

**TÜRK TELEKOMÜNİKASYON
SEKTÖRÜNDE REFORM: ÖZELLEŞTİRME,
DÜZENLEME ve SERBESTLEŞME**

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ

Koç Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Öğretim Üyesi



Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Öncelikle bana Perşembe Konferansları çerçevesinde bu konuşmayı yapma fırsatı verdiğiniz için teşekkür ederim.

Türk Telekom sektöründeki reform çabalarını, özelleştirme, regülasyon ve serbestleşme çerçevesinde ele almak gerektiğine inanıyorum. Tabii bu konuları incelerken, Türkiye'nin bundan sonraki aşamada telekom sektöründe yüksek bir gelişme hızını yakalayabilmek için yapması gerekenler ve bir ölçüde de şu anda meclisten geçmiş bulunan ve yakında da uygulamaya girecek yasayla ilgili bazı konularda eleştirilerim ve önerilerim olacak.

Türkiye, 1983-1993 yılları arasında telekomünikasyon alanında büyük bir atılım yapmıştır. Çok düşük olan telefon yoğunluğunu hızla arttırmış, telefon hizmetlerini yaygınlaştırırken kalitesini de yükseltmiş, haberleşme ve radyo-televizyon yayınları için kendi uydu sistemini kurmuş, ve aynı zamanda katma değerli hizmetler verecek şekilde yeni teknolojilere büyük yatırımlar yapmıştır. Ancak bütün bu çabalara karşın, 1994 sonrasında izlenen yanlış politikalar sonucunda Türkiye bugün telekomünikasyon alanında dünyanın gerisinde kalmaya başlamıştır.

1980'lerdeki hızlı büyümenin ardında yüksek yatırım oranları vardı. Dünya çapında telekom sektörünün kamu tekelinde olmasından dolayı bir devlet tekeli olan PTT de bu ortamda yatırımlara ağırlık vererek hızlı bir büyüme gerçekleştirdi. Ancak 1990'lı yıllarda telekom sektörünün çehresi çok hızlı bir şekilde değişti. Bu gelişmelerin ardındaki en önemli neden ise teknolojik gelişmelere paralel olarak bir zorunluluk haline gelen kurumsal değişikliklerin bir çok ülkede yürürlüğe konmasıydı. 1990'ların başından itibaren sık sık telaffuz edilmesine karşın, Türk Telekom'un özelleştirilmesi bir türlü gerçekleştirilemedi.

Bu başarısızlığın tek nedeninin siyasi olduğu açıktır. Özelleştirme İdaresi tarafından gerekli çalışmalar yapılmış ve herşey siyasi otoriteden gelecek bir onaya kalmıştır. Ancak siyasi iradenin yokluğu, siyasi partiler ve koalisyon ortakları arasındaki manevralar, görüş farklılıkları ve lobi faaliyetlerinin etkileri sonucunda Türk Telekom'un özelleştirilmesi bir türlü gerçekleştirilememiştir.

20. yüzyılın son yıllarında dünya telekom sektörü büyük bir atılım yaparken, Türk Telekom sektörü 1980'lerde yakaladığı dinamizmi kaybetmiş ve özellikle 1994 ekonomik krizi sonrasında siyasi otoritenin müdahaleleriyle belirlenen bir atalet dönemine girmiştir. Önceleri yüksek yatırım oranlarıyla sağlanan gelirlerin özelleştirme, düzenleme ve rekabetin yaratılması gibi kurumsal reformlarla konsolide edilmesi gerekirken, Türk Telekom'un geçmişte başarıyla yatırıma dönüştürdüğü gelirleri devletin bütçe açıklarının kapatılması için kullanılmıştır.

Bugüne kadar Türk Telekom'un özelleştirilmesinin önündeki en büyük engel siyasi iradenin eksikliğiydi. Aslında siyasi irade eksikliği yıllardır çözüm üretilemeyen diğer sorunların incelenmesinde de karşımıza çıkmaktadır. Çeyrek asırdır birlikte yaşadığımız yüksek enflasyon sorununun temelinde de siyasi irade eksikliği yatar, ve çözüm de hemen hemen aynıdır. Özelleştirme, düzenleme ve serbestleşme gibi üç ana başlıktan oluşan telekomünikasyon sektörü reformunun gecikmesi ve yüksek enflasyonun bir türlü kontrol altına alınamamış olmasının arasındaki benzerlik burada bitmez. Gözlenen gecikmenin uzun vadeli sonuçları itibarıyla da bir benzerlik sözkonusudur.

Telekomünikasyon sektörü reformundaki gecikmenin uzun vadede ciddi boyutlarda olumsuz etkileri olacaktır. Özelleştirme gerçekleştirilmeden sektör rekabete açılmamaktadır. Bugüne kadar sektörün düzenleyici kurumu bir türlü faaliyete geçirilmemiştir. Ancak sektörde rekabet ortamı ve piyasa şartları oluşmadan gerekli olan yatırımlar yapılamamakta, yeni ve daha ucuz servisler sunulmamaktadır. Dünya çapında internet'in hızla yaygınlaştığı ve elektronik ticaretin hızlı bir büyüme eğilimi içinde olduğu bir dönemde, Türk Telekom hükümetten ve merkezi bürokrasiden gelen emirler yüzünden kendi kaynaklarını kullanarak yatırım yapmaya imkan bulamamaktadır.

Konuşmamın bundan sonraki bölümünü üçe ayırmak mümkün. Önce Türk Telekomünikasyon sektöründe 1980'li yıllardan bu yana gözlenen gelişmeleri inceleyip, diğer ülkelerle karşılaştırmalı bir analiz yapmaya çalışacağım. İkinci olarak, sektörün yapısını ve sektördeki katılımcıların rolünü ele alacağım. Ardından, günümüzde telekom düzenleyici kurumunun işlevlerini

ve dünyadaki deneyimleri irdeleyeceğim. Bu bölümle birlikte Türk Telekomünikasyon sektöründe reformun başarılı olabilmesi için alınması gereken önlemleri almak suretiyle konuşmamı tamamlayacağım.

1983 Yılından Günümüze Türk Telekom Sektörü

Türk Telekom'un tarihinin bizim çalışmamız açısından önemli gördüğümüz kısmı son 16 yılı kapsamaktadır. 1983 yılında hız alan altyapı yatırımlarına yönelik politikalar sonucunda o zaman PTT tarafından büyük bir yatırım atağı başlatılmış, ve bu çabaların sonucunda Türk Telekom sektörü ciddi bir büyüme yaşamıştır. Ancak, bu yatırım atağı 1994'deki ekonomik krizin ardından, bütçe açıklarını kontrol altına almak amacıyla kamu yatırımlarının azaltılması yönündeki eğilimle birlikte sona ermiştir. Yatırımların ciddi kısıtlamalara tabi olmasıyla hemen hemen eşzamanlı olarak özelleştirme süreci, 1993 yılında başlatılmışsa da 1994 yılından itibaren bu süreçte ciddi tıkanıklıklar yaşanmıştır. Bu sorunlar bugün de sürmektedir. Hem yatırımların kısıtlanması hem de özelleştirmenin geciktirilmesi o zamana kadar oldukça başarılı bir büyüme grafiği gösteren Türk Telekomünikasyon sektörünün dünya telekom sektöründeki gelişmelerin gerisinde kalmasına yol açmıştır.

1983 yılı itibarıyla, Türkiye dar bir alanı kapsayan az gelişmiş bir telefon şebekesine sahiptir. 1.67 milyon olan abone sayısı, %3.5 telefon yoğunluğuna karşılık gelmektedir. Aynı yıl itibarıyla, sıra bekleyen insanların sayısı 1.83 milyon ile abone sayısının üstündedir. Ortalama telefon bekleme süresi yedi yıldır. Mevcut olan telefon hatlarının 1/5'i otomatik olmayan santrallara bağlıdır ve mevcut olan otomatik santralların hiçbirisi sayısal (dijital) değildir. Kırsal bölgede köylerin %70'inden fazlası telefon bağlantısına henüz sahip değildir.

1983'te işbaşına gelen Özal hükümeti, devleti belli başlı sanayi ve hizmet sektörlerinden yavaş yavaş çekmeyi ve bu alanlarda özel sektöre daha büyük bir rol vermeyi hedeflemekteydi. Liberal ekonomi anlayışıyla sanayiden çekilmeyi savunan hükümet, elektrik, su, otoyol ve telekomünikasyon gibi altyapı yatırımlarına yöneldi. Altyapı hizmetlerine yönelik bu yatırım politikalarının 1983'te devreye girmesinden sonra, PTT Genel Müdürlüğüne telekomünikasyon altyapısını genişletmek ve modernleştirmek görevi verildi. 1980-82 dönemi ortalaması %0.37 olan telekom yatırımlarının toplam GSMH içindeki payı, 1983 sonrası yavaş yavaş yükselmeye başladı ve 1987'de %1'e ulaştı. Bu yatırım atağı sonucunda, 1983-1993 döneminde yatırımların GSMH içindeki payı ortalama %0.67 olarak gerçekleşti. Dolar bazında baktığımızda, 1983'te 285 milyon dolar

olan yatırımlar, 1987'de 884 milyon dolara ve 1993'te de 1.25 milyar dolara ulaştı.

Bu iddialı yatırım atılımı sonucunda Türk Telekom sektörü hızlı bir gelişme sürecine girdi. 1983'te ana telefon hatları sayısı 1.83 milyon iken, 1993'te 12.2 milyona, buna karşılık gelen telefon yoğunluğu da 18.3'a yükseldi. Yıllık ortalama %21 oranında bir büyüme, gelişmekte olan bir ülkenin Telekom sektörü için oldukça yüksek bir rakamdı. Türkiye'nin o dönemdeki ekonomik performansını düşünürsek bu çok etkileyici bir gelişmeydi. 1994 ve sonrasında şebeke gelişim hızı ilk defa yüzde 10'un altında düştü. Buna rağmen, 1998 yılsonu itibarıyla ana hat sayısı 17 milyona yükselirken telefon yoğunluğu da %25.4'e yükseldi.

Bu dönem zarfında otomatik santrallara bağlı ana hatlar %100'e ulaştı. Oysa bu rakam 1984'te %84'tü. Halka açık yerlerde bulunan jetonlu ve kartlı telefon sayısı 1983'te 8,035 iken, bu sayı 1998 sonunda 79,166'ya ulaştı. 1998 sonunda kırsal bölgelerdeki sabit telefon şebekesi toplam anahat sayısının %25'ine karşılık gelmekteydi. Ancak kırsal bölgelerde %13 olan telefon yoğunluğu kentsel kesimdeki % 25'in çok altındadır ve Türk Telekom'un bu alanlara daha fazla yatırım yapması gerektiğine işaret etmektedir. Kırsal kesimdeki yoğunluğu artırma kampanyası Türk Telekom'a daha fazla yatırım yükü ve bakım masrafı getirmektedir. Bu amaç için en büyük engellerden birisi de kırsal kesimlerdeki santral kapasitesi değerlendirme oranındaki düşüklüktür. Doğu ve Güneydoğu'daki bazı kasaba ve şehirlerde kullanılmayan kapasite oranı 1995'te %20'lere kadar ulaşmıştır.

Şebeke genişletme ve modernleştirme çabalarının bir parçası olarak, PTT 1984'te iletişim için fiber optik kablo ve dijital santraller üzerine yatırım yapmaya başladı. 1986'da yeraltı ve denizaltı fiber optik kablo döşenmesi işlemlerine başlandı. Bu çabalar ve yatırımlar sonucunda, yıllık ortalama %81'lik bir artış gösteren toplam fiber optik kablo ağı uzunluğu 1998'de 50,156 km'ye ulaştı. 1996 yılındaki verilere göre, Türkiye'nin enternasyonal kanal kapasitesinin %60'ı fiber optik kablo yoluyla aktarılmaktadır.

1985'te, PTT analog santrallardan dijital santrallara geçiş için yatırımlarına ağırlık verdi. O zamanlarda yerel şebekenin sadece %3'ü dijital santrallara bağlıyken, bu oran 1987'de %30'a ve 1998'de da %83'e ulaştı. Bunun yanısıra, şehirlerarası görüşmelerde tamamen dijital santrallara geçiş sağlandı. Yeni kurulan dijital santrallar, sadece servis kalitesini arttırmak ve mevcut bulunan ölçek ekonomilerini genişletmekle kalmadı, aynı zamanda telekomünikasyon sektöründe kapsam (scope) ekonomilerini de mümkün kıldı.

Dijital santrallere yapılan bu yatırımlar PTT'ye ve daha sonraları Türk Telekom'a bu altyapı üzerinden çeşitli katma değerli şebeke hizmetlerini sunma imkanını sağladı.

Türk Telekom, 1996 yılında 2000 yılı sonuna yönelik bazı hedefler belirlemiştir. Ana hat sayısını dört yıl içinde 15 milyondan 24 milyona çıkarmayı planlamıştır. Böylece, 2000 yılında Türkiye'nin telefon yoğunluğu %35'e çıkacaktı. Hat sayısındaki artışla birlikte, dijitalleşme oranının da %88 çıkması düşünülmektedir. Bunlar çok iddialı hedeflerdir. Bu hedeflere ulaşmak için Türk Telekom, mevcut olan ağına her yıl 2 milyondan fazla hat eklemek zorundaydı ve bu da yüklü bir yatırım gerektirmekteydi. Fakat, Devlet Planlama Teşkilatı'nın yapılan harcamalar konusundaki kısıtlamaları sonucunda bugün gelinen noktada bu hedeflerin artık hiç de gerçekçi olmadığını biliyoruz.

Sabit şebekeye yapılan yatırımların yanısıra teknolojik gelişmeyle paralel olarak son yıllarda mobil telefon hizmetleri dünya çapında ve Türkiye'de hızla yayıldı. Şu anda, Türkiye'de hem analog hem de dijital mobil telefon şebekeleri mevcuttur. PTT, ikisi de özel sektör firmalarıyla yapılan gelir paylaşımı anlaşması yoluyla olmak üzere, 1986'da analog, 1994'te de dijital mobil telekomünikasyon hizmetleri vermeye başladı. NMT-450 sistemi üzerinden sağlanan analog mobil sistem, başlangıçtan itibaren araç telefonu olarak kullanılmaktadır. Özellikle dijital sistemlerin yeterince ulaşamadığı şehirlerarası yollarda ve kırsal bölgelerde daha çok ihtiyaç duyulmaktadır. Analog mobil sistem abonelerinin sayısı 1994'e kadar artmış ve bu tarihte 94,000'e ulaşmıştır. Ancak 1994'de sunulmaya başlanan ve teknolojik olarak çok daha büyük hizmet çeşitliliklerine fırsat veren dijital mobil telefon sisteminin devreye girmesiyle birlikte analog sisteme olan talep artışı yavaşlamış, ve abone sayısı 1998 sonu itibarıyla 125,000'i aşmamıştır.

Dijital mobil telefon hizmetleri, ikisi de GSM 900 Mhz sistem kullanan iki ayrı şirket tarafından yürütülmektedir. 1994 yılında Türkcell ve Telsim ile imzalanan gelir paylaşımı anlaşmaları uyarınca başlangıçta, Türk Telekom toplam gelirin %67'sini almaktaydı. Servisi sağlayan firma, gelirin geriye kalan %33'ünü alırken bütün işletme masraflarını da üstlenmekteydi.

1994 yılı sonu itibarıyla abone sayısı 81,276 olan GSM ağı bir yıl içinde % 310 büyümüş ve 1995 sonunda 333,297'ye ulaşmıştır. O zamandan bu yana da yıllık büyüme hızı %100'ün altına düşmemiştir. 1999 yılsonu itibarıyla abone sayısının 7 milyona ulaşması beklenmektedir. GSM ağı beklenenden daha yüksek bir hızla büyümüştür. 1995'te yapılan tahminlere göre, 2000 yılı için beklenen GSM abone sayısı 1 milyondur. İlginç olan, bu hedefin 1997 sonunda yakalanmış

olmasıdır. Tahminler daha sonra 3.5-4 milyona çıkarılmıştır. Ancak bu sayı da 1998 yılı içinde aşılmıştır. Bu, cep telefonu hizmetlerinin Türkiye'deki telekomünikasyon sektörü içinde en hızlı gelişen ve en karlı olan bölüm olduğunu anlamına gelmektedir.

Türkiye'deki mobil telefon tarifeleri uluslararası standartlara yakındır. Nisan 1997 itibariyle, yapılan hat tesis ücreti 145 dolar ve araç-gereç masrafı da 600-1200 dolar arasındadır. GSM ağı içerisinde yapılan telefon görüşmeleri bir dakika için 0.28 dolar iken, GSM şebekesi ve Türk Telekom'un sabit kablolu telefon şebekesi arasında yapılan görüşmelerde bu masraf bir dakika için 0.36 dolara yükselmektedir. Zaman içinde hem abone sayısının artması, hem teçhizat yatırımlarının maliyetinin düşmesi ve lisans anlaşmaları sonrasında şirketlerin fiyatları belirlemek konusunda biraz daha bağımsız olmaları sonucunda bugün hat tesis ücretleri ve telefon cihaz fiyatları ciddi boyutlarda düşmüştür. Hat tesis ücreti bugün 25 dolar civarında iken, standard mobil telefon masrafları 100-400 dolar arasında değişmektedir. Ancak telefon görüşme fiyatlarındaki düşüş çok daha az olmuştur. Bugün Turkcell GSM ağı içerisinde yapılan görüşmeler için dakika başına 0.24 dolar (120,000 TL, Kasım 1999 dolar kuru) ücret alınırken, bu miktar GSM ve Türk Telekom şebekesi arasındaki görüşmelerde dakika başına 0.30 dolara (150,000 TL) kadar çıkmaktadır.

1993 yılında Türk Telekom ile Turkcell ve Telsim arasında imzalanan gelir paylaşımı anlaşmaları, toplam abone sayısının 400,000'i aşması halinde Ulaştırma Bakanlığı'na benzer bir anlaşmayı başka firmalarla yapma hakkı tanımıştır. GSM abone sayısı Mart 1997'de 820,000'e ulaştığı halde, o zaman işbaşında bulunan koalisyon hükümetinin ortakları üçüncü bir kar paylaşımı anlaşması imzalanması ve mevcut bulunan kar paylaşımı anlaşmalarının lisansa çevrilmesi alternatifleri konusunda bir karara varamamışlardır.

Bu anlaşmazlığa rağmen, Ulaştırma Bakanlığı potansiyel ortaklarla GSM 1800 sistemine dayalı bir üçüncü dijital iletişim ağı kurulması konusunda görüşmelere devam etmiştir. GSM 1800 MHz santrali şu anda kullanılan GSM 900 MHz'den üç kat daha fazla kapasiteye sahiptir. Bu sistemin, Türkiye'de mobil telekom sistemlerinden daha kolay yararlanılmasını sağlamanın yanısıra, özellikle İstanbul'da yaşanan ve yoğun telefon trafiğinden kaynaklanan problemlerin çözülmesini de kolaylaştıracağı beklenmektedir. Ancak bu anlaşmalar aradan geçen iki yıldan fazla süreye rağmen hala gerçekleştirilememiştir.

27 Nisan 1998'de Turkcell ve Telsim ile imzalanan lisans anlaşmalarıyla birlikte daha önce Türk Telekom'la gelir paylaşımı esasına göre mobil telefon

hizmetini yürüten bu şirketler, 500 milyon dolar karşılığında GSM 900 mobil telefon hizmeti verme imtiyazını satın aldılar. Lisans devriyle birlikte şirketler Türk Telekom'dan bağımsız olarak ücretlerini belirlemeye başladılar. Ancak, şebeke kullanımı karşılığında Türk Telekom'a gelirlerinin % 12'sini ödemeyi taahhüt ettiler.

Gelir paylaşımı anlaşmalarından sonra devlet kurumlarının mobil telefon hizmetlerinin rekabete açılması konusunda üzerine düşen görevi yapmadığını yukarıda vurguladık. Benzeri bir durum lisans anlaşmalarından sonra da yaşanmaktadır. Başlangıçta 27 Nisan 1998 tarihli lisans anlaşmalarına göre abone sayısındaki artışa paralel olarak şirketlerin altyapı yatırımı yapmaları hüküm altına alınmış olmasına rağmen şirketler şebekelerine yeterli derecede yatırım yapmamışlardır. Bunun sonucunda beklenen olmaktadır. Yatırım yetersizliğinden büyük şehirlerde ve özellikle İstanbul'da yoğun telefon trafiğinin yaşandığı saatlerde kullanıcılar hat bulmakta çok zorlanmaktadırlar. Benzeri bir durum bayram günlerinde, ya da İzmit depremi ve sonrasında artçı depremler gibi acil durumlarda yaşandı. Ancak, oradaki sorun sadece GSM operatörlerinden kaynaklanmıyordu. Türk Telekom'un altyapısı da yoğun trafiği kaldırmak konusunda yetersiz kalmıştı.

Aradan 1,5 yıldan fazla bir zaman geçtikten sonra Türk Telekom yöneticileri Meclis KİT komisyonuna bilgi verirken lisans devir sözleşmelerinin yetersiz kaldığını, şirketlerin sözleşme yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmediklerini söylemektedirler. 1998 yılındaki bütçe görüşmeleri öncesinde de bu konuda meclis KİT komisyonuna bilgi verdiklerini ancak bir sonuç alınmadığını belirtiyorlar.

Türk Telekom verilerine göre, 1996 ve 1997 yıllarında hem Turkcell hem de Telsim kapasitelerinin üzerinde aboneye hizmet vermekteydi. 1998 yılı için elimizde veri olmamasına rağmen basında çıkan haberlerden yola çıkarak 1998 yılı boyunca da bu sorunun devam ettiğini biliyoruz.

1993 yılında gelir paylaşımı esasına dayalı anlaşmaların imzalanmasından itibaren bugüne kadar süregelen bu durum aslında sektörde siyasi otoriteden bağımsız düzenleyici bir kurumun bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Bu deneyim, siyasi çevrelerin özelleştirme sonrasında sektörün alacağı biçimi belirlemekte ne kadar etkin olabileceklerini göstermektedir. Ayrıca, bu deneyim Türk Telekom'un özelleştirilmesinin ardından yaşanabilecek sorunlar konusunda bazı ipuçları da sunmaktadır. Türk Telekom'un özelleştirilmesinden sonra ihaleyi kazanan şirket, ödemiş olduğu milyarlarca doları öne sürüp devletin sorumlu kurumlarının ileride

gerçekleşebilecek benzeri durumlara gözünü kapamasını bekleyecektir. Tekel konumunu 2004 yılına kadar koruması beklenen şirket, kendisini denetleyecek kurumun görevini tam anlamıyla yerine getirmesini siyasi bağlantılarla sağlamak yoluna seçebilecektir. Medya, bilgisayar ve internet'le olan yakın bağları nedeniyle telekom sektörünün kalkınmada kilit bir rol oynayacağını gözönünde bulundurursak, mobil telefon operatörleriyle imzalanan lisans sözleşmelerinden bu yana gösterilen vurdumduymazlığın Türk Telekom'un özelleştirilmesinde ve sonrasında da gösterilmesinin ülkeye getireceği zararlar çok büyük olacaktır.

Şu anda işbaşında bulunan hükümet birçok konuda olduğu gibi Türk Telekom'un özelleştirilmesi ve yeni GSM lisans devri konusunda da çok ciddi adımlar atmaktadır. Son haftalarda basına yapılan açıklamalardan öğrendiğimize göre üç yeni GSM lisansının verilmesinin planlandığını biliyoruz. İlk iki lisans GSM 1800 Mhz frekansında ihale yoluyla satılırken, üçüncü lisansın doğrudan Türk Telekom'a karşılıksız devri gündemdedir. Böylece, özelleştirilecek olan Türk Telekom'un cazibesi artırılmış olacaktır. Ancak, hükümet böyle bir kararın ileride sektörde rekabet ve düzenleme açısından yol açabileceği sorunları göz ardı etmektedir. Bu karar Türk Telekom'un piyasa hakimiyeti ve özellikle ara-bağlantı (interconnection) fiyatları konusunda rekabet dışı davranış eğilimini güçlendirecektir.

Türk Telekom Sektörünün Yapısı

1980'lerden günümüze önce PTT ve daha sonra Türk Telekom'un izlemiş olduğu başarılı çizginin ardındaki en önemli faktörlerden birisi bu şirketlerin üst düzey yönetim kadrolarıdır. Yönetici kadroların önemli bir bölümü şirketin alt kademelerinden yetişmiş mühendisler olup, sektör hakkında gerekli bilgilerle donanmış ve sektördeki yenilikleri ve gelişmeleri takip edebilecek kapasitede insanlardır. Bu açıdan bakıldığı zaman özellikle 1980'lerin sonları ve 1990'ların başlarında görev alan yöneticiler diğer kamu şirketlerinden çok farklı bir performans ortaya koymuşlardır.

Tabii ki, özellikle 1995'e kadar Türk Telekom'da gözlenen başarılı yönetimin ardında başka nedenleri vardır. Herşeyden önce PTT ve daha sonra Türk Telekom'un sektörlerinde tekel konumunda bulunmuş olmalarının bu başarı da çok önemli payı vardı. Önemli karar aşamalarında yapılabilecek hataların şirkete maliyeti tekelci piyasalarda rekabetçi ortamlara göre daha kısıtlı olmaktadır. Öte yandan, 1980'li yıllarda Özal hükümetlerinin telekomünikasyon yatırımlarına verdiği önem bu alanda görev alacak yöneticilerin seçiminin de daha titiz bir şekilde yürütülmesini sağlamıştır. Bunun yanısıra 1990'lı yılların

ortalarına kadar çeşitli telekom hizmetlerinde özel sektör firmalarının ciddi bir katılımının olmaması, PTT ve Türk Telekom'un başarılı üst düzey yöneticilerini bünyesinde tutmasını kolaylaştırdı.

Ancak 1990'lı yılların ortalarından itibaren siyasi otoritelerin daha sık değişmesine paralel olarak Türk Telekom üst yönetiminde bir süreklilik sağlanamamıştır. Bunun yanısıra katma değerli hizmetlerde özel sektör şirketlerinin yoğunluğunun ve sayısının artmasıyla birlikte Türk Telekom ve özel sektör firmalarının çalışanlarına sunmuş oldukları gelir arasında büyük bir uçurum başgöstermiştir. Bu uçurumun doğal sonucu olarak, Türk Telekom başarılı yöneticilerini ve vasıflı teknik elemanlarını hızla özel sektöre kaptırmış ve şirket ciddi bir vasıflı personel sıkıntısı yaşamıştır.

Yine özel sektör firmalarının sektör çapında yoğunluklarının artmasıyla birlikte, diğer kamu iktisadi teşekküllerinde karşılaştığımız yolsuzluklara Türk Telekom'da da rastlanmaya başlanmıştır. Hali hazırda şirketin eski üst düzey yöneticilerine karşı sürdürülen yolsuzluk davaları sürmektedir. Türk Telekom yöneticilerine karşı yapılan bu tür ithamlar çok önemlidir. Bu davaların açılmış olması bile, gelecekte telekom sektöründe faaliyette bulunacak şirketlerle yine sektörde faaliyette bulunacak kamu kuruluşları ve özellikle de düzenleyici kurum arasındaki ilişkilerin şimdiden şeffaf bir temele oturtulması gereğine işaret etmektedir. Sektörde özel firmaların ağırlığının giderek artmasıyla birlikte sektörü düzenleyecek ve denetleyecek kuruluşlarda piyasanın çok daha altında maaşlarla çalışması beklenen görevlilerin işlerini ne kadar başarıyla yapacakları şüphelidir. Bu amaçla, özelleştirme süreci sonrasında ve düzenleyici kurumun işlerlik kazanması sırasında hem Türk Telekom hem de düzenleyici kurumda görev alacak personelin maaşlarıyla ilgili olarak bir politika belirlenmelidir.

Yukarıda, özellikle 1990'lı yılların ortalarına kadar Türk Telekom yönetiminin genel olarak başarılı bir grafik çizmiş olduğunu tesbit etmiştik. Ancak, başarılı olarak kabul edilebilecek yönetimlerin bile siyasi iradeden tamamen bağımsız bir şekilde hareket edemediğini de belirtmemiz gerekir. Türk Telekom yöneticilerinin karar alma ve uygulama aşamasında karşılaştıkları kısıtlamaları da mutlaka gözönünde bulundurmanız gerekmektedir.

Bir kamu iktisadi teşekkülü olarak, Türk Telekom yöneticilerinin önemli kararlarda bağlı olduğu bakanlıktan bağımsız bir karar alması söz konusu olamamaktadır. Tarifelerin belirli aralıklarla değiştirilmesi, yatırım ve istihdam kararları, ve gelir ortaklığı anlaşmaları gibi konularda Türk Telekom yöneticileri Bakanlığın onayı olmaksızın hareket edememektedir. Bunun da ötesinde, şirketin

yatırım planları Devlet Planlama Teşkilatı'nın onayından geçmeden yatırım yapılmasına imkan yoktur.

1984'den 1995'e kadar PTT'nin gerçekleşen yatırımları planlanan yatırımın ortalama yüzde 67 üzerinde gerçekleşmişti. Bu farkın bir bölümü yüksek enflasyon ortamında yatırım planlamasında yapılan hatalardan kaynaklanıyorsa da, asıl neden hükümetin kronik bütçe açıklarının finansmanı için Türk Telekom'un gelirlerine ihtiyaç duymasındandır. Bazı hesaplara göre bu dönem zarfında Türk Telekom'un yıllık gelirlerinin yaklaşık yüzde 8'i Hazine'ye aktarılmıştır.

Yatırım kararlarında Türk Telekom'un ne kadar az kontrolü olduğunu görmek için biraz daha detaylı bir inceleme gerekmektedir. Türk Telekom, ve 1995 öncesine PTT, yıllık yatırım planını diğer gider kalemleriyle birlikte yıllık olarak hazırladığı harcamalar bütçesiyle birlikte Bakanlığa sunar. Bu plan yürürlüğe girmeden önce Ulaştırma Bakanlığı, DPT ve Yatırım Konseyi tarafından onaylanması gerekmektedir. Ancak, çoğunlukla bu plan tam olarak onaylanmaz ve TT yatırım planında ciddi kesintiler yapılır. Bu kesintiler, bazen şirket yönetiminin kararlaştırmış olduğu bazı yatırımların yeterince verimli olmaması dolayısıyla gerçekleştirilebileceği gibi, çoğunlukla kamu sektöründe oluşturulan havuza Türk Telekom'un yapacağı katkıyı arttırmak amacıyla yapılmaktadır.

1994 ekonomik krizi sonrasında Türk Telekom'un yatırım harcamalarına bir göz atmak bu eğilimi net olarak gözler önüne sermektedir. 1994 krizi sonrasında IMF ile yapılan anlaşmanın önemli maddelerinden birisi KİT'lerin yatırımlarının sıkı bir denetim altında tutulması ve mutlaka reel anlamda düşürülmesini de içeriyordu. Bu maddeden en çok etkilenen kurum PTT ve daha sonra Türk Telekom oldu, çünkü kendi kaynaklarıyla milyar dolara yakın yatırım yapabilen tek KİT Türk Telekom idi. IMF'ye verilen bu sözlerin ardından Türk Telekom'un 850 milyon dolar olarak planladığı yatırımları yaklaşık yüzde 25 bir kesintiyle 630 milyon dolara düşürüldü. Yatırımlardaki kesintiler bir yıl içinde etkisini gösterdi. 1994'de 654,528 olan telefon kuyruğu 1995 yılında 785,328'e yükseldi.

Hükümet tarafından uygulanan yatırım kısıtlamaları Türk Telekom'un yatırımlarını daha sonraki yıllarda da olumsuz etkilemeye devam etti. 1990-1993 yılları arasında 800 milyon doları aşan ve 1993 yılında 1,250 milyon dolara kadar ulaşan Türk Telekom yatırımları, 1995 ve sonrasında 1994 seviyesi olan 644 milyon doların çok daha altında gerçekleşti. Diğer bütün şirketler gibi Türk

Telekom'un yatırımlarının ekonomik konjonktürden etkilenmemesi beklenemezdi. Örneğin, ekonomik durgunluğun hakim olduğu 1989 yılında da dolar bazında yatırım harcamaları bir önceki yılın yaklaşık yüzde 35 altında gerçekleşmişti. Ancak, 1990 ve sonrasında ekonomik durumdaki iyileşme ve büyümeye paralel olarak Türk Telekom'un yatırımları da hızla artmıştı. Ancak 1994 sonrasında, ekonominin görece hızlı bir büyüme eğilimi içerisine girmiş olduğu bir dönemde Türk Telekom'un yatırımları suni olarak hükümetler tarafından frenlendi. Tabii ki, bu politikalar bütçe açıklarının azaltılmasına marjinal bir katkıda bulundu. Ancak bunun yanısıra çok gerekli olan alt yapı yatırımlarının ertelenmesi anlamına gelen bu politikalar, Türkiye'nin telekom altyapısında hızla yakalamakta olduğu uluslararası normların tekrar gerisine düşmesine yol açtı.

Ardı ardına gelen hükümetlerin telekom yatırım politikalarındaki bu hatanın ekonominin biraz daha hızlı büyüdüğü dönemlerde bile sürdürülmesinin ardındaki diğer önemli bir neden de, hükümetlerin ve ekonomik politikalarda önemli etkisi bulunan IMF'nin yakında özelleştirilmesi beklenen bir şirkete yapılacak yatırımın gereksiz olduğunu, ve devlet için bir kayıp olacağını düşünmeleridir. Bu yanlış görüşe karşı verilecek yanıt özelleştirmenin tek başına gelir getirecek bir program olarak değil, sektör çapında yapılacak olan reformların bir parçası olarak düşünülmesi gerektirir. Ancak böyle bir yaklaşım ile hızla değişen ve yenilenen telekom sektöründeki değişiklikleri ve yenilikleri yakalamak mümkün olabilir.

Sonuç olarak IMF'nin yaklaşımı doğrudur, çünkü IMF o günkü bütçe açıklarına çare aramaktadır ve bu açıdan katkısı olabilecek her türlü önlemi, bu önlemin uzun vadeli etkilerine bakmadan önerebilir. Ancak hükümetlerin uygulamış olduğu bu politikaların ülke ekonomisine uzun vadeli etkileri olumsuz olacaktır. Ertelenen yatırımlar nedeniyle önümüzdeki yıl özelleştirilmesi düşünülen Türk Telekom'un değerinin bu yatırımların yapılması durumunda ulaşacağı değerinin çok altında (bir kaç milyar dolarla ifade edilebilecek bir rakam) olacağı su götürmez bir gerçektir. Öte yandan yatırımların geciktirilmesiyle tüketiciye sunulacak olan hizmetler de gecikmektedir. Bugün internet kullanımının Türkiye'de yeterince hızlı gelişmemiş olmasının ardında da hükümetlerin Türk Telekom'un yatırımlarında kesinti yapması vardır. Burada TNet örneğini vermek gerekmektedir. Türkiye'nin yurt dışına internet çıkışını hızlandırması beklenen TNet için Türk Telekom 35 milyon dolarlık bir yatırım yapmıştır. Ancak Nisan başına yetişeceği söylenen TNet ancak Kasım ayında devreye girebilmiştir. Bu gecikmenin sonucu olarak, medya kuruluşları tarafından yapılan anketlerde internet kullanıcıların yüzde 82'sinin internet erişiminin çok yavaş olduğundan şikayet ettiği ortaya çıkmıştır. Sonuçta, kısa vadeli çözüm

üreten hükümetler aslında hem devletin hem de toplumun uzun vadede zararına olacak kararlar almıştır.

Hükümetler tarafından getirilen yatırım kısıtlamalarına karşı Türk Telekom bazı çözümler üretmiştir. Örneğin, 1994 sonrası hizmete giren telefon hatlarının yaklaşık dörtte birini hat ve teçhizat üreticisi firmalarla imzaladığı gelir paylaşımı anlaşmaları çerçevesinde devreye sokabilmiştir. Böylece yatırım kısıtlamaları efektif bir şekilde aşılmıştır. Bu yöntemin etkisi kabaca hesaplanan hat başına yapılan yatırım harcaması miktarında zaman içinde gerçekleşen değişiklikte net olarak gözükmektedir. Türk Telekom'un yeni hat başına yapmış olduğu yatırım masrafı (toplam yatırım/yeni hat sayısı) 1993 yılında 819 dolar iken, bu miktar 1994'de 504 dolara düşmüş ve daha sonraki yıllarda da bu oranı aşmamıştır.

Bu saptamayı yaptıktan sonra, Türk Telekom yatırımlarının bir kısmının gelir ortaklığı anlaşmaları yoluyla hat, santral ve diğer teçhizat üreticisi firmalarla ortak yapmasının sakıncalarının da üzerinde durmak gerekmektedir. Sonuç olarak, bu anlaşmalar yeterince şeffaf değildir ve yerli sanayinin korunmasıyla birlikte Türk Telekom'a olan yatırım maliyetlerinin artması da söz konusu olabilir. Türk Telekom bugüne kadar yaptığı yatırımların tamamını kendi özkaynaklarıyla yapmış olsaydı, şirketinin gelirlerinde ne kadar artış olacağı hakkında fikir yürütmek de mümkün olabilirdi. Öte yandan, bu yatırım stratejisi sonucunda hat başına gelir düzeyinin düşük olması Türk Telekom'un özelleştirilmesi sırasında değerinin de gerçek değerinin altında belirlenmesine yolaçabilir. En azından aradaki farkı tam olarak bilmeyen istekli alıcıların ihalede vereceği tekliflerin şirketin gerçek değerinin altında kalması söz konusu olabilir.

Öte yandan, bu ara çözümler de yatırımlardaki azalmanın etkilerini tamamen silemez. Sonuç olarak bayramlarda ve özellikle 17 Ağustos ve 12 Kasım depremlerinden sonra telekom altyapısının (tabii ki buna Turkcell ve Telsim'in şebekeleri de dahil) yetersiz kaldığı görülmüştür. Devlet yılda bir milyar dolardan fazla kâr eden, Türkiye'nin kalkınması için stratejik öneme haiz bir kurumun yatırımlarını engellemekle kalmamakta, ayrıca hiçbir şekilde denetime tabii tutmadığı özel GSM operatörlerinin de yatırım yapmadan milyarlarca dolar kâr etmelerine göz yummaktadır.

Günümüzde Telekom Sektöründe Düzenleyici Kurumun Rolü

Türk Telekom'un yıllar süren özelleştirme öyküsünün bir gün sonuçlanacağını beklemek yanlış olmaz. Ancak altıncı yılını dolduran özelleştirme

sürecinde, özelleştirme sonrasında önemli görevler düşecek düzenleyici (regülatör) kurum ve bu kurumun tabi olacağı yasal çerçeve konusunda bugüne kadar fazla bir çalışma yapılmamıştır. Geçmişte çıkarılan yasal çerçeve içinde öngörülen, siyasi otoriteden bağımsız olmayan bir düzenleyici kurum tesis edilmiştir. Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde Haberleşme Genel Müdürlüğü (HGM) kurulmuş, ancak bugüne kadar bu kurumun personel ve ekipman gibi kendisini işler hale getirecek ihtiyaçları karşılanamamıştır. HGM'nin kuruluşunda özellikle mühendis kadrolara ağırlık verilmesi ve kurumun işlevlerini tam anlamıyla yerine getirmesi için gerekli hukukçu, ekonoimist, iletişimci gibi personel ihtiyaçları karşılanmamıştır. Aralık ayında meclise sunulan telekom sektörü yasa taslağında siyasi otoriteden bağımsız bir kurum öngörülmektedir. Ancak şu an meclisten çıkacak olan yasanın son hali hakkında bir yorum yapmak için erkendir.

Günümüzde telekom sektörü düzenleyici kurumlarının görevleri oldukça çeşitlidir, ve bu çeşitlilik telekom sektöründe meydana gelen teknolojik gelişmeler ve rekabet ortamındaki değişikliklere paralel olarak artmaktadır. Bu görevler arasında, evrensel hizmetin sağlanması, tam rekabetin sağlanamadığı çeşitli telekom hizmetlerinin fiyatlarının belirlenmesi ya da şirketlerin belirlediği fiyatların onaylanması, ara-bağlantı (interconnection) ücretlerinin belirlenmesi ve denetlenmesi, teknik standartların teknolojik gelişmelere paralel olarak belirlenmesi, altyapıyı yenilemeye ya da yeni hizmetlere yönelik yatırımları teşvik edilmesi, sektörde ortaya çıkabilecek anlaşmazlık ve uyuşmazlık durumunda hakemlik, tüketiciye sunulan hizmetlerin kalitesinin kontrol edilmesi, rekabetin sektör çapına yayılması için gerekli düzenlemelerin yapılması, lisans ücretlerinin belirlenmesi ve lisans anlaşmalarının yapılmasını sayabiliriz.

1980'li yıllarda özellikle sanayileşmiş ülkelerde gözlemlediğimiz ilk kuşak düzenleyici kurumlar bir başkan yönetiminde görev yapan uzmanlardan oluşan bir yapı arz etmekteydi. Bu yapı o zaman sektörün ihtiyaçlarına cevap verebiliyordu. Doğal tekel olan bir piyasayı düzenlemek, kısa vadede fiyatlamının, orta ve uzun vadede de yatırım kararlarının denetlenmesini gerektiriyordu.

Son on yıl içinde telekom ve bilgisayar teknolojilerinde meydana gelen büyük değişiklikler sonucunda bugün telekom sektörü doğal tekeli pazar statüsünü kaybetti. Her ne kadar, yerel sabit hatlı telefon şebekesi sadece bir şirketin kontrolünde olsa bile, yeni geliştirilen bilgisayar yazılımları ve sayısal teknolojiler sayesinde bu altyapı üzerinden birden fazla firmanın hizmet vermesi mümkün olabilmektedir. Ayrıca internet, mobil telefonlar ve kablolu TV gibi yeni ve giderek yaygınlaşan teknoloji ve hizmetler, altyapıya sahip telekom operatörünün tekelci konumunu ciddi bir şekilde sarsmıştır.

Telekom sektörünün geleceği tekbaşlıktan çok uzak olacaktır. Bu durumda düzenleyici kurumun da sektörün alt alanlarına yönelik politikalar geliştirmesi gerekecektir. Bu yüzden, sektörün hızla büyüyen ve bazı farklılıklar gösteren çeşitli alt alanlarındaki düzenleme ve denetleme görevlerini yürütmek için birden fazla düzenleyici kurum kurmak mümkünse de birbirinden ayrı bu kurumların politikalarının koordinasyonu büyük sorunlar yaratabilir. İşte bu yüzden, ilk kuşak düzenleyici kurumların aksine son yıllarda telekom sektörlerinde kurulan düzenleyici kurumlar 5 ilâ 11 arasında değişen sayıda üyeden oluşan bir komisyon yapısındadır. Komisyon üyelerinin atamalarındaki temel yaklaşım, komisyonun sektörün her alt alanı konusunda karar verebilecek şekilde uzmanlardan oluşması ve gerekli bilgilerle donanmış olmasıdır.

Düzenleyici kurumun görevini etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi sadece kurumun kendisine ve görevlilerine bağlı değildir. Düzenleyici çerçevenin sağlam temellere oturmuş kurumsal bir altyapıyla desteklenmesi gerekmektedir. Bu altyapının en önemli parçası ise etkin çalışan mahkemeler tarafından hızla uygulanan yasal bir çerçevenin varlığıdır. Ülkemizin bu şartları taşıdığını söylemek oldukça zordur. Bu durumda düzenleyici kurumun sektörde aktif rol alan çevrelerin ve nihai tüketicilerin görüşlerini kolayca iletebileceği ve sektör konusunda bilgili ve uzman kişilerden oluşmasının faydaları büyüktür.

Düzenleyici çerçevenin başlangıçtan itibaren çok detaylı bir şekilde ele alınıp ileride belirsizlikler yaratmayacak şekilde tasarlanması gerekmektedir. Bu açıdan, düzenleyici çerçevenin gelecekte siyasi ve kişisel çıkar gibi nedenlerle dış etkilere ve ciddi tahribatlara maruz kalması mutlaka yasalarla engellenmelidir. Her ne kadar, hukuk sisteminin bir çok sorunlu yanı olsa da, bu kurumsal yapının bağımsız bir çatı altında etkin çalışması sağlanmalıdır. Düzenleyici çerçevenin kurumsal yapısının başlangıçta iyi tesis edilememesi sonucunda düzenleyici faaliyetlerde belirsizlikler ve değişiklikler başgösterebilir. Böyle bir durum ise, sektörde faaliyet gösteren firmaların gelecek konusundaki kaygılarını arttırabilir ve yatırımlarda ciddi kesintileri gündeme getirebilir. Böyle bir sonuç ise, sektörde özelleştirme sürecinin en önemli amaçlarından birisiyle, yani evrensel erişim hedefi ile çelişir.

Teknolojik gelişmeler birden fazla operatörün telekom pazarında rekabet etmesini mümkün kılmaktadır. Ancak bu yeni düzenin etkin çalışabilmesi için erişim (access) ve ara-bağlantı (interconnection) gibi konularda düzenleyici kurumlara çok iş düşmektedir. Telekom şebekelerinde ölçek (economies of scale) ve kapsam ekonomilerinin (economies of scope) varlığı, yerel şebeke sahibi

operatöre, rakip operatörlerin kendisine ait şebekeye bağlanarak sunacakları hizmeti daha düşük maliyette sunma imkanı vermektedir. Bu yüzden, ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığı yerel şebeke sahibi operatörün diğer operatörlere karşı rekabet azaltıcı önlemler alma eğilimini güçlendirmektedir. Diğer operatörlerin yerel şebekeyle kuracakları ara-bağlantı maliyetlerini arttırmak bu tür uygulamaların başında gelmektedir. Bu yüzden ara-bağlantı süreci mutlaka düzenleyici kurum tarafından denetlenmelidir.

Geçmişte doğal tekellere örnek olarak verilen telekom sektörü bugün artık şebeke dışsallığının (network externality) hayata geçirildiği bir sektör olarak göze çarpmaktadır. Şebeke dışsallığını mümkün kılan ise şebekelerarası bağlantının rekabet etmeyi güçleştirecek fazladan maliyetler yaratılmadan gerçekleştirilebilmesidir. Pozitif şebeke dışsallığının yaratılması dolayısıyla iki şebekenin birbirine bağlanmasıyla ilgili süreç mutlaka düzenleyici kurum tarafından denetlenmelidir. Yerel sabit hat şebekesine sahip olan şirketin bu şebeke üzerindeki abonelere değişik hizmetler sunan diğer şirketlere göre şebeke üzerinde bir tekel gücü vardır. Şirket, bu gücünü de kendi lehine kullanmak ve şebekelerarası bağlantı ücretlerini maliyetlerin üzerinde göstermek isteyecektir. Böylece, hem kendisi bu hizmetleri daha ucuza vermek suretiyle rakiplere karşı ciddi bir avantaj elde edecektir, hem de bu şirketlerden elde ettiği kar da yanına kalacaktır.

Düzenleyici kurum ve yasal çerçeve hazırlanırken ara-bağlantı görüşmeleri sırasında düzenleyici kurumun rolü belirlenmelidir. Her ne kadar iki ya da daha fazla şirket arasındaki ara-bağlantı görüşmeleri, özel sektör kuruluşları arasında gönüllü yapılan bir görüşmeysen de bu iki şirketin aynı konumda olmadıkları göz ardı edilemez. İşte bunun için günümüzde düzenleyici kurumun en önemli işlevlerinden birisi bu sürece gerektiğinde belirlenen kurallar çerçevesi içinde müdahale etmek ve hem her iki tarafın hem de tüketicinin çıkarına olacak bir fiyatlandırma anlaşmasına ulaşılmasını sağlamaktır. İki şirketin arabağlantıdan doğacak güçlerini diğer şirketlere karşı kullanmak ve böylece sektörde rekabeti azaltmak istemeleri de mümkündür. Ancak böyle bir anlaşma toplumun yararına olmayacağı için düzenleyici kurum buna müsaade etmemelidir.

Ara-bağlantı sürecinde düzenleyici kurumun oynayacağı rol konusunda farklı yaklaşımlar mevcuttur. Örneğin, şebekeler arası bağlantı görüşmeleri iki şirket arasında düzenleyici kurum katılmadan gerçekleştirilebilir. Böyle bir yaklaşım, şirketler arasındaki görüşmeler sonucunda uzlaşma sağlanamaması durumunda ya da daha sonra anlaşmanın uygulanmasıyla ilgili anlaşmazlıklar çıkması ya da anlaşmanın sonucunda ortaya çıkan durumun rekabeti azaltıcı bir

etki yapması durumunda düzenleyici kurumun devreye girmesini öngörür. Değişik ülkelerdeki deneyimler, anlaşmazlık durumunda hakem görevi gören düzenleyici kurumların varlığının bile şirketlerin kendi aralarında bir anlaşmaya varmaları açısından çok faydalı olduğunu göstermiştir.

Öte yandan, piyasa güçlerinin bazen etkisiz kaldığını gözönüne alarak, düzenleyici kuruma daha fazla yetki vermenin gerektiğini öne süren bir yaklaşım da sözkonusudur. Bu alternatifte, düzenleyici kurum görüşmeler başlamadan önce görüşmelerin çerçevesini belirler, görüşmelerin bitmesini bekler, gerekirse görüşmelerde gözlemci bulundurabilir. Ancak, sonuçta ulaşılan anlaşmanın da düzenleyici kurum tarafından denetlenmesi söz konusudur.

Bu yaklaşımdan bir adım daha ileri giderek, düzenleyici kurumun ara-bağlantı sürecinde belirleyici bir rol oynamasını öne süren yaklaşım da günümüzde bir çok ülkede tercih edilmektedir. Bu yaklaşıma göre düzenleyici kurum arabağlantıyla ilgili kuralların bir kısmını önceden belirler ve şirketlerin bu kuralların dışında kalan, daha az öneme haiz konuları görüşmeler yoluyla çözümlenmesi beklenir.

İlk ele aldığımız yaklaşım piyasa güçlerine daha fazla bir rol biçmektedir. Son iki yaklaşım ise, şirketler arasında yapılan görüşmelerle uzun zaman kaybedilmeden, düzenleyici kurumun daha aktif bir rol oynadığı bir kurumsal yapıyı tercih etmektedir. Ancak bu yapıda düzenleyici kurumun konulara hakim personelinin olduğu ve kurumun yeterince deneyimli olduğu varsayılmaktadır. Oysa bu varsayım bir çok ülke için geçerli olmayabilir. Örneğin, kurumsal deneyimleri ve yeterli personelleri bulunmadığı için Afrika ülkeleri düzenleyici kuruma daha az görev düşen ilk yaklaşımı tercih etmişlerdir. Ancak, ilk yaklaşımla ilgili çok önemli sorunlar doğabilmektedir. Başlangıçta piyasa güçlerine daha fazla serbestlik tanıyan Şili'de, yerel sabit hat şebekesine sahip olan operatör ara-bağlantı anlaşmaları yapmak için fazla bir neden görmemiş, ve dolayısıyla ara-bağlantı anlaşmaları çoğu zaman gerçekleştirilememiştir. Böylece, yerel sabit şebeke sahibi operatörün rakipleri karşısında hakim gücünün kırılması mümkün olmamıştır.

Dünya genelinde, özellikle Kuzey ve Güney Amerika ve Avrupa'da, ara-bağlantı görüşmelerinin denetlenmesi ve düzenlenmesi konusunda genellikle düzenleyici kurumun daha fazla rol oynadığı son iki yaklaşımdan birisi kabul görmektedir. Sektörde rekabetin hızla artıyor olması ve ara-bağlantı işleminin çok çetrefilli olabileceği göz önüne alındığında bu seçimin hiç de yanlış olduğu söylenemez. Başlangıçta piyasa güçlerini daha fazla kendi haline bırakmayı tercih

eden Şili, şebeke sahibi konumundaki operatörün pazarı paylaşmak konusundaki isteksizliği nedeniyle ara-bağlantı görüşmelerinin hiçbir sonuca ulaşmaması sonucunda düzenleyici çerçevede ciddi değişikliklere gitmek zorunda kalmıştır. Yapılan değişikliklerle, ara-bağlantı işlemleri için kuralları koymak ve ara-bağlantı ücretlerini belirlemekten düzenleyici kurum sorumlu tutulmuştur. Böylece yerel sabit hat şebekesine sahip olan şirketle rakiplerinin güçlerinin dengelenmesi yoluna gidilmiştir.

Türkiye’de de ara-bağlantı işlemine yaklaşım olarak düzenleyici kuruma daha fazla rol yükleyen bu iki alternatiften birisinin, hatta daha fazla kurula dayanan ikinci alternatifin benimsenmesi doğru olacaktır. Bu açıdan Türkiye, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya gibi Avrupa’daki düzenleyici kurumsal çerçeveyi yakından incelemeli ve kendi şartlarına adapte ederek uygulamaya geçirmelidir.

Ara-bağlantı görüşmelerinin denetlenmesinin en önemli bölümü ise şirketlerin belirli bir zaman dilimi içinde bir anlaşma zemini bulamamalarıyla başgöstermektedir. Bu konuda her ülke farklı yaklaşımlar sergilemektedir. Bunlardan bir tanesi ilginçtir, ve mutlaka üzerinde düşünülmesi gereken bir uygulamadır. Orta Amerika ülkelerinden Guatemala ara-bağlantı işlemlerini belirli bir süre içinde gerçekleştirebilmek amacıyla oyun teorisinden de yararlanarak ilginç bir anlaşmazlık çözümü mekanizması adapte etmiştir. Bu mekanizmaya göre iki operatör 4 ay boyunca görüşmeler yoluyla bir anlaşma zemini bulamazlarsa, düzenleyici kurum ya da atanan hakem her iki tarafın da son gün yapmış oldukları tekliflerden herhangi birini seçmek suretiyle anlaşmazlığa çözüm getirebilir. Diğer Orta Amerika ülkeleri de benzeri türden yaratıcı ve farklı anlaşmazlık çözümü yöntemlerini ara-bağlantı işlemlerinde uygulamaya koymuşlardır.

Ara-bağlantı görüşmelerinin en can alıcı noktası bağlantı ücretlerinin belirlenmesidir. Şebekelerarası bağlantı görüşmeleri sırasında düzenleyici kuruma çok önemli rol biçen ülkelerde bağlantı ücretleri çoğunlukla düzenleyici kurum tarafından belirlenir, ve tarafların buna uyması beklenir. Taraflar arasındaki görüşmelere daha fazla önem addeden ülkelerde ise bağlantı ücretlerinin bu görüşmelerden çıkması ve düzenleyici kurum tarafından onaylanması öngörülmektedir. İTÜ verilerine göre düzenleyici kurumu olan ülkelerin yarısında taraflar arasında üzerinde anlaşmaya varılan bağlantı ücretlerinin yürürlüğe girmeden önce düzenleyici kurum tarafından onaylanması gerekmektedir.

Bağlantı ücretlerinin belirlenmesinde değişik yöntemler benimsenebilir. Örneğin bazı ülkelerde ücretler maliyetlere bağlı ilkeler bazında belirlenirken, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu diğer ülkelerde gelir paylaşım ilkesine göre belirlenebilir. Gelir paylaşım ilkesi en basit fakat aynı zamanda en büyük hata payına sahip yöntemdir. Bu yüzden gelir paylaşımı sistemi daha az ülkede uygulanmakta, ve giderek yerini maliyet bazlı yönteme bırakmaktadır. Maliyetlere göre belirlenen ücret ilkesi en doğru yaklaşım olsa da bunun da hesaplanması oldukça zordur. Bu yüzden son zamanlarda bazı düzenleyici kurumlar bağlantı ücretlerini diğer ülkelerde benzeri durumlarda uygulanan bağlantı ücretlerinin bir fonksiyonu, genellikle de ortalaması olarak belirlemektedir.

Ancak burada hangi yöntemin seçilmesi konusunda başvurulması gereken bir kriter, ölçek ve kapsam ekonomilerinin ve pozitif şebeke dışsallığını tam olarak gerçekleştirebilecek olan bir ücret seviyesinin belirlenmesidir. Ancak optimal ücretlerin belirlenmesi özellikle başlangıçta büyük güçlükler arzemektedir. Onun yerine düzenleyici kurumun ücretlerin alt ve üst sınırlarını belirlemesi gerektiği vurgulanmaktadır. Alt sınırın belirlenmesi için uzun vadeli ortalama ek maliyetlerin kullanılması önerilirken, üst sınır alt sınırın üstüne ortak maliyetleri karşılayabilecek bir ek ücret (mark-up) eklenmesiyle elde edilebilir. Bu ek ücret, sabit kablolu şebekenin rakibe kullandırılan bölümünün fırsat maliyetine karşılık gelecek şekilde de hesaplanabilir. Bu iki alternatifin dışında, operatörün toplam şebeke maliyetlerini bütün olası kullanımlara dağıtmak suretiyle elde edilen "tamamen dağıtılmış maliyetlere" göre de ücretlendirme yapılabilir.

Bugüne kadar bağlantı ücretlerini düzenleme kapsamına almış ülkelerin yaklaşık üçte ikisinde bağlantı ücretleri yukarıda belirtilen maliyet esaslarına göre belirlenmektedir. Geri kalan ülkelerde ise ücretlendirmeler gelir paylaşımı esasına göre yapılırsa da, bu ülkeler arasında zaman içinde maliyet esasına göre ücretlendirme ilkesini benimseme eğilimi artmaktadır.

Bağlantı ücretlerinin kamuya ilan edilip edilmemesi konusu da öncelikle düşünülmeli gereken konulardan birisidir. Rekabetin daha kısıtlı ve piyasa oyuncularının daha az olduğu durumlarda bütün tarafların iki operatör arasında üzerinde uzlaşılan bağlantı ücretini bilmesi diğer operatörlerin benzeri anlaşmaları yaparken en azından şebeke sahibi şirket kadar bilgi sahibi olmasını sağlayacaktır. Bu yüzden bağlantı işlemlerini düzenleyen ülkelerin yüzde 60'ında üzerinde anlaşılan bağlantı ücreti kamuoyuna ilan edilir. Türkiye'nin de sistemin şeffaflığını arttırıcı bu önlemi alması yerinde olacaktır.

Yukarıda belirttiğimiz gibi telekom sektörünün doğal tekel olan tek bir firmadan oluşumu durumunda düzenleyici kurumun işlevleri daha net belirlenmiştir. Böyle bir durumda, fiyatlandırma kuralının belirlenmesi ve ona göre şirket tarafından belirlenen fiyatların denetlenmesi ve yatırımların yıllar itibarıyla planlanması iki ana işlev olarak karşımıza çıkmaktadır. Fiyat düzenlemesinde amaç, bir yandan tüketicinin hizmeti daha ucuz bir maliyette elde etmesini sağlarken diğer taraftan da şirketin yeterli bir getiri elde etmesini mümkün kılmaktır. Böylece, operatörün hem bugün hem de gelecekte daha iyi hizmet sunmak için yatırım yapması için gerekli dürtüler sağlanmış olacaktır. Düzenleyici kurum, bu dürtüleri sağlamak zorundadır, çünkü operatör-şirketle ilgili bilgilerin tümüne ulaşması mümkün değildir.

Bugüne kadar fiyat düzenlemesiyle ilgili olarak üç yaklaşım göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki doğrudan şirketin *getiri oranını* (rate of return) belirlemeyi hedef edinen yaklaşımdır. Bu yaklaşım, yukarıda bahsettiğimiz şirketin bilgi üstünlüğü olmadığı durumlarda en etkin düzenleme yöntemidir. Düzenleyici kurumun şirketle ilgili bütün bilgilere sahip olduğu durumlarda, şirkete vermiş olduğu hizmet karşılığı tatminkar bir getiri oranı verilmesi suretiyle hizmet tüketicilere ulaştırılabilir. Ancak gerçek hayatta düzenleyici kurum şirketle ilgili bilgilerin tamamına sahip değildir, ve şirket tarafından kendisine sunulan özellikle maliyet bilgilerini veri olarak kabul etmek durumundadır. Tabii ki, bu şirketi maliyetlerini sunu olarak şişirmeye teşvik eder. Yine maliyetleri yüksek tutmak için çok yüksek bir yatırım maliyeti tutturmasını teşvik eder. Öte yandan, şirketin maliyetleri düzenlemeye tabi olmayan hizmetlerden düzenlemeye tabi olan hizmetlere kaydırmak amacıyla çapraz sübvansiyon yöntemine başvurmasına yol açar. Şirketin izleyeceği bu yöntemlerin hiçbirisi tüketicinin yararına olmayacaktır. Düzenleyici kurum ve şirket arasındaki bu asimetrik enformasyon durumunun varlığı dolayısıyla getiri oranına dayanan düzenleme yöntemi günümüzde giderek daha az kullanılır hale gelmiştir.

İkinci ve günümüzde daha sık başvurulan bir düzenleme yöntemi ise İngiltere'nin 1980'lerdeki özelleştirmeden sonra başarıyla uyguladığı, birçok ülkede *tavan fiyat* (price cap) uygulaması olarak da bilinen *TÜFE - X* formülüdür. Bu yöntem sadece tüketiciyi korumakla kalmayıp, aynı zamanda operatörü maliyetlerindeki artışı tüketici fiyatlarındaki artışın altında tutmak amacıyla yatırımlara girmeye teşvik etmektedir. Böylece operatörün üretim verimliliği de arttırılmış olmaktadır.

TÜFE - X formülü teşvik edici düzenleme uygulamaları sınıfına girer. Teşvik unsurlu düzenlemeler son on-onbeş yıldır, doğrudan doğruya şirketin getiri

oranını kontrol etmeyi hedefleyen *getiri oranı* düzenlemesine tercih edilmektedir. Teşvik unsurlu düzenlemeler hem tüketiciyi korurken hem de sektörün gelişmesi için şirketleri teşvik etmektedir. Sıfırdan büyük bir X oranı sektördeki teknolojik gelişme ve verimlilik artışlarının görece fiyatlara bir azalma olarak yansıtılması anlamına gelmektedir. Bu yöntem altında firmanın maliyet bilgilerini çarpıtmak gibi bir dürtüsü yoktur. Sonuç itibarıyla, en azından kısa vadede, düzenleyici kurum şirketin maliyetleriyle değil tüketiciye sunduğu fiyatlarla ilgilenmektedir.

Tavan fiyat yönteminin hiç sorunsuz bir düzenleme sistemi olduğunu söylemek zordur. Tavan fiyat sisteminde, üretkenlik artışından dolayı fiyatlar-dan gerçekleşmesi beklenen azalma, yani X oranı, düzenleyici kurum tarafından belirli aralıklarla (3-5 yıl) belirlenir. X oranının sınırlı bir süre için belirlenmesi tavan fiyat yönteminin belirsizliğe neden olmasına neden olmakta, bu da yöntemin yatırımı teşvik edici etkilerini azaltmaktadır. Bu sürenin sonunda belirlenecek X oranının ne olacağı bilinmemektedir. İngiltere örneğinde olduğu gibi, maliyetlerini X oranının daha fazla düşürmeyi ve dolayısıyla karlılığını arttırmayı başarmış şirketlerin karşısında yer alan düzenleyici kurumlar uzun vadede X oranını arttırma eğiliminde olabilirler. İngiltere’de British Telekom için X oranı 1984 yılında yüzde 3 olarak belirlenmişken, bu oran 1989’da planın gözden geçirilmesi sırasında yüzde 4.5’a yükseltildi. Bu kararın arkasında British Telekom’un karlılığındaki artış eğilimi etkin oldu. X oranı 1991 yılında yüzde 6.25’e, ve daha sonra da yüzde 7.5’a kadar yükseltildi. Zaman içinde yukarı doğru bir eğilim gösteren X oranı, şirketlerin maliyetlerini düşürmeye yönelik yatırım yapma dürtülerini azaltacaktır. Bu da tavan fiyat düzenleme yönteminin etkinliğini ortadan kaldıracaktır.

Üçüncü olarak ele alacağımız yöntem, *karşılaştırmalı* (benchmark, yardstick) düzenleme yöntemidir. Bu yöntemde göre, düzenleyici kurum fiyatları belirlerken şirketin karşılaştırma yapılan başka şirketlere göre tatmin edici bir getiri oranı elde etmesini hedefler. Bu yöntem, telekom hizmet imtiyazlarını bölgeler itibarıyla dağıtmış olan ülkelerde uygulanabilir. Böylece, ülkenin bir bölgesindeki telefon görüşme fiyatları belirlenirken diğer bölgelerdeki şirketlerle karşılaştırma yapılabilir.

Bu yöntemde şirketlerin maliyetleriyle ilgili bilgileri saklamak ya da çarpıtmak için fazla bir nedeni yoktur. Sonuçta düzenleyici kurumun alacağı karar, şirketin maliyetlerine değil karşılaştırma yapılan şirketin maliyetlerine bağlı olarak değişecektir. Böylece, bu sistemde şirketlerin maliyetlerini yüksek tutmak için de bir nedeni olamaz. Tam tersine, maliyetlerini karşılaştırma yapılan şirketin maliyetlerinin altında çekmek için çabalayacaktır. Böylece, gerçekleşen

getiri oranı daha düzenleyici kurumun öngördüğünden daha fazla olabilir. Bu sistemde değişik bölgeler arasındaki şirketler arasında maliyetleri aşağı çekmek için bir yarış olabilir. Bu sistemin bir diğer özelliği de, tavan fiyat düzenlemesinin aksine düzenleyici kurumun kendi seçimine göre bir fiyat belirlemesinin engellenmesidir. Böylece, tavan fiyat yönteminin etkinliğini azaltan düzenleyici kurum davranışına bağlı belirsizlik bu yöntemde karşılaşılmaz.

Karşılaştırmalı (benchmark) düzenleme yönteminin en zayıf noktası karşılaştırma yapılacak şirketin belirlenmesidir. Genellikle telekom imtiyazları bölgesel olarak dağıtılmadığı için sektörde aynı hizmeti veren birden fazla şirket bulmak çok zordur. Öte yandan, imtiyazların bölgesel olarak dağıtıldığı durumlarda bile bölgeler arası farklılıkların büyük olması durumunda bu yöntemin kullanılması çok zor olacaktır, çünkü şirketlerin maliyetleri birbirinden çok farklı olacaktır. Böyle bir durumun en iyi örneği, İstanbul ve çevresine hizmet verecek bir operatör ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu'ya hizmet verecek bir operatörün maliyet ve talep yapılarının karşılaştırılması ile ortaya çıkacaktır.

Türk Telekom'un sehirçi, şehirlerarası ve milletlerarası telefon hizmetlerinde tekel konumunu sürdüreceği bir kaç yıl boyunca, fiyat düzenlemeleri için *TÜFE - X* tipi bir uygulama en doğru seçim olacaktır. Böylece, önümüzdeki yıllarda Türkiye düşük ve görece az değişen bir enflasyon oranına sahip bir ülke olsaydı, düzenleyici çerçevedeki belirsizliği azaltmak amacıyla *X*-faktörünün önceden belirlenip Türk Telekom'un tekel imtiyazları bitinceye kadar sabitlenebilirdi. Ancak günümüz şartlarında böyle bir durumun uygulanması fiyatların dolar üzerinden belirlenmesi ile mümkün olabilir. Tabii ki, bu noktada Türk Telekom'un 1997'de almış olduğu telefon tarifelerini dolar bazında sabitlemek kararının yargı erki tarafından yasalara uygun bulunmadığı da unutulmamalıdır.

TÜFE - X yöntemini küçük bir değişiklikle önümüzdeki yıllarda enflasyonun kontrol altına alınması beklenen Türkiye'de uygulamak mümkündür. Diğer ülkelerden farklı olarak, üç-dört yıllık bir süre için bir defaya mahsus olarak belirlenecek olan *X* oranı TÜFE enflasyon oranına bağlı olarak belirlenmelidir. Öyle ki, enflasyon oranı düştükçe *X* oranı da ona bağlı olarak düşmelidir. Örneğin, enflasyonun yüzde 65 olduğu bir ortamda, Türk Telekom'un sağlayacağı verimlilik artışıyla birlikte tarifelerini, diyelim ki, bu oranın 7-8 puan altında gerçekleştirilmesi mümkündür. Ancak, enflasyonun yüzde 10 olduğu bir durumda benzeri bir performansı beklemek doğru olmaz. Bu yüzden enflasyonun düşmesine paralel olarak *X* oranı da düşürülmelidir.

Türk Telekom'un özelleştirilmesinin ardından tarifelerin yeniden dengelenmesi (re-balancing) ve geleneksel olarak süregelen şehiriçi, şehirlerarası ve uluslararası görüşmeler arasındaki çapraz-sübvansiyon sisteminin kaldırılması gerekmektedir. Böylece hem Türk Telekom daha önce karşı tarafa kaptırılmış olduğu uluslararası görüşme trafiğini arttıracak, hem artan yerel görüşme fiyatları sayesinde sektörün bu kesimi daha cazip hale gelecek, hem de düşen uzun mesafeli görüşme fiyatları karşısında gereğinden fazla şirket uzun mesafeli telefon piyasasına girmeye yeltenmemiş olacaktır. Böylece sektörün çok önemli olan bu iki bölümünde etkin rekabet şartları yaratılırken, operatörlerin de kar etmeleri sağlanmış olacaktır.

Çapraz sübvansiyonun giderek azaltılması, maliyet/fiyat ilişkisini arttırırken, bazı yazarların üzerinde durmuş olduğu kaygılar çok ciddi bir problem olarak görülemez. İlk olarak çapraz sübvansiyonun azaltılması telekom sektörünün evrensel erişim olarak tanımlanan hedefi gerçekleştirmesini engelleyecek bir düzenleme değildir. Düzenleyici çerçeve ve lisans sözleşmelerine eklenecek maddelerle küçük kasabalar ve kırsal bölgelere ulaştırılacak hizmeti sübvansiyonla desteklemek amacıyla sektör çapında fonlar oluşturulabilir. Bu tür uygulamalar sadece sanayileşmiş ülkelerde değil, Şili ve Arjantin gibi telekom reformunda ciddi mesafeler katetmiş ülkelerde de yürürlüğe konmuştur, ve başarıyla yürütülmektedir. Telekom hizmetlerinin kırsal bölgelere yayılmasının finansmanında kullanılan fonlarda biriken para bu alanda şirketlerin yapmış olduğu yatırım maliyetlerini karşılamakta ve fazlalık vermektedir.

Çapraz sübvansiyonların giderek azaltılmasına yönelik olarak yerel telefon görüşme ücretlerinin arttırılması enformasyon-zenginleri ile enformasyon-yoksulları ayırımı derinleştirmeyecektir. Günümüzde şebekenin internet amaçlı kullanımı yerel telefon görüşmelerine göre daha ucuzdur. Bu uygulama, internet hizmetlerini daha da yaygınlaştırmak isteyen bütün ülkelerde gözlenmektedir. Ancak hem kullanım süresinin uzunluğu hem de aranılan hatların sadece internet hizmetine ayrılmış olmaları, şebekenin internet amaçlı kullanım maliyetlerinin de düşük olmasına yol açmaktadır. Bu yüzden çapraz sübvansiyon sisteminin kaldırılması internet kullanıcılarını olumsuz etkilemeyecek, dolayısıyla enformasyon zenginleri ve enformasyon yoksulları ayırımı derinleştirmeyecektir.

Son olarak düzenleyici çerçevenin mutlaka yasalarla hiçbir yanlış anlamaya ve boşluğa yol açmayacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Sektörün düzenleyici kurumun denetiminde etkin bir yapıya kavuşturulabilmesi için devlet bu süreçte özel sektöre karşı bazı taahhütler içine girmek zorundadır. Düzenleyici kurumun yetkilerini ve sorumluluklarını açıkça belirleyen ve

gerektiğinde düzenleyici kurum ile sektördeki şirketler arasındaki anlaşmazlıklarda hakemlik rolü görece kurumların da çıkarılacak yasayla belirlenmesi gerekmektedir. Gelecek için çok önemli olmasına karşın, sadece düzenleyici kurumun yapısının ve görevlilerinin nasıl seçileceğinin belirlenmiş olması yeterli değildir. Yasal çerçeve içinde düzenleyici kurum ile operatörler arasında ciddi sorunların çözümüne yönelik önlemler alınmalıdır. Örneğin, tahkim ve arabulucuk prosedürleri çok net olarak açıklanmalıdır.

Sonuç Yerine: Telekom Reformuna Yönelik Bazı Öneriler

Özelleştirme süreci başlamadan önce, hükümet ilk olarak kamuoyunu Türk Telekom'un özelleştirilmesiyle neyin gerçekleştirilmek istendiği konusunda aydınlatmalıdır. Bunu net olarak halka açıklamalı ve o aşamadan sonra özelleştirme ve sonrasında alacağı bütün kararların bu hedeflerle uyumlu olmasına dikkat etmelidir. Ancak, hükümetin bugüne kadar bu konuda kamuoyunu bilgilendirmek için ciddi bir çaba içinde olmadığını söyleyebiliriz.

Son olarak, konuşmamda ele aldığım konuların ışığında Türk Telekomünikasyon sektöründe reformun başarıya ulaşması için çok önem arzeden iki konu üzerinde durmak istiyorum. İlk olarak, sektörü düzenleyen yasaların, son yıllarda dünya Telekomünikasyon sektöründe yaşanan gelişmeleri ve özellikle de iletişim, bilgi teknolojisi ve medya arasında hızlanarak devam eden yakınsamayı da göz önünde bulundurarak bir an önce değiştirilmesi gerekmektedir. Ancak, bu yasaların hepsinin birden hızla çıkarılması hem kadroların deneyimsizliği hem de siyasi lobi faaliyetlerinin yoğunluğu nedeniyle mümkün olmayabilir. Siyasi manevralara yol açabilecek böylesine ciddi bir açılımı gerçekleştirmek Türk siyasi ve kurumsal sistemi içinde çok zor olabilir. Bu yüzden, Türkiye Telekom sektörünü düzenleyen yasalar ve kurumsal yapının belirlenmesi için mutlaka AB sistemini ve hatta kıta Avrupası ülkelerinin sistemini kendisine örnek almalıdır.

İkinci husus ise Telekom sektöründe rekabete geçişin biran önce gerçekleştirilmesinin gerekliliğidir. Bir kaç hafta önce kabul edilen yasa tasarısıyla Türk Telekom'un tekel konumunun 1 Ocak 2004 yılında sona ermesini öngörmektedir. Bu takvim diğer ülkelerin telekom ve benzeri sektörlerdeki özelleştirme deneyimlerini gözönünde bulundurmamaktadır. Bu takvimin tek amacı Türk Telekom'un özelleştirme ihalesini cazip kılmak ve bu şekilde değerini arttırmaktır. Böyle bir karar almakla Özelleştirme İdaresi ve Ulaştırma Bakanlığı, dünya çapında telekomünikasyon sektöründe son yıllarda gerçekleşen değişimleri göz ardı etmektedir. Bugün, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında rekabet

ortamına geçmek için 2004 yada sonrasını bekleyeceğini ilan eden tek ülke Türkiye'dir.

Hem telekomünikasyon hem de ülke genelinde gelişmişlik düzeyi açısından Türkiye'yle benzerlikler arzeden birçok ülke, sektörün bütün alt birimlerinde rekabete en geç 2002 yılında ve hatta daha da önce geçeceğini ilan etmiştir. Türkiye'nin şu anda tekel konumundaki Türk Telekom'a gelecekteki potansiyel rakipleri karşısında çok büyük avantajlar vermemesi gerekmektedir. Yoksa bu avantajları fırsat bilerek Türk Telekom, rakiplerinin rekabet gücünü kolaylıkla ortadan kaldırıp tekrardan sektörün tam hakimi durumuna gelebilir. Sektörün GSM kanadından örnek vermek gerekirse, Turkcell ve Telsim'e tanınan fazladan süre sonucunda bu firmaların alt yapılarının kaldırabileceğinden çok daha fazla aboneye ulaşması önümüzdeki aylarda yapılacak GSM ihalesine girmeyi düşünen yatırımcıları zorlamaktadır. Sonuç itibarıyla sektörde yıllardan beri faaliyet gösteren bu iki firma, lisans için kendilerinden iki kat ya da daha fazla bir miktar ödeyen rakipleri karşısında büyük avantaj kazanmışlardır.

Bugün OECD ülkelerinde tam rekabete geçiş hızla gerçekleşmektedir. OECD çapında toplam telekom gelirininde sadece yüzde 4'ünü yaratan 6 ülke hariç bütün üye ülkeler telekom sektörlerini rekabete açmışlardır. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu altı ülke gelecekte rekabete geçişi gerçekleştireceklerini taahhüt etmişlerdir.¹ Ancak, bu ülkeler arasında en geç rekabete geçmeyi planlayan ülke Türkiye'dir. Telekom sektörünün bir çok alanının rekabete açık olmadığı gerçeği, son yıllardaki teknolojik gelişmelerle hızla değişmiş ve bugün telekom sektörünün rekabete kapalı olabilecek alanı bulunmadığı ortaya çıkmıştır. Hal böyleyken Türkiye'de rekabete geçiş başlangıç yılı olarak 2004 yılının öngörülmesinin nedenlerini anlamak çok zordur. Böyle bir kararın ardında özelleştirmeden elde edilecek gelirlerin maksimizasyonu mu düşünülmektedir? Eğer durum buysa, devlet gelecekte yapacağı ikinci operatör lisans satışıyla elde edeceği geliri azaltmamakta mıdır? Bu 4-6 yıl zarfında Türk Telekom'un tekelci ve ilk-giren konumunun verdiği avantajı kendi lehine kullanıp, gelecekte lisans alabilecek operatörlere karşı önemli bir üstünlük elde etmesi söz konusu olabilir. Bu da o zaman yapılacak lisans satışından elde edilecek gelirlerin maksimizasyonunu güçleştirecektir.

¹Diğer ülkeler ve taahhüt edilen rekabete geçiş yılları: Çek Cumhuriyeti (2000), Macaristan (2002), Polonya (2003), Portekiz (2000), Yunanistan (2001). OECD (1999).

SORU VE CEVAP BÖLÜMÜ

Oturum Başkanı (Şahin ARDIYOK – Rekabet Kurumu Uzman Yardımcısı) - Soru sormak isteyen katılımcılar eğer mikrofonun gelmesini beklerlerse kayıt açısından daha iyi olur.

Soru sormak isteyen, buyurun.

Cenk GÜLERGÜN - Rekabet Uzman Yardımcısı. Telekomünikasyon sektöründe uzmanlaşmamış veya telekomünikasyon hizmetleri hakkında fazla bilgi sahibi olmayan biri olarak şunu sormak istiyorum: Sunumunuz sırasında telekomünikasyon hizmetlerinin aşamalar halinde özelleştirildiğinden söz ettiniz, bu çerçevede telekomünikasyon hizmetlerinin belirli aşamalarındaki hizmeti devir alan bir teşebbüse, diğer seviyedeki bir hizmetin devir edilmemesi şeklinde bir eğiliminden söz edilebilir mi?

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Aslında çok isabetli bir soru oldu. Şöyle ki, burada belirtmem gereken bir nokta daha var; Türk Telekomun özelleştirilmesi sırasında bir bütün olarak satılması gerektiği, bazı katma değerli hizmetlerin ayrıştırılabileceği söylendi. Özellikle alt yapı olarak kablolu tv satılabilir, onu vurgulamak istedim.

Bunun ötesinde şu andaki yasayla ilgili bir noktayı belirteyim. Meselâ Türk Telekomun özelleştirilmesini kolaylaştırıcı bir unsur olarak, yani alıcıyı daha da teşvik etmek amacıyla Türk Telekomun paketinin içine bir de görev sözleşmesi çerçevesinde mobil GSM lisansı eklendi.

Buradaki soru şu: Eğer bu beşinci operatöre sahip olursa, Türk Telekom diğer dört şirketle ara bağlantı anlaşmalarını yapmak konusunda isteksiz davranacaktır. Kendisine ait GSM şirketinin piyasa payını artırmak için Türk Telekom rekabet dışı bütün önlemleri alabilecektir.

Ancak, kanunda Türk Telekom'un ileride bu tür bir politika izlemesini engelleyecek bir hüküm görünmemektedir. Ancak bundan daha da vahimi, hükümet beşinci GSM şebekesinin Türk Telekom'a verilmesinin böyle bir sorun

yaratabileceğini göz ardı etmektedir. Burada hükümetin amacı özelleştirmeden daha fazla gelir elde etmektir. Ancak kısa erimli bu amacın ön plana geçmesi, orta ve uzun erimde rekabetin engellenmesine ve dolayısıyla tüketicinin refah kaybına uğramasına yola açacaktır.

Bu konuya parmak bastığınız için çok teşekkür ederim ve bence ileride Türkiye'deki katma değerli hizmetlerde sorun yaratacak konulardan birisi Türk Telekom'un rekabeti azaltıcı uygulamaları olacaktır. Bu tür uygulamalar da büyük bir olasılıkla sizin önünüze gelecek ve siz bunu değerlendireceksiniz.

- Teşekkür ediyorum sunuşunuz için. Hemen Cenk'in akabinde söz almak istedim, bu konunun biraz daha açılmasını istediğim için.

Cenk, aslında bizim tüm rekabetçilerin, sizinde iştirak ettiğiniz üzere endişelerine tercüman olmuş oldu. Bir GSM hattının, yeni bir hattın telekom ile birlikte devrinde, özelleştirilmesinde sorun yaşanacağını düşünüyoruz, bunda endişe taşıyoruz. En kısa şekilde siz de ifade ettiniz onu, rekabetçi tabiriyle söylersek; elinde bulunduracağı temel hizmetler yönüyle telekom ana operatör olarak onu istismar edebilir, kendi GSM hattı üzerinde, bu o kadar basit ve bu endişemizin böyle bir haklı temeli var. Bizim tabii böyle bir özelleştirmeye, sizinde sunuşunuzda yer aldığı üzere yaklaşımımız; bu özelleştirme sonucunda devletin kasasına girecek paradan ziyade, ne kadar rekabet artar, ne kadar bu piyasayı rekabetçi yapar. Bizim ana yaklaşımımız budur ki, zaten bu yaklaşımdan dolayı böyle bir endişe arkadaşımız tarafından dile getirildi.

Karşı taraf demek doğru değil de, daha çok bu özelleştirme sonucunda hazineye girecek parayla ilgilenen kamu ya da özel, daha çokta kamu görevlileri ise çeşitli platformlarda sizin de tanık olduğunuz toplantılarda, siz çok güzel dediniz; tatlandırıcı, satışta daha cazip hale getirmek onlarda böyle savunuyorlar.

Kendilerine dayanak olarak da, çeşitli platformlarda karşılaştığımızda, nitekim bakın Avrupa'da da bu böyle, ana operatörlerin üzerinde GSM hatları var diyorlar. Biz bir yanlıştım, ben hâlâ onun bir yanlışı olduğunu düşünüyorum sizin gibi, bir yanlışı bir yerde bulunması onu doğru hale getirmez. Ama sizinde o düşüncelerinizi öğrenmek istiyorum; çünkü bende Cenk gibi o çok bilenlerden değilim, özellikle diğer ülkelerde bu açıdan nedir durum, onu öğrenmek istiyorum, teşekkür ediyorum.

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Sorunuza Avrupa'da kablolu televizyon alanındaki rekabet deneyiminden örnek vermek isterim. Hatırlarsanız biraz önce

telekom sektöründe rekabetin artırılması için kablolu televizyon alt yapısının ayrıca özelleştirilmesi gerektiğini vurgulamıştım.

Avrupa Komisyonunun hazırlamış olduğu raporda son 2 yılda, kablo alt yapısında rekabetin artmadığı, yani rakip şirketlerin girmediği; çünkü bu kablo alt yapılarının ana şebekeye sahip olan operatör tarafından sahip olunduğunu görüyoruz. Öyle olunca tabii orada bir rekabet ortamı oluşturmak mümkün değil. Aynı anlayışla bakarsak mobil sistemde de aynı şey olacak. Eğer ana şebekeye sahip olan operatör kendi şirketi aktif olarak rekabet içindeyse, doğal olarak kendi şirketiyle çok daha farklı, bizim göremediğimiz platformlarda başka anlaşmalar imzalayı tercih edecektir. Konuşmamada üzerinde durduğum ara bağlantı anlaşmaları sonucunda bütün tarifelerin net olarak ilan edilmesi, herkese de aynı tarifenin uygulanması önerisi şeffaflık ve rekabetin artırılması amacına hizmet ediyor.

- Özellikle dünyadaki telekom özelleştirmelerinde, az gelişmiş ülkelerle, gelişmekte olan ülkelerin yaptığı özelleştirmelerde özelleştirme sonucunda arz veya blok satışı yöntemlerinde çeşitli sermaye gruplarının eline geçmesi ve devlet tekelinden özel tekel haline gelmemesi için bu yöntem tercih edilmesine rağmen, kısa bir süre içinde bu telekom şirketlerinin tamamen uluslararası bazı şirketlerin elinde toplandığı, dolayısıyla devletten özel tekele dönüştüğü gibi bir uygulamanın, özellikle Güney Amerika Cumhuriyetlerinde gözlemlendiği ileri sürülüyor. Bunu önlemek için bizim Türk Telekom'un özelleştirilmesinde, her ne kadar 2004'e kadar tekel hakkı yeni kanunla belirtilmiş olmasına rağmen, ne gibi pratik eylemler veya uygulamalar yapmak lâzım, bir.

Bir de bu ülkelerde gözlemlenen şey, tarifelerde dolar bazında fiyatların birkaç kat arttığı, özellikle uluslararası fiyatların azaltılmasına rağmen, şehiriçi görüşme tarifelerinin acayip şekilde olduğu, mesela Arjantin'de yedi kat fazla olduğu söyleniyor. Türk Telekom'un özelleştirilmesi sonrasında bu tür uygulamaların önüne geçilmesi için Türkiye'de ne gibi tedbirler alınması lâzım?

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Orada ben bir noktayı vurgulamak istiyorum. Türkiye belki de geç özelleştirme yapmakla özelleştirme sonrası karşılaşılan yüksek tarife sorunundan bir ölçüde kurtuldu. Neden? Çünkü; Arjantin, Brezilya, Şili, gibi ülkeler 1980'li yıllarda ve 1990'ların başında özelleştirmeyi gerçekleştirdi. O dönemde de bizde olduğu gibi hiçbir şekilde düzenleyici kurumu oluşturmadan Arjantin tamamen gidip kimi bulduysa sattı, hiçbir yasal çerçeve oluşmadan ve ilk yıl sonunda fiyatlar çok ciddi boyutlarda arttı ve bunun üzerine toplumsal tepki oluştu.

Meselâ hâlâ Güney Amerika ülkelerinde, İspanyol Telefonica'ya karşı sürekli bir tepki vardır. Çünkü zamanında satın aldığı şirketler bu ülkelerde fiyatları çok yüksek tuttu, ama zamanla düzenleyici kurumları aktif olarak hayata geçirme ihtiyacı duydular. Meselâ Şili örneğini verdim. Orada düzenleyici kurum piyasalara hiçbir şekilde karışmadı, tamamen pasif kaldı. Onun içinde yetkin değildi, kanun çerçevesi izin vermemekteydi. Ama ne zaman müdahale etti, ara bağlantı anlaşmaları yapıldı ve sonuçta rekabet ortamı da ancak o zaman oluştu.

Günümüzde, geçmişe baktığımızda bugün rekabeti oluşturmak daha da hızlı gerçekleşebilir. O ülkeler daha önce özelleştirmeye gitmekle, kendi ülkelerinin kurumsal ve yasal anlamda az gelişmişliklerinin bedelini ödediler. Ama şu anda teknolojik alt yapı elverdiği için, rekabet çok daha hızlı oluşturabilir. Bu da herhangi bir şirketin dominantlığını engeller.

İbrahim GÜL - Avukat. Benim sormak istediğim, bu “roaming” kavramıyla, ana bağlantı arasında bir fark var mı? Eğer fark varsa, bu ikisi arasındaki fark nasıl bir şeydir, bunu örneklerle açıklayabilir misiniz?

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - “Roaming” ana bağlantıdan farklı bir konu. Bulduğunuz yerde doğrudan şebekenize ulaşamıyorsanız, bunu o yörede istasyonları bulunan başka bir GSM şebekesi üzerinden gerçekleştirebiliyorsunuz. Ancak bunun gerçekleşebilmesi için her iki şebeke arasında bir “roaming” anlaşmasının bulunması gerekmektedir. Örneğin sizin şebekenizin sahibi firma İsviçre'deki bir firmayla anlaşmak suretiyle sizin İsviçredeyken telefonunuzu kullanabilmenizi sağlayabiliyor. Ara bağlantı ise, sizin bir başka GSM şebekesindeki ya da sabit şebekede bulunan bir telefonu arayabilmeniz amacıyla yapılmaktadır.

Gökşin KEKEVİ - Rekabet Uzman Yardımcısı. Benim sormak istediğim soru, yeni yayınlanmak üzere olan bir makale ve bu makaleden dolayı bizim arkadaşlarla bir tartışma konumuz olmuştü.

Makalede özet olarak şöyle deniyor: “Bu tür doğal tekel niteliği olan sektörlerde bir düzenleyici kurum oluşturulsun. Bu düzenleyici kurum yapıyı belirlesin, yapıyı belirlerken dikey olarak entegrasyon olmuş sektörlerde ayırım yapılsın, rekabete açılabilen sektörler rekabete açılsın, açılmayan sektörde de doğal tekel bulunsun ve bu özelleştirilsin. Rekabete açılabilen sektörlerde serbestleştirme yapılsın, rekabete açıldıktan sonra artık düzenleyici kurumun etkisi sadece doğal tekel niteliği devam eden alanda sınırlı olsun.”

Benim sormak istediğim soru, biraz daha isterseniz genişleteyim. Buna da gerekçe olarak rekabete açıldıktan sonra zaten orada teşebbüslerin rekabeti ile etkinlik sağlanacak, orada artık düzenleyecek bir şey yok, düzenlenecek bir şey kaldıysa buna da rekabet otoriteleri müdahale edebilir.

Örneğin orada bir anlaşma yapılırsa piyasa tökezlemesi olursa, o zaman rekabet otoriteleri müdahale eder. Ama bir sektörel düzenleyici kurumun da müdahale etmesine gerek yok. Sektörel düzenleyici kurum sadece doğal tekel niteliği devam eden yerde müdahale yapmalıdır, deniyor.

Siz konuşmanızda telekomünikasyonda doğal tekelin hemen hemen ortadan kalktığını söylediniz. Belki sabit kablolar devam ediyor, ama yazılım o kadar gelişti ki artık buranın doğal tekel niteliği ortadan kalktı. Eğer böyleyse biz neden düzenleyici kurum oluşturuyoruz. Madem öyle Rekabet Kurumu ortada bir anlaşma varsa veyahut hakim durum kötüye kullanılırsa müdahale edilebilir. Çok teşekkür ederim, sözü de uzattığım için özür dilerim.

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Sanırım burada tekrar ara bağlantı konusuna dönmem gerekiyor. Konuşmamda da özellikle vurgulamaya çalıştığım gibi düzenleyici kurumun görevi sadece tarifelerin belirlenmesi değil. Bunun ötesinde ara bağlantı anlaşmalarının yapılabilmesi, tekrarlanması ve bu yolla rekabeti önleyici, özellikle ana şebeke sahibi operatör tarafından rekabeti önleyici aktivitelerin engellenmesi.

Şimdi her ne kadar doğal tekel ortadan kalktı desek de, ana şebeke sahibi operatörün diğer operatörlere karşı önemli bir avantajı söz konusu, çünkü suyun başını hâlâ o tutmakta, suyu kestiği anda hiçbir şekilde suyun kaynağına ulaşım söz konusu değil. Yani onunla anlaşmak zorundasınız ve daha önce de söylediğim gibi Şili'de düzenleyici kurum devreye girmediği sürece ana şebeke sahibi operatör anlaşmaya yanaşmamıştı. Ne zaman devreye girdi, o zaman rakip şirketler piyasaya girip anlaşmalar yapıldı ve rakip şirketler bu hizmetleri sunabildi.

Ana şebeke operatörünün böyle bir avantajı söz konusu olunca da düzenleyici kurumun ana görevlerinden birisi bu avantajın şirket çıkarı için kullanılmasını engellemek olacaktır. Bu açıdan bakıldığı zaman sektörün yapısına doğrudan bağlı böyle bir konuda görevlendirilecek kurumun çok ciddi bir şekilde uzmanlaşması gerekiyor. Ancak Rekabet Kurumunun böyle bir uzmanlaşmaya

gitmesinin diğer piyasalar üzerindeki denetleyici ve düzenleyici görevini yeterince yerine getirmesini engelleceğini düşünüyorum.

Gökşin KEKEVİ - Peki daha spesifik hale getirirsek, örneğin GSM lisansları veriliyor. Birkaç tane firma bu alanda faaliyet gösteriyor, burada da mı düzenleyici kurum yetkili olacak, yoksa orada tüm rekabetle ilgili kollarda yetki Rekabet Kurumunda mı olacak?

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Eğer lisans verilmesi söz konusuysa, lisansı nasıl veriyorsunuz? Standartlara uyması, bir telekom operatörünün sahip olması gereken maddi koşulları sağlaması ve teknik koşulları sağlaması ve bunların yeterli olarak var olup olmadığına karar verecek kurum bence düzenleyici kurum.

Rekabet Kurumunun ona karar vermeye çalışması, Rekabet Kurumunun kendi işlevlerini yeterince yerine getirememesine yol açar, bu da tercih edilebilecek bir durum olamaz.

Oturum Başkanı - Müsaade ederseniz ben de bir soru sorayım hocam; yurtdışı uygulamalarına baktığımızda telekomünikasyon hizmetlerinin belli kategorilere ayrıldığını görüyoruz. Örneğin, Alman Telekomünikasyon kanununda; telekomünikasyon hizmetleri klas A, klas B, klas C, şeklinde tasnif ediliyor ve bu sınıflara uygulanacak regülasyonlar, sınıflar geriledikçe azaltılıyor.

Yine Amerika'da, FCC'nin belirlediği standartlar dünya standartları olma yolunda. Türkiye'ye baktığımızda ise, telekomünikasyon hizmetlerinin başta katma değerli telekomünikasyon hizmetleri ve temel telekomünikasyon hizmetleri şeklinde ayrıldığını görüyoruz. Yeni çıkan kanunda ise; imtiyaz sözleşmesiyle verilecekler, görev sözleşmesi yoluyla verilecekler, ruhsat yoluyla verilecekler şeklinde.

Sizce Türkiye'deki bu uygulama regülasyonun derece derece uygulanması için yeterli mi?

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Bana göre kriterler farklı; Türkiye'deki uygulamayla, Almanya ve Amerika arasındaki fark şöyle: Almanya'da sektörün rekabete açık olan alt alanlarında düzenleyici kurumun etkinliği daha aza indirgeniyor. Ama Türkiye'deki anlayış, o türdeki bir anlayış değil. Daha stratejik bir konumda olan, telekom ana hat sözleşmesi biraz bir görev sözleşmesi olarak düşünülmüştür. Yani, Türkiye'deki yaklaşımın temelinde stratejik öneme göre göre yapılan bir ayrıştırma yaklaşımı var. Ondan dolayı da tabii kriterler farklı.

İsmet SEÇKİN - İnsan Kaynakları Daire Başkanı. Ben bilhassa tüketici açısından yeni kanunun şu anda halk nezdinde de oluşmuş olan sıkıntıları gideremeyeceği hususuna dikkat çekmenizi istiyorum. Çünkü bir nebze siz o konudan bahsettiniz. Tüketicinin bu konuda gittikçe yoğunlaşan, dikkat ederseniz bir karşı çıkması ve protestosu var; bu şirketlerin şu anda yapmış oldukları sözleşmelerle aldıkları yetkileri aşarak halkımızdan maalesef, sabit ücret adı altında ve hiçbir zamanda halka doğru dürüst açıklanmayan, devlet mi bunu alacak, yoksa özel sektör mü bu hakkı elde mi etti anlaşmalarda, bu muallak olarak kalmak suretiyle maalesef büyük bir soygun gibi bir hadise ortada dolaşiyor.

Fakat buna ne şirketler, ne de devlet doğru dürüst cevap veremiyor. Böyle bir sistemde özelleştirseniz ne olur bu sistemi, devlete kalsa ne olur? Bu açıdan ciddi manada Türkiye’de bu işi özelleştirmesinin önündeki engel bence hükümetin akaryakıtta uyguladığı dolaylı vergi meselesini adeta telekom işinde de, cep telefonunda adeta bir kaynak haline getirme niyeti gibime geliyor.

Bu husus çözülmeyen, benim kanaatim, Türkiye’de özelleştirmenin ilerlemesinin önündeki en büyük engel olarak görüyorum. Çünkü bu tüketicinin gittikçe artan tepkisine tabii olmak suretiyle belki de çok gelişen bir sektörün gelişmemesine sebep olacak ve önünü tıkayacak gibi görüyorum.

Bu hususta hangi tedbirler alınabilir, yeni kanun bunu çözebilecek unsurlar içerisinde toplayabiliyor mu veyahut bu muallaklığı ortadan kaldıran net cevaplar verebilecek neticeleri getirebilecek midir? Bu hususların aydınlatılmasının faydalı olacağını düşünüyorum. O konunun açıklanması hususunda sizden ricada bulunuyorum.

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Bence çok önemli bir konuya parmak bastınız. Bende aynı düşündeyim, şöyle ki: Burada şirketleri suçlamanın bir anlamı yok, şirketlerin amaçları bellidir. O açıdan devletin biraz öncede söylediğim gibi, özelleştirmeyi tamamen bir boşluk içinde düşünüp, özelleştirmeden sonra herşeyin iyi olacağını varsaymasıdır.

Bu belki 1980’li yılların başında düşünüldü. Ama deneyimler onu gösterdi ki, siz yasal çerçeve ve düzenleyici çerçeveyi oluşturmadan özelleştirdiğiniz zaman, burada özelleştirme kısa erimde toplumsal refahı azaltabilir.

Bu açıdan baktığımızda o şirketlerin faturaları hazırlamasındaki sistem bir düzenleyici kurum tarafından şirketlere dikte edilebilir. Ama şu anda Türkiye’de bir düzenleyici kurum yok, bakanlık bakıyor bu işe ve onun da görevini tam anlamıyla yaptığını söyleyemeyiz.

Kanuna gelince, kanunda benim bilgim dahilinde, burada tabii sizde İsmail Bey daha detaylı kanunu incelediniz bilirsiniz, rekabete açmak dışında tüketiciyi koruyan bir kısım yok. Ama bence tüketiciyi korumak için bu kanunun belirlenmesi gereken nokta da yok; önemli olan düzenleyici kurumun çalışacağı çerçevenin çok net belirlenmesi ve düzenleyici kurumun siyasi etkilerden uzak tutulmasıdır.

Arif Ogün SARI - Rekabet Uzman Yardımcısı. Benim konum aslında biraz spesifik bir konu, ama mobil telekomünikasyon hizmetleri konusunda sormak istiyorum. Avrupa’da araştırabildiğimiz kadarıyla her Avrupa ülkesinde ve Türkiye’de mobil operatörleri, hem sabit ücret olarak, hem de dakika başı ücret olarak abonelerinden belli tutarlar tahsil ediyorlar.

Ulaşabildiğimiz bilgiler kadarıyla söylüyorum bunu, bildiğimiz kadarıyla en düşük sabit ücretler ve dakika başına konuşma ücretleri Türkiye’de, ama buna rağmen Avrupa’daki oranlarla karşılaştırdığımızda Avrupa’daki şirketler de kâr ediyor, bizim operatörlerimiz de kâr ediyor.

Dolayısıyla benim düşünceme göre, burada maliyetleri farklılaştıran bir unsur olması gerekiyor. Bu unsurlar sizce nelerdir? Sonuçta her mobil sistem belli kurallara göre çalışır; baz istasyonu, santraller, aşağı yukarı her ülkede bunların maliyetleri aynıdır. Zaten bizimkiler de dışarıdan geliyor, bu durumda sizce bu ülkeler arasında maliyetleri farklılaştıran unsurlar nelerdir? Ben o konudaki bilgilerinizi rica edecektim.

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Bu aslında sadece mobil telefonda değil, sabit telefonda da geçerli. Türkiye’deki ücretler, telefon tarifeleri Avrupa’ya göre çok daha düşük. Sadece maliyetler açısından bakmamak gerekiyor bence, ama sizin sorunuza yanıt olması açısından maliyetleri elbette ki burada belirleyen, göz önünde bulundurabileceğimiz çalışma maliyetleri olarak baktığımızda, işçi maliyetleri veya teknik personel maliyetleri elbette ki Avrupa’ya göre çok daha ucuz.

Bir de bana göre, sanki düzenleyici çerçevenin çok net belirlenmesi dolayısıyla, burada diyebilirsiniz doğaya karşı yapıldı, doğayı kirletmiyor ama

telekom örnek vereyim, bazı şeylerde Türkiye daha rahat, çerçevede maliyeti artırıcı zorlamalar yok. Bundan dolayı Almanya veya Avrupa ülkesindeki maliyetlerin daha düşük olması beklenir, ama yatırım maliyetlerinin daha düşük olduğunu söylemek o kadar kolay değil.

Burada şunu belirteyim: Almanya’da şirketler kapasitelerinin üzerinde abone alamazlar, alırlarsa düzenleyici kurum harekete geçer. Türkiye’de kapasitelerinin üzerinde abone alıyorlar, böylece sizin yaptığımız yatırıma göre getiriniz çok daha yüksek olur. Yani birim yatırım maliyetleri aynıdır, birim maliyetleri, ama siz doğal olarak abone başına yatırım maliyetine baktığımız zaman sizinki çok daha düşük, bu da doğal olarak Türkiye’deki operatörlerin kar oranlarının yüksek olmasını sağlayacaktır.

İlmutluhan SELÇUK - Rekabet Uzman Yardımcısı. Ben aslında ilk bölüme katılamadım, o yüzden üzgünüm. O yüzden sorum yalnızca sınırlı bir konuda olacak. Bu dünyadaki değişim teknolojilerin birleşmesi sonucu dijitalizasyon evresinde yanlış hatırlamıyorsam, bize dağıtılmış olan sizin yazınızda bu konuda da düzenleyici kurumlarla ilgili dünyada farklı uygulamalar var.

Örneğin İngiltere’de birden çok bu dijital yayıncılıkla ilgili, birden çok düzenleyici kurum var; Güney Amerika ülkelerinde bunların nasıl olduğunu bilmiyorum, ama bir şekilde bir çatı altında toplanmış.

Bizim ülkemiz uygulamasında yeni çıkan telekom yasasıyla ilgili ben bir soru sormak istiyorum; bizim yasamızda tanımlar bölümünde telekomünikasyon her türlü işaret, sembol, ses, görüntünün elektrik sinyallerine dönüştürüle-bilen her türlü verinin kablo vesaire, acaba bizim yasamızda bu birden çok rekabet otoritesinin, birden çok “regülatör body”nin neden olacağı karışıklık çözülmüş ve bu teknolojilerin birleşmesi konusunda tek bir kurum olunması mı tercih edilmiş yapılan telekomünikasyon tanımıyla?

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Ben sanırım daha önce de vurgulamıştım: Sektörün düzenleyici çerçevesini belirlemek eskisi kadar çok net değil. Sektörde düzenleyici kurum tek bir regülatör kişi ya da altında görev yapan kişiler yerine, komisyon ve bu komisyonda her sektörün değişik segmentlerini çok iyi tanıyan ve onların hem isteklerini, hem teknolojik zorluklarını, hem maliyetlerini, sektörü her anlamda iyi tanıyan segmentleri komisyon üyelerinden oluşabilmesi. Bu sayı 5 ila 11 arasında değişebiliyor demiştim.

Sorunuzu yanlış anlamıyorsam, bana nedeni de Türkiye’de de aynı şekilde telekomünikasyondan sorumlu bir kesim var, telsizle alakâlı, mobil hizmetlerle ayrı birimler var, sonuçta başkan yardımcılarının görevleri farklılaşacak. Bu da uzmanlık alanları da sekmentlere göre değişecek. Yani değişik sekmentlere ... komisyon başkan yardımcıları olacak, ama bu yeterli olur mu, şu andaki beş kişi yeterli olur mu, ki bunun telsiz olanı da var işin içinde ve çok önemli bir kısmı değil telekomun, Türkiye’ye yeterli olmayabilir.

İlmutluhan SELÇUK - Aslında sormak istediğim bu dünyada yeni gelişen teknolojilerin birleşmesiyle ilgili birden çok düzenleyici otoritelerin, bir ... telekom alanında bir otorite var ve plan ve teknolojilerin birleşmesi söz konusu olunca, bir müteşebbüsü düşündüğünüz zaman hepsini dolaşması lâzım. Bunun üstüne birde Rekabet Kurumunu...

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Konuşmamın bir kısmında belirtmiştim. Malezya ve Singapur’dan başlamak üzere giderek bunların bir çatı altında toplanması, yani medya, internet ve telekom olarak, hem bilgisayar, hem internet anlamında yazılım da dahil olmak üzere söylüyorum.

Bunların giderek hem içerik, hem alt yapı sahipliğini regüle eden kurumların oluşturması, bir ölçüde süper düzenleyici kurum. Gidiş o yönde, ama bunların aynı çatı altında dediğim gibi bu sektörlere hitap edebilen komisyonlar ya da başkan yardımcıları olması beklenir. Gidiş o yönde.

İlmutluhan SELÇUK - Demek istediğim tam bu noktada, Türkiye’deki bu kanundaki telekomünikasyon tanımıyla bu gidişat yakalanmış mı? Çünkü telekomünikasyon tanımı çok geniş bir tanım, bu dijital yayıncılığı da kapsıyor.

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Ama ben orada vurgunun medya kısmının çok fazla olduğunu sanmıyorum, telekomünikasyon yasasında, çünkü çok ön plana çıkmış değil. Medya tam bir içerik kısmı ve o konuda fazla bir madde yok, Türkiye’de bu çok yakalanmamış anlamında, o da benim için çok sürpriz değil.

- AB Danışmanlık. Sizde belirttiğiniz gibi yürürlüğe giren yeni yasa Rekabet Kurumunun işlevini çok ön plana çıkarmıyor ve hatta ben ilk kanuna baktığımda telekomünikasyon piyasasındaki rekabet denetiminin tümüyle telekom kurumuna verildiğini düşünmüştüm. Ancak 16 ıncı maddeyi lafza itibariyle ve daha detaylı incelediğimde aslında kanunun Kurum ve Rekabet Kurulu arasında bir yetki çatışması doğurduğunu gördüm.

Şöyle ki: Telekom kurumuna re'sen veya şikayet üzerine denetim yetkisi veriliyor. Ama aynı alanda Rekabet Kuruluna, kurulun görüşünü almak ve kurumun yapmış olduğu genel düzenleyici işlemleri dikkate alacağı belirtiliyor.

Benim sormak istediğim soruda bu yönde; telekom piyasasındaki rekabet ihlali durumunda bu hangi kuruma bildirilecek?

Doç. Dr. Kâmil YILMAZ - Başından beri benim de düşündüğüm konu, sanırım İsmail Beyle de daha önceki toplantılarda konuştuğumuz konu bu, yasanın hazırlanmasında Rekabet Kurumunun görüşünün alınmamış olması. Başlangıç itibariyle, yasa koyucunun Rekabet Kurumunun rolünü tam anlamamış olduğu gözüküyor. Onlar Rekabet Kurumunun önemini anlamamış gözükmekte, onlara göre sanki Rekabet Kurumu, Avrupa Birliğine girmek için hazırladığımız ve kurmuş olduğumuz bir kurum olarak gözükmekte. Bence en önemli eksikliği de ileride Rekabet Kurumunu çok fazla dikkate almadan, Telekomünikasyon Kurumu kendisi karar verebilir, görüşleri dikkate alacaktır. Yani, şu kısmını aldıkta diyebilir, bu çok muallak bir ifade; onun için Rekabet Kurumuna biçilen ifade bence çok yanlış bir şekilde.

Çünkü genelde baktığımız anda Rekabet Kurumunun görevi ülke çapında, sektör ayrımı yapmadan belirli ilkelerin uygulanması olmalıdır. Bu dünya çapında böyle, siz o zaman telekomünikasyonu ayrı dersiniz, yarın elektrik ayrı bir kurum, havayolları da ayrı, çimentoda ayrı, sonuçta; Rekabet Kurumun altına oyuyorsunuz, hiçbir işlev bırakmıyorsunuz. Bence bu yasanın büyük bir eksikliği.

- Ben soru sormayacağım, arkadaşımın sorusu üzerine konuşmak istiyorum. Telekom ile ilgili yasadaki hükmü, telekomun Rekabet Kurumunun görevleri dışındaki konuyla ilgili sınırlamak ve yorumlamak gerekir. Rekabetle ilgili hususlara pekala Rekabet Kurumu bakacaktır.

Telekomun bildiğiniz gibi rekabet konusu dışında görevleri olacaktır. Yani telekomla ilgili düzenleme yapacak olan kurumun, sadece rekabet konusu dışındaki hususlara ilgili şikayetleri dinleme ve denetleme yetkisi olacaktır. Rekabetle ilgili şikayetleri inceleme ve denetleme yetkisi de pekala Rekabet Kurumunun görevidir, bunun öyle değerlendirilmesi lâzımdır.

İsmail Hakkı KARAKELLE - Konu buraya gelmişken birkaç cümlede ben söyleyeyim, kusura bakmayın zaman doldu ama.

Bakanlık Hukuk Müşavirliğinden arkadaşımızın söyledikleri doğru. Yetki çatışması değil de, belki yetki karmaşası veya hocanın söylediği gibi; bir belirsizlik var. Fakat, Rekabet Kurumunun mevcut yetkisini alabilir mi, mevcut tasarıda o haliyle, objektif olarak baktığımızda hayır! Benden bir önceki konuşmacı doğru söylüyor; çünkü bu bizim mevcut bir başka kanunumuzda da vardır şu anda. Sanayi ve Ticaret Bakanlığının teşkilat ve görevleri hakkında 3143 sayılı kanunda değişiklik yapan, Kanun Hükmünde Kararname bir genel müdürlük kurmuştur. Genel müdürlüğün görevleri arasında birkaç madde, rekabetle ilgili inceleme yapacağına ilişkin hüküm koymuştur. İnceleme yapar, ancak herhangi bir yaptırım yetkisi yoktur.

Aynı şey Telekom Kanununda da, Telekom Kurumu içinde geçerlidir. Sözüne ettiğiniz 16 ncı madde; inceleme yapar, yaparda ne yapar, hiçbir yaptırım uygulayamaz.

Rekabet kurallarına aykırı davranışları Türkiye’de soruşturacak ve sonuçta yaptırım uygulayacak yegâne kurum şu anda içinde bulunduğumuz kurumdur.

Bu münhasır yetki; rekabet kurallarının ihlali halinde, tespiti halinde, yaptırım uygulamasına ilişkin münhasır yetki. 4054 sayılı kanunla verilmiş olan yetki alınmadıkça, yasama organı böyle bir kararı vermedikçe başka bir yere geçemez. Mevcut kanunla da o kuruma geçmemiştir.

Sıkıntı nerededir? Sizi de tereddüde sevk eden hocamızın da söylediği gibi, oradaki muallak ifadelerdir; yetki karmaşası vardır, doğru. Kimin ne kadar yetkisi vardır, ne yapacaktır bu üst kurul rekabet ihlallerini, inceleyip de ne yapacaktır, o belli değildir.

Rekabet otoritesi; birleşme, devir almalarda, muafiyet menfi tespitlerde bu üst kurul karar verirken, bu üst kuruldan nasıl yararlanacaktır? Yani iki kurumun arasında işbirliği çok daha uygun biçimde ifade edilebilirdi, hiçbir karmaşaya imkân verilmeyecek şekilde edilebilirdi.

Sonuçta Rekabet Kurumunun, rekabet kanunu uygulamaya ilişkin münhasır yetkisi alınmış değil, alınması da bu koşullarda bu mümkün değil. Bir şeyin altını çizmekte fayda var; bizim rekabet kanununun uygulamasına ilişkin bir istisna yoktur. Almanya kanununda vardır, Alman kanunu tarıma uygulanmaz, toplulukta savunma sanayine uygulanmaz.

Kanun koyucu günün birinde Almanlar gibi düşünüp, şu sektörü rekabetin uygulanmasından muaf tutalım, diyebilir. Biz ona kuşkusuz her yasaya olduğu gibi saygı duyarız. Çeşitli mülhazaralarla biz sektör, rekabet uygulamasının dışında tutabilir; sağlık, eğitim, savunma gibi.

Ama rekabet kurallarının uygulanmasına farklılık getirmemeli, çift başlılık getirmemeli, hocamın söylediği o. Rekabet kuralları uygulanacaksa; halı sektörüne, otomotiv sektörüne kim uyguluyorsa ve yaptırımı kim yapıyorsa telekomada o uygulayacak, o yaptırımı koyacaktır. Doğrusu bu.