



TMMOB ELEKTRİK MÜHENDİSLERİ ODASI

BİLGİ BELGE MERKEZİ(BBM)

Döküman Bilgileri

EMO BBM Yayın Kodu	: 22
Raporun Adı	: Bilgi ve İletişim Teknolojileri Özel İhtisas Komisyonu Telekomünikasyon Alt Komisyonu Raporu
Raporun Yayın Tarihi	: Haziran 2006
Yayın Dili	: Türkçe
Raporun Konusu	: Telekomünikasyon Sektörü
Raporun Kaynağı	: DPT,Haziran 2006
Anahtar Kelimeler	: İletişim
Yazar 1	: DPT

Açıklama

Bu doküman Elektrik Mühendisleri Odası tarafından açık arşiv niteliğinde olarak bilginin paylaşımı ve aktarımı amacı ile eklenmiştir.

Odamız üyeleri kendilerine ait her türlü çalışmayı EMOP/Üye alanında bulunan veri giriş formu aracılığı ile bilgi belge merkezinde yer almasını sağlayabileceklerdir. Ayrıca diğer kişiler çalışmalarını e-posta (bbm@emo.org.tr) yolu ile göndererek de bu işlemin gerçekleşmesini sağlayabileceklerdir. Herhangi bir dergide yayınlanmış akademik çalışmaların dergideki formatı ile aynen yer almaması koşulu ile telif hakları ihlali söz konusu değildir.

Elektrik Mühendisleri Odası Bilgi Belge Merkezi'nde yer alan tüm bilgilerden kaynağı gösterilerek yararlanılabilir.

Bilgi Belge Merkezi'nde bulunan çalışmalardan yararlanıldığında, kullanan kişinin kaynak göstermesi etik açısından gerekli ve zorunludur. Kaynak gösterilmesinde kullanılan çalışmanın adı ve yazarıyla birlikte belgenin URL adresi (http://bbm.emo.org.tr/genel/katalog_detay.php?katalog=4&kayit=22) verilmelidir.

DOKUZUNCU KALKINMA PLANI

(2007 – 2013)

BİLGİ VE İLETİŞİM TEKNOLOJİLERİ ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU

TELEKOMÜNİKASYON ALT KOMİSYONU RAPORU

Haziran 2006

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	2
ÖNSÖZ.....	4
TELEKOMÜNİKASYON ÖZEL İHTİSAS ALT KOMİSYONU ÜYELERİ.....	6
1. GİRİŞ.....	7
2. DURUM ANALİZİ	10
2.1. Dünyada ve AB Ülkelerinde Genel Durum ve Eğilimler	10
2.1.1. Serbestleşme ve rekabet	12
2.1.2. Teknolojik Gelişmeler	13
2.2. Türkiye’de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler	14
2.2.1. Telekomünikasyon Sektöründeki Genel Eğilimler.....	14
2.2.2. Türkiye telekomünikasyon pazarında serbestleşme, yasal ve idari düzenlemeler	16
2.2.3. Kurumsal, bireysel ve toplumsal Beklentiler	19
2.2.4. Sabit Sistemler.....	24
2.2.5. Mobil Hizmetler	27
2.2.6. Transmisyon	32
2.3. Uluslararası Yükümlülükler ve Taahhütler	33
2.4. Uluslararası Mukayeseli Olarak Türkiye İçin Temel Göstergeler	34
2.5. GZFT Analizi.....	39
3. AB’YE KATILIM SÜRECİNİN ETKİLERİ	41
3.1.Telekomünikasyon Sektöründe Genel Hatlarıyla AB Müktesebatı.....	42
3.1.1. Çerçeve Direktifi (Framework Directive)	46
3.1.2. Yetkilendirme Direktifi (Authorisation Directive).....	47
3.1.3. Erişim ve Arabağlantı Direktifi (Access Directive)	47
3.1.4. Evrensel Hizmet ve Kullanıcı Hakları Direktifi (Universal Service Directive)	48
3.1.5. Spektrum Kararı (Radio Spectrum Decision).....	48
3.1.6. Veri Güvenliği Direktifi (Data Protection Directive)	48
3.1.7. Yerel Ağın Paylaşımına Açılmasına Yönelik Tüzük (Local Loop Unbundling Regulation)	49
3.2. AB Müktesebatına Uyumun Mevcut Düzeyi	49
3.3. Tam Olarak Uyum Sağlanması Halinde Beklenen Etkiler.....	55
4. GELECEĞE DÖNÜK STRATEJİLER	57
4.1 2013 Vizyonu	57

4.2 Vizyona Dönük Temel Amaç ve Politikalar	58
4.2.1. Telekomünikasyon Endüstrisinin Ülke Kalkınması İçin Kaldıraç Olarak Kullanılması	58
4.2.2. Eşit Seviyede, Uygun Fiyat ve Kalitede Genişbant Dahil Her Türlü Telekomünikasyon Hizmetine Erişilmesi.....	60
4.2.3. İhtiyaç Duyulmadığı Nuktada Düzenleyici Müdahalelerden Vazgeçilmesi.....	63
4.2.4. Devletin Öngörülebilir Politikalar ile Endüstriyi İstikrarlı Olarak Özendirmesi.....	65
4.2.5. Teknoloji Geliştirme ve Kullanımında Küresel Seviyede Lider Ülkeler Arasına Girmek	67
4.2.6. Rekabetçi ve Uluslararası Pazarlarda Faal Bir Sektör Yaratmak	68
4.2.7. GSMH'nin En Az %5'i Bir Büyüklüğe Ulaşmış Bir Telekomünikasyon Sektörü Oluşturmak	69
4.3. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Öncelikler ve Tedbirler	70
5. UYGULAMA STRATEJİLERİ	71
5.1. Düzenleme ve Uygulamada Etkinsizliğin Ortadan Kaldırılması.....	71
5.2. Diğer Endüstrilere Kıyasla Çok Ağır Olan Vergi Yükünün Hafifletilmesi	80
5.3. Alternatif ve Tamamlayıcı Altyapı Eksikliğinin Giderilmesi ve Mevcut Altyapının Etkin Kullanılması	88
5.3.1. Altyapılar Bazında Rekabet.....	91
5.3.2. Hizmetler Bazında Rekabet.....	97
5.4. Politika ve Strateji Yetersizliğinin Giderilmesi	103
5.5. Potansiyel Talebin Pazara Dönüştürülmesi.....	105
6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME	108

ÖNSÖZ

Telekomünikasyon sektörü dünyada en hızlı gelişen sektörlerdendir. Telekomünikasyon sektöründe yeni bir sistem veya teknolojinin daha henüz tanıtımı yapılırken bir sonraki sistem veya teknolojinin ismi, özellikleri ifade edilmekte ve yoğun bir şekilde araştırma ve geliştirme çalışmaları başlatılmaktadır. Bu nedenle, Komisyon çalışmalarımızda bu hızlı değişimin oluşturduğu toplumsal dönüşüm sürecine uygun bir çalışma yapılması hedeflenmiştir.

Telekomünikasyon Özel İhtisas Alt Komisyonu’nun görevi diğer komisyonlara göre daha ağırdır. Çünkü bu alt komisyon, Bilgi ve İletişim Teknolojileri Komisyonu içinde yer almakta ve gelişmiş ülkeler sınıfına yükselebilmek için daha önce Osmanlı döneminde kaçırdığımız sanayi devrimi fırsatını bu kez bilgi devrimi fırsatı olarak yakalayabilmemiz için öneri geliştirme sorumluluğunu üstlenmiştir. Alt Komisyon olarak; önümüzdeki Plan döneminde ülkemizi görmek istediğimiz yer belirtilerek, ülkemizi geleceğe taşıyacak en önemli sektör olan telekomünikasyon sektörüne yönelik stratejik milli misyon ve vizyonumuz oluşturulmaya çalışılmıştır.

Çalışmalarımız sırasında, yakınsama olgusunun düzenleme çalışmaları ile ticari hareketleri ve üretimi de derinden etkilediği tespit edilmiştir. Teknoloji ve hizmette yakınsama, hem gelecek planlama çalışmalarını, hem de klasik devlet yönetimi anlayışını ve bazı kurumların yapılanması ile görev ve işleyişini derinden etkileyecektir.

Sektörümüzde dünyaca bilinir marka yaratmak, Ar-Ge ve tasarım yapmak ile hükümetimizin söylemleri içinde yer alan nihai aşamada teknoloji üreten ülke olma hedefini paylaştığımızı ve bu konuları çok önemseyeceğimizi belirtmek istiyorum. Günümüzde donanım kadar yazılım ve özellikle gömülü yazılımlar önem kazanmaktadır. Bütün bu alanlarda üretim ve Ar-Ge ile teknoloji yaratmak için; ITU, ETSI ve CEPT gibi uluslararası kuruluşlardaki çalışmalara aktif olarak katılmak zorunludur. Benzerlerine gelişmiş ülkelerde rastlanan bir Telekomünikasyon Politika ve Stratejileri Vakfının kurulmasının Ar-Ge’nin, teknoloji üretmenin gelişmesine destek olacağı ve ülkemizde geniş bir işbirliği platformu oluşturacağına inanmaktayım. Böyle bir Vakfın kuruluşunun sektöre ivme kazandıracağı, ithalat-ihracat dengemize zaman içinde pozitif katkı sağlayacağı gerekçeleri ile de çok önemli olduğunun altını bir kez daha çizmek istiyorum.

Komisyon çalışmalarında moderatör yardımıyla Alt Komisyon üyelerinin hemen tamamının katıldığı Ankara’da yapılan iki günlük toplantıda sektörel misyon, vizyon ve hedefler belirlenmiş, 2013 yılına kadarki dönem içinde ülkemizi görmek istediğimiz düzey tespit edilmiş ve bu hedefe ulaşma çalışmasında kendimizi doğru tahlil etmemizi sağlayacak GZFT analizi yapılarak daha verimli bir çalışma zemini hazırlanmıştır. Bu ilk toplantıyı takip eden ikinci bir toplantı İstanbul’da düzenlenmiş, ayrıca e-posta yoluyla Komisyon üyelerinin görüş ve katkıları alınmıştır.

Rapor metninin oluşumunda tüm yükü üstlenen ve son derece kapsamlı bir çalışma yapan Raportörümüz Sayın **Av. Şahin Ardiyok**, verimli bir çalışma ortamı hazırlayan ve rapora son derece yararlı katkılar sağlayan Koordinatörümüz Sayın **Emin Sadık Aydın** ile çalışmalarımıza aktif katkı sağlayan tüm üyelerimize şükranlarımı arz etmeyi bir borç biliyorum. Dokuzuncu Kalkınma Planı’nın ülkemize hayırlı olmasını ve yaptığımız bu çalışmanın, ülkemizin büyük önder Atatürk’ün gösterdiği hedef olan muasır medeniyetlerin üstünde bir seviyeye ulaşmasına bir nebze de olsa katkı sağlamasını diliyorum.

Saygılarımla,

Abdullah Raşit Gülhan

Telekomünikasyon Özel İhtisas Alt Komisyonu Başkanı

TELEKOMÜNİKASYON ÖZEL İHTİSAS ALT KOMİSYONU ÜYELERİ*

Abdullah Raşit GÜLHAN	ARG Danışmanlık	Genel Müdür	Başkan
Emin Sadık AYDIN	DPT	Planlama Uzmanı	Koordinatör
Av. Şahin ARDIYOK	ACT Danışmanlık	Kıdemli Danışman	Raportör
Erkan AKDEMİR	Türk Telekom	Yönetim Kurulu Başkanı	Üye
Ömer Faruk AKTOP	Telekom. Kurumu	Mühendis	Üye
Alper AYDINALP	Superonline	Bölge Müdürü	Üye
Mustafa AYKUT	Turkcell	Bölüm Yöneticisi	Üye
Rifat BAYATLIOĞLU	Koç.net	Reg. ve Sözleşmeler Md.	Üye
Göktekin DİNÇERLER	Avea	Genel Müdür Yardımcısı	Üye
Şenol DUMAN	Türksat	Genel Müdür Yardımcısı	Üye
Mehmet GÜVENDİ	McKinsey Dan.	Danışman	Üye
Mehmet Ali İNCEEFE	Telsim	Kamu Koordinasyon Md.	Üye
Ömer KARATAŞ	Topaz	Genel Müdür	Üye
Aydın KOLAT	TBV	Ankara Temsilcisi	Üye
Zafer KÜÇÜKATEŞ	Deksar	Genel Müdür Yardımcısı	Üye
Ahmet ÖĞÜT	Maliye Bakanlığı	Grup Başkanı	Üye
Levent TOROS	Borusan Telekom	Operatör İliş. ve Reg. Md.	Üye
Rıdvan UĞURLU	TELKODER	Genel Sekreter	Üye

* Komisyon üyeleri soy adlara göre alfabetik sıralanmıştır.

1. Giriş

Modern bir devletin temel görevi, hizmet ettiği toplumu iktisadi ve sosyal yönden geliştirmektir. İktisadi bakımdan bu görev, kıt kaynakların en etkin şekilde kullanılarak toplumsal refahın en çoklaştırılması olarak somutlaşır. Serbest piyasa ekonomisinin geçerli olduğu ülkelerde, bu görevin önemli bir kısmı “görünmez el”e bırakılmıştır. Fakat bu mekanizmanın yetersiz kaldığı veya durumu daha da kötüleştirdiği durumlarda devletin tarafsız bir organ olarak ipleri ele alması ihtiyacı hissedilmiştir.

Yatırımlarda özel sektörün payının, yapılan özelleştirmeler neticesinde artması beraberinde devletin özel kesim için yönlendirici fonksiyonunu kamu kesimi için emredici fonksiyonundan daha önemli hale getirmiştir¹. Bir başka ifade ile özel sektörün bireysel odaklı amaç fonksiyonu ile devletin genel refahı esas alan amaç fonksiyonunun yatırımların devamını olanaklı kılacak noktada dengelenmesi için “yönlendirme – teşvik etme” önem kazanmıştır. Bu değişimin önemli sonuçlarından birisi, uzun dönemde toplumsal refahı artıracak yatırım bileşimine ulaşılmasında özel sektör ile devletin yönlendirici organları arasında bilgi asimetrisinin ortaya çıkmasıdır.

Günümüzde bilgi de alınıp satılan bir meta haline gelmiştir. Özellikle telekomünikasyon gibi yüksek başlangıç yatırımları nedeniyle yatırımların geri dönüşünün çok uzun zaman aldığı altyapı sektörlerinde, yatırımcıların gerçekleştireceği geleceğe yönelik uzun dönemli projeksiyonların, dağınık olarak çeşitli ellerde bulunan bilgilere tam olarak ulaşamama ve geleceğe yönelik belirsizlik nedeniyle optimalden uzaklaşma olasılığı çok daha yüksektir. Bu nedenle, söz konusu endüstrilerde devletin, çeşitli kaynakların elindeki bilgileri toparlayıp yetkin bir şekilde analiz ederek yatırımcıları yönlendirmesi ve toplumsal refahı artıracak veya uzun dönemde ulaşılması hedeflenen kriterlere ulaştıracak adımları atması önemlidir. Bu adımlara paralel bir şekilde, devletin işletmecilikten uzaklaşmasına rağmen günlük faaliyetleri sonucu, piyasalarda en azından mal ve hizmet alıcı konumunun sürmesi nedeniyle, kamu kesiminin belirleyeceği politikalar da özel kesimin yatırımlarını yönlendirici ve amaçlanan hedeflere rasyonel yollardan ulaştırıcı nitelikte olmalıdır.

Özetlemek gerekirse, çağımızın modern devlet anlayışında demokratik süreçler ile belirlenen kamu tercihlerinin hayata geçirilmesinde serbest piyasa mekanizmasından azami düzeyde faydalanmanın yolu; devletin, özel kesimin yatırım motivasyonunun belirlenen

¹ Türkiye’de 14 Kasım 2005 tarihinde tamamlanan Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin özelleştirilmesi işlemi ile artık devletin kontrol haklarından kaynaklanan yetkilerini kullanarak telekomünikasyon politikalarını, uydu hizmetleri istisnası dışında, uygulama dönemi kapanmıştır.

hedeflere etkin bir şekilde ulaşılmasını sağlayacak yönlendirici adımlar atması ve kamu kesiminin bu adımlara uyumunu garanti altına almasıdır.

Devletin bu fonksiyonunu yerine getirmek için görevlendirilen Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) 1960'lı yıllardan itibaren hazırladığı kalkınma planları yukarıda izah edilen ihtiyacın karşılanmasında büyük önem arz etmektedir. Bu kurumun, dağınık ellerdeki bilginin derlenerek analiz edilmesi ve elde edilen sonuçların belirlenen hedeflere yönelik olarak kullanılabilir kısa ve orta vadeli adımlar haline getirilmesi için ilgili sektörün çeşitli kesimlerinden konusunun uzmanı birçok katılımcıyı bir araya getirmesi olumlu bir yaklaşımdır.

Bu doğrultuda, 2007-2013 yıllarını kapsayacak dokuzuncu kalkınma planı iki bakımdan önem arz etmektedir. Birincisi bu plan AB'ye girişimize yönelik atacağımız adımlar bakımından en hassas döneme ilişkindir.

İkincisi ve daha önemlisi ise, 2023 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nin yüzüncü yılı kutlanacaktır. Yüzyıllık geçmişe sahip bir devlet olarak Türkiye'nin gelişmiş ülkeler sınıfında yer alması için 9. ve 10. plan dönemleri en büyük gelişimin gerçekleşmesinin gerekeceği dönemlerdir.

Bilgi devrimini gerçekleştirmek ve dolayısıyla Cumhuriyetin 100. yılında gelişmiş ülkeler arasında yer alabilmek için telekomünikasyon sektöründe gerçekleştirilmesi gerekenleri ortaya koymaya çalışacak olan bu raporun girişi takip eden ikinci bölümünde mevcut durumun analizine yer verilmektedir. Bu kapsamda, dünyadaki gelişmeler dünyadan ve ülkemizden başarılı uygulamalar ile beraber özetlenmekte, özellikle ülkemizle ilgili olarak geçmişe dönük detaylı bir değerlendirme verilmektedir. Bu değerlendirmede, Türkiye'nin temel göstergeleri ile uluslararası göstergeler karşılaştırılmakta ve uluslararası yükümlülüklerimiz irdelenerek ilgili taraflar ve rolleri somutlaştırılmaktadır. Son olarak takip eden bölümlerin temelini oluşturmak üzere Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler (GZFT – SWOT) analizi gerçekleştirilmektedir.

Üçüncü bölüm, AB adaylık süreci ile beraber bazı siyasi karar erklerimizi uluslar üstü bu kuruma devretme niyetimizden ötürü AB'ye katılım sürecinin etkilerine ayrılmıştır. Bu bölümde telekomünikasyon sektöründe genel hatları ile AB müktesebatı verilmekte ve Türkiye'nin mevcut uyum düzeyi ortaya konmaya çalışılmaktadır. Ardından uyumun sağlanması halinde AB'nin beklentileri ile Türkiye'nin beklentilerinin ne denli uyduğu incelenmektedir.

Dördüncü bölüm, AB'ye adaylık süreci de dikkate alınarak geleceğe yönelik stratejilerin ortaya konmasına ayrılmıştır. Bu bölümde ilk olarak 9. Plan Dönemi bitiş tarihi olan 2013 yılı itibariyle vizyon belirlenmekte ve vizyona yönelik temel amaç ve politikalar ifade edilmektedir. Daha sonra, temel amaç ve politikaların etkin olarak gerçekleştirilebilmesi için öncelikler ve tedbirler sıralanmaktadır.

Beşinci bölümde, bir önceki bölümde çizilen çerçevenin içini doldurmak üzere uygulama stratejileri; mevcut düzenlemeler, kurumsal düzenlemeler, mali kaynaklar ve insan kaynakları dikkate alınarak verilmektedir.

Son bölümü teşkil eden altıncı bölümde ise, temel amaç ve politikalar ile öncelik ve tedbirlerin gelişme eksenleri bazında tasnifi ve Dokuzuncu Kalkınma Planı açısından temel yansımalarından oluşan bir genel değerlendirme gerçekleştirilmektedir.

Raporun okunabilirliğini artırmak ve kolay anlaşılır kılmak için mümkün olduğunca fazla tablo ve şekil gibi görsel araçlardan yararlanılmaya çalışılmış, teknik terimlerden kaçınmaya özen gösterilmiştir. Yine benzer kaygılar ile, okuyucunun detaylı olarak bilgi edinme ihtiyacı duyması olasılığı göz önüne alınarak dipnotlar ve kaynakçalar geniş tutulmuştur.

2. DURUM ANALİZİ

Her planlama çalışmasında başlangıç noktasını mevcut durumun analizi oluşturmaktadır. Bu analiz yapılmadan gerçekleştirilecek planlamalar temeli olmayan binalar gibi çökmeye mahkûmdur. Dolayısıyla sistem yaklaşımı çerçevesinde planlama çalışmalarını bir sistem olarak kabul edersek, durum analizi sistem çıktısının başlangıçta belirlenen standartlara uyup uymadığının denetlenmesi ve uyumsuzluklar var ise geri besleme ile yeni dönem sistemine önemli girdiler olarak sunulması olarak karşımıza çıkar.

Küreselleşme ile ülkeler arasındaki sınırların gittikçe formaliteye dönüştüğü günümüzde, durum analizinin ülke sınırlarının dışındaki gelişmeleri de içerecek şekilde yapılması önem kazanmıştır. Hem OECD, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi kuruluşların telekomünikasyon sektörüne yönelik çalışmaları ve ülkeler için koydukları standartlar ve hem de diğer ülkelerle yapılacak karşılaştırmalar yeni dönem planı için önemli girdileri oluşturur. Çünkü, telekomünikasyon sektöründe elde edilecek gelişmelerin göstergeleri olan temel değişkenlerin mukayeseli olarak bilinmesi, bu göstergelerde inanılmaz gelişmeler gerçekleştiren ülkelerin hikayeleri hedeflere ulaşmada büyük motivasyon kaynağı olabilirler.

2.1. Dünyada ve AB Ülkelerinde Genel Durum ve Eğilimler

Telekomünikasyon, bilginin etkin bir şekilde taşınması bakımından bilgi toplumunun altyapısını oluşturmaktadır. Telekomünikasyon sektörü katma değerin yüksek olduğu ve geleceği oldukça parlak bir sektördür.

Nitekim aşağıdaki tablodan da görüleceği gibi en yüksek getirisi olan menkul değerler arasında telekomünikasyon şirketlerine ait olanlar hep ön sıralarda yer almaktadır.

Tablo 1 – Getirilerine göre en yüksek beş endüstri

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Eylül
ABD						
1	Telekomünikasyon (17369)	Yüksek Teknoloji (9173)	Medya ve Eğlence (18290)	Medya ve Eğlence (8311)	Medya ve Eğlence (18131)	Medya ve Eğlence (15012)
2	Medya ve Eğlence (12750)	Telekomünikasyon (9027)	Telekomünikasyon (11230)	Yüksek Teknoloji (6648)	Telekomünikasyon (13035)	Telekomünikasyon (6292)

ABD						
3	Yüksek Teknoloji (10395)	Medya ve Eğlence (6593)	Kamu Hizmeti (9432)	Orman Ürünleri ve Yapı Malzemeleri (4222)	Kamu Hizmeti (12943)	Uluslararası Petrol ve Gaz (4492)
4	Kamu Hizmeti (5467)	Kamu Hizmeti (4494)	Yüksek Teknoloji (7910)	Perakende ve Gıda (4038)	Uluslararası Petrol ve Gaz (8445)	Ev Eşyaları ve Gayrimenkul (4178)
5	Uluslararası Petrol ve Gaz (4674)	Sağlık Hizmetleri (2858)	Sağlık Hizmetleri (7871)	Uluslararası Petrol ve Gaz (4002)	Yüksek Teknoloji (8175)	Yüksek Teknoloji (4132)
AB						
1	Telekomünikasyon (7033)	Medya ve Eğlence (4737)	Medya ve Eğlence (1900)	Komisyonculuk (1636)	Telekomünikasyon (3672)	Medya ve Eğlence (3844)
2	Medya ve Eğlence (4257)	Telekomünikasyon (2266)	Yüksek Teknoloji (1282)	Medya ve Eğlence (1136)	Medya ve Eğlence (3007)	Sermaye Ürünleri (9333)
3	Orman Ürünleri ve Yapı Malzemeleri (1058)	Yüksek Teknoloji (917)	Kimyasal Ambalajlama ve Çevresel H. (708)	Uluslararası Petrol ve Gaz (769)	Sermaye Ürünleri (2765)	Finansman Şirketleri (2268)
4	Ev Eşyaları ve Gayrimenkul (623)	Kimyasal Ambalajlama ve Çevresel H. (899)	Telekomünikasyon (634)	Yüksek Teknoloji (705)	Kimyasal Ambalajlama ve Çevresel H. (1420)	Telekomünikasyon (2024)
5	Tüketici Ürünleri (622)	Tüketici Ürünleri (523)	Tüketici Ürünleri (594)	Tüketici Ürünleri (517)	Sağlık Hizmetleri (1098)	Kimyasal Ambalajlama ve Çevresel H. (1905)

Kaynak: Standard and Poors (Parantez içindeki sayılar çıkarılan menkul kıymetlerden bu sıralamaya girenlerin sayısını ifade etmektedir)

Telekomünikasyon sektörü dışında, piyasanın beklentileri ile paralel olarak hissesi prim yapan diğer sektörler olan medya ve eğlence, ileri teknoloji gibi endüstrilerin de telekomünikasyon ile bağlantılı olduğu dikkate değerdir. Bir başka ifade ile yakınsamanın getirdiği kapsam ekonomileri birbiriyle ilişkili bu endüstrileri diğerlerinden daha avantajlı hale getirmektedir.

Telekomünikasyon dâhil bu endüstrilerin en önemli niteliği teknolojik gelişmelerin endüstrinin geleceğini belirlemesidir. Bu nedenle, ulusal sınırların teknolojik gelişmelerin etkilerini engelleyebilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla teknolojik gelişmeleri dikkate

almayan devlet müdahalelerinin başarı şansı bulunmamaktadır. Bu nedenle söz konusu gelişmeleri yakından takip eden, politikalarını olası gelişmelere göre şekillendiren ve hatta Ar-Ge vb. teşvikler ile bunlara önyak olan ülkeler katma değeri yüksek telekomünikasyon endüstrisinde başarılı olacaktır. Türkiye'nin teknoloji üretmedeki konumu dikkate alındığında, gerekli atılımı yapabilmesi için yurtdışındaki gelişmeleri ve bu gelişmelerin altyapısını oluşturan devlet müdahalesi şekillerini dikkatle izlemesi gerekmektedir.

Bu bakımdan OECD, DTÖ, UNCTAD, ITU, ETSI, CEPT ve AB gibi kuruluşların telekomünikasyon endüstrisine yönelik çalışma ve politikaları önem taşımaktadır. Söz konusu politikaların bir önceki plan döneminde olduğu gibi (i) serbestleşme ve rekabet (ii) teknolojik gelişmeler başlıkları altında ele alınması faydalı olacaktır.

2.1.1. Serbestleşme ve rekabet

İktisadi etkileri bakımından Dünya'daki en önemli düşünce merkezlerinden (*think-tank*) biri olan OECD bünyesinde, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler iktisadi politika oluşturmak için kendi düşünce ve uygulamalarını oldukça düzeyli bir şekilde tartışmakta ve günümüzde uygulanan birçok politikaya kaynaklık teşkil etmektedir.

OECD'nin telekomünikasyon endüstrisi konusundaki ana politikası, bu endüstride iktisadi etkinliğin serbestleşme ve ardından piyasalarda rekabetin sağlanması ile oluşturulabileceğidir. Bu kuruluşun sonuncusunu 2005 yılında yayınladığı "*Communications Outlook*" gerek üye ülkeler ile ilgili karşılaştırmaları ve gerekse elde edilen iktisadi parametrelerden çıkardığı çözüm önerileri, Türkiye gibi serbestleşme ve rekabet konusunda hızlı adım atması gereken ülkeler için büyük önem taşımaktadır.

DTÖ, ülkeler arası ticaretin serbestleşmesi amacıyla yürüttüğü çalışmalar kapsamında hizmetlerin serbest dolaşımının bir bileşeni olarak telekomünikasyon endüstrisinde serbestleşme (özellikle yabancı sermayeye yönelik sınırlamaların kaldırılması) ve rekabete büyük önem vermektedir. Türkiye serbestleşmenin önündeki yasal engelleri 2004 yılı başında kaldırmış ve DTÖ'ye bu konuda verdiği taahhüdü yerine getirmiştir. 2005 yılında gerçekleştirilen TTAŞ ve Telsim ihaleleri ile de telekomünikasyon endüstrisinde yabancı sermayeye yönelik yasal veya fiili bir engelin olmadığı görülmüştür. DTÖ serbestleşme ve rekabet konusundaki kararlılığını halen sürdürmektedir.

Serbestleşme ve rekabet konusunda ABD, 1984 yılında AT&T'nin mahkeme kararı ile bölünmesi ve ardından 1996 yılında çıkarılan "*Telecommunications Act*"; AB ise aşağıda

detayları verilecek olan birinci ve ikinci kuşak düzenleyici çerçeveler ile gerekli adımları atmışlardır.

2.1.2. Teknolojik Gelişmeler

Geçtiğimiz yüzyılın son çeyreği, telekomünikasyon endüstrisinde yüzyılın geri kalanından çok daha önemli teknolojik gelişmelere sahne olmuştur. Gerek bilgisayarların yeteneklerinin katlanarak artması ve gerekse iletişim teknolojilerinde nicelik ve niteliksel artışlar bugünün ve yarının telekomünikasyon endüstrisini şekillendirmiştir. Bilgisayarların telekomünikasyon altyapıları üzerinden birbirlerine uzak mesafeler üzerinden bağlanarak interneti oluşturmaları yakınsamanın ilk görünümü olarak karşımıza çıkmıştır. Bilginin uzak mesafelere taşınmasında ölçek ekonomilerinden azami faydayı sağlayan fiber optik teknolojiler internetin yaygınlaşmasına destek olmuştur. Kullanıcıların sadece evlerinden veya işyerlerinden telekomünikasyon hizmeti alabilmelerine imkan tanıyan kablolu teknolojilerin kısıtlarını ortadan kaldıran ve özellikle Avrupa ülkelerinin geliştirdiği GSM'e dayalı mobil telefon hizmetleri, bu endüstrideki dinamikleri tamamen değiştirmiştir. Televizyon hizmetlerinin ulaştırılmasında kullanılan kablo TV şebekesinin bir alternatif olarak ortaya çıkması, internet ile beraber artan talebin bazı bölgelerde birden fazla altyapıyı iktisadi bakımdan tercih edilir hale getirmesi ve son olarak üçüncü nesil ile beraber bilgi taşıma kapasitesi ve yeteneği artan mobil hizmetlerin yarattığı rekabet baskısı sonucu; başlangıçtan itibaren doğal tekel niteliği baskın olan yerel telefon hizmetlerinde büyük değişim yaşanmış ve serbestleşme ve rekabetin iktisadi gerekçeleri ortaya çıkmıştır.

Günümüzde, hemen hemen her türlü içeriğin her türlü altyapı üzerinden taşındığı ve talebe göre en az maliyetli altyapıdan yararlanma imkânının son kullanıcıya tanındığı bir yapıya geçilmektedir. Kablolu (xDSL) ve kablosuz (WiMAX) genişbant ile paket anahtarlama teknolojisi sayesinde televizyon yayınları evlere ulaştırılabilmekte, VoIP teknolojisi ile ses iletimi kablo TV şebekesi ve PSTN üzerinden ticari olarak sunulabilmektedir. Görüntülü cep telefonu, UMTS ile artık imkân dâhilindedir. Kablolu hizmetlerde fiber teknolojiler ve 3. hatta 4. nesil cep telefonu hizmetleri sayesinde telekomünikasyon altyapılarının kapasiteleri katma değerli hizmet konusunda dinamik etkinliği büyük ölçüde artıracak düzeyde artmıştır.

Artık günümüzde yerel hizmetlerin talep esnekliği düşük kurumsal kullanıcılar veya uzak mesafe telefon hizmetlerinden çapraz olarak sübvansede edilmesi VoIP gibi alternatif ses

iletim teknolojileri nedeniyle zorlaşmıştır. Tahsis olunan numaralar kullanılarak pazar gücü elde edilmesi dönemi, New York numarası kullanılarak sunulan telefon hizmetleri ve ulusal düzeyde numara taşınabilirlik düzenlemeleri ile engellenmektedir.

2.2. Türkiye’de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler

DPT’nin 1960’lı yıllardan itibaren planlama çalışmalarını kesintisiz sürdürmesi geçmişe yönelik değerlendirmeyi kolaylaştırmaktadır. Bu bakımdan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan öngörülerin sıralanması ve gerçekleştirmelerin tespit edilerek negatif farkların irdelenmesi mümkündür.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı incelendiğinde telekomünikasyon alt komisyonun kendi içinde şu alt başlıklar altında bir görevlendirme yaptığı ve raporlarını oluşturduğu görülmektedir:

- Telekomünikasyon sektöründeki genel eğilimler.
- Türkiye telekomünikasyon pazarında serbestleşme, yasal ve idari düzenlemeler.
- Kurumsal, bireysel ve toplumsal beklentiler.
- Sabit sistemler.
- Mobil hizmetler.
- Transmisyon.

2.2.1. Telekomünikasyon Sektöründeki Genel Eğilimler

VIII. Planın bu bölümünde, sektördeki küresel eğilimler; (i) özelleştirme, liberalizasyon, globalizasyon, konsolidasyon, (ii) teknolojik gelişmeler ve yeni ürünler ile (iii) yakınsama başlıkları altında ele alınmıştır.

Bunlardan ilk alt başlık altında Dünya’daki gelişmelere yer verilmiştir. Bunlar arasında ilk olarak, devletin işletmeci rolünün sona ermesine ve regülasyona ilişkin işlevlerinin önem kazanmasına dikkat çekilmiştir. ABD’de 1996 yılı Telekomünikasyon Kanunu ve AB’de 1998 yılında başlayan serbestleşme akımı dışında kalan ülkeler için Dünya Ticaret Örgütü önderliğinde gelişen, piyasaların rekabete açılması hareketi üzerinde durulmuştur. Devletin telekomünikasyon işletmeciliğinden çekilmesinin somut adımları olarak o dönemde gerçekleşen özelleştirmeler ve ilaveten daha önce özelleştirilmiş teşebbüslerin birçoğunun içinde yer aldığı birleşme-devralma dalgası özetlenmiştir.

Birleşme ve devralma dalgasını tetikleyen ve bu endüstride faaliyet gösteren teşebbüslerin stratejik kararlarının ne şekil alacağına belirleyici etki yaratan ekonomik ölçek, coğrafi hâkimiyet, hizmet yelpazesi ve büyüme gibi etmenler üzerinde durulmuş ve Vodafone'un mobil hizmetlerde, AT&T'nin kablo TV hizmetlerindeki satın almaları değerlendirilmiştir. Bu kapsamda şirket birleşmelerinde ortaya çıkan yüksek hisse değerleri ve özellikle Avrupa'da ilk verilen birkaç üçüncü nesil cep telefonu sistemi (3G) ihalesinde oluşan yüksek lisans rakamları endüstrinin gelişme ve gelir potansiyelini göstermektedir.

Bu değerlendirmelere paralel olarak Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (TTAŞ) özelleştirilmesinin ve sektörde yer alan piyasaların tamamının rekabete açılmasının ne kadar önemli olduğu vurgulanmıştır. TTAŞ'ın özelleştirilmesi işlemi plan dönemi içinde tamamlanmıştır. Serbestleşme için ise kablo TV hizmetlerinde yetki belgelerinin fiilen verilmesi ve yerel ağın yerel telefon hizmetleri dahil paylaşımına açılması dışında piyasalara girişte yasal engellerin kaldırılmış olduğunu görmekteyiz.

Teknolojik gelişme ve yeni ürünler alt başlığı altında, endüstrinin sınırlarının eskisine kıyasla daha belirsiz hale geldiği ve ürün yelpazesinin önemli şekilde genişlediği belirtilerek piyasadaki arz ve talep dengelerinin yeniden oluşmakta olduğu ifade edilmiştir. Arz tarafında, genişbant hizmetler ve fiber optik teknolojileri örnekleri üzerinde durulmuş ve sektörün yatay genişlemesinin bir göstergesi olarak telekomünikasyon sektörünün ülkelerin GSMH'ye oranlarının arttığı müşahade edilmiştir. Bunlara paralel olarak, telekomünikasyon platformu üzerinden tüketiciyle buluşturulan içerik içinde, ses hizmetlerinin payının gittikçe düştüğü, genişbant internet, paket anahtarlama ve mobil telekomünikasyon altyapılarının sağladığı olanaklar ile dijital teknolojinin işitsel, görsel ve etkileşimli içeriğin büyük pay kazandığı görülmüştür.

Plan döneminde, bu öngörülen gelişmelerin büyük bölümünün gerçekleştiği görülmektedir. Genişbant penetrasyonunun artırılmasının birçok ülkenin telekomünikasyon politikasının en öncelikli maddesi haline gelmesi sonucu teknolojinin sağladığı olanakların geniş halk kitlelerine vakit kaybetmeksizin ulaştırılmasına çalışılmaktadır. AB'de 2003 yılında yürürlüğe giren yeni düzenleyici çerçevede teknolojiye bağımsız devlet müdahalesi (regülasyon) sisteminin benimsenmesi, telekomünikasyon sektörünün yakaladığı teknolojik dinamizm karşısında telekomünikasyon regülasyonlarının aciz kalmamasına yönelik örneklerden birisini oluşturmaktadır.

VIII. Planda sabit-mobil entegrasyonu şeklinde dar kapsamlı olarak tanımlanan yakınsamanın telekomünikasyon, medya ve bilişim teknolojilerini tek bir yapı içinde ele alınmasına yol açtığı ifade edilmiştir. Planlama bakımından önemli olan, yakınsamanın ortaya koyduğu zorlukların sistemli bir şekilde aşılması ve avantajlarından azami ölçüde faydalanılmasıdır. Ülkemizde bilgi toplumuna dönüşüm politikalarının bir parçası olarak, e-Dönüşüm Türkiye Projesinin koordinasyonu, izlenmesi, değerlendirilmesi ve yönlendirilmesine yönelik olarak DPT bünyesinde Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı² oluşturulmuştur³. Söz konusu politikalar kapsamında yakınsamanın makro düzeyde koordinasyonu da yer almaktadır. Bilgi toplumunun oluşturulmasına yönelik olarak e-Avrupa+ inisiyatifi kapsamında geliştirilen e-DTr projesi ve bunun bir alt bileşeni olan e-Devlet projesi devletin yönlendirici ve uygulayıcı olarak doğru adımlar attığı bir organizasyonu işaret etmektedir⁴. Düzenleme tarafında ise yakınsamanın koordinasyonuna yönelik henüz RTÜK ile Telekomünikasyon Kurumu'nun birleştirilmesi gibi tartışmaların yeterince olgunlaşmadığı söylenebilir.

2.2.2. Türkiye telekomünikasyon pazarında serbestleşme, yasal ve idari düzenlemeler

Bu başlık altında bir önceki bölümde de ele alınan dünyadaki özelleştirme ve serbestleşme üzerinde durulmuştur⁵. Bu ikisine ilaveten yasal ve idari düzenlemeler irdelenmiştir. Ardından Türkiye'deki mevcut durumun fotoğrafı; özelleştirme, kısmi serbestleşme, idari düzenlemeler, yasal düzenlemeler, serbestleşme başlıkları altında verilmiştir. VIII. Plan dönemi sonunda ulaşılmaya çalışılan hedefler şu şekilde değerlendirilebilir.

a) Özelleştirme ve serbestleşme için yasal düzenlemeleri tamamlamak: Bu hedefe yönelik olarak 4502 ve 4673 sayılı Kanunlara ilaveten TTAŞ'ın sorunsuz bir şekilde

² Bu birimin kuruluş amacı Türkiye'nin bilgi toplumuna dönüşüm politikasının oluşturulması ve koordine edilmesidir. Bu kapsamda; bilim ve teknoloji üretiminde odak noktası haline gelmiş, bilgi ve teknolojiyi etkin bir araç olarak kullanan, bilgiye dayalı karar alma süreçleriyle daha fazla değer üreten, küresel rekabette başarılı ve refah düzeyi yüksek bir ülke olmak vizyon olarak kabul edilmiştir. Bu vizyonu gerçekleştirmek üzere amaç ve esas ve olarak; (i) ekonomik gelişme ve rekabetçiliğin artırılması, (ii) Yaşam kalitesinin yükseltilmesi (iii) BT endüstrilerinde istihdamın artırılması (iv) rekabetçi bilgi ve iletişim teknolojileri piyasalarının oluşturulması (v) Şeffaf ve etkin kamu yönetiminin oluşturulması, kamu hizmetleri sunumunun iyileştirilmesi (vi) bölgesel gelişmenin sağlanması; benimsenmiştir.

³ e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin hayata geçirilmesi amacıyla, Bilgi Toplumu Dairesi'nin koordinasyonunda kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının da katkılarıyla 73 eylemden oluşan Kısa Dönem Eylem Planı hazırlanmış, 4 Aralık 2003 tarih ve 25306 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2003/48 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Genelge ile, e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin hayata geçirilmesi için e-Dönüşüm Türkiye İcra Kurulu kurulmuştur.

⁴ DPT Bilgi Toplumu Dairesi ve faaliyetleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: www.bilgitoplumu.gov.tr

⁵ VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planına yönelik raporun Telekomünikasyon başlığı altında çalışma grupları oluşturularak ayrı ayrı metinler halinde düzenlenmiş olmasından kaynaklanan tekrarlar söz konusudur.

özelleştirilmesine yönelik birkaç yasa çıkarılmıştır. AB'nin yeni düzenleyici çerçevenin hükümlerine tam uyumun sağlanması ve özelleştirmenin tamamlanmasının ardından, telekomünikasyon mevzuatının bu işleme ilişkin hükümlerden arındırılması için yeni Elektronik Haberleşme Kanununun çıkarılması ile bu hedefe, plan dönemi içinde ulaşılmış olacaktır.

b) Gerçek rekabet ortamının sağlanması ve tüketici haklarının korunması için bağımsız düzenleyici Telekomünikasyon Kurumu'nun kurulup etkin çalışmasını sağlamak: Telekomünikasyon Kurumu 4502 sayılı kanun ile 2813 ve 406 sayılı kanunlarda yapılan değişiklikler ile 2000 yılında kurulmuştur. Kurumun kuruluşu sırasında radyokomünikasyon konusunda frekans planlama koordinasyon, denetleme ve telsiz cihazlarının teknik özelliklerini belirleyen ve denetleyen Telsiz Genel Müdürlüğünün tüm personeli kuruma geçmiştir. Bu geçişin Kurumda kurumsal kültürün oluşmasını zorlaştıran etkisi olduğu çeşitli vesilelerle ifade edile gelmiştir. Telekomünikasyon Kurulu'na bu anlamda amaç fonksiyonuna uygun bir seçim hakkı tanınmaması bir olumsuzluk olarak kaydedilebilir.

Daha sonra, 2001 yılının mayıs ayında, 4673 sayılı yasa ile yapılan değişiklik ile yetki belgesi verme görevi Ulaştırma Bakanlığı'ndan Telekomünikasyon Kuruma devredilmiştir. Plan döneminde Telekomünikasyon Kurumu'nun serbestleşme sürecini etkin olarak yönetemediği söylenmektedir. Bunun nedenleri olarak; Kurumun ve Kurul Üyelerinin asli görevlerinin serbestleşmeyi sağlamak olduğu, TTAŞ'ın bir devlet kuruluşu değil, yeni işletmecilerin giriş yaptığı pazarlarda etkin bir şekilde faaliyetleri denetlenmesi ve çekinmeden düzenlenmesi gereken yerleşik işletmeci olduğu bilincinin tam olarak benimsenemediği ifade edilmektedir. Ülkemizde regülasyon konusunda yetişmiş insan gücünün az olması ve insan kaynağının yetkinliğinin artırılması için zamanın kısıtlı olması, Kurumun danışmanlık hizmetleri alımında yaşadığı sorunlar gibi çeşitli sebeplerle serbestleşme sürecinde yer yer aksamalar olmuştur. Kısa bir sürede çeşitli düzenlemeleri tamamlamak zorunda kalan Kurumun çeşitli nedenlerle yeterince danışmanlık hizmeti alamaması bir diğer etken olarak kaydedilebilir.

c) Söz konusu kurumun, Rekabet Kurumu vb. diğer düzenleyici kurumlarla ilişki ve koordinasyonunu sağlayan idari düzenlemeler yapmak: Bu konuda Telekomünikasyon Kurumu ile Rekabet Kurumu arasında Hollanda Rekabet Otoritesi (NMA) ve Telekomünikasyon Kurumu (OPTA) arasında oldukça iyi işleyen protokol esas alınıp Türk

mevzuatına göre gerekli değişiklikler yapılarak bir protokol yürürlüğe konmuştur. Fakat protokolün etkin bir şekilde işletildiğini söylemek oldukça zordur. Elektronik Haberleşme ile ilgili konularda ex-ante ve ex-post her türlü görev, sorumluluk ve yetkiyi Telekomünikasyon Kurumuna bırakan bir çözüm yöntemi TBMM'ye sevk edilen Elektronik Haberleşme yasa tasarısında yer almaktadır.

d) Telekomünikasyon Kurumu'nun (Avrupa Birliği) direktiflerini göz önüne alarak çalışması ve ilgili AB kurumları ile işbirliği için gerekli düzenlemeleri yapmak:

Sadece Telekomünikasyon Kurumu değil geçmişte Telsiz Genel Müdürlüğü (TGM) döneminde (AB) kurumları ile yakın işbirliği başlamıştır. TGM'den sonra Telekomünikasyon Kurumu; CEPT, ETSI ERO'da çalışmaları takip etmiş, buralarda yapılan RTTE ve spektrum düzenlemelerine ve teknik düzenlemelere uygun düzenlemeler yapmıştır. Türkiye'de halen etkin ve verimli spektrum yönetiminin yapıldığını söylemek mümkün değildir. Milli Monitör Sisteminin daha etkin bir şekilde çalışması için Telekomünikasyon Kurumu Bölge Müdürlüklerinin güçlendirilmesi ve spektrum verimliliğinin ölçülmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, spektrumun yeniden düzenlenmesi (frequency spectrum refarming) çalışmalarının, uzun süredir talep edilmesine rağmen, başlatılmaması bir eksiklik olarak kabul edilebilir. Özellikle teknolojiye ve hizmette yakınsamanın gün geçtikçe gelişmesi ve tüm sistemlerin gezgin (mobil) sistemler olmaya başlaması frekans planlama çalışmalarının önemini her geçen gün artırmaktadır. Frekans planlamasının düzenlenmesinde spektrumunda yeterli bantların bulunmaması durumunda genişbant uygulamalarının hizmete sunulmasında gecikme yaşanabileceği dikkate alınmalıdır.

Son olarak uyum süreci içinde AB komisyonu ile gözlem ve değerlendirme çalışmalarını diğer kurumlar gibi Telekomünikasyon Kurumu da sağlıklı bir şekilde gerçekleştirmektedir.

e) Türk Telekom'a bazı alanlarda verilen tekel hakkının, teknolojik çözümlerle delinmesine izin vermeyecek, ancak diğer alanların da gelişmesini engellemeyecek şekilde uygulanmasını sağlamak: 2003 yılı sonuna kadar TTAŞ'ın ses ve altyapı hizmetlerinde tekeli sürmüştü, TTAŞ ses hizmetlerindeki tekeli korumak üzere yasa dışı yollardan VoIP yöntemi ile ses taşıyanlara karşı gerekli yasal yollara başvurmuştur. Altyapı hizmetlerinde ise zaten söz konusu hizmetlerin TTAŞ dışındaki teşebbüsler tarafından fiiliyatta verilebilmesi mümkün olmadığından bir sorun yaşanmamıştır.

f) Türk Telekom’u (özelleştirme vb. yollarla) serbest rekabet dönemine hazırlamak: Çeşitli nedenlerle TTAŞ’ın özelleştirilmesine ilişkin ihale ve işlemler belirgin bir gecikme ile şirketin %51 oranındaki hisselerinin 1.7.2005 tarihinde yapılan blok satış ihalesinde 6.550 Milyar ABD Doları ile en yüksek bedeli veren Oger Telekom - TIM Ortak Girişim Grubuna yapılan satış ile 2005 yılında tamamlanmıştır. Bu döneme kadar TTAŞ kendi imkânları, Telekomünikasyon Kurumu’nun yönlendirici düzenlemeleri ve aldığı danışmanlık hizmetleri ile rekabet dönemine hazırlanmaya çalışmıştır.

g) Özel girişimcilerin lisans, ruhsat veya genel izin taleplerine en hızlı ve adil şekilde cevap verebilecek yasal ve idari düzenlemeleri yapmak: Telekomünikasyon Kurumu’nun yayımlamış olduğu çalışma takvimleri uyarınca piyasaya giriş ile ilgili yetki belgelerine ilişkin düzenlemeler yapılmış ve halen yapılmaya devam etmektedir. VIII. Plan dönemi sonunda bu düzenlemelerin tamamlanmış olacağı tahmin edilmektedir.

h) Devletin sektördeki varlığını, rekabet ortamını, kamu çıkarını, kişisel bilgi gizliliğini, güvenilirliği ve tüketici haklarının yanında sosyo-ekonomik hedeflerin gerçekleşmesini sağlayacak ve düzenleyecek ölçüde korumak: Bu amaca yönelik olarak özelleştirilen TTAŞ içinde devletin altın hissesi bırakılmış, uydu hizmetleri TTAŞ bünyesinden ayrılmış ve özelleştirmeye dahil edilmemiş ve sosyo-ekonomik hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak 16.6.2005 tarih ve 5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanunu çıkarılmıştır.

VIII. Planın “Sektörde serbestleşme, yasal ve idari düzenlemeler” başlığı altında daha sonra uygulamanın AB ile uyumu üzerinde durulmuştur. Ancak Türkiye ile mukayesenin yapıldığı AB düzenlemelerinin 2003 yılının Temmuz ayında devreye giren yeni düzenleyici çerçeve öncesi dönemde geçerli olan düzenlemeler olması nedeniyle burada incelemeye değer bulunmamaktadır.

2.2.3. Kurumsal, bireysel ve toplumsal Beklentiler

Raporun bu bölümünde, bireysel, toplumsal ve kurumsal beklentiler, bu konuda daha önce yapılmış araştırma ve bilimsel raporlara dayanarak incelenmiştir.

Türkiye’nin GSMH’sı içinde finans, tekstil, otomotiv ve beyaz eşya sektörlerinin belirgin bir ağırlığı bulunmaktadır. Bu öngörü ile VIII. Plan Dönemi gerçekleştirmeleri arasında finans sektörünün 2001 yılı krizi ile küçülmesi ve otomotivdeki ihracat kaynaklı atılımlar dışında bir sapma olmamıştır. Finans sektöründe son iki yılda yabancı sermaye payının

artması ile bu sektörün nitelikli telekomünikasyon hizmetlerine olan ihtiyacının arttığı söylenebilir. Diğer sektörlerle yönelik tahminlerin de aşağı yukarı değişmediği, özel mülkiyetteki kurumsal kullanıcıların ihtiyaçlarının kesintisiz, ucuz ve kaliteli hizmet olduğu görülmektedir.

Mevcut durumun değerlendirilmesinde, TTAŞ'ın hat taleplerini zamanında karşılayamadığı, hizmet kalitesinin düşük olduğu, müşteri odaklı hizmet üretilmediğinden bahsedilmektedir. Fakat bu sorunların plan döneminde de devam ettiği OECD'nin yayımladığı rakamlardan anlaşılmaktadır. Türkiye'de hat başına hata oranı 2003 yılında %30,3 iken bu oran incelemeye alınan diğer OECD ülkeleri arasında en yüksek %14,2 ile İspanya'da görülmektedir⁶. Bir başka ifade ile Türkiye'nin hata veya arıza oranı kendisinden sonraki en yüksek ülkenin yaklaşık iki katı düzeydedir.

Müşteri odaklı hizmetin bir diğer göstergesi olan ilk 24 saat içinde giderilen arıza oranlarında da Türkiye için büyük bir olumsuzluk söz konusu olup, ülkemiz OECD içinde yine sonuncu durumdadır⁷.

Arızalar birçok ülkede tespit edildikten sonra 24 saat içinde çözümlenirken, Türkiye'de ancak arızaların yarısı bir gün içinde giderilebilmektedir. Klasik tekellerde piyasalarda alıcıların karşılaştığı bu sorunların, piyasaların rekabete açılması, Telekomünikasyon Kurumu'nun Telekomünikasyon Sektöründe Hizmet Kalitesi Yönetmeliğini çıkarması ve etkin olarak uygulaması, ardından son olarak TTAŞ'ın özelleştirilmesi ile azalacağı umut edilmektedir.

VIII. Planda, imalat sanayiinde faaliyet gösteren işletmelerin %99'unu, toplam istihdamın %54,4'ünü oluşturan KOBİ'lerden de bahsedilmiş ve en önemli sorunlarının bilgiye erişim olanaklarının yetersizliği olduğu belirtilmiştir. O dönemde daha çok çevirmeli ağ bağlantısı ile internete bağlanmanın getirdiği sorunlar ifade edilmiştir. Plan döneminde DSL teknolojisine dayalı internet erişiminin yaygınlaşması ile bu tür sorunların giderilmeye çalışıldığı, fakat bu alanda rekabetin sağlanamamasından dolayı hizmet kalitesi ve talebi harekete geçirecek satış ve pazarlama faaliyetlerinin yeterli olmamasının istenen düzeye ulaşmayı engellediği görülmüştür. Fakat yerel ağın paylaşıma açılmasına yönelik düzenlemelerin uygulanmaya başlaması ve TTAŞ'ın özelleştirilmesi ile bu olumsuzlukların giderilebileceği tahmin edilmektedir. Bundan sonra KOBİ'lerin devamlı bilgi teknolojileri ürünleri tüketicisi olmalarının sağlanması için verimliliği artırıcı yazılım ve içeriğin (özellikle

⁶ OECD, *Communications Outlook*, 2005, s. 239.

⁷ OECD, *Communications Outlook*, 2005, s. 240.

Türkçe) zenginleştirilmesi ve bilgisayar penetrasyonunun artırılması ile BT eğitimlerine ağırlık verilmesi gerekecektir.

Elektronik ticaret, telekomünikasyon hizmetlerine olan talebi artıracak önemli bir etmen olarak ele alınmıştır. Bu konuda plan döneminde 15.1.2004 tarihinde 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu çıkarılmış ve uygulamaya yönelik olarak Telekomünikasyon Kurumu tarafından ikincil düzenlemeler yapılmış, Elektronik Sertifika Hizmet Sağlayıcılarına yetki belgeleri verilerek uygulamaya geçilmiştir.

Telekomünikasyon sektöründe devletin talebi de büyük önem taşımaktadır. Yapılan özelleştirmeler sonucu eğitim, sağlık, adalet ve güvenlik hizmetleri üzerinde yoğunlaşacak bir devlet modelinde özellikle eğitim kurumlarının telekomünikasyon hizmetlerinden azami faydalanması söz konusudur. Bu kapsamda okulların bilgisayar kapasitesinin artırılması, genişbant internet erişimine kavuşmaları, öğretmenlere yönelik taşınabilir bilgisayar kampanyaları gibi talebi artırıcı gayretler plan döneminde gerçekleştirilmiştir. Fakat bu konuda arz önceliğinin TTAŞ'a verilmiş olması diğer piyasa aktörleri aleyhine bir durum yaratmış ve rekabetçi bir pazarın yaratılması amacına ters düşülmüştür⁸.

Bunlar dışında devletin tüm işlemlerinde bilgi teknolojilerinden azami faydalanmasına yönelik olarak AB'ndeki Lizbon toplantısında⁹ benimsenen e-Avrupa inisiyatifine paralel olarak e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin en önemli ve yönlendirici parçası olan e-Devlet (kamu-kamu, kamu-vatandaş, kamu-özel sektör) uygulamaları tüm hızıyla sürmektedir.

Bireysel ve toplumsal beklentilerden ise artık bilgi altyapısının temel unsurları konusunda doygunluğa ulaşıldığı, bundan sonra hizmetlerin fiyatı, çeşitliliği ve kalitesinin ön

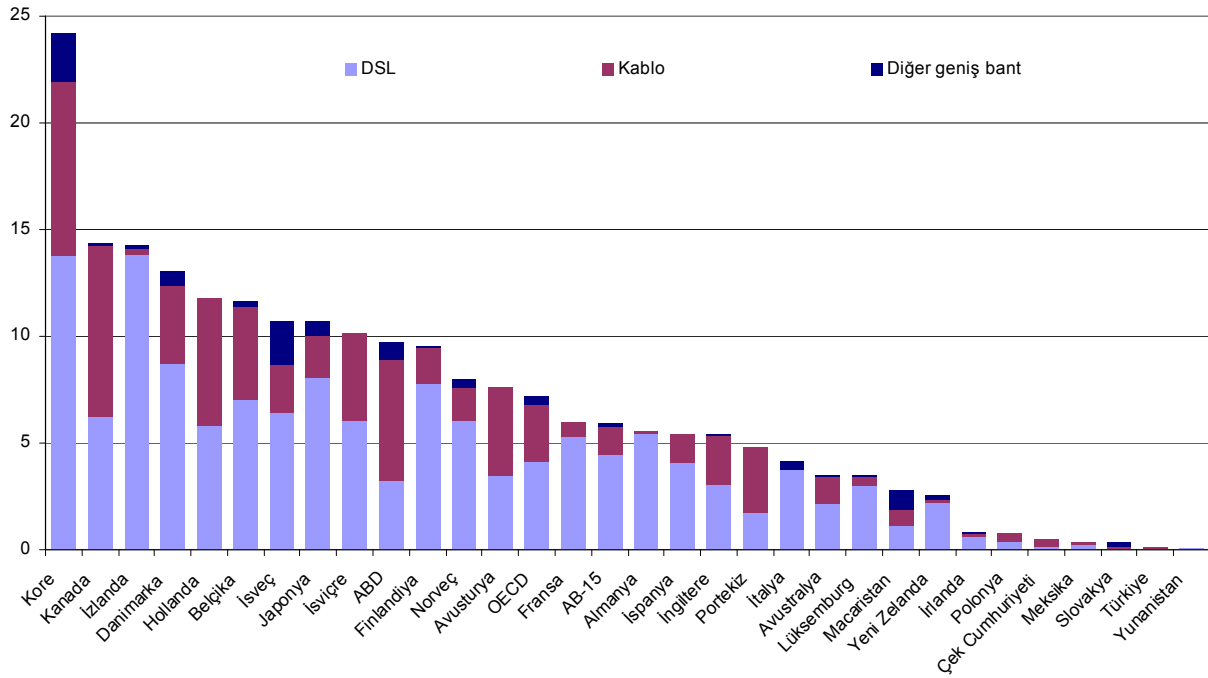
⁸ ABD'de 2001 yılında rekabet otoriteleri ile Microsoft yetkilileri arasında çeşitli yaptırımlar karşılığı uzlaşma ile sona eren rekabet davasında, rekabet ihlallerinin kamuya verdiği zararın bir karşılığı olarak Microsoft önce özel bir vakıf kurmayı önermiştir. Microsoft bu vakıf üzerinden ihtiyacı olan okullara beş yıl boyunca toplam 1 Milyar ABD Dolarlık bir yardım; nakit para, yazılım, bilgi işlem hizmetleri ve eğitimi olarak bağışlamayı teklif etmiştir. Microsoft ayrıca okullara diğer kaynaklardan bağışlanan bilgisayarlarda kullanılmak üzere Windows işletim sistemlerini ücretsiz vereceğini söylemiştir. Fakat hakkında rekabet ihlali iddiaları bulunan Microsoft'un bu teklifi davayı gören federal mahkeme tarafından yine rekabeti kısıtlayıcı niteliklerinden dolayı kabul edilmemiştir. Çünkü Microsoft'a asıl pazar gücünü sağlayan işletim sistemi piyasasındaki şebeke dışsallıklarıdır. Ayrıca okullarda daha küçük yaşlardan Windows işletim sistemi kullanmaya alacak son kullanıcı kitlesinin oluşması diğer işletim sistemlerine geçiş maliyetlerini de artıracaktır. Diğer taraftan ABD'deki okullarda Microsoft'un gerçek anlamda piyasada kalan tek rakibi Apple'ın yaklaşık %50 pazar payı bulunmaktadır. Microsoft'un ücretsiz yazılım, destek vb. adlar ile işletim sistemleri pazarının okullar ile ilgili segmentine girmesinin pazar gücünü daha da artıracığı gerekçesi ile mahkeme Microsoft'un bu teklifini tereddütsüz reddetmiştir.

Benzer şekilde Fransa'da, telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin oluşturduğu Afopt adlı bir birliğin yaptığı başvuruya ilişkin olarak Fransız Rekabet Otoritesinin verdiği kararda, France Telecom'un yan kuruluşu Wanadoo aracılığı ile kamu tesislerine ve özel okullara ilişkin açıkladığı yeni tarifenin rekabet kurallarına aykırı olduğunu, tarifelerin Sanayi Bakanlığı'na onaylanmasının rekabet kurallarının uygulanmasını engellemeyeceğini belirtmiş ve Wanadoo aracılığı ile verilen internet erişimi fiyatlarının, diğer firmaların France Telecom'dan aldığı altyapı hizmet bedellerinin yeni tarife ile karşılaştırılması durumunda rakip firmaların rekabet etme şansının bulunmadığına karar vermiştir. Ayrıca bu yeni tarifenin kamu ve özel okullarda internet kullanımını yaygınlaştıracak bir amaç taşımasının rekabet ihlalini haklı çıkaracak bir gerekçe olmadığını belirtmiştir.

⁹ The Lisbon European Council of 23 and 24 March 2000.

plana çıktığı iddia edilmektedir. Ancak AB ve birçok gelişmiş ülkede genişbant hizmetlere erişime verilen önemin gittikçe artması ile birlikte Türkiye için yukarıda ifade edilen yargının henüz erken olduğu söylenebilir. Nitekim OECD ülkeleri için hazırlanan 2004 yılı Aralık ayına ait aşağıdaki grafik Türkiye'nin erişim konusundaki zafiyetini ortaya koymaktadır.

Şekil 1 – Kullanılan teknolojiye göre OECD ülkelerinde genişbant kullanım yüzdesi



Kaynak: OECD Communications Outlook (2005)

Grafikten görüldüğü gibi, Türkiye ve Yunanistan genişbant internet konusunda OECD ortalamasının çok altında yer almaktadır. Bu konuda en başarılı ülkeler olarak karşımıza çıkan Kore, Kanada, Danimarka, Hollanda gibi ülkelerde kablo TV ile DSL teknolojisi arasında bir denge söz konusudur. Bu denge genişbant hizmetler konusunda iki altyapının birbiri ile rekabetinin (facility based competition) telekomünikasyon endüstrisi açısından ne denli önemli olduğunu göstermektedir. Kablo TV'nin DSL'e üstünlük sağladığı ABD'nin küresel rakibi Japonya'nın gerisinde olması dikkat çekicidir.

2004 yılı itibarıyla Türkiye'nin rakamsal açıdan geride olmasına rağmen, ülkemizde egemen olan çevirmeli bağlantıya dayalı dar bant erişim modeli TTAŞ'ın 2004-2005 yıllarında gerçekleştirdiği hamle ile değiştirilmiş, ADSL teknolojisine geçilmiş ve bu dönemde hızlı bir abone artışı yaşanmıştır. Fakat artış hızının son dönemde düşmeye

başladığı, bunun ise rekabet ortamı yaratılmaması nedeniyle talebi uyandıracak tamamlayıcı hizmetlerin yeterince sunulamaması ve bilgisayar yaygınlığının artırılmasına yönelik yeterli adımların atılmamasından kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Türkiye OECD ülkeleri arasında en düşük bilgisayar penetrasyonuna sahip ülkedir. DİE'nin 2005 yılında yaptığı çalışmaya göre, Türkiye'de hane halkı bireylerinin bilgisayar kullanım oranı %17,65 iken, internet bağlantılı hane oranı ise %8,66'dır¹⁰.

OECD ülkeleri arasında Türkiye ve Meksika dışında %20 bilgisayarlaşma oranının altında ülke kalmamıştır. Genişbant penetrasyonunda önde olan Danimarka, Kore, Japonya, Hollanda, Kanada gibi ülkelerin bilgisayarlaşma oranında %70'lere yakın ortalama tutturması her iki rakam arasında karşılıklı bir ilişkinin varlığını teyit etmektedir.

Yine günlük ortalama 298 dakika ile dünyada en çok TV seyreden toplum¹¹ olarak sayısal hizmetlerin de üzerinden verilebileceği kablo TV altyapısının genişletilmesinde başarısız olduğu, doğan boşluktan bireysel uydu alıcısı piyasasının ve sayısal uydu platformlarının yararlandığı görülmektedir.

Bu durum, TV yayınlarının hanelere ulaştırılmasında halen etkileşimli hizmetlere olanak tanımayan analog karasal yayınların ağırlığını korumasına neden olmaktadır. Nitekim OECD Communications Outlook 2005'e göre, 1995 yılında %3,5 olan kablo TV penetrasyonu 2002 yılında ancak %6,1'e çıkarılmış, uydu aracılığıyla hizmet alımında %1,9'dan %13,4'e çıkan oran karasal yayınlara dayalı TV yayıncılığını %94,6'dan %80,5'e geriletmiştir. OECD ortalaması; kablo TV için %44,7, uydu yayıncılığı için 19,5 ve karasal yayıncılık için ise 35,7'dir. Genişbant internet penetrasyonu alanında en başarılı ülkeler arasındaki Danimarka ve Kore'de kablo TV ile TV yayını alanların oranı sırasıyla %45,3 ve %72,1'dir. Bu rakamlar, internet penetrasyonunun artırılmasına yönelik çabalarda kablo TV'nin yaygınlaştırılmasının ne kadar önemli olduğunu bizlere göstermektedir.

Telekomünikasyon sonuç olarak içeriğin taşınmasında kullanılan altyapıdır. Dolayısıyla telekomünikasyon hizmetlerine olan talep içeriğe olan talebin bir türevidir. Sektördeki politikaların önceliği, mevcut içeriğe olan talebin telekomünikasyon altyapılarındaki arz eksikliği nedeniyle karşılanamamasının önüne geçmek ve bunun ötesinde bireylerin hayatlarını kolaylaştıracak ve kurumların daha verimli çalışmasını sağlayacak içeriğin üretimini sağlayarak talebi canlandırmak olmalıdır. En zengin içeriğin kullanıcı ile bulunduğu platform bilgisayardır. Bilgisayar penetrasyonunun artırılması içeriğe ve telekomünikasyon

¹⁰ TÜİK, *Hanehalkı Bilişim Teknolojileri Kullanımı Araştırması Sonuçları*, 2005.

¹¹ European TV Market Facts 2000, Americas TV Market Facts 2000.

altyapısına olan talebi de artırabilir. Nitekim VIII. Kalkınma Planı Telekomünikasyon ÖİK raporunda imkan olsa sahip olunmak istenen iletişim araçları içinde %57,9 ile bilgisayar ilk sırayı almaktadır.

2.2.4. Sabit Sistemler

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Plan dönemi olan 2001-2005 yılları arasında sabit sistemler için oluşacak talebin tahmin edilebilmesi için, geçmiş yıllara ait telefon abone sayıları ile telefon bekleyen istekli sayılarının toplamından oluşan potansiyel abone sayılarından, talebi etkileyen faktörlerden, diğer ülkelerdeki daha önce meydana gelmiş gelişmelerden faydalanılarak 2005 yılı abone potansiyelinin 26 milyon ve abone yoğunluğunun da %37 olması öngörülmüştür. Fakat 2005 yılı sonu itibariyle Telekomünikasyon Kurumu'nun açıkladığı rakamlara göre abone yoğunluğu %26,8 ve abone sayısı da 18,978,223'de kalmıştır.

Raporda değinilmeyen fakat sabit sistemler için bu belirtilen rakamlardan çok daha önemli olan ve hedeften geri kalınmasını büyük ölçüde açıklayan hane başına telefon sayısında Türkiye 2003 yılı itibariyle %87 gibi AB ortalamasının da üzerinde bir rakama ulaşmıştır. Abone olunan telefonun tüm aile bireyleri tarafından kullanılması nedeniyle, abone potansiyeli rakamı ancak kentleşme oranının artışı ile beraber hane başına yaşayan kişi sayısının 4'den AB ortalaması olan 2'ye doğru hareket etmesi halinde mümkün olabilir.

VIII. Planda sabit sistemler için belirtilen hedefler ve değerlendirmeleri şu şekilde yapılabilir:

a) No-7 işaretleme sistemi alt yapısı tüm illerimizde kurulmuş olup kırsal alan dahil bu uygulamanın tüm santrallerde uygulanması gerekmektedir: Söz konusu altyapının büyük kısmı kurulmuş fakat, UMTİ işletmecilerinin tüm TTAŞ abonelerine ulaşmalarına imkan tanıyacak bir yapıya henüz geçilememiştir. Bu konuyla bağlantılı olarak Türkiye'nin son on yıldır övünç duyduğu sayısallaşma konusunda gerilere düşmeye başladığı da vurgulanmalıdır. Örneğin, 1993 yılında OECD ülkeleri arasında telefon hatlarının sadece %10'u sayısal olan Çek Cumhuriyeti 2003 yılı itibariyle tüm hatlarını sayısal hale getirmişken, Türkiye 2000 yılından itibaren yatırımların yavaşlaması ile kalan %10 analog hattı bir türlü sayısallaştıramamıştır. Sayısallaşma konusunda 1993 yılında en başarılı 6 ülkeden biri olan Türkiye halihazırda sondan üçüncü durumdadır. Bu arada OECD'nin ağırlıklı ortalamasının %99 olduğu da belirtilmelidir.

b) Dar bantlı ISDN'in illerimizde özellikle küçük sanayi bölgelerinde ve daha sonra ev aboneliklerine kadar yaygınlaştırılması gerekmektedir: Telekomünikasyon sektörünün dinamik yapısı ve planlama ile düzenlemelerin teknoloji nötr olması gereği, bu öngörü ile beraber tekrar karşımıza çıkmaktadır. Çünkü, DSL teknolojilerinin tüm Dünya'da olduğu gibi gelişmesi ve ucuz bir şekilde uygulanabilir olması üzerine ISDN yatırımlarından vazgeçilerek ADSL teknolojisi benimsenmiştir.

c) Aboneye genişbant imkanı sağlayan ISDN teknolojisinin yaygınlaştırılması yanında, bu sistemin rakibi olan xDSL ailesinin yaygın bir şekilde hizmete sunulabilmesi için santrallerde aynı abone çatısı içinde her iki teknoloji desteklenmelidir: Bu hedefe ilişkin gelişmeler için (b) bendinde söylediklerimiz geçerlidir.

d) PSTN santraller üzerinde yeni nesil uygulamalar özellikle veri ve diğer multimedya uygulamalarına yönelik olarak çalışmalar hızlandırılarak diğer veri şebekeleri ile ara bağlantılar sağlanmalıdır: Bu hedefe yönelik maalesef somut bir adım atılamamıştır. Bu konudaki teknolojiler ülkemizde sınırlıdır. Fakat yurtdışında alternatif işletmecilerin getirdiği dinamizm ve pazar kapma çabası gelecekte endüstrinin alacağı biçime yönelik ipuçları sunmaktadır. Örneğin, İtalya'da faaliyet gösteren e.Biscom, *FastWeb* adlı bir hizmeti sunmaya başlamıştır¹². Söz konusu hizmet halihazırda fiber optik kablolar üzerinden 2004 başı itibarıyla %84,7'si hane halkından oluşan 330.600 abonesine ses, data ve video (*triple-play*) taşımaktadır. Genişbant hizmetlerde Telecom Italia'nın ardından ikinci sırada yer alan e.Biscom, İngiltere'de kablo TV işletmecileri NTL ve Telewest'in daha önce yaptığı gibi paket halinde hizmetler sunarak yerleşik işletmecilerle rekabet etmeye çalışmaktadır¹³.

Türkiye'de Katma değerli hizmetler konusunda GSM işletmecileri hem dünyada geçerli en yeni teknolojileri ülkemize getirmekte hem de bizzat yeni katma değerli hizmetler geliştirerek kullanıma sunmaktadır. Bu farklılığın GSM hizmetleri piyasasındaki rekabetin sabit telefon hizmetlerinden daha yoğun olmasından kaynaklandığı tahmin edilmektedir.

e) Şu anda kurulmuş ve ileride kurulacak olan şebekelerde (ISDN, FRAME RELAY, ATM, GSM, NMT, KABLO TV, TURPAK, DEVRE ANAHTARLAMA, IN vb.) birlikte çalışabilirlik ve ulusal ve uluslararası serviste devamlılık sağlanmalıdır: Buna yönelik çalışmalar devam etmektedir. Örneğin, TTAŞ bünyesinde IP/MPLS projesi ile birlikte değişik protokol veya servislerden bağımsız birleşik bir yapı kurulmaktadır.

¹² Gartner Research, *Italy: e.Biscom's FastWeb Case Study*, 8.4.2004.

¹³ Telekomünikasyon altyapıları üzerinden birden fazla hizmet çeşidi sunulmasına yönelik daha ayrıntılı bilgi için bkz.: OECD Working Party on Telecommunication and Information Services Policies "Multiple Play: Pricing And Policy Trends", 17.11.2005.

f) Farklı şebekelerde (GSM, PSTN vb.) çok farklı tipte santral bulunmaktadır. Sabit şebekedeki tüm abonelerin aynı hizmeti alabilmeleri ve aynı zamanda bu abonelerin mobil aboneleri ile aynı hizmetleri alabilmeleri ve sabit aboneler ile mobil abonelerin tek merkezden bütün servisleri alabilmeleri için Akıllı Şebekeler (IN) kurulmalıdır: IN şebekeler konusunda GSM operatörleri önemli mesafeler kat ederken TTAŞ için aynı şeyin söylenmesi güçtür. Santral çeşitliliğine yönelik olarak TTAŞ tarafından crossbar santraller sökülüş (yaklaşık 1 milyon hat), sayısal santraller yeni teknoloji olanlar ile değiştirilmiş ve kırsal santraller ise (yaklaşık 5 milyon hat) yeni nesil şebekeler ile değiştirilmektedir.

g) No-7 işletilmesi sisteminin bir özelliği olarak arayan abonenin numara bilgisi şebekede taşındığından CLIP özelliği abonelere sunulmalıdır: Bu niteliğe sahip santrallerden söz konusu hizmete uygun terminal cihazları ile bu hizmetin alınabilmesi mümkün hale gelmiştir.

h) Elektro mekanik santrallerin tamamı sayısal santraller veya remote santraller ile değiştirilmelidir: Bu konuda çalışmalar devam etmekte olup, TTAŞ'ın konuya ilişkin faaliyetleri (f) bendinde sunulmuştur.

i) Santrallerde gelecekteki teknolojileri destekleyecek en güçlü işlemciler kullanılmalıdır: Bu konudaki çalışmalar devam etmektedir. Ayrıca yerel ağın paylaşıma açılmasına (YAPA) yönelik düzenlemeler ile beraber yerel şebekede gelecek rekabet yerleşik işletmeci TTAŞ'ı maliyetlerini düşürmek ve etkinliği artırmak için gerekli yenileştirmeleri yapmaya teşvik edecektir.

k) İnternet, elektronik ticaret ve on-line hizmetlerin kullanımının hızla artmasından dolayı veri trafiği yıllık olarak ses trafiğine göre 10 kat daha hızlı artmaktadır. Paket anahtarlama teknolojisinde sadece data değil ses ve görüntü birlikte iletilmektedir. Telekomünikasyon alanında hem terminaller hem de santrallerde tümleşme teknolojisine gidilmektedir. Tümleşme teknolojisi sonunda kurulacak santrallerin (ATM, TCP/IP vb.) söz konusu her üç servisi de verebilecek kapasitede olması gereklidir: DSL hizmetlerinin yaygınlaştırılması için son dönemde yapılan yatırımlarla beraber, kapasite ile ilgili sorunların azaldığı tahmin edilmektedir. Telekomünikasyon Kurumunun Altyapı İşletmeciliği Hizmetine yönelik düzenlemesine uygun olarak yetki belgesi almış işletmecilerin fiilen faaliyete başlaması ile beraber söz

konusu kapasitenin talep ile doğru orantılı olarak artırılmasında rekabetin sağlayacağı dinamizmin etkin olacağı düşünülmektedir.

2.2.5. Mobil Hizmetler

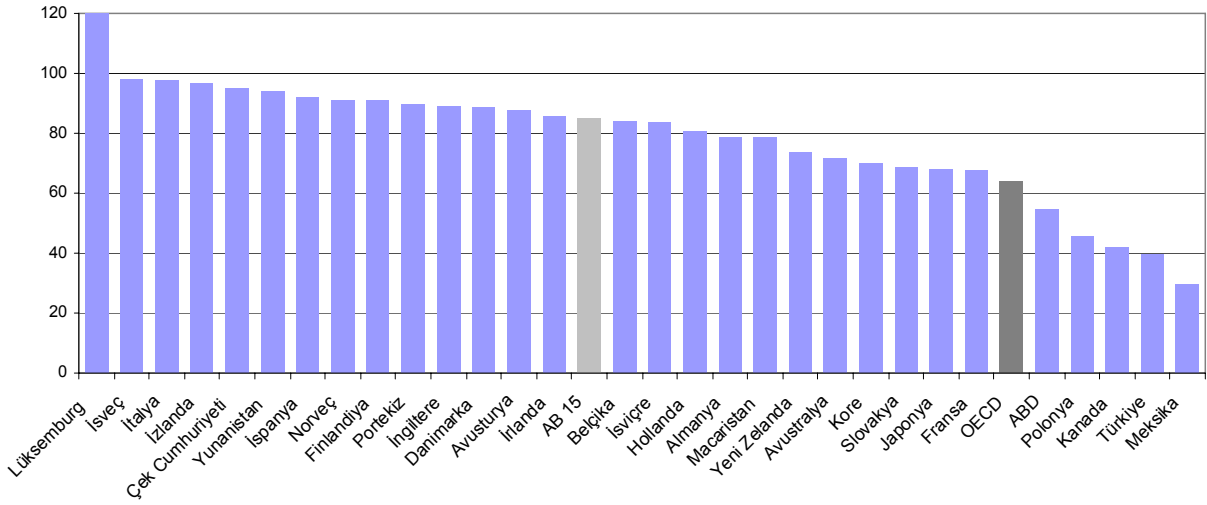
İlk olarak 1986 yılında NMT-450 araç telefonu sistemi ile mobil teknolojiler ile tanışan Türkiye, 1994 yılında TTAŞ ile Turkcell ve Telsim arasında imzalanan gelir ortaklığı anlaşmaları ile GSM şebekelerine kavuşmuştur. 1998 yılında bu sözleşmeler lisans haline getirilmiş ve bu iki işletmeci ile imtiyaz sözleşmeleri imzalanmıştır. Bu lisansların verilmesinin ulusal telekomünikasyon sektöründe ilk kez özel sektörün doğrudan hizmet sunması anlamına geldiği için büyük önemi bulunmaktadır.

2000 yılında bu kez GSM 1800 frekans bandında üç yeni işletmeci için ihaleye çıkılmış fakat biri İŞTİM (Aria) diğeri TTAŞ'a (Aycell) olmak üzere iki lisans verilebilmiştir. Bu iki işletmecinin 2004 yılında birleşmeleri sonucunda TT-TIM kurulmuş ve GSM mobil hizmetlerde aktör sayısı üçe düşmüştür.

VIII. Plan Dönemine ilişkin mobil telefon abone sayısı tahmini, 2003 yılı için 35 milyon, 2005 yılı için ise 40 milyon olarak geçmektedir. 2005 yılı Temmuz ayı itibarıyla penetrasyon oranı %58'i abone sayısı ise 40,4 milyonu bulmuş ve plan hedefine ulaşılmıştır¹⁴. Ayrıca, kritik bir eşik olan sabit telefon potansiyel abone sayısının aşılmış olması (cross-over) önemlidir. Buna rağmen Türkiye OECD ülkeleri arasında 100 kişi başına düşen hat sayısında sondan ikinci durumdadır¹⁵.

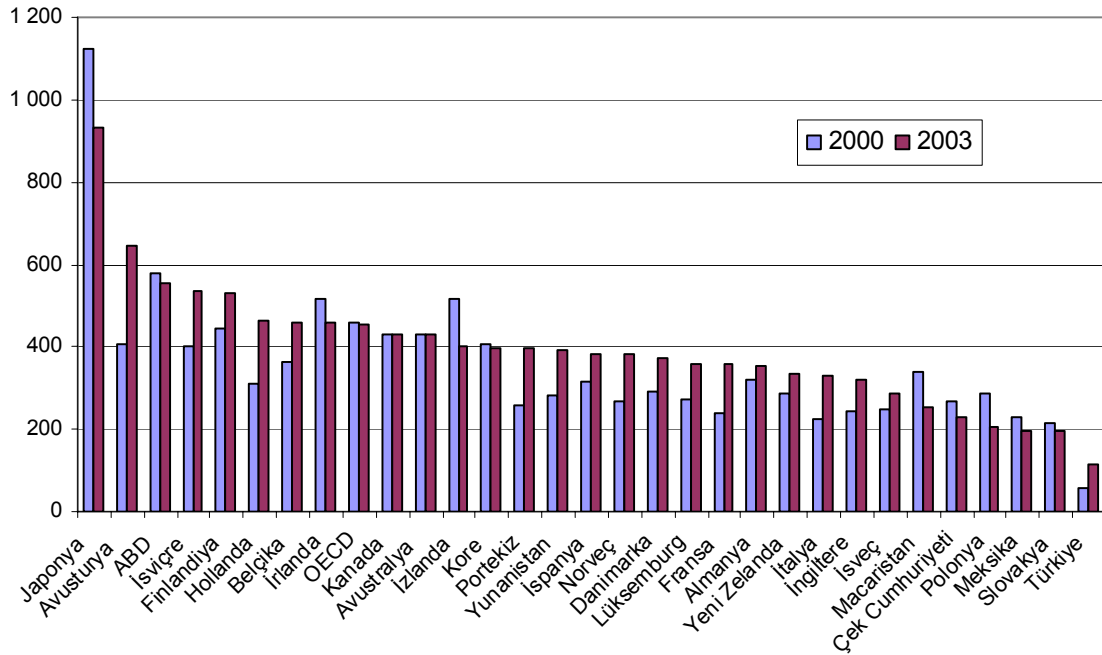
¹⁴ European Commission, "Turkey 2005 Progress Report", 9.11.2005, s. 74.

¹⁵ OECD, *Communications Outlook*, 2005, s. 96.

Şekil 2 - 100 kişi başına düşen cep telefonu abonesi (2003)**Kaynak:** OECD Communications Outlook (2005)

Bilgisayarlaşma ve genişbant hizmetlerde olduğu gibi Türkiye'nin ortalamalar bakımından Meksika ile beraber geride olması, kişi başına gelir rakamlarının hizmet penetrasyonu ile ilişkisini akla getirmektedir. Mobil hizmetlerde OECD ortalaması %64 civarında iken Türkiye %40 ile bu rakamın altında kalmaktadır. Mobil penetrasyon İsveç, İtalya gibi ülkelerde %100 civarına yaklaşmıştır. Dolayısıyla GSM hizmetlerinde sabit telefondan farklı olarak hane başına telefon rakamı anlamlı değildir. Yüksek penetrasyon yetişkin herkesin potansiyel cep telefonu abonesi olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır.

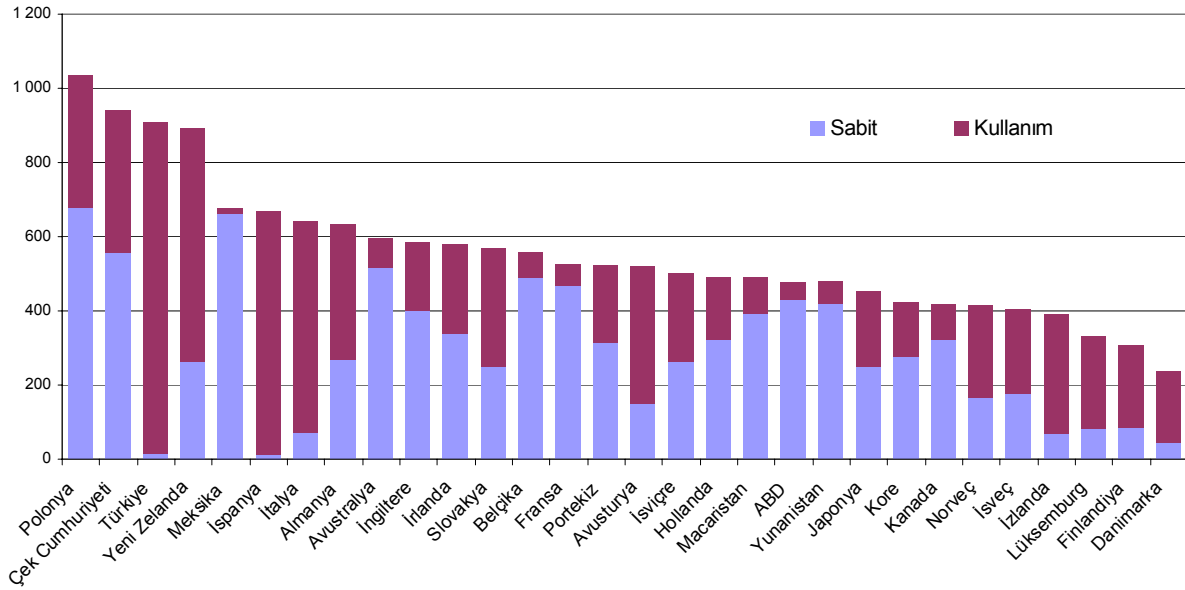
Türkiye'nin penetrasyon sıkıntısının kolaylıkla atlatılamayacağı aşağıdaki grafikte hat başına gelir rakamının ortalamasının oldukça altında olmasından anlaşılmaktadır. Hat başına 1000\$'a yakın Japonya istisnası hariç OECD ortalamasının 400\$ civarında olması Türkiye'deki işletmecilerin verimli olup olmadıkları sorusunu akla getirmektedir.

Şekil 3 - OECD ülkelerinde cep telefonu abonesi başına elde edile gelir (ABD Doları)

Kaynak: OECD Communications Outlook (2005)

Fakat istihdam ve verimlilik konusunda, OECD'nin 1999-2003 yıllarını kapsayan çalışmasında ortaya çıkan başarılı rakamlar¹⁶, düşük penetrasyon ve hat başına gelirin başka bir nedeninin olduğunu akla getirmektedir. Bu neden ileriki bölümlerde detaylı bir şekilde incelenecek olan devletin uyguladığı yüksek vergilendirme politikasıdır. Çünkü vergiler ilave edildiğinde verimlilik ile ilgili olumlu rakamlara rağmen Türkiye'deki tarifelerin oldukça yüksek değerlere ulaştığı aşağıda verilen grafikten anlaşılmaktadır. Sabit ücret kullanımına bağlı ücret asimetrisi burada da söz konusudur.

¹⁶ OECD, *Communications Outlook*, 2005, s. 263.

Şekil 4 - OECD ülkelerinde cep telefonu hizmetlerinden alınan ücretler (ABD Doları)**Kaynak:** OECD Communications Outlook (2005)

Görüldüğü gibi, Türkiye OECD ülkeleri arasında en yüksek üçüncü tarifeye sahiptir. Bir başka ilgi çekici gözlem İspanya dışındaki ülkelerde sabit ücret ve kullanıma bağlı ücret az çok dengeli iken, Türkiye’de sabit ücret çok çok düşük seviyelerdedir. Halbuki başlangıç yatırımlarının yüksek olduğu ve yatırımın geriye dönüşünün uzun zaman aldığı mobil hizmetlerde yüksek sabit yatırımların karşılığı olarak alınan ücretin düşüklüğü piyasaları bozucu etki yaratabilir.

VIII. Plan Dönemine ait Raporun devam eden bölümlerinde ikinci nesil cep telefonları hakkında bilgi verilmiş ve GSM standartlarında yer alan teknolojiler özetlenmiştir. Plan döneminde bu teknolojilerden WAP, GPRS, MMS gibi teknolojiler tüketiciye sunulmuştur. 2. nesil mobil teknolojilerde son olarak EDGE’in son kullanıcıya sunulmasına Mart 2005 tarihinden itibaren Turkcell şebekesinde başlanmıştır. Avea ise 2004 yılında başlayan yatırımları sonucu şebekesinin önemli bir bölümünde EDGE hizmeti verebilmekte ve kullanıcılar bundan yararlanmaktadır. Genişbant hizmetlerin mobil sistemler üzerinden sunulmasını olanaklı kılan üçüncü nesil cep telefonu sistemlerine yönelik Dünya’nın birçok yerinde ihaleler yapılmış, gerekli yatırımlara girilerek bazı ülkelerde ticari uygulamalar başlamıştır.

VIII. Plan döneminde mobil hizmetler için belirlenen hedefler ve değerlendirmeleri aşağıda sunulmaktadır:

a) Dünyadaki teknolojik gelişmelere uygun olarak benzer sistemlerin ülkemize de uygulanabilmesi amacıyla söz konusu sistemlerin uygulamalarını yapan operatörlerin gelişimlerinin ve yatırımlarının izlenmesi: Söz konusu izleme faaliyeti Telekomünikasyon Kurumunun oluşturulması ile kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur. Bu kurum gerek imtiyaz sözleşmesi hükümlerine ve gerekse çıkarmış olduğu düzenlemelere göre işletmecilerin faaliyetlerini yakından takip etmektedir. Fakat işletmecileri, çağdaş uygulamaları tüketiciye sunmaya zorlayan temel motivasyon pazarda yaşanan rekabettir. Bunun en son örneği Avea ve Turkcell tarafından ticari uygulaması sunulan “blackberry” teknolojisidir¹⁷.

b) Bu teknolojik gelişmeleri ülkemize kısa zamanda kazandırmak ve uygulama sahasına geçirebilmek için, üniversite ve firmaların ortaklaşa projeler hazırlaması ve eğitimin bu teknolojik gelişmelere uygun olarak yönlendirilmesi, öğrencilerin mezuniyet sonrası işe adapte edilmesi: Bu hedef, genel eğitim politikamızın başlıca sorunlarından biri olan gerçek hayattan kopuk eğitim anlayışının ortadan kaldırılması ölçüsünde ulaşılacak bir hedeftir. Üniversite reel ekonomi ilişkisinin sağlanamamış olmasının en belirgin göstergesi AB Patent Ofisine yapılan başvuruların azlığıdır. Türkiye telekomünikasyon endüstrisine yönelik sadece 1 patent almışken, OECD ülkelerinin toplamı 4.017’yi bulmaktadır¹⁸. Telekomünikasyon endüstrisinde ileri ülkeler düzeyine çıkabilmek için sadece teknoloji ithal etmek değil teknoloji üretip katma değer yaratmak da önemlidir. Türkiye’de telekomünikasyon endüstrisinde birçok aktör faaliyet göstermesine rağmen yenilik oranının düşük olması belki de bu endüstrideki en yapısal problemimiz olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim 12.1.2006’da yayımlanan AB 5. İnovasyon Puan Cetvelinde¹⁹ telekomünikasyon endüstrisinde de öncü ülkeler arasında yer alan İsveç, Finlandiya, İsviçre, Almanya ve Danimarka Avrupa’nın yenilikçilikte lider ülkeleri arasında gözükmektedir²⁰. Yeni üye olan ülkeler AB-15 seviyesine gelmek için çaba sarf etmekte olsalar da bunun kısa dönemde gerçekleşmeyeceği görülmektedir. Ayrıca, 25 üye ülkenin yenilikçilik performansları bu

¹⁷ BlackBerry, cep telefonu kullanıcılarının çalışma arkadaşlarıyla, müşterileriyle ve ofisleriyle irtibatla tutan uçtan uca bir mobil ofis çözümüdür. BlackBerry servisinin “push” teknolojisi sayesinde e-postalar kullanıcının hiç bir şey yapmasına gerek kalmadan otomatik olarak BlackBerry cihazına iletilir. BlackBerry ile e-postalar okunabilir, cevaplanabilir ve ekli dosyalar açılabilir. Takvim, ajanda ve kontak listesi gibi diğer bilgilere de BlackBerry ile kablosuz olarak erişmek mümkündür. BlackBerry, daima internete bağlıdır; dolayısıyla, kullanıcılar internette özgürce gezinebilir ve önemli bilgilere anında erişebilirler. BlackBerry Messenger ile diğer BlackBerry kullanıcıları ile dilediğinde mesajlaşabilir, sohbet edebilir ve aynı anda bir veya birden fazla kişiyle online toplantılar yapabilirler. Kurumsal uygulamalar (Intranet, CRM, ERP, veri bankaları vb) BlackBerry ile kolaylıkla mobil ortama güvenli olarak taşınabilir veya BlackBerry için özel uygulamalar kısa sürede geliştirilebilir.

¹⁸ OECD, *Communications Outlook*, 2005, s. 89.

¹⁹ Değerlendirme, yenilikçiliği sürükleyen etmenler, bilgi yaratma kapasitesi, yenilikçilik ve girişimcilik, başvurular ve fikri mülkiyet olmak üzere beş bileşene dayalı olarak gerçekleştirilmektedir.

²⁰ Araştırmanın tam metni için Bkz.: www.trendchart.org/

düzeyde kaldığı sürece ABD ile olan farkın kapatılması mümkün gözükmemektedir. Üzülerek belirtilmelidir ki, Türkiye raporda Estonya, İspanya, Bulgaristan, Polonya, Slovakya ve Romanya ile beraber seviye kaybeden ülkeler arasında yer almıştır.

c) Türk Telekom'un yapacağı yatırımların yeni gelecek 2 ve eski 2 operatörün taşıyıcı alt yapı planlarına da paralel olarak düşünülmesi: Söz konusu ihtiyaçlar plan döneminde kısmen karşılanmış fakat mobil şebeke işletmecilerinin kiralık devre hizmetlerinin fiyatına ve hizmet kalitesine yönelik şikâyetleri söz konusu olmuştur.

d) Yerli işgücü ve imalatın desteklenmesi amacıyla yeni operatörlerin gelmesinin ve yatırım yapmasının teşvik edilmesi: Henüz 1. kuşak düzenlemeler yani piyasaya girişin önündeki yasal engeller kaldırılmış olduğundan ve 2. kuşak düzenlemeler yani iktisadi engellerin kaldırılmasında aksaklıklar yaşandığından piyasaya giriş ve tutunabilme konusunda plan dönemi içinde yürürlükteki dağınık ve ihtiyaca tam olarak cevap vermeyen yasal çerçeve nedeniyle sıkıntılar yaşanmıştır. İki GSM 1800 işletmecisinin birleşmesi, Telekomünikasyon Kurumu ve Rekabet Kurumu'nun yaptığı incelemeler; 1998 yılından sonra büyük bir telekomünikasyon işletmecisinin piyasada ortaya çıkmamasının önemli sebepleri konusunda bize fikir vermektedir. Türkiye serbestleşme sonrasında yerleşik iki işletmeci TTAŞ ve Turkcell'in yanına uluslararası ölçekte bir üçüncü işletmeci çıkaramamıştır²¹.

e) Yeni gelecek 2 operatörle birlikte çevre düzenleme zorunluluğu getirilmesi: Bu konuda örneğin, yeni GSM işletmecilerinin devreye girmesi aşamasında şehirlerarası yollar üzerinde GSM antenlerin yarattığı görüntü kirliliğinin ve kaynak israfının azaltılması gündeme geldiğinde, teknolojik ve ticari bazı gerekçeler olsa bile yeterince etkin davranılamadığı söylenebilir. Diğer taraftan, şehir içlerinde Radyo ve Televizyon antenlerinin bir kule üzerine toplanması konusunda adım atılamamıştır. Mevcut radyo ve televizyon kuruluşlarının RTÜK tarafından çeşitli nedenlerle yetkilendirilememesi bu uygulamanın başlatılmamasına sebebiyet vermiştir.

2.2.6. Transmisyon

1999 yılı sonu itibarıyla serviste olan uluslararası toplam (telgraf, telefon, veri) kanal sayısı 16300, denizaltı fiber-optik kablo sistemlerinden çalışan kanal sayısı ise 13168'dir. Uluslararası haberleşmenin %80'i denizaltı fiber-optik kablo sistemlerinden yapılmaktadır.

²¹ Turkcell halen; Azerbaycan, Kazakistan, K.K.T.C., Gürcistan, Moldova ve Ukrayna da faaliyet göstermekte ve İran için çabalarını sürdürmektedir.

VIII. Plan Dönemine ait Raporda, piyasaya yeni girişler ve yeni hizmetlerin ortaya çıkışı ile artan taleplerin karşılanabilmesi ve yüksek transmisyon kalitesi için şehirlerarası ve kırsal alan haberleşmesinde transmisyon ortamı olarak fiber-optik kabloya ağırlık verilmesi önerilmektedir. Bu öneri plan döneminde tamamen benimsenmiştir.

Plan dönemde ulaşılması öngörülen F/O şebeke uzunluğu 2003 yılı için 100.000 km ve 2005 yılı sonu için 110.000 km olarak tespit edilmiştir. Ayrıca ana transmisyon şebekesi için ulaşılmasına çalışacak nihai hedef: *“SDH/DWDM teknolojisinin kullanıldığı yüksek kapasiteli, kesinti ve arızalara karşı tamamen alternatif transmisyon güzergâhlı ve TMN uygulamalı”* bir şebekeye sahip olmaktır. Bunun sağlanması için yatırım kararlılığının yanı sıra deneyimli, eğitilmiş, yabancı dil bilen ve aynı zamanda bilgisayar operatörü olan yeterli teknik personele olan ihtiyaç vurgulanmıştır.

Transmisyon altyapısına yönelik olarak, fibere alternatif bir transmisyon ortamı olan Long Haul SDH projesine 2004 yılında başlanmıştır.

2.3. Uluslararası Yükümlülükler ve Taahhütler

Telekomünikasyon endüstrisine yönelik olarak Türkiye'nin önemli uluslararası yükümlülükleri arasında DTÖ ve AB'ye karşı taahhütlerimiz başta gelmektedir.

GATS kapsamında, Türkiye DTÖ'ye gözden geçirilmiş koşullu taahhütlerini 21.9.2005 tarihinde sunmuştur. Yeni taahhütlerinin kapsamında, telekomünikasyon endüstrisinde piyasaya giriş konusunda, ses hizmetleri ve altyapıda tekele yönelik istisnalar ile beraber pazara giriş ve yabancılara yönelik hemen hemen tüm istisnalar kaldırılmıştır. Sadece, telekomünikasyon hizmeti sunabilmek için gereken yetki belgesini alabilmek için, anonim veya limited şirket olmak, imtiyaz sözleşmesi veya 1. tip lisansların söz konusu olduğu hizmetler için ise anonim şirket olmak gerekmektedir. Ayrıca, gereken durumlarda kamu kurumları ve kamu iktisadi teşekküllerine görev sözleşmesi ile yetki verilebilmektedir.

AB'ye üyelik sürecinde ise, 2003 yılında kaleme alınan ve en son Kasım 2005'de gözden geçirilen Ulusal Program'ın “19-Telekomünikasyon ve Bilgi Teknolojileri” başlığı altında telekomünikasyon endüstrisine yönelik taahhütlerimiz yer almaktadır. Öncelikler listesi olarak sıralanan bu taahhütlerin ana başlıkları şu şekildedir:

- a. Telekomünikasyon alanında AB mevzuatına uyumun sağlanması.
- b. Piyasaların tam serbestleşmeye hazırlanması.
- c. Posta hizmetleri alanında AB mevzuatına uyum çalışmalarına başlanması.

d. Bilgi teknolojileri alt yapısının oluşturulması.

Telekomünikasyon alanında AB mevzuatına uyum çerçevesinde; AB tarafından hazırlanan 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde kiralık hatlar, verilerin korunması, arabağlantı ve evrensel hizmet, taşıyıcı seçimi ve numara taşınabilirliği, tarifelendirme ve lisans alanındaki mevzuatın etkili bir biçimde uygulanmasının sağlanması, 2002 yılında kabul edilen Yeni Düzenleyici Çerçeve için bir takvim/program hazırlanması, bağımsız düzenleyici kurumun kapasite oluşturma ve icra kuvvetinin güçlendirilmesi gibi konular temel öncelikler arasında yer almaktadır.

Öte yandan, Katılım Ortaklığı Belgesinin orta vadeli öncelikleri arasında “piyasaların tam serbestleşmeye hazırlanması” hususu da yer almaktadır. Bu durum göz önünde bulundurularak, Türkiye’de telekomünikasyon endüstrisini liberalleşmeye hazır hale getirecek düzenlemeleri içeren bir takvim hazırlanmıştır.

Her iki ana başlığa yönelik olarak; kısa bilgi, detaylı mevzuat uyum takvimi, mevzuatın uyumu ve uygulanması için kurumsal yapılanma takvimi, planlanan finansman ihtiyaçları verilmiştir²².

Diğer iki ana başlık bu komitenin ilgi alanına girmediğinden burada değinilmeyecektir.

Sırası gelmişken, AB telekomünikasyon mevzuatına uyumda derogasyon konusuna kısaca değinilmelidir. Son olarak AB ile müzakereleri bitirerek üye olan 10 ülkeden hiçbirisi AB’den telekomünikasyon endüstrisi ile ilgili derogasyon almamıştır. Bunda Lizbon Zirvesi sonrası dönemde AB Komisyonu’nun yeni düzenleyici çerçeveyi istisnasız uygulama kararlılığının büyük etkisi bulunmaktadır.

2.4. Uluslararası Mukayeseli Olarak Türkiye İçin Temel Göstergeler*

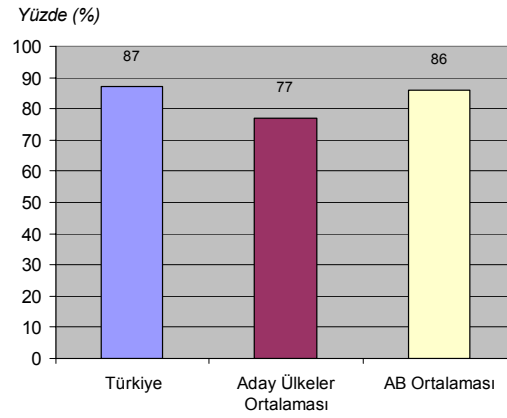
Yukarıda yer alan bölümde, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın değerlendirilmesi yapıldığından, planda yer alan hedeflerin tutturulup tutturulamadığına yönelik karşılaştırmalar yapılmıştır. Bu bölümde ise gelecek plan döneminde ulaşılması gereken noktanın tespit edilmesine yönelik mukayeselere yer verilecek ve bu şekilde VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı hedefleri günün koşullarına göre revize edilmiş olacaktır.

²² Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, http://www.abgs.gov.tr/up2003/up_files/doc/TV-19.doc

* Bu bölümün hazırlanmasında Akdemir, E. ve diğerleri, “The Turkish Telecommunications Sector: A Comparative Analysis”, Hoekman, B. M. ve Togan, S. (ed.), *Turkey: Economic Reform and Accession to The European Union*, The World Bank, 2005 adlı eserden yararlanılmıştır.

AB'ye yeni üye olmuş ve halen aday olan ülkelerden, GSMH'si bize yakın ülkeler ile Türkiye'nin göstergeleri karşılaştırıldığında, mevcut durum o kadar kötü değildir. Türkiye, toplam telefon penetrasyonu (*total teledensity*) ve şehir-kırsal alan telefon oranında diğerlerinden önde iken, internet kullanımında geride kalmaktadır. Aşağıdaki şekilden görüleceği gibi, hane başına sabit telefon bakımından Türkiye AB'ye aday ve bu birliğe üye ülkelerden daha iyi bir orana sahiptir:

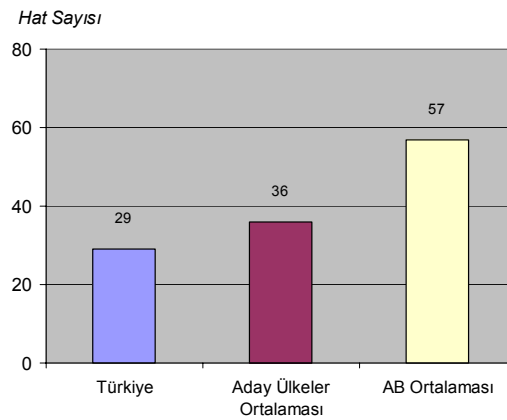
Şekil 5 - Telefon sahibi hanelerin oranı



Kaynak: eAvrupa+ 2003.

Fakat aşağıdaki şekilden görüleceği gibi, Türkiye sabit telefon penetrasyonunda %29 ile, %36'lık aday ülke ve %57'lik üye ülke ortalamalarından gerilerde kalmaktadır:

Şekil 6 - Sabit telefon penetrasyonu

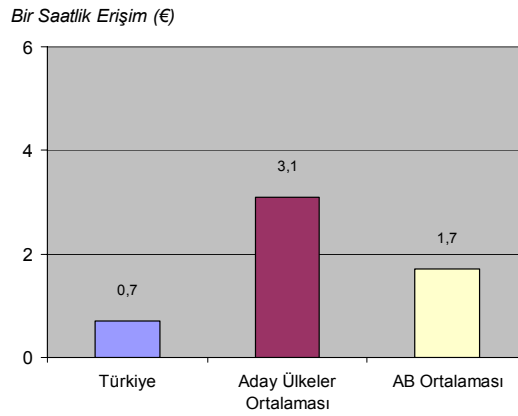


Kaynak: eAvrupa+ 2003.

Bu verilen son iki gösterge (hane başına telefon ve 100 kişiye düşen hat sayısı) arasındaki farklılık hane başına yaşayan kişi sayısının Türkiye’de yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Bu sayı kentleşme ile beraber düştükçe mevcut sabit telefon penetrasyonunun da artacağı söylenebilir. Türkiye’nin hane halkı ortalaması 4,5²³ ve bu değer AB’de 2,4²⁴ olduğu dikkate alınarak yukarıda verilen %29 sayısının aslında AB ortalamasına eş değer bir sayıya karşılık geldiği kolaylıkla iddia edilebilir.

Türkiye açısından yapılabilecek ilginç bir saptama, alım gücüne göre ayarlanmış tarifelere göre çevirmeli (*dial-up*) internet erişim hizmetleri karşılığı alınan ücretlerin aslında yüksek olmadığı yönündedir. Aşağıdaki şekilden görüleceği gibi hem aday ülkelerin hem de üye ülkelerin rakamları Türkiye’nin oldukça üzerindedir:

Şekil 7 - Internet Erişim Ücretleri (Alım gücüne göre düzeltilmiş)



Kaynak: eAvrupa+ 2003.

Fakat penetrasyonun düşük olması, inceleme tarihi itibarıyla Türkiye’de DSL ve kablo-TV teknolojilerine dayalı genişbant hizmetlerin çok düşük penetrasyonu nedeni ile çevirmeli bağlantının esas alınması, karşılaştırmanın sağlıklı bilgi verip vermediği konusunda şüphe uyandırmaktadır.

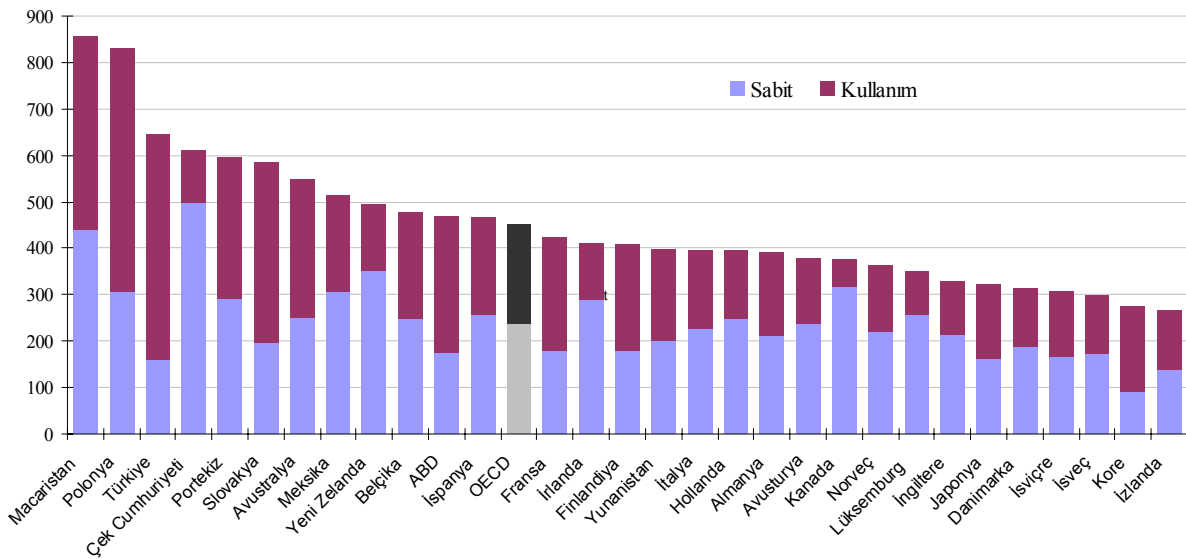
²³ http://www.die.gov.tr/yillik/03_Nufus.pdf

²⁴ http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C5/C53/cdb10000

Son dönemde TTAŞ tarafından yapılan yoğun DSL yatırımlarının ardından genişbant internete erişim olanağının mevcut olduğu coğrafi alanlar hızla artırılmıştır. Hali hazırda eski nesil santrallerin yer aldığı birkaç bölge hariç Türkiye'nin hemen hemen her yerinde DSL hizmeti alabilmek mümkündür. Buna rağmen, OECD rakamlarına dayalı olarak verilen düşük internet penetrasyonunun sebebi, bilgisayar yoğunluğunun az olması ve katma değerli hizmet çeşitliliği konusundaki sıkıntılardır. Ayrıca, kişi başına ortalama gelir rakamı ile bağlantılı olarak genişbant erişim maliyetlerinin kişi başına gelir içinde aldığı payın diğer ülkelere göre yüksekliği penetrasyonun istenilen düzeyde olmamasının bir nedeni olarak değerlendirilebilir²⁵.

Piyasaların iyi işleyip işlemediği, bir başka ifade ile etkin olup olmadığını işaret etmek üzere sabit telefon hizmetlerinin fiyat düzeylerine karşılaştırmalı olarak bakmakta yarar vardır. Aşağıda görüldüğü gibi Türkiye yerel kullanıcılara uygulanan tarifelerde (şehir içi telefon görüşmesi) en pahalı üçüncü ülke konumundadır.

Şekil 8 - OECD ülkelerinde yerel telefon hizmetlerinden alınan ücretler (ABD Doları)



Kaynak: OECD Communications Outlook (2005)

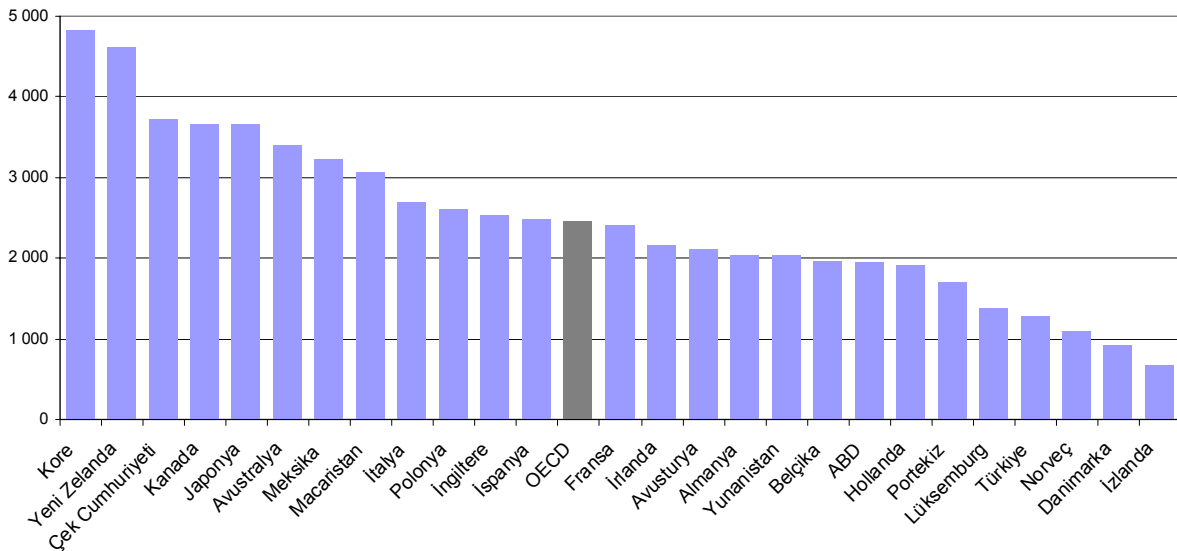
Alım gücüne göre düzeltilmiş bu rakamlara göre Türkiye mobil hizmetlerde olduğu gibi OECD ortalamasının oldukça üzerinde sabit hat tarifelerine sahiptir. Başlangıç maliyetlerinin yüksek olduğu şebeke endüstrilerinde kullanılan hizmet miktarından bağımsız olarak sabit

²⁵ OECD ortalaması % 2 seviyesinde iken Türkiye'de bu oran % 5.4 civarındadır.

ücret alınması iktisat çevrelerinde geniş kesimlerce savunulmasına rağmen Türkiye’de sabit ücretin kullanım ücretine oranı, mobil hizmetlerde söz konusu olduğu kadar olmasa da, diğer ülkelere kıyasla düşüktür. Ayrıca, genişbant penetrasyonunun yüksek olduğu Kore, Danimarka gibi ülkelerin fiyatlarda da belirgin üstünlüğünün olduğuna işaret edilmelidir.

Öte yandan kurumsal kullanıcılar bakımından en önemli telekomünikasyon hizmeti kiralık hatlardır. Bu hatlar vasıtasıyla belirli bir hacmin üzerinde trafiğe sahip kullanıcılar ölçeğe göre artan getiriden faydalanabilirler. Ayrıca kiralık hatlar kullanılarak diğer teknolojilerin imkan tanımadığı birçok katma değerli hizmet sunulabilir. Nitekim, internet ana omurgası kiralık hatlar ile oluşturulmaktadır. Aşağıda Ağustos 2004 itibariyle OECD ülkelerinde 2 Mbit kiralık hat ücretlerinin satın alma gücüne göre düzeltilmiş bilgileri sunulmaktadır:

Şekil 9 - OECD ülkelerinde kiralık hat hizmetlerinden alınan ücretler (ABD Doları)



Kaynak: OECD Communications Outlook (2005)

OECD ülkeleri arasında Nokia, Ericsson gibi donanım şirketleri ve Telia-Sonera, Telenor gibi hizmet şirketlerinin merkezlerinin olduğu Kuzey Avrupa ülkeleri en ucuz kiralık hatların olduğu ülkelerdir. Altyapı kurulumuna ilişkin henüz faaliyete başlamış TTAŞ dışında bir işletmecinin bulunmaması, yani serbestleşmenin sağlanmamış olması, Türkiye’nin hemen Kuzey Avrupa ülkelerinin ardından yer almasının doğru analiz edilmesini önlemektedir.

2.5. GZFT Analizi

Telekomünikasyon endüstrisinde Dokuzuncu Kalkınma Plan döneminde benimsenecek stratejilerin ortaya konabilmesi için içsel etkenler olarak güçlü ve zayıf yönleri ile dışsal etkenlerden kaynaklanan fırsatlar ve tehditlerin ortaya konması gerekmektedir. Güçlü ve zayıf yönlerin ortaya konmasında temel amaç mevcut performansı ve sorunları da dikkate alarak potansiyelleri belirlemektir. Belirlenecek güçlü yönler hedeflere ışık tutacak, zayıf yönler ise alınacak tedbirlere baz teşkil edecektir. Benzer bir analiz dışsal etkenler olan fırsat ve tehditler için de gerçekleştirilir.

Yapılan komite toplantıları neticesinde, en başta teknolojik yeniliği hızla kabul eden bir potansiyel kullanıcı kitlesinin bulunması en önemli güçlü yön ve fırsat olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkenin teknolojik dönüşüm yeteneği olarak da adlandırılabilen bu avantajımız, telekomünikasyon endüstrisine yatırımların çekilmesi için yeterli düzeyde talebin söz konusu olacağına işaret etmektedir. Genç nüfusun sadece talep yönlü değil arz yönlü olumlu etkileri de yeni teknolojiye uyumu çabuk sağlanabilecek bu kitlenin iyi eğitim alması halinde katma değerli hizmet sunumunda kullanılabilecek nitelikli insan kaynağı haline dönüştürülmesi de kolaydır.

Türkiye için plan döneminde geçerli olacak bir diğer fırsat, AB ile üyelik görüşmelerinin başlamış olmasıdır. Bu kapsamda; ABD, Japonya gibi gelişmiş ülkeler sınıfındaki küresel güçler ile rekabet halinde olan AB'nin gerçekleştirdiği ve ileride gerçekleştireceği düzenlemelerin Türkiye için ulaşılması zorunlu hedefler haline gelmesi, doğruyu bulma yolunda harcanacak kaynaklardan tasarruf edilmesine imkân sağlamaktadır. Dahası AB üyelik müzakerelerinin sadece müktesebata uygun kuralların çıkarılması ile sınırlı kalmaması ve uygulamanın da AB ile uyumlu hale gelmesi zorunluluğu nedeniyle, Türkiye önemli bir mukayese noktasına (*proxy*) sahip olmuştur. Aşağıda ayrıntılarına değinileceği gibi AB müktesebatına plan dönemi öncesinde kısmen uyulmuş olması, Türkiye için bir avantaj olarak kaydedilebilir.

Gerek AB ve gerekse ABD gibi ülkelerin Türkiye'den önce bu endüstride serbestleşme ve rekabeti sağlama konusunda adım atmış olmaları ve doğru ya da yanlış uygulamalar neticesinde önemli tecrübe birikiminin bulunması ülkemiz açısından avantajlı bir durumdur. Bu sayede, Türkiye söz konusu tecrübelerden faydalanarak bu ülkelerin yaptıkları hataları yapmama veya olumsuz durumlara karşı gerekli tedbirleri alma şansına kavuşmuştur. Bu açıdan AB'de 2000'li yıllarda gerçekleştirilen ve telekomünikasyon işletmelerinin ödedikleri

çok yüksek lisans bedelleri sonucu zor duruma düşmelerine neden olan 3. nesil ihaleleri Türkiye için önemli bir tecrübeyi oluşturmaktadır.

Bunların yanı sıra, GSM hizmetleri piyasasında ve kahverengi eşya sektöründe sınırlı sayıda yetişmiş insan gücünün ortaya koyduğu katma değerli hizmet üretme potansiyeli ve yeni altyapı tekniklerini uygulama imkanı güçlü yanımız olarak dile getirilebilir. Benzer şekilde hanelerin yaklaşık %87'ine ulaşan ve büyük bir kısmı sayısal olan temel sabit telefon altyapısının varlığı da önemli bir avantajımız olarak kaydedilmelidir.

Son olarak, Türkiye'nin coğrafi konumu ve müteşebbislerin risk değerlendirme yetenekleri ile bağlantılı olarak telekomünikasyon sektöründe Turkcell gibi bölgesel ve ileride küresel piyasa aktörleri olma fırsatımız bulunmaktadır.

Sahip olduğumuz bu güçlü yön ve önümüzdeki fırsatların yanı sıra, politika belirleyicileri üzerinde düşünmeye zorlayacak zayıf yönlerimiz ve tehditler söz konusudur. Komisyon üyelerinin üzerinde mutabakata vardıkları en zayıf yönümüzün düzenleme ve uygulamada etkinsizlik olduğu göze çarpmaktadır. Hemen hemen aynı düzeyde endişe telekomünikasyon hizmetleri üzerindeki ağır vergi yükü ve bunların çeşitliliği üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Üzerinde durulması gereken diğer bir zayıf yönümüzün telekomünikasyon endüstrisinde iktisadi etkinliği sağlayacak politika ve stratejilerin yetersizliği olduğu anlaşılmaktadır.

Bu üç önemli zayıf yönün yanı sıra, altyapıların verimsiz kullanımı ve geniş bandın yaygınlaşmaması, Ar-Ge eksikliği, yeterli sermayenin bu endüstriye çekilememesi, güven ve istikrar eksikliği, telekomünikasyon sektörünün ihtiyacını karşılayacak ve onu ileriye taşıyacak insan kaynağının yeterli olmaması ve yeni insan kaynağını yetiştirecek eğitim kurumları açısından zafiyet yaşanması söz konusudur.

Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde özellikle AB ile yapılmakta olan üyelik müzakerelerinin de olumlu etkisi ile güçlü yanlarımızı ön plana çıkaracak, fırsatları en üst düzeyde değerlendirecek, zayıf yanlarımızı bertaraf edecek ve tehditlere karşı önlem alınmasını sağlayacak adımların atılması gerekmektedir. 2013 yılında ulaşılması hedeflenen vizyon ile vizyona ulaşmak için gereken ve bu adımların somutlaştırılacağı uygulama stratejilerine geçmeden önce, AB'ye katılım sürecinin telekomünikasyon endüstrilerine etkileri üzerinde durulmalıdır.

3. AB'YE KATILIM SÜRECİNİN ETKİLERİ

Türkiye için hazırlanan ve 29.6.2005 tarihinde açıklanan taslak Müzakere Çerçevesi'nde, taraflar arasında müzakereye konu olacak AB müktesebatının 35 başlık altında incelenmesi öngörülmüştür. Telekomünikasyon endüstrisi, taslak programa göre Haziran-Temmuz 2006'da tarama toplantıları yapılacak olan "10. Bilgi Toplumu ve Medya" başlığı altında yer almaktadır. Müzakere çerçevesi her aday ülkenin kendi koşullarına göre oluşturulmaktadır.

Müzakere sürecinin ilk aşaması tarama sürecidir. AB'nin telekomünikasyon ile ilgili müktesebatının analitik olarak incelenmesi anlamını taşıyan tarama sürecinde, Türkiye telekomünikasyon müktesebatı (*acquis*) hakkında ayrıntılı olarak bilgilendirilecek ve Türkiye'nin telekomünikasyon ile ilgili ulusal mevzuatının AB müktesebatı ile ne ölçüde uyumlu olduğu tespit edilecektir. Bunun ardından AB Komisyonu tarafından, müzakere sürecine fiilen başlanması kararının alınmasına temel teşkil edecek bir "tarama raporu" hazırlanacak ve AB Konseyi'ne sunulacaktır. Türkiye, telekomünikasyon dahil her müktesebat başlığı için hazırladığı "pozisyon belgesi"ni AB üye ülkelere ve AB Komisyonu'na iletecektir.

Türkiye ile müzakereler iki seviyede yürütülecektir. Buna göre, üye ülkeler ve Türkiye'den bakanların katılımıyla yılda iki kez gerçekleştirilen Hükümetler arası Konferanslarda telekomünikasyon endüstrisi dâhil temel pozisyonlar ve stratejiler ortaya koyulacak, siyasi konular ele alınacaktır. Teknik düzeyde yürütülen esas müzakereler ise, AB Daimi Temsilcileri ve Türkiye'nin baş müzakerecisi başkanlığındaki müzakere heyetleri arasında ayda bir kez yapılacaktır. Müzakerelerin tamamlanmasını takiben, Türkiye'nin AB'ye katılım şartlarını ortaya koyan Katılım Antlaşması hazırlanacaktır. Ardından Antlaşma onaylanmak üzere Avrupa Parlamentosu (AP) ve AB Konseyi'ne sunulacaktır. AP ve Konsey'in onayını takiben Antlaşma, üye ülkeler ve Türkiye tarafından imzalanacak, üyelik, Katılım Antlaşması'nın bütün akit tarafların kendi anayasal usullerine göre onaylandıktan sonra yürürlüğe girecek ve katılım süreci tamamlanacaktır.

3.1. Telekomünikasyon Sektöründe Genel Hatlarıyla AB Müktesebatı

Teknolojik gelişmeye karşın, bilgi ve iletişim teknolojilerine erişimde yaşanan eşitsizlik (sayısal uçurum²⁶), ABD'den Avrupa'ya kadar pek çok gelişmiş ülkede önemli sorunlardan birisi olarak kabul edilmektedir.

Bir altyapı sektörü olan telekomünikasyon sektöründe elde edilecek etkinlik artışlarının diğer sektörlerle doğrudan yansımaları, uluslararası rekabet ve ülke vatandaşlarının refahı açısından bu sektörü politik önceliklerin üst sırasına yerleştirmektedir. Nitekim AB, ABD ile arasındaki rekabette avantaj sağlayabilmek, sayısal uçurumun tehlikelerinden uzak kalabilmek ve iletişimin uluslararası niteliğinden faydalanarak siyasal birliğe doğru daha hızlı ilerlemek için, bu endüstriye özgü düzenlemeler üzerinde çok daha fazla kafa yormaya başlamıştır. Telekomünikasyon endüstrisinde reform süreci, aynı dönemde dünya ticaretinin gelişmesi, serbestleşmesi ve rekabetin artması ile doğrudan ilişkilidir.

Walden'e göre, AB telekomünikasyon sektöründe kırırdanmaların başlangıcı; İngiltere'de BT'nin özelleştirilmesi ve 1984 Telekomünikasyon Kanunu'nun çıkarılması ile ABD'de AT&T'nin bölünmesiyle aynı tarihlere denk gelmektedir²⁷. Bu sektörde reformlar, AB anlaşmasının rekabet hukuku ile ilgili 81-86'ncı maddeleriyle, tek pazar oluşturulmasına ilişkin 95'inci maddesine dayalı olarak gerçekleştirilmektedir. Birlik düzeyinde kurallarda birlikteliğin sağlanması görevi Bilgi Toplumu Genel Müdürlüğüne (DG-XIII), serbestleşmenin sağlanması görevi ise Rekabet Genel Müdürlüğüne (DG-IV) verilmiştir.

AB telekomünikasyon hukuku ve politikasının 1984 sonrası gelişimi üç safhaya ayrılabilir. İlk safhada, terminal cihazlarının ve bazı hizmetlerin serbestleşmesi sağlanmıştır. İkinci safhada ise 1993 yılından itibaren tüm telekomünikasyon hizmetlerinde tam serbestleşmeye geçilmiştir. Üçüncü safha ise, 1999 yılında yayınlanan Haberleşme Tebliği²⁸ ile başlamıştır. Bu tebliğin yayınlanmasına sebep olan gelişme, daha önce birbirinden ayrı olarak değerlendirilen telekomünikasyon, yayıncılık ve bilgisayar endüstrileri arasında yakınsamanın gitgide artmasıdır. Yakınsamaya dayalı yaklaşımda, genişbant erişim ve internet hizmetleri, üzerinde en çok durulan konular haline gelmiştir. Bu yüzden, üçüncü

²⁶ Sayısal uçurum dar anlamıyla, toplumun bir kesiminin bilgi ve iletişim teknolojileri ile yeni ağlara ve hizmetlere erişebilmesi karşısında, geri kalan önemli bir bölümünün bu ağın dışında kalması olarak tanımlanabilir. Geniş anlamıyla sayısal uçurum, bu asimetrik yapının ülkeler arasında var olmasını ifade etmekte, bir anlamda kuzey-güney veya zengin-yoksul farklılığını keskinleştiren bir etken olarak ortaya çıkmaktadır.

²⁷ Walden, I., "European Union Telecommunications Law", I., Walden. ve J. Angel (der.), Telecommunications Law içinde, Blackstone Press, Londra, 2001, s. 280-283.

²⁸ Towards a New Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services: The 1999 Communications Review, COM (1999) 539, 10.11.1999.

safhada yakınsamanın yarattığı avantajlardan tüketicinin maksimum faydayı sağlayabilmesi için, serbestleşme sonrası oluşan pazarlarda rekabeti etkin kılmak amaçlanmaktadır. Aslında ilk iki safhayı **serbestleşme** adı altında tek bir kuşak olarak ve üçüncü safhayı da **rekabetin sağlanması** olarak sınıflandırabiliriz.

Reformlar öncesi AB telekomünikasyon sektöründe şebekeler, hizmetler ve terminal cihazlarında tekellerin hakimiyetinin söz konusu olduğu, bu tekellerin dikey entegrasyon içinde faaliyet gösterdiği, birbirinden çok farklı ulusal uygulamaların bulunduğu, üye ülkelerarası ticaretin bu sektörde göz ardı edildiği ve kamu mülkiyetinin söz konusu olduğu bir yapı hakimdi. Fakat bu yapının teknolojik ilerlemeyi engellediği, tüketici tercihlerini göz ardı ettiği, uluslararası telefon kartları *call-back*²⁹ gibi olanaklarla büyük miktarda gelirin üye ülkeler dışına çıktığı ve uluslararası rekabet gücünü olumsuz etkilediği görülmüştür³⁰.

Bu olumsuz yapıyı değiştirmek amacıyla girilen birinci kuşak serbestleşme hareketinin en belirgin amaçları ise şöyledir:

1. Tekellerin ortadan kaldırılması.
2. Pozitif kapsam ekonomilerinin söz konusu olmadığı dikey yapıların ayrılması.
3. Üye ülkelerarası rekabete dayalı pazar yapısına geçilmesi.
4. Uluslararası rekabet gücü sağlayacak bir telekomünikasyon sektörü yaratılması.
5. Devletin telekomünikasyon sektöründeki işletmecilik faaliyetlerine son verilmesi.

Reformla ilgili çalışmalara 1985 yılında başlanmıştır. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın (ATAD) rekabet kurallarının telekomünikasyon sektöründe uygulanabileceğine ilişkin kararı³¹ da dikkate alınarak, AB'nin telekomünikasyon sektörüne yönelik kapsamlı politik yaklaşımını ortaya koyan 1987 Telekomünikasyon Yeşil Kitabı³² yayımlanmıştır. Daha sonraki aşamalar ise; 1998 yılında tam serbestleşmenin sağlanması sonucunu ortaya koyan 1992 Gözden Geçirme Belgesi³³, tam serbestleşmenin Birlik mevzuatına entegre edilmesine yönelik 1995 yılında başlatılan telekomünikasyon reform paketi, 1998 yılında tam

²⁹ Çağrının başlatıldığı şebekede, çağrı başlatma ücreti ve bununla bağlantılı konuşma ve sonlandırma ücreti gibi ücretler; çağrının sonlandırıldığı şebekeden daha yüksek ise, çağrı yapmak isteyen abone karşı tarafı arayıp kendisini aramasını söyler ve karşı taraf buna uyarsa, konuşmanın toplam maliyeti daha düşük olur.

³⁰ Argyris, N., "The Status of the New Regulatory Framework", IBC Conference on Communications and EC Competition Law, Brüksel, 2001.

³¹ British Telecommunications, OJ L 360/36 (1983).

³² European Commission, Towards a Dynamic European Economy - Green Paper on the Development of a Common Market for Telecommunications Services and Equipment (1987).

³³ Communication on the Consultation on the Review of the Situation in the Telecommunications Services Sector, COM(93) 159 final, 28.4.1993.

serbestleşmeye geçiş, Yakınsama Yeşil Kitabı³⁴ ile başlayan yakınsama tartışmaları ve Haziran 2000’de başlatılan yeni telekomünikasyon reform paketi olarak sıralanabilir³⁵. Başlanılan bu reform hareketinde ortaya çıkan güçlükler Argyris tarafından; politik direnişler, asgari hizmetin sağlanamayacağına yönelik endişeler, ele alınan konuların karmaşıklığı, yerleşik operatörlerin isteksizlikleri ve dirençleri olarak ifade edilmektedir³⁶. Reformlar yukarıda sayılan güçlükler dikkate alınarak en problemsiz pazarlardan itibaren başlatılmıştır³⁷. Reformların hukuki temelini oluşturan direktifler belli bir tür şebekeye veya hizmete erişim veya onun kullanım koşullarını düzenlemiştir. Bu sebeple çıkarılan direktiflerin bütününe belirtmek için **açık şebeke yaklaşımı** (“Open Network Provision-ONP”) terimi kullanılmıştır.

1998 yılının hemen başında uluslararası ve bir ölçüde uzak mesafe telefon hizmetleri pazarlarına girişler olmuştur. Çünkü bu pazarlarda kullanıcıya erişim, arabağlantı sayesinde sağlanmakta böylece uygun arabağlantı ücretleri ile beraber, şebeke dışsallıklarının sebep olduğu, büyük şebeke sahibi olmanın sağladığı rekabet avantajı, yeni girenler lehine giderilebilmektedir. Fakat yerel şebekenin doğal tekel niteliği ve yerleşik operatörün hizmetlerine olan bağımlılık nedeniyle, ses iletişimde rekabet sadece kurumsal kullanıcılara sunulan hizmetlerde ortaya çıkmıştır.

Birinci nesil reform kapsamında yapılanlar incelendiğinde, telekomünikasyon sektörünün rekabete açılması için münhasır haklar, yasal tekeller gibi pazar dışı faktörlerden kaynaklanan engellerin kaldırılması ve pazara giriş çıkışın serbest bırakılmasının amaçlandığı görülmektedir. Doğal olarak üye ülkeler 86’ncı maddeye göre yapılan bu reform çalışmalarına direnç göstermişlerdir. Fakat ATAD, Komisyonun üye ülkelere yükümlülük getiren direktifleriyle ilgili davalarda³⁸ Komisyon lehine kararlar vererek reformun önünü açmıştır.

AB Komisyonu, serbestleşme çalışmalarının piyasalara etkisini ortaya koymak ve gelecekte gereksinim duyulacak mekanizmaları belirlemek amacıyla, 1999 yılında bir gözden geçirme çalışması yaparak sonuçları Haberleşme Tebliği olarak yayınlamıştır. Bu çalışma,

³⁴ Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media, and Information Technology Sectors and the Implications for Regulation, COM (1997) 623.

³⁵ Ungerer, H., “Use of EC Competition Rules in the Liberalisation of the European Union’s Telecommunications Sector: Assessment of Past Experience and Some Conclusions”, Competition Policy Newsletter, No. 2, 2001, s. 16.

³⁶ Argyris, N., “The Status of the New Regulatory Framework”, IBC Conference on Communications and EC Competition Law, Brüksel, 2001.

³⁷ Terminal cihazları (1988), katma değerli hizmetler (1990), veri hizmetleri (1993), uydu hizmetleri (1995), mobil hizmetler (1996), kablo TV ve alternatif şebekeler (1996), altyapı ve sabit telefon (1998), yerel ağın paylaşımına açılması (2000).

³⁸ Örneğin üye ülkelerin terminal cihazları ve hizmetler ile ilgili vermiş oldukları yasal tekel haklarını kaldırmalarını öngören iki Komisyon direktifi hakkında; Fransa, İtalya, Belçika, Almanya, Yunanistan ve İspanya tarafından ATAD’a dava açılmıştır. (Bkz. Case C-202/88 [1991] ECR I-1233 ve Joined Cases C-271/90, C-281/90, C-289/90 [1992] ECR I-5833).

yerleşik operatörlerin rekabet kurallarını ihlal ederek, kullanıcı ve hizmet sağlayıcıların erişim için en iyi teknolojiyi kullanmalarına engel olduğuna dikkat çekmektir. Gerekli önlemin alınmaması halinde, özellikle genişbant erişimin yaygınlaştırılmasının zorlaşacağı, bu sebeple yakınsama dikkate alınarak, haberleşme altyapısının daha yatay bir bakış açısıyla incelenmesi ve daha teknoloji bağımsız bir yaklaşımın benimsenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Öte yandan teknolojiye yaşanan evrim ve internet erişiminde gerçekleşen muazzam artışlar e-ticaretin genel ekonomi içindeki rolünü artırmıştır. Bu durum, Avrupa Konseyi tarafından Lizbon'da 23-24 Mart 2000'de gerçekleştirilen toplantıda, "e-Avrupa" kavramı etrafında yeni hedeflerin belirlenmesini gerekli kılmıştır. Lizbon zirvesinde AB'nin 2010 yılına kadar rekabetçi ve bilgiye dayalı bir ekonomi olması hedefi benimsenmiştir.

AB'de Lizbon toplantısı ile başlayan süreç, iletişim sektöründe yeni düzenleyici çerçeveye kaynaklık etmektedir. Çünkü Lizbon toplantısından çıkan sonuç, rekabetçi ve dinamik bir bilgi tabanlı ekonomiye sahip olmak için ucuz ve kaliteli iletişim altyapısının kurulmasının şart olduğudur. Bu önermeden yola çıkılarak, AB'de son durum, komisyonun 7. uygulama raporu ile ortaya konmuş ve telekomünikasyon sektöründe Lizbon toplantısında, üzerinde uzlaşılan amaca erişmek için, yapılan ilk Bakanlar Kurulu konferansında Lizbon stratejisinde belirlenen hedefler ile eAvrupa benzeri hareket planı için gerekli çalışmaları başlatma kararı alınmıştır. Başlatılan hamlenin;

- Yatırımların cazip hale getirilmesi (pazara girişin teşviki, hukuki istikrarın sağlanması, yeni giren teşebbüslerin pazar gücüne sahip teşebbüslerin olumsuz davranışlarından korunması, pazara müdahalenin asgari tutulması),
- Rekabet ve tercih olanağının sağlanması,
- Pazar dinamiklerinin başaramadığı durumlarda, kullanıcıların menfaatinin korunması,

şeklinde üç sacayağı bulunmaktadır. Bu hamle uygun mevzuat aracılığıyla hayata geçirilirken, göz önünde bulundurulması gereken en önemli tehlikenin telekomünikasyon, bilgi teknolojileri ve yazılı ve görsel içeriğin yakınsamasının getirdiği zorluklar olacağı hesaba katılmıştır. Bu sebeple yakın gelecekte, ses, yazı, görüntü, vb. içeriğin bütün telekomünikasyon ortamları veya şebekeleri üzerinden iletilebileceği gerçeğinden hareketle; içerik ve içeriğin taşınmasına ilişkin düzenlemeler birbirinden ayrılmıştır. Bu anlamda içeriğe ilişkin düzenlemelere yeni düzenleyici çerçevede yer verilmezken, daha önce ayrı ele alınan

telekomünikasyona dayalı yayıncılık faaliyeti kapsama dâhil edilerek, yeni düzenleyici çerçevede "telekomünikasyon" terimi yerine "elektronik iletişim" terimine yer verilmiştir³⁹.

İkinci kuşak reform hareketinin amacı, daha esnek, hukuki açıdan öngörülebilir, teknolojik açıdan nötr, asgari seviyede düzenleme içeren ve üye ülke uygulamalarında birlikteliği sağlayan bir kurallar bütünü oluşturmaktır. Bu sayede, pazara girişin kolaylaştırılması, hâkim durumdaki operatörlerin yükümlülüklerinin belirginleştirilmesi, daha fazla rekabetin sağlanması, daha hızlı ve ucuz internet erişiminin mümkün kılınması, tüketici haklarının korunması amaçlanmaktadır.

Hali hazırdaki AB telekomünikasyon müktesebatına kaynaklık eden reformun ikinci safhasında, daha önce çıkarılmış 24 karar, direktif ve tüzük basitleştirilip daha açık hükümler içerecek hale getirilmiştir. Bunun yanı sıra, pazar dinamiklerinin önünün açılması amacıyla, yapılan deregülasyonlar sonrasında oluşan piyasalarda ortaya çıkan aksaklıkların, etkin bir şekilde giderilmesine yönelik kurallar benimsenmiştir. Bu amaçla ortaya konan yeni düzenleyici çerçeve (New Regulatory Framework) AB anlaşmasının 95'inci maddesine dayalı olarak çıkarılan 4 adet direktiften (Erişim ve Arabağlantı Direktifi, Yetkilendirme Direktifi, Evrensel Hizmet ve Kullanıcı Hakları Direktifi ve Veri Güvenliği Direktifi), yine 95'nci maddeye göre çıkarılan Spektrum Kararından ve 86'ncı maddeye göre çıkarılan Çerçeve Direktifinden oluşmaktadır. Yerel Ağı Paylaşımına Açma yükümlülüğüne ilişkin Tüzük de bu reform paketi içinde değerlendirilmektedir⁴⁰.

3.1.1. Çerçeve Direktifi (Framework Directive)⁴¹

Direktifin amacı AB genelinde bütün elektronik iletişim şebekeleri ve hizmetlerini kapsayan genel bir düzenleyici çerçeve oluşturmaktır. İlk bölümde kapsama ve teknik tanımlara yer verilmiş, ikinci ve üçüncü bölümde ulusal düzenleyici kurumların amaçları, numaralandırma, ortak yerleşim (*co-location*) ve hizmet paylaşımı, etkin piyasa gücüne sahip teşebbüsü belirleme ve piyasa analizi gibi görevler ile temyiz haklarına ilişkin hususlar hükme bağlanmıştır.

³⁹ Bu anlayışa paralel olarak İngiltere'de iletişim sektörüne yönelik 5 ayrı düzenleyici kurum OFCOM (Office of Communications) adı altında birleştirilmiştir.

⁴⁰ AB'de Birliği kuran kurucu antlaşmalar, ekler ve protokoller birincil mevzuat, Roma Antlaşması'nın 189. maddesinde belirtilen tüzük (*regulation*), direktif (*directive*), karar (*decision*), tavsiye (*recommendation*) ve görüş (*opinion*) ise ikincil mevzuat olarak anılır. Tüzükler bütün üye ülkeler için bağlayıcı metinlerdir. Yasa niteliğinde olmaları nedeniyle üye ülkelere doğrudan uygulanır. Direktifler ise, üye ülkeleri ulaşılan sonuç açısından bağlar. Fakat uygulamada amaç, şekil ve yöntemlerini üye ülkeler kendileri belirler. Karar, yöneldiği ülke veya kişileri bağlar. Tavsiye ve görüşün uygulama zorunluluğu Konsey veya Komisyon tarafından getirilebilir.

⁴¹ Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive).

Yeni düzenlemeyle rekabetçi hale gelen piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüsler üzerindeki yükümlülüklerin kaldırılmasına imkân tanınmaktadır. Bu amaç doğrultusunda ulusal düzenleyici otoritelerin düzenli olarak piyasa analizleri yapmaları öngörülmektedir.

Ulusal düzenleyici kurumlar düzenlemenin geçerli olacağı ilgili ürün pazarını tanımlarken, AB rekabet kurallarını temel olarak alacaklardır⁴². Bu çerçevede, AB Komisyonu ulusal düzenleyici kurumların karar alırken göz önünde bulunduracakları "İlgili Ürün ve Hizmet Pazarlarına ilişkin Tavsiye Kararı" yayımlamıştır⁴³.

3.1.2. Yetkilendirme Direktifi (Authorisation Directive)⁴⁴

Teşebbüslerin piyasa giriş haklarını belirleyen bu direktif, üye ülkelerin belirleyecekleri piyasaya giriş koşullarını sınırlandırmakla, radyo frekanslarının ve numaraların kullanımına ilişkin hakları, yeni yetkilendirme sistemine geçiş için koşulları ve ücretleri ortaya koymaktadır. Benimsenen sistemde kıt kaynakların söz konusu olmadığı pazarlarda genel yetkilendirmeye geçilmekte, böylece piyasaya giriş için önceden izin alma zorunluluğu kaldırılmakta ve isteyen herkese elektronik iletişim şebekesi kurma ve/veya hizmeti verme hakkı tanınmaktadır. Sadece frekansların ve numaraların bireysel kullanımı için bireysel yetkilendirme sistemi getirilmektedir.

3.1.3. Erişim ve Arabağlantı Direktifi (Access Directive)⁴⁵

Şebeke sahipleri ile hizmet sağlayıcılar arasındaki ilişkileri düzenleyen direktif her türlü şebekenin birbirine bağlanabilmesini öngörmekte, ulusal düzenleyici kurumların arabağlantı ve erişim konularına ilişkin görevlerini izah etmektedir. Piyasalara yönelik olarak ayrıntılı kural tanımlamalarının yapılmasından ziyade amaç ve prensiplerin ortaya konmasıyla dinamik bir yaklaşımın sağlanmasına çalışıldığı direktifte, halen rekabetçi bir piyasa yapısına

⁴² AB telekomünikasyon sektörünün ABD'den farkı, bu hizmetlerin uzun süre kamu eliyle yürütülmesi ve bu sebeple FCC gibi düzenleyici kurumlara gerek duyulmamasıdır. Diğer bir deyişle, "self-regulation" anlayışının yani hem işletmecilik hem de düzenleyicilik vasfının, yasal tekel hakkına sahip kamu teşebbüsünde bulunmasıdır. Bu sebeple AB'nin ABD gibi zengin bir regülasyon tecrübesinin olduğu söylenemez. Çünkü modern anlamda sektöre özgü ilk düzenleyici kurumlar İngiltere'de olduğu gibi 1980'li yıllarda yerleşik operatörün özelleştirilmesi sonrasında kurulmuştur. Bu sebeplerden dolayı telekomünikasyon sektöründe ortaya çıkan piyasa aksaklıklarına müdahalede rekabet otoritelerinin etkin rol oynadığı bir yaklaşım söz konusudur.

⁴³ Commission Recommendation of 11/02/2003 On Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services.

⁴⁴ Directive 2002/20/EC of The European Parliament and of The Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive).

⁴⁵ Directive 2002/19/EC of The European Parliament and of The Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive).

geçiş sürecinde olan piyasaların AB rekabet kuralları ile tutarlı ve minimum düzeyde regülasyon ile düzenlenmesi yaklaşımının benimsendiği anlaşılmaktadır.

3.1.4. Evrensel Hizmet ve Kullanıcı Hakları Direktifi (Universal Service Directive)⁴⁶

Direktif, evrensel hizmetin kapsamı, maliyeti ve finansmanına ilişkin kuralları ortaya koymakta, numara taşınabilirliği, arayan abonenin bulunduğu yeri gösterme, sözleşmeler ve kullanıcı hakları, hizmetlerin kalitesi, enformasyonun şeffaflığı, şebekelerin uyumu ve özel hizmet numaralarına ilişkin hususları düzenlemektedir.

3.1.5. Spektrum Kararı (Radio Spectrum Decision)⁴⁷

Bu karar ile, AB'deki tüm frekans kaynağının (yayıncılık, telekomünikasyon, vb. de kullanılan) birlik düzeyinde yeknesak planlanması ile etkin ve verimli kullanımının gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda frekans kaynağının tahsis ve kullanımında uyulacak iktisadi, kamusal, kültürel, bilimsel, sosyal ve teknik esaslar sıralanmakta ve frekans kullanıcılarının birbirinden farklı menfaatleri dengelenmeye çalışılmaktadır.

Yukarıda sıralanan direktifler 24 Nisan 2002'de Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmış ve üye ülkelerin iç hukuk sistemlerine adaptasyon için 25 Temmuz 2003 tarihine kadar süre tanınmıştır. Bu süre zarfında ulusal düzenleyici kurumlar piyasa analizleri yaparak yeni sisteme hazırlık yapmışlardır.

3.1.6. Veri Güvenliği Direktifi (Data Protection Directive)⁴⁸

Bu direktifin amacı, kişi hak ve özgürlükleri içinde önemli bir yeri olan haberleşme özgürlüğü ve kişisel bilgilerin gizliliği ilkelerinin üye ülkeler kapsamında elektronik haberleşme bakımından sağlanmasıdır. Bu amaç çerçevesinde, üye ülkelerin telekomünikasyon işletmecilerinin kişisel haberleşmenin güvenliği ve gizliliği bakımından gerekli tüm tedbirleri almaları gerekmektedir. Buna paralel olarak, kişisel haberleşmenin kullanıcının izni ve yasal zorunluluklar dışında dinlenmesi, kaydedilmesinin kesin bir şekilde engellenmesi söz konusudur. Bir başka ifade ile özel hayatın gizliliğini korumak için şahsi

⁴⁶ Directive 2002/22/EC of The European Parliament and of The Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive).

⁴⁷ Decision No 676/2002/EC of The European Parliament and of The Council of 7 March 2002 on a regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community (Radio Spectrum Decision).

⁴⁸ Directive 2002/58/EC of The European Parliament and of The Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).

bilgiler üçüncü şahıslarla paylaşılmamalı, işletmeciler sadece hizmet verilebilmesi için gerekli olan bilgiyi saklamalı ve kullanmalı, pazarlama amaçlı müşterinin isteği dışında aramalar önlenmelidir.

Bunlar dışında direktife göre kullanıcıların ayrıntısız fatura isteme hakkı, çağrı yaptığındaki numarasının görünmemesini talep etme seçeneği, özellikle mobil hizmetlerde konum bilgisi konusunda işletmeciyi sınırlama olanağı bulunmaktadır.

3.1.7. Yerel Ağın Paylaşımına Açılmasına Yönelik Tüzük (Local Loop Unbundling Regulation)⁴⁹

Yukarıda sıralanan düzenlemeler dışında, yeni düzenleyici çerçeve içinde yer alan ve yerleşik sabit telefon (PSTN) işletmecilerinin yerel ağlarını, talep eden diğer işletmecilerin paylaşımına açması yükümlülüğünü getiren ve üye ülkeler için doğrudan uygulanması zorunlu bir tüzük daha önce yürürlüğe girmiştir.

YAPA düzenlemesinin direktif yerine doğrudan uygulama zorunluluğu bulunan bir tüzük ile gerçekleştirilmesi AB'nin yerel telefon hizmetlerinde rekabete ve dolaylı olarak genişbant hizmetlere ne denli önem verdiğini ortaya koymaktadır. Nitekim *ex-ante* nitelikteki bu düzenlemelerin ardından, AB'de yerel telekomünikasyon hizmetlerinde bu düzenlemelere rağmen ortaya çıkan piyasa aksaklıkları üye ülke rekabet otoritelerinin yanı sıra, AB Komisyonu Rekabet Genel Müdürlüğü tarafından rekabet incelemelerine tabi tutulmuş ve sert önlemler alınmıştır⁵⁰.

3.2. AB Müktesebatına Uyumun Mevcut Düzeyi

Yetkilendirme rejimine ilişkin olarak, 2000 yılı başında 4502 sayılı Kanunun çıkarılması ile Türkiye'de TTAŞ'ın odağında olduğu ve TTAŞ, gelir ortakları ve Katma Değerli Telekomünikasyon Hizmetleri Yönetmeliğine göre lisans alan işletmecilerin bulunduğu endüstri yapısı terk edilmiştir. Bu kanun ile açılan çağdaş dönemde imtiyaz, ruhsat veya genel izin kategorilerine ayrılan yetki belgelerine sahip kamu ve özel işletmecilerin faaliyet gösterdiği ve endüstrideki çeşitli piyasaların yapılarından kaynaklanan kalıcı piyasa aksaklıklarının kurulan Telekomünikasyon Kurumu tarafından giderilmeye çalışıldığı bir yapı oluşturulmuştur. Bir başka ifade ile kamunun TTAŞ ve Ulaştırma Bakanlığı aracılığıyla hem

⁴⁹ Regulation (EC) No 2887/2000 of The European Parliament and of The Council of 18 December 2000 on unbundled access to the local loop.

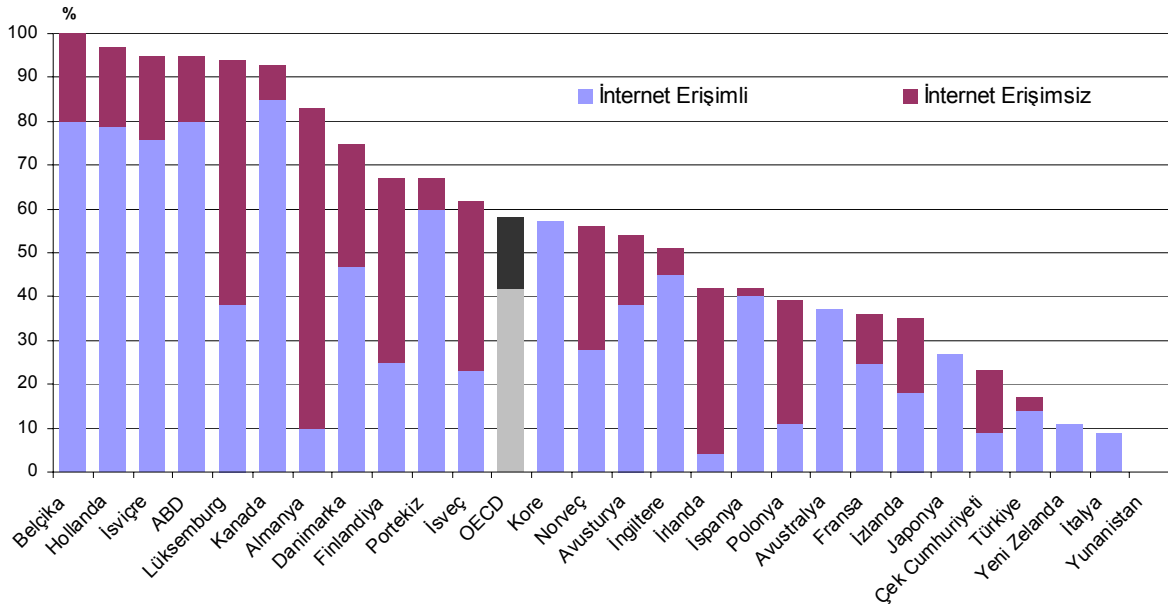
⁵⁰ 16.7.2003 COMP/38.233 - Wanadoo davası, 21.5.2003 Case COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 - Deutsche Telekom AG davası.

işletmeci hem de düzenleyici olduğu yapı terk edilerek devletin gerektiğinde piyasalara müdahale ettiği modern yönlendirici devlet modeline geçilmiştir.

4673 sayılı Kanunun çıkarılmasına kadar telekomünikasyon endüstrisinde yetki belge verme görevi Ulaştırma Bakanlığı'nın ise de bu kanun ile beraber söz konusu yetki Telekomünikasyon Kurumu'na devredilmiştir. Halen Telekomünikasyon Kurumu, çıkarmış olduğu Telekomünikasyon Hizmet ve Altyapılarına İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği kapsamında yetkilendirmeleri, işin niteliğine göre bu Yönetmeliğe ek olarak çıkardığı düzenlemeler ile gerçekleştirmektedir.

Politika olarak AB düzenlemelerini takip eden yetkilendirme rejimimiz ile ilgili olarak, geniş bandın yaygınlaştırılması bakımından kablo TV hizmetlerine yönelik lisansların verilmesinde gecikildiği söylenebilir. Kablo TV'de serbestleşmenin sağlanamaması nedeniyle Türkiye sabit telefon şebekesine alternatif olabilecek bu altyapı konusunda aşağıdaki şekilden de görüleceği gibi diğer ülkelerin gerisinde kalmaktadır.

Şekil 10 - OECD ülkelerinde kablo TV erişimine sahip hanelerin oranı ve internet erişimi



Kaynak: OECD Communications Outlook (2005)

OECD ülkeleri arasında kablo TV şebeke yaygınlığı açısından sondan dördüncü olan Türkiye'nin oranı OECD ortalamasının oldukça altındadır. Daha önce de bahsedildiği gibi genişbant hizmet yaygınlığında başarılı olan Hollanda, Kanada ve Danimarka gibi ülkelerde

yaygın kablo TV şebekesi DSL kullanılarak hizmet sunulan telefon şebekesi üzerinde önemli bir rekabet baskısı yaratmaktadır.

Arabağlantı ve şebeke erişimi, telekomünikasyon piyasalarına girişin önündeki yasal engellerin kaldırılmasının ardından, piyasalara iktisadi anlamda giriş engellerinin aşılması için büyük önem taşırlar. Çünkü şebeke dışsallıkları, bilgi asimetrisi ve doğal tekel gibi piyasa aksaklıkları giderilmedikçe piyasaya giriş ne kadar serbest olursa olsun etkin ve verimli olan, fiyatı, hizmet kalitesi ve yenilikçi ürünleri sunma becerisine sahip yeni girişçilerin yerleşik işletmecilerden pazar payı kapmaları veya pazarın büyümesi mümkün olmaz. Bu nedenle olumsuz şebeke dışsallıklarının giderilmesi için iyi bir arabağlantı rejimi, kaldıraç⁵¹ (*leveraging*) vb. etkilerin giderilmesi için ise tutarlı erişim düzenlemeleri gereklidir.

AB, birinci kuşak olarak adlandırılan ve 1998 yılında başlayan düzenlemeleri ile piyasalara girişin önündeki yasal engelleri kaldırmış (serbestleşme), 2003 yılında geçtiği ikinci kuşak düzenlemeler ile piyasa aksaklıklarına etkin müdahale dönemine geçmiştir.

Türkiye doğrudan ikinci kuşak düzenlemeleri benimsemeye çalışmaktadır. Bu konuda 406 ve 2813 sayılı Kanunlara dayalı olarak; Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği, Tarife Yönetmeliği, Ulusal Dolaşım Yönetmeliği ve bunlarla bağlantılı tebliğler VIII. Plan döneminde çıkarılarak uygulamaya konmuştur. Ancak, yasal düzenlemelerin ihtiyaca kısmen cevap verememesi nedeni ile yönetmeliklerin AB yaklaşımı ile tam uyumlu olamaması⁵² ve uygulama konusunda yaşanan sıkıntılar nedeniyle AB ikinci kuşak düzenlemelerinin ortaya koyduğu etkinlik düzeyine ulaşamamıştır⁵³. Bunda işletmecilerin maliyet esaslı fiyatlandırmaya geçememeleri ve GSM işletmecileri ile imzalanan imtiyaz sözleşmelerinin de düzenleyici metinler olarak kaleme alınmış olmaları da bir etmen olarak söylenebilir.

AB ikinci kuşak düzenlemelerinde, birinci kuşağa göre en önemli farklılık ve tüm düzenleyici çerçevenin temel dayanağı, düzenlemelerin iktisadi gerekliliklere dayanmasıdır. Bu gereklilikler sanayi iktisadi ve regülasyon ekonomisinin hukuki karşılığını oluşturan rekabet hukukuna dayalı analizlerin yapılmasının ardından düzenlemeye geçilmesi, iktisadi gerekliliği olmayan düzenlemelerden vazgeçilmesi ve düzenleme ile giderilecek piyasa aksaklığı arasında tutarlı bir dengeye ulaşılması olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de ise erişim ve arabağlantı düzenlemeleri olarak ikinci kuşak kuralların benimsendiği iddia

⁵¹ Kaldıraç teorisi, bir piyasada pazar gücünü elinde bulunduran bir teşebbüsün bu gücünü diğer bir pazara genişletmesi ve o pazardaki satışları rekabete kapatmasını ifade eden bir teoridir.

⁵² Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, http://www.abgs.gov.tr/up2003/up_files/doc/IV-19.doc.

⁵³ European Commission, “Turkey 2005 Progress Report”, 9.11.2005, s. 74.

edilmesine rağmen uygulama birinci kuşak düzenlemelere dayanmaktaydı. Fakat 2005 yılının son çeyreğinde, AB düzenlemeleri ile uyumsuz olduğu iddia edilen⁵⁴ etkin piyasa ve hâkim konuma sahip işletmecilerin belirlenmesine yönelik tebliğlerin değiştirilmesine yönelik çalışmalar başlamış ve bunların yerine çıkarılmak üzere “Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmecilerin Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Taslağı” ilgililerin görüşleri alınarak yayımlanmıştır. Ayrıca Telekomünikasyon Kurumu AB Tavsiyelerine uyumlu şekilde ilgili 16 piyasanın analizlerini tamamlayarak konsültasyon dokümanlarını yayımlamış ve ilgililerin görüşlerini almıştır. Mobil piyasalara yönelik olarak EPG tespiti yapılarak Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Sonuç olarak, kamuoyunun görüşlerini bildirmesi için duyuruda bulunarak düzenlemeler ile piyasa gereksinimleri arasında sağlıklı ilişki kurulmasına yönelik çabalarını artırmıştır. Böylece AB Çerçeve Direktifine uyum konusunda önemli adımlar atılmıştır⁵⁵.

Halen AB tarafından oluşturulan listede 18 adet piyasa yer almaktadır. Liste dışında kalan piyasalarda piyasa aksaklıklarına ve liste içindeki piyasalardaki regülasyona tabi olmayan fakat rekabet ihlali oluşturan piyasa aksaklıklarına rekabet kurallarının uygulanacağı öngörülmüştür. Nitekim AB Komisyonu Deutsche Telecom’un fiyat sıkılaştırması yoluyla hâkim durumunu kötüye kullandığına ilişkin kararında⁵⁶, mevcut regülasyonların rekabetin ihlalini engelleyemediğini, bu yüzden AB Anlaşmasının rekabet kurallarından olan 82. maddesinin uygulanmasının gerektiğini söylemiştir.

Diğer yandan, numara tahsisatına yönelik olarak plan döneminde Numaralandırma Yönetmeliği çıkarılarak başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Fakat teknolojik gelişmeler numaraların işletmecilere blok olarak tahsisi şeklindeki klasik düzenlemeleri etkisiz kılmaya başlamıştır. Örneğin taşıdığı büyük potansiyel dikkate alınarak eBay tarafından satın alınan ve çok hızlı bir şekilde abone kaydeden Skype adlı şirket dünyanın çeşitli yörelerinden kullanıcıları New York’a kayıtlı telefon numaraları kullanılarak veya hizmete göre sunulan ülkenin numarasını tahsis ederek internet üzerinden görüştirmektedir⁵⁷. Bu nedenle Telekomünikasyon Kurumu’nun bu tür gelişmelere yönelik olarak proaktif bir şekilde

⁵⁴ Ardiyok, Ş., “Mikro İktisadi Müdahalelerde Kavram ve Yetki Karmaşasının Analizi ve Çözüm Önerileri”, Omdan Boztosun, N. A. (ed.), *Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-III* içinde, Seçkin Yayınevi, 2005, s. 155-199.

⁵⁵ AB yeni düzenleyici çerçevesi ile, düzenlemeye gerek duyulan telekomünikasyon pazarlarının piyasa araştırmaları ile belirlenmesini ve ilan edilmesini, bu piyasalarda söz konusu piyasa aksaklığını giderecek oranda piyasaya regülasyonla ile müdahale edilmesini ve piyasa aksaklığı giderildiğinde regülasyonların kaldırılmasını benimsemiştir.

⁵⁶ OJ 2003 L263/9.

⁵⁷ Skype’ye detaylı bir çalışma olarak ilişkin Finlandiya Telekomünikasyon Otoritesinin vermiş olduğu karara bakılabilir: <http://ficora.fi/englanti/ajankoht/skype.htm>

teknolojik gelişmeyi dikkate alması Dokuzuncu Plan döneminde kaçınılmaz hale gelecektir. Ayrıca, numara kaynaklarının adaletli bir şekilde dağıtılması, alternatif işletmecilere numara tahsisinde daha önce yerleşik işletmeciye verilmiş numaraların geçen dönem içinde bilinirlik vb. avantajları mevcut tahsis sisteminin tartışılmasını gerekli kılmaktadır.

AB telekomünikasyon müktesebatına uyum ile ilgili olarak numara taşınabilirliği konusunda başarıya ulaşıldığını söylemek güçtür. Oysa numara taşınabilirliği piyasa girişin önündeki iktisadi engellerin kaldırılmasına yönelik olarak geçiş maliyetlerinin (*switching costs*) ve olumsuz şebeke dışlıklarının azaltılması için çok önemlidir.

Evrensel hizmete yönelik olarak 16.6.2005 tarih ve 5369 sayılı Kanun ile düzenleme yapılmıştır. Fakat bu kanunun uygulamasının görülebilmesi için TTAŞ'ın özel sektöre devrinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Çünkü TTAŞ yönetiminin siyasi otorite tarafından atandığı dönemde, bu şirket dolaylı yoldan da evrensel hizmeti sağlamak durumunda kalmış ve bunu tekel haklarının kalkmasına dek büyük oranda çapraz sübvansiyonlar aracılığıyla gerçekleştirmiştir.

Bir ITU üyesi olan Türkiye'de, frekans planlamasının uluslararası frekans planlarına uygun olduğu söylenebilir. Fakat her ülkenin olduğu gibi Türkiye'nin de en önemli kaynaklarından biri olan frekans kaynağının etkin bir şekilde kullanıldığını söylemek güçtür. Örneğin, TV yayıncılığında fiilen kullanılan frekanslara ilişkin henüz ihale yapılamadığından, gerek kullanıcılar ve gerekse kamunun maddi zararları söz konusudur. Kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen frekansların da etkin kullanıldığını söylemek güçtür. Sayısal TV yayıncılığına yönelik hazırlıklar RTÜK bünyesinde sürdürülmesine rağmen, şimdiden bu konuda ABD ve AB'den geri kalınmıştır. Analog TV yayıncılığı nedeniyle etkin bir şekilde kullanılmayan frekans kaynağının diğer hizmetlere tahsisi yapılamamaktadır. Frekans konusunda yavaş yavaş sıkıntı yaşamaya başlayan GSM operatörlerinin ilave frekans kaynağı ihtiyacının bir şekilde karşılanması gerekmektedir. Buna ilaveten 3. Nesil Cep telefonu sistemleri için gerekli frekans tahsisleri de bir an önce yapılarak, bu tür hizmetler halka sunulmalıdır. Ayrıca, DVB-T ve DVB-H gibi sayısal TV yayıncılığı teknolojilerindeki gelişmelere paralel olarak analog yayın frekanslarının kapatılarak yerine sayısal yayın frekanslarının dağıtılması somut bir yol haritasına bağlanmalıdır.

Veri güvenliği konusunda, AB'ye uyum süreci kapsamında çıkarılan yeni CMUK ile kişisel haberleşme özgürlüğünün ancak hâkim kararı ile ve ihtiyaç oranında kısıtlanması

sistemi benimsenmiştir. Özellikle dinlemeler konusunda yaşanan karmaşanın giderilmesine yönelik olarak merkezi bir birim oluşturulmuş ve dinlemelerin bu birimin koordinasyonunda gerçekleştirilmesi temin edilmiştir. Ayrıntısız fatura ve numaranın görülmesinin engellenmesi gibi düzenlemeler halen mevcuttur.

Yerel Ağın Paylaşımına Açılması (YAPA) düzenlemeleri birbirini tamamlayan ve altyapıya dayalı rekabete kadar uzanan dört yöntemden oluşmaktadır. Bu yöntemlerin altyapılara dayalı rekabetten hizmete dayalı rekabete doğru yapılacak sıralaması şu şekildedir:

- 1- Yerel ağın tam paylaşımına açılması.
- 2- Yerel ağın bölünerek paylaşımına açılması.
- 3- Hızlı veri akışına erişim.
- 4- Yeniden satış.

Türkiye’de birinci yöntem ile piyasaya yeni girecek teşebbüslerin halen sadece internet erişim hizmeti ve UMTS vermeleri mümkündür. Çünkü yerel telefon hizmetlerine yönelik yetki belgeleri için düzenleme henüz yapılmamıştır. Yerleşik işletmeciden santral ile son kullanıcı arasındaki kabloyu kiralayan işletmecinin abonelerine yerel telefon hizmeti verememesinden dolayı AB’nin ilgili tüzüğüne tam uyumun sağlandığı söylenemez.

İkinci yöntemin ülkemizde uygulanmasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Çünkü bu yöntemde yerleşik işletmeci telefon hizmetini sunmaya devam ederken, yeni işletmeci aynı bakır kablo üzerinden internet erişim hizmeti sunacaktır.

Telekomünikasyon Kurumu birinci ve ikinci yönteme ilişkin düzenlemelerini yerel telefon hizmetleri istisnası dışında tamamlamış, TTAŞ referans erişim ücretlerini açıklamıştır. Bundan sonra TTAŞ’ın ücretleri Telekomünikasyon Kurumu tarafından değerlendirilecek ve talep eden işletmecilere yerel ağı erişim izni verilecektir. Ancak bu düzenlemelerin AB’de olduğu gibi, yerel telekomünikasyon hizmetlerinde rekabeti artırabilmesi için bir an önce yerel telefon hizmeti yetki belgelerinin verilmesi, etkin bir arabağlantı rejiminin uygulanması, erişim ve arabağlantı ücretlerinin doğru noktada oluşması, ortak yerleşim düzenlemelerinin tavizsiz bir şekilde uygulanması gerekmektedir.

İnternet servis sağlayıcılarının pazara girişini kolaylaştıracak hızlı veri akışına erişime ilişkin düzenleme yapılmış fakat bu düzenlemenin yürürlüğü mahkeme kararı ile durdurulmuştur. Ülkemizdeki yargı sürecinin uzunluğu dikkate alınarak, geçici tedbir kararının gerekçelerine uygun yeni düzenlemelerin bir an önce hayata geçirilmesi, rekabetin sağlanması bakımından önem taşımaktadır.

Yerel telekomünikasyon hizmetleri sunmak isteyen işletmeciler için büyük önem taşıyan yeniden satışa yönelik düzenlemeler yapılmış, fakat gerek erişim fiyatları ve gerekse tahsisin arz taraflı ve tarihsel verilere göre yapılması nedeniyle bu yöntem başarısız olmuştur. Hâlbuki yerleşik işletmecinin gerçek maliyetlerini ortaya koyması sağlanıp doğru fiyatlandırma yapılması ve bu işletmecinin piyasa dinamikleri sonucu ortaya çıkan tüm hat taleplerini karşılamaya zorlanması halinde bu yöntemin başarıya ulaşması ve diğer yöntemlerin önünü açması kaçınılmazdır.

3.3. Tam Olarak Uyum Sağlanması Halinde Beklenen Etkiler

AB'nin Lizbon zirvesi ile kendisi için belirlediği hedef, ekonomik büyümeyi istikrarlı bir şekilde sürdürürken tam istihdama ulaşmak için dünyanın en rekabetçi ve bilgi tabanlı ekonomisi haline gelmektir. Çünkü hali hazırda AB'de geçerli büyüme oranları ile işgücü verimliliği ABD gibi benzer ülkelerden geride kalmıştır. Lizbon zirvesi bu hedeflere varabilmek için stratejik olarak bilgi teknolojilerinin odağında yer alan bir yaklaşımı benimsemiştir⁵⁸. Dolayısıyla AB müktesebatı bu hedefe yönelik olarak tekrar oluşturulmuştur. Telekomünikasyon ile ilgili müktesebata tam uyum sağlanması halinde, AB'nin ortaya koyduğu amaçlara yönelik Türkiye'de de önemli adımlar atılmış olacaktır. Nitekim Türkiye'nin de aralarında bulunduğu aday ülkeler için Lizbon'da benimsenen e-Avrupa inisiyatifine benzer bir girişim olarak e-Avrupa + inşa edilmiştir.

Söz konusu reform paketinin uygulanmaya konmasının ardından AB'de ne gibi sonuçlar alındığına bakarak, benzer kuralların benimsenerek etkin bir şekilde uygulanması halinde neler olabileceği tahmin edilebilir.

Öncelikle uzak mesafe ve uluslararası telefon görüşmelerinde üye ülkelerden 13'ünde artık 5 veya daha fazla alternatif işletmeci faaliyet göstermektedir. Satın alma gücü paritesi de dikkate alındığında, AB'de uluslararası görüşmelerin ortalama maliyetinin 1,84 Euro'dan 1,18 Euro'ya gerilediğine şahit oluyoruz. Benzer şekilde, uluslararası kiralık devre ücretleri 1998-2001 döneminde %40 düşmüş durumda. Cep telefonu hizmetlerinde penetrasyon oranının 2001 yılında %73 olmak üzere, aynı dönemde yıllık ortalama %34 büyüdüğü tespit edilmiş. Yine toplam hanelerin ortalama %37'sine internet hizmeti ulaştırılmıştır. Pazarların toplam büyüklüğüne bakıldığında; 1998 yılında 23 milyar Euro'luk bir hacme sahip olan kiralık devre pazarlarının 2001 yılında 26 milyar Euro'ya ulaştığı, cep telefonu hizmetleri pazarlarındaki

⁵⁸ The Netherlands, Ministry of Economic Affairs, *Rethinking the European ICT Agenda*, 2004.

artışın 38 milyar Euro'dan 82 milyar Euro'ya, sabit telefon hizmetlerinde ise 100 milyar Euro'dan, 110 milyar Euro'ya ulaştığı görülmektedir.

Bu dönemde, her ne kadar küresel anlamda telekomünikasyon sektöründe kriz yaşanmakta ise de, Avrupa merkezli Vodafone, Deutsche Telecom, France Telecom, British Telecom, Telefonica gibi operatörlerin özellikle ABD merkezli telekomünikasyon devlerine kıyasla büyüdüğü, yine Avrupa merkezli Nokia, Siemens, Ericsson, Alcatel gibi ekipman üreticilerinin Motorola, Lucent ve Nortel ile yoğun rekabete girdikleri anlaşılmaktadır.

Taslak halindeki bir çalışmada, AB'de gerçekleştirilen özelleştirme, serbestleşme ve rekabete açma şeklindeki reformların Türkiye'de benimsenmesi halinde ne türlü kazanımlar elde edilebileceği ekonometrik modeller ile ortaya konmaya çalışılmıştır⁵⁹. Yapılan ampirik çalışma neticesinde; Türkiye'nin AB'nin telekomünikasyon mevzuatını, düzenleyici yaklaşımını ve kurumsal yapısını adapte etmesi halinde rekabet düzeyinin artacağı ve neticesinde çok büyük avantajlar elde edebileceği ortaya çıkmıştır. Söz konusu adımların atılması halinde bu endüstride fiyatların yaklaşık %33,5 oranında düşeceği, bunun etkisiyle GSMH'de %0,428 oranında artış elde edilebileceği anlaşılmıştır.

⁵⁹ Akdemir, E., E.Başçı & S. Togan, "Telecommunications Policy Reform in Turkey" (Taslak Halinde).

4. GELECEĞE DÖNÜK STRATEJİLER

AB'ye üyelik başvurusu yaparak bir anlamda gelişmiş ülke standartlarını benimseyeceğini, kaynaklarını bu standartlara ulaşmak için kullanmayı tasarlayan ülkemizin telekomünikasyon endüstrisine yönelik durum analizi yukarıda yapılmıştır. AB ile adaylık müzakerelerine paralel bir şekilde, telekomünikasyon endüstrisinde gelişmiş ülke standartlarını yakalayabilmek için; gelecekte ulaşılması hedeflenen performans ölçütlerinin neler olduğunun net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, bunlara ulaşmak için kullanılabilecek alternatiflerin değerlendirilerek en az maliyetli ve etkin olanın bulunmasına yönelik çaba gösterilmesi zaruridir. Bu nedenle, komite raporunun bu bölümünde, önce komite toplantılarında şekillenen Türkiye telekomünikasyon endüstrisinin GZFT analizi yapılacak, ardından bu analizin çıktılarına dayalı olarak dokuzuncu plan döneminin sona erdiği 2013 yılında ulaşılması hedeflenen vizyon ortaya konacak, vizyona dönük temel amaç ve politikalar tartışılıp ardından öncelikler ve alınması gereken tedbirler üzerinde durulacaktır.

4.1 2013 Vizyonu

Moderatör kılavuzluğunda yapılan komite çalışmaları neticesinde, Türkiye'nin 2013 yılı itibarıyla ulaşmasının gerekli olduğu düşünülen seviye şu ifadeler ile benimsenmiştir:

“Ülke kalkınması için kaldıraç olarak kullanılabilme yolunda; herkesin eşit seviyede, uygun fiyat ve kalitede, genişbant dahil her türlü telekomünikasyon hizmetine erişebildiği; düzenleyici müdahalesine gerek kalmadan, devletin öngörülebilir politikalarla istikrarlı olarak özendirdiği, rekabetçi, teknoloji geliştirme ve kullanımında küresel seviyede lider ülkeler arasına girmiş katma değer üreten, uluslararası pazarlarda faal; GSMH'nin en az %5'i büyüklüğüne ulaşmış bir telekomünikasyon endüstrisi oluşturmak”

2007-2013 dönemini içerecek olan Dokuzuncu Kalkınma Planı, bu dönem sonunda yukarıda belirtilen vizyona ulaşmak için yapılması gerekenler, aşağıda GZFT yaklaşımı çerçevesinde izah edilmeye çalışılacaktır.

4.2 Vizyona Dönük Temel Amaç ve Politikalar

Komisyon çalışmaları neticesinde ortaya konan ve yukarıda dile getirilen Türkiye'nin 2013 yılındaki telekomünikasyon endüstrisine ilişkin vizyonunun satır aralarından temel amaç ve politikalar net bir şekilde görülebilmektedir.

4.2.1. Telekomünikasyon Endüstrisinin Ülke Kalkınması İçin Kaldıraç Olarak Kullanılması

Öncelikle telekomünikasyon sektörünün ülke kalkınması için bir kaldıraç olarak kullanılabileceğinden hareketle, ülkenin makro ekonomik büyüklükler bakımından gelişmiş ülkeler kategorisine yükselebilmesi için telekomünikasyon sektörüne önem verilmesi vurgulanmaktadır⁶⁰.

Telekomünikasyon endüstrisinin ekonominin geneline etkisi bakımından, diğer endüstriler ile ilişkisi dikkate alınarak bir altyapı endüstrisi olduğu söylenebilir. Altyapı hizmetleri, mal veya hizmet üretimi veya dağıtımına yardımcı olan ve firmaların kendileri tarafından kolaylıkla üretilemeyen hizmetler olarak karşımıza çıkmaktadır⁶¹.

Diğer taraftan, telekomünikasyon endüstrisinin bir parçasını oluşturduğu bilişim teknolojilerinin dünyada ekonomik verimliliğe en çok katkı yapan sektör olduğu kabul edilmektedir. Çünkü mal ve hizmet üretimi ile bunların tüketiciye ulaştırılmasında klasik işletmecilik anlayışı çerçevesinde verimlilik artışı yakalama fırsatları oldukça daralmıştır. Bilişim teknolojileri ise bu tür fırsatların çok daha ötesinde, süreçleri hızlandırması ve etkinleştirilmesi, evden çalışma, B2B ve B2C gibi getirdiği birçok olanak ile büyük verimlilik artışlarına kaynak oluşturmıştır.

İktisadi etkinliğin üç ana bileşeni; kaynakların dağılımında etkinlik, üretimde etkinlik (verimlilik) ve dinamik etkinlik (yenilikçilik) olarak ifade edilebilir⁶². Bunlardan son ikisi bakımından, bilgi ve iletişim teknolojilerinin büyük önemi bulunmaktadır. Bilhassa 20. yüzyılın son on yılında ortaya çıkan genişbant internet ve mobil teknolojiler hem diğer endüstrilerde yüksek verimlilik artışlarına sebep olmuş ve hem de dinamik etkinlik artışı için büyük potansiyel yaratmıştır⁶³. Hatta verimlilik artışlarında yaşanan bu gelişmeler finansal piyasalarda aşırı iyimserlik yaratmış ve potansiyelin üzerinde beklentiler nedeniyle yapılmaya

⁶⁰ Bu önermeye paralel düşünceler hakkında daha ayrıntılı bilgi için Bkz.: Noll, R. G., "Telecommunications Reform in Developing Countries", AIE-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper 99-10, 1999.

⁶¹ Besanko, D. ve diğerleri, *Economics of Strategy*, 3rd ed., 2003, s. 46.

⁶² Ardiyok, Ş., Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi No: 9, 2002, s. 13.

⁶³ Bu dönemde, Dünya bilişim pazarı her yıl ortalama %10 oranında büyümüştür.

başlanan yatırımlar ve 3. nesil cep telefonu lisansları için ortaya çıkan yüksek bedeller nedeniyle “telekomünikasyon balonu” oluşmuştur. Bunun sonucunda büyük telekomünikasyon işletmecilerinin finansal yükümlülükleri artmıştır. Son dönemde yatırım bankaları ve diğer finans kaynakları ile işletmeciler arasındaki görüşmeler neticesinde, söz konusu yükün azaldığı gözlenmektedir⁶⁴. Telekomünikasyon balonunun ardından ortaya çıkan gelişmelerin değerlendirildiği bir çalışmanın⁶⁵ özetine aşağıdaki kutuda yer verilmektedir:

Kutu - 1: Telekomünikasyon Balonu Sonrası Dönem

Yüzyılın sonunda, OECD ülkelerinin çoğu bilgi ve iletişim teknolojileri endüstrilerinde patlama ve ardından gelen kriz dönemlerine şahit olmuştur. Ülkelerin pazarları yeni girişlere açmasının ardından telekomünikasyon endüstrisinde sermaye harcamaları 1990’larda ciddi bir şekilde artmıştır. Özellikle mobil telefonlar ve internet erişimi gibi pazarlanabilir yeni teknolojilerin ortaya çıkması, yatırım artışının itici gücü olmuştur. Yeni düzenleyici yaklaşımlar, hızlı gelişen teknolojik yenilikler ve yeni hizmetlerin geliştirilmesine ilişkin potansiyel, yatırım dünyasını oldukça heyecanlandırmıştır. Bu durum inanılmaz rakamlara varan sermaye akışını sağlamış, borçlanmayı ve banka kredilerini arttırmıştır. Geniş fiber optik kablo omurgalarının inşa edilmesi ve 3. Nesil cep telefonu lisansları için ortaya çıkan yüksek fiyatlar ancak bu şekilde endüstriye giren sermaye ile ortaya çıkabilmiştir. Telekomünikasyon endüstrisinde iyimser beklentiler konusunda çok ileriye gidildiğinin yavaş yavaş netleşmesi ile birlikte iyimserlik daha gerçekçi seviyelere inmiş ve yatırımcılar çok daha fazla tedbirli olmaya başlamışlardır. Bu gelişmeler, firmaları olumsuz bilânço ve yeterince kar getirmeyen sabit varlıklarla karşı karşıya bırakmıştır. Telekomünikasyon hizmetlerine olan talep güçlü bir şekilde artarken finansal dengelerin tekrar olumlu duruma gelmesi için yatırımcıların ve alacaklıların güvenlerinin yerine gelmesi adına tasarruf ve yeniden yapılanma periyoduna girmek gerekmektedir.

Geçmişte birçok örnek olayda, pazar dinamiklerinin devlet müdahalesi olmadan geçmiş dengesizlikleri düzeltmesine izin verilmiştir. Genelde rekabetçi piyasaların, yeniden yapılanma yoluyla dengelerin tekrar kurulabilmesi için en uygun ortamlar olduğu düşünülmektedir. Diğer taraftan, bazı katılımcılar ve gözlemciler düzenleyicilerin, bu zor safhada rekabeti rayına oturtmak ve yatırımcıları cesaretlendirmek adına belli derecede kuralları gevşetmeleri gerektiğini ileri sürmektedir. Tartışılan bir diğer nokta da, bazı Avrupa devletlerinin 2000 ve 2001 yıllarında yani, telekomünikasyon endüstrisindeki balonun zirvesinde 3. Nesil cep telefonları lisanslarını satışa çıkarmaları ve bunun neticesinde çok yüksek lisan bedellerinin ortaya çıkmasından dolayı yeni nesil cep telefonu yatırımlarının karlı kılınabilmesi için oyunun kurallarının biraz yumuşatılması gerektiğidir.

⁶⁴ Lenain, P. & S. Paltridge, “After the Telecommunications Bubble”, OECD Economics Department Working Papers No. 361.

⁶⁵ Lenain, P. & S. Paltridge, “After the telecommunications bubble”, OECD Economics Department Working Papers, No: 361, 2003.

Bu gelişmeler ve devamında ortaya çıkan tartışmalar ışığında telekomünikasyon endüstrisinin günümüzdeki ekonomik durumu hakkında şu yargılara ulaşılabilir:

- Hali hazırda endüstrinin yeniden yapılanması söz konusudur. Firmaların alacaklılarla yaptıkları görüşmeler sonucunda yükümlülükler tekrar gözden geçirilmekte ve finansal tablolar güçlendirilmektedir. Bazı ülkelerde borçların yeniden yapılandırılmalarını kolaylaştırmak üzere ABD İflas Kanunun 11. bölümü gibi bazı yasal düzenlemelere gidilirken bazılarında bu konu pazar dinamiklerine bırakılmıştır. Bu olumlu gelişmeler ile birlikte endüstride güven yeniden kazanılmaktadır.

- Yapılan ampirik çalışmaların sonuçları göstermiştir ki, endüstrinin yeniden yapılanmasının GSMH'ye olumlu katkısı ve diğer makroekonomik etkileri düşük gözükmeyle beraber, bu endüstriye mal ve hizmet temin eden ekipman sağlayıcılarının işlerini canlandırmıştır. Finansal yeniden yapılanmanın tamamlanmasının ardından, tüketici ve kurumsal kullanıcılardan gelen yüksek taleple birlikte telekomünikasyon hizmetleri ve ekipman sağlayıcılarının ticari faaliyetlerinin düzenli bir büyümeye geçeceği tahmin edilmektedir.

- Mevcut koşullar düzenleyici politikalarda radikal değişiklik yapılmasını gerektirmemektedir. Genişbant internet erişimi gibi bazı pazarlarda rekabetin hala sınırlı olduğu ve dolayısıyla tüketicilerin ve kurumsal kullanıcıların bilgi teknolojilerine dayalı dinamik etkinliğin getirdiği avantajlardan yoksun kaldıkları gözlenmektedir. Düzenleyici kurumlar, rekabetin sağlandığı piyasalarda regülasyonları kaldırarak ve yerleşiklerin hala pazar gücüne sahip olduğu piyasalarda regülasyonları daha etkin kılarak düzenleyici politikaları günün koşullarına göre adapte etmektedirler. Bu devlet kuruluşlarının önem verdikleri bir diğer konu ise, regülasyonların mümkün olduğunca teknolojiye bağımsız hale getirilerek altyapılar (kablo TV, kablosuz şebekeler, sabit telefon şebekesi, uydular) arasında rekabeti sağlamak ve böylece yerel ağın paylaşımına açılması ile ilgili sorunların bir kısmının çözülmesidir. Sözün kısası, devletler endüstrinin toparlanmasını desteklemek için teşvikler vb. devlet yardımlarını iyi sonuç verecek bir tedbir olarak görmemektedir.

- Son olarak, yapılan çalışmalar Avrupa'da yapılan UMTS lisanslarına yönelik ihalelerin etkinsiz olduğunu net olarak ortaya koymamaktadır. Bu tür ihalelerin düzenleyici politikalar bakımından ana amacı, lisansların rekabetçi ve şeffaf bir yolla tahsis edilmeleridir. Bu hedefe OECD ülkelerinde ulaşıldığı söylenebilir. Bununla birlikte, 3. nesil cep telefonu lisansları ile ilgili olarak, örneğin bu hakların devredilebilmesi gibi piyasaya girişi kolaylaştıracak, rekabeti artıracak ve yeni tür şebekelerin inşasını hızlandıracak tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu radikal değişiklik aslında, dolaylı yoldan bir devlet desteği olarak ele alınabilir. Çünkü böylece lisansların fiyatları değiştirilmeden daha değerli hale getirilmeleri söz konusu olacaktır.

4.2.2. Eşit Seviyede, Uygun Fiyat ve Kalitede Genişbant Dahil Her Türlü Telekomünikasyon Hizmetine Erişilmesi

Telekomünikasyon hizmetleri, bilginin taşınması ve haberleşme olmak üzere, başlıca iki temel gereksinimi karşılamaktadır. Haberleşme, üretim süreçleri bakımından önemli bir ihtiyaç iken, bireyler bakımından da sosyal bir gereksinimdir. Toplumu oluşturan bireyler

arasındaki ilişkileri kolaylaştıran ve böylece birbirlerini daha iyi tanımlarına olanak tanıyan haberleşme imkânının, dostlukları artırdığı ve toplumun bir bireyi olarak insanları sosyalleştirdiği ifade edilebilir. Tabii ki bu faydaların ayırım gözetilmeksizin toplumun tüm kesimleri bakımından elde edilebilmesi için temel haberleşme olanağının tüm topluma açık hale gelmesi önem taşımaktadır. Nitekim bu hayati gereksinim nedeniyle telekomünikasyon hizmetleri çok uzun bir süre “kamu hizmeti” sayılarak bizzat devlet tarafından sunulmuştur. Hizmetin iktisadi bakımdan daha etkin verilmesine yönelik olarak devletin işletmecilikten çekilmesi, piyasaların rekabete açılması telekomünikasyon hizmetlerinin niteliğini değiştirmemiştir. Günümüzde “kamu hizmeti” kavramı yerini aynı ihtiyacı temsil etmek üzere “evrensel hizmet” kavramına bırakmıştır⁶⁶.

Diğer endüstrilerin geneli için ekonominin arz ve talep kavramları odağında mal ve hizmetlerin fiyat ve üretim miktarları ortaya çıkarken, telekomünikasyon hizmetlerinin yukarıda dile getirilen niteliği gereği evrensel hizmetlere yönelik olarak devletin müdahalesinin haklı gerekçeleri bulunmaktadır. Bir başka ifade ile telekomünikasyon endüstrisinde hizmetlerin geniş kullanıcı kitlelerine ucuz bir şekilde ulaşabilmesine yönelik olarak, refah ekonomisinin yeniden dağıtım yöntemlerine başvurulmaktadır. Fakat şu da belirtilmelidir ki, bu yeniden dağıtım yapılırken piyasa ekonomisinin işleyişini bozacak çapraz sübvansiyonlar, piyasaya girişin yasaklanması gibi yöntemlerden artık vazgeçilmiştir.

Telekomünikasyon endüstrisinin arz yanlı faydalarını vurgulayan kaldıraç etkisinin yanı sıra, toplumun tüm kesimleri açısından bilginin taşınmasındaki rolü büyük önem taşımaktadır. Çünkü bilginin üretildiği yerler Dünya üzerinde çok dağılmış olup, bilgiye ihtiyacı olan kesimler ile bilgi kaynakları arasındaki mesafeler uzundur. Dolayısıyla bilginin arz ve talebini buluşturacak en etkin ortam olarak telekomünikasyon hizmetleri ön plana çıkmaktadır. Bilginin telekomünikasyon hizmetleri aracılığıyla uzak mesafelerden çok hızlı bir şekilde taşınmasında kullanılan teknolojilere genel olarak sayısal (digital) teknolojiler adı verilmektedir.

Ülkelerin veya bir ülke içindeki bazı toplumsal kesimlerin, bilgi kaynaklarına ulaşmada diğerlerine göre sorunlar yaşamasını ifade eden “Sayısal Uçurum” terimi, gerek uluslararası örgütlerin ve gerekse ülkeleri yönetenlerin ajandalarında öncelik kazanmıştır. Bu kapsamda, en son olarak Birleşmiş Milletler ve ITU önderliğinde Dünya Bilgi Toplumu Zirvesi'nin İkinci Aşaması 16-18 Kasım 2005 tarihlerinde Tunus'ta gerçekleştirilmiştir. Çeşitli paralel

⁶⁶ ULUSOY, A., “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 48, Sayı:1-4.

etkinlikler ve bir fuarla beraber gerçekleşen Zirveye 175 ülke ve yaklaşık 19.400 kişi katılmıştır. Zirve sonucunda kabul edilen, "Tunis Commitment" ve "Tunis Agenda for the Information Society" başlıklı belgelerde; sayısal uçurumun azaltılması amacıyla kullanılacak finansal mekanizmalar, internet yönetimi ile ilgili hususlar ve Cenevre ve Tunus kararlarının uygulanması ve takip edilmesi konuları ön plana çıkmaktadır⁶⁷.

Gerçekten küreselleşme ile beraber ülkeler arasında bilginin yaygınlaşması bakımından ortaya çıkan asimetrinin dolaylı sonuçlarından gelişmiş ülkelerin kendilerini yalıtmaları zorlaşmıştır. ABD 11 Eylül olayları ile zirveye ulaşan bu süreç içinde, gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin sorunlarını görmezden gelebilme lüksleri ortadan kalkmıştır. Bu nedenle, demokrasinin yaygınlaşmasının, insan hakları ihlallerinin azalmasının, yeterli düzeyde eğitimin önemli koşullarından biri olan bilgiye erişim ve kullanım kolaylığı için telekomünikasyon hizmetlerinin rolü büyük önem taşımaktadır. Nitekim, Dünya Ticaret Örgütü'nün hizmetlere ilişkin anlaşmasında da telekomünikasyon endüstrisinde serbestleşmeye önem verilmektedir⁶⁸.

Bununla bağlantılı olarak ülke içinde toplumsal refah ve huzurun sağlanmasında gelir adaletsizliğinin azaltılması ve ülke kaynakları kullanılarak ortaya çıkartılan katma değer adil bir şekilde dağıtılması büyük önem arz etmektedir. Bu dağılımın sağlanmasında, bilgiye ulaşım olanağına toplumun tüm kesimlerinin istisnasız bir şekilde kavuşturulması önemli bir önceliktir.

İçinde bulunduğumuz dönemin bilgi çağı olarak adlandırılmasının gerekçelerinden birisi de bilgi stokunun geometrik oranda artmasıdır. Bu muazzam artış, bilgiye ulaşım kolaylığı ile beraber sağlanabilmiştir. Çünkü bilginin üretiminde geçmiş bilgiler bir ara mal gibi kullanılmaktadır. Bilgi stokunun hacmi düşünüldüğünde, bu yığından maksimum düzeyde faydalanabilmek için yüksek kapasiteli iletişim ortamlarına olan ihtiyaç, her geçen gün artmaktadır. İşte bu noktada, dağınık bilgiyi tek bir platformda toplamayı başaran internet teknolojisinin getirdiği imkânlardan toplumların maksimum düzeyde faydalanabilmesi için anlık bilgi akış kapasitesi yüksek “genişbant” iletişim olanakları devreye girmektedir. Bunu tespit eden ABD 1996 yasası ile beraber, AB ise Lizbon Zirvesinin ardından devreye soktuğu yeni düzenleyici çerçeve ile geniş bandın yaygınlaştırılmasını önemli bir politika önceliği olarak belirlemişlerdir.

⁶⁷ Zirve hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: <http://www.bilgitoplumu.gov.tr/dbtz/index.html>.

⁶⁸ Türkiye, TTAŞ'ın özelleştirilmesi ve tüm telekomünikasyon hizmetlerinde yasal giriş engellerini kaldırmasının ardından bu anlaşmaya telekomünikasyon ile ilgili koyduğu çekinceleri 21.9.2005 tarihinde kaldırmıştır.

Türkiye'nin bu bakımdan 2013 vizyonu kapsamında, toplumun tüm bireylerinin eşit seviyede, uygun fiyat ve kalitede genişbant dâhil her türlü telekomünikasyon hizmetine erişmesi önemli bir öncelik olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.2.3. İhtiyaç Duyulmadığı Noktada Düzenleyici Müdahalelerden Vazgeçilmesi

İnsanlık tarihi boyunca iktisat bilimi çerçevesinde kıt kaynakların rasyonel bir şekilde dağıtılmasını sağlayacak mekanizmalar sürekli tartışılmıştır. Demokratik olmayan rejimlerde bu konuya ilişkin kararı vereceklerin genel olarak toplumsal refahın ençoklaştırılmasını birincil amaç olarak benimsememeleri, kaynakların devlet eliyle keyfi bir şekilde dağıtılmasını ilk çözüm olarak akla getirmiştir. Demokratik yönetim altında bile, baskı gruplarının ve rasyonel ihmal (*rational ignorance*) durumunun etkisiyle toplum için iyi olan çözümden uzaklaşılabileceği görülmüştür⁶⁹.

Adam Smith'in *Ulusların Zenginliği*⁷⁰ ile beraber kaynakların dağıtılmasında devletin minimum role sahip olduğu çözümler gündeme gelmiştir. Bu eserinde Adam Smith, devletin ekonomide sınırlı rolü olması gerektiğini belirterek rekabetin ve kar etme güdüsünün bireyleri kendi çıkarları için etkin olmaya yönelteceğini ve bunun nihai sonucunun toplumsal refah artışı olacağını belirtmiştir. Smith, ekonominin sanki “görünmez bir el” tarafından, talebi olan ürünleri en iyi şekilde üretmek üzere yönlendirileceğini belirtmektedir.

Adam Smith'in liberal görüşlerini sarkaç salınımının bir taraftaki uç noktasına koyarsak, diğer uç noktayı 19. yüzyılda sanayi devrimi sonrasında ortaya çıkan ve gelir adaletsizliği, ağır çalışma koşulları gibi olumsuzluklardan etkilenen sosyalist ekonomik model oluşturmuştur.

Sermayenin özel mülkiyete ait olduğu ve sınırsız girişime dayalı yapı ile üretim araçlarının mülkiyetinin devlete ait olduğu yapı arasındaki mücadele, soğuk savaş döneminin uluslararası politika ve iktisadi anlayışına damgasını vurmuştur. Doğu bloğunun yıkılışının ardından piyasa ekonomisi, hâkim ekonomik model olarak yerini sağlamlaştırmıştır.

Salınımın piyasa ekonomisi tarafında, devletin rolü bakımından çok önemli iki gelişme yaşanmıştır. Bunlardan ilki tüm Dünyayı derinden etkileyen 1929 ekonomik buhranıdır. Smith tarafından ortaya konan modelin en zayıf noktası, varsayımlarının hayatın gerçeklerinden uzak olmasıdır. Bu varsayımların farklılaşması durumunda piyasaların teoride

⁶⁹ Becker, G. S., “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence”, *Quarterly Journal of Economics*, August: 1983, 371-400.

⁷⁰ Orijinal adı ile “An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.”

belirtilen tarzda işleyememesi, gerekli tedbirlerin piyasa dışında alınmaması halinde piyasa sisteminin çökmesi söz konusudur. Bu türden bir çöküş 1929 buhranı ile yaşanmış, işsizlik oranı %25'e ulaşırken toplam üretim üç kat azalmıştır. Bu çöküş doğal olarak devlet müdahalesine bir çağrı olarak algılanmıştır. Çağrıyı sistematik bir şekilde ortaya koyan İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes'in devletin ekonomi içindeki rolünün artırılmasına yönelik düşünceleri neticesinde ABD'de Başkan Franklin D. Roosevelt'in önderlik ettiği ve devletin ekonomide özellikle düzenleyici rolünün büyük ölçüde arttırıldığı "New Deal" dönemi başlamıştır. Bu yaklaşımın Avrupa'ya yansması ise, İkinci Dünya Savaşı'nın asıl yıkıcı etkisinin bu kıtada yaşanmış olmasının da katkısıyla, üretim araçlarının devletleştirilmesi şeklinde gerçekleşmiştir⁷¹.

Devletin piyasadaki rolüne ilişkin ikinci önemli gelişme ise, ABD'de deregülasyon⁷², Avrupa'da ise özelleştirme ile beraber serbestleşme olarak yaşanmıştır. "New Deal"ın aksi yönünde, o dönemde getirilen müdahalelerin ortadan kaldırılmasını içeren deregülasyon sürecini akademik olarak Chicago okulu mensubu olarak anılan bilim adamları ortaya koymuşlardır. Makro ekonomi bakımından Milton Friedman, sanayi iktisadı bakımından George Stigler, piyasalara devlet tarafından yapılan müdahalelerin aslında yarardan çok zarara yol açtığını, müdahale gereksiniminin duyulmadığı birçok endüstride⁷³ özellikle politik nedenlerle yapılan düzenlemeler neticesinde toplumsal refah artışının yaşanmadığını belirtmişlerdir.

Bu çalışmaların rüzgârı ile başlayan deregülasyon süreci, ABD'de devletin piyasalara müdahalesini içeren birçok düzenlemenin kaldırılması ile sonuçlanmış, yapacak düzenlemeleri kalmayan havacılık otoritesi (CAB) ve eyaletler arası ticaret komisyonu (ICC) gibi kurumlar ortadan silinmiştir. Avrupa'da ise, devletin söz konusu endüstrilere müdahalesi bizzat o endüstride işletmeci olarak faaliyet göstermek biçiminde olduğundan, ilk adımlar İngiltere'de Thatcher önderliğinde devletin piyasalardan çıkması anlamında özelleştirme yoluyla atılmıştır.

ABD'de olduğu gibi düzenleyici kurumlar Avrupa'da bulunmadığı için, kalıcı piyasa aksaklıklarını piyasa dışından müdahaleleri ile önlemeye çalışacak kurumların oluşturulması

⁷¹ Gerber, D. J., *Law and Competition in Twentieth Century Europe*, Oxford University Press, 2001.

⁷² Belirli bir piyasaya sürekli müdahale edilmesinden vazgeçilerek, sadece geçici piyasa aksaklıklarının giderilmesinde rekabet kurallarının devreye girmesi anlayışına geçilmesi.

⁷³ Ayrıntılı bilgi için Bkz.: Stigler, G. J., "Public Regulation of the Securities Markets", *The Journal of Bussiness*, Vol. 37, No. 2, 1964 ve Stigler, G. J. and C. Friedland, "What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity", *Journal of Law and Economics*, Vol. 5, 1962.

ve bunların çağdaş anlamda düzenlemeler oluşturması (re-regülasyon) ikinci adımı teşkil etmiştir. Başlangıçta İngiltere tarafından atılan adımları önce diğer Avrupa ülkeleri ve ardından doğu Avrupa, Latin Amerika ve tüm dünya takip etmiştir.

Bugün birkaç istisna dışında⁷⁴ tüm dünya rekabet olgusuna dayalı piyasa ekonomisini uygulamaya çalışmaktadır. Ancak, uygulama yani sarkaç, Adam Smith'in öngördüğünden farklı olarak, devletin bazı aktif görevler aldığı bir yerde dengeye gelmiştir⁷⁵.

Modern devletin ekonomi içindeki rolü piyasa aksaklıklarının niteliği ile belirlenmektedir. Piyasa aksaklığının geçici olduğu pazarlarda, o piyasaya özgü kalıcı kurallar çıkarılmamakta, sorunlar rekabet kurallarının uygulanması ile giderilmektedir. Fakat piyasa aksaklığı kalıcı ise, o piyasada devletin varlığı özel kurallar ve hatta uzman düzenleyici kurumlar ile hissedilmektedir.

Bu gerekçelerden hareketle, telekomünikasyon sektöründe piyasa ekonomisinin genel kabul görmüş ve kendisini ispatlamış faydalarından yararlanabilmek için;

- Piyasa aksaklıklarının çok iyi bir şekilde tespit edildiği,
- Aksaklık ile orantılı devlet müdahalesinin istisnasız ve etkin bir şekilde uygulandığı ve
- Piyasa aksaklığının ortadan kalması durumunda müdahaleden derhal vazgeçildiği

Bir mikro iktisadi müdahale politikasına sahip olma zorunluluğu bulunmaktadır.

Aksi takdirde, gereken müdahalelerin yapılmaması veya iktisadi gerekçelere dayanmayan regülasyonların yapılması halinde telekomünikasyon sektörüne gelecek kaynakların piyasaların vereceği yanlış sinyaller nedeniyle, aslında daha az toplumsal getirinin söz konusu olacağı sektörlerle akması söz konusu olacaktır. Bir başka ifade ile iktisadi etkinliğin ilk bileşeni olan kaynak dağılımında etkinlik sağlanamayacaktır.

4.2.4. Devletin Öngörülebilir Politikalar ile Endüstriyi İstikrarlı Olarak Özendirmesi

Yukarıda bahsedildiği gibi devletin ekonomi içindeki rolü konusundaki denge, uzun dönemde iktisadi etkinliğin maksimize edildiği noktada sağlanmaktadır. Bu ise, piyasa aksaklıklarının süratli bir şekilde devlet tarafından giderilmesi ile kavramlaştırılabilir. Fakat

⁷⁴ Kuzey Kore ve Küba gibi ülkeler.

⁷⁵ Hukuk ve Ekonomi disiplinine katkılarından (Coase Teoremi) ötürü nobel ödülünü kazanmış ünlü iktisatçı Ronald H. Coase, serbest piyasa ekonomisinin insanlara daha iyi bir yaşam sağladığını şu sözleri ile vurgulamaktadır: *"Meksika'nın en fakir insanı olsanız bile, 100 yıl önce bu ülkenin en fakir insanından daha iyi durumda olduğunuz konusunda şüphe duyulmamalıdır. Yani, günümüzde yaşamımız daha acısız ve genel olarak daha gelişmiş ve ayrıca her şeyden öte daha ilginç hale gelmiştir."*

bu durum, devletin toplumun ihtiyaçlarını gözeterek ve bu sektörün kaldıraç etkisini dikkate alarak yatırımları özendirici bazı tedbirler alınmasını engellememelidir.

Telekomünikasyon endüstrisinde istikrarlı özendirici politikalara ihtiyaç duyulmasının bir başka nedeni, bu endüstride yer alan birçok pazarda faaliyet gösterebilmek için katlanılması gereken sabit maliyetlerin yüksekliğidir. Gerçekten telekomünikasyon sektöründe kullanıcıya hizmet sunmaya başlayabilmek için hedef kullanıcı kitlesinin büyük bir kısmına ulaşabilecek bir altyapının (şebekenin), her türlü donanımı ile birlikte hizmet eder hale getirilmesi gerekir. Bir başka ifade ile yapılan yatırım, hizmet sunulacak bölgenin kapsanmasına yönelik olup, o bölgede bulunan potansiyel müşterilerden bağımsız olarak gerçekleştirilir. Sabit maliyetlerin yüksekliğinin bir diğer temel nedeni, şebekenin maksimum talebi karşılayacak kapasite de kurulması ihtiyacıdır⁷⁶.

Yüksek sabit maliyetler, yapılan yatırımın geri dönüşünün uzamasını beraberinde getirir. Dolayısıyla telekomünikasyon sektörüne yatırım yapmayı planlayan bir müteşebbisin gelecek döneme ilişkin riskleri görebilmesi önem taşımaktadır. Bu riskler, küresel gelişmeler, ulusal gelişmeler gibi kontrol edilemeyen riskler ile, düzenleyici politikalar gibi kontrol edilebilir risklerden oluşur. Girişimciler genelde yeni ürün, pazarlama ve/veya üretim fikri ile yola çıkarlar ve kendi özgün fikirlerinin ve yatırımlarının hukuk düzeni ile teminat altına alınmasını beklerler. Şirket kurma ve kapama gibi konularda bürokrasinin az olması girişimciliğin yaygınlaşmasında önemli etkenlerden biridir. Vergi vb. yükümlülüklerin ve ücret dışı işçi maliyetlerinin düşük olduğu ülkelerde girişimcilik faaliyetleri daha yoğundur⁷⁷.

Telekomünikasyon endüstrisine istenen düzeyde sermaye akışının sağlanabilmesi için söz konusu riskleri azaltmak üzere, istikrarlı bir regülasyon politikasının izlenmesi gerekir. Buna ilaveten, sistematik riskler konusunda, hem özel sektöre kıyasla daha fazla bilgiye sahip olan ve hem de etkileme kabiliyeti bulunan devletin özel sektörü yatırım yapmaya özendirmesi büyük önem taşımaktadır.

Devletin telekomünikasyon endüstrisi ile ilgili olarak bu noktaya kadar dile getirilen konular daha çok pozitif yani devletin bazı adımlar atmasını öngören önermelerdir. Bunun yanında devletin öngörülebilir politikaları içinde negatif, yani yapmaması gereken konular arasında piyasa içinde bizzat var olup pazar dinamiklerinin aksine bazı eylemlere girişmesidir. 2000 yılında yayımlanan 4502 sayılı kanun gerek serbestleşmeyi öngörmesi ve gerekse

⁷⁶ Telekomünikasyon hizmetlerine olan talep yeknesak olmayıp gün, hafta, ay veya mevsimsel etkilere bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Bu talep yapısı nedeniyle, arzın anlık talebe uygun olmasının sağlanması zorunludur.

⁷⁷ Çetindamar, D., "Türkiye'de Girişimcilik", Tüsiad, 2005.

özelleştirme ile ilgili hükümleri ile devletin telekomünikasyon endüstrisindeki varlığının şeklini değiştirmeyi amaçlamıştır. Fakat 5 yıllık uygulamada, devletin piyasalar içinde işletmeci olarak varlığı tam olarak sona erdirilememiştir. TTAŞ'ın özelleştirilmesi bu konuda atılmış çok önemli bir adım iken, Telsim'in ve kablo TV gelir ortaklarının haklı gerekçelerle TMSF bünyesine geçmeleri, Aycell ile Aria'nın birleşmeleri aksine devletin piyasalar içinde varlığını artırmıştır. Bu yapı, sermayedarı TC. Hazine'si olan şirketlerin, devletin hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından biri olan Telekomünikasyon Kurumu tarafından regülasyona tabi kılınmasını gerektirmiştir.

Devletin piyasalar içinde varlığı öngörülebilir politikaların oluşturulması bakımından olumsuzluklar yaratmaktadır. Örneğin, kamu kurumlarının en etkin çalışan uydu hizmet sağlayıcısından hizmet alma tercihinin kısıtlayacak şekilde alımlarının Türksat'a yönlendirilmesi akla gelebilmektedir. Kamu alımlarının hacmi ile bağlantılı olarak bu tür güdülerin yaratılması, kamu kontrolündeki şirketlerin faaliyet gösterdiği pazarlardaki rekabet koşullarının olumsuz yönde değiştirilmesi anlamına gelecektir.

4.2.5. Teknoloji Geliştirme ve Kullanımında Küresel Seviyede Lider Ülkeler Arasına Girmek

Yukarıda dile getirilen sayısal uçurumun tehlikelerinden uzak kalabilmek için sadece bilgiye kolay erişim için adımlar atmak yeterli değildir. Her ne kadar mevcut bilgi yaratılacak bilginin hammaddesini oluştursa da, bilgi zenginliği ancak ve ancak bilgi kullanımının artırılması ve bilgi yaratılmasının teşvik edilmesi ile sağlanabilir. Bu nedenle, telekomünikasyon endüstrisinde atılımın koşulu bu endüstriye kesintisiz ve uygulanabilir bilgi sağlayacak mekanizmaların artırılmasıdır.

Bilginin en yoğun olarak üretildiği yerler, üniversiteler olarak karşımıza çıkmaktadır. Telekomünikasyon endüstrisi ile üniversiteler arasında yoğun olarak kullanılacak köprüler kurulması, bu endüstrinin teknolojik bakımdan dışa bağımlılığını hafifletecektir.

Telekomünikasyon hizmetlerinin iki ana bileşeni yazılım ve donanımdan oluşmaktadır. Bunlardan yazılım, gömülü (embedded) veya açık olarak hizmete can veren bileşeni teşkil eder. Yazılım geliştirme konusunda asgari ölçek oldukça düşük iken, donanımda yüksektir. Katma değer açısından ise yazılım geliştirmenin donanıma kıyasla çok daha önde olduğu söylenebilir.

Telekomünikasyon endüstrisinde Türkiye'nin 2013 vizyonunda, sadece ortaya çıkan teknolojiyi etkin bir şekilde kullanmak değil, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi teknoloji

yaratmak yer almaktadır. Komitemiz, Türkiye'nin insan kaynağı ve girişimcilik vizyonunun genel olarak ekonominin ihtiyaçları ve her bir endüstri için benimsenen uzun dönemli stratejilere yönelik bir eğitim sisteminin benimsenmesi halinde Hindistan gibi yazılım alanında, bu stratejilere yönelik gereken yabancı sermayenin çekilmesi halinde de Tayvan gibi donanım alanında atılım yapabilecek nitelikte olduğuna inanmaktadır.

4.2.6. Rekabetçi ve Uluslararası Pazarlarda Faal Bir Sektör Yaratmak

Piyasa ekonomisinin temel taşlarından birisi rekabetçi bir piyasa yapısına sahip olunmasıdır. Çünkü tekelleri piyasa yapısında toplum daha az malı daha yüksek fiyattan elde etmekte ve rekabetçi piyasaya göre toplumsal refah kaybı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla telekomünikasyon endüstrisinde de iktisadi etkinliğin yolu rekabetçi aktörlerden oluşan piyasaların var olmasıdır.

Diğer taraftan, Türkiye'yi 2013 vizyonuna telekomünikasyon sektöründe halen faaliyet gösteren işletmeler ve yeni girecek teşebbüsler taşıyacaktır. Bu işletmecilerin hizmet çeşitliliğini artırmaları ve birim maliyetlerini mümkün olduğunca düşürmeleri bu vizyonun bir parçasıdır. Başlangıç maliyetlerinin yüksek olması ve asgari etkin ölçeğin yüksekliği hizmet çeşitliliğinin ve düşük fiyatların sağlanması için işletmelerimizin ülke sınırları dışında başarı elde etmesini zorunlu kılmaktadır.

Serbestleşme, telekomünikasyon endüstrisinde büyüme için çok önemlidir. Piyasaların rekabete açılması erişim olanaklarının artmasına ve hizmetlerde yeniliğe dönüşmektedir. Serbestleşmenin diğer boyutu, etkin ve verimli bir şekilde faaliyet gösteren işletmecilerin kendi ülkeleri dışında da hizmet sunabilmeleridir. Bu trendin bir göstergesi olarak telekomünikasyon işletmecilerinin gelirleri içinde, kendi ülkeleri dışındaki operasyonlarından elde edilen payın artması verilebilir. Seçilen bazı işletmecilerin 1999 ile 2003 yılları arasındaki gelir rakamları incelenmiş ve kendi ülkeleri dışından elde edilen gelirlerin ortalamasının %10,7'den %22'ye ulaştığı görülmüştür⁷⁸. Bu eğilim içinde başı, ülkemizde Telsim için açılan ihaleyi kazanan İngiliz firması Vodafone çekmektedir. Bu firmanın yurtdışı gelirleri 1999'da % 63,2 iken 2003 yılında % 83,6'ya kadar yükselmiştir.

Ölçeğin yakalanması ve uluslararası piyasalarda faaliyet gösterilmesi için ulusal piyasalarda rekabetten vazgeçilmesi gerekmez. Bu iki konu birbirine karşıt değil aslında

⁷⁸ OECD, *Communications Outlook*, 2005, s. 70.

uyumludur. Çünkü, ulusal şampiyonlar yaratılarak rekabet baskısı yaşamadan uluslararası piyasalara açılan teşebbüslerin başarı şansı kısıtlıdır.

Türkiye telekomünikasyon hizmetleri bakımından altın fırsatlar vaat eden genç, dinamik ve büyük bir nüfusa sahiptir. Fakat komitemiz tarafından belirlenen 2013 vizyonu, Türkiye’de faaliyet gösteren işletmecilerin ulusal sınırlarımız dışında faaliyetlerinin önemli olduğu görüşündedir. Çünkü, olumlu ölçek ve kapsam ekonomilerinden maksimum düzeyde faydalanabilmek ve ülke risklerini dengelemek için birçok ülkede faaliyet göstermek gerekmektedir.

4.2.7. GSMH’nin En Az %5’i Büyüklüğüne Ulaşmış Bir Telekomünikasyon Sektörü Oluşturmak

Gelişmiş ülkeler sınıfına yükselebilmek ve AB’nin makro ekonomik göstergelerden oluşan Maascriht ölçütlerini yerine getirebilmek için, Türkiye’nin yüksek katma değer üreten bir ekonomiye sahip olması gerekmektedir. Bunun için Türk endüstrisinde genel bir dönüşümün yaşanması zorunludur. Gelişmiş ülkeler emtia üretiminden çok, bu emtianın üretilmesinde ana girdiyi oluşturan fikri mülkiyet haklarının sahipliği neticesinde büyük katma değerler elde etmektedir. Kumaş üretmek yerine, hazır giyim üretimine geçmek ve ardından yüksek marka değerine sahip modanın olduğu bir merkez haline gelmek bu değişimin tekstil özelinde bir örneği olarak verilebilir.

Benzer şekilde, GSMH içinde katma değeri düşük endüstrilerin payının azalması ve yüksek katma değer potansiyeli olan endüstrilerin daha fazla pay ile katkıda bulunması, gelişmiş ülke sınıfına geçiş için bir zorunluluktur. Bu bakımdan bilgi teknolojileri ve bunun bir alt dalı olan telekomünikasyon endüstrisi, verimliliğe katkısı ve yarattığı katma değer bakımından öncelik verilmesi gereken endüstriyi oluşturmaktadır.

2003 yılı itibariyle, Türkiye’de telekomünikasyon endüstrisinin yarattığı cironun GSMH içindeki payı %3,3 civarındadır. Bu rakamın OECD ortalaması olan %3,19’dan yüksek olması yanıltmamalıdır. Çünkü gerek vergiler konusundaki Dünya birinciliği ve gerekse serbestleşmenin tamamlanamaması nedeniyle fiyatların göreceli olarak yüksekliği Türkiye’nin ciro rakamını yukarıya çekmektedir. Söz konusu olumsuzluklar giderildikten sonra bu payın 2013 yılında %5 seviyelerine getirilmesi halinde, GSMH içinde katma değeri yüksek endüstriler bakımından gerekli dönüşümün yaratılmış olacağına inanılmaktadır.

Örneğin telekomünikasyon sektörüne büyük önem veren, bu sektörde özelleştirme ve serbestleşme gibi birçok reformu başlatan İngiltere’de telekomünikasyon hâsılasının GSMH

içindeki oranı %4,61'dir. Gerçekten, serbestleşme ile beraber örneğin OECD ülkelerinde 1995 yılında telekomünikasyon endüstrisinin GSMH'dan aldığı pay %2,3 iken bu rakam 2003 yılında %3,2'ye yükselmiştir.

Diğer taraftan, 2003 yılı itibariyle ülkemizde bu endüstriye yönelik kamu yatırımlarının toplam elde edilen gelire oranı %27,6 olarak karşımıza çıkmaktadır⁷⁹. Bu rakam Çek Cumhuriyeti dışında bütün OECD ülkelerinin üzerindedir. Endüstrinin GSMH içindeki payının %5'li rakamlara çıkarılması için özel sektörün yatırımlarda öncü olduğu bir yapı tercih edilmelidir. 2005 yılı içinde TTAŞ'ın özelleştirilmesi, TMSF tarafından Telsim'in satılması ve stratejik telekomünikasyon yatırımları için sadece Türksat'ın devlet kontrolünde bırakılması ile bu yolda çok önemli adımlar atılmıştır.

4.3. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Öncelikler ve Tedbirler

Yukarıda 2013 vizyonu altında tek bir cümle olarak ve ardından 7 ayrı başlık altında dile getirilen temel amaç ve politikalara ulaşmak için izlenmesi gereken yöntem; öncelikle AB müktesebatına Türkiye'nin kendine özgü koşulları dikkate alınarak uyum sağlanması ve bununla paralel olarak telekomünikasyon endüstrimiz açısından güçlü ve zayıf yönlerimiz ile fırsat ve tehditleri dikkate alan strateji alanlarının geliştirilmesidir.

Yapılan değerlendirmeler neticesinde, beş farklı strateji alanının geliştirilmesi konusunda görüş birliğine varılmıştır:

1. Düzenleme ve uygulamada etkinsizliğin ortadan kaldırılması.
2. Diğer endüstrilere kıyasla çok ağır olan vergi yükünün hafifletilmesi.
3. Alternatif altyapı eksikliğinin giderilmesi ve mevcut altyapının etkin kullanılması.
4. Politika ve strateji yetersizliğinin giderilmesi.
5. Potansiyel talebin pazara dönüştürülmesi.

Bu beş önemli strateji alanında başarı sağlanması için bazı yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması, finansal kaynak ihtiyacının tespit edilmesi ile ne şekilde karşılanabileceğinin belirlenmesi ve insan kaynağına yönelik önerilerin yapılması gerekmektedir.

⁷⁹ OECD, *Communications Outlook*, 2005, s. 117.

5. UYGULAMA STRATEJİLERİ

Aşağıda, sırasıyla bu 5 strateji alanına yönelik olarak Dokuzuncu Plan döneminde gerçekleştirilmesinin gerekli olduğu düşünülen uygulamalar sırasıyla ele alınacak ve her biri için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler ile mali ve insan kaynağı ihtiyacı ile beraber diğer atılması gereken adımlar özetlenecektir.

5.1. Düzenleme ve Uygulamada Etkinsizliğin Ortadan Kaldırılması

Modern anlamda ilk düzenleyici kurumlar (*regulatory agencies*) ABD’de ortaya çıkmıştır. Bu ülkede hem federal hükümet ve eyaletler arasında ve hem de bu idari birimlerin içinde yer alan yasama, yürütme ve yargı arasındaki kuvvetler ayrılığı veya kontrol ve denge (*check and balance*) unsuru, artık tüm dünyada yaygınlaşmış olan düzenleyici kurumların niteliğine kaynaklık etmiştir. Bir başka ifadeyle, yasama organı olan Kongre’nin yürütmeyi oluşturan Başkan’a bazı alanlarda tam yetki vermek istememesi, yasama – yürütme – yargı arasında bir noktada düzenleyici kurumların konumlandırılması ihtiyacını doğurmuştur.

Bu nedenle, ABD’de düzenleyici kurumlar (*regulatory agencies*) düzenledikleri alanların niteliklerine göre çeşitli düzeyde bağımsızlığa (*independence*) sahip bulundukları ifade edilmekte ise de bu kurumların doğal olarak devletin çeşitli yasa ve kuralları çerçevesi içinde hareket etmeleri nedeni ile bulundukları alanda güçlü özerklikleri olmalıdır⁸⁰. Bağımsızlık kavramı bu Özerk Düzenleyici Kurumlarda karar organı niteliğindeki Kurulların ve üyelerinin sektördeki tüm etki odaklarından bağımsız olabilmeleridir. TBMM’ye sevk edilen Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Çerçeve yasasına ilişkin MOBİSAD tarafından ARG Danışmanlık Hizmetlerine hazırlatılan raporda; “*Kurul üyeliklerine atanma öncesinde adayların detaylı olarak açıklanan sektörel bilgi birikimi ve tecrübesini belirten özgeçmişleri, atanmaları istenilen Kurum’un ve/veya ilişkili Bakanlığın WEB sayfasında bir ay süre ile askıda kalacaktır. Bu süre içinde kimlik bilgileri gizli tutulacak kişiler tarafından adaylığa gerekçeli itiraz edilebilir. Özgeçmişlerde yapılacak önemli hatalar bu hakkın ebediyen kaybedilmesi anlamına gelir.*” önerisi getirilerek Kurul üyelerinin tam olarak ilgili sektör hakkında bilgisi olan “Akil” kişilerden oluşması gerektiği belirtilmiştir.

İdari bakımdan bazı alanların etkin bir şekilde organize edilmesi ve denetlenmesinin zorlaşması ve belirgin bir uzmanlığı gerektirmesi önemli bir gerekçeyi oluşturmaktadır. Bu kurumlara bazı yargısal yetkilerin verilmesi ise, hem uzmanlaşma gereksinimi ve hem de

⁸⁰ Bu nedenle “bağımsız idari otorite” terimi yerine “özerk düzenleyici kurum” teriminin kullanılması daha doğrudur.

yargı erkinin *a posteriori* ve somut bir olayla sınırlı bir denetim yapabilmeleri ve ayrıca, verdikleri kararların uygulanmasını doğrudan sağlayacak yapıda olmamaları ile açıklanabilir⁸¹. Buna, yargının artan iş yükü nedeniyle kapasitesinin kolaylıkla artırılmaması, anında düzenleme ve gerekli tedbirin alınması ihtiyacının duyulduğu iktisadi alanlarda, mahkemelerin bu fonksiyonu icra edecek nitelikte olmamaları eklenmelidir.

Kural koyabilme niteliği bakımından yürütmeye benzeyen, fakat uzmanlaşma ihtiyacı nedeniyle ayrı kurumsal bir çatı altında organize edilen, kanununda yer alan veya kendi çıkardığı kuralların uygulanması için yaptırım yetkisi tanınmış olmasından dolayı yargı fonksiyonu bulunan düzenleyici kurumların belirli ölçüde bağımsız olması gerekmektedir.

Burada bağımsızlıktan kastedilen düzenleyici kurumların yürütme erkinden bağımsızlığıdır. Politik iktisat alanında yapılan bilimsel çalışmalar göstermiştir ki, politika olgusunun da, toplumsal alandaki her türlü kurum gibi ekonomik bir anlamı vardır ve politikacılar bu yüzden ekonomik aktörler arasında sayılmalıdır. Bu bağlamda, her ekonomik aktör gibi politikacıların da faydalarını maksimize etmeye ve kollamaya (*rant seeking*) çalışmaları sosyal ve iktisadi bir gerçektir⁸². Bu gerçekten hareketle, yasama organının ve hatta Anayasa'nın bazı alanları güncel politikadan uzaklaştırma ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Örneğin telekomünikasyon sektöründe yapılan iktisadi müdahalelerin dayanağını Anayasa'nın mülkiyet hakkı (m. 35) ve teşebbüs hürriyetine (m. 48) ilişkin maddeleri, tekelleşme ve kartelleşmeyi yasaklayan 167. maddesi ve tüketicinin korunmasına ilişkin 137. ve 172. maddeleri belirlemektedir⁸³. Ayrıca yurtiçi ve yurtdışında yapılan akademik çalışmalar ile OECD, Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü ve ITU gibi kuruluşların benimsediği prensipler telekomünikasyon endüstrisinde iktisadi düzenlemelerin kapsamını aşağı yukarı netleştirmiştir. Dolayısıyla kamu tercihlerinin iktisadi hayata aktarılması anlamında politik müdahalelerin telekomünikasyon endüstrisi bakımından hareket alanı hem Anayasa ve hem de evrensel düzeyde ulaşılan gerçekler karşısında sınırlıdır. Bu sınırların aşılması ve kısa vadeli siyasi fayda sağlanmaya çalışılması endüstriye zarar verebilir.

Bu nedenle rekabetin korunması, enerji, bankacılık gibi; iktisadi düzenlemelerin kapsamının belirginleştiği ve uzmanlık gerektiren alanlarda uygulayıcı konumundaki

⁸¹ Ulusoy, A., "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", 11-12 Mayıs 2000 tarihli Danıştay Kuruluş Yıldönümü Sempozyumu, s. 10.

⁸² Ayrıntılı bilgi için Bkz.: Buchanan'ın kamu tercihi (*Public Choice*) okulu hakkında: Aktan, C., *Anayasal İktisat*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1997, s. 15 vd.

⁸³ Ardiyok, Ş. "Anayasal Açıdan Piyasalara Mikro İktisadi Müdahaleler", LEGAL Hukuk Dergisi, Mayıs 2005, Yıl:3 Sayı:29, s. 1691-1705.

düzenleyici kurumlara gerekli idari bağımsızlığın sağlanması, bu tür endüstrilere yatırımların çekilmesi ve endüstri performansının toplumsal refahı artırır hale getirilmesi açısından önemlidir.

İdari bağımsızlık, uygulanacak kuralların belirlenmesi ve istisnasız bir şekilde devreye sokulması için gerekli iken, bağımsızlığın diğer bileşenini oluşturan mali bağımsızlık bu yeteneğe sahip bir kurumun oluşturulması ve etkin bir şekilde çalışabilmesinin ön koşuludur. Bu nedenle düzenleyici kurumların kurulma gerekçelerinden birisini oluşturan uzmanlaşma ihtiyacını karşılamak üzere devletin diğer kurumlarından daha fazla ihtiyaç duyacağı nitelikli personel istihdamını sağlanması ve muhafaza edebilmesi gerekir. Örneğin, iktisadi düzenleyicilerin kadro zenginliğinin ifadesi olarak doktora sahibi iktisatçıların sayısı önemli bir ölçüt olup, bu tür personele sahip olabilmek için düzenleyici kurumların belirli ölçüde mali esnekliğe sahip olması gerekir.

Fakat idari ve mali bağımsızlık mutlak değildir. Düzenleyici kurumların da devlet içinde yer alan birimler olduğundan hareketle, kaynaklarını yasama organı tarafından belirlenen kurallara uygun olarak kullanıp kullanmadığının meclis adına denetim yapan Sayıştay tarafından denetlenmesi olağandır. İdari bağımsızlık açısından ise performans denetimi önem kazanmaktadır.

Düzenleyici Kurumların performanslarını gösterecek belli başlı iki kısıttan bahsedilebilir. Birincisi kararlarının yargısal denetimini gerçekleştiren temyiz mahkemelerinin vereceği kararlardır. Fakat bu kararların bir ölçüt olabilmesi için söz konusu mahkemelerin en az düzenleyici kurum kadar bilgi birikimine sahip olması şarttır. Gerçekten temyiz aşamasında düzenleyiciler ile mahkemeler arasındaki büyük bilgi asimetrisi, mahkemelerin düzenleyici kurumlara yol gösterecek niteliğe ulaşmasını engellemektedir. Danıştay 13. Dairesi'nin düzenleyici kurum kararlarının incelemesini yapmak üzere teşkil edilmesi, bilgi asimetrisinin giderilmesi için önemli bir adımdır. Plan döneminde bu adımın beklenen faydayı yaratıp yaratmadığı gözden geçirilerek, olumsuzluk halinde fikri mülkiyet hakları, tüketici haklarına ilişkin davalara bakmak üzere kurulan özel ihtisas mahkemeleri benzeri mahkemelerin telekomünikasyon endüstrisi için de kurulması fikri tartışılarak hayata geçirilmelidir. Temyiz aşamasında söz konusu bilgi asimetrisinin bir diğer olumsuz yönü, iktisadi hayata yönelik kuralların esnek ikincil düzenlemeler yerine kanun hükümleri haline getirilmesi eğilimi yaratmalarıdır. Bilgi asimetrisinden kaynaklanan nedenlerle Mahkemelerin mevcut ikincil düzenlemelere, düzenleyici kurumlardan farklı anlamlar vermesi nedeniyle,

düzenleyici kurumlar kendilerine piyasaların ihtiyacına yönelik esneklik sağlayan iktisadi düzenleme yapma hakkını ortadan kaldırmayı bile göze alarak, bu tür düzenlemelerin kanun metinleri haline getirilmesi yönünde yasama organına etki etmektedirler. Bu eğilim, Telekomünikasyon Kurumu'nun mevcut ikincil düzenlemeleri ile halen taslak halinde bulunan Elektronik Haberleşme Kanunun hükümleri karşılaştırıldığında somutlaşmaktadır. İkincil düzenleme içinde yer alacak konuların kanun maddeleri haline getirilmeleri, Mahkemelerin aksine karar vermelerini engellerken, düzenleyicilerin piyasaların gelişimine göre ihtiyaç duyulan ikincil düzenlemeleri çıkarabilme esnekliğini de sınırlamaktadır.

Düzenleyici kurumların performanslarını ortaya koyacak ikinci ölçüt ise, düzenleyici kurumun çalışmalarının genel ekonomiye ne kadar katkı sağladığıdır. İlgili endüstrideki rekabet düzeyi, fiyatların ne ölçüde düşürülebildiği gibi somut değişkenler düzenleyicinin performansını ortaya koyacaktır.

Düzenleyici kurumlar tüm dünyada olduğu gibi karar organı olan kurul (*Board*) ve icra organı olan kurumdan oluşurlar. Kurumun performansını doğrudan etkileyecek yöneticiler belirli aralıklarla performansları dikkate alınarak yenilenirler. Halkın karşısında demokratik süreçler içinde hesap vermek durumunda olan yürütmenin, doğrudan atayacağı veya gösterilen adaylar arasından belirleyeceği yöneticilerin söz konusu performans eşliğini aşmaları arzu edilir. Fakat yenileme işleminin evrensel kabul görmüş ve iktisadi gerçeklere dayalı kuralların değiştirilmesi veya uygulamanın belli çevreler lehine oluşturulmasına yönelik adımlar, ayrı düzenleyici kurumlar oluşturulması mantığına aykırılık teşkil edecektir. Bu bakımdan yenileme işleminde dengenin kamu veya sivil çeşitli kurumların göstereceği adaylar arasından yürütme organı tarafından kurul üyesi atanması ve kamuoyunun tatmin edilmesi bakımından aday gösterme usulünde belirli nitelik ölçütlerinin benimsenerek bunların tartışmaya açılması büyük önem arz etmektedir⁸⁴. Aksi takdirde, siyasi baskılara açık olacağı ve bu nedenle alacağı kararlarda iktisadi gerçeklerden uzaklaşacağı tahmin edilebilen bir karar organının düzenlediği bir endüstriye, gereken yatırımların çekilmesi zorlaşacak ve iktisadi kaynakların dağılımında etkinsizlik ortaya çıkabilecektir.

Dolayısıyla Türkiye'nin 2013 yılı için telekomünikasyon endüstrisine yönelik benimsediği vizyona ulaşılabilmesi için, bu sektöre özgü düzenlemeleri ve denetlemelerinin kalitesini üst düzeye çıkarması gerekmektedir. Bu hedefi gerçekleştirmenin önemli

⁸⁴ 2005 yılına kadar İrlanda Rekabet Otoritesi'nin başkanlığını yürüten John Fingleton'ın İngiltere Rekabet Otoritesi (OFT) Başkanlığına atanmasının ardından, İrlanda yeni başkanını bulabilmek için The Economist dergisine ilan vermiş ve daha sonra Kanadalı iktisatçı Stanley Wong başkanlığa getirilmiştir.

araçlarından birisi Telekomünikasyon Kurumu'nun idari ve mali özerkliğinin sağlanması ve muhafaza edilmesi ile karar organına kamuoyunu tatmin edecek nitelikte kişilerin atanmasının sağlanmasıdır. Buna yönelik olarak şu tedbirlerin alınabileceği değerlendirilmektedir:

- Kurul içinde Ulaştırma Bakanı tarafından atanacak üyelerin sayısının çoğunluğu oluşturduğu mevcut sistemden vazgeçilmesi.
- Taslak halinde bulunan düzenleyici kurumlara ilişkin yasa tasarısında yer alan tüm üyelerin herhangi bir kurum veya kuruluş tarafından aday gösterilmeksizin Bakanlar Kurulu tarafından atanmasının benimsenmemesi.
- Gerek Kurum çalışanlarının motivasyonlarının korunması ve gerekse Kurum içindeki mesleki bilgi birikiminden doğrudan faydalanılması için Kurum çalışanlarının Kurul üyesi olmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılması.
- Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesine rağmen, gerekçeli karar henüz yayımlanmadığı için uygulanmaya devam eden üçlü denetim mekanizmasının kaldırılarak Sayıştay denetiminin hâkim kılınması.
- Düzenleyici Kurumların genel bütçeye dâhil edilmesi uygulamasından vazgeçilmesi.
- İstihdam edilecek personelin niteliğine doğrudan etki eden ücretlerin Başbakanlık Müsteşarının ücreti ile ilişkilendirilmesi sisteminin terk edilmesi.
- Ulaştırma Bakanlığı'nın yapılan düzenlemelerin devreye girmesini geciktirecek düzeydeki takdir yetkisinin kısıtlanması.

2013 yılı için benimsenen vizyonun öncelikleri arasında, teknoloji geliştirme ve kullanımında küresel seviyede lider ülkeler arasına girmek ve uluslararası pazarda faal olmak yer almaktadır. Kalıcı piyasa aksaklıklarının olduğu sektörlerde endüstri performansına, pazar aktörlerinin yanı sıra düzenleyici kurumlar da tesir etmektedir. Türkiye'de Telekomünikasyon Kurumu'nun göstereceği performans bir ölçüde Türkiye'de faaliyet gösteren işletmecilerin yurtdışındaki başarılarına da etki edecektir. Bu sebeple, Telekomünikasyon Kurumu'nun performans denetiminin Türkiye'de yapılacak değerlendirme ile sınırlı kalmaması ve yurtdışında da bağımsız platformlarda (ECTA, ERG vb.) değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Örneğin ECTA, AB'de yeni düzenleyici çerçevenin yürürlüğe girmesinin ardından, telekomünikasyon endüstrisine yönelik düzenleyici kurumların performanslarını

objektif ölçütlere dayalı olarak ölçmek üzere puan cetvelleri tutmaya başlamıştır⁸⁵. Telekomünikasyon Kurumu'nun performansının ölçülmesi açısından oldukça ilgi çekici bu faaliyete ilişkin bilgiler aşağıdaki kutuda özetle verilmektedir. ECTA'nın bu konuda gerçekleştirdiği araştırmanın metodolojisi ve kapsamdaki ülkelerin puanlamaya esas oluşturan performanslarının nasıl ölçüldüğü, düzenleme ve uygulamada etkinlik arayışı içinde olan ülkemiz açısından büyük önem taşımaktadır.

Kutu – 2: Düzenleyici Kurumların Performansının Ölçülmesi

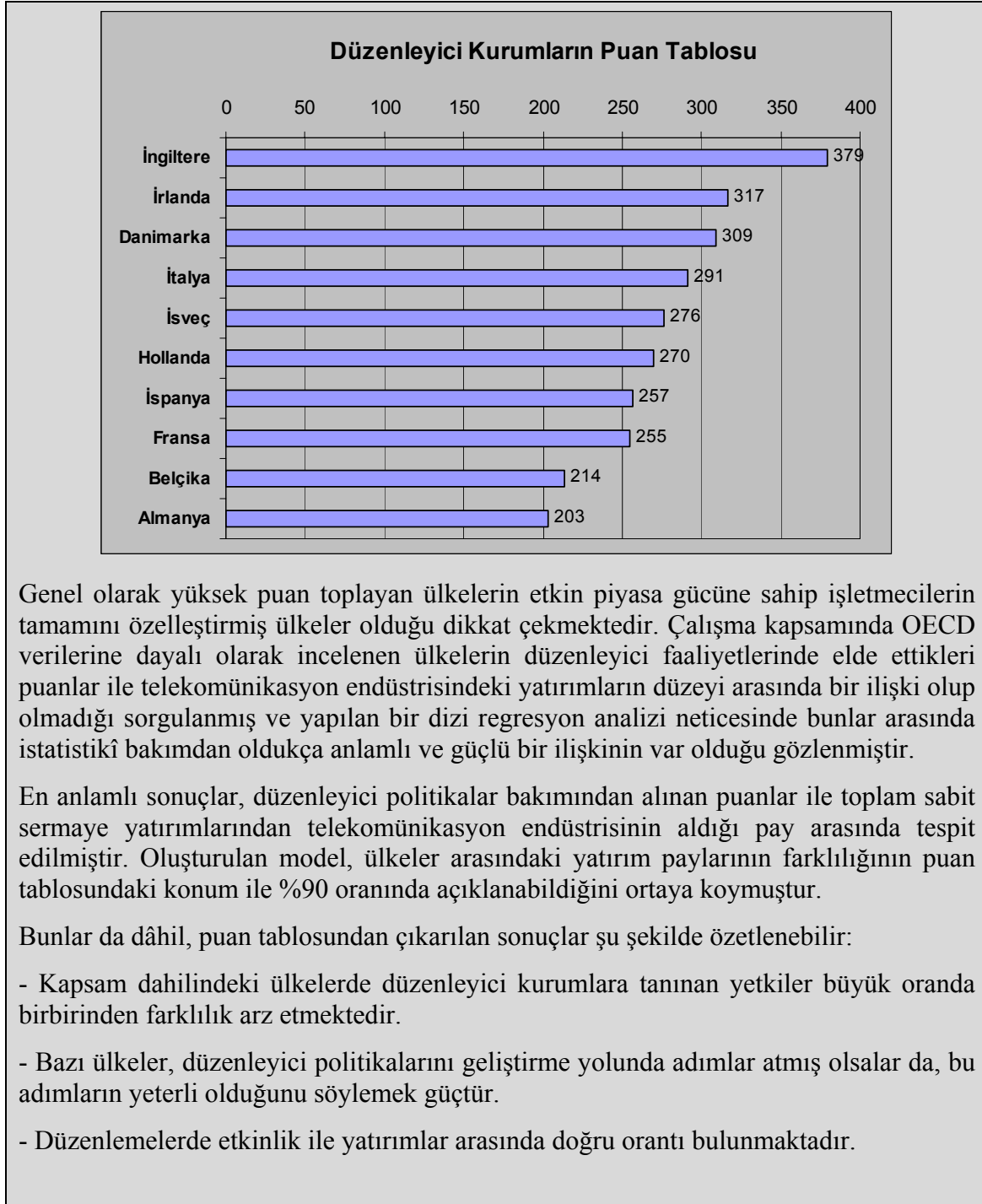
AB'de yeni düzenleyici çerçeve ulusal düzenleyici kurumlara birçok yükümlülük getirmektedir. Özellikle Çerçeve Direktifinin 8. maddesi, altyapılar ve hizmetler arasında rekabetin, düzenleyici kurumlar tarafından işletmecileri etkin yatırıma ve yeniliğe güdüleyerek ve rekabetin ortadan kaldırılmasını veya kısıtlanmasını engelleyerek sağlanmalarını öngörmektedir.

Kapsamda yer alan 10 üye ülkenin rekabeti ve yatırımları ne ölçüde sağladıkları, düzenleyici kurumlarının ve politikalarının performansı ve yetkilerinin ölçülmesi sonucu anlaşılmakta ve puan cetvellerine aktarılmaktadır.

Puan cetveli toplam 66 kriterin yer aldığı beş bölümden oluşmaktadır. Bu bölümler şunlardır: Düzenleyici kurumun genel yetkileri, uzlaştırma sürecinin etkinliği, erişim ile ilgili düzenlemeler, kritik erişim olanaklarının durumu ve düzenleyici çerçeveye uyum düzeyi. Kriterler; düzenleyici çerçeveyi oluşturan çeşitli direktifler, DTÖ'nün telekomünikasyon endüstrisine yönelik referans belgesi, OECD çalışmaları ve işletmeciler, konuyla ilgili iktisatçılar ve üçüncü taraflardan elde edilen girdiler ile oluşturulmuştur.

Bu çalışma şimdiye kadar iki kez gerçekleştirilmiştir. İkinci çalışmanın sonuçlarına göre kapsamdaki 10 üye ülkenin aldığı puanlar aşağıdaki grafikten görülmektedir:

⁸⁵ ECTA, Regulatory Scorecard – Methodology, 2005.



Bunlarla paralel olarak, düzenleyici kurumların üye olduğu birliklere üye olunarak aktif katılım sağlanması, yurtdışında akademik toplantılarda tebliğler sunulması, hakemli dergilerde çalışanların makalelerinin yayımlanması önemlidir.

Telekomünikasyon Kurumu'nun kuruluş amacı bu endüstrideki kalıcı piyasa aksaklıklarının giderilerek toplumsal refah artışının sağlanmasıdır. Bu kapsamda devlet içinde yer alan ve faaliyetleri ile telekomünikasyon endüstrisine etki eden diğer kurum ve kuruluşlar

ile Telekomünikasyon Kurumu arasındaki ilişkilerin sağlıklı bir zemine oturtulması gerekmektedir. Bu kuruluşlar arasında telekomünikasyon endüstrisine en çok etki etme potansiyeline sahip olan kuruluş Rekabet Kurumu'dur. Yaptıkları faaliyetin anayasal gerekçesini aynı maddelerden (137., 167. ve 172.) alan bu iki kurumun da amacı, piyasalarda iktisadi etkinliğin sağlanmasıdır. Dolayısıyla her iki kurumun da benzer iktisadi kavramlardan hareket etmesi ve görüşlerinin paralel olması hem genel ekonomik menfaat ve hem de mağdurların kendileri için en uygun kararı verecek kuruma başvurma eğilimi (*forum shopping*) ile kuralları ihlal edenlerin yetki karmaşasından yararlanma isteklerinin engellenmesi için önem taşımaktadır⁸⁶. Bu husus AB'nin yeni düzenleyici çerçevesinde de yer almakta ve düzenlemelerin AB Rekabet Hukuku kavramlarına dayalı olması gerektiği ifade edilmektedir⁸⁷.

İki Kurum arasındaki ilişkinin nasıl olması gerektiğine gelince, komitemizin bu konudaki görüşü; piyasaya giriş, iktisadi parametrelerin regülasyonu ve teknik regülasyon gibi öncül (*ex-ante*) düzenlemelerin Rekabet Kurumu'nun da görüşü dikkate alınarak Telekomünikasyon Kurumu tarafından icra edilmesi; rekabetin korunması ve birleşme devralmalara yönelik her türlü iktisadi müdahalenin ise bu kez Telekomünikasyon Kurumu'nun görüşü dikkate alınarak Rekabet Kurumu tarafından gerçekleştirilmesidir⁸⁸. Bu şekilde iki kurum arasında kontrol ve denge (*check and balance*) ilişkisi kurularak, hem sadece gereken durumlarda düzenleme yoluyla piyasaya müdahale edilebilecek, hem de rekabet otoritesinin telekomünikasyon sektörünün niteliklerini doğru bir şekilde ele alması sağlanabilecektir. Bu görev paylaşımının bir diğer avantajı, hem öncül hem de ardıl müdahalelerde iki kurumun da görüşüne vakıf olacak temyiz organının daha sağlıklı bir inceleme gerçekleştirebilecek olmasıdır.

Düzenlemelerde etkinlik bakımından önemli konulardan birisini de, söz konusu düzenlemelerin ve denetimlerin şeffaf ve öngörülebilir olması oluşturmaktadır. Anayasa'da yer alan mülkiyet hakkı ve teşebbüs hürriyeti ile çerçevesi çizilen piyasa ekonomisinin iyi işlemesi için, piyasalara mümkün olduğunca az müdahale edilmesi gerektiği, müdahale gereksinimi doğduğunda, sistemin temeli olan teşebbüs hürriyeti ve mülkiyet haklarına daha

⁸⁶ Ardiyok, Ş., "Mikro İktisadi Müdahalelerde Kavram ve Yetki Karmaşasının Analizi ve Çözüm Önerileri", Ondan Boztosun, N. A. (ed.), *Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-III* içinde, Seçkin Yayınevi, 2005, s. 155-199.

⁸⁷ Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive).

⁸⁸ Düzenleyici kurumlar ile rekabet otoriteleri arasındaki ilişkilerin analizi hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: OECD Committee on Competition Law and Policy, *Relationship Between Regulators and Competition Authorities*, Paris, 1999.

az zarar veren yöntemin kullanılmasının doğru olacağı kabul edilmektedir. Piyasalara iktisadi müdahale, genel rekabet kurallarının uygulanması ve regülasyonlara başvurulması biçiminde gerçekleştirilmektedir. Regülasyonların ise; hukuki açıklık ve belirlilik taşıması, devamlılık ve esnekliğe sahip olması ile şeffaf olması gerekmektedir. Hukuki açıklık ve belirlilik regülasyonun içeriğini oluşturan yükümlülüklerin; uygulanmaya başlanması, sürdürülmesi ve kaldırılması aşamalarının detaylı bir şekilde ortaya konmasını ifade eder. Esneklik uygulayıcıya, karşılaştığı değişik piyasa yapısı ve aktörlerine regülasyonun uygulanmasında hareket serbestisi olarak anlaşılmalı, fakat hukuki açıklık ve belirlilik ilkesinin bir istisnası olarak kabul edilmemelidir. Devamlılık, regülasyon politikalarının piyasanın gereği olarak ortaya çıkabilecek, uzun dönemli planlamaların yapılmasını engelleyecek tarzda dalgalanmalar göstermemesini gerektirir. Şeffaflık ise, sadece regülasyonların uygulanmaya başlanması, sürdürülmesi ve kaldırılması aşamalarında, regülasyonlardan doğrudan veya dolaylı etkilenecek tüm tarafların görüşlerine başvurulması olarak anlaşılmamalı, bu görüşlerin değerlendirilerek kamuoyuna tatmin edici cevapların verilmesini de kapsadığı unutulmamalıdır.

2013 vizyonunun yakalanması için düzenlemelerin bu niteliklerde olması kaçınılmazdır. Telekomünikasyon endüstrisinde bu konularda adımlar atılması gerekmektedir. Örneğin, Rekabet Kurulu'nun bu endüstriye yönelik kararları 4054 sayılı Kanun gereğince gerekçeli ve detaylı yazılıp internet sitesinde ticari sırlardan arındırılarak yayımlanmakta iken, Telekomünikasyon Kurumu bakımından bu uygulama söz konusu değildir. Kamuoyunun kararların gerekçesi hakkında bilgilendirilmemesi hem bu kararların akademik tartışmalarının yapılmasını engellemekte hem de piyasa aktörlerini Kurulun her kararını temyiz etmeye güdülemektedir. Her ne kadar Telekomünikasyon Kurumu yapacağı düzenlemelere ilişkin ilgililerin görüşlerine başvurarak şeffaflık konusunda önemli bir adım atmış olsa da, çıkarılan düzenlemenin başında AB'de olduğu gibi düzenlemenin gerekçesini ve bu şekilde itibar ettiği ve etmediği görüşlerin değerlendirmesini vermeyerek şeffaflık gereksinimini tam olarak yerine getirmemektedir.

Düzenlemelerde şeffaflığın sağlanması Telekomünikasyon Kurumu'nun kararlarının temyizi aşamasında da işini kolaylaştıracaktır. Nitekim ABD'de mahkemeler Chevron davasından⁸⁹ sonra, düzenleyici kurumların kararlarını incelerken ikili bir ayrıma gitmeye başlamıştır. Mahkemeler gibi, tarafların görüşlerinin alındığı, savunma hakkına azami riayet

⁸⁹ Chevron USA. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., et al., 467 US 837.

edildiği ve ayrıntılı usul kurallarının benimsendiği kararlarda daha yüzeysel bir denetim uygularken, diğer kararlarda düzenleyici kurumun tüm süreçlerini inceleme altına almakta ve çok ayrıntılı bir temyiz incelemesi gerçekleştirmektedir⁹⁰.

Düzenlemelerde öngörülebilirlik ise, başlangıç maliyetlerinin yüksek olduğu ve yatırımın geri dönüşünün uzun vadeye yayıldığı bu endüstride, yatırımcıların önlerini görebilmeleri ve sağlıklı risk değerlendirmesi yapabilmeleri için önemlidir. Öngörülebilirliğin sağlanmasının en kolay yöntemi, Telekomünikasyon Kurumu düzenlemelerinin mikro iktisadi gerçekler ile paralellik arz etmesi, siyasi veya keyfi uygulamalara dayanmamasıdır. Bunun için AB yeni düzenleyici çerçevesinde büyük değer atfedilen ve Türkiye’de de yapılmaya başlanan piyasa araştırmaları önem taşımaktadır. Kabul edilmiş iktisadi kavramlara dayalı düzenlemeler sayesinde, bir piyasa aktörü ne zaman etkin piyasa gücüne sahip olacağını veya hangi koşullarda kendisine erişim hakkının tanınacağını tahmin etme olanağına kavuşacaktır. Ayrıca, Telekomünikasyon Kurumu’nun düzenlemeler konusunda takvim açıklaması ve buna riayet etmeye çalışması başarılı bir uygulama olup devam ettirilmelidir.

5.2. Diğer Endüstrilere Kıyasla Çok Ağır Olan Vergi Yükünün Hafifletilmesi

Telekomünikasyon Özel İhtisas Alt Komisyonu’nun belirlediği 2013 yılına yönelik vizyonun gerçekleştirilmesinin önündeki en önemli tehdit, bu endüstriye yönelik vergilerin diğer endüstrilere kıyasla çok daha fazla olmasıdır.

Geleneksel olarak telekomünikasyon endüstrisi, niteliği itibarıyla devletin yakın denetimi altında olmuştur. Bunda iletişim hakkının kutsal olması ile beraber, ülke güvenliği ile ilgili kaygılar ve evrensel hizmetin (kamu hizmetinin) sağlanmasının devlet işletmeciliği ile eşdeğer tutulması büyük rol oynamıştır. Dolayısıyla, diğer endüstrilere kıyasla telekomünikasyon çok daha fazla kayıt altında olan bir sektördür. Kayıt altında olmak bakımından otomotiv ve telekomünikasyon endüstrisi gibi endüstriler sağlam hukuki altyapının olmadığı ve vergi toplanması konusunda zafiyetlerin yaşandığı ülkelerde, belirli düzeyde vergi gelirin garantisi altına alınmasında ilk akla gelen endüstrileri oluşturmaktadır.

Ülkemiz ile IMF arasında yapılan işbirlikleri neticesinde yüksek faiz dışı fazla hedefine ulaşabilmek için sıkı bütçe politikalarının uygulanması söz konusudur. Bununla paralel olarak, herhangi bir alanda kaynak ihtiyacı ortaya çıktığında, kaynağın kayıt altında bulunan endüstrilerden sağlanması ilk akla gelen tercih halini almıştır. Fakat bu yapılırken vergi oranı

⁹⁰ Sunstein, C. R. ve diğerleri, Administrative Law and Regulatory Policy, 5. ed., Aspen Law & Business, 2002.

veya miktarı artışının beklenen ilave vergi gelirini artırıp artırmayacağı veya genel olarak toplumsal refahı artırıp artırmayacağı çoğunlukla sorgulanmamaktadır. Özellikle yasama organında verilen çeşitli öneriler ile sonuçlarına bakılmaksızın telekomünikasyon hizmetlerine ilave vergiler konulması sık sık gündeme gelmektedir.

Bu yaklaşım, komisyonumuzun da hassasiyetle ortaya koyduğu gibi telekomünikasyon endüstrisinde ülkemizi hedeflenen noktadan uzaklaştırmaktadır.

Anayasal bir kural olan vergi sisteminin adilliği, vergilerin kime zorunlu kılındığından çok vergi yükünü asıl çekenin kim olduğuna dayanmaktadır. Verginin yansımaları çeşitli faktörlere göre değişmektedir. Piyasaların rekabetçi olup olmamasına ve eğer rekabetçi ise, arz talep eğrilerinin konumlarına göre vergi yansımaları değişmektedir.

Genel olarak rekabetçi piyasalarda firmalar karlarını maksimize etmek için fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktada üretimi gerçekleştirmeyi hedeflerler. Eğer firmalar vergi yükünü çekmek zorunda kalırlarsa, doğal olarak arz maliyetlerinde de artış görülür. Buna bağlı olarak, aynı fiyatta daha az miktarda talep ve üretim gerçekleşecektir. Bu da, basit olarak bir etkinlik kaybını göstermektedir. Böyle bir durumda üreticiler vergi yükünün tamamını tüketiciye yansıtmayı tercih etmez ve bir kısmını kendileri üstlenirler ki, bu sayede talep edilen miktar seviyesini bir ölçüde koruyabilsinler.

Vergilerin yansımalarının olumsuz etkilerinin ne oranda kimin üzerinde etkili olduğunu anlayabilme aşamasında piyasanın arz ve talep eğrilerinin esnek olup olmaması önem kazanmaktadır. Örneğin, kurumsal telekomünikasyon hizmeti kullanıcılarının talep eğrilerinin tüketicilere kıyasla daha az esnek olduğu kabul edilir. Bu durumda, vergi yükünün kurumsal kullanıcı üzerinde kalması beklenmelidir. Dolayısıyla çekilen vergi yüküyle beraber kurumsal kullanıcının üretim maliyetleri artacak, etkinlik kaybı ortaya çıkacak, tüketiciler daha az malı daha yüksek fiyattan alabilecek ve yurtdışı pazarlarda Türkiye’de üretim gerçekleştiren teşebbüslerin rekabet gücünde düşüş gerçekleşecektir.

Şurası kesindir ki her vergi, tüketicilerin piyasadaki davranışlarını etkilemekte ve talep esnekliği kurumsal kullanıcılara kıyasla daha yüksek olan tüketiciler, davranışlarında değişikliklere giderek daha az tüketmek zorunda kalmaktadır. Vergi oranlarının yükselerek telekomünikasyon hizmetinin reel maliyeti ile satış fiyatı arasındaki fark artıktıkça, tüketicilere kullanılan iktisadi kaynakların maliyetleriyle herhangi bir bağlantısı bulunmayan fiyat sinyalleri verileceğinden toplumsal refah kaybı ortaya çıkmaktadır.

Aşağıdaki kutuda, ABD’nde cep telefonu hizmetleri üzerinden alınan vergilerdeki artışın vergi gelirlerindeki artışın üzerinde refah kaybına yol açtığına ilişkin, telekomünikasyon regülasyonu alanının önde gelen bilim adamlarından Prof. Jerry Hausman’ın bir çalışmasından alıntı yapılmıştır⁹¹.

Kutu - 3: Cep Telefonu Hizmetlerinin Vergilendirilmesi

ABD’de federal hükümet ve eyalet yönetimleri tarafından cep telefonu kullanımı üzerinden çeşitli adlar altında vergi vb. mali yükümlülükler alınmaktadır. Örneğin, New York eyaletinin koyduğu toplam vergi %20’dir. Federal vergi ile beraber toplam vergi oranı %24,5’e ulaşmakta, bu da kullanıcı başına yıllık yaklaşık 170 Dolara tekabül etmektedir. Kaliforniya ve Florida’da ise eyalet vergileri %21 seviyesindedir. Bu orana, federal vergi eklendiği zaman toplam vergi oranı %25,5’e yükselirken, kullanıcının ödediği toplam vergi de yılda ortalama 185 dolara çıkmaktadır. Mobil telefon hizmetleri için daha düşük vergiler söz konusu olduğu eyaletlerde, eyalet vergilerinin ortalaması %10 civarındadır.

İktisatçılar, vergilerin tüketici refahı ve ekonomik verimlilik üzerinde bozucu etkisinin olup olmadığını belirleyebilmek için, yaklaşık bir asırdır çalışmaktadır. Vergiler bir malın veya hizmetin tüketimini azaltmaktadır. Bu durum, örneğin mobil telefon hizmetleri özelinde hizmet sağlayıcısının yaptığı altyapı yatırımlarının gerektiği gibi kullanılmamasına yol açmaktadır.

Bu incelemede, mobil hizmetlerin vergilendirmesinin iktisadi etkinlik ve dara kaybı (*dead-weight loss*) üzerindeki etkisi hesaplanmaya çalışılmıştır. İktisadi etkinlikteki değişiklik, tüketicinin zararının yanı sıra; şebekelerine milyarlarca dolar yatırım yapmış, lisans için federal hükümete milyarlarca dolar ödemiş mobil telefon hizmeti sağlayıcılarının zararını da ortaya koyar niteliktedir.

İktisadi etkinlik kayıplarının hesaplanması

Vergilerin (ve devlet sübvansiyonlarının) ekonomik faaliyetleri olumsuz yönde etkilediği bilinmektedir. Bunlar fiyatların yükselmesine sebep olur ve sonucunda talepte düşüş yaşanır. Daha düşük talebin iktisadi etkinliğe üretici ve tüketici rantı bakımından iki olumsuz etkisi söz konusudur.

Ele alınan endüstride eksik rekabet olduğu ve fiyatın marjinal maliyeti yüksek sabit maliyetler yüzünden aştığı hallerde, azalan talep, talep edilen miktar ile fiyat ve marjinal maliyet arasındaki farkın çarpılması yoluyla hesaplanan üretici rantının azalmasına yol açar.

Yüksek fiyatlar nedeniyle tüketici rantının azalmasıyla birlikte, tüketici de olumsuz yönde etkilenir. Bu bağlamda, vergilendirme sonucu iktisadi etkinlikte oluşan değişim ekonometrik modeller ile hesaplanabilir.

Fiyatların yükselmesine sebep olan verginin iktisadi etkinlikte kayba yol açtığı; talep esnekliği, fiyat artışının büyüklüğü, vergi konulan mal veya hizmetten elde edilen gelir ve üretimin marjinal maliyetine bağlı iktisadi etkinlik kaybının boyutu ile açıklanabilir.

⁹¹ Hausman, J., “Efficiency Effects on the US Economy From Wireless Taxation”, National Tax Journal, Vol. 53, s. 733 - 42.

Cep telefonu hizmetleri için fiyat esnekliği 0,51 olarak öngörülmüştür⁹². Bu oran, telekomünikasyon hizmetleri için yüksek bir orandır. Fiyat artışının büyüklüğü eyaletlerde konulan ve ortalaması %10 olan hatta Kaliforniya, New York ve Florida eyaletlerinde %20'lerin üstüne çıkan vergi oranlarına bağlıdır. Federal vergiler dahil edildiğinde, ortalama vergi oranı %14,5 olarak gözükmemektedir. Yüksek vergi oranı belirlemiş eyaletlerde ise bu oran %24,2 ile %25,5 arasındadır. Cep telefonu hizmetlerinden elde edilen gelir, vergiler hariç yıllık yaklaşık 525 dolardır. Son olarak, bu hizmetin sağlanması için katlanılan marjinal maliyet nispeten düşüktür⁹³. Marjinal maliyetin dakika başına 0,05 dolar olduğu tahmin edilmektedir. Bu sebeple, cep telefonu hizmeti açısından beklenen sonuç, yüksek talep esnekliği, önemli vergi oranları ve üretimdeki düşük marjinal maliyetler dikkate alındığında, yüksek vergilendirme sonucu nispeten yüksek etkinlik kayıplarının ortaya çıkacağıdır.

Yüksek vergi koyan eyaletler için etkinlik kaybı, cep telefonu kullanıcılarından alınan verginin ortalama her bir doları için artmaktadır. Kaliforniya, Florida ve New York'ta uygulanan %21'lik eyalet vergisi için öngörülen etkinlik kaybı, alınan verginin her bir doları için yaklaşık 0,70'e yükselmektedir. Daha düşük vergi oranları için, öngörülen etkinlik kaybı, orana bağlı olarak azalır.

Yapılan hesaplamalara göre, arttırılan vergilerin ekonomiye marjinal etkinlik kaybı, her ek 1 dolarlık vergi geliri için yaklaşık olarak 0,72 dolar seviyesindedir. Vergi oranları %20'ye (yürürlükteki federal vergilendirme de dahil edildiğinde %25'e) yakın olan Kaliforniya ve New York gibi eyaletler için marjinal etkinlik kaybı, cep telefonu hizmetleri için tahsil edilen her ek 1 dolarlık vergi geliri için 0,93 dolar düzeyindedir.

Alternatif vergilerle karşılaştırma

Artan vergilerden doğan ekonomide etkinlik kaybı konusundaki tahminler, koyulan ilave vergi sonrasında artan vergi gelirinin her 1 doları için 0,40 dolar seviyesinde marjinal etkinlik kaybının olduğunu işaret etmektedir. Bu hesaplama dikkate alındığında, yukarıda mobil hizmetlere yönelik ortaya çıkan 0,72 ve 1,14 düzeyindeki rakamlar 0,40'ın çok üzerinde olup, verginin endüstri üzerinden değil ekonominin geneli üzerinden alınmasının çok daha rasyonel olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla cep telefonu hizmetleri üzerinden alınan vergiler, bu hizmete yönelik talep ve maliyet faktörleri sebebiyle, ekonomi için yüksek etkinlik kayıpları oluşturmaktadır.

Devleti idare edenler, gelir vergisi gibi geniş tabanlı vergileri kullanmalı ya da vergi almak için sabit maliyetinin toplam maliyete oranı ve talep esnekliği daha düşük olan mal ve hizmetlere yönelmelidir.

Vergiler tüketicilerin refahını düşürmektedir, fakat bu düşüş oranı vergiden vergiye değişiklik göstermektedir. Bir tüketici, aynı fayda düzeyinde kalmak koşuluyla daha yüksek vergiler uygulanırsa daha az tüketmek isteyecektir. Vergilerin yüksekliğinden kaynaklanan daha az tüketme isteği, toplam dara kaybı (*dead-weight loss*) denilen ekstra refah kaybına

⁹² Hausman, J., "Valuation of new goods under perfect and imperfect competition", in T. Bresnahan and R. Gordon, ed., *The Economics of New Goods*, Chicago: University of Chicago.

⁹³ Hizmete başlamadan önce şebeke kurulmasının gerekmesi ve bu nedenle başlangıç sabit maliyetlerinin oldukça yüksek olması nedeniyle.

neden olmaktadır. Vergi oranlarında artış gerçekleştiği zaman refah kaybındaki artış daha fazla (vergi oranındaki artışın karesiyle orantılı) olacaktır⁹⁴.

2013 telekomünikasyon vizyonunda herkesin uygun fiyat ve kalitede her türlü telekomünikasyon hizmetine erişebilmesi ve teknoloji kullanımında küresel seviyede lider ülkeler arasına girmek amacı yer almaktadır. Fakat, bu amacın gerçekleştirilebilmesi için küresel seviyedeki ülkelerin genel vergilendirme politikaları ve telekomünikasyon sektöründeki vergileri dikkatle incelenmelidir.

GSM Association tarafından yapılan ve vergi oranları ile sayısal uçurum tehlikesi arasındaki ilişkiye dikkat çeken çok yeni bir çalışmaya göre⁹⁵; mobil telefonlar ve hizmetler üzerindeki vergi oranları birçok gelişmekte olan ülkede çok yüksek seviyelerdedir. 50 gelişmekte olan ülkenin 16'sında hizmet sağlayıcının toplam maliyetinin %20'sinden fazlasını vergiler oluşturmaktadır.

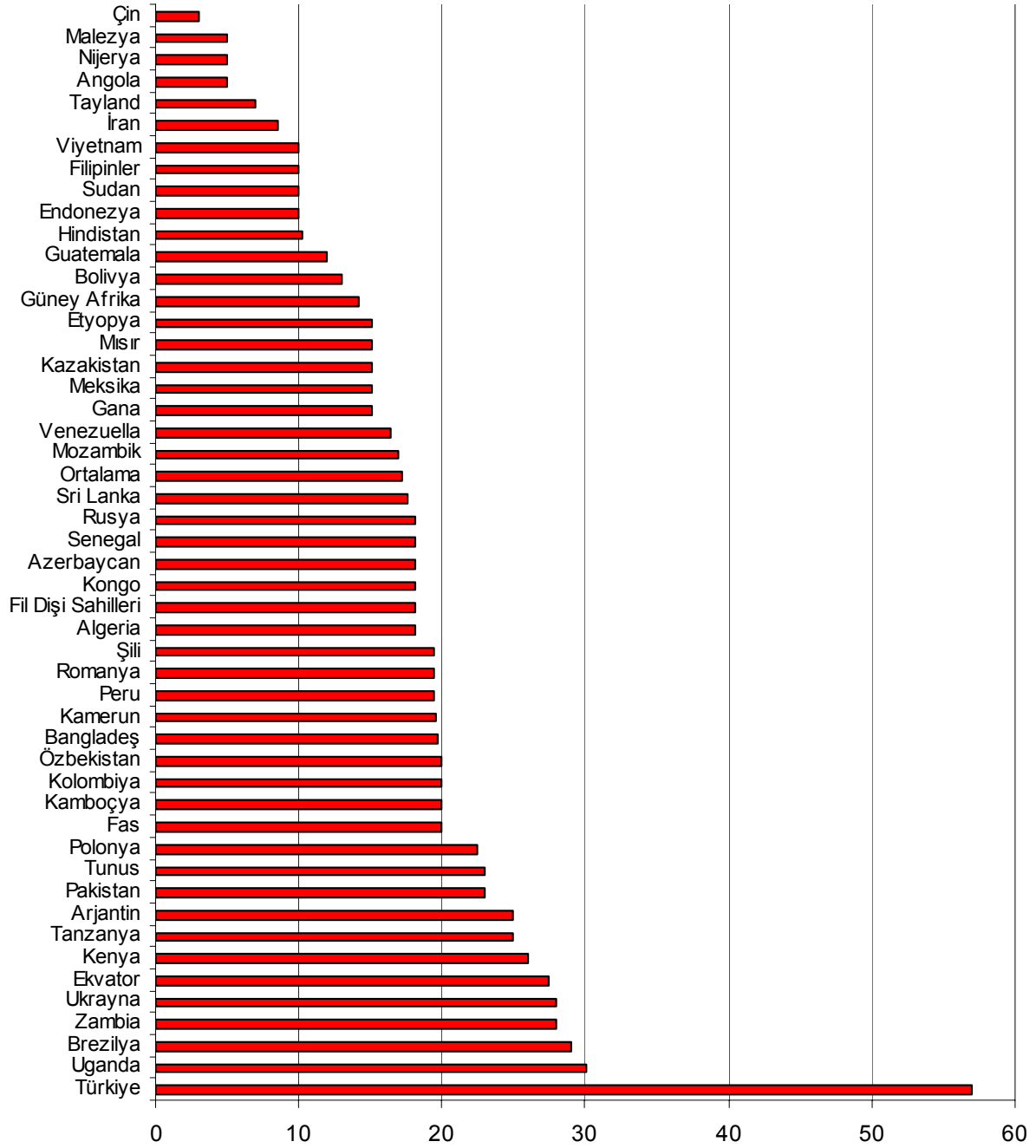
Bu çalışmanın bulgularına göre; mobil telefonlarda ve hizmetlerde vergi oranlarını düşürmek potansiyel yeni kullanıcıları teşvik etmek anlamına gelecektir. Devlet tarafından, GSM hizmeti kullanımındaki vergi oranlarının düşürülmesi ve özel ek vergilerin kaldırılması halinde, hizmet kullanımında çok yüksek oranlarda artışların sağlanabileceği⁹⁶ ve birçok ülkede vergi gelirlerinin bu sayede uzun vadede artacağı öngörülmüştür.

50 ülkede yapılan bu araştırmaya göre, mobil kullanıcıların ortalama harcamalarının % 17,9'lık kısmını vergilerin oluşturduğu saptanmıştır. Bunun üzerine eğer özel ek vergiler uygulanırsa vergi yükü çok yüksek seviyelere çıkabilmektedir. Türkiye bu araştırmada, mobil hizmetler sektöründe son kullanıcılara yüklenen vergi yükü açısından büyük farkla lider durumdadır (%56,3). Söz konusu yüksek vergi yükünün büyük bölümünü, 1999 depreminden sonra geçici olarak konulan daha sonra kalıcı hale getirilen özel iletişim vergisi oluşturmaktadır. Mobil hizmetler üzerindeki vergi yükü açısından Türkiye %56,3 ile en yüksek vergi uygulayan ülke iken, bu oran bizden sonra en yüksek vergi uygulayan Uganda (%30)'nın yaklaşık iki katıdır. 50 ülkenin ortalaması ise sadece %17,1'dir. Bu oran Çin'de ise sadece %3'tür.

⁹⁴ Stiglitz, J. E., *Economics of Public Sector*, 3rd ed., 2000, s. 528.

⁹⁵ GSM Association, *Tax and the Digital Divide*, 2005.

⁹⁶ London Business School'un analizine göre mobil telefonlardaki ve hizmetlerdeki vergilerin kaldırılmasının mobil hizmet kullanımında % 20 gibi yüksek bir oranda artış ortaya çıkarabileceği belirtilmektedir.

Şekil 11 – Mobil Telekomünikasyon Hizmet Maliyetinde Verginin Payı

Kaynak: GSM Association, *Tax and the Digital Divide*, 2005

Bahsedilen %56,1 lik oranı oluşturan değişik vergi kalemlerinin herhangi birinde yapılacak %1'lik indirim bile, çok fazla sayıda yeni kullanıcının bu hizmetlerden yararlanabilmesini sağlayacaktır.

AB ile müzakereler konusunda vergilerin yüksekliği sorun alanlarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. 2005 yılı Kasım ayında yayımlanan son İlerleme Raporunda konuyla ilgili olarak şu ifadelere yer verilmektedir⁹⁷: “*Sabit ve mobil telefon hizmetlerinden alınan vergiler, geçen yılın raporunda belirtildiği gibi aşırı yüksek pozisyonunu devam ettirmektedir.*”

Vergilerin yüksekliğinin yanı sıra çeşitliliği de hem işlem maliyeti yaratmakta hem de nispi olarak yapılan artışların küçük gözükmesine neden olmaktadır. Telekomünikasyon endüstrisinde söz konusu vergi vb. yükümlülükler şu şekilde sıralanabilir: Bütçe Fon Payı, Haberleşme Vergisi, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısı ile Ödenen Fon, Özel İletişim Vergisi, 2813 Sayılı Kanun Uyarınca Alınan Yıllık Kullanım Ücreti, Eğitime Katkı Payı, 4481 Sayılı Kanun Uyarınca Alınan Özel İşlem Vergisi, İşletmecilerin Gelirlerinden Alınan Hazine Payı, Kurum Masraflarına Katkı Payı.

Vergi yükünün ve vergilerin çeşitliliğini ortaya koymak üzere aşağıda, 5\$ karşılığı görüşme yaptığı varsayılan bir GSM abonesinin katlandığı vergi ve vb. yükümlülükler örnek olarak sunulmaktadır:

⁹⁷ European Commission, “Turkey 2005 Progress Report”, 9.11.2005, s. 74.

Tablo 1 – GSM Hizmetlerinden Alınan Vergi vb. Yükümlülükler**İlk abonelikte ödenenler**

İlk Tesis Özel İletişim Vergisi	22,00 YTL
Telsiz Ruhsat Ücreti	9,84 YTL

Yıllık Ödenen – Sabit

Telsiz Kullanım Ücreti	9,84 YTL
------------------------	----------

Kullanım Üzerinden

Özel İletişim Vergisi	25%
KDV	18%

Yeni Abonelerde (Yaklaşık)

Kullanım (Dakika)	24,1
Abone Başına Aylık Gelir	USD 5,00
Dakika Başı Gelir	USD 0,21

Vergiler

Yeni Abonelikte	31,84 YTL
1- 1 Yılda Amortisman	31,84 YTL
2- Yıllık sabit	9,84 YTL
3- Kullanım üzerinden	34,83 YTL
ÖİV	20,25 YTL
KDV	14,58 YTL

TOPLAM VERGİLER	76,51 YTL
4- HAZİNE PAYI	12,15 YTL
Toplam vergi ve hazine payı	88,66 YTL
Toplam fatura	157,51 YTL
Yasal yükümlülüklerin fatura tutarına oranı	56,29%

Telekomünikasyon endüstrisinde küresel düzeyde lider ülkelerin uyguladığı vergi oranlarının 2-3 katı vergi oranı uygulayarak söz konusu ülkeler düzeyine gelmenin imkanı bulunmamaktadır. Çünkü, tanım gereği kıt olan kaynakların (başta sermaye olmak üzere) bu endüstriye çekilmesi söz konusu olmayacaktır.

Aksine, 2013 yılı için belirlenen vizyon, telekomünikasyon endüstrisine oransal bakımdan diğer endüstrilere kıyasla daha fazla sermayenin çekilmesini gerektirmektedir. Bu varsayım telekomünikasyon sektöründeki vergilerin nispi bakımdan diğer sektördeki vergilerden veya ortalama vergi yükünden düşük olmasını gerektirmektedir.

Telekomünikasyon endüstrisinde vergilerin düşük tutulması halinde, uzun dönemde etkinlik artması, tüketicinin daha fazla hizmetten faydalanması ve daha fazla vergi geliri elde edilmesi mümkündür.

Buna ilaveten, telekomünikasyon hizmeti tüketenlerin büyük bir kısmının hane halkını oluşturan tüketiciler olması ve bunların talep esnekliklerinin yüksek olması yüksek vergilerden kaynaklanan toplumsal refah kaybını daha da artırmaktadır. Çünkü talep eğrisinin esnek olduğu piyasalarda vergi oranlarının yüksek tutulması; hem yüksek refah kaybına hem de elde edilen vergi gelirinin düşük olmasına neden olmaktadır.

Diğer taraftan kurumsal kullanıcılar dikkate alındığında, telekomünikasyon hizmetleri vergilendirilirken bu endüstrinin istisnasız diğer tüm endüstrilere önemli girdiler sağladığı unutulmamalıdır. Ayrıca telekomünikasyon, otomobil gibi yarısından fazlası yurtdışından ithal edilen bir malın söz konusu olduğu bir endüstri değildir. Hizmet Türkiye’de üretilmekte ve Türkiye’de tüketilmektedir. Bu nedenle, ilave getirilen vergi yükü, sunulan hizmet miktarını azaltmakta ve doğrudan bu endüstrideki istihdam düzeyini olumsuz etkilemektedir.

Komisyonumuz bencillik gösterip vergilerin bu endüstride doğrudan indirilmesini tavsiye etmemekte, sadece vergi artışlarının olumlu ve olumsuz sonuçlarının mutlaka etki analizine tabi tutulmasının yerinde olacağını değerlendirmektedir.

5.3. Alternatif ve Tamamlayıcı Altyapı Eksikliğinin Giderilmesi ve Mevcut Altyapının Etkin Kullanılması

Telekomünikasyon hizmetlerinin sunulabilmesi için telefon, bilgisayar vb. terminal cihazları, anahtarlama ekipmanları ve iletişim altyapısından oluşan bileşenlerin bir araya getirilmesi gerekir. Bu bileşenlerden ilk ikisinin üretim teknolojileri klasik endüstriler ile aynıdır. Telekomünikasyon endüstrisinin düzenlenme gereksinimini ortaya çıkaran ise, iletişim altyapısında sabit maliyetlerin çok yüksek olması ve şebeke niteliği nedeniyle şebeke dışallıklarının söz konusu olmasıdır. Bu nedenle tüketicilere hizmet sunulmasında kullanılabilecek altyapı sayısı genellikle sınırlı olmaktadır.

Telekomünikasyon hizmetlerinde kullanılabilecek altyapılar ikiye ayrılabilir. Bunlar frekans bandı, uydu pozisyonu gibi miktarı belli ve kısıtlı, bir başka ifade ile tükenebilir kaynaklara dayalı altyapılar ile kabloların kullanıldığı tükenmeyen kaynaklara dayalı altyapılardır⁹⁸.

Tükenebilir kaynaklara dayalı altyapılar; sabit kablosuz yerel şebeke, birinci ve ikinci nesil cep telefonu şebekeleri, 3. nesil cep telefonu şebekesi ve uydulardan oluşmaktadır.

⁹⁸ Her iki tür altyapıda da mesaj elektrik, elektronik, ışık vb. dalgalar kullanılarak taşınmasına rağmen, kablolu altyapılarda bu dalgaların yalıtkanlar vasıtasıyla kablo içine hapsedilmeleri nedeniyle, aynı özellikteki dalgaların geçtiği başka bir kablo bu kabloya çok yakın kullanılabilmektedir. Oysa mesajın taşındığı dalgaların kablo olmaksızın kullanıldığı altyapılarda, aynı özellikteki dalgalar ancak bu dalgaların menzilleri dışında kullanılabilir.

Tükenmeyen kaynaklara dayalı altyapılar ise bakır kablolarla dayalı yerel telefon şebekesi, kablo TV şebekesi, fiber optik şebeke ve yerel elektrik dağıtım şebekesi kullanılarak oluşturulabilir.

Altyapılara ilişkin diğer bir ayrım ise tek yönlü ve çift yönlü telekomünikasyon hizmetlerine uygun altyapılar şeklinde yapılabilir. Tek yönlü (*one-way*) telekomünikasyon hizmeti, haberleşme kanalının iki tarafında bulunanlardan birinin sürekli gönderici, diğerinin ise sürekli alıcı olduğu hizmet türüdür. Bu tür bir telekomünikasyon hizmeti göndericinin tek, alıcının çoklu olduğu durumlarda yayıncılık (*broadcasting*) olarak adlandırılır. Diğer taraftan haberleşme kanalının iki ucunda bulunanların hem gönderici hem de alıcı olduğu haberleşme süreçlerinde iki yönlü (*two-way*) telekomünikasyon hizmeti söz konusu olur⁹⁹. Bu ayrıma dayalı olarak telefon hizmeti ve sabit telefon altyapısı çift yönlü hizmet ve altyapılara örnek teşkil ederken, uydu üzerinden TV yayıncılığı tek yönlü hizmet ve altyapı olarak tanımlanabilir.

Genel olarak tükenbilir kaynaklara dayalı altyapılarda sabit maliyetler nispeten kablolu teknolojilere dayanan tükenmeyen kaynaklar kullanılarak oluşturulan altyapılardan daha düşük olup, GSM hizmetlerinde olduğu gibi etkin asgari ölçek birden fazla teşebbüsün piyasada altyapı inşa ederek faaliyet göstermesine imkân verebilir.

Sabit telefon şebekesi ve kablo TV gibi kablolu şebekelerin inşası ise çok yüksek başlangıç maliyetleri gerektirmekte ve söz konusu yüksek sabit maliyetler nedeniyle doğal tekel niteliğinde¹⁰⁰ oldukları kabul edilmektedir. Bu nedene dayalı olarak bu altyapıların söz konusu olduğu piyasalara birden fazla teşebbüsün girmesine devlet tarafından izin verilmemiş, altyapıyı inşa edenlerin yatırımlarının yatırım yapmayı özendirecek biçimde geriye dönüşünün sağlanabilmesi için, bu altyapılar üzerinden sunulan hizmetlerin söz konusu olduğu piyasalara giriş yasal yollardan engellenmiştir.

ABD’de 1960’lardan sonra gelişen Chicago ekolünün düzenlenen endüstrilerdeki performans üzerine ampirik çalışmaları, hemen hemen bütün endüstrilerde devlet müdahalesinin sorgulanmasına neden olmuştur. Tek bir doğal tekel niteliğinde altyapı olsa bile, bunun üzerinden birden fazla teşebbüsün hizmet sunmasının getirileri dikkate alınarak ilk olarak MCI’nın çok uzun süren hukuki mücadelesi¹⁰¹ neticesinde uzak mesafe telefon

⁹⁹ Economides, N., “The Economics of Networks”, International Journal of Industrial Organization, Vol. 14, 1996, s. 675.

¹⁰⁰ Belirli bir çıktı düzeyinde, tek bir firmanın o pazardaki tüm çıktıyı birden fazla firmanın olduğu durumdan daha az maliyetle üretebildiği piyasa yapısı.

¹⁰¹ United States v. AT&T, 714 F. 2d 178, 182 (D.C. Cir. 1983).

hizmetleri rekabete açılmıştır. Ardından 1996 yılında çıkarılan yasa ile yerel telefon şebekesi erişime açılarak tüketicilerin yerel hizmetlerde de alternatifte kavuşması sağlanmıştır. Benzer bir yapıya AB’de de geçilmiştir. Tek bir altyapı üzerinden birden fazla teşebbüsün rekabet halinde hizmet sunduğu bu yaklaşıma “hizmet bazında rekabet” (*service-based competition*) adı verilmektedir.

Diğer taraftan internetin yaygınlaşmaya başlaması ve kurumsal kullanıcıların iletişim ihtiyacının artması ile beraber özellikle yüksek nüfus yoğunluğunun bulunduğu bölgelerde asgari etkin ölçek birden fazla tükenmeyen kaynaklara dayalı altyapılarının bulunmasını iktisadi bakımdan anlamlı hale getirmiştir. Bu değişimde özellikle genişbant internet erişimi talebinin artması ile beraber kablo TV şebekesinin çift yönlü haberleşmeye uygun hale getirilmesi de etken olmuştur. Birbirinden bağımsız altyapıların rekabet halinde hizmet sunduğu bu yaklaşıma ise “altyapılar bazında rekabet” (*facility-based competition*) denmektedir.

Altyapının erişime açılması ve bunun üzerinden hizmetler bazında rekabetin sağlanması, gerekli olmakla beraber, esasen gerçek anlamda bir rekabet ortamının tesis edildiği anlamına gelmemektedir¹⁰². Altyapı sağlamak suretiyle rakiplerinin kullanacağı temel girdi maliyetlerini belirleyen ve dolayısıyla rakiplerce sunulan hizmetlerin fiyatlarına önemli derecede etki eden işletmecinin, menfaat çatışması yaşadığı söylenebilir. Ayrıca, alternatif şebekenin bulunmamasından dolayı rekabet baskısının yokluğu, her ne kadar fiyatlara ilişkin düzenlemeler ile bertaraf edilmeye çalışılsa da kaçınılmaz olarak hizmetlerde rekabetin tesisi üzerinde olumsuz bir etki doğurmaktadır. Altyapı işletmecisinin rakipleri üzerinde sahip olduğu bu etki, yalnızca dar anlamda fiyatlara ilişkin olumsuz sonuçlar doğurmamakta, bunun yanı sıra, işletmeciye rakiplerinin sunacağı hizmetlerin türünü, çeşitliliğini, standartlarını ve son olarak kalitesini bir ölçüde belirleyebilme olanağı tanımaktadır. Dolayısıyla rekabetin faydalarını tam olarak gösterebilmesi esasen işletmecilerin farklı altyapılar üzerinden hizmet sunabilmeleri halinde gerçekleşebilecektir¹⁰³.

Gerek ABD ve gerekse AB’de varılmak istenen yapının altyapılar bazında rekabet olduğu bilinmektedir. Bunun için iki farklı koldan çaba sarf edildiği anlaşılmaktadır. Birincisi mevcut altyapılara ikame olabilecek veya tamamlayacak altyapıların gelişmesini sağlamaktır. Bu anlamda, bir ikincisinin yapılması en zor gözüken sabit telefon altyapısına en yakın

¹⁰² Breyer, S., *Economic Reasoning and Juidicial Review*, AEI-Brookings Joint Center 2003 Distinguished Lecture, AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, s. 10.

¹⁰³ Türk Telekomünikasyon AŞ’nin özelleştirilmesi hakkında hazırlanan Rekabet Kurumu 2. Daire Görüşü.

potansiyel ikame kaynağı kablo TV altyapısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, ABD’de genişbant hizmetlerde kablo modemin pazar payı, DSL hizmetlerinin pazar payının üzerindedir.

5.3.1. Altyapılar Bazında Rekabet

Türkiye’nin 2013 vizyonunu gerçekleştirebilmesi için Dokuzuncu Plan döneminde coğrafi olarak ülkenin tamamını kapsayan ve üzerinden genişbant hizmetlerin sunulduğu en az iki farklı altyapıya sahip olması ve altyapılar bazında rekabetin sağlanması gerekmektedir. Talebin hacmine göre söz konusu kapsama eşiğinin bazı bölgelerde kablosuz yerel ağ, uydu hizmetleri vb. tamamlayıcı teknolojiler ile sağlanması, özellikle talebin yüksek olduğu bölgelerde ise hanelere kadar uzanan fiber ağlar üzerinden hizmet sunulması gerekebilecektir.

Bu hedef doğrultusunda sabit telefon şebekesinin yaygınlığı bakımından bir sorun yaşanmayacağı söylenebilir. Fakat altyapılar bazında rekabetin sağlanabilmesi için bu şebekeye alternatif bir şebekenin varlığı zaruridir.

Türkiye’de de telekomünikasyon hizmetlerinde altyapı bazlı rekabete geçilmesinde en önemli fırsat, kablo TV şebekesinin sabit telefon şebekesine ikame hale gelmesinin sağlanmasıdır. Bu konuda en önemli adım, 2005 yılı içinde TTAŞ’ın özelleştirilmesi aşamasında atılmış, Rekabet Kurulu’nun koyduğu koşul vasıtasıyla iki altyapının mülkiyeti ayrıştirilmiştir.

1990 yılından itibaren, Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Antalya, Gaziantep, Bursa, Konya ve Kayseri olmak üzere 9 büyük ilde yatırımlarına başlayan kablo TV şebekesi 1997 ve 1998 yıllarında Türk Telekom ile gelir paylaşım ortaklığı modelinde özel firmalar arasında yapılan sözleşmeler ile 745.500 haneye daha ulaşacak şekilde genişletilmiş, kablo altyapısı bugün itibariyle 2.685.000 haneye hizmet verecek konuma gelmiştir. Bir fikir vermesi açısından son beş yıla ait abone sayıları aşağıdaki tabloda verilmiştir:

Tablo 2 – Türkiye’de son beş yıla ait kablo TV abone sayısı ve yoğunluğu

Yıllar	Abone Sayısı	Abone Yoğunluğu
2001	908.662	%1,36
2002	954.612	%1,41
2003	1.044.400	%1,52
2004	1.126.946	%1,62
2005 Haziran	1.185.252	%1,68

1997 tarihli sözleşmeler ile 11 yeni il ve bağlı ilçelerinde 440.500 haneye ulaşabilecek çift yönlü, genişbant internet, veri ve ses iletimine uygun (5-862 MHz) bir kablo TV altyapısı tesis edilmiştir. 1998 tarihli sözleşmeler ile mevcut 9 ilde bulunan Kablo TV şebekesinin kapasite artırımı ve iyileştirilmesi amacıyla, şebekeye 437.000 hane daha eklenerek şebeke %25 oranında (5-862 Mhz kapasiteli yeni altyapı ile) genişletilmiş, var olan (450 Mhz’lik) 1.750.000 hane kapasite ise minimum 550 Mhz’ye uygun hale getirilmiştir.

Bunun yanı sıra, gelir ortakları ile 1998 yılında imzalanan protokoller ile özellikle, şebekenin tümüyle sayısallaştırılması ve veri iletimi, internet erişimi, VoIP gibi interaktif uygulamalara elverişli hale getirilmesi başarılmıştır. Şebekenin tamamı sayısal iletişime ve internet erişimine uygun olmayıp internet 12 ilde verilebilmekte ve bu nedenle nüfusun kısıtlı bir kesimi bu hizmetten yararlanabilmektedir.

Mevcut durumda kablo TV sadece İstanbul Anadolu Yakası, İstanbul [Avrupa] Yakası, Ankara, Bursa, Antalya, İzmir, Tekirdağ-Çorlu, İzmit Merkez-Gebze, Kayseri, Konya, Gaziantep, Eskişehir ve Adana yayın sahaları” dikkate alındığında dahi bahsi geçen iller,

- nüfus bakımından Türkiye’nin en büyük on üç ilinden on birini oluşturmakta,
- toplam nüfusun 1/3 ünü ifade etmekte ve ayrıca
- gelir dağılımı bakımından da ilk sıraları almaktadır.

Görüldüğü üzere, kablo TV altyapısı hali hazırda ifade ettiği “hane sayısı (*homepass*)” ve “abone” sayıları dikkate alındığında, kullanıcılara hizmet vermek isteyen veri ve/veya internet servis sağlayıcıları açısından yerel telefon şebekesinin en önemli potansiyel alternatifi durumundadır¹⁰⁴.

Ancak, bu potansiyel alternatif şebekenin yerel telefon şebekesine tam ikame hale getirilebilmesi için büyük ölçüde yatırım yapılması gerekmektedir. Çünkü, bugün itibarıyla

¹⁰⁴ Türk Telekomünikasyon AŞ’nin özelleştirilmesi hakkında hazırlanan Rekabet Kurumu 2. Daire Görüşü, s. 23-24.

kablo TV şebekesi hanelerin %15'ine erişmiş durumdadır. Kurulu kapasitenin %45'i doludur. Hizmetlerin tamamı kablo TV olan her bölgede sunulmamaktadır. 2005 yılı Kasım ayı itibarıyla toplam internet abonesi sayısı 27.785 olup, 2005 sonunda 1.450.000 aboneye ulaşan DSL'ye kıyasla çok düşüktür. Perakende genişbant hizmetlerine ilişkin talep gün geçtikçe artmasına rağmen kablo internet hizmeti halihazırda sınırlı merkezde sunulmakta ve abone sayısı düşük kalmaktadır.

TTAŞ kablo TV varlıklarının 5335 sayılı Kanunun öngördüğü şekilde bir protokolle Türksat'a devredilmesi sonucu, halen hizmet Türksat ile Kablonet (TMSF Şirketi), İnteraktif (TMSF Şirketi), Ultra (Koç-Doğan Ortaklığı), Topaz (Çukurova Grubu) ve Kablotek (Tefken Grubu) arasında ayrı ayrı imzalanmış gelir paylaşımı sözleşmeleri kapsamında yürütülmektedir.

Telekomünikasyon Kurumu tarafından 5.2.2005 tarihinde Kablo TV Hizmetlerine Lisans verilmesine ilişkin Yönetmelik yayınlanmış, ardından da söz konusu lisans bedeline ilişkin asgari değerler 5.12.2005 tarihli Resmi Gazete'de ilan edilmiştir. Söz konusu yönetmeliklerde lisans süresinin 20 yıl olacağı ve yatırımı yapmak kaydıyla Lisans alan herkesin hizmet verebileceği öngörülmüştür.

Bu düzenleme ile birlikte kablo TV ile ilgili uzun süredir ortaya çıkması beklenen sorunlar yumağı gün yüzüne çıkmıştır. Çünkü, kablo TV hizmetlerine yönelik yetki belgelerinin verilmesi ile birlikte Türksat ile gelir paylaşımı ortakları arasında anlaşmazlıkların ortaya çıkacağı kuvvetle muhtemeldir. Bunun nedeni, sözleşmenin bu duruma uygun olabileceği iddia edilen maddelerinin açık olmaması, daha sarıh bir ifade ile sözleşmelerin yetki belgelerinin dağıtılması ile sona erip ermeyeceği, erecekse mülkiyetin kimde kalacağı konusunda sözleşme taraflarının fikir birliği içinde olmamasıdır.

Yatırım motivasyonunun ana kaynağı olan mülkiyet konusunda yaşanması muhtemel bu belirsizlik ilk etapta, alternatif altyapı olarak kablo TV'nin gelişimini engelleyecektir. Bunun yanı sıra, Türkiye çapındaki TV seyretmeyi temel gereksinim olarak düşünen yaklaşık 1.200.000 abone başka deyimle yaklaşık 5.000.000 hane halkı sıkıntılar yaşayacaktır. Ayrıca, mülkiyet sorununun getireceği gerek teknik gerekse idari problemler, tarafların birbirlerine açacakları davalar sonuçlanıncaya kadar yaklaşık milyar Dolar değerindeki şebekenin değerinin de düşmesine sebep olacaktır. Tüm dünyada olduğu gibi TTAŞ omurgasına rakip bir omurga olan kablo TV şebekesi üzerinden verilebilecek telefon, sayısal TV, "seyrettiğin kadar öde" v.b. katma değerli hizmetlerin verilememesi ve oluşacak hukuki problemler kablo

TV şebekesinin parça parça veya bir bütün olarak özelleşmesini engelleyecek, sonuçta ekonomiye zarar verecektir.

Bu nedenle, sabit telefon şebekesine en yakın alternatif olan kablo TV şebekesi konusunda yaşanan ve yukarıda izah edilen sorunların zamanında çözümlenememesi, 2013 vizyonu açısından önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Çünkü TTAŞ'ın özelleştirmesi ve kablo TV'nin bünyesinden ayrılması ile beraber yatırımın geri dönüşü için şirketin yeni sahiplerinin bir hamle gerçekleştirmesi söz konusu olacaktır. Kablo TV tarafında ise bu tür bir hamleye cevap verilmesinin ötesinde, yaygınlık ve penetrasyon rakamlarının sabit telefon şebekesi düzeyine çekilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

Söz konusu ihtiyaca yönelik olarak, öncelikle mevcut şebekeye yönelik olarak kablo TV'yi kontrol eden Türksat ile gelir ortakları arasındaki mülkiyet ve sözleşmelerin sona ermesine ilişkin sorunların, gerekirse yasal düzenleme ile çözülmesi şarttır. Bu çözüm, bir taraftan müteşebbislerin yatırım güdüsünü korurken diğer taraftan kablo TV penetrasyonunun çok kısa sürede artırılmasını sağlamalıdır.

Halen Türkiye'nin yukarıda sayılan iller dışındaki kesiminde kablo TV'ye yönelik yatırımlar bulunmamaktadır. Bunların başlaması için Telekomünikasyon Kurumu tarafından ilgili düzenleme yapılmıştır, ancak bu düzenlemeyle yeni işletmecilerin sıfır noktasından yatırım yapıp, yeni yeraltı şebekeleri oluşturması ve var olan şebekelerin ulaşmış oldukları hanelerden pay kapmaları zor gözükmektedir. Bu noktadan, rekabet ortamını günümüzde tesis edecek olan kurulu kablo TV şebekesi, mevcut sahiplik ve idari problemlerinden hızla arındırılarak, servis çeşitliliğinin ve yaygınlaşmanın sağlandığı bir konuma getirilmelidir. Kablo TV altyapısı, mevcut ISS, UMTN ve medya kuruluşlarının altyapı bulmaları, servis çeşitliliğini sağlamaları ve kendi aralarında da yapıcı rekabet edebilmeleri için etkin ve yeterli hale getirilmelidir.

Türksat kontrolünde olan kablo TV şebekelerinin önemli ölçekte olduğu dikkate alınırsa, devletin işletmecilikten çekilerek etkin ve dinamik bir yönetim anlayışının benimsenmesi ve faaliyetlerin özel sektöre devri ile altyapıda rekabetin tesisindeki fiili gecikme tehlikesi bertaraf edilmelidir.

Kablo TV hizmeti ve altyapısının geleceğine ilişkin belki en önemli tehlikelerden biri belirli bir ihtisas gerektiren bu işletmecilik alanında yetişmiş insan gücünün ve bilgi birikiminin sürekli kaybedilmesidir. Uzun vadede bu imkanları sağlayabilecek yalnızca belirli altyapı şirketlerinin varlığının devam ettirilmesi anlamına gelecek olan bu durumun

önlenmesi kablo TV altyapı ve işletmeciliğine ilişkin akademik ölçekte bir bilgi biriminin sağlanmasına bağlıdır.

Telekomünikasyon Kurumu'nun kablo TV'ye yönelik olarak benimsediği her bölgede birden fazla işletmeciye yetki verilmesi şeklindeki tercih tartışmaya açıktır. Her ne kadar, rekabetin iktisadi etkinliği artıracağı şeklindeki varsayım raporumuzun birçok yerinde yinelense de, yüksek sabit maliyetler vb. kalıcı piyasa aksaklıklarının söz konusu olduğu piyasalarda rekabetin olumsuz sonuçları ortaya çıkabilir. Şebeke olmayan yerlerde ise, yüksek yatırım maliyetlerine katlanarak birden fazla şebeke döşense bile, eğer oligopol piyasalar için geçerli Bertrand fiyat rekabeti modeli benzeri bir yapı ortaya çıkarsa, fiyatın marjinal maliyete kadar düşmesi tehlikesi bulunmaktadır.

Dolayısıyla Telekomünikasyon Kurumu, yüksek sabit maliyetlerin ve düşen marjinal maliyetlerin (*sub additive cost structure*) söz konusu olduğu bu hizmetin arz yanlı niteliklerini göz önünde bulundurarak çoklu lisanslama rejimini tekrar gözden geçirmelidir.

Öte yandan, kapsamı sınırlı olmakla beraber, yüksek gelirli (A-B sınıfı) tüketicilerin yaşadığı birçok bölgede kablo TV şebekesi bulunmaktadır. Önemli olan, şebeke olan ve olmayan bölgelerin bir arada tespit edilmesi ve şebeke yaygınlaştırmaya yönelik motivasyonu sağlayacak bir lisans tahsis sürecinin oluşturulmasıdır.

Altyapılar bazında rekabet konusunda tamamlayıcı altyapıların da büyük önemi bulunmaktadır. Bunlar arasında uydu hizmetleri en başta gelen telekomünikasyon altyapılarını oluşturmaktadır. 1978 yılından beri etkin bir şekilde uydu teknolojisini uluslararası boyutta yoğun olarak kullanan ülkemiz, uluslararası ve ulusal boyutta pazar oluşması nedeni ve beklentisiyle 1994 yılından sonra aynı zamanda uydu sahipliği ve işletmeciliği konusunda adımlar atmıştır. Uluslararası ölçekte fiber optik kablo şebekelerinin çoğalması ve ekonomik olarak daha avantajlı olması ile uydu üzerinde olan uluslararası haberleşme trafiği hızla kabloya kaymış; uydular, televizyon yayıncılığı uygulamasında üstün ve yoğun kullanılır hale gelmiştir. Ancak 1997 yılını takiben televizyon yayıncılığındaki sayısallaşma, uydu kapasitesi ihtiyacını düşürmüştür.

Ülkemizde yaşanan geçmiş ekonomik krizler ve teknolojik yenilikler, alternatif iletim tekniklerinin etkinlikleri uydu pazarında daralmaya yol açmıştır. Uydu işletmeciliğinin en önemli unsurlarından olan hizmet verilebilirlik ve sürdürülebilirlik, ömrü biten uyduların yerine yenilerinin imal edilip, yörüngesine yerleştirilmesi gibi bir gereksinimi beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, ömürlerini tamamlamış ve tamamlamakta olan Türksat uydularının

yeni nesil uydularla değiştirilmesi gerekliliği büyük bir mali kaynak gerektirirken, pazardaki gerek krizler ve gerekse teknolojik verimlilikten kaynaklanan talep yetersizliği, karşı zorluk çıkarmaktadır.

Ülkemizde benimsenen, devletin pazar aktörlüğünden çekilmesine yönelik reformlar doğrultusunda, tamamı kamu sermayeli Türksat, yeni uydu projeleri için gerekli olacak finansman desteği ve müşteri kazanımında kolaylık üretme adına sektörel yakınlığı olan özel firmalarla işbirliğine gidebilir. Bunun getirisi; risk paylaşımı, sermaye giriş kolaylığı, uluslararası pazarlarda daha aktif olma, uzun vadede süreklilik sağlama, pazar dinamiklerine hızlı cevap verme ve özellikle yer segmentinde serbest piyasanın oluşmasıyla değerler zincirini büyütmek olacaktır.

TTAŞ bünyesinden ayrılmasının ardından, Türksat Türkiye’de uydu işletmeciliğine yönelik faaliyetlerini artırmıştır. Bu faaliyetlere destek olmak ve yukarıda dile getirilen ortaklık vb. olanakları sağlamak, Bakanlar Kurulu’nun gündemine gelmiş ve Türksat, aşağıdaki konularda yetkilendirilmiştir¹⁰⁵:

a. Operasyonel ömrü en geç 2007 yılının son çeyreğinde sona erecek olan Türksat 1C uydusunun yerini alacak yeni bir uydunun tedariki ve fırlatılması,

b. Türksat uydularına yedeklik yapacak ve gelişen pazar ihtiyacına cevap verecek kamu kuruluşlarının, araştırma kurumlarının, üniversitelerin, özel kurum ve şirketlerin ihtiyacını karşılamak üzere haberleşme uyduları, gözlem uyduları, bilimsel ve diğer amaçlara yönelik uyduların yurt içinde kurulacak üretim tesislerinde yurt dışı sanayi rehberliğinde üretimi ve entegrasyonu,

c. Yurt içinde kurulan ve kurulacak uydu üretim tesislerinde; uyduların ve alt sistemlerinin üretilmesi, entegrasyonu, test edilmesi, uydu ve uzay teknolojilerinde ülke ihtiyaçlarını karşılamak üzere uzman işgücünün yurt içi ve yurt dışında yetiştirilmesi ve istihdamı,

d. Yeni pazarlara girilmesi, uydu pazarındaki etkinliğin artırılması ve uydu alanında dünyadaki gelişmelerden uzak kalınmaması amacıyla yeni şirket kurulması veya kuruluş bulunan şirketlere ortak olunması veya satın alınması.

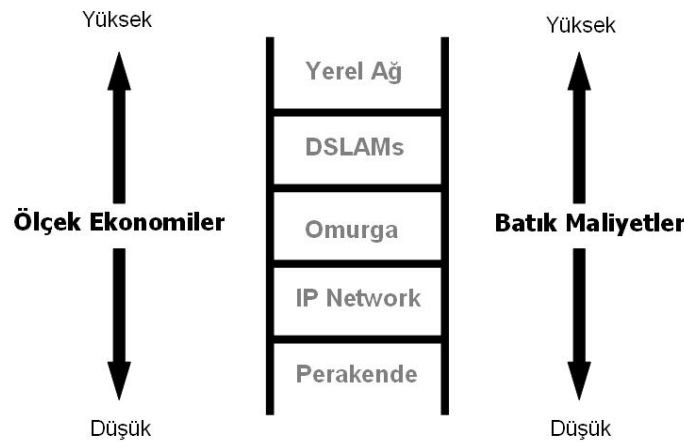
¹⁰⁵ 23.9.2005 tarih ve 2005/9481 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

5.3.2. Hizmetler Bazında Rekabet

ABD ve AB’de telekomünikasyon endüstrisinde rekabetin sağlanması için ağırlık verilen ikinci çaba ise, mevcut altyapılar üzerinden hizmetler bazında rekabetin başlatılması ve hizmet sunucuların uzun dönemde maliyet ve talep yapılarına bağlı olarak adım adım altyapılarını inşa etmeleridir. Bu şekilde altyapılar bazında rekabete yol alınırken, yerleşik işletmecilerin hantallığından kaynaklanan etkinsizlik kayıpları da bertaraf edilmiş olur. Gerçekten, yerleşik işletmeciler; büyük ve karmaşık yapıları, karar almadaki yavaş süreçleri, evrensel hizmet gibi yükümlülükleri ve genel olarak yeniliği dışlayan daha temkinli şirket kültürleri nedeniyle etkinsizliğe sebep olabilmektedirler.

Cave, uzun döneme yayılan bu geçiş aşamasını merdiven yaklaşımı ile tarif etmektedir¹⁰⁶. Telekomünikasyon hizmetlerine yeni girecek teşebbüsler, kendi altyapılarını kurmaya başlamadan önce, mevcut altyapıdan ücreti karşılığı yararlanarak hizmete dayalı rekabet yoluyla bir müşteri portföyü oluşturabilirler. Söz konusu müşteri portföyünün katkısı ve hizmet sunulan bölgede talebin birden fazla altyapıyı iktisadi bakımdan kaldırabilir hale gelmesi ile beraber yatırımlarına adım adım karar verip hayata geçirebilirler. Bu adımları genişbant hizmet sunumunu örnek alarak yatırım merdiveni olarak izah eden bir şekle aşağıda yer verilmiştir.

Şekil 12 – Genişbant Hizmetlerde Yatırım Merdiveni



¹⁰⁶ Cave, M. E., “Creating Competition in the Telecommunications Sector”, International Experience and Implications for Turkey, Sabanci Üniversitesi, İstanbul 27-29 Nisan 2005.

Merdiven yaklaşımının esasını, her bir basamakta yer alan hizmetin birden fazla teşebbüs tarafından sunulup sunulamayacağı sorusu oluşturur. Bu sorunun cevabını ise maliyetler ve talebin yapısı belirler. Maliyetler için ölçek ve kapsam ekonomileri ile batık maliyetlerin oranı etkilidir. Talebe yönelik olarak sunulan nihai ürünün (telekomünikasyon hizmeti) talep miktarına ilişkin projeksiyonlar ve rakip altyapıların olup olmadığına bakılır.

Buradan görüleceği gibi altyapı bazlı rekabete uzanan merdivenin her bir basamağında yer alan piyasaların hizmete dayalı rekabete açılması, uzun dönemde düzenleyici müdahale gerekmeksizin altyapı bazlı rekabet ortamına geçişin sağlanmasında önemli bir mekanizmadır. AB tarafından sonuçlandırılan 23.11.2005 tarihli bir çalışmada, genişbant hizmetlerde DSL dışındaki teknolojileri kullanan işletmecilerden sadece %7,9'unu sabit kablolu telefon şebekesi sahibi yerleşik işletmecilerin oluşturduğu ortaya çıkmıştır¹⁰⁷. Hizmetler bazındaki rekabetin altyapı bazındaki rekabet ile bulunduğu bu nokta çok önemlidir. Alternatif altyapılar kısmen de olsa, yerleşik işletmecinin altyapısına ikame oluşturarak hizmetler bazında rekabetin artmasına da dolaylı yoldan tesir etmektedir.

Türkiye’de hizmetler bazında rekabete yönelik olarak ilk adım, Katma Değerli Telekomünikasyon Hizmetleri Lisans Yönetmeliği’nin¹⁰⁸ çıkarılması ile atılmıştır. Fakat asıl serbestleşme 4502 sayılı Kanunun çıkarılması, Telekomünikasyon Kurumu’nun kurulması ve lisansların verilmeye başlanması ile somutlaşmıştır. Bu şekilde, yerleşik işletmeci TTAŞ’ın altyapısından yararlanıp üzerine çeşitli düzeylerde katma değer koyarak yine yerleşik işletmeci ile aynı pazarda, örneğin internet erişim hizmeti verilmeye başlanarak hizmetler bazında rekabete geçilmiştir. 2003 sonunda ses tekelinin kalkmasının ardından UMTH lisansları verilerek rekabetin söz konusu olduğu hizmetlerin sayısı artırılmıştır. Hizmetler bazında rekabette son aşama, sabit telefon hizmetlerinde rekabete açılması en zor olan yerel telefon hizmetlerinde (last mile) yaşanmaktadır. Yerel ağın paylaşıma açılması (YAPA) olarak adlandırılan bu aşamada dar ve genişbant internet erişimi ile yerel telefon görüşmelerinde hizmetler bazında rekabetin tesis edilmesi amaçlanmaktadır.

Yukarıda bahsedildiği gibi, uzun dönemde altyapı bazında rekabet koşullarının oluşturulması için ABD ve AB’de olduğu gibi hizmetler bazında rekabetin sağlanması gerekmektedir. Bunun ilk adımı AB’nin birinci ve ikinci kuşak düzenlemelerinde olduğu gibi piyasaya yasal giriş engellerinin kaldırılması veya serbestleşmenin sağlanması

¹⁰⁷ European Commission Communications Committee, “Broadband access in the EU: situation at 1 July 2005”, Working Document, 2005, s. 18.

¹⁰⁸ 23.12.1995 tarihli ve 22502 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış olan Katma Değerli Telekomünikasyon Hizmetleri Lisans Yönetmeliği.

oluşturmaktadır. Türkiye'nin bu aşamayı tamamladığı söylenebilir. Asıl ikinci aşama ise hizmetler bazında rekabetin önündeki birçoğu yerleşik işletmecilerden kaynaklanan iktisadi engellerin kaldırılmasıdır. Burada üç farklı türde engelin varlığından söz edilebilir:

1. En önemli girdiyi oluşturan altyapı hizmetlerinin toptan fiyatlarının yüksek olması.
2. Şebeke dışsallıklarını önleyecek düzeyde arabağlantı rejimi ve numara taşınabilirliğinin bulunmaması.
3. Yerleşik işletmecinin rekabete aykırı dışlayıcı davranışları.

Bu üç tür engel ortadan kaldırılmadığı sürece, yeni girenlerin hizmetler bazında rekabeti oluşturması ve yatırım merdivenini tırmanarak altyapı bazında rekabete geçişi mümkün olmaz. Türkiye'nin 2013 vizyonu yolunda emin adımlarda ilerlemesi için benimseyeceği yol aslında oldukça basittir: AB düzenlemelerini ruhu ile benimsemek ve 5.1. bölümde belirtildiği gibi düzenleme ve uygulamada etkinliği sağlamak.

Bu kapsamda birinci engel etkin bir tarife regülasyonu ile aşılabılır. Bunun için, Telekomünikasyon Kurumu'nun tarife düzenlemeleri konusunda çok iyi bir insan kaynağına sahip olması gerekir. Ayrıca düzenlemeye tabi işletmecilerin etkin tarife düzenlemesine olanak kılacak maliyet muhasebesi sistemine geçmesi şarttır. İkinci tür engel ise arabağlantı ve numara taşınabilirlik ile ilgili düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulanması ile ortadan kaldırılabilir. Yerleşik işletmecilerin dışlayıcı davranışları için rekabet kurallarının daha önce benimsediğimiz prensipler çerçevesinde istisnasız bir şekilde uygulanması gerekir. Fiyat sıkıştırması vb. rekabet ihlallerinin kolay tespit edilebilmesi için yerleşik işletmecilere yönelik muhasebenin ayrıştırılması veya ayrı tüzel kişilik altında hizmet sunma gibi yaptırımlar da gündeme gelebilmelidir.

Hizmetler bazında rekabetin ülkemizde sağlanıp sağlanmadığını, yetki belgeleri daha önce verilen UMTH ve ISS hizmetlerine bakarak anlayabilir ve bu konuda atılacak adımların önemini kavrayabiliriz.

Türkiye'de UMTH işletmeciliğinde serbestleşme, 17.5.2004 tarihi itibarıyla önce 21, daha sonra aralıklarla toplam 44 firmaya çeşitli (A, B ve C tipi) UMTH ikinci tip TR (Telekomünikasyon Ruhsatı) verilmesi ile fiilen gerçekleştirilmiştir. Yetki alan bu işletmecilerden 35 kadarı aktif olarak işletmecilik hayatına başlamışlardır. Halen UMTH işletmecileri bünyesinde yaklaşık %74'ü üniversite mezunu 1200 civarında personel istihdam edilmektedir. 2004 ve 2005 yıllarında 27 Milyon ABD Doları yatırım yapılmış olup 2005 yılında 165 Milyon dakikalık trafik karşılığında 159,5 Milyon ABD Doları gelir elde

edilmiştir. Faaliyet içinde olan işletmeciler dikkate alınarak bu dönemde İşletmeci başına gelirin 7,9 Milyon ABD Doları olduğu görülmektedir.

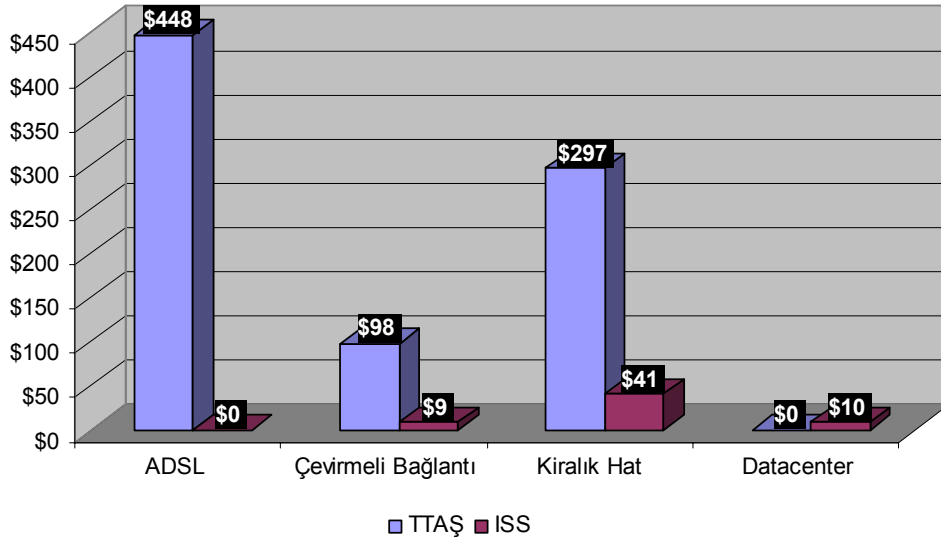
UMTH işletmecileri, TTAŞ tarafından açılan tazminat davaları, arabağlantı ücretleri konusunda çekilen sıkıntılar, TTAŞ şebekesinin tamamının bu tür hizmetlere uygun hale getirilememiş olması, kar marjlarının düşüklüğü ve yerel telefon hizmeti verememelerinden dolayı sıkıntılar yaşamakta ve pazarda fiilen faaliyet gösteren UMTH işletmecilerinin sayıları her geçen gün azalmaktadır. İşletmeciler Telekomünikasyon Kurumu tarafından geçmişte TTAŞ'ın korunduğunu, özelleştirme sonrasında ise Telekomünikasyon Kurumu'nun UMTH işletmecilerinin sorunlarına kayıtsız kalmayacaklarını düşündüklerini ifade etmektedirler¹⁰⁹. Ancak, önümüzdeki yıllarda Telekomünikasyon Kurumunun düzenleme ve uygulamaları çerçevesinde UMTH işletmecilerinin pazar paylarının artması beklenmektedir.

İnternet servis sağlayıcılığı konusunda da benzer manzara ile karşılaşmaktayız. Yetki belgelerinin verilmesi ile beraber 91 firma faaliyete başlamıştır. İlk etapta TTAŞ'ın işletmecilik yapmayı tercih etmediği ve çevirmeli bağlantının hakim olduğu dönemde TTAŞ ve ISS'lerin pazar payları %52 ve %48 olarak gerçekleşmiştir. TTAŞ'ın genişbant erişim hizmeti vermeye başlaması ile beraber pazar kompozisyonu tamamen değişmiştir.

Yerel ağın paylaşıma açılması düzenlemelerinin hayata geçirilememesi, yeniden satış için uygulanabilir bir modelin oluşturulamaması¹¹⁰, TTAŞ'ın sağlıklı regülasyonu mümkün kılacak bir maliyet muhasebesine geçememesinden de kaynaklanan tarifeler ile ilgili sorunlar; alternatif hizmet sağlayıcılarının pazarda tutunabilmelerini zorlaştırmış ve bir çoğu faaliyetine son vermiş veya küçülmüştür. Faaliyetine son veren ISS işletmecilerinden İxir Doğu Grubu, Türk Nokta Net Sabancı Grubu, Vestelnet Zorlu Grubu bünyesinde geçtiğimiz dönemde faaliyet göstermiştir. Bu grupların diğer endüstrilerde faaliyetleri başarılı bir şekilde sürerken, internet servis sağlayıcılığı hizmetlerine son vermeleri bir tesadüfün ötesinde piyasa aksaklıklarından kaynaklanan bazı nedenlerin bulunabileceğini akla getirmektedir. Nitekim, aşağıdaki grafikten görüleceği gibi, faaliyete devam eden kuruluşların pazardan aldıkları çok düşük paylar da, pazar oyuncularında veya pazarın yapısından kaynaklanan ve giderilememiş ağır piyasa aksaklıklarının varlığı şüphesini artırmaktadır.

¹⁰⁹ ARG Danışmanlık Hizmetleri ve Incobiz, *Türk Özel Telekom Sektörü Araştırması (Uzak Mesafe Telefon Hizmetleri)*, Aralık 2005.

¹¹⁰ Yerel ağın paylaşıma açılması bakımından, yatırımlarda merdiven yaklaşımına göre yerel ağa tam erişim, paylaşımlı erişim, hızlı veri akışına erişim ve yeniden satış birbirini tamamlayan uygulamalardır. Nitekim, Temmuz 2005 itibarıyla, alternatif işletmecilerin bu erişim şekillerini birbirine yakın oranlarda kullandığı söylenebilir (Tam Erişim: %18,5 – Paylaşımlı Erişim: %22,8 – Hızlı Veri Akışına Erişim: %30,2 – Yeniden Satış: %29.)

Şekil 13 - Türkiye ISS pazarı tahmini rekabet durumu, 2005 (m\$)

AB’de, örneğin DSL hizmetlerinde yerleşik işletmecilerin payı %62,3 iken ISS’lerin payı %37,7’ye ulaşmaktadır¹¹¹. Türkiye’de genişbant erişim yöntemlerinde DSL’in %94’lük pazar payı ile kablo modem (%2) ve kiralık hatlara (%4) üstünlüğü göze çarpmaktadır. Ayrıca, genişbant internet abonelerinin %96’sı yerleşik altyapı işletmecileri TTAŞ ve Türksat üzerinden hizmet almaktadır. %4’lük genişbant pazar payına sahip ISS’lerin sunduğu bu hizmetlerin tamamı, TTAŞ’dan toptan tarifelerle satın alınan ADSL ve kiralık hatların yeniden satışı şeklindedir¹¹².

Özelleştirme sonrası Telekomünikasyon Kurumunun görevini daha etkin yapacağı ve yeni işletmecilerin sorunlarına daha hızlı, etkin ve yeni işletmecileri yerleşik pazar gücüne sahip işletmecilere karşı daha koruyucu davranış içinde olacağı beklentisi, UMTS ve ISS işletmecilerinin geleceğe yukarıda belirtilen olumsuz tabloya rağmen umutlu bakmalarına neden olmaktadır. Fakat bu iyimserliğin devam etmesi ve yatırımcıların 2013 vizyonunda belirlenen hedeflere ülkemizi taşıyacak adımları atması için alternatif işletmecilerin performansları ölçüsünde pazardan hak ettikleri payları almaları sağlanmalıdır. Çünkü, alternatif işletmecilerin rekabet baskısı yerleşik işletmecilerin pazar mekanizmaları aracılığıyla disiplin altına alınmasının en önemli aracını teşkil etmektedir. Dahası alternatif

¹¹¹ European Commission Communications Committee, “Broadband access in the EU: situation at 1 July 2005”, Working Document, 2005, s. 13.

¹¹² Çağlayan, U. & A. Bener, “Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Bilişim ve Telekomünikasyon Teknolojileri Sektörü Üzerine Görüş ve Öneriler”, Tüsiad, 2005, s. 72.

işletmeciler, yatırım merdiveni yaklaşımına göre nihai hedef olan altyapılar bazında rekabetin kilit oyuncularını oluşturmaktadır.

Bu başlık altında, son olarak cep telefon hizmetlerinde 3. nesil (UMTS/HSDPA) üzerinde durulacaktır. 3. Nesil hizmetler gerek sağladığı genişbant iletişim altyapısı ve gerekse katma değerli hizmet çeşitliliği potansiyeli bakımından oldukça önemlidir. 2013 vizyonunun genel ifadeleri arasından plan döneminde 3. nesil cep telefon sistemi ihalelerinin yapılması ve altyapıların bir an önce kurularak halkın hizmetine sunulmasının gerektiği anlaşılmaktadır. Çünkü ülkemizin kendisine hedef olarak belirlediği gelişmiş ülkeler yavaş yavaş bu hizmetleri devreye sokmuşlardır. 2005 yılı biterken dünyada 42 ülkede dağıtılan 146 UMTS lisansından 100 tanesi ticari uygulama haline gelmiştir¹¹³. Lisans verilmeyen ülkelerden Bulgaristan, Gürcistan ve Ukrayna da 2005 bitmeden UMTS lisanslarını vererek 3G için atılım yapan ülkeler arasına katılmıştır. Bu konuda Avrupa ülkeleri arasında Makedonya, Arnavutluk ve Türkiye henüz 3G lisansı verilmeyen ülkeler arasındadır. 2006 yılına girerken tüm dünyada UMTS abone sayısı henüz 40 milyon civarında olsa da son bir yıl içerisinde %140'lık bir artış göstererek GSM'nin ilk yıllarından daha büyük bir başarı göstermiştir. Zaten GSM'den çıkarılan dersler doğrultusunda özellikle cep telefonu çeşitliliği bakımından abonelere geniş bir yelpaze içerisinde 3G servisleri sunulmaktadır. Daha şimdiden piyasada 226 farklı UMTS özellikli cep telefonu mevcuttur.

Kaldı ki, ülkenin frekans kaynağının bor madenlerinden bir farkı bulunmamaktadır. Hatta frekans kaynağı kullandıkça tükenmeyen bir kaynak olarak çok daha verimlidir. UMTS söz konusu kaynağın verimli bir şekilde kullanılmasının önemli bir aracı olabilir. Ayrıca sağlayacağı katma değerli hizmet potansiyeli ve dinamik etkinlik ile telekomünikasyon hizmetlerine talebin artırılması ve yazılım endüstrisinin gelişmesi için önemli bir olanak yaratabilir.

Bu nedenle, UMTS ihaleleri bir an önce yapılmalı, uzun dönemi göz önüne alan iktisadi etkinlik odaklı bakış açısı ile yatırımların önünü kesmeyecek bir lisanslama modeli belirlenmeli fakat yüksek hacimli yeni yatırım ihtiyacının doğacağı göz önünde bulundurularak kaynakların etkin dağılımını sağlamak üzere, işletmecilerin rekabete aykırı olmayacak işbirliklerine gitmeleri teşvik edilmeli, gerekirse zorunlu tutulmalıdır.

UMTS konusunda hızlı bir şekilde ilerlemek için, geçmişte yaşanan sıkıntılardan dersler alınmalıdır. Telekomünikasyon hizmetinin bir kamu hizmeti olarak uzun yıllar devlet eli ile

¹¹³ www.gsacom.com

sürdürülmesi sonucu, halkın bu konuda özel sektörün faaliyetlerine şüphe ile bakmaya yönelik eğiliminin olumlu yönde değişimi zaman almaktadır. TTAŞ'ın özelleştirilmesi, Telsim'in TMSF tarafından satılması ile, bundan sonra telekomünikasyon endüstrisindeki yatırımlar özel sektör tarafından gerçekleştirilecektir. Bu yatırımların sağlıklı bir şekilde yürütmesi, firmaların önüne yerel yönetim ve toplumun bilinçsiz bir şekilde yönlendirilmiş kesimlerinin haksız engellemelerine karşı tedbir alınmasına bağlıdır. Geçiş hakkı düzenlemeleri ve telekomünikasyon ekipmanlarının insan sağlığı üzerine etkileri etrafında şekillenecek bu tedbirlerin alınmaması halinde, yatırım yapmanın maliyeti ve dolaylı olarak fiyatların genel düzeyi artacaktır. Geçmişte özellikle GSM baz istasyonları konusunda yaşanan sıkıntılar işletmeciler için oldukça yüksek işlem maliyetleri yaratmıştır. 3. nesil cep telefonu sistemleri (UMTS) için, GSM'e kıyasla çok daha fazla yatırım gereği bulunduğundan "sosyal kaygıların istismar edilmesi" olarak nitelendirebileceğimiz yatırımları zorlaştırıcı bazı davranışların özellikle Telekomünikasyon Kurumu'nun toplum vicdanına seslenecek yoğun çabaları ile ortadan kaldırılabilceğine inanmaktayız.

5.4. Politika ve Strateji Yetersizliğinin Giderilmesi

Aslında tespit edilen bu zayıf yönümüze yönelik atılacak en önemli adım, komitemiz tarafından ortaya konan vizyonun benimsenmesi halinde, bu vizyona yönelik olarak Ulaştırma Bakanlığı, Telekomünikasyon Kurumu ve diğer tüm ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından gerekenlerin yapılmasıdır. Bu çalışma, aynı zamanda AB uyum sürecini dikkate aldığından ve büyük oranda AB düzenlemelerini benimsediğinden, uygulanması halinde politika ve stratejiler AB düzlemine getirilmiş olacaktır.

Bu başlık altında ele aldığımız zayıf yönümüzün nedenlerinden birisi, politika ve strateji belirlemekle görevli kuruluşlar arasındaki eşgüdüm sorunlarıdır. Seçimler ile işbaşına gelen politik iktidarın, halk tarafından kabul görmüş siyasi tercihlerini hayata geçirebilmesi için, telekomünikasyon endüstrisinde de uzun dönemli politikaları belirlemesi olağandır. Bu politikalar çoğunlukla TBMM'den çıkarılan yasalar ile hayata geçirilir. Bir başka ifade ile siyasi iktidar uzun dönemde ulaşılacak hedefler ile bunun için gerekli araç ve kaynakları ortaya koyar. Telekomünikasyon endüstrisindeki devlet müdahaleleri yukarıda bahsedildiği gibi kısa ve orta vadede artık küresel düzeyde içeriği ve yöntemi benimsenmiş ve belirli bir kalıba oturmuştur. Dolayısıyla, politik süreçlerin kısa ve orta vadeli operasyonel süreçlere günlük müdahalelerde bulunması aslında halkın tercihleri ile oluşmuş uzun vadeli hedeflerden

uzaklaşmak anlamına gelecektir. Bu nedenle hedefi belirleyen, bu hedefe ulaşmak için Telekomünikasyon Kurumu'nu görevlendiren, kaynaklarını ortaya koyan ve karar organını seçen siyasi iktidarın, uygulamayı idari ve mali özerkliği olan bu kuruma bırakması en uygun tercihtir. Bundan sonra, Kurumun kararlarının yasama organının yani kamu tercihlerinin iradesine uygun olup olmadığını denetleme görevi bağımsız mahkemelere bırakılmalıdır.

Politika ve stratejilerde eksiklik, bunları gerçekleştirecek olanlara sağlıklı girdi temin edecek, yapıcı eleştirileri ile yönlendirecek sivil toplum örgütlerinin çabaları ile bir ölçüde giderilebilir. Bu kapsamda, Türkiye Bilişim Vakfı ve Telkoder'in çalışmaları büyük katkılar sağlamaktadır. Fakat bunların ötesinde uzun süredir gündemde olan fakat bir türlü hayata geçirilemeyen telekomünikasyon ile ilgili bir vakfın kurulması, söz konusu çabaların konsolide edilerek, sistematik bir şekilde politika ve strateji haline getirilmesini olanaklı kılacaktır.

Hali hazırda ülkemizin birçok üniversitesinde telekomünikasyon ile ilgili çeşitli faaliyetler yürütülmekte, mühendislik tarafı ile ilgili dersler verilmektedir¹¹⁴. Fakat bazı üniversitelerde yüksek lisans düzeyinde telekomünikasyon hukuku, regülasyonu, politikası gibi adlar altında ders verilmesine rağmen, telekomünikasyon endüstrisine yönelik henüz bir enstitü kurulmamıştır. Gerek teknik bilgi gelişimi konusunda ve gerekse geleceğe yönelik strateji ve politikaların belirlenmesine öncülük edecek akademik merkezlere acil ihtiyaç bulunmaktadır. Bu ihtiyacın karşılanması, düzenleyici kurumların kararlarının temyiz aşamasında yaşanan sorunların, mahkemelerin teknik ve iktisadi bilgi bakımından arayı kapatmalarına dek, oluşturulacak bu tür akademik merkezlerin yetkin bilirkişiler sağlamalarıyla çözüme kavuşturulabilir. Çünkü, nicelik ve nitelik itibarıyla yaşanan sıkıntılar Mahkemeleri bilirkişisi atamak konusunda çıkmaza sürüklemekte, telekomünikasyon endüstrisinin söz konusu olduğu davalarda çoğunluğu mühendis ve hatta enerji sektöründe uzman bilirkişilerden telekomünikasyon endüstrisine özgü iktisadi sorunlarda görüş bildirmeleri istenmektedir.

Vakfın kurulması, yukarıda bahsedilen nitelikte enstitülerin ortaya çıkması için gelirlerini bu endüstriden elde eden Telekomünikasyon Kurumu'nun çeşitli düzeylerde destek olması başlangıçta çekilecek kaynak sıkıntısını hafifletecektir.

¹¹⁴ Nicelik ve nitelik itibarıyla, 2013 vizyonu için yetişmiş insan gücü kaynağının geliştirilmesi için mutlaka adım atılması gerekmektedir.

5.5. Potansiyel Talebin Pazara Dönüştürülmesi

Hemen hemen bütün platformlarda dile getirildiği gibi, ülkemizin en büyük zenginliği genç ve müteşebbis bir nüfusa sahip olmasıdır. Bu potansiyel iki bakımdan telekomünikasyon sektörü için bir fırsat teşkil etmektedir.

Arz yönlü bir tahlil yapılırsa, söz konusu nüfusun iyi yetiştirilmesi halinde özellikle katma değerli hizmetlerin ağırlıklı olduğu alanlarda insan kaynağı ihtiyacı karşılanır ve istihdam artırılabilir. Teknolojinin gelişmesi ile beraber donanım asıl fonksiyonunu, üzerinde gömülü bulunan yazılımlar (*embedded software*) vermeye başlamıştır. Bilindiği gibi ülkemiz Vestel, Arçelik, Profilo gibi büyük sanayi kuruluşları ile dünya beyaz ve kahverengi eşya pazarlarından önemli paylar almaktadır. Bu cihazların genişbant teknolojiler ile telekomünikasyon hizmetlerinin kullanıldığı terminal cihazı olma nitelikleri her gün artmaktadır. Buradan hareketle söz konusu cihazlara gömülü yazılım üretilmesinin desteklenmesi genç nüfus için önemli bir istihdam kaynağı oluşturacaktır.

Dinamik nüfus potansiyelinin bir diğer avantajı, gelişmiş teknolojileri kullanmaya yatkın olmaları ve bu nedenle önemli bir potansiyel talep kaynağını oluşturmalarıdır¹¹⁵. Bu potansiyelin telekomünikasyon endüstrisindeki pazarlara çekilmesi için mutlaka adım atılmalıdır. Çünkü, artan talep ile beraber ölçek de artacak ve hizmet üretim maliyetleri de düşecektir.

Bu hedefe yönelik olarak atılması gereken ilk adım 5.2. maddede eleştirilen vergilerin yüksekliği sorununun çözülmesidir. Çünkü, genç nüfusun ortalama geliri ve dolayısıyla alım gücü daha yaşlı kesimlere kıyasla düşüktür.

İkinci adım, hizmet sunucuların gençlerin ilgisini çekecek katma değerli hizmetlere yönlendirilmesidir. Bu konuda, hizmet bazında rekabet, ölçek olarak küçük fakat yenilik yeteneği yüksek birçok teşebbüsü pazara çekerek hizmet çeşitliliğinin artırılmasının bir aracı olabilir. Yine mevcut GSM işletmecilerimizin sahip olduğu ve uluslararası alanda üne sahip yazılım geliştirme potansiyelinin sabit kablolu sistem işletmecilerimize örnek olması ve onların bu konuda motive edilmesi önemlidir.

Katma değerli hizmetlerin temelini Ar-Ge faaliyetleri oluşturmaktadır. Maalesef Türkiye’de Ar-Ge harcamalarına GSYİH’nin yüzdesi olarak bakıldığından OECD ülkeleri arasında sadece Meksika’nın önünde bulunmaktadır. Ülkemizin Ar-Ge faaliyeti AB

¹¹⁵ Nispeten daha yaşlı nüfusa sahip AB ülkelerinde telekomünikasyon hizmetlerine olan talebi canlandırabilmek ve genç – yaşlı kesim arasındaki sayısal uçurum oluşmasını engellemek için, yaşlıların teknoloji kullanımına yönelik eğitim verilmesi bir politika olarak benimsenmiştir.

ortalamasının üçte birinin altındadır. Dünyada kamu, özel sektör ve üniversitelerde Ar-Ge faaliyetleri doktora eğitimi almış kişiler önderliğinde yürütülmektedir. Birçok gelişmiş ülkede bu konudaki düzenlemeler kamu ve özel sektörde Ar-Ge faaliyetlerinde bulunan şirketlerin belli sayıda doktoralı eleman bulundurma ve projelerin yöneticisi durumunda olmalarını zorunlu kılmaktadır. Ülkemizde ise doktoralı kişilerin büyük çoğunluğu üniversitelerde çalışmakta, kamu ve özel sektörde pek az sayıda doktoralı eleman Ar-Ge faaliyetlerinde bulunmaktadır. Bu durum üniversite-sanayi işbirliğinin ülkemiz açısından ne denli önemli olduğunu ortaya koymaktadır¹¹⁶.

Mevcut işletmeciler ile teknoloji üretim potansiyeli olan üniversiteler arasında köprü kurulması, teşviklerin artırılması ve TÜBİTAK'ın bu konuya eğilmesi gerekir. Teşvikler konusunda özellikle 2005 yılında önemli yol alındığı söylenebilir. Serbest bölgeler, TTGV, TÜBİTAK-TİDEB, KOSGEB teşvikleriyle başlayan düzenlemeler, teknoloji geliştirme alanları düzenlemeleri, Maliye Bakanlığı'nın kurumlar vergisinden Ar-Ge indirimleri ile devam etmiştir. Bu yeniliklerin zaman içindeki net faydaları uygulamalar sırasında belirginleşecektir¹¹⁷.

Üniversite – sanayi işbirliğini başka bir boyutta ateşlemek için, 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu 26.6.2001 tarihinde kabul edilmiştir. Bu Kanun ile ülkemizde nitelikli işgücü istihdamı, öteden beri arzu edilen üniversite-sanayi işbirliğinin yaratılması veya geliştirilmesi, projesi olan, girişimcilik ruhunu taşıyan ancak yeterince kaynak bulamayan girişimcilerin işlerini geliştirmesine imkân sağlayacak vergi ve destekleme avantajları getirilmesi öngörülmüştür.

Ancak, teknoparklarda özellikle stratejik endüstri seçimlerinin eksikliği, her üniversite teknoparkında hemen hemen aynı konuların seçilmesinin bir kaynak israfı yarattığı ve aslında benzer konularda çalışanların aynı *Silicon Valley*'de olduğu gibi kafeteryada otururken bile fikir alışverişi yaparak sinerji yaratmaları hedefi tam olarak sağlanamamış olduğu yönünde eleştiriler yapılmaktadır. Bunun dışında, bazı teknoparklardaki yüksek kira ve temel diğer giderlerin yeni ve gelişmekte olan şirketler değil ancak daha önce büyümüş şirketlere yararlı olduğu endişeleri, üniversitelerin bir kısmı için teknopark işletmeciliğinin önemli bir rant haline geldiği fikri ile beraber çeşitli konferanslarda dile getirilmektedir.

¹¹⁶ Çağlayan, U. & A. Bener, “Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Bilişim ve Telekomünikasyon Teknolojileri Sektörü Üzerine Görüş ve Öneriler”, Tüsiad, 2005, s. 25.

¹¹⁷ Çağlayan, U. & A. Bener, “Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Bilişim ve Telekomünikasyon Teknolojileri Sektörü Üzerine Görüş ve Öneriler”, Tüsiad, 2005, s. 21.

Arz yanlı sorunlardan birisi de telekomünikasyon endüstrisine yönelik yetişmiş insan gücü eksikliğidir. Firmaların bilişim alanında yetersiz işgücü ortamı karşısında şimdiye kadar ki ortak davranışı, diğer alanlarda lisans eğitimi almış kişileri bilişim alanında işe almak, bu kişileri kaynakların yettiği ölçüde hizmet içi veya dışı eğitime tabi tutarak firmanın iş akışına adapte etmektir. Fakat kavramsal ve teorik konuları kapsayan eğitimler çok az sayıdadır. Bu yüzden bahsedilen ara çözümün ne ölçüde faydalı olduğu tartışmalıdır. Diğer taraftan, Türkiye’deki mühendislik eğitim programlarının belirli asgari eğitim standartlarını karşılaması konusunda YÖK tarafından yapılan çalışmaların yetersiz olduğu söylenebilir. Ülkemizde yakın zamana kadar mühendislik programlarının eğitim kalitesi sistematik bir biçimde denetlenmemiştir. Bu kapsamda, 2004 yılında Mühendislik Değerlendirme Kurulu kurularak faaliyete başlamış ve 10 program değerlendirilerek yetkinlik almıştır¹¹⁸.

Talebi artırmaya yönelik üçüncü adım bilgisayar penetrasyonunun artırılmasıdır. Bunun için bilgi işlem ürünlerinden alınan KDV’nin düşürülmesi, bilgisayar okur yazarlığının yaygınlaştırılmasına yönelik olarak okullarda bilgisayarın eğitiminin artırılması gibi tedbirler alınabilir.

Son olarak devletin, e-devlet gibi projeler ile hem çok şikayet edilen bürokrasiyi azaltması hem de telekomünikasyon hizmetlerine olan talebi dolaylı yoldan artırması söz konusu olabilir. Bununla paralel olarak sayısal imza hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına yönelik gayretler artırılmalıdır.

¹¹⁸ Çağlayan, U. & A. Bener, “Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Bilişim ve Telekomünikasyon Teknolojileri Sektörü Üzerine Görüş ve Öneriler”, Tüsiad, 2005, s. 17-19.

6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Telekomünikasyon endüstrisinde Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Döneminde belirlenen hedeflere çoğunlukla ulaşılmıştır. Bu beş yıllık süre içinde, ABD ve AB’de başlayan ve ülkeler arası ticaretin serbestleşmesi, teknolojik gelişmeler ile iktisadi bakımdan piyasa mekanizmasına olan güvenin artmasının neden olduğu deregülasyon süreci ülkemizde özellikle 4502 sayılı Kanunun yayımlanması ve son olarak TTAŞ’ın özelleştirilmesi ile yaşanmıştır. Fakat telekomünikasyon endüstrisinin potansiyelinin tam olarak değerlendirilebilmesi için, önümüzdeki dönem, AB’nin Lizbon Stratejisi ile ortaya çıkan ve yeni düzenleyici çerçeve ile somutlaşan re-regülasyonun etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Dinamik yapısı göz önüne alındığında, telekomünikasyon endüstrisini konu alan kuralların gözden geçirilmesi ve etkinliğin sağlanabilmesi için önümüzdeki süre sınırlı olup, bu raporun ilgili olduğu Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde söz konusu değişimin tamamlanması gerekmektedir. Çünkü, telekomünikasyon endüstrisinin bir altyapı endüstrisi olması ve katma değer yaratma potansiyeli, bu endüstride gerekli adımların atılmaması halinde, 2023 yılında Cumhuriyetin 100. yılını kutlayacak olan Türkiye’nin gelişmiş ülkeler sınıfına yükselme yeteneğini sınırlayacaktır.

Türkiye’nin bu sınıfa yükselme mücadelesinde en büyük avantajı, bünyesinde gelişmiş ülkeler olarak nitelendirebileceğimiz birçok ülkeyi barındıran ve siyasi birliktelik yolunda birçok adım atarak ABD, Japonya ve Çin gibi küresel rakipleri ile rekabet eden AB ile müzakerelere başlamış olmasıdır. Bu birliğe üye olma kararı vererek bir anlamda, siyasi karar erklerinin bir kısmını birliğe devretmeyi kabul eden Türkiye’nin, söz konusu birliğin kurallarını gelişmiş ülkeler sınıfında yer almak için bir önkoşul olarak benimsediği söylenebilir. Bir başka ifade ile Türkiye’nin gelecekte varmak istediği refah noktası ile AB’nin üyelik için zorunlu kıldığı standartlar birbiri ile uyumludur.

Gerek AB’nin belirlediği standartlara ulaşmak ve buna paralel bir şekilde gelişmiş ülkeler arasına girebilmek için telekomünikasyon endüstrisinde neler yapılması gerektiğini tespit edebilmek için bir araya gelen komisyonumuz;

- geçmiş plan döneminde hedeflenenler ile yapılanları mukayese etmiş,
- AB müktesebatına uyum düzeyini değerlendirmiş,

- güçlü ve zayıf yanlarımız ile fırsat ve tehditleri analiz ederek Dokuzuncu Kalkınma Plan Dönemi sonunda ulaşılabilecek seviyeyi bir vizyon olarak gerçekçi bir şekilde belirlemiş,
- Vizyona dönük temel amaç ve politikaları analiz etmiş,
- Bunların gerçekleştirilmesi için gerekli uygulama stratejilerini detaylı bir şekilde tartışmıştır.

Bu çalışmalar neticesinde uygulayıcılar bakımından belirginleşen temel amaç ve politikalar ile öncelik ve tedbirler aşağı özetlenmektedir.

Türkiye'nin telekomünikasyon endüstrisini bir kaldıraç olarak kullanıp gelişmiş ülkeler sınıfına yükselebilmesi için yapılması gerekenleri makro ve mikro düzeyde gerçekleştirecek iki farklı grupta devlet kuruluşları yer almaktadır. Makro düzeydeki politikaları, halkın tercihlerini hayata geçirmek üzere demokratik seçimler ile iş başına gelmiş yasama ve dolayısıyla yürütme organları gerçekleştirecektir. Konuyla bağlantısı ve yetkilerine göre bunların; TBMM, Bakanlar Kurulu, Ulaştırma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı vb. siyasi karar alma ve uzun dönemli politika belirleme erkine sahip organlar olduğu söylenebilir. Mikro düzeyde ise makro düzeyde benimsenen politikaları hayata geçirecek düzenleyici kurumlar ve en başta Telekomünikasyon Kurumu akla gelmelidir. Dolayısıyla, temel amaç ve politikalar ile alınacak tedbirlerin bu iki grup kurum ve kuruluş ayrımında ortaya konması faydalı olacaktır.

Benimsenen bu sisteme dayalı olarak;

“Ülke kalkınması için kaldıraç olarak kullanılabilme yolunda; herkesin eşit seviyede, uygun fiyat ve kalitede, genişbant dahil her türlü telekomünikasyon hizmetine erişebildiği; düzenleyici müdahalesine gerek kalmadan, devletin öngörülebilir politikalarla istikrarlı olarak özendirdiği, rekabetçi, teknoloji geliştirme ve kullanımında küresel seviyede lider ülkeler arasına girmiş katma değer üreten, uluslararası pazarlarda faal; GSMH'nin en az %5'i büyüklüğüne ulaşmış bir telekomünikasyon endüstrisi oluşturmak”

şeklinde 2013 vizyonuna ulaşabilmek için detaylı gerekçeleri bu raporun içinde verilen uygulama stratejileri ve bunlara ilişkin atılması gereken adımlar aşağıda sıralanmaktadır.

2013 Vizyonu: “Ülke kalkınması için kaldıraç olarak kullanılabilme yolunda; herkesin eşit seviyede, uygun fiyatlı ve kaliteli telekomünikasyon hizmetine erişebildiği; düzenleyici müdahalesine gerek kalmadan, denetimsel olarak istikrarlı olarak özendirdiği, rekabetçi, teknoloji geliştirme ve kullanımında küresel seviyede liderlik eden, değer üreten, uluslararası pazarlarda faal; GSMH’nin en az %5’i büyüklüğüne ulaşmış ve istihdam yaratmak”

Öncelik	Temel Amaç ve Politikalar	Politika Belirleyicilerin Öncelikleri ve Alacağı Tedbirler	Düzenleyici Kurumların Sorumlulukları
1	Düzenleme ve uygulamada etkinsizliğin giderilmesi	a. Bir altyapı endüstrisi olan telekomünikasyonda doğru politikaların iktisadi gerçekler ile bire bir ilişkili olduğu ve buna bağlı olarak kamu tercihlerinin doğrudan yansıtılmasının kolay olmayacağı unutulmamalıdır. b. Politikalar ile iktisadi gerçekler arasındaki bağın kurulmasında görev almak üzere, devletin genel organizasyon yapısından farklı düzenleyici kurumların gerekli olduğu kabul edilmelidir. c. Düzenleyici kurumların görevlerini layıkıyla yerine getirebilmek için idari ve mali özerkliğin sağlanması gerektiği, siyasi karar organlarından bağımsızlığı ölçüsünde bu kurumların kamu tercihleri ile iktisadi gerçekler arasındaki dengeyi iyi kurabileceği, mali özerklik olmadan telekomünikasyon endüstrisine etkin devlet müdahalesinin bir hayal olacağı unutulmamalıdır. d. İdari özerkliğin sağlanabilmesi için çoğunluğunu Ulaştırma Bakanı'nın atadığı bir kurum yerine, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların aday göstereceği ve Bakanlar Kurulu'nun atayacağı aralarında hukukçu ve özellikle iktisatçıların bulunduğu	a. İdari özerkliği sayesinde p... olduğunu o... ölçütlerine gö... b. Düzenleyici aktörlerinin l... başvuracağını başvuracağının konmasının Kurumu ve F... karşılıklı akta... benimsemeli... c. Düzenlemeler üzere, düzenl... Yeşil Kitap, gibi, ilgili ta... görüşlerin k... değerlendirile... düzenlemenin tercihlerinin benimsenmel... d. Düzenlemeler için, rekabe... regülasyon iktisadi kavra... e. Temyiz aşam...

		akademisyenler, kurum meslek personeli, endüstri temsilcilerinin yer alacağı bir kurul yapısına geçilmelidir. e. İdari özerkliğin yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlemek üzere, düzenleyici kurumun meclise rapor sunması, kararlarının mahkemeler nezdinde muteberliği ve uluslararası değerlendirmeye tabi tutulması gibi ölçütler benimsenmelidir. f. Düzenleyici kurum kararlarının temyiz incelemesini gerçekleştiren mahkemelerin yeterli düzeyde telekomünikasyon hukuku ve iktisadi bilgisine sahip olmaları sağlanmalı, gerekirse ihtisas mahkemeleri kurulmalıdır. g. Mali özerkliğin sağlanması bakımından Sayıştay denetimi hakim kılınmalıdır. h. Kanun maddeleri uygulayıcının esnekliğini elinden alacak düzeyde detayları içermemelidir. i. Ulaştırma Bakanlığı makro düzeyde politikaların belirlenmesinde etkin rol alırken, mikro düzeydeki uygulamalardan uzak durmalıdır. j. Mikro düzeydeki uygulamalarda kontrol ve denge ilişkisinin sağlanması, gerektiğinden fazla regülasyon yapılmaması veya gereken yerde önleyici tedbirlerin alınmasına yönelik olarak, endüstriye devlet müdahalesinde Rekabet Kurulu ile Telekomünikasyon Kurumu arasındaki görev paylaşımı dengeli ve münasip bir şekilde yapılabileceği bir yasal çerçeveye oturtulmalı ve piyasa aktörlerinin hangi durumlarda hangi kuruma başvuracağı net bir şekilde ortaya konmalıdır.	kararlara muvafık olarak için kararlar yayımlanmalıdır. f. AB telekomünikasyon bir şekilde karara uygulanmalıdır.
--	--	---	---

		k. Telekomünikasyon Kurulu'nun kararlarının gerekçesi konusunda 4054 sayılı Kanunun benimsediği sisteme benzer bir sistem kabul edilmelidir. l. AB telekomünikasyon müktesebatı istisnasız bir şekilde kabul edilmelidir.	
2	Çok ağır vergi yükünün hafifletilmesi	a. Telekomünikasyon endüstrisinde söz konusu ağır vergi yükü ve çeşitliliği genel ekonomiye katkı sağlamak üzere vakit geçirilmeksizin azaltılmalıdır. b. Bilgisayar yaygınlığının artırılması için, vergiler azaltılmalıdır.	a. Vergilerin çeşitlendirilmesi yapılmalı belirleyicileri azaltılmalıdır. b. Ağır vergi yükü ve genel ekonomiye katkı konusunda pozitif etkiler artırılmalıdır.
3	Alternatif ve tamamlayıcı altyapılarda etkinliğin artırılması	a. Altyapılar bazında rekabetin telekomünikasyon endüstrisinde temel hedef olduğu, hizmetler bazında rekabetin bu hedefe ulaşmada en önemli aşamayı oluşturacağı unutulmamalıdır. b. Genişbant internet erişimi evrensel hizmet olarak benimsenmelidir. c. Altyapılar bazında rekabetin sağlanmasında en uygun yöntemin kablo TV şebekesinin, sabit telefon şebekesine ikame hale getirilmesi olduğundan hareketle, öncelikle mevcut kablo TV şebekesi üzerindeki gelir paylaşımı sözleşmelerine dayalı mülkiyet problemleri çözümlenmelidir. d. Devletin işletmecilikten çekilmesinin son aşaması olarak, Türksat özelleştirilmeli, uydu hizmetlerinin stratejik niteliği kamuda kalmasını gerektiriyorsa özel sektör ortaklığı ve/veya bir kısım hisselerin halka arzı gerçekleştirilmelidir.	a. Altyapılar bazında rekabetin sağlanmasında en uygun yöntemin kablo TV şebekesinin, sabit telefon şebekesine ikame hale getirilmesi olduğundan hareketle, öncelikle mevcut kablo TV şebekesi üzerindeki gelir paylaşımı sözleşmelerine dayalı mülkiyet problemleri çözümlenmelidir. b. Hizmetler bazında rekabetin sağlanmasında en uygun yöntemin kablo TV şebekesinin, sabit telefon şebekesine ikame hale getirilmesi olduğundan hareketle, öncelikle mevcut kablo TV şebekesi üzerindeki gelir paylaşımı sözleşmelerine dayalı mülkiyet problemleri çözümlenmelidir. c. UMTH rekabeti artırılmalı işletmecilerin rekabeti artırılması için yarışabilmele gibi yerel telekomünikasyon şirketleri önce sağlanmalıdır.

		e. Uydu pozisyonlarının etkin bir şekilde kullanılması ve yurtiçinde teknoloji üretimi için yeni uydular planlanan zamanda fırlatılmalıdır. f. Frekans kaynağının ülkemizin önemli kaynaklarından biri olmasından hareketle bu kaynağın atıl kalması önlenmeli, bunun için en başta 3. nesil cep telefonu lisansları için ihaleye çıkılmalıdır. g. Karasal TV yayıncılığı ile ilgili lisanslamayı engelleyen hususlar giderilmelidir.	d. İnternet hizmet girişimcilerinin potansiyeli ve edici baskılarına paylaşıma bileşenleri ile şekilde uygulanmalıdır. e. Alternatif işler ortaya koyulmalı araba bağlantı geçirilerek düzenlemeler yerleşik iş muhasebesi edilmelidir. f. Sabit ve mobil önce devreye g. Yerleşik işlere rekabete aykırı incelenerek c h. Müteşebbisler haksız yere biçimdeki iş geçiş hakkını şekilde uygul
4	Politika ve strateji yetersizliğinin giderilmesi	a. AB'nin telekomünikasyon endüstrisi konusundaki politikaları sıkı bir şekilde takip edilmelidir. b. Bu rapor ile ortaya konan politika ve uygulama stratejilerinin takip edilip edilmediği denetlenmeli ve görevli kurumlar arasında koordinasyon sağlanmalıdır. c. Telekomünikasyon endüstrisine yönelik yasal	a. Telekomünikasyon bu endüstri için aktif bir sağlanmalıdır. b. Oldukça fazla açıklamaları ilaveten rekabete orta vadeli h

		düzenlemelerde mutlaka etki-maliyet analizi yapılmalı, hazırlıklar şeffaf ve geniş katılımlı olmalıdır. d. Üniversiteler bünyesinde, telekomünikasyon endüstrisine yönelik teknik, hukuki ve iktisadi akademik çalışmalar yapmak üzere en az bir enstitü kurulmalıdır. e. Telekomünikasyon ile ilgili politikalar belirlenirken, bunları uygulamakla görevli düzenleyici kurumların görüşleri esas alınmalı fakat, eleştirel süzgeçten geçirilmeleri unutulmamalıdır.	açıklanmalıdır. c. Endüstrinin (enflasyonun artırılması) i programlar ya
5	Potansiyel talebin pazara dönüştürülmesi	a. Ar-Ge faaliyetlerini ve verimliliğini artıracak tedbirler alınmalıdır. b. Özellikle mühendislik konusunda endüstrinin ihtiyacının nicelik ve nitelik itibarıyla karşılamaktan uzak eğitim sistemi gözden geçirilmelidir. c. Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu'nun sonuçları ile amaçlananlar mukayese edilerek gerekli tedbirler alınmalıdır. d. E-devlet uygulamaları, elektronik ticaret, sayısal imza özendirilmeli, devletin öncülüğü bakımından ve bürokrasiyi azaltıcı niteliği göz önünde bulundurularak devlet ile ilgili işlerde internet kullanımı zorunlu kılınmalıdır. e. Gelişen teknoloji ile telekomünikasyon ekipmanlarına can verir hale gelen gömülü yazılım üretimi özendirilmelidir.	a. Katma değer artıracak te özendirilmeli b. İşletmeciler i teşvik edecek c. Yeni teknolo Türkiye'de düzenlemeler yönlendirilme