

# Telekomünikasyon Sektöründe Liberalizasyon ve Türkiye'deki Durum

Filiz GİRAY

*Doç. Dr., Uludağ Üniversitesi, İİBF  
Maliye Bölümü  
giray@uludag.edu.tr*

## I. Giriş

Telekomünikasyon sektörü günümüzde bilgiye dayalı bir ekonominin gelişmesinde önemli rol oynamaktadır. Birkaç istisna dışında tüm dünyada telekomünikasyonun hizmetleri uzun süre devlet tekelleriyle sunulmuştur. Ancak bu durum telekomünikasyon hizmetlerinin sunumunda düşük verimlilik, yüksek maliyetler gibi birtakım sorunların yaşanmasına neden olmuştur. Telekomünikasyon dinamik bir yapıyı gerektirir. Teknoloji telekomünikasyonda önemli bir rol oynar. Devlet tekelleri yeni teknolojik değişiklikleri takip edememektedirler. Tüm gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerde mikro ekonomik reformlar çerçevesinde telekomünikasyon alanında reformlar başlatılmıştır. Reform süreci; ticarileşme, şirketleşme, özelleştirme ve liberalizasyon aşamalarından oluşmaktadır. Reformlardan beklenen başının sağlanabilmesi, reformun tüm süreçlerinin gerçekleşmesine bağlı bulunmaktadır. Reform sürecinin temel aşamalarından birini liberalizasyon süreci oluşturmaktadır. Liberalizasyon sonucu sağlanacak rekabet hem hizmetten yararlanan tüketicilere hem de sektöre önemli faydalar sağlayacaktır. Bu çalışmada öncelikle telekomünikasyon sektörünün gelişimi açıklanmaktadır. İkinci olarak telekomünikasyon hizmetlerinin özellikleri konusunda geliştirilen yeni ekonomik teorilere dayalı olarak gelişen liberalizasyon anlatılmaktadır. Üçüncü bölümde Türkiye'de telekomünikasyon sektöründeki liberalizasyon sürecinin gelişimi açıklanmaktadır. Sonuç kısmında Türkiye'de telekomünikasyon sektörünün performansı, liberalizasyonda gelinen aşama doğrultusunda belirli göstergelere dayalı olarak değerlendirilmektedir.

## 2. Telekomünikasyon Sektörünün Gelişimi

Telekomünikasyon hizmetleri; ekonomik büyümeyi teşvik etmek, fakirliği azaltmak ve uluslararası rekabeti artırmak için yadsınamaz önem taşırlar. 20. yy'da birçok ülkede diğer altyapı yatırımları gibi (elektrik, doğal gaz gibi) telekomünikasyon hizmetlerinin sunumu ve dağıtımı devlet tekelleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu alanda istisna gösteren ülkelerin başında ABD gelmektedir. ABD'de telekomünikasyon hizmetleri kapsamlı bir regülatör kontrolünde özel sektör tarafından sunulmaktadır. Diğer istisna kapsamındaki ülkeler ise, Kanada ve Finlandiya'dır (Kessides, 2004:49).

Telekomünikasyon hizmetlerinin devlet tekeliyle sunumu özellikle gelişmekte olan ülkeler, geçiş ekonomileri ve az gelişmiş ülkelerde birtakım sorunlar yaratmıştır. Ortak sorunlar; düşük verimlilik, yüksek maliyetler, düşük nitelikli hizmet, yetersiz gelir ve yatırımlar şeklinde sıralanabilir. Devletin tekelindeki altyapı yatırımlarının performansı ülkeler arasında önemli ölçüde değişmekle birlikte (Kessides, 2004:2) tüm ülkelerde düşme trendi göstermiştir. Telekomünikasyon alanında ülkelerin yaşadığı bu durum 1985 "Maitland Komisyonu Raporunda" da yer alarak dikkatleri bu noktaya çekmiştir (Brown, 1996:3).

1980'lerin başından itibaren, sektördeki monopolistik yapının hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin değişen koşullarına uygun olmadığı daha da belirginleşmiştir.. Ülkeler telekomünikasyon alanında kamu politikalarını yeniden değerlendirip, reformlar başlatmışlardır.

Telekomünikasyon sektöründe reformların amacı, tüm dünyada benzer eğilim göstermektedir. Bu bağlamda telekomünikasyon sektöründeki reformların temel amacı; daha kaliteli, geniş boyutlu ve daha düşük maliyetli hizmet sunmaktır. Bu temel amaçlar geniş kapsamlı olup ekonomik ve sosyal faydalar içermektedirler. Çünkü modem, güvenilir iletişim hizmetlerinin mevcudiyeti ve kolay erişilebilirliği, günümüzün global piyasalarında rekabet etmek ve yabancı yatırımları ülkeye çekebilmek için ekonominin tüm sektörleri için önemli ve ulusal ekonomik kalkınmanın temel önkoşuludur.

Telekomünikasyon alanında reform dörtlü bir süreçten oluşmaktadır. Bunlar: Ticarileşme, şirketleşme, özelleştirme ve liberalizasyondan (serbestleştirme) oluşmaktadır. Reformun temelini özelleştirme ve liberalizasyon süreçleri oluşturmaktadır. Çünkü ülkelerin telekomünikasyon sektöründe yeniden yapılandırılmaya yönelmelerinin temel nedeni, sektördeki sorunların başlıca kaynağının hizmetin hantal devlet bürokrasisi ve siyasal bir yapı içinde ve tekeli bir yapıyla sunulmasına dayandırılmasıdır.

Özelleştirmenin birçok nedeni olmakla birlikte (Bkz. Özmen, 1987, Pirie, 1985, Hutchinson, 1991) telekomünikasyon alanında özelleştirmenin temel nedenleri şunlardır:

- Kamu kesiminde kararların politik zeminde alınması, kaynak kullanımında verimlilik ve etkinlik amaçlarından uzaklaşılmasına, kararların arz ve talep durumuna ve tüketicinin ilgisine uygun olarak alınmamasına neden olmaktadır (Pirie, 1985: 11).
- Kamu kesiminde düşük verimlilik, yeni teknoloji eksikliği gibi nedenlerden dolayı üretim maliyeti özel sektöre göre nispi olarak yüksek olmaktadır.

Telekomünikasyon alanındaki reformların bir diğer sürecini oluşturan liberalizasyon ise, hizmetin monopol olarak sunumunun yarattığı sorunları gidermeye yöneliktir. X-etkinsizliğinin (X-inefficiency) yani kaynakların kullanımında etkinsizliği ifade eden bürokratik israfın en fazla görüldüğü piyasa yapısı monopoldür (Healey and Cook, 1996:69).

Takip eden bölümlerde, sektör performansına önemli katkısı olan liberalizasyon ve uygulamaları açıklanacaktır.

### 3. Liberalizasyon

Telekomünikasyon hizmetleri özellikle; doğal tekelleme, yüksek batık maliyetler (sunk costs), çapraz destek (cross-subsidization), üretimde sıfır marjinal maliyet ve dışsallıklar gibi niteliklerinden dolayı uzun süre devlet tekelinde sunulmuştur (Aktan, Vural, 2005). Ancak bir taraftan teknolojik ilerlemeler diğer taraftan yeni ekonomik teoriler (Demsetz Rekabet Teorisi, Yarşabilir Piyasa Teorisi ve Chamberlian Monopolistik Rekabet Teorisi) sonucu sayılan özelliklerde meydana gelen değişiklik telekomünikasyon hizmetlerinin rekabete açılabilmesini göstermektedir (Demsetz, 1968, Baumol, Panzer and Willing, 1982, Chamberlian, 1933). Özellikle doğal tekelleme üzerine inşa edilen neo-klasik regülasyon teorisi, bu yeni piyasa teorileri ile önemini büyük ölçüde kaybetmiştir (Çetin, 2005:115). Ayrıca ölçek ekonomilerinin düşük maliyet sorununu kaldırmadığı ileri sürülmektedir (Noam, 1996:55-60).

Liberalizasyon sonucu oluşacak rekabetle tekelleme durumu önlenmiş olmaktadır. Liberalizasyona "demonopolizasyon" da denilmektedir. Rekabet politikası ile regülasyon arasında farklılık vardır. Rekabet politikası, firmalara ne yapmayacaklarını açıklamaya yönelirken, regülasyon ne yapılacağına odaklanır (Buigues, 2004:25).

Özelleştirmede kamu girişimleri ya tekelleme olarak ya da rekabetçi bir ortamda özel girişimcilere devredilebilirler. Liberalizasyon da ise, özelleştirmenin tersine monopolistik bir piyasanın tesislerinin ve hizmetlerin rekabet ortamına açılması sözkonusudur. Liberalizasyonda, eski tekelleme durumundaki işleticilerin bir kamu girişimi veya özel girişim olup olmaması öncelikli olarak düşünülmez.

Özelleştirme ve liberalizasyon birbirleriyle ilgilidirler. Fakat belirli temel politikalar ve konularda farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar her iki sürecin itici güçleri karşılaştırılmasında da görülebilir. Özelleştirmenin itici güçleri şöyle sıralanabilir (Garrison, 2007:8-10):

- Politik ideoloji: Ekonomide kamu sektörünün rolünü azaltmak.
- Kamu borçları ve/veya istidamı düşürmek: Kamu girişimlerinin özelleştirilmesi ile kamu borçlarının düşürülmesi amaçlanmaktadır. Kamuda çalışanların sayısının düşürülmesi, kamu bütçesi yükümlülüklerini de düşürecektir.
- Genel olarak kamu girişimlerinin zayıf performansı: Ekonomik olarak uluslararası iletişim sektörlerinin önemi arttığı için ileri operatör performansı için talepler de artmaktadır.
- Kamu girişimlerinin yeni yatırımlar gerektirmesi:

Liberalizasyonun itici güçleri ise:

- Genel olarak monopol konumundaki operatörlerin zayıf performansı:
- Teknolojik yenilik: Yeni teknolojilerin hızlı yayılımı yoluyla uluslararası iletişim teknolojilerinin ekonomik faydalarını yakalamak.
- Daha düşük oranlarda ileri hizmetler için işletme talebi: Uluslararası işletme iletişim gerekliliğinin

artması ve kısmen internete dayalı hizmetler telekomünikasyon alanında rekabetin önemini arttırmaktadır.

Telekomünikasyonun rekabetle tanışması hem tüketiciler hem de hizmeti sunanlara çeşitli faydalar sağlamaktadır. Rekabetle şu amaçlar gerçekleştirilebilir (Wellenius, 1999:19-20):

- Ağ kaynaklarının daha hızlı gelişimi: Rakip firmalar bir Pazar kurmak için yarışacaklarından ağ kaynakları daha hızlı gelişir ve daha geniş hizmetler sunulur.

- Daha yüksek kaliteli hizmet: Rekabet halindeki hizmet sunucuları, tüketici kaybından kaçınmak için kaliteyi artıran teknolojilerden daha fazla avantajlar yaratmak için daha yeni teknolojiler kullanacaklarından daha yüksek kalite hizmet sunacaklardır.

- Düşük maliyetler: Tüm piyasa ortakları, verimlilik artışı avantajlarından yararlanmak isteyecekleri için maliyetler düşecektir.

- Teknolojik gelişme: Yeni ve farklı türde hizmetleri teklif ederek tüketici kazanmaya yönelik faaliyetlerin sonucu teknolojik gelişme sağlanır. Diğer ifadeyle rekabet, büyüme ve yeniliklere yatırım yapmayı, yeni teknolojileri takip etmeyi ve etkinliği artırmayı zorlar. Milli gelir düzeyi ne olursa olsun telekomünikasyon piyasasını liberalleştiren ülkelerde internet kullanımı daha yaygındır (Bkz. WEF, 2003: 123-135).

- Düşük fiyatlar: Rekabete konu olabilecek tüm hizmetler için daha düşük fiyat uygulanır.

- Daha düşük regülatör maliyetleri: Uzun dönemde piyasa öncelikle kendi kendini regüle edici rol oynayacağı için regülatör işlemine daha az gereksinim duyulacak dolayısıyla regülasyon maliyetleri düşecektir.

- Daha fazla hizmet operatörü:

Liberalizasyon, sektörün büyümesi üzerinde dinamik bir etkiye sahiptir. Örneğin Latin Amerika tam rekabetin faydalarının bir kanıtıdır. Lisansların rekabete açıldığı zaman Şile'de telefon bağlantılarında büyüme, Arjantin, Meksika ve Venezuela'dan (Bu ülkeler monopol ayrıcalıklarını 6 ila 10 yıl daha sürdürmüşlerdir) iki kat daha hızlı gerçekleşmiştir. Şili ayrıca daha yüksek özel yatırım ve kırsal alan penetrasyon oranlarına sahip olmuştur (Buckingham, Bustani, Satola and Schwarz, 2005:606, Wellenius, 1997:3).

Liberalizasyonun gelişmekte olan ülkeler için ise; ihtiyaç duyulan yatırımı, daha fazla network yayılımı sağlama ve daha geniş tüketici girişleri olanağı yaratma gibi ilave faydaları söz konusudur (GIPI, May 2002:2).

Liberalizasyonun sayılan olumlu etkileri, bu alanda yapılan ampirik çalışmalarda da görülmektedir. Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde telekomünikasyon alanında rekabet, özelleştirme ve regülasyon üzerine yapılan ampirik çalışmada, rekabetin önemli ölçüde kişi başına düşen telefon sayısını, bağlantı kapasitesini artırdığı ve yerel konuşma fiyatlarını düşürdüğü sonucuna varılmıştır (Wallsten, 2001:2). Yine Petrazzini ve Clark Latin Amerika ve Asya'da rekabetin etkilerine ilişkin çalışma yapmışlardır.

Rekabetçi ve rekabete açık olmayan firmaların performansını karşılaştırmışlardır. Rekabetin olduğu piyasalarda hem cep hem de sabit hat penetrasyon oranının, rekabetin olmadığı piyasadaki firmalardan daha yüksek olduğu sonucuna ulaşmışlardır (Petrazzini and Clark, 1996).

Telekomünikasyon piyasasını yeniden yapılandırmayı amaçlayan reform sürecinde bazı ülkeler liberalizasyonu ve özelleştirme sürecini birlikte gerçekleştirirken bazıları aynı aynı bu süreçleri uygulamaya koymuşlardır.

Liberalizasyon özelleştirmeden çok daha karmaşıktır. Rekabetsiz özelleştirme başarılı olamayacaktır. Özelleştirme sadece ilk adımdır.

Tam liberalizasyona geçileceği zaman, rekabet için koşullar ve kurallar oluşturacak düzenlemelere izin verilir. Liberalizasyonda işlemler genellikle üç aşamadan oluşur (Garrison, 2007: 14):

- İlk aşama: Tüketicilere önerilen cihazların satışı (ulusal ve uluslararası olarak), cep telefonu ve özel ağlarda,
- İkinci aşama: Ulusal sabit ağlarda,
- Üçüncü aşama: Uluslararası tesislerde,

liberalizasyona gidilir.

Geçmişte ilk olarak özelleştirme yapıldığı sonra liberalizasyona gidildiği şeklinde uygulamaların ağırlıkta olduğu görülmektedir. Bu durum büyük ölçüde monopolü devam ettirerek şirket hisselerinin fiyatını artırmak için yapılan baskıdan kaynaklanmaktaydı. Ancak günümüzde genellikle deneyim kazanıldığı ve uluslararası telekomünikasyon teknolojisi ekonomik büyüme için çok daha önemli olduğu için önce liberalizasyon sonra özelleştirme modeli seçilmektedir. Bu modelde liberalizasyonla, rekabetçi piyasa fırsatlarını tam olarak değerlendirmesi olanağı tanınmaktadır (Garrison, 2007:12).

### **3.1. Liberalizasyona Yönelik Düzenlemeler**

Telekomünikasyon sektöründe birçok ülke için belirleyici çerçeve oluşturan birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar içinde AB, Dünya Ticaret Örgütü ve OECD gibi uluslararası örgütler ve birliklerin telekomünikasyon sektöründe liberalizasyonu teşvik etmek için yaptıkları çalışmalar başta gelir. Takip eden bölümde Türkiye'deki liberalizasyon süreci için önemli olan bu düzenlemeler hakkında kısaca bilgi verilecektir.

AB telekomünikasyonda liberalizasyonun gelişimi üç aşamaya ayrılabilir: İlk aşama 1987-1993 arasındaki dönemi içermekte olup, amaç telekomünikasyon cihazları ve belirli hizmetlerde liberalizasyonu sağlamaktır. İkinci aşama tam liberalizasyonun politik olarak kabul edildiği 1993'den 2002'ye kadar olan dönemdir. Üçüncü aşama 2003 yasınının kabulüyle başlayan dönemdir (Walden, 2005: 110-111).

1987 yılında AB tarafından yayınlanan "Green paper Provision" adlı çalışma liberalizasyona ağırlık

vermiştir. Sözkonusu çalışmada liberalizasyona yönelik ortak amaçlar şöyle sıralanmıştır (Walden, 2005:110):

- (1) Monopol durumundaki alanları liberalleştirmek.
- (2) Minimum standartları geliştirme ve harmonizasyon yoluyla telekomünikasyon ağları ve hizmetlerine girişi açmak.
- (3) Tüm rekabet kurallarını uygulamak.

AB'de telekomünikasyonda liberalizasyona ilişkin ilk yasal düzenleme 1998 yılında çıkarılan kanuna dayanır. Liberalizasyonun ilk aşamalarında bu yasa ile belirli kilit araçlarla tanışılmıştır. Bunlar (Buigues, 2004: 9-10);

- Perakende fiyatlarda kontrol,
- Sektöre giriş fiyatlarını kontrol,
- Evrensel hizmet yükümlülüklerinden,

oluşmaktadır. Martin Cave de çalışmasında bu üç aracın liberalizasyonun ilk aşamaları için gerekli olduğunu belirtmiştir (Cave, 2004: 28).

1998 yasası 1999 yılında revize edilmiştir. Bu revizenin amacı, 2003'de yürürlüğe giren yasa için temel unsurları oluşturmaktır.

23 - 24 Mart 2000'de Lizbon'da toplanan Avrupa Konseyinde 15 AB devlet ve hükümet başkanları gelecek 10 yılda Avrupa için, dünyada daha rekabetçi ve dinamik bilgiye dayalı ekonomi olmayı hedeflemişlerdir. Bu hedefleri gerçekleştirmek için gerekli ihtiyaçlar ve bunları karşılamak üzere "eEurope Action Plan" 19 - 20 Haziran 2000'de kabul edilmiştir. 2001 yılında bu plana aday ülkeler de ilave edilmiştir (eEurope + 2003 Action Plan, 2001:1 - 2).

AB'de liberalizasyona ilişkin son düzenleme 2003 Haberleşme Yasasıyla yapılmıştır. Bu yasa ile telekomünikasyonda kontrol mekanizması olarak rekabet kanunu ve rekabetin kullanımı şekillenmiştir. Söz konusu yasaya göre, hükümetlerin rekabet süreci altı başlık altında analiz edilmektedir: Piyasanın düzenlenmesi; tasarlanan yapıda manipülasyon ve yönetim; temel rekabet kurallarıyla davranışların kontrolü; telekomünikasyon için özel rekabet kuralları; rekabetin piyasa başarısızlığı-özel spesifik kurallar; ve rekabet kurallarını yürürlüğe koyacak prosedür. AB ülkeleri kendi ulusal yasalarını bu yeni direktiflere uyarlamak zorundadırlar (Bkz GIPI, 2007, Pitt, 2005: 294-340).

Dünya Ticaret Örgütü, telekomünikasyon alanında liberalizasyonun gelişmesinde önemli rol oynamıştır. Telekomünikasyon 1990'lar boyunca hep örgütün gündeminde olmuştur. 1997 yılında Dünya Ticaret Örgütü'nün referans çalışmasının üzerinde durduğu konuların başında rekabeti teşvik etmek gelmektedir. Bunu sağlamak üzere hükümetlerin, hizmet arz edenlerin çapraz destek rakiplerinden elde ettikleri bilgileri kullanma veya rakiplerinden gerekli teknik bilgiyi kaçırmak gibi anti

rekabetçi uygulamalar yapmamaları için gerekli önlemleri almaları gerekmektedir (GIPI, May 2002:2).

Dünya Ticaret Örgütü, telekomünikasyon sektöründeki liberalizasyonla ilgili önlemler serisini Genel Ticaret Anlaşmasına (GATS) şemsiyesi altında düzenlemiştir. Liberalizasyon süreci 1997'de 80 ülkenin telekomünikasyon piyasalarının GATS'a ekli Temel Telekomünikasyon Anlaşması çerçevesinde liberalizasyonu taahhüt etmeleriyle birlikte hızlanmıştır. Daha az gelişen veya daha küçük ağırlara sahip ülkeler için geçiş dönemleri belirlenmiştir. Bu kapsamdaki ülkeler İrlanda, İspanya, Portekiz, Yunanistan ve Lüksemburg'dur (Walden, 2005:122).

2003'ün sonunda 105 Dünya Ticaret Örgütüne üye ülke, telekomünikasyon sektörünün tüm veya bazı yönleri için taahhütlerde bulunmuşlardır. Temel telekomünikasyon hizmetlerinde 98 üye devlet -ki bunlar dünya temel Telekom gelirlerinin % 90'dan fazlasını sağlayan ülkelerdir-taahhütte bulunmuştur (Buckingham, Bustani, Satola and Schwarz, 2005: 590-591).

Liberalizasyon sürecini ABD başlatmış onu İngiltere ve Japonya izlemiştir. Bazı ülkeler özelleştirme ve liberalizasyon çalışmalarını birlikte yürütmüştür. Örneğin İngiltere'de 1982'de Mercury konsorsiyumuna uzun mesafeli iletişim sistemleri için 25 yıllık lisans verilmiştir. 1985'te Mercury tüm dijital sistemlerin işleticiliğini elde etmiştir. Böylece İngiltere'de İngiliz Telekom ve Mercury ikili bir hizmet vermeye başlamışlardır. Aynı zamanda İngiltere'de Telecom cihazları piyasası da rekabete açılmıştır. Bu ikili politika resmi olarak 1991'de sona erdi. Yeni operatörlere lisans verildi (Waverman and Sirel, 1997:119 - 125). Yine Avustralya'da 1980'lerin başında katma değerli hizmetlerde, hizmet sunucularına lisans verilerek sektör rekabete açılmıştır. Ayrıca Optus adlı ikinci şirkete Telstra'nın telefon hatlarını kullanarak uzun dönemli telefon hizmeti için izin verilmiştir (Corbett, 1996:84, 87). Almanya, İspanya, Hollanda gibi birlik üyesi ülkelerde de benzer uygulamalar bulunmaktadır. AB'de, 2000'nin sonunda Yunanistanın tam rekabet direktiflerini uygulamasıyla regülatör bir düzeyde tam liberalizasyon gerçekleştirilmiştir (Walden, 2005: 122-123).

Avrupa'da gerçekleşen liberalizasyon, Avrupalı ulusal telekomünikasyon tekeli Amerikalı telekomünikasyon şirketlerinin yoğun rekabeti ile karşı karşıya bırakmıştır. Piyasalardaki pazar paylarını kaybettiklerini gören Avrupalı telekomünikasyon tekelleri ortak girişimler oluşturmaya başlamışlardır. Örneğin Hollanda telekomünikasyon şirketi Koninklijke PTT Netherland BV, İsveç PTT ve İsviçre Televerket şirketleri tarafından "Unisource" adlı ortak bir şirket kurulmuştur (Çakal, 1996:45-46).

Yine Avrupa telekomünikasyon sektöründeki rekabet, ABD'den farklı şekilde gerçekleşmektedir. AB üyesi ülkelerin piyasalarının liberalizasyonu için temel Avrupa Rekabet Kanunudur (Walden, 2005:113). Avrupa Komisyonu, rekabete dayalı piyasayı desteklemek üzere tek bir anti-tröst çerçeve oluşturmaya çalışmaktadır. Avrupa'da telekomünikasyon alanında liberalizasyonu hızlandırmak için ilk adım 1998'de kanuni düzenleyici paketle atıldı. Bu paket, perakende fiyatların kontrolü, üniversal hizmet büyüklüğü ve giriş fiyat kontrolünden oluşmaktaydı. 2002'de Avrupa Parlamentosu tarafından ikinci yeni düzenleyici yasa çıkarıldı. Bu yeni yasanın temel amacı, ortak bir regülatör çerçeve ve rekabet ilkelerini belirlemek, üye devletler arasında bağlantı sağlamak gibi hizmetleri kapsamaktadır (Buigues, 2004:9 - 10, 16).

Liberalizasyon uygulamaları Ortadođu ve Asya ölkelerinde de yaygın bir şekilde başlatılmıştır. “2007 Ortadođu – Telekom İstatistik ve Piyasa Görüşü” başlıklı raporda Ortadođu ölkelerinin telekomünikasyon sektörünü rekabete açtıklarını belirmektedir. Rapora göre Ortadođu’da telekomünikasyon piyasasını en fazla rekabete açan ölkeler Ürdün’dür. Sabit hat piyasası 2005 yılında liberalize edildi (2007 Middle Eastem...). 1997’de özelleştirmeyi gerçekleştiren (% 35 pay ile) Sri Lanka’da telekomünikasyon sektörü Asya-Pasifik bölgesinin en liberalize olan ölkelerinden biridir. Ülkede temel sabit hat telefon hizmeti sunan üç operatör ve dört cep telefonu operatörü bulunmaktadır (Selvarajah, February, 1999:80).

#### 4. Türkiye’de Telekomünikasyon Sektöründe Liberalizasyon

Türkiye’de telekomünikasyon alanında yaşanan sorunlar, diğer ölkelerde olduğu gibi yapısal değişimleri sağlayacak reformları zorunlu kılmıştır. Ancak bu reformun temelini oluşturan özelleştirme çeşitli ekonomik, siyasal, hukuki ve teknik nedenlerden dolayı birçok OECD üyesi ölkesiyle karşılaştırıldığında oldukça gecikmeli olarak 2005 yılında blok satış yoluyla Türk Telekomun % 55 hissesinin yabancı bir konsorsiyuma satışıyla gerçekleşmiştir.

Türkiye’de liberalleşme süreci şöyle bir aşama göstermektedir:

- Telekomünikasyon cihazları sektörünün liberalleşmesi 1993 yılında gerçekleşmiştir.
- 1994’de katma değerli hizmet olarak cep telefonlarında kısmi liberalizasyon sağlanmıştır. İki özel operatöre gelir paylaşımı anlaşmasıyla lisans verilmiştir.

Temel telekomünikasyon hizmetlerinde liberalizasyon hala gerçekleştirilememiştir. Özelleştirme sonrası Türk Telekom özel monopol olarak faaliyetlerine devam etmektedir. Daha önce anlatılan tam liberalizasyonun aşamaları açısından Türkiye’deki durum değerlendirildiğinde ilk aşamanın gerçekleştiği yani sadece telekomünikasyon cihazları ve cep telefonu alanında liberalizasyon uygulandığı görölmektedir. Diğer aşamalar henüz sağlanamamıştır.

Türkiye önce Dünya Ticaret Örgütü daha sonra ise AB Action Planına göre telekomünikasyon sektöründe liberalizasyonu gerçekleştireceği taahhüdünde bulunmuştur.

Ölkemizde liberalizasyon sürecinin belli bir süre gerçekleştirilememesinin gerekçesi olarak etkin ve adil bir rekabet politikası ve kanununun olmayışı gösterilmiştir.

Hem özelleştirme hem de piyasa liberalizasyonu makroekonomik koşullarda radikal değişimler yapacak yeni kurumların oluşturulmasını gerektirir. Bunların başında da rekabet kurumu ve regülatör kurum gelmektedir (Singh, 2000:887).

Yukarıda da belirtildiği gibi liberalizasyonun kilit unsurları; perakende fiyat kontrolü, sektöre giriş fiyatlarının kontrolü ve evrensel hizmet yükümlülükleridir. Bunları sağlayacak düzenlemelere gereksinim duyulur.

Ölkemizde rekabet kanunu 1994 yılında 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun ile



yürürlüğe girmiştir. Kanunun uygulanması görevini yürütmek üzere, kamu tüzel kişiliği olan idari ve mali özerkliğe sahip "Rekabet Kurumu" kanunun uygulanması ile ilgili konularda karar organı olan "Rekabet Kurulu" oluşturulmuştur.

Türkiye'de rekabet kanununun çıkmasında gecikme özellikle katma değerli hizmetler (cep telefonu gibi), telekomünikasyon cihazları gibi alanlarda bir süre adil ve etkin bir rekabet ortamı oluşturulmamasına neden olmuştur. Ancak liberalizasyonun gerçekleştirilememesinin tek nedeni olarak rekabet politikası ve kanun eksikliğini göstermek doğru olmayacaktır. Nitekim Türk Telekomun özelleştirilmesi 2005 yılında Rekabet Kanununun yürürlüğe girmesinden çok sonra gerçekleştirilmesine rağmen bu alanda piyasa liberalizasyonu hala gerçekleştirilememiştir.

#### 4.1. Türk Telekomun Göstergeleri

Liberalizasyonsuz bir ortamda faaliyette bulunan Türk Telekom'un performans durumu dakika başına fiyat, telekomünikasyon gelirlerinin GSYİH içindeki payı, telekomünikasyon yatırımları, hata sayısı gibi göstergeler yardımıyla değerlendirilebilir.

Türkiye'de cep telefon uygulamasına 1994'te iki özel GSM operatörüne lisans verilmesiyle başlamıştır. Halen 3 GSM operatörü Turkcell, Avea ve Vodafone faaliyette bulunmaktadır. Dolayısıyla cep telefonu alanında ülkemizde işletici operatörler açısından tek el sözkonusu olmamıştır. Bu piyasada kısmi liberal yapı olduğu söylenebilir.

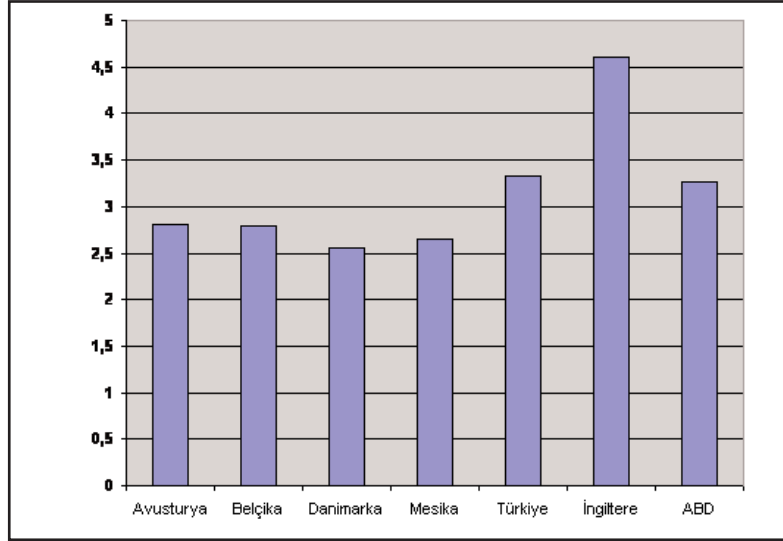
Rekabetten beklenen en önemli sonuçlardan biri daha düşük fiyatlarla telekomünikasyon hizmetlerinden yararlanmaktır. Üç dakika başına cep telefonlarının 1999 - 2005 yılları arasında fiyatlar çeşitli ülkeler itibarıyla Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1. Çeşitli Ülkelerde Üç Dakika Başına Cep Telefon Fiyatları (\$)

Ülke/Yıl	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
İtalya	0.26	-	-	-	0.72	0.30	-
Lüksemburg	0.37	0.22			0.36	0.360	0.36
Yunanistan	0.90	-	-	-	0.99	0.99	0.99
Almanya	0.60	0.60	0.57	0.57	0.57	0.57	0.57
İspanya	0.97	-	-	-	0.99	0.63	0.63
İngiltere	0.15	0.15	0.15	0.15	0.10	-	0.30
Portekiz	0.57		0.72		1.83	0.36	0.36
Malta	0.35	0.36	0.36	0.36	0.36	0.36	0.36
Polonya	2.25	-	-	-	2.31	2.31	2.31
Estonya	9.00	6.66	7.50	-	6.87	5.85	4.50
İrlanda	0.62	-	0.69	-	0.45	0.57	0.57
Türkiye	0.45	0.37	0.72	0.74	0.98	-	-

Kaynak: ITU Indicators, 2006.

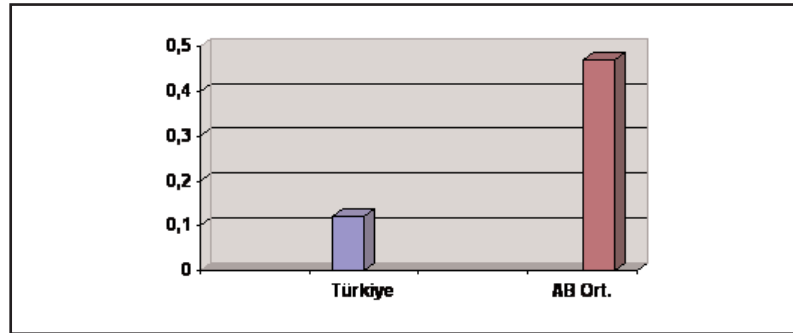
Liberalizasyon süreçlerini büyük ölçüde sağlandığı AB ülkelerinde cep telefonu fiyatlarında Tablo:1'de de görüldüğü üzere düşme eğilimi göstermiştir. Türkiye'de ise, artış söz konusudur. Bu, sonuçta ülkemizde rekabetin tam olarak sağlanamadığını göstermektedir.



Kaynak: OECD Telecommunications Database 2005.

**Şekil 1. GSYİH'nin % Olarak Toplam Özel Telekom İşleticilerinin Geliri (2003)**

Şekil:1'de toplam özel telekomünikasyon gelirlerinin GSYİH içindeki payı verilmektedir. Toplam özel operatörlerinin gelirlerinin GSYİH içindeki payı açısından Türkiye'nin\*, birçok gelişmiş ülkeden yüksek olduğu görülmektedir.



Kaynak: ITU Indicators, 2006

**Şekil 2. Üç Dakika Başına Sabit Hatlı Telefon Fiyatları (2002)**

\* Bu göstere Türkiye için sadece GSM operatörlerinin gelirlerini içermektedir.

Türk Telekom tarafından sunulan sabit hatlı telefon alanında fiyatlar AB ortalamasının oldukça üstündedir. Bu fiyat yapısı halen devam etmektedir. Bu durum piyasada liberalizasyonun gerçekleşmemesi tekel durumunun devam etmesinin bir sonucudur. Cep telefonlarına göre sabit hatlı telefonlarda liberalizasyon eksikliği daha belirginleşmektedir. Çünkü cep telefonu piyasasında tam rekabet koşullarını sağlamsa da kısmi bir liberalizasyon bulunmaktadır. Sabit hatlı telefon alanında, Türk Telekom, özelleştirmeye sonucunda da tekel konumunu sürdürmektedir.

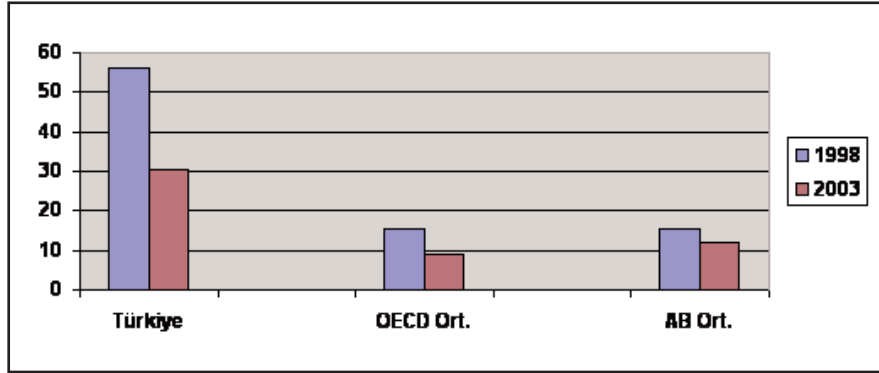
Toplam telekomünikasyon yatırımları açısından Türkiye'deki yatırımların AB ülkelerine oranla oldukça geri kaldığı görülmektedir (Tablo:2). Telekomünikasyon alanında performansın artırılmasında yatırımlar önemli bir unsurdur.

**Tablo2. Toplam Telekomünikasyon Yatırımları 2005**

Ülke	Toplam Telekomünikasyon Yatırımları
Avusturya	650.400.000
Belçika	1.062.000.000
G.Kıbrıs	467.450.486
Çek Cum.	13.736.000.000
Danimarka	6.843.000.000
Fransa	6.305.000.000
Yunanistan	721.000.000
Litvanya	394.000.000
Lüksemburg	82.000.000
Polonya	5.966.000.000
Portekiz	934.000.000
Slovak Cum.	13.042.000.000
İsveç	8.832.000.000
Türkiye	1.861.540
AB Ort.	236.139.401.9

*Kaynak: ITU Indicators 2006.*

Telekomünikasyon hizmetlerinde performans göstergelerinden biri de hat başına hata sayısıdır. Türkiye'de önemli gelişim görülmeyle birlikte hem OECD hem de AB ortalamalarına ulaşamamıştır. Bu durum hizmetin daha kaliteli sunumunda bir engel olarak görülmektedir.



Kaynak: OECD Telecommunications Database 2005.

Şekil 3. Yılda Hat Başına Hata Sayısı

## 5. Sonuç

Tüm ülkelerde 1980'lerden itibaren başlayıp 1990'larda hızlanan ölçüde telekomünikasyon alanında yeniden yapılandırma süreci başlatılmıştır. Genel olarak telekomünikasyon alanındaki reformlarda tüm ülkeler tarafından kabul gören dörtlü süreç esastır. Bunlar; ticarileşme, şirketleşme, özelleştirme ve liberalizasyondur. Özellikle özelleştirme ve liberalizasyon bu reform sürecinin temel aşamalarıdır. Özelleştirme sadece ilk adımdır. Liberalizasyon ve bunun getirdiği rekabet olmaksızın özelleştirmenin dolayısıyla reformların başarılı olamayacağı bu alanda ülkeler bazında yapılan çeşitli ampirik çalışmalarda görülmektedir. Telekomünikasyon alanında yapılan reformlar konusunda öncülük yapan İngiltere, Avustralya gibi ülkelerde özelleştirme ve liberalizasyon aşamaları birlikte gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'de liberalizasyon süreci telekomünikasyon cihazları alanında ve cep telefonlarında kısmi olarak gerçekleştirilmiştir. Temel telekomünikasyon hizmetlerini sunan Türk Telekom 2005 yılında özelleştirilmiştir. Özel tekel olarak faaliyetlerine devam etmektedir. Türkiye, Dünya Ticaret Örgütü ve AB Komisyonunun hazırladığı Action Plana göre telekomünikasyon sektöründe liberalizasyonu gerçekleştireceğine dair taahhütte bulunmuş olmasına rağmen liberalizasyon henüz gerçekleşmemiştir. Bunun gerekçesi olarak ülkemizde rekabet kanunu ve rekabet kurumunun diğer ülkelerle karşılaştırıldığında gecikmeli olması ileri sürülmüşse de, liberalizasyonun sağlanamamasının nedenini buna dayandırmak doğru değildir. Nitekim sözkonusu kanun ve kurum özelleştirmeden önce kurulmuştur. Ülkemizde telekomünikasyonda liberalizasyon eksikliği sonucu rekabet ortamının sağlanamamış olması sektör performansını düşürmektedir. Bu durum bazı telekomünikasyon göstergelerinde de görülmektedir. Dolayısıyla liberalizasyonun gerçekleştirerek rekabet ortamının yaratılması gerekmektedir.

## Kaynakça

Aktan, C.C., Vural İ. (2005), "Telekomünikasyon Sektöründe Reform Süreçleri", Telekomünikasyon ve Regülasyon, Yıl:1, Sayı:2, 81-95.

Baumol, W. Panzar, J. and Willing, R. (1982), Contestable Markets and Theory of Industry Structure, New York.

Brown, A. (1996), "Should Telstra Be Privatised?", Working Paper, Griffith University School of Economics, 1-43.

Buckingham, A., Bustani, C., Satola, D. And Schwarz, T. (2005), "Telecommunications Reform in Developing Countries", Telecommunications Law and Regulation, (Ed: I. Walden and J. Angel), Oxford: Oxford University Press, 586-642.

Buigues, P.A. (2004), "The Competition Policy Approach", The Economics of Antitrust and Regulation in Telecommunications, (Ed: P.A. Buigues, P. Rey), Cheltenham: Edwar Elgar Publishing Limited, 9-26.

Cave, M. (2004), "Economic Aspects of the New Regulatory Regime for Electronic Communication Services", The Economics of Antitrust and Regulation in Telecommunications, (Ed: P.A. Buigues, P. Rey), Cheltenham: Edwar Elgar Publishing Limited, 27-41.

Chamberlin, E.H. (1933), The Theory of Monopolistic Competition, Cambridge.

Choumelova, D. and Delgado, J. (2004), "Monitoring Competition in the Telecommunications Sector: European Commission Sector Inquiries", The Economics of Antitrust and Regulation in Telecommunications, (Ed: Pierre A. Buigues and Patrick Rey), Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 269-284.

Corbett, D. (1996), Australian Public Sector Management, Second Edition, St. Leonards:Allen &Unwin.

Çakal, R. (1996), Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, Ankara: DPT Yayını No:2455.

Çetin, T. (2005), "Regülasyon İktisadı Üzerine Farklı Yaklaşımlar", Telekomünikasyon ve Regülasyon, Yıl:1, Sayı:2, 106-123.

Demsetz, H. (1968), "Why Regulate Utilities", Journal of Law and Economics, 11.

eEurope + Action Plan (June, 2004).

Garrison, W.B. (2007), Telecom Privatization and liberalization, The Kenan Institute of Private Enterprise.

GIPI (2002), Best Prectice for Telecommunications Reform.

[www.internetpolicy.net/practices/telecomreform.pdf](http://www.internetpolicy.net/practices/telecomreform.pdf)

GIPI (2007), Telecommunications "Liberalization" <http://www.internetpolicy.net/telco/>.

Hutchinson, G. (1991), "Efficiency Gains Through Privatization of UK Industries", Privatization and Economic Efficiency A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries, (Ed: Attiat F. Ott and Keith Hartley), Edward Elgar Publishing.

Healey, N. and Cook, M. (1996), Supply Side Economics, Third Edition, Oxford: Heinemann Educational.

ITU Indicators 2006

Kessides, L. N. (2004), Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition, Washington: The World Bank.

Noam, E. (1992), Telecommunications in Europe, Oxford: Oxford University Press.

OECD Telecommunications Database 2005.

Özmen, S. (1987), Türkiye'de ve Dünyada KİT'in Özelleştirilmesi, İstanbul: Met-Er Matbaası.

Petrazzini, B. and Clark, T. (1996), Costs and Benefits of Telecommunications Liberalization in Developing Countries.

Pirie, M. (1985), Privatization: The British Experience and Its Application to Australia, Sidney: Adam Smith Institute.

Pitt, E. (2005), "Competition Law in Telecommunications", Telecommunications Law and Regulation, (Ed: I. Walden and J. Angel), Oxford: Oxford University Press, 293-340.

Selvarajah, K. (February, 1999), "Telecoms Transition in Sri Lanka a Model for Small Countries?", The Journal of Policy, Regulation and Strategy for Telecommunications Information and Media, 1 (1), 77-93.

Singh, J.P. (2000), "The Institutional Environment and Effects of Telecommunication Privatizations and Market Liberalization in Asia", Telecommunication Policy, (24), 887-898.

Walden, I. (2005), "European Union Communications Law", Telecommunications Law and Regulation, (Ed: I. Walden and J. Angel), Oxford: Oxford University Press, 107-149.

Wallsten, S. J. (March, 2001), "An Econometric Analysis of Telecom Competition, Privatization, and regulation in Africa and Latin America", The Journal of Industrial Economics, 49(1), 1-19.

Waverman, L. and Sirel, E. (Autumn, 1997), "European Telecommunications Markets on the Verge of Full Liberalization", The Journal of Economic Perspectives, 11(4), 113-126.

WEF (2003), Global Information Technology Report (2002-2003), New York: World Economic

Forum.

Wellenius, B. (1999), "Telecommunications Reform-How to Succeed", Public Policy for the Private Sector, The World Bank, Note No:13.

Wellenius, B. (1997), Beyond Privatization the Second Wave of Telecommunications in Mexico, Washington: The World Bank.

2007 Middle Eastern Telecoms Statistics and market Overview,  
<http://www.newswiretoday.com/news/22266/>