

**TÜRKİYE’DE TELEKOMÜNİKASYON
SEKTÖRÜNDE ARABAĞLANTI
ÜCRETLERİNİN REGÜLASYONU**

Pınar HAMİDİ

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Prof. Dr. İsa SAĞBAŞ

Haziran, 2015

Afyonkarahisar

AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE’DE TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE
ARABAĞLANTI ÜCRETLERİNİN
REGÜLASYONU

Hazırlayan

Pınar HAMİDİ

Danışman

Prof. Dr. İsa SAĞBAŞ

AFYONKARAHİSAR 2015

YEMİN METNİ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “**Türkiye’de Telekomünikasyon Sektöründe Arabağlantı Ücretlerinin Regülasyonu**” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilen eserlerden oluştuğu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

11/06/2015

Pınar HAMİDİ

TEZ JÜRİSİ KARARI VE ENSTİTÜ MÜDÜRLÜĞÜ ONAYI

JÜRİ ÜYELERİ

İmza

Tez Danışmanı: Prof. Dr. İsa SAĞBAŞ

.....

Jüri Üyeleri: Doç. Dr. Gülsüm Gürler HAZMAN

.....

Doç. Dr. Hakkı ODABAŞ

.....

Maliye Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans öğrencisi Pınar HAMİDİ'nin “Türkiye’de Telekomünikasyon Sektöründe Arabağlantı Ücretlerinin Regülasyonu” başlıklı tezi 11.06.2015 tarihinde, saat 16.00’da Afyon Kocatepe Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Sınav Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri uyarınca, yukarıda isim ve imzaları bulunan jüri üyeleri tarafından değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ahmet YARAMIŞ
MÜDÜR

ÖZET

TÜRKİYE’DE TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE ARABAĞLANTI ÜCRETLERİNİN REGÜLASYONU

Pınar HAMİDİ

**AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

Haziran 2015

Danışman: Prof. Dr. İsa SAĞBAŞ

Ülkelerin “ekonomik kalkınma kaldıracı” olarak anılan Telekomünikasyon Sektörünün ana damarlarından birini oluşturan "arabağlantı ücretlerinin regülasyonu” sektörel rekabetin tesisi açısından oldukça büyük bir önem taşımaktadır. Regülasyonların etkin ve etkili bir biçimde yapılmasında ve piyasada pazar hakimiyetine sahip olan işletmecilerin tekeli bir konuma gelmesinin önlenmesinde bağımsız düzenleyici kurumlara büyük görevler düşmektedir.

Bu çalışmada, ülkemizde telekomünikasyon sektöründe bağımsız düzenleyici kurum olan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun arabağlantı ücretlerini düzenlemedeki etkinliği, kullanmış olduğu yöntemler ve sektörel rekabetin tesisi konusundaki faaliyetleri incelenmiştir. Elde edilen sonuçlar, Bilgi teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun etkin, yerinde ve başarılı regülasyonlar yaptığını ortaya koymaktadır. Bu durum pazar payı daha küçük olan işletmecilere, tüketicilere ve sektörün sağlıklı bir biçimde işlenmesini sağlayacak olan rekabet ortamının korunmasına da büyük avantajlar sağlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Regülasyon, Telekomünikasyon Sektörü, Arabağlantı.

ABSTRACT

THE REGULATION OF THE INTERCONNECTION RATES IN THE TELECOMMUNICATIONS SECTOR IN TURKEY

Pınar HAMİDİ

**AFYON KOCATEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
DEPARTMENT OF PUBLIC FINANCE**

June 2015

Advisor: Prof. Dr. İsa SAĞBAŞ

Countries economic development leverage referred to as "The Telecommunications Sector Constitutes One Of The Main Arteries" of the regulation of interconnection rates is of utmost importance in terms of the establishment of sectoral competition. Regulations effectively and efficiently done and the prevention of the operators that have market dominance in the market came to a monopolistic position of independent regulatory great responsibility falls to the institution.

In this study, the independent regulatory authority in the telecommunication sector in our country, Information Technologies and Communications Authority's effectiveness in regulating interconnection charges on the activities on using methods that have been studied and the establishment of sectoral competition. The results obtained, Information Technologies and Communications Authority effective, in place and demonstrates that a successful regulations. In this case the market share to smaller operators, consumers and the industry to protect the competitive process in a healthy way that will allow also provide great advantages.

Key Words: Regulation, Telecommunications Sectors, Interconnection.

ÖNSÖZ

Uzun uğraşlar sonucu hazırlamış olduğum tez çalışmam süresince benden desteğini ve hoşgörüsünü esirgemeyen saygıdeğer Danışman Hocam Prof. Dr. İsa Sağbaş'a çok teşekkür ederim. Bugünlere gelmemde ve eğitim hayatımda büyük emeği olan, bana rahat bir çalışma ortamı yaratan ve her daim yanımda olan sevgili annem Halide Hamidi'ye ve manevi desteğinin yanı sıra teknik konularda da en büyük yardımcım olan biricik kardeşim Selçuk Hamidi'ye teşekkürü bir borç bilirim.

Son olarak belirtmek isterim ki; sevgili babam Ahmet Doğan Hamidi, Maliye Bölümü'nü okumamı ve bu alanda yükselmemi her daim arzu etmiş fakat bunun hiçbir safhasını göremeden Hakk'ın rahmetine kavuşmuştur. Bu tez çalışmasını kendisine ithaf eder, onu özlem ve şükranla anarım.

Pınar HAMİDİ

İÇİNDEKİLER

Sayfa

YEMİN METNİ	ii
TEZ JÜRİSİ KARARI VE ENSTİTÜ MÜDÜRLÜĞÜ ONAYI.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xii
KISALTMALAR	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜZENLEYİCİ DEVLETİN GEREKÇESİ VE REGÜLASYON

1. EKONOMİK SİSTEMLER	3
1.1. SOSYALİST EKONOMİ.....	3
1.2. SERBEST PİYASA EKONOMİSİ	5
2. DEVLETİN EKONOMİK RASYONELİ VE PİYASA BAŞARISIZLIKLARI.....	6
2.1. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİNİN MEŞRUIYETİ	7
2.2. MUSGRAVE'İN DEVLET FONKSİYONLARI	8
2.2.1. Devletin Kaynak Sağlama (Tahsis) Fonksiyonu.....	9
2.2.1.1. Piyasa Başarısızlıkları	10
2.2.2. Devletin Gelir Dağılımı Dengesizliğini Azaltma Fonksiyonu	15
2.2.3. Devletin İstikrar Sağlama Fonksiyonu.....	16
3. REGÜLASYON	16
3.1. REGÜLASYONUN TANIMI VE ÇEŞİTLERİ	17
3.1.1. Regülasyon Kavramı	17
3.1.2. Regülasyonun Çeşitleri	18

3.1.2.1. İktisadi Regülasyon.....	19
3.1.2.2. Sosyal Regülasyon.....	20
3.1.2.3. İdari Regülasyonlar.....	20
3.2. REGÜLASYONUN TARİHÇESİ VE GELİŞİMİ	20
3.3. REGÜLASYONUN AMAÇLARI VE ETKİLERİ.....	21
3.4. DOĞAL TEKELLERE ÇÖZÜM ÖNERİSİ OLARAK REGÜLASYON	23

İKİNCİ BÖLÜM

BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR VE BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

1. ÖZELLEŞTİRME VE TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRMENİN SÜRECİ.....	27
1.1. ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI.....	27
1.2. TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ.....	29
2. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR HAKKINDA GENEL BİLGİLER.....	31
3. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR	38
4. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU (BTK).....	40
4.1. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMUNUN GÖREVLERİ ...	40
4.1.1. Yetkilendirme	40
4.1.2. Denetleme	41
4.1.3. Uzlaştırma	41
4.1.4. Tüketici Hakları Koruma	42
4.1.5. Rekabetin Tesisi ve Korunması	42
4.1.6. Teknik Düzenlemeler ve Standardizasyon.....	43
4.1.7. Spektrum Yönetimi ve Denetimi.....	43
4.2. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMUNUN İDARİ YAPISI	43
4.3. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMUNUN MALİ YAPISI VE DENETİMİ	44

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE ARABAĞLANTI
ÜCRETLERİNİN REGÜLASYONU

1. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ	46
1.1. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNÜN İNCELENMESİ	46
1.2. TÜRKİYE’DE TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNÜN GELİŞİMİ	50
1.3. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONU HAKLI KILAN NEDENLER	54
1.3.1. Zorunlu Unsurun Olmaması	54
1.3.2. Ayrımcılığın Olmaması	54
1.3.3. Aşırı ve Yıkıcı Fiyatlandırma Yapılması	55
1.3.4. Çapraz Sübvansiyon	56
1.3.5. Birlikte Satım	56
2. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON	56
2.1. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNÜN YAPISI	58
2.2. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME	63
3. ARABAĞLANTI.....	64
3.1. ARABAĞLANTI KAVRAMI VE KAPSAMI.....	64
3.2. ARABAĞLANTININ ÖNEMİ.....	67
4. ARABAĞLANTI REGÜLASYONUNDA ÜCRETLENDİRME	70
4.1. ARABAĞLANTI ÜCRETLENDİRME SİSTEMLERİ	72
4.2. ARABAĞLANTI ÜCRETLERİNİ BELİRLEME YÖNTEMLERİ.....	73
4.3. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON YAPILIRKEN KULLANILAN FİYATLANDIRMA YÖNTEMLERİ.....	74
4.3.1. Karşılıklı Ödeme Yapılmayan Yöntem	74
4.3.2. Son Kullanıcı Tarifesi Esaslı Ücretlendirme Yöntemi.....	74
4.3.3. Ramsey Fiyatlandırması	76
4.3.4. Etkin Donanım Fiyatlandırma Kuralı.....	76
4.3.5. Toplam Fiyat Tavanı.....	77
4.3.6. Maliyet Tabanlı Ücret Belirleme Yöntemleri	78
4.3.6.1. Muhasebe Yöntemiyle Maliyet Hesaplanması	79
4.3.6.2. İktisadi Yöntemle Maliyet Hesaplanması.....	80
4.3.6.3. Mühendislik Teknikleriyle Maliyet Hesaplanması.....	80

4.4. ARABAĞLANTI ÜCRETLERİNİN DÜZENLENMESİNE İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR VE TÜRKİYE'YE AİT VERİLER.....	81
SONUÇ.....	84
KAYNAKÇA	90

TABLolar LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1: Dünya'da Gerçekleştirilen Önemli Telekom Özelleştirmeleri.....	31
Tablo 2: Türkiye'de Düzenleyici Kurumlar ve Yetki Alanları.....	39
Tablo 3: 1 Temmuz 2013 Tarihinden İtibaren Geçerli Olan Arabağlantı Ücret Tarifeleri	82

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa

Şekil 1: Bağımsız Düzenleyici Kurumların Özellikleri ve Sonuçları.....	37
Şekil 2: Mobil İşletmelerin İşletmeci Bazında Gelir Dağılımı.....	66
Şekil 3: Örnek Arabağlantı Hizmeti	69
Şekil 4: Transit Çağrı Hizmeti.....	70

KISALTMALAR

BDK: Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

TDK: Türk Dil Kurumu

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

GSM: Global System for Mobile Communications (Mobil Cep Telefonu)

AB: Avrupa Birliği

IMF: Uluslararası Para Fonu

BTK: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu

GSMH: Gayri Safi Milli Hâsıla

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

NETAŞ: Northern Telecom A.Ş.

TELETAŞ: Alcatel Lucent Teletaş Telekomünikasyon A.Ş.

TÜRKSAT: Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş.

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

IDC: Uluslararası Veri Kuruluşu

TTAŞ: Türk Telekom A.Ş.

DTÖ: Dünya Ticaret Örgütü

ATAD: Avrupa Topluluğu Adalet Divanı

ITU: Uluslararası Telekomünikasyon Birliği

GİRİŞ

Piyasa ekonomisinin sağlıklı bir biçimde işleyişinin tahsisi ancak, bilginin üretici ve tüketicilere zamanında ve doğru bir biçimde ulaşmasıyla sağlanmaktadır. Dolayısıyla telekomünikasyon hizmetleri, piyasa işleyişinin sağlıklı bir bilgi akışını sağlamasında önemli bir araç konumundadır.

Günümüzde yirminci yüzyılın sonlarından bu yana adeta ekonomik bir kaldıraç görevi gören telekomünikasyon sektöründe önemli ve hızlı teknolojik gelişmeler yaşanmaktadır. Şirketlerin kar maksimizasyonu amacının karşısında vatandaşları koruyucu düzenlemelere ihtiyaç duyulması telekomünikasyon sektöründe regülasyonu zorunlu kılmıştır. Bu çalışma Türkiye’de telekomünikasyon sektörünün en kritik konularından biri olan arabağlantı kavramını, arabağlantı ücretlerinin regülasyonunun nasıl ve hangi yollarla yapıldığını açıklamayı amaçlamaktadır.

Birinci bölümde ekonomik sistemler, devletin ekonomideki meşruiyeti, piyasa başarısızlıkları, devlet fonksiyonları ve bu fonksiyonlardan biri olan regülasyon teorisi açıklanmıştır.

İkinci bölümde ise bağımsız düzenleyici kurumların doğuşu, Türkiye’de bağımsız düzenleyici kurumların gelişimi, teoride özelleştirme ve Türkiye’de özelleştirme süreci, telekomünikasyon sektörü, sektörün Türkiye’de ve Dünyadaki yeri, sektörde yapılan özelleştirmeler ve regülasyonlar incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise telekomünikasyon sektöründe, arabağlantının önemi, arabağlantı regülasyonu ve son olarak arabağlantı ve erişim antlaşmalarına değinilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜZENLEYİCİ DEVLETİN GEREKÇESİ VE REGÜLASYON

Regülasyon serbest piyasa ekonomisine bir tür devlet müdahalesidir. Bu nedenle regülasyon teorisinin açıklanmasına serbest piyasa ekonomisi ile sosyalist ekonomi ile başlanmalıdır.

Serbest piyasa ekonomisi neredeyse tüm dünya ülkelerinde geçerli bir ekonomik sistemdir. Serbest piyasa ekonomisinde devletin ekonomideki payı oldukça küçük olmalıdır. Piyasa ekonomisinde “fiyat mekanizması” sayesinde piyasanın serbestçe işleyeceği ve tam istihdamda dengeye geleceği öngörülmektedir. Piyasa ekonomisinin kusursuzca işlemesi için bir takım özelliklerin eşanlı olarak var olması gerekmektedir. Fakat piyasaların işleyişi süresince ortaya çıkan bazı sorunlar nedeniyle piyasa başarısızlığı durumu ortaya çıkmaktadır. Yani piyasa ekonomisi pür haliyle toplumsal refahı maksimize edememekte ve kaynak tahsisini hakkaniyetli bir biçimde sağlayamamaktadır. Dolayısıyla bu noktada devletin ekonomiye müdahalesinin meşruluğu karşımıza çıkmaktadır.

Bu bağlamda, çalışmamızın birinci bölümünde piyasa başarısızlığının nedenleri ve devletin piyasa ekonomisine müdahalesinin meşruiyeti açıklanmıştır. Devletin ekonomiye müdahalesi, Musgrave’in devletin ekonomik fonksiyonlarını sınıflandırması çerçevesinde ele alınmıştır. Regülasyonun en çok uygulama alanı bulunduğu doğal tekeller konusu da ayrı bir başlık halinde incelenmiştir.

Daha sonra regülasyonun tarihçesi, tanımı, kapsamı ve çeşitleri üzerinde durulmuştur. Bu başlıkları regülasyonun amaçları ve etkilerinin anlatıldığı diğer konu başlıkları takip etmiştir. Son olarak doğal tekellere bir çözüm önerisi olarak regülasyon ele alınarak çalışmamızın birinci bölümü sonlandırılmıştır.

1. EKONOMİK SİSTEMLER

Toplumların gelişiminde söz konusu toplumun sahip olduğu ya da seçtiği ekonomik sistemin rolü büyüktür. Tüm ekonomik sistemlerde ve bütün toplumlarda insan ihtiyaçlarının giderilmesi sorunu vardır. İnsan ihtiyaçları, özel (kişisel) ihtiyaçlar ile kamusal (toplumsal) ihtiyaçlardan oluşmaktadır. Bu ihtiyaçları gidermek için kullanılan mal ve hizmet demetleri ile ihtiyaçlar arasında bir tür dengesizlik içeren bir ilişki vardır. İnsan ihtiyaçlarını karşılamak için kullanılan üretim faktörleri (doğal kaynaklar, emek, sermaye ve teşebbüs) kıt ve sınırlı; ihtiyaçların ise sonsuz olması iktisat bilimini ortaya çıkaran temel sorundur. Kıtlik kanunu adı da verilen bu durum, iktisadın ana konusunu oluşturmaktadır. Ekonomik sistemlerin hemen hepsinde baş gösteren bu sorunun anahtarı, tercih noktasında çözülmektedir. İhtiyaçların nasıl karşılanacağı ise; devletlerin sahip olduğu ekonomik sistemlere göre farklılık arz etmektedir. Ekonomik sistemler; “ne üretilecek, nasıl üretilecek, kim için üretilecek?” sorularına verilecek temelinde mülkiyetin yattığı yanıtla göre üçe ayrılmaktadır:

- i. Özel mülkiyeti hâkim unsur olarak gören piyasa ekonomisi,
- ii. Özel mülkiyete hiç yer vermeyen sosyalist ekonomi,
- iii. Her ikisine birden yer veren karma ekonomi.

Sosyalist ekonomi ve piyasa ekonomisinden aşağıdaki alt başlıklarda bahsedilecektir.

1.1. SOSYALİST EKONOMİ

Serbest piyasa ekonomisindeki aksaklıklara karşı bir tepki olarak ortaya çıkan sosyalist ekonominin fikir babası Karl Marx'tır. Marx, serbest piyasa ekonomisinin eleştirisini şu üç temele dayandırır:

- i. Kapitalizm, özel mülkiyet altında meta üretim ve ticaretini kısıtsız piyasalarda gerçekleştirir.
- ii. Her metanın değeri içerdiği emek miktarı ile belirlenir.

- iii. Kapitalist sınıfın kâr için rekabet etmesi sonucu uzun dönemde kar oranları düşme eğilimindedir (Kirmanoğlu, 2007: 17).

Bu üç temel eleştiri yanında Marx'ın piyasa ekonomisine dair en bilinen bir diğer eleştirisi de, bu sistemin toplumu sınıflara ayırdığı iddiasıdır. Marks'a göre, serbest piyasa ekonomisi toplumu emek ve sermaye sınıfı olarak ikiye ayırmakta, emekçi sınıfın sömürülmesine ve ücretlerin düşmesine sebebiyet vermektedir. Bu sınıflararası mücadelede devlet ise, sermaye sınıfının çıkarlarına hizmet eden bir niteliğe sahiptir.

Merkezi planlı ekonomiler 1950'li yıllarda hemen hemen dünya nüfusunun yarısını kapsamakta idi. 20. yüzyılın sonlarında merkezi planlı ekonomiler, piyasa ekonomisi düzenine dönüş çabasına girmişlerdir. Söz konusu merkezi planlı ekonomiler de, zaman içinde geçiş ekonomisi sürecine dâhil olmuşlar ve sonrasında da piyasa ekonomisini benimsemişleridir.

Gerek geçmişte gerekse günümüzde de pür haliyle ekonomik bir sistem olarak uygulanması pek mümkün olmayan sosyalist ekonomilerde, üretim mallarının tamamen devlete devredilmesi söz konusudur. Dolayısıyla da, bu sistemde özel mülkiyete neredeyse “hiç” yer verilmemektedir. Tamamen devletin müdahale ve denetimi altındaki bu ekonomik sistemde; neyin, ne kadar, nasıl ve kimler için üretileceği sorusu, siyasi erki temsil eden bir merkezi karar organı tarafından cevaplandırılmaktadır. Üretimde ve karar almada tek söz sahibi olan bu organca alınacak kararlar sayesinde adaletli bir toplumsal-ekonomik yaşam inşa edilmiş olacak ve piyasa ekonomisinde baş aktör olarak adlandırılan kâr güdüsü bertaraf edilmiş olacaktır.

Etkin kaynak kullanımını tamamen sağlayabildiği öne sürülen sosyalist ekonomilerde, israf ve işsizlik gibi sorunların yaşanmayacağı görüşü hâkimdir. Oysa bu ekonomik örgütleniş biçiminde, toplumu oluşturan bireylerin özgür iradeleriyle karar almaları ve tüketimin her alanında özel mülkiyete sahip olabilmeleri söz konusu olamamaktadır. Yani, bu sistemde tüketici tercihleri dikkate alınmamaktadır. Dolayısıyla karar organı olan merkezi otorite, talebin altında veya üstünde seyreden

üretim miktarları gerçekleştirmekte ve bu da etkinliğin sağlanamamasına yol açmaktadır.

Sonuç olarak, tüketicinin tercihlerini dikkate almayan, tüketicinin üstünlük kullanımına izin vermeyen, bireylerin özel mülkiyet hakkını reddeden bu sistemde bireylerin herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu tür ekonomik sistemlerde bireylerin sorumluluk kapsamı sadece merkezi karar organının koymuş olduğu kurallara/yasalara uymakla sınırlı kalmaktadır.

1.2. SERBEST PİYASA EKONOMİSİ

Piyasa, üretici ve tüketicilerin karşılıklı olarak birbirlerine taleplerini ilettikleri bir çeşit mübadele ağıdır. Serbest piyasa ekonomisinin özellikleri şunlardır;

1. Serbest fiyatların ve özel girişimciliğin yer alması,
2. Özel mülkiyetin serbest olması ve devredilmesi,
3. Sözleşme ve girişim özgürlüklerinin mevcut bulunması,
4. Tüketicilerin bilgi edinme maliyetlerinin çok az olması,
5. Rekabetin ve özgürce karar almanın geçerli olması,
6. Tüketici kararlarının etkin olmasıdır.

Akalin, (2003: 90) piyasa ekonomisini şu şekilde tanımlamaktadır;

“İş bölümünün ve özel mülkiyetin var olduğu, devredilebildiği, serbest fiyatların, sözleşme ve girişim özgürlüklerinin bulunduğu, bilgi edinme maliyetinin çok düşük olduğu, rekabetin ve desantralize karar almanın geçerli olduğu, özel teşebbüsün esas alındığı bir gönüllü mübadeleler zinciri olan ve sonuçta tüketicilerin egemen olduğu gayri şahsi ve doğal iktisadi örgütlenmedir.”

Akça'ya göre; (2004: 8) piyasa ekonomisi bireylerin yapmış oldukları işlemlerin tamamen gönüllü anlaşma ve piyasa fiyatı ile gerçekleştiği bir ekonomik sistemdir.

Piyasa ekonomisinde gönüllü işbirliği amacıyla koordinasyon sağlaması, gerçekleştirilen faaliyetin hem üretici hem de iki yönlü ve iki tarafça biliniyor olması ve aynı zamanda her iki tarafa gerçekleştirilen bu faaliyetten yarar sağlayacak olması nedeniyle mübadelenin hiçbir zor kullanma olmaksızın gerçekleştiği belirtmektedir. [Friedman, akt. Akça (2004: 8)]

Tamamen gönüllü işbirliği sistemine dayanan piyasa ekonomisi özel mülkiyetin korunması, sözleşmelere uyulmasının sağlanması ve sahtekârlıklara karşı bireylerin korunması ile sınırlıdır. Piyasa ekonomisinde işleyiş şu biçimde gerçekleşmektedir; öncelikle üretilen her bir mal için belirli bir fiyatın oluşması gerekir ve bunun koşulu olarak da piyasadaki tüketicilerin ve üreticilerin bir araya gelmeleri gerekir. Karını maksimize etmeyi amaçlayan her bir firma ise, üretilen her malın birim üretim maliyetini o malın piyasa fiyatı ile karşılaştırır ve hangi malı üretmek kendisi için karlıysa o malı üretmekte karar kılar. Firmaların, hangi malı ne kadar üreteceğine dair karar alması ise ülke ekonomisi düzeyinde hangi malın ne kadar üretilene de karar verilmiş olması anlamına gelir.

Rekabetçi piyasa, mal ve hizmetlerde fiyatın hiçbir dışsal müdahale olmaksızın arz ve talebe göre belirlendiği bir piyasa yapısını ifade eder (Ardıyok, 2002: 23). Rekabetçi piyasaların oluşabilmesi için, tam rekabet piyasası koşullarının hepsinin eşzamanlı olarak gerçekleşmesi gerekir. Fakat bu eşzamanlı gerçekleşme, soyut bir kavramı ifade eder. Çünkü tam rekabet koşulları gerçek hayatta bütünüyle sağlanamamaktadır.

2. DEVLETİN EKONOMİK RASYONELİ VE PİYASA BAŞARISIZLIKLARI

Tam rekabetin gerçekleşmediği ve dolayısıyla sağlıklı bir varlık gösteremeyen piyasa ekonomisinin, toplumsal refahın optimizasyonu için yeterli olmadığı durumda devletin varlığının meşruiyeti ve zorunluluğuna ihtiyaç vardır.

Ekonomide devletin varlığının ağırlığının ve rolünün ne ölçüde olması gerektiği sorusu yıllardır ekonomi literatüründe tartışılan bir konu olmuştur. Bu tartışmalar sonucunda devlet, bazen piyasa işleyişine çok fazla müdahale etmemiş, bazen de piyasaya müdahale ederek ya da bizzat üretici olarak ekonomik işleyişte yer almıştır. Her iki durumun da nedeni ekonomide etkinliğin sağlanmasıdır.

2.1. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİNİN MEŞRUIYETİ

Devlet, toplumdaki diğer organizasyonlardan farklıdır. Bu farklılık onun sahip olduğu gücün doğasından ve kaynağından ortaya çıkar. Uygulanan siyasi sistemler bu gücün sınırlarını belirlemektedir (Altay, 2003: 3).

16. ve 18. Yüzyıllar arası etkili olan Merkantilizm düşüncesinde devletin, ekonominin her alanında düzenleyici ve aktif rol oynaması önerilmiştir. Klasik İktisat teorisinin kurucusu Adam Smith'in temellerini oluşturduğu ve 18. ile 19. yüzyıllarda hakim olan liberalizm düşüncesi merkantilist dönemdeki anlayışı değiştirmiştir (Altay, 2003: 3).

Klasik liberal ekonomi, ekonomi sürecinden elini çekmiş ve bütçesi küçülmüş bir devlet modeli benimsenmiştir. Bu modelde, müdahale olmaksızın piyasanın serbestçe işleyeceği, adeta görünmez bir el (fiyat mekanizması) sayesinde tam istihdamın dengeye geleceğini savunulmuştur. Bu görüşün yani klasik iktisadi düşüncenin kurucusu olarak anılan Smith, 1776 yılında kaleme aldığı ve literatürde kısaca “Ulusların Zenginliği” adıyla bilinen eserinde; görünmez el ile toplumda maksimum faydanın sağlanabileceğini ve ancak bu sayede toplumu oluşturan bireylerin kazançlı çıkacağını savunmuştur.

Klasik iktisatçılara göre devletin temel görevi “jandarma devlet” olmaktır. Devlet; adalet, diplomasi güvenlik ve savunma görevlerini yerine getirmek için var olup piyasa işleyişine müdahale etmemelidir.

Klasik liberal iktisat düşüncesinde devletin zorunlu bir fena olarak algılanmasının kökleri, Thomas Hobbes'in 1651 yılında yazmış olduğu “Leviathan” adlı esere kadar uzanmaktadır. Leviathan, Tevrat'ta geçen bir canavarın (kötülüğü temsil eden bir deniz canavarı) adıdır ve her şeye egemen olan devletin simgesidir.¹ Bu eserde devlet, kötülüğü temsil eden bir deniz canavarına benzetilmiştir.

Uzun seneler geçerliliğini koruyan klasik görüş, ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde başlayıp sonrasında tüm dünyaya yayılan 1929 Dünya Ekonomik Krizi ile sekteye uğramıştır. Tüm dünyayı etkileyen bu kriz sonrasında klasik görüş

¹ http://tr.wikipedia.org/wiki/Thomas_Hobbes.19.01.2013

yerini hızla Keynesyen görüş adını verdiğimiz; “devleti tüketici olarak değil, üretici devlet” olarak tanımlayan görüşe bırakmıştır.

J.M. Keynes, 1936’da yazdığı “Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi” ya da kısaca Genel Teori adlı yapıtıyla ekonomide devrim yaratmıştır (Parasız, 1996: 10). Keynes, bu eserinde devletin aktif bir müdahaleci olarak ekonomide yerini alması görüşünü savunarak, iktisadın tarih sahnesine çıkmıştır. Keynes’e göre, 1929 ekonomik krizinin sebebi toplam talep yetersizliğidir. Toplam talebin yetersiz oluşu sebebiyle, toplam arz-talep eşitliği tam istihdam düzeyinde gerçekleşmemektedir. Dolayısıyla eksik istihdam sorununu ancak ve ancak devletin ekonomiye müdahalesi ile çözüme kavuşabilecektir.

Keynesyen görüşün öne sürdüğü ekonomik politikalar, özellikle 1960’lı yılların sonlarına kadar Batı’da uygulanmış ve başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Keynesyen görüş sonrasındaki süreçte ise, devletin ekonomideki varlığını yadsıyamayan iktisadi görüşler günümüze kadar süregelmiştir.

Devletin maliye politikası araçlarıyla müdahale etmesi ve yanı sıra düzenleyici kurumlarca da aksayan ekonomik süreçlere müdahale etmesi ve piyasa işleyişinde ortaya çıkan aksaklıkları azaltarak toplumsal verimliliği ve refahı arttırması en büyük varlık gerekçelerinden biridir.

Serbest piyasa ekonomisi işleyişi sonucu ortaya çıkan ve devletin müdahalesini meşru kılan *piyasa başarısızlıkları sebepleri* konusu aşağıda Musgrave’nin devletin fonksiyonları başlığı altında açıklanacaktır.

2.2. MUSGRAVE’İN DEVLET FONKSİYONLARI

Musgrave, devletin elinde bulundurduğu ekonomik araçlarla piyasanın başarısızlığına müdahale etmesi gerektiğine inanır. Musgrave’e göre devletin kaynak sağlama (tahsis), gelir dağılımı dengesizliğini azaltma ve istikrar sağlama fonksiyonu olmak üzere üç temel fonksiyonu vardır. Musgrave’in devlet fonksiyonları sınıflandırması yıllar boyu maliye teorisi alanında temel kaynak olarak kabul edilmiştir. Sınıflandırmada adı geçen devlet fonksiyonları sırasıyla aşağıda açıklanacaktır.

2.2.1. Devletin Kaynak Sağlama (Tahsis) Fonksiyonu

Bu fonksiyon devletin özel ekonomiye müdahale sınırlarını çizme hususunda yol gösterici olmuştur.

Musgrave'e göre devlet, bireylerin sosyal birlikteliklerinde karşılaşılan problemleri demokratik ve hakkaniyetli bir şekilde çözmede ortak hareket edebilmek için kurdukları bir birliktir. Musgrave'e göre kamu sektörü özel sektör gibi kendi meşruiyetine sahiptir. Devlet doğal düzenin şekil değiştirmesiyle ortaya çıkmamış aksine farklı problemleri çözebilmek için ortaya konulan doğal bir araç olarak gelişmiştir. Bu açıdan, kamu ve özel sektör birbirlerini doğal olarak tamamlayan ve sosyal refahı artırmak için birlikte çalışan iki parçadır (Sağbaş ve Odabaş, 2004: 5).

Kaynak sağlama fonksiyonu, dar anlamda kamusal ihtiyaçların giderilmesini sağlamak olarak açıklanabilir. Toplumsal refahın maksimizasyonu için, kaynak dağılımının optimum biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu da ancak, devletin ekonomideki üretim için kullanacağı mal ve hizmetleri etkin bir biçimde dağıtması ile mümkündür.

Buna göre, bir ekonomide kaynak kullanımında etkinlik, iktisadi refah fonksiyonunun maksimize edilmesi ile sağlanır. İktisadi refah fonksiyonunun maksimize edilmesi için ise üç temel şart vardır:

- Üretimde etkinlik
- Tüketimde etkinlik
- Üretimde ve tüketimde etkinlik (Aktan, 2007: 26-27).

Bir ekonomide yukarıda sayılan şartların bir arada sağlanması halinde, bir bireyin refahını azaltmadan, diğer bireylerin refahını arttırmak mümkün ise, kaynakların optimal dağılımından söz edilebilir. Pareto optimalitesi olarak adlandırılan bu durumun *birinci koşulu*, değişimde etkinliğin sağlanmasıdır.

Bireyler daha çok fayda sağladıkları malları tüketmek için birbirleriyle mal değişiminde bulunarak refahlarını arttırabilirler. Bu değiş tokuş, refahlarını daha fazla arttıramayacakları veya birinin refahının artışı ancak diğerinin azalışı

pahasına olacağı bir noktaya kadar devam eder (Kirmanoğlu, 2007: 69). Bu nokta tüketicilerin marjinal ikame oranlarının eşitlendiği pareto optimal bir noktadır.

Pareto optimalitesinin *ikinci koşulu* üretimde etkinliğin sağlanması koşuludur. Bu koşul, birinci koşulun üretim alanına genişletilmesi ile ortaya çıkar. Üretim faktörleri (emek ve sermaye) arasındaki marjinal teknik ikame oranı bütün malların üretimi için aynı olmalıdır. Aksi halde, üretim faktörlerini bir maldan (bir sektörden) diğerine kaydırarak en az bir malın üretimini arttırmak mümkündür. Marjinal teknik ikame oranı üretim faktörlerinin marjinal verimlilikleri arasındaki orandır. Pareto optimallik koşullarının en sonuncusu, arz edilen bütün malların aynı zamanda talep edilen mallar olma koşuludur (Kirmanoğlu, 2007: 70).

Özetlemek gerekirse; pareto optimumu piyasa mekanizmasının tam rekabet koşullarında işlediği varsayımı altında gerçekleşmektedir. Fakat piyasa mekanizması daha sonraki başlıklarda da açıklanacak olan bazı sebeplerden ötürü tam ve eksiksiz olarak işleyememektedir. Ancak birtakım koşullar yerine getirildiğinde, piyasa fiyat mekanizmasının işleyişi sağlanabilmekte ve kaynakların en uygun ayrımı sağlayabilmektedir. Ancak kaynak ayrımı fonksiyonunun önemli bir kısmının piyasa mekanizmasının işleyişine bırakılabilmesi için, ekonomik faaliyetlerin yaygın olduğu alanda bu koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir. Piyasa mekanizmasının etkin olduğu alanlarda, devletin kaynak ayrımı sorunu ile ilgilenmesine gerek yoktur (Musgrave, akt. Şener ve Methibay, 2004: 7).

Fakat, piyasa işleyişinin optimal kaynak ayrımını sağlayamadığı durumlarda devletin müdahalesi kaçınılmazdır. Musgrave de devletin kendi araçlarıyla ve keynesyen politikalar vasıtasıyla (fiyat istikrarı, istihdam vb.) piyasa başarısızlıklarına müdahale etmesi gerektiğini iddia etmiştir. Aşağıda piyasa başarısızlığının nedenlerinden bahsedilecektir.

2.2.1.1. Piyasa Başarısızlıkları

Tam rekabet piyasaları bir takım özelliklerin tamamını bünyesinde barındıran piyasalardır. Bu özelliklerin hepsi eş zamanlı olarak sağlanamıyorsa o piyasa mekanizmasının işlerliği sekteye uğrar. Tam rekabet piyasası koşulları hiçbir zaman

bir bütün olarak sağlanamadığından devletin ekonomiye müdahalesi kaçınılmaz olmuştur.

Piyasa başarısızlığı nedenlerini açıklamadan önce tam rekabet piyasalarında görülen temel özellikleri sıralayacak olursak;

-Piyasaya giriş ve çıkışların serbest olması,

-Üretici ve tüketicilerin fiyatları ya da üretimi etkileyemeyecek derecede çok sayıda olması,

-Üretici kesimin kar güdüsü; tüketicinin ise fayda maksimizasyonu ile güdümlenmiş olması durumu,

-Piyasaya arz edilen mal ve hizmet türlerinin homojen olması,

-Piyasada olup bitenlerin, mal ve hizmetlere dair her türlü bilginin herkesçe bilindiği yani tüm işleyişin şeffaf olduğu piyasa biçimleridir.

Tam rekabetten bahsedilebilmesi için bu koşulların ancak eşzamanlı ve tümünün birden sağlanması gerekir. Fakat gerçek hayatta bu koşulların aynı anda sağlanması mümkün değildir. Bu da, tam rekabet piyasalarını bir varsayımdan ileri götürememektedir. Piyasa işleyişinin sekteye uğramasının nedenleri ise şunlardır:

- Piyasada bulunan mal ve hizmet türlerinin homojen yani aynı olmaması,
- Piyasalarda bilgi edinme ve haberleşme koşullarının farklılığı,
- Tüketicilerin reklamlar; üreticilerin ise devlet müdahaleleri sebebiyle yaptıkları tercihlerde özgür olamamaları,
- Üreticilerin kendi bünyelerinde bir takım anlaşmalar yaparak piyasa fiyatlarını kendi çıkarları doğrultusunda belirlemeleri,
- Dışsallıklar.

Sayılan bu nedenlerle piyasa ekonomisi toplumsal refahı maksimize edememekte ve etkinliği sağlamakta yetersiz kalmaktadırlar. Yani tam rekabet koşullarının eksiksizce işlemediği bir piyasa ortamında pareto optimal ya da “birinci

en iyi” kaynak tahsisini sağlanamamakta ve kaynak israfına yol açılmaktadır. İktisadi olarak devlet müdahalelerini ve bir takım düzenlemeleri gerekli ve meşru kılan bu duruma piyasa başarısızlığı adı verilmektedir.

Piyasa başarısızlığının nedenleri aşağıda sırasıyla açıklanmaktadır:

Kamusal Mallar: Kamusal mal kavramı, ilk kez Kıta Avrupası iktisatçıları ve maliyecileri tarafından incelenmiştir. Bunların başında Ferara, Maffeo Pataleoni, Enrico Barone ve Ugo Mozzola gelmektedir. Ancak kamusal mallar konusunu bugünkü anlamında ilk ele alan Amerikalı iktisatçı Paul A.Samuelson olmuştur (Aktan, 2007: 18).

Samuelson, kamusal mal kavramını 1954 yılında yayınladığı makalesi ile matematiksel olarak açıklamış, ardından bir yıl sonra da teorisinin geometrik yorumunu yapmıştır (Aktan, 2007: 18). Bir malın bedeline katlanan tüketici haricindeki tüm tüketicilerden mahrum bırakmanın mümkün olup olmamasına ve söz konusu malın tüketiminde rekabet olup olmamasına göre sınıflandırılabilir.

Sınıflandırmanın ilk unsuru olan “tüketimde mahrum bırakabilmenin” anlamı, ancak o malın fiyatını ödemeye katlanan kişinin o maldan yararlanabilmesi anlamına gelir. Bu özellik söz konusu malı “özel mal” sınıfına dâhil etmektedir. Fakat tüketimde mahrum bırakamama söz konusu ise, yani o malın bedelini ödemeyenler de söz konusu maldan fayda sağlayabiliyorlarsa, bu kez bu mal kamusal mal sınıfına dahil edilmiş olacak ve bedavacılık söz konusu olacaktır. Ancak, bir malın tam kamusal mal olarak nitelendirilebilmesi için, tüketimden mahrum bırakılamaması yeterli değildir. Aynı zamanda tüketimde rekabet olmaması, yani ilave bir kişinin tüketiminin mevcut tüketicilerin faydasını azaltmaması özelliğinin de olması gerekir (Kirmanoğlu, 2007: 119).

Yukarıda da bahsettiğimiz üzere tam kamusal malların tüketiminde, dışlama ya da dışarıda bırakma söz konusu değildir. Yani tam kamusal mallarda bedavacılık durumu hâkimdir. Örnek vermek gerekirse; bir ülkedeki iç ve dış savunma, yargı ve diplomasi hizmetlerinden tüketicileri tek tek mahrum bırakabilmek ve bu hizmetleri belli bir fiyat karşılığı sunabilmek mümkün değildir. Bu durum dışsallık etkisini yaratmaktadır. Dışsallık konusuna bir sonraki başlıkta değinilecektir. Kamusal

malların varlığı, piyasanın sorunsuzca işleyişine engel teşkil eden devlet müdahalesini zorunlu kılan en önemli sebeplerden birisidir.

Dışsallıklar: Dışsallıklar kavramı ilk kez İngiliz iktisatçı Alfred Marshall tarafından ortaya atılmıştır. Marshall'dan sonra bu kavram, Arthur Pigou tarafından ele alınmıştır. Ancak kavramın en ayrıntılı açıklaması ilk olarak 1962'de Stubblebine ve Buchanan'ın makaleleriyle ortaya konulmuştur. Çakmak'a göre (2007:9) dışsallıklar mal ve hizmetlerin sosyal optimuma göre daha az veya daha fazla arzına neden olan özel bir piyasa başarısızlığıdır. Dışsallıkların en önemli özelliği, faydanın herhangi bir mal veya hizmetin piyasada oluşan fiyatı içerisinde olmamasıdır. Bunun sebebi, bu faydaların özel fayda olmayıp topluma dalga dalga yayılmasından ileri gelir. Yine, bir malın üretimi aşamasında firmanın özel olarak katlandığı maliyet yanında; söz konusu malın topluma yayılan bir maliyeti daha varsa burada dışsallık durumu söz konusudur. Bu durumlardan birincisine pozitif dışsallık; ikinci duruma ise negatif dışsallık adı verilmektedir.

Pozitif dışsallıkta sağlanan sosyal fayda, özel faydadan daha fazladır. Yani, pozitif dışsallıklarda toplumsal faydanın daha büyük olduğunu ifade edebiliriz. Buna karşılık negatif dışsallıkta ise; ortaya çıkan özel maliyet, sosyal maliyetten daha küçüktür. Yani negatif dışsallıkta, firma maliyetleri geniş kesimlere yayılmaktadır.

Devletin piyasaya müdahale biçimi dışsallıkların türüne göre değişiklik göstermektedir. Pozitif dışsallıkta (örneğin; eğitim hizmetleri, AR-GE çalışmaları vb.) devlet sübvansere verebilirken; negatif dışsallıkta (yaygın örnek; çevre kirliliği) ise yasaklayıcı kanunlar, vergiler, pazarlanabilir kirletme hakkı, içselleştirme yöntemi (Pigou vergisi) gibi yöntemlerle negatif dışsallıkları düzenlemeye çalışmaktadır.

Asimetrik Bilgi: Serbest piyasa ekonomisinde tam rekabet koşullarından birisi üretici ve tüketicilerin piyasadaki her şey hakkında bilgi sahibi olmalarıdır. Örneğin; mal ve hizmetin kalitesi, üretim yeri ve üretim koşulları, maliyeti, faydası ve riskleri gibi. Alıcı ile satıcı arasındaki bilgi farklılığı sonucu yeterli bilgi elde etmenin mümkün olmaması durumu piyasa başarısızlığı olarak kabul edilir. Bugünün gelişmiş piyasalarında tüketicilerin tam ve doğru bilgiye ulaşmaları pek mümkün

değildir. Bilgiye şeffaf bir biçimde ulaşamamak, piyasanın tam rekabet koşullarında işlenmesini ve pareto optimalitesine ulaşmasını engellemektedir.

Günümüz piyasalarında üretici kesimin tüketicilere tam ve doğru bilgiyi ulaştıramamasının altında yatan sebepler; maliyetlerin artması, bilgiye ulaştırma konusunda herhangi bir teşvikin olmaması olarak sıralanabilir. Aynı şekilde tüketicilerin de bu konuda bilinçli olmaması, bilgiye ulaşmada bir takım maliyetlere katlanmak zorunda olması ve bilgiye ulaşsalar bile bu bilgiyi doğru bir biçimde kullanamıyor olmaları gibi sebepler de, tüketicilerden kaynaklanan asimetric bilgi sorununu doğurmaktadır. Asimetric bilginin yoğun olduğu sektörlere örnek olarak sağlık, ilaç sanayi, finans sektörü ve sigortacılık sektörü gösterilebilir.

Aksak Rekabet Piyasaları: Tam rekabet piyasalarının tam anlamıyla işlenmesine engel olan durum ya da durumların var olduğu piyasalara aksak rekabet piyasaları adı verilmektedir. Eksik rekabet piyasalarında;

-Piyasaya giriş çıkışların serbest olmaması,

-Tam rekabet piyasasında var olan “atomise” koşulunun; eksik rekabet piyasalarında işleyemeyişi,

-Mal ve hizmet türlerinin homojen olmayışı,

-Bilginin üretici ve tüketici birimlere şeffaf (tam ve doğru) bir biçimde ulaşmaması durumlarının varlığı tam rekabet koşullarından sapmalara neden olmaktadır.

Tek bir üretici birimin hakim olduğu piyasa türü olan monopol ile birbirine etki edebilecek miktarda az üreticinin sonsuz sayıda tüketicisiyle karşı karşıya geldiği oligopol piyasa türleri, eksik rekabet piyasalarına örnek olarak gösterilebilir.

Doğal Tekeller: Tekel, tek bir firmanın piyasanın bütününe kapsayacak şekilde üretim ya da satış yaptığı piyasaları ifade etmektedir. Tekel piyasaların bu türü olan doğal tekelerde birden fazla firma üretimde bulunursa, o zaman her firmanın ortalama maliyet düzeyinde üretimde bulunması gerekir ki; bu durumda firmalar karlarını arttırmak için ürünün fiyatını düşürerek kendi aralarında rekabet etmeleri

söz konusudur. Bu rekabet sonucunda da sektörde tek bir firma kalacak ve bu firma doğal tekel konumunda olacaktır. Piyasada bulunan bir firma maliyetinin, piyasadaki diğer tüm firma maliyetlerinden daha düşük olduğu piyasa türlerine doğal tekel piyasalarını denir.

Doğal tekel, bazı ekonomik ve teknik faktörlerin mal veya hizmet üretiminde bulunmasından dolayı, kamu yararına mal ve hizmet sunan/üreten endüstrilerin ekonomik özelliklerini (üretim, arz, talep ve maliyet yapılarını) açıklamak için kullanılan bir kavramdır. Bu endüstriler iktisat literatüründe genellikle batık maliyetlerin² yüksekliği, yüksek sermaye yoğunluğu, üretim tesislerinin coğrafik olarak yaygınlığı, dağıtımın güvenilirliği, ölçek, yoğunluk, kapsam ve şebeke ekonomileriyle ilişkilendirilerek açıklanmaktadır. Doğal tekel; elektrik, su, telefon ve doğalgaz gibi şebeke özelliği gösteren sektörlerde görülmektedir. Yine, ulaşım sektörü ve limanlar da bir ülkenin doğal tekellerine örnek olarak verilebilir. Rekabetçi özelliklerin görülmediği ve piyasa başarısızlıklarının ortaya çıktığı doğal tekellerin en önemli özelliği, üretim arttıkça ortalama maliyetlerin düşmesidir (Özcan, 2009: 23). Piyasa ekonomisi içindeki kimi sektörlerde tekellerin varlığı kaçınılmaz olmakla beraber, kimi zaman da tercih sebebi olabilmektedir (İçöz, 2003: 6).

2.2.2. Devletin Gelir Dağılımı Dengesizliğini Azaltma Fonksiyonu

Musgrave'e göre devletin ekonomik görevlerinden ikincisi gelir dağılımına ilişkin fonksiyonudur.

Gelir dağılımı geliri üreten faktörler arasında dağıtılması anlamına gelmektedir. Tam rekabet koşullarının eksiksiz işlediği piyasa ekonomilerinde gelir dağılımının piyasa ekonomisine göre dağıldığı varsayılmaktadır. Devlet bu aşamada sadece bir takım yasal düzenlemelerle ekonomiye müdahale etmektedir. Bu yasal düzenlemelere örnek olarak asgari ücret uygulaması, toprak reformu ya da sermaye mülkiyetlerini düzenleyici kanunlar örnek olarak gösterilebilir. Ancak birincil gelir

²Batık maliyetler, geçmişte yapılan ve işletmelerin kuruluşu sırasında katlandığı sabit maliyetlerdir. Çalışma konumuzu oluşturan Telekomünikasyon sektörü, batık maliyetlerin oldukça fazla olduğu bir sektördür. Söz konusu sektörde lisans bedelleri, şebeke kurulumları, reklam, pazarlama giderleri, alt yapı giderleri batık maliyetlere örnek olarak verilebilir.

dağılımı adı da verilen bu durum, genellikle kaynakların adaletli bir biçimde dağıtılmasını tam olarak sağlayamaz. Dolayısıyla bu noktada, *gelirin yeniden dağılımı* ya da diğer adıyla *ikincil gelir dağılımı* adı verilen yola başvurulur.

Devletin, piyasada oluşmuş olan gelir dağılımını bazı araçlarla değiştirerek, daha adil kabul edilen bir gelir dağılımı oluşturması gelirin yeniden dağılımı olarak adlandırılır. Gelirin yeniden dağılımının en önemli araçları vergi ve sübvansiyonlardır (Kirmanoğlu, 2007: 207).

2.2.3. Devletin İstikrar Sağlama Fonksiyonu

Devlet istikrar sağlama fonksiyonu ile piyasadaki konjonktürel dalgalanmalardan dolayı ortaya çıkan işsizlik ve enflasyon gibi ekonomik problemleri maliye politikaları (vergi ve/veya kamu harcamaları, vb.) aracılığıyla ortadan kaldırmaya çalışır.

Piyasa başarısızlığının ekonomide yarattığı etkinsizlik ve refah kayıplarından ötürü devletin ekonomiye müdahalesi kaçınılmazdır. Devletin ekonomiyi düzenleme ve denetleme fonksiyonu ise son yıllarda regülasyon kavramı ile ele alınmaktadır. Musgrave'in devlet fonksiyonları sınıflandırmasına dördüncü fonksiyon olarak regülasyon (düzenleme) eklenmiştir. Aşağıda, tezimizin temel konusunu oluşturan regülasyon kavramı geniş bir şekilde açıklanacaktır.

3. REGÜLASYON

Günümüzde genel anlamıyla “düzenleme” faaliyetleri için kullanılan regülasyon kelimesinin kökeni Fransızcadan gelmektedir. Regülasyon sözcüğünün İngilizcede “düzenleme, tanzim etme, kural koyma” anlamlarına gelmesine karşılık³; Türk Dil Kurumu Sözlüğüne göre regülasyon “ayarlama ve düzenleme” anlamlarına karşılık gelmektedir.

Batı dillerinde kullanılan regülasyon terimi, doksanlı yılların ikinci yarısında Türkçeye girmiş bir kavramdır ve özellikle bağımsız idari otoritelerin faaliyetlerini

³Regülasyon kelimesinin İngilizce anlamları için bkz aşağıdaki link:
<http://www2.zargan.com/tr/page/search?Text=regulation&FromLanguage=&Category=0&StringType=0>.14.11.2014.

ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Gökdemir, 2006; 13). Çalışma boyunca *regülasyon* ve *düzenleme* sözcükleri eşanlamlı olarak kullanılacaktır.

Regülasyon, belli bir alanda veya belirli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesini, yani o alanın organize edilmesini (düzenleme fonksiyonu) ve bunun “kontrol” edilmesini (denetim fonksiyonunu) içermektedir.

Regülasyon, devletin varlık göstermesi kadar eski bir olgudur. Regülasyon uygulama alanı olarak, çok daha eski çağlara dayanmaktadır. Eski uygarlıklardaki yasalar ve düzenlemeler, kutsal kitaplarda yer alan sosyal/ekonomik yaşamın düzenlenmesine yardımcı olan emir ve buyruklar, regülasyon uygulamalarına örnek olarak gösterilebilir. Günümüzde ise Hukuk, İktisat ve Siyaset Bilimi gibi bir çok alanı ilgilendiren ve içeren bir kavram haline gelmiştir.

3.1. REGÜLASYONUN TANIMI VE ÇEŞİTLERİ

3.1.1. Regülasyon Kavramı

Regülasyon, devletin iktisadi ve sosyal amaçlarını gerçekleştirebilmek amacıyla yaptığı her türlü faaliyet veya düzenleme olarak tanımlanabilir. En genel ifadeyle; devletin piyasa mekanizmasına müdahalesi olarak tanımlanan regülasyon, son dönemlerde bir çok çalışmaya konu olmuştur.

Regülasyon teorisi iktisattan siyaset bilimine, hukuka ve sosyolojiye, hatta antropolojiye kadar çok çeşitli akademik disiplinlerde çalışılan önemli bir araştırma sahası olarak gelişmektedir (Sarısoy, 2010: 279).

Regülasyonun farklı tanımları şunlardır:

Türkkan, (2001: 111) regülasyonu her türlü faaliyetin ve sürecin, müeyyide oluşturma imkânına sahip herhangi bir otorite veya mekanizma tarafından oluşturulacak kurallar, telkinler, kısıtlar veya teşvikler yoluyla kontrol (denetim) altına alınması, düzenlenmesi, yönlendirilmesi ve biçimlendirilmesi olarak tanımlamaktadır.

Reel'in (2010: 5) tanımlamasına göre en temel anlamıyla regülasyon, serbest piyasa sisteminin işleyişinde bireylerin davranışlarına getirilen kısıtlamalarıdır.

Hertog (2000: 223) regülasyonu sosyal ve ekonomik politika hedeflerinin uygulanabilmesi için kullanılan yasal araçlar olarak tanımlar. Söz konusu yasal araçlar birey ya da organizasyonların devletin yaptırım cezasına maruz kalmamak için uymak zorunda olduğu kanuni müeyyidelerdir.

Ekici'ye göre (2009: 38) regülasyon; birden çok faaliyetin istenen düzeye, biçime uygun hale sokulması ve uydurulması (adaptasyon) ve ayrıca, bulunduğu ortamda yoğun dış etkilere ve değişimlere maruz kalan bir birimin bu olumsuz olacak dış etkilere karşı korunmasıdır.

Regülasyonun başka bir tanımını yapan Atiyas ise, (2001: 1) ağ sanayileri⁴ kapsamında, firma davranışlarının, bazı toplumsal hedefler uğruna çeşitli mekanizmalarla belirli kurallara bağlanması ve sınırlandırılması anlamında kullanıldığını belirtmektedir. Yazar regülasyon kelimesini düzenleyici kuruluşların yetkileri ile sınırlamakta olduğunu, buna karşılık ilgili bakanlığın, bakanlar kurulu veya yasama organının söz konusu sanayiye yönelik uygulamalarını ise *politika* diye adlandırdıklarını da ifade etmektedir.

Tüm bu farklı tanımlamalardan hareketle; dar anlamda regülasyon bireylerin ve kuruluşların devlet tarafından yapılan yasal düzenlemelere bir takım yasal zor kullanılması suretiyle uyması olarak tanımlanabilir. Geniş anlamda regülasyon ise, bağımsız düzenleyici kurumların veya devletin bir takım kanun, kural, teşvik, kısıtlama, para cezası ya da vergilerle ekonomiye müdahalesi ve doğal tekellerin ya da ağ endüstrilerinin iktisadi anlamda düzenlenme ve denetlenmesinin bağımsız düzenleyici kurumlarca sağlanmasıdır.

3.1.2. Regülasyonun Çeşitleri

Çeşitlerine göre sınıflandıracak olursak; regülasyonlar iktisadi, sosyal ve idari olmak üzere üçe ayrılmaktadırlar.

⁴Ağ sanayileri ile kastedilen; posta, telekomünikasyon, enerji-gaz-su dağıtım ve ulaştırma sistemleridir.

3.1.2.1. İktisadi Regülasyon

İktisadi regülasyon, ulaşım, iletişim ve enerji gibi belirli sektörlerde fiyatların, kalitenin ve giriş koşullarının kontrol edilmesi olarak tanımlanabilir (Reel, 2010: 7).

Firmaların ürettiği mal veya hizmetlerin fiyatlarının devlet otoriteleri tarafından belirlenmesi, firmaların piyasaya girişlerini veya piyasadaki çıkışlarını düzenleyen uygulamalara gidilmesi ya da belirli endüstrilere yönelik bazı kararlar alınması iktisadi regülasyonlara örnek gösterilebilir (Keskin, 2008: 6-7).

İktisadi regülasyonların başlangıcı, 1870'li yıllara kadar gitmektedir ve ilk olarak Amerika'da ulaştırma sektöründe uygulandığı bilinmektedir (Özrahat, 2009: 13).

İktisadi regülasyonların amacı, piyasa aktörleri arasındaki rekabetin varlığını sağlayacak ortamın devamlılığı için gerekli olan kural ve yasaları uygulamaya koymaktır. İktisadi regülasyonlar; piyasaya giriş regülasyonu ve fiyat regülasyonu olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır.

Piyasaya giriş regülasyonu, piyasaya giriş ve çıkışın denetlendiği, özellikle şebeke niteliğindeki hizmetlerin söz konusu olduğu piyasalardan girdi temin etmesi gereken teşebbüslerin, ayrımcı uygulamalara tabi tutulmasıyla ilgili iktisadi regülasyon şeklidir (Ardıyok, 2002: 26).

Fiyat regülasyonu fiyat kontrolleri ve fiyatların, devlet tarafından doğrudan belirlenmesini kapsamaktadır. Fiyatın doğrudan devlet tarafından belirlenmesi, regülasyona konu olan mal ve hizmeti arz eden firmanın, kamu mülkiyeti altında işletilmesi yoluyla olabileceği gibi özel firmanın fiyat yapısının, sözleşmeler yoluyla açıkça belirlenmesiyle de olabilir (Çetin, 2007: 60).

Yaygın olarak kullanılan fiyat regülasyonlarının, örnekleri getiri oranı ve tavan fiyat regülasyonlarıdır.

Getiri oranı fiyat regülasyonu, sadece yatırım maliyetlerini kurtarma amacı gözetir. Buna karşılık, tavan fiyat regülasyonu, firmaların yeni teknolojiler

kullanması ve maliyet azaltıcı güdülerle çalışması yönünde teşvikler sağlar ve uygulanışı da belirli aralıklarla gerçekleştirilir.

3.1.2.2. Sosyal Regülasyon

Uygulama alanı olarak yeni regülasyon türü olan sosyal regülasyonların gündeme gelmesi 1970’li yıllardan sonra olmuştur (Akça, 2004: 29).

Tepe ve Ardiyok’a göre (2004: 109) sosyal regülasyonların çevre, güvenlik, sağlık ve çalışanların durumu gibi konularda yoğunlaştığını tespit etmişlerdir.

Fiyat dışı piyasa ilişkileri açısından ele alabileceğimiz sosyal regülasyonları, çevresel regülasyonlar, sağlık ve güvenlik regülasyonları ve hizmet kalitesine yönelik regülasyonlar olarak sıralanabilir.

Sosyal regülasyonlardan sorumlu düzenleyici kurumlar, spesifik bir endüstri için kurulan iktisadi amaçlı düzenleyici kurumların aksine, çok fazla sayıda endüstri ve farklı çıkar gruplarıyla karşı karşıyadır (Çetin, 2009: 33).

3.1.2.3. İdari Regülasyonlar

İdari regülasyonlar, (süreç regülasyonları olarak da bilinen) kamu regülasyonlarının bir türünü oluşturmaktadır. İdari regülasyonlar, kamusal diğer düzenlemelerin uygulanışı esnasında ortaya çıkan idari ve bürokratik işlemleri düzenlemektedir.

Devletin trafiğinin iyi işlemesi için oluşturduğu kurallar ve yaptığı düzenlemeler idari regülasyona bir örnek oluştururlar (Ardiyok, 2002: 9).

3.2. REGÜLASYONUN TARİHÇESİ VE GELİŞİMİ

Modern ekonomik regülasyon konusundaki çalışmalar incelendiğinde ilk uygulama 1871 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nin İllinois Eyaletinde yapılan yasal bir düzenleme ile tahıl nakliyesi yapan şirketlere lisans almaları ve depolama yapanlara da fiyat tavanı uygulaması zorunluluğu getirilmiştir. Bu düzenlemeye, tahıl işi yapan müteşebbisler karşı çıkmışlardır. Buna rağmen İktisadi regülasyon ile ilgili olarak oldukça önemli olan ve 1877’de alınan “Munn V. İllinois” kararı, tahıl

nakliye işini yapacak işletmelerin lisans almaları gerektiği ve tahıl depolama hizmetini veren işletmelerin bu hizmet karşılığında isteyebilecekleri tavan fiyatın ne kadar olacağına ilişkindir (Karakaş, 2008: 103).

Avrupa'da üretim faaliyetlerinin devletçe yapılması sebebiyle, bunların regülasyonuna gerek duyulmamıştır. Avrupa'nın aksine, Amerika Birleşik Devletleri'nde sanayiler başından beri özel sektörün elinde olduğundan, regülasyon faaliyetleri bu iş için özel olarak kurulmuş federal ve yerel komisyonlar aracılığıyla yürütülmüştür (Ardıyok, 2002: 14-15).

1890 yılında Sherman Antitrust Yasası'nın kabul edilmesi, ardından 1906 yılında petrol boru hatlarının ve 1911 yılında telekomünikasyon hizmetlerinin regülasyonuna yönelik yasalar yürürlüğe girmiştir. 1914 yılında tüketicinin ve rekabetin korunması amacıyla Federal Ticaret Komisyonu teşekkül ettirilmiştir (Gökdemir, 2006: 15).

Amerika Birleşik Devletleri'nde 1930' lu yıllarda bugünkü regülasyon yasalarının büyük bir çoğunluğunun oluşturulduğunu görmekteyiz. 1934'te Telekomünikasyon Yasası, 1935'te Motorlu Taşıyıcılar Yasası, 1938'de Doğal Gaz Yasası, 1940'ta ticaretin regülasyonuna ilişkin yasa kabul edilmiştir (Erol, 2003: 29).

Amerika Birleşik Devletleri'nde hal böyleyken; Avrupa'da regülasyon kavramına denk gelen durum devletleştirmedi. Erol'a göre; (2003: 31) özellikle 1873-1896 büyük buhranı ile 2. Dünya Savaşının sonu arasındaki dönemde, Avrupa kamuoyunun büyük kesimi piyasa ekonomisine açıkça karşı bir tutum içindedir ve sistemin arka arkaya gelen krizlerinden kendini koruyabilme kapasitesinden de ciddi biçimde kuşku duymuştur. Yani Avrupa devletleri, 20. yüzyılın sonlarında ikinci Dünya Savaşı'nın yıkıcılığını ve doğurduğu ekonomik sıkıntıları ortadan kaldırmak için Amerika Birleşik Devletleri'nin regülasyon uygulamalarının aksine, devletleştirmeyi tercih etmişlerdir.

3.3. REGÜLASYONUN AMAÇLARI VE ETKİLERİ

Regülasyon politikalarının en temel amacı, piyasa başarısızlığına sebep olan aksaklıkları iyileştirip piyasa işleyişinin devamını sağlamaktır. Fakat düzenleyici

süreçte; devlet eliyle yapılan regülasyonların sosyal refahı ve adaletli bir gelir dağılımı sağlamasını beklemek rasyonel bir tutum değildir.

Bu bağlamda modern dünyada regülasyonun amacı, piyasa mekanizmasının yerine geçerek iktisadi etkinlik sağlamak ve sosyal refahı artırmak değil, piyasa mekanizmasının aksadığı durumlarda, özellikle yasal olarak iyi tanımlanmış düzenlemeler yoluyla bu aksaklıkların giderilmesinde piyasa sürecine yardım etmek olmalıdır (Çetin, 2009: 24). İktisadi regülasyonun nihai amacını, piyasadaki rekabet tarafından gerçekleştirilemeyen “görünmez el” işleyişinin, regülasyon uygulamalarıyla adeta görünür bir biçimde telafi edilmesidir, şeklinde özetleyebiliriz.

Diğer yandan sosyal regülasyonların amacı daha belirgindir. Sosyal regülasyonların temel amacı; kirlilik ve gürültü gibi çevresel dışsallıkların azaltılması, iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması, hizmet kalitesinde verimlilik ve tüketiciyi istismarının azaltılmasıdır (Çetin, 2007: 39). Sosyal regülasyonlarda, kanunlarla iyi tanımlanmış bir takım hak ve yasal düzenlemeler ile etkili sonuçlara varılabilmekte ve en nihayetinde sosyal regülasyon uygulamaları amacına ulaşabilmektedir.

Son olarak, regülasyonları yapan düzenleyici kurumun regülasyonun amaçları ile ters düşmemesi de önemli bir husustur. Düzenleyicinin, hem maliyet azaltıcı önlemleri hem de fiyat düzenleyici uygulamaları bir arada ve birbirinin amacı ile çelişmeksizin yapması gerekir. Ayrıca düzenleyici kurumun, söz konusu firma ile ilgili olarak tam bir bilgiye sahip olmayışı yine bir takım çelişkilere yol açacaktır. Düzenleyici kurumun kendi düzenleme performansını denetlemesi bile bu durumu çözemeyebilir. Bu sebeple regülasyonun asıl amacına ulaşması için uygulamalar ile amaçların birbiriyle çelişmemesine dikkat edilmesi gerekmektedir.

Regülasyonun etkinliğini belirleyen faktörleri; tüketici refahını artırma, regülasyonun neden olduğu zararlar varsa, bu zararların tazmin edilip edilmediği, regülasyon yapılırken sahip olunan bilgi, düzenleyici kurumun kamusal faydayı ne ölçüde gözettiği, düzenleyicinin regülasyonu gerçekleştirirken sektörel rekabetin korunmasına ne denli dikkat ettiği biçiminde sıralanabilir.

3.4. DOĞAL TEKELLERE ÇÖZÜM ÖNERİSİ OLARAK REGÜLASYON

Doğal tekeller genellikle büyük miktarda ilk yatırım gerektiren ve dolayısıyla sabit ve batık maliyetleri yüksek olan şebeke endüstrileridir (Erol, 2003: 17). Doğal tekellerin kurulmasında batık ve sabit maliyetlerin yanı sıra; ağ ekonomisi özelliği gösteren sektör olmaları, coğrafi (fiziki) olarak dağılım alanı geniş biçimde ve güvenilir bir şekilde dağılımının sağlanabileceği nitelikleri de taşıması gerekir.

Doğal tekel niteliği taşıyan elektrik, gaz, doğalgaz, telekomünikasyon, su şebekeleri, demiryolu endüstrilerine ilaveten havalimanı, köprü, liman gibi kritik alanlarda da doğal tekel yapısı görülebilmektedir. Doğal tekellerin özelliklerine ilişkin olarak; piyasada var olmaları durumunda serbest piyasa ekonomisinde adı geçen “görünmez el” aracılığıyla düzenin devamının sağlanması mümkün değildir. Ayrıca doğal tekel sektörlerindeki hizmetler kamu kesimince yapıldığından, yapılan düzenlemeler ancak yerel ve ulusal düzeyde olabilmektedir. Bu da ülkelerin küreselleşen dünya ekonomisine uyum sağlamasını yavaşlatan hatta engelleyen bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Doğal tekel kavramı klasik ve çağdaş görüş olmak üzere iki farklı görüşte ifade edilmektedir: Klasik görüşte; doğal tekeller büyük ölçek ekonomileri olarak tanımlanmaktadır. Daha açık bir anlatımla doğal tekeller; azalan maliyetlerle hizmet sunan ve iki veya daha fazla firmaya kıyasla daha etkin bir biçimde üretim düzeyi sağlayan tek bir firma olarak ele alınmaktadır.

Çağdaş görüşteki doğal tekellerde, bir tek firmanın maliyet toplamı piyasadaki diğer firmaların maliyet toplamından az olarak ifade edilmektedir. Doğal tekellere rekabet açısından bakılacak olunursa, rekabet konusu doğal tekeller için hayati bir zorunluluk teşkil etmemektedir. Çünkü doğal tekeller ya da diğer bir ifadeyle ölçek ekonomileri; bazı kamu hizmetlerini, tek firmaca sunduğunda en ucuza mal edilebilecektir. Piyasada faaliyet gösteren firma sayısının artması, maliyetleri yükseltecek ve söz konusu rekabet, hizmetlerin ucuz bir şekilde sunulması imkânını ortadan kaldıracaktır. Rekabetin olması etkin bir kaynak dağılımı açısından yeterli olmayacaktır (Karakaş: 2008: 101).

Bu yüzden doğal tekel özelliği gösteren piyasalarda kâr, fiyatlandırma, hizmet kalitesi, hizmetin verileceği alanlar ve piyasaya girişlerle ilgili konulara doğrudan müdahaleler gerekmektedir. Özellikle tekeli fiyatların uygulanmaması için ekonomik regülasyonların uygulanması oldukça önem taşımaktadır. Tam kamusal mal ve hizmetler ile özel mallar arasında bir sınıflandırmada yer alan ve doğal tekel piyasa koşullarında üretilen mal ve hizmetler; gerek toplumsal açıdan kullanımının hayati ve zorunlu oluşu, gerek hizmet sunumundan kaynaklanan teknik koşullar ve gerekse yaydıkları yoğun dışsallıklar nedeniyle önemli derecede kaynak sorunlarına yol açmaktadır. Fakat özel kesimin doğal tekelleri kontrol etmesi ve elinde bulundurması hem zor hem de yüksek maliyet gerektiren bir durum olduğundan, ekonomik etkinliğin sağlanıp sosyal refahın korunması için doğal tekellerin devlet mülkiyeti ve kontrolünde olması söz konusu ülke ekonomisi için daha sağlıklı sonuçlar doğuracaktır. Tabii devlet regülasyonuna tabi kalmak koşuluyla özel kesimin işletmesine devredilen doğal tekeller de söz konusudur.

Doğal tekel piyasalarının devlet elinde bulundurulmasının nedenleri şunlardır;
-Maliyet etkinliğinin sağlanması ve tekelleşmenin önlenmesi.

-Dışsallıkların içselleştirilebilmesi için devletin doğal tekel piyasasına müdahalesi. (Şebeke dışsallığı, en genel tanımıyla bir tüketicinin bir mal veya hizmete olan talebinin o mal ve hizmeti kullanan diğer tüketicilerden etkilenmesidir.)

-Şebeke dışsallığının içselleştirilmesi,

-Sabit ve batık maliyetlerin özel sektörü engelleyiciliğinin ortadan kaldırılması,

-Doğal tekellerin evrensel hizmet zorunluluğu ve duplikasyon gibi nedenlerdir. (Evrensel hizmet zorunluluğu; ülke ve sektörlere göre değişen özellikler içermekle birlikte, hizmeti sunmakla görevli kurum, kuruluş ya da teşebbüsün, hizmeti makul bir bedel karşılığında ve iyi kalitede tüm kullanıcıların erişimine sunulması şeklinde tanımlanabilir. Duplikasyon ise, doğal tekel hizmetlerinin birden çok kurum tarafından sunulması halinde bu durumun çifte yatırıma sebep olması anlamına gelir. Örneğin bir bölgeye su kaynağının götürülmesi gerekiyken, bu işlemin iki farklı firmaca ve iki ayrı su şebekesiyle yapılması duplikasyondur.)

Doğal tekel özelliği gösteren piyasalarda meydana gelen aksaklıkların giderilmesi için doğal tekel piyasasının bir düzenleyici kurum tarafından düzenlenmesi ya da piyasada tek bir kamu işletmesinin faaliyet göstermesi gerekmektedir. Bazı durumlarda ikisi bir arada da görülebilir.

Doğal tekelerde regülasyon, söz konusu piyasasının düzenleyici bir kurum tarafından düzenlenip denetime tabi tutulmasıdır. Düzenleme yapılmayan tekelerin sebep olduğu yüksek düzeydeki etkinlik kaybının telafi edilmesi regülasyonun olumlu tarafı iken; düzenleme sebebiyle ortaya çıkan doğrudan ya da dolaylı maliyetler ise regülasyonun olumsuz tarafını (maliyet tarafını) oluşturur. Doğrudan maliyetler, dosdoğru gözükp rakamsallaştırılabilen maliyetlerken; dolaylı maliyetler düzenleme yapılan sektörün motivasyon yapısında (kar güdüsü) oluşan maliyetlerdir.

Doğal tekelerin ilk yatırım tutarlarının yüksek olması kimi zaman bu yatırımın vergilerle sübvansedilmesine yol açmakta, dolayısıyla bu hizmetten yararlanmayacak olanların dahi bir maliyete katlanmaları zorunluluğunu da karşımıza çıkarmaktadır. Dolayısıyla düzenleyicinin bu hususu da göz önünde bulundurması gerekmektedir.

Ayrıca, doğal tekelerde uygun fiyat regülasyonları yapılırken; firmaların talep yönlü değişimler ya da teknolojik esaslı gelişmelerden, uygulanan fiyat regülasyonu sebebiyle ne yarar ne de zarar görmemeleri gerekmektedir. Ayrıca firmalar uygulanan fiyat regülasyonu sebebiyle beklenen maliyet üzerinde bir maliyet bildiriminde bulunduğu zaman düzenleyici tarafından cezalandırılmalıdır. Yine son olarak uygun fiyat regülasyonundan bahsedebilmemiz için, rantın tamamının firmalardan alınmaması gerekir. Aksi halde regülasyon zora girer ve o ülkenin tercih ettiği tüketici ve üretici rantı dengesi de sağlanamamış olur.⁵

⁵ Doğal Tekelerde Uygulanan Regülasyon Yöntemleri; İç Karlılık/Getiri Oranı/Maliyet Artı Regülasyonu, Tavan Fiyatı Yöntemi Ve Göreli Rekabet Yöntemi'dir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Kirmanoğlu, 2007.

İKİNCİ BÖLÜM

BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR VE BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

Bu bölümde regülasyonları gerçekleştiren bağımsız düzenleyici kurumlar ile telekomünikasyon sektörü arasındaki ilişki ele alınacaktır.

Doğal tekel sektörüne konu olan mal ve hizmetler, yüksek önem taşımakta ve toplumun tamamını etkileyebilecek bir niteliğe sahiptir. Dolayısıyla doğal tekel mal ve hizmetlerinin iktisadi anlamda düzenlenmesi konusu da, ülke ekonomileri için büyük önem taşımaktadır. Düzenleyici kurumların ortaya çıkış gerekçelerinden biri, doğal tekel piyasasındaki mal ve hizmetlerin düzenlenmesi ihtiyacından doğmuştur. Doğal tekel piyasaları rekabet koşullarından uzak olduğundan bu piyasalarda üretimin kendi kaderine bırakılması düşünülemez. Dolayısıyla gerek üretim, gerekse fiyat ve kalite gibi birçok konuda doğal tekele konu olan mal ve hizmetlerin düzenlenmesi adeta bir zorunluluk teşkil etmektedir.

İlk ortaya çıktıkları ülke olan Amerika Birleşik Devletleri'ndeki kökleri 1800'lerin sonlarına kadar gitmekle birlikte, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK) diğer ülkelerin, özellikle de gelişen ülkelerin gündemlerine yoğun olarak 1990'ların başından itibaren girmeye başlamıştır (Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği [TÜSİAD], 2002). Karar almada yürütme organından bağımsız olan ve devlet teşkilatlanmasının dışında bir yerde yer alan BDK'lar, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuşlardır.

Bu bölümde düzenleyici kurumların doğuşu, özellikleri, işleyişleri ve gelişim süreçleri açıklanmaktadır. Ayrıca, bağımsız düzenleyici kurumların gelişim seyri ile özelleştirme konusu paralel olarak gelişim gösterdiğinden özelleştirme konusu da incelenmektedir.

Daha sonra telekomünikasyon sektörü hakkında genel bilgiler verilmiş ve olup bunu söz konusu sektörün dünya ekonomisindeki yeri açıklanmıştır.

Telekomünikasyon sektöründe özelleştirme başlığında ülkemiz açısından oldukça önemli bir özelleştirme deneyimi olan Türk Telekom'un özelleştirmesine değinilmiştir.

1. ÖZELLEŞTİRME VE TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRMENİN SÜRECİ

1.1. ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI

Özelleştirme, “*kamu mülkiyetindeki iktisadi teşebbüslerin özel kişi ve kuruluşlara devredilmesi*” olarak tanımlanabilir. Özelleştirmenin başlıca amaçları; rekabetçi serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi, ekonomide verimliliğin yükseltilmesi, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve sermaye mülkiyetinin yaygınlaştırılması, kamu sektörü dış finansman ihtiyacının azaltılması, hazine ve kamu kuruluşları için ek fon yaratılmasıdır (Erol, 2003: 32).

Kirmanoglu'na göre; (2007: 187) özelleştirmede asıl amaç etkinliğin sağlanmasıdır. Bu görüş, tekel konumunda olan kamu sektörünün, etkin bir biçimde çalışmamasından kaynaklanmaktadır.

Özelleştirme 1970'ten sonra uluslararası platformun gündeminde ağırlıklı olarak yer almıştır. İlk önemli denemeleri İngiltere'de Thatcher Hükümeti başlatmıştır. Özelleştirme kelimesi, ilk defa 1983 yılında Wehster's New Collegiate Dictionary'in 9. baskısında yer almış ve “özel hale getirmek sınaî ve ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarmak” olarak kullanılmıştır.⁶

Özelleştirme olgusu iki türlü incelenmektedir. Bir tanesi özelleştirmeyi sadece teknik yönünü dikkate alarak ve kamu sektörü ile özel sektör arasında bir mülkiyet değiştirme süreci olarak ele alan yaklaşımdır. İkincisi ise meselenin politik tarafına ağırlık vermek ve özelleştirmeyi hükümet ile özel sektör arasında bir güç kullanım alanı olarak ele almaktır (Kirmanoglu, 2007: 187).

⁶https://www.academia.edu/5602520/%C3%96zelle%C5%9Firme_ve_D%C3%BCnya_uygulamalar_%C4%B1

Durmuş'un (2008: 105-106) çalışmasında detaylıca değinmiş olduğu üzere, dünya ekonomik konjonktürünün yarattığı zorunluluklar sebebiyle özelleştirme adeta zorunlu bir hal almıştır. Şöyle ki;

- Yaşanan ekonomik krizlerin, kamusal mülkiyet fikrini çürütmesi,
- Bütçe açıkları, istikrarsızlık, artan maliyetler dolayısıyla kamu kesiminin verimsiz olması,
- 1960'lı ve 1970'li yıllarda dünya çağında yapılan devletleştirmelerin yolunda gitmemesi, KİT'lerin zarar etmesi sonucu bu durumun bütçe açığına ve dış borçlanmalara sebep olması,
- Yapılan sıkı regülasyonların hükümetler nezdinde rant ve yolsuzluklara sebebiyet vermesi,
- 1980'lerde merkezi planlı ekonomilerin çöküşüyle geçiş ekonomisini benimseyen eski sosyalist ülkelerin piyasa yönlü kalkınma modeline geçmesi ve bunun sonucunda özelleştirmelere gidilmesi,
- Küreselleşme gereği ortaya çıkan çok uluslu şirketlerin ve sermaye çevrelerinin kamu mülkiyetinin varoluşunu baskı altına alması gibi nedenlerle özelleştirme zorunlu bir hal almıştır.

Özelleştirme amaçları sıralanırken mikro ekonomik ve makro ekonomik olarak bir ayrıma gidilmektedir. Kamu işletmelerinin daha etkin ve verimli çalışmasının hedeflenmesi mikro ekonomik amaç arasında gösterilirken, piyasa ekonomisinin daha da yaygınlaştırılarak, devletin ekonomideki payının azaltılmaya çalışılması ise makroekonomik amaç olarak ifade edilmektedir (Akşar, 2006: 23).

Özelleştirme uygulamaları yapılırken kullanılan blok satış, işletmelerin devir hakkı, yap-işlet modeli, ihale gibi çeşitli yöntemler vardır. Bu yöntemlerin detaylıca açıklanması tezimizin amaçları arasında değildir.

Son olarak, özelleştirme rekabet ortamının sağlanması ve devam ettirilebilmesi için izlenecek bir politikadır. Çünkü özelleştirme, kamusal alanda faaliyet gösteren aktörlerin diğer özel kesim üreticileri lehine azaltılması ya da

daraltılması demektir. Bunun temel sebebi ise; kamu kesimi firmalarının özel kesime kıyasla yaratıcılık ve girişimcilikten uzak, teknolojik gelişmelere adapte olamayan, pazarlık gücünden yoksun, rekabet gücünü elinde tutabilecek düzenleyici uygulamalardan yoksun olarak kabul edilmesidir. Duruma regülasyon uygulamaları açısından bakıldığında, yapılan düzenlemelerin tam olarak sonuç vermesi için, kamu kesiminin özelleştirilmesi, bu sayede de rekabetin tesisi ve devamının sağlanması oldukça önem taşımaktadır.

1.2. TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı 1933-1937 yıllarında başarı ile uygulanmıştır. Fakat, 1939 yılında baş gösteren İkinci Dünya Savaşı sebebiyle KİT’lerin kuruluşunu kapsayan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planını uygulanamamıştır. Bu sebeple de ülkemizde KİT’lerin kuruluşu yavaşlamıştır. Fakat 1970’li yıllara değin KİT’ler ekonomideki ağırlıklarını korumuşlardır.

Ülkemizde serbest piyasa ekonomisine geçiş her ne kadar 24 Ocak 1980 kararlarıyla atılmış olsa da liberal ekonomi uygulamaları Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte gündeme gelmiştir. Ancak o yıllarda ülkedeki sermaye birikiminin yetersiz oluşu ve alt yapı yatırımlarının olmayışı özel kesim gelişiminin önüne set çekmiş ve devletçi politikaların izlenmesini zorunlu kılmıştır.

1983 yılında işbaşına gelen ANAP hükümetinin izlediği ekonomik model ve devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması politikası çerçevesinde, kamu kesiminin imalat sanayi yatırımları kısılmış, haberleşme, enerji ve ulaştırma gibi altyapı yatırımlarına ağırlık verilmiştir (İçöz, 2003: 48).

Özelleştirmeye yönelik hukuki alt yapı çalışmaları ancak 24 Ocak kararlarından sonraki bir sürece rastlayan 29 Şubat 1984 tarih ve 2983 Sayılı Kanun ile gerçekleştirilmeye başlamıştır.

Daha sonraki süreçte özelleştirme alanındaki yasal boşluklar belirginleşmiş ve özelleştirme ile ilgili KHK’lerin Anayasa Mahkemesince iptali üzerine, 1994 yılında özelleştirme yetkisi üç ay süre ile hükümete verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesiyle doğan hukuki boşluk nedeniyle özelleştirmenin aksamaması, ekonominin içinde bulunduğu zor şartların etkisiyle, siyasi partiler arasında özelleştirme konusunda uzlaşma sağlanmasına ortam hazırlamıştır (Çakal, 1996: 90). Daha sonra 24 Kasım 1994 tarih ve 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlemesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkarılarak kapsamlı bir mevzuata kavuşulmuştur. Bu Kanun’da, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının Kurulması görev ve yetkilerinin belirlenmesi, özelleştirmeler sonucu işten çıkarılabilecek olan personele sağlanacak çeşitli mali ve özlük haklarından da bahsedilmiştir. Türkiye özelleştirme çalışmalarını dünya ülkelerine nazaran erken başlatan ülkelerden biri olmasına karşın; özelleştirme çalışmaları diğer ülke çalışmalarının gerisinde kalmıştır. Bunun sebepleri siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, hukuki mevzuatın yetersizliği, düzenlemelerin yetersizliği, özelleştirmeyi bütçe açığı kapatmada kullanılacak bir gelir aracı olarak gören uygulamalar ve kamuoyu tepkileri olarak sıralanabilir.

Dolayısıyla ülkemizde 2000 yılına kadar yapılan özelleştirmeler sınırlı kalmış, esas olarak 2004 yılından sonra özelleştirmeler hız kazanmıştır.

Aşağıdaki tabloda asıl çalışma konumuz olan arabağlantı regülasyonunun sektörel olarak bağlı olduğu telekomünikasyon sektöründe yapılan önemli özelleştirmeler yer almaktadır.

Tablo 1: Dünya'da Gerçekleştirilen Önemli Telekom Özelleştirmeleri

ÖZELLEŞTİRİLEN ŞİRKET	SATIN ALAN	PAY (%)	MİKTAR (MİLYAR \$)
Meksika Telekom	SBC ve France Telekom	20,4	1,7
Macar Telekom	Ameritech ve Deutsche Telekom	67	1,7
Çek Telekom	Hollanda ve İsviçre	27	1,3
Belçika Telekom	Ameritech	49,9	2,4
Danimarka Telekom	Ameritech	41,6	3,2
G. Afrika Telekom	SBC ve Malezya Telekom	30	1,7
Sırp Telekom	Yunan ve İtalyan Telekom	49	0,9
Ermenistan Telekom	Yunan Telekom	90	0,1
Romen Telekom	Yunan Telekom	35	0,7
Türk Telekom	Oger Telecoms Ortak Girişim Grubu	55	6,5

Kaynak: www. totaltele. com, akt, Akça, 2004: 177.

2. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Rekabetin işlediği piyasalarda kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması birinci en iyidir. Piyasa başarısızlıkları nedeniyle devletin ekonomiye müdahalesi ise ikinci en iyidir.

Liberal ekonominin kabulünden bu yana, yani iki yüzyılı aşkın süredir, piyasa işleyişine devlet müdahalesinin olmaması halinde ortaya çıkan tekelleşme sorunu ve akabinde oluşan piyasa başarısızlıkları ile mücadelede “regülasyon” adı verilen devlet müdahalesinin zorunlu ve kaçınılmaz olduğu birinci bölümde açıklanmıştı. Bu bölümde düzenlemeleri yapacak olan kurumlar, bu kurumların yapısı, varlık gerekçeleri ve Türkiye’deki gelişim süreci açıklanmaktadır.

İktisat, hukuk ve kamu yönetimi disiplinlerinin kesiştiği alanda oluşan ve bu nedenle de disiplinler arası bir konu olan Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK) geleneksel idari yapının dışında yer almaktadır. BDK’lar bağımsızlıkları güvence

altına alınmış ve belirli sektörlerde düzeni ve hukuka uygunluğu sağlama ve müdahalede bulunma yetkisine sahip kuruluşlardır (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 100).

Doğal tekel niteliği taşıyan sektörlerin düzenlenmesi, düzenleyici kurumların en önemli varlık gerekçesidir. Çünkü doğal tekel niteliği taşıyan mal ve hizmet sunumlarında, rekabet koşulları oluşmamaktadır. Doğal tekellerin büyük bir kısmı yaşamsal öneme haiz mal ve hizmet sunumunu kapsamaktadır. Örneğin su, elektrik gibi doğal tekel mal ve hizmet sunumunu tamamen piyasa koşullarına bırakmak, yaratacağı büyük problemler sebebiyle tercih edilmemektedir. Doğal tekel hizmet sunumunda ortaya çıkan sorunlardan ziyade; teknolojik gelişmelere oldukça açık olmaları, toplumsal yaşamda kritik bir öneme sahip olmaları ve özel girişimcilik, haberleşme ve bilgi alma hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle bire bir alakalı olmaları sebebiyle “düzenlenmeleri” önem arz etmektedir. Doğal tekellerin düzenlenmesinin politika ve politikacıların etkisinden arındırılması da gerekmektedir. Bu da ancak bağımsız düzenleyici kurumların eliyle gerçekleştirilebilecek bir durumdur.

Doğal tekel niteliğine sahip piyasalarda, serbest rekabet koşulları kendiliğinden oluşmadığı için, devletçi politikalar yerine düzenleme politikaları tercih edilmektedir.

Devletin girişimci olarak faaliyette bulunduğu alanlardan özelleştirme sonrası çekilmesi sonucunda, bu sektörler bağımsız düzenleyici kurumların müdahale alanına tabi olmaktadır.

Erol’a (2003: 82) göre; BDK’lara özerk kurumlar, regülatör kurumlar, bağımsız idari otoriteler, bağımsız idari kurumlar, üst kurullar, regülasyon otoriteleri gibi çeşitli adlar da verilmektedir.

BDK’lar piyasa aksaklıklarının yaşandığı elektrik, doğal gaz ve telekomünikasyon gibi ağ sanayilerinde, enformasyon asimetrisinin neden olduğu ahlaki tehlike problemlerini sağlık düzenlemesi ve gözetimine tabi tutmak amacıyla finansal piyasalarda ve genel ekonomik etkinliği olumsuz etkileyen negatif dışsallıkları içselleştirmek amacıyla çevre alanında oluşturmaktadır. BDK’lar son yıllarda OECD üyeleri gibi gelişmiş ülkelerde, Ortak Pazar çerçevesinde

gerçekleştirilen reformlar yoluyla AB üyesi ve adayı ülkelerde ve Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların politika tavsiyelerine paralel olarak da çoğu gelişen ülkede iktisadi hayatı düzenlemek amacıyla oluşturulmaktadır (TÜSİAD, 2002).

BDK'ların geçmişi 19.yüzyıla dayanmaktadır. İlk olarak Amerika'da ortaya çıkan BDK'lar, II. Dünya Savaşından sonra Avrupa'da da varlık göstermiştir. 1980'lerden itibaren dünyada artış gösteren özelleştirme uygulamaları ve devlet tekellerinin bir bir ortadan kaldırılmasıyla birlikte BDK'ların sayısı da artmaya başlamıştır.

BDK türü örgütlenmelerin ilki 1887'de Amerika'da Federal Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission-ICC) olarak kurulan komisyondur. Bu komisyonun demiryolları düzenleme yetkisine ilave olarak daha sonraları 1906'da petrol taşımacılığı, 1935'te karayolu taşımacılığı ve 1940'ta su taşımacılığı da eklenmiştir. Aynı yıllar içinde başka sektörlerde de yine birçok düzenleyici kurum oluşturulmuştur. BDK'lar görüldüğü üzere Amerika'da yaklaşık 120 yılı aşkın bir geçmişe sahiptir.

Özelleştirme hareketinin öncülerinden olan İngiltere'de telekomünikasyon sektörünün düzenleyici kurumu olan OFTEL (Office of Telecommunications) 1984'te; gaz sektörünün düzenleyici kurumu olan OFGAS (Office of Gas Supply) 1986'da kurulmuştur. OFGAS 1999'da elektrik sektörünün düzenleyici kurumu ile birleşerek OFGEM (Office of Gas and Electricity Markets) adını almıştır (Sezen, 2003: 112).

Günümüzde BDK'lar bazı ülkelerde merkezi ve bu merkeze bağlı yerel organlar olarak faaliyet gösterirken; bazı federal ülkelerde ise federal ve yerel düzeyde varlık göstermektedirler. Yani BDK'lar için gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde tek bir modelden bahsetmek olanaksızdır.

Amerika, Kanada ve Fransa'daki bazı BDK'lar belli üyelerden oluşmaktadır. Yine Belçika, Almanya ve Norveç gibi ülkelerde telekomünikasyon kurumu tek bir kişi tarafından yönetilmektedir. Amerika'da üye sayısı, 5 ila 12 arasında değişmektedir. İtalya'da Enerji Kurumu 3 üyeden, Fransa'da 17 üyeden

oluşmaktadır. Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya, Norveç ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde ise telekomünikasyon sektörünün düzenleyici kurumları tek bir kişi tarafından yönetilmektedir (Sezen, 2003: 115).

BDK'ların görev alanları; başta ekonomik sektörler olmak üzere telekomünikasyon, bankacılık-sigortacılık, rekabet, sermaye piyasaları, radyo-televizyon, elektrik, doğalgaz, demiryolu, atom enerjisi gibi geniş bir alana yayılmaktadır. BDK'ların spesifik anlamdaki görevleri ise iktisadi ya da sosyal düzenlemelerin yanında kendi alanlarında karar/tebliğ/yönetmelik çıkarmak ve bunların düzenlemelerini yapmak, denetim, soruşturma yapmak, (soruşturma neticesinde gerekirse lisans iptali ya da yüksek para cezaları kesebilme) kamuoyuna bilgi ya da rapor sunabilme olarak sıralanabilir.

BDK'ların bütçe ve personel istihdamları ise özerk durumdadır. Gelir kaynakları ise, düzenledikleri sektörlerden alınan katkı payları, ceza uygulamalarından gelen gelirler ve yine düzenleme yaptıkları sektörlerden alınan lisans ücretleridir. Bütçe ve personel politikası ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. BDK'ların bütçesi bazı ülkelerde ulusal bütçede başlı başına bir kalem olarak da yer almaktadır. Örneğin; Yunanistan Enerji Düzenleme Kurumu'nda olduğu gibi.

Genel olarak BDK'ları iki farklı şekilde değerlendirmek mümkündür. İlk kategoriye girenler piyasaların faaliyetini düzenleyen kurumlardır. Bu grup düzenleyici kurumlara, adil olmayan rekabeti korumak, piyasaya giriş için gerekli lisansları uygulamak ve fiyatları kontrol etmek gibi düzenleyici yetkiler devredilmektedir (Çetin, 2007: 124).

İkinci kategorideki düzenleyici kurumlar ise daha çok sosyal konularla ilgilenen ve kamusal fayda sağlama amacını güden kurumlardır. Yani ilk gruptaki BDK'ların aksine; çevre, sağlık, güvenlik, insan hakları gibi konularda düzenleme yapmaktadırlar. Bu alanda yapılan düzenlemeler ise; yine lisans vermek, üretim yetkisi olmayan ürünlerin arzını yasaklamak, üretim standart ve kalitelerini belirlemek gibi durumları kapsamaktadır. İlk kategorideki BDK'lar iktisadi; ikinci kategorideki BDK'lar ise sosyal regülasyonlardan sorumludurlar.

Geçmişte devletin yetkisi altında olan “düzenleme” işlevi, 1980 ve 1990’lı yıllarda BDK’ların görev alanına girmiştir. Bu dönüşüm aynı zamanda, önemli yetkilerin siyasi otoritelerden alınıp düzenleyici kurumlara aktarılması ile sonuçlanmıştır. Bu durumun sebepleri şu şekilde özetlenebilir (Majone, 1999; akt. Sezen, 2005: 85).

Politikacılar yasaları değişen koşullara uyarlamada yetersiz kalmaktadırlar.

- Uzmanlaşmış düzenleyici kurumlara yetki aktarımı “karar verme maliyetini” azaltır.
- Yetki aktarımı politikacılara alınan kararların sorumluluğundan kaçınma olanağı vermekte ve böylece hedef siyasetçiler değil bu kurumlar olmaktadır.
- Siyasetçinin, yararı uzun dönemde ortaya çıkacak politikalar yerine sonuçlarını iktidar döneminde alabileceği politikaları tercih etmesi, güvenilir siyasi taahhütlere gereksinimi doğurmaktadır.
- Piyasaların serbestleşmesi, düzenlemelerin teknik ve karmaşık niteliğini arttırmakta, bu da hükümetlerin karar vermeye etkili bir biçimde katılımlarını güçleştirmektedir.

BDK’ların sahip olduğu özellikleri başlıklar halinde şunlardır; (Çetin, 2007: 128)

Uzmanlık: BDK’ların düzenleyici faaliyetler, genellikle belirli bir kesim (bankacılık, telekomünikasyon) ve belirli bir düzenleme alanı (çevre ve sağlık) ile ilgilidir. Yani BDK’lar belli bir sektörün düzenlemesini yaptıkları için kendi alanlarında uzmanlık sahibidirler. Uzmanlaştıkları alanda bilgiye ulaşmaları daha kolaydır. BDK’lar uzmanlaşmış, piyasanın ve teknolojinin değişen koşullarına hızla adapte olabilen bir kadro ile çalışmaktadırlar.

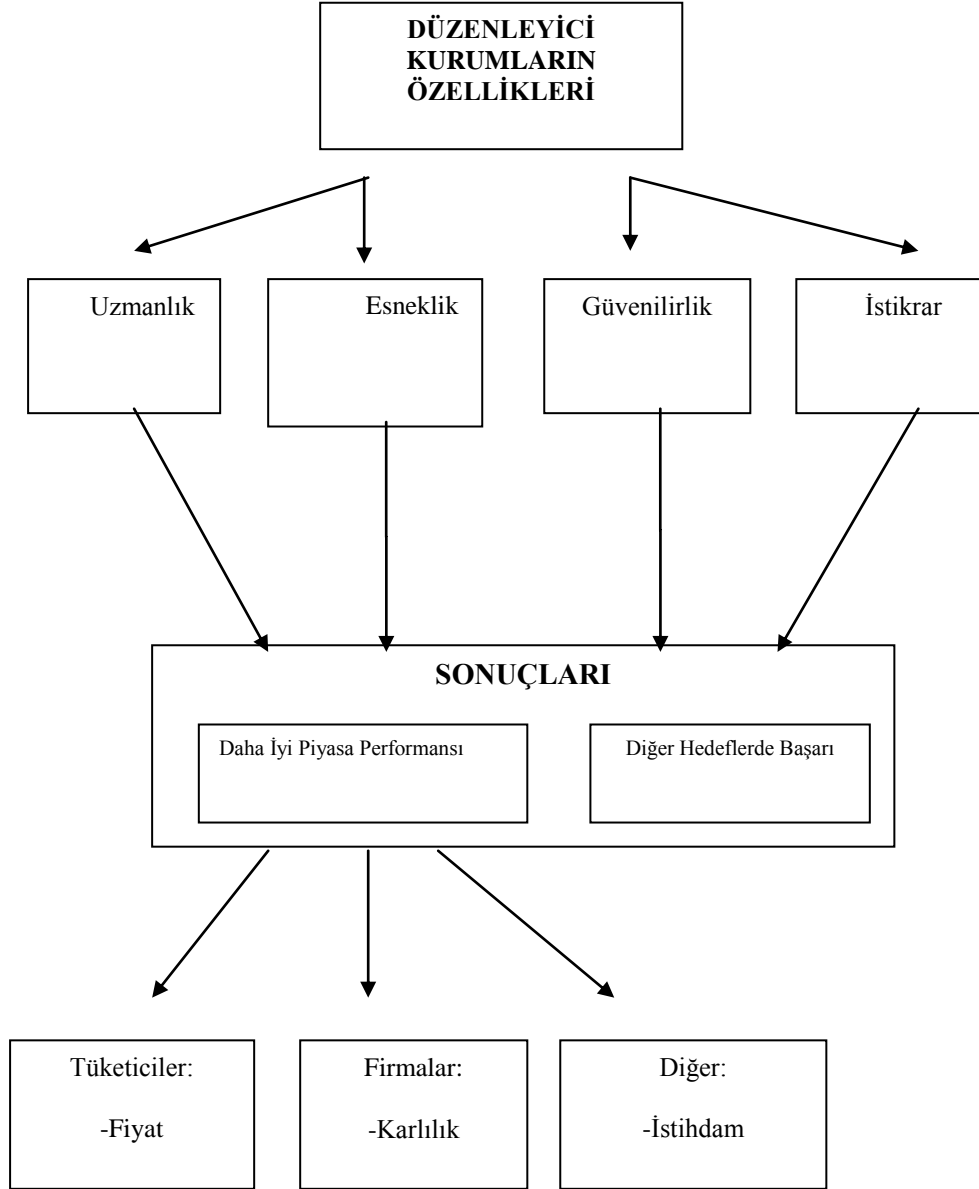
Esneklik: BDK’ların özerk oluşları, günün değişen teknolojik gelişmelerini ve piyasa mekanizmasının değişebilen işleyişini yakalayarak düzenlemelerin daha esnek bir biçimde yapılmasına yardımcı olmaktadır. Fakat hükümetler yine politik kaygı göttükleri için; fiyat düzenlemeleri ve piyasaya giriş çıkışların düzenlenmelerinde BDK’lar kadar esnek değildir.

Güvenilirlik: Bağımsız kurumlar, günlük değişen politik baskılardan ve seçimlere ilişkin kısıtlardan soyutlandıkları için, düzenleyici sürecin çıkar grupları tarafından manipüle edilme ihtimaline karşı daha güvenilirdirler. Bu nedenle, rekabetin işlediği piyasalarda yüksek kar güdüsüyle yatırım yapmak isteyen girişimciler için, daha güvenilir bir piyasa ortamı sağlayabilirler.

İstikrar: BDK'larca yapılan düzenlemelerin; ani ve beklenmedik değişimlerden etkilenmediğini, yatırım ortamı açısından güvenilirlik arz eden bir durum taşıdığını ifade eder. Yani düzenleme yapılırken koyulan kural ve uygulamaların istikrarsız ekonomik konjonktürlerde de yatırımcılar lehine devam edeceği taahhüt edilir.

BDK'ların yukarıda saydığımız ana özellikleri dışında karar alma süreçlerinde şeffaflık, açıklık ve dolayısıyla hesap verebilirlik gibi özellikleri de mevcuttur. Ayrıca karar alma süreçlerinde (yetki devri sayesinde) maliyetlerin az olması, politik kaygılardan yalıtılmış olması dolayısıyla da baskı ve çıkar gruplarından etkilenmemesi de bu kurumların diğer özelliklerindedir. Son olarak bu kurumlarda kadro yapısının kamu sektörüne nazaran daha az değişmesi ile birlikte politik belirsizliliğin olmaması ve tüm bu saydığımız özellikleri barındırdığından etkin bir konuma sahip olduğunu da söyleyebiliriz.

BDK'ların özellikleri ve bu özelliklerin sonuçları ise aşağıda şekilde gösterilmiştir.



Şekil 1: Bağımsız Düzenleyici Kurumların Özellikleri ve Sonuçları

Kaynak: Gilardi, 2003; akt. Çetin, 2007: 131

3. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Düzenleyici kurumların ortaya çıkışları, Türkiye'nin kalkınma politikalarındaki temel dönüşümlerin başlatıldığı 1980'li yılların ilk yarısına denk gelmektedir (Sezen, 2003: 118). Sonrasında gerek Türkiye'deki gerekse Avrupa'da yapılan özelleştirme uygulamaları ile regülasyona duyulan ihtiyaç daha fazla artmıştır. Teknolojinin katkısıyla hızla gelişen ve uzmanlaşmayı gerektiren bir takım sektörlerin varlığı sebebiyle ve bu sektörleri siyasi baskıdan uzak tutmak için düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur.

Ülkemizde BDK'ların kurulması ve geliştirilmesinde, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası iktisadi örgütlenmelerin öneri ve telkinleri ile ülkenin 1980 sonrası yeniden yapılandırılmasının rolü büyüktür.

Türkiye'deki BDK'ların gelişim seyrinden bahsetmeden önce ülkemizde; 1980 ve sonrasındaki sürece ve yapılan özelleştirme çalışmalarını incelemek gerekir. Çünkü BDK'lar tarafından yapılan düzenlemelerin niteliği, düzenleme yapılan söz konusu sektördeki gelişmelere göre ayarlanmıştır. Dolayısıyla, önceki başlıklarda genel olarak özelleştirme ve Türkiye'deki özelleştirme sürecinden bahsedilmiştir. Türkiye'de birçok kamu hizmeti uzun yıllar boyunca devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Fakat devlet tekelindeki mülkiyetlerin özel kesime devri ile yani özelleştirmelerin başlamasıyla birlikte özel kesimin de tekelleşme olasılığını önlemek amacıyla bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur.

Ülkemizde kurulan Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, kuruluş yılları ve yetki alanları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: Türkiye'de Düzenleyici Kurumlar ve Yetki Alanları

Merkez Bankası (MB)	1930	Bankalararası İlişk., Para Arzının Kontrolü ve Faiz Oranları
Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)	1963	Yatırım Planları Yatırım Teşvikleri (1983 Yılına Kadar)
Hazine Müsteşarlığı (HM)	1983	Yatırım Teşvikleri, Sigortacılıkla ilgili Düzenlemeler, Dış Ticaret Mevzuatı Düzenlemeleri (1994'e Kadar)
Dış Ticaret Müsteşarlığı (DTM)	1994	Dış Ticaret Mevzuatı ile İlgili Düzenlemeler
Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)	1981	Sermaye Piyasası ile İlgili Düzenlemeler ve Sermaye Piyasasının İzlenmesi
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)	1994	Radyo,TV Frekans Tahsisleri ve Yayınlarının Denetlenmesi
Rekabet Kurumu (RK)	1994	Rekabetin Geliştirilmesi ve Rekabeti Engelleyici Faaliyetlerini Önlenmesi
Telekomünikasyon Kurumu (TK) <u>2008 yılı itibarıyla Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu adını almıştır.</u>	2000	Telekomünikasyon Faaliyetlerinin düzenlenmesi, Lisans ve Diğer Uygulamalar
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	1999	Bankacılık Sektörünün Faaliyetlerinin Düzenlenmesi ve Sektörün İzlenmesi
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	2001 2002 2003	Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi Doğalgaz Piyasasının Düzenlenmesi Petrol Piyasasının Düzenlenmesi
Tütün, Alkol ve Tuz Ürünleri Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)	2002	Tütün, Alkol ve Tuz Ürünleri Piyasasının Düzenlenmesi
Kamu İhalesi Kurulu (KİK)	2002	Kamu İhale Sisteminin Düz., İhale Şartlarının Belirlenmesi
Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK)	1980	Yükseköğretim Planlanması, Düzenlenmesi
Şeker Kurulu	2003	Şeker Piyasasının Düzenlenmesi Amacıyla Sanayi Bakanlığı Bünyesinde Oluşturulmuştur.
Reklam Üst Kurulu	2003	Reklamlarla Özellikle Tüketiciyi Yanıltıcı Reklamlara İlgili Olarak Sanayi Bakanlığı Bünyesinde Oluşturulmuştur.

Kaynak: Akça, 2004: 24.

4. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU (BTK)

Telekomünikasyon Sektöründe; düzenleme ve denetleme fonksiyonunun bağımsız bir idari otorite tarafından yürütülmesi amacıyla 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nda değişiklik yapan 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı kanun ile Telekomünikasyon Kurumu kurulmuştur.

Telekomünikasyon Kurumunun ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Bakanlığı idi. Kurul ve başkanlıktan oluşan kurum; bir başkan ve dört üyeden oluşmuştur. Kurulun üyeleri ise Bakanlar Kurulunca beş yıllık süre için atanmışlardan oluşmaktadır. Telekomünikasyon Kurumu; özel bütçeli, mali ve idari anlamda özerk bir yapıya sahip olan bir kurumdur. 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun 7. Maddesinde kurumun görevleri yer almaktadır.

Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu" olarak değiştirilmiştir. 2813 sayılı Telsiz Kanunu yeni bir düzenleme ile Kanunun adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun (kısaca BTK) Kuruluşuna İlişkin Kanunu olarak değiştirilmiştir.⁷

4. 1. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMUNUN GÖREVLERİ

BTK, kanun yoluyla kendisine verilen görevleri yerine getirmek ve yetkilerini kullanmak üzere kurulmuştur.

Telekomünikasyon sektörünü düzenleme ve denetleme fonksiyonunu bağımsız bir biçimde yürüten Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun görevleri oldukça önem arz etmektedir. Bunlardan ilki olan "yetkilendirme" dir.

4.1.1. Yetkilendirme

Elektronik haberleşme hizmetlerinin sunulması ve/veya elektronik haberleşme şebekesinin sağlanması, firmaların Kurum bünyesinde kayıtlanması safhası veya kayıtlanmasıyla birlikte bu firmalara elektronik haberleşme hizmetlerine özel olan bazı hak ve yükümlülüklerin verilmesi anlamına gelmektedir. 5809 sayılı

⁷ http://www.tk.gov.tr/kurum_hakkinda/kurulus/index.php.14.01.2013

Elektronik Haberleşme Kanunu'na göre yetkilendirme ile ilgili düzenlemeleri yapmak da bu başlıktaki görevlerin arasındadır.

Elektronik haberleşme sektöründe yetkilendirme göreviyle;

- Sektördeki firma sayısının artırılarak rekabetçi bir ortam oluşturulması,
- Sektörde güven ortamının sağlanması,
- Yerli ve yabancı yatırımın özendirilmesi,
- Sektörün sağlıklı bir biçimde gelişmesinin tesisi,
- Ülke kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, hizmet çeşitlerinin yaygınlaşması,
- Tüketicilere belirli kalitede hizmet sunulması ve tüketicilerin korunması

hedeflenmektedir.⁸

4.1.2. Denetleme

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu kapsamında firmaların aldıkları lisans sözleşmelerinin şartlarına uyup uymadığı, telekomünikasyon tesislerinin kullandıkları teçhizatların standartlara uygunluğu ve telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren firmaların söz konusu mevzuata uyup uymadığı denetlenmektedir. Bu kapsamda, düzenlemelere uymayan işletmecilere çeşitli cezalar uygulanabilmektedir. BTK, denetleme görevini dört başlık altında yürütmektedir:

- Düzenleme Denetlemeleri
- Spektrum İzleme ve Denetimi
- Piyasa Gözetimi ve Denetimi
- Elektronik Sertifika Hizmet Sağlayıcılarının Denetimi.⁹

4.1.3. Uzlaştırma

BTK, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununa göre firmalar arasında uzlaştırma prosedürünün işlemlerini sağlamak, uzlaşma sağlanamadığı halde ilgili firmalar arasında tersi hükmün alınmasına kadar geçerli olmak kaydıyla gerekli

⁸ http://tk.gov.tr/kurum_hakkinda/gorevler/yetkilendirme/index.php. 15.05.2015

⁹ http://tk.gov.tr/kurum_hakkinda/gorevler/denetleme/index.php. 20.05.2015

tedbirleri almakla yükümlüdür. Uzlaştırma mevzuat çerçevesinde belirlenen prosedür çerçevesinde yürütülür.¹⁰

4.1.4. Tüketici Hakları Koruma

5809 Sayılı Kanun ile Bilgi teknolojileri ve İletişim Kurumuna,

- Eşit hizmet alabilme hakkı,
- Tüketicinin ve son kullanıcının korunması,
- Şeffaflığın sağlanması ve bilgilendirme,
- Abonelik sözleşmeleri,
- Kişisel verilerin işlenmesi ve gizliliğin korunması,
- Hizmet kalitesi konularında düzenleme yapma ve bu hususları gözetme görevi vermiştir.¹¹

4.1.5. Rekabetin Tesisi ve Korunması

BTK, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu uyarınca elektronik haberleşme sektöründe rekabetin tesisi ve korunması amacıyla;

Pazar analizleri yapmak ve analiz sonucuna göre ilgili pazarda etkin piyasa gücüne firmaları belirlemek ve bu firmalara getirilecek yükümlülükleri saptamak, aynı ve/veya farklı pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip olan firmalar arasında yükümlülükler çerçevesinde, gerekli görülen hallerde farklılaştırmalar yapmak.

7/12/1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun hükümleri gereği, söz konusu sektörde rekabete aykırı durum ve uygulamaları kendiliğinden ya da yapılan şikâyetler üzerine incelemek. Ayrıca soruşturma ve rekabeti bozan uygulamaların giderilmesine yönelik olarak tedbir almak, gerekli hallerde müeyyide uygulamak, görev kapsamında bulunan konulara dair bilgi ve belgelerin sağlanmasını talep etmek.

Rekabet Kurumu'na, söz konusu sektörüne ilişkin (şirket birleşmeleri ve şirket devralmalarına ilişkin başvurular da dâhil olmak üzere) yapılan inceleme,

¹⁰ http://tk.gov.tr/kurum_hakkinda/gorevler/uzlastirma/index.php, 20.05.2015

¹¹ http://tk.gov.tr/kurum_hakkinda/gorevler/tuketici_haklarini_koruma/index.php, 20.05.2015

alınan kararlar ve incelemelere dair görüş bildirmek ayrıca mevzuata göre gerekli hallerde Rekabet Kurumu'ndan görüş almada BTK görevli ve yetkili kılınmıştır.

4.1.6. Teknik Düzenlemeler ve Standardizasyon

Rekabete dayalı, gelişmiş bir telekomünikasyon sektörü oluşturmak amacıyla faaliyet gösteren BTK, küreselleşme sürecinin zorunlu kıldığı standardizasyon alanındaki gelişmelerin etkin bir şekilde takibinde titiz davranmaktadır.

Ülkemizin taraf olduğu Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği (AB) standardizasyon politikalarının telekomünikasyon sektöründeki uygulamalarının takip edilmesi ve ülke çıkarlarının gözetilmesi için BTK çalışmalar yürütülmektedir.

4.1.7. Spektrum Yönetimi ve Denetimi

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'na göre, spektrum¹² yönetimi/izlenmesi/denetimi, telsiz cihaz ve sistemleri kurma ve kullanma da BTK'nın görevleri arasındadır.

4.2. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMUNUN İDARİ YAPISI

BTK, kamu tüzel kişiliği olan, idarî ve mali özerkliğe sahip özel bütçeli bir kurumdur.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşur. Kurumun en üst idarî amiri ise, kurul başkanıdır. Kurumun temsil yetkisi ve yönetimi kurul başkanına aittir.

Kurumun ana hizmet birimleri; hukuk müşavirliği, daire başkanlıkları ve müdürlükler taşra teşkilatı ise; danışma ve yardımcı hizmet birimleriyle bölge müdürlükleri şeklinde yapılanmış birimlerinden oluşur. Bilgi Teknolojileri ve

¹² Spektrum, elektronik haberleşme amacıyla kullanılan, frekansı 9 kHz-3000 GHz arasında olan ve uluslararası düzenleme yapılması halinde 3000 GHz'in üzerindeki frekanslar da dahil olmak üzere elektromanyetik dalgaların frekans aralığını, ifade etmektedir. Kullanıldıkça tükenmeyen doğal bir kıt kaynaktır. Telsiz Haberleşmenin vazgeçilmez unsurudur.
http://www.tk.gov.tr/elektronik_haberlesme_sektoru/spektrum_izleme_ve_denetleme/index.php.20.06.2015

İletişim Kurulu, Başkan ve İkinci Başkan dahil olmak üzere toplam 7 üyeden oluşur. İşleyiş gereği, zorunlu kalınan hallerde, ülke genelinde toplam sayısı onu geçmemek üzere, bölge müdürlükleri kurulabilir. Bugün hali hazırda toplam yedi bölge müdürlüğü bulunmaktadır. Kurum personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir. Kurum personeli ücret, sosyal ve diğer mali haklar ile 5809 sayılı Kanunda yer alan hükümler dışında 657 sayılı Kanuna tâbidir.

4.3. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMUNUN MALİ YAPISI VE DENETİMİ

BTK da, diğer BDK'lar gibi mali özerkliğe haiz özel bütçeli bir kamu tüzel kişiliğidir. Mali işlemleri 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir.

2014 yılı bütçesi 1,283 milyar TL olarak belirlenmiştir. Bütçenin % 70'ten fazlasının Evrensel Hizmet Fonu ile Maliye Bakanlığına aktarılmıştır. Bütçenin transfer harcamaları olarak genel bütçeye aktarılması, genel bütçeye aktarılan gelirin yüzde 60'ının Maliye Bakanlığına, yüzde 20'si Evrensel Hizmet Fonuna, yüzde 20'si de Ar-Ge, uluslararası kuruluşlara üyelik aidatı ve eğitim faaliyetleri için Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na aktarılması biçiminde gerçekleşmiştir. BTK'nın gelirinden genel bütçeye aktarılan transfer harcamaları çıkarıldıktan sonra kalan % 28 oranındaki 496,7 milyon TL ise personel aylıkları, sosyal güvenlik, mal ve hizmet alımı ve yeni hizmet binası giderleri için kullanılmıştır.

BTK'nın gelirleri ise genel bütçeden aldığı pay, her türlü basılı yayından elde ettiği gelirler, sınav ücretleri, müşavirlik hizmet bedelleri, kurum tarafınca uygulanan idari para cezaları, kurs/toplantı ve eğitimlerden elde edilen gelirler ve her türlü bağış ve yardım olarak sıralanabilir.

BTK ilk faaliyete geçtiği yıllarda 2813 Sayılı Telsiz Kanunu'na göre Sayıştay tarafından denetime tabi tutulmakta idi. Fakat 30.01.2002 tarihinde yürürlüğe giren 4743 Sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a göre ülkemizdeki tüm BDK'ların tek bir denetim şekline tabi tutulması söz konusu olmuştur.

4743 Sayılı Kanun'un 7. Maddesi ile "Özel Kanunlarla Kurulmuş Kamu Tüzel Kişiliğini ve İdari ve Mali Özerkliği Haiz Üst Kurul ve Bunlara Bağlı Kurumların" yıllık hesaplarının Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye Müfettişlerinden oluşan bir komisyon tarafından denetleneceği, belirtilmiştir.

Ayrıca madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık faaliyet raporlarının her yılın mayıs ayı sonuna kadar Bütçe Komisyonu'na sunulması gerektiği hüküm altına alınmıştır (Büyükcera, 2013:7).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE ARABAĞLANTI ÜCRETLERİNİN REGÜLASYONU

Günümüzde ülkelerin ekonomik gelişimlerine yön veren en önemli sektörlerden biri olarak kabul edilen ve “ekonomik kalkınma kaldıraç” olarak anılan telekomünikasyon sektörü bu özelliğini bilgi ve teknoloji yoğun bir sektör olmasına borçludur. Ayrıca gerek hane halkı gerekse iş dünyasındaki tüketicilere çok farklı hizmet sunumları yapan bu sektör, ülkedeki diğer sektörleri de dolaylı olarak olumlu bir biçimde etkileyebilmektedir. Küreselleşen dünya ekonomisinde git gide liberalleşen telekomünikasyon sektörü, yaşanan teknolojik gelişmelere paralel olarak bilgi akışı ve iletişimin sağlanmasında kilit rol oynamaktadır.

Çalışmanın üçüncü ve ana kısmını oluşturan bu bölümde arabağlantı regülasyonu açıklanacaktır. Arabağlantı regülasyonunun anlaşılabilmesi için telekomünikasyon sektöründe regülasyonun açıklanması gerekmektedir.

İlk olarak Telekomünikasyon sektöründe regülasyon açıklanmıştır. Telekomünikasyon sektöründe serbestleşme ve serbestleşme öncesi durumlar ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca telekomünikasyon sektöründe regülasyonu gerekli kılan nedenler açıklanmıştır.

Daha sonra arabağlantı kavramı, önemi, mobil iletişimin tarihçesi açıklanmıştır. Bunu arabağlantı regülasyonu ve arabağlantı anlaşmalarının açıklandığı bölümler izlemiş ve sonuç bölümü ile çalışma sonlandırılmaktadır.

1. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ

1.1. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNÜN İNCELENMESİ

Telekomünikasyon kelimesinin kökeni eski Yunanca’da ‘uzak’ anlamına gelen tele kelimesi ile Latince ‘paylaşmak’ anlamına gelen communicare kelimelerinden türetilmiştir. Türkçede ‘iletişim’ olarak adlandırılan komünikasyon

kelimesinin anlamı ise insanlar, yerler veya aygıtlar arasında bilgi/veri iletimi işlemidir (İçöz, 2003: 27).

Saygı, (2007: 7) çalışmasında OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı), EITO (Avrupa Bilgi Teknolojisi Gözlemevi) ve IDC (Uluslararası Veri Kuruluşu) tarafından yapılan sınıflandırmalara yer vermiştir. Buna göre OECD tarafından yapılan tanımlamaya göre telekomünikasyon sektörü, üretim ve hizmetler olarak iki ana kısma ayrılmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojileri¹³ sektörünün hizmetler kısmına dahil bir alt kısım olarak kabul edilmektedir. IDC tanımına göre telekomünikasyon sektörü, diğer iki bileşeni bilgi teknolojileri¹⁴ ve içsel bilgi teknolojileri giderleri olan, bilgi ve iletişim teknolojileri pazarının üçüncü bileşenidir. EITO tanımına göre ise, telekomünikasyon sektörü bilgi ve iletişim teknolojilerinin bir bileşenidir.

Çakal'a göre (1996: 49) ise, telekomünikasyon sektörünü dört ana bileşene ayırmıştır. Buna göre sektör telekomünikasyon cihazları üretimi, temel telekomünikasyon hizmetleri, katma değerli hizmetler ile radyo ve televizyon program yayın ve iletim hizmetleri bileşenlerinden oluşmaktadır.

Telekomünikasyon sektörü İçöz'ün (2003: 21) tanımına göre ise; telekomünikasyon sektörü temel hizmetler, katma değerli hizmetler ve telekomünikasyon cihazları olmak üzere üç ana grupta sınıflandırılmıştır.

Temel hizmetler, sektöre taşıma kapasitesi sağlayan hizmetler; katma değerli hizmetler temel hizmeti biçim veya içerikle bir işleme tabi tutup bunu bilgisayar uygulamalarıyla birleştirerek sektörden fayda sağlayan tüketicilere farklı ya da yeniden biçimlendirilmiş bir bilgi olarak sunan veyahut tüketici ile söz konusu bilgi arasındaki ilişkiyi sağlayan bilgi yoğun hizmetler, telekomünikasyon cihazları ise telefon, mobil telefon, faks makineleri ve bilgisayar gibi cihazlar olarak sıralanabilir.

¹³ İletişim teknolojisi, bilginin işlenmesi, aktarımı ile ilgili kuram, teknoloji, planlama ve donanımı içeren uygulamalar bütünüdür. <http://www.webmastersitesi.com/bilmediklerimiz/450206-iletisim-teknolojisi-anlami.htm>.14.01.2013

¹⁴ Bilgi teknolojisini; bilginin üretilmesi, toplanması, biriktirilmesi, işlenmesi, yeniden elde edilmesi, yayılması, korunması ve bunlara yardımcı olan araçlar olarak tanımlayabiliriz. <http://www.nenedir.net/nedir/egitim-ve-teknoloji/2481-bilgi-teknolojileri-nedir.html>.14.01.2013

406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nda yer alan telekomünikasyon sektörü tanımı ise; her türlü işaret, sembol, ses ve görüntünün ve elektrik sinyallerine dönüştürülebilen her türlü verinin kablo, telsiz, optik, elektrik, manyetik, elektromanyetik, elektrokimyasal, elektromekanik ve diğer iletim sistemleri vasıtasıyla iletilmesi, gönderilmesi ve alınması şeklindedir.¹⁵ Yine aynı kanun metni içerisinde söz edilen sektörel alt yapı ve sektör hizmeti ise şu biçimde tanımlanmıştır:

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

-Telekomünikasyon hizmeti: Telekomünikasyon tanımına giren faaliyetlerin tamamının ya da bir kısmının hizmet olarak sunulmasıdır.

Sektörel bazda tanımlamalardan sonra bugün Telekomünikasyon Sektörünü düzenleyici kurum olarak adı geçen ve ilerdeki konularda değineceğimiz Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nda yer alan **“bilgi teknolojileri”** kavramının açılımından da bahsetmemiz gerekir. Bilgi teknolojileri, bilgisayar (yazılım ve donanım) ve iletişim teknolojisinin (veri, ses iletişimi, ağlar vb) bileşimi olarak tanımlayabileceğimiz alanların genel adıdır. Bilgi teknolojileri farklı biçimlerdeki bilgiyi oluşturmak, saklamak, alış verişini yapmak, kullanmak üzere bütün bu biçimleri kullanan teknolojinin kendisidir. Özetleyecek olursak, bilgi teknolojileri; veri toplamak, işlemek ve teslim etmekle ilgili teknolojilerin tümünü içermektedir.

Telekomünikasyon sektörü endüstriyel yapısı bakımından doğal tekel ve şebeke dışsallıkları özelliği göstermektedir.

Bir pazardaki talebin tek bir firmaca karşılanması durumunda ortaya çıkan maliyetlerin, söz konusu pazar talebinin birden çok firmaca karşılanması halinde ortaya çıkacak olan maliyet toplamından az olması halinde o pazarda doğal tekelin varlığından söz etmek mümkündür (Stiglitz, 1997: 351).

¹⁵ 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu. <http://www.tk.gov.tr/arama/index.php>.17.02.2012

Bu tanımdan hareketle de telekomünikasyon sektöründe hizmetin belirli bir hat (kablo, boru, ağ sistemi gibi) aracılığıyla ulaştırılması, piyasada bu alanda hizmet verecek firmaların varlığı durumunda maliyet ve israfın artabileceği gerçeği ve yine söz konusu sektörde ölçek ekonomisinin¹⁶ var olması, sektörün doğal tekelleme özelliği gösterdiğinin kanıtıdır. Telekomünikasyon sektörünün alt yapı bakımından doğal tekelleme özelliği göstermesinin yanında bir diğer altyapısal özelliği ise; pozitif şebeke dışıdır. Pozitif şebeke dışı, bir tüketicinin şebekeye bağlanmasının yarattığı sosyal faydanın, şebekeye bağlanmakla elde ettiği özel faydadan daha büyük olması durumudur. Böylesi durumlarda söz konusu pazardaki firmanın “tek hizmet sağlayıcı” olması riski ve ihtimali yüksektir.

Sektörel rekabetin tesisi için ise; büyük şebeke operatörleri¹⁷ ile küçük şebeke operatörlerinin bağlantısının sağlanması gerekir. Ayrıca burada söz edilmesi gereken bir başka rekabeti kısıtlayıcı durum ise; büyük şebekelerin, küçük şebekelere teknik ve finansal engeller çıkarması ve yüksek bedeller taşıyan batık maliyetlerin¹⁸ küçük şebekelerin önüne piyasaya giriş engeli olarak çıkması durumudur. Rekabetin işlevli için bunun da önüne geçilmesi gerekir. Bu önemli görev de düzenleyici kurumlara düşmektedir.

Telekomünikasyon sektöründe önemli olan şebeke unsuru; iletişim sağlamak amacıyla bir veya birden fazla nokta arasındaki bağlantıları oluşturan her türlü iletim ağı anlamına gelmektedir. Örneğin, telefon şebekesinin iki ana unsuru santral ve (hat) bağlantıdır. Telefon abonelerinin birbiriyle görüşme yapabilmesi için ilk etapta her abonenin kendi bölgesindeki santrale bağlanması gerekmektedir. Sonraki aşamada abonelerle santraller arasındaki hatlar üzerinden ses/ veri/ görüntü aktarımı taraflar arasında gerçekleştirilmektedir. Bu şekilde, abone ile santral arasındaki en

¹⁶ Ölçek ekonomileri ya da diğer anılan ismiyle ölçeğe göre artan getiri getiren ekonomilerde; bir sanayi dalında ya da firmada verimliliğin artırılması ve maliyet masraflarının düşürülmesi amacıyla dış çevrede meydana gelen maliyet düşürücü faktörlerden yararlanmak veya teknolojik yenilikler getirilerek, üretim fonksiyonu ya da üretim hacmini değiştirerek elde edilen kazançlardır. <http://www.gercekportal.com/2012/09/17/olcek-ekonomisi-ne-demektir/> 14.01.2013

¹⁷ Operatör kelimesi, Türk Dil Kurumu'na göre işletmeci anlamına gelmektedir. http://www.tdk.org.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.50f445cf2027a1.34815494.14.01.2013

¹⁸ Batık maliyetler; işlemin yapıldığı anda gerçekleşen ve vazgeçilmesi durumunda geri alınması olanaklı olmayan maliyetlerdir. <http://www.nedirnedemek.com/bat%C4%B1k-maliyet-nedir-bat%C4%B1k-maliyet-ne-demek.14.01.2013>

küçük şebekeye yerel telefon şebekesi denilmektedir. Bu şebekeler uydu, radyo, mikrodalga yani kablosuz ya da bakır ya da fiber-optik gibi kablolu biçimde olabilmektedir. Uzun yıllar tekel özelliği gösteren telekomünikasyon sektöründe son yıllarda, belirli noktalar arasında veri transferleri konusunda ortaya çıkan talepler doğrultusunda şebeke alanında özel kesim teşebbüsleri faaliyet göstermeye başlamıştır.

Daha önceleri ses iletişimini sağlayan teknolojilere ilave olarak metin ve görüntü iletişimi de sağlayan teknolojiler ortaya çıkmıştır. Bu durum ve hücresel sayısal telefon alanında yaşanan teknolojik gelişmelerle beraber sektörel rekabet artmıştır. Özetle teknolojik gelişmeler, telekomünikasyon sektörünün tekelci yapısının kırılmasında büyük rol oynamıştır.

Telekomünikasyon sektöründe kullanılan önceki teknolojiler, maliyetleri oldukça yüksek olan analog sinyaller üzerinden yapılmakta iken; sonraları dijital sinyaller, fiber-optik kablolar, bilgisayar işletim sistemleri ve uyduların kullanımıyla maliyetler oldukça düşürülmüştür. Dolayısıyla eskiden bir hayli fazla olan uzun mesafe şebeke ulaşım maliyeti, yerel ulaşım maliyeti tutarına kadar indirilmiştir.

Telekomünikasyon sektörü yapısı teknolojik gelişmelerin yanında enformasyon teknolojilerinde meydana gelen gelişimler sayesinde de gelişme göstermiştir. Son yıllarda söz konusu sektördeki en önemli gelişmeler; sektörün faaliyet alanında planlamalar yapılması, idari regülasyonlar ile işletmenlik işlevlerinin ayrıma tabi tutulması, sektör alanındaki regülasyonların özerk ve uzman kurumlarca yapılması, sektördeki serbestleşme sürecinin hız kazanması şeklinde sıralanabilir.

1.2. TÜRKİYE'DE TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNÜN GELİŞİMİ

Cumhuriyet öncesi Osmanlı döneminde ilk olarak 1840 yılında Sultan Abdülmecit zamanında Postahane-i Amirane kurulmuştur. 1847'de ilk defa telgraf çekilmiştir. 1855'de kurulan Telgraf Nezareti ile Postahane-i Amirane 1871'de birleştirilmiş Posta ve Telgraf hizmetleri tek bir nezaret altında toplanmıştır. 1876'da milletlerarası posta nakil şebekesi kurulmuştur. İlk telefon hizmeti ise; 1881 yılında Yeni Cami Postanesi ile Posta ve telgraf Nezareti binası arasındaki hatta çekilmiştir.

1926 yılında Ankara’da kurulan otomatik telefon santrali, 1928’de İzmir ve 1931 yılında İstanbul’da kurulan santraller Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundaki ilk telekomünikasyon yatırımları olmuştur (Alkan, 2006: 113).

Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan bu yana telekomünikasyon hizmetleri Posta, Telgraf ve Telefon (PTT) tarafından yürütülmüştür. 1924’te çıkarılan 406 sayılı yasa ile devletin PTT’nin sahibi olmuştur. 1936’da çıkarılan bir yasayla PTT, ülke genelindeki telekomünikasyon hizmetlerini yürütmekle görevli kılınmıştır. 1939’da Ulaştırma Bakanlığı’na bağlanan PTT, 1954’de KİT kapsamına alınmış ve 1984’de yapılan yeni bir düzenleme ile Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) haline getirilmiştir.

1967’de ülkemize telekom cihazı sağlanabilmesi için PTT ve Northem Telekom ortaklığıyla NETAŞ kurulmuştur. 1983 sonrasında izlenen liberal politikalar sonucunda kamu kesimindeki sanayileşme süreci için finanse edilen alt yapı yatırım bedelleri haberleşme, ulaştırma ve enerji gibi alanlara kaydırılmıştır. Bu alanlarda sağlanacak alt yapı hizmetleri özel kesimin gelişebilmesi için birer ön koşul olarak görülmüştür.

PTT, 1984 yılında şebekeleri modernleştirme ve genişletme çalışmalarının bir parçası olarak fiber optik kablo ve dijital santraller üzerine yatırım yapmıştır. 1986’de denizaltı ve yeraltı fiber optik kablo¹⁹ döşemesine başlanmıştır.

Yurtiçinde telekomünikasyon cihazlarının satışı 1988 yılına kadar, PTT tarafından TELETAŞ ve NETAŞ aracılığıyla sağlanmıştır.

1985’te PTT analog santrallerden dijital santrallere geçiş için yatırımlarına ağırlık verdi. O zamanlarda yerel şebekenin sadece % 3’ü dijital santrallere bağlıken bu oran 1987’de % 30’a ve 1998’de de % 83’e ulaştı (Yılmaz, 1999: 8). Dijital santrallerin kullanılması hizmet kalitesini arttırmıştır.

¹⁹ Fiberoptik Kablo; telekomünikasyon alanında kullanılan fiberoptik kablolar ses ve data taşınmasında etkilidir. Dönüştürücü yardımıyla ses sinyali ışık sinyaline dönüştürülür, dönüştürülen bu ışık sinyali cam esaslı fiberoptik kablolarla taşınır ve başka bir dönüştürücü yardımıyla ışık sinyali tekrar ses sinyaline dönüştürülür. Fiberoptik kablolar iki katmandan oluşur. Birincisi öz bölümü ikincisi kabuk bölümüdür. Işık öz bölümünde ilerler.İki katman arasındaki fark kırılma indisleridir.Öz bölümün kırılma indisi kabuk bölümünden büyük olduğundan ışık bu bölümde hareket eder.Işığın öz bölümünde hareket etmesinin sebebi ışığın kırılma indisi büyük ortamda ilerlemek istemesidir. (http://tr.wikipedia.org/wiki/Fiberoptik#Fiberoptik_kablolar.19.03.2012

1989 yılında bütün köylere telefon hizmeti götürülerek 1993 yılı sonunda mezralar dâhil 46.000 kırsal yerleşim alanı telefona kavuşmuştur. Faks hizmeti 1984 yılında dört büyük ilde başlatılmış ve sonra ülke geneline yayılmıştır (Alkan, 2006: 117-118). 1980'li yıllarda sunulamayan mobil telefon ve uydu hizmetleri 1990'lı yıllarda sunulmaya başlamıştır. Kablo-TV hizmeti 1989'da, elektronik posta hizmeti 1993 yılında (ilk bağlantı ODTÜ'de gerçekleştirilmiştir), cep telefonu hizmeti ise 1994 yılında faaliyete geçmiştir.

1994 yılında iki ayrı firmaya (Turkcell ve Telsim) gelir ortaklığına dayalı sözleşmeyle Pan Avrupa Sayısal Mobil Sistem mobil telefon hizmetleri başlatılmıştır (Çakal, 1996: 104). İmzalanan sözleşme gereğince söz konusu iki girişimci grup; Türk Telekom adına yatırım yapmış ve elde edilen gelirlerin %67'sini Türk Telekom'a ödemekle yükümlü kılınmışlardır. Bu gelir ortaklığı 1998 kadar devam etmiş daha sonra bu iki grup 2000 yılında lisans sahibi olmuşlardır. Ayrıca mobil telefon sektörü 2000'li yıllarda gelişirken sabit telefon hizmetleri yavaşlamıştır. Türk Telekom'un yatırımları sıfır düzeyine gelmiş ve söz konusu tüketici taleplerini karşılayamaz duruma gelmiştir. Yanı sıra mobil telefonun, sabit telefonun ikamesi olduğu da düşünülecek olursa Türk Telekom söz konusu yıllar zarfında fazla bir gelişme kaydedememiştir. Türk Telekom'un o dönem özelleştirme kapsamında olması fakat geçen zaman zarfı içinde özelleştirmenin nihayetlendirilememesi de bu gerilemeye sebeplerden biri olarak gösterilebilir.

1990'lı yıllarda Türkiye'de birçok özel televizyon ve radyo istasyonunun kurulmuş olması uydu haberleşme hizmetlerine olan ihtiyacı daha da arttırmıştır. Bu sebeple yine 1993 yılında gerçekleştirilen bir başka PTT hizmeti olan ve 1994'te TÜRKSAT Uydusunun yörüngeye yerleştirilmesiyle uydu haberleşme hizmeti, kaliteli TV yayın hizmet sunumu ve yurtiçi haberleşmenin daha kaliteli yapılabilmesine olanak sağlamıştır.

Fakat PTT'nin telekomünikasyon sektöründeki bu tekelci konumu 1 Temmuz 1994'de çıkarılan 4000 sayılı yasa ile son bulmuş; telekomünikasyon hizmetleriyle posta ve telgraf hizmetleri ayrılmıştır.

Sektör içerisinde önemli olarak nitelenen ilk temel değişim 1994 tarih ve 4000 sayılı Kanunla birlikte gerçekleşmiştir. 4000 sayılı Kanun ile telekomünikasyon

hizmetlerinin sunulması için lisans verilmesinin yolu açılmış, mobil operatörler ve kablo-TV operatörleri faaliyetlerine başlamışlardır (Eker, 2010: 88).

1994 yılında bir iktisadi devlet teşekkülü olarak kurulan Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin kurulmasıyla sektörde ilk serbestleşme hareketi de başlamıştır (Yılmaz, 2000: 7).

Sektörün serbestleştirilmesi yönünde yapılan ikinci önemli değişiklik, Ocak 2000 tarihinde 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nu değiştiren 4502 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesidir. Bu kanun ile daha önce Ulaştırma Bakanlığı'nın eline bulunan düzenleyici yetkiler, söz konusu Kanun ile kurulan sektörel düzenleyici otorite Telekomünikasyon Kurumu'na devredilmiş ve 1983 tarih ve 2813 sayılı Kanun ile teşkil edilmiş bulunan ve frekans planlamasından sorumlu olan Telsiz Genel Müdürlüğü lağvedilmiştir (Arıöz, 2005: 56).

Bu süreçten sonra PTT'nin görevleri; ulusal ve uluslararası düzeyde kapalı ve açık mektup dağıtımı, posta kartları dağıtımı-taşınması, telgraf, telefon ve her türlü haberleşme tesisini kurmak-işlemesini gerçekleştirmek ve televizyon ile radyo verici hizmetlerini projelendirmek, yenilemek ve gerçekleştirmek olarak sınırlandırılmıştır.

15.10.2004 tarihli 7931 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Şirket hisselerinin %55'nin blok olarak satılması hükme bağlanmıştır. 01.07.2005 tarihinde Türk Telekom'un %55 hissesi için en yüksek teklifi (6,55 milyar \$) Oger Telecoms Ortak Girişim Grubu vermiştir.²⁰ Türk Telekom'un %55 oranındaki hissesinin blok olarak satışının tamamen devri ise 14 Kasım 2005'te gerçekleşmiştir.

Son olarak; 14 Ocak 2013 tarih ve 4230 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türk Telekom'un % 6,68 oranındaki hissesinin 31.12.2013 tarihine kadar Halka Arz Yöntemi ile özelleştirilmesine karar verilmiştir.²¹ Türk Telekom'un özelleştirilmesi, Türkiye'nin özelleştirme tarihinde bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Türk Telekom'un özelleştirilmesi sonrasında bu işlemin kimi çevrelerce olumlu ve başarılı, kimi çevrelerce de olumsuz ve değerinin altında bir satışa tabi tutulduğuna dair tartışmalar devam etmektedir.

²⁰ http://www.oib.gov.tr/telekom/turk_telekom.htm.24.02.2014

²¹ http://www.oib.gov.tr/telekom/turk_telekom.htm. 24.2.2014

1.3. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONU HAKLI KILAN NEDENLER

1.3.1. Zorunlu Unsurun Olmaması

Zorunlu unsur terimi Avrupa Komisyonu tarafından ilk olarak 1992 yılında liman işletmeleriyle ilgili olarak verilen “Sealink” kararında kullanılmıştır. Kararda zorunlu unsur “Rakiplerin erişimine izin verilmediği durumda hizmet sunamamalarına yol açacak olan altyapı ve/veya hizmet, unsur” olarak tanımlanmıştır (Loric, akt. Sarı, 2004: 9).

Zorunlu unsur, özellikle arabağlantı anlaşmalarında piyasaya hakim olan işletmeler için zorunlu tutulması gereken bir durumdur. Çünkü yerel şebekeye hakim olan bu güçlü işletmeler, diğer işletmelerin piyasaya girişleri zorlaştırabilecek konumdadırlar. Roma Antlaşması’nın 82. Maddesinde de adı geçen zorunlu unsur kavramı, daha sonra Komisyon tarafından 1998’de yayımlanan erişim tebliğinde de pazara hâkim işletmenin alt yapıya da sahip olması durumunun zorunlu unsur kapsamında olduğunu belirtmektedir.

Erişimi talep eden işletmenin erişimi sunacak işletmeye arabağlantı ücretini ödemeyi garanti etmesi gerekir. Erişim talebinin reddi durumda pazarda rekabetin engelleneceği ve erişim talebinin reddinin geçerli bir sebebi olması gerekmektedir.

1.3.2. Ayrımcılığın Olmaması

Yine roma antlaşmasınının 82. maddesinde rekabetin bozulmaması için *ayrımcılığın engellenmesi* durumundan bahsedilmektedir. Sık görülen ayrımcılık durumuna; arabağlantı ücretlerinin piyasaya hakim işletmeler tarafından yüksek belirlenmesi, piyasaya yeni giren işletmelere yerleşik şebekelerce kapasite hizmetlerinin düşük kapasiteyle tahsis edilmesi, kalitesi düşük hat tahsis edilmesi ve yapılan fiyatlandırmalar hakkında yeterli derecede bilgi verilmemesi örnek olarak verilebilir.

Ayrımcılık aynı pazarda ve eşit koşullarda faaliyet gösteren işletmeler arasında olabildiği gibi; birbirine ikame edilmesi mümkün iki ürün pazarında faaliyet gösteren işletmeciler arasında da görülebilmektedir (Topkaya, 2003: 22).

Bu duruma mobil işletmelere arabağlantı ücretlendirmelerinin sabit işletmelere uygulanan arabağlantı ücretlendirmesinden daha yüksek olması örnek olarak gösterilebilir. Bu tür ayrımcılıklar, piyasadaki rekabeti de olumsuz yönde etkileyecektir.

1.3.3. Aşırı ve Yıkıcı Fiyatlandırma Yapılması

Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD) “General Motors” a ilişkin olarak vermiş olduğu kararda hakim durumda olan firmanın sunduğu mal ve hizmetlerin fiyatıyla ekonomik değerinin arasındaki ilişkinin değerlendirilmesi gerektiğini, arada rasyonel bir ilişki bulunmadığı takdirde “fiyatın aşırı” kabul edileceği belirtilmiştir (Sarı, 2004: 12). Fiyatların belli bir aralığın dışına çıkarak söz konusu piyasada rekabeti bozucu bir hal almasının engellenmesi Roma Antlaşmasının yine 82. maddesinde yer almıştır.

Aşırı fiyatlandırma durumu genellikle yerel şebeke hizmetlerinde görülen bir durumdur. Yerel şebekeler, daha önceki konu başlıklarında da değindiğimiz üzere firmalar açısından zorunlu unsur mahiyetindedir ve hizmetlerin son kullanıcılara ulaştırılmasında önemli bir yer tutmaktadırlar. Çünkü firmalar sunmak istedikleri hizmetleri ancak yerel şebekeler üzerinden sunabilmekte aksi halde hizmet sunumu gerçekleşememektedir.

Yerleşik operatörlerin rakiplerini pazara sokmamak için uyguladıkları yöntemlerden biri erişim ücretlerini yüksek belirlemektir. Yerel ağların mevcut teknoloji kapsamında değerlendirildiğinde tam olarak bir ikamesi bulunmamaktadır. Bu nedenle ücretlerin yüksek belirlenmesi, rekabet kuralları açısından pazara giriş engeli yaratılması anlamına gelmektedir (Sarı, 2004: 12-13).

Oysaki telekomünikasyon sektörünün hem ölçek hem de kapsam ekonomisi özelliği göstermesinden ötürü pazara yeni giriş yapmak isteyen işletmelerce bir ikinci yerel ağın kurulması; hemen hemen bütün maliyetlerin büyük bir kısmına tekabül etmesinden ötürü mümkün değildir. Bu bağlamda arabağlantı ücretlendirmelerinin, düzenleyici kurumlarca belirlenmesi daha yararlı olacak ve sektörel rekabetin işleyişine hizmet edecektir.

Yıkıcı fiyat, hâkim durumdaki bir firmanın mal veya hizmet satış fiyatını, rakipleri piyasa dışına çıkarmak ya da yeni aktörlerin piyasaya girişini engellemek amacıyla, belirli bir süre maliyetinin altında belirleyerek uygulaması durumda söz konusu olacaktır (Garzaniti, akt. Topkaya, 2003: 21). Maliyetlerin hesaplanması, belirlenmesi telekomünikasyon sektörü açısından zordur. Bir de birkaç farklı hizmet ya da ürünün aynı şebeke veya aynı alt yapı üzerinden verildiği hallerde hangi hizmetin ya da ürünün hangi maliyete tekabül ettiğinin hesaplanması daha da zordur.

1.3.4. Çapraz Sübvansiyon

Rekabet kurallarına göre çapraz sübvansiyon uygulanması, pazarda hakim durumda olan ya da yasal tekel hakkına sahip olan operatörün o alanda elde ettiği gelirleri, pazarın rekabete açık kısımlardaki faaliyetini sübvansiyon etmek amacıyla kullanmasıdır (Sarı, 2004:14). Arabağlantı ücretlerini yüksek tutan bir işletmenin kendi iç şebekesindeki fiyatlandırmaları oldukça düşük tutmak suretiyle diğer işletmelerin bu konuda kendisiyle rekabet edebilmesinin yolunu kapamasını da çapraz sübvansiyona örnek olarak verebiliriz. Çapraz sübvansiyonların olumsuz sonuçlarından biri maliyetlerin doğru bir biçimde fiyatlara yansıtılmamasından ötürü tüketici kararlarını etkileyebilmesidir.

1.3.5. Birlikte Satım

Yerleşik şebekelerin ya da piyasada hakim durumda olan işletmenin hizmetlerinden faydalanan tüketicilere bir hizmetin satın alınmasını bir başka hizmetin de satın alınması koşuluna bağlanması ya da daha düşük fiyattan sunması birlikte satıma örnek teşkil eder. Bu durum da yine rekabeti bozucu bir durum olarak karşımıza çıkar.

2. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON

Telekomünikasyon sektöründe reform çabasına giren ülkelerin çoğu tam ve hızlı bir serbestleştirme yerine kamu mülkiyetindeki telekomünikasyon operatörlerinin özelleştirilmesi, piyasanın rekabete açılması ve bağımsız bir düzenleyici kurumun oluşturulması aşamalarından oluşan kademeli bir reform

sürecini benimsedikleri gözlenmektedir. Telekomünikasyon piyasasının düzenlenmesi ve yeniden yapılandırılması süreci 1980'lerde başlamıştır.

Telekomünikasyon sektörünü düzenleme ve denetleme fonksiyonunun bağımsız bir idari otorite tarafından yürütülmesi amacıyla 2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 27.1.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir.²² Kurumun en önemli görevi, küreselleşen dünya konjonktürünü de göz önünde bulunduracak olursak günümüzde doğal tekel özelliğini yitirmeye başlamış olan telekomünikasyon sektöründe rekabetin tesisi ve koruyuculuğudur.

Türkiye'de telekomünikasyon faaliyetlerini 10 Kasım 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5809 sayılı **Elektronik Haberleşme Kanunu** düzenlemektedir. Bu Kanunun amacı; elektronik haberleşme sektöründe düzenleme ve denetleme yoluyla etkin rekabetin tesisi, tüketici haklarının gözetilmesi, ülke genelinde hizmetlerin yaygınlaştırılması, kaynakların etkin ve verimli kullanılması, haberleşme alt yapı, şebeke ve hizmet alanında teknolojik gelişimin ve yeni yatırımların teşvik edilmesi ve bunlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir.²³

Bunun yanı sıra, teknolojik gelişmeler sonucunda ortaya çıkan rekabet ortamı sayesinde günümüzde birden çok operatörün çalışabilmesi mümkündür. Fakat bunun için düzenleyici kurumlar tarafından şebeke erişimleri ve arabağlantı konularında düzenleme yapılması gerekmektedir. Söz konusu sektörde, ölçek ekonomisi ve kapsam ekonomilerin var olması sebebiyle yerel şebeke sahibi operatörün tekel konumunda olması ve daha düşük maliyetlerle hizmet sunması piyasaya yeni giren küçük firmalar açısından rekabeti bozan bir durumdur. Dolayısıyla, düzenleyici kurumun bu gibi sorunlara da çözüm bulması gerekir.

Türkiye'de uygulanacak regülasyon yöntemleri maliyet tabanlı regülasyon ve tavan fiyatı regülasyonu olarak belirlenmiştir. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 2002 yılından itibaren hakim konumdaki operatörler tarafından sunulan

²² http://www.tk.gov.tr/kurum_hakkinda/kurulus/index.php, 19.04.2013

²³ <http://www.tinvestorrelations.com/tr/turk-telekom-grubu/turk-telekoma-yatirim/regulasyon-hukuk.aspx> 21.02.2014

tüm hizmetler için tavan fiyat yöntemini kullanmaya karar vermiştir (Akça, 2004: 205). İlk, İngiltere’de uygulanan fiyat tavanı regülasyonu; firmaların karlarından çok uygulayabilecekleri fiyat düzeyine sınırlama getirmektedir. Fiyat tavanı regülasyonunda fiyatların ağırlıklı ortalamasına veya bu ortalamaların yıllık artış hızına bir üst sınır getirilmektedir. Firmaların maliyetlerinde sağladıkları bir düşüş ise firmalara kar olarak yansımaktadır. Dolayısıyla bu regülasyon yöntemi maliyet etkinliğini sağlamaktadır.

Tavan fiyatı, tüketici fiyat endeksinden firmanın düzenleyici değerlendirmeler ile elde edilen verimlilik katsayısının çıkarılması biçiminde hesaplanır. En önemli sorun belirlenen fiyat tavanı ile maliyeler arasında farkın ne olacağıdır. Şayet maliyet ile tavan fiyatı arasındaki fark çok fazla ise firma toplum açısından etkin olmayan karlar ya da tekeli rant elde edeceğinden regülasyon kabul edilemez hale gelir (Çetin ve Ölmezoğulları, 2005: 49). Burada dikkat edilmesi gereken husus, tavan fiyatı regülasyonu uygulaması yapılırken verimlilik katsayısının enflasyona paralel olarak belirlenmesi gerekir. Tavan fiyatı konusu çalışmamızın ilerleyen başlıklarında açıklanacaktır.

2.1. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNÜN YAPISI

Bir ülkede tüm vatandaşlar için vazgeçilmez nitelik taşıyan mal ve hizmetler ağ endüstrisi denilen sektörler tarafından sunulmaktadır. Tamer’e (2007: 68), göre ağ endüstrileri, mal ve hizmetlerin, bir tesiste üretilip fiziki bir dağıtım ağı vasıtasıyla son kullanıcılara ulaştırıldığı endüstri yapısı olarak tanımlanmaktadır.

Ağ endüstrilerinde üretilen mal ve hizmetler, yüksek yatırım gerektiren tesislerde üretilen ve yine belirli dağıtım ağları aracılığıyla son kullanıcılara ulaştırılan endüstriler olarak tanımlanmaktadır.

Gerek ülke ekonomisinin, gerekse ülke vatandaşlarının en temel ihtiyaçlarını karşılayan ağ endüstrisi hizmetleri; elektrik, su, doğalgaz, telekomünikasyon ve taşımacılık gibi hizmetlerden oluşmaktadır. Günümüzde bu endüstriler, gelişmiş ülkelerde rekabete açılmışken; gelişmekte olan ülkelerde ise hala devlet tekelinde ya da yarı kamusal niteliğe haiz olarak faaliyet

göstermektedirler. Bu endüstrilerden biri olan ve çalışma konumuzun çatısını oluşturan telekomünikasyon sektörünün yapısı bu başlık altında incelenecektir.

Sabit maliyetlerin çok yüksek olduğu telekomünikasyon sektörü yapısal olarak doğal tekel özelliği göstermektedir. Doğal tekel özelliği taşıması sebebiyle de; ölçek ekonomisi, kapsam ekonomisi ve ağ endüstrisi olma gibi nitelikleri de bünyesinde bir arada barındırmaktadır. Sektörde ölçek ekonomisinden yararlanan firmalar genellikle yerleşik şebekeler olarak adlandırılan piyasaya ilk giriş yapan işletmelerdir.

Karmaşık bir yapıya sahip olan telekomünikasyon altyapısı, büyük “toll” santrallerden²⁴ onlara bağlanan “tandem” santrallere²⁵ oradan da tek tek hanelere kadar ulaşan yerel hatlardan oluşan biçimiyle, batık maliyetlerin oldukça yüksek olduğu bir pazar niteliğini haizdir (Sarı, 2004: 13).

Telekomünikasyon altyapısında kapsam ekonomilerinin de etkisi yoğun olarak görülmektedir. İki farklı ürünün tek bir firma tarafından üretilmesinin, bu iki ürünün farklı firmalar tarafından üretilmesinden daha etkin olmasına kapsam ekonomileri denmektedir.

Telekomünikasyon sektörü yoğun şebeke dışsallıklarının görüldüğü bir ağıdır. Burada şebeke dışsallıklarıyla kastedilen, hizmet miktarındaki değişikliklere paralel olarak katlanılması zorunlu olan maliyet ya da faydanın daha fazla olmasıdır. Bunun yanı sıra söz konusu şebekeye katılan abone sayısı arttıkça kullanılan şebekenin de değeri ve sağladığı fayda miktarı da artmaktadır.

Telekomünikasyon sektöründe yerel ağın tümünün yerleşik operatörün²⁶ elinde olması, nihai tüketiciye ulaşmak isteyen rakip işletmeler için en kritik noktayı oluşturmaktadır. Yerel ağın, doğal tekel özelliğinin en çok hissedildiği bölge olması ve bu özelliğini de belirli bir süre daha muhafaza edecek olması, yerleşik operatöre,

²⁴ Toll santral, başka kentler arası santrallere ya da abone santrallerine giden gövde yol (trunk) devrelerini anahtarlayan uzun mesafe santralidir. <http://www.bilisimsozlugu.net/toll%20office.20.02.2014>

²⁵Tandem santral, şehirlerarası transit santral demektir. Abone bağlantıları olmayan, santraller arasındaki trafiği anahtarlayan ya da düz geçişli (transit) devre gruplarına yönlendiren ara santral anlamına gelir. <http://www.bilisimsozlugu.net/tandem%20exchange.20.02.2014>

²⁶Yerleşik operatörün pazar gücü, etkin piyasa gücü, yerleşik şebeke gibi ifadeler çalışma boyunca eş anlamlı ifade olarak kullanılacaktır.

rakiplerine yüksek fiyat uygulayarak onların “*pazara girişini engelleme*” durumunu vermektedir. Bu nedenle, erişim ve arabağlantı regülasyonlarının düzenleyici kurumlar eliyle yapılması, etkin rekabet koşullarının oluşması için zorunlu hale gelmektedir. Yerel ağı elinde tutuyor olması, yerleşik operatöre pazar gücünün yanı sıra Pazar gücüyle bağlantılı, müşteri eylemsizliği olarak bilinen bir avantaj daha sağlar (Sarı, 2004: 7).

Müşteri eylemsizliği, en basit anlatımıyla kullanıcının hizmet satın aldığı operatörünü değiştirmek istediği durumlarda değiştirme işlemlerin maliyetinin yüksek olması ve bu nedenle de kullanıcın aldığı hizmeti değiştirmek istememesi olarak ifade edilebilir (Sarı, 2004: 7). Buna göre, numara taşınabilirliği²⁷ gibi rekabeti koruyucu uygulamalar yapılmadıkça, yüksek maliyetler getireceği için aboneler hizmet aldığı operatörünü değiştirmeye yanaşmayacaklardır. Bu bağlamda numara taşınabilirliği yani abonelerin kendi şebekelerinden başka bir şebekeye geçerken numaralarının korunmasını sağlayan uygulama, söz konusu pazarda rekabetin tesisi ve korunması açısından önemlidir.

Çakal (1996: 49) ise, telekomünikasyon sektörünü dört ana bileşene ayırmıştır. Buna göre sektör telekomünikasyon cihazları üretimi, temel telekomünikasyon hizmetleri, katma değerli hizmetler ile radyo ve televizyon program yayın ve iletim hizmetleri bileşenlerinden oluşmaktadır. Burada adı geçen *temel hizmetler* ile taşıma kapasitesine konu olan hizmet; *katma değerli hizmet* ile biçim, içerik ve anlaşmalarla temel hizmeti başka bir işleme tabi tutan hizmet kastedilmiştir. Cihazların üretimiyle de, telefon, faks, bilgisayar gibi cihazların üretimi kastedilmiştir.

Telekomünikasyon sektörü yedi özelliğe sahiptir. Bunlar; çok ürünlülük, ürünlerin depolanamaz oluşu, talebin zamana göre değişkenlik göstermesi, kapasite kısıtları ve batık maliyetler, kullanıcılar arası dışsallık, doğal tekel özelliği gösteren durumlar ve endüstrinin karmaşık bir dikey entegrasyon yapısına sahip olmasıdır. (Walden, akt. Arıöz, 2005: 7)

²⁷Numara taşınabilirliği, kullanıcının sahip olduğu numarayı değiştirmeden hizmet aldığı mobil şebekeyi değiştirebilmesi olanağına sahip olması anlamına gelir. Mobil numara taşınabilirliği ülkemizde 09.11.2008 yılında yürürlüğe girmiştir.

Doğal tekel kuramına göre, telekomünikasyon endüstrisinde mevcut olan ölçek ekonomileri dolayısıyla yeni bir abone kazanılması durumunda, bu abonenin birim maliyeti azalmaktadır. Bu özellik, telekomünikasyon hizmetlerinin yaygın bir şekilde verilmeye başlandığı 20. yüzyılın başlarında, endüstrinin yapılanmasında dikkate alınan en önemli faktörlerden birisi olmuştur (Arıöz, 2005: 8).

Telekomünikasyon endüstrinin önem arz eden ikinci temel özelliği ise, endüstride pozitif şebeke dışsallıklarının var olmasıdır. Şebeke dışsallığı, bir tüketicinin şebekeye bağlanmasının yarattığı sosyal faydanın, o tüketicinin şebekeye bağlanmaktan elde ettiği özel faydadan daha büyük olmasıdır. Yenişen (2003: 7)'e göre, şebeke dışsallıklarının görüldüğü piyasalarda bu dışsallıkların gücü ve teknolojiler arası uyumluluğun derecesi, piyasadaki rekabetin ve teknolojik gelişmelerin yönünü belirlemektedir.

Doğal tekellerin bir diğer özelliği de doğal tekele konu olan hizmetlerin bir hat üzerinden sunulmasıdır. Elektrik, su, doğal gaz gibi hizmetler bir kablo ya da boru hattı üzerinden sunulduğu için doğal tekele örnek olarak gösterilebilecek tipik endüstrilerdir. Bu tip hizmetlerin piyasada faaliyet gösteren birden fazla firma tarafından sunulması hem aşırı maliyetlere- ki; doğal tekeller yüksek kurulum maliyeti gerektirir- hem de kaynak israfına neden olacaktır. Ve yüksek maliyetleri finanse edemeyecek olan yeni firmaların pazara girişlerinin engellenmesi, hizmet sunum alanlarının daralması ve söz konusu yeni firmaların abone kazanmalarının önüne geçilmesi kaçınılmaz bir sonuç olarak karşımıza çıkacak ve son tahlilde rekabetin bozulmasına neden olacaktır.

Bunun yanı sıra birden fazla hizmetin tek bir hat üzerinden verilebilmesine olanak sağlayan telekomünikasyon altyapısında kapsam ekonomilerinin de etkisi yoğun olarak görülmektedir (Sarı, 2004: 4).

Telekomünikasyon hizmetleri dağıtım şebekesi (yerel şebeke), iletişim şebekesi (ulusal ve uluslararası iletim) ve bu şebekeler üzerinden verilen hizmetler (hizmetler) olmak üzere üç temel başlık altında incelenebilmektedir (Akgün, 2007: 3).

Yerel şebeke kendisine ulaşan abonelerin, şebeke çağrılarının toplamı şeklinde tanımlanabilir. Kendisine ulaşan hatların toplamı da başka bağlantılar

aracılığıyla merkezi bir (uluslararası) şebekeye bağlanır. Yerel şebeke hizmetlerinin kapasitesi ülkeden ülkeye ve kimi değişkenlere (talep, kullanılan teknoloji, nüfus vs.) göre farklılıklar arz etmektedir.

İletişim şebekeleri; yüksek teknolojik özellik taşıyan kablolu hizmetler ile kapasite/kapsama alanı genişletilebilir nitelikte olan kablosuz hizmetleri kapsar. Kablolu hizmetlerin yüksek maliyet gerektiren kablolu döşeme maliyeti gibi batık maliyetlere sebep olurken, kablosuz hizmetlerde kapasite artırımı için katlanılan maliyetler söz konusudur.

Şebeke dışsallığı, bir tüketicinin bir mal veya hizmete olan talebinin o mal veya hizmeti kullanan diğer tüketicilerden etkilenmesi olarak ifade edilebilir. Başka bir ifade ile, bir tüketicinin bir mal veya hizmetten elde ettiği kazanç, o mal veya hizmeti kullanan kişi sayısı arttıkça arttığı görülmektedir. Bir telefon şebekesine bağlı bulunan abone sayısı ne kadar fazla ise, yeni abonelerin bu şebekeyi tercih etmesi kolaylaşmaktadır (İçöz, 2003: 18).

Telekomünikasyon sektörünün bir diğer özelliği de oligopol piyasa özelliği taşıyor olmasıdır. Oligopol piyasası, az sayıda firmanın faaliyet gösterdiği piyasa olarak tanımlansa da, aslında daha doğru bir tanımlama ile “piyasayı kontrol gücünün az sayıda teşebbüsün elinde toplandığı piyasa şekli” olarak tanımlamak daha uygundur. Örneğin, ikiyüz teşebbüsün faaliyet gösterdiği bir piyasada, bunlardan on tanesinin piyasa payının, toplam piyasa payının yüzde doksanına eşit olması durumunda, burada tam rekabet piyasasından değil, oligopol piyasadan söz etmek daha doğru olur. Çünkü örnekte sözü edilen bu on tane firmanın her biri, piyasadaki arz miktarını ve fiyatları etkileyebilecek güce sahiptir. Fakat bu ikiyüz firma eşit büyüklükte olsa idi işte burada tam rekabet piyasasından bahsedilebilirdi.

Fazla sayıda teşebbüsün yer aldığı tam rekabet piyasalarında, teşebbüslerin kendi aralarında anlaşarak rekabeti kısıtlamalarında çeşitli fiili zorluklarla karşılaşılır. Çünkü rekabeti kısıtlamaya anlaşmaya yönelik uyumun sağlanması bu tarz çok sayıda firmanın faaliyet gösterdiği piyasalarda oldukça güçtür. Buna karşılık, az sayıda firmanın faaliyet gösterdiği oligopol piyasasında, anlaşma şartlarına uyumun sağlanması durumu daha kolaydır. Telekomünikasyon sektöründe

görülen oligopol piyasa modeli sebebiyle arabağlantı ücretlerinin²⁸ değeri artmakta ve sonuç itibariyle ücretler yüksek tutulmaktadır. Bu gerçek, arabağlantı ücretlerinin regülasyonunun ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

2.2. TELEKOMÜKASYON SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME

Serbest pazara geçiş anlamına da gelen serbestleşme kavramı; söz konusu sektördeki kısıtlamaların azaltılması ya da tamamen kaldırılması, sektörel rekabetin tesisi, piyasaya girişlerin kolaylaştırılması ve rekabeti engelleyici/kısıtlayıcı durumların ortadan kaldırılması olarak tanımlanabilir (Borrissova, akt. Arıöz, 2005: 18).

Telekomünikasyon sektöründe meydana gelen sabit şebekeye gereksinim duymadan abonelere ulaşılabilirliği olması şeklindeki teknik değişiklikler tekel hizmet sunumunun gerekli olmadığı görüşünü doğurmuştur. Devlet müdahalelerinin fazla oluşu ve düzenleyici kurumlarca yapılan regülasyonlar, abonelerin teknik gelişmelerden ve ürün çeşitliliğinden faydalanamaması sonucunu doğurmuştur. Maliyet düşüşlerinin fiyatlara yansımaması yani rekabetin sağlıklı bir biçimde işlemiyor olması durumu da sektörün serbestleşmesinin olumlu sonuçlar doğuracağı fikrini güçlendirmiştir. Bu sebeple serbestleşme süreci, önce özelleştirme ve daha sonra da deregülasyon aşamalarını da kapsayan bir süreç olarak sektörde uygulama alanı bulmuştur.

Türkiye serbestleşmenin önündeki yasal engelleri 2004 yılında kaldırarak 2005 yılında gerçekleştirilen Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve Telsim ihaleleri ile telekomünikasyon sektöründe yabancı sermayeye yönelik kanuni veya fiili bir engelin olmadığını ispat ederek “serbestleşmenin önünde bir engel olmadığını” göstermiştir. Serbestleşme politikalarına rağmen daha sonraki süreçte doğal tekel teorisine göre; telekomünikasyon sektörünün ölçek ekonomisi özelliği göstermesi sebebiyle sektörün “tekel” olarak faaliyet göstermesinin, maliyetleri azaltarak hizmetlerin kapsam alanını genişleteceğinden hareketle sektörel hizmetlerin tek bir firma tarafından sunulması görüşü kabul görmüştür. Ayrıca sektörün kapsam ekonomisi özelliği de göstermesi sebebiyle de tekelleşmesi yine meşru görülmüştür.

²⁸ Arabağlantı konusundan ilerleyen başlıklarda bahsedilecektir.

Çünkü bir şebekeyi yeniden kurmak yerine, o sistemi yeniden düzenlemek maliyetlerin azaltılması açısından daha rasyonel bir tutumdur.

Tekelleşmenin meşru görünmesinin diğer sebepleri de; sektörün yüksek miktarda batık maliyetler gerektirmesi, birden fazla firmanın kaynak israfına neden olması, arabağlantılarda sorunlar yaşanması, maliyetlerin uzun dönem gerektiren amortismanlarının olması ve belirli bir hizmet alanının aşırı kar getiriyorken kar elde edilemeyen diğer alanların bu biçimde sübvansede edilebilir olması gibi durumlar olarak sıralayabiliriz. Sonuç itibariyle telekomünikasyon sektöründeki tekel hizmet sunumu 1980’li yıllara kadar devam etmiştir.1980’li yıllardan sonra, bu durum özelleştirme çalışmaları ile değişime uğramıştır.

3. ARABAĞLANTI

3.1. ARABAĞLANTI KAVRAMI VE KAPSAMI

İki farklı ülkenin sabit şebeke abonelerin birbiriyle bağlantı kurması gerekliliği sebebiyle uluslararası irtibatlandırmayı sağlayan arabağlantı konusu gündeme gelmiştir. Günümüzde ise arabağlantı kavramı tüm dünyada telekomünikasyon sektörü için en kritik konulardan biri olarak kabul edilmektedir.

Arabağlantı kavramı 4502 Sayılı Kanunla değişik 406 sayılı Kanunun 1. Maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır;

“iki ayrı telekomünikasyon şebekesi arasındaki telekomünikasyon trafiğinin gerçekleştirilmesini teminen iki şebekenin birbirine irtibatlandırılmasıdır.”

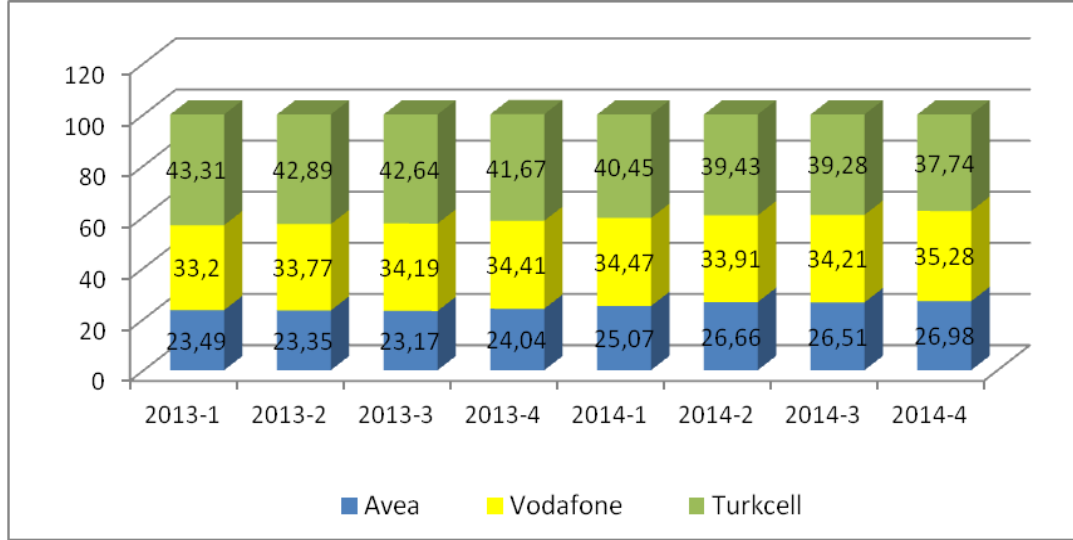
Daha sonra telekomünikasyon sektöründe yaşanan serbestleşme süreci sonrası pazarda faaliyet gösteren işletme sayısının artmasıyla beraber, söz konusu farklı işletme abonelerinin de ülke içinde birbiriyle irtibatlandırılması için arabağlantı yapılması söz konusu olmuştur. Bu sebeple arabağlantı ücretlerinin piyasa rekabet kurallarını bozmasızın düzenleyici kurumlarca düzenlenmesi hem pazar aktörleri hem tüketiciler hem de ülke ekonomileri açısından oldukça önem taşımaktadır.

Son yıllarda mobil hizmetlerin hızla gelişmesiyle abone sayılarının arttığı, sabit şebekelere nazaran daha fazla abone sayısına sahip oldukları, buna paralel olarak pazardan aldıkları gelirin de arttığı görülmektedir. Bu nedenle mobil

arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi konusunun regülasyona tabi tutulması adeta zorunluluk haline gelmiştir. Özellikle de etkin piyasa gücüne sahip olan yerleşik şebekeler ile piyasaya yeni girecek rakip işletmeler arasındaki arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi oldukça önemlidir. Düzenlemeye ihtiyaç duyulmasının bir sebebi de piyasaya yeni girecek işletmelere lisans verilmesinin sağlanması ve piyasaya girişlerin engellenmesi ihtimalinin ortadan kaldırılmasıdır. Yine, pazara hakim olan işletmenin kendi lehine davranışlarda bulunarak rekabeti bozucu etki yapmasının önüne geçilmesi ve rekabetin etkin olduğu bir ortamda sağlanacak avantajların tüketicilere yansıtılabilmesi de düzenlemenin amaçlarındandır. İşte bu gibi amaçların yerine getirilebilmesi ihtiyacından ötürü telekomünikasyon sektöründe ulusal düzenleyici kurumların kurulması hasıl olmuştur.

Herhangi bir piyasayı regüle etmenin ilk aşaması, piyasa yapısını ve piyasada gücünü elinde bulunduran dinamikleri iyi analiz etmektedir (Yazıcı, 2005: 2). Çünkü, etkin piyasa gücüne sahip ya da başka bir deyişle pazara hakim olan işletme yerleşik bir şebeke yapısına sahipse pazar gücünü elinde bulundurmasından ötürü bazı avantajlı durumlara da sahip olacaktır. Dolayısıyla arabağlantı ücretleri son kullanıcı faturalandırmalarına yansıtılabileceğinden hem aboneler hem de işletmeler açısından arabağlantı ve erişimlerin regülasyonu kritik bir önem taşımaktadır.

Arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi sürecinde firmaların maliyet analizlerinin sağlıklı bir biçimde yapılması çok önemlidir. Ayrıca fiyatlandırmalar da, işletmelerin pazardan aldıkları geliri ve pazarda sürekli bir yer edinip edinememeleri konusunda önemlidir. Dolayısıyla gerek arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi konusunda, gerekse denetim ve düzenleme yapılırken ihtiyaç duyulan maliyet analizlerinin yapılması adeta bir zorunluluk taşımaktadır. Bir çok ülkede, mobil arabağlantı ücretlerinin, maliyetlerin çok üzerinde olduğu ve bu sebeple de regülasyona ihtiyaç olduğu görüşü yaygınlaşmaya başlamıştır. Aşağıda ülkemiz mobil şebeke piyasasında faaliyet gösteren şirketlerin 2014 yılına ait gelir durumu (yüzde olarak) tablo halinde verilmiştir.



Şekil 2: Mobil İşletmelerin İşletmeci Bazında Gelir Dağılımı

Kaynak: BTK 2014 Yılı 4. Çeyrek Raporu

Varsayalım ki; bir sektörde iki firma var. Hakim firma X'in 80.000, Y'nin 20.000 abonesi var. X ve Y firması abonelerinin birbirlerini aramaları durumunda iki firmanın talepleri arasında uyumsuzluk olması kaçınılmaz olacaktır.

Bu hayali örnekte ispat edildiği üzere mobil şebeke arabağlantı ücretlendirmesinde karşılaşılan bir sorun olan piyasaya hakim olan GSM işletmesi ile piyasada etkin olmayan GSM işletmesinin arabağlantı ücretlerine dair taleplerinde yaşanan uyumsuzluklar sebebiyle düzenleyici kuruma görev düşmektedir. Piyasaya hakim olan işletmelerin arabağlantı ücretlerini yükselterek diğer işletmeleri zora sokmaları mümkündür. Pazara hâkim işletmeler, kendi iç şebeke fiyatlarını da oldukça düşük tutup arabağlantı ücretlerini yüksek tutarak diğer işletmelere abone geçişi önünde suni bariyer oluşturmaktadır.

Son yıllara kadar Avrupa Birliği (AB) ve Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU) dahil bir çok kuruluş ve analistler mobil arabağlantı hususunun çok hassas bir konu olduğunu düşünmüşler ve bu nedenle regülasyon kurumları da bu konuya müdahale etmeye pek yanaşmamışlardır (Bayazıtlı ve Yazıcı, 2006: 52) .

Mobil şebekelerin sabit şebekeler kıyasla yeni olması da, maliyet ve şebeke yapılarının analizinin yapılamamasına yol açmış, bu sebeple de mobil arabağlantı ücretleri regülasyona tabi tutulamamıştır. Ancak günümüzde mobil arabağlantı

ücretlerinin düzenleyici kurumlarca düzenlenmesi görüşü ulusal ve uluslar arası arenada kabul gören bir durum halini almıştır.

3.2. ARABAĞLANTININ ÖNEMİ

Arabağlantı işletmeler arasındaki yapılan anlaşmalar kapsamında mümkün olmaktadır. Arabağlantı farklı şebekeler arasındaki karşılıklı erişimin sağlanması işlevini görür. Dolayısıyla sabit ya da mobil hizmet veren işletmelerin sahip oldukları aboneler ile başka işletme abonelerinin iletişiminin sağlanması ancak arabağlantı ile mümkündür. Haberleşme hizmeti verebilmek için lisans alan ve bu tarz hizmetleri yürütme hakkına sahip olan işletmeler, bu sektörde var olabilmek ve abone sahibi olabilmek için diğer işletmelerle finansal, teknik ve yasal düzenlemeleri içeren arabağlantı anlaşmaları yapmak zorundadır.

Arabağlantı ve erişim anlaşmalarında en çok sorun yaratan konu ücretlendirmelerdir. Yerleşik işletmeler ücretleri yüksek belirleyerek (başka işletmelerin arabağlantı taleplerini) dolaylı ya da dolaysız bir biçimde reddedebilmektedirler. Ayrıca iki işletme arasında arabağlantı anlaşmalarının geciktirilmesi veyahut hiç yapılmaması durumu da yine arabağlantı ve erişim anlaşmalarında sorun teşkil eden kritik konulardır. Bu gibi sorunların çözüme kavuşturulmasında ve uzlaşmaların sağlanmasında düzenleyici kurumlara büyük görevler düşmektedir.

İyi bir biçimde yapılmış arabağlantı düzenlemeleri işletmecilerin kendi şebekelerini etkin bir biçimde geliştirmelerini sağlarken, iyi olmayan arabağlantı düzenlemesi ise, piyasaya girişleri engelleyebilmekte veya yatırımların tam yapılmamasına neden olabilmektedir (Yazıcı, 2005: 6).

Arabağlantının en önemli yönü bir nevi “zorunluluk” unsuru taşımasıdır. Şöyle ki; bir işletmenin abonesi olan A'nın, bir başka işletmenin abonesi olan B'ye ulaşmasının tek yolu arabağlantı ile mümkündür.

Nitekim, rekabetin artması ve serbestleşmenin temin edilebilmesi de arabağlantı şartlarına bağlı olmaktadır. Telekomünikasyon sektörünün rekabete açılması için, arabağlantı düzenlemeleri büyük önem arz etmektedir (Yazıcı, 2005: 15).

Çünkü telekomünikasyon sektörünün rekabete açılabilmesi, pazara yeni işletmelerin girmesi işletmeler arası arabağlantı ve erişimin teknik açıdan yeterli düzeyde olabilmesi ile mümkündür.

Arabağlantı ücretlerinin düşük ya da yüksek olması abonelere yansıtılmakta ve faturaları doğrudan etkilemektedir. Örneğin; piyasaya yeni girmiş olan ve yerleşik şebekeyle yapmış olduğu arabağlantı anlaşması gereği yüksek arabağlantı ücreti ödemek zorunda kalmış bir işletme bunu abone ücretlendirmelerine yansıtmak zorunda kalabilecektir. Ayrıca bu işletme, etkin piyasa gücüne sahip olan işletmenin çapraz sübvansiyon yapması halinde, pazara hakim olan bu yerleşik işletme ile rekabet edemeyecek, abone sayısını arttıramayacak ve piyasada varlık göstermeye devam edemeyecektir.

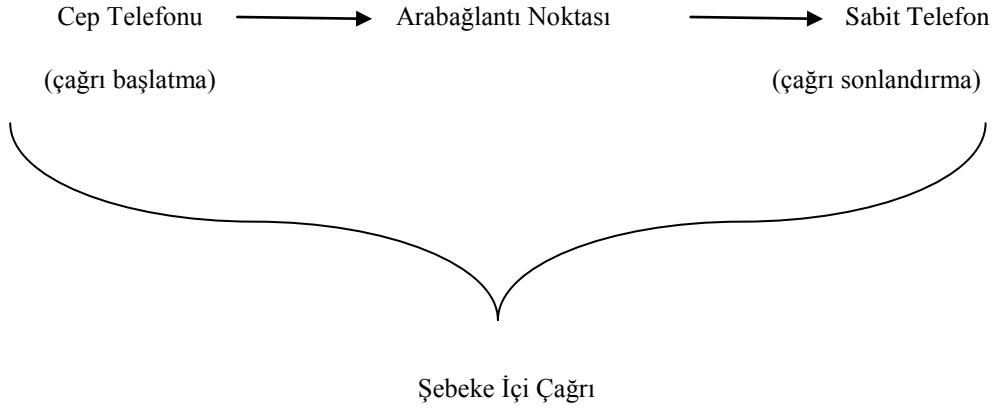
Çok düşük arabağlantı ücretlendirmeleri ise, piyasaya yeni giren işletmelerin yatırım yapma güdüsünü engelleyecek, motivasyonunu bozacaktır. Bu nedenle en uygun arabağlantı ücretlendirmelerinin maliyetlere yakın olarak belirlenmiş ücretlendirmeler olduğu görüşü kabul görmektedir.

Bu bağlamda, tüm bu açıklamalardan hareketle arabağlantı ücretlerinin telekomünikasyon alanında etkinliğin ve rekabetin sağlanmasında karşılaşılan en önemli problemlerden olduğunu ve arabağlantı düzenlemelerinin sektörün işleyişi açısından hayati bir öneme haiz olduğunu da söyleyebiliriz.

Mobil şebeke²⁹ tarafından sunulan hizmetler çağrı başlatma, çağrı sonlandırma ve şebeke içi çağrı şeklinde alt başlıklara ayrılır. Çağrı başlatma; çağrının arayan abonenin şebekesinden aranan abonenin şebekesine taşınmasıdır. Çağrı başlatma arayan ve aranan abone arasında kurulan iletişimin ilk aşamasını oluşturmaktadır.

Bir sabit ya da mobil işletme abonesinin başka işletmeler aboneleriyle telefon görüşmesi yapabilmesi için mutlaka yapılması gereken arabağlantı çağrı başlatma, çağrı sonlandırma ve transit çağrı olarak üç kısımdan oluşmaktadır.

²⁹ Başlık boyunca mobil şebeke ile GSM şebekesi aynı anlamda kullanılacaktır.



Şekil 3: Örnek Arabağlantı Hizmeti

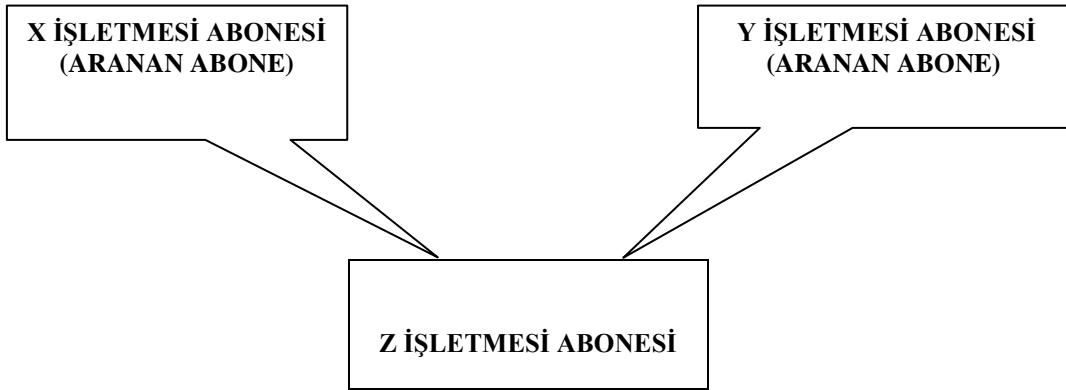
Çağrı başlatma: Burada adı geçen çağrı kavramı çağrının kurulması ve ses taşıma özelliğine sahip olan durumu ifade etmektedir. Çağrı başlatma, bir abonenin diğer bir aboneye ulaşabilmesi için ilk basamaktır ve aramanın arabağlantı noktasına kadar taşınması aşamasını içerir. Örneğin Avea abonesinin Turkcell abonesini araması durumunda, çağrı başlatma hizmetini Avea başlatacak ve çağrıyı arabağlantı noktasına kadar ulaştırdıktan sonra, Turkcell bu aramayı arabağlantı noktasından alıp kendi abonesine taşıyacaktır. Bu örnekte Avea, çağrı başlatma hizmeti sunan işletmedir.

Çağrı sonlandırma: Bu işlem trafiği ise; sabit ya da bir mobil işletmesi abonesinin, bir başka mobil işletme abonesine ulaşabilmesi için şebekeler arası yapılan görüşmeyi ifade eder. Mobil arabağlantı olarak da adlandırılan çağrı sonlandırma, arabağlantı noktasına ulaştırılan trafiğin/aramanın aboneye kadar taşınması aşamasını içerir. Örneğin; Türk Telekom'dan Vodafone abonesi arandığında, Türk Telekom çağrıyı başlatıp arabağlantı noktasına kadar taşır, buradan sonra çağrıyı alan Vodafone işletmesi çağrıyı kendi abonesine taşıyarak çağrı işlemini sonlandırmış olur.

Şebeke İçi Çağrı Hizmeti: Çağrı başlatma, çağrının arabağlantı noktasına taşınması ve oradan da aranan abonenin işletmesi kanalıyla aranan aboneye çağrı sonlandırma işleminin sunulmasıyla şebeke içi çağrı hizmeti sunulmuş olur. Mobil şebekeler arası çağrı hizmetleri şebeke içi çağrı hizmetidir.

Bir de sabit şebekede bir ilden bir başka ilin arandığı durumda şebeke içi çağrı hizmetine örnektir. Yalnız mobil şebekeler arası şebeke içi çağrı hizmetinde bir santral (mobil servis anahtarlama hizmeti) sunulurken sabit şebekeler arası şebeke içi çağrı hizmetinde birden fazla santral kullanılabilir.

Ayrıca transit çağrı olarak adlandırılan, arayan ve aranan abone işletmelerine bir üçüncü işletmenin aracılık ederek, sadece trafiğin taşınmasını sağladığı durum da söz konusu olabilmektedir. Transit çağrı aşağıdaki biçimde gerçekleşmektedir.



Şekil 4: Transit Çağrı Hizmeti

4. ARABAĞLANTI REGÜLASYONUNDA ÜCRETLENDİRME

Günümüzde telekomünikasyon sektörü düzenleyici kurumlarının görevleri çeşitlidir ve bu çeşitlilik sektörün sunduğu hizmetlere, teknolojik gelişmeler ve sektördeki rekabetin gidişatına göre daha da artmaktadır. Arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi konusunda da düzenleyici kuruma görev düşmektedir. Çünkü, piyasada pazara hakim olan işletmelerin arabağlantı alt yapısına ilişkin hizmet satın almak isteyen ve piyasaya sonradan giriş yapan işletmelere yeterli düzeyde arabağlantı kapasitesi oluşturmaktan kaçınması gibi durumlar başka işletmelerin

piyasaya girişlerinde engel teşkil edebilmektedir. Bu da söz konusu piyasada rekabetin tesisini tehlikeye sokmaktadır.

Arabağlantı regülasyonunu sabit ve mobil arabağlantı regülasyonu olmak üzere ikiye ayırabiliriz. Çalışmamızda arabağlantı ile kastedilen mobil arabağlantıdır.

Mobil hizmetler içinde en çok kullanılan GSM hizmetleridir. Dolayısıyla mobil arabağlantı ile kastedilen genellikle GSM şebekeleri arasındaki arabağlantılardır. Arabağlantıların ücretlendirilmesi konusu işletmeler arasında bazı sorunlara ve anlaşmazlıklara yol açmaktadır. Çünkü ücretlendirme konusu pazardaki rekabeti doğrudan etkileyen bir faktördür. Ayrıca piyasadaki rekabetin sürdürülebilmesinde anahtar rol oynayan arabağlantı; piyasaya yeni giren işletmelerin pazara hakim olan büyük işletme şebekelerine ulaşmasını ve kendi tüketicilerine hizmet sunabilmesini de mümkün kılan çok önemli bir unsurdur. Mobil hizmet sektöründe arabağlantı kavramı aslında çağrı sonlandırma kavramına denk gelmekte; hatta AB ülkelerinde arabağlantıya dair yapılan düzenlemeler GSM' den sunulan çağrı sonlandırma işlemlerine dair olan ücretlerin regülasyonunu kapsamaktadır.

Arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesinde fiyatların genellikle maliyetlere göre belirlendiğinden bahsetmiştik. Bunun en önemli sebebi şebeke dışşallığıdır.

Şebeke dışşallığı bir abonenin hem kendi işletmesine hem de diğer işletmecilere kendisinin aranması veya kendisinin diğer işletmeci abonelerini araması nedeniyle fayda sağlamasıdır. Yeni Abonenin piyasaya girmesiyle bu abonenin diğer aboneleri arayarak ücret elde edilmesi ve diğer abonelerden de, bu yeni abonenin aranması nedeniyle işletmecinin arabağlantı gelirleri elde etmesi işletmecilere fayda sağlamaktadır (Yazıcı, 2005: 174).

Yine önem arz eden bir diğer mesele, arabağlantı ücret düzeyleridir. Çünkü pazara yeni girmekte olan işletmeler için bu ücretler bir girdi teşkil etmekte, düşük ya da yüksek düzeyde olması piyasadaki rekabet düzeyini etkilemektedir. Şöyle ki; çağrıyı sonlandıran işletmeye arabağlantı ücretinin ödenmesi söz konusu diğer işletmeye bir maliyet olarak yansımaktadır. Eğer arabağlantı ücreti yüksek düzeyde olursa, bu durum işletmenin sahip olduğu abonelere de yansıtacak dolayısıyla pazara hâkim işletmeler bunu şebeke içi aramaların ücretini düşürerek sübvansedecek

(çapraz sübvansiyon) yani pazara hakim işletme kendi iç şebekesi bünyesindeki tarifeleri düşük tutarak pazara hakim olmayan diğer işletmelerin kendisiyle rekabete girmesini engelleyebilecektir.

Arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi kimi zaman olumlu sonuçlara yol açarken, kimi zaman da olumsuz sonuçlara yol açmaktadır. Arabağlantı regülasyonlarının bir işletmenin piyasaya girişini engellemesi, düzenlemelerin yatırımların önüne set çekmesi gibi durumlar da olumsuz sonuçlara örnek olarak gösterilebilir.

Mobil arabağlantı ücretlerinin, sabit arabağlantı ücretlerinden oldukça fazla olmasından yapılan düzenlemelerin yeterli ve etkin olmadığı sonucuna varılabilir. Mobil arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesinde sorunlar yaşanmasının birçok sebebi bulunmaktadır. Bunlar maliyetlerin saptanamaması, etkin kaynak tahsisinin yapılamamış olması, sektörde tam rekabetin sağlanamaması ve arabağlantı ücretlerin yüksek oranda ücretlendirilmesinin genel kabul gören eğilim olması gibi sebeplerdir. Buna karşılık söz konusu sektördeki düzenleyici kurumların özellikle gütmesi gereken amaçlar; sunulan hizmetlerden tüm tüketicilerin faydalanabilmesini sağlamak ve o hizmeti sunan işletmelerin düşük maliyetlerle hizmet sunumu yapmasını sağlayabilmek olmalıdır.

4.1. ARABAĞLANTI ÜCRETLENDİRME SİSTEMLERİ

1980'li yılların başında Kuzey Amerika'da mobil şebeke hizmetleri ilk verilmeye başladığında arayan ve aranan tarafın birlikte ücretlendirildiği bir sistem kullanılmaya başlanmıştır (Acarer, Ertuğrul ve Işık, 2008: 13). 1990'larda ise, sadece arayan abonenin ücretlendirildiği sisteme geçilmiştir. Bu sisteme geçilmesinde mobil hizmetlerin yaygınlaşmasının etkisi büyüktür.

Türkiye'de ve AB ülkelerinde arayan tarafın ücretlendirildiği sistem kullanılmaktadır. Arayan tarafın ödeme yaptığı yöntemden diğerine geçen herhangi bir ülke bulunmamasına rağmen birçok ülkenin (Avusturya, Kamboçya, Şili, Kosta Rika, Meksika ve Romanya) aranan tarafın da ödeme yaptığı yöntemden arayan tarafın ödeme yaptığı yönetime geçtiği görülmektedir (Acarer, Ertuğrul ve Işık, 2008: 13).

Arayanın ödemesinin ve arananın ödenmesinin de hem olumlu hem de olumsuz tarafları bulunmaktadır. Arananın ödeme yaptığı ücretlendirme sisteminde maliyetler her iki tarafça karşılandığından ücretler daha düşük düzeydedir. Fakat bu yöntemde, aranan abonenin telefonu açmama ya da kapatma yoluna da gidebildiği görüldüğünden söz konusu sistem pek etkin bir ücretlendirme sistemi olarak değerlendirilememektedir. Buna karşılık arayan abonenin ödeme yaptığı sisteminin uygulandığı ülkelerde ise abone sayısının diğer sistemi uygulayan ülkelere göre sayıca üstün olduğu görülmektedir.

4.2. ARABAĞLANTI ÜCRETLERİNİ BELİRLEME YÖNTEMLERİ

Telekomünikasyon sektöründeki gerek genel anlamdaki regülasyonlar gerekse tezimizin ana konusu olan arabağlantıya ilişkin düzenleme politikalarında güdülen amaç; uzun dönemde rekabete dayalı bir piyasa yapısının oluşturulması ve tüketicilerin fayda maksimizasyonunun yüksek olmasıdır. Bu amacın gerçekleştirilmesinde kullanılacak araçların fiyat düzenlemelerinin rekabete dayalı bir ortamda yapılması ve toplumsal refahın arttırılmasını etkin kılan bir ücretlendirme yapısına sahip olması gerekmektedir. Bunun içinde regülatörlerin, regüle edilen kurum ya da işletmelerin maliyet yapısı hakkında yeterince bilgi sahibi olması gerekir.

Çok sayıda ülke uygulamalarında ve uluslar arası kuruluşların tavsiyelerinde maliyet esaslılık prensibinin kullanılmasının önerildiği görülmektedir. Maliyet esaslı fiyatlandırmanın yanında son kullanıcı tarifesi esaslı fiyatlandırma, tavan fiyat, gelir paylaşımı ve karşılıklı olarak ödemenin yapılmaması yöntemleri de arabağlantı ücretlerinin belirlenmesinde uygulanabilen yöntemlerdir (Acarer, Karaçuha ve Işık, 2008: 14). Bu yöntemler aşağıda sırasıyla açıklanmaktadır.

Arabağlantı ücretlerinin maliyet esaslı olması, pazar gücüne sahip işletmecilerin yanında yeni işletmeciler için de eşit sayılabilecek ve rekabetçi ortamın oluşmasını teşvik edecek etkin bir ücretlendirmeye imkân vermektedir. Tam rekabetin işlediği piyasalarda kendiliğinden geçerli hale gelen maliyet esaslı fiyatlandırma yöntemi; piyasa aksaklığının olduğu durumlarda ise düzenleyici kurumların ücretleri belirlemesi ya da aksaklıkları giderecek şekilde düzenlemelerle müdahale yapması biçiminde yürür. Önceleri sabit hizmetlerde uygulanan bu

yöntem, günümüzde abone sayısı günden güne artan mobil hizmetlerde de uygulanmaya başlamıştır.

4.3. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON YAPILIRKEN KULLANILAN FİYATLANDIRMA YÖNTEMLERİ

Telekomünikasyon sektöründe arabağlantı ve erişimin fiyatlandırılması adeta tekel niteliği gösteren etkin piyasa gücüne sahip yerleşik şebekenin, diğer işletmelere hizmet sağlamasıyla ya da sektördeki işletmelerin birbirlerine karşılıklı olarak hizmet (girdi) sağlamasına göre iki ana gruba ayrılır. Fakat bu çalışmada yalnız tek yönlü fiyatlandırma yöntemlerinden bahsedilecektir.

4.3.1. Karşılıklı Ödeme Yapılmayan Yöntem

Bu yöntemde her iki işletme de, abonelerden aldığı arabağlantı ücretini kendisi almakta ve karşı işletmeye ücret ödememektedirler. Bu yöntemde işletme hizmetleri arasında benzerlik olması ve arabağlantı ücretlendirmelerinin yüksek olduğu görülmüştür. Daha çok mobil hizmet sunumu yapan işletmeler arasında görülen bu yöntem, sabit şebeke ile mobil şebekeler arasında uygulanmamaktadır. Gerek hizmet trafiğinin farklı oluşu gerekse maliyetlerin sabit şebekede daha az olması sebebiyle mobil işletme ile sabit işletme arasında karşılıklı ödeme yapılmaması esasına dayanan bu yöntem kullanılmamaktadır.

Örneğin, Fransa’da mobil işletmeciler arasında “mobil-mobil” arabağlantı ücretlerinde bu yöntem uygulanmaktadır. Yani, mobil işletmeciler birbirlerine arabağlantı için herhangi bir ödemede bulunmamaktadırlar (Yazıcı, 2005: 38). Bu yöntem, trafiğin benzer olduğu ve arabağlantı ücretlerinin saptanmasında pek bir sorun yaşanmayan şebekeler arasında tercih edilen bir yöntemdir. İngiltere’de de benzer trafik veya mobil-mobil işletmeler arasında benzer ücret tarifeleri uygulanmaktadır.

4.3.2. Son Kullanıcı Tarifesi Esaslı Ücretlendirme Yöntemi

Bu yöntemde abonelere uygulanan tarifeler belirli oranlar üzerinden hesaplanmaktadır. Bu hesaplamada son kullanıcı fiyatları esas almakta ve fiyatlar

üzerinden son kullanıcıya ilişkin maliyetler çıkarılarak arabağlantı ücretleri belirlenmektedir.

Bu yöntemin uygulanmasıyla, mobil hizmet sunumu yapan işletmelerin sektöründe rekabetin sağlanabileceği görüşü hakimdir. Bu yöntemin uygulanmadığı hallerde şebeke içi ücretler düşük, son kullanıcı tarifeleri yüksek belirlenme riski ile karşı karşıya kalmaktadır.

Son kullanıcı fiyatlarında rekabet söz konusu olduğu için şebeke içi fiyatların maliyetleri yansıttığı, bu fiyatların da arabağlantı çağrı sonlandırma fiyatlarının tespitinde kullanılmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir. Bu yöntemle son kullanıcı fiyatları düşerken buna paralel bir şekilde arabağlantı ücretleri de düşecektir (Yazıcı, 2005: 39). Bu sayede piyasaya yeni giren işletmelerin, pazara hakim işletmelerle rekabet gücü de artacaktır.

Fakat son kullanıcı tarifesi esaslı ücretlendirme yöntemi maliyetlerin hesaplanmadan, arabağlantı ücretlerinin belirlendiği bir yöntem olması sebebiyle eleştirilmektedir. Çünkü bu yöntemde maliyetler hesaplanmadan yüksek kar güdüsüyle oluşmuş fiyatlar üzerinden arabağlantı ücretleri belirlenmektedir. Bu da gerçek maliyetlerin, fiyatlara yansıtılması durumunu ortaya çıkarmaktadır. Bu da rekabeti önleyecek ve yüksek ücretlendirmelere sebep olabilecektir. İspanya ve Avustralya'da bu yönteme başvurulmaktadır.

Doğal tekeller ya da tek bir işletmenin taraf olduğu fiyatlandırma teorilerinde son birim maliyeti seviyesinde fiyatlandırma yapılmadığı halde toplam maliyetlerin karşılanması ve söz konusu sektörlerde rekabet ortamının etkin bir biçimde işlemesi için yerleşik işletmenin diğer işletmelere sunmuş olduğu hizmetlerin fiyatlandırılmasını içeren yöntemlerde çeşitli ekonomik ve sosyal amaçlar da güdülmektedir. Bu bağlamda düşünülen ilk yöntem fiyatların marjinal maliyete eşitlenmesidir. Bu yöntemle göre tam rekabet piyasalarında işletmelerin karını arttıran kadar üretim arttırılır fakat telekomünikasyon sektöründe marjinal maliyet üzerinden fiyatlandırma yapmak söz konusu işletme için karlı bir durum değildir. Hatta işletmeyi iflasa bile sürükleyebilecek bir yöntemdir.

Telekomünikasyon sektöründe sabit yatırım niteliğindeki maliyetler, toplam maliyetlerin %70'i gibi çok yüksek bir oranını oluşturabilmektedir. (Loric, akt. Sarı,

2004: 26) Dolayısıyla marjinal maliyetin fiyata eşitlendiği bu yöntem, durumu yerleşik şebeke lehine çevirirken; diğer işletmelerin aleyhine bir durum arz ettiğinden rekabeti bozucu etki de yapabilmektedir. Bu yüzden yerleşik şebekeye ait ortalama sabit maliyetlerin de marjinal maliyetlere eklenmesi konusu gündeme gelmiştir. Bu formülizasyonun hayata geçirildiği ilk model Ramsey Fiyatlandırmasıdır.

4.3.3. Ramsey Fiyatlandırması

Bu fiyatlandırma yöntemi ilk olarak Ramsey tarafından 1927 yılında yapmış olduğu çalışma kapsamında optimal vergilendirme teorisi altında ortaya konmuştur (Akgün, 2007: 17). Bu yöntem, birden çok mal ve hizmet üreten tekellerde marjinal fiyatlandırmaya göre oluşabilecek olan tüketici tercihlerinin talep esnekliklerinin de dikkate alınmasıyla belirlenen bir fiyatlandırma yöntemidir.

Ramsey fiyatlandırmasında, talep esnekliği düşük olan tüketicilerden talep edilecek erişim fiyatları sabit maliyetlerin daha yüksek bir kısmını içermelidir. Fiyatlara daha duyarlı olan tüketiciler için ise daha düşük düzeylerde sabit maliyetler belirlenmelidir. Fiyatlara az duyarlı tüketicilerin daha yüksek; fiyatlara çok duyarlı tüketicilerin ise daha düşük fiyatlara tabi tutulmasıyla toplumsal refah düzeyi de arttırılmış olacaktır.

Ramsey fiyatlandırması hizmetler arasında çapraz sübvansiyona olanak sağlar ve bu nedenle regülatör çapraz sübvansiyonu sosyal amaçlar için bir araç olarak kullanabilmektedir.

Ramsey fiyatlandırmasının sakıncaları; tüketicilerden üreticilere gelir transferine, regülasyon mantığı açısından istenmeyen, hizmetler arasında çapraz sübvansiyona neden olması ve ihtiyaç duyulan bilgi gereksinimi ve denetleme gereğini nedeniyle regülasyonun maliyetini artırmasıdır.

4.3.4. Etkin Donanım Fiyatlandırma Kuralı

Bu fiyatlandırma modelinin en önemli varsayımlarından biri erişim ücreti belirlenmeden önce yerleşik işletmecinin perakende hizmet fiyatlarının belirli bir seviyede sabitlenmiş olmasıdır (Akgün, 2007: 17). Fakat perakende ücretlerin ne

olması gerektiği veya yerleşik işletmenin aşırı fiyatlandırma yapabildiği; perakende ücretlerin ise maliyetlerin altında saptandığı durumlarda bu sistemin etkinsizlik yarattığı görülmüştür.

Alternatif maliyeti de fiyatlandırmaya dâhil eden bu modelin amacı etkinlik odaklı bir fiyatlandırma yapmaktadır. Dolayısıyla bu model, yerleşik operatörün hizmet sunumu yaptığı diğer rakip işletmelerin kısmen de olsa rekabete açık olabileceği piyasalarda uygulanabilecek bir fiyatlandırma modelidir. Yani burada müşteri yerine rakip işletmelere erişim sağlanması sonucunda ortaya çıkan erişim fiyatlandırması söz konusudur. Sonuç itibarıyla bu model, rakip işletmelerin piyasaya girişlerini güdüleyen ve aynı zamanda da yerleşik şebekenin de yatırım güdülerini engellemeyen bir modeldir.

4.3.5. Toplam Fiyat Tavanı

Tavan fiyatı regülasyonu altındaki firmanın, maliyetlerdeki herhangi bir artış veya azalışın doğrudan tüketiciye yansımamasından dolayı, maliyetlerini düşürmek ve teknolojik gelişmelerle verimi arttırmak yönünde güçlü bir eğilimi bulunmaktadır (Topkaya, 2003: 20). Telekomünikasyon sektöründe maliyetlerin hesaplanması oldukça zor ve karışık bir işlem olduğundan, detaylı maliyet hesaplarına girmeyen bir yöntem olan tavan fiyatı yöntemi de kullanılmaktadır. Yani bu yöntem bir sonraki anlatılacak olan maliyet esaslı fiyatlandırmanın uygulanmaması durumunda kullanılacak olan bir yöntemdir.

Tavan fiyatı yönteminde arabağlantı ücretleri, tam bir biçimde değil maliyetleri yaklaşık bir biçimde yansıtılacak saptanır. Burada bu maliyet hesaplarında ayrıntılı hesaplamalar yapılmaz ve eğer bir yanlış hesaplanan bir fiyat tespiti, hesaplamaların kümülatif olarak yanlış belirlenmesine neden olacaktır.

Tavan fiyatı yönteminin üçüncü uygulanma sebebi düzenleyici kurumların, işletmelerin maliyetlerini kendileri kadar bilmemelerinden kaynaklanmaktadır. Bu yöntem uygulanırken düzenleyici kurumlar doğru ve tam bir maliyet hesabı yapamamaktadır. Yine işletmelerin maliyetleri en iyi kendileri tarafından bilinmektedir. Burada düzenleyicinin bu yöntemi seçmesinde, kolaya kaçılması söz konusudur.

Laffont ve Tirole tarafından geliştirilen bu yöntemle göre erişim ve arabağlantı ücretlerini belirleyen yerleşik şebeke, sabit ve değişken maliyetlerin daha esnek bir yapı içinde belirlenmesi olanağını sunmaktadır. Bu fiyatlandırma biçiminde arabağlantı, erişim hizmetleri ile perakende hizmet bedelleri toplam olarak belirlenmektedir. Bu sebeple yerleşik işletmelerin, rakip işletmelere yapacakları hizmet sunumlarının fiyatlarının belirlenmesinde karlarını maksimize etmeleri durumu ortaya çıkabilmektedir.

4.3.6. Maliyet Tabanlı Ücret Belirleme Yöntemleri

Arabağlantı ücretlerinin belirlenmesinde en etkili yöntem olarak kabul edilen yöntem, maliyet esaslı fiyatlandırma yöntemidir. Bu yöntemde işletmenin sunmuş olduğu hizmetin maliyetleri doğru bir biçimde hesaplanarak ücretlerin tespit edilmesi söz konusudur. Burada hem düzenleyicinin hem de işletmenin arabağlantının maliyetini iyi ve doğru bir biçimde analiz ediyor olması gereklidir.

Maliyet esaslı yöntemin uygulanmasıyla, arabağlantı ücretleri maliyetlerin fiyatına yaklaştırılacak ve düzenlemeye tabi tutulan işletmelerin fazla kar elde etmelerinin önüne geçilecektir. Bu yöntemin olumsuz yönlerinden biri işletmelerin kendi etkinsizliklerini maliyetlere ve dolayısıyla ücretlere yansıtabilme durumlarıdır. Ücretlerin maliyetlere göre belirlenmesi, işletmelerin maliyetleri olabildiğince arttırma eğilimine sürükleyecektir. İşletmeler her türlü gideri ve yatırım bedellerini de maliyetlere ekleyebileceklerdir.

Telekomünikasyon sektöründe genel ve ortak maliyetler söz konusu olduğundan ve aynı işletme tarafından birden çok hizmet sunumu yapılabildiğinden maliyet hesaplamaları oldukça karmaşık ve zor bir süreci kapsamaktadır. Maliyetlerin ayrıştırılması, tespiti ve her bir hizmet başına katılan maliyetin belirlenmesi uzun bir zamanı kapsamaktadır. Genel olarak tercih edilen bir yöntem olmasına rağmen; maliyet analizlerinin zor yapıyor olmasından ötürü diğer ücretlendirme yöntemleri de tercih edilmektedir.

Maliyetlerin esas alınarak kullanıldığı ücretlendirme yöntemlerinde çeşitli maliyet hesaplama yöntemleri kullanılmaktadır. Bunlar muhasebe, teknik ve ekonomik sınıflandırmalara dayanan yöntemlerdir.

Ayrıca bu yöntemde erişim ve arabağlantıyı yerleşik şebekeden talep eden rakip işletmeler, bu hizmet bedeli sonrası ortaya çıkacak tüm maliyetlere katlanmak zorundadır. Yani bir maliyete sebep oldukları için bu ücretlendirmeyi yapmaya da katlanmak zorundadır. Bu yöntem geriye dönük (tamamıyla dağıtılmış maliyetler) ve ileriye dönük (uzun dönem maliyetler) olmak üzere ikiye ayrılır.

Geriye dönük maliyette arabağlantı ve erişim fiyatlarının belirlenmesinde kullanılacak sabit maliyetlerin değerleri hesaplanırken muhasebe kayıtlarından yararlanılır. Erişim fiyatı belirlenirken tüm ortak maliyetler³⁰, çeşitli hizmetlere belirli ölçütlere göre dağıtılmaktadır. İleriye dönük maliyet yöntemi ise günümüzde uygulamada en çok kullanılan bir yöntemdir. Bu yöntemde maliyetler; uzun dönemde oluştuğu, mevcut piyasa koşulları ve hızla değişen teknolojiye dayalı hizmet verilmesi halinde ortaya çıkabilecek maliyetlerin toplamını oluşturur. Bu modelin olumsuz tarafı uzun dönem maliyetlerin hesaplanması sırasında sabit maliyetlerin hesaba katılması olasılığıdır.

4.3.6.1. Muhasebe Yöntemiyle Maliyet Hesaplanması

Klasik muhasebe kayıtları esas alınarak, diğer bir ifade ile tarihi maliyetler dikkate alınarak, hesaplanan maliyetlere muhasebe maliyeti denmektedir. Bu yöntem, geçmiş dönemlere ait gerçekleşmiş (tarihi) maliyetlerle, faaliyet hacmini (birim maliyeti) esas alan yöntemdir (Yazıcı, 2005: 41). Fakat gerek teknolojinin gerekse fiyatların çok hızlı bir biçimde değiştiği telekomünikasyon sektörü için geçmişte gerçekleşmiş maliyetlerin esas alınarak maliyet hesaplaması yapılması kaynak dağılımını olumsuz bir biçimde etkileyecektir. Çünkü hizmetlerin maliyetleri ile fiyatlar arasında farklılıklar olacaktır. Ayrıca bu yöntemin olumsuz bir yanı da, işletmeleri maliyetleri düşürmeleri yönünde teşvik edemiyor olmasıdır. Fakat cari maliyetler ile gerçekleşen maliyetlerin birbirinden ayrı bir biçimde hesaplanmasıyla bu yöntemde etkinlik sağlanabilecektir.

³⁰ Ortak maliyetler, iki ya da daha fazla hizmetin sunulmasında; sunumu yapılan hizmetlerin ayrıştırılmasının güç olduğu durumlarda katlanılan maliyetlerdir. Örneğin; A şebekesi X, Y ve Z hizmetleri için aynı şebekeyi kullanıyorsa, bu şebekenin bakım-onarımı için katlanılan maliyetler ortak maliyetlerdir.

4.3.6.2. İktisadi Yöntemle Maliyet Hesaplanması

Muhasebe yöntemiyle ortaya çıkan eksikliklerin giderilmesinde kullanılabilir bir yöntem olan iktisadi yöntemde, teknolojik gelişmeler ve güncel (cari) maliyetler dikkate alınmaktadır. Ayrıca bu yöntemde hem güncel maliyetler hem de ileride gerçekleşebilecek maliyetler de dikkate alınmaktadır. Bu sebeple iktisadi yöntem ile muhasebe yöntemi hesaplaması arasında büyük farklılıklar ortaya çıkmaktadır.

4.3.6.3. Mühendislik Teknikleriyle Maliyet Hesaplanması

Bu yöntemde, işletmeciler tarafından önceden alınan kararların uygulanması ile ortaya çıkan fiili maliyetlerin ele alındığı muhasebe yaklaşımının aksine, mühendislik ve iktisadi yaklaşımda hizmet sunumuna ilişkin kararların henüz alınmadığı durumlar incelenmektedir. Mühendislik teknikleriyle yapılan maliyet analizlerinde minimum maliyetle kapasiteyi artırıp üretimi artırmanın ve üretimi en iyi şekilde gerçekleştirmenin yolları aranmakta, temelde en az maliyetin ya da en uygun maliyetin bulunması amaçlanmaktadır. Mühendislik analiziyle maliyet hesaplamasının bir diğer amacı da, telekomünikasyon altyapılarının kurulmasında en uygun teknolojinin belirlenmesini sağlamaktır. Bu yöntem en çok Amerika'da uygulanmaktadır.

Hem gerçekleşmiş hem de değişken maliyetlerin hesaplanmasında mühendislik tekniklerinden yararlanılmaktadır. Yazıcı (2005: 43)'ya göre mamul üretmek için gerekli hammadde, işçilik, enerji, santral sayısı gibi miktarlar tespit edilerek, bunların işçi sayısı, hammadde ücretleri ve santral maliyetleri ile ilişkilendirilerek maliyetler tespit edilmektedir. Veri toplanması, her bir girdi miktarının hesaplanarak maliyet analizlerinin yapılmasının çok zaman alması bu yöntemin gelişmiş ülkelerde tercih edilmesine sebep olmuştur.

Hizmetlerin maliyetlerini bu yaklaşım aracılığıyla belirlemek için kurulumu varsayılacak şebekenin ya da yatırımın oluşturulması amacıyla alınacak malzemelerin, yapılacak kazım çalışmalarının ve bu kurulumda çalışacak optimum sayıdaki personelin sayıları ve ücretleri de hesaba katılmaktadır (Göral, 2008: 29). Dolayısıyla bu yöntem, yatırım yapılmadan önce hesaplandığından, kurulum

sonrasında analizi yapılacak gerçek hesaplarla farklılıklar gösterebilmektedir. Yine de, düzenleyici kurumların kullanılmasını en etkin ve uygun buldukları yaklaşım mühendislik yaklaşımıdır.

Mühendislik varsayımlarının bazen gerçek dışı olduğu ya da talep veya teknolojinin beklenmedik bir biçimde geliştiği ve optimum yatırım tercihinin yapılamadığı durumlar ise bu yönteme getirilen eleştirilerdendir.

4.4. ARABAĞLANTI ÜCRETLERİNİN DÜZENLENMESİNE İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR VE TÜRKİYE'YE AİT VERİLER

2001 yılında AB üyesi ülkelerde düzenleyici kurumlar tarafından arabağlantı ücretlerinin kademeli bir biçimde düşünülmesi için ciddi girişimlerde bulunulmuştur. Avrupa Birliği (AB 15) ülkelerinde 2001 yılında arabağlantı ücretlerinin ortalaması 20,5 Avro sent/dk. iken, söz konusu ücretlerin 2005 yılı ortalaması 12,79 Avro sent/dk. düzeyindedir (Acarer, Karaçuha ve Işık, 2008: 24). Bu ücret düşüşlerine dair yapılan düzenlemelerdeki esas amaç; arabağlantı ücretlerinin maliyet esaslı bir seviye kademeli bir biçimde indirilmesi ve belirli bir seviyeye inen ücretlerin maliyetleri yansıtacak bir periyoda ulaşılması ve bundan sonra belirlenecek arabağlantı ücretlerinde bu seviyenin korunarak ücretlendirme yapılmasıdır.

AB üyesi ülkelerde gerek arabağlantı gerekse erişim konusunda ortak bir uygulamayı içeren ve etkin piyasa gücüne sahip işletmelerin arabağlantı ücretlerini makul bir kar gözetmek suretiyle maliyet esasına göre saptamasını belirten direktifler yayınlanmıştır. Arabağlantı direktifinde maliyet muhasebesine ilişkin bir maliyet esaslı ücret politikasından dem vurulurken; erişim direktifinde ise etkin pazar payına sahip büyük işletmelerin yine bu esasları gözeterek, rekabetin sürdürülebilirliğine hizmet edecek biçimde ücretlendirmeler yapmaları ve şeffaf olmaları hususundan bahsedilmektedir.

Ülkemizde ise arabağlantı ve erişim hususları, 2008 yılında yürürlüğe giren 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 3, 12, 15 ve 16. maddeleri ile 08/09/2009 tarihinde yürürlüğe giren Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Bu Yönetmeliğin “Erişim Tarifelerinin Kontrolü” başlıklı 12. maddesinin 1. fıkrasında “İşletmeciler, arabağlantı da dâhil olmak üzere erişim tarifelerini bu Yönetmelikte yer alan ilkeleri göz önüne alarak serbestçe belirlerler.” hükmüne yer verilmiş olup sözleşme serbestisi sağlanmıştır. Söz konusu Yönetmeliğin “İlkeler” başlıklı 5. maddesinin 1/g bendine bakacak olursak; “Elektronik haberleşme hizmetleri karşılığı alınacak ücretlerin mümkün olduğu ölçüde hizmetin etkin olarak sağlanması maliyetine dayalı olması” gerekliliğinde bahsedilmiş ve ücretlerin mümkün ölçüde etkin sağlanması gereğinin hükme bağlandığı görülmektedir. Ayrıca yine bu Yönetmeliğin 12. maddesinin 2. Fıkrasında ise “Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir. Kurum tarafından talep edilmesi halinde yükümlü işletmeciler erişim tarifelerinin maliyet esaslı belirlendiğini ispat etmek zorundadır.” hükmü mevcuttur. Dolayısıyla yönetmeliğin bahsettiğimiz ilgili maddelerine analiz edecek olursak ücretlerin şebekelerce belirlenmesi serbestisi olsa dahi, bunun maliyet esaslı olarak belirlenmesi oldukça önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 3: 1 Temmuz 2013 Tarihinden İtibaren Geçerli Olan Arabağlantı Ücret Tarifeleri

YÜRÜRLÜK TARİHİ		AVEA İLETİŞİM HİZMETLERİ. A.Ş.	TURKCELL İLETİŞİM HİZMETLERİ A.Ş.	VODAFONE İLETİŞİM HİZMETLERİ. A.Ş.
17/06/2013	2N (GSM) ve 3N Şebekelerde Mobil Ses Çağrısı Sonlandırma Ücretleri (Kı/dk)	2,96 (2010’da 3,70)	2,50 (2010’da 3,13)	2,58 (2010’da 3,13)

Tablo 3’te ülkemizde uygulanan arabağlantı ücretlerinin 01 Nisan 2010’da ilan edilen ücretlere göre daha az olduğu ve ücretlendirmede 2013 yılında indirim yapıldığı görülmektedir.

SMS arabağlantı ücretlerinde ise 2013 yılında yaklaşık olarak %75 düzeyinde bir indirim yapılmıştır. 2009 yılında Avea AŞ.'deki SMS arabağlantı ücreti 1,87'den 0,47 kuruşa, Turkcell'deki SMS arabağlantı ücretinin 1,70' den 0,43 kuruşa ve son olarak Vodafone A.Ş.'nin ise 1,73 'den 0,43 kuruşa düşmüştür.³¹

³¹ <http://shiftdelete.net/sms-fiyatlari-ucuzluyor-44144>. 15.12.2014

SONUÇ

Çalışma konumuzun çatısını oluşturan telekomünikasyon sektörü yapısı gereği sabit maliyetlerin oldukça yüksek olduğu bir doğal tekel özelliği göstermektedir. Bu sektör doğal tekel özelliği taşımasından dolayı aynı zamanda ölçek ekonomisi, kapsam ekonomisi ve ağ endüstrisi olma özelliği de taşımaktadır. Dolayısıyla doğal tekel hizmet sunumuna tabi olan telekomünikasyon sektörü hizmetlerinin düzenlenmesi de oldukça önem taşıyan bir konudur. Özelleştirme kapsamına alınan doğal tekellerin düzenlenmesinden elini çeken devletin yerine bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmuştur. Regülasyon faaliyetlerinin idari ve mali özerklik taşıyan BDK'lara bırakılmasında; düzenleyiciye tarafsız bir yapı kazandırma ve düzenleyiciyi siyasetten arındırma amacı da vardır.

Telekomünikasyon sektöründe piyasaya ilk giriş yapan firmalar genellikle piyasa gücü etkin konumda olan firmalardır. Bu firmalar adeta bir doğal tekel saikiyle diğer firmaların piyasaya girişini bir takım yöntemlerle engellemekte ve dolayısıyla da söz konusu sektörde rekabetin sağlıklı bir biçimde işlemesine engel olmaktadır.

Piyasa gücü etkin olan yerleşik şebekeler, diğer firmaların piyasaya giriş-çıkışlarını etkileyebilme gücüne sahip olmaları, müşteri eylemsizliği ya da değiştirme maliyeti adı verilen durumları yaratabilme gücüne sahip olmaları sonucunda avantajlı bir konum sağlarlar. Dolayısıyla telekomünikasyon sektöründe yerleşik şebeke dışında faaliyet gösteren diğer firmaların devamlılığı, rekabetin tesisi ve korunması için düzenleyici kurumlar aracılığıyla yapılacak regülasyonlar oldukça önem taşımakta adeta mecburi bir hal almaktadır. Söz konusu sektörün düzenlenmesi, yaşanan teknolojik gelişmelere paralel olarak ilerleme kaydeden bu sektör için adeta bir kilit rol oynamaktadır. Buna ek olarak pozitif şebeke dışsallığı görülen telekomünikasyon sektöründe yapılacak olan düzenlemelerin yasal zeminler çerçevesinde olması da bir diğer kritik konudur.

Telekomünikasyon sektöründe regülasyon yapılması her ne kadar meşru bir hal almış olsa da, son yıllarda yaşanan teknolojik gelişmelerin artmasıyla bu durum sorgulanır hale gelmiştir. Telekomünikasyon sektöründe 1980'li yıllara kadar devam eden tekel hizmet sunumu, bu yıllardan sonra özelleştirme çalışmaları ile yerini

serbestleşme sürecine bırakmıştır. Regülasyonlarda meydana gelen değişikliklerden ötürü telekomünikasyon sektöründe tekel hizmet sunumunun aslında zorunluluk taşımadığı görülmüştür. Dolayısıyla sektörün serbestleşmesi konusu gündeme gelmiştir. Devlet müdahaleleri ve düzenleyici kurumlarca yapılan regülasyonların abonelerin teknolojik gelişmelerden yeterince faydalanılmaması, maliyetlerdeki düşüşlerin fiyatlara yansımaması yani rekabetin sağlıklı bir biçimde işlememesi gibi durumlar da sektörün serbestleşmesinin olumlu olacağı görüşünü güçlendirmiştir.

Serbestleşme sürecine girildikten sonra ise bu kez de söz konusu piyasada rekabeti bozucu durumlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunlardan ilki zorunlu unsurdur. “Zorunlu unsur” olarak tanımlanan altyapı ve/veya hizmetler, yerleşik şebekelerce diğer firmalara sağlanmadığında ortaya çıkan haksız durumu ifade eder. Bu sorun ancak piyasaya yeni giriş yapacak firmalara sağlanacak arabağlantı ve erişim taleplerinin karşılanması ile çözülecektir. Bu durumun yanı sıra yerel işletme tarafından piyasaya yeni giriş yapan firmalara sunulan düşük kaliteli hat tesisi, düşük hizmet kalitesi de bir başka ayrımcılık yaratan durumdur. Bunu yine aşırı ve yıkıcı fiyatlandırma yani piyasaya yeni girecek firmalara uygulanan fiyat politikaları takip etmektedir. Son olarak rekabeti bozucu bir durum olan çapraz sübvansiyondan da bahsetmemiz gerekir. Piyasaya hakim olan işletmenin elde ettiği gelirleri, kendi bünyesinde rekabete açık hizmetleri sübvansiyon etme maksatlı olarak kendi lehine kullanması olarak tanımlanabilen çapraz sübvansiyon da rekabeti bozan durumlardandır.

İşte tüm bu rekabeti bozucu durumların önüne geçilmesi için yine en başa dönerek yani regülasyonlar yoluyla piyasaya müdahale edilmesi ki rekabetin tesisi sağlanıncaya kadar düzenlemelere devam edilmesi tek çözüm yolu olarak gözükmektedir. Ayrıca yerleşik şebekenin diğer firmaları piyasa dışına sürmesinin önüne geçilmesinde bağımsız düzenleyici kurumlarca regülasyonların sürekli güncellenmesi ve gelişen teknolojik yeniliklere uyumun yakalanması da bir diğer önemli husustur. Rekabetin tesisinden sonra serbestleşme sürecine geçilebilecektir.

Rekabetin bozulması sadece yerleşik şebeke merkezli sorunlarla değil; fiyatlandırma yöntemleri ile de ortaya çıkmaktadır. Örneğin, doğal tekel hizmet sunumuna tabi olan fiyatların marjinal maliyete eşitlenmesi tam rekabet

piyasalarında işletmelerin karını arttırana kadar üretimi arttırması söz konusudur. Bu durum yerleşik şebekenin lehine, diğer işletmelerin ise aleyhine olan bir durumdur.

Dolayısıyla bu örnekteki rekabeti bozucu fiyatlandırma biçimleri yerine; marjinal maliyetlere sabit maliyetlerin de eklendiği fiyatlandırma yöntemleri seçilmelidir. Yine telekomünikasyon sektöründe kullanılan Ramsey usulü fiyatlandırmasında ise fiyatlara daha duyarlı tüketicilerden düşük düzeyde sabit maliyet talep edilirken, fiyatlara az duyarlı tüketicilerden daha yüksek sabit maliyet bedelleri talep edilmelidir. Ayrıca bu yöntem çapraz sübvansiyona da olanak sağladığından sosyal bir amaç olarak da kullanılmalıdır.

Arabağlantı regülasyonu 30 yılı aşkın süredir gündemde olan bir konudur. Telekomünikasyon sektörünün serbestleşmesi ve rekabetin artması ile birçok işletme pazara girmiştir. Gittikçe artan abone sayısı sebebiyle farklı yerleşik şebeke abonelerinin aynı ülke sınırları içinde iletişime geçip konuşması ihtiyacı doğmuş ve arabağlantı yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Günümüzde arabağlantı ücretlerinin belirlenmesinde kimi yerleşik şebekelere ve en önemlisi bağımsız düzenleyici kurumlara büyük işler düşmüştür.

Sabit şebekelerde arabağlantı ücretleri düzenlenmesindeki uygulamalar yeterli ve yerleşik bir düzene oturmuş biçimde uygulanırken; mobil arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesinde uzunca bir süre birçok belirsizlik ve sıkıntı yaşanmıştır. Son yıllara kadar Avrupa Birliği (AB) ve Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU) kuruluşlar, mobil arabağlantı konusunun oldukça hassas bir konu olduğunu düşünmüşler; bu nedenle arabağlantı regülasyonuna pek müdahale etmemişlerdir. İlk zamanlar mobil şebekeler, sabit şebekelerin bir alt kuruluşu olarak piyasaya girmiştir. Ayrıca mobil şebekelerin sabit şebekelere göre yeni olması, maliyet ve şebeke yapısı analizinin yapılamamasına yol açmıştır. Bu sebeple de mobil arabağlantı ücretleri regülasyona tabi tutulamamış, bu konuda oldukça geç kalınmıştır. Söz konusu mobil şebeke regülasyonunda baş gösteren diğer sorun ve belirsizlikler de bu geç kalışı körükleyen bir diğer durumdur. Bu sorunlara örnek olarak; piyasaya yeni giriş yapacak işletmelere lisans verilmesi, piyasaya girişlerin engellenmesi ihtimalinin ortadan kaldırılması, rekabetin işlerliğinin devamının sağlanabilmesi gibi durumlar sıralanabilir.

Mobil Őebeke űcretlerinin regűlasyonunda yaŐanan belirsizliklerden sonra ve gűnűműze kadar sűregelen uygulamaların ıŐıŐında, artık gűnűműzde arabaŐlantı űcretlerinin maliyet esaslı olması ve bu paralelde bir mevzuat oluŐmasına dair ortak bir gűrűŐ sűz konusudur. Maliyet esaslı űcretlendirme politikası aynı zamanda etkin kaynak tahsisinin saŐlanması da yardımcı olacaktır.

Sabit maliyetlerin olduŐa yűksek olduŐu telekoműnikasyon sektűrűnde bu ilk kuruluŐta katlanılan bűyűk maliyetler, daha sonra mobil Őebekeye abone olan kiŐi sayının artmasıyla beraber hızlı bir biŐimde dűŐűŐ gűstermektedir. Birim maliyetlerde yaŐanan dűŐűŐ ne yazık ki arabaŐlantı űcretlerine yansımamaktadır. Dolayısıyla birim maliyetlerin dűŐerken arabaŐlantı űcretlerinin de dűŐmemesi regűlasyonun varlıŐına ve gerekliliŐine iŐaret eden bir durum olarak karŐımıza çıkmaktadır. Bu durum da, haliyle mobil Őebekeler ile sabit Őebekeler arasında yapılan arabaŐlantı anlaŐmalarında kimi problemlere neden olmaktadır. Bu sorunların cűzűmű ise yine baŐımsız dűzenleyici kurumların yapacaŐı arabaŐlantı űcretlerini dűzenlemesi ile műmkűndűr.

ArabaŐlantı űcretlerinin regűlasyonunda karŐılaŐılan bir baŐka sorun da firmalarca bir maliyet unsuru olarak gűrűlen arabaŐlantı űcretlerinin, son kullanıcılara yani faturalara yansıtılması sorunudur. Dűzenleyici kurumlar, son kullanıcı űcretlerini deŐil de sadece arabaŐlantı űcretlerini dűzenleme yetkisine sahiptirler. Bu nedenle dűzenleyici kurum, bir bakıma arabaŐlantı űcretlerini belirlerken dolaylı olarak son kullanıcı tariflerini de belirlemektedir. Bu nedenle hem Őebeke iŐi hem de Őebeke dıŐı űcretlerin belirlenmesinde maliyet analizinin kritik olduŐunu sűyleyebiliriz.

ArabaŐlantı űcretlendirmesinde kullanılan yűntemlerden ilki olan karŐılıklı űdeme yapılmayan yűntem İngiltere ve Fransa'da uygulama alanı bulmaktadır. Bu űcretlendirme yűnteminde sűz konusu firmalar, abonelerden aldıŐı arabaŐlantı űcretini kendisi alıp karŐı firmaya űdeme yapmaktadır. Dolayısıyla bu yűntemde firmalar arasında bir sorun da çıkmamaktadır. Fakat bu yűntemin en bűyűk sorunu arabaŐlantı űcretlerinin yűksek belirlenmesidir. İkinci bir űcretlendirme yűntemi olan son kullanıcı tarifesi esaslı yűntemde arabaŐlantı űcretleri abonelerin faturalarına yansıtılmakta bu da neredeyse fatura tutarının yarısına yakınının arabaŐlantı űcreti

olarak alınmasına sebep olmaktadır. İspanya ve Avustralya'da uygulanan bu yöntemin en büyük sorunu ise bir maliyet olarak gösterilen arabağlantı ücretlerinin yüksek fiyatlarda gösterilmesi sorunudur. Çünkü bu yöntemde arabağlantı ücretleri henüz maliyetler hesaplanmadan yüksek kar güdüsüyle oluşmuş fiyatlar üzerinden belirlenecektir.

Üçüncü bir ücretlendirme regülasyonu yöntemi olan tavan fiyatı yönteminde ise maliyetler doğrudan abonelere yansıtılmadığından, firmaların maliyetleri düşürme ve teknolojik gelişmelerin yardımı ile verimliliği artırma gibi bir eğilimi vardır. Burada firmalar enflasyon oranının verimlilik sabiti düşüldükten sonra kalan kısmı kadar fiyatı arttırabilmekte, belirlenen tavan fiyatının üzerinde bir fiyat belirleyememektedirler. En çok kullanılan ve en geçerli yöntem olan maliyet esaslı fiyatlandırma ise arabağlantı ücretlerinin belirlenmesinde en etkili ve en çok uygulama alanı bulan sistemdir. Bu yöntemin dezavantajı, firmaların kendi etkisizliklerini maliyetlere ve dolayısıyla ücretlere yansıtabilmesi olasılığıdır. Ayrıca arabağlantıda maliyetlerin ayrıştırılması ve tespiti de zor olduğundan maliyet analizinin sağlıklı bir biçimde yapılamıyor olması nedeniyle yukarıda saydığımız diğer ücretlendirme yöntemleri de tercih edilmektedir.

Arabağlantı regülasyonunda Türkiye uygulamalarında BTK'nın rekabeti koruyucu önlemleri kademeli olarak aldığı ve piyasa gücüne etkin olan firmanın sektörde tekelleşmesini önleyici uygulamalar yaptığını söyleyebiliriz.

2001'de BTK, üç operatörün de pazara girişiyle birlikte tüm operatörler için arabağlantı ücretinin 20 Amerikan senti (yaklaşık 28 kuruş) olarak kabul edildiği sözleşmeler yapmıştır. Söz konusu sözleşmeler 2003 yılında BTK tarafından yenilenerek 2003 yılında ücretler 15 Amerikan sentine (yaklaşık 21 kuruş) düşürülmüştür. Ancak 2004 yılında Referans Arabağlantı ücretlerinin yayınlanmasına yönelik düzenlemelerin hayata geçirilmesi ile birlikte o dönem tek başına etkin piyasa gücüne sahip olan olan tek işletme yani, Turkcell'in ücretleri düzenlenmiştir.

2001-2007 yılları arasında Turkcell (EPG-Etkin Piyasa Gücü) pazarın neredeyse %70'ine sahip iken diğer işletmeciler pazarın % 30'una hakim olabilmişlerdir. Bu durum şebeke içi ve şebeke dışı fiyatlar arasında bir uçurum olmasına sebebiyet vermiştir. O tarihlerde şebeke içi şebeke dışı fiyat farkları

arasındaki makas neredeyse 10 kat düzeyindedir. Yüzde olarak baktığımızda 2009 yılına değin abonelerin %10'u şebeke dışı-%90 oranlarında şebeke içi konuşma yapılmakta iken; günümüzde bu oran %40 şebeke dışı-%60 şebeke içi konuşma düzeyinde dengelenmiştir.

2009'da pazara hakim olan işletmenin şebeke içi ücretlerinin çağrı sonlandırma ücreti ile ilişkilendirilmesi kararı alınmıştır (BTK'nın 149 sayılı kararı). Yani hakim konumdaki işletme, şebeke içi fiyatları arabağlantı ücretlerinden daha düşük olamaz. Bu tavan fiyatı uygulamasına da bir örnektir.

2006 yılından itibaren BTK, üç işletmeciyi de EPG ilan etmiştir. Bugün artık üç işletmeci de EPG olduğundan üçü de RAT Referans Ara bağlantı Teklifleri hazırlayarak bunu kamuoyu ile paylaşıp BTK'nın onayına sunmaktadırlar. Üç şirket de EPG ilan edilmesine rağmen pazarda hakim paya sahip olan işletme yine Turkcell'dir. 2007-2013 yılları arasında arabağlantı ücretleri her üç operatör için de kademeli olarak düşürülmüştür. 2008'de mobil numara taşınabilirliği; 2009'da ise sabit numara taşınabilirliğine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Tüm bu regülasyonlardan yapılacak çıkarım BTK'nın regülasyon konusunda başarı olduğu yönündedir. Yapılan regülasyonlar piyasada rekabetin işlerliğine hizmet etmekte ve ayrıca piyasanın etkin piyasa gücüne sahip olmayan küçük işletmecilerini ve de tüketicileri koruma eğilimindedir.

KAYNAKÇA

- Acarer, T., Karaçuha, E. ve Işık, H. (2008). Mobil Arabağlantı Ücretlerinin Maliyet Esaslı Belirlenmesine İlişkin Model Önerisi. *İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 267, 7-42.*
- Akgün, A. (2005). *Telekomünikasyon Endüstrisinde Erişim ve Arabağlantı Fiyatlandırması ve Rekabet Sorunları.* (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Rekabet Kurumu, Ankara.
- Arıöz, Ali. (2005). *Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme Süreci.* (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Rekabet Kurumu, Ankara.
- Akalın, G. (2003). Türkiye’de Ekonomi-Politik Kriz ve Piyasa Ekonomisine Geçiş, Ankara: Akçağ Yayınları.
- Akça, H. (2004). *Regülasyon Ekonomisi ve Türkiye’de Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon.* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- Aktan, C. C. (2007). *Piyasa Başarısızlığının Anatomisi ve Kamu Ekonomisi Rasyoneli.* Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Alkan, M. (2006). *Telekomünikasyon Sektöründe Performansa Dayalı Denetim.* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Altay, A. (2003). Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller, Görevleri ve KOBİ’lerin Durumu. *İstanbul Üniversitesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Yayın No:86, 60-87.*
- Ardıyok, Ş. (2002). *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli.* (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Rekabet Kurumu, Ankara.
- Atiyas, İ. (2001). Ne İçin ve Nasıl Regülasyon. Devletin Düzenleyici Rolü, İstanbul, TESEV Yayınları 19, 19-33. 12.05.2013,

http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/Devletin%20D%C3%BCzenleyici%20Rol%C3%BC_16.02.2000.pdf.

Bayazıtlı, E. ve Yazıcı, K. (2006). Telekomünikasyon Sektöründe Arabağlantı Kavramı ve Mobil Arabağlantı Ücretleri Regülasyonu, *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Cilt 21, Sayı 244, 51-65.

Büyükceran M. (2013). *Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun İş ve İşlemleri ile Düzenleme ve Kararlarının İdari, Mali ve Yargısal Denetimi*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). BTK, Ankara.

Çakal, R. (1996). *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

Çakmak, V. (2007). *Finansal Piyasalarda Regülasyon ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Rolü ve Önemi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Çetin, T. (2007). *Düzenleyici Sürecin Politik İktisadi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Uludağ Üniversitesi, Bursa.

Çetin, T. (2009) Regülasyonun Etkinlik Analizi ve Regülasyon Türleri, *Çimento İşveren Dergisi*, Sayı 1, 22-38, 04.08.2013, <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale235.pdf>.

Demirbaş, M. ve Türkoğlu, M. (2002). Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, 241-264.

Durmuş, M. (2008). *Kamu Harcamaları Ders Notları*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Eken, C. (2002). *Ulusal Telekomünikasyon Düzenleme Kurumları: Kurumsal Yapı ve Sorumlulukları İle Denetleme ve Yaptırım Uygulama Fonksiyonları*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Telekomünikasyon Kurumu, Ankara.

Ekerkil, V. (2005). *Telekomünikasyon Sektöründe Maliyetleme ve Maliyete Dayalı Fiyatlandırma Yaklaşımları: Türk Telekomünikasyon A.Ş. İçin Bir Model Önerisi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.

- Erol, M. (2003). Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Gökdemir, B. (2006). *Şebeke Suyu Sektöründe Serbestleşme, Regülasyon ve Rekabet: Türkiye İçin Politika Önerisi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- Göker, Z. (2008). Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler. Maliye Dergisi Sayı155, 108-118. 10.10.2013, <http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliyederigi/yayinlar/md/155/07.Zeliha.GOKER.pdf>.
- Görel, F. (2008). Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurumlar Açısından Maliyet Kavramları, Yaklaşımları ve Modellerinin Değerlendirilmesi. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- Hertog, J. (2000). General Theories of Regulation. 08.08.2013, <http://encyclo.findacom/5000book.pdf>.
- İçöz, Ö. (2003). *Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). Rekabet Kurumu, Ankara.
- Karaçuha, E. Acarer, T. ve Işık, H. (2008). Mobil Arabağlantı Ücretlerinin Maliyet Esaslı Belirlenmesine İlişkin Model Önerisi, *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Cilt 23, Sayı 267, 7-42.
- Karakaş, M. (2008). Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler. *Maliye Dergisi*, Sayı 154, 99-120.
- Keskin, G. (2008). *Türkiye’de Doğalgaz Regülasyonu*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü, Gebze.
- Kirmanoglu, H. (2007). Kamu Ekonomisi Analizi, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Koca, G. (2005). *Mukayeseli Açından Telekomünikasyon Hukukunda Tüketicinin Korunması. (Düzenleyici Otoritelerin Rolü, Alınması Gereken Tedbirler, Olması Gereken Hukuk Açısından Öneriler)*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). Telekomünikasyon Kurumu, Ankara.

- Kulalı İ. ve Bilir H. (2012) Türk GSM Pazarına Genel Bir Bakış:Şebeke Etkisi, Pazar Yapısı ve Sektörel Düzenlemeler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı 3, 415-439.*
- Musgrave, R.A. (1958). The Theory of Public Finance, akt. Şener, O ve Methibay, Y. (2004). Kamu Maliyesi Teorisi. Ankara: Asil Yayıncılık.
- Ölmezoğulları, N. ve Çetin, T. (2005). Doğal Tekeller, Regülasyonu ve Rekabetçi Uygulamalar. *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Cilt 20, Sayı: 232, 36-55.*
- Özrahat, N. (2009). *Regülasyon Teorileri ve Politikası: 1980 Sonrası Türkiye Örneği.* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Erciyes Üniversitesi, Kayseri.
- Özcan, E. (2009). *İdare Hukuku Açısından Türkiye’de Elektrik Sektörünün Regülasyonu ve Avrupa Birliği, Rusya, Çin ve Güney Amerika Uygulamaları.* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Parasız, İ. (1996). Makro İktisat. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Reel, Y. (2010). Dünya’da ve Türkiye’de Liman Sektörü Reform ve Regülasyonu. İstanbul: Beta Yayınları.
- Sağbaş, İ. ve Odabaş, H. (2004). Kamu Maliyesi Bilimine Musgrave ve Buchanan’ın Katkıları. *Vergi Dünyası Dergisi, Sayı 273, 116-124.*
- Sarı, A.O. (2004). *Rekabet Kuralları Işığında Erişim Arabağlantı Anlaşmaları ve Sanal Mobil Ağ Operatörlüğü.* (Uzmanlık Tezi). Rekabet Kurumu, Ankara.
- Sarısoy, S. (2010). Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar. *Maliye Dergisi. Sayı 159, 278-298.*
- Sezen, S. (2005). Türkiye’de Düzenleyici Kurulları Kimler, Nasıl Yönetiyor? *Amme İdaresi Dergisi, Cilt 38, Sayı 4, 85-115.*
- Şanlısoy, S. ve Özcan, A. (2006). Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı, *Ege Sanayici ve İşadamları Derneği, Siyasa Dergisi, Yıl:2, Sayı:3-4, 99-132.*
- Topkaya, F. (2003). *Telekomünikasyon Sektöründe Erişim Sorunları.* (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Rekabet Kurumu, Ankara.

Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği [TÜSİAD], 2002. *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*.

Ulusoy, A. (2001). Telekomünikasyon Alanındaki Arabağlantı (Şebekelerarası İrtibat ve İşbirliği) Sözleşmelerinin Hukuksal Niteliği. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 50, Sayı 2, 147- 158.

Vural, İ. Y. (2005). Yeni Ekonomi: Tanımı, Ölçülmesi ve Etkileri. *Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi*, Sayı 1, 1-10.

Yazıcı, K. (2005). *Telekomünikasyon Sektöründe Mobil Arabağlantı Hizmetlerinin Maliyetleri*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi, Ankara.

Yenişen, D. (2003). *Şebeke Dışsallıkları ve Rekabet*, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). Rekabet Kurumu, Ankara.

Yılmaz, K. (1999). *Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme*. Koç Üniversitesi, İstanbul. 02.04.2012, http://home.ku.edu.tr/~kyilmaz/papers/Y_Atiyas2000.pdf

8 Eylül 2009 gün ve 27343 sayılı Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği.

406 Sayılı Telefon ve Telgraf Kanunu.