



**DPT – UZMANLIK TEZLERİ**

**DOĞAL TEKELLERDE ÖZELLEŞTİRME  
VE  
REGÜLASYON**

TEMMUZ 1996



YAYIN NO : DPT: 2455

# DOĞAL TEKELLERDE ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON

Recep ÇAKAL

Uzmanlık Tezi

İKTİSADİ SEKTÖRLER VE KOORDİNASYON GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
SEKTÖR PROGRAMLARI DAİRESİ

TEMMUZ 1996

ISBN 975 – 19 – 1447-7 (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> adresindedir.

**Bu yayın 325 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir.**

## İÇİNDEKİLER

Sayfa

<b>1. GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
-----------------------	----------

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### EKONOMİK ETKİNLİK KAVRAMI VE EKONOMİDE DEVLET

#### MÜDAHALESİNİN RASYONELİ

<b>1. SERBEST REKABET PİYASALARI VE EKONOMİK ETKİNLİK</b> .....	<b>5</b>
1.1 EKONOMİK ETKİNLİK .....	5
1.1.1 Tahsiste Etkinlik ( <i>Allocative Efficiency</i> ) .....	6
1.1.2 Üretimde Etkinlik ( <i>Productive Efficiency</i> ).....	6
1.2 TAM REKABETİN BAŞARISIZ OLDUĞU HALLER: PİYASA AKSAKLIKLARI VE DEVLET MÜDAHALESİ .....	7
1.3 PİYASA AKSAKLIKLARI.....	8
1.3.1 Dışsal Ekonomiler ( <i>Externalities</i> ).....	8
1.3.2 Bilgi Yetersizliği ( <i>Information Asymmetry</i> ) .....	9
1.3.3 Kamusal Mallar ( <i>Public Goods</i> ): Malların Sınıflandırılması .....	10
1.3.4 Eksik Rekabet Piyasaları ( <i>Imperfect Competition</i> ) ve Devlet Müdahalesi: Tekellerin Regülasyonu ve Rekabet Kanunları .....	15
1.3.4.1 Rekabet Veya Anti-Tekel Kanunları .....	16
1.3.4.2 Doğal Tekellerin Regülasyonu .....	16

### İKİNCİ BÖLÜM

#### DOĞAL TEKELERDE REGÜLASYON

<b>1. DOĞAL TEKEL PİYASALARI</b> .....	<b>17</b>
1.1 DOĞAL TEKELİN TANIMI .....	17
1.2 DOĞAL TEKELLERİN ÖZELLİKLERİ.....	18
1.3 DOĞAL TEKEL PİYASALARINDA ARZIN DÜZENLENME ŞEKİLLERİ .....	18
1.3.1 Regüle Edilmeyen Özel Tekel.....	19
1.3.2 Kamu İşletmeciliği.....	20
1.3.3 Regülasyona Tabi Özel Tekeller .....	21

<b>2. ÖZEL KESİM TARAFINDAN İŞLETİLEN DOĞAL TEKELLERİN REGÜLASYONU.....</b>	<b>21</b>
2.1 DOĞAL TEKELLERİN REGÜLASYONUNDA OPTİMAL FİYATLANDIRMA YÖNTEMLERİ.....	22
2.1.1 Ramsey Fiyatlandırması (Ramsey Pricing).....	23
2.1.2 İki Kısımlı Tarife (Two Part Tariff).....	23
2.1.3 Kademeli Fiyatlandırma (Nonlinear Pricing).....	23
2.1.4 Kapasite Kullanımına Göre (Zirve-Zirve Dışı) Fiyatlandırma (Peak/Off Peak Pricing).....	24
<b>3. DOĞAL TEKELLERDE REGÜLASYON YÖNTEMLERİ.....</b>	<b>24</b>
3.1 İÇ KARLILIK ORANI REGÜLASYONU (RATE OF RETURN REGULATION) .....	24
3.1.1 Yöntemin İşleyişi .....	24
3.1.2 İKO Regülasyonunun Avantajları.....	25
3.1.3 Dezavantajları.....	26
3.2 TAVAN FİYAT REGÜLASYONU (PRICE-CAP REGULATION) .....	28
3.2.1 Yöntemin İşleyişi .....	28
3.2.2 Avantajları.....	29
3.2.3 Dezavantajları.....	30
3.3 GÖRELİ REKABET (YARDSTICK COMPETITION).....	31
3.3.1 Yöntemin İşleyişi .....	31
3.3.2 Avantajları.....	32
3.3.3 Dezavantajları.....	32
<b>4. DOĞAL TEKEL PİYASALARINDA REKABETÇİ ÇÖZÜM TEORİLERİ.....</b>	<b>33</b>
4.1 DEMSETZ REKABET TEORİSİ (DEMSETZ COMPETITION).....	33
4.2 GİRİŞ/ÇIKIŞI KOLAY PİYASALAR TEORİSİ (CONTESTABLE MARKETS THEORY) .....	34
4.3 CHAMBERLINIAN TEKELCİ REKABET TEORİSİ (CHAMBERLINIAN MONOPOLISTIC COMPETITION).....	35

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### DOĞAL TEKELLERDE ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON UYGULAMALARI

<b>1. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON .....</b>	<b>37</b>
1.1 TELEKOMÜNİKASYONUN EKONOMİDEKİ YERİ VE ÖNEMİ .....	37
1.2 TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNÜN YAPISI.....	39
1.3 TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE YAPISAL DEĞİŞİM .....	42
1.3.1 Sektörde Yeniden Yapılanmaya Genel Bakış .....	42

	<u>Sayfa</u>
1.3.2 Avrupa Topluluğu ve OECD Ülkelerinde Yeniden Yapılanma.....	43
1.3.2.1 Avrupa Topluluğu Bünyesinde Yürütülen Çalışmalar ve Avrupa Telekomünikasyon Piyasasında Rekabet Baskıları .....	44
1.3.3 Gelişmekte Olan Ülkelerde Yeniden Yapılanma Çalışmaları .....	46
1.4 ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON UYGULAMALARINDA ÜLKE ÖRNEKLERİ .....	47
1.4.1 AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ.....	47
1.4.2 İNGİLTERE.....	53
1.4.3 ŞİLİ .....	60
1.4.4 ARJANTİN.....	63
1.4.5 MEKSİKA.....	66
1.4.6 YENİ ZELANDA .....	68
1.4.6.1 TCNZ'nin Özelleştirilmesi .....	69
1.4.7 VENEZUELA .....	70
1.5 GENEL DEĞERLENDİRME .....	75
1.5.1 Posta ve Telekomünikasyon Hizmetlerinin Ayrılması.....	75
1.5.2 Telekomünikasyon Cihazlarında Liberalizasyon .....	75
1.5.3 Telekomünikasyon Altyapısı ve Rekabet.....	76
1.5.4 Temel Hizmetler .....	76
1.5.5 Katma Değerli Hizmetler .....	76
1.5.6 Regülasyon .....	77
1.5.7 Regülasyon Yöntemi .....	78
1.5.8 Mülkiyet ve Yönetimde Kontrol.....	78
<b>2. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON .....</b>	<b>79</b>
2.1 SEKTÖRÜN YAPISI.....	79
2.2 ABD'DE ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON .....	80
2.3 İNGİLTEREDE ENERJİ SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON .....	80
2.3.1 Özelleştirme Sonrası Gelişmeler.....	83
2.4 DİĞER ÜLKELERDE ENERJİ SEKTÖRÜ .....	84

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI VE DOĞAL TEKELLER

<b>1. GİRİŞ.....</b>	<b>85</b>
<b>2. 1980 SONRASI ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI.....</b>	<b>88</b>
2.1 YASAL ÇERÇEVE.....	88
2.2 KURUMSAL YAPI.....	94
2.3 ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI .....	95

<b>3. TÜRKİYE’DE TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE GELİŞMELER VE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI.....</b>	<b>98</b>
3.1 1980 SONRASINDA SEKTÖRDE İZLENEN POLİTİKALAR VE SAĞLANAN GELİŞMELER.....	99
3.1.1 YATIRIMLARDA İZLENEN STRATEJİ.....	99
3.1.2 1980 SONRASI SAĞLANAN GELİŞMELER.....	101
3.2 MEVCUT REGÜLASYON.....	106
3.3 1980 SONRASI İZLENEN POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	108
3.4 SEKTÖRDE YENİDEN YAPILANMA, ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON.....	113
3.4.1 Telekomünikasyon Cihazları Piyasasında Özelleştirme-TELETAŞ Ve NETAŞ’ın Satışı .....	113
3.4.2 PTT’nin Özel Kesimle İşbirliği Yaptığı Alanlar.....	114
3.4.3 SEKTÖRDE YENİDEN YAPILANMA VE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI .....	115
3.4.3.1 PTT’nin Yeniden Yapılandırılması: Posta ve Telgraf Hizmetleriyle Telekomünikasyon Hizmetlerinin Bölünmesi .....	115
3.4.3.2 Sektörün Yeniden Yapılandırılması ve Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketinin Özelleştirilmesi .....	115
3.4.4 SEKTÖRDE ÖNGÖRÜLEN YAPI, ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON .....	118
3.4.5 ÖNERİLEN YENİDEN YAPILANMA, ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON.....	121
3.4.5.1 Mevcut Yapıdaki Sorunlar .....	121
3.4.5.2 Yeniden Yapılanma ve Özelleştirmede Amaç: Bilgi Toplumuna Ulaşmak .....	122
3.4.5.3 Amaca Yönlendirilmiş Politikalar .....	124
3.4.5.4 Politika Araçları-Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler .....	126
3.4.5.5 Önerilen Sistemden Beklenen Performans .....	133
3.4.5.6 Türk Telekom’un Yeniden Yapılandırılması.....	135
3.4.5.7 Özelleştirme Stratejisi .....	136
3.4.5.8 Satış Prosedürü ve Telekomünikasyon Lisansı .....	138
<b>4. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI.....</b>	<b>140</b>
4.1 ÖZELLEŞTİRME VE ÖZEL SEKTÖR KATILIMINININ SAĞLANMASI	
YÖNÜNDEKİ ÇALIŞMALAR.....	141
4.1.1 Özel Kesim Kaynaklarının Kamu Yatırımlarında Kullanımı .....	141
4.1.2 Özel Kesim Katılımının Sağlanması .....	141
4.1.3 Türkiye Elektrik Kurumunun Özelleştirilmesi Çalışmaları .....	143
4.1.4 Değerlendirme .....	145
4.1.5 Öneriler .....	146
<b>5. DİĞER SEKTÖRLER.....</b>	<b>148</b>
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER .....</b>	<b>153</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>159</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>160</b>
<b>EKLER .....</b>	<b>165</b>

**TABLolar DİZİNİ**

	<u>Sayfa</u>
Tablo 1.Özelleştirme Uygulamalarında Kullanılan Yöntemler (30.6.1994 Tarihi İtibariyle)	97
Tablo 2. PTT Yatırımları, Yatırım Kaynakları Ve Bazı Oranlar	100
Tablo 3. PTT Gelirlerinin GSMH İçindeki Payı	100
Tablo 4. Personel Sayısında Gelişmeler ve Verimlilik	105
Tablo 5. Telefon Trafığı, Birim Maliyet ve Fiyatlarda Gelişmeler	108
Tablo 6. Hizmet Türlerine Göre Gelir /Gider Ve Kar/Zarar Durumu	109
Tablo 7. Telefon Gelirleri Ve Yüzde Dağılımı	109
Tablo 8. PTT Yatırımlarında Gerçekleşmeler	110
Tablo 9.Ülkeler İtibariyle Telekomünikasyon Yatırımları Ve Telefon Abone Yoğunlukları	122
<b><u>EK TABLOLAR</u></b>	
Ek Tablo -1. Telekomünikasyon Hizmetlerinde Ve Şebekede Gelişmeler	166
Ek Tablo-2. Telekomünikasyon Şebekesinde Fiziki Gelişmeler	167
<b><u>GRAFİKLER</u></b>	
Grafik 1. Malların Özelliklerine Göre Sınıflandırılması	11
Grafik 2. Önerilen Sektör Yapısından Beklenen Performans ve Refah Düzeyi	134





## 1. GİRİŞ

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, piyasa aksaklıkları nedeniyle, devlet belli piyasalara müdahale etmektedir. Devlet müdahalesi, 1970'li yılların sonlarına kadar birçok ülkede bazı sektörlerin kamu tarafından tekel olarak işletilmesi, ABD'de ise özel işletmelerin regülasyonu şeklinde yürütülmüştür.

Kamu işletmeciliği ve regülasyonun temel ekonomik gerekçesi enerji, gaz, su ve haberleşme gibi bazı endüstrilerin doğal tekel özellikleri taşımasıdır. ABD'de regülasyonun yaygınlaştığı 1930'lu yıllarda, rekabet potansiyeli olan, ancak yüksek ilk yatırım maliyeti gerektiren yoğunlaşmış endüstriler de rekabetin toplum yararına olmayacağı ve iflaslara yol açıp yıkıcı olacağı gibi gerekçelerle regülasyon kapsamına alınmıştır. Bu tip endüstrilerin regüle edilmeksizin özel kesime bırakılmasının toplum refahını azaltacağı, diğer bir deyişle regüle edilmeyen doğal tekellerde ya da tekelleşme eğilimine sahip olduğu düşünülen endüstrilerde rekabetin ekonomik etkinliği sağlayamayacağı gerekçesiyle, firmaların piyasaya girişi kısıtlanarak üretimde etkinlik artırılmaya ve fiyatlar kontrol altında tutularak firmaların pazar gücünü kullanmasıyla oluşacak refah kayıpları önlenmeye çalışılmıştır.

Ancak, 1970'lere gelindiğinde hem kamu işletmeciliğinin hem de ABD'de hizmet maliyetlerine dayalı regülasyon şeklindeki devlet müdahalesinin rekabetçi çözümleri sağlamakta yetersiz olduğu ve toplum refahının maksimizasyonunu sağlayamadığı görülmüştür. Kamu işletmeciliğinin başarısızlıkları sıkça karşımıza çıkan bir olgudur. ABD'de uygulanan regülasyonun ise ekonomik etkinliği bozucu kendine özgü sonuçlar yarattığı görülmüştür.

Bazı piyasaların doğal tekel özelliklerine sahip olması bazılarında ise doğal tekel olmasa dahi rekabetin toplum yararına olmayacağı düşüncesinin altında yatan temel neden o piyasadaki mevcut teknolojidir. Son yıllarda giderek hızlanan teknolojik gelişmeler, daha önceleri doğal tekel olarak görülen birçok piyasanın yapısını değiştirmiş ve bu piyasaların rekabete açılmasına olanak sağlamıştır. Ayrıca, ekonomik teoride sağlanan gelişmeler, daha önce kamu işletmeciliği veya regülasyon şeklinde müdahale edilen piyasaların rekabete açılmasına yönelik politikalar oluşturmuşlardır. Bu gelişmeler sonucunda, politika belirleyiciler topluma pahalıya mal olan devlet müdahalesi uygulamalarını gözden geçirme gereğini duymuşlardır. Bu bağlamda, 1970'li yılların sonlarından itibaren, doğal tekel ve yıkıcı rekabet sorununun çözümü olarak öngörülen

müdahale politikaları ve araçlarında, piyasalarda yaşanan gelişmeler ve geçmiş müdahale deneyimleri de dikkate alınarak reformlar yapılmıştır.

Reformlar, ülkelerin mevcut müdahale şekilleri ile diğer sosyal ve ekonomik faktörlere bağlı farklılıklar gösterse de, temelde toplumun artan sosyal ve ekonomik taleplerinin en etkin şekilde karşılanması ve artan global rekabet karşısında ülkenin rekabet gücünün artırılması amacını taşımaktadır. Reformlar, ABD’de daha önce rekabetin yıkıcı olacağı gerekçesiyle regüle edilen piyasaların birbiri ardına deregüle edilmesi ve doğal tekel olarak kabul edilen bazı piyasaların belli kısımlarının dikey bölünme ile rekabete açılması, İngiltere’de ise kamu kuruluşlarının (KİT)<sup>1</sup> özelleştirilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır. İngiltere’deki başarılı özelleştirmelerin ardından birçok ülkede KİT’lerin özelleştirilmesi çalışmaları başlatılmıştır. Günümüzde, Türkiye dahil birçok ülkede özelleştirme, hükümetlerin gündeminde ilk sıralarda yer almaktadır.

İngiltere’de görece olarak küçük işletmelerle başlayan özelleştirme, 1984 yılında British Telecom’un (BT) özelleştirilmesiyle ölçek değiştirmiştir. Telekomünikasyon sektöründe doğal tekel özellikleri zayıflamış olsa da pazara hakim durumda olan BT’un pazar gücünü kötüye kullanmasını önlemek amacıyla, ABD’de uygulanan regülasyonun başarısızlıklarını giderebilecek daha etkin bir regülasyon yöntemi arayışları sonucunda tavan fiyat (price cap) olarak bilinen regülasyon yöntemi geliştirilmiştir. Aynı yöntem İngiltere’de doğal tekel özelliklerine sahip diğer KİT’lerin özelleştirilmesinde de uygulanmıştır. Yöntemin diğer yöntemlere göre daha başarılı olduğunun görülmesi üzerine, doğal tekel özelliklerine sahip kamu işletmelerini özelleştiren diğer ülkelerde de bu yöntemin uygulanması yaygınlaşmaya başlamıştır.

Son 10-15 yıldır en çok tartışılan konu olan özelleştirmenin temel amacı ekonomik etkinliğin artırılmasıdır. Bu nedenle bu çalışmada önce, doğal tekel piyasalarında özelleştirme tartışmasına baz teşkil edecek olan ekonomik etkinliğin serbest rekabet piyasalarında oluşumu ele alınacaktır. Ekonomik etkinliğin serbest rekabet şartlarında sağlanamadığı durumlar ve piyasanın başarısızlığını gidermeye yönelik devlet müdahalesinin gereği ve araçları kısaca gözden

---

<sup>1</sup> Kamu İktisadi Teşekkülü (KİT) terimi burada genel anlamda kullanılmış olup merkezi ya da yerel idarelerin % 50’nin üzerinde paya sahip olduğu ve iktisadi faaliyet gösteren her türlü işletmeyi ifade eder. Bu konuda evrensel bir tanımlama yapmak güç olmakla birlikte buradaki tanım Avrupa KİT Merkezi’nin (CEEP) tanımına uygundur (Kilci 1994, s.3). Ancak, Türkiye’de farklı tanımlamalar mevcuttur. Merkezi idareye ait KİT’ler İktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu İktisadi Kuruluşu olarak ikiye ayrılırken, yerel idarelerin bünyesinde bulunan iktisadi kuruluşlar Belediye İktisadi Teşekkülü (BİT) olarak adlandırılmaktadır.

geçirilecektir. Bu bölümde, ayrıca son 10-15 yıldaki deregülasyon, liberalizasyon ve özelleştirme akımlarının teorik temellerini oluşturan mal ve hizmetlerin temel özellikleri ve bu özelliklere göre arz düzenlemeleri gözden geçirilecektir.

İkinci bölümde, piyasa koşullarının başarısız kaldığı alanlardan biri olan doğal tekel piyasaları ve bu piyasalarda alternatif arz politikaları, optimum fiyatlandırma şekilleri, özel kesim tarafından işletilen doğal tekellerde regülasyon yöntemleri ile bunların işleyişi, olumlu ve olumsuz yanları ve ekonomik etkinliği sağlamadaki başarısı teorik olarak ele alınacaktır. Ayrıca, daha önce tekel olarak kabul edilen piyasalar için rekabetçi çözümler öneren yaklaşımlara kısaca değinilerek doğal tekellerde deregülasyon ve özelleştirme uygulamalarının teorik temelleri verilecektir.

Üçüncü bölümde, Türkiye'nin gündemindeki özelleştirme programının en önemli aşaması olarak kabul edilen telekomünikasyon sektöründe özelleştirme çalışmalarına uygun çözüm önerileri geliştirebilmek için, dünyada bu sektörde yaşanan yeniden yapılanma, özelleştirme ve regülasyon uygulamaları kapsamlı olarak ele alınacaktır. Ayrıca, elektrik enerjisi sektöründen iki örnek verilecektir.

Dördüncü bölümde, Türkiye'deki özelleştirme çalışmaları kısaca gözden geçirilecektir. Bu çerçevede, telekomünikasyon sektöründeki gelişmeler, sektörün yeniden yapılandırılması ve Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin özelleştirilmesi yönündeki çalışmalar değerlendirilip, bir özelleştirme modeli ve sektörün regülasyonuna ilişkin öneriler sunulacaktır. Ayrıca, elektrik enerjisi sektöründeki özelleştirme çalışmaları ile diğer altyapı hizmetlerinde özel kesim katılımını amaçlayan Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli gözden geçirilecek ve enerji sektörüne ilişkin önerilerle, YİD modeline ilişkin genel kapsamlı önerilere yer verilecektir.

Sonuç ve öneriler bölümünde, Türkiye'de özelleştirme çalışmalarının genel değerlendirmesi yapılarak, kamu tekellerinin özelleştirilmesi çalışmalarına katkı sağlayacağı düşünülen ve önceki bölümlerde de yeri geldikçe sunulan öneriler özetlenmeye çalışılacaktır.



## BİRİNCİ BÖLÜM

# EKONOMİK ETKİNLİK KAVRAMI VE EKONOMİDE DEVLET MÜDAHALESİNİN RASYONELİ

### 1. SERBEST REKABET PİYASALARI VE EKONOMİK ETKİNLİK

Alternatif kullanım olanakları arasında kıt kaynakların optimal tahsisi ile toplum refahının maksimizasyonu ekonomi biliminin en temel uğraşı alanıdır. Günümüzde, gelişmiş ülkelerde piyasa ekonomisi sisteminin tercih edilmesinin temel nedeni rekabet içindeki piyasaların optimum kaynak tahsisini sağlayacağı ve böylece toplum refahının artacağı varsayımına dayanmaktadır.

Liberal ekonomik felsefeye göre rekabet, hem ülke ekonomilerinde hem de karşılıklı ticaret aracılığıyla dünya ekonomisinde kaynakların etkin olarak tahsis edilerek toplumsal refahın artırılmasının en temel aracıdır. Rekabet, mal ve hizmetlerde fiyatın hiçbir dışsal müdahale olmaksızın arz ve talebe göre belirlendiği piyasa yapısını ifade eder. Bir piyasada rekabetin oluşabilmesi için alıcı ve satıcıların mal veya hizmetin fiyatını veya miktarını etkileyemeyecek kadar çok olması, malın bölünebilir ve homojen olması ve taraflardan her birinin piyasa hakkında bilgi sahibi olması gereklidir. Ayrıca, rekabetin oluşabilmesi için piyasaya giriş ve çıkış engelleri olmamalıdır. Bu koşulların sağlandığı piyasalarda üretici ve tüketiciler; üretim, tüketim, gelir ve harcama planlarını bağımsız olarak yaparlar. Üreticiler piyasada oluşan fiyatlardan hangi malı ne miktarda arz edeceklerini karını maksimize edecek şekilde belirlerken, tüketiciler de satın alma kararlarıyla kendi tercihleri doğrultusunda faydalarını maksimize edecek mal ve hizmet bileşimlerini oluştururlar. Dinamik bir süreç içinde arz ve talep dengesiyle oluşan fiyatlar, ekonomik bireylerin kararlarını gözden geçirerek arz ve talebin kısılması veya artırılmasıyla kaynakların, bireylerin ve sonuçta toplumun refahını maksimize edecek şekilde tahsis edilmesi sonucunu doğurur.

#### 1.1 EKONOMİK ETKİNLİK

Serbest piyasalarda optimum kaynak tahsisi sağlanarak refahın maksimize edilmesi ekonomik etkinliği ifade eder. Ekonomik etkinliğin sağlanması iki koşulun yerine gelmesi ile gerçekleşmektedir. Piyasada oluşan fiyatlar kaynakları etkin olarak tahsis etmeli ve üretim etkin

olarak gerçekleştirilmelidir. Belli bir piyasada ekonomik etkinliğin sağlanabilmesi için her iki etkinliğin aynı anda sağlanması gerekir. Bu iki etkinliği ayrı ayrı değerlendirilmesi gereklidir.

### 1.1.1 Tahsiste Etkinlik (Allocative Efficiency)

Alıcı veya satıcıların piyasada oluşan fiyatı etkileme gücünün olmaması rekabet piyasalarının temel varsayımdır. Rekabetçi piyasada faaliyet gösteren bir firma kar güdüsü ile hareket eder ve piyasada oluşan fiyatı veri olarak kabul edip tüketici talebini karşılamak üzere üretimini, kendisi için *marjinal geliri* ifade eden *fiyatın, marjinal maliyete* eşit olduğu noktaya kadar artırarak maksimum karı elde etmeye çalışır. Firmanın piyasada oluşan fiyatın altında bir fiyattan mal ve hizmet satması için bir motivasyonu olmadığı gibi piyasa fiyatının üzerinde bir fiyattan satma olanağı da yoktur. Çünkü bu durumda pazarın tamamını rakiplerine terketmiş olur. Fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktada gerçekleşen tahsis toplum açısından optimal tahsistir. Çünkü, bu noktada tüketicinin ödediği fiyat toplumun o mal ve hizmetin üretiminde kullanılan faktörlere (sermaye, emek ve toprak) biçtiği değeri yansıtmaktadır. Bu durum ekonomi literatüründe **tahsiste etkinlik** (allocative efficiency veya Pareto efficiency) olarak ifade edilmektedir.

Fiyatın, piyasa tarafından değil de başka araçlarla marjinal maliyetin altında veya üzerinde belirlenmesi ülke kaynaklarının optimal dağılımını bozmaktadır. Fiyat, marjinal maliyetin üzerinde ise aşırı kar olanakları doğar ve kaynaklar toplumun refahını artıracak olan diğer üretim alanlarından aşırı kar olanaklarının yaratıldığı üretim alanlarına kayar. Tersisi durumda ise, yani fiyatın marjinal maliyetin altında belirlendiği alanlarda, üretim kaynakları bu alanlara tahsis edilmez, hizmette aksamalar olur ve toplum refahı azalır.

Özetlemek gerekirse, rekabet piyasalarında gerçekleşen **marjinal fiyatlandırma** kaynakların optimal tahsisini sağlamaktadır.

### 1.1.2 Üretimde Etkinlik (Productive Efficiency)

Rekabet piyasalarında firmalar sadece ürettikleri mal ve hizmetleri piyasada oluşan fiyattan satarak varlıklarını sürdüremezler. Serbest rekabet piyasaları firmaları sürekli olarak yeni üretim teknolojisi, daha iyi organizasyon ve daha uygun ve ucuz üretim girdilerini kullanarak maliyetlerini düşürmeye iter. Uzun dönemde, ancak uygun faktör bileşimleri ile maliyetlerini azaltabilen firmalar varlıklarını sürdürebilir. Maliyetlerini azaltamayan firmalar

ise piyasada oluşan fiyattan üretimi sürdüremeyecek kadar karsız hale gelerek ya rakipleri tarafından ele geçirilir veya piyasadan çekilirler. Uygun faktör bileşimi ile maliyetlerin en aza indirilmesi, teoride **üretimde etkinlik** veya içsel etkinlik (productive efficiency, internal efficiency) olarak ifade edilmektedir.

Özetle, rekabet piyasalarında, uzun dönemde, hem maliyetler en aza indirilerek **üretimde etkinlik**, hem de tüketici talepleri maliyetleri yansıtan fiyatlarla karşılanarak **tahsiste etkinlik** sağlanmaktadır.

Herhangi bir üretim faaliyetinde üçüncü bir etkinlik kavramı da **teknolojik etkinlik**dir. Teknolojik etkinlik, belirli bir üretim girdisiyle en çok üretimin sağlanmasıdır. Ancak, en az girdiyle sağlanan üretim en ucuz üretim olmayabilir.

## ***1.2 TAM REKABETİN BAŞARISIZ OLDUĞU HALLER: PİYASA AKSAKLIKLARI VE DEVLET MÜDAHALESİ***

Rekabet piyasaları ancak belli koşullar altında var olabilir. Tam rekabet piyasasının oluşabilmesi için gerekli koşullardan bir veya birkaçı sağlanamıyorsa piyasalar rekabetçi bir yapıda faaliyet göstermez, hatta bazen piyasa oluşmayabilir. Böyle durumlarda piyasalar ekonomik etkinliği sağlamakta yetersiz kalır ve toplum refahı maksimize edilemez. Piyasaların başarısız olduğu hallerde devletin piyasalara müdahale etmesi ve piyasanın başarısızlığına yol açan nedenleri ortadan kaldırması gereklidir. Müdahale aracı, ortaya çıkan piyasa aksaklığına göre farklılık arz edebilir. Ancak, piyasa başarısızlığını yok etmeyi amaçlayan müdahalenin başarılı olması, seçilen araca ve uygulamaya göre değişecektir. Müdahalenin de etkin olması gerekir. Yani müdahalenin piyasa aksaklığını gidererek yaratacağı fayda, müdahaleyle yaratılacak aksaklıklar ve müdahalenin maliyetinden fazla olmalıdır.

Devletin piyasalara müdahalesinin en temel gerekçesi piyasada oluşan aksaklıkların giderilerek kaynak kullanımında ve kaynakların tahsisinde etkinliğin sağlanmasıdır. Bu amaçla piyasa yapısına göre çeşitli regülasyon araçları (rekabet politikaları ve tekellerin regülasyonu) kullanılmaktadır. Modern ekonomilerde devlet, ekonomik istikrarın sağlanarak büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, gelir dağılımında dengenin sağlanması için çeşitli para, kredi ve maliye politikaları, dış ticaret politikası ve bunlara ilişkin çeşitli araçlar kullanmaktadır. Ancak, bu çalışmada yukarıda sayılan makroekonomik politikalar dışında mikro bazda piyasalarda oluşan aksaklıklardan birinin (doğal tekel) giderilmesine yönelik regülasyon



politikası ele alınmakta ve etkin bir regülasyon politikasının oluşturulması için gerekli düzenlemelere yer verilmektedir.

### **1.3 PİYASA AKSAKLIKLARI**

En yaygın olarak bilinen piyasa aksaklıkları; dışsal ekonomiler, bilgi eksikliği ya da bilgide asimetri, kamusal mallar ve eksik rekabet piyasalarıdır. İlk iki durumda rekabetçi bir piyasa oluşmuş olsa da bu piyasalar etkin olmayabilir. Diğerlerinde ise, piyasadaki yapılanmaya ve sözkonusu mal veya hizmetin niteliğine göre ancak sınırlı bir rekabet oluşabilir ya da rekabet tamamen ortadan kalkabilir. Bu piyasalarda devlet müdahalesi, müdahalenin sağladığı fayda müdahalenin maliyetinden fazla ise, yani toplum refahını artırıyorsa uygun olabilir.

#### **1.3.1 Dışsal Ekonomiler (Externalities)**

Dışsal ekonomiler, mal ve hizmetlerin sosyal optimuma göre daha az veya daha fazla arzına neden olan özel bir piyasa başarısızlığıdır. Dışsallık, bir bireyin üretim ve/veya tüketime ilişkin bir faaliyetinin bir başka bireyin fayda fonksiyonunu etkilemesidir. Negatif dışsallık, sözkonusu mal ve hizmetin sosyal optimumdan daha fazla, pozitif dışsallık ise mal ve hizmetin sosyal açıdan optimum olan miktardan daha az arzına neden olur. En yaygın dışsallık örnekleri çevre kirliliği ve Ar-Ge faaliyetleridir. Negatif dışsal ekonomilerde üretici toplum tarafından üstlenilen marjinal maliyetleri dikkate almaz ve aşırı üretime yönelir.<sup>2</sup> Pozitif dışsallıkta ise, tam tersine, üretici toplum tarafından sağlanan faydayı dikkate almaz ve optimum düzeyin altında bir üretim gerçekleştirir. Örneğin, Ar-Ge sonucunda piyasaya çıkan bir yenilik patent yasalarıyla korunmuyorsa rakip firmalar bu yenilik için bir bedel ödemeye yanaşmayacağından, firmaların Ar-Ge'ye yatırım yapma yönünde motivasyonu kalmaz. Yani yeniliğin oluşturacağı sosyal marjinal fayda dikkate alınmadığından firmalar Ar-Ge'ye yönelmez ve bu nedenle gelişme ve kalkınma için gerekli teknolojik gelişme sağlanamaz.

Özetlemek gerekirse, dışsal ekonomiler sadece bireysel fayda ve maliyetlerin dikkate alınması nedeniyle piyasaların başarısız olmasına ve sosyal açıdan optimum olmayan üretim ve

---

<sup>2</sup> Ronald Coase tarafından 1960 yılında geliştirilen ve Coase Teoremi olarak bilinen teoriye göre, dışsal ekonomilerde mülkiyet hakları tesis edilirse (örneğin kimyasal atıklara konu olan bir su kaynağında mülkiyetin tesisi) mübadele maliyetinin sıfır olması koşuluyla taraflardan biri diğerinin zararını karşılayarak sosyal optimuma ulaşılır ve ekonomik etkinlik sağlanır. Mülkiyet hakkının hangi tarafa tahsis edildiği ekonomik etkinlik açısından önem taşımamakta, ancak faydanın taraflar arasındaki dağılımını etkilemektedir.

tüketim kararlarının alınmasına yol açar. Mülkiyet haklarının tesis edilmesi dışsal ekonomiler için piyasaların oluşmasına olanak sağlasa da bu her zaman mümkün olmayabilir.

Dışsal ekonomilerin olduğu piyasalarda ekonomik etkinliği artırıcı çeşitli çözümler üretilmiştir. Bunlar negatif dışsallığın olduğu durumlarda, miktar kısıtlamaları ve standartlar, dışsal ekonomileri içsel ekonomi haline dönüştüren vergilerin konması (Pigovian taxes), mülkiyet haklarının tesis edilmesi (alınıp satılabilen kirletme haklarının devlet tarafından satılması) gibi düzenlemelerdir. Pozitif dışsal ekonomilerin olduğu durumlarda da yine mülkiyet tesis edilmesi haklarının (patent ve fikri haklar) ve sübvansiyon gibi araçlar kullanılmaktadır.

### 1.3.2 Bilgi Yetersizliği (Information Asymmetry)

Tam rekabet piyasalarının varsayımlarından birisi de alıcı ve satıcıların piyasa hakkında tam bilgiye sahip olmasıdır. Ancak, bütün mübadelelerde bu varsayım gerçekleşmez. Üreticiler genellikle mübadeleye konu olan malın nitelikleri hakkında tüketicilerden daha kapsamlı bilgiye sahiptir. Ayrıca, bazı durumlarda üretici veya satıcının malın karakteristikleri hakkında sahip olduğu bilgileri gizleme isteği olabilir. Bu nedenle alıcı ve satıcıların malın karakteristikleri hakkındaki bilgilerinin farklılığı, yani bilgi asimetrisi satıcıya pazar gücü sağlayarak piyasanın başarısız olmasına yol açar. Bilgide asimetrisinin piyasanın başarısızlığına neden olması şu şekilde de açıklanabilir. Yeterli bilgiye sahip olmayan bir tüketici mal ve hizmetin tüketiminden sağlayacağı faydayı tam olarak bilemeyeceğinden mal için doğru bir değer biçmesi mümkün olmaz ve bu nedenle her iki tarafa fayda sağlayacak olan mübadele gerçekleşmez. Özellikle, teknik yapısı karmaşık mallarda tüketicinin malın niteliklerini tam olarak değerlendirebilme olanağı yoktur. Bu nedenle de tüketicinin bilgilendirilme ihtiyacı artmaktadır.

Tüketici organizasyonları ve malların sertifikalandırılması bilgi asimetrisini giderici çözümler olabilir. Ayrıca firmalar mal ve hizmetlerin kalitesinden ödün vermeyerek piyasada güven yaratmak isteyebilir. Ancak, bu çözümler piyasanın başarısızlığını azaltsa da tam olarak ortadan kaldıramaz. Her zaman piyasada başkalarının oluşturduğu güveni kötüye kullanarak fayda sağlamak isteyenler çıkabilir. Bu nedenle, bilgi asimetrisinin olduğu piyasalarda devletin tüketiciyi düşük kaliteli mallara karşı korumaya yönelik standartlar oluşturması, üreticileri mal ve hizmetin karakteristikleri ve tüketimden doğabilecek riskler hakkında tüketiciyi

bilgilendirmekle yükümlü kılması veya tüketicileri bilgilendirecek bağımsız enformasyon piyasalarının oluşumunu desteklemesi gereklidir. Bu gibi durumlarda devletin müdahalesi bilgi akımını artıracığından piyasada belirsizlik ortadan kalkar ve tarafların faydasını artırıcı mübadeleler gerçekleşir.

### 1.3.3 Kamusal Mallar (Public Goods): Malların Sınıflandırılması<sup>3</sup>

Kamusal malları tek başına incelemek yerine genelde mal ve hizmetlerin (burada sadece mal olarak adlandırılacaktır) belli özelliklerini inceleyip diğer malları da kısaca gözden geçirmek yararlı olacaktır. Bir malın belirli özellikleri o malın özel kesim tarafından arzedilip edilemeyeceğini belirler. Hangi malların özel kesim tarafından arzedilebileceği, hangilerinin edilemeyecek devlet (veya daha küçük toplumsal birimler) tarafından sağlanması gerektiği ise özelleştirme ve devletin ekonomideki rolü üzerinde son 10-15 yıldır sürdürülen tartışmaların temelini oluşturmaktadır.

Malların özelliklerinin tanımlanmasında iki kavram önem taşımaktadır. Bunlardan birincisi malın tüketiminde rekabetin olması ya da olmaması diğeri ise bireylerin malın tüketiminden dışlanıp dışlanamaması ile ilgilidir.

***Tüketimde Rekabet (rivalry in consumption):*** Bazı mallar ancak bir birey tarafından tüketilebilir ve bir başkası o maldan yararlanamaz. Bütün yiyecek ve içecekler ve belirli bir anda bazı hizmetler (örneğin, ayakkabı boyatmak) ancak bir kişi tarafından tüketilebilir. Yenilen ve içilen nesnelere (miktar olarak) ve hizmeti alırken geçen zaman tükenmiş olur ve bir başkasının yararlanması sözkonusu olmaz. Bu durumda tüketimde rekabet oluşmakta, yani bir malı bir kişinin tüketmesi bir başkasının tüketmesini engellemektedir.

Bazı mallar ise malın miktarında veya kalitesinde bir azalma veya bozulma olmadan ve aynı zaman aralığında birden fazla kişi tarafından (ortak olarak) tüketilebilir. Örneğin, yüzlerce kişi bir plajda deniz, kum ve güneşten yararlanabilir, bir sinemada film izleyebilir veya aynı sokakta yürüyebilir. Bazı mallarda belli kapasitelere erişildiğinde (örneğin sinema salonu dolduğunda, caddede trafik yoğunlaştığında) tüketimde rekabet başlayabilir, ancak bazılarında hiçbir şekilde rekabet oluşmaz. Örneğin, bir ülkedeki savunma, diploması, yargı ve güvenlik hizmetlerinden her birey aynı düzeyde yararlanır.

<sup>3</sup> Bu kısımda özellikle Savas (1987)'den yararlanılmıştır.

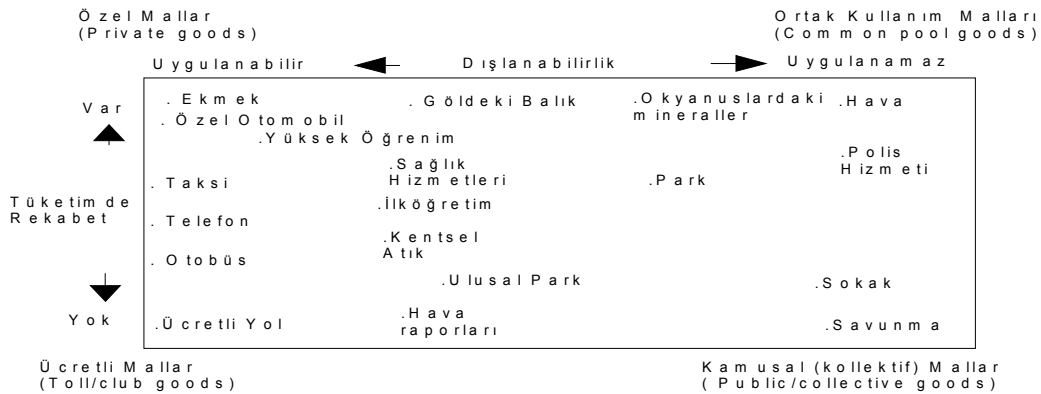
**Tüketimden dışlanabilirlik (excludibility):** Çağdaş toplumlarda insanlar birçok malı bir bedel karşılığında alıp onu tüketirler. Malın üreticisinden tüketicinin tasarrufuna geçmesi için üretici ile tüketici arasında gönüllü bir mübadelenin olması gerekir. Bu mübadelenin gerçekleşebilmesi için tüketicinin üretici tarafından istenen koşulları (malın bedelinin ödenmesi) yerine getirebilmesi gerekir. Tüketici malın bedelini ödeyemiyorsa üretici ile tüketici arasında mübadele gerçekleşmez. Bu durumda üretici, bireyi o malı tüketmekten alıkoymuş (dışlamış) olmaktadır. Günlük yaşamda birçok mal üretici ile tüketici arasındaki bir mübadele sonucunda tüketilebilirken, yani dışlanabilirlik özelliğine sahipken birçok mal bu özelliği taşımaz. Örneğin, bir geçitteki trafik lambasından o geçidi kullanan her kişi ya da bir deniz fenerinin ışığından oradan geçen her gemi yararlanır ve bundan yararlanmaktan dışlanamaz.

Bazı mallar bireysel olarak tüketildiği halde bireyler o malları tüketmekten dışlanamaz (örneğin, denizdeki balık) veya bunun tersi de mümkündür, yani mal ortak olarak tüketildiği halde bireyler o malı tüketmekten dışlanabilir (örn. sinema, ücretli otoyol v.b.)

Tüketimden dışlanabilme veya dışlanamama genellikle teknik bir nedenden çok dışlamanın maliyetiyle ilişkilidir. Şehirlerarası otoyolda sadece şehrin giriş ve çıkışında gişe konularak ücret ödemeyenleri otoyolu kullanmaktan dışlamak mümkündür, ancak aynı teknolojiyle hatta daha basit ve ucuz olarak gerçekleştirebilse de her cadde ve sokağın başına bir gişe konularak bireylerin tüketimden dışlanması rasyonel bir karar olmaz.

Tüketimde rekabet ve tüketimden dışlanabilirlik özelliklerini tam olarak taşıyan mallar 4 grupta sınıflandırılmaktadır. Bu özelliklere belli ölçülerde sahip olan mallar da bu grupların aralarında yer alır. Başlıca 4 grup malı ve diğer bazı malları bir grafikte gösterebiliriz.

### Grafik 1. Malların Özelliklerine Göre Sınıflandırılması



Kaynak: Savas (1987) Şekil 3.3.'den uyarlanmıştır.

Malların özel mal, ücretli mal, ortak kullanımlı mal veya kamusal (kollektif) mal olması veya bu özelliklere yakınlık derecesi tüketicilerin bu mallara bir bedel ödeme isteklerini ve bunun doğal sonucu olarak da üreticilerin bu malı arz etmeye yönelik isteklerini belirlemektedir (Savas 1987, s.58).

Bu malların arz şekillerini şöyle özetleyebiliriz:

**Özel mallar (Private Goods):** Bu mallarda malı talep eden tüketici bedelini ödemeye hazırdır. Üreticiler de tüketicilerin taleplerini dikkate alarak bu malları üretir ve piyasaya arz eder. Özel malların piyasa mekanizması içinde arzında bir sorun doğmaz. Özel mallarda devletin üstlenmesi gereken görev piyasanın işleyişini düzenleyici tedbirler almaktır. Bu tedbirler, tüketicinin doğru bilgilendirilmesini sağlayacak düzenlemeler (ölçü ve ayarlar veya malın kullanımdan doğabilecek risklerin açıklanması) ve varsa dışsal ekonomilere ilişkin düzenlemelerdir.

**Ortak Kullanım Malları (Common Pool Goods):** Bu mallar genellikle doğadan sağlanan mallardır. Malların doğada var olması ve tüketimden dışlanmanın güç olması ortak kullanımlı malların piyasa tarafından arzedilebilmesini engeller. Doğadaki mallar toplum tarafından korunmadığı sürece aşırı tüketim ortaya çıkacaktır. Bu açıdan doğanın ve doğada yenilenen canlıların korunarak sürdürülebilmesi devlet ve/veya sivil toplum örgütlerinin alacağı koruyucu tedbirlere bağlıdır. Piyasa mekanizması tarafından sunulamayan ortak kullanımlı mallar negatif dışsal ekonomilerde öngörülen tedbirlerin dışında da bazı tedbirlerin alınmasını (örneğin, avlanma yasağı, ağaç kesme yasağı veya bazı ülkelerde uygulanan doğadaki canlıların yok edilmesiyle elde edilen malların ticaretinin yasaklanması v.b.) gerektirir. Ancak, tüketimden dışlanmanın güç olması nedeniyle korunmasında güçlük çekilen ortak mallarda mülkiyet haklarının tesis edilmesinin en uygun çözüm olacağı yönünde görüşler taraftar bulmaktadır. Ortak kullanımlı malın özel mal haline getirilmesi halinde bu malın daha iyi korunması mümkün olabilmektedir.<sup>4</sup>

**Ücretli Mallar (Toll Goods):** Tüketimden dışlanabilme özelliği nedeniyle piyasa mekanizması tarafından sağlanabilir. Ancak, ücretli malların ortak kullanım özellikleri göstermesi kollektif davranışı gerektirmektedir. Ücretli malların arz edilebilmesi için büyük

<sup>4</sup> Türkiye’de 16.2.1995 tarihinde kabul edilen 4070 sayılı Kanun, Hazineye ait tarım arazilerinin özel şahıslara satılarak özel mal haline getirilmesi (özelleştirilmesi) ve böylelikle daha iyi korunup işletilmesi yönünde bir yasal düzenlemedir.

miktarda ilk yatırım yapılması (lumpiness of investment) gerekmektedir. İlk yatırım yapıldıktan sonra sağlanan mal ve hizmetten yararlanan tüketici sayısı arttıkça maliyetler düşmektedir. Özel malların üretildiği bazı endüstriler de yüksek ilk yatırım maliyeti gerektirebilir ve piyasada yoğunlaşma olabilir. Bu durumda doğabilecek pazar gücü rekabet yasaları çerçevesinde çözülebilir. Ancak, ücretli mallar, kapasite sınırlarına ulaşıncaya kadar ortak olarak kullanılabilen ve kullanıcı sayısı arttıkça maliyetler düşmektedir. Bu nedenle ücretli mallarda çoğu kez piyasada bir tek üreticinin faaliyet göstermesi en ekonomik çözüm olmaktadır. Bu özellik ileride ele alınacak olan doğal tekellerin oluşmasına neden olur ve bu durumda tekel gücünün kötüye kullanılmasını engelleyici düzenlemeler gerektirir.

***Kamusal Mallar (Public Goods):*** Kamusal mallar piyasa mekanizmasının arzda başarısız olduğu bir mal türüdür. Tüketicilerin dışlanamadığı ve tüketimde rekabetin oluşmadığı, yani aynı anda birçok kişi tarafından kullanılabilen ulusal savunma, polis gücü, mahkemeler, parklar, cadde ve sokaklar gibi mal ve hizmetler kamusal (kollektif) mallardır. Tüketicilerin tüketimden dışlanamaması nedeniyle piyasalar bu malların toplumsal açıdan optimum miktarlarda arzını başaramaz. Tüketimde rekabetin olmaması, yani bir bireyin tüketiminin diğer bir bireyin tüketimini etkilememesi ve mal topluma arz edildikten sonra herhangi bir kimsenin bu mal ve hizmeti tüketmekten dışlanamaması özel kesimin bu mal ve hizmetleri arzetmesini engellemektedir. Bu özellikleri taşıyan bir mal piyasaya arz edildiğinde doğası gereği birçok kişi tarafından kullanılabilirdiğinden tüketicilerin ödeme isteği yoktur. Üreticinin de tüketicilerden bir bedel tahsil edemeyeceği için üretme isteği yoktur. Kamusal mallar ancak malı arz edenle toplum arasında mübadele edilebilir. Kamusal malı kullanıcıların çoğunu içine alacak en küçük kollektif birimin sağlaması esas prensiptir (Savas, 1987, s.67). Bu nedenle, ulusal düzeyde sunulan kamusal mallar devlet tarafından sağlanmaktadır. Ancak, kamusal malın devletçe sağlanması malın üretimini de devletin üstlenmesini gerektirmez. Malın arzı için gerekli kaynaklar devlet tarafından sağlanıp üretim özel kesime devredilebilir.

Kamusal mallarda tüketicilerin tercihlerini doğru bildirmesi yönünde motivasyonlarının olmaması mal ve hizmetlerin optimal arzını güçleştirir. Kamusal mallar tüketimden dışlanamama özelliği taşıdığı için tüketiciler bu mal ve hizmetler için bir bedel ödemeyecekse tercihini yüksek bildirmek, bedel ödeme durumunda ise (vergilerle) tercihlerini düşük bildirmek isterler. Çünkü, sonuç olarak kamusal mal hangi miktarda sağlanırsa sağlansın tüketicinin diğer tüketicilerle aynı miktarda tüketme olanağı vardır. Kamusal malların bu

özelliği bedavacılık sorununu (free riding) yaratmaktadır. Bir tüketici ödeme yapsa da yapmasa da arzedilen kamusal malı tüketebilme olanağına sahiptir. Bu nedenle her bireyin başkalarının katkılarıyla sağlanan bu malları tüketmek yönünde bir motivasyonu vardır. Kamusal mallarda ortaya çıkan bedavacılık sorunu özel kesimin bu mal ve hizmetleri üretme isteğini yok eder. Bu nedenle kamusal malların arzının devlet tarafından sağlanması daha doğru bir ifadeyle devlet tarafından finanse edilmesi kaçınılmazdır.

**Değerli Mallar (Merit Goods):** Bazı mallar dışlanabilirlik ve tüketimde rekabetin olup olmadığına bakılmaksızın toplumsal bir karar süreci sonucu kamusal mal gibi değerlendirilmektedir. Genellikle, malı tüketen kişiye sağladığı doğrudan faydanın yanısıra kişinin içinde yaşadığı topluma pozitif dışsallık sağladığı düşünülen bazı mallar değerli mallar olarak kabul edilmektedir. Değerli malların tüketimi kişinin tüketme isteği ve/veya ödeme gücü dikkate alınmadan teşvik edilmekte ve bazen zorunlu kılınmaktadır. Her kişinin tüketme hakkına sahip olduğu düşünülen değerli mallar, ya devlet tarafından sübvansede edilmekte veya doğrudan devlet tarafından sağlanmakta, gerekirse tüketim yasal düzenlemelerle zorunlu hale (örneğin ilköğretim) getirilmektedir. Aşılama ve eğitim değerli mal olarak kabul edilen başlıca mallardır. Aşılama sadece bireyi değil, hastalığın gelişerek tüm topluma yayılmasını önler ve sağlıklı bir toplum oluşmasının ön şartlarından biridir. Eğitim de kişinin bilgi ve beceri düzeyini yükseltip daha iyi bir yaşam sağlamasının yanısıra, herkesin eğitilmiş olması halinde toplumun daha üretken ve düzenli hale gelmesine katkı sağlamaktadır.

Birçok ücretli mal ve bazı toplumlarda kimi özel mallar değerli mal olarak değerlendirilmektedir. Ücretli mallardan su, elektrik enerjisi, haberleşme ve toplu taşıma, bazı ülkelerde özel mallardan süt değerli mal olarak dikkate alınıp kamusal mallar gibi kamu fonlarıyla desteklenmekte yani sübvansede edilmektedir. Birçok ülkede yakın zamana kadar ücretli malların birçoğu KİT'ler aracılığıyla devlet tarafından sağlanmış ve tüketiminin teşvik edilmesi için KİT'ler sübvansede edilmiştir. Ancak, tüketicilerin yerine KİT'lerin sübvansede edilmesi ücretli mallar için ödeme gücü ve isteği olanların da aynı sübvansiyonlardan yararlanmasına yol açmıştır. Ayrıca, bu sistem sübvansede edilen bir ücretli malı çok kullananların daha az kullananlardan transfer geliri elde etmesi gibi etik sorunlar da oluşturmaktadır.

Türkiye dahil birçok ülkede KİT'lerin sübvansiyonu bu kuruluşları etkinsizliğe itmiş, bunun dışında daha birçok nedenle birlikte KİT'ler aşırı zarar eder duruma gelmişler ve

kamunun finansman dengesini olumsuz yönde etkilemişlerdir. Ayrıca, ücretsiz veya düşük ücretle sağlanan mal ve hizmete aşırı talep oluşmakta ve çoğu kez bilinçsiz ve israfa kaçan tüketim oluşmaktadır. Bütün bunlar kamu harcamalarının artırılması yönünde baskı oluşturmaktadır. Sübvansiyonların mal ve hizmeti sağlayan kuruluş yerine değerli malı tüketmeye teşvik edilecek hedef gruplara yönelmesi ve ödeme gücü olanların da mal ve hizmeti ekonomik maliyeti karşılayan bir bedelle satın alması daha rasyonel bir uygulama olmaktadır. Birçok ülkede bu yönde politika değişiklikleri yapılmaktadır.

Özelleştirme yönünde artan baskıların bir nedeni de toplumun değerli mal olarak kabul edilen ihtiyaçlarının, KİT'lere sağlanan sübvansiyon, ucuz kredi, kredi garantisi, rekabetten koruma gibi desteklerle karşılanmasının etkin bir yol olmadığı ve toplumun giderek artan ihtiyaçlarının aynı politikalarla sürdürülmeyeceğinin anlaşılmasıdır.

### **1.3.4 Eksik Rekabet Piyasaları (Imperfect Competition) ve Devlet Müdahalesi: Tekellerin Regülasyonu ve Rekabet Kanunları**

Eksik rekabet piyasaları, tekel, tekeli rekabet ve oligopol piyasalarından oluşmaktadır. Eksik rekabet, bu piyasalarda faaliyet gösteren bir firmanın fiyatlar üzerinde belirli bir kontrol yeteneğine sahip olduğunu ifade eder. Firmanın fiyatı belirleme yeteneğinin ölçüsü ise firmanın pazar gücünü (market power) ifade eder.<sup>5</sup> Eksik rekabet piyasalarında faaliyet gösteren firmalar pazar gücünü kullanarak karını maksimize etmeye çalışırlar. Diğer bir deyişle, bir firma piyasanın tamamını kaybetmeksizin fiyatı marjinal maliyetin üzerinde belirleyebilir. Pazar gücü firmaya mal veya hizmet arzını kısarak fiyatı marjinal maliyetin üzerinde tutma ve böylece sıfır ekonomik karın üzerinde kar elde etme olanağı sağlamaktadır.<sup>6</sup> Bu da kaynakların etkin kullanımını engeller ve toplumda refah kaybına neden olur.<sup>7</sup>

Tekeli rekabet piyasaları genellikle toplumda refah kaybının temel nedeni olarak dikkate alınmamaktadır. Tekeli rekabet piyasalarında faaliyet gösteren firmalar ölçek ekonomilerini tam olarak kullanmamakta ve kapasite fazlasının oluşmasına ve böylece kaynak israfına yol

<sup>5</sup> Pazar gücünün matematiksel ifadesi (Fiyat-Marjinal Maliyet/Marjinal Maliyet) şeklindedir. Rekabet piyasalarında Fiyat-Marjinal Maliyet sıfırdır, yani firmanın pazar gücü yoktur.

<sup>6</sup> Firmalar pazar gücünü farklı şekillerde kullanabilirler. Fiyatı artırmak, arzı kısmak, mal veya hizmetin kalitesini düşürmek, aşırı fiyat farklılaştırmasına yönelmek pazar gücünü kullanmanın alternatif yollarıdır.

<sup>7</sup> Refah kaybı ve refah artışı üretici ve tüketici rantının toplamındaki azalış ve artışları ifade etmektedir. Buradaki refah kaybı rekabetçi piyasalara göre bir azalma anlamında kullanılmıştır.



açmaktadırlar. Ancak, bu piyasaların temel özelliği olan ürün farklılaştırması, yenilikçiliğe ve piyasaya yeni ürünlerin tanıtımına ya da mevcut ürünlerin kalitesinde iyileşmelere yol açar. Yeniliklerin toplum refahında sağladığı artışın piyasadaki kapasitede fazlasından kaynaklanan refah kaybını telafi ettiği varsayılmaktadır.

Eksik rekabet piyasalarında devlet müdahalesi genellikle iki şekilde olmaktadır. Bunların biri oligopolistik piyasalarda rekabet ya da anti-tekelleştirme kanunları ile firmaların pazar gücünü elimine ederek rekabeti teşvik etmek ve diğeri de doğal tekel piyasalarında piyasaya girişi engelleyerek fiyatları regüle etmektir. Birbiriyle çelişir görünen bu iki müdahale şekli gerçekte aynı amaca yönelik olmakla birlikte piyasa yapılarının farklılığından kaynaklanmaktadır.

#### **1.3.4.1 Rekabet Veya Anti-Tekelleştirme Kanunları**

Oligopol piyasalarda faaliyet gösteren firmalar çeşitli araçlarla rekabeti sınırlamaya ve pazar güçlerini artırmaya yönelirler. Piyasaya girişi güçleştirmek amacıyla aşırı reklama yönelme, fiyat dondurma, perakende fiyatları kontrol altında tutma, rakiplerini yok etmeye yönelik aşırı fiyat indirimleri (predatory pricing), gizli/açık kartelleştirme ve yatay/dikey entegrasyon pazar gücünü artırmaya yönelik uygulamalardır. Devlet, rekabet veya anti-kartelleştirme kanunları ile bu piyasalarda yoğunlaşma (piyasa yapısı) ve firma davranışlarına ilişkin düzenlemelerle firmaların pazar güçlerini ve bundan kaynaklanan toplumsal refah kayıplarını azaltmaya çalışır.<sup>8</sup>

#### **1.3.4.2 Doğal Tekellerin Regülasyonu**

Devlet, oligopol piyasalarının aksine doğal tekel piyasalarında piyasaya girişi engelleyip tekeller yaratarak ve fiyatı regüle ederek etkin çözümlere ulaşmaya çalışmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi gelişmiş ülkelerin birçoğunda da doğal tekel piyasalarında temel mal ve hizmetler devlet tarafından işletilen KİT'ler aracılığıyla sağlanmış ve fiyat regülasyonu, fiyatın ya doğrudan hükümetler tarafından ya da KİT yönetimi tarafından kendisine verilen sosyal amaçlar da gözetilerek belirlenmesi şeklinde yürütülmüştür. Buna karşılık, ABD'de özel mülkiyet muhafaza edilmiş ancak tekel konumundaki özel firmaların fiyatları regülatör kurumlar tarafından denetim altında tutulmuştur.

---

<sup>8</sup> Gelişmiş ülkelerde yerleşmiş olan rekabet hukuku Türkiye'de 7.12.1994 tarihinde 4054 sayılı Kanunla düzenlenmiştir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### DOĞAL TEKELLERDE REGÜLASYON

#### 1. DOĞAL TEKEL PİYASALARI

##### 1.1 DOĞAL TEKELİN TANIMI

**Klasik Görüş:** Doğal tekeller çok büyük ölçek ekonomisinin varlığı ile açıklanmaktadır. Kahn (Breuatigam 1989, s.1292) doğal tekeli şöyle tanımlamaktadır “*belirli endüstrilerin teknolojileri ve hizmetin niteliği öyledir ki, hizmetler tüketiciye en az maliyet veya en fazla net fayda ile ancak bir firma veya belirli sayıda seçilmiş vasıtalarla sağlanabilir*”. OECD (1992, s.12) kavramı biraz daha açarak “*birden fazla firma veya tesis yerine üretimin ancak bir firma tarafından en düşük maliyetle sağlandığı durumlarda doğal tekeller ortaya çıkar. Yalnızca bir ürün üretiliyorsa ölçek ekonomisinin varlığı doğal tekellerin oluşması için gerek şarttır. Bir tesiste birden fazla ürünün üretildiği hallerde doğal tekellerin oluşması için gerek şart kapsam ekonomisinin varlığıdır*” şeklinde ifade etmektedir.

**Çağdaş Görüş:** Son yıllarda endüstriyel organizasyon teorisi doğal tekeller sorununu daha kapsamlı bir şekilde analiz etmiş ve maliyetlerin toplamı (*subadditivity of costs*) olarak ifade edilen yeni bir kavram geliştirmiştir. Doğal tekeller konusundaki çağdaş görüş, “*ölçek ya da kapsam ekonomisi yerine, bir firmanın üretim maliyetlerinin birden fazla firmanın maliyetleri toplamından daha az olmasının doğal tekellerin oluşması için daha uygun bir açıklama olduğu*” şeklindedir. Bu görüşün temel argümanı şu şekildedir.

“*Öyle durumlar olabilir ki bir tekeller mümkün olan bütün üretim aralığı boyunca ölçek ekonomisine sahip olmayabilir, ancak bu durumda dahi firma iki ya da daha fazla firmadan daha düşük bir maliyetle hizmet verebilir.*”

“Subadditivity of Costs” kavramını geliştiren Baumol, Panzer ve Willig (1982, s.17) doğal tekeli “*Eğer bir firmanın maliyet fonksiyonu bütün üretim aralığı boyunca birden fazla firmanın maliyetleri toplamından daha az ise o endüstri doğal tekeldir*” şeklinde tanımlamaktadır.

Klasik görüşle çağdaş görüş arasındaki temel fark tekellerin ölçek ekonomisi aralığı içinde faaliyet göstermesinin gerekip gerekmediğidir. OECD tanımında tekellerin pozitif ölçek ekonomisi aralığında faaliyet göstermesi beklenirken, ikinci yaklaşımda, tekellerin, piyasanın

genişleyip iki firmanın daha az maliyetle faaliyet göstermesine imkan sağlayıncaya kadar negatif ölçek ekonomilerinin olduğu alanda da faaliyet göstermesinin toplum refahını artırdığı varsayılmaktadır. Ancak, bu yaklaşıma göre piyasaya giriş yasal olarak engellenmiyorsa doğal tekel sürdürülemez.

## **1.2 DOĞAL TEKELLERİN ÖZELLİKLERİ**

Doğal tekeller genellikle büyük miktarlarda ilk yatırım gerektiren ve dolayısıyla sabit maliyetleri yüksek olan şebeke endüstrileridir. Gaz, elektrik, doğalgaz ve su şebekeleri, demiryolu ve son yıllara kadar telekomünikasyon doğal tekel olarak bilinen endüstrilerdir. Şebeke endüstrileri dışında havalimanı, liman, köprü gibi ülkeye giriş çıkışı kontrol eden ya da başka bir şebekedeki darboğaz noktalarında doğal tekeller oluşabilir.

Belirli özellikler doğal tekelleri diğer mal ve hizmet üreten endüstrilerden ayırdetmektedir. Doğal tekellerin hemen hemen tamamı hizmet sunarlar ve hizmetlerin bir mal gibi stoklanması mümkün değildir.<sup>9</sup> Bu nedenle, tüketici talebinin zirvede olduğu zamanlarda (peak demand) talebi karşılamak üzere kapasite fazlasına ihtiyaç vardır. Aynı zamanda doğal tekellerde hizmetler genellikle tüketiciye bir boru hattı ya da tel aracılığıyla ulaştırılır. Genellikle tüketicinin birden fazla hattan su, enerji ve gaz alması hem ekonomik hem de pratik bir çözüm değildir. Bu endüstrilerde birden fazla firmanın faaliyet göstermesi şebekelerde dublikasyona ve dolayısıyla kaynakların israfına neden olur. Şebekenin dublikasyonundan doğan kaynak israfı ve aşırı maliyet artışlarından kaçınmak için bu hizmetler tek bir firma tarafından yani tekel olarak sağlanmaktadır.

## **1.3 DOĞAL TEKEL PİYASALARINDA ARZIN DÜZENLENME ŞEKİLLERİ**

Doğal tekel piyasalarında hizmetler kamu, özel veya karma firmalar tarafından çeşitli düzenlemeler altında tekel olarak sunulabilir. Olası düzenlemelerden başlıcaları;

- Regüle edilmeyen özel tekeller (Laissez-Faire)
- Kamu işletmeciliği
- Regülasyona tabi özel tekeller

<sup>9</sup>Gerçekte, açık ekonomilerde doğal tekel ve tekel gücü sadece dış ticarete konu olmayan hizmet endüstrilerinde oluşur. Dış ticarete konu olan bir mal piyasasında iç pazarın büyüklüğü sadece bir firmanın etkin ölçekte faaliyete imkanı veriyor olsa dahi, gümrük vergisi veya diğer tedbirler ile korunmadığı sürece firmanın tekel gücü olamaz. Firma, dış piyasadaki rakipleri kadar etkin olması halinde dahi ancak  $(İç\ fiyat - (Dış\ fiyat + Ulaştırma\ Maliyetleri))/Marjinal\ Maliyet$  oranında pazar gücüne sahip olabilir.

olabilir. Bu düzenlemeleri kısaca özetlemeye ve sonuçlarını irdelemeye çalışalım.

### 1.3.1 Regüle Edilmeyen Özel Tekel

Özel kesim tarafından işletilen ve fiyatları bir otorite tarafından kontrol edilmeyen bir tekel kar motivasyonu ile üretimde etkin olarak faaliyet gösterebilir ve ölçek/kapsam ekonomisinden yararlanarak topluma en düşük maliyetle hizmet üretebilir.<sup>10</sup> Ancak veri teknoloji ile minimum maliyetleri elde etmeye çalışan tekelin AR-GE ile teknoloji geliştirme ve dinamik etkinliği sağlama çabası olmayabilir. Ayrıca topluma maliyeti düşük olsa da, bu mal ve hizmetler tüketiciye en düşük fiyatla ulaştırılmaz. Çünkü tekelin rekabet piyasalarında veri olarak kabul edilen fiyatı belirleme gücü (**pazar gücü**) vardır. Rekabet piyasalarında herhangi bir firma piyasada oluşan bir fiyatın üzerinde bir fiyat belirleyecek olursa pazarının tamamını kaybederken tekel fiyatını artırmakla pazarının ancak küçük bir kısmını kaybeder. Bu nedenle karını maksimize etmek isteyen tekel, marjinal gelirin marjinal maliyete eşit olduğu noktaya kadar üreterek kapasitesinin kalan kısmını atıl olarak tutacaktır. Atıl kalan bu kapasite toplum için bir refah kaybı (deadweight loss) oluşturmaktadır. Tekele maksimum karı sağlayan üretim miktarına karşılık gelen fiyat, marjinal maliyetten daha yüksektir ve toplumun bu üretim faktörlerine biçtiği değeri yansıtmamaktadır. Fiyatın marjinal maliyetten yüksek belirlenmesi kaynak tahsisinde etkinliği bozmaktadır. Tekel fiyat farklılaştırması uygulama gücüne sahip ise tahsiste etkinlik artırılabilir. Ancak, bu durumda da tekel tüketici rantının önemli bir kısmını alarak gelir dağılımında dengesizliğin artmasına neden olacaktır.

Devletler temel altyapı hizmetlerinde, genellikle firmaların tekel fiyatı uygulamasından kaynaklanan refah kayıplarını en aza indirmeye yönelik müdahalelerde bulunmaktadır. Müdahale şekli, hizmetin ya doğrudan devlet tarafından veya KİT aracılığıyla sağlanması ya da özel tekellerin fiyatlarının regüle edilmesi şeklindedir.

---

<sup>10</sup> Ancak, tekel kar amaçlı bir kuruluş olmasına rağmen rekabet baskısının olmaması nedeniyle tekel (veya yöneticiler) üretimde yeterince etkin olacak tedbirleri almaya zorlanmaz. Karar almada modern tekniklerin kullanılması, çalışanların daha iyi motivasyonu, tedarik piyasalarında en uygun fiyatı arayıp bulma yönünde çaba sarfedilmez. Rekabet baskısının olmamasından kaynaklanan bu tip etkisizlikler literatürde x-inefficiency olarak adlandırılmaktadır. X-inefficiency'nin tekellerde % 5 veya daha fazla, 4 firmanın endüstri arzının % 60'ından fazlasını ürettiği oligopollerde % 3 maliyet artışlarına neden olduğu kabul edilmektedir (Mc Connell ve Brue, 1982, s.477)

### 1.3.2 Kamu İşletmeciliği

Ülkemizde ve gelişmekte olan birçok ülkede günümüze kadar doğal tekel piyasalarında hizmetler KİT'ler aracılığıyla devlet tekeli olarak sunulmuştur. Bu piyasalarda devlet tekeli oluşturulmasının ardında yatan temel ekonomik neden doğal tekel olmakla birlikte; özel kesimin yeterli sermaye birikimine sahip olmaması, kalkınma için gerekli olan altyapı hizmetlerinin sürekli ve güvenilir bir şekilde sanayinin hizmetine sunulması, diğer sektörlerle bu tür hizmetler arasında tamamlayıcı ilişkilerin olması gibi diğer ekonomik nedenler de bulunmaktadır (Helm ve Yarrow 1988, s.ii). Ayrıca, her vatandaşın temel hakkı olarak görülen sağlıklı bir içme suyu ve elektrik gibi hizmetlerin değerli mal gibi değerlendirilerek kişinin ödeme gücü ve bulunduğu yer dikkate alınmaksızın (üniversal hizmet amacı) sahip olması gerektiği gibi sosyal nedenler de bu tür hizmetlerde kamunun tekel olarak faaliyet göstermesine neden olmuştur. Hizmetin KİT'ler tarafından sunulduğu ülkelerde fiyatlar çoğu kez hükümetler tarafından ya da kendisine verilen sosyal amaçlar doğrultusunda KİT yönetimi tarafından belirlenmiştir.

Ancak, KİT'lerin çoğunlukla başarısız oldukları görülmüş ve 1980 sonrasında hemen hemen tüm ülkelerde önce rekabetçi piyasalarda faaliyet gösteren KİT'lerin, 1990'lı yılların başlarında itibaren ise doğal tekel piyasalarında faaliyet gösteren KİT'lerin özelleştirilmesine başlanmıştır. KİT'lerin başarısız olmalarının birçok nedeni vardır. Birçok ekonomist sadece mülkiyetin firmanın başarısında önemli bir etkisinin olmayacağını kabul etmektedir. Ancak, geçmiş deneyimler hükümetlerin KİT'lerin özel kesim firmaları ile aynı koşullarda faaliyet göstermesine izin vermeyerek müdahale etmek zorunda kaldığını göstermektedir. Kikeri, Nellis ve Shirley (1992, s.16) KİT'lerin başarısız olmasının nedenlerini kısaca şöyle özetlemektedir.

*“Hükümetler KİT'leri vergilerle destekleyerek müdahale etmişler, özel sektördeki rakipleri karşısında kayırmışlar veya her ikisini de bir arada yürütmüşlerdir. KİT'lere rekabetçi piyasalarda veya potansiyel rekabetin olduğu piyasalarda tekel statüsü vermişler; sübvansiyon, ucuz kredi, kredi garantisi, vergi ve fon istisnası sağlamışlar; KİT'leri ödenmemiş vergi ve diğer borçları için cezalandırmamışlardır. Kamu ihalelerinde KİT'leri tercih etmişler ve KİT'lerin kamu ve özel tedarik kaynaklarına büyük ölçekte borçlanmasına izin vermişlerdir. Aynı zamanda, KİT'lere çoğu kez sübvansiyon ihtiyacını artıran istihdam yaratma ve bölgesel kalkınma gibi ticari olmayan görevler verilmiştir. KİT'ler, koruma ve desteklere rağmen kaynak*

*tüketmeye devam etmiş ve şirket batırmaya isteksiz olan hükümetleri rekabeti daha çok kısımaya ve engellemeye zorlamışlardır.”*

### 1.3.3 Regülasyona Tabi Özel Tekeller

Ekonomik sistemi özel girişimcilik üzerine kurulu olan ABD’de birçok hizmet gibi doğal tekeller piyasalarında da hizmetler özel kesim tarafından sağlanmış, ancak yüzyılın başından bu yana doğal tekeller piyasaları (ve 1970’lerin ortalarına kadar rekabetin yıkıcı olacağı düşünülen bazı piyasalar) regüle edilmiştir. 1980’lerde başlayan özelleştirme akımları ile kamu tekellerinin özel kesime devredildiği ülkelerde de fiyatlar tüketicinin korunması ve ekonomik etkinliğin artırılması amacı ile regülasyona tabi tutulmuştur.

Bu çalışmanın asıl konusu olan özel kesim tarafından işletilen doğal tekelerde regülasyon izleyen bölümlerde çeşitli yönleriyle ele alınacaktır.

## 2. ÖZEL KESİM TARAFINDAN İŞLETİLEN DOĞAL TEKELLERİN REGÜLASYONU<sup>11</sup>

Piyasa aksaklıklarının kalıcı olmadığı durumlarda rekabet kanunları ya da anti-tekeller politikaları bir endüstride yoğunlaşmayı ve yoğunlaşmadan kaynaklanan pazar gücünü engelleyerek rekabeti azaltan unsurları ortadan kaldıracaktır. Ancak, doğal tekeller durumunda piyasa aksaklığı kalıcıdır. Doğal tekeller, rekabet yaratmak amacıyla bölmek ekonomik etkinliği artıracak yerde azaltabilir. Ayrıca, mevcut teknoloji nedeniyle birçok piyasada bölünmenin gerçekleştirilmesi mümkün olmayabilir veya bölünme ancak tekellerin ölçeğini küçültebilir, yani daha küçük bölgesel tekeller oluşur. Bu nedenle, tekellerin parçalanması yerine, doğal tekeller özelliklerine sahip piyasalarda piyasaya girişin kısıtlanması ve fiyatların regüle edilmesi geleneksel çözüm olmuştur. Fiyatların regülasyonunda çeşitli yöntemler ve fiyatlandırma teknikleri ile optimale en yakın çözümler aranmıştır.

<sup>11</sup> Burada regülasyon ile ekonomik regülasyon, diğer bir deyişle fiyatların ve piyasaya giriş/çıkışın regülasyonu ifade edilmektedir. Vergilendirme ve çalışma yaşamına ilişkin genel regülasyon ile can ve mal emniyeti, sağlık, çevre kirliliği ve benzeri konulardaki sosyal regülasyonlar bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

## **2.1 DOĞAL TEKELLERİN REGÜLASYONUNDA OPTİMAL FİYATLANDIRMA YÖNTEMLERİ**

Tam rekabet piyasalarında marjinal fiyatlandırmanın toplum refahını maksimize ettiği belirtilmişti. Regülatör, doğal tekel piyasalarında da marjinal fiyatlandırmanın uygulanmasını sağlarsa toplum refahı artırılabilir. Ancak, doğal tekelin çok büyük ilk yatırım gerektirmesi sabit maliyetlerinin yüksek olmasına neden olmakta, buna karşılık marjinal maliyetler çok düşük veya bazen sıfıra yakın (örneğin bir köprüde) olmaktadır. Bu durumda marjinal fiyatlandırma tekelin ortalama maliyetlerini karşılamayıp zarar etmesine neden olur ve uzun vadede gerekli olan yatırımların yapılamayıp hizmetin aksamasına yol açar.

Bu durumda, toplum refahının maksimizasyonunu amaç edinmiş olan regülatörün tekel konumunda mal ya da hizmet üreten firmanın fiyatını marjinal maliyete eşit olacak şekilde belirlemesi ve tekelci firmanın zararlarını sübvanses etmesi akla gelen en iyi çözüm (first best solution) olabilir. Ancak bu çözüm birçok nedenle arzulanan ya da uygulanabilir bir çözüm olmamaktadır. İlk olarak, regülatör fiyatı marjinal maliyete eşitleyecek şekilde talep ve maliyet fonksiyonlarını önceden bilemez. İkinci olarak regülatör vergi idaresinden bağımsız bir kuruluş olduğundan tekelci firmanın zararlarını sübvanses edemez. Ayrıca, regülatör tekelci firmanın zararlarını sübvanses edebilse dahi tekelci firmanın zararını finanse etmek için konacak vergiler diğer sektörlerde bozulmalara neden olur.

Kamu tekellerinde zararları sübvanses etmek mümkündür ve bu birçok ülkede uygulanmaktadır. Ancak, kamu işletmeciliğinin verimsizliği ve sübvansiyonlarla bütçeye getirilen yüklerin yanısıra, tekelci firmanın bütçeden finanse edilmesinin sıkça tartışılan diğer bir olumsuz yanı da vardır. Tekelci firmanın zararları ödenen vergilerle finanse edildiğinden bu bir anlamda tekelci firmanın hizmetinden yoğun olarak yararlananların bu hizmetten yararlanmayan ya da daha az yararlananlardan transfer geliri elde etmesidir. Bu durum gelir dağılımında eşitlik sağlamak gibi sosyal amaçlar taşıyan regülasyonun amacına ters düşmektedir.

İkinci en iyi çözüm (second best) fiyatı ortalama maliyete eşitleyerek firmanın sıfır zarar (sıfır ekonomik kar) kısıt koşuluyla refahı maksimize etmektir. Refahın sıfır zarar kısıt koşuluyla maksimize edilmesi gerçekte regülasyonun temel amacı olmaktadır. Tekel, sadece bir mal veya hizmet üretiyorsa sıfır zarar koşulu ancak ortalama maliyete eşit bir fiyatın

belirlenmesi halinde sağlanabilir. Ancak, birden fazla mal ya da hizmet üretilen tekellerde ortalama maliyete eşit bir fiyatlandırma optimal bir çözüm değildir. Bu durumda her mal ve hizmette marjinal fiyatlandırmanın dikkate alınıp bu duruma göre tüketici tercihlerini en az etkileyecek olan fiyatlandırmanın uygulanması gereklidir. Bu amaçla uygulanan çeşitli fiyatlandırma mekanizmaları aşağıda verilmektedir.

### **2.1.1 Ramsey Fiyatlandırması (Ramsey Pricing)**

Birden fazla mal ve hizmet üreten tekellerde marjinal fiyatlandırmaya göre oluşabilecek olan tüketici tercihlerini en az etkileyecek bir tarife yapısının oluşturulmasında talep elastikiyetlerini dikkate alan bir fiyatlandırma yöntemidir. Ramsey fiyatlandırmasında, talep elastikiyeti düşük olan hizmetlerde marjinal maliyetin oldukça üzerinde, talep elastikiyeti yüksek olan hizmetlerde ise marjinal maliyetlere daha yakın fiyatlar belirlenerek ortalama maliyetleri karşılayacak bir ortalama fiyata ulaşılmaktadır.

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

### **2.1.2 İki Kısımlı Tarife (Two Part Tariff)**

Tekelin başabaş noktasına ulaşmasını sağlamak üzere, hizmetin niteliğine göre; hizmete erişim (şebekeye bağlantı), hizmet verilebilir durumda bulundurma (bakım-onarım) ve tüketimin ayrı ayrı tarifelenmesi yöntemidir. Burada, erişim bedeli, tekelin sabit maliyetlerini karşılamakta ve tüketim bedelinde ise marjinal fiyatlandırma uygulanarak tekelin sıfır zarar kısıt koşulu karşılanmaktadır. İki kısımlı tarife sisteminde tek tarife sistemine göre tüketici ve üretici rantı toplamı daha yüksek olmakta yani refah artmaktadır.

### **2.1.3 Kademeli Fiyatlandırma (Nonlinear Pricing)**

Fiyatın, tüketicilerin kullanım miktarlarına göre farklılaştırılması esasına dayanmaktadır. Belli miktara kadar tek fiyat uygulanmakta, bu miktarı aşan tüketim miktarlarında fiyat kademeli olarak düşürülerek marjinal maliyete yaklaştırılmaktadır. Büyük tüketicilere hizmet götürmenin maliyetinin düşük olduğu durumlarda bu fiyatlandırma yöntemi tahsiste etkinliği artırmaktadır.



### **2.1.4 Kapasite Kullanımına Göre (Zirve-Zirve Dışı) Fiyatlandırma (Peak/Off Peak Pricing)**

Birçok hizmette belirli zamanlarda (günün belirli saatleri, hafta içi, hafta sonu veya mevsimlik dalgalanmalar) talep artmakta veya azalmaktadır. Talebin düşük olduğu durumlarda sistemde kapasite fazlası olurken, talebin zirvede olduğu zamanlarda kapasite sınırlarına ulaşılmakta ve sistemden yararlanmak isteyen bazı tüketiciler sistem dışına itilmekte veya hizmetin kalitesinde düşüş olmaktadır. Talebin böyle değişken olduğu piyasalarda kapasite boşluğunun olduğu dönemlerde (off peak demand) marjinal fiyatlandırma uygulanmalıdır. Ancak, kapasite kısıtına erişildiğinde, sistemi kullanan bir tüketici bir başka tüketiciyi sistem dışına itiyor yani bir maliyet oluşturuyor demektir. Diğer tüketicinin üstlendiği maliyet bu tüketicinin ödeme isteği ile ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, fiyatın tüketicilerin ödeme isteğine göre belirlenmesi, hizmetin bu hizmetten daha yüksek fayda bekleyen tüketicilere tahsisini ve etkinliğin artmasını sağlamaktadır.

Marjinal maliyete dayalı bu fiyatlandırma yönteminde ağırlıklı ortalama fiyatlar ortalama maliyetleri karşılamayabilir. Bu durumda kapasite boşluğunun olduğu dönemlerde fiyatı ortalama maliyete yaklaştırarak firmanın sıfır ekonomik kar koşulu sağlanmalıdır.

## **3. DOĞAL TEKELLERDE REGÜLASYON YÖNTEMLERİ**

Doğal tekellerde başlıca üç regülasyon yöntemi uygulanmaktadır. Bunlar;

- i) İç karlılık Oranı (İKO) Regülasyonu (Rate of Return Regulation)
- ii) Tavan Fiyat Regülasyonu {Price-Cap veya Retail Price Index-X (RPI-X)Regulation}
- iii) Görelî Rekabet (Yardstick Competition)

yöntemleridir. Bu yöntemlerin başlıca özellikleri ile olumlu ve olumsuz yanları aşağıda incelenecektir.

### **3.1 İÇ KARLILIK ORANI REGÜLASYONU (RATE OF RETURN REGULATION)**

#### **3.1.1 Yöntemin İşleyişi**

Özel tekelin regüle edilen mal ve hizmetler için tahsis ettiği varlıkları üzerinden belirli bir İKO ile sınırlandırılması ve bu mal ve hizmetlere uygulayacağı fiyatların bu karlılık oranını sağlayacak şekilde regülatörün onayı ile belirlenmesi esasına dayanmaktadır.

Yöntem genel olarak aşağıdaki gibi işlemektedir (Breyer 1992, s.36).

- i) Firma için bir test yılı seçilir,
- ii) Test yılına ait işletme giderleri, amortisman ve vergiler toplanır,
- iii) Bu toplama makul bir kar eklenir. Makul kar, kara baz teşkil eden varlıklar (toplam yatırımlar-birikmiş amortismanlar) makul bir kar oranıyla çarpılarak bulunur.
- iv) Bu toplam firmanın elde edeceği geliri belirler. Regülatör tarifeleri, firmanın bu geliri sağlamasına yetecek şekilde belirler.
- v) Firma birden fazla hizmet üretiyor ya da birden fazla tüketici gurubuna hizmet veriyorsa regülatör herbirinin toplam gelirdeki payını da belirleyebilir.

Literatürde İKO regülasyonunun işleyişinde ortaya çıkan sorunlar çok geniş şekilde incelenmektedir. Burada, Breyer (1992) tarafından incelenen ve regülasyonu ekonomik etkinlikten uzaklaştıran başlıca 5 sorunu özetleyebiliriz:

- i) Karın hesaplanmasında baz olarak alınacak varlıkların belirlenmesi (defter değeri, piyasa değeri, yenileme maliyetinden hangisi alınmalıdır?)
- ii) İç karlılık oranının (ortalama sermaye maliyetinin) belirlenmesi (diğer endüstrilerle karşılaştırma yöntemi, iskonto edilmiş nakit akımları yöntemi, sermaye varlıkları değerlendirme yöntemlerinden hangisi kullanılacaktır?)
- iii) Üretimde etkinliği teşvik edecek baskı unsurlarının (pazar kaybı, karın düşmesi v.b) kaybolması, aşırı kapitalizasyona yönelme v.b.
- iv) Baz olarak alınan yıl (talebin faaliyet yılında da aynı kalacağını varsayılması, işletme maliyetlerindeki değişimin öngörülen fiyat artışlarından farklı olması)
- v) Tarife yapısının belirlenmesi (tarife yapısına göre talepteki, maliyetlerdeki değişim ne olacaktır, ortak maliyetler nasıl dağıtılacaktır, hangi tüketici grubuna günün hangi saatinde hangi tarife uygulanacaktır v.b.)

İKO regülasyon yöntemi özünde bir maliyet artı kar yöntemidir ve maliyet artı kar aşağıda belirtilecek birçok sorunu da beraberinde getirmektedir.

### 3.1.2 İKO Regülasyonunun Avantajları

Yöntem doğası gereği firmayı üretimini artırmaya yöneltmekte ve regülatörün belirleyeceği tarife yapısına da bağlı olarak tahsiste etkinliği sağlamaktadır. Fiyatın maliyet artı kar olarak belirlenmesi firmayı belirlenen fiyatta oluşacak tüm talepleri karşılamaya teşvik etmektedir. Firmanın üretimini kısarak yapay kıtlık yaratması ve fiyatlarını artırması mümkün değildir. Tespit edilen fiyatın talep koşullarını yansıtmaya derecesine göre tahsiste etkinlik

sağlanabilir. Ayrıca, tarife belirlemedeki gecikmeler (regulatory lag) üretimde etkinliğin artmasını sağlayabilir.

Ramsey fiyatlandırma yöntemi ile sosyal amaçlara uygun fiyat farklılaştırmasına olanak sağlamaktadır.

İKO regülasyonunun en önemli avantajı ise ABD’de tarife belirlemelerinde tarafların dinlenmesi (rate hearings) sırasında tüketicilere mal ya da hizmetin kalitesi ve fiyat konusunda görüşlerini aktarma olanağı sağlamasıdır (Liston 1993, s.27).

### 3.1.3 Dezavantajları

“Maliyet artı kar”a dayanan fiyatlandırma, firmanın üretimde etkin olması (statik ve dinamik etkinlik) için gerekli teşvik mekanizmasını ortadan kaldırmaktadır. Maliyetlerdeki artış firmanın toplam karını artıracığından firma bir anlamda maliyetlerini artırmaya teşvik edilmektedir. Firma açısından fiyatın oluşumunu basit olarak formüle edersek,

*Fiyat = Maliyet + Kar*, maliyetleri sabit ve değişken olarak açarsak,

*Fiyat = Sabit Maliyet + Değişken Maliyetler + Kar*, sabit maliyet amortismanlara eşit olduğu için,

*Fiyat = Yıllık Amortismanlar + Değişken Maliyetler + Kar*

Burada hem yıllık amortismanlar hem de kar varlıklarının bir fonksiyonu olmaktadır. Bu ilişki, firmanın varlıklarını artırdıkça karını da artıracığını göstermektedir. Karın, firmanın regüle edilen faaliyetlere tahsis ettiği varlıklarına dayandırılması aşırı kapitalizasyonu teşvik etmektedir. Bu durum işgücü aleyhine bir teşvik yaratmakta ve işgücü-sermaye faktörlerinin optimal kullanımını bozmaktadır. Bu husus ilk kez Averch-Johnson (1962) tarafından analiz edilmiş olup A-J etkisi olarak adlandırılmaktadır. A-J etkisi aşırı kapitalizasyon nedeniyle sermaye maliyetinin artması ve bunun da firmanın uzun dönem ortalama maliyetlerini artırmasıyla oluşan refah kaybını ifade etmektedir.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Bu hususun Türkiye’de YİD modelinin uygulanmasında özellikle dikkate alınmasında yarar görülmektedir. YİD modeli çerçevesinde yatırım yapacak olan yabancı şirket ülke riskini de dikkate alarak yüksek bir kar oranı bekleyecektir. Bu yüksek kar oranı satın alma veya devlet garantisi altında sağlanırsa yatırımcı öncelikle ilk yatırım maliyetlerini yüksek tutacaktır. Regülatör (idare veya başka bir kurum) maliyetleri kontrol altında tutabileceği iddiasında olsa da, firma maliyetler hakkında tam bilgiye sahip olan tek kurumdur. Maliyetler hem yatırım döneminde hem de işletme döneminde firmanın kontrolü altındadır. Yatırım döneminde sağlanan ithal girdilerin rekabet şartları altında mı yoksa yatırımcı firmaya rant sağlayacak bir şekilde yüksek fiyatlarla mı (örneğin bir yan kuruluşundan) tedarik ettiğini kontrol etmek imkansız olmasa da maliyeti

Ayrıca, değişken maliyetler de kaynak kullanımında etkin olursa da olunmasa da her zaman tarifelerle karşılanacağından maliyetlerin azaltılması için bir teşvik mekanizması oluşmamaktadır. Firmanın üretimde etkin olması, yani maliyetleri düşürecek teknoloji geliştirmesi ve değişken giderlerini azaltacak tedbirleri alması durumunda bu çabanın karşılığı daha düşük fiyat olarak tüketiciye yansiyacak, ancak yatırımcı açısından bir kazanç yaratmayacaktır. Bu durumda tekelin üretimde etkin olması için bir neden kalmamaktadır.

Firmanın birden fazla faaliyet alanı varsa ve faaliyet alanlarından bazıları regülatör tarafından denetlenmeyen rekabet piyasalarında ise ortaya iki temel sorun çıkmaktadır. Firma bünyesinde oluşan ortak maliyetler birtakım maliyet dağıtım fonksiyonları ile (örneğin üretim miktarlarına göre oransal dağılım) regüle edilen faaliyetlere daha çok yansiyacak şekilde dağıtılabilecektir. Bu durum öncelikle regüle edilen faaliyetlerde maliyetleri ve dolayısıyla fiyatları artıracak ve refah kaybına yol açacaktır. İkincisi ise, rekabet piyasalarında firma rekabet avantajı kazanacak ve rakiplerini yok etmeye yönelik fiyat politikası izleyebilecektir. Bu nedenle, regülasyonun aksaklığı ile tekel piyasasında refahın düşmesinin yanısıra rekabet piyasalarında da aksaklıklar yaratılacaktır. Firmanın maliyet dağıtım anahtarlarının ortak maliyetleri gerçekçi olarak dağıtıp dağıtmadığının denetlenmesi güçtür. ABD’de bu sorunun çözümü için genellikle rekabet piyasalarında faaliyet gösteren birimlerin ayrılarak iştirak olarak faaliyet göstermesi öngörülmektedir.

Ramsey fiyatlandırma yöntemi ile sosyal amaçlı fiyatlandırma etkinlikten uzaklaşılmasına yol açabileceği gibi, bilgi gereksinimini ve denetleme gereğini, dolayısıyla regülasyonun idari giderlerini artırarak, regülasyondan beklenen faydaları azaltmaktadır.

İKO regülasyonunda tarifeler piyasa koşullarındaki değişimler karşısında esnek değildir ve telepteki değişimler karşısında tahsiste etkinlik bozulabilmektedir. Regülatörün piyasa koşulları hakkında bilgi gereksinimi yoğundur. Ancak, tekel piyasa koşulları hakkındaki bilgide de tekel konumundadır ve bu bilgiyi kendi çıkarları doğrultusunda kullanabilir. Ayrıca, bu yöntemde idari maliyetler yüksektir ve regülatörün regüle edilen firmanın etkisi altına girme riski yüksektir (capture theory). Belirli bir kar oranının garanti edilmiş olması nedeniyle firma

---

yüksektir. İşletme aşamasında, girdilerin rekabet olmaksızın tedariki, çok yüksek ücretlerle yabancı danışman ve personel istihdamı, ana şirkette geliştirilen yeni bir teknoloji veya bilgisayar programının çok yüksek fiyatlarla ithalini engelleme imkanı yoktur. İşletmecinin mal ve hizmetin niteliği ya da niceliğine hiçbir etkisi olmayacak şekilde maliyetlerini artırarak rant elde etmeye çalışacaktır. Literatürde firmanın bu davranış tarzı “golden plate” olarak tanımlanmaktadır.

mal ve hizmet kalitesine özen göstermez, tekel olmanın getirdiği reahvetle kalite düşer. Bu nedenle mal ve hizmet kalitesinin denetimi gerekir. Belirlenen tarife düzeyinde elde edilecek karın aşırı olması durumunda bu karın tüketiciye iadesi veya gelecek yıllarda dikkate alınacağına ilişkin düzenlemeler yoksa, hizmet kalitesini düşürerek karın artırılması yönünde daha güçlü bir teşvik vardır.

### 3.2 TAVAN FİYAT REGÜLASYONU (PRICE-CAP REGULATION)

#### 3.2.1 Yöntemin İşleyişi

Tavan fiyat regülasyonu ilk kez İngiltere’de BT’un özelleştirilmesi ile uygulanmaya başlamıştır. İzin verilecek tavan fiyatlar Tüketici Fiyatları Endeksi ile ilişkilendirildiğinden, “Retail Price Index minus X” veya kısaca “RPI-X” olarak, veya bazı ekonomistler tarafından Teşvik Regülasyonu (Incentive Regulation) olarak da adlandırılmaktadır.

Tavan fiyat regülasyonunda, mal veya hizmetler için bir tavan fiyat belirlenir ve özel tekel, piyasa şartlarına göre tavan fiyat veya tavan fiyatın altında bir fiyatla mal veya hizmet satabilir. Tavan fiyat, birden fazla mal veya hizmet üretilmesi durumunda bu mal ve hizmetlerin önemli kalemlerinden oluşacak bir sepet için ağırlıklı ortalama fiyat olarak belirlenebilir. Tavan fiyat içinde kalmak kaydıyla şirket mal veya hizmetler veya bir hizmetin alt kalemleri itibariyle fiyatlarda değişiklik yapabilir.

Yıllık fiyat artışları (üçer veya altışar aylık dönemler itibariyle de olabilir) baz fiyat, Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) eksi bir katsayı (X) ile çarpılarak (TÜFE-X) belirlenir. Burada, X sektörde beklenen verimlilik artışlarını yansıtacak şekilde belirlenen verimlilik katsayısını ifade eder. Her dönem fiyat artışları aşağıdaki formüle göre hesaplanır.

$$\text{Fiyat Artışı} = \text{Baz Fiyat} (TÜFE - X)$$

İlgili sektör ve faaliyet alanına göre tavan fiyatın değişik versiyonları da uygulanabilir. Örneğin, enerji iletim ve üretimin ayrı şirketler tarafından yürütülmesi durumunda iletilen şirketin elektrik üreticilerinden aldığı enerjinin maliyeti üzerinde hiçbir kontrol gücü yoktur. Böyle bir yapılanmaya giden İngiltere’de ileticinin üreticilerden aldığı enerji fiyatını doğrudan yansıtmasına imkan verecek bir formül (TÜFE-X+Y) uygulanmaktadır.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Mal veya hizmet, niteliği itibariyle maliyetlerde önemli payı olan bir temel girdiye bağlı olarak üretiliyor, ancak bu temel girdi İngiltere örneğinde olduğu gibi regülatör tarafından sürekli izlenen bir piyasadan tedarik edilmiyorsa farklı bir formülasyon uygulanabilir. Bu durumda, firmayı tedarik piyasasında en uygun koşullarda alıma teşvik etmek için girdi maliyetinin belli ağırlıkla fiyat artışı formülünde dikkate alınması sağlanabilir. Bu amaçla, fiyat artışında uygulanacak endeks Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) ile temel girdi maliyetinin (M) ağırlıklı ortalaması olarak belirlenebilir. Bu durumda fiyat artışlarında uygulanacak formül şu şekildedir.

$$\text{Fiyat artışı} = \text{Baz fiyat} \{ aM + (1-a) TÜFE - X \}$$

Bu yöntemde tekel açısından tavan fiyat belirli olduğundan karın oluşumu şu şekilde formüle edilebilir.

$$\text{Kar} = \text{Fiyat} - \text{Maliyet}$$

Bu formülden görüleceği üzere yöntemin en önemli özelliği, fiyatın belirlenmiş olması nedeniyle karını artırmak isteyen tekeli maliyetlerini düşürmeye, yani üretimde etkin olmaya teşvik etmesidir.

Tavan fiyat ve verimlilik katsayısı (X) belirli aralıklarla (genellikle 3-5 yıl) gözden geçirilir. Burada amaçlanan, tavan fiyatın çok düşük veya verimlilik katsayısının çok yüksek belirlenmesi durumunda firmanın zararını ve bunun sonucunda mal ve hizmet arzında doğacak aksaklıkları, tersi durumlarda ise, yani tavan fiyatın çok yüksek veya verimlilik katsayısının çok düşük belirlenmesi durumunda firmanın tekeli fiyat uygulamasını engellemektir.

### 3.2.2 Avantajları

Tavan fiyat regülasyonunda elde edilecek karlar regülatör tarafından tespit edilen fiyatla maliyetler arasındaki farka bağlıdır. Bu durum, maliyetlerle izin verilen fiyatlar arasındaki doğrudan ilişkiyi ortadan kaldırmakta ve maliyetleri düşürmek için güçlü bir teşvik unsuru yaratmaktadır. Bu nedenle tekelin üretimde hem statik etkinliği (veri teknoloji ile maliyetlerin minimizasyonu) hem de dinamik etkinliği (AR-GE ile teknoloji geliştirme) yönünde güçlü bir teşvik yaratılmaktadır. Bu yöntemde artan üretim etkinliğinin yanısıra İKO regülasyonunda sözü edilen aşırı kapitalizasyon eğilimi, firmanın karı ile karın hesaplanmasında baz alınan varlıklar arasında doğrudan bir ilişki olmadığından ortadan kalkmakta ve optimal girdi kullanımını teşvik edilmektedir. Böylelikle aşırı kapitalizasyonun yol açacağı maliyet artışları da ortadan kalkmaktadır.

Tavan fiyat regülasyonu tavan fiyatların altında piyasa koşullarına uygun esnek fiyat yapısı sağlamakta ve belirlenen tavan fiyat ve verimlilik katsayısına da bağlı olmakla birlikte tahsiste etkinlik de sağlanabilmektedir. Tekele tavan fiyat altında esneklik sağlandığından

tahsiste etkinlik artarak toplumsal refahta meydana gelen kayıplar azaltılabilmektedir. Ayrıca, firmanın tekel olan faaliyetlerinden rekabetçi piyasalardaki faaliyetlerini çapraz sübvansiyonla destekleme yönündeki eğilimi azalmaktadır.

Bu yöntem İKO regülasyonu yöntemine göre daha az müdahaleci bir yöntemdir ve regülatörün bilgi gereksinimi daha azdır. Bu nedenle idari maliyetleri de daha düşüktür. Daha az müdahaleci bir yöntem olması regülatör ile regüle edilen firma arasında ilişkileri belli bir düzeyde tutmakta ve regülatörün regüle edilen firmanın etkisi altında kalma olasılığı zayıflamaktadır.

### 3.2.3 Dezavantajları

Tavan fiyat regülasyonunda tahsiste etkinliğin sağlanması, regülatörün firmanın faaliyet gösterdiği sektör ve bu sektörde beklenen teknolojik gelişmeler hakkındaki bilgi düzeyi ile ilişkilidir. Tekele tavan fiyat altında esneklik sağlandığından tahsiste etkinlik artarak toplumsal refahta meydana gelen kayıplar azaltılabilir. Ancak, artan üretim etkinliğine karşılık tavan fiyat tespitinde maliyet-fiyat marjı çok yüksek ya da çok düşük ise tahsiste etkinlik zarar görebilmektedir. Birinci durumda yani maliyet-fiyat marjı çok yüksek ise tekeli bir fiyat yapısının oluşmasına imkan sağlanır. Diğer bir deyişle, özel tekel yüksek fiyat uygulayıp tüketici rantından daha yüksek bir pay alarak aşırı karlar sağlayabilir ve bu da toplumda refah kaybına neden olur. Bu nedenle, yüksek tavan fiyat belirlenerek tekeli fiyatlandırmaya olanak sağlanmamasına özen gösterilmelidir.

Yüksek fiyat-maliyet marjı başlangıç fiyatının yüksek belirlenmesi veya verimlilik faktörü  $X$ 'in çok düşük (veya negatif) belirlenmesi durumunda ortaya çıkabilir. Bu nedenle bu yöntemde başlangıç fiyatının ve verimlilik faktörünün belirlenmesi son derece önemlidir. Daha da önemlisi, verimlilik faktörü  $X$ 'in firmayı maliyet minimizasyonuna zorlayan güçlü bir teşvik unsuru sağlayacak şekilde belirlenmesidir. Eğer tekel, başlangıçta piyasa koşulları (talep) nedeniyle ölçek ekonomisine ulaşmamış ise maliyetlerde zamanla sağlanan küçük düşüşler talepteki büyümeden kaynaklanıyor olabilir. Bu durumda verimlilik faktörünün düşük tespit edilmiş olması tekeli artan verimlilikten dolayı değil de pazardaki büyümeden dolayı ödüllendirmek anlamına gelir. Özetle, verimlilik katsayısı  $X$ , sadece verimlilik artışı değil, talepteki artış nedeniyle ortalama maliyetteki azalma da dikkate alınarak belirlenmelidir (Liston 1993, s.31)

Fiyat-maliyet marjının çok düşük olması halinde ise firma başabaş noktasına ulaşamaz, karsız duruma düşer ve mal veya hizmet arzında sıkıntılar doğar (Helm ve Yarrow 1988, s.vii). Her iki durum da olasılık dahilinde olduğundan tavan fiyatlar belirli aralıklarla (sektörün özelliğine göre 3-5 yıl) gözden geçirilir. İç karlılık oranının belirli bir oranın üstünde veya altında olması durumunda tavan fiyatta gerekli düzenlemeler yapılabilir.

Teoride, tavan fiyat regülasyonunda da uzun dönemde iç karlılık oranının dikkate alınması nedeniyle, İKO regülasyonunda karşılaşılan üretimde etkinsizlik sorununun ortaya çıkacağı tartışılmaktadır. Ancak, yine de bu yöntemde verimlilik artışlarının firmaya karını artırma olanağı sağlaması, tavan fiyatların gözden geçirilme süresine bağlı olarak firmayı maliyet minimizasyonuna teşvik edecektir. Bu açıdan, formülasyonun çok sık gözden geçirilmemesi gerekir. Çünkü, gözden geçirmenin sıklıkla, örneğin her yıl yapılması tavan fiyat yönteminin İKO regülasyonu yöntemine dönüşmesine neden olur.

Bu yöntemde tavan fiyatın belli hizmetlerden oluşan bir sepet için ağırlıklı ortalamalar dikkate alınarak belirlenmesi, firmayı verimlilik artışlarının daha yüksek olduğu hizmetlerde daha çok üretmeye, verimlilik artışlarının olmadığı ya da daha düşük olduğu hizmetlerde ise daha az üretmeye teşvik eder. Bu nedenle sosyal açıdan sağlanması istenen hizmetler için asgari üretim, yatırım v.b. hedefler belirlenmesi gerekebilir.

Bu yöntemde karın artırılması amacıyla hizmet kalitesinin düşürülmesi yönünde daha güçlü teşvik oluşmaktadır. Bu açıdan hizmet standartlarının belirlenmesi ve uyumun denetlenmesi gerekir.

### ***3.3 GÖRELİ REKABET (YARDSTICK COMPETITION)***

#### **3.3.1 Yöntemin İşleyişi**

Görelî rekabette temel ilke tekelin performansının seçilen bir hedefe göre değerlendirilmesidir. Seçilen hedef, ülkede aynı sektörde faaliyet gösteren diğer bölgesel tekellerle birlikte endüstrinin ortalama maliyeti, bunun mümkün olmadığı hallerde diğer ülkelerden etkin olan bir firmanın kar oranı ve ortalama maliyetleri veya bazen (örneğin Şili’de) farazi bir şirket olabilmektedir. Bu yöntemde tekel seçilen hedefe ulaşmadaki performansına göre ödüllendirilir veya cezalandırılır. Tekel, hedefi aşıyorsa karı artacaktır, hedefin altında kalıyorsa zarar edecektir.



Burada regülatör tarafından izin verilecek fiyatlar sadece tekelin kendi performansına göre değil karşılaştırma yapılan diğer tekellerin davranışları ve performansına bağlı olarak belirlenmektedir. Örneğin, regülatör firmanın fiyatlarını aynı sektörde faaliyet gösteren diğer firmaların ortalama maliyetlerine eşitleyebilir. Bu durumda aynı sektörde faaliyet gösteren firmalar bölgesel olarak tek el olsalar dahi maliyetlerini düşürme çabası içinde olurlar ve birbirleriyle rekabet ederler. Çünkü maliyetini düşürmeyen her firma kendi maliyetlerinden daha düşük ortalama maliyetlerin kendisine hedef olarak verileceğini bilmektedir. Endüstri ortalama maliyetinin altında maliyetlere sahip olan firma daha fazla kar edecek, maliyetleri ortalamanın üstünde olan firmalar ise zarar edecektir.

### 3.3.2 Avantajları

Tavan fiyat regülasyonunda olduğu gibi maliyetleri düşürme yönünde teşvik sağlamakta ve üretimde etkinlik artmaktadır.

Bölgesel tekeller arasında görece rekabet uygulandığında regülatör piyasa hakkında bilgi sağlamakta bir tek tekele bağımlı olmamaktadır. Bilginin bir firma tarafından saptırılması halinde, durumun anlaşılması daha kolay olabilmektedir.

### 3.3.3 Dezavantajları

Yöntemin farazi bir firmayı hedef alarak uygulandığı ülkelerden Şili’de, özellikle telekomünikasyon sektöründe başarılı sonuç alındığı görülmektedir (Dünya Bankası, 1994, s.9). Ancak, bölgesel tekellerin ortalama maliyetlerinin hedef alındığı durumlarda, en önemli sorun bölgesel tekeller arasında ölçek ve talep koşullarından kaynaklanan farklılıkların dikkate alınarak düzeltmeler yapılması gereğidir. Ayrıca, bölgesel tekeller sonucu sıfır olan bir oyun içinde olduklarını bildiklerinden gizli kartel gibi davranabilirler. Bu durumda sorunun rekabet kanunları ile çözümlenmesi gerekir.

Burada da diğer yöntemlerde olduğu gibi hizmet kalitesinin düşürülerek maliyetlerin azaltılması yönünde teşvik vardır ve hizmet kalitesinin denetlenmesi gerekir. Yöntem, genelde ulusal düzeyde tek tarife uygulanmasını öngörmektedir. Bu her zaman arzulan ve kaynakların etkin tahsisini sağlayan bir uygulama olmayabilir.

#### 4. DOĞAL TEKEL PİYASALARINDA REKABETÇİ ÇÖZÜM TEORİLERİ

Devlet müdahalesi doğal tekel sorununa bir çözüm olarak ortaya çıkmış ise de yaşanan tecrübeler bunun rekabetçi çözümler elde etmede yetersiz kaldığını ortaya koymaktadır. Kamu işletmeciliği veya ABD’de 1970’li yılların ortalarına kadar regüle edilen bazı endüstrilerde devlet müdahalesinin optimal çözümleri elde etmekte yetersiz kaldığı görülmüştür. Devlet müdahalesinin başarısızlığı, ekonomistlerin zamanla firma davranışlarını daha iyi açıklayan teoriler geliştirmeleri ve teknolojik gelişmeler, 1970’li yıllardan itibaren doğal tekel sorununun yeniden değerlendirilmesine yol açmıştır. Ekonomistler doğal tekellerin rekabete açılarak optimal çözümlere ulaşılması için yeni teoriler geliştirmişlerdir. Bu rekabetçi çözüm önerileri bazı piyasalarda 1970’lerin sonlarından bu yana regülasyon konusunda yaşanan reformlar ile uygulamaya konmuştur. Son yıllara kadar doğal tekellerin rekabete açılması amacıyla geliştirilen başlıca üç teori aşağıda özetlenmektedir.<sup>14</sup>

##### 4.1 DEMSETZ REKABET TEORİSİ (DEMSETZ COMPETITION)

Demsetz (1968), piyasa içinde rekabetin mümkün olmadığı doğal tekellerde piyasa için rekabet yaratılarak rekabetçi çözüme ulaşılabileceğini savunmuştur. Demsetz teorisi olarak bilinen bu tez, ölçek ekonomisi nedeniyle piyasa içinde rekabet mümkün olamıyorsa, piyasada faaliyet göstermek için rekabetin sağlanabileceği fikrine dayanmakta ve potansiyel işletmeciler arasında piyasada faaliyet gösterme imtiyazı için rekabetçi bir ihale yöntemini çözüm olarak önermektedir. Demsetz rekabet teorisine göre, rekabetçi bir ihale sisteminde aşırı kar olanakları elimine edileceğinden tekel gücü kırılacak ve optimal çözüme yaklaşılabilecektir. Özellikle tek mal ya da hizmet üreten piyasalarda bu yöntem ortalama maliyetlere ulaşılmasını sağlayacak ve optimal sonuç olmasa da ikinci en iyi çözüme ulaşılmış olacaktır. Ancak bu yöntemin regülasyonda da önemli sorunlardan biri olan mal ya da hizmet kalitesinin de denetlenmesi gereği, ve sözleşmelerde piyasada oluşabilecek bütün şartların belirtilmesinin mümkün olmaması (sözleşme şartlarının yeniden görüşülmesi esnasında firmanın tekel gücü vardır) gibi birtakım aksayan yönleri vardır. Bu nedenle, Demsetz rekabeti ya da rekabetçi bir ihale uzun vadeli sözleşmeler (imtiyazlar) gerektiren doğal tekeller için yeterli çözüm getirmemektedir.

<sup>14</sup> Doğal tekel piyasalarının rekabete açılması alternatiflerinin detaylı bir incelemesi için Breutigam (1989)’a bakınız.

Bu yöntem daha çok çöp toplama, cadde ve sokak temizliği gibi kamusal hizmetlerin veya bazı kamu tesislerinin işletmesinin özel kesime devrinde kullanılabilir. Buna rağmen Demsetz rekabeti kavramından esinlenerek gelişen kurumsal düzenlemeler; ihale yöntemi, YİD modeli ve onun değişik versiyonları daha önce devlet tarafından sağlanan birçok hizmetin ve bazı altyapı hizmetlerinin özel kesim tarafından sağlanmasında bir araç olarak kullanılmaktadır.

#### **4.2 GİRİŞ/ÇIKIŞI KOLAY PIYASALAR TEORİSİ (CONTESTABLE MARKETS THEORY)**

Önceleri doğal tekel olarak kabul edilen piyasaları rekabete açmanın diğer bir alternatifi Baumol, Panzar ve Willig (1982) tarafından geliştirilen Giriş/Çıkışı Kolay Piyasalar Teorisi (Contestable Markets Theory) ile sunulmuştur. Giriş/Çıkışı Kolay Piyasalar Teorisi, bir piyasada mal ya da hizmetler tekel tarafından sağlanıyor olsa dahi piyasaya girme potansiyeli olan diğer firmaların tehdidi ile belirli şartlarda rekabetçi çözümler sağlanabileceğini savunmaktadır. Piyasaya girme potansiyeli olan firmaların piyasaya giriş için yüksek ilk yatırım maliyeti üstlenmesi gerekmiyorsa (batık maliyet ve ölçek ekonomisi dezavantajı yoksa), veya başka bir ifadeyle sermaye varlıkları mobil ise bu piyasalar Giriş/Çıkışı Kolay Piyasalar olarak adlandırılmaktadır. Piyasaya giriş/çıkışın kolay olması piyasada faaliyet gösteren firma açısından potansiyel rekabet oluşturmakta ve firma tekel olsa dahi tekel gücünü kullanamamaktadır. Taşıma filoları bir hattan diğerine kolaylıkla kaydırılabilen havayolu taşımacılığı ve karayolu ile yük taşımacılığı piyasaları bu piyasalara örnek olarak gösterilmektedir. Bu piyasalarda, herhangi bir taşımacı başka hatlarda aşırı kar potansiyeli doğduğunda çok küçük maliyetlerle taşıma filosunu bu hatlara kaydırıp aşırı kar potansiyelini ortadan kaldırarak normal karlara ulaşılmasını sağlayabilir. ABD’de havayolu taşımacılığı uzun yıllar çok yüksek ilk yatırım maliyeti gerektirmesi ve rekabetin yıkıcı olacağı gerekçesiyle regüle edilmiştir. Ancak, havayolu taşıma filolarının mobil bir sermaye malı olması ve leasing gibi yeni finansman yöntemleri piyasaya girişi kolaylaştırmış ve 1977 yılından itibaren sektör deregüle edilmiştir.

Doğal tekel özelliklerine sahip birçok piyasa sabit tesisler ve yüksek ilk yatırım maliyetleri (batık maliyetler) içermesi nedeniyle (örneğin demiryolu hattı, boruhattı gibi tesisler) yarışabilir piyasa özellikleri göstermezler. Ancak, yüksek ilk yatırım maliyeti

gerektirse de bazı piyasalarda mevcut altyapıya erişimi sağlayıcı düzenlemelerle rekabet yaratılabilir.

### **4.3 CHAMBERLINIAN TEKELCİ REKABET TEORİSİ (CHAMBERLINIAN MONOPOLISTIC COMPETITION)**

Chamberlinian tekeli rekabet teorisi, bir hizmetin alternatif arz modları arasında rekabet oluşabileceği düşüncesine dayanmakta ve ulaştırma sektöründe alternatif ulaştırma modları arasındaki rekabet ile açıklanmaktadır. Teori, demiryolu, karayolu, boruhattı ve denizyolu (içsular dahil) taşımacılığı gibi değişik taşıma modları arasında bir mücadele varsa bu alt sektörlerin herbiri/tamamı doğal tekel özelliklerine sahip olsa da deregüle edilip rekabete açılabilirini önermektedir. Ancak, alternatif arz modları tarafından verilen hizmetlerin tam ikame olup olmaması belirli sektörlerde pazar gücü sağlayabilir. ABD’de demiryolu ulaştırmasının deregülasyonu, demiryolu ile diğer sektörler arasındaki yoğun rekabetten kaynaklanmıştır. Yine ABD’de kablolu-TV yayınlarının deregülasyonu da modlar arası rekabet (kablolu-TV ile havadan yapılan yayınlar arasında) olacağı düşünülerek yapılmıştır. Ancak, deregüle edilen diğer sektörlerin aksine kablolu-TV hizmetlerinin fiyatlarında aşırı artışlar olmuş ve 1992 yılında tekrar regüle edilmeye başlanmıştır. Bu durum, kablolu-TV ile havadan yapılan yayınların tam ikame mallar olmaması nedeniyle kablolu-TV’nin pazar gücünün olduğunu göstermektedir.

Yukarıda sözü edilen rekabetçi çözümler bir sektördeki teknolojiye bağlı olarak belirli şartlar altında uygulanabilmektedir. Regülasyonda reformların başlaması ile her üç teori de uygulama alanı bulmuş ve daha önceleri doğal tekel olarak değerlendirilen birçok sektör rekabete açılmıştır. Günümüzde doğal tekel olarak değerlendirilen birçok altyapı hizmetinde teknolojinin gelişerek ekonomik ölçeği küçültmesi veya bu hizmetlerin bir kısmında bazı faaliyetleri rekabete açık alt kısımlara bölme olanağı sağlaması veya pazarın büyüyerek birden fazla firmanın üretimini daha ekonomik hale getirmesi durumunda bu hizmet alanlarının bir kısmı doğal tekel özelliklerini kaybedebilir.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Telekomünikasyon sektöründe yaşanan gelişmeler bunun en güzel örneğidir. Geleneksel telefon şebekeleri yerine uzak mesafe hizmetlerinde uydu aracılığı ile nakil ve mobil telefonun devreye girmesi telekomünikasyon sektöründe rekabet olanakları sağlamaktadır. Mobil telefon ülkemizde henüz yeni olmakla birlikte bu sektörde gelecekte yoğun bir rekabetin yaşanması kaçınılmazdır. Birçok ülkede enerji sektöründe elektrik üretimi artık bir doğal tekel olarak değerlendirilmemektedir. İletici ve dağıtıcı şirketlerden bağımsız kuruluşlar artık elektriği etkin olarak üretebilmekte ve ulusal dağıtım şebekelerine erişim güvence altına alındığı takdirde rekabetçi bir yapıda faaliyet gösterebilmektedir.

Ancak, elektrik iletim ve dağıtımı, içmesuyu ve doğalgaz gibi şebeke endüstrileri ile zayıflamış olmakla birlikte telekomünikasyon sektöründe doğal tekel özellikleri hala mevcuttur ve yakın bir gelecekte bu özelliklerini korumaya devam edecektir. Bu nedenle, bu ve benzeri piyasalarda regölasyon veya benzeri araçlarla pazar gücünün kötüye kullanılmasının engellenmesi ve ekonomik etkinliğin artırılması önem taşımaya devam edecektir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### DOĞAL TEKELLERDE ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON

#### UYGULAMALARI

#### 1. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON

##### *1.1 TELEKOMÜNİKASYONUN EKONOMİDEKİ YERİ VE ÖNEMİ*

Günümüzde telekomünikasyon hizmetleri sosyal yaşamın ayrılmaz bir parçası olduğu gibi ekonomik kalkınmanın da en temel altyapısı haline almıştır. Telekomünikasyonun ekonomik gelişme ve kalkınmadaki önemi 1980'li yılların başından itibaren dünyada ekonomisinde gözlenen liberalleşme ve globalleşme eğilimleriyle artmıştır. Dünya ekonomisi daha liberal bir yapıya dönüştükçe bilgiye ve bilgi akışını sağlayan telekomünikasyon hizmetlerine talep giderek artmış ve çeşitlenmiştir. Telekomünikasyon sektöründe yaşanan teknolojik gelişmeler de hem telekomünikasyon hizmetlerinin hem de dünya ekonomisinin globalleşmesinde önemli rol oynamıştır.

Serbest piyasa ekonomisinin etkin olarak işlerliği, ancak güvenilir bilginin uygun zamanda karar vericilere ulaşması ile mümkündür. Kaynakların daha verimli alanlara kaydırılarak toplum refahının artırılması sürekli, güvenilir ve etkin bir bilgi akışı ile mümkün olabilir. Telekomünikasyon hizmetleri ülke kaynaklarının daha etkin dağılımında en önemli araçlardan biri olan mali piyasaların, haberleşme yoğun sektörler olan turizm ve ulaştırma hizmetlerinin ayrılmaz bir parçası olduğu gibi, üretici, toptancı, parkendeci ve tüketici zincirinde bilgi akışını sağlayarak her türlü mal ve hizmet piyasalarının arz ve talepteki değişimlere uyum içinde ve etkin bir şekilde işleyebilmesi için en önemli araçlardan biri haline gelmiştir.

Telekomünikasyon son 10-15 yılda globalleşen dünya ekonomisinde rekabetin en önemli unsurlarından biri haline gelmiştir. Uluslararasılaşan dünya finans piyasalarına fon arz ya da talep edenler ancak bu piyasalara sürekli erişim halinde olur ve etkin bir bilgi akışı sağlarsa çıkan fırsatları değerlendirerek düşük maliyetle fon bulma ya da fonlarına yüksek getiri sağlama imkanına sahip olabilirler. Firmaların uluslararası mal ve hizmet piyasalarında varlıklarını sürdürebilmesi için değişen teknolojileri, pazar koşullarını, üretim faaliyetlerinin pazar

koşullarına uyum içinde devamını sağlayacak tedarik kaynaklarını, tüketici tercihlerindeki değişimleri yakından takip etmeleri, üretilen mal ve hizmetlerin pazara ulaşmasına kadar geçen süreci etkili bir şekilde izleyebilmeleri gerekmektedir. Bilgi edinme ihtiyacı firmaların telekomünikasyon hizmetlerine olan talebini ve bu hizmetlerin firma ihtiyaçlarına göre dizayn edilmiş olmasının, etkin ve ucuz bir şekilde sunulmasının önemini artırmaktadır. Hizmet kalitesinin düşük olması veya hizmetin pahalı sunulması firmaların globalleşen dünya piyasalarında rekabet gücünü azaltmaktadır. Firmaların rekabet gücünün zarar görmesi ise sonuçta ülke ekonomisinin rekabet gücünün zayıflamasına neden olur.

Özetlemek gerekirse, ülke ekonomisinin daha etkin ve verimli işlemesi ve global rekabet karşısında varlığını sürdürebilmesi için etkin bir bilgi akışının sağlanması gerekmektedir. Gelişmiş ülkeler artık sanayi toplumunu aşmış bilgi toplumu olma yolunda çaba sarfetmektedirler. Ekonomiler giderek bilgi yoğun hale gelmekte ve bilgi yoğunluğu arttıkça telekomünikasyon hizmetlerine olan talep artmaktadır. Ekonomilerde bilgi yoğunluğu arttıkça istihdamın % 70'inden fazlasının telefona bağımlı olacağı tahmin edilmektedir (Dünya Bankası 1993, s.120).

Telekomünikasyon hizmetlerinin, sadece günümüz ekonomik faaliyetlerinde ya da uluslararası rekabet koşullarında değil, öğrenim sürecine katkıları nedeniyle toplumların uzun dönemde en temel varlığı olan insan gücünün geliştirilmesindeki önemi de giderek artmaktadır. Günümüzde, haberleşme ve bilgisayar teknolojilerinin birleşmesiyle olağanüstü bir gelişme gösteren telekomünikasyon hizmetleri uygun altyapı sağlandığı takdirde dünyanın her noktasındaki bilgi kaynaklarına erişebilme ve bilgiyi transfer edebilme olanağı sağlamaktadır. Rekabetin daha da yoğun olacağı yarının global ekonomisinde toplumların varlıklarını sürdürebilmeleri, öncelikle dünya ölçeğinde rekabet içinde olacağı toplumlarla eşit bilgi düzeyine erişmiş insangücüne sahip olmaları ve yine bilgiye dayalı, zamanında, doğru ve etkin karar alabilmeleri ile mümkün olabilecektir.

Hem dünya ekonomisindeki hem de telekomünikasyon teknolojilerindeki eğilimleri zamanında gören ülkeler, 1980'li yılların başlarından itibaren telekomünikasyon sektöründe önemli reformlara yönelmişlerdir. 1980 öncesinde birçok ülkede devlet tarafından tekel olarak sunulan telekomünikasyon hizmetlerinde sektör yapıları ve regülasyonu ile sektörün sosyal, ekonomik ve ulusal güvenlik açısından taşıdığı rol yeniden değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu değerlendirmeler sonucunda bazı ülkelerde geleneksel devlet tekeli olan telekomünikasyon

kuruluşları özelleştirilirken bazılarında sektörün çeşitli segmentlerine özel kesimin katılımını sağlayan liberal politikalar izlenmeye başlanmıştır. Bu değişim, telekomünikasyon sektörünü en karlı ve verimli yatırım alanlarından biri haline getirmiştir. OECD ülkelerini kapsayan araştırma sonuçlarına göre son yıllarda (Sürel 1995, s.1);

- Telekomünikasyon hizmet gelirleri yıllık ortalama % 4,5'lik bir büyüme ile diğer sektörleri geride bırakmıştır.
- Telekomünikasyon hizmetlerinin GSMH'dan aldığı pay 1980 yılında % 1,8'den 1990 yılında % 2,3'e çıkmıştır.
- 1992 yılında kişi başına ortalama telekomünikasyon yatırımı 100 dolar düzeyine erişmiştir.
- Şebekenin kullanımında verimlilik artışı % 5 seviyesine erişmiştir.
- 1990'ların başında uluslararası trafikte yıllık ortalama % 44 artış gerçekleşmiştir.

Telekomünikasyon sektöründe tahminlerin üzerinde gelişmeler yaşanmaktadır. 1990 yılında dünya telekomünikasyon cihaz ve hizmetler piyasasının 370 milyar dolar olduğu ve yılda % 5,4 büyüdüğü tahmin edilirken, daha 1 yıl sonra, 1991 yılı Ekim ayında, piyasanın 400 milyar dolar ve büyüme hızının % 10-15 arasında olduğu tahmin edilmiştir (O'Donnell, 1993, s.27).

Telekomünikasyon sektöründe gözlenen yüksek performansta teknolojik gelişmelerin önemli rolü vardır. Ancak, sektördeki gelişmenin bir diğer nedeni de sektörde dünya genelinde yaşanan liberaleşme yönündeki reformlardır.

İleriki bölümlerde telekomünikasyon sektöründe 1980'li yıllardan itibaren AT ve OECD ülkelerinde yaşanan reformlar kısaca gözden geçirilecek, reformlardaki temel eğilimler verilecektir. Telekomünikasyonda kamu tekellerini özelleştiren ya da geleneksel yapıda radikal değişiklikler yapan ülkelerdeki reformlar ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Ancak, daha önce telekomünikasyon sektörünün yapısının irdelenmesinde yarar görülmektedir.

## **1.2 TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNÜN YAPISI**

1837 yılında tegrfin keşfi ile başlayan telli haberleşme sistemleri günümüze gelinceye kadar birçok aşamadan geçmiştir. Telgrafla haberleşmeyi sesli haberleşme izlemiş, II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişen mikrodalga ile ses iletimi geleneksel havai hatlı sistemlerinin ilk rakibi olmuştur. Yarı iletken teknolojisindeki gelişmeler 1960'lı yıllar sonrasında bir elektronik



devriminin yaşanmasına yol açmıştır. Günümüzde de elektronik sektörü en hızlı teknolojik gelişmelerin yaşandığı sektör olmaya devam etmektedir. Elektronik teknolojisindeki gelişmeler bilgisayarların bir yandan boyutunu küçültüp kapasitesini artırırken diğer yandan maliyetini düşürmüştür ve günümüzde bilgisayarı her evde kullanılabilecek duruma getirmiştir. Elektronik sanayiindeki gelişmeler geleneksel telefon şebekelerini de değiştirmiş ve ağır işleyen, işletme maliyeti yüksek yarı otomatik mekanik santraller yerine özel amaçlı bir bilgisayardan farksız olan tam otomatik dijital telefon santrallerini sektörün hizmetine sunmuştur. Otomatik sayısal telefon santralleri sesin yanısıra yazı, grafik, şekil, resim, ve görüntünün birlikte iletimine olanak sağlayarak Bütünleşik Hizmetler Sayısal Şebekesi (ISDN) hizmetlerinin sunumunu mümkün kılmıştır. Elektronik sanayiindeki gelişmeler, santral ve tüketici cihazlarında yaşanan gelişmelerin yanısıra mobil haberleşme sistemleri ve iletimde uydu sistemlerinin gelişmesine olanak sağlamıştır. Telli iletimde de teknolojik gelişmeler olmuş, geleneksel havai hatlı iletim sistemlerinin yerine önceleri koaksiyel kablo ve daha sonra fiber optik kablolu iletim sistemleriyle, iletimde hız, miktar, kalite ve güvenilirlik artmış, maliyetler düşmüştür. Bir tahmine göre yüksek kapasiteli bir fiber optik kabloda bir hattın maliyeti koaksiyel kablo maliyetinin % 20'sinin altındadır (Wellenius ve diğerleri 1991). Telekomünikasyon sektöründeki diğer bir teknolojik gelişme de data sıkıştırma yöntemlerinin gelişmesiyle data iletiminde kapasite artışı sağlanması olmuştur.

Telekomünikasyon şebeke teknolojilerinin yanısıra enformasyon teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ve telekomünikasyon hizmetleriyle enformasyon hizmetlerinin iç içe girerek bütünleşmesi (convergence), telekomünikasyon şebekesi üzerinden sunulan temel hizmetlerin yanısıra katma değerli hizmetler olarak tanımlanan bilgi yoğun hizmetlerin gelişmesine yol açmıştır.

Günümüzde telekomünikasyon sektörü başlıca 4 alt grupta ele alınmaktadır. Bu gruplar;

i) Telekomünikasyon cihazları üretimi

ii) Temel telekomünikasyon hizmetleri

- Şehiriçi veya yerel hizmetler/Şehirlerarası hizmetler/Uluslararası hizmetler

iii) Katma değerli hizmetler

- Uzaktan erişimli data işleme (\*), On-line data bankası hizmetleri (\*), Data şebekesi yönetimi (\*), Videoteks (\*), Paket anahtarlama, Protokol dönüştürme, Elektronik posta, Ses postası, Çağrı cihazı, Mobil telefon,

iv) Radyo ve televizyon program yayım ve iletim hizmetleri

Bu sınıflandırmada (i) ve (iv) nolu gruplar diğer hizmetlerden kolaylıkla ayrılabilen ve telekomünikasyon politikalarının belirlenmesinde büyük sorunlar yaratmamaktadır. Telekomünikasyon politikalarında üzerinde önemle durulan konular, temel ve katma değerli hizmet alanları ve bu hizmetlerin sunulduğu altyapıda oluşturulacak piyasa yapısının belirlenmesi olmaktadır.

Temel hizmetler kapsamında yer alan yerel hizmetlerin sunulduğu şebekeler telekomünikasyon şebekesinin belkemiğini oluşturmaktadır. Bu şebekede hatlar küçük kapasiteli, ancak çok yaygın (dallı) bir yapıya sahip olduğundan yatırım, bakım ve işletme maliyetleri yüksektir. Şehirlerarası ve uluslararası hizmetler ise yüksek kapasiteli bir (veya birkaç) kablodan ya da uydu iletim sistemlerinden oluşmakta ve hat başına yatırım, bakım ve işletme maliyetleri düşük olmaktadır. Yerel şebekeden farklı karakteristiklere sahip şebekeler üzerinden sunulan şehirlerarası ve uluslararası telekomünikasyon hizmetleri de yerel hizmetlerden ayrılabilir.

Katma değerli hizmetler ise şebeke altyapısına bakılmaksızın şebeke üzerinden sağlanan hizmetin niteliğine göre sınıflandırılmaktadır. Katma değerli hizmet, genel olarak ana telekomünikasyon şirketi tarafından sunulan temel hizmete bilgisayar uygulamalarıyla ek bir nitelik kazandırılması, yani bir 'katma değer' eklenmesini ifade eder.<sup>16</sup> Ancak, katma değerli hizmetlerle temel hizmetler arasında kesin sınırların belirlenmesindeki güçlükler nedeniyle tanım konusunda tam bir birlik oluşmamıştır. Mobil telefonun temel hizmet mi yoksa katma değerli hizmet mi olduğu yönünde farklı görüşler mevcuttur. Bazı kaynaklar ise katma değerli

<sup>16</sup> Temel ve katma değerli hizmetler FCC tarafından şöyle tanımlanmaktadır (Wellenius ve diğerleri, 1991, s.20);

**Temel Hizmet (Basic Service):** Bir haberleşme devresi üzerinden sadece taşıma kapasitesi sağlayan ve tüketicinin sağladığı bilgi ile karşılıklı etkileşim yönünden kolaylıkla anlaşılabilir durumda olan hizmettir.

**Katma Değerli Hizmetler (Value Added or Enhanced Services):** Temel hizmeti (abone tarafından gönderilen bilgiyi) biçim, içerik, protokol veya diğer yönleriyle bir işleme tabi tutan bilgisayar uygulamalarıyla birleştiren veya aboneye ilave, farklı veya yeniden şekillendirilmiş bilgi sunan ya da abone ile stoklanmış bilgi kaynağı arasında karşılıklı ilişki sağlayan hizmettir.

hizmet/enformasyon hizmeti ayrımını yapmaktadır. Yukarıdaki sıralamada (\*) işaretli hizmetler OECD (1987)'de enformasyon hizmetleri olarak sınıflandırılmaktadır.

### **1.3 TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE YAPISAL DEĞİŞİM**

#### **1.3.1 Sektörde Yeniden Yapılanmaya Genel Bakış**

Telekomünikasyon hizmetleri 1980'lerin ortalarına kadar birçok ülkede kamu hizmeti olarak değerlendirilmiş ve doğrudan devlet dairesi veya tamamı devlete ait şirketler aracılığıyla tekel olarak yürütülmüştür. Sektörün doğal tekel özellikleri taşıyan büyük ölçek ve şebeke ekonomisine sahip olması, güçlü ileri-geri bağlantı etkileri ve mal ve hizmet hareketlerine katkısıyla ekonomik faaliyetleri doğrudan ya da dolaylı etkileyerek yarattığı dışsallık gibi ekonomik nedenler, hizmetin ulusal düzeyde her birey tarafından karşılanabilir fiyatlarla sunulması isteği (üniversal hizmet amacı), politik olarak duyarlı olması ve ulusal güvenlik açısından önem taşıması gibi ekonomik olmayan nedenler, telekomünikasyon hizmetlerinin devlet tarafından tekel olarak yürütülmesinde yol açmıştır. Ayrıca talep elastikiyeti düşük olan telekomünikasyon hizmetlerinin gelir kaynağı olarak kullanılması amacı da zaman zaman devlet tarafından tekel olarak işletilmesinde etkili olmuştur (Ambrose, Hennemeyer ve Chapon, 1990). Telekomünikasyon hizmetlerinin devlet tarafından tekel olarak yürütülmesinin yanısıra kapsam ekonomisi gerekçesiyle genellikle posta hizmetleri ile birleştirilmiş ve dikey entegrasyonun sağlanması amacıyla telekomünikasyon cihazları üretim ve pazarlaması da ulusal tekeller tarafından yürütülmüştür.

1980'li yılların ortalarına kadar gözlenen bu yapılanma, son 10 yıl içinde hızlı bir değişim sürecine girmiş ve sektörde radikal reformlar yaşanmıştır. 1970'li yıllarda başlayıp 1980'li yılların başlarında şekillenen ABD'deki yapısal değişimleri, 1980'lerin ortalarında İngiltere ve Japonya'da ulusal telekomünikasyon kuruluşlarının özelleştirilmesi ve sektörün yeniden yapılandırılması izlemiştir. İlk üç örnekteki kadar güçlü olmasa da piyasa güçlerinin baskıları diğer sanayileşmiş ülkeleri de etkilemiş ve OECD ülkeleri başta olmak üzere birçok ülke sektör politikalarını, yapılarını ve sektörde uygulanan regülasyonları yeniden değerlendirip revize etme gereğini duymuşlardır.

### 1.3.2 Avrupa Topluluğu ve OECD Ülkelerinde Yeniden Yapılanma

OECD ülkelerinde, telekomünikasyon cihazları piyasası ve katma değerli hizmetlerde geniş kapsamlı liberalizasyon sağlanmıştır.

OECD ülkelerinin tamamında telekomünikasyon cihazları piyasası kademeli olarak liberalize edilmiş; tüketicinin güvenliği, şebekenin bütünlüğünün sağlanması ve şebekeye zarar gelmemesi için cihazlarda tip onayı düzeyinde asgari regülasyona geçilmiştir. Birçok ülkede tamir ve bakım hizmetleri tüketicinin tercihinin bırakılmıştır. Telekomünikasyon cihazları piyasasında özel kesimin katılımı arttıkça şebekeye bağlanabilecek cihazların onay işlemleri de ana şebeke işleticisi kuruluştan bağımsız kurumlar veya akredite edilmiş özel laboratuvarlar tarafından sağlanmaya başlanmıştır.

Temel hizmetlerde ulusal tekellerin korunduğu Fransa, Almanya, İspanya, Hollanda gibi ülkelerde dahi katma değerli hizmetlerin liberalize edilmesi sonucu özel kesimin katılımı arttıkça tekelin piyasaya giriş, hizmet standardı ve tarife belirlemeye ilişkin regülasyon fonksiyonlarıyla işletme fonksiyonları ayrılmış ve ayrı regülatör kurumlar oluşturulmuştur.

Avrupa Topluluğu (AT) ülkelerinde ulusal tekellerin mobil telefon hizmetlerine rakip mobil telefon lisanslarının birçoğu 1994 yılında verilmiştir.

Sektörde en radikal reformların yaşandığı segmentlerden biri radyo ve televizyon yayıncılığı olmuştur. Fransa, öncelikle radyo yayınlarını liberalize etmiş ve 1986 yılında TV yayınlarını özel sektöre açarak, devlete ait bir TV kanalını özelleştirmiştir. Diğer birçok ülke bu süreci izlemiş ve özel radyo ve televizyonların kamuya ait işletmelerle rekabetine izin verilmiştir. Ancak, Türkiye’de bu konuda yasal düzenleme getirilmesinde geç kalınmış ve yasalara aykırı olarak kurulan birçok radyo ve televizyon istasyonu fiili liberalizasyon gerçekleştikten sonra gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Hiçbir düzenlemeye tabi olmadan kurulan birçok istasyonun yarattığı frekans kirlenmesinin önlenmesi ve yayıncılık ilkelerinin oluşturulması çalışmaları ancak 1994 yılında yasalaşan 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun çerçevesinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nun oluşturulması sonrasında başlatılmıştır.

Telekomünikasyon hizmetlerinde deregülasyon ve özelleştirmeye ilk adım olarak kapsam ekonomisine sahip olmadığı ortaya çıkan posta ve telekomünikasyon hizmetleri ayrılmıştır. Bu iki hizmetin geleneksel olarak ayrı yürütüldüğü ABD, Japonya ve İsviçre’nin

dışında, İngiltere (1981), İrlanda (1984), Yeni Zelanda (1986), Almanya (1989) posta ve telekomünikasyon işletmelerini ayırmışlardır. Posta hizmetlerinde bölünme sonrası performans artmıştır.

OECD ülkelerinden ABD, İngiltere ve Yeni Zelanda'daki yapısal değişimler ileriki bölümlerde kapsamlı olarak incelenecektir. Burada AT ülkelerindeki değişimler kısaca özetlenmektedir.

### ***1.3.2.1 Avrupa Topluluğu Bünyesinde Yürütülen Çalışmalar ve Avrupa Telekomünikasyon Piyasasında Rekabet Baskıları***

AT, telekomünikasyonun ekonomik entegrasyonda taşıdığı önemi dikkate alarak başlattığı çalışmalar sonucu belirlenen ortak politikaları 1987 yılında Green Paper'da yayınlamıştır. Green Paper'da AT telekomünikasyon politikalarının temel ilkeleri 10 alt başlıkta toplanmıştır. Bu ilkelerin en önemlileri şunlardır (Dünya Bankası 1993, s.141).

- *PTT'lerin işletme ve regülasyon fonksiyonları bağımsız regülatör kurumlar oluşturularak ayrılmalıdır.*
- *PTT'ler ana şebeke üzerindeki ve ana şebeke dışında ses telefonu hizmetlerinde tekel konumlarını muhafaza edebilirler.*
- *Şebekede enterkoneksiyona olanak sağlayacak ortak teknik standartlar kabul edilmelidir.*
- *Tarife yapısı ve teknik standartlar gibi konularda açık kurallar benimsenerek, PTT tarafından işletilen şebekeye üçüncü şahısların erişimine izin veren Açık Şebeke Şartlarına (Open Network Provisions) olanak sağlanmalıdır.*
- *Açık piyasalarda fiyatlandırmaya ek bir araç olarak, PTT ve özel işleticiler AT rekabet hukuku kapsamına alınmalıdır.*
- *Terminal cihazları piyasası rekabete açılmalıdır.*

Green Paper'da belirlenen politikaları esas alan Topluluk Komisyonu, 16 Mayıs 1988 tarihinde;

- *Telekomünikasyon cihazları piyasasında serbest rekabetin oluşturulmasını,*
- *Ülkeler arasında farklılık gösteren teknik standartların yayınlanarak diğer ülke üreticilerine standartlara uyum imkanı verilmesini,*
- *Ulusal telekomünikasyon idareleri tarafından belirlenen teknik standartların ve tip onayı hizmetlerinin bağımsız kuruluşlara devredilmesini,*

öngören bir direktif yayınlamıştır (OECD 1992, s.98).

Komisyon, 1989 yılı Haziran ayında telekomünikasyon sektöründe tek pazarın kurulması amacıyla Roma Anlaşması'nın 90'ıncı maddesini değiştiren yeni bir direktif yayınlamıştır.

Yeni 90'ıncı maddenin temel unsurları şöyle özetlenmektedir (OECD 1992, s.98).;

- *Telefon hizmeti dışındaki tekel haklarının kaldırılması,*<sup>17</sup>
- *Özel kiralık hatlarda 1992 yılı sonuna kadar üçüncü şahıslara satışı (resale) yasaklayan geçiş düzenlemeleri,*
- *Teknik standartların üye ülkeler tarafından 1990 yılı sonuna kadar yayınlanması zorunluluğu,*
- *Kamusal şebekede iletim öncesi ve sonrasında sinyallerin değerlendirilmesindeki kısıtlamaların kaldırılması,*
- *Telekomünikasyon şirketlerinin regülasyon fonksiyonlarının ayrılması,*
- *Mevcut uzun dönemli anlaşmaların iptaline imkan tanınması.*

AT bünyesinde ortak politika belirleme ve liberalizasyona yönelik çalışmalar oldukça erken başlatılmasına karşılık, AT ülkeleri diğer OECD ülkeleri ve birçok gelişmekte olan ülkede uygulanan radikal reformları uygulamakta ağır davranmışlardır. Ancak, katma değerli hizmetlerin liberalize edilmesi Avrupalı ulusal telekomünikasyon tekellerini, ABD'li telekomünikasyon şirketleriyle yoğun rekabet karşısında bırakmıştır. Sektörün en hızlı büyüyen mobil telefon ve data iletişimi gibi segmentlerinde ABD'li şirketler tekellerin pazarından önemli paylar almaya başlamışlardır. Bunun dışında, ABD'li şirketler, ABD'ye göre çok pahalı sunulan Avrupa çıkışlı uluslararası hizmetlerde,<sup>18</sup> trafiği tersine çevirerek pay almaya başlamışlardır.<sup>19</sup> Sektörün en dinamik segmentleri olan bu piyasalarda pazar paylarını

<sup>17</sup> Almanya topluluğunun telefon tekeline ilişkin direktifini en liberal şekilde yorumlayan ülke olarak değerlendirilmektedir. Avrupa Komisyonu telefon tekeline; kamuya gerçek zamanlı (real-time) yönlendirilmiş ses hizmetinin ticari sunumu olarak tanımlamış, belli kullanıcılar arasındaki kapalı devre telefon hizmetinin tanımı ülkelere bırakılmıştır. Almanya Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı, kapalı devre için iki farklı lisans koşulu getirmiştir. Birinci grupta, bağlı ortaklıklar, tedarik kaynakları ve sözleşmeyle çalışılan diğer iş ortaklıkları arasında telefon hizmeti veren şirketler genel bir lisans alabilmektedir. Sözleşmeli çalışmayan iş ortaklıkları arasında ses trafiği yasaklanmıştır. İkinci grupta bu hizmeti dışarıdan sunmak isteyen ya da üçüncü şahıslara da hizmet sunmak isteyen şirketler özel lisans için müracat edebilmekte ve değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

<sup>18</sup> İngiltere Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılan bir çalışmada, bazı telekomünikasyon hizmetlerinde (örneğin yüksek hızlı özel kiralık hatlar) Almanya'da maliyetlerin ABD'den yaklaşık 5 kat, İngiltere'den 2 kat fazla olduğu hesaplanmıştır. Uluslararası Bankalar gibi uluslararası trafiği çok olan büyük işyerlerinde yüksek fiyatlar telekomünikasyon maliyetlerini yıllık gelirlerinin % 30'una kadar yükseltebilmektedir (The Economist, 13 Ağustos, 1994, s.59). Bu durumda şirketler yüksek telekomünikasyon maliyetlerinden kaçınmanın yollarını aramaktadırlar. Bu bazen hizmetin tekel dışında sağlanması alternatifleri arayışına, bazen de firmanın mekansal değişikliğine neden olabilmektedir.

<sup>19</sup> ABD'li şirketler başlıca 4 yöntem kullanarak uluslararası şirketler ve yurtdışında bulunan vatandaşlarına ABD'deki tarifelerle Avrupadaki tarifeler arasındaki farkın arbitrajından yararlanarak telekomünikasyon maliyetlerini düşürme olanağı sağlamaktadırlar. Direkt Ülke (Country Direct), Geri Arama (Call Back), Özel Şebeke (Virtual Private Network) ve Avrupada faaliyet gösteren ABD'li mobil telefon operatörünün kullanılmasına dayanan yöntemlerin işleyişine ilişkin bilgi için Schuring (1993, s.17, 20)'ye bakınız.

kaybetmeye başladıklarını gören Avrupalı telekomünikasyon tekelleri ortak girişimler oluşturmuşlar veya oluşturma yönünde çaba sarfetmektedirler. Hollanda telekomünikasyon şirketi Koninklijke PTT Netherlands BV, İsveç PTT ve İsviçre Televerket şirketleri tarafından Unisource adlı ortak bir şirket kurulmuştur. Alman DBP Telekom ve France Telecom ise rekabet sonucu pay kaybettikleri data, işyeri aboneleri ve uluslararası hizmetlerde ABD’li şirketlerle rekabet etmek yerine işbirliğine yönelmiş yapma aralarına ABD’li bir şirketi de (büyük olasılıkla American Sprint) alarak birleşme kararı almıştır.

Ayrıca, Avrupa Komisyonu 1992 yılı Haziran ayında telekomünikasyon sektörünün yaklaşık % 80’ini oluşturan ve daha önce rekabet dışında tuttuğu telefon hizmetlerinin de 1998 yılında rekabete açılmasına ilişkin bir karar almıştır.<sup>20</sup> Bu karar sonrasında Avrupalı ulusal tekellerin (Almanya, Fransa, İtalya, Yunanistan) özelleştirilmesi yönünde çalışmalar hızlanmaya başlamış, Danimarka Telecom Denmark’ın % 48 hissesini 1994 yılında özelleştirmiştir.

### 1.3.3 Gelişmekte Olan Ülkelerde Yeniden Yapılanma Çalışmaları

Telekomünikasyon sektöründe yeniden yapılanma sanayileşmiş ülkelerle sınırlı kalmamıştır. İngiltere’de 1980’li yılların başlarında başlayan KİT’lerin özelleştirilmesi yeni bir akım yaratmış ve bu akım kısa zamanda gelişmekte olan birçok ülkeye sıçramıştır. 1990’lı yıllara kadar birçok ülkede küçük ölçekli çok sayıda özelleştirme gerçekleştirilmiştir. Gelişmekte olan ülkeler de küçük ölçekli işletmelerle başlayan özelleştirmelerden sonra telekomünikasyon ve diğer doğal tekel piyasalarındaki büyük özelleştirmelere yönelmişlerdir.

Gelişmekte olan ülkelerde sektördeki ilk yeniden yapılanmalardan biri Hindistan’da gerçekleştirilmiştir. Telekomünikasyon sektörü iki bölgeye ayrılarak (Bombay ve Delhi) şirketleştirilmiş ve bu şirketlere idari ve mali özerklik tanınmıştır. Ancak, sektörde regülasyon işlevini gören Bakanlığın aşırı müdahaleleri nedeniyle sistemden beklenen gelişmeler sağlanamamıştır. 1993 yılında % 0,5 telefon yoğunluğuna (dünya ortalaması % 10) sahip olan Hindistan halen telekomünikasyonda dünyada en geri durumda olan ülkelerden biridir. Hindistan, bu sorununu çözmek için bölgesel tekel politikasından vazgeçerek 1993 yılında US West şirketine güney bölgesinde şebeke kurma izni vermiştir (Financial Times, Eylül 1993).

<sup>20</sup> Komisyon kararında Yunanistan, Portekiz, İspanya, İrlanda ve İspanya için istisna getirilmiş ve 5 yıl daha telefon tekelini koruma imkanı sağlanmıştır.

Gelişmekte olan ülkeler arasında sektörde özelleştirmenin öncüsü Şili (1987) olmuş, onu Meksika (1990) Arjantin (1990), Malezya (1990), Venezuela (1991) Singapur (1993) izlemiştir.

Eski doğu bloku ülkelerinde de telekomünikasyon sektöründe yeniden yapılanma çalışmaları hızla devam etmektedir. Birçok ülkede liberalleşme tamamlanmış, özelleştirme çalışmaları başlatılmıştır. Macaristan 1994 yılında telekomünikasyon şirketi Matav'ı özelleştirmiş, Çek Cumhuriyeti ve Bulgaristan ise özelleştirme çalışmalarına devam etmektedir. Ambrose, Hennemeyer ve Chapon (1990), 36 gelişmekte olan ülkenin mevcut telekomünikasyon kuruluşlarını özelleştirme veya mobil telefon, data haberleşmesi, çağrı cihazı gibi alanlarda özel kesim katılımını sağlama planları olduğunu belirtmektedir. Bu çalışmada Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti gibi özelleştirme hazırlıklarında önemli mesafeler katetmiş ülkeler yer almamaktadır.

Birçoğu eski sömürge olan küçük devletlerin önemli bir kısmında telekomünikasyon kuruluşları özelleştirilmiş bulunmaktadır. Telekomünikasyon kuruluşlarının tamamını veya önemli bir kısmını yabancı sermaye şirketlerine satan ülkeler genellikle Karayipler'de (özellikle İngiliz Cable & Wireless'e) ve Batı Afrika'da (France Telecom'a) yoğunlaşmıştır.

Özetlemek gerekirse, telekomünikasyon sektörü günümüzde hemen hemen her ülkede yeniden yapılanma süreci içindedir. Bu süreçte hem teknolojik gelişmeler sonucu sektörde yaşanan yapısal değişikliklerin hem de sektör dışındaki değişimlerin (dünya ticaretinin liberalleşmesi, gelişmesi ve rekabetin artması ile dünya ekonomisinin globalleşmesi) etkisi bulunmaktadır.

## **1.4 ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON UYGULAMALARINDA ÜLKE ÖRNEKLERİ**

### **1.4.1 AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ**

#### *Telekomünikasyon Sektöründe Bölünme ve Deregülasyon*

1876 yılında kurulan American Telegraph and Telephone şirketi (AT&T), 20. yüzyılın başlarında yerel telefon şirketlerinin birçoğunu satın alarak piyasaya hakim olmuş ve uzun yıllar tekeli konumunu muhafaza etmiştir. 1934 yılında çıkarılan bir kanunla telekomünikasyon sektörünü federal düzeyde regüle etmek üzere Federal Communications Council (FCC) kurulmuştur. FCC kuruluşundan itibaren sektörde hakim olan AT&T'nin



tarifelerini ABD’de yaygın olarak kullanılan İKOR yöntemiyle regüle etmeye başlamış ve bu regülasyon yöntemi 1980’li yılların sonuna kadar devam etmiştir.

AT&T telekomünikasyon cihazları üretiminde Western Electric, Ar-Ge faaliyetlerinde Bell Laboratuvarları ile dikey entegrasyon sağlamış ve cihaz üretiminden hizmetin tüketiciye ulaştırılmasına kadar piyasaya hakim olmuştur.

FCC, AT&T’nin tekel gücünü azaltmak üzere ilk olarak 1959 yılında büyük işyerlerinin kendi uzak mesafe ihtiyaçları için mikrodalga haberleşme şebekeleri kurmasına izin vermiştir. 1969 yılında ise ilk uzak mesafe ortak şirketine (Microvawe Communications International, MCI) yine büyük işyerleri piyasasına giriş izni vererek rekabet yolunu açmıştır. 1971 yılında ise büyük işletmelere hizmet sağlamada uzmanlaşmış şirketlerin piyasaya girişine izin vermiştir. FCC, 1972 yılında “açık semalar” (open skies) politikasını benimseyerek, teknik ve mali yönden yeterli olan bütün firmaların yurtiçinde ortak taşıma uydu faaliyetlerine izin vermiştir. Uzak mesafe hizmetlerinde faaliyet gösteren rakip şirketler olmasına karşılık, AT&T piyasadaki tekel konumunu 1984 yılına kadar devam ettirebilmiştir.

AT&T, özellikle yerel telefon şebeke santrallerindeki tekel gücünü kullanarak, diğer şirketlerin hizmetin tamamlanması için ihtiyaç duyduğu erişimi engelleme, geciktirme veya daha düşük kaliteli hizmetlerle rakiplerinin rekabet olanaklarını sınırlamaya çalışmıştır (Wellenius ve diğerleri 1991, s.82). Ancak, 1972 yılında uzak mesafe hizmetlerinde rakip şirket olan MCI, AT&T’nin yerel şebeke ve cihaz üretimindeki tekel konumundan yararlanarak uzak mesafe hizmetlerinde de tekelleştiği yönünde Adalet Bakanlığı (Department of Justice) anti-tekel birimine başvuruda bulunmuş ve AT&T aleyhine soruşturma başlatılmıştır. FCC ve Adalet Bakanlığı tarafından sürdürülen soruşturma 10 yıl devam etmiş ve 1982 yılında, AT&T’nin regüle edilen yerel hizmetlerdeki tekel gücünü uzak mesafe hizmetlerinde ve cihaz piyasalarında da tekelleşmek amacıyla kullandığına karar verilmiştir. 1982 yılı Ocak ayında AT&T ile anlaşma sonucu varılan karar (concent decree) sonucunda, AT&T’nin bünyesindeki 22 yerel telefon şirketinin AT&T’den ayrılması ve AT&T’nin sadece uzak mesafe hizmetleri ve yan kuruluşu olan Western Electric şirketi aracılığıyla cihaz üretimine devam etmesi kararlaştırılmıştır.

AT&T’den ayrılan 22 yerel telefon şirketi 7 ayrı Bölgesel İşletim Şirketi (Regional Bell Operating Companies- RBOC veya “Baby Bells”) olarak örgütlenmişlerdir. Ancak, mahkeme

kararıyla, bu şirketlerin bölgesel tekel olmaları nedeniyle uzak mesafe ve uluslararası hizmetler, katma değerli hizmetler, nüfusu 2500'den çok yerleşim alanlarında kablolu televizyon yayını ve cihaz üretiminde faaliyet göstermesi yasaklanmıştır.

### *Telekomünikasyon Sektöründe Mevcut Regülasyon*

**Regülatör Kurumlar:** ABD telekomünikasyon sektörü federal, eyalet ve yerel düzeyde regülatör kurumlar tarafından regüle edilmektedir. Ayrıca, federal mahkeme de sektörün regülasyonunda önemli rol almaktadır.

Federal düzeyde regülatör kurum olan FCC, eyaletlerarası ve uluslararası hizmetlerin regülasyonu, radyo frekanslarının tahsisi, yayıncılık sektöründe kurallara uyumun denetlenmesi ve hizmet standartlarının oluşturulması ile görevlendirilmiştir.

Eyalet düzeyindeki regülasyon kurulları (state utility commissions) eyalet içi hizmetlerin regülasyonundan sorumludur. Aynı şebekenin hem eyalet içi hem de eyaletlerarası hizmetlerde kullanılması nedeniyle federal düzeydeki ve eyalet düzeyindeki regülatörler arasında gerekli koordinasyon ve yetki paylaşımı oluşturulan ortak kurullarla sağlanmaktadır.

Yerel yöneticilerin regülasyona ilişkin sorumluluğu ise kablolu televizyon imtiyazı vermekle sınırlıdır.

**Tarife Regülasyonu:** FCC, 1984 yılındaki bölünmeden sonra da pazar gücüne sahip olması nedeniyle AT&T'nin faaliyet konusu olan eyaletlerarası ve uluslararası telekomünikasyon hizmetlerinde tarifeleri İKOR yöntemiyle regüle etmeye devam etmiştir. AT&T dışında uzak mesafe hizmeti veren diğer şirketlerin tarifeleri regülasyon kapsamı dışında tutulmuştur.

British Telecom'un özelleştirilmesi ile birlikte uygulanmaya başlanan tavan fiyat regülasyonunun daha başarılı bir yöntem olduğunun görülmesi üzerine, FCC, 1989 yılında, AT&T'nin uzak mesafe hizmet tarifelerinde; 1991 yılında da bölgesel telefon şirketlerinin eyaletlerarası hizmet tarifelerinde tavan fiyat regülasyonuna geçmiştir. Ancak, artan rekabet karşısında, FCC, 1991 yılında, AT&T'nin büyük işyerlerine sağladığı hizmetlerde tarife regülasyonunu kaldırmıştır. AT&T'nin konut ve küçük işyeri ile bedeli aranan abone tarafından ödenen (800'lü numaralar) telefon hizmetleri halen regüle edilmektedir. AT&T yeni bir hizmet ya da tarife önerisi olduğunda FCC'yi 45 gün önceden bilgilendirmek zorundadır.

FCC uzak mesafe hizmetlerinde rekabetin artması sonucunda uzak mesafe hizmetlerinden yerel hizmetlerin sübvansede edilmesi sistemini 1985 yılından itibaren elimine etmeye başlamış ve trafiğe duyarlı olmayan maliyetler, maliyeti oluşturan abone hatlarına yansıtılmıştır. Bu uygulama, yerel hizmet tarifelerini artırırken uzak mesafe tarifelerini düşürmüştür. Ancak yerel hizmet-uzak mesafe hizmeti tarifelerinde, maliyetleri yansıtan yeniden dengeleme çalışmaları politik baskılar nedeniyle tam olarak gerçekleştirilememiştir.

Birçok eyalette, eyalet içi telekomünikasyon hizmetlerinde tavan fiyat regülasyonuna geçilmiştir.

### *Deregülasyon Sonrası Gelişmeler ve Yeni Reform Tasarıları*

1970 yılında AT&T'nin bir yan kuruluşu olan Western Electric şirketi, AT&T ve tüketicilerin kullandığı telekomünikasyon cihazlarının hemen hemen tamamını karşılarken, 1984 yılında gerçekleşen bölünme ve tüketicilere cihaz seçiminde serbestlik sağlanması telekomünikasyon cihazları piyasasında rekabetin artmasına ve elektronik sanayiinde hızlı gelişmelere olanak sağlamıştır.

AT&T'nin işyerleri tarafından kullanılan özel telefon santralı (PBX) piyasasında 1970 yılında % 80 olan payı 1989 yılında % 28'e düşmüştür (Economic Report of the President 1992, s.192). Uzak mesafe hizmetlerinde rekabet giderek artmış, AT&T'nin 1984 yılında % 84 olan uzak mesafe hizmetlerindeki pazar payı 1992 yılında % 60'a düşmüştür. Uzak mesafe hizmetlerinde fiyatlar 1982-1993 yılları arasında reel olarak % 60 azalmıştır (Gore 1995, s.3).

Büyük işyerleri ile uzak mesafe hizmetleri veren şirketler arasında yerel telefon şebekesini by-pass ederek bağlantı sağlayan özel şebekelerin kurulması liberalize edilerek bölgesel telefon şirketlerinin tekeli kırılmıştır. Ayrıca, bölgesel telefon şirketlerine alternatif hizmet sunan özel şebekelerin yerel şebekelere enterkonekte edilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

FCC'nin tahminlerine göre üç büyük uzak mesafe şirketi (AT&T, MCI ve U.S. SPRINT) ile birlikte toplam 480 şirket uzak mesafe hizmet sunmakta ve telefon abonelerinin % 90'ı birden fazla uzak mesafe şirketine erişebilmektedir. Tüketiciler, rekabetin yarattığı yenilikçi hizmetlere olumlu tepki göstermiş ve 1991 yılında telefon abonelerinin yaklaşık % 15'i uzak mesafe şirketini değiştirmiştir. Katma-Değerli Şebekelerde (VANs) önemli artışlar gözlenmiş ve yenilikçi hizmetler sunulmaya başlanmıştır.

ABD Başkanı'nın 1993 yılında Kongreye sunduğu rapora göre (s.190) aynı coğrafi bölgeye hizmet veren birden fazla uzak mesafe şirketinin faaliyet gösterdiği alanlarda hizmet kalitesindeki artışlar da dikkate alınarak AT&T'nin uzak mesafe hizmet tarifelerinde regülasyonun kaldırılması, ancak rekabetin gelişmediği bölgelerde tarife regülasyonuna devam edilmesi planlanmaktadır.

1991 yılında Federal Mahkeme 7 bölgesel telefon tekelinin regüle edilmeyen piyasalara ilişkin kısıtlamalarını kısmen kaldırarak mesaj ve veri tabanı hizmetlerinde faaliyet göstermelerine izin vermiştir. Ancak, temel hizmetleri regüle edilen bölgesel telefon şirketlerinin, regüle edilmeyen katma değerli hizmetlerde rekabet karşısında kaldığında bu hizmetleri regüle edilen hizmetlerden sağladığı gelirlerle sübvansede edebileceği ya da rakip şirketlerin şebekeye erişimini engelleme yönünde çaba göstereceği yönünde kaygılar devam etmektedir. Bu kaygıları azaltmak amacıyla FCC regüle edilen ve edilmeyen faaliyetler arasında maliyet dağılımını düzenleyen ve rakip katma değerli hizmet sunucularının şebekeye zamanında ve hiçbir kayırma yapmadan (aynı etkinlikte) erişimini güvenceye alan kurallar geliştirmiştir.

Kablolu-TV şirketleri birçok bölgede tekel konumunda olmasına rağmen 1984 yılında çıkarılan Kablolu Haberleşme Kanunu ile kablolu-TV hizmetlerinde havadan yapılan yayınlarla rekabet sağlanacağı düşüncesiyle tarife regülasyonu yasaklanmıştır. Kablolu televizyon yayınlarında tarife regülasyonunun kaldırıldığı 1986 yılından itibaren 1992 yılına kadar temel kablolu televizyon hizmetlerinde tarifeler reel olarak % 36,5 artmıştır. Bunun üzerine 1992 yılında çıkartılan bir kanunla yerel yöneticilere kablolu televizyon hizmetlerinde tarifeleri regüle etme yetkisi verilmiştir. FCC'nin tahminlerine göre, yeni Kablo Kanunu tüketicilere yılda 3 milyar dolarlık tasarruf sağlamıştır (Gore 1995, s.3) Ancak, regülasyonun asıl sorun olan rekabet eksikliğini gidermeyeceğinin bilincinde olan ABD yönetimi tarifeleri düşürecek ve alternatif programlar sunacak rekabet olanaklarını değerlendirmektedir.

Bölgesel telefon şirketleri mevcut şebeke üzerinden video hizmetleri verebilecek en yakın rakip olarak görülmekte ve bu şirketlere kablolu televizyon yayını serbestisi sağlanması tasarlanmaktadır. Buna karşılık kablolu televizyon imtiyazına sahip şirketler de yerel telekomünikasyon hizmeti sunabilme hakkı talep etmektedirler. Bu serbesti sağlandığında hem yerel telekomünikasyon hem de kablolu televizyon hizmetlerinde rekabet gelişebilecektir.

1993 yılında, FCC, özel şebeke ya da kiralık hatlar üzerinden katma değerli hizmet sunanların, başlangıçta sadece işyeri aboneleriyle sınırlı olmak üzere, yerel telefon hizmeti de verebilmesine olanak sağlamış ve bölgesel telefon şirketlerine enterkonekte zorunluluğu getirmiştir. Yani, kiralık hatların üçüncü şahıslara yeniden satışı kısmen liberalize edilmiştir. Ancak, FCC, bölgesel telefon şirketlerinin universal hizmet yükümlülüklerine katkı sağlamak üzere bölgesel telefon şirketlerinin kaybettiği her 1 dolarlık pazar için özel şebekelere 80 cent ödeme zorunluluğu getirmiştir (New York Times, 6 Ağustos 1993).

ABD telekomünikasyon pazarındaki paylarını artırma savaşı veren bölgesel şirketlerin kendileri rekabet artırıcı öneriler sunmaya başlamışlardır. Bölgesel işletim şirketlerinden biri olan Ameritech, FCC'ye yerel telefon şebekesinde santral ve iletim hizmetlerini ayırarak 1996 yılına kadar rekabete açma önerisinde bulunmuş, bunun karşılığında uzak mesafe hizmetlerine giriş hakkı talep etmiştir. 15 eyalette santral hizmetleri veren bir başka şirket de yerel şebekesini toptan ve parçelerde piyasalar olarak iki ayrı şirkete bölmeyi tasarlamaktadır (Communications Week International, 8 Mart 1993).

Özellikle uzak mesafe ve katma değerli hizmetlerde artan rekabet ABD'li şirketlerin sadece ülke içinde değil uluslararası telekomünikasyon piyasasında da yenilikçi hizmetler sunarak Latin Amerika, Avrupa ve Asya telekomünikasyon pazarlarında yer almasına ve buralarda büyük yatırımlar gerçekleştirmesine yol açmıştır. ABD'li şirketler rekabete geçmekte geciken Kıta Avrupası'nda pazarın önemli bir kısmını ele geçirmeye başlamışlardır.<sup>21</sup>

ABD yönetimi, sektörde gelişen rekabet karşısında, universal hizmet politikalarının bir sonucu olarak uygulanan ve kullanıcıları genellikle konut aboneleri olan temel hizmetlerin diğer hizmetlerde (uzak mesafe, çağrı yönlendirme, çağrı bekletme, konferans v.b.) uygulanan yüksek tarifelerle sübvansede edilmesi politikasının yeniden gözden geçirmeyi planlarken (Economic Report of the President, 1993, s.189), üzerinden daha iki yıl geçmeden daha önce “**herkese karşılayabileceği fiyattan asgari ses telefonunun sağlanması**” olarak tanımlanan universal hizmet politikasını daha da genişletmiş ve bilgi toplumu kavramına verilen önemin bir göstergesi olarak, universal hizmet politikasını “**herkesin en ucuz maliyetle bilgiye ulaşabilmesi**” şeklinde tanımlamaya başlamıştır.

<sup>21</sup> AT ülkelerindeki ulusal tekellerden kiraladıkları hatlardan oluşan şebekeler üzerinden hizmet veren IBM, Sprint, AT&T, General Electric Information Service ve diğer şirketler hızla büyüyen 3 milyar dolarlık data iletimi pazarında 1991'deki % 23'lük payını 1992 yılında % 34'e yükseltmişlerdir (Business Week, 20 Aralık 1993, s.38-42).

Artan rekabet sonucu sektörde tarife regülasyonu zamanla kaldırılabilecek ise de sektörde bütünlüğün sağlanması için şebekelerin enterkonekte olması zorunluluğu ve bu teknolojik yapıdan kaynaklanan uyum ve gelir bölüşümü sorunları nedeniyle minimum düzeyde de olsa bir regülasyonun sürdürülmesi düşünülmektedir.

## 1.4.2 İNGİLTERE

İngiltere’de Muhafazakar Partinin 1979 yılında iktidara gelişi ile devletin ekonomideki rolü temelde ideolojik nedenlerle yeniden ele alınmış ve radikal reformlar yapılmıştır. Ülke ekonomisinin daha sağlıklı gelişebilmesi için rekabetin artırılması, ekonomik faaliyetlerin özel kesime devri ve sermayenin tabana yayılması amaçlarıyla daha önce eşi görülmemiş bir özelleştirme programı başlatılmıştır.

Küçük ölçekli özelleştirmelerle başlatılan bu program, 1984 yılında British Telecom’un (BT) özelleştirilmesi ile ölçek değiştirmiştir.<sup>22</sup>

### *British Telecom’un Özelleştirilmesi*

**Hazırlık çalışmaları:** Telekomünikasyon hizmetleri 1969 yılına kadar parlamentoya karşı sorumlu olan Postmaster General’a bağlı Posta İdaresi bünyesinde bir devlet dairesi olarak yürütülmüştür. Posta İdaresi 1969 yılında şirketleştirilmiştir.

BT’un özelleştirme çalışmaları 1980 yılında başlatılmıştır. Hazırlık çalışmaları çerçevesinde posta ve telekomünikasyon hizmetleri ayrılmış (1981), BT’un yönetim yapısının piyasa koşullarına uygun bir yapıya getirilmesine çalışılmıştır. Hükümet 1982 yılında BT’daki % 51 hissesini halka arzedeceğini ilan etmiştir.

<sup>22</sup> Büyük ölçekli özelleştirmelere başlangıç olarak telekomünikasyon sektörünün seçilmesinin gerekçeleri;

- Telekomünikasyon ve enformasyon teknolojilerinin bütünleşmesi ve bütün enformasyon teknolojilerini kapsayan bu dönüşüme karşı konulamayacağına anlaşılmaması,
- Diğer sektörlerin etkin bir rekabet için giderek daha fazla telekomünikasyon hizmetine ihtiyaç duyması,
- Enformasyon ve telekomünikasyon sektörlerinde regülasyondan kaynaklanan farklılıkların giderilmesi. Enformasyon hizmetlerinin rekabete açık, yenilikçi bir sektör olmasına karşılık telekomünikasyon sektörünün tekel olması ve sıkı bir regülasyona tabi olması nedeniyle tüketici taleplerini karşılamakta yetersiz kalması. Bu sorunun tek çözümünün telekomünikasyon sektörünün de liberalize edilerek daha yenilikçi ve özel kesimin de katılımıyla enformasyon sektörünün yapısına ve dinamiklerine uyumlu hale getirilmesi,
- Telekomünikasyon hizmetlerinin ülkenin gelişmesini destekleyecek en önemli altyapısı olarak değerlendirilmesi,

şeklinde sıralanmaktadır (Wellenius ve diğerleri 1991, s.55-6).

Özelleştirmeye hazırlık çalışmaları çerçevesinde kamu ve özel kesimin katılımıyla birçok alternatifin<sup>23</sup> değerlendirildiği bir süreç sonunda yeni bir telekomünikasyon politikası oluşturulmuştur. 1984 yılında, sektörde izlenecek politikaların çerçevesini oluşturan yeni bir Telekomünikasyon Kanunu çıkartılmış ve bu Kanunla BT'un statüsü British Telecommunications PLC (özel limited şirket) olarak değiştirilmiştir. Özelleştirme öncesinde BT'un mali yapısı yeniden düzenlenerek, hem devlet tarafından yapılan yatırımları yansıtacak hem de özelleştirme sonrasında şirketin sağlıklı gelişmesine imkan verecek bir mali yapının oluşturulmasına çalışılmıştır.

**Özelleştirme:** BT, geniş bir tanıtım kampanyası sonrasında 1984 yılı Aralık ayında halka açılmış ve hisselerin % 50,2'si satılmıştır. Hisse başına 130 pence fiyatla satılan hisselerin satışından toplam olarak 3,8 milyar pound gelir sağlanmıştır. Halka arzedilen hisselerin 4 katı talep oluşmuştur. Hisselerin borsada işlem görmeye başladıktan sonra önemli oranda prim yapması fiyatın düşük belirlendiği şeklinde eleştirilere neden olmuştur. Ancak sermayenin tabana yayılması amacı büyük ölçüde gerçekleşmiş ve 2 milyonun üzerinde bireysel yatırımcı hissedar olmuştur.

BT'un özelleştirilmesine sendika tarafından karşı çıkılmasına karşılık çalışanların % 56'sı BT'a hissedar olmuştur.

Özelleştirme sonrasında ulusal çıkarların korunması amacıyla hem BT'un ana statüsünde hem de telekomünikasyon lisansında belli önlemler alınmıştır. Alınan önlemlerden bazıları şunlardır.

- Hiçbir ortak % 15'den fazla paya sahip olamaz.
- Hükümet, oy hakkı olmayan 2 yönetim kurulu üyesi atar.
- Yönetim kurulu üyeleri İngiltere vatandaşı olmalıdır.
- Devlet, şirket ana statüsünde kabul edilemeyecek değişiklikleri veto hakkı sağlayan "**Altın Hisse**" bulundurur.

BT'un % 24 payını oluşturan ikinci parti halka arzı 1991 yılında, uluslararası arz şeklindeki üçüncü parti ise 1993 yılında gerçekleştirilmiş ve BT'da devlete ait pay kalmamıştır.

---

<sup>23</sup> Özelleştirme öncesinde BT'un bölgesel tekellere bölünmesi alternatifi de değerlendirilmiş, fakat BT'un ancak ABD'deki bölgesel tekeller büyüklüğünde olduğu düşüncesiyle bölünmenin etkin olmayacağı ve hem bölünme hem de özelleştirmenin aynı anda yürütülmesinin sorun yaratacağı gerekçesiyle bölünme gerçekleştirilmemiştir.

### *Liberalizasyon*

Telekomünikasyon politikası 1984 yılında çıkartılan Telekomünikasyon Kanunu (1991 yılında revize edilmiştir) çerçevesinde belirlenmektedir. Bu kanunla BT'un telekomünikasyon hizmetlerindeki tekeline son verilmiştir. Bütün telekomünikasyon sistemlerinin işletilmesinde özel şirketlere lisans verilmektedir.

BT'un özelleştirilmesi sonrasında, sektörün alacağı yeni yapı tartışmaları sürdürülürken bir yandan da sektörde liberalizasyon uygulamaları başlatılmıştır. Bu çerçevede telekomünikasyon cihazları piyasası rekabete açılmış, mobil telefon ve çağrı cihazı işletme lisansları ile sektörde yeni şirketlerin faaliyetine izin verilmiştir. Sektörde temel şebekede 1990 yılında gözden geçirilmek üzere duopol (ikili tekel) oluşturulması benimsenmiş ve BT'a rakip bir telekomünikasyon şebekesi oluşturarak ulusal ve uluslararası hizmet vermek üzere Mercury Communications Ltd.'e lisans verilmiştir.

BT özelleştirilinceye kadar sektör önemli ölçüde liberalize edilmiş ve birçok alanda rekabet oluşmuştur. Duopol politikası çerçevesinde kurulmasına izin verilen Mercury henüz oluşum aşamasında iken BT'a birçok hizmet yükümlülükleri getirilmiş ve yeni şirketin piyasaya girişi için uygun ortam yaratılmıştır.

1985 yılında, şebekede bütünlük sağlamak üzere BT ve Mercury arasında enterkoneksiyon ilişkileri düzenlenmiş ve bu çerçevede yapılan enterkonekte sözleşmesi Mercury'ye yerel telekomünikasyon hizmeti vermediği alanlarda dahi BT'un abonelerine ulaşabilme olanağı sağlamıştır.

BT ve Mercury lisanslarında kablolu-TV hizmetleri hariç tutulmuş ve bu piyasa ana telekomünikasyon işleticilerinden bağımsız şirketlere açılmıştır. Ulusal düzeyde duopol politikasına karşılık, belli bir bölgede tüm telekomünikasyon hizmetlerini sunma hakkı sağlanan kablo-TV şirketlerine kamu telekomünikasyon işleticisi statüsü verilmiştir.

1986 yılında, Londra ve yerel düzeyde faaliyet gösterecek şirketlerin yanısıra ulusal düzeyde mobil telefon şebekelerinde rekabet etmek üzere iki şirkete (Telecom Securicor ve Racal Vodafone) lisans verilmiştir.

Rekabetçi bir telekomünikasyon piyasa yaratmak amacıyla 1988 yılında, BT, Mercury ve Kingstom Communications dışında 6 şirkete daha uydu hizmetlerinde faaliyet izni verilmiş ve BT uydu işleticilerine şebekeye erişim hizmeti sağlamakla yükümlü kılınmıştır.



1984 yılında, ana şebekeye bağlı olarak yurtiçi ve yurtdışı hizmet veren kiralık özel devrelerde kapasitenin üçüncü şahıslara satışı (resale) 5 yıl sonra gözden geçirilmek üzere yasaklanmıştır. 1991 yılı Haziran ayında, Telekomünikasyon Kanunu revize edilerek kiralık hatlarda üçüncü şahıslara satış liberalize edilmiştir.

Duopol politikası, başlangıçta belirlenen takvim gereği 1990 yılında gözden geçirilmiş ve bu politikadan vazgeçilmiştir. 1991 yılından itibaren yerel mobil telefon, kablo-TV ve uluslararası hizmetleri de kapsayan yeni lisanslar verilmeye başlanmış ve 1993 yılı sonlarına kadar 30 yeni lisans verilmiştir (Business Week 20 Aralık 1993, s.38-42). Kablo-TV ve mobil telefon şirketleri temel hizmetlerde diğer şebeke işleticileriyle rekabet edebilmektedir (The Economist 13 Ağustos 1994, s.59). 1994 yılı itibarıyla ulusal düzeyde hizmet veren 4 mobil telefon şirketi bulunmaktadır.

#### *Bağımsız Regülatör Kurumların Kurulması*

BT'un özelleştirilmesi ve sektörün liberalizasyonunun temel amacı rekabet ortamı yaratılarak etkinliğin artırılmasıdır. Ancak, sektörün rekabete açılmayan alanlarında etkinliği teşvik edecek bir regülasyon sisteminin oluşturulması ve ayrıca rekabete açılan alanlarda da eşit rekabet şartlarının korunması amacıyla özerk bir regülatör kurum kurulmuştur. Sektörde regülasyon fonksiyonu 1984 yılı Ağustos ayında kurulan Office of the Director General of Telecommunications (OFTEL) tarafından yürütülmektedir. OFTEL siyasi otoriden idari ve mali yönden bağımsızdır. BT'un da baskılarıyla, kısa vadeli politik çıkar baskılarından etkilenmeyecek, ancak hükümet tarafından belirlenen politikalara uyumlu kararlar üretebilecek istikrarlı bir yapının tesisi amacıyla regülatörün siyasi otoriteden bağımsız olması sağlanmış ve OFTEL sağlam hukuki temellere dayandırılmıştır. OFTEL'in, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkilendirilmiş olmasına karşılık, Bakan tarafından 5 yıl süre ile atanan Genel Müdür'ün, görevde yetersizlik ve görevin suistimali halleri dışında görevinden alınmaması ve personelin bakanlık personeli olmaması kuruma bağımsız çalışma olanağı sağlamaktadır.

Başlıca regülatör kurum OFTEL olmakla birlikte, sektöre ilişkin regülasyon çeşitli kurumlar arasındaki ilişkiler açısından oluşmaktadır. Bu sistem içinde hükümeti temsil eden Bakanlık, telekomünikasyon hizmeti verecek şirketlere OFTEL'in görüşlerini de dikkate alarak lisans vermekte ve uluslararası ilişkilerde hükümeti temsil etmektedir. OFTEL, görevlerini yerine getirirken, Tekeller ve Birleşmeler Komisyonu (Monopolies and Mergers Commission-

MMC) ve Adil Ticaret Ofisi (Fair Trading Office) ile ilişki içindedir. Ayrıca, OFTEL'in kararları karşısında şirketler ya da şirketlerin OFTEL'in direktiflerine uygun olmayan davranışlarından zarar gören üçüncü şahıslar mahkemelere başvurabilmektedir. OFTEL, Parlamento'ya karşı sorumlu olup, her yıl rapor hazırlamaktadır.

Cihazların tip onayı işlemleri başlangıçta Bakanlık tarafından yürütülmüş daha sonra özerk bir kuruma (British Approval Board for Telecommunications) devredilmiştir. Kablo-TV lisanslarında ise şirketler, 1984 yılında çıkarılan Kablo ve Yayıncılık Kanunu gereğince Kablo Otoritesi'nden, Telekomünikasyon Kanunu gereğince de Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'ndan olmak üzere iki ayrı lisans almak durumundadır.

#### *Regülatörün Görev ve Sorumlulukları*

OFTEL, telekomünikasyon sektöründe devlet tarafından belirlenen politikaların uygulanması amacıyla, rekabete açılan alanlarda eşit rekabet şartlarının korunmasını, rekabetin sınırlı olduğu alanlarda ise hakim telekomünikasyon şirketinin (BT) regülasyonunu sağlamaktadır. OFTEL, yetki ve sorumluluklarını, 1984 yılı Telekomünikasyon Kanunu, 1980 yılı Rekabet Kanunu ve 1973 tarihli Eşit Rekabet Kurulu ile kamusal telekomünikasyon şirketlerine verilen lisanslardan almaktadır.

OFTEL'in görevleri arasında üniversal hizmetin sağlanması, tüketicinin fiyat ve hizmet kalitesi açısından korunması birinci öncelikli görevler arasındadır. İkinci olarak rekabetin teşvik edilmesi yer almaktadır. OFTEL, bu temel görevlerini yerine getirirken lisanslarda, özellikle hakim işletici BT'a verilen lisansta belirlenen şartlara uyumu denetlemektedir.

OFTEL'in BT'a ilişkin sorumlulukları, 1984 yılında Bakanlık tarafından verilen lisansta BT'a sağlanan hak ve yükümlülükleri gözetmek ve denetlemektir. BT'un başlıca hak ve yükümlülükleri şunlardır (Hartley ve Culham 1988, s.2);

- i) BT, üniversal hizmet sağlamak ve ulusal telekomünikasyon işletisi olarak belli sosyal yükümlülükleri yerine getirmek zorundadır. Bu çerçevede BT, kırsal alanlara hizmet sağlamak, ulusal düzeyde ankesörlü telefon şebekesi bulundurmamak, acil telefon hizmetlerini sağlamak, sakatlar için uygun tesisler kurmak, v.b. hizmetleri yürütmekle yükümlüdür.
- ii) Pazar gücünü kötüye kullanmasını önlemeye yönelik başlıca 4 gruptan oluşan kurallar getirilmiştir. Bu kurallar çerçevesinde;
  - BT tarifelerini yayınlamak zorundadır. BT tarifeler ve hizmete ilişkin diğer koşullarda tüketiciler arasında haksız tercih ve kayırma yapamaz.
  - Belirli hizmetlere uygulanabilecek tarifeler sınırlandırılmıştır.

- BT'un eşit rekabet şartlarını bozucu nitelikteki davranışlarını önlemeye yönelik olarak işletme tekniklerine ilişkin kurallar getirilmiştir. Bu kurallarla, BT'un birbirine bağlantılı satışlar yapması ve şebeke hizmetlerinden elde ettiği bilgileri rekabet içinde olduğu piyasalarda kullanarak haksız rekabet avantajı sağlaması önlenmiştir.
- Rekabete açık alanlarda eşit rekabet koşullarının oluşturulması için BT'un tekel piyasalarından elde ettiği gelirlerle rekabet içinde olduğu cihaz üretimi, cihaz pazarlama, mobil telefon ve katma değerli hizmetlerdeki faaliyetlerini çapraz sübvansiyonla desteklemesi önlenmiştir. Çapraz sübvansiyon uygulanması halinde tespit edilebilmesi için BT bu 4 faaliyet alanıyla diğer faaliyet alanları arasındaki her türlü maddi ilişkiyi kaydetmek ve mobil telefon hariç diğer hizmetlerin herbirinde ve şebeke hizmetlerinde ayrı muhasebe kayıtları tutmak zorundadır. Mobil telefon muhasebesinin ayrılması ayrı bir lisansla düzenlenmiştir.

OFTEL, gerekli gördüğünde belli prosedürleri izleyerek, rekabetin mümkün olduğu alanlarda eşit rekabet şartlarını oluşturmak ve pazar gücünü kötüye kullanmayı engellemek amacıyla lisans şartlarında değişiklik yapabilmektedir. Bakanlık, tarifelerin belirlenmesi ve lisans şartlarının değiştirilmesi prosedüründe yer almamaktadır. Bu konularda OFTEL tam yetkili kurumdur.

OFTEL, Rekabet Kanunu hükümlerinin uygulanmasında Office of Fair Trading ile işbirliği yapmaktadır. OFTEL'in yetkilerine belli sınırlamalar da getirilmiştir. Lisans şartlarında lisansör tarafından kabul edilmeyen değişiklikler ancak MMC'nin de onaylaması durumunda gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca, lisansör OFTEL'in kararlarıyla ilgili olarak yargı yoluna başvurabilmektedir.

OFTEL, lisans şartlarına uyulmaması durumunda gerektiğinde cezai müeyyide içeren direktifler verebilmektedir. Direktiflere uymamaktan dolayı zarar gören taraf, zararın tazmini için yargı yoluna başvurabilmekte ve direktiflere uyum mahkemeler tarafından sağlanmaktadır.

OFTEL, kendisine gelen şikayetleri soruşturmakla yükümlüdür. Faturalara ilişkin şikayetler mahkemelerde veya belli şartlarda tahkim komisyonlarında çözülmektedir. OFTEL, bu konuda tavsiyede bulunabilir, ancak, karar verme yetkisi yoktur.

### *Tarifelerin Regülasyonu*

Sektörde 1990 yılına kadar düopol politikasının benimsenmesiyle telekomünikasyon altyapısında rekabet içinde olan iki işletici olmasına karşılık, BT'un piyasada hakim durumda olması nedeniyle hem tüketicinin korunması hem de eşit rekabet koşullarının yaratılması amacıyla BT'un tarifelerini regüle etme gereği duyulmuştur. ABD'de uzun yıllar uygulanan

İKOR yönteminin ekonomik etkinliği sağlamadığı ve tüketiciyi korumada yetersiz kaldığı düşünülerek yeni bir tarife regülasyonu yöntemi (tavan fiyat yöntemi/price cap regulation) geliştirilmiş ve ilk kez BT'un özelleştirilmesi öncesinde verilen lisansla uygulanmaya başlamıştır.<sup>24</sup>

BT lisansın başladığı 1984 yılı Ağustos ayından itibaren 5 yıl süreyle, belirli hizmetlerden oluşan bir sepette (BT'un cirosunun yaklaşık % 50'sini oluşturan yurtiçi hat kiralalarıyla yerel ve uzak mesafe otomatik telefon hizmetleri) ağırlıklı ortalama fiyatlar baz alınmak üzere fiyatlarını her yıl en çok tüketici fiyatları endeksindeki artışın 3 puan altında kalmak kaydıyla (TÜFE-3) artırabilmiştir. BT, bu tavan içinde kalmak kaydıyla hizmetler arasında tarifelerini serbestçe belirleyebilmektedir. Fiyatlandırmada, hizmetin sağlanması ve herbir hizmetin işletme ve bakım maliyetlerinin yansıtılması prensibi benimsenmiş ve bu çerçevede hizmet tarifeleri arasında yeniden dengeleme yapılmıştır. Buna göre, yerel telefon hizmetleri ve hat kiralalarında tarifeler artırılmış, uzak mesafe telefon hizmetlerinde ise tarifeler düşürülmüştür.

Belirlenen regülasyon yöntemi, formül ve formülün gözden geçirilme süresinde yatırımcıya makul bir kar sağlanması, şebekeyi genişletmesi ve etkin olması için yeterli teşvik sağlanması amaçlanmıştır. Tavan fiyatları belirleyen formül 1989 yılında gözden geçirilmiş ve BT'un karının artması nedeniyle aşırı karı önlemek ve BT'u daha da etkin olmaya zorlamak amacıyla, 1990-1991 yılları için tavan fiyat uygulaması kapsamındaki hizmet türleri genişletilmiş (operatör aracılığıyla yapılan hizmetler dahil edilerek) ve formül TÜFE-4,5 olarak düzenlenmiştir. Bu tavan içinde kiralık hatlarda fiyat artışı TÜFE+2 ile sınırlandırılmıştır. Sonraki yıllarda, BT'un etkinliğinin ve sonuçta karının artması karşısında verimlilik faktörü artırılarak tavan fiyatın düşürülmesine devam edilmiştir. 1991 yılından sonra İngiltere çıkışlı uluslararası telefon görüşmeleri de tavan fiyat içine dahil edilmiş ve formül TÜFE-6,25 (kiralık hatlarda "TÜFE-0") olarak düzenlenmiştir. Tavan fiyat, 1993 yılında TÜFE-7,5'e düşürülmüştür.

Tavan fiyat kapsamı dışındaki fiyatlar da tamamen OFTEL'in kontrolü dışında değildir. OFTEL, diğer hizmetlere ilişkin bilgileri de toplamakta ve BT'un pazar gücünün kötüye kullandığı görülürse lisans şartlarında değişiklik yapabilmektedir.

<sup>24</sup> Tavan fiyat regülasyon yöntemi Profesör Stephan Littlechild tarafından geliştirilmiştir.

Tarifelerde az sayıda görüşme yapan tüketicilere indirim uygulanarak şebekeye bağlı kalması teşvik edilmektedir. Tarifeler mesafe, süre ve aranan zaman dilimine göre farklılık göstermekte ve talebin düşük olduğu (off-peak) dönemlerde kullanım teşvik edilmektedir.

BT dışındaki şirketlerin tarifeleri regüle edilmemektedir. Ancak, kamu telekomünikasyon işleticisi statüsü olan diğer şirketler de hizmet tarifeleri konusunda OFTEL'i bilgilendirmek zorundadır. Ayrıca, tarifelerde veya hizmet koşullarında herhangi bir değişiklik için OFTEL'in en az 28 gün önceden bilgilendirilmesi gereklidir.

### *Liberalizasyon ve Özelleştirme Sonrası Gelişmeler*

OFTEL'in sektörde eşit rekabet şartları sağlama ve rekabeti teşvik etme yönündeki çabaları ve sektörde sağlanan liberalizasyon sonucu İngiltere, ABD'den sonra en rekabetçi sektör yapısına sahip ülke olmuştur. Sektörün çeşitli segmentlerinde yüzlerce firma faaliyet göstermektedir. BT, etkinliği teşvik edici politikalar sonucunda, ABD şirketleri ile Avrupa piyasalarında rekabet edebilmekte, ayrıca ABD'deki ikinci büyük uzak mesafe şirketi MCI'nın % 20'sini alarak ve geliştirdiği Cyclon projesiyle *ABD yerel ve uluslararası hizmet pazarına girmeye çalışmaktadır. BT, 20'den fazla ülkede bürosu olan uluslararası bir şirket haline gelmiş, yılda 20 milyar dolar üzerinde ciro ve 1994 yılı itibariyle 4,2 milyar dolar kar eden bir şirket olmuştur.* Telekomünikasyon sektöründeki liberalizasyon politikası sonucu birçok firma faaliyet göstermekle beraber, BT pazar payını önemli ölçüde koruyabilmiştir (1993 yılı itibariyle % 90 civarındadır). Diğer şirketler henüz BT'ye gerçek anlamda rakip olmaktan uzak olsa da, onların varlığı ile oluşan potansiyel rekabet BT üzerinde baskı oluşturarak daha etkin çalışmaya zorlamakta ve rekabetten beklenen faydayı sağlamaktadır.

### **1.4.3 ŞİLİ**

Şili'de telekomünikasyon hizmetleri 1930'lu yıllardan itibaren özel kesim tarafından yürütülürken, 1970'li yıllarda yaşanan devletleştirme politikalarıyla telekomünikasyon şebekeleri kamu mülkiyetine geçmiştir. Sektörde 10 yılı aşan durgunluk dönemi yaşanmış, 1980'li yılların başlarında sınırlı özelleştirme ve liberalizasyon girişimleri ile teleks hizmetleri, posta ve telefon idaresinden ayrılarak ticari amaçlı özerk bir kuruluş haline getirilmiş ve daha sonra özelleştirilmiştir. 1980'lerin başında ayrıca kamu iştiraki olan küçük bir telefon şirketi de özelleştirilmiştir.

### *CTC ve ENTEL'in Özelleştirilmesi*

1980'lerin ortalarında ülkedeki iki ana telekomünikasyon işleticisinden yerel hizmetlerde hakim durumda olan Compania de Telefonos de Chile SA (CTC) ve uzak mesafe hizmetlerinde tekel olan Empresa Nacional de Telecomunicaciones'in (ENTEL) özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Özelleştirme ile görevlendirilen Corporacion de Fomento de la Produccion (CORFO), % 99'u devlete ait olan her iki şirketteki kamu hisselerinin bir kısmını 1985-87 yılları arasında şirketlerin çalışanlarına ve halka satmış ve 1987 yılı itibarıyla CTC'nin % 25'i ve ENTEL'in % 30'u özel kesime geçmiştir. 1988 ve 1989 yıllarında da hisse satışları devam etmiştir.

CORFO, 1987 yılında, Şili'deki 678 bin telefon hattının büyük bir kısmına sahip olan CTC'nin % 52'sini uluslararası rekabete açık ihale ile satmış ve CTC'de kamu payı kalmamıştır. İhalede yoğun rekabet yaşanmış ve CTC Avustralyalı bir yatırımcıya (Alan Bond) ait Bond Corporation International şirketine 270 milyon dolara satılmıştır (Ambrose, Hennemeyer ve Chapon 1990, s.14). Ancak, CORFO Bond Corporation yönetiminden 1990 yılına kadar CTC'deki payını % 45'e düşürme taahhüdü almıştır.

Bu arada ENTEL'in kamu hisseleri yurtiçi sermaye piyasalarında satılmaya devam edilmiş ve çoğunluk hisseleri özel kesimden yerli ve yabancı çeşitli yatırımcıların eline geçmiştir. 1987 yılında CTC'nin satışında başarısız bir teklif veren Telefonica de Espana (Telefonica), CORFO'dan 1989 yılında ENTEL'e ait % 10 oranında, ve 1990 yılında tekrar % 10 oranında pay almıştır. Yüzde 20 payla en büyük yabancı ortak konumundaki Telefonica'yı Chase Manhattan Bank izlemektedir. Diğer ortaklar çalışanlar, sigorta fonları, Şili ordusu ve bireysel yatırımcılardır.

### *Sektörün Regülasyonu*

Şilide regülasyon mekanizması son özelleştirmeler öncesinde kurulmuştur. 1977 yılında Telekomünikasyon Kanunu değiştirilmiş ve Ulaştırma ve Haberleşme Bakanlığı ile ilişkilendirilen bir regülatör kurum, Subsecretaria de Telecomunicaciones (SUBTEL) kurulmuştur.

1977 yılından 1982 yılına kadar sektörün regülasyonunda enerji sektöründe uygulanan regülasyon kuralları esas alınmıştır. 1982 yılında yeni bir Telekomünikasyon Kanunu çıkarılarak telekomünikasyon hizmetleri sınıflandırılmış, yerli veya yabancı kişi veya

kurumların imtiyaz ve lisans için başvuru koşulları belirlenmiş, bütün telekomünikasyon işleticilerinin belirlenen teknik ve işletme standartlarına uyması koşulu getirilmiş, cezai müeyyideler konmuş, ayrıca SUBTEL'in regülasyona ilişkin görev ve sorumlulukları yeniden tanımlanarak güçlendirilmiştir. Kanunda, tekel piyasalarında tarifelerin hükümet tarafından, tekel dışı hizmetlerde ise serbestçe belirlenmesi öngörülmüştür.

1987 yılında, Telekomünikasyon Kanununda değişiklikler yapılarak, tekel olan hizmetlerde tarifelerin belirlenme prosedürü ve ulusal telekomünikasyon şirketlerinin hizmet yükümlülükleri tanımlanmıştır. Kanunda, tarifelerin 5 yıl arayla gözden geçirilmesi ve uzun dönem marjinal maliyetleri yansıtacak şekilde belirlenmesi ilkesi benimsenmiş ve bu amaçla bir model geliştirilmiştir.

Modelde, uzun dönem marjinal maliyetler her şirket, bölge ve hizmet için ayrı ayrı belirlenmektedir. Modelde, gerçek maliyetler yerine en uygun teknolojinin kullanılması halinde oluşacak maliyetleri yansıtan, farazi olarak etkin bir firmanın maliyetleri kullanılmaktadır. Ancak, farazi olarak en etkin hizmet üretimini gerçekleştirecek firmanın maliyetleri, gerçek maliyetleri karşılayamayacağından bu maliyetler, ekonomik etkinliği en az bozacak şekilde düzeltilerek optimale en yakın tarife yapısına ulaşılması ve her bölge ve şirket için hizmetlerin kendi kendini finanse edebilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

Maliyetlerin hesaplanmasında, Sermaye Varlıkları Değerleme Modeliyle belirlenen sermaye maliyeti de dikkate alınmaktadır.<sup>25</sup>

Regülasyon modelinde, İKO'na eşdeğer olan sermaye maliyeti kullanılmakla birlikte sermaye maliyetinin ve tarifelerin etkin olan farazi bir şirkete göre belirlenmesi ve şirketin performansına bağlı olarak daha yüksek veya daha düşük kar sağlanabilmesi görece olarak rekabet oluşturmaktadır. Sofistike bir yöntemeye dayalı olan regülasyon, İKO regülasyonunun birçok olumsuzluğunu ortadan kaldırmaktadır.

Model genelde başarılı olarak değerlendirilmekle birlikte, aksadığı yönler de bulunmaktadır. En etkin şebeke dizaynının ne olduğu varsayımlara bağlıdır ve teknolojinin hızla değiştiği bir sektörde farazi etkinlik de değişmektedir. Sistemde, firmalar tarifeleri

---

<sup>25</sup> Sermaye Varlıkları Değerleme Modelinde (Capital Asset Pricing Model) bir şirketin sermaye maliyeti, hazine bonusu gibi risksiz yatırımların getirisi ( $R_f$ ), sistematik risk veya piyasa riski ( $R_m$ ) ve sistematik olmayan yani şirketten kaynaklanan riski ölçen ( $\infty$ ) katsayısına bağlı olarak  $R=R_f+\infty(R_m-R_f)$  formülüyle belirlenir.

belirlemede hakim durumdadır ve model genel giderlerin bölgeler ya da hizmetler arasında dağılımı sorununa çözüm getirmemektedir. Ayrıca modelde görel rekabet öngörülmesine karşılık belli bir karlılık oranının esas alınması nedeniyle, uzak mesafe hizmetlerinin rekabete açılması sonrasında uygulanmasında güçlükler doğabilecektir.

#### *Özelleştirme Sonrası Gelişmeler*

CTC'yi satın alan Bond Corporation yönetimi, CTC'nin daha önce 10 yıl için öngördüğü yatırım programını 1988-1992 yıllarını kapsayan 5 yıllık sürede 1.1 milyar dolar'lık yatırım yaparak, şebekeyi 2 katına (1,2 milyon hat) çıkarmayı planlamıştır. Özelleştirme sonrasındaki ilk iki yılda hat sayısı yılda ortalama % 25 artmıştır (Dünya Bankası 1994, s.9) ENTEL de toplam kapasitesini 1993 yılına kadar % 250 artıran yatırım gerçekleştirmiştir.

1988 yılında CTC'nin karı % 77 artarak 71,5 milyon dolara, 1989 yılında ise 95 milyon dolara yükselmiştir.

CTC ve ENTEL'in özelleştirilmesi sektörde rekabet yaratmıştır. Özelleştirme öncesinde, ENTEL uzak mesafe hizmetlerine tekel konumunda, CTC ise yerel hizmetlerde hizmet veren küçük şirketler olmakla birlikte hakim durumdaydı. Özelleştirme sonrasında uzak mesafe hizmetlerinde rekabeti artırmak üzere, yerel hizmetlerin uzak mesafe hizmetlerinden sübvans edilmesine dayalı sistemi kaldırılmış ve CTC, ENTEL ile uzak mesafe hizmetlerinde rekabete başlamıştır.

1990 yılında, Bond Corporation CTC'deki hisselerini 390 milyon \$ karşılığında Telefonica'ya satmıştır. Ancak, Telefonica'nın ENTEL'in de en büyük yabancı hissedarı olması nedeniyle CTC hisselerinin Telefonica'ya devri Şili telekomünikasyon sektöründe rekabet konusunda kaygılar yaratmıştır. Bu nedenle, Nisan 1993 tarihinde, Mahkeme kararıyla Telefonica'nın CTC veya ENTEL'deki hisselerini satması istenmiştir.

#### **1.4.4 ARJANTİN**

Arjantin'de telekomünikasyon sistemi 1980'lerin sonlarına kadar gelişmemiş ve karşılanamayan talep had safhalara ulaşmıştır. Telekomünikasyon şebekesinin büyük bir kısmı kamuya ait Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) tarafından, % 10'a yakın bir kısmı ise özel bir şirket ve 200 civarında kırsal telefon kooperatifleri tarafından işletilmiştir. Telekomünikasyon şebekesinde hat kapasitesinin yetersizliği ve hizmet kalitesinin düşüklüğü ekonomik faaliyetlerde darboğazlar oluşturmuştur (Wellenius ve diğerleri 1991, s.98).



ENTel, 1985 yılında MEGATEL olarak adlandırılan ve abonelerden sağlanacak finansmanla şebekenin genişletilmesini öngören bir program başlatmıştır. Bu program çerçevesinde konut abonelerinden 750 dolar, işyeri abonelerinden 2500 dolar alınarak öncelikli telefon tahsisi sağlanmıştır.

Şebeke genişletmek amacıyla başlatılan ve abonelerin finanse ettiği bu programa rağmen 1988 yılı itibariyle 3,2 milyon hat kapasitesine erişilebilmiş, ancak kapasitede % 84 doluluk oranıyla 2,7 milyon hat hizmete verilebilmiştir. Buna karşılık telefon bekleyen sayısı 789.000'e ulaşmış ve ortalama bekleme süresi ise 22 yıl olarak gerçekleşmiştir (Ambrose, Hennemeyer ve Chapon 1990, s.13).

Uygulamaya konan ekonomik reformlar çerçevesinde, ENTel'in özelleştirilmesi kararlaştırılmış ve özelleştirmeye hazırlık olarak yeni bir kanun çıkarılmıştır. Kanunla, Haberleşme Bakanlığının sektör politikası ve regülasyona ilişkin sorumlulukları güçlendirilmiş, ENTel'in tekel gücünü sınırlanmış, mevcut telekomünikasyon şirketlerinin devletten onay almadan yatırım yapmasına olanak sağlanmış, kamuya ait şebekeye enterkonekte özel işyeri şebekelerinin kurulması teşvik edilmiş ve fiyatlar deregüle edilmiştir.

#### *ENTel'in Özelleştirilmesi*

ENTel'in özelleştirilmesi programı, Telefonica'nın 750 milyon dolar karşılığında ENTel'in % 40'ını satın almak istediğine ilişkin niyet mektubu ile Mart 1988'de başlamıştır. Pazarlıklar aylarca devam etmiş ve 1989 yılındaki başkanlık seçimleri sonrasında Peronistlerin kazanmasıyla bu satıştan vazgeçilmiştir.

1989 yılı Eylül ayında Menem hükümetinin kurulmasıyla özelleştirme çalışmaları tekrar başlatılmıştır. Başlangıçta 1,9 milyar dolar değer biçilen ENTel'in % 60 hissesinin minimum 214 milyon dolar peşin ve 3,5 milyar dolar borç takası karşılığında satışı planlanmıştır. İhalede ilk iki yıl için satış bedelinin % 16'sı kadar kar garantisi verilmiş (yıllık 500 milyon doların üzerinde) ve teklif veren işleticilerin devlet borçlarını devralmak üzere bankalarla konsorsiyum oluşturması istenmiştir (Ambrose, Hennemeyer ve Chapon 1990, s.14). Hisselerin % 10'u çalışanlar, % 5'i yerel telefon şirketleri ve % 25'i halka arz için tutulmuştur.

Bu plan yabancı yatırımcılar tarafından cazip bulunmuş ancak ENTel'in değerinin düşük tutulması ve şebekenin modernleştirilmesine yönelik yeterli güvence sağlamaması nedeniyle ülkede tepkiyle karşılanmıştır. 1990 yılı Mart ayında bu plan değiştirilmiş ve devlet tarafından

garanti edilen kara baz teşkil edecek tutar 1,9 milyar dolara düşürülerek garanti edilen kar miktarı 200 milyon dolar kadar azaltılmıştır. Bu değişiklik üzerine bazı istekliler çekilmişlerdir. Geriye kalan dört konsorsiyumdan teklif istenmiştir.

ENTel tarafından işletilen yerel şebeke iki ayrı bölgesel işletim şirketine bölünmüş ve her ikisinin de % 60 hissesi ayrı ayrı satılmıştır. ENTel'in her iki bölgedeki % 60 hissesi için verilen teklifler Haziran 1990'da açılmıştır. Verilen teklifler içinde Citicorp ile Telefonica liderliğindeki konsorsiyumun teklifi her iki bölgesel şirket için en yüksek teklif olmuş, ancak bir konsorsiyumun bütün şebekeye sahip olmasına izin verilmediğinden bir bölgeyi seçme hakkı verilmiştir. Citicorp ile İspanyol Telefonica liderliğindeki konsorsiyumun güney bölgesindeki şirketin % 60 hissesini alması üzerine, diğer konsorsiyumlardan kuzey bölgesi tekliflerini yenilemeleri istenmiştir. Son teklifte Manufacturers Hannover ile ABD'li Bell Atlantic liderliğindeki konsorsiyum kuzey bölgesini almıştır. Satış işlemleri Kasım 1990'da tamamlanmıştır. Kazanan teklifler hükümet tarafından konulan minimum tutarları aşmıştır. Her iki konsorsiyumun toplam borç takası 5 milyar doların üzerinde gerçekleşmiştir (Ambrose, Hennemeyer ve Chapon 1990, s.39). Güney bölgesini alan Citicorp ve Telefonica'nın teklifinin % 69'u borç/özsermaye takası şeklinde olmuştur.

Telefonica ve Bell Atlantic liderliğindeki konsorsiyumlar kendi bölgelerinde yerel hizmet vermekle yükümlüdürler. Ancak, her iki konsorsiyuma verilen imtiyaz ülkedeki telefon hat kapasitesinin üçte ikisinin kurulu olduğu Buenos Aires'in yarısına yerel hizmet verilmesini de kapsamaktadır. İki konsorsiyum, kurdukları iki ayrı ortak girişimle uluslararası uzak mesafe ve katma değerli hizmetleri de ulusal düzeyde sağlamaktadır.

### *Regülasyon*

Her iki konsorsiyuma 3 yılı opsiyonlu olmak üzere 10 yıllık ayrıcalıklı imtiyaz (exclusive concession) verilmiştir.

Tarifelerin % 16 iç karlılık oranına göre belirlenmesini öngören ilk planın değiştirilmesi ve % 16 kara baz teşkil edecek olan değer 1.9 milyar dolara düşürülmesinden sonra, 5 Mart 1990 tarihinde tarifeler belirlenmiş ve bu tarifelerin enflasyon oranının yüksek düzeyde seyretmesi nedeniyle her ay tüketici fiyatları endeksine göre artırılması öngörülmüştür. Enflasyon oranı 1990 yılı Mart ayında % 96 olarak gerçekleşmiş, bunun üzerine 5 Martta belirlenen tarifelerin % 96 oranında artırılıp artırılmayacağı tartışması başlamıştır. Daha sonra

tarifelerin % 16 iç karlılık oranı ve enflasyona bağlı olarak belirlenmesinden vazgeçilmiş ve devalüasyonun etkilerini azaltmak üzere doların devalüasyonu ile Tüketici Fiyatları Endeksinin ağırlıklı ortalamasına bağlı bir formül benimsenmiştir. 1991 yılında tavan fiyatlar gözden geçirilmiş ve tarifelerin dolar bazında % 1.3 artırılması, ayrıca 6 aylık aralıklarla ABD Tüketici Fiyatlarına göre düzenlenmesi öngörülmüştür. Tarifelerde, başlangıçta sıfır olarak alınan verimlilik katsayısı 1993-1997 yılları arasında 2, eğer tekel imtiyazı 10 yıla uzatılırsa 1998-2000 yılları arasında 4 olarak belirlenmiştir.

Arjantinde, özelleştirme işleminin tamamlandığı 1990 yılı Kasım ayında regülasyonun hukuki altyapısı da hazırlanmış ve Comision Nacional de Telecomunicaciones (CNT) sektörün regülasyonu ile görevlendirilmiştir. Ancak, regülasyon prosedürünün gelişmemiş olması ve personelin deneyimsizliği nedeniyle etkin bir regülasyon sağlanamamıştır. CNT, lisans verme prosedürünü belirlemede gecikmiş, müracaatlar birikmiş ve telekomünikasyon hizmetlerinde gelişmenin yavaşlamasına neden olmuştur. Bu arada birçok radyo ve telefon kooperatifi lisans almadan işletmeye geçmiştir. CNT, tüketicilerin hizmetlere ilişkin sorunlarını çözmekte de yetersiz kalmıştır.

Özelleştirmenin üzerinden 3 yıl geçtikten sonra CNT, danışman firmaların desteğiyle regülasyon stratejisi ve prosedürlerini geliştirmeye başlamıştır (Dünya Bankası 1994, s.69).

Özelleştirme sonrasındaki ilk iki yıl hat kapasitesinde yılda % 13 büyüme gerçekleştirilmiştir.

#### **1.4.5 MEKSİKA**

Meksika 1980'lerin başında büyük iç ve dış açıklar nedeniyle ekonomik bunalıma girmiştir. 1982 yılından başlayarak istikrar tedbirleri uygulanmaya başlanmış ve GSMH'nin % 18'ine varan bütçe açıkları 1988 yılına kadar düzenli bir şekilde azaltılmıştır. Kamu harcamalarında yapılan kısıntılar, telekomünikasyon sektöründe de yatırımların yavaşlamasına neden olmuş, 1985 yılında ekonomik büyüklük açısından dünyada 15. sırada yer alan ülke telefon yoğunluğu açısından 83. sırada yer almış ve telefon bekleme süresi 3 yılı aşmıştır.

##### *TELMEX'in Özelleştirilmesi*

Hükümet ulusal telefon şirketi Telefonos de Mexico'yu (TELMEX) özelleştirmek için TELMEX'in AT&T örneğinde olduğu gibi 3 yerel şebekeye bölünmesi (orta, kuzey ve güney) ve ayrı bir uzak mesafe şirketinin kurulması alternatifini değerlendirmiş ancak bu seçenekten

vazgeçmiş ve hisselerin % 51'ini doğrudan satma kararı almıştır. Sendikanın özelleştirmeye karşı çıkması TELMEX'in özelleştirilmesini geciktirmiştir (Ambrose, Hennemeyer ve Chapon 1990, s.16). Ancak, sendika ile yapılan pazarlıklar TELMEX yönetimine esnek bir yapılanma sağlama olanağı kazandırmıştır.

Özelleştirme öncesinde TELMEX'in mali yapısını güçlendirmek amacıyla tarifelerde yeni düzenlemeler yapılarak yerel ve uzak mesafe telefon tarifeleri artırılmış, uluslararası tarifeler düşürülmüştür. Ayrıca, telefon hizmetlerine uygulanan vergi oranı düşürülmüştür.

Hükümet, 1989 yılında TELMEX'in çoğunluk hisselerini özelleştirmek istediğini duyurmuştur. TELMEX'in Meksikalıların kontrolünde kalmasını sağlamak üzere şirketin sermaye yapısı yeniden düzenlenmiştir. Devlete ait % 56 payı temsil eden AA grubu ve halka açık olan % 34 payı temsil eden A grubu hisselerine ilave olarak her hisseye % 150 oranında hisse verilerek L grubu hisse çıkartılmıştır. L grubu hisselerine kısıtlı oy hakkı verilmiş, ancak mülkiyet sınırlaması konmamıştır. Sermaye artışı sonrasında oluşan sermaye yapısı şöyledir:

- *Yüzde 24 paya sahip AA grubu hisseler oy hakkına sahiptir ve sadece Meksika vatandaşları sahip olabilir.*
- *Yüzde 19,6 paya sahip A grubu hisseler oy hakkına sahiptir, mülkiyet kısıtlaması yoktur.*
- *Yüzde 60 paya sahip L grubu hisselerin oy hakkı kısıtlıdır, mülkiyet kısıtlaması yoktur.*

Bu düzenlemeden sonra kamuya ait % 4,4 oranında hisse çalışanlara 8 yıl vadeli kredi sağlanarak satılmıştır. % 20,4 oranındaki AA grubu hisseler Meksikalıların önderliğinde oluşturulan, yabancıların ancak azınlıkta yer alabileceği konsorsiyuma ihale ile satışa çıkarılmış ve Aralık 1990 tarihinde, Grupo Carso liderliğindeki South Western Bell ve France Telekom'un da yer aldığı konsorsiyuma satılmıştır. Daha sonra % 31 oranında L grubu hisseler uluslararası piyasalarda halka ve kurumsal yatırımcılara satılmıştır.

### *Regülasyon*

Politika belirleme ve regülasyon Haberleşme Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Özelleştirme öncesinde radyolink sistemlerinin işleticisi olan Bakanlık bu sistemleri TELMEX'e satarak işletme faaliyetinden çekilmiştir.

Özelleştirme sırasında TELMEX'in imtiyaz sözleşmesi yenilenmiş ve tarifelerde İKO regülasyonundan tavan fiyat uygulamasına geçilmiştir. İmtiyaz sözleşmesinde, tesis, özel kiralık hat, yerel hizmet ve uzak mesafe hizmetlerinden oluşan bir sepetteki ağırlıklı ortalama

fiyatların 1996'ya kadar sabit tutulması öngörülmüştür. Yani, verimlilik katsayısı sıfır olarak alınmıştır. 1997-98 yıllarında verimlilik katsayısının 3, 1999 ve sonrasında 4 olarak alınması öngörülmüştür. TELMEX bu tavan içinde kalmak kaydıyla tarifeler arası dengeleme yapabilmekte, ancak tarife değişikliklerini Bakanlığa bildirmektedir. Katma değerli hizmetler regüle edilmemektedir.

İmtiyaz sözleşmesi 1996 yılına kadar temel hizmetlerde TELMEX'e ayrıcalık tanımaktadır. Ancak, TELMEX'in hat kapasitesini 1996 yılına kadar her yıl % 12 artırması ve aynı yıla kadar 500 ve daha fazla nüfusu olan yerleşim bölgelerine telefon hizmeti götürmesi öngörülmüştür. TELMEX yatırımlarını artırdığında daha az vergi ödemektedir.

Sözleşmede hizmet kalitesine ilişkin standartlar geliştirilmiş ve standartlara uyulmaması durumunda cezai müeyyideler konmuştur.

TELMEX'e ayrıca ulusal mobil telefon imtiyazı da verilmiştir. Ancak, TELMEX mobil telefonda tekel olmayıp, bölgesel olarak faaliyet gösteren diğer mobil telefon işleticileri de bulunmaktadır.

#### *Özelleştirme Sonrası Gelişmeler*

Özelleştirme sonrasında TELMEX'in gelirleri % 44 oranında artarak 1990'da 3,8 milyar dolara ve karı % 82 oranında artarak 1,1 milyar dolara yükselmiştir. TELMEX, hat sayısında lisansta öngörülen % 12'lik artışın üzerinde artış gerçekleştirmiş ve 1993 yılı üçüncü çeyreğinde 7,3 milyon hata ulaşmıştır (Financial Times, 28 Ekim 1993).

#### **1.4.6 YENİ ZELANDA**

Yeni Zelanda'da 1985 yılından itibaren uygulamaya konan ekonomik reformlar birçok sektörde olduğu gibi telekomünikasyon sektöründe de radikal değişikliklere yol açmıştır. Yeni Zelanda'da telekomünikasyon hizmetleri 1987 yılına kadar posta ve bankacılık faaliyetleri ile birlikte Posta İdaresi tarafından yürütülmüştür. 1987 yılı itibariyle ülkede; 2.32 milyon hat ve modern teknolojilerin kullanıldığı bir şebeke olmasına rağmen 1,34 milyon telefon bekleyen abone birikmiştir. (Wellenius ve diğerleri 1991, s.70).

Ülkede uygulanan geniş kapsamlı reformlar çerçevesinde, Posta İdaresi 1 Nisan 1987 tarihinde faaliyet alanlarına göre 3 ayrı şirkete (telekomünikasyon-TCNZ, posta ve bankacılık) bölünerek yeniden yapılandırılmıştır. Bu bölünme ile birlikte şirketlerin ticari ve ticari olmayan

faaliyetleri ayrılmış ve amaçları net olarak belirlenmiştir. Her türlü kaynağın piyasa şartlarında sağlanması, yöneticilere esneklik tanınması ve şirketin amaçlarına ulaşan yöneticilerin ödüllendirilmesi öngörülmüştür.

Telekomünikasyon ile ilgili ticari olmayan faaliyetler Ticaret ve Sanayi Bakanlığına devredilmiştir.

#### ***1.4.6.1 TCNZ'nin Özelleştirilmesi***

Hükümet, 1990 yılında telekomünikasyon şirketi TCNZ'deki hisselerin tamamını Yeni Zelandalı şirketlerinde içinde yer aldığı Bell Atlantic ve Ameritech liderliğindeki bir konsorsiyuma 4.25 milyar Yeni Zelanda doları karşılığında satmıştır. Hisselerin tamamının satılmasına karşılık hükümet iki koşul getirmiştir.

- *Yabancıların şirketteki payı 3 yıl içinde (1 yıl uzatılabilir) % 49,9'a düşürülecektir.*
- *500 Milyon Yeni Zelanda doları değerindeki hisseler Yeni Zelanda'da halka arz edilecektir.*

Yabancı sermaye kısıtlamasına uyum süresi 1 yıl uzatılmış ve Ameritech ile Bell Atlantic'in şirketteki payları 1993 ve 1994 yılında yapılan satışlarla % 24,95'e düşürülmüştür.

#### ***Regülasyon***

Tüketici cihazlarında 1982 yılından itibaren liberalizasyon başlatılmıştır. 1987 yılında yasalaşan Telekomünikasyon Kanunundan sonra birçok hizmet liberalize edilmiştir. Bu kapsamda, konutlara telefon tesisi ve telex cihazları (1987), ticari tesisat ve telefon cihazları (1988) liberalize edilmiştir. Bu dönemde TCNZ'nin fiyatlandırma ve işletme ile ilgili faaliyetleri Ticaret Komisyonu tarafından Ticaret Kanunu ve Haksız Rekabetin Önlenmesi ile ilgili yasalar çerçevesinde regüle edilmiştir.

1988 yılında Telekomünikasyon Kanunu değiştirilerek TCNZ'nin şebekedeki tekel hakkı 1991 yılından itibaren kaldırılmıştır.

Ayrıca, 1987 yılında çıkarılan Telekomünikasyon Kanununa ek olarak 1989 ve 1990 yılında getirilen ve sektörde rekabeti teşvik etmeye yönelik iki ayrı düzenleme vardır. Bu düzenlemeler TCNZ'nin fiyatlarını, hizmet koşullarını ve bölgesel birimlerinin mali tablolarını ayrı ayrı yayınlamasını gerektirmektedir. Bu düzenlemelerle, piyasa hakkında bilgi sağlanarak piyasaya yeni girişlerde karar alıcılara yardımcı olunması amaçlanmaktadır.

Yeni Zelanda’da regülatör kurum bulunmamaktadır. Ancak, kamunun şirkette payı kalmamasına karşılık hükümet “Kiwi hissesi” veya altın hisse hakkını saklı tutmuştur. Kiwi Hissesi hükümete yabancıların şirketteki payını kontrol hakkı ve TCNZ’nin Ana Sözleşmesinde yer alan konut abonelerine ilişkin sorumluluklarının devamını sağlama hakkı vermektedir. TCNZ, Ana Sözleşmesinde yer alan konut abonelerine ilişkin sorumlulukları çerçevesinde, konut abonelerine kira bedeline yansıtılmak üzere ücretsiz yerel telefon seçeneği sunmak zorundadır. Ayrıca, TCNZ konutlarda hat kiralarnı Tüketici Fiyatları Endeksinden daha fazla artıramaz, kırsal kesimdeki hat kiralarnı kentlerdeki hat kiralarnıdan yüksek olamaz ve TCNZ kırsal kesim hizmetlerinin mevcut düzeyini muhafaza etmek zorundadır.

Telekomünikasyon ve yayıncılık hizmetlerinde piyasaya girişı teşvik etmek ve frekans kullanımını etkinleştirmek için frekans tahsisleri ihale yoluyla satılmakta ve 20 yıla kadar lisans verilmektedir. Frekans planlaması Ticaret Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.

#### *Özelleştirme Sonrası Gelişmeler*

Özelleştirme sonrasında konutlarda hat kiralarnı artmış, hizmet tarifeleri ise düşmüştür. Ortalama fiyatlar reel olarak azalmıştır.

TCNZ, özelleştirme sonrasında 4 yerel telefon şirketi ve bir uluslararası hizmet şirketi kurarak holdingleşmiştir. Maliyetleri azaltmak üzere personel sayısını 26.000’den 1993 yılı başına kadar 12.700’e düşürmüştü ve 1997 yılı sonuna kadar 7.500’e düşüreceğini duyurmuştur.

TCNZ, şebekede büyük yatırımlara yönelmiş ve fiber optik kablo yatırımlarıyla şebekeyi modernleştirmiştir. TCNZ’nin şebekede tekel statüsüne son verilmesi ile piyasaya yeni girişler olmuştur. 1993 yılında lisans alan şebeke işleticisi şirket sayısı 4’e çıkmıştır. Bu şirketler dışında katma değerli hizmet veren birçok şirket piyasaya girmiştir.

### **1.4.7 VENEZUELA**

#### *Sektörde Yeniden Yapılanma Girişimleri*

Venezuela’da telekomünikasyon sektörü 1990 yılına kadar önemli bir gelişme gösterememiştir. 1991 yılında % 8,1 telefon yoğunluğu olan ülkede telefon bekleme süresi 8 yıla çıkmıştır. Eskimiş ve kötü dizayn edilmiş bir şebeke ve yetersiz bakımın yanısıra yönetim sorunları nedeniyle hizmet kalitesi de düşük kalmış ve uluslararası hizmetlerde tamamlanma oranı % 20’nin altına düşmüştür (Dünya Bankası 1994, s.66). Sektörün yeniden

yapılandırılması çerçevesinde, 1990 yılında özel bir şirkete mobil telefon işletmeciliği lisansı verilmiş ve ulusal telefon şirketi Compania Anonima Nacional Telefonos de Venezuela (CANTV) 1991 yılında özelleştirilmiştir.

### *CANTV'nin Özelleştirilmesi*

Özelleştirmeden sorumlu kuruluş Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) tarafında yürütülen ve yaklaşık dokuz ay süren çalışmalar sonucunda CANTV hisselerinin % 40'ı yaklaşık 1,9 milyar dolar karşılığında bir ABD şirketi olan GTE liderliğindeki bir konsorsiyuma (GTE Konsorsiyomu veya daha sonra kurulan VenWorld Telecom C.A.) satılmış, % 11'i ise CANTV çalışanları ve emeklilerine hisse satışı için oluşturulan bir fona devredilmiştir.

Satış işlemi, iki ayrı konsorsiyumla (GTE Konsorsiyumu ve Bell Atlantic ile Bell Canada liderliğindeki diğer konsorsiyum) hisse devri sözleşmesi, ilgili yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesi, çalışanlara hisse satışı ile ilgili fon ve telekomünikasyon sektöründe oluşturulacak regülasyon yapısı üzerinde yürütülen müzakereler nedeniyle dokuz ayda tamamlanabilmiştir.

CANTV'nin özelleştirilmesinde telekom hizmetlerinin ülke düzeyine yaygınlaştırılması, modernleştirilmesi ve iyi bir yönetimin sağlanması amaçlanmış ve bu nedenle ilk aşamada doğrudan halka arz dikkate alınmamıştır. Özelleştirmede telekomünikasyon sektöründe yönetim deneyiminin gerekliliğine karar verilmesi nedeniyle stratejik bir yatırımcı grubuna blok satış veya deneyimli bir telekomünikasyon işleticisiyle uzun dönemli bir yönetim sözleşmesi yapılması alternatifleri değerlendirilmiştir. Yönetim sözleşmesi ile özelleştirme yöntemi mülkiyet devrini gerektirmediğinden siyasi açıdan en kolay çözüm olmakla birlikte bu yöntem tercih edilmemiştir. Yönetim sözleşmesi yönteminin deneyimli bir telekomünikasyon işleticisi açısından cazip olmaması ve bu yöntemin, hükümetin ikincil amaçları arasında yer alan satıştan döviz geliri elde etme amacı ile çelişmesi stratejik bir yatırımcı grubuna blok satış kararı alınmasında etkili olmuştur.

Satış yöntemi kararlaştırıldıktan sonra satışın şeffaf bir şekilde yürütülerek, siyasi muhalefete karşılaşmayacak, en yüksek getiriyi sağlayacak ve başarısızlık riskini en aza indirecek bir şekilde yapılandırılmasına özen gösterilmiştir.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> CANTV'nin özelleştirilmesi, şeffaflık, çalışanların ve sendika desteğinin sağlanması ve özelleştirme sonrası hükümetin öğördüğü hedefler ve potansiyel alıcılar arasında karşılıklı çıkarların dengelenmesi açısından başarılı örneklerden biridir.



FIV, başlangıçta CANTV'nin küçük bir hissesinin stratejik yatırımcı grubuna satılmasını öngörmüş, ancak potansiyel alıcılar satılmak istenen payı yeterli bulmayarak hisselerin en az % 51'ini talep etmişlerdir. Konsorsiyumlarla pazarlıklar sonucu hisselerin % 40'ının stratejik yatırımcı grubuna satılması, % 11'inin ise CANTV çalışanları ve emeklilerine satılmak üzere oluşturulacak bir fona devredilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak, ihale sonucunda hisselerin % 40'ını alacak olan yatırımcı grubunun yönetim kurulunda çoğunlukla temsilini sağlayan düzenlemeler yapılmıştır. Bu ortaklık yapısı ile kamu elinde kalan hisseler % 50'nin altına düştüğü için CANTV kamu kuruluşu niteliğini kaybetmiş ise de kamunun % 49 payla en

---

Burada uygulanan yöntemi, Türkiye'deki özelleştirme çalışmalarına da ışık tutabileceği düşüncesiyle özetlemekte yarar görülmektedir.

CANTV'nin özelleştirilmesinde hisse devir sözleşmesi, çalışanlara hisse satışı ve hisse ile ödüllendirilmesi, regülasyon yöntemi, tarife yapısı ve tarifelerin yeniden dengelenmesi ile özelleştirme sonrası yatırım ve hizmet yükümlülükleri gibi hususları içeren imtiyaz sözleşmesi potansiyel alıcılar ile sürdürülen görüşmeler sonrasında kesin olarak belirlendikten sonra tek teklif içeren [nakit satış bedeli] bir ihale yönteminin (single bid auction) uygulanması benimsenmiştir.

Şeffaflığın sağlanması ve en yüksek teklifin kolaylıkla seçilebilmesi için teklif mektupları standartlaştırılmıştır. Teklif verme aşamasına gelindiğinde sözleşme metninde hiçbir değişikliğe izin verilmeyeceği için sözleşme taslakları hazırlandıktan sonra firmalarla görüşmeler sürdürülmüş ve karşılıklı çıkarlara uygun bir sözleşme oluşturulmuştur.

Sektörde öngörülen modernizasyon, hizmet kalitesinde iyileştirme ve hizmetin ulusal düzeyde yaygınlaştırılması hedeflerine ulaşamayacak bir firmanın en yüksek teklifi vererek rekabet koşullarını bozma olasılığını veya ihalenin başarısız bir özelleştirme ile sonuçlanmasını önlemek amacıyla önseçim yapılmıştır. FIV tarafından belirlenen işletme deneyimi ve diğer şartlara uygun olan firmalar önyeterlik alabilmiş ve ihaleye katılabilme veya bir konsorsiyuma liderlik edebilme hakkı kazanmıştır. Önseçimin tamamlanmasından sonra satış işleminde uyulacak kurallar (sözleşme dili, konsorsiyum oluşturulmasında uyulacak kurallar, satışa ilişkin belgeler, tekliflerin FIV'e sunulmasına ilişkin kurallar) ve satış takvimi belirlenmiştir. Şeffaf bir satış işlemi için hisse devir sözleşmesinde herhangi bir değişiklik öneren tekliflerin dikkate alınmaması kararlaştırılmış ve en yüksek fiyatı veren teklif seçildikten sonra sözleşmenin yeniden pazarlık konusu edilmesi veya satışın tamamlanamama olasılıklarını azaltmak üzere teklif verenlerden teklif ve gayri kabulü rücu teminat mektupları ile birlikte potansiyel alıcılarla ayrı ayrı sürdürülen görüşmeler sonucunda kesinleştirilen hisse devir sözleşmesini tamamlayarak imzalamaları istenmiştir. Ayrıca, ihaleye katılanlar satışla ilgili bütün dökümanları (imtiyaz sözleşmesi, diğer yasal düzenlemeler, regülasyon ve tarife sistemi, çalışanlara hisse satışı ve ödüllendirme programı v.b.) da kabul etmişlerdir. Tekliflerde sadece CANTV'nin % 40 hissesine karşılık önerilen ve hiçbir şarta tabi olmayan nakit tutar belirtilmiştir. Satışa ilişkin kurallar, FIV'e teklifte belirtilen tutarı hisse devir sözleşmesine yazarak satış işlemi tamamlama yetkisi vermiştir.

Bunun da ötesinde, nihai satış aşamasında muhtemel bir karışıklığı önlemek amacıyla standart bir teklif mektubu kullanılmıştır. Ayrıca, rekabet yapısının bozulmaması amacıyla önyeterlik alan her firma veya konsorsiyumun, FIV'e teklif mektubunu veya teklif vermek istemediğini belirten bir dökümanı kapalı zarf içinde göndermesi istenmiş böylece belirlenen şartlarda teklif vermek istemeyen konsorsiyumun diğer konsorsiyum tarafından öğrenilerek daha düşük teklif verme olanağı engellenmek istenmiştir.

Konsorsiyumun getireceği fayda ve zararları (konsorsiyumlar yapısı gereği teklif sayısını azaltarak rekabeti sınırlayabileceği gibi büyük ölçekli yatırımlarda hem firmaların riskini azaltması hem de sinerji etkisiyle daha güçlü bir yatırımcı grubu ve daha güçlü tekliflerin oluşmasına imkan verebilir) dikkate alan FIV konsorsiyum oluşturulmasına ilişkin kurallar geliştirerek önyeterlik alamamış bir firmanın konsorsiyuma katılmasını engellemiştir. Kurallara göre önyeterlik alan bir telekomünikasyon işleticisinin FIV'den onay alması, önerilen konsorsiyumda kontrol gücünün olması ve katılması öngörülen her üyenin FIV'e bildirilmesi gerekmiştir.

büyük ortak olarak kalması siyasi muhalefeti azaltmıştır. Ayrıca, hisselerin % 11'inin çalışanlara ve emeklilere satılması ve çalışanlara 9 kişilik yönetim kurulunda 2 üye ile temsil hakkı verilmesi çalışanların ve sendikanın desteğini sağlamıştır.

#### *Ortaklık Yapısı ve Hissedarların Hakları*

Özelleştirme sonrasında her grubun çıkarlarını koruyucu ve siyasi açıdan kabul edilebilir bir çözüme ulaşılması amacıyla CANTV'nin sermayesi 4 ayrı grup hisseye bölünmüştür. VenWorld'a devredilen ve sermayenin % 40'ını temsil eden A grubu hisseler VenWorld'a 2001 yılına kadar (10 yıl süreyle) yönetim kurulunda çoğunluğu seçme hakkı vermektedir. Sermayenin % 49'unu temsil eden ve kamuya ait olan B grubu hisseler ise devlete 2001 yılına kadar 2 yönetim kurulu üyesi seçme hakkı vermektedir. Bu yıldan sonra kamu elindeki hisseler ne kadar olursa olsun 1 kurul üyesi seçebilecektir. C grubu hisseler sermayenin % 11'ini temsil etmekte ve yönetim kuruluna 2 üye seçme hakkı bulunmaktadır. C grubu hisselerin % 10'u doğrudan çalışanlara ve emeklilere satış için fona aktarılmış, % 1'i ise çalışanlar veya şirketin performansına bağlı olarak çalışanların ödüllendirilmesi amacıyla VenWorld tarafından alınmıştır. C grubu bir hissedar hisselerini satmak istediğinde öncelikle diğer çalışanlara veya fona teklifte bulunmak zorundadır. Fon 12 yıl süreyle faaliyet göstermek üzere kurulmuştur. Özelleştirme tamamlandığında D grubu hisse mevcut olmayıp, A, B ve C grubu hisseler üçüncü şahıslara devredildiğinde D grubu hisseye dönüşmektedir.

Stratejik yatırımcı grubundan uzun vadeli taahhüt almak amacıyla uzun dönemli yatırımlar yapması istenmiştir. Ayrıca, konsorsiyum lideri GTE'nin CANTV'deki kontrolünün azaltılması (A grubu hisselerin veya VenWorld'daki GTE payının satılarak) hisse devir sözleşmesi ile kısıtlanmıştır. Hisse devir sözleşmesi, GTE'nin VenWorld'da en az % 40 pay ve % 50 oy hakkına sahip olmasını gerektirmektedir. A grubu hisseler ancak belli bir dönem sonra üçüncü şahıslara devredilebilecektir.

#### *Yasal Düzenlemeler, Regülasyon ve Regülatör Kurum*

Hükümet, CANTV'nin imtiyaz sözleşmesi ve sektörün regülasyonunu özelleştirmede en önemli konular olarak değerlendirmiş ve bu konuda hassasiyet göstermiştir. Regülasyonun yapısı ve CANTV'ye imtiyaz sözleşmesiyle sağlanan haklar konusunda ilgili tarafların tatmin olmasının özelleştirmenin başarısında kritik önem taşıdığı düşünülerek hisse devir sözleşmesi ile birlikte imtiyaz şartları ve regülasyon yapısı da müzakere edilmiştir. İlgili tarafların teklif

vermesini sağlayacak bir yapıya ulaşıldığı konusunda emin olunmadan regülasyon konusu ön plana çıkarılmamış, her iki konsorsiyum ile sürdürülen müzakereler sonucunda imtiyaz şartları ve regülasyon yapısı belirlendikten, bütün şartlar kesinleştikten ve satışa ilişkin bütün belgeler taraflarca kabul edildikten sonra ihaleye çıkmıştır.<sup>27</sup>

35 yıllık işletme hakkı sağlayan imtiyaz sözleşmesi ile CANTV'ye 2000 yılına kadar (10 yıl süreyle) yerel ve uzak mesafe hizmetlerinde ayrıcalıklı imtiyaz tanınmıştır. Mobil telefon, özel hatlar, katma değerli hizmetler ve telekomünikasyon cihazları rekabete açılmıştır. CANTV'ye sağlanan ayrıcalıkla bu dönemde rekabetin kısıtlanarak gerekli şebeke genişletme ve modernleşme yatırımları için kaynak sağlama olanağı getirilmiştir.

Sözleşmede, CANTV'nin yeni dijital hatlar kurması (10 yılda 3,6 milyon hat), eski hatları dijital hatlarla yenilemesi, ankesörlü telefon sayısını artırması ve hizmet kalitesini iyileştirmesine ilişkin şartlar konmuştur. Ayrıca, CANTV'nin bağlı ve ilgili kuruluşlarla ilişkileri de düzenlenmiştir. Konan kurallara göre, CANTV'nin bağlı ve ilgili bir kuruluşla yapacağı herhangi bir ticari işlem, bu işlemin en az CANTV ile üçüncü şahıslar arasında yapılması halinde oluşacak şartlar kadar uygun olması gerekmektedir. Bu düzenleme ile CANTV'nin bir iştirakiyle veya ortaklardan herhangi biriyle rekabet dışı şartlarla bir ticari işlem yaparak (transfer fiyatlandırması yoluyla) çıkar sağlaması engellenmek istenmiştir. Ayrıca, temel telekomünikasyon şebekesinin, özel şebekelerin ve ankesörlü telefonların işletilmesiyle ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Sektörün gözetim ve denetimini yürütmek, sektörün gelişmesini teşvik etmek, imtiyaz sözleşmesine uyumu sağlamak ve sektöre ilişkin politikaların belirlenmesinde hükümete yardımcı olmakla görevli özerk bir regülatör kurum kurulmuştur.

### *Tarifeler*

İmtiyaz sözleşmesiyle CANTV'nin üçer aylık dönemler itibarıyla tarifelerini yenileyebilme olanağı sağlanmıştır. Tarife belirlenmesinde tavan fiyat yöntemi tercih edilmiş ve başlangıçta verimlilik katsayısı sıfır olarak kabul edilmiştir. Buna göre her üç aylık dönemde tarifeler bir önceki dönemdeki enflasyon kadar artırılabilir. CANTV üç ayrı hizmetten oluşan (yerel, yurtiçi uzak mesafe ve uluslararası) bir sepette, bu hizmetlerin ağırlıklı ortalama

<sup>27</sup> CANTV'nin özelleştirilmesinin fizibilitesi Dünya Bankası ve ABD tarafından finanse edilmiş ve FCC regülatör kurumun oluşturulmasında destek sağlamıştır.

fiyatlarından oluşan bir tavan fiyat içinde kalmak kaydıyla tarife yapısında yeniden dengeleme yapabilmektedir. Ancak özelleştirme öncesinde çok düşük tutulan yerel hizmet tarifelerinde ani tarife değişikliğinin sakıncalı olacağı düşünülerek hizmetler arası dengelemenin 9 yıla yayılması öngörülmüştür. Tarife belirlenmesinde verimlilik katsayısının sıfır alınması (enflasyon oranında fiyat artışına izin verilmesi) ve hizmetler arasında tarifelerin yeniden dengelenmesiyle ülkede geri kalmış durumda olan telekomünikasyon hizmetlerinin modernleştirilmesi, yaygınlaştırılması ve hizmet kalitesinin iyileştirilmesi için CANTV'ye kaynak sağlanması amaçlanmıştır.

### *Özelleştirme Sonrası Gelişmeler*

Özelleştirme sonrasındaki ilk iki yılda CANTV 1,1 milyar dolar yatırım yaparak telekomünikasyon şebekesini % 35, hat yenilemeleriyle birlikte % 50, oranında genişletmiştir (Dünya Bankası 1994, s.9).

## **1.5 GENEL DEĞERLENDİRME**

Sektörde gözlenen yeniden yapılanma ülkelerin sosyal ve ekonomik koşullarına ve telekomünikasyon hizmetlerinin mevcut düzeyine göre farklılıklar gösterse de bazı ortak noktalar vardır. Burada sektörde özelleştirme ve/veya yeniden yapılanmaya giden ülkelerdeki farklılıklar ve ortak noktalar belli başlıklar altında vurgulanmaya çalışılacaktır.

### **1.5.1 Posta ve Telekomünikasyon Hizmetlerinin Ayrılması**

Telekomünikasyon sektöründeki yeniden yapılanma, başlangıçta kapsam ekonomisine sahip oldukları gerekçesiyle bütünleştirilen posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin, zaman içinde farklı teknolojik yapıya sahip olması nedeniyle kapsam ekonomisine sahip olmadığının anlaşılması üzerine birbirinden ayrılmasına yol açmıştır. ABD'de kuruluşundan bu yana ayrı olan bu hizmetler, Japonya'da 1952 yılında ayrılmıştır. İngiltere (1981), Yeni Zelanda (1987) özelleştirme öncesinde bu hizmetleri ayırmıştır. Kamu telekomünikasyon tekellerinin sürdürüldüğü AT ülkelerinde de iki hizmetin ayrılarak etkinliklerinin artırılması yönüne gidilmiştir.

### **1.5.2 Telekomünikasyon Cihazlarında Liberalizasyon**

Türkiye dahil tüm OECD ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede telekomünikasyon cihazları sektörü liberalize edilmiştir. Telekomünikasyon cihazlarında liberalizasyon ile çoğu kez

eşanlı olarak, şebekeye bağlanabilecek cihazların test ve onay işlemleri ana telekomünikasyon işleticisinden ayrılmış ve bu işlemlerin özerk veya ilgili Bakanlığa bağlı bir kurum aracılığıyla veya akredite edilmiş özel laboratuvarlar aracılığıyla yürütülmesi sağlanmıştır.

### **1.5.3 Telekomünikasyon Altyapısı ve Rekabet**

Ana telekomünikasyon şebekesinde (altyapıda) farklı düzenlemeler yer almaktadır. ABD’de, başlangıçta yerel şebeke bölgesel tekellere bölünmüş, uzak mesafe sistemleri altyapısında rekabete izin verilmiş, son yıllarda bölgesel telefon şirketlerinin altyapı tekelleri de kırılmaya başlanmıştır. Kanada’da, ABD’ye benzer şekilde yerel hizmetler coğrafi bölgelere ayrılmış, uzak mesafe hizmetlerinde ise rekabet oluşturulmuştur. Arjantin’de de benzeri bir yapılanma görülmektedir. Japonya, yurtiçi ve yurtdışı sistemleri bölerek her ikisinde de altyapıda rekabete izin vermiştir. İngiltere altyapıda rekabet oluşturmak amacıyla ABD’den farklı bir yöntem izlemiş, özelleştirme öncesinde ikinci bir şirkete lisans vererek tüm telekomünikasyon altyapısını rekabete açmıştır. Şili ve Yeni Zelenda’da İngiltere benzeri bir yapılanmaya gidilmiştir. 1988 yılına kadar temel hizmetlerde tekelleri kaldıracak olan AT ülkelerinde duopol politikasının benimsendiği gözlenmektedir. Örneğin, Bundespost Telecom’u özelleştirmeye hazırlanan Almanya ikinci telekomünikasyon şirketine lisans vermiştir.

### **1.5.4 Temel Hizmetler**

Altyapıyı rekabete açan ülkelerde temel telekomünikasyon hizmetlerinde de doğal olarak rekabet başlamıştır. Ancak, birçok ülkede, başlangıçta, kiralık özel hatlarda üçüncü şahıslara temel hizmet verilmesi yasaklanmıştır. Bunun başlıca nedeni, kiralık hatlar üzerinden hizmet verecek kuruluşların en karlı alanlara yönelerek (cream skinning) universal hizmet sorumluluğu taşıyan şirketlerin gelir kaynaklarını tüketeceği kaygısıdır. Ancak, yurtiçi hizmetlerde kiralık hatlar üzerinden rekabete izin verilmeye başlanmıştır. Bazı ülkelerde, temel altyapıda tekel korunduğu halde kiralık özel hatlar üzerinden üçüncü şahıslara satışa izin verilerek hizmette rekabet oluşturulmaktadır. Kamu tekeli koruyan Almanya, temel hizmetlerde rekabete izin veren en liberal politikaları benimseyen ülkelerden biridir.

### **1.5.5 Katma Değerli Hizmetler**

Kamu telekomünikasyon tekellerinin özelleştirildiği ülkeler başta olmak üzere katma değerli hizmetler rekabete açılmıştır. Katma değerli hizmetlerde ana telekomünikasyon işleticisi

dahil diğer hizmet kuruluşlarının tarifeleri regülasyon kapsamı dışında tutulmaktadır. Katma değerli hizmetlerde eşit rekabet şartları yaratmak için ana telekomünikasyon işleticisinin şebekedeki gücünü kullanarak rekabeti engelleyici davranışlarını önlemeye yönelik düzenlemeler yapılmaktadır.

Başta AT olmak üzere kamu tekellerinin devam ettiği ülkelerde de, kamu tekeliyle özel şirketlerin işbirliğiyle veya özel şirketlere lisans verilerek mobil telefon, çağrı cihazı, data şebekesi yönetimi gibi yeni hizmetlerde özel kesimin katılımı sağlanmaktadır.

### 1.5.6 Regülasyon

Özelleştirme ve yeniden yapılanma öncesinde kamu tekelleri doğrudan ya da dolaylı olarak sektör politikalarının belirlenmesi ve sektörün regülasyonunda etkili olmuşlar, sosyal ve ekonomik amaçlar siyasi otorite ve kamu kuruluşu arasında veya kamu kuruluşu içinde dengelenmiştir. Ancak, kamu tekelleri özelleştirildiğinde veya özerkleştirilerek ticari amaçlı bir kuruluş haline getirildiklerinde bu denge unsurunun ortadan kalkması yeni kurumsal yapılanmaları gündeme getirmiştir. KİT'lerin kısmen veya tamamen özelleştirildiği bütün ülkelerde regülasyon fonksiyonu işletmecilerden ayrılmıştır. Kamu tekellerinin korunduğu Fransa, Almanya ve Hollanda'da da telekomünikasyon şirketlerini daha etkin olmaya zorlamak amacıyla regülasyon fonksiyonu kuruluştan ayrılmıştır. Altyapıda rekabetin olduğu ülkelerde dahi, tüketicinin korunması amacıyla hakim işleticinin fiyatları regülatör kurumlar tarafından denetim altında tutulmuş, ayrıca rekabete açılan alanlarda hakim işleticinin şebekedeki darboğaz noktalarını kullanarak veya başka araçlarla rekabeti engelleyici davranışlarını önleyici düzenlemelerle eşit rekabet şartları oluşturulmaya çalışılmıştır. Sadece Yeni Zelanda'da kamu tekelinin özelleştirilmesi sonrasında regülatör kurum oluşturulmamıştır. Ancak burada da hakim işleticiye verilen lisansta tarifelerin belirlenmesine ilişkin kurallar getirilmiş ve diğer işleticilerle birlikte rekabet hukukuna tabi kılınmıştır. Ayrıca, hükümet "Kiwi Hissesi" ile hakim durumun kötüye kullanılması halinde mühahale hakkını saklı tutmaktadır.

Regülasyon fonksiyonlarının ayrıldığı ülkelerde, regülasyon ilgili Bakanlık bünyesinde bir birim (Almanya, Fransa, İtalya, İspanya, Japonya) olarak veya özellikle kamu tekellerinin özelleştirildiği ülkelerde (İngiltere, Şili, Venezuela) özerk regülatör kurumlar şeklinde

oluşturulmuştur. ABD’de siyasi yapılanma nedeniyle diğer ülkelerden farklı bir kurumsal yapılanma (federal ve eyalet düzeyinde ve ortaklaşa yürütülen bir regülasyon) mevcuttur.

### 1.5.7 Regülasyon Yöntemi

ABD’de 100 yıla yakın bir süre uygulanan İKO regülasyon yönteminin etkinliği yok ettiği ve mal ve hizmet maliyetlerini artırarak toplumun refah kaybına neden olduğunun görülmesi, İngiltere’yi BT’un özelleştirilmesi öncesinde yeni yöntem arayışlarına itmiştir. Prof. Littlechild tarafından önerilen tavan fiyat yönteminin şirkete piyasa koşullarına uygun esnek bir fiyat politikası izleme olanağı sağlayacağı ve karını artırmak isteyen şirketi daha etkin olmaya teşvik edeceği düşünülerek tarifelerin belirtilmesinde bu yöntemin kullanılmasına karar verilmiştir. Zaman içinde bu yöntemin İKO yöntemine göre etkinliği teşvik ettiği görülmüştür. Bunun üzerine ABD’de uygulanan yöntemden vazgeçilmiş ve tavan fiyat yöntemine geçilmiştir. Kamu tekelleri özelleştirilen ülkelerden sadece Japonya’da halen belli bir karlılık oranını esas alan yöntem uygulanmaktadır. Şili’de ise İKO dikkate alınmakla birlikte görece rekabet uygulanmaktadır. Kamu tekellerinin devam ettiği Fransa, İspanya gibi ülkelerde fiyat artışlarını sınırlayıcı düzenlemeler yapılmıştır. Dijital sistemlerin telekomünikasyon hizmetlerinde maliyetleri mesafeye bağlı olmaktan çıkarması ve tahsiste etkinliği artırmak amacıyla yerel hizmetlerin uzak mesafeli hizmetlerden çapraz sübvansiyonla desteklenmesi politikasından tedrici olarak vazgeçilmesi nedeniyle yerel ve uzak mesafe hizmet tarifelerinin yeniden dengelenmesi yönünde politikalar izlenmiştir.

### 1.5.8 Mülkiyet ve Yönetimde Kontrol

Geleneksel olarak özel mülkiyete dayanan ABD dışında, kamu telekomünikasyon tekellerini özelleştiren gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tamamında özelleştirme tedrici olarak uygulansa dahi mülkiyetin tamamı veya önemli bir kısmı özel kesime devredilmiştir. İngiltere ilk etapta BT’un % 50’den fazlasını, 1993 yılına kadar tamamını özelleştirmiştir. Japonya, dünya ölçeğindeki en büyük özelleştirmeyi zamana yaymış, NTT hisselerinin üçte ikisinin satılması kararlaştırılmıştır. Şili, Arjantin, Meksikan ve Yeni Zelanda’da hisselerin % 50’den fazlası veya tamamı özel kesimdedir. Hisselerin % 40’ının yabancı şirket liderliğindeki konsorsiyuma satıldığı Venezuela’da hisseler gruplandırılarak stratejik yatırımcı grubuna şirketi kontrol etme olanağı sağlanmıştır. Radikal bir yeniden yapılanmanın gerçekleştirildiği ülkelerin tamamında devlet şirket yönetiminde karar alıcı konumunu terketmiştir. Altın hisse hakkıyla,

şirketin sermaye yapısı ve faaliyet konularında istenmeyen değişiklikleri veto etme hakkının saklı tutulması yaygın olarak uygulanmaktadır.

Ancak, ABD dahil bütün ülkelerde ana şebeke işleticisi şirketlerde yabancı sermaye kısıtlamaları bulunmaktadır. Kontrol hissesi özel kesimde veya yabancı sermaye şirketinde olduğu halde sermaye kısıtlamasına gidilmesinin nedeninin, uzun vadede kaynakların yurtdışına transferini engelleme amacına yönelik olduğu söylenebilir. Çünkü telekomünikasyon dış ticarete konu olmayan (yurtdışı girişli hizmetlerden alınan gelir dışında) ve gelirleri ağırlıklı olarak yurtiçi hizmetlerden sağlanan bir faaliyettir. Ancak, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, özellikle telekomünikasyon hizmetlerinin gelişmediği ülkelerde yabancı yatırımcıyı teknoloji transferi sağlayıp insan gücü kaynaklarını harekete geçirerek hizmetlerin geliştirilmesini sağlamaya teşvik edecek oranda pay verildiği gözlenmektedir. Hatta, özelleştirilen kamu tekeli yeniden yapılandırmak üzere önce çoğunluk hisselerini yabancı yatırımcılara devreden, ancak daha sonra yabancı yatırımcının hisselerini devrederek % 50'nin altına düşürmesini öngören düzenlemeler de (Şili ve Yeni Zelanda) yapılmıştır.

Çoğunluğu yabancılara ait telekomünikasyon şirketleri sadece Arjantin ve eski sömürge ülkelerinde mevcuttur.

Görülüyor ki, telekomünikasyon sektörü günümüzde hemen her ülkede yeniden yapılanma sürecinin içindedir. Bu süreç, hem teknolojik gelişmelerin, hem de sektör dışındaki global eğilimlerin (dünya ticaretinin liberalleşerek rekabetin global düzeyde artması) etkisi altında oluşmaktadır. Sektörde ve sektörün faaliyet gösterdiği ortamda yaşanan gelişmelere uyum, sektörde uygulanan politikaları (sosyal ve ekonomik) ve politika araçlarını (yasal ve kurumsal yapı) gözden geçirmeyi gerekli kılmaktadır.

## 2. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON

### 2.1 Sektörün Yapısı

Elektrik enerjisi sektöründe alt faaliyet alanları genellikle;

**Enerji Üretimi:** Hidroelektrik, termik, gaz çevrim veya nükleer santraller,

**İletim:** Enerji üreticisinden alınan enerjinin yüksek gerilim hattı (şebeke) üzerinden iletimi,

**Dağıtım:** Perekende piyasasına elektrik enerjisi arzı ve enerjinin yüksek veya alçak gerilimli yerel dağıtım şebekesi üzerinden nakli,



olarak ayrılmaktadır. Ancak, bu ayırım her ülkede aynı değildir. ABD ve Türkiye gibi birçok ülkede bu ayırım yapılırken, İngiltere’de dağıtım sadece enerjinin dağıtım hatları üzerinden naklini ifade etmektedir. Enerjinin perakende ticareti ise arz (supply) alt faaliyeti olarak değerlendirilmektedir.

Enerji sektöründe sadece iki ülkede regülasyon örneği ile yetinilecek diğer ülkelere kısaca değinilecektir.

## **2.2 ABD’de Elektrik Enerjisi Sektöründe Regülasyon**

ABD elektrik enerjisi sektöründe, enerji üretiminden, iletim ve dağıtımına kadar entegre olarak faaliyet gösteren bölgesel elektrik şirketleri (electric utilities) ağırlıklı olarak yer almaktadır.

Federal Energy Regulatory Commission (FERC) enerji sektöründe Federal düzeyde regülasyon görevini üstlenmiştir. Ayrıca eyalet düzeyinde regülatörler vardır. Sektörde hizmetlerin maliyetini esas alan İKO regülasyonu uygulanmaktadır. Ancak, tavan fiyat regülasyonu veya uzun dönem marjinal maliyetleri yansıtan yeni bir fiyatlandırma modeli üzerinde çalışmalar yapılmaktadır.

Bölgesel tekellerin hakimiyeti devam etmekle birlikte 1978 yılında çıkarılan Public Utilities Regulatory Policies Act (PURPA) ile bölgesel tekellerin cogenerasyon (otoprodüktör) veya küçük enerji üreticisi şirketlerden enerji alması zorunluluğu getirilmiş ve enerji üretiminde rekabet oluşturulmuştur. 1980’li yılların ortalarından itibaren bölgesel tekellerden bağımsız enerji üreticilerinin sektördeki payı artmaya başlamıştır. Yakın gelecekte bağımsız enerji üreticilerinin yeni yatırımların % 30-50’sini gerçekleştirmeleri beklenmektedir. Bağımsız enerji üreticileri 1987 yılına kadar piyasa koşullarında fiyatlandırmaya olanak sağlayan ve “Market based pricing” olarak adlandırılan daha esnek bir politika çerçevesinde regüle edilmiş, 1992 yılı sonlarında bağımsız üreticilerin regülasyonu kaldırılmıştır.

## **2.3 İngilterede Enerji Sektöründe Özelleştirme Ve Regülasyon**

Özelleştirme öncesinde, sektörde enerjinin % 95’ini sağlayan ve ulusal iletim şebekesini işleten Merkezi Elektrik Üretim Otoritesi (Central Electricity Generation Board-CEGB) ve dağıtımdan sorumlu 12 bağımsız bölge otoritesi faaliyet göstermiştir. Ayrıca CEGB’un başkanı ve 2 üyesiyle bölgesel otoritelerin başkanlarından ve az sayıda daimi üyeden oluşan bir elektrik

konseyi; koordinasyon, finans, vergi, endüstriyel ilişkiler, AR-GE, pazarlamanın merkezi yönetimi ve hükümete danışmanlık işlevlerini yürütmüştür.

1988 yılında hükümet, İngiltere ve Galler'de elektrik enerjisi sektörünün özelleştirilmesini öngören bir rapor "white paper" hazırlamıştır. Raporda CEGB'un üçe ayrılması, ulusal iletim şebekesinin 12 bölgesel elektrik şirketi tarafından ortak işletilmesi, enerji üretiminin ise oluşturulacak iki şirket arasında paylaştırılması ve enerji üretiminde bu iki şirket, alternatif enerji kaynakları (enterkonekte bağlantısı olan İskoçya ve Fransadaki üreticiler) ve piyasaya girecek yeni şirketler arasında rekabet oluşturulması öngörülmüştür. Ayrıca, büyük tüketicilerin, enerji üreticileri veya bölgesel şirketler dışındaki diğer dağıtıcılara anlaşma yapabilmelerine olanak sağlayarak 12 bölgesel şirketin tekel gücünün azaltılması öngörülmüştür.

Nükleer santrallerin piyasada varlığını sürdürebilmesine olanak sağlamak amacıyla bölgesel elektrik şirketlerinin belli oranda enerjiyi fosil yakıt dışı enerji kaynaklarından alması öngörülmüş ve nükleer enerjiyi sübvans etmek amacıyla fosil yakıtlara vergi konmuştur. 1989 yılında hükümet, nükleer santrallerden birini kapatmış ve özel şirketler tarafından kabul edilemeyecek mali garantiler talep edilmesi üzerine nükleer santrallerin özelleştirilmesinden vazgeçilmiştir. 1989 yılında, white paper'da öngörülen düzenlemeleri içeren bir kanun çıkarılmıştır.

CEGB'a ait nükleer santrallerin dışındaki santraller, oluşturulan iki şirket (National Power ve Power Gen) arasında yakıt türü, yaş ve etkinlik açısından dengeli bir dağılım oluşturacak şekilde dağıtılmıştır. Nükleer santraller, kamuya ait üçüncü bir şirket (Nuclear Electric) bünyesinde toplanmıştır.

1989 yılında, enerji sektöründe regülasyon görevini üstlenecek yeni bir kurum The Office of Electricity Regulation (OFFER) kurulmuştur. Regülatörün başlıca görevi elektriğin sürekli arzını güvence altına almak, rekabeti teşvik etmek, tüketicilerin çıkarlarını korumak ve şirketlerin lisanslarda öngörülen şartlara uyumunu sağlamaktır.

Enerji üretiminde POOL olarak adlandırılan ve yarımşar saat arayla alıcı ve satıcıların tekliflerinin toplandığı bir piyasa kurularak rekabet ortamı oluşturulmuştur. Ancak, enerji iletim ve dağıtımında doğal tekel şartlarının (dağıtımda belli ölçüde rekabet olsada) devam etmesi nedeniyle, fiyatlar Tüketici Fiyatları Endeksine bağlı tavan fiyatla regüle edilmektedir.

Aralık 1990'da, ilk olarak İngiltere ve Galler'de elektrik enerjisi dağıtım ve satışı yapan 12 bölgesel elektrik şirketi Londra Borsasında sabit fiyatla (üç taksitte ödenmek üzere) satılmış ve 7,9 milyar Sterlin gelir elde edilmiştir.

İkinci özelleştirme 1991 yılı Mart ayında gerçekleştirilmiştir. Enerji Bakanlığı (The Secretary of State for Energy), İngiltere elektrik enerjisi üretiminin % 80'ini sağlayan National Power ve Power Gen'in % 60 hissesini 2,9 milyar sterlin karşılığında Londra Borsasında satmıştır. Enerji üreticisi bu şirketlerin satışından sonra, Enerji Bakanlığı kaldırılarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile birleştirilmiştir.

Üçüncü özelleştirme; Temmuz 1991 tarihinde İskoçyadaki elektrik üreticileri Scottish Power ve Hydro-Electric'in satışı ile gerçekleştirilmiştir.

Ulusal iletim şebekesi, 12 bölgesel elektrik şirketince ortak olarak National Grid Company (NGC) tarafından yürütülmektedir.

Bölgesel elektrik şirketleri kendi bölgelerinde küçük tüketicilere elektrik arzında 1998 yılına kadar ayrıcalıklı imtiyaza sahiptir. İmtiyazdaki ayrıcalık, 1994 yılına kadar 1 MW'tan daha düşük talepleri kapsamıştır. 1994 yılından sonra ayrıcalıklı piyasa 100 KW ve altı enerji taleplerini kapsamaktadır. Ayrıcalıklı imtiyaz kapsamı dışında kalan tüketiciler diğer bölgesel şirketlerden veya doğrudan üreticilerden enerji sağlayabilmektedir.

Elektrik üretiminde rekabet, oluşturulan bir havuz (POOL) piyasasında sağlanmaktadır. Entegre sistemde üretilen enerji bu havuzda toplanmakta ve fiyatlar yarım saat arayla bölgesel elektrik şirketlerinden toplanan talep ve üreticilerin teklifleri sonucunda oluşmaktadır. İletim şebekesi işleticisi NGC havuz üyeleri arasındaki ödemeleri düzenlemektedir. Havuz üyeleri fiyat dalgalanmaları karşısında koruma sağlamak için uzun vadeli sözleşmeler yapabilmektedirler.

Havuzda enerji fiyatlarının oluşumu şöyle formüle edilmektedir.

$$\text{Havuz fiyatı} = \text{SMP} + \text{LoLP} (\text{VoLL} - \text{SMP})$$

SMP: Sistem marjinal fiyatı (Programlanmış en pahalı enerjinin fiyatı)

LoLP: Yük kayıpları olasılığı. Yeni kapasite oluşturmanın maliyetini yansıtan bir faktördür.

VoLL: Yük kayıpları değeri. Enerji arzı kesintisinden kaçınmanın maliyetidir.<sup>28</sup>

Enerji üretiminde havuzda rekabetçi bir yapıda oluşan fiyatlar tüketiciye ulaşıncaya kadar olan iletim, dağıtım ve arz (satış) fiyatları tavan fiyata göre regüle edilmektedir. Tavan fiyatlar;

*İletimde: RPI - X* (Başlangıçta  $X=0$ , 1992’de gözden geçirilmiş ve  $X=3$ )

*Dağıtımda: RPI + X* (Başlangıçta  $X$ ’ler 0-2,5 arasında alınmıştır)

1994 yılında gözden geçirilerek baz fiyatlar % 11-17 düşürülmüş ve  $X=2$  olarak belirlenmiştir.

*Arzda (satışta): RPI - X+Y* (Başlangıçta  $X$ ’ler = 0, 1993 yılında gözden geçirilmiş ve 1994 yılından itibaren geçerli olmak üzere  $X=2$  alınmıştır)

Arzdaki  $Y$  terimi enerji satınalma maliyetini doğrudan yansıtmaya amacını taşımaktadır.

### 2.3.1 Özelleştirme Sonrası Gelişmeler

Enerji üretiminde rekabet artmıştır. İki büyük şirket başlangıçta enerjinin % 78’ini, rakipleri olan Nuclear Electric, Scottish Power ve Fransız enerji üreticileri % 22’sini sağlarken rakiplerin payı 1993 yılında % 33’e yükselmiştir.

Elektrik arzında (satışında) dünyada ilk kez denenen rekabet olumlu sonuçlar vermiştir. 1993 yılında bölgesel elektrik şirketleri dışındaki şirketlerden enerji elde etme hakkına sahip olan büyük tüketicilerin % 37’si bölge şirketleri dışındaki kuruluşlardan enerji temin etmiştir. 1994 yılında 100 KW üzerindeki tüketicilerin bölgesel elektrik şirketleri dışındaki şirketlerden enerji alabilme hakkı tanındıktan sonra elektrik satışlarında rekabetin artması beklenmektedir.

Enerji fiyatları önce % 15 - 25 civarında düşmüş daha sonra bir miktar artmıştır. 1993 yılında fiyatlar 1989 yılına göre reel olarak % 10 civarında daha düşüktür (OFFER 1994, s.4).

<sup>28</sup> Başlangıçta 2 sterlin olarak belirlenmiştir ve her yıl eskale edilmektedir.

#### **2.4 Diğer Ülkelerde Enerji Sektörü**

Elektrik enerjisi sektöründe özelleştirmeye giden şili ve Arjantin ile Norveçte İngiltere benzeri enerji piyasaları oluşturulmuş ve enerji üretiminde rekabet sağlanmıştır. şili’de iletim ve dağıtımda telekomünikasyon sektöründe olduğu gibi görel rekabet uygulanmaktadır.

Kamu ve özel sektör kuruluşlarının birlikte faaliyet gösterdiği İspanya’da bölgesel şirketlerin ortalama maliyetlerini baz olarak alan görel rekabet yöntemi uygulanmaktadır.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

# TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI VE DOĞAL TEKELLER

### 1. GİRİŞ

Türkiye'de 1930'lu yıllardan itibaren, özel kesimin sermaye birikimi, girişim ve bilgi eksikliği gibi nedenlerle ortaya çıkan piyasa aksaklıkları ile 1930'lu yılların başında dünyada yaşanan büyük ekonomik bunalım ve Sovyetler Birliği'nde uygulamaya konan merkezi planlama anlayışının da etkisiyle, planlı sanayileşme politikası uygulanmaya başlanmıştır. Birinci Sanayi Planı (1933-37) döneminde devlet tarafından birçok sanayi tesisi kurulmuştur. Türkiye'deki KİT sisteminin başlangıcı olan bu kuruluşlar toplumun temel mal ve hizmet ihtiyacını karşılamaya yönelik olmakla birlikte, devletin ekonomiye doğrudan müdahalesinde birer araç olarak kullanılmışlardır. İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması üzerine İkinci Sanayi Planı tam olarak uygulanamamış ve savaş süresince sanayi planları hazırlanmasından vazgeçilmiştir. 1950'li yılların başında daha liberal politikalar uygulanmaya başlanmış, ancak kuraklık nedeniyle tarım üretiminin düşmesi sonrasında ortaya çıkan ekonomik durgunluğun aşılması amacıyla devletin ekonomiye müdahalesi devam etmiş ve 1950-60 yılları, 10 yıllık dönem itibarıyla en fazla yeni KİT'in kurulduğu yıllar olmuştur.

1960'lı yıllarda Planlı Kalkınma dönemine geçilmesiyle, ithal ikamesine dayalı, dengeli kalkınmanın kamu ve özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi (karma ekonomi) stratejisi benimsenmiştir. İthal ikameci politikalar ve karma ekonomik modelin bir gereği olarak devlet, özel kesimin ihtiyaç duyduğu temel mal ve hizmetleri sağlayacak tesisleri kurmaya ve yeni KİT'ler oluşturmaya devam etmiştir. Planlı Kalkınma, 1970'li yılların ortalarına gelinceye kadar amaçlarına önemli ölçüde ulaşmış ve Türkiye birçok tüketim ve ara mallarında kendine yeterli hale gelebilmiştir. Bu dönemde KİT'ler de kaynak yaratan birer kuruluş olmasa dahi sanayinin girdi ihtiyaçlarını karşılayarak o dönemin koşullarında kendilerinden bekleneni vermişlerdir. Ancak, sanayileşmenin ilk iki aşamasında, yani tüketim ve ara mallarında gelişme sağlanmasına karşılık üçüncü aşama olan sermaye malları üretimine geçilememiştir.

1973 yılında yaşanan ve petrol ithalatçısı birçok ülkeyi derinden etkileyen Petrol Krizi, Türkiye'nin 1974 yılında gerçekleştirdiği Kıbrıs Barış Harekatı'nın siyasi ve ekonomik etkileri

ve ithal ikameci politikaların artık toplumun ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalması nedeniyle başgösteren ekonomik sorunlar, 1970'lerin ikinci yarısında siyasi istikrarsızlıkların artmasına neden olmuştur. Bu dönemde, bütün olumsuz gelişmelere karşılık, sanayileşmede üçüncü aşama olan sermaye malları üretimini gerçekleştirme gayretiyle, hazırlıksız olarak girişilen ağır sanayii hamlesiyle yeni KİT'ler kurulmuştur.

Ancak, dış kaynak sorunu çekilen bu dönemde ekonominin tasarruf hacmini aşan yatırımlara yönelmesi kamu kesiminin finansman dengesini bozmuştur. Siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle, artan iç ve dış açıklar karşısında gerekli istikrar tedbirlerinin alınamaması Türkiye'yi dünyadaki dış borç krizi yaşayan ilk ülkelerden biri yapmıştır. 1970'lerin sonlarına gelindiğinde, Türkiye yüksek kamu ve dış açığı olan, hızla artan enflasyon, eriyen uluslararası rezervler, ithal girdi sağlanamadığından atıl kalan tesisler, üretim daralması ve karaborsanın yaygınlaştığı bir ekonomik yapıya bürünmüştür.

Yaşanan ekonomik sorunların ithal ikameci politikalarla çözümlenemeyeceğinin geç de olsa anlaşılması sonucunda, 24 Ocak 1980 tarihinde geniş kapsamlı istikrar tedbirleri paketi uygulanmaya konmuştur. İstikrar tedbirleri ile birlikte Türkiye'nin kalkınma stratejisi de değişmiş ve ithal ikameci politikalarla vazgeçilerek, ihracata yönelik büyüme modeline geçilmiştir. Başlangıçta, faktör fiyatlarının liberalize edilmesi ve yüksek oranlı devalüasyonla ekonomide istikrar sağlamaya yönelik olan politikalar, 1983 yılından sonra ekonomide bir yeniden yapılanma programına dönüşmüştür. Bu çerçevede, dış ticaret ve kambiyo rejimi tedrici olarak liberalize edilmiş, devletin ekonomide doğrudan müdahale aracı olan KİT'ler yeniden yapılandırılmış ve birçok imtiyazını kaybederek piyasa koşullarına daha uygun çalışmaları sağlamaya çalışılmıştır. Devlet, 1980'li yılların ortalarından itibaren imalat sanayii yatırımlarından önemli ölçüde çekilerek, başta telekomünikasyon, enerji ve ulaştırma olmak üzere altyapı yatırımlarına yönelmiştir.

Özelleştirme, Türkiye'de, ekonomide yeniden yapılanmanın bir aracı olarak 1984 yılından itibaren ele alınmaya başlamıştır.<sup>29</sup> Ancak, öncelikleri belli olan, yasal ve kurumsal yapısı hazır ve belli bir plan ve program çerçevesinde yürütülmek amacıyla başlatılan ilk çalışmalar, yerini toplumsal uzlaşma sağlanmadan, KİT'lerin aceleyle elden çıkarılmasına

---

<sup>29</sup> 1980 yılı öncesinde de KİT sisteminin performansını artırmaya yönelik çeşitli reform ve özelleştirme girişimleri olmuştur. KİT sisteminin gelişmesi, reform çalışmaları ve 1980 yılı öncesi özelleştirme çalışmaları için Özmen (1987)'ye başvurulabilir.

yönelik, altyapısı ve programı olmayan, öncelikleri belirlenmemiş uygulamalara bırakmıştır. Türkiye, bu uygulamalar sonucunda, 1980'li yıllarda geniş çaplı özelleştirme programını ilk olarak başlatan İngiltere'den sonra özelleştirme konusunu öncelikle ele alan ülkelerden biri olmasına karşılık özelleştirmede başarılı olamamış tek ülke konumuna düşmüştür. Özelleştirmedeki başarısızlığın etkileri sadece özel kesim-kamu kesimi dengesinin yeniden kurulamaması boyutlarını aşmıştır. Özelleştirme gerekçesiyle özellikle imalat sanayiinde gerekli modernizasyon yatırımlarının yapılmaması birçok kuruluşta teknolojinin eskimesine neden olmuş, özelleştirme kapsamına alınarak yıllarca özelleştirilmeyen KİT'lerde yönetici ve çalışanlarda belirsizlik nedeniyle performans düşüklüğüne yol açmıştır. Bütün bunlar KİT'lerin mali yapılarının giderek bozulmasına ve daha verimsiz hale gelmesine neden olmuştur.

Türkiye'de, 1994 yılında finans piyasalarında başlayıp reel kesime genişleyerek her kesimi etkileyen ekonomik krizde, uygulanan popülist politikalar sonucu artan iç ve dış açıklar ve özellikle finans piyasalarına yapılan yersiz ve zamansız müdahaleler kadar, KİT'lerin kötü performansı da etkili olmuştur. 1993 yılı itibariyle, GSMH'nın % 12.1'ine ulaşan kamu açıkları içinde KİT'ler (bütçe transferleri hariç) % 4,2 pay alarak kamu kesimi finansman dengesini olumsuz yönde etkilemişlerdir.

1994 yılında yaşanan ekonomik kriz, KİT'lerin giderek ekonomiye ağır bir yük oluşturduğu yönünde görüşlerin güçlenmesine ve başlangıçta topluma gereğince anlatılamadığı için çeşitli kesimler tarafından kabul görmeyen özelleştirmenin yavaş yavaş toplumda daha çok tartışılıp, daha geniş kesimlerce kabul görmesine ortam hazırlamıştır. Bu gelişmeler sonucu önceleri özelleştirmeye şiddetle karşı çıkan siyasi partilerin de katılımıyla siyasi konsensus oluşmuş ve 10 yıllık başarısız özelleştirme girişimlerinden sonra ilk defa kapsamlı bir yasa hazırlanmıştır. Özelleştirmeye şiddetle karşı çıkan sendikalar dahi KİT'lerin kötü performansı karşısında özelleştirmeye karşı çıkmadıklarını açıklamak zorunda kalmışlardır. Ancak, her bir özelleştirme uygulamasında çeşitli sosyal amaçlar, bölgesel önem, stratejik tesis v.b. gibi argümanlarla özelleştirmeyi engelleme çabaları devam etmektedir.

Bu kısımda, Türkiye'de 1980 yılı sonrası özelleştirme çalışmaları kısaca gözden geçirilecektir. Siyasi, sosyal ve ekonomik birçok boyutu olan özelleştirme konusunun, KİT sisteminin ekonomideki yeri ve performansının değerlendirilerek ele alınması gerekmektedir.



Ancak, bu çalışmada doğal tekel piyasalarındaki özelleştirme ve regülasyon çalışmalarına ağırlık verilerek rekabet piyasalarında özelleştirme uygulamaları kısaca özetlenecektir.<sup>30</sup>

## 2. 1980 SONRASI ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

1980 sonrasında özelleştirmeye ilişkin ilk yasal düzenleme 1984 yılında yapılmıştır. Ancak, özelleştirme çalışmalarının öncelikleri belli bir plan ve program çerçevesinde yürütülmesi amacıyla yönelik çalışmalar 1985 yılında başlatılmış ve Devlet Planlama Teşkilatı, Morgan Guaranty Trust Company (Morgan Bank) liderliğinde bir konsorsiyuma Özelleştirme Ana Planı hazırlatmıştır. Ancak, özelleştirme uygulamalarında Ana Plana uyulmamıştır.

Ana Planda, öncelikleri belirlenen 14 amaçtan birinci derecede öneme sahip ilk üç amaç ekonomide etkinliğin ve verimliliğin artırılmasına, ikinci derecede önemli iki amaç sermaye piyasalarının geliştirilmesine yöneliktir. Bütçeye gelir sağlanması amacı ise son sırada yer almıştır.

### 2.1 YASAL ÇERÇEVE

Özelleştirmeye ilişkin ilk yasal düzenleme, 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Kanunla yapılmıştır. Kanunla, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ile Kamu Ortaklığı Fonu kurularak özelleştirmenin kurumsal yapısı oluşturulmuştur. Daha sonra 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile Toplu Konut Fonu kurularak, Fonun, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ile ilişkileri tanımlanmıştır. Kanun, özel tasarrufların teşvik edilerek kamu yatırımlarına finansman sağlanması amacıyla 3 temel araç öngörmüştür. Bunlar; Gelir Ortaklığı Senedi (GOS), Hisse Senedi, İşletme Hakkı Devri'dir. GOS'leri köprü ve baraj yapımlarında yaygın kullanım alanı bulmuştur

KİT'lerin yasal çerçevesini oluşturan 233 sayılı KHK'nin 38'inci maddesi, 2983 sayılı Kanunla ilişkilendirilerek özelleştirmeye yer vermiştir. 38'nci madde ile daha önce Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'na verilen, KİT'ler ve alt birimleri ile iştiraklerin tasviye, devir, satış ve işletme hakkı verilmesi hakkında karar alma yetkisi Ekonomik İşler Yüksek

---

<sup>30</sup> KİT'lerin Türkiye ekonomisindeki yeri, önemi, performansı ve mali yapılarıyla, hukuki statüsünün değerlendirilmesi için Kilci (1994a)'ya, 1994 yılı ortalarına kadar yürütülen özelleştirme çalışmalarının hukuki çerçevesi ve gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları için Kilci (1994b)'ye bakınız.

Koordinasyon Kurulu'na verilmiş, bu işlemlerin 2983 sayılı Kanun'daki esaslar çerçevesinde yürütülmesi görevi ise Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nde kalmıştır.

Devletin tekel olarak faaliyet gösterdiği çay ve elektrik enerjisi alanlarına özel sektörün girişini engelleyen hükümler 1984 yılında kaldırılmıştır. 4/12/1984 tarih ve 3092 sayılı Çay Kanunu ile çay tarımı, üretimi, işlenmesi ve satışı serbest bırakılmış, aynı tarih ve 3096 sayılı Kanun ile de Türkiye Elektrik Kurumu dışında, özel kesimin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı yapabilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Kamuoyunda uzun yıllar Özelleştirme Kanunu olarak bilinen 3291 sayılı Kanun ile özelleştirmenin karar alma ve uygulama aşamalarına ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. 233 sayılı KHK'nin 38'nci maddesiyle Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'na verilen özelleştirme kararı alma yetkisi KİT'lerde Bakanlar Kuruluna, alt birimlerinde ise yeniden Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kuruluna verilmiştir.

3291 sayılı Kanunla getirilen bir diğer önemli düzenleme ise 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu'nda yapılan değişikliklerle özel kesimin tütün ve tütün mamulleri üretimi, ithalatı ve satışı yapabilmesine olanak tanınmasıdır.

Özelleştirme konusunda yetkili kurullarla ilgili olarak 304 sayılı KHK ile yeni düzenlemeler yapılmış ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu ile Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu kaldırılarak bu kurullara verilen görev ve yetkiler Yüksek Planlama Kurulu'na devredilmiştir.

2983 sayılı Kanunu değiştiren 414 sayılı KHK ile özelleştirme'nin kurumsal yapısında yeni düzenlemeler yapılmış ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, Kamu Ortaklığı İdaresine (KOİ) dönüştürülerek, özelleştirme ve Kamu Ortaklığı Fonu ile ilgili görev ve yetkiler KOİ'ne devredilmiştir. Aynı KHK ile Yüksek Planlama Kurulu'nun özelleştirmeye ilişkin görev ve yetkileri Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'na verilmiştir. 2985 sayılı Toplu Konut Kanununu değiştiren 412 sayılı KHK ile de Toplu Konut İdaresi kurulmuş ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nin toplu konutla ilgili görev ve yetkileri bu idareye devredilmiştir.

3701 sayılı Kanunla, özelleştirme ile ilgili karar alma yetkisi Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'ndan alınarak yeniden Yüksek Planlama Kurulu'na devredilmiştir. 3701 sayılı Kanun 437 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış, 470 sayılı KHK ile Yüksek Planlama

Kurulu'nun görevleri yeniden tanımlanmış, ve 473 sayılı KHK ile Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu oluşturularak özelleştirme ve Kamu Ortaklığı Fonu hakkında karar alma yetkisi bu kurula bırakılmıştır.

Özelleştirme mevzuatında genel kapsamlı bu düzenlemelerin yanında PTT ve TEK'in yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesine ilişkin özel düzenlemeler ile enerji, otoyollar ve diğer altyapı hizmetlerinde YİD modelinin uygulanmasına ilişkin düzenlemeler de yapılmıştır. PTT ve TEK'le ilgili düzenlemeler telekomünikasyon ve enerji sektöründe ele alınacak, YİD modeli ise ayrıca değerlendirilecektir.

PTT ve TEK'e ilişkin düzenlemeler ve bu düzenlemelerin dayandığı genel yetki kanunları Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Genel yetki kanunları ile bu yetki kanunlarına dayanılarak çıkarılan KHK'lerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi ve özelleştirmeyle ilgili yasal boşlukların zaman içerisinde belirginleşmesi nedeniyle, özelleştirme ile ilgili iptal gerekçelerini dikkate alan bir düzenleme yapılması için 5.5.1994 tarih ve 3987 sayılı Kanunla hükümete üç ay süre ile KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye dayanılarak çıkarılan 530, 531 ve 532 sayılı KHK ile 2983 ve 3291 sayılı Kanunlarda yapılan değişikliklerle, Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu ve KOİ yerine Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurularak özelleştirmenin kurumsal yapısı yeniden düzenlenmiş, özelleştirmenin kapsamı genişletilerek uygulama usul ve esasları belirlenmiş ve özelleştirmeye bağlı istihdam sorunlarının çözümüne yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Aynı yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 13.6.1994 tarih ve 546 sayılı KHK ile özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışan Emekli Sandığı iştirakçilerinin durumuna ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi 3987 sayılı Yetki Kanununu 7 Temmuz 1994 tarih ve 1994/45-2 sayılı kararıyla ve bu Kanuna dayanılarak çıkartılan 5 KHK'yi 21 Temmuz 1994 tarih ve 1994/60-2, 61-2, 62-2, 63,2, 63-2, 64-2 sayılı kararlarıyla iptal etmiştir.

Yukarıda kısaca sözedilen KHK'lerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesiyle doğan hukuki boşluk nedeniyle özelleştirmenin aksamaması, ekonominin içinde bulunduğu zor şartların da etkisiyle, siyasi partiler arasında özelleştirme konusunda konsensus sağlanmasına ortam hazırlamıştır. Böylece, özelleştirmenin amaç, kapsam ve ilkeleri ile yöntem ve kurumsal yapısını ayrıntılı olarak düzenleyen 4046 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

4046 sayılı Kanunda getirilen başlıca düzenlemeler şunlardır.

Kanunda özelleştirmenin amacı ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak olarak belirtilmiştir. Bu amacı gerçekleştirmek üzere Kanunda;

- i) Kanununun 35 maddesinde belirtilen KİK'lerin (TCDD Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü, T.C. Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve bunların alt birimlerinin, Genel ve Katma Bütçeli İdarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar v.b) mülkiyetinin devrine ilişkin hususların bu kuruluşların gördükleri kamu hizmetinin esaslarına ve özelliklerine göre ayrı kanunlarla düzenlemesi öngörülmüştür.
- ii) Bu kuruluşların gördükleri kamu hizmetleri ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıkları ve iştiraklerindeki payları ile bu kuruluşlar veya alt birimlerinin mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özelleştirilmesi ile İktisadi Devlet Teşekkülleri ve bunların alt birimlerinin, KİT statüsü dışında kalmakla birlikte sermayesinin yarısından fazlası devlet ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlar ve alt birimlerindeki kamu paylarının, devletin diğer iştiraklerindeki kamu payları ile Hazineye ait payların, belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki payların, satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ile gelir ortaklığı ve gereğine uygun sair hukuki tasarruflarla gerçek ve/veya özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesi yöntemleriyle özelleştirilmesine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

Kanunda özelleştirmenin kurumsal yapısında yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede:

- i) Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuş, görev ve yetkileri belirlenmiştir.
- ii) Özelleştirme Fonu ve Kamu Ortaklığı Fonu kurulmuş ve bu fonların kaynakları ve kullanım alanları belirlenmiştir.

Kanunda, ayrıca özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda hizmet akdine dayalı olarak çalışan personelden özelleştirme uygulamaları sonucunda işsiz kalabilecek olanlara mali ve sosyal haklar sağlanması ile kamu personelinin özlük ve sosyal haklarına ilişkin düzenlemeler yer almıştır.

Ayrıca, özelleştirme uygulamalarında istihdam azalmalarında İş Kaybı Tazminatı verilmesi, kuruluşların içinde buldukları şartlara uygun özelleştirme yöntemlerinin seçilmesi, özelleştirmeden elde edilecek gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması, oluşabilecek teknelci bir yapının olumsuz etkilerinin giderilmesi, mülkiyetin yaygınlığının yanısıra, yönetim sorumluluk ve yetkilerini üstlenebilecek ortak grubunun temini, kamu

bankalarının özelleştirilmesine öncelik tanınması, stratejik konularda devletin sahip olacağı imtiyazlı hisse oluşturulması, tabii kaynakların sadece belli bir süre için işletme hakkının verilmesi, özelleştirme işlemlerinin şeffaflık içinde yürütülmesi ve milli güvenlik ve kamu yararının gerektirdiği durumlar hariç kamu kuruluşları ile mahalli idarelere devir yapılmaması ilkelerinin esas alınacağı hükme bağlanmıştır.

Özelleştirme Yüksek Kurulu, stratejik sayılacak konu ve kuruluşları tespit etmeye, tekelleşmenin önlenmesi de dahil, ekonomi ve güvenlik ile ilgili olarak milli yararın korunması amacıyla tespit edilecek stratejik kuruluşlardaki kamu payının, % 50'nin altına düşmesi durumunda bu kuruluşların yetkili kurullarında söz ve onay hakkı verecek imtiyazlı hisselerin miktarını ve bu paylara dayanarak devletin sahip olacağı imtiyazlı hakları belirlemeye, imtiyazlı hisselerin miktarını ve bunlarla ilgili imtiyazlı hakları değiştirmeye, stratejik konu ve kuruluş olarak tespit edilenleri bu kapsamdan çıkarmaya yetkili kılınmıştır. Ancak; Türk Hava Yolları A.O., T.C. Ziraat Bankası A.Ş., T.M.O. Alkoloid Müessesesi ve Türkiye Petrolleri A.O.'nın sermayelerinin % 49'undan fazlasının özelleştirilmesine karar verilmesi halinde bu kuruluşlarda imtiyazlı hisse oluşturulması zorunlu kılınmıştır.

Kamu hizmetlerinin gördürülmesinin özelleştirilmesine ilişkin olarak; Kanunun'un 35. maddesinin (B) bendinde belirtilen ve kamu hizmeti gören tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üreten Kamu İktisadi Kuruluşları ile bunların alt birimlerinin, Genel ve Katma Bütçeli İdarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar v.b.) mülkiyet devri suretiyle özelleştirmesine ilişkin konularda Kanun'un 1. maddesinde öngörüldüğü gibi ayrı kanunlarla düzenleme yapılması, ancak bu kuruluşların işletme haklarının verilmesi veya kiralanması ve mülkiyetin devri dışındaki benzeri diğer yöntemlerle özelleştirilmesinin bu Kanun hükümleri çerçevesinde yapılması öngörülmektedir (md. 15).

Kanunda ayrıca, imtiyaz sözleşmeleri de tanımlanmış ve “*Genel ve Katma Bütçeli İdarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların sadece tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri ile Kamu İktisadi Kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim faaliyetleri imtiyaz addolunur. Bunların dışındakiler imtiyaz sayılmaz*” denilmiştir. Aynı maddede, işletme hakkı verilmesi, kiralama ve benzeri diğer yöntemlerle kullanma hakkının devri süresinin 49 yılı geçemeyeceği hükme bağlanmıştır. Ancak, Geçici 4. madde ikinci fıkrasında “*Kamu İktisadi Kuruluşlarından, temel kuruluş amaçlarına uygun olup,*

*tekel niteliği bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce ilgili kanunlarla ortadan kaldırılmış bulunan mal ve hizmet üretim faaliyetleri, bu Kanunun 15. maddesinden müstesnadır” hükmüyle istisna getirilmiştir.*

Ayrıca, 233 sayılı KHK'nin 2. maddesinin 3 numaralı bendi değiştirilerek Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) yeniden tanımlanmıştır (md. 35). Buna göre; KİK *“Sermayesinin tamamı Devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan Kamu İktisadi Teşebbüsüdür.*

Kanunda, ilk kez özelleştirme uygulamaları sonucu rekabetin korunması amacına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Kanun'un 16. maddesi şöyledir.

*“Bu Kanun hükümleri çerçevesinde yapılacak özelleştirme uygulamaları sonucu Türkiye Cumhuriyeti sınırları içindeki tekel teşkil edenler de dahil olmak üzere, mal ve hizmet piyasalarının işleyişine, ekonomik gereklere ve kamu yararına uygun olarak tüketicinin sağlık ve güvenliği ile ekonomik çıkarların korunmasına ilişkin olarak;”*

- a) Mal ve hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynakları veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü,
- b) Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasalara yeni girecek olanların engellenmesi,
- c) Eşit hak ve yükümlülük ve edimler için eşit durumdaki kişilere farklı şartların uygulanması,
- d) Bir mal veya hizmet ile birlikte diğer mal veya hizmetin satın alınmasının zorunlu kılınması veya aracı teşebbüs durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına ilişkin şartların ileri sürülmesi,

yasaktır.

Aynı maddede, teşebbüsler arası rekabeti doğrudan veya dolaylı bir şekilde engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile tekelleşmeye yol açacak veya rekabeti önemli ölçüde azaltacak veya bunu sağlayacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukuki işlem, faaliyet ve fiilleri hakkında kuvvetli emarelerin varlığı halinde gerekli tedbirlerin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından alınması ve uygulama ile ilgili usul ve esasların Sanayi

ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca onaylanacak yönetmeliklerle belirlenmesi hükme bağlanmıştır.<sup>31</sup>

Kanuna göre özelleştirme programına alınan kuruluşlar özel hukuk hükümlerine tabi olup, bu kuruluşlar hakkında varsa kendi kuruluş kanunları ile diğer kanunlarda yer alan bu Kanuna aykırı hükümler ve 233 sayılı KHK hükümleri uygulanmamaktadır.

Kanunda yer alan diğer bir önemli düzenleme ise 6224 sayılı Kanununun 1. maddesinin (c) bendinin yürürlükten kaldırılarak yabancı sermayeli şirketlere imtiyaz verilebilmesi olanağının getirilmesidir.

## 2.2 KURUMSAL YAPI

Özelleştirmenin kurumsal yapısı ilk olarak 2983 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Özelleştirme sürecinde zaman zaman Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu ve Bakanlar Kurulu yer alsa da, kurumsal yapıda Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu, Kamu Ortaklığı İdaresi ve Kamu Ortaklığı Fonu önem taşımıştır. 4046 sayılı Kanunda

<sup>31</sup> Bu maddede "... tekel teşkil edenler de dahil olmak üzere," ifadesine yer verilmesine karşılık, mal ve hizmet piyasalarının işleyişini bozucu ve kamu yararına aykırı olacağı öngörülen firma davranışları genellikle oligopolistik piyasalarda ortaya çıkabilecek davranışları tanımlamakta, doğal tekellerin tekel gücünü kötüye kullanmasını önlenmesine ilişkin düzenlemeler veya bu yönde düzenleme yapılacağına ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Kamu İktisadi Kuruluşları ve alt birimleri ile Genel ve Katma Bütçeli İdarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının mülkiyetin devri yöntemiyle özelleştirilmesi için ayrı kanun çıkarılacak olması bu konuda gerekli düzenlemelerin yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Ancak, (doğal) tekel nitelikleri taşıyan hizmetlerin bu Kanun çerçevesinde 49 yıla kadar işletme hakkı verilmesi veya kiralanması mümkündür. Bu yöntemle özelleştirme yapılması durumunda bu piyasalarda tekel gücünün kötüye kullanılmasını önleyici bir düzenleme ve gerekli kurumsal yapının oluşturulması öngörülmektedir.

Bu konuda vurgulanması gereken bir diğer husus, TEK'in 513 sayılı KHK çerçevesinde ikiye ayrılması sonrasında kurulan TEAŞ ve TEDAŞ'ın Kamu İktisadi Kuruluşu kapsamına alınmamasıdır. Türkiye'nin özelleştirmedeki önemli aşamalarından birini oluşturacak olan enerji sektöründe, enerji üretimi dışındaki iletim ve dağıtım faaliyetleri doğal tekel özellikleri taşımaktadır ve bu alt sektörlerde özelleştirmenin ayrı kanunla düzenlenmesinin yanısıra, tekel gücünün kötüye kullanılmasını önleyici regülatör kurumların oluşturulması gereklidir.

Mahalli idareler tarafından işletilen doğalgaz, içme suyu ve kanalizasyon hizmetleri de doğal tekel özelliklerini taşıyan hizmetler olup özelleştirmede ayrı düzenlemelere tabi tutulması gerekmektedir.

Ayrıca, Kanunda rekabeti bozucu olarak tanımlanan davranışlar özelleştirme sonrasında ortaya çıkabilecek davranışlar olup, bu konularda Özelleştirme İdaresi Başkanlığının özelleştirme sonrasında alabileceği bir önlem olamaz. Kanunda da bu görev doğal olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığına verilmiştir. Bu davranışlar, ancak özerk bir Rekabet Kurumu tarafından gözetim ve denetim altına alınabilir. Bu konudaki yasal düzenleme ise dah sonra 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'la yapılmıştır. Bu maddenin özelleştirmeye ilişkin bir kanunda yer almasının nedeni, Özelleştirme İdaresi Başkanlığına rekabetin korunması amacıyla *özelleştirmelerin Kanunda belirtilen davranışlarda bulunma olasılığını artıran piyasa yoğunlaşmalarına imkan vermeyecek şekilde uygulaması* görevini vermek olabilirdi. Ancak, Kanunda bu yönde bir düzenleme yoktur. Özelleştirme İdaresi tarafından piyasa yoğunluğunu Kanunda belirtilen davranışlara yol açacak şekilde artıran bir uygulama yapılırsa, Bakanlığın veya 4054 sayılı Kanun gereği oluşturulacak olan rekabet kurulunun bu konuda alabileceği tedbirler de sınırlıdır. Böyle durumlarda yapılan özelleştirmenin iptali tek çözüm (veya çözümsüzlük) müdür?

yukarıda belirtildiği gibi kurumsal yapı yeniden düzenlenerek Özelleştirme Yüksek Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Fonu kurulmuştur.

Özelleştirme Yüksek Kurulu, Başbakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği bir Devlet Bakanı, özelleştirmeden sorumlu bir Devlet Bakanı, Maliye Bakanı ile Sanayi ve Ticaret Bakanı'ndan oluşmaktadır. Kurul üyelerin tamamının katılımı ile toplanmakta ve oybirliği ile karar alınmaktadır.

### 2.3 ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI<sup>32</sup>

*Özelleştirme Araç Ve Yöntemleri:* 2983 sayılı Kanunda sadece 3 özelleştirme aracı tanımlanmış, ancak 3291 sayılı Kanunda özelleştirme uygulamaları genişletilerek 14.maddenin (C) bendinde “satış, devir, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair aktler yoluyla devirleri veya diğer yöntemlerle devredilmeleri suretiyle özelleştirilmelerine”, (D) bendinde ise “özelleştirme programına alınan kuruluşların küçültülmesine, kısmen veya tamamen süreli veya süresiz olarak faaliyetlerinin durdurulmasına, kapatılmasına veya tasfiyesine” hükümlerine yer verilmiştir. Böylece, 1986 yılından itibaren her türlü özelleştirme yöntemini uygulama olanağı getirilmiştir. 4046 sayılı Kanunda da aynı yöntemlere yer verilmiş, ancak özelleştirmenin ilkeleri ve uygulama esasları kapsamlı olarak düzenlenmiştir.

*Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar:* 1984 yılından itibaren 1994 yılı Haziran ayına kadar 11'i KİT, 36'sı bağlı ortaklık, 91'i iştirak ve 27'si işletme ve tesis olmak üzere toplam 165 kuruluş özelleştirme kapsamına alınmıştır. Ancak, kapsama alınan kuruluşlardan Denizcilik Bankası T.A.Ş. Türkiye Emlak Bankası T.A.Ş.'ne; Töbank T.A.Ş. Türkiye Halk Bankası A.Ş.'ne devredilerek; Güney San. ve Tic. A.Ş. ve Basf-Sümerbank hisseleri Sümerbank'a; yarım kalmış tesis ve işletmelerden satılamayanlar ilgili kuruluşlarına; BHT A.Ş. tasfiye edilmek üzere THY A.O.'na iade edilerek özelleştirme kapsamından çıkarılmıştır.

#### *Gerçekleştirilen Özelleştirmeler*

**İşletme Hakkı Devri:**Türkiye'de ilk işletme hakkı devri uygulaması 1986 yılında Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu'na (TSEK) ait Kars Süt Mamülleri Müessesesinin, 9 yıl süreyle özel bir firmaya kiralanmasıyla gerçekleştirilmiştir. Ancak, sözleşme şartlarına uyulmaması

<sup>32</sup> Bu kısımda Kilci (1994 b)' den yararlanılmıştır.



nedeniyle müessese geri alınarak kuruma iade edilmiştir. İkinci işletme hakkı devri uygulaması ileride ele alınacak olan enerji sektöründe yapılmıştır.

**Tesis ve İşletme Satışları:** KİT'lere ait yarım kalmış tesis veya işletmelerin bir bölümünün satışı, bir bölümünün de defter değeri üzerinden ilgili kurumlara devri yapılmıştır. Yarım kalmış işletme ve tesislerin satış ve devirleri de dahil işletme ve tesis satışlarından 30.6.1994 tarihine kadar toplam 44,9 milyon dolar gelir elde edilmiştir.

**Blok Satış:** 1986 yılından itibaren kamu hisselerinin blok satışı, 1989 yılından itibaren, gecikmeli halka arz olarak nitelendirilen, "halka arz kaydıyla blok satış" yöntemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu yöntemle 1989 yılında, USAŞ ve ÇİTOSAN'ın 5 bağlı ortaklığı yabancı yatırımcılara satılmıştır. 1989 yılında ayrıca, Yem Sanayii T.A.Ş.'nin bazı iştirakleri de yerli kişi ve kuruluşlara blok olarak satılmıştır.

USAŞ ve çimento fabrikalarının blok satışı hukuki sorunlara yol açmış ve Ankara I.Bölge İdare Mahkemesi tarafından satış kararları iptal edilmiştir. Ancak, YPK kararıyla satış işlemleri geçerli sayılmıştır. Hukuki sorunlar nedeniyle blok satış uygulamalarına ara verilmiştir. 1991 yılında, Adana Kağıt Torba Fabrikası A.Ş ve bazı küçük iştirak paylarında blok satış yapılarak tekrar blok satış uygulamalarına başlanmış ve 1992 yılından itibaren blok satışlar hızlanmıştır. Halka arzı içeren blok satış uygulamaları dahil, blok satışlardan elde edilen toplam gelirlerin % 81'i 1992 yılından sonra gerçekleşmiştir.

Halka arzı içeren blok satış uygulamalarından elde edilen toplam 225,1 milyon dolar dahil toplam blok satış gelirleri 30.6.1994 tarihi itibarıyla 962,9 milyona ulaşmıştır. Blok satış gelirlerinin toplam özelleştirme gelirleri içindeki payı % 42,4 düzeyindedir.

**Halka Arz:** İlk halka arz 1988 yılında Teletaş'daki kamu hisselerinin % 22'sinin halka arzedilmesiyle gerçekleştirilmiştir. Ölçek ve nitelik olarak özelleştirme uygulamalarında önemli bir aşama oluşturan Teletaş'ın halka arzı ve daha sonraki blok satış işlemlerine telekomünikasyon sektöründe yer verilecektir.

1990 yılında bazı iştiraklerdeki kamu paylarının bir bölümü ile Petkim ve THY A.O.'nın sırasıyla % 7,83 ve % 1,55 oranındaki hisseleri halka arzedilerek satılmıştır. Petkim hisselerinin halka satışında yüksek talep oluşmuş, ancak hisselerin ikincil piyasalarda iyi performans göstermemesi, THY A.O. hisselerine talebi olumsuz etkilemiştir. Özellikle çimento fabrikalarının halka arzında talep yönünden bir sorunla karşılaşılmamıştır.

Çoğunlukla iştiraklerdeki kamu paylarının bir bölümünün satışı şeklinde gerçekleşen halka arz uygulamalarına 1991 yılında ağırlık verilmiştir. Adana, Afyon ve Niğde Çimento Fabrikalarındaki kamuya ait hisselerin bir bölümü ile TÜPRAŞ ve POAŞ gibi büyük KİT'lerin hisselerinin halka arzı 1991 yılında gerçekleştirilmiştir. 1994 yılı Haziran sonuna kadar toplam 26 halka arz uygulaması yapılmış ve toplam gelirlerin % 18,8'ini oluşturan 433,2 milyon dolar gelir elde edilmiştir.

**İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda Satışlar:** 1987 yılından itibaren 25 kuruluşun hisseleri İMKB'de satılmış ve bu satışlardan 507,7 milyon dolar gelir elde edilmiştir. Borsa'da satış işlemi çoğunlukla hisseleri daha önce blok olarak satılan ya da halka arzedilen kuruluşlarda görülmektedir. Sadece beş kuruluşun hisseleri doğrudan Borsa'da satılmıştır.

Uluslararası kurumsal arz yoluyla özelleştirilen tek kuruluş Tofaş Türk A.Ş.'dir. Bu kuruluşa ait kamu elindeki % 21,13 payın % 16,67'si 3 Mart 1994 tarihinde 330.000 dolar karşılığında satılmıştır. Söz konusu şirketin yurtiçinde halka ve Borsa'ya arz suretiyle satılması sonucu, özelleştirme gelirlerinin % 16,3'ünü oluşturan toplam 366,5 milyon dolar gelir elde edilmiştir.

#### *Uygulama Sonuçları*

1985 yılından itibaren özelleştirme kapsamına alınan 165 adet kuruluştan 97 adedinde toplam 126 işlem yapılmıştır. Yıllar itibariyle özelleştirme işlemleri ve uygulanan yöntemler aşağıdaki tabloda özetlenmektedir.

Tablo 1. Özelleştirme Uygulamalarında Kullanılan Yöntemler (30.6.1994 Tarihi İtibariyle)

YÖNTEMLER	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TOPLAM
Blok Satış	-	7	1	1	4	-	3	16	12	8	52
Gecikmeli Halka Arz	-	-	-	-	6	-	1	1	-	-	8
Halka Arz	-	-	-	1	-	8	7	-	-	-	16
İMKB'de Satış	-	-	2	-	2	-	1	-	-	-	5
Tesis Satışı/Devri (1)	1	4	2	3	2	2	1	-	20	10	45
TOPLAM	1	11	5	5	14	10	13	17	32	18	126

Kaynak: Kilci (1994b) Tablo 10.

Özelleştirme işlemlerinden 30.6.1994 tarihine kadar toplam 2,3 milyar dolar gelir elde edilmiştir. Toplam özelleştirme gelirlerinin % 2,3'ü 1985-1988 yıllarında, % 5,8'i 1989 yılında, % 21,4'ü 1990 yılında, % 9,8'i 1991 yılında, % 18,6'sı 1992 yılında, % 24,1'i 1993 yılında

yapılan özelleştirmelerden elde edilmiştir. 1994 yılının ilk altı aylık döneminde elde edilen özelleştirme gelirlerinin toplam içindeki payı % 18,1 düzeyindedir. Gelirlerdeki artış büyük ölçüde Tofaş Türk Otomobil Fab. A.Ş. hisselerinin uluslararası sermaye piyasalarında satışından kaynaklanmaktadır.

Özelleştirmelerden elde edilen gelirlerin % 92'si 1990 yılından sonra gerçekleşmiştir. 1992 yılında özelleştirme gelirleri bir önceki yıla göre büyük ölçüde artmış ve gelirlerin önemli bir bölümü blok satışlardan (% 97) sağlanmıştır. Özelleştirme gelirlerindeki artış eğilimi 1993 yılında da devam etmiş ve 1993 yılı en fazla özelleştirme geliri elde edilen yıl olmuştur. 1993 yılında özelleştirme gelirlerinin % 66,9'u blok satışlardan, % 30,2'si ise halka arz ve Borsa'da yapılan satışlardan elde edilmiştir.

Özetleyecek olursak, özelleştirme uygulamaları genellikle iştirak paylarının satışı ile bazı büyük KİT'lerin küçük sermaye paylarının satışından ibarettir. Kamuya ait hisselerin % 50'den fazlasının satılarak yönetimin de özel kesime devrini sağlayan 24 özelleştirme yapılmıştır. Bu satışların 16'sını çimento fabrikaları oluşturmaktadır. Bu özelleştirmelerden elde edilen gelir 652,1 milyon dolar düzeyinde olup, toplam gelirler içindeki payı % 28,7 oranındadır. Hisselerin tamamı satılmış olan çimento fabrikalarının özelleştirilmesinden 717,9 milyon dolar gelirler elde edilmiş olup toplam özelleştirme gelirleri içinde % 31,6 paya sahiptir.

Özelleştirme gelirlerinin % 60,8'i iştirak paylarının satışından, % 8'i KİT hisselerinin satışından, % 30,2'si ise bağlı ortaklıklardaki kamu paylarının satışından elde edilmiştir. Özelleştirme gelirlerinin % 50'si sadece 7 kuruluşdaki özelleştirme işlemlerinden sağlanmıştır. 100 milyon doların üzerinde özelleştirme geliri sağlanan kuruluş sayısı ise 5'tir.

### **3. TÜRKİYE'DE TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE GELİŞMELER VE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI**

Türkiye'de telekomünikasyon hizmetleri 1 Temmuz 1994 tarihine kadar, T.C. Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü (PTT) tarafından tekel olarak yürütülmüştür. 4000 sayılı Kanunla, telekomünikasyon hizmetleriyle posta ve telgraf hizmetleri ayrılarak, telekomünikasyon hizmetlerini yürütmek üzere Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi kurulmuş ve 1 Temmuz 1994 tarihinde şirket Ana Sözleşmesi yayınlanarak faaliyete geçmiştir. Bu gelişme öncesinde, PTT 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi bir KİT olarak faaliyet göstermiştir. PTT'nin Ana Statüsünde, kuruluşun amaç ve faaliyet konuları, 5584 sayılı

Posta Kanunu ve 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile diğer kanunlarda tekel ve tekel dışı verilen görevler olarak belirtilmiştir.

PTT'ye tekel olarak verilen görevler şunlardır;

- Yurdun her tarafında açık ve kapalı mektuplar ve posta kartlarını kabul etmek, taşımak ve dağıtmak,
- 2813 Sayılı telsiz Kanunu Hükümleri saklı kalmak kaydıyla Telgraf ve Telefon ve her türlü haberleşme tesislerini kurmak ve işletmek,
- Radyo-televizyon verici istasyonları ile program linklerini planlamak, projelendirmek, yenilemek ve işletmek,<sup>33</sup>

### **3.1 1980 SONRASINDA SEKTÖRDE İZLENEN POLİTİKALAR VE SAĞLANAN GELİŞMELER**

#### **3.1.1 YATIRIMLARDA İZLENEN STRATEJİ**

Türkiye, 1980 yılından itibaren ithal ikamesine dayalı kalkınma stratejisinden vazgeçilip dışa açık büyüme modelinin seçilmesiyle piyasa ekonomisine geçmiştir. Bu stratejik değişimle birlikte gelen ve 1983 yılından sonra daha belirgin olarak uygulanan mal ve hizmet piyasalarının liberalizasyonu telekomünikasyon hizmetlerine olan talebi artırmış ve piyasa ekonomisini destekleyecek bir haberleşme altyapısının kurulmasını gerekli kılmıştır. Türkiye, 1980 yılından sonra dünya ekonomisinde gözlenen liberalleşme eğilimlerini izlediği gibi telekomünikasyon sektöründe de dünyada yaşanan genel eğilimleri önemli ölçüde izlemiştir.

1983 yılından sonra devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması politikası çerçevesinde kamu kesiminin imalat sanayii yatırımları kısılmış, başta haberleşme olmak üzere enerji ve ulaştırma gibi altyapı yatırımlarına önem ve öncelik verilmiştir.

Kamu kesiminde uygulanan yatırım politikası çerçevesinde PTT hızlı bir yatırım hamlesine yönelmiştir. 1983 yılında başlayan yatırım hamlesiyle sektörde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. 1980'lerin başlarına kadar % 0,5'ler civarında olan PTT yatırımları/GSMH oranı 1987 yılında % 1,3 ile en yüksek seviyesine çıkmıştır. Bu yıldan sonra PTT yatırımlarının GSMH'dan aldığı payda tedrici bir azalma görülmüş ve 1993 yılına kadar % 0,7-0,8 civarında

---

<sup>33</sup> Radyo ve televizyon verici istasyonları 1989 yılında 3517 sayılı kanunla TRT'den PTT'ye devredilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin 18.5.1990 tarih ve 1990/8 sayılı kararı ile Kanun iptal edilmiştir. 3517 sayılı Kanunun Anayasa Mahkemesince iptali nedeniyle doğan hukuki boşluk henüz giderilememiştir. Ulaştırma Bakanlığı, PTT'den Türk Telekom'a devreden verici ve aktarıcı istasyonlar, uydu ve yer istasyonları ile bunlara ait tüm taşınır ve taşınmaz malların Türkiye Radyo- Televizyon Kurumu'na devrini öngören bir yasa taslağı hazırlamış ve taslak Bakanlar Kurulu'nun onayına açılmıştır.

seyretmiştir. 1983-1993 yıllarını kapsayan 11 yıllık dönemde Telekomünikasyon Yatırımları/GSMH oranı ortalama % 0,82 olarak gerçekleşmiş ve diğer OECD ülkelerindeki oranları aşmıştır. PTT'nin gerçekleştirdiği yatırım oranı, ortalama %1,07 ile sadece Brezilya tarafından aşılmıştır (Dünya Bankası 1993, s.124).

Telekomünikasyon şebekesinin geliştirilmesi ve genişletilmesinde finansman aracı olarak vergi gelirleri veya kamu borçlanması yerine özkaynakların kullanılması politikası benimsenmiştir. PTT uyguladığı fiyat politikaları ile yatırımlarını finanse edecek özkaynakları sağlamıştır.

Tablo 2. PTT Yatırımları, Yatırım Kaynakları Ve Bazı Oranlar

	(Milyar TL)										
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Toplam PTT Yatırımı	64,7	124,5	238,1	453,0	749,9	918,0	860,6	2093,4	3628,9	6507,0	13716,6
Özkaynak	42,4	74,8	185,8	320,0	558,6	661,1	781,9	2047,4	3564,8	6171,1	12420,1
Bütçe	10,4	17,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Devlet Yatırım Bankası	4,0	5,0	1,0	20,5	5,1	23,9	7,7	1,5	-	-	-
Dış Proje Kredisi	7,9	27,1	51,3	112,5	186,2	233,0	71,0	44,5	64,1	335,9	1296,5
PTT Yat./GSMH (Binde)	5,6	7,0	8,5	11,6	12,8	9,1	5,0	7,5	8,0	8,4	7,1
PTT Yat. /Kamu SS Yat.(%)	-	-	7,36	8,67	10,03	8,02	4,96	7,57	7,73	8,23	10,80
PTT Yat./Top.SS Yat. (%)	2,97	3,70	4,28	4,99	5,35	3,80	2,26	3,27	3,54	3,75	4,63

Kaynak : DPT, PTT İstatistikleri 1992,1993, PTT Faaliyet Raporu 1992-1993.

PTT'nin izlediği tekeli fiyatlandırma politikası nedeniyle gelirleri artmış ve şebekenin modernizasyonu sonucunda maliyetleri reel olarak azalmıştır. Artan verimlilik kurumun mali yapısını güçlendirmiş ve yatırımların otofinansmanı imkanını sağlamıştır.

Tablo 3. PTT Gelirlerinin GSMH İçindeki Payı

	(Yüzde)				
	1989	1990	1991	1992	1993
GSMH Eski Seri	2,1	2,1	2,2	2,3	2,7
GSMH Yeni Seri	1,5	1,5	1,6	1,7	1,6

Kaynak: DPT, PTT Faaliyet Raporu 1992-1993.

PTT'nin yatırımlarını artırarak şebekede genişleme ve modernleşme sağlamasında, kamu yatırım politikalarında haberleşme sektörü yatırımlarına öncelik verilmesinin yanısıra, PTT'ye idari ve mali özerklik tanınması da rol oynamıştır. Sağlanan idari özerklik herhangi bir statü

değişikliği şeklinde olmamıştır. Ancak PTT bütün yatırım ve işletme kararlarını üst düzey siyasi ilişkilerini kullanarak uygulama olanağı bulmuştur. Ayrıca, PTT'ye, mali yapısının güçlendirilmesi ve şebekenin genişletilmesini finanse edeceği kaynakların kısıtlanmaması için 10 yıllık kurumlar vergisi ve temettü muafiyeti sağlanarak mali özerklik tanınmıştır.

### 3.1.2 1980 SONRASI SAĞLANAN GELİŞMELER

#### *Şebekenin Gelişmesi ve Genişletilmesi:*

Telekomünikasyon şebekesinde 1983-93 yılları arasında sağlanan gelişmeler aşağıda kısaca özetlenmiştir.

- Telefon santral kapasitesi yıllık bileşik % 20,7 artışla 7 kat, buna bağlı olarak telefon abone sayısı da 7,4 kat artmıştır.
- 1989 yılı itibariyle telefonsuz köy kalmamış, 1993 yılı sonunda mezralar dahil 46.000 kırsal yerleşim alanı telefona kavuşmuştur.
- Ankesörlü telefon sayısı 1983 yılında 7 bin civarında iken 1993 yılında 54 bine yaklaşmıştır.
- Telefon abone yoğunluğu % 5'ten % 20'ye çıkmış, operatör yardımı olmadan görüşme olanağı sağlayan otomatikleşmede yüzde yüze yaklaşmıştır.
- 1980'lerin başında sunulamayan birçok hizmet; data iletim hizmetleri, mobil telefon hizmetleri, hareket halindeki araçlar arasında ve araçlarla sabit noktalar arasında haberleşme olanağı sağlayan uydu hizmetleri sunulmaya başlanmıştır.
- Radyo ve televizyon yayınlarının yayımı ve iletiminde önemli gelişmeler kaydedilmiş, ülkenin her yanında en az bir radyo ve televizyon yayının net bir şekilde dinlenmesi veya izlenmesi olanağı sağlanmıştır.
- Radyo hizmetlerinde Genlik Modülasyonlu (GM) radyo vericileri 1985 yılında 10 adetten 1993 yılında 15 adede çıkarılmış ve kapsanan nüfus Radyo-1'de % 95, Radyo-2'de % 96 seviyelerine ulaşmıştır. Frekans modülasyonlu (FM) verici sayısı ise 1985 yılında 37 adetten 1993 yılında 300 adede yükselmiştir. FM radyo vericilerinde Radyo-1, Radyo-3 ve Radyo-4, nüfusun yaklaşık % 90'ı tarafından dinlenebilir duruma gelmiştir.
- 1984 yılına kadar sadece 1 kanaldan renksiz olarak yapılan televizyon yayınlarında 1984 yılında renkli yayına geçilmesiyle görüntü kalitesi artmıştır. 1986 yılında TV-2, 1989 yılında TV-3 ve 1990 yılında TV-4 ile TV INTERNATIONAL yayına başlamıştır. Radyo ve televizyon verici istasyonlarının 1989 yılında PTT'ye devrinden sonra radyo link sitemlerinde önemli artışlar sağlanmış (1983 yılında 1.590 adetten 1993 yılında 6.020 adede) ve kapsanan nüfus TV-4 dışında % 90'ın üzerine ulaşmıştır.

Telekomünikasyon hizmetlerinde sağlanan gelişmeler Ek'te Tablo 1 ve 2'de verilmiştir.

*Teknolojik Gelişmeler Ve Hizmet Çeşitlendirmesi:* Telekomünikasyon hizmetlerinde bir yandan artan taleplerin karşılanmasına çalışılırken diğer yandan şebekenin teknolojik gelişmeler doğrultusunda modernizasyonu ve yeni teknolojinin şebekenin her alanında uygulanmasına başlanmıştır. Hizmet alanının genişletilmesinin yanısıra gelişen teknoloji paralelinde, sayısal teknolojiye geçilmiş ve geleneksel telefon hizmetlerinde birçok yenilik (çağrı yönlendirme, çağrı bekletme, konferans, 118 bilinmeyen numaralar v.b.) ve yeni hizmet türleri kullanıcıların hizmetine sunulmuştur.

Sayısal teknoloji uygulamalarında birçok OECD ülkesinden daha hızlı gelişme sağlanmış, şebekede sayısallaşma oranı % 60'lar civarına ulaşmıştır. Otomatik santrallarda analog sistemlerin payı 1983 yılında % 83'ten 1993 yılında % 42'ye düşmüştür. Türkiye, teknolojik gelişmeleri izlemeye geç başlamanın bir avantajı olarak şebekenin % 50'sini İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya gibi ekonomik ilişkilerinin yoğun olduğu ülkelerden önce sayısal şebekeye kavuşturmuş ve bu ülkelerle eş zamanlı olarak Tümüleşik Hizmetler Sayısal Şebekesi (ISDN)'nin pilot bölge ve ticari uygulamalarına başlamıştır.

Uzak mesafe hizmetlerinde havai hat ve daha sonraları kaoksiyel kablo sistemlerinin yerine 1985 yılından sonra fiber optik kablo, sayısal radyolink ve uydu sistemlerinin kullanımı yaygınlaştırılarak şebekenin modernizasyonu sağlanmıştır. Şebekede fiziki gelişmeler Ek'te Tablo1'de verilmiştir.

PTT, ayrıca uzak mesafe sistemlerinde yeraltı kablo sistemlerine yönelerek (BAKOK, TRAYFOK) ve uluslararası kablo şebekelerine (SEA-ME-WE2, KAFOS, EMOS, TAT-8, TAT-9, MAT-2, TSL) iştirak ederek şebekenin modernizasyonunu sağlamış ve uluslararası bağlantıları güçlendirmiştir.

Şebekenin modernizasyonu özellikle 1980'lerin ikinci yarısından sonra birçok yeni hizmetin sunumuna ve hizmetlerin geliştirilmesine imkan vermiştir. Sunulan yeni hizmet türleri ve geliştirilen bazı hizmetler şunlardır: .

**Teleteks Hizmeti:** Dial-up modem veya paket anahtarlamalı şebeke üzerinden erişilebilecek teleteks hizmeti 1986 yılında devreye sokulmuştur.

**Elektronik Mektup (Faks) Hizmeti:** 1984 yılında 4 büyük ilde başlatılan ve 1986 yılından sonra talebi artan faks hizmeti ülke geneline yaygınlaştırılmıştır.

**Çağrı Telefon Hizmetleri:**1986 yılında hizmete başlayan çağrı telefon sistemi 1992 yılından itibaren önemli gelişme göstererek abone sayısı 1993 yılında 100.000'e ulaşmıştır. Çağrı sisteminde, çağrı gönderme servisinin dışında mesaj çekilmesine olanak sağlayan kodlu mesaj uygulamasına da geçilmiştir.

**Videokonferans Hizmeti:** 1986 yılında Ankara'da daha sonra İstanbul ve İzmirde sabit stüdyolar kurulmuştur. Talep halinde seyyar stüdyo ile hizmet verilebilmektedir. Videokonferans hizmeti yaygınlık kazanamamıştır.

**Araç Telefonu:** Hareket halindeki abonelere hizmet vermek üzere 1986 yılında başlatılmıştır. Abone sayısı 1990 yılından sonra artış kaydetmiş ve 1994 sonunda 100 bine yaklaşmıştır.

**Telebilgi/Videoteks Hizmeti:** 1987 yılında hizmete verilen telebilgi servisinde sosyal konular, spor, ekonomi, sağlık, turizm, seyahat, basın, ulaşım, bankacılık, ticaret, reklam gibi konularda hizmet sunulmuştur. 1992 yılında TURPAK'tan yararlanarak yeni videoteks hizmetlerine geçilmiştir. Videoteks telefon hattı üzerinden belli bilgi bankalarına erişme ve sorgulayıp değiştirme olanağı sağlamaktadır.

**Alo Bilgi (Audioteks) Hizmeti:**Özel tarifeli bilgi ve eğlence hizmeti Audioteks, ALO BİLGİ adıyla 1991 yılında hizmete verilmiştir. 1993 yılı itibariyle PTT ile sözleşme yapan şirket sayısı 13'tür.

**800 Kodlu Hizmet:** Bedeli aranan abone tarafından ödenen 800 Kodlu hizmet 1994 yılında hizmete verilmiştir. Satış sonrası hizmet ve tüketici ilişkilerinin güçlendirilmesi amacıyla birkaç büyük firma tarafından kullanımına başlamıştır.

**Elektronik Posta:**Türkiye Elektronik Posta Sistemi (TÜRKEP), 1993 yılında başlangıçta 5.000 kullanıcı kapasitesiyle hizmet vermeye başlamıştır. Kişisel bilgisayar veya terminal aracılığıyla ulaşılabilen bu hizmet dünyadaki diğer elektronik posta servisleriyle (INTERNET) irtibatlıdır.

**Görüntülü Telefon:** ISDN'e Uyumlu Dahili Abone Santralı Projesi çerçevesinde aynı bina içinde olmak kaydıyla görüntülü telefon hizmeti 1993 yılında hizmete verilebilir hale gelmiştir.



**Cep Telefonu:**1994 yılında iki ayrı firmaya (Telsim ve Türkcell) gelir ortaklığına dayalı sözleşmeyle Pan Avrupa Sayısal Mobil Sistem (Group Speciale Mobile- GSM) mobil telefon hizmetleri başlatılmıştır.

**Ses Postası:**1995 yılında GSM işletme lisanslı özel firma tarafından sunulmaya başlanmıştır.

**Data Haberleşmesi:** Data transferinde kiralık özel devrelerin kullanılmasına 1982 yılında başlanılmıştır.

*i) Devre Anahtarlama Data Haberleşmesi:* Data haberleşmesinde önce devre anahtarlama data iletişim sistemi (data, telex ve teletex amaçlı) kurulmuştur. Telex santralleri üzerinden verilen devre anahtarlama data hizmeti 1989 yılına kadar gelişme göstermiş, bu yıldan sonra abonelerin diğer hizmetlerden (TÜRPAK) faydalanmaları sonucu abone sayısı düşüş kaydetmiştir.

*ii) Paket Anahtarlama Data Haberleşmesi:* 1986 yılında deneysel amaçlı olarak başlatılmış, ancak başarılı olamamıştır. 2000 kullanıcı kapasitenin ancak 700 kadarı kullanılmıştır. 1989 yılında hizmete açılan TÜRPAK şebekesinin yaygınlaşması sonucu, Aralık 1992’de hizmetten kaldırılmıştır.

*iii) Dial-Up Data Haberleşmesi:* 1985 yılında otomatik telefon şebekesi üzerinden hizmete açılan dial-up data hizmeti 1989 yılından sonra yaygınlaştırılarak 1993 yılı sonunda abone sayısı 3.138’e ulaşmıştır.

*iv) TÜRPAK-Türkiye Paket Anahtarlama Data Haberleşmesi:* Farklı hız ve protokoldeki abonelerin birbiriyle haberleşmesine olanak sağlayan TÜRPAK, Eylül 1989 tarihinde dört büyük ilde hizmete verilmiştir. 1992 yılı sonu itibarıyla Bartın ve Hatay illeri dışındaki diğer iller ve Lefkoşe’de hizmete verilmiştir.1993 yılı sonu itibarıyla 3.822 abonesi bulunan TÜRPAK, yazı, grafik, şekil, resim ve görüntünün birlikte iletimine olanak sağlayan ISDN’e geçişte önemli bir aşama olmuştur. TÜRPAK, ilk aşamada kurulan 576 port kapasitesiyle yetersiz kalmış, 1990 yılında kapasite 1.300’e, 1991 yılında 1.728’e, 1992 yılında 2.536’e ve 1993 yılında 6.132’ye yükseltilmiştir (Ek Tablo 1).

**Uydu Haberleşme Ve Yer İstasyonları:**1993 yılında, üç uydu üzerinden hizmet veren 22 alıcı/verici özellikte uydu yer istasyonuna ulaşılmıştır. Mobil uydu yer istasyonları sayısı ise 6

adede ulaşmıştır. ABD ve Avrupa ile yüksek hızlı data haberleşmesi sağlayan TURIBS uydu yer istasyonu 1993 yılında İstanbul'da hizmete verilmiştir. Türk Cumhuriyetlerinin başkentlerinde kurulan uydu yer istasyonları vasıtasıyla bu ülkelerin uluslararası telefon haberleşmelerinin Türkiye üzerinden yapılması sağlanmıştır.

Üç uluslararası uydu organizasyonundan transponder kiralanarak yürütülen uydu haberleşme hizmetlerinin, yurtiçi haberleşmenin ve televizyon yayınlarının daha kaliteli yapılabilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla Türkiye'ye ait bir uydu (TÜRKSAT) Mayıs 1994 tarihinde yörüngeye yerleştirilmiş ve Eylül 1994 tarihinde hizmete verilmiştir.

**Kablolu Televizyon Hizmeti:** 1989 yılında başlanmıştır. 3,5 milyon abonenin öngörüldüğü, 10 ili kapsayan ve başlangıçta 20 TV, 20 Radyo (daha sonra 35 TV, 40 Radyo) kanalının yayımına olanak sağlayan kablolu-TV sistemi 1991 yılında 6 konsorsiyuma ihale edilmiştir.

*İşgücü ve Sermaye Verimliliğinde Artışlar:* Şebeninin genişlemesiyle artan şebeke ekonomisi ve modernizasyonunun sağladığı maliyet tasarrufları sonucunda verimlilikte önemli artışlar gerçekleştirilmiştir. Kontür başına telefon giderleri baz alınarak yapılan hesaplamalara göre maliyetler 1983-1993 yılları arasında reel olarak % 57,8 oranında (bileşik olarak yılda % 8,2) azalmıştır. Artan verimlilik büyük ölçüde sermaye yatırımlarından kaynaklanmış, işgücü verimliliğinde de tedrici artışlar kaydedilmiştir. Sadece telekomünikasyon hizmetlerinden sağlanan personel başına hasılat 1983 yılında, 1993 yılı fiyatlarıyla, 153,9 milyon TL. iken, 1992 yılında 329,7 milyon TL.'na yükselmiştir. 10 yıllık dönem dikkate alındığında önemli verimlilik artışları gözlenirken ara dönemlerde (1986-1988) maliyetlerde artışlar kaydedilmiştir (Tablo 5).

Tablo 4. Personel Sayısında Gelişmeler ve Verimlilik

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Toplam Personel Sayısı (1)</b>	74.314	78.357	80.205	89.787	101.080	105.219	106.789	108.272	111.837	121.567	126.562
Kadrolu ve Sözleşmeli Personel Sayısı	70.445	72.590	72.553	76.508	83.199	85.970	89.209	90.085	90.783	88.148	93.837
Posta Hizmetleri Personel Sayısı (2)	25.728	26.395	27.680	29.272	32.138	34.305	34.310	33.700	40.736	36.879	n.a.
Telekom Personel Sayısı [(1)-(2)]	48.586	51.962	52.525	60.515	68.942	70.914	72.479	74.572	71.101	84.688	-
Telekom-Teknik Personel Sayısı	9.300	9.900	10.000	11.000	12.421	13.315	14.618	15.064	15.614	15.669	15.491
İşçi sayısı	3.869	5.767	7.652	13.279	17.881	19.249	17.580	18.187	21.054	33.419	32.725
1000 Abone Başına Telekom Personeli	29,04	26,77	23,37	21,77	18,65	14,44	12,37	10,87	8,72	9,00	-
<b>İşgücü Verimliliği (1993 yılı Fiyatlarıyla, Milyon TL) (1)</b>											
Personel Başına Hasılat (PTT Genel)	132,68	170,25	170,09	169,80	208,51	240,32	237,62	236,52	250,52	252,74	252,82
Personel Başına Hasılat (Telekom Hiz.)	164,00	213,46	223,67	219,28	265,56	292,71	296,34	302,82	346,74	326,95	-

Kaynak: PTT İstatistikleri, 1992,1993, PTT Faaliyet Raporu 1992-1993.

Not : (1) Sabit Fiyatların Hesaplanmasında GSMH Deflatörü (Yeni Seri) Kullanılmıştır.

*Elektronik Sanayinin Gelişmesine Katkı:* PTT'nin yatırım hamlesi yurtiçinde telekomünikasyon cihazları üretimini ve elektronik sanayiini harekete geçirmiştir. PTT, 1988 yılına kadar telekomünikasyon cihazlarını iştirakleri olan TELETAS ve NETAS aracılığıyla sağlamıştır.

Günümüzde telekomünikasyon cihazlarının % 90'ından fazlası yerli sanayi tarafından sağlanmaktadır. PTT'nin yatırımları, santral ve terminal cihazları üreticilerinin yanısıra yurtiçinde kablo ve iletim sistemlerinde de yerli sanayinin güçlenmesine olanak sağlamıştır. Radyo ve televizyon yayınlarının ülke geneline yaygınlaştırılması tüketici elektroniği sektöründe de gelişmelere yol açmıştır.

### **3.2 MEVCUT REGÜLASYON**

PTT'nin faaliyetlerinin regüle edildiği tek alan radyo frekans tahsisidir. Özel radyo ve televizyonların hizmete girmesiyle sıkıntı yaşanan ve giderek daha değerli bir meta haline gelen radyo frekanslarının tahsisi Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı Telsiz Genel Müdürlüğü (TGM) tarafından yürütülmektedir. TGM, ulusal düzeyde radyo frekans spektrumunun planlanması, frekansın çeşitli hizmetlere ve kullanıcılara tahsisi ve uluslararası frekans koordinasyonu ile görevlidir. TGM radyo haberleşme sistemlerinin standartlarını belirleme ve radyo haberleşme cihaz ve sistemlerinin kullanımı için lisans verme yetkisine sahiptir.

Radyo-link sistemlerinin sahibi ve araç telefonu gibi telsiz haberleşme sistemlerinin işleticisi olan PTT, radyo frekanslarının hakim kullanıcısı durumundadır. Özel kesimin ihtiyaçları ancak PTT'nin ihtiyaçları karşılandıktan sonra giderilmektedir (Dünya Bankası 1993, s.136). Bu durum son yıllarda yetkisiz kullanıcıların artmasına neden olmuş, yayıncılıkta ilkeleri konmamış çarpık bir yapılanmaya ve frekans kirlenmesine yol açmıştır. 1994 yılında kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, yayın kuralları ve frekans kirliliğinin önlenmesine ilişkin düzenleme çalışmalarına başlamıştır.

PTT, TGM ile işbirliği içinde belirlenen radyo frekansları dışında sektörde kendi kurallarını koyarak hem işletici hem de regülatör fonksiyonunu yürütmektedir. PTT, kendi sunduğu temel hizmetlerde tekeli fiyat uygulayabildiği gibi, katma değerli hizmetlerde piyasaya girişi, sunulacak hizmeti, katma değerli hizmet sunucularına şebekeye erişim için uygulanacak tarifeleri ve şebekeye bağlanabilecek olan ekipmanları (tip onayı ve test) regüle etmektedir.

PTT, kiraladığı özel hatlarda üçüncü şahıslara yeniden satışa veya kendisi tarafından sunulan katma değerli hizmet alanına başka firmaların girmesine izin vermemektedir. PTT, son yıllarda enformasyon hizmetlerine olan talebin artması üzerine katma değerli enformasyon hizmeti sunucularına ve eğlence amaçlı özel tarifeye ve gelir ortaklığı esasına göre hizmet sunan şirketlere (ALO BİLGİ) piyasaya giriş izni vermiş ve bazı hizmetleri özel kesimle işbirliği içinde sunmaya başlamıştır.

**Tarifeler:** PTT, tarifelerini serbestçe belirlemektedir. PTT'den alınan bilgilere göre tarifelendirmede maliyetlerin esas alındığı, enflasyon oranının artmaması ve kamu yararı gözetilerek tarife artışlarının mümkün olduğunca düşük tutulmaya çalışıldığı belirtilmektedir. OECD (1988) raporunda ise, PTT tarafından tarifelerin belirlenmesinde; toplam proje maliyeti, amortisman, işletme giderleri, mevcut finansman kaynakları ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak hizmetin hızı, güvenilirliği ve etkinliğini artırmak için gerekli finansman kaynakları gibi kriterlerin dikkate alındığı belirtilmektedir.

Bu kriterler maliyet esasına dayalı olmakla birlikte şebekenin etkin kullanımını teşvik edici tarife politikaları izlenmemektedir. PTT, yatırım hamlesine başladığı 1983 yılından itibaren tekeli fiyat uygulamasına devam etmiştir. Ancak, geliri maksimize eden uygun bir tekeli tarife politikasının uygulanıp uygulanmadığı konusunda kuşku uyandıran gelişmeler vardır. Örneğin, PTT'nin toplam gelirleri 1983-1993 yılları arasında 31,4 kat artarken, uluslararası hizmetlerden gelirleri 19,6 kat artmıştır. Buna karşılık, yabancı idarelerden alınan hisselerden gelirleri 432,4 kat artmıştır. Bu durum uluslararası hizmetlerin sosyal ve ekonomik ilişkilerimizin yoğun olduğu ülkelere göre çok pahalı olması nedeniyle telefon trafiğinin Türkiye çıkışı yerine ters yönü tercih ettiğini ifade etmektedir.

PTT, yatırım hamlesi ile şebekenin modernizasyonunun sağlanması ve telefon yoğunluğunun artması sonucunda maliyetlerde sağladığı düşüşleri kısmen tüketicilere yansıtmıştır. Kendi kendini finanse etmeye yönelik yatırım politikasının bir gereği olarak, PTT özellikle 1985 yılına kadar maliyet düşüşlerini tüketiciye yansıtmanın, fiyat-maliyet marjını artırmaya çalışmıştır. Bu yıldan sonra fiyat-maliyet marjı azalmaya başlamış ancak, tekeli fiyat uygulamasından vazgeçilmemiştir.

Telefon trafiğinde ve PTT'nin kontür başına fiyat-maliyet yapısındaki gelişmeler aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 5. Telefon Trafik, Birim Maliyet ve Fiyatlarda Gelişmeler

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	(3)
Toplam Kontür Sayısı (Milyon Kontür) (1)	4422,8	5332,4	6957	8946,3	12664,5	15479,6	20913,5	26708,2	33965,7	41760,4	48770,8	27,1
Uluslararası Çıkan Tel.Trafik (1000 dakika)	41.355	38.769	65.868	76.027	94.029	118.329	130.205	159.267	197.276	226.831	264.930	20,4
<b>Birim Maliyet</b> (1993 Yılı Fiyatlarıyla, TL) (2)	1249,2	1136,4	787,6	918,4	1085,6	1193,5	843,5	660,0	623,8	577,1	527,4	(8,3)
<i>Yüzde Değişme</i>	-	-9,0	-30,7	16,6	18,2	9,9	-29,3	-21,7	-5,5	-7,5	-8,6	
<b>Birim Fiyat</b> (1993 Yılı Fiyatlarıyla, TL) (2)	2229,4	2501,7	1961,0	1704,1	1664,2	1633,5	1213,4	958,8	824,9	735,7	656,1	(11,5)
<i>Yüzde Değişme</i>	-	12,2	-21,6	-13,1	-2,3	-1,8	-25,7	-21,0	-14,0	-10,8	-10,8	
<b>Net Kar Marjı</b>	78,5	120,2	149,0	85,5	53,3	36,9	43,9	45,3	32,2	27,5	24,4	

Kaynak: PTT İstatistikleri, 1993.

Notlar : (1) Şehir içi, Şehirlerarası, Uluslararası Toplamı.

(2) Telefon Gideri/Kontür Sayısı Baz Alınmıştır. Sabit Fiyatların Hesaplanmasında GSMH Deflatörü (Yeni Seri) Kullanılmıştır.

(3) Yıllık Bileşik Artışı (Azalışı) .

Halen, telefon tarifelerinde kontür esas alınmakta ve ülke düzeyinde şehir içinde, şehirlerarası ve uluslararası hizmetlerde mesafeye bağlı tek tarife sistemi uygulanmaktadır. Telefon tesislerinde nüfusu 10.000'den az olan yerleşim yerleri ile 10.000'den çok olan yerleşim yerlerinde farklı tarife (10.000'den fazla nüfusu olan yerleşim yerlerinde yaklaşık % 50 oranında daha pahalı) uygulanmaktadır.

### 3.3 1980 SONRASI İZLENEN POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

#### *Telekomünikasyon Yatırım Hamlesinin Diğer Hizmetler Üzerine Etkileri Ve Hizmetler Arası Sübvansiyon*

Telekomünikasyon hizmetlerine önem ve öncelik verilmesi nedeniyle yatırım ve işletmecilik açısından kaynakların önemli bir kısmı bu hizmetlere tahsis edilmiş ve posta hizmetleriyle telgraf işletmeciliği ihmal edilmiştir. Posta ve telgraf işletmeciliği 1985 yılına kadar başbaşa noktada faaliyet gösterirken bu yıldan sonra zarar eder konuma gelmişler ve zararları giderek artmıştır (Tablo 6). Telekomünikasyon hizmetlerine olan talebin esnekliğinin düşük olması nedeniyle uygulanan tekeli fiyatlar, tüketicileri telekomünikasyon şebekesinin genişletilmesinin yanısıra diğer iki işletmenin zararlarını da finanse etmek zorunda bırakmıştır.

Tablo 6. Hizmet Türlerine Göre Gelir /Gider Ve Kar/Zarar Durumu

	(Milyar TL)										
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Gelirler</b>	120,8	242,8	379,6	575,2	1.061,6	2.161,4	3.806,7	6.054,3	10.545,2	18.907,3	31.997,3
Posta	14,7	22,3	29,6	37,0	70,5	111,6	215,2	355,8	652,0	984,1	1.520,6
Telgraf ve Teleks	5,7	11,2	20,4	23,4	44,4	54,9	79,1	89,8	104,1	178,0	172,0
Telefon	91,9	190,7	306,5	477,3	877,8	1.719,4	3.142,9	5.249,1	9.175,1	16.861,3	28.877,1
Diğerleri	8,5	18,6	23,1	37,6	68,9	275,6	369,4	359,7	614,0	883,9	1.427,5
<b>Giderler</b>	91,9	143,7	199,5	376,0	832,9	1.774,3	3.225,4	5.315,5	10.171,9	18.096,1	30.760,0
Posta	13,6	21,4	31,7	44,7	83,5	136,0	361,8	704,6	1.302,7	1.987,8	3.143,6
Telgraf ve Teleks	10,5	12,0	15,4	21,2	56,9	59,0	136,2	252,0	515,1	677,1	896,6
Telefon	67,7	110,3	152,5	310,0	692,5	1.579,2	2.646,2	4.167,6	7.974,1	14.830,0	25.721,0
Diğerleri	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	81,2	191,3	380,0	601,2	998,8
<b>Kar(Zarar)</b>	28,9	99,1	180,1	199,3	228,7	387,2	581,3	738,8	373,4	811,3	1.237,3
Posta	1,1	0,9	(2,1)	(7,8)	(12,9)	(24,5)	(146,5)	(348,8)	(650,7)	(1.003,7)	(1.622,9)
Telgraf ve Teleks	(4,8)	(0,9)	5,0	2,1	(12,6)	(4,2)	(57,0)	(162,2)	(411,1)	(499,1)	(724,6)
Telefon	24,2	80,4	154,0	167,3	185,3	140,2	496,7	1.081,5	1.201,0	2.031,3	3.156,1
Diğerleri	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	288,2	168,4	234,1	282,8	428,7

Kaynak : PTT İstatistikleri, 1992 ,1993, PTT Faaliyet Raporu 1992-1993.

Tablo 7. Telefon Gelirleri Ve Yüzde Dağılımı

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Telefon Gelirleri (Milyar TL)</b>	91,9	190,7	306,5	477,3	877,8	1719,4	3142,9	5249,1	9175,1	16861,3	28877,1
Şehir içi	43,7	93,0	166,9	256,7	533,7	1136,3	2224,5	3896,9	6841,6	13558,9	20431,7
Şehirlerarası	20,5	36,7	59,1	72,8	91,9	102,4	165,6	278,2	472,7	670,2	942,2
Uluslararası	2,9	3,9	4,7	7,5	7,3	11,4	13,9	19,8	24,9	38,5	56,9
Tesis Nakil ve Devir Ücretleri	12,6	21,3	28,1	45,8	97,1	178,6	217,6	515,9	799,8	1282,5	2556,9
Yabancı İdarelerden Alınan Hisse	3,9	20,3	22,6	59,4	74,9	120,6	117,8	376,5	648,1	1006,3	1686,3
Diğer	8,3	15,5	25,1	35,1	72,9	170,1	403,5	161,8	388,0	304,9	3203,1
<b>Telefon Gelirleri ( %Dağılım)</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Şehir içi	47,6	48,8	54,5	53,8	60,8	66,1	70,8	74,2	74,6	80,4	70,8
Şehirlerarası	22,3	19,2	19,3	15,3	10,5	6,0	5,3	5,3	5,2	4,0	3,2
Uluslararası	3,2	2,0	1,5	1,6	0,8	0,7	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2
Tesis Nakil ve Devir Ücretleri	13,7	11,2	9,2	9,6	11,1	10,4	6,9	9,8	8,7	7,6	8,9
Yabancı İdarelerden Alınan Hisse	4,2	10,6	7,4	12,4	8,5	7,0	3,7	7,2	7,1	6,0	5,8
Diğer	9,0	8,1	8,2	7,4	8,3	9,9	12,8	3,1	4,2	1,8	11,1

Kaynak : PTT İstatistikleri, 1992,1993.

Posta ve tefraf işletmesinin zarar etmesinde telekomünikasyon hizmetlerindeki gelişmenin de payı vardır. Ancak, her iki işletmenin PTT bünyesinde yer alması ve faaliyetler arasında uygulanan sübvansiyonlar tedbir alma gereğini gizlemiştir. Posta işletmeciliğinde de birtakım yenilikler yapılmış, ancak günün ihtiyaçlarına cevap verebilecek duruma gelinebilmiştir. Bu nedenle, PTT tekelinde olan bazı faaliyetlerde özel şirketler piyasada oluşan boşluğu doldurmuş ve özelleştirme fiilen yapılmış durumdadır.

Herbir hizmetin ayrı maliyet muhasebesinin yapılmaması nedeniyle yeterli veri bulunmama ile birlikte, nüfusun yoğun olduğu kentlerde yaşayan telefon abonelerinin posta ve telgraf hizmetlerinin yanısıra, kırsal telefon irtibatlarının sağlanmasını ve ticari faaliyetleri ya da sosyal ilişkileri gereği uzak mesafe (şehirlerarası, uluslararası) hizmetlerden yararlanmak zorunda olan abonelerin ayrıca şehir içi telefon görüşmelerini sübvansiyonla desteklediği düşünülmektedir. Hizmetler arası sübvansiyonların sosyal amaçlı olmasına karşılık, şebekenin optimalin altında kullanımına yol açarak refahı azalttığı düşünülmektedir. Çok yüksek fiyatlarla bir kısım tüketicinin talebinin kısılanması yerine, bu çalışmanın ilk kısımlarında yer alan fiyatlandırma yöntemlerinden uygun olanı kullanılarak şebekenin optimal kullanımının sağlanması daha akılcı bir politika olabilirdi.

*Yatırım Planlamasında Tutarsızlıklar:* Kamu kesiminde yatırımların azaldığı bir dönemde PTT yatırımları tek başına GSMH'nin % 1'ine, kamu sabit sermaye yatırımlarının % 10'una kadar yükselmiştir. Haberleşme sektörü, Plan ve Programlarda öncelikli sektör olarak ele alınmışsa da PTT yatırımları genellikle Plan ve programlarda konan hedefleri aşmıştır.

PTT'nin uyguladığı tekeli fiyatlandırma sonucu elde ettiği kaynaklar ölçüsünde yatırıma yöneldiği, PTT'nin her yıl yatırım programlarında öngörülenden daha fazla hat tesis ederek, bazen yatırım gerçekleştikten sonra, revize program talebinde bulunmasıyla açıklanabilir. Halen karşılanamayan talebin olduğu bir sektörde bu yatırımların yapılması gerekir. Ancak, kuruluşun her yıl yatırım programında öngörülen hedefleri % 150'nin üzerinde (1993 yılında % 353) aşması yatırımların iyi bir planlama ürünü olmadığını göstermektedir. PTT yatırımlarının, program ve revize programlara göre gerçekleşme durumu aşağıda verilmiştir.

Tablo 8. PTT Yatırımlarında Gerçekleşmeler

	(Yüzde)									
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Program	195,6	171,6	150,0	175,7	105,9	111,7	118,8	131,4	161,8	353,6
Revize P.	99,6	99,5	100,0	100,0	100,0	98,6	97,1	97,8	92,9	94,0

Kaynak: PTT İstatistikleri, 1993.

Telekomünikasyon sektöründe yaşanan diğer olumsuz gelişmelerle birlikte yatırımlarda planlamanın yetersiz oluşu 1989 ve 1992 yılı Programlarında da farklı şekillerde vurgulanmaktadır. 1989 Yılı Programında “*Telefon abone sayısı ile santral kapasiteleri arasındaki ilişki, beklemeyi asgariye indirecek ve kaliteyi yükseltecek şekilde kurulacaktır.*”, 1992 Yılı Programında ise “*Haberleşme hizmetlerinin kalite, sürat, güvenirlilik bakımından uluslararası fiyatlara uyum sağlamasını temin etmek üzere, planlama, işletme fiyat tariflendirmesi, bakım ve onarım hizmetlerine gereken önem verilecektir.*” tedbirlerine yer verilmiştir.

Yatırımlar sonucu oluşturulan santral kapasitelerinde doluluk oranı genellikle % 85 civarında kalmıştır. Bu nedenle, bir yanda santrallarda atıl kapasite oluşurken, diğer yanda 1993 yılına kadar 1 milyonun üzerinde seyreden telefon bekleyen kişi/kurum oluşmuştur. Talep noktalarıyla yaratılan kapasite arasındaki bu uyumsuzluk, PTT'nin plansız yatırımlara yöneldiği ve tüketici taleplerini dikkate almadığını göstermektedir.

#### *Rekabet ve Denetim Eksikliği*

PTT'nin piyasa disiplininin uzak oluşu işletme faaliyetlerinde etkin olmayan bir yapının oluşmasına yol açmıştır. 1980'li yıllarda PTT'nin herhangi bir hizmet birimine tahsis edilemeyen genel giderlerinde önemli artışlar olmuştur. Genel giderler, 1981 yılında gelirler içinde % 5,5, giderler içinde % 7,3 paya sahip iken 1988 yılında gelirler içindeki payı % 37'ye kadar yükselmiş, daha sonra düşüş kaydederek 1990 yılında % 20'ye inmiştir (Dünya Bankası 1993, s.133).

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun (BYDK) 1992 yılı PTT Raporunda da (s.IV) kuruluşun Alım-satım Yönetmeliğinde “Yed-i Vahit” alımlar maddesinin geniş tutulduğu, ve bu maddeye dayanılarak ilan yapılmadan, sözleşme teminat ve cezai şart aranmadan büyük miktarda alımların yapıldığı, rekabet ortamını ortadan kaldıran bu alımların kuruluşun zararına yol açtığı belirtilmekte, ayrıca yönetmelikteki “açık pazarlık” maddesinin yönetmeliğe uygun çalıştırılmadığı ifade edilmektedir.

Genel giderlerdeki yüksek artışlar ve rekabet dışı satın almalarından kaynaklanan maliyetleri tüketiciler üstlenmiştir. Tüketiciler, PTT'nin rekabet baskısı veya denetim olmadan yürüttüğü hizmetlerin yüksek maliyetini diğer alanlarda da üstlenmek zorunda kalmışlardır. Araç telefonu bunun bir örneğidir. PTT ile Nokia'nın işbirliği sonucu hizmete sokulan araç



telefonunda, Nokia tarafından dünyada hiçbir uygulaması olmayan 410-450 MHZ bandında çalışan bir sistem kurulmuştur. Tüketiciler, dünyada uygulaması olmayan bir frekans bandında çalışan sistemin seçilmesi nedeniyle Türkiye'ye özgü olarak üretilen pahalı cihazları satın almak zorunda kalmışlardır.

Tüketiciler, PTT tarafından haksız bir uygulamaya muhatap olduklarında bir başvuru mercii yoktur, ve teknik bir hata sonucu olsa da, zaman zaman karşılaşılan astronomik faturaları ödeyerek, daha sonra yine PTT'den yanlışlığın düzeltilmesini talep etmek durumundadır.

#### *Pazarlama Politikasının Eksikliği*

PTT, tekel gücüne sahip olmanın da etkisiyle tüketiciye yönelik bir pazarlama stratejisi geliştirmemiş, faaliyetlerini üretim/arz merkezli bir stratejiye dayandırmıştır.

Bir pazarlama biriminin olmaması ve yeni hizmetlerin kapsamlı bir pazar etüdüne dayandırılmadan, hedef pazar ve pazar potansiyeli bilinmeden hizmete sokulması bazı yeni hizmet alanlarında başarısızlıklara yol açmıştır. Örneğin telebilgi ve telekonferans hizmetleri gelişmemiştir. Teleks hizmetine rakip olan faks hizmetleri devreye girdikten sonra teleks kapasitesi artırılmış, ancak abone sayısı giderek düşüş kaydetmiştir. Deneme amaçlı olduğu belirtilen paket anahtarlamalı data şebekesinde 2.000 abonelik bir kapasite yaratılmış, bunun ancak % 35 kadarı kullanıcı bulabilmiştir. TÜRPAK'ın devreye girmesi sonrasında da hizmetten kaldırılmak zorunda kalmıştır. Kablolü-TV hizmetlerinde, 1991 yılında 3,5 milyon abone öngörülerek 1994 yılında tamamlanmak üzere 6 konsorsiyuma ihale edilmiş, ancak 1994 yılı sonunda 200.000 civarında aboneye ulaşılmıştır.

#### *Tekelci Fiyat Uygulamalarının Makroekonomik Etkileri*

Tekelci fiyatlandırma politikasının GSMH'nin % 2'sini aşan telekomünikasyon harcamalarıyla enflasyona doğrudan ve çarpan etkisiyle dolaylı etkilerinin ihmal edilemeyecek düzeyde olduğu tahmin edilmektedir. Marjinal fiyatlandırmadan uzak bir fiyatlandırma politikası refahı önemli ölçüde azaltmış ve şebekenin optimal kullanımını engellemiştir. Telefon abone yoğunluğunun düşük olmasına karşılık, Türkiye'de ortalama aile büyüklüğünün etkisiyle abone başına düşen ortalama görüşme süresinin yüksek olması gerekirken bu oranın da gelişmiş ülkelerden oldukça düşük düzeyde olması şebekenin yetersiz kullanıldığının bir göstergesidir. Ayrıca, yüksek fiyatlı telekomünikasyon hizmetlerinin

Türkiye'nin turizm, ulaştırma ve finans gibi hizmet sektörleriyle ihracata yönelik sektörlerde rekabet gücünü olumsuz etkilediği, ihracata yönelme eğiliminde olabilecek küçük ve orta boy işletmeler için caydırıcı olduğu düşünülmektedir.<sup>34</sup>

### **3.4 SEKTÖRDE YENİDEN YAPILANMA, ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON**

#### **3.4.1 Telekomünikasyon Cihazları Piyasasında Özelleştirme-TELETAŞ Ve NETAŞ'ın Satışı**

Türkiye telekomünikasyon cihazları piyasasını birçok OECD ülkesinden önce liberalize etmiş ve PTT'nin iştirakleri olan cihaz üreticisi şirketleri özelleştirerek sektörü rekabete açmıştır.

PTT'nin TELETAŞ'ta % 40, NETAŞ'ta % 49 hissesi önce Kamu Ortaklığı İdaresi'ne (KOİ) devredilmiş, daha sonra halka arz ve blok satış yöntemleriyle özelleştirilmiştir. Telekomünikasyon cihazları üreticisi bu firmalarda PTT'nin ortaklığının kalmaması ve tip onayı alan telekomünikasyon cihazlarının şebekeye bağlanabilmesi imkanının sağlanması diğer telekomünikasyon cihazları üretici firmalarının da piyasaya girişine olanak sağlamıştır. Ancak, tip onayı birçok ülkede ana telekomünikasyon işleticisi şirketten bağımsız kurumlar tarafından yapıldığı halde Türkiye'de bu faaliyet halen işletici tarafından yürütülmektedir.

TELETAŞ'ta bulunan % 40 oranındaki kamu payının % 22'si, 29 Şubat 1988 tarihinde halka arzedilmiş ve 15,4 milyar TL. satış hasılatı elde edilmiştir. Halka arzda, çalışanlara senet bedelinin 4 eşit taksitte ödenmesi ve kredilendirme gibi kolaylıklar tanınmış ve sağlanan bu kolaylıklar sonucu şirket çalışanlarının tamamına yakını talepte bulunmuştur. TELETAŞ'ın halka arzında, çoğu bireysel yatırımcılar olmak üzere sunulan hisselerin iki katı kadar talep oluşmuş ve tahsis yöntemine başvurularak talep sahiplerinin tamamına sınırlı sayıda hisse satılabilmektedir. Toplam 41.695 başvurunun 2.286'sı şirket çalışanlarından gelmiş ve tahsiste de çalışanlara öncelik verilmesi sonucu toplam satışın % 37'si şirket çalışanları tarafından alınmıştır. Halka arz öncesinde şirket hisseleri 4 gruba bölünmüştür. A grubu hisseler % 39 oranındaki yabancı ortak ALCATEL'in payını, B grubu hisseler KOİ dahil yerli ortakların payını, C grubu hisseler halka arzedilmesi öngörülen % 22'lik payı ve D grubu hisse ise sermayede temsil edilmeyen ancak KOİ'ye birtakım imtiyazlar sağlayan 'Altın Hisse'yi temsil etmiştir. Türkiye'deki ilk Altın Hisse uygulaması olan bu düzenleme, KOİ'ye şirketin belirlenen amaçlara uygun olarak yönetilmesi ve küçük hissedarların haklarının korunmasını sağlamak ve A ve B grubu hisselerin Hükümetin

<sup>34</sup> 1994 yılında ihracatı teşvik amacıyla geliştirilen mahsup sistemine telekomünikasyon giderleri de dahil edilmiş, böylece PTT'nin fiyat politikasından kaynaklanan olumsuz etkinin giderilmesi amaçlanmıştır.

stratejik politikalarını olumsuz yönde etkileyecek biçimde devrini önlemek üzere istenmeyen kararları veto hakkı sağlamıştır. Ancak, Altın Hisse, B grubu hisselerle ilişkilendirilmiş ve bu hak KOİ'nin payı % 3'ün altına düşünceye kadar devam etmiştir. 21 Ağustos 1993 tarihinde, TELETAS hisselerinin KOİ'ne ait % 18'lik payı, 21 milyon dolara blok olarak yabancı ortak ALCATEL'e satılmıştır. KOİ'nin elinde hisse kalmadığından Altın Hisse imtiyazı kalkmıştır.

NETAŞ'ta ise TELETAS'ın tersi bir uygulamaya gidilmiş ve kamuya ait hisseler önce blok satış daha sonra halka arz yöntemiyle özelleştirilmiştir. KOİ'nin elindeki % 49'luk payın % 20'si 1 Mart 1993 tarihinde, şirkette % 31 paya sahip olan yabancı ortak Northern Telecom Ltd.'ye (NTL) 27,8 milyon dolara blok olarak satılmıştır. Daha sonra geriye kalan % 29'luk payın % 7,75'i , 3, 4, 5, 11 ve 12 Mart 1993 tarihlerinde halka arzedilmiştir. NETAŞ hisselerinin KOİ'de kalan % 15,32'si, 1993 yılı Aralık ayında, yabancı kurumsal yatırımcılar da dahil olmak üzere İMKB'de satılarak 57 milyon dolar civarında gelir elde edilmiştir.

NETAŞ, özelleştirme sonrasında daha başarılı bir grafik izlemiştir. Şirket, Azerbaycan, Kazakistan ve Rusya'da ortak girişimlere yönelmiş ve bu ülkelere teknoloji transfer eder konuma gelmiştir. NETAŞ, 1995 yılı başlarında Rusya'ya 208 milyon dolarlık ihracat bağlantısı sağlayarak yurtdışı piyasalarda önemli bir atılım gerçekleştirmiştir.

### 3.4.2 PTT'nin Özel Kesimle İşbirliği Yaptığı Alanlar

Araç telefonu, PTT'nin Nokia ile gelir ortaklığı esasına dayalı bir anlaşma çerçevesinde sunulmaktadır.

TÜRPAK, NTL ile gelir ortaklığı esasına göre kurulmuştur. NTL ilk yatırım maliyetini karşılamış ve NETAŞ aracılığıyla teknik yardım sağlayarak, karşılığında 6 yıl süreyle gelirden pay almak üzere sözleşme yapılmıştır.

Uluslararası özel data, teleks ve faks türü hizmetler için bir ABD şirketi olan COMSAT ile 8 yıllık gelir ortalığı esasına dayanan bir anlaşma yapılmıştır. 9 m. anten çaplı Cband IBS'ten oluşan ve COMSAT tarafından karşılanan yatırımın bakım ve işletmesi PTT tarafından yürütülmektedir.

Özel tarifeli bilgi ve eğlence servisi audioteks "Alo Bilgi" hizmeti, gelir paylaşımı esasına göre yapılan sözleşmeler çerçevesinde sunulmaktadır. 1995 yılı başlarında 13 şirketin sözleşmesi devam etmektedir.

PTT, 1994 yılında mobil telefon işleticisi iki şirketle (TÜRKCELL ve TELSİM) yaptığı sözleşmeler gelir ortaklığı esasına dayalıdır.

### 3.4.3 SEKTÖRDE YENİDEN YAPILANMA VE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

#### 3.4.3.1 PTT'nin Yeniden Yapılandırılması: Posta ve Telgraf Hizmetleriyle Telekomünikasyon Hizmetlerinin Bölünmesi

Başlangıçta kapsam ekonomisi gerekçesiyle bir arada yürütülen posta ve telekomünikasyon hizmetlerinde, teknolojik gelişme farkları hizmetlerin yapısını farklılaştırmış ve telekomünikasyon hizmetleri teknoloji yoğun bir yapıya ulaşırken, posta hizmetleri işgücü yoğun yapısını korumuştur. Teknolojik yapıdaki farklılaşma bu hizmetleri kapsam ekonomisine sahip iki faaliyet alanı olmaktan çıkarmış ve farklı bilgi ve örgütlenme gerektirmesi nedeniyle negatif kapsam ekonomisine sahip iki faaliyet haline getirmiştir. Her iki faaliyetin giderek birbirini daha olumsuz yönde etkilemesi, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de bu iki hizmetin ayrılmasını gündeme getirmiştir.

PTT bünyesindeki bu iki faaliyetin ayrılması ve telekomünikasyon sektöründe yeniden yapılanmayı amaçlayan ilk yasal düzenleme 1993 yılında 509 sayılı KHK ile yapılmıştır. Ancak, 509 sayılı KHK Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 1994 yılında kabul edilen 4000 sayılı Kanunla posta ve telgraf tesis ve işletmesine ilişkin hizmetleri yürütmek üzere T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü (P.İ.) kurulmuştur. İleride değinileceği üzere, 4000 sayılı Kanun'un bazı fıkraları Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, ancak P.İ.'nin kurulmasına ilişkin madde yürürlükte kalmıştır. PTT'ye ait varlıkların, P.İ. ve Türk Telekomünikasyon A.Ş. arasında bölünmesi çalışmaları devam etmektedir.

#### 3.4.3.2 Sektörün Yeniden Yapılandırılması ve Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketinin Özelleştirilmesi

PTT, 1994 yılına kadar, kanunla kendisine tekel ve tekel dışı görev olarak verilen faaliyet konularını ve Ana Sözleşmesinde yer alan *“haberleşme hizmetlerini modern bir düzeye ulaştırmak için tedbirler almak ve uygulamak”* hükmüne dayanarak sektörün regülasyonunu ve kısmen de politika belirleme fonksiyonlarını sürdürmüştür. PTT, Türkiye'de en başarılı KİT'lerden biri olmuş ve telekomünikasyon sektöründe önemli gelişmeler sağlanmıştır. Ancak, gelişen teknoloji ve Türkiye'nin dünya ile entegrasyonunun sağlanması amacıyla benimsenen liberal politikaların paralelinde telekomünikasyon hizmetlerinde talebin hızla artması ve çeşitlenmesi karşısında PTT talepleri karşılayamaz duruma gelmiştir. Toplumun uzmanlaşmış

telekomünikasyon hizmetlerine yönelmesi katma değerli hizmetlerde hızlı bir talep artışına neden olmuş ve PTT bu hizmetlerin önemli bir kısmını gelir ortaklığı anlaşmalarıyla özel kesime devretmiştir. Ancak, zaman içinde, PTT'nin ilgili bulunduğu 5584 Sayılı Posta Kanunu ve 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile bu kanunlarda değişiklik yapan kanunların günün ihtiyaçlarına cevap vermekten uzak olduğu görülmüştür. 1991 yılı ve izleyen Programlarda da öngörüldüğü şekilde telekomünikasyon sektöründe daha kapsamlı özelleştirmelerin gerçekleştirilmesi amacıyla gerekli yasal düzenlemelerin hazırlık çalışmaları 1992 yılında başlatılmıştır. PTT, 406 sayılı Kanununun 1. maddesinde yer alan tekel hükmünü, bazı hizmetlerin özelleştirilmesine imkan verecek şekilde değiştiren “406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” hazırlamış ve 13.11.1992 tarih ve 652 sayılı Yönetim Kurulu kararıyla onaylanan bu tasarımı ilgili Bakanlığa göndermiştir (BYDK 1994, s.2)

PTT tarafından hazırlanan kanun tasarısını esas alan çalışmalar sonucunda Bakanlar Kurulu'nca 20 Ağustos 1993 tarihinde kabul edilen 509 sayılı KHK, 14 Eylül 1993 tarih ve 21698 sayılı Resmî gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 509 sayılı KHK ile PTT'nin posta ve telgraf hizmetleri dışındaki hizmetleri ayrılmış ve haberleşme hizmetlerini yürütmek üzere, Ulaştırma Bakanlığı ile ilgili tüzel kişiliğe haiz “Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi” kurulmuştur.

Ancak, Anayasa Mahkemesi, 21.10.1993 tarih ve 1993/40-1 sayılı kararı ile 509 sayılı KHK'nin yürürlüğünü durdurmuş ve daha sonra 1993/40-2 sayılı kararı ile 509 sayılı KHK'nin iptaline karar vermiştir.

509 sayılı KHK'nin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine, iptal gerekçelerini de dikkate alarak hazırlanan 4000 sayılı Kanun 10.6.1994 tarihinde kabul edilmiştir. 4000 sayılı Kanunla, esas olarak 4.2.1924 tarih ve 406 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi değiştirilerek posta ve telgraf tesis ve işletmesine ilişkin hizmetler için T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü (P.İ.), telekomünikasyon hizmetleri için ise Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (bundan böyle *Türk Telekom*) kurulmuştur.

Türk Telekom, 233 sayılı KHK, Türk Ticaret Kanunu (kuruluş ve tescile ilişkin hükümleri hariç) ve özel hukuk hükümlerine tabi kılınmıştır. Türk Telekom'un, Ulaştırma

Bakanlığı tarafından onaylanan Ana Sözleşmesi 1 Temmuz 1994 tarihli Ticaret Sicili Gazetesinde yayımlanarak şirket faaliyete başlamıştır.

Kanunda 2813 Sayılı Telsiz Kanunu Hükümleri saklı tutulmuştur. Telsiz İşleri Genel Müdürlüğü'nün radyo frekans planlaması ve tahsisine ilişkin regülasyon görevi devam etmektedir.

Kanunda Türk Telekom hisselerinin % 49'unun, satılması, satışa arz edilecek hisselerden T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne ve PTT emeklileri ile çalışanlarına tanınacak ayrıcalıkları da kapsayacak şekilde satılmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi hususlarında Ulaştırma Bakanı yetkili kılınmıştır.

Ayrıca, Bakanlık, mobil telefon, çağrı cihazı, data şebekesi, akıllı şebeke, kablo- TV, ankesörlü telefon, uydu sistemleri, rehber basım ve benzeri katma değerli hizmetler konularında sermaye şirketlerine tekel oluşturmayacak koşulları da dikkate almak suretiyle işletme lisans ve ruhsatı verilmesi konusunda yetkili kılınmıştır.

Kanunda; Türk Telekom tarafından yürütülen hizmetlerden sermaye şirketlerine verilen işletme lisans ve ruhsatları karşılığı alınan ücretler ve hisse senedi satışlarından Türk Telekom'a ayrılacak paylardan Ulaştırma Bakanının belirleyeceği kısmı ile T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne ayrılan hisselerin gelirlerinin öncelikle posta hizmetlerinin geliştirilmesinde, işletme lisans ve ruhsat ücretleri ile hisse senedi satışlarından Türk Telekom'a ayrılacak paylardan elde edilecek gelirlerin telekomünikasyon hizmetlerinin geliştirilmesinde kullanılması öngörülmüştür.

Kanun'da, ayrıca işletme lisans ve ruhsatlarından alınacak ücretlerle, sermaye şirketlerinin işletme hasılatından Türk Telekom'a ayrılacak paylar ve Türk Telekom ile lisans ve ruhsat alan sermaye şirketlerinin yapacağı iş ve hizmetlerin karşılığı olarak alınacak ücretlere ve uygulamaya ilişkin usul ve esasların Ulaştırma Bakanı'nın onayıyla belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Ancak, 4000 sayılı Kanun hakkında, Anayasa Mahkemesine yürütmenin durdurulması ve iptal davası açılmış ve Anayasa Mahkemesi 16.8.1994 tarih ve 1994/65-1 kararıyla yürütmeyi durdurmuştur. Daha sonra, Anyasa Mahkemesi, 22.12.1994 tarih ve 94/65-3 sayılı kararı ile Kanun'un 2. maddesiyle 406 sayılı yasaya eklenen;

Ek 17'nci maddenin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarının (maddenin tamamı) iptaline, Ek 18'nci maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarının iptaline ve iptal edilen fıkralar dışında yürütmenin durdurulması kararının kaldırılmasına karar vermiş ve karar 24.12.1994 tarih ve 22151 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin 94/65-2 sayılı gerekçeli kararı'nın 28.1.1995 tarih ve 22185 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmasından sonra hükümet nezdinde yeni bir yasanın hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

### **3.4.4 SEKTÖRDE ÖNGÖRÜLEN YAPI, ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON**

Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli iptal kararında; özelleştirme usul ve esaslarının, satışa arz edilecek hisselerden T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne ayrılacak payın, işletme lisans ve ruhsatlarından alınacak ücretler ile sermaye şirketlerinin işletme hasılatından ve hisse satış hasılatından Türk Telekom'a ayrılacak payın belirlenmesi hususlarında Ulaştırma Bakanına verilen yetkilerin bizzat yasa koyucu tarafından yasa kuralıyla yapılması gerektiği ve bu düzenlemelerin yetki devri anlamına geldiği belirtilerek, bu durumun Anayasanın 7'nci maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edildiği belirtilmektedir.

4000 sayılı Kanun'un iptal edilen fıkraları belirsizlikleri ortadan kaldıracak yeni bir kanun çıkartılarak giderilebilir. Ancak, 4000 sayılı Kanun'un ekonomik açıdan önem taşıyan hükümleri halen yürürlükte. Halen yürürlükte olan, sektörün yapısını etkileyecek ve ekonomik açıdan önem taşıyan başlıca 3 düzenleme kısaca şöyle değerlendirilebilir.

#### **i) Telekomünikasyon hizmetleriyle posta ve telgraf hizmetlerinin ayrılması;**

Kanun'la öngörülen yapısal değişikliklerden olumlu olarak değerlendirilebilecek en önemli husustur. Telekomünikasyon hizmetlerinde reform gerçekleştiren diğer ülkelerde olduğu gibi birbirinden tamamen farklı uzmanlık gerektiren bu faaliyetlerin ayrılması her iki hizmette de etkinliği artıracak bir düzenlemedir.

#### **ii) Katma değerli hizmetlerde tekel oluşturmayacak koşulları da dikkate alarak lisans ve ruhsat verilmesi yetkisinin Ulaştırma Bakanlığı'na verilmesi;**

Önemli bir yenilik getirmemektedir. Bu hizmetlerin büyük bir bölümü PTT tarafından gelir ortaklığı sözleşmeleriyle özel kesime devredilmiş durumdadır. Kanun, bu işlemi yasal temele oturtmaktadır. İptal edilen 509 sayılı KHK'de, Türk Telekom'a verilmiş olan bu

yetkinin Kanun'da Bakanlığa verilmesi uygulamada önemli bir farklılık yaratmayacaktır. Çünkü, Türk Telekom'un Ana Sözleşmesinin 3'ncü maddesinin (j) fıkrasında "katma değerli hizmetlerde lisans ve ruhsat verilmesi konusunda Ulaştırma Bakanlığı'na önerilerde bulunmak" şirketin amaç ve faaliyet konuları arasında sayılmaktadır. Bu durumda, piyasaya giriş/çıkış konusunda Türk Telekom'un regülasyon işlevini devam ettireceği anlaşılmaktadır. Kanun'da lisans ve ruhsatların tekel oluşturmayacak koşullar dikkate alınarak verileceği ifade edilmektedir. Ancak, katma değerli hizmetler telekomünikasyon sektörünün doğal tekel özellikleri taşımayan ve rekabete açılmaya en uygun olan kısmıdır. Bu açıdan, yasal düzenlemelerle kartel oluşturulmadığı sürece tekelleşme eğilimi azdır. Katma değerli hizmetleri rekabete açmakta karşılaşılabilecek en büyük sorun hakim telekomünikasyon şirketinin (kamu veya özel) rekabeti engelleyici davranışlarıdır. Kanunda Türk Telekom'un rekabeti engelleyecek davranışlarına ilişkin bir düzenleme yoktur. Ayrıca, Türk Telekomünikasyon A.Ş. Bakanlık ile devam eden organik ilişkileri nedeniyle fiili regülatör konumunda olacağından, lisans ve ruhsat izinleriyle ve bu izni alan sermaye şirketlerinden kendisine ayrılacak paylarla tekel gücünü kullanarak tüketici rantını kendine alabilecektir. Türk Telekom'un, katma değerli hizmet vermeye devam edip etmeyeceği, edecekse hangi kurallar altında rekabet edeceği belirtilmemiştir. Ancak, hem işletmeci hem regülatör olarak rekabete değil piyasa hakimiyetini kullanacak uygulamalara yönelmesi beklenebilir.

**iii) Türk Telekom ile lisans ve ruhsat alan sermaye şirketlerinin yapacağı iş ve hizmetlerin karşılığı olarak alınacak ücretlere ve uygulamaya ilişkin usul ve esasların Ulaştırma Bakanının onayıyla yürürlüğe gireceği hükmü;**

Bu hüküm 406 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (G) fıkrası ile birlikte ele alındığında sadece usul ve esasların değil bütün hizmetlerde ücret/tarife değişikliklerinin de Bakanlık tarafından onaylanacağı ortaya çıkmaktadır. Doğal tekel özellikleri taşımayan bir piyasada (katma değerli hizmetlerde) ücretlerin Bakan tarafından onaylanması rekabeti artırıcı değil yasal kartel oluşturacak bir uygulama niteliği kazanabilir. Bu şartlar altında fiyat rekabeti yerine fiyat dışı rekabet oluşabilecektir ki, bu da sektörde etkinliği bozucu ayrı bir unsurdur. Ancak, Kanunda, oluşabilecek yasal kartelin aşırı kar elde etme olanağı iki şekilde sınırlanmaktadır. İlk olarak, katma değerli hizmet veren şirketlere şebekeye erişim için uygulanacak ücretler Bakanlık tarafından tekel karı Türk Telekom'da kalacak şekilde belirlenerek şirketlerin aşırı kar elde etme olanağı yok edilebilecektir. İkincisi ise, Anayasa Mahkemesi tarafından yetki devri olarak



dikkate alındığı için iptal edilen Ek 18. maddenin 2. fıkrasında öngörülen, lisans ve ruhsat ücreti ve sermaye şirketlerinin hasılatlarından Türk Telekom'a pay alınması hususudur. Bu şartlar altında, piyasadan alınabilecek tüketici rantının tamamı Türk Telekom'a aktarılmakta ve şirketin tekel gücü artırılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen fıkralar da dahil Kanunda yeralan (ve yaralmayan) diğer düzenlemelere ilişkin kısa bir değerlendirme sektörde oluşturulması öngörülen sistemi daha iyi anlamak açısından yararlı olacaktır.

Kanunda öngörüldüğü üzere Türk Telekom'un % 49'unun özelleştirilmesi prensip olarak olumlu bir gelişme olmakla birlikte, Kanunda yer alan diğer düzenlemelerle gerçek anlamda bir özelleştirme olmaktan çıkmakta ve özelleştirmeden beklenebilecek yararları azaltmaktadır.<sup>35</sup>

Türk Telekom'un tekel gücü sınırlanarak rekabete açılabilir olan katma değerli hizmet alanları, sermaye şirketlerinin hasılatından Türk Telekom'a pay ayrılarak, Türk Telekom'un tekel alanı içine alınmaktadır. Türk Telekom kamu mülkiyetinde kaldığı sürece ve elde edilen rantın Kanunda öngörüldüğü şekilde telekomünikasyon hizmetlerinin geliştirilmesi amacıyla kullanılması halinde, etkin üretim ve tahsis sağlanmamış olmakla birlikte toplumdaki alınan rantlar tekrar toplum hizmetine geri döneceğinden optimal olmasada ikinci en iyi çözüm olarak kabul edilebilir. Ancak, Türk Telekom'un % 49'unun özelleştirilmesi durumunda hissedarlar (yerli/yabancı) kamu tekelinin rantına ortak olacaklar ve tekel gücünden yararlanacaklardır. Özel kesimin tekel gücünden yararlanmasını % 49 veya % 50,01 ile sınırlamak önemli olmasa gerekir. Önemli olan tekel gücünün sınırlanıp sınırlanmadığıdır.

Kanun'da öngörülen düzenlemelerle katma değerli hizmetlerde rekabet oluşmayacağı gibi özel kesim yatırımcısını caydırıcı düzenlemeler ve belirsizlikler (tarifelerin müdehaleye açık olması, enterkonekte şartları, cihazların tip onayı, lisans ve ruhsat verme koşulları v.b.) mevcuttur.

Kanunda tüketiciyi koruyucu hiçbir düzenleme yoktur.

---

<sup>35</sup> 4000 sayılı Kanun'un gerekçesinde "telekomünikasyon hizmetlerinin posta ve telgraf hizmetlerinden ayrılarak daha verimli bir şekilde yürütülmesi ve aynı zamanda finansman kaynağı sağlanmasının amaçlandığı" belirtilmiştir (Resmi Gazete, 28 Ocak 1995). Finansman kaynağı sağlamak amacıyla, kamu tekelinin mali yapısının güçlendirerek satılması gerekebilir. Ancak, Kanunda yer alan diğer düzenlemelerle birlikte ele alındığında, özelleştirmenin negatif seleksiyona yol açacağı ve dünya ölçeğinde hizmet veren ciddi firmalar yerine, müdahaleye açık regülasyonu kendi lehine etkileyip Türk Telekom'un tekel gücünden yararlanarak aşırı kar etme amacı güden, Türkiye ile uzun vadeli ilişki yerine kısa vadede yatırımını geri almaya çalışan firmaların talip olma olasılığı artacaktır.

Özetlemek gerekirse, 4000 sayılı Kanunda telekomünikasyon sektöründe dünyadaki reform deneyimlerinden yararlanılmadığı görülmektedir. Bu ve benzeri düzenlemelerin özel kesimin güvenle piyasaya girip etkin faaliyet göstermesine uygun olmadığı düşünülmektedir.

### **3.4.5 ÖNERİLEN YENİDEN YAPILANMA, ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON**

Telekomünikasyon sektöründe yeniden yapılanma ve özelleştirmenin gündeme gelmesi mevcut sistemin toplumun ihtiyaçlarını yeterince karşılamadığı, sistemde birtakım sorunların olduğunu ifade eder. Yeni bir sistem önerirken önce mevcut sorunların tespiti yapılmalı, sonra toplumun yeni sistemden beklentileri (amaçlar) belirlenmelidir. Ancak, ulaşılmaması gereken hedef belirlendikten sonra bu hedefe yönlendirilmiş politikalar ve politika araçlarının tespiti mümkün olabilecektir. Önerilere geçmeden önce soruna bu sistematik içinde yaklaşılacaktır.

#### **3.4.5.1 Mevcut Yapıdaki Sorunlar**

- Posta ve telgraf ile telekomünikasyon hizmetlerinin aynı kurum tarafından sağlanması her iki hizmette de etkinliği azaltmaktadır (4000 sayılı Kanunla bu sorun hukuki açıdan çözülmüştür).
- Teknoloji yoğun yatırımlarla şebekenin modernleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla *tekelci fiyat* uygulanmaktadır.
- Tekel gücü üretimde etkinliği azaltmakta, hizmetlerin topluma maliyetini artırmaktadır.
- Tekelci fiyat uygulaması şebekenin optimum kullanımını engellemekte toplumun refahını azaltmaktadır. Ayrıca, telekomünikasyon hizmetlerindeki yüksek fiyatlandırma başta enformasyon yoğun sektörler olmak üzere diğer sektörlerde maliyetleri artırmakta, ekonominin rekabet gücünü olumsuz yönde etkilemektedir.
- GSMH'nın % 2,3'üne ulaşan telekomünikasyon hizmetlerinde tekelci fiyatlandırma uygulanması doğrudan ve dolaylı etkisiyle enflasyonu ve makroekonomik dengeleri olumsuz yönde etkilemektedir.
- Kamu tekeli, başta farklı uzmanlık gerektiren katma değerli hizmetler olmak üzere artan telekomünikasyon taleplerini karşılayamamaktadır.
- Finansman kaynakları yetersizdir. Yeni finansman kaynaklarının harekete geçirilmesi gereklidir. Tekelci fiyatlandırmaya rağmen kamunun gerçekleştirebildiği kişi başına yıllık ortalama 20-25 dolarlık yatırım düzeyiyle gelişmiş ülkelerdeki 80-100 dolarlık yatırım seviyelerine ve hizmet düzeyine erişilememektedir (Tablo 9).

Tablo 9. Ülkeler İtibariyle Telekomünikasyon Yatırımları Ve Telefon Abone Yoğunlukları

	Telekom Yatırımları			Kişi Başına	Telefon Abone
	(Milyon Ülke Para Birimi)	Nüfus (Milyon)	Çapraz Kur	Telekom Yatırımı (ABD Doları)	Yoğunluğu (Yüzde)
ABD (1991)	19.864	252,6	1,00	78,6	50,9
İngiltere (1990)	2.628	57,2	0,56	82,0	44,4
Fransa (1990)	23.500	56,4	4,77	87,4	48,2
İspanya (1991)	566.354	39,0	96,69	150,2	32,4
Türkiye (1990)	3.628.899	56,4	2933,00	21,9	12,1

Kaynak: PTT İstatistikleri, 1993.

### 3.4.5.2 Yeniden Yapılanma ve Özelleştirmede Amaç: Bilgi Toplumuna Ulaşmak

Telekomünikasyon sektöründe gerçekleştirilecek yapısal düzenlemelerde ve Türk Telekom'un özelleştirilmesinde temel amaç, 50'nci Hükümet Programında:

*“Türkiye'nin 21'nci yüzyıla sağlam bir teknolojik altyapı ve programla girmesi gerekir. Bilgi teknolojileri bu politikalarda öncelik taşıyacaktır. Dünya globalleşirken sanayi ötesi toplumlar, bilgi ve iletişim toplumları oluşuyor. Türkiye bu gelişmelerden uzak kalamaz kalmamalıdır.”*

şeklinde ifade edilen **bilgi toplumuna erişmek** amacı olmalıdır.

Bilgi toplumuna erişmede eğitim, bilim, araştırma ve teknoloji kadar telekomünikasyon hizmetleri de önem taşımaktadır. Daha önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi günümüzde telekomünikasyon sektöründe yapısal değişimi zorlayan nedenlerden birisi de haberleşme ve enformasyon teknolojilerinin iç içe girmesi ve bütünleşmesidir. Uluslararası standart, kalite ve etkinlikte sunulan telekomünikasyon hizmetlerine ulaşmadan bilgi toplumuna ulaşmak mümkün değildir. Bu temel amaca erişmedeki asıl amaç ise global rekabet ortamında, Türk ekonomisinin rekabet gücünü artırarak ülke insanının refah düzeyini gelişmiş ülkeler düzeyine çıkarmaktır.

Bu açıdan telekomünikasyon sektöründe yeniden yapılanma ve özelleştirmede, bu hizmetlerin bilgi toplumuna geçme amacına hizmet edecek ve ülkenin global rekabet ortamında rekabet gücünü destekleyecek şekilde, giderek artan özel amaçlı taleplerin de en etkin, ekonomik ve güvenli bir şekilde karşılanmasını sağlayacak bir yapılanma hedef alınmalıdır.

“Bilgi Toplumuna Erişmek” nihai amacı çerçevesinde sektörde gerçekleştirilecek yapısal değişimlerin amacı üç başlık altında toplanabilir.

### **i. Sosyal amaçlar**

**Üniversal hizmet:** Telekomünikasyon hizmetleri toplumun sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının karşılanmasında en temel altyapı hizmetidir ve bu hizmetin her kişi tarafından temin edilebilecek şekilde ülke düzeyine yaygınlaştırılması sağlanmalıdır.

**Tüketicinin korunması:** Gelişen teknolojiyle sektörde doğal tekel özellikleri azalsa dahi ana telekomünikasyon işleticisi önemli ölçüde tekel gücüne sahiptir. Talep elastikiyetinin de düşük olduğu bu hizmetlerde hakim telekomünikasyon işleticisinin (kamu ya da özel olsun) tekel gücünü kötüye kullanması engellenerek, hizmetin belirli kalitede ve güvenilirlikte, maliyetleri yansıtan fiyatlarla tüketiciye ulaştırması sağlanmalıdır.

### **ii. Ekonomik Amaçlar**

**Verimliliğin Artırılması:** Ana işleticinin mevcut tekel durumunda ve piyasa hakimiyetini devam ettirdiği sürece, telekomünikasyon hizmetlerinin etkin olarak sunulmasını teşvik edecek mekanizmalarla verimlilik artırılmalıdır.

**Ekonominin rekabet gücünün desteklenmesi:** Giderek artan ve firma ihtiyaçlarına göre çeşitlenen telekomünikasyon ihtiyaçlarının uluslararası standart ve kalitede ve etkin olarak sunulması ekonominin global rekabet gücünün desteklenmesi sağlanmalıdır.

**Yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi;** Türkiye'nin sahip olduğu büyük iç pazar ve yetişmiş insangücü, zengin AT ve gelişmekte olan Rusya pazarına yakınlık, Orta Asya Türk devletleri ile iyi ilişkiler, Orta Doğu ve Avrupa arasındaki köprü konumu gibi rekabet avantajları; politikaları belirli, keyfi müdahalelere açık olmayan istikrarlı bir ortam yaratılarak yabancı sermayenin hem telekomünikasyon hizmetlerine hem de telekomünikasyon hizmetlerinin gelişmesiyle diğer sektörlerde daha fazla yatırım yapması sağlanmalıdır.

**Türkiye'nin uluslararası nitelikte bir finans pazarı haline getirilmesi:** Finans piyasalarının telekomünikasyon hizmetlerine en yoğun ihtiyaç duyan sektör olması nedeniyle bu hizmetler, Türkiye'nin sahip olduğu uluslararası finans piyasası olma potansiyelini destekleyecek şekilde geliştirilmelidir. Bu açıdan sektördeki yeni yapılanma ve özellikle Türk Telekom'un özelleştirilmesinde stratejik yatırımcı grubunun seçimine özen gösterilmelidir.

**Türkiye'nin telekomünikasyon hizmetlerinin merkezi (Hub) haline getirilmesi:** Türkiye'nin coğrafi konumu itibarıyla sahip olduğu, Orta Doğu, Orta Asya ve Avrupa arasında uluslararası telekomünikasyon trafiğinde merkez (hub) olma potansiyeli desteklenmelidir.

**Ana telekomünikasyon ileticisinin global telekomünikasyon piyasalarında rekabet gücünün artırılması:** Telekomünikasyon giderek iç pazarda yürütülen, ticarete konu olmayan bir hizmet alanı olmaktan uzaklaşarak rekabetin uluslararası düzeye ulaştığı bir sektör konumuna gelmektedir. Dünya'da en hızlı büyüyen bir sektör olan telekomünikasyon hizmetlerinde, başta Çin ve Hindistan olmak üzere, eski sosyalist ülkeler ve gelişmekte olan birçok ülkede hizmetlerin geri kalmış olması nedeniyle çok büyük pazar potansiyeli vardır. Türk Telekom'un özelleştirilmesinde, şirketin uluslararası pazarlara girişini destekleyecek stratejik işbirliğinin oluşturulmasına önem verilmelidir.

### **iii. Ulusal Güvenlik İhtiyaçları**

Sosyal ve ekonomik yaşamı yakından etkileyen sektörde ulusal birliği ve güvenliği destekleyecek politikalar dikkate alınmalıdır.

#### **3.4.5.3 Amaca Yönlendirilmiş Politikalar**

Telekomünikasyon hizmetlerinin başlangıçta devlet tarafından sunulmasına neden olan şartlar değişmiştir. Telekomünikasyon sektörü teknolojik değişimlerin en yoğun olarak yaşandığı sektörlerin başındadır ve teknolojik gelişmeler doğal tekel şartlarını zayıflatmıştır. Özel kesim, çok hızlı bir büyüyen ve karlı olan bu piyasada faaliyet gösterme istek ve yeteneğine sahiptir. Bu durumda telekomünikasyon hizmetlerinin devlet tarafından sağlanmasının rasyoneli ortadan kalkmıştır. Ancak, devletin sosyal ve ekonomik yaşamın en temel altyapısı olan ve kamusal hizmet niteliği taşıyan bu sektörde, hizmetin amaçlarına uygun şekilde sağlanmasını teminat altına alma yükümlülüğü olmalıdır. Devletin rolü, politika belirleme ve hizmetlerin belirlenen

politikalar çerçevesinde özel kesim tarafından en etkin şekilde sunulmasını sağlayacak kurumsal yapılanmayı sağlamak olmalıdır.

Bu amaçla, oluşturulmak istenen sektör yapısına ilişkin politikaların açık olarak belirlenmesi gereklidir. Özel kesim, uygulama sonucuna göre belirlenecek günlük politikalar ve müdahaleler yerine, siyasi otoritenin politikalarını açık olarak ortaya koyduğu, yarımını görebileceği bir çalışma ortamını tercih edecektir.

Telekomünikasyon hizmetlerinde uluslararası kalite ve etkinlikte hizmet düzeyine erişilebilmesi için politika belirleme, politikaların uygulanmasını teminat altına alan regülasyon ve işletme fonksiyonlarının ayrılması, ancak bu üçlü arasındaki ilişkilerin kapsamlı bir şekilde tanımlanarak özel kesimin çalışma yöntemlerine daha uygun, istikrarlı, rekabeti ve etkinliği teşvik eden bir ortamın oluşturulması gereklidir.

Kısaca, devletin görevi politika belirleme ile sınırlı olmalıdır. Hizmetlerin belirlenen politikalar çerçevesinde yürütülmesini teminat altına alan etkin bir regülasyon sistemi oluşturulmalıdır. Bu şekilde devlet hizmeti doğrudan yürütme yükünden kurtularak toplumun diğer sosyal taleplerini karşılamaya yönelik politika belirleme fonksiyonunu daha etkin olarak yerine getirebilecektir.

Bu çerçevede oluşturulabilecek politikalar şöyle sıralanabilir.

**Üniversal hizmet:** Hizmet ülke düzeyinde herkese en uygun şekilde ulaştırılmalıdır. Üniversal hizmet politikasından taviz verilmemeli, ancak araçlar iyi tespit edilmelidir.

**Liberalizasyon:** Rekabete açık hizmetler ayrılmalı, bu alanlara özel sektörün girişine izin verilerek ve rekabetçi bir ortam sağlanmalıdır.

**Rekabetin teşvik edilmesi:** Rekabete açılacak hizmet alanlarında rekabetin teşvik edilmesi için, hakim telekomünikasyon işleticisinin (kamu ya da özel) şebekedeki darboğaz noktalarını kullanarak, şebekeye erişimi engelleme, teknelci fiyat uygulama ya da hizmet verdiği kurumlar arasında ayırım yaparak v.b. araçlarla rekabeti engelleyici davranışları önlenmelidir.

**Şebekenin bütünlüğünün korunması:** Alt sistemler arası enterkonekte şartları şebekenin bütünlüğünü bozmayacak şekilde belirlenmelidir.

**Tüketicinin korunması:** Kamu ya da özel hakim telekomünikasyon işleticisinin teknelci fiyatlandırma uygulaması önlenerek hizmet kalitesi artırılmalıdır.

**Özelleştirme:** Kamu tekeli tedrici olarak piyasadan çekilmeli yani özelleştirilmelidir.

**Ulusal güvenlik:** Şebeke sahibi telekomünikasyon şirketlerinde sermayenin ulusal güvenliği tehdit edebilecek ellerde bulunması önlenmelidir.

#### 3.4.5.4 *Politika Araçları-Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler*

Belirlenen amaçlara uygun olarak geliştirilen politikalar ancak uygun yasal ve kurumsal yapının oluşturulması halinde gerçekleştirilebilecektir. Yukarıda belirtilen politikalara uygun olarak önerilen yasal ve kurumsal yapı aşağıdaki unsurları içermelidir.

a) *Politikaları açık olarak ortaya koyan yeni bir “Telekomünikasyon Hizmetleri Kanunu”*: 1924 yılından kalan 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nda yapılacak değişikliklerle günümüz telekomünikasyon hizmetlerinin yeniden yapılandırılması mümkün görülmemektedir.<sup>36</sup>

Telekomünikasyon Hizmetleri Kanunu, devlet, hizmeti yürütecek kuruluşlar ve toplum arasındaki en temel sözleşme olacaktır. Taraflar davranışlarını bu çerçevede belirleyeceklerinden temel ilkeler açık olarak ortaya konmalıdır. Ancak, Kanun değişen teknoloji ve toplumun talepleri karşısında hizmetin en etkin şekilde yürütülmesini sağlayacak esnekliğe sahip olmalıdır.

Yukarıda belirtilen politikalar çerçevesinde Kanunda yer alabilecek temel hususlar şunlardır.

- Kanunun amacı (üniversal hizmet, etkinlik, rekabetin teşviki)
- Tanımlar (telekomünikasyon, kamusal şebeke, özel şebeke, temel hizmet, katma değerli hizmet, kamusal telekomünikasyon kuruluşu)
- İmtiyaz/Lisans verilecek hizmetler, lisans tipleri ve şartları.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> 406 sayılı Kanunun dilinin eskimiş olması dahi sektörün performansını etkileyebilecek bir unsurdur. Kanundaki birçok husus farklı yorumlara neden olabilir ve bu durum şirketler, regülatör kurum, ve mahkemeler arasında yıllarca çözümlenemeyen dava konuları oluşturabilir.

<sup>37</sup> Telekomünikasyon ve elektrik enerjisi gibi altyapı hizmetlerinde günümüze kadar yapılan düzenlemelerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptalleri dikkate alındığında, hukuk sistemimizde imtiyaz, lisans ve idari sözleşme arasında üzerinde mutabakata varılmış bir tanım olmadığı, bu üç düzenleme arasındaki sınırların belirlenmediği ortaya çıkmaktadır. Örneğin, 4000 sayılı Kanun çerçevesinde Ulaştırma Bakanlığı’nın vereceği lisanslar, Anayasa Mahkemesi tarafından imtiyaz olarak nitelendirilmektedir. Ancak Kanunda imtiyaz niteliği taşımadığını ifade eden bir hüküm olmadığından ve imtiyaz sözleşmesi olarak Danıştay denetimine tabi olacağı kabul edilerek bu hususa ilişkin fıkra iptal edilmemiştir. Hukuk sisteminde farklı yorumlara yol açan bu husus giderilmelidir. 4046 sayılı Kanunda yeniden düzenlenen 5 Kamu İktisadi Kuruluşunun faaliyet alanları imtiyaz kapsamına alınmış, ancak, diğer sektörler (örneğin enerji) kapsam dışında tutulmuştur.

- İmtiyaz/Lisans verme yetkisine sahip kurum, imtiyaz/lisans için müracaat, değerlendirme ve değerlendirme sonuçlarının açıklanmasında uyulacak usul ve esaslar (veya bunların belirleneceği alt yasal düzenlemeye ilişkin hususlar) lisansların yenilenmesi, iptali, geçici süreyle iptali vb. hususlar
- Özerk Regülatör Kurumun oluşturulması, Regülatör Kurumun görev ve yetkileri (lisans şartlarında değişiklik, tarife düzenlemeleri, cihazların tip onayı ve bilgi toplamayı içermelidir).
- Regülatör Kurumun yönetici ve personelinin atanması, özlük haklarına ilişkin düzenlemeler (Kurumun özerkliğini sağlamak üzere sabit süreyle görevlendirme yapılmalıdır).
- Regülatör kurumun sorumlu olduğu siyasi otorite (Ulaştırma Bakanlığı-veya doğrudan Parlamento) ve siyasi otorite - Regülatör Kurum- Rekabet Kurulu - diğer regülatör kurumlar (TGM ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu) arasındaki ilişkilerin tanımlanması
- Regülatör Kurumun finansman kaynakları (kısmen bütçeden, önemli bir kısmı lisans ücretleri v.b. olabilir)
- Ulusal güvenliğe ilişkin hükümler
- Lisansörlerin hakları (enterkonekte hakları, kamu/özel mülkiyete erişim hakları)
- Anlaşmazlıkların çözüm şekli/Yetkili mahkemeler/Kanunla çelişen diğer kanunlardaki düzenlemeler v.b.

*b) 4000 Sayılı Kanunu değiştiren Yeni bir Kanun- Türk Telekom Kuruluş Kanunu: 4000 Sayılı Kanun 406 sayılı Kanun üzerine kuruludur. 406 Sayılı Kanunu mülga eden Yeni bir Telekomünikasyon Hizmetleri Kanunu çıkarılarak 4000 sayılı Kanunun yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır. Ancak, yeni Kanunun sektörün geneline özgü düzenlemeler yerine Türk Telekom'un özelleştirmede geçiş aşamasına ilişkin düzenlemeleri içermesinde yarar vardır.*

Kanunda yer alabilecek başlıca hususlar;

- Türk Telekom'un görevleri (üniversal hizmet yükümlülüğü, tüketiciler arasında kayırmanın önlenmesi)
- Türk Telekom'a verilecek lisans (tarifeler, diğer sosyal yükümlülükler; acil telefon, ankesörlü telefon vb.)
- Türk Telekom'un statüsü (kamu hizmet kuruluşu niteliğini muhafaza eden, ancak 233 sayılı KHK'ye tabi olmayan özerk bir kurum olmalıdır)

Bu çalışmada, incelenen ülkelerin birçoğunda imtiyaz ve lisans farklı sonuçlar doğuran iki ayrı sözleşme tipi olarak ele alınmaktadır. İmtiyaz sözleşmeleri bir kamu hizmetinin belirli süreyle kamu ve/veya özel hukuk kişi veya kurumu tarafından görülmesi amacıyla yapılan sözleşmeler olmakta ve bu tip sözleşmelerde, devlet sözleşme süresi sonunda (belli şartlar altında süre bitiminden önce) hizmetin yürütülmesi imtiyazını geri alma hakkını saklı tutmaktadır. Lisans sözleşmeleri ise, iptali gerektiren diğer hususlar dışında, süre sonunda lisans sahibinin üçüncü şahıslara devretmemesi veya gönüllü olarak vazgeçmemesi halinde yenilenen sözleşmeler olarak değerlendirilmektedir.



- Personelin devri ve statüsü (kamu görevlisi statüsünden çıkarılmalı, ancak şirketle kalıp kalmama kararı personele bırakılmalıdır)
- Özelleştirmeye ilişkin hususlar (değerleme yöntemleri, ihale prosedürü, satış ve hisselerin devri)
- Şirket yönetiminde kontrol (özel kesime devredilen, pay ne olursa olsun “Altın Hisse” imtiyazı bulunmalı, işletme kararları tamamen özel kesime bırakılmalıdır.)
- Yabancı sermaye kısıtlamaları/yönetimde yabancı uyruklu kısıtlaması
- Özelleştirme takvimi (kamu hisselerinin ne kadarının hangi sürede satılacağı)
- Şirkette kalan personelin özlük hakları v.b düzenlemelerdir.

c) *Özerk Regülatör Kurum:* Regülatör Kurum, esas olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda, Rekabet Kurulunun potansiyel olarak rekabetçi piyasalara ilişkin olarak üstlendiği fonksiyonları tekelci piyasalar için üstlenmektedir. Bu açıdan, Rekabet Kurulunun sahip olduğu idari ve mali özerkliğe sahip olmalıdır.

Regülatör Kurumun, Türk Telekom’un özelleştirilmesinden önce oluşturulması, yatırımcılar açısından bir güven unsuru olarak değerlendirilecek ve ciddi, uluslararası rekabet gücü olan Türkiye ile uzun vadeli ilişki içinde olmak isteyen şirketlerin talip olmasını sağlayacaktır. Ayrıca, gelecekte uygulanacak regülasyona ilişkin temel ilkeler ortaya konacağından şirket açısından risk faktörü azalacak ve Türk Telekom’un satış değeri artırılmış olacaktır.

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının hiçbirinde doğal tekellerde regülasyon deneyimi bulunmamaktadır. Bu açıdan, regülatör kurumun oluşturulmasında uluslararası kuruluşların ve bir regülatör kurumun deneyiminden yararlanılması yararlı olacaktır. Ayrıca, kurum personelinin sınai organizasyon ve regülasyon ekonomisi konusunda yoğun bir eğitim programına tabi tutulmaları sistemin rekabeti teşvik edici ve etkinliği artırıcı yönde işleyişi açısından zorunludur.

Regülatör Kurumun görevleri, Telsiz Genel Müdürlüğü ve Radyo ve Televizyon Kurulunun yayınlar ve frekans planlamaya ilişkin görevlerini de içerecek şekilde tek elde toplanabileceği gibi, adem-i merkezîyetçi yapı korunarak üç ayrı regülatör kurum arasında iyi bir koordinasyon sağlanabilir. Frekans planlama ve tahsis işlemleri dışında, Regülatör Kurumun görevleri aşağıdakileri içermelidir.

- Ünlversal hizmetin devamını sağlamak,
- Rekabeti teşvik etmek,

- Hakim telekomünikasyon şirketinin hakim durumu kötüye kullanmasını engellemek. Gerekliğinde lisans şartlarında değişiklik yapmak,
- Şebekenin bütünlüğünü sağlayacak enterkonekte şartlarını belirlemek ,
- Hizmet standartlarını belirleyip uyumu denetlemek,
- Bilgi toplamak ve bilgi isteme hakkına sahip olmak,
- Tüketici şikayetlerini değerlendirmek,
- Telekom politikalarının oluşturulmasında hükümete yardımcı olmak,

d) *Yapılması Gerekli Diğer Düzenlemeler*: Anayasanın Kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin özel kişi ve kurumlar tarafından yürütülmesine olanak sağlayan bir yapıya kavuşturulması gereklidir. Ayrıca, diğer Kanunlarda da yukarıda önerilen Kanunlarla çelişen hususların gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi gerekebilir. Bu çerçevede;

Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür.*” ifadesi yeniden düzenlenerek, devlete kamu hizmetlerinin yürütülmesini teminat altına alma görevini yükleyen ancak bu hizmetin doğrudan kamu eliyle yürütülmesinin zorunlu kılmayan, özel kesimin istekli olduğu alanlarda kamu hizmetlerinin özel kesim tarafından sağlanmasına olanak sağlayan bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Türk Telekom'a ve sektörde genel amaçlı hizmet veren kuruluşlara kamu tüzel kişiliği verilerek Devletin idari ve mali denetimi içine sokulabilir. Bu kuruluşların denetim organı da kurulacak Regülatör Kurum olabilir.

Anayasa'nın 167. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “... *piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.*” ifadesi devlete tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme görevi vermektedir. Bu fıkra tekelleşme ve kartelleşmenin sadece özel kesim tarafından gerçekleştirilebileceği varsayımına dayanmakta devlet tekeli dikkate almamaktadır. Ekonomik açıdan bakıldığında kuruluşun devlet tekeli ya da kamu tekeli olması arasında fark yoktur. Önemli olan tekelleşme gücünün kullanılıp kullanılmadığı veya tekelleşme gücü kullanılıyorsa elde edilen aşırı karın nasıl dağıtıldığıdır (özel tekelin aşırı karı da hiçbir regülasyon olmasa dahi ek vergilerle geri alınabilir). Ayrıca, bu fıkra devlet için *Rekabet Politikasının* olacağı öngörülmesine karşılık teknoloji ve piyasa koşulları nedeniyle faaliyetlerin en etkin olarak bir tek firma tarafından yürütülebileceği piyasaların (doğal tekellerin) olabileceği ve Devletin Anayasanın 5. maddesinde sıralanan temel amaç ve görevlerini en iyi

şekilde yerine getirmesi için *Tekel Politikasının* da olması gerektiği gözardı edilmektedir. 167. maddenin devletin Tekel Politikası oluşturabilmesine imkan verecek, ancak tekelle gücünün kötüye kullanılmasını önleyecek tedbirler almasını hükme bağlayacak şekilde düzenlenmesi gereklidir.

Anayasa'nın 155. maddesi gereğince kamu hizmetlerinin özel teşebbüse gördürülmesine ilişkin "*imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri*" Danıştay incelemesine tabi tutulmaktadır. Anayasa Mahkemesi, niteliği gereği imtiyaz sözleşmesi olan sözleşmelerin imtiyaz sözleşmesi kabul edilmemesinin Anayasaya aykırılık oluşturacağını kabul etmiş ve 3974 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile 3291 sayılı Kanun'a eklenen Ek 5. maddedeki bu nitelikteki bir fıkrayı iptal etmiştir.

Bu açıdan kamu hizmeti niteliği taşıyan doğal tekelle piyasalarında (telekomünikasyon, enerji iletim ve dağıtım, doğalgaz iletim ve dağıtım, içme suyu ve kanalizasyon ile ulaştırma sektöründeki bazı alanlarda) özelleştirme çalışmalarının (YİD modeli dahil) aksatılmadan yürütülebilmesi için Anayasanın 155. maddesinde öngörülen imtiyaz sözleşmelerinin Danıştay incelemesinden geçmesi yerine, bağımsız regülatör kurumlar oluşturularak denetim sağlanmalıdır.

Regülatör Kurum, imtiyaz ya da lisans veren kurum değildir. İmtiyazı veren siyasi otoriteye yardımcı olan ve imtiyaz sözleşmesinde öngörülen koşullara uyumu sürekli olarak gözetim ve denetim altında tutan bir kurumdur. Regülatör, gelişen teknoloji ve piyasa koşullarındaki değişikliklere göre imtiyaz şartlarında değişiklik de yapabilir. Bu şekilde, Danıştay incelemesiyle amaçlanan kamu denetimi, sektörel özellikler de dikkate alarak daha gerçekçi bir şekilde yerine getirilebilecek ve Danıştay incelemesinin gereği ortadan kalkacaktır. Anayasa'da bu yönde bir değişiklik üzerinde siyasi uzlaşma sağlanması ise ancak regülatör kurumların oluşturulması halinde mümkün olabilecektir.

e) *Sektörde Faaliyet Gösteren Kuruluşlar*: Sektörün yapısı ve politikalar kısmında devletin sadece politika belirleyici rol üstlenmesi, hizmetin yürütülmesi görevini özel kesime devretmesi önerilmiştir. Bu çerçevede, sektörde faaliyet gösteren kuruluşlar önerilen sistemin temel elemanlarından biridir. Sektörde hangi kuruluşların hangi şartlarda faaliyet göstereceğinin, yani sektör yapısının belirlenmesi sektörün performansı ile doğrudan ilişkilidir. Sektör yapısını, telekomünikasyon hizmetlerini temel hizmetler ve katma değerli hizmetler olarak iki alt gruba ayırarak incelemek mümkündür.

*Katma Değerli Hizmet Veren Kuruluşlar:* Katma değerli hizmetler sektörün kolaylıkla rekabete açılacak olan hizmetleridir. Toplumun artan ve firma düzeyine kadar çeşitlenebilen telekomünikasyon hizmetleri talepleri, ancak rekabet içinde, esnek bir yapılanmaya sahip şirketler tarafından etkin olarak karşılanabilir. Tüm katma değerli hizmetlerin bir tek şirket tarafından karşılanamadığı ve PTT'nin bu alanlarda işbirliği yapma zorunluluğu ortadadır. Bu hizmetlerde rekabetin oluşabilmesi için öncelikle piyasaya giriş liberalize edilmelidir. Piyasaya girmek isteyen şirketlerden ulusal düzeyde hizmet verecek olanlarda hizmetin devamlılığını güvence altına almak üzere sadece mali ve teknik yeterlilik aranmalıdır.

Bazı ülkelerde genel tip hizmet, bazılarında kapalı sistem olarak adlandırılan ve özel amaçlı olarak bir ya da birkaç şirkete hizmet vermek üzere kurulacak şirketlerde sektörün ilişkili olduğu Ulaştırma Bakanlığı'nın ve Regülatör Kurumun bilgilendirilmesi yeterli görülmelidir. Katma değerli hizmet veren şirketlerde hiçbir şekilde fiyat (tarife) regülasyonu uygulanmamalıdır. Böyle bir uygulama çok sayıda firma olsa dahi sektörde yasal kartel oluşmasına neden olacaktır. Ancak, ulusal düzeyde hizmet veren kuruluşların hizmette ayırım yapmasını önleyici düzenlemeler yapılmalıdır.

*Temel Hizmet Kuruluşları- Düopol:* Temel hizmetlerde, altyapı ve/veya hizmette rekabete izin verilip verilmeyeceği, yeni bir telekomünikasyon politikasında dikkate alınacak en önemli konulardan biridir. 1980'lere kadar altyapı ve hizmette tekellerin hakim olduğu telekomünikasyon sektöründe her iki alan da rekabete açılmaya başlamıştır. AT Komisyonu kararına göre 1998 yılına kadar telekomünikasyon tekellerinin kaldırılması gerekmektedir. Bu karar üzerine AT ülkeleri telekomünikasyon tekellerini özelleştirme hazırlıklarının yansın İngiltere örneğinde olduğu gibi rakip telekomünikasyon şebekeleri kurmak üzere yeni girişlere izin vermeye başlamıştır (Almanya, Hollanda). Türkiye'de de ikinci bir şirkete ulusal düzeyde telekomünikasyon şebekesi kurma izni verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Türkiye'nin kaynak sıkıntısı çeken bir ülke olduğu, ikinci bir şebekenin kaynak israfına neden olacağı ve düopol bir piyasanın da rekabet getirmeyeceği düşünülebilir. Ancak, yeni şirketin, ana işletici gibi üniversal hizmet sorumluluğu olmayacaktır ve bu nedenle çok büyük yatırımlar gerektirmeyen karlı olanlara yönelecektir. Etkin bir regülasyon yöntemi olan tavan fiyat regülasyonunda dahi tekel konumunda olan bir şirketin karlı alanlara yönelerek aşırı kar elde etme olasılığı dikkate alındığında, ikinci şirketin varlığı burada bir baskı unsuru olarak

devreye girecektir. Böylece, ana telekomünikasyon şirketi daha etkin olmaya zorlanacaktır. Ancak, bu durum ikinci bir sorunu daha gündeme getirmektedir. Ana telekomünikasyon şirketi, universal hizmet sorumluluğunu yerine getirecek kaynakları nasıl oluşturacaktır? Bu dikkate alınması gereken bir husustur. Ancak, ikinci şirketin kuracağı şebekenin, yılların birikimiyle ve halkın vergileriyle yani düşük sermaye maliyetiyle oluşturulan bir şebekeyle kısa zamanda güçlü bir rakip olabilecek bir şebeke ve hizmet düzeyine erişmesi beklenmemelidir (İngiltere’de, Mercury 12 yıllık bir kuruluş olmasına rağmen BT halen pazarın % 90’ına sahiptir). Gerekli yatırımların finansmanı için yeni bir kaynak oluşturmasının yanısıra düopolün (ikinci işleticinin) en önemli işlevi piyasada hakim olan şirketi etkin olmaya zorlamak olacaktır. Bu şekilde sağlanan ekonomik faydanın şebekenin duplikasyonundan kaynaklanan maliyetleri aşacağı düşünülmektedir. Gerçekte bu bir dublikasyon da değildir, çünkü enterkonekte sözleşmeleriyle her iki şebekenin birbirini tamamlaması sağlanmak durumundadır.

Düopol izninin Türk Telekom’un özelleştirmesi sonrasında bırakılmasında bir yarar görülmemektedir. Satış sürecinde belirlenecek lisans koşullarında belirli süreyle ayrıcalık tanınmıyorsa (exclusive concession) alıcı, tekel konumunu sürdüremeyeceğini bildiğinden teklif fiyatını buna göre belirleyecektir. Özetle, düopol izninin özelleştirme öncesi ya da sonrası verilmesi satış fiyatını önemli ölçüde etkilemeyecektir.

Şebeke altyapısında rekabet kadar önem taşıyan bir diğer konu da temel hizmetlerde kiralık hatlar üzerinden rekabete ne ölçüde izin verileceği ve bunun takvimidir. Politikalar oluşturulurken bu hususun iyi tartışılması gerekir. Ancak burada da üçüncü şahıslara satışın karlı alanlara yöneleceği, bunun Türk Telekom’un karını azaltarak universal hizmet yükümlülüğünü güçleştireceği gerekçesiyle rekabeti engellemek optimal bir çözüm değildir. Özelleştirme sonrasında Türk Telekom hizmet maliyetlerini tam olarak belirleyebileceği bir maliyet muhasebesi sistemini kurduktan sonra (3 yıl gibi bir süre yeterli olabilir) rekabete izin verilmeli, ancak yine sınırlı bir süre Türk Telekom’un universal hizmetlerine destek sağlayacak bir kira bedeli veya hizmeti sunanın cirosundan belli bir pay alınmalıdır. Universal hizmet politikası ile yükümlü olan ana telekomünikasyon şirketinin bu yükümlülüğü hizmetler arası çapraz sübvansiyonla kaynak sağlayarak yerine getirmesinin de bir takvime bağlanması uygun olacaktır. Bu süre sonunda, çapraz sübvansiyon yerine gerekiyorsa hedef gruplar belirlenerek tüketicilerin doğrudan sübvansiyonu sağlanmalıdır.

### 3.4.5.5 Önerilen Sistemden Beklenen Performans

Alternatif sektör yapıları içinde önerilen yapının performansını görebilmek için önce tüm alternatif yapıların gözden geçirilmesi gereklidir. Katma değerli hizmetler dışında sadece temel altyapıda mülkiyet ve temel hizmetlerde rekabeti dikkate alırsak;

#### i) Temel altyapıda mülkiyet:

- Kamu, Kısmen özel, Özel (veya yönetimde özel kesim kontrolü)

#### ii) Temel altyapıda rekabet:

- Tekel (*Ulusal tekel, Bölgesel tekeller*), Duopol, İki'den fazla şirket

#### iii) Hizmet bazında bölünmüş altyapı

- Yurtiçi -uluslararası/Yerel - uzak mesafe

olmak üzere çeşitli kombinasyonlar oluşturulabilir.

Katma değerli hizmetlerde altyapıda kamu, özel veya karma birçok kuruluş yer alabilecektir. Bu açıdan ayrı bir değişken olarak ele alınmasına gerek duyulmamıştır.

Ayrıca, altyapıda tekel veya duopol seçeneklerinde önem taşıyan bir diğer değişken de kiralık hatlar üzerinde rekabete izin verilip verilmemesidir.

Alternatif piyasa yapılarının tümünde sektörün etkinliğini etkileyecek olan regülasyonun yapısı da önem taşımaktadır. Regülasyonu temel hizmetler ve katma değerli hizmet piyasalarında uygulanan regülasyon olarak değerlendirirsek;

#### i) Temel hizmetlerde regülasyon

- Regülasyon yok (tamamen serbest)
- Politika belirleyici tarafından yürütülen regülasyon
- Özerk regülatör kurum/etkin regülasyon

#### ii) Katma değerli hizmetlerde regülasyon

- Giriş/çıkış ve tarifeler regülasyona tabi
- Giriş/çıkış regülasyona tabi, tarifeler serbest
- Tam serbesti

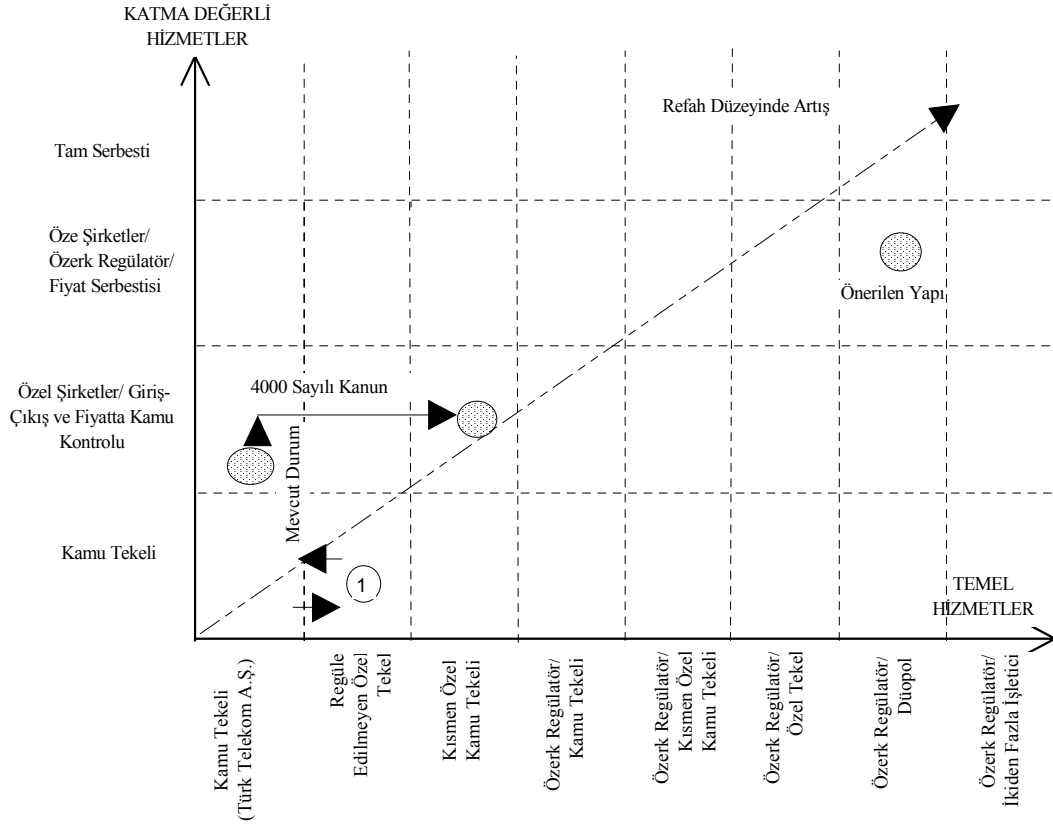
olmak üzere çeşitli düzenlemeler yapılması mümkündür. Yukarıdaki 18 farklı kombinasyonla regülasyon alternatifleri birarada ele alındığında çok farklı kombinasyonların

oluşturulması mümkün olabilir. Ancak, bu alternatiflerin bir kısmı pratik olarak uygulanamaz. Örneğin, temel hizmetler liberalize edilmiş ise katma değerli hizmetleri regüle etmek anlamsızdır.

Bu alternatiflerin herbirinde sektörün performansında küçük de olsa farklılıklar olacaktır. Ancak, bu alternatiflerin tek tek performansını değerlendirmek yerine bir grafik üzerinde göstermek mümkündür. Regülasyonla birlikte ele alınan alternatif piyasa yapılarının teorik olarak toplum refahını ne şekilde etkileyeceği aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik üzerinde 4000 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerle ulaşılabilecek refah düzeyi, ve önerilen yeniden yapılanmanın sağlayacağı refah düzeyi gösterilmektedir.

Grafik 2. Önerilen Sektör Yapısından Beklenen Performans ve Refah Düzeyi



#### Açıklamalar:

- (1) Kamu tekeli tahsisinde ve üniversal hizmetin sağlanmasında, özel tekel üretimde daha etkin olabilir.
- (2) Bölgesel tekeller (kamu/özel) ve temel hizmetlerde kiralık özel hatlar üzerinden rekabet dikkate alınmamıştır.
- (3) Altyapıda düopol ya da daha fazla işletici halinde regülasıonsuz ortam, işleticilerden birinin hakim durum devam ediyorsa sürdürülebilir değildir ve tekele dönüşebilir. Bu nedenle dikkate alınmamıştır. Ayrıca, şebekenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik minimum regülasyonun gerekli olduğu düşünülmektedir.
- (4) Katma değerli hizmetlerde, hizmetin devamlılığını güvence altına almak amacıyla ulusal düzeyde hizmet verecek olan kuruluşların başlangıçta teknik ve mali açıdan denetimi gerektiğinden tam serbesti öngörülmemiştir.

### 3.4.5.6 Türk Telekom'un Yeniden Yapılandırılması

Sektörün yeniden yapılandırılması için bir yandan yasal ve kurumsal düzenlemeler hazırlanırken diğer yandan Türk Telekom'un özelleştirmeye hazır hale getirilmesi gereklidir. Bu çerçevede, Türk Telekom ile temel hizmetlerde rekabet etmesine uygun bir yapı kazandırılması için öncelikle kablolu-TV şebekesinin ayrılarak varlıkların satışı yöntemiyle birkaç bölge halinde satılması uygun olacaktır.

Türk Telekom tarafından işletilen radyo ve TV verici ve aktarıcıları Türk Telekom'da kalmalı, ancak, özelleştirilmesi düşünülen 2 TV kanalı yine varlıkların satışı yoluyla özelleştirilmelidir. Bu satışlardan sağlanan gelirler Türk Telekom'un mali yapısının güçlendirilmesinde kullanılmalıdır. Türk Telekom'un, katma değerli hizmetleri satılmamalıdır. Türk Telekom'un tüm katma değerli hizmetlerini devretmesi şirketin potansiyel alıcılar için cazibesini yitirmesine, ve şirketin başlangıçta mali durumunun güçlendirilmesine karşılık gelecekte önemli gelir kayıplarına neden olabilecektir. Ayrıca, katma değerli hizmetlerle temel hizmetler arasında kapsam ekonomisi olması nedeniyle bu hizmetler, rekabet ortamının oluşturacağı baskının da etkisiyle topluma daha ucuz fiyatlarla sunulabilecektir.

Türk Telekom'un katma değerli hizmetlerde bağlı ortaklık olarak örgütlenmesi ve kurum içi yeniden yapılanma özelleştirme sonrasında stratejik yatırımcı grubuna bırakılmalıdır. Stratejik yatırımcı grubu Türk Telekom'u kendi yönetim kültürünü yansıtacak şekilde yeniden yapılandırarak en etkin yönetim tarzını oluşturacaktır.

Türk Telekom'un bölgesel tekellere veya yerel hizmet/uzak mesafe hizmeti bazında bölünerek özelleştirilmesinin uygun olmayacağı düşünülmektedir. Türkiye'nin bölgelerarası gelişmişlik farkları dikkate alındığında, Bölgesel tekellere ayrılmış şirketin geri kalmış bölgelerde olan kısımlarının özelleştirilmesi mümkün olmayabilir. Kaldı ki özelleştirme mümkün olsa dahi, bu bölgelerde talebin düşük olması nedeniyle universal hizmeti devam ettirecek düzeyde gelir sağlamaz. Ayrıca, bölgesel tekel, tüketici açısından tekel sorununu çözmeyecek, sadece telekomünikasyon cihazlarında Türk Telekom'un alıcı tekeli ortadan kalkacaktır. Yerel hizmet-uzak mesafe hizmetlerinde bölünme, hem Türk Telekom'un gelirlerini azaltarak mali yapısını olumsuz etkileyeceği hem de Türk Telekom'un uzak mesafe



hizmetlerinde uzmanlaşmasını önleyerek uluslararası telekomünikasyon piyasasına girişini güçleştireceği için uygun olmayacaktır.

#### 3.4.5.7 Özelleştirme Stratejisi

Özelleştirilecek kuruluşun ölçeği, Türkiye'deki tasarruf birikimi ve herşeyden önemlisi Türk Telekom'un etkinliğinin artırılarak uluslararası telekomünikasyon piyasalarına girebilmesi için stratejik işbirliğine gidilmesi gerektiği dikkate alındığında, özelleştirmenin telekomünikasyon işletmeciliğinde deneyimli, uluslararası piyasalarda güçlü bir yatırımcıyı içeren stratejik satış, halka arz ve borsada satış kombinasyonundan oluşması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Bu çerçevede, Türk Telekom'un hisseleri 5 gruba ayrılmalıdır.

*A Grubu hisseler:* Stratejik satışa (blok satış) sunulacak hisseler. Stratejik satış sadece yabancı ortağı değil, yabancı telekomünikasyon işleticisiyle ortaklığa girecek yerli sanayici grubunu içermelidir. Yerli-yabancı işbirliğinde oluşacak konsorsiyumun koşulları belirlenmeli, mali yapıları güçlü kuruluşlara konsorsiyuma giriş izni verilmelidir. Konsorsiyuma satılacak hisse tutarı % 40'ı aşmayacak şekilde ancak her bir ortak için yönetim kaynaklarını harekete geçirmeye yetecek bir taahhüt oluşturacak şekilde belirlenmelidir. En çok % 20'si yabancı ortaklara ayrılmak üzere % 30-35 pay bu işlevi görebilecektir.

*B Grubu Hisseler:* T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğüne ayrılacak paylardır. % 10 oranında pay ayrılması uygun olacaktır.

*C Grubu Hisseler:* PTT emeklileri ve çalışanlarına satılacak hisseler. Yüzde 5 civarında hissenin kredi, taksit, emekli ikramiyesine mahsup v.b. kolaylıklarla desteklenerek emekli ve çalışanlara satışı sağlanmalıdır. Özelleştirmede sendika ve çalışanların özelleştirme karşıtı girişimlerini azaltmak için stratejik satışta oluşacak hisse başına fiyattan bir miktar daha düşük fiyatla satılmalı ve bu durum özelleştirme stratejisi belirlendiğinde kamuoyuna açıklanmalıdır.

*D Grubu Hisseler:* Halka arz edilecek hisseler. Blok satış işlemi tamamlandıktan sonra, blok satışta oluşan hisse başına fiyat üzerinden yurtiçi mali piyasalarda olumsuz etki oluşturmayacak miktarda ve uygun bir strateji belirlenerek halka arz yapılmalıdır. Piyasada olumsuz etkileri önlemek için, başlangıçta % 8-10 oranında hissenin satışı yeterli olabilecektir. Satışta 2 yöntem uygulanabilir.

a) Önceden ilan edilecek belirli sayıda hissenin her talep edene satılacağı garantisıyla talep toplama yöntemine başvurulabilir. Böylelikle, halkın vergi ve yüksek fiyat ödeyerek aldığı hizmet karşılığında finanse ettiği bu “değerli mal” halka geri dönmüş olacaktır. Satılacak toplam tutar piyasa dengelerini dikkate alarak belirlenmelidir. Yapılacak bir kamuoyu araştırması ile talep edebilecek kişi sayısı tahmin edilerek kişi başına satılacak tutar önceden ilan edilebilir. Böylece, piyasanın satışı masnetmesi sağlanabilir.

b) Borsa’da, belirli bir süre tüm talepler yine blok satışta oluşan fiyattan karşılanarak satılabilir.

İkinci yöntem birinciye göre daha pratik ve ucuz bir çözümdür. Ancak belli bir süre tüm kaynaklar Türk Telekom hisselerine yöneleceğinden piyasaları olumsuz yönde etkileyebilir, ayrıca hisselerin halka yaygın olarak satılması, yani “*sermayenin tabana yayılması*” amacı gerçekleşmeyebilir. Her iki açıdan birinci yöntem tercih edilmelidir. Birinci yöntemde talep sahiplerinin alacağı hisseler şirketin pay defterlerine kaydedilerek hisselerin elde bulundurma süresine bağlı teşvik mekanizmaları geliştirilebilir ve hisselerin belli ellerde yoğunlaşması da önlenir.

Özetlemek gerekirse, birinci yöntemin uygulanması yararlı olacaktır.

*E Grubu Hisseler:* Satışlar sonrasında Devletin elinde kalacak olan hisseler. Yukarıdaki öneriler çerçevesinde % 40-45 oranında hisse kamunun elinde kalacaktır. T.C. Posta işletmelerine devredilen hisseler de dikkate alındığında, kamunun elinde toplam % 50-55 oranında hisse kalacaktır. Bu hisselerin Yönetim Kurulunda Temsil Hakkı, ise yönetimde kontrolü özel kesime bırakacak şekilde düzenlenmelidir.

Devlet elinde “Altın Hisse” bulundurmalı, ancak karar almaya katılmamalıdır. Altın hissenin sadece stratejik yatırımcı grubu içinde veya stratejik yatırımcı grubundan bir veya birkaç şirketin üçüncü şahıslara hisse devirlerini (istenmediği hallerde) veto hakkı olmalıdır. “Altın hisse” imtiyazı, Devletin elinde kalan hisse miktarı ne kadar olursa olsun (sıfır olsa dahi) devam etmelidir.

Yönetimde kontrole ilişkin olarak, Yönetim kurulunda yer alacak en fazla yabancı üye sayısı ve maksimum yabancı ortak payı gibi kısıtlamalar getirilmelidir.

### 3.4.5.8 Satış Prosedürü ve Telekomünikasyon Lisansı

*i) Satış Prosedürü:* Prensip olarak Venezüela'da uygulanan prosedürün uygulanması önerilmektedir. Sadece, regülatör kurumun, uluslararası kuruluşlar ve deneyimli bir regülatör kurumun da desteğiyle (OFTEL önerilebilir) özelleştirme öncesi oluşturulması daha uygun olacaktır. Özelleştirme çalışmaları başladığında, regülasyonun temel prensiplerinin belirlenmiş olması hem süreci hızlandıracak, hem de pazarlıkların daha bilinçli yürütülmesini sağlayacak altyapı hazır olacaktır. Regülasyonun tüm ayrıntılarının belirlenip üzerinde hiçbir pazarlık yapılmaması pratik olarak mümkün görülmemektedir. Ancak, rakip konsorsiyumlarla ardışık pazarlık sistemi seçildiğinde pazarlıktan en çok fayda sağlayacak şekilde yararlanmak mümkündür.

Bu şekilde altyapısı hazırlanan bir özelleştirme sürecinde, Venezuela örneği uyarlanarak;

- Satılacak hisse tutarı belirlenmeli, önseçim yapılmalı ve önseçimi kazanan yerli ve yabancı firmaların konsorsiyum oluşturma şartları belirlenmeli,
- Konsorsiyumlar arası bilgi akışı engellenmeli,
- Türk Telekomünikasyon A.Ş.'ni konsorsiyumlara en iyi şekilde tanıtıcı bilgilendirme sağlanmalı,
- İmtiyaz koşulları ilkeleri belirlenmiş regülasyon yöntemi üzerinde konsorsiyumlarla ardışık pazarlık süreci sonunda belirlenmeli,
- Satış bedelinin nakit olarak ödenecek ve eşit olarak taksitlendirilecek %'leri ve takvimi belirlenmeli,
- Sadece teklif edilen tutarın belirtildiği teklifler alınmalı,
- Teklifler alındıktan sonra pazarlık olasılığını elimine etmek üzere, teklif mektuplarıyla birlikte önceden belirlenen koşullarda hazırlanmış imtiyaz ve hisse devir sözleşmeleri tek taraflı olarak imzalanmak kaydıyla istenmeli, en yüksek teklifi veren teklif sahibinin imtiyaz ve hisse devir sözleşmesi yetkililerce imzalanıp satış tamamlanmalıdır.

*ii) Lisans:* Lisans veya imtiyaz sözleşmesinde yer alması gereken temel hususlar şunlardır.

#### a) Türk Telekom'un Sosyal Yükümlülükleri

- Ünlversal hizmet yükümlülüğü. Toplam yatırımlar içinde kırsal alanlara götürülecek yatırımların asgari yüzdesi, ulusal düzeyde tek tarife uygulaması<sup>38</sup>
- Diğer sosyal yükümlülükler: Öncelikli telefon hizmetleri, acil aramalar, ankesörlü telefonda öngörülen gelişmeler v.b.

<sup>38</sup> Tarifeler yeniden dengeleninceye kadar ünlversal hizmet yükümlülükleri temel hizmetler içinde yapılacak çapraz sübvansiyonlarla sağlanmalıdır. Kırsal alana götürülecek yatırımlarda çapraz sübvansiyonun boyutunu ve etkinsizlik oluşturan sonuçlarını azaltmak üzere özel teşvik mekanizmaları (örneğin, kırsal alan yatırımları tutarında vergi muafiyeti) geliştirilmelidir

b) Tüketici Açısından Hakim Durumun Kötüye Kullanılmasını Engelleyen Koşullar

- Tarifelerin belirlenmesindeki ilkeler: Tavan fiyat regülasyonuna tabi olacak hizmetlerden oluşacak sepette tarifelerin her dönem ne kadar artıralabileceği formüle edilmelidir. Türkiye'nin enflasyon düzeyi dikkate alındığında tarifelerin üçer aylık aralıklarla belirlenmesi ve verimlilik katsayısının üç aylık dönem için 2-2,5 arasında bir değer olarak alınması önerilebilir.<sup>39</sup>
- Tarifelerin gözden geçirilme süresi: Başlangıç için en az 3 yıl öngörülmelidir.
- Tarifeler arasında yeniden dengeleme süresi: En fazla 5 yıl içinde tarifelerin dengelenmesi sağlanarak maliyetleri yansıtan fiyatlandırmaya geçilmelidir. Bu süre sonunda universal hizmet yükümlülüğüne ilişkin daha rasyonel çözümler (kırsal alan yatırımlarında vergi muafiyeti, tüketicinin hedef grup belirlenerek doğrudan sübvansiyonu gibi) üretilmelidir.<sup>40</sup> Ayrıca, tarife dengeleme takvime bağlandığı gibi yukarıdaki tarife belirleme formülü içinde belli hizmetlerde tarifelerde ne kadar indirim veya artış yapılacağı belirtilebilir (örneğin uluslararası hizmetlerde en çok (TÜFE -5) indirim veya yerel hizmetlerde TÜFE +1 artış gibi)
- Tarifelerin yayınlanması zorunluluğu
- Tüketiciler arasında tarife ve hizmet koşullarında ayırım yapmama zorunluluğu gibi hususlar

c) Rekabetçi Piyasalarda Hakim Durumun Kötüye Kullanılmasını Engelleyici Koşullar:

- Tüketicilere verilen hizmetlerde, temel hizmetlerle katma değerli hizmetlerin ilişkilendirilmemesi
- Şebekede verdiği temel hizmetler yoluyla edindiği bilgileri katma değerli hizmet sunan birimlerine aktarılmaması
- Temel hizmetlerden sağladığı gelirlerle katma değerli hizmetleri destekleyerek (çapraz sübvansiyonla) rekabeti azaltıcı ya da rakiplerini yok etmeye yönelik fiyatlandırmanın önlenmesine ilişkin hususlar. Temel hizmetlerle katma değerli hizmet veren iştirakleri arasındaki her türlü mal, hizmet ve diğer kaynakların transferinin raporlanmasına ilişkin düzenlemeler.
- Şebekeden yararlanacak katma değerli hizmet sunuculara bağlantı sağlama zorunluluğu
- Şebeke altyapısından yararlanacak şirketler arasında ayırım yapılmamasına ilişkin düzenlemeler

d) Diğer hususlar

- Belli bir süre için asgari yatırım tutarı,
- Regülatöre bilgi sağlama yükümlülüğü
- Lisansın süresi, lisansta değişiklik yapma şartları
- Yetkili mahkemeler, cezai şartlar gibi herhangi bir sözleşmede yer alacak hususlar.

<sup>39</sup> Tavan fiyat belirlenirken Türk Telekom'un mali yapısını güçlendirecek ve makul bir kar sağlayacak şekilde belirlenmelidir. Ancak, burada önemli olan husus şirketin sağlaması beklenen karı veya kar oranını deklere etmemektir. Makul karı deklere edilip, İKO + tavan fiyat karşımı hibrit bir tarife regülasyonu İKO yöntemine dönüşür ve etkinliği yok eder.

<sup>40</sup> Tarife dengelemesinin tedricen yapılması 3 nedenle gereklidir. Bu nedenler şöyle özetlenebilir.

i) Mevcut sistemde maliyetler hizmet bazında tam olarak bilinmemektedir. Maliyet muhasebesi sistemi geliştirilmeden doğru bir uygulama yapılamaz.

ii) Sosyal maliyetler. Ani tarife değişikliklerinde kamuoyunun tepkisi artar ve belkide dengeleme sürecini durdurur.

iii) Asimetrik regülasyon amacıyla. Rakip şirkete başlangıçta daha karlı alanlarda yatırıma başlayarak güçlenme imkanı sağlanabilir.

#### 4. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

Türkiye’de elektrik enerjisi üretim, dağıtım ve iletim hizmetleri Akdeniz bölgesinde faaliyet gösteren iki imtiyazlı şirket (Çukurova Elektrik A.Ş. ve Kepez Elektrik A.Ş.) dışında kamu tarafından tekel olarak yürütülmektedir. Türkiye’de elektrik enerjisi üretim tesislerinin tamamı enterkonekte şebekeye bağlı olup, bağımsız elektrik enerjisi üretimi azdır. Türkiye’de 1980’li yılların ilk yarısına kadar sıkça enerji darlıklarıyla karşılaşmıştır. Sanayiye en temel girdilerden birini sağlayan enerji sektörü 1970’li yılların ortasından itibaren öncelikli sektör olarak değerlendirilmiş ve kamu yatırımları içinde ulaştırma sektöründen sonra en yüksek pay almıştır. 1980 yılında 5.119 MW olan kurulu güç, 1985 yılında 9.119 MW’a çıkarılmış ve ülkede enerji açığı kalmamıştır. Hızlanan yatırımlarla kurulu güç 1990 yılında 16.315 MW’a yükselmiştir.

Yaratılan yeni kapasitelerle ülke ihtiyaçlarına yeterli enerji sağlanmış ve hatta önceki yıllarda komşu ülkelere elektrik enerjisi almak zorunda kalan Türkiye, bu ülkelere enerji satar konuma gelmiştir. Ayrıca, kırsal kesim elektrifikasyonunda da önemli gelişmeler sağlanmıştır. Ancak, son yıllarda bozulan kamu finansman dengesi nedeniyle yatırımlarda yavaşlamalar olmuş ve 1985-1990 yılları arasında 7.196 MW kurulu güç kapasitesi oluşturulmasına karşılık 1990-1994 yılları arasında, ancak 4542 MW kurulu güç kapasitesi yaratılabilmektedir. Her yıl 2.000 MW’lık yeni kurulu güç kapasitesinin yaratılmaması durumunda 1998 yılından itibaren Türkiye’de enerji darlığı çekilmesi beklenmektedir. Kamu kesiminde finansman dengesinin bozulması ve kamunun tüm altyapı ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumda olması nedeniyle enerji ihtiyacının karşılanması için özel kesim yatırımlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Özel kesim yatırımlarının enerji sektörüne kanalize edilebilmesi amacıyla YİD modelinin uygulanmasına önem verilmektedir.

Ülke ekonomisinin kalkınma ve gelişmesinde önemli bir yeri olan enerji sektöründe günümüze kadar özelleştirme ve/veya özel sektör katılımını sağlama yönündeki çalışmaların kısaca gözden geçirilmesi ve kapsamlı olmasa da bir değerlendirmenin yapılmasında yarar görülmektedir. Bu değerlendirme sonrasında bazı temel önerilerde bulunulacaktır.

## **4.1 ÖZELLEŞTİRME VE ÖZEL SEKTÖR KATILIMININ SAĞLANMASI YÖNÜNDEKİ ÇALIŞMALAR**

### **4.1.1 Özel Kesim Kaynaklarının Kamu Yatırımlarında Kullanımı**

Enerji sektörüne özel kesimden ek kaynak sağlamak amacıyla ilk yasal düzenleme 2983 sayılı Kanunla yapılmıştır. Kanunda, kaynakların harekete geçirilerek kamu altyapı projelerinin finansmanında bir araç olarak kullanılması amaçlanan gelir ortaklığı senetlerinin (GOS) enerji sektörü yatırımlarında da kullanılması öngörülmüş, baraj ve hidroelektrik santrallerin (HES) inşasında GOS'tan yaygın olarak yararlanılmıştır.

### **4.1.2 Özel Kesim Katılımının Sağlanması**

Enerji sektörüne özgü özel kesim katılımını sağlamaya yönelik ilk yasal düzenleme 1984 yılında 3096 sayılı Kanunla yapılmıştır. 3096 sayılı Kanunla, Türkiye Elektrik Kurumu dışında, yerli ve yabancı sermaye şirketlerinin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti yapabilmesine ilişkin düzenlemeler getirilmiş ve daha önce imtiyaz sahibi olan iki şirket dışında devletin tekel olduğu sektör özel kesimin girişine açılmıştır.

3096 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeler aşağıda kısaca özetlenmektedir.<sup>41</sup>

- Kamu kurum ve kuruluşlarınca (KİT'ler dahil) yapılmış ve yapılacak üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin işletme haklarının görevli şirketlere verilmesi Bakanlar Kurulu kararına tabidir, (3613 Sayılı Kanunla değişik ikinci fıkrada, uygulama ile ilgili hususların Bakanlıkça yürütüleceği hükme bağlanmıştır)
- Enerji tarifeleri görevli şirketin teklifi ve Bakanlığın onayı ile yürürlüğe girer. 3613 sayılı Kanunla değiştirilen maddede “*tarifelerin tespitinde yıllık işletme, bakım , onarım giderleri, faiz ve kur farkı garantisi verilmemiş ise kur farkları, teknik sermaye amortismanları, Elektrik Enerjisi Fonu için ayrılacak fon payı, diğer masraf ve harcamalar ile ortaklara dağıtılacak karlar ile makul bir temettü için gerekli gelirin sağlanması esas alınır*” hükmü getirilmiştir.

<sup>41</sup> 3996 sayılı Bazı Yatırım Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeliyle Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun'da da enerji sektörü yatırımları yer almış, ancak 4047 sayılı Kanun'la 3996 sayılı Kanun'un 1. Maddesi değiştirilerek enerji üretimi, iletimi ve dağıtımı 3996 sayılı Kanun kapsamından çıkarılmıştır. Enerji sektöründe YİD modeli halen 3096 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmektedir.

- ° En az görevlendirme süresinin tespitinde mevcut veya yeniden kurulacak üretim, iletim ve dağıtım tesislerini amortisman sürelerinin dikkate alınması veya gerektiğinde teknik amortismandan ayrı olarak tesislerin tüm bedeli üzerinden sermaye amortismanı ayrılması ve görev süresi sonunda (süre öncesi devir veya süre uzatımı gerektiren haller dışında) tüm tesislerin bedelsiz olarak Devlete devri öngörülmüştür,
- ° Kanunla, Kanunun uygulamasıyla ilgili araştırma, geliştirme, etüd proje, denetim faaliyetleriyle, kurulacak tesislere finansman yönünden destek sağlanması ve elektrik enerjisi fiyatlarında istikrar sağlamak amacıyla Elektrik Enerjisi Fonu kurulmuştur.

Özetlemek gerekirse Kanun, yerli ve yabancı sermaye şirketlerinin enerji üretim, iletim ve dağıtımında YİD modeli çerçevesinde tesis kurması ve mevcut tesislerin işletme hakkı devri yöntemiyle özelleştirilmesini düzenlemekte ve tarifelerin belirlenmesinde İKO yöntemini esas almaktadır.

3096 sayılı Kanun çerçevesinde 1986 yılında başlatılan çalışmalar sonucu, 1995 yılı başına kadar gerçekleştirilen projeler ise;

**Enerji Üretiminde:** YİD modeline göre tamamlanan 20-30 MV kapasiteli Aksu-Çayköy, ALTEK-Hasanlar ve Kısık HES'leri ile yine aynı modele göre başlatılan Birecik Barajı ve HES projesidir. Birecik Barajının temeli 1993 yılında atılmasına rağmen henüz konsorsiyum üyelerinden birinin finansman sorunu çözülememiş ve projede gelişme sağlanamamıştır.

**Enerji Dağıtımında:** 1989 yılında AKTAŞ Elektrik Ticaret A.Ş. ile Türkiye Elektrik Kurumu Boğaziçi Elektrik Dağıtım Müessesesi Müdürlüğünün hizmet alanında yer alan İstanbul ili Anadolu yakasındaki görev bölgesinde elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti hizmetlerinin yapılmasına ilişkin görev verme sözleşmesi imzalanmış ve bu bölgedeki tesislerin işletme hakkı 30 yıl süreyle devredilmiştir. AKTAŞ A.Ş. ile yapılan işletme hakkı devir sözleşmenin başlangıcından bu yana birtakım sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların birçoğu şirket tarafından planlanan ve Bakanlık tarafından onaylanarak AKTAŞ tarafından gerçekleştirilen yatırımların, şirket tarafından TEK'in enerji satışlarından doğan alacaklarına

mahsup edilmesinden kaynaklanmaktadır.<sup>42</sup> Ayrıca, hizmetin aksadığına ilişkin tüketici şikayetleri de artmaktadır. Yapılan devir sözleşmesinde satış fiyatının İKO yöntemiyle belirlenmesi öngörülmüş ve şirkete modern işletmecilik tekniklerini kullanarak kayıpları azaltıcı ve verimliliği artırıcı ne bir zorlama ne de teşvik unsuru getirilmiştir. Sözleşmede enerji kayıpları için belli bir yüzde (% 8) öngörülmüş olup, TEK enerji satış bedelini buna göre talep etmektedir. Ancak, uygulamada kayıplar öngörülenden fazla gerçekleşmiş (%16) ve şirket de bu kayıp oranına göre ödeme yapmak istediğinden mahsuplaşmadaki sorunlar çözümsüz kalmıştır.<sup>43</sup> Bu haliyle işletme hakkı devri fatura tahsilatının devrinden öteye gidememiştir. Ayrıca, şirket tarafından yapılması gereken yatırımlar kamu kaynaklarından yapılmasına karşılık hizmetlerde aksamalar olmaktadır.

#### 4.1.3 Türkiye Elektrik Kurumunun Özelleştirilmesi Çalışmaları

TEK'in özelleştirilmesine ilişkin düzenlemeler 3911 sayılı yetki Kanununa dayanılarak çıkartılan 513 sayılı KHK ile 3291 sayılı Kanuna eklenen maddelerle düzenlenmiştir. 513 sayılı KHK'ye dayanılarak çıkartılan Bakanlar Kurulu Kararı ile TEK, Türkiye Elektrik Üretim ve İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. şeklinde iki yeni KİT'e bölünmüştür. 513 sayılı KHK ile getirilen hükümler, daha sonra 22.2.1994 tarihli ve 3974 sayılı Kanun ile kabul edilerek, 3291 sayılı Kanuna eklenmiştir.

3974 sayılı Kanunla, 3291 sayılı Kanuna eklenen maddelere göre;

Türkiye Elektrik Kurumu'nun mevcut veya yeniden yapılanma sonucu oluşacak teşebbüslerin özelleştirilmesine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın önerisi ile Bakanlar Kurulunca; Kurum'un mevcut veya yeniden yapılanma sonucu oluşacak müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise yine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın önerisi ile Yüksek Planlama Kurulu'nca karar verileceği hükmü getirilmiştir.

Özelleştirilmesine karar verilen teşekkül, kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri tamamen özelleştirilinceye kadar 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgilerinin devam etmesi

<sup>42</sup> 94/6544 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile daha önce TEK'e ait şebeke üzerine tesis edilen işletme hakkı, TEK'den ayrılan Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'ne ait şebeke üzerine tesis edilmiştir.

<sup>43</sup> Mehmet Bozdemir, TEDAŞ eski Genel Müdürü (Ekonomik Trend, 4-10 Aralık 1994, s.34)



öngörülmektedir (özelleştirme kapsamına alınan diğer kuruluşlardan farklı olarak, Türk Telekom örneğinde olduğu gibi 233 sayılı KHK'ye tabi tutulmaktadır). Ancak, bunların hisse ve varlıklarının satılmasına ilişkin işlemlerin yürütülmesi görevi Özelleştirme İdaresine verilmektedir. Bununla birlikte, bu kuruluşların sermayelerindeki kamu payı yüzde 50'nin altına düşünceye kadar kuruluşları, faaliyetleri, organları, yönetimi, denetimi, sermaye miktarını tespite, bu işlemleri kolaylaştırıcı tedbirleri almaya, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Kanunda ayrıca, Türkiye Elektrik Kurumu'nun özelleştirilmesinden elde edilen gelirlerin, oranları Yüksek Planlama Kurulu tarafından tespit edilmek suretiyle, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından, Elektrik Enerjisi Fonu ile elektrik üretim, iletim ve dağıtım yatırımlarında kullanılmak üzere bu alanda faaliyet gösteren teşebbüslere tahsis edilmesi hükmü getirilmiştir.

Ancak, 11 Nisan 1994 ve 94/42-1 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı ile 3974 sayılı Kanunun yürürlüğü durdurulmuş ve bu Kanunla 3291 sayılı Kanuna eklenen 5 maddeden;

*“hisse ve varlıkların satışını”* düzenleyen Ek. 1.madde 3.fıkrası,

*“TEK'in mevcut veya yeniden yapılanma sonucu oluşacak teşebbüs, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesini”* düzenleyen Ek 4.madde ve

*“Bakanlık ile enerji alanında faaliyet gösteren İktisadi Devlet Teşekküllerinin bu Kanuna dayanarak veya diğer Kanunların (3096 sayılı Kanun) özel sektörün yeni enerji üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurma ve işletmelerini veya mevcutların işletme haklarını devir almalarını”* öngören üçüncü kişilerle yapılacak sözleşmeleri içeren Ek 5.madde 94/42-2 sayılı Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiştir. İptal edilmeyen Ek 1. Madde 1 ve 2.fıkraları ile Ek 2. Ve Ek 3. maddeler anlam ve kapsam açıklayan maddelerdir.

Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri özetle aşağıdaki gibidir.

*“Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı gibi stratejik öneme sahip kamu hizmetlerinin yabancılara eline geçmesi ülke savunması, güvenliği ve bağımsızlığı yönünden sakıncalıdır. ... Bu nedenlerle... herhangi bir sınır getirilmeden TEK'in bu birimlerinin...yabancılara satılmasına, olanak sağlanması...”*

“...Tekelleşme ya da kartelleşmeye olanak veren ortamlarda piyasa ekonomisi etkinliğini yitirir. Bu nedenle özelleştirmeye ilişkin yasal düzenlemelerde tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemeye, tüketicileri korumaya yönelik kuralların bulunması zorunludur. ....TEK'in özelleştirilmesi, önlem alınmadığında, özel tekelleşme olanağı sağlanması, ... anlamına gelir.”

“TEK'in doğal zenginlik ve kaynaklardan yararlanarak elektrik üreten teşekkül ve birimlerinin özelleştirilmesinde...bunların yararlandıkları doğal zenginlik ve kaynakların da işletme hakkının süresiz devredilmesine olanak verildiğinden....”

“...sözleşmelerin imtiyaz sözleşmesi olmadığını belirterek Danıştay ödenetimi dışına çıkaran içeriği nedeniyle ....“

Anayasanın ilgili maddelerine aykırılığı görülmüş ve iptaline kara verilmiştir.

#### 4.1.4 Değerlendirme

10 yıla yakın bir süredir enerji sektöründe yürütülen özelleştirme çalışmaları sonucunda YİD modeli ile sadece 3 küçük HES gerçekleştirilmiştir. Aynı Modele göre başlatılan Birecik Barajı ve HES projesi ise finansal sorunlar nedeniyle yürümektedir. Bugüne kadar yapılan bir işletme devri uygulamasının başarısızlığı ise özelleştirme karşıtı düşünce sahiplerinin özelleştirme politikasını tümenden istismarına neden olmaktadır.

Uygulama olanağı bulunmamakla birlikte, 513 sayılı KHK ve daha sonra 3974 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeler de enerji sektöründe başarılı bir özelleştirmenin yapılmasına imkan vermeyecek yasal düzenlemelerdir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerinde sadece hukuki açıdan yetersizlik ve Anayasaya aykırılık değil sektörde yapılacak düzenlemelerin ekonomik temelleri açısından da alınacak dersler vardır.

Günümüze kadar enerji sektöründe yapılan tüm yasal düzenlemeler ve uygulamadaki başarısızlıklarda, sektörün özelliklerinin dikkate alınmaması ve oluşturulmak istenen sektör yapısını ortaya koyan politikaların belirlenmemesi en büyük etken olarak göze çarpmaktadır.

3096 sayılı Kanunda tarifelerin Bakan onayı ile belirlenmesi, etkin olmayan ve firma tarafından suistimale açık olan İKO yöntemi esas alınmasına rağmen, politik müdahalelere açık olduğundan yatırımcılar açısından güven verici bulunmamış ve bu Kanun çerçevesinde yürütülmek istenen projelerde arzulan gelişme sağlanamamıştır. Ayrıca, bugüne kadar başlatılan veya başlatılması öngörülen enerji üretim tesisleri gelişen teknoloji şartlarında diğer

dünya özelleştirme uygulamalarında görüldüğü üzere artık doğal tekeller olarak değerlendirilmemektedir. Tam tersine, enerji üreticisi şebekeye erişim ve enerji iletiminde uygun fiyatlandırma ile alıcı tekeli olan iletim şirketine karşı korunmaya muhtaçtır. Ayrıca, 100 yıllık ABD deneyimi göstermiştir ki, doğal tekellerin özellikleri taşımayan sektörlerde fiyat regülasyonu, doğal olmayan, yani yasal tekeller yaratarak toplum refahını azaltmaktadır.

3974 sayılı Kanunla 3291 sayılı yasaya eklenen maddelerde sektörün yapısına uygun yeni bir düzenleme yoktur. 513 sayılı KHK'ye dayanarak gerçekleştirilen TEK'in bölünmesi sonucunda ortaya çıkan yapı, sektöre özel kesimin katılımını sağlayacak uygun bir yapı değildir. Bölünme sonrasında birbiriyle teknoloji ve yönetim açısından hiçbir ilişkisi olmayan iki faaliyet olan enerji üretim ve iletimi aynı şirket içinde (TEAŞ) örgütlenmiştir. Şirketin bu yapısı korunduğu ve 3096 sayılı yasada öngörülen maliyet+kar fiyatlandırma yöntemi müdahaleye açık bir şekilde uygulanmaya devam edildiği sürece termik santrallerin özelleştirilmesinin ve enerji üretiminde özel sektör katılımının kamu yararını artıracak şekilde sağlanması mümkün görülmemektedir.

Enerji üretimi alt sektöründeki en önemli yanlışlık, bu alt sektörün rekabete açılacak olan bir piyasa olmasına karşılık fiyat regülasyonuna tabi tutulmasıdır. Uygulanan regülasyon yöntemi hem etkin olmaması hem de yüksek denetim maliyetleri nedeniyle toplum refahını azaltan bir yöntemdir. Bu çalışmanın başında belirtildiği gibi İKO oranı ya da maliyet artı kar yöntemi maliyetlerin sıkı bir şekilde denetlenmesini gerektirmektedir. Ancak, maliyetlerin denetlenmesi daha birçok sorunu da beraberinde getirmektedir.

#### 4.1.5 Öneriler

Enerji üretiminde en uygun çözüm rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulmasıdır. Sektörde maliyetleri düşürmeye teşvik eden etkin bir yapının kurulabilmesi için enerji üretiminin rekabete açılması önem taşımaktadır. Çünkü, enerjinin üretiminden tüketiciye ulaşıncaya kadar oluşan maliyetlerin % 60-70'i üretim aşamasında oluşmaktadır. Sektörde özelleştirme çalışmalarının henüz başlangıcında olunması, istenen piyasa yapısının oluşturulabilmesi için bir fırsat olarak değerlendirilmelidir. Mevcut yasal düzenlemelere göre belli bir kar ve alım garantisiyle yeni yatırımlara yönelmesi sektörün daha uzun yıllar rekabetçi bir yapıya geçmesini önleyebilecektir. Keyfi müdahaleye açık olmayan, politikaları belirli ve yatırımcıya güven veren bir ortam yaratıldığında hiçbir garanti talebi olmaksızın ihtiyaç duyulan yatırımlar yapılabilecektir.

Yatırımcı normal ticari riskleri her zaman üstlenebilir, ancak müdahaleye karşı riskini garanti etmek ister. Müdahalesiz, rekabetçi bir sektör yapısında üreticiye sağlanacak tek garanti şebekeye erişim garantisidir.

Belli bir kar oranı ve alım garantilerine rağmen 3096 sayılı yasa çerçevesinde arzulanan yatırımlar yapılamadığı gibi rekabetçi bir yapıya geçilmesinin diğer bir engeli de TEAŞ'ın kamuya ait bir alıcı tekeli olmasıdır. TEAŞ, iletimde tekel olduğu gibi aynı zamanda kendi üretim tesisleri bulunmaktadır. Bu şartlarda rekabetin oluşturulması ve yeni yatırımların teşvik edilmesi mümkün değildir. Çünkü, özel kesim, TEAŞ'ın kendi üretim tesislerinden enerji alımına öncelik vereceğini ve alıcı tekeli olması nedeniyle üreticiler üzerinde fiyat baskısı oluşturabileceğini bilerek, TEAŞ'ın keyfi davranışlarından zarar göreceği endişesiyle bu alanda faaliyet göstermekten kaçınacaktır.

Bu nedenle üretimde rekabet şartlarının oluşturulabilmesi için öncelikle

i) TEAŞ'ın üretim ve iletim faaliyetleri ayrılmalıdır.

ii) İletim şirketi ulusal düzeyde bir şirket olarak örgütlenmeli ve bu şirketin de sektörden yararlanan grupların (enerji üreticileri, dağıtım şirketleri ve büyük sanayicilerin) ortak olacağı bir holding şirketi şeklinde özelleştirilmesi sağlanmalıdır.

iii) İletim şirketi özelleştirilsin veya özelleştirilmesin, şirketin hem alıcı tekeli (monopsony) hem de dağıtım şirketlerine enerji ileten satıcı tekeli (monopoly) olarak sahip olduğu pazar gücünü kötüye kullanmasını engelleyecek bir regülatör kurum oluşturulmalıdır.

iv) Enerjiyi girdi olarak kullanan sanayici ve nihai tüketicilerin çıkarlarını koruma, devletin sektördeki politikalarının uygulanmasını sağlama görevini üstlenecek olan regülatör kurumun siyasi karar organından bağımsız (özerk) bir kurum olması piyasada faaliyet gösteren kuruluşlara da istikrar içinde çalışacakları bir ortam hazırlanması açısından önem taşımaktadır. Özerklik, mutlaka ilgili Bakanlık ile ilişkilendirilmeme anlamına gelmez. Regülatör kurumun yetki ve sorumluluklarının ve Bakanlıkla ilişkilerinin bir yasayla düzenlenmesi ve atama ve görevden alma şartlarının regülatörün bağımsız çalışmasına olanak verecek şekilde düzenlenmesi yeterli olacaktır. Regülatör kurumun, telekomünikasyon sektöründe de önerildiği gibi Rekabet Kurulunun sahip olduğu idari ve mali özerkliğe sahip olması gereklidir.

v) Üretilen enerjinin rekabet şartlarında alınıp satılacağı bir pazar oluşturulmalıdır.

Enerji üretiminde rekabet şartlarının oluşturulabilmesi amacıyla iletim sektöründe yapılacak düzenlemeler, dağıtım şirketleri açısından satıcı tekeli sorununu çözecektir. Ancak, bu durumda piyasadaki tekel gücünün tamamı dağıtım şirketlerinde ortaya çıkacaktır. Bu nedenle, dağıtım şirketlerinin de pazar gücünü kötüye kullanmaması için regülatör tarafından denetlenmesi gerekir.

Ayrıca, dağıtımda gerçek rekabet şartlarının oluşması güç olsa dahi, İngiltere örneğinde olduğu gibi büyük tüketicilere bölgesel dağıtım şirketi dışından enerji alma hakkı sağlanması, potansiyel rekabet yaratılarak bölgesel tekel üzerinde baskı oluşturulması açısından önem taşımaktadır.

Etkin regülasyon mekanizması her zaman önem taşımaktadır. Regülasyonda özellikle dağıtım sektöründe bölgesel tekeller olması nedeniyle göreceli rekabetle etkinlik artırılabilir. Ancak, bu yöntemde de idari giderler yüksektir ve bölgesel şirketler arasında pazar koşulları nedeniyle gerekli düzenlemelerin yapılması büyük çaba ve maliyet gerektirir. Ayrıca, bu yöntemin iletim alt sektöründe uygulanması yurtiçinde karşılaştırılabilir bir şirket olmadığından şirket performansının yurtdışı veya farazi bir şirketle karşılaştırılmasını içeren sofistike tekniklerin uygulanmasını gerektirir. Kamu kurum ve kuruluşlarında göreceli rekabeti etkin şekilde yürütebilecek altyapının olmadığı düşünülmektedir.

Bu açıdan, daha basit, ucuz, müdahaleci olmayan ve etkinliği en üst düzeyde teşvik eden tavan fiyat yöntemi uygulanmalıdır.

Enerji üretiminde önümüzdeki yıllarda açık ortaya çıkabileceği ve yılda 2.000 MW kurulu güç kapasitesi oluşturulması gerektiği yetkililerce sıkça ifade edilmekle birlikte, üretimde rekabetçi bir yapının oluşması ile iletim ve dağıtımda enerji kayıplarını azaltmaya teşvik edecek etkin bir regülasyon sistemi enerji etkinliğini artıracığından şu anda öngörülenden daha az yatırım gereği ortaya çıkabilecektir. Ayrıca, devletin fiyatlara doğrudan müdahale etmediği bir piyasa yapısında enerjinin alternatif maliyeti ortaya çıkacağından daha etkin üretim yöntemleri (Cogenerasyon ve diğer alternatif enerji kaynakları) devreye girebilecek ve talep yönünden de israfa kaçmayan bir tüketim paterni oluşabilecektir.

## 5. DİĞER SEKTÖRLER

Geniş anlamda özelleştirme kapsamında değerlendirilebilecek diğer iki düzenleme ise YİD modeline ilişkin yasal düzenlemelerdir. Bunlardan ilki karayolu ulaştırma sektöründe otoyolların özel kesim tarafından yapımı, bakımı ve işletilmesine ilişkin olarak 3465 sayılı Kanundur. 3465

sayılı Kanunda tarifelerin belirlenmesinde “*otoyol gelirini makul seviyede tutacak bir trafik dengesi, maliyeti oluşturan çeşitli harcamalar, bu yola işletme devresinde yapılan yatırımlar ile bu kabil yollardan içte ve dışta alınan ücret seviyeleri dikkate alınarak, bu tür yatırımları mümkün kılıcı ve teşvik edici bir gelir seviyesinin sağlanması esas alınır*” hükmü yer almakta ve tarifelerin görevli “*şirketin talebi, Karayolları Genel Müdürlüğünün teklifi üzerine Bakan onayı ile tespit edileceği*” belirtilmektedir.

3465 sayılı Kanun çerçevesinde otoyol yapımlarında herhangi bir uygulama olmamıştır. Ancak, otoyollar üzerindeki hizmet tesisleri bu kanun çerçevesinde ihale edilmiştir.

YİD modeline ilişkin son yasal düzenleme 3996 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Kanun, “*köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, enerji üretimi, iletimi, dağıtımı,*<sup>44</sup> *maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi*” konularında, sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

Kanunda YİD modeli, “*ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi*” şeklinde tanımlanmaktadır.

3996 sayılı Kanunun uygulama usul ve esasları, 6 Temmuz 1994 tarih ve 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konmuştur. Bakanlar Kurulu Kararında, görevli şirketlerde aranacak özellikler, sözleşmelerin kapsamı, yatırım sonucu oluşacak mal ve hizmetlerin ücretinin belirlenmesinde uygulanacak kriterler, ücret belirleme yöntemleri ve konuya ilişkin diğer hususlar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu Kararında, yatırım ve hizmetlerin karşılığı uygulanacak ücretlerde İKO yönteminin yanısıra tavan fiyat yöntemine de yer verilmiştir. Ancak, kamu kurum ve kuruluşlarının regülasyon deneyiminin olmaması tavan fiyat uygulamasında da başlangıçta sorunlar yaratabilecektir. daha önce belirtildiği gibi başlangıç ücretinin ve verimlilik katsayısının belirlenmesi bu yöntemin başarısında önemli rol

<sup>44</sup> 24 Aralık 1994 tarih ve 4047 sayılı Kanunla enerji sektörü yatırımları 3996 sayılı Kanun kapsamından çıkarılarak daha önce tabi olduğu 3096 sayılı Kanun kapsamında yürütülmesi öngörülmüştür.

oynamaktadır. Ancak, bu yöntem esneklik sağlaması nedeniyle yatırımcı açısından, hatalı fiyat ve verimlilik faktörü seçilmiş ise ilk gözden geçirme döneminde yeniden düzenleme yapma olanağı sağlaması yönünden kamu açısından daha rasyonel ve düşük maliyetli bir yöntem olacaktır. Ayrıca, YİD modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek yatırımlarda piyasada henüz bir fiyat oluşmamışsa (örneğin bir metro yapımında) ihalede önerilecek tavan fiyat, bir yatırımın rasyonel olup olmadığının önemli bir göstergesidir. Firma tarafından önerilen fiyatın tüketiciye yansıtılıp yansıtılmayacağı, yansıtılmayacaksa gerekli sübvansiyon miktarı belirlenmiş olacaktır. Tüketicin ödeyemeyeceği fiyat oluşuyor ve sübvansiyon verilmesi rasyonel değilse yatırımdan vazgeçilebilecektir. Buna karşılık İKO yönteminde düşük fiyat önererek ihaleyi kazanan bir firma daha yapım aşamasında bir takım bahanelerle maliyetleri kendi isteği doğrultusunda yönlendirebilecek ve hizmetin maliyeti artacaktır.

YİD modeli, altyapı yatırımlarına özel kesimden finansman sağlanması, özel kesim ve yabancı sermayenin yeni teknoloji ve modern yönetim teknikleriyle hizmet kalitesi ve etkinliğinin artırılması açısından önem taşımaktadır. Ancak, 3996 sayılı Kanunun uygulanmasında aksaklık yaratabilecek bazı hususlar göze çarpmaktadır. Bunlar aşağıda kısaca özetlenmiştir.

Kanunda, YİD modeliyle gerçekleştirilecek yatırım ve hizmetlerin kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmekle yükümlü oldukları hizmetlerin istisnası olduğu ifade edilmekle birlikte idarenin “*imtiyaz niteliği taşımayan sözleşme*” yapması öngörülmektedir. İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin özel kesime devri istisna oluşturuyorsa imtiyaz niteliği taşıyor olacaktır. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmekte olan Kanunun buna ilişkin maddesi büyük olasılıkla iptal edilecektir.

Bu açıdan, daha önce de belirtildiği şekilde öncelikle, Türkiye’de imtiyaz kavramının açıklığa kavuşturulması gereklidir. Doğal tekel oluşturan veya doğal kaynakları kullanan tesisler imtiyaz niteliği taşıyan hizmet alanları olarak tanımlanmalı ve Kanunda aşağıda yer alan diğer aksaklıklar da giderilek bu tesislerin YİD modeli çerçevesinde yürütülmesi sağlanmalıdır. İmtiyaz niteliği taşımayan hizmetler ise (örneğin otopark) 3996 sayılı Kanun kapsamından çıkartılarak bu alanlarda piyasaya girişin liberalizasyonu sağlanmalıdır. Özetle, imtiyaz niteliği taşımayan hizmetlerde YİD modeli yerine, bazı ekonomistler tarafından Yap-İşlet-Sahip Ol olarak ifade edilen model benimsenmelidir.

3996 sayılı Kanunda da tarifelerin Bakan tarafından onaylanması öngörülmektedir. Daha önceki Kanunların uygulanamamasında en önemli neden olarak görülen bu husus yatırımcı açısından istikrarlı bir ortam oluşturmaması nedeniyle modelin işleminde aksaklıklar yaratabilecektir.

Görev süresinin sonunda yatırımın bedelsiz olarak devlete devredilmesi modelin esası olmakla birlikte, bu esasa zarar vermeyecek şekilde daha uygun bir düzenleme yapılması mümkündür. Bedelsiz devir, görev süresinin sonuna yaklaştıkça görevli şirketin gerekli bakım ve onarım hizmetlerini aksatmasına neden olabilecektir. Bu nedenle devir esnasında, bedelsiz devir yerine amortize edilmemiş yatırımların şirkete ödenmesi daha uygun bir çözüm olacaktır.

Kanunda kamulaştırma işlemlerinin idare tarafından 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre yapılması ve kamulaştırılan taşınmazın mülkiyetin idareye ait olması öngörülmüştür. Bu çerçevede, görevli şirket lehine sözleşme süresince daimi ve müstakil nitelikli üst hakkı tesis edilmektedir. Vergi Usul Kanunu'nda ise (md.327) gayrimenkullerin kira süresine göre eşit yüzdelerle itfa edilmesi hükmü yer almaktadır. Bu nedenle, YİD modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek yatırımlarda yeniden değerlendirme uygulanamamaktadır. Enflasyon oranının oldukça yüksek düzeyde seyrettiği ülkemizde, yeniden değerlendirme imkanının olmaması yatırımcıyı caydırıcı olacak veya ücretlendirmede döviz dayalı bir hesap sistemi uygulanmak istenecektir. Dış ticarete konu olmayan hizmetlerde döviz dayalı bir fiyatlandırma ise uzun vadede makroekonomik sorunlar yaratabilecektir.

3996 sayılı Kanun çerçevesinde bazı yatırım ve hizmetleri özel kesime devredecek olan idare de yatırıma ortak olabilmektedir. Ülkemizde altyapı hizmetlerinde ilgili idareden bağımsız regülatör kurum mevcut olmadığı için idare aynı zamanda regülatör konumunda olacaktır. Bu şartlarda idare, hem regülatör hem de yatırımdan kar bekleyen girişimci rolünde olacak ve bu durum çıkar çatışması yaratacaktır. İdarenin mal veya hizmeti doğrudan satın alması durumunda, idare aynı zamanda mal ve hizmeti en ucuza almak isteyen tüketici (müşteri) konumunda olacağından çelişen çıkarlar artacaktır. YİD modelinin işleminde bu yönden de güçlükler çıkabilecektir.

Özet olarak, YİD modelinin Kanunda sayılan bütün hizmetlerde değil imtiyaz sayılacak hizmet alanlarında uygulanacak şekilde daraltılması ve bu hizmet alanlarında ulusal düzeydeki hizmetlerde regülasyon görevini üstlenecek özerk kurumların oluşturulmasında yarar



görülmektedir. Yerel düzeydeki hizmetlerde il genel meclisine karşı sorumlu, tüketicilerin de temsil edildiği regülatör kurullar oluşturulabilir.

İmtiyaz sayılmayacak hizmetlerde ise YİD modeli yerine bu hizmetlerin liberalizasyonu en etkin çözüm olacaktır. Doğal tekel özelliği taşımayan ya da doğal kaynakları kullanması nedeniyle imtiyaz addedilemeyecek olan bir hizmeti YİD modeli çerçevesinde belirli süreyle kısıtlamak ve hangi modelle olursa olsun tarife regülasyonuna tabi tutmak hizmet maliyetlerini artırmaktan başka bir işlev görmeyecektir.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada, Türkiye’de geniş kapsamlı bir özelleştirme programının başlatıldığı bir dönemde, doğal tekel özellikleri taşıyan KİT’lerin özelleştirilmesinde ve bu alanlara özel kesim katılımının sağlanmasında başarının ancak ve ancak etkin bir regülasyon sisteminin kurulmasıyla sağlanabileceği vurgulanmaya çalışılmıştır. Ekonomide etkinliğin artırılabilmesi için rekabet politikalarına ihtiyaç olduğu kadar *tekel politikalarına* da ihtiyaç vardır. Veri teknoloji içinde doğal tekel olan piyasalarda etkin bir regülasyonun sağlanamaması, veya tekel gücünü önleme gerekçesiyle gerçekte rekabetçi alt piyasalara bölünebilecek kısımların regüle edilmesi, dünyada yaşanan gelişmelerden ders almadan daha önce yaşanan pahalı deneyimlerin gereksiz yere Türkiye tarafından da yaşanması anlamına gelecektir.

Türkiye’de 1984 yılından bu yana yürütülen özelleştirme çalışmalarında diğer birçok ülkeye göre yeterli ilerleme kaydedilemediği gözlenmektedir. Rekabete açık piyasalarda dahi özelleştirmenin istenilen sürat ve etkinlikte yürütülememesinde etken olarak; özelleştirmenin kamuoyuna gereğince anlatılarak kamuoyu desteğinin ve toplumsal uzlaşmanın sağlanamaması, gerekli hukuki altyapı hazırlanmadan zaman zaman da belirlenen amaçlara aykırı olarak yapılan özelleştirmelerin siyasi muhalefetle karşılaşması ve hukuki sorunlar yaratması nedeniyle yaşanan gecikmeler, özelleştirmeden doğabilecek sosyal sorunların çözümlenmesine yönelik tedbirlerin geliştirilmemesi ve çalışanların özelleştirmede kaybeden değil kazanan taraf olarak algılanacağı ortamın yaratılarak bu kesimin desteğinin kazanılamaması, yapılan özelleştirmelerde şeffaflık ilkesine uyulmaması gibi birçok neden sayılabilir. Özetlemek gerekirse, başlangıçta ilkeleri, yöntemleri ve programı belirlenmeden topluma sunulan özelleştirme politikaları işlerlik kazanamamıştır. 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz özelleştirmeyi bir ekonomik zorunluluk olarak yeniden gündeme getirmiş ve hem siyasi plarformda hem de kamuoyunda uzlaşma zemini yaratmıştır. Bu uzlaşma zemininde çıkartılan 4046 sayılı yasa, uygulamada önemli hatalar yapılmadığı takdirde rekabetçi sektörlerde özelleştirmenin büyük engellerle karşılaşmadan yürütülebilmesine uygun bir hukuki altyapı oluşturmaktadır.

Ancak, kamusal hizmet niteliği taşıyan ve doğal tekel olan ya da gelişen teknolojiyle doğal tekel özellikleri zayıflamış olsa dahi mevcut firmanın hakim durumunu sürdürebileceği hizmet alanlarında; 4046 sayılı Kanun, telekomünikasyon ve enerji sektörüne özgü düzenlemeler içeren,

sırasıyla 4000 ve 3974 sayılı Kanunla değiştirilen 3291 sayılı Kanun ve YİD modeli çerçevesinde özel kesim katılımını öngören 3096, 3465 ve 3996 sayılı Kanunlar bu hizmetlerin etkin olarak yürütülmesini sağlayacak yeterli düzenlemeler içermemektedirler.

4046 sayılı Kanunda, kamusal hizmet niteliği taşıyan doğal tekel piyasalarının bir kısmında (Kanunda yeniden düzenlenen 5 Kamu İktisadi Kuruluşu) mülkiyetin devrini içeren özelleştirmelerin ayrı kanunlarla düzenleneceğinin yer alması, bu konuda gerekli düzenlemelerin yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Ancak, aynı Kanun çerçevesinde mülkiyetin devri dışında yapılacak özelleştirmelerde, tekel gücünün kötüye kullanılmasını engelleyen ve etkinliği teşvik eden bir düzenleme yoktur. Kanunda rekabetin korunması amacıyla getirilen düzenlemeler ancak oligopolistik piyasalara ilişkin önlemlerdir ve bu düzenlemelerin tekelci piyasalarda etkili olması güçtür. Bu çalışmada ele alınan ve yukarıda sayılan diğer Kanunlarda ise imtiyaz konusunda hukuki denetimden kaçınılırken, mevcut yapıda önemli bir değişiklik öngörmeyen, kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanan müdahaleci yaklaşımın, özelleştirilecek veya özel kesim tarafından oluşturulacak işletmelere de (rekabetçi alt sektörlerde yer alsa dahi) uygulanmasını öngören düzenlemeler yer almaktadır. Ayrıca, fiyatlandırmada seçilen regülasyon yöntemi dünyada terkedilmeye başlanan ve etkinliği bozucu olduğu çok iyi bilinen “maliyet artı kar”a dayalı İKO yöntemidir (3996 sayılı yasada İKO ile birlikte tavan fiyat yöntemi de öngörülmüştür). Bu yöntemle firmalara etkinlik için çaba harcamadan, hatta etkin olmamaya teşvik eden makul bir kar garanti edilmektedir. Özellikle enerji sektöründe istenen gelişmenin sağlanamamasında fiyat konusunun politik ve bürokratik müdahalelere açık tutulmasının etkili olduğu düşünülmektedir. Kısaca, bu düzenlemeler, sektör politikalarını açık olarak ortaya koymadan, kamusal hizmetlerin özelleştirilmesi veya altyapı hizmetlerine özel kesimin katılımını, genelde yatırım yükünün özel kesime aktarılması yönünden ele almakta, özel kesime istikrarlı bir çalışma ortamı hazırlamaya yönelik ve ekonomik etkinliği artırıcı yönde yeterli düzenlemeler içermemektedir.

Ancak, politikaları belirlenmiş, keyfi müdahalelere açık olmayan yasal ve kurumsal yapı oluşturulup özel kesim için istikrarlı bir çalışma ortamı yaratılmadan bu hizmetlerde etkinliği artırıcı bir özelleştirme ve özel kesim katılımının sağlanması mümkün görülmemektedir.

Hükümet politikaları içinde önemli bir yer tutan özelleştirme programı ve özel kesimin altyapı hizmetlerine katılımını amaçlayan YİD modelinin etkinliği artıracak şekilde işletilebilmesi için yapılması gerekli düzenlemelere ilişkin öneriler aşağıda sıralanmıştır.

Kuruluş ister kamuya ister özel kesime ait olsun, kamusal nitelik taşıyan doğal tekel piyasalarında etkinliğin temel şartı, sektöre ilişkin politika belirleme, regülasyon ve işletme faaliyetlerinin birbirinden ayrılması ve etkin bir regülasyon sisteminin kurulmasıdır. Mevcut kamu tekellerinin ekonomik etkinliği artıracak şekilde özelleştirilmesi ve/veya altyapı hizmetlerine özel sektör katılımı için bu yapılanma sağlanmalıdır.

Kamusal hizmetlerde özel kesimin katılımını öngören yeni bir yapılanmaya gidilirken, öncelikle geçmişte siyasi otorite ve kamu hizmet kuruluşu arasında veya kamu hizmet kuruluşu bünyesinde belirlenen ve çoğu kez günlük kararlara dayalı politikaların gözden geçirilmesi gereklidir. Bu politikalar gözden geçirilirken, hizmetlerin başlangıçta kamu tarafından sunulmasına neden olan koşullar, zaman içinde bu koşullarda ortaya çıkan değişiklikler ve piyasanın özel kesime açılmasına neden olan yeni şartlar yeniden değerlendirilmelidir. Hizmetlerin değişen şartlara uyum içinde ve en etkin şekilde yürütülmesini sağlayabilecek politikalar ve politika araçları geliştirilmelidir.

Geçmişte, kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin KİT'ler tarafından sunulmasının ardında yatan gerekçe, özel kesimin yeterli sermaye ve bilgi birikimine sahip olmaması, kamusal nitelik taşıyan altyapı hizmetlerinin ölçek ekonomisi ve doğal tekel özelliklerine sahip olması ve ekonomik ve sosyal yaşamın en temel gereksinimi olan altyapı hizmetlerinin sürekli ve güvenilir bir şekilde sunulması gereğinden ortaya çıkmıştır. Ancak, başlangıçta özel kesim tarafından sunulamayan temel mal ve hizmetleri dışsal etkilerini dikkate alarak sunan kamu, toplumun artan sosyal talepleri karşısında bu mal ve hizmetleri etkin olarak sunamaz hale gelmiştir. Bunun yanısıra, özel kesim sermaye ve bilgi birikimini sağlamış, birçok mal ve hizmeti kamu kesiminden daha etkin olarak toplumun kullanımına sunabilecek seviyeye ulaşmıştır. Bu arada gelişen teknoloji de birçok piyasada ekonomik ölçekleri küçülmüş ve artan nüfus ve kalkınmaya paralel olarak piyasaların büyümesiyle, yakın zamana kadar doğal tekel olarak dikkate alınan birçok hizmet alanında doğal tekel özellikleri yok olmasa dahi azalmıştır. Ayrıca, ekonomik teorideki gelişmeler piyasa yapılarının daha iyi anlaşılmasına ve piyasa yapılarına uygun politika araçlarının geliştirilmesine olanak sağlamaktadır.

Bu çerçevede;

Kamusal hizmetlerin kamu görevlileri eliyle doğrudan devlet tarafından sağlanmasını öngören yasal düzenlemeler, Anayasadan başlamak üzere gözden geçirilerek, devlete altyapı

hizmetlerini doğrudan sağlamak yerine sürekli ve güvenilir bir şekilde sağlanmasını güvence altına alma, ekonomik etkinliği artırma ve tüketicinin korunması görevini yükleyen düzenlemeler getirilmelidir.

Politikalar ve politikaların uygulanmasını sağlayacak kurumsal yapı günün gereksinimlerine uydurulmalıdır. Günün gereksinimlerini karşılayacak yapılanma yerine stratejik sektör, özel tekel gibi düşünce ve politikalarla değişime karşı çıkmak Türkiye'nin global rekabet yarışında geri kalmasına ve gelişmiş ülkelerle arasındaki uçurumun genişlemesine neden olabilir. Hizmetin kim tarafından sunulduğundan daha stratejik olan konu, bu hizmetlerin sosyal ve ekonomik yaşamın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde güçlenerek genişlemesi ve hizmetlerin dünya standardında en ekonomik şekilde topluma sunulmasıdır. Tekelin, özel ya da kamuya ait olması değil, onun tekel gücünü kullanıp kullanmadığı ve tekel gücünün yarattığı ataletle hizmeti kaçama edip, tüketiciye hangi fiyatla ulaştırdığı önem taşımaktadır.

Kamusal hizmetler rekabete açılacak alt bölümlere ayrılarak rekabete açılmalı, rekabete açılmayacak olan alanlarda ise etkin bir regülasyon sistemi kurulmalıdır. Rekabet amaç değil araçtır. Günümüze kadar tekel olan faaliyetlerin bir anda rekabete geçmesi mümkün değildir. Bu nedenle rekabetin uygun koşullarda oluşması sağlanmalıdır. Bu amaçla, bir geçiş süreci ve bu sürece uygun politikalar belirlenmelidir. Entegre bir sistem içinde tekel olan hizmetlerin rekabete açılacak olan alt kısımlarında rekabetin oluşması; sektörün rekabete açılmayan kısmının (veya düopol politikasıyla sınırlı rekabet yaratılabilirse dahi bir firmanın hakim olduğu durumlarda) etkin bir regülasyon çerçevesinde denetlenmesine bağlıdır. Aksi halde, sektörün genelinde olan tekel gücü darboğaz oluşturan kısmında (örneğin enerji sektöründe iletim hizmetinde) yeniden ortaya çıkacaktır.

Bu nedenle, doğal tekelin ileri ve geri bağlantısı olan kısımlarında rekabet için uygun koşulların oluşmasını sağlayan ve sürekli olarak bunu denetleyen etkin bir regülasyon sistemi kurulmalıdır. Piyasanın tekelci ve rekabetçi kısımlarının ayrılması, tekel gücünün kötüye kullanılmasının engellenmesi, rekabetin eşit şartlarla gerçekleşmesinin sağlanması, sosyal ve ekonomik politikaların uygulamasının gözetilmesi, teknik standartların belirlenmesi ve uyumun denetlenmesi için regülatör kuruma ihtiyaç vardır. Regülatör kurum, ekonomik etkinliği sağlamaya dönük yapılandırılmalıdır. Ekonomik etkinliğin uzun dönemde politika, regülasyon ve işletme faaliyetlerini bir arada yürüten bir kurum tarafından sağlanması mümkün olmamaktadır.

Geçmişte KİT sisteminde yaşanan deneyimler bunu açıkça göstermiştir. Bu nedenle özerk regülatör kurumlar oluşturulmalıdır.

Regülatör kurum, ulusal düzeyde hizmet veren entegre sektörlerde Parlamento'ya karşı sorumlu, özerk bir kurum olmalıdır. Türkiye'de kısa bir süre önce 4054 sayılı Kanunla oluşturulan Rekabet Kurulu, Regülatör kurum için de uygun bir yapılanma şeklidir. Çünkü, doğal tekel piyasalarında regülasyon işlevini görecektür kurumla, potansiyel olarak rekabetçi olabilecek oligopolistik piyasalarda rekabetin bozulmasını önleyecek olan Rekabet Kurulu temelde aynı işlevi gören, ancak farklı piyasalara özgü düzenlemelerdir. Dolayısıyla aynı özerk güce sahip olmalıdırlar. Ayrıca, regülatör kurumla Rekabet Kurulu arasındaki ilişkilerin de tanımlanarak tekelin rekabete açılan alt kısımlarında eşit rekabet şartlarının sağlanması güvence altına alınmalıdır.

Yerel düzeyde hizmet veren sektörlerde ise regülatör kurumun il genel meclisine karşı sorumlu (tüketicilerin de temsil edildiği) bağımsız bir birim olarak örgütlenmesi yararlı olacaktır.

Yabancı sermaye konusunda duyarlı olunmalıdır. Ancak, yabancı sermayede ölçü yine stratejik sektör argümanı olmamalıdır. Yabancı sermaye konusunda önemli olan mülkiyetin yabancı ellere geçmesi değildir. Gerekli hallerde Devlet her zaman devletleştirme hakkına sahiptir (Anayasa Md.47). Bu konuda önemli olan, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu ve ulusal imkanlarla gerçekleştirilmesinde güçlük çekilen altyapı hizmetlerinin sağlanmasıyla elde edilecek faydalarla, dış ticarete konu olmadığı için doğrudan döviz girdisi sağlamayan bu hizmetlerde yabancı firmanın uzun vadede kaynak transferi yoluyla yaratacağı maliyetlerin dengelenmesidir. Türkiye ve yabancı sermaye şirketi açısından çıkarlar dengelenerek; ülke ekonomisini destekleyecek altyapı hizmetini en ucuza sunacak, şirkete ise yapılan yatırım ve üstlenilen riskler karşısında makul bir getiri sağlayacak (İKO dışındaki bir fiyatlandırma yöntemiyle) ve keyfi müdahalelerle karşılaşmadan faaliyet gösterebileceği istikrarlı bir ortam yaratılmalıdır. Bu nedenle, özellikle yabancı yatırımcı açısından keyfi müdahalelere olanak vermeyen, politikaların açıklıkla belirlendiği bir yasal çerçeve ve özerk regülatör kurumun varlığı önem taşımaktadır.

Son söz olarak;

Türkiye, 1994 yılından itibaren AT ile gümrük birliğine girme hazırlıklarının da etkisiyle devletin ekonomide düzenleyici rol almasına yönelik hukuki altyapısını oluşturmaya hız vermiştir. Bu çerçevede Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ve Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun çıkarılmış, Patent ve Fikri Haklara İlişkin Kanun Tasarısı ise Parlamento gündemine getirilmiştir. Bundan sonraki aşama, ekonomide etkinliğin ve Türkiye'nin uluslararası rekabet gücünün artırılması yönünde rekabetçi bütün piyasaların ve tüketicilerin ihtiyaç duyduğu *altyapı hizmetlerinde etkinliği artıracak bir tekel politikasının* oluşturulması olmalıdır.

## ABSTRACT

Privatization has become one of the hottest issues in the area of economics and of politics in the last one or two decades. On economical grounds, privatization should not be considered simply as a transfer of ownership. It's rather a policy tool to restructure an economy in general and an industry in particular, in such a way as to improve economic efficiency through increased competition where possible or through effective regulation in the case of natural monopolies.

The main theme of this study is the privatization and regulation of SOEs that are natural monopolies. However, since an efficient regulation must replicate market solutions, it starts with the concept of economic efficiency, i.e. productive and allocative efficiency. To set the stage for the discussion of effective regulation, the study revisits the issue of how and when free markets operate efficiently and when they fail. In that context, four basic market failures and required government intervention to eliminate those failures are skipped through. Basic characteristics of natural monopolies are defined and the basic alternatives of supply arrangements, optimum pricing policies, regulatory options for privately operated monopolies -rate of return regulation, price-cap regulation and yardstick competition- and their effects on productive and allocative efficiency are discussed.

Considering the importance of telecommunications sector for economic growth and development; deregulation, privatization and regulation experiences of the last 10-15 years are reviewed so as to suggest sound policies for Turkey. Both developed and developing country experiences are covered but emphasis is given to those countries that had dramatically reformed the sector, i.e., not only sold the SOE in question but opened up the sector to competition. Also a few cases of electricity regulation are reviewed. After that, privatization effort of Turkey in the last decade is evaluated, with due emphasis on telecommunications, electricity and other infrastructure services. A duopoly model for the telecommunications sector is suggested along with the basic issues to be considered on privatization of the Turkish Telecom and a regulatory model to be applied in the industry. Also, there are some basic suggestions for restructuring electricity sector by opening up to competition the generation sub sector and designing an efficient regulation for the monopolistic parts of the sector.



## KAYNAKLAR

### Kitap ve Brosürler

- ABD Devlet Basımevi, Economic Report Of The President, Washington, D.C.,1993.
- AKTAN, Coşkun Can, Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme, Ankara 1993.
- ARTAN, Fikret, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde İstihdamın Analizi, (1979-1989), DPT Uzamanlık Tezi, Ankara 1991.
- AMBROSE, William W., HENNEMEYER, Paul R. ve CHAPON, Jean-Paul, Privatizing Telecommunications Systems: Business Opportunities In Developing Countries, Dünya Bankası (IFC)Yayı, Washington D.C. 1990.
- BAUMOL, W., PANZAR, J.,ve WILLIG, R., Contestable Markets and Theory of Industry Structure, Harcourt, Brace, Javonovich, New York 1982.
- BRADBURD, Ralph ve ROSS Davit R., Regulation And Deregulation In Industrial Countries: Some Lessons For LDCs, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1991.
- BREYER, Stephen, Regulation And Its Reform, Harvard University Press, 1992.
- BYDK, T.C. Posta, Telgraf Ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü 1992 Yılı Raporu, Ankara 1994.
- BYDK, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu 1992 Yılı Raporu, Ankara 1994.
- BROWN, Meredith M. ve REIDLEY, Giles, Privatisation-Current Issues, International Bar Associataion, Londra 1994.
- DPT, Beş Yıllık Kalkınma Planları
- DPT, Beş Yıllık Plan Destek Çalışmaları
- DPT, Yıllık Programlar
- Dünya Bankası, Turkey:Informatics and Economic Modernization, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1993.
- , Argentina’s Privatization Program, Experience, Issues, and Lessons, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1993b
- , The World Bank’s Role In The Electric Power Sector, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1993c.
- , World Development Report 1994: Infrastructure for Development, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1994.
- İLTER, Niyazi, AT Telekomünikasyon Politikaları, DPT, Ankara 1988.

- KIKERİ, Sunita, NELLIS, John ve SHIRLEY Mary, Privatization, The Lessons of Experience, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1992.
- KİLCİ, Metin, KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara 1994.
- KİLCİ, Metin, Başlangıcından Bugüne Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994), DPT, Ankara 1994b.
- KOİ, Privatization in Turkey, Ankara, 31 Aralık 1993.
- , Türkiye'de Özelleştirme. Ankara, 18 Ocak, 1994.
- , Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Özelleştirilmesi, Ankara 1993.
- KÖKSAL, Tunay, Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri Ve Uygulamaları, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara 1993.
- LEVY, Brian ve SPILLER, Pablo, Regulation, Institutions and Commitment in Telecommunications: A comparative Analysis of Five Country Studies, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1993.
- NANKANI, Helen, Techniques of Privatization Of Satate-Owned Enterprises: Selected Country Case Studies, Cilt 2. Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1988.
- National Audit Office, The Sale of The Twelve Regional Electricity Companies, Londra 1992.
- , The Sale of National Power and Power Gen, Londra 1992.
- McCONNEL, Champbell R. ve BRUE, Stanley L., Economics, Mc Graw Hill, 12 Baskı 1993.
- OECD, Trends Of Change In Telecommunications Policy, Paris 1987.
- OECD, Regulatory Reform, Privatization And Competition Policy, Paris 1992.
- OFFER, Annual Report 1993, Londra 1994.
- ÖZMEN, Selahattin, Türkiye'de ve Dünyada KİT'lerin Özelleştirilmesi, İstanbul 1987.
- PTT, PTT Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu: 1992-1993, Ankara 1994.
- SAVAS, E. S., Privatization: The Key to Better Government, Chatham, New Jersey 1987, çev. YENER, Ergün, Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı: Özelleştirme, Milli Produktivite Merkezi Yayın No:517, Ankara 1994.
- TAKANO, Yoshiro, Nippon Telegraph And Telephone Privatization Study: Experience Of Japan And Lessons For Developing Countries, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1991
- TENENBAUM, B., LOCK R., BORKER J.V., Electricity Privatization: Structural, Competitive and Regulatory Options, Butterworth Heinemann, Oxford, İngiltere 1992.

- TÜSİAD, İngiltere’de Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu, Yayın No. TÜSİAD-T/94, 1-166, İstanbul 1994.
- WINSTON, Clifford, Economic Deregulation: Days Of Reckoning For Microeconomists, Journal of Economic Literature, 1993, c.xxxi, s.1263-1289.
- VULYSTAKE, Charles, Techniques of Privatization Of State-Owned Enterprises: Methods And Implementation, Cilt 1. Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1988.
- WELLENİUS, Björn, STERN, Peter A. ve Diğerleri, Restructuring And Managing The Telecommunications Sector, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1991.

### **Makaleler**

- AVERCH, H. ve JOHNSON L.L., Behaviour of the Firm Under Regulatory Constraint, American Economic Review, 1962, c. 52, sayı 5, s.1052-1069
- BAUMOL, W. ve Bradford, D., Optimal Departures From Marginal Cost Pricing, American Economic Review, 1970, c.60, s.265-283 .
- BRAEUTIGAM, Ronald R., Optimal Policies for Natural Monopolies, in Handbook of Industrial Organization, R. Schmalensee and R. Willig, eds., Elsevier Science Publishers, Amsterdam 1989.
- BRENNAN, Timothy J., Regulating by Capping Prices, Journal of Regulatory Economics, Kluwer Academic Publishers, 1993, no.5, s.133-147.
- CABRAL, Luis M.B. ve RIORDIAN Michael, H., Incentives for Cost Reduction Under Price Cap Regulation, Journal Of Regulatory Economics, Kluwer Academic Publishers, 1993, sayı 1, s.93-102.
- CARSBERG, Bryan, Regulating Private Monopolies And Promoting Competition, Long Range Planning, Cilt 19, No. 6, s.75-81, 1986.
- CHOWDARY, T.H., Telecommunications Restructuring In Developing Countries, Telecommunications Policy, Eylül/Ekim 1992, s.591-602.
- DEMSETZ, H., Why Regulate Utilities, Journal of Law and Economics, 1968, c.11, sayı.1, s.55-65
- GLYNN, Simon, Japan’s Success In Telecommunications Regulation: A Unique Regulatory Mix, Telecommunications Policy, Ocak/Şubat 1992, s.5-12.
- GORE, Al, Remarks By Vice President Gore At The Federal-State-Local Telecomm Summit, The White House, Office Of The Vice President, 5 Ocak 1995 Tarihli İnternet Mesajı.

- HELM, Dieter, YARROW, George, The Assesment: Regulation Of Utilities, Oxford Review of Economic Policy, 1988, Cilt 4, No.2., s.i-xxxi.
- HARTLEY, Nicholas, CULHAM, Peter, Telecommunication Prices Under Monopoly And Competition, Oxford Review of Economic Policy, 1988, Cilt 4, No.2., s.1-19.
- KUNT, Amil, Telekomünikasyon Pazarı Gelişiyor, Değişiyor, BT Haber, 20-26 Şubat 1995, s.10-11.
- LITTLECHILD, Stephen, Economic Regulation Of Privatized Water Utilities And Some Further Reflections, Oxford Review of Economic Policy, 1988, Cilt 4, No.2., s.40-67.
- LISTON, Catherine, Price-Cap Versus Rate-of-Return Regulation, Journal of Regulatory Economics, Kluwer Academic Publishers, 1993, no.5, s.25-48
- MARLEY, W.B., The Privatization Of British Telecom-Its Impact On Management, Long Range Planning, Cilt 19, No. 6, s.124-129, 1986.
- NOLL, R., The Politics of Regulation, in Handbook of Industrial Organization, R. Schmalensee and R. Willig, eds., Elsevier Science Publishers, Amsterdam 1989.
- , Natural Monopoly, in Handbook of Industrial Organization, R. Schmalensee and R. Willig, eds., Elsevier Science Publishers Amsterdam 1989.
- O'DONNELL, Peter, Long Distance Operators: The Baby Bells Invest Abroad, Public Utilities Forthnightly, 1 Şubat 1993, s.27-29.
- SCHURING, Tjako, Tiptoeing Around Tariffs, Communications Week International, 5 Nisan 1994, s.17, 20.
- SÜREL, Hakkı, Telekomünikasyon Sektöründe Özelleştirme Uygulamaları, Yayınlanmamış Notlar, DPT, Ankara 1995.
- STIGLER, George J, The Theory of Regulation, Bell Journal of Economics, 1971, sayı 2, s.3-21.
- WEIZSACKER, Christian von, WIELAND, Bernard, Current Telecommunications Policy In West Germany, Oxford Review Of Economic Policy, 1988, Cilt 4, No.2., s.20-39.

**Dergi ve Gazeteler :**

- Business Week (muhtelif)
- The Econmist (muhtelif)
- Financial Times (muhtelif)
- New York Times (muhtelif)
- Communications Week International (muhtelif)
- Economik Trend, 4-10 Aralık 1994.



# **EKLER**

Ek Tablo-1. TELEKOMÜNİKASYON HİZMETLERİNDE VE ŞEBEKEDEN GELİŞMELER

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (Tahmin)
<b>A. HİZMETLER</b>												
Telefon Abone Sayısı	1.673.227	1.941.088	2.247.884	2.779.615	3.696.872	4.910.911	5.861.517	6.861.458	8.151.740	9.410.486	10.935.523	12.500.000 (2)
İşyeri	736.705	842.423	955.434	1.142.508	1.497.553	1.757.781	1.959.471	2.182.497	2.437.511	2.656.434	2.931.493	n.a.
Konut	936.522	1.098.665	1.292.450	1.637.107	2.199.319	3.153.130	3.902.046	4.678.961	5.714.229	6.754.052	8.004.030	n.a.
İşyeri/konut (Yüzde)	78,7	76,7	73,9	69,8	68,1	55,7	50,2	46,6	42,7	39,3	36,6	n.a.
Araç Telefonu (NMT 450) Abone Sayısı	-	-	-	365	5.101	4.846	15.606	31.809	47.828	61.395	84.187	95.000
Cep Telefonu (GSM) Abone Sayısı	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	85.000
Çağrı Abonesi	-	-	-	-	-	-	7.031	20.921	34.301	73.900	100.404	115.000
Data Abonesi	-	-	-	-	-	-	1.788	2.521	3.936	5.033	7.062	8.300
- Paket Anahtarlamalı	-	-	-	-	-	-	155	99	80	65	-	-
- Devre Anahtarlamalı	-	-	-	-	-	-	130	124	112	103	102	n.a.
- Dial-up	-	-	-	-	-	-	1.503	1.766	2.559	2.745	3.138	n.a.
- TÜRPAK	-	-	-	-	-	-	-	532	1.185	2.120	3.822	n.a.
Özel Kiralık Data Devre Sayısı	940	2500	n.a.	900	n.a.	300	600	1060	1500	-	-	-
Kablo TV Abonesi	-	-	-	-	-	-	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	129.878	200.000
<b>B. ŞEBEKE</b>												
Telefon Santral Kapasitesi (hat)	1.904.402	2.242.591	2.566.947	3.348.187	4.841.425	5.817.563	6.488.044	7.466.647	9.008.580	10.603.493	12.569.127	13.500.000 (3)
Yüzde Artış	-	17,8	14,5	30,4	44,6	20,2	11,5	15,1	20,7	17,7	18,5	-
<b>Otomatik</b>	1.572.700	1.874.478	2.166.000	2.917.675	4.371.375	5.301.755	5.982.637	6.994.029	8.669.481	10.396.601	12.473.481	n.a.
Sayısal	-	1.500	78.000	414.000	1.459.000	2.142.480	2.693.236	3.532.191	4.707.197	5.847.642	7.174.536	n.a.
Analog	1.572.700	1.872.978	2.088.000	2.503.675	2.912.375	3.159.275	3.289.401	3.461.838	3.962.284	4.548.959	5.298.945	n.a.
<b>Manuel</b>	331.702	368.113	400.947	430.512	470.050	515.808	505.407	472.618	339.099	206.892	95.646	n.a.
Fiber Optik Kablo Uzunluğu (km)	-	-	102	224	535	1.036	1.546	3.438	7.538	13.700	20.700	30.000
Fiber Optik Hat Teçhizatı Sayısı	-	-	36	102	270	430	574	886	1.622	2.632	4.434	n.a.
Fiber Optikle Bağlı Merkez sayısı	-	-	15	20	24	64	70	119	351	787	1.762	n.a.
<b>Radyo Verici İstasyonları</b>												
GM	n.a.	n.a.	10	16	19	19	19	19	15	15	15	n.a.
FM	n.a.	n.a.	37	63	98	98	98	103	281	289	300	n.a.
TV Ana Verici İstasyonları	n.a.	n.a.	34	39	43	60	72	118	118	118	118	n.a.
Radyo-Link Sistemleri (alıcı-Verici)	1.590	1.786	2.055	2.580	3.670	4.328	4.752	5.220	5.558	5.818	6.020	n.a.
<b>C. DİĞER</b>												
Telefon Bekleyen Sayısı	1.825.300	1.840.900	1.818.600	2.115.400	2.106.800	1.337.200	1.457.500	1.418.500	1.357.500	1.203.000	958.223	n.a.
Kırsal Telefon İrtibatı (1)	10.272	12.166	16.000	24.175	36.442	37.267	37.644	39.245	41.195	42.898	43.896	46.000
Ankesörlü Telefon	6.718	8.018	11.379	14.391	20.298	29.030	35.550	39.384	42.926	47.773	52.437	n.a.
<b>D. ORANLAR</b>												
Yüz Kişiyeye Düşen Telefon Sayısı	5,5	6,4	6,7	8,2	9,1	10,7	11,7	13,2	15,5	17,3	19,0	20,0
Yüz Kişiyeye Düşen Abone Sayısı	3,5	4,0	4,4	5,4	7,0	9,0	10,5	12,1	14,1	15,9	18,0	n.a.
Toplam Doluluk Oranı	87,9	86,6	87,6	83,0	76,4	84,4	90,3	91,9	90,5	88,7	87,0	92,6
Otomatikleşme Oranı	82,6	83,6	84,4	87,1	90,3	91,1	92,2	93,7	96,2	98,0	99,2	n.a.
Sayısallaşma Oranı	-	0,1	3,0	12,4	30,1	36,8	41,5	47,3	52,3	55,1	57,1	n.a.

Kaynak: PTT İstatistikleri, 1993, DPT Yıllık Programlar

Not: (1) Köy ve Telefonlu Mezralar Toplamı.

(2) Yıllık Bileşik Artış Yüzde 20,7.

(3) Yıllık Bileşik Artış Yüzde 20,8.

**Ek Tablo-2. Telekomünikasyon Şebekesinde Fiziki Gelişmeler**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>A. ŞEHİRİÇİ TELEFON ŞEBEKELERİ (Çift Hat)</b>											
Prensipal Hat (1000 Hat)	3.035	3.508	4.147	5.199	6.823	8.981	10.341	11.656	13.875	16.312	18.312
Lokal Hat (1000 Hat)	4.325	4.976	5.872	7.209	9.260	12.157	14.372	15.900	18.510	22.073	25.273
<b>B. UZAK MESAFE SİSTEMLERİ</b>											
TELGRAF											
Terminal	1.067	1.311	1.725	2.042	2.395	2.491	2.572	2.267	2.279	2.465	2.448
Kanal	5.771	6.324	7.720	8.981	10.305	12.492	13.534	13.671	13.867	13.760	14.713
MULTİPLEKS											
Terminal	3.077	5.801	7.675	8.698	9.437	9.676	9.726	9.972	9.928	9.928	9.928
Kanal	19.098	28.458	42.798	53.454	58.062	59.580	60.186	60.186	60.222	60.222	60.222
PCM											
Terminal	616	672	2.797	5.626	14.020	16.872	17.948	19.442	22.242	24.744	24.744
Kanal	9.240	10.080	41.955	306.270	463.290	562.680	599.495	658.830	785.745	898.740	898.740
HAVAİ HAT											
Terminal	1.830	2.265	2.902	3.915	6.306	8.047	9.359	10.082	10.936	11.694	12.550
Kanal	6.027	7.954	10.882	15.981	26.593	35.646	42.197	46.264	50.765	55.293	59.502
<b>C. TELGRAF İŞLETMECİLİĞİ</b>											
Teleks Santral Kapasitesi	8.180	10.200	22.484	23.379	24.050	26.458	28.797	28.797	28.797	28.797	28.797
Teleks Abonesi	8.048	8.262	14.775	17.550	20.491	22.225	21.996	20.973	19.221	17.670	17.203
Bekleyen Sayısı	8.471	9.657	1.067	691	339	484	96	101	95	37	27

Kaynak: PTT İstatistikleri, 1993.