

## **TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REFORM: SERBESTLEŞME VE ÖZELLEŞTİRME**

**Coşkun Can Aktan**

Dokuz Eylül Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**İstiklal Vural**

Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

### **Özet**

*Haberleşme hizmetleri çok uzun yıllar boyunca dünyanın pek çok ülkesinde kamu mülkiyeti ve kontrolü altında sunulmuştur. 1980’li yılların başlarına değin posta ve telekomünikasyon hizmetlerinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hemen tamamında “devlet monopolü” varlığını sürdürmekteydi. Ancak 1980 sonrasındaki süreç içerisinde pek çok altyapı hizmetlerinde olduğu gibi haberleşme hizmetlerinde de serbestleşme, rekabete açılma, deregülasyon ve özelleştirme vs. uygulamalar gündemde bulunmaktadır. Bu çalışmada telekomünikasyon hizmetlerinde ortaya çıkan yeni gelişmeler ve trendler ortaya konulmaktadır.*

**Anahtar kelimeler:** Haberleşme hizmetleri, telekomünikasyon hizmetleri, monopolizasyon, serbestleşme, deregülasyon, özelleştirme.

**Alan Tanımı:** İktisat

## **REFORM MOVEMENTS IN TELECOMMUNICATION SECTOR**

### **Abstract**

*Communication services were accepted as ‘public goods’ and delivered by governments in many countries. There was a public monopoly of postal and telecommunication services almost in all countries till the beginning of 1980’s. However those services have been deregulated, liberalized and privatized in many countries after 1980 till now. This paper aims to explore the reform movements in telecommunication services.*

**Keywords:** Communication services, telecommunication services, monopolization, liberalization, deregulation, privatization.

**JEL Codes:** O30, O33

## I. GİRİŞ

Pek çok ülkede klasik haberleşme hizmetleri olarak niteleyebileceğimiz posta, telgraf ve telefon hizmetleri uzun yıllar devlet mülkiyeti ve kontrolü altında sunulmuştur. Hali hazırda birçok ülkede kısaca PTT olarak bilinen posta, telgraf ve telefon hizmetlerinde devlet monopolü varlığını sürdürmektedir. Ancak, 1980’li yılların başından itibaren telekomünikasyon (telekom) hizmetleri endüstrisinde Avrupa’daki bölgesel entegrasyon, globalleşme ve serbestleşme nedeniyle dramatik değişiklikler meydana gelmektedir. Kuzey Amerika ve Avrupa Birliği başta olmak üzere, günümüzde, telekom donanımı endüstrisinde rekabetçi piyasa yapısı hızla gelişmektedir. Serbestleştirme çabaları sonucunda sektörde dolaysız yabancı yatırımlar önemli bir düzeye ulaşmaktadır. Daha önceleri tek bir ağdan oluşan ulusal ağlar çoklu yapıya kavuşmakta ve geleneksel teknolojilere (kablolu telefon) veya yeni ve rekabetçi teknolojilere (internet, mobil ve kablolu telefon) dayanarak rekabet eden ağlarla yer değiştirmektedir. Telekom piyasasındaki bu değişim Dünya Ticaret Örgütü bağlamında gerçekleştirilen uluslararası anlaşmalarla teşvik edilen serbestleşme çabaları ile artmaktadır.

Bu araştırmada telekom sektörünün yapısı ve özellikleri, bu sektörde gerçekleştirilen reforma yol açan faktörler, reform sürecinin temel yapısı ve etkileri ele alınacaktır. Bu araştırmadaki bilgiler ışığında günümüzde pek çok ülkede telekom sektöründe devam eden yeniden yapılanma ve özelleştirme reformlarının gerekçelerini daha iyi kavramak mümkün olacaktır.

## II. TELEKOM SEKTÖRÜNÜN YAPISI VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

Telekom sektörü bir noktadan diğerine iletişim hizmetleri sunan bir sektördür. Sektör, esas itibarıyla, telekom hizmetleri ve cihazları olmak üzere iki ana gruba ayrılabilir. Telekom hizmetleri, bir iletim hattı üzerinden ses, veri ve bilgi aktarılmasına yardımcı olan posta, telefon ve telgraf gibi hizmetler (temel telekomünikasyon hizmetleri) ile temel telekom hizmetlerini çeşitli açılardan işleme tabi tutan bilgisayar uygulamalarıyla birleştiren veya iletişim sağlanan farklı iki nokta arasında aktarılan bilgilerin farklılaştırılmasına ve yeniden

şekillendirilmesine olanak veren ya da aboneler arasındaki ilişkiyi karşılıklı hale getiren bilgi yoğun hizmetlerden (katma değerli hizmetler) oluşur (İçöz, 2003:21-23). Katma değerli hizmetler, temel telekom hizmetlerinde olduğu gibi, kablolu veya kablosuz ağlar aracılığı ile sunulabilir. Elektronik posta, veri hizmetleri, bankaların ATM hizmetleri, video konferans, etkileşimli televizyon-veri hizmetleri (evden bankacılık, evden alışveriş v.b.), mobil telefon, çağrı cihazı, internet üzerinden telefon hizmeti, sayısal TV gibi hizmetleri içeren katma değerli hizmetler yoğun bilgi ve teknolojiye sahiptir.

Telekom piyasalarının sahip olduğu ana özellikleri kısaca şu şekilde özetlemek mümkündür (De Bijl ve Peitz, 2003:26-31):

- *Batık maliyetler (sunk costs) yüksektir.* Telekom piyasasına giren bir firma, piyasayı terk etmek zorunda kaldığı zaman piyasaya ilk girdiğinde katlanmak zorunda kaldığı maliyeti telafi edemez (Mevcut ağların yeni teknolojilere dayalı ağlarla yenilenmesi, lisans giderleri v.b.).
- *Ürün ve hizmetlerde farklılaşma söz konusudur.* Tüketicilerin tercih ve görüşlerindeki farklılıklar nedeniyle ürün ve hizmetlerde farklılaştırma yönünde yoğun talepler söz konusu olabilir. Tüketiciler, belirli ürün veya rakiplerin hangisinin daha iyi olduğu konusunda kararsız kalabilir (yatay ürün farklılaşması) veya kalite farklılığına göre tercihlerini değiştirebilir (dikey ürün farklılaşması). Bu durumda eksik rekabet piyasa koşulları ortaya çıkar.
- *Lineer olmayan fiyatlama yaygındır.* Ürün veya hizmetlerin fiyatı talep edilen miktara bağlıdır (Örneğin, telekom piyasasında fiyat genellikle konuşulan dakika başına alınan ücret ve abone ücreti gibi iki parçalı tarifelerle belirlenir).
- *Ürünler paketler halinde sunulur.* Birden çok sayıdaki ürün veya hizmet tek bir tarife veya fiyat ile sunulur (Örneğin, İnternet erişimi hizmeti, erişimin yanı sıra e-posta, ev bankacılığı, sohbet odaları v.b. gibi ek hizmetlerle birlikte sunulur).
- *Dikey ilişki söz konusudur.* Tüketicilere sunulan nihai ürün birden çok firmanın birlikte çalışması ile elde edilir. Bazı firmalar girdi sağlarken bu girdileri kullanarak nihai ürün-hizmeti sunan firma perakende fiyatını belirler. Dikey ilişkide bulunan firmalar fiyatı müzakere ile belirlemezse her aşamada firmalar kârlarını azamileştireceğinden ürünün nihai fiyatı artar (çifte marjinalleşme sorunu).

◦ *Ağ etkisi ortaya çıkar.* Telekom piyasasında talep çoğu kez aynı veya benzer ürün veya hizmeti kullananların sayısına ya da ağın hacmine bağlıdır (Örneğin, tüketiciler en çok üyesi olan mesaj-sohbet programını kullanmak ister, çok çeşitli ürünlerle çalışan bilgisayar işletim sistemi daha çok satar). Ağ etkisi, ürünleri çok kullanıldığı için fazla talep edilen firmaları piyasada hakim duruma getirebilir ve rekabeti sağlayıcı regülasyonları zorunlu kılabilir.

Önemle belirtelim ki, reform sürecinin başladığı 1980’li yıllara kadar, telekom piyasası sahip olduğu bazı temel özellikler ile nitelenmekteydi. Reform öncesi döneme has bu temel özellikleri de birkaç ana başlık altında sıralanabilir: (Aktan, 1993.)

◦ *Posta ve telekom hizmetlerinin birlikte sunulması.* Ülkelerin çoğunda posta ve telekom (PTT) hizmetleri yarı resmi bir kurum olarak veya devlet mülkiyetinde ve genellikle bir bakanlığa bağlı bir birim bünyesinde birlikte sunulmaktaydı. Bu uygulamanın nedeni, sermaye-yoğun (düşük maliyetli) bir hizmet olan telekom hizmetlerine karşılık emek-yoğun (yüksek maliyetli) bir hizmet olan posta hizmetlerinde düşük gelirli kimselerin korunması amacıyla devlet tarafından fiyat tarifelerinin maliyetinin altında tutularak posta hizmetlerinde sübvansiyon yapılmasıdır. Başka bir deyişle, posta hizmetlerinde devletin uğradığı zarar, aynı kurum bünyesinde sürdürülen telekom hizmetleri gelirleri ile karşılanmaktadır (çapraz sübvansiyon argümanı).

◦ *Kamu mülkiyetinin ve tekel pozisyonunun varlığı.* PTT hizmetleri uzun yıllar dünyanın pek çok ülkesinde bir “kamusal hizmet” olarak kabul edilmiş ve dolayısıyla kamu mülkiyeti ve kontrolü altında hizmet arzedilmiştir. Tekel pozisyonuna sahip olan ve PTT hizmetleri sunan operatörlerin çoğu, kamu taşınmazları, radyo frekansları, gümrük vergileri ve diğer vergiler konusunda özel yetki ve haklara sahiptiler. 1980’li yılların başlarına değin PTT hizmetlerinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hemen tamamında “devlet monopolü” söz konusu olmuştur. Günümüzde bile halen gelişmekte olan ülkelerin büyük çoğunluğunda “devlet monopolü” devam etmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise “demonopolizasyon” (monopol piyasasını ortadan kaldırma) yönünde bazı yasal-kurumsal serbestleşme (deregülasyon) uygulamaları giderek yaygınlaşmaktadır.

◦ *Devlet tekelinin olağanüstü haklara sahip olması.* Reform öncesi dönemde yasalarla yetkilendirilmiş kamu telekom kurumları farklı kapsam ve sürelerle sahip tekel haklarını kullanmaktaydılar. Bu dönemde, kamu mülkiyetindeki telekom kurumları ya asgari bir hizmet yükümlülüğüne sahiptiler veya belirli hizmetleri

yerine getirmede hiçbir yükümlülüğe tabi değildiler. Bu durum telekom hizmetlerinde yaygınlığın düşük olmasına, hizmet kalitesinin yetersiz olmasına, telekom hizmetlerinden yararlanmada bekleme sürelerinin uzun olmasına, faturalandırmanın yetersiz ve geç olmasına ve hizmet yelpazesinin dar olmasına neden olmaktaydı. Öte yandan, telekom kurumu bazı kamu kuruluşlarına (devlet daireleri ve askeri kurumlar) düşük tarifelerle hizmet sunmaktaydı.

◦ *Bağımsız düzenleyici bir kurumun olmaması.* Reform öncesi dönemde ülkelerin çoğunda sektörde düzenleyici bir kurum ya hiç yoktur veya ilgili telekom kurumu bağlı bulunduğu bakanlık tarafından düzenlenmektedir. Bağımsız bir düzenleyici kurumun olmaması bir yandan düzenleyici yetkilere sahip birden çok bakanlık arasında yetki çatışmasının oluşmasına yol açarken öte yandan sektördeki yatırım ve faaliyetlerin etkinlik-verimlilik yerine politik gerekçelerle yapılmasına ve böylece kamu kaynaklarının yanlış tahsisine ve hizmet kalitesinde yetersizliğe yol açmaktadır.

### **III. TELEKOM HİZMETLERİNDE REFORMA YOL AÇAN FAKTÖRLER**

Telekom hizmetlerinin modern anlamda sunulmaya başlandığı dönemden beri gelişmiş ülkelerde bu hizmetlerin sunulmasından ulus devletlerin sorumlu tutulması ve uluslararası telekom hizmetlerinin yasa ile yetkilendirilmiş PTT idareleri tarafından sunulması üzerinde bir uzlaşma söz konusuydu. Piyasa koşullarının, sosyo-ekonomik konuların ve ticaret politikasının devlet tarafından yönlendirildiği bu endüstride PTT idaresi hukuken veya fiilen tekel gücüne sahipti ve araştırma ve geliştirme (ar-ge) desteği, kamu ihaleleri ve ihracat sübvansiyonları yoluyla telekom donanım piyasasını desteklemekteydi. Günümüzde ise telekom piyasası daha fazla piyasa mekanizmasına dayalı bir yapıya kavuşmaktadır. Yeni dönemde, teknolojik, ekonomik, politik ve kurumsal faktörler mevcut yönetim tarzını baskı altına almaktadır. Hücreli radyo, kablo ağları ve uydu gibi yeni teknolojiler telekom piyasasındaki geleneksel kamusal tekelleri sarsmaktadır. Daha düşük maliyetle daha yüksek kalitede ve yenilikçi hizmetler talep eden tüketiciler PTT tarafından sunulan geleneksel hizmetlere ek olarak daha esnek ve farklı hizmetler için yoğun bir biçimde lobi yapmaktadır. Telekom endüstrisini yukarıda değinilen değişimler yönünde zorlayan, kamu tekellerini baskı altına alan ve piyasanın daha fazla rekabete açılmasına yol açan temel faktörler dört ana başlık altında sınıflandırılabilir: (WEF, 2003;120; Hulsink, 1998:75-76.)

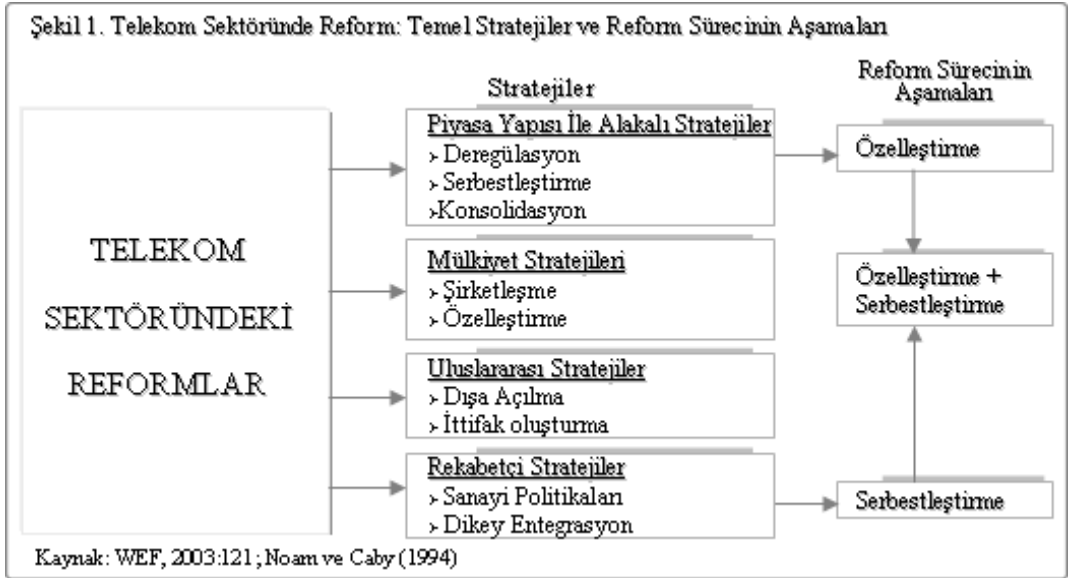
- *Teknolojik devrim.* Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki yenilik ve icatlar bütün bilgi türlerinin dijitalleşmesine yol açmaktadır.
- *Globalleşme.* Global ekonomik entegrasyon tüketici taleplerinin çeşitlenmesine ve artmasına yol açmaktadır; telekom endüstri ve sektörlerinde yakınsamaya ve kümelenmelere neden olarak ulusal piyasaları global rekabete açık hale getirmektedir.
- *Uluslararası düzeydeki deregülasyonlar.* Sektördeki global değişimler gelişmiş ülkeleri ve Dünya Ticaret Örgütü gibi global kurumları bu alanda yeni düzenlemeler yapmaya zorlamaktadır. Rekabet güçlerini artırmak isteyen ülkeler telekom piyasasında deregülasyonlara gitmekte ve bu uygulamalar rakip ülkeleri aynı yönde değişiklikler yapmaya itmektir.
- *Kamusal politika ve tercihlerdeki değişim.* Globalleşme ve teknolojik devrim ulus devletleri yeni politikalar uygulamaya ve farklı siyasal tercihlerde bulunmaya itmektir. Devletler, gelir elde etmek, yabancı sermayeyi teşvik etmek, telekom hizmetlerinin yaygınlaştırmak, hizmet kalitesini artırmak ve ulusal rekabet güçlerini yükseltmek için telekom sektöründe rekabeti özendirilmektedirler.

#### **IV. TELEKOM HİZMETLERİNDE REFORM SÜRECİ**

Telekom piyasasının yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar 1980’li yılların başlarına dek geriye götürülebilir. Öncülüğünü ABD, İngiltere ve Avrupa ülkelerinin yaptığı telekom piyasasına yönelik reform sürecinde endüstrinin sahip olduğu temel özellikler belirleyici olmaktadır. Son yirmi yılda gerçekleştirilen reform çabaları ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermektedir. Bu farklılığın ortaya çıkmasının nedeni telekom hizmetlerinin farklı modellere göre sunulmasıdır. Bu piyasadaki temel model, telekom donanımı, ağları ve hizmetlerinde ülke içinde tekeli, uluslararası düzeyde ise kartelci bir yapıyı gerektirmekteydi. Avrupa ülkelerinde büyük miktarlarda istihdam sağlayan ve elde ettiği tekel kârı ile sosyal fonları sübvans eden kamu tekeline karşılık ABD’nde tek bir firmanın (AT&T) tekeli bulunmaktaydı. Bu nedenle birçok gelişmekte olan ülke ile birlikte Avrupa ülkelerinde piyasayı rekabete açmayı amaçlayan reform çabaları kamu tekeli ortadan kaldırmayı amaçlamakta ve özelleştirme, serbestleştirme ya da bu iki yöntemin birlikte uygulanmasını içermektedir. 1990’lı yılların başından beri süregelen reform çabaları, bütün dünyada, serbestleştirmenin hızlandırılmasını amaçlamaktadır. Bu dönemde yasalarla yetkilendirilmiş kamu tekeli ortadan kaldırılırken kamusal

düzenlemelerle eskiden tekel konumunda olan kamu telekom operatörüne karşı korunan alternatif kamu şebeke operatörleri devreye konulmakta ve yeni oluşturulan bağımsız ulusal düzenleme kurumları piyasada adil rekabet koşullarının sürdürülmesini gözetlemektedir.

Telekom endüstrisinde süregelen serbestleştirme süreci özelleştirme, deregülasyon ve rekabeti tesis etmeyi amaçlayan regülasyon politikalarını içermektedir (Levi-Faur, 2003:163). Öte yandan, Noam ve Caby (1994)'nin de değindiği gibi, 1980'li yılların başlarında başlayan ve telekom piyasasını yeniden yapılandırmayı amaçlayan reform sürecinde dört farklı strateji uygulanmaktadır (Şekil 1):



◦ *Piyasa yapısı ile alakalı stratejiler.* Bu kategori altında uygulamaya konulan stratejiler kamu ya da özel tekellerin varlığını dikkate alarak dizayn edilen düzenlemelerin ortadan kaldırılarak piyasada rekabeti artırmayı hedefleyen *deregülasyon* çabalarını, piyasaya giriş engellerini ortadan kaldırarak telekom piyasasını iç ve dış rekabete açmayı hedefleyen *serbestleştirme* uygulamalarını, global piyasalara erişme olanağı elde eden özel ve kamu telekom şirketlerinin

ölçek ve kapsam ekonomileri elde etmek için şirket birleşme ve satın alma faaliyetlerine girişerek oluşturdukları *konsolidasyon* girişimlerini içermektedir.

◦ *Mülkiyet yapısı ile bağlantılı stratejiler.* Telekom sektöründe piyasayı etkin konuma getiren reform sürecinde özelleştirme etkin bir araç konumundadır. Özelleştirmenin gerçekleştirilmesi aşamasında tekel pozisyonunda bulunan kamu telekom kurumu posta ve telekom hizmetleri sunan ayrı şirkete bölünmekte (corporatisation) ve daha sonra katma değeri yüksek olan hizmetler ürettiği için getirisi yüksek olan telekom şirketi özelleştirilmektedir.

◦ *Uluslararası stratejiler.* Çok taraflı ticaret anlaşmalarına telekom piyasasının rekabete açılması ilkesinin dahil edilmesi sonrasında özel ve kamu telekom şirketleri tek başlarına veya ittifaklar oluşturarak global piyasalara açılma stratejisi uygulamaktadırlar. (Roseman, 2003:83).

◦ *Rekabetçi Stratejiler.* Telekom piyasasını rekabete açan ülkelerde, reform süresi öncesinde olduğu gibi, bir yandan firmalar rekabetçi üstünlük elde etmek için dikey entegrasyonlara (genellikle donanım imalatçıları ile) gitmekte; öte yandan, devletler, ulusal firmalarının rekabet güçlerini artırmak için teşvik edici veya stratejik sanayi-ticaret politikaları uygulamaktadırlar.

Yukarıda da değinildiği gibi ülkelerin sahip oldukları özgün koşullar nedeniyle telekom sektöründeki reform uygulamaları ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermektedir. Telekom reformlarında öncü bir role sahip olan ABD, sahip olduğu özgün telekom piyasası yapısı nedeniyle reform sürecinde farklı bir yere sahiptir (Gao ve Lyytinen, 2001:131). Bu ülkede, yasa ile yetkilendirilmediği halde, bir özel şirket (AT&T) sadece telekom altyapısı ve hizmetlerinde değil, bunların yanı sıra donanım ve ar-ge sektörlerinde de fiilen tekel pozisyonuna sahipti. Federal İletişim Komisyonu çıkardığı bir kararname (Consent Decree) ile 1956'da mikro dalga hizmetlerini ve 1971'de veri iletim hizmetlerini rekabete açtı. Adalet Bakanlığı'nın aldığı bir karar ile 1984 yılında telekom piyasasında tekele sahip olan AT&T firması yerel hizmetler sektöründen çekildi ve bu tarihten sonra uzun mesafeli ve bilgi hizmetlerini sunamayan bölgesel tekeller bu hizmetleri sunmaya başlarken uzun mesafeli hizmetleri sunan firmalar yerel piyasaya girme hakkına sahip oldu. 1996'da çıkarılan Telekomünikasyon Kanunu bütün telekom piyasalarını rekabete açtı (Cave ve Crandall, 2001:4).

İngiltere, doğal tekel niteliği nedeniyle, telekom hizmetlerinin kamu ya da özel kesim tarafından tekeli piyasası koşullarında sunulması gerektiği şeklindeki

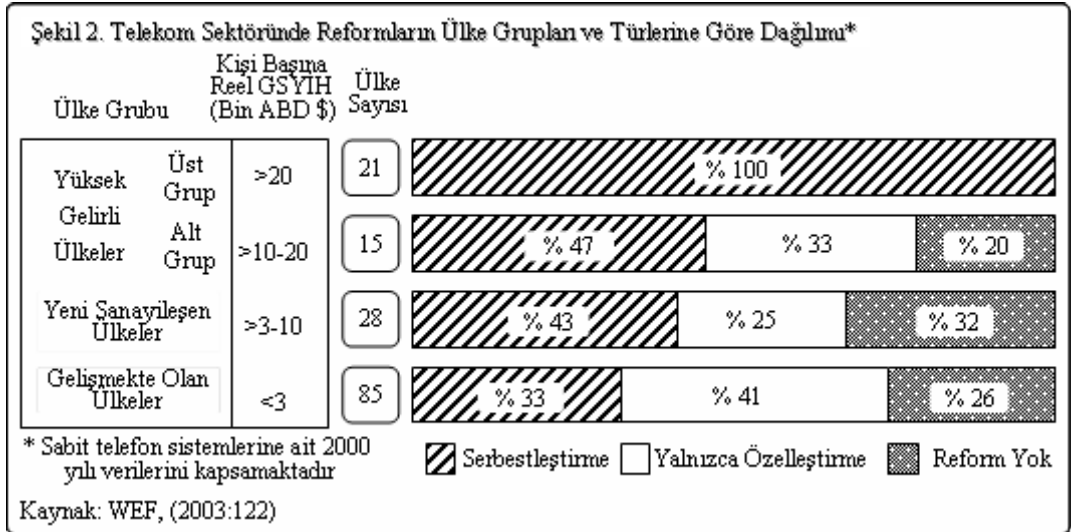


geleneksel görüşü ortadan kaldıran reform uygulamalarına sahne olmuştur. 1981’de çıkarılan Telekomünikasyon Kanunu ile başlayan reform süreci kamu mülkiyetindeki endüstrilerin mevcut durumlarının iyileştirilmesini amaçlayan politikanın bir parçasıdır. Yasa, telekom hizmetlerini sunmakla görevli olan kurumu ikiye ayırdı ve telekom hizmetlerini sunma görevini British Telekom’a devretti; düzenleyici birim olarak Sanayi Bakanlığı’nı görevlendirdi ve piyasayı rekabete açtı. 1984 yılında çıkarılan yeni yasa Mercury şirketine uzun mesafeli telekom hizmetlerini sunma izni vererek bu alanda piyasayı rekabete açarken British Telekom’un özelleştirilmesi sürecini başlattı. British Telekom üç aşamada (1984, 1991 ve 1993) özelleştirildi ve düzenleyici birim olarak Telekomünikasyon Kurumu (OfTel) oluşturuldu. OfTel’in oluşturulması piyasadaki rekabeti artıran yeni uygulamaları olanaklı hale getirdi ve telekom piyasası zamanla tamamen serbestleştirildi. Hem ABD hem de İngiltere’de tam serbestleştirmeyi amaçlayan geçiş dönemi sırasında sürdürülebilir ve adil rekabet koşullarını sağlayacak regülasyonlar gerçekleştirilmiştir; ancak, her iki ülkede de piyasaya giriş engellerini azaltmaya yönelik deregülasyonlar konusunda yeterli düzeyde başarı gösterilememiştir (Gao ve Lyytinen, 2001:133).

İngiltere ve Finlandiya hariç, AB ülkeleri piyasalarını rekabete açmak konusunda son derece çekingen davranmaktadırlar. Bu ülkelerin çoğu AB direktifleri ile oluşturulan birlik düzeyindeki plâna sadık kalarak piyasalarını rekabete açmaya çalışmaktadır. AB, 1990’lı yıllar boyunca, telekom piyasalarını tedricen rekabete açmayı amaçlayan bir dizi düzenleyici ilkeyi uygulamaya koymaktadır. Birçok AB ülkesi daha önceleri piyasalarını serbestleştiren ülkeleri takip etmekte ve 1998’de yürürlüğe giren direktiflerle altyapı ve hizmetler sektörlerinde telekom piyasalarını kademeli olarak rekabete açmaktadırlar. AB ülkelerinin çoğunda büyük çaplı özelleştirmeler yapılmasına rağmen Fransa ve Almanya büyük telekom operatörlerindeki kamu hisselerini hâlâ elde tutmaya devam etmektedirler.

Gelişmekte olan ülkelerin büyük bir kısmında telekom sektöründe kamu tekelleri mevcuttur veya posta ve telekom hizmetlerinin birbirinden ayrıldığı şirketleştirme süreci yeni yeni devreye girmektedir. Ancak, son birkaç yıldır, önde gelen bazı gelişmekte olan ülkelerde serbestleştirme yönünde ciddi adımlar atılmaktadır. Gelişmiş ülkelerde izlenen reform stratejisi aşamalı bir strateji iken telekom reformu gerçekleştiren gelişmekte olan ülkelerde hem aşamalı hem de radikal reform programları aynı anda uygulanmaktadır (Gao ve Lyytinen, 2001:134). Bu ülke grubunun büyük bir çoğunluğunda telekom sektörü üzerinde devlet kontrolü

hala devam etmektedir. Bu yolu izleyen ülkeler gelişmiş ülkelerin reform süreci öncesinde izledikleri rotayı takip etmektedirler. Çin başta olmak üzere bu şekilde davranan ülkeler, telekom altyapısını ve hizmetlerini ülke ekonomisini güçlendirmek ve rekabet gücünü artırmak için etkili bir belirleyici olarak görmektedirler. Öte yandan, piyasa mekanizmasına dayanan reform programlarını yürürlüğe koyan ülkeler bu reformları özelleştirme, serbestleştirme veya her ikisini birlikte kullanarak gerçekleştirmektedirler. WEF (2003:122)'e göre, 2000 yılı sonu itibarıyla 236 ülkenin % 55'i özelleştirme, serbestleştirme veya bu ikisinin bileşiminden herhangi birini uygulamak suretiyle telekom sektöründe reform yapmıştır. (Bkz: Şekil-2.)



## V. TELEKOM HİZMETLERİNDE REFORM SÜRECİNİN SONUÇLARI

Telekom sektörü birçok ülkede en hızlı gelişen sektörlerden biridir ve telekom hizmetlerinden elde edilen gelirler gayri safi yurtiçi hasılanın % 2-3'üne ulaşmaktadır (Li ve Xu, 2002a:440). Sektör, özel kesimin işlem maliyetlerini azalttığı için önemli düzeyde pozitif dışsallıklara sahiptir ve bu nedenle iktisadi büyümeye büyük bir katkı sağlar. Sektörün bu türden olumlu etkilerini dikkate alan ve bu etkileri artırmak isteyen çok sayıda ülke, çeşitli nedenlerle özelleştirme,

serbestleştirme ve deregülasyonlar yoluyla telekom piyasasını reforma tabi tutmaktadırlar. Gerçekleştirilen reformlarda tüketicilerin refahını artırma, sektörü daha etkin bir hale getirme, kamuya gelir sağlama, telekom hizmetlerinden yararlanan kişi sayısını artırma ve yabancı sermaye yatırımlarını çekme gibi farklı hedeflere ulaşılacak istenmektedir. Bu süreçte, gelişmiş ülkeler tüketici refahını ve telekom sektörünün etkinliğini artırmayı hedeflerken yeni sanayileşen ülkeler kamuya gelir aktarmayı, sektörün etkinliğini artırmayı ve telekom hizmetlerinden yararlanan kişi sayısını artırmayı; gelişmekte olan ülkeler ise, telekom hizmetlerine herkesin erişimini sağlamanın yanı sıra yabancı yatırımcıları çekmeyi amaçlamaktadırlar (WEF, 2003:131). Ancak, günümüzde temel telekom hizmetlerinin % 73'ü hâlâ tekeller tarafından sunulmaktadır. Bu durumun temel nedeni, gelişmiş bir finans sektörüne ve büyük bir kentli tüketici grubuna sahip olan demokratik ülkeler telekom sektörünü daha kolay bir biçimde reforma tabi tutarken bütçe açıklarını telekom sektöründen elde edilen yüksek gelirle kapatmak isteyen ülkelerin telekom hizmetlerini kamu mülkiyetindeki PTT idareleri ile sunmak istemeleridir (Li ve Xu, 2002a). Son 25 yılda gerçekleşen reform sürecinde ortaya çıkan temel sonuçlar birkaç başlık altında özetlenebilir:

- Telekom sektöründe gerçekleştirilen özelleştirme ve serbestleştirmeler önemli düzeyde refah artışlarına yol açmaktadır (Li ve Xu, 2002b).
- Telekom sektöründeki özelleştirme uygulamaları sonrasında verimlilik, kârlılık ve toplam çıktı artarken istihdam düzeyinde belirgin ölçüde bir azalma ortaya çıkmaktadır (Bortolotti et al., 2002:266).
- Milli gelir düzeyi ne olursa olsun, telekom piyasasını serbestleştiren ülkelerde internet kullanımı daha yaygındır; telekom sektöründe, reform gerçekleştirilmeyen ülkelerde ne tele-yoğunlukta (teledensity<sup>1</sup>) ne de kullanıcıların yoğunluğunda (user intensity<sup>2</sup>) hiçbir ilerleme söz konusu değildir. Diğer ülkelere kıyasla telekom sektörünü reforma tabi tutan ülkelerin “ağa hazırlık endeksi<sup>3</sup>” düzeyinde önemli ilerlemeler söz konusudur (WEF, 2003:123-135).

---

<sup>1</sup> Tele yoğunluk, telekomünikasyon altyapısına erişim olanağı olarak tanımlanabilir ve 100 kişi başına düşen hat sayısı olarak ölçülebilir.

<sup>2</sup> Kullanıcı yoğunluğu internete erişim için kullanılan mevcut altyapı olanağını ifade eder, hat başına düşen internet kullanıcıları sayısı olarak ölçülür.

<sup>3</sup> Dünya Ekonomik Forumu, “Global Bilgi Teknolojisi Raporu” ile bir ülkenin bilgi işlem teknolojilerindeki gelişmelere katılmak ve bu gelişmelerden yararlanmak için ne ölçüde hazır olduğunu ölçmeyi amaçlayan bir endeks (ağa hazırlık endeksi) yayınlamaktadır. Yeni ekonomiyi

◦ Telekom sektöründe reform çabasına giren ülkelerin çoğu tam ve hızlı bir serbestleştirme yerine kamu mülkiyetindeki telekom operatörlerinin özelleştirilmesi, piyasanın rekabete açılması ve bağımsız bir düzenleyici kurumun oluşturulması aşamalarından oluşan kademeli bir reform sürecini benimsemektedir. Fink et al. (2003) tarafından yapılan ve 86 gelişmekte olan ülkenin 1985-1999 yılları arasında gerçekleştirdiği telekom sektörü reformlarını inceleyen çalışma tam serbestleştirmenin daha çok işe yaradığını ortaya koymaktadır. Sektörde reformun söz konusu olmadığı veya kısmi reformların gerçekleştirildiği dönemlere kıyasla özelleştirme, piyasanın rekabete açılması ve bağımsız düzenleyici birimin oluşturulması sırasına göre gerçekleştirilen serbestleşme döneminde hem tele-yoğunlukta (% 8) hem de işgücü verimliliğinde (% 21) artış olmaktadır. Öte yandan, özelleştirme ve piyasanın rekabete açılması telekom piyasasının performansını yükseltmektedir. Ancak, performans artışını reformu meydana getiren farklı aşamaların (özelleştirme, rekabetin ve bağımsız düzenleme kurumunun tesisi) oluş sırası büyük ölçüde etkilemektedir. En yüksek başarı özelleştirme ve piyasanın rekabete açılması süreçlerinin birlikte gerçekleştirilmesi halinde elde edilmektedir (Fink, et al., 2003:463).

## VI. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Globalleşme ve bilgi-iletişim teknolojilerindeki gelişmeler bilgiyi önemli bir üretim faktörü haline getirmektedir. Üretim sürecinde bilginin öneminin gittikçe artması ise telekom hizmetlerine yönelik talebi hızla artırmaktadır. Artan taleple birlikte yeni teknolojilerin telekom sektöründe yerini alması telekom endüstrisi üzerinde güçlü değişimlere yol açan baskılara neden olmaktadır. Teknolojik gelişmeler, bir yandan özel kesimin telekom piyasasına girmesini sağlayan olanakların oluşmasına neden olurken; öte yandan, ortaya çıkan farklı ve değişik taleplerin karşılanabilmesi için telekom endüstrisinde büyük bir dönüşümün yaşanmasını sağlamaktadır. Ancak, kamu mülkiyetindeki tekeli telekom operatörleri, genellikle, bu dönüşümü sağlayacak kaynaklara ve piyasada faaliyet göstermeye başlayan firmalarla rekabet edecek yeteneklere sahip değildirler. Öte yandan, ortaya çıkan yeni teknolojiler doğal tekellerin varlık gerekçesini oluşturan

---

ortaya çıkaran iki en önemli unsurdan biri olan bilgi işlem teknolojileri konusunda bir ülkenin güçlü ve zayıf yanlarını ortaya koymayı hedefleyen endeks, bu teknolojileri kullanan taraflar (kişiler, firmalar ve devlet) açısından mevcut ortamı (piyasa, politik durum ve regülasyonlar, altyapı), bilgi işlem teknolojilerine hazırlığın düzeyini ve bu teknolojileri kullanım derecesini ölçmeye çalışmaktadır.

sabit yatırım maliyetlerinin azalmasını sağlayarak bu gerekçeyi ortadan kaldırmaktadır. Ülkeler, kamu ekonomisinin milli ekonomideki rolünü azaltmak, kamu mülkiyetindeki telekom operatörünün finansal gereksinimlerinden kurtulmak, telekom operatörünün satışından elde edilen gelirle bütçe açıklarını kapatmak veya borç yükünü hafifletmek, ekonomik büyümenin motoru haline gelen bilgi-işlem teknolojileri sektörünün performansını telekom reformları ile yükseltmek, Dünya Ticaret Örgütü ve benzeri uluslararası kurumların serbestleştirme yönündeki çabalarını destekleyerek iktisadi açıdan rakiplerin gerisine düşmemek gibi gerekçelerle telekom sektörlerini reforma tabi tutmaktadırlar.

Telekom sektöründeki reformlar, diğer sektörlerdeki reformları kolaylaştırmakta ve sağladığı pozitif dışsallıklarla iktisadi büyümeye katkıda bulunmaktadır. Bu nedenle telekom sektörünün reforma tabi tutulması kaçınılmazdır. Ancak reformun nasıl gerçekleştirileceği ilgili ülkenin koşullarına ve siyasi tercihe bağlıdır. Telekom hizmetlerinin piyasaya dayalı hale getirilmesi, telekom operatörünün şirketleştirilmesi, piyasanın rekabete açılması, serbestleştirilmesi ve düzenlenmesi, ve nihayet özelleştirme aşamalarının hangi sıralama ile gerçekleştirileceği de siyasi tercihe bağlıdır.

Reform sürecinin başarısı belirli koşulların yerine gelmesine bağlıdır: Reform sürecine en üst düzeyde tam siyasi destek sağlanmalıdır; reformun temel amacı bütün iktisadi sektörler ve tüketicilere daha fazla, daha iyi ve daha düşük maliyetle telekom hizmeti sunarak verimliliği ve iktisadi büyümeyi artırmak olmalıdır; süreçte uygulanan politikalar ve prosedürler açık ve saydam olmalıdır; bütün telekom piyasaları rekabete açılmalıdır; ülkenin kredibilitesi ve istikrarı artıracak politikalar devreye sokulmalıdır; reformlarda iyi bir zamanlama ve öncelik sıralaması yapılmalıdır ve siyasi etkilerden bağımsız faaliyet gösterecek bir düzenleyici kurum oluşturulmalıdır.

## **KAYNAKLAR**

Aktan, Coşkun Can, Posta ve Telekomünikasyon Hizmetlerinde Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme (1993), Ankara: T. Haber-İş Sendikası Yayınları, No 7.

Bortolotti, Bernardo, Juliet D'Souza, Marcella Fantini ve William L. Megginson (2002), *“Privatization and the Sources of Performance Improvement in the*

*Global Telecommunications Industry*”, Telecommunications Policy, 26, ss.243-268.

Cave, Martin ve Robert W. Crandall-Eds. (2001), Telecommunications Liberalization on Two Sides of the Atlantic, Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

De Bijl, Paul ve Martin Peitz-Eds., (2003), Regulation and Entry into Telecommunications Markets, West Nyack, NY:Cambridge University Press.

Fink, Carsten, Aaditya Mattoo ve Randeep Rathindran (2003), “*An Assessment of Telecommunications Reform in Developing Countries*”, Information Economics and Policy, 15, ss.443-466.

Gao, Ping ve Kale Lyytinen (2001), “*Telecommunications in Transition: The Chinese Experience in the International Context*”, in: (Gerald Grant-Ed., Managing Telecommunications and Networking in the 21st Century: Issues and Trends, ), Hershey PA: Idea Group Publishing.

Hulsink, Willem (1998), Privatization and Liberalization in European Telecommunications: Comparing Britain, The Netherlands and France, Florance, KY: Routledge.

İçöz, Özge (2003), Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No:16, Ankara:Rekabet Kurumu.

Levi-Faur, David (2003), “*New Regimes, New Capacities: The Politics of Telecommunications Nationalizations and Liberalization*”, (Linda Weiss-Ed., States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back in, içinde), West Nyack, NY: Cambridge University Pres, ss.161-179.

Li, Wei ve Lixin Colin Xu (2002a), “*The Political Economy of Privatization and Competition: Cross-Country Evidence from the Telecommunications Sector*”, Journal of Comparative Economics, 30, ss.439-462.

Li, Wei ve Lixin Colin Xu (2002b), Liberalization and Performance in the Telecommunications Sector around the World, Working Paper, Washington, DC: The World Bank.

Noam, E. Ve L. Caby (1994), “*Telecommunications Strategies in the Developed World*”, (C. Steinfield, J. Baver ve L. Caby, Eds., Telecommunications in

Transition: Policies, Services and Technologies in the European Community, içinde), London: Sage Publications.

Roseman, Daniel (2003), “*Domestic Regulation and Trade in Telecommunications Services: Experience and Prospects under the GATS*”, (Pierre Sauve ve Aaditya Mattoo, Eds., Domestic Regulation and Services Trade Liberalization, içinde), Cary, NC: Oxford University Pres, ss.83-107.

WEF (2003), Global Information Technology Report (2002-2003), New York: Oxford University Pres for World Economic Forum.