

Avrupa Birliği (AB) ve Türkiye örneğinde 1980’ler sonrası telekomünikasyon

politikaları:

SINIRLARINI AÇ, REKABETLE TANIŞ, PAZARINI DÜZENLE

Dr. Nurcan TÖRENLİ
Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi

Giriş

Enformasyon ve İletişim Teknolojileri (EİT) ile Telekomünikasyon Teknolojileri’nin (TT) olanaklarının bir araya gelmesi, gelişmiş ülkeler yararına “iletişim ağları” üzerinde etkinlik gösteren küresel piyasa ortamını yaratmıştır¹. Bu piyasa ortamında enformasyon ürün ve hizmetlerinin alınıp satılması, ekonomik etkinlerin bir araya gelmesi, yüksek oranda kârlara ve küresel ölçekte etkinlik gösteren piyasa güçlerine de öncülük etmektedir. Bu bağlamda, enformasyonun işlenmesi ve aktarılmasının giderek önem kazanması telekomünikasyon sistem ve araçlarını küresel toplumun merkezi sinir sistemleri haline getirmiştir.

Hiç şüphesiz, bu aşamaya, ticari kurallar çerçevesinde enformasyon sektörüne yönelik bir dizi uluslararası anlaşmadan (GATT ve GATTS) geçilerek ulaşılmıştır. 1980’li yıllarda bu gelişmeye koşut olarak, Çok Uluslu Şirket (ÇUŞ) faaliyetlerinin küreselleşmesi, telekomünikasyon sektörünü de kapsamıştır. Uluslararası telekomünikasyon hizmetlerinin işleyişini ve yapısını etkileyen bu gelişmelerin sonucunda, o güne kadar ulusal ve tekeli karakterdeki yerli kamu telekom işletmeleri (PTT’ler) faaliyetlerini EİT’nin desteğinde ve hızla kendi ulusal sınırlarının ötesine yaymaya başlamışlardır. Böylece ulusal PTT’ler, ticari PTO’lara (kamuya ait telekomünikasyon operatörlerine ya da işletmelerine) dönüşmüşlerdir. Dolayısıyla gerek temel hizmetler (telefon) gerekse haberleşme tesislerindeki olanaklar ve yeni hizmet çeşitleri küresel bir nitelik kazanırken, bu alanın uluslararası rekabete açılması süreci ivme kazanmıştır.

Gelişmiş ülkeler açısından bu gelişmeler yaşanırken, Türkiye gibi ekonomik gelişmenin sağlanması için yeterli kaynak bulamama sorunu yaşayan ülkelerde ise TT altyapısının kurulup, tamamlanması, yabancı yatırımları çekmek yanında (hükümetlerinin böyle bir yapılanmada ‘sahiplik’ kaydını unutarak, yap-işlet-devret modeli yerine yap-istediğin kadar işlet modeli benimsemesinde, bu yatırımcıları ticari bağımsızlık yoluyla cezbederek sermaye ve teknolojiye (knowhow) erişim olanaklarını artıracakları beklentisine girmeleri etkili olmuştur), bu yatırımlar için gerekli bir “ön koşul” niteliğine bürünmüştür. Ticarete liberalizasyonu bütün dünyada, ekonomik bir standart olarak egemen kılmayı amaçlayan Dünya Ticaret Örgütü’nün (WTO), GATT müzakereleri çerçevesinde biçimlendirilerek, hayata geçirilmesi² örneğinde olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerin küresel piyasa ortamına eklemelerinin ön koşulunu oluşturan bu durum, piyasaların liberalleşmesine, kısmen ya da tamamen ulusal telekomünikasyon işletmelerinin özelleştirilmesine, ticari tarifelerin yeniden düzenlenmesine de eşlik etmiştir.

Gelişmiş-gelişmekte olan ülke yönetimleri ve ÇUŞ’lar yanında bu süreçte rol oynayan uluslararası kuruluşlar açısından (ITU, WB, WTO, OECD, UNESCO vb.) bakıldığında da, bu aktörlerin telekomünikasyon alanında izledikleri politikaların, 1980’lerin başından itibaren gelişmekte olan ülkelerin bu yapıya eklemelerine süreçlerini kendi ülke kamuoylarında ‘meşru’laştırarak, (ödüllendirme-cezalandırma mekanizmalarıyla) gerekli-zorunlu hale getirdiğini söyleyebiliriz.

1998 yılına kadar telekomünikasyon alanına yönelik dönüşümler gelende politika geliştirme, yasa tasarımları oluşturma, geleneksel PTT’lerin ve icracı bakanlıkların yeniden yapılandırılması, politika

yapılanması için gerekli altyapıların hazırlanması, şirketleşme, özelleştirme, rekabet ortamını oluşturulması, yeni düzenleyici aktörlerin oluşturulması gibi etkinlikler çerçevesinde belirginlik kazanmıştır. 1998 yılı ise bir dönüm noktası oluşturmaktadır: *Telekomünikasyon alanına yönelik politika oluşturma aşamasından bu politikaları 'uygulama' aşamasına geçiş.*

Bu dönüşüm, piyasaların serbestleşmesi (*sınırlarını aç, rekabetle tanış, pazarını düzenle*) ile ifade edilebilecek gelişmelerle ilişkilidir: Telekomünikasyon hizmetlerine yönelik WTO Anlaşması'nın geniş ölçüde (küresel telekomünikasyon trafiğinin %90'ını bulan bir ölçüde) kabul görmesi ve bu anlaşmaya imza koyan ülkelerin belirli bir dönemde kendi piyasalarına dönük liberalleşme programlarını oluşturma-uygulamaya koyma yönünde iradelerini açıklamaları; telekomünikasyon hizmetlerinin liberalleşmesi (tam serbestlik) konusunda Avrupa Birliği politikasının üye ülkelerde işlerlik kazanması; 1996 tarihli ABD Telekomünikasyon Yasası'nın yerel piyasaları liberalleşirmesi (1960'larda AT&T'nin tekelinin kaldırılması sonucunda uzun-mesafeli telekomünikasyon piyasalarının liberalleşmesi ile başlayan süreci tamamlayan bir gelişme olarak) ve buna bağlı olarak FCC'nin uygulama sürecinde izlenebilecek uygun bir model oluşturduğunun diğer ülke yönetimlerinde benimsenmesi.

Bu temel gelişmelerle belirginlik kazanan liberalleşme ya da 'serbetleşme', telekomünikasyon piyasalarındaki dönüşümün ya da dönüşme isteğinin habercisi olarak kabul edilmiştir: Tüketici talep yapısının değişmesi ve buna bağlı olarak telekomünikasyon hizmetlerinin rekabete açılması ile bu taleplerin karşılanmasında çeşitliliğin daha kolay sağlanabileceği; ulusal-uluslararası düzeyde 'pazar yetersizliği' sorununun düzenleme (regulation) ile aşılabileceği; EİT ile sınırların aşılabılır hale gelmesi ile telekomünikasyon hizmetlerinin uluslar arası hale gelmesi ve buna bağlı olarak uluslar arası telekomünikasyon ağlarının uluslar arası rekabet arayışlarında önemli bir araca dönüşmesi; 'yöndeşme' (convergence) olgusunun salt telekomünikasyon araçları anlamında değil telekomünikasyon hizmetleri (cep telefonlarının bir çok tüketici için geleneksel yerel telefon hizmetinden çok daha kullanışlı hale gelmesi gibi) anlamında da geçerlilik kazanması; sanayi sektörünün yapısal değişimine paralel olarak önceden imalat ya da farklı hizmet alanlarında faaliyet gösteren şirketlerin (elektrik dağıtımçıların ya da kablolu TV şirketlerinin telefon hizmetleri vermeye başlaması gibi) telekomünikasyon hizmetleri alanına girmesi...

Avrupa Birliği Ve Telekomünikasyon Politikaları

Bu gelişmeler ve özellikle de ABD'de 1996 tarihli Telekomünikasyon Yasası ile uygulamaya konan serbest piyasa kuralları, 1980'lerde İngiltere'de telekomünikasyon alanında yaşanan (British Telecom örneği) liberalleşme, Avrupa Birliği (AB) açısından telekomünikasyon alanına ilişkin politikalarının şekillenmesine büyük ölçüde kaynaklık etmiş, model oluşturmuştur. AB içerisinde belirli bir etkinliğe sahip üye ülkeler, özellikle Fransa ve Almanya, ABD ve İngiltere deneyimlerinden büyük ölçüde etkilenmiş, telekomünikasyon alanına ilişkin 'ihtisarlaşmış' bağımsız düzenleyici otorite mekanizmasını benimseyerek, AB içinde 'telekomünikasyon hizmetlerinin ücretleri ve erişilebilirliklerine duyarlı' politikaların oluşmasına ön ayak olmuşlardır. Başka bir anlatımla, ulusal telekomünikasyon pazarlarındaki liberalleşme ve düzenleyici kurumların devreye girişı, uluslararası telekomünikasyon piyasasının bu yöndeki baskısı, AB'nin alana yönelik politika oluşturma çabalarına ya da önceliklerine de yansımıştır. Çünkü AB, telekomünikasyon sektörden ABD ve Japonya ile rekabetin sürdürülebilir kılınması açısından çok şeyler beklenmektedir³. Dolayısıyla telekomünikasyon alanında liberalleşmenin sağlanması ve bunun güvence altına alınması için kuralların kaldırılması (deregulation), Avrupa Komisyonu'nun alana ilişkin genel politika ilkelerinde yeni düzenleyici çerçevesinin de esasını oluşturmaktadır.

Telekomünikasyon politikaları açısından Avrupa Birliği Enformasyon Toplumu Projesi'nin de belirleyici bir üst çerçeve oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bu bağlamda telekomünikasyon politikalarının temel hedefi, Enformasyon Toplumu'na erişimi özendirmek; bunun temel aracı ya da telekomünikasyon alanında temel düzenleme aracı ise Enformasyon Toplumuna erişimde 'rekabeti' özendirmek şeklinde formüle edilebilir⁴. Evrensel hizmet ilkesi kapsamında, Avrupa çapında enformasyonun serbest dolaşımı ve tüm üye ülkeleri kapsayıcı nitelikte Avrupa Enformasyon Altyapısı (EII) ve bu yapılanmaya yönelik politikaları içeren Avrupa Enformasyon Altyapı Programı, Avrupa çapında telekomünikasyon hizmetlerinin bütünleştirilmesini hedeflemektedir.

Trans Avrupa Telekomünikasyon Hizmetleri destek ağlarının genişletilmesi, EURO-ISDN ve bütünleşik geniş bant iletişim sistemleri, uydu ağları, kablolu TV ağları, GSM ve diğer alanlardaki gelişmelerle, birlik çerçevesinde uyumlu ve birbiri ile bağlantılı telekomünikasyon hizmetleri ve bu hizmetleri veren aktörler arasındaki rekabet için gerekli olan altyapıyı sağlayacaktır⁵.

Sonuçta belli bir bütünselliği taşıması amaçlanan AB telekomünikasyon politikalarını, yönelik oldukları hedefler de kapsayacak şekilde altı ana başlık altında toplayabiliriz: 1. Gelişme, rekabet edebilirlik ve istihdamın artırılması, 2. Avrupa çapında düzenleyici reformlar, uyumlulaştırma ve yasal çerçevelerin hazırlanması, 3. Rekabet piyasalarının önünün açılması, 4. Özel sektör yatırımlarının canlandırılmasını teşvik, 5. Tüm Avrupa'yı kapsayacak çapraz endüstrileşme üzerinde odaklanmak, 6. Dar ve geniş bant yayıncılık için Avrupa çapında enformasyon ağlarının yapılandırılması.

AB çerçevesinde üye ülkeler incelendiğinde, telekomünikasyon politikalarının oluşturulması sürecinde temel aktörün (öncelikli) icracı bakanlıklar olduğu görölmektedir. Bakanlıklar bu yetkilerini ya tek başlarına ya da Bağımsız Düzenleyici Kurumlarla birlikte, paylaşarak kullanmaktadırlar. Telekomünikasyon alanına yönelik politikaların belirleyici özelliği liberalleşmenin yaygınlaştırılması ve her üye ülkenin rekabetçi piyasa ortamı ile tanıştırılmasıdır. Bu politika yaklaşımı AB'nin genişleme sürecinde, üyeliğe aday ülkeler içinde bağlayıcı bir nitelik kazanmaktadır. Nitekim aday ülkeler arasında en ağır kalan Bulgaristan'da 2002 yılı sonunda liberalleşme sürecini tamamlamış olacaktır.

AB'de ulusal düzeyde telekomünikasyon alanına yönelik düzenleyici otorite olarak dört ana model bulunmaktadır: *Bakanlık, Bağımsız Ulusal Düzenleme Kurumu (BUDK), Radyo-İletişim Kurumu ve Rekabet Kurumu*. İrlanda ve İsveç dışındaki tüm üye devletlerde az ya da çok oranda düzenleme yetkisi, liberalleşme yönündeki güçlü akımın etkisiyle bakanlıklardan (özellikle liberalleşme açısından etkisi ile Amsterdam Antlaşması'nın 81. ve 82. maddeleri ile 'lisansların-frekansların dağıtımı' konusunun özelleşme sürecinde olumsuz etkiler yaratmasını engellemek konusunda bir güvenceye kavuşturulması) BUDK'lara devredilmiş ya da ortaklaşa yürütölmektedir. Avusturya, Danimarka, Almanya ve Portekiz'de ortaklaşa yürütme görünümü bulunmakla birlikte, BUDK'lar oldukça kapsamlı yetkilere sahip olduklarından, bu paylaşımında daha ağır basmaktadırlar. Diğer üye ülkelerde ise bakanlık ve BUDK'lar arasında görev ve yetkiler paylaşılmıştır, belli bir iş bölümüne gidilmiştir⁶.

Bu görünümün yanında, Kamusal ağ lisansları, frekans dağılımı ve numaralandırma⁷ gibi telekomünikasyon alanına yönelik düzenleme başlıkları içinde öne çıkan konularda bakanlıkların daha çok ağırlığa sahip oldukları söylenebilir. Örneğin Belçika, Fransa, Yunanistan, İtalya, Lüksemburg, Hollanda ve İngiltere'de lisanslara ilişkin düzenlemeler bakanlıklara, frekans dağılımı ve numaralandırmaya ilişkin düzenlemeler ise bakanlık ya da bakanlığa bağlı kuruluşlara bırakılmıştır. Avusturya, Danimarka, Almanya, Portekiz ve İspanya'da ise lisanslara ilişkin düzenlemeler BUDK'lara, frekans dağılımı ve numaralandırmaya ilişkin düzenlemeler ise bakanlık ya da bakanlığa bağlı kuruluşlara bırakılmıştır. Finlandiya'da lisanslar konusu bakanlıkların yetki alanına girmekte, buna karşın frekans dağılımı ve numaralandırmaya ilişkin düzenlemeler BUDK tarafından yürütölmektedir. İrlanda ve İsveç'te ise hem lisanslar hem de frekans dağılımı ve numaralandırmaya ilişkin düzenlemeler BUDK'lar tarafından düzenlenmektedir.

Ücret tarifelerinin denetimi, tüketicinin korunması, evrensel hizmet ilkesinin işlerlik kazanması, ara bağlantılar, hizmet sunucular ve işletmeler, genel idari konular ve kuruluşlara ilişkin faaliyet ruhsatları gibi düzenleme alanlarında ise BUDK'ların bakanlıklara oranla daha ağır bastıkları görölmektedir⁸.

AB'ye üye ülkeler içerisinde rekabet kurumları, telekomünikasyon piyasasını biçimlendirme rolünü üstlenmek gibi önemli bir işlevi yerine getirmektedirler. Bu anlamda rekabet kurumlarının özellikle öne çıktığı ülkeler İtalya, Almanya ve İsveç'tir. Bu otoritenin Avusturya, Belçika, Fransa,

Yunanistan, İrlanda ve Lüksemburg'da da az ya da çok belirli bir etkinliğe sahip oldukları söylenebilir. Rekabetin düzenlenmesi konusu diğer üye ülkelerde ya rekabet kurumları ya da bazı danışma kurulları ile işbirliği içindeki BUDK'lar tarafından yerine getirilmektedir. Dolayısıyla AB içinde rekabet kurumlarının ve rekabete ilişkin yasal düzenlemeleri anahtar önemdeki düzenleyici kurumlar olduğunu söyleyebiliriz.

Üye ülkeler içinde radyo frekans dağılımı ile ilişkili olarak düzenleyici otorite daha çok BUDK'lardır. Buna karşın yine bu konu ile ilişkili olmak üzere Radyo-İletişim Kurumu'nun belirginlik kazandığı örneklere Fransa, Hollanda ve İngiltere'de rastlanmaktadır.

Sonuç olarak AB içinde gerek altyapı gerekse hizmetler alanında gelişen yöndeşme (convergence) olgusu ve buna paralel olarak var olan düzenleyici yapıların (telekomünikasyon, radyo ve televizyon alanlarındaki düzenleyici otoriteler) çeşitliliği, bunların birbirleri ile nasıl uyumlu-bütünleşik hale getirileceği, temel sorunu oluşturmaktadır. Örneğin İnternet gibi küresel yaygınlığa sahip bir alanda ya da 'erişim' gibi rekabet açısından önem taşıyan alanlarda (Pan-Avrupa piyasasını güvence altına almak), 'yumuşak' ve AB çapında kapsayıcı bir 'AB Düzenleyicisi' (ya da Avrupa Telekomünikasyon Platformu) oluşturulması ve buna uygun bir rejimin hayata geçirmesi hedeflenmektedir. Bu durumu teknoloji, sanayi ve piyasalar anlamında yaşanan yöndeşmeye paralel olarak, düzenleyici mekanizmalar anlamında da yöndeşme (*regulatory convergence*) etkisi ya da ihtiyacı yaratması şeklinde açıklayabiliriz. Fakat tek tek üyelerin yaklaşımları dikkate alındığında böyle bir genel otoritenin 'ulusal çıkarlar' açısından taşıdığı farklar gündeme gelmekte, alanın avantajları bir oldu bitti ile vazgeçilemeyecek kadar önemli bulunmaktadır. Bu nedenle Avrupa Komisyonu bu aşamada BUDK'lar arasında etkin bir işbirliğinin ya da eşgüdümün daha geçerli bir politika seçeneği oluşturduğu görüşündedir.

Aralarında Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İsveç ve İngiltere'nin bulunduğu avantajlı 'Kuzey Grubu' ülkeleri diğerlerine oranla daha fazla 'piyasa güdümlü' yaklaşımları destekleyerek, böyle bir genel bağta sıcak bakmamaktadırlar. Buna karşın aralarında İtalya, Fransa, Portekiz ve İspanya'nın bulunduğu 'Güney Grubu' ülkeleri ise lisanslar, rekabet, frekans dağılımı, hizmetler ve tüketicinin korunması gibi temel alanlarda BUDK'ların daha az devrede olduğu (avantajlar açısından da) grup olma özelliği ile genel bir 'AB Düzenleyicisi' mekanizmaya daha sıcak bakmamaktadırlar.

Türkiye ve Telekomünikasyon Politikaları

Günümüzde açıklık kazanan ve uluslararası yönetim rejimi yanında İnternet'le tanışma temelinde şekillenen yeni paradigmaya gelinceye değin, Türkiye'nin geleneksel telekomünikasyon politikası üç temel yönelim üzerine inşa edilmiştir: Ulusal gizlilik, soğuk savaş ve kamusal güvenlik, ihracat öncelikli ekonomi politikaları. Telekomünikasyon politikalarını biçimlendiren bu üç yönseme, ulusal gelişmeye odaklanırken, aynı zamanda ülke içinde yerli üretimin ve teknolojik kapasite kullanımının artırılarak, ulusal enformasyon altyapısı ağlarının yapılanmasına ivme kazandırılmasını amaçlamaktaydı.

AB Enformasyon Toplumu Projesi içerisinde 'operasyonel' bir rol üstlenen telekomünikasyon alanı örneğine benzer şekilde, Türkiye'nin ihracat yönelimli ekonomi politikasına destek verecek telekomünikasyon politikaları hem ekonomik gelişmenin, hem de dış yatırımlar için bir çekim merkezi oluşturmanın aracı olarak değerlendirilmiştir.

Bu anlamda ulusal güvenlik politikası, ABD ile diğer NATO üyeleri karşısında teknolojik bağımlılığı azaltma temelinde kurgulanırken diğer yandan stratejik telekomünikasyon donanımlarının ülke içinde üretimi ve ulusal yenilikler sisteminin kurulmasına ilk adım niteliğindeki ulusal AR-GE çalışmalarına da 1960'lardan itibaren ağırlık verilmeye başlanmıştır. 1970'lere kadar iyi işleyen telekomünikasyon politikası, 1973 petrol krizi ve beraberindeki olumsuzluklarla birlikte özellikle kamu yatırım harcamalarındaki düşüşlerin etkisi altında kalmıştır. Yine bu dönemde telekomünikasyon altyapısının nitelik ve kalite yönünden iyileştirilmesi anlamında sayısal teknolojiye geçiş yönünde NATO'dan gelen talepler, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin de istemleri ile buluşarak ABD'nin parasal desteği ile bu yönde teknoloji ithalatını (teknoloji çekme politikası)

hızlandıran bir etki yaratmıştır.

1970'lerden başlayarak değişmeye başlayan telekomünikasyon politikasında çizgi 1987 tarihinde, 'kurallardan arındırma-deregulation' politikalarının, WB ve IMF gibi uluslararası kuruluşlarca gelişmekte olan ülkelere alanın özelleştirilmesi ve bu yolla elde edilecek gelirlerle bütçe açıklarının kapatılması çerçevesinde sunulan reçetelerle başka bir yörüngeye oturmaya başlamıştır: *PTT'nin özelleştirilmesine dönük çabalar ve beraberinde telekomünikasyon alanında liberalleşme eğiliminin güçlenmesi*.

Bu durum, Türkiye'yi içine alan uluslararası ekonomik düzenin yeniden yapılandırılması süreci içerisinde değerlendirildiğinde daha anlamlı hale gelmektedir. Süreç aslında yeni olmayan fakat özellikle ÇUŞ'ların ortaya çıkışıyla farklı boyutlar kazanan küreselleşmenin seyrine uygun olarak, ekonomik paylaşım mücadelesi de şiddetlenmiştir. Bu mücadelede EİT'nin üzerine kurulacak enformasyon-telekomünikasyon altyapısı, yüksek hız ve kapasiteye sahip iletişim ağları ile temel güç unsurunu oluşturmaktadır.

Türkiye yakın ve uzak çevresinde ulusal-bölgesel iletişim ağları oluşturma çabalarının yoğunluk kazandığı ve bu ağlarla küresel enformasyon altyapısı ile bütünleşmeyi amaçladığı gelişmelerle karşı karşıyadır. "İzlenen ülke" konumdaki Türkiye, gelişmelere duyarsız kalmamak yanında, güçlü yönlendirmelerin etkisine de açık olma baskısını yaşamaktadır. Baskı, ulusal iletişim ağının biran önce kurulup, genişletilmesi ve güçlendirilmesi istemleri yanında bu ağı, uluslararası rekabete açma doğrultusundaki çalışmalara hız verilmesi yönündedir.

2000 yılında telekomünikasyon sektöründeki yeni oluşumlar bu gelişimi hareketlendirmiştir: Telekomünikasyon Kurumu'nun (TK) kurulması, ITU Konferansı'nın İstanbul'da yapılması, Türk Telekom'un özelleştirme süreci, 3. GSM operatörünün devreye girmesi, Türk Telekom'un 4. GSM operatörü olmaya hazırlanması (ve olması), GSM ihalelerinin getirdiği alt yapı yatırımları, İnternet pazarındaki kampanyalarla kullanıcı ve hizmetlerin çeşitliliğindeki artış, İnternet'te içeriği öne çıkaran haber sitelerinin yoğun olarak devreye girişi, KOBİ'lere önem verilerek bu şirketlere dönük yazılım, ağ bağlantısı ve çözüm paketleri sunumunun artması, risk sermayesi ve teknoloji şirketlerinin borsaya açılması, sayısal yayıncılığın temellerinin atılması, yasal çerçevenin oluşturulması yönünde özellikle RTÜK'ün frekans tahsisine yeni bir yasal çerçevede geçme hazırlığı vb. sayılabilir.

Bu gelişmeler yanında özel sektörün bankaları yanına alarak İnternet hizmetleri alanına girmesi; ürün satışı, reklam ve tanıtma kampanyaları, bayi-ana şirket iletişiminin ağ temelli uygulamalarla geliştirilmesi kurumsallaşma yönündeki gelişmelere gereksinimi artırmıştır. Özel sektör kâr güdüsüyle gelişmenin, bu rekabetçi ortamda düzenleyici çerçeve içerisinde etkinlik kazanmasından geçtiğini kavramakta gecikmemiştir.

Türkiye'de telekomünikasyon alanında düzenleyici çerçevede yer alan RTÜK, TGM, HGM, HYK, TK aktörleri arasında, mevzuattan kaynaklanan bir karmaşa yaşanmaktadır. Bu durum geleneksel kitle iletişim araçlarıyla, sayısal iletişimin ve bilgisayarların bütünleşmesi eğilimi ile daha da artacaktır. Nitekim son RTÜK yasası içerisinde İnternet'e ilişkin düzenlemelerin getirdiği sıkıntılar henüz aşılamamış durumdadır⁹.

Telekomünikasyon alanında kurumsallaşma yönünde önemli gelişmelerden birisini oluşturan Telekomünikasyon Kurumu planda öngörüldüğü şekilde bağımsız bir Düzenleyici Kurum olarak devreye girmiş, Türk Telekom ise, Kamu İktisadi Teşekkülü (KİK) statüsünden çıkarılarak özel hukuk hükümlerine tabi bir işletici olarak yeniden yapılandırılmıştır, Türk Telekom'un ses telefonu üzerindeki tekel hakkı 2003 sonunda kaldırılmaktadır. Düzenleyici otorite, liberalleşme yolunda kendisinden beklenen yapılanmaları özellikle de kuralları belirlerken altyapının kurulmasına ilişkin düzenlemeler yanında bunun işletilmesi ve hizmetlerden yararlanılmasına ilişkin düzenlemeleri (lisanslar, tarifeler, ara bağlantı düzenlemeleri, frekans dağılımı ve izleme gibi) gerçekleştirmek üzere, uluslar arası kuruluşların dayatmalarının gerekçesini de oluşturan özel sektörün mekanizmaya bir şekilde 'dahil' edilmesini sağlayarak işlerlik kazanmıştır¹⁰.

Liberalleşme yönünde deregülasyon ortamının sağlanmasına dönük politikalar sonuçta yasal çerçeve (4502 sayılı Kanun-29 Ocak 2000 ve bunu revize eden 4673 sayılı Kanun) ve aktörler (TK ve Rekabet Kurumu) anlamında işlerlik kazanmış, özelleştirme açısından Türk Telekom'un satışı 'zayıf piyasa yapısı' nedeniyle şimdilik kaydı ile gerçekleşmemiştir. AB örneği üzerinden hareket eden politik yapılanma içinde Bakanlık ve BUDK (TK) paylaşımına bakıldığında da 'lisanslar, tarifeler, ara bağlantı düzenlemeleri, numaralandırma, frekans dağılımının planlanması ve işletilmesi' başlıkları altında toplanan düzenleme konularının TK'ya; 'evrensel hizmet, politika yapma' konularının ise Bakanlık'a bırakıldığını görmekteyiz.

Sonuç

Telekomünikasyon alanının piyasa güçlerinin ve genel ticari kuralların işlediği salt 'ticari' bir faaliyet alanı olarak görülmesi, bu alanın toplumlar açısından sosyo-ekonomik boyutlarını dışarıda bırakan sınırlayıcı bir bakış açısını da beraberinde getirecektir. Telekomünikasyon alanı, ticari faaliyetleri kapsamakla birlikte öncelikle 'kamusal hizmet' alanıdır. Dolayısıyla bu alanda yapılan ya da yapılacak düzenlemeler sosyo-ekonomik boyutları olan 'politika' süreçleridir. Bu altyapı bireylerden öte ve onları da kapsayan bir nitelikte toplumsal yapının bütünselliğine ve hizmetlerin sürdürülebilir kılınmasını güvence altına almaya hizmet etmektedir. Bu hizmeti niteleyen de '*evrensel hizmet*' ilkesidir¹¹.

Bu bağlamda, 1984 tarihli Maitland Komisyonu Raporu'nda 2000 yılında dünyadaki tüm insanların en azından temel telefon hizmetlerinden yararlanabilecekleri öngörülmekteydi. Oysa günümüzde bunun gerçekleşmediği, temel iletişim ve enformasyon hizmetlerinde 'evrensel hizmet ilkesinin' kağıt üzerinde kaldığı ve 21. yüzyılın küresel enformasyon toplumunda, bunun tüm ülkeler için paylaşılan bir olgu olmadığı görülmektedir¹². Dolayısıyla bu hedef 2010 yılına uzatılmıştır. Günümüzde gelişmiş-gelişmekte olan ülkeler arasında oluşan ve genişleyen sayısal uçurum yanında, bir başka uçurum daha oluşmaktadır. Telekomünikasyon, bilgisayar ve yayıncılık alanındaki gelişmelerin üretimden dağıtıma, enformasyonun tüketiminden, eğlence endüstrisine, bilimsel araştırmalardan iş ilişkilerine ve eğitime kadar her alandaki gelişmelerin 21. yüzyılın 'enformasyona sahip olanlarla-olmayanlarını' yaratması; dünya nüfusunun büyük çoğunluğu için telefonun hâlâ bir lüks olarak görülmesi ve 'enformasyona sahip olmayanlar'ın bir kenara itilmişlikleri.

Evrensel erişim herkes için sağlanmadığı müddetçe, ekonomik ve toplumsal gelişmeler için uygun bir ortam yaratılarak, insanlara istihdam olanakları sunabilmenin de somut koşulları oluşturulamayacaktır¹³. Dolayısıyla hükümetlerin görevi de sadece piyasa güdümlü girişimleri kolaylaştırmak değildir. Ulusal kalkınma için kapasitelerin oluşturulması sürecini başlatmak, konu ile ilgili tüm kesimlerin katılımcı olduğu politika yapma ve uygulama mekanizmalarını etkin kılmak gibi çok daha önemli görevlerin yetkili adresidir.

Bu anlamda, Türkiye'nin yatırıma ayrılan kaynakları, harcama eğrileri, sermaye maliyetleri vb. makro konuların, hizmet/bedel oranları, numara taşınırılığı, ulusal dolaşım vb. mikro konularla bir potada eritilmesi yönünde yeni bir politika açılımı önem kazanmaktadır. Türkiye'de yapılan sabit yatırımlar ve geri dönüşleriyle ilgili sıkıntılar aşılrken tüketicinin de mutlaka kaliteli hizmeti en uygun bedelle alabilmesinin gözetilmesi gerekmektedir.

Telekomünikasyon alanına dönük olarak gerek kamuda gerekse özel sektörde hakim olan 'liberalleşme' istemleri, EİT'ni tüketici olarak özümseyip, hizmet sektöründe yer almak, 'para' kazanmak şeklinde formüle edilebilecek bir politikanın yansıması şeklinde değerlendirilebilir. Diğer yandan bu alanda telekomünikasyon hizmeti veren kuruluşlar kendilerini çokuluslu işyerleri gibi görmekte, buna bağlı olarak 'ticari' kaygıların çok öne çıktığı bir yaklaşıma kaymaktadırlar¹⁴. Özelleştirme doğru bir araç gibi gösterilmeye çalışılsa da, bugünkünden farklı olarak, alanla ilişkili tarafların kamuoyu adına yürütecekleri 'denetim ve gözetimi' de kapsayacak şekilde sisteme dahil edileceği düzenleyici yapının, sağlıklı (dürüst) rekabet ortamı oluşturmak açısından önem taşıdığı dikkate alınmalıdır. Nitekim Avrupa'ya baktığımızda Telekomlar'ın büyük bir bölümünün devlet

tarafından idare edilen, sözde özelleştirilmiş şirketler olduğunu görebiliriz. Dolayısıyla alanda özel sektörün 'şampiyonluğunu' ilan edip, buraya odaklanmak, kamusal aktörleri, STK'ları devre dışı bırakıp, etkisiz göstermek sonuçta ABD ve AB örneklerinde yaşanan büyük 'yolsuzluklar' da gözönüne alındığında hizmetler anlamında en ucuz, en iyi vb. anlamına gelmemektedir.

Türkiye coğrafyasına yayılan telekomünikasyon altyapısının yerli üreticilerinin harcadığı para, buradan kalan katma değer ve vergilerle birlikte devlete giden pay değerlendirildiğinde ulaşılan ekonomik büyüklüğün ulusal mekanizmalarla daha fazla oranda yurtiçinde kalması ve değerlendirilmesi (ulusal şirketler AR-GE yapılabiliyor, istihdam sağlayabiliyor, yurt dışına ihracat yapıyorlar) önem taşımaktadır. Türkiye'nin bu alanda ulaştığı aşamanın katma değerli hizmetlerin üretilmesi ve özellikle İnternet ve enformasyon altyapısının en önemli faktörlerinden içerik ve yazılım üretimi, yazılım tasarımı konularında geliştirilerek sürdürülmesi, alana yönelik politikalarda da yer bulabilmelidir. Diğer yandan telekomünikasyon alanındaki politikalar ve düzenlemeler, ulusal politikalar çerçevesinde enformasyon toplumu gereksinimlerinin, hedeflerinin gerçekleştirilmesi sürecini de güçlendirmektedir. Dolayısıyla üretim, AR-GE sadece yurt dışından ithal edilerek veya ÇUŞ'ların tekelinde kalarak yapılması gereken bir konu olursa, sosyo-ekonomik açıdan anlamlı bir gelişmeden söz edilemez¹⁵. Gelecekte birbirinin yerine geçebilen mekanizmaların, altyapıların, hizmetlerin devreye gireceği gözönüne alınarak, telekomünikasyon alanına dönük politikalarda maliyetlerden düzenlemelere; tarifelerden, evrensel hizmet ilkesine; sanayi, teknoloji ve bilim politikalarına kadar 'bütünsel' bir bakış açısını yansıtan açılımların devreye sokulması gerekmektedir.

Kaynakça

- Commission of the European Communities Brussels, 12.07.2000 COM(2000) 384 Final 2000/186 (COD)
- Commission of the European Communities Brussels, Implications for Regulation: Towards an Information Society Approach. COM(97)
- European Regulatory Autory for Telecommunications, Eurostrategies and Cullen International, Brussels, 1999.
- European Commission (1997), Green Paper on the Convergence of Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the EU Regulation, 2000/185, 05 December 2000 Definations.
- HALCLI, A. & WEBSTER, F. (2000) "Inequality and Mobilization in The Information Age" European Journal of Social Theory, Vol: 3:1, p. 67-81.
- IOSIFIDIS, P. (2002), "Dijital Convergence: Challenges for European Regulation", Journal of The European Institute for Communication and Culture, Vol. 9 (2002),3, p.27-48.
- ITU (1998), General Trends in Telecommunication Reform 1998 – World (Vol.1), Geneva.
- ITU (2000-2001), Trends in Telecommunication Reform, Interconnection Regulation 2000-2001.
- MELODY, W.H. (1999), "Telecom reform: progres and prospects", Telecommunication Policy, Vol. 23, p.7-24.
- MANSEL, R. (1999) "New media competition and access", New Media & Society, Vol: 1:2, p. 155-182.
- OECD (2002), Regulation of Electronic Networks and Services in Europe, 21-23 January 2002, Dubai, UAE.
- Public Policy for the Privatesector (2001), "Telecom Regulattors", World Bank.
- Telestyrelsen, National Telecom Agency (NTA) (2002), Changing Telecommunication Markets, Denmark.
- WEBSTER, F. (2000) "Information, Capitalizm and Uncertanity" Information, Communication & Society, Vol: 3:1, p. 69-90.

1 Uluslararası Telekomünikasyon Birliği'nin (ITU) "21. Yüzyılın Küresel Enformasyon Toplumu ve Telekomünikasyon Araçları" (Kasım 1997) raporunda, günümüzün enformasyon ekonomisinin ya da geleceğin küresel enformasyon toplumunun, küresel enformasyon altyapısı üzerine kurulu olacağı vurgulanmaktadır. Geleceğin iletişim ağları telekomünikasyon, yayıncılık ve bilgisayar teknolojilerindeki yöndeşmenin bir sonucudur

2 “Uruguay Turu Nihai Senedi” olarak da adlandırılan Dünya Ticaret Örgütü (WTO) Kuruluş Anlaşması ve Ekleri, TBMM tarafından da 26.1.1995 tarih ve 4067 sayılı yasa ile onaylanarak, 31.12.1994 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

3 Buna karşın Avrupa’da son iki yılda özellikle 3. jenerasyon ihalelerinde ödenen ve sektöre bir daha dönemeyecek yaklaşık 180 milyon Euro’luk lisans bedelleri, sektörü ciddi bir krize sokmuştur. Çünkü, finans kesimi, artık bu sektörü güvenilir bulmamakta ve yatırımlar açısından ilgisini başka alanlara kaydırmaktadır. Dolayısıyla finans muslukları kapanan sektör ciddi bir sıkıntıya girmiştir. Bu gelişmeye hızlı reaksiyonlar da olmuştur. Fransa’da 4.9 milyar Euro olan lisans bedelleri, yaklaşık 690 milyon Euro’ya indirilmiş, uzun vadeli lisanslar daha uzun vadeye yayılmıştır. Bu süreç içinde belli bir paylaşım, senelik cirolar üzerinden alınacak paylarla sektörü büyütmek ve önünü açma yoluna gidilmiştir. Bu deneyim, benzer sıkıntıları yaşanan, yaşayacak olan Türkiye için de önemli bir örnek oluşturabilir.

4 1999 tarihli “Telekomünikasyon Politikalarının Amaçları Üzerinde Genel Mutabakat”’a ilişkin dört ana ilke bu formülasyonun temel taşlarını oluşturmaktadır: 1. Enformasyon (Ağ) toplumuna erişim, 2. En ucuz ve en iyi hizmet, 3. Büyüme ve yeniliklere ‘rekabet’in önderlik etmesi, 4. Geniş bant ve çok hızlı ağlara olan talebin karşılanabilmesinin, piyasaların bu yönde verecekleri yaygın ve çok seçenekli ürün-hizmet yelpazesi ile mümkün olabileceği.

5 Altıncı Çerçeve Program Tasarısı’nda “Enformasyon Toplumu Teknolojileri” başlığı altında ağırlıklı olarak yer verilen enformasyon ve telekomünikasyon teknolojilerinin, ekonomiyi ve toplumu değiştirmekte olduğuna atıfta bulunularak, bu teknolojilerin yeni çalışma biçimleri ve olanakları yarattığı, toplumun sağlık, çevre ve istihdam gibi sorunlarına da çözüm getirdiğine işaret edilmektedir.

6 European Regulatory Autory for Telecommunications, Eurostrategies and Cullen International, Brussels, 1999.

7 Avrupa’da ulusal numaralandırmanın (numara taşınabilirliği), henüz işlerlik kazanmadığı görülmektedir. Bu konuda Birleşmiş Milletler ve diğer uluslararası kuruluşların amacı bütün insanlara tek bir numara verilmesi, kişilerin bu numara ile dünyanın her tarafında aranabilmesi, bu numaranın sabit ya da mobil olarak da kullanılabilmesi, kişinin bu numaradan aranması ve istediği yerden iletişim olanaklarına erişebilirliğinin sağlanmasıdır. Bu hizmetin nasıl ücretlendirileceği ve bu ücretin hangi firmaya nasıl ödeneceği de yine numaralandırma çalışmalarının konusu içine girmektedir. BM’nin bu konuda almış olduğu karar Avrupa Telekomünikasyon Standartlar Birliği tarafından da benimsenmiştir.

8 European Regulatory Autory for Telecommunications, Eurostrategies and Cullen International, Brussels, 1999, p.184.

9 TUENA Raporu’nda, “Türkiye’de Kurumsal Yapılanmanın İncelenmesi” başlığını taşıyan bölümde yer alan “Enformasyon Altyapısı ve Bilgi Toplumu Yapılanmaları”na ilişkin Tablo-12’deki verilerden, ilgili yapılanmaların parasal fonlarının olmadığı, böyle bir hedeflerinin de bulunmadığı, örgütlenme eksikliği olduğu ve hükümet kuruluşları arasında eşgüdüm hedeflerinin de gerçekleşmediği görülmektedir.

10 AB genelinde düzenleyici kurumların yapılanmalı model alınarak oluşturulan TK’na ilişkin Kanun 2000 yılının Şubat ayında çıkmasına karşın, yaklaşık 6 ay TK’nın kimlerden oluşacağı konusu politik tartışmalarla geçmiştir. Dolayısıyla kuruluşu Ağustos 2001’i bulmuştur. Bunun yanında Kanun’da lisans verme yetkisi Ulaştırma Bakanlığı’nda bırakıldığı için IMF’den gelen tepkilerle Kanun 2001’in ortasında revize edilmiş, 4673 sayılı Kanun’la lisans yetkisi, TK’ya devredilmiş, ardından atanacak 2 üye konusundaki politik tartışmalar nedeniyle Kurul yaklaşık 3 ay toplanamamıştır. Bugün asgari değerlerin tespit edilmesi Bakanlar Kurulu’na bırakılmış olması nedeniyle bazı lisansların verilmesinde yaşanan aksaklıklar devam etmektedir.

11 Evrensel Hizmet İlkesi üç temel öğeyi içermektedir: 1. Coğrafya açısından her yerde telekomünikasyon altyapısının hazır olması, 2. Ayırımçı-kayırmacı erişime izin vermeyen bir yapı ve

3. İletişim ağlarına erişimin ve bu hizmetlerden yararlanabilmeni kullanıcılar açısından katlanılabilir bir bedel üzerinden yapılabilmesi için uygun destek.

12 Gelişmekte olan ülkelerde 1994 yılında 25 kişiye bir adet sabit telefon hattı düşerken, bu sayı 1998 yılında 15 kişiye ve 2002 yılında ise ancak 10 kişiye yükselebilmiştir (Kaynak: ITU Genel Sekreteri Yoshio Utsumi'nin Dünya Telekomünikasyon Gelişme Konferansı açış konuşması, 18.03.2002, İstanbul).

13 Dünya Telekomünikasyon Geliştirme Konferansı'nda (İstanbul, 2002) alınan kararlarda (İstanbul deklarasyonu), telekomünikasyona hizmetlerine erişimi insan hakları kapsamında değerlendirme yönünde adımlar atılmıştır. Tüketiciye ücretsiz hizmet sunulması, frekansların ücretlendirilmemesi (o toplumun ortak malı anlayışı), çoklu ortam hizmetlerinin bu anlayışla yeniden yapılandırılması, mobil ve sabit telefon hizmetlerinin ücretsiz olması, bütün okulların İnternet'e bağlanması ve öğrencilerden ücret alınmaması, bu hizmetlerin karşılıklarının hükümetlerden veya belediyelerden alınması öngörülmüştür.

14 Sektör, içerikle ilgili olarak alınan % 15 fon payının getirdiği yükü, mobil hatlar üzerinden yapılan e-Ticaret'ten hazinenin pay alınmasını, kiralık hat fiyatlarının OCDE ülkeleri ile aynı düzeyde olması, % 25 Özel İletişim Vergisi'nin süreklilik kazanması, telekomünikasyon altyapısı ve gerekli hizmetler konusunda tekel durumu, geniş bant yaygınlığının çok düşük olması, liberalleşme konusundaki gecikme, kişi başına düşen telekom hizmetleri harcamalarının düşüklüğü (Avrupa'da ortalama 762 Euro, Türkiye'de 134 Euro), geçiş hakkının tanımlanmamış (kablo döşeme için gerekli izinlerin, ödenecek bedellerin, kuralların tanımlanması) olması vb. konuları, sorunları öne çıkarken; Türkiye içinde yaşanan sayısal uçurumun aşılmasına yönelik neler yapılması gerektiği, içerik ve uygulamanın ağ üzerinden daha hızlı yayılabilmesi için telekomünikasyon altyapısı daha duyarlı bir hale getirilmesi, sesi İnternet ortamı içine taşıyacak çoklu ortam hizmetlerin telekomünikasyon altyapısına ilave edilmesini, e-Avrupa+ 2003 Eylem Planı'na imza atılan bir dönemde, buna paralel olarak ulusal enformasyon altyapısının geliştirilmesi, buna yönelik eylem planının gerekliliği gibi konular pek dillendirilmemektedir.

15 GSM'le birlikte telekomünikasyon alanı büyüklük olarak önemli bir parasal dönüşüm yaratmış bulunmaktadır. 1 Ocak 2004'den itibaren alanın liberalleşecek olması ile bu büyüklük daha da aratacak gibidir. Oysa GSM'nin ulusal anlamda, 20 milyon doların üzerinde tahmin edilen bu parasal büyüklükten AR-GE'ye dönen payı 'görünür' olamamıştır. Yabancı yatırımcıların telekomünikasyon altyapısından aldığı paylar karşısında, ulusal ARGE fonu diyebileceğimiz bir fona belli bir para aktarması ve bunun ulusal iletişim endüstrisini geliştirecek ve üreticiliğe döndürecek mekanizmalarla yerel ekonomiye kazandırılması önemli bir politika seçeneği oluşturmaktadır. Bu alanda üretilen ekonominin sadece dışarıya akması değil, ulusal teknoloji üretilmeye yönelik bir kısmının yurt içinde kalmasının sağlanmalıdır. AR-GE konusunda teknoloji üretimiyle ilgili mekanizmalardan birisi de, gerekli yasa ve yönetmeliği çıkan teknoloji geliştirme bölgeleridir. Bu yapılanmaların ARGE'yi yazılım, danışmanlık hizmetleri, hizmet üretimi, değişik sektörlerle paylaşılan üretim zincirleri vb. yollarla iş yaşamına sokan mekanizmalarla katma değer üretimini destekler hale getirilmesi gerekmektedir.