

Neo-liberal Telekomünikasyon Politikalarının Deney Alanı:

CEP TELEFONLARI

Funda BAŞARAN

Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi

İçinde yaşadığımız dönem, küreselleşme olgusu ve teknolojik devrim ile karakterize edilmektedir. İletişim alanı ise, bir yandan küreselleşmenin konusu ve en önemli gerçekleyenidir; diğer yandan, teknolojik gelişmelerin en fazla ve hızlı yaşandığı alandır. Tüm bunlar, iletişimi yaşadığımız dönemde, eskisinden daha farklı bir biçimde merkezi ve belirleyici bir yere oturtmaktadır.

İletişimin konumundaki bu farklılaşma, yaşanan bazı değişimler ile doğrudan ilgilidir. Son yıllarda telekomünikasyon alanında öncelikle, kurumsal, yapısal ve politik bir değişim yaşanmıştır. Özelleştirme, serbestleştirme ve kuralsızlaştırma politikaları, telekomünikasyon alanında uygulamaya koyulmuş, öncelikle yeni servisler, ardından da geleneksel telekomünikasyon hizmetleri alanı hızla bu politikaların etkisi altına girmiştir. Böylece, telekomünikasyon altyapısı üzerinde varılmaya başlayan farklı aktörler ortaya çıkmıştır. Katma değerli hizmetler olarak tanımlanan farklı hizmetlerin sağlayıcıları, GSM operatörleri, kablo şirketleri, dijital yayıncılar gibi çok sayıda aktör, telekomünikasyon altyapısı üzerinde kendi karlarını maksimize etme arayışı içinde mücadele ederken, bir yandan da, teknolojiyi ve pazarı kontrol altında tutmaya çalışmaktadırlar. Bu değişimin nedenleri arandığında, karşımıza çıkan ilk yanıt teknolojik gelişmeler olmaktadır. Bilgisayarlar, uydular, fiberoptik, sayısal anahtarlama ve GSM gibi mobil iletişimin yeni biçimleri, lokal ve uzun mesafe gibi geleneksel ayrımlar yanında, ses, görüntü, data gibi ayrımların, teknolojik gelişmelere bağlı olarak hızla gereksiz hale geldiği ve bunun da değişimlerin dinamiklerinden birisini oluşturduğu kabullenilmesi gereken bir gerçektir. Ancak teknolojik gelişmelerin tüm bu sürecin açıklanmasına ancak kısmi bir katkısının olabileceği de kabullenilmelidir.

Telekomünikasyon politikaları alanında, 1990'larda yaşanan değişimin gerçekleştiği çevreye baktığımızda, karşımıza başlıca terim olarak neoliberalizm çıkmaktadır. Neoliberalizm ulusal ve uluslararası bir dizi siyaseti tanımlamak için kullanılmaktadır. Akademik alanda, bu siyasaların ne olduğu konusunda bir fikir birliği olmakla beraber, amaçları konusunda farklılaşan görüşler mevcuttur. McChesney, neoliberalizmi tüm toplumsal alanlarda, iş çevrelerinin (sermayenin) tam egemenliğinin sağlanması ve buna karşı çıkabilecek güçlerin olabildiğince küçültülmesi olarak tanımlar. Neoliberalizm hemen her zaman toplumsal problemlerin çözümüne yeni teknolojileri kullanan pazarın sayesinde ulaşılabileceği yolunda derin bir inançla içiçe geçmiştir. McChesney'e göre, *"neo-liberal politikaların en belirgin özelliği ticari medya ve deregüle edilmiş iletişim pazarıdır. Bunun pratikteki anlamı ise, bu alanların sermayenin çıkarları doğrultusunda yeniden regüle edilmesidir."* (Chesney, 2001)

Telekomünikasyon alanında uygulamaya koyulan neoliberal politikaların anlaşılabilmesi, nedenlerinin ve sonuçlarının ortaya koyulabilmesi için, cep telefonu hizmet alanı son derece önemlidir. Çünkü, hızla büyüyen bu alan pek çok ülke için özelleştirme, serbestleştirme ve kuralsızlaştırma politikalarının ilk kez denendiği alandır (Samarajiva, 2001). Teknolojinin gelecekteki yöneliminin mobil iletişim olduğu ve mobil iletişim alanında yeniden ve büyük çaplı bir yöndeşme yaşanacağı yolundaki öngörüler, cep telefonu endüstrisini, bu alandaki kurumsallaşma ve politika inisiyatiflerini ve gelişmenin dinamiklerini önemli kılmaktadır. Diğer taraftan, cep telefonu teknolojilerinin ve hizmetlerinin dünya çapında hızla yaygınlaşması, piyasa ekonomisinin telekomünikasyon alanının tümüne uygulanmasını meşru kılacak biçimde kullanılmaktadır. Uluslararası telekomünikasyon şirketleri ile yerli sermaye gruplarını stratejik ortaklıklarda biraraya getiren özel işletmelerin, serbestleştirilmiş cep telefonu piyasalarındaki rekabetinin, yaşanan yaygınlaşmanın itici gücünü oluşturduğu iddiaları bu alanda ulaşabildiğimiz sınırlı sayıdaki araştırmada açık ya da gizli olarak ileri sürülmektedir (ITU, 1999; Sutherland, 2001; Srivastava, 2001; Gruber, 2001).

Cep Telefonlarının Gelişimi

Cep telefonları, iletim teknolojisinde yaşanan büyük değişimin sonucudur. Teknolojik yenilik asıl olarak kısıtlı bir kaynak olan frekans spectrumu'nun (Frekans genişliği) en verimli biçimde kullanılabilmesi ihtiyacı tarafından yönlendirilmiştir. Mobil teknolojinin ilk uygulamaları, birinci kuşak mobil teknolojiler olarak adlandırılırlar ve 450 MHz frekans civarında çalışırlar. Bu frekans genişliği, birinci kuşak cep telefonları ağının sadece tek bir işletmeciye izin vermesine neden olmaktadır. Teknolojik gelişim, kullanıcı başına gereksinim duyulan frekans genişliğinin düşmesini sağlamış ve tek işletmeciye izin veren teknolojik sınırlılıkları ortadan kaldırmıştır. İkinci kuşak analog sistemler, 900 MHz'i kullanmakta ve alanın rekabete açılmasını teorik olarak olanaklı kılmaktadır. Ancak cep telefonlarında analog teknolojinin kullanıldığı bu dönemde pek çok ülke alanın rekabete açılmasını tercih etmemiştir. Yaşanan asıl büyük teknolojik değişim, sayısal teknolojinin kullanılmaya başlanmasıdır. Sayısal teknolojinin kullanılmaya başlanması, frekans genişliğini verimli kullanımı nedeniyle kapasitede büyük bir artış yaşanmasına neden olmuştur. 900 MHz frekansını kullanan, sayısal teknolojinin kullanılmaya başlanması ile birlikte, cep telefonları bir yandan dünya çapında hızla yaygınlaşmaya, diğer taraftan hızlı bir biçimde rekabete açılmaya başlanmıştır. En hızlı yaygınlaşan cep telefonu standardı GSM'dir. GSM Avrupa'da geliştirilmiş bir sayısal telekomünikasyon standardıdır ve 1994'den bu yana Türkiye'de de sayısal teknolojiyi kullanan cep telefonu ağlarında kullanılmaktadır.

Ancak tüm yenilikler beklenmedik bir dizi sonuca yolaçar. Cep telefonları alanında yaşanan yenilikler de bu önermeyi doğrular niteliktedir. Öncelikle, dünyanın pek çok ülkesinde, telekomünikasyon ağının özel mülkiyete ve rekabete açılan ilk bölümü olma özelliğini taşıyan mobil iletişim hizmetleri pazarının hızla rekabet eksikliği ve tekelleşme durumuna girdiği görülmektedir (Melody, 2001). Bu durum, özellikle resmi belgelerde bir takım teknik ve idari düzenlemelerle aşmaya çalışılıyor olsa da, telekomünikasyon alanında gerçekleşen ve gerçekleşecek özelleştirme, kuralsızlaştırma ve serbestleştirme politikalarının orta vadeli sonuçlarını ortaya koymaktadır. Bir diğer sorun, sabit ve cep telefonu ağları arasındaki bağlantı sorunudur. Ayrıca frekans tahsisi, cep telefonu ağları arasındaki ulusal ve uluslararası bağlantı anlamındaki roaming gibi sorunlar da uluslararası platformlarda tartışılan sorunlardır. (Melody, 2001; ITU, 1999; Samarajiva, 2001) Ancak bu sorunların aşılması için önerilen, daha fazla serbestleştirme, daha fazla kuralsızlaştırmadır.

Cep telefonu sayısında 1990'ların başından bu yana yaşanan gelişme gerçekten de şaşırtıcıdır. 1990 yılında cep telefonu abonelerinin sayısı dünya çapında 11 milyondur. 1998 yılında 300 milyona ulaşan cep telefonu abonesi sayısının, 2000 yılında 500 milyona ulaşmış olduğu tahmin edilmektedir (ITU, 1999:1). Cep telefonu sayısındaki bu hızlı büyüme, aynı zamanda cep telefonu pazarının ulaştığı inanılmaz parasal büyüklüğü de gözler önüne sermektedir. "Kamusal telekomünikasyon işletmecilerinin gerçekleştirdiği tüm data iletişim hizmetlerinin –internet, kiralık hatlar, özel data hizmetleri, telex vs.- tümünün gelirlerini toplasanız, ancak cep telefonu hizmetlerinden elde edilen gelirin yarısına ulaşabilirsiniz. Dahası, cep telefonu hizmetlerinden elde edilen gelir, diğerlerinden daha büyük bir hızla artmaktadır." (ITU, 1999) 2004 yılında cep telefonu hizmetlerinden elde edilecek gelirin, sabit telefonlardan elde edilecek geliri geçmesi beklenmektedir (Melody, 2001).

Cep telefonları alanındaki hızlı yaygınlaşmayı sağlayanın ne olduğu sorusuna yanıt arayan çalışmalar, bireysel tüketici tercihlerini esas alarak analize başlarlar. Son dönemde ise, yeni teknolojilerin yaygınlaşması konusunda yapılan çalışmalar, bireysel tüketici tercihleri dışında, standartlar ve lisanslar konusunda hükümetlerin oynadığı rolün teknolojinin yayılımında doğrudan belirleyici özelliğe sahip olduğunu iddia etmektedir.

Düzenlemelerin ve hükümet kararlarının yayılmaya etkileri üzerine, Avrupa ülkelerinde yapılmış bir çalışma göstermektedir ki, teknolojik gelişmenin ilk evrelerinde ilk lisansı verme tarihi daha erken olan ve başlangıçta tek firmanın tekel durumunda hizmet verdiği ülkelerde yayılma daha hızlı olmuştur. Bu durum, tekel koşullarında fiyatı düşürerek daha fazla kullanıcıya ulaşmanın daha karlı olması ile açıklanmaktadır. Teknolojik gelişmenin daha ileri evrelerinde ise, iki firmaya lisans vererek duopol bir piyasa oluşturmak pek çok ülke tarafından tercih edilmiştir. Ancak duopol ya da daha fazla oyuncunun olduğu bir piyasa oluşturmanın yayılmaya yaptığı etki bu amprik

araştırmalarda daha sınırlı olarak tanımlanmaktadır. Bu durum ise, piyasanın zaten doyma noktasına gelmiş olması ile açıklanmaktadır. (Gruber ve Verboven, 2000: 587) Gelişmekte olan ülkelerde yapılan çalışmalarda ise, tek tek incelenen ülkelerden başlangıçta bir lisans vermiş, ikinci lisansı ise daha sonra vermiş ülkelerde ikinci lisansın verilmesinin ardından yayılma hızının arttığı ileri sürülmekte ve buradan yola çıkılarak rekabet ortamının yayılmayı hızlandıracağı görüşüne varılmaktadır. Ancak karşılaştırılan ülkelere bakıldığında, sayısal mobil ağ teknolojisinin ülkelere giriş zamanı arasında farklılıklar olduğu görülmektedir. (Gruber, 2000: 33) Buradan yola çıkarak asıl önemli olan unsurun rekabet değil, teknolojinin ülkeye giriş zamanı olduğu söylenebilir. Öte yandan gelişmekte olan ülke kategorisinde değerlendirilen ülkelerin kendi aralarındaki ekonomik, politik ve toplumsal farklar yayılma hızını mutlaka etkilemiştir.

Türkiye’de Cep Telefonları

Türkiye’de cep telefonu hizmeti sunmak üzere yapılan çalışmalar 1985 yılında başlamıştır. Analog cep telefonu hizmeti, 1986 yılında Ankara ve İstanbul’da hizmete girmiş ve 1987-1994 yılları arasında abone sayısı 5101’den 93503’e ulaşmış ve sayısal cep telefonu hizmetinin başladığı 1994 yılından günümüze dek neredeyse sabit kalmıştır. Yeni yatırım yapılmaksızın hizmet vermeye devam etmesi ve özel sektöre devredilmesi düşünülmektedir (DPT, 2001: 68).

Sayısal teknolojiye dayalı GSM denilen cep telefonları hizmeti ise, PTT ile iki ayrı konsorsiyum arasında imzalanan sözleşme uyarınca 1994 yılında verilmeye başlandı. PTT ile TELEKOM FINLAND, ERICSSON TELEKOMÜNİKASYON A.Ş., PENTA A.Ş., ÇUKUROVA GRUBU VE KAVALA GRUBUNUN oluşturduğu TÜRKCELL KONSORSİYUMU ile 1 Temmuz 1993 tarihinde, DETECON, ALCATEL SEL, SIEMENS, TELETAS ve SİMKO’nun oluşturduğu TELSİM KONSORSİYUMU ile 2 Temmuz 1993 tarihinde sözleşmeler imzalandı. Hükümleri aynı olan sözleşmeler, 2983 sayılı kanun ve 233 sayılı KHK hükümlerinde tanımlanan “Gelir Paylaşımı” esas alınarak hazırlandı. Gelir paylaşımı yoluna başvurulmasının temel nedeni, telekomünikasyonla ilgili yasal mevzuatın başka bir yöntemle izin vermemesindedir. Yasal düzenlemeler yapıldıktan sonra, telekomünikasyon alanında ek çok katma değerli hizmet aynı yöntemle özel sektör tarafından verilmiştir. Piyasaya iki firmanın girişini, Uluslararası Telekomünikasyon Örgütü’nün (ITU) önerdiği bilinmektedir. Sözleşmelerin imzalanmasının ardından 1994 yılında önce TURKCELL, sonra da TELSİM konsorsiyumları Türkiye’de cep telefonu hizmeti vermeye ve abone kaydetmeye başladılar.

“Yasal düzenlemelerle daha sonra lisansa dönüştürmek üzere” ibaresinin de yer aldığı sözleşmelere göre tesis ücreti, aylık sabit ücret ve mobil orjinli aramalardaki konuşma ücretlerinden elde edilecek gelirler paylaşılmış, gelirlerin katma değer vergisi ve haberleşme vergisi düşüldükten sonra kalan net tutarının %32.9 TÜRKCELL’e ve TELSİM’e ödenecek, %67.1’i PTT’de kalmıştır. Ayrıca PSTN denilen ulusal telefon şebekesi orjinli aramalarda; beher dakika için o ay geçerli telefon kontör ücreti PTT tarafından konsorsiyumlara “air time fee” olarak ödenmiştir.

1993’den 1997 sonlarına kadar bu biçimiyle uygulanan sözleşme, 27 Mart tarihinde, Ulaştırma Bakanlığı’na bağlı Düzenleyici kurum ile TURKCELL VE TELSİM firmaları arasında yapılan 500 milyon dolar bedel karşılığında lisans sözleşmesine dönüştü. Böylece, 500 milyon dolar karşılığında, cep telefonu pazarına, çoğunluğu Uzan Ailesi’ne ait Telsim ile Çukurova Grubu, Murat Vargı, Ericsson, Kavala Grubu ve Telecom Finland’ın ortak olduğu Turkcell hakim oldu. Lisans anlaşması, 4161 Sayılı Kanununun 4. Maddesi ile 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanununa eklenen geçici 6. Maddesinde yer alan, “4000 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce katma değerli telekomünikasyon hizmetleri kapsamında PTT İşletmesi Genel Müdürlüğü ile imzalanmış ve lisans sözleşmesine dönüştürülmesi öngörülmüş gelir paylaşımı esasına dayalı sözleşmelerin her birinin, lisans sözleşmelerine dönüştürülmesine ve bu sözleşmelerdeki lisans esasına geçiş ile ilgili hükümler saklı kalmak üzere Bakanlar Kurulu’nca karar verilebilir. Danıştay’ın incelemesinden geçirildikten sonra Bakanlık ile firmalar arasında lisans sözleşmesi imzalanır” hükmü uyarınca gerçekleştirilmiştir.

Hem gelir paylaşımı sözleşmesi, hem de lisans anlaşması, cep telefonu abone sayısı 400.000’i

geçtiğinde üçüncü bir lisans anlaşması öngörüyordu. Ancak 1994’de toplam 81.968 ile başlayan ve 2000 yılında 14.970.000 abone sayısına ulaşan GSM 900 piyasasında yeni bir lisans verilmemiştir. Bu durum, frekans spektrumunun zaten 400.000 abone için bir lisans vermeye uygun olmaması ile açıklanmıştır. Ancak asıl gerekçe, hızla büyüyen pazarda ilk işletme hakkını elde etmiş olan iki firmanın korunmasıdır. 1998 yılında 4046 sayılı özelleştirme kanununa göre değer tesbiti yapılarak, lisanslar verilirken, lisans bedelinde 500 Milyon ABD Doları peşine ilaveten brüt gelirlerden % 15’lik bir Hazine payının dikkate alınmasına karar verilmiştir. Özelleştirme yanlıları bile, yüzde 25 gibi çok yüksek kâr marjlarıyla çalışan mobil telefon pazarında, iki firma hakimiyetine dayalı sistem tüketiciler lehine olmadığını söylemektedirler. Lisans sözleşmesi Turkcell ve Telsim’in, fiyatlandırma, faturalandırma ve abonelik işlemlerini artık kendilerinin yapması anlamına geliyordu. Yani Türk Telekom lisansın geçerlilik süresi olan 25 yıl boyunca GSM işletmeciliğini TURKCELL ve TELSİM’e bırakmış oluyordu.

Gelir paylaşımı sözleşmesinin, lisans anlaşmasına dönüştürülmesi süreci, Gelir Paylaşım Sözleşmesinde 15 yıllık sözleşme süresi öngörüldüğü halde, Lisans Sözleşmesinde lisans süresinin 25 yıl olarak belirlenmesi; Lisans Sözleşmesinde işletmecilerin yükümlülüklerini yerine getirmediği; Lisans Sözleşmesinde, süre sonunda işletmenin idareye devri hususunda, devredilecek işletme varlığının detaylı belirlenmemesi; Lisans Sözleşmesine bağlı olarak yapılan Ara Bağlantı Sözleşmesinde, Dünyadaki ücret uygulamanın aksine, Telekom’un imzaladığı Ara Bağlantı Sözleşmesinde 4 Cent gibi bir ücretin belirlenmiş olması; Lisans Sözleşmesi hükümlerinde kapsama alanı konusunda kamu menfaatlerinin aleyhine hüküm konulduğu, yine kapsama alanının tesisinde işletmecilerin sorumluluklarını yerine getirmedikleri; Lisans Sözleşmesinden sonra işletmecilere abone sayısındaki yüksek artış sonucu yeni frekans tahsisi yapılması nedenleri ile devletin zarara uğratılmış olduğu iddialarına neden oldu. Ayrıca, GSM işletmecileri ile Türk Telekom arasında imzalanan asimetrik ara bağlantı anlaşması da, İdare Mahkemesi tarafından EMO’nun başvurusu sonucu iptal edildi. Sonuçta dönemin Başbakanı Mesut Yılmaz ve Ulaştırma Bakanı Necdet Menzir hakkında “Telsim ve Turkcell firmalarıyla imzalanan sözleşmelere ve Özelleştirme Kanunu Hükümlerine aykırı davranmak suretiyle görevlerin kötüye kullandıkları” gerekçesiyle bir soruşturma önergesi verilmiştir. İddialar soruşturma komisyonunda incelendikten sonra sadece üç iddia sabit görülmüştür. Bunlar: Lisans bedelinin belirlenmesinde objektif ve reel değer tespiti yapılamadığı, Ara Bağlantı Sözleşmesinin Devlet aleyhine hükümler içerdiği, KDV alacağının sözleşme hükümlerine konulmaması suretiyle Devletin zarara uğratıldığı iddialarıdır. Diğer iddiaların doğruluğunu tartışmak bir yana, sadece sabit görülen bu üç iddia bile Türkiye’de cep telefonları alanında alınan kararların kullanıcıdan ziyade firmalar lehine olduğunu kanıtlar niteliktedir. Cep telefonları hizmetinin yaygınlık düzeyinin son derece sınırlı olduğu 1996 yılında bile Gelir Paylaşımı Sözleşmesi uyarınca TURKCELL ve TELSİM firmalarına, Türk Telekom’un 1996 karının beşte biri oranına ulaşan 10 trilyon 206 milyar TL’nin gelirlerin %32.9’una karşılık ödendiği düşünüldüğünde, Lisans bedeline ilişkin tartışmanın önemi ortaya çıkmaktadır.

1999 yılının son günlerinde Ulaştırma Bakanlığı, GSM 1800 hizmetlerini başlatma ve biri TT’ye olmak üzere iki yeni lisans verme kararı aldı. Yeni ihale alanda büyük heyecan yarattı. Cep telefonları alanının gelişme hızı ve potansiyeli, Türkiye’de bütün sermaye çevrelerinin dikkatini alana yöneltmiş durumdaydı. İhale iki aşamada gerçekleştirildi. GSM 1800’de ilk lisans için, 12 Nisan 2000 tarihi belirlendi. Kapalı zarf usulü ile alınan tekliflerin açılmasının ardından en yüksek bedeli veren ilk lisansı alacak, daha sonra ise ikinci GSM lisans devri için de birinci ihaleye katılan şirketler davet edilecek ve bu şirketler birinci GSM lisansı ihalesinde belirlenen tutar ya da onun üzerinde teklif vereceklerdi. Türk Telekomünikasyon A.Ş.’ye verilecek üçüncü GSM lisansı için de, birinci GSM lisansı için belirlenen en yüksek fiyat Türk Telekom tarafından Hazine’ye ödenecekti. İhaleye, Genpa, Telenor, Demirbank, Atlas Yapı, Atlas Finans 1 milyar 224 milyon dolar, Koç Holding, Koçtel, SBC, Medya Holding 1 milyar 207 milyon dolar, İş Bankası, Telekom Italia 2 milyar 525 milyon dolar, Sabancı, Doğan, Doğuş, Telefonica International 1 milyar 350 milyon dolar, Fiba Hold.,France Telekom, Finansbank, Kentbank, Süzer, Nurol 1 milyar 17 milyon dolar teklifle katıldılar ve İş Bankası-Telekom Italia konsorsiyumu, 2 milyar 525 milyon dolarlık teklifiyle ihaleyi kazandı. İkinci ihaleye ise, tüm konsorsiyumlar beş lisansın devreye gireceği Türkiye pazarının kârlı görünmediği gerekçesiyle teklif sunmadılar. Böylece Türkiye cep telefonları pazarında Turkcell, Telsim, İş Bankası-Telekom İtalia konsorsiyumunun GSM 1800 operatörü Aria

ve Türk Telekomünikasyon AŞ'nin kurduğu Aycell'le birlikte 4 operatör hizmet sunmaya başladılar. 4 operatörün hizmet sunuyor olması en çok altyapı sektörünü sevindirdi, çünkü yeni bir altyapının maliyeti lisans bedeli dışında 1 milyar doları buluyordu ve rekabet için varolan operatörlerin de altyapı yatırımları yapacakları düşünüldüğünde sınırlı sayıda şirketin faaliyet gösterdiği altyapı pazarına önemli bir nakit akışı oldu. Ancak belirtmek gerekir ki, bu altyapı yatırımları için harcanan paranın tamamı, Türkiye'de yerel teknolojik üretimin olmaması nedeniyle, ülke dışına aktarıldı.

Türkiye'de cep telefonu alanında yaşanan bu şekillenmeyle birlikte yaşanan bir diğer gelişme Telekomünikasyon Kurulu'nun oluşturulmasıdır. 4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, Kanunlarla öngörülen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen diğer görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliğe haiz özel bütçeli Telekomünikasyon Kurumu" kurulmuş ve "Bağımsız İdari Otorite" olarak alandaki yerini almıştır. 4673 sayılı Kanunla 406 sayılı Kanun'a eklenen Ek 27 nci maddeye göre, 406 sayılı Kanun "ve diğer mevzuatta Ulaştırma Bakanlığı'na, görev sözleşmesi veya imtiyaz sözleşmesi yapma veya telekomünikasyon ruhsatı veya genel izin verme yetkisi ile bu yetkiye ilişkin yapılacak düzenlemeler ile ilgili her türlü göreve yönelik yapılan atıflar" Telekomünikasyon Kurumu'na yapılmış sayılmakta ve aynı Kanun'un geçici 2 nci maddesine göre işletmecilerle Ulaştırma Bakanlığı arasında daha önceden imzalanmış bulunan "GSM görev veya imtiyaz sözleşmesi"nin tarafı bundan böyle Telekomünikasyon Kurumu olmaktadır. Ancak bağımsız ve düzenleyici bir otoritenin tesis edilmiş olması, bu alanda yaşanan sorunların aşılması anlamına gelmemiştir. Roaming (operatörlerin kendi aralarında yapacakları ara bağlantı anlaşmaları) ve Türk Telekom'la ara bağlantı anlaşması hala sorun durumundadır. Bunun yanında hazineye ödenmesi gereken %15'lik gelir payı konusunda da ihtilaf vardır.

ITU raporunda, Türkiye gelişmiş ülkeler dışında, hızla gelişen 4 pazardan (Çin, Brezilya ve Güney Kore ile birlikte) biri olarak ele alınmaktadır. 1994 yılında başlayan GSM hizmeti, TUENA tarafından gerçekleştirilen bir araştırmaya göre, 1997 yılında hane halkı bazında %10.1 oranındayken, 2000 yılında %50.2'ye çıkmıştır (Geray, 2001). Toplam nüfusun yaklaşık yüzde 65'ini kapsayan nüfusu 20 binin üzerindeki Türkiye kentsel nüfusunu temsil eden bir örnekleme uygulanan, 2000 yılı saha çalışması, incelenen hanelerin yüzde 17.8'inde iki veya daha fazla cep telefonu olduğunu ortaya koymaktadır.

Hanelerde cep telefonu sahipliği gelire göre incelendiğinde, alt gelir grubunda yalnızca yüzde 27.4 hanede cep telefonu sahibi bir birey varken, bu oranın üst gelir grubunda yüzde 98.1'e ulaştığı görülmektedir. Cep telefonu sahipliğinin bölgelere göre dağılımı incelendiğinde ise, Güney Doğu Anadolu Bölgesi'nin yüzde 29 ile en düşük, Marmara Bölgesi'ninse yüzde 61 ile en yüksek yaygınlaşma düzeyinde olduğu ortaya çıkmaktadır. Cep telefonu hizmetine erişim açısından, Türkiye ortalamasının altında kalan bölgeler Güneydoğu Anadolu, Doğu Anadolu, Akdeniz ve Ege Bölgeleri'dir. Türkiye ortalamasının üstünde olan bölgelerse İç Anadolu, Karadeniz ve Marmara'dır.

Bu veriler göstermektedir ki, cep telefonlarının yaygınlaşması sürecinde ülkelerin birbirinden farklı olması yanında, aynı ülke içinde de gelir durumuna bağlı farklılıklar yaşanmaktadır. Sayısal bölünme kavramı ile birlikte tartışılan bu durum, neoliberal ekonomik politikaların, gelişmekte olan ülkelerde yarattığı yoksullaşma düşünüldüğünde sürpriz değildir.

Değerlendirme ve Sonuç

Cep telefonu ağları, telefon yoğunluğu düşük olan az gelişmiş ülkelere, bu sorunu aşmak için önerilmektedir. Bu öneri, Dünya Bankası ve IMF'nin yapısal uyum programlarında yer alan öneriler, uluslararası anlaşmalar, çok uluslu şirketlerin baskıları ve yerel ihtiyaçlar ile de birleşerek, gelişmekte olan ülkelerin dış borç ve bütçe açığı krizlerine bir çözüm ima etmektedir. Yabancı sermayenin finansmanından ve teknik uzmanlığından yararlanılmak üzere ülkeye girmesi, yerli sermayenin stratejik ortaklıklar yoluyla sürece dahil olması ve daha önce iletişim sisteminde alıcı olarak yeralmayan marjinal kesimlerin pazara çekilmesi, teknolojinin üreticisi olan gelişmiş ülkelerin yönlendirdiği ve uluslararası sermayenin çıkarlarını, ulus-devletin bütçeye yeni girdiler yaratma ihtiyaçları ve yerel sermaye gruplarının çıkarları ile eklemleyen yeni bir alanın açılması anlamına gelmektedir.

Cep telefonlarının yaygınlığına bakıldığında, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında ciddi bir farklılık ortaya çıkmaktadır. İlk bakışta, bu farklılıkların temel dinamiği gelişmişlik düzeyi olarak görünse de, gelişmekte olan ülkeler arasındaki farklılık, yaygınlaşma konusunda farklı dinamiklerin olabileceğini göstermektedir.

Türkiye açısından baktığımızda ise, lisanslar, zamanlama vs. gibi konuların asıl olarak şirketler lehine alınan kararlar olduğu görülmektedir. Cep telefonlarının, bilgisayar ve internet gibi diğer teknolojilere kıyasla görece hızlı yaygınlaşmasını yorumlarken, insanların “özentiyle” davranması veya “tüketim manipülasyonu” altında olmasının etkisi, özellikle günlük sohbetlerde ön plana çıkmaktadır. Ancak bu subjektif ve kullanıcı tarafını esas alan yorum bir yana bırakılırsa, sabit telefon gibi bir teknolojiyi kullanıyor olmanın büyük ölçüde cep telefonunu da kullanabilmek anlamına gelmesi, yaygınlaşmasını olumlu yönde etkilemiştir. Diğer taraftan, Türkiye’de sabit telefon ağının yaygınlaşmasına ilişkin elde edilen deneyimin unutulduğu söylenebilir. Sabit telefonun yaygınlaşması sürecinde, yerel teknolojik yeteneklerin ve yerel üretimin geliştirilmesi konusuna önem verildiği, bilim ve teknoloji politikalarının bu önem çerçevesinde düzenlendiği görülmektedir. Bunların sonucunda TELETAS, NETAS gibi yerli üreticiler ortaya çıkmıştır. Cep telefonu yaygınlaşması sürecindeyse, bu tür bir politika izlenmemiştir. Bunun sonucunda, cep telefonu ağının yaygınlaşması sürecinde, Türkiye’nin sadece sıradan “kullanıcı” ülke konumuna düşmüştür. Bunun temelinde, Türkiye’de sabit telefon ve cep telefonu alanlarının temel aktörleri ve bu aktörlerin devletle olan ilişkileri, ulus-devletin ekonomik, politik ve toplumsal koşulları, uluslararası kapitalizmin farklılaşan gereksinimleri ve her iki teknolojinin egemen sermaye birikim rejimi açısından farklılaşan anlamlarından kaynaklanan farklılıklar bulunmaktadır. Ayrıca, Türkiye’de devletin dış borç krizi ve bütçe açıkları, cep telefonlarının yaygınlaşmasının devlet tarafından istenmesi sonucunu yaratmıştır. Yaygınlaşmanın gerçekleştirilmesi ve devletin ve sağlayıcı taraftaki şirketlerin gelirlerinin maksimizasyonu için oligopolistik bir yapı oluşturulmuştur ve cep telefonları alanına ilişkin tüm düzenlemeler, devletin ve sağlayıcı taraftaki şirketlerin gelirlerinin maksimizasyonu ilkesi çerçevesinde düzenlenmiştir.

Kaynakça

- Geray, H. (2001), “Günaydın G-8: Sayısal Eşitsizliği Kapatma Girişimi ve Türkiye deneyimi”, *Kültür ve İletişim*, 4(1), 61-85
- Gruber, H. (2001), “Spectrum Limits in Mobile Markets: The role of licence fees”, <http://www.idei.asso.fr/French/FCommunication/FEncheres/FCritiques/Fcontributions.html>
- ITU (1999), *World Telecommunication Development Report 1999: Mobile Cellular – Summary*, http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_99/page1.html
- McChesney, R.W.(2001), “Global Media, Neoliberalism and Imperialism”, *Monthly Review*, 52 (10), <http://www.monthlyreview.org/301rwm.htm>
- Melody, W.H. (2001), “Assessing Highly Imperfect Mobile Markets”, *Telecommunication Policy*, 25(1-2), <http://www.tpeditor.com/editorials/2001/ed25-1+2.htm>
- Samarajiva, R.(2001), “The ITU Considers Problems of Fixed-Mobile Interconnection”, *Telecommunications Policy Online*, 25(1/2), <http://www.tpeditor.com/contents/2001/25-1+2.htm>
- Srivastava, L. Sinha, S.(2001), “Fixed-Mobile Interconnection in India”, http://www.itu.int/osg/sec/spu/ni/fmi/case_studies/indiaFMI_final.pdf
- Sutherland E. (2001), “International Roaming Charges: Over-charging and competition law”, *Telecommunication Policy*, 25(1-2), <http://www.tpeditor.com/contents/2001/sutherland.htm>