



TELEKOMÜNİKASYON KURUMU

ÖZELLEŞME, SERBESTLEŞME ve DÜZENLEME ETKİLEŞİMİ

Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı

Ejder ORUÇ, Daire Başkanı

Müberra GÜNGÖR, T. Uzmanı

Gökhan EVREN, T. Uzman Yrd.

M. Kasım CANTEKİNLER, T. Uzman Yrd.

Talat GÜÇLÜ, T. Uzman Yrd.

MAYIS

2003

Bu alışma Telekomunikasyon Kurumunun görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Telekomunikasyon Kurumunun iznini gerektirmez.

İÇİNDEKİLER

1. GİRİŞ	4
2. DÜNYA TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REFORM DALGASI	4
3. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ NEDEN ÖZELLEŞTİRİLDİ?	5
3.1. MİKROEKONOMİK FAKTÖRLER.....	6
3.2. MAKROEKONOMİK FAKTÖRLER.....	8
3.3. POLİTİK FAKTÖRLER.....	10
4. TELEKOM SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ	11
5. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE DÜZENLEME	13
6. LİTERATÜR ÖZETİ	16
7. ÖRNEK AMPİRİK ÇALIŞMALAR	19
7.1. REKABET, ÖZELLEŞME VE DÜZENLEME’NİN ETKİLERİ.....	19
7.2. ÖZELLEŞEN FİRMALARDA PERFORMANS GELİŞİMİNİN KAYNAKLARI.....	21
7.3. REKABET VE ÖZELLEŞMENİN ETKİLERİ.....	22
7.4. TELEKOMÜNİKASYON REFORMLARINDA DÜZENLEME VE ÖZELLEŞME.....	23
8. SONUÇ	24
9. KAYNAKÇA	28

1. GİRİŞ

Telekomünikasyon hizmetlerinin sunumuyla ilgili politikalar son yirmi yılda çok önemli bir değişim yaşamıştır. 1960 ve 1970'li yıllarda telekomünikasyon şirketlerinin büyük çoğunluğu devlet tarafından işletilirken son 10 yılda devam eden özelleştirme ve serbestleşme girişimleri bu şirketlerin yapısını değiştirmiştir. Kısa bir zaman içinde telekomünikasyon reformlarının pek çok ülke tarafından uygulamaya konulması dikkat çekici bir gelişmedir. Telekomünikasyon sektörü içindeki reformlar artık yerel olaylar olarak değil, küresel ekonomi üzerinde güçlü etkileri olan kapsamlı hareketler olarak değerlendirilmektedir.

Telekomünikasyon sektörünün mevcut durumu sadece ekonomik ve politik faktörlerin sonucunu yansıtmamaktadır. Teknolojik gelişmeler de yeni hizmetlerin ve ilave ticari fırsatların ortaya çıkmasında önemli bir rol oynamıştır. Sektörde yaşanan son gelişmelerle kişisel iletişim sabitten mobil ve kablosuz teknolojilere doğru kaymaktadır. Ayrıca hizmetler ses iletimiyle sınırlandırılmamakta, veri ve görüntü iletimini de içermektedir. Özet olarak; devlet tarafından kontrol edilen sabit telefon hizmetleri gün geçtikçe özel sektörün mülkiyetindeki daha karmaşık kablosuz hizmetlerle yakınsamaktadır. Her ne kadar gelişmiş ülkelerdeki mobil penetrasyon oranları oldukça yüksek olsa da sabit telekomünikasyon şebekelerinin yaygınlığını ve bu şebekelerin daha ucuz hizmet sunma yönündeki avantajlarını görmezden gelmek mümkün değildir.

Telekomünikasyon sektöründe yaşanan serbestleşme ve özelleştirme sonrası bu sektörün özel sektör mülkiyeti altına girmesi, telekomünikasyon sektörünün yapısal özelliklerinden dolayı son derece karlı bir endüstri olduğu yönündeki düşünceleri doğrulamıştır. Bu çalışma kapsamında dünya telekomünikasyon sektöründeki reform hareketleri, telekomünikasyon sektörünün özelleştirilme sebepleri, özelleştirme yöntemleri, telekomünikasyon sektöründe düzenleme ihtiyacı ile serbestleşme, özelleştirme ve düzenleme arasındaki ilişkileri ortaya koyan ampirik çalışmaların sonuçlarına yer verilecektir.

2. DÜNYA TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REFORM DALGASI

Pek çok ülkede telekomünikasyon sektörünün özelleştirilmesi oldukça tartışmalı bir konudur. Bu tartışmaların bir kısmı özelleştirme sürecinden etkilenecek gruplardan ve bu grupların menfaatlerinin birbiriyle çelişmesinden kaynaklanmaktadır. Özelleştirme yönündeki çabalara genellikle hükümetler, basın-yayın ve özel mülkiyete ait şirketler destek verirken siyasi partiler, sendikalar ve devletin sahip olduğu telekomünikasyon şirketleri çalışanları karşı çıkmaktadır. Ancak bu muhalefet özelleştirme yönündeki girişimlerin yavaşlamasına kafi gelmemekte ve özelleştirme hareketleri hızlı bir şekilde devam etmektedir.

Ülkelerin pek çoğunda yaşanan özelleştirme dalgasına pazar güçleri yön vermiştir. 80'li yılların ortalarında başlayan ve İngiltere, ABD ve Japonya gibi yüksek gelirli ülkelerin başı çektiği bu akım daha sonra pazar gelirleriyle paralel olarak diğer ülkelere doğru yayılmaya başlamıştır. 10 yıl süren bu yoğun değişim sürecinden sonra Avrupa, Kuzey ve Latin Amerika, Doğu Asya ve Pasifik ülkeleri telekomünikasyon hizmetlerini kısmen ya da tamamen özelleştirmiştir. Arap ülkelerinde ise ulusal güvenlikleri açısından ortaya çıkacak olası tehlikelerden dolayı hala özelleştirme ve serbestleşme girişimleri engellenmektedir. Düşük gelirli ülkelerin pek çoğunda özelleştirme dalgası gücünü hissettirememiş sadece Çin ve Hindistan yabancı sermayenin ilgisini çekmeyi başarmıştır. Afrika ülkelerinde ise küresel telekomünikasyon sektörlerinde yaşanan gelişmeler uzun süre ihmal edilmiş ancak son zamanlarda bu ülkelerin pazarlarında özelleştirme ve serbestleştirme hedefi doğrultusunda yeni adımlar atılmaya başlanmıştır.

Telekomünikasyon sektöründe yaşanan güçlü reform hareketlerine uzun süre ilgisiz kalmak mümkün değildir. ITU tarafından yayımlanan ve telekomünikasyon sektöründe yaşanan reform eğilimlerini analiz eden bir rapora¹ göre 1990'lı yıllarda 150'den fazla ülkede yeni telekomünikasyon yasaları yürürlüğe girmiş ya da mevcut yasalar değiştirilmiştir. Yasal reformları yeni politikalar uygulamanın ilk basamağı olarak düşünürsek reform sürecinin çok kapsamlı bir süreç olduğunu ve pek çok ülkenin telekomünikasyon reformları hususunda henüz yolun başında bulunduğunu söylemek mümkündür.

3. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ NEDEN ÖZELLEŞTİRİLDİ?

Telekomünikasyon sektörüyle ilgili literatür incelendiğinde özelleştirmenin faydaları üzerine yazma konusunda çok kuvvetli bir eğilim olduğu görülmektedir. Bununla birlikte birçok ülkede özelleştirme süreci son yıllarda gerçekleştiğinden hayata geçirilecek reformların özelleştirme sürecine dahil olmaya çalışan farklı ekonomiler için ne gibi sonuçlar doğuracağı konusunda çok az bilgi mevcuttur. Pek çok ülkede reformlar beklenen sonucu vermeyebilir. Öte yandan işlerini yabancı ve bakir pazarlara yaymak isteyen az sayıdaki işletme özelleştirme sürecinde pazarda belli bir büyüklüğe ulaşmayı başarmıştır.

Molano tarafından yapılan bir çalışmaya² göre reformların desteklenme sebepleri etki alanlarına göre çeşitlilik göstermektedir. Telekomünikasyon sektöründeki özelleştirme süreci birbiriyle alakalı mikro ekonomik, makro ekonomik ve politik faktörlerin bir sonucu olarak tanımlanabilir. Mikro ekonomik faktörler ülkenin ekonomik istikrarı ve kamu hizmetlerine yatırım yapma kapasitesiyle ilgilidir. Makro ekonomik faktörler; müşteri memnuniyeti, penetrasyon oranları, hizmet çeşitliliği ve kalitesiyle ilgili istatistiklere dayanan tüm

¹ Trends In The Telecommunication Reform: Convergence And Regulation – 1999, ITU, 1999.

² The Logic of Privatization: the Case of Telecommunications in the Southern Cone of Latin America, W. Molano, 1997.

telekomünikasyon ağlarının performansını temsil etmektedir. Politik faktörler ise muhalefeti ikna etme konusunda reform savunucularının yeteneğini göstermektedir. Politik faktörler özelleştirme sürecinin gerçekleştirilmesi konusunda büyük önem arz etmektedir.

Bu üç faktör birarada hareket etmekte ve etkileri her ekonomi için farklılık göstermektedir. Reformlar, genellikle tek bir kuvvet tarafından yönlendirilmeyip çok sayıdaki değişkenden etkilenen değişim süreçleridir.

3.1. Mikroekonomik Faktörler³

Mikroekonomik faktörler, ekonomik reformların arkasında yatan asıl motivasyon kaynağı olarak değerlendirilmektedir. Wellenius⁴ bu mikro etkeni: “*telekomünikasyon sektöründeki reformların birincil amacı tüketicilere daha iyi, yeni ve daha ucuz hizmetler sunabilmektir*” olarak özetlemektedir. Gelişmiş ülkelerdeki telekomünikasyon reformlarının ardında, daha ucuz ve güvenilir hizmetlere olan ihtiyaçların giderilmesi talebiyle, lobi faaliyetlerinde bulunan ve hükümetleri üzerinde baskı kuran büyük kurumsal kullanıcılar bulunmaktadır. Telekomünikasyon reformlarında öncülük yapan ülkelerin ABD, İngiltere ve Japonya olduğu söylenebilir. Bu ülkelerin yerel pazarlarında yüksek rekabeti sağlamayı başarması ve bu çabalarının getirdiği olumlu sonuçlar diğer ülkelerin telekomünikasyon alanında reformlar yapmaları için gerekli motivasyonu sağlamıştır.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre nispeten çok daha iyi altyapı ve hizmet imkanlarına sahip olan gelişmiş ülkelerde bile daha iyi hizmet için reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durumda, daha iyi hizmete ve iletişim teknolojilerinin yarattığı fırsatlara, gelişmiş ülkelere daha çok ihtiyaç duyan gelişmekte olan ülkelerin telekomünikasyon reformlarına bu denli sıcak yaklaşması ve bu reformları uygulamaya sokmak istemesi son derece mantıklı görünmektedir.

Birçok ülkede devletin sahip olduğu telekomünikasyon şirketleri:

- Telekomünikasyon şirketlerinin karlarının büyük bir kısmının hazineye ayrılması,
- Telefon faturalarına üzerine yüklenen vergiler,

gibi iki önemli işlevleriyle önemli bir mali gelir kaynağı olarak görülmüştür. Genel olarak, tarifelerin yapısı ve miktarı sosyal ve makroekonomik hedefler göz önünde tutularak belirlenmiştir. Ne yazık ki, birçok ülke örneğinde telekomünikasyon şirketlerinin elde ettikleri

³ Recent Trends in the Regulation of Telecommunications Sector and Analysis for The Post Monopoly Period in Turkish Telecommunications Market, M.K. Cantekinler, 2002, , Basılmamış Dönem Projesi, ODTÜ, BTPÇ.

⁴ Telecommunications Reform: How To Succeed, Public Policy For The Private Sector, A World Bank Publication, B. Wellenius, 1997.

gelirlerin sadece küçük bir kısmı telekomünikasyon yatırımı olarak değerlendirilmiştir. Gelirlerin yatırıma dönüştürülmesindeki bu aksaklık, telekom şirketlerinin telekomünikasyon altyapısını geliştirme görevlerini yerine getirememelerine neden olmuştur. Sonuç olarak, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda devlete ait telefon tekelleri, yeterli yatırımların yapılmamasından ve verimsiz işletilmelerinden dolayı, başta fakir ve kırsal bölgeler olmak üzere, yetersiz hizmet sunumu sağlamak durumunda kalmışlardır. Bu sonuçla evrensel hizmetlerin sadece devlet tekeli ile gerçek anlamda karşılanabileceği varsayımı çürümektedir⁵.

1980'li yıllarda başgösteren küresel ekonomik krizle birlikte, birçok gelişmekte olan ülkede telekomünikasyon hizmetlerinde kötüye gidişin hızlandığı söylenebilir. Kriz sebebiyle, devletlerin insan kaynağı eğitim programlarına, gerekli telekomünikasyon altyapı elemanlarının ithalatına ve altyapının işletilmesine ayırdığı kaynaklarda ciddi anlamda kısıtlamaya gidilmiştir.

1990'lı yıllar sabit telefon hatları penetrasyon oranlarındaki artışların oldukça yetersiz kaldığı yıllardır. ABD, Japonya ve İngiltere gibi yüksek gelirli ekonomiler sırasıyla 54.5 , 44.1 ve 44.2 gibi yüksek yoğunluk (teledensity) oranlarına ulaşmayı başarırken, Bolivya, Polonya ve Brezilya gibi düşük, orta ve üst-orta gelir seviyesindeki ülkeler 2.6 , 8.6 ve 6.3 gibi nispeten oldukça düşük yoğunluk oranları ile karşı karşıya kalmıştır⁶. Daha da kötüsü, az gelişmiş ülkelerde erişim talebi karşılanamamakta ve aboneler bir telefon hattı için uzun yıllar beklemek zorunda kalmaktaydı. Buna ek olarak, telefon hattına sahip olabilecek kadar uzun bekleme başarılan sabırlı ve şanslı aboneler, şebeke işletiminden kaynaklanan birçok problemle karşı karşıya kalmaktaydı. Hat başına arıza oranları 1990 yılında Macaristan, Guatemala gibi ülkelerde ortalama 55 ve 52 (100 hat başına) gibi oldukça yüksek rakamlarla telaffuz edilmekteydi.

Az gelişmiş ülkelerdeki telekomünikasyon şebekesinin yetersizliğine ek olarak, bu ülkelerin telekom şirketleri verimsiz olarak işletilmekteydiler. 1989 yılında Japonya, Fransa ve İngiltere; çalışan başına düşen hat sayısında sırasıyla 207, 105, 102 rakamlarına ulaşmışken Arjantin ve Malezya çalışan başına 75 ve 56 rakamlarıyla kısıtlı kalmıştır⁷.

Özetlemek gerekirse, gelirlerin yatırıma dönüştürülmesindeki aksaklıklar, mali açıklar için kaynak olarak görülen aşırı vergilendirme, telekomünikasyon şirketlerin esas amaçlarından uzaklaştırılması, düşük verimlilik oranları, düşük hizmet kalitesi, yüksek fiyatlar, uzun bekleme kuyrukları ve tüketiciler arasında giderek artan memnuniyetsizlik, telekomünikasyon sektöründe özelleşme, serbestleşme ve düzenlemeyi gerektiren reformların ortaya çıkmasına neden olan mikro sebepler olarak sıralanabilir.

⁵ World Development Report-1998. A World Bank Publication World Bank , 1998.

⁶ World Development Report-1994. A World Bank Publication, World Bank , 1994.

⁷ The Political Economy Of Telecommunications Reform In Developing Countries, B. Petrazzini, 1995.

Telekomünikasyon şebekesinin yetersiz performansı; kurumsal kullanıcıları daha iyi hizmetler için baskı yapmaya, toplumun genelinde reformların gerekli olduğu konusunda bir görüş birliği oluşmasına ve yatırımcıların pazarın büyümeye açık ve gelecek vadeden bir pazar olduğunu farketmesine sebep olmuştur. Sektörün özelleştirilmesi ve serbestleştirilmesinin, şebekenin modernleştirilmesi, tarifelerin düşmesi ve hizmetlerin yaygınlaştırılması açısından olumlu etkileri olmuştur.

Hükümetlerin, medyanın ve bazı yazarların telekomünikasyon sektöründe istenen gelişmelerin sağlanabilmesi için reformların şart olduğu konusunda hem fikir olmalarına ve bu konuda kamuoyu desteğinin de sağlanmış olmasına rağmen; özelleşme konusunda pürüzsüz bir geçişin sağlanamadığını görülmektedir. Türkiye, Arjantin, Ekvator, Kolombiya, Tayland ve Güney Afrika gibi ülkeler ilk denemelerinde telekomünikasyon şirketlerini özelleştirmeyi başaramayan ülkelerden bazılarıdır⁸. Arjantin, Tayland ve Güney Afrika yeterli politik desteği sağladıktan sonra özelleştirme sürecini tamamlamayı başarılmışlardır.

3.2. Makroekonomik Faktörler

Telekomünikasyon sektöründe özelleşme, sadece mikro sebeplere dayanan izole bir olgu olarak değerlendirilmemelidir. Birçok ülkede, mali açıklarla ve ekonomik krizlerle mücadele etmek amacıyla telekom şirketlerinin özelleştirilmesi, diğer kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesiyle birlikte gündeme gelmiştir.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde; telekomünikasyon şirketleri gibi kamuya ait tekelde özelleştirme ve reformlara gidilmesinin altında yatan esas etkenlerden bazıları teknolojik yenilikler ve ekonomik büyüme gibi hedeflerden ziyade bu ülkelerde yaşanan ekonomik küçülme ve mali krizlerdir. İktisadi kısıtlar, gelişmekte olan ülkelerin telekomünikasyon sektöründe özelleşme yoluna gitmesinde ve bunları takip eden reformları uygulamaya sokmasında etkin rol oynamıştır.

Uluslararası finans kuruluşları borçlu ülkeler üzerinde, reform planları yapmaları ve bu çerçevede kamu iktisadi teşekküllerindeki hisselerini satmaları yönünde ciddi baskılar uygulamışlardır. Mevcut borçlarını döndürmek için gerekli fonları zamanında sağlamakta zorlanan hükümetler, IMF gibi finansal kuruluşların talepleri doğrultusunda kamu işletmelerinin özelleştirmesine hız vermek zorunda kalmışlardır. Uluslararası finans kuruluşlarının bakış açısından ele alındığında kamu iktisadi teşebbüslerinin satışı, ülkenin ekonomik istikrara ulaşma konusundaki kararlılığın göstergesi ve gelecekte verilecek borçlar için ön şart olarak görülmektedir.

⁸ The Political Economy Of Telecommunications Reform In Developing Countries, B. Petrazzini, 1995.

Latin Amerika ülkeleri özelleşme ve ekonominin düşük performansı arasındaki bağlantıyı incelemek için iyi birer örnek olarak değerlendirilebilir. 1980'li yıllarda çeşitli mali ve ekonomik krizlerle sarsılan birçok Latin Amerika ülkesinin, günümüzde telekomünikasyon hizmetlerinin özelleşmesi ve serbestleşmesini gerçekleştirmiş olması dikkat çekicidir. 1999 yılı sonu itibariyle, yaklaşık 70 Latin Amerika ülkesi telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecini kısmi ya da tamamen özelleştirme yöntemiyle tamamlamış durumdadır⁹. Latin Amerika'da sabit telefon işletmecilerinin özelleşmesinden elde edilen gelirler 40 Milyar Doların üstünde gerçekleşmiştir. Bu ülkelerin yabancı sermaye girişine ihtiyaç duyuyor olması da özelleşme sürecini hızlandıran etkenlerden biri olarak değerlendirilebilir.

Öte yandan, özelleşme sürecinin dünyanın başka yerindeki ülkeler için Latin Amerika ülkelerinden daha farklı geliştiği söylenebilir. Özellikle uluslararası finans kuruluşlarının baskılarına daha az maruz kalan Asya-Pasifik ülkeleri, yerleşik işletmecilerini sadece kısmen özelleştirmişlerdir. Elbette bu politikanın ardında da bazı farklı etkenler bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla:

- Sektördeki yabancı yatırımların sınırlanması,
- Telekomünikasyon sektörünün devlet kontrolü altında tutulması,

istekleri olabilir. Yabancı sermaye üzerine getirilen bu kısıtlamalar, yerel endüstrinin korunması ve telekomünikasyon hizmetlerinin verilmesinde yerli firmaların tecrübe kazanmasını teşvik etme amaçlarını taşımaktadır¹⁰. 1990-1996 yılları arasında yerleşik işletmeciyi özelleştiren ülkelerin büyük çoğunluğu kontrolün devlette kalmasını sağlayacak şekilde toplam hisselerin %35'ini ve daha azını satışa çıkarmıştır. 1998 yılı başında Asya-Pasifik ülkelerindeki yerleşik işletmecilerinin yarısından çoğunda devlet sahipliğinin devam etmekte oluşu dikkat çekicidir.

Asya-Pasifik ülkelerinin, telekomünikasyon şirketlerini tamamen satmak yerine devlet kontrolünden vazgeçmeden, özel sermayeyi çekmeyi amaçlayan bazı alternatif çözümlere yöneldikleri anlaşılmaktadır. Özel sektör-kamu ortaklığıyla amaçlanan, altyapı gelişiminin ve yapılanma projeleri aracılığıyla telekomünikasyon hizmetlerine artan talebin karşılanabilmesidir.

AB gibi daha gelişmiş ekonomilerde, yerleşik işletmecilerin özelleştirilmesi, sektörü modernleştirmeyi ve daha liberal, küresel bir pazarda rekabet etme yeteneğine haiz şirketler yaratmayı hedeflemektedir. Teknolojik yenilik ve üretim kapasitesine sahip AB ülkeleri,

⁹ Trends In The Telecommunication Reform: Convergence And Regulation – 1999, ITU, 1999.

¹⁰ General Trends In Telecommunication Reform - 1998 Volume 1, ITU, 1998.

telekomünikasyon sektörüne, özel sermayenin çekilmesi sayesinde hem kendi iç pazarlarında kalite ve rekabeti arttırmayı hem de özel sektörün getireceği dinamizm ile yabancı pazarlarda rekabet edebilecek telekomünikasyon işletmeleri yaratmayı amaçlamışlardır.

AB üyesi ülkelerdeki yerleşik telekomünikasyon işletmelerinin özelleştirme sürecini, sektörde serbestleşme çabaları izlemiştir. Avrupa Komisyonu, yaklaşık on yıl süren tartışmaların ardından, AB üyesi ülkelerin sabit ve mobil telefon pazarlarını rekabete açmaları için 1 Ocak 1998 tarihini son tarih olarak belirlemiştir. Sadece Yunanistan, İrlanda ve Portekiz'e, diğer üye ülkelere göre nispeten daha az gelişmiş olan telekomünikasyon sektörlerini rekabete hazırlamaları için bu tarihi ileri atma hakkı verilmiştir. İrlanda ve Portekiz için verilen son tarih 2000, Yunanistan için ise 2001 yılı olarak belirlenmiş ve ülkeler bu tarihlerde sektörlerini rekabete açmıştır.

Telekomünikasyon sektöründe lider konumunda bulunan AB ülkeleri, ABD ve Japonya'nın sektörde özelleşme ve serbestleşmenin en büyük savunucuları oldukları anlaşılmaktadır. Telekomünikasyon reformlarının bu denli hızlı yapılmasında ve altında 44'ü gelişmekte olan ülke olmak üzere, 72 ülkenin imzası bulunan Dünya Ticaret Örgütü'nün *Temel Telekomünikasyon Anlaşması'nın*¹¹ kabul edilmesinde bu lider ülkelerin büyük etkisinin olduğunu düşünmek yanlış olmayacaktır.

3.3. Politik Faktörler

Özelleştirme programını harekete geçiren kuvvetleri tam olarak anlamak için sadece mikro ve makro ekonomik dengeleri anlamak yeterli değildir. Reform sürecinin sonuçlanması için kuvvetli bir irade göstermesi gereken politik faktörü de hesaba katmak gereklidir. Reformların benimsenmesi için harcanan çabaların pek çoğu muhalifleri ikna eden ve özelleştirme savunucularını bir araya getiren yönetici yeteneklerine dayanmaktadır. Bu ön koşul başarıldığında bundan sonraki uygulama süreçleri için gerekli yol açılmış olacaktır. Reformların yürütülmesi esnasında menfaatleri çatışan ve büyük oranda politikacılar, sendikalar, donanım geliştiriciler ve tedarikçiler ile şirket kullanıcılarından oluşan gruplarla uğraşılması gerekmektedir. Politik rejimler açısından bütün özelleştirme sürecinde değişmez bir irade gösteren ve gelişmelere bu irade doğrultusunda uyum sağlayan bir yöneticinin gerekliliği üzerinde ortak görüş bulunmaktadır. Ancak hizmetlerini özelleştiren ekonomilerden standart bir politik profil çıkarmak oldukça güçtür. General Pinochet başkanlığında dikta bir hükümet tarafından yönetilen Şili ve Cardoso yönetimindeki demokratik Brezilya hükümeti gibi tamamen farklı rejimler tarafından idare edilen ülkeler telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesinde başarıya ulaşmışlardır.

¹¹ DTÖ'nün Temel Telekomünikasyon Anlaşması'nda ülkelerin telekomünikasyon sektörlerini rekabete açmasına ilişkin taahhütleri yer almaktadır. Ülkemizde bu anlaşmayı imzalayan ülkeler arasındadır.

Telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesiyle ilgili analizler incelendiğinde sektörü iyileştirmek için yapılan herhangi bir girişimin arkasında çok sayıda farklı değişkenin olduğu anlaşılmaktadır. Bir ülkenin ekonomik ve sosyal durumuna göre telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesi kararı ya mikro ya da makro ekonomik faktörler tarafından desteklenmektedir. Örneğin gelişmiş ekonomilerde telekomünikasyon reformları temel olarak çok sayıda kurumsal kullanıcının daha ucuz ve daha güvenilir hizmetler talep etmesi ayrıca daha rekabetçi bir pazarın tesis edilmesi ihtiyacı tarafından yönlendirilmiştir. Daha az gelişmiş ekonomilerde ise reformlar ülkelerin mali krizlerden kurtulması ihtiyacı doğrultusunda hazırlanan ekonomik uyum paketlerinin bir parçası konumundadır.

4. TELEKOM SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ¹²

Tüm telekom özelleştirmeleri başlıca üç farklı yöntemle dayanmaktadır. Büyük çaplı teknoloji ve hizmet gelişimleri için gereken finans ve yönetim kaynakları kısıtlı bulunan gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme, gereken sermaye ve uzmanlığın ithal edilmesi yolu ile yapılmaktadır. Bazı ülkelerde bu durum kontrolü ele geçirmeye yetecek oranda hissenin batılı bir işletmeciye satılması şeklinde gerçekleştirilmekte ve bu satış karşılığında büyük miktarda ön ödeme ve kontrolün el değiştirmesini müteakip hizmet seviyelerinin genişletilmesi ve geliştirilmesine ilişkin sıkı ve bağlayıcı taahhütler talep edilmektedir. Geri kalan hisseler ise halka arz yöntemi ile satılmaktadır.

İkinci satış yöntemi, kitle halinde özelleştirme olarak adlandırılan ve Avrupa'da bazı geçiş ülkelerinde kullanılan yöntemdir. Bu yöntemde de yönetim kontrolünü sağlayacak oranda bir hisse batılı bir telekom şirketine satılmakta ancak diğer hisseler nakit karşılığı halka arz yöntemi yerine nominal bir ücret üzerinden senet karşılığı halka satılmaktadır.

Üçüncü yöntem ise sadece ekonomik olarak gelişmiş ülkelerde uygulanmakta ve hisselerin tamamının veya bir kısmının halka arz ile satılması şeklinde gerçekleşmektedir. Bu yöntemde mevcut yönetim birimleri değişmemekte, şebeke geliştirilmesi ve yatırımlar için gerekli olan sermayenin halktan toplanması öngörülmektedir. Özelleştirilen şirketlerin işletim ve finansal performanslarını yayınlama mecburiyeti olması firmaların hisselerini kamuya açık olarak satışını kolaylaştırmaktadır.

Özelleştirme yönteminden bağımsız olarak, hemen hemen tüm ülkeler telekom özelleştirmesi ile eşzamanlı olarak yerel pazarın büyük bir çoğunluğunu elinde bulundurması nedeni ile

¹² Sources of Performance Improvement in Privatised Firms: A Clinical Study of the Global Telecommunications Industry, Bernardo Borotlotti (University of Turin and Fondazione Eni Enrico Mattei), Juliet D'Souza (University of Georgia), Marcella Fantini (University of Turin and Fondazione Eni Enrico Mattei) ve William L. Megginson (University of Oklahoma), Nisan 2001, <http://www.feem.it/web/activ/activ.html>.

özelleştirilen firmaya yönelik yeni bir düzenleyici çerçeve geliştirilmesini gerekli görmüştür. İşletim ve düzenleme fonksiyonlarının bir arada bulunduğu devlete ait telekom işletmelerinin “şirketleştirilmesi” ve hükümetten ayrı bir statüye sokulması özelleştirmenin ön şartı olarak ortaya çıkmıştır. Bir sonraki adım şirketin hisselerinin bir kısmının (nadiren tamamının) halka arz veya yabancı firmalara satışı şeklinde el değiştirmesidir.

Özelleştirilen firmaya yönelik uygulanacak düzenleyici çerçeve aşağıda sayılan çeşitlerin biri veya birkaçının birlikte uygulanması şeklindedir. Bunların ilki bağımsız bir Düzenleyici Kurumun kurulmasıyla yerleşik işletmecinin kısıtlamalarına maruz kalmaksızın yeni işletmecilerin pazara girmesini sağlamaktır. Düzenleyici Kurum çalışanlarının teknik olarak üst düzeyde olması, kuruma geniş yetki ve bütçe verilmesi ile özelleştirilmiş olan şirketin ve pazarın etkin şekilde düzenlenmesi sağlanmalıdır.

Etkin rekabetin sağlanması amacıyla da kullanılan ikinci düzenleme şekli yerleşik işletmecinin şebekesine üçüncü tarafların erişimini sağlayacak kuralların ve zorunlulukların belirlenmesidir. Bu tür bir düzenleme çeşitli açılardan büyük öneme sahiptir. Öncelikle mevcut bir şebeke varken tekrardan yeni şebeke tesis edilmesi ekonomik olarak mantıklı değildir, bu nedenle rakip işletmeciler yerleşik işletmecinin şebekesine makul bir ücret karşılığında erişebilmelidir. Ancak söz konusu ücretin belirlenmesi çok zordur. Yerleşik işletmecinin erişim ücretlerini çok yüksek belirlenmesine izin verilmesi durumunda pazarda fiyat rekabeti zora girecektir. Diğer yandan erişim ücretleri çok düşük olduğu takdirde bu durum şebeke işletim maliyetlerini karşılayamayan yerleşik işletmecinin karında meydana gelen azalmalar nedeni ile pazara yeni giren rakip işletmecileri sübvansede etmesi anlamına gelecektir. Ancak yanlış erişim ücretlerinin en önemli etkisi yerleşik işletmecinin şebeke geliştirme stratejisinde ortaya çıkacaktır. Çok yüksek erişim ücretleri yerleşik işletmecinin tekel olarak yaşamasına izin verecek ve daha az yatırıma yönelme ihtiyacı duymasına yol açacaktır. Diğer yandan çok düşük erişim ücretleri yerleşik işletmecinin sermayesinde azalmalara neden olabilecek ve şebeke yayılımı için gereken kaynakları eritecektir.

Üçüncü düzenleme stratejisi tarife kurallarını belirleyecek ve yerleşik işletmecinin özelleştirme aşamasında taahhüt ettiği şartlara uyup uymadığını izleyecek ve denetleyecek bir yapı kurulmasıdır. British Telecom’un özelleştirilmesi öncesinde tarifelerine uygulanan TÜFE-X modeli tüm dünyada geniş kabul görmüş ve olduğu gibi uygulanmıştır. Bu modele göre yerleşik işletmeciye belli bir sepetteki hizmet tarifelerine TÜFE-X kadar artış yapabilmek imkanı verilmektedir. 1990’ların ortalarında BT için X değeri %7’ye kadar yükselmiş, bu durum tarifeleri her yıl ortalama %4 oranında düşürmüştür. Daha sonraki uygulamalara bakıldığında düzenleyici kurumların özelleştirilen şirketlere (özellikle nakit ihtiyacı olanlara) daha cömert davrandığı gözlenmekle birlikte TÜFE-X modelinin temelde çok etkin ve yararlı olduğu göz ardı edilmemelidir.

5. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE DÜZENLEME¹³

Geçmişte telekomünikasyon hizmetleri devlet elinde bulunan tekeller tarafından sunulurken, bugün dünyadaki tüm ülkeler hızla telekomünikasyon hizmetlerinin sunumunu serbestleştirmeye başlamıştır. Telekomünikasyon sektöründe ülkeleri serbestleştirmeye iten temel olgu ise; telekomünikasyon sektörünün ulusal refahı artırmada etkisinin büyük olduğu inancıdır. Düşük penetrasyon oranları, düşük hizmet kalitesi, işletim ve yönetim etkinsizlikleri ve dengesiz kalkınma, ülkelerin telekomünikasyon sektöründe reform yapma gereksinimini artırmıştır. Genel olarak bu başarısızlıkların sorumlusu olarak telekomünikasyon sektörünün devlet kontrolünde olması, PTT'nin bir parçası olarak posta hizmetleriyle birlikte ele alınması ya da kamu sektörü teşvik, kısıt ve amaçlarına göre işletilmesi gösterilmiştir. Politik baskılar, işletmecilik kararlarını yanlış yönlendirmiş ve yerel tarifelerin düşüklüğü, posta ve diğer hizmetlerin çapraz sübvansiyonu, telefon şirketlerinde performansla hiçbir ilişkisi olmayan personel ücret sisteminin kullanılması, siyasi değişikliklere paralel olarak yönetimlerin değişmesi gibi etkin olmayan sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bütün bu etkinsizliklerin çözümü olarak ise devletin telefon işletmeciliğinden tam bir özelleştirme ya da ticarileştirme yoluyla uzaklaştırılması görülmüştür.

Telekomünikasyon sektöründe başlayan bu reform hareketinden beklenenler arasında maliyetin üstünde satılan uluslararası hizmet tarifelerin düşürülmesi ve sübvansiyon edilen yerel görüşme tarifelerinin yükseltilmesi yoluyla telefon hizmetlerine ilişkin tarifelerin yeniden dengelenmesi sayılabilir.¹⁴ Talebin yeterince karşılanmadığı sektörde reformlarla birlikte gelirlerin artacağı ve ortaya çıkan sermayenin şebekelerin büyütülmesinde kullanılacağı da beklenmektedir. Özel sermayenin hakim olduğu piyasalarda karını maksimize etme güdüsü içinde olan işletmecinin doğal olarak tarifelerini yeniden düzenleyeceği beklenir.

Telekomünikasyon sektörünü özelleştirme çabası içerisindeyken, telefon hizmetleri işletmeciliğinde devletin yer almasının üretkenliği etkinsizleştirdiği ve bu yüzden devlet rolünün asgariye indirilmesi gerektiği sonucuna varılabilir. Ancak, başlangıçta telekomünikasyon sektörünün kamu tarafından işletilmesine sebep olan sosyal politikalar ve ekonomik kalkınma amaçları, sistem özelleştirildiğinde ya da ticarileştirildiğinde de kamunun sektörde aktif olarak yer alması ihtiyacını doğurmaktadır.

Düzenleme sözlük anlamıyla bir denge ya da akışı sağlamak ve tercih edilen yoldan olası sapmalardan korumak anlamına gelmektedir. Düzenleme fonksiyonu, telekomünikasyon

¹³ Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Yaklaşımlar, Müberra Güngör ve Gökhan Evren, Yayınlanmamış Rapor (44. NARUC Düzenleme Çalışmaları Programı, National Association of Regulatory Utility Commissioners, 2-16 Ağustos 2002.)

¹⁴ Türk Telekom'un halihazırda uluslararası telefon ücretleri toplam gelirlerinin yaklaşık %8'ine tekabül etmektedir.

hizmetinin sunumu kamudan özel sektöre ya da yarı özel ellere geçtiğinde devlet tarafından yerine getirilmelidir. Bu durum özellikle endüstrinin önemli bölümlerinde (örneğin yerel erişim altyapısı) yer alan doğal tekel konumunda geçerlidir. Ancak uzak mesafe ya da katma değerli hizmetlerde kısmi bir rekabet ortaya çıksa da, devlet, rekabet ortamının iyileştirilmesi ya da rekabetin ihlaline yönelik durumların ortadan kaldırılması için düzenleme yapmak durumunda kalabilir.

“Tüketici fazlası” ve “sosyal refah” gibi soyut kavramların anlaşılması kolay olmayabilir. Ancak gerçek dünyada, örneğin az gelişmiş kırsal kesimlerde bu kavramlar, acil bir durum ortaya çıktığında ankesörlü telefonların kullanılabilirliği, doğal afetlerde zamanında uyarı sisteminin mevcudiyeti ya da düşük gelirli ya da okuma yazması olmayan vatandaşların seçime katılabilirliği şeklinde ortaya çıkmaktadır. Eğer tekeli fiyatlar ya da yatırım uygulamaları devam ederse, bu gibi tüketici faydaları üretici fazlasına transfer olacak başka bir deyişle işletmecilerin kazançları artacaktır.

Bu gibi sosyal politikaların yanında kısa dönemli kar amacı güden tekellerin ulaşamayacağı uzun dönem net ekonomik kazançlara, telekomünikasyon sektöründeki kalkınmayla ulaşmak mümkündür. Buna benzer ekonomik faydaların kaybedilmesi hem telekomünikasyon sektöründe gelişmenin yavaşlamasına neden olacak hem de diğer sektörlerdeki olası pozitif etkilerini de azaltacaktır.

Kırsal kesimlerde telekomünikasyon sektörünün geliştirilmesinin ekonomik etkileri öncelikle bu bölgelerde görülecek ancak uzun vadede ulusal kalkınmaya yardımcı olacak ve dolayısıyla doğrudan olmasa da kırsal kesimde yaşayanlar kendi bölgelerine yapılan şebeke yatırımını destekleyecektir. Ancak bu destek kırsal kesimlerde yaşayanların kendilerine sağlanan telefon hizmetlerinin maliyetini karşılamak şeklinde ortaya çıkmayacak ve bu nedenle kırsal kesimlerin geliştirilmesi özel sermayeli tekel işletmecisinin amaçlarına hitap etmeyecektir. Tekel konumundaki özel işletmeci sadece şebeke maliyetini karşılayacak yerlere yatırım yapmayı tercih edecek ve kırsal kesimde yaşayan fakir vatandaşların o kesimlerde hizmet bulunsa bile abone olma olasılığını ortadan kaldıracak fiyatlar uygulayacaktır.

Yatırım hacmi yükseldikçe işletmeci ölçek ekonomisinden daha fazla yararlanır hale geldiğinden, uzun vadede bir takım fiyat düzenlemelerini kullanmak yararlı olacaktır. Tekel niteliğindeki kamu hizmetinin düşen marjinal maliyet eğrisini düşünecek olursak, sadece enflasyonu içeren tavan fiyat yöntemini uygulamak uygun olmayacaktır, çünkü hacim arttıkça birim başına düşen maliyet düşeceğinden enflasyona endeksli bir tavan fiyat rejimi işletmecinin marjinal maliyetlerin üzerinde gelir kazanmasına yol açacaktır. Dolayısıyla üretimi de içine alan bir tavan fiyat yöntemini uygulamak daha mantıklı olacaktır. Ancak üretim faktörünün (verimlilik faktörü) seçiminde mevcut deneyim göz önüne alınmalıdır. Örneğin ABD ve İngiltere’de kullanılan verimlilik faktörleri düşük tek rakamlar olup, şebekelerinin tam

kalkınmaya yakın ve daha fazla ölçek ekonomisinin ortaya çıkma ihtimalinin düşük olduğunu göstermektedir. Ancak az gelişmiş bir şebekenin mevcudiyetinde, işletmeci maliyet eğrisinin en dik bölümünde şebekesini genişletmeye başlayacak ve birkaç yılda üretim kazancı %50 - %70 seviyelerinde belki de daha fazla olacaktır. Böyle bir durumda İngiltere’de uygulanan %6-7’lik bir verimlik faktörünün uygulanması aşırı kazançlara neden olacak ve nüfusun tamamı tarafından telekomünikasyon hizmetlerinin alınabilir olması amacını engelleyecektir.

Fiyat düzenlemelerinin dışında düzenleyici kurum şebeke genişletilmesine yönelik anlaşmalara uyumu izlemeli ve teşvik etmelidir. Aksi takdirde, işletmeciler yüksek maliyetli yatırımlardan kaçınacaklar ve sadece asgari yükümlülüklerini yerine getirecektir.

Telefon şebeke kaynaklarının yeterli ve adil dağılımının sağlanması sadece düzenleyici kurum tarafından yerine getirilebilir. Tarife artışlarının her zaman birbirine zıt iki sonucu ortaya çıkmaktadır – bir tarafta şebekenin genişletilmesi için daha fazla kaynak ortaya çıkarken diğer tarafta hizmetin alınabilirliği toplumun zengin kesimine doğru kaymaktadır. Telefon işletmecisi pazarın kurallarına göre doğal olarak karını ve etkinliğini maksimize etmeye çalışacaktır, bu bağlamda telefon işletmecisinin kalkınma ve tahsis ile piyasa etkinliği ve adaletli dağıtım arasındaki dengeyi sağlaması beklenemez. Bu dengeyi sağlamak düzenleyici kurumun görevidir.

Dolayısıyla telekomünikasyon sektöründe reform yapılırken, düzenleme fonksiyonu sadece sağlanmamalı aynı zamanda güçlendirilmelidir. **Gelişmekte olan ülkelerin bir kısmında telekomünikasyon idarecileri ya da PTT işletmecileri kendi endüstrileriyle ilgili gerçekçi politikalar üretmek için gerekli bilgiye sahip değildir. Ne kadar yatırım yapılacak, ne kadar çapraz sübvansiyona izin verilecek, sektör ne kadar etkin gibi sorulara sektöre ilişkin temel bilgilere sahip olunmadan cevap verilmesi mümkün değildir. Özellikle, özelleştirmenin planlandığı sektörlerde bu tip bilgiler geleceği hesaba katan ve gerçekçi imtiyaz anlaşmalarının yapılabilmesi için önem arz etmektedir.** Örneğin, çapraz sübvansiyonları ele alabilmek için, hizmet düzeyinde mevcut maliyetleri ve gelirleri bilmek gerekmektedir. Birçok işletmeci bu gibi bilgileri sağlamamakta sadece toplam gelir ya da maliyet bilgilerini vermektedir. Uzun vadeli artan maliyet, ölçek ekonomileri, talep esneklikleri gibi konular hem politika üretilmesinde hem de yatırım planlarında ele alınmalıdır. Bu nedenle, sektör reformunda odaklanacak nokta; temel araçları ve bilgi kaynaklarını geliştirmek olmalıdır.

6. LİTERATÜR ÖZETİ¹⁵

Aşağıdaki bölümde özelleştirme ve düzenleme arasındaki ilişkileri ele alan araştırmaların bir derlemesi verilmektedir.

Eski KİT'lerin özelleştirilmesi sonrası performanslarının incelenmesi için en basit yöntem halka arz ile özelleştirilmiş çok sayıda şirketi ele alarak -istatistik bilimindeki adlandırması ile- ortalama ve medyan şirketlerin finansal ve işletim performanslarındaki değişimin çeşitli açılardan ölçülmesidir. Bu çalışmanın ilk örneği Megginson, Nash ve van Randenborgh (1994, MNR) tarafından 1994 yılında yayınlanmış ve o tarihten bu yana MNR metodolojisini temel alan ve değişik varyasyonlarını içeren sekiz adet çalışma yapılmıştır. Bazı güçlüklerle karşın MNR metodolojisinin iki temel avantajı vardır. Birincisi, bu metodolojinin farklı endüstrilerden, farklı ülkelerde farklı zamanlarda özelleştirilmiş firmaları geniş bir örnekleme ile ele alan tek çalışma olmasıdır. İkincisi ise ele alınan özelleştirmelerin, en büyük ve politik etkileri en fazla olan ve 1977 yılından bu yana elde edilen 1 trilyon \$'lık özelleştirme gelirlerinin 2/3'ünden fazlasını kapsayan özelleştirmeler olmasıdır.

Orijinal MNR çalışması 18 ülkede, 32 farklı endüstriden (1994) 1961-1990 yılları arasında halka arz ile kısmen veya tamamen özelleştirilen 61 şirketin özelleştirme öncesi ve sonrası finansal ve işletim performanslarını incelemektedir. Çalışmanın sahipleri özelleştirme sonrası örnek olarak alınan firmaların daha karlı ve verimli hale geldiğini, satışlarının ve sermaye harcamalarının arttığını ortaya koyan güçlü kanıtlar ileri sürmüştür. Bununla birlikte söz konusu firmalar borç seviyelerini belirgin şekilde düşürmüş ve hissedarlarına verdiği kar payını artırmıştır. **Ayrıca MNR araştırması sonuçlarına göre istihdam oranında bir düşüş görülmemiştir. Bilakis, örneklenen firmalardan %64'ünde istihdam oranlarında artış kaydedilmiştir.**

Boubakri ve Cosset (1998) 21 farklı gelişmekte olan ülkede 1980-1992 yılları arasında özelleştirilen 79 firmanın finansal ve işletim performansını incelemiştir. Bu çalışmada da karlılık, işletim verimliliği, sermaye harcamaları, gerçek satışlar, toplam istihdam ve temettü ödemelerinde belirgin artışlar tespit edilmiştir. Diğer yandan Dewenter ve Malatesta (2000) 1981-1993 yılları arasında özelleştirilen 63 farklı firmayı ele almış, yapılan çalışmada satışların getiri oranı (net kar /satışlar) baz alınarak hesaplanan karlılıkta belirgin bir artış gözlenirken, faiz ve vergilerden önceki gelirlerin toplam satışlara oranı ile hesaplanan karlılıkta küçük bir düşüş gözlenmiştir. Bunların ötesinde, söz konusu çalışmada vurgulanan en önemli

¹⁵ Sources of Performance Improvement in Privatised Firms: A Clinical Study of the Global Telecommunications Industry, Bernardo Borotlotti (University of Turin and Fondazione Eni Enrico Mattei), Juliet D'Souza (University of Georgia), Marcella Fantini (University of Turin and Fondazione Eni Enrico Mattei) ve William L. Megginson (University of Oklahoma), Nisan 2001, <http://www.feem.it/web/activ/activ.html>.

noktalardan biri de **özel teşebbüse ait firmaların (özelleştirilenler de dahil olmak üzere) devlete ait firmalara kıyasla belirgin şekilde daha verimli ve karlı olmasıdır.**

Son olarak, D'Souza ve Megginson (1999) 28 farklı ülkede 1990-1996 yılları arasında özelleştirilen 85 firmanın özelleştirme öncesi ve sonrası finansal ve işletim performanslarını incelemiştir. Yapılan çalışmada karlılık, gerçek satışlar ve işletim yatırımlarında belirgin artışlar gözlenirken, kaldıraç etkisinde (leverage) belirgin bir düşüş, istihdam ve sermaye harcamalarında ise küçük değişimler tespit edilmiştir.

Söz konusu çalışmalar göz önüne alındığında özelleştirmenin finansal ve işletim performanslarında artış sağladığı, istihdamda ise geniş çaplı kayıplara yol açmadığı görülmektedir.

Özelleştirme araştırmalarını konu alan bir başka akım ise belli bir endüstrideki tek bir firma veya az sayıda firmanın özelleştirme sonrası performansını incelemektedir. Galal, Jonse, Tandon ve Vogelsang (1992) tarafından yapılan çalışma Dünya Bankası sponsorluğunda gerçekleşmesi ve kullanılan metodolojinin tutarlılığı nedeni ile oldukça dikkate değerdir. Bu çalışmada İngiltere, Şili, Malezya ve Meksika'da düzenlemeye tabi olan havayolu şirketlerinin özelleştirme sonrası performansları ile özelleştirme olmaması durumunda meydana gelecek muhtemel performansları karşılaştırılmıştır. Bu yöntem kullanılarak yapılan incelemelerde 12 örnekten 11'inin satışlarında özelleştirme öncesi satışlara göre ortalama %26'ya varan artış tespit edilmiştir. Çalışanların ve istihdamın negatif etkilendiği örneğe rastlanmazken 3 örnekte pozitif etkiler saptanmıştır.

Newberry ve Pollitt (1997) benzer bir yöntem ile İngiltere'de 1990 yılında elektrik sektöründeki yeniden yapılanma ve özelleştirme uygulamasını incelemiş, özelleştirme sonrası performanslarda belirgin gelişmeler ortaya koymuştur. Ancak bu iyileşmelerden kaynaklanan yararın tamamının hissedarlar ve üreticiler arasında paylaşıldığı, hükümet ve tüketicilerin zarara uğradığı görülmüştür. Çalışmada elektrik sektöründeki yeniden yapılanma ve özelleştirmenin herşeye rağmen olumlu karşılandığı, ancak daha verimli ve kamu menfaatini gözeterek yapılmasının çok daha yararlı olacağı belirtilmiştir.

Yapılan diğer üç çalışmada (Vicker ve Yarrow (1991), Bishop ve Thompson (1992) ve Beesley ve Littlechild (1989)) İngiltere elektrik sektörünün özelleştirilmesi ve serbestleşmesi incelenmiştir. Bu çalışmalardan hiçbiri Thatcher hükümetinin politik kararlarını övmemekle birlikte Beesley ve Littlechild TÜFE-X tarife düzenlemesinin ABD'de uygulanan tavan gelir düzenlemesine¹⁶ göre daha iyi olduğunu ortaya koymuştur. Wolfram (1998) ve Cragg ve Dyck

¹⁶ Gelir tavanları da tavan fiyatların temel felsefesini taşımaktadır. Gelir düzeyi üzerinde tavanlar belirlenmekte ve fiyatlar dolaylı olarak sınırlandırılmaktadır. Tavan fiyat yönteminde olduğu gibi karlılık doğrudan sınırlandırılmamaktadır. Toplam gelire, kullanıcı başına gelire ve ortalama gelire tavan getiren çeşitleri mevcuttur.

(1999) özelleştirilen firmaların yöneticilerine ödenecek tazminatlarda politik kaygılar nedeni ile aşırı artışlar saptamıştır.

Elektrik sektöründeki özelleştirmeyi konu alan araştırmalar İngiltere dışında diğer ülkelerde de sürdürülmüş, Peltzman (1971) ABD'deki devlet ve özel teşebbüse ait elektrik firmalarının fiyatlama rejimlerini karşılaştırmıştır. Daha yeni bir çalışmada Newberry (1997) verimlilik ve dağıtım konularında özelleştirme veya serbestleşme ile ortaya çıkan farklılıkları ele alan teorik bir inceleme yapmıştır. Pollitt (1997) amprik çalışmalar üzerinde yaptığı incelemelerde performans açısından özel teşebbüse ait firmaların devlete ait olanlardan daha iyi olduğunu saptamıştır. Son olarak Bortolotti, Fantini ve Siniscalco (1999) etkin düzenlemelerin elektrik özelleştirmesinde hayati bir öneme sahip olduğunu, **düzenleyici rejimin tesis edilmesi ile hükümetin özelleştirme hızında ve satılan hisse oranında artış elde edeceği vurgulanmıştır.**

Yakın zamanda yapılan dört amprik çalışma ulaştırma alanında özelleştirmenin etkilerini incelemektedir. Ehrlich, Allais-Hamonn, Liu ve Lutter (1994) tarafından 1973-1983 yıllarına ait veriler esas alınarak yapılan araştırmada 23 karşılaştırılabilir hava yolu firmasının devlet sahipliği ve özel teşebbüs sahipliğinde verimlilikleri incelenmiştir. Araştırma sonuçlarına göre tamamen devlete ait firmaların özelleştirilmesi durumunda uzun vadede yıllık 1.6 - 2 arasında verimlilik artışı gözlenirken maliyetlerde yıllık 1.7 – 1.9 arasında düşüş tespit edilmiştir. Aynı araştırmada kısmi özelleşmenin uzun vadede çok küçük etkilerinin olacağı, özelleştirmeden elde edilecek yararların ancak firmanın tamamen özelleştirilmesi ile sağlanabileceği ifade edilmiştir. Eckel, Eckel ve Singal (1997) British Airways'ın (BA) 1987'de özelleştirilmesinin rakip firmaların borsa değerlerine ve BA'nın yabancı havayolları ile rekabet ettiği seferlerdeki tarifelere etkisini incelemiştir. Elde edilen sonuçlara göre ABD'deki rakip firmaların borsa değerlerinde ve tarifelerde düşüş gözlenmiş, özelleştirmenin BA'yı daha rekabetçi bir kimliğe kavuşturduğu tespit edilmiştir. Son olarak Ramamurti (1997), Ferrocarrilla Argentino'nun (Arjantin demiryolu sistemi) yeniden yapılandırma ve özelleştirmesini incelemiş, özelleştirme sonrası çalışanların verimliliğinde %370 artış, istihdamda %78.7 (92.000'den 18.682'ye) düşüş tespit etmiştir.

Telekom özelleştirmesi ve düzenlemelerine ilişkin olarak Galal, Jones, Tandon ve Vogelsang (1992) özelleştirilen British Telecom, Telefonos de Mexico (Telmex) ve Şili telekom şirketi CTC'yi incelemiş, üç örnekte de işletim ve finansal performanslarda gözle görülür gelişmeler tespit etmiştir. Parker (1994) araştırmasında BT'nin 1984'te özelleştirilmesi ile tarifelerin reel bazda %11 düştüğünü hizmet seviyesi ve karlılığın arttığını ifade etmiştir. Özelleştirmeyi takiben onuncu yılın sonunda istihdamda 1/3 oranında azalma gerçekleşmiştir. Tandon (1995) Telmex'in 1990'da özelleştirilmesini takip eden 3 yıl içinde toplam faktör verimliliğinde %15

artış hizmette olan hat sayısında hızlı bir artış gerçekleştiğini ifade etmiştir. Boles de Boer ve Evans (1996) Yeni Zelanda Telekom'un 1990'da özelleştirilmesi ile telefon hizmetleri tarifelerinde belirgin düşüşler görüldüğünü, bu düşüşün verimlilikten kaynaklandığını öne sürmüştür. Ramamurti (1996) Latin Amerika'daki dört adet telekom özelleştirmesini incelemekte ve tamamının politik ve ekonomik başarılarından söz etmektedir.

Petrazzini ve Clark'ın (1996) 26 gelişmekte olan ülkeyi konu alan araştırması telekom özelleştirmesinin hat yoğunluğunda (teledensity)¹⁷ gelişmelere yol açtığını ortaya koymaktadır. Ros (1999) gelişmiş ve gelişmekte olan 110 ülkeyi inceleyen araştırmasında %50'sinden fazlası özel teşebbüse ait olan firmaların hat yoğunluğu ve büyüme oranlarının diğerlerine göre daha iyi olduğunu tespit etmiştir. Hem özelleştirme hem de rekabet etkinliği artırmakla beraber, sadece özelleştirme şebeke yayılımını pozitif yönde etkilemektedir. Walsten (2000) 1984-1997 yılları arasında 30 Afrika ve Latin Amerika ülkesinde telekomünikasyon reformlarının etkilerini incelemiş ve rekabetin kişi başına düşen erişimi yükselttiğini ve maliyetleri azalttığını bulmuştur. Çalışmanın sonucunda özelleştirmenin tek başına yararlı olmadığı ve telekomünikasyon düzenlemeleriyle tamamlanması halinde başarılı bir reform hareketi sağlanabileceği ifade edilmiştir.

Sadece OECD ülkelerindeki telekom özelleştirmelerine odaklanan Boylaud ve Nicolletti (2000) tarafından yapılan bir diğer çalışmada 1991-1997 döneminde 23 ülkedeki veriler kullanılarak serbestleşme ve özelleşmenin fiyatlar, üretim ve hizmet kalitesi üzerindeki etkileri incelenmiştir. Boylaud ve Nicoletti rekabetin düşük fiyatlarda daha kaliteli telekom hizmetlerinin sunumunu sağladığı, ancak özelleştirmenin tek başına net bir etkisinin olmadığı sonucuna varmıştır. Hemen hemen bütün çalışmalar özelleştirme ile birlikte serbestleşme ve deregülasyon uygulamalarının penetrasyon oranını, faaliyet etkinliğini ve hizmet kalitesini artırdığını ve fiyatları düşürdüğünü göstermektedir. Özelleştirmenin tek başına etkisi tam net olmamakla birlikte özelleştirme, düzenleme ve serbestleşmenin etkin kombinasyonu telekomünikasyon sektöründe gözle görülür gelişmelere yol açmaktadır.

7. ÖRNEK AMPİRİK ÇALIŞMALAR

7.1. Rekabet, Özelleşme ve Düzenleme'nin Etkileri¹⁸

Scott J. Wallsten; 30 Afrika ve Latin Amerika ülkesinde 1984-1997 yılları arasında telekomünikasyon sektöründe yaşanan gelişmeleri inceleyerek özelleşme, rekabet ve düzenlemenin etkilerini analiz etmiştir. Çalışmasında rekabet, özelleştirme, bağımsız

¹⁷ Hat yoğunluğu bir bölgede yüz kişiye düşen telefon sayısını, penetrasyon ise bir sektörde yüz kişiden kaçının kullanıcı olduğunu ifade etmektedir.

¹⁸ An Empirical Analysis of Competition, Privatization and Regulation in Africa and Latin Amerika, Scott J. Walsten, Mayıs 1999.

düzenleyici kurumun mevcudiyeti ve telekomünikasyon performans ölçütleri arasındaki ilişki ele alınmıştır.¹⁹

Temel telekomünikasyon göstergeleri arasında sabit hat sayısı, ankesörlü telefon sayısı, şebeke bağlantı kapasitesi, hat başına düşen telekom personel sayısı ve üç dakikalık yerel görüşme ücreti yer almaktadır. Sabit hat sayısı ülkedeki telefon hizmetinin penetrasyon düzeyini gösteren bir değişkendir. Ankesörlü telefon sayısı ise ülkedeki evrensel hizmetin seviyesi hakkında fikir veren bir göstergedir. Bağlantı kapasitesi bağlantıya hazır maksimum hat sayısı anlamına gelmektedir. Bu sayı şebeke sisteminin gerçek kapasitesini göstermektedir. Hat başına düşen personel sayısı işgücü etkinliğinin bir ölçütüdür. Üç dakikalık yerel görüşme ücreti ise rekabetin tarifeler üzerindeki etkisini incelemek için analizde kullanılmıştır.

Analizde yukarıda bahsedilen değişkenleri kullanarak özelleşme, rekabet ve düzenlemenin telekom hizmetlerindeki etkisini ortaya çıkarmayı denemiştir. Özelleşme kukla değişken olarak kullanılmakta ve özelleşme başladıysa “1” e eşit olmaktadır. Bu değişken özelleşmenin kapsamını ele almamakta sadece firmanın bir kısmının ya da tamamının satıldığını göstermektedir. Rekabet, yerleşik işletmecinin mülkiyetinde olmayan mobil işletmeci sayısına göre ölçülmektedir. Düzenleyici ölçütü ise kukla değişken olarak alınmakta ve ülkede sektöre özgü düzenleyici kurumun mevcudiyetini göstermektedir. Kişi başına düşen gelir, nüfus, şehirlerde yaşayan nüfus, telekom reform mevzuatının varlığı, ülkede Dünya Bankası telekomünikasyon projesinin var olup olmadığı, GSMH'nın yüzdesi olarak Dünya Bankası yardımı, GSMH'nın yüzdesi olarak ihracat tutarı ise kontrol değişkenleri olarak kullanılmıştır.

Analiz sonucunda rekabetin penetrasyon oranı, ankesörlü telefon sayısı, bağlantı kapasitesi ve fiyatlar üzerinde olumlu etkilerinin olduğu tespit edilmiştir. Özelleşme tek başına fayda üretmemekte ve sabit hat penetrasyonu ile negatif bir ilişki sergilemektedir. Bağımsız düzenleyici bir kurum ve özelleşme ise bağlantı kapasitesini ve kişi başına düşen ankesörlü telefon sayısını artırmakta ve yerel arama ücretlerini düşürmektedir. Bunun yanında, bu etkileşim özelleşmenin hat sayısındaki negatif etkilerini ortadan kaldırmaktadır. Bu sonuçlar, reform yapımcıların özelleşmeyle birlikte düzenleyici reformları gerçekleştirmesini gerektiğini, düzenlemeye eğilmeden yapılan özelleşmenin tüketiciler açısından maliyetli olacağını göstermektedir. Sonuç olarak yerleşik telekom işletmecisi özelleştirilirken düzenleyici kapasite oluşturulmalı ve rekabet teşvik edilmelidir.

¹⁹ (1) $y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \beta_1(\text{cell}_{it}) + \beta_2(\text{private}_{it}) + \delta(\text{Reg}_{it}) + \theta(X_{it}) + \epsilon_{it}$

(2) $y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \beta_1(\text{cell}_{it}) + \beta_2(\text{cell}_{it} * \text{reg}_{it}) + \beta_3(\text{private}_{it}) + \beta_4(\text{private}_{it} * \text{reg}_{it}) + \delta(\text{Reg}_{it}) + \theta(X_{it}) + \epsilon_{it}$

7.2. Özelleşen Firmalarda Performans Gelişiminin Kaynakları²⁰

Bortolotti, D'Souza, Fantini ve Megginson tarafından 2001 yılında gerçekleştirilen çalışmada mülkiyet yapısı ve yerel rekabet ve düzenleyici ortamındaki değişikliklerin özelleştirilen şirketlerin finansal ve operasyonel performansını zaman içinde nasıl etkilediği test edilmiştir. Çalışma kapsamında 25 ülkenin (14'ü endüstrileşmiş, 11'i endüstrileşmemiş) 31 telekomünikasyon firmasına ilişkin veriler kullanılmıştır. Bu firmalar Ekim 1981 ve Kasım 1998 yılları arasında halka satış yoluyla kısmen ya da tamamen özelleşmiş firmalardır.

Modelde rekabet, özelleşme, düzenleyici kurumun mevcudiyeti, üretkenlik ölçütleri (satışların getirisi, sermaye getirisi, varlıkların getirisi, faaliyet gelirlerinin satışlara oranı), maliyet ölçütleri (satılan malın maliyetinin satışlara oranı, faiz harcamalarının faaliyet gelirinine oranı, faiz harcamalarının toplam borca oranı), firmanın net geliri, hizmetteki erişim hatlarının sayısı, etkinlik ölçütleri (işçi başına düşen gerçek satışlar, işçi başına düşen ortalama erişim hattı sayısı), istihdam, özelleşme sonrası sermaye yatırım harcamaları (gerçek sermaye harcamaları, sermaye harcamalarının satışlara oranı ve sermaye harcamalarının toplam varlıklara oranı), finansman ölçütleri (faaliyetlerden elde edilen nakit akışının toplam varlıklara oranı, faaliyetlerden elde edilen nakit akışının toplam fon kaynaklarına oranı, dış finansman tutarının toplam fon kaynaklarına oranı), özelleşme sonrası kalan devlet hissesi, hisselerin borsada işlem görüp görmediği, fiyat düzenlemelerinin mevcudiyeti kullanılan değişkenler arasındadır.

Analiz sonucunda üretkenlik, çıktı miktarı, faaliyet etkinliği ve sermaye yatırım harcamalarının özelleşmeden sonra büyük oranda arttığı, ancak istihdamın önemli ölçüde azaldığı ortaya çıkmıştır. Özelleşme üretkenlik ve çıktı düzeyini artırmakta ve dış kaynaklardan finansman yolunu önemli ölçüde azaltmaktadır. Bağımsız bir düzenleyici kurumun varlığı da üretim miktarında artışa neden olmaktadır. Yerleşik işletmecinin şebekesine üçüncü bir tarafın erişiminin zorlanması yerleşik işletmecinin yatırım düzeyinde önemli düşümlere neden olmakta ve istihdamı artırmaktadır. Fiyat düzenlemeleri üretkenliği artırırken, firmada devlet hissesinin bulunması sektördeki istihdam düzeyini azaltmakta ve dış kaynaklardan borçlanma düzeyini yükseltmektedir. Sonuç olarak, telekomünikasyon şirketlerinin finansal ve operasyonel performansı özelleşmeden sonra önemli oranda gelişmektedir. Ancak bu gelişme sadece özelleşme sonucu gerçekleşmeyip, düzenleyici kurumun varlığı ve etkin düzenleme ortamının mevcudiyeti ile söz konusu olmaktadır.

²⁰ Sources of Performance Improvement in Privatised Firms: A Clinical Study of the Global Telecommunications Industry, Bernardo Bortolotti (University of Turin and Fondazione Eni Enrico Mattei), Juliet D'Souza (University of Georgia), Marcella Fantini (University of Turin and Fondazione Eni Enrico Mattei) ve William L. Megginson (University of Oklahoma), Nisan 2001, <http://www.feem.it/web/activ/activ.html>.

7.3. Rekabet ve Özelleşmenin Etkileri²¹

Li ve Xu 1981-1998 yılları arasında tüm dünya genelindeki telekomünikasyon sektörüne ilişkin verileri kullanarak özelleşme ve rekabetin etkilerini analiz etmiştir. Ülkenin telekomünikasyon sektöründe özel yatırımcılarının hissesi olması durumunda özelleşme kukla değişkeni “1” aksi takdirde “0” değerini almaktadır. Telekomünikasyon sektöründeki mülkiyet değişimini daha detaylı analiz etmek için bahsedilen kukla değişkenin yanı sıra iki değişken daha oluşturulmuştur. Bunlardan ilki yerleşik işletmecideki devlete ait olmayan hisse oranı diğeri özelleşen işletmecilere bazı pazar bölümlerine belli bir dönemde tek başlarına erişim hakkı verilip verilmediğidir. Öte yandan özelleşmenin halka satış yoluyla yapılıp yapılmadığı da kukla değişkenle tanımlanmıştır.

Rekabet değişkenleri 1990-1998 döneminde ülkedeki sabit telefon ve mobil telefon işletmecilerinin sayısı ile belirlenmiştir. Telekomünikasyon sektörünün performansını ölçmek amacıyla kullanılan değişkenler arasında sektördeki istihdam düzeyi, işgücü etkinliği (toplam çıktı/istihdam), kişi başına düşen telekomünikasyon sektörü yatırım harcaması, sabit hat penetrasyonu, mobil hat penetrasyonu ve toplam faktör üretkenliği bulunmaktadır.

Son 20 yılda 160 ülkenin telekomünikasyon sektörüne ilişkin göstergelerin analizi sonucunda özelleşme ve rekabetin performansı geliştirdiği tespit edilmiştir. Özelleşen firmaların istihdamın artırılması yönündeki politik baskılara daha dirençli olacağı düşüncesine tutarlı bir şekilde, özelleşmenin telekomünikasyon sektöründeki istihdam düzeyini azalttığı sonucuna ulaşılmıştır. Aynı zamanda özel yatırımcıya daha fazla hisse satan ülkelerde istihdamda azalma daha hızlı gerçekleşmiştir. Ancak rekabetin istihdamı artıran etkisi söz konusudur. Özelleşme ve rekabetin istihdam üzerindeki birbirine zıt etkileri, sektörde son yirmi yılda üretim miktarında hızlı bir artış olurken istihdamın neden durağan kaldığını da açıklamaktadır.

Üretim miktarındaki artışın yarısı özelleşme ve rekabet sonucu gelişen toplam faktör üretkenliğinden kaynaklanmaktadır. İmtiyazlı hükümlere sahip özelleşme halinde bile (bazı pazar bölümlerinde sadece belli firmaların bulunmasına izin verilmesi, başka bir deyişle serbestleşmenin gerçekleşmemesi) üretkenlik artmıştır. Ancak serbestleşme ortamının sağlandığı yani bu imtiyazlı hakların bulunmadığı durumlarda özelleşmenin üretkenlik üzerindeki etkisi daha fazladır. Rekabetin de üretkenliği ve çıktı düzeyini önemli oranda artırdığı görülmüştür. Daha önemlisi özelleşme ve rekabetin birbirini tamamladığı sonucuna varılmıştır. Özelleşme ve rekabet sonrası hem sabit hem de mobil şebekede penetrasyon oranı hızla yükselmiştir.

²¹ The Impact of Privatization and Competition in the Telecommunications Sector around the World, Wei Li ve Lixin Colin Xu, Ekim 2002.

Üretim miktarının hemen hemen aynı sayıdaki işgücü ile gerçekleştirilmesi telekomünikasyon sektöründeki işgücü etkinliğinin büyüdüğünü göstermektedir. İşgücü etkinliğindeki artışın %40'ı özelleşme ve rekabet sonucu gerçekleşmiştir. Hem özelleşme hem de rekabet toplam faktör etkinliğini artırmakla birlikte rekabetin etkisi daha yüksektir. Sonuç olarak optimum bir politika özelleşme sürecini rekabet politikalarıyla desteklemelidir.

7.4. Telekomünikasyon Reformlarında Düzenleme ve Özelleşme²²

Devlet mülkiyetindeki endüstrilerde en etkin reform şeklinin ne olduğu konusu uzun zamandır tartışılan bir sorudur. 1990'lı yılların başlarında birçok batılı danışman Doğru Avrupa ülkelerini ve eski Sovyetler Birliğini piyasa kurumlarının firmaların özelleştirilmesi durumunda gelişeceği varsayımıyla hızlı özelleşmeye yöneltmiştir. O günden itibaren gelişen düşünce firmaların özelleştirilmesinden önce rekabeti teşvik eden kurumsal bir yapıyı oluşturmanın önemini vurgulamıştır. Scott Walsten çalışmasında yerleşik telekom işletmecilerinin özelleştirilmesi öncesinde sektöre özgü düzenleyici kurumun oluşturulmasının etkilerini incelemiştir.

Çalışma kapsamında 1985-1999 yılları arasında 197 ülkeden toplanan veriler kullanılmıştır. Walsten çalışmasında iki hipotezi test etmiştir. İlki özelleşmeden önce sektöre özgü düzenleyici kurumun mevcudiyetinin sektörün kalkınmasına yardımcı olması, ikincisi ise kurumun varlığının özelleşen firmaya yatırımcıların biçtiği fiyatın artmasıdır. Söz konusu hipotezlerin test edilmesi için ülkedeki sabit telefon hatlarının sayısı, kişi başına düşen hat sayısı, sektöre yapılan yatırım miktarı ve mobil telefon kullanıcılarının sayısı değişken olarak kullanılmıştır. Özelleşme, düzenleyici kurumun varlığı, düzenleyici kurumun bağımsızlığı kullanılan kukla değişkenler arasındadır.

Çalışma sonucunda özelleşmeden önce sektöre özgü düzenleyici kurumlarını kuran ülkelerin telekom yatırımlarının, sabit ve mobil telefon penetrasyon oranının kurmayan ülkelere göre daha fazla artırdığı görülmüştür. Aynı zamanda özelleşmeden önce düzenleyici kurumları mevcut olan ülkelerde yatırımcılar özelleştirilen telekom firmasına daha fazla değer ödeme eğilimindedir. Bunun sebebi de düzenleme kurallarının olmaması ya da belirsiz olması durumunda yatırımcının bunu telafi edecek bir risk primi istemesidir. Sonuç olarak etkin bir özelleştirme sürecinin gerçekleştirilmesi ve özelleştirilen firmanın değerinin artırılması için sektöre özgü düzenleyici kurum ve düzenleyici çerçeve oluşturulmalıdır.

²² Does Sequencing Matter? Regulation and Privatization in Telecommunications Reforms, Scott Walsten, Şubat 2002.

8. SONUÇ

Telekom hizmetlerinin rekabete açılması ve devlet telekom işletmecisinin özelleştirilmesi ilk kez 20 sene önce İngiltere’de gerçekleştirilmiştir. Çeşitli ülkeler bu geçişi yaşarken, endüstri halen bu değişikliklerin nasıl başarıyla gerçekleştirilebileceği üzerinde çalışmaktadır. Hem özelleştirme için hem de özelleştirmeye göre daha karmaşık bir yapı içeren serbestleşme için ortaya çıkan en ideal model ya da metot bulunmamaktadır. Ancak temel sorunları ortaya çıkaracak ve bu sorunları çözebilecek alternatifler üretmek için yeterince deneyim kazanılmıştır.

Serbestleşme ve özelleştirme genellikle birbiriyle ilişkilendirilir. Gerçekte, konular bağlantılı olmakla birlikte temel politikalar ve ana unsurlar açısından oldukça farklılık arz etmektedir. Özelleştirme devlet işletmecisinin özel sektör mülkiyetine geçirilmesi şeklinde tanımlanabilir. Devlet elindeki işletme tekel ya da rekabete açık bir işletme olarak özelleştirilebilir. Serbestleşme ise tekel halindeki bir piyasanın hizmetlerin sunumu açısından rekabete açılmasıdır. Asıl konu tekel konumundaki işletmenin devlet ya da özel mülkiyette olması değildir.

Özelleştirme ve serbestleşmenin başarıyla gerçekleştirilebilmesi için en önemli faktör devletin telekomünikasyon sektörüne yönelik amaçlarının net olması ve bu amaçlara ulaşabilmek için gerekli politikaların uygulanmasında kararlı olmasıdır. Telekom sektöründe yatırımcıları etkileyen en önemli faktör düzenleyici kanunların ve otoritenin mevcudiyetinin gelecek gelir akışındaki olası etkileridir. Makro anlamda, özelleştirmenin hazineye bir gelir kaynağı olarak düşünülmesi telekom özelleştirmesini sektörün gelişmesini teşvik edecek politikalarla bir arada yürütülememesine neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak, telekom özelleştirmesi genellikle hisse fiyatını etkileyecek faktörlere endekslenmekte ve genellikle devlet işletmecisinin tekelinin rekabete ve sektör yayılımına zarar verecek şekilde güçlenmesine neden olmaktadır.

Telekom endüstrisinin yeniden yapılanmasının ilk yıllarında, süreç önce özelleştirme daha sonra serbestleşme olarak gerçekleşmiştir. Bunun arkasında yatan en önemli sebep tekel sürecinin uzatılmasıyla fiyatın yükseltilmesi baskısıdır. Deneyimler arttıkça ve bilişim sektörü ekonomik kalkınma için daha önemli hale geldikçe bu süreç “önce serbestleştir hemen sonra özelleştir” haline dönüşmüştür. Serbestleşme satış öncesinde piyasada rekabet koşullarının oturmasını sağlamakta ve böylece yatırımcıların düzenleyici çerçeve ve olası pazar fırsatlarını daha iyi değerlendirmelerine olanak tanımaktadır.

Başarılı bir özelleştirmede öne çıkan faktörler arasında telekom şirketinin karlılığı, yatırımları, borç düzeyi ve çeşidi, penetrasyon düzeyi ve hizmete sunulan hat sayısı, coğrafi yaygınlığı, varolan ve olası talep ve istihdam konuları yer almaktadır. Serbestleşme gerçekleştirilirken bir

geçiş süreci olmalı ve böylece düzenleyici kurum rekabete dayalı bir piyasa için gereken kural ve koşulları oturtabilmelidir.

Telekomünikasyon sektörü, yapısı gereği ölçek ve kapsam ekonomilerinin oldukça önemli olduğu bir sektördür. Telekomünikasyon sektöründe başlangıç yatırımı çok yüksek olmakta ve işletmecinin abone sayısı arttıkça kişi başına düşen maliyet giderek azalmaktadır. Ayrıca sunulan hizmetler birbiriyle ilişkili olduğundan telekom şirketleri çoğunlukla çok geniş bir yelpazede hizmet sunumuna gitmekte ve böylece kapsam ekonomisinden istifade etmektedir.

Küreselleşme eğiliminin öne çıktığı tüm dünyada özellikle telekom sektöründe rekabet edebilecek şirketlerin hem ölçek hem de kapsam ekonomilerinden faydalanabilecek güçte olması gerekmektedir. Avrupa ve ABD’de telekom sektöründe faaliyet gösteren büyük şirketlerin bile rekabet düzeylerini arttırabilmek için birleşme ve devralmalara yöneldiği görülmektedir. Ayrıca hızlı teknolojik gelişmelerden istifade etmek amacıyla birleşme ve devralmaların yanında stratejik ortaklıkların da yapıldığı göze çarpmaktadır. Bu şekilde ortaya çıkan büyük şirketlerin ise özellikle araştırma ve geliştirme ile teknolojiye erişim faaliyetleri üzerine odaklaştığı görülmektedir.

Tüm dünyada telekomünikasyon sektörünün özelleşme trendinde üç faktörün etkili olduğu anlaşılmaktadır. Mikro faktörler, daha çok hizmet kalitesine ve yeni katma değerli hizmetlere olan talebin karşılanması için gelişmiş ülkelerde etkili olmuş faktörlerdir. Makro faktörler ise daha çok gelişmekte olan ülkelerin mali ihtiyaçlarından kaynaklanan ve altında telekomların satışı ile borçlarını ödeme motivasyonu bulunan faktörlerdir. Politik faktörler ise telekomünikasyon reformlarında gerekli ve etkin bir diğer faktördür.

Ampirik çalışmalardan da anlaşıldığı üzere telekomünikasyon sektöründe özelleşme, serbestleşme ve düzenlemeyi birbirinden tamamen ayırmak imkansızdır. Önceleri özelleşme ile istenilen sonuca gidileceği düşünülmüş olsa bile, daha sonra serbestleşme ve düzenlemenin de gerekli olduğu anlaşılmıştır. Bu üç sürecin birlikte yürütülmesi sağlıklı bir telekomünikasyon sektörü için gerekli gözükmemektedir. Ampirik çalışmalar özelleşmenin tek başına yeterli olmadığını serbestleşme ve düzenleme ile desteklenmesi gerektiğini göstermektedir. Üretkenlik, istihdam ve kalite parametrelerindeki olumlu değişimlerin sadece özelleştirmeye bağlı olmadığı, sektörde rekabetin sağlanmasının da bu değişimlerde etkin olduğu çalışma sonuçlarından çıkarılmaktadır.

Dünyada yaşanan genel ekonomik krizden en çok etkilenen sektörlerden biri telekomünikasyon sektörüdür. Almanya’da Deutsche Telekom, Fransa’da France Telecom bilançolarını zararla kapatmıştır. ABD’nin en büyük telekom şirketlerinin biri olan World Com’un iflası sektörün finansal durumunun ABD’de iyi olmadığını göstermektedir. Bu durumun arkasında yatan temel sebepler arasında dünya genelinde yaşanan ekonomik

durgunluk, şirket yapılanmasındaki sorunlar, talebin ötesinde kapasiteye aşırı yatırım, şirketlerin finansmanında aşırı borç kullanımı sayılabilir. Dünyadaki bu durgunluğa rağmen Türk Telekom'un son üç yıldaki karlılık durumu oldukça çarpıcıdır. Özelleştirme sürecinde şirketin Hazineye sağladığı katkı ve karlılık durumu mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır.

406 sayılı Kanununun 4502 sayılı Kanunla değişik 1 nci maddesi uyarınca Türk Telekom özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirket statüsüne kavuşturulmuştur. Aynı kanunla Türk Telekom'un ulusal ve uluslararası ses iletimini ihtiva eden telefon hizmetlerini kanun ve görev sözleşmesi çerçevesinde 31.12.2003 tarihine kadar tekel olarak yürüteceği belirtilmektedir. 406 sayılı Kanununun 1 nci maddesine 4673 sayılı Kanunla eklenen ikinci fıkra ile, Türk Telekom'daki kamu payı %50'nin altına düştüğünde, Türk Telekom'un tüm tekel haklarının 31.12.2003 tarihinden önce sona ermesi şartını getirmiştir. Ancak henüz bu özelleştirme gerçekleştirilememiştir. Türk Telekom'un özelleştirilmesi sürecinde çalışmalar halen devam etmektedir.

31.12.2003 tarihi itibarıyla sektörde serbestleşme sürecinin başlayacağı ise Kanunla kesinlik kazanmıştır. Bu tarihin ertelenmemesi serbestleşmenin getireceği fiyat düşüşleri, tüketici rantının artışı, sektörün gelişmesi gibi kazançların biran önce elde edilmesi açısından önem arz etmektedir. Özelleştirmenin serbestleşme sonrası ve düzenleyici kurumun sektöre ilişkin kuralları netleştirmesini müteakip kademeli olarak yapılmasında fayda görülmektedir. Bu kapsamda öncelikle halka açılmalı, piyasada değerinin oluşmasını müteakip yapılacak bir plan dahilinde satışa gidilmelidir. Halka satış, hem siyasetçiyi hem de ilgili işletmeciyi güçlendirecek bir özelleştirme metodudur. Bu nedenle, Türk Telekom'un öncelikle küçük bir kısmının dahi olsa, borsaya kote edilmesi önem taşımaktadır. Bunu yanı sıra, halka açık bir şirketin gerek kamuya ait gerekse özel sektöre ait olsun tüm hesaplarında şeffaf olacağı ve bu durumun hem düzenleme ve denetleme açısından hem de sektörde öneli bir aktör konumunda yer alması sebebiyle sektörün yönlendirilmesi açısından fayda sağlayacağı da göz önüne alınması gereken önemli bir konudur.

Bir diğer önemli konu da özelleştirilme sürecinde, stratejik ortaklık yoluyla idari yönetimde söz sahibi olabilmeye imkan sağlayacak bir satışla, özel sektörü Türk Telekom'a çekmektir. Özel sektörün yönetimde söz sahibi olmasıyla Türk Telekom'a bünyesinde eksik bulunan dinamik yönetim anlayışı kazandırılacaktır. Bu noktada önemli olan, makro ekonomik hedefler doğrultusunda Türk Telekom'dan mümkün olan en yüksek geliri elde etmekten çok Türkiye'nin geleceğinde önemli bir unsur olan telekomünikasyon sektörüne, gerekli etkinliği ve dinamikliği kazandırmak olmalıdır.

Sonuç olarak, özelleştirme, serbestleşme ve düzenleme süreçlerinin birbirleriyle uyum ve koordinasyon içerisinde yürütülmesinin gerekli olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye'de telekomünikasyon sektörüne özgü bir düzenleyici kurumun varlığı yukarıda anlatılan amprik

Çalışmaların sonucundan da görüleceği üzere hem serbestleşme hem de özelleşme süreci için pozitif bir etkiye sahiptir. Dünya genelinde son dönemde yaşanan “nce serbestleştir sonra zelleştir” eğiliminin Türkiye’de de yaşandığı görülmektedir. Bu olumlu eğilim içerisindeyken serbestleşme ve özelleşme öncesi gerekli düzenlemelerin yapılması da özelleşmenin daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Serbestleşme için kesinleşmiş görünen 31.12.2003 tarihi piyasaların serbestleşmesi için yeterli değildir. Gerekli düzenlemelerin zamanında çıkarılması halinde etkin bir serbestleşme sağlanabilecek ve rekabet ortamıyla birlikte önce mikro daha sonrada makro hedeflere ulaşmak mümkün olabilecektir.

9. KAYNAKÇA

1. An Emprical Analysis of Competition, Privatization and Regulation in Africa and Latin America, Scott J. Wallsten, Mayıs 1999.
2. Creating Competition in Telecommunications, Joseph Stiglitz, 27 Nisan 1998.
3. Does Sequencing Matter ? Regulation and Privatization in Telecommunications Reforms, Scott J. Walsten, Şubat 2002.
4. General Trends In Telecommunication Reform - 1998 Volume 1, ITU, 1998.
5. Recent Trends in the Regulation of Telecommunications Sector and Analysis for The Post Monopoly Period in Turkish Telecommunications Market, M.K. Cantekinler, 2002, Basılmamış Dönem Projesi, ODTÜ, BTPÇ.
6. Sources of Performance Improvement in Privatised Firms: A Clinical Study of the Global Telecommunications Industry, Bernardo Borotlotti (University of Turin and Fondazione Eni Enrico Mattei), Juliet D'Souza (University of Georgia), Marcella Fantini (University of Turin and Fondazione Eni Enrico Mattei) ve William L. Megginson (University of Oklahoma), Nisan 2001, <http://www.feem.it/web/activ/activ.html>.
7. Telecommunications Liberalization: The Goods and Services Connection, John Sullivan Wilson, 1998.
8. Telecommunications Privatization in Developing Countries: The Real Effects of Exclusivity Periods, Scott J. Wallsten, Ekim 2000.
9. Telecommunications Reform: How To Succeed, Public Policy For The Private Sector, A World Bank Publication, B. Wellenius, 1997.
10. Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Yaklaşımlar, Müberra Güngör ve Gökhan Evren, Yayınlanmamış Rapor, Eylül 2002. (44. NARUC Düzenleme Çalışmaları Programı, National Association of Regulatory Utility Commissioners, 2-16 Ağustos 2002.)
11. The Impact of Privatization and Competition in the Telecommunications Sector around the World, Wei Li ve Lixin Colin Xu, Ekim 2002.
12. The Logic of Privatization: the Case of Telecommunications in the Southern Cone of Latin America, W. Molano, 1997.
13. The Political Economy Of Telecommunications Reform In Developing Countries, B. Petrazzini, 1995.
14. Trends In The Telecommunication Reform: Convergence And Regulation – 1999, ITU, 1999.
15. World Development Report-1994. A World Bank Publication, World Bank , 1994.
16. World Development Report-1998. A World Bank Publication World Bank, 1998.