

Özelleştirmeden 1 Yıl Sonra Su Yüzüne Çıkan Gerçek:

KAMU TEKELİNDEN ÖZEL TEKELE

Banu Salman
banu.salman@emo.org.tr

Sabit telefon görüşmelerinde belirlenen yeni tarifenin zam ya da indirim içerip içermediği bir kenara öncelikle Türk Telekom'un konumunun net olarak ortaya konulması gerekmektedir. Türk Telekom, altyapı anlamında ve şehiriçi görüşmelerde tam bir tekeldir. Şehirlerarası ve uluslararası görüşmelerde de hakim konumda bulunmaktadır. Kamuyunda tüketicilere getirdiği yük yönüyle tartışılan Türk Telekom'un yeni tarifesinin, kamu tekelinin özel tekele dönüştürülmesi boyutuyla ele alınması zorunludur.

Bu durumu yasal süreci takip ederek irdeleyelim. Türk Telekom'un hukuki tekeli, yapılan yasal düzenlemeyle 2003 yılsonunda kaldırılmıştır. Ancak fiili tekel durumu ortadan kalkmamıştır. Türk Telekom'un fiili olarak tam anlamıyla kamu tekeli olduğu bu dönemde, 31 Aralık 2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan "Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Bazı Hizmetlerine İlişkin Tarifelerin Tavan Fiyat Yöntemi ile Onaylanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin Tebliğ" ile tarifelere onay verilmiştir. Hukuki anlamda Türk Telekom'un tekelinin kalkmasının ardından Telekomünikasyon Kurulu, 11 Mayıs 2004 tarihli kararıyla Türk Telekom'un fiili tekel olduğunu saptamak zorunda kalmıştır. Bu kararda, şöyle denilmektedir:

"406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun değişik 29. maddesinin b bendine göre, telekomünikasyon şebekeleri üzerinden sunulan ulusal ve uluslararası ses iletimini ihtiva eden telefon hizmetleri ile (kişisel telekomünikasyon tesisleri ile telekomünikasyon hizmetlerine ilişkin imtiyaz sözleşmeleri veya telekomünikasyon ruhsatları veya genel izinlerinde ilgili işletmeci tarafından kurulması öngörülen telekomünikasyon altyapısı hariç

olmak üzere) tüm telekomünikasyon altyapısında, ilgili piyasaların serbestleştirilmesiyle birlikte, söz konusu piyasalarda faaliyet gösteren işletmecilerin rekabet gücüne yönelik ölçülebilir büyüklüklere ulaşıncaya kadar Türk Telekomünikasyon A.Ş. fiili tekele sahip işletmeci olarak belirlenmiştir."

Türk Telekom'un Kasım 2005'te özel sektöre devredilmesinin ardından kamu tekeli özel tekele dönüşmüştür. Kamudayken fiili tekel olan Türk Tele-



kom'un konumu, özelleştirme sonrası özel tekele dönüşüncü bu kez etkin piyasa gücüne sahip işletmeci olarak tanımlanmıştır. Bu durum özelleştirme öncesi ve sonrasında yaratılmış açık bir çifte standart olduğu kadar, Anayasa'nın tekelleşmenin önlenmesi emredici hükmünün de gereğinin yerine getirilmemesi anlamına gelmektedir.

Kamu tekeli olması, doğal olarak kamuya doğrudan müdahale olanağı tanıyor olması nedeniyle, tekelin kamu yararı gereği çok katı düzenlemelere tabi tutulması gerekemeyebilir. Kamu eliyle zaten dengeli bir tarife düzenlenebileceği öngörülebilir. Teorik ve hukuki anlamda kamunun zaten görevi budur. Ancak özel tekel olduğunda böylesi bir varsayımın kabulü mümkün değildir. Anayasa Mahkemesi'nin 24 Ocak 1995 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan özelleştirme ilgili bir yasal düzenlemeye ilişkin kararında bu durum açıkça ortaya konulmaktadır:

"...özelleştirilecek kuruluş tekel konumunda ise, kamu tekelinin yerini özel tekelin alması kaçınılmazdır. Kamu tekeli durumunda, mal ya da hizmet üretimine Devlet'in doğrudan karışması olanağı varken, özel tekel durumunda bu olanak söz konusu olmayacak, mal ve hizmet fiyatları kamu tekelinde olduğundan daha yüksekte belirleneceği gibi kalite de olumsuz etkilenecektir..." (Karar günü: 9.12.1994 Karar Sayısı: 1994/42-2 Esas: 1994/43)

Anayasa'da devletin "piyasalarda oluşacak fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme" görevi de açıkça düzenlenmiştir.

Fiili TEKELE, ETKİN PİYASA GÜCÜ PERDESİ

Tüm bu gelişmeler yaşanırken, kamu tekelinin özel tekele dönüşüyor olduğu gerçeği, Kablo TV aracılığıyla yaratılan hayali bir rakiple yok sayılmıştır. Bu

gün ise kamu tekelinin özel yabancı bir tekele bırakılmasının sonuçları yaşanmaktadır. Hayali rakip işletmeciler de ortalarda yoktur. Telekomünikasyon Kurumu, Rekabet Kurumu ve yasa koyucular, özel tekel durumu için hiçbir öngörüye sahip olamamışlardır. Bu nedenle herhangi bir geçiş dönemi bile öngörülmemiştir. Kamu tekelinin özel tekele dönüşmüş olması nedeniyle kamudaki fiili tekel için uygulanan tebliğin özel eldeki tekel için uygulanmasının ne kadar geçerli olduğu tartışmaya açıktır.

Üstelik Telekomünikasyon Kurulu, 21 Şubat 2006 tarihinde aldığı bir kararla, şehirci görüşmelerde ve altyapı bazında açık bir tekel olmasına karşın Türk Telekom'un fiili tekel konumunu gerekçesiz bir şekilde kaldırıp, özel tekel haline dönüşmüş olan şirketi sabit şebekelere ilişkin piyasalarda etkin piyasa gücüne sahip işletmeci olarak konumlandırmıştır. Bu kararı da aynen alıntılanmak faydalı olacaktır:

"Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmecilerin Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ'in 6'nci ve 7'inci maddelerine göre; Türk Telekomünikasyon A.Ş'nin perakende seviyede sabit telefon şebekesine erişim hizmeti piyasasında (düşük seviyede ve yüksek seviyede erişim kısımlarının tamamında) Etkin Piyasa Gücüne sahip işletmeci olarak belirlenmesi, Türk Telekomünikasyon A.Ş'nin -coğrafi olmayan numaralara yapılan aramalar ile mobile doğru yapılan aramalar dahil olmak üzere- sabit bir yerde sunulan içi, illerarası ve uluslararası telefon arama hizmetleri piyasalarında Etkin Piyasa Gücüne sahip işletmeci olarak belirlenmesi,

Türk Telekomünikasyon A.Ş'nin perakende asgari kiralık hat grubuna ilişkin ilgili piyasada, perakende seviyede sunulan 2 Mbit/sn üzeri kiralık devrelere, uluslararası kiralık devrelere ve ulusal bazda kapasite sağlayan diğer kiralık devre hizmet-

lerine (ATM, F/R, Metro Ethernet, G.SHDSL vb.) ilişkin ilgili piyasa(lar)da; toptan kiralık hat omurga kısmına ilişkin ilgili piyasada; toptan kiralık hat sonlandırma kısmına ilişkin ilgili piyasada; toptan seviyede sunulan uluslararası kiralık devrelere ve ulusal bazda kapasite sağlayan diğer kiralık devre hizmetlerine ilişkin ilgili piyasa(lar)da Etkin Piyasa Gücüne sahip işletmeci olarak belirlenmesi,

Türk Telekomünikasyon A.Ş'nin sabit şebekede toptan çağrı başlatma piyasasında ve sabit şebekede top-



tan çağrı taşıma piyasasında Etkin Piyasa Gücüne sahip işletmeci olarak belirlenmesi,

Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin kendi şebekesi üzerinde toptan çağrı sonlandırma piyasasında Etkin Piyasa Gücüne sahip işletmeci olarak belirlenmesi,

Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin genişbant ve ses hizmetlerinin sunumu için bakır kablo ağına paylaşımlı erişimi de içeren toptan ayrıştırılmış erişim piyasasında Etkin Piyasa Gücüne sahip işletmeci olarak belirlenmesine ve

Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin toptan genişbant erişim hizmetlerine ilişkin ilgili piyasada Etkin Piyasa Gücüne sahip işletmeci olarak belirlenmesine karar verilmiştir.”

Bu konumlandırma tarife tebliğinde yeni bir düzenleme yapmayı gerektirmektedir. Nitekim kurum da bunun farkındadır ve 2007 yılı başından geçerli olmak üzere Ocak ayının ortasında yeni tebliğ yayımlamıştır. Ancak her nedense Türk Telekom'un yeni tarifesi eski tebliğin yürürlük süresinin bitmesine 16 gün kala yapılan başvuru üzerine alel acele kurul tarafından 25 Aralık 2006 tarihinde kabul edilmiştir. Dolayısıyla eski tebliğ kapsamında değerlendirme yapıldığı anlaşılmaktadır.

Esas alınan 31 Aralık 2003 tarihli tebliğin de Türk Telekom'un mevcut durumunu karşılamaktan uzak olduğu görülmektedir. Bu tebliğde, Türk Telekom'un bugünkü durumda açık tekel oluşturduğu şehiriçi aramalar ve sabit ücretler için ayrıca bir değerlendirme yapılması gerekliliği yok sayılmaktadır. Türk Telekom'un tüm piyasalarda tekel olduğu zamana uygun olarak hazırlanmış olan bu tebliğde yalnızca "ISDN PA Bağlantı/Nakil/Aylık Ücret ile uluslararası aramalar ve internet aramalarına" azami artış oranı getirilmiştir. Bunun nedeni de o dönemde Türk Telekom'un şehiriçi görüşmeleri ucuz tutarken, şehirlerarası ve uluslararası görüşmeleri daha yüksek fiyatlandırma politikası yürütüyor olmasıdır.



Üstelik bu tebliğde, Telekomünikasyon Kurumu'nun daha sonra etkin piyasa gücüne sahip işletmeleri belirlemek için kullandığı piyasa ayrıştırması da dikkate alınmamaktadır. Yani, etkin piyasa gücüne sahip işletmecilerin belirlenmesine aykırı bir şekilde farklı piyasalar bu tebliğde tek pota altında toplanmaktadır. Bu durum Türk Telekom'un tekel olduğu özellikle şehiriçi görüşme ücretleri ve sabit ücrette yüksek fiyatlandırmaya gitmesine olanak sağlamaktadır. Nitekim Telekomünikasyon Kurumu da bu durumun farkındadır ve 2007 yılından itibaren uygulanmak üzere çıkardığı yeni Tavan Fiyat Tebliği'nde "uluslararası aramalar ve internet aramaları" için azami artış oranı sınırlandırmasını kaldırırken, Telekom'un tam bir tekel olduğu "iliçi aramalar" için azami artış oranı uygulaması getirmiştir. Ancak yeni tarife onayı, eski tebliğ kapsamında değerlendirildiği için Türk Telekom, yüksek zam yaptığı şehiriçi aramalar için azami artış oranı sınırlamasına uymak zorunda kalmamıştır.

406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nda, telekomünikasyon hizmetlerinin ücretlendirilmesine ilişkin düzenlemeleri, Telekomünikasyon Kurumu'nun belli ilkelere göre yapması öngörülmektedir. Bu ilkelere göre bir de "...yatırım ve işletme maliyetleri de dahil olmak üzere mümkün olduğunca ilgili hizmetin maliyetlerini yansıtabilecek şekilde belirlenerek, tarifelerin dengelenmesi esas olup, bir hizmetin maliyetinin diğer bir hizmetin ücreti yoluyla desteklenmesinden veya karşılanmasından kaçınılır" biçiminde düzenlenmiştir. Türk Telekom'un uluslararası ve şehirlerarası görüşmelerde kaybedeceği geliri şehiriçi görüşmelerden çıkarmaya çalışması bu ilke ile çelişmektedir.

TEKEL KONUMU GÜÇLENDİRİCİ TARİFE DÜZENLEMESİ

Telekomünikasyon Kurumu tarafından yayınlanan Tarife Yönetmeliği'ne göre, zaten kurumun bu koşullar altında yeni tarifeye onay veremeyeceği düzenlen-

mektedir. Yönetmelikte, "1) İşletmecinin etkin piyasa gücünün bir sonucu olarak ortaya çıkabilecek aşırı fiyatları içermeyecek, 2) Rekabetin kısıtlanmasını hedefleyen fiyat indirimlerini ihtiva etmeyecek" hükümlerinin gereği sağlanmadığı sürece tarifelere Telekomünikasyon Kurumu'nun onay vermemesi öngörülmektedir. Uzak mesafe telefon işletmecilerinin iddialarına göre şehirlerarası ve uluslararası görüşmeler açısından rekabeti kısıtlayıcı bir uygulamaya gidilmektedir. Ayrıca HesaplıHATT için Türk Telekom dışındaki uzak mesafe telefon işletmecilerinden hizmet alımının yasaklanması da rekabeti önleyici bir uygulama olarak ortada durmaktadır. Şehir içi görüşmelerin teorik olarak da olsa başka işletmecilere bu yıl açılması planlandığı için, bu rekabet kısıtlama yönteminin şehir içi görüşmeleri de kapsayacağını belirtmek gerekmektedir.

Tarife Yönetmeliği'nde ilkeler kapsamında tarifelerin "serbest rekabet ortamında oluşacak tarifeleri yansıması"ndan söz edilmektedir. Bu ilkenin "olmayan serbest rekabet ortamında oluşacak tarifeler" için gözetilmesi mümkün müdür? Dolayısıyla kurulun, yeni tarifeleri onaylarken bu ilkeyi gözetebilmiş olması olanaksızdır. Yönetmelikte diğer bir ilke "adil olması, benzer konumdaki kullanıcılar arasında ayrımcılık yapmaması" olarak ifade edilmektedir. Söz konusu yeni tarife adil olmadığı gibi benzer konumdaki kullanıcılar arasında ciddi ayrımlar yapmaktadır. HesaplıHATT ile StandartHATT arasındaki ciddi sabit ücret farkı ve görüşme ücreti farkı bulunmaktadır. Ayrıca HesaplıHATT kullanıcıları için getirilen

ekstra ayrımcılık bu ilkeye de aykırılık oluşturmaktadır. Yılda bir kez bu tarifi seçme hakkı tanınması, bu hattın kullanıcılarına şehirlerarası ve uluslararası aramalarda başka işletmeci seçme hakkının yasaklanması yapılan ayrımcılığın kanıtlarıdır. Şehir içi ile şehirlerarası aramaların aynı dakika ücretiyle fiyatlandırılması da adil olmamaktadır. Daha fazla maliyetli olan şehirlerarası arama yapanların giderlerinin şehir içi görüşme yapan tüketicilerinden tahsil edilmesi söz konusu olacaktır.

"Farklı kullanıcı gruplarının özel durumlarının dikkate alınması" ilkesi de, faturasının büyük bölümünü şehir içi aramaları oluşturan dar gelirli kesimlerin özel durumu yok sayılarak uygulanmamıştır.

Yine Kurulun "haklı bir gerekçe olmadıkça bazı hizmetlerin maliyetinin başka hizmetlerin ücretlerinden desteklenmesi veya karşılanmasına olanak vermemesi" gerekmektedir. Ancak, bu ilkenin de, Türk Telekom'un

gelir yapısı, indirim ve zamların mali tutarlarının karşılaştırılması sonucu dikkate alınmadığı görülmektedir.

Tarife onayında "telekomünikasyon hizmetleri arzını, teknolojik gelişmeyi ve yeni yatırımları özendirici olması" esasının da yerine getirilmediği ifade edilmektedir. Uzak mesafe hizmet veren işletmecilerin piyasa dışına itileceği ileri sürülmektedir.

Telekomünikasyon Kurumu'nun onayladığı yeni tarifenin, Tarifeler Yönetmeliği'nin amaç maddesinde yer alan "rekabet ortamının oluşturulması, telekomünikasyon hizmetlerinin yaygınlaştırılması, tüketicilerin korunması" ilkelerine uygun olmadığı da yapılan zam ve indirimlere ilişkin hesaplamalar sonucu ortaya çıkmaktadır.

Kamuoyuna hiçbir açıklama yapılmaksızın zam kararı yürürlüğe sokulmuştur. Özel tekel elinde yapılan zammın temel dayanaklarını açıklamayan Kurum, 2002 ve 2003 yıllarında tarifenin belirlenmesinde esas alınan kriterleri ayrıntılı olarak basın açıklamasıyla kamuoyuna duyurmuştur. Özelleştirmeden sonra ise kurum hiçbir açıklama yapmamayı seçmiştir. Bu durum özelleştirmenin iddia edildiği gibi şeffaflık değil, kapalılık yarattığının açık bir göstergesidir. Türk Telekom'un sıradan bir şirket değil, kamu hizmetini özel tekel olarak yürüten bir şirket olduğu göz önüne alındığında kamu yararı gereği Telekomünikasyon Kurumu'nun açıklama yapması zorunludur. Tüketiciler zam kararının hangi gerekçelere dayandığı bilgisinden bile mahrum bırakılarak, tüketicinin korunması temel ilkesi de yok sayılmıştır. ▶

