

***BİLİM-TEKNOLOJİ-SANAYİ TARTIŞMALARI
PLATFORMU***

***Enformatik Alanına Yönelik
Bilim, Teknoloji ve Sanayi
Politikaları Çalışma Grubu***

***Enformatik Alanında
Düzenleyici Kuruluşlar
ve
Yeni Politikalar***

Ekim 1995, Ankara

Raporun Hazırlanmasına Katılan Üyeler

Doç.Dr. Haluk GERAY	ANKARA Üniversitesi İletişim Fakültesi, TÜBİTAK BİLTEN*
Haluk ZONTUL	TÜBİTAK Bilim ve Teknoloji Politikaları Daire Başkanlığı
Prof.Dr. Metin DURGUT	ODTÜ, TÜBİTAK BİLTEN*
Doç.Dr. Yurdakul CEYHUN	ODTÜ, TÜBİTAK BİLTEN*

(*) Bilgi Teknolojileri ve Elektronik Araştırma Enstitüsü

İÇİNDEKİLER

1. ÖZET	13
2. GİRİŞ	16
2.1 DÜZENLEMENİN NEDENLERİ	17
2.2 KURALSIZLAŞTIRMA (DEREGÜLASYON)	19
3. TELEKOMÜNİKASYON DÜZENLEME KURUM VE SÜREÇLERİ	20
3.1 DÜZENLEMENİN AMAÇLARI	20
3.1.1 Neden Düzenlemeli ?	20
3.1.2 Neyi Düzenlemeli ?	22
3.1.3 Nasıl Düzenlemeli ?	24
3.2 DÜZENLEMEDE KURUMLARARASI İLİŞKİLER	27
3.3 DÜZENLEYİCİNİN KTI'LER ve DİĞER KURULUŞLARLA İLİŞKİLERİ	30
3.4 DÜZENLEME GÜNDEMİNİN SAPTANMASI	32
3.4.1 Düzenleyici Kurumun Gündeminin Saptanması	33
3.4.2 Kamuoyunun Ele Alınacak Konularda Aydınlatılması	34
3.5 ELE ALMA ve KARAR VERME SÜREÇLERİ	36
3.5.1 Karar Alma Sürecinde Kullanılan Araçlar ve Yöntemler	37
3.5.1.1 Lisans başvurularının değerlendirilmesi ve lisans verilmesi	38
3.6 DÜZENLEME KURALLARINI KOYMA ve GEREKÇELENDİRME	39
3.6.1 Düzenleme Kararlarının Temyiz Yolları	39
3.6.1.1 Temyiz edebilme kolaylığı	39
3.6.1.2 Temyiz gerekçesi	40
3.7 UYGULAMA ve YAPTIRIM DÜZENLEMELERİ	40
3.7.1 İhlallerin Tespiti	40
3.7.2 Uyum ve Yaptırım	41
4. EVRENSEL HİZMET POLİTİKALARI	42
4.1 TANIM	42
4.2 EVRENSEL HİZMET ve GÜNCEL NEDENLER	43
4.3 EVRENSEL HİZMETİN ANA ÖĞELERİ	44
4.4 FİNANSMAN	44
4.5 HAREKETLİ HEDEF	45
4.6 PLANLAMA	46
5. ÜLKE ÖRNEKLERİ	48

5.1 ABD ve FCC DENEYİMİ.....	48
5.1.1 FCC'nin Oluşumu ve Karar Verme Mekanizması	48
5.1.2 FCC'nin Görevleri.....	48
5.1.3 FCC'nin Yaptırım Gücü.....	50
5.2 İNGİLTERE ve OFTEL DENEYİMİ.....	52
5.2.1 OFTEL'in Fiyat Düzenlemeleri.....	55
5.3 JAPONYA.....	56
5.4 AVRUPA BİRLİĞİ	57
5.5 ARJANTİN	59
6. TÜRKİYE'DEKİ DURUM	61
6.1 TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR	64
6.1.1 Radyo Televizyon Üst Kurulu	64
6.1.2 Haberleşme Yüksek Kurulu ve Telsiz Genel Müdürlüğü	66
6.1.3 Haberleşme Genel Müdürlüğü	67
6.1.4 Tr-Net Bürosu: İnternet'e Düzenleme	69
6.2 YENİ DÜZENLEYİCİ BİRİM GEREKSİNİMİ	70
6.3 DEĞERLENDİRME ve ÖNERİLER.....	74
7. DÜZENLEYİCİ KURUM VE TÜRKİYE'NİN ATILIM ŞANSI KONUSUNDA SAPTAMALAR	77
7.1 DÜZENLEYİCİ YAPILARIN EKONOMİ POLİTİĞİ	77
7.2 SONUÇ YERİNE.....	79
8. KAYNAKÇA	83

KISALTMALAR

- AT&T** American Telephone and Telegraph Company, 1885 yılından bu yana ABD’de telekomünikasyon hizmetlerini sağlayan KTİ. AT&T 1982 yılındaki parçalanmaya kadar bu hizmetleri tekel olarak yürütmüştür.
- BT** British Telecommunication, Britanya’da posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin ayrılmasından sonra, telekomünikasyon hizmetlerini sağlamakla görevlendirilmiş şirket, şu anki egemen KTİ
- BZT** Bundesamt für Zulassungen in der Telekommunikation, Almanya’da Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı bünyesindeki düzenleyici birim
- CNT** Comisión Nacional de Telecomunicaciones, Arjantin’de telekomünikasyon alanındaki düzenleyici kuruluş
- CRTC** Canadian Radio Television and Telecommunication Commission, Kanada’da Radyo-TV ve Telekomünikasyon alanını düzenlemekle görevli düzenleyici kuruluş
- DGT** Dirección General de Telecomunicaciones, İspanya’da Ulaştırma, Turizm ve İletişim Bakanlığı bünyesindeki düzenleyici birim
- DRG** Direction de la Réglementation Générale, Fransa’da Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı bünyesinde düzenlemeyle görevli birim
- ENTEL** Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Arjantin’de özelleştirme öncesi tekel konumunda olan KTİ, daha sonra Telefonica de Argentina (Güney) ve Telecom Argentina (Kuzey) olarak ikiye bölündü
- FCC** Federal Communication Commission, Federal İletişim Komisyonu, ABD’de telekomünikasyon ve Radyo-TV alanlarını düzenlemekle görevli, doğrudan Kongre’ye bağlı kurum
- FTC** Federal Trade Commission, ABD’de rekabet ve anti-tekel uygulamalar konusunda görevli doğrudan Kongre’ye bağlı birim
- GATT** General Agreements on Trade and Tariff, Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel

Anlaşması

- GII** **Global Information Infrastructure**, ABD’de Clinton - Gore yönetimi döneminde başlatılan Ulusal Enformasyon Altyapısı (NII) projesinin dünya çapında yaygınlaştırılmasıyla oluşan proje, Küresel Enformasyon Altyapısı projesi
- HYK** **Haberleşme Yüksek Kurulu**
- ISDN** **Integrated Services Digital Network**, Yüksek hızlı görüntü, ses, vb. verilerin aynı hattan sayısal ve tümleşik olarak iletilmesini sağlayan şebeke
- ITU** **International Telecommunication Union**, Birleşmiş Milletler çatısı altında telekomünikasyon alanında standartlardaki uyum ve işbirliğini sağlamak amacıyla kurulmuş uluslararası birlik
- KTİ** **Kamu Telekomünikasyon [Şebeke] İşleticisi**, KTİ deyimi içinde yer alan “kamu” sözcüğü bu metinde, mülkiyetin kamuda olduğunu göstermek için değil, telekomünikasyon şebeke işleticisinin kamu hizmeti yaptığını göstermek amacıyla kullanılmıştır. Özelleştirilmiş eski tekel KTİ’lerden ise “egemen KTİ” olarak söz edilmiştir.
- LEO(S)** **Low Earth Orbit (Satellite)**, Alçak Yörünge (Uyduları), kişisel haberleşme sistemlerinde doğrudan uyduların kullanılması amacıyla geliştirilmiş alçak yörüngeli uydu sistemi
- MITI** **Ministry of International Trade and Industry**, Japon Uluslararası Ticaret ve Endüstri Bakanlığı
- MMC** **Monopolies and Merger Commission**, İngiltere’de rekabet, şirket birleşmeleri ve anti-tekel uygulamalarla yetkili kamu birimi
- MPT** **Ministry of Post and Telecommunication**, Japon Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı
- NTIA** **National Telecommunication and Information Administration**, ABD’de yürütmeye bağlı olarak çalışan telekomünikasyon ve enformasyon politikaları birimi, FCC ile yürütme arasındaki ilişkileri sağlıyor.
- NTT** **Nippon Telegraph and Telephone**, Japonya’da eski tekel, şu anki egemen KTİ

OECD	Organization for Economic Co-operation and Development , Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OFTEL	Office of Telecommunication , Telekomünikasyon Ofisi, İngiltere’de telekomünikasyon alanındaki düzenlemelerle görevli bakanlık yapılanmasının dışındaki düzenleyici kamu kurumu
OTA	Office of Technology Assessment , ABD’de teknolojinin ekonomik ve toplumsal etkisini değerlendirmekle görevli Kongre’ye bağlı birim
RBOC	Regional Bell Operating Companies , AT&T tekelinin parçalanması sonucu ortaya çıkmış bölgesel Bell şirketleri
RTÜK	Radyo Televizyon Üst Kurulu
SCT	Secretaria de Comunicaciones y Transportes , Meksika İletişim ve Ulaştırma Bakanlığı
TB	Telecomunication Bureau , Japonya’da Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı’na bağlı düzenleyici birim
TELMEX	Telecomunicaciones Mexico , Meksika’daki egemen KTI
TGM	Telsiz Genel Müdürlüğü
TR-NET	Türkiye İnternet Projesi , TÜBİTAK ve ODTÜ işbirliğiyle Türkiye’de İnternet’i yaygınlaştırmak için yürütülen proje
VSAT	Very Small Aperture Terminal , Çok Küçük Çaplı Uçbirim, küçük çaplı antenlerle veri vb. iletişimine izin veren bir teknolojiyi içeriyor.

Evrensel Hizmet

Temel telekomünikasyon hizmetlerine tüm coğrafi bölge ve toplumsal kesimlerin ulaşabilmesi. Ayrıntılı bilgi için bakınız Bölüm 4 : Evrensel Hizmet Politikaları

Hücresel İletişim

Telsiz iletişim sistemlerinin ulaşabileceği hücre alanlarının iletişim teknolojisi için kullanılması, cep telefonları vb.

Katma Değerli Ağ Hizmeti

Telekomünikasyon ağı üzerinde sunulan, temel sabit telefon hizmetinin üstüne katma değer yaratıcı bir başka hizmet ekleyen cep telefonu, paket anahtarlamalı veri şebekesi, kablolu TV, içerik sunumu vb. hizmetler

Sabit Hizmet

Bağlantısı sabit olan (sabit bir tesisat/şebeke üzerinden verilen) hizmetler, evlere gelen kablolu telefon ve kablolu TV hizmetleri vb.

Taşıyıcı

Telekomünikasyon hizmeti sunan kuruluşlar; içeriğine karışmaksızın hizmet sunduklarından ‘‘taşıyıcı’’ olarak adlandırılmaktadırlar. Yerel ve uzun mesafe taşıyıcılar olarak hizmet verdikleri alana göre iki farklı gruba ayrılırlar.

Temel Sabit Telefon

Kablolu sabit sistemler aracılığıyla sunulan telefon hizmeti

SUNUŞ

Bilim-Teknoloji-Sanayi Tartışmaları Platformu'na bağlı Enformatik Alanına Yönelik Bilim-Teknoloji-Sanayi Politikaları Çalışma Grubu, 1995 Mayıs'ında, ülkemizin, uluslararası arenada konumunu koruyabilmesi ve giderek daha iyi bir konum edinebilmesi için, enformasyon teknolojileri alanında atılım yapması gerektiğini ortaya koyan ve bunun mümkün olduğunu gösteren politika/strateji raporunu yayımladı. Platform üyelerine ve konuyla ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara daha önce sunulmuş olan bu raporda, hatırlanacağı üzere, ulusal enformasyon altyapısının inşa temeline dayandırılan atılımın gerçekleştirilmesinde, enformatik alanındaki düzenleyici kuruluşların önemli roller üstlenebileceğine işaret edilmekteydi. Çalışma Grubu son toplantısında, bu tespitten hareketle, “Dünya’da ve Türkiye’de düzenleyici kuruluşlar; mevzuat ve işlevleri”ni ele alan bir çalışma yapılması ortak eğilimi belirlendi. Bu eğilim doğrultusunda konuyu ele alan Çalışma Grubu üyelerimizden Doç.Dr. Haluk GERAY, Haluk ZONTUL, Prof.Dr. Metin DURGUT ve Doç.Dr. Yurdakul CEYHUN elinizdeki raporu hazırladılar.

Enformatik/telekomünikasyon alanında dünyadaki düzenleme kurum ve kuralları irdelendikten sonra, ülkemizde aynı konudaki yasal durumu ve düzenleyici kuruluşları inceleyen ve ülkemizin enformatikte atılım yapabilme şansı ile düzenleme politikaları/düzenleyici kuruluş arasındaki bağlantının önemini vurgulayan bu değerli raporu Platform üyelerinin ve konunun ilgililerinin bilgilerine sunuyor; Rapor’u hazırlayan arkadaşlarımıza teşekkür ediyoruz.

H. Aykut GÖKER

Çalışma Grubu Raportörü

Prof.Dr. Murat AŞKAR

Çalışma Grubu Koordinatörü

1. ÖZET

Önümüzdeki yüzyılın ilk çeyreğine damgasını vuracak küresel enformasyon altyapısının başlangıç noktasını oluşturan telekomünikasyon altyapısının, ülkeler için önemi açıktır. Telekomünikasyon altyapılarının enformasyon altyapılarına dönüşümü sürecinde; bilinçli, gerçekçi, tutarlı politikalar uygulayan ülkeler, 21. Yüzyıl'ın ilk çeyreğinde dünya pazarlarında önemli rekabet üstünlükleri kazanacaklardır. Telekomünikasyon altyapılarının, enformasyon altyapılarına; endüstri toplumunun, enformasyon toplumuna dönüşüm süreçlerinin yönlendirilmesinde ve ulusal stratejilerin hayata geçirilmesinde bu alandaki düzenleyici kuruluşlara önemli görevler düşecektir. Pek çok ülkede 1980'lere kadar yavaş bir evrim gösteren telekomünikasyon düzenleme süreç ve yöntemleri; teknoloji ve hizmetlerdeki yeniliklerin hızlı artışı, kamu telekomünikasyon işletmecilerinin (KTİ)/PTT'lerin özelleştirmesini destekleyen uluslararası ticaret anlaşmaları, tekellerin denetimindeki telekomünikasyon hizmetleri pazarının rekabete açılması ve bunları destekleyen politik tercihler sonucu yeniden değerlendirilmekte ve düzenleme sistemleri yeniden tasarlanmaktadır. Bu noktadan hareketle, bu raporda dünyadaki telekomünikasyon düzenleme süreçleri, kurumları ve işleyişleri genel hatlarıyla anlatılmakta, Türkiye'deki düzenleyici kuruluşların görev ve yapılanmaları dünya örnekleri ışığında irdelenmekte, enformasyon toplumuna geçiş sürecinde ülkemizde var olan düzenleyici kuruluşların ortaya çıkan konum ve işlevleri yeterlilik açısından tartışmaya açılmaktadır.

Düzenleme, öz olarak kamunun kanun, tüzük ve yönetmelikler aracılığıyla belirli faaliyetleri disiplin altına alması şeklinde tanımlanabilir. Telekomünikasyon alanında düzenleme ise, bu sektörde telgrafın kullanılmaya başlanmasıyla özel sektör işletmeciliği yolunu seçen ABD'de ortaya çıkmış ve olgunlaşmıştır. Tekel konumundaki özel bir şirketin (AT&T) kamuya ait kaynakları (frekans spektrumu, kamu geçiş hakkı vb.) verimli kullanması, telekomünikasyon endüstrisinin yönlendirilmesi ve kullanıcıların çıkarlarının korunması konularında denetlenmesi gerekliliği telekomünikasyon düzenleyici kuruluşunu ortaya çıkarmıştır.

1980'li yıllarla birlikte ivme kazanan sayısal iletişim sistemlerinde yaşanan değişim, 1990'larla birlikte iletişim, bilgisayar ve yayıncılık teknolojilerinin yakınsamaya/kaynaşmaya başlamasıyla

sonuçlanınca; düzenleyici kuruluşların yapılarında çeşitli değişiklikler gerekli olmuştur. Yaşanan bu değişiklikler, düzenleyici kuruluşların ana amaçları konusunda önemli değişiklikler getirmemiş, yalnızca bu amaçlara ulaşılması için kullanılan düzenleme araçlarını yeniden biçimlendirmiştir. Değişmeyen bu temel amaçların arasında şunları sayabiliriz :

- “Evrensel hizmet”i (tüm sosyal grup ve coğrafya bölgelerinin temel telekomünikasyon hizmetlerine erişebilmesi) ilgilendiren toplumsal amaçlara yönelik ilerleme sağlamak,
- Telekomünikasyon kullanıcılarının çıkarlarını korumak, şikayetlerini dikkate almak,
- Egemen KTI’yi denetlemek,
- Kamu şebekesinin etkin işletilmesi için teknik önkoşulları sağlamak,
- Teknolojik yenilemeyi teşvik etmek, telekomünikasyon endüstrisini yönlendirmek,
- Sektörü ayrımcılıktan uzaklaştırmak, rekabetçi bir ortam yaratmak
- Ortak kaynakların etkili biçimde kullanılmasını sağlamak,
- Kamu şebekesine yapılacak yatırımları teşvik etmek.

Raporun “Telekomünikasyon Düzenleme Kurum ve Süreçleri” başlıklı 3. Bölümü’nde, dünyadaki düzenleyici kuruluşların yukarıda sayılan temel yükümlülükleri yerine getirmek için nasıl bir yapılanma ve işleyişle çalıştıkları özetlenmiştir.

Ülkemiz, sayısal iletişim sistemleri konusunda gerçekleştirdiği atılıma rağmen, iletişim temel hizmetlerinin yaygınlık düzeyi açısından gelişmiş ülkelerin oldukça gerisindedir. Enformasyon toplumuna geçişte daha gelişkin hizmetler temel hizmet kapsamında değerlendirilmeye başlanacaktır. Örneğin ABD’de 1995’te gündeme getirilen iletişim kanun teklifiyle sayısal görüntü, ses vb. verilere ulaşabilme temel hizmet kapsamında değerlendirilmektedir. Temel hizmetlerin genişlemesi ve yaygınlaşmasının ülkemizin ekonomik ve toplumsal gelişmesi üzerindeki etkisi de göz önüne alınarak, ekonomik ve siyasal yakınlaşma içinde bulunduğumuz Avrupa Birliği’nin temel hizmetleri yaygınlaştırma ve pazar ekonomileri içinde hizmet götürme şansı olmayan bölgelere temel hizmetlerin götürülmesi konusunda uyguladığı politikalar, raporun “Evrensel Hizmet Politikaları” başlıklı 4. Bölüm’ünde özetlenmiştir.

Raporun 5. Bölümü'nde ise, ABD, İngiltere, Japonya, Avrupa Birliği ve Arjantin düzenleyici kuruluşlarının yapıları ve çalışmaları özetlenmiştir. Bu bölümde, iki temel yapılanma modelini oluşturan FCC ve OFTEL yapılanmaları diğer örneklere öncülük etmeleri de göz önüne alınarak ayrıntılı incelenmiştir. Bu incelemede, düzenleyici kuruluşların temel yükümlülükleri arasında yer alan ülke telekomünikasyon sektörünün yönlendirilmesi, ulusal stratejilerin uygulanması görevlerinin varlığı ve bu amaca yönelik yapılanmalarla Avrupa Birliği'nin düzenleyici kuruluşlar konusundaki politikaları ülkemiz için taşıdıkları önem dolayısıyla öne çıkmıştır.

Raporun "Türkiye'deki Durum" başlıklı 6. Bölümü'nde, ülkemizde çeşitli dönemlerde doğan gereksinimleri karşılamak üzere kurulmuş bulunan; Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Haberleşme Yüksek Kurulu (HYK), Telsiz Genel Müdürlüğü (TGM) ve Haberleşme Genel Müdürlüğü (HGM) kurumlarının görevleri ve yetki alanları özetlenmiştir. Yeni düzenleyici birim gereksinimi alt başlıklı bölümde ise, bu kurumların, teknolojilerin yakınsaması -iletişim, bilgisayar ve yayıncılık teknolojilerinin yakınsaması anlaşılmalı- sonucu iyice belirginleşen yetki çakışmaları vurgulanarak, bu yetki karmaşasının çözülmesi ile 3. ve 5. Bölümler'de anlatılan düzenleyici kuruluş örneklerinde önemli yerler tutan temel görevlerin yerine getirilmesine olanak sağlayacak yeni bir düzenleyici kuruluş önerisi tartışmaya açılmıştır.

"Raporun Düzenleyici Kuruluş ve Türkiye'nin Atılım Şansı" başlıklı 7. Bölümü'nün girişinde, düzenleyici kuruluşların önemini artıran ekonomik ve politik gelişmelere dikkat çekilmektedir. Bu ekonomik ve politik düzlemde hareketle, raporun sonuç kısmında ise, enformasyon teknolojisinin önümüzdeki 25 yıl içinde ekonomik ve toplumsal yaşamda getireceği değişimleri yönlendirebilmede düzenleyici kuruluşun önemi vurgulanmıştır. Enformasyon toplumu olma yolunda atılacak adımların başında gelen; geleceğin toplumunun ürün ve hizmet yelpazesinde bir üretici olarak yer alma evresinde düzenleyici kuruluşa düşen görevler yine bu bölümde anlatılmaya çalışılmıştır.

2. GİRİŞ

Düzenlemeye (regülasyona), “kişiler ve kurumların tercihleri üzerine devletçe getirilen ve yaptırımlar ile desteklenen sınırlama” gibi geniş kapsamlı bir tanımdan “yürütme erkince çıkarılan bir kanun” biçimindeki dar kapsamlı bir tanıma kadar, değişik tanımlar getirilebilir. Devletin iş ve ekonomi dünyasını düzenlemesi,

- yasamanın çıkardığı kanunlar ve kanun hükmündeki düzenlemeler (kamu politikalarına ilişkin kararlar vb.),
- resmi dairelerin çıkardığı tüzük ve yönetmelikler

yolları ile gerçekleşmektedir. Düzenlemenin mantığında,

- idealde istenen ama uygulamada yetersiz kaldığı düşünülen amaçlı bir faaliyetin düzeltilmesi,
- kamu çıkarına uygun olmadığı düşünülen amaçlı bir faaliyetin düzeltilmesi veya kısıtlanması,

yaklaşımı yatmaktadır.

Amaçlı bir faaliyetin pazar ekonomisinde düzenlenmesi aşağıdaki durumlardan birinin varlığını gerektirmektedir :

- rekabet olasılığı bulunmuyor,
- rekabet var ama pazar yetersizliği yüzünden rekabetin beklenen sonuçları alınamıyor,
- rekabet var ama başka nedenlerle rekabete bağlı olunmak istenmiyor.

Yukarıdaki durumlardan ikincisinde sözü edilen ve düzenlemeye yol açan pazar yetersizlikleri; talep yetersizliğinden, aşırı risk ve buna bağlı gelişme sorunlarından, ayrımcı/seçici rekabet ve buna bağlı alıcı/satıcı sorunlarından ve hizmete zarar veren rekabetten kaynaklanmaktadır.

2.1 DÜZENLEMENİN NEDENLERİ

Düzenlemeyi gerektiren nedenler iki ana başlıkta toplanabilir; **ekonomik nedenler, politik ve sosyal nedenler.**

- **Ekonomik nedenler**

Ekonomik ve sosyal amaçlar için serbest pazar koşullarının daha uygun görüldüğü durumlarda dahi, pazar güçlerinin ürün ve hizmetleri en iyi biçimde sağlaması mümkün olmayabilir. Pazardaki yetersizlik ve işaret edilen bu sonuç, düzenleyici müdahale için gerekçe oluşturabilir. Düzenleme için sayılan ekonomik gerekçeler aşağıda belirtilmiştir:

- ◆ **Doğal tekellerin denetimi:** Enerji, gaz, telekomünikasyon, ulaşım gibi kamu hizmetlerinde ölçek ekonomilerinin ve yatırımların boyutları bir bölgede birden fazla şirketin verimli çalışmasına olanak tanımayabilir. Bu biçimde ortaya çıkan doğal tekellerin devlet tarafından denetimi geleneksel düzenlemelerden biridir. Telekomünikasyon vb. temel hizmetlerde serbestleşme yönündeki küresel baskı ve değişimlerin doğal tekel kavramlarını yıpratması nedeniyle bu gerekçenin ortadan kalkacağı öne sürülse de, gelişen teknolojiler temel hizmetlerin çeşitli alanlarında yeni ölçek ekonomileri yaratmaktadır. Bu nedenle, doğal tekellerin denetimi daha uzunca bir süre düzenlemenin önemli nedenlerinden biri olarak kalacak görünmektedir.
- ◆ **Bilgi yetersizliğinin giderilmesi:** Açık pazarda, tüketicilerin ürün ve hizmetleri değerlendirmesi için yeterli bilginin olduğu varsayılır. Oysa, yetersiz eğitim, bilgiyi kullanamama, bilgiye ulaşamama veya bilgi masrafını karşılayamama gibi nedenlerle tüketicinin satıcılar üzerindeki serbest "pazar disiplini" beklenildiği gibi gerçekleşmeyebilir.
- ◆ **Dışsallaştırılmış maliyetlerden dolayı düzeltme gereği:** Dışsallaştırılmış maliyetler, imalat sırasında doğan ama üretimin maliyet veya satış fiyatına dahil edilmeyen maliyetlerdir. Bu tür maliyetler dışsallaştırılarak doğrudan müşteri yerine toplum tarafından yüklenilirler. Böyle bir durumda ürün fiyatı gerçek maliyeti yansıtmayacağı gibi üründen yararlanmayanlar dışsallaştırılmış maliyetler yüzünden gizli bir fiyat öderler.

- **Politik ve sosyal nedenler**

Ekonomik gerekçeler yanında zamanla önemli sosyal ve politik gerekçeler de düzenlemeyi gerektiren etkenler olmuşlardır:

- ◆ **Politik ve sosyoekonomik dönüşümler:** Hızlı dönüşümlerin yaşandığı geçiş dönemlerinde, planlanan hedeflere ulaşmada ve yeni yapıların/kurumların oluşturulmasında düzenleyici kamu politikalarına başvurulur. Devlet öncülüğünün araçlarından biri de düzenleyici kurumlardır.
- ◆ **Değişik çıkarların korunması:** Düzenleme ile korunan çıkar türleri özel çıkarlar (sanayii koruma, müşteriye koruma, bürokrasinin sahip çıktığı özel çıkarlar) ve kamu çıkarları olarak ayrılır. Kamu çıkarı, toplum çıkarlarının desteklenmesi veya dengelenmesi gibi sosyal amaçları yansıtmaktadır. Sivil toplum örgütlenmesine paralel olarak ağırlığı artan kamu çıkarının korunması anlayışı, gelişen iletişim teknolojileri ve şebekeleri ile giderek yaygınlaşmaktadır.

Düzenleyici kurumların ortaya çıkışında ise ;

- düzenleyici mevzuatın, çağdaş toplumda bu mevzuatı uygulayacak özel bir kurumu gerekli kılması,
- bürokrasinin, bazı müşteri gruplarının (ekonomik, mesleki ilişkilerden kaynaklanan gruplar vs.) çıkarlarını özel olarak korumak istemesi,
- günümüz liberalleşme eğilimlerinde görüldüğü gibi rekabet koşullarının sağlanmasında yeni resmi mekanizmaların gerekmesi

rol oynamaktadır.

Düzenleyici kurum, direktifler (kanunlar, idari kararlar vs.) ve teşvikler (vergi teşvikleri, ücretlendirme sistemleri, girişimciye mali yardım, rekabetin özendirilmesi vs.) aracılığı ile düzenleme faaliyetini yürütür.

2.2 KURALSIZLAŞTIRMA (DEREGÜLASYON)

Düzenleme çerçevesinde getirilen faaliyet kısıtlamalarının genelde kaldırılması anlamına gelen kuralsızlaştırmanın,

- kısıtlamanın kaldırılmasının amacı,
- düzenlenmiş faaliyetin doğası,
- kaldırılan husus,
- düzenlemede yapılan değişiklik

açılarından farklı tanımları yapılabilir. Uygulamada ise kuralsızlaştırma hedefi, düzenleyicinin etkinliğinin azaltılması veya kaldırılması ile sağlanır. Düzenleme ile korunan özel ve kamusal çıkarların, kuralsızlaştırma aşamasında pazar dengelerine ve ekonomik verimliliğe dayalı mekanizmaların güvencesinde olacağı varsayılır ki, bu da tercihin ekonomik olduğu kadar politik olduğunu gösterir.

Günümüzde öne çıkan, temel kamu hizmetlerinin rekabete açılması yaklaşımı çerçevesinde, kuralsızlaştırma konusu yeni görevleri bulunan bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturma gereği ile birlikte, eşzamanlı tartışılmaktadır. Bu bağlamda, yapılan pek çok değişikliğe, kuralsızlaştırma yerine yeniden düzenleme (reregülasyon) demek daha doğru olacaktır.

3. TELEKOMÜNİKASYON DÜZENLEME KURUM VE SÜREÇLERİ¹

Pek çok ülkede 1980'lere kadar yavaş bir evrim gösteren düzenleme kurum, süreç ve yöntemleri; teknoloji ve hizmetlerdeki yeniliklerin hızla artışı, kamu telekomünikasyon [şebeke] işletmecilerinin (KTİ)/PTT'lerin özelleştirilmesine yönelik gelişmeler ve/veya tekellerin denetimindeki pazarın rekabete açılması sonucu, yeniden değerlendirilmekte ve düzenleme sistemleri yeniden tasarlanmaktadır.

Şimdiye kadar düzenleme mekanizmalarının bulunmadığı alanlara düzenleme getirilirken, bir yandan da siyasi ortama genel bir "kuralsızlaştırma" (deregülasyon) eğilimi egemen olmaktadır. Bu eğilim, rekabet veya özelleştirmeyi benimseyen politikalar aracılığı ile yeni veya önemli ölçüde değiştirilmiş düzenleme kurum ve süreçleri gerektirmektedir. (Arjantin, Meksika, Avustralya ve İngiltere'de görüldüğü gibi.) Tek bir KTİ'nin tekeli durumunda dahi, bu KTİ'den bağımsız düzenleme yapıları oluşturulmakta ve bu yapılar KTİ faaliyetlerinin düzenlemesinden sorumlu olmaktadır. Bu tür politika, örneğin Avrupa Birliği ülkeleri için zorunlu kılınmıştır².

3.1 DÜZENLEMENİN AMAÇLARI

Etkin bir telekomünikasyon altyapısı; nitelikli, karşılanabilir ve erişilebilir hizmet, tüm ülkelerde telekomünikasyon hizmeti için ortak devlet politikası olagelmıştır. Telekomünikasyonun, ekonomik büyüme ve üretkenlik ile çeşitli sosyal hedefler açısından oynadığı rolün daha iyi kavranması sonucu düzenleyici kuruma birçok misyon yüklenmeye başlamıştır. Bu misyonları tanımlamadan önce şu soruları sormakta yarar vardır.

- Neden Düzenlemeli ?
- Neyi Düzenlemeli ?
- Nasıl Düzenlemeli ?

3.1.1 Neden Düzenlemeli ?

Ülkelerin düzenleyici mevzuatında genellikle aşağıdaki misyonların en az ikisi bulunmaktadır :

- “Evrensel hizmet” kavramı (tüm sosyal grup ve coğrafya bölgelerinin telekomünikasyon hizmetine erişebilmesi) bağlamında tanımlanabilecek sosyal amaçlara yönelik ilerleme sağlamak (örneğin, Arjantin ve Meksika’da özelleştirilmiş KTİ’lerin yeni sahiplerinin KTİ şebekelerin hızla yaygınlaştırmalarını sağlamak, ABD ve İngiltere’de de düşük gelirli kullanıcılar için “yaşam hattı” tarifeleri uygulanmasını sağlamak),
- Telekomünikasyon kullanıcılarının çıkarlarını korumak, şikayetlerini dikkate almak,
- Tekel veya kısmi rekabet bulunan pazarlarda KTİ’nin performansını ve pazar davranışını denetlemek (örnek olarak, yeterli sermaye yatırımı yapılması ve hizmet kalitesini sağlamak amacı ile; ama aynı zamanda makul bir fiyat seviyesi için, KTİ fiyatlandırma sistemlerini düzenlemek),
- Kamu şebekesinin etkin işletilmesi için teknik önkoşulları sağlamak (örneğin, rakip şebekeler arasındaki arabağlantının teknik ve ticari koşullarını belirlemek, birçok kuruluşu içeren bir “açık şebeke”nin etkin çalışması için belirleyici düzenlemeleri yapmak),
- Yenilemeyi teşvik etmek, yeni hizmetler için ortam yaratmak (VSAT uydu haberleşmesini [Meksika, Fransa, Almanya ve İngiltere’de olduğu gibi], kişisel mobil haberleşme için yer sistemleri(PCN)’ni [Fransa, İngiltere ve ABD’de olduğu gibi] ve kişisel haberleşme için alçak-dünya yörüngesi (LEO) uydu sistemlerini [ABD’de olduğu gibi] desteklemek),
- Sektörün yapısını değiştirmek (örneğin, yeni KTİ’lerin pazara girmesine yardımcı olarak daha rekabetçi bir pazar yaratmak),
- Rekabet ortamında; tüm taraflara eşit davranma ilkesi gereği yeni taşıyıcının pazara girerken karşılaşacağı eşitsizlik yaratıcı nitelikteki ekonomik engelleri aşmasına yardım etmek (örneğin yeni taşıyıcılara, egemen KTİ şebekesine gelen ve giden çağrılar için ödenen arabağlantı veya erişim ücretleri için kolaylıklar tanınmak),
- Ortak kaynakların etkili biçimde kullanılmasını sağlamak (radyo spektrumu ve kamu geçiş hakları gibi),
- Kamu şebekesine yatırımları teşvik etmek; özellikle gelişen ülkelerde, kamu şebekelerinin yaygınlaşması ve iyileştirilmesi için yatırımların hızlandırılmasına öncülük yapmak.

3.1.2 Neyi Düzenlemeli ?

Düzenleyicinin misyonları neyin düzenleneceğini de belirler. Düzenlenecek konular:

- taşıyıcılara (KTİ) lisans verilmesi,
- KTİ şebekeleri için teknik ve işletme standartlarının korunması,
- KTİ'lerce verilen hizmet standartlarının belirlenmesi, kalitesinin izlenmesi,

Tablo 1




Ulusal Telekomünikasyon Sistemleri ve Değişik Düzenlemeler

Rekabet Derecesi	Tek/Egemen KTİ'nin Mülkiyeti			
	Geleneksel olarak özel veya 1980'lerde özelleştirilmiş ^(c)	KTİ özel, fakat devlet payı veya denetimi yüksek	Yakında Özelleştirilmiş	Tamamen veya kısmen devlet mülkiyetinde (ama özelleştirilebilir)
Tekel: Temel sabit telefon ve hücresel ^(a)		İspanya		
Tekel :Yalnız temel sabit telefon (hücresel rekabete açık)			Meksika	Fransa Almanya
Rekabete açık, giriş denetimli	Kanada Japonya İngiltere			
Girişte sınırlı denetim veya hiç denetim yok ^(b)	Yeni Zelanda ABD			

(a) Katma değerli hizmetlerde ve bazı veri iletimi hizmetlerinde rekabet

(b) ABD'de yabancı mülkiyetindeki taşıyıcılar ile bazı eyalet içi hizmetlerde denetim

(c) Bazı Kanada ana telefon şirketleri yerel hükümetlere aittir

 Tam Tekel
  Kısmi Tekel
  Serbest Pazar

- değişik taşıyıcı şebekelerinin arabağlantısı için idari, mali ve teknik koşulların kararlaştırılması,
 - abone terminal donanımının (müşteri bina cihazlarının - MBC) tip testleri ve bunların kamu şebekesine bağlanması kurallarının belirlenmesi ve
 - numara verme planının onaylanmasını
- İçerebilir.

Rekabetçi pazarların ve birden çok taşıyıcının bulunduğu gelişmiş ülkelerde, düzenleyicilerin şebeke arabağlantısı konusuna eğilmeleri için güçlü nedenler bulunmaktadır. Bu nedenlerin başında ;

- egemen KTI'nin aldığı arabağlantı fiyatlarının denetlenmesi,
- teknik bütünlüğün sağlanması ve işletme konuları

gelmektedir. Ters durumlar, yani KTI tekeli varsa, uç kullanıcılarının ödediği ücretlerin düzenlenmesi önemlidir ama şebeke arabağlantı düzenlemesi sorunu olmayacaktır. Bu durumda, KTI'nin teknik standartlarının ve uygulamalarının da -tekel konumu nedeniyle- derinlemesine denetimi gerekmez.

Yukarıda sayılan maddelerin bir kısmının farklı ülke düzenleyici kurumları tarafından düzenleme kapsamı dışında bırakılması mümkündür. Bu tercihte, rekabetçi pazar güçlerinin varlığının yeterli bulunması rol oynamaktadır. Örneğin, Hong Kong'ta abone terminal donanımlarının kamu şebekesine bağlanmasında temelde bir denetim yoktur. ABD Federal İletişim Komisyonu (FCC) uzun mesafe taşıyıcı fiyatlarını denetlemekten veya teknik standartları belirtmekten çoğunlukla kaçınmaktadır (ama fiyat konusu bugün çok tartışılmaktadır). Yeni Zelanda'da, Telecom New Zealand'ın konut ücretlerini artırmaya üst bir sınır getirilmişse de, telekomünikasyon hizmeti uç kullanıcı fiyatlarına düzenleyici tarafından genelde sürekli bir müdahale bulunmamaktadır.

Radyo spektrumunun düzenlenmesi diğer bir sorumluluk alanıdır. Örneğin Japonya'daki düzenleyici kurum olan Telekomünikasyon Bürosu (TB) (Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı-PTB içinde), diğer düzenleyici işlevleri yanında radyo spektrumunun yönetiminden de sorumludur. Bu işlevleri bir yerde toplamanın avantajı, telsiz teknolojisinin kamu şebekesinde artan rolünü izleyebilmektir. Öte yandan, radyo spektrum düzenlemesinin çapı ve karmaşıklığı, diğer işlevlere göre çok daha fazla bütçe ve personel gerektirmektedir.

Kablolu yayın dahil Radyo-TV düzenlemesi Kanada, ABD ve birçok gelişen ülkede telekomünikasyon düzenlemesinden sorumlu devlet kurumu tarafından yapılmaktadır. Tek bir çoklu medya pazarının çıkışını kolaylaştıran bu yapı, ayrıca telefon hizmeti veren kablolu TV sistemlerinin de tutarlı biçimde düzenlenmesini sağlamaktadır. Gelişmekte olan ülkelere gelince, ortak bir düzenleme kurumunun varlığı, sınırlı kaynakların etkin kullanımına yardımcı olacaktır. TV program konularının özelliği nedeniyle, çözüm olarak mali, işletme ve teknik yönler aynı kurumda birlikte düzenlenirken, TV yayın lisansı verme ve program içeriklerinin denetimi ayrı bir düzenleyici kuruma bağlanabilir.

3.1.3 Nasıl Düzenlemeli ?

Düzenleyiciler üzerlerine düşen görevlerin gereğini farklı yaklaşımlarla yerine getirebilirler. Bu bağlamda düzenleyici;

- düzenli veya istisnai denetim uygulayabilir,

Tablo 2
Ulusal Düzenleyicinin Misyonları

Ülke	Düzenleyicinin Misyonlarının Ana Ögeleri
Kanada	Rekabet düzeyinin denetimli olarak artışı Konut ve kırsal alan kullanıcıların tekellere/egemen taşıyıcıların haksız tutumlarına karşı korunması
Fransa	Sabit hizmet tekelinin (France Telecom) verimli çalışmaya teşviki Hücre sel haberleşme vb. alanlarda rekabetin kontrollü artışı Konut sakini kullanıcıların korunması
Japonya	Özel sektörde telekomünikasyon alanındaki rakiplerin yenileme yatırımları için teşviki Fiyatları düşürmek için pazarların rekabete açılması
Meksika	Özelleştirilmiş sabit hizmet tekelinin, yaygınlaşma/verimli çalışma için teşviki Rekabetin aşamalı olarak artışı
Yeni Zelanda	Genel rekabet kanunu ile kontrol edilen, kısıtlanmamış bir açık pazar; yalnız mahkemeler aracılığı ile spektrum denetiminin uygulanması “Kiwi hissesi (altın hisse)” aracılığı ile konut sakini kullanıcıların fiyat artışlarına karşı korunması
İspanya	Hizmetlerin en kısa zamanda Avrupa düzeyine erişmesi Tekel KTİ'nin daha iyi performans ve kalite için teşviki
İngiltere	Rakiplerin büyümesine yardımcı olunması Dar gelirli konut sakini kullanıcıların korunması
Amerika	Uzun mesafe için pazara serbest giriş başta olmak üzere, rekabetten yana koşulların yaratılması (yabancı rakipler için karşılıklı kısıtlamaları) Aşamalı olarak, kullanıcı fiyatlarının düzenleme dışına çıkarılması, şebeke arabağlantısı için maliyete dayalı fiyatlandırma ve tüm pazara girenler için aynı kuralların uygulanmasının sağlanması Dar gelirli konut sakini kullanıcıların korunması

Tablo 3
Bazı Ülkelerde Telekomünikasyon Düzenleme Kurumları

Ülke	Düzenleyicinin Adı
Kanada	CRTC ^a (Kanada Radyo-TV ve Telekomünikasyon Komisyonu)
Fransa	DRG (Direction de la Réglementation Générale; Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığına-PTB'ye bağlı)
Almanya	Ayrı bir telekomünikasyon düzenleyici kurumu yok; işlevler Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı içindeki BZT (Bundesamt für Zulassungen in der Telekommunikation) düzenleme personeline yürütülüyor.
Japonya	TB (Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı içindeki Telekomünikasyon Bürosu)
Meksika	Ayrı bir telekomünikasyon düzenleme kurumu yok; işlevler SCT içindeki düzenleme personeline yürütülüyor (secretaría de Comunicaciones y Transportes; STC ileride yalnız düzenleyici olarak çalışacak).
Yeni Zelanda	Ayrı bir telekomünikasyon düzenleyici kurumu yok. Bazı düzenlemeler Ticaret Komisyonu'na yapılıyor. Radyo düzenlemesi dahil Ticaret Bakanlığı'nın geniş bir denetimi var.
İspanya	DGT (Dirección General de Telecomunicaciones; Ulaşım, Turizm ve Haberleşme Bakanlığı içinde).
İngiltere	OFTEL (Office of Telecommunications; bakanlıklar dışı devlet birimi, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı'ndan bağımsız fakat ilgili)
ABD	FCC ^a (Federal Communications Commission, Ulusal İletişim Komisyonu)

(a) Bazı yetkiler eyalet düzeyinde tutulmuş.

- bir KTI'nin performansının ve davranışlarının denetiminde dolaylı veya dolaysız denetim yöntemlerini kullanabilir.

İngiltere örneğinde, BT'nin şebekesini kullanan yeni taşıyıcılar için konan arabağlantı ücretlerinin denetimi OFTEL'in düzenli denetim listesinde bulunmamaktadır. Ama eğer anlaşma olmazsa, OFTEL bu ücretlerin doğrudan denetimini yapabilir (uygulamada çoğunlukla anlaşma sağlanamadığı için OFTEL'in hakemliğine başvurulmaktadır). Aynı yöntem ABD'de de hücresel telefon pazarı için geçerlidir. Öte yandan FCC, OFTEL'in tersine, sabit hizmetler arabağlantı ücretlerini yasal bir zorunluluk olarak sürekli denetlemektedir.

Çoğu kez düzenleme, dolaysız denetleme yöntemlerinden dolayı denetleme yöntemlerine doğru bir evrim geçirmektedir. Örneğin KTİ fiyatlarının düzenlenmesi, maliyetlerin ve yatırım planlarının denetlenerek kar haddinin doğrudan sınırlandırıldığı fiyat düzenlemesinden daha dolaylı bir fiyat sınırlamasına (örneğin, fiyat artışı için üst sınır koymaya) dönüşmüştür.

3.2 DÜZENLEMEDE KURUMLARARASI İLİŞKİLER

Diğer devlet birimleri ile arasındaki bağımlılığın derecesi ve sorumluluk paylaşımı, düzenleyici kurumun rolünü belirlemektedir. Düzenleyici kurumlarda özerklik derecesi ve bağımlı olduğu

Tablo 4

Düzenleyici Kurumun Rolü/Ana Görevleri

Ülke	Ana Düzenleyici	Misyon Kavramları					
		Evrensel Hizmet Amaçları	Sanayinin Yapısını Değiştirmek	Ayrımcı olmayan Politikalara Hızlı Geçiş ⁽³⁾	Egemen KTİ'nin Denetimi	Yenilemeyi Teşvik	Etkin İşleyiş için Teknik Önkoşulların sağlanması
Kanada	CRTC	4	4	2	4	2	4
Fransa	DRG	4	2	2	4	2	4
Almanya	PTB	4	2	2	4	2	4
Japonya	TB/PTB	4	4	2	4	2	4
Meksika	SCT	4	2	2 yalnız hücresel	4	2	4
İspanya	DCT	4	0	geçersiz	4	2	4
İngiltere	OFTTEL	4	4	1	4	3	3
ABD	FCC	4	2	4	4	3	4

(0-4) : Düzenleyicinin rolü (hiç yok-ana rol)

birimler açısından beş farklı yapılanma görülmektedir:

- **Kuruluş olarak KTİ'den ayrı, telekomünikasyondan sorumlu bakanlık içinde yer alan düzenleyici kurum :** Bunun örnekleri Fransa, Japonya ve Almanya'da görülmektedir.

Bu tür yapının;

* bakanlık yapısını, enformasyon kaynaklarını ve uzmanlığını kullanması sonucu masrafsız olmak,

* hükümetin telekomünikasyon politikasına duyarlı olmak

gibi önemli avantajları bulunmaktadır. Dezavantajı ise, bağımlılık sonucu, özellikle egemen KTİ devletçe denetleniyorsa, egemen KTİ ile rakipleri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde bakanlığa bağlı kurumun yeterince tarafsız görülmemesidir.

- **Yarı özerk kurum :** Bu tür düzenleyicinin kararları tümünden veya kısmen hükümetin denetimine bağlı olmakla birlikte, işleyişte oldukça bağımsız davranabilmektedir. Örneğin, Kanada'da CRTC ilke olarak hükümet denetiminde olmasına karşın bu denetim ender olarak yapılmaktadır. İngiltere'de OFTEL'in Genel Müdürü bazı konularda oldukça bağımsız davranabilirken; diğer konularda kararlar ilgili bakan (Ticaret Kurulu Başkanı) tarafından Genel Müdüre danışılarak alınmaktadır.

Avantajları;

* Uzun ömürlü, yasal yetkiye dayanan, tutarlı ve istikrarlı politikaların seçilebilmesi,

* Çıkar çatışması riskinin az olması ve düzenleyicinin lobicilerin etkisinden belli ölçüde uzak olmasıdır.

Bu tür kurumların sakıncası; ayrı kuruluş altyapısı ve uzman personel gereksinimi dolayısıyla masraflı olmasıdır.

Tablo 5

Bazı Ülkelerdeki Telekomünikasyon Düzenleme Kurumun Yetkileri

Ülke	Düzenleyicinin Yetki Alanındaki Haberleşme Hizmetleri					Düzenlemenin Diğer Konuları	
	Sabit Kamu Şebekeleri	Sabit Özel Şebekeleri	Kamu Mobil Şebekeleri	Kablolu TV	Yayın	MBC Tip Onayı	Radio Spektrumu Düzenleyici
Kanada	4	4	4	4	4	4	0(a)
Fransa	4	2(b)	4	0	4	0(c)	2(c)
Almanya	4	4	4	2	0	0(d)	1(e)
Japonya	4	4	4	1	1	4	4
Meksika	4	4	4	4	0	4	bilgi yok
İspanya	4	4	4	0	0	4	0(e)
İngiltere	4	4	4	1(f)	0	4(g)	1(h)
ABD	4	2(i)	4	2(j)	4	4(g)	2(k)

(0-4) : düzenleyicinin rolü (hiç yok-ana rol)

- (a) Haberleşme Dairesi (DOC) spektrumunu düzenliyor.
- (b) Bazı durumlarda kendi iletim tesislerini kullanan özel şebekeler için DRG onayı gerekmiyor.
- (c) DRG diğer kurumlarla birlikte çalışıyor.
- (d) Aynı bakanlıkta ayrı bir kurum ve onaylı özel test kuruluşu var.
- (e) Aynı bakanlıkta ayrı bir kurum var.
- (f) Otel ve DTI kablolu TV telefon olanağını düzenliyor.
- (g) Özel onaylama kuruluşlarına ve kendi kendini belgelendirmeye bırakılmış.
- (h) Ayrı bir kurum (RA) radyo spektrumunu düzenliyor.
- (i) ABD sabit özel şebekeleri en düşük düzenlemeye (daha çok radyo frekans kullanımı) bağlıdır.
- (j) Yerel yönetimler TV düzenlemesinde önemli bir rol oynarlar.
- (k) Kurumlararası Radyo Danışma Komitesi (IRAC), devletin spektrum kullanımını yönetir.

- **Tamamen özerk kurum :** Önde gelen örnek ABD'nin FCC'sidir. Avantaj ve dezavantajları temelde yarı özerk kurumunkiler ile aynıdır.
- **KTİ içinde yer alan düzenleyici nitelikteki birim :** Bu geleneksel yaklaşım; Hindistan, Kenya vb. pek çok gelişmekte olan ülke ile bazı sanayileşmiş ülkelerde görülmektedir. Basit

ve masrafsız olmasına karşın, objektif karar yeteneği yönünden fazla bir güvenilirliği bulunmamaktadır. KTİ tekelinin bulunduğu durumlarda bu güvenceye daha çok gereksinim duyulmaktadır.

- **Sektöre özgü bir düzenleyici kurumun bulunmaması** : Bu türün önde gelen örneği Yeni Zelanda'dır. Genel rekabet kanunlarını uygulamak gibi belirli düzenleyici işlevler yürütülmekle beraber (Ticaret Komisyonu'nca), sektörle doğrudan ilgili bir telekomünikasyon düzenleme kurumu bulunmamaktadır. Ticaret Bakanlığı sektördeki yetkilerine karşın, radyo spektrumu dışındaki konulara ender olarak karışmaktadır. Tüketici İşleri Bakanlığı hizmet kalitesini izlemektedir. Evrensel hizmet konuları ile konut sakini kullanıcıların çıkarları ise, Telecom New Zealand'ın, 1990 yılında özelleştirilmesi sırasında hükümetin koyduğu "Kiwi Hissesi (altın hisse)" ile korunmaktadır. Kiwi Hissesi, yerleşim yeri erişim hizmetine fiyat sınırlaması getirme hakkı vermektedir.

Avantajlarının başında;

- * Sektördeki tarafların hakem olmaksızın sorunlarını kendileri çözmeleri,
 - * Sabit ve az masraflı bir işlem olması,
- gelmektedir.

Sakıncalar,

- * kritik konularda önemli gecikmelerin doğması,
- * buna bağlı olarak tarafların ve özellikle yeni girişimcilerin düzenleme ortamından emin olamamaları, bu nedenle rekabetçi giriş ve yatırımın kısıtlanması,

konularında yoğunlaşmaktadır.

3.3 DÜZENLEYİCİNİN KTİ'LER ve DİĞER KURULUŞLARLA İLİŞKİLERİ

Düzenleyicinin ilişkili çalışacağı kurumların başında KTİ(ler), ilgili bakanlık veya eşdeğeri merkezi hükümet dairesi, rekabet politikası kurumu ve mahkemeler gelmektedir.

- **KTİ(ler) ile ilişkiler** : Düzenleme ortamının oluşmasında egemen KTİ'deki devlet mülkiyetinin derecesi önemli rol oynamaktadır. Fransa ve Almanya'da olduğu gibi tüm

mülkiyetin devlete ait olması durumunda bile, KTİ'nin performansını, sorunlara adaletli yaklaşım yaklaşmadığını izlemek üzere düzenleyici işlevlerin, egemen KTİ işletmesinden etkin biçimde ayrılması istenebilmektedir. Bu nokta, bir tekel veya tekele yakın kuruluşun özelleştirilmesinde ayrıca önem kazanacaktır. Örneğin Meksika'da Telmex'in özelleştirilmesi sırasında, düzenleyici STC'nin yetkileri artırılmıştır. Arjantin'de Entel'in (en büyük KTİ) özelleştirilmesi ile birlikte yarı özerk düzenleyici CNT de kurulmuştur.

- **Telekomünikasyon bakanlığı ile ilişkiler :** İngiltere'de olduğu gibi, yarı özerk düzenleme kurumu bulunuyorsa genellikle bakanlık ile düzenleyici arasındaki etkileşim karmaşıklaşmaktadır. Eğer düzenleyici kurum tam özerk ise hükümet herhangi bir taraf gibi karar sürecine katılmaktadır. Örneğin, ABD'deki Ulusal Telekomünikasyon ve Enformasyon Dairesi (NTIA), yürütmenin iletişim ve enformasyon alanındaki birimi, federal telekomünikasyon politikasından sorumlu resmi kuruluş olan FCC'nin düzenleme toplantılarına katılabilir ve yorumlarını iletebilir.
- **Mahkemelerin rolü :** Bazı ülkelerde mahkemeler düzenleme konularında önemli rol oynamaktadır. ABD veya Yeni Zelanda'da olduğu gibi telekomünikasyonu ilgilendiren davalara bakabilirler; Kanada veya ABD'de olduğu gibi değişik düzenleyiciler arasındaki yetki sorunlarında karar verebilirler.

Mahkemelerin rekabet (antitekel) kanunlarının uygulanmasındaki rolü, başka bir önemli etmendir. ABD ve Yeni Zelanda'da mahkemeler telekomünikasyon politikalarının oluşturulmasında etkili olmaktadır. Bölgesel düzeydeki işletici şirketlerin (RBOC) AT&T'den ayrılmasına neden olan ABD antitekel davası sonucu; antirekabet uygulamalarına karşı getirilen denetimler ve kurallar, halen, FCC'nin AT&T ve RBOC'leri denetlemesinde etkindir. FCC gibi özerk bir kuruluş bile kararlarını diğer devlet erki ile uyuşturmak zorunda kalmaktadır.

- **Rekabet/Antitekel politikalarından sorumlu birimlerinin rolü :** Mahkemelerin ve antitekel gözetim kurumlarının telekomünikasyon politikaları ve düzenleme alanında oynadıkları roller karşılaştırıldığında (ABD ve Yeni Zelanda'da olduğu gibi), antitekel gözetim kurumlarının sınırlı veya dolaylı müdahalelerinin daha yoğun olduğu gözlenmektedir. Örneğin İngiltere'de, Tekeller ve Birleşme Komisyonu'nun (MMC) rekabet

karşıtı uygulamalar karşısındaki gücünün OFTEL'in BT lisans koşullarını değiştirme gücü ile birlikte kullanılması OFTEL'in düzenleyici etkinliğini artırmaktadır.

Birçok ülkede yargı ya da yargı nitelikli süreçlere bel bağlamak rekabet politikalarının bir özelliği olmuştur. Bu bağımlılık zaman zaman, telekomünikasyonun karmaşık düzenleme alanlarında bazı sorunların çözümünün gecikmesine neden olabilmektedir.

- **Maliye ve ekonomi bakanlıklarının rolü :** Maliye, ekonomi veya ticaret bakanlıkları, yeni politikaları ve pazar yapılarını yaratan yasama sürecini sık sık etkilemektedir. Örneğin Meksika'da Maliye Bakanlığı, İngiltere'de Hazine, KTI'lerin özelleştirilmesinde aracı olmuşlardır. Japonya'da Dış Ticaret ve Sanayi Bakanlığının (MITI), yerli tekel NTT'yi özelleştiren ve rekabeti getiren 1984 kanunun çıkışında önemli rolü bulunmaktadır. GATT Uruguay Turu'nda olduğu gibi, uluslararası ticaret görüşmeleri, uluslararası telekomünikasyonu ilgilendiren bazı düzenleme noktalarına da değinmektedir (örneğin uluslararası trafik hesaplaşmaları yöntemi sonucu bazı ülkelere diğerlerine akan büyük ödemeler dikkat çekmektedir). Bu durum, ABD'de olduğu gibi ekonomi bakanlıklarının telekomünikasyona daha çok karışmalarına neden olmaktadır.
- **Yasamanın Rolü:** Yasama erki, sektör ve düzenleyici için koyduğu yeni temel kurallar aracılığı ile telekomünikasyon düzenlemesine biçim vermektedir. Ulusal kanunlara Dünya İdari Radyo Konferansları Nihai Anlaşmalarının (WARC) katılması örneğinde olduğu gibi, yasamanın yeni uluslararası kuralları onaylaması da sıkça gerekmektedir.

Yasama meclisi oturumları, yeni veya değiştirilmiş kanunların söz konusu olmadığı durumlarda, düzenleyicilerin yönlendirilmesinde etkin olmaktadır. Bu yöntem, örneğin ABD telekomünikasyon politikalarının evriminde önemli bir etken olmuştur.

3.4 DÜZENLEME GÜNDEMİNİN SAPTANMASI

Düzenleyici karar mekanizmasının izlediği süreç; konuların önceliklerine göre nasıl seçildiği ve kamuoyunun bunlardan nasıl haberdar edildiği yönü ile ele alınacaktır.

3.4.1 Düzenleyici Kurumun Gündeminin Saptanması

İncelenen ülkelerde, sekiz ayrı sürecin varlığı görülmektedir;

- **Yasama** : Düzenleyici kurumu kuran ve/veya telekomünikasyon sektörünü yeniden yapılandıran kanunlar, yalnız genel amaçları değil, düzenleyiciyi ilgilendiren özel konuları da (KTİ'lerce alınan ücretler gibi) belirlemektedir. Bu kanunlar, düzenleyicinin hızlı değişen teknoloji ve pazar koşullarına uymasına engel olmamak için aşırı ayrıntılı yazılmamaktadır. Buna rağmen, düzenleyici kurumun gündeminin saptanmasında kanunlar belirleyicidirler.
- **Düzenleyici kurumdan gelen girişimler** : Kurum içinde oluşturulan gündemler, düzenleyici kurumların hepsinde görülmekle birlikte, bu gündemlerin maddelerine verilen önemin derecesi ülkeden ülkeye değişmektedir. Düzenleyiciler genelde gündeme özgürce madde ekleyebilirken, gündemden madde çıkartma haklarının bulunması yani bazı düzenleme türlerinden kaçınma haklarının bulunması önemli bir özelliktir.
- **Düzenli Denetimler** : Bazı ülkelerde kanunlar, düzenleyicileri, taşıyıcı fiyatlandırması, şebeke yaygınlık derecesi, hizmeti geliştirme vb. hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını denetlemekle yükümlü kılmıştır. Ya da bu tür denetimler düzenleyici kurumun kendi istemi ile yapılabilir. Örnekler arasında, Meksika'da Telmex'in SCT tarafından kırsal bölge telefon hizmeti konusunda dört yılda bir denetimi; İspanya'da DGT'nin Telefonica'nın ücretlerini denetlemesi sayılabilir.
- **Yürütme** : Yasal çerçeve izin verdiğinde, yürütme erki (bakanlar veya eşdeğerleri) verdiği talimatlar ile düzenleyici kurumun gündemini büyük ölçüde etkileyebilmektedir. Eğer özerk veya yarı özerk bir düzenleyici varsa (Arjantin, Avustralya, Kanada, İngiltere veya ABD'de olduğu gibi) düzenleyiciye talimat verilememekle birlikte gene de yürütmenin önemli etkileri söz konusu olabilir.
- **Uluslararası yönetici kurumlar** : Bir telekomünikasyon düzenleyicisinin uluslararası politikayı kendi ülkesinde üstlenmesine sıkça rastlanmaktadır. Örneğin Avrupa Birliği'nin telekomünikasyon direktifleri AB ülkeleri düzenleyicilerinin gündemlerini büyük ölçüde etkilemektedir.

- **İlgili tarafların dışarıdan girişimleri :** Ticari çıkar sahipleri, tüketici grupları, devlet birimleri vb. tarafların girişimiyle gündem saptanabilir. Bu tür girişimler yeni taşıyıcıların lisans talepleri, mevcut KTI'lerin şebekelerine arabağlantı başvuruları, radyo frekansı tahsisleri ve anlaşmazlıkların çözümü konularında yoğunlaşmaktadır.
- **Resmi danışma komiteleri :** Pek çok düzenleyici kurum resmi danışma komitelerince desteklenmektedir. Danışma komiteleri akademisyenler, işdünyası önderleri ve KTI temsilcilerinden oluşmaktadır. Almanya, Japonya ve İngiltere gibi ülkelerde, bu komitelerin ele alınacak konuların belirlenmesinde büyük rolü vardır.
- **Mahkeme kararları :** Mahkemeler düzenleyicileri belli konuları dikkate almaya zorlayabilir, hatta düzenleme kararlarını kendileri kısıtlayabilir veya etkileyebilirler. ABD'de AT&T davasında, davaya bakan bölge mahkemesi "eşit erişim" ve başka pek çok diğer konuyu FCC gündemine sokmuştur.

3.4.2 Kamuoyunun Ele Alınacak Konularda Aydınlatılması

Kamuoyu ve ilgili tarafları konu hakkında bilgilendirmek için çeşitli yollar bulunmaktadır.

- **Resmi kamu duyuruları :** Resmi gazetede açık duyurular veya benzeri yayınlar (Fransa'da Journal Officiel, ABD'de Federal Record gibi) yoluyla düzenleme süreci ile ilgili konular/sorunlar (karar verme süresi, kamuoyunun görüşüne başvurulup vurulmayacağı, yorumlar için son başvuru tarihi gibi) duyurulur.

- **Danışma belgeleri :** Birçok telekomünikasyon düzenleyicisi, bir konunun/sorunun neden çıktığını, alınması gerekli konuya özgü kararları, izlenmesi düşünülen yol ve seçenekleri, ilgili tarafların yanıtlamaları istenen özel soruları içeren belgeler yayımlamaktadır. Bu belgelerde ayrıca yöntemlerin tartışması, düzenleyici ve başkaları tarafından yapılmış analitik çalışmaların verileri veya sonuçları da yer alabilmektedir.

Tablo 6

Düzenleyicilerin Gündemi Belirlemede Rol Oynayan Faktörler

Ülke	Faktörler					
	Yasalar	Yürütme	Dışarıdan Başvuruya Yanıt	Kendisi	Düzenli Denetim	Diğerleri
Kanada	Hayır (genel yasa hükümleri dışında)	Hayır	Evet (sık, sık)	Evet	Hayır	-
Fransa	Hayır (genel yasa hükümleri ve AB direktifleri dışında)	Evet	Genelde Hayır (lisans başvuruları dışında)	Evet	Geçersiz	AB direktifleri danışma komiteleri
Almanya	Hayır (genel yasa hükümleri ve AB direktifleri dışında)	Evet	Genelde Hayır (lisans başvuruları dışında)	Evet	Hayır	AB direktifleri, danışma komiteleri
Japonya	Hayır (genel yasa hükümleri ve telekom denetim istekleri, İş ve NTT kanunları dışında)	Evet	Hayır (lisans başvuruları, danışma birimleri önerileri dışında)	Evet	Evet	Danışma Komiteleri
Meksika	Evet	Evet	Genelde Hayır	Evet	Evet	-
İspanya	Hayır (genel yasa hükümleri, AB direktifleri dışında)	Evet	Genelde Hayır	Evet	Evet (Tekel tarifelerinin yıllık denetimi)	AB direktifleri
İngiltere	Hayır (genel yasa hükümleri, AB direktifleri dışında)	Hayır	Genelde hayır (lisans başvuruları, arabağlantı talepleri kararları dışında)	Evet	Evet	AB direktifleri, danışma komiteleri, kamu şikayetlerinin incelenmesi)
ABD	Sık olmaksızın evet (genel yasa hükümleri dışında)	Genelde Hayır	Evet (sık sık)	Evet	FCC düzenli olarak bazı konuları denetleyebilir.	Antitekel kararlar için mahkeme istemleri, kongre oturumları

- **Resmi danışma komiteleri yolu ile duyurma** : Telekomünikasyon danışma komiteleri bulunan ülkelerde, komitelerin kendisi de bir duyurma aracı olabilmektedir.
- **KTİ önerilerinin yayımı** : KTİ'nin tekeli elinde tuttuğu ve düzenleyici nitelikli işlevleri yürütmesi durumunda, ele alınan düzenleme konuları ile ilgili bilgiyi yayımlamak KTİ'nin sorumluluğunda olabilmektedir. Örneğin kendi şebekesine nelerin bağlanabileceğine ait kuralları KTİ kararlaştırıyorsa, değişiklik önerilerini yayımlaması gerekebilir.
- **Kendi faaliyetlerine ait önerilerin KTİ tarafından yayımlanması** : KTİ'nin düzenleyiciye sunduğu önerilerini yayımlaması, birçok ülkede zorunluluktur. Örneğin İspanya'da Telefonica düzenleyiciye sunduğu tarife değişikliği önerilerini yayımlamak zorundadır.

3.5 ELE ALMA ve KARAR VERME SÜREÇLERİ

Düzenleyici kuruluşlar karşılaşılan anlaşmazlıkların değerlendirilmesi ve çözüme ulaştırılması (çözülecek sorunun anlaşılması, çözüm seçeneklerinin üretilmesi, seçenekleri değerlendirilecek bilgilerin derlenmesi) için iki farklı temel yaklaşım kullanılmaktadır. Bu yaklaşımları “ihtiyari” ve prosedüre bağlanmış yöntemler olarak adlandırabiliriz.

İhtiyari yaklaşımda düzenleyici kuruluş, karar alma sürecinde yazılı/yasal prosedüre bağlanmamış yöntemleri ve büyük çapta kendi değerlendirme yetkisini kullanabilir. Bu yaklaşımda, verilerin toplanması ve çözüm seçeneklerinin oluşturulmasında kullanılacak yöntemlerin belirlenmesi düzenleyici kurumun yetkisindedir. Bu yöntem hızlı ve ucuz olmakla birlikte, karar alma sürecinin açık olmaması, ilgili tarafların karar alınırken kullanılan kriterleri bilmemeleri gibi belirsizliklerden kaynaklanan çeşitli endişeler yaratmaktadır. Bu belirsizlikler telekomünikasyon sektöründe yatırım yapmayı planlayanların riskini artırmakta ve sektöre girişleri zorlaştırmaktadır.

Prosedüre bağlanmış yaklaşımda düzenleyici kuruluş esnekliği olmayan prosedürleri uygulamakla yükümlüdür. Prosedürler, tüm ilgili taraflara eşit şans sağlamak amacıyla önceden duyurulur. Kararlar da, tüm aşamalarındaki gerekçeleriyle yazılı olarak açıklanır. Bu yöntemde karar alma sürecinin tüm aşamalarındaki açıklık, sektörle ilgili karar alacak insanlara güven

vermektedir. Bu yaklaşımın yavaş, pahalı ve karmaşık olması sürekli kullanılmasını engellemektedir.

Düzenleyici kuruluşların karar alma süreçlerinde gerçekte kullandıkları yaklaşımlar, yukarıda anlatılan iki aşırı örnek arasında bir yere düşmektedir.

3.5.1 Karar Alma Sürecinde Kullanılan Araçlar ve Yöntemler

- **Açık danışma belgeleri :** Çözülecek sorunu, var olan çözümleri, çözüm seçeneklerini ve düzenleyici kurum tarafından öncelik verilecek yaklaşımları açıklayan belgelerdir.
- **Açık yorumlar :** İlgili tarafların soruna bakış açılarını anlatmak için düzenleyici kuruluşa sundukları belgelerin tüm taraflara açık olması yöntemidir.
- **Açık oturumlar :** Önemli konuların karara bağlanmasında ilgili tarafların bakış açılarının belirginleşmesi açısından tarafların katılımına açık oturumlar düzenlenmesi yöntemidir.
- **Analitik bulguların müdahillerce kullanılması :** Düzenleyici kurumun cesaretlendirmesi sonucu, müdahil taraflar kendi çıkarları için yoğun veri ve analitik çalışma sonuçlarını düzenleyici kuruluşun değerlendirmesine sunarlar. Bu yöntemle başka yollardan derleyemeyeceği verilere ulaşma şansını yakalayan düzenleyici kuruluş, değerlendirme ve verilerin güvenilirliğini denetleme anlamında ek bir yük üstlenmektedir.
- **Yanıt yorumlar :** Düzenleyici kurumun ilk turda topladığı yorumlar üzerinde ilgili tarafların görüşlerini aldığı ikinci tur yorumlardır.
- **Düzenleyicinin kendi yetkisi dahilinde sağladığı şirket bilgileri:** Düzenleyici, karmaşık konularda karar vermek için şirketlerin ekonomik, teknik ve işletme bilgilerini doğrudan incelemeye alabilir. Düzenleyici bu tür incelemeleri yapabilmek için, örneğin yeni muhasebe yöntemlerinin kullanılmasını zorunlu kılabilir.
- **Düzenleyicinin yaptığı ya da danışman firmalara yaptırdığı analitik çalışmalar:** Düzenleyici kuruluşun teknik ve ekonomik konularla ilgili olarak kendi çalışanlarına ya da danışman firmalara yaptırdığı analitik çalışmaların kullanılması yöntemidir.

3.5.1.1 Lisans başvurularının değerlendirilmesi ve lisans verilmesi

Düzenleyici kuruluş yukarıda sayılan araçlara ek olarak, lisans değerlendirme ve verme işlemlerinde aşağıdaki altı yöntemden birini kullanmaktadır.

- **Düzenleyicinin her lisansı ayrı ayrı değerlendirmesi :** Kamu yöneticilerinin karar verme sürecinde önemli yetkilerinin olduğu ülkelerde düzenleyiciler, her lisans kararını ayrı ayrı, yazılı/yasal herhangi bir prosedüre bağlı olmaksızın değerlendirebilmektedirler. Hızlı ve ucuz olmakla beraber eleştirilere açık bir yöntemdir.
- **Güzellik yarışması :** Bu yöntemde lisans için başvurular daha önceden açıklanmış değerlendirme kriterlerine göre notlandırılır. Ayrıntılı belgelerin hazırlanması değerlendirmeyi kolaylaştırmaktadır ama yöntem zaman alıcı ve pahalıdır.
- **Karşılaştırmalı oturumlar :** Öz olarak bir “güzellik yarışması” yöntemi olan karşılaştırmalı oturumlarda, aynı lisans için yarışan taraflar birbirlerinin önerileri ile ilgili olumlu ve olumsuz görüşlerini dile getirebilmektedir. Bu toplantılar polemiklere açık olduğundan çok zaman almaktadır.
- **Çekilişler :** Özellikle gecikmenin katlanılamaz olduğu alanlarda , lisanslar belirli bir teknik kaliteyi sağlayan başvurular arasında çekilişle dağıtılabilmektedir. Ucuz ve hızlı olan bu yöntem, alınan lisansları devrederek ekonomik getiri amaçlayan lisans komisyoncuları oluşturmaktadır. Lisansların dağıtımını sırasında hizmet kalitesi ve teknolojik üstünlük göz ardı edildiği için teknolojik yenileme yeterince özendirilememektedir.
- **Açık Artırma :** Bu yöntemde lisanslar açık artırma sonucu en yüksek bedeli ödeyenlere verilmektedir. Düzenleyici kuruluşlar açık artırmaya katılım için genellikle teknik yeterlilik önkoşulları getirmektedirler. Açık artırma hızlı, göreceli olarak ucuz ve kamuya en çok gelir getiren yöntemdir.
- **Karma Yöntemler :** Farklı yöntemlerin üstünlüklerinden yararlanmak için lisans dağıtımının değişik aşamalarında değişik yöntemler kullanılabilir.

3.6 DÜZENLEME KURALLARINI KOYMA ve GEREKÇELENDİRME

Karar Vericinin Bileşimi ve Kuralları : Düzenleme kurumlarında karar verme yetkisi ya tek kişi ya da bir kurulda toplanmaktadır. Tek kişi (Fransa ve İngiltere’de uygulanmaktadır) hızlı ve kararlı olmakta ama keyfi ve taraflı karar görüntülerinin doğmasına yol açmaktadır. Kurul kararları (Avusturalya, ABD, Kanada) çeşitli görüş ve önyargılardan kaynaklanacak riski en aza indirmektedir.

Karar verme süreciyle ilgili kurallar düzenleyicinin bu süreçteki hareket biçimini belirlemektedir. Aşağıda buna ilişkin örnekler verilmiştir.

- **Açık (Kapalı) Karar Verme :** Bu kuralın geçerli olduğu ülkelerde düzenleyici kurulun karar verme süreci, oylamalar da dahil kamuoyunun bilgisine açıktır (kapalıdır.).
- **Tarafların Yorumlarını Dikkate Alma Gereği :** Bazı ülkelerde düzenleyici karar almadan önce tarafların yorumlarını dinlemekle yükümlüdür.
- **Danışma Kurullarının Katılımı :** Bazı ülkelerde danışma kurullarının yasal olarak karar alma sürecinde önemli yeri vardır.
- **Uzman Çözümlemesi Kullanmak :** Düzenleyiciler kararlarını ekonomik, mali ve teknik çözümlere dayandırmaktadır.
- **Karar Süreçlerinin ve Mantığının Açıklanması Gereği :** Düzenleyici kuruluşlar bazı ülkelerde karar süreci ve mantığını açıklamaya yasal olarak zorunlu iken bazı ülkelerde düzenleyici bu tür açıklamaları gönüllü olarak yapmaktadır.

3.6.1 Düzenleme Kararlarının Temyiz Yolları

Temyiz olanağı, düzenleyicinin gücünü yanlış kullanmasıyla doğabilecek sorunları engellemek amacıyla, tüm ülkelerde bulunmaktadır. Temyiz mekanizmaları temyiz edebilme kolaylığı ve temyiz gerekçelerindeki temel farklılığa göre sınıflandırılabilir.

3.6.1.1 Temyiz edebilme kolaylığı

- **Sınırlı Temyiz Hakkı :** Bazı ülkelerin hukuk düzenleri düzenleyicinin kararlarına güvenmekte, bu kararları bozmak ve düzenleyicinin uzmanlık alanı üzerinde etkin

olmak istememektedir. (Örneğin İngiltere’de düzenleyicinin aldığı bir kararın bozulabilmesi için “makûl bir kişinin” düzenleyicinin verdiği kararı verip veremeyeceği sorusunun yanıtı aranmaktadır.)

- **Geniş Temyiz Hakkı :** Hukuk düzenleri uygulama örnekleriyle (içtihatlarla dayalı) oluşan ülkelerde ise her karar kolaylıkla temyiz mahkemesine götürülebilmektedir.

3.6.1.2 Temyiz gerekçesi

Anayasa ve yasal düzene bağlı olarak farklı açılardan temyize başvurma yolu açık olsa da iki temel temyiz gerekçesinden söz edilebilir :

- **Kararı esas açısından temyiz:** Kararın düzenleyici tarafından adilce verilmediğinin iddia edilmesidir.
- **Kararı usûl açısından temyiz:** Düzenleyicinin uyması gereken yasal sürece uymadığının ya da belirli aşamaların atlandığının iddia edilmesidir.

3.7 UYGULAMA ve YAPTIRIM DÜZENLEMELERİ

Düzenleyicinin lisans, teknik standart, ücretlendirme, şebekeler arası bağlantı, frekans tahsisi ya da cihaz tip testleri ile ilgili kararları çeşitli sorunlar yaratmaktadır. İhlallerin belirlenmesi ve yaptırımlar konusundaki uygulamada var olan sistemler şöyle özetlenebilir :

3.7.1 İhlallerin Tespiti

- **Alan Personeli :** Teknik uygulamaları gözlemek ve uygunluğu sağlamak için pek çok ülkede düzenleyici kuruluşun özel donanım ve personeli vardır.
- **Şikayetler :** İlgili tarafların teknik şartlara uymama konusunda yaptığı şikayetlerdir.

Şebekenin teknik bütünlüğünün sağlanması için yapılması gerekli tip testleri için aşağıdaki yöntemler uygulanmaktadır:

- **Tüm Arayüzlerin Önceden Sınanması** : 1980'lerin ortasına kadar bu yöntem uygulanmıştır. Şebekeye bağlanacak tüm cihazlar KTİ tarafından sınanmıştır. Zaman alması yeniliklerin oluşmasını engellemektedir.
- **Bağımsız Belgelendirmenin Kabulü** : Bu yöntemde düzenleyici kuruluşun çatısı altında, KTİ'den bağımsız bir test merkezi oluşturularak şebekenin teknik bütünlüğü korunmaktadır.
- **Kendi Kendine Belgelendirmeye Güvenme** : Üretici ve işleticilerin kendi donanımları üzerinde yaptığı testlere güvenmeyi esas alan bir yöntemdir.

3.7.2 Uyum ve Yaptırım

Ülkenin hukuk düzenine bağlı olarak, düzenleyicinin kararlarına uymamak farklı suçlar oluşturmaktadır. Düzenleyici kararlara uyum için kendi yetkisindeki yaptırımları (uyarılar, lisans yenilememe, lisans iptal) uygulayabileceği gibi; ülke kanunlarının öngördüğü yaptırımlar da uygulanabilmektedir.

4. EVRENSEL HİZMET POLİTİKALARI

Düzenleyici kuruluşların misyonları arasında önemli bir yeri olan evrensel hizmet kavramı bu bölümde incelenmiştir.

4.1 TANIM

Evrensel hizmet, Avrupa Komisyonu'nun telekomünikasyonda liberalleşme ile ilgili belgelerinde şu biçimde tanımlanmaktadır³:

- Evrensel Hizmet: “Tanımlanmış ve belli bir kalitedeki hizmete, tüm kullanıcıların, AB içinde her yerde ve fert başına düşen ulusal gelir ölçü alındığında karşılanabilir ücretler ile erişmesi” ne izin veren telekomünikasyon hizmetleri olanağı. Evrensel hizmet kavramı fiziksel özürülü vatandaşları da içermektedir.
- Evrensel Hizmet Fonu: Evrensel hizmet yükümlülüklerinin maliyetini karşılamaya yönelik katkıları toplamak ve bu tür yükümlülükleri yerine getiren şebeke işleticilerini desteklemek üzere özel düzenlemeler ile oluşturulan fonlar. Evrensel hizmet fonu, ABD ve Avustralya gibi bazı ülkelerde yürürlükte olup çok sıkı düzenleyici denetimi altındadır.
- Evrensel Hizmet Yükümlülüğü: Genelde temel hizmetleri kapsayan evrensel hizmeti sağlamak üzere bir veya daha çok işleticiye getirilen yükümlülük.

Evrensel hizmet ilkeleri, Açık Şebeke Olanağı (AŞO) çerçevesinde ele alınmaktadır. AŞO,

- şebekelere adil ve ayrımsız erişimin,
- tanımlanmış bir minimum telekomünikasyon hizmet kümesinin (özellikle telefonda)

sağlanması ile ilgili bir kavramdır. Bununla beraber AŞO yalnız evrensel hizmet olanağına sahip olmayı değil, ileri düzeydeki belirli hizmetlerin geliştirilmesini ve bu bağlamda doğrudan arama, aramanın yeni adrese gönderilmesi, veri iletişimi, kiralık hat olanağı sunulması ve ISDN gibi henüz evrensel hizmet kapsamında değerlendirilmeyen hizmetleri de içermektedir. AŞO ile evrensel hizmet arasındaki ilişki Avrupa Konseyi'nin 93/C213/01 sayılı kararında “AŞO önlemleri evrensel hizmet tanımınının tabanını oluşturmaktadır.” biçiminde ifade edilmekte ve

“özel toplumsal gruplar dahil tüm kullanıcılara yüksek kalitede hizmet ve teknolojik yeniliğe erişimi ve bunları kullanma olanağını, makul ve karşılanabilir ücretlerle sunacak bir Topluluk telekomünikasyon sisteminin; bireysel müşteri, Topluluk sanayii ve ticari kullanıcılar için önemi” vurgulanmaktadır. Kararda, ayrıca ilgili AŞO ilkelerinin gereğinde daha ileri bir liberalleşme ışığında değerlendirilmesi istenmektedir.

Temel telefon hizmeti, bilindiği gibi, gerçek maliyet her zaman yansıtılmadan, tüm makul müşteri talepleri için sunulmaktadır. Yukarıda anılan ek hizmetler ise, genellikle belirli bazı müşteri gruplarının taleplerini karşılamak üzere ticari kriterlere göre sağlanmaktadır.

Kanun koyucu tarafından getirilen evrensel hizmet yükümlülükleri, çoğunlukla söz konusu hizmetleri sağlamanın yeterince ekonomik olmadığı durumlarda, salt toplumsal nedenlerle, belli temel hizmetleri karşılama zorunluluğunu kapsamaktadır. İşleticileri pazar ekonomilerinde geçerli olan normlar dışında davranmaya zorlayan bu yükümlülükler, müşterilerin gereksinmelerinin pazar güçlerince karşılanamamasının yaratacağı toplumsal sakıncaları gidermek için alınan önlemlerdir. Evrensel hizmetin “toplumsal maliyeti”, değinilen nitelikteki müşteri hizmetleri sonucu doğan ek giderleri tanımlar.

4.2 EVRENSEL HİZMET ve GÜNCEL NEDENLER

Telekomünikasyon hizmetlerinin liberalleştirilmesi ve altyapı dahil telekomünikasyon hizmet pazarlarının rekabete açılması yönündeki baskılar, aynı zamanda, evrensel hizmet ilkelerinin tanımları üzerinde anlaşmaya varılmasını, bu ilkelerin sürekliliğinin ve geliştirilmesinin güvence altına alınmasını da gerektirmektedir⁴. Liberalleşme sonucu müşteriye götürülen hizmetin kalitesinde bir düşme olmaması ve bu hizmete makûl ücretlerle erişim, liberalleşmenin meşruiyetinin asgarî koşuludur. Özetle;

- Telekomünikasyon hizmetleri doğrudan devlet otoritesi altında sağlanır ve telekomünikasyon işleticisinin (Tİ) müşterilerine karşı ulusal hukuk içinde belli yasal dokunulmazlığı bulunurken, evrensel hizmet kavramının genel hatları ile tanımlanması yeterli olmaktadır. Tİ'ler giderek bağımsızlaşıp pazar yeni işleticilere serbest rekabet olanağı verecek biçimde

açılmaya başlandıktan sonra, pazara girenlerin evrensel hizmet yükümlülüğünün maliyetini paylaşmasını düzenleyecek olan ilkelerin açıkça belirlenmesi gerekli olmuştur.

- Bölgesel/küresel telekomünikasyon hizmeti pazarlarının oluşmasının önkoşullarından birisi rekabetin benimsenmesidir. Tİ'lerin eşit koşullarda rekabet edebilecekleri bir ortamın yaratılması, aynı zamanda ülke evrensel hizmet yükümlülüklerinin karşılaştırılabilirliğini varsaymaktadır.

4.3 EVRENSEL HİZMETİN ANA ÖĞELERİ

AŞO tabanlı evrensel hizmet kavramı içinde,

- hizmetin “temel gereksinim olması” anlayışı ile sağlanması,
- hizmet kalitesi,
- tarife ilkeleri (maliyete yönelik tarifeler) ile tarife esnekliği (dar gelirli gruplar için özel amaçlı tarifeler gibi düzenlemeler),
- anlaşmazlık çözümü mekanizmaları,
- özel kamu hizmeti olanakları (örneğin operatör yardımı ve acil yardım hizmetleri)

bulunmaktadır. AŞO ilkeleri arasında yer alan,

- açıklık,
- ayrımcılık yapmama ve işleticiler ve işletici-kullanıcı sorunlarının çözümünde orantılı/tutarlı olma,
- rekabet amaçlarına uygunluk,

sosyal ve ekonomik gelişmeyi birlikte ele alan ve evrensel hizmet tabanını sağlayan kurallar arasındadır.

4.4 FİNANSMAN

Liberalleştirilen hizmet sunum alanları bağlamında evrensel hizmetin finansmanı, tarifelerin maliyet tabanına çekilmesi konusu ile birlikte ele alınmaktadır. Bu nedenle mevcut finansman

sistemlerinin yeniden gözden geçirilmesi ve tekelden rekabetçi ortama geçişi düzenlemek üzere açık kuralların konması gerekmektedir. Bunun için,

- normal ticari ilkelere göre talepleri karşılanamayacak olan müşterilere verilecek evrensel hizmetin maliyetinin saptanması,
- toplumsal bir gereklilik olarak makul gereksinimleri karşılayan faaliyetlerin (özellikle yerel erişimde) finansmanı için gerektiğinde daha karlı olan uzun mesafe ve uluslararası telefon gibi hizmetlerden buralara kaynak aktarımı,
- erişim ve şehiriçi konuşmalardan gelen dolaysız abone gelirlerinin, daha dezavantajlı durumda olan abone gruplarının (düşük gelirliler ve engelliler gibi) gereksinimleri göz ardı edilmeden, evrensel hizmet giderine daha çok katkıda bulunmasına izin verecek biçimde, “tarifelerin yeniden dengelenmesi” ne gidilmesi,
- pazara yeni girenlerin, bir erişim ücretlendirme sistemi aracılığı ile, evrensel hizmet fonlarına, evrensel hizmet yükümlülüklerinin açık, ayrımsız ve orantılı olması koşulu ile, uygun katkıda bulunmalarına

ilişkin esasların saptanması gerekmektedir. Tarifelerin yeniden dengelenmesi, daha karlı hizmet alanlarından kaynak aktarımı ve erişim ücretleri arasındaki ilişkiler, evrensel hizmetin yeni pazar koşullarında sağlanabilme olanak ve hızını belirleyecektir.

4.5 HAREKETLİ HEDEF

Telekomünikasyon ve enformasyon teknolojileri, bilgiye evrensel olarak erişmenin gelişme yönünden taşıdığı önem nedeni ile toplumsal ve ekonomik gelişmeye büyük katkı yapabilirler. Eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, küçük işyerleri, bölgesel kalkınma ve daha birçok sosyo-ekonomik gelişme alanı telekomünikasyon uygulamalarından yararlanabilecektir. Bunun gerçekleşmesinin kriterleri,

- erişebilirlik (yaygın tesis/hizmet ve herkesçe ulaşılabilen temel hizmetler),
- eşitlik (evrensel hizmet dahil, teknoloji ve hizmetlerin sağlanabilirliği ve ücretlerin dengeli olması),

- bağlanabilirlik (hizmet sağlayıcı ve teknoloji engelleri bulunmadan kullanıcıların evrensel olarak haberleşebilmesi),
- esneklik (yeni teknolojileri, yeni hizmetleri dikkate alan hedef ve değişim esnekliği)

olarak özetlenebilir. Enformasyon teknolojisi alanındaki hızlı değişim, politikaları belirleyenlerin ve düzenleyicilerin evrensel hizmeti hareketli bir hedef olarak görmelerini gerektirmektedir. Bu nedenle hedefler, belli bir teknoloji ve hizmet sağlayıcı yerine işlevler ve yetenekler (çoklu ortam, enformasyon hizmetlerine erişim yetenekleri gibi) temelinde saptanmalıdır. Bu amaçlar konut sakinleri yanında okul, klinik, kütüphane, sosyal merkezler gibi tesisleri de kapsamalıdır.

Bireysel ve çoğunlukla konut bazında ele alınan erişim sorunu, geleneksel olarak, örneğin telefonu olan konut yüzdesi gibi ulusal veriler kullanılarak incelenmektedir. Topluluk veya kurum erişimlerinin telekomünikasyondaki gelişmeler sonucu bireylere sağladığı yeni olanaklar çerçevesinde , geleneksel-evrensel erişim tanımının genişletilmesi gerekecektir. Bu genişlemeye uygun olarak,

- konut erişimi,
- topluluk erişimi,
- kurum erişimi

gibi değişik düzeylerde erişim tanımları yapmak daha doğru olacaktır.

4.6 PLANLAMA

Telekomünikasyon politikası, ana hatları ile,

- toplumsal-ekonomik hedeflerin saptanması ve planlama,
- hedeflerin telekomünikasyon hedeflerine dönüştürülmesi,
- planın uygulanması,
- gelişmenin izlenmesi

aşamalarına ilişkin ilke ve uygulama araçlarının belirlenmesini içerecektir.

Hedefler konusu, telekomünikasyon ile ekonomik-toplumsal gelişmeyi bir araya getirmek gibi oldukça kritik ve güç bir çabayı içermektedir. Genel hedefler saptandıktan sonra bunların özgül telekomünikasyon hedeflerine tercüme edilmesi/dönüştürülmesi aşamasında evrensel hizmeti sağlamaya dönük adımlar;

- temel haberleşmeye evrensel erişim,
- işletmenin güvenilirliği,
- acil durum hizmetleri,
- toplumsal çikara uygun fiyatlandırma

gibi ana amaçlar dahilinde planlanabilir. Başta da belirtildiği gibi, erişimin toplumsal boyutu gerekli donanımı bulabilmek/edinebilmek kadar ücretlerin karşılanabilir olmasını gerektirmektedir. Değişik fiyatlandırma seçeneklerini arasında amaca uygun olarak,

- mesafeden bağımsız fiyatlandırma,
- fazla kapasite için düşük ücretler,
- ücretsiz erişim,
- indirimli ücretler

yöntemleri sayılabilir.

5. ÜLKE ÖRNEKLERİ

5.1 ABD ve FCC DENEYİMİ

ABD telekomünikasyon alanında telgrafın kullanılmaya başlamasıyla birlikte özel şirketlerin telekomünikasyon hizmetlerini yürütmesi yolunu seçmiştir. Bu nedenle ABD düzenleme kavramı ve düzenleyici kuruluşlarla, telekomünikasyon hizmetlerinin devlet tekelinde yürütüldüğü diğer sanayileşmiş ülkelerden önce tanışmıştır. Telekomünikasyon hizmetlerinin teknolojik ve ekonomik açıdan doğal tekel oluşturduğu savının geçerli olduğu dönemlerde, AT&T (American Telephone and Telegraph Company; Alexander Graham Bell'in 1876, 1877 yıllarında aldığı 17-yıl korumalı patentlere dayalı olarak, 1885'te, American Bell Company'nin uzun mesafe konuşmaları için kurduğu şirket) tekelinde yürütülen hizmetler ile kamu çıkarları arasındaki dengeyi sağlamak için 1934 yılında çıkarılan haberleşme kanunuyla FCC (Federal İletişim Komisyonu) kurulmuştur. (ABD'de FCC öncesinde de yayıncılık, özellikle frekans planlaması konusunda düzenleyici kuruluş vardı. 1920 ve 1928 yıllarında Federal Radio Commission düzenleyici kuruluş görevini yerine getirdi. 1934'te FRC görev ve yetkileri ile birlikte FCC'ye devredildi.)⁵

5.1.1 FCC'nin Oluşumu ve Karar Verme Mekanizması⁶

FCC bağımsız bir düzenleyici devlet kuruluşudur. ABD Başkanı tarafından beş yıllığına atanan ve Senato tarafından onaylanan beş üye tarafından yönetilmektedir. Başkan beş üye içinden birini komisyon başkanlığıyla görevlendirme yetkisine sahiptir. Eyalet ticaret ve iletişim komisyonlarında deneyim kazanmış, genelde hukuk kökenli olan FCC üyeleri, bu kuruluşun politikaları üzerinde doğrudan etkilidirler. Bu nedenle FCC üyeleri telekomünikasyon sektörüyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili kuruluşlarda yatırım yapamazlar.

5.1.2 FCC'nin Görevleri

FCC'nin federal düzeyde 13 temel sorumluluğu vardır :

- Yayın hizmetlerinin düzenli gelişmesini ve işletilmesini, telefon ve telgraf hizmetlerinin hızlı ve verimli olarak, ülke ve dünya çapında makul fiyatlarda sunulmasını sağlamak.
- Can ve mal güvenliğinin radyo olanakları aracılığıyla korunmasını, radyo ve televizyon olanaklarının ulusal güvenliğin güçlendirilmesinde kullanılmasını özendirme.
- Telli ve telsiz haberleşmeye ilişkin ulusal ve uluslararası konularda devletin diğer ilgili kuruluşları ve eyalet düzenleyici kuruluşlarına danışmanlık yapmak.
- Yayın hizmetlerinin (ticari ve eğitim amaçlı FM, AM ve TV hizmetlerini) düzenlenmek. (Bu görev tesis izinlerini, hizmet lisanslarının verilmesini, frekans tahsislerini, yayın gücü belirlenmesini, yayın işaretinin onaylanmasını, yayın donanımıyla ilgili düzenleme ve denetimleri içerir.)
- Yayın kuruluşlarının lisansla yükledikleri sorumlulukları yerine getirip getirmediğini izlemek.
- İstasyonların yayınlarının kamu yararını gözetme, uygunluk ve gereklilik açısından değerlendirmesini yapmak.
- Sektördeki kuruluşların mülkiyet ya da önemli teknik değişikliklerini onaylamak.
- Kablolu televizyon yayınlarını düzenlemek.
- Yeni girişimler, hizmet değişiklikleri ve sektördeki kuruluş birleşmeleri ile ilgili kararları almak.
- Deniz ve hava haberleşmesini de içeren tüm telsiz haberleşme sistemleri, kamu güvenliği için kullanılan haberleşme sistemleri, amatör ve halk bandı telsizlerle ilgili lisansları çıkarmak, düzenlemeleri yapmak.
- Uluslararası anlaşmalara uyulması için gereğinin yapılmasını sağlamak, ülkeyi uluslararası haberleşme konferanslarında temsil etmek.
- Acil Durum Haberleşme sistemlerini güvenli ve düzenli çalışması için yönlendirmek.

FCC'nin düzenlemekle yetkili olduğu geniş alanda sayılan sorumluluklarının gereğini yapabildiğini sağlayan birimleri ve görevleri aşağıda özetlenmiştir :

- **Planlar ve Politikalar Dairesi** : FCC denetimindeki sektör için uzun dönemli politikalar üretmek, politika araştırmaları yapmak, FCC'nin destekleyeceği araştırma alanları ile ilgili kararları vermek ve araştırmaları izlemekle görevlidir.
- **İnceleme Kurulu** : FCC'nin aldığı kararlarla ilgili şikayetleri incelemekle görevlidir. Eyalet komisyonlarının ya da lisans sahibi şirketlerin FCC kararlarıyla ilgili itirazlarını inceleyip karara bağlamak ve komisyonu bilgilendirmekle görevlidir.
- **Hukuk Bürosu** : FCC'nin aldığı kararların kanunlara uygunluğunun denetlenmesi ya da alınan kararlarla ilgili yasal sorunların giderilmesiyle görevlidir.
- **Bilim Dairesi** : Komisyonun teknik kararlarını almakla görevlidir. Elektromanyetik spektrumun yönetimi ve denetlenmesi ile ilgili kararları almak, test ve araştırmaların yapıldığı FCC laboratuvarını yönetmek, ürünlerin tip testlerini yapmak bu dairenin görevidir.

5.1.3 FCC'nin Yaptırım Gücü

- **Uyarılar** : Çalışanlarla ilgili belgeleri eksik düzenlemek, halkın gereksiniminin belirleneceği kamuoyu araştırmalarının eksik yapılması durumlarında uygulanmaktadır.
- **Durdurma-vazgeçirtme emirleri** : Yayın durdurma ve vazgeçirtme emirleri etkili olmadıkları için çok sık kullanılmayan emirlerdir. Mark Fowler (Reagan tarafından atanan FCC Başkanı) döneminde yayın içerikleri ile ilgili esnekleştirmeler ve 1995 yılı telekomünikasyon kanunuyla gelen yeni düzenlemeler durdurma-vazgeçirtme emirlerini etkisizleştirmiş ve seyrekleştirmiştir.
- **Para cezaları** : Teknik kurallara uyulmaması ya da daha ciddi, örneğin hileli faturalandırma gibi durumlarda uygulanmaktadır. Kuruluşun pazar payıyla orantılı para cezaları verilmektedir.
- **Lisansı kısa süreli yenileme** : Hileli faturalandırma, yayın organının yayın dışındaki işlerde rekabet üstünlüğü kazanmak amacıyla kullanılması, kayıtların değiştirilmesi, kamu hizmeti konusunda yapılan uyarılara uymamak, yarışma ödülleriyle ilgili hatalı ya da yanlış anlaşılabilir bilgiler vermek, yarışma sonuçlarını önceden belirlemek, dinleyici anket dönemlerinde yarışmalar düzenlemek gibi suçların işlenmesinde kısa süreli lisans yenileme

cezası uygulanmaktadır. Lisans yenileme süreleri 6 ay gibi kısa bir süreye kadar düşürülebilmektedir.

- **Lisansı yenilememe veya iptal :** Yayın yoluyla ayrımcılık yapmak ya da belli bir grubun hizmet ihtiyacını karşılamamak ya da kısa süreli lisans yenilenmesine neden olan eylemlerde ısrar edilmesi durumunda lisanslar yenilenmeyebilir ya da iptal edilebilir.

FCC'nin çalışmalarıyla ilgili yapılan eleştirileri şu başlıklar altında toplayabiliriz:

- **Hukuki Uygulama Geleneği ile (içtihatlarla) Çelişen Kararlar :** FCC aldığı kararlarda zaman zaman hukuki uygulama geleneğini dikkate almamakta ve kararlar idari yargı yoluyla bozulmaktadır.
- **Frekans Planlaması Hataları :** Frekans planlamasında yapılan hatalar zaman içinde düzeltilmesi çok zor ya da olanaksız sorunlar yaratmaktadır. Kullanımı teknolojik olarak kolay olan bir frekans bandının deniz iletişimine ayrılmış olması, deniz olmayan bölgelerde de önemli bir bandı kullanılmaz hale getirmektedir.
- **Yurttaşların Katılımı :** FCC'nin aldığı kararlar üzerinde yurttaşların etkisinin olmaması komisyonun karşılaştığı önemli eleştirilerden biridir. Komisyon bu eleştiriler karşısında çıkaracağı yönetmelik ve düzenlemelerle ilgili olarak yurttaşlardan yazılı görüş kabul etmeye başlamıştır.
- **Karar Verme Süreci :** Komisyonun politika planlama ve karar sürecinde iş dünyasının hızına ayak uyduramadığı ve teknolojik yenilikleri yavaşlattığı ileri sürülmektedir.
- **Çıkarların Çatışması :** Komisyon üyelerinin düzenlemekle yükümlü oldukları alanla ilgili yatırımlarını aile yakınlarının üzerinden devam ettirdikleri ve düzenledikleri alan üzerinde ekonomik çıkarlarının olduğu ileri sürülmektedir.

ABD'de FCC dışında Federal Ticaret Komisyonu (FTC), Ulusal Telekomünikasyon ve Enformasyon Dairesi (NTIA) ve Teknoloji Değerlendirme Ofisi (OTA) de bazı düzenleyici görevler yerine getirmektedirler. FTC, serbest rekabette adil olmayan yöntemleri engellemekle görevlidir. Başkan Senato tarafından atandığı için hükümetten bağımsız bir kuruluştur. OTA,

1972 yılında, ABD Kongresi'ne, teknolojinin toplum üzerindeki etkilerine ilişkin önkestimlerde bulunmak üzere danışmanlık yapmak üzere oluşturulmuştur.

NTIA (FCC, FTC ve OTA'nın aksine) yürütme organına bağlı bir kurumdur. Beyaz Saray'ın ve bakanlıkların bünyesinde bulunan iletişimle ilgili çeşitli birimlerin tek birim altına toplanmasıyla oluşmuştur. NTIA'nın görevleri şöyle özetlenebilir:

- **Konusuyla ilgili politika analizleri yapmak ve geliştirmek** : Bu görev, telefon, yayıncılık, kablolu yayıncılık, uluslararası telekomünikasyon ve bilgisayar ağlarında özel yaşamın korunması konularını kapsamaktadır.
- **Telekomünikasyon uygulamaları** : Kırsal alanlarda iletişim hizmetlerini geliştirmek; azınlıkların radyo/televizyon ve kablo televizyon sistemlerinin mülkiyetine sahip olmasına yardımcı olmak; yerel ve ulusal düzeydeki iletişim politikalarının oluşturulması sürecinde eşgüdümü sağlamak; kamu hizmeti amaçlı uydu sistemlerini geliştirmek kurumun görev alanına girmektedir.
- **Federal kurumlarla ilgili frekans tahsis çalışmalarını yapmak** : Federal düzeydeki çeşitli kurumların kullandığı iletişim sistemlerinin kullanımı hakkında değerlendirmeler yapmak, ayrıca kamu alımları politikasını oluşturmak, kurumun görevleri arasındadır.
- **Telekomünikasyon bilimleriyle ilgili görevler** : NTIA'nin araştırma misyonu olarak da değerlendirilen bu görevleri, federal düzeydeki bilgisayar sistemlerine ilişkin standart çalışmaları yapmak; doğrudan uydu yayınlarının kamu yararına kullanılması için çalışmak; radyo dalgalarının iklime etkisine ilişkin araştırmalar yapmak gibi konuları kapsamaktadır.

5.2 İNGİLTERE ve OFTEL DENEYİMİ

İngiltere'de telekomünikasyon hizmeti 1969 yılına kadar hükümetin bir bakanı tarafından yönetilen Genel Posta İdaresi (GPO) tarafından yürütülmekteydi. 1969 yılında çıkarılan Posta İdaresi kanunuyla Genel Posta İdaresi, hükümet tarafından atanan bir başkan yönetiminde telekomünikasyon ve posta hizmetlerinin sunulmasıyla yetkili kurum halini almıştır. 1979 yılında seçilen muhafazakar hükümetin, tüketicinin seçeneklerini artırma ve verimliliği özendirme politikalarını telekomünikasyon alanına da uygulayacağını açıkladığı 1980 Temmuz'una kadar

İngiltere’de telekomünikasyon hizmetlerinde düzenleyici kuruluş gereksinimi ve düzenleyici kuruluş yoktu (düzenlemeler genel hukuk hükümleri ve Genel Posta İdaresi kanunu içinde yer almaktaydı). 1981 Ekim’inde kabul edilen telekomünikasyon kanunu değişikliği ile GPO Posta ve Britanya Telekomünikasyon (BT) idaresi olarak ikiye ayrıldı. 1982 yılında da bir firmaya (Mercury’ye) BT ile tüm telekomünikasyon hizmetlerinde rekabet edebilmesi için lisans verildi. (Katma değerli ağ hizmetleri, hücresel haberleşme ve perakende satışla ilgili çeşitli lisanslar da aynı dönemde çıkartıldı.)⁷

Tüm bu gelişmeler olurken ortaya çözülmesi gereken 4 temel sorun çıktı :

- Lisans İşlerinde BT’nin Etkisi : Telekomünikasyon alanında bilgi ve veri birikimi BT’de yoğunlaşmaktaydı; bu bilgi birikimi dolayısıyla BT kendisi ile rekabet edecek şirketlerin lisans alması sürecinde doğal olarak etkili olmaktaydı. Bu durum rekabetin oluşmasını engellemekteydi.
- BT’nin Hangi Alanlarda Rekabet Edebileceği : BT pazardaki büyük alıcı konumu ve geniş hizmet yelpazesi ile hemen tüm alanlarda yeni firmalarla rekabet etme gücüne sahipti. Bu ise alana yeni girecek firmaların yaşam şansını yok edecek boyutlara varabilmekteydi.
- Rekabet yaratmanın zor olduğu ya da henüz istenmediği alanlarda BT tekelinin fiyat ve hizmet uygulamalarının denetlenmesi, başlı başına bir sorun oluşturmuyordu.
- Toplumsal olarak sunulması gerekli, ama ekonomik olarak karlı olmayan hizmetlerin finansman kaynaklarının belirlenmemiş olması, bu tür hizmetlerin yeterince karşılanamaması sonucunu doğurabilirdi.

Bu sorunların çözümüne yardımcı olacağı kabulüne dayalı olarak BT’nin satışına izin veren kanunla (1984) birlikte OFTEL kuruldu. OFTEL bakanlıklardan bağımsız bir genel müdürlük yapısındadır. OFTEL’in Genel Müdürü 5 yıl için Sanayi ve Ticaret Bakanı tarafından atanır. OFTEL’in sorumlulukları olarak şunlar sayılabilir⁸ :

- Telekomünikasyon hizmetlerine duyulan gereksinimin (acil durum haberleşmesi, ankesörlü telefon haberleşmesi, telefon rehberi, özürülülerin haberleşme gereksinimleri, denizcilik ve kırsal alan haberleşmesi hizmetlerinin) karşılanmasını tüm İngiltere’de güvence altına almak,

- Tüketicilerin çıkarlarını korumak,
- Verimli bir rekabetin sürdürülmesini ve ilerletilmesini sağlamak,
- Araştırma ve geliştirme çalışmalarını özendirmek,
- Büyük, telekomünikasyon hizmetleri kullanıcılarını İngiltere’de iş kurmaları konusunda özendirmek,
- İngiltere kökenli telekomünikasyon firmalarının ülke dışında etkin rekabet edebilmesini sağlamak,
- Hizmet üreticilerinin ekonomik ve verimli çalışmasını özendirmek,
- Lisans alanların lisans anlaşmalarındaki şartlara uygun davranıp davranmadıklarını denetlemek,
- Lisans şartlarıyla ilgili değişiklikleri yapmak,
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na lisanslar konusunda danışmanlık yapmak,
- Kullanıcılara yararlı olacak bilgileri derlemek ve yayımlamak,
- Telekomünikasyon hizmet ve aletleri konusunda yapılan şikayet ve incelemeleri değerlendirmek.

OFTTEL, sorumluluklarını yerine getirebilmek için, aşağıda belirtilen dokuz daire ve 160 kişilik kadrosu ile çalışmaktadır.

- Şebeke Rekabeti Dairesi
- Tüketici İşleri Dairesi
- Lisans ve Uluslararası İlişkiler Dairesi
- Lisans Uygulama ve Dürüst Ticaret Dairesi
- Teknik İşler Dairesi
- Ekonomi, Muhasebe ve İstatistik Dairesi
- Hukuk Danışmanlığı Dairesi

- Yönetim Dairesi
- Basın İlişkileri ve Kütüphane

OFTEL'in bir diğer önemli görevi, telekomünikasyon hizmetinin ulusal bazda yaygınlaştırılması ve sunulması (evrensel hizmet) için kuruluş kanunuyla görevlendirilmiş, BT'nin denetlenmesidir. BT'deki devlet payı sıfıra düşse bile, BT kar getiren diğer servislerden elde ettiği gelirin bir kısmını evrensel hizmetin sağlanması için kullanmak zorundadır. OFTEL de BT'nin ekonomik olarak bu yükü taşıyıp taşıyamayacağına karar vermektedir.

5.2.1 OFTEL'in Fiyat Düzenlemeleri

Rekabetin olanaksız olduğu ya da istenmediği, BT'nin tekelinin devam ettiği alanlar ve evrensel hizmet kapsamındaki telekomünikasyon hizmetlerinde, fiyat artışlarının denetlenmesi için "fiyat artış sınırlaması" yöntemi seçilmiştir. (Telekomünikasyonla ilgili düzenleyici kuruluşlar karlılık oranı sınırlaması ya da fiyat artış sınırlaması yöntemlerinden birini kullanmaktadırlar. Karlılık oranı sınırlaması yöntemi karmaşık ve pahalı olması nedeniyle giderek daha az kullanılmaktadır. Fiyat artış sınırlaması, tüketici fiyat endekslerine bağlı bir oranda, telekomünikasyon hizmetlerinin fiyat artışlarının sınırlandırılması şeklinde uygulanır. Basit ve ucuz olması temel üstünlüğüdür.)

İngiltere'de BT'nin fiyat artışları sınırlandırılmış; diğer lisans sahibi firmaların fiyatları ise serbest bırakılmıştır. Gerçekte diğer firmaların evrensel hizmet yükümlülükleri olmadığı için telekomünikasyon hizmetlerinin kullanım yoğunluğunun fazla ve göreceli olarak, daha çok gelir getiren bölgelerde çalışmaktadırlar. Bu üstünlük, yeni gelen firmaların, kuruluş kanunu gereği temel hizmetleri İngiltere'nin her yerinde vermekle yükümlü olan BT'nin fiyatlarından %10-25 arası daha ucuza benzer hizmetleri sunması sonucunu yaratmaktadır. İngiltere'de hükümet, evrensel hizmetin ekonomik yükünün eşit paylaşılması durumunda sektöre yeni gelen firmaların BT ile rekabet edebilme ve yaşama şansı olmayacağı gerekçesiyle, 1982 ve 1984'deki yasal düzenlemelerle, evrensel hizmetin ekonomik yükünü BT'nin taşımasına karar vermiştir.

5.3 JAPONYA

Japon modeli gerek özelleştirme gerek düzenleyici kuruluş açısından ABD ile İngiliz modeli arasında yer almaktadır. 1985 yılında yapılan düzenlemeye kadar şehir içi ve şehirlerarası konuşmalarda ulusal bir tekel konumunda olan Japon telekomünikasyon kuruluşu NTT (Nippon Telegraph and Telephone), bu tarihten itibaren her iki hizmet için de rekabetle karşı karşıyadır. Aynı yıl çıkan iki kanundan biri NTT Şirket Kanunu diğeri de Telekomünikasyon İş Kanunu'dur. Telekomünikasyon İş Kanunu, telekomünikasyon sektörünü ikiye bölmüştür: Birinci Tip (Tip I) sektör ve İkinci Tip (Tip II) sektör. Birinci gruba giren firmaların kendileri telekomünikasyon hizmeti verecek tesis ve donanımlara sahiptirler. İkinci Tip sektöre girenler ise, birincilerin sahip olduğu ağları kiralama vb. yöntemler kullanarak katma değerli hizmetler veren firmalardır ve kendi içlerinde "Özel İkinci Tip" ve diğeri olarak ikiye ayrılırlar. Aynı kanunla Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı (MPT), düzenleyici kuruluş haline gelmiştir⁹.

Tip I ve Tip II arasındaki en önemli hukuki ayırım, birincilerin sektöre girmeleri için MPT'den izin almaları gerekliliğidir. Tip II'ye giren firmalar, sadece bildirimde bulunarak rekabete girebilmektedirler. Tip I çerçevesinde hizmet veren firmaların sayısı "zararlı rekabeti" önlemek için MPT tarafından sınırlı tutulabilmektedir¹⁰. Ayrıca, bu sahada faaliyet veren bir firma, faaliyetine son vermek için MPT'den izin almak durumundadır. MPT, bu tip firmaları, lisans, tarife, hizmet şartları ve yatırım faaliyetleri açısından, Telekomünikasyon Kanunu çerçevesinde düzenlemektedir¹¹. Tip II "özel" grubunda katma değerli hizmetler verenler, ülke çapında ve büyük ölçekli ağ hizmetleri vermekteler ve diğeri Tip II firmalarından daha sıkı denetlenmektedirler.

NTT Şirket Kanunu'yla, bu kuruluş özelleştirilmiş ve hem Tip I hem de Tip II hizmet vermekle görevlendirilmiştir. Kanuna'a göre, NTT özel bir firma olmakla beraber, bir kamu tekeli olarak "evrensel ve eşitlikçi" hizmet vermekle yükümlüdür. Ayrıca, NTT, düzenleyici birimin evrensel hizmet kapsamında değerlendirip maliyetinden daha düşük fiyat belirlediği hizmetleri çapraz sübvansiyon uygulamasıyla desteklemek zorundadır. Ama, NTT'nin çapraz sübvansiyonu, evrensel hizmet kapsamında olmayan, örneğin bilgisayar ağları hizmetlerinde uygulamasını

engellemek amacıyla, bu hizmetleri veren bölümü, 1988 yılında ayrılarak NTT Data İletişim Sistemleri adıyla ayrı bir şirket haline getirilmiştir. Bunun nedeni, NTT'nin diğer hizmetlerden aldığı paralarla, bilgisayar ağlarını desteklemesinin -haksız rekabetin- engellenmesi, yeni firmaların ve hizmetlerin gelişiminin önünün açılmasıdır.

5.4 AVRUPA BİRLİĞİ

Avrupa'da telekomünikasyon alanındaki düzenleme, diğer pek çok diğer sektörde olduğu gibi, ulusal modellere ve Avrupa Birliği tarafından kararlaştırılan politikalara göre olmaktadır. ABD, İngiltere ve Japonya'daki özelleştirme uygulamalarını takiben, AB tarafından 1987'de, telekomünikasyon hizmet ve donanımlarında ortak pazarın geliştirilmesi konulu yeşil rapor yayımlandı¹². Belge şu genel ilkeleri getirmişti¹³:

- Avrupa'daki çeşitli sektörlerin rekabet gücünü iletişim ağlarının desteğiyle artıracak şekilde kullanıcılara geniş seçenekler sunmak,
- Telekomünikasyon ağındaki bütünlüğü devam ettirmek,
- Telekomünikasyon ağlarının işleten kamu işleticilerinin rolünün korunması, bu yapılırken, kamu işleticilerinin mali transferler veya istenmeyen subvansiyon uygulamalarının önlenmesi için denetlenmeleri, özel işleticilere ise, büyük pazar payları nedeniyle konumlarını sömürme fırsatının verilmemesi, bu amaçla, telekomünikasyon sistemlerini işletenleri ve kuralları koyan düzenleyicileri birbirinden ayırmak,
- Hizmetlerin ve işleticilerin katlanarak artması sonucu ortaya çıkan şebekeye bağlanmayla ilgili sorunların aşılması için standardizasyon üzerinde çalışmaları yoğunlaştırmak,
- AB'nin ortak ticaret ve rekabet politikasını telekomünikasyon sektöründe de uygulamak.

Yeşil Rapor'daki bu ilkeler her ülke tarafından farklı yorumlanmakta veya farklı noktaları öncelik alabilmektedir. Bununla birlikte AB çapında bir düzenleme çabasının varlığı görülmektedir. Birliğin en önemli karar organı sayılan Bakanlar Konseyi, haziran 1993'te, temel telefon (basic voice service) hizmetinin 1 Haziran 1998'de topluluk içinde rekabete açılması kararını almıştır¹⁴. Bu karar, 1987'deki rapora oranla, liberalleşme açısından çok daha ileri bir adım anlamına

gelmektedir. Konsey'in kararıyla, özelleştirmeden önemli kazanımlar sağlayacak olan ülkelerle, telekomünikasyon ağı daha az gelişmiş ülkeler arasında bir uzlaşma sağlamak üzere İspanya, Yunanistan, Portekiz ve İrlanda'ya beş yıllık ek süre (2003 yılı) verilmiştir. Telekomünikasyon düzenleyici kurumlarının bağımsız olması ve evrensel hizmet kuralı uyarınca toplumun tüm kesimlerine, uygun fiyatlarla hizmet götürülmesi ilkeleri de bu kararda yer almaktadır.

- AB'nin küresel enformasyon ağları konusunda politikalarına yardımcı olmak üzere hazırlanan Bangeman Raporu'nda (Mayıs 1994) düzenleyici kurumlar çerçevesinde de çeşitli öneriler yer almaktadır¹⁵. Bunların başında, enformasyon altyapısının ve hizmetlerinin Avrupa çapında hızla gelişmesine yardımcı olacak ve evrensel hizmetin sağlanmasını mümkün kılacak “en az düzenleme gereksiniminin” tanımlanması ve oluşturulması gelmektedir.

Bangeman Raporu'nda tek pazarın yararlarını maksimize etmek için Birlik düzeyinde atılacak adımlar çerçevesinde, fikri haklar, özel hayatın korunması ve medya sahipliği alanlarındaki sorunlara Avrupa çapında düzenleyici yapılar oluşturularak yanıt üretilmesi önerilmektedir. Çünkü, Avrupa çapındaki ağların başarılı olabilmesini sağlayacak yatırım koşulları ancak AB tek pazarının ölçekleri içinde mümkün görülmektedir. Medya sahipliği konusunda, tekelleri önleyecek denetimlerin farklı ülkelerdeki çapraz mülkiyetleri de dikkate alması; çoğulculuğun korunması ve ifade özgürlüğünün sağlanması için kurallar bulunmaktadır. Belge, bu kuralların tutarsız oldukları için firmaların tek pazar fırsatlarını kullanmasını engellediğini savunarak, bu durumun, özellikle çokortamlı hizmetlerde ABD'ye karşı rekabet açısından dezavantaj yarattığını savunmaktadır. Üye ülkelerin sadece ulusal kanunlar çıkararak güncel gelişmelere yanıt üretmeleri durumunda tek pazarın boşa gideceği de savunulmakta ve AB çapında düzenleme istenmektedir. Oluşturulacak düzenleyici kuruluşun çözeceği sorunlar arasında şunlar bulunmaktadır:

- Avrupa çapında çözülmesi gereken lisans, telekomünikasyon ağlarının bağlantıları, kaynakların ortak kullanımı (radyo frekansları, abone adresleri gibi) konularında üye ülkelere tavsiyelerde bulunmak,

- Bütün işleticiler ve hizmet sunucular için geçerli ve pazara erişimde eşitsiz koşulları ortadan kaldıracak tek bir düzenleme çerçevesinin oluşturulmasını sağlamak.

5.5 ARJANTİN

Arjantin'de telekomünikasyon hizmeti Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) tarafından verilmekteydi. Ülkedeki genel ekonomik krizle birlikte Entel'in de krize girdiği görülmektedir. Genel krizin etkileri yadsınamazsa da, Entel'in kötü yönetim nedeniyle çıkmaza girdiği belirtilmektedir. Kötü yönetimin nedeni, politikacıların, sendikacıların ve müteahhitlerin Entel yönetiminin işleyişinde kazandıkları etkili konum olarak gösterilmektedir. Yetersiz olarak eğitilmiş ve düşük ücret alan personelin sayısı da siyasi nedenlerle şişmiş durumdaydı. Hizmet kalitesi, iletişimin neredeyse yapılamadığı bir konuma gelmişti. Carlos Menem'in yönetime gelmesinden hemen sonra 1989 Eylül'ünde 23696 sayılı Reform Kanun'u çıkarıldı. Kanun'a göre, Entel özel sektöre devredilecek ve ülke iki lisans bölgesine (Kuzey ve Güney lisansları) ayrılarak iki ayrı firma temel iletişim ağı hizmetini verecekti. 1990 yılında bir hükümet kararnamesiyle hisseler, uluslararası telekomünikasyon sektörü yatırımcılarının katılımına açık biçimde satışa sunuldu¹⁶. İspanyol Telefonica'nın liderliğini yaptığı konsorsiyum, Telefonica de Argentina'yı (Güney bölge lisansı); Fransız STET firmasının liderliğini yaptığı konsorsiyum da Telecom Argentina'yı (Kuzey bölge lisansı) satın aldı. Birinci grup, 300 milyon dolar nakit ödemeyi, 2.3 milyar dolarlık Arjantin dış borç tahvili satın almayı üstlendi. İkinci grupsa, 300 milyon dolar nakit ödemeyi; 2.3 milyar dolarlık Arjantin dış borç tahvili satın almayı üstlendi. Böylece Entel'in yüzde 60'ının satışı, nominal değeri yaklaşık 5 milyar dolar olan dış borcun kapatılmasına yardımcı oldu.

Arjantin'de düzenleyici kuruluş olan Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) de 1990 yılında 1185 sayılı kararnameyle bağımsız bir birim olarak kurulmuştur. CNT'nin görevleri arasında, telekomünikasyon hizmetinin eşitlikçi ve evrensel hizmet anlayışı çerçevesinde sunulması yanında, şunlar da bulunmaktadır:

- Lisansları kamu yararını gözeterek en etkin, verimli ve ucuz evrensel hizmet sağlanacak; yeni hizmet sunucuların sahaya girmesine ve rekabete olanak tanıyacak biçimde vermek,

- Telekomünikasyon hizmetlerine ilişkin kuralları belirlemek ve işleyişe ilişkin düzenlemeleri yapmak,
- Telekomünikasyon hizmetleriyle ilgili kesimlerin kendi aralarında ve kullanıcı kesimleriyle olan anlaşmazlıklarını özlemek,
- Verilen hizmetleri denetlemek,
- Telekomünikasyon ağında kullanılan araçların standardizasyonunu sağlamak,
- Teknolojik araştırmalar yaptırmak,
- Uluslararası telekomünikasyon çalışmalarına katılmak.

6. TÜRKİYE'DEKİ DURUM

Türkiye'de düzenleyici kurumlarla ilgili tartışma, KTİ'nin özelleştirilmesi tartışmalarıyla birlikte başlamıştır. Bu nedenle Türkiye'deki KTİ'yi -PTT'yi- özelleştirme sürecine değinmek gerekmektedir. Türkiye'de PTT'nin özelleştirilmesine ilişkin çalışmalar 1983 yılından sonra başlamıştır. O dönemde iş başında buluna ANAP Hükümeti, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin (KİT'lerin) özel sektöre devredileceğini açıklamış ve Morgan Guarantee Bankasına KİT'lerin durumuna ilişkin bir rapor hazırlatmıştır. Banka'nın hazırladığı Özelleştirme Ana Planı'na göre, telekomünikasyon alanındaki özelleştirme ile ilgili olarak önce posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin ayrılması öngörülmektedir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-1994) PTT'nin özelleştirilmesinden söz edilmemekle birlikte, 1990 yılı kasım ayında hazırlanan, 1991 Yılı Programı'nda bazı hizmetlerin rekabete açılması konusuna yer verilmiş ve bu bağlamda, kablolu televizyon, sayısal mobil telefon, çağrı sistemleri gibi telekomünikasyon hizmetlerinin PTT tekeli dışında, özel sektör eliyle sağlanması amacıyla gerekli mevzuat çalışmalarının yapılacağı belirtilmiştir. Ancak, Hükümet programı yayımlandıktan sonra ortaya çıkan Körfez Krizi ve daha sonra da erken seçim ortamına girilmesi, özelleştirme çalışmalarını engellemiştir.¹⁷

Erken seçimden sonra DYP-SHP koalisyonu döneminde PTT'nin özelleştirilmesi yeniden gündeme gelmiştir. Hükümet, çalışmaları değerlendirmiş ve PTT Genel Müdürlüğü'nün, Posta Genel Müdürlüğü ve Telefon Genel Müdürlüğü olarak ikiye ayrılmasına karar vermiş ve bu karar kapsamında Telefon Genel Müdürlüğü'nün anonim şirkete dönüştürülmesi konusunda görüş birliği sağlanmıştır. Koalisyon'un birinci döneminde, bazı telekomünikasyon hizmetlerinin rekabete açılması konusunda da bir uzlaşma olduğu görülmektedir. Sonuçta, PTT'nin özelleştirilmesi için hazırlanan, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun değiştirilmesine ilişkin kanun taslağında, Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom) adıyla bir şirket kurulması ve hisselerinin kısmen ya da tamamen satılması öngörülmüştür.

Ancak, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanun'un değiştirilmesinin uzun bir süreç gerektirdiğinin anlaşılmasından sonra, kanun hükmünde kararname çıkarmaya karar verilmiştir. Kararnameye

göre, önce posta ve telgraf hizmetleri PTT'den ayrılacak, Türk Telekom da geriye kalan hizmetleri yürütecekti¹⁸. Ana sözleşmesi Ulaştırma Bakanı tarafından onaylandıktan sonra faaliyete geçecek olan şirket, telekomünikasyon hizmetlerini doğrudan veya bu amaçla kuracağı anonim şirketlere ya da varolan anonim şirketlere katılmak yoluyla yürütmeye yetkili olacaktı. Şirket, sahip olduğu telekomünikasyon tesislerine ilişkin işletme hakkını, belirli süre ve şartlarla, kısmen veya tamamen yerli ve yabancı sermaye şirketlerine devredebilecek ve yapacağı hizmetler karşılığında alacağı ücretler, Ulaştırma Bakanlığı tarafından onaylanacak tarifelerle tespit edilecekti. Şirketin sermaye paylarının kamu kurum ve kuruluşları dışında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine devrine yönetim kurulu kararı ve Ulaştırma Bakanı onayı ile karar verilecekti.

OECD, Dünya Bankası ve AB'nin “Telekomünikasyon sistemlerini işletenler ve kuralları koyan düzenleyiciler birbirinden ayrılmalıdır” ilkesini göz ardı eden kararnameye göre, Türk Telekom A.Ş., Ulaştırma Bakanı'nın onaylayacağı tarifelerle fiyatlarını saptayacaktı. Tarifesi belirlenemeyen hizmetler içinse “ticari geleneklere uygun şekilde” şirketin kendi yönetim kurulu karar verecekti. Diğer bir deyişle, Kararname, düzenleyici birim yerine Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin kendisini ve Ulaştırma Bakanlığı'nı oturtmakta; **Telekomünikasyon hizmetleri üzerindeki devlet tekeli korumakta, ancak bu tekelin yerli veya yabancı özel sektör kuruluşlarına devredilebileceği hükmünü getirmekteydi.**

Anayasa Mahkemesi, 1993 Ekim'inde PTT'nin özelleştirilmesine ilişkin kanun hükmündeki kararnamayı iptal etmiş ve Türk Telekom A.Ş.'nin kurulması konusunda da yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Mahkeme'nin, iptal gerekçesinde Kararname'nin Anayasa'nın 10., 47. ve 167. maddelerine aykırı olduğu belirtilmektedir. İptale gerekçe oluşturan

- Anayasa'nın “Kanun Önünde Eşitlik” başlıklı 10. maddesi; bir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz hükmünü,
- Anayasa'nın 47. maddesi, kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebileceği hükmünü,

- Anayasa'nın 167. Maddesi ise, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme veya kartelleşme olmaması hükmünü taşımaktadır.

PTT'nin özelleştirmesi için çıkarılmış Kanun Hükmünde Kararname'nin iptali üzerine çıkartılan 4000 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu hakkında da Anayasa Mahkemesi yürütmeyi durdurma kararı vermiş ve bu karar gereği Türk Telekom A.Ş'nin kuruluşu ertelenmiştir. Anayasa Mahkemesi 1994 Aralık'ında 4000 sayılı Kanun hakkındaki iptal başvurusunu sonuçlandırarak yürütmeyi durdurma kararını kaldırmıştır. Mahkeme, PTT'nin posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin ayrılmasına izin veren maddenin iptali istemini reddederek, özelleştirmenin yolunu da açmıştır.

Mahkeme, 4000 sayılı Kanun'daki Türk Telekom AŞ'nin hisselerinin yüzde 49'unun "ulaştırma bakanınca belirlenecek usul ve esaslarla satılabileceği" hükmünü ise iptal etmiştir. Ayrıca, aynı Kanun'un işletme, lisans ve ruhsatlardan alınan ücretlerden Türk Telekom'a ayrılacak payın Ulaştırma Bakanı'nca belirlenmesine ilişkin fıkrası da iptal edilmiştir.

İptaller üzerine doğan boşluğun giderilmesi için çıkarılan 4107 sayılı Kanun, Türk Telekomünikasyon A.Ş. hisselerinin en çok %49'unun devredilebileceği ve bu hisselerin

- %10'luk bölümün T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğüne bedelsiz devrini,
 - %5'lik bölümünün T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Türk Telekomünikasyon çalışanları ve küçük tasarruf sahiplerine,
 - %34'lük bölümün ise gerçek ve tüzel kişilere satılabilesini
- hükme bağlamıştır.

Aynı kanun, devir ve satışa ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Özelleştirme Yüksek Kurulu'nu görevlendirmiştir. Türk Telekomünikasyon A.Ş. hisselerinin satışından elde edilecek gelirin %20'sinin posta hizmetleri, %20'sinin telekomünikasyon hizmetlerinin iyileştirilmesinde;

lisans satışlarından elde edilecek gelirlerin %20'sinin telekomünikasyon hizmetlerinin iyileştirilmesinde kullanılması, kalan kısmın ise öncelikle borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine'ye devredilmesi, yine 4107 sayılı Kanun'la hükme bağlanmıştır.

6.1 TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR

Türkiye'de enformasyon teknolojileri alanını düzenleyen kuruluşlar içinde Radyo Televizyon Yüksek Kurulu (RTÜK), Haberleşme Yüksek Kurulu (HYK), Telsiz Genel Müdürlüğü (TGM) ve Haberleşme Genel Müdürlüğü (HGM) bulunmaktadır. Aslında her düzenleyici kuruluşun, siyasi iktidarların belirli dönemlerde karşısına çıkan sorunlara yanıt olarak oluştuğu söylenebilir. Doğal olarak, bu kurumların örgütlenme, görev ve yetkileri de bu çerçevede oluşmuştur. TGM'yi oluşturan kanun, büyük ölçüde, 1980'li yıllarda Türkiye'ye giren halk bandı (CB) telsizlerine ilişkin düzenleme yapılması gereksinmesinden kaynaklanmıştır. RTÜK'ü doğuran kanunsa, özel televizyonları denetim altına almak ve bunların siyasi tarafsızlığını sağlamak kaygısından kaynaklanmıştır. Bu nedenle, örgütlenmesi de, daha çok, TBMM'deki siyasal partileri uzlaştıracak şekilde, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğindedir. Telekomünikasyon hizmetlerinin düzenlenmesine yönelik son yasal belgeler de benzer yaklaşımlar çerçevesinde şekillenmiştir. 1926 yılından kalma 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu da, aslında değişikliklere uygun bir zemin sunmuştur denebilir. Çünkü, sermaye, teknoloji ve insan kaynağı sınırlı olan genç Cumhuriyet'in çıkardığı kanun, o dönemde hem yabancı sermayeye hem de yerli şahıslara çeşitli "imtiyazlar" vermek yoluyla gereksinimleri karşılamaya olanak tanımaktaydı.

6.1.1 Radyo Televizyon Üst Kurulu

RTÜK, 1994 yılında yürürlüğe giren 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun¹⁹ çerçevesinde oluşturulmuş düzenleyici bir kurumdur. Söz konusu kanun, "her türlü teknik, usul ve araçlarla ve her ne isim altında olursa olsun elektromanyetik dalga ve diğer yollarla yurt içine ve dışına yapılan radyo ve televizyon yayınları ile ilgili hususları" kapsamaktadır. Kanunda, "boşlukta veya kablo, cam iletken ve benzeri bir fiziki ortamda ışık hızı ile yayılan, suni olarak üretilmiş elektrik ve manyetik özellikleri olan dalgalar," elektromanyetik dalga olarak tanımlanmaktadır.

Kanun'da geçen “Ek yayın hizmetleri; televizyon yayınlarında tahsis edilen kanal içinde kalmakla birlikte kullanılmayan bölümler üzerinden; radyo yayınlarında ise tahsis edilen kanal içinde ek taşıyıcılar aracılığıyla, televizyon ve radyo program yayınlarıyla birlikte yapılan, radyo veri sistemi, veri yayıncılığı, teletekst ve benzeri bağımsız hizmetleri” kapsamaktadır.

Kanun çerçevesinde oluşturulan RTÜK radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğindedir. Üst Kurul; basın, yayın, iletişim teknolojisi, kültür, din, eğitim, hukuk alanlarında birikimi olanlardan ve yükseköğretim görmüş, devlet memuru olma niteliğine sahip, beşi iktidar partisi veya partilerinin, dördü muhalefet partilerinin göstereceği adaylar arasından TBMM'ce seçilen dokuz üyeden oluşmaktadır. Seçim için iktidar partisi veya partileri on, muhalefet partileri sekiz aday gösterirler. Adayların belirlenmesinde, siyasi partilerin TBMM Başkanlık Divanı'ndaki temsil oranı esas alınır. Ancak TBMM'ce yapılacak seçimlerde kime oy kullanılacağına dair görüşme yapılamaz, karar alınamaz.

RTÜK'ün görevleri kanunda sayılmıştır. Bu görevler arasında şunlar bulunmaktadır:

- Ulusal ve bölgesel frekans planlamalarını yaptırmak,
- Önşartları yerine getirmiş müracaatçı kuruluşlara tarafsızlık ve hakkaniyet ölçüleri dahilinde yayın izni ve lisans vermek,
- Radyo ve televizyon kuruluşlarına, ulusal, bölgesel ve yerel yayınları için ulusal kanal ve frekans bandı planlamalarına uygun olarak tahsis edilen alanlarını kapsayacak verici tesisleri kurma ve işletme iznini vermek ve tesis şartlarının uygunluğunu denetlemek,
- Radyo ve televizyon kuruluşlarının ulusal ve yerel yayınlarına imkan verecek, ulusal kanal ve frekans bandı planında öngörülen radyo ve televizyon vericileri ile sabit veya hareketli yayın yerleri arasında mevcut telekomünikasyon şebekesi yanında, uydu aracı ile bağlantı kurabilmeleri amacıyla uç linkleri kurabilmeleri için telekomünikasyon tesislerini kurma ve işletme izni vermek ve tesislerin bu kanunda öngörülen izin esaslarına uygun olarak işletilmesini denetlemek,

- Radyo-televizyon yayınlarını izleme sistemleri kurarak, yayınların yukarıdaki madde hükümlerine ve bu alanda Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmalara uygunluğu açılarından denetlenmesini yapmak,
- Yayın kuruluşlarının, bu kanun hükümlerine aykırı yayın yapması ve tahsis şartlarına uymaması halinde, gerekli müeyyideleri uygulamaya karar vermek,
- Yurtiçinde yayınların ulaşamadığı yerlerde, yerel imkanlarla radyo ve televizyon vericisi kurulmasına izin vermek,
- Şifreli yayınlarla kablolu radyo ve televizyon tesis ve yayınları ile ilgili kuralları bu kanundaki ilkeler çerçevesinde ve PTT İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kablolu radyo ve televizyon tesislerini atıl bırakmamayı gözeterek belirlemek.

3984 Sayılı Kanun, radyo ve televizyon yayınlarını kimlerin, nasıl, nerede, hangi teknik çerçevede yapabileceğini düzenlemekte ve yayınların ilkelerinin ve içeriğinin denetimini de RTÜK'e vermektedir. Kanununun 24. maddesi, Telsiz Genel Müdürlüğü'nün, radyo ve televizyon yayınlarına esas olan bütün kanal, frekans bantları ve gerekli teknik bilgileri Ulaştırma Bakanlığı kanalıyla RTÜK'e bildireceğini, yapılan tahsisleri uygulayacağını ve teknik bakımdan izleyeceği hükmünü getirmektedir. Üst Kurul'un taleplerinin öncelikle yerine getirilmesinin "esas" olduğu da kanunda belirtilmektedir.

6.1.2 Haberleşme Yüksek Kurulu ve Telsiz Genel Müdürlüğü

Haberleşme Yüksek Kurulu (HYK) ve Telsiz Genel Müdürlüğü (TGM) 1983 yılında yürürlüğe giren 2813 sayılı Telsiz Kanunu²⁰ ile kurulmuştur. HYK, telsiz haberleşmesi alanında "genel direktif" birimidir. Başbakan'ın veya görevlendireceği bir devlet bakanının başkanlığında, İçişleri, Ulaştırma Bakanları ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ve Genelkurmay Muhabere Elektronik Başkanı'ndan oluşan bir üst kuruldur. Görevi, ilke kararları almak ve "direktifler" vermektir. Yapılan uygulamaları incelemek, değerlendirmek ve yönlendirmek de görevleri arasında bulunmaktadır. Kurul, her yıl mart ve eylül aylarında toplanır.

TGM ise, Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı katma bütçeli bir kuruluştur. TGM Genel Müdürü ulaştırma bakanınca atanır. 2813 sayılı kanunun amacı, "haberleşme maksadıyla kullanılan ve elektromanyetik dalgalar yoluyla açık veya kodlu veya kriptolu ses, data ve resim vermeye veya almaya yarayan her türlü telsiz sisteminin kurulmasına, işletilmesine müsaade edilmesi ve kontrolü ile telsiz haberleşmesi alanındaki politika, hedef ve ilkelerin tespitine ilişkin usul ve esasları belirlemek ve bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmaktır." Telsiz kavramından, "aralarında herhangi bir fiziki bağlantı olmaksızın elektromanyetik dalgalar yoluyla açık veya kodlu veya kriptolu ses, data ve resimleri vermeye, almaya veya yalnızca vermeye veya almaya yarayan sistemler" anlaşılmaktadır.

TGM'nin görevleri arasında şunlar bulunmaktadır:

- Telsiz haberleşmesi ve endüstrisi alanlarındaki araştırmacı ve imalatçı kuruluşlarla da işbirliği yaparak elektronik ve elektromanyetik teknolojideki gelişmeleri takip etmek,
- Radyo ve televizyon verici istasyonları dahil olmak üzere her nevi frekans, planlama, tahsis ve tescil işlemlerini takat ve yayın sürelerini de göz önünde tutarak uluslararası kuruluşlarla işbirliği de yapmak suretiyle yürütmek,
- Usulsüz yayınları ve enterferansları izleyen ve tespit eden birimlerle karşılıklı işbirliği yaparak gerekli işlemleri yürütmek.

Kanun, telsiz alıcı cihazları kapsamında şunları saymaktadır:

- Radyo/televizyon yayınlarını almaya yarayan cihazlar,
- Her çeşit resim, ses, data almaya ve kaydetmeye yarayan cihazlar.

6.1.3 Haberleşme Genel Müdürlüğü

Haberleşme Genel Müdürlüğü (HGM) 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nu²¹ değiştiren 4000 sayılı kanunla kurulmuştur. HGM, doğrudan Ulaştırma Bakanlığı'nın örgütü içinde bulunan Haberleşme Daire Başkanlığı'nın genel müdürlük düzeyine yükseltilmesiyle ortaya çıkmıştır. HGM'nin 49 kişilik kadrosunun, 20'si idari ve bilgisayar hizmet elemanından, 12 tanesi mühendislerden ve 15'i de yönetici personelden oluşmaktadır.

HGM, Ulaştırma Bakanı'ndan alacağı emirleri 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'na uygun olarak yerine getirecektir. Bu nedenle, konuya açıklık getirmek için, bu kanunun bazı maddelerini buraya aktarmakta yarar vardır. Yukarıda da açıklandığı gibi 4000 sayılı Kanun²² ve bunun bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesi'nce iptali üzerine 4107 sayılı Kanun'la²³ değiştirilen 406 sayılı Kanun, telekomünikasyon hizmetlerinin Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi tarafından yürütüleceğini belirterek, sadece Türk Silahlı Kuvvetleri'nin askeri amaçlara yönelik olarak kendi imkanlarıyla kurduğu ve kuracağı her çeşit haberleşme hizmetlerini kapsam dışı tutmaktadır. Kanun'un ikinci maddesi ruhsatlarla ilgilidir. Bu konuda şu hükümler yer almaktadır:

"Madde 2 - PTT İdaresinden usulen ruhsat istihsal edilmek şartıyla atideki fıkralarında tasrih edilen telgraf ve telefon tesisatı ve işletmesi mevkuten inhisardan müstesnadır.

A- Gerek bir şahsın tahtı tasarrufu veya isticarındaki emlak arazi ve müessesat beynindeki ve gerek işbu emlak ve arazi ve müessesatı Hükümet şebekesine rapteden telgraf veya telefon tesisatı;

B- Şimendifer gibi işletmesi için telgraf veya telefon ihtiyacı kat'isi mevcut ve müsbet olan müessesatı nafia ve hayriye tarafından yapılacak telgraf ve telefon tesisatı;

C- Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinden telgraf veya telefon şirket ve kumpanyalarına imtiyaz veya ruhsat ile müsaade edilmiş olan telgraf ve telefon tesisatı, baladaki A ve B fıkralarında gösterilen tesisatın münhasıran sahibi ruhsatın umur ve muamelatı zatiyesini tedvir için istimali meşrut olup tesisatın ne gibi şerait dahilinde yapılacağı ve bilhassa müddeti ruhsat ve tesis ve istimalden naşi Telgraf ve Telefon İdaresine tediyesi muktezi resim miktarı ve bunun sureti istifası ve asayışı umumi ve emniyet ve müdafaai memlekete müteallik takayyüdat ruhsatnamede tasrih edilecektir."

406 sayılı kanunun 3'üncü maddesinin H fıkrası, "şehirler dahilinde telefon şebekesi tesisi hakkında o beldenin belediyesi heyetiyle diğer müntesipler tarafından imtiyaz talebi vukuunda şeraiti mütesaviyesinin tahakkuku kaydü şartıyla belediyeler tercih kılınır" hükmünü getirmektedir.

Kanunun 10'uncu maddesine göre, "Hususi telgraf ve telefon tesisatı ashabı, kanunen lazımgelen şeraiti ifa etmek kaydıyla, bu tesisatı Hükümet tesisatı şebekesine raptettirmek hakkını haizdir."

1995 yılındaki değişikliklerden sonra ek 18. madde şöyle olmuştur:"Sadece işletme lisans ve ruhsatına ilişkin hizmet vermek üzere kurulmuş sermaye şirketlerine hizmetin tanımı ve yeri belirlenmek suretiyle tesis ve işletme izni verilir. Süresi en çok 49 yıl olarak düzenlenir. Verilmiş izinler, süre sonunda uzatılması talep edilmediği takdirde sürenin bitimi ile kendiğilinden sona erer İşletme lisans ve ruhsatına ilişkin değer tespit ve ihale işlemleri 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun hükümleri dahilinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca yürütülür ve sonuçlandırılır.Lisans hizmetlerine ilişkin uygulama usul ve esasları Ulaştırma Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle tespit edilir."

Ek 19. madde ise şöyle düzenlenmiştir:"Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi hisselerinin satışından elde edilen gelirlerin yüzde 20 kadarı posta hizmetleri, yüzde 20 kadarı telekomünikasyon hizmetleri, lisans ücretlerinin yüzde 20 kadarı telekomünikasyon hizmetlerinin geliştirilmesinde kullanılır. Bu miktarlar ve kullanım alanları Ulaştırma Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir. Kalan kısım öncelikle borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazineye devredilir."

6.1.4 Tr-Net Bürosu: İnternet'e Düzenleme

Ulusal/Küresel Enformasyon Altyapısı'nın ilk adımı sayılması gereken İnternet'e ilişkin düzenleme TÜBİTAK bünyesindeki TR-NET Bürosu aracılığıyla yapılmıştır. TÜBİTAK'ın yayımladığı "TR-NET'te uyulacak kurallar"²⁴ şu noktalara dikkat çekmektedir:

- TR-NET kaynakları araştırma, eğitim ve haberleşme amaçlıdır. Ağ kaynakları başka amaçlar için kullanılamaz,

- Ağ üzerinden yolladığınız veya aldığınız mesajlarınızın, mektuplarınızın ve dosyalarınızın başkaları tarafından dokunulmazlığı güvence altında değildir. Bunların güvenliğini sağlamak gönderenin sorumluluğundadır,
- Kullanıcı TR-NET aracılığı ile bağlandığı bir ağ için konulmuş kurallara uymalıdır,
- Rasgele mesaj, tehdit edici ve saldırgan yazı/mesaj göndermek ve TR-NET'i ticari, politik ve dini propaganda için kullanmak yasaktır,
- Ağ kaynaklarını kötüye kullanmak ve zarar vermek yasaktır,
- Kaynakların kullanımını sağlayan TR-NET yönetimi koyduğu kurallara ve T.C. kanunlarına karşı yapılan davranışları ilgili makamlara bildirme hakkına sahiptir. Bu tür davranışlar tespit edildiğinde; kullanıcı hakkı geçici veya sürekli olarak kapatılabilir, yargıya intikal ettirilebilir.

6.2 YENİ DÜZENLEYİCİ BİRİM GEREKSİNİMİ

Enformatik alanında düzenleyici kuruluşlar arasında bir karmaşanın bulunduğu yukarıdaki açıklamalardan ortaya çıkmaktadır. Geleneksel kitle iletişim araçlarıyla sayısal iletişimin ve bilgisayarların tümleşimi (entegrasyonu) eğilimi karşısında daha da karmaşıklaşacak olan bu durumla ilgili şu saptamalar yapılabilir:

- RTÜK ile TGM'nin görev ve sorumluluk alanlarında çakışma bulunmaktadır. Kanun koyucu bu durumu bir ölçüde RTÜK'ü güçlendirerek ve bu kuruluşa TGM'ye görev verme yetkisi tanıyarak aşmaya çalışmıştır. Ancak bu yetkilerdeki karmaşayı yok edememektedir. Örneğin TGM'nin kurulmasını sağlayan ve yetkilerini düzenleyen Telsiz Kanunu'nda öngörülen Haberleşme Yüksek Kurulu'nun radyo ve televizyon vericilerine ilişkin olarak vereceği "direktiflerin" RTÜK kararlarıyla çatışması olasılığı her zaman bulunmaktadır.
- Yine aynı kanunda, "telsiz" kavramından, "aralarında herhangi bir fiziki bağlantı olmaksızın elektromanyetik dalgalar yoluyla açık veya kodlu veya kriptolu ses, data ve resimleri vermeye, almaya veya yalnızca vermeye veya almaya yarayan sistemler" anlaşılmaktadır. Bu tanım çerçevesine uydu sistemlerini, mikrodalga sayısal/analog aktarıcılarını ve radyo

frekanslarından yapılan her türlü iletişimi katmak mümkündür. Oysa, bu sistemlerin çoğu Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin ve HGM'nin ilgi alanındadır.

- Radyo Televizyon Kanun'unda "boşlukta veya kablo, cam iletken ve benzeri bir fiziki ortamda ışık hızı ile yayılan, suni olarak üretilmiş elektrik ve manyetik özellikleri olan dalgalar," elektromanyetik dalga olarak tanımlanmaktadır. Böylece, her türlü iletişim bir anlamda bu kanun çerçevesine girmektedir. Her ne kadar, kanun, kendini radyo ve televizyon yayınlarıyla sınırlamaktaysa da neyin radyo/televizyon yayını olduğu konusunda anlaşmazlıklar çıkmaktadır. Örneğin Internet üzerinden çokortamlı (multimedya) kimi hizmetlerin televizyon hizmeti olabileceği iddia edilebilir. Ya da, geniş bant etkileşimli görüntü hizmetleri ve dağıtımını bir genişbant çokortamlı (multimedya) uygulamanın radyo/televizyon yayını olarak tanımlanması mümkün olabilir.

Bu düzenleyici kuruluşlar içinde RTÜK (HGM ve TGM'nin tersine) içerik denetimine ilişkin görev ve yetkilerle donatılmıştır. Oysa HGM, TGM ve Türk Telekom A.Ş.'nin içeriğe ilişkin yasal bir denetim hakkı bulunmamaktadır. (406 No'lu kanunun "Adap ve ahlakı umumiyeye mugayir ve asayişî muhil mahiyette olanlarla havaleyi muhtevi telgrafname mürsillerinden telgraf idareleri ispati hüviyet etmelerini talep edebilir. İspati hüviyet etmiyen mürsilin telgrafnamesi kabul olunmaz" hükmünü taşıyan 16. maddesi bu genellemenin dışındadır.)

Yeni gelişen ağ sistemleri açısından önemli sorunların olduğunun göstergesi Internet'e ilişkin kurallar bütünü olabilir. Internet araştırma ve eğitim amaçlı ağ yapısından ticari bir ağa dönüşmeye başladığında (ki Internet bu bağlamda geleceğin enformasyon ağlarının küçük bir örneği olarak gösterilmektedir) çeşitli sorunlarla karşılaşmıştır. Bu sorunların başında araştırma ve eğitim dünyasının etik kuralları çerçevesinde belirlenen düzen, ticari kullanıcıların da ağa katılmasıyla yetersiz kalmıştır. Eğitim ve araştırma dünyasındaki bilgi paylaşma ve yardımlaşma gelenekleri, ticari sınırları saklama ve rekabet amaçlarıyla çelişmiş ve ağ üzerinde kuralsız bir ortam oluşmuştur.

Enformasyon ağları ve özellikle Internet'te anayasal hakların kullanımıyla ilgili sorunlar da yaşanmaktadır. Medyanın diğer alanlarına tanınan anaysal özgürlüklerin (düşünce ifade etme,

düşünceyi yaymak için örgütlenme vb.) Internet'e de taşınması düşüncesine şimdilik tüm hükümetler olumsuz gözle bakmaktadırlar. Bu olumsuz bakış açısının ardında, gelişmiş enformasyon teknolojisinin kişilerin devlete ve birbirlerine karşı işleyecekleri suçların saptanmasını, kişisel gizliliğin korunmasını ve veri güvenliğinin sağlanmasını zorlaştıracakı savı yatmaktadır. Bu sorunların çözülmesinde giderek daha tümleşik (entegre) bir hal alan enformasyon ağları konusunda oluşacak düzenleyici kuruluş önemli rol oynayacaktır.

Türkiye'deki düzenleyici kuruluşlara ilişkin kanunlardan kaynaklanan yetki karmaşası, uygulamaya ilişkin düzenlemelerle çözülebilir. Ama bu çözüm **enformatik/iletişim alanına** ilişkin düzenleyici bir kuruluş ve bu kuruluşa yön verecek ilke, görev ve kavramların eksikliğini gideremez. 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'na getirilen değişiklikler sonucu düzenleyici kuruluş olarak ortaya çıkan HGM ise, hükümetlere gerekli yolu gösterebilecek güçte örgütlenmemiştir.

Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı Haberleşme Daire Başkanlığı'nın Haberleşme Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmesi sırasında sadece mühendis kadrolarının oluşturulması önemli bir eksiklikler. Dünyadaki örnekleri de dikkate alınarak iletişimci, ekonomist, işletmeci, hukukçuların da HGM içinde olması, HGM'nin Türk Telekom A.Ş. ve özellikle onun yabancı ortaklarıyla dış dış pazarlıklar yapabilme şansını getirecektir.

PTT'nin nasıl özelleştirileceği, kimlere satılacağı, düzenleyici kuruluşun yetkileri, karar mekanizmaları, özelleştirmenin amaçları, yatırım hedefleri, yatırım performansı, hizmet standartlarının oluşması gibi pek çok konu ile ilgili olarak kanunda yer alan, verimlilik, rekabet, maliyet-fiyat açığının kapanması gibi kavramlara yeterince açıklık getirilmemiştir. Oysa, iletişim politikaları, siyasi düzlemdeki toplumsal ve endüstriyel politikalara gönderme yapılmadıkça, anlamsızlaşmaktadır.

Telekomünikasyonla ilgili diğer ülkelerin düzenlemelerinde “evrensel hizmet” (universal service) ilkesi bulunmaktadır. Evrensel hizmet, en kısa tanımıyla, ülkenin bütününe ve konut

sakinlerinin mümkün olduğu kadar geniş kesimine ödeyebilecekleri fiyatlarla hizmet sunulması anlayışı olarak özetlenebilir. Türkiye'de bu anlayış kamusal hizmet şeklinde anlaşılmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararlarında belirtildiği gibi, telekomünikasyon hizmetinin özel şirkete devri, kamu hizmeti niteliğini değiştirmemektedir. Kamu hizmetinin belirli coğrafi bölgelere sunulması ayrımcılıktır. Devlet nasıl eğitim ve sağlık hizmetini ülke çapında sunuyorsa, temel iletişim hizmetini de öyle sunmalıdır. Bu tutumun tersi Anayasa'nın eşitlik ilkesine de aykırıdır. Bu yaklaşım katma değerli hizmetler için de geçerli olmalıdır. Ancak, katma değerli hizmetlerin ve telekomünikasyon sektörünün niteliği gereği, hizmetin bütün coğrafyaya yayılabilmesi için belli bir süre konması anlayışla karşılanabilir. Doğaldır ki hedef, hizmeti ülke sathına yaymak ve mümkün olduğu kadar genişletmek olmalıdır.

Türkiye'nin dengeli ve sürdürülebilir bir kalkınma yolunda ilerlemesi için telekomünikasyon hizmetlerinin ve yeni iletişim teknolojilerinin hem yaygınlaşması hem de bilinçli olarak, proje bazında (sağlık, eğitim, tarım, sanayi alanlarında) ulusal bir politika eşliğinde kullanılması gerekmektedir. İspanya, Portekiz, Yunanistan, İrlanda gibi Avrupa Birliği ülkeleri, “evrensel hizmet” gerekçesiyle, telefon hizmetlerini özelleştirmeyi 2003 yılına erteleme hakkını AB'den koparmışlardır. Yaygınlık açısından Türkiye'den daha ileri durumda olan Avrupa ülkelerinin bile evrensel hizmeti güvence altına almak için 2003 yılına kadar özelleştirmeyi askıya aldıkları göz önüne alınırsa, Türkiye'de ne pahasına olursa olsun telekomünikasyon ağının, genişlemekten çok kullanım sıklığının artırılması aşamasına geçilmesi yanlış olacaktır. Pek çok enformasyon hizmetinin temel telefon ağı üzerinden verilebildiği ve bunlara yenilerinin eklenebileceği bir dönemde, genişlemenin göz ardı edilmesine yol açabilecek politikalar, enformasyon zenginleri-enformasyon yoksulları ayrımını derinleştirecektir.

Türkiye'deki telekomünikasyon sisteminin yapısı, öncelikleri, halkının gelir dağılımı ve gelir düzeyi, iletişim sistemlerinde çapraz subvansiyonu gerekli kılmaktadır. PTT'nin, telefon hizmetini genişletebilmek için maliyet-fiyat arasındaki farkı yüksek tuttuğu bilinmektedir. Ayrıca, telefon hizmetinin PTT'nin diğer hizmetlerini subvansiyonla desteklediği de doğrudur. Bunun yanında, şehirlerdeki telefon kullanıcılarının, kırsal alanlardaki kullanıcıları subvansiyonla desteklediği, tartışmaya gerek bırakmayacak kadar açıktır. Ancak kabul edilmesi gereken nokta, PTT'nin

ulusal güvenlik, dış politika ve kalkınma hedefleri açısından bu tür bir yapılanmaya gitmesinin - işaret edilen subvansiyonların- normal karşılanması gerektiğidir. Özelleştirmenin hedeflerinden biri olan, hizmetlerde maliyet/fiyat bağının kurulmasıyla, genel olarak uluslararası iletişim ve özellikle çok uluslu şirketler, şehirler ve gelişmiş olan bölgeler, kırsal alan ve kalkınmada öncelikli yörelerin ek maliyetlerinden kurtulmuş olur. Yerleşim yoğunluğu düşük olan yerlere telefon hizmeti götürmenin maliyeti, yoğun yerleşim yerlerine göre çok daha pahalıdır. Eğer fiyatlandırma, bu maliyet temel alınarak yapılacaksa, telekomünikasyon hizmetine muhtaç ama yerleşim yoğunluğu düşük bölgelerde iletişim fiyatlarının artması gerekmektedir. İletişim maliyetlerini düşürmüş olanlarsa daha çok yabancı ve yerli büyük firmalar olacaktır. Bu bağlamda, “evrensel hizmetin” güvence altına alınmasında enformatik/iletişim alanında etkin bir düzenleyici kuruluş önemli rol oynayacaktır.

6.3 DEĞERLENDİRME ve ÖNERİLER

Türkiye'de düzenleyici kuruluşların yapısı, işlevleri ve işleyişleri konusundaki araştırma, bu alanda hem bir boşluğun hem de yetki karmaşasının olduğunu ortaya çıkartmaktadır. Yetki karmaşasının fazlalığı, aslında modern anlamda bir düzenleyici kuruluşun Türkiye'de bulunmadığının sadece bir göstergesidir. Bakanlık bünyesindeki HGM bu anlamda düzenleyici kuruluş sayılamaz. AB içindeki benzer örnek olarak ele alınabilecek Almanya da 90/388 sayılı Avrupa Komisyon kararı çerçevesinde bu yapısını değiştirmektedir. AB'nin 90/388 ve 95/113 sayılı Komisyon kararları bağımsız düzenleyici kuruluşu zorunluluk olarak getirmektedir. Eğer PTT'nin yönetiminde kamu hisseleri etkili ise, ancak bakanlık bünyeleri dışındaki bir düzenleyici kurum bağımsız sayılırken; PTT'nin yönetiminde kamunun söz hakkı yok ise, bakanlık içindeki bir düzenleyici de bağımsız sayılabilmektedir. Türkiye için bağımsız düzenleyici kuruluş bakanlık bünyeleri dışında oluşturulacak bir kurum olmalıdır.

İletişim ağlarıyla ilgili temel kanun sayılan 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun temel eksiklikleriye şöyle özetlenebilir:

- Hangi hizmetlerin lisansla verilebileceği belirtilmemiştir,
- Temel hizmet/katma değerli hizmet gibi ayrımlar bulunmamaktadır,

- Enformatik alanını yönlendirecek temel ilkeler konulmamıştır,
- Uluslararası telekomünikasyon yatırımcılarıyla ilgili düzenleme yoktur,
- Telekomünikasyonun geliştirilmesi kavramından ne anlaşıldığı belli değildir. Kanunla aktarılan kaynağın kullanım alanı belirsizdir,
- Tarifeler ve subvansiyon konusunda ilkeler yoktur,
- Kullanıcıların kararlara katılımı yasal çerçeveye oturtulmamıştır.

Bu noktalardan hareketle, en kısa sürede, 406 sayılı Kanun'un yenilenmesi gerekmektedir. Ancak bu yapıldıktan sonra düzenleyici bir kuruluşun anlamı olabilecektir. Türkiye'de oluşturulacak düzenleyici kuruluşun özellikleri konusunda şunlar söylenebilir:

- Gücünü TBMM'den alacak şekilde, özerk olmalıdır,
- İlgili konuları; kamunun ve özel sektörün enformatik/telekomünikasyon yatırımlarının toplumsal hedef ve ilkelerinin belirlenmesi olmalı, tarifeler, lisans sözleşmeleri ve yabancılara hisse satımı, hizmet kalitesinin tutturulması, toplumsal ve teknolojik araştırmalar alanlarını kapsamalıdır.

Kamu hizmetinin ve toplumsal hedeflerin gereği olarak hizmetin yaygınlığını ve bundan eşitçe faydalanılmasını sağlamak temel görevine ek olarak;

- Hava, elektromanyetik ortam gibi ortak kaynakların paylaşılmasını tek elden yürütmelidir,
- Güvenlik, çevre kirliliği konularında standartları tek elden oluşturmalıdır,
- Yaptırım gücü arasında lisansların iptali, hizmetten alıkoyma gibi yetkiler bulunmalıdır. Ayrıca Ulaştırma Bakanı'nın danışmanlığını yapabilmelidir,
- Özel hayatın korunması, iletişim güvenliğinin sağlanması gibi konularda standartları, ilkeleri oluşturmalı ve yaptırımları yerine getirmelidir,
- Türkiye'yi kendi yetki alanında yurtdışında temsil etmeli ve ilgili konularda bilgi akışını sağlamalıdır. İnsan kaynakları geliştirilmesine yardımcı olmalıdır.

Bu tür bir düzenleyici kuruluşun RTÜK, TGM, HGM ve TRT-NET bürosu gibi düzenleyici kuruluşların tamamının işlevlerini tek çatı altında toplamasıyla oluşturulması düşünülebileceği

gibi; RTÜK' n alan ve yetkilerinin iyi tanımlanması kaydıyla, RTÜK dışında ikinci bir düzenleyici kuruluş oluşturulması da düşünülebilir.

7. DÜZENLEYİCİ KURUM VE TÜRKİYE’NİN ATILIM ŞANSI KONUSUNDA SAPTAMALAR

7.1 DÜZENLEYİCİ YAPILARIN EKONOMİ POLİTİĞİ

1980’li yıllarda kendini gösteren bazı gelişmeler, PTT’lerin doğal tekel konumlarına karşı çıkışlara yol açtı. 1980’lerden başlayarak etkili olan yeni-sağ ekonomik politikalar yanında, PTT’lerin özelleştirilmesinde; ABD pazarının rekabete açılması sonucu ABD’nin diğer ülkeler üzerinde özelleştirme ve serbestleşme yönünde baskı yapması, teknolojik gelişmeler, uluslararası büyük kullanıcıların baskıları ve hizmetler sektörünün kazandığı stratejik önem etkili olmuştur. 1982 yılında ABD’de telekomünisyon tekeli elinde bulunduran AT&T yedi ayrı firmaya ayrıldı ve telekomünikasyon pazarı büyük ölçüde yabancı firmaların rekabetine açıldı. ABD, kendi telekomünikasyon pazarını rekabete açtıktan sonra, dünyanın diğer ülkelerinin de telekomünikasyon pazarlarının açılması için baskı yapmaya başladı. ABD’deki serbestleşmeyle, bu ülke pazarına yabancı firmaların girmesi mümkün hale gelirken, Amerika, diğer ülkelerde bu pazarlara giremiyordu. Ayrıca, ITU’daki (Uluslararası Telekomünikasyon Birliği) uluslararası telekomünikasyon hizmetleri gelirlerinin paylaşılmasında uygulanan hesaplama yöntemleri nedeniyle, pazarını rekabete açan ABD, açmayan ülkelere göre zararlı çıkmaktaydı. Bu nedenle ABD, diğer ülkelerin de telekomünikasyon hizmetlerini rekabete açmasını istemiştir. ABD’nin sayısal iletişime ilişkin ulusal politikaları, uluslararası telefon numaralandırma (arama için kullanılan abone numaralarının düzenlenmesi) planları dahil olmak üzere, rekabeti ve özelleştirmeyi mevcut iktisadi sistemin bir parçası haline getirmeye dayanmıştır.²⁵

Rekabeti ve özelleştirmeyi teşvik eden en önemli gelişmelerden biri de elektronikte yaşanan devrimdir. Yongaların bulunması ve maliyetlerinin düşmesiyle başlayan bu devrim, önce benzetmeli (analog) telekomünikasyon sistemlerinin sonra da sayısal (digital) iletişim sistemlerinin tasarlanması, daha ucuza üretilmesini ve işletilmesini mümkün kılmıştır. Sayısal iletişimin ses, görüntü, metin gibi farklı iletişim biçimlerini ve her türlü işareti aynı temel üzerinde birleştirebilmesi, yeni iletişim hizmetlerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Üstelik bu

hizmetler, eskiye göre daha düşük sabit maliyetle sunulabilmektedir. Bu anlamda, doğal tekel kuramının dayandığı ölçekler ekonomisi aşmıştır.

Ancak, sayısal iletişimi sağlayan araçların üretilmesinde araştırma-geliştirme masraflarının çok yükseldiği unutulmamalıdır. Sayısal bir telefon yönlendiricisinin üretilmesi için yapılacak araştırma-geliştirme masrafı, 1 milyar doların üzerine çıkmıştır. Yapılan tahminlere göre, bir telekomünikasyon firmasının, yaptığı araştırma harcamalarını geri alabilmesi için dünya telefon yönlendiricileri pazarının yedide birine sahip olması gerekmektedir. Dünyada halen en büyük telekomünikasyon araç üreticilerinin sayısı neredeyse beşe düşmüştür. Bunlar, AT&T (Amerikan), Alcatel (Fransız), Northern Telecom (Kuzey Amerika-Kanada), NEC (Japon), Siemens (Alman) firmalarıdır. Bu sayının daha da düşeceği tahmin edilmektedir. Bunun sonucu olarak, PTT'lerin koruduğu ve tekel konumunda olan yerli telekomünikasyon araç üreticilerinin pazarlarına girebilmek için ticarete serbestleşme ve özelleştirme baskısında bulunan bir firmalar grubu ortaya çıkmıştır. Noam, en ileri teknolojiyi kullanan, yeni iletişim teknolojilerini üreten ve bu teknolojileri kullanarak hizmetler sunmak amacıyla ortaya çıkan şirketlerden oluşan bu yeni ittifaka, ikinci elektronik koalisyon adını vermektedir.²⁶

Telekomünikasyon endüstrisi yanında telekomünikasyon işletmecisi çokuluslu şirketlerden oluşan ikinci elektronik koalisyon, gelişmekte olan ülkelerin PTT'lerinin özelleştirilmesi için de baskıda bulunmaktadır. Bu koalisyonla göre, yeni iletişim teknolojilerini kullanan şebekeleri kurmak ve genişletmek için yeteri kadar paraya sahip olmayan güney ülkelerindeki yatırımları artırmanın en iyi yolu, ulusal işletmecilerin özelleştirme yoluyla yabancılara açılmasıyla gerekli finansmanın bulunmasıdır. Buna karşılık, telekomünikasyon endüstrileri gerekli pazarlara ulaşmış olurken, işletmeciler de o ülkenin yerel pazarına girerek, uzun dönemde büyük gelirler elde edebileceklerdir.

Schiller, yeni iletişim teknolojilerinin, pazar ekonomilerindeki bunalımın etkilerini azaltmak amacıyla; maliyetleri düşürmek, verimliliği arttırmak, işçi sayısını azaltmak ve genel olarak üretim sürecinin rasyonelleştirilmesi için kullanıldığını vurgulamaktadır. Bu süreçte, çokuluslu firmaların başta geldiği büyük kullanıcılar, dünya çapında bilgi gönderme ve işleme oranları

yükseldikçe, rekabetin olmadığı pazarlardaki fiyatların yüksekliğinden şikayet etmeye başlamışlardır. Bu firmalar, ulusal PTT'lerin evrensel hizmet anlayışıyla yaptıkları, örneğin kırsal telekomünikasyon yatırımlarını, subvanselerle desteklenmektedirler. İstanbul'daki merkeziyle başka ülkedeki firma merkezi arasında telefon konuşması yapan çokuluslu bir firma, aynı zamanda Doğu Anadolu'daki kırsal alan iletişim sistemlerinin maliyetine katkıda bulunmaktadır. Büyük kullanıcılar, önemli harcama kalemleri arasında bulunan iletişim maliyetlerinin bir bölümünü oluşturan bu tür yüklerden kurtulmak istemektedirler.²⁷

Ayrıca, farklı ülkelerdeki teknik ve idari düzenlemeler, büyük kullanıcıların uluslararası ekonomik faaliyette gerekli gördükleri verimlilik, etkinlik ve hızı da düşürmektedir.²⁸ Bazı sektörlerde, kendi iletişim ağlarını kuran büyük firmalar, bu ağlarda geliştirdikleri hizmetleri, başka firmalara satmak isteyince, karşılarında PTT'leri ve ulus-devlet kanunlarını bulmuşlardır. Engelleri aşmanın bir yolu, ulusal telekomünikasyon işletmecilerinin özelleştirilmesidir.²⁹

7.2 SONUÇ YERİNE

1980'lerden sonra enformasyon toplumu senaryolarının dayandığı iki temel özellik, McLuhan tarafından vurgulanmaktadır.³⁰ Bunlardan birincisi enformasyonun “tükenmeyen” bir kaynak olmasıdır. Dokunulabilir (tangible) malların bir kez alındığında tüketilmiş olmalarına karşın, enformasyon yüzlerce kez alındığında veya kullanıldığında tükenmez. Bir başka kullanıcı için yerinde durur. İkinci en önemli varsayım da, iktisatta diğer mal ve üretim faktörleri için geçerli olduğu kabul edilen “kıtlığın”, enformasyon söz konusu olduğunda yerini “bolluğa” bırakacağıdır. McLuhan, 1963'teki çalışmasında, “ilkel insanın besin toplayıcılığı” yaptığı gibi, küresel köyde de insanların “enformasyon toplayıcılığı” rolünü üstleneceğini ve bunun doğal bir eşitlik getireceğini varsayarak, çağdaş enformasyon toplumu kuramcılarının öncülüğünü yapmıştır.³¹

Oysa pazar ekonomilerinin oluşturmakta olduğu ülkeler arası yeni işbölümünün de eşitsizlikçi olduğu görülmektedir. Enformasyon toplumunda eşitliğin otomatik olarak gerçekleşmeyeceği ortadadır. Batı dünyasındaki işbölümü anlamında sıçrama yapmış olan Japonya ve Güney Kore,

pazar mekanizmasının otomatik işleyişi sonucu değil, bilinçli ulus-devlet politikalarıyla başarılı olmaları enformasyon toplumuna hızlı adımlarla yaklaşımları bu gerçeği doğrulamaktadır.

Pazar güçlerine ve değişim rüzgarlarında savrularak değil, iyi hazırlanmış bir ulus-devlet politikanın Türkiye'ye bir atılım/sıçrama yaptırabileceği açıktır. Türkiye'de 1980'li yıllarda uygulanan politikaların ayırd edici özelliği, dünyadaki genel gidişe aykırı tekno-ekonomi politikalarının uygulanmış olmasıdır³². Bu yanlışlığın anlaşılmaya başlandığı ve yeni arayışların sürdüğü görülmektedir. Yeni arayışlar iletişim ağları ve genel olarak enformatik sektöründe atılıma önemli yer vermektedir³³.

GII projesi önümüzdeki yüzyılda varlığını devam ettirmek isteyen ülkelerin gözardı edemeyeceği bir projedir. Türkiye, en azından dünyadan kopmamak için bu projeyi gerçekleştirecek kaynakları önümüzdeki yıllar içinde bulmak durumunda olacaktır. Çeşitli araştırmalar, GII projesi çapında yapılacak yatırımların önümüzdeki 25 yıllık faturasının 120 milyar dolar olacağını tahmin etmektedirler.³⁴ Türkiye, bu bedelin bir bölümünü kendi üretimini geliştirmek için harcadığı durumda, G.Kore'nin ve başka ülkelerin yaptığı atılımları yapabilecek birikimdedir.

Geleceğin ekonomisinde Türkiye'nin en büyük eksikliklerinden biri, elimizdeki yazılı ve diğer bilgilerin elektronik/sayısal ortama aktarılmasıdır. Türkiye'nin bir bilgi bankasının olmaması sonucu, bize ilişkin bilgiler bile yabancı bilgi bankalarında bulunmaktadır. Ulusal bir bilgi bankasının kurulması ve özellikle ücretsiz/uygun fiyatla kurumlara ve araştırmacılara sunulması, bugünden göremeyeceğimiz büyük bir sıçramanın yolu olabilir.

Geçtiğimiz dört yıl içinde, telekomünikasyon ve iletişim politikaları, Türk dış politikasını önemli bir boyutunu oluşturmaya başlamıştır. ABD ve Sovyetler Birliği eksenindeki iki kutuplu dünyanın çözülmesiyle, Türkiye'nin önüne, coğrafyasının sunduğu olanakları değerlendirmek fırsatı çıkmıştır. Balkanlar, Karadeniz havzası, Orta Asya ve Filistin sorunu çözülme yoluna girmiş bir Ortadoğu'da telekomünikasyon araçları ve hizmetleri alanlarında önemli pazarlar açılmaktadır. Türkiye tarihsel, kültürel, dinsel ve coğrafi bağlarını kullanarak bu pazarlara

donanım satmanın yanında, bu ülkelere bağlantı sağlayan enformasyon anayollarının dağıtım noktası olma şansını da kullanabilir.

Üzerinde önemle durulması gerekli bir diğer nokta ulusal güvenlik politikalarıdır. Günümüzde ulusal güvenlik sadece ordularla değil, özellikle fikirler ve yaşam biçimlerinin yaygınlaştırılması şeklinde de güvence altına alınmaktadır. Bu nedenle, uzaydaki Türksat'tan, yeraltındaki fiber-optik kabloya kadar tüm iletişim altyapı ve üretim unsuru, Türkiye'nin bölgesindeki politikalarına ilişkin önemli varlıklar konumunu almıştır. Bir ülkenin temel iletişim altyapısı, aynı zamanda ulusal savunmasının da en önemli altyapısıdır.

Türk Telekom'un özel bir firma olarak, çevre ülkelerinin iletişim kuruluşlarında pay sahibi olabilmesi durumunda, önemli kârlar sağlanabilecektir. Hizmetler sektörü ve enformatik sektörünün lider sanayii olduğu da göz önüne alınırsa, telekomünikasyon doğrudan stratejik öneme sahiptir.

Dünyada hizmetler sektörünün ve enformasyon teknolojilerinin ülkelerin ekonomik yapılarında temel rekabet unsuru olmaya başladığı bir dönemde, devletin elindeki en önemli araçlardan biri olan iletişim politikalarının ulusal bir bilim-teknoloji stratejisiyle uygulanmaya başlanmasının zamanı gelmiş de geçmektedir. Bu politikaların araçlarından biri de iletişim hizmetlerinde çapraz subvansiyon uygulaması olmak zorundadır. Kuramsal olarak, telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesinden ve bir bölümünün yabancı yatırımcılara satılmasından sonra da çapraz subvansiyon devam edebilir. Ancak yanlış seçimler veya düzenlemeler sonucu stratejik konum elde edebilecek yabancı firmalar, çapraz subvansiyon uygulamasını pazarlık kartı olarak kullanacaklardır.

PTT'nin özelleştirilerek Türk Telekom A.Ş.'nin kurulmasından ve bunun yüzde 49 hissesinin bir bölümünün yabancılara satılmasından sonra Türkiye'deki telekomünikasyon endüstrisinin durumu ülkemiz için büyük önem taşımaktadır. Kuzey Amerika'lı Northern Telecom, Fransız Alcatel (Belçikalı alt birimi aracılığıyla), Alman Siemens firmaları bu alanlarda sırasıyla, Netaş,

Teletay ve Simko aracılığıyla önemli bir üretim kapasitesine sahiptirler. Enformasyon toplumuna geçişte gerekecek mal ve hizmetlerin bir bölümünde,  zg n araştırma geliştirme çalışmalarına dayanan yeni teknolojiler geliştirip, i pazarı da kullanarak yurt dışı pazarlardan pay almak gerekmektedir. Türkiye'de yönlendirici, aktarma ortamları ve uç cihazları alanında önemli bir teknoloji birikimi oluşmuştur. Dünya üzerinde sayılı gelişmekte olan ülke bu teknoloji/üretim potansiyeline sahiptir. Doğru yönlendirildiğinde,  zelleştirme sürecinde hata yapılmadığı takdirde, bu durum Türkiye için önemli bir fırsattır. Ayrıca işsizliğin önemli olduğu Türkiye'de, üretim tabanından vaz geçerek bütünüyle satın alıcı olmak doğru olmayacaktır.

Bu süreçte, doğru olarak yapılandırılmış iletişimde bir düzenleyici kurum önemli işlevler görebilir. H k metlerin de bu çerçevede siyasal kararlılığa sahip olmaları gerekmektedir. Düzenleyici kurumlar, h k metlerin kararlılığı olmadıkça, toplumsal sorumluluk öğesi olan evrensel hizmet anlayışı ile pazar güçlerinin doğru rekabetini sağlamak konusunda oldukça yetersiz kalmaktadırlar.

Gelişmiş ülkelerde düzenleyici kuruluşlar, aslında ulus-devletlerin stratejilerinin önemli bir parçasıdırlar. Düzenleyici kuruluşlar ulusal büyüme planlarının ve özellikle de bilim-teknoloji-sanayi politikalarının ayrılmaz parçaları olarak d ş n lmelidir

8. KAYNAKÇA

- 1 Michael Tyler and Susan Bednarczyk, “Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications: An International Study of Alternatives”, **Telecommunications Policy**, December 1993, s.651-652.
- 2 **Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi Kararı**, 90/C388, 95/C113
- 3 “Developing Universal Service for Telecommunications in a Competitive Environment”, **AB Komisyonu Yayını** Com (93) 543.
- 4 “Universal Service in the Information Age”, **Telecommunications Policy**, 18, 658, 1994.
- 5 John, R. Bittner, **Broadcasting and Telecommunication**, (New Jersey: Prentice Hall Inc, 1985). s.339-340.
- 6 <http://www.fcc.gov/> evrensel kaynak belirtici (URL, Universal Resource Locator)
- 7 <http://www.open.gov.uk/oftel/oftelwww/oftelhm.htm> evrensel kaynak belirtici
- 8 Peter Gist, “The Role of Oftel,” **Telecommunications Policy**, February 1990, s.27.
- 9 Simon Glynn, “Japan's Success in Telecommunications Regulation: A Unique Regulatory Mix,” **Telecommunications Policy**, January/February 1992, s.6.
- 10 Kazuyuki Suzuki, Tsuruhiko Nambu, and Tetsushi Honda, “Deregulation in Japan”, **Changing the Rules: International Competition and Regulation in Communication** içinde. Robert W. Krandall and Kenneth Flamm (eds); (Washington: The Brookings Institution, 1989), s.149.
- 11 Shigehiko Naoe, “Japan's Telecommunications Industry: Competition and Regulatory Reform,” **Telecommunications Policy**, 1994, V.18, No:8., s.654.
- 12 **Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi Kararı**, 87/C290
- 13 Jacques Arlandis, “Trading Telecommunications: Challenges to European Regulation Policies”, **Telecommunications Policy**, April 1993, s.175-176.
- 14 **Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi Kararı**, 93/C213

- 15 High Level Group on Information Society, “Europe and the Global Information Society: Recommendations to the European Council”, **AB Komisyonu Yayını**, Mayıs 1994
- 16 gopher://gopher.recyt.net:70/11/cnt/priva evrensel kaynak belirtici
- 17 Haluk Geray, “Politics of PTT Liberalization in Turkey”, **Communications Week International**, 24 September, 1991.
- 18 **Resmi Gazete**, 14 Eylül 1993.
- 19 Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Kanun No: 3984, **Resmi Gazete**, 13 Nisan 1994.
- 20 Telsiz Kanunu, Kanun No:2813, **Resmi Gazete**, 7 Nisan 1983.
- 21 Telgraf ve Telefon Kanunu, Kanun No: 406, **Resmi Ceride**, 21 Şubat 1340; deðişiklikleri gösteren metin.T.C. Kanunları 1994/8.
- 22 Telgraf ve Telefon Kanununun Bir Maddesinin Deðiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun No: 4000, **Resmi Gazete**, 18 Haziran 1994.
- 23 Telgraf ve Telefon Kanununa Bazı Ek Maddeler Eklenmesine, Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Deðişiklik Yapılmasına Dair Kanun No: 4107, **Resmi Gazete**, 6 Mayıs 1995.
- 24 servis2.net.tr Internet adresli TÜBİTAK bilgisayarý
- 25 U.S. National Telecommunications and Information Administration, **Long-Range Goals in International Telecommunications and Information: An Outline for United States Policy**, (U.S. Printing Office: Washington, 1983), ss.11-12.
- 26 Eli Noam, “Private Networks and Public Objectives,” **Annual Review of Institute for Information Studies** , 1991, s.11.
- 27 Herbert Schiller, **Information and the Crisis Economy**, (Oxford University Press: New York, 1986), s.86.

- 28 Stephen H. Beach ve Herbert E. Marks, “Computer Services Industry Networks”, Anne W. Branscomb (ed), **Toward a Law of Global Communications Networks**, (Longman: Newyork, 1986), s.144.
- 29 Bakýnýz, Westerway, **Electronic Highways: An Introduction to Telecommunications in the 1990's**, 1990, s.46 ve Dan Schiller, “The Emerging Global Grid: Planning for What?”, **Social Communications and Global Problems Konferansý**'na sunulan bildiri, 1984, s.11
- 30 Marshall McLuhan, **Understanding Media: The Extensions of Man**, (London: Routledge and Kegan Paul Ltd., 1964), ss.133-134.
- 31 Enformasyon toplumu düþüncesine yönelik eleþtirileri içeren bir kaynak olarak bakýnýz: Haluk Geray, **Yeni Ýletipim Teknolojileri**, 1994
- 32 Aykut Göker, ‘**Serbest Pazar**’ Ülkelerinde Sanayileþme ve Teknolojiye Yetipme Politikalarý ve Devletin Rolü (Bir Aykýrý Model: 1980'ler Türkiyesi Üzerine Ýncelemeler), (Ankara: TMMOB, 1993), s.106.
- 33 Bu konuyla ilgili olarak bakýnýz: **Yüksek Planlama Kurulu'nca VII. Beþ Yýllýk Plan Döneminde Öncelikle Ele Alýnmasý Öngörülen Temel Yapýsal Deðiþim Projeleri Kapsamýndaki Bilim ve Teknolojide Atýlým Projesi Çalýþma Komitesi Raporu**, Tübitak BTP 95/02, Nisan 1995, ayrıca bakýnýz: **VII. Beþ Yýllýk Kalkýnma Planý**
- 34 **Enformatik Alanýna Yönelik Bilim, Teknoloji ve Sanayii Politikalarý Çalýþma Grubu Raporu**, <http://www.tubitak.gov.tr/btspd/platform/enfor/> evrensel kaynak belirtici (Ankara: TÜBA-TÜBÝTAK-TTGV, 1995), s.26.