

T.C  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
MALİ İKTİSAT BİLİM DALI

**“TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME  
VE  
TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ”**

Yüksek Lisans Tezi

MUHİDDİN ŞAHİN

Danışman : Prof. Dr. ÖMER FARUK BATIREL

İstanbul, 2006

## İÇİNDEKİLER

|                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ÖZET.....</b>                                                | <b>III</b> |
| <b>TABLO LİSTESİ.....</b>                                       | <b>V</b>   |
| <b>KISALTMALAR.....</b>                                         | <b>VI</b>  |
| <b>GİRİŞ.....</b>                                               | <b>6</b>   |
| <b>1. ÖZELLEŞTİRME VE DÜNYA UYGULAMALARI.....</b>               | <b>10</b>  |
| 1.1. Ekonomi politikalarında ve kamu anlayışında değişim.....   | 10         |
| 1.2.Özelleştirmenin tanımı.....                                 | 11         |
| 1.3. Özelleştirmenin amaçları.....                              | 11         |
| 1.3.1 Ekonomik amaçlar.....                                     | 13         |
| 1.3.2. Mali amaçlar .....                                       | 15         |
| 1.3.3. Diğer amaçlar.....                                       | 16         |
| 1.4. Özelleştirme yöntemleri.....                               | 17         |
| 1.4.1. Satış yöntemi.....                                       | 19         |
| 1.4.2. Kiralama.....                                            | 20         |
| 1.4.3. İşletme hakkı devri.....                                 | 21         |
| 1.4.4. Mülkiyetin gayri ayni taklar tesisi.....                 | 21         |
| 1.4.5. Gelir ortaklığı modeli ve sair hukuki tasarruf.....      | 21         |
| 1.5. Dünyada özelleştirme uygulamaları.....                     | 24         |
| 1.5.1. İngiltere.....                                           | 25         |
| 1.5.2. Fransa.....                                              | 27         |
| 1.5.3. Arjantin.....                                            | 29         |
| 1.6. Dünyada telekomünikasyon sektörüne ilişkin gelişmeler..... | 31         |
| <b>2. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON.....</b>           | <b>35</b>  |
| 2.1. Regülasyonun tanımı.....                                   | 36         |
| 2.2. Regülasyon sebepleri.....                                  | 36         |
| 2.3.Düzenlenen değişkenler.....                                 | 39         |
| 2.4. Regülasyon yöntemleri.....                                 | 40         |
| 2.4.1.Maliyet artı yöntemi.....                                 | 42         |

|                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.4.2.Tavan fiyat yöntemi.....                                               | 44        |
| 2.4.3. Göreli rekabet yöntemi.....                                           | 50        |
| 2.5. Düzenleyici kurumlar.....                                               | 51        |
| 2.5.1. Düzenleyici kurumların ortaya çıkışı.....                             | 52        |
| 2.5.2.Düzenleyici kurumların yapısal özellikleri.....                        | 53        |
| 2.5.3. Düzenleyici kurumların işlevsel özellikleri.....                      | 55        |
| 2.5.3.1. Düzenleme görevi.....                                               | 55        |
| 2.5.3.2. Denetim-gözetim ve yaptırım uygulama görevleri.....                 | 57        |
| 2.6. Uluslararası telekomünikasyon kuruluşları.....                          | 58        |
| 2.6.1. Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU).....                      | 59        |
| 2.6.2. Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü (ETSI).....            | 62        |
| 2.6.3. Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği (CEPT).....                  | 62        |
| 2.7. Düzenleyici bir kurum olarak Telekomünikasyon Kurulu.....               | 64        |
| 2.7.1. Telekomünikasyon Kurumunun Türk İdari Yapısındaki yeri.....           | 67        |
| 2.7.2. Telekomünikasyon Kurumunun Fonksiyonları.....                         | 68        |
| 2.7.2.1. Denetleme.....                                                      | 68        |
| 2.7.2.2. Yaptırım uygulama.....                                              | 69        |
| <b>3.TÜRK TELEKOM A.Ş. VE ÖZELLEŞTİRİLMESİ.....</b>                          | <b>71</b> |
| 3.1. Telekomünikasyon sektörünün tarihi gelişimi.....                        | 71        |
| 3.2. Türkiye’de Telekomünikasyon sektörünün tarihi gelişimi.....             | 74        |
| 3.2.1 PTT dönemi.....                                                        | 74        |
| 3.2.2 Türk Telekom A.Ş. dönemi.....                                          | 78        |
| 3.3. Türk Telekom A.Ş.’nin özelleştirmesi amacıyla yapılan düzenlemeler..... | 85        |
| 3.4. Fiyatlamaya etki eden unsurlar.....                                     | 99        |
| 3.4.1. Türk Telekom A.Ş.’nin sunduğu hizmetler.....                          | 99        |
| 3.4.1.1. Telefon hizmetleri.....                                             | 102       |
| 3.4.1.2. Data hizmetleri.....                                                | 104       |
| 3.4.1.2.1. Türkiye Ulusal İnternet Altyapı Ağı (TTnet).....                  | 104       |
| 3.4.1.2.2. Sayısal Data Şebekesi (TDM) .....                                 | 108       |
| 3.4.1.2.3.Türkiye Paket Anahtarlama Data Şebekesi .....                      | 109       |
| 3.4.1.3. Kablo TV hizmetleri.....                                            | 110       |

|                                           |            |
|-------------------------------------------|------------|
| 3.4.1.4. Uydu hizmetleri.....             | 114        |
| 3.4.1.4.1.-Türksat.....                   | 116        |
| 3.4.1.4.2.-Anatolia-1.....                | 117        |
| 3.4.1.5. Arabağlantı hizmetleri.....      | 117        |
| 3.4.1.6. Kiralık devre hizmetleri.....    | 119        |
| 3.4.1.7. Çağrı hizmetleri.....            | 120        |
| 3.4.1.8. Deniz haberleşme hizmetleri..... | 120        |
| 3.4.1.9. Teleks hizmetleri.....           | 121        |
| 3.4.2. İştirakler.....                    | 124        |
| <b>SONUÇ .....</b>                        | <b>126</b> |

## ÖZET

Özelleştirme, korumacı piyasa koşulları altında, ithal ikameci modelle sanayileşmeye çalışan gelişmekte olan bizim gibi ülkeler için, ekonominin yeniden yapılandırılması aracı olarak görülmekte iken, zamanla iktisadi alt yapılarını rekabete dayalı serbest piyasa kurallarına göre işleten gelişmiş ülkelerde, devletin ekonomik yaşamdaki etkisini azaltmak ve özel sektörün canlılığından yararlanarak, kaynak kullanımında etkinliği arttırmak için kullanılan bir yöntem olarak algılanmıştır.

Telekomünikasyon sektöründe devletin düzenleyici rolü ülkemizde son yıllarda gündemi sık sık işgal etmeye başlamıştır. Bu sektörde verilen hizmetlerin doğal tekel özellikleri bulunduğundan, özelleştirilmesinde rekabet ortamının yaratılması veya tam rekabet koşullarına uygun bir çalışma ortamının geçerli olabilmesi için, bağımsız düzenleyici idarelere ihtiyaç duyulmuştur.

Bu bağlamda çalışmada özelleştirme kavramı üzerinde durulmuş, Dünyada telekomünikasyon sektörünün özelleştirilmesine ilişkin gelişmelere yer verilmiş, devam eden bölümde regülasyon tanımlanmış, daha sonra düzenleyici kurumlardan söz edilerek Ülkemiz için telekomünikasyon alanında düzenleyici ve denetleyici kurum olan telekomünikasyon Kurumundan bahsedilmiştir. Ayrıca Dünyadaki telekomünikasyon sektörünün gelişimi anlatılarak buradan hareketle PTT döneminden itibaren Türkiye'deki telekomünikasyon sektörünün tarihi gelişimi anlatılmış, fiyatlamaya etki eden unsurlar incelenmiş ve sonuç bölümünde ise çalışmaya ilişkin genel değerlendirmeler yapılmıştır.

## **ABSTRACT**

In the earlier periods, privatization was assessed as a tool of re-engineering the economy for the countries which was trying to develop under conservative market conditions similar to Turkey. But in the time progress, it has been thought as a tool which aims to reduce public effect in the economy and augment the efficiency in allocation of resources by activating private enterprises in developed countries which largely dependent on competitive market infrastructures.

In the last few years, the regulatory role of the public authority in telecommunication sector has captivated an important title in the agenda. Since the services given in this sector have natural monopolistic characteristics, in the privatization process independent regulatory bodies are required to make the current economic structure suitable to competitive market conditions.

In this thesis, firstly the privatization concept is expressed, related to this concept, some cases of telecommunication sector privatizations worldwide are given, then regulation concept is stated. In the following chapters, describing the regulatory body in Turkish telecommunication sector, Telekomünikasyon Kurumu, is recided. Also narrating the historical background of telecommunication sector both in the world and in Turkey, the factors that affect pricing process of services are cleared and some concluding remarks are given.

## TABLO LİSTESİ

|                                                                                                                                                                                      | Sayfa No. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Tablo 1</b> : TTAŞ'nin kullanıcılara sunduğu telekomünikasyon hizmetleri için hizmet sepetini ve bu sepette yer alan azami artış oranı uygulanacak hizmetleri gösterir tablo..... | 42        |
| <b>Tablo 2</b> : TTAŞ'nin faaliyetlerine ilişkin toplu bilgiler tablosu (1).....                                                                                                     | 78        |
| <b>Tablo 3</b> : TTAŞ'nin faaliyetlerine ilişkin toplu bilgiler tablosu (2).....                                                                                                     | 79        |
| <b>Tablo 4</b> : Kablo-TV abone sayısını gösterir tablo.....                                                                                                                         | 108       |
| <b>Tablo 5</b> : GSM şebekeleri aboneleri ile TTAŞ abonelerinin karşılıklı yaptığı görüşmeleri gösterir tablo.....                                                                   | 113       |
| <b>Tablo 6</b> : Satış sonuçları tablosu.....                                                                                                                                        | 118       |

## KISALTMALAR

|                 |                                                                                                     |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AB</b>       | Avrupa Birliği                                                                                      |
| <b>ADSL</b>     | Asymmetric DSL (Sayısal Asimetrik Abone Hattı)                                                      |
| <b>ARİA</b>     | İŞ-TİM Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.                                                             |
| <b>ATM</b>      | Asynchronous Transferode (Eşzamansız Aktarım Modu)                                                  |
| <b>BA</b>       | Bussines Access ( Profesyonel Erişim)                                                               |
| <b>BDDK</b>     | Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu                                                            |
| <b>BYDK</b>     | Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu                                                                 |
| <b>BT</b>       | British Telecom                                                                                     |
| <b>CEPT</b>     | Conference of European Post and Telecommunications<br>(Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği )   |
| <b>DİE</b>      | Devlet İstatistik Enstitüsü                                                                         |
| <b>DPT</b>      | Devlet Planlama Teşkilatı                                                                           |
| <b>DSC</b>      | Digital Selective Calling- Sayısal Çağrı Seçici                                                     |
| <b>DSL</b>      | Digital Subscriber Line (Sayısal Abone Hattı)                                                       |
| <b>ETSI</b>     | European Telecommunications Standards Institue<br>(Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü ) |
| <b>EUTELSAT</b> | Uydu Aracılığıyla Haberleşme Avrupa Teşkilatı                                                       |
| <b>F/R</b>      | Frame Relay (Çerçeve Anahtarlama)                                                                   |
| <b>GSM</b>      | Global System For Mobile                                                                            |
| <b>GSMH</b>     | Gayri Safi Milli Hasıla                                                                             |
| <b>HF</b>       | Kısa Dalga                                                                                          |
| <b>IMF</b>      | International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)                                                |
| <b>INTELSAT</b> | Uydular Aracılığıyla Haberleşme Uluslararası Teşkilatı                                              |
| <b>IP</b>       | Internet Protocol                                                                                   |
| <b>ISDN</b>     | Integrated Switched Digital Network (Tümleşik hizmetler sayısal şebekesi)                           |
| <b>ITU</b>      | International Telecommunication Union<br>(Uluslararası Telekomünikasyon Birliği)                    |
| <b>ITU-D</b>    | ITU Development Sector (ITU Telekomünikasyon Kalkınma Sektörü)                                      |
| <b>ITU-R</b>    | ITU Radiocommunication Sector (ITU Radyokomünikasyon Sektörü)                                       |

|               |                                                                                                                              |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ITU-T</b>  | ITU Telecommunication Standardisation Sector<br>(ITU Telekomünikasyon Standardizasyon Sektörü)                               |
| <b>KHK</b>    | Kanun Hükmünde Kararname                                                                                                     |
| <b>KİK</b>    | Kamu İhale Kurumu                                                                                                            |
| <b>KİT</b>    | Kamu İktisadi Teşebbüsü                                                                                                      |
| <b>Mbps</b>   | Megabits per second.                                                                                                         |
| <b>OECD</b>   | Organization of the Economic Cooperation and Development<br>(Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)                       |
| <b>ÖİB</b>    | Özelleştirme İdaresi Başkanlığı                                                                                              |
| <b>ÖYK</b>    | Özelleştirme Yüksek Kurulu                                                                                                   |
| <b>PA</b>     | Personel Acces (Kişisel Erişim)                                                                                              |
| <b>PSTN</b>   | Public Svvtched Telecommunications Network<br>(Şehir içi/şehirler arası/uluslararası telefon hizmeti veren telefon şebekesi) |
| <b>POP</b>    | Point of Presence (Toplama Noktası)                                                                                          |
| <b>PTT</b>    | Posta Telgraf Telefon İdaresi- Posta Telgraf Teşkilatı                                                                       |
| <b>RK</b>     | Rekabet Kurumu                                                                                                               |
| <b>RTÜK</b>   | Radyo Televizyon Üst Kurulu                                                                                                  |
| <b>SMS</b>    | Kısa Mesaj Servisi                                                                                                           |
| <b>SPK</b>    | Sermaye Piyasası Kurulu                                                                                                      |
| <b>TAT</b>    | Transatlantik Telefon Kablosu                                                                                                |
| <b>TDM</b>    | Sayısal Data Şebekesi                                                                                                        |
| <b>TK</b>     | Telekomünikasyon Kurulu/Kurumu                                                                                               |
| <b>TOBB</b>   | Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği                                                                                           |
| <b>TTAŞ</b>   | Türk Telekom A.Ş.                                                                                                            |
| <b>TT-TİM</b> | Türk Telekom- Telecom Italia Mobile                                                                                          |
| <b>TTNET</b>  | Türkiye Ulusal İnternet Altyapı Ağı                                                                                          |
| <b>TURNET</b> | Türkiye Ulusal İnternet Altyapı Ağı                                                                                          |
| <b>TURPAK</b> | Paket Anahtarlama lı Data Şebekesi                                                                                           |
| <b>VHF</b>    | Çok Kısa Dalga                                                                                                               |
| <b>VPN</b>    | Özel Sanal Şebeke                                                                                                            |
| <b>WLAN</b>   | Wireless Local Area Network/Telsiz Yerel Alan Şebekesi                                                                       |
| <b>WTO</b>    | World Trade Organization-Dünya Ticaret Örgütü                                                                                |

## GİRİŞ

Yirmibirinci yüzyılın üçüncü çeyreğinden itibaren hızla değişen teknolojik gelişmelerle birlikte, dünyanın ekonomik ve siyasi görünümü de yeni yollara girmeye başlamış, bu sürece ekonomik ve toplumsal bakımdan en büyük katkılardan birini küreselleşme ve demokratikleşmenin yanında şüphesiz özelleştirme kavramı yapmıştır.<sup>1</sup>

Kamu kesiminin ekonomi içindeki ağırlığının artması ve buna bağlı olarak kamu maliyesinin de ayrı bir disiplin olarak gelişmesi, ABD’de 1929’da ortaya çıkan büyük kriz sonrası yıllara denk gelmektedir. İki büyük dünya savaşının yaşanması devletlerin bu dönemde artan oranda ekonomik yaşama katılmasında etkili olmuştur. Savaş dönemlerinde ekonomik faaliyetler içerisinde ağırlığı artan devletin, barış dönemlerinde kabuğuna çekilmesi kısa sürede mümkün olmamakta ve hiç bir zaman da savaş öncesi dönemdeki boyutlarına ulaşması mümkün olamamaktadır.

Sosyal devlet kavramı çerçevesinde değişen devlet anlayışı da ekonomiye müdahale anlamında etkili olmuştur. Şöyle ki; sosyal devlet anlayışının yaşama geçirilişinin maddi kaynakları, Batılı ülkelerin 1950-1970 yılları arasındaki dönemde iktisadi büyüme ve gelişme açısından en parlak dönemlerinden sağlanmıştır. Buna bağlı olarak dönemin en önemli özelliği, yüksek oranlı iktisadi büyüme, istikrarlı bir ekonomi ve sürekli genişleyen kamu kesimi olmuştur. Bu olumlu hava içinde hiç bir hükümet kamu harcamalarını kısıp kamu kesiminin büyümesini sınırlamayı düşünmemiş, böylece kamu sektörünün büyümesine itirazlar olmamıştır. 1970’li yılların ortalarına kadar özellikle gelişmekte olan ülkelerde, KİT’ler kalkınma politikalarının uygulanmasında özellikle istihdam politikalarında önemli bir araç olarak kullanılmıştır. Söz konusu ülkelere gelişmiş ülkelerden yapılan teknoloji transferleri ve sermaye hareketlerinin ağırlıklı olarak KİT’ler üzerinden gerçekleştirildiği görülmüştür.

1970’li yıllardan itibaren ortaya çıkan kriz, gelişmiş ülkelerde kâr oranlarında ve milli gelirin büyüme hızında düşüşle birlikte, artan enflasyon ve işsizlik oranlarıyla kendisini göstermiştir. Zira bu dönemdeki liberal politikalar da büyümüş olan kamu

---

<sup>1</sup> **Hasan Süel**, Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi, [www.öib.gov.tr](http://www.öib.gov.tr), 23.9.2005

kesiminin payının küçültülmesine yöneliktir.<sup>2</sup> Bu bağlamda Keynes'ci kamu müdahaleciliği ve kamu girişimciliği anlayışı da ciddi biçimde sorgulanmaya başlanmıştır. Bu arada petrol fiyatlarındaki yüksek oranlı artışların krizle birlikte ortaya çıkması, ithal ikameci sanayileşme stratejisini benimseyen gelişmekte olan ülkeleri sıkıntıya sokmuştur. Bu durum, gelişmiş ülkelerin atıl fonlarının gelişmekte olan ülkelere değişken faiz oranlı kredi şeklinde akmasına yol açmış, böylece bu ülkelerin borç batağına girmelerine sebep olmuş ve dolayısıyla 1980'li yıllarda devreye Dünya Bankası ile IMF girmiş ve buna bağlı olarak birtakım ekonomik yaptırımlar da ortaya çıkmaya başlamıştır.

Siyasal ve ekonomik nedenlerle 1980'lere kadar hemen hemen tüm ülkelerde kamulaştırmaların yanında, sayısı az olmakla birlikte özelleştirme uygulamaları göze çarparken, 1980'lerden sonra özelleştirme, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerin gündeminde önemli bir yer edinmeye başlamış, kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılmasından demokratikleşmeye kadar bir çok sorunun çözümü özelleştirme konusuna bağlanmıştır.

Bu dönemde Neo-liberal politikalara bağlı olarak makro ekonomik boyutuyla devlet kararlarının ekonomi üzerindeki etkisinin minimize edilmesi anlayışı ortaya çıkmış, özelleştirme bu düşünce akımlarının ileri sürdüğü görüşlerin hayata geçirilmesini sağlamak için kullanılan bir iktisat politikası aracı olarak gündeme gelmiştir.

Özelleştirme, yıllarca korumacı piyasa koşulları altında, ithal ikameci modelle sanayileşmeye çalışan gelişmekte olan ülkeler için, ekonominin yeniden yapılandırılması aracı olarak görülmekte iken, iktisadi alt yapılarını rekabete dayalı serbest piyasa kurallarına göre işleten gelişmiş ülkelerde, devletin iktisadi yaşamdaki etkisini azaltmak ve özel sektörün dinamizminden yararlanarak, kaynak kullanımında etkinliği arttırmak için kullanılan bir araç olarak görülmüştür.

---

<sup>2</sup> TOBB, **Özelleştirme**, TOBB Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayınları, Ankara, 1993, s.3.

Telekomünikasyon, enerji ve benzeri sektörlerde devletin düzenleyici rolü Türkiye’de son yıllarda kamuoyunun gündemini sık sık işgal etmeye başlamıştır.<sup>3</sup> Kamu faydaları olarak isimlendirilen bu tür hizmetlerin doğal tekel özellikleri bulunduğundan, bunların özelleştirilmesinde rekabet ortamının yaratılması veya tam rekabet koşullarına uygun bir çalışma ortamının geçerli kılınması için, bağımsız regülasyon idarelerine ihtiyaç duyulmuştur.

Ülkemizde bir çok kamu hizmeti 1980’ler kadar devlet tekellerince üretiliyordu. Daha sonra dünyadaki gelişmeler ve özel sektörün bu hizmetleri rekabetçi bir ortamda yerine getirebilmesinin mümkün olması nedeniyle tekel niteliğindeki hizmetlerin mülkiyetinin bir kısmı özel sektöre devredilmiş, bir kısmının da devredilmesi gündeme gelmiştir. Bu durumda devletin rolü, bu tekelleri özel sektöre devrettikten sonra bunların rekabet ortamı içerisinde ve ekonomik etkinliği sağlayacak şekilde işletilmesini sağlayıcı düzenleme ve denetleme faaliyetlerini gerçekleştirme olarak değişmektedir.

Ölçek ekonomileri yüzünden, piyasadaki firma sayısının artması maliyetleri yükselteceğinden, bazı üretim veya hizmetlerin, sadece bir firma tarafından sunulması halinde en ucuza üretilmektedir. Piyasada firma sayısının artması maliyetleri yükselteceğinden, rekabet, bu hizmetlerin tüketiciye ucuz bir biçimde ulaştırılması engel olacaktır.

Piyasa başarısızlıkları, belirli sektörlerde rekabetin engellenmesine ve kimi firmaların tekel niteliği kazanmasına, bazılarında ise rekabetin bozulmasına neden olmaktadır. Her iki halde de tekelleri piyasa yapısı oluşmaktadır.

Birinci durumda aksaklık faaliyet gösteren firmanın davranışından kaynaklanmakta ve rekabete aykırı bir takım çalışmalar sonucu firma rakiplerini piyasa dışına iterek piyasanın tamamını kontrolü altına almakta ve bu şekilde tekel niteliği kazanmakta bu durumda firma davranışı etkinsizliğe yol açmakta ve piyasada toplumsal refah kayıpları meydana gelmektedir. Diğer durumda ise, tekel durumu piyasanın

---

<sup>3</sup> M. Tamer Müftüoğlu ve H. Baha Karabudak **İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler**, Rekabet Dergisi, Temmuz - Ağustos - Eylül 2002, sayı:11, s.10.

maliyetlerle ilgili yapısal özelliklerinden ortaya çıkmakta, rekabet halinde birden fazla teşebbüsün piyasada faaliyet göstermesi etkinsizliğe sebep olmaktadır.

Oluşan bu yapı ekonomik etkinliğin yeniden sağlanabilmesi için devletin bu sektörlere müdahalesine gerekçe oluşturmakta<sup>4</sup>, devletin çeşitli kurumlar eliyle piyasa aksaklıklarının gidermeye çalışması ve söz konusu piyasaların ekonomik regülasyona tabi tutulması gerekmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın ikinci bölümünde özelleştirme kavramı üzerinde durulmuş, tanımı, amaçları, yöntemleri ve dünya uygulamaları anlatılmış, Dünyada telekomünikasyon sektörünün özelleştirilmesine ilişkin gelişmelere yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde regülasyon tanımlanmış, regülasyon yöntemlerinden özellikle Ülkemizde uygulanan tavan fiyat yöntemi irdelenmiş, daha sonra düzenleyici kurumlardan söz edilerek Ülkemiz için telekomünikasyon alanında düzenleyici ve denetleyici kurum olan telekomünikasyon Kurumundan bahsedilmiştir.

Dördüncü bölümde Dünyadaki telekomünikasyon sektörünün gelişimi anlatılarak buradan hareketle PTT döneminden itibaren Türkiye'deki telekomünikasyon sektörünün tarihi gelişimi anlatılmış, Türk Telekom A.Ş.'nin özelleştirilmesi amacıyla 1993 yılından itibaren yapılan kanuni düzenlemelere yer verilerek, fiyatlamaya etki eden unsurlar incelenmiş ve sonuç bölümünde ise çalışmaya ilişkin genel değerlendirmelere yer verilmiştir.

---

<sup>4</sup> Özge Uçar- Ahmet Karatepe, **OECD Ülkelerindeki Rekabet Otoriteleri Örgütlenişlerinin Karşılaştırılması**, Rekabet Dergisi, Ankara, 1999, s. 3.

## **1. ÖZELLEŞTİRME VE DÜNYA UYGULAMALARI**

### **1.1. Ekonomi politikalarında ve kamu anlayışında değışim**

Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT); ekonomik faaliyette bulunmak üzere devlet yada başka bir kamu kuruluşu tarafından yalnız veya ortaklık yolu ile oluşturulan, sermayesinin tamamı veya çoğunluğu devlet veya diğer kamu kuruluşlarına ait bulunan, doğrudan doğruya veya dolaylı biçimde devlet tarafından denetlenen ve ürettikleri mal ve hizmetlerden yararlanabilmek için karşılık ödenmesi gereken iktisadi işletmeler olarak tanımlanabilir.

Geniş bir iç pazarın varlığına gereksinim duyan ithal ikameci sanayileşme döneminde KİT'ler, özellikle ara mallarda yoğunlaşarak, tüketim malları sanayiinde yer alan özel sektörü ucuz girdi ile desteklemişler, diğer taraftan doğrudan tüketime konu olan malların önemli bir kısmının temel mal ve hizmet kapsamında değerlendirilerek, düşük fiyatlandırma ile alım gücünü yükselterek, pazarın varlığının garanti altına alınmasında yardımcı olmuşlardır.

1980'den sonra gelişen ekonomi anlayışı ile birlikte kamu kesimi artık ekonomiden çekilmeye başlamıştır. Ekonomik ve siyasal nedenlerle 1980'li yıllardan itibaren özelleştirme; dünya ülkelerinin gündemindeki en önemli konu haline gelmiş, devletin ekonomik yaşamdaki varlığının azalması ve giderek ortadan kalkması ile ekonomik liberalleşmenin sağlanarak rekabetçi piyasa yapılarının oluşturulması, bütçe açıklarının azaltılması, kamu kesiminde verimliliğin artırılması, sermayenin tabana yayılmasının sağlanması ve benzeri çok yönlü amaçlar için bir yöntem ve politika olarak geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

Özelleştirme en dar anlamıyla, kamu ekonomik kuruluşlarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen özel kuruluşlara devri olarak tanımlanmaktadır. Daha geniş bir yorumla ele alındığında ise, mülkiyet devrinin yanı sıra bu tür kuruluşların özel kesime kiralanması, kamu kesimi tarafından üretilen mal ve hizmetlerin finansmanının özel kesimce sağlanması, yönetimin özel kesime devri, mal ve hizmetlerin üretimindeki

kamu tekellerinin kaldırılması ile piyasaya devletin müdahalede bulunmaması da özelleştirme kavramı içinde yer almaktadır.<sup>5</sup>

Çalışmanın bu bölümünde özelleştirmenin tanımından başlayarak amaçları ve yöntemleri incelenmiş, dünyadaki özelleştirme çalışmaları İngiltere, Arjantin ve Fransa örnekleri üzerinden irdelenmiş ve bölümün sonunda da Dünyada telekomünikasyon sektörüne ilişkin gelişmeler açıklanmaya çalışılmıştır.

## 1.2.Özelleştirmenin tanımı

Özelleştirme (privatization) sözcüğü, tanım olarak ilk defa 1983 yılında Webster's New Collegiate Dictionary'nin 9. baskısında yer almış ve “özel hale getirmek, sınai veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti, kamu kesiminden özel kesime aktarmak” olarak tanımlanmakla birlikte, dar anlamda herhangi bir şeyi özel kesime vermek geniş anlamda ise devletin mal ve hizmetlerin üretiminden çekilmesi anlamına gelmektedir. Başka bir tanımlamaya göre ise, özelleştirmenin kamu kesimi performansını artırmaya yönelik her türlü faaliyet olduğu belirtilmektedir.<sup>6</sup>

Hukuksal açıdan; özelleştirme, ticaret kanunlarına tabi bir şirket oluşturularak bu şirketi kontrol eden hisselerin özel veya tüzel kişilere satışdır. Özelleştirme işleminin görünürdeki amacı pazar güçlerinin rolünü artırarak sektörün performansını geliştirmektir. Fakat bu amaç dışında, pazara girişi kolaylaştırmak, rekabeti teşvik etmek ve ortak girişimlerin önünü açmak gibi amaçlar da sayılabilir.

## 1.3. Özelleştirmenin amaçları

Özelleştirmenin temel amacı nihai olarak, devletin ekonomide işletmecilik alanından tümüyle çekilmesini sağlamaktır.<sup>7</sup> Şirketlerin yalnızca bankacılık sektörüne bağlı olmadan hisse senedi, tahvil ve bono ihracı yoluyla kaynak temin edebilmeleri ve

---

<sup>5</sup> Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Genel Rapor 2001, 2002, 2003, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Fonlar, Diğer Kuruluşlar, İştirakler**, (Yayınlanmamış Rapor), s.220.

<sup>6</sup> Michael Beesley, Stephen Littlechild, “**Privatization: Principles, Problems, and Priorities**”, Londra: 1992, s.15.

<sup>7</sup> İhsan Kulalı, **Elektrik Sektöründe Özelleştirme Ve Türkiye Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Yayın No:2479, Ağustos 1997, s.21.

bu kaynak maliyeti ile enflasyon arasında sağlıklı bir ilişkinin olabilmesi için, sermaye piyasalarının geliştirilmesi gerekir. Sermaye piyasasının gelişimi ise, tasarrufların daha büyük bir kısmının mali piyasalara yönlendirilmesi ve bu suretle oluşan fonların sermaye piyasasına akışına imkan verecek bir ekonomik yapının oluşturulması ile mümkündür. Özelleştirme uygulamaları ile mali piyasalara ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirecek yeni kaynaklar yaratılması, diğer yandan da kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi nedeniyle sıkışan mali piyasa üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi hedeflenmektedir.

Özelleştirme, serbest piyasa ekonomisindeki bireyin ekonomik (rasyonel) davranışı varsayımına, piyasa mekanizmasının sağlıklı işleyişi ve kaynakların rasyonel kullanımı gerekçelerine dayandırılmaktadır. Bu inancıya göre, piyasa mekanizmasının gerektirdiği kurallardan bağımsız çalışan KİT'ler, tekeli konumları ve uyguladıkları fiyat, yatırım ve benzeri politikalarla piyasa mekanizmasının optimal işleyişini engellemektedirler. Kârlılık ve verimlilik kriterlerinden uzak anlayışla çalışan KİT'ler, bütçe üzerinde de baskı oluşturmakta, KİT açıklarının mali piyasalardan Hazine aracılığı ile karşılanması ise kaynakların optimal dağılımını engellemektedir.

Diğer taraftan KİT'lerin yetersiz performansı özel sektörün gelişimine de engel olmakta, mal ve emek piyasalarında KİT'lerin neden olduğu çarpık fiyat ve ücret oluşumları özel firmaların yurt içi ve uluslararası rekabet yeteneklerini kısıtlamaktadır.

Kamu harcamalarının ekonomide yarattıkları olumsuz etki, 1960'lı yıllarda ortaya atılan "dışlama etkisi" ile açıklanmaktadır. Ekonomide "crowding out" etkisi olarak tanımlanan bu durum, genişletici maliye politikaları sonucunda faiz oranlarının artacağı, artan faiz oranlarının özel yatırımları azaltarak (ulusal finansman kaynaklarından yararlanma olanakları da daralacağı için) milli gelirde daralma meydana getireceği (ve getirdiği) varsayımına dayanmaktadır. Bilindiği gibi Keynesyen teoride, kamu harcamalarının belli bir katsayı oranında milli geliri arttıracığı varsayılmaktadır. Ancak devletin yaptığı harcamaları iç borçlanma ile finanse etmesi durumunda bu etki gerçekleşmez. Çünkü kamunun ödünç verilebilir fonlara olan talebinin artması veya ülkede mevcut ödünç verilebilir fonların önemli bir kısmını

kullanması, faiz hadlerinin yükselmesine neden olacak, özel kesimin yatırımlarını karşılayabileceği fon kaynakları daraltacak, böylece özel yatırımlar, dolayısıyla milli gelirde düşme meydana gelecektir.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi 3 Ekim 1990 tarih ve 953 sayılı kararında özelleştirmeye ilişkin amaçları; “verimliliği arttırmak, fiyatları düşürmek, kaynakların etkin dağılımını sağlamak, devlet bütçesini küçültmek, gelir sağlamak, kamuda çalışanların sayısını azaltmak ve aşırı tekelci durumdaki sendikaların gücünü kırmak” şeklinde açıklamıştır.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığının resmi web sitesinde özelleştirmenin amaçları; özelleştirme ile devletin ekonomideki sınai ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize edilmesi olarak belirlenmiştir.<sup>8</sup>

Bu kadar geniş bir amaç yelpazesini belli başlıklar halinde toplamak gerekirse, özelleştirmenin amaçları şu şekilde sıralanabilir.

### **1.3.1 Ekonomik amaçlar**

Özelleştirmenin en önemli gerekçesini, kamu sektörünün kaynak kullanımında özel sektöre göre daha az etkin olduğu iddiası oluşturmaktadır.

Özelleştirmenin temel amacı, pazarda rekabeti sağlamak ve böylece üretimde ve dağılımda etkinlik yoluyla toplumsal refahı üst seviyeye çıkarmak olarak öngörülmektedir. Zira rekabet, tüketicilerin en düşük fiyatlı ve en kaliteli ürünü bulmak yönündeki hareketleri nedeniyle firma yönetici ve işçilerini etkin olmaya motive etmektedir. Ancak pazarın yapısından kaynaklanan doğal tekelleşme ve negatif dışsallıklar gibi olumsuz durumlar halinde, özelleştirme sonrası rekabetin sağlanması mümkün olmayabilir, ancak bu durumda, özelleştirilen teşebbüsler regüle edilerek maliyetleri asgari düzeye çekmeye zorlanabilirler.

---

<sup>8</sup>Özelleştirme Programının Amaçları, <http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme>, 11.9.2005

Ekonomik gerekçeler mikro düzeyde şirket kârlılığını arttırmak ve verimliliği sağlamak olarak belirtilmekte, makro düzeyde ise serbest piyasa ekonomisini tüm kurum ve kurallarıyla işler hale getirmek, sermayeyi tabana yaymak, kıt kaynakların optimum dağılımını sağlamak şeklinde sınıflandırılabilir.<sup>9</sup> Özelleştirme ile devlet fiyatlandırması yerine piyasa fiyatlandırması maliyetleri aşağıya çekecek, bu da genel fiyat düzeyinin düşmesine ve anti enflasyonist etki yaratarak ekonominin dengeli büyümesine katkı sağlayacaktır.

Bununla birlikte, ekonomik gerekçeler, kamu işletmelerinin uzun dönemde verimli ve kârlı olabilmeleri için pazar disiplinine sahip olmaları gerektiği düşüncesine dayanır. Bunun, işletmelerin ticari koşullar altındaki sermaye pazarlarından kaynak elde ederek, kamu yönetimine dayalı ödeneklerin getirdiği sınırlamalardan kurtulup devletin doğrudan doğruya denetiminden çıkmaları sonucunda gerçekleşeceği düşünülür. Buna ek olarak, merkezi yönetimin bürokratik denetiminden kurtulma, pazardaki değişikliklere hızlı ve esnek bir biçimde uyum sağlamaya da olanak tanıyacaktır<sup>10</sup>.

Kamu mülkiyetindeki teşebbüslerinin, bir taraftan başarısız olma ve sonucunda pazar dışına çıkma tehlikesinin bulunmaması, diğer taraftan çok başarılı olarak ortaklarına daha fazla kar payı dağıtma güdüsünün özel sektöre kıyasla düşük olması sebebiyle, özel mülkiyetli teşebbüslere göre daha verimsiz oldukları kabul edilmektedir<sup>11</sup>.

Özelleştirme ile verimlilik ve karlılık göstergelerinde artış sağlanacağı savı, kamu mülkiyetinin tabiatı gereği verimsiz çalışmaya neden olduğu şeklindeki bir ön kabule dayanmaktadır. Şirketler bazında gerçekleştirilecek verimlilik ve karlılık artışı kuşkusuz ekonomiye daha çok katkı sağlayacaktır. Ancak özelleştirme uygulamalarıyla birlikte Türkiye dahil çeşitli ülkelerde yapılan araştırmalar, mülkiyet ve karlılık-verimlilik arasında doğrudan bir ilişki saptayamamıştır. Yapılan araştırmalar,

---

<sup>9</sup> TOBB, s.10.

<sup>10</sup> Keith Syrett, **İngiltere’de Özelleştirme: Siyasal ve Hukuksal Temelleri**, 12 Mayıs 2000 tarihinde A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesinde yapılan seminer, s. 3

<sup>11</sup> Joanna R. Shelton, **Regulatory Reform, Demonopolisation, and Privatisation: how to ensure consistency with competition**, Pre-unctad X Seminar on the role of competition policy for development in globalizing world markets, İsviçre, 1999, s. 6 .

özelleştirme ile etkinlik artışı sağlayabilmenin, özelleşen sektördeki piyasa şartlarına, özelleşen teşebbüsün davranışlarına bağlı olduğunu, çeşitli düzenleme ve sübvansiyonlarla, rekabet açısından farklılık yaratılmazsa, kamu ile özel sektör arasındaki etkinlik farkının, önemsiz denilecek düzeylere ineceğini göstermiştir.

Diğer taraftan bazı araştırmacılar da, kamu ve özel sektörün amaç farklılıkları nedeniyle, böyle bir karşılaştırmanın anlamsız olduğunu ileri sürmektedirler.<sup>12</sup> Bu iddiaya göre, özel sektörün tek amacı kar olmakla birlikte, kamu sektörü salt kar amacıyla iktisadi bir birim kurmamakta, amaç fonksiyonu, kar ve toplumsal-sosyal fayda bileşenlerinden oluşmaktadır.

Bununla birlikte özelleştirmenin temel amacını ekonomide etkinlik sağlamak olarak gören İngiltere, Fransa gibi gelişmiş ülkeler, özelleştirme uygulamalarıyla paralel olarak, piyasada rekabeti sağlayacak, tekel oluşumunu engelleyecek düzenleyici kurumların oluşumu için özen göstermişlerdir.

Ekonomik amaçlardan çıkartılacak temel sonuç, günümüzde artık devletin ekonomide, hatta tüm toplumsal yaşam içindeki konumunun yeniden belirlenmesi ve devletin fonksiyonel bakımdan yeniden tanımlanması zorunluluğunun yaşanmakta olduğudur.<sup>13</sup>

### 1.3.2. Mali amaçlar

Özelleştirme ilk olarak, artan iç ve dış borçlarının kapatılmasında, kamu açıklarının düşürülmesinde araç olarak kullanılmakla birlikte, bu amaç iktisat kuramcıları tarafından eleştirilmektedir. Bu yaklaşıma göre, kamu kesimi açığı, cari gider ve gelir farkından oluşan dinamik bir olgudur. Bu denkliği sağlayacak yapısal önlemlerden alınmadıkça, satış geliri ile en fazla birkaç yıllık açık kapatılabilir. Öte yandan, kamu açığını gidermek için temel mal ve hizmetlerin özelleştirilmesi, gelir dağılımının daha da bozulmasına yol açarak, fırsat eşitliğini yok edebilir.

---

<sup>12</sup> Nursel Öztürk, **Özelleştirme**, Ankara 2002, s.10., [www.ceterisparibus.net](http://www.ceterisparibus.net), 11.9.2005.

<sup>13</sup> İlhan Baytan, **Özelleştirme: Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler**, Ankara: TRT Matbaası, 1999, s. 6.

Bir başka mali amaç ise yine kuramcılar tarafından eleştirilen KİT'lerin borç yükünden kurtulmak olarak sayılmakla birlikte<sup>14</sup>, kuruluşları verimli hale getirmek yerine onları elden çıkarmak olumlu bir amaç olarak algılanmaktadır.<sup>15</sup>

### 1.3.3. Diğer amaçlar

Özelleştirme ile işletmelerin hisse senetlerine sahip olan çalışanların ücret dışı gelirlerden istifade etme imkanına sahip olabilecekler ve böylece serbest piyasa düzeni içerisinde kıt kaynakların etkin dağılımı gerçekleşecek, bu da toplum refahının üst seviyeye çıkmasını sağlayacaktır.

İdeolojik gerekçe, siyasi bağımsızlığın özel mülkiyete dayalı olduğu düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Zira devletin ekonomiye müdahalesinin asgariye indirilmesi ve böylece devletin küçülmesi ile dolaylı olarak kişilerin özgürlüklerine yönelik devlet müdahaleleri de azalacaktır<sup>16</sup>.

Öte yandan politikacılar ve bürokratlar, kamu teşebbüsleri üzerinde kaynaklarının kendilerine veya yandaşlarına yöneltilmesi konusunda baskı kurabilirler. Dünya Bankası'na göre bu şekilde bir yapı sonucu, daha düşük yatırım ve büyüme oranı ve nihayetinde daha düşük bir toplumsal refah düzeyi ortaya çıkmaktadır<sup>17</sup>.

Özelleştirmenin önünü açan bir diğer olgu ise işsizlikle ilgilidir. Kamu işletmeciliğinin bazı durumlarda dolaylı da olsa önemli bir amacı, istihdam yaratarak işsizliğe çözüm bulmaktır. Ancak, özellikle politik baskılarla gereğinden fazla personel alımı sonucu kamu işletmeciliği gizli bir işsizlik sigortası halini alabilir. Bunun gibi kamu teşebbüsleriyle ilgili işçi sendikaları ile yapılan pazarlıklarda her zaman politik kaygılar etkin olabilir. Buna ek olarak, sendikaların verimlilik artışı sağlanmaksızın işçi

---

<sup>14</sup> Baytan, s.9.

<sup>15</sup> Rıdvan Karluk, **Türkiye’de kamu iktisadi kuruluşları ve özelleştirme**, Esbank Yayınları, İstanbul: 1994, s.127.

<sup>16</sup> Beesley, Littlechild, s.16.

<sup>17</sup> Shelton, s. 6.

alımı ve ücret artışı baskıları kamu işletmeleri personel giderlerini\* önemli ölçüde artırabilir ve gerekli yatırımın da yapılamaması sonucu zarar edilir hale gelinebilir.

Yukarıdaki sıralananlar dışında, tekrar seçilebilme kaygısı nedeniyle daha kısa vadeli hedefler güden siyasi iradeyi, özelleştirmeye iten başlıca sebep kamu açıklarının kapatılmasıdır. Çünkü açık veren kamu teşebbüslerinin finansmanının yine kamu kaynaklarıyla karşılanması gerekmektedir. Kamu teşebbüslerinin özel sektör kuruluşlarına kıyasla tahvil, bono, hisse senedi vb. sermaye piyasası araçları ihraç ederek finansman sağlaması pek mümkün değildir. Kamu teşebbüslerinin iflası pratikte mümkün olmadığından çıkardığı menkul kıymetlerin de riski bulunmamakta bu nedenle getirileri hazine tahvil ve bonolarından daha fazla olamamaktadır. Bu sebeple kamu teşebbüsü açıkları ile genel kamu açıklarının birbirinden ayrılarak değerlendirilmesi de mümkün olmamaktadır.

#### **1.4. Özelleştirme yöntemleri**

Devleti yönetenler açısından kamuya ait değerlerin mülkiyetinin özel sektöre devredilip devredilmemesi ile ilgili politikaların en önemli unsurlarından birisini söz konusu işletmelerin devrinin nasıl ve hangi yöntemle gerçekleştirilmesi gerektiği oluşturmaktadır.

Özelleştirmeye ilgili olarak uygulanan başlıca yöntemler şunlardır.<sup>18</sup>

-İhale yöntemi: Bir mal veya hizmet üretiminin kamu eliyle yerine getirilmesi yerine, üretimin kısmen veya tamamen, ihale ile belli bir firmaya devredilmesidir. Yapılan ihalede temel değer, o hizmetin minimum maliyetle yapılması olduğu için, etkinliğin yanı sıra, kamu giderlerinde tasarruf sağlamayı hedefleyen bir yöntemdir.

Söz konusu yöntem Ülkemizde, gerek KİT'ler, gerekse diğer kamu kuruluşlarında, maliyetlerde tasarruf sağlaması ve son yıllarda personel konusunda getirilen kısıtlamalar nedeniyle büyük çapta uygulanmaktadır. İlk aşamada temizlik,

---

\* Türk telekomünikasyon A.Ş.'nin 2004 yılı için personel giderlerinin tüm giderlere oranı % 42,9 civarındadır.

<sup>18</sup> Öztürk, s.13.

yemek ve benzeri hizmetler sözleşme ile müteahhitlere verilirken, daha sonra doğrudan üretimle ilgili hizmetler de sözleşme ile firmalara ihale ile verilmeye başlanmıştır.

İhaleler öncelikle düzenleyene yüksek gelir getirmesi ve piyasaların oluşması sürecinde en etkin firmaların piyasalarda yer almasının sağlanması amacıyla gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte, yöntemin üstünlüklerine rağmen, yalnızca yöntemi benimseyip kullanmak yeterli değildir. Önemli olan, ihale sürecinin iyi tasarlanmasıdır. Bir başka deyişle, yöntemin tasarımının ve detaylarının da doğru olması gerekmektedir. Aksi bir durum hem elde edilecek gelirin düşmesine, hem de daha önemlisi piyasa yapılanmasının bundan olumsuz şekilde etkilenmesine neden olmaktadır.<sup>19</sup>

-Yasal-kurumsal serbestleşme: İktisadi faaliyetlerde piyasa şartlarına işlerlik kazandırılması, kamu tekelindeki ekonomik faaliyetlerde özel sektörün önündeki giriş engellerinin ortadan kaldırılması çerçevesindeki çalışmalar olarak tanımlanabilmektedir. Yönteme, özelleştirme kuramcıları ve uygulamalarda büyük destek sağlayan Dünya Bankası ve IMF tarafından büyük önem verilmekte, ekonomide etkinliğin sağlanmasında önemli bir kilometre taşı olarak kabul etmektedirler.

Ülkemizde 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlayan dönemde, yasal kurumsal serbestleşme yönünde çeşitli uygulamalar yapılmış, piyasa ekonomisine kamunun müdahalesini en aza indirecek para ve maliye politikaları değişikliklerine gidilmiştir.<sup>20</sup> İzlenen serbestleşme stratejisine paralel olarak devletin ekonomideki payının azaltılmasına yönelik olarak 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur.

27/11/1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanununun Özelleştirme Yöntemleri, Değer Tespiti, İhale Yöntemleri başlıklı 18 inci maddesinde özelleştirme yöntemleri sayılmış olup aşağıda açıklanmıştır.

---

<sup>19</sup> Hakan Bilir, **Özelleştirme İhalelerinde Yöntem Seçimi: Alternatif Bir Model Olarak Paket İhale Yöntemi**, Rekabet Dergisi, Ekim-Kasım-Aralık 2003, sayı:16, s.58.

<sup>20</sup> M.Hulki Cevizoğlu, **Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme**, İlgi Yayınevi, İstanbul, 1989, s.56.

### 1.4.1. Satış yöntemi

Bu yöntem kamu kuruluşunun aktiflerinin kısmen veya tamamen satılması olup, iki alt yöntem şeklinde uygulanmaktadır.

İlki Türkiye’deki uygulama şekliyle varlık satışı olarak da adlandırılan doğrudan satış yöntemidir. Yöntemde kuruluşların aktifindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının bedel karşılığında devredilmesidir.

İkincisi hisse senedi yoluyla satış yöntemidir. Bu yöntemde Kuruluş hisselerinin yurtiçi ve yurtdışında blok satışı, halka arz, halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal veya özel emirle satış, menkul kıymetler yatırım ortaklıkları veya fonlarına satış yoluyla bedel karşılığı devri söz konusudur. Hisse senetlerinin satışı doğrudan halka, tek bir alıcıya, ilgili kamu kuruluşunda çalışanlara ve seçilmiş finansal aracı kuruluşlara yapılabilir.

Dar anlamda özelleştirmeye örnek olarak verilebilecek bu yöntemde ilgili merkezi yada yerel kamu kurumu sahip olduğu varlıkları satışa çıkarır. Burada kamu kuruluşu sahip olduğu hisse senetlerini de satışa çıkarabilir.

Satış yönteminde kamu, sahip olduğu malvarlığını veya haklarını süresiz olarak özel sektöre devretmektedir. Bu anlamda satış yöntemi, süresiz özelleştirme şeklinin bir yöntemi olarak tanımlanabilir.

Satış yöntemi merkezi hükümet tarafından daha sık kullanılan bir özelleştirme yöntemidir. Örneğin Sovyetler Birliğinde 1980 yılında toplam gayri safi milli hasılanın sadece %25’i özel sektöre aitken, özelleştirme uygulamaları ile 1998 yılında (26 devletin 19’unda) %50’yi aşmış durumdadır. Bu oranlar varlıkların özel sektöre satışının bir sonucu olarak gerçekleşmiştir.

Bir başka örnek ise İngiltere’den verilebilir. Bu ülkede British Airways, British Telekom, British Airports, British Gas, Rolls Royce ve Jaguar şirketleri özel

girişimcilere satılmıştır. Varlık satışı ile özelleştirmeye park alanlarının ve apartman dairelerinin satışı da örnek olarak verilebilir.<sup>21</sup>

Satış yönteminin en çok eleştirilen yönü devlete ait malvarlığının özel kişilerin tekeline geçeceği endişesidir. Blok satış şeklinde gerçekleştirilen zelleştirme uygulamalarının yoğun eleştirilere maruz kalmasının temel nedenlerinden birisi de budur. Kamuya ait hisselerin mümkün olduğunca çok kişiye satılması ile özelleştirmenin bir amacı olan sermaye mülkiyetinin tabana yayılması hedefi gerçekleştirilirken, tekelleşme sorunu da ortadan kaldırılabilecektir.

Satış yöntemi ile zelleştirilebilecek alanlar havaalanları, elektrik hizmetleri, gaz hizmetleri, otoyollar ve köprüler, su ve atık su hizmetleri, geri dönüşüm fabrikaları, limanlar şeklinde özetlenebilir.

#### **1.4.2. Kiralama**

Kuruluşların aktiflerindeki varlıkların bedel karşılığında, belli süre ile kullanım hakkının verilmesidir. Kiralama yönteminin esası, hizmeti yürütmek için gerekli araç ve teçhizatın kamuya ait olması, yönetimi ve işletilmesinin özel kişi ya da kuruluşlara verilmesidir. Kamu hizmeti birimleri, menkul ve gayri menkulleriyle, sözleşmede belirlenen süre için ve bir bedel karşılığında özel sektöre kiraya verilebilir.<sup>22</sup> Bu sistemin imtiyazdan farkı, hizmet için gerekli yatırımın kamunun malı olmasıdır. Ayrıca kiralama yönteminde sreler imtiyaz yöntemine kıyasla daha kısadır. Kamu kuruluşları verimli alıştıramadıkları işletmelerini, özel sektörün yönetim ve denetim tecrübesinden yararlanmak için onlara kiraya verebilirler. Böylelikle zarar eden kamu işletmelerinin daha karlı hale getirilmesi mümkündür. Kamu idaresi belirli sözleşme şartları içerisinde kiracıyı her zaman denetlemek ve değiştirmek hakkına sahiptir<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Karluk, s.160.

<sup>22</sup> Metin Kilci, **Türkiye'de zelleştirme uygulamaları-4**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/ozel4.html>, 16.11.2005

<sup>23</sup> Bilal Eryılmaz, Musa EKEN, **Mahalli İdarelerde zelleştirme Politika ve Uygulamaları**, Türk İdare Dergisi, Cilt:LXII, Sayı:387, Ankara: Haziran 1990, s.64.

Bu yöntemde kiracı, mevcut sistemleri devralır, kamu hizmetinin yalnızca yönetimini ve işletmesini üstlenir. Kiracı kamu hizmetini ve her türlü ticari riski üstlenmektedir. Kiracı masraflarını, hizmetten yararlananlardan tahsil ettiği ücretlerden karşılar. Kiralayan tarafa (devlet, il, belediye) tesislerin finansmanı ve geliştirilmesi ile ilgili masrafları karşılamak üzere ödeme yapar. Hizmetin yerine getirilmesi ile ilgili tüm yasal sorumluluk kiracıya aittir ve bu amaçla kullanılacak teknik araçların seçiminde serbesttirler<sup>24</sup>.

#### **1.4.3. İşletme hakkı devri**

Kuruluşların bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile madenlerin, mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bedel karşılığında, belli süre ile işletilmesi hakkının verilmesi.

#### **1.4.4. Mülkiyetin gayri ayni haklar tesisi**

Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının, mülkiyeti ilgili kuruluşa ait olmak kaydıyla, Türk Medeni Kanununda öngörülen şekil ve şartlar dahilinde, malike ait kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza gösterilmesine veya malikin mülkiyete bağlı haklarını kullanmasından vazgeçmesi sonucunu doğurmasına ilişkin hakların tesisidir.

#### **1.4.5. Gelir ortaklığı modeli ve sair hukuki tasarruf**

Kuruluşların özellikleri ve yapıları dikkate alınarak başvurulacak diğer yöntemler. (Karabük Demir Çelik Fabrikasının devri gibi)

Özelleştirmenin başarılı olduğunu kabul edebilmek için özelleştirilen kuruluşun özel girişimcinin kontrolünde kamu kontrolünde olduğundan daha verimli yönetilip yönetilmediğinin sınanması gerekir. Özelleştirilen iktisadi kurumun özel kişilere geçtikten sonra faaliyetine devam edememesi veya kuruluşun amacından farklı

---

<sup>24</sup> Stevart Vuylsteke, **Kentsel Hizmetlerin Temini: Özel Sektörle Yapılan Sözleşmeler, Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri**, Çeşme Seminer Bildirileri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara, 1988, s.245.

bir amaç için kullanılması devir alma işleminde alıcı seçiminin düzgün yapılamadığı anlamına gelebilir.

Özelleştirmeye taraftar olanlar özelleştirmenin gerekliliğini aşağıdaki nedenlere dayandırmaktadırlar.<sup>25</sup>

- Hükümetler bir iktisadi devlet işletmesinin geliştirilmesine kendilerine politik yarar sağladığı müddetçe sıcak bakarlar.

- Politik yarar ve çıkara uymayan bir geliştirmeye ise, bu geliştirme şirkete yarar sağlasa dahi yardımcı olmak istemezler.

- Şirket çalışanları iş yetenekleri ve becerilerine göre değil, politik eğilimlerine göre istihdam edilirler. Müessesenin üst yönetimi iktidara yakın kişilere verilerek yetenekli ve bilgili bir üst yönetimin oluşmasının önü kesilir.

- Hükümetler devlet işletmesini işletme amaçlı değil sosyal amaçlı bir kurum olarak algırlar.

- Özel sektör firmaları finansal pazarlardan devlet işletmelerine göre daha kolaylıkla ve uygun koşullarda fon sağlayabilirler.

- Devlet zarar eden bir kuruluşunu bile tasfiyeye gitmez ve o kuruluşun zararları bütçeye yük oluşturur.

- Özel sektör firmaları mal ve hizmetlerin en iyi fiyatlarla satıp kâr sağlamak için faaliyette bulunurlar. Bunun sonucunda rekabet etme saiki ile de en iyi hizmet ve mal sürümü en uygun fiyatlarla tüketicinin tüketimine sunulur.

Özelleştirmeye karşı olanlar ise karşı olmalarını şu gerekçelere dayandırmaktadırlar.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Cevat Sarıkamış, **Türkiye’de Özelleştirme Çalışmaları**, Muhasebe Ve Finansman Dergisi, Kasım 2002, s.10.

<sup>26</sup> Robert Bailey, **Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları**, Aytaç Eker (çev.), [www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme](http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme), 18.1.2005

- Bir özel sektör kuruluşu kârını en yüksek yapacak mal ve hizmetleri bu mal ve hizmetleri alabilecek bireylere sunar. Mal ve hizmet arzında sosyal düşünce yer almaz.

- Özelleştirme işlemi hükümetlere yakın olan bireylerin, kamunun çıkarlarına ters de düşse, özelleştirilen kamu kuruluşuna sahip olmaları sonucunu doğurabilir. Bu hali ile kişilerin zenginliklerini artırıcı bir yönetime dönüşür.

- Kamu özelleştirilmiş kamu kurumları üzerinde hiçbir denetim hakkına sahip olamaz.

- Özelleştirilen bir firma, kamu çıkarını gözetmek yerine ortaklarının çıkarını ön planda tutar. Bu nedenle, özellikle halka hizmet niteliği taşıyan, su, elektrik, toplu taşımacılık gibi müesseseler ve stratejik mal üreten müesseseler özelleştirildiğinde kamunun yararına uygun olmayan bir durum ortaya çıkabilir.

- Kârlı bir kamu kuruluşunun özelleştirilmesi, servetin elde edilecek dönemsel kârlara bağlı olarak kişiler ve/veya özel kurumlarda yoğunlaşması sonucunu doğurur.

- Devlet kuruluşları özel sektör kuruluşlarına kıyasla daha az iflas riski taşırlar ve bu nedenle daha düşük maliyetle kredi alma olanağına sahiptirler.

- Özelleştirme uygulamasına geçilmeme durumunda kâr eden iktisadi devlet teşekkülleri devlet bütçesine devamlı nakit girişi sağlamaya devam ederken müteşebbislerin fonları mevcut kamu iktisadi kuruluşlarını devir almak yerine yeni tesisler kurmak için kullanılır ve böylece ekonomiye daha büyük katkı sağlanmış olur.

- Kamu iktisadi kuruluşları kâr amacını önde tutan kurumlar olmadıkları için sosyal gelişme ve halkın manevi kalkınmasına özel sektör firmalarına göre daha fazla katkıda bulunur. Bu husus özellikle sosyal ve ekonomik kalkınmasını tamamlayamamış ülkelerde daha büyük önem taşır.

Yukarıda sayılmış olan leh ve aleyhteki görüşlerin tümüne doğru tümüne yanlış demek mantıklı bir davranış olmaz. Ama bir ülke özelleştirmeyi gerçekleştirilmesi

gereken bir amaç olarak benimsemiş ise leh ve aleyhteki görüşleri dikkate alarak stratejisini belirlemelidir.<sup>27</sup>

### 1.5. Dünyada özelleştirme uygulamaları

1970’li yılların sonuna doğru gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan döviz darboğazı ülkelerin ödemeler bilançosunda açığa sebep olmuştur. Ülkeler bu sıkıntılarının giderilmesi için, 1944 Bretton Woods sistemi ile kurulan IMF ve Dünya Bankasına başvurmuşlar, ilgili kuruluşlar kredi verme koşulu olarak bu durumdaki yaklaşık 60 ülkeye, serbest piyasa ekonomisi kurallarını uygulamaya yönelik olarak kamu girişimciliğinin küçültülmesi şartını öne sürmüşlerdir.

Dünyadaki ilk özelleştirme denemesi, 1970’li yılların sonunda Şili’de başlamış, 1979’da Thatcher Hükümeti’nin göreve başlamasıyla İngiltere başta olmak üzere sanayileşmiş ve sanayileşmekte olan ülkelerde özelleştirme hareketleri hız kazanmıştır.<sup>28</sup>

Dünya Bankası tarafından desteklenen özelleştirme uygulamaları, her programın özel koşullar dikkate alınarak uygulanması gerektiğini, başarının, hükümetlerin kararlılıklarına, alıcının yönetim anlayışına, ülkede özel sektörün gelişmişlik seviyesine bağlı olduğunu ortaya koymuştur.

Söz konusu bankanın 1985 yılındaki raporundaki tespitlere göre;<sup>29</sup>

-Güçlü politik desteğin, programı yönetecek kademelerin bulunduğu, piyasa ekonomisi gelişmiş ve regüle edilmiş ülkelerdeki özelleştirme uygulamalarında, az gelişmiş ülkelere göre daha büyük başarılar elde edilmiştir.

-Kamu varlıklarının satışı anlamıyla özelleştirme, tek başına başarıyı, diğer bir deyişle satılan teşebbüste verimliliğin artacağını garanti etmemektedir. Mülkiyet transferi, tekelleri önleyici ve rekabeti sağlayıcı politikalarla birlikte uygulamaya

---

<sup>27</sup> Sarıkamış, s.11.

<sup>28</sup> Karluk, s.143.

<sup>29</sup> World Bank, **Operations Evaluation Department**, Precis Number 82, 1.1.1985

konulmalıdır. Rekabetçi bir yapıya sahip dengeli ekonomilerde güçlü, düzenleyici kurumların varlığıyla birlikte, özelleştirme amaçlarına ulaşabilir. Özelleştirme, tek başına, piyasa ekonomisi oluşturma bir aracı değildir. Piyasa ekonomisinin ve özel sektörün gelişmediği ülkelerde, bu koşullar sağlanıncaya kadar büyük özelleştirmelerin ertelenmesi ve piyasa düzenleyici reformlara ağırlık verilmesi tavsiye edilmektedir.

-Özelleştirme uygulamaları ekonomilerin liberalleşme sürecinden sonra uygulamaya konulmalıdır, eğer özelleştirme piyasa ekonomisini yerleştirmeye yönelik reformların önünde giderse, alıcılara, kamunun sahip olduğu bazı ayrıcalıkların transferi anlamına gelir ki, bu durum, arzulanan sonuçlar bir yana, mevcut durumun daha da kötüleşmesine neden olabilir.

şeklindedir.

Çalışmanın bu bölümünde, Dünyadaki özelleştirme uygulamaları kapsamında özelleştirmenin ilk gündeme geldiği ülkelerin başında gelen İngiltere, Fransa ve gelişmekte olan ülkelere ki özelleştirme uygulamalarının önemli bir örneği olan Arjantin olmak üzere üç ülke incelenecektir.

### **1.5.1. İngiltere**

Dünyada ilk özelleştirme uygulamaları İngiltere’de Muhafazakar Partinin 1979 yılında iktidara gelişi ile devletin ekonomideki rolü temelde ideolojik nedenlerle yeniden yapılanmasıyla başlamıştır.\* İngiltere’de özelleştirmenin başlıca amacı, ekonomide rekabet kurallarına işlerlik kazandırılması, kamu kesimindeki savurganlığın önlenmesi, tüketicinin korunması gibi çok sayıda fonksiyonu yerine getirmek olmuştur.

1979 yılında, 1945’ten sonra izlenen temel ekonomi politikaları tamamen terk edilmiş, ekonomik ve sınai yapıda önemli değişikliklere gidilmiştir. İngiltere’de özelleştirmenin bilinen bütün yöntemleri denenirken, en çok kullanılanı halka arz yöntemi olmuştur. Halka arz yöntemiyle yatırımcı sayısı 10 yılda üç milyondan dokuz

---

\* Özelleştirme uygulamaları, İngiltere ile aynı dönemde, Şili, Arjantin ve Meksika’da uygulanmaya başlanmıştır. Bu 3 ülkede özelleştirme, esas olarak dış borç ödemelerine ve artan bütçe açıklarına yönelik bir önlem olarak gündeme gelmiştir.

milyona çıkarılmıştır. Zarar eden küçük çaptaki işletmelerin özelleştirilmesinde ise blok satış yöntemi kullanılmıştır.<sup>30</sup>

Küçük ölçekli özelleştirmelerle başlatılan bu program, 1984 yılında British Telecomun (BT) özelleştirilmesi ile ölçek değiştirmiştir.

Ardından British Gas (gaz), British steel (çelik), British Petroleum (petrol), Britoil (petrol), British Telecom gibi kuruluşlar halka arz yöntemiyle özelleştirilirken Rollsroyce ve Jaguar, Short Brothers (uçak sanayi) Amersham International (kimya), Warship Yards (savaş gemi inşaatı), Aerospace gibi kuruluşlar ise blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir.<sup>31</sup>

Bu ülkede özelleştirme süreci içerisinde güvenlik nedeniyle şirket hisselerinin devletçe istenmeyen kişi ve kuruluşların eline geçmesini önlemek yada yeni sahibi ile uyum sağlamasına zaman tanımak için altın hisse uygulamasına gidilmiştir.

İmtiyazlı bir hisse olan altın hisse uygulaması, şirketlerde kamuya ait payların veya kamu varlıklarının yönetiminin tamamen devlet kontrolünden çıkıp, özel sektöre devredilmesi halinde dahi devlete müdahale hakkı vermektedir. İngiltere’de altın hisse uygulaması 40’tan fazla şirket için kimisinde belli sürelerle geçerli olmak üzere kimisinde ise süresiz olarak yürürlüğe konulmuştur.

İngiltere’de özelleştirmenin gerçekleştirilmesi kolay olmamıştır. İdeolojik güçlükler ek olarak, millileştirilmiş endüstrilerdeki işçiler, bu işletmelerdeki işleri konusunda büyük endişelere kapılmışlardır. Bu millileştirilmiş endüstrilerin hizmetlerini ve ürünlerini kullananlar ve tüketenler arasında bile korkular ortaya çıkmıştır. Fiyatlar artıp artmayacağı, hizmetlerin düzeyinin aynı şekilde sürüp sürmeyeceği tereddüt konusu olmuştur. Fakat, buna rağmen, özelleştirme konusunda

---

<sup>30</sup> Karluk, s.154.

<sup>31</sup> Öztürk, s.18.

diğer ülkelere de alınacak önemli dersler sağlayan çok ustalıklı bir stratejiyle bu muhalefet yenilmiştir.<sup>32</sup>

İngiltere, geçmişte devletleştirdiği şirketleri görelî olarak hızlı bir şekilde özelleştirmiş ve süreç sancısız gerçekleşmiştir. Zira genelde şirketleri devletleştirme yoluyla elinden alınanlar yeniden şirketlerine kavuşmuşlardır.

İngiltere'deki toplam kamu finansman dengesine bakıldığında, Kamu sektörünün borçlanma gereği artmış, kâr eden şirketler elden çıkmış, zarar edenlerin ise özelleştirilmesi gecikmiştir.

Daha önceden de tahmin edilen bu durum İngiltere'deki özelleştirme uygulamasını yavaşlatmamış, aksine, zarar eden şirketler ivedilikle yeniden yapılandırılarak özelleştirilebilir hale getirilmişlerdir.

1970'li yıllarda köhne diye nitelendirilen İngiltere ekonomisi birden bire dinamik bir hale gelmiş, bugünlerde birçok kıta Avrupa ülkeleri ekonomik sıkıntı çekerken, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ile beraber, dünya ekonomisinin lokomotifine haline dönüşmüştür.

İngiltere'de kamu finansmanındaki çarpıcı iyileşme, diğer Avrupa Birliği ülkelerini İngiltere'nin AB'nin genel bütçesinden alması gereken katkıyı almaması için ricacı olmaya zorlamakta, İngiliz ekonomisindeki verimlilik artışı kıta Avrupa'sında belirgin olarak göze çarpmaktadır.<sup>33</sup>

### 1.5.2. Fransa

Fransa'da İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yürütölen yoğun millileştirme girişimlerinden sonra, 1980'li yılların ortalarından itibaren özelleştirme sürecine girilmiştir. Bu Ülkede özelleştirme uygulamalarına diğer Avrupa Ülkelerine göre biraz gecikmeli olarak 1986 yılında başlanmıştır.

---

<sup>32</sup> Stuart M. Butler, **Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi**, Coşkun Can Aktan (çev.) www.canaktan.org.tr, 2.2.2006

<sup>33</sup> Ercan Kumcu, **Özelleştirmeyle şapka düşüp kel görünecek**, Hürriyet Gazetesi, 21.10.2004, s.10.

Jacques Chirac tarafından oluşturulan sağ iktidar, 5 yıl içinde 65 şirketin özelleştirilmesini öngören bir program hazırlanmış ve dayanak olarak da, liberal anlayıştan gelen birtakım gerekçelere sığınılmıştır. Hükümet, kamu sektörünün büyüklüğünün çok yüksek boyutlarda olduğu ve temel rekabet kurallarının işleyişini zedelediği kanaatine varmıştır.

Ekonomi Bakanı Edmond Alphandery'ye göre, Fransa'da yaklaşık sekiz yıl önce başlatılan özelleştirme programı üç ana noktada şekillendirilmiştir.<sup>34</sup>

- Şirketlere daha fazla işletme esnekliği tanınması ve sermaye artırma kapasitelerinin yükseltilmesi için uygulamaya konmuştur.

- Paris Borsasının geliştirilmesi açısından ele alınmıştır.

- Fransa'nın kaynaklarının geliştirilmesi ve iyileştirilmesi, iç borç düzeyinin azaltılması için imkan sağlanmasını temin için değerlendirilmiştir.

Fransız Hükümetinin bu yaklaşımı, devletin rolünün sanayi stratejisini şekillendirmek ve yönetmek olduğu yolundaki geleneksel görüşle yumuşatılmış bir tutumdur.

Yeni liberal düşüncenin etkilerinden daha çok kamu sektörünün uzun yıllar bir türlü atılım yapamaması ve 1985 yılına göre son beş yıl giderek artan ölçüde topluma ve bütçeye yük olmaya başlaması sonucunda bir çıkış yolu olarak gündeme getirilmiştir. Bu dönemdeki muhafazakar iktidar Anayasada değişikliğe gitmiş ve buna bağlı olarak 3-4 ay içerisinde iki yasa çıkarılarak kısa sürede özelleştirme başlatılmış ve iki yılda 14 büyük ve önemli KİT özelleştirilmiştir.<sup>35</sup>

1986'dan 1988'e kadar yaklaşık 500.000 işçi istihdam eden 1.100 şirket kamudan özel sektöre devredilmiştir. Bu arada, kamu monopolü karakteri taşıyan hiçbir şirket özelleştirilememiştir.

---

<sup>34</sup> Işın Çelebi, **Yeni Bir Düzen Anlayışı Özelleştirme**, Milliyet Yayınları, İstanbul: 1995, s.244.

<sup>35</sup> Hikmet Esen, **Fransa'da Özelleştirme Uygulamaları, Özelleştirmenin Kurumsal Yapısı ve Gelirlerin Kullanımı**, Hazine Müsteşarlığı (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Ocak 1999, s:15

Öte yandan, şirketlerin kamu yapısı gelişmelerine zarar vermekte, özel şirketlerin içinde bulunduğu koşullarla karşılaştırılabilir düzeyde gerekli kaynakların sağlanması mümkün olamamaktadır. Bu bağlamda Hükümet, özel tasarrufları canlandırmak ve ekonominin mali yapısını sağlamlaştırmak amacına yönelmiştir. Hükümet özelleştirmeyi, sağlayacağı gelirlerle yeni kaynaklar yaratma ve bütçe açığından kaynaklanan baskıyı hafifletme aracı olarak düşünmüştür.

Önceliği küçük taleplere vermek, vergisel teşvikler, uzun dönemli elde tutmalarda bedelsiz hisse edinilmesi, uygun satış tekniklerinin seçilmesi, işlemlerin kronolojisinin uygun bir şekilde düzenlenmesi ve özellikle çok çekici fiyatlar tespit edilmesi, Fransa'nın özelleştirme uygulamalarındaki başarıları olarak sayılabilir. Bununla birlikte Fransa'da 1990'lı yıllarda mali piyasaların düşüşünden sonra dahi talebin sürekli bir biçimde arzın üzerinde seyretmesi uluslararası piyasalardaki mali çalkantılara rağmen özelleştirme programını sektöre uğratmadan sürdürülmesini sağlamıştır.

### 1.5.3. Arjantin

1980'lerin başında özelleştirme konusunda karar alan bir diğer ülke Arjantin'dir. Arjantin'deki özelleştirme uygulamaları, hızlı bir süreç takip etmiş ve bu yönüyle de dikkatleri çekmiş bir şok program olarak ortaya çıkmıştır.

1980-1990 arasında Arjantin'de gayri safi milli hasılası (GSMH) %14 düşmüş, 1980'li yılların başında, enflasyonun hızla yükselmesi ve borç krizi ile mali problemler yapısal hale gelmeye başlamıştır. 1980'li yılların sonuna doğru bütçe açığı sorunu, finansman aracı yokluğuna bağlı olarak kriz noktasına gelmiştir.

1980'li yılların başındaki borç krizi, kamu işletmelerinin etkinlik, verimlilik ve dinamizminin görece bir şekilde yok olmasına neden olmuştur. 1970'lerden başlayarak kamu mal ve hizmetlerinin fiyatlarındaki artışlar bu mal ve hizmetlerin maliyetindeki artışlardan daha üst seviyede artmıştır.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Muhammet Akdiş, **Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye'de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler**, www.makdis.pamukkale.edu.tr, s.11., 11.11.2005

Bu krizlerle birlikte Arjantin’de ilk özelleştirme çalışmaları, 1983 yılında, Alfonsin iktidara geldiğinde başlamıştır. Ekonominin içinde bulunduğu bunalımları aşmak amacıyla, IMF önerilerine uygun olarak hazırlanan Austral Planı çerçevesinde özelleştirme faaliyetlerine başlanacağı öngörülmüş, fakat bu plan başarılı olamamıştır.

Arjantin, 1988 yılı ortasından itibaren dış borçlar konusunda moratoryum sürecine girmiş ve mali piyasalara giriş imkanı tamamen sınırlanmıştır. Bu arada KİT’ler kamu açıklarının %50’sine sebep olur duruma gelmişlerdir. Menem, 1989’da iktidara gelişinden itibaren ve IMF’nin yakın gözetimi altında çok ciddi bir ekonomik politika benimseyerek ülkeyi uzun süreli bir resesyon döneminden çıkarmaya çalışmıştır. Arjantin hükümeti, kamu işletmelerini satarak mali açıkları ve yabancı borçları düşürmeye çalıştığı gibi, ekonomide yapısal reformları gerçekleştirmek için özelleştirmenin rolünü ön plana çıkarmıştır.<sup>37</sup>

Bu kapsamda, özelleştirmeyi güçleştiren kanuni, bürokratik ve politik engelleri azaltacak düzenlemeler de bulunmaktadır. Özellikle, ekonomide yapısal uyumu sağlamak amacıyla, devlet telekomünikasyon şirketi, Arjantin Havayolları gibi pek çok kamu kuruluşunun özelleştirilmesi ve kamu kontrol organlarının rasyonelleştirilmesi ile ulusal finans sisteminin yeniden yapılandırılmasını içeren, oldukça geniş kapsamlı bir program hazırlanmış ve uygulanmıştır.<sup>38</sup>

Arjantin’deki özelleştirme uygulamaların kapsamı, savunma sanayi ve kamusal hizmetleri de içine alacak şekilde geniş tutulmuştur.<sup>39</sup>

Özelleştirmenin önemli bir bölümü, büyük KİT’lerin doğrudan yabancı şirketlere (Örneğin telefon monopolü İspanyol ve İtalyan şirketlere, havayollarını Iberia’ya) devredilmesi şeklinde gerçekleşmiştir.<sup>40</sup> Bu uygulamalarla, GSMH’nın %15’i

---

<sup>37</sup> Karluk, s.169.

<sup>38</sup> Sudi Apak, **Türkiye’de ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları**, İstanbul: Anahtar Yayınevi, 1993, s.68.

<sup>39</sup> Metin Kilci, **KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, Ankara: DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yayınları, 1994, No:2340, s.59.

<sup>40</sup> Yılmaz Akyüz, **Ekonomide Liberalleşme ve Sanayileşme Latin Amerika Deneyimi**, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 1994, Yıl:9, Sayı:96, s.5.

civarındaki bütçe açığının %6'sına yol açan 305 KİT'in büyük çoğunluğu özelleştirmeye açılmış ve 1992 yılı sonu itibariyle nakit olarak yaklaşık 5.6 Milyar Dolar gelir ve 11 Milyar Dolar borç azalması gerçekleşmiştir.<sup>41</sup>

Diğer birçok ülkede olduğu gibi Arjantinde'de de Hükümet özelleştirme ile birlikte işçi çıkarmak sözkonusu olduğu zaman sendikaların tepkileriyle karşılaşmıştır. Ancak işçi çıkarmada gönüllülük esasıyla hareket edilmiştir.

Arjantin modeli, genelde bu ülke açısından başarılı sonuçlar vermesine rağmen, yine de tüm özelleştirmelerde olumlu sonuçlar alınamamıştır.<sup>42</sup>

### **1.6. Dünyada telekomünikasyon sektörüne ilişkin gelişmeler**

19. yüzyılın ortasından itibaren kurulmaya başlayan telekomünikasyon şebekeleri teknolojinin en geniş anlamda uygulama alanı bulduğu sektörlerden biri olmuş, bu altyapı üzerinden sağlanan telekomünikasyon hizmetleri de teknolojinin gelişmesine, ticari ilişkilere ve sosyal etkileşimlere büyük kolaylık sağlamış, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişte etkin rol oynamıştır.

1990'lı yıllarda Dünya çapında telekomünikasyon sektöründe büyük yenilikler, şirket birleşmeleri ve özelleştirmeler meydana gelmiştir. Bu dönem çoğu ülkenin telekom operatörlerinin özelleştirildiği ve telekomda devlet tekelinin yerini özerk bir düzenleyici kurumların denetiminde özel şirketlerin faaliyet gösterdiği bir sektör yapısına bıraktığı dönem olmuştur.

Yaşamın ayrılmaz bir parçası haline gelen telekomünikasyon hizmetleri 2003 yılı sonu itibariyle dünyada yaklaşık 1,1 trilyon dolarlık bir pazar oluşturmakta, buna yazılım ve donanım üretimi de ilave edildiğinde bu pazarın büyüklüğü 1,4 trilyon liraya ulaşmaktadır. Aynı dönemde dünya ticaret hacminin 14,8 trilyon dolar olduğu göz önüne alındığında sektörün önemi daha iyi anlaşılacaktır.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Görüş Dergisi, **Özelleştirme; Meksika ve Arjantin'de Özelleştirme Uygulamaları**, Görüş Dergisi, Sayı:11, Eylül- 1993, s.16.

<sup>42</sup> Karluk, s.172.

<sup>43</sup> Dünya Ticaret Örgütü 2004 basın bülteni, basın 373, 5.4.2004

10 yıl öncesinde telekomünikasyon şirketleri kamunun tekeline olan kuruluşlar iken, telekom şirketlerinin geleneksel sabit telefon hizmeti veren şirketler olmaktan çıkıp mobil ve cep telefonu, internet, kablolu TV, elektronik ticaret gibi “yeni ekonomi” adı verilen teknolojiyi geliştirmesi sürecinde bütün ülkeler hem sektörü hem de şirketleri yeni yapıya göre dönüştürmüşlerdir.

2000’li yılların başından itibaren telekomünikasyon sektöründe teknolojik gelişmelerin yoğunlaşması ve yaygınlaşmasıyla rekabet ortamının yaratılmakta olduğu bir dönem başlamıştır. Bu gelişmelerin sonucunda, geçmişte birçok iktisat kitabında örnek verilen telekomünikasyon sektörünün bir doğal tekelle olduğu yönündeki akım ortadan kalkmış olmaktadır.

Artık eğitim, sağlık, bankacılık gibi diğer sektörlerdeki atılımı belirleyecek ana unsur telekom sektörü olmaktadır. Önümüzdeki on yıl içinde gerek günlük hayatta gerekse iş yaşamında şu an için inanılması güç teknolojik enstrümanlarla birlikte olunacaktır.<sup>44</sup> Hızla ilerleyen teknolojik gelişmeler, sabit hizmetler olarak adlandırılan klasik telekomünikasyon hizmetlerinin değişik platformlarda (mobil telefon,internet gibi v.s.) çeşitlenerek artmasını sağlamıştır. Bu hızlı gelişmeler sektör dinamiklerini sabit telefon pazarından mobil telefon hizmetlerine doğru kaydırmıştır.

İnternet başlı başına bir sektör haline gelmiştir. İnternet teknoloji, medya ve telekom sektörleri arasındaki sınırları ortadan kaldırmıştır.

Büyük ölçekli özelleştirmelerde başlangıç olarak telekomünikasyon sektörünün seçilmesinin gerekçeleri aşağıda sıralanmıştır.<sup>45</sup>

- Telekomünikasyon ve enformasyon teknolojilerinin bütünleşmesi ve bütün enformasyon teknolojilerini kapsayan bu dönüşüme karşı konulamayacağının anlaşılması,

---

<sup>44</sup>**Telekomünikasyon Sektörü**, Vakıfbank Sektör Araştırmaları Serisi No:25, www.vakifbank.com.tr/earastirma, s.4., 23.11.2005

<sup>45</sup> Recep Çakal, **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara: DPT Yayınları,Temmuz 1996, No:2455, s.53.

- Diğer sektörlerin etkin bir rekabet için giderek daha fazla telekomünikasyon hizmetine ihtiyaç duyması

- Enformasyon ve telekomünikasyon sektörlerinde regülasyondan kaynaklanan farklılıkların giderilmesi. Enformasyon hizmetlerinin rekabete açık, yenilikçi bir sektör olmasına karşılık telekomünikasyon sektörünün tekel olması ve sıkı bir regülasyona tabi olması nedeniyle tüketici taleplerini karşılamakta yetersiz kalması. Bu sorunun tek çözümünün telekomünikasyon sektörünün de liberalize edilerek daha yenilikçi ve özel kesimin de katılımıyla enformasyon sektörünün yapısına ve dinamiklerine uyumlu hale getirilmesi,

- Telekomünikasyon hizmetlerinin ülkenin gelişmesini destekleyecek en önemli altyapısı olarak değerlendirilmesi,

şeklinde sıralanmaktadır.

Yeni Zellanda ve Avusturalya telekom özelleştirmelerini öncelikle tamamlayan ülkeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Batı ve Kuzey Avrupa ülkelerinin tamamında ana telekom operatörleri özelleştirilmiş durumdadır. Bu bölgede yer alan İrlanda, Danimarka ve Belçika dışındaki tüm ülkelerde ana telekom operatörlerinin özelleştirilmesi halka arz yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.

Doğu Avrupa ülkelerinde ise özelleştirme akımı büyük bir hızla devam etmektedir. Bu ülkeler çoğunlukla stratejik bir ortak bularak özelleştirme yapmaktadırlar. Telekom özelleştirmesine çok önce başlayan ülkelerden bir kısmı da Güney Amerika'da bulunmaktadır. Bu bölgede yer alan Meksika, Küba, Venezüella, Peru ve Arjantin gibi çoğu ülkede öncelikle blok satış arkasından da halka arz yöntemi uygulanmıştır.

Asya'da başta Japonya olmak üzere Hong Kong, Tayland ve Hindistan gibi ülkeler özelleştirmelerini büyük oranda tamamlamış, Çin'de ise diğer ülkelere nazaran daha az oranda da olsa özelleştirme başlamıştır.

Telekom sektöründe rekabet şartlarının oluşup oluşmamasına bakmaksızın düzenleyici bir kurumun varlığı bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer

Ülkelerin, ve özellikle de Arjantin, Meksika ve Şili gibi ülkelerin telekom operatörlerinin zelleŐtirme deneyimlerinden çıkarılacak derslerden belki de en önemlisi, düzenleyici rejimin zelleŐtirme öncesi dönemde kurulmamıŐ olmasının ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlardır. Örneğın, Arjantin’de hükümet iyi çalışan bir düzenleyici kurum kurulması çabalarını zelleŐtirme sürecinin hızlandırılması amacıyla feda etmiştir. Hükümet, düzenleyici bir kurumun önemini ancak özelleŐtirmeden bir yıl sonra özelleştirilen firmayla ilgili sorunlar ortaya çıkınca anlamıŐtır. Ancak, bu gecikme hem sektördeki yatırımları olumsuz etkilemiŐ, hem de telekom hizmetleri fiyatlarının ucuzlamamasına yol açmıştır.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ahmad Galal, **Şili’de Telekomünikasyon Sektörünün Gelişmesinde Düzenlemenin ve Taahhütlerin Rolü**, Dünya Bankası Araştırma Raporu, 1994, No: 2455., s.21.

## 2. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON

Dünyada birçok ülkede, piyasa düzensizlikleri nedeniyle, devletler piyasalara müdahale edebilmektedirler. Bu müdahale anlayışı, birçok ülkede 1970'lerin sonlarına kadar bazı sektörlerin kamu tarafından tekel olarak işletilmesine, diğer bazı ülkelerde de özel işletmelerin düzenlenmesi (regüle edilmesi) \* şeklinde yürütülmüştür.

Günümüzde hızla gelişen teknoloji, daha önceleri doğal tekel olan bazı piyasanın yapısını değiştirmiş ve bu piyasaların rekabete açılmasını sağlamıştır. Ülkemizin de içinde bulunduğu birçok ülkede özelleştirme, hükümet programlarının ana hedeflerinden birini teşkil etmektedir. Birçok ülkede küçük çaplı özelleştirmeler yapılırken başta İngiltere'de 1984 yılında British Telecom'un (BT) özelleştirilmesiyle özelleştirmedeki ölçek de değiştirmiştir. British Telecom'un tekel durumunu kötüye kullanmasını önlemek amacıyla ABD'de uygulanan ve çalışmamızda da anlattığımız, tavan fiyat yöntemi olarak bilinen regülasyon yöntemi geliştirilmiştir.

Telekomünikasyon, enerji, finans ve benzeri sektörlerde devletin düzenleyici rolünün önemi Türkiye'de son yıllarda kamuoyunun gündemini sık sık işgal etmeye başlamıştır.<sup>47</sup> Bu tür hizmetlerin doğal tekel özelliklerine sahip olduklarından hareketle bunların özelleştirilmesinde rekabet ortamının yaratılması veya tam rekabet koşullarına uygun bir çalışma ortamının geçerli kılınması için, bağımsız regülasyon idarelerine ihtiyaç duyulmuştur.

Çalışmanın bu bölümünde regülasyon tanımlanarak, sebepleri, yöntemleri ve düzenlenen değişkenler üzerinde durulmuş, düzenleyici kuruluşlar (bağımsız idari otoriteler-üst kurullar) anlatılarak özellikle telekomünikasyon sektörünün düzenleyici kuruluşu olan Telekomünikasyon Kurumu irdelenmiştir.

---

\* Çalışmada düzenleme ve regülasyon aynı anlamda kullanılmıştır.

<sup>47</sup> Müftüoğlu ve Karabudak s.10.

## 2.1. Regülasyonun tanımı

Devletler toplumu iktisadi ve sosyal yönden gelişmiş hale getirmek için, makro ekonomik istikrarı sağlayacak politikaların uygulanması, eğitim ve öğretimin geliştirilmesi istihdamın artırılması, yenilik ve girişimciliğin teşvik edilmesi, fırsat eşitliğinin sağlanması, nitelikli sağlık ve güvenlik hizmeti sağlanması gibi yöntemlere başvururlar.

Geniş anlamıyla regülasyon veya düzenleme bir kamu kurumunun iktisadi aktörler üzerinde toplumsal açıdan önem arz eden hedeflerin gerçekleştirebilmesi amacıyla uyguladığı hükümet denetimidir. Özel sektör ve kamu teşebbüslerinin faaliyetlerini yürütüş tarzlarını kontrol altında tutma amacıyla konulan kurallar diye tanımlandığında, regülasyon devlet kadar eski bir olgudur.<sup>48</sup>

Başka bir tanımlama ile belirli toplumsal hedeflere ulaşmak için devletin ağ sanayilerine yönelik ortaya koyduğu yaptırımlar, firma ve diğer aktörlerin davranışlarını kısıtlayan kurallar anlamında kullanılması uygun olacaktır.<sup>49</sup>

## 2.2. Regülasyon sebepleri

Devlet, aşağıda sıralanan amaçlarına ulaşabilmek için çeşitli regülasyon (düzenleme) yöntemlerini kullanarak piyasaları düzenlemekte ve fakat kimi hedeflerin birbiriyle çelişmesinin söz konusu olduğu durumlarda düzenlemenin tek bir hedefe yöneltilmemesi, toplumsal fayda/maliyet analizi yapılarak bir kaç gerekçe ile birlikte desteklenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte piyasa aksaklıklarının maliyeti çoğu zaman düzenlemenin maliyetinden daha az olabilmekte, bu durumda düzenleme toplumsal refahı varolan piyasa aksaklığından daha fazla etkileyebilmektedir.

Bu çerçevede düzenleyici müdahalelerin hedefinin ne olacağı irdelenecek olursa, bu nedenin rekabet olmadığı, rekabeti veya rekabet politikasını bazı amaçlara ulaşmak için kullanılabilecek önemli araçlardan biri olarak görmek gerektiği sonucuna

---

<sup>48</sup>Tamer Müftüoğlu, **Ekonomi Politikalar, Bağlamında Regülasyon**, Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Ankara: Mart 2001, s.1.

<sup>49</sup> Izak Atiyas, **Regülasyon ve Rekabet**, Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Ankara: Mart 2001, s: 5

ulaşılmaktadır. Regülasyonun hedefleri arasında ana başlıklar olarak şunlar sayılabilir.<sup>50</sup>

- Kıt olan kaynakların etkin paylaşımının sağlanması,
- Piyasada rekabeti bozucu (yıkıcı fiyat gibi\*) hareketlerin önlenmesi,
- Aşırı kârın firmadan tüketicilere aktarılmasının sağlanması,
- Bir mal veya hizmetin fiyatının o mal veya hizmetin topluma olan gerçek maliyetini yansıtmadığı durumda oluşan negatif dışsallıkların giderilmesi,
- Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi için ön koşul olan eşit pazarlık gücünün tesisini temine yönelik olarak eşit olmayan pazarlık gücünün zayıftan yana desteklenmesi,
- Kamu güvenliği gibi konularda toplum yararının gözetilmesi,
- Hizmetleri üreten firmaların o hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini, yani maliyet verimliliğinin sağlanması,
- Söz konusu hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak, kısaca fiyatlama etkinliği veya dağılım etkinliği de denilen hakim konum durumlarının hizmet dağılımında etkinsizlik ortaya çıkarmasının önlenmesi,
- Hizmetin belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan bölgelere veya gelir gruplarına ulaşmasının sağlanması,

---

<sup>50</sup> Özge İçöz, **Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon Ve Rekabet**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2003, s.27.

\* Piyasa aksaklıklarının bulunduğu ve tek veya birden firmanın sektörde hakim olduğu ortamlarda, piyasaya giriş önündeki yasal engellerin kaldırılması sektörde rekabetin sağlanması için yeterli olmayabilecektir. Fiyat farklılaştırmalarına müsaade edildiği durumlarda, hakim konumdaki firmalar anti-rekabetçi davranışlar sergileyerek fiyatlarını marjinal maliyetin altında belirleyebilecekler ve piyasaya potansiyel girişleri ve rekabeti engellemeye yöneleceklerdir.

- Hizmeti üreten firmaların konumlarını kullanarak rant yaratmalarını önlemek, başka bir ifade ile tüketicilerin ödediği fiyatların makul olmasının sağlanması,
- Kaynak dağılımının kamu yararı gözetilerek yapılması,
- Talebin düşük olduğu yada hiç olmadığı dönemlerde de o hizmetin sürekliliğinin sağlanmasıdır.

Ayrıca, piyasaya giriş çıkışların da düzenlenmesi sık rastlanan bir durumdur. Kapsam ve ölçek ekonomileri piyasada faaliyet gösteren firma sayısını etkileyen önemli faktörlerdir. Özellikle regülasyona (düzenlemeye) tabi sektörlerde, piyasaya giriş ve çıkışlar kısıtlanabilmekte, örneğin GSM\* piyasasında faaliyet gösterecek teşebbüs sayısı radyo frekansında kapasite bulunmasına rağmen kaynak israfı gerekçesiyle sınırlandırılmakta veya piyasaların doğal tekelleşme niteliği gösteren belli bölümlerinde faaliyet gösteren firmaların diğer bölümlerine girmeleri yasaklanabilmekte, örneğin telekomünikasyon operatörlerinin kablo-TV hizmeti sunmaları engellenebilmektedir.<sup>51</sup>

Yukarıda sıralanan hedefler çoğu kez birbiriyle çelişebilecek, dolayısıyla regülasyon tasarımı kaçınılmaz olarak bazı dengeler gözetmeye itecektir. Ayrıca belirtilen hedeflerin bazılarını ulaştırırken izlenecek yol bilgi asimetrisi sorununu arttırmaktadır.<sup>52</sup> Örneğin evrensel hizmet yükümlüğü yerine getirilirken, monopol geri kalmış bir bölgeye hizmet götürmekten zarar edeceğinden, bu zararı diğer bölgelere verdiği hizmetten daha fazla kâr ederek karşılayacaktır. Bu ise teşebbüse, az gelişmiş bölgede uğradığı zararı, regülatörün bilgisi dışında aşırı göstermesi için bir fırsat meydana getirecektir. Böylece, evrensel hizmet sağlama yükümlülüğü bilgi asimetrisi sorununu gündeme getirecek, bu ise aşırı kârın engellenmesi ve maliyet etkinliğinin sağlanması hedefleri arasındaki çelişkiyi artıracaktır.

\* Global System for Mobile Communications

<sup>51</sup> İçöz, s.28.

<sup>52</sup> Ali İhsan Karacan, **Özerk Kurumların Özerkliği**, Rekabet Dergisi, Ekim-Kasım-Aralık 2001, sayı:8, s.12.

### 2.3.Düzenlenen değişkenler

Ekonomik regülasyon, teşebbüs kararlarının büyük bir kısmı üzerinde kısıtlamalar getirir de, düzenlemenin yapıldığı değişkenler teşebbüs adedi, fiyat ve miktar olarak karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan yatırımlar ve ürün kalitesi de ayrıca sayılmalıdır.

Pazardaki firma sayısının regülasyonu özellikle üretim ve dağılım etkinliğinin sağlanması açısından önemli olup, sektöre giriş, değişik seviyelerde düzenlenebilir.<sup>53</sup> Öncelikle, sektöre yeni teşebbüslerin girişi kamu hizmeti imtiyazlarında olduğu gibi lisans vb. şartlar getirilerek yapılabilir. Daha sonra sektöre giriş, sektörde faaliyet gösteren regüle edilmiş firmanın varlığı yoluyla düzenlenebilir.

Tekel niteliğindeki piyasalarda bir şirketin varlığı, başka firmaların o piyasaya girişinde doğal olarak bir engel olarak görülecektir. Piyasadan çıkışın kontrolü ise, sektörün kamu hizmetleriyle ilgili olmasından ve bu nedenle geniş bir tüketici kesimine hizmet verilmesinden kaynaklanmaktadır.

Fiyat regülasyonu; teşebbüslerin belli bir mal yada hizmet için uygulayacağı belirli bir fiyat ya da fiyat aralığının tespit edilmesidir.<sup>54</sup> Fiyat regülasyonunda en önemli nokta regülatörün sürekli olarak tek el şirketi yakından izlemesidir. Tekel niteliğindeki bir piyasada faaliyet gösteren bir teşebbüsün, regüle edilmeyen diğer bir pazarda rekabetçi bir rakibi varsa, hakim durumdaki teşebbüsün maliyetlerin altında bir fiyat uygulamak suretiyle, maliyetlerin altında satışa uzun süre dayanabilecek yeterli finansal kaynakları olmayan rakip şirketi pazar dışına atmasını engellemek için asgari bir fiyat belirlemesi de yapılabilir.

Düzenlenen bir başka değişken ise yatırım miktarıdır. Bu değişkenin düzenlenmesi, daha çok kamu hizmeti niteliğindeki mal veya hizmetlerin sunulduğu piyasalarda mal veya hizmetlerin daha geniş tüketici kitlelerine ulaşmasının sağlanması,

---

<sup>53</sup> Ali Ulusoy, **Fikri Mülkiyetler ve Rekabet Hukuku**, Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ankara, 8-11 Ocak 2002, s.2.

<sup>54</sup> Şahin Ardiyok, **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Şubat 2002), s.54.

örneğin GSM operatörleri için, imzalanan lisans sözleşmesinin yürürlük tarihinden itibaren iki yıl içinde Türkiye nüfusunun en az %50'sini ve sözleşme yürürlük tarihinden itibaren beş yıl içinde ise en az %90'ını kapsama alanı içine alması gibi yatırım şartı konulmasında olduğu gibi<sup>55</sup> maliyetlerin azaltılmasına yönelik ve yatırım yapılması gerekliliğini ortaya koyacak şekilde de olabilir.

Teşebbüsler kararlarını verirken ürün veya hizmetin kalitesine de bakarlar. Düzenleyici kurumlar bu bağlamda faaliyetlerini genellikle asgari kalite standardını belirlemek ve bunun denetimini yapmakla sınırlandırabilirler.

## 2.4. Regülasyon yöntemleri

Regülasyon nedeniyle ortaya çıkan doğrudan ve dolaylı maliyetler regülasyonun maliyet tarafını meydana getirirken, regüle edilmeyen tekellerin meydana getirdiği yüksek oranda verimlilik kaybının giderilmesi regülasyonun fayda yönünü ortaya çıkarmaktadır.

Doğrudan maliyetler kolayca görülebilen ve rakamsal olarak ifade edilebilen türden maliyetlerdir. Regülasyonun yan etkileri yada dolaylı maliyetler ise, regüle edilen teşebbüsün motivasyon yapısında ortaya çıkan değişiklikler nedeniyle meydana gelen maliyetlerdir.<sup>56</sup> Kâr isteğiyle ortaya çıkan bu ve benzeri sorunların ortadan kaldırılması için düzenleyici kurumun uygulamak durumunda kaldığı fiyat regülasyonlarıyla ilgili çeşitli alternatifler ortaya çıkmıştır.

Doğal tekeli düzenlemekle görevli otorite, doğal tekel piyasalarında uygun fiyatlandırmayı sağlarsa toplumsal refah artabilir. Doğal tekellerin çok büyük ilk yatırım gerektirmesi sabit maliyetlerin çok yüksek olmasına neden olmakta, buna karşılık örneğin bir köprüde olduğu gibi marjinal maliyetler çok düşük veya bazen sıfıra yakın olmaktadır. Bu durumda, marjinal fiyatlandırma tekelin ortalama maliyetlerini

---

<sup>55</sup> Avrupa Komisyonu 2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog Ve Siyasi Kriterlerin İKV Tarafından Gerçekleştirilen Resmi Olmayan Çevirisi, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/IlerlemeRaporu-2005-2.pdf>, 21.12.2005

<sup>56</sup> Mesut Erol, **Doğal Tekellerin Düzenlenmesi Ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum**, Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Yayın No : 2680 Ekim 2003, s.45.

karşılayamayıp zarar etmesine neden olur ve uzun vadede gerekli olan yatırımların yapılamayıp hizmetin aksamasına yol açar<sup>57</sup>. Sorunun giderilebilmesi için en önemli tercihlerden birisi, tekelci firmanın zararları toplumun tamamı tarafından ödenen vergilerle sübvansede edilmekle birlikte, kamuya ait tekelerde zararın doğrudan sübvansede edilmesidir.

Ürün yelpazesi birden fazla olan tekellerdeki, tekelci firma tüm ürünler için bir ortalama maliyet düzeyi tahmin edecek ve tahmin edilen ortalama maliyet düzeyi, her bir ürünün sabit ve değişken maliyetlerinin toplamalarının bir ortalaması olacaktır. Ürünlerin tümünün fiyatları genel olarak bilinen ortalama maliyet seviyesine yükseltilmesi, bazı ürünlerin ortalama maliyetinin üstünde satılarak söz konusu ürünler için aşırı kâr yaratılması, bazı ürünlerin ise ortalama maliyetinin altında satılarak tekelci zararın ortadan kaldırılamaması sonucunu ortaya çıkaracaktır.

Dikkat edilirse bu hedefler çoğu kez birbiriyle çelişebilecek, dolayısı ile regülasyon tasarımını kaçınılmaz olarak bazı dengeleri gözetmeye itecektir. Daha da önemlisi, belirsizlik, geleceğin ayrıntılı bir biçimde öngörülememesi, ve düzenleyici kurum ile düzenlenen şirketler arasında enformasyon dağılımının dengesiz oluşu (örneğin şirketin düzenleyiciye göre kendi maliyetleri ve bunların azaltılması için ne tür çabaların gösterilmesi gerektiği hakkında daha üstün bilgiye sahip olması), kaçınılmaz olarak, regülasyon kurallarının ve kararlarının çoğu kez “en mükemmel”den uzaklaşmasını, sapmasını gerektirecektir. İktisatçıların deyimi ile, regülasyon baştan sona “ikinci hatta üçüncü en iyi” mantığının hakim olduğu bir dünyadır. Çok iyi bilindiği gibi böyle bir dünyada genel optimal çözümler bulmak zordur, hangi çözümlerin optimal olduğu şartlara bağlıdır.<sup>58</sup>

Doğal tekelerde temel olarak maliyet artı, tavan fiyat ve görece rekabet olmak üzere üç fiyat regülasyonu yöntemi kullanılmaktadır. Bu yöntemler aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

---

<sup>57</sup> Çakal, s.22.

<sup>58</sup>İzak Atiyas, **Ne İçin ve Nasıl Regülasyon**, “Devletin Düzenleyici Görevleri” adlı Konferans, Conrad Oteli, İstanbul, 10.12.1999, s. 8.

### 2.4.1.Maliyet artı yöntemi

Maliyet artı yöntemi, doğal tekelin mal ve hizmetlere uygulayacağı fiyatların, önceden tespit edilen bir kârlılık oranını sağlayacak şekilde, düzenleyicinin onayı ile belirlenmesi esasına dayanır.<sup>59</sup> Bir başka deyişle hem tüketicilerin sağlanan hizmetler karşılığında yüksek bedel ödemelerinin engellenmesi hem de sektöre yapılacak yatırımın karşılığının belirlenen tarifelerle garanti altına alınması için, belirli piyasalarda faaliyet gösteren firmaların fiyatlarını ve kârını düzenlemekte kullandığı bir düzenleme yöntemi olarak tanımlanabilir.

Getiri oranı olarak da ifade edilen ve ABD, Kanada ve Japonya gibi ülkelerde yoğun olarak kullanılan bu regülasyon yönteminin temel prensibi, fiyat üzerinde baskı kurarak firmaların sermaye yatırımları karşılığında sadece adil bir kâr elde etmelerini sağlamaktır.

Maliyet artı yöntemine göre, ilk olarak adil bir kâr oranı belirlenir yada üzerinde anlaşma sağlanır, sonra şirketin maliyetleri ve oranın hesaplanmasında temel alınacak fiziksel sermayenin değeri belirlenir. Daha sonra belirlenen kâr oranına ulaşmak için ne kadar gelir gerekiyorsa o geliri sağlayacak fiyat hesaplanır. Burada temel hedef etkinlik değil adil olmaktır.

Adil düzeyden anlaşılan ise, hem fiyatın belli bir düzeyde tutulmasının hem de uygulanan fiyat karşısında firmanın elde ettiği gelirin firmanın faaliyetlerini sürdürmesine yetecek düzeyde bulunmasıdır.

Yöntem genel olarak aşağıdaki gibi işlemektedir<sup>60</sup>.

- Firma için bir test yılı seçilir,
- Test yılına ait işletme giderleri, amortisman ve vergiler toplanır,

---

<sup>59</sup> Erol, s.48.

<sup>60</sup> Çakal, s.24.

- Bu toplama makul bir kâr eklenir. Makul kâr, kâra baz teşkil eden varlıklar (toplam yatırımlar-birikmiş amortismanlar) makul bir kâr oranıyla çarpılarak bulunur.

- Bu toplam firmanın elde edeceği geliri belirler. Regülatör tarifeleri, firmanın bu geliri sağlamasına yetecek şekilde belirler.

- Firma birden fazla hizmet üretiyor yada birden fazla tüketici grubuna hizmet veriyorsa regülatör her birinin toplam gelirdeki payını da belirleyebilir.

Literatürde bu regülasyonunun işleyişinde ortaya çıkan sorunlar çok geniş şekilde incelenmekte olup yöntemin ekonomik etkinlikten uzaklaştıran başlıca 5 sorunu şu şekilde özetleyebiliriz:<sup>61</sup>

- Kârın hesaplanmasında baz olarak alınacak varlıkların belirlenmesi (defter değeri, piyasa değeri, yenileme maliyetinden hangisi alınmalıdır?)

- İç kârlılık oranının (ortalama sermaye maliyetinin) belirlenmesi (diğer endüstrilerle karşılaştırma yöntemi, iskonto edilmiş nakit akımları yöntemi, sermaye varlıkları değerlendirme yöntemlerinden hangisi kullanılacaktır?)

- Üretimde etkinliği teşvik edecek baskı unsurlarının (pazar kaybı, kârın düşmesi v.b) kaybolması, aşırı kapitalizasyona yönelme v.b.

- Baz olarak alınan yıl, (talebin faaliyet yılında da aynı kalacağıının varsayılması), işletme maliyetlerindeki değişimin öngörülen fiyat artışlarından farklı olması,

- Tarife yapısının belirlenmesi (tarife yapısına göre talepteki, maliyetlerdeki değişim ne olacaktır, ortak maliyetler nasıl dağıtılacaktır, hangi tüketici grubuna günün hangi saatinde hangi tarife uygulanacaktır v.b.)<sup>62</sup>

Talebin yoğun olduğu alanlara kaynakların aktarılması, fiyatların makul bir kâr oranında maliyetlere yakın tutulması, aşırı kârın engellenmesi,<sup>63</sup> verimli olmayan üretim

---

<sup>61</sup> Erol, s.49.

<sup>62</sup> Çakal, s.25.

yöntemlerinden vazgeçilmesi, idare açısından kolaylık gibi unsurlar yöntemin temel hedefleri olarak sıralanabilirler.

Yöntem için eleştiri anlamında ise; verimli çalışmaya ve maliyetleri minimize etmeye yönelik olarak şirketleri teşvik etmemesi söylenebilir. Tarifeler piyasa koşullarındaki değişimler karşısında elastikiyete sahip olmadıklarından talep değişimleri karşısında tahsiste etkinlik bozulabilmektedir. Tekel şirket piyasa koşulları hakkındaki bilgide de tekel konumundadır ve bu bilgiyi kendi çıkarları doğrultusunda kullanabilir, zaten regülatörün piyasa koşulları hakkında bilgi gereksinimi de yükündür. Nitekim bu yöntemde idari maliyetler yüksektir ve regülatörün regüle edilen şirketin kontrolü altına girme ihtimali de mevcuttur.

Regüle edilen şirketin maliyetleri her halükarda karşılanmakta, bu da şirketin maliyetlerini düşürmek için herhangi bir teşvik yaratmamaktadır. Tersine firmanın sermaye araçlarına aşırı yatırımı söz konusu olabileceğinden, üretimde etkinlikten uzaklaşlabilmekte, artan üretim maliyetleri de fiyatların artmasına neden olmaktadır. Girdilerin rekabet olmaksızın tedariki, yüksek maaşlarla yabancı danışman ve personel istihdamı, ana şirkette geliştirilen yeni bir teknoloji veya bilgisayar programının çok yüksek fiyatlarla ithalini engelleyemeyecek bu arada işletmeci mal ve hizmetin niteliği ya da niceliğinde hiçbir değişiklik yapmadan maliyetlerini artırarak rant elde etmeye başlayacaktır.

#### **2.4.2.Tavan fiyat yöntemi**

Maliyet artı yönteminin sorunlara yol açması üzerine ilk kez İngiltere’de British Telecom’un özelleştirmesi ile uygulamaya başlanan tavan fiyat regülasyonunun temel mantığı şirketleri maliyetleri kısımaya özendirmek, mal veya hizmet için regülasyon yolu ile sabit bir tavan fiyat belirlenmesinin esas alınmasıdır.<sup>64</sup>

Yönteme göre mal veya hizmetler için bir tavan fiyat belirlenir ve şirket (tekel), piyasa verilerine göre tavan fiyat veya tavan fiyatın altında bir fiyatla mal veya

---

<sup>63</sup>Ünal Zenginobuz, Serhan Oğur, **Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon**, s.10. [www.tesev.org.tr](http://www.tesev.org.tr), 27.12.2005

<sup>64</sup> Ardıyok, s.60.

hizmet satabilir.<sup>65</sup> Ayrıca birden fazla mal veya hizmet üretilmesi durumunda da bu mal ve hizmetlerden oluşacak bir sepet için ağırlıklı ortalama fiyat olarak belirlenebilir. Tavan fiyat içinde kalmak kaydıyla şirket mal veya hizmetler veya bir hizmetin alt kalemleri itibarıyla fiyatlarda değişiklik yapabilir.

Tavan fiyat regülasyonu, belirli bir süre için, düzenlemeye tabi işletmecinin hizmetlerine maksimum müsaade edilebilir fiyat artışını belirlemek için bir formül kullanmaktadır. Formül, işletmeciye kaçınılmaz maliyet artışlarını (örneğin, enflasyon, vergi artışları vb.) fiyat artışları ile karşılamasına izin vermek için tasarlanmıştır. Bununla birlikte, maliyet artışı regülasyonundan farklı olarak, formül işletmeciye bütün maliyetlerini fiyat artışları ile karşılama imkanı vermemektedir. Formülün kullanımıyla işletmecinin fiyatlarını düzenli olarak düşürerek etkin bir işletmeciden beklenen verimlilik artışına ulaşması beklenmektedir.

Bu yöntem regülatörün bilgi gereksinimine daha az ihtiyaç duyduğu için maliyet artışı regülasyonu yöntemine göre daha az müdahaleci bir yöntemdir. Buna bağlı olarak idari maliyetleri de daha düşük seviyededir. Ayrıca regülatörün müdahalesi az olduğu için regülatör ile regüle edilen firma arasında ilişkileri belli bir düzeyde tutmakta ve regülatörün regüle edilen firmanın etkisi altında kalma olasılığını asgariye indirmektedir.

Tavan fiyat regülasyonunun maliyet artışı regülasyonuna kıyasla bazı avantajları aşağıdadır:<sup>66</sup>

- Daha fazla etkinlik için teşvik sağlaması,
- Daha fazla fiyat esnekliği sağlaması,
- Regülasyon müdahale ve mikro-yönetim ihtiyacını azaltması,
- Tüketicileri ve rakipleri fiyat artışlarını sınırlandırarak koruması,

---

<sup>65</sup> Kulalı, s.20.

<sup>66</sup> Ayhan Tözer, **Telekomünikasyon Sektöründe Özelleştirme, Regülasyon Ve Liberalizasyon: Ülke Örnekleri Ve Türkiye Uygulaması**, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2000, s.56.

- Regülasyon sürecini sistematikleştirmesi,
- Çapraz sübvansiyon fırsatını sınırlandırması,
- Beklenen verimlilik kazançlarının işletmeci ve tüketiciler arasında paylaşılmasına müsaade etmesidir.

Yöntem uygulandığında, teşebbüs için maliyetleri azaltma dürtüsü, şirketin hizmet kalitesini artırmaya yönelik yatırımların yapılmasından uzaklaştırabilir. Bilhassa kalite standartları ve teknolojik gelişme ile ilgili yükümlülükler getirilmesi yoluyla desteklenmesi gerekir. Bu yöntemde tavan fiyatın belirli hizmetlerden oluşan bir sepet için ağırlıklı ortalamalar dikkate alınarak belirlenmesi, firmayı verimlilik artışlarının daha yüksek olduğu hizmetlerde daha çok üretmeye, verimlilik artışlarının olmadığı yada daha düşük olduğu hizmetlerde ise daha az üretmeye teşvik eder. Bu nedenle sosyal açıdan sağlanması istenen hizmetler için asgari üretim, yatırım vb. hedefler gerekebilir.<sup>67</sup>

Telekomünikasyon Kurumu tarafından hazırlanarak Resmi Gazetede yayımlanan “Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin Bazı Hizmetlerine İlişkin Tarifelerin Tavan Fiyat Yöntemi ile Onaylanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin Tebliği<sup>68</sup> ile Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin kullanıcılara sunduğu bazı telekomünikasyon hizmetlerinde uygulanacak tarifelerin “Tavan Fiyat Yöntemi”ne göre onaylanmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

Söz konusu Tebliğe göre Telekomünikasyon Kurulu, Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin aşağıda tanımlanan hizmet sepetine ilişkin tarifeleri sepetteki hizmetlerin bir bütün olarak (1) numaralı eşitsizliği, sepet içinde azami artış oranı belirlenen hizmetlerin de (2) numaralı eşitsizliği aynı anda sağlaması durumunda onaylamaktadır.

---

<sup>67</sup> Çakal, s.25.

<sup>68</sup> Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin Bazı Hizmetlerine İlişkin Tarifelerin Tavan Fiyat Yöntemi ile Onaylanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin Tebliğ, 31 Aralık 2003 tarih ve 25333 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

**Tablo 1:** Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin kullanıcılara sunduğu telekomünikasyon hizmetleri için hizmet sepetini ve bu sepette yer alan azami artış oranı uygulanacak hizmetleri gösterir tablo.

|                                      |                                                                                                                                                        |                                    |                   |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-------------------|
| Bağlantı, Nakil ve Aylık Sabit Ücret | Sabit telefon hatlarının (PSTN ve ISDN) kullanımı için tesisin kurulması, hizmete açılması, hizmetlerin bir yerden bir başka yere nakli ve aylık ücret | PSTN Bağlantı/Nakil/Aylık Ücret    | -                 |
|                                      |                                                                                                                                                        | ISDN BA Bağlantı/Nakil/Aylık Ücret | -                 |
|                                      |                                                                                                                                                        | ISDN PA Bağlantı/Nakil/Aylık Ücret | Azami Artış Oranı |
| Arama Hizmetleri                     | Bu hizmetler, PSTN veya ISDN hatları yada ankesörlü telefonlar aracılığıyla yapılan aramaları içermektedir.                                            | İliçi Aramalar                     | -                 |
|                                      |                                                                                                                                                        | İllerarası Aramalar                | -                 |
|                                      |                                                                                                                                                        | Uluslararası Aramalar              | Azami artış oranı |
|                                      |                                                                                                                                                        | İnternet Aramaları                 | Azami artış oranı |

$$\sum_{i=1}^n w_{i,t} \left[ \frac{p_{i,t} - p_{i,t-1}}{p_{i,t-1}} \right] \leq I_t - X_t + \Delta$$

$$\left( \frac{p_{i,t} - p_{i,t-1}}{p_{i,t-1}} \right) \leq \alpha_{i,t}$$

Eşitsizliklerde geçen;

t : Azami fiyat düzeyinin sabit kalacağı periyodu,

$i$  : Sepette yer alan hizmetleri ( $i = 1, 2, \dots, n$ ),

$n$  : Sepette yer alan hizmetlerin sayısını,

$P_{i,t}$  :  $i$  hizmetinin  $t$  periyodundaki birim fiyatını (KDV dahil),

$P_{i,t-1}$  :  $i$  hizmetinin  $t$  periyodundan bir önceki periyot sonundaki birim fiyatını (KDV dahil),

$W_{i,t}$  :  $i$  hizmetinin üç ay önceki 6 (altı) aylık satış gelirlerinin, sepetin aynı dönemdeki 6 (altı) aylık toplam satış gelirlerine oranını, veya üç ay önceki 1 (bir) yıllık satış gelirlerinin, sepetin aynı dönemdeki 1 (bir) yıllık toplam satış gelirlerine oranını,

$X_t$  : Sepete  $t$  periyodu için uygulanacak verimlilik faktörünü,

$I_t$  :  $t$  periyoduna en yakın geçmiş periyottaki gerçekleşen enflasyon oranını,

$\Delta$  : Aynı takvim yılı içinde daha önceki periyotlara ilişkin izin verilen fiyat değişikliklerinin kullanılmayan kısmından oluşan düzeltme faktörünü,

$\alpha_{i,t}$  :  $i$  hizmetinin  $t$  periyodu için belirlenen azami artış oranını ifade eder.

Hizmet sepetindeki her hizmet için ilk periyottaki fiyat değişiminin hesaplanmasında kullanılacak olan başlangıç fiyat düzeyi, bu periyodun başlamasından bir önceki günlük fiyat düzeyidir. Türk Telekomünikasyon A.Ş. söz konusu Tebliğ kapsamında onaylanan tarifelerin maliyetlerin altına düştüğünü ispat etmesi halinde, bir sonraki periyot için başlangıç fiyat düzeyi Telekomünikasyon Kurulu tarafından Hizmetin Etkin Olarak Sağlanması Maliyeti'ne dayalı olarak yeniden belirlenebilir.

Telekomünikasyon Kurulu, tavan fiyat dönemi boyunca sepete uygulanacak  $X$  faktörünü, telekomünikasyon sektöründeki verimlilik oranları, uluslararası uygulamalar ve tarifelerin yeniden dengelenmesini göz önünde bulundurarak belirlemektedir. Tavan fiyat dönemi boyunca her periyot için  $X$  faktörü sabit kalmaktadır.

Enflasyon oranı, Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) tarafından yayınlanan “Kentsel Yerler Tüketici Fiyatları Endeks Sayıları (TÜFE)” esas alınarak hesaplanmaktadır.

t periyodu için kullanılacak enflasyon oranı, mevcut tavan fiyat periyoduna en yakın geçmiş periyottaki enflasyon oranıdır. Telekomünikasyon Kurulu, enflasyon oranındaki değişiklikleri göz önüne alarak periyotların süresini değiştirebilir.

Belirli bir periyot için hizmet ağırlıklarının ( $W_{i,t}$ ) hesaplanmasında, o hizmete ait 3 (üç) ay önceki 6 (altı) aylık veya 3 (üç) ay önceki 1 (bir) yıllık satış gelirleri esas alınır.

Düzeltilme faktörü, hizmet sepeti için aynı takvim yılı içerisinde daha önceki periyotlara ilişkin izin verilen ortalama fiyat değişikliklerinin kullanılmayan kısmını ifade eder.

Her bir periyotta, yukarıda yer alan sepetteki bazı hizmetlerin tarifeleri için izin verilen azami artış sınırını ifade eder. Telekomünikasyon Kurulu bu oranları, tarifelerin yeniden dengelenmesi, ekonomik ve sektörel gelişmeler ve tüketici menfaatlerini göz önüne alarak belirler. Tavan fiyat dönemi boyunca her periyot için azami artış oranı sabit kalır.

Telekomünikasyon Kurulu, söz konusu Tebliğin yürürlükte olduğu süreçte ekonomik ve sektörel gelişmeler ile tüketici menfaatlerini göz önüne alarak enflasyon, verimlilik faktörü, azami artış oranları ve yukarıda yer alan hizmetleri, Tebliğin yürürlüğe giriş tarihinden itibaren her takvim yılı sonunda, müteakip takvim yılı başlangıcı itibarıyla uygulanacak şekilde değiştirebilir ve/veya yürürlükten kaldırabilir. Tavan Fiyat Döneminin uzatılmaması halinde söz konusu parametreler Tavan Fiyat Dönemi boyunca toplam 1 (bir) kez, Tavan Fiyat Döneminin Kurulca 1 (bir) yıl uzatılması halinde toplam 2 (iki) kez gözden geçirilebilir.”

Tüm bunlarla birlikte son yıllarda saf maliyet-artı veya tavan fiyatı uygulamaları yanında hibrid (melez) sistemler de kabul görmektedir. Bu tür yaklaşımlarda bir yandan firmanın maliyetleri göz önünde bulundurulur, ancak bir

yandan da firmanın maliyetlerini azaltması özendirilir. Örneğin, maliyetlerdeki değişiklikleri tümüyle tüketicilere veya tümüyle firmaya aktaran mekanizmalar yerine bunları firma ile tüketiciler arasında bölüştüren çeşitli kar ve zarar paylaşımı mekanizmaları tercih edilmeye başlanmıştır.<sup>69</sup>

### 2.4.3. Göreli rekabet yöntemi

Görelî Rekabet yönteminde doğal tekelin performansının başka bir ülkede veya başka bir sektörde benzer koşullar altında faaliyet gösteren bir firma ile karşılaştırılarak belirlenen hedefleri aşması halinde kâr etmesi, diğer durumda ise zarar etmesi söz konusudur.

Tavan fiyat yönteminde olduğu gibi bu yöntemde de amaç, maliyetleri düşürme yönünde teşvik sağlayarak üretimde etkinliği artırmaktır.<sup>70</sup> Ancak, bölgesel tekellerin ortalama maliyetlerinin baz alındığı hallerde, bu tekeller arasında ölçek ve talep koşullarından kaynaklanan farklılıklar dikkate alınarak uygulanacak hedefler sektörün koşullarına uygun hale dönüştürülmelidir. Ayrıca şirketlerin maliyetlerini düşürürken hizmet kalitesini düşürmemeleri için çeşitli hizmet standartlarının getirilmesi gerekecektir.

Aynı sektördeki benzer firmalara ait mukayeseli verilerin fiyatın belirlenmesinde önemli rol oynadığı bu yöntem, endüstride gerçekçi performansın hangi standart seviyelerde olması gerektiğini göstermektedir. Bu standartlar ortalama firmaların ödüllendirilmesi ve sürekli performans iyileştirmesi amacıyla kullanılabilir. Fiyatı belirlemek amacıyla geliştirilen benzer bir yaklaşım Şili elektrik dağıtım sektöründe ve İngiltere su sektöründe uygulanmıştır.<sup>71</sup>

Yönteme göre, görünürde teşebbüsler birbiriyle rekabet etmezler, ancak düzenleyici kurum tarafından performansları birbirleriyle karşılaştırılır. Böylece düzenleyici kurum sanal bir rekabet ortamı oluşturarak, teşebbüslerin karşılaştırmalar

---

<sup>69</sup> Atiyas, Ne için ve Nasıl Regülasyon?, s.8.

<sup>70</sup> Dünya Bankası, **World Development Report 1994: Infrastructure for Development**, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1994., s.9.

<sup>71</sup> Kulalı, s.6

yoluyla fiyatları aşağı çekme, kaliteyi yükseltme yönünden benzer hareketler içerisinde girmelerini sağlar.

Görelî rekabet yönteminde regülatör, tekelin ürettiği mal ya da hizmetin fiyatını sadece tekelin kendi performansına göre değil, karşılaştırma yapılan tekellerin performanslarına, ya da tespit edilmiş gösterge hedeflere bağılı olarak belirlemektedir. Örneğin, aynı sektörde faaliyet gösteren firmalar, bölgesel olarak tekelle konumunda bulunsalar dahi, maliyetlerini düşürme çabası içinde olurlar ve birbirleriyle rekabet ederler. Çünkü maliyetlerini düşürmeyen her firma kendi maliyetlerinden daha düşük ortalama maliyetlerin kendisine hedef olarak verileceğini bilmektedir. Endüstri ortalama maliyetinin altında maliyete sahip olan firma daha fazla kâr edecek, maliyetleri ortalamanın üstünde olan firmalar ise zarar edecektir.<sup>72</sup>

Bu yöntemde düzenleyici kurum tarafından ihtiyaç duyulan bilgi çok fazladır. Teşebbüsler ile düzenleyici kurum arasında bilgi asimetrisinin çok fazla olabileceği düşünüldüğünde, yöntemin pek fazla uygulama alanının olduğu söylenemez.

## 2.5. Düzenleyici kurumlar

Kamusal yaşamın stratejik alanlarının denetlenmesi ve düzenlenmesi; buna bağılı olarak rekabete açılan hizmet alanlarında, düzenleme ve işletme görevlerinin birbirinden ayrılması sonucu düzenleme görevini yerine getirecek bağımsız bir otoriteye duyulan ihtiyaç, geleneksel kamu idarelerinden farklı yeni bir idari yapılanma modeli ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Türkiye’de, gerek öğretide gerekse yargı kararlarında, bu tür kuruluşların gerçek hukuki kimliklerinin tam olarak anlaşılıp benimsendiğini söylemek bugün için olanaksızdır. Kaldı ki, ülkemizde sayıları henüz çok az olan bu kuruluşlara ilişkin yasal düzenlemeler arasında tutarlılık olduğu söylenemez. Dolayısıyla, düzenleyici kurumların gerçek kimlikleri ile benimsenip, Türk idari yapısı ve hukuk düzeninde, bu kimliklerine uygun yere kavuşmalarının zaman alacağı anlaşılmaktadır<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Atiyas, Ne için ve Nasıl Regülasyon?, s.8.

<sup>73</sup> Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, c.I, Ankara, 1998, s.286.

### 2.5.1. Düzenleyici kurumların ortaya çıkışı

Özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide devletçi politikaların yerini düzenlenmiş piyasa ekonomisinin alması ile düzenleyici kurumların (bağımsız idari otoritelerin- üst kurulların) ortaya çıkıp gelişimi arasında paralellik görülmektedir. Genel anlamda özelleştirme olarak anlaşılan devlet düzenlemelerinin asgariye inmesi ile boşlukta bırakılan alanların düzenleyici kurumlar tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir.

Düzenleyici kurumların anglo-sakson sisteminde çok daha eski tarihlerde ortaya çıkması ve gelişme göstermesi, ileride değineceğimiz gibi, bu ülkelerin hukuk ve idare sistemlerinin özelliği ile yakından ilişkilidir<sup>74</sup>.

Türk idare sisteminin belirgin verileri ve genel ilkeleri karşısında, düzenleyici kurumların misyon ve amacının, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manipülasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı koruma olduğu anlaşılmaktadır. Böyle bir işlev ve amacın gerçekleştirilmesi için kamusal ve özel güçlerden gelebilecek söz konusu tehlike ve zararları önleme ve yaptırımlara bağlama yetkisine sahip organların oluşturulması ve görevlendirilmesi gereği açık ve kesindir. Siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında ancak bağımsız ve güvenli otoriteler temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının düzgün işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlayabilir ve güvence altına alabilir.<sup>75</sup>

Özelleştirme sonrası düzenleme ve denetim gereksinimi bu tür kuruluşların gelişmesinin bir başka önemli nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Telekomünikasyon ve elektrik gibi, özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da işletici olarak faaliyetini sürdürmesi karşısında, devletin hem yargıç hem de taraf olamayacağı gerekçesinden hareketle düzenleyici ve işletici ayrımı yapılması gereği ortaya çıkmıştır.

---

<sup>74</sup> Turgut Tan, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Sermaye piyasası Kurulu**, Ankara: SPK Yayını, 1996, s.3.

<sup>75</sup> Lütfü Duran, **Türkiye’de bağımsız idari otoriteler**, Amme İdaresi Dergisi, c.30, sayı:1, Mart 1997, s.4.

### 2.5.2.Düzenleyici kurumların yapısal özellikleri

Düzenleyici kurumlar için genelde bağımsızlık kavramı kullanılırken, bazı ülkelerde tarafsızlık kavramı da kullanılmaktadır. Genelde düzenleyici kurumlar ayrı birer kamu tüzel kişisi olarak yapılandırılmışlardır. Türk hukukunda bu tür kuruluşların bağımsızlığını belirtmeye yönelik düzenlemeler arasında birlik olduğunu ifade etmek zordur.

Bu kurul/kurumların, faaliyetleri yargısal denetime tabi olmakla beraber, hiyerarşi veya vesayet türü bir idari denetime tabi olmadıkları kabul edilmekte, buna bağlı olarak, bu kuruluşlarla merkezi idare arasında vesayet veya hiyerarşi ilişkisi olmaması düşünülse de, başbakanlık veya bir bakanlıkla ilişkilendirilmek yoluna gidilmektedir.

Aslında kendileri de birer bürokratik kurum olan bazı uluslararası kuruluşlar özerk kurullar kurulmasını bazen teşvik ederlerken bazen de zorlarlar ve özellikle de gelişmekte olan ülkelerde güven duymadıkları politikacının alanını daraltmak için bunu bir araç ve yönetime dönüştürürler. Örneğin IMF destekli birçok istikrar programının ön koşulları arasında kurullar kurma şartı yer almaktadır. Bazen de OECD, Dünya Bankası gibi diğer uluslararası kuruluşlar bu tür kurumların kurulmasını teşvik etmektedirler. Bir başka deyişle uluslararası bürokratik kurumlar yerel bürokrasiyi güçlendirmeyi bir politika olarak benimsemişlerdir. Diğer yandan aynı eğilim AB gibi bölgesel kuruluşlar tarafından da sürdürülmektedir.<sup>76</sup>

Bağımsızlıkları açısından bakıldığında düzenleyici kurumların, karar organı olan kurullarını oluşturan üyelerin statüsü de özel bir önem arz etmekte nitekim, bu kuruluşların bağımsız çalışmalarının temel güvencesi, karar organlarını oluşturan üyelerin siyasal etkiler ve diğer özel çıkar grupları karşısında bağımsız çalışmalarını sağlayacak bir statüye sahip olmaları gerektiğidir<sup>77</sup>. Ancak, kurulların üyelerinin seçimi

---

<sup>76</sup> Ali İhsan Karacan, **Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, İstanbul: Creative Yayıncılık, Kasım, 2002, s.25.

<sup>77</sup> Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul:Beta Yayınları, 1999, s.23.

ve atanmasında hükümetlere tanınan yetkilerin kullanımı ayrı bir eleştiri konusu olarak ortaya çıkmaktadır.

Düzenleyici kurumlara atamalarla ilgili olarak da çeşitli ülkelerde değişik formüller denenmektedir. Bu kapsamda, seçim ve atama yetkisinin hükümetlere tanındığı durumlarda, seçim ve atamanın siyasal olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasından yapılması yoluna gidilmektedir. RTÜK üyelerinin atanmasında olduğu gibi İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerde, konsensüs endişesi ile, siyasal güçler arasında dengeli temsile olanak verecek usuller geliştirilmiştir. Düzenleyici kurumlara üye seçiminde teknik ve mesleki deneyime ağırlık vermek, bağımsızlık ve tarafsızlığı bilinen yargıçlardan üye veya başkan yapmak da uygulanan yöntemlerdendir.

Düzenleyici kurumlara üye seçiminde başka bir yöntem olarak, düzenleme ve denetleme konusu sektörde faaliyette bulunanların oluşturduğu mesleki kuruluşların da aday göstermeleri usulünün benimsendiği yöntemlerdir.

2499 sayılı Kanun<sup>\*</sup>'da SPK'nın yedi üyesinden birinin TOBB, birinin de, aracılık faaliyetinde bulunacakların üye olmak zorunda oldukları Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşlar Birliği tarafından gösterilecek ikişer aday arasından seçilmesi kuralı getirilmiştir. Buna karşılık Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin seçiminde 4389 sayılı Kanun Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Türkiye Bankalar Birliği, DPT ve SPK gibi kuruluşların aday göstermesi esasını getirirken, 4491 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle üyelerin ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanacağı öngörülmüştür.

Telekomünikasyon sektörünü düzenleyen Kanuna göre, Telekomünikasyon Kurumu'nun karar organı olan Telekomünikasyon Kurulu Başkanı ve dört üyesi Bakanlar Kurulunca beş yıllık bir süre için atanmaktadır. Kurul Başkanı ile telsiz hizmetlerini temsil eden üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden üye Ulaştırma Bakanının göstereceği iki aday arasından atanırken; telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye bu Kanun uyarınca Türkiye'de telekomünikasyon cihaz ve

---

<sup>\*</sup> Sermaye Piyasası Kanunu

sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da altyapı işletmekte olan ve ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az % 10 pazar payına sahip işletmecilerin göstereceği birer aday arasından, tüketicileri temsil eden üye ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile TOBB'un göstereceği ikişer aday arasından atanacaktır.

### **2.5.3. Düzenleyici kurumların işlevsel özellikleri**

Düzenleyici kurumlar bir yandan görevli oldukları alanda düzenleme yetkisi kullanarak kurallar koyarken, diğer yandan da kurallara uygun hareket edilmesini gözetip denetlemekte ve gerektiğinde önemli idari ve parasal müeyyideler uygulayabilmektedir.<sup>78</sup> Bu kuruluşların bir diğer özellikleri de bazı uyumsuzlukları çözme yetkisine sahip olmalarıdır.

Düzenleyici kurumların işlevsel özellikleri aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

#### **2.5.3.1. Düzenleme görevi**

Düzenleyici kurumları kurup görev ve yetkilerini belirleyen kanunların bu kuruluşlara, görev alanlarına ilişkin geniş düzenleme yetkisi tanıdıkları görülmekte buna bağlı olarak kurulların görev alanlarında düzenleyici işlemlerle kurallar koymaktadırlar.

T.C. Anayasasının 124 üncü maddesine göre kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanması amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahip bulunduklarından düzenleyici kurumlar ayrıca, düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilmektedirler.

Düzenleyici kurumların kullandıkları düzenleme yetkisi yasalar çerçevesinde yerine getirilen tali bir yetkidir. Anayasa Mahkemesi'nin de bir kararında olduğu gibi, idarenin düzenleme yetkisi "sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir".<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara 2000, s.43.

<sup>79</sup> Anayasa Mahkemesi, 6.7.1993, E.993/5-K.993/25. RG; 25.2.1995, sayı:22213.

Merkez Bankası dahil özerk kurumlar ile diğer icrai kurumlara çeşitli özel kanunlarla verilen yetkiler çerçevesinde yapılan düzenlemelerin genişliği, büyüklüğü, kapsamı ve boyutu olağanüstü büyümüş ve parlamento tarafından yapılan kanunları aşmıştır. Türk idari sisteminde ki yeni gelişmeler karşısında da bu geniş anlamda delegasyon anlayışına dayanan yaklaşımla genişleme hızlanarak süreceğe, kanunların aleyhine ve idari düzenlemeler lehine bozulan dengesizlik daha da artacağı benzetilmektedir. Bu süreç birinci aşamada parlamentoyu saf dışı bırakan ve ikinci aşamasında da hükümeti saha dışına iterek bürokratik hegemonyaya yol açan bir sürecin işlenmesine neden olabilmesi muhtemeldir.<sup>80</sup>

Kanun yapma sürecinin kalitesinin olağanüstü bozulmasına rağmen parlamentoda kanun yaparken uygulanan politik kontrol idari düzenlemelerde bütünüyle ortadan kaybolmaktadır. İdari düzenlemeleri koordinasyona bağlayan ve ABD’de olduğu gibi bir uyulması gereken prosedürler kuralı da katı anlamda uygulanmamaktadır. Ayrıca idari düzenlemelerde de uygulamada bir süredir politikacı tarafından çizilen hedefler içinde bir düzenleme yapılmadığı gibi bir koordinasyon sorunu yaşanmaktadır. Özerkliğin koordinasyonsuzluk olarak algılandığı bir ortamda özerk kurumların sınırsız düzenleme yetkilerine sahip olması yürütme açısından ciddi sorunlar doğurabilecektir.

Düzenleme yapma sürecinde bir başka çelişkili sorun daha yaşanmaktadır. O da düzenlemenin kapsam, nitelik ve yetki açısından uygun ve doğru hukuksal norma oturtulması konusundaki karmaşadır. Çoğu kez yönetmelik ve tebliğ yapma anlayışıyla/teknikleriyle yasa yapılmakta olup, kanunda yer alması gereken konular tebliğle; yönetmelik, tebliğle yapılması gereken düzenlemeler ve hatta idari kararlar alınması gereken kararlar yasayla yapılmaya çalışılmaktadır. Özerk kurumlar çoğu kez kendilerinin idari inisiyatif kullanarak yapmaları gereken düzenlemeleri, almaları gereken kararları sorumluluktan kaçmak için yasalara yerleştirerek yasaların üzerinde bozucu etki yaratmaktadırlar. Buna karşı yasalarla düzenlenmesi gereken ve sorumluluk gerektirmeyen yada getirmeyeceği düşünülen konularda idari düzenleme ve kararlara

---

<sup>80</sup> Karacan, s.124.

birakılmak istenmektedir. Sonunda bu yaklaşım nedeniyle yasama ve düzenleme kalitesi her geçen gün daha da bozulmaktadır.<sup>81</sup>

### **2.5.3.2. Denetim-gözetim ve yaptırım uygulama görevleri**

Düzenleyici kurumlar, kanunlar ve iç mevzuatları ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek durumundadırlar. Bu kapsamda, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak yetkisine sahiptirler. 2499 sayılı Kanunun 45 inci maddesinde, uzmanlarca istenen defter, evrak, dosya ve diğer belgelerin verilmemesi halinde Kurul'un gerekçeli yazısı ile istemde bulunması üzerine sulh ceza hakiminin istenilen yerlerde arama yapılmasına karar vermesi üzerine arama yapılabileceği öngörülmektedir.

Bu kurulların hukuki statülerinin belirlenmesinde önemli tartışma konularından birini oluşturan ve görevli oldukları alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilerle donatılmış olmaları, uygulayacakları yaptırımların çeşidi görev alanlarının çerçevesine bağlı olarak değişiklik göstermektedir.<sup>82</sup>

Bu kurullardan birisi olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, banka öz kaynaklarının sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemelere göre, yetersiz kaldığının veya bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunun saptanması halinde, sermaye artırımı veya benzeri kaynak sağlanması yoluyla bu durumun düzeltilmesini, zarar doğurduğu saptanan faaliyetlerin sınırlandırılması veya durdurulmasını, verimsiz varlıkların elden çıkarılmasını isteyebilmekte; bu önlemlerin alınmaması veya alınmasına karşın mali yapının güçlendirilmesinin olanaksız olduğunun saptanması durumunda da ortaklık hakları ile banka yönetim ve denetimini Fona devretmeye veya bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme iznini kaldırmaya karar verebilmektedir.

---

<sup>81</sup> Karacan, s. 125.

<sup>82</sup> Ali Ulusoy, **Rekabet Kurumu ile Diğer Bağımsız İdari Kurumlar Arasında Çıkabilecek Uyuşmazlıklar ve Çözüm Perspektifleri**, Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ankara Ocak 2002, s.4.

Ayrıca düzenleyici kurumlar, kendi çalışma konuları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle bir danışmalık hizmeti de vermekle birlikte, kendi çalışma alanlarında ortaya çıkan bazı uyuşmazlıkların çözümünde de yetkili kılınmışlardır.<sup>83</sup>

## **2.6. Uluslararası telekomünikasyon kuruluşları**

Telekomünikasyon konularını dünya genelinde irdeleyen bir çok kuruluş vardır. Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği, Uluslararası Telekomünikasyon Birliği, gibi uluslararası kuruluşların varlığı, telekomünikasyon düzenlemesine ilişkin konular oluşturmaktadır. Bu tür kuruluşlar ile ilişkilerin yürütülmesi, Ulaştırma Bakanlığına bağlı Haberleşme Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında bulunmakta<sup>84</sup> iken; uluslararası telekomünikasyon örgütlerinden olan Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU) ile Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği (CEPT) nezdinde Türkiye'nin temsil edilmesi ve bu kuruluşların ilgili faaliyetlerini takibi Ulaştırma Bakanlığı ile Telekomünikasyon Kurumu arasında yapılan bir protokolle<sup>85</sup>, Telekomünikasyon Kurumu'nun sorumluluğuna verilmiş, Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü (ETSI) ile Telekomünikasyon Kurumu arasında imzalanan Ortak Mutabakat Metni<sup>86</sup> ile Telekomünikasyon Kurumu, Türkiye'nin telekomünikasyon alanındaki Ulusal Standartlar Organizasyonu olarak benimsenmiştir.

Telekomünikasyon sektöründe alanında son zamanlarda ortaya çıkan hızlı teknolojik gelişmelere bağlı olarak; mobil haberleşmenin yaygınlık kazanması, uydu haberleşmesinin daha hızlı şekilde kullanılmaya başlanması, kaynakların tahsislerinde yaşanan güçlükler, daha önce birbirinden bağımsız olan iletişim unsurlarının birbirlerini etkileyecek biçime dönüşmesi nedeniyle ve ayrıca ülkeler arasında birbirine bağlı çalışan telekomünikasyon şebekelerinin maliyet işlemlerinin kolaylıkla

---

<sup>83</sup>Süel, s.91.

<sup>84</sup> 06.05.1995 tarih ve 4107 sayılı Kanun

<sup>85</sup> Ulaştırma Bakanlığı ile TK arasında 01.02.2001 tarihinde yapılan protokol

<sup>86</sup> TK ile ETSI arasındaki 02.11.2001 tarihli ortak mutabakat metni

gerçekleştirilmesini sağlamak için, uluslararası telekomünikasyon örgütlerine duyulan ihtiyaç daha da açık şekilde ortaya çıkmaktadır.

Telgraf haberleşmesi telekomünikasyonun hizmetlerinin başlangıcı olarak, bir tür data haberleşmesi olarak kabul edilmiştir. Ancak yöntem telefonun keşfiyle önemini kaybetmiş ve data haberleşmesinden ses haberleşmesine geçiş başlamıştır. Bununla birlikte, internetin yaygınlık kazanmasıyla birlikte, tekrar ses haberleşmesinden data haberleşmesine dönüşüm başlamıştır. Bu konular Dünyada ilk olarak haberleşme alanında Uluslararası Telekomünikasyon Birliğinin kurulmasıyla uluslararası boyutta ele alınmaya başlanmıştır. Bununla birlikte konu bir çok uluslararası ve bölgesel örgütün ilgi alanına girmiştir.

Bu bölümde Telekomünikasyon Kurumu (TK)'nın üyesi olduğu; Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU), Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü (ETSI) ve Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği (CEPT)'nin yapısı ve organları incelenecektir.

### **2.6.1. Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU)**

Birleşmiş Milletlerin bünyesinde faaliyet gösteren, Uluslararası Telekomünikasyon Birliği; evrensel hizmet anlamında telekomünikasyonun standardizasyonu, uluslararası frekans tahsisi ile telekomünikasyon kalkınma faaliyetleriyle görevli 1865 yılında 20 devletin katılımı ile kurulmuş dünyanın en eski uluslararası kuruluşlarından biridir.<sup>87</sup>

Telgrafın icadından sonraki yıllarda bazı ülkeler, uluslararası telgraf haberleşmesini sağlamak amacıyla, basit maddelerden oluşan ikili ticari anlaşmalara varmışlardır. Bu bağlamda, 1865 Mayıs'ında Paris'te bir araya gelen yirmi Avrupa ülkesi; teçhizatı standardize etme, uluslararası tarife ve maliyet muhasebesi hususlarını kapsayan Uluslararası Telgraf Sözleşmesi'ni kabul etmiş ve Uluslararası Telgraf Birliği (International Telegraph Union-ITU) kurulmuştur.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Üyesi Olunan Uluslararası Kuruluşlar, , [http://www.un.org.tr/unic\\_tur/kisa\\_itu.htm](http://www.un.org.tr/unic_tur/kisa_itu.htm), 11.1.2006

<sup>88</sup> Uluslararası İlişkiler, [http://www.tk.gov.tr/Uluslararası\\_iliskiler/uki/itu.htm](http://www.tk.gov.tr/Uluslararası_iliskiler/uki/itu.htm), 11.1.2006

Telefon patentinin 1876 yılında alınması ile birlikte, uluslararası telefon hizmeti ile ilgili hükümler de, 1885 yılından itibaren Birlik tarafından düzenlenmeye başlamıştır.

1992 yılında Cenevre’de düzenlenen Tam Yetkili Temsilciler Konferansı’nda, Komite’nin aldığı kararlar değerlendirilmiş ve ITU’nun yeni yapısı kabul edilmiştir. ITU’ ya günümüzde de geçerli olan rekabetçi, etkin ve aktif olma esnekliği getiren yeni yapıya göre, Birlik, üç ana alanda faaliyet gösterecek şekilde sektörlere bölünmüştür. Radyokomünikasyon konuları ITU-R’nin, telekomünikasyonun standartlaştırılması ITU-T’nin ve telekomünikasyonun kalkındırılması da ITU-D’nin görev kapsamına alınmıştır. Ayrıca ITU’nun yeni teknolojik gelişmelere zamanında cevap verebilmesini temin edebilmek amacıyla, daha önce düzenli olarak yapılmayan konferansların, düzenli periyotlarda yapılması kararlaştırılmıştır.<sup>89</sup>

Uluslararası Telekomünikasyon Birliğinin (ITU), hizmetlerinin etkinliğini artırmak ve toplumun tamamına ulaştırılmasını sağlamak için telekomünikasyonu düzenlemek amacı yanında,<sup>90</sup>

- Telekomünikasyon faaliyetlerinin etkin ve verimli sunumunu sağlamak,
- Telekomünikasyonun gelişimi için gereken işgücü ve parasal kaynakların dengeli dağılımını sağlamak,
- Telekomünikasyon alanındaki teknolojik gelişmelerin insanların ortak kullanımlarına sunulmasını teşvik etmek,
- Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bilgi, işgücü ve teknik anlamda destek vermek, gibi amaçları da vardır.

---

<sup>89</sup>Ali Çetin Koçbaş, **Uluslararası Kuruluşların Telekomünikasyon Alanındaki Faaliyetleri, Kurumumuzun Bu Kuruluşların Faaliyetlerine Katkısı Hususunda Kurumsallaşması Amacıyla Yapılması Gerekenler Ve Ülke Örneklemeleri**, Telekomünikasyon Kurumu (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, Temmuz 2003, s:7

<sup>90</sup>Üye Olunan Uluslararası Kuruluşlar, <http://www.rtuk.org.tr/doc/ITU0.DOC>, 24.12.2005

Birlik üye ülkeler üzerinde bağlayıcı olan veya tavsiye niteliği taşıyan kararlar alırken, ayrıca;

- Telekomünikasyonun geliştirilmesi ve verimli kullanımı için Üyeler arasında uluslararası işbirliğini devam ettirmek ve sistemi genişletmek,

- Telekomünikasyon hizmetlerinin etkinliğinin artırılması, telekomünikasyon teknolojilerinin dengeli dağıtımının sağlamak,

- Üyelerin çalışmalarında uyum sağlamaya çalışmak, telekomünikasyon teknolojisinin ülkeler arasında barışçıl ilişkileri geliştirmek amacıyla kullanımını sağlamak,

- Ülkelerin en geri kalmış bölgelerine telekomünikasyon hizmetlerini yaymak için, uluslararası finans ve kalkınma kuruluşlarında, sosyal amaçlı projelerin geliştirilmesinde kullanılacak tercihlili ve uygun kredi imkanları oluşturulmasını sağlamak,

- Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere, telekomünikasyon ve bilgiye ulaşım alanında yardım sağlamak,<sup>91</sup>

- Sektör üyeleri ile üye devletler arasında verimli ve yapıcı ilişkiler kurulmasını sağlamak,

- Sektör konuları ile ilgili çalışmalar başlatmak, kararlar almak, kurallar koymak, tavsiyeler ve görüşler hazırlamak ve yayınlamak,

- Telekomünikasyon sektöründe evrensel anlamda standardizasyonunu kolaylaştırmak,

- Ü ülkelere ve servislere tahsis edilen frekans bandlarını planlamak,

---

<sup>91</sup> Ali Tülümen, **ITU'nun Görevleri**, <http://www.aselsan.com.tr/DERGI/eylul99/itu.htm#tulumen>, 23.12.2005

- Hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için gerekli olan bağımsız idare ihtiyacını göz önünde bulundurarak, uyumlu, mümkün olduğunca düşük ücretler tespit etme konusunda, sektör üyeleri ile üye devletler arasında işbirliğini sağlamak,

vb. gibi görevleri de vardır.<sup>92</sup>

### **2.6.2. Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü (ETSI)**

Avrupa Komisyonu'nun, telekomünikasyon hizmetleri ve teçhizatı ile ilgili Avrupa ortak pazarının geliştirilmesi gerektiği yönündeki görüşüne dayanarak 1988'de, Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü (European Telecommunications Standards Institute-ETSI) kurulmuştur. Enstitü kurulduktan sonra, Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği bünyesindeki telekomünikasyonun standartlaştırılması ile ilgili görevleri üstlenmiştir.<sup>93</sup>

Enstitünün amacı; Avrupa'da, geleceğe yönelik servisleri birlikte çalıştırmak, telekomünikasyon altyapılarını birleştirmek, terminal donanımlarının uyumluluğunu sağlamak ve Avrupa telekomünikasyon ağını teşekkül ettirmektir.

Enstitüsü başlangıçta bölgesel nitelikte standart bir örgüt olarak kurulmuş, telekomünikasyon pazarının giderek evrenselleşmesi ve mobil haberleşmeye yönelik talebin artması ile birlikte, küresel düzeyde de standartlar üretmeye başlamıştır. 55 ülkeden 688 üyeye sahip Enstitünün çalışma programı, ETSI üyeleri tarafından belirlenmektedir.<sup>94</sup>

### **2.6.3. Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği (CEPT)**

Ülkemizin de üyesi bulunduğu Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği (CEPT), Batı ve Doğu Avrupa'dan 46 ülkenin üye olduğu Avrupa merkezli bir

---

<sup>92</sup>Üyesi Olunan Uluslararası Kuruluşlar, [http://www.un.org.tr/unic\\_tur/kisa\\_itu.htm](http://www.un.org.tr/unic_tur/kisa_itu.htm), 24.12.2005

<sup>93</sup> About ETSI, [www.etsi.org/aboutetsi/home.htm](http://www.etsi.org/aboutetsi/home.htm), 8.1.2006

<sup>94</sup> Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü, [www.tk.gov.tr/Uluslararası\\_iliskiler/uki/etsi](http://www.tk.gov.tr/Uluslararası_iliskiler/uki/etsi), 7.1.2006

kuruludur.<sup>95</sup> ITU tarafından tüm dünyayı kapsayacak şekilde yapılan telekomünikasyon hizmetleri ile ilgili düzenlemelerin, ülkelerin ihtiyaç gösterdiği ayrıntılı düzenlemelere dönüştürülmesini sağlamak amacıyla dünyanın bir çok yerinde bölgesel örgütlenmeye gidilmesine ihtiyaç duyulmuştur ve söz konusu Birliğe duyulan bu ihtiyacın bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği (CEPT)'ne katılan 19 Avrupa ülkesi, üyeleri arasında, posta ve telekomünikasyon hizmetleri alanında ticari, işletme, düzenleme ve teknik standartlar konularında iş birliğini sağlama hedefi olan bir Birlik kurmuşlardır. Uluslararası Telekomünikasyon Birliği üyesi olan Avrupa ülkelerinin telekomünikasyon veya posta idareleri, CEPT'in üyesi olabilmektedir.

Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği'nin görevleri arasında;<sup>96</sup>

- Elektronik ve posta haberleşme alanlarında ortak görüşler, öncelikler ve hedefler belirlemek,
- Avrupa çapında kullanılan radyo frekans spektrumu da dahil, elektronik ve posta haberleşme alanında düzenlemeler yapmak ve çözümler üretmek,
- Avrupa çapında düzenleyici uyumlaştırmayı sağlamak amacıyla, radyo frekans spektrumu ve diğer alanlarda etkin iş birliği yapmak,
- Elektronik ve posta haberleşme konularında, Avrupa Serbest Ticaret Birliği, Avrupa Birliği Komisyonu, işletmeci, kullanıcı ve tüketici birlikleri ile iş birliği yapılmasını sağlamak,
- Teknolojik ve pazara yönelik gelişmeleri dikkate alarak, uzun vadeli düzenleyici çalışmalara katkı sağlamak,

sayılmaktadır.

---

<sup>95</sup> **Posta ve Telekomünikasyon İdareleri Avrupa Konferansı**, [www.tk.gov.tr/Uluslararası\\_iliskiler/uki/cept](http://www.tk.gov.tr/Uluslararası_iliskiler/uki/cept), 7.1.2006

<sup>96</sup> **About CEPT**, <http://www.cept.dk/>, 5.1.2006

## 2.7. Düzenleyici bir kurum olarak Telekomünikasyon Kurulu

Telekomünikasyon Kurumu, 4502 sayılı Kanunla, telekomünikasyon hizmetleri ve altyapısı ile ilgili olarak işletmecilerin ve bu alanda kanuna uygun olarak ticari faaliyet gösterenlerin, hizmetlerin yürütülmesi, altyapının işletilmesi ve çeşitli telekomünikasyon teçhizat ve cihazları üreten veya satanların bu hizmet ve faaliyetlerini Türkiye dahilinde tam bir rekabet ortamı içinde gerçekleştirmelerini sağlamak ve teşvik edici tedbirleri almak üzere kurulmuştur.

Telekomünikasyon sektörünün idari düzenlemelere ilişkin işlevini yerine getiren Telekomünikasyon Kurumu, telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve altyapısının işletilmesi ile ilgili hususlarda gerekli düzenlemeleri yapmak, ayrıca hem bu hizmetlerde hem de telekomünikasyon sektöründe rekabete aykırı davranış, plan ve uygulamaları resen veya şikâyet üzerine incelemekle görevli kılınmıştır.

27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı Kanunun çıkarılmasına kadar süren süreçte, sektördeki ana telekomünikasyon hizmet sağlayıcısı olarak faaliyet gösteren Türk Telekom AŞ'nin (TTAŞ) kararlarının büyük bir kısmı Ulaştırma Bakanlığı'nın onayından geçtikten sonra yürürlüğe konmuş, söz konusu Bakanlık ayrıca TTAŞ dışında, özellikle belirli bir büyüklüğe ulaşmış olan GSM alt pazarı da dahil, tüm telekomünikasyon sektörünün düzenleme görevini de yürütmüştür.<sup>97</sup>

4502 sayılı yasa ile kurulan Telekomünikasyon Kurumunun karar organı bir kurul başkanı ve dört üyeden oluşan Telekomünikasyon Kuruludur. Kurul, başkanın teklifi üzerine üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. Kurul başkanı, telsiz hizmetlerini temsil eden üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden üye Ulaştırma Bakanı'nın göstereceği ikişer aday arasından atanır. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye ise, Türkiye'de telekomünikasyon cihaz ve sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da altyapı işletmekte olan ilgili telekomünikasyon piyasasında Türkiye çapında en az %10'luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği birer aday arasından atanır. Tüketicileri temsil eden üye ise, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin göstereceği ikişer

---

<sup>97</sup> Telekomünikasyon Sektörü, Vakıfbank, s.15.

aday arasından atanır. Tüm bu atamaları Bakanlar Kurulu gerçekleştirir. Ancak kurulun ilk üyeleri, geçici madde gereğince, Ulaştırma Bakanı'nın göstereceği adaylar arasından seçilmiştir. Üyelik süresi 5 yıldır. Ancak, görevi biten Kurul Başkanı ve üyelerin yeniden aynı göreve atanmaları mümkündür.

Telekomünikasyon Kurumunun Resmi İnternet sayfasında, Kurumun belli başlı görevleri sayılmış olup, Kurumun görevlerinin bazılarına aşağıda yer verilmiştir:<sup>98</sup>

- Her nevi frekans planlama, tahsis ve tescil işlemlerini takat ve yayın sürelerini de göz önünde tutarak uluslararası kuruluşlarla işbirliği de yapmak suretiyle yürütmek,

- Usulsüz, kaçak yayınlar ve enterferanslar ile ilgili işlemleri yürütmek,

- Türkiye'de kurulu sermaye şirketleri tarafından yürütülecek telekomünikasyon hizmetleri ve/veya altyapısı ile ilgili olarak Ulaştırma Bakanlığı tarafından imzalanacak imtiyaz sözleşmelerine ve verilecek telekomünikasyon ruhsatlarına ilişkin görüş bildirmek, genel izin hazırlanmasına ilişkin Bakanlığa öneri götürmek, anılan imtiyaz sözleşmesi ve telekomünikasyon ruhsatlarının hüküm ve şartlarının uygulanmasını ve genel izinlere uygunluğu denetlemek, bu hususta gerekli tedbirleri almak,

- Telsiz Kanunu ile Telgraf ve Telefon Kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak ve Ulaştırma Bakanlığına sunmak ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin bu konudaki faaliyetlerine nezaret etmek,<sup>99</sup>

- Telekomünikasyon hizmetleri ve altyapının işletimi ile ilgili olarak görev alanına giren konularda yönetmelik çıkarmak diğer idari işlemleri yapmak; işletmeciler, aboneler, kullanıcılar ve Türk telekomünikasyon sektörünü etkileyen tüm gerçek ve tüzel kişilerin ilgili mevzuata uymasını denetlemek, bu hususta ilgili makamları harekete geçirmek ve gereken hallerde kanunlarda öngörülen yaptırımları uygulamak,

---

<sup>98</sup> **Telekomünikasyon Kurumunun görevleri aşağıda belirtilmiştir**, [www.tk.gov.tr/Kurum\\_Hakkinda](http://www.tk.gov.tr/Kurum_Hakkinda), 21.11.2005

<sup>99</sup> Ferhat Topkaya, **Telekomünikasyon Sektöründe Erişim Sorunları**, Rekabet Kurumu (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2003, s.52.

- Radyo ve televizyon dahil her türlü yayınların belirlenmiş emisyon noktalarından yapılabilmesini teminen, ortak anten sistem ve tesisleri kurulması ile ilgili usul ve esasları tespit etmek,

- Telekomünikasyon hizmetlerinden ve altyapısından yararlanacak kullanıcılara ve telekomünikasyon şebekeleri arasındaki ara bağlantılar bakımından diğer işletmecilere uygulanacak ücret tarifelerine ve sözleşme hükümlerine ve teknik hususlara ilişkin genel kriterleri ve görev alanına giren diğer konularda uygulama usul ve esaslarını belirlemek, tarifeleri incelemek, değerlendirmek, gerekenleri onaylamak ve bunların uygulanmasını izlemek,<sup>100</sup>

- Tüketici menfaatlerinin korunması için gerekli tedbirleri almak,

- Türk Telekom'un tekel hakkının sona ermesi üzerine, Türk Telekom dışındaki sermaye şirketlerinin, telekomünikasyon şebekeleri üzerinden sunulan ulusal ve uluslararası ses iletimini ihtiva eden, telefon hizmetlerini yürütmelerinin uygun olduğuna karar vermek,

- Ara bağlantı sağlama yükümlülüğü olan işletmecileri yayınlayacağı yönetmelik uyarınca belirlemek,

- Roaming<sup>101</sup> taleplerini karşılamakla yükümlü hizmet veya altyapı işletmecilerini, 406 sayılı Kanunun 10'uncu maddesi hükümleri dahilinde belirlemek,

- İlgili işletmecilerin, uygun olduğu ölçüde kendi standart hüküm ve şartları içine dahil edebilecekleri, standart ara bağlantı referans ücret tarifelerini yayınlamak ve gerektiğinde bunları değiştirmektir.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Topkaya, s.54.

<sup>101</sup> Roaming ve ara bağlantı farklı konulardır. Bulunduğunuz yerde doğrudan şebekenize ulaşamıyorsanız, bunu o yörede istasyonları bulunan başka bir GSM şebekesi üzerinden gerçekleştirebiliyorsunuz. Ancak bunun gerçekleşebilmesi için her iki şebeke arasında bir “roaming” anlaşmasının bulunması gerekmektedir. Örneğin sizin şebekenizin sahibi firma İsviçre’deki bir firmayla anlaşmak suretiyle sizin İsviçredeyken telefonunuzu kullanabilmenizi sağlayabiliyor. Ara bağlantı ise, abonenin bir başka GSM şebekesindeki ya da sabit şebekede bulunan bir telefonu arayabilmesi amacıyla yapılmaktadır.

<sup>102</sup> Daha ayrıntılı bilgi için bakınız. [www.tk.gov.tr](http://www.tk.gov.tr),

### 2.7.1. Telekomünikasyon Kurumunun Türk idari yapısındaki yeri

Düzenleyici kurumların çalışma alanları 21. yüzyılda yönetilenlerin günlük yaşamlarında son derece önemli bir yer işgal etmeye başlamıştır.

Telekomünikasyon hizmetlerinin baştan beri bir kamu hizmeti olarak görülmesi ve bu sektörde verilmekte olan hizmetlerin büyük bir kısmının çoğu ülkede siyasi olarak hassas alanları oluşturması, devletlerin özellikle tarifeler ve telekomünikasyonun diğer yönlerine müdahale etmeleri yönündeki isteklerini artırmaktadır. Bu istek nedeniyle müdahalenin belirli bir sisteme bağlanabilmesi için düzenleyici kurumların varlığı, bu sistemin özellikle siyasi baskılardan arındırılması için de düzenleyici kurumların bağımsızlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Ayrıca, ülkelerin idari yapılanmasında yeni bir kategoriye oluşturdukları için, öğretinin ve uygulayıcıların dikkatini çekmektedir. Bu kuruluşların geleneksel yapıdaki idari sistem içinde bir yere oturtulması oldukça zor görülmektedir. Yetki ve görevleri ile faaliyet alanlarının yoğunluklarının değişkenliği, bunların kuramsal açıdan sistematize edilmesini ve hukuksal yapısının tespitini güçleştirmektedir.<sup>103</sup>

Ülkemizde merkezi idarelerin merkez teşkilatı bakanlıklar, ayrıca taşra teşkilatı vardır. Yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olarak da yerel idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları görev yapmaktadır.

Doktrinde, kamu kurumları çeşitli ölçütlere göre türlere ayrılmaktadır. Ancak, bu ayrım güç olduğu gibi idarenin incelenmesinde fazla önem de taşımamaktadır. Kamu kurumlarının kurulmasında uyulması gereken belirli bir ölçüt de bulunmadığı için yürütülecek hizmetin özelliğine göre değişen özelliklere sahip kamu kurumları kurulmaktadır.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Ender Ethem Atay, **Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler**, Rekabet Konseyi, RK Perşembe sohbetleri, Ankara, Mart 2000, s.51.

<sup>104</sup> Turgut Yıldırım, , **Bağımsız idari otoritelerin yargısal denetimi**, 2000 yılında idari yargı sempozyumu 11-12.05.2000, Ankara s:204

Kamu hizmeti görmek üzere oluşturulmuş kamu kurumları niteliğinde, kuruluş ve görevleri itibariyle bir bütün olan idare gerçekte merkezi idare, mahalli idareler ve kamu kurumları olarak üç koldan örgütlenmiştir. Halbuki, bağımsız idari otoritelerin işlevlerine ve yasadaki düzenlemelerine bakıldığında bunlar belirli bir kamu hizmetini görmek üzere kurulmuş kurumlar değildir. Bunların kullandığı yetkiler ve yaptığı işler daha çok, idari hukukunda genellikle hukuki rejim bakımından yapılan ayırım sonucu “kolluk yetkisi” kullanmaktadırlar, idari kolluk ve onun içerisinde de özellikle özel kolluk yetkilerini kullanan kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, bir kere bu açıdan bunları herhangi bir klasik kamu kurumuyla eş tutmak zor görünmektedir. Nitekim, bu bağımsız idari otorite niteliğini kabul etmeyen öğretilerde bazı görüşlerde bunların yaptığı işin kamu hizmeti değil, özel kolluk faaliyeti olduğunu kabul etmektedirler.<sup>105</sup>

### **2.7.2. Telekomünikasyon Kurumunun fonksiyonları**

Düzenleyici kurumlar temel olarak yapısal düzenleme yapmakla birlikte, yapılan düzenlemelere uygun faaliyette bulunulup bulunulmadığının tespiti için elbette denetim ve gözetim yapmak da zorundadırlar. Bu yetkilerinin bir gereği olarak düzenleyici kurumlar, kanunlar ve kendi iç mevzuatları ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını takip etmek durumundadırlar.

#### **2.7.2.1. Denetleme**

Telekomünikasyon sektörüne ilişkin regülasyon görevlerinin en etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için, telekomünikasyon alanında faaliyet gösteren çoğu düzenleyici kurum kendi çalışma alanlarıyla ilgili olarak inceleme ve denetleme yetkisine sahiptir.<sup>106</sup>

Bu çerçevede, yetki belgesi olarak telekomünikasyon hizmeti veren işletmecilerin denetlenmesi ve Kurumun telsiz sistemlerinin ruhsatname kayıtlarına uygun kurulması ve işletilmesi ile ilgili denetlemesi bu kapsamda sayılabilir.

<sup>105</sup> Turgut Tan, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Rekabet Kurumu Perşembe Sohbetleri, Ocak 2000, Ankara, s:10.

<sup>106</sup> Gözübüyük ve Tan, s.348.

406 sayılı kanunun 2/a maddesinde, kişisel telekomünikasyon tesislerinde kullanılan teçhizatın standartlara uygunluğunu TK'nın denetlemeye ve uygun olmayanların kaldırılmasını sağlamaya yetkisinin bulunduğu, 2813 sayılı Kanunun "Telsizlerin Denetimi" başlıklı 19 uncu maddesinde de, Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşlarına, gerçek ve tüzelkişilere ait her çeşit telsiz tesislerini Kurumun denetleyeceği hükmüne yer verilmiştir.

Telekomünikasyon Kurumu, telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren işletmecilere yönelik hukuki, mali, teknik ve idari nitelikte düzenlemeler yapmakta olup yaptığı bu düzenlemelere göre, işletmecileri hukuki, mali, teknik ve idari yönlerden denetleyebilmekte, istediği zaman bilgi ve belge talep edebilmektedir.

#### 2.7.2.2. Yaptırım uygulama

Yaptırım uygulamasında asıl hedef, işletmecilerin lisans şartlarına ve mevzuata aykırılıklarına hızlı, pratik ve etkili olarak müdahale etmektir. Böylece, işletmecilerin lisans şartlarına ve mevzuata uymaları daha kolay sağlanabilecektir.<sup>107</sup>

Bilhassa idari para cezası uygulaması Kurumun yaptığı düzenlemelere uyumun sağlanması ile kamu menfaatini en yüksek düzeye çıkarmaktadır.

406 ve 2813 sayılı kanunlarda, idarelerin üstlenmiş bulunduğu görevleri etkili bir biçimde ve ivedilikle yerine getirebilmesi için bir takım yaptırımlar öngörülmüş ve idare de bu yaptırımları uygulama yetkisi ile donatılmıştır.<sup>108</sup> Cezalandırma yöntemlerine bakıldığında, lisans iptali, maktu bir para cezası, faaliyetleri geçici olarak durdurma gibi cezalar görülmektedir.<sup>109</sup>

İmtiyaz sahibinin öngörülemeyen geçici bazı sebepler dolayısıyla hizmeti gereği gibi yerine getirememesi ya da hizmetin geçici bazı sebeplerden dolayı kesintiye uğraması gibi hallerde idare, işletmeye geçici olarak el koyma yetkisine sahiptir. Bu durumda idare geçici olarak hizmeti bizzat kendisi yürütür.

<sup>107</sup> Ayşenur Gönül ve Zeynep Ada Eroğlu, **Etkin bankacılık denetiminde temel prensipler: Türkiye ve diğer ülke uygulamaları**, Ankara:Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları,Mart 1999, s.127.

<sup>108</sup> Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1999, s:162

<sup>109</sup> Daha ayrıntılı bilgi için 406 sayılı kanunun 4673 sayılı kanunla değişik 2 nci maddesine bakınız.

Telekomünikasyon Hizmetleri Yönetmeliğine göre Kurum, kendisine intikal eden, işletmeci, abone, kullanıcı ve Türk telekomünikasyon sektöründe yer alan tüm gerçek ve tüzel kişilerin ilgili mevzuata ve lisanslara aykırı faaliyetleri ile ilgili başvuru veya şikayetleri üzerine tespit edilen aykırılığın önemine göre, işletmecinin yetki belgesinin veya yetki belgesi kapsamındaki yetkilendirmelerden belli bir hizmete veya bölgeye ilişkin olanlarının iptal edilmesini veya belli bir süre askıya alınmasını veya uygun görülecek başka müeyyideler uygulamaya yetkilidir.

### 3.TÜRK TELEKOM A.Ş. VE ÖZELLEŞTİRİLMESİ

#### 3.1. Telekomünikasyon sektörünün tarihi gelişimi

Çağımızda kullanılan telekomünikasyon araçlarının birçoğu 1980’li yıllardan itibaren kullanılmaya başlanan sayısal teknoloji ürünü olmakla birlikte, İngiltere’de Cooke ve Wheatstone, Amerika’da ise Mors tarafından geliştirilen elektrikli telgraf modern telekomünikasyon araçlarının başlangıcı olarak kabul edilmektedir.

25.07.1837 tarihinde İngiltere-Londra’da Euston-Camden istasyonları arasında kurulan telgraf hattı demiryolu işletmeciliğinde kullanılmış buna karşılık 28.05.1844’de Amerika’da Washington-Baltimor arasında kurulan telgraf hattı devlet haberleşmesi amacıyla kullanılan ilk telekomünikasyon alt yapısı olarak tarihe geçmiştir.

Eylül-1851’de Fransa-İngiltere arasında yerleştirilen denizaltı kablosu ile milletlerarası, 5.8.1858 tarihinde Amerika-Amerika arasında yerleştirilen denizaltı kablosu ile kıtalararası telgraf haberleşmesi başlamıştır.

1870 yılından itibaren ise Amerika-Avrupa-Asya-Avustralya arasında telgraf altyapısı hazır ve kullanılır hale gelmiştir.

Özellikle telgraf hizmetlerindeki hızlı gelişim ve milletlerarası iletişimin başlaması artık bu hizmetlerinde uluslararası standartlarının da belirlenmesine ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Buna bağlı olarak 17.05.1865’de Paris’te toplanan bir konferansta imzalanan Konvensiyon ile Uluslararası Telgraf Birliği\* kurularak telgraf hizmetleri kamu hizmeti sınıfına alınmıştır.

7.4.1876’da Alexander Graham Bell’in patentini aldığı telefon telekomünikasyon hizmetlerinde yeni bir çağın başlangıcı olmuştur.<sup>110</sup> 1878’de 25 hatlık ilk şebeke kuruluş ve Berlin’de 1885 yılında yapılan bir konferansla standartlar belirlenmiş, buna bağlı olarak Almon Strowger tarafından geliştirilen otomatik telefon santrali 1892’den itibaren daha da yaygınlaşmıştır.

---

\* 1932 yılında ismi Uluslararası Telekomünikasyon Birliği olarak değiştirilmiştir.

<sup>110</sup> **Telekomun Tarihi Değişti**, Telepati Telekom Dergisi, Temmuz 2002, Sayı:82, s.3.

Elektromagnetik dalgaları haberleşme amacıyla ilk kullanan kişi Marconi'dir. Ancak matematiksel teorisini 1865 yılında Maxwell<sup>111</sup> geliştirmiş ve deneysel kanıtlamasını da 1883 yılında Hertz yapmıştır. 1895 yılındaki ilk denemelerin ardı sıra 1901'de Amerika ile Avrupa arasında gerçekleştirilen deney, telsiz teknolojisinin başarısını kanıtlayan en önemli etmen olmuştur. Öte yandan Fleming tarafından 1904 yılında keşfedilen diyot lamba ile Lee de Forest tarafından 1908'de keşfedilen triod lamba elektronik teknolojisinin başlangıcını sağlamış, telsiz teknolojisi ile birlikte kullanılan söz konusu ürünler sayesinde mobil haberleşme gelişmiş ve telefon hizmeti sadece şehir merkezleri değil şehirlerarası ve uluslar arası hizmet verir hale gelmiştir. İkinci Dünya savaşı sonrası geliştirilen yarı iletken teknolojisi ile telekomünikasyon donanımının üretiminin ucuzladığı ve buna bağlı olarak kapasitelerinin arttığı görülmüştür.<sup>112</sup>

Transistörler ve tümleşik devrelerin bilgisayar teknolojisinde kullanılmaya başlamasıyla önemli gelişmeler meydana gelmeye başlamıştır. Eylül 1956'da Avrupa ile Amerika arasında Transatlantik Telefon Kablosu (TAT-1) ve haziran 1965 tarihinde hizmete giren ilk İntelsat uydusu uluslararası telekomünikasyon hizmetlerinin gelişmesine önemli katkılar yapmıştır. Ancak bu dönemde kullanılan analog teknolojisinin pahalı olması münasebetiyle telekomünikasyon hizmetleri beklenen oranda gelişmemiş ve buna bağlı olarak dünyada ki telefon yoğunluğu %10 seviyesinde kalmıştır.

Sektörün gerçek anlamda yaygınlaşması 1980'den itibaren kullanılmaya başlanan sayısal teknoloji sayesinde mümkün olmuştur. Sayısal teknoloji; ses, veri ve görüntünün kodlanarak işlenmesi ve iletilmesi anlamına gelmekte, mikro işlemcilerle üretilen bilgisayarların telekomünikasyon şebekesinde kullanılması ile birlikte büyük değişim meydana gelmiş, işletme ve üretim maliyetleri ciddi anlamda azalmıştır.

İnternet hizmeti ve sayısal mobil telefon hizmetinin devreye girmesi ise 1990'lı yıllarda gerçekleşmiştir. 1940'larda itibaren kullanılmaya başlayan mobil telefon

---

<sup>111</sup> James Clerk Maxwell, [http://astom.omu.edu.tr/fiz\\_bilim\\_insan\\_maxwell.html](http://astom.omu.edu.tr/fiz_bilim_insan_maxwell.html), 13.2.2006

<sup>112</sup> Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (BYDK), **Türk Telekomünikasyon A.Ş. 2000 Yılı Raporu**, s:III

hizmeti, hücresel mobil telefon teknolojisinin kullanılması ile birlikte önemli gelişme göstermiş ancak ülkelerarası farklı standartların kullanılması nedeniyle yaygınlaşması hızlı olmamış buna bağlı olarak terminal üretiminin sınırlı olması nedeniyle pahalı bir hizmet olmuştur.

İlk GSM standartları 1990 yılında yayınlanmış, ticari GSM hizmetine ise devam eden yıl başından itibaren başlanmıştır. Büyük gelişme gösteren GSM hizmeti 2004 sonu itibariyle dünyada 1.296.000.000 abonenin faydalandığı en yaygın telekomünikasyon hizmeti haline gelmiştir.<sup>113</sup>

Diğer bir önemli gelişme ise İnternet hizmetidir. İnternet hizmeti İkinci Dünya Savaşı sonrasında A.B.D.'de güvenlik amaçlı geliştirilen paket anahtarlama teknolojisinin en yaygın uygulama alanı olmuştur. İnternetin sivil kullanıma açılmasıyla birlikte yaklaşık 150 yılda oluşan telekomünikasyon şebekelerinin yapısı değişmeye başlamış ve dünyadaki İnternet kullanıcı sayısı Temmuz-2005 tarihi itibariyle 938.710.929<sup>114</sup> adede ulaşmıştır. (Temmuz-2005 tarihi itibariyle ülkemizdeki İnternet abone sayısı 13.600 bin'dir<sup>115</sup>.) 1990'lı yılların başından itibaren kullanılmaya başlanan GSM teknolojisi ise telefon hizmetinin hızla gelişmesine büyük katkı sağlamıştır. Buna karşılık, sayısal mobil telefonlarla internetin gerçek bir bileşimi olan 3. nesil mobil telefon şebekeleri ise bütün beklentilerin aksine istenilen hızda yaygınlaşamamıştır.

Telekomünikasyon sektöründe tam serbestleşmeye gidilmesi, Dünya Ticaret Örgütü tarafından yürütülen çalışmalar sonucunda kabul edilmiş, 1990'lı yılların ortalarından itibaren de başta ABD ve Avrupa Birliği ülkelerinde olmak üzere bu örgüte üye ülkelerde telekomünikasyon tekelleri kaldırılmaya başlamıştır. WTO'ya üye olan ülkelerde 2005 yılı sonuna kadar telekomünikasyon alanındaki bütün tekeller kaldırılmış olacaktır.

---

<sup>113</sup> Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu(BYDK), **Türk Telekomünikasyon A.Ş. 2004 Yılı Raporu**, s:IV

<sup>114</sup> **News Room**, <http://www.itu.int/ITU-D/index.asp>, 28.12.2005

<sup>115</sup> Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor 2005**, Ekim 2005, s.49.

Telekomünikasyon hizmetlerinin en yaygını olan ses haberleşmesi, aynı zamanda liberalleşmeden en fazla etkilenen hizmet türüdür. Bu hizmet 1990'lı yıllara kadar genellikle tekel durumundaki idareler tarafından sabit şebekeler üzerinden verilirken, bu yıllardan itibaren yaygınlaşmaya başlayan mobil telefon hizmeti ve bu alanda yaşanan yoğun rekabet sabit şebeke operatörlerinin gelirlerini önemli ölçüde azaltmaya başlamıştır. Ayrıca, telekom operatörlerinin önemli bir gelir kaynağı olan uluslararası haberleşme de liberalleştirildiği için çok sayıdaki sermaye şirketi bu alana yatırım yapmış ve gereğinden fazla kapasite oluşmasına neden olmuştur.

İnternet haberleşmesi ses haberleşmesinin yerini almaya başlamasıyla telefon trafiği azalmaya başlamış, bu durumdan en fazla etkilenen kuruluşlar ise sabit telefon operatörleri olmuştur.

### **3.2. Türkiye’de telekomünikasyon sektörünün tarihi gelişimi**

#### **3.2.1 PTT dönemi**

İlk telgraf hattının kurulması Mors’un temsilcisi Prof. J. Lawrence Simith tarafından, 10-11 Ağustos 1847 tarihlerinde Beylerbeyi Sarayında yapılan denemenin ardından, İstanbul-Edirne arasında kurulmasına karar verilmiş, ancak ülkemizde telgraf haberleşmesine 1855 yılında başlanabilmektedir.

Kırım Savaşı sırasında Sivastopol ile haberleşme sağlanabilmesi için İngilizler tarafından Kasım 1854’te Varna-Balıkliova (Kırım) arasında bir denizaltı kablosu tesis edilmiş, söz konusu kablonun o yıllarda Bükreş’e kadar uzanan uluslararası telgraf şebekesine bağlantısının sağlanması amacıyla tesis edilen Varna-Şumnu-Ruscuk-Yerköy-Bükreş telgraf hattı ise Mayıs 1855’te hizmete verilmiştir. Edirne-İstanbul hattının 19 Ağustos 1855 ve Edirne-Şumnu hattının da 6 Eylül 1855 tarihinde tamamlanmasıyla İstanbul uluslararası telgraf şebekesine bağlanmıştır.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Asaf Tanrıkut, **Türkiye PTT Tarihi**, Teşkilat ve Mevzuatı, II, 1968 s:16

Ülkemizdeki ilk telekomünikasyon kuruluğu olan “Telgraf Komisyonu”, telgraf hatlarının yapımına karar vermek üzere “Hariciye Nazırı”na bağılı olarak kurulmuş, daha sonra 1854 yılında da “Dahiliye Nezareti”ne bağlanmıştır.

1855 yılında tesisi tamamlanan telgraf hatlarını işletmek üzere kurulan Telgraf Müdürlüğü ise 1871 yılına kadar “Dahiliye Nezareti”ne bağılı olarak görev yapmıştır. Söz konusu Müdürlük daha sonra “Posta Nezareti”ne bağlanmış ve “Nezaret”in adı da “Posta ve Telgraf Nezareti” olarak değiştirilmiştir.

Paris’te toplanan Uluslararası Telgraf Konferansına katılan ülkeler arasında yer alan ve Uluslararası Telgraf Birliği’ne kurucu üye olarak katılan Osmanlı İmparatorluğu, Ağustos 1858 - Ocak 1865 tarihleri arasında Belgrad’tan Basra Körfezindeki Fao Adasına kadar yaklaşık 2.800 mil uzunluğundaki telgraf hattının tesisini gerçekleştirerek İngiltere ile Hindistan arasındaki telgraf haberleşmesinde önemli bir rol üstlenmiştir.<sup>117</sup>

Yabancı şirketlere verilen izinlerle tesis edilen İstanbul-Köstence ve İstanbul-Odesa denizaltı kablolarıyla Avrupa ülkelerine olan bağlantı kapasitesi artırılmış ve 1876 yılında tesis edilen Marmaris-Rodos-Girit denizaltı kablosu ile de Akdeniz’deki denizaltı kablolarına bağlantı sağlamıştır. Uluslararası bağlantıların yanında yurtiçindeki telgraf şebekesi de kısa sürede genişletilmiş ve 1870 yılına kadar yaklaşık 300 merkez telgraf şebekesine bağlanmıştır.<sup>118</sup>

Bu arada ilk Postahane ise İstanbul’da Yeni Camii avlusunda Postahane-i Amire adı ile açılmış, ilk memurlar Süleyman Ağa, tahsildar Sofyalı Ağyazar ise Türkçe dışında yazılmış gönderilerin adreslerini tercüme etmek üzere mütercim olarak atanmışlardır.<sup>119</sup>

Ülkemizde ilk telefon santrali 50 hat olarak 1909 yılında kurulabilmiştir. Bu hizmetin geliştirilmesi amacıyla 20 Nisan 1910 tarihinde Samsun ve Trabzon için, 6

---

<sup>117</sup> Yakup Bektaş, **The Sultan’s Messenger-Cultural Constructions of Otoman Telegraphy**, Technology and Culture Ekim-2000, s.17.

<sup>118</sup> **Great Discoveries-Telecommunications**, ITU, 1991, s.36.

<sup>119</sup> **Tarihçe**, www.ptt.gov.tr, 19.1.2006

Mayıs 1911 tarihinde de İstanbul için yabancı şirketlere imtiyaz tanınmıştır. İstanbul-Sofya-Belgrad-Viyana-Berlin arasında tesis edilen telefon devresine ise savaş nedeniyle 1915 tarihinde el konulmuştur.

04.01.1905 tarihinde ülkemizde telsiz teknolojisinin kullanılmasına başlanmıştır. Birinci Dünya Savaşının başlamasıyla önem kazanan telsiz haberleşmesine yönelik ilk yasal düzenleme 1914 yılında kabul edilen “İnşaat-ı Elektrikiye vasıtasıyla Telsiz Telgraf ve Telsiz Telefon Kanunu” dur. Söz konusu Kanunun kabulünden sonra İstanbul-Hasdal’da kurulan Osmaniye Telsiz Verici İstasyonu ile Sirkeci’deki Büyük Postane’ye kurulan alıcı istasyonu resmi haberleşme için kullanılmaya başlanmıştır.

Posta Telgraf ve Telefon Müdüriyet-i Umumiyesi 1909 yılında kurularak “Maliye Nezareti”ne bağlanmıştır. 1911 yılında yeniden “Nezaret” şeklinde teşkilatlanma yapılmış, yaklaşık bir yıl sonra tekrar Genel Müdürlüğe dönüştürülen kuruluş “Dahiliye Nezareti” ile ilişkilendirilmiştir.

17 Mart 1920 tarihinde İstanbul’un işgal edilmesinden hemen sonra, Ankara’da oluşturulan Posta ve Telgraf Bürosu, 23 Nisan 1920 tarihinde kurulan Büyük Millet Meclisi Hükümeti’ndeki Dahiliye Nezareti’ne bağlanarak ülkedeki telekomünikasyon şebekesini işletmesi görevi verilmiştir.<sup>120</sup>

Cumhuriyetin ilanından sonra 4.2.1924 tarihinde kabul edilerek 21.2.1924 tarihinde yürürlüğe giren 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile Türkiye’deki haberleşme şebekesini işletme tekeli PTT Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir. Ancak, söz konusu yasanın 2 nci Maddesindeki telefon haberleşmesine yönelik bazı istisnai hükümler bulunduğundan, 1913 yılında verilen bir imtiyazla İstanbul’da telefon işletmesi yapan şirket ile yeniden sözleşme yapılmış, Samsun’daki telefon şebekesi için daha önce verilmiş olan imtiyaz ise, sahibinin yasal durumu nedeniyle 05.09.1922 tarihinde iptal edildiğinden bu konuda yeni bir sözleşme yapılmasına gerek kalmamıştır.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> **Tarihçe**, www.ptt.gov.tr, 19.1.2006

<sup>121</sup> Devlet Arşivleri, sayı:1814

Ankara Şehri Otomatik Telefon Kanunu 30.06.1926 tarihinde yürürlüğe girmiş ve buna bağlı olarak PTT Genel Müdürlüğü tarafından Ankara’da otomatik telefon şebekesi tesis edilmiş, 19.01.1929 tarihinde yürürlüğe giren Ankara’dan Gayri Şehir ve Kasabalardaki Telefonlar Hakkında Kanun ile de telefon haberleşmesine yönelik yeni düzenlemelere gidilmiştir.

1912 yılından 1933 yılına kadar PTT’nin statüsünde bir değişiklik olmamış ancak, 01.06.1933 tarihinde yürürlüğe giren 2208 sayılı Posta, Telgraf ve Telefon İdaresi Teşkilatı Hakkındaki Kanun ile tüzel kişiliğe sahip katma bütçeli bir Genel Müdürlük haline getirilmiştir. Ayrıca, 3026 sayılı Kanunla 09.04.1936 tarihinde satın alınan İstanbul Telefon Şirketi, 20.06.1936 tarihinde yürürlüğe giren 3054 sayılı İstanbul Telefon Tesisatının Tesellüm ve İşletme Muamelelerine Dair Kanun’la, 24.01.1938 tarihinde satın alınan İzmir Telefon Şirketine ait şebekenin işletilmesi ise 3488 sayılı İzmir Telefon Tesisatının Tesellüm ve İşletme Muamelelerine Dair Kanunla PTT’ye verilmiştir.<sup>122</sup>

PTT, 6145 sayılı Kanunla 17.10.1953 tarihinde İktisadi Devlet Teşekkülü haline getirilmiştir. Bu statüsünü 21.03.1964 tarihinde yürürlüğe giren 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun hükümlerine tabi olarak 1983 yılına kadar sürdürmüştür. 20.05.1983 tarihinde yürürlüğe giren 60 sayılı KHK, PTT’nin kuruluşu hakkında 10.10.1983 tarih ve 120 sayılı KHK, 08.06.1984 tarih ve 233 sayılı KHK, bu KHK’ye istinaden çıkartılan Ana Statü ile PTT’nin hukuki yapısı yeniden şekillenmiştir.

Bu dönemde hız kazanan altyapı yatırımları çerçevesinde, özellikle telekomünikasyon sektöründe büyük gelişmeler yaşanmış, 1982-1992 döneminde Türkiye, ITU üyesi Avrupa ülkeleri arasında ana hat sayısı artışında en yüksek gelişme hızını gösteren ülke olmuştur.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **T.C.Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü 2003 Yılı Raporu**, s:III

<sup>123</sup> Kamil Yılmaz, **Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme**, Koç Üniversitesi, İstanbul, 1999, s.21.

Telekomünikasyon şebekesinin geliştirilmesi ve genişletilmesinde finansman aracı olarak vergi gelirleri veya kamu borçlanması yerine özkaynakların kullanılması politikası benimsenmiştir. PTT uyguladığı fiyat politikaları ile yatırımlarını finanse edecek özkaynakları sağlamıştır. PTT'nin izlediği tekelci fiyatlandırma politikası nedeniyle gelirleri artmış ve şebekenin modernizasyonu sonucunda maliyetleri reel olarak azalmıştır. Artan verimlilik kurumun mali yapısını güçlendirmiş ve yatırımların otofinansmanı imkanını sağlamıştır.<sup>124</sup>

3517 sayılı Kanun ile TRT vericilerinin işletmesini üstlenen PTT, söz konusu Kanun Anayasa Mahkemesinin 18.05.1990 tarih ve 1990/8 sayılı kararı ile iptal edilmiş olmasına rağmen, görevine 1999 yılına kadar devam etmiştir.

509 sayılı KHK<sup>125</sup> ile PTT Genel Müdürlüğünden posta ve telgraf hizmetleri dışında kalan hizmetlerin ayrılarak telekomünikasyon hizmetlerini yürütmek üzere Türk Telekomünikasyon A.Ş. unvanı ile yeni bir şirket kurulması öngörülmüş ve Şirketin Ana Sözleşmesi 28.09.1993 tarihinde onaylanmış ancak söz konusu KHK Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

18.06.1994 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 4000 sayılı Kanun ile 406 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak; telekomünikasyon hizmetleri için Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin kurulması, hisselerinin en fazla %49'unun satılabilmesi ve Şirket tarafından yürütülmekte olan katma değerli hizmetler için işletme lisans ve ruhsatlarının verilmesi hüküm altına alınmıştır.

### **3.2.2 Türk Telekom A.Ş. dönemi**

Anayasa Mahkemesi tarafından 4000 sayılı Kanunun özelleştirmeye ilgili maddeleri iptal edilmiş olmasına rağmen bu Kanunun iptal edilmeyen maddeleri uyarınca Türk Telekom'un Ana Sözleşmesi 28.06.1994 tarihinde Ulaştırma Bakanlığı tarafından onaylanmış ve 21.04.1995 tarihinde Posta İşletmesi Genel Müdürlüğünden ayrılarak Türk Telekom A.Ş. olarak faaliyete geçmiştir.

---

<sup>124</sup> Çakal, s.100.

<sup>125</sup> 14.09.1993 tarih ve 21737 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

29.01.2000 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 4502 sayılı Kanun, Telekomünikasyon alanında yapılan en kapsamlı düzenlemelerden biridir. Söz konusu Kanun ile Telekomünikasyon Kurumu'nun oluşturulması, Türk Telekom'un KİK statüsünden çıkartılarak özel hukuk hükümlerine tabi kılınması, 2003 yılına kadar ses haberleşmesi tekeli elinde tutması, kamu hizmeti niteliğinde olan tüm telekomünikasyon hizmetlerinin, hizmetin niteliğine göre imtiyaz sözleşmesi imzalanması veya ruhsat alınması suretiyle yürütülmesi, bu çerçevede Türk Telekom'un Ulaştırma Bakanlığı ile bir görev sözleşmesi imzalaması hüküm altına alınmıştır.

Türk Telekom'un %20'lik hissesinin satışı 13.06.2000 tarihinde kararlaştırılmış ancak, talipli olmadığı için ihaleden sonuç elde edilememiştir.

Şirketin %33,5'lik bölümünün uygun yönetim haklarıyla satışı Bakanlar Kurulu kararı ile yeniden gündeme gelmiş ancak bu ihale Ankara 6. İdare Mahkemesinin kararı ile durdurulmuştur.

GSM şebekelerinden 1800 Mhz bandında çalışacak olanına lisans verilmesi için çıkılan ihaleye 03.04.2000 tarihinde teklifler alınmış ve en yüksek fiyatı teklif eden konsorsiyum lisans almaya hak kazanmıştır.

İkinci Lisans ise Türk Telekom'a verilmiş ve bu şebekeyi işletmek üzere Yüksek Planlama Kurulu Kararı<sup>126</sup> ile Türk Telekom'un bağlı ortaklığı şeklinde Aycell A.Ş. kurulmuştur.

Daha sonra 4673 sayılı Kanunla Devlete söz ve onay hakkı verecek "bir" adet imtiyazlı hisse dışında Türk Telekom'un tüm hisselerinin satılabileceği ancak, yabancılara satılacak hisselerin %45'i geçemeyeceği, uydu hizmetlerinin özelleştirme kapsamından çıkartılıp, 233 sayılı KHK'ye tabi bir KİK tarafından sürdürüleceği ve Şirketteki kamu payının %50'nin altına düşmesi halinde ses haberleşmesi tekelinin 31.12.2003 tarihinden önce kalkacağı öngörülmüştür. Ayrıca, telekomünikasyon alanında verilecek tüm lisansların, Ulaştırma Bakanlığı yerine Telekomünikasyon Kurumu tarafından verilmesi hükmü getirilmiştir. Bu yasa ile oluşturulan yeni

---

<sup>126</sup> Yüksek Planlama Kurulu'nun 2000/T-35 sayılı Kararı

düzenlemeler çerçevesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından belirlenen bir danışman firma tarafından Şirketin değerinin yeniden tespiti çalışmalarına başlanması hüküm altına alınmıştır.<sup>127</sup>

IMF'ye gönderilen 26.06.2001 tarihli Niyet Mektubu ile gündeme gelen Türk Telekom'un şirketleşmesi konusunda gerekli çalışmaları yapmak üzere bir danışman firma ile imzalanan sözleşme kapsamında hazırlanan rapor esas alınarak Yönetim Kurulu tarafından Şirketin holding şeklinde örgütlenmesi yönünde ilke kararı alınmış olmasına rağmen bu yönde bir çalışmaya girilmemiştir.

Ancak 2003/6403 sayılı Bakanlar Kurulu kararında<sup>128</sup>; Şirket hisselerinin en az %51'inin tek seferde blok olarak satılması ve bu satış için 31.05.2004 tarihine kadar ihale ilanına çıkılması kararlaştırılmıştır.

2003 Nisan ayı başlarında Aycell GSM Şirketinin, 3. GSM operatörü olarak lisans alan Aria (İş-Tim) şirketi ile birleşmesi gündeme gelmiş, ancak yapılan görüşmeler sonucunda mevcut mevzuatta birleşmeye yönelik yeterli açıklığın bulunmadığı anlaşılmıştır. Bunun üzerine 29.01.2004 tarih ve 5071 sayılı kanun ile 406 sayılı Kanunu değiştirilmiş ve gerekli yasal düzenleme yapılmıştır. Buna göre Aria ile Aycell Şirketleri 19.02.2004 tarihinde fesh edilerek TT-TİM şirketi bünyesinde birleştirilmiştir.

02.07.2004 tarih ve 5189 sayılı Kanunla 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'na ilave edilen Ek 33 üncü Madde kapsamında Uydu hizmetleri ve sahil telsiz istasyonları işletmeciliğine yönelik olarak Türksat Uydu Haberleşme ve İşletme A.Ş. kurulmuştur. Yine aynı Kanun ile 2813 sayılı Telsiz Kanununa ilave edilen Ek 2 nci Madde kapsamında da deniz haberleşme ve seyir güvenliği hizmetlerinin Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmesi hükmü yer almıştır.

---

<sup>127</sup> BYDK, Genel Rapor 2001, 2002, 2003, s.261.

<sup>128</sup> 12.12.2003 tarih ve 25314 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı

Telekomünikasyon yatırımlarına 1953 yılından itibaren yeniden önem verilmiş ve ülkemizde otomatik telefon santralleri ile şehirlerarası ve uluslararası haberleşme sistemlerin kapasitelerinin artırılmaya başlanmıştır.

Transmisyon sistemleri ve sayısal santraller için PTT'nin ortak olduğu firmalar 1983 yılında lisans anlaşmaları imzalayarak yerli üretime başlamışlar ve üretilen donanımların şebekede kullanılmasıyla birlikte telefon yoğunluğu hızlanmıştır.

Fiber optik kabloların iletim şebekesinde kullanılmaya başlanmasıyla, Eutelsat uydu yer istasyonu ile ilk hücresel mobil telefon sistemi hizmete verilmesi 1986 yılına rastlamıştır.

Türkiye'deki telefon yoğunluğunun dünya ortalamasının üstünde bir düzeye gelmesi ve uluslararası haberleşme sistemlerine yapılan yatırımlarla Türkiye ile Batı Avrupa ve Kuzey Amerika arasında tamamı denizaltından tesis edilen fiber optik kablolarla bağlantı sağlanması 1980'li yılların sonuna tekabül etmektedir. Aynı dönemde Kablo-TV ve paket anahtarlamalı data hizmeti de verilmeye başlanmıştır.

İlk Türksat uydusu olan TÜRKSAT-1B 11.08.1994 tarihinde uzaydaki yörüngesine yerleştirilmiş, ardından 10.07.1996 tarihinde TÜRKSAT-1C uydusu uzaya fırlatılmıştır.

1990'lı yılların ortasından itibaren, uluslararası haberleşmeye yönelik yeni projelere iştirak edilerek Türkiye'den Japonya ve Avustralya'ya kadar denizaltından fiber optik kablo bağlantıları yapılmıştır. Türksat uyduları kullanılarak Orta Asya Türk Cumhuriyetleri ile haberleşme bağlantıları sağlanmış ve Çin'den başlayıp Avrupa ülkelerine kadar uzanan karasal fiber optik kablo sistemi hizmete açılmıştır.<sup>129</sup>

1996 yılının sonlarına doğru hizmete açılan Turnet şebekesi ile Türkiye'de kamuya açık İnternet hizmeti verilmeye başlanılmış, söz konusu hizmet 1998 yılında hizmete verilen TTnet şebekesi üzerinden daha da genişletilmiştir.

---

<sup>129</sup> BYDK Genel Rapor 2000, s.265.

Ülkemizde 1994 yılında GSM hizmeti verilmeye başlanmış, 1998 yılında bu operatörlerin lisans almasıyla birlikte sadece analog mobil telefon hizmeti verme durumunda kalan Türk Telekom 2001 yılı sonundan itibaren Aycell Şirketi aracılığı ile GSM hizmeti vermeye başlamıştır. Rekabet Kurumu Aycell ile Aria'nın birleşmesine onay vermiş<sup>130</sup> ve 19.02.2004 tarihinde Aycell fesh edilerek Aria ile birleşmesi sonucunda Türk Telekom A.Ş. tekrar sabit şebeke işletmecisi haline dönmüştür.

TTAŞ'nin günümüzde yürüttüğü önemli bir proje ise ADSL\* hizmetinin yaygınlaştırılmasına ve MedNautilus denizaltı kablo sisteminin ülkemizde termine edilerek Türkiye-İtalya arasında ilave kapasite yaratılmasına yöneliktir. MedNautilus kablosu 16.07.2004 tarihinde hizmete verilmiş, ADSL abone sayısı ise 2005 yılı başı itibariyle 453 bin olmuştur.

Türk Telekom A.Ş.'nin faaliyetlerine ilişkin toplu bilgiler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

---

<sup>130</sup> Rekabet Kurulunun 18.12.2003 tarih ve 03-81/970-399 sayılı Kararı.

\* Sayısal Asimetrik Abone Hattı





### **3.3. Türk Telekom A.Ş.’nin özelleştirmesi amacıyla yapılan düzenlemeler**

Ekonominin her alanında rekabetin önündeki engellerin kaldırılması ve rekabetin gelişmesini sağlamaya yönelik tedbirlerin alınması, düzenleyici ve denetleyici kamu otoritelerinin başlıca görevlerinden biridir.

Gerek ülkemizde, gerekse uluslararası uygulamalarda, kamu gücüyle rekabetin birtakım sosyal ve ekonomik düşüncelerle sınırlandırıldığı alanların başında doğal tekel özelliği gösteren sektörler bulunmaktadır.

Bir malın üretiminde veya bir hizmetin sunumunda ortaya çıkan teknolojik gelişmeler o üretimin yapıldığı/hizmetin sunulduğu sektörün doğal tekel olma niteliğini ortadan kaldırmaktadır. Teknolojide ve hizmetlerin sunumunda ortaya çıkan gelişmelerin hizmetin “doğal tekel olma niteliğini” ortadan kaldırdığı alanlara en güzel örnek, telekomünikasyon sektörü olarak verilebilmektedir.<sup>131</sup>

Buradan çıkan sonuç özelleştirmenin gelir elde amacına yönelik değil, piyasanın uzun vadede serbestleşmesine zemin oluşturacak şekilde yapılması gerekliliğidir.<sup>132</sup> Bu anlayışın somutlaşmış en önemli örneği tartışmasız Türk Telekom A.Ş. özelleştirmesi olmalıdır. Nitekim sektörün rekabetçi yapısı değerlendirildiğinde Türk Telekom A.Ş.’nin mevcut yapılanmasından kaynaklanan birçok sorunun var olduğu görülmektedir.

Türk Telekom A.Ş.’nin altyapı tekeli olarak katma değerli hizmet piyasalarında da aynı tüzel kişilik altında faaliyet gösteriyor olması, bu faaliyetlerin denetlenmesi açısından birçok problemi beraberinde getirmektedir.

Bununla birlikte, birbirine rakip altyapılarda tekel hakkı tanınmış olması sebebiyle Türk Telekom A.Ş.’nin, rekabetin sınırlanması sonucunu doğurabilecek bir menfaat çatışması içinde bırakılmasının, serbestleşmeye yönelik anlayış ile uyuşmadığı

---

<sup>131</sup> Mustafa Parlak, **IV. Telekomünikasyon Arenası (AB Yolunda Telekomünikasyon Sektörü)**, Rekabet Dergisi , Temmuz-Ağustos-Eylül 2003, sayı:15, s.6.

<sup>132</sup> Özelleştirme, TOBB Yayınları, s.201.

da açıktır. Bu nedenle Türk Telekom'un yapılacak özelleştirmede yapısal bir değişikliğe gidilmeden olduğu gibi devredilmesi, mevcut sorunların geleceğe taşınması sonucunu doğuracaktır.

Ne var ki bütün bunlardan önce, Türk Telekom'un serbestleştirilen bu sektörde rolünün yeniden ele alınması, sektörün uzun dönemdeki rekabetçi yapısında belirleyici olacaktır. Bu çerçevede artık, Türk Telekom'un sektörde devleti temsil eden bir kurum olduğu anlayışının terkedilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda özellikle evrensel hizmet adı altında sunulan hizmetlerin finansmanının nasıl sağlanacağı açıklığa kavuşturulmalıdır. Türk Telekom'un halihazırda sunduğu ve piyasada etkin rekabetin sağlanması bakımından bir zorunluluk teşkil eden hizmetlerin maliyetlerinin belirlenmesi gerekmektedir.<sup>133</sup>

Özelleştirme aşamasına getirebilmek için telekomünikasyon sektöründe bazı reform çalışmasının yapılması gerekmektedir. Bu reformların geçirdiği aşamalar ise aşağıdaki gibi sıralanabilir.

- Posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin ayrılması: Başlangıçta kapsam ekonomisine sahip oldukları gerekçesiyle bütünleştirilen posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin, zaman içinde farklı teknolojik yapıya sahip olmaları dolayısıyla kapsam ekonomisine sahip olmadığının anlaşılması üzerine, birbirinden ayrılması düşüncesi hakim olmuştur.

- Telekomünikasyon cihazlarında serbestleştirme: Hemen hemen tüm dünya ülkelerinde telekomünikasyon cihazları piyasası serbestleştirilmiş ve bu cihazların test ve onay işlemleri ana işletici dışındaki bir organ eliyle yapılmaya başlanmıştır.

- Özelleştirme ve düzenleme işlevi: Kamu tekellerinin özelleştirilmesi veya özerkleştirilmesi aşamasında, sektöre ilişkin politikaların belirlenmesi ve regülasyonu işlevi, bu tekellerin bünyesinden ayrılarak ayrı ve genellikle bağımsız düzenleyici organlar eliyle görülmeye başlanmıştır.

---

<sup>133</sup> Parlak, s.13.

- Temel ve katma değerli hizmetler: Temel hizmetler alanını rekabete açan birçok ülkede, başlangıçta kiralık özel hatlar üzerinden üçüncü şahıslara temel hizmet verilmesi yasaklanmıştır. Bunun amacı, bu tür hizmet verenlerin en karlı alanlara yönelmeleri ile, evrensel hizmet vermek durumunda olan şirketlerin gelir kaynaklarını tüketme tehlikesidir. Fakat bu yasak daha sonra yavaş yavaş kaldırılmıştır. Temel hizmetlerde sayısal sistemlerin, maliyetleri, mesafeye bağlı olmaktan çıkarması ve dağılımda etkinliği artırmak amacıyla yerel hizmetlerin uzak mesafeli hizmetlerden çapraz sübvansiyon yoluyla desteklenmesi politikasından yavaş yavaş vazgeçilmesi üzerine, yerel ve uzak mesafe hizmet tarifelerinin yeniden dengelenmesi yönünde görüşler ağırlık kazanmıştır. Katma değerli hizmetlerde ise, ana işletici dahil, hizmet sunanların tarifeleri regülasyon kapsamı dışında tutulmakta ve sağlıklı rekabet ortamının tesisi amacı ile, ana işleticinin şebeke gücünü kullanarak rekabeti engelleyici davranışlarını önlemeye yönelik düzenlemeler yapılmaktadır. Katma değerli hizmetler, telekomünikasyon sektörünün doğal tekel özellikleri taşımayan ve rekabete açılmaya en uygun olan kısımıdır. Katma değerli hizmetleri rekabete açmakta karşılaşılabilecek en büyük sorun hakim telekomünikasyon şirketinin rekabeti engelleyici davranışlarıdır. Bunun nedeni, katma değerli hizmetlerin hemen hemen tamamının verilmesinde, hizmetin aşamalarından bir veya birkaçında temel telekomünikasyon altyapısının kullanılması zorunluluğudur. Bu zorunluluk, yeniden yapılanmada bir sonraki adım olarak, sektörde rekabet ve benzeri sorunları çözmeyi görev edinecek özel düzenleyici bir kurumun oluşturulmasını gündeme getirmiştir.<sup>134</sup>

Türkiye, 1983-1993 yılları arasında telekomünikasyon alanında büyük atılım yapmıştır. Çok düşük olan telefon yoğunluğunu hızla artmış, telefon hizmetlerini yaygınlaştırırken kalitesini de yükseltmiş, haberleşme ve radyo-televizyon yayınları için kendi uydu sistemini kurmuş ve aynı zamanda katma değerli hizmetler verecek şekilde yeni teknolojilere büyük yatırımlar yapmıştır. Ancak bütün bu çabalara karşın, 1994 sonrasında izlenen politikalar sonucu Türkiye bugün telekomünikasyon alanında dünyanın gerisinde kalmaya başlamıştır. Yüksek yatırım oranlarıyla sağlanan gelirlerin özelleştirme, düzenleme ve rekabetin yaratılması gibi kurumsal reformlarla konsolide

---

<sup>134</sup> Şahin Ardiyok, **Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Özelleştirilmesi**, Sektörde Doğum Sancıları, Rekabet Dergisi, 2001, s:25

edilmesi gerekirken, TTAŞ'ın geçmişte başarıyla yatırıma dönüştürdüğü gelirleri devletin bütçe açıklarının kapatılması için kullanılmıştır.<sup>135</sup>

Bu bağlamda ülkemizde TTAŞ'nin özelleştirme aşamasına gelene kadar geçirdiği tüm aşamaları aşağıda incelenecektir.

Telekomünikasyon hizmetleri, 1924 yılında yürürlüğe giren 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile posta hizmetleri ise 1950 yılında yürürlüğe giren 5584 sayılı Posta Kanununa göre, kısaca PTT olarak adlandırılan Posta, Telgraf ve Telefon Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte iken, sektörde özelleştirme uygulamalarını teminen 1993 yılından itibaren yapılan düzenlemelerle hukuki yapıda önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Bu kapsamda ilk kanuni düzenleme 3911 sayılı Yetki Kanununa istinaden çıkartılan ve 406 sayılı Kanun ile 5584 sayılı Posta Kanununda değişiklik yapan 509 sayılı KHK ile yapılmıştır.

Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi Kurulması Hakkındaki 14.09.1993 tarih ve 21698 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan 509 sayılı KHK ile T.C Posta Telgraf ve Telefon İşletmesi (PTT) Genel Müdürlüğü'nden, posta ve telgraf hizmetleri dışında kalan hizmetler ayrılarak, haberleşme hizmetlerini yürütmek üzere Türk Telekomünikasyon A.Ş. unvanı ile yeni bir şirket kurulmuş ve bu şirketin statü ve yönetimine ilişkin hükümlerin yanı sıra, gerek şirket hisselerinin satışına, gerekse tesislerinin işletme hakkının verilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmak suretiyle, telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesi doğrultusunda ilk çalışma başlamıştır.

509 sayılı KHK'nin Anayasa Mahkemesince<sup>136</sup> iptal edilmesi üzerine, 18.06.1994 tarih 21964 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan 4000 sayılı Kanun çıkartılmıştır. 509 sayılı KHK ile benzer hükümler içeren 4000 sayılı Kanun ile 406 ve 5584 sayılı mevzuatta değişiklik yapılarak;

---

<sup>135</sup> Kamil Yılmaz, **Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme**, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ankara, Aralık 1999, s.1

<sup>136</sup> Anayasa mahkemesinin 1993/40-1 sayılı yürütmeyi durdurma kararı 23.10.1993 tarih 21737 sayılı Resmi Gazetede, 1993/40-2 sayılı iptal kararı da 6.11.1993 tarih 21750 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

-Şirketin en fazla %49 oranındaki hisselerinin satışına ve satışla ilgili usul ve esasların belirlenmesine,

-Posta ve telgraf tesis ve işletmesine ilişkin hizmetler için T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğünün, telekomünikasyon hizmetleri içinse Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (TTAŞ) kuruluşuna,

-Şirket tarafından görülmekte olan diğer katma değerli hizmetlerin (mobil telefon, çağrı cihazı, data şebekesi vb) işletme lisans ve ruhsatlarının verilmesine,

ilişkin konularda düzenlemeler yapılmıştır.

Söz konusu Kanunun, özelleştirmeye ilgili düzenlemeler içeren maddeleri, “Şirket hisselerinin satışının kimlere, hangi yöntemle, nasıl yapılacağı, posta işletmesine ayrılacak pay oranı, satış ve lisans ücretlerinin kullanım alanlarının belirlenmesinde tek yetkili olarak Ulaştırma Bakanının gösterilmiş olması, bu yetkilerin belirsizliği ve genişliği” gibi gerekçelerle Anayasanın 7 nci maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiş,<sup>137</sup> Mahkeme, PTT'nin posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin ayrılmasına izin veren maddenin iptali istemini reddederek, özelleştirmenin yolunu da açmıştır.

Anayasa Mahkemesince 4000 sayılı Kanunun da iptal edilmesiyle bu sefer 4107<sup>138</sup> sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Kanunla Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin özelleştirilmesine ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre;

- Telekomünikasyon A.Ş.'nin hisselerinin en çok %49'unun devredilebileceği,

- Bu hisselerden %10'unun Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne bedelsiz olarak verileceği,

---

<sup>137</sup> Anayasa Mahkemesinin 1994/65-1 sayılı yürütmeyi durdurma kararı 20.08.1994 tarih 22027 sayılı, 1994/65-2 sayılı iptal kararı 28.01.1995 tarih 22185 sayılı resmi Gazete de yayımlanmıştır.

<sup>138</sup> 06.05.1995 tarih 22279 sayılı Resmi Gazete de yayımlanmıştır.

- Satışa konu hisselerden ise Posta İşletmesi (P.İ) Genel Müdürlüğü, Telekomünikasyon şirketi çalışanları için %5, gerçek ve tüzel kişiler için %34 oranında pay ayrılacağı, hüküm altına alınmış ve bu kapsamda özelleştirme uygulamasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

Kanun ile ayrıca, Türk Telekomünikasyon A.Ş. hisselerinin satışından elde edilecek gelirin %20'sinin posta hizmetlerinin, %20'sinin telekomünikasyon hizmetlerinin iyileştirilmesinde; lisans satışlarından elde edilecek gelirlerin %20'sinin telekomünikasyon hizmetlerinin iyileştirilmesinde kullanılması, kalan kısmın ise öncelikle borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazineye devredilmesi bu konularda ÖİB ile ÖYK'ya çeşitli görev ve yetkiler devredilmesi hususları kanun içerisine alınmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesince 4107 sayılı Kanunun bazı maddeleri iptal edilmiştir.<sup>139</sup>

Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri de göz önüne alınarak, 4161 sayılı Kanun ile Telgraf ve Telefon Kanununun özelleştirme uygulamalarına ilişkin maddeler 05.08.1996 tarih ve 22718 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yeniden düzenlenmiştir.

Mevzuattaki bu gelişmeler sürecinde, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının bir temsilcisi başkanlığında, Hazine Müsteşarlığı, Türk Telekom AŞ, Ulaştırma Bakanlığı ve Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı yetkililerinden oluşan Değer Tespit Komisyonu, şirket değerlemesi ve satış stratejisine ilişkin çalışmalarını bitirerek Bakanlar Kurulu onayına sunmuştur.\*

Bakanlar Kurulu onayına sunulan söz konusu rapor üzerine, Bakanlar Kurulu 98/10794 ve 98/11472 sayılı Kararları\*\* ile “şirket hisselerinin %20'ye kadar olan kısmının, altyapı sahibi uluslararası temel telekomünikasyon işletmecisi veya en az bir tanesi altyapı sahibi uluslararası temel telekomünikasyon işletmecisi olmak üzere

---

<sup>139</sup> 4107 sayılı Kanunun da özelleştirme uygulamalarında usul ve esasları belirleyen, ÖYK ve ÖİB'yi yetkili kılan maddeleri Anayasaya aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesince 1996/7 sayılı iptal kararı ile iptal edilmiş ve durum 24.05.1996 tarih 22645 sayılı Resmi Gazete de ilan edilmiştir.

\* Değer tespit çalışmaları sonucunda yapılan ihalede belirlenen Goldman Sachs firması liderliğindeki konsorsiyumdan hizmet alınmıştır.

\*\* Söz konusu Kararlar Resmi Gazete'de yayınlanmamıştır

telekomünikasyon işletmecilerinden müteşekkil stratejik bir ortaklık ya da altyapı sahibi uluslararası böyle bir işletmecinin ağırlıkta bulunduğu yerli ve yabancı sermayedarları da içine alan bir ortaklığa\*, uygun yönetsel hak verilerek, blok olarak satılması, geri kalan kısmın ise, blok satışla eşanlı veya müteakiben, TTAŞ özelleştirme sürecinin ikinci aşaması olan satış ve ihale sürecinde kurulan İhale Komisyonu’nun tavsiye edeceği süre içerisinde, yurt içi ve dışı piyasalarda halka arz yöntemiyle satılması”nın uygun olacağını belirterek, ikinci aşama olan satış işlemlerini gerçekleştirmek üzere Değer Tespit Komisyonu ile aynı yapıda, beş kurumun temsilcilerinden oluşan İhale Komisyonu’nun kurularak çalışmalara başlaması kararı alınmıştır.

Bu arada 4161 sayılı Kanun çerçevesinde TTAŞ hisselerinin %20’sinin blok satışı için 13.6.2000 ve 14.12.2000 tarihlerinde iki kere ihaleye çıkılmış, ancak ihalelere sektördeki olumsuz gelişmeler, satışa konu olan oran, yönetim yetkisinin bulunmaması vb. nedenlerle katılım sağlanamamıştır.

08.12.2000 tarih ve 2000/88 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türk Telekom A.Ş.’nin satış stratejisi; “satılacak hisse oranının %20’den, %33,5’e çıkarılması ve blok satıştaki stratejik ortağa TTAŞ yönetim kurulunda hissesi oranında temsil hakkı, İdari mali konulara ilişkin alınacak kararlarda onay hakkı ve genel müdür olarak atanacak adayları belirleme hakkı tanınması” şeklinde yeniden belirlenmiş, bu strateji çerçevesinde 2000 yılı Aralık ayı itibariyle yeniden ihaleye çıkılmıştır.

Söz konusu ihaleye çıkma işlemiyle ilgili olarak açılan bir dava sonucunda, Ankara 6. İdare Mahkemesi’nin 16.5.2001 tarihli Kararı ile ihalenin ve ihaleye dayanak teşkil eden ÖYK kararının iptaline karar verilmiştir.<sup>140</sup>

29.01.2000 tarih ve 4502 sayılı Kanun bu dönemde yapılan en önemli düzenlemedir. Bu Kanunla telekomünikasyon sektörü ile ilgili, Ulaştırma Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telgraf ve Telefon Kanunu, Telsiz Kanunu, Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanunlarda değişiklik yapan bir kanun olması nedeniyle, özellikle sektörde özelleştirme

---

\* 16.2.1998 tarihli Kararda, “uluslararası telekomünikasyon işletmecilerinden müteşekkil stratejik bir çekirdek ortaklığa” şeklinde düzenlenen bu husus, 6.8.1998 tarihli kararla bu yönde değiştirilmiştir.

<sup>140</sup> BYDK Genel Rapor 2000, s.260.

öncesi bir düzenleyici kurum kurması, TTAŞ'nin özelleştirmesi ile ilgili son düzenlemeleri içermesi, evrensel hizmetin sağlanmasıyla ilgili emredici kurallar getirmesi, temel telekomünikasyon hizmetlerinde tekeli yapının, 2004 yılı itibarıyla kaldırılmasını öngörmesi nedeniyle Türk Telekomünikasyon sektörü açısından önemli bir dönemi ifade etmektedir.

4446 sayılı Kanunla Anayasa'nın 47 nci, 125 inci ve 155 inci maddelerinde bazı değişiklikler yapılmıştır. 47 nci maddenin kenar başlığı "E. Devletleştirme ve Özelleştirme" olarak değiştirilmiş ve bu maddeye ikinci fıkrasından sonra gelmek üzere, "Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir. Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilmesi veya devredilebileceği kanunla belirlenir" hükmü eklenmiştir.

Özelleştirme kavramı bu değişiklik ile Anayasaya girmiştir. Daha önce devletleştirme kavramı ile ilgili hükümlerin yorumu sonucunda yapılmakta olan özelleştirme çalışmaları Anayasal dayanağa kavuşturulmuştur.

23.5.2001 tarih ve 24410 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4673<sup>141</sup> sayılı Kanunla TTAŞ hisselerinin satışına ve özelleştirme çalışmalarını yürüten komisyonların oluşumuna ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda,<sup>142</sup>

- TTAŞ'nin yetkili kurullarında alınacak kararlarda, devam süresince tekel mahiyetinin yaratabileceği sakıncalar da dahil, ekonomi ve güvenlikle ilgili olarak milli yararların korunması amacıyla Devlete söz ve onay hakkı verecek "bir" adet imtiyazlı hisse dışında tüm hisselerin satılabilmesi,

---

<sup>141</sup> Telgraf ve Telefon Kanunu, Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Ulaştırma Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

<sup>142</sup> BYDK Genel Rapor 2000, s.261.

- TTAŞ'nin, telekomünikasyon hizmetlerini 31.12.2003 tarihine kadar tekel olarak yürüteceği, ancak şirketteki kamu payının %50'nin altına düşmesi şartı ile bu tekel haklarının, 31.12.2003 tarihinden önce de olsa ortadan kalkacağı,

- Yabancı gerçek ve tüzel kişilerin TTAŞ'deki hisse oranının %45'i geçemeyeceği ve bunların doğrudan veya dolaylı olarak şirketin çoğunluk hisselerine sahip olamayacakları,

- TTAŞ tarafından yürütülmekte olan uydu hizmetlerinin özeleştirme kapsamından çıkartılarak, 233 sayılı KHK'ye tabi bir KİT tarafından yürütüleceği,

- Telekomünikasyon alanında verilecek tüm lisansların, Ulaştırma Bakanlığı yerine Telekomünikasyon Kurumu tarafından verileceği,

hususları hüküm altına alınmıştır.

406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun Şirket hisselerinin devrine ilişkin yeniden düzenlenen maddeleri Ek 17 ve 21 inci maddelerinde yerini almış olup bu hükümlere göre<sup>143</sup>;

- İmtiyazlı hisse dışındaki tüm Şirket hisselerinin satılabileceği ,

-Hisselerin satış usulüne ilişkin işlemlerin 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun çerçevesinde ÖİB tarafından yürütüleceği,

-Hisselerin değerinin günün ekonomik koşulları göz önünde bulundurularak uluslararası finans ve sermaye piyasalarında kabul görmüş değerlendirme yöntemleri kullanılmak suretiyle değer tespit komisyonlarınca tespit edileceği,

- Türk Telekom ile T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü çalışanları ve küçük tasarruf sahiplerine hisse satışında %5 pay ayrılacağı, bu payın satışının halka arz yöntemiyle ve sermaye piyasası mevzuatına uygun olarak gerçekleştirileceği,

---

<sup>143</sup> **Türk Telekom'da Geri Sayım Başladı**, Telepati Telekom Dergisi, Aralık 2005, Sayı:111, s.38.

- Şirket sermayesinde, yabancı gerçek ve tüzel kişilerin paylarının %45'i geçemeyeceği,

-Değer tespit sonuçları ile satışa sunulacak hisselerin ne kadarının ve hangi satış yöntemiyle satılacağına, çalışanlarla küçük tasarruf sahiplerine ayrılan %5'lik payın ne oranda satılacağına, ÖİB'nin görüşü, Ulaştırma Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca karar verileceği, satışa ilişkin nihai devir işlemlerinin Bakanlar Kurulu'nca onaylanacağı,

-Hisse satışının, halka arz, blok satış, yurt içi ve/veya yurt dışı sermaye piyasalarında satış, borsada, borsa usul ve esasları çerçevesinde satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satış suretiyle yapılacağı,

-Hisse değerini tespit etmek üzere değer tespit komisyonu, tespit edilen ve Bakanlar Kurulunca onaylanan hisse değeri üzerinden satış ve ihale işlemlerini yürütmek üzere ihale komisyonu kurulacağı, komisyonların; ikisi ÖİB, ikisi Ulaştırma Bakanlığı ve biri Hazine Müsteşarlığı temsilcisi olmak üzere 5 üyeden oluşacağı, komisyonun sekreteryası hizmetlerinin ÖİB tarafından yürütüleceği,

belirtilmiştir.

406 sayılı Kanunda, 15.08.2003 tarih ve 25200 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4971 sayılı Kanun ile yeni düzenlemeler yapılmıştır.Buna göre;<sup>144</sup>

- Bakanlar Kurulunca usul ve esasları belirlenmek üzere hisse senedine çevrilebilir veya hisse senedi ile değiştirilebilir menkul kıymetler çıkartılabileceği veya Türk Telekom tarafından borç veya kredi alınabileceği,

- TTAŞ'nin, telekomünikasyon hizmetlerinin yanı sıra GSM mobil telekomünikasyon hizmetlerini de, kuracağı ya da iştirak edeceği şirketler eliyle ve hangi şartlarda yürüteceğinin görev sözleşmelerinde düzenleneceği,

---

<sup>144</sup> BYDK Genel Rapor 2001, 2002, 2003, s.270.

- Türk Telekomdaki kamu hisselerinin yanı sıra hisse senedi ile değiştirilebilir veya hisse senedine çevrilebilir menkul kıymetlerin satışından elde edilecek gelirlerin tamamının Hazineye devredileceği,

- TTAŞ'nin, hisse satışına ilişkin olarak, Özelleştirme Fonundan karşılanan tüm giderlerin satış sonrası elde edilecek gelirlerden mahsup edilerek Hazine tarafından Özelleştirme Fonuna ödeneceği,

- GSM 1800 mobil telefon hizmeti sunmak üzere TTAŞ tarafından kurulmuş olan Aycell Haberleşme ve Pazarlama Hizmetleri Anonim Şirketi; GSM 1800 imtiyaz sözleşmesi imzalayarak faaliyet yürüten başka bir işletmeci şirket ile Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde kurulacak yeni bir şirket aracılığı ile birleşebileceği, Kanunda yer almıştır.

Aynı şekilde 406 sayılı Kanunda, 5071 sayılı Kanunla başkaca değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu Kanuna göre;<sup>145</sup>

-Özelleştirme bedeli Hazine Müsteşarlığına aktarılacak ve Hazine Müsteşarlığının mülkiyet ile kâr payı hakkının saklı kalmak şartıyla Müsteşarlığın, Türk Telekomdaki pay sahipliğine dayanan oy, yönetim, temsil, denetim gibi hak ve yetkilerinin Ulaştırma Bakanlığı tarafından kullanılacağı,

-Türk Telekom yönetim kurulunda imtiyazlı hisseyi temsilen bir üye bulundurup, imtiyazlı hisse sahibinin Genel Kurula katılma ve konuşma hakkı olup, sermaye artırımlarına katılamayacağı ve kârdan pay alamayacağı,

- GSM 1800 mobil telefon hizmeti sunmak üzere Türk Telekom A.Ş. tarafından kurulmuş olan Aycell Haberleşme ve Pazarlama Hizmetleri A. Ş.'nin GSM 1800 imtiyaz sözleşmesi imzalayarak faaliyet yürüten başka bir işletmeci şirket ile birleşmesinin ülkenin stratejik ve ekonomik öncelikleri gözetilmek kaydıyla gerçekleştirilebileceği,

---

<sup>145</sup> Metin Kilci, **Türk Telekomun Özelleştirilmesi**, Telekom Dünyası, Temmuz 2005, s.10.

- Aycell A.Ş.'nin bünyesinde birleştiği şirkette, Türk Telekomun % 40 hisseye sahip olacağı, Birleşmenin Türk Ticaret Kanununun, birleşme hakkındaki hükümleri uygulanmaksızın, şirket genel kurulları tarafından verilen birleşme kararının ticaret siciline tescil ve ilanı ile tamamlanmış olacağı, birleşmeye ilişkin işlemlerin Ulaştırma Bakanlığınca yürütüleceği,

kaydedilmiştir.

TTAŞ kendisine bağlı şirket olarak Aycell Haberleşme ve Pazarlama Hizmetleri A.Ş., 2001 yılında 20 trilyon lira sermaye ile kurulmuştur. Aycell A.Ş.'nin 2003 yılında sermayesi 2,3 katrilyon liraya, TTAŞ'nin 09.02.2004 tarihli 2. Olağanüstü Genel Kurulu Kararı ile de 3,3 katrilyon liraya ulaşmıştır.

2004 yılı Şubat ayında, 4971 ve 5071 sayılı Kanunlar çerçevesinde, Aycell A.Ş. ile İŞ-TİM Telekomünikasyon Hizmetleri (ARİA) A.Ş. birleşmiştir. TTAŞ yeni kurulacak olan şirkete % 40 sermaye katılım payı ile iştirak etmiştir.

02.07.2004 tarih ve 25510 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5189 sayılı Kanunla bir kez daha 406 sayılı kanunda değişiklikler yapılmıştır. Bu Kanuna göre; Yabancı yatırımcılara yönelik TTAŞ'nin özelleştirilmesindeki sermaye sınırı kaldırılmış, TTAŞ'de kamu payının %50'nin altına düşmesi durumunda; asli ve sürekli görevlerde çalışanlar ile 399 sayılı KHK uyarınca kadrolu veya sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar ve kapsam dışı personelin, devirden sonraki 30 gün içinde başka kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilmek üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesi hüküm altına alınmıştır.<sup>146</sup>

12.12.2003 tarih ve 25314 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı<sup>147</sup> ile ;

- Şirket hisselerinin tamamına tekabül eden değerinin, Değer Tespit Komisyonu Kararında belirtildiği üzere, Şirketin idari ve mali yapısında öngörülen

---

<sup>146</sup> Eren Ocakverdi, **Türkiye'de Özelleştirme Süreci**, Görüş Dergisi, Ekim 2004, s.65.

<sup>147</sup> 13.11.2003 tarih, 2003/6403 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

düzenlemelerin yapılmasına bağı olarak blok satış ihale sürecinde, teklif alma tarihinden önce Bakanlar Kurulu'nun onayına sunulması,

- Şirketin hisselerinin en az %51'inin tek seferde blok olarak satılması, Blok satış için 31 Mayıs 2004 tarihine kadar ihale ilanına çıkılması, ihale sürecinin 4046 sayılı Kanun çerçevesinde İhale Komisyonu tarafından belirlenmesi, Halka arz edilecek hisse oranının ve zamanlamasının blok satış sonrasında belirlenerek Bakanlar Kurulu'nun onayına sunulması, Halka arz sırasında Şirket hisselerinin 406 sayılı Kanunda belirtilen % 5'lik bölümünün yurt içi sermaye piyasalarında halka arz yöntemiyle satılması ve halka arz yönteminde küçük tasarruf sahiplerini özendirici her türlü imkanların kullanılması kararlaştırılmıştır.

11.10.2004 tarih ve 2004/7931 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında; Türk Telekom hisselerinin % 55'inin blok olarak satılması, blok satış için 31/12/2004 tarihine kadar ihaleye çıkılması, ihale sürecinde katılımcılara sermaye yapıları ve varlıkları ile telekomünikasyon sektöründeki tecrübelerine ilişkin hususlarda kapsamı ve sınırları Türk Telekom İhale Komisyonu tarafından tespit edilecek ön yeterlilik kriterlerinin uygulanması ve bu konuda Türk Telekom İhale Komisyonunun yetkilendirilmesi öngörülmüştür.

Şirketin özelleştirme faaliyetleri, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu çerçevesinde iki aşamalı olarak bağımsız komisyonlarca gerçekleştirilmiş olup bu kapsamda; ÖİB temsilcisinin başkanlığında, Ulaştırma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı temsilcilerinden oluşan değer tespit işlemlerini yürüten Değer tespit Komisyonu ile ihale ve satış işlemlerini yürüten İhale Komisyonları<sup>148</sup> tarafından yürütülmüştür.

TTAŞ hisselerinin %55'nin blok olarak satılmasına yönelik olarak 25.11.2004 tarihinde ihale ilanına çıkmış, son teklif verme tarihi olarak 31.05.2005 belirlenmiş

---

<sup>148</sup>Hilmi Develi: "**Türk Telekom'un özelleştirilmesi yöntem olarak doğru**", Telepati Telekom Dergisi, Mart 2006, Sayı:126, s.33.

ancak yatırımcılardan gelen talepler doğrultusunda yeni tarih 24.06.2005 olarak belirlenmiştir.

Bu arada 21.04.2005 tarih ve 5335 sayılı Kanunla 406 sayılı Kanunun ek 17 ve ek 33 üncü maddelerine bazı ibareler eklenmiş ayrıca 406 sayılı Kanuna geçici 10 uncu madde eklenmiş ve söz konusu kanun 27.04.2005 tarih ve 25798 sayılı resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Geçici 10 uncu maddesinde; “Türk Telekomun, ortak yerleşim alanları ve kablo tv şebekesinin içinden geçtiği ortak altyapı tesisleri hariç olmak üzere, kablo tv hizmet ve altyapısıyla ilgili tüm taşınır ve taşınmazları, her türlü teçhizat, araç, gereç, malzeme, yazılım ve donanımları, her türlü fikri ve sınai hakları ile sair hak, alacak ve borçları, her türlü sözleşmeleri ve kredi anlaşmaları ile leh ve aleyhe açılmış ve açılacak olan davaları, icra takipleri ve halen yürütülen ve sonuçlandırılan tüm idari inceleme ve soruşturmaları, bütün hak, borç, alacak, yetki ve yükümlülükleri ile birlikte Türksat A.Ş.’ye devredilir. Devir işlemleri üç ay içerisinde yapılacak protokoller ile sonuçlandırılır.” hükmü yer almıştır.

Türk Telekom’un % 55 oranındaki hissesinin blok satışına ilişkin olarak nihai devir işlemleriyle ilgili 1/7/2005 tarihinde yapılan ihalede en yüksek teklif 6.550.000.000 ABD Doları bedelle Oger Telecoms Ortak Girişim Grubundan gelmiştir.

Bakanlar Kurulu’nun 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nun ek 17 inci maddesine göre, Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (Türk Telekom)’nin % 55 oranındaki hissesinin blok olarak satışına ilişkin nihai devir işlemlerine dair aldığı ekli Karar’da<sup>149</sup> ise;

“Madde 1-Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (Türk Telekom)’nin % 55 oranındaki hissesinin blok olarak satışı suretiyle özelleştirilmesi için 1/7/2005 tarihinde yapılan ihalede; Türk Telekom’un % 55 oranındaki hissesinin ihalede 6.550.000.000.- (altı milyar beş yüz ellimilyon) ABD Doları bedelle en yüksek teklifi veren Oger Telecoms Ortak Girişim Grubu’na ihale şartnamesi hükümleri çerçevesinde satılması,

---

<sup>149</sup> 25.07.2005 tarih ve 2005/9146 sayılı ekli Karar

Oger Telecoms Ortak Girişim Grubu’nun Hisse Satış Sözleşmesini imzalamaktan imtina etmesi veya Hisse Satış Sözleşmesi tahtında yerine getirmesi gereken yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde 30.000.000.-(otuzmilyon) ABD Doları tutarındaki geçici teminatının Özelleştirme İdaresi Başkanlığı lehine irat kaydedilmesi ve 6.500.000.000.- (altı milyar beş yüz milyon) ABD Doları bedelle ikinci yüksek teklifi veren Etisalat Ortak Girişim Grubu’na ihale şartnamesi hükümleri çerçevesinde satılması, Etisalat Ortak Girişim Grubu’nun Hisse Satış Sözleşmesini imzalamaktan imtina etmesi veya Hisse Satış Sözleşmesi tahtında yerine getirmesi gereken yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde 30.000.000.-(otuzmilyon) ABD Doları tutarındaki geçici teminatının Özelleştirme İdaresi Başkanlığı lehine irat kaydedilmesi ve ihalenin iptal edilmesi” denilmektedir.

Bu karar üzerine hisse satış sözleşmesi 24.08.2005 tarihinde imzalanmış olup, Telekomünikasyon Kurumu ile Türk Telekom arasında imzalanması gereken “Telekomünikasyon Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin İmtiyaz Sözleşmesi”, 406 sayılı Kanunun 2 inci maddesi 2(b) fıkrasına göre düşüncesi alınmak üzere Danıştay’a gönderilmiş ve Danıştay İdari İşler Kurulunun Kararı<sup>150</sup> üzerine, Türk Telekom’un %55’lik bölümünün Oger Telecom’a satılmasına yönelik hisse devir sözleşmesi ile imtiyaz sözleşmesi 14.11.2005 tarihinde taraflar arasında imzalanmıştır.

### **3.4. Fiyatlamaya etki eden unsurlar**

#### **3.4.1. Türk Telekom A.Ş.’nin sunduğu hizmetler**

Telekomünikasyon hizmetlerinin oluşumunda elektrikli telgraf hizmeti ile başlayıp, hızla gelişen teknoloji ile birlikte çeşitlenen modern telekomünikasyon hizmetleri genel olarak ses, data ve görüntünün belli bir noktaya veya noktalar arasında iletilmesi olarak tanımlanabilmektedir.

Telekomünikasyon hizmetlerinin en yaygını olan ses iletim hizmeti 1878 yılından itibaren kurulmaya başlayan sabit telefon şebekeleri üzerinden verilmeye

---

<sup>150</sup> 26.10.2005 tarih ve E:2005/5, K:2005/3 sayılı Karar

başlanmış, telsiz teknolojisinin kullanılmasıyla birlikte mobil kullanıcılara da bu hizmetin verilmesi kolaylaşmıştır.

Bilindiği gibi sabit telefon şebekesi bireysel elektronik haberleşmenin en önemli altyapısı durumundadır. Bunun gibi, televizyon ve radyo da kitlesel haberleşmenin vazgeçilmez araçlarıdır. Teknolojik gelişmelerle birlikte, hem bireysel hem de kitlesel haberleşme alanlarında ilerlemeler olmuş, sabit telefon şebekesi ve karasal televizyon yayın şebekeleri dışında alternatif elektronik haberleşme şebekeleri (kablo tv, mobil telefon, dijital tv, uydu şebekeleri, internet vb.) ortaya çıkmaya başlamıştır. Bunun ötesinde, teknolojik gelişmelerle, her türlü bilgi, ses ve görüntünün aynı şebeke üzerinden taşınmasının önü açılmıştır. Örneğin, televizyon yayınlarının dağıtımı için kullanılan kablo-tv şebekeleri çift yönlü ses ve veri iletimine uygun hale getirilerek, bu şebekelerde veri ve telefon hizmetlerinin sağlanması mümkün hale gelmiştir.

Bu gelişmelere rağmen, sabit telefon şebekesi ve telefon hizmetleri, uzunca bir süre, elektronik haberleşmenin en önemli aracı olmuştur. Halihazırda da bu şebekenin geliştirilmesiyle yeni hizmetlerin sağlanabilmesi nedeniyle, sabit telefon şebekesi telekomünikasyon sektöründeki önemini korumaktadır. Bu nedenle, ülke genelinde temel bir altyapı oluşturan bu şebeke ve bu şebeke üzerinden sağlanan telefon hizmetleri, bir kaç ülke dışında (Örn., ABD ve İngiltere) genellikle 1990'ların sonuna kadar ulusal kamu tekelleri eliyle işletilmiş ve sunulmuştur.<sup>151</sup>

Telekomünikasyon sektöründe baş döndürücü hızla gelişen teknolojiyle, şebekelerde kullanılan analog teknolojinin yerini sayısal teknolojinin almaya başlamış, bunun sonucu olarak da katma değerli hizmetler önem kazanmaya başlamıştır.

Artık sabit hizmetlerin yerini mobil hizmetler, devre anahtarlama şebekelerin yerini de paket anahtarlama şebekeler almaya başlamış, talep halinde hizmet verilmesi yerine sürekli hizmet verilmeye başlanmış, iletişim standartları yerine bilişim standartları kendine yer bulmaya başlamıştır.

---

<sup>151</sup> Ali Demiröz, **Avrupa Birliği'nin Yeni Düzenleyici Çerçevesi Işığında Telekomünikasyon Sektörünün Düzenlenmesinde Rekabet Hukukunun Rolü**, Rekabet Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül 2003, s:15, s.17.

Sabit şebekeler üzerinden verilen ve devre anahtarlama prensibine göre çalışan telefon hizmetine abone olanların sayısının 125 yılda ulaştığı düzeye, GSM teknolojisi sayesinde 10 yıl gibi kısa bir sürede ulaşan mobil telefon hizmeti telekomünikasyon sektörünün yapısını değiştirmiş ve mobil telefon şebekesi işletmecileri sabit şebeke işletmecilerinin önemli bir rakibi olmuştur.

İnternetin kamunun kullanımına açılması şüphesiz data hizmetlerindeki en önemli gelişmedir. Söz konusu hizmet yaygınlaşmadan önce data hizmetinden daha çok kurumsal kullanıcılar yararlanırken, İnternetin sağladığı kolaylık kişisel kullanıcıların sayısını hızla artırmıştır

1980'lı yıllara kadar televizyon hizmeti tekel konumundaki kamu kuruluşları tarafından verilmekte iken<sup>152</sup> bu yıllarda yayıncılıkta kamu tekelinin kalkması ve özel yayıncılığa izin verilmesi sonucunda televizyon programları sayısında hızlı bir artış meydana gelmiştir. İsteklerin karşılanması için en uygun ortamlardan biri Kablo-TV şebekeleri, diğeri ise uydu sistemleridir. Özellikle sayısal teknoloji sayesinde aynı buket içinde çok sayıda yayının iletilebilmesi ve uydu alıcısı fiyatlarının ucuzluğu bu hizmetin hızla yaygınlaşmasına yol açmıştır.

Türkiye, 1983-1993 yılları arasında telekomünikasyon alanında büyük atılım yapmıştır. Çok düşük olan telefon yoğunluğunu hızla artırmış, telefon hizmetlerini yaygınlaştırırken kalitesini de yükseltmiş, haberleşme ve radyo-televizyon yayınları için kendi uydu sistemini kurmuş ve aynı zamanda katma değerli hizmetler verecek şekilde yeni teknolojilere büyük yatırımlar yapmıştır. Ancak bütün bu çabalara karşın, 1994 sonrasında izlenen politikalar sonucu Türkiye bugün telekomünikasyon alanında dünyanın gerisinde kalmaya başlamıştır. Yüksek yatırım oranlarıyla sağlanan gelirlerin özelleştirme, düzenleme ve rekabetin yaratılması gibi kurumsal reformlarla konsolide edilmesi gerekirken, TTAS'ın geçmişte başarıyla yatırıma dönüştürdüğü gelirleri devletin bütçe açıklarının kapatılması için kullanılmıştır.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Ünal Zenginobuz ve Serhan Oğur, **Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon**, TESEV, 2000, s.2

<sup>153</sup> Kamil Yılmaz, **"Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme"**, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Aralık 1999, s.1

Türk Telekom A.Ş.'nin verdiği hizmetler ve verdiği bu hizmetlerin altyapısının özellikleri aşağıda açıklamaya çalışılmıştır.

#### **3.4.1.1. Telefon hizmetleri**

Tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi Ülkemizde de sabit hatların pazar gelişiminde bir duraklama dönemi yaşanmakla birlikte söz konusu hizmet telekomünikasyon sektöründe vazgeçilmez ve geleneksel alanını oluşturmaktadır.<sup>154</sup>

Hizmetin verildiği abone santrallarının doluluk oranı %91, işletme kapasitesi ise 2004 yılı sonu itibariyle 21.002.191 hatta ulaşmıştır. Şirket büyük tip ve kırsal alan santralları olmak üzere iki tip santral işletmekte olup; 887 adet kapasitesi 16.423.632 hat olan büyük tip santralların 16.281.682 hattı sayısal santrallardır. Kırsal alan santrallarının toplam sayısı ise 10.234 adet olup, kapasitesi 4.582.406 hattır.<sup>155</sup>

Şebekedeki santralların birbirlerine olan bağlantısı esas olarak fiber optik kablolar ve sayısal Radio-Link (R/L) sistemleri üzerinden sağlanmaktadır. Ülkemizde tesis edilen fiber optik kabloların toplam uzunluğu 2004 yılı sonu itibariyle 91.523 km'dir.

2004 yılı başı itibariyle santralların bağlı abone sayısı 19.125.163<sup>156</sup> bekleyen sayısı 54.193 adettir. Santralların işletme kapasitesi 21.002.191 hat olmasına karşılık boş hat kapasitesi 1.877.028 adettir. 2004 yılı başı itibariyle telefon bekleyen sayılarının en fazla olduğu iller İstanbul (14.165), İzmir (5.898), Ankara (5.005) ve Ordu (2.315) dur.

2005 yılı başı itibariyle Radio-Link (R/L) ve Fiber optik sistemleri dışında transmisyon şebekesinde kullanılan havai hat 3TN ve 12TN kuranportör\* sistemlerinin terminal sayısı 2.010 tane olup, kanal ucu sayısı 22.896 tanedir. Coğrafi şartlar nedeniyle başka transmisyon imkanı bulunmayan merkezlerin milli şebekeye bağlantısı

---

<sup>154</sup> Türk Telekom A.Ş., **2004 yılı Faaliyet Raporu**, s.48.

<sup>155</sup> TTAŞ., s.47

<sup>156</sup> TTAŞ., s.48.

\* Yüksek gerilim hatları üzerinden haberleşmeyi sağlayan düzenek.

için kullanılan IBS ve IDR uydu sistemlerinin terminal adedi 146, kanal ucu sayısı ise 4.380 tanedir. Aynı şekilde Milli şebekede kullanılan çoklama sistemlerinin toplam kanal ucu sayısı 2005 yılı başı itibariyle 19.895.506 adettir.

Genellikle yabancı turistler, öğrenciler ve erler tarafından tercih edilen ankesörlü telefon sayısı 2004 yılı sonu itibariyle 76.921 adet<sup>157</sup> olup telefonlardan 2004 yılında toplam 2.977.309.641 kontörlük konuşma yapılmıştır. Makine başına kontör sayısı ise 38.764'tür. Son yıllardaki toplam kontör sayısındaki azalma 2004 yılında da devam etmiş, 2003 yılında 4.122.561.816 olan toplam ankesörlü telefon kontörü sayısı %28 oranında azalmıştır. Bu oranın, sabit telefon şebekesindeki toplam kontör düşüş oranı olan %6 değerinden daha fazla olduğu görülmektedir.

Şehir içi, şehirlerarası ve uluslararası telefon hizmetleri verilmekte olan telefon şebekesi (PSTN) üzerinden 2003 yılında yapılan telefon görüşmelerinin toplamı 101.188.410.956 kontör iken 2004 yılında 94.899.400.089 kontöre düşmüştür.<sup>158</sup> Bu azalmada yüksek hızlı İnternet erişimine abone olanların sayısının artması belli bir rol oynasa da en önemli etken son yıllarda GSM abone sayısının hızla artması ve kişilere ulaşmada mobil telefonun daha fazla tercih edilir hale gelmesidir. Bunun yanısıra, GSM operatörlerinin çok uygun tarifeler uygulayarak özellikle şehirlerarası aramalarda sabit şebekeye göre daha ucuza hizmet sunmaları şebekedeki toplam trafiğin düşmesine neden olmaktadır.

Türk Telekom'un bağlı şirketi olan Aycell tarafından 2003 yılında başlatılan ve birleşme sonrası Avea tarafından da sürdürülen kurumsal abonelik uygulamasının Türk Telekom A.Ş.'nin aleyhine sonuçlar yaratabilecek tarife özelliğine sahip olması ve grup içi görüşmelerin ücretsiz olarak yapılması, benzeri uygulamaların diğer GSM operatörleri tarafından da başlatılması şehirlerarası görüşmelerde olduğu kadar, Türk Telekom A.Ş.'nin görece ucuz hizmet verdiği şehir içi görüşmeleri de olumsuz etkilemektedir. Buna ilave olarak, Ağustos 2004 tarihinden itibaren yürürlüğe giren yeni tarifelerde yurtiçi görüşme ücretlerinin kullanıcılar aleyhine değiştirilmesi, sabit

---

<sup>157</sup> TTAŞ., s.51.

<sup>158</sup> TTAŞ., s.48.

şebekede üzerinden yapılan telefon haberleşmesini olumsuz yönde etkileyecek bir uygulama olmuştur.<sup>159</sup>

2.000 hatlık başlangıç kapasitesi ile 1986 yılında toplam hizmete başlayan mobil telefon şebekesiyle Ülkemiz genelinde verilen hizmet ilk yıllarda oldukça hızlı gelişmiş ve 1997 yılında 126.659 aboneye kadar ulaşılmış olmasına rağmen GSM telefon şebekesinin devreye girmesiyle birlikte abone sayısında hızla azalmalar meydana gelmiştir. Nitekim 2005 yılı ortalarında 28.364 adede kadar düşmüştür.<sup>160</sup>

#### **3.4.1.2. Data hizmetleri**

Şirket, İnternet şebekesi (TTNET), kiralık data devreleri için sayısal data şebekesi (TDM) ve paket anahtarlama data şebekesi (TURPAK) adı altında üç data hizmeti yürütmektedir.

##### **3.4.1.2.1. Türkiye Ulusal İnternet Altyapı Ağı (TTnet)**

TTnet şebekesi İnternet servis sağlayıcılarına, içerik sağlayıcılara, kurumsal ve bireysel kullanıcılara, Türkiye'nin her yerinden sağlıklı, güvenilir ve hızlı İnternet erişimi sağlayan Türkiye'nin en büyük internet ağıdır. TTnet Şebekesi; 142 erişim noktası ile tüm il merkezlerini ve büyük illerdeki trafiği yoğun ilçe merkezlerini kapsamaktadır. TTnet Şebekesi ile kullanıcılara, Kablo TV ve Data Şebekesi üzerinden küresel erişim olanağı sağlanarak, kullanıcılara Mail, Web, News gibi İnternet hizmetleri yanında, gelişmekte olan Multimedya ile Özel Sanal Şebeke (VPN) gibi yeni İnternet hizmetlerinin de sunulmasına uygun bir altyapı oluşturulmuştur.<sup>161</sup>

Birbirlerine bağlı bilgisayarlar arasında TCP/IP protokolu ile data aktarılması prensibine çalışan İnternet hizmeti, esas olarak erişim ve içerik sunumu olarak iki bölümde değerlendirilmektedir. Türk Telekom tarafından işletilmekte olan TTnet şebekesi, esas olarak kurumsal kullanıcılar ile İnternet Servis Sağlayıcılarına İnternet altyapısı sağlamak üzere kurulmuş olmakla birlikte, kişisel kullanıcılara telefon

---

<sup>159</sup> BYDK TTAŞ 2004, s.98.

<sup>160</sup> TTAŞ., s.59.

<sup>161</sup> **TTNET**, [www.telekom.com.tr/ttnet](http://www.telekom.com.tr/ttnet), 1.2.2006

şebekesi üzerinden dial-up ve ADSL bağlantısı ile İnternet erişimi sağlamaktadır. İçerik olarak ise sadece Türk Telekom tarafından sağlanan hizmetlerin tanıtımı ve kullanımı ile ilgili bilgilerin yanında rehber bilgileri verilmektedir. Şirketle iletişim kurmak ve belli hizmetlere abone olmak isteyenler için de uygun bir iletişim ortamı sağlanmaktadır. Ayrıca, İnternet hizmetinin ayrılmaz bir parçası olan elektronik posta hizmetinin geliştirilmesine yönelik olarak saklama kapasitesi artırılmış, webmail ve barındırma hizmeti verilmeye başlanmıştır.<sup>162</sup>

TTnet şebekesi İnternet servis sağlayıcılarına, içerik sağlayıcılara, kurumsal ve bireysel kullanıcılara, Türkiye'nin her yerinden sağlıklı, güvenilir ve hızlı İnternet erişimi sağlamak amacıyla kurulmuştur.

Ülkemizde internet hizmeti ilk olarak 1993 yılından itibaren verilmeye başlanmış, Türk Telekom A.Ş. tarafından 1996 yılında hizmete verilen TURNET şebekesi ile kamunun hizmetine sunulmuştur. Daha sonra ATM tabanlı olarak kurulan TTNET şebekesi 1999 yılı ortalarında hizmete sunulmuştur. TTNET şebekesi ülke genelinde oluşturulan 143 POP noktası ile hizmet vermektedir. Ana omurgası 15 düğüm noktasında bulunan büyük kapasiteli yönlendiriciler ile bunları birbirlerine bağlayan yüksek kapasiteli linklerden meydana gelmiştir. 2003 yılında yapılan ilaveler sonunda IP\* katmanında çalışan yönlendirici sayısı 26 adede çıkartılmıştır. Bu yapı içinde Gayrette (İstanbul)-Acıbadem (İstanbul)-Ulus (Ankara) – Adana-İzmir arasında oluşturulan beşgende bulunan yönlendiriciler 2,4 Gbit/s'lik ana merkez, toplam 21 lokasyonda kurulan yönlendiriciler ile 622 ve 155 Mbit/s seviyelerinde ana merkezlere bağlantı sağlanmaktadır. Bununla birlikte, İnternet kullanıcıların sayısının sürekli olarak artması ve mevcut kullanıcıların daha geniş band kullanımına olan talepleri nedeniyle mevcut omurganın genişletilerek ilave hizmetlerin (TV, video, e-eğitim, vb.) verilmesi amacıyla çalışmalar sürdürülmektedir.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **TTAŞ 2002 yılı Raporu**, s:95

\* İnternet Protocol, İnternete bağlı her bilgisayarın 32 bitten oluşan ve bilgisayarların birbirine bağlanmasını sağlayan adreslerin genel adıdır.

<sup>163</sup> Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **TTAŞ 2003 yılı Raporu**, s:90

Sabit telefonla (dial-up) TTnet şebekesine erişilmesiyle birlikte ATM, F/R, DSL\*, Kablo-TV, vb. ile de yüksek hızlı olarak erişim imkanı vardır. 2004 yılı başında dial-up erişim band genişliği 3.500 Mbps\* toplam port sayısı 65.000, abone sayısı 276.302 adettir. yüksek hızlı TTnet erişimi için ATM ve F/R protokolları daha çok kurumsal kullanıcılar ve servis sağlayıcılar tarafından kullanılmaktadır.

1999 yılı ortalarında itibaren kişisel kullanıcıların en fazla tercih edilen ADSL erişimi hizmete sunulmuştur. Öncelikli olarak toplam 33 erişim noktasından 3096 aboneye dört şehirde başlayan (Ankara, İstanbul, İzmir ve Çanakkale) ADSL Hizmeti 2005/Şubat ayı itibariyle abone sayısı 680.000 adede ulaşmıştır.<sup>164</sup> Dünyada 107 milyon abone DSL bağlantısı kullanmakta olup, en yoğun kullanım G. Kore’dedir. Bu ülkede her 100 telefon hattından 28,9’unda ADSL tekniği kullanılarak İnternet erişimi sağlanmaktadır. En fazla DSL hattının kullanıldığı ülkeler ise 19,5 milyon hatla Çin, 15,1 milyon hatla A.B.D ve 13,9 milyon hatla Japonya’dır. Türkiye’de ise 100 telefon hattından 3,3’ünde ADSL hattı kullanılarak İnternet erişimi sağlanmakla birlikte 30.06.2005 tarihi itibariyle yayımlanan bir araştırmada dünyada ADSL abone sayısındaki yıllık artışın en fazla olduğu ülkenin Slovakya (%640), ikinci ülkenin ise Türkiye (%615) olduğu görülmektedir.<sup>165</sup>

Güney Kore’nin durumu incelendiğinde (hizmetin en yaygın olduğu ülkedir); ailelerin bu hizmeti en önemli eğitim aracı olarak görmesi, yerleşimin %80’inin kentlerde ve evlerin %48’inin blok apartmanlar şeklinde olması, yerel şebekenin paylaşıma açılması ile ilgili mevzuatın uygun olması, ülkedeki elektronik sanayinin gelişmişlik düzeyi ve kullanıcıların faydalanacağı içeriğin zenginliği en önemli etkenler olarak görülmektedir.

---

\* Sayısal Abone Hattı (“Digital Subscriber Line”, DSL): Bakır hatlar üzerinden hızlı İnternet ve video gibi yüksek bant genişliği gerektiren hizmetleri tüketiciye ulaştırmaya imkan tanıyan teknoloji.

\* \* megabits per second. 1 mbps 1048576 bit/saniye’ye o da 128kbyte/saniye gibi bir hıza tekabül eder.

<sup>164</sup> TTAŞ., s.25.

<sup>165</sup> Point Topic, The Economist, 30.06.2005

Son yıllarda yaygın olarak kullanılmaya başlanan ve yüksek hızlı İnternet erişimi sağlayan diğer bir teknoloji ise WLAN\*\*'dir. Daha çok alış-veriş merkezleri, oteller, havaalanları, fuarlar, gibi yerlerde kullanıcılara taşınabilir bilgisayarları üzerinden kablosuz olarak çok yüksek hızlarda internete erişim imkanı sağlamakta olup 2003 yılında dünyada yaklaşık 15 milyon adet bu teknolojiye uyumlu bilgisayar kartı, 4 milyon adet geniş bandlı erişim istasyonu satıldığı, bu sayıların 2006 yılına artarak 35 milyon adet teknolojiye uyumlu bilgisayar kartı, 10 milyona adette geniş bandlı erişim istasyonuna ulaşacağı beklenmektedir.<sup>166</sup> Ülkemizde ilk olarak 22 yerde ücretsiz olarak verilmeye başlanan hizmet 2005 yılının ortalarında bu rakam 400'e çıkmıştır. 2006 yılının sonunda da 1.000'e çıkartılması hedeflenmektedir.<sup>167</sup>

29.01.2005 tarih ve 25711 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2005/8409 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına<sup>168</sup> göre e-Dönüşüm Türkiye Projesinin en önemli bölümü olan e-Devlet kapısının oluşturulması görevi de Türk Telekom'a verilmiş ve Kararda; kamu hizmetlerinin ortak platformda, tek kapıdan (portal) sunumu ve vatandaşın Devlet hizmetlerinde elektronik ortamdan güvenli ve hızlı bir şekilde erişimini sağlamak amacıyla e-Devlet Kapısı teknik altyapısının Türk Telekom tarafından kurulması öngörülmüş ve öncelikle İnternet üzerinden sağlanmakta olan hizmetlerin bu altyapıya entegre edilmesine, öteki hizmetlerin de hazır hale geldikçe bu altyapıya entegre edilmesine ve sonuçta ortaya çıkan altyapının bedelsiz olarak DPT'ye devredilmesine karar verilmiştir.

Haziran/2005 itibariyle internet kullanıcı sayısının 938,7 milyon kişiye, kullanım oranının ise %14,6'ya ulaştığı söz konusu oranın AB üyesi ülkelerde %50'ye kadar ulaştığı görülmektedir.<sup>169</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından 15.10.2004

---

\*\* Wireless Local Area Network/Telsiz Yerel Alan Şebekesi

<sup>166</sup> A brief history of Wi-Fi, The Economist, 10.06.2004

<sup>167</sup> TTAŞ., s.55.

<sup>168</sup> 29.01.2005 tarih ve 25711 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>169</sup> İnternet User Statistics & Population for 51 European countries and regions, www.internetworldstats.com, 10.12.2005

tarihinde açıklanan araştırma sonuçlarına göre de Ülkemizde İnternet kullanım oranının %13,3 olduğu<sup>170</sup> görülmektedir.

İnternet erişimini lokal seviyeye indirerek, ülke geneline yaygınlaştırması, tüm kullanıcılara eşit olanaklarla ekonomik internet erişimi sağlaması, Milli Eğitim ve Kamu Net gibi kamu projelerini desteklemesi ve alt yapı sağlayarak bilgiyi sübvansetmesi, yüksek performans, ölçeklenebilirlik, gelişmiş yönetim ve kontrol, trafik yönetimi ve uçtan uca servis kalitesi sağlaması, yeni internet uygulamalarına elverişli bir alt yapı oluşturması, multimedya uygulamalarına açık olması, gibi nedenlerle TTNNet daha avantajlı hizmetler sunmaktadır.

#### **3.4.1.2.2. Sayısal Data Şebekesi (TDM)**

TTAŞ'nin iletişim altyapısı üzerinden noktadan noktaya bağlantı sağlayan, müşteriye özel ve sürekli tahsis edilmiş, sabit bant genişliğindeki bir bağlantı tipi olup, hıza göre aylık sabit ücret ile fiyatlandırılır. Kendisine ait bilgisayar ağına sahip yurtiçi ve yurtdışı kurumsal kullanıcı sayısı ile doğru orantılı olarak artan kiralık data kanalı taleplerinin karşılanması amacıyla 1997 yılında kurulmaya başlanmıştır.

Kullanıcı TTAŞ'nin en yakın santralına bakır kablo ile modem üzerinde bağlanır. Burada çok sayıda kullanıcının bağlantısı TDM olarak adlandırılan cihazlar ile yüksek hızlı fiber bağlantılar üzerinden karşı ucun bulunduğu santrale kadar taşınır. Karşı ucun bağlı olduğu santral ile müşteri adresi arasındaki bakır kablo üzerinden yine modem ile geçilerek karşı uca ulaşılır. Noktadan noktaya olması dolayısıyla paket kaybı düşük olduğundan bilginin iletilme güvenilirliği yüksektir. Bunun yanında gerçek zamanlı uygulamalar için uygun bir altyapıdır.<sup>171</sup>

Sayısal Data Şebekesi, bankalar gibi geniş alan ağına sahip kuruluşlar tarafından kullanılmaktadır. Ülkemizde de bilgisayar kullanımının yaygınlaşmaya başlamasıyla hizmete olan talep artmış ve ilk kurulan şebekeye yapılan yeni ilavelerle

---

<sup>170</sup> **Ülkemizde İnternet Kullanımı Arttı**, <http://www.realist.gen.tr/haber/7677/>, 11.12.2005

<sup>171</sup> **Kiralık Devre Şebekeleri**, [www.telekom.com.tr/tarifeler/ozeldevre.html](http://www.telekom.com.tr/tarifeler/ozeldevre.html), 19.1.2006

18.420 port kapasitesine ulaşmıştır.<sup>172</sup> Diğer şebeke ile birlikte 2004 yılı sonu itibariyle şebekenin toplam erişim kapasitesi 32.807 Mbps olup, toplam kullanıcı sayısı 48.087 adettir.

#### **3.4.1.2.3. Türkiye Paket Anahtarlama Data Şebekesi (TURPAK)**

Turpak; yurtiçi ve yurtdışındaki çeşitli hız ve protokollerdeki sistemlerin birbirleri ile veri iletişimini hızlı ve kolay biçimde sağlayan X.25 temelli bir paket anahtarlama data şebekesidir. Bu tür şebekelerde kullanıcıya ayrılmış noktadan noktaya fiziksel bir hat yoktur. Bunun yerine kullanıcılara, Sanal devreler ile bir tek fiziksel hat üzerinden bir çok bağlantı aynı anda gerçekleştirilir.<sup>173</sup>

1989 yılında hizmete açılan Türkiye Paket Anahtarlama Data Şebekesi (TURPAK) 1996 yılına kadar bütün il merkezleri ve büyük ilçe merkezlerinde genişletilmiştir. 2001 yılı başında şebeke ATM temelli bir yapıya dönüştürülmüş ve hizmet alanı daha da çeşitlendirilmiştir.

TURPAK şebekesi, kiralık data devrelerinden farklı olarak kullanıcılarına sağladığı en önemli katkı fiyatlandırmanın zamana ve bağlantı kapasitesine göre değişmesidir. Sistemin bulunmadığı yerlerdeki abonelik talepleri kiralık devre kurularak karşılanmaktadır. Şebeke yurtiçi, yurtdışı data bağlantısı ihtiyacı duyan kullanıcılara çeşitli kullanım kolaylıkları sağlamakta, ödemeli arama ve aranma, kapalı kullanıcı grubu, çağrı yönlendirme, paket ve pencere büyüklüğüne bağlı görüşme gibi özel hizmetler sunmaktadır.

Şebekenin düşük hızlı erişime imkan sağlayan portlarının toplam erişim kapasitesi 229 Mbps, port sayısı 17.000 adet, bağlı abone sayısı da 11.031 adettir. Yüksek hızlarda erişim protokolu olan F/R portlarının toplam kapasitesi 6.150 Mbps, abone sayısı ise 12.105 adettir. ATM portlarının toplam kapasitesi 505.375 Mbps, abone sayısı 147 adettir.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> TTAŞ., s.58.

<sup>173</sup> **Kurumsal Hizmetler**, [www.telekom.com.tr/h-turpak.html](http://www.telekom.com.tr/h-turpak.html), 11.12.2005

<sup>174</sup> BYDK TTAŞ 2004, s.93.

TURPAK şebekesi kurumsal kullanıcılara geniş alan ağı imkanı sağlamakta bununla birlikte TTnet şebekesine erişim içinde kullanılmaktadır.

TURPAK şebekesi altyapısıyla sağlanan ATM ve F/R\* hizmeti tüm İl/ büyük İlçe merkezleri olmak üzere 169 merkezde hizmet vermektedir. Ses, görüntü ve verinin aynı anda yüksek hızlarda, aynı ortamda ulaştırılmasına olanak sağlayan ATM teknolojisi özellikle data şebekelerinin iskeletini oluşturmakta, kiralık hatlara nazaran daha verimli ve ucuz bağlantı imkanı sağlamaktadır.

Data hizmetleri arasında sayılacak bir diğer yeni hizmette Metro Ethernettir. Nihai kullanıcıya 10 Mbps'den 10 Gbps hızına kadar geniş band veri iletimi imkanı sağlamaktadır. Bu hizmetten tv kuruluşları, bankalar ve iş merkezleriyle birlikte yaygın alan haberleşme ağına sahip kamu kurumları da yararlanmaktadır.

Türk Telekom A.Ş. optik Ethernet teknolojisini müşterilerine ulaştırmak için 2004 yılında Metro Ethernet sözleşmesini imzalamıştır. Proje kapsamında, ilk etapta İstanbul, Ankara ve İzmir metropolitan alanlarında montaj tamamlanmış deneme amaçlı olarak 150'nin üzerinde kurumsal müşteriye hizmet verilmeye başlanmıştır. 2005 yılında IP backbone yatırımlarının tamamlanması ile birlikte hizmetin tüm illere yaygınlaştırılması planlanmaktadır.<sup>175</sup>

### **3.4.1.3. Kablo TV hizmetleri**

Kablo-TV sistemi, değişik transmisyon ortamlarından gelen analog veya sayısal radyo, TV ve veri sinyallerini birleştirip çoklayarak, sayısal paketler veya analog sinyaller halinde, fiber veya koaksiyel<sup>176</sup> kablolar üzerinden kullanıcılara, çift yönlü-etkileşimli haberleşmeyi sağlayacak şekilde, iletilmesini sağlayan sistemdir.<sup>177</sup>

---

\* Frame Relay (Çerçeve Anahtarlama)

<sup>175</sup> TTAŞ., s.55.

<sup>176</sup> a- Geniş hacimdeki verilerin 56kb/s - 200mb/s sürat aralığında transferine olanak sağlayan ve yalıtımlı, kalın bakırdan yapılan kablo türü, b- çevresinde yalıtkan bir alan ve bunları saran yine iletken bir kısımdan oluşan kablo çeşidi (örn. anten kablosu)

<sup>177</sup> **CATV Komisyonu Raporu**, Serbest Telekomünikasyon İletmecileri Derneği, Ankara, 2003, s.3, 4

<http://www.telkoder.org.tr/docs/catv.doc>, 27.2.2006

Sistemde, radyo ve TV sinyalleri, bir merkezi istasyondan alınıp kablolar ile aboneye iletilmektedir. Kullanılan kablolar (fiber veya koaksiyel) yüksek frekanslı kablolardır.<sup>178</sup>

Diğer TV yayınlarına göre Kablo-TV'yi önemli kılan en önemli faktör, her kablo şebekesi için bağımsız bir frekans spektrumu olmasıdır. İyi planlanmış ve iyi işletilen bir kablo sistemi üzerindeki sinyaller, havada aynı frekansları kullanan sinyaller ile etkileşmemeleri için kablo içinde alüminyum ya da bakır zırhlarla izole edilmişlerdir.

ABD'de, Federal İletişim Komisyonu, kablo sistemlerinde kullanılan frekansların, Federal Havacılık İdaresi tarafından havacılıkla ilgili ses iletişimi ve nevigasyon\* bilgisinde kullanılan havadaki frekanslarla örtüşmesini yasaklamıştır. Bu önlem, kablo sistemlerinden olabilecek sinyal sızıntısı olasılığına karşı havacılıkla ilgili haberleşmeyi korumak amacıyla alınmıştır.<sup>179</sup>

Günümüzde havadan yapılan radyo/TV program yayınlarının hızla artması, kıt olan frekans paylaşımını olanaksız hale getirmekte ve radyo/TV yayınlarının frekanslarının karışmasına neden olmaktadır. Bazı televizyon kuruluşlarının vericilerinin çok güçlü olması nedeniyle diğer kanalların yayınları bastırılmakta ve yayınlar net olarak izlenilememektedir. Televizyon kuruluşları vericilerini değişik noktalara kurdukları için, tüm televizyon yayınlarını net biçimde izleyebilmek ancak bu vericilere yönlendirilmiş birden fazla antenle mümkün olmaktadır. Bu durum ise ekonomik olmadığı gibi çatılarda da çirkin bir görüntü oluşturmaktadır.<sup>180</sup>

Oysa, kablo sistemlerinin yüksek görüntü kalitesi sağlaması, adreslenebilir yapısından dolayı güvenilir olması, çift yönlü iletişim olanağının olması bakımından

---

<sup>178</sup> Yaşar Nuri Sevgen, **Adreslenebilir sayısal kablo TV Ağı ve İnternet**, TMMOB EMO Elektronik Dergisi, 2002, sayı 3, <http://e-dergi.emo.org.tr>, 27.2.2006

\* Deniz, hava, uzay ve kara araçlarını bir noktadan istenilen bir noktaya en kısa ve en emin bir şekilde sevk edebilmek ve de aracın konumunu, süratini, gidilen mesafeyi, gitmesi gereken yönü belirlemek için bilinmesi gereken hesaplamaları içerir.

<sup>179</sup> Neşet Decdeli, **Kablo Tv Şebekesi Üzerinden Verilecek İnternet Servisinde Çoklu İnternet Servis Sağlayıcı Uygulamaları: Mevcut Düzenlemeler Ve Türkiye Önerileri**, Uzmanlık Tezi Ankara: Telekomünikasyon Kurumu, Ocak 2004, s.6.

<sup>180</sup> **Televizyon yayınlarını neden net biçimde izleyemiyoruz?**, <http://www.telekom.gov.tr/kablotv/ktv-cozum.html>, 23.2.2006

etkileşime olanak sağlaması, yüksek veri iletim imkanı, her aboneye dış etkenlerden bağımsız yüksek kaliteli yayın ulaştırması ve gelecekteki yeni özelliklere imkan tanınması yönüyle diğer yayıncılık sistemlerine göre avantajları vardır.<sup>181</sup>

Kablo-TV hizmeti gelişmiş ülkelerde daha fazla kullanım alanı bulmuştur. Bundaki en büyük sebep, karasal vericiler kullanılarak yapılan radyo ve televizyon yayınlarında kullanılan frekans bandının yeterli sayıda olmaması ve bunların organize edilmesinde ortaya çıkan sorunlar nedeniyle az sayıda radyo ve televizyon yayını yapılabilmesindendir.

Uluslararası Telekomünikasyon Birliği tarafından yayımlanan raporlara göre, Avrupa ülkelerinde en geniş Kablo-TV hizmeti Hollanda ve Belçika'da verilmekte, Hollanda'da evlerin yaklaşık %92'sinde, Belçika'da da %89'unda Kablo-TV hizmeti verildiği belirtilmektedir.

Ülkemizde ilk olarak Ankara'nın bazı semtlerinde pilot uygulama olarak 1989 yılında başlatılmıştır. Kablo TV hizmetinin yaygınlaştırılması için 1990'lı yıllardan itibaren; Ankara, İstanbul, İzmir, Kayseri, Gaziantep, Bursa, Antalya, ve Konya gibi şehirlerin merkezinde şebeke kurulmaya başlanmıştır. Sonraki yıllarda kapsama alanına başka şehirlerde girmeye başlamıştır.

İnternet erişimi ve hatta telefon hizmetleri gibi diğer telekomünikasyon hizmetlerinin de bu şebekeler üzerinden verilmesiyle Kablo-TV şebekeleri sabit telefon şebekelerine önemli bir rakip haline gelebilecektir.<sup>182</sup>

2004 yılı sonunda İllerdeki Kablo-TV abone sayısı, bir önceki yıldaki sayılara göre karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

---

<sup>181</sup> Decdeli, s:7

<sup>182</sup> **Değerini bilmemiz gereken fırsat: 'Kablolu Hizmetler'**, Telepati Telekom Dergisi, Nisan 2006, Sayı:127, s.18.

**Tablo 4:** Kablo-TV abone sayısı

| İller     | 2003 Yılı<br>Sonu Toplam<br>Abone Sayısı | 2004 Yılı<br>Sonu Toplam<br>Abone Sayısı |
|-----------|------------------------------------------|------------------------------------------|
| Adana     | 40.584                                   | 43.152                                   |
| Ankara    | 189.988                                  | 204.686                                  |
| Antalya   | 41.341                                   | 43.618                                   |
| Balıkesir | 12.246                                   | 12.527                                   |
| Bursa     | 31.621                                   | 34.053                                   |
| Denizli   | 10.565                                   | 10.538                                   |
| Erzurum   | 5.906                                    | 6.130                                    |
| Eskişehir | 12.999                                   | 13.494                                   |
| Gaziantep | 16.548                                   | 17.896                                   |
| İstanbul  | 452.454                                  | 493.955                                  |
| İzmir     | 117.725                                  | 126.734                                  |
| Kayseri   | 11.129                                   | 11.747                                   |
| Kocaeli   | 27.249                                   | 29.756                                   |
| Konya     | 17.075                                   | 18.255                                   |
| Mersin    | 15.784                                   | 16.795                                   |
| Samsun    | 9.240                                    | 9.923                                    |
| Tekirdağ  | 15.960                                   | 17.597                                   |
| Yalova    | 4.877                                    | 4.641                                    |
| Zonguldak | 11.109                                   | 11.449                                   |
| TOPLAM    | 1.044.400                                | 1.126.946                                |

**Kaynak:** Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu TTAŞ 2004 yılı Raporu

Mevcut Kablo-TV şebekesinin 2003 yılındaki toplam kapasitesi 2.542.812 iken bu sayı Ankara, İstanbul ve İzmir İllerinde yapılan ilavelerle 2004 yılı sonunda

2.560.690 adede yükselmiş buna karşılık 2003 yılı toplam abone sayısı 1.044.400 iken 2004 yılı sonu itibariyle abone sayısı 1.126.946 adede yükselmiştir.<sup>183</sup>

Bununla birlikte, 5335 sayılı Kanunla 406 sayılı Kanunun ek 17 ve ek 33 üncü maddelerine bazı ibareler eklenmiş ayrıca 406 sayılı Kanuna geçici 10 uncu madde eklenmiş ve söz konusu kanun 27.04.2005 tarih ve 25798 sayılı resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Kanunun Geçici 10 uncu maddesinde; “Türk Telekomun, ortak yerleşim alanları ve kablo tv şebekesinin içinden geçtiği ortak altyapı tesisleri hariç olmak üzere, kablo tv hizmet ve altyapısıyla ilgili tüm taşınır ve taşınmazları, her türlü teçhizat, araç, gereç, malzeme, yazılım ve donanımları, her türlü fikri ve sınai hakları ile sair hak, alacak ve borçları, her türlü sözleşmeleri ve kredi anlaşmaları ile leh ve aleyhe açılmış ve açılacak olan davaları, icra takipleri ve halen yürütülen ve sonuçlandırılan tüm idari inceleme ve soruşturmaları, bütün hak, borç, alacak, yetki ve yükümlülükleri ile birlikte Türksat A.Ş.’ye devredilir. Devir işlemleri üç ay içerisinde yapılacak protokoller ile sonuçlandırılır.” hükmü yer almakta olup, bu durum Kablo TV hizmetlerinin kamu eliyle yürütüleceği anlamına gelmektedir.

#### **3.4.1.4. Uydu hizmetleri**

İlk yapay uydu olan Echo-I’in 1960 yılında uzaya fırlatılması ile başlayan uydu haberleşmesi, Uydular Aracılığıyla Haberleşme Uluslararası Teşkilatı-INTELSAT’ın kurulması ile birlikte önemli bir gelişme göstermiş ve bu teşkilat tarafından imal ettirilen 240 kanal kapasiteli INTELSAT I uydusu 1965 yılında uzaya fırlatılarak uluslararası telefon haberleşmesinde kullanılmaya başlanmıştır.

Ülkemiz Uydular Aracılığıyla Haberleşme Uluslararası Teşkilatına (INTELSAT) 1968 yılında üye olmuş, (AKA-1) adı altında Ankara-Gölbaşı’nda kurulan yer istasyonunu 23.04.1979 tarihinde hizmete açmıştır.

Bu istasyon üzerinden ilk aşamada 13 ülke ile haberleşme sağlanmıştır. Söz konusu sistem hizmete girmeden önce Antalya-Catania (İtalya) denizaltı kablosu,

---

<sup>183</sup> TTAŞ., s.58.

Türkiye-Bulgaristan ve Türkiye-Yunanistan radyo-link sistemleri ile Ankara ve İstanbul'da bulunan HF Radyo-Telefon ve Radyo-Telgraf sistemleri ile kısıtlı olarak sağlanabilen yurtdışı haberleşme bu istasyonun devreye girmesiyle önemli ölçüde rahatlamıştır.

INTELSAT teşkilatına üye olunup, bu kapsamda kurulan uydu-yer istasyonunun işletilmesinde başarı sağlanması üzerine, 1977 yılında 17 ülkenin katılımıyla oluşturulan Uydu Aracılığıyla Haberleşme Avrupa Teşkilatı-EUTELSAT'ta da kurucu üye olarak iştirak edilmiş ve 3.11.1985 tarihinde hizmete verilen AKA-2 yer istasyonu üzerinden Avrupa ülkeleri ile bağlantı sağlanmıştır.<sup>184</sup>

Fiber optik teknolojinin 1980'li yıllardan itibaren gelişmeye başlamasıyla uyduların kullanım alanları da değişmiştir. Daha çok mobil haberleşme, televizyon yayınlarının iletimi ve kurumsal data haberleşmesi uygulamaları için kullanılmaya başlayan uyduların işletme şekilleri de değişmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de uydu haberleşmesinde değişim yaşanmıştır.

Başlangıç aşamasında genellikle devletlerarası organizasyonların sahipliğinde işletilen uydular daha sonra kurulan anonim şirketler tarafından işletilmeye başlanmasıyla birlikte Türk Telekom A.Ş.'de bu şirketlerde iştirak eder hale gelmiştir. İlk başlarda esas olarak uluslararası telefon haberleşmesinde kullanılan uydular, dünyada olduğu gibi Türkiye'de de televizyon yayıncılığının gelişmesine büyük katkı sağlamış ve hızla artan yurtdışı İnternet bağlantı ihtiyacını karşılamak amacıyla da kullanılmaya başlanmıştır.

1968-1995 yıllar arasında uydu haberleşme hizmetleri PTT Genel Müdürlüğü tarafından daha sonra da Türk Telekom A.Ş. tarafından yürütülmüştür. Daha sonra 5189 sayılı Kanunla ile kurulan Tüksat A.Ş.'ne devredilmiştir.

Bu kanuna göre "Türk Telekomun, uydu haberleşmesiyle ilgili tüm uyduları, uydu yer kontrol istasyonları, uydu haberleşme ve iletişim yer istasyonları, uydu yörünge pozisyonları, uydu haberleşmesinde kullanılan taşınır ve taşınmazlar, her türlü

---

<sup>184</sup> BYDK TTAŞ 2000, s.94.

teçhizat, araç, gereç, malzeme, yazılım ve donanımlar, her türlü fikrî ve sınaî haklar ile sair hak ve alacaklar, merkezi Monaco'da bulunan Eurasiasat SAM şirketindeki tüm hisseleri, uydu hizmetlerine ve yörünge pozisyonlarına ilişkin frekans tahsis, koordinasyon ve tescilleri, uydu hizmetlerine ilişkin her türlü sözleşmeleri ve kredi anlaşmaları ile hak, alacak ve borçları, leh ve aleyhe açılmış ve açılacak olan davalar ve icra takipleri, Intelsat, Eutelsat, ICO ve Inmarsat şirketlerindeki tüm hisseleri bütün hak, borç, alacak ve yetkileri ile birlikte faaliyete geçmesini müteakip iki ay içerisinde Türksat A.Ş.'ye yapılacak protokoller ile devredilir.” hükmü yer almış olup 30.09.2004 tarihi itibarıyla de devir işlemleri tamamlanmıştır.

#### **3.4.1.4.1.-Türksat**

Ülkemiz adına imal edilen ilk uydu TÜRKSAT-1A’dır. Ancak söz konusu uydu 24.01.1994 tarihinde fırlatılırken ortaya çıkan arıza nedeniyle yörüngesine varamadan düşmüştür. Ülkemiz adına imal edilen ve 11.08.1994 tarihinde fırlatılan TÜRKSAT-1B adındaki ikinci uydu ise 10.10.1994 tarihinde hizmete girmiştir.

Söz konusu uydu teknik olarak 6 tane 72, 10 tanede 36 Mhz band genişliğinde transponderi sahip olup kırsal alandaki yerleşim yerlerinin transmisyonu amacıyla küçük çaplı telefon yer istasyonları, düşük ve yüksek hızlı data şebekeleri çalışmaktadır. Kullanım süresi 01.06.2004 tarihinden itibaren azaldığından salınımlı yörüngeye girmiş ve bu uydu üzerinde bulunan hizmetler Türksat-1C uydusuna aktarılmaya başlanmıştır. Ayrıca kapasitesinin tamamı Türk Telekom tarafından kendi hizmetleri için kullanılmaktadır.

Uzaya fırlatılan ve genel olarak radyo ve TV yayınları için kullanılan ikinci uydu ise TÜRKSAT-1C’dir. 10.07.1996 tarihinde uzaya gönderilen söz konusu uydunun 5 tane 72, 2 tane 54, 9 tanede 36 Mhz transponderi\* bulunmaktadır.

---

\* Uydularda sinyali alıp yükselttikten sonra yeniden gönderen parçalara verilen isim. Uydudaki transponder'ların hepsi başka frekansta çalışır. Haberleşme uydularının belli frekanstan yayın yapan modülleri analog tv yayınları bir transponderin tümünü işgal eder. yan bantlarda radyo yayınları bulunabilir. birkaç dijital kanal aynı transponderden yayınlanabilir genellikle bir uyduda 10-16 transponder bulunur

11.01.2001 tarihinde uzaya fırlatılan 42 derece doğu lokasyonuna yerleştirilen TÜRKSAT-2A uydusu TÜRKSAT-1B ve 1C uydu serisinin devamı olarak planlanmıştır. Teknik olarak 20 tane sabit, 12 tane de hareketli kapsama alanlarına sahip 32 tane transpondere sahiptir.<sup>185</sup>

#### **3.4.1.4.2.-Anatolia-1**

Türk Telekom ile bir Amerikan şirketi arasında gelir paylaşımı esasına göre işletme sözleşmesi imzalanmış olan ve Uluslararası Telekomünikasyon Birliği nezdinde Ülkemizin kullanımına verilen 50° doğu lokasyonunun, belli bir tarihe kadar kullanılmaması durumunda kullanım hakkının yitirileceği dikkate alınarak, daha önce bulunduğu 150° doğu lokasyonundan 50° doğu lokasyonuna getirilerek 8.2.2001 tarihinde kullanıma açılmıştır.

Söz konusu firma sözleşme şartlarını yerine getirmediğinden anlaşma fesh edilmiş, lokasyonun kullanımı konusunda Şirket ile INTELSAT arasında bir yıl süreli bir işbirliği yapılması öngörülmüştür sözleşmeye göre 6 adet 36 Mhz'lik transponder Türk Telekom'a 1 yılı süre ile ücretsiz verilmesi, gerektiğinde anlaşma süresi 3 yıla kadar uzatılabilmesi kararına varılmıştır.

#### **3.4.1.5. Arabağlantı hizmetleri**

Arabağlantı; iki farklı operatör tarafından işletilen telekomünikasyon şebekelerinin birbirlerine hangi koşullarda bağlanacağını ve birbirlerine gönderecekleri haberleşme trafiğinin ücretlendirilmesinde uygulanacak kriterleri bir esasa bağlamak olarak tanımlanabilir.<sup>186</sup> Şebekelerin tekel durumundaki kurumlar tarafından işletildiği dönemlerde sadece uluslararası haberleşme için gerçekleştirilen arabağlantılar, telekomünikasyon hizmetlerinin serbestleştirilmesi daha da bir önem kazanmışlardır.

Sistemin yaygın olarak kullanıldığı AB ülkeleri ve ABD'de birbirlerinden çok farklı prensipler uygulanmakla birlikte, iki şebekenin birbirine bağlanması durumunda

---

<sup>185</sup> **Uydular**, <http://www.turksat.com.tr/t1b.htm>, 26.1.2005

<sup>186</sup> Ali Ulusoy, **Telekomünikasyon Alanındaki Son Yasal Düzenlemeler Ve Uygulamaların Değerlendirilmesi**, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ekim 2002 s.69.

şebekeler arasında akan trafik esas alınarak hesaplaşma yapılmakta ve bu hesaplaşmada uygulanacak ücretler genellikle maliyet esasına göre karşılıklı mutabakatla karar altına alınmaktadır.

Ülkemizde 2 GSM operatörüne 1998 yılında lisans verilmiştir. Bu lisans sonucunda 2 yıllık bir sürede geçerli olmak üzere 24.04.1998 tarihinde imzalanmış olan arabağlantı anlaşmaları kapsamında sabit şebeke ile mobil şebekeler birbirlerine bağlanmıştır.

GSM şebekeleri aboneleri ile TTAŞ abonelerinin karşılıklı olarak yaptıkları görüşmeler sonucunda 2004 yılı içerisinde oluşan trafik değerleri, 2003 yılı değerleri ile karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tablodadır.

**Tablo 5:** GSM şebekeleri aboneleri ile TTAŞ abonelerinin karşılıklı yaptığı görüşmeler

| Görüşme Tipi                                                         | GSM Operatörü | Toplam (Milyon dakika) | Toplam (Milyon dakika) |
|----------------------------------------------------------------------|---------------|------------------------|------------------------|
|                                                                      |               | 2003                   | 2004                   |
| GSM'den PSTN yönüne doğru olan yurt içi aramalar (özel servis dahil) | Toplam(A)*    | 1.023                  | 1.448                  |
| GSM'den PSTN yönüne doğru olan Yurtdışı aramalar                     | Toplam (B)*   | 172                    | 257                    |
|                                                                      | Toplam (A+B)  | 1.195                  | 1.705                  |
| PSTN'den GSM yönüne doğru olan yurtiçi aramalar                      | Toplam (C)*   | 2.610                  | 2.458                  |
| PSTN'den GSM yönüne doğru olan yurtdışı aramalar                     | Toplam (D)*   | 347                    | 434                    |
|                                                                      | Toplam (C+D)  | 2.957                  | 2.892                  |
| Genel oran (A+B)/(C+D)                                               |               | 0,404                  | 0,319                  |

\*Türkcell, Telsim, Aycell, Aria

**Kaynak:** Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu TTAŞ 2004 Raporu

Tablodan anlaşılabacağı üzere, GSM şebekelerinden sabit şebekeye doğru olan trafik, sabit şebekeden GSM şebekelerine doğru olan trafiğe göre daha düşük

miktardadır. Trafiğin birbirine oranı 2003 yılında 0,404 iken 2004 yılında 0,319'a düşmüştür.

Sabit şebekede üretilen toplam trafik sürekli olarak azalmasına rağmen sabit şebekeden GSM yönüne, GSM şebekelerinden de sabit şebeke yönüne olan trafiklerin sürekli olarak artması ses haberleşmesinin mobil şebekelere kaydığının diğer bir göstergesidir.

#### **3.4.1.6. Kiralık devre hizmetleri**

Kiralık devre hizmetleri; özel kişi ve kuruluşlar için iki veya daha fazla merkez arasında istenilen kapasitede data hizmeti verilmesi, GSM operatörleri için ses iletimine uygun devrenin tesis edilerek işletilmesi veya uç kullanıcılar tarafından katma değerli hizmetlere erişim için kullanılmaktadır.

Gerek yurt içinde ve gerekse yurt dışında yaygın şube ağına sahip olan kurum ve kuruluşların artması, ayrıca 1994 yılından itibaren ülkemizde GSM hizmetinin başlaması, geniş alan ağı uygulamasının ve internet hizmetinin yaygınlaşmasıyla birlikte şehir içi ve şehirlerarası özel devre sayılarında önemli artışlar sağlamıştır. Söz konusu noktalar arasındaki bağlantı Türk Telekom merkezinden/merkezlerinden geçilerek sağlanmaktadır.

Bağlantı yapılacak merkezler ile Türk Telekom merkezi arasındaki erişim sistemi, istenen devre hızına uygun olmaması halinde gerekli olan altyapı, talep sahibi tarafından veya ücreti karşılığı Türk Telekom tarafından temin edilmektedir. Ancak bu noktalarda kullanılan terminaller ise kullanıcı tarafından temin edilmektedir.

Çalışan kiralık data devre abone sayısı 2004 yılı sonu itibariyle 48.087, kiralık telefon devre sayısı 16.163'dür. Aynı yıl baz alındığında söz konusu hizmetten elde edilen gelir, faaliyet gelirlerinin %7'sine karşı gelmekle ancak, 2004 yılından itibaren ses tekelinin kalkmasıyla birlikte farklı hizmetler için lisans alan operatörlerin ihtiyacı olacak devrelerin Türk Telekom tarafından temin edilmesi gerektiği göz önüne alındığında kiralık devre hizmetlerinin daha da önem kazanacağı aşıkardır.

#### **3.4.1.7. Çağrı hizmetleri**

Kurulduğu yıllarda ucuzluğu ve kolaylığı açısından abone sayısı hızla artan çağrı hizmeti GSM telefonlarının yaygınlaşmasıyla önemini kaybetmiştir. Özellikle GSM şebekesi üzerinden verilmeye başlayan Kısa Mesaj Servisi (SMS) çağrı hizmetinin yerini almış durumdadır.

TTAŞ tarafından işletilen olan çağrı sistemi 43 merkezde kurulu bulunan verici teçhizatı üzerinden hizmet vermektedir. 2003 yılı sonunda 3.420 olan abone sayısı 2004 yılı sonunda 2.277'ye düşmüştür.<sup>187</sup>

#### **3.4.1.8. Deniz haberleşme hizmetleri**

Denizde can ve mal güvenliği başta olmak üzere kara ile deniz taşıtları arasında deniz haberleşmesi bir adet HF İstasyonu, dokuz adet MF İstasyonu ve DSC (Digital Selective Calling- Sayısal Çağrı Seçici) özelliği kazandırılmış, İstanbul, Antalya ve Samsun olmak üzere üç merkezden uzaktan kumandalı olarak çalıştırılan 19 adet VHF Sahil Telsiz İstasyonu aracılığı ile sağlanmaktadır.

Gemiler, gerekli DSC (Sayısal Çağrı Seçici) teçhizatlarını bulundurmaları halinde VHF istasyonlarımız aracılığı ile 200 Km'ye kadar kısa mesafeli tam otomatik radyotelefon haberleşmesi yapılabilmektedir.

MF istasyonlarından operatör aracılığı ile 400-500 Km arasında radyotelefon ve radyotelgraf haberleşmesi yapılabilmektedir.

HF istasyonlarından operatör aracılığı ile 7000-10000 Km arasında uzak mesafeli radyotelefon, radyotelgraf ve gemiden karaya otomatik, karadan gemiye manuel radyoteleks haberleşmesi yapılabilmektedir.

Bu hizmetlerin yanı sıra, deniz seyrüsefer ve meteorolojik ikazları ile acil bilgilerin gemiler tarafından doğrudan yazmalı sistemler ile otomatik olarak alınmasını

---

<sup>187</sup> TTAŞ 2004, s.59.

sağlayan Navteks istasyonlarımız zaman bölüşümlü olarak İngilizce broadcast (tek yönlü) yayın yapmaktadır.<sup>188</sup>

Deniz araçlarının kara ile bağlantılarını sağlamak ve kamu haberleşme hizmeti sunmak amacıyla Türk Telekom tarafından işletilen Kıyı Telsiz İstasyonlarının, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nu değiştiren 02.07.2004 tarih ve 5189 sayılı Kanun ile 3 ay içinde Gemi Kurtarma ve Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğüne devri öngörülmüştür. Ekim 2004 tarihi itibarıyla devir işlemlerine yönelik protokol çalışmaları tamamlanmış olmakla birlikte, söz konusu yasa gereği ilgili kuruluş Telekomünikasyon Kurumu ile 22.07.2005 tarihinde görev sözleşmesini imzalamış, bu tarihe kadar da hizmet Türk Telekom tarafından sürdürülmüştür.

Kıyı Telsiz İstasyonları MF (Orta Dalga), HF (Kısa Dalga) ve VHF (Çok Kısa Dalga) bandında çalışmaktadır. Yakın mesafelerde seyreden deniz araçlarının kara ile haberleşmesini sağlayan VHF istasyonları toplam 24 adettir. MF/HF bandında Antalya, İzmir, Samsun ve İstanbul olmak üzere uzaktan kumandalı DSC (Digital Selective Calling/Sayısal Seçmeli Çağrı) özellikli sistemler kurularak hizmete verilmiştir.

#### **3.4.1.9. Teleks hizmetleri**

Teleks kelimesi, İngilizce "Teleprinter Exchange" kelimelerinin ilk hecelerinin birleştirilmesinden meydana gelen milletlerarası bir deyimdir. Telefon şebekesi, teleks santralleri ile telgraf kanalları aracılığı ve teleks cihazları yardımıyla abonelerin yurt içi ve yurt dışındaki abonelerle yazılı olarak yaptıkları haberleşmeye teleks haberleşmesi denmektedir.

Teleteks hizmeti, teleteks şebekesi üzerinden yurt içi ve yurt dışındaki teleks ve teleteks abonelerine önceden hazırlanan mesajı gönderme işlemidir. Ekranlı teleteks makinalarıyla, metin önceden hazırlanır, hafızaya alınabilir, düzeltme ve düzenleme yapılabilir ve programlanarak istenilen zamanda ulaştırılır.<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> **Deniz Haberleşmesi**, www.telekom.gov.tr, 13.11.2005

<sup>189</sup> **Teleks Hizmetleri**, www.telekom.com.tr, 13.11.2005

Faksimil haberleşmesinin telefon şebekesi üzerinden yapılmaya başlamasıyla eşanlı olarak önemi azalmaya başlamış, bilgisayarlar arası haberleşmenin başlamasıyla da önemini oldukça yitirmiştir.

Ancak, TTAŞ'nin işletmekte olduğu teleks şebekesinin PTT tarafından sunulmakta olan telgraf hizmeti için kullanılıyor olması ayrıca, bu haberleşme aracının bazı kurum ve kuruluşlar tarafından resmi haberleşmelerde tercih edilmesi yüzünden bu hizmet sürdürülmektedir.

Bununla birlikte 11 bin civarında santral kapasitesi olmasına karşılık 2003 yılındaki abone sayısı 4.243 2004 yılı sonundaki abone sayısı 879 abone iptali ile yalnızca 3.364'tür.

Türk telekom A.Ş.'nin sunduğu hizmetlerin 2004 yılı sonu itibariyle faaliyet sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.



### 3.4.2. İştirakler

Şirket 2004 yılı itibariyle konsorsiyum şeklinde Eutelsat, Inmarsat venture, Intelsat, Ico Global Communicationc, Eurasiasat ve New Skies Satellites şirketlerinde iştiraki vardır.

4673sayılı Kanunun<sup>190</sup> geçici 6 ncı maddesinde uydu işletmeciliği yapmak üzere bir kamu iktisadi teşebbüsü kurulması hüküm altına alınmıştır. Söz konusu Kanun maddesine istinaden 5189 sayılı Kanunla Türk Telekom A.Ş.’nin uydu işletmeciliğine yönelik tüm faaliyetleri buna bağlı olarak yukarıda ismi sayılan kuruluşlardaki TTAŞ’ye ait iştirak payları da yeni kurulan Türksat Uydu Haberleşme ve İşletme A.Ş.’ye (Türksat A.Ş.) devredilmiştir. İlk kuruluş sermayesi TTAŞ tarafında karşılanmış olup yüzyirmibeş trilyon Türk Lirasıdır.

5335 sayılı Kanunla 406 sayılı Kanuna geçici 10 uncu madde eklenmiş ve söz konusu Kanun 27.04.2005 tarih ve 25798 sayılı resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre Kablo-Tv şebekesi de Türksat A.Ş. bünyesine alınarak özelleştirme kapsamından çıkarılarak Kamu eliyle yürütülmesine karar verilmiştir.

27.10.2000 tarih ve 2000/T-35 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile TTAŞ tarafından GSM Mobil Telefon İşletmeciliği yapmak üzere bir şirket kurulması benimsenmiş ve bu Karar üzerine 20.12.2000 tarih ve 563 sayılı TTAŞ Yönetim Kurulu Kararı ile Aycell Haberleşme Ve Pazarlama Hizmetleri A.Ş. adı altında 20 trilyon TL sermayeli bir bağlı ortaklık kurulmuştur.

Bilahare İştım Telekomünikasyon A.Ş. ile Aycell A.Ş.’nin birleştirilmesi için hukuki zemin<sup>191</sup> hazırlanmış ve şubat/2004 ayında birleşme gerçekleşmiştir.Daha sonra 21.1.2004 tarih ve 5071 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi ile 406 sayılı Kanuna yapılan ilave ile “Türk telekom, Aycell Haberleşme Ve Pazarlama Hizmetleri A.Ş.’yi borçtan arındırarak ve birleşme sonrasında bünyesinde birleştirilen şirketin kayıtlarındaki

---

<sup>190</sup> 23.5.2001 tarih ve 24410 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>191</sup> 4971 sayılı Kanunun 17 nci maddesi ile 406 sayılı Kanunda yapılan düzenleme

toplam lisans ücreti tutarının toplam lisans ücretinin en fazla %10'unu da ödemek suretiyle bünyesinde birleşilen şirketin %40 payına sahip olur.” hüküm altına alınmıştır.

Kanuna dayalı olarak yeni şirketin %40 hissesi ve sahip olunması için Bakanlar Kurulu Kararınca belirtilen 300 milyon USD'nin birleşme öncesi Aycell A.Ş.'ye nakdi sermaye artışı ve/veya prim olarak konulması suretiyle verilmesi hüküm altına alınmıştır.

Aycell A.Ş.'nin 2004 yılı Olağanüstü Genel Kurulu 18.2.2004 tarihinde toplanmıştır. Toplantıda; 4971 ve 5071 sayılı Kanunlar ve 29.5.2003 tarihli bakanlar Kurulu prensip kararı doğrultusunda mevcut aktif ve pasiflerinin bir bütün halinde TTI İletişim Ve Haberleşme Hizmetleri A.Ş. tarafından devir alınması yöntemiyle söz konusu Şirket ile 21.1.2004 tarih ve 5071 sayılı Kanun, TTK'nın 451 inci maddesi ve Kurumlar Vergisi Kanununun 37 ve 39 uncu maddeleri hükümleri çerçevesinde birleşmesi oybirliği ile kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda AVEA İletişim Hizmetleri A.Ş. kurulmuştur.

2004 yılı sonu itibariyle, AVEA yaklaşık 4,5 milyon abonesi ile Türk GSM sektöründe %15'i aşkın pazar payına sahip olup, 6.000'i aşkın baz istasyonu, 11.000 satış noktası ile 26.000 kontör yükleme noktasından oluşan geniş bayii ağı ve 1.200'ü aşkın çalışanı ile abonelerine ve kurumsal müşterilerine hizmet vermektedir.<sup>192</sup>

Söz konusu Şirketin 3.5.2005 tarihinde yapılan Olağanüstü Genel Kurulunda şirket Ana Sözleşmesinin Sermaye ve Hisse Senetleri başlıklı maddesi değiştirilmiştir. Buna göre; Şirketin 6.628.185.030.970.000 TL olan sermayesi 7.024.867.230.970.000 TL'ye çıkartılmış ve 2.651.274.012.388.000 TL nominal değeri olan A Grubu TTAŞ hisse grubunun toplam nominal değeri 2.809.946.892.000 TL'ye çıkarılmıştır.

---

<sup>192</sup> TTAŞ., s.59.

## SONUÇ

Baş döndürücü hızla ilerleyen teknoloji, yaşantımızın her alanına girerek, bilgi ekonomisi, yeni ekonomi ve İnternet ekonomisi gibi kavramlarla bizi tanıştırmaktadır. Bilgi ve iletişim sektöründeki olağanüstü gelişmeler mal ve finans piyasalarının ülke sınırlarını aşmasını sağlayarak, dünyayı ekonomik anlamda bir küreselleşmeye doğru hızla götürmektedir. Küreselleşme aynı zamanda az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere özelleştirme aracılığı ile çok uluslu sermaye ve buna bağlı olarak özelleştirme anlayışını yerleştirmektedir.

Özelleştirme, devletin ekonomideki işletmecilik alanından tümüyle çekilmesini sağlamak olarak da tanımlanabilir. Şirketlerin yalnızca bankacılık sektörüne bağlı olmadan hisse senedi, tahvil ve bono ihracı yoluyla kaynak temin edebilmeleri ve bu kaynak maliyeti ile enflasyon arasında sağlıklı bir ilişkinin olabilmesi için, sermaye piyasalarının geliştirilmesi gerekir. Bu piyasaların gelişimi ise, bir anlamda tasarrufların daha büyük bir kısmının mali piyasalara yönlendirilmesi ve bu suretle oluşan fonların sermaye piyasasına akışına imkan verecek bir ekonomik yapının oluşturulması ile mümkün olabilecektir. Özelleştirme uygulamaları ile mali piyasalara ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen ulusal ve uluslararası tasarrufları bu piyasalara yönlendirecek yeni araçlar oluşturulması, diğer yandan da kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi nedeniyle oluşan mali piyasa üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi amaç olarak görülmektedir.

Özelleştirme, serbest piyasa ekonomisindeki bireyin rasyonel davranışı varsayımına, piyasa mekanizmasının sağlıklı işleyişi ve kaynakların rasyonel kullanımı gerekçelerine dayandırılmaktadır. Bu görüşe göre, piyasa mekanizmasının gerektirdiği kurallardan bağımsız olarak çalışan KİT'ler, tekelci konumları ve uyguladıkları fiyat, yatırım ve benzeri politikalarla piyasa mekanizmasının optimal işleyişini engellemektedirler. Kârlılık ve verimlilik kriterlerine göre çalışmak zorunda olan ancak bu anlayıştan uzak çalışan KİT'ler, bütçe üzerinde baskı oluşturmakta, KİT açıklarının mali piyasalardan Hazine aracılığı ile karşılanması ise kaynakların optimum dağılımını engellemektedir.

Telekomünikasyon hizmetleri, ekonomik gelişmenin yaşanmasında hemen hemen tüm sektörler için olmazsa olmaz bir altyapı sunucusu olup sürekli büyüyen bir sektör olarak artan oranda katma değer oluşturmakta ve buna bağlı olarak telekomünikasyon sektörü hem ulusal hem de uluslararası düzeyde değer yaratan bir kaynak olarak görülmektedir. Sektördeki büyümeye ve teknolojik gelişmelere paralel olarak düşme eğiliminde olan telekomünikasyon hizmet fiyatlarının toplumun tüm kesimlerine bir kazanım sağlayacağı düşünülebilir.

Telekomünikasyon hizmetleri, toplumun tüm kesimleri tarafından yaygın olarak kullanıldığından dolayı devletin düzenleyici rolünün en fazla ihtiyaç duyulduğu sektörlerin başında gelmektedir. Bu tür sektörlerde devlet müdahalesi, söz konusu sektörlerin doğal tekel olmasından ve rekabet ortamının oluşturulmasının zorluğundan kaynaklanmaktadır.

Piyasa başarısızlıkları, özellikle telekomünikasyon sektöründe rekabetin oluşmasını engellemekte ve tekel niteliği kazanmasına yol açmaktadır. Zira tabiatı gereği ülkenin durumu ve sektörün yapısı buna müsaittir.

Regülasyonun sebepleri çalışmanın içerisinde sayılırken; rekabeti bozucu davranışların önlenmesi, aşırı kârın firmadan tüketicilere kaydırılması, özel sektöre karşı kamu güvenliğinin ve özellikle toplum yararının sağlanması, hizmet üreten firmanın maliyetlerinin azaltılmasının sağlanması, talebin düşük olduğu dönemlerde de hizmetin devamlılığının sağlanması, piyasaya giriş çıkışların düzenlenmesi, hizmetin maliyetini karşılayamayacak durumda olan bölgelerdeki hizmetin devamlılığının sağlanması ve benzer sebepler sayılmaktadır.

Esas itibarıyla regülasyon, teşebbüs kararlarına büyük kısıtlamalar getirmekte ve düzenlemenin yapıldığı değişkenler, teşebbüs adedi, fiyat, miktar, yatırımlar ve ürün kalitesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sektördeki firma sayısının regülasyonu, özellikle üretim ve dağılım etkinliğinin sağlanması açısından önemlidir. Bu açıdan sektöre giriş, değişik seviyelerde düzenlenebilir. Öncelikle, sektöre yeni teşebbüslerin girişi kamu hizmeti imtiyazlarında

olduğu gibi lisans vb. şartlar getirilerek sınırlandırılır. Daha sonra sektöre giriş, sektörde faaliyet gösteren regüle edilmiş firmanın varlığı yoluyla düzenlenebilir.

Düzenlenen diğer bir değişken ise fiyat olup teşebbüslerin belli bir mal ya da hizmet için uygulayacağı belirli bir fiyat ya da fiyat aralığının tespit edilmesi olarak düşünülebilir. Fiyat regülasyonunda en önemli unsur regülatörün sürekli olarak tek el şirketi yakından izlemesidir. Tekel niteliğindeki bir piyasada faaliyet gösteren bir teşebbüsün, regüle edilmeyen diğer bir pazarda rekabetçi bir rakibi varsa, hakim durumdaki teşebbüsün maliyetlerin altında bir fiyat uygulamak suretiyle, maliyetlerin altında satışa uzun süre dayanabilecek yeterli finansal kaynakları olmayan rakip şirketi pazar dışına atmasını engellemek için asgari bir fiyat belirlemesi de yapılabilir.

Yatırım değişkenin düzenlenmesi, daha çok kamu hizmeti niteliğindeki mal veya hizmetlerin sunulduğu piyasalarda mal veya hizmetlerin daha geniş tüketici kitlelerine ulaşmasının sağlanması, örneğin GSM operatörleri için, imzalanan lisans sözleşmesinin yürürlük tarihinden itibaren iki yıl içinde Türkiye nüfusunun en az %50'sini ve sözleşme yürürlük tarihinden itibaren beş yıl içinde ise en az %90'ını kapsama alanı içine alması gibi yatırım şartı konulmasında olduğu gibi maliyetlerin azaltılmasına yönelik ve yatırım yapılması gerekliliğini ortaya koyacak şekilde olabilir.

Teşebbüsler kararlarını verirken ürün veya hizmetin kalitesine de bakarlar. Düzenleyici kurumlar bu çerçevede faaliyetlerini genellikle asgari kalite standardını belirlemek ve bunun denetimini yapmakla sınırlandırabilirler.

1983-1993 yılları arasında Ülkemiz, telekomünikasyon alanında ciddi atılımlar gerçekleştirmiştir. Düşük olan telefon kapasitesini ciddi anlamda artırmış, buna bağlı olarak kalitesini de yükseltmeyi başarmıştır.

Bu yıllar arasında haberleşme ve radyo-televizyon yayınları için kendi uydu sistemini kurmuştur. Tüm bunları yaparken katma değerli hizmetler vermeye yönelik yeni teknolojiler transfer ederek büyük yatırımlar yapmıştır.

Ülkemiz 1994 sonrasında izlediği politikalar neticesinde telekomünikasyon alanında daha önceki hızlı gelişimini aratır biçimde dünyanın gerisinde kalmaya

başlamıştır. Elde edilen yüksek kârlar, kurumsal reformlar için (düzenleme ve rekabet ortamının oluşturulması gibi) harcanması gerekirken daha çok bütçe açıklarının kapatılması için kullanılmıştır.

Türk Telekom A.Ş.'nin özelleştirilmesi ile birlikte sektörde rekabetin tesis edileceği ve artan rekabetin serbest piyasa ilkeleri çerçevesinde işçilik maliyetlerindeki düşüşe bağlı olarak hizmet maliyetinin düşürmesi ve özelleştirme sonrası yatırım yapmadaki serbestlikten dolayı fiyat verim ilişkisinin olumlu etkisi maliyetleri düşürürken aynı zamanda sunulan hizmetin nitelik ve niceliğinde artışa yol açacağı beklenmektedir.

Türk Telekom A.Ş.'nin özelleştirilmesi sonucunda telekomünikasyon sektöründe beklenen tam rekabet piyasasının oluşması ve sektörün serbest piyasa ilkelerine uygun bir şekilde kurumsallaşması teknik bazı nedenlerle tartışılmaya açıktır. Öncelikle telekomünikasyon sektöründe doğal tekel durumu vardır. Mevcut telekomünikasyon alt yapısının tamamına sahip olan Türk Telekom A.Ş. doğal tekel konumunda olduğu gibi, hizmetten yararlananların fiyat, kalite vb nedenlerle hizmet sunucu firmayı değiştirmeleri veya piyasada hizmet sunucu aktörlerin istediği an piyasayı terk etmeleri kolay olmayacaktır. Dolayısıyla telekomünikasyon sektöründe mobilite ve atomizite; sunulan hizmetin niteliği, mevcut alt yapı ve tesislerin yüksek yatırım bedeli içermesi ve uzun süreli imtiyaz sözleşme ve kontratları nedeniyle fiilen mümkün olmayan ilkelerdir. Sektörde hizmet imtiyazı almış bir firmanın istediği an sektörden çıkma imkanı kısıtlı olduğu gibi hizmetten yararlananların da firma değiştirme imkanları kısıtlı, hatta imkansızdır.

Sektör rekabete açıldığında ve sorumlu işletmecinin -özelleştirilmiş olsa dahi- pazar payını rekabeti bozucu yönde kullanma eğilimleri ortaya çıkacak ve bu davranış düzenleyici ve rekabet kurumlarının başlıca uğraşı alanlarını oluşturacaktır.

Tekelci yapının rekabetçi bir yapıya dönüşümünde, telekomünikasyon sektörünün kendine has durumu gereği, düzenleyici kurumun müdahalelerine gerek duyulduğu görülmektedir. Zira, sorumlu telekom işletmecisinin tekel hakkının kaldırılmış olması ve/veya özelleştirilmesi, rekabetin oluşması için yeterli olmamakta;

yeni girişimcilerin sektöre girebilmeleri için sorumlu telekom işletmecisinin isteksizliğinin de bertaraf edilmesi gerekmektedir. Gerek sunulan hizmetin niteliği, gerekse sektörde faaliyet göstermesi beklenen hizmet sunucu firmaların katlandığı ağır maliyetler, telekomünikasyon sektörünü tam rekabet ve serbest piyasadan uzaklaştırmaktadır. Bu nedenle gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de deregülasyon ve sektörün bağımsız idari otoriteler aracılığıyla düzenlenip denetlenmesi kaçınılmaz bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Telekomünikasyon Kurulu (TK), telekomünikasyon sektörünü düzenleyip denetlemekle görevli ve yetkili bir kurum olarak, süreç içinde en önemli kurum haline gelmiştir. Zira sektörü tam rekabet ve serbest piyasa ilkelerine en fazla yakınlaştıracak kurum şu an için Telekomünikasyon Kurumu’dur.

Telekomünikasyon sektörünün önce tamamen liberalleştirilip daha sonra özelleştirme uygulamalarına geçilmesi gerekirken, serbestleştirme ve özelleştirme aynı yasal metinlerle ve aynı süreç içinde yapılmıştır. Özelleştirme sürecinde alt yapı ve telekomünikasyon tesislerinin mülkiyeti son ana kadar açıklığa kavuşturulmuş değildir. Yüklü miktarda yatırım maliyeti gerektiren ve tek bir firma tarafından gerçekleştirilmesi mümkün olmayan alt yapı ve tesislerin devlet hüküm ve tasarrufunda olması buna karşın sadece mevcut alt yapı ve tesisler üzerinde sunulan hizmet sunumunun özelleştirilmesi mantıklı bir yöntem görülmekle birlikte; telekomünikasyon alt yapı ve tesislerin mülkiyet ve işletme hakkı devri şeklinde özelleştirilmesi kamu tekelinin özel tekele dönüşme riskini taşımaktadır. Her ne kadar Telekomünikasyon Kurulu’nun görevi kamu tekelinin yerini özel tekelin almasını engellemekse de; teknik ve ekonomik gerçeklerin yasal ve idari düzenlemeler ile değiştirilmesi ya da engellenmesi zor bir durum gibi görülmektedir.

Türk Telekom A.Ş.’nin özelleştirilmesi sürecinde, müşteri hak ve menfaatlerinin korunması, hizmet için zorunlu yatırımların güvenceye alınması, işletmeci firmanın ekonomik beklentileri ile sosyal hedefler arasındaki dengenin korunması vb. konulardan ziyade, özelleştirme değeri, katılımcı firma nitelikleri ve prosedürün hukuki boyutu öne çıkartılmıştır. Nitekim tüm yasal düzenlemelerde özelleştirme yöntemleri ve özelleştirmenin mevcut anayasaya uygunluğuna

odaklanılmasına karşın, özelleştirme sonrası ortaya çıkacak fiili durumlara ilişkin her hangi bir düzenleme yapılmamıştır. Doğası gereği teknik bir konunun yasal mevzuata konu edilmesi beraberinde bir çok sıkıntıyı da getirmiştir. Sürekli değişen teknik kavramlar yasalarla tanımlanırken; katılımcıların orta ve uzun vadeli projeksiyon yapmalarına elverişli bir perspektif oluşturulmuş değildir. Orta ve uzun vadeli perspektiften yoksun bırakılan katılımcı firmalar, ekonomik ve teknik değerlendirmelerden ziyade siyasal ve diplomatik değerlendirmeler yapmak zorunda kalmışlardır. Bu durum ileride sunulacak hizmetin kalite ve maliyetini doğrudan etkileyecektir.

Telekomünikasyon sektöründe mevcut hizmetler için ciddi bir alt yapı yatırımına ihtiyaç bulunmadığı için Türk Telekom A.Ş'nin alt yapı ve tesislerini imtiyaz sözleşmesi çerçevesinde devir alan şirketin ek yatırım yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Fakat ileride idame ve yenileme yatırımlarının aksaması ve bu durumun sunulan hizmetin kalite ve maliyetine yansması durumunda ne tür tedbirlerin kimler tarafından ne şekilde alınacağı belli değildir. Örneğin Türk Telekom A.Ş'nin hisse çoğunluğunu alan firmanın; ekonomik olmayan bölgelerdeki bakım ve onarımları zamanında yapmadığı veya ek yatırım ihtiyacı ortaya çıktığı halde eski kapasiteyi zorlayarak hizmeti sunmaya devam etmesi ve kârlılığı düşük olan bölgelerin aldığı hizmet ile yüksek kârlılığa haiz bölgelerin aldığı hizmetin kalitesi arasındaki uçurumun büyümesi durumunda ortaya çıkacak adaletsizlik karşısında Telekomünikasyon Kurulu'nun alabileceği tedbirler açık değildir. Dahası en son ve nihai tedbir olan imtiyaz hakkının feshine Telekomünikasyon Kurulu'nun yetkili olup olmadığı tartışmalı olduğu gibi bu tür bir yaptırımın tahkime konu edilmesi durumunda karşılaşılabilecek sorunları da önceden kestirmek zordur.

Başta tarife ve ara bağlantı ücret tarifeleri olmak üzere ilgili kuruluşların müşteriye yönelik parasal düzenlemelerinin önemli bir kısmı Telekomünikasyon Kurulu'nun onayına tabidir. Kurul bu yetkisini Türk Telekom A.Ş.'nin kamuya ait olduğu dönemde kullanmadığı için, yıllarca yeni tarifelendirme yapılamamıştır. Özelleştirme sonrasında Telekomünikasyon Kurulu ile ilgili firmalar arasındaki

ihtilafların büyük bir kısmının tahkime gitme olasılığı göz önüne alınmalıdır. Böylesi bir durum sunulan hizmetlerin maliyetinin yükselmesine sebep olabilecektir.

Ayrıca son yıllarda hızla büyüyen mobil telefon operatörlerinin (GSM) ağır rekabeti ile karşılaşan Türk Telekom A.Ş'nin uğradığı gelir ve müşteri kaybını serbestleşme ve özelleştirme sonrası dönemde telafi etmek ve kârlılığını arttırmak için pazarda daha agresif davranacağı öngörülmekle birlikte cirolarının hayli yüksek olması ve her birinin sermayedarlarının büyük kısmı yabancı olan büyük operatörlerin baskı gücü karşısında Telekomünikasyon Kurumu'nun duruşunun ne olacağı hususu bugün için belirsizdir.

Kamu yararı, kamu hizmeti, sosyal fayda, kârlılık ve etkinlik arasında makul ve mantıklı denge tesis ederek; imtiyaz sahibi firma ile hizmetten yararlananların hak ve menfaatini rasyonel bir zeminde uzlaştırmakla görevli ve yetkili olan Telekomünikasyon Kurulu'nun özelleştirme sürecinde daha etkin olması gerekirdi. Aynı şekilde mevcut alt yapı ve tesislerin tek bir imtiyazcı firmaya devrinin rekabet hukukuna uygunluğunun da Rekabet Kurumu tarafından ayrıntılı bir şekilde irdelemesi gerekirken; söz konusu süreçler sadece yasal formaliteler olarak algılanmış ve özelleştirme uygulaması baştan itibaren tek ve değişmez hedef olarak öne çıkartıldığı için konu siyasi polemğin dışına çıkamamıştır.

Katma değeri yüksek ürünlerde arzın talebi doğurduğu gerçeği dikkate alındığında imtiyaz sahibi firma yenilik ve değişim sürecini başlatmadığı takdirde piyasa dinamikleri ile sektörün derinleşip gelişmesi pek mümkün görülmemektedir.

Türk Telekom A.Ş 'nin özelleştirilmesi ve yapılan düzenlemelerdeki temel amaç sadece Şirketin mülkiyetinin özel sektöre devri olmamalı, sektörde işleyebilir rekabeti oluşturmak olmalıdır. Dolayısıyla sektöre yeni yatırımcıların çekilmesiyle, bilgi iletişim teknolojileri konusundaki atılımların sağlanması hedeflenmelidir. Ülkemizde İnternet kullanımının yaygınlaştırılması ve erişimin kolaylaştırılması için

gereken genişbant\* teknolojilere yapılacak yatırımların liberalizasyon sürecinde sektöre giren özel sermaye ile paylaşılması gerekmektedir.

Türk Telekom A.Ş.'nin özelleştirilmesi sadece PSTN hatlar aracılığıyla yapılan telefon görüşmelerini ilgilendirmeyip başta para, bilgi ve data transferi olmak üzere bir çok iletişim ve ulaşımı etkilemekte hatta belirlemektedir. Dolayısıyla telekomünikasyon özelleştirilmesi sonrası hizmetin kalite ve maliyetinde yaşanacak sorunlar ve/veya dar boğazlar başta bankacılık sektörü olmak üzere bir çok sektörü doğrudan ve derinlemesine etkileyebilecektir. Modern toplumun en önemli iki kontrol aracı olan para ve iletişimin serbest piyasaya konu edilmesi 21. yüzyılın en başta gelen niteliğidir. Toplumun tüm katmanlarını ilgilendiren bir sektörün sadece teknik, mali, ekonomik ve siyasal mülahazalarla değerlendirilip sosyal boyuttan ayrı düşünülmesi ileride sorun doğurucu bir risk unsurudur. Toplumsal olarak sadece telefon dinlemeleri üzerinde odaklanılmış, örneğin telekomünikasyon alt yapısı aracılığıyla mahremiyetin ihlali dikkatten kaçırılmıştır. Kaldı ki sırf telefon dinlemeleri üzerinde odaklanılsa bile data, ses ve görüntünün özel şirket tarafından takip edilerek özel hayatın gizliliği ilkesinin ihlalinin devir sözleşmesinde bir müeyyidesi de belirlenmiş değildir.

Yasal tekel olması doğal tekel olmasından kaynaklanan Türk Telekom A.Ş.'nin yasayla tekel olmaktan çıkartılması aynı sektörde doğal tekelin varlığını ortadan kaldırmış değildir. Doğal tekel halinin devam etmesine karşılık, rekabet ve regülasyonun nasıl temin edileceğini yaşanacak süreç ve Telekomünikasyon Kurulu'nun tavırları belirleyecektir. Dolayısıyla Türk Telekom A.Ş.'nin özelleştirilmesi kadar Telekomünikasyon Kurulu'nun konumu, yetkisi ve kapasitesinin tartışılması gerekmektedir. Özelleştirme sonrası sektörel her türlü düzenleme ve denetlemeyi yapmakla yetkili olan Telekomünikasyon Kurulu'nun stratejik önemi bir kez daha öne çıkmaktadır.

---

\*Tek fiziksel kablo üzerinden birden fazla servisin taşınmasıdır. Hizmet iki tel bakır kablo üzerinden farklı frekanslarda taşınır.

## KAYNAKÇA

- AKDİŞ, Muhammet. **Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye’de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler**, <http://www.makdis.pamukkale.edu.tr/> www.makdis.pamukkale.edu.tr
- AKINCI, Müslüm. **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul:Beta Yayınları, 1999
- AKYÜZ, Yılmaz. **Ekonomide Liberalleşme ve Sanayileşme Latin Amerika Deneyimi**, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 1994, Yıl:9, Sayı:96
- APAK, Sudi. **Türkiye’de ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları**, İstanbul: Anahtar Yayınevi, 1993
- ARDIYOK, Şahin. **Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin Özelleştirilmesi, Sektörde Doğum Sancıları**, Rekabet Dergisi, Haziran 2001, s:25
- ARDIYOK, Şahin. **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Şubat 2002)
- ATAY, Ender Ethem. **Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler**, Rekabet Konseyi, RK Perşembe sohbetleri, Ankara, Mart 2000
- ATİYAS, İzak. **Ne İçin ve Nasıl Regülasyon, “Devletin Düzenleyici Görevleri” adlı Konferans**, Conrad Oteli, İstanbul, 10.12.1999
- ATİYAS, İzak. **Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu**, Ankara: Mart. 2001
- BAİLEY, Robert. **Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları**, Aytaç Eker (çev.), [www.canaktan.org.tr/ekonomi/özelleştirme](http://www.canaktan.org.tr/ekonomi/özelleştirme)
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (BYDK), **Türk Telekomünikasyon A.Ş. 2000 Yılı Raporu**, Nisan 2001
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Türk Telekomünikasyon A.Ş. 2002 yılı Raporu**, Nisan 2003
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Türk Telekomünikasyon A.Ş. 2003 yılı Raporu**, Nisan 2004
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Türk Telekomünikasyon A.Ş. 2004 Yılı Raporu**, Nisan 2005
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **T.C.Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü 2003 Yılı Raporu**, Mayıs 2004

- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Genel Rapor 2000, (Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Fonlar, Diğer Kuruluşlar, İştirakler)**, Mayıs 2002
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Genel Rapor 2001, 2002, 2003, (Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Fonlar, Diğer Kuruluşlar, İştirakler)**, (Yayınlanmamış Rapor)
- BAYTAN, İlhan. **Özelleştirme: Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler**, Ankara: TRT Matbaası, 1999.
- BEESELEY, Michael ve Stephen LITTLECHILD. **“Privatization: Principles, Problems, and Priorities”**, Londra: 1992
- BEKTAŞ, Yakup. **The Sultan’s Messenger-Cultural Constructions of Otoman Telegraphy, Technology and Culture**, Ekim 2000
- BİLİR, Hakan. **Özelleştirme İhalelerinde Yöntem Seçimi: Alternatif Bir Model Olarak Paket İhale Yöntemi**, Rekabet Dergisi, Ekim-Kasım-Aralık 2003, sayı:16
- BUTLER, Stuart M. **Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi**, Coşkun Can AKTAN (çev.) [www.canaktan.org.tr](http://www.canaktan.org.tr)
- CEVİZOĞLU, M.Hulki. **Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme**, İlgi Yayınevi, İstanbul 1989.
- ÇAKAL, Recep. **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara: DPT Yayınları, Temmuz 1996, No:2455.
- ÇELEBİ, Işın. **Yeni Bir Düzen Anlayışı Özelleştirme**, Milliyet Yayınları, İstanbul: 1995.
- DECDELİ, Neşet. **Kablo Tv Şebekesi Üzerinden Verilecek İnternet Servisinde Çoklu İnternet Servis Sağlayıcı Uygulamaları: Mevcut Düzenlemeler Ve Türkiye Önerileri**, Ankara: Telekomünikasyon Kurumu, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Ocak 2004.
- DEMİRÖZ, Ali. **Avrupa Birliği’nin Yeni Düzenleyici Çerçevesi Işığında Telekomünikasyon Sektörünün Düzenlenmesinde Rekabet Hukukunun Rolü**, Rekabet Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül 2003, s:15.
- DEVELİ, Hilmi. **"Türk Telekom'un özelleştirilmesi yöntem olarak doğru"**, Telepati Telekom Dergisi, Mart 2006, Sayı:126.
- DURAN, Lütfü. **Türkiye’de bağımsız idari otoriteler**, Amme İdaresi Dergisi, c.30, Sayı:1, Mart 1997.

- EKEN, Cengiz. **Ulusal Telekomünikasyon Düzenleme Kurumları: Kurumsal Yapı Ve Sorumlulukları İle Denetleme ve Yaptırım Uygulama Fonksiyonları**, Telekomünikasyon Kurumu, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, 2002.
- EROL, Mesut. **Doğal Tekellerin Düzenlenmesi Ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum**, Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Yayın No:2680, Ekim 2003.
- ERYILMAZ, Bilal ve Musa EKEN, **Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları**, Türk İdare Dergisi, Cilt:LXII, Sayı:387, Ankara: Haziran 1990.
- ESEN, Hikmet. **Fransa’da Özelleştirme Uygulamaları, Özelleştirmenin Kurumsal Yapısı ve Gelirlerin Kullanımı**, Hazine Müsteşarlığı, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Ocak 1999.
- GALAL, Ahmad. **Şili’de Telekomünikasyon Sektörünün Gelişmesinde Düzenlemenin ve Taahhütlerin Rolü**, Dünya Bankası Araştırma Raporu, 1994, No:2455.
- GÖNÜL, Ayşenur ve Zeynep Ada EROĞLU. **Etkin bankacılık denetiminde temel prensipler: Türkiye ve diğer ülke uygulamaları**, Ankara:Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Mart 1999.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve Turgut TAN. **İdare Hukuku**, c.I, Ankara, 1998.
- GÜNDAY, Metin. **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1999.
- İÇÖZ, Özge. **Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon Ve Rekabet**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2003.
- KARACAN, Ali İhsan. **Özerk Kurumların Özerkliği**, Rekabet Dergisi, Ekim-Kasım-Aralık 2001, sayı:8.
- KARACAN, Ali İhsan. **Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, İstanbul: Creative Yayıncılık, Kasım, 2002.
- KARLUK, Rıdvan. **Türkiye’de kamu iktisadi kuruluşları ve özelleştirme**, Esbank Yayınları, İstanbul: 1994.
- KİLCİ, Metin. **Türk Telekomun Özelleştirilmesi**, Telekom Dünyası, Temmuz 2005.
- KİLCİ, Metin. **KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, Ankara: DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yayınları, 1994, No:2340.
- KİLCİ, Metin. **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları-4**, [www.e-kutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim](http://www.e-kutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim)

- KOÇBAŞ, Ali Çetin. **Uluslararası Kuruluşların Telekomünikasyon Alanındaki Faaliyetleri, Kurumumuzun Bu Kuruluşların Faaliyetlerine Katkısı Hususunda Kurumsallaşması Amacıyla Yapılması Gerekenler ve Ülke Örneklemeleri**, Telekomünikasyon Kurumu (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, Temmuz 2003.
- KULALI, İhsan. **Elektrik Sektöründe Özelleştirme Ve Türkiye Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Yayın No:2479, Ağustos 1997.
- KUMCU, Ercan. Hürriyet Gazetesi, 21.10.2004.
- MÜFTÜOĞLU, Tamer. **Ekonomi Politikalar, Bağlamında Regülasyon, Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu**, Ankara: Mart 2001.
- MÜFTÜOĞLU, M. Tamer. ve H. Baha KARABUDAK. **İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler**, Rekabet Dergisi, Temmuz - Ağustos - Eylül 2002, sayı:11.
- OCAKVERDİ, Eren. **Türkiye’de Özelleştirme Süreci**, Görüş Dergisi, Ekim 2004.
- ÖZTÜRK, Nursel. **Özelleştirme**, Ankara 2002, www.ceterisparibus.net
- PARLAK, Mustafa. **IV. Telekomünikasyon Arenası (AB Yolunda Telekomünikasyon Sektörü)**, Rekabet Dergisi , Temmuz-Ağustos-Eylül 2003, sayı:15.
- SARIKAMIŞ, Cevat. **Türkiye’de Özelleştirme Çalışmaları**, Kasım 2002, Muhasebe Ve Finansman Dergisi.
- SHELTON, Joanna R. Regulatory Reform, **Demonopolisation, and Privatisation: how to ensure consistency with competition**, Pre-unctad X Seminar on the role of competition policy for development in globalizing world markets, İsviçre, 1999.
- SEVGİN, Yaşar Nuri. **Adreslenebilir sayısal kablo TV Ağı ve İnternet**, TMMOB EMO Elektronik Dergisi, 2002, sayı:3.
- SÜEL, Hasan. **Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi**, TESEV Yayınları 19, İstanbul 2000.
- SYRETT, Keith. **İngiltere’de Özelleştirme: Siyasal ve Hukuksal Temelleri**, 12 Mayıs 2000 tarihinde A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesinde yapılan seminer.
- TAN, Turgut. **Bağımsız İdari Otoriteler ve Sermaye piyasası Kurulu**, Ankara: SPK Yayını, 1996.
- TAN, Turgut. **Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu Perşembe Sohbetleri**, Ankara Ocak 2000.

- TANRIKUT, Asaf. **Türkiye PTT Tarihi, Teşkilat ve Mevzuatı**, II, 1968 s:16
- TOPKAYA, Ferhat. **Telekomünikasyon Sektöründe Erişim Sorunları**, Rekabet Kurumu (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2003.
- TÖZER, Ayhan. **Telekomünikasyon Sektöründe Özelleştirme, Regülasyon Ve Liberalizasyon: Ülke Örnekleri Ve Türkiye Uygulaması**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, 2000)
- TÜLÜMEN, Ali. **Telekomünikasyon**, www.aselsan.com.tr/DERGI/eylul99,
- UÇAR, Özge ve Ahmet KARATEPE, **OECD Ülkelerindeki Rekabet Otoriteleri Örgütlenişlerinin Karşılaştırılması**, Ankara, 1999.
- ULUSOY, Ali. **Fikri Mülkiyetler ve Rekabet Hukuku**, Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ankara, 8-11 Ocak 2002.
- ULUSOY, Ali. **Rekabet Kurumu ile Diğer Bağımsız İdari Kurumlar Arasında Çıkabilecek Uyuşmazlıklar ve Çözüm Perspektifleri**, Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ankara Ocak 2002.
- ULUSOY, Ali. **Telekomünikasyon Alanındaki Son Yasal Düzenlemeler ve Uygulamaların Değerlendirilmesi**, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ekim 2002.
- URAS, Güngör. **Türk Telekomun satışına karşı olanlar ne diyor?**, Muhasebe Ve Finansman Dergisi, Muhasebe ve Finansman Öğretim Üyeleri Bilim ve Araştırma Derneği, Ekim/2005, Sayı:28.
- URAS, Güngör. **Türk Telekomun satışına karşı olanlar ne diyor?**, Muhasebe Ve Finansman Dergisi, Muhasebe ve Finansman Öğretim Üyeleri Bilim ve Araştırma Derneği, Ekim/2005, Sayı:28.
- Vuylsteke, S. **Kentsel Hizmetlerin Temini: Özel Sektörle Yapılan Sözleşmeler, Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri**, Çeşme Seminer Bildirileri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara, 1988.
- YILDIRIM, Turgut. **Bağımsız idari otoritelerin yargısal denetimi, 2000 yılında idari yargı sempozyumu**, Ankara 11-12.05.2000.
- YILMAZ, Kamil. **Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme**, Koç Üniversitesi, İstanbul, 1999.
- YILMAZ, Kamil. **Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme**, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ankara, Aralık 1999.

YILMAZ, Kamil, “**Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme**”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Aralık 1999.

ZENGİNOBUZ, Ünal ve OĞUR, Serhan. **Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon**, TESEV, 2000.

\_\_\_\_\_ **Türk Telekom'da geri sayım başladı**, Telepati Telekom Dergisi, Aralık 2005, Sayı:111.

\_\_\_\_\_ **A brief history of Wi-Fi**, The Economist.

\_\_\_\_\_ **Avrupa Komisyonu 2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu. Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterlerin İKV Tarafından Gerçekleştirilen Resmi Olmayan Çevirisi.**

\_\_\_\_\_ **CATV Komisyonu Raporu**, Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Derneği, Ankara 2003.

\_\_\_\_\_ Telepati Telekom Dergisi, **Değerini bilmemiz gereken fırsat: 'Kablolu Hizmetler'**, Nisan 2006, Sayı:127.

\_\_\_\_\_ Dünya Bankası, **World Development Report 1994: Infrastructure for Development**, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C. 1994.

\_\_\_\_\_ Dünya Ticaret Örgütü , **2004 basın bülteni**, basın 373

\_\_\_\_\_ Telepati Telekom Dergisi, **Telekomun Tarihi Değişti**, Temmuz 2002, Sayı:82.

\_\_\_\_\_ Maliye Bakanlığı **Yıllık Ekonomik Rapor 2005**, Ekim 2005.

\_\_\_\_\_ **Özelleştirme; Meksika ve Arjantin’de Özelleştirme Uygulamaları**, Görüş Dergisi, Sayı:11, Eylül- 1993.

\_\_\_\_\_ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara 2000.

\_\_\_\_\_ Telekomünikasyon Sektörü, **Vakıfbank Sektör Araştırmaları Serisi No:25**,

\_\_\_\_\_ Wold Bank, **Operations Evaluation Department**, Precis Number 82.

\_\_\_\_\_ TOBB, **Özelleştirme, TOBB Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, TOBB Yayınları, Ankara, 1993.

## YARARLANILAN INTERNET SİTELERİ

www.tesev.org.tr.

www.tk.gov.tr

www.ptt.gov.tr

www.internetworldstats.com

www.telekom.gov.tr

www.telekom.com.tr

www.vakifbank.com.tr/earastirma

www.etsi.org

www.canaktan.org

www.ceterisparibus.net

www.öib.gov.tr

www.makdis.pamukkale.edu.tr

www.e-dergi.emo.org.tr,

www.oib.gov.tr

www.telkoder.org.tr

[www.cept.dk](http://www.cept.dk)

www.turksat.com.tr

www.itu.int

www.ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim

www.astom.omu.edu.tr

www.ydk.gov.tr.

www.dpt.gov.tr.

www.gazi.edu.tr

www.ankara.edu.tr/

www.rekabet.gov.tr

www.bddk.org.tr

www.rtuk.org.tr

www.un.org.tr

www.realist.gen.tr

www.tk.gov.tr

www.ikv.org.tr,

## İÇİNDEKİLER

|                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ÖZET.....</b>                                                | <b>III</b> |
| <b>TABLO LİSTESİ.....</b>                                       | <b>V</b>   |
| <b>KISALTMALAR.....</b>                                         | <b>VI</b>  |
| <b>GİRİŞ.....</b>                                               | <b>6</b>   |
| <b>1. ÖZELLEŞTİRME VE DÜNYA UYGULAMALARI.....</b>               | <b>10</b>  |
| 1.1. Ekonomi politikalarında ve kamu anlayışında değişim.....   | 10         |
| 1.2.Özelleştirmenin tanımı.....                                 | 11         |
| 1.3. Özelleştirmenin amaçları.....                              | 11         |
| 1.3.1 Ekonomik amaçlar.....                                     | 13         |
| 1.3.2. Mali amaçlar .....                                       | 15         |
| 1.3.3. Diğer amaçlar.....                                       | 16         |
| 1.4. Özelleştirme yöntemleri.....                               | 17         |
| 1.4.1. Satış yöntemi.....                                       | 19         |
| 1.4.2. Kiralama.....                                            | 20         |
| 1.4.3. İşletme hakkı devri.....                                 | 21         |
| 1.4.4. Mülkiyetin gayri ayni taklar tesisi.....                 | 21         |
| 1.4.5. Gelir ortaklığı modeli ve sair hukuki tasarruf.....      | 21         |
| 1.5. Dünyada özelleştirme uygulamaları.....                     | 24         |
| 1.5.1. İngiltere.....                                           | 25         |
| 1.5.2. Fransa.....                                              | 27         |
| 1.5.3. Arjantin.....                                            | 29         |
| 1.6. Dünyada telekomünikasyon sektörüne ilişkin gelişmeler..... | 31         |
| <b>2. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON.....</b>           | <b>35</b>  |
| 2.1. Regülasyonun tanımı.....                                   | 36         |
| 2.2. Regülasyon sebepleri.....                                  | 36         |
| 2.3.Düzenlenen değişkenler.....                                 | 39         |
| 2.4. Regülasyon yöntemleri.....                                 | 40         |
| 2.4.1.Maliyet artı yöntemi.....                                 | 42         |

|                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.4.2. Tavan fiyat yöntemi.....                                              | 44        |
| 2.4.3. Göreli rekabet yöntemi.....                                           | 50        |
| 2.5. Düzenleyici kurumlar.....                                               | 51        |
| 2.5.1. Düzenleyici kurumların ortaya çıkışı.....                             | 52        |
| 2.5.2. Düzenleyici kurumların yapısal özellikleri.....                       | 53        |
| 2.5.3. Düzenleyici kurumların işlevsel özellikleri.....                      | 55        |
| 2.5.3.1. Düzenleme görevi.....                                               | 55        |
| 2.5.3.2. Denetim-gözetim ve yaptırım uygulama görevleri.....                 | 57        |
| 2.6. Uluslararası telekomünikasyon kuruluşları.....                          | 58        |
| 2.6.1. Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU).....                      | 59        |
| 2.6.2. Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü (ETSI).....            | 62        |
| 2.6.3. Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği (CEPT).....                  | 62        |
| 2.7. Düzenleyici bir kurum olarak Telekomünikasyon Kurulu.....               | 64        |
| 2.7.1. Telekomünikasyon Kurumunun Türk İdari Yapısındaki yeri.....           | 67        |
| 2.7.2. Telekomünikasyon Kurumunun Fonksiyonları.....                         | 68        |
| 2.7.2.1. Denetleme.....                                                      | 68        |
| 2.7.2.2. Yaptırım uygulama.....                                              | 69        |
| <b>3. TÜRK TELEKOM A.Ş. VE ÖZELLEŞTİRİLMESİ.....</b>                         | <b>71</b> |
| 3.1. Telekomünikasyon sektörünün tarihi gelişimi.....                        | 71        |
| 3.2. Türkiye’de Telekomünikasyon sektörünün tarihi gelişimi.....             | 74        |
| 3.2.1 PTT dönemi.....                                                        | 74        |
| 3.2.2 Türk Telekom A.Ş. dönemi.....                                          | 78        |
| 3.3. Türk Telekom A.Ş.’nin özelleştirmesi amacıyla yapılan düzenlemeler..... | 85        |
| 3.4. Fiyatlamaya etki eden unsurlar.....                                     | 99        |
| 3.4.1. Türk Telekom A.Ş.’nin sunduğu hizmetler.....                          | 99        |
| 3.4.1.1. Telefon hizmetleri.....                                             | 102       |
| 3.4.1.2. Data hizmetleri.....                                                | 104       |
| 3.4.1.2.1. Türkiye Ulusal İnternet Altyapı Ağı (TTnet).....                  | 104       |
| 3.4.1.2.2. Sayısal Data Şebekesi (TDM) .....                                 | 108       |
| 3.4.1.2.3. Türkiye Paket Anahtarlama Data Şebekesi .....                     | 109       |
| 3.4.1.3. Kablo TV hizmetleri.....                                            | 110       |

|                                           |            |
|-------------------------------------------|------------|
| 3.4.1.4. Uydu hizmetleri.....             | 114        |
| 3.4.1.4.1.-Türksat.....                   | 116        |
| 3.4.1.4.2.-Anatolia-1.....                | 117        |
| 3.4.1.5. Arabağlantı hizmetleri.....      | 117        |
| 3.4.1.6. Kiralık devre hizmetleri.....    | 119        |
| 3.4.1.7. Çağrı hizmetleri.....            | 120        |
| 3.4.1.8. Deniz haberleşme hizmetleri..... | 120        |
| 3.4.1.9. Teleks hizmetleri.....           | 121        |
| 3.4.2. İştirakler.....                    | 124        |
| <b>SONUÇ .....</b>                        | <b>126</b> |

**Tablo 2:** TTAŞ'nin faaliyetlerine ilişkin toplu bilgiler (1)

|                                            | Ölçü          | 2001<br>Yılı | 2002<br>Yılı | 2003<br>Yılı | 2004<br>Yılı | Son iki yıl<br>artış veya<br>azalış % |
|--------------------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------------------|
| Sermaye                                    | Milyar TL     | 1.805.567    | 2.885.000    | 3.500.000    | 3.500.000    | -                                     |
| Ödenmiş sermaye                            | Milyar TL     | 1.805.567    | 2.885.000    | 3.500.000    | 3.500.000    | -                                     |
| Öz kaynaklar                               | Milyar TL     | 2.595.709    | 3.572.602    | 5.518.100    | 6.975.321    | 26                                    |
| Yabancı kaynaklar                          | Milyar TL     | 1.849.769    | 1.977.163    | 2.889.108    | 3.415.287    | 18                                    |
| Maddi duran varlıklar (Edinme değeri)      | Milyar TL     | 2.977.029    | 4.444.380    | 5.224.696    | 5.780.366    | 11                                    |
| Yatırım için yapılan nakdi ödemeler        | Milyar TL     | 442.824      | 298.754      | 344.962      | 526.046      | 52                                    |
| Tüm üretim tutarı (Üretim maliyeti)        | Milyar TL     | 2.537.228    | 3.471.191    | 3.857.238    | 3.825.606    | (1)                                   |
| Otomatik telefon konuşmaları               | Milyon adet   | 115.292      | 109.894      | 101.188      | 94.899       | (6)                                   |
| Milletlerarası telefon konuşmaları (çıkan) | Milyon dakika | 676          | 650          | 639          | 715          | 12                                    |
| Teleks santralleri kapasitesi              | Hat adet      | 16.400       | 16.400       | 15.200       | 11.100       | (27)                                  |
| Teleks abone sayısı                        | Adet          | 6.536        | 5.491        | 4.243        | 3.364        | (21)                                  |
| Telefon santralleri kapasitesi             | Hat adet      | 21.135.457   | 20.977.237   | 20.923.433   | 21.002.191   | -                                     |
| Telefon abone sayısı                       | Adet          | 18.904.486   | 18.914.857   | 18.916.721   | 19.125.163   | 1                                     |
| Toplam telefon bekleyen                    | Adet          | 198.512      | 142.894      | 77.160       | 54.193       | (30)                                  |
| Otomatik telefon bekleyen                  | Adet          | 198.512      | 142.894      | 77.160       | 54.193       | (30)                                  |
| Net satış tutarı                           | Milyar TL     | 3.641.626    | 5.168.905    | 6.766.931    | 6.581.230    | 3                                     |
| Stoklar                                    | Milyar TL     | 101.533      | 110.199      | 89.137       | 79.716       | (11)                                  |

**Kaynak:** Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu TTAŞ 2004 yılı raporu

**Tablo 3:** TTAŞ'nin faaliyetlerine ilişkin toplu bilgiler (2)

|                                           | Ölçü      | 2001<br>Yılı | 2002<br>Yılı | 2003<br>Yılı | 2004<br>Yılı | Son iki<br>yıl artış<br>azalış % |
|-------------------------------------------|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------------------|
| Memur (Ortalama)                          | Kişi      | 421          | 317          | 324          | 271          | 16                               |
| Sözleşmeli (Ortalama)                     | Kişi      | 22.151       | 18.775       | 17.522       | 15.026       | (14)                             |
| İşçi (Ortalama)                           | Kişi      | 48.553       | 45.571       | 44.564       | 43.738       | (2)                              |
| Personel için yapılan tüm giderler        | Milyar TL | 940.823      | 1.229.107    | 1.551.176    | 1.658.218    | 9                                |
| İşçi başına aylık ort. Gider (2004 yılı)  | Milyon TL | 1.187        | 1.589        | 2.100        | 2.425        | 15                               |
| Dönem kârına ilişkin ver.ve diğ. yas.yük. | Milyar TL | 554.099      | 633.305      | 900.217      | 1.146.228    | 27                               |
| Tahakkuk eden vergiler                    | Milyar TL | 1.523.856    | 2.072.542    | 2.693.555    | 3.747.669    | 39                               |
| GSYİH' ya katkı (üretici fiyatlarıyla)    | Milyar TL | 2.836.560    | 3.357.328    | 4.883.276    | 4.769.491    | (2)                              |
| GSYİH' ya katkı (alıcı fiyatlarıyla)      | Milyar TL | 3.806.317    | 4.796.565    | 6.676.614    | 7.370.933    | 10                               |
| GSMH' ya katkı (alıcı fiyatlarıyla)       | Milyar TL | 3.814.117    | 4.801.385    | 6.677.241    | 7.367.756    | 10                               |
| Faaliyet kârı                             | Milyar TL | 1.056.490    | 1.697.714    | 2.909.694    | 2.755.624    | (5)                              |
| Dönem kârı                                | Milyar TL | 1.650.529    | 1.774.753    | 2.849.016    | 3.662.603    | 29                               |

**Kaynak:** Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu TTAŞ 2004 yılı raporu

**Tablo 6:** Satış sonuçları

Milyar TL

|          | Brüt Satışlar | Satış İndirimleri   |                 | Net Satışlar | Satışların Maliyeti | Faaliyet Giderleri | Satış Maliyetleri Toplamı | Faaliyet Kârı veya Zararı | Satışların Maliyetine Göre Kâr-Zarar % |
|----------|---------------|---------------------|-----------------|--------------|---------------------|--------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------------------|
|          |               | Satış Vergileri KDV | Satış İade-İsk. |              |                     |                    |                           |                           |                                        |
| Satışlar |               |                     |                 |              |                     |                    |                           |                           |                                        |
| Telefon  | 7.507.830     | 1.084.072           | 893.114         | 5.530.644    | 2.595.602           | 373.571            | 2.969.173                 | 2.561.471                 | 86                                     |
| Uydu     | 842           | 128                 |                 | 714          | 64.667              | 4.461              | 69.128                    | -68.414                   | -99                                    |
| GSM      | 308.942       | 47.131              |                 | 261.811      | 607.120             | 8.354              | 615.474                   | -353.663                  | -57                                    |
| Kabo Tv  | 115.702       | 19.272              | 12              | 96.418       | 12.860              | 1.480              | 14.340                    | 82.078                    | 572                                    |
| Araç     | 5.146         | 783                 |                 | 4.363        | 9.264               | 929                | 10.193                    | -5.830                    | -57                                    |
| Data     | 800.861       | 121.186             | 4.643           | 675.032      | 108.502             | 16.645             | 125.147                   | 549.885                   | 439                                    |
| Çağrı    | 117           | 18                  |                 | 99           | 404                 | 79                 | 483                       | -384                      | -80                                    |
| Teleks   | 348           | 50                  |                 | 298          | 546                 | 97                 | 643                       | -345                      | -54                                    |
| Diğer    | 13.985        | 1.372               | 762             | 11.851       | 12.102              | 8.925              | 21.027                    | -9.176                    | -44                                    |
| Toplam   | 8.753.773     | 1.274.012           | 898.531         | 6.581.230    | 3.411.067           | 414.541            | 3.825.608                 | 2.755.622                 | 72                                     |

**Kaynak:**Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu TTAŞ 2004 yılı Raporu