



YÖNETİM VE HUKUK AÇISINDAN TÜRKİYE'DE TELEKOMÜNİKASYON HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Prof. Dr. Orhan GÖKÇE*
Arş.Grv. Adem ÖĞÜT**

ÖZET

Nitelikli ve icra ettiği fonksiyonları gereği kamusal bir hizmet olduğu konusunda kuşku bulunmayan telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesi, güncelliğini sürdüren, hukuksal ve siyasal içeriği olan bir konudur. Özelleştirme, merkezi ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş sağlayacağı, bütçe açıklarını giderip enflasyonu düşüreceği, kamusal otoritelerin iktisadi kaynaklar üzerindeki kontrolünü azaltacağı ve dolayısıyla yolsuzlukları önleyeceği gibi gerekçelerle savunulmaktadır.

Telekomünikasyon hizmetleri, stratejik ve sosyal nitelik gösteren bir kamu hizmetidir. Kamusal hizmetler, sosyal yaşamın zorunlu ve kolektif ihtiyaçlarını karşılayan, kamusal bir yönetim ya da bu yönetimin gözetim ve denetimi altında özel yönetim tarafından ifa edilen düzenli ve sürekli etkinliklerdir.

Kamusal hizmetlerin özelleştirilmesinde, temel amaç, kamu hukuku alanından özel hukuk alanına geçiş biçiminde yönetimde hukuksal rejimi değiştirme ya da kamusal harcamalar için likit kaynak sağlama değil, yönetim ve hizmet kalitesini geliştirme olmalıdır.

Özelleştirme, Multinasyonel Telekomünikasyon, Performansı İyileştirme, Likit kaynak.

GİRİŞ

Son dönemlerde telekomünikasyon "uzaklıkları yok eden araç" olarak tanımlanmaktadır. Ülkelerin kalkınma düzeyi göstergeleri arasında yer alan telekomünikasyon şebekeleri ise devletlerin stratejik konumunu güçlendiren ve diğer yatırımları hızlandıran önemli bir altyapı durumundadır. Özellikle, fiber optik teknolojinin yaygın olarak kullanılmaya başlandığı 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren iletişimde büyük gelişmeler yaşandığı ve maliyetlerin düşmesinin hizmetlerin yaygınlaşmasını sağladığı bir gerçektir.

Telekomünikasyon ile teknoloji arasında spiralistik ve dönüşümlü bir bağ olduğu söylenebilir. Teknolojik ilerleme, iletişim model ve süreçlerinde iyileşmeyi gerekli kılmakta ve bu niteliksel gelişim daha ileri teknolojik aşamaları zorunlu kılmaktadır. Telekomünikasyon araçlarının toplumsal yaşamın tüm boyutlarındaki yaygın etkileri yadsınamaz bir gerçektir. Birey, sosyal strüktür, ekonomi, teknoloji ve siyaset, zaktan iletişim araçlarının etki alanına girmektedirler.

Telekomünikasyon alanında ileri teknoloji kullanımı kaçınılmazdır. Ancak teknoloji üretimi, kullanımı ve yönetimi farklı olgulardır. Ülkeyi iletişim ağlarıyla donatan, ulusal ve uluslararası şebekelerle bilgi alışverişini sağlayan bir sistemin yönetimi kesinlikle stratejik nitelikte bir işlemdir. Bu bağlamda, bu nitelikte bir kamusal hizmetin yönetim tarzı tercihini yaparken, salt kar-zarar ya da fayda-maliyet analizleri ile hareket etmek anlamlı olmayacaktır.

* Selçuk Üniversitesi İİBF Dekanı, Kamu Yönetimi Bölümü Başkanı ve Öğretim Üyesi.

** Selçuk Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü Öğretim Elemanı.

Özelleştirme düşüncesinin kökeni iktisadi doktrin açısından Adam Smith'e dayandırılmaktadır. Smith, devletin sadece milli savunma, adalet ve faydası bütünsel biçimde yurttaşlara sunulan tam kamusal mal ve hizmetleri sunması gerektiğini savunmaktadır. Daha sonra D. Ricardo ve J. Stuart Mill tarafından 1930'lara değin kuramsal temelleri oluşturulan bu felsefe 1970'li yıllarda bir çözüm yöntemi olarak tekrar gündeme gelmiştir. Ancak, özelleştirme olgusunu ilk kavramsallaştıran, aynı felsefeden esinlenmiş olan Peter F. Drucker olmuştur.

Özelleştirme, merkezi ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş sağlayacağı, bütçe açıklarını giderip enflasyonu düşüreceği, kamusal otoritelerin iktisadi kaynaklar üzerindeki kontrolünü azaltacağı ve dolayısıyla yolsuzlukları önleyeceği gibi gerekçelerle savunulmaktadır.

Özelleştirme sunulan hizmetin kalitesini artırma, kurumsal etkinliği sağlama, insan kaynaklarının performansını artırma gibi amaçlar doğrultusunda anlamlıdır. Temel hedef, yönetimde hukuki rejimi değıştirme yani kamu hukuku alanından özel hukuk alanına geçiş değil, yönetimde kaliteyi artırma olmalıdır.

1. TELEKOMÜNİKASYON HİZMETLERİ AÇISINDAN KAMU HİZMETİ, ETKİNLİK VE ÖZELLEŞTİRME İLİŞKİLERİ

Telekomünikasyon olgusu, insanoğlunun yüzyıllarca yüz yüze ya da primitif araçlarla sağladığı iletişimin boyutlarını genişletmiştir. İletişim (Communication), geleneksel olarak, iletilerin aktarılması, gönderilmesi, yayımlanması biçiminde tanımlanmaktadır.¹

Günümüzde batı dillerinde "communication" sözcüğünün karşılığı olan "iletişim" kavramının girmediği alan ve saha hemen hemen kalmadığı gibi iletişim olgusu günlük yaşamımızın da vazgeçilmez bir parçası olmuştur.²

İletişim, başka bir ifadeyle, mesajın birey tarafından bilinçli bir biçimde üretilmesi ve bir ya da daha fazla bireye transmisyonu (iletilmesi) sürecidir.³

Telekomünikasyon (Telecommunication) ise, insan ilişkilerinde ve çeşitli etkinliklerde sağladığı kolaylıklarla çağımızdaki gelişmelerde önemli bir etken olmuştur. Telekomünikasyon, enfomasyonun ses, veri, yazı ya da resim biçimlerinde elektronik medya kullanımı vasıtasıyla bir yerden başka bir lokasyona gönderilmesidir.⁴

Çağımız bilgi ve iletişim çağıdır. Dünyanın küreselleşmesinde, toplumların sınırlarını aşip dolaysız kültür alışverişinde bulunabilmesinde telekomünikasyon araçları ve sistemlerinin rolü gözardı edilemez.

¹ İrfan ERDOĞAN-Korkmaz ALEMDAR, **İletişim ve Toplum (Kitle İletişim Kuramları, Tutucu ve Değışimci Yaklaşımlar)**, Bilgi Ya., Ankara, 1980, s. 51.

² Orhan GÖKÇE, **İletişim Bilimine Giriş (İnsanlararası İlişkilerin Sosyolojik Bir Analizi)**, Turhan Ya., Ankara, 1993, s. 1.

³ Dennis S. GOURAN-William E. WIETHOFF-Joel A. DOELGER, **Mastering Communication**, Allyn and Bacon Inc., MA, 1994, s. 6.

⁴ James A. O'BRIEN, **Management Information Systems: A Managerial End User Perspective**, Richard D. Irwin, Inc., MA, 1993, s. 182.

Genel anlamda, telgraf, telefon, teleks, faksimile, radyo ve televizyon gibi araçlarla gerçekleştirilen haber ve bilgi iletimine telekomünikasyon denir.⁵ Telekomünikasyon ile teknoloji arasında spiralistik ve dönüşümlü bir bağ olduğu ileri sürülmektedir.⁶

Başka bir ifadeyle, telekomünikasyon kavramı, haber, yazı, resim (image), sembol veya her çeşit bilginin tel, radyo, optik ve başka elektromanyetik sistemlerle iletilmesi, bunların yayımı ve alınması biçiminde tanımlanabilir.⁷

Esasen, telekomünikasyon sistemleri başlıca iki grupta toplanabilir. Birinci grup, radyo ve televizyon kurumlarınca izleyici kitlelere haber ve diğer programların yayımlanmasını içerirken, ikinci grup telekomünikasyon sistemleri ise, kişiler ya da kurumlar arasında telefon, faksimile, elektronik posta gibi aygıtlarla gerçekleştirilen bilgi ve haber alışverişini kapsamaktadır.

Dünyada olduğu gibi ülkemizde de konumuzu teşkil eden ikinci grup telekomünikasyon hizmetleri, posta hizmeti ile başlamış ve gelişmiştir. Gerçekte, telgrafın kullanılması ile iletişimde telekomünikasyon dönemine girilmiş ve telgraf şebekelerinin tüm dünyaya yayılması ile iletişim kapsam ve hacminde çok büyük artışlar kaydedilmiştir.

Telekomünikasyon hizmetlerindeki başlangıç niteliğindeki bu gelişimi telefon, telsiz, teleks, faksimile, telefoto, radyo ve televizyon program nakli, data transmisyonu (veri iletimi), ve elektronik posta gibi iletişim araçlarının icadı ve kullanımı izlenmiştir. Artık günümüzün kompütürize olmuş bilgi toplumunda hücreli telefonlar, telekonferanslar ve dünya birleşik bilgi ağı (İnternet) yoluyla telekomünikasyon yaşamının tüm alanlarında olağanüstü etkili bir faktör olmuştur.

Telekomünikasyon ağı unsurları, terminal, telekomünikasyon işlemcileri, telekomünikasyon kanalları ve araçları, bilgisayarlar ve telekomünikasyon denetim yazılımları olmak üzere beş temel kategoride ele alınmaktadır.⁸

Telekomünikasyon hizmeti bir kamu hizmetidir. Ancak, kamu hizmeti (public service) kavramının anlamı üzerinde görüş birliği olduğu söylenemez. Sosyal yaşamın zorunlu ihtiyaçlarını karşılayan hizmetler nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak mülhaza edilmektedirler.

Kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişilerince ya da bunların gözetim ve denetimi altında, genel ve müşterek ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için yapılan ve genele sunulan sürekli ve düzenli faaliyetlerdir.⁹

Diğer yandan Azrak'a göre ise bir özel etkinlik, halkın ortak ve genel gereksinimini karşılamakta ve böylece kamu yararını gerçekleştirmekte ise ve aynı zamanda yollar, rihtimler, akarsular, atmosfer ve doğal kaynaklar gibi kamu malları ile özel ilişkisi varsa kamu hizmeti niteliğini haizdir.

⁵ Hürriyet, **Temel Britannica**, C. XVII, Ana Ya., İstanbul, 1993, s. 125.

⁶ Lynne S. GROSS, **Telecommunications (An Introduction to Electronic Media)**, Third Edition, Wm. C. Brown Publishers, USA, 1989, s. 25.

⁷ Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, C.II, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1988, s. 1445.

⁸ Bkz. O'BRIEN, s. 183-184.

⁹ Siddık S. ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, İstanbul, 1966, s. 1330.

Başka bir ifadeyle, kamu hizmeti kamusal bir yönetim ya da bu yönetimin gözetim ve denetimi altında özel yönetim tarafından ifa edilen, toplumun ortak gereksinmelerinin karşılanmasına yönelik düzenli ve sürekli etkinliklerdir.

Dolayısıyla, kamu hizmeti toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen faaliyet biçiminde de tanımlanabilir.¹⁰

Niteliği ve icra ettiği fonksiyonları gereği kamusal bir hizmet olduğu konusunda kuşku bulunmayan telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesi sürekli gündemi meşgul etmektedir. Bu bağlamda, özelleştirme kavramı ile ne anlatılmak istendiği olağanüstü önem arz etmektedir. Özelleştirme (Privatization), 1970'lerde yaşanan iktisadi bunalıma çare ve çıkış yolları arayan sosyo-ekonomik yöntem ve politikalar bağlamında ortaya çıkmış bir çözüm metodudur. Bu açıdan, özelleştirme, piyasa ekonomisinin uygulanabilmesi için kamusal, iktisadi ve hukuki tüm engellerin kaldırılması, piyasanın işleyişi üzerindeki devlet kontrolü veya müdahalesinin minimize edilmesi ya da kaldırılması, kimi kamu hizmetlerinin özel kesime bırakılması biçiminde tanımlanabilir.¹¹

Özelleştirme, bir başka ifadeyle, devlet mülkiyeti yönetimi ve denetimi altındaki KİT'lerin özel kişi ve kuruluşlara devridir.¹²

Özelleştirme devletleşmenin tam tersine bir işlem, başka bir söyleyişle kamu mülkiyetindeki malların ve varlıkların mülkiyetinin ya da işletme hakkının devri anlamına gelmektedir.¹³

Esasen, özelleştirme kavramını bilimsel anlamda ilk tartışan küreselleşen dünya bağlamında yönetim devrimi üzerine yazdığı yazılarıyla ünlü Peter F. Drucker'dır. Drucker, geleneksel Adam Smith doktrininden esinlenmiş ve kamusal yönetimin ekonomideki ağırlığının azaltılması gerektiğini savunmuştur.

Telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesi gerektiği savunan görüş, kamusal otoritelerin hizmeti etkin yürütme liyakatından yoksun olduğunu iddia etmekte ve rekabetçi piyasa koşullarında daha etkin bir yönetimin sergilenebileceğini ileri sürmektedir. Etkinlik kavramı ile ne kastedilmektedir? Etkinlik (effectiveness), yönetimin amaçlarını gerçekleştirebilmek için kaynaklarını, sinerjik güçlerini değerlendirerek çevre ile ilişkilerini dikkate alıp, kurumun yapısını buna göre biçimlendirmektedir. Başka bir ifadeyle, etkinlik; faaliyet sonuçları ile planlanan amaçlar arası ilişkidir.¹⁴

Genellikle organizasyondaki değişik tür faaliyetler denetlenirken veya kar amacından çok hizmet amaçlı etkinliklerin verimliliği araştırılırken etkinlik kavramından yararlanır.¹⁵

¹⁰ Aydın GÜLAN, "Kamu Hizmeti Kavramı", *İHD Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayı*, İstanbul, S. 1-3(1988), s. 148.

¹¹ TOBB, *Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, TOBB Ya., Ankara, 1993, s. 9.

¹² TDV, *Türkiye'de Özelleştirme*, TDV Ya., Ankara, 1994, s. 52.

¹³ Bülent SERİM, *Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Özelleştirme*, İzgi Ya., Ankara, 1996, s. 29.

¹⁴ Ömer DİNÇER-Yahya FİDAN, *İşletme Yönetimi*, Beta Ya., İstanbul, 1996, s. 21.

¹⁵ M. Şerif ŞİMŞEK, *İşletme Bilimlerine Giriş*, Konya, 1993, s. 133.

Kurumsal etkinliğin ölçümleri çeşitli ölçütlerin etkisindedir. Bu ölçütlerden öncelikli olanı karlılıktır. Dış pazarlara yönelme, istihdam edilen personel başına elde edilen üretim, kurumun tesis kapasitesini kullanma düzeyi gibi ölçütler de önem arz etmektedir. Ancak, yaygın ve sınırları çizilmesi güç olan organizasyonel yapılar gibi total büyüklüklerin kurumsal etkinliklerinin spesifik olarak saptanması her zaman olası değildir.

Kamusal nitelikli bir hizmetin sunumunda doğaldır ki, karlılık ve dış pazarlara yönelme gibi kriterler öncelik taşıyamaz. Ancak, sayılan diğer iki kriterin kamu hizmeti etkinliği açısından da değer taşıdığı ortadadır.

2.TÜRKİYE'DE POSTA VE TELEKOMÜNİKASYON HİZMETLERİNİN TARİHÇESİ

Kuruluş ilk defa 1840 yılında Osmanlı Devleti zamanında Posta Nezareti ile hizmete başlamıştır. 1871 yılında Posta Telgraf Nezareti, 1909 yılında Posta Telefon Telgraf Nezareti olarak etkinlik göstermiş, aynı yıl Maliye Nezareti'ne bağlı bir umum müdürlüğe, 1911 yılında tekrar nezarete, 1912 yılında Dahiliye Nezareti'ne bağlı umum müdürlük haline gelmiştir.

Cumhuriyetimizin kuruluşundan sonra 1933 yılında Posta Telefon ve Telgraf İşletmesi (PTT) Genel Müdürlüğü adı ile katma bütçeli bir idare haline dönüştürülmüştür. Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı genel müdürlük olarak 1943 yılından 1953 yılına kadar faaliyetini sürdürmüştür. 6145 sayılı yasa ile 1953 yılında İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) olarak yeniden düzenlenmiştir. 233 sayılı KHK ile de Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) olarak örgütlenmiştir.¹⁶

1953 yılında kurulan telsiz istasyonları ile Avrupa ve Amerika ile telsiz telefon bağlantısı sağlanmıştır. İlk radyo link bağlantısı 1958'de Yunanistan ile yapılmıştır. Televizyon program nakline uygun ilk radyo link sistemi 1971 yılında işletmeye girmiş, böylece yurt içi TV program nakli başlamıştır.

Uluslararası TV program nakli ise 1972 yılında hizmete verilmiştir. 1975 yılında Ankara'da uydular aracılığıyla bağlantı sağlayan yer istasyonu hizmete açılmıştır. Tüm dünya ile iletişim imkanı ancak 1979'da İstanbul'da tesis edilen uluslararası otomatik telefon santrali ile başlamıştır.

1983'de 120 sayılı KHK ile PTT Genel Müdürlüğü'nün yapısı, organları, görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiş, 233 sayılı KHK ile bu KHK kapsamına alınmıştır. 509 sayılı KHK ile ve sonra 4000 sayılı kanunla PTT Genel Müdürlüğü, TC Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Türk Telekomunikasyon A.Ş. adı altında iki ayrı organizasyona bölünmüştür.

Türk Telekomunikasyon A.Ş. (Türk Telekom)'nin Ulaştırma Bakanı tarafından onaylanan ana sözleşmesi 01.07.1994 günlü Türk Ticaret Sicili Gazetesi'nde yayınlanmıştır.

PTT'nin verdiği posta hizmetleri açık ve kapalı mektup, haberleşme kartları, her türlü basılı kağıt, değerli ve değersiz koli taşıması ve dağıtımıdır. Sunulan

¹⁶ Türkiye Haber-İş Sendikası, **Haberleşme Sektöründe Özelleştirme Sorunu**, Ankara, Türkiye Haber-İş Sendikası Ya., 1994, s. 92.

bankacılık hizmetleri; posta bonoları, posta ve telgraf havaleleri ve posta çekleri ile para gönderme vb.dir.

Diğer yandan telekomünikasyon hizmetleri ise telefon, telgraf, teleks, paket anahtarlamalı data (TURPAK), kiralık data devreleri, faksimile, videotext, video konferans, kablolu TV, araç telefonu (mobil telefon), çağrı cihazı, cep telefonu (GSM) gibi hizmetlerdir.¹⁷

3. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

İnsanlık tarihi bir bakıma iletişim ile özdeşdir. Bireyin en temel gereksinimlerinden biri hiç kuşkusuz haber almaktır. Bugün için iletişim çok önemli ve kapsamlı evrimler geçirmektedir. Bu evrimde en önemli aşama telekomünikasyon aygıtlarının gittikçe daha büyük ölçüde entegre olmasıdır.

Haber, yönetim uygulama konusu ve koşulu olagelmıştır. Zira, yazılı, görsel ya da işitsel haber destekleri, bireylere bilgi iletme ve düşüncelerini anlatma imkanı verir ve yönetimi ilgilendirir. Haberleşme aynı zamanda özgürlüğün de bir ifadesidir. Konu ulusal bağlamda haberleşme ve onun yönetimi açısından ele alındığında, ülkenin bağımsızlığı konusu gündeme gelir.

Telekomünikasyon hizmeti, ülkenin ekonomik altyapısını oluşturan ve kalkınmada endüstriyel ve sosyal yapı yönünden stratejik ve temel bir faktördür. Telekomünikasyon hizmetinin özelleştirilmesi hem sürekli kar etmesi açısından, hem de getirisinin geneide yüksek olması nedeniyle tüm dünyada iktidarların öncelikle özelleştirmeyi istedikleri alan olmuştur.¹⁸

1980'lerde uluslar arası telekomünikasyon rejiminde evrime neden olan iki güç vardır: Uluslararası Telekomünikasyon Birliği ve GATT gibi uluslararası müzakere platformlarında ABD'nin uyguladığı güçlü baskı ve daha iyi ve daha ucuz telekomünikasyon hizmeti isteyen uluslararası şirketlerin giderek gelişen koalisyonu.¹⁹

Kanaatimizce, telekomünikasyon sektöründe özelleştirme bağlamında ileri sürülen bu iki nedenden daha reel olan birincisidir. Küreselleştiği iddia edilen dünya ekonomisinin telekomünikasyon kesiminde bu sürece ivme kazandıracak oluşumların, özellikle üçüncü dünya ülkeleri açısından, ulusal olması beklenemez. Örneğin, Doğu Avrupa'da telekomünikasyon alanındaki yatırımlar için 350 milyar dolar gerekmektedir. Resmi yardım kuruluşlarından yılda sadece 50 milyar dolar sağlanabilmektedir. Görülen odur ki tek çıkar yol özel sektör kaynaklı uluslararası yatırımdır.²⁰

ABD ve gelişmiş batı ülkeleri zaten eriştikleri ileri iletişim teknolojilerini yalnızca bu ülkelere transfer edecekler, basit işletme ekonomisi mantığı içinde pazar paylarını artıracaklar ve ölçek ekonomisine ulaşacaklardır.

¹⁷ Bkz SERİM, s. 141.

¹⁸ Bkz SERİM, s. 144.

¹⁹ Robert B. HOROWITZ, "The Politics of Telecommunications Reform in South Africa", *Telecommunication Policy*, (May-June 1992), s. 24.

²⁰ Adam SMITH Enstitüsü *The Institute of Adam Smith*'nde Yapılan Konuşma, "Beşinci Yıllık Özelleştirme ve Ticarileştirme Konferansı", Londra, Temmuz 1991.

Ancak, bu tür stratejik sektörlerde özelleştirme olgusu ekonomik kalkınmışlığı yakalayamamış az gelişmiş ülkeler açısından rasyonel sayılamaz. Zira, telekomünikasyon sektöründe yapılacak bu tip bir özelleştirme siyasal bağımsızlık savında bulunan bu ülkelerin, siyasal bağımsızlığın temelini ve özünü oluşturan ekonomik bağımsızlıklarını yitmelerine yol açabilecektir.

İngiltere telekomünikasyonu 1980 başlarında özelleştirdi ve Cable&Wireless ve British Telecommunications diye iki yeni özel uluslararası şirket yarattı. Onu Avustralya, Arjantin, Şili, Hong Kong, Japonya, Meksika, Yeni Zelanda ve Venezuela izledi.²¹Yönetim danışmanları Booz-Allen Hamilton'a göre 1990'da 20 ülke daha bu işe girişecektir.

British Telekom örnek olayında, hükümetin ileri görüşlülüğü ve kararlılığı, uzmanlar, bankacılar, hukukçular ve kamu ilişkileri uzmanlarının örnek katkıları sonucu özelleştirmenin başarı ile sonuçlandırıldığı savunulagelmıştır. Özelleştirme aşamasında, devri mümkün olmayan yazılı senetler yoluyla hisseler satılmış ve devletin geri alım hakkı tanınmıştır.

İngiltere ve ABD örneklerinde, telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesinde bir özel yasa, yarışma sağlayıcı yasa, regulasyon yasası ve kurumu oluşturulmuştur. Türkiye'de önce KHK ile yapılmak istenen telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesi, ancak anayasaya aykırılığın saptanmasından sonra, bir özel yasanın çıkarılması ile gerçekleştirilme sürecine konulmuştur. Yani sayılan gerekliliklerden sadece özel yasa gereği yerine getirilmiştir.

İngiltere'de British Telekom'un özelleştirilmesinin farklı üç çıkar grubu; hükümet, çalışanlar ve müşteriler üzerinde değişik etkileri olmuştur. Hükümet açısından sonucun oldukça memnunluk verici olduğu kuşkusuzdur. Artık işler kötü gittiğinde bankacılar, bakanlar tarafından sorgulanmayacaklardır. Özelleştirmenin çalışanlar üzerinde genellikle yaptığı olumsuz etkiler, British Telekom örneğinde değişik yöntemlerle elimine edilmeye çalışılmıştır.

Her şeyden önce, personelin hemen hepsi şirketin hisselerine ortak edilmiş ve böylece bireysel çıkar ile örgüt yaran arasında koşutluk sağlanmaya çalışılmıştır. Özel liderlik programları, toplam kalite yönetimi (total quality management), performansa bağlı ücret ödeme gibi uygulamalarla etkin bir organizasyon kültürü yeniden biçimlendirilmiştir.

Müşteriler açısından British Telekom'un özelleştirilmesi ile hizmet kalitesinde kayda değer iyileşmeler görüldüğü iddia edilmektedir. Özelleştirme ile müşteriler (aboneler) gayet geniş bir seçim yelpazesine sahip olmuşlar ve gerek sabit gerek gezici şebeke satıcıları seçenekleri artmıştır.

Ancak, İngiltere ile Türkiye'nin genelde ulusal ekonomik koşulları, özeldde telekomünikasyon sektöründeki teknolojik konumları önemli farklılıklar göstermektedir. Bu bağlamda Avrupa Kamu İşletmeleri Birliği Genel Sekreteri Roger Gourves, telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesinde hep İngiltere örneğinin verildiğine

²¹ Paul TAYLOR, "Radical Changes In The Global Marketplace", **Financial Times**, 15 January 1992.

dikkat çekerek, "ameliyat her hasta için aynı sonucu vermeyebilir" değerlendirmesini yapmaktadır.²²

4. TÜRKİYE'DE TELEKOMÜNİKASYON HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNE VE ÖZELLEŞTİRİLMESİNE HUKUKSAL BİR BAKIŞ-Mevzuat İncelemesi ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararlarının İrdelenmesi-

Telekomünikasyon hizmetlerine esas teşkil eden yasa 4/2/1924 tarih, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunudur.²³ 406 sayılı yasa 36 madde, 12 ek madde ve 6 geçici maddeden oluşmaktadır. Bu yasa doğal olarak posta hizmetlerine ilişkin düzenlemeleri de içermektedir. Telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesi açısından yasanın ilgili hükümlerinde değişiklikler yapılagelmiştir.

20/8/1993 tarih, 509 sayılı Kanun Hükmünde Kararname²⁴ ile Posta Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü'nden posta ve telgraf hizmetleri dışındaki hizmetler ayrılarak, haberleşme hizmetlerini yürütmek üzere, Ulaştırma Bakanlığı ile ilgili tüzel kişiliği haiz Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi kurulmuştur. KHK'ye göre Türk Telekom bu KHK ile Türk Ticaret Kanunu (227. maddesindeki hükümler hariç) ve özel hukuk hükümlerine tabi olacaktır.

4.1. 509 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

509 sayılı KHK'nin 2. maddesine göre;

• Şirketin örgütlenmesine, kurucu ortaklarını, hisselerini ve uygulamaya ilişkin sair usul ve esaslarını tayin ve tesbite Ulaştırma Bakanlığı yetkili olacaktır.

KHK'nin 3. maddesi uyarınca;

• Şirket, telekomünikasyon hizmetlerini doğrudan doğruya yahut bu amaçla yurt içinde veya yurt dışında kuracağı anonim şirketler veya mevcut anonim şirketlere iştirak etmek suretiyle yürütmeye yetkili olacaktır.

KHK'nin 7. maddesine göre ise;

• Şirket Genel Muhasebe Kanunu ve Devlet İhale Kanunu hükümleri ile Sayıştay'ın denetimine tabi olmayacaktır. Şirket, Hükümet ve Ulaştırma Bakanlığı'nca verilecek görevlerin yürütülmesinde 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun sağladığı hak ve yetkileri Hükümet ve Ulaştırma Bakanlığı'nca belirten yetkiler çerçevesinde kullanacaktır.

KHK'nin 8. maddesine göre;

• Şirketin sermaye paylarının kamu kurum ve kuruluşları dışında, gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine devrine Yönetim Kurulu kararı ile Ulaştırma Bakanı onayı ile karar verilecektir. Şirket sermayesinin en çok % 49'u gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine devredilebilir.

509 sayılı KHK'ya karşı 23/9/1993 tarihide Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmıştır. Dava 509 sayılı KHK'nin Anayasa'nın 5., 10., 47., ve 167. Maddelerine

²² Yeni Yüzyıl Gazetesi, 1. Haziran, 1995.

²³ RG, 21.2.1924 -59.

²⁴ RG, 14.9.1993-21698.

aykırılığı savı ile iptali ve iptal davası sonuçlanıncaya kadar "yürütmeyi durdurma" istemiyle açılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararını irdelemeden önce Anayasa'ya aykırılık savlarına dayanak olarak gösterilen Anayasa maddelerini zikretmenin yerinde olacağını düşünüyoruz. İptal gerekçesinde *dayanılan Anayasa kuralları şunlardır.*

4.2. 1982 Anayasası'nın İlgili Maddeleri

- Madde 5- Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak biçimde sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.

- Madde 10- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kimseye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

- Madde 47- Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir. Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplama tarzı ve usulleri yasa ile düzenlenir.

- Madde 167- Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili ve anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler. Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kurulu'na yetki verilebilir.

4.3. 21/10/1993 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı

Anayasa Mahkemesi 509 sayılı KHK'yi iptal ederken dava dilekçesinde ileri sürülen iptal gerekçelerine ve dayanak teşkil eden Anayasa kurallarına değinme gereği duymamıştır. Zira, 3911 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılmış bulunan 509 sayılı KHK, bu yetki yasasının Anayasa Mahkemesi'nin 16/9/1993 tarih, Esas 1993/26, Karar 1993/28 sayılı kararıyla iptal edilmesiyle anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır. Bu gerekçe karşısında dava dilekçesinde ileri sürülen diğer aykırılık nedenlerinin üzerinde durulmaksızın KHK'nin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oy çokluğu ile 21/10/1993 tarihinde karar verilmiştir.

4.4. 4000 Sayılı Yasa

Konuyla ilgili olarak, 10/6/1994 tarihinde, 4000 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasa ile 4/2/1924 tarih, 406 sayılı yasanın 1. Madde'si aşağıdaki gibi değiştirilmiştir.

- Posta ve Telgraf tesis ve işletmesine ilişkin hizmetler TC Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü'nce (P.İ.), telekomünikasyon hizmetleri ise Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (Şirket) tarafından yürütülür.

- Şirket ana sözleşmesi Ulaştırma Bakanı tarafından onaylandıktan sonra faaliyete geçer.

- Şirket bu Kanun ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Karamame, Türk Ticaret Kanunu (kuruluş ve tescile ilişkin hükümleri hariç) ve özel hukuk hükümlerine tabi olup, merkezi Ankara'dadır.

- Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sadece askeri amaçlara yönelik olarak kendi imkanları ile kurduğu ve kuracağı her çeşit haberleşme sistemleri bu kanun kapsamı dışındadır.

- 2813 sayılı Telsiz Kanunu ile radyo ve televizyona ilişkin kanun hükümleri saklıdır.

Görüldüğü gibi, yapılan değişiklikle PTT ikiye ayrılmış, TC Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Türk Telekomünikasyon AŞ adı altında yeni bir örgütlenmeye gidilmiştir. Şirket'in dış işlemlerinde tabi olacağı hükümler belirtilmiş ve askeri amaçlı kimi haberleşme sistemleri kanun kapsamı dışında tutulmuştur.

4000 sayılı yasa ile 406 sayılı yasaya eklenen ek 17 ve 18. maddelerde, Türk Telekom'un özelleştirilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ek 17. maddeye göre;

- Türk Telekom (Şirket) paylarının % 49'unun satılmasına PTT çalışanları ve emeklileri ile küçük birikim sahiplerine tanınacak ayrıcalıkları da kapsayacak biçimde satışa ilişkin usul ve esasların belirlenmesine Ulaştırma Bakanı'nca karar verilebilir.

- Satışa sunulacak paylardan TC Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne ayrılacak payı belirlemeye Ulaştırma Bakanı yetkilidir.

- Türk Telekom tarafından yürütülen hizmetlerin ek madde 18'e göre sermaye şirketlerine verilen işletme lisans ve ruhsatları karşılığı alınan ücretler ile hisse senetlerinin satış hasılatlarından Türk Telekom'a ayrılacak paylar üzerinden Ulaştırma Bakanı'nın belirleyeceği kısmı ile Posta İşletmesi GM'ne ait hisselerden elde edilecek gelirler öncelikle posta hizmetlerinin geliştirilmesinde kullanılır.

Ek 18. Maddeye göre ise;

- Ulaştırma Bakanlığı mobil telefon, çağrı aygıtı, data şebekesi, akıllı şebeke, kablolu TV, ankesörlü telefon, uydu sistemleri, rehber basım ve benzeri katma değerli hizmetler hususunda sermaye şirketlerine tekel oluşturmayacak biçimde işletme lisans ve ruhsatı (sermaye şirketlerinin devralacakları ve kendilerinin kuracakları tesislerin işletmesine yönelik olarak) verebilecek,

- İşletme lisans ve ruhsatından alınacak ücretler ile sermaye şirketlerinin işletme gelirlerinden Türk Telekom'a ayrılacak pay Ulaştırma Bakanı'nın onayı ile belirlenecek,

- İşletme lisans ve ruhsat ücretleri ile pay senedi satış gelirlerinden Türk Telekom'a ayrılacak paydan elde edilecek gelirlerin telekomünikasyon hizmetlerinin geliştirilmesinde kullanılmasına öncelik verilecek,

- Türk Telekom ile lisans ve ruhsat alan sermaye şirketlerinin yapacağı iş ve hizmetlerin karşılığı olarak alınacak ücretlere ve uygulamaya ilişkin usul ve esaslar Ulaştırma Bakanı'nın onayı ile yürürlüğe konulacaktır.

4.5. 22/12/1994 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı

Anayasa Mahkemesi 4000 sayılı yasa ile 406 sayılı yasanın 1. Maddesinde değişiklik yapan ikili örgütlenmeye ilişkin hükmü Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Ancak ek 17. Maddenin tümü ile ek 18. Maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarını Anayasa'ya aykırı görerek iptal etmiştir²⁵.

Anayasa Mahkemesi 4000 sayılı yasanın kimi hükümlerine ilişkin verdiği iptal kararında, özelleştirme konusundaki görüşlerini açıkça ortaya koymuştur;

- Türk Telekom, telekomünikasyon hizmetlerini yürütmekle görevli, kamu tüzel kişiliğe sahip bir KİT'dir. Dış işlemlerinde özel hukuk kurallarına bağlı olması organizasyonun kamusal niteliğini değiştirmez.

- Anayasa'nın 128. Maddesi "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevliler eliyle görüleceğini" ifade etmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre bu madde, kamu hizmetlerinin yalnızca devlet ve kamu tüzel kişilerinca yerine getirilmesi gerektiği biçiminde bir yoruma elverişli değildir.

Aynı bağlamda, Anayasa'nın 47. Maddesi uyarınca, özel teşebbüsünde kamu hizmeti görüyor olabileceği zımnen kabul edilmiştir. Bu noktalar dikkate alındığında, bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığını belirlemek için hizmetin niteliğine bakmak gerektiği sonucunu çıkarmak gerekir.

- Anayasa Mahkemesi, dava konusu yasa ile telekomünikasyon hizmetlerinin tümünün özel teşebbüse devredilmediğini en çok % 49 payın satılmasının öngörüldüğü sonucuna varmış, böylece yönetim ve denetimin devlette kalmaya devam edeceğini ifade etmiştir.

Ancak her ne kadar % 51'lik pay devlette kalacak olsa da % 49 pay ile güçlü multinasyonel telekomünikasyon şirketlerinin yönetim ve denetim de çok daha etkin olabileceği tartışma götürmez bir gerçektir.

Ayrıca, mobil telefon, çağrı cihazı, data şebekesi, akıllı şebeke, kablo TV, ankesörlü telefon, uydu sistemleri, rehber basım ve benzeri katma değerli hizmetler konularında işletme lisans ve ruhsatı verme yoluyla, hizmetin tamamına yakınının yerli ve yabancı şirketlere verilebilmesi olasılığının gözden uzak tutulmaması gerekir.

- Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin denetimine ilişkin özel bir kural getirilmediğine göre KİT statüsündeki diğer kuruluşların bağlı olduğu denetim yöntemine, yani TBMM denetimine tabi olacağı ortadadır.

Anayasa Mahkemesi sayılan noktalara değinmiş ve ilgili gerekçelerle 4000 sayılı yasanın 1. Maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığını ifade etmiştir.

²⁵ AYMK, 22 12 1994. E. 1994/70 K. 1994/65-2 (RG: 28.1.1995-22185).

• Yasanın Ek 17. maddesinde Türk Telekomünikasyon A.Ş. hisselerini %49'unun satılmasına PTT çalışanları ve emeklileri ile küçük tasarruf sahiplerine tanınacak ayrıcalıkları da kapsamak şekilde satışa ilişkin usul ve esasların belirlenmesine Ulaştırma Bakanı'nca karar verilebileceği ifade edilmektedir.

Görüldüğü gibi Türk Telekom'un paylarının % 49'unun satışının belirtilmesi dışında ayrıntıya girilmemiş, yasa ile belirlenmesi gereken hükümler uygulamaya ilişkin kurallar sayılarak bunların tespit edilmesi Ulaştırma Bakanı'na bırakılmıştır. Bakana tanınan yetkiler müphem olup, sınırsızdır.

- Satışa ilişkin usul ve esaslar,
- Şirket paylarının değerinin saptanması,
- İhale ve satış usulleri,
- İşletme lisans ve ruhsatı karşılığı alınacak ücretler,
- Satışa arzedilen paylardan PTT çalışanları ve küçük tasarruf sahiplerine, Posta İşletmesi GM'ne ayrılacak paylar,
- Satıştan elde edilecek gelirden Türk Telekom'a ayrılacak paylar üzerinden posta hizmetlerinin geliştirilmesinde kullanılacak kısmın tespit edilmesi,
- Kimi pay sahiplerine tanınacak ayrıcalıklar.

4000 sayılı yasanın Ek 17. Maddesi bu konuları tümüyle Ulaştırma Bakanı ya da Bakanlığının karar alanı içine almıştır. Ancak, esasen bunlar tümüyle yasa ile düzenlenmesi gereken konulardır. Anayasa, 8. Maddesinde yürütmenin görev ve yetki olduğunu belirtmiş ve 121, 122, 73, 167. maddelerinde yürütmeye yetki veren hükümleri koymuştur.

1982 Anayasası'nın 121. maddesi olağanüstü hallerle ilgili düzenlemeler açısından Bakanlar Kurulu'nu sıradışı yetkilerle donatırken, 122. madde bağlamında sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali açısından yürütmeye olağan dönemlerde sahip olmadığı yetkiler vermektedir. Yine 73. madde ile vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleri ile oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmekte, Anayasa'nın Ekonomik Hükümler kısmında da, dış ticaretin düzenlenmesi bağlamında ek mali yükümlülük koyma ve kaldırma hususunda Bakanlar Kurulu'na kanunla yetki verilebileceği belirtilmektedir.

Yürütmenin tüzük ve yönetmelik çıkarma gibi bilinen yetkileri dışında düzenlemeye dönük doğrudan yetkileri bunlardan ibarettir. Bu açıdan, sayılanların dışında yürütmeye subjektif hakları etkileyecek bir kural koyma yetkisi verilemez. Anayasa Mahkemesi, 22/12/1994 tarihli kararında Ulaştırma Bakanına tanınan bu yetkileri düzenleyen maddenin belirsizlik yönünden açıkça bir yetki devri içerdiğine karar vermiş ve iptal etmiştir.²⁶

Yasada, katma değerli hizmetlerin (mobil telefon, çağrı cihazı, data şebekesi, akıllı şebeke, kablolu TV, ankesörlü telefon, uydu sistemleri, rehber basımı,

²⁶ RG, 28.1.1995 - 22185.

vb hizmetler) işletme lisans ve ruhsatının Ulaştırma Bakanlığı'nca özel kesime verilebileceği belirtilmiştir. Ancak, işletme lisans ve ruhsatı verirken tekel oluşturmayacak biçimde davranılması şartı getirilmiştir.

Anayasa Mahkemesi yine önceki gerekçelerle, kanunla düzenlenip saptanması gerekirken; işletme lisans ve ruhsatlarından alınacak ücretleri saptama, sermaye şirketlerini gelirlerinden Türk Telekom'a ayrılacak payı saptama, pay senedi satış getirilerinden Türk Telekom'a ayrılacak payları tespit etme yetkilerinin Ulaştırma Bakanlığı'na bırakılmasını yetki devri olarak görmüş ve iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi, sermaye şirketlerine verilecek işletme lisans ve ruhsatlarının niteliğini tartışmış ve kimi saptamalar yapmıştır. Türk Telekomünikasyon A.Ş., ana sözleşmesine göre (m. 3/f), lisans ve ruhsat verme önerisinde bulunacak, lisans ve ruhsat Ulaştırma Bakanlığı tarafından verilecektir. Bu bağlamda, lisans ve ruhsat sözleşmelerini Türk Telekom imzalarsa da, bu sözleşmeler genel itibarıyla idari sözleşmeler, özelde imtiyaz sözleşmeleridir.

Türk Telekomünikasyon A.Ş.'de bir KİT'dir. Diğer taraftan, 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Teşkilat Yasası'na göre, Bakanlığın lisans ve ruhsat verdiği şirketler üzerinde koşulları belirleme, gözetim, denetim ve yaptırım uygulama yetkisi vardır. Bu sözleşmeler idari yargının denetimine ve Danıştay'ın ön denetimine bağlıdır.

Anayasa Mahkemesi'nin 4000 sayılı yasanın bu kimi temel hükümlerini iptal etmesinin ardından "3/5/1995 tarih, 4107 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'na Bazı Ek Maddeler Eklenmesine, Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" çıkarılmıştır²⁷.

4.6. 4107 sayılı Yasa

4107 sayılı yasa ile telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin kimi düzenlemeler yapılmıştır. Bu değişiklikler aşağıdaki biçimde özetlenebilir:

4107 sayılı yasa ile değiştirilen ek 17. maddeye göre:

- Türk Telekomünikasyon A.Ş. paylarının en çok % 49'u devredilebilir.
- Bu paylardan %10'u Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne bedelsiz olarak verilecek,
- Pay satışında Posta İşletmesi GM ile Türk Telekom A.Ş. çalışanları ve küçük tasarruf sahiplerine % 5, gerçek ve tüzel kişilere %34 pay ayrılacak,
- Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK), bu kanun hükümlerine göre Türk Telekom paylarının en çok % 49'unun devir ve satış esaslarını, bunlara dair usul ve esasları saptamaya, nihai devir işlemlerini onaylamaya yetkili olacak,
- Türk Telekom A.Ş. paylarının değerinin saptanması ve satış işlemleri 24/11/1994 tarih, 4046 sayılı kanun hükümleri uyarınca Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) tarafından yürütülecektir.

²⁷ RG, 6.5.1995 - 22279.

4107 sayılı yasa, 4000 sayılı yasayla getirilen ve Anayasa Mahkemesi tarafından ikinci ve üçüncü fıkraları iptal edilen ek 18. maddeye de yeni fıkralar eklenmiştir. Bu fıkralar kısaca aşağıdaki hükümleri içermektedir;

Sadece işletme lisans ve ruhsatına ilişkin hizmet vermek üzere kurulmuş sermaye şirketlerine hizmetin tanımı ve yeri belirlenerek tesis ve işletme izni verilecek; bunun süresi en çok 49 yıl olarak düzenlenecek, bu izinlerin vade sonunda uzatılması istenmediği takdirde sürenin bitimi ile kendiliğinden sona erecek;

Sermaye şirketleri haberleşmenin gizliliğine, milli güvenlik ve kamu düzenine aykırı davranışta bulunmayacaklar, Ulaştırma Bakanlığı sermaye şirketlerinin görev alanlarıyla ilgili faaliyetlerini denetleyecek ya da denetletecek,

İşletme lisans ve ruhsatına ilişkin değer saptama ve ihale işlemleri 4046 sayılı yasa kurallarına göre ÖİB'nca yürütülüp sonuçlandırılacak,

Lisans hizmetlerine ilişkin uygulama usul ve esasları Ulaştırma Bakanlığı'nca yürürlüğe konulacak yönetmelikle tespit edilecek,

Lisans ve ruhsat alan sermaye şirketlerinin yapacağı telekomünikasyon tesislerinin onaylanmış tatbikat projelerine göre, kamulaştırma ihtiyacı ortaya çıktığında, kamulaştırma bedeli sermaye şirketi tarafından ödenmek kaydı ile genel hükümlere göre kamulaştırma yapılacaktır.

Türk Telekomünikasyon A.Ş. paylarının satışından elde edilecek gelirin nasıl kullanılacağı 4107 sayılı yasa ile 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'na eklenen ek 19. Madde ile düzenlenmiştir.

Ek 19. maddeye göre bu gelirlerin % 20 kadarı posta hizmetlerinde, % 20 kadarı telekomünikasyon hizmetlerinde, lisans ücretlerinin % 20 kadarı telekomünikasyon hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde kullanılacaktır. Bu miktarlar ve kullanım alanları Ulaştırma Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir. Kalan kısım öncelikle borç ödemelerinde kullanılmak üzere hazineye devredilecektir.

Bu düzenlemelerden, Anayasa Mahkemesi'nce yasa ile belirlenmesi zorunlu görülen bazı unsurlara yasada yer verildiği, fakat, kimileri için yine yürütmeye esaslı yetkilerin verildiği görülmektedir. 4107 sayılı yasa ile getirilen bu hükümlerin kimisi yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Kanaatimizce, iptal edilen en önemli kısım ek 17. madde'nin 4. ve 5. fıkraları ile 406 sayılı kanunun ek 18. maddesinde değişiklik yapan 2. madde'nin 3. fıkrasıdır. Bu fıkralar telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin spesifik kimi konularda yetkili kurul ya da daireleri düzenleyici hükümler içermekteydi.

4.7. 4161 Sayılı Yasa

1/8/1996 tarih, 4161 sayılı yasa²⁸ ile 4107 sayılı yasanın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen hükümlerinin yerine geçecek ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Madde 1 ile ek 17. madde'ye yapılan eklemeler esas itibarıyla aşağıdaki kuralları içermektedir.

²⁸ RG, 5.8.1996-22718.

- Hisselerin satışına ilişkin usuli işlemler 2411.1994 tarih ve 4046 sayılı Kanun hükümlerine göre Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB)'nce yürütülecek,

- Hisselerin değeri günün ekonomik koşulları gözönünde bulundurularak uluslararası finans ve sermaye piyasalarında kabul görmüş değerlendirme yöntemleri kullanılmak suretiyle değer tespit komisyonlarınca saptanacak,

- Hisse satışı; 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 ortaklıklarına satış suretiyle yapılacaktır,

- Satışa sunulacak hisselerin ne kadarının ve hangi satış yöntemiyle satılacağına, çalışanlar ve küçük birkim sahiplerine ayrılacak % 5'lik payın en oranda satılacağını ÖİB'nin görüşü ve Ulaştırma Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca karar verilecek,

- Hisselerin blok satışı ihalesinde kapalı teklif usulü uygulanacak ve nihai devir işlemleri Bakanlar Kurulunca onaylanacaktır.

4161 sayılı yasa madde 2 ile 406 sayılı yasanın ek 18. maddesine yönetime ilişkin kimi önemli eklemeler yapılmıştır;

- Ulaştırma Bakanlığı, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin önerisi üzerine lisans verilecek katma değerli telekomünikasyon hizmetin ve bununla ilgili gerekli görülen nitelik ve koşulları ÖİB'na bildirecek,

- Lisans değeri, yurt dışı emsal lisans satışlarında kullanılan yöntemler esas alınarak bu yasadaki esaslara göre değer saptama komisyonlarınca belirlenecek,

- Bu değer Ulaştırma Bakanı'nın teklifi üzerine Bakanlar kurulunun onayına sunulacak ve lisans satışı onaylanan değer üzerinden Ulaştırma Bakanlığı'nca 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre gerçekleştirilecek,

- Lisans sözleşmesi Danıştay'ın incelemesinden geçirildikten sonra Ulaştırma Bakanlığı'nca sonuçlandırılacaktır.

Madde 3 ile 406 yasaya Ek 21. madde eklenmiştir. Ek 21. Madde esas olarak; 4161 sayılı kanun gereğince hisse değerini ve lisans ücretlerini saptamak üzere ayrı ayrı değerlendirme komisyonları; saptanan ve Bakanlar Kurulunca onaylanan hisse değeri üzerinden satış ve ihale işlemlerin yürütmek üzere de ihale komisyonunun kurulacağı hükme bağlamakta ve bu komisyonların nasıl tekil edileceğini ayrıntılı olarak belirtmektedir.

Madde 4 ile 406 sayılı yasaya geçici 6. madde eklenmiştir. Bu maddeye göre, 4000 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden önce katma değerli telekomünikasyon hizmetleri kapsamında PTT İşletmesi GM ile imzalanmış ve lisans sözleşmesine dönüştürülmesi öngörülmüş, gelir paylaşımı esasına dayalı sözleşmelerin her birinin lisans sözleşmesine dönüştürülmesine bu sözleşmelerdeki lisans esasına geçişle ilgili hükümler saklı kalmak üzere Bakanlar Kurulu'nca karar verilebilecek, Danıştay'ın incelemesinden geçirildikten sonra Bakanlık ile firmalar arasında lisans sözleşmesi imzalanacaktır.

Anayasa Mahkemesi bu yasaya karşı açılan iptal davası üzerine yaptığı inceleme sonucunda "bu sözleşmelerdeki lisans esasına geçişle ilgili hükümler saklı kalmak üzere" cümlesini iptal etmiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Telekomünikasyon hizmeti stratejik ve sosyal nitelik gösteren bir kamu hizmetidir. Özelleştirilmesi bağlamında multinasyonel telekomünikasyon ortaklıklarının etkin rol oynayacakları konusunda kuşku yoktur. Bu çok uluslu şirketlerin fiyatlama, yatırım ve kar transferi gibi konularda global çıkarılarını gözönüne alarak davrandıkları ve kritik durumlarda az gelişmiş ülkelerin işlerine karıştıkları bilinen bir gerçektir.

Telekomünikasyon gibi bu denli stratejik nitelikteki hizmet alanlarına yabancıların girmesi, hele hele o alanlarda yabancıların egemen olması siyasi ve idari sistem açısından, ulusal güvenlik açısından ve bağımsızlık açısından çok sakıncalı neticeler doğurabilir.

Türkiye'de iletişim hizmetleri KİT statüsünde yürütülürken, ilgili kuruluş dünyada ilk 10 içine girmeyi başarmıştır. Türkiye'de devletin dolayısıyla halkın sırtında yük olan KİT'ler vardır. Ancak, PTT'nin T'si yani telekomünikasyon hizmeti kesinlikle bunların içinde değildir.

Kanaatimizce, telekomünikasyon hizmetlerinin tüm dünyada hükümetler tarafından büyük bir istekle özelleştirilmek istenmesinin altında yatan temel neden kesinlikle verimliliği artırma, etkin bir yönetim sağlama, performans iyileştirme veya hizmet kalitesinde dramatik artışlar sağlama değildir. Temel amaç, ivedi ve likit finansal kaynak yaratmaktır.

Bu amaç diğer ülkelerde gizlenirken Türkiye'de yasa ile izhar edilip somutlaştırılmıştır. 3/5/1995 tarih, 4107 sayılı Yasa'nın Ek 19. maddesinde önce "Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi hisselerinin satışından elde edilen gelirlerin % 20 kadınının posta hizmetlerine, lisans ücretlerinin % 20 kadınının telekomünikasyon hizmetlerinin geliştirilmesinde kullanılacağı ifade edilmiş ve sonra kalan kısmın öncelikle borç ödemelerinde kullanılmak üzere hazineye devredileceği" vurgulanmıştır.

Telekomünikasyon hizmeti bir kamu hizmetidir. Kamu hizmeti; devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yaran ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve genele sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.

Kamu hizmetinin maddi ögesini oluşturan "toplumun ortak gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik düzenli ve sürekli bir hizmet olması" ile hizmetin eşitlik ve nesnellik ilkeleri çerçevesinde yürütülmesi noktasını önemle vurgulamak gerekmektedir. Çünkü, özelleştirme ilgili kamusal hizmetin devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinince sunulması yerine bunların yakın gözetimi ve denetimi altında özel girişimcilere yapılması gündeme gelecektir.

Hizmet kalitesini artırmak kadar önemli diğer bir ölçü de hizmetin ilgili tüm toplum kesimlerine sürekli, düzenli ve yansız bir biçimde sunulabilmesidir. Telekomünikasyon hizmetlerinin, ulusal menfaatler dikkate alınmaksızın özelleştirilmesi ile ülkemizde bu ilkelere aykırı uygulamaların çıkabilmesi olasıdır.

Bilgi, siyasal iktidara ve her türlü kurumsal yapıya pratiklik kazandıran kaynaktır. Ulusal bilgi ve iletişim ağlarına sahip olup yönetimini elinde bulundurmeyen bir siyasal otorite, geleceğin öngörülmesi güç koşulları altında etkin olamayabilir. Başka bir deyişle, Türkiye'yi ülkemiz telekomünikasyon hizmetlerinin yabancı çok ortaklı şirketlere satılmak yoluyla özelleştirilmesi sonucuna götürecektir bir süreç olumlu getiriler sağlamayacaktır.

Uzun dönemli sonuçları planlanmamış, siyasal ve ekonomik bağımsızlık açısından sakıncaları irdelenmemiş, pratik ve gününbirlik amaçlarla gerçekleştirilmeye çalışılan bu tarz özelleştirme uygulamaları kamu hizmeti kavramının özüne ve vazgeçilmez öğelerine aykırılık oluşturmaktadır.

Türkiye'de telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesinin sakıncalı olabileceğini vurgulamaktayız. Bu tesbitimiz, özelleştirme karşıtı bir tavır olarak algılanmamalıdır. Hali hazırda sunulan hizmet kamusal içeriği haiz ise ve ilgili kamu tüzel kişisi hizmet sunumunda global örgütlerle değerlendirildiğinde oldukça etkin bulunuyorsa, siyasal otoriteler neden özellikle telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesine öncelik vermektedir? Özelleştirmenin nicel ve nitel yararlarına inanan bizler hukuksal çelişkilerle dolu ve siyasal öngöründen yoksun kimi özelleştirme girişimlerini kuşkuyla karşılıyoruz.

Biz, toplum ve devlet, yani Türkiye Cumhuriyeti olarak dünya devletleri arasında genç bir devletiz. Ancak, sosyal ve ekonomik alanda katettiğimiz aşamalar ve topyekün ulaştığımız nokta önemlidir. Bu gelişmeleri, şüphesiz, genç cumhuriyetimize borçluyuz. Ülkemizi dünyadaki gelişmelerden, küresel değişimlerden soyutlayamayız. Bugün dünyadaki gelişmeler devletin işveren durumundan çıkması ve yönlendirici bir konuma gelmesine işaret etmektedir. Dolayısıyla, bizim karşı olduğumuz en son özelleştirilmesi gereken bir kamusal işletmenin öncelikle özelleştirilmesi çabasıdır.

Küresel değişimler doğrultusunda, bu noktadan sonra devletimizi aşırı talep ve beklentilerle asli fonksiyonlarını yerine getirmesini engelleyici bir konuma getirmekten kaçınmak zorundayız. Stratejik önemi haiz olmayan kamusal kurum ve kuruluşların özelleştirilmesi ile hem yaygın kanaatler yıkılabilecek, hem de devletimize bugün kendinden beklenen çağdaş anlamda, kamusal hizmetlerini, nitelikli, hızlı ve etkin biçimde sunabilme imkanı sağlanmış olacaktır.

Özelleştirme kaçınılmazdır. Ancak, ne pahasına olursa olsun felsefesi yerine, ülkemizin ulusal ve uluslararası çıkarları doğrultusunda bir özelleştirme anlayışı benimsenmelidir.

KAYNAKÇA

1. AKILLIOĞLU Tekin, "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", **AİD**, C. 25, S. 2(Haziran 1991).
2. ÇAĞAN Nami, "KİT'ler, Özerkleştirme, Özelleştirme", **TDV Bülteni**, (Haziran 1993).
3. DİNÇER Ömer-Fidan YAHYA, **İşletme Yönetimi**, Beta Ya., İstanbul, 1996.
4. DOMINICK R. Joseph, "New Technologies: Implications for Research", **Feedback**, USA, (November 1980).

5. ERDOĞAN İrfan-Alemdar KORKMAZ, **İletişim ve Toplum (Kitle İletişim Kuramları, Tutucu ve Değişimci Yaklaşımlar)**, Bilgi Ya., Ankara, 1990.
6. GOURAN S.Dennis-Wiethoff E.WILLIAM-Doelger A. JOEL, **Mastering Communication**, Allyn and Bacon Inc., MA, 1994.
7. GÖKÇE Orhan, **İletişim Bilimine Giriş (İnsanlararası İlişkilerin Sosyolojik Bir Analizi)**, Ankara, 1993.
8. GÖZÜBÜYÜK A.Şeref-Tekin AKILLIOĞLU, **Yönetim Hukuku**, B. 5., Ankara, 1992.
9. GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, **Yönetimsel Yargı**, B. 9., Ankara, 1993.
10. GÜLAN Aydın, "Kamu Hizmeti Kavramı", **İHİD Prof Lütfi Durana'a Armağan Özel sayı.**, Y. 9, S. 1-3, İstanbul, 1988.
11. HOROWITZ B. Robert, "The Politics of Telecommunications Reform in South Africa", **Telecommunication Policy**, (May-June 1992).
12. Hüriyet, **Temel Britannica**, C.XVII, Ana Ya., İstanbul, 1993.
13. **Milliyet Gazetesi**, 24.07.1995.
14. O' BRIEN A. James, **Management Information Systems: A Managerial End User Perspective**, Richard D. Irwin, Inc., MA, 1993.
15. ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I-II, İstanbul, 1966.
16. **RG**. 21.02.1924 – 59.
17. **RG**. 14.09.1993 – 21698.
18. **RG**. 28.01.1995 – 22185.
19. **RG**. 06.05.1995 – 22279.
20. **RG**. 05.08.1996 – 22718.
21. SERİM Bülent, **Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Özelleştirme**, İzgi Ya., Ankara, 1996.
22. SHERMAN P. Stratford, "Are Media Mergers Smart Business?", **Fortune**, (24.June 1985).
23. ŞİMŞEK M. Şerif, **İşletme Bilimlerine Giriş**, Konya, 1993.
24. TDV, **Türkiye'de Özelleştirme**, TDV Ya., Ankara, 1994.
25. Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, C.II, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1988.
26. Türkiye Haber-İş Sendikası, **Haberleşme Sektöründe Özelleştirme Sorunu**, Türkiye Haber-İş Sendikası Ya., Ankara, 1994.
27. TAYLOR Paul, "Radical Changes in the Global Marketplace", **Financial Times**, (15 January 1992).
28. **The Institute of Adam Smith**, "Beşinci Yıllık Özelleştirme ve Ticarileştirme Konferansı", London, July 1991.
29. TOBB, **Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, TOBB Ya., Ankara, 1993.
30. **Yeni Yüzyıl Gazetesi**, 1.Haziran.1995.