

I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
No: 23-24 (Ekim 2000-Mart 2001)

TANZIMAT'TAN CUMHURİYET'E HABERLEŞME: MÜL TEZİMLERDEN KONSORSİYUMLARA

Yrd.Doç.Dr. E.Elif YÜCETÜRK *

GİRİŞ

Haberleşme, toplumların ekonomik, teknolojik ve sosyal kalkınmasında önemli bir altyapıyı oluşturmaktadır. Tüm toplumların gelişmişlik düzeyleri, oluşturdıkları kurumlarla ve bunların işleyişini belirler. Haberleşmeye yönelik oluşturulan kurumlar da tarih boyunca bir gelişim göstererek bugünkü düzeyine ulaşmıştır.

Bu süreçte telekomünikasyon hizmetleri, posta hizmetleriyle bütünleşmiş bir biçimde doğal tekel olarak verilirken, günümüzde bu hizmetler posta hizmetlerinden ayrılmıştır. Telekomünikasyon sektörü dört alt grupta ele alınmaktadır: a) Telekomünikasyon cihazları üretimi, b) Temel telekomünikasyon hizmetleri, c) Katma değerli hizmetler¹ (videoteks, on-line data bankası hizmetleri, elektronik posta, çağrı cihazı, mobil telefon gibi), d) Radyo ve TV program yayım ve iletim hizmetleri bu dört grubu oluşturmaktadır.

Bu çalışmada ülkemizdeki haberleşme kurumlarının, temel amaçlar bağlamında tarihsel gelişimi ortaya konacaktır. Daha sonra Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında devlet tarafından başlatılan ve ulusal çıkarların önceliklendirildiği telekomünikasyon alanının, 1990'dan sonra katma değerli hizmetler ve özellikle de mobil telefon hizmetlerinin konsorsiyumlara bırakılmasının sonuçları üzerinde durulacaktır.

* Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ Katma değerli hizmetler: Temel hizmeti (abone tarafından gönderilen bilgiyi) biçim, içerik, protokol veya diğer yönleriyle bir işleme tabi tutan bilgisayar uygulamalarıyla birleştiren veya aboneye ilave farklı veya yeniden şekillendirilmiş bilgi sunan ya da abone ile stoklanmış bilgi kaynağı arasında karşılıklı ilişki sağlayan hizmettir.

İLETİSİM KURUMLARININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Geçmiş dönemlerde postalar, sadece devlet haberleşmesini gerçekleştiren idari ve askeri amaçlar üstlenmişlerdi. Her tarafa yayılan haber iletimini sağlamak için gerekli at ve adamı, parasal olanakları devlet sağlıyordu. Bu sistem, Ahamenid soyunun egemen olduğu Persler’de M.Ö. 5. yüzyıldan itibaren kurulup geliştirilmiştir. Persler’den sonra da bu haberleşme geleneği Roma ve Bizans, öte yandan Müslüman Devletler tarafından benimsenip geliştirildi². Eski dönemlerdeki haberleşme kurumlarının örgüt yapıları ve düzenli çalışmaları, devletlerin büyüklüğü ile de doğru orantılı olmuştur. Bunun en önemli nedeni, haberleşmeye daha çok iyi örgütlenmiş ve geniş topraklara sahip olan devletlerde gereksinim duyulmuş olmasıdır. Diğer bir neden de, eski dönem postalarının yalnız devlet haberleşmesini üstlenmiş olmasıdır.

Türk devletlerinde de haber iletim sistemi, devlet haberleşme sistemi olarak kurulmuş ve işletilmiştir. Ortaçağ devletlerinde de devlet haberleşmesini gerçekleştirmek için eski Türk devletlerinde olduğu gibi ulaklar kullanılmıştır. Türklerin atlı haberleşme görevlisi için kullandıkları “ulak” sözcüğü Türk postacılığının en eski deyimidir. Osmanlı Devleti de yeni toprakları egemenliği altına alarak genişlemeye başladığında, haberleşme kurumuna gereksinim duymuş ve ulakları kullanmıştır. Osmanlı haberleşme kurumu, Lütü Pasa’nın (1539-1541) sadaretine kadar düzenli bir örgütlenmeden uzak ve halk üzerinde bir zulüm sebebi, büyük bir yük halinde varlığını koruduktan sonra Lütü Pasa tarafından ülke çapında menzilhaneler yapılarak “Ulak-Menzilhane” adıyla bir örgüt oluşturulmuştur. Osmanlı haberleşme kurumunun ilk dönemini oluşturan “ulak-menzilhane” kurumu, haberleşme hizmetlerinin sadece devlet için yapıldığı dönemi yansıtır. Daha sonra genel olarak ulak yanında Tatar ismiyle anılacak olan bu görevliler, I. Abdülhamit (1774-1789) döneminde “Tataran Ocakı” adı altında örgütlenmiş ve devlet haberleşmesini sağlamıştır. Haberleşme hizmetlerinden halkın da devlet güvencesinde yararlandığı dönem ise 1840’da kurulan Posta Nezareti (Posta Idaresi)’nin kuruluşuyla başlamış ve Osmanlı İmparatorluğu’nun sonuna kadar sürmüştür³.

Tanzimat Dönemi: Posta Hizmetlerinde İltizam Yöntemi

Dünya postalarında değişik tarihlerden başlamak üzere haberleşme örgütü, devletler tarafından ve tekel altında işletilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nda ise Posta Nezareti kurulana kadar haberleşme örgütü yalnızca devlet hizmetleri için ve devlet tarafından çalıştırılmıştır. Posta Nezareti’nin oluşturulmasında temel amaç,

² Korkmaz ALEMDAR, Türkiye’de Çağdas Haberleşmenin Tarihsel Kökenleri, AITIA Yayın No: 165, Ankara:1981, s.,21.

³ Hakkı Dursun YILDIZ, 150 Yılında Tanzimat, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara: 1992, içinde: Nesimi YAZICI, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Haberleşme Kurumu” ss., 139-141.

devlet haberleşmesi ile birlikte halkın da haberleşmesinin sağlanması idi. Bu kurumun tekel altında çalışmasını, hizmetin gereği ve dönemin postacılık anlayışına uygunluğu açısından normal karşılamak gerekir. Bununla birlikte bu tekel hemen gerçekleştirilememiştir⁴.

1840'dan önceki dönemde "Ulak-Menzilhane" kurumu yalnızca devlet hizmetlerini görüyordu. Halk bu kurumun hizmetlerinden faydalanamıyordu. Halkın ve tüccarın haberleşme gereksinimini düzensiz bir şekilde de olsa yerine getirmeye çalışan bir meslek grubu vardı. Bunlar kiracı, katirci, emanetçilerle eski tatarlardı. Ücreti karşılığında mektup ve postanın çalışma alanına giren posta maddelerinin tasınma işi, bunlar tarafından görülmüyordu.

Posta Nezaret'i kurulurken devletin çeşitli beklentileri vardı. Bu örgüt ile haberleşme hizmetine fesatin karışması önlenecek, ticaret geliştirilecek, devletin posta masrafı düşecek ve gelir temin edilecekti. Bu beklentilerin gerçekleştirilmesi için postaların tekel altında çalıştırılması doğal sonuçtu. Fakat Birinci Posta Nizamnamesi'nde bu husus gözden kaçmış ve tekelle ilgili bir hüküm getirilememiştir. Bu durumdan faydalanan kiracı, katirci, emanetçi ve tatarlar da posta hizmetlerini yapmaya devam ederek, bu hizmetleri kişisel çıkarlarına yönlendirmeye başlamışlardır. Yasadaki bu açıklık kısa sürede Posta İdaresi'nin dikkatini çekti. Gerekli idari düzenleme yapılarak 24 Ocak 1841'de posta tekelini sağlama yönünde bütün gruplarla mücadele başladı. Bu düzenlemenin nedeni de posta tasıma hakkının Posta Nezaretine ait olması ve baskalarının bu göreve talip olmaları, hem gelir kaybına yol açacağı hem de yolsuzlukların olabileceği düşüncesi idi⁵. Yapılan bu düzenleme ile insan ve yük tasımacılığı amacıyla kurulan, örneğin İstanbul-Edirne Posta Arabaları ya da Osmanlı limanları arasında çalışan bazı vapur şirketlerinin mektup ve emanet tasıma girişimleri de önlenmiştir.

Osmanlılar, telgraf haberleşmesi ile ilk kez 1839'da tanışmışlardır. Ancak hatların kurulması uzun yıllar almış, bu konuda Fransız mühendisler görevlendirilmiş ve 1855'te Telgraf Nezaretine kurulmuştur. 1871'de ise Posta ve Telgraf Nezaretleri birleştirilerek Posta ve Telgraf Nezaretine oluşturulmuştur.

Osmanlılar'da Tanzimat öncesi dönemde sıkça yapılan bir uygulama olan iltizam yöntemi⁶ Posta Nezaretine'nin idaresinde de söz konusu oldu. Bu dönemde

⁴ YAZICI, agm., s.,175.

⁵ YAZICI, agm., s.176.

⁶ Devletin gelirlerinden (maden ocakları, tuzla, darphane, gümrük v.b.) birisi üzerindeki hakkını arttırma usulü ile ve belirli bir süre için bir kimseye ondan aldığı peşin veya taksit para karşılığı devretmesidir. Hazine, mültezimlerin yaptığı teklifler arasından en yüksek teklifi yapan mültezime 3-69 yıl arasında değişen bir süre ile bu hizmeti devrederdi. Bu süre içinde mültezim, devletin sağladığı mali, idari ve adli kolaylıklardan faydalanarak kanunların çizdiği sınırlar içinde tam bir özel girişimci gibi hareket ederek arttırmada saptanan miktarı hazineye ödedikten sonra kalan kısmını kendi şahsi ve mesru kari olarak kazanırdı.

posta hizmetleri diğer ülkelerin çoğunda hükümetlerin tekelinde görülmekte idi. Ancak bazı ülkelerde Osmanlılar'da olduğu gibi özel yönetimlere de bırakılarak iltizam şeklinde işletilmekte idi. Osmanlı Devleti de Posta Nezareti'ni diğer bazı işletmelerde olduğu gibi toplu gelire kavuşmak amacıyla İsmail Paşa adındaki şahsa 1852 yılında iltizama vermiştir. Bu dönem 1852-1856 yılları arasında yaklaşık 4,5 yıl sürmüştür. O sıralar pek çok hizmet iltizam yolu ile yapılırken, bu uygulama posta için verimli olmamış, hazine büyük kayıplara uğramıştır. Mültezimler, daima ticari kaygıyla kendi çıkarlarını düşünmüşler, az giderle çok gelir sağlamayı arzulamışlardır. Özellikle devletin önemli işlerinin yabancı ellere verilmesinin son derece güvenlikten yoksun olduğu anlaşılmıştır. Mültezim yetkilerini kötüye kullanmış, uygunsuz durumlar ortaya çıkmıştır⁷. Posta mültezimi İsmail Paşa, iltizam sonunda bazı uygunsuz davranışları dolayısıyla suçlu görülmüş ve yapılan muhakemesi sonunda Bolu'ya sürülmüştür⁸.

Bütün bu sonuçlar Osmanlı yönetimince denenerek anlaşıldığından, belgelerle birlikte bir raporda belirtilerek iltizam idaresine son verilmiş ve posta alanında devlet tekelinin varlığı korunmuştur.

Osmanlı Devleti, posta alanında devlet tekeline engel olan yabancı postalarla mücadeleye Kırım Savaşı (1856) sırasında başlamış ve Lozan Anlaşmasıyla da tamamen ortadan kaldırmıştır.

Posta ve Telgraf Nezareti, 1909 yılına kadar sürmüştür. Bu tarihte Genel Müdürlük haline getirilmiştir. 1911'de PTT Bakanlığı, 1913 yılında da "Posta Telgraf ve Telefon İşletmesi Umum Müdürlüğü" adını alarak İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır.

23 Mayıs 1909 yılında manuel telefon santrali İstanbul'da hizmete girmiştir. 6 Mayıs 1911'de İstanbul ve çevresinin telefon imtiyazı 30 yıl süreli Herbert Lows Webb'e verilmiştir. Webb, İstanbul Telefon Anonim Şirketi adıyla bir şirket kurmuştur. Hükümet, Birinci Dünya Savaşı sırasında 14 Mart 1915'de şirkete el koymuştur. Bundan sonra da şirkette çalışan yabancı memurlar, İstanbul'u terketmişlerdir. Şirket, 1919'a kadar beş Türk mühendis ve 15-20 kadar fen memuru ile faaliyetini sürdürmüştür. 28 Ağustos 1919'da adı geçen şirket, tekrar eski sahiplerince yönetilmeye başlanmıştır⁹.

Mültezim, bir şahıs olabileceği gibi bir ortaklık da olabilirdi. (Mustafa YILMAZ ve diğerleri, Atatürk ve Türkiye Cumhuriyeti Tarihi, Siyasal Kitabevi, Ekim 1998, s., 75)

⁷ Mehmet Ali, "Posta Mebahisi; Postanın İltizam Devri", Posta Telgraf Mecmuası, 1331 (Miladi 1915), Sayı:169, Cilt:15,ss., 45-46.

⁸ YAZICI, agm.,s., 178, dipnot.

⁹ Altemur KILIÇ, "Manyetolu Telefonda Cep Telefonuna", Tarih ve Toplum, Temmuz 1994, Sayı:5, ss., 55-57.

Cumhuriyet Dönemi

16 Mart 1920'de İstanbul'un işgal edilmesi ve işgalcilerin telgrafhanelere girmesiyle Ankara Hükümeti haberleşme işini almak zorunda kalmıştır. Önce doğrudan Mustafa Kemal'e bağlı olarak kurulan Posta ve Telgraf Bürosu, TBMM açılınca İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. Daha sonra telgraf ve posta hizmetleri, bu büronun genel müdürlük şeklinde örgütlenmesiyle Lozan Antlaşması'na kadar yürütülmüştür.

Osmanlı Devleti'nde haber iletme hizmeti, Reuter, Havas gibi yabancı ajanslar tarafından yapılmaktaydı. 11 Mayıs 1911'de hükümet tarafından yetkilendirilen Osmanlı Ajansı da aslında yabancı bir ajansdı. Ülkeyle ilgisi sadece isminden ibaretti. Birinci Dünya Savaşı'na kadar çalışan bu ajansın yerini Milli Ajans almış, Milli Ajans'ın çalışmaları da daha sonra durdurulmuştur. Bu durumdan Havas ve Reuter yararlanmış ve ittifak devletleri tarafından 27 Mayıs 1919 tarihinde Türkiye-Havas-Reuter Ajansı kurulmuştur¹⁰.

Anadolu'da yürütülen ulusal hareket ve Ankara yönetimi ile ilgili haberlerin ülke içine ve dışına bir yabancı ajans tarafından yayılması, gerçeklerin saptırılmasına yol açmıştır. Üçüncü Ordu Müfettişi ve Padişah'ın Fahri Yaveri Mustafa Kemal, Türkiye-Havas-Reuter Ajansı'nin yaydığı haber ile gazetelerin yayını arasındaki çelişki üzerine Sadrazamlık Makamı'na yazdığı yazısında "ajansın gerçeği saptırmak konusunda kendini yetkili görme cüretini" soruşturulmaya değer görmüş ve "milli vicdani temsil etmeyen haberlerin endişe ve tepkiye yol açabileceğini" belirtmiştir¹¹.

Mustafa Kemal, haberleşmenin ülke bağımsızlığını ve milli birliği sağlamadaki önemi üzerinde durmuş, bu alanda yabancıların çalışmasını sakıncalı görmüş, 20 Nisan 1920'de Anadolu Ajansı'nin resmen kurulduğunu açıklamıştır. TBMM'den üç gün önce kurulan ajans, Kurtuluş Savaşı'nin zor günlerinde Anadolu'daki gelişmeleri ülke çapında ve uluslararası düzeyde duyurmayı amaçlamıştır. Anadolu ve Rumeli Müdafai Hukuk Cemiyeti Temsil Heyeti adına Mustafa Kemal'in yayınladığı kuruluş bildirgesinde, ajansın temel görevleri iç ve dış haberlerin en doğru şekliyle toplanması ve bu haberlerin en geniş kitleye aktarılması olarak belirlenmiştir¹². Bir ulusun bağımsızlığının kazanılması ve korunması için o ülkedeki haberleşme hizmetlerinin ne kadar stratejik olduğu ve yabancılara terk edilemeyeceği gerçeğini de Anadolu Ajansı'nin oluşturulma zorunluluğu ortaya koymaktadır.

¹⁰ Korkmaz ALEMDAR, İletişim ve Tarih, İmge Kitabevi, Ankara, 1996, s.,60.

¹¹ ATATÜRK'ün TBMM'ni Açış Konuşmaları, TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No:30, TBMM Basımevi, Ankara: 1987,s., 6.

¹² Bülent VARLIK, "Mütareke ve Milli Mücadele Basını", Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, 5. Cilt, s.,1205.

Mustafa Kemal, tüm ülkede haberleşme hizmetlerinin eksiksiz yerine getirilebilmesi için iyi bir haberleşme ağına gerek duymuş ve bu konuda büyük gayret göstermiştir. TBMM'nin 1 Mart 1923'de üçüncü yasama yılını açış konuşmasında, telgraf hizmetinde haberleşme sebekesinin onarımına başlanacağı, batı illerinde 2000 km., doğu illerinde de ihtiyaca göre yeni hatların yapılacağını belirtmiştir. Aynı şekilde il, ilçe ve bucaklarda posta ve telgrafhanelerin kurulacağını, yeni sistem makinelerle donatılacağını ve posta seferlerinin arttırılacağını açıklamıştır. Teknik telgrafçılık öğrenimi amacıyla Telgraf Yüksek Okulu'nun canlandırılacağını ve uygun illerde dersaneler açılacağını belirtmiştir¹³.

1926 yılında Ankara'da, 1928 yılında İzmir'de, 1931 yılında da İstanbul'da otomatik telefon santralinin kurulması ile şehiriçi otomatik telefon görüşme imkanı baslatılmıştır. 1929 yılında da Ankara-İstanbul arasında şehirlerarası manuel telefon görüşmesi sağlanmıştır.

1933 yılında Posta Telgraf ve Telefon (PTT) İşletmesi Genel Müdürlüğü adıyla Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı olarak hizmet vermiştir. 1 Haziran 1936'da ise haberleşme ile ilgili tüm hizmetler PTT tekeline bırakılmıştır.

30 Ağustos 1935'de İstanbul Telefon Anonim Şirketi'nin elinde bulunan bütün tesisatı devlet, Herbert Lows Webb'den satın alarak işletmeye başlamıştır¹⁴. Cumhuriyetin ilk yıllarında haberleşme alanında yabancı uzmanlardan yararlanılmış ve haberleşme sisteminin geliştirilmesine çalışılmıştır. 1936 yılında çıkarılan 2290 sayılı kanunla Posta Telgraf ve Telefon İdaresi'nin kurumsal yapısı ve görevleri tanımlanmıştır.

PTT, 1953'de 6145 sayılı yasa ile İktisadi Devlet Tesekkülü'ne dönüştürülmüş, 1983'de 120 sayılı KHK ile yapısı, organları, görev ve yetkileri yeniden belirlenmiş, 1984'de 233 sayılı KHK ile Kamu İktisadi Kuruluşu statüsüne geçirilmiş ve PTT Genel Müdürlüğü'nün ana statüsü belirlenmiştir¹⁵.

1933 yılından 1994 yılına kadar 61 yıl PTT Genel Müdürlüğü adıyla faaliyet gösteren kuruluşun hükmi şahsiyeti, 4000 sayılı yasayla 1-5-1995 tarihinden itibaren resmen ve fiilen ortadan kalkarak PTT ismi tarihe karışmıştır.

¹³ ATATÜRK'ün TBMM'yi Açış Konuşmaları, age., s.,98.

¹⁴ Aliye ÖNAL, "Türkiye'de İlk Telefon Teskilatı", Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, Dün-Bugün-Yarın, Nisan 2000, Sayı 39, ss., 47-52.

¹⁵ RG., 9-11-1984, Sayı: 18570.

Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi'nin Kurulması

10-6-1994 tarih ve 4000 sayılı kanun, 4-2-1924 tarih ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon kanununun birinci maddesini değiştirerek posta ve telgraf hizmetleriyle telekomünikasyon hizmetlerini birbirinden ayırmıştır¹⁶.

4000 sayılı kanunun birinci maddesinde, posta ve telgraf tesis ve işletmesine ilişkin hizmetlerin, T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü'nce, telekomünikasyon hizmetlerinin ise Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi tarafından yürütülmesi hükme bağlanmıştır.

4000 sayılı kanunun gerekçesinde “telekomünikasyon hizmetlerinin posta ve telgraf hizmetlerinden ayrılarak daha verimli bir şekilde yürütülmesi ve aynı zamanda finansman kaynağı sağlanmasının amaçlandığı” belirtilmiştir¹⁷. Telekomünikasyon hizmetlerinin kanun gerekçesinde belirtildiği gibi “finansman kaynağı sağlamak” ya da başka bir ifade ile özelleştirilebilmesi amacıyla bu hizmetleri yerine getiren kuruluşun yüzde 49 hissesinin satılabilmesi ancak bu kuruluşun anonim şirket olarak örgütlenmesi ile mümkün olmaktadır. Bu nedenle Türk Telekomünikasyon şirketi anonim şirket olarak kurulmuş ve 233 sayılı KHK, Türk Ticaret Kanunu (kuruluş ve tescile ilişkin hükümler hariç) ve özel hukuk hükümlerine bağlı tutulmuştur.

Yasa ile sermayesinin yüzde 51'i devlete ait diğer bir ifade ile KIT olan bir şirketin denetimi, TBMM tarafından yapılması gerekirken yasa yapılan değişiklik ile özel hukukla ilişkilendirilmiştir¹⁸. Yapılan değişiklik ile TBMM denetimine bağlı olan bir KIT, ikiye ayrılmış, bir bölümü anonim şirkete dönüştürülmüş, diğer bölümü de KIT statüsünde bırakılmıştır.

Anayasa Mahkemesi, yasa Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin denetimiyle ilgili özel bir kural bulunmadığını belirterek, şirket denetiminin 233 sayılı KHK'nin 39. maddesinde belirtilen kurala bağlı olduğuna dikkat çekmektedir¹⁹. Bu maddeye göre teşebbüsler, müesseseler ve bağlı ortaklıklar, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun mali, idari ve teknik yönden sürekli denetimine tabidir. Denetim raporlarının Başbakanlıkça, TBMM KIT Komisyonu'na sunulacağı ve böylece

¹⁶ RG., 18-6-1994, Sayı: 21964.

¹⁷ RG., 28-1-1995, Sayı: 21185.

¹⁸ Anayasa'nın 165. maddesine göre “sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının TBMM'nce denetlenmesi öngörülmüştür.

¹⁹ Anayasa Mahkemesi'nin 22-12-1994 tarih ve E.1994/70, K.1994/65-3 sayılı kararı. RG., 24-12-1994, Sayı:22151.

Anayasa'nın 165. maddesine göre öngörülen TBMM adına denetimin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Türk Ticaret Kanunu esaslarına göre 30 Haziran 1994 tarihinde tescil edilen ve kısa adıyla "Türk Telekom" olan şirketin amaçları ana sözleşmesinde belirtilmiştir²⁰. Buna göre şirket: Ulusal ekonominin hedeflerine uygun olarak karlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda telekomünikasyon alanında çalışmak, sermaye birikimine yardım etmek, daha fazla yatırım kaynağı yaratmak, telekomünikasyon sektöründe yatırım, tesis ve işletmecilik yapmak, mal ve hizmet pazarlaması, ithalat ve ihracat yürütmek amacıyla kurulmuştur.

Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün amaçları ise, çok yönlü hizmete cevap verebilecek düzeyde çağın süratine ve verimliliğine ulaşmak, haberleşme hizmetlerini yurt düzeyine dengeli bir şekilde götürmek ve gelişmiş teknolojiyi kullanmak, yılların ihmaline uğramış posta hizmetlerine olan talebi yükseltmek, gelişmiş ülkelerde uygulanan modern posta hizmetlerinin ülkemizde de uygulamasını gerçekleştirmektir²¹.

Haberleşme Hizmetlerinde Konsorsiyumlar²² Dönemi Telefon Hizmetleri

PTT, ilk olarak 1985'de malzeme ve kablosu kurum tarafından verilmek üzere telefon şebekesi için ihaleler yapmaya başlamıştır. Kar oranı yüksek alanların çeşitli sermaye gruplarına verilmesi bu dönemin en önemli özelliğini oluşturmaktadır. Örneğin Ankara, üç bölgeye ayrılmış ve her bölge farklı gruplara ihale edilmiştir. Ankara'yi paylaşan şirketler, kazi yapmak gibi karlı işleri kendileri yapmış ve kablo temin etmiş, kabloların döşenmesi gibi emek yoğun işleri ise çok düşük ücretlerle işçi çalıştıran taseron firmalara yaptırmışlardır. Bu şirketlere 1991-1996 yılları arasında 1996 birim fiyatlarıyla 3,5 trilyon TL. ödenmiştir²³.

²⁰ Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi Ana sözleşmesi (Md.3), Ticaret Sicil Gazetesi, 1-7-1994, Sayı:3564, Sicil No: 103633.

²¹ Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu (1995-1996), APK Daire Bşk., s.,5.

²² Konsorsiyum, genel anlamda bir amaca ulaşmak için çeşitli kuruluşların geçici olarak işbirliği yapmalarını ifade etmektedir. (Rona TURANLI Taner İSGÜDEN, Ekonomi Sözlüğü, Bilim Teknik Yayınları, İstanbul:1987, s., 188.

²³ Funda BASARAN- Önder ÖZDEMİR, Telekomünikasyonda Özelleştirme, KİGEM Yayını, Ankara:1998, s., 100.

Data Hizmetleri

PTT'nin data (veri) haberleşmesi alanında önemli bir girişimi olan Türkiye Paket Anahtarlamalı Data (TURPAK) sebekesinin²⁴ kurulması için 15 Aralık 1988'de Kanada kökenli çok uluslu bir firma olan Northern Telecom International Limited Şirketi ile gelir paylaşımına dayalı yedi yıllık bir sözleşme imzalanmıştır. Sözleşmeye göre şirket, teçhizatlarını ve yazılımlarını PTT'ye teslim edecek, montajını yapacak ve PTT'den gelir payını alacaktır. Gelir payı ödemesinin başlangıç tarihi olarak sözleşmeye göre en az 60 abonenin sebekeye bağlandığı Mart 1990 dönemi alınmıştır²⁵. Yedi yılın 1996'da tamamlanmasıyla tüm teçhizat Türk Telekom'a devredilmiştir. Ancak şirket, gelir paylaşım sözleşmesinin bitiminde bile Türk Telekom'dan büyük boyutlarda gelir elde etmiştir. Çünkü TURPAK altyapısının iyileştirilme kapsamında Tellabs marka sayısal veri sebekesi cihazları, Netas tarafından Türk Telekom'a satılmıştır. Netas'ın 1994 yılındaki hisse dağılımına göre yüzde 51'lik hissesi Northern Telecom'a aittir. Firmada büyük ölçüde yabancı ortakın teknolojisi kullanılmaktadır²⁶. Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta da yabancı ortakların kendi çıkarları doğrultusunda teknolojik bağımlılığa yol açmış olmalarıdır.

Bir başka data hizmeti ise TURNET'tir. Bilgi sağlayıcılar ile kullanıcılar arasında bilgisayarlar aracılığı ile data haberleşmesine olanak veren global bir sebeke olan Internet'e bağlantı sağlamak amacıyla TURNET (Ulusal Internet Altyapı Ağı) projesi geliştirilmiştir. Bu proje ile ticari kuruluşlara hizmet vermek amaçlanmıştır²⁷. Gelir paylaşım esasına dayalı bu sözleşme de Türk Telekom ile Satko ve Sprint Konsorsiyum'u arasında 1-3-1996 tarihinde imzalanmıştır²⁸. Yedi yıllık sözleşmeye göre Konsorsiyum ilk yıl gelirin yüzde 30'unu alacak, yedi yıl sonunda geliri yüzde 20'ye düşecektir. Satko, Konsorsiyumdan 1997'de ayrılmıştır. Gelir, Amerikan Telekomünikasyon Şirketi Sprint ile Türk Telekom arasında paylaşılmaktadır. Telekomünikasyon sektörünü özelleştirmiş bir çok ülkede basrol oynayan bir şirket olması ve TURNET'te sadece bir yıl içinde tek basına kalması, şirketin tekel olma yeteneğini ve gücünü ortaya koymaktadır. Türk Telekom'un TURNET kapsamında Global-One ile yaptığı sözleşme gereğince, yurt

²⁴ Bilgisayar sistemlerine haberleşme olanakı sağlayan TURPAK, yurt dışı bağlantıları aracılığı ile dünyaya entegre olmuş biçimde arani lan bilgiye, hangi sistemde saklandığına bakılmaksızın anında ve kolay erişim sağlamaktadır.

²⁵ PTT Genel Müdürlüğü, 3-6-1993 tarihli Brifing Raporu, s.,34.

²⁶ Alkan SOYAK, Teknolojik Gelişme ve Özelleştirme, Kavram Yayınları, İstanbul: 1996, ss., 103-107.

²⁷ Bu projeye kadar Tübitak ve ODTÜ'nün internet hizmeti için kullandığı TR-NET sistemi akademik ve araştırma kuruluşlarınca kullanılmaya devam ederken, internet hizmetlerinden yararlanma olanaklarını genişletmek ve mevcut kapasite sorunlarını çözmek için başlatılmış bir girişimdir.

²⁸ Türk Telekom, Nisan 1996, Sayı: 4, s., 27.

disi hatlari yüzde 70 doluluga eristigi zaman, Global-One, hat kapasitesini arttirmakla yükümlü olmasına ve hat kapasitesinin tamamen dolu olmasına ragmen bu yatırım 1998 basinda hala yapılmamistir. Bu durum, uluslararası bir şirket olan Global-one'in hizmet anlayısına ve Türk Telekom'un çok uluslu şirketler karsisindaki yaptirim gücüne tipik bir örnektir²⁹.

Kablo TV Hizmetleri

PTT, Kablo TV hizmetleri için ise alti konsorsiyum ile sözleşme imzalamistir. Özel radyo televizyon yayınlarının çoğalması ile birlikte giderek sikisik hale gelen frekans spektrumuna Kablo TV hizmeti bir alternatif çözüm olarak sunulmustur. 1989 yilinda baslatilan bu uygulamada abone sayisi 1992'den bu yana on kattan fazla artmistir. Mevcut dokuz ilde hizmet vermekte olan kablo-TV sebekesine yeni özellikler kazandirmak ve kanal kapasitesini arttirabilmek amacıyla gelir paylasim esasina dayali sözleşmeler ilk olarak 1991 yilinda imzalanmistir³⁰. 1997 yilinin sonunda ise kablo-TV yayinina baslanan dokuz ildeki teknolojinin yenilenmesi için ihaleler yapılmistir. 1997'de yapılan ihalelerin 1991'deki ihalelerden önemli farklari vardır. Bu ihalelerle, sadece kablo yapimi değil, kablolu TV işletmesi de 10 yilligina özel şirketlere devredilmistir. Türk Telekom, artık sadece para tahsil eden ve özel şirketlere payini ödeyen bir araci haline gelmistir. Şirketler, kablolu TV'nin her asamasinda söz sahibi olurken, konsorsiyumlarda da medya tekelleri yer almistir³¹.

Uydu Haberlesme Hizmetleri

PTT, uluslararası özel data, teleks ve fax türü hizmetlerin sağlanabilmesi için 18-2-1991 tarihinde ABD'nin resmi uydu haberlesme kurumu olan Comsat firmasi ile bir anlaşma imzalamistir. Anlaşma, gelir paylasim esasina göre yapılmis ve Comsat Dijital Hizmetleri Ticaret A.S., gelirin yüzde 60'ini almak kosulu ile PTT hizmet binasına uydu yer istasyonu sistemleri monte etmistir. Bu sözleşme ile sağlanacak IBS (Intelsat Business Service) hizmeti, İstanbul'da kurulan bir yer istasyonu aracılığı ile Türkiye, Avrupa ve ABD arasında özel ve ticari alanlarda haberlesmeyi gerçeklestirecektir.

²⁹ BASARAN-ÖZDEMİR, age., s., 107.

³⁰ Ankara ve Adana bölgelerinde, 30-1-1991 tarihinde Hollanda kökenli NKF Kabel, PHILIPS Kommunikations Industrie A.G. ve STFA Konsorsiyum'u; İstanbul, Ankara ve Konya'da 1-2-1991 tarihinde SIMKO A.S., SIEMENS A.G. ve KATHREIN Konsorsiyum'u; Ankara, Antalya ve İstanbul'da 3-3-1991 tarihinde TELETAS ve ERE A.S. Konsorsiyum'u ile sözleşme imzalanmistir.

³¹ Dogan Medya Grubu, SIEMENS Konsorsiyumunda yer almıs, Interstar'in sahibi Rumeli Holding ise birçok ihaleye dogrudan katilmistir. (Basaran-Özdemir, age., ss., 100-101)

TÜRKSAT uyduları üzerinden daginik birimlere sahip holding, otel, banka gibi özel şirketlere çok küçük çaplı uydu terminalleri aracılığı ile data haberleşmesi sağlayan VSAT (Very Small Aperture Terminal) şebekeleri gelir paylaşım yöntemi ile kurulmuştur. 25-1-1994 tarihinde VSAT ihalesini iki konsorsiyum kazanmıştır. Konsorsiyumlardan biri Koç Unisys, Comsat ve Sumitomo firmalarından oluşmaktadır. Diğer konsorsiyum ise Netas, Hughes Erba ve Çukurova Holding tarafından oluşmuştur. Birinci konsorsiyum Comsat adıyla ikinci konsorsiyum da kurduğu Verinet firması ile hizmet verecektir. VSAT hizmetinden, 10 yıllık yapılan anlaşmaya göre elde edilecek gelirin yüzde 72,1'i PTT'ye, yüzde 27,9'u da konsorsiyumlara ait olacaktır³².

Mobil Telefon Hizmetleri

Hareket halindeki abonelere hizmet vermek için GSM (Global System for Mobile Communication) sayısal teknolojiye dayalı, hücreli bir mobil telefon sistemidir. Uluslararası serbest dolaşım, cep boyutlarında hareketli cihazlar, yüksek haberleşme kalitesi ve gizlilik sistemin üstünlüğünü oluşturmaktadır. Bu sistemin Türkiye'de kurulup hizmete verilmesi amacıyla 30-3-1993 tarihinde ihaleye çıkılmıştır. İhaleyi Detecon, Alcatel-Sel, Siemens AG, Teletas ve Simko'nun oluşturduğu TELSİM Konsorsiyumu ile Ericson, Telekom Finland, Çukurova Grubu, Kavala Grubu, Penta Tekstil A.S.'nin oluşturduğu TÜRKCELL Konsorsiyumu kazanmıştır. Yapılan sözleşmelerde, "yasal düzenlemelerle daha sonra lisansa dönüştürülmek üzere" kaydı yer almış ve sözleşmelerin 15 yıl geçerli olacağı belirtilmiştir. Gelir paylaşım esasına dayanan sözleşmelerde gelirler, tesis ücreti, aylık sabit ücret ve mobil orijinli aramalardaki konuşma ücretine ait gelirler olarak tanımlanmıştır. Burada belirtilen gelirlerden vergiler (KDV+ Haberleşme Vergisi) düşüldükten sonra kalan net tutarın yüzde 32,9'u Türkcell ve Telsim'e, yüzde 67,1'i ise Türk Telekom'a kalacaktır.

Burada dikkat edilmesi gereken diğer bir nokta da ulusal telefon şebekesi orijinli aramalarda her dakika için, bir kontürlük telefon ücretinin, Türk Telekom tarafından konsorsiyumlara ödenmesidir. Yani normal bir telefon abonesi, cep telefonu abonesi olmadığı halde, herhangi bir cep telefonunu aradığı zaman Türk Telekomla birlikte konsorsiyuma da ücret ödemek zorunda bırakılmıştır.

Gelir paylaşım sözleşmelerinde, lisans devri bedeli olarak, firmanın birinci yıl bedelin yüzde 50'sini, ikinci yıl yüzde 25'ini, üçüncü yıl da geri kalanını ödemesi kararlaştırılmıştır. Sözleşme ile Türkiye'de GSM abone sayısı 400.000'e ulaşana kadar lisans devrinin bu iki firma ile sınırlı tutulması, yani başka şirketlere lisans verilmemesi de güvence altına alınmıştır. Gelir paylaşım sözleşmelerinin yapıldığı

³² Türk Telekomünikasyon A.S. Faaliyet Raporu, 1996-1997, ss., 18-21.

dönem, GSM sistemi abonelerinin sayısı 1994'de 81.968, 1995'de 332.716 olurken 1996 yılında ise 691.000'e ulaşmıştır³³.

1996 yılında 4161 sayılı yasaya³⁴ lisans sözleşmeleri ile ilgili bir geçici madde konulmuş; bu geçici altıncı maddenin "...bu sözleşmelerdeki lisans esasına geçişle ilgili hükümler saklı kalmak üzere" hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Mahkeme bu iptale yönelik yürürlüğün durdurulması istemini ise reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi Başkanı, bu konuda yaptığı açıklamada bu durumun bir "karar açıklaması" olmadığını, sadece "sonuç bildirme" olduğunu ifade ederek ilgililere bir an önce Anayasa'ya uygunluk denetimi konusunda yararlanıp, gereken çalışmaları yapma olanagı vermek amacıyla sonuç bildirdiklerini belirtmiştir³⁵. Bu konuyla ilgili Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararı beklenmeden ve Devlet İhale Kanunu'na uygun ihale açılmadan gelir paylaşım sözleşmeleri, 27 Nisan 1998'de lisans sözleşmelerine dönüştürülmüştür. Pesin bir milyar dolara gerçekleştirilen lisans devri sözleşmesine göre, cep telefonlarından elde edilen gelirin yüzde 74'ünü Türkcell ve Telsim, yüzde 15'ini Hazine ve yüzde 11'ini Türk Telekom alacaktır. 25 yıl süre ile geçerli olacak sözleşme ile cep telefonu, özel şirketlere neredeyse tamamen devredilmiş olmaktadır.

1996 yılında cep telefonlarından elde edilen 31 trilyon TL'lik gelirin 20 trilyon 816 milyar lirasını Türk Telekom alırken, 10 trilyon 206 milyar lirasını Türkcell ve Telsim almıştır. Lisans devrinin yapıldığı Nisan 1998'de toplam cep telefonu abonesi 1,5 milyon civarındadır. 1996 yılı rakamları ile 691.000 cep telefonu abonesinden elde edilen gelir, dönemin döviz kuru ile ifade edildiğinde 300 milyon ABD doları olmaktadır. Bu durumda lisans devri yaklaşık 15 aylık gelire karşılık 25 yıllığına devredilmiştir. Oysa aynı dönemde Almanya'da, Mannesman firması Türkiye'de devredilen hakkın 60 katını önermişti³⁶. Buradan da anlaşıldığı gibi Türkiye'deki cep telefonu lisans hakkı, Almanya'dakinin 60'ta birine verilmiş olmaktadır. Ayrıca herbiri 500 milyon dolara devredilen lisans haklarının abone ve alt yapısının da hazır olduğu düşünüldüğünde bedelin oldukça düşük tutulduğunu söylemek mümkündür.

GSM'de üçüncü lisans ise 2000 yılında İS Bankası ve Telekom Italia konsorsiyumuna verilmiştir. Lisans bedelinin 2.5 milyar dolar olması, abone ve alt yapısının bulunmaması ve bunların maliyetinin de en az lisans bedeli kadar olabileceği dikkate alındığında aradaki farkın büyüklüğü daha iyi ortaya çıkmaktadır.

Türk Telekom'un, Ulaştırma Bakanlığı ile ilişkisi göz önünde tutulduğunda, lisans ve ruhsatlar konusunda piyasaya giriş ve çıkış koşullarının

³³ Telekomünikasyon İstatistikleri, 1996, s., 241.

³⁴ RG., 5-8-1996, Mükerrer sayı: 22718.

³⁵ Milliyet, 24-1-1997.

³⁶ Cumhuriyet, 17 Haziran 2000, s., 15.

belirlenmesinde fiilen düzenleyici konumda olduğu söylenebilir. Böyle bir konumda bulunmasına rağmen tekel gücünü kullanamamış, gelirden alacağı pay azaldığı için tüketici rantını konsorsiyumlar lehine kaybetmiştir.

SONUÇ

Haberleşme hizmetlerinde, Tanzimat Dönemi'nin mültezim uygulamaları ile bugünün konsorsiyum uygulamaları arasında bazı ortak paydalar olduğu söylenebilir. Örneğin her iki dönemde de devlet, toplu gelire kavuşmak amacıyla bu hizmetleri özel yönetimlere bırakmıştır. Her iki uygulamada da firma ya da kişiler, toplum yararını gerçekleştirme yerine kişisel çıkarlarını ön planda tutmuştur. Mültezimlerde olduğu gibi konsorsiyumlarda da ticari kaygı ve az giderle çok gelir sağlama düşüncesi egemendir. Mültezim uygulamasında hazine büyük kayıplara uğramış, hizmette verimlilik sağlanamamıştır. Benzer kayıplarla konsorsiyum uygulamalarında da karşılaşmıştır. Konsorsiyumlara devredilen hizmetlerin değeri doğru saptanamamış, alıcının belirlenmesinde ayrıcalığa yol açılmıştır. Lisans devri gerçekleştirilen GSM konsorsiyumları ile yapılan sözleşmede hazinenin çok büyük kaybı olduğu yukarıdaki örneklerle açıkça ortaya çıkmıştır. Ayrıca gelir paylaşım sözleşmelerinde toplam abone sayısının 400.000'i geçmesi halinde, pazara yeni firmaların gireceği koşulu olmasına rağmen, Türkiye'deki GSM piyasasına, yapılan ihaleye başka firmaların girmesi engellenerek iki konsorsiyumla sınırlandırılması da rekabete engel oluşturmıştır. Bu durum da alıcıların belirlenmesinde ayrıcalık yapıldığına bir örnektir. Konsorsiyum uygulamaları ile tekelciliğin önüne geçildiği şeklindeki gerekçelerin de inandırıcılığı bulunmamaktadır. Çünkü tekelciliğin en açık uygulaması, konsorsiyumlar altında büyük bir işbirliği ile çok uluslu şirketler tarafından yapılmaktadır. Ülkemizdeki cep telefonu hizmetinin pahalılığı bu durumu doğrulamaktadır.

Eğitimde ilerlemek ve bilgi çağının gerisinde kalmamak için yurdun her köşesine ve her vatandasa ulaşan bir haberleşme altyapısı oluşturmak, ülkemiz için son derece önemlidir. Bu, kamu hizmeti ilkesinin de bir gereğidir. Türk Telekom, konsorsiyumlarla işbirliği sürecinde, bu derecede önemli bir işlevi yerine getiremeyecek bir duruma gelmek üzeredir.

Özelleştirme uygulamaları, devletin ülke ekonomisi üzerindeki denetimini azaltmış, buna karşılık uluslararası sermayeye bağımlılığını arttırmıştır. Bu uygulamalar sonucunda hükümetler, kendilerini iktidara getiren halka karşı değil de, uluslararası sermayeye karşı sorumlu hissetmişlerdir. Çünkü özelleştirme, uluslararası sermaye iktidarını, yerli iktidarlara göre daha güçlü hale getirmektedir. Bir ülkenin ulusal bağımsızlığı ve güvenliği açısından çok önemli olan telekomünikasyon hizmetlerinin, uluslararası konsorsiyumlara bırakılması ile devletin bu alandaki denetimi de uluslararası sermayeye geçmiştir. Bu derecede önemli bir sektörün, devlet eliyle yabancı firmaların egemenliğine bırakılmasının diğer bir sonucu ise teknolojik bağımlılığa da yol açılmış olmasıdır. Özellikle

telekomünikasyon cihazlari üretiminde önemli paya sahip Netas ve Teletas şirketlerinin özelleştirilmeleri sonucu oluşan durum, teknolojik bağımlılığa iyi bir örnektir. Bu iki firma, özelleştirme sonrası teknoloji üretmek yerine, çok uluslu firma tarafından belirlenen küresel politikalar gereği sadece ürün geliştirmeye yöneltilmiştir.

Türkiye’de haberleşme sistemi siyasal iktidarın denetiminden giderek uzaklaşmaya başlamıştır. Özellikle son yıllarda sıkça görülen konsorsiyum uygulamaları, uluslararası sermaye ile farklı bir ilişkiye girilmesini de beraberinde getirmiştir. Haberleşme dön mültezimlerin elindeydi, bugün konsorsiyumların. Mültezim uygulamalarının olumsuz sonuçları, merkezi denetime alınma zorunluluğu, Tanzimat döneminde fark edilmiş, bu doğrultuda çeşitli adımlar atılmıştır. Bu sorun, özellikle Cumhuriyet’in ilk yıllarında Atatürk’ün başlattığı girişimlerle çözülmeye çalışılmıştır. Ancak, bugünkü konsorsiyum uygulamaları tüm bu gelişmelere bir tezat teşkil etmektedir. Ne şekilde uygulanırsa uygulansın en azından mültezim yerli idi. Oysa telekomünikasyon sektöründeki konsorsiyumlar yabancı firmalardan da oluşabilmekte, bu durum denetim, politika oluşturma, sermaye ve teknolojik bağımlılık açısından birçok sakıncaya da yol açmaktadır. Bu türden bir gelişmeyi ise ne imparatorluk ne de ulus devlet geleneğine sahip ülkelerde görmek pek mümkün değildir.