

### GENİŞBANT İNTERNETİN YAYGINLAŞMASI REKABETİN GELİŞMESİNE BAĞLI

Emin Köksal\*

#### Yönetici Özeti

Günümüz internet teknolojisinin daha çok veri taşıyabilen “genişbant” özelliği sayesinde, bilişimin ekonomik ve toplumsal hayattaki yeri giderek artıyor. Fakat Türkiye genişbant internet hizmetlerinde yayılım, fiyat ve kalite açısından AB ve OECD ortalamalarının gerisinde kalıyor. Bu durumun temel sebebi, sektörde rekabetin çok zayıf olması. Rekabetin zayıflığı ise, alternatif işletmecilerin sektöre girişi için gerekli düzenlemelerin eksikliğinden ve gecikmesinden kaynaklanıyor. Bu gecikme ve eksikliklerin giderilmesi için Bilgi Teknolojileri ve İletişimi Kurumu (BTK) ve Rekabet Kurumu arasında etkin bir işbölümü ve işbirliği gerekiyor. Ancak, 2009 Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu’nda bu iki kurum arasında belirgin bir koordinasyonun olmadığına, ve uygulama yetersizliklerine dikkat çekiliyor. Bu tespiti destekleyen ECTA’nın (Avrupa Rekabetçi Telekom İşletmecileri Derneği) 10 Haziran 2010’da yayınlan Düzenleyici Kuruluşlar Karnesinde de, sektörün düzenlenmesi ve rekabetin tesisi konusunda, Türkiye en kötü performans sergileyen ülkeler arasında yer alıyor. Rekabetin tesis edilip gelişmesi, BTK’nın sektöre özel düzenlemeleri yapması ve uygulaması, Rekabet Kurumu’nun da düzenleme dışında kalan boşlukları doldurması ve rekabet ihlallerini denetlenmesi ile mümkün olabilir. Bu koordinasyon sağlanamayıp, sektörde rekabet tesis edilemedikçe Türkiye ekonomik ve toplumsal olarak yüksek maliyetler ile karşı karşıya kalacak.

#### **Bilişimde dünyayı yakalamanın yolu genişbant internetten geçiyor.**

Bilişim teknolojilerinin yenilikçi bir ortamın yaratılmasında ve ekonomik büyümenin sürdürülmesinde önemli bir tamamlayıcı olduğu, artık yaygın olarak kabul gören bir olgu. Ayrıca, bu teknolojilerin toplumsal gelişimi ve iletişimi evrime uğrattığını, Facebook ve Twitter gibi deneyimler ile de yaşadık. Bilişimi bu kadar etkili kılan ve günlük hayatımıza sokan ise, tabii ki internet. Günümüz internet teknolojisinin daha çok veri taşıyabilen “genişbant” özelliği sayesinde, bilişimin ekonomik ve toplumsal hayattaki yeri giderek artıyor. Dolayısıyla, bilişimde dünyayı yakalamanın yolu genişbant internetten geçiyor.

#### **Türkiye’de genişbant internet AB ve OECD ülkeleri ortalamasının gerisinde.**

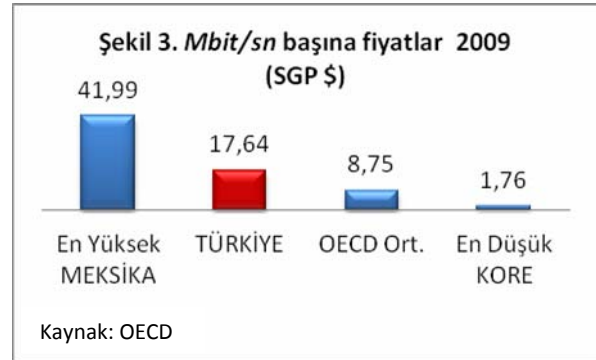
2003 yılından başlayarak, Türkiye’deki genişbant internet abonesi sayısının hızlı bir şekilde arttığını görüyoruz (Bknz. Şekil 1). Bilgi Teknolojileri ve İletişimi Kurumu’nun (BTK) yayınladığı son (Mart, 2010) verilere göre, Türkiye’de 7 milyonu aşan genişbant internet abonesi var. Ancak, penetrasyon oranı denilen ve 100 kişi başına düşen internet abonesi sayısını ifade eden

\* Yrd. Doç. Dr. Emin Köksal, Bahçeşehir Üniversitesi, [ekoksal@bahcesehir.edu.tr](mailto:ekoksal@bahcesehir.edu.tr)

göstergeyi AB ve OECD ortalamaları ile karşılaştırdığımızda, oldukça gerilerde olduğumuzu görüyoruz (Bknz. Şekil 2).



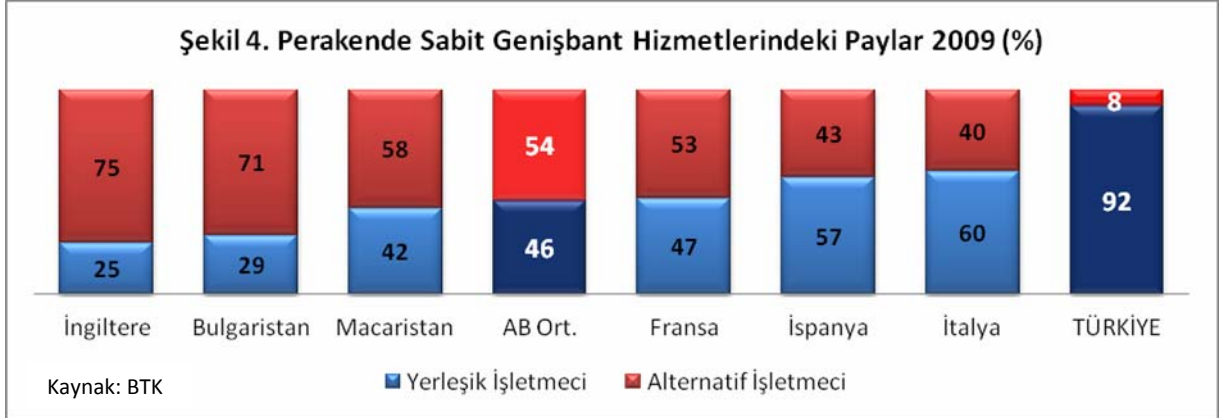
Ayrıca, fiyat ve kalite açısından da, iyi bir performans sergilediğimiz söylenemez. Veri aktarım hızını ifade eden *Mbit/sn* başına fiyatlara baktığımızda, OECD ülkeleri ortalamasından oldukça yüksek bir fiyat ile karşılaşıyoruz (Bknz. Şekil 3).



### Genişbant internette rekabet çok zayıf.

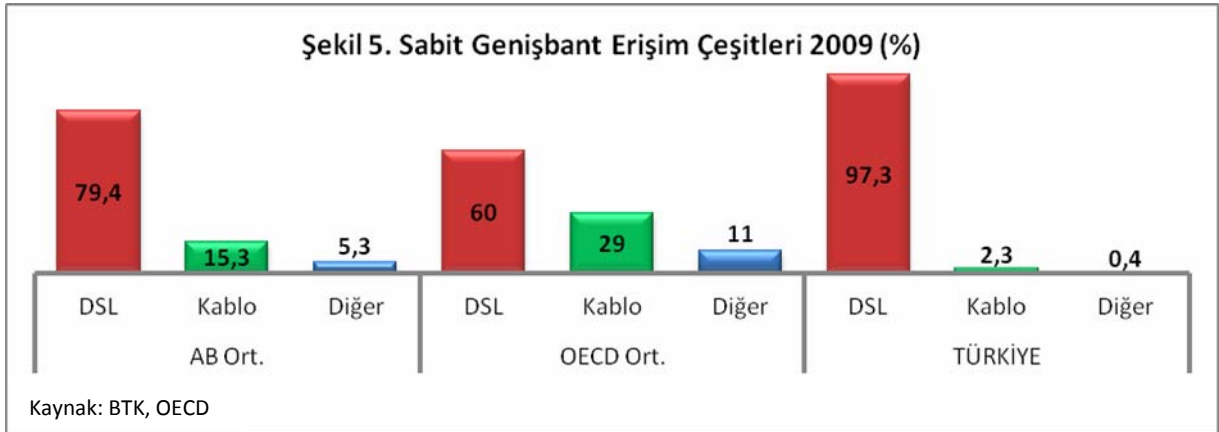
Yukarıda ifade edilen durum gibi, görel olarak miktarın sınırlı ve fiyatların yüksek olduğu bir piyasa için akla gelen ilk soru, söz konusu piyasada rekabetin olup olmadığıdır. Türkiye'de sabit genişbant hizmetlerine bakıldığında, telefon hatları üzerinden verilen DSL (Dijital Abone Hattı) erişiminin %93'ü Türk Telekom iştiraki olan TTnet tarafından veriliyor. Kablo TV şebekesi üzerinden verilen kablo internetin ise, tamamı TURKSAT bünyesindeki UYDUnet tarafından sağlanıyor. Daha genel bir ifade ile, genişbant abonelerinin %92'sine yerleşik işletmeciler (TTnet ve TURKSAT) hizmet veriyor. Bu durum, sektördeki rekabetin oldukça zayıf olduğuna işaret ediyor. Bu zayıflık, özellikle pazarın yarısından fazlasına alternatif işletmecilerin<sup>2</sup> hizmet verdiği AB ülkelerine baktığımızda, çok daha çarpıcı bir şekilde ortaya çıkıyor (Bknz. Şekil 4). Aslında bu durumun hem penetrasyon oranı, hem de fiyat ve kalite açısından AB ve OECD ortalamalarının gerisinde kalmamızın önemli bir açıklayıcısı olduğu savunulabilir. Bir başka ifadeyle, yeterli rekabetçi baskısının olmamasının yerleşik işletmecileri fiyat ve kalite açısından gelişime sevk etmediği, bunun da genişbant internetin yayılımını sınırladığı söylenebilir.

<sup>2</sup> Alternatif işletmeciler, yerleşik işletmeciler dışında pazarda hizmet veren işletmecileri ifade ediyor.



### Kablo internet, telefon hatları üzerinden verilen DSL erişimine göre çok geride.

Genişbantta rekabeti incelerken, farklı erişim çeşitlerinin hem kendi içindeki, hem de kendi aralarındaki rekabet durumlarını dikkate almak gerekir. Öncelikle, Türkiye’de genişbant erişim çeşitleri arasında rekabetçi bir ortamın varlığından bahsetmek şimdilik pek mümkün değil. Sabit genişbant abonelerinin % 97’si yerel telefon şebekesi üzerinden verilen DSL hizmetini kullanıyor. AB ve OECD ülkelerinde de DSL aboneleri çoğunluğu oluştururken, kablo TV şebekesi üzerinden verilen kablo internetin de belli bir abone kitlesine sahip olduğunu görüyoruz. Türkiye’de ise, kablo internetin payı % 2,3 gibi oldukça düşük bir oran (*Bknz. Şekil 5*).



Birçok AB ve OECD ülkesinde birbirine rakip platformlar olarak hizmet veren kablo internet ve DSL erişimi, 2005’teki özelleştirme işlemine kadar Türk Telekom bünyesinde sağlanıyordu. Kablo TV şebekesinde altyapı yatırımlarının ortaklar tarafından yapıldığı, gelirin bu ortaklar ve Türk Telekom arasında paylaşıldığı “gelir paylaşımli ortaklık” modeli söz konusuydu. Ancak bu modelin, altyapı yatırımları konusunda ortaklara yeterince teşvik sağlamaması sebebiyle, kablo TV şebekesi coğrafi olarak sınırlı kaldı. Türk Telekom, hem bu altyapının coğrafi kısıtı, hem de elde edilecek gelirin paylaşılacak olması sebebiyle, gelirin tamamını alabileceği ve coğrafi olarak daha yaygın olan telefon şebekesi üzerinden verilen ADSL hizmetlerine yatırım yapmayı tercih etti. Ve, kablo internetin gelişmesi mümkün olmadı. Türk Telekom’un özelleştirilmesi sürecinde, Rekabet Kurulu görüşü ile, kablo TV şebekesi bir kamu kuruluşu olan TÜRKİYE’ye devredildi. Ancak, şebeke üzerinde faaliyet gösteren gelir ortağı firmaların aldığı lisansların kapsamının internet hizmetlerini kapsayıp kapsamadığı konusundaki anlaşmazlık ve mahkeme süreçleri ile geçen zamanda, söz konusu firmalar kapandı. Abone sayısında da erime yaşandı. Şu an TÜRKİYE bünyesindeki UYDUnet markasıyla cılız bir atılım içinde olan kablo internetin

toplam abone sayısı, Mart 2010 itibariyle 181 bin. Özelleştirmesi ve rekabete açılması henüz gündeme gelmeyen bu şebekenin, özellikle DSL erişimine alternatif olma açısından önemli bir fırsat maliyeti içerdiğini belirtmek gerekir.

### **Mobil genişbantta ve fiber erişimde daha işin başındayız.**

Mobil operatörlerce sağlanan mobil genişbant internette (3G) ise, henüz ilk yılı geride bırakmak üzereyiz. Üç mobil operatör (Avea, Vodafone, Turkcell) arasındaki rekabet sayesinde abone rakamlarında hızlı bir artış gözlenirse de, Mart 2010 verilerine göre toplam abone sayısı sadece 640 bin. Diğer yandan, yeni nesil erişim teknolojisi olan ve çok daha kaliteli erişim sunan “fiber” bağlantı, şu an itibariyle çok sınırlı bir altyapı ve abone sayısına (72 bin) sahip. Buna rağmen “fiber”, Superonline gibi alternatif işletmecilerin de altyapı yatırımı yaptığı, gelecekte önemi daha da artacak bir erişim teknolojisi.

### **En yaygın genişbant erişimi DSL’de rekabetin zayıflığı, düzenlemelerin gecikmesinden kaynaklanıyor.**

Türkiye’de genişbant erişiminin %97’sini oluşturan DSL hizmetleri ise, 2000 yılından beri ADSL (Asimetrik Dijital Abone Hattı) olarak Türk Telekom’un internet hizmetlerindeki bileşiği TNet tarafından veriliyor. Sektördeki, diğer internet servis sağlayıcılarının (İSS) ısrarlı taleplerine rağmen TNet dışındaki İSS’lerin bu hizmeti vermesi, Ekim 2003’teki Rekabet Kurulu kararı ve sonrasında Telekomünikasyon Kurumu’nun düzenlediği “yeniden satış yöntemi”ne kadar mümkün olmadı. ADSL hizmetlerinin rekabete açılmasının ilk adımı olan “yeniden satış yöntemi”<sup>3</sup> alternatif İSS’lerin Türk Telekom’dan belli bir indirim (%18) ile perakende olarak aldıkları ADSL portlarını pazarlamasına imkan veriyordu. Ancak, özellikle promosyon dönemlerinde indirim oranının düşmesi sebebiyle, bu yöntem alternatif İSS’ler tarafından pek de çekici bulunmadı ve sınırlı sayıda abone sahibi olabildiler.

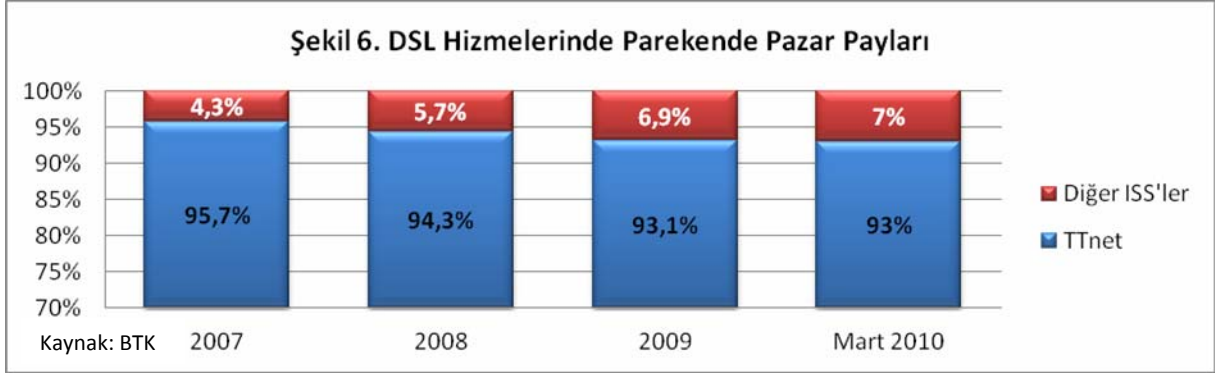
Serbestleşmenin diğer bir adımı olan “veri-akış erişimi” ise, Eylül 2004’teki Rekabet Kurulu kararına rağmen Türk Telekom ve Telekomünikasyon Kurumu arasındaki mahkeme sürecinin de araya girmesi ile, ancak Mart 2007’de ticari olarak mümkün olabildi. Bu yöntem ile alternatif İSS’ler perakende değil, toptan ve daha büyük indirimle aldıkları erişimi çeşitlendirerek satma imkanına kavuştu. Bu yöntemle alternatif İSS’ler geç de olsa fiyat ve kalite açısından, TNet ile rekabet etme imkanına sahip oldular.

Serbestleşmenin ve rekabeti tesis etmenin ileri adımlarında biri olan “yerelağın paylaşımına açılması” ise, düzenlemeler üzerinde çalışmalar 2005’te başlamasına rağmen, ancak 2009 yılında mümkün olabildi. “Yerelağın paylaşımına açılması” ile alternatif işletmeciler son kullanıcıya Türk Telekom’un alt yapısı üzerinden, ama kendi yatırımları ile erişim verebilir hale geldiler. Böylece, daha çok katma değer içeren, daha çeşitli ve kaliteli erişim hizmetleri ile TNet’e rakip olma imkanı elde ettiler.

Bu geç, ama yerinde, düzenleyici adımlar 2007 itibari ile DSL’deki rekabette kısmi ve çok sınırlı bir iyileşme sağladı. 2007 öncesi alternatif işletmecilerin kayda değer bir payının olmadığı DSL perakende pazarındaki payları, Mart 2010 itibariyle %7’ye yükseldi (Bknz. Şekil 6). Görüldüğü üzere, temelde rekabetin sağlanamaması, alternatif işletmecilerin sektöre girip rekabet edebilmesi için gerekli düzenlemelerin gecikmesinden kaynaklanıyor.

---

<sup>3</sup> Serbestleşme ve rekabete açılmada genelde izlenen yol, “yeniden satış” ile başlayıp “veri-akış erişimi” ve “yerelağın paylaşılması” ile devam eden, bu süreçlerde de alternatif işletmecilerin yatırımlarının gittikçe arttığı bir yönetime işaret eder.



**Rekabet Kurulu Türk Telekom ve TTnet'e, hakim durumlarını kötüye kullanmalarından dolayı 12,4 milyon TL para cezası verdi.**

Yukarıda saydığımız, düzenlemelere son yıllarda alınmış iki önemli Rekabet Kurulu Kararı da eşlik etti. Öncelikle, Kurulun Kasım 2008'deki kararında Türk Telekom ve TTnet'ten oluşan ekonomik bütünlüğün hakim durumu kötüye kullandığı ve "fiyat sıkıştırması" yoluyla rakiplerini dışladığı hükmüne varıldı. Alternatif işletmecilerin yerleşik işletmeciden aldığı (toptan) fiyat ile perakende fiyat arasındaki marjın çok düşük olması sebebiyle ortaya çıkan "fiyat sıkıştırması" nedeniyle, Türk Telekom ve TTnet'e 12,4 milyon TL para cezası kesildi. Bu karara rağmen, 10 Haziran 2010'da yayınlanan ECTA'nın (Avrupa Rekabetçi Telekom İşletmecileri Derneği) raporunda hâlâ genişbant piyasasında "fiyat sıkıştırması" konusuna dikkat çekiliyor.

**Rekabet Kurulu Kararına rağmen "yalın ADSL" uygulaması ticari olarak hâlâ olanaklı değil.**

Şubat 2009'daki bir başka kararla, Rekabet Kurulu Türk Telekom'dan ADSL ve telefon hizmetlerini ayırmasını ve "yalın ADSL" uygulamasını başlatmasını istedi. Ancak karara rağmen "yalın ADSL" uygulaması, Türk Telekom'un önerdiği ve çok yüksek bulunan sabit hat ücreti sebebiyle, ticari olarak hâlâ olanaklı değil. Rekabetin önündeki bir engeli daha kaldırarak alternatif işletmecilerin sektöre girişini kolaylaştıracak bu uygulamanın hayata geçmesi için, BTK'nın gerekli düzenlemeleri vakit geçirmeden yapması son derece önemli.

**Etkin düzenleme ve rekabet için, BTK ve Rekabet Kurumu arasında işbölümü ve işbirliği şart.**

Sektörü düzenlemekle görevli kuruluş BTK (eski adıyla Telekomünikasyon Kurumu), düzenlemelerin uygulanmasından ise, yine BTK ve kısmi olarak da Rekabet Kurumu sorumlu. Ancak, 2000 yılında çıkarılan 4052 sayılı "Telekomünikasyon Yasası" bu iki kurumun görev alanlarının ayrımı konusunda yetersiz kalıyordu. Bu durum, iki kurumun iş bölümü ve bazen de işbirliği halinde olmasını gerektiren, sektörün rekabete açılması ve rekabetin korunması konularında, gecikme ve uygulama zorluklarına sebep olageldi. Üzerinde çalışılmaya 2005 yılında başlanan ancak, 2008 yılında yasallaşan yeni "Elektronik Haberleşme Yasası" ile, bu sorunu aşmak için değişiklikler yapıldı. Fakat, hem 2009 Avrupa Komisyonu İlerleme Raporunda, hem de sektör temsilcilerince, hâlâ belirgin bir işbölümü ve etkin bir işbirliği sağlayacak bir düzenlemenin olmadığından bahsediliyor. Ayrıca, mevcut düzenlemelerin bu koordinasyonsuzluklar sebebiyle uygulanmadığı da, belirtilenler arasında.

Ayrıca, ECTA'nın (Avrupa Rekabetçi Telekom İşletmecileri Derneği) 10 Haziran 2010'da yayınlan Düzenleyici Kuruluşlar Karnesinde, Türkiye değerlendirmeye alınan 22 Avrupa ülkesi arasında 19. sırada ve en kötü performans sergileyen ülkeler arasında yer alıyor. Raporda dikkat

çekilen önemli konulardan bir tanesi de, daha önce bahsettiğimiz “fiyat sıkıştırması” eylemi. Henüz yeni gelişmekte olan rekabetin önünde ciddi bir engel teşkil eden bu tür piyasa aksaklıklarının giderilmesi, yine BTK'nın yapacağı düzenlemelerin ve Rekabet Kurumu'nun yapacağı denetimin koordinasyonunu gerekli kılıyor.

**Sektörde rekabet tesis edilemedikçe, Türkiye ekonomik ve toplumsal olarak yüksek maliyetler ile karşı karşıya kalacak.**

Genişbant internette abone sayısının ve kalitenin artması, sektörde sağlanacak rekabet düzeyine bağlı. Rekabetin tesis edilip gelişmesi ise, BTK ve Rekabet Kurumu'nun belirgin bir işbölümü ve etkin bir işbirliği ile yerleşik işletmecinin pazar gücünü kontrol edebilmesini gerektiriyor. Bu da ancak, BTK'nın sektöre özel düzenlemeleri yapması ve uygulaması, Rekabet Kurumu'nun da düzenleme dışında kalan boşlukları doldurması ve rekabet ihlallerini denetlenmesini ile mümkün olabilir. Bu koordinasyon sağlanamayıp, sektörde rekabet tesis edilemedikçe Türkiye ekonomik ve toplumsal olarak yüksek maliyetler ile karşı karşıya kalacak.