

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**MOBİL İLETİŞİM SEKTÖRÜNDE KURUMSAL KURAM
AÇISINDAN DEĞİŞİM:
TÜRK GSM SEKTÖRÜ ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
Hasan AKKUZU**

**Anabilim Dalı: İşletme Mühendisliği
Programı: İşletme Mühendisliği**

HAZİRAN 2008

**MOBİL İLETİŞİM SEKTÖRÜNDE KURUMSAL KURAM
AÇISINDAN DEĞİŞİM:
TÜRK GSM SEKTÖRÜ ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
Hasan AKKUZZU
(507041019)**

**Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 5 Mayıs 2008
Tezin Savunulduğu Tarih : 9 Haziran 2008**

**Tez Danışmanı : Yrd.Doç.Dr. Mehmet ERÇEK
Diğer Jüri Üyeleri Prof.Dr. Fatma KÜSKÜ
Prof.Dr. Seçkin POLAT**

HAZİRAN 2008

ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasında genelde Türk telekomünikasyon sektörü, özelde ise GSM sektörü incelenerek kuruluşundan günümüze kadar geçirdiği aşamalar mercek altına yatırılmıştır. Bu aşamaların sonucu olarak sektörün şu anki durumu hakkında çeşitli bilgiler toplanmıştır ve sektörün kurumsal anlamda neden ve nasıl değiştiği analiz edilmeye çalışılmıştır. Kurumsal kuram penceresinden yapılan bu incelemede kurumsal kuramın önermesi olan eşbiçimlilik kavramı sektörde ne kadar kendisine yer bulmaktadır sorusunun cevabı aranmıştır.

Tezimin bu aşamaya gelmesinde her açıdan büyük katkısı bulunan ve çalışmalarımız sırasında aramızdaki uzak mesafelere rağmen ilgi ve alakasını eksik etmeyen değerli tez danışmanım Sayın Yrd. Doç. Dr. Mehmet Erçek'e, hem içerik hem de motivasyon konusunda ilgi ve alakasını esirgemeyen kıymetli arkadaşım Serkan Türkeli' ye, İstanbul'a her gelişimde beni misafir edip evinin kapılarını bana sonuna kadar açma güzelliğinde bulunan Hakan Altınkaynak'a, uzunca bir süre bilgisayarının kendisine ait olduğunu unutarak tamamen benim kullanımına tahsis eden ev arkadaşım Serdar Öztürk'e, çalışmalarım sırasında her türlü maddi manevi yardımı sağlayan Yb. İ. Giray Şenergin, Bnb. Sabahattin Özenli ve Yzb. P. Serkan Erisev'e, aynı hocadan tez danışmanlığı almamızın getirdiği avantajları kullanmama vesile olan Fırat Caner Selçuk'a ve tabii ki hayatım boyunca hiçbir zaman desteklerini esirgemeyen ve attığım her adımda ve aldığım her kararda değerli fikirleri ile beni her zaman kollayan ve gözetten Annem Şerife Akkuzu'ya ve Babam Ali Osman Akkuzu'ya sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Mayıs, 2008

Hasan AKKUZU

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
TABLO LİSTESİ	v
ŞEKİL LİSTESİ	vi
ÖZET	vii
SUMMARY	viii

1. GİRİŞ	1
2. KURUMSAL KURAM	3
2.1. Örgüt	4
2.2. Örgüt Kuramlarında Modern Yaklaşımlar	5
2.3. Kurumsallaşma	7
2.3.1. Kanıksanmış davranışlar (habitualization)	9
2.3.2. Genel kabul görme (objectification)	10
2.3.3. Çökme (sedimentation)	10
2.4. Kurumsal Kuram	12
2.4.1. Organizasyon alanı	17
2.4.2. Değişim	21
2.4.3. Yeni kurumsal kuram açısından değişim	25
2.4.4. Eşbiçimlilik	30
2.4.4.1. Örgüt seviyesi eşbiçimlilik hipotezleri	35
2.4.4.1.1. Zorlayıcı (coercive) olanlar	35
2.4.4.1.2. Öykünmecî (mimetic) olanlar:	35
2.4.4.1.3. Normatif (normative) olanlar	36
2.4.4.2. Alan seviyesi eşbiçimlilik hipotezler:	36
2.4.4.1.1. Zorlayıcı (coercive) olanlar	36
2.4.4.1.2. Öykünmecî (mimetic) olanlar	36
2.4.4.1.3. Normatif (normative) olanlar	36
3. REGÜLÂSYON	38
3.1. Regülâsyonun Tanımı	38
3.2. Regülâsyonun Amacı	38
4. TEORİK ÇERÇEVE	41
5. ARAŞTIRMADA KULLANILAN YÖNTEMLER	44
5.1. Vaka Çalışması ve Nitel Araştırmanın Açıklanması	44
5.2. Vakaların Seçimi	45
5.3. Katılımcıların Seçimi	46
5.4. Araştırma Soruları ve Veri Toplama Yaklaşımı	47

6. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ	49
6.1. Telekomünikasyon Sektörünün Yapısal Gelişimi	49
6.1.1. Dünyada genel gelişim	49
6.1.2. Türkiye’de genel gelişim	52
6.2. Türk GSM Sektörü	56
6.2.1. Genel durum	57
6.2.2. Düzenleyici çevre	59
6.3. Türk Mobil Pazarının Gelişimi	61
6.3.1. I. Aşama-iki kutuplu periyot (1994-2001)	61
6.3.2. II. Aşama—yeni giriş ve dört kutuplu dönem(2001-2004)	63
6.3.3. Sektörün şu anki durumu	65
6.4. Sektörün Genel Analizi	66
6.4.1. Coğrafi kaplama alanı ve ulusal dolaşım	68
6.4.2. Tarife aracılı dış ilişkiler: ara bağlantı düzenlemesi ve fiyat rekabeti	72
6.4.2.1. Ara bağlantı rejimi	74
6.4.2.2. Fiyat rekabeti	77
6.4.3. Değiştirme maliyetleri ve numara taşınabilirliği	80
6.5. Değerlendirme	81
7. TELEKOMÜNİKASYON KURUMU (TK)	84
7.1. Telekomünikasyon Kurumu’nun Hukuki Temeli	84
7.2. Telekomünikasyon Kurumu ve Avrupa Birliği	87
7.3. TK’nın Görev ve Yetkileri	90
8. VAKA ÇALIŞMASI: KURUMSAL KURAM AÇISINDAN TELEKOM SEKTÖRÜNDE DEĞİŞİM	96
8.1. Tarihsel Sürece Bağlı Değişim	96
8.1.1. Kuruluş dönemi	96
8.1.2. Günümüzdeki durum	98
8.1.2.1. Sosyal duyarlılık:	98
8.1.2.2. Örgüt içi ortam	99
8.1.2.3. Organizasyon alanı	100
8.2. Regülasyon Otoritesine Bağlı Değişim	102
9. GENEL SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	113
10. YAPILABİLECEK DETAYLI ÇALIŞMALAR	122
KAYNAKLAR	123
ÖZGEÇMİŞ	127

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BÇO	: Bakım Çözüm Ortağı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EKiÖ	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ETSI	: European Telecommunications Standart Institute
FTM	: Fix To Mobile
GSM	: Global System for Mobile Telecommunication
GPRS	: General Packet Radio Service
HHI	: Herfindahl-Hirschman İndeksi
ITU	: International Telecommunications Union
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MNO	: Mobile Network Operator
MMT	: Mobile To Mobile
MVNO	: Mobil Virtual Network Operator
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development
ÖMG	: Önemli Market Gücü
PPP	: Parity of Purchasing Power
PTT	: Posta Telefon Telgraf
RK	: Rekabet Kurulu
SMP	: Significant Market Power
TDK	: Telekomünikasyon Düzenleme Kurumu
TIM	: Telekom Italia Mobile
TK	: Telekomünikasyon Kurumu (Türkiye)
TL	: Türk Lirası
TMSF	: Türk Tasarruf ve Mevduat Fonu
TTAŞ	: Türk Telekomünikasyon A.Ş.
TV	: Televizyon
TVA	: Tennessee Valley Authority
2G	: Second Generation
3G	: Third Generation

TABLO LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Tablo 6.1 Türk GSM Sektörüne Ait Basit İstatistikler.....	63
Tablo 6.2 Pazar Payları.....	65
Tablo 9.1. Eşbiçimliliğe sebep olan etkiler ve örnek olaylar.....	115

ŞEKİL LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Şekil 2.1 Kurumsallaşma Prosesi.....	9
Şekil 4.1 Kurumsal Değişimin Kaynakları ve Akış Yönü.....	42
Şekil 6.1 Tarihsel Süreç.....	59
Şekil 6.2 Telekomünikasyon Hatları ve Nüfusun Gelişimi.....	64
Şekil 6.3 Dakika Başına Düşen Mobil Arama Maliye.....	78
Şekil 6.4 Mobil Arama Maliyetleri.....	79

MOBİL İLETİŞİM SEKTÖRÜNDE KURUMSAL KURAM AÇISINDAN DEĞİŞİM: TÜRK GSM SEKTÖRÜ ÖRNEĞİ

ÖZET

İlk kuruluşundan sonra, sadece Türkiye’de değil, dünyada da çok büyük değişimlere uğrayan GSM sektörü, kurulumundan günümüze kadar geçen süre zarfında her zaman belirsizliklerle dolu bir ortam içerisinde şekillenmiştir. Fazlasıyla hızlı gelişen teknoloji, değişen alt yapı imkânları, ekonomik olarak hızla büyüyen bir yapı, bu büyümeye bağlı olarak hizmet çeşitliliğinin artması, rekabetin kontrolsüz bir biçimde büyümesi, devletin rekabeti çeşitli yöntemlerle kontrol etme çabaları, çok hızlı güçlenen şirketler, güce bağlı olarak tekel özelliği oluşturan yapılar, zamanla taleplerin değişmesi, değişen taleplere bağlı olarak yeniden yapılanan teknoloji gibi etkenler sektörde her zaman belirsizliklere sebep olmuştur.

Böyle büyük bir etkiler ormanında sektörün kurumsal yapısını ayırtırmak gerçekten fazlasıyla zor görünmektedir. Bu çalışmada bu kadar çok etkileyici unsurun en temelinde yatan ve sektöre etkisi bakımından önceliklere sahip olan kriterleri ayırtırmaya çalışılmıştır. Bu ayırtırmayı yaparken Türk GSM sektörünün tarihi süreci önemli veriler altında incelenerek, belirli dönemlere bölünmüştür. Bu dönemler sektörün önemli değişimler geçirdiği dönemler olması nedeniyle, sektör adına kilometre taşı niteliği taşıyan değişimler tarafından birbirinden ayrılmaktadır. Daha sonra her dönem kendi içerisinde incelenerek her dönemin önemli faktörleri kurumsal kuram adına mercek altına alınmıştır. Kurumsal kuramın eşbiçimliliğe doğru kaymaların olacağı iddiasının geçerliliğini Türk GSM sektörü üzerinde gözlemleyerek çok hızlı değişen ve halen de değişmekte olan çok büyük çaplı bu sektörün neden, nasıl ve ne yöne doğru değiştiğine dair tespitlerde bulunulmaya çalışılmıştır.

Yapılan çalışma ile sektör üzerinde düzenleyici kurum olan Telekomünikasyon Kurumu’nun ve Avrupa Birliği’nin zorlayıcı etkilerini, sektör şirketlerinin birbirlerinden tesir alarak sektörün dönüşümüne katkıda bulunmalarını sağlayan öykünmecî etkileri ve insan kaynakları transferlerinin yoğun yaşanması nedeniyle ortaya çıkan normatif etkileri gözlemleme imkânı elde edilmiştir.

CHANGE IN MOBILE COMMUNICATION SECTOR FROM THE VIEW OF INSTITUTIONAL THEORY: CASE OF TURKISH GSM SECTOR

SUMMARY

GSM sector, was shaped in the field of ambiguities, has being changed not only in Turkey but also in all around the world after its development. Factors like developing technology, changes in infrastructure, fast economical growth, increase in services as a result of this growth, uncontrollable increase in competition, attempts of governments to control the competition, companies that getting high power, monopoly companies as a result of this high power, changing demands in time, re-structuration of technology as a result of changing demands always cause ambiguities in the sector.

In the jungle of all these effects, it seems to be a very hard work to analyze the affecting factors. As written in this thesis, it is tried to study on the most important and effective factors that are much more associated with the change in the sector. For this purpose, the historical evolution of the Turkish GSM sector is analyzed under the critical data and the historical background is divided into different parts. These parts are divided by the important and critical events that affected the sector through change. After dividing the historical background all the partitions from the view of institutional theory are examined. Then the suggestion of institutional theory on institutional change as isomorphism is measured by analyzing the sector and the direction and methods of sectoral change are tried to be understood.

By the help of this study, the coercive effects of the Telecommunication Authority and European Union, the mimetic effects of the firms to the sectoral change because of the effects that cause to change eachother and the normative effects of human resources' transfers between firms are could be observed.

1. GİRİŞ

Örgütsel değişim, örgütün yeni bir düşünce veya davranış biçimine uyum sağlaması, adapte olmasıdır. Örgütün çeşitli alt sistem ve boyutları ile bunlar arasındaki ilişkilerde meydana gelebilecek her türlü değişikliğe örgütsel değişim adı verilir. Bu anlamda değişme; yaratıcılık, yenilik yapımı, büyüme ve gelişme gibi olay ve olguların tümünü içine alabilecek derecede geniş kapsamlı bir kavramdır.

Değişim artık örgüt kuramlarının en temel konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle değişen şartların örgütler üzerindeki etkileri incelenirken, örgüt kuramları, bu şartların değişim üzerinde en etkin olan faktörlerini ayrıştırarak incelemeye tabi tutmaktadırlar.

1990'lardan sonra hızla değişen ve gelişen politik, teknolojik ve düzenleyici dış etkenlerin olduğu ortamların karmaşıklığı örgütlerin değişimleri ve adaptasyonları adına önemli bir araştırma alanı meydana getirmişlerdir. Örgütsel alandaki güçlerin dramatik bir biçimde değişiyor olması, örgütlerin hayatta kalması adına, adaptasyon yeteneklerini fazlasıyla ön plana çıkarmaktadır. (Greenwood ve Hinings, 1996). Değişim faktörünün yeni kurumsal kuram perspektifinde incelenmesi ise, bu kuramın en sağlam sosyolojik perspektiften değişim konusunu değerlendirmesi sebebiyledir (Greenwood ve Hinings, 1996).

Bu açıdan, son yılların en önemli sosyal olgularından birisi olan iletişim konusunda günümüz teknolojisinin bize sağlamış olduğu imkânlar hızla gelişmektedir. Gelişen teknolojinin günümüzde ortaya koyduğu ve artık toplumsal yapımız içerisinde “hayatın bir parçası” olarak kanıksanmış olan mobil iletişim araçları da her geçen farklı hizmet seçenekleri ile gelişip değişikliğe uğramaktadır. Dünya genelinde çok büyük bir sektör haline gelmiş olan mobil iletişim sektörünün de hızla değişmesi anlamına gelen bu farklı hizmet seçeneklerinin oluşması, hizmet sağlayıcılarının da kurumsal olarak yeni açılımlar içerisinde bulunmalarını gerektirmektedir. Bu açılımlar ve yeni uygulamalarda kamu yararı adına devlet otoritesinin de sektörün

şekillenmesinde söz sahibi olması, mobil iletişim sektörünün değişim dinamiklerini de bir başka açıdan etkilemektedir.

Türk GSM sektörünün kuruluş sürecinden itibaren yapılanmasının ve değişiminin incelendiği bu çalışmada, sektörün kurumsal kuram açısından değişim dinamikleri ve etkileri incelenmektedir. Özellikle teknolojik gelişmelere bağlı olarak değişen sektörel yapı ile alanın en önemli belirleyicisi konumundaki düzenleyici otoritenin (Telekomünikasyon Kurumu) faaliyetleri ve kararlarına bağlı olarak değişen örgütsel yapılar analizlerimizin temel konusunu teşkil etmektedirler.

2. KURUMSAL KURAM

Sosyolojide örgüt çalışmaları, nispeten kısa bir geçmişe sahiptir. Robert Merton ve öğrencileri ilk kez bu konudaki çalışmalarını 1940'ların başında yapmışlardır. Bu çalışmalara eleştiriler diğer Amerikan sosyologlardan gelmiş ve Merton'un savunduğu gibi, örgütleri kendine özgü sosyal olgular olarak görememişlerdir. (Oysaki, 1920'lerde örgütleri fonksiyonel analizle inceleyen sosyologların çalışma konusunu örgütler oluşturmuştur.) (Özen, 2007)

Endüstriyel düzenle ilgili ilk analiz, Weber tarafından "formal organizasyon" başlığıyla yapılmış; örgütlerin modern toplum sürecinde "bağımsız sosyal aktörler" olarak tanımlanmasını ise ilk kez Metron (1940) ve meslektaşları yapmışlardır. Zucker(1988) ve DiMaggio(1988) ise; yeni kurumsal yapının potansiyel yaratıcıları olarak örgütsel ve bireysel aktörlere dikkat çekmişlerdir.

Metron (1940) çalışmalarında örgütler için deneysel testler ve fonksiyonel mantık üzerinde durmuş ve fikirlerini "Fonksiyon Teorisi"nde toplamıştır. Buna göre, fonksiyonel yaklaşımla incelendiğinde örgütler iki özellik gösterirler:

1. Örgüt yapısı içinde, birbirinden farklı öğeler vardır.
2. Yapısal düzenlemelerin, fonksiyonel olmayan sonuçları arasında dengenin kurulması gerekir.

İşte bu iki özelliğin gerçekleşebilmesi de iki varsayıma dayanır:

1. Sistemin yapısal unsurları, bütünün parçalarıyla ilişkili olabilecek şekilde, bütünleşmiş olmalıdır.
2. Sosyal sistem fonksiyonlarına faydası olacak yapılar vardır. Ancak yine de sistem hayatta kalamayabilir.

Sonuçta Merton'a göre değişim, yapısal düzenlemelerle sağlanan fonksiyonel yardımlarla olur. Ancak bazen, yapısal düzenlemeler, fonksiyonel ve fonksiyonel olmayan sonuçları doğurabilir.

Değişimin dinamiklerini anlamaya çalışmadan önce, değişime konu olan örgütün ne olduğunu anlamak gerekmektedir.

2.1. Örgüt

Örgüt denilince, genel olarak, koordineli ve kontrol edilebilen aktivitelerin bir iş alanı çevresinde bir araya gelerek oluşturdukları karmaşık ilişkiler bütünü akla gelmektedir (Meyer and Rowan, 1977). Örgütlerin üç ögesi vardır:

- o Birbiriyle etkileşimde bulunacak bireyler,
- o Ortak bir amaç,
- o Amacı gerçekleştirmeye istekli olmak.

Chester Barnard'a göre örgüt "iki yada daha fazla bireyin bilinçli olarak eşgüdümlemiş etkinlikleri sistemi"dir. Barnard'a göre bir örgütün yaşamını sürdürebilmesi iki koşula bağlıdır:

- o Etkililik, bir örgütün amaçlarını gerçekleştirmesiyle yada amaçların gerçekleştirilme derecesiyle ilgilidir.
- o Yeterlilik ise örgütün amaçları doğrultusunda çalışmaya gönüllü yeter sayıda birey bulma ve bu bireylerin gereksinmelerini karşılamayla ilgilidir.

Örgütler ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere kurulan sistemlerdir. Her örgütün kendisine ait farklı amaçları vardır. Amaçların fonksiyonları şunlardır:

- o Örgütteki bireylerin ve grupların davranışlarını yönlendirmek ve çabalarına rehberlik etmek.
- o Bireyleri ve grupları güdüleyerek, etkililiklerini ve verimliliklerini artırmak.
- o Örgütteki planlama sürecinin niteliğini ve içeriğini etkilemek.
- o Örgütsel etkinliklerin denetlenmesinde ve değerlendirilmesinde kullanılacak bir standart sağlamak.

Dikkatli olunmadığı durumlarda örgütsel amaçlar örgüte zarar verecek kadar olumsuz işlevlerde de bulunabilir.

- o Araçlarla amaçlar yer değiştirebilir. Başka bir deyişle örgütsel amaçları gerçekleştirme yöntemleri ve araçları amaç haline gelebilir.
- o Örgütün amaçları, işgörenlerin bireysel amaçları yada toplumun amaçlarıyla çelişebilir.
- o Açık ve net olmayan amaçlar yeterli yönlendirme yapamaz.
- o Çok spesifik olan amaçlar yaratıcılığı ve yeniliği engelleyebilir.
- o Amaçlarla örgütün ödül sistemleri uyuşmayabilir. Amaçlar genellikle insanları sonunda ödül olmayan davranışlara yönlendirir.

Örgütlerde amaçlar her zaman yazılı olmayabilir. Bazen yazılı olmayan amaçlar da olabilir. Amacın gerçekleştirilmesi bazı koşullara bağlıdır. Amaç gerçekleştirilebilecek nitelikte olmalıdır ve örgütteki bireyler tarafından doğru olarak anlaşılmış olmalıdır. Örgütteki bireylerin amacın gerçekleştirilebilecek nitelikte olduğuna içten inanmaları ve bu amaçları gerçekleştirmeye değer bulmaları gerekir.

Ortak amacın gerçekleştirilmesi için önce ilgililer tarafından bilinmesi ve anlaşılması gerekir. Bu da sağlıklı bir iletişimle olanaklıdır. İletişim bir örgütün temel öğelerinden birisidir ve bireyler arası bir etkileşimin oluşması; bilginin, emirlerin, düşüncelerin, yorumların, açıklamaların soruların bireyden bireye, gruptan gruba aktarılması sürecidir. Temel olarak anlamların ortak kılınması işidir.

Bu değerlendirmelerin ışığında örgüt kişiler ve kurumlar arası iletişimin sağlanabildiği, belirli bir amacı olan bir ilişkiler bütünü olarak tanımlanabilir.

2.2. Örgüt Kuramlarında Modern Yaklaşımlar

Örgüt kuramının yakın geçmişinde ve bugünlerde gösterdiği özelliklerden biri, birden fazla bakış açısına ve bunların körüklediği farklı araştırma programlarına sahip olmasıdır. Bu bakış açıları, “kaynak bağımlılığı”, “iktisadi bakış açıları (işlem maliyeti ve vekalet kuramları)”, “kurumsal yaklaşım” ve “örgütsel ekoloji” kuramsal perspektifleri ile örgütsel dünyayı açıklama tarzları (işe yarama/verimlilik, güç, fikirler ve inançlar, evrimcilik) şeklinde kavramsal bir düzlemde hayat bulmuşlardır.

Örgütsel ekoloji, örgütsel dünyayı evrimci anlayışla açıklamaya çalışır. Evrimci anlayışa göre, örgüt çevrede belirleyici değil, pasiftir. Bir diğer ifade ile kendi

yaşama şansını belirlemek, örgütün elinde değildir. Bu bakımdan sınırlı bir aktör kapasitesi söz konusudur. Örgütsel ekoloji yaklaşımının analiz düzeyi örgüt topluluğudur. Ekolojik düşünceye göre örgütler çevreyle eşbiçimli olarak değişmezler. Örgütlerin çekirdek ve ikincil özelliklerinden sadece ikincil özelliklerinde değişim gözlenebilir. Dolayısıyla örgütlerin uyum kapasiteleri de sınırlıdır. Diğer yandan, kurumsal yaklaşımın örgütsel olayları fikirler ve inançlar yoluyla açıklama tavrı taşıdığı görülmektedir. Kurumsal kuramın iki temel varsayımı bu tavrını desteklemektedir. Bunlardan ilki, örgütlerde yerleşik hal almış (become infused by value) uygulamaların, sadece yerleşik olma özellikleri dolayısıyla, verimliliği arttırmaları dahi, devam ettirilebilir olduğudur. İkincisi ise kurumsal düşüncenin hâkim olduğu örgütlerde, yöneticiler muhakeme ve analiz etmek yerine yerleşik uygulamaları veri alırlar (taken for granted). Örgütlerde bir takım şeyler sorgulanmaz bir hal almışsa, orada kurumsal düşünce hâkim demektir. Teamül, gelenek ve usul, kurumsalcı düşüncenin temsilcileridir. Kurumsal ortamda biçimsel kuralların varlığı meşruiyeti doğurur. Kurallara uygun davranılırsa meşruiyet artar.

Kurumsal düşünceye göre örgütlerin bir görünen yüzü (beklentilere uygun görünme isteği), bir de arka planı vardır. Arka planda örgüt kendi bildiğini yapma telaşındadır. Yani, örgütlerde bir tür ikili uygulama veya izlenim yaratma (decoupling) yaşanır. Bu değerlendirmelerden kurumsal kuramda örgütün kendi başına sınırlı aktör kapasitesine sahip olduğu sonucu çıkarılabilir. Örgütün rolü, mevcut fikir ve modellere uyum göstermekle sınırlıdır. Kurumsal kuramın analiz düzeyi ise örgütsel alandır.

Kaynak bağımlılığı yaklaşımının örgütsel dünyayı açıklamada kullandığı bakış açısı ise “güç”tür. Bu yaklaşımda güç mücadelesi temeldir. Eğer bir departman veya kesim kritik bir konuyu çözebiliyorsa gücü artar. Kritik kaynaklar kimin elindeyse güç ondadır. Ele alınan kuramların içinde bir tek kaynak bağımlılığı yaklaşımı, örgütsel düzeyde çalışan bir kuram olarak örgütün rolünü dikkate alır gözükmektedir. Çünkü kaynak bağımlılığı yaklaşımına göre örgütler çevrelerine karşı pasif değil, aktiftir. Örgütün yaşama şansını etkileyecek kaynakları değerlendirme, elde etme, dış çevredeki kaynaklara olan bağımlılığı güvence altına almak için çevredeki diğer örgütlerle işbirliğine gitme bilinçli şekilde örgüt tarafından gerçekleştirilir. Dolayısıyla güçlü bir aktör kapasitesi söz konusudur. Analiz düzeyi örgütlerdir.

İktisadi yaklaşımlar açısından bakıldığında, bu yaklaşımların örgütsel dünyayı açıklama tavrının işe yararlık/verimlilik bakış açısı taşıdığı görülmektedir. Neoklasik iktisadın aksiyomları insanı, akılcı seçimlerde bulunan ve çıkarını maksimize edecek şekilde davranan birey olarak tanımlar. Bu yaklaşımda aktörlerin temel faaliyet alanı, piyasadır. Kurumsal iktisatçılar ise şirketin önemini vurgulayarak, alışverişlerin gerçekleşmesi için piyasanın tek başına yeterli olmadığını, piyasada yer alan kurumların (şirketlerin) rolünün unutulmaması gerektiğini ifade ederler. Kurumsalcı iktisatçılar, neo-klasik iktisadın insan doğası ile ilgili varsayımlarının da insan doğasını tam olarak açıklayamadığı iddiasıyla, insanı sınırlı derecede rasyonel/akılcı ve fırsatçı olarak tanımlamayı tercih ederler. Her ne kadar kurumsalcı iktisatçılar şirketin üzerinde duruyorlarsa da, onların şirket tanımı bireylerle örgüt arasındaki sözleşme ilişkisidir.

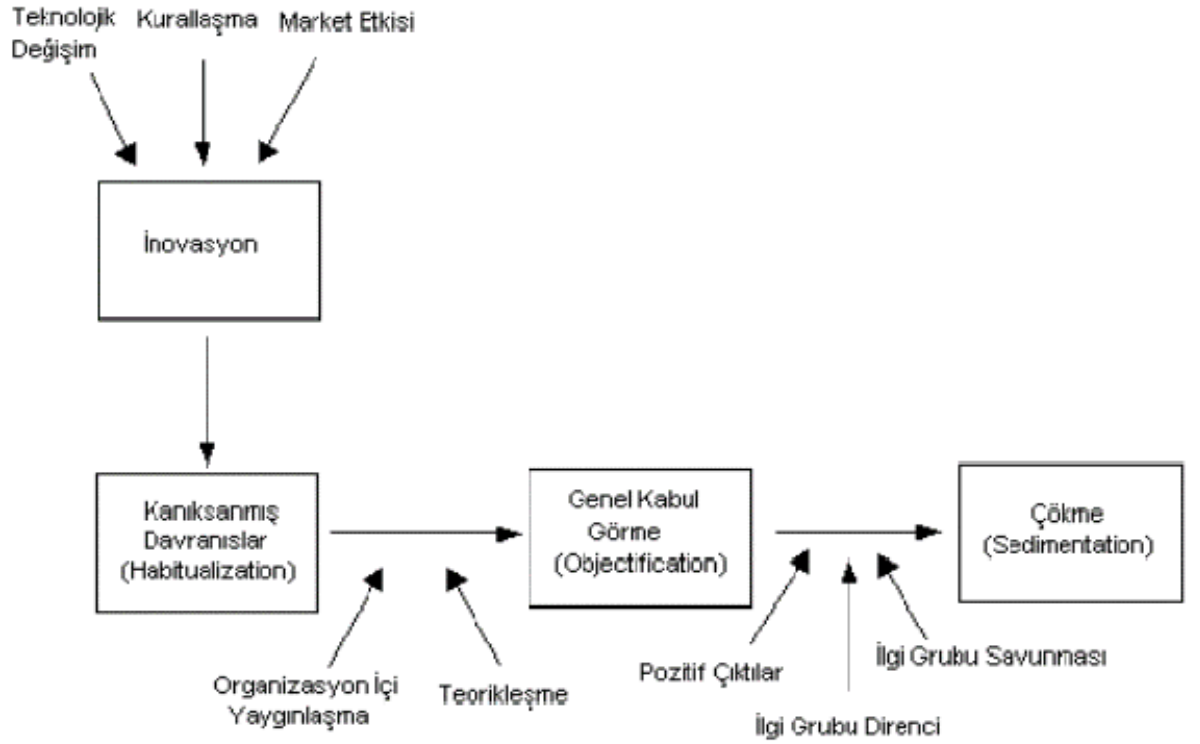
2.3. Kurumsallaşma

"Doğruluk, hız, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımlılık, sürtüşmenin ve maddi ve kişisel maliyetlerin azaltılması - işte bütün bunlar tam bürokratikleşmiş bir yönetimde optimum noktasına gelir. Tüm öteki yönetim biçimleriyle karşılaştırıldığında, uzmanlaşmış bürokrasinin bu noktaların hepsinde daha üstün oluşu görülür." (Parla, 2005). Weber, ortaya attığı bürokrasi kavramı ile ve Weber'e dayalı çalışmalar yürüten birçok bilim adamının ortaya koyduğu fikirler ile örgütlerin sosyal içerikleri ve yapıları sistemli bir biçimde analiz edilmeye çalışılmaktadır. Temelde örgütsel yapının ve yönetimin salt "nesnel" gerçeklere göre şekillendirilmesi ilkesinin realize edilmesine optimum düzeyde olanak sağlama amacıyla bu çalışmalar yürütülmektedir. İşin "nesnel" biçimde yürütülmesi, her şeyden önce, hesaplanabilir kurallara göre ve "kişilere göre değişmeyen" bir biçimde yürütülmesi demektir. Bu bağlamda "yapılan çalışmaların neticesinde, kişilere bağlı olmayan, bir nevi kültür düzeyine erişmiş davranışların oluşturulması, örgütün bekası için vazgeçilmez bir unsurdur", ya da farklı bir açıdan bakacak olursak, "devamlılığını uzun süre koruyan ve organizasyon alanının değişen şartlarına bir şekilde adapte olabilen ve bunun için kişilere bağımlı kalmayan örgütlerin, kendilerine has ve kişi bağlamından arınmış bir yaşama şekli, bir yapılanma biçimi vardır." Bu yaşama şekli, sosyal bilimler açısından, örgütün kendisine ait bir "kültür" olarak tanımlanmaktadır. Bu kültür kuruma ait bir kimlik taşımaktadır ve aynı

organizasyon alanında faaliyet gösteren diğer örgütlerle sürekli bir iletişim ve etkileşim içindedir. Bu kurumsal kimlik, örgütün genel karakterini belirleyen temel unsurdur.

Berger ve Luckmann' a (1967) göre kurumsallaşma, sosyal grupların oluşması ve hayatlarına devam etmeleri adına en temel süreci oluşturmaktadır. Kurumsallaşma sürecinin çıktısı olan kurum, aktörleri tarafından sürekli tekrar eden ve doğruluğu kanıksanmış aktiviteler bütünü ya da davranış şekilleri (habitualization) olarak tanımlanmaktadır. Bu davranış şekilleri, kanıksanmışlık açısından tekrar eden belirli problemlere karşı aktörlerin ne kadar zihinsel efor harcadıklarına bağlı olarak derecelenmektedirler. Ayrıca sosyal yapı tarafından paylaşılan ve kabul gören değerler olarak tanımlandıklarında, o sosyal yapının belirleyici bir karakter özelliği olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Tabii ki sosyal yapının bir karakteri konumuna yükselmeden önce bu davranışlar "genel kabul görme" (objectification) (Zucker, 1977) ve "çökme" (sedimentation) (Tolbert ve Zucker, 1996) süreçlerinden geçmektedirler. Kişiler tarafından kanıksanmış olan davranışlar zamanla sosyal yapının geneli tarafından kabul görmeye başlar. Bu sürecin akabinde ise bu genel kabuller "sosyal olarak verilmiş " (social given) (Berger ve Luckmann, 1967) gerçekler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Yani sürecini tamamlamış olan bir davranış biçimi artık sebepleri sorgulanmayan bir kural olarak sosyal yapının içindeki yerini almaktadır.

Burada yapılan bu üç kategori sayesinde sosyal davranışların kendi içlerinde derecelendirmeleri yapılarak, ne kadar stabil veya kabul görmüş oldukları irdelenebilmektedir.



Şekil 2.1: Kurumsallaşma Prosesi (Tolbert ve Zucker, 1996).

2.3.1. Kanıksanmış Davranışlar (Habitualization)

Örgütsel konteks değerlendirildiğinde, kanıksanmış davranışlardan anlaşılan, belirli bir probleme karşı yapısal yeni bir düzenlemenin getirilmesi ve bu düzenlemenin örgütün prosedürlerinde formal olarak yerini alması anlamına gelmektedir. Bu aşama örgütler adına ön-kurumsallaşma safhası (pre-institutionalization state) olarak tanımlanmaktadır. (Tolbert ve Zucker, 1996).

Bu safhanın en temel noktası yeni yapılanma sürecinin tamamen kurumsal anlamda bağımsız bir aktivite olmasıdır. Yani karar vericilerin kendi yönlendirmelerine bağlı olarak yeni bir yapılanma olurken farklı örgütlerin yapılarından etkilenmeleri de mümkündür. Fakat yenilik (innovation) olarak tanımlanan yeni süreçler ve durumlar üzerinde örgütler arasında gerçekleşmiş bir fikir ve yöntem birlikteliği (consensus) yoktur. Örgütlerin paylaştıkları genel karakter özellikleri teknik ve ekonomik yeniliklere aittir.

Bu aşamada, birbiri ile benzerlikler gösteren birçok örgüt bulunabilir. Bu örgütlerin işleyişlerinde farklılıklar olabilir. Henüz teorik bir çerçeveden bahsetmek mümkün değildir. (Tolbert ve Zucker, 1996)

2.3.2. Genel Kabul Görme (Objectification)

İlk aşamadan daha uzun süreli ve daha geniş alana yayılan bir sonraki aşama ise genel kabul görme aşamasıdır. Bu aşamada yapının geniş alanlara yayıldığı görülmektedir. Bu aşama, karar vericiler arasında örgütsel yapıya ait değerler konusunda toplu bir ortak anlayışın (consensus) kabul edildiği aşamadır.

Ortaya çıkan toplu anlayış biçimi iki farklı yolla şekillenmektedir. Birincisi, organizasyon alanındaki çeşitli verilere (stok fiyatları, medya haberleri,vs.) bağlı olarak risk parametrelerinin değerlendirilmesi sonucunda ortaya çıkan fikirlere bağlı olarak yeni yapıya adapte olma biçiminde gerçekleşmektedir. Bu yolda yenilikçi kurumlar, eski yöntem ile yeni yöntem arasındaki fırsat maliyeti etkilerine göre, daha sonra rakipleri tarafından takip edilmektedir. Zamanla organizasyon alanında uygulama sayısı arttıkça yeni yöntem genel olarak kabul gören bir hüviyet kazanmaktadır. İkinci yolda ise, literatürde şampiyon olarak tanımlanan kişilerin ya da fikirlerinin hal-i hazırda olan yapıya galip gelen farklı alternatifler üretmesiyle ortaya çıkmaktadır. Şampiyonlar, genelde pazar ortamı genişlemeye çok yatkın olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadırlar. Başarılı olabilmeleri için kuramsal açıdan iki temel görevi icra etmek zorundadırlar: örgüt içinde kendi aktörlerinin karakter özelliklerini de belirleyen genel bir örgütsel problemin tanımlanması ve ortaya çıkarılması; iddia ettiği yeni yapılanmanın ortaya koyduğu probleme mantıklı ve ampirik çözümler ortaya koyması. Burada bahsedilen ilk görev ortaya yeni bir soru ile çıkmayı, ikinci görev ise bu soruya teorik çerçeveyi de kapsayacak şekilde cevap vermeyi gerektirmektedir (Tolbert ve Zucker, 1996).

2.3.3. Çökme (Sedimentation)

Kurumsallaşmanın tamamlandığı son aşama çökme aşamasıdır. Bu aşama temel olarak yapının tarihsel süreçteki devamlılığı ile kabullenildiğini gösterdiği, kendini kanıtlaması aşamasıdır. Bu aşamada aynı zamanda yapı genel olarak kabul görmüş ve yaygınlaşmış olmalıdır. Sürekliliği sağlanmış ve yaygınlaşmış olan yapılanmalar artık kurumsallaşma hüviyetini kazanmış olmaktadır. Kurumsal hüviyet kazanmış

olan yapılar karşı olan gruplar tarafından bile az bir dirençle karşılanmalı, kültürel bir desteği olmalı ve savunucuları tarafından da destek (promote) görmeli ve örgütsel anlamda istenilen çıktılarla pozitif bir korrelasyon içinde olmalıdır. (Tolbert ve Zucker, 1996)

Buna bağlı olarak kurumsallaşma, çeşitli sosyal süreçlerin, yükümlülüklerin, veya gerçekliklerin, toplumsal düşünce ve davranışta "kural benzeri bir statü kazanması" süreci olarak tanımlanmaktadır. (Özen, 2007)

Modern örgütlerdeki birçok pozisyon, politika, program ve prosedür, toplumdaki önemli kesimlerin görüşleri, eğitim yoluyla meşrulaştırılan bilgiler, kamuoyu ve yasalar tarafından pekiştirilir. Biçimsel yapının bu unsurları, örgütler için bağlayıcı olan ussallaştırılmış efsane işlevi gören güçlü kurumsal kuralların dışı vuran göstergeleridir. Bu efsaneler, modern yaşamda amaçlara ussal bir biçimde ulaşmanın, kişilerden ve örgütlerden bağımsız, meşru ve uygun olduğu düşünülen, bu anlamda genel kabul görmüş, kanıksanmış, kısacası "kurumsallaşmış" yöntemleridir. Bu efsanelere örnek olarak meslekler, örgütsel işlevler (pazarlama, üretim, muhasebe gibi) ve iş yapma yöntemleri (kitle üretimi, personel seçimi, veri işleme gibi) sayılabilir (Meyer ve Rowan, 1977).

Örgütsel yapı ile ilgili kurumsallaşmış efsanelerin kaynaklarını:

1. Örgütler arası yoğun ve karmaşık ilişkilerden doğan etkileşimler,
2. Ulus-devlet oluşumuyla birlikte yasal-ussal bir düzenin kurulma gerekliliği,
3. Güçlü örgütlerin kendi çıkarlarına uygun yapıları topluma kurumsal kurallar olarak kabul ettirmeleri oluşturmaktadır.

Meyer ve Rowan, modern toplumlardaki örgütlerin genellikle, meşruiyet kazanmak, kaynaklara ulaşmak ve hayatta kalma şansını artırmak için, bulundukları bağlamda birer efsane işlevi gören bu ussallaştırılmış kurumsal kurallara uymak zorunda olduklarını savunmaktadırlar. Bu kurallar, bir yandan örgütlere neyi nasıl yapmaları gerektiğini gösterirken, öte yandan da o yönde davranmalarını gerekli kılmaktadır. (Özen, 2007)

Meyer ve Rowan ile aynı yılda yayınlanan Zucker'in (1977) "Kültürel Kalıcılıkta Kurumsallaşmanın Rolü" adlı makalesi, Meyer ve Rowan gibi makro bağlamdaki

kurumsallaşmış yapıların örgüt üzerindeki etkilerine ve örgütlerin bu yapılara verdiği tepkilere yoğunlaşmak yerine, mikro bir yaklaşımla örgütlerin, örgütsel yapı ve uygulamaların kurumsallaşma sürecine odaklanarak, kültürel kalıcılığın ve sürekliliğin işlevsel gereklilik ya da normların içselleştirilmesi ile değil, Berger ve Luckmann'ın etnometodolojik yaklaşımına dayanarak, kurumsallaşma kavramı ile açıklanabileceğini ileri sürmektedir.

Zucker "kurumsallaşma" kavramını, sosyal olarak tanımlanmış gerçekliği bireysel aktörlerin aktarma süreci ve aynı zamanda bu sürecin herhangi bir noktasında sosyal gerçekliğin az veya çok kanıksanmış yanı olarak tanımlamaktadır. Bu anlamıyla kurumsallaşma hem bir süreç hem de sosyal gerçekliğin şu veya bu ölçüde sahip olduğu niteliklidir. Buna göre, bir eylemin kurumsallaşma ölçütü, o eylemin çeşitli aktörler tarafından anlamı değiştirilmeksizin potansiyel olarak tekrarlanabilir olması (nesnellik) ve dışsal gerçekliğin bir parçası olarak algılanacak kadar öznel arası tanımlanmış (dışsallık) olmasıdır. Kurumsallaşmanın nesnellik ve dışsallık koşulları arasında doğru orantılı bir ilişki vardır ve bir edim ne kadar nesnelleşmiş ve dışsallaşmışsa o kadar kurumsallaşmış demektir. Örneğin gelenekler, nesnel ve dışsal olarak algılanırlar ve kurumsallaşmışlardır, ancak bireye özgü edimler ya da öznel arası bilgiyle oluşturulmamış edimler kurumsallaşmamışlardır. (Özen, 2007)

Sonuç olarak örgüt, kendi içyapısında ve sosyal anlamda organizasyon alanında kendini kabul görmüş bir zemin üzerine oturtma adına kurumsallaşma düzleminde kendisine bir yer edinmek zorunda kalmaktadır. Kurumsallaşma sayesinde örgütler kendilerini tanımlayabilmekte ve ancak bu bağlamda aktivitelerini düzenleyebilmektedirler. Örgütün aktiviteleri bireysel girişimler ve aktiviteler olarak değil, kabul edilmiş, zaman içerisinde kendisini kanıtlamış ve tartışılmaz olarak kendisini doğrulayan bir hüviyet kazanmış olur.

2.4. Kurumsal Kuram

Bir örgütü, içinde faaliyet gösterdiği alanın verilerine bağlı olarak inceleyen kuramlar içerisinde, belki de en kapsamlı inceleme yetisine sahip kuram, Kurumsal Kuram (Institutional Theory) dır. Şurası açıktır ki, son yıllarda yapılan yönetim ve örgütsel değişim kuramları içerisinde en çok tartışılan (özellikle ABD içerisinde) ve makalelere konu olan kuram, kurumsal kuramdır. Kurumsal kuram çalışmalarının

1970'lerin sonlarından günümüze gelene kadar önemli bir ivme kazanmasının temel nedeni "eylemi" vurgulayan örgüt kuramları ile "yapıyı" vurgulayan örgüt kuramları arasındaki geleneksel ayrılıkları başarılı bir biçimde giderme potansiyelidir(Özen, 2007). Hirsch ve Lounsbury'e (1997) göre "yapı-eylem" sorunsalında farklı uçlarda olan araştırmacılar kurumsal kuramın "şemsiyesi" altında toplanmaktadırlar. Diğer yandan, McKinley, Mone, ve Moon örgütsel kuramların "tutulabilmesi" için mevcut kuramlardan radikal bir biçimde kopmadan özgün savlar öne sürmesi ve aynı zamanda da birçok kuramsal ve görgül çalışmayı tetikleyecek kadar kendi içinde bulanık ve çelişkili olması gerektiğini ileri sürmekte ve kurumsal kuramı bu özelliklere sahip bir kuram olarak nitelendirmektedirler. (Özen, 2007)

Bu aşamada temel sorumuz şudur: Nedir bu kurumsal kuram? Daha açık bir ifade ile bu kuramın temel tezi nedir?

Kurumsal kuramın temel tezi, örgütlerin yapı ve süreçlerinin içinde bulundukları kurumsal çevreye uyumları sonucunda biçimlendiğidir. Greenwood ve Hinings'in ifadesi ile neo-kurumsal teorinin asıl odak noktası bireysel olarak örgüt değil, örgütlerin oluşturduğu networktur (Greenwood ve Hinings, 1996). Örgütleri oluşturan ve şekillendiren temel etken sadece örgütlerin teknik anlamda verimli olmaları değildir. Bulundukları çevredeki kurumlara uyarak kendilerini meşru kılmaları gerekmektedir. Bu meşru kılma çabasının sonucunda örgütler içinde bulundukları örgütsel alanın diğer benzer elemanları ile aynı yapılanma içerisine girmektedirler. Bilinçli ya da bilinçsiz meydana gelen bu benzer yapılanmanın doğal sonucu olarak da örgütler zamanla yapısal açıdan eşbiçimli hale gelmektedirler.

En temel düzeyde, kurumsal teori örgütleri aile, politik sistemler gibi diğer kurumlarla aynı kategoriye yerleştirir. Örgütlere bu teorik muamele, bu kavramlaştırma, örgütleri açıkça tanımlanmış hedefleri gerçekleştirmenin benzersiz ve formal rasyonel araçları olarak gören ekonomik ya da bürokratik modellerle ters düşüldüğünde önem kazanır. Bir örgüt bir kurum olarak görüldüğünde, onu daha az rasyonel, daha az formal ve daha az tek amaca yönelik kılan sosyolojik bagaja alırlar. Örgütleri "kurumlar" olarak adlandırma onların mallar ve hizmetler üreten kara kutular değil, ancak duygular ve gelenekler tarafından yönlendirilen insan örgütleri olduğu anlamına gelir.

Örgütsel analizin bu türünün önemli bir örneği, kurumsal teorinin öncülerinden biri olan Philip Selznick'in (1949; 1957) çalışmasında görülür. Robert Merton'ın öğrencisi olan Selznick, “niyet edilmeyen sonuçlar” ve “amaçların yer değiştirmesi” fikirlerinden güçlü bir şekilde etkilenmiştir. Selznick (1948) örgütlerin “ifade edilen malların üretilmesi için rasyonel olarak düzenlenmiş araçlar” ve rasyonel eylemin yapısal ifadesi olurken, “örgütsel davranışın rasyonel olmayan boyutlarını yenmeyi asla başaramadıklarının” altını çizer (Özen, 2007). Bunun ortaya çıkmasının nedeni, “rasyonel eylem sistemlerinin kaçınılmaz olarak kurumsal bir matrikse yüklenmesi” dir. Bu anlamda, örgütleri kurumlar olarak görme, örgütlerin bir tarihe, kültüre, değerlere, geleneklere, alışkanlıklara, rutinlere ve çıkarlara sahip oldukları anlamına gelir. Tüm insan örgütlerinin bu yönleri, formal bürokrasi teorisinin rasyonel amaç-araç hesabından hareket eden faaliyet modelleri yaratırlar.

Selznick kurumsallaşma terimini kullandığı zaman, “eldeki görevin teknik gereksinmelerinin ötesindeki değerlere aşılana” örgütsel politika ve uygulamaları ifade etmekteydi. “Kurumsallaşma derecesinin ölçüsünün, bir örgütün yapısı ve prosedürlerinden vazgeçilmesine ya da yeni koşullara ve taleplere yanıt verecek şekilde değiştirilmesine hazırlıklı olmak olduğunu” ileri sürer. Kurumlarda, örgütün hedeflerini gerçekleştirme yeteneğinden bağımsız prosedür ve yöntemlere bağlılık ve onlara değer verme vardır. Çünkü kurumsallaşmanın bir ölçüsü, hedefler kadar yöntemlerin de hangi dereceye kadar önemli olduğudur.

Kurumsalcı gelenek, iktisat, sosyoloji ve siyaset alanlarındaki bir bakış açısı olarak tanımlanabilir. Yani topluma ait yapıların sosyolojik, iktisadi veya siyasi analizlerinin yapılmasına olanak sağlayan çalışmaların bakış açısıdır. Kurumsal kuramın temelini Emile Durkheim, Max Weber, Charles Cooley, Everett Huges, Talcott Parsons ve Robert K. Merton'un çalışmalarında aramak gerekir(Özen, 2007). Bahse konu olan bilim adamları sosyal olguları ve sosyal davranışları incelerken, bireylerin münferit düşünce ve eylemlerinden ziyade, kendi oluşturdukları topluluklar vasıtasıyla edindikleri inançlar, kurallar, kültürler ve sınırlayıcı etkenler üzerinde durmuşlardır.

Kuramın öncüsü olan Selznick ise Tennessee bölgesinde enerji üretimi, ormancılık, suyuolları, gübre üretimi gibi birçok kalkınma projesini yürütmek üzere kurulmuş olan Tennessee Valley Authority (TVA) örgütü üzerine yaptığı araştırmalarında, TVA'nın

bölge halkını kalkınma sürecine katma doktrininin, güçlü yerel ve ulusal çıkar gruplarının temsilcilerinin örgütün kontrolünü ele geçirmelerine ve başlangıçta benimsenen amaçlardan sapmasına yol açtığını bulmuştur. Selznick, örgütün kalkınma programını sürdürebilmek ve hayatta kalabilmek için, çevresinde yer alan çıkar gruplarının isteklerine bağlı olarak hareket etmek zorunda kaldığını saptaması, örgütlerin çevresel koşullara organik bir biçimde uyumlanarak yaşamını sürdüren doğal organizmalar olduğu fikrini ortaya koymaktadır (Özen, 2007). Bu söylem kurumların kişilerden bağımsız, kendi karakteri olan organizmalar olduğu fikrini desteklemektedir. Bu anlamda değerlendirildiğinde örgütler kendilerine ait olan teknik amaçlarının ötesinde bir işleyiş mekanizmasına sahiptirler ve teknik gerekliliklerinin ötesinde bir değere sahip olmaktadır.

Perrow'a göre Salznick'in temellerini kurduğu, eski kurumsal kuram olarak tanımlanan kuram örgüt analizine üç temel katkı sağlamaktadır:

1. Örgütleri bütüncül olarak incelemiş ve içinde bulunduğu koşullara bağlı olarak farklı örgüt türlerinin olabileceği düşüncesini ortaya atmıştır.
2. Örgütlerin sadece bir araç değil kendi başına bir varlık olabileceği düşüncesini geliştirmiştir.
3. Örgütsel yapı ve süreçlerin oluşumunda çevresel koşullara uyumun önemini vurgulamıştır (Perrow, 1986).

Kuramın öncülerinden Meyer ve Rowan'ın şu an, kurumsal kuramın klasik makalesi olarak tanınan "Kurumsallaşmış Örgütler: Efsane ve Tören Olarak Biçimsel Yapı" başlıklı makalelerinde yaptıkları analizlere göre, formal yapılar hem sembolik hem de aktivite oluşturan (action-generating) özelliklere sahiptirler. Yani örgüt yapılarının toplumsal olarak paylaşılan anlamlarının yanında, aynı zamanda içinde bulundukları organizasyon alanı içindeki elemanların iletişimini sağlayan fonksiyonları vardır (Tolbert ve Zucker, 1996). Bu açıdan bakıldığında araştırmacılar için örgüt yapılarını oluşturan sebep ve sonuç ilişkilerine farklı bir açılım getirilmiş olmaktadır. Meyer ve Rowan'ın analizleri 3 temel fikir üzerine kurulmuştur;

1. Formal yapının bulunduğu çevreye adaptasyonu ve resmi hüviyetini kazanıp kabul görmesi, kurumsal anlamda alandaki kurumsallaşma konseptine uyması ile gerçekleşmektedir.
2. Örgütlerin yaşamı, faaliyet gösterdikleri sektördeki iş performanslarına (task performance) göre değil sahip oldukları kurumsal yapıya bağlıdır.
3. Örgütün günlük aktiviteleri ve örgüt üyelerinin davranışları ile örgütün formal yapısı arasındaki bağlantı ihmal edilebilir. (Tolbert ve Zucker, 1996)

Yeni kurumsal kuramın temel çalışması olan Meyer ve Rowan'ın bu makalelerinde savunulan düşüncelerin gerisinde, Stanford Üniversitesine bağlı Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi bünyesindeki bir grup araştırmacının, San Francisco körfezinde yer alan ilkokullar üzerinde 1970'li yıllar boyunca yaptıkları araştırmalar bulunmaktadır (Özen, 2007). Bu araştırmaların temel amacı, o dönemlerde egemen olan koşul bağımlılık yaklaşımının "örgütsel yapının, yapılan işin yöntemine bağlı olduğu" tezini sınamaktı. Araştırma sonuçları şaşırtıcı bir biçimde, eğitim yöntemlerinin okulların ve sınıfların yapısal özellikleriyle, yapısal ve teknolojik özelliklerin de okul ve bölge özellikleriyle anlamlı bir ilişki içinde olmadıklarını göstermekteydi. Ayrıca, aynı bölgedeki, hatta aynı okuldaki sınıf düzenlemeleri arasındaki yapısal benzerliklerin çok düşük olduğu ve bu durumun zaman içerisinde istikrarlı bir süreklilik gösterdiği gözlenmekteydi. Bu bulgular, araştırmacıların, okulların gevşek bağlanmış örgütler olabileceği ve daha önemlisi örgütsel yapının "görev çevresi" gibi teknolojik unsurun ağır bastığı bir çevre kavramı ile değil de, daha toplumsal ve kültürel bir çevre kavramıyla açıklanabileceği yönündeki görüşlerinin biçimlenmesine neden oldu (Özen, 2007).

Bu araştırmalar bağlamında Meyer ve Rowan, sanayi sonrası örgütlerin biçimsel yapılarının, örgütlerin içinde bulundukları faaliyet alanının gerekliliklerine göre değil, organizasyon alanındaki efsanelere uygun biçimde şekillendiğini ileri sürmüşlerdir. Bu açıdan değerlendirilme yapıldığında, örgütlerin biçimsel yapılarının koşulların gerekliliklerine göre şekillendiği önermesi ile tanımlanan koşul bağımlılık kuramına önemli bir karşı çıkış vardır. Meyer ve Rowan, toplumda genel olarak

kabul görmüş anlayışların biçimsel yapının şekillenmesinde asıl etken faktör olduğunu ileri sürmüşlerdir.

Meyer ve Rowan (1977) bu görüşlerini geliştirirken, Berger ve Luckmann'ın (1967) gerçekliğin toplumsal olarak kurulduğu tezine dayanmaktadırlar. Buna göre kurum, çeşitli aktörler tarafından alışkanlık haline getirilmiş eylemlerin, karşılıklı etkileşimlerle kendilerinin dışında somut bir dışsal gerçeklik haline gelmesidir.

Bu ve benzer çalışmaların sonucu olarak 1980'lerden sonra devletin ve çeşitli mesleklerin yaptırımsal gücünün örgütler üzerindeki etkilerini inceleyen çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Scott'ın ifadesi ile bu yıllar kurumsal kuramın gençlik yıllarıdır (Özen, 2007). Seksenli yılların sonları ve 90'lı yılların başlarında ise, kurumsal kuramcılar oluşturdukları yaklaşımın içeriğini, kendi aralarındaki farklılıkları sorgulamaya başlamışlardır. Bu sorgulamaların sonucu olarak kuramın kimliği daha belirgin bir hale gelirken, daha önce göz ardı edilen "güç", "eylem" ve "değişim" gibi kavramları kuramla bütünleştirmeye çalışmışlardır. Bu anlamda, Powell ve DiMaggio'nun derledikleri "turuncu kitap", kuramın kavramsal ve görgül geçerliliğini geliştirmesi, kuramı diğer yaklaşımlardan ayırması, doksanlı yıllar boyunca yapılacak olan kurumsal çalışmaları ve yeni tartışmaları tetiklemesi açısından kurumsal kuramın gelişim sürecinde bir kilometre taşı niteliğindedir (Özen, 2007). 90'lı yıllar boyunca devlet ve meslek kuruluşlarının örgütler üzerindeki etkilerini inceleyen araştırmalar sürerken, değişim konusundaki çalışmalar da hız kazanmıştır.

2.4.1. Organizasyon Alanı

Örgüt denilince, genel olarak, koordineli ve kontrol edilebilen aktivitelerin bir iş alanı çevresinde bir araya gelerek oluşturdukları karmaşık ilişkiler bütünü akla gelmektedir (Meyer ve Rowan, 1977). Günümüzde bu ilişkiler fazlasıyla, kurumsal bir konteks içerisinde hayat bulmaktadır (Özen, 2007). Organizasyon alanı olarak tanımlanan konseptin kendisi ise aslında "kurumsal kuram"ın kendisini merkeze koymaktadır (Greenwood ve diğ., 2002).

Organizasyon alanı aslında örgüt ile toplum arasındaki ara seviyeyi tanımlayan, toplumsal beklentilerin ve pratiklerin uygulanmasını ve yeniden üretilmesini sağlayan bir enstrümandır (Greenwood ve diğ., 2002).

DiMaggio ve Powell organizasyon alanını, kurumsal bir yaşam alanı oluşturan ana tedarikçiler, kaynak ve ürün müşterileri, düzenleyici kurumlar ve benzer servis ve ürünler üreten diğer örgütlerin bütünü olarak tanımlamaktadırlar (Di Maggio ve Powell, 1983). Bu tanıma bağlı olarak örgütlerin birbirleri ile doğrudan ilişki içerisinde oldukları ve birbirlerinden fazlasıyla etkilendikleri çok rahatlıkla anlaşılmaktadır. Tabii ki bu tanıma bağlı olarak örgütlerin kendi alanları içerisinde ortak anlamlarının olduğunu, yani ortak yaşam amaçlarını ve ortak hayatta kalma mantıklarını göttüklerini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu mantığın sonucu olarak da ortak inançlar oluşmaktadır. Bu inançlar zamanla toplumsal bir hüviyet kazanarak karşımıza kollektif inançlar olarak çıkmaktadırlar.

Kollektif inançlar (Collective beliefs) örgütlerin tekrar eden etkileşimlerinden ortaya çıkmaktadır. Örgütler karşılıklı değişimlerini kategorize ederek sosyal gerçekliklerini elde etmektedirler (Greenwood ve diğ., 2002). Aslında örgütlerin sosyal olarak kurmuş oldukları bu gerçeklik bağlamında kalmaları, içerisinde bulundukları belirsizlerden sıyrılmalarını ve kendilerini tutarlı bir zeminde konumlandırmalarını sağlamaktadır. Bu ortak inanışlar ve ortak tanımlamalar aslında içerisinde bulundukları toplum yapısına ve devlet geleneğine bağlı olarak şekillenmektedir. Toplumsal inanışlar ve toplumsal yapı örgütler üzerinde resmi ve gayri resmi olarak bir yaptırım oluşturmaktadır. Resmi yaptırımlar düzenleyici kurumlar ve kanunlar olarak kendisini realize ederken, gayri resmi yaptırımlar örgütlerin içerisinde bulundukları sosyo-kültürel ortamın yapısı gereği ortaya çıkmaktadırlar. Aslında kanuni düzenlemeler ve düzenleyici kurumların etkileri de temelde yine toplumsal yapının sosyal gerçekliğine bağlı olarak şekillenmektedirler.

Bu bağlamda yapılanma süreci (structuration) aslında -resmi ya da gayri resmi- toplumsal etkilere bağlı olarak ortaya çıkan rollerin, davranışların ve örgüt toplulukları arasındaki etkileşimlerin özelleşmesi ve belirli bir yapı içerisine oturması olarak karşımıza çıkmaktadır (Greenwood ve diğ., 2002).

Aslında örgütler sadece kurumsal olarak tanımlandıkları sürece var olabilmektedirler. Kurumsal olarak tanımlanma süreci (process) ya da yapılanma süreci (structuration) dört bölümden oluşmaktadır: örgütler arası ilişkilerdeki artış; örgütler arası baskın yapıların ve koalisyon kalıplarının (pattern) ortaya çıkması; örgütlerin sahip olmaları gereken bilgi yükündeki artışlar; aynı sektörde çalışan şirketlerin karşılıklı

birbirlerinden haberdar olmalarının sağlanması (Di Maggio ve Powell, 1983). Bu tanımlamadan yola çıkacak olursak ulaşacağımız temel nokta, birbirlerinden çok farklı örgütler bile olsalar, aynı iş alanında olan örgütler zaman içerisinde, yapılanma sürecinin bir sonucu olarak birbirleri ile karşılıklı etkileşime geçmektedirler. Bu etkileşim ortam şartlarının ve dış faktörlerin etkisi ile şekillenmektedir. Şartlar değiştikçe her örgüt bu değişikliklere kendi doğaları gereği tepkiler vermektedirler. Bu tepkiler aynı zamanda karşılıklı olarak birbirlerini de etkilemektedirler. Yani örgütler, aynı alanda bulundukları örgütlerin tepkilerine (respond) bağlı olarak tepkiler vermektedirler. Daha doğru bir ifade ile örgütlerin tepkileri tepkiler veren örgütlerin bulunduğu bir alanda olduğu için, karşılıklı etkileşim olmaktadır (Di Maggio ve Powell, 1983). Etkileşime bağlı olarak örgütsel alanda bir anlayış, daha doğrusu bir anlamlandırma birlikteliği olmaktadır ve örgütler kendilerini toplumsal yapı içerisinde, kendilerinin ortaya koydukları anlamlar, değerler üzerinden tanımlamaktadırlar. Hatta bu durum o kadar ileri bir boyuta taşınmaktadır ki, zamanla örgütlerin kendilerinin ortaya koydukları değerler, bulundukları alanda olmazsa olmaz olarak tanımlanan mit'lere (myths) dönüşmektedirler.

Meyer ve Rowan bu kurumsal olarak güçlendirilmiş uygulamaları ve prosedürleri rasyonelleşmiş mitler olarak ifade ederler. Bu mitler örgüt üyelerinin çoğunun onların belirli bir amacı ya da misyonu gerçekleştirmenin en etkili ve uygun araçları olduğuna inandıkları ölçüde rasyonelleştirilirler. Bu prosedürlere bağlılık deneysel olarak gösterilen etkenlikten çok geleneğe ve uymaya dayandırıldıkları için mitlerdir. Meyer ve Rowan'ın (1977) altını çizdikleri gibi, örgütler onlara “törenselleşmiş olarak” uyarlar. Bu ilginç bir paradoksa işaret eder. Bir yanda, kurumsallaşmış kurallara uymak destek ve meşruiyet yaratır. Diğer yanda, bu uyum örgüt hedeflerinin verimli bir şekilde gerçekleşmesiyle çatışan uygulamaları teşvik edebilir. Bununla birlikte, örgütün varlığını sürdürmesi bu potansiyel olarak aykırı koşulların her ikisine de bağlıdır: Meşruiyet ve üretken verimlilik.

Endüstri sonrası (post industrial) toplumlarda, dramatik bir biçimde, örgütler kendi aktivitelerinin gerektirdiği işlerden ziyade kurumsal çevrelerinin mit'lerini uygulayan kurumsal yapılara dönüşmektedirler (Meyer ve Rowan, 1977). Bu mitlerin oluşmasının en önemli etkenlerinden birisi, kurumların rasyonel formal yapılar oluşturma adına takındıkları tavidir. Rasyonel formal yapılar, büyük örgütsel

yapılarda, kurum içi ve kurumlar arası karmaşık iş ilişkilerini, modern iş aktivitelerini çok daha fazla kontrol altına almak için olmazsa olmaz olarak görülmektedir. Bu varsayım temelde Weber'in ortaya atmış olduğu bürokrasi kavramından ortaya çıkmıştır. Örgütler için örgütler arası ilişkiler karmaşıktıkça ve büyük yapılar için yönetim zorlukları ortaya çıktıkça, örgütlerin alt ünitelerini standardize eden ve belirli kontrol mekanizmaları kuran bürokratik yapılar yönetim adına çok daha fazla etkili görülmektedirler (Meyer ve Rowan, 1977). Bu formal yapıları çok daha ilginç ve incelenmeye değer kılan durum ise, bu yapıların temel oluşum kaynakları yalnızca ilişkili oldukları iş ağları (network) değildir. Modern örgütlerin birçok pozisyonları, programları, ve prosedürleri toplumsal yapının fikirleri ile, söz sahibi önemli kişilerin fikirleri ile, eğitim sisteminin legalleştirdiği bilgilerle, sosyal prestij nedeni ile, hukuk kuralları ile ve kanun koyucuların mantık yürüterek ya da ihmalleri neticesinde ortaya koydukları kurallar ile şekillenmektedir. Böylece formal yapıların birçok elemanı zamanla fazlasıyla kurumsallaşmış mit'ler haline dönüşmektedirler (Meyer ve Rowan, 1977).

Modern toplumlarda mitlerle meydana gelmiş formal örgüt yapıları iki temel özellik taşımaktadırlar. Öncelikli olarak bazı kişilere ait fikirler zamanla teknik gereklilikler olarak kabul edilip olmazsa olmazlar arasına dâhil edilmektedirler. İkinci olarak mitler artık fazlasıyla kurumsallaşmış fikirlere dayanmaktadırlar ve kişisel olmanın çok ötesine geçmişlerdir.

Burada, organizasyon alanı olarak tanımlanan aktivite alanında ortak inançlardan kaynaklanan bir aktivite benzerliği oluşmaktadır. Benzer aktiviteler benzer problemlere benzer çözümler üretmeye neden olmaktadır ve bu aktivite süreçleri kurumların zamanla benzeşmelerine sebep olmaktadır. Ayrıca modern örgütler giderek daha detaylı yapılara dönüşmektedirler. Bu detayların idari anlamda kontrol kolaylığının sağlanması adına da, doğru olarak kabul edilen yapısal oluşumlar kendilerini realize etmektedirler. Kurumun aktif olduğu organizasyon alanına bağlı olarak pazarlama departmanı, satış departmanı ya da satın alma departmanı gibi örgüt içi belirli yapıların oluşması kaçınılmaz olmaktadır. Hatta ortak aktiviteler sergileyen farklı kurumların benzer departmanlarının rutin işleri dahi zamanla benzer özellikler göstermektedir.

Örgütsel yapıların en ince ayrıntıları bile zamanla mitlerin tesirlerine bağlı olarak şekillenmektedirler. Bir örgütün aktiviteleri bu mitlere uymak zorundadır. Bu aktivitelerin ortaya çıkardığı (network) ağ yapısı ise organizasyon alanını oluşturmaktadır.

2.4.2. Değişim

Örgütsel değişme kavramından önce değişim kavramının üzerinde durmak gerekir. Değişme; bir bütünün öğelerinde, öğelerin birbirleriyle ilişkilerinde öncekine göre nicelik ve nitelikçe gözlenebilir bir ayrılığın oluşmasıdır.

Başka bir ifade ile değişme, süreklilik kavramının karşıtıdır. Zaman akışına rağmen aynı kalan bir özellik anlamına gelen süreklilik kavramı, bir bakıma değişimin olumsuz olarak anlatılmasıdır. Yine, değişme, planlı veya plansız herhangi bir sistemin, bir süreç neticesinde belli bir durumdan başka bir duruma dönüşmesi olarak tanımlanabilir.

Örgütsel değişme ise, örgütün yeni bir düşünce veya davranış biçimine uyum sağlaması, adapte olmasıdır. Örgütün çeşitli alt sistem ve boyutları ile bunlar arasındaki ilişkilerde meydana gelebilecek her türlü değişikliğe örgütsel değişim adı verilir. Bu anlamda değişme; yaratıcılık, yenilik yapımı, büyüme ve gelişme gibi olay ve olguların tümünü içine alabilecek derecede geniş kapsamlı bir kavramdır.

Bir başka tanımlamaya göre ise değişme; bir şeyi başka bir şeyin yerine koyma, bir şeyden başka bir şey için vazgeçme, aynı tür içinde başka bir yeni şeyi, başka şey ya da şeyler için yerine koyma ya da alma, yenilik getirmedir. Ayrıca, değişmeyi bir sistemin başlangıçtaki şeklinden farklı olan herhangi bir şekle geçmek üzere sürekli şekil değiştirmesidir biçiminde tanımlayan yazarlar vardır

Bunun yanında değişme kavramına oldukça farklı anlamlar da verilebilmektedir. Bunlar arasında; hareket, yer değiştirme veya bir durumdan diğer bir duruma geçiş, gelişme, büyüme, kalkınma geleneklerinin, kalıplaşmış eski düşünce sistemlerinin ve atalardan kalma yaşantı şekillerinin terk edilmesi, daha yüksek bir verimlilik ve etkenlik derecesinin gerçekleştirilmesi sayılabilir.

Örgütsel değişim, örgütün elemanlarında, alt sistemlerinde, bunlar arasındaki ilişki kalıplarında, bunlarla örgüt arasındaki ilişkilerde ve örgütle çevre arasındaki etkileşimde meydana gelebilecek her türlü değişme olarak tanımlanabilir. Bu

anlamda örgütsel değişim; yaratıcılık, yenilik getirme, örgüt geliştirme, eylem araştırması, örgütsel esneklik gibi kavramların tümünü içine alabilecek derecede geniş kapsamlı bir kavramdır. Değişimi, bilimsel gelişmelerin uygulamaya sokulması sonucu oluşan teknolojik gelişmelere paralel olarak gelişen bir süreç olarak tanımlamak da yanlış olmayacaktır (Peker, 1995).

Örgütler içinde bulundukları çevrenin ürünleridir. Onların doğma, yaşama ve gelişme olanakları, girdileri, çıktıları ve sorunları çevreleri tarafından üretilmekte ve kullanılmaktadır. Bu çevre içinde bilimsel ve teknolojik öğeler sürekli olarak faaliyettedirler. Bilimsel araştırmaların sonucu olarak getirilen her yenilik toplumda ve örgütlerde diğer birçok yeniliğin kaynağı olmakta ve değişikliklerin yapılmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla bugünün büyük ve karmaşık örgütlerinin içinde bulundukları çevre hızlı bir şekilde değişmekte ve gittikçe daha canlı bir hal almaktadır. Çevrenin bu hareketliliği örgütler üzerinde yeni gelişmelere kendini uydurmak, yaratıcı ve yenilikçi olmak için büyük bir baskı yaratmaktadır. Kısaca örgüt çevresinde oluşacak herhangi bir değişiklik örgütün ilk dengesini bozacak ve yeni bir dengeyi gerekli kılacaktır. Örgütün değişmesinde bir dengeden başka bir dengeye geçiş söz konusudur. Bu nedenle örgütsel değişiminin konusu; çevre koşullarına uygun yeni stratejilerin belirlenmesi, uygulanması, yürütülmesi ve uyumla ilgilidir.

Örgütte; ussal ekonomik insan, sosyal insan veya özbenliğini gerçekleştiren insan nitelendirmelerinden hangisi ile nitelendirilirse nitelendirilsin örgütsel değişme büyük ölçüde insana bağlıdır. Özellikle planlı değişme yöntemi ile örgütsel değişimin gerçekleştirilmek istenmesi durumunda örgüt içindeki insanın önemi daha da artmaktadır.

İçinde bulundukları toplumsal çevrenin bir ürünü olan örgütler, Bu çevrenin sürekli değişmesi karşısında kendilerini çevreden gelen bu değişmeye uydurmak zorunluluğu ile karşı karşıyadırlar. Örgütler, toplumsal bir fonksiyonu yerine getirdikleri ölçüde hayatlarını devam ettireceklerine göre ekonomik, siyasal, kültürel ve sosyal olan kuruluş amaçlarını çevrenin isteklerine göre yeniden düzenlemek ya da değiştirmek durumundadırlar. Ayrıca örgütler; çevreye bir kurum olarak kendi saygınlıklarını kabul ettirdiklerinde, bir yenilik kaynağı ve değişme aracı olarak

kendi çevrelerini etkileme ve kontrol etme olanağına kavuşmaları, çevredeki değişme ile kendi değişimlerini amaçlarına uygun bir dengede tutabilmelerine bağlıdır.

Toplumsal yapının alt sistemi olması nedeniyle örgüt, toplumsal yapıdan kendini tamamen soyutlayarak bir değişme ve gelişme sürecini başarıyla sürdüremez. Teknolojik, ekonomik ve sosyal değişim ve gelişme durdurulması imkânsız olduğuna göre bu değişim alanlarının etkisinde olan örgütün değişmesinin durdurulması da mümkün değildir. Başka bir ifade ile örgüt içsel ve dışsal zorlamalar altındadır. Bu zorlamalar örgütleri değişmeye yani sürekli iyileştirmeye ve yenileşmeye zorlamaktadır.

Örgütlerin değişmesi veya değişim girdilerine hedef olması söz konusu olabilecek alanlar aşağıdaki gibi sıralanabilir;

- Örgütün değişme ve gelişme boyutları,
- Örgütün alt sistemleri,
- Örgütün unsurları, alt sistemleri ve örgüt ile çevresi arasındaki ilişkiler,

Örgütün değişme ve gelişme boyutlarını açacak olursak;

1- Örgütün İnsani Boyutu:

- a. Bireyin tutum ve davranışları
- b. Grupların tutum ve davranışları
- c. Yönetim felsefesi
- d. Örgüt üyelerinin değer yargıları
- e. Örgütün kültürüdür.

2- Örgütün Yapısal Boyutu:

- a. Çeşitli biçimsel ve doğal kurallar (iş bolumu, yetki, sorumluluk makamları v.b)
- b. Örgütteki biçimsel ve doğal ilişkiler (iş akımı, rol, haberleşme, karar alma, statü vb)

3- Örgütün Teknolojik Boyutu:

- a. Örgütte halen kullanılmakta olan ve işlerin nasıl yapılacağını gösteren bütün yöntemler, iş görme yöntemleri, iş akışları)
- b. Örgütte halen kullanılmakta olan bütün makine, malzeme, araç form vb.

4- Örgütün Amaçlarına ilişkin Unsurlar:

- a. Örgütün biçimsel (Resmi) amaçları,
- b. Örgüt üyeleri tarafından biçimsel olmayan (doğal) şekilde geliştirilmiş bulunan amaçlar. Bu amaçları iç içe geçmiş, aralarında sıkı ilişkiler bulunan ve karşılıklı dayanışma halindeki birimler olarak düşünmek gerekir. Örgütün çeşitli alt sistem ve unsurları ile çevreleri arasında da devamlı dinamik ilişkiler bulunmaktadır.
- c. Örgütlerin içinde bulundukları çevre sürekli ve hızlı bir değişim süreci içinde bulunmaktadır. Böyle bir çevre içinde yüksek bir verimlilik ve etkinliğe sahip olabilmeleri için, amaçlarını gerçekleştirebilmelidirler. Örgütlerin hayatta kalabilmeleri ve sürekli gelişebilmeleri için;
 - Çevredeki değişiklikleri yakından izlemeleri,
 - Yenilikçi ve yaratıcı olmaları,
 - Çevrelerinden girdiler ithal etmeleri ve bu girdileri işlemeleri ve işledikleri girdileri çevrelerine çıktılar halinde ihraç etmeleri,
 - Çevrelerindeki tepkileri öğrenebilmek, gereksinim duyuları bilgileri toplayabilmek ve girdilerin ithalini, üretim sürecini ve çıktıları gereğince yeniden düzenleyebilmek için geri besleme sistemine sahip olmaları,
 - Olumlu sonuçlara ulaşabilmek için değişim süreci üzerinde etkin bir denetim sistemi kurmaları gerekir.
- d. Örgütler belirli amaçlara ulaşabilmek üzere kurulmuş toplumsal sistemlerdir. Onlara gerçek niteliklerini kazandıran da bu amaçlardır. Örgütün amaçları kâğıt üzerinde saptanmış biçimsel amaçlar

olabilecekleri gibi uygulamada örgüt üyelerinin kendi aralarında geliştirip kabul ettikleri doğal amaçları da olabilir.

2.4.3. Yeni Kurumsal Kuram Açısından Değişim

Kurumsal kuramın örgütsel değişimi incelemesi konusunda ilk çalışmalar Salznick ve öğrencileri tarafından yapılmıştır. Salznick, kuruluş sürecinin akabinde örgütlerin, plansız bir biçimde, çevresel faktörler nedeniyle, etkinliklerini artırmak ve karşılaştıkları problemlerle daha etkili savaşılabilmek için ilk kuruluş amaçlarını ve misyonlarını değiştirdiklerini öne sürmüştür. Bu görüşe bağlı olarak Salznick ve öğrencileri çeşitli örgütler üzerinde değişimi inceleyen çalışmalar yapmışlardır (Özen, 2007). Çalışmaları neticesinde kurumsal değerler bir süre sonra, çeşitli sebeplere bağlı olarak, örgüt adına tehlike arz edebilecek bir şekle dönüşebilmektedirler. Bu durumlar;

1. Kötü tanımlanmış, kafa karıştırıcı ve karışık oldukları zaman,
2. Varlıklarının devamı durumunda teknik gereklilikler ile çakışmalar doğurdıkları zaman,
3. Etkinlik sağlamak adına kullanıldıklarında finansal krizlere sebep oldukları zaman,
4. Örgüt dışı ilişkilerde temel dayanak noktası olan değerler eksik oldukları zaman,
5. Belirli dış faktörlerin etkisi ile örgütler hukukiliklerini (legitimacy) kaybettikleri zaman,
6. Örgüt içi politik ayrılıklar oluştuğu zaman,
7. Örgüt elitlerinin, örgüt içi güç dengelerini kendi çıkarları adına kullandıkları zaman oluşmaktadır (Kraatz ve Moore, 2002).

Bu konuda Greenwood ve Hinings, "Radikal Değişim" konusunu teorik çerçevede ele alarak değerlendirmişlerdir. Buna göre, 1990'lardan sonra hızla değişen ve gelişen politik, teknolojik ve düzenleyici dış etkenlerin olduğu ortamların karmaşıklığı örgütlerin değişimleri ve adaptasyonları adına önemli bir araştırma alanı meydana getirmişlerdir. Kontekse dayalı güçlerin (contextual forces) dramatik bir

biçimde değişiyor olması, örgütlerin hayatta kalması adına, adaptasyon yeteneklerini fazlasıyla ön plana çıkarmaktadır. (Greenwood ve Hinings, 1996).

Değişim faktörünün yeni kurumsal kuram perspektifinde incelenmesi ise, bu kuramın en sağlam sosyolojik perspektiften değişim konusunu değerlendirmesi sebebiyledir (Greenwood ve Hinings, 1996).

Bu konumda, DiMaggio ve Powell, yeni kurumsal kuram ile eski kurumsal kuram arasındaki farkları ortaya koyarak, eski kurumsal kuramda etki alanları, koalisyonlar ve rekabete dayalı değerlerin (competing values) güce ve informel yapılara bağlı olarak daha merkezi olduklarını vurgulamışlardır. DiMaggio ve Powell'a göre bu durum yeni kurumsal kuramın meşruiyet (legitimacy), organizasyon alanlarının gömülülüğü (embeddedness) ve sınıflandırmaların, rutinlerin ve şemaların merkezileştirilmesi konuları ile karşılık oluşturmaktadır.

Kurumsal kuram temelde örgütsel değişim dinamiklerinden ziyade örgütsel eşbiçimliliği ve aynı organizasyon alanında ve aynı sosyal ortamda kararlılığı (stability) vurgulayan bir kuram olarak kabul edilmektedir. Hinings ve Greenwood bu durumun tam tersine, radikal örgütsel değişimlerde kurumsal kuramın çok daha işlevsel olduğunu ileri sürmektedirler. Bu konumda, örgütsel değişimi izah ederlerken, 3 temel nokta üzerinden hareket etmektedirler.

1. Örgütlerin değişime direnç göstermesinin temel nedeni, örgütün normatif bir biçimde kurumsal konteksinin içine gömülmüş olmasıdır.
2. Radikal değişimlerdeki tekrar oranının ve değişim adına atılan adım büyüklüğünün, örgütün içerisinde dâhil olduğu sektörel alanın yapısına bağlı olarak değişmektedir.
3. Aynı sektörde bile olsa örgütlerin farklı iç dinamikler ortaya koymasına bağlı olarak radikal değişim dinamiklerinin sektörel olarak incelenmesi gerekmektedir. (Greenwood ve Hinings, 1996).

Örgütlerin normatif bir biçimde kurumsal kontekslerinin içine gömülmüş olmaları ve buna bağlı olarak değişime direnç göstermelerinin temel nedeni, örgütlerin, hayatlarını devam ettirebilme adına kurumsal kontekse bağlı beklentilerine -bu beklentiler teknik anlamda kurum adına çok az performans getirileri sağlıyor olsa bile- hayat hakkı tanıma zorunluluklarıdır. (Greenwood ve Hinings, 1996).

Powel ve DiMaggio'nun ifadesi ile yüksek derecede yapısal ortama bağıllık gösteren örgütler dışarıdan gelen etkilerle yüzleşince çok daha fazla instabilite göstermektedirler. Direnç gösterirken örgütün tepkisi evrimsel (evolutionary) değil devrimsel (revolutionary) olmaktadır (Greenwood ve Hinings, 1996). Örgütsel öğrenmenin zayıf olması, değişimi destekleyecek iç dinamiklerin hareket ettirilmesinin zorluğu ve stratejik kararların değişim adına sınırlar oluşturmaması değişime karşı bir direnç oluşmasına neden olmaktadır.

Olgunluğa ulaşmış sektörlerde mekanizmalar çok açıktır. (Hukuk, maliye). Devlet sektörlerinde de düzenleyici faktörler de açıktır ve bellidir. Bunun sonucu olarak da belirli mekanizmaları itibari ile oturmuş olan sektörler değişime nispeten daha kapalıdır. Az gelişmiş (yeni kurulan) sektörlerde ise öncü örgütler daha az belirgindir ve düzenleyici kurumlarla kurulabilmiş kuvvetli bağlantı (network) çok fazla yoktur (Greenwood ve Hinings, 1996). Bunun sonucu olarak da bu örgütler değişime daha fazla açıktır. Belirsizliklerin giderilmesi adına örgütsel yapıda hızlı değişiklikler olabilmektedir. Radikal anlamda yapılan değişiklikler kurumların yapılarına bağlı olarak, usûl açısından farklılık arz etmektedirler. Radikal değişikliklere izin vermeyen örgütsel yapılarda meydana gelen değişiklikler geneli itibari ile devrimsel (revolutionary) bir nitelik taşırken, az gelişmiş sektörlerde faaliyet gösteren örgütlerde meydana gelen radikal değişiklikler genel itibari ile evrimsel (evolutionary) bir nitelik taşımaktadır (Greenwood ve Hinings, 1996).

Değişimin hızı dikkate alındığında reforma dayalı görevler (taahhütler) (commitment) dirençle karşılaşılmadığı için devrimsel değişikliklerle sonuçlanmaktadır. Rekabete dayalı olan değişiklikler ise daha adım adım dirençlerle karşılaştığı için evrimsel özellik taşımaktadır.

Değişime sebep teşkil edecek olan önemli bir baskı, tatmin olmamış, alışkanlıkları ve ilgileri örgütle güçlü bağlantılar içeren gruplardan gelmektedir. Değişime etki etme açısından örgüt içindeki gruplardan bazıları daha çok bazıları ise daha az güce sahiptir. Güç ve güce dayalı olan baskınlığın sonucu olarak bazı örgüt üyeleri örgüt yapısı üzerinde kendi önceliklerine bağlı etkiler yapmaktadırlar. Değer ve ilgi alanlarının etkinliği farklı grupların güçleri açısından değer kazanmaktadır (Greenwood ve Hinings, 1996). Bu noktada bazı yapılar da bu baskın gruplara güç kazandırmakta ya da sahip oldukları gücü muhafaza etmelerini sağlamaktadır. Bu

durumda, örgüt içi güç odakları, kendi avantajlarına olan yapıları dikte ettireceklerdir. Bu durum da değişimin yönünü belirleyen önemli bir unsurdur.

Aynı zamanda yeni kurumsal kuramın, örgütsel değişimi izah ederken varsaydığı önemli dış faktörler de vardır. Örgütsel değişim için, DiMaggio ve Powel, rekabete dayalı piyasanın mevcudiyeti, dışsal baskı yaratabilecek örgütsel seviye üstü kurumların (örneğin, devletin, düzenleyici kurumların) mevcudiyeti, normatif düşünce şablonları ortaya koyabilecek mesleki örgütlerin varlığı gibi önemli varsayımları öngörmektedirler (Erçek, 2004). Bu varsayımların varlığı ile değişimin niteliği yapısal olarak farklı bir alanda incelenmektedir. Bu farklı alan ise daha sonraki bölümlerde bahsedilecek olan eşbiçimlilik (isomorphism) şeklinde kendini göstermektedir, şöyle ki, dışsal baskı unsurları nedeni ile aynı örgütsel alana ait olan kurumların eşbiçimli hale gelmesi durumu ile karşılaşmaktadır. Özellikle devlet ya da devletin temsilcisi konumunda olan düzenleyici kurumlar vasıtasıyla, sektörel yapı içerisinde kurumlara çeşitli sınırlar çizilmekte, ya da yaptırımlar uygulanmaktadır. Hukuki dayanakları olan bu yaptırımlar neticesinde örgütler sahip oldukları yapılardan çeşitli ödünler vererek ya da yeni yetenekler kazanarak farklı bir yapısal forma geçiş yapmaktadırlar. Bu değişimin neticesinde örgütler belirli kalıpları kabul etmek durumunda kaldıkları için, eşbiçimlilik arz etmektedirler.

Tabii ki bu konumda örgütsel değişimi incelerken, yeni kurumsal yapının kazanılması öncesi, eski kurumsallık özelliğinin bozulması (deinstitutionalization) konusunun da irdelenmesi gerekmektedir. Scott'un ifadesi ile kurumsal bozulma kavramı, kurumsal değişim kavramının ortaya konulmasında çok önemli bir katkı sağlamaktadır, çünkü daha önceden kazanılmış ve hal-i hazırda var olan inançlar ve aktiviteler bozulduğu zaman yerine yeni inançlar ve aktiviteler gelecektir. Bu geçişin doğal sonucu olarak da kurumsal anlamda bir değişim yaşanmaktadır (Dacin, Goodstein ve Scott, 2002).

Oliver (1992), yaptığı çalışmalar sonucunda kurumsallığın bozulmasını (deinstitutionalization) temelde üç farklı açıdan değerlendirmektedir. Kurumsallık üzerine olan baskıları sosyal, fonksiyonel ve politik baskılar olarak gruplandırmaktadır. Bu bozulmalara bağlı olarak kurumların eşbiçimli hale gelme eğilimi taşıdıklarını ve kurumsallaşmış alanlarda örgütlerin birbirlerine yakınlaştıklarını (converge) ifade etmiştir.

Fonksiyonel baskılara bağı olan örgütsel yapının bozulmasının temel etmeni, performans seviyelerindeki problemlerden kaynaklanmaktadır. Bu problemler değişen ortam şartlarına bağlanabilir. Değişen şartlara bağı olarak örgütler içinde bulundukları yeni koşullara adaptasyon problemi yaşayabilirler ve buna bağı olarak rekabet güçleri azalır. Rekabet gücünü artırma adına performansın artırılması çalışmalarıyla birlikte değişim kaçınılmaz olarak gerçekleşir. Tabii bu fonksiyonel zorlayıcılık bütün alanda benzer etkiler yaptığı için örgütler arası benzeşme ister istemez gerçekleşmiş olmaktadır.

Oliver'a göre politik anlamda baskı unsuru olan durumlar, öncelikli olarak sektörel ilgilerin kayması (shift of interest) ve alandaki güç dağılımlarının değişmesi ile meydana gelmektedir. Bu ilgi ve güç değişimlerinin temelinde performans krizleri, çevresel koşulların değişmesi veya kurumları içinde bulundukları şartları sorgulamaya iten farklı etkiler olabilmektedir.

Sosyal baskı unsurları ise genel inançlardaki ve pratiklerdeki değişimlerle ve bunlara bağı olarak kanuni düzenlemelerle ve sosyal beklentilerle ortaya çıkmaktadırlar (Dacin, Goodstein ve Scott, 2002).

Her ne gerekçe ile olursa olsun kurumsallığın bozulması sonucunda meydana gelecek olan belirsizlik ortamının ve yapısal boşluğun, örgütün hayatını idame ettirme yolunda, yeni bir yapılanma ile doldurulması kaçınılmazdır. Aksi takdirde kurumun varlığı tehlike altına girer. Buna bağı olarak bozulan kurumsal yapı, eski formuna göre değişim geçirerek yeni bir forma bürünür. Değişimin temelinde ise bu bozulma ve yeniden yapılanmaların sürekliliği bulunmaktadır. Yani değişim kavramı dinamik bir sürece işaret etmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi bazen bu süreç hızlı olmakta ve devrimsel bir değişim gözlenmektedir, ya da bazen süreç şartlara bağı olarak yavaş ilerlemekte ve evrimsel bir değişim gözlenmektedir.

Radikal anlamda bir örgüt değişimi ise pazara ve organizasyonel alana yeni ve başarılı bir model olarak giriş yapacaktır ve bu başarılı örgüt yapısı sektördeki diğer kuruluşlara benzeşme ve kopyalanma adına bir baskı oluşturacaktır. Böylece diğer örgütler başarılı olan yeni örgütsel yapıya adapte olacaklardır (Greenwood, ve Hinings, 1996). Kurumsal kuramın değişim dinamiğine en önemli katkısı, bu adaptasyon öngörüsüne bağı olarak örgütlerin zamanla eşbiçimli hale geldiklerini

vurgulamasıdır. Bu durumda kurumsal kuramın bu önemli tezini değişime ek olarak ayrıca incelemek doğru olacaktır.

2.4.4. Eşbiçimlilik

Weber'e göre bürokrasinin oluşmasına sebep olan 3 etken var:

- o Kapitalist şirketler arasındaki Pazar rekabeti
- o Ülkeler arasındaki rekabet ve kanun koyucuların kendi vatandaşlarını kontrol etme istekleri
- o Burjuva kesimin kanun önünde eşit haklara sahip olma isteği

Bunların içerisinde en önemlisi rekabetçi pazardır (Di Maggio ve Powell, 1983). Günümüzde ise bu bürokrasinin sebepleri daha farklı algılanmaktadır. Kurumlar ve devlet için bürokratik yapılar oluşturulmuş durumdadır. Örgütler zamanla daha fazla homojenize olmaktadır ve bürokrasi belirli örgütsel yapıların korunmasını sağlamaktadır. Bununla beraber, rekabetin ya da verimliliğin örgütlerdeki yapısal değişikliklere etkisinin çok daha az olduğu görülmektedir. Bunun yerine, bürokratik yapıların oluşması ve farklı örgütsel formlara doğru değişimin gerçekleşmesi, örgütlerin homojenize olma süreçlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sürecin temel etkileyicileri ise devlet ve profesyoneller (the professions) olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Belirsizliklerle mücadele ve kurallara uyma davranışları neticesinde yapısal, kültürel ve faaliyet çıktısı olarak örgütler arası bir homojenlik oluşmaktadır.

Organizasyon alanı tanımında da izah edildiği gibi örgütler, aynı alanda bulundukları örgütlerin tepkilerine (respond) bağlı olarak tepkiler vermektedirler. Daha doğru bir ifade ile örgütlerin tepkileri tepkiler veren örgütlerin bulunduğu bir alanda olduğu için karşılıklı etkileşim olmaktadır (Di Maggio ve Powell, 1983).

Örgütlerin hayat döngülerinin ilk dönemlerinde örgütsel alanlar fazlasıyla birbirinden farklılık gösterirler. Alanlar tam olarak kurulduklarında ise homojen olmaya doğru kaçınılmaz bir itme oluşur (Di Maggio ve Powell, 1983). Sektörler ve örgüt popülasyonları gelişirken, sık sık içinde faaliyet gösterdikleri ortam koşullarından kaynaklanan değişim taleplerine ve bu taleplerin doğurduğu tehditlere maruz kalmaktadır. Rekabet, ekonomik, sosyo-kültürel, demografik, yasal-siyasal ve

teknolojik unsurlarda meydana gelen değişimler, ortam koşullarındaki belirsizliği artırmakta, örgütleri uyum göstermeye zorlamaktadır.

Eski kurumsalcılar, örgütlerin gerek yasallaştırıcı baskılar, gerekse kaynak bağımlılığı gibi zorlayıcı sektörel düzenlemeler karşısında gösterdikleri uyum/itaat davranışını, bilhassa bürokratik örgüt modelinin yayılımı bağlamında irdelemişlerdir. Popülasyon ekolojisi ise, söz konusu sektörel değişim talepleri karşısında örgütlerin hayatta kalma becerilerini ölçmüş; yapısal olarak çevresiyle uyumlu olanların hayatta kalacağını öngörürken, örgütsel yapısını pasif unsur olarak ele almıştır. Fakat ekolojik bakış açısı geldiği son noktada, örgütsel değişim ve çevreye uyumun soyut birtakım unsurlarının bulunduğunu ve o ana kadar süregelen yöntembilimle ölçülemeyeceğini itiraf ederek, bir bakıma bugün —yeni olarak ifade ettiğimiz kurumsal teorinin doğuşunu müjdelemiştir.

Bu bağlamda, sağlık hizmetleri, eğitim gibi yüksek derecede yapılandırılmış bir sektörlerde, örgütlerin sosyal normlara daha duyarlı olduklarına ve rekabetin piyasa kurallarından ziyade, statüye bağlı normatif kurallarla şekillendiğine işaret edilmektedir. Daha da ötesi, sektörel eşbiçimliliğin kaynaklarının yalnızca yasallaşma veya kaynak bağımlılığı ilişkileri ile açıklanamayacağı, o zamana kadarki çalışmalarda hissedilen fakat yöntembilimsel olarak pek de ölçülemeyen soyut/bilişsel —çoğu kere de ussal olmayan— meşruiyet endişesi veya modaya kapılma olduğuna dikkat çekilmekte; böylece yeni kurumsal çalışma alanının da temelleri atılmaktadır (Bekaroğlu, 2007).

Kurumsal yaklaşıma göre günümüzde örgüt yapılarının rasyonalize edilmesi ve bürokratikleşmesi etkinlik sağlamak dışında amaçlarla da yapılmaktadır. Biçimselleşme eğilimini günümüzde besleyen olgu artık temel olarak pazara uyum sağlamak ve bunun için en uygun yapıları oluşturmak değildir. Devletin, hukuksal çevrenin ve mesleklerin baskısıyla örgütsel yapılar belli şekiller almakta, gittikçe daha fazla birbirlerine benzemekte ve homojen hale gelmektedirler (Di Maggio ve Powell, 1983).

Homojenliği en iyi açıklayan kavram olarak eşbiçimlilik görölmektedir. Eşbiçimlilik, belli bir çevre içinde aynı çevresel koşullarla karşı karşıya kalan birimleri birbirlerine benzemeye zorlayan bir süreçtir (Di Maggio ve Powell, 1983).

Kurumsal anlayışta eşbiçimliliğin açıklamasına göre, mevcut faaliyet alanlarında rasyonalize edici mitler oluştuğunda, örgütler kendi yapılarını bu yeni mitlerle eşbiçimli olmak için geliştirirler. Herhangi bir örgütsel ortam başlangıçta bir aykırılık ve farklılık içermektedir. Ancak bir kere yapılar yerleşiklik kazandığında, bu örgütsel kategori veya kurumsal alan içinde örgütleri birbirine benzemeye iten bir baskı oluşmaktadır (Meyer ve Rowan, 1977).

Bir örgütsel alanın tanımlanması ve yerleşiklik kazanması, örgütler arası ilişkilerin sayı ve hacim olarak artması, bu alandaki bilgi birikiminin artması ve bu alanda faaliyet gösteren örgütlerin ortak bir paydayı paylaştıklarının bilincine varmalarıyla olmaktadır. Örgütler bir kez aynı alanda kendilerine yer bulduklarında ki bu rekabet, yasak ve mesleksi zorlamalar sonucunda olabilir, onları birbirlerine benzetmeye çalışan güçler harekete geçer (Di Maggio ve Powell, 1983).

Elbette ki örgütler değişmeye ve farklılaşmaya çalışırlar. Fakat bir alandaki yapılaşma ve kurumsallaşma derecesi belli bir noktaya ulaştıktan sonra, tek tek örgütlerin değişiminin toplam etkisi o alandaki farklılaşmayı azaltır. Çünkü örgütlerin dikkate alarak tepki gösterdikleri ve hesaba kattıkları çevre, aslında yine çevreye tepki gösteren örgütlerin tepkilerinden oluşmaktadır (Di Maggio ve Powell, 1983).

Değişimin zamanla eşbiçimliliğe doğru bir gidiş gösterebilmesi için örgütsel seviye üstü makro kurumların (devlet, düzenleyici kurumlar gibi) güçlü bir şekilde varlığı yanında, ekonomik faaliyet alanlarına göre ayrılmış, bu faaliyet alanlarına göre mesleki ortaklık yapılarını oluşturmuş, bununla beraber bu faaliyet alanlarını oluşturan örgütlerin birbirlerini tanıma ve tanımlamalarına imkân verecek kadar pekişmiş sektörel bilgi platformlarını tesis etmiş bir bağlam olması gerekmektedir (Erçek, 2004).

Kurumsallaşma ve benzeşme zaman içinde gerçekleşen bir süreç olarak düşünüldüğünde, örgütsel benzeşmenin süreçleri çeşitli biçimlerde gerçekleşebilir. Öncelikle bir toplumda ilişki ağları yoğunlaşıp birbirlerine bağlılıkları arttıkça rasyonel mitler artar. Örneğin evrensellik, uzmanlaşma vb. gibi kavramlar birçok mesleğe örgüte, programa ve dolayısıyla örgütsel yapılara yansır. Günümüzde belki küreselleşme de bunlara eklenebilir. Bu mitlerin nüfuz etmesi, rasyonel olarak etkili

oldukları varsayımıyla gerçekleşir. Bu süreçte örgütler çevreleri tarafından biçimlendirilirler ve aynı zamanda çevrelerini de biçimlendirirler (Erel, 2002).

Eşbiçimlilik temel iki tip halinde düşünülebilir. Pazardaki rekabet, pazar bölümü ve faaliyette bulunulan alanın ekonomik özelliklerini yansıtan rekabetsel eşbiçimlilik ve faaliyette bulunulan alanın sosyal özelliklerini yansıtan kurumsal eşbiçimlilik temel eşbiçimlilik tipleri olmaktadır. Birinci tür eşbiçimlilik daha çok rekabetin bulunmasına ve derecesine bağlıdır. Kurumsal eşbiçimlilik ise, günümüzde örgütlerin yalnızca kaynak ve müşteri elde etmek için değil, kurumsal bir meşruiyet ve sosyal kabul sağlamak için de rekabet ettiklerinden hareket etmektedir (DiMaggio ve d., 1983). Kurumsal eşbiçimlilik de aslında ekonomik amaca hizmet eden araçsal bir nitelik taşımasına rağmen, rekabetsel eşbiçimlilikten analitik amaçla ayrı tutulmaktadır.

Kurumsal eşbiçimlilik yönlü değişim 3 mekanizmada gerçekleşmektedir:

- o Zorlayıcı benzeşim (coercive): politik baskılar ve kuralların dayatması ile
- o Öykünmecî benzeşim (mimetic): bilinmeyen (uncertain) durumlar karşısındaki tepkiler ile
- o Normatif benzeşim: profesyonelleşme ile bağlantılı benzeşim (Di Maggio ve Powell, 1983).

Zorlayıcı eşbiçimlilik, örgütler üzerindeki biçimsel ve biçimsel olmayan baskıların ve/veya içinde bulundukları ortamın kültürel beklentilerinin sonucudur. Yasal sistem bunun önemli bir parçasıdır.(Coercive) Zorlayıcı Eşbiçimlilik:

- o Formel veya informal baskılarla oluşabilir
- o Diğer örgütlerden gelebilir
- o Toplumdaki Kültürel altyapıdan kaynaklanabilir
- o Güç olarak örgütün karşısına çıkabileceği gibi, ikna şeklinde ya da davet şeklinde de karşılaşılabılır
- o Doğrudan devletin emretmesiyle olabilir (Di Maggio ve Powell, 1983).

Monopol şirketlere bağlı olarak çalışan servis sektörlerinde - telekom ve ulaştırma gibi- şirketler üzerinde ortak baskılar mevcuttur. Bu yüzden devletin merkeziyetçi yapısının genişlemesi, kapitalin merkezileşmesi ve hayırseverliğin yaygınlaşması (coordination of philanthropy) şirket modellerinin, direkt olarak otorite ile ilişkilerinin olması nedeniyle, homojenize olmasına sebep olmaktadır.

Öykünmecî eşbiçimlilik, temelde örgütlerin içinde bulundukları ortamın belirsizliğinden kaynaklanmaktadır. Teknoloji belirsizse ve amaçlar açık değilse, örgütler başka örgütleri model olarak alabilirler. Bunun sonucunda, nedenlerini ve sonuçlarını kestiremedikleri sorunlar karşısında minimum maliyetle bir çözüme kavuşmuş olurlar. Özellikle belirsizlikler örgütleri taklit etmeye zorlamaktadırlar. Örgütsel teknolojiler yeterince anlaşılamadığı zamanlar, amaçlar belirsiz olduğu zamanlar veya çevre şartları belirsizlik taşıdığı zamanlar örgütler birbirlerini model almak durumunda kalmaktadırlar. Bu durumun olumlu tarafı örgütler belirsiz durumlarla yüzleştiklerinde bu tür bir çözüm çok daha az masraflı olmaktadır (Di Maggio ve Powell, 1983).

Normatif eşbiçimlilik ise, temel olarak profesyonelleşmeden kaynaklanmaktadır. (Di Maggio ve Powell, 1983). Profesyonelleşme, bir mesleğin mensuplarının üretim sürecini kontrol altında tutmak ve mesleksel özerklik sağlamak amaçlarıyla iş koşullarını ve iş görme yöntemlerini belirlemeleridir. Profesyonelleşme, eğitim ve profesyonel veya ticari kurumlar aracılığı ile sağlanır. Örgütten örgüte dolaşan insanların yetiştirilmesi ve örgütleri birbirine benzetmesi profesyonelleşme yoluyla gerçekleşen normatif eşbiçimliliği doğurur (Erel, 2002)

Profesyonelleşme ile eşbiçimli yapının oluşmasında iki temel etki oluşmaktadır:

- o Üniversitelerde uzmanların formel eğitim ile belirli kalıpları dayatmaları
- o Örgütler arası networkun kuvvetlenmesine bağlı olarak yeni modellerin profesyoneller arasında hızla yayılmaları.

Ayrıca, örgütlerde üst yönetimde bulunan kişilerin genel kişilik özelliklerinin benzeşmeleri örgütlerin de benzeşmelerine neden olmaktadır. Genel olarak belirli bir kültürel yapıdan gelen bu üst düzey yöneticiler aynı giyim tarzına sahip, aynı tür uğraşları olan hatta aynı tür şakalar yapan kişiler olarak gözlenmektedir. Özellikle

servis ve finans sektöründe personelin filtre edilmesi (işe alım esnasında belirli özelliklere sahip kişilerin işe alınması) bu etkiyi artırmaktadır. Genel olarak yöneticiler aynı tür eğitimden geçmiş benzer okullardan mezun kişiler olmaktadır. Bu sebepten, bu yöneticiler aynı olaylara benzer tepkiler vermektedirler, problemlere benzer açılardan yaklaşmaktadırlar (Erel, 2002).

Örgütler açısından çevresel kurallarla eşbiçimlilik göstermenin önemli üç sonucu vardır. Birincisi, örgütler dışsal olarak meşru görünen unsurları etkililik ölçütünü dikkate almadan örgüte ithal ederler. İkinci olarak, yapısal unsurların değerini dışa göre belirlerler. Son olarak da dıştaki görece sabit kurumlara bağımlılık, iniş çıkışları önler ve istikrar sağlar. Bu da örgüte başarısızlıkları önleyen bir tampon oluşturma fırsatını verir (Meyer ve Rowan, 1977).

Bu noktada DiMaggio ve Powell' in örgüt seviyesi ve alan seviyesi olarak tanımladıkları iki farklı seviyede öne sürdükleri eşbiçimliliğe ait hipotezleri incelemek faydalı olacaktır.

2.4.4.1. Örgüt Seviyesi Eşbiçimlilik Hipotezleri

2.4.4.1.1. Zorlayıcı (Coercive) Olanlar

A.1. Bir örgüt başka bir örgüte dayanarak hayatını idame ettiriyorsa dayandığı örgüt ile yapısal, iklimsel ve davranış benzeşimleri artmaktadır. Yani bir örgüt kendisi dışındaki bir örgüte ne kadar az bağımlı ise o örgüt kaynaklı değişimlere o kadar fazla direnç gösterecektir.

A.2. Örgüt A'nın kaynak temini merkezileştiği durumda A örgütü kaynaklarını temin ettiği kurumlara daha fazla benzeşmeye başlayacaktır.

2.4.4.1.2. Öykünmeci (Mimetic) Olanlar:

A.3. Yöntemler ve sonuçlar arasında bir belirsizlik varsa, örgütler arasında başarılı olarak görülenler model olarak alınacaktır.

A.4. Amacı belli olmayan örgütler belli olan ve daha başarılı görünen örgütleri taklit edecektir.

2.4.4.1.3. Normatif (Normative) Olanlar

A.5. Yönetim personeli için ve danışman personel için seçilenlerin, akademik kadrolardan olma durumları örgütler arası benzeşmeyi artırmaktadır.

A.6. Örgüt yöneticilerinin ticari işlere ve profesyonel örgütlere katılımları arttıkça örgütler kendi alanları içinde benzeşim gösterirler.

2.4.4.2. Alan Seviyesi Eşbiçimlilik Hipotezler:

2.4.4.1.1. Zorlayıcı (Coercive) Olanlar

B.1. Örgütler kendi alanlarında bir tane ya da birbirine benzeyen birkaç tane kaynak sağlayıcıya bağlı kalıyorlarsa benzeşim artacaktır.

B.2. Örgütler kendi alanları gereği ne kadar devlet ile ilişki içerisine girerlerse o kadar çok benzeşim gösterirler.

2.4.4.1.2. Öykünmeci (Mimetic) Olanlar

B.3. Organizasyon alanı içerisinde, örgütsel yapı açısından, ne kadar az örnek model varsa örgütler o kadar çok birbirlerine benzeşirler.

B.4. Teknolojik gelişmelerin kesin olmadığı veya hedef olarak belirsizliğin yoğun olduğu organizasyonel alanlar içerisinde izomorfik değişim oranı yüksek olmaktadır.

2.4.4.1.3. Normatif (Normative) Olanlar

B.5. Profesyonelliğin arttığı ortamda kurumsal olarak izomorfik benzeşim oranı artmaktadır.

B.6. Organizasyon alanının yapılaşması (structuration) örgütlerin birbiri ile benzeşimlerini artırmaktadır.

Her örgütün çevresine aynı tepkiyi verdiğini söylemek yanlış olur. Örgütler, içinde bulundukları ortamın kurumsallaşma derecesine, ürettikleri ürün ve kullandıkları teknolojiye göre iki uç nokta arasında bulunurlar. Bir uçta, kontrol ve koordinasyon faaliyetlerinin önemli olduğu üretim örgütleri, diğer uçta ise kurumsal normlarla uyum sağlamanın önemli olduğu ve başarı getirdiği kurumsal örgütler bulunur. Bir örgüt aynı bünye içinde bu iki farklı özellikte karşı karşıya olabilir. Ayrıca bu çizgi üzerinde örgütlerin yeri sürekli değişir (Meyer ve Rowan, 1977). Ürettikleri ürün,

kullandıkları teknoloji ve çevrenin kurumsallaşma derecesine bağılı olarak, örgütler bir matrisle karşı karşıyadırlar. Bu noktada, kurumsal yapılarla eşbiçimlilik gösterme ile birlikte ele alınan ve teknik yanlar arasında sayılabilecek, ürün ve teknolojiye bağılı yapı değişikliğı kurumsal yaklaşımı uyum kuramlarına oldukça yaklaştırmaktadır (Erel, 2002).

3. REGÜLÂSYON

3.1. Regülâsyonun Tanımı

Piyasa ekonomisinin temelini arz ve talep dengesine dayanan ekonomik düzen oluşturmakta, piyasada üretilecek malların fiyatı, miktarı gibi kararlar piyasanın kendi dinamiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu tür ekonomilerde temel aktör devlet değil özel sektördür. Ancak, rekabetin mümkün olmadığı sektörlerde, doğal tekellerin yarattığı etkinsizliklerin giderilmesi, negatif dışsallıkların ortadan kaldırılması ve ekonomik etkinliğin yeniden sağlanabilmesi gibi hedefler; devletin bu sektörlerle müdahalesi için bir gerekçe oluşturmakta, piyasa aksaklıklarının devletin çeşitli kurumları eliyle giderilmesi için geliştirilen yöntemler “regülâsyon” (düzenleme) olarak adlandırılmaktadır (Eken, 2002). Regülâsyon; düzenleme, denetleme, kontrol etme, nizama sokma, tanzim etme, ayarlama anlamlarına gelen İngilizce kökenli bir kelimedir.

Telekomünikasyon sektöründe ise regülâsyon, işletmecilerin kamu otoriteleri tarafından tabi tutuldukları hukuki düzenlemelerdir. Regülâsyon işlevi ise, belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesini, yani düzenleme ve denetim fonksiyonunu içermektedir.

3.2. Regülâsyonun Amacı

Düzenleyici müdahalelerin hedefi ne olmalıdır? Kuşkusuz düzenleme politikalarının hedefi rekabet değildir, rekabeti veya rekabet politikasını bazı amaçlara ulaşmak için kullanılabilecek en önemli araçlardan biri olarak görmek gerekir. Telekomünikasyon sektörünün düzenleyici bir otoritenin kontrolü altında olması gerektiği varsayılı gelmiştir. Bütün dünyada, genellikle ticari faaliyetlerin genel rekabet kurallarının çalışmasına ve piyasa güçlerine tamamen bırakılmaması gerektiği kabul görmektedir. Yani, sektöre özel düzenlemenin yapılması gerekliliği vardır.

Birçok ülkede, telekomünikasyon önemli bir kamu hizmeti olarak görülmektedir. Bu hizmetlere özürli insanlar dâhil vatandaşların makul fiyatlarla ulaşabilmesi gerekir. Genellikle, regülasyon otoriteleri yeni işletmecilere lisans vermek zorundadır. Yeni işletmecilerin pazara girmesini engelleyen kısıtlamaları ortadan kaldırmalıdır. Hâkim durumdaki işletmeci ile yeni işletmeciler arasında ortaya çıkacak ara bağlantı hususlarını ele almalıdır. Aynı zamanda, yüksek maliyetli bölgelere ya da düşük gelirli abonelere telekomünikasyon arzının yapılmasını sağlamak için de regülasyon gerekir.

Diğer taraftan, telekomünikasyon şebekeleri, sadece kişilere değil iş hayatına ve devlete de hizmetler sunan bir sistemdir. Şebekenin tam olarak çalışması önemli olup, güvenli olmayan ekipmanların şebekeyi tehlikeye düşürmemesi gerekir. Bu nedenle, ekipman ve şebekelerin uyumlu çalışması için düzenleyici otoriteler onay veya sertifikasyon rejimi uygulamaktadır. Ayrıca, uydu kesimi, frekans ve numara gibi kıt kaynaklar da toplum yararına en etkili şekilde kullanılmalrı için de regülasyona tabi tutulmasını gerektiren faktörlerdir (Eken, 2002).

Sonuç olarak, regülasyon kavramı, uygulamada genellikle devletten bağımsız kamusal kurumlarca yapılan düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyeti olarak algılanmaktadır. Zira, 1980’li yılların başından itibaren, hizmet sağlayan devletten hizmet sağlanmasını sağlamaya çalışan ve sağlanan hizmeti denetleyen devlet anlayışına geçilmiş ve “aynı anda hem hakem hem de oyuncu olunmaz” fikrinden hareketle, devletin hala birçok ekonomik faaliyeti dolaylı yada doğrudan üstleniyor olması olgusu karşısında, regülasyon faaliyetinin merkezi idareden bağımsız çalışan kamusal organlar tarafından üstlenilmesinin daha yerinde olacağı sonucuna varılmıştır.

Regülasyon ölçütleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle beraber, telekomünikasyon regülasyonunun temel amaçları benzerlik taşımaktadır. Aşağıda bütün dünyada genel kabul görmüş regülasyon amaçlarına yer verilmiştir. Bunları;

- o Temel telekomünikasyon hizmetlerine tüm toplumun ulaşımını sağlamak,
- o Rekabete dayalı piyasaları aşağıdakileri sağlamak üzere güçlendirmek,
 - o Telekomünikasyon hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulması,

- o Hizmet kalitesinin artırılması,
- o Hizmetlerin geliştirilmesi,
- o Etkin fiyatların oluşturulması, yani hem tüketiciler hem de işletmeciler açısından uygun fiyatların oluşumu ile tüketimin ve yeni yatırımların yapılmasının teşvik edilmesi,
- o Rekabete dayalı piyasaların bulunmaması ya da başarısız kalması halinde, hakim durumdaki işletmecinin aşırı fiyatlandırma, vb. şekilde piyasa gücünü kötüye kullanmasına engel olmak,
- o Telekomünikasyon şebekelerinin yayılması için yatırımı teşvik eden uygun bir ortam yaratmak,
- o Düzenlemelerinde ve lisans işlemlerinde şeffaflık sağlayarak telekomünikasyon piyasalarına kamunun inancını arttırmak,
- o Tüketici haklarını korumak,
- o Radyo spektrumu gibi kıt kaynakların kullanımını en optimum şekilde yapmak şeklinde sayabiliriz (Eken, 2002).

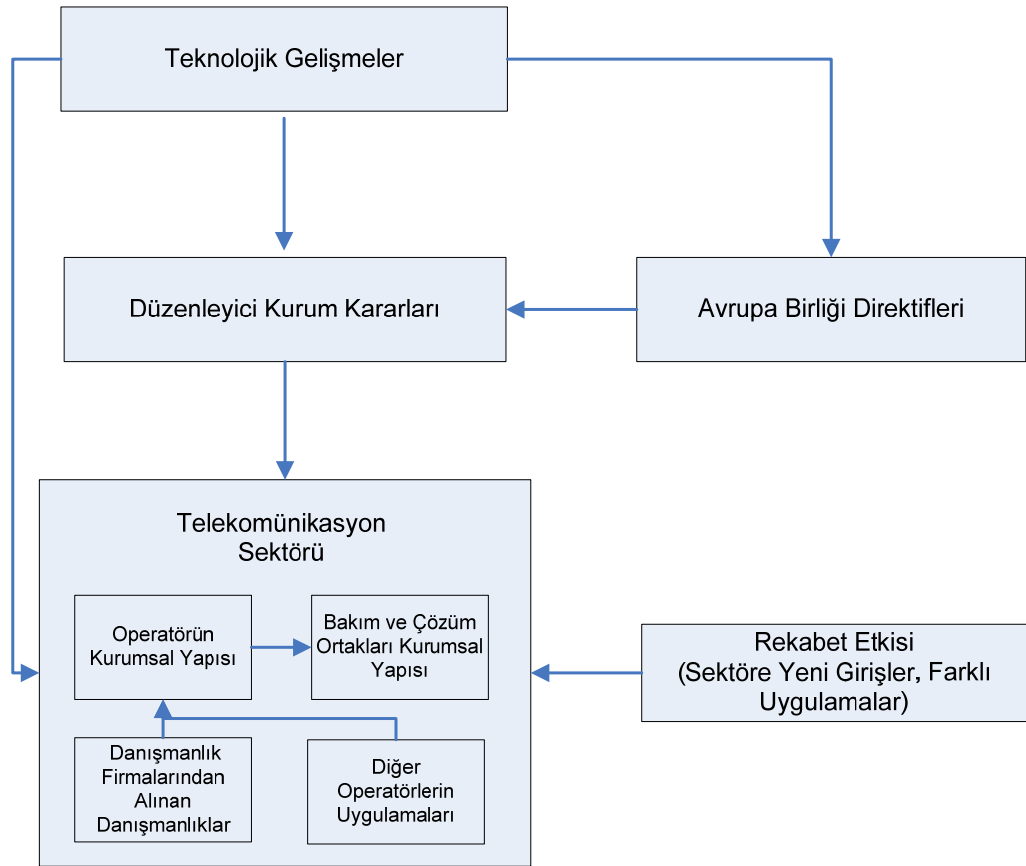
4. TEORİK ÇERÇEVE

Örgütsel alanı detayları ile izah etmek birçok açıdan sübjektif bir iştir (DiMaggio,1983). Örgütsel alan hakkındaki daha önceki çalışmalar (Scott ve Meyer, 1983,1991) sosyal alanların çok katmanlı yapılar içermekte olduklarını ifade etmektedirler. Fakat daha güncel çalışmalarda çok katmanlı yapıların incelenmesi için farklı düzeylerde yaklaşımlar sergilenerek çok karmaşık olan bilgilerin daha kolay yönetilmesi sağlanmaktadır. Jennings ve Zandbergen (1995) İngiltere'deki Fraser Nehir Taşımacılığı sektörünü, Fligstein ve Brantley (1992) ve Davis ve beraberindekiler ise büyük Amerikan şirketlerini kurumsal olarak incelemeye tabi tutmuşlardır. Scott ve beraberindekiler ise çalışmalarını San Francisco Körfezi'ndeki firmalarla sınırlı tutmuş olsalar da incelemelerinde ortaya çıkan etki güçlerinin bölgesel ve ülke çapında etkilerini araştırmışlardır (Greenwood ve diğ., 2002).

Bu tezin temel konusu Türkiye'deki GSM sektörü ve bu sektörün bulunduğu alandaki örgütlerin etkileşimleri ve teknolojik yenilikler sonucu sektör ve örgüt yapılarındaki değişimdir. Örgütsel alan dâhilinde bulunan mobil operatör şirketlerinin yapıları, bu şirketlere çözüm ortağı olan bakım ve onarım işleri yürüten taşıeron şirketlerin alandaki konumları ve düzenleyici kurum nezdinde AB'ye uyum sürecinin etkileri kurumsal kuramın değişimi açıklayan eşbiçimli hale gelme önermesi penceresinde incelenmektedir.

Teorik çerçeve oluşturulurken sektöre dâhil olan örgütlerin karşılıklı etkileşimleri ortak bir çatı altında toplanılmaya çalışılmıştır. Elbette ki, sektör içerisinde kurumsal yapılara tesir eden birçok değişken vardır. Çalışmamızda asıl amaç AB standartları ve özellikle de TK'nın kararlarıyla şekillenen düzenlemeler, bu düzenlemelere sebep teşkil eden teknolojik gelişmeler ve rekabete dayalı güç ilişkilerinin kurumsal etkileri incelenmek istenmiştir. Bu karşılıklı gerçekleşen ve yoğun olarak gözlemlenen etkiler neticesinde kurumsal kuramın iddia ettiği gibi gerçekten de alandaki örgütler giderek eşbiçimli hale geliyorlar mı sorusunun cevabı bulunmaya çalışılmıştır.

Organizasyon alanı (organisational field) ile tanımlanan; tedarikçilerin, kaynakların, ürün tüketicilerinin, düzenleyici kurumların ve benzer ürün üreten diğer servis ve kurumların bütününden bahsedilmektedir (Di Maggio ve Powell, 1983). Örgütler, aynı alanda bulundukları örgütlerin tepkilerine (respond) bağlı olarak tepkiler vermektedirler. Daha doğru bir ifade ile örgütlerin tepkileri tepkiler veren örgütlerin bulunduğu bir alanda olduğu için karşılıklı etkileşim olmaktadır (Di Maggio ve Powell, 1983). Burada önemli olan kısım, TK'nın operatörler üzerine doğrudan ve etkili müdahalesinin olmasıdır. Bu bağlamda Şekil 4.1. 'de kurumsal yapılara etkiler açısından alanda değişimin nasıl gerçekleştiği modellenerek, kurumsal anlamda değişimin etki kaynağı ve etki yönü şematize edilmiştir.



Şekil 4.1: Kurumsal Değişimin Kaynakları ve Akış Yönü

Modele göre, teknolojik gelişmelerin kesin olmadığı veya hedef olarak belirsizliğin yoğun olduğu organizasyonel alanlar içerisinde, düzenleyici kurumun etkisi ile ve alandaki etkileşimlerle izomorfik değişim oranı yüksek olmaktadır (Di Maggio ve Powell, 1983). Teknolojik gelişmelere bağlı olan uygulamalar neticesinde ortaya

ıkacak sonuçların nasıl olacağı çoğu zaman kestirilememektedir. Böyle durumlarda ilk aşamalarda operatörleri etkileyen iki temel etken vardır.

- Yeni teknolojinin uygulama alanının düzenleyici kurum tarafından düzenlenmesi ve sınırlanması sebebiyle operatörlerin sınırlarının çizilmiş olması buna bağlı olarak standartların yeni yapılanmaları etkilemesi,
- Daha önceden uygulamayı gerçekleştirmiş şirketlerin öykünme yönünde etkisi.

Daha sonraki dönemlerde ise sektördeki rekabete bağlı olarak yeni açılımlar olabilmektedir. Bu süreç içerisinde operatörlere destekçi olan bakım çözüm ortaklarının yapılanmaları da operatörlerin ihtiyacına bağlı olarak şekillenmektedir.

Aynı zamanda örgüt yapılarındaki değişiklikler de TK ve AB'nin düzenlemelerine bağlı olarak şekillenebilmektedir. Konjektrel duruma bağlı olarak AB ve TK'nın almış olduğu kararlar operatörlerin yapılanmalarına etkiler yapmaktadır. Bu düzenlemeler radikal değişimlerin gerçekleşmesine de sebep olabilecek güçtedir.

Aynı zamanda radikal bir örgüt değişimi pazara ve organizasyonel alana yeni ve başarılı bir model olarak olarak giriş yapacaktır ve bu başarılı örgüt yapısı sektördeki diğer kuruluşlara benzeşme ve kopyalanma adına bir baskı oluşturacaktır. Böylece diğer şirketler başarılı olan yeni örgütsel yapıya adapte olacaklardır (Greenwood ve Hinings, 1996).

Modelin st kısmında sektöre düzenlemeler aracılığı ile etki eden TK ve etkisi altında bulunduğu AB yer almaktadır. Teknolojik gelişmelerin de etkisi ile hem düzenleyici kuruluşlar yeni kararlar ile sektörü yapılandırmaktadırlar hem de sektör içerisindeki örgütler kendi yapı dinamiklerini yenilemektedirler.

Modelin alt kısmında ise alana sonradan dahil olan yeni örgütler ve onlara bağlı olarak rekabetin artması ve farklı açılımların sektöre girmesi temsil edilmektedir. Yeni şirketlerle beraber alana dahil olan yeni uygulamalar da alanın şekillenmesinde önemli etkilere sahip olmaktadır.

5. ARAŞTIRMADA KULLANILAN YÖNTEMLER

5.1. Vaka Çalışması ve Nitel Araştırmanın Açıklanması

Tez çalışmalarında en temel konu çalışmanın nasıl bir yöntemle yapılacağıdır. Aslında çalışmanın kendi içinde tutarlılığını koruyabilmesi ve araştırılmak istenen konunun verilerinin ayrıştırılarak kullanılabilir bilgi haline dönüştürülmesi doğrudan izlenen yöntem tarafından şekillendirilmektedir.

Bu amaçla tez konusunda öncelikli olarak temelde araştırmak istediğimiz konuya dair sorular tanımlamamız gerekmektedir. Daha sonra sorularımıza en uygun yanıtı alabileceğimiz araştırma yöntemi seçilmelidir. Araştırma metodunun seçimi, araştırma sorusunun tipi, araştırmacının davranışsal vakalar üzerindeki kontrolü ve güncelliğini koruyan olgulara odaklanabilme gibi değişkenlere bağlıdır (Yin, 1994).

Çalışmamızın yöntemi vaka analizi üzerinden olmuştur. Vaka çalışmaları, çağdaş olarak nitelendirilen olguların gerçek hayattaki yansımalarının araştırıldığı deneysel sorgulamalar olarak tanımlanmaktadır. (Yin, 1994). Vaka çalışmaları için seçtiğimiz örneklemin ya da ilgilendiğimiz alanın büyüklüğü önemli değildir. Asıl önemli olan örgütsel yapılara iyi tanımlanmış temel noktalar üzerinden nüfuz ederek sistematik bir biçim ile özel verileri toplamaktır (Mintzberg, 1979).

Bu metodun odağında “mevcut dinamiklerin tek bir çerçevede meydana getirdiklerini kavramak” vardır (Eisenhardt, 1989). Özellikle son dönemlerde, vaka çalışmalarının kabul gören ve kapsamlı bir araştırma yöntemi olarak dikkat çekmeye başladığı görülmektedir (Yin, 1994). Vaka çalışmaları, teorilerin geliştirilmesi ve test edilmesinde sıkça kullanılan bir yöntem olmaktadır (Yin, 1994). Vaka çalışmaları sayesinde, geliştirilmek istenen teoriye ilişkin çıktılar kullanılarak kavramlara, kavramsal taslaklara veya genelleştirilmiş ortalama bir teoriye ulaşılabilir (Eisenhardt, 1989).

Vaka çalışması ve niteliyici araştırma çoğunlukla birbiri yerine kullanılabilen terimler olarak değerlendirilirler (Yin, 1994). Yine de vaka çalışmalarının esası,

verinin niteliksel veya niceliksel olabilmesi gerçeğine dayanmaktadır (Eisenhardt, 1989).

Niteliksel veya niceliksel veriler arasından hangisinin benimseneceği araştırma literatüründe en önde gelen tartışma konularından birisini oluşturur. (Eisenhardt, 1989; Miles ve Huberman 1994; Parkhe, 1993; Yin, 1994). Niteliksel veri toplama, zengin tanımlamalara ve betimlemelere yönelik süreçlerle ilgilenmektedir (Miles ve Huberman, 1994). Niceliksel veri toplama ise genellikle insanların farklı görüş ve deneyimlerine dayalı olarak verdikleri cevapların sayısal değerler kullanılarak analiz edilmesini amaçlayan bir kategori olmaktadır (Paton, 1990).

Niteliksel veri, sayısal olarak ifade edilmeyip sözcüklerle anlatılan olgunlaşmamış bir deneyimin dışı vurumudur. (Huberman ve Miles, 1994). Araştırmaya dair ilgili kişilere sorular sorulur. Soruları yanıtlayan kişilerin gözlemlerini, görüşleri ve sahip oldukları yazılı kaynakları ifade ettikleri anlatımları çerçevesinde veriler oluşturulur. Araştırmanın yapıldığı zaman dilimindeki çevresel faktörler toplanan verilerin içeriğine etki etmektedir. (Sykes, 1991). Niteliksel veriler, kavramsal çerçevelerin oluşturulmasında veya gözden geçirilmesinde kullanılabilirler. (Miles ve Huberman, 1994).

Niteliksel verinin kullanıldığı vaka çalışması yönteminin kullanılması için iki nedenden bahsedilebilir:

- Vaka çalışmalarının değişkenler arasındaki karışık ilişkilerin anlaşılmasında araştırmalara yardımcı olan bir yöntem olması (Perry, 1999)
- Vaka çalışmalarının araştırma konusuna yönelik olarak oluşturulan teorik çerçevedeki değişkenlerin onaylanmasına ya da onaylanmamasına ilişkin veriler içermesi (Perry, 1999)

5.2 Vakaların Seçimi

Öncelikle önemli konu araştırma yapılırken amacın ne olduğu konusunda bir netlik kazanılması gerekliliğidir. Yani izlenecek olan çalışmaya konu teşkil eden vakanın incelenmesinde amaç nedir? Nasıl bir sonuca ulaşılacak isteniyor ise ona uygun verilerin vaka üzerinden ayrıştırılarak analiz edilmesi gerekmektedir.

Eisenhardt (1989), vakaların, rastgele seçilmelerinin önemli olmadığını ve tercih edilebilirliklerinin az olabileceğini savunmuştur. Sykes (1991) ise örgütlerin bilinçli bir biçimde seçilmelerinin, araştırma konularının ve olguların daha kapsamlı ele alınma şansını arttıracaklarını belirtmiştir.

Bu çalışmada genelde telekom sektörü, özelde ise GSM sektörü kurumsal kuramın parametreleri ile incelenecek ve sektördeki değişim ve akışın yönü irdelenecektir. Bu açıdan kurumsal yapıları anlama adına:

- Sektörün tarihsel süreci dönüm noktaları olarak tanımlanan dönemler itibarı ile incelenmiş,
- Sektörün yapılanmasında önemli sosyal ve ekonomik hareketler açıklanmaya çalışılmış,
- Düzenleyici kurum ve ona bağlı olarak AB düzenlemelerinin kurumsal yapıya etkileri ayrıştırılmaya çalışılmıştır.

Katılımcılarla görüşmeler yapılmadan önce sektör hakkında çeşitli elektronik kaynaklardan, gazete haberlerinden ve makalelerden yararlanarak Türk Telekom Sektörü ve GSM sektörü hakkında bilgiler toplanmıştır. Bu bilgiler ve yorumlar ışığında GSM sektöründeki gözle görülür yeniliklerin ve değişimin tarihsel süreç içerisindeki yerleri vurgulanmıştır.

5.3 Katılımcıların Seçimi

Araştırmada yer alacak katılımcıların inceleme için önemli bir faktör olduğu gözlemlenerek örgüt seçimi yapılırken hesaba katılmaları gerekli olmaktadır. Potansiyel katılımcılar ile temasa geçilip, katılımcı olmak için istekli olup olmadıkları öğrenilir. Her katılımcıya araştırma hakkında detaylı bilgi verilir ve katılımcılık konusunda istekli olup olmadıklarının ortaya çıkarılması sağlanır.

İncelenen vakada sektörün çeşitli kesimlerinden katılımcılar seçilmiştir. Sektöre farklı pencerelerden bakan bu katılımcıların görüşleri ve gözlemleri etrafında veriler analiz edilmeye çalışılmıştır. Sektörde yaşanan yoğun rekabet nedeniyle, mülakat için başvuru alan bazı şirket çalışanları mülakata katılmak istememişlerdir. Yöneltilen soruların şirket sırlarını sorguladığı hükmü ile başvuru alan 3 kişi mülakata katılmamıştır. Çalışmaya dahil olan toplam 7 katılımcının 6'sı ise isimlerinin

açıklanmamasını talep etmişlerdir. Bu taleplere bağlı olarak mülakatlara katılan hiçbir katılımcının ismi çalışmada kullanılmamıştır.

5.4 Araştırma Soruları ve Veri Toplama Yaklaşımı

Araştırma soruları, temelde telekom sektöründeki kurumsal kimlikleri deşifre etmede yardımcı olabilecek nitelikte olmalıdır. Bu sorular neticesinde öğrenilmesi amaçlanan, kurumsal kimliklerdeki değişimin hangi parametrelere bağlı olduğu bilgisini elde etmek adına, sektör çalışanlarının tarihi süreç içindeki gözlemlerinin irdelenebilmesi ve mevcut şartlardaki durum hakkında bilgi verecek incelemelerin yapılabilmesi gerekmektedir. Araştırma sorularında sektörün farklı kesimlerinde çalışan bireylere özel sorular bulunduğu gibi ortak nitelikler taşıyan sorular da bulunmaktadır.

Telekomünikasyon Kurumu uzmanına yöneltilen sorular:

- TK'nın sektördeki önemli faaliyetleri nelerdir?
- TK ile AB arasındaki ilişkiler nelerdir?
- TK'nın GSM sektöründeki pozisyonu ve gücü nedir? Sektördeki şirketlerle olan ilişkiler nasıl düzenlenmektedir?
- Dünyada TK'ların genel çalışma mantıkları nelerdir?
- Sektördeki şirketlerin yapıları ve çalışma usulleri hakkında edindiğiniz kanaat nedir?
- Yeni teknolojilerin kullanıma geçmesi konusunda TK'nın etkisi nedir?

GSM şirketleri çalışanlarına yöneltilen sorular:

- Şirket içindeki kurumsal ilişkiler nasıl düzenlenmektedir?
- Şirketiniz resmi danışmanlık alıyor mu? Gayr-i resmi olarak takip ettiğiniz şirketler var mı?
- Örgütsel alandaki diğer şirketler hakkında fikirleriniz nelerdir?
- Şirketler arası personel geçişleri oluyor mu?
- Şirket içinde sosyal ortam ne gibi özelliklere sahiptir?

- Yeni teknolojiler ya da uygulamalar şirket yapısını nasıl etkiliyor?
- TK ile ilişkileriniz nasıl?

Sektördeki diğer küçük taşeron şirketlerdeki çalışanlara yöneltilen sorular:

- Sektörde kimlere nasıl hizmet ediyorsunuz?
- Şirket amaçlarını şekillendiren temel etkenler nelerdir?
- Hizmet ettiğiniz şirketler hangileridir?

Sektör içerisinde belirlenen firmalarla yapılan mülakatlar, kavramsal çerçevenin oluşturulmasına yönelik gerçekleştirilen vaka çalışmalarının başlangıç aşamasını oluşturmaktadır (Perry, 1998). İlk başta yapılan mülakatlardan elde edilen veriler, yazın taramasının içeriğinde hangi kavramların araştırılması gerektiğine dair yardımcı bilgiler vermiştir. Bu bilgilerden faydalanılması, yayılım sürecine etki eden faktörlerin yer aldığı teorik çerçevenin oluşturulmasını daha kolay hale getirmiştir.

Vaka çalışması için verilerin toplanmasında, çeşitli pozisyondaki çalışanlarla yüz yüze mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Mülakat sırasında kurumsal yapıların incelenmesi adına kişilerin fikirleri alınırken çeşitli notlar alınmıştır.

İncelenen tarihsel süreç ve alınan mülakat notlarının ışığında kurumsal kuram parametreleri ile GSM sektörü üzerine bir analiz yapılmaya çalışılmış, kurumsal kuramın ortaya koyduğu önermelerin bu teze konu olan sektöre ne kadar uygun olup olmadığı incelenemeye çalışılmıştır.

6. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ

6.1. Telekomünikasyon Sektörünün Yapısal Gelişimi

6.1.1. Dünyada Genel Gelişim

Son 20 yıl boyunca, telekomünikasyon endüstrisinin kurumsal ve düzenleyici çerçevesi köklü bir şekilde değişmiştir. Kurumsal ve düzenleyici reform genel olarak, hem telekomünikasyon teknolojisinin gelişimi hem de devlet tekelindeki işletmelerin özelleştirilerek, telekomünikasyon hizmetlerinin daha verimli bir şekilde işletilmesi sonucu gerçekleşmiştir.

Özel sektör tarafından sunulan telekomünikasyon hizmetlerinin devlet tarafından regüle edilmesi 19. yüzyılın sonlarında Amerika ve Kanada’da başlamıştır. Fakat, telekomünikasyon hizmetleri 1980’lerin ortalarına kadar birçok ülkede kamu hizmeti olarak değerlendirilmiş ve doğrudan devlet dairesi veya tamamı devlete ait şirketler aracılığı ile tekel olarak yürütülmüştür. Yani, 1980’li yılların ortalarına kadar, kamunun kullanımına yönelik hizmetler devletlerce, tekel olarak korunan işletmeciler tarafından devlet politikalarının bir aracı olarak yapılmıştır (Cihan, 2007).

Ölçek ekonomileri kullanılarak ve aynı yatırımların tekrar yapılması engellenmek suretiyle maksimum ekonomik etkinliğin başarılacağı öngörüsünden hareketle, çoğu ülkede devletin sahip olduğu işletme modeli uygulanmaktaydı. Bazı ülkelerde ise, özellikle ABD’de hükümet, özel tekelleri düzenleme yoluna giderek, hem devletin bu hizmetlere önemli miktarda yatırım yapmasını önlemiş hem de bürokrasinin büyümesini sınırlandırmıştır. Ulusal ağın uzak bölgelere kadar genişletilmesi, hizmetin herkesin yararlanabileceği uygun bir fiyattan sağlanması gerekliliği gibi evrensel hizmet zorunluluklarıyla beraber, soğuk savaş döneminin getirdiği ulusal güvenlikle ilgili endişeler de hizmetin doğrudan devlet eliyle yürütülmesinde etkin olmuştur. Öte yandan, telekomünikasyon hizmetlerinde talep elastikiyetinin düşük olması da devletleri bu hizmetleri tekel olarak yürütüp gelir kazanmaya yöneltmiştir.

Yakın zamana kadar telekomünikasyon, bir telefon cihazı ve onun ucuna bağlı kablo ağlarından oluşan ses iletimi ile özdeş sayılmış ve sektörün yapısı regülasyona tabi kamu veya özel tekeller olarak belirginleşmiştir. Zamanla iki nokta arasında veri taşınmasına ilişkin taleplerin artmasıyla, özel sektör de bu uzmanlaşmış alana ilgi göstermeye başlamıştır. Sayısal teknolojinin kullanımına başlanmasıyla sesin yanında, resim, metin ve görüntülerin de iletilebilmesi sektörün rekabet koşullarını değiştirmiştir.

Telekomünikasyon endüstrisi, servis sağlayıcılarında çoğalan özel sermaye ile artan rekabetçi bir ortama sahiptir. Bu da dünyadaki pazar yapısını değiştirmektedir. Yani, telekomünikasyon hizmetlerinin özel sektör tarafından yürütölmeye başlaması ile hızla ilerleyen teknolojik gelişmeler ve artan globalleşme eğilimi telekomünikasyon sektörünü klasik kalıpların dışına itmiştir. Böylece, sektörün tekellci yapısı yerini özelleştirme, serbestleştirme ve birleşme (şirketlerin ululararası boyut kazanması) oluşumuna bırakmıştır.

Sektördeki serbestleşme ve özelleştirme akımı ve hızlı teknolojik gelişim ile sektörel bazda sınırlar ortadan kalkmıştır.

Telekomünikasyon piyasalarının liberalleştirilmesi eğilimi çeşitli faktörlerin sonucunda gerçekleşmiştir. Bunlardan bazılarını aşağıdaki şekilde belirtebiliriz.

- Telekomünikasyon piyasalarının hızlı büyümesi, gelişmesi ve tüketicilere daha iyi hizmet verilmesi gerektiğini gösteren kanıtların çoğalması,
- Telekomünikasyon ağlarını genişletmek, geliştirmek ve yeni hizmetleri piyasaya sunmak için özel sektör sermayesini çekme ihtiyacı,
- Birçok ülkede veri trafiğinin ses trafiğinden daha yoğun olmasına sebep olan internetin hızlı gelişimi ve bunun sonucu yeni hizmet sağlayıcılarının sayısındaki artış,
- Sabit şebekelere alternatifler sağlayan ve telekomünikasyon pazarına yeni hizmet sağlayıcılarını getiren mobil ve diğer telsiz hizmetlerinin gelişimi,

- Telekomünikasyon hizmetlerinde uluslararası ticaretin gelişimi (Eken, 2002).

Son yıllarda, özellikle telekomünikasyon sektöründe büyük bir rekabet yaşandığından teknolojik yarış sektördeki rekabeti stratejik bir savaşa dönüştürmüştür. Bu nedenle, ekonomik gelişmelerdeki yeri hızla artan sektör de dünyada yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu hızlı gelişmeler sektör dinamiklerini sabit telefon pazarından mobil telefon hizmetlerine doğru kaydırmıştır. İnternet başlı başına bir sektör haline gelmiştir.

Bu nedenle, politika belirleyiciler, topluma pahalıya mal olan, devlet müdahalesi uygulamalarını gözden geçirme ihtiyacı duymuşlardır. Ülkelerin müdahale şekilleri, sosyal ve ekonomik faktörlere bağlı olarak farklılık gösterse de, temelde artan sosyal ve ekonomik taleplerin en etkin şekilde karşılanması ve DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü) ile AB (Avrupa Birliği) gibi ülkelerarası birliklerin uygulamaları sonucu artan küresel rekabet karşısında ülkenin rekabet gücünün artırılması amacı taşımaktadır.

Telekomünikasyon sektöründe, telekomünikasyon kurumu işletmelerinin dünya özelleştirme uygulamalarına bakıldığında aşağıda belirtilen şekilde gelişme olduğu görülmüştür:

- Batı ve Kuzey Avrupa ülkelerinin tamamında ana telekom işletmecileri özelleştirilmiştir. Bu bölgede yer alan İrlanda, Danimarka ve Belçika dışındaki tüm ülkelerde ana telekom işletmecilerinin özelleştirilmesi halka arz yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.
- Doğu Avrupa ülkelerinde ise özelleştirme akımı büyük bir hızla devam etmektedir. Bu ülkeler çoğunlukla stratejik bir ortak bularak özelleştirme yapmaktadırlar.
- Telekom özelleştirmesine çok önce başlayan ülkelere bir kısmı da Güney Amerika'da bulunmaktadır. Bu bölgede yer alan Meksika, Küba, Venezüella, Peru ve Arjantin gibi çoğu ülkede öncelikle blok satış arkasından da halka arz yöntemi uygulanmıştır.

- Yeni Zellanda ve Avusturalya da telekom özelleştirmelerini öncelikle tamamlayan ülkelerdendir.
- Asya’da başta Japonya olmak üzere Hong Kong, Tayland ve Hindistan gibi ülkeler özelleştirmelerini büyük oranda tamamlamış Çin’de ise diğer ülkelere nazaran daha az oranda da olsa özelleştirme başlamıştır (Eken, 2002).

Sonuç olarak, telekomünikasyon alanındaki sözkonusu yapısal gelişmeler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Sektörde, politika belirleme, düzenleme yapma ve işletmecilik fonksiyonlarının birbirinden ayrılması,
- Sektörde, ulusal boyuttaki işletmecilerin yanında uluslararası boyutta işletmecilerin yer alması,
- Posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin ayrılması ve KİT’lerin özelleştirilmesi,
- Sektörün tam rekabete açılması ile yeni hizmetlerde rekabetin oluşması,
- Düzenleme fonksiyonu için sektöre has TDK’nın kurulması ve düzenlemeler yapması.

6.1.2. Türkiye’de Genel Gelişim

Yukarıda da belirtildiği üzere, telekomünikasyon hizmetlerinin devletin bizzat yürüttüğü faaliyetlerden çıkıp, özel sektöre devri çok yeni dönemlere rastlamaktadır. Bu “yeni” olma durumunu ve son yirmi yılda özelleştirme bağlamında en yoğun tartışmaların yaşandığı alanlardan biri oluşunu, bu hizmetlerin taşıdığı stratejik öneme bağlamak mümkündür. Son yirmi yılda hız kazanan küresel gelişimin ve liberalleşme eğilimindeki faktörler, doğrudan devlet tarafından görülen bir çok faaliyet gibi telekomünikasyon faaliyetlerinin de özel sektöre devrini bir ölçüde zorunlu kılmıştır.

Dünyada olduğu gibi, ülkemizde de telekomünikasyon sektörü yeniden yapılandırılırken iki farklı amacın birbiri ile uyumlaştırılması sürecinden geçilmektedir. Birincisi, telekomünikasyon sektörünün ticari esaslar dâhilinde

ekonomik yönden daha verimli ve etkin yürütülmesi amacıyla liberalize edilerek serbest rekabete açılması ile Devletin işletmeci rolünün ortadan kaldırılması, ikincisi ise, telekomünikasyon hizmetlerinin kamu hizmeti niteliği ve stratejik öneminin dikkate alınarak sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesidir (Ünver, 2005).

Türkiye’de telekomünikasyon sektörünün tarihi gelişimi aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

Türkiye’de telekomünikasyonun da içinde yer aldığı haberleşme sektöründe ilk gelişmeler Osmanlı döneminde, 1840 yılında Posta Nezareti’nin kurulması ile başlamıştır. Telgraf Nezareti’nin 1855 yılında kurulmasından sonra 1871’de Posta ve Telgraf nezaretleri birleştirilerek, Posta ve Telgraf Nezareti’ne dönüştürülmüştür. Türkiye’de ilk telefon sistemi İstanbul’da, 1911 yılında American Western Electric şirketine tanınan 30 yıllık bir imtiyaz karşılığında, bu şirket adına faaliyet göstermek amacıyla oluşturulan Dersaadet Telefon Anonim Şirketi tarafından kurulmuştur. 1. Dünya Savaşı sırasında devlet tarafından el konulan şirket, 1935’e kadar İstanbul ve civarında telefon hizmetlerini sağlamaya devam etmiştir.

Cumhuriyetin ilanından sonraki dönemde ise, 21 Şubat 1924 tarihinde kabul edilen 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile Osmanlı devletinden devralınan ve özel şirketler eliyle yürütülen telgraf ve telefon iletişimi yeniden düzenlenmiştir. Posta, Telgraf ve Telefon İdaresi (PTT) 1936’da çıkarılan 2290 sayılı kanunla kurulmuş ve ülke çapında telekomünikasyon hizmetlerini sağlamakla görevlendirilmiştir. PTT idaresi, 1939’da 3613 sayılı kanunla Ulaştırma Bakanlığı’na bağlanmış, 1953 yılında çıkarılan 6145 sayılı Kanun’la iktisadi devlet teşekkülü olarak yeniden yapılandırılmıştır.

1980’li yıllarda, Türkiye’de dışa açık büyüme modelinin seçilmesiyle piyasa ekonomisi benimsenmiş ve bu tarihten itibaren, devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması politikası çerçevesinde, kamu kesiminin imalat sanayii yatırımları kısılmış, haberleşme, enerji ve ulaştırma gibi altyapı yatırımlarına ağırlık verilmiştir.

Bu dönemde hız kazanan altyapı yatırımları çerçevesinde, özellikle telekomünikasyon sektöründe büyük gelişmeler yaşanmış, 1982-1992 döneminde Türkiye, ITU üyesi Avrupa ülkeleri arasında ana hat sayısı artışında en yüksek gelişme hızını gösteren ülke olmuştur. Türk Telekomünikasyon A.Ş. (TTAŞ), 2000

yılı içerisinde otomatik santral hat kapasitesini 21.142.000'e, telefon abone sayısını da 2000 yılı içinde 18.289.000'e yükseltmiştir. Türkiye'de telefon yoğunluğu %27.87'dir. Evlere kadar telefon hizmeti verilen kırsal yerleşim yeri sayısı 2000 yılı içerisinde 46.583'e ulaşmıştır. 2000 yılı fiber optik kablo şebekesinin uzunluğu 64.000 km'ye ulaşmıştır. 2000 yılı sonu itibariyle Kablo TV abone sayısı 855.000'e ulaşmıştır.

Telsiz hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili olarak ise, 1983 yılında 2813 sayılı Telsiz Kanununun yayımlanması ile birlikte Telsiz Genel Müdürlüğü kurularak 15.08.2000 tarihine kadar hizmetine devam etmiş, telsiz hizmetlerinin kamu ve özel sektör tarafından verilebilmesi sağlanmıştır.

Kamu yatırımları üzerinde kaynak sıkıntısının olması ve dünyada temel altyapıda özel sektörün varlığının artması yönündeki eğilim, ülkemizde de bu sektör ile ilgili yeniden yapılanma sürecine girilmesine neden olmuştur. Bu nedenle, 1994 yılına gelindiğinde 4000 sayılı kanun ile posta ve telekomünikasyon hizmetleri birbirinden ayrılmış, TTAŞ bir kamu iktisadi teşekkülü halinde kurulmuş ve posta işletmeleride bir genel müdürlük haline getirilmiştir. Ayrıca, Ulaştırma Bakanlığı, TTAŞ'nın hisselerinin satılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemesi ile katma değerli hizmetlerin sermaye şirketlerine tekel oluşturmayacak koşulları da dikkate almak suretiyle, işletme lisans ve ruhsatı verilmesi konusunda yetkili kılınmıştır.

Nitekim, TTAŞ önce bu katma değerli hizmetlerin önemli bir bölümünü gelir ortaklığı anlaşmalarıyla özel kesime devretmiştir. 1994 yılında, gelir ortaklığı yöntemiyle sağlanmaya başlanan GSM 900 mobil telefon hizmetleri 1998 yılında imzalanan imtiyaz sözleşmesi çerçevesinde Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. ve Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş. isimli işletmecilere devredilmiş, 2000 yılında GSM 1800 sistemi için çıkılan ihale sonucunda biri TTAŞ olmak üzere iki yeni işletmecilere (Aycell Haberleşme ve Pazarlama Hizmetleri A.Ş. ve İŞ-TİM Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.) daha lisans verilmiştir.

1995 -1996 yıllarında çıkarılan 4107 ve 4161 Sayılı Kanunlarla Türkiye'de katma değerli telekomünikasyon lisans hizmetlerine ilişkin uygulama usul ve esaslarını belirlemek için yönetmelik çıkarma yetkisi Ulaştırma Bakanlığı'na verilmiş, TTAŞ hisselerinden %49'luk bölümünün ihale komisyonu aracılığı ile satışı öngörülmüştür. 1997 yılında değer tesbit komisyonu çalışmalarını tamamlayarak hazırlanan raporun

sonucu Ulaştırma Bakanlığı'na Bakanlar Kurulu'na sunulmuştur. 1998 yılında Bakanlar Kurulu Türk Telekom hisselerinin %100 üne tekabül eden değerinin en az 10 Milyar ABD Doları olduğunu ve kanunen satışı öngörülen hisselerin %20'sinin blok olarak stratejik ortağa, %14'ünün ise yurtiçi ve yurtdışında halka arz yöntemiyle satışına ilişkin stratejiyi belirlemiştir.

2000 yılında 4502 Sayılı Kanun çıkarılarak telekomünikasyon sektörünü düzenleyecek bağımsız bir kurum olarak TK kurulmuş ve Telsiz Genel Müdürlüğü lağv edilerek bütün personeli TK'ya aktarılmıştır. Telekomünikasyon hizmetlerinin “görev sözleşmesi”, “imtiyaz sözleşmesi”, “telekomünikasyon ruhsatı” ve “genel izin” yöntemleriyle özel sektöre gördürülmesi yetkisi Ulaştırma Bakanlığı'na verilmiştir. Türk Telekom 233 sayılı KHK kapsamında çıkartılarak personel ve yatırım konularında özerk hale getirilmiş, Türk Telekom'un sesli iletişim ve altyapıda tekel hakkının 31.12.2003 tarihinde sona ereceği ve telekomünikasyon hizmetlerini Ulaştırma Bakanlığı ile imzalayacağı görev sözleşmeleri ile yürütüleceği hususları belirlenmiştir.

1994'den itibaren sektörde duraklama dönemine giren ve dünya ile arasındaki fark giderek ve sektör aleyhine açılmış olan Türkiye'nin, bu alanda önünü açabilecek yasal düzenlemeleri yapma konusunda oldukça geç kaldığı söylenebilir. Bu geç kalmışlığa ve birtakım eksikliklerine karşın, 29 Ocak 2000 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4502 sayılı Kanun, Türkiye'deki telekomünikasyon sektörünü, “rekabete açması, özelleştirmeyi teşvik etmesi, hizmetlerin fiyatlandırılması konularındaki düzenlemeleri” bakımından önemli bir gelişme olarak addedilmektedir.

23.05.2001 tarihinde yayımlanan 4673 Sayılı Kanunla da Türk Telekom'un 1 adet imtiyazlı hisse haricindeki tüm hisselerinin satılabileceği, telekomünikasyon alanında lisans verme yetkisinin Ulaştırma Bakanlığı'ndan alınarak Telekomünikasyon Kurumu'na devredilmesi, ihale komisyonu'nun üye kompozisyonu değiştirilerek Ulaştırma Bakanlığı ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'ndan 2'şer Hazine Müsteşarlığı'ndan 1 temsilciden oluşması esasları getirilmiştir. Lisans verme yetkisinin Ulaştırma Bakanlığı'ndan TK'ya devredilmesi nedeniyle, 4673 sayılı kanunun geçici 2. maddesi uyarınca GSM operatörlerinin sözleşmeleri 2002 yılında yenilenmiştir. Lisans asgari değerleri belirlenen telekomünikasyon hizmetlerini

yürütmek için işletmecilere 15.03.2002 tarihi itibariyle de telekomünikasyon ruhasatı ve genel izin verilmeye başlanmıştır.

4502 sayılı Kanunun Genel Gerekçesinde de şu ifadeler yer almaktadır; "Dünyada son yıllarda telekomünikasyon alanında göze çarpan en önemli gelişme, sözkonusu alandaki politika belirleme, idari düzenleme ile işletmecilik görevlerinin birbirinden ayrılması ve her bir işlevin, o işlevin niteliğine uygun esaslar dairesinde yürütülür hale getirilmesidir. Bu çerçevede, gelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulan sektör yapısı genel olarak siyasal sorumluluk taşıyan hükümetin sektör politikaları ile genel esaslar ve hedefleri belirlemesi, faaliyetlerinde özerk nitelikteki bir düzenleyici otoritenin teknik nitelikteki gerekli idari düzenlemeleri yapması ve uygulaması, buna karşılık işletmecilik faaliyetlerinin de ekonomik esaslar dairesinde ticari kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini içermektedir." Yani, anılan Kanun gerekçesinin, yukarıdaki esaslar dairesinde telekomünikasyon sektörünü yeniden yapılandırmayı amaçladığı görülmüştür.

Nihayetinde, iki noktanın altını çizmek gerekmektedir. İlk olarak, düzenleyici reformlarda kritik faktörün düzenleyici ve denetleyici kurumlar olduğunu iyi kavramak gerekmektedir. İşlerliği olan sağlıklı piyasalar iş hayatına büyük ivme kazandırma potansiyeline sahiptir. Piyasaların işlerliğini ise, çağın gereklerine göre yeniden düzenlenmiş mevzuatı uygulayacak ve işleyişi denetleyecek özerk kurumlar sağlayacaktır. İkinci olarak ise, bu kurumların etkin ve adil biçimde çalışması için kurumu yönetecek kurumların oluşum biçimi, üyelerinin profilleri, seçme ve atama yöntemleri büyük önem kazanmaktadır. Bu kurulların yapısı ve özerkliği, piyasalarda sağlıklı bir rekabet ortamını sağlayacak en önemli husustur.

6.2. Türk GSM Sektörü

Türk mobil endüstrisinin liberalleşmesinin onuncu yılında sektör Avrupa'nın en yoğun sektörlerinden biri konumundadır. Türkiye bağlamında düzenleyici çevre ve rekabete dayanan sonuçların aralarındaki ilişki, bu tez çalışmasında, fazlasıyla büyük bir önem arz etmektedir. Buradaki incelemeler genel olarak, yedi yıl boyunca piyasada hüküm süren iki kutuplu aktörlüğün önemli bir ilk taşıyıcılık avantajını getirdiğini bizlere göstermektedir. Buna ilaveten, piyasadaki operatörlerin ilk taşıyıcılık avantajını potansiyel olarak sınırlandırabilen ve böylece rekabeti teşvik

eden: bütün ülke genelinde mobil hatların erişilebilir olmasını ifade eden ulusal dolaşım, farklı operatörlerin birbirleri ile bağlantı kurması konusunda oluşturulan protokolleri ifade eden ara bağlantı düzenlemesi ve operatör değiştirme durumunda numaranın sabit kalması manasına gelen numara taşınabilirliği gibi düzenleyici araçların etkilerini de incelemek, sıhhatli bir değerlendirme yapabilmek için fazlasıyla gereklidir. Bu incelemelerin ışığında, sektördeki rekabet durumu ve şirketlerle birlikte devletin yürüttüğü politikalar daha açık bir biçimde irdelenebilecektir. Bu incelemelere bağlı olarak sektördeki yapılanma ve kurumsal çerçeve çok daha açık bir biçimde değerlendirilebilecektir.

6.2.1. Genel Durum

Türk yetkililerin mobil telefonculuk servislerinin daha rekabete dayalı fiyatlar içermesiyle ilgili karar vermesinden kimin nasıl saydığına göre değişir ancak 8-12 yıl geçti. Bugün Türk mobil endüstrisi Avrupa'nın en yoğun olanlarından biridir. Endüstride faaliyet gösteren üç operatör var: Turkcell, Vodafone, Avea sırasıyla % 58.8%, 25% ve 16% pazar paylarıyla. Mobil telefonculuğun nüfuz oranı 2000 yılında (iki kutuplu periyodun son yılı) 22.3% 'ten 2003 yılında 39.4%' e yükselmesine rağmen bu oran Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'ne (EKİÖ)(bundan sonra OECD olarak geçecek) üye ülkeler içinde ikinci en düşük seviyededir. Mobil pazarında en son fiyat karşılaştırmaları gösterdi ki Türkiye, 2004 yılında OECD üyeleri arasında en yüksek mobil telekomünikasyon ücretinin olduğu ülkedir. Bu sonuca bizi götüren düzenleyici çevrenin rolü bu incelemenin ana konusudur. Özelde bu bölümdeki incelemeler, yedi yıl pazar hâkimiyetinden sonraya kadar yeni operatörlerin girişinin geciktirilmesinin rekabete olan negatif etkisini vurgulayarak, sektör yapısının kurumsal değişimini incelerken, kurumsal kuram açısından yapılan değerlendirmelerde önemli bir basamak teşkil edecektir.

Hükümet yeni lisanslar için ihale açmaya karar verdiğinde, ilk dönemlerde, piyasadaki iki mobil network operatörü Turkcell ve Telsim ulusal çapta networklerini oluşturmuşlar ve abone tabanlarına oranla çok önemli ilk taşıyıcı avantajı sağlamışlardı.

Daha sonra dâhil olan mobil network operatörlerinin geciktirilmiş girişine bakarak, yetkililerin geçmişte üç tane çok önemli hareket tarzı kullanarak (ulusal dolaşım, ara bağlantı düzenlemesi ve numara taşınabilirliği) mobil markette etkili bir rekabet

oluşturabilecekleri görülmektedir. Regülâtörün ilk ikisini uygulamaya çok kuvvetli niyeti vardı. Dolaşım başarıyla uygulanamadı. Birbiriyle ara bağlantı rejimi(düzenleme) yeni giriş yapan operatöre çok yardımcı olan bir araçtı, fakat yeni girişimciler bunu iyi kullanamadı. Neticede, yeni giriş yapıları yedi yıl olmasına rağmen numara taşınılabiliirliği hala uygulanmamıştır.

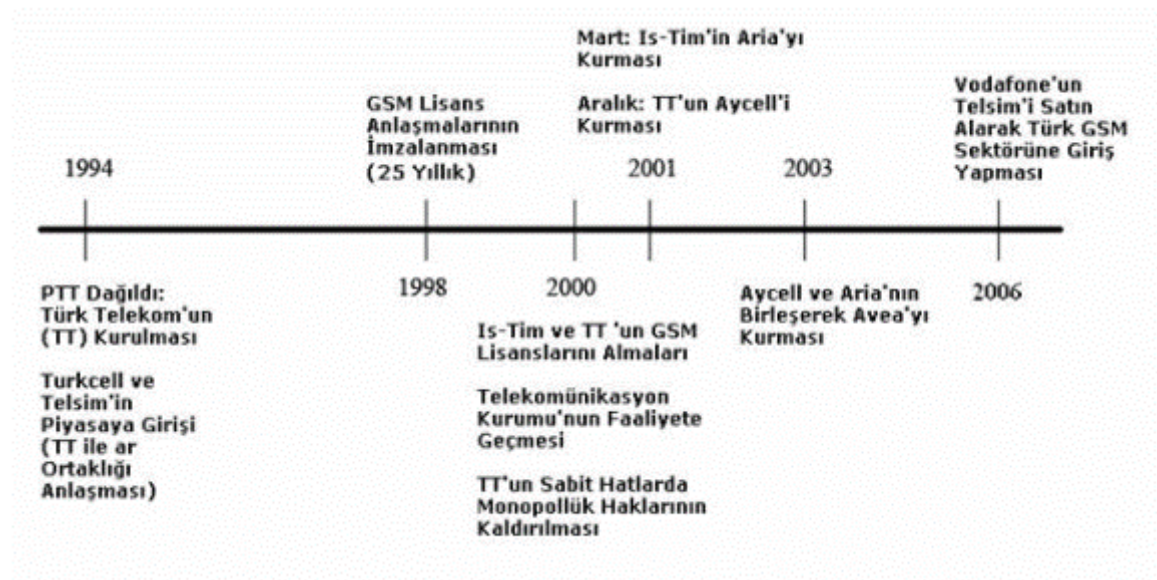
Türkiye'nin sabit telekomünikasyon pazarında yetkililer uzun süre mevcut işleyen operatörün hâkimiyetini sarsacak önlemleri almakta isteksiz davrandılar. Aksine Türk mobil endüstrisindeki düzenleyici yaklaşım rekabeti teşvik etmeye daha fazla yatkındı. Türklerin hikâyesini ilginç yapan şey bu rekabeti daha fazla teşvik edecek ön yaklaşıma rağmen başarısız pazar sonuçlarıydı. Bu kötü niyet ya da apaçık kötü politika gibi basit sebeplerle açıklanacak bir durum değildi. Türk mobil endüstrisi özellikle çok geciktirilmiş bir girişimcilik olayından sonra bu kadar karmaşık bir endüstriyi düzenleyerek riskleri açığa çıkardı. Bu bölümde, Türk mobil endüstrisinin genel bir çerçevesini ortaya koyarak Türkiye bağlamında yukarıda bahsedilen düzenleyici araçlar ve rekabete dayalı sonuçlar arasındaki potansiyel ilişki irdelenecektir.

Türkiye tecrübesinden çıkarılabilecek bazı dersler bulunduğu düşünülmektedir. Bunlardan en önemlisi, bu tecrübenin mobil telekomünikasyon endüstrisindeki önemli ilk taşıyıcılık avantajının varlığını doğrulamasıdır. Tarife aracılı dış ilişkileri (network externalities) ve değıştirme masrafları bu avantajları daha da arttırdı. Buna ilaveten, görevde kalma periyodunun uzunluğuyla birlikte ilk taşıyıcılık avantajının derecesi de artmaktadır. Bu gözlemden çıkan pazar politikasının sonucu şudur ki ard arda piyasaya girmek yerine eş zamanlı girişı teşvik etmenin rekabete dayalı bir ortamın oluşmasına neden olması daha fazla muhtemeldir. İlk taşıyıcılık avantajı pazarda mutlak hâkimiyetle sonuçlandıktan sonra bunu kırmak zordur. Bununla ilgili başka bir sonuç da öngörünün önemidir. Eğer taşıyıcılık yükümlölükleri daha sonra zorunlu kılınmayıp ilk dönem operatörlerinin orjinal ruhsat anlaşmalarında olsaydı taşıyıcılık politikasının başarı ihtimali daha yüksek olurdu. Bundan çıkarılacak diğier bir ders de yasal tüzük birlikten ve yeterlikten yoksunsa ve fırsatçı davranışlara müsaade ediyorsa doğru düzenlemelerin etkisiz hale geldiğidir. İlerideki bölümlerde de değinileceğii gibi taşıyıcılık (roaming) politikası, ilk dönem operatörleri ve genelde düşünöldüğü gibi sivil mahkemelerin konuyu yanlış ele almasıyla yasal

tehditlerle etkisiz hale getirildi. Ara bağlantı politikası da hak sahibi kimselerin bundan güzel istifade edememesinden dolayı doğru düzenlemelerin etkisiz hale gelebileceğini göstermiştir.

6.2.2. Düzenleyici Çevre

Çoğu uluslararası ortamda olduğu gibi telekomünikasyon servisleri Türkiye’de de devlet tekelinde bulunmaktaydı (Posta, Telefon, Telgraf, PTT). PTT’nin yan kuruluşu olan malzeme üreticilerinin özelleştirilmesiyle birlikte 1980’lerin başında telekomünikasyon araçları liberalleşti. 1994’te devlet mallarının özelleştirilmesi düşüncesi sonucunda telekomünikasyon servisleri Posta ve Telgraf olarak ayrıldı ve buna ilaveten Türk Telekom A.Ş (TTAŞ) devlet iktisadi girişimi ve anonim şirket olarak kuruldu. (OECD (2002), Atiyas (2005) ve Burnham (2006)).



Şekil 6.1 : Tarihsel Süreç

Liberalleşmedeki en önemli adım iki özel şirketin 1994 yılında GSM 900 standartlarında mobil servis vermek için ruhsat alması olarak değerlendirilmektedir.. Bu şirketlerin (Telsim ve Turkcell) Ulaştırma Bakanlığı tarafından kendilerine lisans verildiği yıl olan 1998'e kadar TTAŞ ile gelir anlaşması bulunmaktaydı. Birçok Avrupa ülkesindeki uygulamanın aksine, TTAŞ'nin 2001'e kadar çift kutuplu devam eden mobil işine girmesine onay verilmemişti. 1990'da TTAŞ'yi özelleştirmek için birçok girişimde bulunuldu ancak yasal ve anayasal düzenlemeler buna imkân vermedi. Telekomünikasyon endüstrisinde liberalleşme ve düzenlemeye temel etkisi

olan kanun 2000 Ocakta kabul edilen 4502 sayılı kanundu. Kanun TTAŞ'nin tekelinin 31 Aralık 2003 tarihinde sona ereceğine hüküm vermekteydi. Ayrıca, bağımsız düzenleyici bir kurum olarak Telekomünikasyon Kurumu'nu (TK) kurup Ulaştırma Bakanlığının düzenleyici yetkilerini bu kuruma devretmesini öngörüyordu.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik müzakereleri Ekim 2005 tarihinde başladı. Böylece katılım sürecinin bir parçası olarak Türkiye, Avrupa Birliği'nde geçerli elektronik haberleşme düzenleyici yapısını neticede kabul edecekti. Son birkaç yıldır Türkiye'de görülen bu düzenleyici yapıda çoğunlukla Avrupa Birliği'nden esinlenilmiştir. Mobil endüstrisinin değişiminde önemli bir rol oynayan ara bağlantı rejimi bu yapıda çok önemlidir. Ara bağlantı ve erişimle ilgili yönetmelik (Mayıs 2003) TK'nın taraflar anlaşmadığında çözümü sağlamasıyla birlikte ara bağlantı ve erişim için gönüllü ticari anlaşmaların gerektiğini taahhüt etti. Bu durumlarda, TK anlaşmanın şartlarını uygulayabilirdi. Yönetmeliğe göre, eğer erişim, ara bağlantı ya da makul olmayan bir şartın uygulanmasıyla rekabete dayalı pazar engellenirse TK'nın bütün operatörlere erişim ve ara bağlantı yükümlülüklerini uygulama yetkisi vardı. Türkiye'de farklı olan özellik zorunlu iç dolaşım yükümlülüğünü şart koşmasıydı ki ayrıntılarıyla aşağıda anlatılacaktır.

Türkiye'de rekabetin korunmasıyla ilgili Rekabet Kurumu'nun (RK) uyguladığı bir kanun bulunmaktadır. RK telekomünikasyon endüstrisinde sabit ve kablosuz bölümlerde mevcut operatörlerin hâkim konumlarını kötüye kullanmalarını engelleyen bir dizi çok önemli karar almıştır. İlgili kanunda yetkinin TK ve RK arasında paylaşımında bazı belirsizlikler bulunmaktadır ve ikisi arasında kendi yetki sınırlarıyla ilgili anlaşmazlık mevcuttur. Bu mevzuda olayın gelişimi RK'nın, TK'nın düzenleme yaptığı alanlarda rekabet kanununun ihlali suçlamalarını sorguturmeması yönündedir. TK'nın ve özellikle bakanlığın kablolu ve kablosuz alanlarda rekabete karşı tutumu çok farklıdır. Bakanlık kablolu endüstrideki rekabetin gelişmesine yönelik yükümlülükleri isteksiz getirdi. Daha fazla özelleştirme geliri elde etmek umuduyla Türk Telekom'un muhtemel özeleştirilmesini düşünerek yetkililer rekabetin oluşmasını yavaşlattılar. Aksine, hem bakanlık hem de TK mobil endüstrisinde daha çok aktif olmaya çalışıyorlardı. Bu, kısmen Türk Telekom'un mobil işine yeni bir girişimci olarak girmesinden ve böylece bakanlığın korumacı tavrının Türk Telekom'a daha önce pazara girmiş gibi avantaj sağlamasından

kaynaklanıyordu diye değerlendirilmektedir. Bu olay hem dolaşım hem de ara bağlantı rejiminde açıkça görülmekteydi.

6.3. Türk Mobil Pazarının Gelişimi

6.3.1. I.Aşama-İki Kutuplu Periyot (1994-2001)

Sektöre öncelikli olarak giren Turkcell ve Telsim, 1994 yılında Türk Telekom'la olan gelir paylaşım anlaşmaları uyarınca cep telefonu servisi vermeye başladılar. Turkcell, Sonem Holding(şu anda Telia Sonera) ve Finlandiyalı bir telekomünikasyon şirketi ve Çukurova Grubu arasında müşterek bir yatırımdı ve Türkiye'deki en büyük üçüncü holdingiydi. Telsim başlangıçta Rumeli Holding, Alcatel ve Siemens arasında bir ortaklığa dayalı bir şirketti ancak Uzan ailesinin sahibi olduğu Rumeli Holding enerji ve bankacılık gibi birçok alanda iş yapıyordu ve kısa sürede Telsim'in tek sahibi oldu. Gelir anlaşması kazancın %67'sinin Türk Telekom'un, geri kalanının da diğer operatörlerin olacağını şart koşuyordu (Yılmaz, 2000). Bütün alt yapı yatırımları operatörler tarafından yapıldı fakat bunların sahibi Türk Telekom oldu.

1998 yılında operatörlerle Ulaştırma Bakanlığı arasında gelir dağılım anlaşması yerine 25 yıllık ayrıcalıklı bir anlaşma imzalanması bu endüstrinin gelişmesinde çok önemli bir köşe taşı oldu. Bu anlaşmaların sonucunda operatörlere lisansları verildi. Her biri 500 milyon \$ ödedi ve altyapı tesislerinin de sahibi oldu. Tablo 6.1'de de gösterildiği gibi mobil telefonculuk aboneleri 1998'den sonra çok arttı. 1998'de 3.5 milyon abonedan 2000 yılında 16 milyon aboneye çıktı. Gelir paylaşımına dayalı anlaşmadan lisansın verilmesine sebep olan sözleşme değişikliğinin iki önemli sonucu oldu. İlk olarak fiyat rekabeti geldi. Gelirin paylaşılmasına dayalı anlaşmada cep telefonu arama tarifelerinin perakende fiyatı Türk Telekom tarafından belirleniyordu. Hâlbuki lisans anlaşmasına göre fiyatları mobil operatörleri belirliyordu. ITU datasına göre, iki operatör arasında daha sonra ortaya çıkan fiyat rekabetinde 1998 yılında bir yıl içerisinde 3 dakikalık konuşma ücreti 1\$ dan yaklaşık 60 cent'e düştü. Tarife indirimlerine ilaveten, iki operatör cep telefonunda indirimler yapmaya başladı(Hürriyet Gazetesi, 14 Haziran 1998). Bu değişikliklerin talebin hızla artmasına neden oldu. Bu rekabete ilaveten, sözleşme değişikliği de yatırım teşviklerini etkilemişti.

Gelir paylaşımına dayalı anlaşmayla karşılaştırıldığında lisans daha kuvvetli bir biçimde teşvik özelliği içeren bir anlaşmadır. Gelir paylaşımı anlaşmasında gelir Türk Telekom'un eline geçiyor o da yatırım teşviklerini azaltarak kazanç üzerinde bir vergi gibi görev yapıyordu. Aksine, lisans anlaşması operatörü kazancın hak sahibi yapıyor. Operatörün yatırım ve ağ için daha kuvvetli teşvik vermesini sağlıyor. Gerçekten Turkcell'in 1997 yılında 136 milyon\$ olan yatırımı 1999'da 1 milyar \$'a çıktı (Rekabet Kurumu Kararı No: 01-35/347-95, s. 12, Tablo 6).

Çift kutuplu dönem boyunca Turkcell'in Telsim'den daha fazla pazar payı oldu. Bu kısmen Telsim'in 1994'te Turkcell'den piyasaya birkaç ay geç girmesinden kaynaklandı. Daha önemli nedeniyse Telsim'in faaliyetlerinin Kasım 1995 ve Temmuz 1996 arasında gelir anlaşmasını ihlalden askıya alınmasıydı. Bu aslında Turkcell'in Telsim'e karşı çok ciddi bir ilk girişimci avantajı kazanması anlamına geliyordu. Telsim'in lisansının askıya alınması onun için kötü bir şöhret oldu ve Turkcell'in pazar hâkimiyetini asla tehdit edemedi. Abone sayısı açısından bakıldığında, Turkcell'in payı 1999 ve 2000'de %69'du (Rekabet Kurumu Kararı No: 01-35/347-95, Tablo 1).

Aslında Turkcell'in %65-70 olan pazar hakimiyeti(abone sayısı açısından) 2001 yılında yeni operatörlerin girmesinden sonra da devam etti. Gelirdeki paylaşım açısından Turkcell'in pazar payı daha yüksekti. 1998 ve 2000 arasında ortalama bir Turkcell'inin aylık kullanımı yaklaşık 140 dk. bu rakam Telsim'de 41 dk. Eğer gelir açısından bakarsak o dönemde Turkcell'in pazar payı %80'in üzerindeydi (Rekabet Kurumu Kararı No: 01-35/347-95, s. 9 Tablo 2 ve 3).

Turkcell'in o dönemde büyüme stratejisi telefon cihazı ithalatçısı, distribütörler ve perakendecilerle özel anlaşmalar yapmaktı. Bu özel anlaşmalar sayesinde, Turkcell telefon cihazında önemli markaların(örneğin Ericsson ve Panasonic) Telsim'in aboneliğini ve SIM kartını satmasını engelledi ve Turkcell'in aboneliğini bu cihazlarla verdi. 1999 yılında Telsim, Turkcell'in cihaz distribütörleriyle özel anlaşmalarının rekabeti bozduğunu ve Telsim'in pazara girişine sekte vurduğunu belirten bir şikayet dilekçesini Rekabet Kurumu'na verdi. RK Turkcell'in faaliyetlerinin rekabetin korunmasına dair kanunun ihlali olduğu sonucuna vardı.

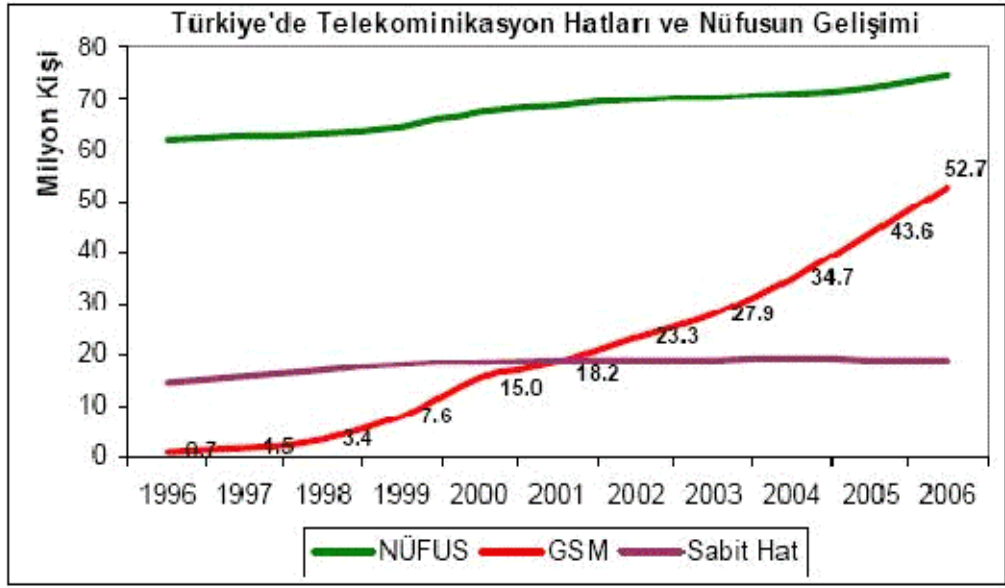
6.3.2. II. Aşama—Yeni Giriş ve Dört Kutuplu Dönem(2001-2004)

1990’ların sonuna doğru hükümet üç yeni GSM lisansı vermeye karar verdi. Bu lisansların ikisi açık arttırmayla özel taraflara satıldı. Üçüncüsü Türk Telekom’a satılacaktı. Daha sonra Türk Telekom mobil telekomünikasyon sağlayıcısı kuracaktı. Açık artırma gösterdi ki hükümet ya açık arttırmadaki gelir ve rekabet artışının farkında değildi ya da kazancın üzerine odaklanmıştı. Hemen arkasından ilk iki lisansın satışı için bir açık artırma daha düzenlendi. İlk müzayedenin kazanma fiyatı ikinci müzayedenin açılış fiyatı olacaktı. İlk ihale Nisan 2000’de düzenlendi ve lisansı ticari bir Türk bankası olan İş Bankası ve mobil telefon kurumu olan Telecom Italia’nın oluşturduğu Is-Tim konsorsiyumu beklenmedik yüksek bir fiyatla 2.5 milyar dolara kazandı. İlk müzayedede ikinci en yüksek fiyat 1.35 milyar dolardı.

Türk GSM açık artırmaları ekonomi literatürüne girdi. Binmore ve Klemperer(2001) bu müzayedeyi kumar oynamaya imkân tanıdığından kötü bir örnek olarak gösterdi. Türkiye’deki birçok gözlemciyle birlikte, ilk müzayedenin galibinin ederinden fazla fiyat teklif ederek ikinci müzayedeye girişi engellediğini iddia etti ve eğer ikinci lisans pazara ekstradan giren bir oyuncuya satılsaydı rekabetin artacağını söyledi. Bazıları Is-Tim’in stratejik davranmadığını sadece lisansın değerini çok yüksek tahmin ettiğini söyledi. Sonuç olarak, hükümetin bu müzayededen beklediği gelire ulaşip ulaşmadığı hala belli değil. Üçüncü lisans Türk Telekom’a Is-Tim’in ödediği aynı fiyata satıldı. Is-Tim, Aria marka adıyla Mart 2001’de faaliyete başladı. Türk Telekom, Aycell adıyla Aralık 2001’de faaliyete başladı.

Tablo 6.1. Türk GSM Sektörüne Ait İstatistikler (Kaynak: Atiyas ve Doğan, 2006)

	Faz 1 (İkili Market)							Faz 2			
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Abonelik											
toplam sayı x 1.000	175	437	806	1.610	3.506	8.122	16.133	19.573	23.323	27.888	34.708
% değişimi (önceki yıla göre)		150	84	100	118	132	99	21	19	20	24
her 100 kişiye	0.3	0.7	1.3	2.6	5.5	12.6	24.7	28.6	33.5	39.4	48.0
Gelirler											
toplam (milyon USD)	61	143	302	622	417	2.304	3.485	2.850	2.816	3.656	4.765
abone başına (USD)	347	327	375	386	119	284	216	114	121	131	137



Şekil 6.2: Telekomünikasyon Hatları ve Nüfusun Gelişimi

(Kaynak: Gedik Yatırım, Şirket Raporu)

Tablo 6.1. ve Şekil 6.2. yeni girişimlerden sonra pazarın gelişimini gösteriyor. Pazarın etki oranı 2004'te %48'e ulaşarak artmaya devam etmiş. Bununla birlikte gelirler daha yavaş bir artış gösteriyor ve abone başına gelir önemli ölçüde düşüyor. Bunun birkaç sebebi var. İlk olarak, Aria ve Aycell mobil pazarına büyük bir makroekonomik kriz sırasında giriyor. Kasım 2000 ve Şubat 2001 mali krizlerinin bir sonucu olarak kişi başı milli gelir 2001'de %9 düştü. Krizin mobil endüstrisine etkisi çok ciddi oldu. Tablo 6.1 mobil endüstrisindeki toplam gelirin 2000 yılında 3.5 milyar dolardan 2001-2002 yılında 2.8 milyar dolara düştüğünü gösteriyor. İkinci sebep, ağır vergiler. %18 K.D.V'ye ilaveten mobil endüstrisi %25 özel tüketim vergisinden çok etkilenmiştir. Bu vergi ilk olarak 1999 depremindeki mali hasarı karşılamak için çıkarıldı fakat ondan sonra sürekli oldu.

Abone başı gelirdeki 2000 yılında 216\$'dan 2001'de 114\$'a düşüş pazara yeni giriş etkisinden kaynaklanabilir (OECD, 2005). Bununla birlikte, zamanla peşin ödemeli müşterilerin oranındaki artış bu sonucu kısmen açıklayabilir. Peşin ödemeli abonelik sonradan ödemeli aboneliğe göre daha az gelir sağlar ve peşin ödemeli abonelerin sayısı 2000 yılında %44'ten 2001'de %62.4'e çıktı(OECD, 2005).

Tablo 6.2.: Pazar Payları (Kaynak: Atiyas ve Doğan, 2006)

Mobil Operatörler	Pazar Payları (%)											
	Faz 1							Faz 2				
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Turkcell	78.0	68.0	80.0	76.9	68.5	69.2	69.0	67.0	67.3	67.9	67.0	63.0
Telsim	22.0	32.0	20.0	23.1	31.5	30.8	31.0	29.2	25.4	19.6	19.0	20.5
Aria	-	-	-	-	-	-	-	2.7	5.1	-	-	-
Aycell	-	-	-	-	-	-	-	1.1	2.1	-	-	-
Avea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.5	14.0	16.5

Tablo 6.2 operatörlerin pazar payını gösteriyor. Tablo 6.2., pazar payı 2001-2004 boyunca yaklaşık %67 olan Turkcell'in hakimiyetini pazara yeni girişin çok az sarsmış olduğunu gösteriyor. Telsim'in payı 2001'de %30'dan 2003-2005 yıllarında %20'ye düştü. Pazara yeni girenlerin payı 2001'de %4'ün aşağısından 2005'te %16'ya yavaş yavaş çıktı.

Türk Telekom ve iştiraki Avea'nın 15 Kasım 2005'te Oger Telecom konsorsiyumuna devri ile Telsim'in 24 Mayıs 2006'da Vodafone'a devri sonrasında GSM sektöründe canlanma gözlenmiştir. Pazar lideri olan Turkcell'in 2004 sonunda % 67.4 olan pazar payı, 18 milyon abonenin pazara yeni katıldığı iki yıl sonunda 2006'da % 60.4'e gerilemiştir.

Bu rekabet 2007'de de artarak devam etmektedir. 2007 yılının ilk çeyreği sonunda abone sayısı 54.7 milyona çıkarken, Turkcell'in payı % 58.8'e gerilemiştir. İlk çeyrek sonunda diğer şirketlerden Vodafone % 25 pay ile yaklaşık 14 milyon aboneye, Avea ise % 16 pay ile yaklaşık 9 milyon aboneye ulaşmıştır.

6.3.3. Sektörün Şu Anki Durumu

Hükümet ilk dâhil olanlara dolaşım yükümlülükleri getirerek pazara yeni girenleri desteklemek istedi. Özellikle, 4502 nolu kanunda belirtilen “ Telekomünikasyon Kurumu tarafından belirlenen mobil telekomünikasyonun, veri operatörlerinin ya da diğer servislerin operatörlerinin ve altyapı sisteminin, diğer operatörlerin makul, ekonomik oranda ve teknik olarak uygun dolaşım isteklerini karşılamaları gerekir.” hükmü ile bu destek oluşturulmuştur. Buna ilaveten, Is-Tim ve TK arasındaki ruhsat anlaşmasının 35. maddesi, bir operatörün diğer operatörlerle dolaşım anlaşması

yapabileceğini ve “Is-Tim’in pazara girdiğinden beri gerekli, yeterli ve adil bir rekabet ortamı için düzenleyici” talep edebileceğini ifade eder. (Dutz, Us ve Yılmaz, 2005). Mobil endüstrisinde, genel olarak, Ulaştırma Bakanlığı’nın lisansın satışında Is-Tim’e, sözlü olarak, dolaşım hakkı sağlama konusunda söz verdiği kabul görüyordu.

Aşağıda nedenlerinin ayrıntılı bir şekilde inceleneceği gibi, Türk yetkililerin en büyük sıkıntısı Is-Tim’in mevcut operatörlerin hiç birinden dolaşım servisi alamamasıydı. 2003’te TIM Türkiye’den çekilmekle tehdit etti. Sonunda, Is-Tim ve Aycell birleşip TIM ve TT’nin %40’ar payı, kalan %20’nin de İş-Bankasının olduğu TT& TIM’i kurmaya karar verdi. Bu nedenle, endüstrideki operatörlerin sayısı 3’e indirildi. Endüstrideki en son değişiklik Türk Tasarruf ve Mevduat Fonu’nun(TMSF) Telsim’e el koymasıyla oldu. Bu TMSF’nin Telsim’in ana hissesine sahip Uzan ailesine ait İmar Bankasına el koymasıyla oldu. Daha sonra Telsim’i Vodafone satın aldı.

6.4. Sektörün Genel Analizi

Turkcell ve Telsim’in 7 yıl süren hâkimiyetinin ardından pazara yeni girenlerin rekabetin artmasına etkisi çok az olmuştur. Pazara yeni giren Aria ve Aycell girdikleri yıl %3.8 ortak Pazar payına sahipti ve bir sonraki yıl bu rakam %7.2 oldu. Neticede yeni giriş yapanlar ayrı ayrı ayakta duramadılar. Aşağıda da belirtildiği gibi, satın alma paritesi (PPP) ayarlanmış fiyat karşılaştırmaları, II. Aşamanın bitmesinden bir yıl sonra bile 2004 yılında Türkiye’nin OECD ülkeleri içinde en pahalı ülke olduğunu gösterdi. Yoğunluk indeksi çoğunlukla rekabetin derecesini göstermek için kullanılır. Yoğunluk indeksi, önemli giriş engeli olamayan pazarlara göre mobil telefon pazarında daha yüksek olmasına rağmen ülkeler arası karşılaştırmalarda çok anlamlıdır ve zaman geçtikçe ülke içi karşılaştırmalarda da önemli bir gösterge olmaktadır.

Herfindahl-Hirschman İndeksi (HHI) olarak hesaplanan yoğunluk indeksi Türk mobil pazarına yeni girişlerden sonra zayıf pazar performansının var olduğu fikrini veriyor. 2003 yılında dört kutuplu periyodun sonunda, 4 mobil network operatörü (MNO) olan OECD ülkeleri arasında Türkiye 0.51 ile ikinci en yüksek pazar yoğunluğu indeksine sahip ülke oldu (OECD, 2005). Türk mobil pazarında bu yılki yoğunluk indeksi, 3 operatörü olan bütün diğer OECD ülkelerinden daha yüksek.

Aslında, dört MNO'su olan Türk mobil pazarında yoğunluk indeksi, iki MNO'su olan şu ülkelerle karşılaştırılabilir: Lüksemburg, Yeni Zelanda ve Slovakya Cumhuriyeti sırasıyla HHI oranları 0.53, 0.50 ve 0.51. Aktif MNO'ların sayısına bakmaksızın Türkiye'deki hâkim operatör Turkcell'in %68.1 ile OECD ülkelerindeki diğer hâkim operatörlerle karşılaştırıldığında en fazla pazar payına sahip olduğu görülüyor(Meksika haricinde). Yeni girişler ve rekabetin etki oranını önemli ölçüde arttırması bekleniyordu. Aşama I'in son yılı (2001) ve Aşama II'nin son yılı (2003) arasında etki oranları %22.3'ten %39.4'e çıktı. İlk bakışta böyle bir artış yeni girişin göreceli önemde pozitif bir etkisi olarak görülebilir. Bununla birlikte, şu da unutulmamalı ki böyle bir artıştan sonra etki oranı hala bütün OECD ülkeleri arasında en düşük ikinci sırada bulunmaktadır.

Bu ümit kırıcı sonucun sebepleri şöyle sıralanabilir:

İlk dönem operatörlerin ilk taşıyıcı avantajına sahip olmaları nedeniyle piyasaya girmenin zamanlaması mobil telekom pazarındaki rekabetin yapısı için çok önemlidir. Gruber (1999) telekom pazarında ilk taşıyıcılık avantajının oluşum nedeniyle ilgili iki sebep belirtir. Mevcut operatörler genellikle en iyi müşteri tabanına sahip olurlar. Bu müşteriler ödeme yapmaya en istekli olanlarıdır ve sizi takip eden diğer operatörlerden network kurmak için harcadığınız sermayeyi daha çabuk geri kazanmanızı sağlar. İlk taşıyıcılık avantajının önceki kaynağının değiştirme maliyetleri olduğunu gösteriyor. Buna göre, Avrupa'daki MNO'ların pazar paylarının ilk taşıyıcılık avantajını doğruladığını söylüyor. 1997'nin sonuna doğru, GSM lisanslarının aynı zamanda verildiği Almanya ve Danimarka'da operatörlerin tipik bir şekilde aynı pazar payına sahip olduğu, hâlbuki İtalya ve İspanya gibi birinci ve ikinci giriş arasında zaman olan ülkelerde pazar paylarında ciddi farklılıklar görüldüğü gözlemlendi. Atiyas ve Doğan (2006), piyasada kalma süresi uzadıkça ilk taşıyıcılık avantajının arttığını iddia ediyor ve uygun düzenleyici politikalar yoksa yeni giriş yapanların iyi kurulmuş mevcut operatörlerle rekabet edemeyeceğini söylüyor. Çünkü piyasada uzun süre tek olmak ilk girenler ve sonradan dâhil olanlar arasında (i) coğrafi kaplama alanı ve (ii) abone tabanı açısından daha geniş asimetri olduğu anlamına geliyor ve her iki asimetri de ilk girenlerin ilk taşıyıcılık avantajını besliyor. İkincisi ilk taşıyıcılık avantajını destekler, özellikle de ses ara bağlantı düzenlemesi yoksa çünkü bu şebeke içi ve dışı

büyük fiyat dağılımları vasıtasıyla tarife ayarlanmasını sağlar. Bütün bunlara ilaveten değiştirme maliyetlerinin varlığı, düzenleyici politikalarda daha ileri bir tedbiri gerektiren, ilk taşıyıcılık avantajını arttırma eğilimindedir.

İlk taşıyıcılık avantajına etkisi ard arda pazara girmenin(her ne kadar çok dar bir zaman aralığında olsa da) ilk aşamada açıkça görüldü. Yukarıda da tartışıldığı gibi, Telsim'in Turkcell'den pazara geç girmesi ve daha sonra yaklaşık yedi ay faaliyetlerinin askıya alınması Turkcell'e hâkimiyetini kurmada ve sağlamlaştırmada yardım etti. İlk dönem operatörlerinin ve sonradan dâhil olan operatörlerin arasındaki pazara giriş zaman aralığı ve dolayısıyla rekabete olan etkisi ise çok daha belirgindi. Çünkü Turkcell'in zaten Telsim'e bir ilk taşıyıcılık avantajı vardı ve Telsim'in pazar payı daha düşüktü.

6.4.1. Coğrafi Kaplama Alanı ve Ulusal Dolaşım

Mobil telekom pazarında coğrafi kaplama alanı servisin kalitesini belirlemede ana etkindir. Müşteri daha geniş kaplama alanına sahip olana değer verir ve her şeyi eşit olsa da kaplama alanı en geniş MNO'yu tercih eder. Şirketler için kendi network servislerini kurmadan önce ulusal kaplama alanı oluşturmak çoğunlukla mümkün değildir ve servisi ulaştıran alt yapının şirkete ait olması müşterinin tercihini belirlemez. Bu nedenle ulusal dolaşım, kaplama alanını genişletmede geçerli bir alternatiftir ve özellikle sonradan dâhil olanların işlerini sürdürebilmeleri için, minimum gelire ihtiyaç duydukları zaman olan piyasaya yeni giriş yaptıkları anda daha da önemli hale gelmektedir.

Simetrik ölçüde kaplama alanı networkleri gönüllü bir biçimde dolaşımın içindedir ancak ulusal kaplama alanına zaten sahip olan ilk aşama operatörleri, başlangıçta dar bir kapsama alanına sahip sonradan dâhil olanlara dolaşım servisi vermek istemeyebilirler. Dolaşım teşvikini inceleyen çok az makale bulunmaktadır. Valetti (2003), şirketlerin eşzamanlı kaplama alanı kurup dolaşımda anlaşıp fiyatlarda rekabet ettiği bir model önerir. O, böyle bir ortamda kalite çeşitliliği oluşturan farklı network kaplama sahalarında daha yumuşak bir rekabet oluşacağı için şirketlerin dolaşım için teşvike sahip olmayacaklarını(fiyatlar üzerinde arkada bir dolap çevirmedikçe) gösteriyor. Eğer şirketler fiyatlar üzerinde gizlice anlaşırsa pahalıya mal olacak networklerin tekrar kurulmasından kaçan şirketler kapsama alanı dışındaki yerlerde servis verebilmek için dolaşım anlaşmasına güvenilecekler. Valetti

bu modeli eş zamanlı network kurulumunu iyi kavramak için bir ölçü verse de ilk dönem operatörlerin networklerine ve ünlerine çoktan sahip olduğu bazı müşterileri bağladığı ve rekabet için bazı sonradan dâhil olan operatörlerle yüz yüze geldiği, ard arda pazara girme olayını analiz etmede farklı bir modele ihtiyaç duyarız. Böyle bir durumda, eğer sonradan dâhil olanlar dolaşım olmadan kritik abone tabanına ulaşmada zorluk çekiyorsa ilk dönem operatörleri dolaşımı istemeyebilir (Atiyas ve Doğan, 2006).

Foros, Hansen ve Sand (2002) iki simetrik MNO'yu incelediler ve yatırım aşamasında şirketlerin gizlice anlaşıp anlaşmamasına göre dolaşımın kalitesine göre teşviklerin nasıl değişebileceğini gösterdiler. Onlar eğer şirketler yatırımlarını ortaklaşa yaparlarsa dolaşımın kalite dengesinin toplumsal ideal beklentiyi karşılayacağını(şirketler ortak yatırım yapmazsa bunun olmayacağını) gösterdiler. MVNO (Mobil Virtual Network Operator) olduğu sürece ortaklaşa olan ya da olmayan yatırımlarda dolaşımın kalitesini düzenlemek için az bir alan var olduğunu da gösterdiler. MNO'lar arasındaki dolaşım anlaşmasının yapısı MVNO'lar ve MNO'lar arasındaki erişim anlaşmasından farklı olsa da her iki durumda da gönüllü erişimin ortaya çıkabileceği şartlar ortak olabilir.

Bourreau, Hombert, Pouyet ve Schutz (2006) MNO'ların MVNO'lara gönüllü olarak erişim sağlamasını aşağıdaki sebeplerle açıklıyor: Fazla toptan satış kapasitesinin kullanılması, fazladan toptan satış geliri sağlamak ve MNO'ların pazarda etkin bir şekilde ulaşamadığı köşelere ulaşmak. Yazarlar, dikey olarak birleştirilmiş şirketlerin (MNO) pazarın aşağısındaki rakiplere toptan servis sağladığı pazarın üstünde şirketlerin ilişki kurduğu bir model geliştirdiler. Sadece fazladan toptan satış geliri sağladıkları için değil ayrıca perakende pazarında rekabetin yumuşamasına katkıda bulunduğu için MNO'ların MVNO'larla anlaşma yapmaya istekli olduklarını gösterdiler. Ayrıca MNO'ların toptan satış fiyatlarının yüksek olduğu neredeyse tamamen uyumlu bir denge ortamında koordine olmak için güçlü dürtüleri olabileceğini de gösterdiler.

Dewenter ve Haucap'a göre (2006), networklerini kullanıma açmak için MNO'ların istekleri genel olarak ürün çeşitliliğine ve rekabet ortamına bağlıdır. Statik bir rekabet ortamı çizen yazarlar, eğer MVNO'ların önereceği servisler yeteri kadar

farklılaşırsa erişim gelirleriyle gelecek fayda rekabetin etkisini hissettirmez ve MNO'lar erişim networkünü gönüllü sağlar diye iddia ediyorlar.

O zaman düzenleyiciler ilk aşama operatörlerin sonradan sektöre katılan daha küçük operatörlere dolaşım sağlamasını zorunlu kılmalı mı kılmamalı mı sorusu ortaya çıkıyor. Ulusal dolaşım ile ilgili bir makale olan Intug'da (2003) belirtildiği gibi ulusal dolaşım sağlama yükümlülüğü operatörlerin daha etkili pazara girişini garanti etmede ve uzak kırsal alanlarda MNO'ların servis kalitesini arttırmada önemli bir rol oynar. İkinci nesil operatörlerin, ikinci nesil operatörlere servis sağlamasını (2G/2G dolaşım) zorunlu kılmak genellikle kullanılan bir yöntem değildir. Avrupa'da 1998'deki düzenleme çerçevesinde (elektronik iletişimi düzenleyen 2003 Avrupa tüzüğünü kabul etmeden önce) zorunlu dolaşım yükümlülüklerini Danimarka, Yunanistan, İtalya ve Norveç uygulamaktadır (Atiyas ve Doğan, 2006). Bunlar arasında Yunanistan bütün operatörlere hala zorunlu dolaşımı uyguluyor. 2003 yükümlülüğü gereğince, dolaşım yükümlülükleri ancak pazarda önemli güce sahip operatörlere çözümün bir parçası olarak mobil telefon networkünde erişim ve arama alanlarında uygulanabilir. Bu durum, Avrupa Komisyonu İlgili Pazar Tavsiyesi tüzüğünde Pazar 15 olarak tanımlanmıştır. 2006 sonbaharı itibarıyla, 2G/2G dolaşım yükümlülüklerini Pazar 15'te MNO'lara çözümün bir parçası olarak uygulanmasını kabul eden ülkeler Danimarka, Norveç, İspanya ve İsveç'ti. Bununla birlikte pazar analizlerinin sonucunda Danimarka ve İsveç bu pazarda etkin rekabetin olduğuna ve hiçbir operatöre bir yükümlülük getirmemeye karar verdi. Böylece Batı Avrupa'da 2G/2G dolaşım yükümlülükleri sadece Yunanistan, İspanya ve Norveç'te uygulanabildi. Bununla birlikte, düzenleyiciler üçüncü nesil mobil servisi sağlama lisansı olan operatörlere 2G operatörlerinin dolaşım servisi sağlama zorunluluğu olmasını getirmeye daha istekliler (2G/3G dolaşım). Aslında, Batı Avrupa'daki bütün ülkelerin (Almanya ve Hollanda hariç) böyle yükümlülükleri var.

İlk dönem operatörleri networklerini kurunca, pazara yeni girişler olduktan sonra ilk girenlere dolaşım yükümlülükleri getirmek ön rekabete neden olabilir yani dolaşım girişten sonraki rekabeti arttırabilir. Bu özellikle makul bir sürede zorunlu dolaşım olmadan aynı rekabete dayalı sonuca ulaşamıyorsa doğrudur. Bununla birlikte, zorunlu dolaşım sonradan girenlerin kendi altyapılarını kurma isteklerini azaltabilir ki bu dolaşım yükümlülüklerin genellikle kapanış maddesiyle bitmesinin sebebidir.

Türkiye’de pazara girenlerin lisans durumu üç yılda %50 ve beş yılda %90 kapsama alanına ulaşmaları için yeterli altyapı yatırımı yapmayı açık bir şekilde gerekli kılar (Bu, mobil servislere ulaşan nüfus oranına göre tanımlanır). Böylece, ilk girenlere uygulanan dolaşım yükümlülükleri pazara girişi kolaylaştırmak ve sonradan girenlerin abone tabanını genişletmeleri için geçici bir çözüm olur . Pazarda kalma süresi çok uzun olduğundan ve ilk girenlerin pazara giriş aşamasında tam ulusal kapsama alanına sahip olduğundan ulusal dolaşımın zorunlu kılınması rekabeti arttıran önemli bir potansiyeldir.

Türkiye örneğindeki ayırt edici özellik yetkililerin ulusal dolaşım yükümlülüklerini zorunlu kılmaları ancak uygulayamamalarıdır. 1998’de ilk girenlerle yapılan ruhsat anlaşmasında herhangi bir dolaşım yükümlülüğünden bahsedilmedi. Bununla birlikte 4502 no’lu kanun ve ikinci mevzuat, mobil otoritelerine dolaşım yükümlülüklerini uygulama yetkisini, ihtilafın çözümünü ve neticede taraflar anlaşamazsa anlaşma şartlarını koymayı (TK’nın yaptığı gibi) TK’ya verdi. Bununla birlikte, ilk girenler TK’nın kararlarını hem sivil hem de idari mahkemelerde itiraz etti ve TK’nın belirlediği şartlara karşı mahkeme emri aldılar. Aynı zamanda uluslararası tahkime de gittiler. İlginçtir ki hem ilk girenler hem de sonradan dâhil olanlar TK’ya karşı Uluslararası Ticaret Odası’nın Uluslararası Tahkim Mahkemesi’nde dava açtılar. Birincisi dolaşımın zorunlu kılınmasına karşı diğeri de olmamasına karşı açtı. Sonunda, sonradan sektöre giren şirketler birleşip dolaşım isteğinden vazgeçince bu sorun 2004’te çözülmüş oldu. Bu süre içerisinde, Uluslararası Tahkim Mahkemesi Turkcell ve Telsim’in isteklerini reddetti (Atiyas ve Doğan, 2006).

Daha etkili olmak için gecikme olmaksızın dolaşım politikası uygulanmalıdır. Yasal itirazlar yüzünden olan gecikmeler dolaşım politikasının rekabetin gelişmesine yapacağı herhangi bir ilave etkiyi azalmıştır ya da yok etmiştir. TK’nın teklif ettiği şartların detayları halka açık olmadığından dolayı TK’nın ihtilafların çözümünde daha etkili olmuş olabileceğini değerlendirmek mümkün değildir (örneğin bu şartların Turkcell ve Telsim’e aşırı maliyet yükleyip yüklenmediği). Sektörde gayri resmi genel bir anlaşma var gibi görünmektedir. Bununla birlikte eğer yasal ortam sektörün gelişmesi adına daha etkili olabilseydi ve telekomünikasyonda düzenleme ve rekabetle ilgili konularda daha fazla uzmanlaşmış kadrolar bulunsaydı, sektör gelişimine destekçi olacak uygulamaları ertelemede bu şirketler daha az başarı

sağlayacaklardı. Türkiye’de olan genel kanaate bağlı olarak sivil mahkemelerin idari hükümler vermemesi gerektiğini toplumsal anlamda yer etmiş gibidir. Bu sorunun çözümü, yüksek idari mahkeme ve TK kararlarına karşı başvurulmuş kurum olan danıştay, daha düşük seviyedeki idari mahkemelerin (Türkiye’deki mevcut durum böyle) yerine yetkili olarak tayin etmektir. Mevcut bazı yasal belirsizlikler daha sonra gecikmeye sebep olan yasal itirazlar için şirketlere yeterli fırsatı vermektedir. Turkcell ve Telsim’in 1998’deki lisanslarında açıkça dolaşım yükümlülüklerinin bulundurulmuş olsaydı dolaşımla ilgili yasal belirsizliği giderme adına çok iyi bir çözümün elde edilmesi sağlanabilirdi diye değerlendirilmektedir. Böyle bir öngörü anlamsız yasal itirazların bütün sebeplerini ortadan kaldırırdı ve yetkilileri, asıl pazarlığın bir parçası olmayan ve bu ilk dönem şirketlerinin masrafı olarak yorumlanabilen yükümlülükleri yerine getirmekten kurtarabilirdi diye düşünülmektedir.

6.4.2. Tarife Aracılı Dış İlişkiler: Ara Bağlantı Düzenlemesi ve Fiyat Rekabeti

Mobil bir aramanın maliyeti üç öğeden oluşur: aramanın kaynağı, aramanın transmisyonu ve aramanın sonu. “Arayan taraf öder” prensibinin işlediği ülkelerde, aramanın kendinde başladığı ve rakip networkte bittiği(şebeke dışı arama) MNO o networke bir bitiş ücreti öder. Bir konuşmayı başlatma ve bitirmenin fiziksel maliyeti çok farklı değildir. Bununla birlikte, aramanın çıktığı MNO’ya ait şebeke dışı aramanın gerçek maliyeti konuşmanın çıkış MNO’sunun bitiş MNO’suna ödediği bitiş ücretine bağlıdır. Bu nedenle, arama bitiş ücreti ve dolayısıyla şebeke dışı aramanın perakende tarifi maliyeti belirleyen en önemli şeydir.

MNO’lara şebeke içi aramalarla (örneğin kendi şebekesinde biten konuşmalar) şebeke dışı aramalar arasındaki farkı belirleyen perakende tarifeleri oluşturma izni verildiğinde yüksek ücretler talep edebilirler ve böylece şebeke içi aramalara oranla şebeke dışı olanların maliyetini yükseltebilirler. Bu sırasıyla MNO’ların şebeke dışı tarifeleri şebeke içi olanlardan daha yüksek ayarlamalarına neden olur. Bu, müşterilerin konuşmak istedikleri kişi aynı şebekedense daha az ödeme yaptıkları bir “tarife aracılı dış ilişki” demektir. Her şey eşit olursa bu abone tabanı daha geniş olan MNO’yu daha tercih edilir kılar. Bu yalnızca ilk girenlerden sonradan girenlere geçmeyi daha az arzulanan bir şey yapmaz ayrıca dokunulmamış müşterileri de ilklere

doğru iter. Böylece, ilk girenler arama bitirme ücretlerini çok yüksek yaparak daha sonra pazara dâhil olanların abone bazlı büyümelerine engel olabilir.

Bu gerçekten Türk mobil pazarında olan şeyin ta kendisidir. Yani Turkcell ve Telsim'in sunduğu farklı paket seçeneklerinin önemli ortak noktası dakika başı fiyatlarda şebeke içi ve dışı arasındaki eşitsizliktir. MNO abone tabanlarındaki asimetri daha geniş abone tabanına sahip olan ilk girenler lehine tarife aracılı dış ilişki oluşturuyor. Şebeke içi ve dışı aramalar için aynı fiyatı koyan sonradan sektöre girenler tarife aracılı dış ilişkiye rekabet içeren bir cevap veriyor. Bununla birlikte, böyle bir karşılık sonradan girenler ancak ilk girenlerin şebeke içi fiyatlarıyla karşılaştırılabilir şebeke dışı fiyatlar önerebildikleri ölçüde abone tabanı dezavantajlarını potansiyel olarak ortadan kaldırabilir. Sonradan pazara girenlerin böyle fiyat önerebilme yetisi, karşı MNO'ya ödemek zorunda oldukları arama bitiş ücretine bağlıdır. Aşağıda da belirtildiği gibi yüksek arama ücretleri bu kabiliyetin uygulanmasının önüne geçiyor (Atiyas ve Doğan, 2006).

Birçok ülkede mevcut sabit operatörlerin kendi networklerinde biten konuşmalara uyguladıkları tarifeler ayarlanıyor ve yoğunlukla tahmin edilen maliyetler üzerinden eşit şekilde tarife konuluyor. Bu koşullar altında mobil operatörlerin sabit hattan mobil hatta (FTM) olan aramalarda ideal arama ücretinin altında ücret isteme niyetlerinin olduğuna dair genel bir anlaşma var gibi gözüküyor. Mobilden mobile (MTM) arama ücretleriyle ve eğer varsa uygun düzenleyici çözümlerle ilgili az bir uzlaşma var gibi görünüyor. Aşırı arama ücretleri birçok ülkedeki düzenleyicilerin MTM arama ücretlerinin belirlenmesine müdahale etmesine neden olmaktadır. (ya da en azından bunlara FTM arama ücretlerinden farklı davranmalarına neden olmaktadır) (Rey ve Julien, 2004).

MNO'ların şebeke içi ve dışı aramaları ayırt edebilme gücüne yönelik uygulamalar akademik ortamda bir takım tartışmalara yol açmıştır. Laffnot, Rey ve Tirole (1998), MNO'lar iki taraflı tarifeye abone rekabeti yaptıkları ve şebeke içi ve dışı aramaları ayırt edebildikleri zaman eşit maliyetli karşılıklı erişim ücreti koyabileceklerini belirttiler. Gans ve King'e göre (2001), MNO'lar abone rekabetini kırmak için maliyetin altında karşılıklı erişim ücreti koyabilirler. Bu nedenle onların modeline göre MTM arama ücretleri gerçekten "çok düşük"tür. Bununla birlikte, ülkeler arası deliller bu tahmini desteklemiyor. Bu delillerin çoğu MTM arama ücretlerinin

maliyetlere göre çok yüksek olduğunu söylüyor (Calzada ve Valetti, 2005). Aslında düzenleyicilerin ilk olarak MTM ücretlerini düzenlemesine bu delil neden olmuştur.

Türkiye örneği, tarife aracılı network dış ilişkilerinin olması gerekenden farklı boyutlarda olmasının onların pazara yeni girişi engellemedeki rollerinden kaynaklanabileceğini gösteriyor. Laffnot (1998) mevcut operatörün tam kapsama alanına sahip olduğu ve pazara giren operatörün kendi kapsama alanını seçtiği ve yatırım masrafı çektiği bir pazarı inceliyor ve eğer yeni giriş yapanın planlanan kapsama alanı yeteri kadar küçükse mevcut operatörün bu girişi bloke edebileceğini gösteriyor. Calzada ve Valetti (2005), ara bağlantı şartlarının mevcut var olanlar ve yeni giriş yapanlar arasında ayırım yapmadığını varsayarsak, yeni giriş tehdidi altında pazara önce girenlerin koyduğu karşılıklı MTM arama ücretlerinin arama ücretlerini yukarı doğru saptırabileceğini söylüyor. Yeni giriş tehdidi altında, mevcut operatör ticari bir değiş tokuşla karşı karşıya kalır. Bir yandan sonra gelecek rekabet onu arama ücretlerini maliyetinde ya da onun aşağısında belirlemeye itecektir. Bununla birlikte, bu yeni giriş yapanın önceden, cazibesini artıracaktır. Giriş maliyetinin bazı değerleri için, ilk olanlar MTM ücretlerini maliyetin üstünde tutarak girişi caydırmayı tercih edebilirler. Gabrielsen ve Vagstad(2005) yüksek arama ücretlerinin girişi engellediği bir model sunuyorlar. Bu modelde, yeni giriş tehdidi yokken bile mevcut operatör arama ücretlerini maliyetin üzerinde ayarlayabilir. Pazara giriş ihtimali doğduğunda yüksek arama ücretleri girişi engellemek veya caydırmak için kullanılabilir. İki varsayımdan bu sonuca gidiyorlar: dışardan kaynaklanan operatör değiştirme maliyetleri ve arama kulüplerinin varlığı, yani, birbirlerini aramaya ön yargılı insanlar topluluğunun arama eğilimlerindeki oluşturduğu düzensizlik. Aşağıda Türk mobil pazarındaki mevcut operatörlerin tavırlarının bu modellerin tahminleriyle uyuştuğunu tartışacağız.

6.4.2.1. Ara Bağlantı Rejimi

Tarife aracılı dış ilişkilerin ana sebebi, ortamda maliyetin üstünde MTM arama ücretleri oluştuğundan dolayı, Türkiye’de analiz konusu ara bağlantı rejimine ve MTM ücretlerinin belirlenmesine kaydı. Turkcell ve Telsim 1998’de lisanslarını alınca Türk Telekom’la ve kendi aralarında ara bağlantı anlaşmaları imzaladılar. Bu anlaşmalarda MTM (ve MTF) aramaların ücretleri dakikası 1.4 centti. Arama ücretleri Aria ve Aycell pazara girmeden hemen önceye, Mart 2001’e kadar bu

seviyede kaldı. Turkcell ve Telsim ara bağlantı anlaşmalarını yeniledi ve arama ücretlerini dakikası 20 cente çıkardı. Pazara yeni girenler kendi aralarında ve mevcut operatörlerle dakikası 20 centten ara bağlantı anlaşması imzaladı. Bu seviye Avrupa'dakiyle paraleldi. Avrupa Komisyonu'na göre, önemli piyasa gücü (ÖPG) (Significant Market Power, SMP) operatörleri için ağırlıklı mobil arama ücreti ortalaması 2001'de 20.5 eurocent ve 2002'de 18.8 eurocentti.

Yüksek arama ücretleri yeni giriş yapanlar için dezavantaj oluşturabilir düşüncesinin yanında Aria ve Aycell'in daha düşük ücretler arayabileceği ve gerekirse TK'nın müdahale etmesini isteyebilirdi görüşü de düşünülebilir. TK o dönemde ara bağlantıyla ilgili bir mevzuat yayınlamamış olmasına rağmen 4502 nolu kanun, müdahale etme ve ara bağlantı anlaşmasındaki taraflar eğer uzlaşamazsa gerekirse anlaşma şartlarını uygulayabilme gücünü TK'ya verdi. Aria ve Aycell resmi bir başvuruda bulunmadı. Eski bir Aria yetkilisinin ifade ettiği gibi, bu durumun bir açıklaması şu olabilir: Yeni giriş yapanlar yüksek arama ücretleri sayesinde rakip networklerden gelen aramalardan yüksek gelir elde edeceklerini düşünmüşlerdir. Aria tarife aracılı network ilişkilerin potansiyel caydırıcı etkisinin yeni abonelere ulaşma kabiliyetini azaltacağını gözden kaçırdı. Türkiye örneğindeki diğer bir durum da farklı mobil operatörlerinin arama ücretlerindeki asimetrielerin iyi uygulanmasıdır. "Güçlü" ve "zayıf" operatörlerin rekabetini içeren ve operatörlerin şebeke içi ve dışı aramaları ayırt edebildiği bir modeldir (simetrik fiyatlar ve abonenin güçlü operatörün servisini alırken daha fazla fayda elde etmesi, zayıf operatörle güçlü olan arasındaki farktır.). Peitz(2005), güçlü operatörün arama ücretlerini maliyet üzerinden düzenlerken zayıf operatöre arama fiyatlarında artış yapılırsa zayıf operatörün kârı, tüketicinin refahı artar. Bununla birlikte, güçlü operatörün kârındaki düşüş daha fazladır böylece toplam refah düşer.

TK'nın eğilimi de mobil arama ücretlerinde asimetrieler oluşturma yönündeydi. Mayıs 2003'te TK arabağlantı ve erişim ile ilgili bir yönetmelik çıkardı. Yönetmelik, TK'nın tarafların ara bağlantı anlaşmasındaki uzlaşma sorunlarını çözücü rolünü tekrar vurguladı ve var olan ara bağlantı anlaşmalarının yenilenmesi gerektiğini söyledi. Haziran 2003'te ÖPG olan operatörlerin belirlenmesiyle ilgili Prensipler Duyurusunu yayınladı. Hemen sonra TK sadece Turkcell'i mobil telekomünikasyon servisleri pazarında ve Turkcell ve Telsim'in her ikisini "mobil arama pazarında"

ÖPG olan operatörler olarak ilan etti. Bu sefer mobil operatörleri bir anlaşma sağlayamadı. Ekim 2003'te TK müdahale etti ve Turkcell ve Telsim'den Aycell ve Avea'ya 233,750 TL(yaklaşık dakikası 14 eurocent) ve yeni giriş yapanlardan mevcut operatörlere 178,750 TL (yaklaşık dakikası 11 eurocent) arama ücreti belirledi. Böylece, ÖPG olan ve olmayan operatörlerin arama ücretleri simetrik değildi. Avrupa Birliği'nde, Temmuz 2003'te, mobil arama ücretlerinin ağırlıklı ortalaması ÖPG olan operatörler için dakikası 13.7 eurocent, olmayanlara yaklaşık dakikası 16.4 eurocentti. Böylece, TK'nın belirlediği ücretler Avrupa'dan şöyle ya da böyle düşük oluştu.

Türk Telekom ile mobil operatörleri arasındaki ara bağlantı anlaşması 2003 yılında da değişti. Yenilenen anlaşmada, Türk Telekom'nun arama ücretleri 3.2 ve 4.5 cent ve FTM aramaları da 13.5 eurocent olarak belirlendi. Avrupa'daki uygulamaya göre, yeni düzenleme mobil operatörlerine dezavantaj getirdi. MTF arama ücreti, Avrupa'daki tek ve çift tandem ara bağlantı ücreti sırasıyla yaklaşık 0.9 ve 1.5 olan ortalamadan çok daha yüksekti. Aksine, FTM ücreti de ortalamanın altındaydı. Bu noktada operatörlerin bu anlaşmayı kabul etme gerekçeleri incelenmelidir. Kibar (2005), Danıştay'ın FTM ve MTF ücretlerinin simetrik zorunda olma kararına atıfta bulunarak mobil operatörlerin anlaşmadaki herhangi bir uzlaşmazlığın idari mahkemelerin müdahalesine ve neticede simetrik ücretlerle sonuçlanmasına neden olacağından endişe duyduklarından bahsetmektedir. Ekim 2004'te, TK, Standart Arabağlantı Referans Tarifesi'ni (SIRT)yayınlandı. Bu ücretler TK'nın mobil ve sabit hat pazarındaki arabağlantıya farklı bakışını yansıtır. Buna göre Türkiye'de Türk Telekom için aramanın başlangıç ve bitiş ücretleri Avrupa Birliği'ndekilerle kıyaslandığında daha yüksektir. Aksine, ÖPG olan mobil operatörlerde arama bitiş ücreti dikkate değer biçimde Avrupa Birliği'nden daha düşüktür. Örneğin, Ekim 2005'ten sonra düşünülen 7.5 eurocent Avrupa'daki en düşük oranlar arasında olmuştur.

Bu tartışmada şu açıkça görülüyor ki, sabit pazar ve mobil pazardaki rekabete, düzenleyici, farklı tutumlar göstermektedir. TTAŞ ve ÖPG olan GSM operatörleri arasındaki ara bağlantıya göre TK, Avrupa Birliği kriter olarak alındığında, sabit mevcut operatörün çıkarlarını daha fazla koruyor gibi gözükmektedir. Mobil endüstrisindeki mevcut ve sonradan giren operatörler açısından, TK Avrupa'daki

uygulamaya göre ilk girenlere karşı daha sert. Bununla birlikte, 2003'e kadar sonradan dâhil olanlar TK'nın müdahalesini aramadılar ve ilk girenlerin önerdiği yüksek MTM ücretlerini kabul ettiler. Bu şebeke içi ve dışı aramalar arasında bir engel oldu ve tarife aracılı network dış ilişkilerini ortaya çıkardı. Birazdan tartışılacağı gibi, bu operatörlerin rekabet edebilme kabiliyetlerini sınırladı.

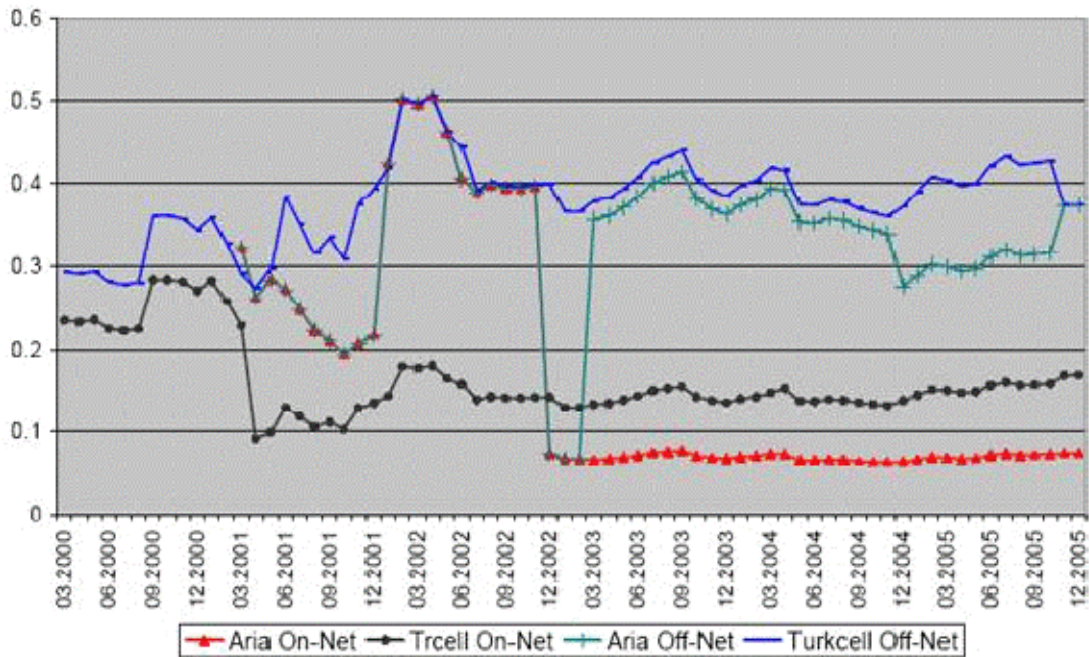
6.4.2.2. Fiyat Rekabeti

Burada şu anda ilk giren ve sonradan dâhil olanların fiyatlandırma usulüne bakılacaktır. Üzerinde durulması gereken iki eğilim bulunmaktadır. İlk olarak, fiyat rekabetinin gelişimi ara bağlantı rejiminden önemli ölçüde etkilenmiştir. İkinci olarak, yeni girişler fiyatlarda rekabet oluştururken etkisi ilk başta planlanandan çok daha sınırlı olmuştur.

Ara bağlantı ücretlerindeki dakikası 1.4'ten 20 cent'e olan artıştan hemen sonra ve Aria'nın pazara girmesinden hemen önce Turkcell yeni bir arama paketi Biz Bize Cell'i piyasaya sürdü. Bu pakette aylık sabit ücret 2.5 eurodan 1'e ve şebeke içi dakika başı arama ücreti 22'den 11 cente düşürüldü. Bu arada şebeke dışı aramalar yaklaşık 29 centen 34'e çıkarıldı. 2002'nin başlarına kadar şebeke içi aramalar yaklaşık 11-13 centte kaldı daha sonra 14-17 eurocente çıktı. Pazara giriş sırasında Aria'nın şebeke içi aramaları Turkcell'den çok yüksekti (martta yaklaşık 32 eurocentti, Türk Lira'sının değer kaybetmesi yüzünden 2001'in sonuna doğru yavaş yavaş 20-21 eurocente düştü). Şebeke içi ve dışı arama fiyatları eşitken aylık 55 dakika konuşmadan sonra şebeke içi aramalarda indirim yapıldı. Aralık 2002'de Aria her tür aramanın dakikasını aşırı düşük bir fiyat olan 7-8 eurocente düşüren bir kampanya başlattı. Şebeke dışı aramalarda Aria zarar ediyordu çünkü tarife ücreti Aria'nın rakiplerine ödemek zorunda olduğu arama bitiş ücretinden çok düşüktü. Bu sadece birkaç ay sürdü daha sonra şebeke dışı arama ücretleri 35 eurocentin üstüne çıkarıldı. Birleşmeden sonra Avea'nın birinin şebeke dışı ve içini ayırt ettiği diğerinin etmediği iki temel arama paketi vardı. Genel olarak (aşağıda Şekil 6.3.'te gösterildiği gibi) Avea'nın tarifeleri Turkcell'inkinden %25-35 daha düşüktü (Atiyas ve Doğan, 2006).

Şekil 6.3. ve 6.4.'te arama ücretlerinin izlediği rotayla ilgili bazı bulgular gösteriliyor. Kasım 2000'in ikinci yarısında Türkiye peşinden 23 Şubat 2001'de döviz kurunun çöktüğü finansal bir kriz yaşadı. Euro'nun değeri Kasım 2000'den

Nisan 2001'e hemen hemen iki katına çıktı. Bu nedenle, Şekil 6.3.'teki (35.36'dan 16.08'e) Kasım 2000'den Nisan 2001'e eurodaki düşüş büyük oranda TL'nin değer kaybetmesinden kaynaklanıyor. Farklı paket önerilerinin çeşitliliği ve sabit ücretler, indirimler vb. lineer olmayan işlerden dolayı operatörlerin tarifelerinden bir şeyler çıkarmak zor. Operatörlerin en ucuz paketlerine ve iş ortamı için olanlarına değil müşteriler için olanlarına yoğunlaşacağız. Şekil 6.3., hâkim operatör Turkcell ile yeni giriş yapan Aria'nın (ve Avea'nın Aria ve Aycell birleştikten sonra) dakika başı fiyatlarını karşılaştırıyor. Şekil 6.3., yeni giriş öncesi devreyle karşılaştırıldığında Turkcell'in şebeke içi aramaları düşmüş ve genelde şebeke dışı aramaları artmış olarak gösteriyor. Aria 2003'ün başlarına kadar şebeke ayırt etmeyen ücret sundu. Şekil ayrıca Aria/Avea'nın şebeke içi ve dışı tarifelerinin Turkcell'in tarifelerinin karşılığı olduğunu fakat Aria'nın şebeke dışı tarifelerinin Turkcell'in şebeke içi tarifelerinden büyük oranda daha yüksek olduğunu gösteriyor. Aria'nın daha küçük abone tabanından dolayı müşterilerin Aria'nın şebeke dışı tarifelerini Turkcell'in şebeke içi tarifeleriyle karşılaştırmaları daha muhtemeldir.

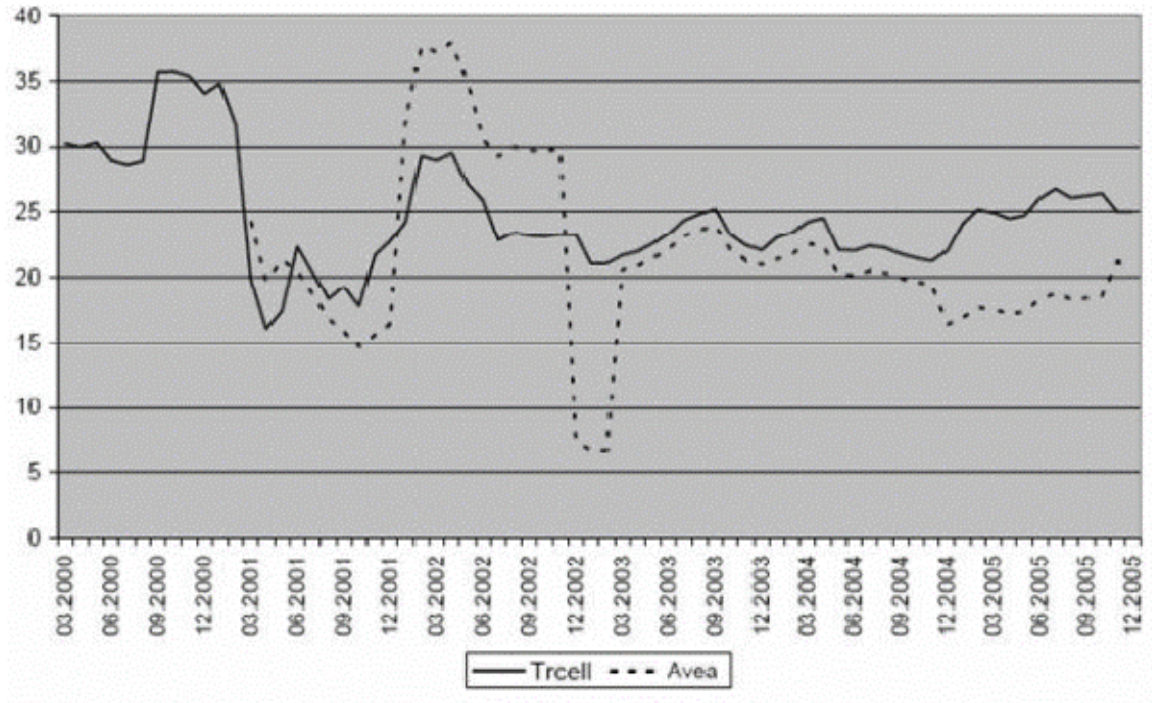


Şekil 6.3: Dakika Başına Düşen Mobil Arama Maliyeti

(Kaynak: Atiyas ve Doğan, 2006)

Lineer olmadığından dolayı Şekil 6.3'deki bilgiler tek başına okunduğunda yanıltıcı olabilir. Biri genellikle, bir miktar aramayı çıkarır ve maliyetini hesaplar ve bunu

yaparken de bu miktarın operatörün ortalama bir müşterisinin tüketim biçimini yansıttığını varsayar. Şekil 6.4'te her aramanın 3 dakika uzunluğunda olduğu 100 aramadan (aybaşına) oluşan miktarla bu yapıldı. Daha sonra her operatör için şebeke içi aramaların pazar payı oranına eşit olduğu varsayıldı. Rakamlar Aria'dan ilk aramanın Turkcell'den yapılanlardan daha pahalı olduğunu gösterdi ancak neticede bu aramalar daha ucuza geldi. Bu karşılaştırmanın miktarın çapına göre değişebileceğine dikkat edilmelidir. Daha az miktarda arama incelenirse Aria'nın indiriminin (55 dakikadan sonraki aramalar için) etkisi azalmış olacaktı ve Aria'nın paketi daha pahalıya gelecekti (Atiyas ve Doğan, 2006).



Şekil 6.4: Mobil Arama Maliyetleri

(Kaynak: Atiyas ve Doğan, 2006)

Yukarıdaki bahisten de anlaşılacağı üzere, Aria'nın ciddi bir şekilde şart koştuğu yüksek arama ücreti ve ara bağlantı anlaşması mevcut operatörlerle tarifeler yoluyla rekabet etme kabiliyetini sınırlamıştır. Tarife aracılı dış ilişkiler yüzünden tüketicinin perspektifinden ilgili fiyat karşılaştırması Turkcell'in (büyük ilk giren) şebeke içi fiyatlarıyla Aria'nın (küçük sonradan giren) şebeke dışı fiyatları arasında yapılmıştır. Yüksek arama ücretleri Aria'nın şebeke dışı fiyatları düşürebilme derecesini sınırlandırmıştır. Ara bağlantı rejimine ilaveten, Aria'nın abone altyapısını

genişletememesinin sebebi de fiyatlandırma (özellikle girişin ilk yılında aşırı derecede girişken olmamasıdır) ve arama ücretlerinde anlaşırken kendi yaptığı hatalar gibi görünmektedir.

Sonuç olarak II. Aşama biteli 2 yılı geçmesine rağmen, mobil telekomünikasyon fiyatları açısından Türk mobil pazarı OECD içinde en pahalılarından biridir. Bu karşılaştırmada OECD(2005) verileri kullanılmıştır. OECD mobil iletişim fiyatlarını karşılaştırmak için üç data kullanır: düşük, orta, yüksek kullanım (OECD, 2005). Karşılaştırmada her ülkede USD tarafından 2004'te PPP kullanılarak ölçülmüş en büyük operatörün(pazar payına göre) en düşük pahalılıktaki önerisi kullanıldı. II. aşamanın son yılı, dört MNO'nun Türk mobil pazarında aktif olduğu 2003'tü. Bu yılda, Türkiye'deki en büyük operatör olan Turkcell bütün OECD ülkeleri (OECD ortalaması USD 203.88) arasında düşük kullanım datasında en yüksek PPP ayarlanmış fiyata USD 279.77 sahipti. Orta ve yüksek kullanımın her ikisinde Turkcell sırasıyla USD 909.43 ve USD 1766.93 ile Ağustos 2004'te (orta ve yüksek kullanım datasında OECD ortalaması sırasıyla USD 556.40 ve USD 964.10) OECD ülkeleri arasında üçüncü en yüksek PPP ayarlanmış fiyata sahipti.

6.4.3. Değıştirme Maliyetleri Ve Numara Taşınabilirliğı

Değıştirme maliyetlerinin varlığı ve büyüklüğü sabit olan ve olmayan müşterilerin her ikisinin kararını etkiler. Sabit müşteriler (mevcut operatörlerde) yüksek değıştirme maliyetleri varsa piyasaya yeni giriş yapan networke geçmekte, daha çekici şartlar sunsa bile, isteksiz davranabilirler. Bununla birlikte, değıştirme maliyeti sabit olmayan yeni müşterilerin tercihini de etkiler. Network A ya da B'ye abone olacak sabit olmayan bir müşteri düşünün ve şu anda network A'nın daha cazip şartlar önerdiğini varsayın. Eğer şartlar diğeri lehine ileride değışirse müşteri değıştirme, maliyeti yoksa, network B'ye kolaylıkla geçiş yapabildiğı için network A'ya abone olacaktır. Bu nedenle müşteri şu anki şartlara göre karar veriyor. Bununla birlikte, eğer önemli değıştirme maliyeti olursa müşterinin bu faktörlerle (örneğin gelecekteki tarifeler ve networkün gelecekte yüklenme tabanı) ilgili beklentileri önemli rol oynar. Bu nedenle, abone tabanındaki mevcut ve önemli bir asimetrisinin daha büyük MNO'nun lehine olması muhtemeldir (Atiyas ve Doğan, 2006).

Eğer network etkileri varsa (özellikle tarife aracılı network etkileri) genellikle büyük bir networkten daha küçüğüne geçmenin istenilen bir şey olmadığı belirtildi. Bununla birlikte, herhangi bir network etkisi yokken bile başka bir operatöre geçmek istenilen bir şey olamayabilir (Farrell ve Klemperer, 2004). Shy'in de (2002) belirttiği gibi mobil telekomda değiştirme maliyetinin en az kaynağı var: (i) uyumsuz standartlar, (ii) numara taşınabilirliği (ya da taşınamazlığı) ve (iii) (erken) aboneliği bitirmeden dolayı cezalar. Operatörlerin değişik standartlarının olduğu bu nedenle müşterilerin değiştirmek için yeni cihaz almak zorunda kaldığı ilk çeşit değiştirme maliyeti pazara yeni giriş periyodu sırasında yoktu. I. Aşama boyunca Turkcell cihaz üreticileriyle, kendinden Telsim'e geçmek isteyen müşterilerin yeni bir alet satın almak zorunda olduğu özel anlaşmalar yaptı. Türk mobil pazarındaki her iki operatörün aboneliği erken bitirmekten ötürü büyük bir cezası yok (ve geçmişte de yoktu) bu nedenle numara taşınamazlığı Türk mobil pazarında değiştirme maliyetinin en önemli sebebi gibi görünüyor (Dewenter ve Haucap, 2006). TK numara taşınabilirliğini 2004 çalışma planı içerisine koydu ve ilk olarak Ekim 2005'te uygulanmasını ön gördü. Kasım 2006 itibarıyla son tarih birkaç kez kaydırıldı henüz uygulamaya geçilmedi. (Hürriyet gazetesi, 22 ağustos 2006). Numara taşınabilirliğinin olmaması en göze batan mevzuat kusuru gibi görünüyor.

6.5. Değerlendirme

Türkiye telekom liberalizasyonuna genel olarak geç başladığı iddia edilmektedir ve buna bağlı olarak sabit hat pazarında rekabet uzun süre gerçekleşmemiştir. Türkiye'de mobil endüstrisinde uzun süredir bir dereceye kadar rekabet olmasına rağmen hâkim operatörün gücünü tehdit etmek şu an için mümkün görünmemektedir. Dolaşım ve ara bağlantı politikalarında belirtildiği gibi Bakanlığın ve düzenleyici operatörün mobil endüstrisine bakışı yeni giriş yapanlara daha ayrıcalıklıdır. Bunun iki politik-ekonomik nedeni bulunmaktadır. İlki sabit mevcut operatör Türk Telekom'un pazara yeni girmesidir. Türk Telekom'un Bakanlığın üzerinde büyük etkisi olduğuna inanılmaktadır. İkincisi, TIM'in Türkiye'de o zamana kadar en büyük doğrudan yabancı yatırımı temsil etmesidir. İlginçtir ki yetkililerin elinde hem dolaşım hem de ara bağlantı politikaları için uygun yasal altyapı bulunmaktadır. Türkiye örneğinden çıkarılabilecek en önemli ders, network dış ilişkilerinin ve değiştirme maliyetlerinin önemli olduğu mobil telekomünikasyon gibi endüstrilerde

pazara yeni girişi engellemek mevcut operatörler için geri dönüşü olamayan bir ilk taşıyıcılık avantajı oluşturmasıdır. Türk yetkililerin yeni lisansların verilmesi sürecinde çok fazla zaman kaybettikleri değerdendirilmekedir. Ard arda giriş yerine eş zamanlı girişi teşvik etmek muhtemelen rekabete dayanan bir ortam oluşturmak içindi. Eş zamanlı piyasaya girişin ardıl girişe olan en büyük avantajı rekabetin tarife aracılı network ilişkilerinden ve değıştirme maliyetlerinden önce oyun sahasında başlamış olmasıdır.

Yeni girişin ertelendiğini varsayarsak, otoriteler dolaşımı ve ara bağlantı politikalarını rekabeti artırmak için çözüm olarak kullandı. Mevcut operatörlere dolaşım yükümlölüklerinin uygulanması etkisiz oldu ve ilk girenler, yasal sistemi, hızlı uygulamaları engellemek için kullanabildi. Dolaşım tecrübesi iki önemli noktaya işaret etmektedir: En açık ders öngörünün önemidir. Eğer dolaşım politikası daha sonraki bir düşünce olarak değil de ilk girenlerin orjinal anlaşmasında olsaydı başarı ihtimalinin yükseleceği düşünölmektedir(Atiyas ve Doğan, 2006). Bu, orjinal pazarlık üzerine, ne kadar yeniden uzlaşması gerektiğinin önüne geçerek, gelecekteki herhangi bir yasal belirsizliği azaltmış ya da yok etmiş olurdu. Böylece, mümkün mertebe, zorunlu dolaşım gibi çözümler gelecekteki yasal belirsizliği azaltmak için orjinal lisanslara eklenmeliydi. İkinci ders ise uzmanlık derecesi ve bütün yasal çevrenin bütönlüğünün önemidir. Eğer yasal ortam fırsatçı davranışlara, açık kapılara ve hiçe saymalara izin veriyorsa doğru mevzuatların olması yetmez. Yukarıda da bahsedildiği gibi şikâyet mercilerinin yeterli uzmanlığa sahip olması yasal ortamı geliştirmenin bir yoludur. Türkiye örneğinde, bu danıştayın tek şikâyet kurumu olması ve yeterli uzmanlığa sahip olması gezerliliğidir.

Ara bağlantı politikasına gelince, Avrupa'daki çağdaş politikayla karşılaştırıldığında TK'nın tavrının en azından MTM arama ücretleri söz konusu olduğunda rekabeti destekleyici olduğu söylenebilir. Ara bağlantı politikasının tarife aracılı dış ilişkileri telafi etmek için yeni girişin ilk yıllarında etkisiz olmasının nedeni pazara sonradan girenlerin daha düşük oranlar aramak ya da anlaşmazlığın çözümü için başvurmak yerine ilk girenler tarafından önerilen ara bağlantı teklifini kabul etmeleri idi (Atiyas ve Doğan, 2006). Bunun hatalı bir strateji olduğu ve sonradan dâhil olanların faydasına olmadığı açık gibi görünüyor. O zaman bunun düzenleyici bir müdahale ile engellenip engellenemeyeceği sorusu ortaya çıkıyor. Örneğin alternatif bir yaklaşıma

göre, en azından ilk yıllarda düzenleyicinin sadece bir anlaşmazlık olduğunda değil aynı zamanda doğrudan ücretleri belirlediği daha ağır bir düzenleme olabilirdi. Sonradan pazara dâhil olanlar için hazırda böyle bir şey daha iyi çalışabilirdi. Aynı zamanda böyle bir yaklaşım, daha hafif düzenlemeye sahip hâkim uluslararası eğilime karşı olurdu.

Düzenleyici otorite özel şirketlerin yaptığı muhtemel hataları düzeltmek için inceleme yapmalı mı yapmamalı mı bu da tartışmalı bir konudur. Düzenleyicinin daha aktif bir iletişim politikası kabul etmesi daha iyi bir çözüm olurdu. Yani, düzenleyici daha iyi rehberlik vermeli ve endüstrideki rekabetin gelişmesiyle ve bunun önündeki engellerle ilgili beklentilerini ve görüşlerini daha açık söylemeliydi.

Yukarıda değiştirme maliyetlerinin mobil marketlerin önemli bir özelliği olduğu söylendi. Değiştirme maliyetinin ilk taşıyıcılık avantajının değerini arttırdığını varsayarsak ve yeni girişin uzun müddet engellendiğini düşünürsek numara taşınabilirliği rekabeti artıran önlemlerin ayrılmaz bir parçası olmalıydı. Bu çözüm henüz kabul edilmedi. Ard arda giriş stratejisine baktığımızda Türk yetkililer numara taşınabilirliği haricinde mobil telekomünikasyon endüstrisinde rekabeti artırmak için doğru çözümleri kullanmaya çalıştılar. Bununla birlikte, ard arda giriş ilk günahı ve çözümler ilk taşıyıcılık anlaşmasını geri döndürmede yetersiz kaldı.

7. TELEKOMÜNİKASYON KURUMU (TK)

Telekom sektöründe değişimin en önemli etkeni olan Telekomünikasyon Kurumu, sektörü doğrudan etkileyen kararlar alabilmekte ve bu kararları doğrudan uygulatabilmektedir. TK'nın görevlerine bakıldığında, sektör üzerindeki etkisi çok daha iyi anlaşılabilmektedir. Tabii ki sektörde yaşanan birçok yeni gelişmeyle birlikte birçok konuda uzlaşmazlıklar yaşanmaktadır. Bu durumlarda TK görevi itibari ile ilk muhatap kuruluş olurken, TK'nın düzenlemelerine bağlı olarak şirketler, TK kararlarını hukuki kanallardan tahkime gidebilmektedirler. Bu açıdan, TK'nın görevlerini belirttikten sonra sektörde yaşanan uzlaşmazlıkların çözümlenme yöntemleri de incelenecektir. Bu incelemeye bağlı olarak sektör içerisinde değişimin temel dinamikleri olan düzenleyici kurul kararları ve rekabet içindeki şirket taleplerinin nasıl bir düzen içerisinde işlevsellik kazandığı daha kolay anlaşılacaktır. Bir anlamda değişimin dinamiklerini, karar mekanizmalarını daha kolay irdeleyebilme imkânına kavuşulmuş olunacaktır.

7.1. Telekomünikasyon Kurumu'nun Hukuki Temeli

Bağımsız idari otoritelerin faaliyet alanları günümüzde idare edilenlerin günlük hayatlarında son derece önemli bir yer işgal etmektedir. Ayrıca, ülkelerin idari yapılanmasında yeni bir kategoriye oluşturdıkları için, öğretinin ve uygulayıcıların dikkatini çekmektedir. Bu kuruluşların geleneksel yapıdaki idari sistem içinde bir yere oturtulması oldukça zor görülmektedir. Yetki ve görevleri ile faaliyet alanlarının yoğunluklarının değişkenliği, bunların kuramsal açıdan sistematize edilmesini ve hukuksal yapısının tespitini güçleştirmektedir.

Ülkemizde, Anayasamızın 123. maddesi “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinde yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” hükmü uyarınca, idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir, ilkesi benimsenmiştir. Bu ilke doğrultusunda,

2813 sayılı kanunun 4502 sayılı Kanunla değişik 5. maddesi uyarınca; kamu tüzeli kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli TK kurulmuş ve ilişkili bakanlık olarak da Ulaştırma Bakanlığı belirlenmiştir.

Anayasamızın 7, 8, ve 9. maddelerinde devlet güçleri, yasama, yürütme ve yargıyla sınırlandırılmıştır. TK'nın yasama gücü içinde olmadığı tartışmasızdır. Ancak, uygulayabileceği yaptırımlar nedeniyle yargısal veya yarı yargısal bir organ olup olmadığı şüphesi olabilir. Anayasamızın 138 ve devamındaki maddelerde yargı gücüne dâhil organlar ve yargıya ilişkin temel usul ve esaslar düzenlenmiş olup, TK'ya yer verilmemekle TK'nın bir yargı organı olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan, TK'nın 406 sayılı kanunun 4673 sayılı kanunla değişik 2/f maddesine göre işletmeciler mevzuat ve lisans şartlarına uymadıkları takdirde ilgili işletmecinin bir önceki takvim yılındaki cirosunun % 3'üne kadar idari para cezası uygulamaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Bu da TK'nın pozitif hukukumuzda yürütme gücüne dâhil olduğunu göstermektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere, Anayasamızın 123. maddesine göre, kuruluş ve görevleriyle bütün olan idare merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanarak örgütlenir. Merkezden yönetim ilkesine dayanarak Türkiye'de merkezi idare ortaya çıkmıştır. Bunun merkez teşkilatı bakanlıklardır, bir de taşra teşkilatı vardır. Yerinden yönetim ilkesinin bir yandan yer olarak, öte yandan da hizmet olarak uygulanması sonucu "yerel idareler" ile "hizmet yerinden yönetim kuruluşları" veya kısaca "kamu kurumları" denilen kuruluşlar ortaya çıkmıştır (Eroğlu, 1985). Doktrinde, kamu kurumları çeşitli ölçütlere göre türlere ayrılmaktadır. Ancak, bu ayırım güç olduğu gibi idarenin incelenmesinde fazla önem de taşımamaktadır. Kamu kurumlarının kurulmasında uyulması gereken belirli bir ölçüt de bulunmadığı için yürütülecek hizmetin özelliğine göre değişen özelliklere sahip kamu kurumları kurulmaktadır (Yıldırım, 2000).

Bir kurumun kurulabilmesi için Anayasa'da özel olarak düzenlenmesi gerekmez, Anayasa'da doğrudan doğruya düzenleme konusu yapılmamış kamu kurumları için anılan maddeye dayanarak yasa koyucu yeni kamu kurumları meydana getirebilmektedir.

Sonuç olarak, kuruluş ve görevleriyle bütün olduğu belirtilen idare aslında merkezi idare, mahalli idareler ve kamu kurumları olarak üç koldan örgütlenmiş bir idare olarak görünmektedir.

Ancak, belirtilen bu kurumlar kamu hizmeti görmek üzere oluşturulmuş kamu kurumlarıdır. Hâlbuki bağımsız idari otoritelerin işlevlerine ve yasadaki düzenlemelerine bakıldığında bunlar belirli bir kamu hizmetini görmek üzere kurulmuş kurumlar değildir. Bunların kullandığı yetkiler ve yaptığı işler daha çok, idari hukukunda genellikle hukuki rejim bakımından yapılan ayırım sonucu “kolluk yetkisi” kullanmaktadırlar, idari kolluk ve onun içerisinde de özellikle özel kolluk yetkilerini kullanan kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, bir kere bu açıdan bunları herhangi bir klasik kamu kurumuyla eş tutmak zor görünmektedir. Nitekim bu bağımsız idari otorite niteliğini kabul etmeyen öğretilerdeki bazı görüşlerde bunların yaptığı işin kamu hizmeti değil, özel kolluk faaliyeti olduğunu kabul etmektedirler (Tan, 2000).

Ayrıca, bu kurumları yerleşik devlet kurumlarından ayıran en önemli özellik, üyeleri ve görevleri iktidarcı (yasama organı veya hükümet) belirlenmesine rağmen, organları ve faaliyetleri üzerinde klasik idari denetim mekanizmasının bulunmaması ve temel işlevlerinin regülasyonu gerçekleştirme olmasıdır (Ulusoy A., 1999). Yani, hizmet yerinden yönetim kuruluşları için merkezi yönetimin işlemin geçerliliğini izne veya onamaya tâbi tutma gibi tipik vesayet yetkileri mümkün olmaktadır. Oysa örneğin, TK’nın işlemleri üstünde böyle bir idari denetim söz konusu değildir.

Anayasanın merkezden yönetim ve yerinde yönetim esasları dışında bir idari yapılanmaya izin vermemesinden kaynaklanan sorunun çözümü, düzenleyici kurumların yerinden yönetim içinde yer aldığına ilişkin genel ve özel nitelikli yasalar çıkarmak yerine, Anayasa değişikliği yoluyla yeni bir idari yapılanma şeklinin Türk hukukuna kazandırılması ve düzenleyici kurumların anayasal esasa dayandırılması olabilir (Ardıyok, 2002). Bunun bir faydası da herhangi bir kanun değişikliği ile merkezi idarenin idari vesayet denetimi getirilmemesidir. Zira bağımsız idari otorite olarak nitelendirilen kamu tüzel kişiliklerinin Anayasal güvencesi bulunmamaktadır (Yıldırım, 2000).

7.2. Telekomünikasyon Kurumu ve Avrupa Birliği

1987 yılına kadar AB üyesi ölkelerin çoğunda telekomünikasyon teçhizatı ve hizmetlerinin tekel konumundaki devlet işletmeleri tarafından sunulduğu görölmektedir. 1987 yılında Avrupa Komisyonu'nun Yeşil Kitap'ı yayımlamasıyla pazarların açılması süreci başlamıştır. Böylece, 1988 yılından başlamak üzere telekomünikasyon teçhizatı ve hizmetleri pazarının serbestleştirilmesi doğrultusundaki düzenleyici çerçevenin oluşturulması için belirli adımlar atılmıştır. Bu süreçte çeşitli direktif, tüzük ve kararlar yayımlanmıştır. Yayımlanan bu mevzuat ise, “98 Paketi” olarak anılmaktadır. Komisyon, 1999 yılında başlattığı gözden geçirme faaliyetleriyle mevcut düzenleyici paketin aksayan yanları ve eksiklerini gelişen teknoloji ve değişen ihtiyaçlar çerçevesinde bir değerlendirmeye tabi tutmuş ve tüm haberleşme altyapıları ve ilgili hizmetlerini kapsayacak şekilde yeni bir düzenleyici çerçeveye yönelik politikanın temel unsurlarını ortaya koymuştur. Bu bakış açısıyla yeni düzenleyici çerçeve olarak anılan mevzuat paketi 2002 yılında yayımlanmıştır.

AB genelinde telekomünikasyon sektöründe tüketicinin korunmasına ilişkin hedefler, doğrudan telekomünikasyon sektörü için özel düzenlemeler, işletmeciler ve sağlayıcılar tarafından gönüllü olarak uygulanan kurallar veya yatay düzenlemeler şeklinde karşımıza çıkabilmektedir. Tüketicilerin korunmasına ilişkin diğer genel kapsamdaki düzenlemeler telekomünikasyon alanında ilgili olduğu sürece esas alınmaktadır. “Tüketici Sözleşmelerindeki Haksız Şartlar Hakkında Direktif”, “Mesafeli Satışlarda Tüketicinin Korunması Direktifi”, “Yanılııcı Reklâmlar Direktifi”, vb. direktifler bu tür mevzuata örnek olarak gösterilebilir. AB'nin genel tüketici politikası yaklaşımı içerisinde düzenlemeler, aynı olmayabilmekte ancak, çerçevesi AB direktifleri ile belirlenen, ölkelerin özelliklerine göre değişebilen ulusal kanunlara uygun olmaktadır. Tüketicinin korunmasına ilişkin tedbirler, yeni hizmet ve oyuncuların ortaya çıkacağı rekabetçi bir piyasaya geçişte özellikle önem taşımaktadır. Nitekim etkin rekabet ortamının sağlanması ile tüketicilerin korunması garanti altına alınmış olacaktır. AB'de telekomünikasyon sektöründe tüketicinin korunması politikaları iki önemli rol oynamaktadır. İlki diğer telekomünikasyon politikalarının oluşmasında (numara taşınabilirliği ve taşıyıcı seçimi gibi) temel

politika hedeflerini belirlemek, ikincisi de diğer politikalardan bağımsız olarak tüketicinin korunması hususunda tedbirler almaktır.

AB uyum sürecinde TK, bir üye ülkenin düzenleyici kurumu olmasa da, üyelik süreci nedeniyle AB Komisyon kararlarını uygulamakta ve ortaya çıkan uymazlıklarda AB Komisyonuna bağlı hareket etmektedir.

AB'nin telekomünikasyon politikası sektörün ihtiyaçlarına cevap vermek amacıyla evrimsel bir süreç içerisinde oluşmuştur. Telekomünikasyon Kurumu, bu süreci kuruluşundan bu yana yakından takip etmekte ve düzenleme faaliyetlerini, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program'da yer alan hedefleri göz önüne alarak sürdürmektedir. Ülkemizin AB ile telekomünikasyon alanındaki ilişkileri, büyük ölçüde Telekomünikasyon Kurumu tarafından yürütülmekte olup, bu ilişkilerin önemli bir kısmını mevzuat uyum çalışmaları oluşturmaktadır.

Ülkemizin AB'ye üyelik sürecinde Türk mevzuatının AB mevzuatı ile uyumlaştırılması çalışmaları büyük önem taşımaktadır. Telekomünikasyon Kurumu, Türkiye-AB ilişkilerinin yoğunluk kazandığı bir dönemde faaliyete geçmiş ve telekomünikasyon alanındaki mevzuat uyum çalışmalarını üstlenerek, önemli bir boşluğu doldurmuştur.

Mevzuat uyum çalışmalarına 2001 yılında yoğun olarak başlanmış olup, bu çalışmalar halen devam etmektedir. Kurum'un kuruluşundan bu yana yaptığı ve yapacağı düzenlemelerde AB müktesebatı ile uyumlu olmasına dikkat edilmektedir. AB müktesebatına uyum çalışmalarında önceliklerin belirlenmesi amacıyla 18 Ocak 2002 tarihinde alınan Kurul Kararı ile, Kurum bünyesindeki ilgili Daire Başkanlıklarının AB müktesebatıyla uyum çalışmalarında göz önünde bulundurulacakları mevzuat uyum takvimi kabul edilmiştir. Halen, mevzuat uyum çalışmalarına, 24 Temmuz 2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren revize Ulusal Program taahhütleri göz önünde tutularak devam edilmektedir.

Uyum çalışmaları kapsamında kurulan komitelerden "Teknolojik Yenilik, Eğitim ve İşbirliği Alt Komitesi", Telekomünikasyon Kurumu ve Avrupa Komisyonu yetkililerinin katılımıyla yılda bir kez toplanmaktadır. AB Komisyonu yetkilileri ile bilgi ve görüş teatisine imkân veren bu toplantılar, telekomünikasyon sektöründe uyum konusunda ülkemizde kaydedilen ilerlemeler ve gerçekleştirilmesi düşünülen

hedeflerin doğrudan ilgililere aktarılması ve Avrupa Komisyonu yetkililerinin görüşlerinin alınması açısından faydalı olmaktadır.

AB’de 2002 yılında yayımlanan yeni düzenleyici paket ile elektronik haberleşme sektörüne ilişkin yeni birtakım çalışmalar yapılmış olup; paket içerisinde telekomünikasyon sektörünü düzenlemeye yönelik olarak aşağıda yer alan direktifler yayımlanmıştır.

- o 2002/19/EC sayılı Elektronik Haberleşme Şebekeleri ve İlgili Tesislerine Erişim ve Arabağlantı Direktifi (Erişim Direktifi)
- o 2002/20/EC sayılı Telekomünikasyon Şebeke ve Hizmetlerinin Yetkilendirilmesine İlişkin Direktif (Yetkilendirme Direktifi)
- o 2002/21/EC sayılı Elektronik Haberleşme Şebekeleri ve Hizmetlerinde Genel Düzenlemeye İlişkin Çerçeve Direktif (Çerçeve Direktif)
- o 2002/22/EC sayılı Elektronik Haberleşme Şebekeleri ve Hizmetlerinde Evrensel Hizmet ve Kullanıcı Hakları Direktifi (Evrensel Hizmet Direktifi)
- o 2002/58/EC sayılı Elektronik Haberleşme Sektöründe Gizliliğin Korunması ve Kişisel Bilgilerin İşlenmesine İlişkin Direktif (Elektronik Haberleşme ve Veri Gizliliği Direktifi)
- o 2002/77/EC sayılı Elektronik Haberleşme Şebeke ve Hizmetleri Piyasasında Rekabet Direktifi.

Birlik üyesi bütün ülkelerin mevzuatlarını beş direktif (Erişim Direktifi, Yetkilendirme Direktifi, Çerçeve Direktif, Evrensel Hizmet Direktifi, Elektronik Haberleşme Şebeke ve Hizmetleri Piyasasında Rekabet Direktifi) ile 24 Temmuz 2003 tarihine kadar Elektronik Haberleşme ve Veri Gizliliği Direktifiyle ise 31 Ekim 2003 tarihine kadar uyumlaştırması gerektiği belirtilmiştir.

AB direktifleri incelediğinde temelde yatan amacın; telekomünikasyon sektöründe sürdürülebilir, etkin rekabet ortamının sağlanarak tüketicilerin makul ücretler karşılığında belirlenmiş kaliteyi haiz hizmet almasının olduğu görülmektedir.

Yukarıda bahse konu olan direktifler Türk telekomünikasyon sektöründe uygulamada olan öncelikli direktiflerdir.

7.3. TK'nın Görev ve Yetkileri

TK'nın görevleri kendi internet sitesinde yayınlanan maddeler halinde burada anılmıştır. Bu görev ve yetkilere bağlı olarak TK, sektör üzerinde etkili olmaktadır. Temelde var olan bu görevlerin asıl kaynağı AB uyum yasaları doğrultusunda AB Komisyon kararlarıdır. AB Komisyonun yayınlamış olduğu direktiflere teknik anlamdaki yetersizlikler dışında (3G Lisanslarının verilmesi konusunda AB'nin direktifine, teknolojik yetersizlikten uyulamaması gibi) bağlı kalınmaktadır.

Görev ve Yetkiler:

1. Telsiz Kanunu ile Telgraf ve Telefon Kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak ve Ulaştırma Bakanlığına sunmak ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin bu konudaki faaliyetlerine nezaret etmek,
2. Telekomünikasyon alanında, üniversiteler ve imalatçı kuruluşlarla işbirliği yaparak teknolojiadaki gelişmeleri takip etmek, telekomünikasyon alanında yerli üretimi ve uluslararası faaliyetlere katılımı desteklemek,
3. Kanun uyarınca yapılan uygulamaları takip ve kontrol etmek, incelemek, değerlendirmek ve Ulaştırma Bakanlığınca lüzum görülen konularda Haberleşme Yüksek Kurulu'na bilgi sunmak,
4. Her nevi frekans planlama, tahsis ve tescil işlemlerini takat ve yayın sürelerini de göz önünde tutarak uluslararası kuruluşlarla işbirliği de yapmak suretiyle yürütmek,
5. Usulsüz, kaçak yayınlar ve enterferanslar ile ilgili işlemleri yürütmek,
6. Türkiye'de, kurulu sermaye şirketleri tarafından yürütülecek telekomünikasyon hizmetleri ve/veya altyapısı ile ilgili olarak Ulaştırma Bakanlığı tarafından imzalanacak imtiyaz sözleşmelerine ve verilecek telekomünikasyon ruhsatlarına ilişkin görüş bildirmek, genel izin hazırlanmasına ilişkin Bakanlığa öneri götürmek, anılan imtiyaz sözleşmesi ve telekomünikasyon ruhsatlarının hüküm ve şartlarının

uygulanmasını ve genel izinlere uygunluğu denetlemek, bu hususta gerekli tedbirleri almak,

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

8. Telekomünikasyon hizmetleri ve altyapısı ile ilgili olarak işletmecilerin ve bu alanda kanuna uygun olarak ticari faaliyet içinde bulunanların, hizmetlerin yürütülmesi, altyapının işletilmesi ve çeşitli telekomünikasyon teçhizat ve cihazları üreten veya satanların bu hizmet ve faaliyetlerini Türkiye dâhilinde tam bir rekabet ortamı içinde gerçekleştirmelerini sağlamak, teşvik edici tedbirleri almak,

9. Telekomünikasyon alanında kullanılacak her çeşit sistem ve cihazlar için yurt içinde ve yurt dışındaki ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak ve en son gelişmeleri de göz önünde bulundurarak, imalat ve kullanıma esas teşkil eden performans standartlarını tespit etmek, bunları uygulamak,

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

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

12. Telsiz Kanununun 27 nci maddesinde belirtilen ücretleri, Maliye Bakanlığınca her yıl belirlenen yeniden değerlendirme oranını aşmamak üzere belirlemek, değiştirmek, tahsil etmek veya terkin etmek ve bunlarla ilgili usul ve esasları düzenlemek, Kurumun yıllık bütçesini, gelir gider kesin hesabını, yıllık çalışma programını

onamak, gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmak veya gelir fazlasını talep halinde genel bütçeye devretmeye karar vermek,

13. Telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve altyapısının işletilmesi ile ilgili hususları ve ayrıca hem bu hizmetlerde hem de genel olarak telekomünikasyon sektöründe rekabete aykırı davranış, plan ve uygulamaları re'sen veya şikâyet üzerine incelemek; görev alanına giren konularda bilgi ve dokümanların sağlanmasını talep etmek,

14. Telekomünikasyon hizmetleri ve altyapısı ile ilgili yönetmeliklerin ve diğer genel idari işlemlerin yayınlanmasından önce ilgili tarafların kamuya açıklanacak olan ve üzerinde ilgili tarafların yorum yapabileceği görüşlerini bildirmesine imkân verebilmek için gerekli tedbirleri almak,

15. Tüketici menfaatlerinin korunması için gerekli tedbirleri almak,

16. Rekabet Kurumu'nun, telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkikler ile şirket birleşme ve devralmaları ile ilgili vereceği kararlar dâhil olmak üzere vereceği tüm kararlarda, görüş bildirmek,

17. Telekomünikasyon tesislerinin 406 sayılı Kanunun 2'inci maddesinin (a) bendindeki esaslara uygunluğunu ve ara bağlantı talep edilmesi halinde uygulanacak usul ve esasları belirlemek ve kullanılan teçhizatın standartlara uygunluğunu denetlemek ve uygun olmayanların kaldırılmasını sağlamak,

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

19. Bakanlığın Türk Telekom dâhil işletmecilerle imzaladığı sözleşmelerin ve verdiği telekomünikasyon ruhsatlarının şartlarına uyulmasının sağlanması için gereken tedbirleri almak; faaliyetlerin mevzuata ve imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatı veya genel izin şartlarına uygun yürütülmesini izlemek ve denetlemek; aykırılık halinde ilgili işletmecinin bir önceki takvim yılındaki cirosunun %3'üne kadar idarî para cezası uygulamak,

20. Her bir hizmet türü için ayrı ayrı olmak üzere yetkilendirmenin imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatı veya genel izinden hangisi ile nasıl ve hangi

şartlarla yapılacağını, başvuru ve yetkilendirmeye ilişkin usul ve esaslar konusunda Bakanlığa görüş bildirmek,

21. İşletmeciler veya belli bir telekomünikasyon hizmetini yürütmek isteyenlerin bu hizmete ilişkin yetkilendirme şartlarının belirlenmemiş olduğu ve Bakanlıktan söz konusu şartları tespit etmesini talep etmeleri ve Bakanlığın bu talep üzerine tespitin gerekli olduğu kanısına varması halinde istişari görüşü bildirmek,

22. Bakanlık tarafından verilen bilgiler çerçevesinde her yıl imzalanmış olan imtiyaz sözleşmeleri ile verilen telekomünikasyon ruhsatı ve genel izinleri listeleyen ve ilişkili oldukları hizmet türlerini de belirten bir rapor hazırlamak,

23. 406 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinin uygulanmasına ilişkin şartlar ve esaslar, işletmecilerde aranacak şartlar ve belirli bir telekomünikasyon hizmeti için imtiyaz sözleşmesi akdedilmesi, telekomünikasyon ruhsatı verilmesi ya da genel izinler çıkarılması hususları ile bunların kayıt ve şartları için Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikler ile ilgili görüş bildirmek,

24. Kullanıcılara ekonomik avantajlar ihtiva eden özel programlar sunulması konusundaki ilkeleri, kuralları ve şartları belirlemek,

25. İşletmecilerin veya telekomünikasyon sektöründe yer alan gerçek veya tüzel kişilerin, uluslar arası telekomünikasyon kuruluşlarına üye olmaları veya bu kuruluşlar nezdinde Türkiye Cumhuriyetinin veya Türk telekomünikasyon sektörünün temsil edilmesini gerektiren uluslararası sözleşmelere taraf olmaları veya bu sözleşmelerin hak, yetki ve yükümlülüklerinden yararlanmaları konusunda Bakanlığa görüş bildirmek,

26. Ara bağlantı sağlama yükümlülüğü olan işletmecileri yayınlayacağı yönetmelik uyarınca belirlemek,

27. Şebekeler arasında ara bağlantı sağlanmasına yönelik olarak işletmeciler arasında yapılacak anlaşmaları muhafaza etmek, tarafların ticarî sırlarını korumak için gerekli önlemleri almak kaydıyla bu anlaşmaları kamuoyuna açıklamak,

28. Ara bağlantı anlaşması ilk talepten itibaren azami üç ay içerisinde sonuçlandırılmadığı takdirde, ara bağlantı talep eden tarafın başvurusu halinde, Kurum tarafından kamu menfaati gözetilerek belirlenecek esaslar çerçevesinde taraflar arasında uzlaştırma prosedürü işletmek; kamu menfaati açısından makul ve

gerekli görülen diğer tedbirleri almak; tarafların bir anlaşmaya varamamaları halinde, ara bağlantı anlaşması için uygun görülen hükümleri, şartları ve ücretleri belirlemek,

29. Roaming taleplerini karşılamakla yükümlü hizmet veya altyapı işletmecilerini, 406 sayılı Kanunun 10'uncu maddesi hükümleri dâhilinde belirlemek, hükümleri çerçevesinde Rekabet Kurumuna başvurmak,

30. İlgili işletmecilerin, uygun olduğu ölçüde kendi standart hüküm ve şartları içine dâhil edebilecekleri, standart ara bağlantı referans ücret tarifelerini yayınlamak ve gerektiğinde bunları değiştirmek,

31. 406 sayılı Kanunun 10'uncu maddesinin uygulanma esaslarını ve standart referans tarifeleri, ara bağlantı ve roaming anlaşmalarının tabi olduğu ayrıntıları gösteren yönetmelikler çıkarmak,

32. Standart referans tarifeleri, şebeke ara bağlantıları ve roaming ile ilgili anlaşmaların telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesinde ve altyapının işletiminde serbest rekabeti engelleyici sonuçlara yol açmamasına yönelik tedbirleri almak, gerektiğinde 7.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde Rekabet Kurumuna başvurmak,

33. 406 sayılı Kanunun 12'inci maddesi hükümlerinden Türk Telekom'un ve diğer işletmecilerin yararlanma biçim ve prosedürlerini yönetmelikle belirlemek,

34. İşletmecilerin, telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapı işletilmesi karşılığında alacakları ücretler ile ilgili düzenlemeleri yapmak,

35. Hat ve devre kiralari da dâhil olmak üzere ücretlerin hesaplanma yöntemlerini ve üst sınırlarını,

- Türk Telekom veya başka bir işletmecinin, kamu hizmeti ilkeleri çerçevesinde vermekle yükümlü olduğu asgari hizmetler dâhil, bazı hizmetlerin maliyetini başka hizmetlerin ücretlerinden karşılamak zorunda olduğu hallerde,
- İlgili telekomünikasyon hizmetlerinde, bir işletmecinin hukuki veya fiili bir tekel olduğunun veya ilgili hizmet veya coğrafi piyasada hâkim konumda bulunduğunun Kurum tarafından belirlendiği hallerde,

- Ücretlerin Kurum düzenlemelerine aykırı işlem ve eylemlerle belirlendiğinin tespit edildiği hallerde,
- Kurum'un çıkaracağı yönetmeliklerde belirleyeceği diğer durumlarda; makul ve ayırım gözetmeyen şartlarla belirlemek,

36. Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

8. VAKA ÇALIŞMASI: KURUMSAL KURAM AÇISINDAN TELEKOM SEKTÖRÜNDE DEĞİŞİM

8.1. Tarihsel Sürece Bağlı Değişim

8.1.1. Kuruluş Dönemi

İlk kurulduğu dönemler itibari ile yukarıda da değinildiği gibi sektörde iki adet şirket faaliyet göstermekteydi. Bu dönem dikkate alındığında sektörün hâkim gücü Turkcell'di ve yukarıda da belirtildiği gibi sektörün neredeyse %70 lik kısmını elinde bulunduran bir şirket konumundaydı. Sektörün bir diğer ortağı ise Telsim'di. Sektöre daha önce girmenin avantajını kurulduğu yıldan bu yana her zaman koruyan Turkcell, sektörün kurumsal anlamda genel belirleyicisi konumundaydı.

1995 – 2001 yıllarında Turkcell'de çalışan ve şu anda başka bir telekomünikasyon şirketinde görev yapmakta olan orta düzey bir yönetici ile yaptığımız mülakata göre, Turkcell bu dönemde çok fazla biçimde yabancı GSM operatörleri ile diyalog içerisindeydi. Daha önce farklı GSM şirketlerinde çalışmış orta ve üst düzey yöneticileri yurt dışından transfer ederek kurumsal yapısını şekillendirmekteydi. Zaten sektörde faaliyet gösteren Finlandiyalı bir telekomünikasyon şirketi ile ortak olarak kurulmuş olması, yapısal olarak hal-i hazırda var olan bir yapının başlangıç aşamasında bir model olarak ele alınmasını sağladı.

Telsim ise başlangıçta Siemens, Alcatel ve Rumeli Holding ortaklığı olan bir şirket olarak kurulmuş olmasına rağmen kısa sürede Rumeli Holding şirketin tek sahibi konumuna yükseldi. Telsim'in eski çalışanlarından olan ve daha sonra Avea'da ve şimdi de Türk Telekom'da çalışmakta olan orta düzey bir yönetici ile yapılan mülakat verileri, ilk dönemlerinde, belirsizliklerin yoğun olduğu bir ortamda, GSM şirketlerinin ikisinin de zaman zaman dış ülke örneklerinden kopya çekerek, zaman zaman birbirlerinden kopya çekerek ve zaman zaman da bazı konularda el yordamı ile hareket ederek kendi yönlerini tayin ettiklerini düşündürmektedir. Çok daha fazla oturmuş bir sisteme sahip olduğunu düşündüğümüz Türk Telekom'un bile birçok konuda İngiliz British Telekom'dan danışmanlık aldığını vurgulayan Türk Telekom

çalışanı, değil ilk dönemlerinde, şimdilerde bile GSM şirketlerinin yabancı GSM operatörlerinden danışmanlık almasının ya da farklı konularda kopyalamalar yapmasının kaçınılmaz olduğunu ifade etmektedir.

İlk aşamalarında Türkiye tecrübelerinin az olması ve belirsizliklerin çok fazla olması nedeniyle şirketlerin diğer dünya şirketlerine bakarak yapılanmaları gayet normaldir. Şirketlere ait birçok alan Avrupa örneklerine bakılarak yapılandırılmıştır. Aslında hızlı bir teknolojik gelişime tabi olan ve teknoloji ile çok fazla iç içe olan bir sektörde şirketlerin birbirlerine bağımlı olmadan ve ciddi bir biçimde birbirlerini kopyalamadan ilerlemeleri zor görünmektedir.

Özellikle ilk dönemleri açısından ele alınıncı sektördeki şirketlerin birbirlerini de yoğun bir biçimde takip ettikleri açıktır. Fakat sektörün öncüsü konumunda olan Turkcell, özellikle altyapı kurulumları konusunda Telsim'e göre çok daha sistemli çalışmıştır ve sektörü kendi ihtiyaç ve istekleri yönünde şekillendirmiştir. Bu durumda sektördeki öncül ve baskın şirket olmasının, pazarda %65'lik ezici bir çoğunluğa sahip olmasının payı büyüktür.

Kurumsal olarak değerlendirildiğinde, Türk şirketleri dünya GSM sektöründeki ilk şirketlere nazaran yaklaşık bir on sene geriden başlamalarına rağmen, genel eğilimleri ve trendleri çok hızlı bir biçimde yakalamışlardır. Bu durumda en büyük pay Türk şirketlerinin, belirsizlik içeren baz istasyonları kurulumu, teknik desteğin sağlanması gibi birçok konuda hal-i hazırda uygulamaları ve tecrübeleri olan şirketlerle (Motorola, Alcatel, gibi) çalışarak büyük ve önemli problemleri aşmalarıdır. Tabii bu çalışmalar ve daha önce yabancı şirketler tarafından tecrübe edilmiş sistemlerin hazır biçimde kurulma çabası, ister istemez şirketleri hem dış ülke örnekleri ile hem de birbirleri ile benzer bir yapılanmaya sahip olmaya itmiştir. İlk dönemleri itibari ile sektörün öncü şirketlerini kurumsal anlamda da birbirine benzeştiren bu durumların dışında, kurumsal yapılarının daha oturmadığı bu ilk aşamalarda, şirketlerin sahibi konumundaki lider kişililerin şirketlerin birbirinden farklılaşmalarına önemli etkileri olmuştur. Özellikle Turkcell'in yayılmacı politikasının ve sahip olduğu gücü koruma tavrının arkasında Mehmet Emin Karamehmet'in kontrolü elde tutmak isteyen kişisel karakterinin olduğu iddiası genel bir değerlendirme yapıldığı zaman çok da asılsız değilmiş gibi görünmektedir. Rumeli Grubu'nun ise, daha yayılmacı bir politika izlemekten ziyade, sahibi olduğu

kitleyi elinde tutarak, genelin tamamı yerine kendi kullanıcısına ve belirli bir toplumsal kitleye avantajlı hizmetlerle hitap etme yolunu seçmesi, liderlerin tercihlerine ve karakter özelliklerine bağlı olarak değişen bir şirket politikasına sahip olduklarını göstermektedir.

8.1.2. Günümüzdeki Durum

Aslında ilk dönem itibari ile öncül şirketler olarak adlandırılan Turkcell ve Telsim'i birbirinden ayıran yukarıca anlatılan özellikler de zamanla eşbiçimlilik yönünde değişime uğramış gibi görünmektedir. Bu durumun çeşitli etkenleri vardır:

- o Geçen süreç içerisinde şirket personellerinde karşılıklı geçişlerin olması,
- o Teknolojinin hızla gelişmesi ve yeni teknoloji uygulamalarında sektördeki diğer şirketlerle yoğun iletişimi olmayan şirketlerin günceli takip etmekte zorluklar yaşaması,
- o Düzenleyici kurumların sektörde güç kazanması,
- o AB ile müzakere sürecinde AB müktesebatı ve standartlarının uygulanmaya çalışılması,
- o Sektördeki şirketlerin danışmanlık aldıkları kaynakların benzer özellikler içermesi,
- o Artan rekabet ortamında şirketlerin karşılıklı olarak, birbirlerini başarılı oldukları alanlarda taklit etmeleri,
- o Sektöre yeni giren şirketlerin artırdıkları rekabetle sektörün hızını ve dinamiklerini ilk şirketlerin kontrolünden çıkacak şekilde etkilemeleri,

bu etkilerin başta gelenleridir.

8.1.2.1. Sosyal Duyarlılık:

Şirketlerin etkileşimlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan ve dünyadaki bütün GSM şirketlerinin ortak bir yönü olan sosyal yardım ve dayanışma faaliyetleri de sektördeki benzerliklere önemli bir örnektir. Dünyada 5 kıtada faaliyet veren Vodafone şirketi, faaliyet gösterdiği her ülkede kurduğu Vodafone vakıfları ile toplum nezdinde bir itibar ve güven sağlama çalışması içerisinde. Bu amaçla, Türk

Vodafone Vakfı, Türk Eğitim Vakfı ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı kapsamında çeşitli faaliyetler gütmektedir. Buna benzer çalışmalar Turkcell ve Avea'da da görülmektedir. Turkcell "Kardelen" ismini verdiği eğitim kampanyası ile gündemde kalmaya çalışırken, Türk toplumunun duyarlı olduğu önemli bir konu olan futbol ve futbola destek kampanyaları ile kendisini medyada temsil etmektedir. Aynı şekilde Avea'nın eğitime destek kampanyaları, okullara bilgisayar yardımları, engellilere iş imkânı sağlama, genç girişimcileri destekleme gibi sosyal içerikli çalışmaları bulunmaktadır. Özellikle teknoloji odaklı şirketlerde karşılaşılan bu sosyal yardımlaşma vurgusu bir anlamda toplumsal güveni sağlama ve yeni hizmetlerde toplumsal destek alma çalışmaları olarak değerlendirilmektedir.

8.1.2.2. Örgüt İçi Ortam

Şirketlerin genelinde yaygın olan çalışan modeli innovasyona açık, teknolojiyi takip eden, belirli bir ekonomik seviyenin üstünde olduğunu yaşam tarzı ve kıyafeti ile belli eden, sosyal hayatında hareketli insanlardır. Aslında bu anlayış kaçınılmaz olarak örgüt sistemine dâhil olan çalışanlara bulaşan bir yaşam tarzı değişikliğine sebep olmaktadır. Hem Turkcell çalışanlarından hem de Avea çalışanlarından aldığımız kişisel ifadeler, birçok çalışanın giyim ve kişisel bakıma yönelik yaptığı harcamaların yer yer maaşlarının üçte birlik kısmına malolduğu yönündedir.

Kişisel ilişkilerde ikişerli ya da üçerli samimiyet gruplarının olduğunu ifade eden Turkcell'de çalışan orta düzey bir yönetici, bu ilişki düzeyinden birçok insanın rahatsız olduğunu, teknoloji odaklı bir şirket çalışanı olarak kendilerini tanımlayan insanların kendilerini çok fazla dış görünüş üzerinden değerlendirdiklerini ve rahatsızlık ifade eden birçok çalışanın da rahatsızlıklarına rağmen bu tarz ilişkilerden uzak duramadıklarını ifade etmektedir.

Aynı şekilde şirketlerin hemen hepsinde rahat, innovasyonu teşvik eden, daha esnek ortamlar bulunmaktadır. Bütün şirketlerde spor salonları, güzel döşenmiş kafeteryalar pahalı ofis malzemelerinin kullanıldığı çalışma ortamları bulunmaktadır.

2001 yılında Telsim'in genel merkezindeki stajım sırasında yaptığım gözlemler de hemen hemen bu tanımlamaya uymaktadır. Şirketin içerisinde Kara Fırın'a ait bir kafeterya bulunmaktaydı. Spor yapmak isteyenler için ağırlık çalışma salonu, duş imkânları vardı. Çalışanların genel profilini rahat, şık ve pahalı giyinen ve ölçülü

konuşma çabası içinde olan insanlar olarak tanımlayabilirim. Aradan geçmiş olan 7 sene zarfında örgüt içi yapıda çok da fazla bir değişiklik olmadığını görmekteyiz. Şirketler çalışan aidiyetini artırmak için sundukları imkânlarla ister istemez çalışan kimliklerinin şekillenmesinde de tesirli olmaktadır.

8.1.2.3. Organizasyon Alanı

Türk GSM sektörünün şimdiye kadar ki en büyük aktörü olan Turkcell farklı çalışma sistemleri ile de günümüze kadarki sektörü şekillendiren önemli bir unsur olmuştur. Özellikle teknik seviyede birçok desteği taşıyan şirketler üzerinden alarak sektörde birçok küçük çaplı şirketin kurulmasını sağlamıştır. Bu konuda Turkcell'e optimizasyon konusunda taşıyonluk yapan bir şirketin temsilcisi olan Yakup Kiper'in ifadelerine göre Turkcell özellikle baz istasyonlarının bakım, onarım ve kontrol işlemlerini küçük çaplı birçok şirket üzerinden yürütmektedir. Bu sayede Türkiye genelinde servis kalitesini daha üst seviyeye taşıırken aynı zamanda yeni istihdam alanları oluşturarak sektörde önemli yapılanmalara sebep olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında da organizasyon alanını şekillendiren önemli bir etkiye sahiptir. Turkcell bölgesel olarak öncü şirketler üzerinden sistem idamesini sağlamaktadır. Bakım çözüm ortağı (BÇO) olarak tanımlanan bu şirketler, bulundukları bölgede Turkcell'in baz istasyonları ve servis bakımları işlerini yürütmektedirler.

Avea ise alandaki bu yapılanmaya az etki etmektedir. Özellikle Türk Telekom gibi büyük bir alt yapı sağlayıcısının teknik desteğinin olması ve özelleştirme öncesinde bu açıdan devlet desteğini arkasına almış olması Avea'yı bu tür bir yapılanmadan genel olarak uzak tutmuştur. Fakat servis kalitesi ve müşteri memnuniyeti noktasında yaşadığı sıkıntılardan dolayı Avea'da da bu türlü bir yapılanmaya geçişler başlamıştır. Son dönemlerde Turkcell sayesinde tecrübe kazanmış şirketlerle anlaşmalar yaparak benzer uygulamaları başlatan Avea, bölgesel anlamda Türkiye içerisinde Turkcell benzeri bir yapılanmaya gitme çabası içerisinde.

Bu konuda, dünya çapında tecrübesi olan Vodafone ise farklılık arz etmekle beraber benzer bir uygulama içerisinde. Vodafone, baz istasyonları ve teknik servis hizmetlerini, dünya çapında bir şirket olan Motorola üzerinden yürütmektedir. Motorola ise taşıyon şirketler aracılığı ile tıpkı Turkcell gibi bakım onarım işlerini yürütmektedir. Önümüzdeki zaman dilimi içerisinde alandaki yapılanmanın nasıl şekilleneceği çok da öngörülebilir olmamakla birlikte, Turkcell ve Avea'nın da

Vodafone benzeri bir yapılanmaya gireceğine dair bir beklenti bizde oluşmaktadır. Vodafone'un sektöre getireceği rekabete ortak olma adına Turkcell ve Avea'nın da bu konuda daha profesyonel şirketler aracılığıyla bakım onarım desteğini sağlayacağını tahmin etmekteyiz.

Son dönemde Turkcell, Kule Grup A.Ş. adı altında kurduğu bir şirket ile kendisine ait baz istasyonlarının teknik kontrolünü devretmiştir. Vodafone'un Motorola aracılığı ile yaptığı bakım onarım işlerini Turkcell, kendisinden bağımsız bir şirket olan Kule Grup'a aktararak benzer bir yapılanmanın işaretlerini vermiştir.

Telekom sektöründeki iş hayatına Telsim A.Ş.'de başlayan ve daha sonra Avea'da 3 sene çalıştıktan sonra şimdi Türk Telekom'da pazarlama departmanında direktör olarak görev yapan bir yetkili ile yaptığımız bir görüşme neticesinde de, yetkili, şirketler içerisinde yapılan çalışmalarda, yenilikçi çalışmalar yapılırken, rakip şirketlerin yeni uygulamaları sisteme nasıl soktuklarının incelendiğini, buna bağlı olarak başarılı görülen uygulamaların yeri geldiğinde birebir aynıyla kopyalandığını ifade etmektedir. Bu kopyalama çalışmasının sektördeki her şirket tarafından uygulandığını ve tek başına bir şirketin bütün yenilik ve gelişmeleri takip etmesinin imkânsız olduğunu vurgulayan Türk Telekom yetkilisi, bazı zamanlar şirketlerden çalışan transferleri sağlanarak da bu işlerin yürütüldüğünü belirtmektedir. Özellikle GSM operatörü olan şirketlerde, şirketler arası personel geçişlerinin normal piyasa şirketlerine oranla çok daha fazla olduğunu vurgulamaktadır. Bu ve benzer uygulamalar neticesinde farklı şirketler olmalarına rağmen yer yer aynı yapılara sahip bir biçim kazanan şirketler ortaya çıkmaktadır. Özellikle kritik görülen personellerin şirketler içerisinde yer değiştirmesi, örgütlerin kültürel benzeşimi adına da önemli bir etken haline gelmektedir.

Yetkiliye göre telekom sektörüne dâhil olan şirketlerde yüksek rekabetten kaynaklanan bir serbest piyasa mantığı çok ön planda iken, devletin hemen her alanda düzenlemeler yapması ve birçok alanda şirketlere müdâhil olması ise sektörün yapısında devletin etken olduğu bir kurumsal mantığın gelişmesine ve bürokratik düzenlemelerin oluşmasına neden olmaktadır. Büyük çaplı şirketlerde kurumsal yapının bürokratik ilişkilere dayanması kaçınılmaz olmaktadır. İş akışının sağlanabilmesi adına görev tanımları ve hiyerarşisi belli olan şirketlerin uygulamalarına, bürokratik yapısı kemikleşmiş devlet mekanizmalarının kararlarının

etkili olması ise ister istemez şirketlerin kurumsal yapılarının etkilenmesini gerektirmektedir.

8.2. Regülasyon Otoritesine Bağlı Değişim

Telekomünikasyon Kurumu'nun telekom sektörü üzerindeki temel etkileri sahip olduğu yetki ve sorumluluğun büyüklüğüyle orantılı olarak büyük bir güce sahiptir. Sektördeki bütün işlere doğrudan ya da dolaylı olarak müdahale edebilmektedir. Yukarıda da bahsedildiği gibi TK aslında kanuni olarak bir yargı organı değildir. Fakat sahip olduğu özel statü gereği, şirketlere yaptırımlar uygulayabilmekte ve standartlar açısından birçok şartı dikte edebilmektedir.

TK, telekomünikasyon sektöründe yer alan işletmecilere yönelik mali, teknik, hukuki ve idari nitelikte düzenlemeler yapmaktadır. Dolayısıyla, Kurum yaptığı bu düzenlemelere göre, işletmecileri mali, teknik, hukuki ve idari yönlerden denetleyebilir, bilgi ve belgeler isteyebilir. Bu güç, TK'nın görevleri dikkate alındığında, telekom sektörünü gücün kullanımı yönünde değiştirmekte ve dönüştürmektedir. TK'nın telekom sektörüne ait olan düzenleme de dönüştürme kararlarının planlarını, sektör adına görev olarak üstlenmiş olması, sektörün kurumsal olarak da yönlendiricisi olmasına sebep olmaktadır.

TK'yı telekom sektöründe kurumsal etki açısından baş aktör konumuna koyan bir diğer unsur da TK' nın üniversiteler ve imalatçı kuruluşlarla işbirliği yaparak teknolojiye gelişmeleri takip etmek, telekomünikasyon alanında yerli üretimi ve uluslararası faaliyetlere katılımı desteklemek gibi bir görevinin olmasıdır. Bu görev doğrultusunda yapılan çalışmalar neticesinde sektöre doğrudan veya dolaylı olarak bağlı olan kurum ve kuruluşlar arasında hem teknolojik anlamda hem de iş ortaklığı ve dolayısıyla kurumsal anlamda birliktelikler oluşmaktadır. Teknolojiye gelişmeleri takip eden ve gelişmeleri toplum yararına ve rekabetin oluşması adına destekleyip, duruma göre uygulayıcı şirketlere dikte eden TK sayesinde belirli teknolojiler sektörde yer alırken belirli eski teknolojilerin de kullanımları engellenebilmektedir. İmtiyaz sözleşmelerinde geçen "İşletmeci, işlettiği şebekeleri ve vermekte olduğu hizmetleri teknolojik gelişmelere ve varsa hizmetle ilgili uluslararası anlaşmalara uygun olarak verecek ve yenileyecektir." hükmüne göre hareket etmek zorundadır. Bu durumun sonucu olarak sektörde bulunan şirketlerin

teknolojik anlamda hareket sahaları belirlenmiş olmaktadır. Buna bağlı olarak GSM sektöründe bulunan servis sağlayıcı şirketlerle beraber, sektöre destekçi diğer şirketlerin de yapıları değişimler geçirmektedir. Bu değişimler, TK'nın zorlayıcı düzenlemelerine bağlı olarak şekillendiği için, sektörde bulunan bütün örgütlere teknik işleyiş açısından ve buna bağlı olarak teknik yapılanma açısından benzer etkilerde bulunmaktadır. Buna benzer etkilere örgütlerin faaliyet alanlarına bağlı olarak tepkileri de benzer olması beklenmektedir. Nitekim, şirketlerde yapılan çalışmalar neticesinde belirli yapılanmaların benzerlik arz ettiği gözlemlenmiştir. Bu durumun en somut örneği TK ile olan ilişkileri düzenlemek ve yürütmek için kurulmuş olan şirketlerin regülasyon birimleridir.

TK' nın, mevcut kanunların uygulanması konusunda yaptığı kontroller ve değerlendirmeler sayesinde, sektörde bulunan kurumlara ait olan bağlayıcı hükümlerin uygulanması sağlanmaktadır. Bu hükümlere bağlı olarak örgütsel yapıların birbirleri ile benzeşmesi kaçınılmaz görünmektedir.

İmtiyaz sözleşmeleri telekom sektörünün yapılanmasında ve şekillenmesinde en önemli faktörlerdendir. Sözleşmelerin hükümleri uyarınca, sözleşme tarafı şirketler her türlü çalışma şartlarını ve çalışma şekillerini belirli bir formatta şekillendirmek zorunda kalmaktadırlar.

GSM sektörünün en kritik ve tartışma sebebi olan konularından bir tanesi de ücret tarifeleri ve ara bağlantı ücretleridir. Sektördeki şirketler arasında önemli bir rekabet unsuru olan tarife ve ara bağlantı ücretleri, TK' nın düzenlemelerine bağlı olarak şekillenmektedir. Bahse konu ücret taifelerinde kamu yararı gözetilmesi adına TK, bütün şirketlerin mevcut alt yapıları kullanmalarıyla alakalı çeşitli düzenlemeler yapmaktadır. Bu düzenlemeler, hal-i hazırda mevcut olan ve sektöre öncelikli olarak girmiş şirketler tarafından kurulmuş olan GSM altyapılarının (baz istasyonları, istasyon direkleri ve merkezleri...vs.) ortak kullanılmasını öngörmektedir, şöyle ki; Turkcell ya da Vodafone (Telsim)'a ait olan baz istasyonlarının üzerinde kurulu oldukları istasyon merkezlerinin (yükseltilmiş direkler, binalara monte edilmiş demir kafesler gibi) TK' nın düzenlemelerine bağlı olarak diğer GSM operatörleri tarafından da kullanılması ve bu istasyonlara diğer operatörlerin de veri alıcı ve verici hücreler yerleştirmesi şartı koşulmuştur. Bu karar alt yapıyı kuran şirketler tarafından defalarca mahkemeye verilmiştir fakat bu davalar TK'nın yaptığı bu

düzenlemelerde kamu yararı olduğu kanaati sebebiyle mahkeme tarafından TK lehine sonuçlandırılmıştır. Bu ortak kullanım ve tarife ücretlerine müdahale kararlarına bağlı olarak sektördeki şirketlerin örgütsel yapılanmalarının, öykünmeci bir biçimde benzeşme ile sonuçlanması beklenir. Bu durumun iki ana sebebi vardır:

- o Öncelikle, fiziki olarak aynı noktalarda, benzer biçimde bezer donanımına sahip teknolojik altyapılar konumlandırılmaktadır. Sektöre öncelikli olarak girmiş bulunan şirketlerin zaman içerisinde oturtmuş oldukları bakım, onarım, idame ve işletme mantıkları, kurmuş oldukları örgütlenme yapısı, sektöre sonradan dâhil olan ve aynı biçimdeki teknik alt yapıyı idame ettirmek zorunda kalan şirketler tarafından benzer ya da aynı biçimde oluşturulmaktadır. Sektöre yeni giren şirketler öncelikli olarak sektöre girmiş olan şirketlerin bakım onarım sistemlerini kopyalayarak sistemlerini canlı hale getirmektedirler. Bu durumun doğal sonucu olarak da benzer bir örgütlenme meydana gelmektedir. Bunun elde edilebilmesi adına da hem teknik anlamda hem de idari anlamda donanımına sahip tecrübeli personelin, eski şirketlerden yeni şirketlere doğru geçişler yaptıkları gözlenmektedir.
- o Ücret tarifelerinde meydana gelen düzenlemelere bağlı olarak yeni örgütler, tecrübeli örgütlerle rekabet etme adına sistemli bir model izlemek durumunda kalmaktadırlar. Ücret tarifelerinde rekabetin sağlanması ve hizmetlerin iyi bir biçimde halka ulaşması adına yeni şirketler idari anlamda da eski şirketlerle diyaloga geçip kendi yapılanmalarını sektörde uygun bir biçimde işlemekte olan eski şirketlerin tarzına benzetmek zorunda kaldıkları görülmektedir.

Aslında, bu konumda Turkcell hemen her alanda olduğu gibi öncü şirket konumundadır. Yaptığı uygulamalar itibari ile de Turkcell diğer operatörlere nazaran sektörde çeşitli farklılıklar ar etmektedir. Özellikle Türkiye geneli baz istasyonlarının işletilmesi ve idamesi hususunda Turkcell daha çok küçük şirketlerin teknik desteğini alarak çalışmalarını devam ettirmektedir. Sahip olduğu data aktarım sisteminin testlerini ve bakım onarım faaliyetlerini taşeron şirketler aracılığı ile çözümleyerek sektörde yeni ve küçük ölçekli iş şirket yapıları oluşmasına katkıda bulunmuştur. Bu

konuda da icraatları taklit edilmektedir. Avea ve sektörün yeni ortağı Vodafone da benzer çözümlerle faaliyetlerini devam ettirmektedir.

Ayrıca, TK'nın, kullanılan teknoloji ve sistemin kapsamını belirleme adına ortaya koyduğu standartlar mevcuttur. Kullanıcı için en verimli olması gereken sistemleri TK sektörde mecburi kıldığı için bir anlamda sektörde kullanılan ürün çeşitlerine TK karar vermektedir. Bu durumda, sektörde çok hızlı bir teknoloji gelişmesi yaşandığı bilindiğine göre, teknoloji açısından değişikliklerin takibi ve bunların kullandırılma standartlarının oluşturulması gerçekten fazlasıyla zor bir iştir. Böyle büyük çaplı, hareketli ve sürekli yenilikler gerektiren bir sisteme standartlar belirlemek ise daha çok yeni kurulmuş olan TK gibi kurumun tek başına üstesinden gelebileceği bir iş değildir. Bu konuda TK'nda uzman olarak çalışan ve isminin açıklanmasını istemeyen uzman bir yetkili ile yapılan görüşmelerde teknoloji takibi ve düzenleme işlerine dair daha kapsamlı bilgi alınmıştır. Yetkilinin belirttiğine göre, yeni gelişmeleri takip etmek ve bunlarla alakalı hem son kullanıcı yararına hem de operatörler hesabına dengeli kararlar alabilmek için çeşitli yöntemlere başvurulmaktadır:

- o Bu alanda çeşitli düzenlemeler yapmış olan diğer ülke düzenlemeleri incelenmektedir. Bu incelemeleri bütünü ile kavrayıp anlamak ise zamanla mümkün olmaktadır. Hatta, Avrupa ülkelerinde yapılan bazı düzenlemelerde, düzenleyici kurumlar aldıkları kararların net bir biçimde sebebini ortaya koyamamaktadırlar. TK uzmanlarının bu konumda yaptıkları ise, bir açıdan benzerlik arz etmektedir. Yabancı ülkelerin yapmış olduğu ve düzgün bir sisteme kavuşturmuş oldukları çeşitli düzenlemeler TK tarafından küçük yorum farları ile hemen hemen aynen kopyalanmaktadır. Bu düzenlemelerin ve standartların çeşitli şekillerde operatörler tarafından itirazlarla tepki görmesi ve hatta mahkemelik olması durumları hemen her zaman gündeme gelmektedir. Yapılan uzlaştırma çalışmaları ile ortak bir anlaşma zemini bulunarak uygulamalar devam ettirilmektedir. Uygulamaların bazılarında ise ortak bir yerde buluşulmasa bile düzenlemeler dikte ettirilerek operatörlere uygulanılmaktadır. Bu açıdan, baz istasyon

direklerinin, altyapıyı kuran operatör kim olursa olsun, diğer operatörlerin hizmetine açılması şartı bu konumda değerlendirilebilir.

- o Diğer ülkelerde uygulama alanı olmayan çalışmalarda, TK kendi çalışmaları ile ortaya sonuçlar çıkarmak durumunda kalmaktadır. Bu durumda TK uzmanları araştırmalar yaparak raporlar hazırlamaktadırlar. Bu raporlara bağlı olarak çeşitli kararlar alınarak uygulamaya sokulmaktadır. Daha sonra operatörlerin tekliflerine ve ısrarlarına bağlı olarak değişik çözümlerler yapılmakta ve uygulamalar nihai halini almaktadır. Bu konuda, tarife uygulamaları çeşitli yönlerden bu açıdan değerlendirilebilir. TK kamu yararı ve rekabet ortamının canlılığının sağlanmasını gözeterek çeşitli kararlar almaktadır. Bu kararlara bağlı olarak ortaya çıkan anlaşmazlıklar çeşitli aşamalardan sonra nihai haline ulaşmaktadır.

TK uzmanının yukarıda bahsedilen duruma verdiği örnek bu noktada güzel bir örnek teşkil etmektedir. Operatörlerin kullandığı telefon santrallerinin standartlarını, diğer ülkelerdeki uygulamalara bakarak TK belirlemiştir. Bu standartlar sebebi ile çok büyük çeşitlilik arz eden telefon santrallerinde bazı santrallerin kullanımı engellenmiş olmaktadır. Daha önce santraller kurulurken operatör şirketlerden, TK'ya çeşitli taleplerin olduğunu belirten yetkili, operatörlerin, ülke içinde servis problemi yaşamamak ve maliyetleri ucuza getirmek adına bazı santrallerin kullanımını talep ettiklerini fakat TK'nın bu isteği, standartlar harici cihazlar kullanılmak istendiği için geri çevirdiğini ifade etti. Bu durumun doğal sonucu olarak, operatörlere teknik destek sağlayacak olan yeni BÇO'ların sektörde oluştuğunu, operatörlerin teknik destek departmanlarının santral tipine göre şekillenmek zorunda kaldığını, sektöre yut dışından cihaz üreten yeni firmaların dâhil olduğunu ve sonuç olarak TK'nın ortaya koyduğu kararın sektör yapısını bütünüyle etkilediğini ifade etmektedir.

Yukarıda bahsedilen konulara bağlı olarak TK uzmanından aldığımız bilgiler ışığında, sektörün dünya genelinde bir tekleşme, birbirine benzeşme yönünde hareket edip etmediğini kendisine sorduk. Bu soruya hem evet hem de hayır diyerek yanıt verdi. Bir açıdan evet çünkü dünya çapında (Amerika hariç) telekom sektörlerinde çalışma sistemleri hemen hemen benzer durumdadır. Telekom altyapısı hemen her

Ülkede devletin tekelindedir. Bu ülkelerde dünya ile irtibat kurarak çalışmalar yürüten bir de düzenleme mekanizması (Hemen hepsinde düzenleyici bir kurum var) bulunmaktadır. Başta Avrupa Birliği lkeleri olmak üzere birçok ülke uluslar arası kabul görmüş standartları ülkelerindeki sektörde uygulamaya çalışmaktadırlar. Bu çalışmaların doğal sonucu olarak da uygulamalarla beraber dünya çapında sektörlerde bir benzeşme grlmektedir. Düzenleyici kurumların kurulması ve çalışma biçimlerinin bile benzeşmeleri bu konuda bize çeşitli ipuçları vermektedir. Ayrıca bu duruma, dünyadaki teknolojik gelişmelerin artık lokal durumda kalamaması ve her gelişmenin dünya çapında eş zamanlı olarak uygulama bulabilmesi bu benzeşme ilişkisini daha çok desteklemektedir.

Aynı zamanda bu benzeşmenin farklı alanlar hesaba katıldığında olamayacağını da belirten TK uzmanı, özellikle büyük yatırımlar ve teknolojik alt yapı zorunlulukları içeren yeni teknolojilerin sektörü dönüştürdüğünü, fakat çok yüksek maliyetler gerektiren bazı yatırımların her ülke tarafından yapılamadığını ifade etmektedir. Özellikle, veri transferi ve alt yapı ile alakalı çok yüksek maliyetler ve uzun çalışmalar gerektiren işlerin zengin ve nispeten daha küçük nüfus ve yüz ölçümüne sahip ülkelerde çok hızlı bir biçimde yerleştiğini, fakat Türkiye gibi ekonomik anlamda nispeten daha zayıf ve nüfus dağılımı ve coğrafi koşullar itibari ile uygulama ve alt yapı hizmetlerinin çok büyük zorluklarla meydana getirildiği ülkelerde ise zaman zaman hiç uygulama alanı bile bulamadığını belirtmektedir. Bu durumun doğal sonucu olarak dünya çapında sektörlerde ayrışmalar gözlenmektedir. Bu durumun uzun vadede ortaya koyabileceği sonuçlar ise ayrı bir çalışma konusudur.

Altyapı ve telekomünikasyon hizmetlerinin işletiminde ise TK çeşitli yönetmelikler çıkarmaktadır. Bu yönetmeliklere bağlı olarak kanun hükümlerince yaptırımlar da uygulayabilmektedir. Bu zorlayıcı etkilerin sonucu olarak, özellikle GSM operatörlerinin çalışma sistemleri bir düzen içerisine alınmaktadır. Verilecek hizmetlerin belirlenmesi ve bunların sunulması, TK tarafından düzenlendiği için, sektörde bulunan operatörler benzer hizmetler adına benzer çalışmalar yapmak zorunda kalmaktadırlar. Sektörde başarılı olan uygulamaların da operatörler tarafında çeşitli şekillerde kopyalanması durumu her zaman yaşanmaktadır.

TK'nın görevleri arasında yer alan en önemli madde "Telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve altyapısının işletilmesi ile ilgili hususları ve ayrıca hem bu hizmetlerde hem de genel olarak telekomünikasyon sektöründe rekabete aykırı davranış, plan ve uygulamaları re'sen veya şikâyet üzerine incelemek; görev alanına giren konularda bilgi ve dokümanların sağlanmasını talep etmek" maddesidir. Bu maddeye bağlı olarak TK, şirketler arasında bir anlamda hakemlik yapmaktadır. Tabii bu hakemlik hem resmi hem de gayri resmi yollardan gerçekleşmektedir. TK uzmanı İleri'nin ifadesine göre, bazı uzlaşmazlıkları sempozi kanalı ile halletme gibi yolları denerlerken, bazılarını ise mahkeme kararlarına bağlı olarak çözümlemek zorunda kaldıklarını belirtmektedir. Şirketlerin birbirlerine karşı haklı veya haksız çok fazla şikâyetlerinin olduğunu belirten İleri, bu şikâyetlerin bazen politik bir biçimde kendi kurumları üzerine baskı oluşturma çabasından da kaynaklandığını ifade etmektedir. Yapılması istenilen ve beklenen değişikliklerde şirketlerin zaman zaman hiç yapmamak için, zaman zaman da geciktirme yapmak için usule ait yöntemler izledikleri ve şikâyetlerle ve mahkeme süreçleri ile amaçlarına ulaşma gayreti güttüklerini belirtmektedir. Bu durumun da şirketler ve TK arasında kaçınılmaz bir ilişki yakınlığına sebep olduğunu ifade etmektedir. Sürekli diyalogun olduğu ve karşılıklı etkileşimlerin yaşanmak zorunda kaldığı böyle bir ortamda kurumların birbirlerine hem idari hem de sosyal açıdan tesir etmesi kaçınılmaz görünmektedir. Özellikle düzenlemelerle alakalı çalışmalarda her şirketin kendi sistemine en uygun yapıları dikte etme çabasının olduğu, buna bağlı olarak düzenleme kararlarında bazen baskın olan tarafın kendi kararlarını dikte ettiği, buna bağlı olarak şirketlerin iç dinamiklerinin bu kararların tesirinde kaldığı tartışılmaz bir gerçekliktir.

İleri özellikle Turkcell'in çok agresif bir ticaret politikası izlediğini, yenilikleri en hızlı bu şirketin uygulama çabası içinde olduğunu fakat TK tarafından alınan kararlara en fazla Turkcell'in karşı çıktığını ve bu kararlara açılan dava sayısında Turkcell'in yadsınamayacak bir farkla önde olduğunu belirtmektedir. Bu durumun sonucu olarak da, Turkcell piyasadaki hâkim konumunun avantajını kullanarak sektörü güçlü bir biçimde etkilemektedir. Bu etki aslında iki yönlü olmaktadır:

1. Düzenlemelere yaptığı itirazlar ile ve mahkeme kanalı ile sektörün karar mekanizması olan TK'yı etkilemek suretiyle kendi avantajına sektördeki düzenlemeleri dönüştürmek,
2. Hakim konumu ve piyasaya olan hakimiyeti ile sektördeki diğer şirketlerin öykündüğü bir şirket konumunda olarak sektöre gayri resmi kanaldan etkilerde bulunmak.

Bu etkilerin neticesinde telekom sektörü bir anlamda Turkcell'in önünü çektiği bir yapılanma modeline sahiptir. Turkcell yaptığı uygulamalar ile sektöre nispeten yeni katılmış olan şirketlerin bütünüyle olamasa bile belirli alanlarda öykündüğü bir şirket konumundadır.

TK'nın sektör üzerindeki dolaylı bir diğer etkisi de, Rekabet Kurumu'nun, telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkikler ile şirket birleşme ve devralmaları ile ilgili vereceği kararlar dâhil olmak üzere vereceği tüm kararlarda, görüş bildirme konumunda olmasıdır. Yaptığı sektör analizleri neticesinde, sektörde köklü değişiklikler yapabilecek bu etkenleri bildirdiği görüşler ile değiştirebilmektedir.

Alt yapı noktasında Türk Telekom tekel konumundadır. Bu yüzden şirketler isteseler de belirli bir yapılanmanın teknik olarak dışına çıkamamaktadırlar. Bu durum da sektördeki şirketlerin yapılanma olarak ister istemez benzerlik arz etmelerini gerektirmektedir.

Bu çalışmada görüşlerine ve bilgilerine başvurduğumuz TK uzmanının verdiği bilgilere göre, TK kanunun kendisine verdiği yetkiler doğrultusunda sözleşmeler ve AB direktifleri üzerinden sektör şirketlerine yaptırımlar uyguladığı gibi, bazı anlaşmazlıkların çözümünde de dolaylı yoldan yaptırımlar uygulayabilmektedir. Bu dolaylı yaptırımların neler olduğunu sordüğümüzda verdiği cevap ise "para cezası uygulayabiliyoruz ve bu cezanın dayanak noktası ille de o an uygulamak istediğimiz konular üzerinden olmuyor" şeklindeydi. Yani belirli konularda bazen son kullanıcı lehine yaptırımlar uygulanırken bu uygulamaların çok sağlam hukuki dayanakları olmasa bile, şirketlerin ceza gerektiren bazı daha önemsiz durumlarını görmezden gelerek ceza uygulamıyorlar ve bir anlamda tehdit unsuru olarak ellerinde bulundurularak, TK adına daha önemli olan ve ceza uygulanamayan düzenlemeler, bir anlamda diğer ceza konusu şartlar ima edilerek, uygulamaya koydurulabiliyor.

Bir anlamda şantaj mı yapıyorsunuz diye sorduğumuzda, gülerek "bu bir şantaj değil, bir yaptırım uygulama metodu ve hiçbir zaman sözlü olarak, bunu yapmazsanız başka sebepten size ceza keseriz, gibi bir söylem olmuyor. Zaten bu karşılıklı bir uyum içerisinde, alan memnun, satan memnun biçiminde yürüyor ve tabii bunlar küçük düzenlemeler olduğu için bu konulardaki taleplerimizi geri çevirmiyorlar. Zaten şirketleri ciddi sıkıntıya sokan düzenlemelerde, hukuki dayanağımız olsa bile mahkeme yolu ile iptal davaları şirketler tarafından açılıyor. Yani düzenlemelere karşı her zaman bir direnç oluyor, fakat şirketler için küçük sayılabilecek konularda kurumsal anlamda isteklerimizi geri çevirmiyorlar" diyor. Tabii kişisel olarak isteklerde bulunma, bir anlamda rüşvet alma gibi durumları engelleyen çok ciddi yaptırımları olan kanun maddelerinin de varlığına değinerek, bu yaptırımların sadece kamu yararı gözetilen işlerde kullanıldığını vurguluyor. Örnek olarak ne olabileceğini sorduğumuzda, şirketler adına çok büyük önem arz eden tarife fiyatlandırmasında, aslında TK'nın müdahale hakkının olmadığını fakat bizden alınan görüşler doğrultusunda uygulamaların hayata geçirildiğini, yani tarife fiyatlarını bir anlamda TK'nın belirlediğini vurguluyor.

Aslında TK'nın özellikle son yıllarda icra ettiği en önemli fonksiyon, AB Komisyonuna bağlı olarak ITU ve ETSI'nin hazırladığı standartların ülkemizde adım adım uygulamaya sokulmasıdır. Bunun anlamı, müzakere sürecinde birçok farklı alan gibi telekom sektörünün de AB standartlarına uygun bir forma dönüştürülme çabasıdır. Aslında dünya genelinde sektörün doğal süreci, hızla gelişen ve değişen teknoloji ile birlikte zaten bir eşbiçimliliğe doğru hızla kaymaktadır. Sektör oyuncuları, özellikle de GSM şirketleri, hizmet kalitesini ve karlılığı artırmak için yenilikleri takip etmekte, dünya genelinde başarılı olan uygulamaları hemen hemen aynı şekilde kendi yapıları içerisinde uygulamaktadırlar. Bu hızlı değişimin üzerine bir de çok geniş bir alana hitabeden, dünya genelinde (ABD hariç) uygulama alanına sahip AB standartları da eklenince eşbiçimliliğin oluşması kaçınılmaz görünmektedir.

TK yetkilisine yönelttiğimiz bir diğer soru da, kendi gözlemlerine bağlı olarak şirketlerin ne kadar birbirinden farklılaştığını değerlendirmesi üzerine oldu. Bu konuda, farklılıktan ziyade benzerliğin çok daha fazla olduğunu, beklentilerimiz yönünde, vurguladı. TK ile şirketler arasında işlev gören, her şirketin kendisine ait

bir regülasyon biriminin olduğunu ifade eden yetkili, bu regülasyon birimlerini şirketlere biz söylemedik, ama TK'nın kurulmasının hemen ardından bütün şirketlerde bir ara birim olarak ve hemen hemen aynı yapıya sahip bir regülasyon biriminin kurulduğunu ifade etti. Bunun oluşmasının gayet normal olduğunu ifade eden yetkili, çünkü dünyada her yerde uygulama bu şekilde diye karşılık verdi.

Bahse konu bu regülasyon birimleri şirketlerin uzman personellerinden ve hukuk danışmanlarından oluşmaktadır. Avea'da çalışan bir yetkili ile olan görüşmemizde bu konuya değindiğimiz zaman da cevabı, dünyada işleyiş bu şekilde diye oldu. Şirketin kendine ait olan hukuk danışmanlarının yanı sıra, piyasada telekom sektöründe uzman olan hukuk danışmanlarının da bulunduğunu ve her şirketin hem kurum içinde hem de dışarıda hukuk danışmanları ile iş yaptıklarını ifade etti.

Durumu daha ilgi çekici kılan taraf ise, TK uzmanının zaman zaman başka bir şirketin temsilcisi olarak gelen regülasyon birimi uzmanlarının bir süre sonra şirket değiştirmiş olarak tekrar karşılarına geldiğine çok defa şahit olduğunu belirtmiş olmasıdır. Kendi gözlemleri açısından bunun çok fazla gerçekleşiyor olması ise ilgi çekicidir.

TK'nın kurumsal yapılara başka nasıl etkisinin olabileceğini sorduğumuzda ise "TK herşeyi değiştirebilir. Örneğin ulusal roaming artık uygulanmayacak diye bir karar alınacak olsaydı, şirketlerin bu departmanları tamamen ortadan kalkardı" diye devam ediyor. Ayrıca, şirketlerin uygulamak istedikleri ama kullanıcı zararına olan ya da kullanıcının sahip olduğu avantajı ortadan kaldıran uygulamalar TK izin vermediği için uygulanamıyor. Bu durumda GPRS teknolojisinden daha iyi bir data iletim kanalı uygulamaya girebilecekken, hala GPRS uygulamaya çalışacak şirketlerin olacağını, çünkü bu konuda ciddi karlar elde ediyorlar, ama TK'nın bu duruma izin vermeyeceğini ifade ediyor. 3G teknolojisi uygulamaya geçince bu durumla karşılaşılacağını, hatta Avrupa'da uygulamaya geçen ülkelerde bu durumun yaşandığını bildiriyor. Bu durumun doğal sonucu olarak da bütün şirketler GPRS ile ilgili olan departmanlarını kapatmak durumunda olacaklar. Tabii bu da biz süre sonra önemli bir yapı değişikliğinin gerçekleşeceğini görünen bir habercisi.

TK'nın müdahale alanının sınırlarının çok geniş olduğunu vurgulayan yetkili, TK, 406 sayılı kanuna istinaden tüketici hakları yönetmeliğine dayanarak şirketlerin reklâmlarına dahi karışabiliyor. Bu konuda çok fazla düzenleme zaten yapılmış

durumdadır. Bir çok reklâm tüketicii bilinçli ya da bilinçsiz aldatmaya yönelik olduğu gerekçesiyle TK tarafından yayınlatılmamış. Tabii bu durum da TK'nın sektörde ne kadar önemli bir güç olduğunun göstergesidir.

Bu çalışmanın temel konusu olarak üzerinde çalışılan kurumsal eşbiçimlilikle alakalı olarak da yetkili, şirket stratejilerinin çok benzediğini, anlık rekabetin çok fazla olduğunu ve şirketlerde personel geçişlerinin çok yaşandığını vurguluyor ve bütün bunlar değerlendirildiğinde yapılanmalarının da aynı olmak zorunda olduğunu aksi durumda rekabet edemeyeceklerini ifade ediyor.

9. GENEL SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kurumsal kuramı diğer kuramlara göre daha başarılı kılan tarafı yapı-eylem ilişkisini tutarlı bir zeminde kurabilmesidir. Bu çalışmanın temel amacı, kurumsal kuramın bu yapı-eylem ikilemini izah etme konusundaki iddiasının telekom sektörü adına ne kadar geçerli olduğunu sorgulamaktır. Gerçekten de telekom sektörü hem yapısal olarak hem de eylemsel olarak çok fazla çeşitliliği bir arada toplayan bir sektördür. Aslında sektör içerisinde meydana gelen teknolojik gelişmeler, toplumsal beklentiler, serbest piyasa ilişkileri ve düzenleyici devlet otoriteleri eylem noktasında sektörün çok etkili aktörleridir. Sektör üzerinde her aktörün farklı açılardan etkileri olmaktadır ve her biri kendi dinamikleri ile sektörün yapısını etkilemektedirler. Sektöre dair bu çalışmaya konu olan önemli sorulardan biri; ortaya çıkan kurumsal yapılarda hangi aktörün hangi eylemi daha etkilidir yani, dominant aktör kimdir? Ya da bakış açımızı değiştirirsek, aktörlerin eylemlerinin sektör yapılanmasına etkileri nasıl olmaktadır ve aktörler birbirlerini nasıl etkilemektedir? Tabii ki bu durumda çalışmanın temel sorusu akla gelmektedir: Birden fazla aktörün etkili olduğu böyle büyük ve karışık bir ortamda örgütlerin yapıları ve süreçleri nasıl biçimlenmektedir?

Kurumsal kuramın örgütlerin yapı ve süreçlerinin içinde bulundukları kurumsal çevreye uyumları sonucunda biçimlendiğine dair önermesi, telekom sektörü için birçok açıdan geçerlilik taşıyan bir önermedir. Neo-kurumsal teorinin odağında bireysel olarak örgüt değil, örgütlerin oluşturduğu network vardır. Bu açıdan telekom sektörünün yapılanma süreci aslında bütünü ile organizasyon alanı incelemeye alındığında çok daha açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Genel anlamda telekom sektörü, özel olarak da GSM sektörü üzerinde yapılan bu çalışma neticesinde alana dâhil olan örgütler, bulundukları çevredeki kurumlarla uyumlanarak kendi meşruiyetlerini kazanmaktadırlar. Bu meşru olma çabasının sonucunda örgütler içinde bulundukları örgütsel alanın diğer benzer elemanları ile aynı yapılanma içerisine girmektedirler. Bilinçli ya da bilinçsiz meydana gelen bu benzer yapılanmanın doğal sonucu olarak da örgütler zamanla yapısal açıdan eşbiçimli hale gelmektedirler.

Sektöre ait olan örgütler, kalkınma programını sürdürebilmek ve hayatta kalabilmek için, çevresinde yer alan grupların isteklerine bağlı olarak hareket etmek zorunda kalmaktadırlar. Bu gruplar yerine göre düzenleyici kurum olan TK, yerine göre rakip şirketler, yerine göre müşteri beklentileri ve yerine göre de şirketin kendi iç dinamikleri olmaktadır. Bu konuda mülakatlar ve sektörel analiz neticesinde ortaya çıkan veriler göstermiştir ki, özellikle TK'nın yürüttüğü çalışmalar sektörde çok fazla etkili olmaktadır. Aynı zamanda sektörün yapısal donanımını etkileyen hizmet anlayışı ve teknolojik gelişmeler ise şirketlere önemli açılımlar ve yeni çalışma alanları oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında GSM şirketleri ne kadar iyi hizmet sağlarlar ise ve ne kadar teknolojiyi etkin kullanırlarsa o kadar son kullanıcı nazarında kabul ve tercih edilir oluyorsa, TK'nın düzenlemeleri ile o kadar çok karşı karşıya gelerek yapılarını bu düzenlemeler ışığında şekillendirmektedirler. Yani örgütler, kurumsal olarak örgütsel alandaki dinamiklere ne kadar çok uyum gösterirlerse meşruiyetleri ile birlikte hayat haklarını da o kadar kolay elde etmektedirler.

Ayrıca, kurumsal yapılar olarak incelendiğinde her şirket hitabettiği toplumsal kesim ve çalışma yöntemlerindeki farklılıklara rağmen benzer kurumsal özelliklere sahiptirler. Yani, yöntem olarak farklılıkları olan şirketlerle kurulu bir alan olmasına rağmen -ki bu dünya çapında bütün GSM şirketleri için geçerli görünmektedir- şirketlerin örgüt yapıları hemen hemen aynıdır. Teknoloji üreten, toplumsal kaygıları olan ve bu amaçla çeşitli çalışmaları olan, örgüt içinde çalışanların kendilerini yeni teknolojilerin temsilcisi olarak ve bir anlamda ekonomik düzeyi yüksek ve toplumun geneline göre elit bir çevrenin üyesi gibi gördüğü, departman ve kuruluşları açısından da çok benzer örgüt şemalarına sahip olan bu şirketlerin görünürdeki benzerliklerine rağmen hedef kitle ve kendilerine biçtikleri amaçlar farklıdır. Bu açıdan kurumsal kuramın örgütsel değişimi incelerken ortaya koyduğu, örgütlerin birbirleri ile etkileşime geçtiklerinde örgütsel kültür bağlamında benzerlikler arz edecekleri iddiası telekom sektöründe kendisini göstermektedir. Çalışmanın aşamaları incelendiğinde, dönemlere ait, kurumsal eşbiçimliliğe sebep olan önemli etki mekanizmaları Tablo 9.1.'deki gibi özetlenebilir.

Tablo 9.1. Eşbiçimliliğe sebep olan etkiler ve örnek olaylar

	I. Aşama – İki Kutuplu Periyot (1994 - 2001)	II. Aşama—Yeni Giriş ve Dört Kutuplu Dönem (2001 - 2004)	Şu Anki Durum (2004 - ..)
Zorlayıcı	-TT ile gelir ortaklığı anlaşması, anlaşmaya bağlı olarak Ulaştırma Bakanlığı’nın yaptırımları (Gelir ortaklığından kaynaklı, operatörlerin kazançlarının az olması ve alt yapı yatırımı konusunda yeterli derecede etkin davranamamaları)	-TK kararları ve düzenlemeleri (Örnek: Kullanılacak olan santral sistemlerinin standartlarının TK tarafından belirlenmesi neticesinde, sektördeki tedarikçi ve BÇO yapılanmaları değişiklikler arz etmektedir.) -AB kararları ve düzenlemeleri	-TK kararları ve düzenlemeleri -AB kararları ve düzenlemeleri
Öykünmeci	-Kuruluş aşamasında Turkcell ve Telsim’in tecrübeli ortaklarla işe başlaması (Turkcell: Sonem Holding ve Finlandiyalı bir telekomünikasyon şirketi ve Çukurova Grubu ile Telsim: Rumeli Holding, Alcatel ve Siemens ile) -Turkcell’in sektöre ilk girme avantajı ile elde ettiği baskın durumu ve birçok uygulamada öncül şirket olması -Kuruluş aşamasında yurt dışındaki daha tecrübeli şirketlerden kopya çekme	-Turkcell’in hakim durumu ve bir çok yeni uygulamada öncül şirket olması -Yurt dışındaki operatörlerden uygulama örneklerinin kopyalanması -Sektörde yeni olan şirketlerin yapılanmalarını, Turkcell ve Telsim örneklerine dayanarak şekillendirmeleri -Her şirkette regülasyon biriminin kurulması	-Vodafone’un öncül etkisi (Sosyal anlamda Vodafone vakıflarının yerek operatörlere bir örnek teşkil etmesi) -BÇO konusunda Avea’nın Turkcell benzeri bir yapılanma içerisine girmesi (Lokal BÇO’lar kullanarak teknik yeterliliğini artırma) - Turkcell’in Kule A.Ş. ‘yi kurarak Vodafone benzeri bir yapılanmaya doğru yönelmesi -Her şirkette regülasyon biriminin kurulması
Normatif	-Yurt dışındaki GSM operatörlerinden çeşitli seviyelerde yönetici transferlerinin yapılması	-Yurt içi ve yurt dışından danışman şirketlerin kullanımı -Firmalar arası insan kaynağı transferleri	-Yurt içi ve yurt dışından danışman şirketlerin kullanımı -Firmalar arası insan kaynağı transferleri

Kurumsal kuramın parametreleri ile değerlendirme açısından da, GSM sektörünün öncü şirketlerinin ilk zamanlar sahip oldukları yapıların farklılıklar arz etmesi ve kısa süre içerisinde bu ayrılıkların ortadan kalkması ve sektöre sonradan giriş yapan

şirketlerin da genel kabul gören yapılanmaları kullanması, kuramın iddiasını doğrular görünmektedir.

Yukarıda da bahsedildiği gibi örgütsel yapı ile ilgili kurumsallaşmış efsanelerin kaynaklarını örgütler arası yoğun ve karmaşık ilişkilerden doğan etkileşimler, ulus-devlet oluşumuyla birlikte yasal-ussal bir düzenin kurulma gerekliliği, güçlü örgütlerin kendi çıkarlarına uygun yapıları topluma kurumsal kurallar olarak kabul ettirmeleri oluşturmaktadır. Bu üç kaynak da sektörde güçlü bir biçimde kendisine yer edinmiştir.

Tabii efsanelerin oluşması için gerekli temellerin güçlü bir biçimde bulunduğu telekom sektörünün “kendi içerisinde zamanla kurumsallaştırdığı mit'ler var mı?” sorusu akla gelmektedir. Bu konuda sosyal anlamda çalışan davranışları açısından bu tür mitlerin olduğunu düşünsek de, bu konu ayrı bir çalışma konusu teşkil etmektedir. Örgüt personelleri ile çeşitli anketler ve gözlemler yollu bir çalışma neticesinde bu konuda önemli bulguların elde edilebileceği düşünülmektedir. Bu düşüncenin temelinde ise araştırma boyunca genel itibarı ile şık giyimli, orta yaş ve daha altı, teknolojiyi takip eden (ya da ediyor izlenimi veren), daha teknolojisi yüksek cep telefonu ve diz üstü bilgisayar kullanan bir sosyal kitle ile karşılaşması yatmaktadır. Buna ek olarak sektör içerisinde çok fazla insan kaynağı değişimlerinin olması ve şirket değiştiren bu çalışanların sektörde başarılı insanlar olarak tanımlanmış olmaları, sektörde kişiler üzerinden taşınarak diğer şirketlere da yerleşen ortak sosyo-kültürel değerlerin oluşması gerektiği konusunda bize ipuçları sağlamaktadır.

Kurumsal anlamda örgüt yapılanmalarını değerlendirecek olursak, şirketlerin hemen hepsinde ortak bir yapılanma gerçekleşmektedir. Hem departmanlar açısından hem de departmanlara yüklenen görevler açısından GSM şirketlerinde ortak bir anlam kazanmış pazarlama, satın alma, insan kaynaklar gibi departmanlar bulunmaktadır. Bu konuda sektöre özel olan en net örnek ise, her şirkete ait olan regülasyon birimi ve bu birimin yapılanma şeklidir. İlginç bir biçimde kanuni her hangi bir zorunluluk da olmamasına rağmen her şirketin neredeyse birbirinin aynısı şeklinde yapılandığı, regülasyon otoritesi ile şirket arasında bir ara yüz oluşturan regülasyon birimleri bulunmaktadır. Bu birimler GSM sektörü için olmazsa olmaz hükmünü taşımaktadır. Bu sebeple sektöre yeni giren bir şirket, nasıl pazarlama

departmanını şirketin temel bir birimi olarak kurup yapılandırıyor, regülasyon birimini de aynı biçimde yapılandırmaktadırlar. Sektörde regülasyon biriminin çok daha profesyonel bir biçimde fonksiyonunu görecektir danışman şirketlerin şimdilik oluşmamış olmasının temelinde ise, şirketlerin bu birimlerin örgüt içindeki varlıklarını koşulsuz kabul etmeleri yatmaktadır.

Örgütlerin genellikle, meşruiyet kazanmak, kaynaklara ulaşmak ve hayatta kalma şansını artırmak için, bulundukları bağlamda birer efsane işlevi gören bu ussallaştırılmış kurumsal kurallara uymak zorunda olduklarını yukarıda ifade etmiştik. Bu kurallar, bir yandan örgütlere neyi nasıl yapmaları gerektiğini gösterirken, öte yandan da o yönde davranmalarını gerekli kılmaktadır. Şu anki durum için, regülasyon birimi bu konuda iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Organizasyon alanının şekillenmesi ile ilgili olarak Turkcell'in etkisi yadsınamaz durumdadır. Özellikle tedarikçi şirketlerle olan bağlantılarda ve kendine çalışan taşeron şirketleri oluşturmada Turkcell gerçekten çok sistemli çalışmalar yürütmüştür. Şu anda piyasada teknik anlamda Turkcell'in partneri konumunda büyüklü küçüklü birçok şirket bulunmaktadır. Bu şirketlerin çalışma disiplinleri ve koşulları Turkcell'in taleplerine bağlı olarak şekillenmiştir. Son zamanlarda Avea'nın da aynı yöntemle çalışmaya başlaması ve Vodafone'un dünya genelinde uyguladığı sistemin benzerini (Motorola aracılığı ile taşeronlar üzerinden işleri yürütme) Türkiye'de de kurması, alanın tartışmasız lideri konumundaki Turkcell'in etkileyici tek hâkim güç konumunda olan statüsünü sarsacak gibi görünmektedir.

Aslında yapılanma süreci incelendiğinde -resmi ya da gayri resmi- toplumsal etkilere bağlı olarak ortaya çıkan rollerin, davranışların ve örgüt toplulukları arasındaki etkileşimlerin özelleştiği ve belirli bir yapı içerisine oturduğu gözlenmektedir. Sektörde örgütler arası ilişkilerdeki artış; örgütler arası baskın yapıların ve koalisyon kalıplarının ortaya çıkması; örgütlerin sahip olmaları gereken bilgi yükündeki artışlar; aynı sektörde çalışan şirketlerin karşılıklı birbirlerinden haberdar olmaları sektörün yapılanması adına temelde gereken bütün şartları ortaya koymaktadır.

Alandaki örgütler birbirleri ile ve çevreleri ile olan sıkı ilişkileri sayesinde içine bulundukları konjonktüre hızla adapte olabilme yeteneği kazanmışlardır. Bu durum somut olarak düzenleyici çevrenin ve teknolojinin yoğun ve zaman zaman radikal etkilerinde kendisini göstermektedir. TK yaptırımlarından ortaya çıkan teknolojik

değişimlerden kaynaklı etkiler, şirketler tarafından çok hızlı bir biçimde algılanarak, bir anlamda şirketlerin kendi varlıklarını koruma çabası ile çok hızlı bir biçimde etkin sonuçlar doğurabilmektedir. Bu hızlı adaptasyon bu kadar dinamik bir sektörde sektör elemanları tarafından da normal karşılanmaktadır.

Genelde telekom, özelde ise GSM sektörü yapısı itibarı ile diğer sektörlerle nazaran ciddi bir farklılığa sahiptir. Sektör yapısı çok geniş bir alana yayılmaktadır, teknolojiye bağlı olarak çok hızlı değişmektedir ve doğal olarak kontrol mekanizmaları sektörde dengeleri koruma adına çok daha fazla işlev görmektedir. Sektörün en önemli kontrol mekanizması ise düzenleyici kurum olan TK'dır.

Bu değerlendirmelerin ışığında, Greenwood ve Hinings'in "Örgütlerde Radikal Değişimi Anlama" başlıklı makalelerinde ortaya attıkları olgunluğa ulaşmış sektörlerdeki mekanizmalar ile yeni kurulan sektördeki mekanizmalar arasındaki farkların yeniden değerlendirilmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Bahse konu makalede geçen "Olgunluğa ulaşmış sektörlerde mekanizmalar çok açıktır. (Hukuk, maliye). Devlet kurumlarındaki düzenleyici faktörler de açıktır ve bellidir. Bunun sonucu olarak da belirli mekanizmaları itibarı ile oturmuş olan sektörler değişime nispeten daha kapalıdır. Az gelişmiş (yeni kurulan) sektörlerde ise öncü örgütler daha az belirgindir ve düzenleyici kurumlarla kurulabilmiş kuvvetli bağlantı (network) çok fazla yoktur (Greenwood ve Hinings, 1996). Bunun sonucu olarak da bu örgütler değişime daha fazla açıktırlar. Belirsizliklerin giderilmesi adına örgütsel yapıda hızlı değişiklikler olabilmektedir. Radikal anlamda yapılan değişiklikler kurumların yapılarına bağlı olarak, usûl açısından farklılık arz etmektedirler. Radikal değişikliklere izin vermeyen örgütsel yapılarda meydana gelen değişiklikler geneli itibarı ile devrimsel (revolutionary) bir nitelik taşıırken, az gelişmiş sektörlerde faaliyet gösteren örgütlerde meydana gelen radikal değişiklikler genel itibarı ile evrimsel (evolutionary) bir nitelik taşımaktadır (Greenwood ve Hinings, 1996)." önermesinin bu çalışmaya konu olan sektör adına bütüncül bir geçerliliği yoktur. Telekom sektörü çok kısa bir geçmişe sahip olmasından ve çok hızlı değişimler yaşamaya açık bir yapı içermesinden dolayı, hem yeni kurulmuş bir sektör gibi hem de mekanizmaları oturmuş bir sektör gibi değerlendirilebilmektedir. Yeni sektör olması ve geçen her yeni yıl için, teknoloji ile olan çok sıkı bağlantılarından dolayı yeniden yapılanma zorunlulukları gerektirmesi ve yoğun belirsizlik ortamlarında

kalması nedeniyle olgunluğa ulaşmış bir sektör olarak tanımlanamayacağı gibi, sistemli işleyen bir örgütsel alana sahip olması ve düzenleyici otorite ile çok yoğun ilişkiler içerisinde bulunması da gayet olgun bir sektör olarak tanımlanmasını gerektirmektedir.

Aslında çok hızlı gelişen teknoloji ile dünyadaki konjonktürel yapılar hızla değişmektedir. Bu değişimin çok doğal sonucu olarak zamanla oturmuş sistemler ve yapılar da bir değişim geçirmektedir. Telekom sektörünü özel kılan durum ise, amaç olarak olmasa da araç olarak teknolojiyi hayatının merkezinde bulunduruyor olmasıdır. Sektörün teknik anlamda bütün omurgasını teknolojinin oluşturuyor olması hal-i hazırda var olan genel kuralları ya da varsayımları da bir anlamda dönüştürmektedir. Önümüzdeki yıllarda teknoloji merkezli sektörlerin, sadece iletişim sahasında değil, hayatımızın hemen her alanında kendilerine yeni yerler edineceğini düşünecek olursak -ki bu kaçınılmaz görünmektedir- kurumsal anlamda yapacağımız tanımlamalar da ciddi değişikliklere uğrayacaktır. Telekom ve onun da ötesinde değişim merkezli sektör yapıları toplumsal yapıya kanalize oldukça, belki de değişimi kurumsal olarak olgunluğa ulaşmış sektörlerin olmazsa olmazı olarak tanımlamak durumunda olacağız.

Tabii ki bu durumda kaçınılmaz soruyu da sormamız gerekmektedir. Örgüt yapısını belirleyen bir unsur olarak tanımladığımız teknolojinin toplumsal yapılarla olan ilişkisi nedir? Daha açık ifade etmek gerekirse, kültürel yapı mı teknolojiyi belirlemekte, yoksa teknoloji mi kültürel yapıları şekillendirmektedir?

Bu soruya net bir cevap vermek zordur. Öncelikli olarak Türkiye açısından konuyu değerlendirecek olursak, ülkemiz teknoloji üreten bir ülke konumunda olmadığı için teknolojinin belirleyicisi konumunda değildir. Yani Türk toplumu sosyolojik anlamda teknolojinin etkilerine “maruz” kalmakta ve toplumsal yapı teknolojinin farklı uygulamaları ile şekillenmektedir. Cep telefonunun yaygınlığı ve cep telefonunun Türk toplumunda yepyeni bir iletişim ortamı meydana getirmesi, bu iddia için güzel bir örnek teşkil etmektedir.

Konuya dünya geneline bağlı bir perspektiften bakarsak, teknoloji üreten ülkelerin kültürel yapıları birçok noktada üretilen teknolojiyi şekillendiriyor gibi görünmektedir. Toplumsal ihtiyaçların ürün olarak şekillendirdiği teknoloji ise daha sonra toplumu kendi etkileri altına alabilmektedir. Fakat burada önemli ve gözden

kaçırılmaması gereken bir konu da şudur ki; çok hızlı ve çok farklı açılımlarla gelişen teknoloji, bir anlamda kendi kendisinin gidiş yönünü de belirlemektedir. Asıl önemli ve dikkat çekici husus da budur. Meydana gelen teknolojik gelişmeler zamanla toplumlar için yeni ihtiyaçların kapılarını aralamakta, toplum adına hiç gündemde olmayan, hiç düşünülmemeyen ihtiyaçlar teknolojinin gelişiminin verdiği ufuk ile hayat bulmaktadır. Bir anlamda teknoloji kendi kendisinin de belirleyicisi olma noktasında ilerliyor gibi görünmektedir. Bu konu tamamen farklı bir çalışmanın konusu olsa da, örgüt kuramları adına teknoloji merkezli örgütlerin ve kurumsal yapılarının incelenip analiz edilmesinde zamanla çok daha farklı vakalar ile gündeme gelecektir.

Kurumsal kuramın çok önemli bir başarısı kuramın merkezindeki temel iddiası olan eşbiçimlilik ve eşbiçimliliği doğuran mekanizmalar, telekom sektöründe hayat bulmaktadır. Rekabete dayalı piyasanın mevcudiyeti, dışsal baskı yaratabilecek örgütsel seviye üstü kurumların mevcudiyeti, normatif düşünce şablonları ortaya koyabilecek mesleki örgütlerin varlığı gibi önemli varsayımların varlığı ile değişimin niteliğini yapısal olarak farklı bir alanda inceleyen kurumsal kuram, bu alanı eşbiçimlilik olarak tanımlamaktadır. Gerçekten de dışsal baskı unsurları nedeni ile telekom sektöründeki kurumların eşbiçimli hale gelmesi durumu ile karşılaşılmaktadır. Özellikle devlet ya da devletin temsilcisi konumunda olan TK vasıtasıyla, sektörel yapı içerisinde kurumlara çeşitli sınırlar çizilmekte, ya da yaptırımlar uygulanmaktadır. Hukuki dayanakları olan bu yaptırımlar neticesinde örgütler sahip oldukları yapılardan çeşitli ödünler vererek ya da yeni yetenekler kazanarak farklı bir yapısal forma geçiş yapmaktadırlar. Bu değişimin neticesinde örgütler belirli kalıpları kabul etmek durumunda kaldıkları için, eşbiçimlilik arz etmektedirler.

Pazardaki rekabet, pazar bölümü ve faaliyette bulunulan alanın ekonomik özelliklerini yansıtan rekabetsel eşbiçimlilikle ve faaliyette bulunulan alanın sosyal özelliklerini yansıtan kurumsal eşbiçimlilik telekom sektöründe birlikte hayat bulmaktadırlar. Kurumsal eşbiçimliliğin temel dinamikleri olan zorlayıcı eşbiçimlilik TK ve AB direktifleri neticesinde ortaya çıkan standartlar ile; öykünmecî eşbiçimlilik dünya genelinde başarılı olan şirket yapılarının ve Türkiye özelinde Turkcell'in uygulamalarının diğer şirketler tarafından kopyalanması ile; normatif

eşbiçimlilik ise profesyonel personellerin kurumlar arasında yoğun hareket alanları bulması ve sektör şirketlerinin sektör dışı ve içi başka şirketlerden danışmanlık hizmetleri almaları ile telekom sektöründe var olmaktadır.

10. YAPILABİLECEK DETAYLI ÇALIŞMALAR

Bu tez çalışmasında ortaya koyulmaya çalışılan telekom sektöründeki değişim, değişimin yönü ve bu değişime etki eden faktörlerin çok daha fazla detaylandırılarak incelemeye tabii tutulabileceği düşünülmektedir. Çalışılan alanın bir tez çalışmasında bütünüyle kavranamayacak kadar geniş bir yapı içermesi nedeni ile bundan sonraki çalışmalarda sektörün temel faktörleri ayrı ayrı analiz edilerek, daha derinlemesine sorulacak olan sorularla kurumsal değişim irdelenebileceği düşünülmektedir.

Değerlendirme yapıldığında çalışmamızda, sektördeki en etkili kurumun TK olduğu görülmektedir. Merkezine bütünü ile TK ve etkilerini koyacak olan çalışmaların sektörün değişimini analiz etmede çok daha doğru analizler yapacağı düşünülmekte, bu açıdan daha özellikli çalışmalarla, hızla değişmekte olan telekom sektörünün faktörlerine derinlemesine nüfuz edilebileceği değerlendirilmektedir. Bu düşüncelere ek olarak, diğer ülkelerdeki düzenleyici kurumların yaptığı çalışmalar ve uyguladığı yaptırımlar incelenerek, genel anlamda telekom sektöründeki değişimin boyutları bir bütün olarak kavranabilecektir diye değerlendirilmektedir.

Ayrıca AB düzenlemelerinin genel olarak AB üyesi ve üye aday ülkelerinin sektörel yapılarına etkileri de ayrı bir çalışma konusu olarak değerlendirilmeye tabi tutulabilir.

Teknolojik gelişmelerin sosyo-kültürel yapıyı nasıl etkilediğine dair detaylı bir araştırma yapılabilmesi adına da telekom sektörü ve bu sektördeki değişim ayrıca bir çalışma unsuru teşkil etmektedir. Yukarıda da değinildiği gibi teknolojinin sosyal hayatı nasıl etkilediğine dair yapılabilecek çalışmalarda, telekom sektörünün verileri kullanılabilir. Bu veriler ışığında teknolojik gelişmelerin ve hizmetlerin, örgütler ve toplum boyutundaki etkileri irdelenebilir ve sosyal yapı ile teknolojinin etkileşimleri mercek altına alınabilir.

KAYNAKLAR

- Ardıyok, Ş.**, 2002, Doğal tekeller ve düzenleyici kurumlar, Türkiye için düzenleyici kurum modeli, Başak Matbaacılık, Lisansüstü tez serisi no:9, s.224, RK, Ankara.
- Atiyas, I.**, 2005. Competition and regulation in the Turkish telecommunications industry. <http://www.tepav.org.tr>
- Atiyas, I. ve Doğan, P.**, 2006. When Good Intentions Are Not Enough: Sequential Entry and Competition in the Turkish Mobile Industry.
- Berger, P. L. ve Luckmann, T.**, 1967. The Social Construction of Reality : A Treatise in the Sociology of Knowledge. New York : Anchor Books.
- Bekaroğlu, B.**, 2007. Özel Hastanelerin Sektörel Birliklere Üyelikleri Sürecine Yeni Kurumsal Teori Çerçevesinde Bir Bakış: İstanbul'daki Özel Hastaneler Üzerine Boylamsal Bir Çalışma, *XV. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi*, Sakarya Üniversitesi, Kocaeli, 25-27 Mayıs, 955-966.
- Binmore, K. ve Klemperer, P.**, 2001. Biggest auction ever: The sale of the British 3G telecom licenses. *Economic Journal*, 112, 73-96.
- Bourreau, M., Hombert, J., Pouyet, J., ve Schutz, N.**, 2006. Wholesale markets in telecoms,mimeo.
- Buehler, S., Dewenter, R. ve Haucap, J.**, 2006. Mobile number portability in Europe. *Telecommunications Policy*, 30, 385—399.
- Burnham J.**, 2006. Telecommunications policy in Turkey: Dismantling barriers to growth. Forthcoming in *Telecommunications Policy*.
- Calzada, J. ve Valletti, T.**, 2005. Network competition and entry deterrence. C.E.P.R. Discussion Papers, No. 5381.
- Cihan, A.**, 2007. Dünya, Avrupa Ve Türkiye Standart Organizasyonlarının Analizi Ve Telekomünikasyon Alanında Standartlarla İlgili Sektör, Telekomünikasyon Kurumu Ve Standart Organizasyonları Arasında İşbirliği Modelinin Geliştirilmesi, *Uzmanlık Tezi*, Telekomünikasyon Kurumu, Ankara.
- Dacin, M. T., Goodstein, J. ve Scott, W. R.**, 2002. Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum. *Academy of Management Journal*. 45: 45-57.
- Dewenter, R., ve Haucap, J.**, 2006. Incentives to license virtual mobile network operators (MVNOs). In R. Dewenter & J. Haucap (Eds.), *Access pricing: Theory and practice* (305-325). Amsterdam: Elsevier Science.

- Di Maggio, P. J. ve Powell, W.W.**, 1983. The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. 48 : 147-160.
- Di Maggio, P. J.**, 1988. Interest and Agency in Institutional Theory, L. G. Zucker, *Institutional Patterns and Organizations*, 3-22, Cambridge: Ballinger.
- Dutz, M., Us, M. ve Yilmaz, K.**, 2005. Turkey's foreign direct investment challenges: Competition, the rule of law, and EU accession. In B. Hoekman & S. Togan (Eds.), "Turkey: Economic reform and accession to the European Union." Washington, DC: World Bank Publication.
- Eken, C.**, 2002. Ulusal Telekomünikasyon Düzenleme Kurumları: Kurumsal Yapı ve Sorumlulukları ile Denetleme ve Yaptırım Uygulama Fonksiyonları, *Uzmanlık Tezi*, Telekomünikasyon Kurumu, Ankara.
- Erçek, M.**, 2004. Çeviri, Aktör Ağları ve Eksik/Öncül Kurumsallaşma: Türkiye'deki Mesleki Personel/İnsan Kaynakları Söyleminin Yeniden Kurgulanması, 1960-1999, *Yönetim Araştırmaları Dergisi*, c.4, Sayı 2, 129 – 195.
- Erel, D.**, 2002, Yeni Kurumsalcı Yaklaşım Örgütlerin Analizinde Bir Paradigma Değişimine İşaret Ediyor mu?, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 2, 88-107.
- Eroğlu, H.**, 1985, İdare Hukuku, Ankara.
- European Commission**, 2003. Technical annexes of the ninth report on the implementation of the telecommunications regulatory package, Annex1: Market Overview, SEC(2003)1342.
- European Commission**, 2004. Annex to the European electronic communications regulation and markets 2004 (10th Report): Annex 3 Market overview, SEC (2004) 1535.
- European Commission**, 2006. Annex to the communication from the commission to the council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of The Regions European Electronic Communications Regulation and Markets 2005 (11th Report), Volume 2. {Com(2006)68 Final} SEC(2006)193.
- Farrell, J. ve Klemperer, P.**, 2004. Coordination and lock-in: Competition with switching costs and network effects. www.paulklempere.org
- Foros, Q., Hansen, B., ve Sand, J. Y.**, 2002. Demand-side spillovers and semi-collusion in the mobile communications market, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2(3), 259-278.
- Gabrielsen, T. S. ve Vagstad, S.**, 2005. Why is on-net traffic cheaper than off-net traffic?. <http://www.uib.no/people/sectg/entry2005july7.pdf>
- Gans, J. ve King, S.**, 2001. Using "bill and keep" interconnect arrangements to soften network competition, *Economics Letters*, 71, 413-412.

- Greenwood, R. ve Hinings, C.R.**, 1996. Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and New Institutionalism, *Academy of Management Review*, 21: 1022-1054.
- Greenwood, R., Suddaby, R. and Hinings, C.R.**, 2002. Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields, *Academy of Management Journal*, 45: 58-80.
- Gruber, H.**, 1999. An investment view of mobile telecommunications in the European Union. *Telecommunications Policy*, 23, 521-38.
- Gruber, H. ve Verboven, F.**, 2001. The evolution of markets under entry and standards regulation—the case of global mobile telecommunications. *International Journal of Industrial Organization*, 19, 1189—1212.
- Intug**, 2003. Position paper on national roaming, 2003/2. http://www.intug.net/views/national_roaming.html.
- Is Investment**, 2005. Company updates: Turkcell, 11 April 2005. http://www.isteyatirim.com/periodic/reports/company/TCELL_050411_TR.pdf.
- Hirsch, P. M. ve Lounsbury, M.**, 1997. Putting the Organization Back into Organization Theory, *Journey of Management Inquiry*, c.6, Sayı 1, 79-88.
- Kibar, Y. S.**, 2005. Setting fees for access and interconnection services during the process of liberalization in the telecommunications industry (in Turkish), Expert Thesis, Telecommunications Authority, Ankara.
- Koca, G.**, 2005. Mukayeseli Açından Telekomünikasyon Hukukunda Tüketicinin Korunması, *Uzmanlık Tezi*, Telekomünikasyon Kurumu, Ankara.
- Kraatz, M. S. ve Moore, J. H.**, 2002. Executive Migration and Institutional Change, *Academy of Management Review*, c.45, Sayı 1, 120-143.
- Laffont, J-J, Rey, P. ve Tirole, J.**, 1998. Network competition II: Price discrimination, *Rand Journal of Economics*, 29, 38-56.
- Merton, R. K.**, 1940. Bureaucratic Structure and Personality, *Social Forces*, c.18, 560-568.
- Merrill Lynch**, 2004. Global wireless matrix 2004.
- Meyer, J. W. ve Rowan, B.**, 1977. Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- OECD**, 2002. Regulatory reform in Turkey: Regulatory reform in the telecommunications industry. www.oecd.org/regrefom/background
- OECD**, 2005. Communications outlook 2005. Paris: OECD.
- Oliver, C.**, 1992. The Antecedents of Deinstitutionalization, *Organizational Studies*, c.13, Sayı 4, 563 – 588.
- Özen, Ş.** 2007. Yeni Kurumsal Kuram: Örgütleri Çözümlemede Yeni Ufuklar ve Yeni Sorunlar. A. S. Sargut ve Ş. Özen (Der) Örgüt Kuramları. Ankara: İmge Yayınları, 237-378.

- Peitz, M.**, 2005. Asymmetric regulation of access and price discrimination in telecommunications. Working Paper 28/2005, International University in Germany, School of Business Administration.
- Peker, Ö.**, 1995. Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği, TODAiE Dergisi, 3, 34-65.
- Perrow, C.**, 1986. Complex Organizations: A Critical Essay, New York: Random House.
- Rey, P. ve Jullien, B.**, 2004. Mobile to mobile call termination, in "Regulating mobile call termination." Vodafone Policy Paper Series, Number 1.
- Shy, O.**, 2002. A quick-and-easy method for estimating switching costs. International Journal of Industrial Organization, 20, 71—87.
- Tan, T.**, 2000. Bağımsız İdari Otoriteler, RK Perşembe Sohbetleri, Ankara, 3-32.
- Tolbert, P. ve Zucker, L.G.**, 1996. The Institutionalization of Institutional Theory. In Clegg, S. R., Hardy, C., and Nord, W.R. (eds.) Handbook of Organization Studies. (175-190). London: Sage.
- Ulusoy, A.**, 1999, Bağımsız İdari Kurumlar, Danıştay Dergisi, 3.
- Ünver, M. B.**, 2005. Telekomünikasyon Sektöründe Erişim Sorunlarının Hukuksal Analizi ve Türkiye İçin Çözüm Önerileri, *Uzmanlık Tezi*, Telekomünikasyon Kurumu, Ankara.
- Valetti, T.**, 2003. Is mobile telephony a natural monopoly? Review of Industrial Organization, 22, 47-65.
- Parla, T.**, 2005. Max Weber: Sosyoloji Yazıları. İstanbul: İletişim Yayınları, 290-325.
- Rekabet Kurumu Kararı**, No: 01-35/347-95, s. 12, Tablo 6.
- Rekabet Kurumu Kararı**, No: 01-35/347-95, Tablo 1.
- Rekabet Kurumu Kararı**, No: 01-35/347-95, s. 9 Tablo 2 ve 3.
- Yıldırım, T.**, 11-12.05.2000, Bağımsız idari otoritelerin yargısal denetimi, 2000 yılında idari yargı sempozyumu, Ankara.
- Yilmaz, K.**, 2000. Türk Telekomünikasyon Sektöründe Refom: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme, in I. Atiyas (Ed.), "Devletin Düzenleyici Rolü," İstanbul: TESEV.
- Zucker, L.G.**, 1977. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence, *American Sociological Review*, c.42, 726-743.
- Zucker, L.G.**, 1987. Institutional Theories of Organization, *Annual Review of Sociology*, c.13, 443-464.
- Zucker, L.G.**, 1988. Institutional Patterns and Organizations, 3-22, Cambridge: Ballinger.

ÖZGEÇMİŞ

1980 yılında Kayseri’de doğmuştur. İlköğrenimini Kılıçaslan İlkokulunda (1991), ortaokul öğrenimini Nuh Mehmet Küçükçalık Anadolu Lisei’nde (1995) yapmıştır. Lise öğrenimini 1998 yılında Kayseri Fen Lisesi’nde, üniversite öğrenimini de 2003 yılında Boğaziçi Üniversitesi Elektrik-Elektronik Mühendisliği Bölümü’nü bitirerek tamamlamıştır.