

ECTA 2008 DÜZENLEYİCİ KURULUŞ KARNESİ (ECTA 2008 REGULATORY SCORECARD)

YÖNETİCİ ÖZETİ

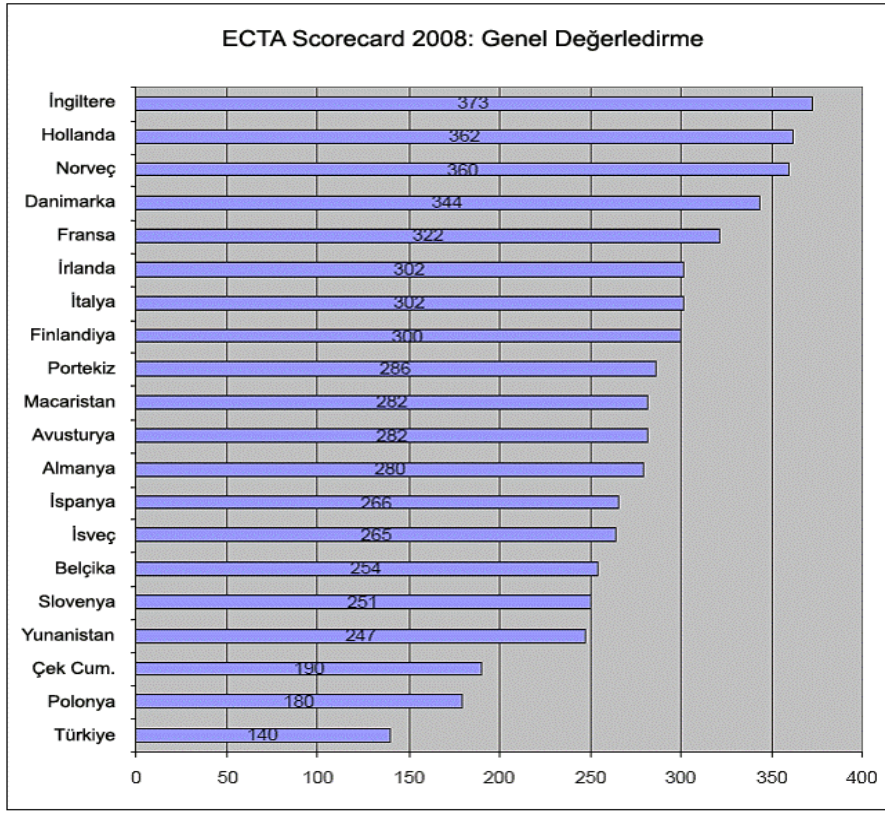
ECTA, 28.01.2009 tarihinde “2008 Regulatory Scorecard”ı yayımlamıştır. 18 AB ülkesini, Norveç’i ve Türkiye’yi de içeren bu çalışmada, elektronik haberleşme sektöründeki düzenlemeleri, bu düzenlemelerin AB mevzuatına uyum çerçevesinde etkinliği ülkeler bazında karşılaştırılmaktadır. 2008 Regulatory Scorecard ile ilgili önemli noktalar aşağıda özetlenmiştir.

Çalışmada yer alan ülkeler; Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İtalya, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovenya, İspanya, İsveç, Türkiye ve İngiltere’dir.

Çalışmadaki verilere göz atıldığında, İngiltere, Hollanda, Norveç, Danimarka ve Fransa’nın kurumsal düzenlemeler, ulusal düzenleyici otoritelerin etkinliği, erişim, fiyat, rekabetçi pazar paylaşımı ve perakende ücretler konusunda en iyi performans gösteren ülkeler olduğunu söylemek mümkündür. Bu sıralamada, Türkiye, Polonya ve Çek Cumhuriyeti’nin en alt sıralarda olduğu ifade edilmiştir.

Çalışma, ECTA üyesi olan ülkelerin düzenleyici kurumlarının, kendilerine gönderilmiş olan 104 soruluk anket çalışmasına verdikleri cevap temel alınarak hazırlanmıştır. Bu sorular beş gruptan oluşmaktadır: A) Kurumsal Koşullar, B) Piyasaya giriş olanakları ve altyapı kurulumu, C) Düzenleyici kurumun regülasyon süreci, D) Düzenlemelerin, düzenleyici kurum tarafından uygulanması, E) Regülasyon ve piyasa sonuçları. Anket çalışması, düzenleyici otoritelerden, ECTA üyelerinden, Avrupa Komisyonundan ve ERG’den toplanan bilgiler doğrultusunda hazırlanmış ve ayrıca AB düzenleyici çerçevesi ve WTO’nun (Dünya Ticaret Örgütü) telekomünikasyon referans raporunun, Avrupa Komisyonunun ve ERG ilkelerinin görüş ve tavsiyelerini dikkate alarak hazırlanmıştır.

Her bir ülkeden alınan cevaplar doğrultusunda, niceliksel açıdan karşılaştırmalı bir analiz yürütülmüş ve bu analiz sonucunda her bir ülkedeki düzenlemelerin etkinliği ile ilgili genel puan tablosuna ulaşılmıştır. Aşağıdaki şekilde genel puan tablosu yer almaktadır;



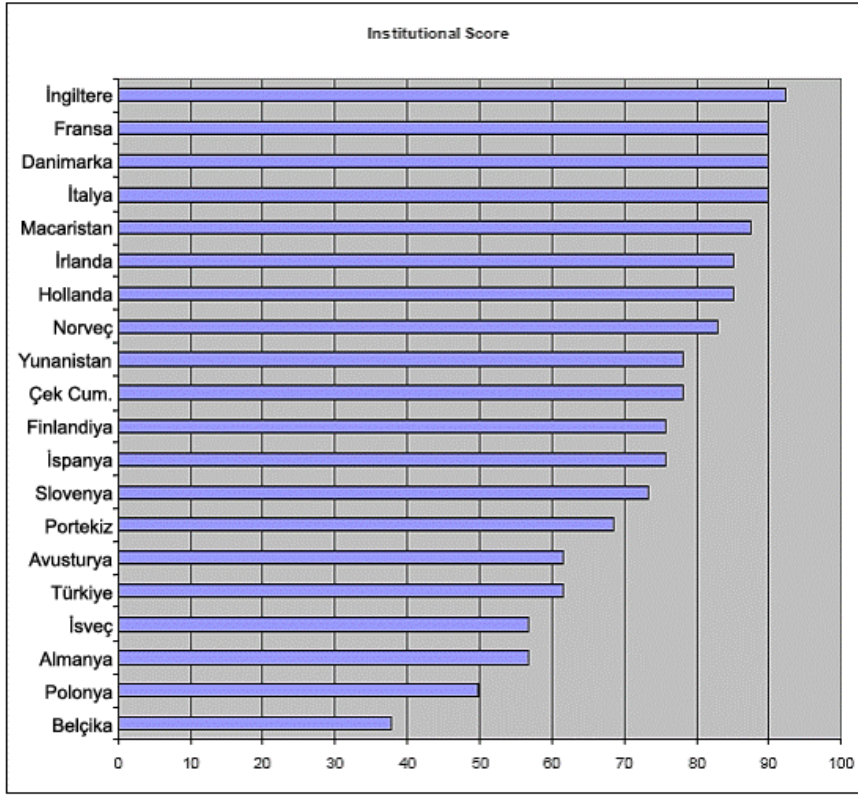
Yukarıdaki tabloda, ülkeleri dört farklı grup altında toplamak mümkündür.

- Lider Ülkeler: genel olarak performans bakımından üst sıralarda olan İngiltere, Hollanda, Danimarka ve Fransa.
- Genel olarak güçlü ama belirli alanlarda düşük performans sergileyen ülkeler: İrlanda, Finlandiya, Avusturya, İtalya, Almanya, Macaristan ve Portekiz.
- Değişken performans sergileyen ülkeler: İsveç, İspanya, Belçika, Slovenya ve Yunanistan
- Genel olarak düşük performans sergileyen ülkeler: Çek Cumhuriyeti, Polonya, Türkiye.

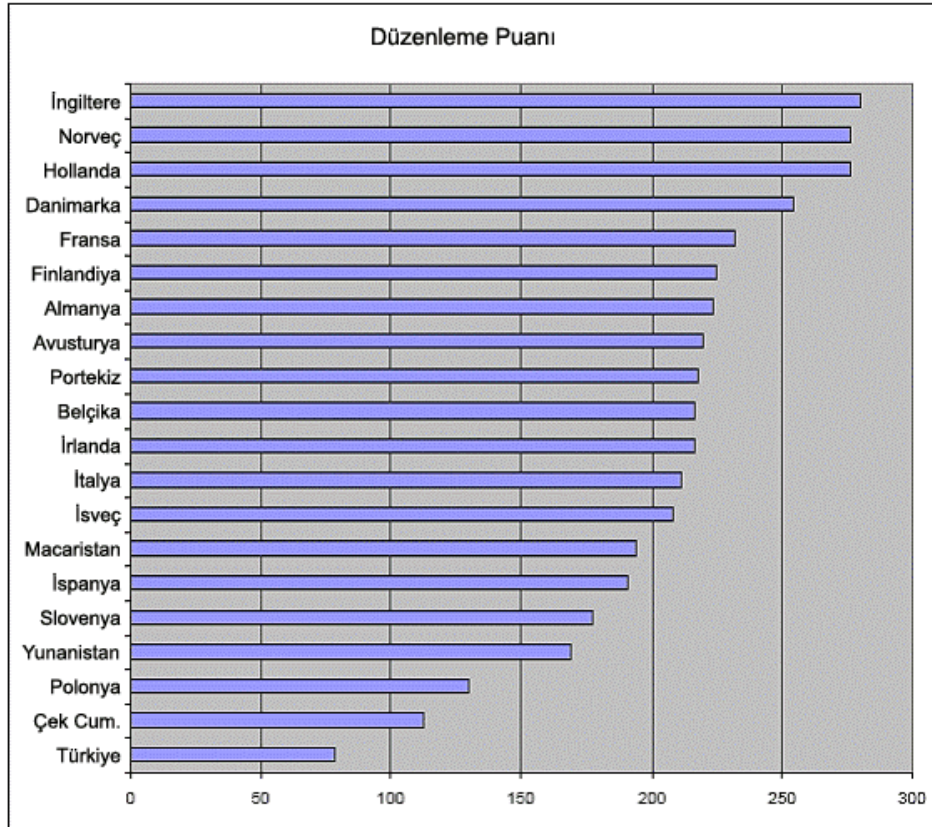
Yüksek ve düşük performans sergileyen ülkelerin, genel olarak, diğer yıllara göre performanslarında önemli bir değişiklik yaşanmadığı söylenebilir. Ancak, bazı ülkelerde şaşırtıcı gelişmeler yaşandığı gözlenmektedir. Ülkelerde yaşanan olumlu gelişmeler diğer ülkelerin sonuçlarını ve sıralamayı değiştirmektedir. Örneğin; Finlandiya'da kurumsal çerçeve konusunda yaşanan gelişmeler ve frekans planına verilen önemin artması Finlandiya'ya puan tablosunda avantaj sağlamıştır. İrlanda ve Belçika'da yeni nesil şebekeler ile ilgili plan teklifleri, her iki ülkeye de puan tablosunda fayda sağlamıştır. Düzenlemelerin uygulanması ile ilgili detaylı işlevsel hükümlerin eksikliği, İsveç'in puan tablosunda daha alt sıralara yerleşmesine neden olmuştur. İspanya'da ise genişbant piyasasındaki rekabet koşullarının bozulması ve yeni nesil şebeke düzenlemelerindeki yetersizlik, ülkenin puan tablosunda daha alt sıralara inmesine sebep olmuştur. Sıralamasında bir gelişme olmamasına rağmen, Yunanistan'da, 2007'ye göre, özellikle YAPA (Yerel Ağın Paylaşımına Açılması) konusunda önemli gelişmeler yaşanmıştır.

Bazı ülkelerin düşük performans göstermelerinin nedeni, genel ekonomik kriz ve düzenlemelerin uygulanması konusunda yaşanan gecikmedir. Macaristan, Slovenya ve Polonya gibi AB'ye yeni üye olan ülkelerde puanlar çoğunlukla düşüktür. Türkiye, diğer ülkelere göre son sıralarda olmasına rağmen, düzenlemelerin AB kriterlerine uyumu konusunda önemli adımlar atılmıştır. Aşağıdaki tablolarda, ülkelerin kurumsal değerlendirme ve düzenlemeler ile ilgili sonuçlarını görmek mümkündür.

Kurumsal Değerlendirme



Düzenlemeler ile ilgili değerlendirmeler



Kurumsal çerçeve ve düzenlemelerin uygulanması Avrupa çapında farklılık göstermektedir. Örneğin; bazı düzenleyici kurumların para cezası verme yetkisi yokken, bazı kurumlar, %1'den %10'a kadar para cezası verebilmektedirler. Ortalama dava süreci altı aydan bir yıla kadar değişmektedir. Yapısal Ayırım veya Altyapı-Hizmet Ayırımı uygulayan ülkelerde düzenleyici kurumların yetkilerinin kapsamı farklılık göstermektedir.

Düzenleyici Kurumların uygulamaları kapsamında farklılık hem piyasa analizlerini sonuçlandırma konusunda zamanlama açısından, hem de uzlaşmazlıklar, düzenleme yaklaşımları ve etkin piyasa gücüne sahip işletmecilerin belirlenmesi konusunda görülmektedir. YAPA gibi mevcut teknolojilerin düzenlenmesi ile ilgili ülke yaklaşımlarının daha uyumlu olduğu fark edilmektedir. Yasal çerçeve ve regülasyon (düzenleme) konusunda ülkeler arasındaki farklılıklar şöyle sıralanabilir;

- AB Telekomünikasyon çerçevesi kapsamında düzenleyici kurumların yaptırım gücü birçok açıdan sınırlandırılmıştır. Düzenleyici otoritelere tanınmış olan para cezası verme yetkisi Komisyon'un yetkisiyle karşılaştırıldığında daha sınırlıdır.
- Düzenleyici Kurumların bağımsızlığı konusunda sorunlar vardır. Birçok ülkede, düzenleyici kurumun yetkileri sınırlandırılmış ve Bakanlığın genel idaresine tabi hale getirilmiştir. Bu durum özellikle, Polonya, Finlandiya, Almanya, Avusturya ve Türkiye'de kaygılandırıcı bir boyuttadır. Belçika, Almanya, Norveç, Polonya, Slovenya, İsveç ve Türkiye'de, devlet, yerleşik operatör veya diğer Telekom işletmecilerinin hisselerinde önemli ölçüde paya sahip olmaya devam etmektedir.
- Numara taşınabilirliği (mobil/sabit) giderek etkinliğini arttırmaktadır. Ancak, şu an için hiçbir Avrupa ülkesi Telekomünikasyon Çerçeve Paketi teklifindeki 1 günlük taşıma süresini gerçekleştirebilmiş değildir. Sadece Almanya ve Belçika'da sabit numara taşınabilirliği iki veya daha az günde gerçekleştirilebilmektedir. Mobil numara taşınabilirliği ise bir günden az bir sürede İrlanda'da uygulamaya konmaktadır. Diğer ülke örneklerine baktığımızda, numara taşınabilirliği sürecinin beş günü aştığı görülmektedir. Polonya'da bu süre 45 gün olarak karşımıza çıkmaktadır.
- Yeni Nesil Şebeke (YNS) gelişmeleri, birkaç istisna dışında, henüz düzenleyici kurumların piyasa analizlerine yansımamıştır. Hollanda, YNS'yi hedef alan teknoloji tarafsızlık çerçevesi ile ilgili tanımlamalar konusunda en önemli gelişmeyi gösteren ülkedir. Belçika, İrlanda ve İngiltere'de gelişmeye açık rejimler önerilmiştir. İspanya ve Almanya ise tam tersi, bazı YNS formlarını düzenleme kapsamından çıkararak çerçeveler sunmuştur. Birçok ülke ise konu ile ilgili her hangi bir gelişme göstermemiştir. Scorecard'ı kapsayacak, konu ile ilgili, gelişmelerin 2009 yılında gerçekleşmesi beklenmektedir.

2008 Scorecard'ı kapsamında ülkelerde yaşanan gelişmeler ve durum tespiti şöyledir;

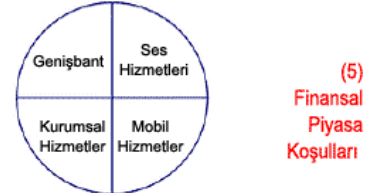
- İngiltere, İsveç, Norveç ve Hollanda, sabit ses hizmetleri kapsamında rekabet seviyesi en yüksek olan ülkelerdir. Bunun yanında, Fransa, Almanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan'da YAPA sayesinde ses rekabetinde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Ancak, Çek Cumhuriyeti ve Finlandiya'da sabit ses hizmetlerinde rekabet sınırlı, ücretler ise yüksektir.
- İskandinav ülkeleri, mobil piyasalarda en güçlü ülkelerdir. Bu ülkeler aynı zamanda, frekans prensipleri bakımında en fazla serbestleşme gösteren ve MVNO lar konusunda en iyi duruma sahip olan ülkelerdir.
- Fransa ve Portekiz genişbant kapsamında, rekabetçi hedeflere ulaşmak konusunda en başarılı ülkelerdir. Ancak, altyapı temelli rekabet ve perakende sonuçlarına bakıldığında en iyi performans gösteren ülkelerin Portekiz, İngiltere ve Hollanda olduğu görülmektedir. Genişbant konusunda düşük performans gösteren ülkeler ise,

İspanya, İrlanda ve Polonya, Çek Cumhuriyeti gibi yeni üye ülkelerdir. Yunanistan, 2007 yılından itibaren YAPA konusundaki gelişmeler sayesinde ilerleme göstermektedir.

Aşağıdaki tablo, ülkelerin yüksek ve düşük performans gösterdiği alanları incelemektedir.

2008 Ulusal Düzenleyici Çerçevelerin Etkinliği Raporu

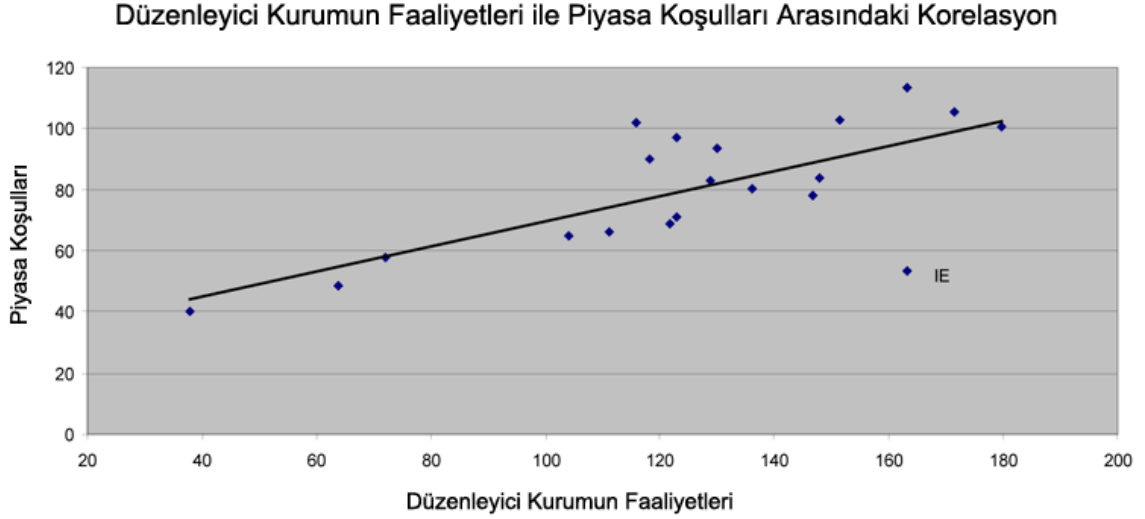
	(1) Kurumsal Çerçeve	(2) Piyasaya Giriş İmkanları	(3) Düzenleyici Kurumun Etkinliği	(4) Düzenlemelerin Kurum Tarafından Uygulanması	(5) Finansal Piyasa Koşulları
Avusturya					
Belçika					
Çek Cum.					
Danimarka					
Finlandiya					
Fransa					
Almanya					
Yunanistan					
Macaristan					
İrlanda					
İtalya					
Hollanda					
Norveç					
Polonya					
Portekiz					
Slovenya					
İspanya					
İsveç					
Türkiye					
İngiltere					



RENKLER

Zayıf
Nötr
Güçlü

Çalışma sonucunda genel olarak, düzenleyici otoritenin daha aktif olduğu ülkelerin, rekabet ve tüketici hakları bakımında daha ileri seviyede olduğu gözlemlenmiştir.



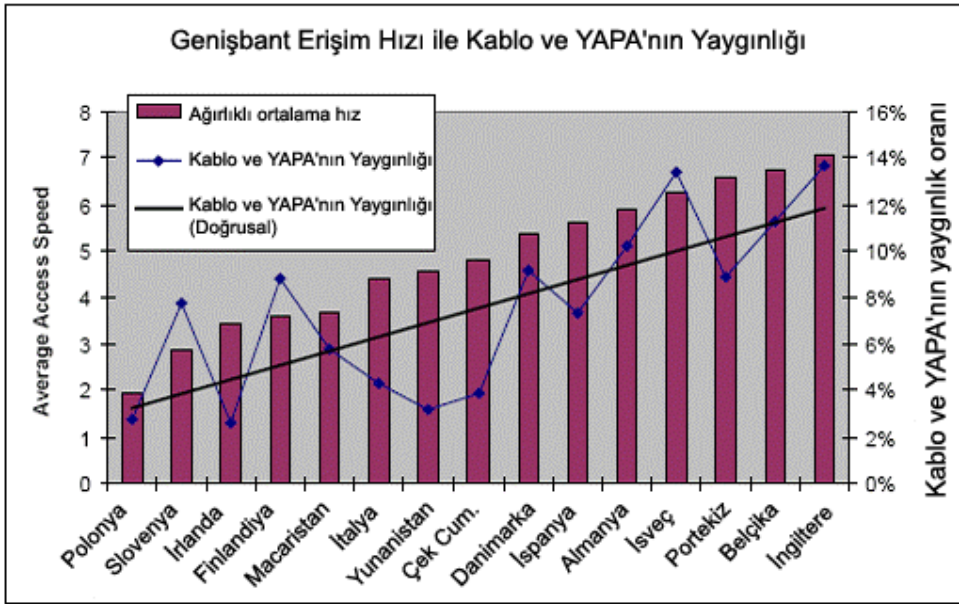
Çalışmada, genişbantta düzenlemelerin etkinliği ile yaygınlık (penetrasyon) arasındaki ilişki incelenmiş ve sonuç olarak, Genişbant rekabet ölçütleri konusunda yüksek sonuçlara sahip olan ülkelerin, Genişbant yaygınlık oranları bakımından da yüksek rakamlara sahip olduğu görülmüştür.

Çalışmada yine, yaygınlık ve rekabetçi mekanizmalar arasındaki ilişki, yerleşik operatörün piyasa payı, YAPA ve kablo yaygınlığını da göz önüne alarak daha detaylı bir şekilde incelenmiş ve YAPA yaygınlığı ile Genişbant yaygınlığı arasındaki ilişkinin daha güçlü olduğu gözlemlenmiştir. YAPA, kablo kullanımı ve yerleşik operatörün piyasa payının Genişbant yaygınlığı üzerindeki etkilerini gösteren tablo aşağıdadır;

Rekabetçi Genişbant erişim mekanizmalarının yaygınlığı ile toplam yaygınlık arasındaki korelasyon katsayısı		Rekabetçi erişim mekanizmalarının yaygınlığı ile yerleşik operatörün yaygınlığı arasındaki korelasyonun katsayısı	
YAPA	0.63	0.44	
Kablo	0.40	0.04	

Yukarıdaki korelasyonlar bize, rekabetçi erişim yöntemlerinin, genel olarak piyasa büyüklüğünde artışa sebep olacağını göstermektedir.

Çalışmada, yüksek hızda erişime yol açan etkenler araştırılmış ve sonuç olarak, rekabetçi erişim mekanizmaları ile ortalama erişim hızları arasında güçlü bir ilişki olduğu görülmüştür.

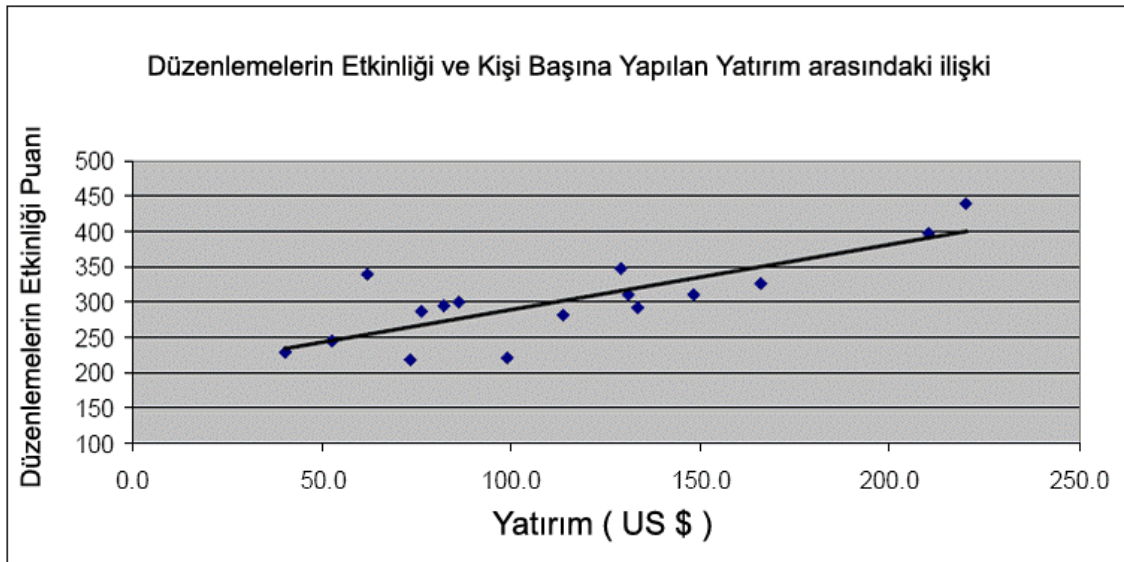


YNŞ kurulumu ile ilgili gelişmeler, birçok Avrupa ülkesinde henüz başlangıç aşamasındadır. FTTH (Fibre to the Home) bağlantıları konusunda en yüksek rakamlara sahip olan İsveç'te bile 600,000 hat bulunmaktadır. Ancak fiber ile ilgili gelişmelerin, YAPA ve kabloda yaşanan rekabetçi gelişmeleri takip ettiği görülmektedir.

Scorecard ile birlikte Temmuz 2008 Genişbant verileri göz önüne alındığında, altyapı ve erişim temelli etkin rekabetin, Genişbant yayılım oranları ve daha hızlı hizmetler kapsamında birbirini tamamladığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Elde edilen sonuçlar, rekabetin arttığı piyasaların, daha düşük ücretler ve tüketici taleplerini karşılamak için daha fazla inovasyon ile sonuçlandığını belirten iktisadi teori ile örtüşmektedir. Tam tersi, rekabetçi yapının gelişmediği piyasalarda ise, fiyatların, rekabetçi fiyat seviyelerinden yüksek olması ve inovasyonun, tüketici talebinin az olması sebebiyle, daha düşük olması beklenmektedir.

Scorecard, etkin düzenlemeler ile yatırım seviyeleri arasında güçlü bir ilişki olduğunu göstermektedir. Örneğin; Scorecard'da lider ülke konumunda olan İngiltere'de yatırım seviyesinin Polonya'ya göre beş kat fazla olduğu görülmektedir.



Yukarıdaki analizler doğrultusunda yeniden değerlendirilen Telekomünikasyon Çerçeve Paketi konusunda Avrupa Konseyi ve Parlamentosuna öneriler;

- Etkin, rekabetçi düzenlemeler Telekomünikasyon Çerçeve Paketinin temel amacı olmalıdır. Aktif ve yetkileri bakımından güçlü düzenleyici kurumlar tüketiciler açısından olumlu sonuçlara ulaşmada temel role sahiptir.
- Erişimin etkin olabilmesi için, erişim fiyatları, yatırımcı için gerekli geri dönüşü sağlamalı ve ayrımcılığa yol açmamalıdır.
- Düzenleyici kurumlar, rekabet kurallarını uygulayabilmek için yetkileri bakımından güçlendirilmelidir. Bu durum, altyapı-hizmet ayrımının zorunlu hale getirilmesi ve güvenilir yaptırım mekanizmalarının geliştirilmesini içermelidir.
- Düzenleyici otoritelerin bağımsız olması sağlanmalıdır.

Bakanlıklara öneriler:

- Üye devletler, düzenleyici kurumun yetkileri ve bağımsızlığı konusunda, yukarıdaki önerileri uygulamaya sokmalıdır. Düzenleyici kurumun yetkileri, altyapı-hizmet ayrımını zorunlu hale getirecek şekilde genişletilmelidir.
- Üye ülkelerde, devletin, yerleşik operatörün veya diğer Telekom işletmecilerin hisselerinden pay almasının önüne geçilmelidir.
- Üye ülkelerde Spekturum faaliyetleri, düzenleyici kurumların yetkisine bırakmalıdır.

Düzenleyici Kurumlara Öneriler:

- Düzenleyici Otoriteler, fiziksel erişim ve Genişbant toptansatış erişimi piyasalarını yeniden gözden geçirmeli, gerekli gördüğü durumlarda FTTH (fibre to the home) ve FTTC (fibre to the curb) teknolojilerini piyasaya dâhil etmeli ve fiber temelli uygulamalar için açık ve rekabeti destekleyen düzenlemeler ortaya koymalıdır.
- Düzenleyici otoriteler, düzenli olarak, ürünlerin maliyet temelli olduğunu ve çapraz sübvansiyonun bulunmadığını doğrulayan verileri içeren regülasyon sonuçlarını yayınlamalıdır.
- Düzenleyici kurumlar, IP arabağlantılarının kurulumu ve fiyatlandırılması ile ilgili düzenlemeleri yeniden gözden geçireceği bir süreç oluşturmalıdır.
- Düzenleyici otoriteler, EPG (Etkin Piyasa Gücü) kurallarının ihlal edildiği durumlarda, yaptırım uygulayabilmelidir.
- Düzenleyici otoriteler, piyasa analiz sürecini ve uzlaşmazlıkların çözümü sürelerini yeniden gözden geçirmelidir. Piyasa analizleri bir yıl içerisinde tamamlanmalı, uzlaşmazlık çözümündeki 4 aylık süreye uyulmalıdır.
- Düzenleyici otoriteler daha şeffaf olmalı, ileriye dönük iş planları yayınlamalıdır.