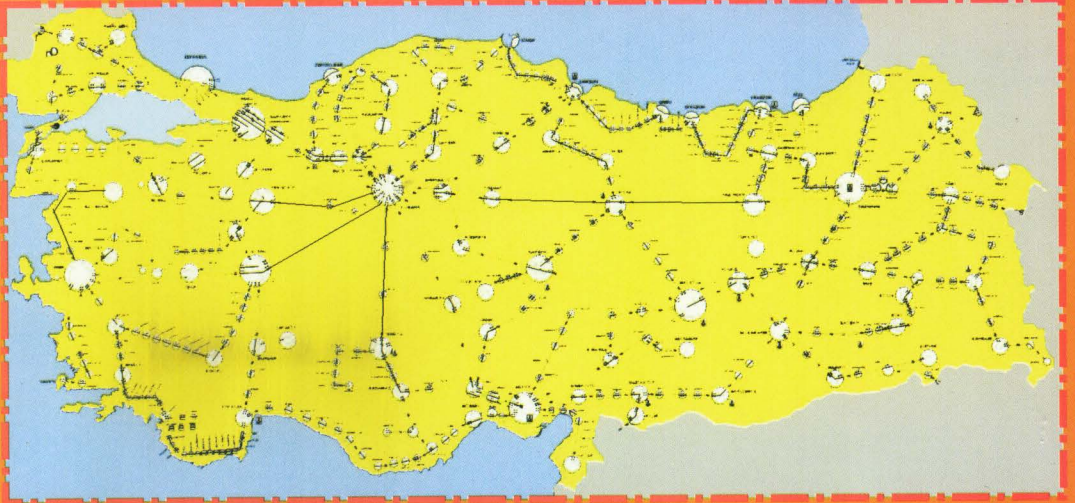




DPT - UZMANLIK TEZLERİ

**EVRENSEL HİZMET; TÜRKİYE
POSTA SEKTÖRÜNDE EVRENSEL HİZMET
REGÜLASYONU İÇİN ÖNERİLER**



ARALIK 2008



YAYIN NO: DPT : 2786

EVRENSEL HİZMET; TÜRKİYE POSTA SEKTÖRÜNDE EVRENSEL HİZMET REGÜLASYONU İÇİN ÖNERİLER

İşıl IRMAK

Planlama Uzmanlığı Tezi

**İKTİSADİ SEKTÖRLER ve KOORDİNASYON
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

**OCAK 2009
ARALIK 2008**

ISBN 978-975-19-4402-3

Bu çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

TEŐEKKÖR

Tezin hazırlanma aşamasında bana rehberlik yapmayı kabul eden Planlama Uzmanı Dr. Nazire Nergiz DİNÇER'e, teze ilişkin ayırdıkları zaman ve yaptıkları katkı için İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürü M. Cüneyd DÜZYOL'a, Altyapı ve Hizmetler Dairesi Başkanı Hülya TOKGÖZ'e, Planlama Uzmanı Volkan Recai Çetin'e ve her türlü destekleri için aileme teşekkür ederim.

IŞıl IRMAK

Ankara 2008

ÖZET

Planlama Uzmanlığı Tezi

EVRENSEL HİZMET; TÜRKİYE POSTA SEKTÖRÜNDE EVRENSEL HİZMET REGÜLASYONU İÇİN ÖNERİLER

Işıl IRMAK

Birçok ülkede son yıllarda, devlet tarafından tekel kapsamında sunulan bazı kamu hizmetlerinin rekabetçi piyasalar tarafından da sağlanabileceği anlaşılmıştır. Söz konusu sektörlerde devlet politika belirleme, düzenleme ve denetlemeye odaklanmış; bu süreçte vatandaşların evrensel hizmetlere erişimini garanti altına alma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Şebeke endüstrisi niteliği taşıyan posta sektörü, serbestleşme halinde devlet tarafından yeniden düzenlenmesi gereken alanlardan birini teşkil etmektedir. Türkiye posta sektöründe evrensel hizmete ilişkin düzenleme bulunmamasıyla beraber, kamu sahipliğindeki yerleşik işletmeci yurt çapında hizmet sunmaktadır ve hizmetlerin büyük bölümünün sunulmasında kanuni tekel hakkına sahiptir. Diğer taraftan, piyasadaki rakip işletmeciler kamu işletmecisine ayrılan tekel alanı içerisinde de faaliyet göstermekte; bu durum evrensel posta hizmeti sunumu için gerekli olan kaynakların sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir. Bu çerçevede, piyasada fiilen başlamış olan rekabetin yasal zemine oturtulması, tüketicilerin rekabetin sağladığı faydalardan yararlanması ve bu süreçte tüm vatandaşların belirli posta hizmetlerine asgari kalitede, kesintisiz ve sürdürülebilir olarak erişiminin sağlanması için çeşitli düzenlemeler yapmak gerekmektedir.

Evrensel posta hizmeti alanında ülkemizde yapılan ilk çalışma olma özelliğini taşıyan bu çalışmanın temel amacı, önümüzdeki dönemde serbestleştirilmesi öngörülen posta hizmetleri piyasasında evrensel hizmetin düzenli ve sürekli olarak sağlanabilmesi için politika ve düzenleme önerilerinde bulunmaktır.

Bu çerçevede, çalışmada, genel olarak ve posta sektörü özelinde evrensel hizmet sunumunun gerekçeleri tartışılmış; evrensel hizmetin ek maliyetinin hesaplanmasına ve söz konusu maliyetin finansmanına yönelik literatürde yer alan yöntemler ve Dünya uygulamaları incelenmiştir. Çalışmada ayrıca, Türkiye posta sektöründe *evrensel hizmet sağlayıcının* maliyet yapısı ile sunduğu hizmetlerin maliyet nedenselliği incelenmiş ve Kuruluşun toplam maliyet fonksiyonunun hesaplanmasıyla anılan hizmetlerin sunumunda güçlü ölçek ve yoğunluk ekonomilerinin varlığı saptanmıştır.

Yapılan analizler sonucunda, Türkiye posta sektöründe, serbestleşme halinde, pazardaki toplam gönderi hacminin büyük bölümü için rekabet yaşanması beklenmekte ve evrensel hizmetin ek maliyetinin *rekabetçi piyasalarda net kaçınılabilir maliyet* yöntemi ile hesaplanması önerilmektedir. Söz konusu maliyetin finansmanı amacıyla, yerleşik işletmeciye belirli bir süre için, sınırları net olarak belirlenmiş ve mevcut duruma göre daraltılmış bir tekel alanı tahsis edilmesi ve uzun

vadede ticari olmayan hizmetlerin maliyetinin sektör içinde kurulacak bir fondan karşılanması uygun görülmektedir. Çalışmada ayrıca, evrensel posta hizmetinin sürdürülebilir olarak sağlanması teminen, *evrensel hizmet sağlayıcının* yeniden yapılandırılmasına ve sektörü düzenleyecek ve denetleyecek uzman bir yapının kurulmasına yönelik politika önerilerine yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Evrensel hizmet, posta hizmetleri, evrensel hizmet regülasyonu, evrensel hizmet yükü, ölçek ekonomileri, yoğunluk ekonomileri, maliyet fonksiyonu

ABSTRACT

Planning Expertise Thesis

UNIVERSAL SERVICE; PROPOSALS FOR UNIVERSAL SERVICE REGULATION IN TURKISH POSTAL SECTOR

Işıl IRMAK

In the last few years, in many countries, it has been realized that some public services provided by state monopolies can also be provided in competitive markets. In said sectors, states decided to focus on policy determination and regulation in the markets and a need for guaranteeing access to universal service has emerged.

In case of liberalization, postal services sector, as a network industry, constitutes one of the areas that need to be re-regulated. In Turkey, despite there is no regulation regarding universal postal service, state-owned incumbent operator provides postal services country-wide and has exclusive rights for the provision of the majority of services. On the other hand, rival firms operate in the reserved segments of the market that are granted to the public operator, threatening the certainty of the funds required for universal service provision. In this context, it is necessary to make regulations in order to legitimize *de facto* competition in the market and to make consumers benefit from competition, while ensuring the sustainable provision of universal service of certain quality.

As the first study conducted in Turkey on universal postal service, the main objective of this study is to make regulatory policy recommendations to ensure the continuous provision of universal service in postal services sector, which is anticipated to be liberalized soon.

In this context, the rationale for universal service and universal postal service provision are discussed and the methods used for calculation of universal service burden and financing of this burden are examined. Furthermore, the cost structure of the *universal service provider* in Turkish postal sector and cost causality of the services provided are examined and by estimating the total cost function, strong economies of scale and density are found in the provision of said services.

In the light of the analyses conducted, competition is expected to emerge for the majority of the postal volume in Turkish postal sector in case of liberalization, which makes *profitability cost method* appropriate for the calculation of universal service burden. In order to finance this burden, for a specified period, a clearly defined and smaller reserved area should be granted to the incumbent operator and in the long term, the burden should be financed through a sectoral universal service fund. Moreover, in the study, to ensure the sustainable provision of universal postal service, policy recommendations are made on restructuring of *universal service provider* and establishment of a sectoral regulatory authority.

Key Words: Universal service, postal services, universal service regulation, universal service burden, economies of scale, economies of density, cost function

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	i
ÖZET.....	iii
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar	xi
ŞEKİLLER	xiii
GRAFİKLER	xiv
KISALTMALAR	xv
GİRİŞ	1
1. EVRENSEL HİZMET: KAVRAM, GEREKÇELER VE TÜRKİYEDE EVRENSEL HİZMET UYGULAMALARI.....	5
1.1. Kamu Hizmeti Kavramı	5
1.2. Evrensel Hizmet Kavramı	6
1.2.1. Sunulan Hizmet.....	10
1.2.2. Hizmetin Sunulduğu Kullanıcı Grupları	13
1.2.3. Hizmetin Fiyatlandırılması.....	14
1.3. Evrensel Hizmet Sunumunun Gerekçeleri	15
1.3.1. Erdemli Mallara Erişimin Sağlanması	15
1.3.2. Temel Hak ve Hürriyetlerin Güvence Altına Alınması	16
1.3.3. Gelir Dağılımının Düzenlenmesi	17
1.3.4. Dışsallıklar	18
1.4. Evrensel Hizmet Sunumunun Olumsuz Yönleri	22
1.5. Türkiye’de Evrensel Hizmet Örnekleri	24

2. POSTA HİZMETLERİ VE POSTA SEKTÖRÜ, EVRENSEL POSTA HİZMETİ.....	27
2.1. Posta Hizmetleri ve Posta Sektörü.....	27
2.1.1. Posta Pazarının Segmentleri.....	30
2.1.2. Posta Endüstrisi.....	32
2.1.3. Posta Hizmetlerinde Değer Zinciri.....	35
2.2. Posta Hizmetlerinin İktisadi Analizi	37
2.2.1. Posta Hizmetlerinde Ölçek Ekonomileri.....	37
2.2.1.1. Posta Değer Zincirinin Bütününde Ölçek Ekonomileri	38
2.2.1.2. Toplama Faaliyetinde Ölçek Ekonomileri	40
2.2.1.3. Tasnif Faaliyetinde Ölçek Ekonomileri	40
2.2.1.4. İletim Faaliyetinde Ölçek Ekonomileri.....	41
2.2.1.5. Dağıtım Faaliyetinde Ölçek Ekonomileri	41
2.2.2. Posta Hizmetlerinde Yoğunluk Ekonomileri	42
2.2.3. Posta Hizmetlerinde Kapsam Ekonomileri	43
2.3. Evrensel Posta Hizmeti.....	45
3. ULUSLARARASI YAKLAŞIMLAR VE ÜLKE ÖRNEKLERİ; TÜRKİYEDE EVRENSEL POSTA HİZMETİ.....	49
3.1. Evrensel Posta Hizmetinde Uluslararası Yaklaşımlar	49
3.1.1. Dünya Posta Birliği.....	49
3.1.2. Avrupa Birliği	51
3.1.2.1. Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyinin 2002/39/EC Sayılı Direktif ile Değişik 97/67/EC Sayılı Direktifi	52
3.1.2.3. Avrupa Birliğinde Posta Sektörü ve Evrensel Posta Hizmeti	58
3.2. Ülke Örnekleri.....	63

3.2.1. İsviçre Posta Sektörü	63
3.2.2. Yeni Zelanda Posta Sektörü	65
3.2.3. Birleşik Krallık Posta Sektörü.....	66
3.3. Türkiye’de Evrensel Posta Hizmeti.....	68
3.3.1. Türkiye Posta Sektörünün Genel Değerlendirmesi.....	68
3.3.2. Evrensel Posta Hizmeti Yükümlüsü	70
3.3.3. Evrensel Posta Hizmetinin Kapsamı.....	74
3.3.4. Tekel Kapsamındaki Hizmetler.....	75
3.3.5. Diğer Münhasır Haklar	76
4. EVRENSEL POSTA HİZMETİ REGÜLASYONU.....	77
4.1. Evrensel Hizmet Regülasyonunda Uygulanacak Temel İlkeler	78
4.1.1. Etkinlik.....	78
4.1.2. Tarafsızlık	79
4.1.3. Şeffaflık.....	79
4.1.4. Orantısallık.....	80
4.1.5. Uygulanabilirlik	80
4.1.6. Kesinlik	80
4.2. Evrensel Hizmetin Finansman Yöntemleri.....	80
4.2.1. Evrensel Hizmet Yükümlüsüne Tekel Alanı Ayrılması.....	80
4.2.2. Genel Vergilerden Tazmin.....	82
4.2.3. Evrensel Hizmet Fonu.....	84
4.2.4. Öde veya Oyna.....	86
4.2.5. Şebekeye Erişim Fiyatlarının Yükseltilmesi.....	87
4.3. Evrensel Hizmet Sağlayıcının Belirlenmesi	89
4.3.1. Yerleşik İşletmecinin Görevlendirilmesi	90

4.3.2. İmtiyaz Yöntemi	90
4.3.3. Evrensel Hizmet Yükümlülüğünün Bütün İşletmecilere Uygulanması	91
4.4. Sonuç	92
5. EVRENSEL POSTA HİZMETİ SUNUMUNUN EK MALİYETİNİN HESAPLANMASI VE TÜRKİYE POSTA SEKTÖRÜNDE EVRENSEL HİZMET SAĞLAYICININ MALİYET ANALİZİ	96
5.1. Evrensel Hizmetin Ek Maliyetinin Hesaplanması	96
5.1.1. Evrensel Hizmet Yükümlülüğünün Sağladığı Avantajlar	98
5.1.2. Evrensel Hizmet Sunumunun Ek Maliyetinin Hesaplanma Yöntemleri	99
5.1.2.1. Net Kaçınılabılır Maliyet Yöntemi	100
5.1.2.2. Dağıtılmış Maliyet Yöntemi	100
5.1.2.3. Piyasaya Giriş Fiyatlandırması Yöntemi	101
5.1.2.4. Rekabetçi Piyasalarda Net Kaçınılabılır Maliyet Yöntemi	102
5.1.2.5. Toplam Refah Yaklaşımı	103
5.2. Türkiye Posta Sektöründe Evrensel Hizmet Sağlayıcının Maliyet Analizi	104
5.2.2. Verilerin İncelenmesi	105
5.2.3. Toplam Maliyet Fonksiyonu	107
5.3. Sonuç	115
SONUÇ VE TÜRKİYE POSTA SEKTÖRÜNDE EVRENSEL HİZMET REGÜLASYONU İÇİN ÖNERİLER	117
KAYNAKLAR	123
EK : PTT GENEL MÜDÜRLÜĞÜNÜN MALİYET ANALİZİNDE KULLANILAN VERİ SETİ	128

TABLÖLAR

	<u>Sayfa No</u>
Tablo 2.1. Fiziksel ve Elektronik Postanın Güçlü ve Zayıf Yönlerinin Karşılaştırılması.....	30
Tablo 2.2. GSYİH ve Posta Sektörü.....	35
Tablo 2.3. Avrupa Birliğinde Mektup Postasının Talep Kompozisyonu.....	36
Tablo 2.4. Gelişmekte Olan Ülkelerde Ölçek Ekonomileri.....	39
Tablo 2.5. Gelişmekte Olan Ülkelerde Gönderi Maliyetleri.....	40
Tablo 2.6. Dağıtım Faaliyetinde Ölçek Ekonomilerine İlişkin Sonuçlar.....	42
Tablo 2.7. Posta Pazarının Değişik Segmentlerinde Muhtemel Yoğunluk Ekonomileri.....	44
Tablo 2.8. Dağıtım Faaliyetinde Posta Gönderileri Arasındaki Kapsam Ekonomilerinin Büyüklüğü.....	45
Tablo 3.1. AB-25 Üyesi Ülkelerde Haftalık Gönderi Dağıtım Sayıları.....	62
Tablo 3.2. Segmentlere Göre Türkiye Posta Pazarı Büyüklüğü.....	70
Tablo 3.3. Yıllara Göre PTT Genel Müdürlüğü Tarafından Kabul Edilen Yurt İçi Mektup Postası Gönderilerinin Dağılımı....	72
Tablo 3.4. Yıllara Göre PTT Personel ve İşyerleri Sayıları.....	73
Tablo 3.5. Yıllara Göre Otomasyona Açılmış Bulunan PTT İşyeri Sayıları.....	74
Tablo 3.6. PTT Genel Müdürlüğünün Gayrisafi Satış Hasılatı, Faaliyet Karı ve Dönem Karı.....	75
Tablo 5.1. British Telecom'un Evrensel Hizmet Sağlayıcı Olarak Katlandığı Ek Maliyet ve Sağladığı Faydalar.....	99
Tablo 5.2. Toplam Maliyet Fonksiyonunun Regresyon Sonuçları.....	110

Tablo 5.3.	75 İl İçin Toplam Maliyet Fonksiyonunun Regresyon Sonuçları.....	112
Tablo 5.4.	Kentsel Nüfus Oranının Birim Maliyetlere Etkisi.....	114
Tablo 5.5	Nüfus Yoğunluğunun Birim Maliyetlere Etkisi.....	115

ŞEKİLLER

	<u>Sayfa No</u>
Şekil 4.1. Serbestleştirme Sonrası Ticari Olmayan Hizmet Yükümlülüklerinin Finansmanı.....	95
Şekil 5.1. Net Kaçınılabılır Maliyet ve Piyasaya Giriş Fiyatlandırması Yöntemlerinin Karşılaştırılması.....	103
Şekil 5.2. Hata Teriminin Dağılımı ve İstatistikleri.....	111

GRAFİKLER

	<u>Sayfa No</u>
Grafik 1.1 Düşük ve Yüksek Gelirli Tüketiciler Arasındaki Şebeke Dışsallıkları.....	20
Grafik 1.2. Düşük ve Yüksek Maliyetli Bölgelerdeki Tüketiciler Arasındaki Şebeke Dışsallıkları.....	21
Grafik 2.1. OECD Ülkelerinde Kişi Başına Düşen Ortalama Mektup Postası Gönderisi.....	34
Grafik 3.1. AB-25 Ülkelerinde Evrensel Hizmet Sağlayıcıların 2004 Yılı Gelirleri.....	59
Grafik 3.2. AB-25 Ülkelerinde Evrensel Hizmet Sağlayıcıların 2004 Yılı Posta Hizmetleri Gelirleri.....	60
Grafik 3.3. AB-25 Ülkelerinde Evrensel Hizmet Sağlayıcıların 2004 Yılı Mektup Postası Gelirleri.....	60
Grafik 3.4. AB-25 Ülkelerinde Evrensel Hizmet Sağlayıcılara Ayrılan Tekel Alanları.....	64
Grafik 3.5. PTT Genel Müdürlüğü Tarafından Kabul Edilen Yurt İçi Mektup Postası ve Koli Gönderileri.....	72
Grafik 5.1 İl Bazında Gönderi Sayıları ve Birim Maliyetler.....	107
Grafik 5.2. Kümülatif Gönderi Sayısı ve Birim Maliyet İlişkisi.....	108

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AB-10	: Avrupa Birliğine 2004 Yılındaki Genişlemeyle Üye Olan On Ülke
AB-15	: 2004 Yılındaki Genişlemeden Önceki 15 Üye Ülke
AB-25	: 2004 Yılındaki Genişleme Sonrası Avrupa Birliğine Üye 25 Ülke
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AL	: Almanya
AR-GE	: Araştırma-Geliştirme
AV	: Avusturya
B2B	: Kurumlar Arası Gönderi
B2C	: Kurumdan Tüketiciciye Gönderi
B2X	: Kurumdan Tüketiciciye/Kuruma Gönderi
BE	: Belçika
BK	: Birleşik Krallık
BT	: British Telecom
cm	: Santimetre
C2B	: Tüketiciden Kuruma Gönderi
C2C	: Tüketiciler Arası Gönderi
C2X	: Tüketiciden Tüketiciciye/Kuruma Gönderi
ÇC	: Çek Cumhuriyeti
DK	: Danimarka
DPWN	: Deutsche Post World Net
EC	: European Commission
EHY	: Evrensel Hizmet Yükümlüsü
e-posta	: Elektronik Posta
ES	: Estonya
FedEx	: Federal Express
Fİ	: Finlandiya
FR	: Fransa
gr	: Gram
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

HL	: Hollanda
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
İR	: İrlanda
İSP	: İspanya
İSV	: İsveç
İT	: İtalya
ITU	: Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (International Telecommunications Union)
kg	: Kilogram
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
km ²	: kilometrekare
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KRY	: Kıbrıs Rum Yönetimi
LE	: Letonya
LT	: Litvanya
LÜ	: Lüksemburg
MA	: Macaristan
MT	: Malta
NERA	: National Economic Research Associates
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (Organisation for Economic Co-operation and Development)
Postcomm	: The Postal Services Commission
PL	: Polonya
PR	: Portekiz
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü
SDR	: Özel Çekme Hakları (Special Drawing Rights)
SLK	: Slovakya
SL	: Slovenya
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TNT	: Hollanda Posta Teşkilatı
UPS	: United Postal Service

UPU	: Dünya Posta Birliği (United Postal Union)
USD	: Amerikan Doları
USO _{EP}	: Piyasaya Giriş Fiyatlandırması Yöntemiyle Hesaplanan Evrensel Hizmet Yüğü
USO _{NAC}	: Net Kaçınılabilir Maliyet Yöntemiyle Hesaplanan Evrensel Hizmet Yüğü
USO _Π	: Rekabetçi Piyasalarda Net Kaçınılabilir Maliyet Yöntemiyle Hesaplanan Evrensel Hizmet Yüğü
USPS	: United States Postal Service
YU	: Yunanistan

GİRİŞ

Birçok ülkede son yıllarda, devlet tarafından tekel kapsamında sunulan bazı hizmetlerin, altyapı ve hizmet sunumlarındaki hakim teknolojilerde gerçekleşen değişikliklerin ve ekonomik yaklaşımlardaki değişimin etkisiyle, rekabetçi piyasalar tarafından da sağlanabileceği anlaşılmıştır. Türkiye’de de bu bağlamda, birçok sektörde serbestleşme süreci başlatılmış, bu süreçte yeni işletmeciler piyasaya girmiş, bunun yanı sıra birçok sektörde devlet özelleştirmeler yoluyla üretimden çekilmeyi tercih etmiştir.

Ancak devletin sosyal yükümlülükleri gereği rekabete açılan bazı piyasalardan tamamen çekilmesi mümkün değildir. Zira devlet üretim faaliyetinde bulunmasa dahi, ekonomik etkinliği artırmak ve sosyal hedeflerini gerçekleştirmek için, söz konusu piyasalarda politika belirlemek, bu piyasaları düzenlemek, denetlemek ve gerekli hallerde sunulan hizmetleri finanse etmekle yükümlüdür. Belirli hizmetlerin, sosyal refah kaygısı ile, tüm vatandaşlar tarafından erişilebilir olması gerekirken, kar amaçlı faaliyet gösteren özel işletmeciler yalnızca karlarını maksimize edebilecekleri tüketici grupları ya da bölgelere hizmet sunmayı tercih edebileceklerdir. Bu durum serbestleşme sürecinde evrensel hizmet kavramının ortaya çıkmasına ve şekillenmesine yol açmıştır.

Devletin, temel hak ve hürriyetleri güvence altına almak, yaşam kalitesini iyileştirmek, refah düzeyini yükseltmek, bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak ve sosyal dışlanmayı önlemek amacıyla, herhangi bir ayırım gözetmeksizin tüm vatandaşlarının, belirlenen asgari kalitede, karşılanabilir fiyatlarla, düzenli ve sürekli olarak erişimini sağladığı hizmetler evrensel hizmet olarak tanımlanabilir.

Şebeke endüstrisi niteliği taşıyan posta sektörü de, serbestleşme halinde devlet tarafından yeniden düzenlenmesi gereken alanlardan birini teşkil etmektedir. Ülkemiz posta sektöründe evrensel hizmete ilişkin düzenlemeler yapılmamış olmakla beraber, kamu işletmecisi olan Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT) Genel Müdürlüğü belirli hizmetleri hukuki tekel kapsamında sunmakta ve fiilen *evrensel hizmet sağlayıcı* olarak görev yapmaktadır. Ancak birçok özel işletmeci, yasal olarak PTT Genel Müdürlüğüne tahsis edilmiş bulunan tekel alanı içerisinde de faaliyet

göstermekte; bu durum hukuki sorunlar yaratmanın yanı sıra, evrensel hizmet sunumu için gerekli olan kaynakların sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir. Diğer taraftan, özellikle faks, telefon, e-posta gibi ikame telekomünikasyon teknolojilerinde yaşanan gelişmeler de evrensel hizmet yükümlülerinin temel posta hizmetlerinden elde ettikleri gelirlerde düşüşlere yol açmaktadır.

Diğer şebeke endüstrilerinde devam eden deregülasyon ve serbestleştirme hareketleri, hizmet kalitesindeki artış, verimlilik artışı, hizmet çeşitliliğinin sağlanması ve fiyatlardaki düşüşle rekabetin faydalarını açıkça ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, posta sektöründe fiilen başlamış olan rekabetin yasal zemine oturtulması ve rekabetçi bir ortam sağlanması amacıyla yasal düzenlemeler yapılması gereklidir. Oluşturulacak düzenleyici çerçevenin, evrensel hizmet sunumunu rekabet koşullarına zarar vermeden ve ekonomik etkinliği artıracak şekilde garantiye alması önem arz etmektedir.

Çalışmanın temel amacı, önümüzdeki dönemde serbestleştirilmesi öngörülen posta hizmetleri piyasasında evrensel hizmetin düzenli ve sürekli olarak sağlanabilmesi için önerilerde bulunmaktır. Bu çerçevede, çalışmada, evrensel hizmet sunumunun genel olarak ve posta sektörü özelinde gerekçeleri incelenmekte, evrensel posta hizmeti konusunda uluslararası yaklaşımlar ve Türkiye'deki durum ortaya konularak analiz edilmekte ve ülkemiz posta sektöründe evrensel hizmet sunumunun getireceği ek maliyetin hesaplanması ve finansmanına yönelik, Avrupa Birliği (AB) kriter ve yaklaşımları da dikkate alınarak, önerilerde bulunmaktadır.

Evrensel posta hizmetine ilişkin ülkemizde yapılmış ilk çalışma özelliğini taşıyan bu çalışma ile ilk kez,

- Evrensel hizmet kavramı, kamu hizmeti kavramından yola çıkılarak, sektörlerden bağımsız genel bir bakış açısıyla tanımlanmış ve evrensel hizmet sunumunun gerekçeleri tartışılmıştır..
- PTT Genel Müdürlüğünün illere göre maliyet yapısı ve sunduğu posta hizmetlerinde maliyet nedenselliği incelenmiştir.

- PTT Genel Müdürlüğünün sunduğu posta hizmetleri için toplam maliyet fonksiyonu hesaplanmış ve ölçek ve yoğunluk ekonomilerinin varlığı saptanmıştır.
- Yapılan maliyet analizinde ortaya çıkan sonuçlar göz önünde bulundurularak, ülkemizde kısa ve uzun dönemde evrensel posta hizmetinin sürekli ve sürdürülebilir olarak sağlanmasına yönelik politika önerilerinde bulunulmuştur.

Bu çerçevede, çalışmanın birinci bölümünde; geleneksel kamu hizmeti kavramından yola çıkılarak evrensel hizmet kavramı açıklanmış ve evrensel hizmet sunma zorunluluğunun gerekçeleri tartışılmıştır. Bu bölümde ayrıca, Türkiye’de diğer sektörlerdeki evrensel hizmet düzenlemelerine yer verilmiştir.

İkinci bölüm posta sektörünün tanıtılmasına ve evrensel posta hizmeti kavramının açıklanmasına yöneliktir. Öncelikle, posta sektörünün yapısı, posta değer zincirindeki faaliyetler, posta hizmetleri ve posta pazarının segmentleri hakkında bilgi verilmiş; ölçek, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinin varlığı hakkında literatürde yer alan görüşler tartışılarak posta hizmetlerinin iktisadi analizi yapılmıştır. Daha sonra posta hizmeti özelinde evrensel hizmet sunumunun gerekçeleri tartışılmıştır.

Üçüncü bölümde; Dünya Posta Birliği (UPU) ve AB’nin posta sektörüne ve özellikle evrensel posta hizmetine yönelik düzenlemeleri ayrıntılı bir şekilde ele alınmış, AB posta sektörü tanıtılmış ve posta hizmetlerinde serbestleşme sonrası evrensel hizmet regülasyonunun başarıyla gerçekleştirildiği İsveç, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık posta sektörlerinde serbestleşme süreçleri, düzenleme yaklaşımları, kurumsal yapılanmalar ve evrensel hizmet sunumu hakkında bilgi verilmiştir. Bu bölümde ayrıca, Türkiye posta sektörü, sunulan hizmetler, sektördeki aktörler, yasal düzenlemeler ve evrensel hizmet sunumu açılarından incelenmiştir.

Dördüncü bölümde ise, evrensel hizmet regülasyonunun temel ilkeleri açıklanarak, evrensel hizmet finansmanında ve evrensel hizmet yükümlüsünün belirlenmesinde genel kabul görmüş başlıca yöntemlerin avantajları ve dezavantajları tartışılmıştır.

Beşinci bölüm evrensel hizmet yükünün hesaplanmasında kullanılan yöntemlerin tanıtılmasına ve Türkiye posta sektöründe yerleşik işletmeci olarak faaliyet gösteren PTT Genel Müdürlüğü'nün maliyet analizinin yapılmasına yöneliktir. Bu bölümde, öncelikle, ticari olarak sunulamayan hizmetlerin sunumunun getireceği ek maliyetin hesaplanması için literatürde önerilen yöntemler tartışılmıştır. Daha sonra fiili evrensel hizmet sağlayıcı PTT Genel Müdürlüğüne ait veriler incelenmiş ve söz konusu veriler ile anılan Genel Müdürlüğün toplam maliyet fonksiyonu belirlenerek posta hizmetlerinde ölçek ve yoğunluk ekonomilerinin varlığı araştırılmıştır. Evrensel hizmet sunmanın getirdiği ek maliyet ise, PTT Genel Müdürlüğünden gereken detayda ve güvenilir veri elde edilememesi sebebiyle hesaplanamamıştır.

Sonuç ve öneriler bölümünde ise, bütün bu inceleme ve analizlerin ışığında, tüm vatandaşların evrensel posta hizmetlerine karşılanabilir fiyatlarla erişiminin garanti altına alınması için, posta sektörünün serbestleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması kapsamında yapılması gereken düzenlemeler ve uygulanması gereken yöntemler hakkında politika önerilerinde bulunulmuştur.

1. EVRENSEL HİZMET: KAVRAM, GEREKÇELER VE TÜRKİYEDE EVRENSEL HİZMET UYGULAMALARI

Son yıllarda, ekonomik yaklaşımlarda yaşanan değişimin ve altyapı ve hizmet sunumlarına yönelik teknolojilerdeki gelişmelerin etkisiyle, devlet tarafından sunulan bazı kamu hizmetleri özel sektör eliyle de sunulmaya başlanmış ve evrensel hizmet kavramı ortaya çıkmıştır. Bu bölümde, kamu hizmeti kavramından hareketle, evrensel hizmet kavramı tanımlanacak, evrensel hizmet sunumunun gerekçeleri tartışılacak ve Türkiye’deki evrensel hizmet uygulamaları hakkında bilgi verilecektir.

1.1. Kamu Hizmeti Kavramı

Devletlerin, toplum düzenini sağlamak, vatandaşlarının temel hak ve hürriyetlerini güvence altına almak, yaşam kalitesini yükseltmek ve refah düzeyini artırmak amacıyla sürekli ve düzenli olarak yerine getirmesi gereken hizmetler kamu hizmeti olarak nitelendirilir. Söz konusu hizmetler, bir kamu kuruluşu tarafından doğrudan sunulabileceği gibi, kamu kuruluşlarının denetim veya gözetimi altında özel sektör tarafından da yerine getirilebilir.

Bir hizmetin kamu hizmeti olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği belirlenirken kullanılacak kriterler her zaman tartışmalı olmuştur. Bu konuda objektivist görüşler doğrudan hizmetin niteliğinin dikkate alınması gerektiğini savunmaktadırlar. Objektivist yaklaşımın temsilcisi Duguit¹, kamu hizmetini “toplum hayatı için gerekli olan ve ancak kamu müdahalesi ile gerçekleştirilebilecek hizmetler” olarak tanımlamaktadır. Diğer taraftan, subjektivist yaklaşımda, kamu hizmetinin belirlenme kriterinin yöneticilerin kararları olduğu savunulmakta ve kamu hizmeti “siyasi otorite tarafından bazı faaliyetlere yapıştırılan bir etiket”² olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde yaygın olarak subjektivist yaklaşımların kabul gördüğü gözlenmektedir. Örneğin, Günday³ kamu hizmetini “siyasal organlar tarafından kamuya yararlı kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetler” olarak tanımlamaktadır.

¹ Duguit, 1928:Ulusoy’dan, 1999: 5

² Truchet, 1982:Ulusoy’dan 1999: 3

³ Günday, 2002:285

Türkiye’de ise Anayasa Mahkemesi, bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığını karar vermek için niteliğine bakmak gerektiğini belirtmekte ve niteliği gereği kamu hizmeti olan faaliyetleri, toplumsal yaşamın zorunlu ihtiyaçlarını, genel ve ortak gereksinimleri karşılayan ve kamu yararını sağlayan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlamaktadır.⁴

Avrupa Birliği (AB), kamu hizmetinin farklı anlamlarda kullanılabilmesi⁵ nedeniyle daha dar ve belirgin bir tanım olan “kamuya yararlı hizmetler” (services of general interest) kavramını benimsemiştir. AB mevzuatında kamuya yararlı hizmetler, doğrudan tanımı yapılmamakla beraber, kamu kurumlarının kamuya yararlı olarak sınıflandırdığı ve özel yükümlülüklerle tabi tuttuğu faaliyetler olarak kabul görmektedir.⁶

1.2. Evrensel Hizmet Kavramı

Kamu hizmetlerinin alt kümesi olan evrensel hizmetler de, temel hak ve hürriyetlerin korunması, bireylerin yaşam kalitelerinin ve refah düzeylerinin yükseltilmesi, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve toplumun belirli kesimlerinde sosyal dışlanmanın önlenmesi amacıyla, tüm vatandaşların düzenli ve sürekli olarak erişiminin sağlanması gereken, toplum için vazgeçilemez hizmetlerdir. Evrensel hizmetin kamu hizmetine göre daha dar bir kavramı ifade etmesinin sebebi, evrensel hizmetin, tüketimden dışlanmanın mümkün olduğu özel mal (private good) veya ücretli mal (toll/club good) niteliğine sahip kamu hizmetleri için kullanılabilir bir kavram olmasıdır. Özel mallar ve ücretli mallar ancak bedeli ödenmesi karşılığında kullanılabilir ve malın sahibi başkalarının o maldan faydalanmalarını engelleyerek tüketimden dışlayabilir.

Özel mallarla ücretli mallar arasındaki temel fark, özel malların tüketiminde rekabet oluşmasıdır. Bir özel mal, bir tüketici tarafından tüketildiği anda artık diğer

⁴ 1994/43 Esas ve 1994/42-2 Karar numaralı, 1994/71 Esas ve 1995/23 Karar Numaralı ve 2005/110 Esas ve 2005/111 Karar Numaralı Anayasa Mahkemesi Kararları

⁵ Kamu hizmeti, kamuya sunulan bir hizmet, kamu yararı sebebiyle özel bir rejime tabi tutulan faaliyetler veya kamu sahipliğinde bir aktör tarafından sunulan hizmetler anlamında kullanılabilir.

⁶ Avrupa Komisyonu, Kamuya Yararlı Hizmetler Hakkında Yeşil Kitap, 2003:7

bireyler o üründen faydalanamazken, ücretli mallarda kapasite sınırlarına ulaşıncaya kadar tüketimde rekabet oluşmaz.

Özel ve ücretli malların tersine tüketimden dışlanamayan, aynı zamanda tüketiminde rekabet oluşmayan mal ve hizmetler ise kamusal mal (public good) olarak adlandırılır. Örneğin, kamu hizmeti niteliğini haiz, dış güvenlik ve diplomasi hizmetleri üretildiği anda kimse o mal veya hizmetin tüketiminden dışlanamaz, aynı zamanda söz konusu hizmetlerden yararlanan vatandaşların olması diğer vatandaşların kullanabileceği miktarı azaltmaz.

Kamusal malların tüketimden dışlanamama özelliğinden dolayı, bazı tüketiciler bahse konu mal veya hizmete olan taleplerini düşük gösterebilmekte; dolayısıyla kamusal mallar için gerçek talep fonksiyonu ve fiyatlar oluşmamaktadır. Bedavacı (free-rider) sorunu olarak adlandırılan bu problem nedeniyle kamusal mallar özel sektör tarafından sunulmamaktadır.

Kamusal mal niteliğine sahip kamu hizmetleri devlet tarafından sağlanırken, özel mal veya ücretli mal olması sebebiyle fiyatlandırılması mümkün olan ve piyasa mekanizması içinde ticari olarak sunulabilen diğer kamu hizmetleri özel sektör tarafından da sunulmaktadır.

Enerji, telekomünikasyon, posta ve ulaştırma gibi geniş şebeke altyapılarıyla sunulan hizmetler, özel veya ücretli mal niteliğinde olmalarına rağmen, birçok ülkede ekonomik ve sosyal politikalar, doğal tekel⁷ olgusu ve güvenlik gibi nedenlerle uzun yıllar devlet tarafından tekel kapsamında sunulmuştur. Son yıllarda, tekellerin ekonomik etkinliği sağlamakta başarısız olduğu görülmüş, ekonomik akımlar ve değişen teknolojinin de etkisiyle anılan hizmetlerin rekabetçi piyasalarda da sağlanabileceği anlaşılmış ve birçok ülkede söz konusu sektörler rekabete açılmıştır. Ayrıca bazı sektörlerde devlet özelleştirmeler yoluyla üretim faaliyetinden çekilmeyi tercih etmiştir.

Ancak, devletin sosyal yükümlülükleri gereği kamu hizmetlerinin sunulduğu piyasalardan tamamen çekilmesi mümkün değildir. Devlet üretim faaliyetinde

⁷ Bir pazardaki talebin en düşük maliyetle tek firma tarafından üretim yapılması halinde karşılanabildiği durumlarda doğal tekelin varlığından söz edilir. Doğal tekel piyasalarında hizmet sunmak için işletmelerin yüksek kurulum maliyetlerine katlanmaları gerekmektedir.

bulunmasa dahi, ekonomik etkinliği artırmak ve sosyal amaçlarını gerçekleştirmek için söz konusu piyasalarda politika belirlemek, piyasaları düzenlemek, denetlemek ve gerekli hallerde hizmetleri finanse etmekle yükümlüdür. Zira kamu hizmetlerine toplumun tüm kesimleri tarafından erişilebiliyor olması gerekirken, kar maksimizasyonu amacıyla faaliyet gösteren özel işletmeciler yalnızca kar elde edebilecekleri tüketiciler gruplarına ve bölgelere hizmet sunacaklardır. Bu durum piyasaların serbestleşmesi sürecinde evrensel hizmet kavramının ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Evrensel hizmet, tüketicilerin büyük bölümüne, piyasa şartlarında ticari olarak sunulabilen kamu hizmetlerinin, ticari olarak sunulamadığı bölgeler ve tüketiciler gruplarında da varlığının garanti altına alınması; böylece tüm vatandaşların siyasi otoriteler tarafından kabul görmüş hizmetlere, belirlenen asgari kalitede ve karşılanabilir fiyatlarla ulaşmalarının sağlanmasıdır. Örneğin, sabit telefon altyapısı nüfusun yoğun olduğu bölgelere karlı olarak gtrleilmekte ancak işletmecilere evrensel hizmet sunma yükümlülüğü getirilerek kırsal bölgelerde yaşayan vatandaşların da hizmete ulaşmaları sağlanmaktadır. Diğer taraftan, ülkedeki her yerleşim bölgesine asgari kalitede ulaşımın sağlanması da devletin üstlendiği bir görevdir ve bu yükümlülüğün yerine getirilmesinde çoğunlukla karayolu tercih edilmektedir. Ancak, az sayıdaki ücretli otoyollar dışında, tüketicilerin tüketimden dışlanamadığı karayolu ulaşım altyapısının kurulması için herhangi bir piyasa oluşmamıştır ve kamu hizmeti niteliği taşımına rağmen bahse konu faaliyet evrensel hizmet olarak değerlendirilmemelidir.

Temel sağlık ve eğitim hizmetleri, yarattıkları yüksek bireysel ve sosyal fayda nedeniyle tüm bireylerin ulaşabilmesi gereken kamu hizmetleri olmaları ve özel mal nitelikleri sebebiyle evrensel hizmet özelliği taşımaktadır. Söz konusu hizmetler geniş şebeke yatırımlarına ihtiyaç duyulmaması ve kurulum maliyetlerinin düşük olması sebebiyle her zaman özel sektör tarafından da sunulabilmiştir. Anılan hizmetlerin sunumunda, geniş şebeke altyapısı ile hizmet sunulan sektörlerde gerçekleşen, kamu işletmeciliğinden özel işletmeciliğe geçiş süreci yaşanmaması nedeniyle evrensel hizmet nitelendirmesine ihtiyaç duyulmamıştır. Esasen bu

hizmetler de, şebeke aracılığıyla sunulan hizmetlere benzer şekilde, tüm vatandaşlar tarafından karşılanabilir fiyatlarla erişilebilmesi için özel düzenlemelere tabidir.

AB, şebeke endüstrileri ile sağlanan enerji, ulaştırma, telekomünikasyon ve posta gibi hizmetlerde işletmecilere evrensel hizmet yükümlülüğü getiren sektörel düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Zira bu faaliyetler, ekonomideki ağırlıkları ve birçok mal ve hizmetin üretimine katkı vermeleri nedeniyle yatırımları yönlendirebilmekte, ekonomik ve sosyal kalkınmaya yardımcı olmakta ve bu nedenle ekonomik açıdan kamuya yararlı hizmetler (services of general economic interest) olarak kabul edilmektedir. Örneğin, denizyolu veya havayolu ile ulaşımı sağlanan bir ada, diğer bölgelerle ekonomik ve sosyal etkileşime girerek izolasyondan kurtulmaktadır. Ayrıca AB, bu hizmetlerin etkin olarak ve ayırım gözetilmeden sunulmasını *tek pazarın* işlerliği ve ekonomik entegrasyon için zorunluluk olarak görmektedir.⁸ Kamuya yararlı kabul edilen eğitim ve sağlık gibi sektörlerde de özel düzenlemeler bulunmaktadır.

Evrensel hizmet (universal service) ve ticari olmayan hizmet (non-commercial service) terimleri yanlışlıkla birbirlerinin yerine kullanılabilir olsa da iki terim farklı kavramları ifade etmektedir. Kavram karmaşası evrensel hizmetlerin çoğunlukla kar elde edilemeyen ya da uzak ve kırsal bölgelere sunulan hizmetlerle eş anlamlı olarak kullanılması sonucu ortaya çıkmaktadır. Oysa evrensel hizmet, belirlenen kalitede hizmetin ticari olarak sunulduğu veya sunulmadığı piyasa bölümlerinin bütünüdür. Örneğin, nüfusun yoğun ve posta hacminin yüksek olduğu bölgelerde dağıtılan mektubun birim maliyeti düşük olacağı için posta hizmeti ticari olarak sunulabilecekken, posta hacminin kısıtlı olduğu şehirleşmemiş bir bölgede tersi durum söz konusu olacaktır. Ancak, her iki bölgede de sunulan hizmet evrensel posta hizmetidir.

Evrensel hizmetin üç temel unsuru bulunmaktadır: Sunulan hizmet, hizmetin sunulduğu kullanıcı grupları ve hizmetin fiyatlandırılması. Bundan sonraki bölümde sayılan unsurlar hakkında açıklamalara yer verilecektir.

⁸ Avrupa Komisyonu, Kamuya Yararlı Hizmetler Hakkında Yeşil Kitap, 2003:7

1.2.1. Sunulan Hizmet

Evrensel hizmetin kapsamı politik kararlarla belirlenir, ancak bu kararların arkasında çoğu zaman ekonomik ve sosyal analizler yatar. Analizlerde, söz konusu hizmetlerin sunulmasıyla bireylerin refah düzeylerinde ve yaşam kalitesinde artış yaşanıp yaşanmayacağı ve hizmet evrensel olarak sunulmadığı takdirde hizmet alamayan vatandaşların sosyal dışlanma ihtimali olup olmadığı araştırılır. Bahse konu analizlerin yanında bir hizmetin evrensel hizmet olarak değerlendirilip, kamu müdahalesiyle tüm vatandaşlara karşılanabilir fiyatlarla sunulmasının sağlanması için iki koşulun yerine gelmesi gerekmektedir:

Birincisi, anılan hizmet tüketicilerin büyük çoğunluğu tarafından halihazırda kullanılıyor olmalıdır. Bir başka deyişle, hizmet için bir piyasa oluşmuş ve vatandaşların çoğunluğu ortaya çıkan fiyattan hizmeti talep ediyor olmalıdır. Zira, ancak tüketicilerin büyük çoğunluğunun eriştiği olgunlaşmış piyasalarda hangi coğrafi bölgeler ya da tüketici gruplarında piyasa aksaklıkları yaşandığı gözlemlenebilecek ve devlet müdahalesinin gerekliliği tartışılmaya başlanabilecektir.

İkincisi, geriye kalan hizmete erişemeyen küçük grubun anılan hizmeti karşılanabilir fiyatlarla satın almasının mümkün olmamasıdır. Bu sorun iki sebepten ötürü ortaya çıkabilir:

İlki, nüfusun az olduğu, dağınık yerleşime sahip, şehirlerden uzak bölgelere altyapı götürülmesi ve işletilmesinin, nüfusun fazla ve yerleşim yerlerinin yoğun olduğu kentsel bölgelere göre daha yüksek maliyetli olmasıdır.⁹ Ayrıca, söz konusu yerleşim alanlarında genellikle sanayi tesislerinin ve diğer işletmelerin az sayıda olması hizmete olan talep miktarını düşürecektir. Bu bölgelerdeki vatandaşların gelir düzeyi düşük ise hizmete olan talep daha da düşük olacaktır. Anılan hizmetlerin yüksek sabit maliyetlere¹⁰ sahip altyapı hizmetleri olduğu dikkate alındığında, bu durum, hizmetin birim maliyetinin katlanarak artmasına sebep olacak ve rekabetçi

⁹ Crandall ve Waverman, Kaliforniya için kırsal alanlarda sunulan kablolu telefon hizmeti maliyetlerinin, kentsel, yoğun nüfuslu bölgelerdekilere göre oranını farklı yöntemlerle hesaplamışlardır. Araştırma sonucunda bu oran 8,3 ile 23,1 kat arasında değerler almıştır. (2000:108)

¹⁰ Sabit maliyetler bir işletmenin üretim miktarından bağımsız olarak katlanmak zorunda olduğu maliyetlerdir. Örneğin bir tesiste hiç üretim yapılmayan dönemlerde bile kurulum, kira ve bakım-onarım maliyetleri ortaya çıkacaktır.

şartlarda fiyatlandırmaya esas teşkil etmesi beklenen birim maliyetlerde kentsel bölgelerle karşılaştırıldığında ciddi farklar ortaya çıkacaktır. Kar amacıyla faaliyet gösteren işletmeciler bu bölgelerde maliyetlerini esas alarak bir fiyat belirlediklerinde talep miktarının sıfırlanacağını veya çok düşük olacağını öngörerek piyasaya girmeme kararı alacaklardır.

Diğer sebep ise, hizmetin çoğunluk için ulaşılabilir fiyatlarla sunulduğu bölgelerde, gelirlere düşük olan tüketicilerin hizmeti talep etmemeleridir.

Evrensel hizmet kapsamının ekonomik ve sosyal koşullara uygunluğunu yitirmemesi için, kapsam belirlemeye yönelik analizlerin belirli periyotlarla tekrarlanması gerekmektedir. Örneğin, AB, elektronik haberleşme sektöründe evrensel hizmet kapsamını 2006 yılında tekrar değerlendirmiştir. AB'nin, elektronik haberleşme piyasasında evrensel hizmet sunumunu düzenleyen Direktifinde¹¹, üye ülkelere "Direktifte belirtilen hizmetlerin, coğrafi konumdan bağımsız olarak tüm son kullanıcılara, ülkelerine özgü koşullara göre belirlenen kalitede ve karşılanabilir fiyatlarla sunumunu garanti altına alma" zorunluluğu getirilmektedir. Söz konusu Direktifte ayrıca, evrensel hizmet kapsamının düzenli olarak gözden geçirilmesi hükmü getirilmiş ve yeni hizmetleri kapsama alma kriterleri belirlenmiştir. Bu kriterler; tüketicilerin çoğunun hizmetten faydalanması ve faydalanamayan kesim için sosyal dışlanma olasılığının var olması ile bahse konu hizmetin kamu müdahalesi ile sunumunun sağlanmasının topluma net fayda getirecek olmasıdır.

Yukarıdaki hükme dayanarak yapılan 2006 yılı gözden geçirmesinde¹², mobil haberleşme hizmetleri ve genişbant internet erişiminin evrensel hizmet kapsamına dahil edilip edilmemesi tartışılmıştır. Sonuç olarak, mobil haberleşme hizmetlerinin tüketiciler tarafından karşılanabilir fiyatlarla kullanılabilmesi ve genişbant hizmetlerinin ise henüz toplumun yeterli çoğunluğu tarafından kullanılmıyor olması¹³ nedeniyle iki hizmetin de evrensel hizmet kapsamına dahil edilmemesi kararı alınmıştır.

¹¹ AB'nin 2002/22/EC sayılı Direktifi

¹² Avrupa Komisyonunun COM(2006)163 sayılı Tebliği

¹³ Temmuz 2007 itibarıyla, AB-25 ülkelerinde genişbant abone yoğunluğu yüzde 18,2'dir. (Avrupa Komisyonu Bilgi Toplumu ve Medya Genel Müdürlüğü, 2007:5)

Diğer taraftan, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) 1996 yılında okullarda, kütüphanelerde ve kırsal bölgelerdeki sağlık birimlerinde genişbant internet erişimini evrensel hizmet kapsamına alma yönünde politik bir tercih göstermiştir.¹⁴

Hizmet tanımları belirlenirken dikkat edilmesi gereken diğer noktalar aşağıdaki gibidir:

- **Hizmet tanımı teknolojik açıdan tarafsız olmalıdır.** Bir başka deyişle, en düşük maliyetler için tüketicinin eriştiği hizmet esas alınmalı ve bu hizmetin hangi teknolojiyle sunulması gerektiği konusunda bir tercih belirtilmemeli veya kısıtlama getirilmemelidir.

Örneğin bütün vatandaşların telefon şebekesine erişimi çoğu ülkede evrensel hizmet kapsamındadır. Kırsal bölgelere kablolu telefon altyapısı götürmenin yüksek maliyetli bir yatırım gerektirdiği dikkate alındığında, bu bölgelerde kablosuz iletişimin çok daha ucuz sağlanabileceği göz ardı edilmemelidir. Kablosuz iletişimin görece ucuz olmasını destekler şekilde, İngiltere’de yalnızca cep telefonu bulunan hane oranı Mayıs 2002’de yüzde 5’ken bu oran Ağustos 2002’de yüzde 8’e yükselmiştir ve bu hanelerin çoğunluğunu düşük gelirli tüketiciler oluşturmaktadır. Ülkemizde de sabit telefon abone yoğunluğunda düşüş gözlenmektedir.¹⁵ Bu bağlamda, evrensel hizmet sabit bir noktadan telefon şebekesine erişim yerine yalnızca telefon şebekesine erişim olarak tanımlanmalıdır. Bu tanıma göre işletmeciler kullanmak istedikleri teknolojiye kendileri karar vereceklerdir. Ülkenin coğrafi bölgelere ayrılıp, ülke çapında birden fazla evrensel hizmet yükümlüsünün (EHY) faaliyet göstermesine olanak tanınması durumunda ise çeşitli bölgelerde farklı teknolojilerle hizmet verilebilecektir.

Teknolojik tarafsızlığın faydalarını doğrulayan bir örnek, 1998 yılında Peru’da gerçekleştirilen, uzak yerleşim bölgelerinde ankesörlü telefon altyapısının kurulması ve işletilmesi ihalesidir. İhaleyi uydu yardımıyla, kablo altyapısı

¹⁴ Cremer at al.,1998:5

¹⁵ Sabit telefon abone yoğunluğu 2003 yılında yüzde 26,9’ken bu oran 2007 yılında yüzde 25’e gerilemiştir. (DPT, 2005:195, DPT, 2007:148)

kurulmadan iletişime olanak veren VSAT teknolojisini kullanmayı taahhüt ederek, en az sübvansiyon talep eden firma kazanmıştır.¹⁶

- **Hizmet tanımı belirli bir üreticiyi işaret etmemelidir.** Az sayıda üreticinin faaliyet göstermesine olanak verecek şekilde belirlenen hizmet tanımlarında tekeli veya oligopolistik yapılar oluşabilecek ve tüketicilerin refah kaybına yol açacaktır.
- **Hizmet tanımı coğrafi açıdan esnek olmalıdır.** Getirilen yükümlülükler bölgelerin özelliklerine göre farklılık gösterebilir. Temel amaç tüketicilerin belirlenen asgari kalitede hizmete erişebiliyor olmalarıdır.

Örneğin, Fransa’da trenle ulaşımın maliyetinin yüksek olduğu bölgelerde, tren seferi sayıları azaltılıp, daha ucuza mal olan otobüs seferlerinin sayısı artırılmıştır. Bu yöntemle, vatandaşlar ulaştırma hizmetini eksiksiz almaya devam ederlerken, maliyetlerde tasarruf ve fiyatlarda düşüş sağlanmıştır.

1.2.2. Hizmetin Sunulduğu Kullanıcı Grupları

Bahse konu hizmetlerin “evrensellik” niteliği, hizmetlerin, yaşadıkları bölge, sosyal statü, gelir, dil, din, ırk gibi unsurlar açısından ayırım gözetilmeden tüm vatandaşlara ulaştırılması gerekliliğinden doğmaktadır. Zira söz konusu hizmetler temel vatandaşlık haklarının garanti altına alınmasında kullanılan araçlardır.

Evrensel hizmetin kapsamı belirlenirken, işletmecilere engelli vatandaşlar için özel uygulamalara gitme zorunluluğu getirilebilir. Örneğin, Birleşik Krallık elektronik haberleşme piyasasında EHY olarak belirlenen British Telecom ve Kingston şirketleri işitme engelliler için sesi metin haline getiren metin çevirme hizmeti vermek, görme engelliler için özel faturalar hazırlamak ve bakım-onarım servisi için engellilere öncelik tanımak zorundadır.¹⁷ Aynı şekilde, birçok ülkede evrensel posta hizmeti yükümlüleri görme engelliler için Braille alfabesiyle yazılmış metinleri ücretsiz taşımakla görevlendirilmiştir.

¹⁶ OECD, 2006:15

¹⁷ OECD, 2006:11

1.2.3. Hizmetin Fiyatlandırılması

Bir hizmete tüm tüketicilerin ulaşabilmesi isteniyorsa fiyat düzenlenmelerine başvurulabilir. Aksi takdirde işletmeci kar elde edemediği bölgelere altyapı götürmemeyi tercih edecek; altyapı mevcut ise hizmetin fiyatını maliyetlerini karşılayacak veya toplam talebi sıfıra düşürecek seviyede belirleyecektir.

Evrensel hizmet tanımı yapılırken, genellikle tüketicilerin “karşılabilir fiyatlarla” hizmete erişiminden bahsedilmekle beraber, bazı durumlarda “makul fiyat” kavramı ortaya çıkmaktadır. Fiyatlandırmaya ilişkin sık tartışılan başka bir husus ise “tek fiyat” uygulamasıdır.

Karşılabilir fiyatlarda piyasanın yalnızca talep tarafı dikkate alınmaktadır. Makul fiyat uygulandığında ise üreticilerin de maliyetleri dikkate alınmakta, ancak yine de ortaya çıkan fiyat, ticari olmayan bölgelerde, maliyetin altında kalmaktadır.

Sağlık hizmetleri gibi insan hayatı için vazgeçilemez faaliyetlerde, devlet varoluş nedenlerinden dolayı vatandaşların karşılanabilir fiyatlarla hizmet almasından sorumludur. Söz konusu hizmetlerde maliyetler yüksek olduğu için makul fiyattan söz edilememektedir.

AB, kamuya yararlı hizmetlere ilişkin piyasaları sektörlere özel yaklaşımlarla düzenlemeyi tercih etmiştir. Üye ülkelere, evrensel hizmete erişim garantisini elektrik¹⁸ ve doğal gaz¹⁹ sektörlerinde makul fiyatlarla, posta²⁰ ve telekomünikasyon sektörlerinde ise karşılanabilir fiyatlarla sağlama hükmü getirilmiştir.

Birçok ülkede, yapılan düzenlemelerde karşılanabilir veya makul fiyat zorunlulukları getirilirken, tüm bölgelerde coğrafi konumdan bağımsız olarak tek fiyattan hizmet sunulması öngörülmemektedir. Ancak EHY’lerin büyük bölümü ülke çapında tek fiyat uygulamayı tercih etmektedir. Bu tercihlerin temel olarak iki sebebi bulunmaktadır.

Birincisi, tek fiyat uygulamasının ticari olarak hizmet sunulamayan kesimlerdeki hizmetlerin finansmanı için bir mekanizma olarak görülmesidir. Esasen

¹⁸ AB’nin 2003/54/EC sayılı Direktifi

¹⁹ AB’nin 2003/55/EC sayılı Direktifi

²⁰ AB’nin 97/67/EC sayılı Direktifi

ticari olmayarak hizmet götürülen tüketiciler toplam tüketicilerin küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Karlı bölgelerde ise, eğer piyasada rekabet şartları oluşmamışsa, maliyet esaslı olmaktan uzak bir fiyat tercih edildiğinde elde edilen karlarla diğer bölgelerin zararları kapatılmaktadır. Çapraz sübvansiyon olarak adlandırılan bu yöntem, EHY tekel hakkına sahipse maliyetlerden daha çok uzaklaşmasına sebep olmakta ve işletmecinin karlarını artırmaktadır.

İkinci sebep ise, çok fiyatlı tarifelerin uygulanmasının zor ve maliyetli bir işlem olmasıdır. Farklı tarifeler maliyetleri artırmakta ve muhasebeleştirmede ek işlemler yaratmaktadır. Crew ve Kleindorfer²¹, işletmeciler için farklı tarifelerin posta işlenirken maliyetlerde artışa yol açabileceğini, aynı şekilde tüketiciler için de en uygun posta ücretini arama maliyetinin, ucuz fiyatların getireceği avantajdan daha yüksek olabileceğini belirtmektedirler. Diğer taraftan, koli ve ekspres posta gibi yüksek katma değerli hizmetlerde farklı fiyatlar avantajlı olabilecektir.

1.3. Evrensel Hizmet Sunumunun Gereçekleri

Evrensel hizmet sunumunun sağlanması esasen bir sosyal politika aracıdır ve tüm sosyal politikalar gibi temel amacı toplumun refah düzeyinin artırılmasıdır. Devlet bu amaca yönelik olarak, söz konusu araçtan vatandaşların tüketmesi gerektiğine inanılan sosyal faydası yüksek hizmetlere (erdemli mallara) ulaşmasını garanti altına almak, temel hak ve hürriyetlerini korumak ve gelir dağılımını düzenlemek için yararlanır. Evrensel hizmet sunumunun iktisadi rasyoneli ise söz konusu hizmetlerin yarattığı pozitif dışsallıklara dayanır.

1.3.1. Erdemli Mallara Erişimin Sağlanması

Devletin bazı hizmetleri evrensel hizmet olarak belirleyerek tüm vatandaşlar tarafından erişimini garanti altına almasının nedenlerinden biri, söz konusu hizmetlerin erdemli mal (merit good) olmasıdır. Toplumca herkes tarafından tüketilmesi gerektiğine inanılan mal ve hizmetlere erdemli mal adı verilir. Ancak bu mal ve hizmetler, gerçek yararının eksik bilgi nedeniyle bazı tüketiciler tarafından anlaşılmasının da etkisiyle, olması gerekenden daha az tüketilebilmektedir. Zira

²¹ Crew ve Kleindorfer:1998

tüketiciler, tüketim miktarlarını yalnızca bireysel faydalarını göz önünde bulundurarak belirlemekte ve bazen de erdemli malları tüketmemeyi tercih etmektedir. Oysa dışsallıklar yüzünden erdemli mallar önemli düzeyde sosyal fayda sağlamaktadır. Devlet, bu mal ve hizmetlerden mutlaka faydalanılması gerektiğini düşünmekte ve müdahale edilmediği sürece gereğinden az tüketileceğine inanmaktadır. Bunun sonucunda, bazı erdemli mallar evrensel hizmet olarak belirlenmektedir. Evrensel hizmetler, erdemli mal olarak, bireylerin tüketim sırasında elde ettikleri faydalar dışında, ulusal birlikteliğin korunması, demokrasinin işlerliğinin, bölgesel kalkınmanın, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve sosyal dışlanmanın önlenmesi amaçlarına hizmet etmektedir.

1.3.2. Temel Hak ve Hürriyetlerin Güvence Altına Alınması

Evrensel hizmet politikaları, vatandaşların insan olmaktan ileri gelen ve devlet tarafından güvenceye alınan temel hak ve hürriyetlerinin sağlanmasında kullanılan araçlardan biridir.

Evrensel hizmet sunumu, bireylerin temel hakkı olan asgari standartlarda yaşama hakkının sağlanması ve korunmasında rol oynar. Devlet kuruluş amacı gereği vatandaşların hayatlarının devamı için vazgeçilemez olan hizmetlere erişimini güvence altına almalıdır. Bu görevini yerine getirirken, maliye, para, gelirler ve istihdam gibi makro politikalar yanında, sektörel politikalara da başvuracaktır ve evrensel hizmet bu politikaların önemli bir parçasıdır.

Birleşmiş Milletler Üye Ülkeleri tarafından 1948 yılında kabul edilen “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi”nin 25’inci maddesinde herkesin düzgün bir yaşam standardına sahip olmasının gerekliliğine vurgu yapılmakta ve bireylerin ihtiyaç duydukları sosyal hizmetlere erişimini güvence altına alan düzenlemelerin gerekliliğinin altı çizilirken bir bakıma evrensel hizmet yükümlülüğü açıklanmaktadır: “Kişiler, kendileri ve ailelerinin **sağlık ve refahları için gerekli olan yaşam standardına ve gerekli olan sosyal hizmetlere, ... sahip olma hakkına sahiptir.**”

Yukarıdaki temel prensipten hareketle örneğin, kırsal bir bölgede ücra bir yerleşim biriminde hastalanan bir vatandaş ele alındığında; bu kişinin öncelikle

telefon şebekesine erişiminin olması ve acil yardım numarasına ücretsiz veya düşük bir ücret karşılığında ulaşabiliyor olması gereklidir. Gelen sağlık ekibi ulaştırma altyapısı ile hastayı zamanında sağlık birimine ulaştırmalı ve sağlık biriminde hastanın tedavi olması sağlanmalıdır. Hasta ihtiyaç duyduğu takdirde, sosyal güvenlik sistemi kapsamında sağlık masrafları açısından desteklenmelidir. Sayılan aşamalardan herhangi birinin eksikliği durumunda vatandaş için geri dönülemez sorunlar ortaya çıkabilecek, hatta yaşam hakkı korunamayabilecektir.

1.3.3. Gelir Dağılımının Düzenlenmesi

Evrensel hizmet sunumu gelirin yeniden dağıtımında kullanılan bir mekanizmadır. Evrensel hizmet sağlanırken, işletmelerin herhangi bir yükümlülükle karşılaşmadıkları ve finansal destek almadıkları sürece hizmet götürmeyeceği bölgeler veya tüketici gruplarına doğru gelir transferi söz konusudur.

EHY'nin sunduğu ticari olmayan hizmetler, özellikle firma dışından finanse ediliyorsa, tüketici grupları açısından dikkatle incelenmelidir. Kırsal bölgelerdeki yüksek maliyetli hizmetler finanse edilirken çoğunlukla düşük gelirli tüketicilere hizmet götürüldüğü varsayılmaktadır. Ancak, bazı durumlarda düşük gelirli tüketiciler şehrin içinde otururken, yüksek gelirliler şehir dışında oturmayı tercih etmektedir. Böyle bir durumun varlığında, koşullar doğru analiz edilmediği takdirde yoksul tüketicilerden varsıllara doğru bir gelir transferi olacaktır.

Sistem doğru uygulandığı sürece gelir transferinin miktarı, ticari olmayan hizmetlerin ortaya çıkış sebebine göre, coğrafi bölgeler arasındaki maliyet farkları ve düşük gelirli tüketicilerin tüm tüketiciler içindeki payıyla aynı yönde değişecektir.

Gelir transferini etkileyen önemli bir faktör ise evrensel hizmetin finansmanında izlenen yöntemdir. Özellikle telekomünikasyon ve posta sektörlerinde tek fiyat uygulamasıyla kullanılan çapraz sübvansiyon yöntemi şehirleşmiş bölgelerde yaşayan veya yüksek gelir düzeyinde tüketicilerden kırsal bölgelere veya düşük gelirli tüketici gruplarına doğrudan gelir akışı sağlamaktadır. Hizmetin ticari olmayan bölümünü piyasa içinde oluşturulacak bir fondan sağlamak ise, yine aynı yönde dolaylı olarak gelir transferine sebep olacaktır. Genel vergilerden finansman yöntemi tercih edildiğinde ise etki tüm vergi mükelleflerine

yayılabacaktır. Evrensel hizmetin finansman yöntemleri dördüncü bölümde detaylı olarak incelenecektir.

1.3.4. Dışsallıklar

Dışsallıklar, piyasalara kamu müdahalesinin ve evrensel hizmet düzenlemelerinin rasyonelini oluşturan piyasa aksaklıklarından biridir. Bir ekonomik birimin üretim veya tüketim faaliyetlerinden diğer bir ekonomik birim karşılıksız olarak olumlu veya olumsuz etkileniyorsa dışsallıklar söz konusudur.

Evrensel hizmet sağlanması amacıyla gerekli düzenlemeler pozitif dışsallıkların varlığı durumunda gerçekleştirilir. Piyasa dışı birimlerin bir malın üretimi veya tüketiminden olumlu etkilendikleri durumlarda pozitif dışsallıktan söz edilir. Eğitim alan bir bireyin topluma sağladığı fayda pozitif dışsallıklara örnek verilebilir. Bu tür mal veya hizmetlerin yarattığı toplam fayda, bireysel faydadan daha yüksek olacaktır. Ancak kamu müdahalesi olmadığı sürece bireysel fayda göz önünde tutularak üretim/tüketim kararları verilecek ve üretim/tüketim optimum değerinin altında gerçekleşecektir. Örneğin, yoğun AR-GE faaliyetlerinde bulunarak yenilik meydana getiren firmalar patent yasalarıyla ve fikri mülkiyet hakları düzenlemeleriyle etkin olarak korunamıyorlarsa firmanın rakipleri söz konusu yenilikten kolayca yararlanabilecektir. Bu durumda yeniliğin oluşturacağı sosyal faydayı dikkate almayan firmanın yenilik yapmak için bir motivasyonu bulunmayacaktır.²²

Negatif dışsallık ise bir faaliyetin toplam maliyetinin bireysel maliyetinden daha yüksek olmasıdır. Bu nedenle düzenlenmeyen piyasalarda üretim/tüketim kararları toplam faydanın en çoklanacağı optimum değerinin üstünde olacaktır. Negatif dışsallıkların tipik örneği çevre kirliliğidir; bir fabrikanın üretimi sonucunda çevresinde yaşayanlar üretilen kirlenen havadan ve sulardan etkilenmektedir.

Evrensel hizmet yükümlülüğünün gerekçelerinden biri olarak pozitif dışsallıklar iki bölümde incelenebilir: tüketim dışsallıkları ve şebeke dışsallıkları

²² Çetin, 2007:6

Tüketim Dışsallıkları

Bir tüketicinin bir mal veya hizmeti tüketmesi ile yalnız kendisinin değil diğer bireylerin de refahı artıyorsa pozitif tüketim dışsallıklarının varlığından söz edilir.

Örneğin, bulaşıcı hastalıklara karşı yapılan aşuların toplumsal faydasının bireysel faydasından daha fazla olduğu açıktır. Bu yüzden çoğu ülkede olası salgınları önlemek için yapılan aşular evrensel sağlık sigortası kapsamındadır.²³

Şebeke Dışsallıkları

Şebeke dışsallıkları bir ürünü kullanan tüketicilerin bireysel faydalarının aynı üründen başkaları da yararlandıkça artmasını sağlayan pozitif dışsallıklardır. Esasen şebeke dışsallıkları tüketim dışsallıklarının özel bir türüdür.

Şebeke dışsallıklarına telekomünikasyon ve posta gibi iki yönlü iletişimin sağlandığı şebeke endüstrilerinde rastlanır. Örneğin bir tüketici doküman göndermek istediği kişiler de faks sahibi oluncaya kadar faks almamayı tercih edecektir. Bu yüzden toplumda faks sahibi bireyler arttıkça kullanıcıların hizmetten aldıkları bireysel fayda artacak ve daha çok kişi faks hizmeti aboneliğine karar verecektir. Bu durumda doğrudan şebeke dışsallığı söz konusudur.

Dolaylı şebeke dışsallığına ise bilgisayar işletim sistemleri ve bunları destekleyen uygulama programları örnek verilebilir. Bir işletim sistemini kullananların sayısı arttıkça o işletim sistemine uyumlu uygulama programlarının sayısı da artmakta; bu durum ilk kullanıcılar da dahil olmak üzere tüm tüketicilerin işletim sisteminden sağladığı faydayı artırmaktadır.²⁴

Şebeke endüstrisi özelliği taşımalarına rağmen, doğalgaz, elektrik, içme suyu gibi sektörlerde ise şebeke dışsallıklarına rastlanmamaktadır.

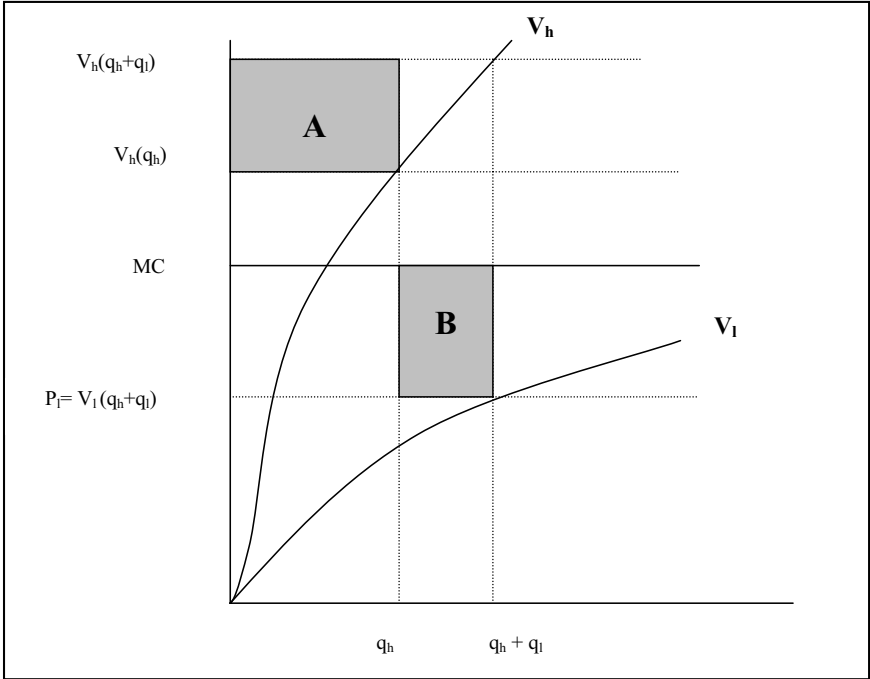
Tüketiciler yalnızca kendi faydalarını düşünerek ekonomik kararlar aldıkları için bir hizmetin yaygınlaşması isteniyorsa başlangıçta kullanımının teşvik edilmesi gerekebilir. Diğer taraftan, üreticiler de karlarını yükseltmek için penetrasyonu

²³ OECD, 2004:27

²⁴ Çetin, 2007: 26

artıracak stratejiler izleyecektir. Bazı durumlarda ise tüketiciler ticari olmayan kesimlere hizmet sunumunun tek fiyat uygulaması veya vergiler yoluyla sağlanması için istekli olacaklardır. Aşağıdaki grafikler bu isteğin rasyonelini farklı coğrafi bölgelerde yaşayan veya farklı gelir düzeylerine sahip olan vatandaşlar için açıklamaktadır.²⁵

Grafik 1.1. Düşük ve Yüksek Gelirli Tüketiciler Arasındaki Şebeke Dışsallıkları



Kaynak: OECD, 2004:46

Grafik 1.1.'de tüketiciler iki gruba ayrılmıştır: Birinci grup sunulan hizmete yüksek, diğeri ise düşük değer vermektedir.²⁶ Grupların fayda fonksiyonları sırasıyla V_h ve V_l dir. Tüketicilerin hizmete biçtikleri değer yalnızca toplam kullanıcı sayısına bağlı olarak değişmektedir. Hizmet marjinal maliyetten²⁷ (MC) arz edilirse, birinci

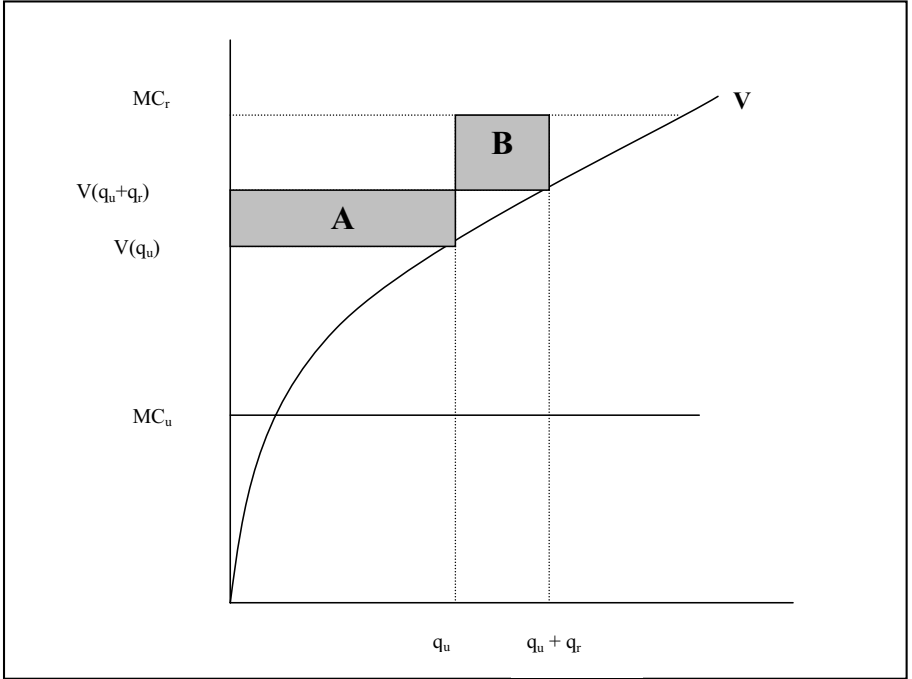
²⁵ OECD, 2004:45

²⁶ Hizmete yüksek değer veren tüketiciler gelir düzeyi yüksek, düşük değer verenler ise gelir düzeyi düşük tüketiciler olarak değerlendirilebilir.

²⁷ Marjinal maliyet üretilen son birimin maliyetini ifade etmektedir. Grafikteki gibi her birimin üretim maliyetinin eşit olduğu durumlarda, fiyat marjinal maliyete eşitlenirse üretici firmanın ekonomik karı sıfır olacaktır.

gruptan q_h sayıda tüketici hizmeti satın alırken, ikinci gruptan hiç alıcı çıkmayacaktır. Söz konusu fiyatta düşük gelirli tüketicilerin de hizmetten faydalanmaları arzu ediliyorsa, fiyatın P_1 ye kadar düşürülmesi ve zarar etmemesi için üreticiye B alanı kadar sübvansiyon verilmesi gerekecektir. Şebekeye q_1 sayıda yeni abone katıldığı zaman birinci grup tüketicilerin de sağladıkları toplam fayda A alanı kadar artacaktır. Bu yüzden yüksek gelirli tüketiciler, şebeke dışsallığının varlığı durumunda, A alanı B alanından büyük olduğu sürece düşük gelirli tüketicileri finanse etmeye istekli olacaklardır.

Grafik 1.2. Düşük ve Yüksek Maliyetli Bölgelerdeki Tüketiciler Arasındaki Şebeke Dışsallıkları



Kaynak: OECD, 2004:47

Grafik 1.2.'de ise hizmet sunum maliyetleri arasında fark bulunan iki bölge ele alınmaktadır. Kırsal bölgeye hizmet sunmanın marjinal maliyeti (MC_r) kentsel bölgedekine (MC_u) göre daha yüksek olacaktır. Tüketicilerin fayda fonksiyonları ise aynıdır ve V ile gösterilmektedir. Hizmet marjinal maliyetinden arz edilirse, kentsel

bölgede yaşayan q_u sayıda tüketici hizmeti satın almaya karar verecek, ancak kırsal bölgelerde kimse abone olmak istemeyecektir. Kentsel bölgelerdeki tüketicilerin toplam faydası kırsal bölgelerde yaşayan q_r sayıda kişinin şebekeye katılması ile A alanı kadar artacaktır. Diğer taraftan bu bölgeye hizmet sunması için işletmeciye ödenmesi gereken sübvansiyon miktarı B alanı kadar olacaktır. Bu yüzden kentsel bölgelerde yaşayan tüketiciler A alanı B alanından büyük olduğu sürece kırsal bölgeleri sübvansiyon etmeyi kabul edeceklerdir. İki bölgede tek fiyat uygulaması finansman için pratik bir yöntem olacaktır.

1.4. Evrensel Hizmet Sunumunun Olumsuz Yönleri

Yukarıda açıklanan gerekçelerle işletmeciye/işletmecilere evrensel hizmet yükümlülükleri getirilebilmekte ve bu yükümlülüklerin toplumun belirli kesimlerinin refah düzeyinin artırılmasına katkıda bulunması beklenmektedir. Ancak her kamu müdahalesinde olduğu gibi söz konusu yükümlülüklerin getirilmesi piyasanın işleyişini bozmakta ve devlet ekonomik etkinliğin sağlanması ile sosyal hedeflerin gerçekleştirilmesi arasında bir tercih yapmak zorunda kalmaktadır.

Piyasanın işleyişine dışardan müdahale edilmesi ele alınan piyasada görece fiyatların değişmesine ve dolayısıyla bölüşümde, üretimde ve tahsiste etkinliğin bozulmasına sebep olmaktadır.²⁸

Tüketicilerin kararlarını büyük ölçüde etkileyen fiyatların değişmesi tüketim miktarlarını değiştirecektir. Fiyatlar maliyetin altında belirlendiğinde, müdahalesiz durumlara göre daha fazla tüketim gerçekleşecektir. Bu durum zaten evrensel hizmetin sunum amacı ile bağdaşmaktadır. Ancak bazen tüketicinin ödediğinden daha fazla fayda elde edebilecek olması gereksiz tüketime yol açmaktadır. Örneğin, sağlık harcamalarının sübvansiyon edildiği durumlarda bireyler hasta olduklarını iddia ederek daha fazla sağlık hizmetinden yararlanmayı deneyebilecek²⁹, veya altyapı hizmetleri merkezi yönetim bütçesinden sübvansiyon edildiği zaman yerel yönetimler politik kaygılarla gereksiz yatırımlar yapabilecektir. Diğer taraftan, ticari olmayan

²⁸ Tam rekabet piyasalarında, bölüşümde etkinlik tüketicilerin malları elde edilen toplam fayda en yüksek olacak şekilde bölüştükları durumdur. Üretimde etkinlik, girdilerin birim maliyetleri minimize edecek şekilde kullanıldıkları durumu ifade eder. Tahsiste etkinlik durumunda ise üreticiler fiyatların marjinal maliyetlerine eşit olduğu noktada üretim yapacaklardır.

²⁹ Cremer at al,1998:5

hizmetlerin finansmanı düşük maliyetli veya yüksek gelirli tüketicilerden çapraz sübvansiyon yöntemi ile sağlanıyorsa, bu kesimlerde de etkin durumdan daha az tüketime yol açacaktır.

Piyasaya müdahale edilmesinin getirdiği diğer bir sonuç ise kaynak dağılımındaki etkinliğin bozulmasıdır. Fiyatların maliyetleri yansıtmadığı bir yapıda üreticiler piyasaya girip girmeme hususunda veya piyasanın hangi segmentine ya da hangi coğrafi pazara yönelecekleri konusunda yanlış kararlar alabileceklerdir.

Evrensel hizmetin finansmanı için tek fiyat uygulanan piyasalarda, gerekli kaynağın sağlanması için EHY'ye piyasanın tümünde veya belli segmentlerinde tekel olarak hizmet sunma hakkı tanınmaktadır. Bunun sebebi aksi takdirde piyasanın karlı bölümlerinde evrensel hizmet yükümlülüğü olmayan diğer firmaların da faaliyet gösterecek ve belirleyebileceği düşük fiyatlarla EHY'nin pazar payını ele geçirebilecek olmasıdır. Piyasanın kaymağının alınması (cream-skimming) olarak adlandırılan bu durum EHY'nin karlarını eriterek evrensel hizmet sunumunu da riske atabilecektir. Diğer taraftan, EHY'nin önceden (ex-ante) belirlendiği yapılarda, tekel hakkına sahip olan işletmecinin (çoğunlukla yerleşik işletmeci) etkin ve verimli çalışma yönünde motivasyonu olmayacaktır. Bu durum hem bahse konu sektördeki kaynakların etkin kullanılmamasına yol açacak, hem de etkin kullanılacak yatırımları diğer sektörlerle yönlendirecektir. Bishop ve arkadaşları³⁰ da coğrafi olarak tek bir fiyatlandırmanın etkin olmayan kaynak tahsisi kararlarına neden olacağını belirtmişlerdir.

Finansmanın oluşturulan bir fon veya genel vergiler yoluyla karşılanması durumunda da benzer sonuçlar ortaya çıkabilecektir. Bilgi asimetrisi nedeniyle sağlanması gereken kaynağın miktarı doğru hesaplanamazsa, EHY elindeki kaynak fazlasını rekabetçi alanlara aktarabilecektir. Bu alanlarda yıkıcı fiyat uygulaması³¹ ise piyasaya giriş engeli oluşturacak veya EHY'den daha etkin çalıştığı halde rekabet edemeyen firmaların pazardan çekilmesiyle EHY'nin pazar payını ve pazar gücünü artıracaktır.

³⁰ Bishop at al, 1998

³¹ Yıkıcı fiyat uygulaması, hakim konumdaki bir işletmecinin pazar gücünü kullanarak, rakiplerinin pazarı terketmesini sağlamak amacıyla, fiyatları mevcut veya potansiyel rakiplerinin katlanamayacağı ölçüde aşağıya çekmesidir.

Evrensel hizmet sunumunun sebep olduğu yukarıda açıklanan sorunları en aza indirebilmek için öncelikle her sektör kendi içinde iyi analiz edilmeli, düzenlemeler piyasada şeffaflığı sağlayacak şekilde gerçekleştirilmeli ve finansman yöntemi dikkatle belirlenmelidir. Ancak evrensel hizmet yükümlülüğünün zaten piyasa aksaklıklarına sahip sektörlerde bulunması nedeniyle tam rekabetteki gibi bölüşümde ve tahsiste etkin bir noktaya ulaşamayacağı unutulmamalı ve sosyal hedefler ile ekonomik etkinlik arasında bir denge kurulmalıdır.

1.5. Türkiye’de Evrensel Hizmet Örnekleri

Daha önce de belirtildiği gibi, evrensel hizmetler son yıllara kadar kamu mülkiyetinde tekeller aracılığıyla sunulurken, yaşanan serbestleşme sürecinde piyasalar rekabete açılmış ve evrensel hizmet regülasyonları gündeme gelmiştir.

Elektronik Haberleşme (Telekomünikasyon)

Ülkemizde evrensel hizmete ilişkin sarih bir düzenleme henüz yalnızca elektronik haberleşme sektöründe yapılmıştır. Sektörde evrensel hizmet 25.06.2005 tarih ve 25856 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5369 sayılı “Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile düzenlenmektedir. Ayrıca, anılan Kanuna dayanılarak hazırlanan “Evrensel Hizmet Gelirlerinin Tahsili ve Giderlerinin Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 29.06.2006 tarih ve 26213 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanunda evrensel hizmet “coğrafi konumlarından bağımsız olarak Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan, temel internet erişimi de dahil elektronik haberleşme hizmetleri” olarak tanımlanmaktadır.

Evrensel hizmetin kapsamı ise

- Sabit telefon hizmetleri
- Ankesörlü telefon hizmetleri
- Acil yardım çağrıları hizmetleri

- Temel internet hizmetleri
- Ulaşımı yalnız deniz yoluyla sağlanabilen yerleşim alanlarına yapılan yolcu taşıma hizmetleri ile tehlike ve emniyete ilişkin haberleşme hizmetleri

olarak belirlenmiş ve kapsamın üç yılı aşmamak üzere belli aralıklarla, ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik şartları da göz önünde bulundurularak, Bakanlar Kurulunca yeniden belirlenebileceği hükme bağlanmıştır. Bu hüküm uyarınca, evrensel hizmetin kapsamında üç kez değişiklik yapılmıştır:

İlk olarak 13.02.2006 tarih ve 2006/10038 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “Bilgi toplumunun geliştirilmesine katkı sağlamak amacıyla bilgisayar okur yazarlığı da dahil olmak üzere bilgi teknolojilerinin yaygınlaştırılmasına yönelik hizmetler” evrensel hizmet kapsamına alınmıştır.

İkinci değişiklik 05.04.2006 Tarih ve 2006/10318 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “Farklı yayım ortamları ve teknolojisi kullanılarak yapılan sayısal yayıncılığın (DVB-T, DVB-S, DVB-C) karasal sayısal vericiler üzerinden ülkemizdeki yerleşim alanlarının tamamını kapsayacak şekilde sunulmasına yönelik hizmetler”in evrensel hizmet kapsamına alınması ile gerçekleşmiştir.

Üçüncü değişiklik ise, 12.11.2007 tarih ve 2007/12821 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “Türkiye Kızılay Derneğinin, kan ihtiyaçlarının karşılanması ve insani yardım faaliyetlerinin sevk ve idaresi ile afetler için gerekli olan haberleşmenin etkin ve kesintisiz sağlanmasını teminen, uydu üzerinden ihtiyaç duyacağı ses, veri ve görüntü dahil tüm telekomünikasyon hizmetlerinin” evrensel hizmet kapsamına dahil edilmesiyle yaşanmıştır.

Evrensel hizmetin finansman yöntemi olarak, yetkilendirme bedellerinden, yerleşik işletmecinin ve GSM şirketlerinin net satış gelirlerinden, sektörde verilen idari para cezalarından ve düzenleyici kurumun bütçesinden belli yüzdeler ayrılarak sektör içinde bir tazmin fonu oluşturulmasına karar verilmiştir. Fonun yönetimi ile EHY'nin belirlenmesi ve izlenmesi için Ulaştırma Bakanlığı görevlendirilmiştir.

EHY'nin belirlenmesi için ihale yöntemi benimsenmiş ancak Bakanlığa gerektiğinde “merkeze uzak ve kırsal bölgelerden oluşan yüksek maliyet alanlarına hizmetin götürülebilmesi için uygun teknoloji seçenekleri ile işletmecilerin ilgili bölge

ve/veya pazardaki büyüklüklerini göz önünde bulundurarak ilgili mevzuat hükümleri dahilinde işletmeciler arasından geçici evrensel hizmet yükümlüsünü belirleme” yetkisi tanınmıştır. EHY belirlenirken göz önünde bulundurulacak olan net maliyetin ise net kaçınılabilir maliyet (net avoided cost) yöntemi ile, diğer bir deyişle, EHY’nin yükümlü olarak evrensel hizmet sunduğu ve sunmadığı zamanlarda net maliyetleri arasında oluşacak fark esas alınarak hesaplanması hükme bağlanmıştır.

Elektrik

3/3/2001 tarih ve 24335 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda evrensel hizmet kavramına yer verilmemekle beraber, 13 üncü maddenin “Tüketicilerin Desteklenmesi” başlıklı (c) bendinde;

“Belirli bölgelere ve/veya belirli amaçlara yönelik olarak tüketicilerin desteklenmesi amacıyla sübvansiyon yapılması gerektiğinde, bu sübvansiyon fiyatlara müdahale edilmeksizin, miktarı ile esas ve usulleri Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmek üzere söz konusu tüketicilere geri ödeme şeklinde yapılır.”

hükmü yer almaktadır. Bu hükümlerle zımnen evrensel hizmet garantiye alınmakta ve finansman yöntemi olarak genel vergiler tercih edilmektedir.

Posta Hizmetleri

Türkiye posta sektöründe evrensel hizmete ilişkin hukuki düzenleme bulunmamakla beraber, 5584 sayılı Posta Kanunu’nda verilen görevler çerçevesinde, PTT Genel Müdürlüğü fiilen evrensel hizmet sağlayıcı olarak görev yapmaktadır. Önümüzdeki yıllarda, sektörde serbestleşme ve yeniden yapılanma süreci yaşanacağı öngörülmekte, bu durum evrensel posta hizmetinin oluşturulacak yeni piyasa koşullarında kesintisiz ve sürdürülebilir olarak sağlanabilmesi amacıyla hukuki ve teknik düzenlemelerin gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde; Türkiye’de evrensel posta hizmeti regülasyonuna ilişkin önerilerde bulunmak üzere, posta sektörü ile posta hizmetleri tanıtılacak ve evrensel posta hizmeti kavramı açıklanacaktır.

2. POSTA HİZMETLERİ VE POSTA SEKTÖRÜ, EVRENSEL POSTA HİZMETİ

Bu bölümde öncelikle posta hizmetleri ile posta sektörü tanıtılacak ve posta hizmetlerinin özellikleri iktisadi açıdan incelenecektir. Daha sonra evrensel posta hizmeti kavramı açıklanarak, posta sektöründe evrensel hizmet sunumunun sosyal ve ekonomik gerekçeleri tartışılacaktır.

2.1. Posta Hizmetleri ve Posta Sektörü

Posta hizmetleri, üzerlerinde adres bulunan gönderilerin bir noktadan başka bir noktaya bir şebeke dahilinde düzenli ve sürekli olarak taşınmasıdır.

Posta hizmetleri ile nakliyat ve kapıdan kapıya dağıtım hizmetleri arasında keskin bir sınır bulunmaması çoğu zaman karışıklığa yol açabilmektedir. Bununla beraber, posta hizmetlerinde gönderilerin üzerinde adres bulunması ve hizmetin sürekliliği ve düzenliliği için dağıtım noktaları açısından yoğun bir fiziksel ağ oluşturulmuş olması aradaki temel farklardır.

OECD'nin tanımına göre, temel posta hizmetleri; kişiye özel olmak üzere mektuplar, tebrik kartları, faturalar ve haberleşmeye yönelik diğer gönderileri kapsamaktadır.³²

AB'nin 97/67/EC sayılı Direktifinde ise, posta gönderileri kapsamında, üzerlerinde gönderilecekleri adres bulunan yazılı haberleşme araçları (kişisel mektuplar ve doğrudan postalar³³), kitaplar, kataloglar, gazeteler, süreli yayımlar ve ticari bir değer taşıyıp taşımadığına bakılmaksızın posta paketleri yer almaktadır. Buna bağlı olarak, posta hizmetleri tanımı sayılan gönderilerin bir noktadan diğerine ulaştırılmasını sağlayan değer zincirindeki faaliyetleri içermektedir. Bu faaliyetler gönderilerin toplanması, ayrımı, iletimi ve dağıtımı olarak sıralanmaktadır.

Birçok altyapı sektöründe görüldüğü gibi posta sektöründe de sunulan hizmetler ve piyasanın işleyişi açısından önemli ölçüde değişim yaşanmaktadır. Bu

³² OECD, 1999:24

³³ Aynı direktifte doğrudan posta gönderisi, üzerlerindeki gönderilen isimleri ve adresleri farklı ancak içeriği tamamen aynı olan reklam ve pazarlama gönderileri olarak tanımlanmaktadır.

değişiklikler; devletin bir birimi gibi hizmet veren posta idarelerinin şirketleştirilmesi ve piyasa koşullarına uygun hale getirilmesi, kamu sahipliğindeki şirketlerin özelleştirilmesi ve uluslararası oyuncuların faaliyet göstermeye başlamasının sonucu olarak posta piyasasının küreselleşmesi eksenlerinde ortaya çıkmaktadır.

Bu süreçte, gelişen teknolojiyle beraber, klasik posta değer zincirine alt ve üst pazarlardan eklenmeler olmakta ve posta değer zinciri genişlerken iş süreçleri de yeni hizmetlere göre şekil almaktadır. Örneğin, üst pazar olarak büyük tüketicilerin gönderileri posta odalarında (mail rooms) işlendikten sonra değer zincirine iletim aşamasında katılmaktadır.

Posta sektöründe yaşanan değişimin sebeplerinden biri, değişen ekonomik akımlar ve diğer şebeke endüstrilerinde görülen başarılı örnekler ışığında, posta hizmetlerinin genellikle kamu sahipliğinde olan tek veya az sayıda işletme tarafından yürütülmesine ihtiyaç olmadığının anlaşılmasıdır. Bu süreçte, sektörün rekabete uygun segmentlerine çok sayıda yeni firma girmiş ve oluşan rekabetçi ortam birçok ülkede yerleşik işletmecilerin maliyet esaslı, müşteri odaklı ve kaliteli hizmet sunumuna önem vermelerine yol açmıştır.

Oluşan yeni ortam aynı zamanda piyasanın regüle edilmesi ihtiyacını doğurmuş ve rekabetçi koşulların sağlanması için düzenleme çalışmaları başlatılmıştır. Ancak telekomünikasyon, enerji gibi diğer şebeke endüstrileri ile karşılaştırıldığında posta sektöründeki serbestleştirmeye yönelik reform sürecinin yavaş işlediği ve piyasanın gerisinde kaldığı görülmektedir. Bu durum, Dünya Bankasının posta sektörünü “eski düzenin son kalelerinden biri” olarak nitelendirmesine yol açmıştır.³⁴

Posta hizmetleriyle ikame edilebilecek ve sektörün büyümesini tehdit eden iki hizmet mevcuttur: telekomünikasyon ve kapıdan kapıya dağıtım hizmetleri

Posta sektörünün geleneksel mektup segmenti, son yıllarda artan bir şekilde, diğer haberleşme formlarının baskısıyla daralma yaşamakta veya düşük oranlarda büyüme göstermektedir. Gönderi yazılı bir mesaj iletiyorsa, hukuki veya başka bir sebeple fiziksel olarak gönderilme zorunluluğu yoksa ve gönderenle alıcının

³⁴ Dünya Bankası, 1998:1

bulunduğu noktalar arasında telekomünikasyon altyapısı mevcutsa, elektronik posta hizmeti, Tablo 2.1’de belirtilen güçlü yönlerinden dolayı geleneksel posta hizmeti için cazip bir alternatif oluşturacaktır.

Tablo 2.1. Fiziksel ve Elektronik Postanın Güçlü ve Zayıf Yönlerinin Karşılaştırılması

	Fiziksel Posta	E-Posta
Güçlü Yönler	Her yerde okunabilmektedir. Alıcı tarafından dikkate alınma derecesi yüksektir. Adresler birçok yerde mevcuttur. Kullanımda düşük engel bulunmaktadır. Sahtekarlığa karşı makul ölçüde güvenilirliği bulunmaktadır.	Hızlı hizmet sunulur. Birim başına ek maliyetler düşüktür. Göndericinin fiziksel konumundan bağımsızdır.
Zayıf Yönler	Hizmet daha yavaştır . Birim maliyetler yüksektir. Alıcının fiziksel konumunun bilinmesi zorunludur.	Hizmeti alabilmek için İnternete bağlanmak zorunludur. Erişim cihazlarının penetrasyonu düşüktür İlk maliyetler yüksektir. Görece yaşlı vatandaşlar teknolojiye aşina değildir. Uygunsuz kullanımlara karşı daha az güvenilirlik taşır.

Kaynak: Çetin, 2007:50 (OECD, 1999’dan uyarlanmıştır.)

Dünya Posta Birliği (UPU) tarafından, mektup postasının, ülkeden ülkeye değişmekle beraber, 2009 yılına kadar ilave olarak yüzde 10 ile 20 arasında bir oranda diğer haberleşme yöntemleri tarafından ikame edilmesi beklenmektedir.³⁵

Posta sektörüne rakip olabilecek ikinci hizmet ise daha çok koli segmentini etkileyecek olan kapıdan kapıya dağıtım hizmetidir. Yüksek hacimde gönderisi olan işletmeler kendi dağıtım şirketlerini kurmayı tercih edebilmekte veya geniş posta

³⁵ UPU, 2004a:7

hacmi mevcutsa ve posta trafiği aynı gönderici ve alıcı arasında yoğunlaşmakta ise (hastaneler ve laboratuvarlar gibi) taraflar nakliyatı ikili anlaşmalar yoluyla gerçekleştirebilmektedir. Diğer taraftan, elektronik ticaretteki artış, pazarın bu segmentindeki büyümeye katkıda bulunmaktadır.

Özellikle gelişmiş ülkelerde önemli ölçüde posta hacmi yaratan doğrudan posta için ise, radyo ve televizyon yayıncılığı, yazılı basın ve reklam panoları gibi birçok alternatif bulunmaktadır. Ayrıca doğrudan posta gönderileri, mektupların içine yerleştirilmek suretiyle de ek hacim yaratmadan alıcılara ulaştırılabilmektedir.

Gelişen teknoloji, posta sektörünün haberleşmedeki payını düşürmekle beraber, hizmet kalitesi ve çeşitliliğinde artışlara da olanak sağlamaktadır. Örneğin, posta ofislerinin otomasyona geçmesiyle beraber parasal posta işlemleri³⁶ kolaylaşmakta veya ekspres gönderiler için izleme sistemleri kurularak tüketicinin süreçten her aşamada haberdar olması sağlanabilmektedir. Yeni gelişen ve büyümesi beklenen melez gönderi (hybrid mail) hizmetiyle, tüketicinin e-posta yoluyla posta ofislerine gönderdiği içerikler burada basılmakta ve dağıtıma çıkarılabilmekte, böylece posta değer zincirinin ilk aşamaları terk edilerek yeni bir iş süreci oluşturulmaktadır.

Posta hizmetlerinin tanımlanması ve posta sektörünün mevcut durumu hakkında tespitlerden sonra, bundan sonraki bölümlerde posta pazarının segmentleri, posta endüstrisi ve posta hizmetlerindeki değer zinciri anlatılacaktır.

2.1.1. Posta Pazarının Segmentleri

Posta pazarı farklı kriterlere göre bölümlendirilebilecek birçok segmentten oluşmaktadır.

Sunulan Hizmet Kapsamında Segmentler

Posta hizmetleri temel olarak geleneksel mektup hizmeti, koli postası hizmeti ve ekspres posta hizmetini kapsar.

³⁶ Parasal posta hizmetleri havale, elektronik fon transferi gibi işlemlerle gerçekleştirilen para transferi hizmetleridir.

Geleneksel mektup hizmeti, diğerk bir deyişle mektup postası hizmeti, haberleşme amacına yönelik mektuplar, posta ve tebrik kartları, faturalar, diğerk kurumsal gönderiler ile adresli ve adresiz yazılı materyallerden oluşmaktadır. Bu kapsamda, doğrudan posta gönderileri ile gazete ve dergiler gibi süreli yayınlar geleneksel mektup hizmeti segmentinde yer almaktadır.

Koli postası hizmeti, genel olarak ağırlığı 50 kg'ı geçmeyen ve boyutları mektup için belirlenen en küçük boyuttan (9x14 cm) daha küçük olmayan paketlerin üzerlerinde belirtilen adreslere iletilmesidir.

Ekspres posta hizmeti, mektup veya koli postası gönderilerinin taahhüt edilen zaman içerisinde ve normal dağıtım süresine göre çok daha hızlı bir şekilde alıcısına ulaştırıldığı yüksek katma değerli posta hizmetidir. Ekspres postaların gönderildikleri noktadan varış yerine kadar şebeke üzerindeki konumu izlenebilmekte ve teslim edildikten sonra göndericisine bilgi verilmektedir.

Gönderen ve Alıcı Profiline Göre Segmentler

Gönderenler ve alıcılar genelde kurumlar (business) ve bireysel tüketiciler (consumers) olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu durumda posta hizmetleri dört segmente ayrılmaktadır:

- Kurumlardan tüketicilere gönderiler (B2C)
- Kurumlar arası gönderiler (B2B)
- Tüketicilerden kurumlara gönderiler (C2B)
- Tüketiciler arası gönderiler (C2C)

Gönderilerin Hacmine Göre Segmentler

Gönderiler sayılarına göre, tek tek üretilen bireysel gönderiler/tek parça gönderiler ve basım yoluyla çoğaltılıp, çok sayıda dağıtılan toplu gönderiler olarak sınıflandırılabilir. Kişisel mektuplar bireysel gönderilerin tipik örneğiyken, faturalar ve doğrudan posta gönderileri toplu gönderidir.

2.1.2. Posta Endüstrisi

Dünya Posta Birliği'nin istatistiklerine göre³⁷, 2003 yılında, dünya çapında 6 milyar uluslararası olmak üzere toplam 424,5 milyar mektup postası gönderilmiştir. Bu sayılar bir önceki yıla göre uluslararası gönderilerde yüzde 5,1, toplam gönderi miktarında ise yüzde 0,4 oranında düşüşe işaret etmektedir.

Aynı dönemde, 47 milyonu uluslararası olmak üzere 4,4 milyar adet koli ve toplam 34,7 milyon adet ekspres posta gönderilmiştir. Bir önceki yıllara karşılaştırıldığında, kolilerde yüzde 5 oranında azalma, ekspres posta gönderilerinde ise yüzde 6 oranında artış gözlemlenmektedir. Ancak raporda büyüyen ekonomi ve elektronik ticaret sayesinde koli postası segmentinde de büyüme beklendiğine değerlendirilmektedir.

Posta hizmetlerinden elde edilen gelir 2003 yılında yüzde 5 artış göstererek 174,6 milyar SDR³⁸ olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu artışın büyük çoğunluğu dünyadaki toplam posta hacminin yüzde 91'ini üreten sanayileşmiş ülkelerden kaynaklanmaktadır.

Gelişen teknolojiyle beraber, geleneksel posta hizmetlerinin e-postayla kolaylıkla ikame edilmesi söz konusu olsa da, mektup postası hala posta sektörünün en büyük gelir kalemini teşkil etmektedir. 2003 yılında toplam posta gelirlerinin yüzde 58'i mektup postası, yüzde 23'ü koli, yüzde 14'ü parasal posta ve yüzde 5'i diğer hizmetlerden elde edilmiştir.

Dünya nüfusunun yüzde 96'sına 660.000'in üzerinde posta ofisi ile posta hizmeti ulaştırılmakta ve posta ofislerinde 5 milyon personel istihdam edilmektedir.

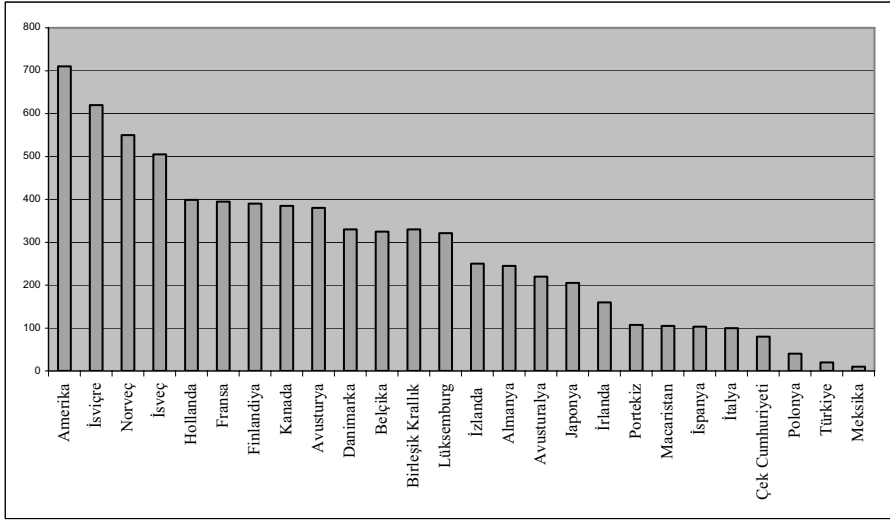
Ülkeler arasındaki gelişmişlik farkları posta istatistiklerinde de kendini göstermektedir. Avrupa ve Kuzey Amerika bölgesinde her 4.310 kişiye bir posta ofisi düşerken, bu sayı Afrika'da 45.000'i bulmaktadır. Benzer şekilde, birinci bölgede bir personel 557 kişiye hizmet verirken, Afrika'da her 9.280 kişiye bir personel düşmektedir.

³⁷ UPU, 2004b:5-9

³⁸ SDR(özel çekme hakkı/special drawing rights) Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından kullanılan para birimidir. 2003 yılında 1 SDR= 1,486 USD olarak gerçekleşmiştir.

Ülkeler bazında posta hacimleri incelendiğinde de büyük farklılıklar olduğu görülmektedir. 1997 yılında, ABD’de yıllık kişi başı ortalama gönderi sayısı 705’ken, bu değer AB için 380, Japonya için 205, Türkiye için ise 17 olarak gerçekleşmiştir. Kişi başına düşen gayri safi yurt içi hasılabın (GSYİH) düşük olduğu OECD ülkelerinde posta gönderisi hacminin de düşük olduğu görülmekte ve GSYİH ile posta gönderisi hacmi arasında güçlü bir ilişki bulunduğu düşünülmektedir. OECD’nin raporunda³⁹ yer verilen bulgular Grafik 2.1.’de gösterilmektedir.

Grafik 2.1. OECD Ülkelerinde Kişi Başına Düşen Ortalama Mektup Postası Gönderisi



Kaynak: OECD, 1999:26

(İsviçre (1993), İsveç (1996), Hollanda (1993), Finlandiya (1996), Kanada (1993), Danimarka (1995) ve İzlanda (1996), diğer ülkelerin verileri 1997 yılına aittir.)

Az gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen posta hacminin düşük olduğu başka çalışmalarda da saptanmıştır. Kenny⁴⁰, satın alma gücüne göre hesaplanan GSYİH’nin 1000 USD’den düşük olduğu ülkelerde kişi başına gönderi sayısının da 1 den az olduğunu belirtmektedir. Bu tip ülkelerdeki düşük rakamlar yalnızca altyapı

³⁹ OECD, 1999:25

⁴⁰ Kenny, 2005:3

ve evrensel hizmet sunumundaki aksaklıklarla değil, vatandaşların posta hizmetine gelişmiş ülkelerdeki kadar ihtiyaç duymamalarıyla da ilişkilendirilmektedir. Bazı az gelişmiş ülkelerde hiç gönderi almayan bireyler bulunmaktadır. Bunun sebebi söz konusu vatandaşların faturalı hizmetlere abone olmamaları, pazarlama ve satış için cazip tüketiciler olarak görülmemeleri, bazı durumlarda ise mektubun içeriğini anlayacak kadar okuma yazma bilmemeleridir. Çalışmada ortaya çıkan sonuçlar Tablo 2.2’de gösterilmektedir.

Tablo 2.2. GSYİH ve Posta Sektörü

	Kişi Başına Düşen GSYİH (Satın alma gücü paritesine göre, USD)		
	<1000	1000–5000	>5000
Kişi başına düşen mektup sayısı	0,9	4,6	98,4
Toplam mektup sayısı (milyon)	10	634	2.468
Posta ofisi başına düşen alan (km²)	4.702	1.738	458

Kaynak: Kenny, 2005:3 (Dünya Bankası ve UPU (2001) verileri ile hesaplanmıştır.)

Kamu posta işletmecilerinin toplam posta hacminin yüzde 80’i, tüm müşterilerin ancak yüzde 10’u tarafından üretilmektedir. Toplu gönderilerin sahibi olan bankalar, elektrik, gaz, telefon şirketleri, yayıncılar, reklamcılar gibi kuruluşlar gönderecekleri mektup veya kolilerin yoğunluğu arttıkça kendi dağıtım ağlarını kurarak posta işletmecilerine rakip hale gelmektedir.⁴¹

Gönderilerin talep karakteristikleri incelendiğinde, OECD ülkelerinde mektup postası trafiğinin en yoğun olduğu segmentin yüzde 45 ile B2C olduğu görülmektedir. Bu segmenti, yüzde 35 ile B2B ve yüzde 10 ile C2C ve C2B segmentleri izlemektedir. Koli postasında sıralama korunmakta, ancak B2C segmentinin payı yüzde 60’a ulaşmaktadır. Ekspres gönderilerin ise büyük bölümü B2B segmentinde yer almaktadır.

⁴¹ OECD,1999:25

AB’de de aynı sıralama korunmakta, ancak mektup postasında B2C segmentinin ağırlığı artmaktadır. AB’deki kompozisyon Tablo 2.3.’te gösterilmektedir.

Tablo 2.3. Avrupa Birliğinde Mektup Postasının Talep Kompozisyonu

		Alıcı	
		Kurumlar	Tüketiciler
Gönderen	Kurumlar	25,6	61,9
	Tüketiciler	5,4	7,1

Kaynak: Wik-Consult, 2006:198

2.1.3. Posta Hizmetlerinde Değer Zinciri

Sektörde sunulan hizmetler farklılaştıkça, posta hizmetlerinin değer zincirinde de değişiklikler yaşanmaktadır. Bu bölümde geleneksel mektup postası hizmetinin değer zinciri açıklanacaktır.

Toplama (Kabul)

Gönderilecek mektubun posta ofislerinde kabulünü, cadde ve sokaklardaki mektup kutularından toplanmasını, büyük hacimlerde mektup gönderileri söz konusu olduğunda bunların yerlerinde teslim alınmasını veya tasnif tesislerindeki kabulünü kapsamaktadır. Toplama faaliyeti, personel ve posta ofislerinin oluşturduğu şebeke nedeniyle diğer faaliyetlerle kıyaslandığında görece yüksek sabit maliyetler gerektirmektedir.

İletim (Sevk)

Posta ofislerinde kabul edilen veya mektup kutularından toplanan mektuplar, aynı posta ofisinin bölgesinde dağıtılmayacaksa, tasnif tesislerine nakledilmektedir. İletim faaliyetleri, mektup postası hizmetinin en düşük maliyetli bölümünü oluşturmaktadır. Ancak, bu faaliyet genelde günün geç saatlerinde gerçekleştirildiği için, nispeten yoğun olmayan saatlerde nakliye filosunun kapasitesi tam olarak kullanılamamakta ve bu durum atıl kapasite yaratmaktadır.

Giden Gönderinin Tasnifi (Ayrım)

Mektuplar ayırım merkezlerinde gönderildikleri bölgelere göre ayrılarak gruplandırılmakta ve uzun mesafeli iletim için hazırlanmaktadır. Bölge içerisinde dağıtılacak mektuplar ise ayırım işleminden sonra ana posta akış sisteminden çıkarılmakta ve gelen gönderinin tasnifi sürecine girmektedir. Gelişmiş tasnif sistemleri aracılığıyla mektuplar postacıların dağıtım rotasına göre de ayrılabilir. Tasnif faaliyeti manuel veya otomatik olarak gerçekleştirilebilir. Otomatik ayırım yüksek sabit sermaye yatırımları gerektirmektedir; diğer taraftan manuel ayırma göre daha hızlıdır ve hata oranı daha düşüktür. Manuel tasnifte bir personel saatte 2.000 mektubu ayırabiliyorken, bu sayı otomatik tasnifte 30.000'e kadar çıkmaktadır. Ancak otomatik ayırım mektupların belirli özellikleri taşıması koşuluyla verimli olarak gerçekleştirilebilir. Örneğin, posta kodu sistemi düzgün işlemeli veya barkodlama sistemi kullanılıyor olmalıdır.

İletim (Sevk)

Variş yerlerine göre gruplandırılarak ayrılan mektuplar ya yerel bölge ofislerine (lokal nakliye), ya da daha geniş bölgelere hizmet veren ayırım merkezlerine nakledilmektedir. İletim faaliyeti, değer zincirinde firma dışından hizmet alınımının (outsourcing) en çok yaşandığı bölümdür.

Gelen Gönderinin Tasnifi (Ayrım)

İkinci tasnif sürecinde de mektuplar dağıtılacakları bölgelere göre gruplandırılmakta ve kendi bölgelerindeki posta ofislerine sevk edilecek hale getirilmektedir.

İletim (Sevk)

Yerel olarak dağıtılacak mektuplar variş yerlerinde hizmet sunan posta ofislerine nakledilmektedir.

Dağıtım

Dağıtım faaliyeti değer zincirinin en emek-yoğun ve maliyeti en yüksek olan bileşenidir. Dağıtıcılar, ayırım merkezlerinde detaylı tasnif yapılmamışsa dağıtıma

çıkmadan önce kendi rotalarına göre bir tasnif işlemi daha gerçekleştirmektedir. Dağıtımın tamamlanmasıyla beraber gönderilen postalar alıcısına ulaşmaktadır.

Koli postası hizmetinde de benzer bir değer zinciri mevcuttur. Ekspres posta hizmetinde ise mektup postasındaki gibi yoğun bir trafik olmadığı için süreç sadeleşmekte ve amacına uygun olarak hızlandırılmaktadır. Gönderiler genellikle iş gününün sonunda göndericinin adresinden toplanmakta, nakliyesi ve gümrük tasnifi gece yapılmakta ve gönderi alıcının adresine ertesi sabah teslim edilmektedir.

2.2. Posta Hizmetlerinin İktisadi Analizi

Posta hizmetleri posta hatlarının oluşturduğu birbirine paralel birçok ağ üzerinden sunulmaktadır. Şebeke endüstrisi özelliği taşıması nedeniyle, posta sektöründe ölçek, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinin varlığı piyasa yapısını ve evrensel hizmet regülasyonunun parametrelerini etkilemektedir. Bu nedenle söz konusu olguların varlığı çok sayıda araştırmaya konu olmuştur. Bu bölümde anılan kavramlar açıklanacak ve yapılan araştırmaların sonuçlarına değinilecektir.

2.2.1. Posta Hizmetlerinde Ölçek Ekonomileri

Bir işletmenin kullandığı tüm üretim faktörlerinin miktarını eşit oranda artırması ölçeğin büyümesi olarak adlandırılmaktadır. Ölçek büyüklüğündeki değişikliklerde birim maliyetlerin ne yönde etkilendiği ise ölçek ekonomilerinin varlığı ile ilgilidir. Ölçek büyüdüğü zaman üretimin birim maliyetleri azalabilir, artabilir veya değişmeyebilir. Posta hizmetlerinde de ölçek büyüdüğü zaman, diğer bir deyişle şebeke büyüklüğü ve posta hacmi aynı ölçüde arttırıldığında, birim maliyetler

- × Azalıyorsa; ölçeğe göre artan getiri, yani ölçek ekonomileri
- × Değişmiyorsa; ölçeğe göre sabit getiri
- × Artıyorsa; ölçeğe göre azalan getiri

mevcuttur.

Posta hizmetlerinin maliyetlerinin şekillenmesinde önemli rol oynayan ölçek ekonomilerinin var olup olmadığı posta değer zincirinin bütününde ve zincirdeki

faaliyetlerde ayrı ayrı incelenmiştir. Ortaya çıkan sonuçlar arasındaki farklar söz konusu faaliyetlerin değişik maliyet karakteristiklerine sahip olduğu öngörüsünü doğrulamaktadır.

2.2.1.1. Posta Değer Zincirinin Bütününde Ölçek Ekonomileri

Posta değer zincirinin bütününe inceleyen çalışmaların çoğunda ölçek ekonomilerinin varlığı saptanmıştır.

Wada ve arkadaşlarının⁴² Japonya posta sektöründeki farklı mektup tipleri için yaptıkları analizde 1,03 ile 1,06 arasında ölçeğe göre getiri tespit edilmiştir.

Norsworthy ve arkadaşlarının⁴³ ABD posta piyasasından bir örneklem olarak yaptıkları çalışmada ise bu değer 1,10 hesaplanmıştır ve ilk araştırmaya paralel şekilde ölçek ekonomilerinin varlığını işaret etmektedir. Bir başka deyişle toplam maliyetlerde ölçek büyümesinden kaynaklanacak yüzde 10 oranında artışla, posta trafiğinde yüzde 11 oranındaki artış karşılanabilecektir.

Kenny⁴⁴, geliştirmekte olan ülkeleri kapsayan çalışmasında, emek-yoğun bir hizmet olan posta sektöründe ölçek ekonomilerini farklı posta hacimlerinde çalışan başına düşen gönderi sayısı ile açıklamaya çalışmıştır. Tablo 2.4.'te yer aldığı üzere toplam posta hacmi arttıkça çalışan başına düşen gönderi sayısı da büyük oranda artmakta; bu durum düşük hacimlerde atıl kapasite olduğunu ve gönderi hacmi büyüdükçe kapasite kullanım oranının artmasıyla birim maliyetlerde düşüş olacağını göstermektedir. Ancak geliştirmekte olan ülkeler düşük gönderi hacimleri nedeniyle ölçek ekonomilerinden faydalanamamaktadır.

Tablo 2.4. Gelişmekte Olan Ülkelerde Ölçek Ekonomileri

	Toplam Gönderi Hacmi		
	<1.000.000	>1.000.000 <100.000.000.	> 100.000.000
Çalışan başına gönderi adedi	3.587	20.693	59.739

Kaynak: Kenny, 2005 (UPU ve Dünya Bankası 2001 verileri ile hesaplanmıştır)

⁴² Wada at al., 1997

⁴³ Norsworthy at al., 1991

⁴⁴ Kenny, 2005:5-7

Aynı çalışmada kişi başına gönderi sayısına göre maliyetlerin faaliyetler bazında artışı da gösterilmektedir. Tablo 2.5.'te görüldüğü üzere, kişi başına düşen posta hacmi azaldıkça birim maliyetlerde, özellikle de dağıtım maliyetlerinde, büyük artışlar yaşanmaktadır.

Tablo 2.5. Gelişmekte Olan Ülkelerde Gönderi Maliyetleri

Kişi başı gönderi adedi	10	5	1
	Gönderi Başına Maliyetler (USD)*		
Tasnif	0,06	0,07	0,16
İletim	0,02	0,03	0,07
Toplama(posta ofislerinde)	0,08	0,13	0,34
Dağıtım	0,76	1,19	3,06
Diğer	0,44	0,69	1,77
Toplam	1,36	2,11	5,40

Kaynak: Kenny, 2005:7

* ABD posta sektörü standartlarında hizmet sunulduğunda ortaya çıkacak maliyetleri belirtmektedir.

Bazı araştırmalarda ise, posta ofisleri baz alınarak, bir posta ofisinde gerçekleştirilen faaliyetlerin bütününde ölçek ekonomileri aranmıştır. Cazals ve arkadaşları⁴⁵ analizlerinde ölçeğe göre getiriyi 1,25 olarak ölçerken, getirinin posta ofislerinin büyüklüğüne göre farklılaştığını ve büyük posta ofislerindeki getirinin (1,01) küçüklere göre (1,61) düşük kaldığını saptamışlardır. Gazzei ve arkadaşları⁴⁶ da benzer bir çalışmada yüzde 10 ile yüzde 25 arasında ölçeğe göre getiri tespit etmişlerdir. Posta ofisleri arasındaki farklılıkların, ofis büyüdükçe ortaya çıkan iş bölümü ile ön ofis faaliyetleri ve arka ofis faaliyetlerinin ayrılması sonucu kapasite kullanımında azalma olmasından kaynaklandığı; bu etkinsizlik faktörü elimine edilirse ofisler arasında anlamlı bir fark oluşmayacağı ifade edilmiştir.

Yukarıdakilerden farklı olarak, Mizutani ve Uranishi'nin çalışmasında⁴⁷ ölçeğe göre azalan getiri tespit edilmiştir.

⁴⁵ Cazals at al, 2001

⁴⁶ Gazzei at al, 2002

⁴⁷ Mizutani ve Uranishi, 2003

Tek tek incelendiğinde posta değer zincirindeki faaliyetlerde ölçek ekonomileri saptanmasa bile, eğer bir işletmecinin birden çok faaliyeti bir arada yürütmesi birim maliyetleri düşürüyorsa, yani koordinasyon ekonomileri mevcutsa, zincirin tümünde ölçeğe göre getiri oluşabilir.⁴⁸

2.2.1.2. Toplama Faaliyetinde Ölçek Ekonomileri

Avrupa Komisyonu için NERA tarafından yürütülen bir çalışmada⁴⁹, maliyet fonksiyonları AB'ye üye ilk 15 ülke (AB-15) ve 2004 yılında üye olan diğer ülkeler (AB-10) için ayrı ayrı hesaplanmıştır. Birinci grupta, toplama faaliyetinde ölçeğe göre getiri 0,99'ken, bir başka deyişle ölçeğe göre azalan getiri mevcutken, yeni ülkeler için bu değer 1,26 dır ve ölçek ekonomilerinin varlığını göstermektedir.

2.2.1.3. Tasnif Faaliyetinde Ölçek Ekonomileri

Tasnif faaliyetleri manuel veya otomatik olarak büyük posta işleme merkezlerinde yürütülmektedir. Ayrıca daha küçük posta ofislerinde manuel ayrımlar da yapılmaktadır. Tasnif faaliyetinde otomasyona geçiş ile, özellikle mektup tasnifinde, ölçek ekonomileri artmakla birlikte, otomatik tasnif makinelerinin kapasitesi piyasanın toplam büyüklüğünden daha düşük seviyelerde ölçek ekonomilerini tüketebilmektedir.⁵⁰

Tasnif faaliyeti için yapılan araştırmalarda bulgular arasında farklılıklar görülmektedir. Aligon ve arkadaşları⁵¹ Fransa için yaptıkları çalışmada ölçek ekonomilerinin var olduğunu ileri sürerken, bazı çalışmalarda tersi yönde görüşler mevcuttur.⁵² Toplu gönderi sahibi şirketlerin posta ağına girmeden önce gönderilerini kendilerinin ayırdığı durumların varlığı göz önüne alındığında, tasnif faaliyetinde önemli ölçüde ölçek ekonomileri bulunmadığı öne sürülebilir.

⁴⁸ Çetin, 2007:76

⁴⁹ NERA, 2004:129

⁵⁰ OECD, 1999:40

⁵¹ Aligon at al, 1998

⁵² Baron ve Bradley, 1993 ve Rogerson ve Takis, 1993

2.2.1.4. İletim Faaliyetinde Ölçek Ekonomileri

İletim faaliyetinde ölçek ekonomilerinin varlığını araştırırken uzun ve kısa mesafeli iletimleri ayrı düşünmek yerinde olacaktır.

İletim mesafeleri kıaldıkça ölçek ekonomilerinde artış görülmektedir. Rogerson ve Takis'in analizinde⁵³, kısa mesafe iletimde ölçeğe göre artan getiri 1,52 ile belirginken, uzun mesafede ölçeğe göre sabit getiri söz konusudur. NERA⁵⁴, bu değerleri AB-15 ve AB-10 için 1,28 ve 1,45 olarak hesaplamıştır ve ölçek ekonomilerinin varlığını ileri sürmektedir; ancak analizde kısa ve uzun mesafeler arasında ayırım yapılmamıştır.

Kısa mesafe iletimi genellikle posta işletmelerinin bünyesinde gerçekleştirilirken, uzun mesafe iletim faaliyetinin nakliye firmalarına ihale edilerek hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilmesi yaygın bir uygulamadır. Bu durum dikkate alındığında, söz konusu faaliyette ölçek ekonomilerinin var olmadığı ileri sürülebilir.

2.2.1.5. Dağıtım Faaliyetinde Ölçek Ekonomileri

Dağıtım faaliyeti, gerek toplam maliyetler içerisindeki payının yüksek olması, gerek posta değer zincirinde ölçek ekonomilerine rastlanması en olası faaliyet olması sebebiyle değer zincirinin en çok araştırılan bölümü olmuştur.

Tablo 2.6. Dağıtım Faaliyetinde Ölçek Ekonomilerine İlişkin Sonuçlar

Çalışma	Ölçeğe Göre Getiri	Ülke
Cazals ve arkadaşları ⁵⁵	1,13;1,68 ⁵⁶	Fransa
Cazals ve arkadaşları ⁵⁷	1,10	Fransa
Christensen ve arkadaşları ⁵⁸	1,26	ABD

Kaynak: NERA, 2004:101'den uyarlanmıştır.

⁵³ Rogerson ve Takis, 1993

⁵⁴ NERA, 2004:132

⁵⁵ Cazals at al, 2001

⁵⁶ Çalışmalardaki farkı sırasıyla yatay kesit ve panel data modellerinin kullanılması yaratmıştır.

⁵⁷ Cazals at al, 1997

⁵⁸ Christensen at al, 1993

Tablo 2.6.'da görüldüğü üzere dağıtım faaliyetinde ölçek ekonomileri 1,10 ile 1,68 arasında hesaplanmıştır. Yani, girdilerde yüzde 10 oranında bir artış ile yüzde 11 ile yüzde 16,8 arasında posta hacmi artışı karşılanabilecektir.

Cohen ve Chu⁵⁹, ABD'de posta dağıtım faaliyetinde ölçek ekonomilerini toplam maliyetin yüzde 13'üne denk gelen 6,1 milyar USD olarak tahmin etmiştir. Panzar⁶⁰ da, ABD mektup postası segmentinde dağıtım faaliyetinde önemli oranda ölçek ekonomilerinin bulunduğunu belirtmektedir.

Bernard ve arkadaşları⁶¹ ABD'de United States Postal Service (USPS) ve Fransa'da La Poste için; Bradley ve Colvin⁶² de USPS için, dağıtım faaliyetlerinde hacmin artışıyla birim maliyetlerin düştüğü yönünde benzer sonuçlara ulaşmışlardır.

Marks⁶³, analizinde mektup postası segmentinin ölçek ekonomilerine sahip olduğunu ve maliyetin miktar esnekliğinin 0,6 ile 0,8 arasında olduğunu hesaplamıştır; yani gönderi hacminde yaşanacak yüzde 10 büyüklüğündeki bir artış, maliyeti yalnızca yüzde 6-8 oranında artıracaktır.

Mektup postası dağıtımında önemli ölçüde ölçek ekonomilerine rastlanırken, koli ve ekspres posta segmentleri için aynı durumdan söz etmek mümkün değildir. Koli segmentinde ölçek ekonomileri yoktur veya görece daha düşük ölçüdedir. Bunun sebebi koli hacimleri büyüdükçe dağıtıcıların ek seferlere ihtiyaç duyması ve bu zorunluluğun maliyetlerde artışa yol açmasıdır. Ekspres posta segmentinde ise tabi olunan zaman kısıtı nedeniyle her yeni gönderide dağıtım sayısı artarak maliyetleri yükseltecektir.

2.2.2. Posta Hizmetlerinde Yoğunluk Ekonomileri

Şebeke endüstrilerine özgü bir kavram olan yoğunluk ekonomileri, şebeke büyüklüğü sabitken posta hacminde yaşanacak bir artışın birim maliyetleri ne yönde etkileyeceğini gösterir. Posta trafiği arttığında, birim maliyetler azalıyorsa yoğunluk ekonomileri mevcuttur.

⁵⁹ Cohen ve Chu, 1997

⁶⁰ Panzar, 1991

⁶¹ Bernard et al, 2002

⁶² Bradley ve Colvin, 1994

⁶³ Marks, 1996

Bir dağıtım noktasına bir kere hizmet götürüldükten sonra bu dağıtım noktasına ilave dağıtımların yapılmasının maliyeti daha az olacaktır. Büyük posta hacimlerinde ise posta dağıtım çantasının veya posta dağıtım aracının boyutu sınırlayıcı olacak ve hangi posta hacmine kadar yoğunluk ekonomilerinin söz konusu olacağını belirleyecektir.

Posta sektöründe yoğunluk ekonomilerinin varlığı kullanıcı profilleri kapsamında değerlendirildiğinde de segmentler arasında farklılıklar mevcuttur. Özellikle bireysel gönderiler ile genellikle kurumların bilgisayarlar tarafından üretilen ve ön tasnifi yapılmış olan toplu gönderileri arasında belirgin farklar bulunmaktadır. Bu durum Tablo 2.7.'de özetlenmektedir.

Tablo 2.7. Posta Pazarının Değişik Segmentlerinde Muhtemel Yoğunluk Ekonomileri

	C2C	C2B	B2C	B2B
Bireysel Gönderi				
Toplama	Yüksek	Yüksek	Ölçülü	Ölçülü
Tasnif	Ölçülü	Ölçülü	Ölçülü	Ölçülü
Dağıtım	Yüksek	Dengeli	Yüksek	Ölçülü
Bilgisayarla Üretilerek Toplu Tasnifi Yapılmış Gönderiler				
Toplama	İlgili Değil	İlgili Değil	Yok/Çok Az	Yok/Çok Az
Tasnif	İlgili Değil	İlgili Değil	Yok	Yok
Dağıtım	İlgili Değil	İlgili Değil	Yüksek	Ölçülü

Kaynak: ECORYS, 2005:67

2.2.3. Posta Hizmetlerinde Kapsam Ekonomileri

Birden fazla ürünün tek bir işletme tarafından üretilmesi durumunda, toplam maliyet, söz konusu ürünler yalnız başlarına üretildiğinde ortaya çıkacak maliyetlerin toplamından daha düşük ise kapsam ekonomilerinin varlığından söz edilir.

Mektup postası segmentinin alt segmentleri arasında (örneğin, kişisel mektuplar, tebrik kartları, doğrudan gönderiler) değer zincirinin tüm faaliyetlerinde

güçlü kapsam ekonomileri bulunmaktadır. Mektup postası ve kolilerin dağıtımında ise kolilerin boyutları ve ağırlığı büyüdükçe kapsam ekonomileri azalmaktadır. Diğer taraftan, iki segment arasında iletim faaliyetinde oluşan yüksek hacim nedeniyle kapsam ekonomilerine rastlanmaktadır.

Ekspres posta ile diğer segmentler arasında ise zamana karşı duyarlılık nedeniyle kapsam ekonomileri mevcut değildir.

Bradley ve Colvin⁶⁴ de farklı segmentler arasındaki kapsam ekonomilerini ölçen çalışmalarında benzer bulgulara ulaşmışlardır:

Tablo 2.8. Dağıtım Faaliyetinde Posta Gönderileri Arasındaki Kapsam Ekonomilerinin Büyüklüğü

Gönderi	Kapsam Ekonomilerinin Derecesi
1.Sınıf (Tek Parça)	%54
2.Sınıf	%22
3.Sınıf (Toplu)	%44
4.Sınıf	%1

Kaynak: Bradley ve Colvin (1994).

Tablo 2.8.'de, 1. sınıf posta; mektuplar ile posta ve tebrik kartlarını kapsamaktadır. 2. sınıf gönderi; yayın evlerine ve kayıtlı haber ajanslarına özel bir gönderi türüdür. 3. sınıf gönderi; reklam ve benzeri amaçlar için kullanılan toplu gönderileri ve 4.sınıf gönderi ise ağırlığı 1 pounddan⁶⁵ fazla gelen kolileri kapsamaktadır. Yüzdelere göre anlaşıldığı üzere, koli dışındaki segmentler arasında güçlü kapsam ekonomileri mevcuttur.

Posta sektörü ile posta hizmetlerinin tanıtılması ve posta sektöründe ölçek, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinin anlatılmasından sonra; bundan sonraki bölümde, posta sektöründe evrensel hizmet kavramına ve evrensel posta hizmeti sunumunun gerekçelerine yer verilecektir.

⁶⁴ Bradley ve Colvin, 1994

⁶⁵ 1 pound=453,6 gr

2.3. Evrensel Posta Hizmeti

Evrensel posta hizmeti, bir ülkedeki tüm vatandaşların, belirli posta hizmetlerine, asgari kalitede ve karşılanabilir fiyatlarla erişiminin sağlanması olarak tanımlanmaktadır.

Evrensel hizmet kapsamında, detayları ülkeden ülkeye değişmekle beraber, tüm vatandaşların posta gönderebilme ve alabilme haklarının garanti altına alınması yer almaktadır. Birçok ülkede, ücra yerlerde posta ofisleri bulundurma zorunluluğu da evrensel hizmet kapsamındadır.

Posta hizmetleri tarih boyunca sosyal bütünleşme için önemli bir araç olmuştur. Ülkenin en uzak ve küçük yerleşim bölgelerine kadar yayılan posta ofisleri sayesinde, bireyler mektup ve kolilerin taşınması ile iletişim kurarken; bir yandan da posta ofisleri, finansal hizmetler, maaş ödemeleri, tahsilatlar gibi posta dışı işlemlerle vatandaşların ve iş dünyasının kendi aralarında ve devletle olan ilişkilerinin devam ettirilmesinde rol oynamıştır.

Posta hizmetlerinin tüm vatandaşlara ayırım gözetilmeden sunulması ve bütün bireylerin bilgi ve mal değişimine olanak sağlaması toplumlarda demokrasinin işlerliğinin sağlanmasında önemli rol üstlenmiştir. Birçok sektöre altyapı sağlayan posta hizmetleri ekonomik ve sosyal kalkınma için vazgeçilemez bir unsur; evrensel hizmet sunumu ise bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesinde önemli bir politika aracı olmuştur.

Çoğu Afrika ülkelerinde olmak üzere, tüm dünyadaki bireylerin yüzde 4'ünün posta hizmetine erişimi bulunmamaktadır. Söz konusu bireylerin bir kısmı gelişmişlik düzeyi en düşük, faturalı hizmetlere abone olmayan ve okuma yazma bilmediği için yazılı iletişimden faydalanamayacak olanlardır. Vatandaşların yüzde 81'i gönderilerini evinde teslim alırken, çoğu Afrika ve Arap ülkelerinde olmak üzere yüzde 15'lik bölümü posta ofislerinden veya merkezi posta kutularından hizmete ulaşmaktadır.

Ülkeler evrensel hizmetin asgari standartlarını belirlerken ölçüt olarak haftada kaç sefer dağıtım ve posta kutularından toplama yapılacağını dikkate almaktadır. Bu sayılar yüksek maliyet farkları bulunan kentsel ve kırsal bölgelerde aynı olmak

zorunda değildir. Zira bu bölgeler arasındaki maliyet farkları çoğunlukla dağıtım yerleşime sahip kırsal bölgelerdeki dağıtım maliyetinin yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. UPU'ya üye 191 ülkede, şehirleşmiş bölgelerin yüzde 60'ında günde bir, yüzde 24'ünde iki kez dağıtım yapılmaktadır. Kırsal bölgelerde ise EHY'lerin yüzde 23'ü haftada 6 sefer, yüzde 26'sı 5 sefer, yüzde 10'u yalnızca 1 sefer dağıtıma çıkmaktadır.⁶⁶

Kalite belirlenirken dikkate alınan diğer bir unsur ise tüketicilerin gönderilerinin alıcılara ulaştırılacağı süredir. EHY'ye gönderilerin belirli bir yüzdesini, belirtilen sayıda gün içerisinde hedefine ulaştırma zorunluluğu getirilebilir.

Evrensel posta hizmeti kapsamında körlere özgü yazıların ücretsiz olarak ve gazete gibi bazı yazılı materyallerin ücretsiz veya düşük fiyatlarla dağıtımını yer alabilir.

Evrensel hizmet sunumu posta piyasasında bir çeşit fiyat regülasyonu olarak görülmektedir. Evrensel posta hizmetinin tüm vatandaşlar tarafından karşılanabilir ücretlerle sunumu esasken, çoğu ülkede, ülke genelinde tek bir fiyattan hizmet sunumu ve mesafelere göre ücret ayırımı yapılmaması zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca herhangi bir zorunluluğu bulunmamasına rağmen işletme içi kararlar doğrultusunda tek fiyat belirleyen EHY'ler de mevcuttur. Bu bağlamda, İspanya'da şehir içi ve şehirlerarası gönderilerin farklı fiyatlardan sunulması istisnai durumlardan biridir.⁶⁷

Evrensel Posta Hizmeti Sunumunun Gereçekleri

Çalışmanın birinci bölümünde de anlatıldığı üzere, evrensel hizmet sunumu devletlerin temel hak ve hürriyetler ile kamu yararına hizmetleri garanti altına alma görevi nedeniyle ortaya çıkmış bir kavramdır. Haberleşme hakkı da devletler tarafından koruma altına alınmış temel vatandaşlık haklarından biridir ve bu hakka ilişkin uluslararası ve ulusal düzenlemelerde çeşitli hükümler mevcuttur.

⁶⁶ UPU, 2004b:3

⁶⁷ OECD, 1999:68

Birleşmiş Milletler Üye Ülkeleri tarafından 1948 yılında kabul edilen “Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi”nin birçok maddesinde posta hizmetleri ile doğrudan ilişkili hükümler bulunmaktadır.

İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 12’nci maddesinde açık ve net bir şekilde kişilerin posta haberleşmesi hakkının güvence altına alınması düzenlenmektedir: “Hiç kimsenin gizlilik hakkına, aile ve konut mahremiyetine ve **posta haberleşmesi** hakkına keyfi bir şekilde müdahale edilemez, kişilerin şeref ve haysiyetine saldırıda bulunulamaz. Herkes bu müdahale ve saldırılara karşı koruma sağlayan yasalara sahip olma hakkına sahiptir.”

Bildirinin 19’uncu maddesi ise bireylerin düşünce ve ifade özgürlüğüne vurgu yapmakta ve bilgi ve düşüncelerin her türlü araç marifetiyle alınıp iletilmesi hakkını tesis etmektedir: “Herkes düşünce ve bu düşüncelerini ifade etme hakkına sahiptir. Bu hak, hiçbir müdahale olmadan bu fikirlere sahip olmayı, aramayı ve sınırlardan bağımsız olmak üzere **her türlü iletişim aracı marifetiyle** bu bilgi ve düşünceleri alma ve yaymayı kapsamaktadır.” Posta hizmetleri tarih boyunca fikirlerin yayılmasında önemli rol üstlenmiştir.

Günümüzde ülkelerin büyük çoğunluğunun bu hakkın temel çerçevesini garanti altına alan ve koruyan düzenlemeleri mevcuttur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda da 22’nci madde ile herkesin haberleşme hürriyetine sahip olduğu düzenlenmekte ve bu hakkın Anayasada belirtilen istisnai durumlar haricinde engellenemeyeceğine ve haberleşmenin gizliliğine dokunulamayacağına yer verilmektedir.

Anayasanın 25’inci maddesinde ise “Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, **yazı, resim veya başka yollarla** tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir” ifadesi ile posta hizmetlerine değinilmektedir.

Temel vatandaşlık hakkı özelliğini taşımasının yanı sıra, erdemli mal olarak kabul edilebilecek olan posta hizmetlerine bütün bireyler tarafından erişilebilmesi, vatandaşların ve iş dünyasının kendi aralarında ve devlet ile ilişkilerinde bilgi ve mal akışını sağlayarak, sosyal bütünleşmenin ve demokrasinin işlerliğinin sağlanmasında önemli rol oynayacaktır. Evrensel posta hizmeti, evrensel hizmet sunulan diğer

sektörlerdeki gibi, sosyal ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasına ve gelirin yeniden dağıtımı ile bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına katkıda bulunacaktır.

Temel hak ve hürriyet niteliğinde olması ve erdemli mal sayılmasının yanı sıra, evrensel posta hizmeti çoğu zaman bir çeşit gelirin yeniden dağıtımı mekanizması olarak görülmektedir. Gelir transferi, genelde, düşük maliyetli kentleşmiş bölgelerde yaşayan vatandaşlardan yüksek maliyetli kırsal bölgelerde yaşayanlara doğru gerçekleşmektedir. Posta hizmetlerinde tüketici, yani hizmetin değerini ödeyen, gönderen olduğu için bu sav ilk bakışta anlamlı görünmeyebilir. Ancak, evrensel hizmet sunumu zorunlu olmadığı takdirde kırsal yerleşim yerlerindeki posta alıcılarının gönderileri merkezi bir posta kutusundan veya posta ofisinden almak ve bunun için zaman ve para harcamak zorunda olduğu göz önünde bulundurulduğunda, gelir transferi gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Evrensel hizmet sunumu zorunluluğu bulunmadığında, söz konusu tüketicilerin posta hizmetlerine ticari olarak erişimini sağlayacak diğer bir yöntem ise, gönderilerini evlerinde teslim almak isteyen vatandaşlardan ek bir ücret, çoğunlukla belirli bir periyot için maktu bir bedel, tahsil edilmesidir; ki bu yöntemin uygulanmaması kentsel bölgelerden kırsal bölgelere doğru gelir transferi yaşandığı argümanını doğrulamaktadır.

Evrensel posta hizmeti sayesinde yüksek gelirli vatandaşlardan düşük gelirlilere doğru da gelir transferi olabilmektedir. Ancak posta hizmetleri, doğası gereği, eğitim ve sağlık gibi yüksek maliyetlere sahip olmadığı için transfer miktarı diğer sektörlerdeki kadar yüksek değildir. Cremer ve arkadaşları⁶⁸ da aynı görüşleri ileri sürmektedir ve düşük gelirlilere doğru gelir akışının bu vatandaşlara aynı transferlerle, yani bedava posta kuponları dağıtılması suretiyle gerçekleştirilebileceğini savunmaktadırlar.

Evrensel posta hizmeti sunumunun iktisadi rasyoneli ise pozitif dışsallıklara dayanmaktadır. Posta sektöründe, gönderen ve alıcı olarak, iki uçta da hizmet alanların bulunması şebeke dışsallıklarına yol açmaktadır. Zira bir kullanıcı posta gönderebileceği adresler çoğaldıkça gönderi sayısını artırabilecek ve hizmetten daha çok faydalanacaktır.

⁶⁸ Cremer at al, 1998:6

3. ULUSLARARASI YAKLAŞIMLAR VE ÜLKE ÖRNEKLERİ; TÜRKİYEDE EVRENSEL POSTA HİZMETİ

Posta sektörü ile posta hizmetlerinin ve evrensel posta hizmetinin tanıtılmasından sonra; bu bölümde, Dünya Posta Birliği ve Avrupa Birliğinin posta hizmetleri hakkındaki düzenlemeleri ele alınacak ve evrensel posta hizmeti sunumuna ilişkin yaklaşımları tartışılacaktır. Daha sonra, AB’de ve seçilen ülkelerde posta sektörleri hakkında bilgi verilecek ve Türkiye posta sektörü evrensel posta hizmeti ekseninde tanıtılacaktır.

3.1. Evrensel Posta Hizmetinde Uluslararası Yaklaşımlar

3.1.1. Dünya Posta Birliği

Dünya Posta Birliği, tüm dünyada posta hizmetlerinin sunulmasını ve kalitesinin artırılmasını sağlamak ve bu alanda uluslararası işbirliğinin gelişmesine katkıda bulunmak amacıyla 1874 yılında İsviçre’nin başkenti Bern’de kurulmuştur. Uluslararası Telekomünikasyon Birliğinden (ITU) sonra en eski uluslararası kuruluş olan Dünya Posta Birliği, 1948’den bu yana Birleşmiş Milletlerin bir kuruluşu olarak faaliyet göstermektedir.

Dünya Posta Birliği, üye ülkelerde gönderi akışını garanti altına alacak tek bir posta bölgesi oluşturmak amacıyla düzenlemeler yapmıştır. Bu amaçla, geçiş serbestliği Birliğin tüm topraklarında garanti edilmektedir. Mevcut durumda, 191 üye ülkedeki yaklaşık 700.000 posta ofisi, dünyanın en geniş fiziksel dağıtım şebekesini oluşturmakta ve en ücra bölgelerde dahi evrensel posta hizmeti sunumunu sağlamaktadır.

Birlik, hizmet kalitesinin artması ve evrensel hizmet sunumunda kolaylık sağlanması amacıyla posta standartlarını belirlemekte ve üye ülkelerde posta reformunun gerçekleştirilmesine teknik destek sağlamaktadır.

Birliğin organları Kongre, İdari Konsey, Posta İşletme Konseyi, Uluslararası Büro ve Danışma Kurulu olarak sıralanmaktadır.

Kongre Birliğin en yüksek karar alma organıdır ve ye ülkelerin tam yetkili temsilcilerinden oluşmaktadı. İdari Konsey, Birlik Anlaşmaları hükümlerine uygun olarak düzenleyici, idari ve yasal işlemleri yürütmektedir. Posta İşletme Konseyi, posta hizmetlerinin ticari, teknik ve ekonomik yönleriyle ilgilenmektedir. Uluslararası Büro, icra, teknik destek, iletişim, bilgi verme ve danışma organı görevlerini yürütmektedir. 2004 yılından bu yana faaliyet gösteren Danışma Kurulu ise posta sektöründeki posta idareleri dışında kalan aktörlerin temsilcilerinden oluşmaktadı ve tüm aktörler arasında koordinasyon görevi üstlenmektedir.

Dünya Posta Birliğinin temel hukuku Dünya Posta Sözleşmesi ve Düzenlemelerinde yer almaktadır. Dünya Posta Sözleşmesi, uluslararası posta hizmetlerinde uygulanacak aşağıda yer alan temel düzenlemeleri içermektedir:

Dünya Posta Sözleşmesi'nin 1'inci maddesi, ye ülkelere, tüm kullanıcıların/müşterilerin, ülkelerinin her noktasında karşılanabilir ücretler karşılığında sunulan, sürekli ve belirli kalitedeki temel posta hizmetlerinden faydalanmalarını sağlamalarını şart koşmaktadı. ye lkeler, evrensel posta hizmetini sağlamakla yükümlü işletmeciler tarafından yürütülen posta hizmetlerini ve kalite standartlarını gözetmekle yükümlüdür.

Sözleşmenin 2'nci maddesi ise geçiş serbestliğini tanımlamaktadır. Maddeye göre, her posta idaresi diğer posta idareleri tarafından kendilerine verilen açık veya kapalı postaları kendi gönderileri için sağladığı hizmet kalitesi standartlarında taşımak ve dağıtmakla yükümlüdür.

Mektup postası ve koli postasıyla ilgili temel hizmetler Sözleşmenin 10'uncu maddesinde tanımlanmaktadır. Buna göre, posta idareleri posta gönderilerinin Sözleşmede belirtilen esaslarla veya karşılıklı anlaşmalar dahilinde kabulünü, tasnifini, iletimini ve dağıtımını sağlarlar.

Sözleşmenin 7'nci maddesinin 1'inci bendine göre, değişik posta hizmetlerine ilişkin ücretlerle özel hizmetlere ilişkin cretler Sözleşme ve Dünya Posta Birliği Düzenlemelerine uygun olarak belirlenir. Bu ücretlerin tespiti, ilke olarak, hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin maliyetlere uygun olmalıdır.

Ayrıca, Sözleşmenin 42'nci maddesi, posta idarelerine uluslararası gönderilerin hizmet kalitelerini belirleme hükmü getirmektedir. Söz konusu hizmet kalitesi yurt içindeki aynı hizmet türünden daha elverişsiz durumda olmamalıdır.

Sözleşmenin 47 ve 51'inci maddeleri varış giderlerine ilişkin hususları düzenlemektedir, buna göre; diğer bir idareden posta kabul eden her idare, alınan uluslararası postadan doğan giderler için gönderici idareden bir ücret alma hakkına sahiptir.

3.1.2. Avrupa Birliği

Avrupa Birliğine göre, posta hizmetleri geniş şebeke endüstrileri aracılığıyla sunulan ekonomik açıdan kamuya yararlı hizmetler arasında yer almaktadır. Bu yüzden aynı sınıflandırmada yer alan telekomünikasyon ve enerji sektörleri gibi bütünüyle regüle edilmektedir ve geniş kapsamlı bir düzenleyici çerçeveye tabidir.

Posta sektörü için oluşturulan düzenleyici çerçevenin temel amacı; evrensel hizmetin sunumunu garanti altına alırken, aynı zamanda piyasalarda kontrollü ve kademeli serbestleşmeyi gerçekleştirmektir.

Avrupa Birliği'nin posta hizmetlerine ilişkin temel hukuku "Birliğin Posta Hizmetleri İç Pazarının ve Hizmet Kalitesinin Geliştirilmesi İçin Ortak Kurallara İlişkin Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyinin 97/67/EC Sayılı ve 15 Aralık 1997 tarihli Direktifi"ne dayanmaktadır. Söz konusu Direktif, ilk olarak, posta hizmetlerinde rekabetin artırılmasına yönelik 2002/39/EC sayılı Direktifle kısmen değiştirilmiştir.

İkinci değişiklik ise Şubat 2008'de 2008/6/EC sayılı "İç Pazarın Bütünüyle Serbestleştirilmesine İlişkin Direktif"le gerçekleştirilmiştir. Üye Ükelere, bazı istisnalar dışında, en geç 31 Aralık 2010 tarihine kadar mevzuatlarını yeni Direktifle uyumlu hale getirme zorunluluğu getirilmiştir. Bu nedenle çalışmada öncelikle uygulanmakta olan Direktif ayrıntılı olarak ele alınacak, daha sonra Yeni Direktifin getirdiği önemli değişikliklere değinilecektir.

3.1.2.1. Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyinin 2002/39/EC Sayılı Direktif ile Değişik 97/67/EC Sayılı Direktifi

Direktifin amaç ve kapsamı 1'inci maddesinde;

- Birlik içerisinde evrensel posta hizmetinin sağlanması,
- Evrensel hizmet sağlayıcılarına ayrılacak tekel kapsamındaki hizmetleri belirleyen kriterlerin tanımlanması ve tekel kapsamı dışında kalan hizmetlerin sunumunu düzenleyen kural ve şartların belirlenmesi,
- Evrensel hizmet sunumuyla ilgili hesapların şeffaflığı ve ücretlendirme ilkeleri,
- Evrensel hizmetlerin sunumuyla ilgili olarak hizmet standartlarının tespit edilmesi ve bu standartlara uygunluğu garanti altına alacak bir sistemin oluşturulması,
- Teknik standartlarda uyumun sağlanması,
- Bağımsız ulusal düzenleyici otoritenin oluşturulması

olarak açıklanmaktadır.

Direktifte posta hizmetleri, 1'inci maddeye paralel şekilde;

- Evrensel hizmet
- Tekel kapsamındaki hizmetler
- Tekel kapsamı dışındaki hizmetler ve posta şebekesine erişim
- Ücretlendirme ilkeleri ve hesapların şeffaflığı
- Hizmet kalitesi
- Teknik standartlarda uyum
- Mevzuat komitesi
- Ulusal düzenleyici otoriteler

başlıkları altında düzenlenmektedir. Evrensel posta hizmeti sunumunu doğrudan etkileyen temel başlıklar aşağıda açıklanmaktadır:

Evrensel Hizmet

Direktifin 2'nci bölümü evrensel posta hizmetini tanımlamakta, kapsamını belirlemede ve ilkelerine yer vermektedir.

3'üncü madde; üye ülkelere, ülkelerinin her yerinde, belirlenmiş kalitede, karşılanabilir fiyatlarla ve sürekli olarak evrensel hizmet sunumunu garanti altına alma yükümlülüğü getirmektedir. Evrensel hizmet yurt içi gönderilerin yanında uluslararası gönderileri de kapsamaktadır.

Üye ülkeler, haftada beş günden az olmamak şartıyla her iş günü, en az bir sefer toplama ve hanelere dağıtım gerçekleştirmek zorundadır. Ülkelerin özel koşullarına göre, sefer sayısını düşürmek veya dağıtımın belirlenen uygun noktalarda yapılmasını sağlamak amacıyla derogasyonlar verilebilir.

Evrensel posta hizmeti, ağırlığı 2 kg'a kadar olan mektup postası gönderileri ile 10 kg'a kadar olan kolilerin toplanması, tasnifi, iletimi ve dağıtımını ile kayıtlı ve değer konulmuş gönderi hizmetlerini kapsamaktadır. Ulusal düzenleyici otoriteler kolilerin ağırlık limitini 20 kg'a kadar yükseltebilme hakkına sahiptir.

EHY'ler özellikle politik, dini ve ideolojik ayırım yapmadan, benzer koşullardaki tüketicilere eşit hizmetler götürmek zorundadır. Hizmet sunumu mücbir sebepler dışında kesintiye uğratılamaz ve teknolojik, ekonomik, sosyal gelişmeler ile tüketici ihtiyaçları doğrultusunda geliştirilir. Tüketiciler düzenli olarak hizmetlere erişim, fiyatlar ve kalite konularında bilgilendirilir.

Tekel Kapsamındaki Hizmetler

Direktifin 7'nci maddesi, evrensel hizmet sunumunun getirdiği ek maliyetin finansmanı için EHY'ye tekel hakkı tanınarak ayrılacak hizmetlerin kapsamını düzenlemektedir. Evrensel hizmetin sağlanabilmesi için zorunlu olduğu sürece, üye ülkeler tarafından evrensel hizmet yükümlüsüne/yükümlülerine ayrılacak hizmetler; acele posta gönderisi olup olmadığına bakılmaksızın, ücreti en hızlı standart kategoride, varsa ilk ağırlık kademesindeki bir haberleşme gönderisine uygulanan genel tarifenin 5 katının altında ve ağırlığı 350 gramın altında olan yurt içi haberleşme gönderilerinin toplanması, tasnifi, iletimi ve dağıtımını kapsamaktadır. Gerekli durumlarda uluslararası posta gönderileri ile doğrudan posta gönderilerinin

belirtilen limitler içerisinde kalmak şartıyla tekel kapsamında korunmasına devam edilebilir.

Posta hizmetleri piyasasında rekabetin artırılmasını öngören 2002/39/EC sayılı Posta Direktifi ile 97/67/EC sayılı Direktifin 7'nci maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: Üye ülkeler, evrensel hizmetin devamlılığını sağlamak için, evrensel hizmet yükümlüsü/yükümlülerine belirli hizmetleri tahsis etmeyi sürdürebilirler. Tahsis edilen hizmetler, acele gönderi olup olmadığına bakılmaksızın, belirlenen ağırlık ve ücret limitleri içinde, yurt içi haberleşme gönderileri ile yurt dışından gelen haberleşme gönderilerinin toplanması, tasnifi, iletimi ve dağıtılması ile sınırlıdır. Ağırlık limitleri 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren 100 gr, 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren ise 50 gr olarak belirlenmiştir. Bu limitler sırasıyla, ücreti en hızlı kategorinin ilk ağırlık kademesindeki bir gönderi tarifesinin 3 katı veya daha fazlası ise, 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren, ücreti söz konusu tarifenin 2,5 katı veya daha fazlası ise 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren uygulanmayacaktır.

Evrensel hizmet sunumunun garanti altına alınması için, örneğin bir üye ülkedeki posta hizmetlerinin belli segmentlerinin daha önce serbestleştirilmiş olması durumunda veya posta hizmetlerinin özel nitelikleri nedeniyle, yurtdışı giden postanın aynı ağırlık ve ücret limitleriyle korunması sürdürülebilecektir.

Tekel Kapsamı Dışındaki Hizmetler ve Posta Şebekesine Erişim

Direktifin 9'uncu maddesi; tekel dışı hizmetleri, evrensel hizmet kapsamı dışındaki ve evrensel hizmet kapsamındaki tekel dışı hizmetler olmak üzere iki bölümde incelemektedir. Madde 9(1), evrensel hizmet kapsamı dışındaki tekel dışı hizmetler için üye ülkelerin temel zorunluluklara uyumu sağlamak amacıyla, gerekli olduğu ölçüde, genel izinle yetkilendirme yoluna gidebileceği hükmünü getirmektedir. Diğer taraftan, evrensel hizmet kapsamındaki tekel dışı hizmetler için Üye Ülkeler temel zorunluluklara uyumu ve evrensel hizmetin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla, bireysel lisanslar da dahil olmak üzere, yetkilendirme prosedürü başlatabilir. Yetkilendirmeler şeffaf, ayırım gözetmeyen ve orantısız nitelikte olmalı ve objektif kriterlere dayanmalıdır.

Direktifin 9(4) maddesi, evrensel hizmetin ek maliyetinin finanse edilmesi için tazmin fonu oluşturulması seçeneğini getirmektedir. Maddeye göre, EHY adil olmayan bir yükün altına giriyorsa, yetkilendirme bedellerinden alınan paylarla piyasadaki işletmecilerden ayrı bir yapının yönettiği bir tazmin fonu oluşturulabilir.

11'inci madde ise, Avrupa Parlamentosu ve Konseyine, tüm kullanıcıların ve evrensel hizmet sağlayıcılarının kamu posta ağına şeffaf ve ayırım gözetmeyen şartlarda ulaşabilmeleri için gerekli düzenlemeleri yapma görevi vermektedir.

Ücretlendirme İlkeleri ve Hesapların Şeffaflığı

Direktifin 12'nci maddesine göre, üye devletler evrensel posta hizmeti kapsamındaki hizmetlerin aşağıda sayılan ilkelere göre ücretlendirilmesini sağlamakla yükümlüdür:

- Ücretler karşılanabilir olmalı ve hizmetlere tüm kullanıcılar tarafından erişilebilmelidir.
- Ücretler maliyet esaslı olmalıdır; üye ülkeler ülke genelinde tek bir tarifenin uygulanmasına karar verebilir.
- Tek fiyat uygulanması evrensel hizmet sağlayıcılarının müşteriler ile ücretler konusunda anlaşma yapma hakkını ortadan kaldırmaz.
- Tarifeler şeffaf olmalı ve ayrımcı olmamalıdır.

2002/39/EC sayılı Direktif, 12'inci maddeye tekel kapsamı içindeki hizmetlerin gelirleriyle tekel kapsamı dışındaki evrensel hizmetlerin çapraz sübvansiyonunu yasaklayan bir hüküm eklemiştir. Ancak, rekabetçi alandaki spesifik bir evrensel hizmet yükümlülüğünün yerine getirilmesi için çapraz sübvansiyonun gerekliliğinin açık bir şekilde ortaya konduğu durumlar istisna tutulmuştur.

Rekabete aykırı çapraz sübvansiyonun önlenmesi amacıyla, EHY'lere tekel kapsamındaki ve tekel kapsamı dışındaki hizmetler için ayrı hesaplar tutma zorunluluğu getirilmiştir. Tekel dışı hizmetlere ilişkin hesaplar da evrensel hizmet kapsamında yer alan ve almayanlar olmak üzere ayrı hesaplarda tutulur.

Hizmet Kalitesi

16'ncı maddeye göre, üye devletler, evrensel hizmetlerin belirlenmiş bir kalitede sunumunu garanti altına almak amacıyla hizmet kalitesi konusunda standartların belirlenmesini ve yayımlanmasını sağlar. Kalite standartları, genel olarak gönderinin yerine ulaştığı süre ile hizmetlerin düzenliliği ve güvenilirliğine odaklanır. **Düzenleyici Otoriteler**

Direktifin 22'nci maddesine göre, üye ülkeler posta sektörü için, işletmecilerden hukuki olarak ayrı ve operasyonel olarak bağımsız olmak üzere, en az bir tane ulusal düzenleyici otorite oluşturmalıdır. Kurulacak ulusal düzenleyici otoritelerin temel görevi Posta Direktifinden doğan yükümlülüklerle uyulmasını temin etmektir. Bu göreve ek olarak, otoriteler posta sektöründeki rekabet kurallarına uyumun sağlanması konusunda da görevlendirilebilir.

3.1.2.2. Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyinin 2008/6/EC Sayılı Direktifi ve Posta Hizmetleri Piyasasında Tam Serbestleşme

Düzenleyici çerçevede önemli değişiklikler yapan yeni Direktif, önceki Direktiflerin amaçladığı *kontrollü ve kademeli serbetleşme* sonrasında, posta hizmetleri piyasasını bütünüyle rekabete açmak amacıyla yapılan bir düzenlemedir.

97/67/EC sayılı Direktifin 7'nci maddesi uyarınca, Avrupa Komisyonu tüm üye ülkeler için 2009 yılında EHY'ye tanınan tekel haklarının tamamen kaldırılmasının muhtemel sonuçlarını açıklayan bir rapor⁶⁹ hazırlamış ve bu rapora dayanarak hazırlanan yeni Direktif önerisini⁷⁰ Ekim 2006'da Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyine sunmuştur.

PricewaterhouseCoopers tarafından Komisyonun çalışmalarına temel teşkil etmesi amacıyla hazırlanan raporda⁷¹, 2009 yılında Birliğin tüm üye ülkelerinde, evrensel hizmet sağlayıcıya tanınacak tekel haklarının kaldırılmasının evrensel hizmet sunumunu aksatmayacağı sonucuna varılmıştır. Ancak bazı ülkelerde, ticari olmayan bölgelerdeki hizmet sunum maliyetinin finansmanı için, tekel alanı

⁶⁹ AB'nin COM(2006)596 sayılı Tebliği

⁷⁰ AB'nin COM(2006)594 sayılı Tebliği

⁷¹ PricewaterhouseCoopers, 2006

ayrılmasının yerine geçecek bir yöntem uygulanmalıdır. Komisyon, raporunda; rekabetçi piyasaların oluşması ile posta pazarında büyüme gerçekleşeceğini, pazarın diğer haberleşme ve nakliye formları ile bütünleşeceğini, evrensel hizmetin daha etkin sunulacağını, ticari olmayan hizmetlerin maliyetinin düşeceğini ve hizmet kalitesinde artış yaşanacağını öngörmektedir. Bununla beraber, rapora göre, işletmecilere serbestlik sağlanırken, örneğin toplu gönderi tarifelerine esneklik getirilirken, nispeten rekabete kapalı olan, bireyler ve KOBİ'ler tarafından gönderilen tek parça gönderi segmenti için etkin düzenlemeler devam etmelidir.

Yeni Direktif, kapsamlı değişiklikler getirmekle beraber özellikle evrensel hizmet sunumu ve finansmanını düzenlemeye yöneliktir. Kabul edilen başlıca değişiklikler şöyledir:

- Tam serbestleşme ile ticari olmayan hizmetlerin finansmanı için, 31 Aralık 2010'dan itibaren, EHY'ye, tekel alanı tahsis edilmesine izin verilmemekte, alternatif olarak oluşturulacak bir fondan veya genel bütçeden kaynak aktarılması yöntemi getirilmektedir. Komisyon tarafından önerilen 2009 tarihi üye ülkelerin hazır olmaması gerekçesiyle kabul edilmemiştir.
- Ancak, 2002/39/EC sayılı Direktifin yürürlüğe girmesinden sonra Birliğe üye olan Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs Rum Yönetimi, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Romanya, Slovakya, yüzölçümü küçük ve düşük nüfuslu olarak tanımlanan Lüksemburg ve coğrafi özellikleri nedeniyle evrensel hizmet sunumunun zor olduğu Yunanistan'da söz konusu tarih 31 Aralık 2012'ye kadar ertelenebilecektir.
- EHY'nin ex-ante belirlenmesine yönelik tercih terk edilmekte ve daha serbest bir yaklaşım benimsenmektedir. Evrensel hizmet sunumu pazarın işleyişine bırakılabilecek veya yapılacak ihaleyle EHY belirlenebilecektir.

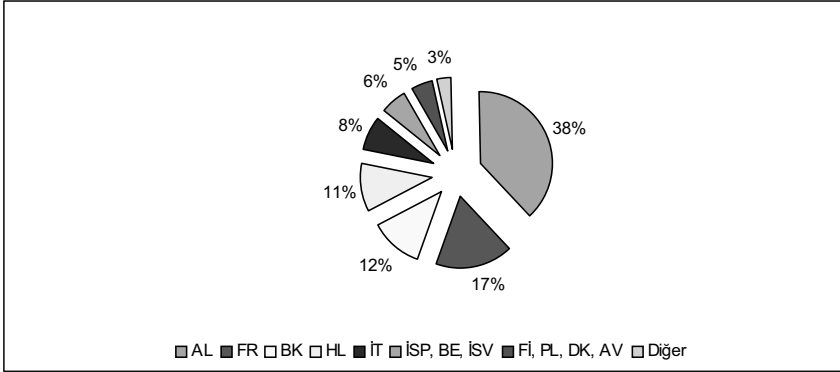
Direktifte; yetkilendirme, tarifelerin belirlenmesi, erişim ve rekabet gibi konularda da düzenlemelere yer verilmektedir.

3.1.2.3. Avrupa Birliğinde Posta Sektörü ve Evrensel Posta Hizmeti

Avrupa Birliğinde mektup postası, koli ve ekspres posta segmentlerini kapsayan posta pazarının büyüklüğü 2004 yılı için 90 milyar Avro olarak hesaplanmıştır.⁷² Bu tutar toplam GSYİH'nin yüzde 0,9'una denk gelmektedir ve pazarın yüzde 60'ını mektup postası segmenti⁷³ oluşturmaktadır. Posta sektörünün AB'nin toplam gayri safi yurtiçi hasılasına doğrudan katkısı 37 milyar Avro, başka bir deyişle yüzde 0,4 olarak hesaplanmıştır.⁷⁴

Yerleşik posta işletmecilerinin posta pazarı içindeki payı yüzde 90'ın üzerindedir. 2004 yılında yerleşik işletmecilerin posta hizmetlerinden gelirleri 83 milyar Avro olarak gerçekleşmiştir ve bu tutarın 53 milyar Avro tutarındaki bölümü mektup postası kaynaklıdır. Yerleşik işletmecilerin toplam gelirleri ise yaklaşık 113 milyar Avrodur. Toplam gelirler 2002 yılından 2004 yılına kadar yaklaşık yüzde 3,7 düşüş göstermiştir. Söz konusu büyüklüklerin ülkelere göre dağılımı aşağıdaki grafiklerde gösterilmektedir.

Grafik 3.1. AB-25 Ülkelerinde Evrensel Hizmet Sağlayıcıların 2004 Yılı Gelirleri



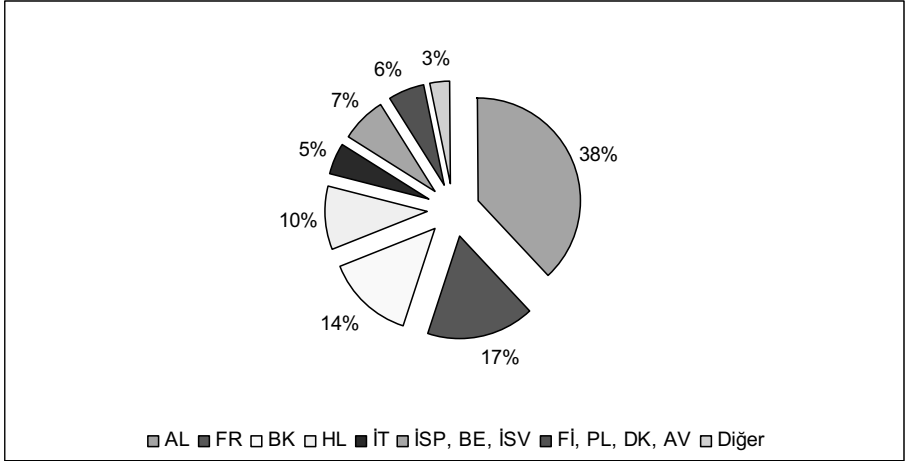
Kaynak: Wik-Consult 2006:171'den uyarlanmıştır. (AB-25 toplamı 113 milyar Avrodur. Kıbrıs Rum Yönetimi verisi 2003 yılına aittir.)

⁷² Wik-Consult, 2006:1

⁷³ Mektup postası segmenti haberleşmeye yönelik gönderiler, üzerinde adres bulunan doğrudan gönderiler ile abonelere dağıtılan gazete ve süreli yayımları kapsamaktadır.

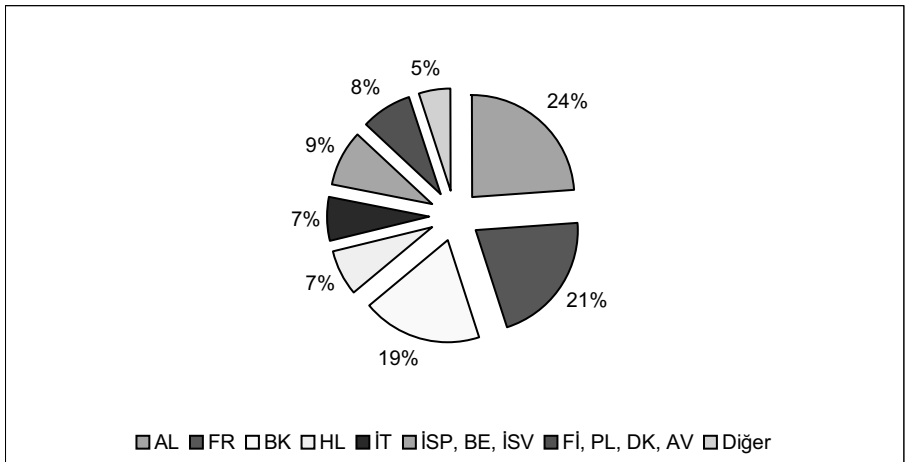
⁷⁴ Doğrudan katkı, toplam gelirlerden işletme giderlerini çıkarıp ücretleri ekleyerek hesaplanmaktadır. Dışarıdan alınan hizmetler hesaplama katılmamaktadır.

Grafik 3.2. AB-25 Ülkelerinde Evrensel Hizmet Sağlayıcıların 2004 Yılı Posta Hizmetleri Gelirleri



Kaynak: Wik-Consult 2006:172'den uyarlanmıştır. (AB-25 toplamı 83 milyar Avrodur. Kıbrıs Rum Yönetimi ve Yunanistan verileri 2003 yılına aittir.)

Grafik 3.3. AB-25 Ülkelerinde Evrensel Hizmet Sağlayıcıların 2004 Yılı Mektup Postası Gelirleri



Kaynak: Wik-Consult 2006:172'den uyarlanmıştır. (AB-25 toplamı 53 milyar Avrodur. Kıbrıs Rum Yönetimi, Yunanistan ve Polonya verileri 2003, Malta verisi 2005 yılına aittir.)

Grafiklerde görüldüğü üzere, Almanya (DPWN), Fransa (La Poste), Birleşik Krallık (Royal Mail), Hollanda (TNT) ve İtalya (Post Italiane) yerleşik operatörleri Birliğin en büyük işletmecileri olarak öne çıkmaktadır.

Üye ülkelerin posta piyasaları incelendiğinde, devletlerin işletmecilikten el çekmeye başladığı gözlemlenmektedir. Günümüzde toplam mektup postası gönderilerinin yüzde 71'i şirketleşmiş, yüzde 33'ü ise kısmen özelleştirilmiş⁷⁵ işletmeler elindedir.

Üye ülkeler, yerleşik işletmecileri kanun, lisans veya sözleşmelerle evrensel hizmet sunumu ile doğrudan görevlendirmişlerdir. Yalnızca Almanya'da tam serbestleşme sonrasında EHY'nin ex-ante belirlenmemesine yönelik düzenlemeler bulunmaktadır.

Ülkelerin evrensel hizmet kapsamında Posta Direktifinde yer alan minimum ölçülerle uyumlu hizmet sunduğu, bazı ülkelerin ise kapsamı daha geniş tuttuğu gözlemlenmektedir. Örneğin birçok ülkede⁷⁶ gazete ve süreli yayınların dağıtımını evrensel hizmet kapsamındadır. Görme engelliler için gönderiler bütün üye ülkelerde evrensel hizmet kapsamındadır.⁷⁷

97/67/EC sayılı Direktif evrensel hizmet kapsamında haftada beş günden az olmamak şartıyla her iş günü en az bir sefer dağıtım yapma zorunluluğu getirmektedir. Minimum sayının altında kalmamakla beraber, Tablo 3.1.'de görüldüğü üzere dağıtım sayıları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

⁷⁵ Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Hollanda, Malta

⁷⁶ Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, İsveç, İtalya, Kıbrıs Rum Yönetimi, Macaristan, Portekiz, Slovenya, Yunanistan

⁷⁷ NERA, 1998:73

Tablo 3.1. AB-25 Üyesi Ülkelerde Haftalık Gönderi Dağıtım Sayıları

Üye Ülke	Yasal Dağıtım Sayısı	Gerçekleşen Dağıtım Sayısı	İstisna Tutulan Nüfus (%)	Hanede Posta Alamayan Nüfus(%)	Hanede Koli Teslimi
Avusturya	5	5	Yok	% 1	Var
Belçika	5	5	Yok	Yok	Var
Kıbrıs Rum Yönetimi	5	5	Yok	Yok	Ücretli
Çek Cumhuriyeti	5	5	Yok	% 0,12	Var
Almanya	6	6	Yok	Yok	Var
Danimarka	6	6	% 0,008	% 0,008	Var
Estonya	5	6	% 0,01	% 0,05	Ücretli
İspanya	5	Kentsel alanlarda 6 (nüfusun %80'i) Kırsal alanlarda 5	Yok	% 5	Yok
Finlandiya	5	5	%0,005	Yok	Ücretli
Fransa	6	6	Yok	Yok	Var
Yunanistan	5	5	% 3	Var	Ücretli
Macaristan	5	5	Yok	% 1,78	Yok
İrlanda	5	5	% 0,02	Yok	Var
İtalya	5	6	Yok	Veri yok	Var
Litvanya	5	Kentsel alanlarda 6 Kırsal alanlarda 5	Yok	Yok	Ücretli
Lüksemburg	5	5	Yok	Yok	Var
Letonya	5	Kentsel alanlarda 6 (nüfusun %90'ı) Kırsal alanlarda 5	Yok	Yok	Ücretli

Malta	5	6	Yok	Yok	Var
Hollanda	6	6	Yok	Veri yok	Var
Polonya	5	5	Yok	Yok	Var
Portekiz	5	5	Yok	Yok	Ücretli
İsveç	5	5	% 0,026	Yok	Ücretli
Slovenya	5	Kentsel alanlarda 6 (nüfusun %70'i) Kırsal alanlarda 5	Yok	% 0,85	Var
Slovakya	5	5	% 0,01	% 0,2	Var
Birleşik Krallık	6	6	%0.02	Var	Var

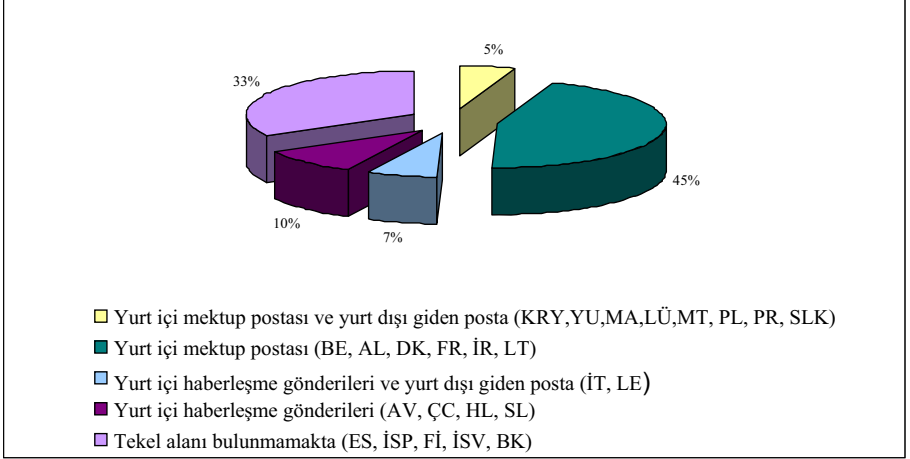
Kaynak: Wik Consult 2006:51

Tablodan anlaşıldığı üzere on ülkede Direktifteki kritere tam uyum sağlanırken, diğerlerinde farklı ölçüde derogasyonlar bildirilmiştir. Macaristan ve İspanya'da hanelerde koli dağıtımı yapılmazken, sekiz ülkede ekstra ücret karşılığı koliler hanelerde teslim edilmektedir.

Posta Direktifi uyarınca kademeli olarak daraltılan tekel alanları ülkeden ülkeye farklar göstermektedir. En fazla serbestleşmiş piyasalar tekel alanının sıfırlandığı Estonya, Finlandiya, İsveç, Birleşik Krallık ve Almanya piyasaları ile yalnızca şehirlerarası mektup postası segmentinde tekel alanı bulunan İspanya piyasasıdır.

Grafik 3.4. ülkelerdeki tekel alanlarının 2006 yılı itibarıyla kompozisyonunu göstermektedir, dolayısıyla 1 Ocak 2008 itibarıyla evrensel hizmet sağlayıcıya ayrılan tekel alanının kaldırıldığı Almanya, yurt içi mektup postası gönderilerinin tekel kapsamında olduğu ülke grubunda gösterilmektedir. Ayrıca İspanya'daki tekel alanının ihmal edilebilir boyutta olduğu gerekçesiyle, ülke tekel alanı bulunmayan ülkeler grubunda gösterilmiştir. Grafikteki yüzdeler ülkelerin 2004 yılındaki yurt içi mektup postası hacimleriyle ağırlıklandırılmıştır.

Grafik 3.4. AB-25 Ülkelerinde Evrensel Hizmet Sağlayıcılara Ayrılan Tekel Alanları



Kaynak: Wik-Consult, 2006:56

3.2. Ülke Örnekleri

Günümüzde posta tekelleri birçok ülkede evrensel hizmet sunumunu garanti altına alma gerekçesiyle devam ettirilmektedir. Bu bölümde; posta piyasasının tamamen serbestleştirildiği ve yerleşik işletmeciyile rekabet eden yeni firmalar faaliyet gösterdiği halde herhangi bir finansman mekanizması kullanılmadan evrensel hizmetin sağlandığı İsveç, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık posta sektörleri hakkında bilgi verilecektir.

3.2.1. İsveç Posta Sektörü

İsveç posta sektörü 1993 yılında bütünüyle rekabete açılmıştır. İsveç, serbestleştirmenin erken yaşandığı bir ülkedir ve deregülasyon sonrası piyasada büyük ölçüde rekabetin sağlandığı az sayıda ülkeden biridir.

İsveç posta sektöründe, 1993 yılından bu yana, tekel olarak korunan segment bulunmamaktadır. 1993 yılına kadar ise, yalnızca bireysel gönderiler kamu işletmecisine ayrılan tekel alanı kapsamında yer almıştır. Diğer bir deyişle, doğrudan posta gibi toplu gönderiler her zaman rekabete açık olmuştur.

Serbestleşmeyle beraber piyasaya çok sayıda yeni firma girmiş ve özellikle yerel piyasalarda rekabeti artırmıştır. Gönderi hacmi günde 2500 mektuptan az olan küçük çaplı yerel şirketlerin pazardaki toplam payının yüzde 15 civarında olduğu tahmin edilmektedir.⁷⁸ Yerel işletmecilerin yanı sıra, geniş coğrafi bölgelerde kamu işletmecisi ile rekabet eden firmalar da bulunmaktadır.

Yerleşik işletmeci, İsveç Posta İdaresi (Posten AB), 1994 yılında şirketleştirilmiştir ve sermayesi bütünüyle kamuya aittir. Posta ve bankacılıkta geniş bir hizmet portföyüne sahip olan işletmeye, ülkeyi UPU nezdinde temsil etmesi dışında herhangi bir ayrıcalık tanınmamaktadır.

Yerleşik işletmecinin en önemli rakibi, tekel alanının kaldırılmasından sonra mektup postası segmentinde faaliyet göstermeye başlayan CityMail şirkettir. Norveç Posta İdaresinin sahibi olduğu şirket, yalnızca üç büyük şehir (Stockholm, Göteborg ve Malmö) ve çevresinde hizmet sunmakta, tüketicilerin yaklaşık yüzde 40'ına ulaşmakta ve gönderilerin dağıtımını üç günde bir gerçekleştirmektedir. Şirket, önceden ayrı ayrı gerçekleştirilmiş toplu gönderiler ve ticari gönderiler segmentlerinde yoğunlaşmıştır. CityMail hizmet verdiği bölgelerde pazarın yüzde 30'unu elinde bulundurmaktadır.

Diğer taraftan, birçok ülkede posta tekellerinin halen devam etmesi sebebiyle, kullanıcılar uluslararası gönderiler için tercih hakkına sahip değildir ve İsveç Posta İdaresinden hizmet almak zorundadırlar.

Evrensel Hizmet

İsveç posta mevzuatı, evrensel hizmetin ticari koşullarda sağlanabileceği varsayımı üzerine kurulmuştur ve evrensel hizmet için herhangi bir finansman mekanizması öngörülmemektedir, zira tekelin kaldırılmasından önce hazırlanan bir raporda ülke çapında geniş bir toplama ve dağıtım şebekesine sahip tek operatör olmanın yerleşik işletmeciye önemli bir rekabet avantajı sağladığı sonucuna varılmıştır. İsveç Posta İdaresinin mektup postası segmentinde karlı bir şekilde hizmet sunması bu varsayımın doğruluğunu ortaya koymaktadır. OECD'nin

⁷⁸ OECD 1999: 279

çalışmasında⁷⁹, İsveç Posta İdaresinin tam serbestleşme öncesinde birçok ülke tarafından tekel kapsamında korunan segmentlerde rekabet etmek zorunda olmasının şirketin verimliliğinde, karlı yapısında ve evrensel hizmet yükünün sıfır olmasında etkili olduğu iddia edilmektedir.

İsveç Posta İdaresi, her iş günü bütün yerleşim bölgelerinde birer kez toplama ve dağıtım yapmakla görevlendirilmiştir. Yalnızca toplam nüfusun 1500 civarında olduğu adalar ve dağlık bölgeler gibi ücra kesimlerde haftada 2-4 gün hizmet sunulmaktadır.

İsveç Posta İdaresi yurt içi bireysel gönderiler dışındaki hizmetler için fiyatlarını serbestçe belirleyebilmekte ve evrensel hizmet kapsamındaki gönderiler için ülke çapında tek fiyat uygulamaktadır. Ertesi gün dağıtımı yapılan ve ağırlığı 500 gramın altında olan tek parça gönderiler için tarifeler tavan fiyat yöntemi ile belirlenmektedir.

İsveç Posta İdaresi, sözleşmesi uyarınca, engelliler ve yaşlılara sunduğu özel hizmetler ile düzenleyici otorite tarafından kapatılmasına izin verilmeyen şubeler için sübvansiyon almaktadır ve gereken kaynak genel bütçeden karşılanmaktadır.

3.2.2. Yeni Zelanda Posta Sektörü

Yeni Zelanda posta sektörü 1998 yılında yerleşik işletmeciye tanınan tekel hakkının kaldırılmasıyla bütünüyle rekabete açılmıştır. Yerleşik işletmecinin karının yüzde 55'ini sağlayan segmentin rekabete açılması ile piyasaya yeni işletmeciler girmiş ve bu süreç hizmet kalitesinin artması ve reel fiyatların düşmesi ile sonuçlanmıştır.

Sektördeki yerleşik işletmeci, New Zealand Post Limited, 1987 yılında Yeni Zelanda Posta İdaresinin posta, telekomünikasyon ve bankacılık faaliyetleri için üç ayrı şirkete bölünmesiyle ortaya çıkmıştır ve sermayesi bütünüyle kamuya ait bir şirket statüsündedir. Şirket; mektup postası, koli ve ekspres gönderi segmentlerinde hizmet sunmakta ve bankalar adına fatura ödemesi gibi parasal işlemleri gerçekleştirmektedir.

⁷⁹ OECD, 1999:273

Sektörde yerel olarak hizmet veren küçük şirketlerin yanı sıra, yerleşik işletmecinin altyapısını da kullanarak, ülke çapında faaliyet gösteren Fastway Post gibi işletmeciler de bulunmaktadır.

Evrensel Hizmet

New Zealand Post, görev sözleşmesi gereğince aşağıdaki yükümlülüklere tabidir:

- Dağıtım noktalarının yüzde 95'ine haftada 6 gün, yüzde 99.88'ine 5 veya 6 gün dağıtım yapmak
- Geriye kalan noktalara haftanın 1-4 günü dağıtım yapmak
- Belirlenen sayılarda dağıtım noktasına hizmet götürmek
- En az 240 posta ofisinde hizmet vermek
- Diğer posta işletmecilerinin, herhangi bir müşterisiyle eşit koşullarda olmak üzere, şebekeye erişimini sağlamak

New Zealand Post sayılan yükümlülüklerin finansmanı için devletten herhangi bir kaynak almamaktadır.

İşletmeci tarifelerini belirlemekte serbesttir. Yalnızca standart mektup tarifesi belirlenirken tavan fiyat yöntemini uygulamak zorundadır. 1995 yılına kadar, kırsal bölgelerde yaşayanların, gönderilerini evlerinde teslim alabilmek için yıllık belirlenen ek bir ücret ödemesi gerekirken, günümüzde bütün coğrafi bölgelerde gönderilerin hanelere dağıtımı eşit koşullarda gerçekleştirilmektedir.

3.2.3. Birleşik Krallık Posta Sektörü

Birleşik Krallık posta sektöründe, 2000 yılında yürürlüğe giren Posta Kanunu ile kapsamlı bir reform başlatılmıştır. Söz konusu Kanun ile sektörde düzenleyici kurum (Postcomm) ve Tüketici Konseyi (Postwatch) oluşturulmuş, ayrıca evrensel hizmet ve lisans rejimi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Düzenleyici kurumun temel amacı, evrensel hizmet sunumunu garanti altına almak ve piyasada rekabet ortamının tesis edilmesini sağlamak olarak belirlenmiştir.

Tüketici Konseyi ise tüketicilerin temsil edilmesi ve haklarının korunmasıyla görevlendirilmiştir.

Yerleşik işletmeci Royal Mail Group sermayesi bütünüyle kamuya ait bir şirket statüsündedir ve evrensel posta hizmeti sunmakla yükümlendirilen tek işletmecidir. Ayrıca, Royal Mail posta tesislerine ve dağıtım sistemine diğer operatörlerin maliyet esaslı tarifelerle erişimini sağlamak zorundadır.

Birleşik Krallık posta piyasası 1 Ocak 2006 tarihi itibarıyla tamamen rekabete açılmıştır ve evrensel hizmet kapsamında yer alan segmentlerde işletmeciler düzenleyici kurum tarafından yetkilendirilmek suretiyle faaliyet göstermektedir. Bu çerçevede mevcut durumda 18 işletmeci yetkilendirilmiştir, ancak Royal Mail toplam gönderilerin yüzde 99'unu dağıtmaya devam etmektedir.

Royal Mail, tarifelerini belirlemekte serbesttir. Şirket, yalnızca evrensel hizmet kapsamında yer alan gönderiler için tarifeler tavan fiyat yöntemi ile belirlenmektedir.

Evrensel Hizmet

Royal Mail 2 kg'a kadar mektuplar ile 20 kg'a kadar kolilerin her iş gününde bir kez hanelere dağıtımını ve haftada altı gün kabul noktalarından toplanmasını sağlamakla yükümlüdür.

2001 yılında gerçekleştirilen bir analizde, Postcomm evrensel hizmet sunumunun Royal Mail için maliyetini şirketin toplam posta gelirlerinin yüzde 1,7'sini oluşturan 81 milyon Sterlin olarak hesaplamıştır. Yerleşik işletmeci olarak tüm adreslere hizmet sunabilecek bir ağa sahip olmanın Royal Mail için ticari avantaj sağladığı göz önünde bulundurulmuş ve evrensel hizmet yükümlülüğünün şirket üzerinde yük yaratmadığına karar verilmiş, bu doğrultuda evrensel hizmetin finansmanı için bir mekanizma öngörülmemiştir.

Diğer taraftan, Royal Mail şirketinin bir iştiraki olan Post Offices Ltd. ülke çapında belirlenen sayıda posta ofisini işletmekle görevlendirilmiştir ve kırsal alanlardaki ofislerin işletilmesi için 2011 yılına kadar yıllık 150 milyon Sterline kadar devlet yardımı alabilecektir.

3.3. Türkiye’de Evrensel Posta Hizmeti

Bu bölümde öncelikle Türkiye posta sektörü hakkında genel bilgiler verilecek, daha sonra evrensel hizmetin kapsamı, evrensel hizmet yükümlüsü ve finansman yöntemi açısından Türkiye’deki evrensel posta hizmeti incelenecektir.

3.3.1. Türkiye Posta Sektörünün Genel Değerlendirmesi

Ülkemizde ilk posta teşkilatı, 1840 yılında “Posta Nezareti” adıyla kurulmuştur. 1855 yılında kurulan Telgraf Müdürlüğü ile Posta Nezareti, 1871 yılında birleştirilerek “Posta ve Telgraf Nezareti” adını almıştır.⁸⁰

23 Mayıs 1909 tarihinde ilk manüel telefon santralinin İstanbul’da hizmet vermeye başlamasıyla Kurum “Posta, Telgraf ve Telefon Nezareti” adını almış, 1913 yılında ise Kurumun adı “Posta, Telgraf ve Telefon Umum Müdürlüğü” olarak değiştirilmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapan PTT Genel Müdürlüğü, 1933 yılında katma bütçeli bir idare olarak Bayındırlık Bakanlığına, 1939’da ise Ulaştırma Bakanlığına bağlanarak hizmet vermeye devam etmiştir.

1954 yılında Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) olarak yapılandırılan PTT Genel Müdürlüğü, 1984 yılında Kamu İktisadi Devlet Teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak çıkarılan 233 sayılı KHK uyarınca Kamu İktisadi Kuruluşu⁸¹ (KİK) statüsüne geçirilmiştir.

18.06.1994 tarih ve 4000 sayılı Kanun ile PTT İşletmesi Genel Müdürlüğünün, T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi şeklinde yeniden yapılanması öngörülmüştür. T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü 24.04.1995 tarihinden itibaren müstakilen hizmet vermeye başlamıştır.

⁸⁰ www.ptt.gov.tr/kurumsal/tarihce.php

⁸¹ Kamu İktisadi Kuruluşu, sermayesinin tamamı devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür(233 sayılı KHK, madde 2,2).

29.01.2000 tarih ve 23948 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4502 sayılı Kanununun 24. maddesi ile "T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü" olan Kuruluşun adı "T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü" (PTT) olarak değiştirilmiştir.

Posta pazarında kamu işletmecisi PTT dışında, küçük ölçekli şehir içi kurye ve ekspres posta hizmetleri sunan firmalardan, ulusal ölçekte yurt içi koli ve ekspres posta hizmeti veren firmalara kadar farklı tip ve ölçeklerde çok sayıda firma bulunmaktadır. Ayrıca uluslararası alanda faaliyet gösteren DHL, UPS, TNT, FedEx gibi firmalar ulusal ölçekte de hizmet sunmaktadır. Pazardaki özel işletmeciler, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu çerçevesinde, Ulaştırma Bakanlığından yetki belgesi almak suretiyle faaliyet göstermektedir.

Wik-Consult⁸², Türkiye posta pazarının büyüklüğünü, yurt içi ve yurt dışı giden posta dahil olmak üzere, 2002 yılı için yaklaşık 545 milyon Avro olarak tahmin etmektedir. Posta sektörü istihdamının toplam ulusal istihdam içerisindeki payı ise 2001 yılı için yüzde 0,24 olarak tahmin edilmektedir. Aynı çalışmada hesaplanan pazara ilişkin bazı değerler Tablo 3.2.'de gösterilmektedir.

Tablo 3.2. Segmentlere Göre Türkiye Posta Pazarı Büyüklüğü

	Gönderi Sayısı (x bin)	Gelirler (bin €)	EHY'nin Gelirdeki Payı
Mektup Postası	991.338	269.584	%95
Koli ve Ekspres Gönderiler	19.489	275.495	%40
TOPLAM	1.010.827	545.079	%67

Kaynak: Wik-Consult , 2003:220 den uyarlanmıştır.

Tablodan anlaşıldığı üzere, mektup postası ile koli ve ekspres posta segmentlerinin gelirler açısından büyüklükleri birbirine yakındır. Evrensel hizmet yükümlüsü PTT, klasik mektup postası hizmetlerinde pazarda ağırlığını korurken, koli ve ekspres gönderilerde özel işletmeciler öne çıkmaktadır.

⁸² Wik-Consult, 2003:220

Posta sektörü büyük ölçüde 02.03.1950 tarihinde kabul edilen 5584 sayılı Posta Kanunu çerçevesinde düzenlenmektedir. Zaman içerisinde değişen pazar gerçeklerinin oldukça gerisinde kalmış olan Kanun sektör dinamikleriyle örtüşmemektedir.

Posta sektöründen sorumlu bakanlık Ulaştırma Bakanlığı'dır. Sektörü düzenlemek ve denetlemekle görevli bir ulusal otorite bulunmamaktadır. Bu sebeple, sektöre ilişkin kanun ve ikincil düzenleme tasarıları büyük ölçüde PTT Genel Müdürlüğünün desteği ile hazırlanmaktadır. Bu durum PTT'nin piyasada hem işletmeci hem de düzenleyici olarak faaliyet göstermesine yol açmaktadır.

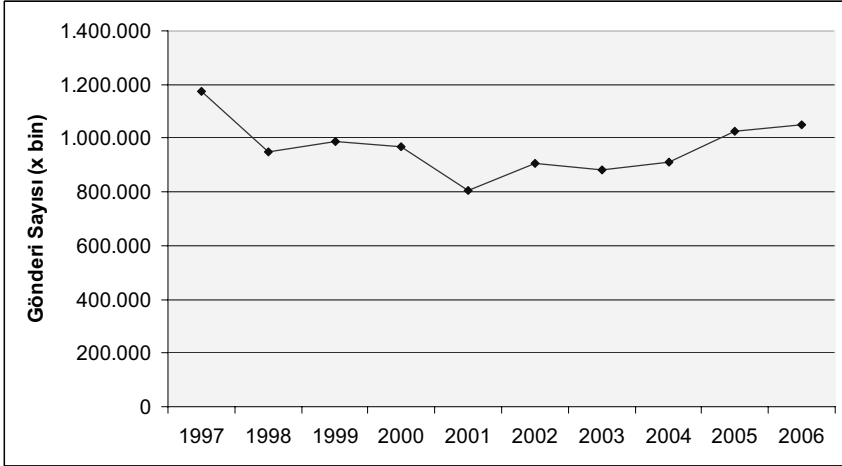
9. Kalkınma Planı 2009 Yılı Programında, posta sektöründe politika belirleme, işletme ve düzenleme faaliyetlerinin farklı birimlerce yapılmasının sağlanması, posta piyasasında rekabet koşullarının oluşturulması ve oluşacak rekabet ortamında evrensel hizmetin sürdürülebilir olarak sunulabilmesi için sektörü bütünüyle düzenleyen yeni bir kanun çıkarılmasına yönelik tedbirler bulunmaktadır. Bu çerçevede kanunun teknik çalışmaları Ulaştırma Bakanlığı koordinatörlüğünde yürütülmektedir.

3.3.2. Evrensel Posta Hizmeti Yükümlüsü

5584 sayılı Posta Kanunu'nda evrensel hizmet kavramına yer verilmemektedir. Ancak, kamu işletmecisi PTT fiili olarak evrensel hizmet yükümlüsü konumundadır. Kanunun 1'inci maddesine göre; PTT, açık ve kapalı mektuplar, kartlar, gazetelerle belirli zamanlarda çıkan dergiler, kitaplar, her türlü basılmış kağıtlar, küçük paketler, değer konulmuş mektuplar ve kutular, değer konulmuş veya değer konulmamış posta kolileri ve tebliğ kağıtlarını kabul etmek, taşımak ve dağıtmak ile görevlendirilmiştir.

Grafik 3.5.'te 1997-2006 yılları arasında PTT Genel Müdürlüğü tarafından kabul edilen yurt içi mektup postası ve koli sayıları gösterilmektedir. Gönderi sayısında 2001 yılından itibaren artış gözlenirse de, son 10 yıl içerisinde yaklaşık yüzde 12 düşüş gerçekleşmiştir.

Grafik 3.5. PTT Genel Müdürlüğü Tarafından Kabul Edilen Yurt İçi Mektup Postası ve Koli Gönderileri



Kaynak: 2006 PTT İstatistikleri

Tablo 3.3. ise 1997-2006 yılları arasında kabul edilen yurt içi mektup postası gönderilerinin kompozisyonunu göstermektedir. Son 10 yıl içerisinde faturalar gibi kurumsal gönderileri de içeren mektupların sayısı artarken, diğer haberleşme formlarıyla kolaylıkla ikame edilebilen posta kartları ve tebrik kartları kalemlerinde büyük daralma yaşanmıştır.

Tablo 3.3. Yıllara Göre PTT Genel Müdürlüğü Tarafından Kabul Edilen Yurt İçi Mektup Postası Gönderilerinin Dağılımı

Yıl	Mektuplar	Posta Kartları	Tebrik Kartları	Basılmış Kağıtlar	Tebliğ Kağıtları	Diğer *	Toplam
1997	661.315	31.276	208.160	226.217	20.807	26.553	1.174.328
1998	568.322	11.998	173.065	154.404	21.186	18.599	947.574
1999	616.361	10.153	136.227	184.218	23.376	15.216	985.551
2000	637.606	6.219	128.451	155.374	24.714	14.240	966.604
2001	638.342	5.458	65.121	58.974	27.672	11.372	806.939

2002	761.213	3.600	49.569	51.449	27.150	10.043	903.024
2003	768.118	2.290	39.381	35.829	25.689	10.362	881.669
2004	787.526	2.045	41.130	39.255	30.941	10.542	911.439
2005	899.053	2.180	34.977	43.227	34.037	9.919	1.023.393
2006	919.770	1.240	23.950	52.831	39.426	9.754	1.046.971

Kaynak: 2006 PTT İstatistikleri

* Diğer kalemi, gazeteler, küçük paketler, körlere özgü yazılar ve ücretsiz gönderileri kapsamaktadır.

PTT; mektup postası, koli, ekspres posta hizmetleri gibi geleneksel posta hizmetleri yanında, parasal posta hizmetleri, fatura tahsilatı ve telefon kartı, kontör gibi ürünlerin perakende satış hizmetlerini vermektedir.

PTT 987 merkez ve 2186 şubede yaklaşık 30.000 çalışan ile hizmet vermektedir. Ayrıca PTT'nin yazlık yerlerde faaliyet gösteren mevsimlik ve yangın, doğal afet gibi durumlarda hizmet veren mobil posta ofisleri ve 607 acentesi bulunmaktadır. AB-25 ülkelerinde 2004 yılında 10.000 kişi başına 2,16 posta ofisi düşmekteyken, Türkiye'de bu oran 0,43'tür ve Avrupa Birliği ülkelerinin oldukça gerisinde kalmaktadır. PTT'nin 2002-2007 yıllarına ait işyeri ve personel sayıları Tablo 3.4'te gösterilmektedir.

Tablo 3.4. Yıllara Göre PTT Personel ve İşyerleri Sayıları

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
İşyeri	4.471	4.421	4.381	4.341	3.775	3.748	3.780
-Merkez	1.084	1.954	1.064	990	986	984	987
-Şube	2.051	1.399	1.893	1.946	2.057	2.179	2.186
-Acente	1.338	4.421	1.424	1.405	732	585	607
Personel	35.919	34.082	32.201	29.860	30.148	29.611	30.134

Kaynak: PTT Genel Müdürlüğü (2002-2007 verileri yıl sonu, 2008 yılı verileri Mart ayı sonu itibarıyla verilmiştir.)

PTT, merkez ve şubelerine 2002 yılından itibaren geniş bant internet altyapısı götürülerek parasal posta ve emekli maaşı ödemeleri gibi bazı bankacılık işlemleri

kolaylaştırılmış ve hızlandırılmıştır. Bu kapsamda yıllara göre otomasyona açılmış bulunan toplam işyeri sayılarına Tablo 3.5.'te yer verilmiştir.

Tablo 3.5. Yıllara Göre Otomasyona Açılmış Bulunan PTT İşyeri Sayıları

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
İşyeri	707	882	1.611	2.634	2.973	3.143	3.153

Kaynak: PTT Genel Müdürlüğü (2002-2007 verileri yıl sonu, 2008 yılı verileri Mart ayı sonu itibarıyla verilmiştir.)

Otomasyona açılan işyeri sayısının artması, PTT'nin birçok hizmeti yaygın biçimde sunarak gelirlerini artırmasına olanak sağlamıştır. Anlaşmalı bankalarla ve şirketlerle yapılan kredi kartı ve fatura tahsilatı ile emekli maaşı ödemelerinden elde edilen komisyonlar ve havale, posta çeki gibi parasal posta gelirlerine bağlı olarak PTT'nin gelirlerinde artış sağlanmış ve söz konusu hizmetlerin mevcut işyerlerinde ek personele ihtiyaç duyulmaksızın verilebilmesi nedeniyle toplam giderlerde önemli artış görülmemiştir. Bu durum Kuruluş tarafından *PTTBANK* hizmetleri olarak adlandırılan hizmetlerin PTT'nin faaliyet karını artırmasına olanak sağlamıştır. Söz konusu hizmetlerin gelirleri toplam faaliyet gelirlerinin 2005 yılında yüzde 19,1 ve 2006 yılında 19,2'sini oluşturmuştur.

PTT'nin 2002-2006 yıllarına ait faaliyet karı, dönem karı ve gayri safi satış hasılatları Tablo 3.6'da verilmektedir. Tabloda görüldüğü üzere, PTT 2004 yılında düşük bir tutarla faaliyet karı elde etmeye başlamış ve Kuruluşun faaliyet karları bankacılık hizmetlerinin yaygınlaşmaya başladığı 2005 yılından itibaren önemli ölçüde artış göstermiştir. Bu durum, Kuruluşun muhasebe hesaplarını hizmetlere göre ayırtmaması nedeniyle açıkça gösterilememekle birlikte, PTT'nin karlarının posta hizmetlerinden ziyade bankacılık faaliyetlerinden kaynaklandığını ifade etmektedir.

Tablo 3.6. PTT Genel Müdürlüğünün Gayri Safi Satış Hasılatı, Faaliyet Karı ve Dönem Karı

	2002	2003	2004	2005	2006
Gayri Safi Satış Hasılatı (milyon YTL)	497,7	645,8	760,3	816,8	931,9
Faaliyet Karı (milyon YTL)	-54,4	-35,5	4,1	36,8	63,7
Dönem Karı (milyon YTL)	10,9	22,8	75,9	160,5	203,1

Kaynak: PTT Genel Müdürlüğü

PTT, 2005 yılından itibaren demiryolu posta hatlarından vazgeçerek, gönderilerini yalnızca karayolu ve havayolu ile taşımaya başlamıştır. 2006 yılı verilerine göre PTT, toplam 55.000 km uzunluğunda karayolu ve 20.791 km uzunluğunda havayolu posta hattı ile hizmet vermektedir.

3.3.3. Evrensel Posta Hizmetinin Kapsamı

Posta sektöründe evrensel hizmetle ilgili düzenleme olmamakla beraber, PTT; mektuplar, basılı kağıtlar, kitaplar, süreli yayınlar, gazeteler ve kolilerin coğrafi bölgeler arasında ayırım gözetmeksizin yurt çapında haftada altı gün dağıtımını yapmaktadır. Ayrıca, kayıtlı ve değer konulmuş gönderiler de bu kapsamda yer almaktadır.

Posta Kanunu'nda posta hizmetlerinin fiyatlandırılmasına ilişkin hükümlere yer verilmemektedir. Ancak PTT posta hizmetlerinde ülke genelinde tek fiyat uygulamakta, tarifeler coğrafi açıdan farklılık göstermemektedir. Ücretler hizmet çeşidi ve gönderi ağırlığına göre değişmekte ve toplu gönderilerde indirim uygulanmaktadır.

3.3.4. Tekel Kapsamındaki Hizmetler

5584 sayılı Posta Kanunu'nun 2'nci maddesine göre açık ve kapalı mektuplar ile üzerlerinde haberleşme mahiyetinde yazı bulunan kartlar PTT'nin tekelinde bulunmaktadır

Mektup, Posta Tüzüğü'nün 10'uncu maddesinde, kişiye ve içinde bulunulan zamana ilişkin haberleşme yazıları taşıyan kağıtlar ve benzerleri olarak tanımlanmaktadır; bunların zarf içinde bulunup bulunmaması niteliklerini değiştirmemektedir.

Mektup Postası Gönderileri Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde de tekel kapsamına yer verilmektedir: “Mektup postası gönderilerinden açık ve kapalı mektuplarla üzerlerinde haberleşme mahiyetinde yazılar bulunan posta kartlarının kabul, taşıma ve dağıtımı PTT'nin tekelindedir. Kapalı zarf ve kapalı ambalaj içindeki gönderilerin tümü mektup sayılmaktadır.”

Yukarıdaki mevzuat çerçevesinde, Danıştay; “kapalı bir mektup zarfının içerisinde fotokopi, belge, mektup, gizli evrak veya bir fotoğrafın bulunmasının bu gönderinin mektup niteliğini bozmayacağına, böyle bir gönderinin mektup kabul edileceğine” karar vermiştir.⁸³ Karar doğrultusunda tüm fotoğraflar, fotokopi, bilgisayar çıktısı gibi dokümanlar ve her türlü basılı kağıtlar da mektup olarak değerlendirilmiş posta piyasasında tekelin kapsamı oldukça genişletilmiştir.

Mevzuatın belirlediği geniş tekel alanına rağmen piyasadaki birçok işletmeci mektup postası tanımına girecek gönderilerin dağıtımını yapmaktadır. Diğer bir deyişle, EHY'ye bırakılan tekel alanı ihlal edilmekte ve piyasada fiilen rekabet yaşanmaktadır.

Posta Kanunu'nun 59'uncu maddesiyle posta tekelini bozanların para cezasına çarptırılacağı hükmü getirilmektedir. 61'inci maddede ise, posta memurları Kanunda belirtilen yasakları araştırmakla görevlendirilmiş ve gerekli görüldüğünde kanunsuz bir şekilde posta işletmesine kalkışanların taşıtlarına mahkeme kararıyla el koyularak bu işi yapmalarına engel olunacağı öngörülmektedir.

⁸³ 1998/1581 Esas ve 2000/5799 Karar Numaralı Danıştay Kararı

3.3.5. Diğer Mühnasır Haklar

Posta Kanunu'yla, tekel hakkının yanı sıra, PTT'ye hizmetlerini daha düşük maliyetle sunabilmesi amacıyla çeşitli ayrıcalıklar tanınmaktadır.

Kanun'un 12'inci maddesi uyarınca; "Devlet Demir, Deniz ve Havayolları idareleri ve taşıma ortaklıkları PTT İdaresinin taşımakla ödevli olduğu maddeleri ve eşyayı ve bunları götürmekle görevli olanları taşımakla ödevlidir." PTT, değerli olmayan posta maddelerini ve eşyasını, yanına kendi memurunu koymadan, bu idarelere vermek suretiyle de taşıtırma hakkına sahiptir. Ayrıca, "Demiryolları idare ve ortaklıkları PTT İdaresine ait özel posta vagonlarını da yolcu katarlarına bağlayıp çekmek ödevindedirler". Bunların taşınmasına ait ücretlerin miktarlarıyla taşıma, ödeme tarz ve şekilleri ve diğer hususlar PTT İdaresiyle ilgili idareler arasında yapılacak ve Ulaştırma Bakanlığınca onanacak anlaşmalarla tespit edilir.

Madde 13 ise, PTT'yi "şehir içinde postayı dağıtan memur ve dağıtıcıların resmi idareler ve ortaklıklar tarafından alınan yolculuk ücretini ve bu ücretlere zammolunan vergi ve resimleri" vermekten muaf tutmaktadır.

4. EVRENSEL POSTA HİZMETİ REGÜLASYONU

Evrensel hizmet sunumunu garanti altına almak için yapılacak düzenlemelerde üç temel sorunun cevaplanması gerekmektedir:

- 1) Evrensel hizmet hangi yöntemle finanse edilmelidir?
- 2) Evrensel hizmeti kim/kimler sunmalıdır?
- 3) Evrensel hizmet sunumunun ek maliyeti ne kadardır?

Bu bölümde evrensel hizmet regülasyonu kapsamında cevaplanması gereken ilk iki sorunun cevabı aranacaktır. Evrensel hizmet sunumunun ek maliyetinin⁸⁴ hesaplanmasına yönelik yöntemler ise bir sonraki bölümde tartışılacaktır.

Evrensel hizmetlerin kesintisiz ve sürdürülebilir olarak sunumunun sağlanması amacıyla değişik sektörlerde farklı finansman yöntemleri uygulamaya konmuştur. Uygulanacak yöntem belirlenirken posta sektörü ile diğer sektörler arasındaki farklar göz önünde bulundurulmalı, bunun yanı sıra ülkeye özgü koşullar da değerlendirilmelidir. Bu bölümde öncelikle evrensel hizmet regülasyonunda esas alınması gereken temel ilkeler açıklanacak ve

- Evrensel Hizmet Yükümlüsüne Tekel Alanı Ayrılması
- Genel Vergilerden Tazmin
- Evrensel Hizmet Fonu
- Öde veya Oyna (pay or play)
- Şebekeye Erişim Fiyatlarının Yükseltilmesi

yöntemleri tartışılacaktır.

Uygulanacak finansman yönteminin belirlenmesinden sonra evrensel hizmeti hangi işletmecinin/işletmecilerin sunacağı sorusunun cevaplanması gerekmektedir. Yukarıda sayılan yöntemlerin bazıları bu soruya kendiliğinden cevap verirken, diğerlerinde ise evrensel hizmet sağlayıcı endojen olarak piyasa tarafından veya dışarıdan devlet müdahalesiyle belirlenmektedir. EHY olarak doğrudan yerleşik

⁸⁴ Çalışmada, evrensel hizmet sunumunun ek maliyeti, evrensel hizmet yükü ve ticari olmayan hizmetlerin maliyeti terimleri eş anlamlı olarak kullanılacaktır.

işletmeci görevlendirilebilmekte, ihale yapılarak bir veya birden fazla firmaya evrensel hizmet sunma imtiyazı tanınabilmekte veya piyasadaki tüm işletmecilere evrensel hizmet sunma zorunluluğu getirilebilmektedir.

4.1. Evrensel Hizmet Regülasyonunda Uygulanacak Temel İlkeler

Finansman yöntemi ve dolayısıyla evrensel hizmet sağlayıcının belirlenmesinde dikkate alınacak temel ilkeler;

- Etkinlik,
- Tarafsızlık,
- Şeffaflık,
- Orantısallık,
- Uygulanabilirlik ve
- Kesinlik

olarak sıralanabilir.⁸⁵

4.1.1. Etkinlik

Evrensel hizmet sunumu için kaynak sağlanırken ekonomik etkinliği bozan faktörlerden mümkün olduğunca kaçınmak gerekmektedir. Finansman mekanizmaları, en etkin çalışan işletmecinin seçilmesine olanak sağlamalı ve bunun için tahsiste etkinlik, üretimde etkinlik ve dinamik etkinlik açısından incelenmelidir.

Tahsiste etkinlik, üreticinin marjinal gelirini marjinal maliyetine eşitlediği miktarda üretim yapması ile gerçekleşir. Bir başka deyişle tahsiste etkinlik sağlandığı durumlarda ürünün fiyatı maliyetleri yansıtmaktadır ve bu durum tüketicilerin söz konusu ürünün üretim girdilerine biçtikleri değeri ifade etmesi açısından önem taşımaktadır. Tahsiste etkinlik, evrensel hizmetin ayırım gözetilmeden karşılanabilir fiyatlarla sunulması niteliği ile çelişmektedir. Zira karşılanabilir, çoğu zaman coğrafi

⁸⁵ Oxera (2007) tarafından yapılan çalışmada yukarıdaki ilkelere ek olarak sosyal eşitliğin sağlanması ve devlet yardımı ile ilgili kurallara aykırı olmama ilkeleri yer almıştır. AB'nin 97/67/EC sayılı Direktifinde ise şeffaflık, tarafsızlık, orantısallık ve objektif kriterlere dayanma ilkelerine yer verilmiştir.

olarak eşit, fiyatlarla hizmet sağlandığı durumlarda fiyatlar maliyetleri yansıtmayacaktır.

Üretimde etkinlik, işletmenin üretim faktörlerini optimum oranlarda kullanarak en düşük maliyetle üretim yapmasını ifade etmektedir. Bu bağlamda finansman yöntemi üreticiyi doğru teknoloji ve girdi bileşimlerini seçerek gereksiz maliyetlerden kaçınmaya yönlendirmelidir.

Tahsiste ve üretimde etkinlik statik etkinlik unsurlarıdır. Dinamik etkinlik ise firmanın uzun dönemde ürünlerini geliştirmesi ve yeni ürünler üretmesi, bu sayede tüketicinin sağlayacağı faydayı artırmasını ifade eder. Dinamik etkinliğin sağlanabilmesi için işletmeleri inovasyon ile yeni ürünler ve hizmet süreçleri geliştirmeye yönlendirecek yöntemlerin kullanılması gereklidir.

4.1.2. Tarafsızlık

Finansman mekanizmaları işletmeciler arasında ayırım gözetmek suretiyle piyasada rekabetin oluşmasına engel teşkil etmemelidir.

Örneğin, evrensel hizmet sunumu için yerleşik işletmecinin görevlendirildiği durumlarda daha etkin çalışacak yeni işletmeciler için piyasaya giriş engelleri yaratılmamalıdır. Diğer taraftan, yerleşik işletmeci kadar etkin olmamakla beraber karlı bölgelerde faaliyet göstererek piyasanın kaymağını alacak rakip işletmelerin piyasaya girişini zorlaştıracak yöntemler tercih edilmelidir.

Tarafsızlık ilkesi gereği evrensel hizmet yükü işletmeciler tarafından adaletli olarak paylaşılmalıdır. Örneğin, ticari olmayan hizmetlerin finansmanı için bir tazmin fonu oluşturulacaksa büyüklüğü ne olursa olsun tüm işletmecilerin katkı sağlamasına yönelik düzenlemeler getirilmelidir.

4.1.3. Şeffaflık

Şeffaflık ilkesi gereğince piyasadaki tüm aktörlerin yetki ve sorumlulukları net bir şekilde belirlenmeli ve herkes tarafından bilinmesi sağlanmalıdır. Evrensel hizmet regülasyonunun tüm parametreleri açık olmalı; toplam ek maliyetin miktarı ve hesaplama yöntemleri, finansman kaynakları, söz konusu kaynakların yönetim ilkeleri ve kaynaklardan yararlananlar gibi bilgilere kolayca ulaşılabilir.

4.1.4. Orantısallık

Orantısallık ilkesinin iki boyutu bulunmaktadır. Birincisi, ticari olmayan hizmetlerin finansman ihtiyacı ile yaratılan kaynak miktarı uyumlu olmalıdır. Evrensel hizmet yükümlüsüne sağlanacak kaynak evrensel hizmetin ek maliyetini karşılayabilecek büyüklükte olmalı, diğer taraftan ek maliyetlerin üstüne çıkarak EHY'yi piyasadaki rakiplerine karşı avantajlı konuma getirmemelidir.

İkincisi, işletmeciler tarafından sağlanacak katkılar orantısız olarak belirlenmeli ve etkin çalışacak işletmeciler için piyasaya giriş engelleri yaratmayacak büyüklükte olmalıdır.

4.1.5. Uygulanabilirlik

Tercih edilen mekanizma karmaşık olmamalı, uygulama ve izleme aşamalarında evrensel hizmet yükümlüsü ile düzenleyici otoriteye gereksiz yönetsel maliyetler yüklememelidir.

4.1.6. Kesinlik

Finansman mekanizmasının evrensel hizmetin uzun dönemde sürdürülebilirliğini garanti altına alacak şekilde tasarlanmasına dikkat edilmelidir.

4.2. Evrensel Hizmetin Finansman Yöntemleri

Ticari olmayan hizmetler nedeniyle ortaya çıkan ek maliyetin karşılanmasında kullanılacak yöntemler, yukarıda açıklanan ilkeler doğrultusunda değerlendirildiğinde, farklı avantaj ve dezavantajlara sahiptir. Hangi kriterlere önem verileceği politik kararlarla belirlenecektir; bununla birlikte başarılı bir regülasyon için teknik açıdan güçlü bir düzenleyici otoritenin analizlerinin dikkate alınması uygun olacaktır.

4.2.1. Evrensel Hizmet Yükümlüsüne Tekel Alanı Ayrılması

Evrensel hizmet sağlayıcının tüm kullanıcılara karşılanabilir fiyatlarla hizmet sunabilmesi için bazı hizmetlerde yasal tekel alanı oluşturulabilmekte ve EHY'ye yüksek maliyetli bölgelerde ortaya çıkan zararını düşük maliyetli bölgelerden elde

edeceği karlarla karşılama imtiyazı tanınmaktadır. Birçok ülkede bu yöntem coğrafi konumdan ve mesafeden bağımsız olarak tüm posta hatlarında tek fiyat belirlenerek uygulanıyor olsa da; bölgeler arasındaki fiyat farklarının, maliyet farklarından küçük olması evrensel hizmetin finansmanının çapraz sübvansiyonla sağlandığını söylemek için yeterlidir.⁸⁶ Bu mekanizmada yaygın dağıtım ağına sahip yerleşik işletmeci evrensel hizmet yükümlüsü olarak belirlenmektedir.

Tekel alanı oluşturulmadığı sürece ülke çapında hizmet sunma zorunluluğu bulunmayan işletmeciler yalnızca karlı bölgelerde piyasaya girme kararı alacaklardır. EHY'ye tekel alanı ayrılması, söz konusu işletmecilerin yerleşik işletmecinin pazar payını düşük fiyatlarla ele geçirerek, ticari olmayan hizmetler için gerekli olan kaynakları eritmemesi amacıyla alınan bir önlem olarak değerlendirilmektedir. Piyasanın kaymağını alacak olan yeni firmaların yerleşik işletmeciye göre verimsiz çalışmasının beklendiği durumlarda tekel alanı oluşturmak cazip bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır.

Yönetsel maliyetleri düşük olan bu yöntem tercih edildiğinde karşılaşılabilecek temel problem tekel alanının büyüklüğünün belirlenmesidir. Tekel alanı, evrensel hizmet kapsamı ile aynı anlama gelmemekte, belirlenen bir veya daha fazla hizmet türünün gönderi ağırlığı ve fiyatı gibi faktörlerle sınırlandırılmış bir bölümünü oluşturmaktadır. Tekelin kapsamı, EHY'ye diğer işletmeciler karşısında rekabetçi avantaj sağlamayacak şekilde dar tutulmalı, ancak aynı zamanda evrensel hizmetin sürdürülebilirliğini garanti altına alacak düzeyde belirlenmelidir. Tekel alanı yükümlü işletmeci için büyüklüğü tahmin edilebilir ve sürdürülebilir bir finansman kaynağı olarak kabul görmektedir.

Karşılaşılabilecek diğer bir problem ise tekel alanının ihlal edilmesidir. Posta hizmetlerinde tekel dışı segmentler için kurulan ağlar tekel kapsamındaki segmentler için de kullanılabilir ve piyasanın izlenmesini zorlaştırmaktadır.

Çapraz sübvansiyon tercih edildiği sürece tarifeler maliyetlerden uzaklaşmakta ve tahsiste etkinsizlik ortaya çıkmaktadır. Evrensel hizmet kavramının doğası gereği yüksek maliyetli bölgelerde fiyatlar maliyetlerin altında belirlenirken,

⁸⁶ Cremer at al., 1998:11

düşük maliyetli bölgelerdeki tüketiciler maliyetlerin üstünde ücret ödemektedirler. Söz konusu çapraz sübvansiyonlar zımnî vergiler olarak değerlendirilmektedir ve finansmanın az sayıda tüketici tarafından sağlanıyor olması tüketici refahında azalmaya sebep olmaktadır.⁸⁷ Karlı gönderi sayısının az olduğu durumlarda tarifeler yüksek belirlenirse hem karşılanabilir fiyat prensibinden uzaklaşmakta hem de tüketicilerin ikame haberleşme araçlarına yönelmesi ile finansman kaynağı giderek daralmaktadır.

Tekel alanı ayrılması ölçek ekonomilerinden yararlanılabildiği sürece maliyetlerde düşüş sağlayacaktır. Daha önce belirtildiği gibi posta hizmetlerinde ölçek ekonomilerinin varlığı tartışmalıdır. Ayrıca erişim düzenlemeleri yoluyla da ölçek ekonomilerinden faydalanılabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde hem düşük posta hacimlerinde ölçek ekonomilerinden yararlanılamaması, hem de karlı gönderi sayısının az olması sebebiyle çapraz sübvansiyonlar evrensel hizmet finansmanı için uygun bir yöntem olarak görülmemektedir.⁸⁸

4.2.2. Genel Vergilerden Tazmin

Ticari olmayan hizmetler nedeniyle ortaya çıkan zararları karşılamak amacıyla devlet tarafından sübvansiyonlar verilebilir. Zararların tazmini tüketicilere veya EHY'ye transferler yoluyla gerçekleştirilebilir. Söz konusu sistemin oluşturulması ve izlenmesi alternatif mekanizmalara göre kolaydır ve ortaya çıkan yönetsel maliyetler düşüktür. Diğer taraftan, genel vergilerden sağlanan kaynaklar her zaman politik müdahalelere açıktır ve sistemin sürdürülebilirliği siyasi iradenin kararlarına bağlı olacaktır.⁸⁹

Evrensel hizmet sunumunun, şebeke dışsallıklarından ziyade, önemli sosyal faydalar sağlamanın beklendiği durumlarda, ek maliyetlerin genel vergilerden karşılanması uygun olacaktır. Örneğin gelişmekte olan ülkelerde posta ofisleri aynı zamanda devlet-vatandaş ilişkilerinin yürütülmesinde önemli yer tuttuğu için sosyal faydaları ön plandadır ve zararları doğrudan transferlerle finanse edilebilir. Ayrıca

⁸⁷ Cremer at al., 2001

⁸⁸ Kenny, 2005:4

⁸⁹ Oxera, 2007:52

gelir vergilerinin artan oranlarda tahsil edilebilmesi gelir dağılımının düzeltilmesinin amaçlandığı durumlarda avantaj sağlayacaktır.⁹⁰

Genel vergiler ekonomik etkinliğin sağlanması açısından iki sebepten ötürü diğer mekanizmalara göre daha iyi sonuç vermektedir: Birincisi, sektör dışından sağlanan bir kaynak üreticilerin fiyatlandırma kararlarını etkilememektedir. İkincisi, hizmeti finanse eden vergi tabanı büyüdükçe tüketicilerin ödeyecekleri marjinal vergi oranı azalmakta, böylece tüketici refahındaki düşüş sınırlı kalmaktadır.⁹¹

Evrensel hizmete erişimin tüketicilere doğrudan transferler yoluyla sağlanması, örneğin kırsal kesimde yaşayan veya gelir düzeyi düşük vatandaşlara posta kuponları dağıtılması, ekonomik etkinlik açısından en iyi sonuçları vermektedir. Zira bu yöntemde EHY'nin fiyatlarını maliyet esaslı belirlemesi mümkündür. Ancak, posta kuponları gibi aynı transferler pratik olarak uygulanabilecek bir yöntemken, doğrudan gelir desteği verilmesi durumunda, alacaklılar arasında ters seçim (adverse selection) yapılması veya gelir desteği alanların sonradan harcama biçimlerini değiştirmelerine yol açan ahlaki tehlike (moral hazard) sorunlarıyla karşılaşılabilir.

İşletmecilerin finanse edildiği durumda, ticari olmayan hizmetlerin zararlarının devlet tarafından karşılanacak olması, firmaların etkin şekilde üretim yapmasına yönelik müşevvikleri engelleyebilecektir. Evrensel hizmet yükümlülüğünün getirdiği ek maliyetlerin işletmenin etkin çalıştığı duruma göre doğru olarak hesaplanması ve firmaya ihtiyacının üzerinde kaynak aktarılmaması gerekmektedir. Ancak, anılan hizmetlerin sunumu için rekabetin oluşmadığı bir ortamda etkin bir işletmecinin tanımını yapmak da oldukça güç olacaktır.⁹² Ayrıca rekabetçi olmayan alanlarda ortaya çıkan zararın üzerinde sağlanan sübvansiyonlar, firmayı rekabetçi alanlardaki rakipleri karşısında avantajlı duruma getirebilecektir.

⁹⁰ OECD, 2004:39-40

⁹¹ Diğer unsurlar eşit kalmak kaydıyla, vergi hadlerinde yaşanan artışın toplam refah maliyeti üzerindeki etkisi oransal olarak daha yüksektir. Bu nedenle vergi yükünün geniş bir mal ve hizmet tabanı üzerine yayılması avantajlı olacaktır. (NERA, 1998: 81)

⁹² Çetin, 2007:148

Ülkelerin vergi sistemlerindeki etkinlik farkı kamu fonlarının marjinal maliyetinin ülkeden ülkeye önemli farklar göstermesine yol açmaktadır.⁹³ Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda kamu fonlarının marjinal maliyeti 1,0'in üzerindeyken, gelişmiş ülkelerde daha düşük değerler almaktadır.⁹⁴ Gasmı ve arkadaşları⁹⁵ marjinal maliyetlerin 0,2'nin üzerinde olduğu durumlarda finansman için genel vergilerden vazgeçilmesini ve çapraz sübvansiyonların tercih edilmesini önermektedirler.

4.2.3. Evrensel Hizmet Fonu

Evrensel hizmetin ek maliyetinin tazmini için işletmecilerin katkılarıyla sektör içinde bir fon oluşturulabilir. Altyapı sektörlerinin serbestleşmesi sürecinde evrensel hizmet fonu tekel alanının yerine alternatif olarak ortaya çıkmakta ve telekomünikasyon, enerji gibi liberalizasyonun erken başladığı sektörlerde yaygın olarak kullanılmaktadır. Tazmin fonu Avrupa Komisyonu tarafından da posta sektöründe serbestleşme sonrasında evrensel hizmet sunumunun garanti altına alınabilmesi için önerilen bir mekanizmadır.

Karmaşık bir yapıya sahip olan bu yöntemde en önemli adım vergi tabanının belirlenmesidir. Firmalar arasında eşitlik sağlanması açısından, yüksek maliyetli bölgelerdeki ticari olmayan hizmetlerin finansmanı için oluşturulan fona yapılacak katkı miktarlarının, bu bölgelerde en az hizmet sunmayı tercih eden işletmecinin, en çok katkıyı sağlayacağı şekilde belirlenmesi uygun olacaktır. Fona yapılacak katkılar işletmecilerin gelirlerinden veya karlarından oransal bir vergi olarak alınabileceği gibi, maktu bir bedel olarak tahsil edilebilir veya gönderi başına bir miktar belirlenebilir.⁹⁶

⁹³ Kamu fonlarının maliyetini oluşturan unsurlar dörde ayrılabilir: vergi nedeniyle gerçekleşmeyen tüketimin yol açtığı refah kaybı (dara kaybı/deadweight loss), fonların toplanmasının idari maliyeti, mükelleflerin vergi kaçırımları ve vergilerin toplanmasından sübvansiyon verilene kadar yaşanabilecek yolsuzluklar (Oxera, 2007:21)

⁹⁴ Gelişmiş ülkelerin çoğunda kamu fonlarının marjinal maliyeti 0,3-0,5 arasındayken; bu oran Malezya'da 1,20; Filipinlerde 2,48; Tayland'da ise 1,19-1,54 arasında hesaplanmıştır. (Laffont 1998: Emek'ten 2003: 48) Birleşik Krallık için bu değer 0,2-0,3 arasındadır. (HM Treasury, 2000)

⁹⁵ Gasmı et al., 2000

⁹⁶ Literatürde pazarı küçülten veya negatif dışsalılık yaratan ikame ürünlerden ya da evrensel olarak sunulan hizmeti girdi olarak kullanan sektörlerden vergi alınmasını öneren yaklaşımlar da mevcuttur. (OECD 2004:40, Oxera, 2007:42)

İkinci aşamada sektördeki firmaların gelirleri/karları/gönderilerinin mi veya belli hizmetlerin mi vergi tabanına dahil edileceğine karar verilmesi gerekmektedir. Karların vergilendirildiği durumda fonda yeterli kaynak yaratılamayabilecek veya yeterli miktar için vergi oranının çok yüksek belirlenmesi gerekebilecektir. Gelirlerin vergilendirildiği durumda ise, bazı işletmecilerin kar elde edemediği zamanlarda da vergilendirilme olasılığı mevcuttur ve bu durum piyasaya girişte bir engel olarak algılanabilecektir. Gönderi başına katkı alınmasına dayanan bir sistem ise, posta hizmetlerinde gönderi sayısının izlenmesinin zor olması nedeniyle uygulanabilir gözükmemektedir

Sonraki aşamada söz konusu hizmetlerin bütününe mü yoksa yalnızca karlı bölgelerin mi vergiye tabi tutulacağı belirlenecektir. Fonun yapısına göre bütün gelirlerin, karların veya gönderilerin vergi tabanında yer alması sistemi basitleştirecektir. Diğer taraftan, pazarda büyük paya sahip EHY'nin gelirlerinin bütününden vergi alınması veya halihazırda karsız bölgelerde de hizmet sunan EHY'nin karlarının finansman kaynağı olarak kullanılması fonun kesinliğini tehlikeye sokabilecektir.

Alınacak vergi oranları belirlenirken önceden hesaplanmış olan evrensel hizmet yükü dikkate alınmalıdır. Örneğin 2005 yılında İtalya'da lisanslı işletmecilerin gelirlerinden alınan vergilerle tazmin fonunda yaratılan kaynak toplam evrensel hizmet yükünün yalnızca yüzde 0,04'ünü karşılamıştır.⁹⁷

Evrensel hizmet yükünün pazardaki toplam gelirler içinde yüksek bir oran oluşturduğu durumlarda ise fon sisteminin uygulanmasından vazgeçilmelidir.

Tazmin fonu yöntemi uygulanırken, düzenleyici otorite sürekli olarak fona katkı sağlayan işletmecilerin EHY'nin verimsiz çalıştığına dair yapacağı itirazlarla karşı karşıya kalacaktır. Ancak bu durum EHY'yi etkin çalışmaya yönlendirecek bir kontrol mekanizması olarak görülebilir. EHY'ye verilecek sübvansiyon miktarının etkin çalışan bir işletmeci esas alınarak doğru olarak belirlenmesi büyük önem arz etmektedir. Görevi gereği oluşan zararların üstünde verilecek sübvansiyon EHY'nin üretimde etkinlik sağlama yönündeki müşevviklerini ortadan kaldıracak ve

⁹⁷ Oxera. 2007:33

rekabetçi segmentlerdeki rakiplerine karşı haksız bir avantaj sağlayabilecektir. Diğer taraftan, olması gerekenden az sübvansiyon verilmesi evrensel hizmet sunumunu tehlikeye sokacaktır.

Genel vergilerle kıyaslandığında daralan bir vergi tabanının varlığı tahsiste etkinliğin görece daha çok bozulmasına sebep olmaktadır. Etkinliği en az bozan sistem işletmecilerden maktu bir bedel alınmasıdır, zira maktu vergiler sabit maliyet olarak değerlendirilmekte ve fiyatlandırma kararlarını görece az etkilemektedir. Ancak söz konusu vergiler piyasaya girişte bir engel olarak algılanabilmekte ve uzun dönemde rekabetçi bir piyasanın oluşmasına engel teşkil edebilmektedir.

Tazmin fonu çerçevesinde ülke çapında tek bir işletmeci EHY olarak belirlenebileceği gibi, erişim düzenlemeleri yapıldığı takdirde bölgesel faaliyet gösteren birden fazla evrensel hizmet sağlayıcı da bulunabilir. Ancak bölge sayısının artması yöntemin uygulanabilirliği açısından zorlukları da beraberinde getirecektir.

4.2.4. Öde veya Oyna

Evrensel hizmet fonunun özel bir formunu oluşturan öde veya oyna (pay or play) sisteminde evrensel hizmet sağlama ile fona katkı yapma arasındaki seçim işletmecilere bırakılmaktadır. Bu sistemde ülke maliyetlere göre derecelendirilerek bölgelere ayrılmakta ve yüksek maliyetli bölgelerde hizmet sunmamayı tercih eden firmalara evrensel hizmet sağlayıcılarına aktarılacak fona katkı yapma zorunluluğu getirilmektedir. Firmalara oynamaya karar verdikleri anda ülke çapında hizmet sunma zorunluluğu getirecek bir sistem uygulanabileceği gibi, faaliyet gösterdiği yüksek maliyetli bölgeler arttıkça katkı payının azaldığı daha sofistike bir yaklaşım da tercih edilebilir. Öde veya oyna mekanizmasının uygulandığı Finlandiya posta sektöründe ikinci yaklaşım tercih edilmiştir ve bölgeler arasındaki sınıflandırma nüfus yoğunluğuna göre düzenlenmektedir.⁹⁸

Yüksek maliyetli bölgelerin rekabete açılmasını sağlayan bu yöntem, yerleşik işletmeci piyasaya yeni girişlerle beraber kaybettiği pazar payı oranında maliyetlerini düşürebildiği sürece sürdürülebilir olacaktır. Aksi takdirde fona katkı veren

⁹⁸ Oxera, 2007:54

işletmecilerin fondan destek alır hale gelmesiyle karsız bölgelerdeki hizmetin finansmanı için yeterli kaynak bulunamayabilecektir.

“Evrensel hizmet nasıl finanse edilmelidir” ve “evrensel hizmeti kim sunmalıdır” sorularının ikisine de cevap veren bu yöntemin en zor yönü yüksek maliyetli bölgelerde faaliyet göstermeyecek olan işletmecilerden alınacak katkı miktarlarının belirlenmesidir. Olması gerekenin altında bir miktar belirlendiğinde fonun kesinliği tehlikeye girerken, üstünde bir bedel konulduğunda yüksek maliyetlerle hizmet sunacak işletmeciler de ödemek yerine oynamayı tercih edecek, bu durum üretimde etkinliği bozmasının yanı sıra fonların uzun vadede sürdürülebilirliğini olumsuz etkileyecektir. Oxera tarafından hazırlanan raporda⁹⁹, alınacak katkının yerleşik işletmeciyi oynamakla ödemek arasında kararsız bırakacak düzeyde belirlenmesi gerektiği savunulmaktadır, zira bu noktada yeni operatörler yerleşik işletmeciden daha düşük maliyetlere sahip oldukları sürece oynamayı tercih edecektir.

Düzenleyici kurumun dikkat etmesi gereken diğer bir nokta da sunulan hizmetin kalitesidir. Tazmin fonuna katkı yapmamak için ticari olmayan bölgelerde faaliyet gösterdiğini beyan eden işletmeciler düşük kalitede hizmet verebilecek, örneğin dağıtım sıklığını azaltmak isteyebileceklerdir. Bu nedenle, hizmet standartları net bir biçimde belirlenmeli ve firmaların uyum düzeyi gözlenmelidir.

4.2.5. Şebekeye Erişim Fiyatlarının Yükseltilmesi

Ticari olmayan hizmetlerin finansmanı için başvurulabilecek diğer bir yöntem ülke çapında en yaygın ağa sahip olan yerleşik işletmecinin dağıtım şebekesine erişim fiyatlarının yükseltilmesidir. Ortalama dağıtım maliyetinin üstüne çıkan erişim ücretleri ile EHY'nin yüksek maliyetli bölgelerde hizmet sunabilmesini sağlayacak bir fon oluşturulmaktadır.

Söz konusu mekanizma ancak halihazırda alt pazarlara (downstream access), yani dağıtım şebekesine erişim düzenlemeleri hayata geçirilmiş olan ülkelerde uygulanabilmektedir. Erişim düzenlemeleri ile yerleşik işletmeciye rakip firmaların gönderilerini makul ve ayırım gözetmeyen ücretler karşılığında dağıtma zorunluluğu

⁹⁹ Oxera 2007:58

getirilmektedir. Yerleşik işletmeciye erişim sağlama zorunluluğu getirilmesi hususu posta sektöründe çok tartışılan bir konudur. Panzar¹⁰⁰ ile Crew ve Kleindorfer¹⁰¹ gönderi dağıtım şebekesini zorunlu unsur¹⁰² olarak görmemekte ve makalelerinde demiryolu, elektrik, telekomünikasyon gibi altyapı sektörleriyle karşılaştırıldığında önemli ölçüde ölçek ekonomilerine ve batık maliyetlere rastlanmaması nedeniyle posta sektöründe erişim düzenlemelerinin gerekliliğini sorgulamaktadır. Yazarlar piyasaya etkin çalışmayan işletmecilerin girişini kolaylaştırması ve altyapıya dayalı rekabetin gelişmesini engellemesi nedeniyle zorunluluk getirilmemesi gerektiğini savunurken, pazar payının kaybedilmesiyle evrensel hizmet sunumunun tehlikeye girebileceğini belirtmektedirler. Diğer taraftan, Birleşik Krallık ve Almanya gibi bazı ülkelerin posta sektörlerinde erişim sağlama zorunluluğu bulunmaktadır.

Erişim fiyatlarının yükseltilmesi yöntemi rakip işletmecilerin yerleşik işletmecinin dağıtım şebekesini kullanmalarının zorunlu kılındığı veya kendi dağıtım şebekelerini kurmalarına izin verildiği durumlar olmak üzere iki şekilde uygulanabilir.

Birinci durumda esasen EHY'ye yalnızca dağıtım faaliyetinde bir tekel alanı yaratılmaktadır ve söz konusu tekel alanı ile evrensel hizmet sunumu için sürdürülebilir bir kaynak oluşmaktadır. Ancak rekabetin yokluğu yerleşik işletmecinin etkin çalışma, yüksek kaliteli hizmet sunma ve yenilikçilik yönündeki müşevviklerini ortadan kaldırmaktadır.

İkinci durumda ise, işletmeciler erişim fiyatları ile dağıtım faaliyetinin altyapı ve işletme maliyetlerini karşılaştırarak bir seçim yapmaktadırlar. Bu sistemde erişim fiyatlarının belirlenmesinde zorluklar yaşanacaktır, zira fiyatlar çok yüksek belirlendiği takdirde bir yandan üretimde yerleşik işletmeci kadar etkin olmayan firmalar piyasaya girerken, diğer taraftan yüksek maliyetli bölgelerdeki hizmetlerin finansmanı için kaynak sıkıntısı baş gösterecektir.

¹⁰⁰ Panzar, 2002: 94-95

¹⁰¹ Crew ve Kleindorfer, 2002: 10-12

¹⁰² Avrupa Komisyonu, tüketicilere erişmek ve/veya hizmet sunabilmek için gerekli olan tesis ya da altyapının duplikasyonunun fiziksel, coğrafi, hukuki ya da ekonomik kısıtlar nedeniyle mümkün olmadığı ya da çok güç olduğu durumlarda söz konusu tesisinin zorunlu unsur kapsamında değerlendirilmesidir. (http://europa.eu.int/comm/competition/general_info/e_en.html)

Erişim fiyatları ülke çapında tek bir düzeyde veya dağıtım maliyetlerine göre bölgesel olarak belirlenebilmektedir. Tek fiyat uygulanırken kaçınılan dağıtım dışı maliyetler için gönderi fiyatından bir miktar indirim yapılmakta, bölgesel fiyatlandırmada ise tam tersine şebekeye giren gönderilerin dağıtım maliyetlerini karşılamak için farklılaşan ücretler talep edilmektedir. Ancak bölgesel fiyatlandırmada fiyat en fazla tüketicilere uygulanan tarifeler düzeyinde belirlenebilecektir, zira posta şebekesine diğer altyapı hizmetlerinden farklı olarak gönderileri posta ofislerine iletmek yoluyla tüketicilerle eşit koşullarda erişmek mümkündür.¹⁰³

Erişim fiyatlarının yükseltilmesi, fiyatlar doğru belirlendiği ve erişim zorunlu kılındığı takdirde kolay uygulanabilir ve izlenebilir bir mekanizma olarak ortaya çıkmaktadır. Yöntemin etkin çalışmayan işletmecilerin piyasaya girerek piyasanın kaymağını almasının beklendiği durumlarda uygulanması yerinde olacak, ayrıca bu yöntem dağıtım dışı st segmentlerde rekabetin oluşmasına izin verecektir. Ancak yöntemin üretimde ekonomik etkinlik açısından dezavantajlara sahip olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

4.3. Evrensel Hizmet Sağlayıcının Belirlenmesi

Evrensel hizmet regülasyonu tasarlanırken karar verilmesi gereken diğer bir konu evrensel hizmet sağlayıcının belirlenme yöntemidir. Seçilen yöntem, finansman mekanizmasının piyasa üzerindeki etkilerinin şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır. Tekel alanı ayrılması ve şebekeye erişim fiyatlarının yükseltilmesi modellerinde yerleşik işletmeci doğrudan EHY olarak faaliyet gösterirken; tazmin fonundan veya genel vergilerden transfer yapılması halinde devlet, yerleşik operatörü önceden (ex-ante) görevlendirmeyi ya da ihaleye çıkararak evrensel hizmet sağlayıcının belirlenmesini pazar koşullarına bırakmayı seçebilir. de veya oyna sisteminde de evrensel hizmet sağlayıcı/sağlayıcılar içsel (endojen) olarak piyasa koşullarında belirlenmektedir.

¹⁰³ Crew ve Kleindorfer, 2002:13

4.3.1. Yerleşik İşletmecinin Görevlendirilmesi

Ülke çapında yaygın dağıtım şebekesine sahip ve devlet tarafından kurulmuş olması ve işletilmesi sebebiyle uzun yıllar ayırım gözetmeksizin tüm vatandaşlara hizmet sunma rolünü üstlenmiş olan yerleşik işletmeci, piyasaların serbestleştirilmesi sonrasında da çoğu ülkede EHY olarak önceden görevlendirilmektedir.

Finansman için tekel alanı ayrılması veya erişim fiyatlarının yükseltilmesi yöntemlerinin tercih edilmesi, en yaygın dağıtım ağına sahip olan yerleşik işletmecinin EHY olarak görevlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Tazmin fonundan ve genel vergilerden kaynak aktarılması halinde de yerleşik işletmeci doğrudan evrensel hizmet sunmakla görevlendirilebilmektedir.

Söz konusu yöntemler evrensel hizmetin ek maliyeti doğru olarak hesaplanabildiği takdirde rekabetçi hizmet segmentlerinde faaliyet gösteren diğer işletmecileri etkilemeyecektir. Ancak ölçek, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinin varlığı durumunda gerçek ek maliyetin hesaplanması zor olacaktır. Ayrıca düzenli izleme ve denetim yapılmayan piyasalarda tek bir hizmet sağlayıcının olması işletmecinin kaliteli hizmet sunma yönündeki müşevvîğini ortadan kaldırarak tüketicileri olumsuz etkileyebilecektir.

4.3.2. İmtiyaz Yöntemi

Yurt çapında hizmet sunabilecek birden fazla firmanın bulunması durumunda, evrensel hizmet sunma imtiyazı ihale yoluyla bir veya birkaç işletmeciye tanınabilmektedir. İhale kriteri olarak en iyi fiyat ve kalite kombinasyonu seçilebilecek olsa da, genellikle kalite standartları belirlenmiş bir hizmet için en düşük sübvansiyon miktarını talep eden firma EHY olarak görevlendirilmektedir. İmtiyaz yönteminin en büyük avantajı, evrensel hizmetin ek maliyeti hesaplanırken bilgi asimetrisi nedeniyle ortaya çıkan sorunların büyük ölçüde elimine edilmesine olanak sağlamasıdır. İhale sonucunda kazanan firmanın minimum maliyetle hizmet sunacağı kabul edilmektedir.¹⁰⁴ Ancak bu varsayım kurulum maliyetlerinin ve batık maliyetlerin düşük olduğu giriş çıkışı kolay piyasalarda geçerlidir.¹⁰⁵ Aksi takdirde

¹⁰⁴ Cremer at al. 1998:16

¹⁰⁵ OECD, 2004:41

yerleşik işletmeci yaygın altyapısı ve sahip olduğu ölçek ve kapsam ekonomileri sayesinde rakiplerine karşı avantajlı durumda olacaktır. Düşük kurulum maliyetleri ile çok sayıda firmanın ihaleye katılması ve *piyasa için rekabet* sağlanması amacıyla ülkeyi bölgelere ayırma ve yerel ihaleler gerçekleştirme yoluna gidilebilir.

İhalede rekabet ortamının sağlanabilmesi için, firmaların kendi aralarında gizli anlaşmalar yapmak yoluyla teklifleri etkilemesinin önüne geçilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu süreçte rekabet otoritesi ile piyasayı düzenleyen otoritenin işbirliği yapması gerekebilir. Anlaşmalar yoluyla yüksek sübvansiyon taleplerinin ortaya çıkmasını engellemek için ihalede bir başlangıç fiyatı belirlenebilir. Başlangıç fiyatı belirlenirken evrensel hizmet sunumu nedeniyle oluşan ek maliyetlerin ayrıştırılması ve aynı şebekeden sunulacak diğer hizmetlerden (örneğin, posta sektöründe koli postası ve şubelerden yapılan diğer işlemler) elde edilecek gelirin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.¹⁰⁶

Almanya ve Danimarka telekomünikasyon sektörlerinde yerleşik işletmecinin görevlendirilmesi ile imtiyaz yöntemlerini birleştiren bir finansman mekanizması oluşturulmuştur. Her iki ülkede de yerleşik işletmeci evrensel hizmet sağlamaktadır ve karsız hizmet sunduğu bölgeler için sübvansiyon isteme hakkına sahiptir. Ancak söz konusu bölgeler için ihaleye çıkılması ve kazanan operatörün bölgesel EHY olarak görevlendirilmesi öngörülmüştür. Piyasaya yeni işletmecilerin girmesini önlemek amacıyla her iki ülkede de işletmeciler sübvansiyon talebinde bulunmamıştır.¹⁰⁷

4.3.3. Evrensel Hizmet Yükümlülüğünün Bütün İşletmecilere Uygulanması

Piyasadaki tüm firmalara evrensel hizmet sunma yükümlülüğünün getirilmesi etkin olarak uygulanabilir bir yöntem değildir. Ülke çapında yaygın bir dağıtım şebekesi kurmak emek yoğun bir sektör olan posta hizmetlerinde dahi yüksek maliyetlerle gerçekleştirilebilecektir ve şebekenin duplikasyonu etkisizlik sorunlarını da beraberinde getirecektir. Ayrıca, söz konusu yükümlülük çoğu

¹⁰⁶ Milgrom, 1996:5

¹⁰⁷ OECD, 2004:8

operatör tarafından piyasaya giriş engeli olarak algılanacak ve uzun dönemde rekabetin oluşmasına engel olacaktır.

4.4. Sonuç

Evrensel hizmetin finansmanı ve evrensel hizmet sağlayıcının belirlenmesi için birçok mekanizma bulunmakla beraber, her ülke için en uygun yöntem, ülkenin coğrafi ve demografik özellikleri ile piyasanın yapısı, yerleşik işletmecinin finansal durumu, sektörel düzenlemeler ve vergi sistemi gibi faktörlere göre farklılık göstermektedir.

Posta hizmetlerinde evrensel hizmet zorunluluğu sosyal refah kaygılarıyla savunulmakla birlikte, finansman yönteminin kendisinin de toplam sosyal refah üzerinde bozucu etkisi olabilmektedir.¹⁰⁸ Evrensel hizmet regülasyonu için genel kabul görmüş ilkeler bulunmakla beraber, bu ilkelerin hepsine uyum sağlamak ve tüm aktörleri aynı anda memnun etmek mümkün olmayacaktır. Evrensel hizmetin kapsamı gibi finansman yöntemi de siyasi otorite tarafından ağırlık verilen ilkeler doğrultusunda belirlenecektir.

Finansman yönteminden bağımsız olarak evrensel hizmetin yükü uzun dönemde tüketicilere yansımaktır. Toplam yükün ne kadarının tüketiciler tarafından üstlenileceği piyasanın arz ve talep karakteristikleri tarafından belirlenecektir. Diğer taraftan, söz konusu yükten hangi tüketicilerin ne oranda etkilenecekleri seçilen mekanizmaya bağlı olarak değişecektir.

Ticari olmayan hizmetlerin neden olduğu zararın genel vergilerden karşılanması sosyal refah üzerinde diğer yöntemlerle karşılaştırıldığında daha az bozucu etki yaratacak ve kolay yönetilebilecek bir mekanizma olarak görülmektedir. Ancak kamu fonlarının maliyetinin yüksek olduğu ülkelerde kullanılması uygun olmayacaktır.

Şebeke dışsalıklarının bulunduğu posta sektöründe, evrensel hizmet sunumunun yarattığı zararların sektör içinde oluşturulacak bir tazmin fonundan

¹⁰⁸ Çetin, 2007:146

karşılanması tercih edilebilir. Karmaşık bir yöntem olması ve vergi tabanının daralması bu sistemin dezavantajlarını oluşturmaktadır.

Tazmin fonunun özel bir formu olan öde veya oyna sistemi evrensel hizmet sağlayıcının belirlenmesini piyasa koşullarına bırakarak rekabet ortamının oluşmasına olanak sağlamaktadır. Diğer taraftan, bu yöntemin karmaşıklığı uygulama zorluklarına sebep olmaktadır ve ihtiyaç duyulan fonların sürdürülebilirliğinin uzun dönemde sağlanamama ihtimali bulunmaktadır.

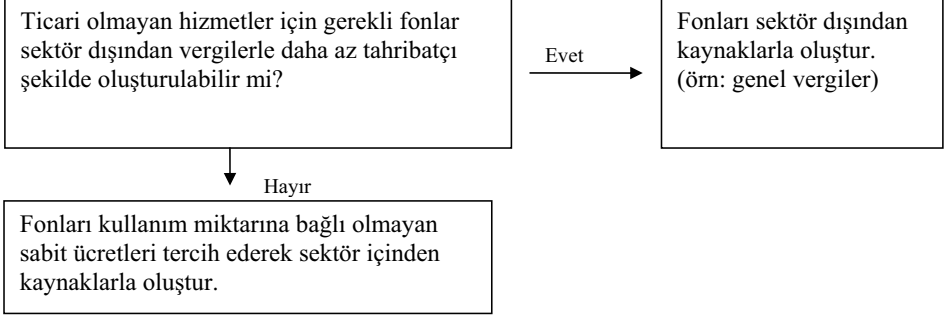
Evrensel hizmet yükümlüsüne tekel alanı ayrılması yönetsel açıdan kolay ve sürdürülebilir bir mekanizma olmakla beraber, tarifeleri maliyetlerden uzaklaştırmakta ve üretimde ve kaynak tahsisinde etkinliği önemli ölçüde bozmaktadır. Rekabete izin verilmemesi EHY'nin kaliteli hizmet sunma yönündeki müşevviğini de ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca, tekel alanı olması gerekenden daha geniş belirlendiği takdirde, rekabetçi olmayan alanlardan rekabetçi segmentlere çapraz sübvansiyon söz konusu olabilecektir. Karşılaşılabilecek diğer bir problem tekel alanının ihlal edilip edilmediğinin izlenmesinin zorluğudur. Dağıtım faaliyetinde tekel alanı oluşturulan erişim fiyatlarının yükseltilmesi yöntemi de benzer sonuçlar yaratacaktır.

EHY'nin evrensel hizmet için aktarılan kaynakları rekabetçi alanlarda kullanmaması için, işletmeci rekabetçi ve rekabetçi olmayan segmentlerde faaliyet gösteren iki firmaya ayrılabilir. Ancak bu durumda varsa kapsam ve ölçek ekonomileri kaybedilecektir. İkinci bir yöntem ise evrensel hizmet sağlayıcının belirlenmesi için ihale yapılması ve en az sübvansiyon talep eden firmaya evrensel hizmet sunma imtiyazının tanınmasıdır. İhaleyi en etkin çalışacak işletmecinin kazanacağı varsayılmaktadır.

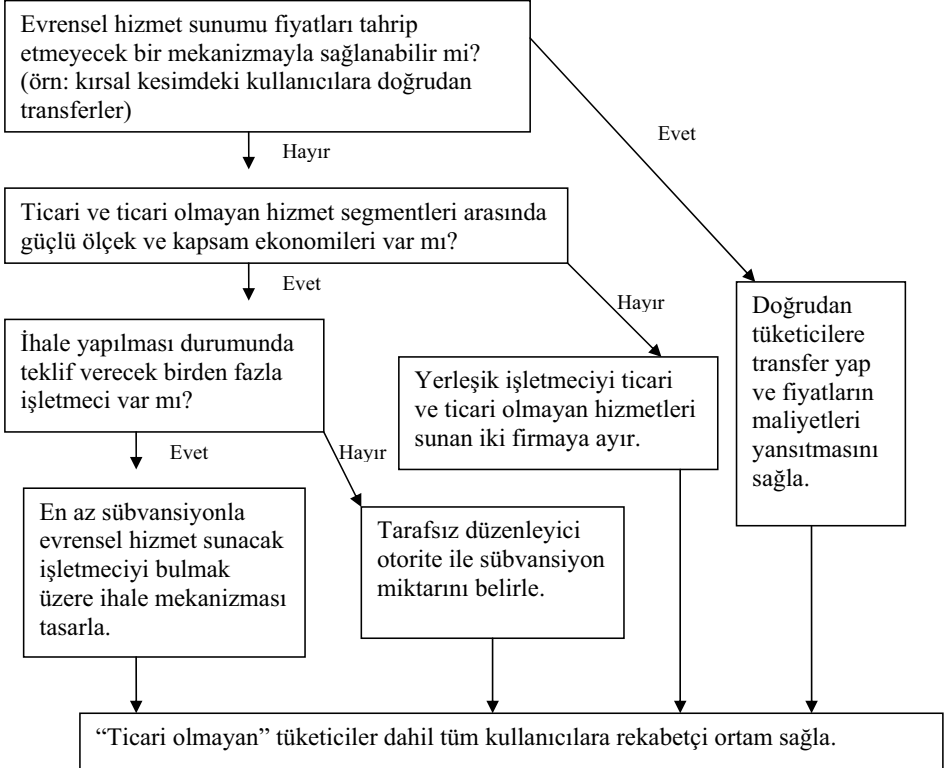
Şekil 4.1. yukarıda anlatılanların ışığında evrensel hizmet regülasyonu için bir yol haritası çizmektedir.

Şekil 4.1. Serbestleştirme Sonrası Ticari Olmayan Hizmet Yükümlülüklerinin Finansmanı

Fonların Oluşturulması



Fonların Harcanması



Kaynak: OECD, 2004:43'ten uyarlanmıştır.

Finansman mekanizmalarıyla ilgili yukarıda anlatılan sorunların en aza indirgenmesi evrensel hizmet sunumunun ek maliyetinin doğru olarak belirlenmesi ve piyasadaki rekabetin etkin gözetimi ile mümkündür. Bunun için teknik ve idari açıdan güçlü, işletmecilerden ayrı ve operasyonel olarak bağımsız bir düzenleyici otoritenin varlığı temel şarttır. Beşinci bölümde söz konusu ek maliyetin hesaplanmasına yönelik literatürde önerilen yöntemler tartışılacaktır.

5. EVRENSEL POSTA HİZMETİ SUNUMUNUN EK MALİYETİNİN HESAPLANMASI VE TÜRKİYE POSTA SEKTÖRÜNDE EVRENSEL HİZMET SAĞLAYICININ MALİYET ANALİZİ

Evrensel hizmet sunumunun ek maliyeti, söz konusu hizmetin ticari olarak sunulmadığı coğrafi bölgelerde veya tüketici gruplarında sunulması sonucu ortaya çıkan maliyetlerle elde edilen gelirlerin farkını ifade etmektedir. Kullanılacak finansman yönteminden bağımsız olarak, evrensel hizmet regülasyonunun başarısını, evrensel hizmet sunmanın getireceği ek maliyetin doğru olarak hesaplanması belirlemektedir.

Bu çerçevede, bu bölümde öncelikle ticari olarak sunulamayan hizmetlerin sunumunun getireceği ek maliyetin hesaplanması için literatürde önerilen yöntemler tartışılacaktır. Çalışmada, yöntemlerden biri seçilerek, Türkiye posta sektöründeki evrensel hizmet yükünün hesaplanması amaçlanmış, ancak fiili evrensel hizmet sağlayıcı PTT Genel Müdürlüğünden gereken detayda ve güvenilir veri elde edilememesi nedeniyle söz konusu tutar hesaplanamamıştır. Hesaplama yöntemlerinin anlatılmasından sonra, PTT Genel Müdürlüğüne ait veriler incelenecek ve söz konusu veriler ile anılan Genel Müdürlüğün toplam maliyet fonksiyonu hesaplanacaktır. Toplam maliyet fonksiyonu ile, PTT Genel Müdürlüğü tarafından sunulan posta hizmetlerinde, işletmecilerin maliyet karakteristiğini ve dolayısıyla sektördeki piyasa yapısını önemli ölçüde etkileyen, ölçek ve yoğunluk ekonomilerinin var olup olmadığının belirlenmesi amaçlanmaktadır.

Elde edilen sonuçlardan faydalanılarak, çalışmanın sonuç bölümünde evrensel hizmet regülasyonuna ilişkin Türkiye özelinde öneriler ortaya konacaktır.

5.1. Evrensel Hizmetin Ek Maliyetinin Hesaplanması

Önceki bölümlerde anlatıldığı üzere, evrensel hizmet sunumuna bağlı olarak, hizmeti sunan işletmeci, hizmeti kullanan tüketiciler ve toplum açısından bazı maliyetler ortaya çıkmaktadır. Düzenleyici otoritelerin çalışmaları, öncelikli amaçlarının evrensel hizmet sunumunu garanti altına alacak sübvansiyon miktarını belirlemek olması nedeniyle, evrensel hizmet sunmanın EHY'ye getirdiği ek maliyete odaklanmaktadır.

Evrensel hizmetin maliyetini hesaplamaya yönelik her analiz, evrensel hizmet sunma yükümlülüğünün bulunmadığı ve işletmecilere sübvansiyon verilmeyen bir piyasa senaryosuyla başlamalıdır.¹⁰⁹ Daha sonra öngörülen piyasa yapısı (tekeli, kısmen serbestleşmiş, tamamen serbestleşmiş) içerisinde evrensel hizmetin kapsamına karar verilmelidir. Gallet ve Toledano¹¹⁰, tek bir evrensel hizmet ek maliyetinin bulunmadığını ve ek maliyetin belli faktörlere bağlı bir fonksiyon olduğunu savunmaktadırlar. Yazarlara göre ek maliyet, piyasadaki serbestleşmenin düzeyi, EHY'nin tek fiyattan hizmet sunma zorunluluğunun bulunup bulunmaması, tavan fiyat düzenlemelerinin varlığı ve hizmet kalitesine yönelik yükümlülükler gibi faktörler tarafından belirlenmektedir.

Belirlenen düzenleyici çerçeve içerisinde, evrensel hizmet yükü bölgeler arasındaki maliyet farklılıkları ve ticari olmayan gönderilerin toplam posta hacmi içindeki oranı arttıkça büyüyecektir. Evrensel hizmet yükünü etkileyen diğer bir faktör hizmetlerin sunulduğu fiyatlardır. Fiyatlar yükseldikçe karlı şekilde hizmet sunulan tüketici sayısı artacak, ayrıca ticari olarak hizmet sunulamayan bölgelerin veya tüketici gruplarının çapraz sübvansiyonla finanse edilmesi için kullanılan fonlar genişleyecek ve evrensel hizmet yükü azalacaktır.

Evrensel hizmet sunumunun ek maliyetinin doğru olarak hesaplanabilmesi için maliyet verilerinin bölgelere veya tüketici gruplarına göre küçük birimlere ayrıştırılması büyük önem arz etmektedir. Aksi takdirde, bir bölge veya tüketici grubu içerisinde ticari olarak hizmet sunulan tüketicilerin varlığı karsız alanları gölgeleyebilecek ve ek maliyet gerçek değerinden düşük hesaplanacaktır.

Analizlerde dikkat edilmesi gereken diğer bir husus, işletmecinin etkin çalışması durumunda ortaya çıkacak maliyetlerin dikkate alınmasıdır. Zira etkin çalışmayan işletmecinin desteklenmesi bir yandan evrensel hizmetin maliyetini artırırken, diğer taraftan EHY'yi daha etkin çalışan işletmeciler karşısında avantajlı konuma getirerek piyasadaki rekabeti zedeleyecektir. Ancak analizlere konu olan her işletmecinin etkin çalıştığını iddia etmesi beklenmektedir. Bu durumda yapılan hesapların doğruluğu düzenleyici otoritenin teknik kapasitesine ve bilgi asimetrisinin

¹⁰⁹ Panzar 2000:1

¹¹⁰ Gallet ve Toledano, 1997

düzeyine bağlı olacaktır. Diğer taraftan, işletmecinin yalnızca yükümlülükleri nedeniyle etkin çalışmadığı durumlarda, örneğin istihdam fazlasına rağmen kamu görevlisi statüsü nedeniyle sözleşmeleri feshedilemeyen işçiler mevcutsa, maliyet hesaplamaları sırasında söz konusu yükümlülükler dikkate alınmalıdır. Evrensel hizmet maliyeti hesaplanırken yalnızca operasyonel maliyetler değil, hizmet altyapısının idamesine ve zaman içerisinde hizmetin kapsama alanının veya kalitesinin geliştirilmesine yönelik uzun dönemli maliyetlerin de dikkate alınması gerekmektedir.

5.1.1. Evrensel Hizmet Yükümlülüğünün Sağladığı Avantajlar

Evrensel hizmet yükü hesaplanırken, evrensel hizmet sağlayıcı olmanın getirdiği avantajlar da dikkate alınmalıdır. Nitekim 2002/22/EC sayılı Direktifte de “evrensel hizmetin net maliyeti hesaplanırken yalnızca gelirler ve maliyetler değil, aynı zamanda evrensel hizmet sağlamaktan kaynaklanan maddi olmayan getiriler de göz önünde bulundurulmalıdır” ifadesine yer verilmektedir.

OFTTEL tarafından gerçekleştirilen bir çalışmada¹¹¹, British Telecom (BT) için evrensel hizmet sağlayıcılığı görevinin getirdiği faydaların maliyetini karşıladığı sonucuna varılmıştır. Tablo 5.1’de BT için evrensel hizmetin hesaplanan ek maliyetinin ve faydalarının dökümü gösterilmektedir:

Tablo 5.1 British Telecom’un Evrensel Hizmet Sağlayıcı Olarak Katlandığı Ek Maliyet ve Sağladığı Faydalar

	Evrensel Hizmetin Ek Maliyeti (yıllık) (etkin çalışan bir işletmeci için)
Ticari Olmayan Bölgeler	£ 5-10 milyon
Ticari Olmayan Müşteriler	£ 30-40 milyon
Ticari Olmayan Ankesörlü Telefonlar	£ 10-15 milyon
TOPLAM	£ 45-65 milyon

¹¹¹ OFTEL,1999

	Faydalar (yıllık)
Yaşam Boyu Kullanım	£ 1-10 milyon
Yaygınlık	£ 40-80 milyon
Marka Değeri ve Kurumsal Tanınmışlık	£ 50 milyon
Telefon Kulübeleri	£ 11milyon
TOPLAM	£ 102-151 milyon

Kaynak: OFTEL,1999'dan uyarlanmıştır.

Karlı olmayan müşterilerin zaman içerisinde karlı hale geçmeleri halinde British Telecom'u tercih etmeleri (hayat boyu kullanım), karlı olmayan bir bölgedeki tüketicinin karlı bölgelere taşındığı zaman BT'den hizmet alabileceğini bilmesi (yaygınlık), marka değeri, karsız telefon kulübelerinin zamanla karlı duruma geçebilmeleri ve BT'nin logosunu taşımak suretiyle marka bilinirliğine katkıda bulunmaları evrensel hizmet yükümlüsü olmanın sağladığı avantajlar olarak değerlendirilmiştir.

Posta sektöründe de benzer avantajlara rastlanmaktadır. Evrensel hizmet sağlayıcının yurt çapında yaygın dağıtım ağına sahip olduğunu bilen tüketiciler, posta hizmetlerinin görece pahalı ürünler olmamasının da etkisiyle, diğer işletmecilerin hizmet verdiği bölgeleri araştırmak yerine doğrudan evrensel hizmet sunucuya yönelebilmektedir. EHY'ye rakipleri karşısında avantaj sağlayan marka bilinirliği, mektup kutularına gönderi bırakabilme imtiyazı¹¹² ve adres değişikliği bildirimlerine erişim hakkı evrensel hizmet yükünü azaltan faktörler olarak değerlendirilmektedir.

5.1.2. Evrensel Hizmet Sunumunun Ek Maliyetinin Hesaplanma Yöntemleri

Bu bölümde, evrensel hizmetin ek maliyetinin hesaplanması için literatürde önerilen beş yöntem karşılaştırmalara da yer verilerek anlatılacaktır.

¹¹² Bazı ülkelerde apartmanların girişinde güvenlik kodları bulunmakta ve EHY dışındaki firmaların dağıtıcıları posta kutularına gönderi bırakamamaktadır.

5.1.2.1. Net Kaçınılabilir Maliyet Yöntemi

Evrensel hizmet yükünün hesaplanmasında en yaygın olarak kullanılan yöntem net kaçınılabilir maliyet (net avoided cost) yöntemidir. Bu yöntemde EHY'nin evrensel hizmet sağlama yükümlülüğü bulunmadığı ve yalnızca kar maksimizasyonu güdüsüyle faaliyet gösterdiği durumda hizmet sunmamayı tercih edeceği coğrafi bölgeler veya tüketici gruplarının maliyeti ele alınmaktadır. Ticari olmayan hizmetleri sunmamakla kaçınılabilecek uzun dönem ek maliyetler (long-run incremental cost) ile vazgeçilen gelirlerin farkı net kaçınılabilir maliyeti oluşturmaktadır.

Posta sektöründe kaçınılabilir maliyetler hesaplanırken, ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığı sebebiyle, ticari olmayan gönderilerden vazgeçildiği takdirde söz konusu gönderilerin tek başına üretim maliyetlerinin (stand-alone cost) tümünden tasarruf edilemeyeceği göz önünde bulundurulur ve maliyetlerin posta hacmi esneklikleri de dikkate alınarak analiz yapılır.

Net kaçınılabilir maliyet yöntemine getirilen en önemli eleştiri, statik bir model olmasıdır. Zira yöntem piyasa yapısında ve fiyatlarda zaman içerisinde ortaya çıkabilecek değişiklikleri göz önünde bulundurmamakta ve farklı pazar senaryoları için değişik yükler öngörmemektedir. Bu sebeple söz konusu yöntem piyasa yapısında önemli değişiklikler beklenmeyen durumlarda veya halihazırda rekabete uygun bir fiyat ve maliyet yapısı kurulmuş olan piyasalar için uygundur.

5.1.2.2. Dağıtılmış Maliyet Yöntemi

Yüksek oranda ortak maliyetlerin bulunduğu bir endüstride teşebbüsün tüm maliyetlerinin hizmetlere ayrıştırılması kolay olmamaktadır. Dağıtılmış maliyet (fully distributed cost) yönteminde, söz konusu maliyete; doğrudan maliyetlere (direct cost), ortak maliyetler (common cost) ve genel giderlerin (overhead cost) uygun oranlarda ilave edilmesiyle ulaşılabilmektedir. Bu yöntemde kar maksimizasyonu amacıyla bazı hizmetler sunulmadığı takdirde bahse konu hizmetlere ilişkin tüm maliyetlerden kaçınılabildiği varsayılmakta, dolayısıyla evrensel hizmet yükü net kaçınılabilir maliyet yönteminde hesaplanandan daha

yüksek değerler almaktadır. Bu sebeple, önemli oranda kapsam ekonomilerine rastlanan posta sektöründe evrensel hizmet yükü hesaplanırken dağıtılmış maliyet yönteminin kullanılması uygun bulunmamaktadır.

5.1.2.3. Piyasaya Giriş Fiyatlandırması Yöntemi

Rodriguez ve arkadaşları¹¹³ tarafından önerilen piyasaya giriş fiyatlandırması (entry-pricing) yönteminde, evrensel hizmet sunumunun getirdiği ek maliyet, etkin çalışan bir evrensel hizmet sağlayıcının piyasaya yeni işletmecilerin girmesi durumunda karlı posta hatlarında kaybettiği gelirler ile ilgili maliyetlerin farkına eşittir. Posta hattı, iki nokta arasındaki dağıtım ağından ziyade, belirli bir hizmette, segment, kalite, uzaklık gibi birden fazla faktörün bileşiminden oluşan bir vektörü ifade etmektedir. Bu yöntem, ticari olmayan gönderileri ele alan net kaçınılabilir maliyet yönteminin aksine karlı posta hatlarına odaklanmaktadır. Zira yöntem EHY'nin başlangıç durumunda ticari ve ticari olmayan hatlar arasında çapraz sübvansiyon yaptığını ve normal kar elde ettiğini varsaymaktadır. Ancak maliyetler yerine gelirlerin esas alındığı bu yöntemde, serbestleşme öncesi durumda EHY'nin ne kadar kar ettiğinin bilinmemesi model için önemli bir handikap oluşturmaktadır.

Başlangıç durumunda başa baş noktasında (break-even point) bulunan ve serbestleşme sonrası tek fiyattan hizmet sunmak zorunda olan EHY tüm karlı hatlardan çekilmek zorunda kalırsa, piyasaya giriş fiyatlandırması yöntemiyle hesaplanan evrensel hizmet yükü (USO_{EP}), net kaçınılabilir maliyet yöntemindeki değerden (USO_{NAC}) posta hatlarıyla doğrudan ilişkilendirilemeyen ortak sabit maliyetler kadar (F) yüksek olacaktır.

$$USO_{EP}=USO_{NAC}+F$$

Şekil 5.1. yukarıda anlatılan eşitlikten yola çıkarak, ortak sabit maliyetler ve piyasaya yeni işletmecilerin giriş potansiyeline göre anılan iki model arasındaki ilişkiyi incelemektedir. Sabit maliyetlerin veya pazarda rekabet potansiyelinin yüksek olduğu durumlarda USO_{EP} ve USO_{NAC} değerleri birbirlerinden uzaklaşmaktadır.

¹¹³ Rodriguez at al. 1998:18-32

**Şekil 5.1. Net Kaçınılabilir Maliyet ve Piyasaya Giriş Fiyatlandırması
Yöntemlerinin Karşılaştırılması**



Kaynak: Oxera, 2007:7

Anılan iki yöntemde, analize konu olan değerlerin değişmesi durumunda, evrensel hizmet yükündeki değişiklikler birbirlerinin tersi yönünde olacaktır. Örneğin, gönderi hacminin daralması ile ölçek ve kapsam ekonomileri kaybediliyor ise USO_{EP} artarken USO_{NAC} azalacaktır.

5.1.2.4. Rekabetçi Piyasalarda Net Kaçınılabilir Maliyet Yöntemi

Rekabetçi bir piyasada faaliyet gösteren evrensel hizmet sağlayıcının evrensel hizmet yükümlülüğü nedeniyle katlandığı ek maliyeti ölçmeyi amaçlayan rekabetçi piyasalarda net kaçınılabilir maliyet (profitability cost) yönteminde, başlangıç

noktası olarak serbestleşmiş bir piyasada faaliyet gösteren işletmecinin evrensel hizmet yükümlülüğü bulunmadığı durumdaki karı alınmaktadır. EHY'nin evrensel hizmet sunarken elde ettiği kar ile başlangıç senaryosundaki karın farkı evrensel hizmet yükünü (USO_{Π}) vermektedir.¹¹⁴

Rekabetçi piyasalarda net kaçınılabilir maliyet yöntemi, piyasaya giriş fiyatlandırması yöntemi gibi dinamik bir modeldir. Ancak, serbestleşme sonrası fiyatlarda değişiklik olmadığı sürece, USO_{EP} , bu yöntemle hesaplanan evrensel hizmet yükünden (USO_{Π}) büyük olacak ve aradaki fark serbestleşmenin yarattığı kar kayıplarını ifade edecektir.

5.1.2.5. Toplam Refah Yaklaşımı

Toplam refah yaklaşımı (economic welfare approach), evrensel hizmet yükü hesaplanırken, yükümlü işletmecinin finansal kayıplarına ek olarak tüketici artığında meydana gelen kayıpların da göz önünde bulundurulması gerektiğini savunmaktadır. Ekonomik etkinliğin sağlanmadığı tek fiyattan hizmet sunumunda, bazı tüketiciler maliyetlerin üstünde ücret ödeyerek ticari olmayan hizmetleri sübvansede etmekte ve bu durum tüketici refahında azalmaya yol açmaktadır. Golay ve Dobbs'a göre¹¹⁵, tüketicilerin refah kaybı da evrensel hizmet yükünün bir bölümünü oluşturmaktadır.

Söz konusu yaklaşım, nihai amaç ekonomik etkinliği sağlamak olduğu takdirde uygun bir yöntem olacaktır. Ancak, evrensel hizmet sunumunun ortaya çıkışı etkinlikten ziyade bireyler arasında eşitlik sağlanması argümanına dayanmaktadır. Ticari olmayan bölgelere mektup göndermek isteyen tüketicilerin ödemeye razı oldukları fiyatlar, söz konusu coğrafi bölgelerde de posta hizmeti sunulmasının topluma sağlayacağı faydayı yansıtmayacaktır.¹¹⁶ Ayrıca, bu yöntem ile düzenleyici otoritenin "EHY'nin zararlarının tazmini için gerekli olan sübvansiyon miktarı ne kadardır?" sorusu cevaplanamayacaktır.

¹¹⁴ Cremer et al, 2000:52

¹¹⁵ Golay and Dobbs, 1996

¹¹⁶ NERA, 1998:39

5.2. Türkiye Posta Sektöründe Evrensel Hizmet Sağlayıcının Maliyet Analizi

Bu bölümde, Türkiye posta sektöründe fiilen evrensel hizmet sağlayıcı olarak faaliyet gösteren PTT Genel Müdürlüğü'nün, maliyet nedenselliği ile illere göre maliyet yapısı incelenecek ve posta hizmetlerine ilişkin toplam maliyet fonksiyonu hesaplanarak, sunulan temel posta hizmetlerinde yoğunluk ve ölçek ekonomilerinin varlığı araştırılacaktır. Türkiye posta sektörüne ilişkin olarak ilk kez maliyet fonksiyonu oluşturulacak ve maliyet analizi yapılacaktır. Analiz sonucunda, Türkiye posta sektöründe serbestleşme halinde oluşacak piyasa yapısı hakkında öngörülerde bulunulacaktır. Ortaya çıkan sonuçlardan, posta sektöründe evrensel hizmet regülasyonunun parametreleri belirlenirken faydalanılması amaçlanmaktadır.

Çalışmanın başlangıcında, Kuruluşun faaliyetler bazında maliyet fonksiyonları ve evrensel hizmet yükümlülüğü nedeniyle katlandığı ek maliyetin hesaplanması, böylece evrensel posta hizmeti regüle edilirken EHY'ye sağlanacak kaynak miktarı ile ilgili gösterge niteliğinde bir değer ortaya konması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, PTT Genel Müdürlüğü'nden maliyet verilerinin işyerleri bazında ve faaliyetlere göre ayrıştırılmış olarak bir ay süreyle tutulması talep edilmiş, ancak elde edilen verilerin gereken detayda ve güvenilir olmaması nedeniyle söz konusu tutar hesaplanamamıştır.

5.2.1. Kullanılan Veri Seti

PTT Genel Müdürlüğü'nün posta hizmetleri için toplam maliyet fonksiyonu hesaplanırken il bazında veriler kullanılmıştır.¹¹⁷ Kullanılan veri seti bağımlı değişken olarak posta giderlerini; açıklayıcı değişken olarak, personel giderleri, gönderi hacmi ve şebeke büyüklüğüne ilişkin veriler ile bazı demografik faktörleri içermektedir.

Kuruluşun posta hizmetlerine ilişkin giderleri, analizde posta hizmetlerinin toplam maliyeti olarak kabul edilmiştir. Genel Müdürlüğün istatistikleri incelendiğinde, posta giderlerinin toplam giderlere oranının, posta gelirlerinin toplam

¹¹⁷ PTT Genel Müdürlüğünden sağlanan veriler 2006 yılına aittir. 2006 yılında Yalova ilinin maliyet istatistiklerinin ayrı tutulmamış olması sebebiyle, söz konusu il İstanbul iline ait büyüklükler içerisinde değerlendirilmiştir.

gelirlere oranına eşit (yüzde 80,4) olduğunun varsayıldığı görülmüştür. Hizmetlere ilişkin hesapların ayrı tutulmaması nedeniyle posta giderlerinin içinde yer alan ekspres gönderilere ilişkin giderler ayrıştırılamamıştır. Ancak söz konusu hizmet, gönderi hacminin yüksek olduğu büyük şehirlerde sunulmaktadır ve ekspres gönderi sayısı toplam gönderilerin küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu şehirlerde kapsam ekonomilerinden faydalanılması ve ek dağıtım seferlerine ihtiyaç duyulmaması nedeniyle ekspres posta hizmetinin ek maliyet yaratmadığı varsayılmıştır.

Benzer şekilde posta hizmetlerine ilişkin personel giderleri de personel maliyeti olarak kabul edilmiştir.

Gönderi hacmi verileri 2006 yılında illerde kabul edilen mektup postası ve koli sayılarının toplamını ifade etmektedir.

Analizin amaçlarından birinin ülkemiz posta sektöründe ölçek ekonomilerinin varlığının araştırılması olması sebebiyle, maliyet fonksiyonunda posta şebekesine ilişkin açıklayıcı değişkenlerin bulunması önem arz etmektedir. Şebeke büyüklüğünü kontrol etmek için iki ayrı değişken kullanılmıştır. Merkez ve şube sayılarının toplamı olan işyeri sayıları toplama faaliyetinde şebeke büyüklüğünü göstermektedir. Acenteler düşük gönderi hacimleri ve PTT sahipliğinde olmayıp komisyona dayalı çalışmaları nedeniyle analiz kapsamında değerlendirilmemiştir. Dağıtım şebekesi büyüklüğünü ölçmek için ise, dağıtım yapılan adres sayılarına ulaşılamaması nedeniyle, illerdeki hanehalkı sayıları kullanılmıştır.

Son olarak, veri setinde, demografik faktörlerin maliyetler üzerindeki etkisini ölçmek amacıyla kentsel nüfus oranı ve nüfus yoğunluğu verileri bulunmaktadır.¹¹⁸

Kullanılan veri seti çalışmanın sonunda ek olarak verilmiştir.

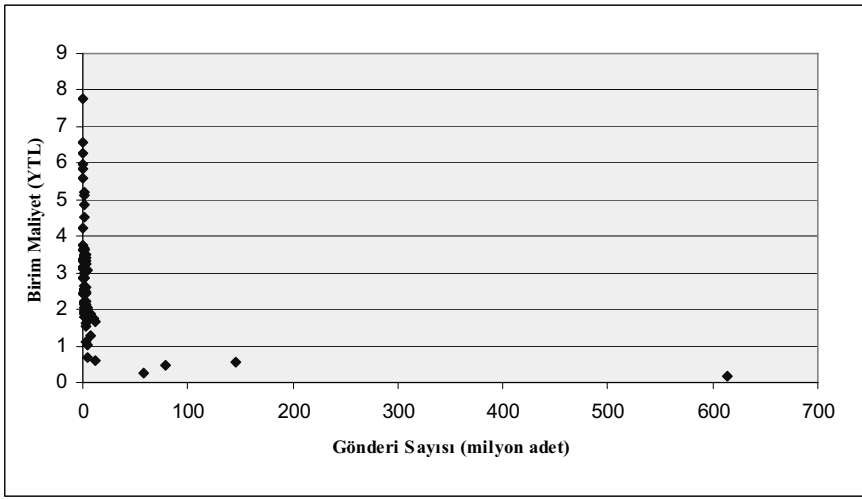
5.2.2. Verilerin İncelenmesi

Kuruluşun posta hizmetlerine ilişkin verileri incelendiğinde, gönderilerin birim maliyetleri açısından iller arasında büyük farklar olduğu gözlenmektedir. Birim maliyetin en düşük olduğu il İstanbul (0,17 YTL), en yüksek olduğu il ise Tunceli'dir

¹¹⁸ Hanehalkı sayısı, kentsel nüfus oranı ve nüfus yoğunluğu verileri Türkiye İstatistik Kurumundan sağlanmıştır ve 2000 yılı nüfus sayımı sonuçlarına dayanmaktadır.

(7,77 YTL). Birim maliyetin düşük ve gönderi hacminin yüksek olduğu İstanbul, Adana (0,26 YTL), İzmir (0,46 YTL), Ankara (0,53 YTL) ve Eskişehir (0,61 YTL) serbestleşme halinde piyasada rekabet potansiyelinin en yüksek olduğu iller olarak değerlendirilmektedir. Anılan beş ilde kabul edilen gönderiler, toplam mektup postası ve koli hacminin yüzde 84,2'sini oluşturmaktadır. İl bazında gönderi sayısı ve birim maliyet ilişkisi Grafik 5.1.'de gösterilmektedir.

Grafik 5.1. İl Bazında Gönderi Sayıları ve Birim Maliyetler



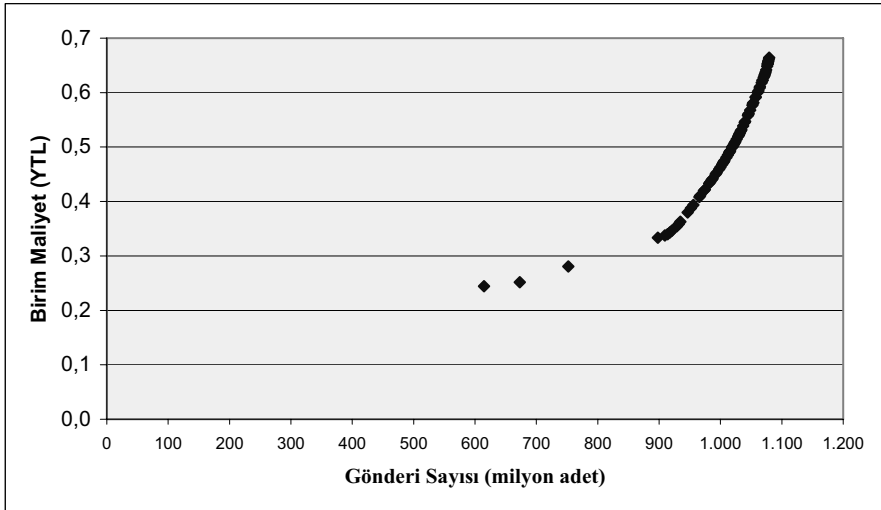
Kaynak: 2006 PTT İstatistikleri

PTT Genel Müdürlüğü'nün 2006 yılı istatistiklerine göre, gönderi başına geliri 0,82 YTL'dir. Kuruluşun gönderi başına birim maliyeti yukarıda sayılan beş ilde bu değer in altında kalmaktadır. Diğer taraftan, anılan illerin posta hacmindeki yüksek payı nedeniyle PTT, 2006 yılında posta hizmetlerinden 163 milyon YTL kar elde etmiştir. Ancak, söz konusu karın posta hizmetlerinin gelir ve giderlerinin toplam gelir ve giderlerdeki oranlarının eşit olduğu varsayımına dayanılarak hesaplandığı göz önünde bulundurulmalıdır. Daha sağlıklı verilerin elde edilebilmesi için sunulan hizmetlere ilişkin hesapların ayrıştırılması gerekmektedir.

Grafik 5.2.'de ise posta hizmetlerinin birim maliyeti ile toplam gönderi sayısının ilişkisi incelenmektedir. Grafiğin yatay eksenini birim maliyetlerin en düşük olduğu ilden en yükseğine doğru sıralandığı kümülatif gönderi sayısını

göstermektedir. Düşey ekseninde ise yüksek maliyetli iller şebekeye eklendikçe birim maliyetlerin ne kadar değiştiği gösterilmektedir.¹¹⁹ Grafikte görüldüğü üzere birim maliyetler yeni illerde hizmet vermeye başlandıkça artan oranlarda yükselmektedir. En üstte yer alan son nokta ise bütün illerde hizmet verildiği anda PTT'nin gönderi başına birim maliyetini ifade etmektedir.

Grafik 5.2. Kümülatif Gönderi Sayısı ve Birim Maliyet İlişkisi



Kaynak: 2006 PTT İstatistikleri

Aşağıdaki bölümde, birim maliyetler ile gönderi sayısı ilişkisi, diğer değişkenler de göz önünde bulundurularak, ekonometrik modeller ile incelenmektedir.

5.2.3. Toplam Maliyet Fonksiyonu

Toplam maliyet fonksiyonu, maliyeti belirleyen faktörlerdeki değişimlerin, diğer faktörler sabitken, maliyet üzerindeki tek başına etkisini ölçmek amacıyla oluşturulmuş ekonometrik bir modeldir.

¹¹⁹ Genel Müdürlük Merkezinin posta hizmetlerine ilişkin maliyetleri sabit maliyet olarak değerlendirilmiştir.

Toplam maliyet fonksiyonu ile PTT Genel Müdürlüğü tarafından sunulan mektup postası ve koli hizmetlerinde ölçek ve yoğunluk ekonomilerinin varlığının araştırılması amaçlanmaktadır.

Daha önceki bölümlerde açıklandığı üzere, posta hizmetlerinde ölçek büyüdüğü zaman, diğer bir deyişle şebeke büyüklüğü ve posta hacmi aynı ölçüde arttırıldığında, birim maliyetler azalıyorsa ölçeğe göre artan getiri, yani ölçek ekonomileri mevcuttur.

Şebeke endüstrilerine özgü bir kavram olan yoğunluk ekonomileri ise şebeke büyüklüğü sabitken posta hacminde yaşanacak bir artışın maliyetleri ne yönde etkileyeceğini gösterir. Posta trafiği arttığında, toplam maliyetler daha düşük bir oranda artıyorsa, diğer bir deyişle birim maliyetler azalıyorsa yoğunluk ekonomilerinden söz edilir.

Maliyet fonksiyonu ile, ayrıca, posta hizmetlerinde maliyetleri belirlediği düşünülen personel giderleri, hanehalkı sayısı, işyerleri sayısı, kentsel nüfus oranı, nüfus yoğunluğu gibi faktörlerin PTT'nin maliyetleri üzerindeki etkisi araştırılacaktır.

NERA'nın, AB-25 ülkelerine ilişkin çalışmasında¹²⁰, hesaplanan toplam maliyet fonksiyonunda, mektup ve koli postası gönderilerinin hacimleri, personel maliyetleri, nüfus yoğunluğu ve kentsel nüfus oranı yer almaktadır. Modelde ayrıca AB-15 ve AB-10 ülkeleri arasında yapısal farklar bulunduğu öngörülerek kukla değişkenler kullanılmıştır. Analiz sonucunda, gönderi hacmindeki yüzde 10'luk artışın, toplam maliyetleri AB-15 ülkelerinde yüzde 6,5, AB-10 ülkelerinde ise yüzde 5,6 artıracak sonucuna ulaşılmıştır; diğer bir deyişle iki grupta da posta hizmetlerinde güçlü yoğunluk ekonomilerinden söz edilmektedir. Diğer taraftan, ölçek ekonomileri söz konusu olduğunda gruplar arasında farklılık gözlenmektedir. AB-15 ülkelerinde ölçeğe göre sabit getiri, AB-10 ülkelerinde ise ölçek ekonomilerinin varlığı görülmektedir.

¹²⁰ NERA, 2004:121-126

PTT Genel Müdürlüğü için, posta hizmetlerinin toplam maliyetinin gönderi, işyeri ve hanehalkı sayıları ile açıklanabileceği öngörülerek aşağıda yer alan model kurulmuştur:

$$\log (TM_i) = b_0 + b_1 \log (GON_i) + b_2 \log (ISY_i) + b_3 \log (HH_i) + u$$

TM: Toplam maliyet

GON: Gönderi sayısı

ISY: PTT işyerleri sayısı

HH: Hanehalkı sayısı

u: Hata terimi

i (1, ..., 80): İl trafik kodlarına göre sıralanmış iller

Modelde, verilerin normal dağılımının sağlanması amacıyla logaritmaları kullanılmıştır.. Modele ilişkin regresyon sonuçları Tablo 5.2.'de verilmiştir.

Tablo 5.2. Toplam Maliyet Fonksiyonunun Regresyon Sonuçları

Bağımlı Değişken: log(TM)

Yöntem: En Küçük Kareler Yöntemi

Gözlem Sayısı: 80

Değişken	Katsayı	Std. Hata	t-istatistik	p-değeri
C	9,171059	0,584591	15,68800	0,0000
log(GON)	0,170104	0,047839	3,555749	0,0007
log(ISY)	0,546595	0,077524	7,050683	0,0000
log(HH)	0,169466	0,084641	2,002186	0,0488
R-Kare	0,934805	Bağımlı değ. ort.		15,38999
Uyarlanmış R-Kare	0,932231	Bağımlı değ. st.sapma.		0,845807
Standart Hata	0,220184	Akaike kriteri		-0,139998
Hata karelerinin top.	3,684562	Schwarz kriteri		-0,020897
Log likelihood	9,599923	F-istatistiği		363,2432
Durbin-Watson	1,925928	F-olasılık		0,000000

Regresyon sonucunda posta hizmetlerinin toplam maliyeti ile gönderi, işyeri ve hanehalkı sayıları arasında lineer bir ilişki bulunduğu sonucuna varılmıştır. Bütün açıklayıcı değişkenlere ait p-değerleri 0,05'ten küçüktür ve açıklayıcı değişkenlerin bağımlı değişken üzerinde etkisi olmadığını öneren hipotezler ($b_1=0$, $b_2=0$, $b_3=0$) yüzde 95 güven aralığında reddedilebilir.

Regresyon sonucunda elde edilen denklem aşağıdaki gibidir:

$$\log(\text{TM}) = 9,171059 + 0,170104 \log(\text{GON}) + 0,546595 \log(\text{ISY}) \\ + 0,169466 \log(\text{HH}) + u$$

TM: Toplam maliyet

GON: Gönderi sayısı

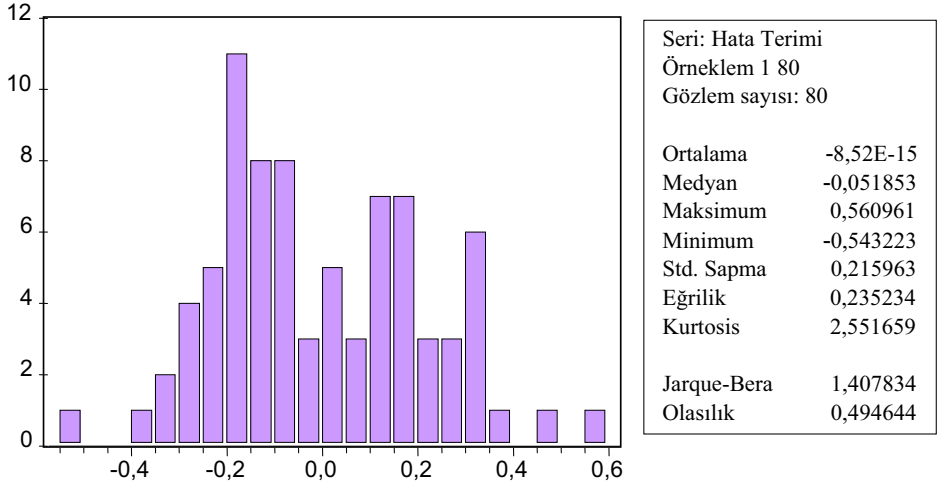
ISY: PTT işyerleri sayısı

HH: Hanehalkı sayısı

u: Hata terimi

Yapılan Jarque-Bera testinde hata teriminin normal dağılımlı olduğu bulunmuştur. Hata teriminin dağılımı ve test sonuçları Şekil 5.2.'de gösterilmektedir.

Şekil 5.2. Hata Teriminin Dağılımı ve İstatistikleri



Emek-yoğun posta hizmetlerinde, personel maliyetleri, toplam maliyetlerin en büyük bölümünü (2006 yılında yüzde 79) oluşturmasına rağmen modele dahil edilmemiştir. Zira diğer tüm değişkenler sabitken, personel maliyetlerinin değişmesi

çalışan sayısının artırılması veya ücretlerin yükseltilmesi sonucu gerçekleşebilecektir ve hesaplanan katsayı hizmetlerin maliyet karakteristiğiyle ilgili bilgi vermemektedir. Ayrıca, personel maliyetlerinin modele dahil edilmesinin şebeke büyüklüğüne ilişkin değişkenlerin anlamlılığını azalttığı görülmüştür. Bu durumun sebebinin çalışan sayılarının, dolayısıyla personel maliyetlerinin, diğer açıklayıcı değişkenler tarafından belirlenmesi olduğu düşünülmektedir. Sonuç olarak, ölçek ve yoğunluk ekonomilerinin ölçülmesi amaçlanan modelde personel maliyetlerinin yer almamasına karar verilmiştir.

Ayrıca, Kuruluşun maliyet fonksiyonu daha önce farklı maliyet yapılarına sahip olduğu saptanan 5 il veri setinden çıkarılarak tekrar hesaplanmıştır. Bu çerçevede regresyonda yer verilen kukla değişkene ait p-değerinin 0,05'ten büyük olduğu ve kukla değişkenin bağımlı değişken üzerinde etkisi olmadığını öneren hipotezin, yüzde 95 güven aralığında reddedilemeyeceği görülmüştür. Bu nedenle 80 ili kapsayarak hesaplanan maliyet fonksiyonu PTT'nin maliyet fonksiyonu olarak kabul edilmiş ve daha sonraki incelemelerde esas alınmıştır. 75 ili kapsayan regresyon sonuçları Tablo 5.3.'te gösterilmektedir.

Tablo 5.3. 75 İl İçin Toplam Maliyet Fonksiyonunun Regresyon Sonuçları

Bağımlı Değişken: log(TM)
Yöntem: En Küçük Kareler Yöntemi
Gözlem Sayısı: 80

Değişken	Katsayı	Std. Hata	t-istatistik	p-değeri
C	9.278432	0.646721	14.34689	0.0000
log(GON)	0.148547	0.072413	2.051369	0.0437
log(ISY)	0.549223	0.078235	7.020162	0.0000
log(HH)	0.186015	0.094713	1.963989	0.0532
DUM75	0.072175	0.181210	0.398293	0.6915
R-Kare	0.934942	Bağımlı değ. ort.		15.38999
Uyarlanmış R-Kare	0.931473	Bağımlı değ. st.sapma.		0.845807
Standart Hata	0.221413	Akaike kriteri		-0.117111
Hata karelerinin top.	3.676785	Schwarz kriteri		0.031766
Log likelihood	9.684440	F-istatistiği		269.4561
Durbin-Watson	1.908154	F-olasılık		0.000000

Toplam maliyet fonksiyonunun incelenmesiyle ulaşılan sonuçlar aşağıda anlatılmaktadır:

- **Yoğunluk Ekonomileri:** Toplam maliyet fonksiyonuna göre, işyeri ve hanehalkı sayıları değiştirilmeyerek şebeke büyüklüğü sabit tutulurken, gönderi sayısında yüzde 10 artış gerçekleşirse toplam maliyetlerde yalnızca yüzde 1,7 artış görülecek, bir başka deyişle birim maliyetler azalacaktır. Bu çerçevede güçlü yoğunluk ekonomilerinin varlığından söz edilebilir.
- **Ölçek Ekonomileri:** Posta hizmetlerinde şebeke büyüklüğü ile gönderi sayısı aynı oranda arttırıldığında, birim maliyetlerde düşüş yaşıyorsa ölçek ekonomileri mevcuttur. Analizde PTT Genel Müdürlüğü için ölçek ekonomileri değeri 1,13 olarak hesaplanmıştır¹²¹ ve ölçek ekonomilerinin varlığı söz konusudur. Bir başka deyişle, şebeke büyüklüğünde ve gönderi sayısında yaşanacak yüzde 11,3 oranında artış, toplam maliyette yüzde 10 artış ile karşılanabilecek, posta hacmi arttıkça birim maliyetler azalacaktır.
- **Demografik Değişkenlerin Etkisi:** Posta hizmetleri değer zincirinde en yüksek maliyeti dağıtım faaliyetinin oluşturması¹²² nedeniyle ve gönderi başına dağıtım maliyetinin, dağıtım yapılan adreslerin birbirine yakın ve gönderi sayısının yüksek olduğu kentsel bölgelerde düşük olacağı öngörülerek, kentsel nüfus oranının birim maliyetler üzerindeki etkisi aşağıda yer alan model çerçevesinde incelenmiştir:

¹²¹ Ölçek ekonomileri değeri; gönderi sayısı, işyeri sayısı ve hanehalkı sayısına ait katsayıların toplamının tersinin alınması ile hesaplanmıştır.

¹²² Posta Hizmetlerinde Tek Pazarın Gelişimi Hakkında Yeşil Kitap'a göre AB ülkelerinde dağıtım maliyetlerinin toplam maliyetlere oranı yüzde 65'tir. (Avrupa Komisyonu, 1992:281)

$$\log (BM_i) = b_0 + b_1 \log (GON_i) + b_2 \log (ISY_i) \\ + b_3 \log (HH_i) + b_4 \log (KENT_i) + u$$

BM: Birim maliyet

GON: Gönderi sayısı

ISY: PTT işyerleri sayısı

HH: Hanehalkı sayısı

KENT: Kentsel nüfus oranı

u: Hata terimi

i (1, ..., 80): İl trafik kodlarına göre sıralanmış iller

Birim maliyet fonksiyonuna ilişkin regresyon sonuçları Tablo 4.3.'te gösterilmektedir.

Tablo 5.4. Kentsel Nüfus Oranının Birim Maliyetlere Etkisi

Bağımlı Değişken: log(BM)

Yöntem: En Küçük Kareler Yöntemi

Gözlem Sayısı: 80

Değişken	Katsayı	Std. Hata	t-istatistik	p-değeri
C	9,195138	0,579285	15,87325	0,0000
log(GON)	-0,855616	0,050174	-17,05292	0,0000
log(ISY)	0,549530	0,076835	7,152066	0,0000
log(HH)	0,177513	0,083986	2,113600	0,0379
log(KENT)	0,561310	0,390759	1,436460	0,1550
R-kare	0,895580	Bağımlı değ. ort.		0,876830
Uyarlanmış R-kare	0,890010	Bağımlı değ. st.sapma.		0,657814
Standart hata	0,218162	Akaike kriteri		-0,146699
Hata karelerinin top.	3,569591	Schwarz kriteri		0,002178
Log likelihood	10,86794	F-istatistiği		160,125
Durbin-Watson	1,865279	F-olasılık		0,00000

Ancak kentsel nüfus oranı ile birim maliyetler arasında anlamlı lineer bir ilişki bulunmadığı görülmüştür. Ayrıca pozitif katsayı, gönderi sayısı ve şebeke büyüklüğü sabitken kentsel nüfus oranındaki artışın, birim maliyetleri artıracakını göstermektedir ki; bu durum dağıtım faaliyetinin maliyet karakteristiği ile örtüşmemektedir. Söz konusu çelişkinin, belirli bir il içerisinde kentleşme ve maliyet

karakteristikleri açısından birbirinden farklı birçok bölge bulunurken, il bazında derlenen verilerin toplulaştırılmış olması nedeniyle aradaki ilişkiyi yansıtmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Aşağıdaki model çerçevesinde, kentsel nüfus oranı yerine nüfus yoğunluğu kullanıldığında da, açıklayıcı değişken ile birim maliyetler arasında lineer bir ilişki bulunmadığı gözlemlenmiştir. Bir başka deyişle, nüfus yoğunluğundaki artış beklenenin aksine birim maliyetlerde düşüşe yol açmamaktadır.

$$\log(BM_i) = b_0 + b_1 \log(GON_i) + b_2 \log(ISY_i) + b_3 \log(HH_i) + b_4 \log(NYOG_i) + u$$

BM: Birim maliyet

GON: Gönderi sayısı

ISY: PTT işyerleri sayısı

HH: Hanehalkı sayısı

NYOG: Nüfus yoğunluğu

u: Hata terimi

i (1, ..., 80): İl trafik kodlarına göre sıralanmış iller

Nüfus yoğunluğunun birim maliyetlere etkisini ölçmeyi amaçlayan modele ilişkin regresyon sonuçları Tablo 5.5.'te yer almaktadır.

Tablo 5.5. Nüfus Yoğunluğunun Birim Maliyetlere Etkisi

Bağımlı Değişken: log(BM)

Yöntem: En Küçük Kareler Yöntemi

Gözlem Sayısı: 80

Değişken	Katsayı	Std. Hata	t-istatistik	p-değeri
C	9,73164	0,18752	14,6364	0,0000
log(GON)	-0,30601	0,48016	-17,9856	0,0000
log(ISY)	0,40276	0,78601	6,73666	0,0000
log(HH)	0,90542	0,91949	2,72250	0,0417
log(NYOG)	-0,27591	0,50037	-0,51411	0,5830
R-Kare	0,893140	Bağımlı değ. ort.		0,876830
Uyarlanmış R-Kare	0,887441	Bağımlı değ. st.sapma.		0,657814
Standart Hata	0,220696	Akaike kriteri		-0,123604
Hata karelerinin top.	3,652989	Schwarz kriteri		0,025273
Log likelihood	9,944156	F-istatistiği		156,7131
Durbin-Watson	1,970449	F-olasılık		0,000000

NERA'nın çalışmasına paralel olarak, kentsel nüfus oranı ile nüfus yoğunluğunun beraber kullanıldığı modelde de, açıklayıcı değişkenler ile toplam maliyet arasında anlamlı ilişki bulunmadığı gözlenmiştir.

5.3. Sonuç

Evrensel hizmet sunmanın ek maliyetinin hesaplanmasında, evrensel hizmet sağlayıcının evrensel hizmet yükümlülüğü olmayan bir ticari işletme gibi davranabildiği takdirde kaçınılabileceği maliyeti ölçmeyi amaçlayan yöntemler teorik açıdan anlamlı görülmektedir.

PTT Genel Müdürlüğü'nün maliyet yapısı incelendiğinde birkaç ilde birim maliyetlerin düşük olması sebebiyle serbestleşme halinde söz konusu illerde yoğun rekabet yaşanması beklenmektedir. Diğer illerde ise, birim maliyetlerin yüksek olması, dağıtım şebekesine erişim düzenlemeleri yapılmadığı takdirde, yeni işletmecilerin piyasaya giriş kararlarını olumsuz yönde etkileyecektir. Rekabetçi ortam oluşması beklenen illerin toplam posta pazarındaki yüksek payı nedeniyle dinamik bir model olan rekabetçi piyasalarda net kaçınılabilir maliyet yönteminin kullanılması uygun olacaktır.

Bu aşamada öncelikle piyasa yapısına ve evrensel hizmete ilişkin hukuki düzenlemelerin tamamlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, evrensel hizmetin kapsamına, EHY'ye fiyatlarını belirlerken tavan fiyat veya tek fiyat yükümlülükleri getirilip getirilmeyeceğine, piyasanın hangi ölçüde serbestleştirileceğine ve erişim düzenlemeleri yapılıp yapılmayacağına karar verilmelidir. Daha sonra rekabet halinde piyasadaki işletme sayısı, pazar büyüklüğü, yeni işletmecilerin pazar payı ve hizmetlerin fiyatları hakkında projeksiyonlar yapmak gerekmektedir. Piyasada oluşması beklenen fiyatlar hangi bölgelere ticari olarak hizmet götürüleceğini belirleyecektir.

Yurt çapında yaygın hizmet ağına sahip olan PTT Genel Müdürlüğü'nün sahip olduğu ölçek ve yoğunluk ekonomileri nedeniyle, diğer işletmecilere dağıtım şebekesine erişim imkanı tanınması kaynakların verimli kullanımı ve ekonomik etkinliğin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Ayrıca evrensel hizmet yükü

hesaplanırken söz konusu ölçek ve yoğunluk ekonomilerinin ve marka bilinirliğinin getireceği diğer kazançlar da değerlendirilmelidir.

SONUÇ VE TÜRKİYE POSTA SEKTÖRÜNDE EVRENSEL HİZMET REGÜLASYONU İÇİN ÖNERİLER

Son yıllarda birçok ülkede, kamu tekelleri tarafından hizmet sunulan altyapı sektörlerinde serbestleşme süreçleri başlatılmıştır. Birçok sektörde piyasaya yeni işletmeciler girerken, devlet, piyasalarda politika belirleme, düzenleme ve denetlemeye odaklanmış, bu süreçte tüm vatandaşların evrensel hizmete erişimini garanti altına alma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Posta hizmetleri pek çok açıdan telekomünikasyon, elektrik ve doğalgaz gibi diğer şebeke endüstrilerinden farklılıklar gösterse de, evrensel hizmetin regülasyonuna yönelik politikalar bahse konu sektörlerdeki yaklaşımlardan önemli ölçüde etkilenmiştir.

Rekabetçi ortamın tesis edilebildiği piyasalarda fiyatlar düşerken, hizmet kalitesi ve çeşitliliğinde artış yaşandığı, dolayısıyla tüketicilerin tekel dönemine göre sağladığı faydanın arttığı gözlenmektedir. Posta hizmetlerinde de ülke örnekleri incelendiğinde benzer faydaların sağlandığı görülmektedir.

Serbestleşmiş piyasalarda devlet müdahalesinin başlıca gerekçelerinden biri olan evrensel hizmet sunumu, tüm vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini güvence altına alan, refah düzeyini yükselten ve belirli kesimlerin sosyal olarak dışlanmasının önüne geçen vazgeçilemez bazı kamu hizmetlerine, karşılanabilir fiyatlarla, düzenli ve sürekli olarak erişimin sağlanmasıdır.

Ülkemizde de posta hizmetlerinin rekabetçi bir şekilde sunulabileceğinin anlaşılmasıyla farklı ölçeklerde faaliyet gösteren birçok firma piyasaya girmiştir. Ancak, söz konusu işletmeciler, pazarın rekabete açık segmentlerinin yanı sıra hukuki tekel kapsamındaki alanlarda da faaliyet göstermektedir. Bu durum hem hukuki problemler yaratmakta, hem de PTT Genel Müdürlüğünün karlarını eriterek evrensel hizmet sunumunu tehlikeye sokmaktadır. Bu aşamada rekabetin faydalarından yararlanılabilmesi ve evrensel hizmet sunumunun sürdürülebilir olarak sağlanabilmesi için pazar gerçekleri ile uyumlu hukuki düzenlemelerin yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir.

Çalışmada, PTT Genel Müdürlüğünün maliyetlerinin gönderi, işyeri ve hanehalkı sayıları tarafından belirlendiği tespit edilmiş, kentsel nüfus oranı ve nüfus yoğunluğu gibi demografik değişkenlerin maliyetleri etkilemediği belirlenmiştir.

Çalışmada yapılan maliyet analizi sonucunda, posta piyasasının tümüyle rekabete açılmasının ardından, gönderi başına maliyetlerin görece düşük olduğu saptanan İstanbul, Adana, İzmir, Ankara ve Eskişehir illerinde yeni işletmecilerin piyasa girmesi ve PTT Genel Müdürlüğünün posta hacminde daralma yaşanması beklenmektedir. Yaşanan daralma PTT Genel Müdürlüğü'nün finansal dengesini olumsuz yönde etkileyecek; gönderi sayısındaki düşüş ile çalışmada varlığı saptanan ölçek ekonomilerinin de kaybedilmesiyle Kuruluşun finansal dengesindeki bozulma daha ciddi boyutta olacaktır. Bu durum ülke çapında evrensel posta hizmetinin kesintisiz ve sürdürülebilir olarak sağlanabilmesi için posta sektöründe bazı düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Başarılı bir evrensel hizmet regülasyonu için öncelikle ticari olmayan hizmetlerin sunumu nedeniyle ortaya çıkan ek maliyetin doğru olarak hesaplanması gerekmektedir. Zira uygulanacak finansman yönteminden bağımsız olarak, EHY'ye etkin çalışan bir işletmecinin ihtiyacından fazla kaynak sağlanması halinde, rekabetçi alanlara doğru gerçekleştirileceği çapraz sübvansiyon EHY'yi bu segmentlerde avantajlı konuma getirecektir. Bu nedenle, gerçek ek maliyete en yakın tutarı bulabilmek için evrensel hizmet sağlayıcının hesapları tekel kapsamındaki ve tekel dışı hizmetler olarak ayrıştırılmalı ve dar bölgeler bazında tutulmalıdır. Ayrıca tekel dışı hizmetler içinde de, evrensel hizmet kapsamında olan ve olmayan hizmetlerin hesapları ayrılmalıdır. Evrensel hizmet yükünün hesaplanması için literatürde birçok farklı yöntem önerilmekle birlikte, evrensel hizmet sağlayıcının kar güdüsüyle hareket eden bir ticari işletme gibi davranabildiği durumda elde edeceği kar ile evrensel hizmet sağladığı durumda elde ettiği karı karşılaştıran yöntemler teorik açıdan daha anlamlı ve uygulanabilir görülmektedir.

Türkiye posta sektöründe, serbestleşme halinde pazarda toplam gönderi hacminin büyük bölümü için rekabet yaşanmasının beklenmesi nedeniyle, evrensel hizmet yükünün *rekabetçi piyasalarda net kaçınılabilir maliyet* yöntemi ile hesaplanması uygun olacaktır.

Öncelikle, evrensel hizmetin kapsamı, hizmet standartları, hedeflenen serbestleşme düzeyi ve evrensel hizmet sağlayıcıya tavan fiyat veya tek fiyat yükümlülükleri getirilip getirilmeyeceği belirlenmelidir. Söz konusu parametrelerin belirlenmesinin ardından, piyasa serbestleştirildikten sonraki pazar büyüklüğü, işletmeci sayısı, evrensel hizmet sağlayıcı ile diğer operatörlerin pazar payları ve gönderi ücretleri hakkında projeksiyonlar yapılmalı ve evrensel hizmet yükü projeksiyonlardaki değerler dikkate alınarak hesaplanmalıdır. Serbestleşmenin başlatıldığı ve piyasanın olgunlaşmadığı ilk yıllarda, projeksiyonlarda, dolayısıyla hesaplanan evrensel hizmet yükü değerinde evrensel hizmet sunmanın getirdiği gerçek ek maliyetten sapmalar olması beklenmektedir. Ancak piyasa büyüklükleri tahmin edilebilir olmaya başladıkça gerçek değere iteratif şekilde ulaşılabacaktır.

Bir sonraki adım, elde edilen sonuçların değerlendirilmesi suretiyle ticari olmayan hizmetlerin finansman mekanizmasının belirlenmesi olmalıdır. Esasen finansman yükü bütün sistemlerde uzun vadede tüketicilere yansiyacaktır, ancak söz konusu yükün hangi tüketici gruplarına ne oranda yansiyacağını seçilen yöntem belirleyecektir. Finansman mekanizmasının evrensel hizmet sağlayıcıya yeterli kaynağı sürdürülebilir bir şekilde temin ederken, diğer taraftan EHY'yi etkin çalışmaya teşvik edecek, rakip işletmeciler karşısında haksız bir avantaj sağlamayacak ve piyasaya giriş engeli oluşturmayacak şekilde tasarlanması kritik önem taşımaktadır. Ayrıca seçilen finansman yönteminin kolay uygulanabilir, izlenebilir ve denetlenebilir olması ile yüksek yönetsel maliyetlere neden olmaması gerekmektedir.

Posta tekelleri birçok ülkede, kademeli şekilde daraltılıyor olsa da, ticari olmayan hizmetlerin maliyetinin finansmanı amacıyla halen korunmaktadır. Çapraz sübvansiyon kolay yönetilebilir, yönetsel maliyetleri düşük ve sürdürülebilir bir mekanizmadır, ancak üretimde ve kaynak tahsisinde etkinliği bozmakta ve tekel alanı olması gerekenden geniş belirlendiği takdirde EHY'yi rekabetçi alanlarda rakipleri karşısında avantajlı konuma getirmektedir. Ayrıca, rekabete izin verilmemesi evrensel hizmet sağlayıcının etkin çalışma ve kaliteli hizmet sunma yönündeki motivasyonunu azaltabilmektedir. Ülkemizde de görüldüğü üzere, tekel alanının

kolaylıkla ihlal edilebilmesi ve denetiminin zor olması ise söz konusu mekanizmanın önemli handikaplarını oluşturmaktadır.

Dağıtım faaliyetinde tekel alanı yaratan erişim fiyatlarının yükseltilmesi modeli de benzer sorunları yaratacak, ayrıca karmaşık yapısı nedeniyle yönetsel güçlükleri de beraberinde getirecektir.

Genel vergilerden tazmin yönteminde, sektör dışından kaynak sağlanması nedeniyle, evrensel hizmet yükü işletmeciler tarafından fiyatlara yansıtılmamakta ve fiyatlar maliyet esaslı belirlenebilmektedir. Ayrıca vergi tabanının geniş tutulması evrensel hizmet yükünün tüm mükelleflere yayılarak paylaşılmasını sağlamaktadır. Diğer taraftan, vergi sistemindeki sorunlar nedeniyle kamu fonlarının maliyetinin yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelerde anılan yöntem etkin şekilde kullanılamamaktadır. Zararlarının sübvansede edileceğini bilen EHY'yi etkin çalışma yönünde teşvik etmemesi ve aktarılan kaynağın vergi veren vatandaşlar tarafından denetlenememesi ise yöntemin başlıca dezavantajlarını oluşturmaktadır.

Diğer taraftan, posta hizmetlerinde şebeke dışsallıkları nedeniyle sektör içinde kurulacak bir tazmin fonu mekanizması anlamlı olacaktır. İşletmecilerin söz konusu fona yapacakları katkı payının gelirleri dikkate alınarak belirlenmesi uygun olacaktır, zira karlar üzerinden vergi alındığında fonda yeterli kaynak birikmesi ihtimali mevcuttur. Ancak piyasaya giriş engeli yaratmamak için, kar elde edemeyen işletmecilerin vergilendirilmemesine yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Literatürde önerilen gönderi başına bir bedel ise gönderi sayısının denetlenmesinin zor olduğu posta hizmetlerinde uygun görülmemektedir. Bu sistemde fona katkı yapacak işletmeciler, fonun yönetimini sürekli izleyerek, evrensel hizmet sağlayıcının etkin çalışmamasından kaynaklanan zararlarının sübvansede edilmemesi yönünde bir denetim unsuru olacaklardır. Ancak genel vergilere kıyasla vergi tabanının daralması nedeniyle her tüketicinin görece daha yüksek evrensel hizmet yüküyle karşı karşıya kalacağı ve kurulacak fonun yönetsel maliyetlerinin yüksek olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

Tazmin fonunun bir çeşidi olan öde veya oyna sistemi ise evrensel hizmet sağlayıcının belirlenmesini piyasadaki oyunculara bırakan en az müdahaleci

yöntemdir. Ancak karmaşık bir yapıya sahip olan bu sistemin yönetimi zordur ve yeterli fonların sürdürülebilir şekilde sağlanamaması olasılığı bulunmaktadır.

İncelenen yöntemlerin avantaj ve dezavantajları değerlendirildiğinde, uzun vadede, tekel alanı bütünüyle kaldırılarak tüketicilerin rekabetin avantajlarından faydalanmalarının sağlanması ve evrensel hizmet yükünün sektör içerisinde kurulacak bir tazmin fonundan karşılanması uygun görülmektedir. Yerleşik işletmeci olarak geniş bir dağıtım şebekesine sahip olan ve çalışmada mektup ile koli postası hizmetlerinde ölçek ekonomileri saptanan PTT'nin, dünya örneklerinde de olduğu gibi, evrensel hizmet sağlama görevini uzun dönemde de üstlenmesi beklenmektedir.

Ancak, kısa dönemde piyasanın kademeli şekilde serbestleştirilmesi ve evrensel hizmetin ek maliyetinin bir süre daha PTT Genel Müdürlüğüne tekel alanı tahsis edilerek çapraz sübvansiyon yöntemiyle karşılanması uygun olacaktır. Bu süreç içerisinde PTT Genel Müdürlüğü, evrensel hizmet yükümlülüğü dışında ticari bir işletme gibi faaliyet gösterebilecek şekilde yapılandırılmalı ve rekabet ortamına hazırlanmalıdır. Kuruluşa ayrılan tekel alanı nicel kriterlere dayandırılarak açık ve net şekilde belirlenmeli ve ticari olmayan hizmetlerin yol açtığı maliyetlerden daha fazla gelir yaratmayacak şekilde minimum düzeyde tutulmalıdır. Bu bağlamda, AB posta sektörü mevzuatına paralel şekilde, evrensel hizmet sağlayıcıya tahsis edilen tekel alanının 100 grama kadar haberleşme gönderilerini kapsayacak şekilde belirlenmesi, belirli bir süre sonunda bu limitin 50 grama indirilmesi ve daha sonra tamamen kaldırılması ülkemizde de tercih edilebilir bir yol haritası olacaktır.

Çalışmada varlığı saptanan ölçek ve yoğunluk ekonomileri nedeniyle, piyasaya girecek işletmecilere PTT Genel Müdürlüğünün dağıtım şebekesine erişim imkanı tanınması, kaynakların verimli kullanımı ve ekonomik etkinliğin sağlanması konusunda fayda sağlayacaktır.

Evrensel hizmetin ek maliyetinin hesaplanması, söz konusu maliyetlerin finansmanı için kullanılacak tekel alanının veya fonların büyüklüğünün belirlenmesi, evrensel hizmet sunumu için sağlanan kaynakların rekabeti bozacak şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi, evrensel hizmet kapsamının gözden

geçirilmesi ve bu çerçevede gerekli düzenlemelerin yapılması uzmanlık gerektiren karmaşık görevler olup, mevcut idari yapı içerisinde yürütülmesi mümkün görünmemektedir. Bu çerçevede, AB ülkelerinde ve diğer birçok gelişmiş ülkede de benimsendiği şekilde, posta sektörünü bütünüyle regüle etmekle görevli, teknik ve idari kapasitesi yüksek, piyasadaki işletmecilerden ayrı ve operasyonel olarak bağımsız bir birim oluşturulmalıdır.

KAYNAKLAR

- ALIGON, Phillippe, C. CAZALS, M. DE RYCKE, J.P. FLORENS, S. MARCH, "The Cost of Sorting Centres", 6th Conference on Postal Delivery Economics, Montreux, Switzerland, 1998.
- BARON, D.M., M.D. BRADLEY, "Measuring Performance in a Multiproduct Firm: An Application to the U.S. Postal Service", *Operations Research*, May-June 1993, Vol. 41, No.3, pp.450-458, 1993.
- BERNARD, S., R. COHEN, M. ROBINSON, B. ROY, J. TOLEDANO, J. WALLER, S. XENAKIS, "Delivery Cost Heterogeneity and Vulnerability to Entry", *Postal and Delivery Services, Delivering on Competition*; ed: M.A. CREW, P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2002.
- BISHOP, W., C. CAFFARRA, K. KUHN, R. WHISH, "Liberalising Postal Services: On the Limits of Competition Policy Intervention", *Centre for European Law, Kings College Occasional Papers Series*, No. 1, July 6, 1998.
- BRADLEY, M.D., J. COLVIN, "An Econometric Model of Postal Delivery", *Commercialization of Postal and Delivery Services: National and International Perspectives*, ed: M.A. CREW, P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1994.
- CAZALS, C., M. RYCKE, J.P. FLORENS, S. ROUZAUD, "Scale Economies and Natural Monopoly in the Postal Delivery: Comparison Between Parametric and Non Parametric Specifications", *Managing Change in the Postal and Delivery Industries*, ed: M.A. CREW, P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1997.
- CAZALS, C., J. FLORENS, B. ROY, "An Analysis of Some Specific Cost Drivers in The Delivery Activity", *Future Directions in Postal Reform*, ed: M.A. CREW, P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2001.
- CHRISTENSEN, D., L. CHRISTENSEN, C. GUY, D. O'HARA, "U.S. Postal Service Productivity: Measurement And Performance", *The Regulation and the Nature of Postal and Delivery Services*, ed: M.A. CREW, P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1993.
- COHEN, R. H., and E. H. CHU, "A Measure Of Scale Economies For Postal Systems", *Managing Change in the Postal and Delivery Industries*, ed: M.A. CREW, P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1997.
- CRANDALL R., L. WAVERMAN, *Who Pays for the Universal Service? When Telephone Subsidies Become Transparent*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2000.
- CREMER, H., F. GASMI, A. GRIMAUD, J.J. LAFFONT, *The Economics of Universal Service: Theory*, The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.
- CREMER, H., F. GASMI, A. GRIMAUD, J.J. LAFFONT, "The Cost of Universal Service in the Postal Sector", *Current Directions in Postal Reform*, ed: M.A. CREW, P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2000.

- CREMER, H., F. GASMI, A. GRIMAUD, J.J. LAFFONT “Universal Service: An Economic Perspective”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol 72:1, 2001, pp.5-43.
- CREW, M. A., P. R. KLEINDORFER, “Efficient Entry, Monopoly and Universal Service Obligation in Postal Service”, *Journal of Regulatory Economics*, Vol.14:2, September 1998, pp. 103-125.
- CREW, M. A., Paul R. KLEINDORFER, “Balancing Access and the Universal Service Obligation”, *Postal and Delivery Services: Delivering on Competition*, ed: M.A. CREW, P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2002.
- ÇETİN, Volkan Recai, “Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi ve Regülasyonu; Türkiye Posta Sektörü Reformu için Bir Öneri”, (DPT, Uzmanlık Tezi), Ankara, 2007.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, *2006 Yılı Programı*, 2005.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, *2008 Yılı Programı*, 2007.
- ECORYS RESEARCH AND CONSULTING, “Development of Competition in the European Postal Sector”, Final Study for European Commission, Internal Market DG, Rotterdam 2005.
- EMEK, Uğur, *Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi-Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon*, DPT Yayını, Ankara, 2003.
- EUROPEAN COMMISSION, *Green Paper on the Development of a Single Market in Postal Services*, 1992
- EUROPEAN COMMISSION, *Directive on Common Rules for the Development of the Internal Market of Community Postal Services and Improvement of Quality of Service*, 97/67/EC, December 15, 1997.
- EUROPEAN COMMISSION, *Directive Amending Directive 97/67/EC with Regard to the Further Opening to Competition of Community Postal Services*, 2002/39/EC, June 10, 2002.
- EUROPEAN COMMISSION, *Green Paper on Services of General Interest*, COM(2003)270, May 21, 2003.
- EUROPEAN COMMISSION, *Directive on Universal Service and Users’ Rights Relating to Electronic Communications Networks and Services*, 2002/22/EC, March 7, 2002.
- EUROPEAN COMMISSION, *Directive Concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Repealing Directive 96/92/EC*, 2003/54/EC, June 26, 2003.
- EUROPEAN COMMISSION, *Directive Concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas and Repealing Directive 98/30/EC*, 2003/55/EC, June 26, 2003.
- EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a Directive Amending Directive 97/67/EC Concerning the Full Accomplishment of the Internal Market of Community Postal Services*, COM (2006)594, 2006.
- EUROPEAN COMMISSION, *Prospective Study on the Impact on Universal Service of the Full Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*, COM(2006)596, 2006.

- EUROPEAN COMMISSION, *Report Regarding the Outcome of the Review of the Scope of the Universal Service in Accordance with Article 15(2) of Directive 2002/22/EC*, COM(2006)163, 2006.
- EUROPEAN COMMISSION, *Directive Amending Directive 97/67/EC with Regard to the Full Accomplishment of the Internal Market of Community Postal Services*, 2008/6/EC, February 20, 2008.
- EUROPEAN COMMISSION Information Society Directorate General, "Broadband Access in the EU: Situation at 1 July 2007, COCOM07-50, 2007.
- GALLET, C., J. TOLLEDANO, "The Cost of the Universal Postal Service in a Competitive Environment: Lessons from Telecommunications", *Managing Change in the Postal and Delivery Industries*, ed: M.A.CREW, P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1997.
- GASMI F., J.J. LAFFONT, W. SHARKLEY, "Competition, Universal Service and Telecommunications Policy in Developing Countries", *Information Economics and Policy*, Vol.12, pp. 221-248, 2000.
- GAZZEI, D.S., C. PACE, G. SCARFINGLIERI, "On the Output Elasticity of The Activities of Post Office Counters in Italy", *Postal and Delivery Services: Delivering on Competition*; ed: M.A. CREW, P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2002.
- GÜNDAY, METİN, "İdare Hukuku", Ankara, 2002.
- GOLAY J., I. DOBBS, "Universal Service Obligation and Reserved Sector", *Cost of Universal Service: Papers Presented at 3rd Koningswinter Seminar*, ed: U.STUMPF, W.ELSENBLAST, Bad Honnef, 1996.
- HM Treasury, *Spending Review 2000: The Economics of Government Information*, 2000.
- KENNY, Charles, "Reforming the Posts: Abandoning the Monopoly-Supported Postal Universal Service Obligation in Developing Countries", World Bank Policy Research Working Paper 3627, June 2005.
- MARKS, Phillipa, "The Relative Significance of Scale Economies and Economies of Scope", NERA, 7 October 1996.
- MILGROM, Paul, "Procuring Universal Service: Putting Auction Theory to Work", Lecture at the Royal Swedish Economy of Science, December 9, 1996.
- MIZUTANI, F., S. URANISHI, "The Post Office vs. Parcel Delivery Companies: Competition Effects on Costs and Productivity", *Journal of Regulatory Economics*, No: 23(3), May 2003, pp. 299-319.
- NERA, "Final Report for EC DG XIII: Costing and Financing of Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union", 1998
- NERA, "Economics of Postal Services, Final Report to the European Commission DG-MARKT", London, 2004.
- NORSWORTHY, J.R., J. SHOW-LING, S. WEI-MING, "Productivity and Cost Measurement for the United States Postal Service: Variations Among Regions",

Competition and the Regulation of Utilities; ed: M.A. Crew and P.R. Kleindorfer
Norwell, Mass. and Dordrecht: Kluwer Academic, Boston, 1991.

OECD, *Non-commercial Service Obligations and Liberalization*, Paris, August 2004.

OECD, *Promoting Competition in Postal Services*, Paris, September 1999.

OECD, *Rethinking Universal Service Obligations for a Next Generation Network Environment*, Paris, April 2006.

OFTEL, *Universal Telecommunications Services: A Consultative Document Issued by the Director General of Telecommunications*, July 1999.

OXERA, "Funding Universal Service Obligations in the Postal Sector", Oxford, January 2007.

PANZAR, John C., "Is Postal Service a Natural Monopoly?", *Competition and Innovation in Postal Services*, ed: M.A. CREW , P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1991.

PANZAR, John C., "A Methodology for Measuring the Costs of Universal Service Obligations", *Information Economics and Policy*, Vol.12, 2000, pp. 211-220

PANZAR, John C., "Reconciling Competition, Downstream Access, and Universal Service in Postal Markets", *Postal and Delivery Services: Delivering on Competition*, ed: M.A. CREW, P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston , 2002.

PRICEWATERHOUSECOOPERS, "The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009", Belgium, May 2006.

PTT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *2006 PTT İstatistikleri*, 2007.

PTT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, <http://www.ptt.gov.tr/kurumsal/tarihce.php>, 2007.

RODRIGUEZ F., S.SMITH, D.STORER, "Estimating the Cost of the Universal Service Obligation in Posts", Sixth Conference on Postal and Delivery Economics, June 1998, Montreux.

ROGERSON, C. M., W. M. TAKIS, "Economies of Scale and Scope and Competition in Postal Services", *Regulation and the Nature of Postal Delivery Services*, ed: M.A. CREW , P.R. KLEINDORFER, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1993.

ULUSOY, Ali, "Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi", Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler Konulu Panel, Ankara, 9 Ekim 1999'dan L. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, Tome II, 1928.

ULUSOY, Ali, "Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi", Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler Konulu Panel, Ankara, 9 Ekim 1999'dan D.TRUCHET, *Nouvelles Récentes d'un Illustre Vieillard, Label du Service Public et Statut du Service Public*, AJDA 1982.

UNIVERSAL POSTAL UNION (UPU), *Guide to Postal Reform and Development*, Berne, 2004(a).

- UNIVERSAL POSTAL UNION (UPU), *Postal Market 2004, Review and Outlook*, Berne, 2004(b).
- WADA, T., C. TSUNODA, J. NEMOTO, “Empirical Analysis of Economies of Scale, Economies of Scope and Cost Subadditivity in Japanese Mail Service”, *IPTP Discussion Paper Series*, No.1997-08, August 1997.
- WIK-CONSULT, “Survey on Some Main Aspects of Postal Networks in EU Adhesion Candidate Countries”, Bad Honnef, August 2003.
- WIK-CONSULT, “Main Developments in the Postal Sector(2004-2006)”, Bad Honnef, May 2006.
- WORLD BANK, *Redirecting the Mail:Postal Sector Reform*, Washington D.C.,1998.

EK : PTT GENEL MÜDÜRLÜĞÜNÜN MALİYET ANALİZİNDE KULLANILAN VERİ SETİ

İLLER	TOPLAM MALİYET (YTL)	PERSONEL MALİYETLERİ (YTL)	KABUL EDİLEN GÖNDERİ SAYISI	PTT İŞYERLERİ SAYISI	HANEHALKI SAYISI	KENTSEL NÜFUS ORANI (%)	NÜFUS YOĞUNLUĞU (/km ²)
ADANA	15.078.585	12.494.106	58.243.673	79	402.243	75,58	132,91
ADİYAMAN	2.639.628	2.345.786	1.417.331	12	104.577	54,33	88,70
AFYON	7.977.967	6.367.203	2.614.906	50	164.452	45,77	56,76
AĞRI	3.286.077	2.701.126	1.156.782	11	70.475	47,72	46,10
AMASYA	2.966.787	2.444.485	4.231.430	14	81.325	53,83	64,19
ANKARA	77.906.967	64.110.418	145.643.740	239	1.018.371	88,34	163,45
ANTALYA	19.607.185	15.981.772	11.815.773	101	383.339	54,45	82,99
ARTVİN	2.505.078	1.961.406	810.176	11	46.210	43,87	26,05
AYDIN	9.870.940	8.411.185	4.895.754	64	251.330	51,87	121,10
BALIKESİR	10.989.680	9.071.588	6.041.927	70	314.022	53,66	75,27
BİLECİK	1.734.356	1.313.536	707.991	10	49.779	64,01	45,17
BİNGÖL	2.196.374	1.956.694	349.556	10	39.870	48,66	30,75
BİTLİS	2.771.248	2.350.188	736.118	9	49.046	56,48	55,36
BOLU	2.988.396	2.404.651	1.524.769	17	62.802	52,72	32,53
BURDUR	3.094.873	2.703.235	1.228.259	22	71.122	54,48	37,54
BURSA	17.222.142	15.760.307	9.734.824	94	545.391	76,75	203,91
ÇANAKKALE	4.445.225	3.787.382	2.096.141	26	137.036	46,36	46,81
ÇANKIRI	4.072.549	3.264.192	620.284	18	51.123	52,22	36,10
ÇORUM	4.001.588	3.265.911	3.851.503	20	135.438	52,24	46,67

İLLER	TOPLAM MALİYET (YTL)	PERSONEL MALİYETLERİ (YTL)	KABUL EDİLEN GÖNDERİ SAYISI	PTT İŞYERLERİ SAYISI	HANEHALKI SAYISI	KENTSEL NÜFUS ORANI (%)	NÜFUS YOĞUNLUĞU (/km2)
DENİZLİ	7.304.932	5.682.197	4.190.348	66	223.089	48,69	72,70
DIYARBAKIR	9.333.095	7.629.062	2.654.779	36	205.208	60,00	90,50
EDİRNE	4.438.232	3.801.762	2.712.160	26	103.229	57,35	66,28
ELAZIĞ	6.699.680	5.800.182	2.583.686	32	112.463	63,95	67,37
ERZİNCAN	4.285.294	3.687.843	820.385	27	61.028	54,35	27,27
ERZURUM	9.075.727	7.147.448	2.987.544	43	163.147	59,80	37,02
ESKİŞEHİR	7.045.381	5.627.882	11.569.174	47	190.284	78,90	51,00
GAZİANTEP	8.199.863	6.777.985	3.321.145	32	248.213	78,52	188,48
GİRESUN	3.965.769	3.295.123	1.207.363	23	114.269	54,09	76,67
GÜMÜŞHANE	1.925.954	1.283.660	608.159	7	35.035	41,49	29,04
HAKKARİ	2.178.651	1.959.625	999.569	9	27.400	58,95	32,95
HATAY	6.183.755	4.969.393	2.909.476	39	260.027	46,37	215,12
İSPARTA	7.146.200	6.156.343	3.207.122	52	109.015	58,71	62,07
MERSİN	13.138.995	10.942.386	4.249.290	84	367.445	60,51	106,65
İSTANBUL	107.097.076	80.371.890	614.532.069	376	2.550.607	90,69	1.928,16
İZMİR	36.427.579	28.800.053	79.458.366	144	922.729	81,07	280,62
KARS	3.047.326	2.420.408	1.187.946	12	55.506	43,73	32,09
KASTAMONU	4.377.483	3.627.404	1.738.755	25	91.673	46,35	28,55
KAYSERİ	11.459.992	9.599.350	3.520.932	50	236.030	69,06	62,22
KIRKLARELİ	2.692.933	2.178.344	1.401.808	14	86.175	57,60	52,32
KIRŞEHİR	2.273.353	2.035.274	933.049	14	56.637	58,21	39,87
KOCAELİ	9.970.481	8.426.348	7.871.230	62	283.708	59,94	333,91

İLLER	TOPLAM MALİYET (YTL)	PERSONEL MALİYETLERİ (YTL)	KABUL EDİLEN GÖNDERİ SAYISI	PTT İŞYERLERİ SAYISI	HANEHALKI SAYISI	KENTSEL NÜFUS ORANI (%)	NÜFUS YOĞUNLUĞU (/km2)
KONYA	13.837.706	11.720.561	7.301.672	89	444.354	59,07	56,39
KÜTAHYA	4.621.086	3.810.044	2.405.296	19	152.276	48,54	54,85
MALATYA	5.572.900	4.587.236	2.168.034	34	163.718	58,54	72,49
MANİSA	8.138.902	6.924.908	3.954.316	66	323.491	56,72	96,23
KAHRAMANMARAŞ	3.823.872	3.265.398	3.442.870	18	185.792	53,47	69,87
MARDİN	4.925.847	4.356.776	1.010.363	31	92.440	55,49	80,07
MUĞLA	8.962.968	6.365.742	5.152.178	66	191.547	37,51	55,66
MUŞ	2.565.138	2.046.332	607.187	8	55.926	35,16	56,29
NEVŞEHİR	3.494.053	2.846.955	1.216.375	37	69.178	44,05	57,62
NİĞDE	2.468.934	2.083.171	1.111.094	28	74.911	36,43	47,35
ORDU	4.898.361	4.281.253	2.028.263	34	175.998	46,93	149,15
RİZE	3.513.806	2.849.829	1.728.105	25	75.484	56,09	93,30
ADAPAZARI	5.960.159	5.003.902	2.471.430	35	167.487	60,81	156,30
SAMSUN	11.679.003	9.732.414	3.510.541	59	265.702	52,54	133,12
siirt	2.478.980	2.226.953	415.462	10	34.873	58,22	48,18
SİNOP	2.640.621	2.336.657	759.043	11	54.848	44,90	38,95
SIVAS	7.893.220	6.645.973	2.429.796	44	147.831	55,86	26,45
TEKİRDAĞ	4.909.692	3.994.238	3.153.787	28	159.569	63,40	98,78
TOKAT	5.150.795	4.151.192	1.420.104	29	147.277	48,52	83,15
TRABZON	10.582.748	8.962.608	3.119.924	50	192.851	49,12	209,08
TUNCELİ	2.573.348	2.224.551	331.319	14	19.066	58,21	12,59
ŞANLIURFA	5.965.410	5.693.129	1.640.350	28	210.046	58,34	76,92

İLLER	TOPLAM MALİYET (YTL)	PERSONEL MALİYETLERİ (YTL)	KABUL EDİLEN GÖNDERİ SAYISI	PTT İŞYERLERİ SAYISI	HANEHALKI SAYISI	KENTSEL NÜFUS ORANI (%)	NÜFUS YOĞUNLUĞU (/km2)
UŞAK	2.455.455	2.105.829	1.357.406	11	82.802	56,48	60,35
VAN	8.016.980	7.057.633	1.560.676	25	118.514	50,94	45,47
YOZGAT	3.827.796	3.108.604	1.760.012	23	125.915	46,15	48,53
ZONGULDAK	7.166.879	6.914.477	2.061.711	37	145.593	40,66	186,32
AKSARAY	2.096.679	1.689.698	835.694	13	78.455	50,55	52,32
BAYBURT	1.069.921	917.789	190.994	8	17.940	42,48	26,04
KARAMAN	1.885.949	1.502.275	664.506	13	57.907	57,53	27,50
KIRIKKALE	3.409.934	2.868.927	751.708	24	78.760	74,39	84,58
BATMAN	3.743.519	3.062.591	1.016.060	16	61.550	66,60	98,03
ŞIRNAK	2.733.532	2.491.872	1.031.366	13	39.873	59,83	49,38
BARTIN	2.024.653	1.736.546	610.991	14	43.285	26,06	88,55
ARDAHAN	1.230.760	906.398	364.912	7	24.778	29,70	27,62
İĞDIR	2.024.175	1.916.013	347.315	8	28.167	48,38	47,00
KARABÜK	3.372.649	2.678.303	977.608	22	58.413	70,08	54,78
KİLİS	890.493	647.674	244.925	6	22.755	65,36	80,34
OSMANIYE	2.793.931	2.379.835	932.692	17	91.368	68,00	146,86
DÜZCE	2.164.012	1.716.409	695.192	14	65.720	41,57	122,43
GENEL MÜDÜRLÜK	75.623.723	41.505.689					
TOPLAM	716.811.981	524.725.828	1.079.166.569	3.131	15.027.328		

Kaynak: PTT Genel Müdürlüğü