



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

**POSTA SEKTÖRÜNDE EVRENSEL HİZMET UYGULAMALARI  
TÜRKİYE İÇİN UYGUN YÖNTEM ÖNERİSİ**

Bülent GÖKDEMİR

Doktora Tezi

Ankara, 2014



POSTA SEKTÖRÜNDE EVRENSEL HİZMET UYGULAMALARI  
TÜRKİYE İÇİN UYGUN YÖNTEM ÖNERİSİ

Bülent GÖKDEMİR

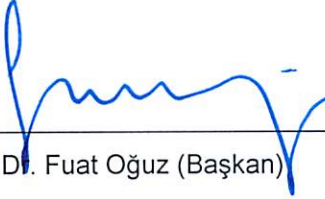
Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Maliye Anabilim Dalı

Doktora Tezi

Ankara, 2014

## KABUL VE ONAY

Bülent GÖKDEMİR tarafından hazırlanan "Posta Sektöründe Evrensel Hizmet Uygulamaları Türkiye için Uygun Yöntem Önerisi" başlıklı bu çalışma, 30.11.2014 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.



---

Prof. Dr. Fuat Oğuz (Başkan)



---

Prof. Dr. Ahmet Burçin Yereli (Danışman)

---

Prof. Dr. Hakkı Hakan Yılmaz



---

Doç. Dr. Ali Tarkan Çavuşoğlu



---

Doç. Dr. Umut Tosun

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

Prof. Dr. Yusuf Çelik

Enstitü Müdürü

## BİLDİRİM

Hazırladığım tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kâğıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin/Raporumun 2 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

30.11.2014



---

Bülent GÖKDEMİR

## TEŞEKKÜR

Çalışma sürecinde gerek teknik gerek stratejik konularda istikamet gösteren, yapıcı ve yerinde müdahalelerle tezin akademik niteliğinin pekişmesine olanak sağlayan danışmanım Prof. Dr. Ahmet Burçin Yereli'ye; sektörel regülasyon konularında çalışmam yolunda her daim cesaret ve teşvik veren Prof. Dr. Necmiddin Bağdadioğlu'na ve değerli katkılarından ötürü jüri üyeleri Prof. Dr. Fuat Oğuz, Prof. Dr. Hakkı Hakan Yılmaz, Doç. Dr. Umur Tosun ve Doç. Dr. Ali Tarkan Çavuşoğlu'na teşekkürü borç bilirim.

Tezin biçimlenmesinde hayati önem taşıyan sektör verileri ve temel aktörlerin yaklaşımlarına ilişkin bilgileri elde etmem konusunda büyük destek gördüğüm PTT Yönetim Kurulu Başkanı ve Genel Müdürü Osman Tural'a, PTT Muhasebe ve Finansman Dairesi Başkanlığı çalışanlarına ve özellikle PTT Muhasebe Finansman Dairesi Başkan Yardımcısı Okan Gelmedi'ye, PTT Müfettişi Bilge Özlem Kazak'a, Sayıştay Uzman Denetçisi Seyfullah Turan'a, MNG Kargo Genel Müdürü Aslan Kut'a, Yurtiçi Kargo Genel Müdürü Onur Ülseven'e ve Aras Kargo Genel Müdürü Salim Güneş'e şükranlarımı sunuyorum.

Son olarak gerek mesleki gerek akademik çalışmalarımın hemen tümünde, çalışmalarını hem içerik hem de usul yönünden en ince detayına kadar inceleyen ve geribildirim sağlayan, böylece çalışma sürelerini neredeyse ikiye katlayan sevgili dostum Pelin Erdoğan ile çalışma süresince, tezi bahane edip aile görevlerimi tavsamama hoşgörü gösteren sevgili eşim Selin Gökdemir'e ne kadar teşekkür etsem azdır.

## ÖZET

GÖKDEMİR, Bülent. *Posta Sektöründe Evrensel Hizmet Uygulamaları Türkiye için Uygun Yöntem Önerisi*, Doktora Tezi, Ankara, 2014.

İletişim alanındaki teknolojik gelişmeler ile ticaret hacmindeki hızlı artış posta hizmetlerinin serbestleştirilmesi sürecine, özellikle AB’de, ivme kazandırmıştır. Bu gelişmeye koşut olarak, posta hizmetlerinin, yoğun ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığı ve haberleşme özgürlüğü ve hatta demokrasinin önemli bir unsuru sayılan evrensel hizmet yükümlülüğü gibi özgül niteliklerini dikkate alan bir regülasyon rejimi tasarımına ihtiyaç ortaya çıkmıştır.

Kaynak dağılımı, dolayısıyla ekonomik etkinliğe yönelik doğrudan etkisi nedeniyle evrensel hizmet uygulamaları büyük önem taşımaktadır. Bu itibarla evrensel hizmet yükümlülüğünün net maliyetinin doğru bir biçimde hesaplanması ve uygun finansman modelinin tasarımı posta hizmetlerinde sağlıklı bir piyasa yapısının kurulmasında önemli rol oynamaktadır.

Türkiye’de 2013 yılında yürürlük kazanan 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu’nda yer alan temel düzenleyici hükümler bakımından büyük ölçüde AB posta direktiflerinin esas alındığı, bu çerçevede rekabete dayalı bir pazar yapısının hedeflendiği ve evrensel hizmet uygulamasına yer verildiği görülmektedir. Bununla birlikte Kanun’da posta tekeli Bakanlar Kurulu tarafından tespit olunacak sınırlar içinde korunmaya devam etmiş, yanı sıra evrensel hizmet maliyetinin finansmanını gerçekleştirmek üzere evrensel hizmet fonu oluşturulmuştur. Böylece evrensel hizmet maliyetinin karşılanması amacıyla kullanılan, ekonomik etkinlikten sapmaya yol açan iki finansman yöntemi bir arada kullanılacaktır.

Bu noktada evrensel hizmet maliyetinin doğru bir biçimde hesaplanması daha da anlamlı hale gelmektedir. Zira tekel hakkından elde edilecek gelirin evrensel hizmet maliyetini karşılayacak düzeyde olması durumunda özel kesim tarafından finansmanı sağlanacak evrensel hizmet fonu, gerekliliği bulunmayan etkinlikten saptırıcı bir mekanizma haline gelebilecektir.

Posta Hizmetleri Kanunu uyarınca PTT, evrensel hizmet yükümlüsü olarak görevlendirilmiş, ancak özel posta şirketlerinin de PTT’nin yanı sıra evrensel hizmet sağlayıcısı olarak yetkilendirilebileceği hükme bağlanmıştır. Çalışmada, hâlihazırda, PTT’nin rakibi konumunda bulunan posta şirketlerinin evrensel hizmet yükümlülüğünü yerine getirmelerine olanak sağlayacak kapasiteden yoksun olmaları ve birden fazla evrensel hizmet yükümlüsünün aynı anda yetkilendirilmesine imkân verecek düzenleyici çerçevenin kısa vadede tasarımının güç olması dikkate alınarak, evrensel hizmet maliyetinin hesaplanması, PTT’nin bu yükümlülüğü tek başına belli bir süre üstleneceği varsayımı altında gerçekleştirilmiştir.

Hesaplamanın sonuçları; PTT’nin tekel hakkından elde edeceği muhtemel kârın evrensel hizmet yükümlülüğünden kaynaklanan ek maliyeti karşılayabilecek olması nedeniyle, muhtemelen ek bir finansman ihtiyacının ortaya çıkmayacağını ortaya koymaktadır. Böylece piyasada faaliyet

gösteren şirketlerin ciroları üzerinden yapılan zorunlu kesintiler ile finansmanı sağlanacak fon mekanizmasına gerek kalmayacaktır. Bu itibarla AB uygulamasında yeri bulunmayan, tekel hakkı ile birlikte evrensel hizmet fonu yöntemleriyle finansman yaklaşımının terk edilmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak; Kanun'da tanımlanan finansman mekanizmalarından tekel hakkının, rekabet ve etkinlik üzerinde daha olumsuz sonuçlar doğurması ve evrensel hizmet maliyetinin hesaplamasını güçleştirmesi nedeniyle kaldırılması; bu seçeneğin tercih edilmemesi halinde fona katkı oranının sıfırlanmasını mümkün kılacak yasal değişikliğin yapılması; evrensel hizmet maliyeti üzerinde belirleyici etkisi bulunan kalite standartları, sosyal destek ve tek tip fiyat gibi unsurların kapsamının netleştirilmesi ve birden fazla evrensel hizmet sağlayıcısının görevlendirilmesini mümkün kılacak, "Öde ya da Faaliyet Göster" veya "Rekabetçi İhale" yöntemlerinin finansman yöntemi olarak kullanılması önerilmektedir.

### **Anahtar Sözcükler**

Posta sektörünün regülasyonu, posta sektöründe rekabet, tekel hakkı, evrensel hizmet yükümlülüğü, evrensel hizmet sağlayıcısı, evrensel hizmet maliyeti, evrensel hizmetin net maliyetinin hesaplanması, evrensel hizmetin finansman yöntemleri.



## ABSTRACT

GÖKDEMİR, Bülent. *Implementation of Universal Service Obligation in Postal Sector; Appropriate Method Proposition for Turkey*, Ankara, 2014.

Technological progress in communication together with increase in the volume of trade have been accelerating the liberalization of postal sector, especially in EU. This development has required specific regulatory regime taking the main features of postal sector into consideration, namely, existence of economies of scale and scope and universal service obligation that is thought to be an indispensable element of freedom of communication and democracy.

Implementation of universal service obligation is of great importance due to its direct effect on resource allocation, thereby economic efficiency. Hence calculation of the net cost of universal service obligation correctly and designing the most proper financing method are playing, and will play, a critical role in setting up a market based postal sector.

In Turkey, with Postal Service Law, No: 6475, to be put into effect in 2013, that seems to take the basic regulatory principles out of EU Postal Directive on a large scale, namely more liberalized and competition based market structure is aimed and universal service obligation is adopted. However, when the monopoly right is maintained, universal service fund geared towards financing extra cost arising from universal service obligation is established. Thus, both mechanism paving the way for economic inefficiencies will be used together.

At that point the calculation of universal service cost correctly is of much more importance since the gain from monopoly right may be sufficient enough to meet universal service cost that make universal service fund mechanism pointless.

As per Postal Service Law, PTT is committed to render universal service however the postal companies can also be authorized to be universal service providers alongside PTT. By taking the drawbacks into consideration that the rivals of PTT lack of sufficient capacity to serve as universal service provider for the time being and designing the proper regulatory regime that paves the way for more than one providers at the same time, the calculation of net cost of universal service for Turkey are based on the assumption that PTT would be the unique providers for the near future.

The outcomes of the calculation exhibit that PTT do not probably need additional financial support since the net profit obtaining from monopoly right meets the cost of the universal service. This implies the funding mechanism to be set up for financing universal service cost is kept leading inefficiency.

Consequently; the monopoly right is to be abolished as it complicates the calculation of extra cost and it has much more negative effects on efficiency in comparison to fund method; in case this choice is not preferred, the Law is to be amended in a way that the Cabinet is authorized to reduce the amount of contribution for the universal service fund to zero; the parameters effecting the net cost of universal service such as quality standards, scope of the social supports and unified price are to be clarified and the alternative methods, that make more than one universal service providers possible, such as “Pay or Play” or “Competitive Tendering” are to be adopted as the means of financing.

### **Key Words**

Regulation of postal sector, competition in postal sector, monopoly right, universal service obligation, universal service provider, universal service cost, calculation of the net cost of universal service, financing methods of universal service.

## İÇİNDEKİLER

<b>KABUL VE ONAY .....</b>	<b>i</b>
<b>BİLDİRİM .....</b>	<b>ii</b>
<b>TEŞEKKÜR .....</b>	<b>iii</b>
<b>ÖZET.....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>vi</b>
<b>İÇİNDEKİLER .....</b>	<b>viii</b>
<b>TABLolar DİZİNİ .....</b>	<b>xi</b>
<b>GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>
<b>1. BÖLÜM: POSTA HİZMETİ KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. TANIM VE KAPSAM .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2. POSTA HİZMETLERİNİN ALT BÖLÜMLERİ (SEGMENTASYONU) .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3. POSTA DEĞER ZİNCİRİ .....</b>	<b>7</b>
<b>1.4. POSTA HİZMETLERİNDE MALİYET YAPISI.....</b>	<b>9</b>
<b>1.5. POSTA HİZMETLERİNDE REKABET .....</b>	<b>15</b>
<b>1.6. POSTA HİZMETLERİNDE EVRENSEL HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE REGÜLASYON .....</b>	<b>24</b>
<b>2. BÖLÜM: AB VE TÜRKİYE’DE POSTA REGÜLASYONLARININ HUKUKİ ÇERÇEVESİ .....</b>	<b>27</b>
<b>2.1. AB’DE POSTA HİZMETLERİNE İLİŞKİN REGÜLASYON ÇERÇEVESİ</b>	<b>28</b>
2.1.1. 97/67/EC sayılı Posta Direktifi (I. Direktif).....	29
2.1.2. 2002/39/EC sayılı Posta Direktifi (II. Direktif).....	33
2.1.3. 2008/6/EC sayılı Posta Direktifi (III. Direktif) .....	35
<b>2.2. TÜRKİYE’DE POSTA HİZMETLERİNE İLİŞKİN REGÜLASYON ÇERÇEVESİ .....</b>	<b>39</b>
2.2.1. Posta Hizmetleri Kanunu.....	41
2.2.2. Diğer Mevzuat .....	48
2.2.3. AB ve Türkiye’de Yasal Çerçevelerin Karşılaştırılması .....	50

<b>3. BÖLÜM: EVRENSEL HİZMETİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ, MALİYETİ VE FİNANSMANI .....</b>	<b>53</b>
<b>3.1. EVRENSEL HİZMET KAVRAMI VE UYGULAMA GEREKÇELERİ .....</b>	<b>53</b>
<b>3.2. EVRENSEL HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN KAPSAM VE UNSURLARI .....</b>	<b>57</b>
3.2.1. Ürün Çeşitleri .....	58
3.2.2. Erişilebilirliği Sağlayacak Makul Fiyatlandırma.....	58
3.2.3. Hizmet Sunum Sıklığı .....	60
3.2.4. Hizmet Kalitesi.....	62
3.2.5. Altyapıya Erişim.....	63
3.2.6. Coğrafi Kapsam.....	64
<b>3.3. EVRENSEL HİZMET MALİYETİ VE HESAPLAMA YÖNTEMLERİ .....</b>	<b>65</b>
3.3.1. Net Kaçınılan Maliyet .....	67
3.3.2. Giriş Fiyatlaması .....	70
3.3.3. Kâr Edilebilir Maliyet Yöntemi (Alternatif Ticari Yaklaşım) .....	72
3.3.4. Evrensel Hizmet Maliyeti Hesaplanması Ülke Örnekleri .....	75
3.3.4.1. Danimarka İçin Copenhagen Economics Tarafından Yapılan Evrensel Hizmet Maliyeti Çalışması.....	77
<b>3.4. EVRENSEL HİZMET MALİYETİNİN FİNANSMANI.....</b>	<b>81</b>
3.4.1. Tekel Hakkı Mekanizması.....	83
3.4.2. Evrensel Hizmet Fonu Mekanizması .....	86
3.4.3. Kamu Kaynaklarıyla Finansman .....	92
3.4.4. Öde Ya Da Faaliyet Göster Yöntemi.....	93
3.4.5. Erişim Fiyatlarının Yükseltilmesi Yöntemi .....	95
3.4.6. Rekabetçi İhale Yöntemi .....	98
<b>4. BÖLÜM: TÜRKİYE İÇİN EVRENSEL HİZMET MALİYETİNİN HESAPLANMASI VE FİNANSMANA İLİŞKİN ÖNERİLER.....</b>	<b>102</b>
<b>4.1. 6475 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE EVRENSEL HİZMETİN MALİYETİ ve FİNANSMANI .....</b>	<b>102</b>
<b>4.2. PTT İÇİN OLASI EVRENSEL HİZMET MALİYETİ TUTARININ HESAPLANMASI .....</b>	<b>105</b>
4.2.1. PTT .....	105
4.2.1.1. Kuruluş ve Tarihçe.....	105

4.2.1.2. Faaliyet Alanı ve Hizmetler .....	106
4.2.1.3. Teşkilat.....	108
4.2.1.4. Mali Yapı.....	113
4.2.2. Kullanılan Yöntem .....	116
4.2.3. Hesaplama da Kullanılan Veri Kümesi .....	118
4.2.4. Hesaplama ya İlişkin Temel Varsayımlar .....	121
4.2.5. Hesaplama Sonuçları .....	131
<b>4.3. EVRENSEL HİZMET MALİYETİ VE FİNANSMANINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....</b>	<b>135</b>
<b>SONUÇ.....</b>	<b>144</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>148</b>
<b>EKLER.....</b>	<b>156</b>

## TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1- Posta Hizmetlerinde Ölçek ve Kapsam Ekonomilerine İlişkin Ampirik Çalışmalar .....	
Tablo 2- Posta Hizmetlerinde Maliyet Yapısını Etkileyen Diğer Değişkenlere İlişkin Ampirik Çalışmalar .....	
Tablo 3- Net Kaçınılan Maliyet Yöntemine Göre Evrensel Hizmet Maliyeti .....	
Tablo 4- Segmentasyona Göre Evrensel Hizmet Maliyetinin Değişmesi.....	
Tablo 5- Evrensel Hizmet (EH) Uygulamaları: Ülke Örnekleri .....	
Tablo 6- Serbestleşme Öncesi Piyasa Parametreleri .....	
Tablo 7- Serbestleşme Sonrası Durum (Yüzde Otuz Müşteri Kaybı Senaryosu).....	
Tablo 8- Gelir Üzerinden Vergilendirmeyle Evrensel Hizmet Fonu .....	
Tablo 9- Kâr Üzerinden Vergilendirmeyle Evrensel Hizmet Fonu .....	
Tablo 10- Hizmet Birimi Üzerinden Vergilendirmeyle Evrensel Hizmet Fonu.....	
Tablo 11- Götürü Vergilendirmeyle Evrensel Hizmet Fonu.....	
Tablo 12- Öde Ya Da Faaliyet Göster Yöntemi Fon Öncesi Durum.....	
Tablo 13- Öde Ya Da Faaliyet Göster Yöntemi Fon Sonrası Durum.....	
Tablo 14- PTT Temel Faaliyet Alanları ve Hizmetler .....	
Tablo 15- 2010 Yılına Ait Bölgeler ve Bazı İller Bazında Kabul Edilen ve Dağıtılan Posta Gönderisi Sayıları.....	
Tablo 16- 2010 Yılına Ait PTT Personel Sayıları.....	
Tablo 17- PTT Gelir-Gider-Kâr Rakamları.....	
Tablo 18- Hizmet Türlerine Göre PTT Gelirleri.....	
Tablo 19- Ürün Bazında Yurtiçi Posta Gönderi Sayıları.....	
Tablo 20- Posta Gönderisi Birim Fiyatları ve Üretici Fiyat Endeksi.....	
Tablo 21- Hizmet Türlerine Göre PTT Giderleri.....	
Tablo 22- Hizmet Türlerine Göre PTT Kâr-Zarar Tutarları.....	

Tablo 23- Üç Büyük Kargo Şirketinin Faaliyet Büyüklükleri.....

Tablo 24- PTT ve Üç Büyük Kargo Şirketinin Köylere Yönelik Hizmet Sunum Yoğunluğu.....

## GİRİŞ

Elektrik, doğalgaz ve telekomünikasyon gibi şebeke endüstrileri ile kıyaslandığında posta hizmetlerinde serbestleşme girişimlerinin daha geç tarihlerde başlatıldığı ve dar bir coğrafya ile sınırlı kaldığı görülmektedir. Posta Serbestlik Endeksi'nin 2012 yılı sonuçları incelendiğinde, serbest piyasa kurallarının işlediği ve görece rekabetçi bir yapının ortaya çıktığı pazar sayısının beş-altı ülke ile sınırlı kaldığı anlaşılmaktadır.

Posta hizmetlerinin emek yoğun bir faaliyet olması ve diğer altyapı hizmetlerine göre yüksek istihdam sağlaması, haberleşme özgürlüğünün sağlanması amacıyla yüksek maliyetli bölgelere hizmet sunumu zorunluluğu, bunun sonucunda posta hizmet sunumunun özel sektör için riskli bir faaliyet alanı oluşturması, böylece bu pazarda kamu tekellerinin çok güçlü pozisyonlar elde etmeleri söz konusu tabloyu anlaşılabilir kılan etmenlerdir.

Hal böyleyken, iletişim teknolojilerindeki gelişmelere koşut olarak bireysel mektup postası gönderilerindeki düzenli azalmaya karşın sanayileşme ile iç ve dış ticaret hacmindeki artış neticesinde ticari gönderi sayısındaki ivmelenme; posta hizmetlerinde hız, kalite ve çeşitlilik unsurlarının ön plana çıkmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler pazarın serbestleştirilebileceği ve rekabete açılacağı yönünde olumlu sinyaller vermiş ve özellikle Avrupa'da daha düşük fiyatlarla, yüksek kalitede ve hizmet çeşitliliği zenginleşmiş bir posta piyasasını hedefleyen serbestleşme hareketlerine hız kazandırmıştır.

Uygulamada, posta hizmetlerinin serbestleşmesi ve rekabetçi bir pazar yapısına kavuşması noktasında bazı sorunlar ile karşılaşmaktadır. Bunlardan birincisi posta hizmetlerinde ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığıdır. Ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığı tarihsel olarak pazarda güçlü pozisyonlar elde etmiş kamu tekellerine maliyet üstünlüğü sağlamakta, bu da piyasaya girişler bakımından ciddi bir engel teşkil etmektedir.

İkinci sorun ise, evrensel hizmet yükümlülüğü olarak kavramsallaştırılan, posta hizmetlerinin haberleşme özgürlüğü kapsamında temel bir vatandaşlık hakkı olarak kabul edilmesi dolayısıyla hangi coğrafi konumda bulunursa bulunsun her vatandaşa hizmet götürmenin zorunlu kılınmasıdır. Bu ilke dolayısıyla posta hizmet sunucuları yüksek maliyetli bölgelere hizmet götürmek yükümlülüğünü taşımaktadır. Söz konusu



yükümlülükten kaynaklanan ek maliyet ise, düşük maliyetli bölgelerden elde edilen gelirler ile sübvansede edilmiş, bunu sürdürülebilir kılmak için kamu posta şirketlerine yasal tekel hakkı verilmiştir.

Serbestleşme süreci içinde, ağırlıkla AB’de, anılan sorunların çözümü için, diğer altyapı hizmetlerinden elde edilen deneyimler de dikkate alınarak uygun düzenleme rejimleri tasarlanmıştır. Söz konusu rejimin bir boyutunu fiyat düzenlemeleri, şebekeye erişim, tekel hakkının aşamalı olarak kaldırılması gibi iktisadi regülasyonlar teşkil ederken; diğer boyutunu rekabet kuralları içinde evrensel hizmet yükümlülüğünün tanımlanması ve bu yükümlülükten kaynaklanan maliyetin, tekel hakkı dışında, evrensel hizmet fonu gibi kaynaklardan karşılanması ilkesi teşkil etmektedir.

Küresel ölçekte posta hizmetlerinin serbestleştirilmesi ve rekabetin tesisinde görece en fazla ilerleme sağlamış AB’de, yukarıda çerçevesi çizilen ilkeler ışığında süreç devam etmekle birlikte, özellikle rekabetin tesisi bakımından henüz arzu edilen noktaya gelinemediği ifade edilmelidir. Bununla birlikte, AB’de ancak 2010 yılında tüm üye ülkelerde tekel hakkı uygulamasına son verilmesiyle tam serbestleşmenin sağlandığı göz önüne alındığında, sürecin henüz gelişme aşamasında bulunduğu ve kısa zamanda rekabetçi bir yapıya kavuşma beklentisinin gerçekleştiği olmayacağı vurgulanmalıdır.

Ülkemizde posta hizmetleri 1950-2013 arasındaki dönemde 5584 sayılı Posta Kanunu ile düzenlenmiştir. Ancak söz konusu Kanun’da posta hizmeti kapsamında ele alınması gereken kargo hizmetleri için herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiş, bu boşluk 2003 yılında çıkarılan 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu ile kısmen giderilmiştir. Anılan Kanun’da kargo hizmetlerine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler bulunmamakla birlikte, daha önce gayri resmi olarak faaliyet gösteren kargo işletmecileri anılan Kanun kapsamında yasal statü kazanmıştır.

Posta hizmetlerine yönelik hukuki düzenleme rejiminde köklü değişiklikler yapılması AB üyeliği perspektifi ile birlikte gündeme gelmiştir. Nitekim 24.7.2003 tarihinde yürürlük kazanan Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program’da posta mevzuatının AB direktiflerine uyumlu bir biçimde düzenlenmesi temel öncelik alanlarından biri olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda 2005 yılından itibaren birçok kez AB direktiflerine uygun olarak hazırlanan kanun taslak ve tasarıları

gündeme getirilmiş, buna karşılık AB mevzuatına uyumlu 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu ancak 2013 yılında yasalarak yürürlük kazanabilmiştir.

6475 sayılı Kanun ile çerçevesi çizilen yeni düzenleme rejimi, temel esasları itibarıyla AB posta mevzuatını esas almaktadır. Bu çerçevede Kanun'da, detayları ardıl ikincil düzenlemelere bırakılmak üzere; sektörün serbestleştirilmesi ve rekabete açılması, lisans alma zorunluluğu, evrensel hizmet yükümlülüğü ve finansmanı ve düzenleme işlevinin bağımsız idari otorite marifetiyle yürütülmesine ilişkin hükümlere yer verilmektedir.

Bununla birlikte AB uygulamasında farklı olarak, 6475 sayılı Kanun'da posta tekeli muhafaza edilmiş; ek olarak, evrensel hizmet maliyetinin finansmanını gerçekleştirmek üzere, piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin gelirlerinden belli bir oranda yapılacak kesintilerle desteklenen evrensel hizmet fonu ihdas edilmiştir. Gerek tekel hakkı, gerekse fon mekanizması tek başına kullanıldığında piyasada etkinlikten sapma doğuracak yöntemlerdir. Anılan yöntemlerin bir arada kullanılması halinde ortaya çıkacak etkinlik kaybının ölçüsünün artması kuvvetle muhtemel görünmektedir.

Üstelik tekel hakkından elde edilecek gelirin evrensel hizmet maliyetini ödünleyebilecek olması ihtimal dâhilinde bulunmaktadır. Bu halde evrensel hizmet yükümlüsüne fondan ayrıca bir pay aktarılmasına gerek kalmayacak, ancak piyasada faaliyet gösteren teşebbüsler işlevi bulunmayan fona katkı sağlamaya devam edecek, böylece hem gereksiz yere etkinlik kaybı ortaya çıkacak, hem de ek maliyet belli ölçüde tüketicilere yansıtılacaktır. Bu ihtimal evrensel hizmet maliyeti hesaplamasını daha da önemli kılmaktadır.

Bu çerçevede tezin amacı, mevcut veri kısıtı altında rasyonel varsayımlara dayanarak evrensel hizmet maliyetini doğru bir biçimde hesaplamak, mevcut durumda maliyet hesaplamasını muğlaklaştıran unsurların netleştirilmesine yönelik değerlendirmelerde bulunmak ve uygun finansman yöntemine ilişkin öneriler dile getirmektir.

Bu amaçla birinci bölümde posta hizmetlerine ilişkin tanımsal ve kavramsal çerçeve ortaya konmuş, posta hizmetlerinin özellikleri ve maliyet yapısı, ölçek ve kapsam ekonomilerine ilişkin ampirik çalışmalar bağlamında ele alınmış ve posta hizmetlerinde rekabetin tesisi ve iktisadi regülasyon konuları incelenmiştir.

İkinci bölümde, Türkiye'nin tam üyelik yükümlülükleri paralelinde yeni posta rejimi kurgusunda büyük ölçüde AB mevzuatının esas alındığı savından hareketle, AB Posta Direktifleri ve 6475 sayılı Kanun'a ilişkin hükümler mercek altına alınmış ve özellikle posta tekeli, evrensel hizmet yükümlülüğünün kapsamı ve finansman yöntemi gibi konular bakımından iki rejim arasındaki farklar ortaya konmuştur.

Üçüncü bölümde evrensel hizmetin tanımı, kapsamı ve unsurları ile evrensel hizmet yükümlülüğünün maliyeti, hesaplama yöntemleri ve finansmanına ilişkin teorik çalışmalar, ülke örnekleri de dikkate alınarak incelenmiştir. Bu bölüm, Türkiye için yapılan evrensel hizmet maliyeti hesaplaması ve finansman yöntemi önerilerine teorik temel teşkil etmektedir.

Dördüncü bölümde, öncelikle evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasına temel teşkil etmek üzere PTT'ye ait ekonomik veriler sunulmuş; ardından evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında kullanılan yöntem ele alınmış; kullanılan veri kümesinin elde edilme sürecine ilişkin bilgiler sunulmuş; hesaplamada dikkate alınan varsayımlar ve bu varsayımların gerekçelerine yer verilmiş ve Alternatif Ticari Yaklaşım Yöntemi kullanılarak evrensel hizmet maliyeti hesaplanmıştır. Son olarak hesaplama sonuçları ile üçüncü bölümde yer verilen finansmana ilişkin teorik çalışmaların ekseninde Türkiye için evrensel hizmet maliyeti ve finansman yöntemi seçimine ilişkin öneriler dile getirilmiştir.

## 1. BÖLÜM

### POSTA HİZMETİ KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

#### 1.1. TANIM VE KAPSAM

Posta hizmeti, teknik olarak bir malın bir noktadan diğer bir noktaya taşınmasını sağlayan bir tür nakliye veya dağıtım/teslim biçimi olarak tanımlanmaktadır (OECD 99, 23). Öte yandan posta hizmetini diğer dağıtım hizmetlerinden ayıran bazı özellikler bulunmaktadır. Posta hizmetinin ayırıcı unsuru ise, üzerinde adres bulunan ve niteliği ve hacmi itibarıyla düzenli, programlı ve bir bölgesel şebeke içinde dağıtılmayı gerektiren bir gönderinin, bir noktadan diğer noktaya taşınmasından kaynaklanmaktadır (OECD 99, 23).

Süreklilik ve şebeke niteliklerinin ön plana alındığı bu tanım kapsamında yer alan alt hizmet grupları; kişisel mektuplar, posta kartları, faturalar, ödeme emirleri, doğrudan (adresli) reklam gönderileri ve benzeri hizmetlerdir. Bununla birlikte tanım itibarıyla mektup postası gönderilerine benzeyen çok sayıda hizmet de posta hizmeti kapsamında değerlendirilmektedir. Bunlardan başlıcaları, ekspres hizmetler, kargo hizmetleri, adresiz gönderiler olarak sayılmaktadır.

Uygulamada posta hizmetlerinin kapsamı, söz konusu hizmetlere yönelik hukuki düzenleme rejimi tarafından belirlenmektedir. Düzenleme perspektifinden posta hizmetlerinin kapsamı konusunda ülkeler arasında ciddi farklılıklar bulunmadığı görülmektedir. Uluslararası Posta Birliği, posta hizmetini, posta yoluyla posta operatörleri tarafından kullanıcılara sunulan tüm hizmetler<sup>1</sup>, posta maddesini ise posta hizmetleri vasıtasıyla gerçekleştirilen mektup postası, kargo postası, parasal gönderi emirleri gibi her türlü gönderi şeklinde tanımlamaktadır.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <http://www.upu.int/en/resources/termpost-terminology-database/about-termpost.html>

<sup>2</sup> Parasal posta hizmetleri günümüzde özellikle kamu posta işletmeleri tarafından yaygın olarak sunulmaktadır. Ancak bu hizmetler posta hizmeti kapsamında değerlendirilmemekte, daha çok bir tür bankacılık hizmeti olarak görülmektedir. Uluslararası Posta Birliği'nin parasal işlemleri de kapsama alması, niteliği gereği, birliğin ülkeler arası posta ve benzeri işlemlere yönelik bir düzenleme çerçevesi sunmak istemesinden kaynaklanmaktadır.

AB’de posta hizmetlerine ilişkin genel hukuki çerçeveyi çizen Posta Direktiflerinde<sup>3</sup> posta hizmetinin kapsamı; posta maddelerinin toplanması, işlenmesi, taşınması ve dağıtımı olarak belirlenmiştir. Posta maddesi, posta servis sağlayıcıları tarafından taşınan ve nihai şekilde adres bilgileri yer alan maddeler olarak tanımlanmaktadır. Posta maddesi, haberleşme maddelerinin yanı sıra, kitap, katalog, gazete, süreli yayınlar ve ticari değeri olsun olmasın posta paketlerini kapsamaktadır.

Ülkemizde, 6475 sayılı Kanun çerçevesinde posta hizmetinin kapsamı; posta gönderilerinin kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimi olarak belirlenmiştir. Posta gönderisi; göndericinin, bizzat kendisi veya talimatıyla üzerinde belirtilen adrese veya istediği yere, gönderi türüne ve özel hizmetine göre teslim edilecek haberleşme gönderileri ile kitap, katalog, gazete ve süreli yayınlar ile ticari değeri olsun veya olmasın eşya içeren posta maddesi olarak tanımlanmıştır.

## **1.2. POSTA HİZMETLERİNİN ALT BÖLÜMLERİ (SEGMENTASYONU)**

Posta hizmetlerinin segmentasyonu ürün, müşteri, hacim ve zaman eksenlerinde yapılabilmektedir. Ürün ekseninde temel segmentler; mektup postası, kargo ve koli hizmetleri ile ekspres hizmetler olarak sıralanmaktadır (Lijn ve diğerleri 2005, 39; Çetin 2007, 52).

Mektup postası segmenti içinde; mektup ve posta kartları, faturalar ve banka hesap belgeleri, tebligatlar, adresli doğrudan mektuplar (reklam ve ticari tanıtım amaçlı ürünler), adressiz doğrudan mektuplar, kitap ve kataloglar, dergi ve süreli yayınlar ile gazeteler gibi çok sayıda alt bölüm bulunmaktadır (Özcan 2011, 10-11).

Kargo ve koli hizmetleri, belirli bir alt ve üst ağırlık limiti içinde kalan paketleri kapsamaktadır. Kargo ve koli hizmetleri ağırlıklı olarak ticari aktörler arasında akışın gerçekleştiği bir segment niteliği taşımaktadır (Özcan 2011, 10-11).

Ekspres hizmetleri ise mektup postası ve diğer posta gönderilerini kapsamaktadır. Bu segment, gönderinin varış adresine kadar tüm süreçlerde gönderici tarafından

---

<sup>3</sup> 97/67/EC sayılı Posta Direktifinde değişiklik yapan 2008/6/EC sayılı Posta Direktifi, Amaç ve Kapsam başlıklı 2. maddesi

izlenebilmesi ve gönderi hızının yüksekliği bakımından diğer segmentlerden ayrılmaktadır (Özcan 2011, 10-11).

Müşteri eksenli segmentasyonda gönderici ve alıcının profili dikkate alınmaktadır. Burada ayırım müşterinin kurumsal ve/veya ticari gönderici veya bireysel tüketici olmasına göre şekillenir. Bu çerçevede temel segmentler; kurumsal/ticari müşteriler arasındaki gönderiler, kurumsal/ticari ile bireysel tüketiciler arasındaki gönderiler ve bireysel tüketiciler arasındaki gönderiler olarak sıralanmaktadır.<sup>4</sup> Bu segmentasyonda toplam posta piyasasının büyük kısmı kurumsal ticari müşteriler ile bireysel tüketiciler arasındaki gönderilerden oluşmaktadır (Çetin 2007, 51-55).

Gönderilerin zamana göre segmentasyonunda gönderinin kabulünden itibaren kaç gün içinde alıcıya teslim edildiği dikkate alınmaktadır. Hacime göre segmentasyonda ise gönderiler bireysel ve toplu gönderiler olmak üzere iki segmente ayrılmaktadır. Burada toplu gönderileri ağırlıklı ticari gönderiler teşkil etmektedir (Çetin 2007, 51-55).

Bunların dışında üzerinde durulması gereken bir diğer segmentasyon da evrensel hizmet kapsamı esas alınarak yapılacak ayırımdır. Bu bağlamda temel segmentler evrensel hizmet kapsamında bulunan gönderiler ile evrensel hizmet dışında kalan gönderiler olacaktır. Uygulamada bazı farklılıklar bulunmakla birlikte, ağırlıklı olarak iki kilograma kadar mektup postası gönderileri ile yirmi kilograma kadar kargo/koli gönderileri evrensel hizmet kapsamında ele alınmakta; bu sınırların dışında kalan gönderiler evrensel hizmet kapsamı dışında kalan gönderi segmentini oluşturmaktadır (Çetin 2007, 51-55).

### 1.3. POSTA DEĞER ZİNCİRİ

Konu ile ilgili yazın incelendiğinde, özellikle internet tabanlı yeni hizmetlerin son yıllarda ortaya çıkmasının etkisiyle posta değer zincirinin tanımının geleneksel mektup postası gönderilerinin etrafında şekillendiği görülmektedir. Buna göre posta değer zinciri; gönderilerin toplanması, giden gönderilerin tasnifi, tasnif edilen gönderilerin

---

<sup>4</sup> İlgili yazında kurumsal/ticari müşteriler B (*business*), bireysel tüketiciler C (*consumers*) ile temsil edilmekte; gönderinin yönünü ise bunların sıralaması (arada kolaylık bulunması bakımından 2 sembolü kullanılmaktadır) belirlemektedir. Örneğin B2C (*business to consumer*) kurumsal/ticari müşterilerden bireysel tüketicilere gönderilen ürünü ifade etmektedir.

nakliyesi, gelen gönderilerin nihai dağıtım için tasnifi ve dağıtım/teslim aşamalarından oluşmaktadır.

Söz konusu değer zinciri yukarıda vurgulandığı gibi geleneksel bireysel mektup postası gönderisinin hizmet sunumu sürecini ifade etmektedir. Bununla birlikte posta hizmetinin alt hizmet grupları çeşitlendikçe, bir diğer ifadeyle özel posta hizmetlerinin kapsamı genişledikçe, söz konusu değer zincirinde değişikliklerin ortaya çıktığı görülmektedir.

Örneğin toplu mektup gönderilerinde toplama veya kabul aşaması, bireysel mektup gönderilerinden farklı olarak posta ofisleri yerine giden gönderilerin tasnif edildiği merkezlerde gerçekleşmektedir. Alma haberli gönderilerde ise taahhütlü gönderinin alıcısına teslim edildiği, sürecin sonunda göndericiye bildirilmektedir. Bu halde değer zincirine bir de geribildirim aşaması eklenmiş olmaktadır. Aynı şekilde özel ulak işaretli gönderiler<sup>5</sup>, *postrestant* adresli gönderiler<sup>6</sup> gibi özel posta hizmeti türlerinde geleneksel değer zincirinde değişiklikler ortaya çıkmaktadır.

Ekspres ve kurye hizmetlerinin tedarik zinciri de geleneksel değer zincirine göre farklılıklar arz etmektedir. Genellikle gönderi iş gününün sonunda göndericinin adresinden toplanmakta ve alıcının adresine ertesi gün teslim edilmektedir. Bu tür hizmetlerde gönderici gönderinin toplanmasından dağıtımına kadar geçen bütün süreçleri takip edebilmekte ve göndericiye gönderisinin teslim edildiği bilgisi verilmektedir (Çetin 2007, 54).

Son yıllarda posta hizmetlerinin çeşitlenmesi ve posta sektörünün süreç odaklılıktan, piyasa ve müşteri odaklı bir hizmet endüstrisine dönüşmesiyle, yukarıda sunulan örneklerden de görüldüğü gibi, geleneksel değer zincirinin hizmet süreçlerini

<sup>5</sup> Özel ulak hizmeti, bu işareti taşıyan bir gönderinin, varışta alıcısına, genel dağıtım beklenmeksizin götürülmesi hizmetidir. Özel ulak hizmeti, her tür kayıtsız ve taahhütlü mektup postası gönderilerine uygulanır. Bu hizmet, gönderinin kabulü sırasında gönderici tarafından, yazılı istekte bulunması halinde de alıcı tarafından istenebilir. Tanım için bkz.

[http://www.ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=postalServices\\_tr&id=E9221BBA-7C66-4218-8F94-246073B788E0&open=2&im=10](http://www.ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=postalServices_tr&id=E9221BBA-7C66-4218-8F94-246073B788E0&open=2&im=10)

<sup>6</sup> Alıcının adresi gösterilmeyerek, alıcının adından sonra sadece "*Postrestant*" ifadesi ve varış yeri gösterilen kayıtsız ve taahhütlü mektup postası gönderilerinin, alıcılarının başvurusu üzerine servis sağlayıcısının işyerlerinde teslimi hizmetidir. Tanım için bkz.

[http://www.ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=postalServices\\_tr&id=E9221BBA-7C66-4218-8F94-246073B788E0&open=2&im=10](http://www.ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=postalServices_tr&id=E9221BBA-7C66-4218-8F94-246073B788E0&open=2&im=10)

kapsamakta yetersiz kaldığı görülmekte, bu da değer zincirinin yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Bu itibarla modern posta değer zinciri, operasyon odaklı faaliyetler bazında değil işlevleri ile piyasa ve müşterilere katkısı bağlamında tanımlanmalıdır.

Modern posta değer zinciri, geleneksel değer zincirine ileri ve geri bütünleşik hizmet süreçlerinin eklenmesiyle elde edilebilecektir. İleri bütünleşik hizmet süreçleri başta elektronik ticaret olmak üzere web tabanlı hizmetlerin, geri bildirimleri de kapsayacak biçimde sunulması ve posta ve finansal hizmetlerin entegrasyonunu kapsamaktadır. Geri bütünleşik hizmet süreçleri ise müşteri posta kodu ve adres veri tabanı oluşturularak tasnif ve dağıtım hizmetlerinin optimize edilmesi, reklam sektörü ile eşgüdüm halinde ürün geliştirilmesi ve özellikle birleşik posta ve benzeri hizmetler için baskı ve zarflama işlemlerini ihtiva etmektedir (Lijn ve diğerleri 2005, 42).

Bu çerçeve içinde modern posta değer zincirinin aşamalarını müşteri ve piyasa tanımlaması; ürün geliştirme; baskı ve zarflama; toplama, tasnif, nakliye ve dağıtım; geri bildirimlere ilişkin müşteri hizmetleri; web tabanlı hizmetlerin sunumu ve finansal hizmetler ile entegre ödeme olarak tanımlamak mümkündür (Lijn ve diğerleri 2005, 43).

#### **1.4. POSTA HİZMETLERİNDE MALİYET YAPISI**

Posta hizmetlerinde maliyetlerin yapısı, rekabet ve regülasyon perspektifinden kritik bir konudur. Zira maliyet yapısı tüm posta hizmetlerinde doğal tekel niteliği bulunup bulunmadığını ortaya koymaktadır. Bu bakımdan maliyet yapısı nedeniyle doğal tekel niteliği taşıyan segmentler için fiyat regülasyonu ihtiyacı ortaya çıkacaktır. Öte yandan maliyet analizi, tam olarak doğal tekel olarak nitelendirilemeyen ancak belirgin ölçek ve kapsam ekonomileri bulunan segmentler bakımından rekabetin ne ölçüde mümkün olabileceğine yönelik kuvvetli işaretler verecektir.

Bu noktada posta hizmetlerinin regülasyonu ve rekabetin tesisi bakımından önem arz eden bir diğer hususun da evrensel hizmet yükümlülüğü olduğu vurgulanmalıdır. Evrensel hizmet yükümlülüğü uygulaması, hem maliyet yapısı üzerinde ciddi bir etki doğurmakta hem de rekabete açılacak segmentler özelinde de regülasyon uygulamasını gerekli kılabilir.



Posta hizmetlerinde doğal tekel özelliği bulunup bulunmadığı birçok çalışmada ele alınan ve tartışılan bir konudur. İktisat teorisinde tek ürünlü endüstriler bakımından doğal tekel koşulu; azalan ortalama maliyetler, bir diğer ifadeyle pozitif ölçek ekonomilerinin varlığı ile maliyet fonksiyonunun *subadditive*<sup>7</sup> olması, yani, belirli bir endüstrideki üretim düzeyinin tek bir firma tarafından iki veya daha fazla firmaya göre daha etkin bir biçimde karşılanması koşuluna bağlıdır (Çetin ve Ölmezoğulları 2005, 39).

Ancak literatürde tek ürünlü endüstrilere ilişkin olarak belirlenen koşulların gerçekçi olmadığı; çok ürünlü endüstriler bakımından doğal tekel koşulunun ise, ölçek ekonomilerinin yanı sıra birden çok ürün üreten firmalar için kapsam ekonomisi koşullarına da bağlı olduğu ifade edilmektedir (Paşaoğlu 2003, 11).<sup>8</sup>

Bu noktadan hareketle, bir sektörün doğal tekel niteliğine sahip olduğunu ileri sürebilmek, bir diğer ifadeyle birden çok firmanın pazara girmesinin önünde maliyet fonksiyonundan kaynaklanan ciddi engellerin bulunup bulunmadığını tespit edebilmek için, anılan sektörde ölçek, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinin var olup olmadığını incelemek gerekmektedir. Anılan sektörde ölçek ve kapsam ekonomileri ne kadar belirgin ise, tekel niteliğinin o ölçüde kuvvetli olduğu sonucu çıkarılabilecek ve bu sektörde iktisadi regülasyon gerekliliği bulunup bulunmadığı ortaya konmuş olacaktır.

Posta hizmetlerinde ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığına ilişkin olarak yapılmış çok sayıda ampirik çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmaların bir kısmı tüm değer zincirine yönelik iken; bazı çalışmalar toplama, tasnif ve dağıtım gibi segmentlere odaklanmıştır.

Aşağıdaki tabloda OECD (1999) ve NERA'da (2004) yer verilen ampirik çalışmalar ile tez çalışması sürecinde ulaşılan görece yeni tarihli çalışmalar ve sonuçlarına yer verilmektedir.

<sup>7</sup> Türkçe literatürde bazı çalışmalarda bu kavramın Türkçe karşılığı olarak “toplamaltılık” kavramının kullanıldığı görülmektedir. Örnek için bakınız, “Çetin T., Ölmezoğulları N., “Doğal Tekeller Regülasyonu ve Rekabetçi Uygulamalar”, İşletme ve Finans Dergisi Temmuz 2005, s. 36-55

<sup>8</sup> Bu konuda iktisat literatüründeki temel tartışmalara ilişkin ayrıntılı bilgi edinmek için bakınız, Paşaoğlu Ö., “Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet; Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması”, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi, Yayın No: 95, Rekabet Kurumu, Ankara 2003

**Tablo 1- Posta Hizmetlerinde Ölçek ve Kapsam Ekonomilerine İlişkin Ampirik Çalışmalar**

Yazarlar ve Çalışmanın Tarihi	Odaklanılan Alan	Sonuçlar
Gupta ve Gupta (1985)	ABD Posta Hizmetleri (tüm değer zinciri)	Posta hizmetleri ölçek ekonomisi niteliği göstermemekte, ancak anlamlı kapsam ekonomisi mevcut
Tabor (1987)	İngiltere Mektup Postası	Anlamlı ölçek ekonomisi
Estrin ve De Meza (1990)	İngiltere Posta Hizmetleri (tüm değer zinciri)	Mektup postasında anlamlı ölçek ekonomisi
Panzar (1991)	İngiltere Mektup Postası	Dağıtımda anlamlı ölçek ekonomisi, tüm değer zincirinde ölçek ekonomisinin varlığını ima etmektedir
Tabor (1991)	İngiltere Mektup Postası	Toplamda anlamlı, tasnifte düşük, teslimde yüksek ölçek ekonomisi
Norsworthy ve diğerleri (1991)	ABD Mektup Postası	Ölçek ekonomisi; toplama ve dağıtım arasında kapsam ekonomisi mevcut değil
Christensen ve diğerleri (1993)	ABD Posta Hizmetleri (tüm değer zinciri)	Mektup, paket ve kargoda ölçeğe göre sabit getiri
Rogerson ve Takis (1993)	ABD Posta Hizmetleri (tüm değer zinciri)	Dağıtımda anlamlı ölçek ve kapsam ekonomisi mevcut iken, ekspres ve yüksek hacimli kargoda ölçek ekonomileri zayıftır. Nakliye ve tasnif güçlü ölçek ekonomisi niteliği sunmuyor.
Bradley ve Robinson (1993)	ABD Tasnif	Tasnifte ölçek ekonomisi
Bradley ve Colvin (1994)	ABD Posta Hizmetleri (tüm değer zinciri)	Mektup postası için yüksek kapsam ekonomisi, kargo için kapsam ekonomisi mevcut değil
Cazals ve diğerleri (1997)	Fransa Dağıtım	Ölçek ekonomisi
Cohen ve Chu (1997)	ABD Mektup Dağıtım	Anlamlı ölçek ekonomisi
Wada ve diğerleri (1997)	Japonya Mektup Postası	Ölçek ekonomisi
Cazals ve diğerleri (2001)	Fransa Dağıtım	Ölçek ekonomisi
Filippini ve Zola (2005)	İsviçre Tüm Posta H.	Ölçek ekonomisi
Farsi, Filippini ve Trikner (2006)	İsviçre Dağıtım	Ölçek ekonomisi katsayısı farklı modellere göre (dört model) değişiyor; mektup ve kargo için anlamlı kapsam ekonomisi
Filippini ve Coller (2011)	İsviçre Toplama (Kabul)	Ölçek ekonomisi katsayısı farklı posta ofisi sınıflarına göre değişiyor; anlamlı kapsam ekonomisi

Kaynak: OECD (1999), NERA (2004), Filippini ve Zola (2005); Farsi, Filippini ve Trikner (2006), Filippini ve Coller (2011).

Posta hizmetlerinde ölçek ve kapsam ekonomilerinin yanı sıra maliyet yapısını etkileyen başka bazı değişkenler bulunmaktadır. Bunların başında coğrafi ve demografik değişkenler (nüfus yoğunluğu ve şehirleşme oranı gibi), faaliyet gösteren şirketlerin operasyon etkinliği, rekabet ve regülasyon politikaları, kullanılan teknoloji ve dağıtım sıklığı gibi faktörler gelmektedir. Söz konusu faktörlerin maliyet yapısı üzerindeki etkilerini ölçen çok sayıda ampirik çalışma bulunmaktadır. Aşağıdaki

tabloda OECD (1999) ve NERA'da (2004) yer verilen ampirik çalışmalar ile tez çalışması sürecinde ulaşılan görece yeni tarihli çalışmalar ve sonuçlarına yer verilmektedir.

**Tablo 2- Posta Hizmetlerinde Maliyet Yapısını Etkileyen Diğer Değişkenlere İlişkin Ampirik Çalışmalar**

Yazarlar ve Çalışmanın Tarihi	Odaklanılan Alan	Etkisi Ölçülen Faktör	Sonuçlar
Baron ve Bradley (1993)	ABD Tüm Posta Hizmetleri	Etkinliğin (otomasyon) maliyet etkisi	Otomasyonda yüzde 10 artış, maliyetleri yüzde 9,6 oranında azaltıyor
Wada ve diğerleri (1997)	Japonya Mektup Postası	Ölçek, kapsam ekonomileri ve yoğunluk	Yoğunluk katsayısı -0,25-0,28; yoğunlukta yüzde 10 artış, birim maliyetleri yüzde 2,5-2,8 azaltıyor.
Roy (1999)	İngiltere Dağıtım	Dağıtım hatlarında nüfus (adres) yoğunluğu	Yoğunluk katsayısı -0,79-0,84; yoğunlukta yüzde 10 artış, birim maliyetleri yüzde 7,9-8,4 azaltıyor.
Cazals, Florens ve Roy (2001)	Fransa Dağıtım	Dağıtım hatlarında nüfus (adres) yoğunluğu	Yoğunluk katsayısı -0,27; yoğunlukta yüzde 10 artış, birim maliyetleri yüzde 2,7 azaltıyor.
Bernard ve Diğerleri (2002)	ABD ve Fransa Dağıtım	Dağıtım hatlarında nüfus (adres) yoğunluğu	Yoğunlukla birim maliyetler arasındaki ilişki anlamlı ve ters orantılı <sup>9</sup>
Mizutani ve Uranishi (2003)	Japonya Tüm Posta H.	Rekabetin maliyet üzerindeki etkisi	Rekabet arttıkça maliyetler ve verimlilik artıyor
Filippini ve Zola (2005)	İsviçre Tüm Posta H.	Segmentler bazında maliyet esneklikleri ve nüfus yoğunluğu	Yoğunluk katsayısı -0,04; yoğunlukta yüzde 10 artış, birim maliyetleri yüzde 0,4 azaltıyor.
Cazals ve diğerleri (2005)	Fransa Dağıtım	Dağıtım hatlarında trafik yoğunluğu	Trafik yoğunluğunda yüzde 10 artış, maliyetleri yüzde 2,8 arttırıyor.

Kaynak: OECD (1999), NERA (2004), Cazals ve diğerleri (2005), Filippini ve Zola (2005).

Posta hizmetlerinin doğal tekel karakterine sahip olup olmadığını irdeleyen kapsamlı bir ampirik çalışma da NERA (2004, 117-163) tarafından gerçekleştirilmiştir. Avrupa'da posta hizmetlerine ilişkin ölçek, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinin ölçüsünü segmentler bazında ortaya koyması nedeniyle söz konusu çalışmanın ayrıca değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

Çalışma, NERA tarafından hazırlanan sorgu formlarına 25 AB üyesi ülkenin evrensel hizmet yükümlüleri tarafından verilen yanıtlar ile diğer ek kaynaklardan (faaliyet raporları, akademik çalışmalar ve UPU veri seti) derlenen verilere (1989-2003 arasındaki toplam 99 gözlem) dayanmaktadır. Çalışmanın sonuçları aşağıda değerlendirilmiştir:

<sup>9</sup> NERA'da (2004, 106), sonuçların birim maliyet endeksi olarak verilmesinden dolayı esneklik değerinin elde edilemediği ifade ediliyor.

### Toplam Maliyet Fonksiyonuna İlişkin Tahmin Sonuçları

- Yoğunluk ekonomisi: Orijinal üye ülkelerde, sabit şebeke büyüklüğü varsayımıyla, mektup ve paket postası hacminde yüzde 10'luk artış, toplam maliyetleri yüzde 6,5 arttırmaktadır. Söz konusu artış yeni üye olan ülkelere yüzde 5,6 olarak gerçekleşmektedir.<sup>10</sup>
- Ölçek ekonomisi: Orijinal üye ülkelerde ölçek ekonomisi katsayısı 1,03 olarak ölçülmüştür. Bu katsayı yeni üye olan ülkelere 1,14 olarak tespit edilmiştir. Yapılan analizde orijinal üye ülkelerde ölçeğe göre sabit getiri tespit edilirken, yeni üye ülkelere ölçeğe göre artan getirinin varlığına ilişkin hipotez reddedilmiştir.
- Toplam maliyet fonksiyonu; toplama ve dağıtım gün sayısı değişkeni, bir gün sonra teslim değişkeni ve bir gün sonra teslim edilecek mektup postasının toplam posta gönderilerine oranı (yüzde 95 üstü, yüzde 90-95, yüzde 80-90 ve yüzde 80 altı için kukla değişkenler kullanılarak) yeniden modellendiğinde, orijinal üye ülkeler için ölçeğe göre sabit getiri katsayısı 1,0; yeni üye ülkelere ise 1,22 olarak hesaplanmıştır.
- Coğrafi etkiler: Tüm üye ülkeler bakımından şehir nüfusundaki yüzde 10 artışın işlem maliyetlerini yüzde 6,7 oranında düşürdüğü tespit edilmiştir. Öte yandan çalışmada nüfus artışı yerine nüfus yoğunluğu modellendiğinde, yoğunluktaki yüzde 10 artışın işlem maliyetlerini yüzde 1,6 oranında azalttığı görülmüştür.
- Posta trafik yoğunluğu<sup>11</sup>: Posta trafik yoğunluğundaki yüzde onluk artışın, orijinal üye ülkelere birim maliyetleri yüzde 2,9 oranında azalttığı tespit edilmiştir.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Çalışmada AB 15 (Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İspanya, İsveç ve İngiltere) orijinal üye ülkeler; çalışmanın yapıldığı dönemde üye olmak üzere olan on aday ülke (Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya) ise yeni üye ülkeler olarak nitelendirilmiştir.

<sup>11</sup> Posta trafik yoğunluğu, incelenen bölgede hane başına düşen gönderi sayısı olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla metrekaresine düşen kişi (hane) sayısı olarak tanımlanan nüfus yoğunluğundan farklılık arz etmektedir.

<sup>12</sup> Çalışmada söz konusu değişken bakımından yeni üye ülkelere ilişkin herhangi bir sonuç ya da bir sonuç açıklanmamasına ilişkin değerlendirme bulunmamaktadır.

### Toplama (Kabul) Maliyet Fonksiyonuna İlişkin Tahmin Sonuçları

- Ölçek Ekonomisi: Orijinal üye ülkelerde ölçek ekonomisi katsayısı 0,99 iken yeni üye ülkelerde 1,26 olarak gerçekleşmiştir. Yeni üye ülkelerde ölçeğe göre artan getiri, orijinal üye ülkelerde ise sabit getiri tespit edilmiştir.
- Coğrafi Etkiler: Tüm üye ülkeler bakımından şehir nüfusunun yüzde 10 oranında artmasının, toplama maliyetlerini yüzde 9,7 oranında azalttığı ölçülmüştür.

### Tasnif Maliyet Fonksiyonuna İlişkin Tahmin Sonuçları

- Ölçek Ekonomisi: Orijinal üye ülkelerde ölçek ekonomisi katsayısı 1,18 olarak ölçülmüştür. Bu parametre yeni üye ülkelerde 1,33 olmuştur. Her iki üye grubu bakımından ölçeğe göre artan getiri tespit edilmiştir.
- Coğrafi Etkiler: Tüm üye ülkeler bakımından tasnif merkezi sayısındaki yüzde 10 azalmanın tasnif maliyetini yüzde 2,9 oranında azalttığı görülmüştür.

### Taşıma Maliyet Fonksiyonuna İlişkin Tahmin Sonuçları

- Ölçek Ekonomisi: Orijinal üye ülkelerde ölçek ekonomisi katsayısı 1,28 olarak ölçülmüştür. Bu parametre yeni üye ülkelerde 1,45 olmuştur. Dolayısıyla her iki üye grubu için ölçeğe göre artan getiri söz konusudur. Burada dikkat çeken husus, taşıma maliyetleri bazında ölçek ekonomisi katsayılarının görece yüksek oluşudur.

### Dağıtım (Teslim) Maliyet Fonksiyonuna İlişkin Tahmin Sonuçları

- Ölçek Ekonomisi: Orijinal üye ülkelerde ölçek ekonomisi katsayısı 1,06; yeni üye ülkelerde 1,17 olarak tahmin edilmiştir. Bu segmentte yeni üye ülkeler bakımından ölçeğe göre artan getiri söz konusudur. Dağıtım maliyet fonksiyonu bakımından dikkat çeken nokta, çalışmada elde edilen ölçek ekonomisi katsayılarının konu ile ilgili diğer çalışmalarda elde edilen sonuçlara göre düşük kalmasıdır.
- Coğrafi Etkiler: Tüm üye ülkeler bakımından şehirli nüfustaki yüzde 10 artışın, dağıtım maliyetlerini yüzde 5,4 oranında azalttığı tahmin edilmiştir. Öte yandan nüfus yoğunluğundaki yüzde 10 artışın (şebekenin büyüklüğü sabit

varsayılarak), orijinal üye ülkelerde dağıtım maliyetlerini yüzde 6,4; yeni üye ülkelerde ise yüzde 5,8 oranında arttığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen çalışmalar dikkate alındığında, posta hizmetlerinin geneli bakımından ölçeğe göre artan getiri ve ölçeğe göre sabit getiri bulgularının ağırlık taşıdığı görülmektedir. Posta hizmetlerinin segmentleri bakımından incelendiğinde, aksine bazı bulguların varlığına karşın genel olarak tüm segmentlerde değişen oranlarda ölçek ekonomisinin varlığına ilişkin bulgular elde edildiği ileri sürülebilecektir.

Çalışmalar tüm posta hizmetleri bakımından kapsam ve yoğunluk ekonomilerine ilişkin güçlü bulguların varlığına işaret etmektedir. Bununla birlikte nüfus artışı, nüfus yoğunluğu, trafik yoğunluğu, teknolojik gelişmeler ve rekabet gibi değişkenlerin maliyetler üzerinde anlamlı etkiler yarattığı ortaya konmaktadır.

Tüm bu veriler, posta hizmetlerinde, özellikle bazı segmentlerinde; ölçek, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinin varlığı; sektörde, en azından bazı segmentlerinde birden fazla firmanın faaliyet göstermesinin, bir diğer ifadeyle rekabetin tesisinin önünde güçlükler bulunduğunu, bu nedenle iktisadi regülasyon gereksiniminin ortaya çıkabileceğini ortaya koymaktadır.

## **1.5. POSTA HİZMETLERİNDE REKABET**

Posta hizmetlerinde rekabet konusunu, özellikle son yıllarda etkisini artan oranda gösteren iletişim teknolojisindeki gelişmeleri de dikkate alarak, iki farklı boyutta değerlendirmek yerinde olacaktır. Bunlardan ilki internet, GSM teknolojisi gibi yeni iletişim araçlarının posta sektörü üzerindeki rekabet baskısıdır (*intermodal* rekabet). İkinci boyut ise posta hizmetlerinin serbestleştirilmesine koşut olarak gelişen veya gelişmesi beklenen ve geleneksel rekabet olarak adlandırılabilen sektör içi rekabet boyutudur.

Teknolojik gelişmelere koşut olarak gelişen internet ve GSM gibi iletişim araçları, kısa vadede posta hizmetleri ile karşılıklı ikame olanaklarının bulunmamasına karşın, orta ve uzun vadede tek taraflı ikameyle posta hizmetleri üzerinde bir rekabet baskısı yaratmakta, eş deyişle posta hizmetlerinin hacmini düşürmektedir.

Özellikle bireysel posta hizmetlerinde, insanlar giderek artan ölçüde mektupla iletişim yerine yeni iletişim araçlarını kullanmaktadır. Örneğin ABD’de, tekel hakkının varlığına rağmen, 2006 yılında 213 milyar adet olan posta gönderisi sayısı 2009 yılında 177 milyar adede gerilemiştir. Crew ve Kleindorfer (2010a, 24), söz konusu dramatik düşüşün, küresel ekonomik krizin yanı sıra posta hizmetlerinin, yeni iletişim araçları ile ikamesinden kaynaklandığını ifade etmektedir.

CIFS (2009, 7) tarafından yayımlanan bir rapora göre gelişen iletişim teknolojileri ve tüketici alışkanlıklarındaki değişiklikler sonucunda dünya ölçeğinde posta gönderisi hacimleri düşmektedir. Çalışmada, önümüzdeki on yıllık süreçte Avrupa posta hacminin yarı yarıya düşebileceği ifade edilmektedir.

Avrupa ülkeleri için yapılan bir çalışmaya göre ortalama rakamlarla tüketicilerin yüzde onu posta hizmetlerinden vazgeçerek tamamıyla yeni iletişim araçlarını kullanmayı tercih etmektedir. Bu oran ticari/kurumsal müşteriler için sadece yüzde üç olarak gerçekleşmiştir (ECORYS 2008, 107).

Bu noktada vurgulanması gereken husus, temel posta hizmetlerinin evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında erişilebilir fiyatlarla sunulması, bu nedenle halen, yeni teknolojilere erişim ve kullanma kapasitesi sınırlı geniş kitleler bakımından tercih edilebilir görünmesidir. Burada bireysel posta hizmetlerinin yeni iletişim araçları tarafından ikame edilme hızı, internet altyapısının gelişimi ve hane halklarının ortalama gelir, eğitim ve yaşam süresi artış hızıyla orantılı olarak ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

Yeni iletişim teknolojilerini kullanan tüketicilerin önemli bir kısmı ise, halen, bazı metinleri fiziksel formatta okuma ve kullanmayı tercih etmektedir. Bununla birlikte özellikle ticari/kurumsal kesim tarafından gönderilen posta gönderilerinin daha sınırlı ölçüde elektronik iletişim araçlarıyla ikame edildiği ileri sürülmektedir (CIFS 2008, 39; ECORYS 2008, 107).

Diğer yandan söz konusu araçlar, bir yönüyle posta hizmetlerine alternatif teşkil ederken, bir diğer yönüyle tamamlayıcı mal (hizmet) niteliği göstermektedir. Nitekim son yıllarda hızla genişleyen elektronik ticaret, özellikle kargo ve ekspres hizmetleriyle bir arada sunulmakta ve söz konusu hizmetlerin hacmini arttırmaktadır (Lijn ve diğerleri 2005, 57; UPU 2007, 2).

UPU (2007, 2-9), 2006-2010 döneminde küresel e-alışveriş hacminin %54 oranında artmasının beklendiğini, bu gelişmenin, posta sektörü için hem hacim artışı hem de yeni iletişim araçlarına eklenecek yüksek katma değerli yeni ürün çeşitlerinin geliştirilmesi için büyük fırsatlar yarattığını ileri sürmekte; İsviçre, ABD, İtalya, Tunus, Brezilya, Kanada, Avustralya, Singapur gibi ülkelerde bu tür yeni ürün çeşitlerinden örnekler sunmaktadır.

Genel olarak özellikle e-ticaret hacminin olağanüstü bir hızla artmasının kurumsal/ticari müşterileri ile tüketiciler (B2C) ve kurumsal/ticari müşteriler (B2B) arasındaki posta hizmeti hacminin artmasına ve yüksek katma değerli yeni ürünlerin ortaya çıkmasına zemin yarattığını ileri sürmek mümkündür.

Posta hizmetlerinde sektör içi rekabetin olanaklılığı; piyasaya giriş engellerinin varlığı ve giriş engelleriyle bağlantılı olarak yeni aktörlerin hangi ölçüde görece avantaj ve/veya dezavantajlara sahip olacağı, bir diğer ifadeyle eşit koşullarda rekabet zemininin bulunup bulunmadığı analiz edilerek değerlendirilebilecektir.

Posta hizmetlerinde giriş engelleri konusunun iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki; vergi ve kamu imtiyazları gibi araçlar ile ayrımcı, özellikle kamu posta işletmelerine yönelik kayırmacı politikaların varlığıdır. Bu tür imtiyazlar eşit koşullarda rekabet düzenini bozması nedeniyle piyasaya giriş yapmayı düşünen girişimciler bakımından bir nevi giriş engeli olarak algılanmaktadır. İkincisi ise doğal ve hukuki giriş engellerinin varlığıdır (Lijn ve diğerleri 2005, 61).

Posta sektöründe kamu işletmecilerine yönelik imtiyaz uygulamalarına birçok ülkede rastlanmaktadır. ABD’de kamu posta işletmecisi olan USPS kurumlar vergisi ödememekte, kâr payı dağıtmamakta, diğer şirketlerin uymak zorunda olduğu bazı yasalardan muaf tutulmaktadır. Tekel kapsamında yürüttüğü faaliyetlerin yanı sıra koli taşımacılığı gibi rekabete açık alanlarda da faaliyette bulunan USPS’in sahip olduğu söz konusu ayrıcalıkların rekabeti olumsuz etkileme ihtimali bulunmaktadır. Ancak, bu ihtimale karşın rekabet hukuku uygulamalarından muaf tutulmaktadır (Aygün 2008, 49).

Avrupa’da özel posta operatörleri, rekabetin tesis edilememesine yol açan temel nedenlerin başında kamu işletmecilerine yönelik ayrımcı vergi uygulamalarının geldiğini ileri sürmektedir. AB’de Finlandiya, İsveç, Norveç ve İsviçre dışındaki tüm



üye ülkelerde kamu işletmeleri, özel işletmeci statüsündeki rakiplerinden farklı olarak, değişik segmentlerdeki hizmetleri bakımından katma değer vergisi istisnalarından faydalanmaktadır (Copenhagen Economics 2010, 112).

Giriş engelleri, genel olarak, bir piyasada aşırı kâr olanağı bulunmasına karşın, yeni aktörlerin bir dizi görece rekabet dezavantajı nedeniyle söz konusu piyasaya giriş yapamaması durumunu ifade etmektedir. Giriş engellerinin birincil kaynağı birtakım hukuki kısıtlamaların varlığıdır. Bunların başında posta hizmetlerinde birçok ülkede uygulanan, 2010 yılına kadar AB’de de yürürlükte olan tekel hakkı gelmektedir.

Tekel hakkı posta hizmetleri bakımından belirli ürün gruplarında<sup>13</sup> faaliyet izninin, evrensel hizmet yükümlülüğünün finansmanı amacıyla münhasıran evrensel hizmet yükümlüsüne tanınması, diğer aktörlerin söz konusu alanlarda faaliyet göstermesinin hukuken yasaklanması olarak ifade edilebilir.

Giriş engellerinin ikincil kaynaklarını hizmetlerin doğasından kaynaklanan ölçek, yoğunluk ve kapsam ekonomileri; batık maliyetler, şöhret etkisi<sup>14</sup>, portföy etkisi, hizmet sağlayıcısını değiştirmenin maliyetleri ve uzun dönemli sözleşmeler gibi etmenler oluşturmaktadır.

Tablo 1 ve 2’de yer verilen ampirik çalışmalar, istisnalar bulunmakla birlikte, genelde posta hizmetlerinde, özelde değer zincirinin bir çok bölümünde, dereceleri çalışmadan çalışmaya ve ülkeden ülkeye değişmekle birlikte ölçek, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinin varlığını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte ölçeğe göre artan getirinin posta değer zincirinin bazı bölümlerinde güçlü ve belirgin iken, bazı bölümlerinde zayıf olduğu veya ölçeğe göre sabit getirinin söz konusu olduğu görülmektedir. Bu da, diğer bazı şebeke endüstrilerine göre posta hizmetlerinde ölçek kapsam ve yoğunluk ekonomilerinden kaynaklanan giriş engellerinin sınırlı olduğunu, dolayısıyla rekabetin tesisi için gerekli zeminin bulunduğunu ima etmektedir (NERA 2004, 157).

<sup>13</sup> Posta hizmetlerinde tekel hakkı, genellikle belirli bir ağırlık ve/veya ücret düzeyindeki posta gönderilerini kapsamaktadır.

<sup>14</sup> Birden fazla pazarda faaliyet gösteren firmanın, gücünü korumak amacıyla piyasaya yeni girişleri maliyetin altında fiyatlama yaparak caydırması davranışı şöhret etkisi olarak bilinmektedir.

Öte yandan, yukarıda yer verilen ampirik çalışmaların sonuçları incelendiğinde; özellikle bireysel mektup hizmetlerinde ölçek ekonomilerinin daha belirgin olduğu, toplu gönderiler ile kargo ve ekspres hizmetlerinde ölçek ekonomilerinin aynı ölçüde güçlü ve belirgin olmadığı görülmektedir. Bu nedenle uygulamada rekabetin kargo ve ekspres hizmetler ile hukuki rejimin elverdiği ölçüde toplu gönderiler düzeyinde ortaya çıktığı gözlenmektedir.

Posta hizmetlerinde evrensel hizmet yükümlülüğü uygulaması da kapsam ekonomileri üzerinden rekabet koşullarına etki etmektedir. Evrensel hizmet yükümlülüğü, ileride ayrıntılı bir biçimde ele alınacağı üzere, çeşitli yöntemlerle finanse edilmekte, bu da evrensel hizmet yükümlüsüne ciddi bir rekabet üstünlüğü sağlamaktadır. Zira piyasaya giriş yapacak şirketler büyük olasılıkla rekabete uygun olan toplu gönderi ve kargo hizmetlerini sunabilecektir. Buna karşı evrensel hizmet yükümlüsünün, rekabete açık olmayan ya da rekabetin güç olduğu bireysel hizmetler piyasasındaki ek maliyetleri karşılanacak, böylece söz konusu şirket, kapsam ekonomilerinin varlığı nedeniyle toplu gönderi ve kargo hizmetlerinde anlamlı bir maliyet üstünlüğüne sahip olacaktır.

Batık maliyetler; bir ekonomik faaliyeti sürdürmek için gerekli olan, ancak şirket piyasayı terk ettiğinde nakde çevrilemeyen ya da çevrilmesi çok güç olan yatırımları ifade etmektedir. Şebeke endüstrilerinin çoğunda (elektrik, demiryolu, doğalgaz, telekomünikasyon, şebeke suyu) anlamlı ölçüde batık maliyetler söz konusu iken, posta hizmetlerinde genel olarak anlamlı batık maliyetleri bulunmamaktadır. Bununla birlikte değer zincirinin bazı bölümlerinde, otomatik ayırma makineleri gibi sermaye yoğun bazı yatırımlar bakımından batık maliyet unsurlarına rastlanmaktadır (Lijn ve diğerleri 2005, 65; Aygün 2008, 11).

Tüketiciler hizmet kalitesinin ön planda olduğu sektörlerde, kendisini ispatlamış, bilinirliği yüksek olan sağlayıcılardan mal ve hizmet satın almak eğilimi gösterirler. Posta hizmetleri bakımından, özellikle bazı segmentlerde ve değer zincirinin bazı aşamalarında şöhret etkisinin önem taşıdığı görülmektedir. Kargo ve ekspres, bir gün sonra teslim kayıtlı özel mektup postası hizmetleri ve adresli gönderiler (reklam, süreli yayın ve benzeri) gibi hizmetlerin sunumunda şöhret etkisi sağlayıcı seçiminde etkili olmaktadır (Lijn ve diğerleri 2005, 64).

Şöhret etkisi; şirketlerin kalite düzeylerinin yanı sıra, marka değeri ve faaliyet süresinin uzunluğu gibi değişkenlere de bağlı olmaktadır. Bu açıdan kamu posta tekellerinin görece üstünlüğe sahip olduğunu ileri sürmek mümkündür. Nitekim İngiltere’de yapılan bir çalışma<sup>15</sup> tüketicilerin posta işletmecisi seçiminde işletmecinin şöhret ve tanınırlığını dikkate aldığını ortaya koymaktadır (Lijn ve diğerleri 2005, 102).

Posta hizmetlerinde faaliyet gösteren ve ağırlıkla kamu tekeli niteliği taşıyan posta işletmeleri, farklı talepleri karşılamak üzere çok sayıda ayrılmış hizmetlerin sunumunda bulunmaktadır. Böylece söz konusu işletmeler, müşterilerin farklı taleplerini bir arada karşılama ve müşteri bağımlılığı yaratma olanağı bulmaktadır. Bu durum literatürde portföy etkisi olarak adlandırılmaktadır. Portföy etkisi, özellikle posta hizmetlerini yoğun olarak kullanan ve hizmet çeşitliliğine önem veren ticari/kurumsal müşteriler bakımından önem taşımaktadır. Üstelik söz konusu müşteriler tek bir işletmeci ile hem ülke içi hem de ülkeler arası posta hizmetinin yanı sıra lojistik hizmetleri için de anlaşma yapmayı tercih etmektedir (Lijn ve diğerleri 2005, 102).

Hal böyleyken sektöre yeni girecek şirketler ilk etapta rekabete uygun ekspres, kargo ve toplu gönderi hizmetlerini sunmaya yönelecektir. Söz konusu şirketlerin müşterilerin tüm ihtiyaçlarını karşılayacak tüm hizmetleri piyasaya giriş yapar yapmaz sunma, böylece portföy etkisini kırmaları oldukça güç olacaktır. Bu açıdan portföy etkisi de belli bir ölçüde giriş engeli yaratabilecektir.

Hizmet sağlayıcısının değiştirilmesi de kısmen bir giriş engeli olarak algılanabilir. Özellikle toplu gönderide bulunan kurumsal/ticari işletmeler için piyasaya yeni giren şirketler ile anlaşma yapmak, fiyat avantajı sağlasa dahi, risk unsuru içermektedir. Zira mevcut sağlayıcı ile kurumsal/ticari işletmeler arasında uzun süre birlikte çalışmaktan kaynaklanan uyum ve güvenin yeni giriş yapan şirket ile tesis edilip edilemeyeceği bilinmemektedir. Öte yandan böyle bir uyum ve güvenin tesis edilebileceği yönünde bir kanaat oluşsa dahi hizmet sağlayıcısını değiştirmenin, yeni sözleşmenin tasarımı, ödeme şeklinin değiştirilmesi gibi nedenlerden dolayı bir ek maliyeti ortaya çıkabilecektir. İngiltere’de yapılan bir çalışma tüketicilerin, ancak yeni işletmecinin güvenilirliğini

---

<sup>15</sup> Roland Berger Strategy Consultant, “Monitoring Development in the Postal Market”, Market Survey Report for Postcomm, April 2004

ispat ettikten sonra işletmecilerini değiştirdiklerini ortaya koymaktadır (Lijn ve diğerleri 2005, 104).

Hizmet sağlayıcısının değiştirilmesinden kaynaklanabilecek bir diğer maliyet unsuru uzun dönemli sözleşmelerdir. Posta hizmetlerinde yaygın olmamakla birlikte bazı hallerde kurumsal/ticari müşteriler ile mevcut hizmet sağlayıcıları arasında cezai şart öngören uzun süreli sözleşmeler akdedilebilmektedir. Bu halde piyasaya yeni giriş yapacak şirketler bakımından bir kapatma etkisi söz konusu olacaktır.

Bu noktada telekomünikasyon, enerji, demiryolu, su ve posta hizmetleri gibi doğal tekel karakteri gösteren dikey bütünleşik şebeke endüstrilerinde rekabeti tesis etmek için kullanılan yöntemlerin başında gelen şebekeye erişim regülasyonu konusuna değinmek yerinde olacaktır. Burada temel ilke, dikey bütünleşik endüstrinin doğal tekel niteliği gösteren bölümlerinde rakiplerin şebeke altyapısından yararlandırılması ile doğal tekel karakteri taşımayan bölümlerde rekabetin sağlanmasıdır.

Şebekeye erişim regülasyonunda iki temel yöntemden bahsetmek mümkündür. Bunlardan birincisinde regülatör şebekeye erişim konusunda *ex-ante* düzenlemeler kapsamında tüm değişkenleri (fiyat, erişim noktası ve benzeri) tespit etmektedir. İkinci yöntemde taraflar şebekeye erişim koşullarını müzakere yöntemi ile belirlemekte, anlaşmazlık söz konusu olduğunda regülatör devreye girerek tarafları uzlaştırmaya çalışmaktadır. Erişim koşullarının müzakere yöntemi ile belirlendiği hallerde, anlaşmazlıkların çözümüne yönelik mekanizmalardan biri de rekabet hukukudur.

Posta sektörü özelinde şebekeye erişim regülasyonunun odağında, kabul (kabul işlemi posta kutuları üzerinden yapılıyorsa), nakliye ve dağıtım/teslim hizmetleri bulunacaktır (Maegli ve diğerleri 2010, 386).

Bununla birlikte diğer şebeke endüstrileri ile kıyaslandığında posta hizmetlerinde, aşağıda sayılan özellikleri dolayısıyla erişim regülasyonunun zorunlu kılınmaması, bunun yerine erişim koşullarının müzakere yöntemiyle tespit olunması ve gerektiğinde *ex-post* rekabet hukuku araçlarıyla müdahale edilmesi gerektiğini ileri süren görüşler mevcuttur (Heitzler 2008, 2; Maegli ve diğerleri 2010, 388). Söz konusu özellikler şunlardır:

- Anılan hizmet alanlarında ölçek ekonomilerinin varlığını gösteren çalışmalar bulunmakla birlikte, ölçek ekonomilerinin çok belirgin ve güçlü olmadığı görülmektedir.
- Posta hizmetlerinde batık maliyetler oldukça sınırlıdır.
- Zorunlu unsur olarak değerlendirilebilecek altyapı unsurları çok azdır, bunlara örnek olarak posta kutuları ile adres ve kod sistemi verilebilir (Heitzler 2008, 3; Lijn ve diğerleri 2005, 72).
- Geleneksel posta hizmetleri yoğun bir biçimde yeni iletişim teknolojilerinin rekabet baskısı altındadır.

Posta sektöründe ülke uygulamaları incelendiğinde diğer birçok şebeke endüstrisine nazaran rekabetin tesisi konusunda geride kaldığı gözlenmektedir. Posta sektöründe ülkeler ölçeğinde serbestleşme ve rekabetin düzeyini ortaya koyan Posta Serbestlik Endeksi<sup>16</sup> bu savı desteklemektedir. Söz konusu endekse göre posta hizmetlerinde serbest piyasa kuralları ve rekabet bakımından görece gelişmiş olan ülkeler; İngiltere, Almanya, Rusya, İsveç ve Şili olarak sıralanmaktadır.

Bu ülkeleri serbest piyasa koşullarının mevcut olduğu ancak rekabetin görece geri kaldığı; Hollanda, Portekiz, İspanya, Yeni Zelanda, Endonezya gibi ülkeler izlemektedir. Serbest piyasa sisteminin kısıtlandığı ve rekabetin gelişmediği ülkeler grubunda ise; Kore, ABD, Çin, Japonya, Kanada ve Mısır gibi ülkeler yer almaktadır. Posta sektöründe rekabetin, sınırlı ölçüde de olsa, geliştiği ülkelerde dikkat çeken nokta; rekabetin ağırlıkla kargo, ekspres ve toplu gönderi alanlarında ortaya çıkmış olmasıdır.

Posta Serbestlik Endeksinden de görüleceği üzere posta sektöründe piyasa ekonomisi kuralları bakımından en çok ilerleme kaydeden ülkeler AB üyesidir. Buna karşın AB posta sektöründe rekabetin tesisi ve gelişmesi noktasında ciddi sorunlar varlığını sürdürmektedir.

Avrupa posta sektöründe, üçüncü Direktif ile birlikte tekel hakkının 2010 sonu itibarıyla kaldırılmış olmasına karşın, rekabetin sınırlı gelişme kaydettiği görülmektedir. Öte yandan Avrupa'da Üçüncü Direktif'te öngörülen tarih öncesinde piyasanın rekabete

<sup>16</sup> [www.postalconsumers.org/postal\\_freedom\\_index](http://www.postalconsumers.org/postal_freedom_index)

tümüyle açık olduğu ülke örnekleri, hukuki ve idari rejimin rekabete uygun olmasının fiilen rekabetin tesisi için yeterli olmadığını ortaya koymaktadır. Nitekim Estonya, Finlandiya, Almanya, Hollanda, İsveç ve İngiltere’de tümüyle serbestleşmeye karşın rekabetin sınırlı ölçüde gelişebildiği gözlenmektedir (Copenhagen Economics 2010, 80).

Avrupa’da birçok segmentte kamu işletmecisinin güçlü bir biçimde hâkim konumunu muhafaza ettiği görülmektedir. 2009 yılı itibarıyla kamu işletmecileri haberleşme gönderilerinde yüzde 96; doğrudan mektuplarda yüzde 93 paya sahip bulunmaktadır. Buna karşın söz konusu işletmecilerin piyasa payı, adresiz gönderilerde yüzde 45; kargoda ise yüzde 36 düzeyine gerilemektedir (Copenhagen Economics 2010, 85). Bu tablo geleneksel segmentlerde kamu işletmecilerinin piyasayı domine etmekte olduğunu, adresiz gönderi ve kargoda ise, rekabetin gelişmesi nedeniyle, hâkim konumda bulunmadıklarını ima etmektedir.

Anılan çalışmada ürün segmenti bazında rekabetin düzeyi de ortaya konmaktadır. Bu çerçevede kargo ve ekspres hizmetlerinde güçlü rekabetin var olduğunu belirten ülke sayısı 30 iken; bu rakam süreli yayınlarda 25’e; sınır ötesi gönderilerde 20’ye gerilemektedir (Copenhagen Economics 2010, 86).

Avrupa’da özel posta operatörleri ve ticari birlikler ile yapılan görüşme ve mülakatların sonucunda rekabetin tesis edilememesine yol açan temel nedenler; kamu işletmecilerine yönelik ayrımcı vergi uygulamaları, tekel hakkı, istihdama yönelik regülasyonlar ve evrensel hizmete yönelik regülasyonlar ile evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasına yönelik net bir yöntemin bulunmaması olarak sıralanmaktadır (Copenhagen Economics 2010, 80).

Avrupa’da rekabetin tesisine yönelik olarak, posta kodu bilgi bankasına erişim ile dağıtım şebekesine erişim regülasyonlarının yaygın olarak uygulanmakta olduğu görülmektedir. Bununla birlikte adres veri bankasına erişim yine birçok ülke tarafından regülasyona tabi kılınmıştır (Copenhagen Economics 2010, 82).

## **1.6. POSTA HİZMETLERİNDE EVRENSEL HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE REGÜLASYON**

Yukarıda ifade edildiği üzere posta hizmetlerinin düzenlenmesi iki temel unsurun varlığına dayanmaktadır. Bunlardan birincisi hizmetin doğal tekel karakterine sahip olması, diğer deyişle; ölçek, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinin varlığıdır. İkincisi ise evrensel hizmet yükümlülüğü uygulamasıdır. Posta sektörünün serbestleştirildiği ülkelerde, özellikle AB’de, posta hizmetlerinin tüm yurttaşlara belirli bir kalite ve erişilebilir fiyattan sunulması; dar anlamıyla iletişim özgürlüğü, geniş anlamıyla demokrasinin bir unsuru olarak görülmekte, bu nedenle evrensel hizmet uygulaması bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir.

Tez’in ilerleyen bölümünde ayrıntılı olarak inceleneceği üzere evrensel hizmet kavramının genel kabul gören tanımı; “bir işletmeci tarafından, ağırlıklı şebeke endüstrisi niteliği taşıyan bir hizmetin tüm kullanıcılara, belirli bir kalite düzeyinde ve erişilebilir fiyatlarla sunulması yükümlülüğü” olarak kabul edilmektedir.

Posta hizmetleri bakımından evrensel hizmet uygulaması, büyük ölçüde iletişim özgürlüğünün sağlanması, pozitif dışsallık yaratması ve bölgesel kalkınma farklılıklarının ortadan kaldırılması amaçlarına odaklanmaktadır. Evrensel hizmet yükümlülüğü uygulaması, gerek tüm kullanıcılara sunumun ve belirli kalite standartlarının sağlanması işlevlerinin takibi, gerekse erişilebilir fiyatlama ve ortaya çıkacak ek maliyetin finansmanının temini bakımlarından regülasyon rejimini gerekli kılmaktadır. Bu itibarla posta hizmetlerinde regülasyon rejiminin bir boyutunu fiyat regülasyonu, diğer boyutunu ise hizmet kalitesi, ek finansman ihtiyacı gibi unsurlara yönelik fiyat dışı düzenlemeler teşkil etmektedir.

İktisadi literatürde, fiyat regülasyonunun, piyasa başarısızlıkları nedeniyle rekabetçi yapının sağlanamaması, böylece fiyat-marjinal maliyet eşitliğinin gerçekleşmemesi

halinde başvurulması gereken bir yöntem olduğu konusunda görüş birliği bulunmaktadır. Dolayısıyla iktisadi regülasyonun temel amacı, kamu müdahalesi ile piyasa başarısızlıklarına rağmen mümkün mertebe fiyat-marjinal maliyet sonucuna yaklaşmaktır.

Posta hizmetleri bakımından fiyat regülasyonu aynı zamanda evrensel hizmet uygulamasına da hizmet etmektedir. Zira coğrafi bölge ayrımı yapılmaksızın erişilebilir fiyatlamanın tesisi evrensel hizmetin temel unsurlarından biridir.

AB uygulamasında fiyat regülasyonu üç temel ilkeye dayanmaktadır. Bunlar; fiyatların maliyet odaklı olarak belirlenmesi, fiyatların etkin evrensel hizmet sunumunu teşvik etmesi ile fiyatlamanın şeffaf olması ve ayrımcı uygulamalara zemin hazırlamaması ilkeleridir (CERP 2009b, 6-7).

Fiyat regülasyonu uygulaması çerçevesinde iki yöntem kullanılabilir. Bunlardan ilki *ex-ante* fiyat kontrolü, yani fiyatların uygulama öncesinde düzenleyici otoritenin onayına tâbi olmasıdır. Diğeri ise *ex-post* yani fiyatların uygulama sonrasında yasal düzenlemeler kapsamında olup olmadığının kontrolüdür. Birinci yöntem doğrudan düzenleyici otorite tarafından kullanılabilirken, ikinci yöntem düzenleyici otoritenin yanı sıra rekabet otoritelerince de uygulanabilecektir.

Posta hizmetleri özelinde düzenleyici otoritelerin fiyat regülasyonu uygulamasında şu ilkelere dikkat etmesinde fayda bulunmaktadır; rekabetçi olmayan pazarlarda aşırı fiyatlamanın engellenmesi, girişleri caydırabilecek yıkıcı fiyatlama davranışlarının engellenmesi, mevcut aktörlerin etkinlik için güdülenmesi, tüm fiyatların maliyet odaklı belirlenmesi, uygun olmayan çapraz sübvansiyonların engellenmesi (CERP 2009b, 45).

Telekomünikasyon ve enerji gibi diğer altyapı hizmetleri ölçüsünde olmasa da, posta hizmetlerinin regülasyonunda da altyapıya erişim tartışma konusu olmaktadır. Nitekim Uluslararası Posta Örgütü (2004, 11); düzenleyici otoritelerin, posta ağının demiryolları ve elektrik gibi şebeke endüstrilerine benzer nitelik taşıması nedeniyle, posta hizmetlerini toplama, tasnif, nakliye ve dağıtım düzeylerinde ayrıştırması ve altyapıya erişimin sağlanmasını tesis etmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Ancak bu görüş literatürde bazı yazarlar tarafından eleştirilmektedir. Söz konusu yazarlar; posta ağının bütünleşik bir altyapı olmadığı ve üretim zincirine benzediğini,



ancak son aşama olan dağıtımın tek bir firma tarafından yapılması ve bu alanın düzenlenmesi gerektiğini ifade etmektedir (Aygün 2008, 29-20).

## 2. BÖLÜM

### AB VE TÜRKİYE'DE POSTA REGÜLASYONLARININ HUKUKİ ÇERÇEVESİ

Türkiye’de posta hizmetlerine yönelik hukuki düzenleme rejiminde köklü değişiklikler yapılması AB üyeliği perspektifi ile birlikte gündeme gelmiştir. Nitekim 24.7.2003 tarih ve 25178 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlük kazanmış olan Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program’da posta mevzuatının AB direktiflerine uyumlu bir biçimde düzenlenmesi temel öncelik alanlarından biri olarak tanımlanmıştır.

Bu kapsamda 2005 yılından itibaren birçok kez AB direktiflerine uygun olarak hazırlanan kanun taslak ve tasarıları gündeme getirilmiş, ancak AB mevzuatına uyumlu Posta Hizmetleri Kanunu ancak 2013 yılında yasalarak yürürlük kazanabilmiştir.

Tezin konusu bakımından ele alındığında, evrensel hizmet yükümlülüğü ile rekabetin tesisi bakımından, kamuoyuna yansımış hemen tüm tasarlarda ve mevcut yasada yer verilen düzenlemelerin büyük ölçüde AB direktifleri esas alınarak tasarlandığı görülmektedir. Nitekim DPT ÖİK Raporunda (2007, 36); “Başta AB ülkeleri olmak üzere çoğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülke posta sektöründeki tekeli sınırlandırmak ve sektörü rekabete açmak için düzenlemeler yapmaya başlamışlardır. Ülkemizde PTT ve PTT dışındaki özel işletmecilerin faaliyet gösterirken uymaları gereken hukuki düzenlemeleri ve işletmecilerin bu düzenlemelerle uyumluluğunu denetleyecek ve gerektiğinde idari yaptırımlarda bulunacak bir yapının mevcut olmaması nedeniyle, sektörü bütünüyle düzenleyecek yasal bir çerçevenin oluşturulması kritik önemini korumaktadır.

Sözü edilen hukuki çerçevede, gerek dünyada meydana gelen hızlı değişiklikler gerekse AB’ye katılım süreci de göz önünde tutularak özellikle AB’nin Posta Direktiflerinde yer alan hususlardan; işletme ve düzenleme fonksiyonlarının ayrıştırılması, düzenleyici ve denetleyici otoritenin oluşturulması, posta tekelinin kapsamının belirlenmesi, etkin bir rekabet ortamının tesis edilerek sürdürülmesi, evrensel posta hizmetinin tanımı, kapsamı ve ilkeleri ile posta sektöründe faaliyet gösterecek tüm işletmecilerin yükümlülüklerinin ve tüketicilerin haklarının yer alması ve bu yönde atılan adımların

*bir an önce sonuçlandırılması Ülkemiz için büyük önem taşımaktadır.” ifadelerine yer verilerek yeni mevzuat hazırlıklarında AB mevzuatının esas alındığı vurgulanmaktadır.*

Yukarıda sunulan çerçeve içinde, Türkiye’de posta hizmetlerine yönelik yasal düzenlemeleri ele almadan önce AB direktiflerinin incelenmesi ve özellikle evrensel hizmet yükümlülüğü, rekabet ve regülasyon eksenlerinde AB direktifleri ile Posta Hizmetleri Kanunu arasındaki uyum ve uyumsuzlukların değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

## **2.1. AB’DE POSTA HİZMETLERİNE İLİŞKİN REGÜLASYON ÇERÇEVESİ**

AB’de posta sektörüne yönelik düzenlemelerin temel hedefi; üye ülkeler arasında pazar birliğinin tamamlanması ve uygun regülasyon çerçevesi içinde etkin, güvenilir, yüksek kalitede posta hizmetlerine tüm üye ülke vatandaşları tarafından uygun fiyatlarla erişilebilmesinin sağlanması olarak ortaya konmaktadır. Bu hedefe ulaşılabilmesi için aşağıda sıralanan eylemlerin hayata geçirilmesi öngörülmektedir.<sup>17</sup>

- Coğrafi koşullarına bakılmaksızın her AB vatandaşının uygun fiyat ve belirli kalite standardında evrensel hizmete erişimi sağlanacaktır.
- Pazarın aşamalı ve kontrollü bir biçimde rekabete açılması sağlanacaktır.
- Birlik düzeyinde kalite standartları tespit edilerek hem ülke içinde hem de ülkeler arası hizmet sunumunda kalite düzeyi yükseltilecektir.
- Tarifelerin maliyetleri yansıtması ve evrensel hizmet sunumunu finanse etmesini sağlayacak ilkeler tespit olunacaktır.
- Adil rekabet koşulları oluşturulacaktır.
- Sektörün regülasyonunda; tüketici ihtiyaçları, istihdam edilenlerin çıkarları; ekonomik, kültürel ve sosyal gelişme ve bütünleşme bakımından posta sektörünün rolü ve önemi dikkate alınacaktır.
- Birliğin posta politikasının, diğer politikalarla uyumu sağlanacaktır.

---

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation_en.htm)

- Uluslararası posta trafiği ile uyum sağlanacak üçüncü ülkeler ve küresel kuruluşlar arasındaki işbirliği geliştirilecektir.

AB posta direktiflerinde gerek dibace gerekse madde hükümleri kapsamında temel ilkelere yer verilmekte, ayrıca detayları üye ülkelere bırakılmak üzere posta hizmetlerinin tüm boyutlarına ilişkin esaslar ortaya konmaktadır. AB posta hizmetlerinde serbestleştirme süreci üç adımda gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede 1997 yılında çıkarılan I. Posta Direktifi<sup>18</sup>, 2002 yılında revize edilmiş ve II Posta Direktifi<sup>19</sup> ile serbestleşme ve pazar bütünleşmesi konusunda daha ileri adımlar atılmıştır. 2008 yılında yürürlük kazanan III. Direktif<sup>20</sup> ile 2010 yılından itibaren piyasa tamamen rekabete açılmıştır.

Aşağıda, AB posta hizmetlerine yönelik yasal düzenlemelerin evrimini daha iyi anlamak ve Türkiye mevzuatı ile daha sağlıklı bir karşılaştırma yapmak bakımından her bir direktif dibacelerinde yer verilen temel ilkeler ve madde hükümlerinde yer alan evrensel hizmet sunumu ile rekabet ve regülasyon düzenlemeleri bakımından ele alınmaktadır.

### **2.1.1. 97/67/EC sayılı Posta Direktifi (I. Direktif)**

Direktif'in dibacesinde yer verilen tespitler ve temel ilkeler aşağıda özetlenmektedir:

- Posta sektöründe tek pazar hedefine ulaşılması, AB ekonomik ve sosyal bütünleşmesinin sağlanması bakımından önem taşımaktadır; zira posta sektörü ticaret ve iletişimin temel amacıdır (paragraf 2).
- Evrensel hizmet uygulamaları ve kalite performansı noktasında üye ülkeler arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır (paragraf 5).
- Üye ülkeler arasındaki posta hizmetleri vatandaşların beklentilerini karşılamamaktadır (paragraf 6).

<sup>18</sup> 21.1.1998 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlük kazanan 97/67/EC sayılı Posta Direktifi

<sup>19</sup> 5.7.2002 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlük kazanan, 97/67/EC sayılı Direktif'te değişiklik yapan 2002/39/EC sayılı Posta Direktifi

<sup>20</sup> 27.2.2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlük kazanan, 97/67/EC sayılı Direktif'te değişiklik yapan 2008/6/EC sayılı Posta Direktifi

- Posta sektöründe aşamalı ve kontrollü serbestleşme için gerekli tedbirler alınmalıdır (paragraf 8).
- AB ölçeğinde, coğrafi konumundan bağımsız olarak tüm kullanıcıların makul fiyatla ve belirli bir kalite düzeyinde ve kapsamda evrensel hizmetten yararlanmasının garanti altına alınması esastır (paragraf 11).
- Evrensel hizmet yükümlülüğü hem ulusal hizmetleri hem de ülkeler arası hizmetleri kapsmalıdır (paragraf 13).
- Evrensel hizmet yükümlülüğü; ilgili yükümlünün, müşterileri ile bireysel anlaşma yapma hakkını engellememelidir (paragraf 15).
- Bazı hizmetler bakımından tekel hakkı; rekabet kurallarının uygulanmasını engellemeyecek biçimde, ancak evrensel hizmetin finansmanı amacıyla sağlanabilmelidir (paragraf 16).
- Ağırlığı 350 gramı ve fiyatı temel tarifenin beş katını aşan haberleşme maddeleri ki bunlar toplam mektup hacminin yüzde ikiden azını oluşturmaktadır, tekel hakkı için eşik teşkil edecektir (paragraf 17).
- Üye ülkeler şeffaflık, ayrımcı olmama ve orantılılık ilkelerini ve objektif ölçütleri dikkate alan bir regülasyon rejimi kurmalıdır (paragraf 22).
- Üye ülkeler evrensel hizmet yükümlüsü için özel imtiyazlar verme veya adil olmayan maliyet yükü getirenler bakımından tazminat fonu kurma seçeneklerine sahiptir (paragraf 23).
- Üye ülkelerde kamu posta altyapısına erişim için şeffaf ve ayrımcı olmayan uygulamaları sağlayan tedbirler alınmalıdır (paragraf 25).
- Evrensel hizmetin doğru biçimde yönetilmesi ve rekabetin bozulmasının engellenmesini sağlamak amacıyla evrensel hizmet tarifeleri objektif ve şeffaf olmalı, ayrımcı olmamalı ve maliyetleri yansıtmalıdır (paragraf 26).
- Tekel kapsamındaki hizmetler ile tekel kapsamında bulunmayan hizmetler arasında çapraz sübvansiyonun önlenmesi ve şeffaflık ilkesi çerçevesinde gerçek maliyetlerin hizmetlere yansıtılması amacıyla, tekel kapsamında bulunan ve

bulunmayan hizmetler için muhasebe ayrıştırılmasına gidilmesi gerekmektedir (paragraf 28).

- Evrensel hizmet yükümlüsü makul bir zaman dilimi içinde maliyetleri hizmetlere doğru bir biçimde yansıtabilecek bir muhasebe sistemine geçmelidir, bu tür bir muhasebe sistemi rekabete açık hizmetler bakımından gerekli olmayabilir (paragraf 29).
- Kullanıcılar tarafından beklenen hizmet kalitesinin elde edilmesi esastır, söz konusu kalite standartları ve bu standartlara uyulup uyulmadığı tüketici yararına olmak üzere kamuoyuna duyurulmalıdır (paragraf 31).

### Direktif Hükümleri

Direktif'in birinci maddesinde ortak kurallar; evrensel hizmet uygulamaları, evrensel hizmet için tekel hakkının kapsamı, tekel kapsamında olmayan hizmetlere ilişkin kurallar, evrensel hizmet için tarife ve muhasebe ilkeleri, kalite ve teknik standartlar ve bağımsız regülasyon otoritelerine ilişkin düzenlemeler olarak ifade edilmektedir.

Üçüncü madde uyarınca üye ülkeler, tüm tüketicilerin kendi bölgelerinde, belirli bir kalite düzeyinde ve erişilebilir fiyatlardan posta hizmetlerinden faydalanmalarını sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Üye ülkeler, düzenleyici otoriteler tarafından tespit olunan bölgeler müstesna, evrensel hizmetlerin, minimum posta gönderilerinin toplanması ve dağıtılması olmak üzere, haftanın her iş günü ve haftada beş günden az olmamak üzere gerçekleştirilmesini temin edecektir.

Yine üçüncü madde kapsamında üye ülkeler; posta maddeleri<sup>21</sup> için iki kilografa kadar, posta paketleri için on kilografa kadar ve kayıtlı ve sigortalı gönderileri kapsamına alan evrensel hizmeti sağlamakla yükümlü tutulmaktadır. Düzenleyici otoriteler posta paketleri için konan üst limiti yirmi kilografa kadar arttırmaya yetkilidir.

Yedinci madde ile evrensel hizmet yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacıyla evrensel hizmet yükümlüsüne, ağırlığı 350 gramın altında ve ücreti en düşük ağırlıkta ve en hızlı standart kategorideki yurtiçi posta gönderileri tariflerinin beş katına kadar

<sup>21</sup> Posta maddesi (*postal item*) Direktif'in ikinci maddesinde tanımlanmaktadır. Buna göre posta maddesi; evrensel hizmet yükümlüsü tarafından taşınmak zorunda olan ve haberleşme maddelerinin yanı sıra; kitap, katalog, gazete, süreli yayınlar ile ticari değeri olsun veya olmasın emtia içeren posta paketlerini ifade etmektedir.

olan yurtiçi haberleşme maddeleri<sup>22</sup> için tekel hakkı verilebileceği hükme bağlanmıştır. Gerekli olduğu ölçüde anılan sınırlar içinde kalan ülkeler arası mektup ve doğrudan mektup<sup>23</sup> gönderileri de tekel hakkı kapsamına alınabilmektedir.

Dokuzuncu madde kapsamında üye ülkeler evrensel hizmet kapsamında bulunmayan tekel dışı hizmetler için genel yetkilendirme, evrensel hizmet kapsamındaki tekel dışı hizmetler için bireysel lisanslama yapabilmektedir. Anılan madde hükmü uyarınca yetkilendirme işlemleri şeffaflık, ayrımcı olmama, ölçülülük ilkelerine uygun olmalı ve objektif ölçütlere dayanmalı, yetkilendirme ile ilgili temyiz mekanizması bulunmalıdır.

Dokuzuncu madde hükmüne göre üye ülkeler, evrensel hizmet yükümlülüğünün adil olmayan finansal yük ortaya çıkarması durumunda, bağımsız bir kurum tarafından idare edilecek bir tazmin fonu kurabilecektir. Bu halde de şeffaflık, ayrımcı olmama, ölçülülük ilkelerine uygunluk söz konusu olmalıdır.

12. madde hükmü uyarınca üye ülkeler tarafından evrensel hizmet kapsamındaki hizmetler için uygulanacak tarifelerde şu ilkelere uyulması gerekir; fiyatlar tüm tüketiciler için erişilebilir olmalıdır, fiyatlar maliyetleri yansıtmalıdır; tek tarife uygulaması, evrensel hizmet yükümlüsünün bireysel sözleşmeler ile fiyat belirlemesini engellememelidir; tarifeler şeffaf olmalı, ancak ayrımcı olmamalıdır.

Evrensel hizmet sağlayıcılarından, I. Direktif'in yürürlük kazanmasından itibaren iki yıl içinde uygun muhasebe sistemini kurmaları beklenmektedir. 14. madde uyarınca evrensel hizmet yükümlüleri en azından tekel ve tekel olmayan hizmetler için ayrı muhasebe kaydı tutmalıdır. Tekel kapsamında olmayan hizmetler bakımından evrensel hizmet kapsamında olanlar ve olmayanlar için de muhasebe kayıtları farklılaştırılır.

<sup>22</sup> Haberleşme maddeleri (*domestic items of correspondence*) Direktif'in ikinci maddesinde tanımlanmaktadır. Buna göre; herhangi bir fiziksel formun üzerinde yazılı olan ve gönderici tarafından üzerinde belirtilen adrese taşınan gönderileri ifade etmektedir. Kitap, katalog, gazete, süreli yayınlar ile ticari değeri olsun veya olmasın emtia içeren posta paketleri bu kapsamda bulunmamaktadır. Yurtiçi haberleşme gönderileri ise, doğrudan tanımı yapılmamakla birlikte, haberleşme maddesi tanımından hareketle göndericisi ve alıcısı yurtiçinde bulunan haberleşme maddeleri olarak kabul edilmek gerekir.

<sup>23</sup> Doğrudan mektup (*direct mail*) Direktif'in ikinci maddesinde tanımlanmaktadır. Buna göre doğrudan mektup; sadece reklam, pazarlama ve kamuoyunu bilgilendirmeye dönük maddeler içeren ve alıcının ismi, adresi ve mesajın içeriğini değiştirmeye yönelik diğer bilgiler hariç olmak üzere standart bir mesaj ihtiva eden ve belli sayıda alıcıya iletilmek üzere hazırlanan gönderileri ifade etmektedir. Faturalar, ekstreler ve mali raporlar ile diğer standart olmayan gönderiler ve doğrudan mektup ile birlikte gönderilen diğer maddeler doğrudan mektup tanımına girmemektedir.

Aynı madde hükmüne göre maliyetlerin hizmetlere yansıtılmasında şu ilkeler gözetilmelidir; doğrudan belirli hizmetlere özgülenebilen maliyetler, söz konusu hizmetlere yansıtılır; doğrudan yansıtmanın mümkün olmadığı durumlarda ortak maliyetler karşılaştırmalı maliyet analizi çerçevesinde dolaylı olarak hizmetlere yansıtılır, doğrudan veya dolaylı yansıtmanın mümkün olmadığı durumlarda maliyetler hesaplanan bir dağılım oranı ölçüsünde tekel ve tekel dışı hizmetlere dağıtılır. Bu ilkeler dışında, bu ilkeler ile uyumlu maliyet dağıtım sistemleri de düzenleyici otoritenin onayı ve Komisyon'un bilgilendirilmesi koşuluyla uygulanabilir.

15. maddede evrensel hizmet yükümlülerinin uygulayacakları muhasebe sisteminin bağımsız denetleyiciler tarafından denetlenmesi ve sonuçlarının yayımlanması hükme bağlanmıştır.

22. madde uyarınca üye ülkeler, hukuki ve idari özerkliğe sahip bir ya da daha fazla düzenleyici otorite kurmakla yükümlü kılınmıştır. Söz konusu düzenleyici otoriteler sektörde rekabet kurallarının uygulanmasından da sorumlu tutulabilecektir.

### **2.1.2. 2002/39/EC sayılı Posta Direktifi (II. Direktif)**

Direktif'in dibacesinde yer verilen tespitler ve temel ilkeler şunlardır:

Dibace

- Posta sektörü bakımından birlik içi bütünleşik yapının kuvvetlendirilmesi amacıyla daha modern bir düzenleme çerçevesine ihtiyaç duyulmaktadır. Sektörün rekabet gücünün artması, alternatif iletişim yöntemleri ile entegrasyonunun güçlenmesine ve hizmet kalitesinin artmasına yol açacaktır (paragraf 10).
- Evrensel hizmet yükümlüleri bakımından, sektörün rekabete açılmasıyla ve teknolojik gelişmelerle ortaya çıkabilecek istihdam kayıpları, rekabetin yol açacağı hacim artışı ve özel sektör şirketlerinde istihdam artışı ile telafi edilebilecektir (paragraf 13).



- Sektörün aşama aşama rekabete açılması ve 2009 yılında tam entegre pazar hedefine ulaşılması ya da mevcut sonuçların değerlendirilerek alternatif adımların belirlenmesi yerinde olacaktır (paragraf 14).
- Tekel hakkının 2003 yılında yüz gram veya temel ücretin üç katı, 2006 yılından itibaren elli gram veya temel ücretin iki buçuk katı düzeyine çekilmesi; öte yandan ülkeler arası mektup gönderilerinin, evrensel hizmet yükümlülüğünün sağlanması amacıyla bazı istisnalar saklı tutularak tamamen rekabete açılması kontrollü ve aşamalı serbestleşme için uygun görülmektedir (paragraf 16 ve 18).
- Son derece dinamik bir görünüm sergileyen ve altı birlik ülkesinde büyük ölçüde rekabete açık olan doğrudan mektup pazarı, evrensel hizmet sunumunun sağlanması amacıyla yukarıdaki sınırlar çerçevesinde tekel hakkı kapsamında tutulmaya devam edilebilecektir (paragraf 19).
- Tekel hakkı uygulamasına devam edilmesi, evrensel hizmet yükümlülerine, gerek operasyonlarını, gerekse insan gücünü daha yoğun rekabete hazırlamak olanağı verecek ve ortaya çıkabilecek finansal dengesizliği engelleyerek evrensel hizmet sunumunun akamete uğratılmamasını sağlayacaktır (paragraf 23).
- Üye ülkeler tarafından uygulamaya konabilecek evrensel hizmet fonu veya benzer imtiyazlar konusunda Komisyon'a önceden bilgi verilmesi Kurucu Antlaşmanın 88. maddesi gereğince zorunludur (paragraf 25).

#### Direktif Hükümleri

Direktif'in 7. maddesinde değişiklik yapan madde 1.1 uyarınca tekel hakkı; yurtiçi haberleşme maddeleri ile ülkeye diğer ülkelerden gelen haberleşme maddeleri, evrensel hizmet sunumu için gerekli olduğu ölçüde doğrudan mektuplar ve yurtdışına giden haberleşme maddeleri için tekel hakkı kapsamı 2003 yılından itibaren yüz gram veya temel haberleşme maddesi ücretinin üç katı, 2006 yılından itibaren elli gram veya temel haberleşme maddesi ücretinin iki buçuk katı olarak uygulanacaktır.

12. maddeye ek yapan madde 1.2'ye göre evrensel hizmet yükümlüleri; ticari gönderiler, toplu gönderiler gibi alanlarda özel anlaşma yapmaları durumunda da şeffaflık, ayrımcı olmama ve maliyet odaklılık ilkelerini gözetecektir.

Tekel hakkı kapsamında bulunan hizmetler ile bu hak kapsamında bulunmayan hizmetler arasında çapraz sübvansiyon; 12. maddeye ek yapan madde 1.2 kapsamında, söz konusu çapraz sübvansiyonun evrensel hizmet yükümlülüğünün sağlanması için zorunlu olduğunun ispat edilmesi müstesna, yasaklanmıştır.

22. maddede değişiklik yapan madde 1.4 uyarınca ulusal düzenleyiciler bu Direktif'ten kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğini denetlemekle yükümlü kılınmıştır. İlâveten, gerekli olduğu hallerde, tekel hakkı uygulamalarının kontrolüne ilişkin özel prosedürler geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Düzenleyici otoriteler rekabet kurallarının uygulanmasını da gözetebilecektir.

### **2.1.3. 2008/6/EC sayılı Posta Direktifi (III. Direktif)**

Direktif'in dibacesinde yer verilen tespitler ve temel ilkeler aşağıda özetlenmektedir.

Dibace

- Direktif uyarınca Komisyon, evrensel hizmet yükümlülüğünün ülke bazında etkilerini analiz eden çalışmasını tamamlamıştır. Komisyon aynı zamanda posta sektörünü, ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişme boyutlarıyla değerlendirmiş ve ilgili taraflarla istişare etmiştir. Söz konusu analizler; tekel hakkının, evrensel hizmet sunumunun finansmanında daha fazla kullanılmaması gereğini ortaya koymaktadır (paragraf 11 ve 13).
- Posta Direktifi, temel önceliği evrensel hizmet yükümlülüğünün evrensel hizmet sağlayıcıları vasıtasıyla gerçekleştirilmesine vermektedir. Üye ülkelere tarafsızlık, şeffaflık, ayrımcı olmama, orantılılık ve rekabetin en az düzeyde bozulması ilkelerine sadık kalınmak kaydıyla evrensel hizmet sunumunun en etkin ve uygun mekanizmalar aracılığıyla sağlanması noktasında esneklik tanınmaktadır. Üye ülkeler evrensel hizmetin sunumu noktasında; piyasa mekanizmasına bırakılması, birden fazla evrensel hizmet yükümlüsünün, evrensel hizmetin birden fazla unsurunu sunması; evrensel hizmetin farklı coğrafyalarda farklı teşebbüsler tarafından sunulması ya da kamu alımları yoluyla veya bunların kombinasyonlarıyla yapılması seçeneklerini kullanabilecektir. Bununla birlikte birden fazla evrensel hizmet sorumlusunun

tespit edildiği hallerde hizmetlerin çakışmasına izin verilmemelidir (paragraf 23).

- Posta sektöründe faaliyet gösteren operatörlerden evrensel hizmetin finansmanına katkı sağlanması istenebilir. Üye ülkeler kimlerin finansmana katkı sağlayacağını tespiti noktasında söz konusu operatörlerin sunduğu hizmetlerin, tüketici perspektifinden ne ölçüde evrensel hizmet kapsamında görüldüğüne; hizmetlerin karakteristiğine ve kullanım amaçları ile fiyatlamlara bakarak karar vermelidir. Söz konusu operatörlerin sunduğu hizmetlerin evrensel hizmetlerin nitelikleriyle bire bir örtüşmesi beklenmez (paragraf 27).
- Evrensel hizmet finansmanına katkı konusunda, orantılılık ilkesi uyarınca üye ülkeler, örneğin katılımı istenen operatörün evrensel hizmet kapsamında bulunan posta hizmetlerinden aldığı pay gibi şeffaf ve ayrımcı olmayan ölçütler kullanılmalıdır. Üye ülkeler, evrensel hizmet finansmanına katkı sağlaması istenen operatörlerden muhasebe ayırıştırmasına gitmesini talep edebilir (paragraf 28).
- Evrensel hizmetin net maliyeti; regülatörlerin gözetimi altında, evrensel hizmet yükümlüsünün, evrensel hizmet yükümlüsü olarak katlanacağı net maliyetler ile evrensel hizmet sorumlusu olarak tespit olunmadığı halde katlanacağı net maliyetler arasındaki fark dikkate alınarak hesaplanmalıdır. Söz konusu hesaplamada evrensel hizmet yükümlüsüne sağlanan diğer kâr ve faydalar ile maliyet etkinliği müşevvikleri gibi diğer ilgili unsurlar da dikkate alınmalıdır (paragraf 29).
- Birden fazla operatörün evrensel hizmet sunumunu sağladığı hallerde, etkili rekabetin sağlanabilmesi amacıyla, posta altyapısının tüm evrensel hizmet sağlayıcıları tarafından erişilebilir olması sağlanmalıdır (paragraf 34).
- Üye ülkeler tekil gönderiler için ki bunlar daha çok bireysel tüketiciler ve küçük ölçekli teşebbüsler tarafından kullanılmaktadır, tek tip tarife uygulamasına devam edebilir. Tek tip tarife uygulaması gazete ve kitap gibi genel kamu yararını ilgilendiren, sosyal bağları ve demokratik toplum yapısını güçlendiren diğer posta maddeleri için de geçerli olabilir (paragraf 38).

- Tam rekabetçi pazara geçiş sürecinde, çapraz sübvansiyonun olumsuz etkilerinin önlenmesi amacıyla üye ülkeler tarafından evrensel hizmet yükümlüleri için muhasebe ayrıştırması uygulamasının sürdürülmesi yerinde olacaktır (paragraf 41).

#### Direktif Hükümleri

Direktif'in ilk maddesinde düzenleyici kuralların kapsamı ortaya konmuş, I. Direktif'te ortaya konan amaçlarda bazı değişiklikler gerçekleşmiştir. Buna göre tekel hakkı ile ilgili hüküm kaldırılmış, evrensel hizmetin sağlıklı ve sürekli bir biçimde sağlanması amacıyla bu hizmetlerin finansmanı kapsama dahil edilmiştir (1. maddede değişiklik yapan madde 1.1).

Direktif'in 2. Ek'inde yer alan ikinci maddesi uyarınca üye ülkeler mevcut düzenlemelerini 31 Aralık 2010 tarihine kadar III. Direktif hükümleri ile uyumlu kılmakla yükümlü tutulmuştur. Bununla birlikte 2. Ek'in üçüncü maddesi çerçevesinde 11 üye ülkeye<sup>24</sup> 31 Aralık 2012 tarihine kadar ihtiyari zaman tanınmıştır. Bu çerçevede tüm üye ülkeler 2012 yılı sonu itibarıyla tekel hakkı düzenlemesine son vermiştir.

Üye ülkeler ülkenin tamamını kapsamak üzere bir ya da birden fazla evrensel hizmet sağlayıcısı görevlendirilebilir. Üye ülkeler birden fazla evrensel hizmet yükümlüsünü ülkenin farklı bölgelerinde veya evrensel hizmetin farklı alanlarında hizmet sunmak üzere görevlendirebilir. Evrensel hizmet görevlendirilmesinde şeffaflık, ayrımcı olmama ve orantılılık ilkeleri gözetilir. Üye ülkeler Komisyonu, evrensel hizmet yükümlülerinin kimliği hakkında bilgilendirmelidir. Evrensel hizmet görevlendirmeleri Direktif'te yer alan koşul ve ilkeler bakımından periyodik olarak gözden geçirilir. Ancak bu gözden geçirme periyodu evrensel hizmet yükümlülerine yatırımlarının geri dönüşünü sağlamalarına izin verecek uzunlukta olmalıdır (4. maddede değişiklik yapan madde 1.4).

---

<sup>24</sup> Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Polonya, Romanya, Slovakya.

Üye ülkeler evrensel hizmet yükümlüsü ve evrensel hizmet sunumuna ilişkin en güncel bilgilerin kullanıcılara ve diğer hizmet operatörlerine<sup>25</sup> verilmesini sağlar, bu bilgiler uygun bir biçimde yayımlanır (6. maddede değişiklik yapan madde 1.6).

Üye ülkeler, posta hizmetlerinin sunumunda özel haklar sağlayamaz. Evrensel hizmetin finansmanı ise bu Direktif'in ilgili hükümleri ya da Kurucu Antlaşma ile uyumlu diğer yöntemlerle sağlanır (7. maddede değişiklik yapan madde 1.8).

Üye ülkeler, şayet var ise, evrensel hizmetin ek yükünün hesaplanmasında bu Direktif'in I. Ek'ini dikkate alır ve finansmanı kamu fonlarından veya sektörde faaliyet gösteren operatörler ve/veya kullanıcıların katkısıyla sağlar. İkinci seçeneğin kullanılması halinde kurulacak tazmin fonu bağımsız bir organ tarafından yönetilmelidir. Tazmin fonunun kurulması ve finansman yükünün tespiti noktasında şeffaflık, ayrımcı olmama ve orantılılık ilkeleri gözetilmelidir (7. maddede değişiklik yapan madde 1.8).

Evrensel hizmet dışındaki hizmetler için üye ülkeler genel izin prosedürü, evrensel hizmet kapsamındaki hizmetler için bireysel lisans uygulaması başlatabilir. Söz konusu izin mekanizmaları; şeffaflık, ayrımcı olmama, orantılılık, ulaşılabilirlik, belirlilik ilkelerine uygun olmalı, söz konusu mekanizmalar kapsamında istenen yükümlülükler kamuoyu ile paylaşılmalı ve objektif ilkelere dayandırılmalıdır (9. maddede değişiklik yapan madde 1.10).

AB Parlamentosu ve Konsey, kullanıcı ve hizmet sağlayıcılarının posta altyapısına, şeffaf ve ayrımcı olmayan koşullarda erişimini mümkün kılacak uyum tedbirlerini alır. Üye ülkeler bu konuyla ilgili erişim koşullarının tespitini sağlamakla yükümlüdür (11. maddede değişiklik yapan madde 1.12).

Evrensel hizmet kapsamında uygulanacak tarifelere ilişkin olarak Direktif'in 12. maddede değişiklik yapan 1.14. maddesi kapsamında I. Direktif'teki hüküm ile bu hükme eklemeler yapan ikinci direktifteki hükümler korunmuş, II. Direktif'te tekel kapsamında olan ve olmayan hizmetler arasındaki çapraz sübvansiyonu yasaklayan hüküm çıkarılmıştır (12. maddede değişiklik yapan madde 1.14).

---

<sup>25</sup> İlk Direktif'te güncel bilgilerin kullanıcılara sunulması hüküm altına alınmışken yapılan değişiklik ile söz konusu bilgilerin diğer servis sağlayıcılarına da sunulması yükümlülüğü getirilmiştir.

Evrensel hizmet sağlayıcıları, evrensel hizmet kapsamında bulunan ve bu kapsamda bulunmayan hizmetlerin her biri bakımından muhasebe ayrıştırması gerçekleştirir. Söz konusu muhasebe sistemi üye ülkeler bakımından evrensel hizmetin net maliyetinin kullanılmasında dikkate alınmalıdır (14. maddede değişiklik yapan madde 1.15).

Maliyet tahsisi bakımından Direktif'in 14. maddesinde değişiklik yapan 1.15. maddesi kapsamında ilk Direktif'in 14. maddesindeki dikkate alınacak tahsis ilkeleri aynen korunmuş, bunlara dördüncü bir tahsis ilkesi eklenmiştir. Buna göre hem evrensel hizmet kapsamındaki hem de bunun dışındaki hizmetlere ilişkin ortak maliyetler her iki hizmete de yansıtılır. Evrensel hizmet fonuna katkı sağlayan teşebbüslerden de, söz konusu fonun işlevini sağlayabilmek için uygun muhasebe ayrıştırması istenebilir (14. maddede değişiklik yapan madde 1.15).

## **2.2. TÜRKİYE'DE POSTA HİZMETLERİNE İLİŞKİN REGÜLASYON ÇERÇEVESİ**

Türkiye'de posta hizmetleri 1980'li yıllara kadar münhasıran bir kamu teşebbüsü olan PTT eliyle sunulmuş, anılan tarihten itibaren özellikle kargo ve ekspres hizmetleri alanında özel teşebbüsler de faaliyet göstermeye başlamıştır.

13.07.1953 tarih ve 6145 sayılı Kanun ile İktisadi Devlet Teşekkülü olan PTT, 1984 yılında Kamu İktisadi Devlet Teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak çıkarılan 233 sayılı KHK ile Kamu İktisadi Kuruluşu statüsü kazanmıştır. 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 öngörülmüş olup, 24.04.1995 tarihinden itibaren T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü müstakilen çalışmaya başlamıştır.

29.01.2000 tarih 4502 sayılı Kanun'un 24. maddesi ile "T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü" olan Kuruluşun adı "T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü" (PTT), 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu ile de anonim şirket olarak yeniden yapılandırılmış ve Kuruluşun adı Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi olarak değiştirilmiştir.

Türkiye’de posta sektörü 1950-2013 arasındaki 63 yıllık dönem boyunca 5584 sayılı Posta Kanunu<sup>26</sup> ile düzenlenmiştir. Bununla birlikte posta sektörü kapsamında düşünülmesi gereken kargo ve ekspres hizmetleri için 2003 yılına kadar herhangi bir yasal düzenleme mevcut değilken, bu yılda yürürlük kazanan 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu<sup>27</sup> ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuat ile söz konusu hizmetler de yasal düzenleme kapsamına alınmıştır. Bunların yanı sıra 27.03.1973 tarih ve 6156/7 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Posta Tüzüğü yürürlük kazanmıştır.

PTT’nin dışında 1980’li yıllardan önce muhtelif küçük ölçekli işletmeciler görülmekle birlikte, 1982 yılından itibaren “Kargo” işletmecilerinin piyasada yer almaya başladığı, öncelikle nüfus yoğunluğu ve ticari faaliyetlerin yüksek olduğu şehir ve merkezlerde şubeler açtıkları ve giderek bu şubeleri sayısal ve bölgesel olarak arttırarak hızlı bir gelişme sergiledikleri görülmektedir. Bunun yanında, değişik sektörlerden gelen talepler doğrultusunda, dağıtım amaçlı olarak, yüksek nüfus yoğunluğuna sahip yerleşim bölgeleri ile üretimin ve ticaretin yoğun olduğu şehir merkezlerinde gün içinde dağıtım yapan ve motosikletli personel çalıştıran motorlu kurye firmaları da piyasada görülmeye başlanmıştır (DPT 2007, 30-32).

Söz konusu teşebbüslerin faaliyetlerini de düzenlemek üzere çıkarılan 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu karayolu ile taşımacılığın yanı sıra terminal işletmeciliğinden oto kiralamaya, lojistik işletmeciliğinden Kargo ve Dağıtım işletmeciliğine, taşıma organizatörlüğünden taşımacılık acente ve komisyonculuğuna, ev ve eşya taşımacılığından tehlikeli madde taşımacılığına kadar birçok farklı konuyu kapsamaktadır. Bu nedenle 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu’nun yürürlük kazanması öncesinde kargo ve ekspres hizmetleri tarafında ciddi bir yasal boşluk bulunduğu ileri sürülebilecektir.

Günümüzde posta sektöründe PTT’nin yanı sıra yerli ve yabancı sermayeli çok sayıda kargo ve ekspres hizmeti sunan şirket faaliyetini sürdürmektedir. PTT’nin iktisadi faaliyetlerine ilişkin veriler bir sonraki bölümde ele alınacaktır. Bununla birlikte kargo şirketlerine ilişkin ayrıntılı veriler bulunmamaktadır. PTT verilerine göre 2012 yılı itibarıyla piyasada etkin olarak faaliyet gösteren kargo/kurye firmaları Bölge

<sup>26</sup> 2.3.1950 tarih ve 5584 sayılı Posta Kanunu

<sup>27</sup> 10.7.2003 tarih ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu

Müdürlüklerine bağlı yaklaşık 250 adet transfer/aktarma merkezi, 9.700 adet şube/acente, 25.000 adet araç filosu ve 89.000 çalışanı ile faaliyetine devam etmektedir. Söz konusu teşebbüsler anılan yılda yaklaşık üç milyar adet gönderi gerçekleştirmiştir.

Gerek 5584 sayılı Posta Kanunu'nda, gerek 6156/7 sayılı Posta Tüzüğünde, gerekse 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nda rekabet ve iktisadi regülasyonlara ilişkin düzenlemeler çok sınırlı iken, evrensel hizmet yükümlülüğüne ilişkin olarak herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Söz konusu düzenlemeler ise Posta Kanunu ve Posta Tüzüğünde yer alan ve oldukça geniş tanımlanan posta tekeli ve tekel ihlaline ilişkin hükümler ile Karayolu Taşıma Kanunu ve Yönetmeliğinde yer alan yetki belgesi ve tarife üst sınırları ile ilgili hükümler ile sınırlıdır.

Aşağıda ayrıntılı bir biçimde incelenen ve AB'nin ilgili direktifleri doğrultusunda hazırlandığı görülen 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu ile kargo ve benzeri hizmetler kapsama alınmış, rekabet ve iktisadi regülasyonlar ile ilgili ayrıntılı hükümlere yer verilmiş, evrensel hizmet yükümlülüğü tanımlanmış ve PTT anonim şirket olarak yeniden yapılandırılmıştır.

### **2.2.1. Posta Hizmetleri Kanunu**

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu 9.5.2013 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlük kazanmıştır. Kanun; sektörün serbestleştirilmesi ve rekabete açılması, evrensel hizmet yükümlülüğünün getirilmesi ve düzenleme işlevinin bağımsız idari otorite marifetiyle yürütülmesi gibi düzenlemeler ekseninde, AB mevzuatına uyumlu yeni bir posta rejimi öngörmektedir.

Kanun iki temel bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde düzenleme rejiminin çerçevesi çizilmiştir. İkinci bölümde ise PTT'nin statüsü değiştirilmiş ve kurum anonim şirket tüzel kişiliğine kavuşturulmuştur. Kurulacak PTT A.Ş.'nin sermayesinin tamamı Hazine Müsteşarlığına ait kılınırken, pay sahipliğine dayanan, oy, yönetim, temsil ve denetim gibi hak ve yetkilerin kullanımı Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına bırakılmıştır.

Kanun'un ilk maddesinde amaç; ülke genelinde posta hizmetlerinin kaliteli, sürekli, tüm kullanıcılar için karşılanabilir bir ücretle, etkin, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde



sunulmasını sağlamak üzere posta sektörünün serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaflığı sağlanmış bir sektör oluşturulması ve bu sektörde düzenleme ve denetimin gerçekleştirilmesi ile PTT A.Ş.'nin kuruluşu, yapılanması, faaliyet konuları ve hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin esasların belirlenmesi olarak ortaya konmuştur

Kanun'da evrensel hizmet ile ilgili düzenleme yetkilerinin büyük kısmı Bakanlığa bırakılmak kaydıyla, posta sektöründe düzenleme yetkisi Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu'na (BTİK) verilmiştir. Kanun'un 4. maddesinde BTİK'nin temel görev ve yetkilerinin sınırları çizilmiştir. Bu çerçevede BTİK'nin, tezin konusu bakımından, altı çizilmesi gereken temel görev ve yetkileri şunlardır:

- Bakanlıkça belirlenecek politika ve stratejilere uygun olarak kullanıcılara güvenilir, kesintisiz ve karşılanabilir bir ücretle posta hizmetleri verilmesini temin etmek üzere gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Yetki belgelerinin kapsamı, süresi ve şekli ile ücretlerini belirlemek, yetki belgesi vermek, onaylamak, uygulamayı denetlemek, bu hususta gereken iş ve işlemleri yürütmek ve mevzuatta öngörülen tedbirleri almak,
- Tarifelerin onaylanması, izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin yöntemler ile tarifelerin alt ve üst sınırları ile bunların uygulama usul ve esaslarını belirlemek,
- Eşitlik, şeffaflık ve posta tekeli dışındaki alanda rekabetin sağlanması amacıyla hizmet sağlayıcılarının belirlenmiş ilke ve kurallara uymalarını sağlamak, faaliyetlerinin yetkilendirme hüküm ve şartlarına uygunluğu ile işletme ve muhasebe kayıtlarını denetlemek veya denetletmek,
- Yönetmeliklere, yetki belgesi hüküm ve şartlarına, görev sözleşmesine, Kurul kararlarına ve tarifelere aykırı davranıldığı durumlarda idari para cezası vermek, yetki belgelerini belirli süreyle geri almak veya iptal etmek,
- Evrensel posta hizmetinin belirlenen ulusal veya uluslararası standartlara uygun olarak yürütülmesine ilişkin faaliyetleri izlemek, denetlemek ve gerekli tedbirleri almak,
- Posta sektöründe rekabeti tesis etmeye ve korumaya, rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı uygulamaların giderilmesine yönelik düzenlemeleri yapmak,

- Posta sektöründe ortaya çıkan rekabet ihlallerini denetlemek, yaptırım uygulamak, mevzuatta öngörülen hallerde posta sektöründe rekabet ihlallerine ilişkin konularda gerektiğinde Rekabet Kurumundan görüş almak,
- Yetki belgesi sahiplerinin sahip olması gereken mali ve mesleki yeterlik şartları ile bu hizmet için kurulması gereken asgari altyapıyı belirlemek.

Posta tekeli Kanun'un 6. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre aşağıda sıralanan hizmetler evrensel posta hizmet yükümlüsünün<sup>28</sup> tekeline terk edilmiştir:

- Temel ücret göz önünde bulundurularak Kurumun önerisi ve Bakanlığın teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından ağırlığı veya ücreti belirlenen yurtiçi ve yurtdışı haberleşme gönderilerinin kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimi,
- 04.01.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun elektronik tebliğe ilişkin hükümleri saklı kalmak kaydıyla, 7201 sayılı Kanun ve diğer kanunlar kapsamındaki elektronik ortam dâhil her türlü tebligatın kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimi,
- Barışta Türk Silahlı Kuvvetleri'ne posta hizmetlerinin sağlanması,
- Postada alınacak ücretleri gösteren posta pulları, kişisel pul, anma pulları, posta kartları ve ilk gün zarflarının bastırılıp satışa çıkarılması.

6. maddenin üçüncü bendinde, posta tekeli ihlal edenlerin, bu ihlal kapsamındaki gönderiler için evrensel posta hizmet yükümlüsünce belirlenen posta ücretinin on katı tutarında meblağı evrensel posta hizmet yükümlüsüne tazminat olarak ödemekle yükümlü kılındığı ifade olunmaktadır.

6475 sayılı Kanun'un 9. maddesi uyarınca posta hizmeti sunulabilmesi veya bunun için gerekli altyapının kurulup işletilebilmesi için BTİK tarafından bu hususta yetkilendirilmiş olmak gerekmektedir. Yetkilendirme, yetki belgesi verilmesi yoluyla

---

<sup>28</sup> Tanımlar kısmında Evrensel Posta Hizmet yükümlüsü; "evrensel posta hizmetini görev sözleşmesi uyarınca sağlamakla yükümlü kılınan hizmet sağlayıcısı" biçiminde tanımlanmıştır. Yine tanımlar kısmında görev sözleşmesi; PTT'nin posta hizmetlerini sunmak üzere hak ve yükümlülüklerini belirleyen sözleşmeyi ifade etmektedir. Bu halde Kanun'dan posta tekelinin, kendisine görev sözleşmesinde evrensel hizmet yükümlülüğünün verilmesi halinde münhasıran PTT'ye ait olduğu anlaşılmaktadır.

yapılmaktadır. Yetki belgesi almak isteyen şirketler faaliyete başlamadan önce BTİK düzenlemeleri çerçevesinde Kuruma başvuruda bulunmakla yükümlü kılınmıştır.

PTT, bu Kanun çerçevesinde yurtiçi ve yurtdışında posta hizmetlerini yürütmeye ve gerekli altyapıyı kurmaya yetkili kılınmıştır. PTT'nin söz konusu yetkiye ilişkin hak ve yükümlülükleri BTİK ile imzalanacak görev sözleşmesi ile belirlenir. Bu sözleşme damga vergisi ve harçtan müstesna tutulmuştur.

Yetki belgesinin ücreti, kapsamı, süresi ve şekli ile yetki belgesi başvurusunda bulunacakların sahip olması gereken mali ve mesleki yeterlilik şartları, bu hizmet için kurulması gereken asgari altyapıya ilişkin usul ve esaslar BTİK tarafından yürürlüğe konan yönetmelikle belirlenecektir.

Kanun uyarınca yetki belgesi, sahipleri dışında kullanılamamakta, ancak, BTİK'nın onayı ile yetki belgesi alma şartlarını haiz olanlara devredilebilmektedir. BTİK yetkilendirme taleplerini, gerekli şartların sağlanamaması nedeniyle veya milli güvenlik, kamu düzeni ve genel sağlık gerekçeleri ile reddedebilir. Diğer yandan yetki belgesi, hizmet sağlayıcısının faaliyetlerinin mevzuata aykırı olması durumunda BTİK tarafından belirlenecek usul ve esaslara göre iptal edilebilir.

BTİK, milli güvenlik, kamu düzeni ve genel sağlık gereklerinden kaynaklanan sebeplerin tespiti halinde, şirketlerin posta sektöründe faaliyete geçmelerini veya posta hizmeti sağlamalarını engelleyebilecektir.

Kanun'un 12. maddesinde hizmet sağlayıcılarının yükümlülükleri belirlenmiştir. Bu çerçevede temel yükümlülükler şunlardır:

- Teşkilat birimlerini, mevzuatın öngördüğü defter ve kayıtlarını denetime hazır bulundurmak, Kurum tarafından talep edildiğinde denetime açmak ve Kurumun faaliyetlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi ve belgeyi zamanında Kuruma vermek,
- Kişisel veri ve bilgilerin gizliliğinin korunması yükümlülüklerine uymak,
- Yetki belgesine konu her hizmet için ayrı hesap ve kayıt tutmak,
- Anonim şirketlerin ortaklık yapılarında toplamda yüzde on veya daha fazla bir sermaye payı değişimi, halka açık şirketlerde ise doğrudan veya dolaylı yönetim hâkimiyeti değişikliği, birleşmeleri veya herhangi bir tüzel kişinin katılımıyla

genişlemesi, kontrolün değişmesi; satış, devir veya diğer düzenlemeler ile tüzel kişilik yapısında meydana gelen değişiklikler için Kurum onayı almak.

13. madde hükmünde evrensel posta hizmetinin temel ilkeleri ortaya konmaktadır. Bu çerçevede evrensel hizmet yükümlülüğünün gerçekleştirilmesi amacıyla yapılan düzenlemelerde aşağıdaki ilkeler dikkate alınacaktır:

- Posta hizmetinin etkin, verimli, kaliteli, süratli bir şekilde ve karşılanabilir bir ücretle ülkenin her yerinde sunulması,
- Bakanlık tarafından istisna tutulan durumlar haricinde, herkesin evrensel posta hizmetlerinden yararlanmasının sağlanması ve posta hizmetinin haftada beş iş gününden az olmamak kaydıyla verilmesi,
- Posta hizmetine ilişkin uluslararası sözleşmelerde belirtilen boyutlarda ve ağırlığı iki kilografa kadar olan posta gönderileri ile yirmi kilografa kadar olan posta koli veya kargolarının kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki, dağıtımı ve tesliminin sağlanması,
- Kayıtlı ve değer konulmuş veya sigortalı gönderilere ilişkin hizmetlerin verilmesi,
- Posta gönderilerinin kaybı, çalınması veya hasarı halinde sorumluluk üstlenilmesi,
- Posta hizmetlerinin sunulmasında dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle herhangi bir ayırım yapılmaması,
- Genel ahlak ve sağlık kurallarına uyulması ve milli güvenlik ile kamu düzeni gereklerine ve acil durum ihtiyaçlarına öncelik verilmesi,
- Olağanüstü haller haricinde hizmete ara verilmemesi ve hizmetin durdurulmaması,
- Sosyal desteğe ihtiyacı olanların evrensel posta hizmetinden yararlanabilmesine yönelik tedbirlerin alınması.

Evrensel hizmet yükümlülüğünün ilkeleri bakımından önem taşıyan hususlar, karşılanabilir ücret düzeyi ile sosyal desteğe ihtiyacı olanların kapsamıdır. Söz konusu

değişkenlerin, BTİK tarafından yapılacak ikincil düzenlemeler ile netliğe kavuşturulması gerekmektedir.

Evrensel posta hizmetinin kapsamı 14. maddede belirlenmiştir. Buna göre iki kilografa kadar olan posta gönderileri, yirmi kilografa kadar posta koli veya kargoları, basılmış kâğıtlar, görme engellilere özgü yazıların kabulü, toplanması işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimi evrensel posta yükümlülüğünün kapsamını teşkil etmektedir. Görme engellilere özgü yazı içeren gönderiler, özel hizmet ücretleri hariç, posta ücretinden muaf kılınmıştır.

Evrensel posta hizmetinin kapsamı; ülkenin coğrafi, sosyal, kültürel, ekonomik, ticari şartlar göz önünde bulundurularak BTİK'nın önerisi ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından yeniden belirlenebilecektir.

15. maddede evrensel posta hizmeti gelirleri ve tahsil usulleri düzenlenmiştir. Buna göre; hizmet sağlayıcılarınca cari yılda üçer aylık dönemlerde geçici kurumlar vergisi kapsamında vermiş oldukları beyanname ekinde yer alan ve gelir tablosunun net satışlar kısmında belirtilen tutardan şirketin posta hizmetlerinden elde ettiği net satış hasılatına isabet eden miktarın yüzde 2'si; BTİK tarafından verilen idari para cezalarının yüzde 20'si; Kanun kapsamında tahsil edilecek yetkilendirme ücretlerinin yüzde 25'i evrensel hizmet yükümlülüğü gelirlerini oluşturmaktadır. Bakanlar Kurulu, net satışlar üzerinden alınacak katkı oranını iki katına kadar artırmaya veya yarısına kadar indirmeye veya kanuni oranlarına getirmeye yetkili kılınmıştır.

Aynı madde hükmü dairesinde, evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcılarının evrensel hizmet sağlama yükümlülükleri nedeniyle ortaya çıkan evrensel posta hizmetinin net maliyeti ile bu kapsamda yapılacak diğer harcamaları karşılamak için Bakanlık bütçesinde her yıl evrensel posta hizmet gelirleri tahmini kadar ödenek öngörüleceği hükme bağlanmıştır. Evrensel posta hizmetleri için ödenek ihtiyacı bu hizmet gelirleri tahmininden fazla olması halinde yeterli ödenek Bakanlık bütçesinde öngörülebilecektir.

Evrensel posta hizmetinin net maliyeti ve bildirim Kanun'un 16. maddesinde düzenlenmektedir. İlgili hüküm uyarınca evrensel posta hizmetinin net maliyeti; evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısının, hizmetleri evrensel posta hizmeti kapsamında karşılamadığı zaman ile evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısı

olarak karşıladığı zamanki net maliyetleri arasındaki fark esas alınarak hesaplanacaktır. Ancak, aynı maddede, evrensel posta hizmetinin net maliyetinin hesaplanmasında, hizmet sağlayıcılarının evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısı olması dolayısıyla elde edeceği diğer gelirler de göz önüne alınarak değerlendirme yapılması gerektiği vurgulanmaktadır.

Evrensel posta hizmet yükümlülüğünün getirdiği ilave maliyet yükünü ortaya çıkaran bu hesaplama net maliyetler üzerinden yapılacaktır. Bu amaçla evrensel posta hizmet yükümlüsüne tekele tabi ve tekel dışı gönderiler için ayrı hesap tutma yükümlülüğü getirilmiştir.

16. maddenin son fıkrası uyarınca evrensel posta hizmet yükümlüsü veya sağlayıcıları her yılın sonunda evrensel posta hizmeti kapsamındaki hizmetleri karşılamının net maliyetini Bakanlığa bildirir. Bakanlık, net maliyetin gerçekleşip gerçekleşmediğine dair evrensel posta hizmet yükümlüsünü ve evrensel posta hizmet sağlayıcısını denetler veya masrafları evrensel posta hizmeti gelirlerinden karşılanmak üzere bağımsız denetçiler tarafından denetlenmesini sağlar, evrensel posta hizmetinin net maliyetini onaylar ve gerçekleşen net maliyeti öder.

Tarifelerin uygulanması ve kullanıcıların korunmasına ilişkin usul ve esaslar 17. maddede düzenlenmektedir. Bu çerçevede:

- Hizmet sağlayıcısı, yetki belgesi çerçevesinde sunmaya yetkili olduğu hizmetler için tarife hazırlamakla yükümlüdür.
- Tarifeler, BTİK tarafından belirlenen alt ve üst sınırlar ile posta hizmetlerinin sunulmasında uygulanacak tarifelere ilişkin ilgili mevzuat ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla serbestçe belirlenir.
- Tarifelerin, benzer konumdaki kullanıcılar arasında haklı nedenlerin varlığı dışında ayırım gözetilmeksizin düzenlenmesi, adil ve şeffaf olması, sunulan posta hizmetlerine ilişkin maliyetleri yansıtması, yıkıcı veya aşırı fiyatları da içerecek şekilde rekabetin engellenmesi, bozulması veya kısıtlanmasına neden olacak ücretleri ihtiva etmemesi, bir hizmetin maliyetinin diğer bir hizmetin ücreti

yoluyla desteklenmesi veya karşılanmasına yol açacak şekilde belirlenmemesi esastır.

- Tarifelerin, teknolojik gelişmeyi ve yeni teknolojilerin karşılanabilir ücretlerle kullanılmasına olanak veren yatırımları teşvik edecek nitelikte olması esastır.
- Kullanıcı menfaatlerinin gözetilmesi ve posta sektöründe rekabetin tesisi amacıyla Kurum tarafından etkin piyasa gücüne sahip hizmet sağlayıcılarına tarifelerin onaylanması, düzenlenmesi, izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin yükümlülükler getirilebilir.

Kanun'un 18. maddesi piyasada rekabetin sağlanmasına yönelik hükümleri içermektedir. Bu çerçevede BTİK, 4054 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, posta sektöründe rekabete aykırı davranış ve uygulamaları resen veya şikâyet üzerine incelemeye, soruşturmaya ve rekabetin tesisine yönelik gerekli gördüğü tedbirleri almaya, görev alanına giren konularda bilgi ve belgelerin sağlanmasını talep etmeye yetkili kılınmıştır.

Rekabet Kurulu, posta sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde, birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dâhil olmak üzere posta sektörüne ilişkin olarak vereceği kararlarda, BTİK'nın görüşünü ve yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alacaktır.

### **2.2.2. Diğer Mevzuat**

6475 sayılı Kanun'un yanı sıra posta hizmetlerinin düzenlenmesine yönelik olarak yürürlükte bulunan mevzuat; 10.07.2003 tarih ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, 4925 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan ve 11.06.2009 tarih ve 27255 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlük kazanmış Karayolu Taşıma Yönetmeliği ile 01.11.2011 tarih ve 28102 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlük kazanmış, 655 sayılı Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'dir.

4925 sayılı Kanun'da posta hizmetleriyle ilgili düzenlemeler esas olarak kargo hizmetlerine yöneliktir. Kanun'un 4. maddesinde kargo işletmecilerine yetki belgesi alma zorunluluğu getirilmiştir. 11. madde hükmünde ise kargo işletmecilerinin ücret

tarifelerini hazırlaması ve Bakanlığa bildirmesi yükümlülüğü getirilmiştir. Aynı madde hükmünde, ücret tarifelerinin ülke ekonomisi ve kamu yararı aleyhine sonuç vermesi ve aşırı ücret uygulanması veya rekabet ortamının bozulması halinde ve gerektiğinde taban ve tavan ücretlerin Bakanlıkça tespit edilebileceği hususu düzenlenmiştir.

Yönetmelikte ise 4925 sayılı Kanun'da öngörülen ilgili hükümlere yönelik bazı detaylı düzenlemelere yer verilmektedir. Bu çerçevede 6. maddede yetki belgesi türleri tanımlanmış, kargo işletmecilerine "M Türü Yetki Belgesi" alma yükümlülüğü getirilmiştir. Madde hükmüne göre; il içi kargo taşımacılığı yapacaklar M1 Yetki Belgesi, yurtiçi kargo taşımacılığı yapacaklar M2 Yetki Belgesi, uluslararası ve yurt içi kargo taşımacılığı yapacaklar ise M3 Yetki Belgesi almakla sorumlu kılınmıştır.

Yönetmeliğin 57. maddesinde ise yetki belgesi sahiplerinin tespit edilmiş ücret tarifeleri üzerinde ücret alamayacakları, %30'dan fazla indirim uygulayamayacakları hükme bağlanmıştır.

655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesinin e bendinde; evrensel hizmet politikalarını ilgili kanunların hükümleri dâhilinde ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik şartlarına göre belirlemek, evrensel hizmetin yürütülmesini sağlayacak esasları tespit etmek, uygulanmasını takip etmek ve net maliyeti ile ilgili hesapları onaylamak görev ve yetkileri Bakanlığa verilmiştir.

Kararname'nin 13. maddesinde ise Haberleşme Genel Müdürlüğü'nün görevleri sıralanmıştır. Söz konusu görevler arasında posta hizmetlerinin regülasyonuna yönelik hükümler de bulunmaktadır. Şöyle ki:

- a) Haberleşme ve posta hizmetleri ve bunlarla ilgili evrensel hizmetler ile acil durum haberleşmesine yönelik politika, strateji ve hedefleri belirlemek ve uygulanmasını takip etmek,
- b) Haberleşme ve posta hizmetleriyle ilgili evrensel hizmetler ve acil durum haberleşmesine yönelik hizmet politikalarını ve yürütülme esaslarını belirlemek ve uygulanmasını takip etmek,
- c) Haberleşme ve posta hizmetleriyle ilgili evrensel hizmetler ve acil durum haberleşmesine yönelik altyapı ve hizmetleri planlamak, kurmak, kurdurmak, işletmek,



işlettirmek, geliştirmek ve bu alandaki farklı seçeneklerin birbirini tamamlayıcı şekilde yürütülmesini sağlayacak esasları belirlemek ve denetlemek,

) Haberleşme ve posta hizmetleriyle ilgili evrensel hizmetleri karşılayacak evrensel hizmet yükümlüleri ile verilecek evrensel hizmetlerin net maliyetini belirlemek ve gerektiğinde bu amaçla hizmet satın almak,

d) Verilen evrensel hizmetlerle ilgili net maliyetin gerçekleşip gerçekleşmediğine dair evrensel hizmet yükümlülerini denetlemek ve evrensel hizmet yükümlülerine gerçekleşen net maliyeti ödemek,

e) Evrensel hizmet kapsamında sosyal açıdan korunmaya muhtaç kimselerin özel ihtiyaçlarını karşılamak için bu kimselere verilecek hizmetler ile bunların yürütülmesini sağlayacak usul ve esasları belirlemek,

f) Haberleşme ve posta sektöründe belirlenmiş standartların ülke genelinde kullanılmasını sağlamak,

g) Haberleşme ve posta hizmetlerini geliştirmek ve serbest, adil, sürdürülebilir bir rekabet ortamı sağlamak amacıyla sınırlı olmak üzere; bu hizmetlere ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve uygulamasını denetlemek,

ė) Haberleşme, posta ve bunlarla ilgili evrensel hizmetlerin gerektirdiği uluslararası ilişkileri yürütmek, anlaşma ve karma komisyon çalışmaları yapmak.

### **2.2.3. AB ve Türkiye’de Yasal erevelerin Karşılaştırılması**

AB’de posta sektörüne yönelik düzenlemelerin temel hedefi; ye ülkeler arasında pazar birliğinin tamamlanması ve uygun regülasyon erevesi içinde etkin, güvenilir, yüksek kalitede posta hizmetlerine tüm ye ülke vatandaşları tarafından uygun fiyatlarla erişilebilmesinin sağlanması olarak ortaya konmaktadır. Bu çerçevede piyasa aşamalı olarak rekabete açılmış, evrensel hizmet ykmllğu getirilmiş, bağımsız regülasyon rejimi uygulamaya geçirilmiştir.

Türkiye’de 6475 sayılı Kanun’un temel dinamiği ise, gerek anılan Kanun’un Genel Gereesinde gerekse amaç maddesinde belirtildiği gibi, ülke genelinde posta hizmetlerinin kaliteli, sürekli, tüm kullanıcılar için karşılanabilir bir ücretle, etkin,

rekabete dayalı esaslar çerçevesinde sunulmasını sağlamak üzere posta sektörünün serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaflığı sağlanmış bir sektör oluşturulması ve bu sektörde düzenleme ve denetimin gerçekleştirilmesi ile PTT A.Ş.'nin kuruluşu, yapılanması, faaliyet konuları ve hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin esasları belirlenmesi olarak ortaya konmaktadır.

Bu çerçevede AB ve Türkiye'de posta mevzuatlarının hemen aynı ilkeleri esas aldığı görülmektedir. Diğer yandan, daha önce ifade olunduğu üzere, Türkiye'de yeni posta mevzuatının hazırlanması sürecinde, üyelik yükümlülükleri de göz önüne alınarak, AB direktiflerinin referans alındığı anlaşılmaktadır.

Hal böyleyken AB mevzuatı ile 6475 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemeler arasında bazı farklılık ve ayrışmaların bulunduğu dikkat çekmektedir. Söz konusu farklılıklar arasında en belirgin olanı, AB'de 2012 yılı sonu itibarıyla kaldırılmış olan tekel hakkı uygulamasına 6475 sayılı Kanun'da yer verilmiş olmasıdır.

Bu noktada, AB'de tekel hakkı uygulamasına uzun bir zaman dilimi içinde son verilmesi yöntemine dikkat çekilerek, Türkiye'de belli bir süre için bu uygulamanın sürdürülmesi tercihinin makul olacağı savı ileri sürülebilecektir. Ancak AB'de tekel hakkının, esas olarak evrensel hizmet yükümlülüğünün finansmanı amacıyla uygulanan bir yöntem olduğu dikkate alındığında, 6475 sayılı Kanun'da tekel hakkının korunması bununla birlikte evrensel hizmet yükümlülüğünün finansmanı amacıyla fon benzeri bir uygulamaya da yer verilmesi, tekel hakkının korunmasına yönelik eleştirel yaklaşımı haklı kılmaktadır.

Direktif ile Türk posta mevzuatı arasındaki bir diğer farklılık, daha doğru bir ifade ile 6475 sayılı Kanun'da yer verilmeyen eksiklik, evrensel hizmetin ek yükünün hesaplanmasına ilişkin kurallara III. Direktif'te yer verilmesine karşılık, 6475 sayılı Kanun'da sadece tanımın ortaya konması, hesaplama ilkelerine yönelik herhangi bir düzenlemenin bulunmaması, bunun ikincil mevzuata bırakılmasıdır.

Diğer yandan III. Direktif'te kurulacak tazmin fonunun bağımsız bir organ tarafından yönetilmesi gereği hükme bağlanmıştır. 6475 sayılı Kanun'da ise bir fon kurulmaksızın, sadece gelir kalemleri tanımlanmış ve bunların yönetimi Bakanlığa bırakılmıştır. Bu bakımdan, evrensel hizmet fonunun veya gelirlerinin yönetimi konusunda AB mevzuatı ile Türk mevzuatı arasında farklılık ortaya çıkmaktadır.

AB mevzuatında üye ülkeler, ülkenin tamamını kapsamak üzere bir ya da birden fazla evrensel hizmet sağlayıcısı belirleyebilmekte, birden fazla evrensel hizmet yükümlüsünü ülkenin farklı bölgelerinde veya evrensel hizmetin farklı alanlarında hizmet sunmak üzere görevlendirebilmektedir. 6475 sayılı Kanun'da ise PTT her halde evrensel hizmet yükümlüsü olarak tanımlanmış, bununla birlikte birden fazla evrensel hizmet yükümlüsü görevlendirilebileceği hükme bağlanmıştır.

Ancak burada Türk mevzuatı, AB mevzuatından iki temel konuda ayrılmış görünmektedir. Bunlardan birincisi, 6475 sayılı Kanun'da, kendisine anonim şirket statüsü verilen ancak her halde kamu sahipliğinde bulunan PTT A.Ş.'nin doğal evrensel hizmet yükümlüsü olarak belirlenmesidir. İkincisi ise Kanun'da, AB mevzuatından farklı olarak, birden fazla yükümlünün hangi temelde (farklı bölge veya farklı ürün gamı vs.) görevlendirilebileceği konusunda herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiş, bu konunun da ikincil mevzuata terk edilmiş olmasıdır.

Netice itibarıyla, yukarıda yer verilen değerlendirmeler ışığında 6475 sayılı Kanun'da yer verilen düzenlemelerin büyük ölçüde AB mevzuatına uyum sağladığı, ancak bazı esaslı konularda farklılık arz ettiği görülmektedir. İlerleyen bölümlerde ele alınacağı üzere, bunlardan özellikle tekel hakkı ile evrensel hizmet fonu benzeri uygulamaların bir arada yürürlük kazanmasının, AB mevzuatına aykırılık teşkil etmesinin yanında, sağlıklı bir posta hizmetleri piyasasının teşekkülü açısından da önemli sorunlar yaratabileceği değerlendirilmektedir.

### 3. BÖLÜM

## EVRENSEL HİZMETİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ, MALİYETİ VE FİNANSMANI

### 3.1. EVRENSEL HİZMET KAVRAMI VE UYGULAMA GEREKÇELERİ

Evrensel hizmet kavramının genel kabul gören tanımı; “bir işletmeci tarafından, ağırlıklıla şebeke endüstrisi niteliği taşıyan bir hizmetin tüm kullanıcılara, belirli bir kalite düzeyinde ve erişilebilir fiyatlarla<sup>29</sup> sunulması yükümlülüğü” biçimindedir. Birçok ülkede tek tip fiyat zorunluluğu evrensel hizmet yükümlülüğünün bir parçası olarak uygulanmaktadır. Bu uygulamanın amacı, işletmecilerin coğrafi ya da tüketici grubu ölçeğinde fiyat farklılaştırması yapmasını önlemektir (Cremer ve diğerleri 2001, 7).

Ekonomi yazınında evrensel hizmet yükümlülüğü uygulamasının temel gerekçeleri; şebeke dışsallıkları, gelirin yeniden dağıtımı, erdemli mal niteliği, bölgesel kalkınma farklılıklarının ortadan kaldırılması olarak sıralanmaktadır.

Şebeke dışsallıkları, bir altyapının kullanılması ile ortaya çıkan faydanın, şebekeye erişimi olan kullanıcı sayısına bağlı olarak değiştiği durumlarda ortaya çıkmaktadır. Örneğin telekomünikasyon hizmetlerinde sabit telefon şebekesinden faydalanan tüketici sayısı arttıkça, şebekeye dâhil olan tüketicilerin konuşma yapabileceği kişi sayısı da artacaktır (Cremer ve diğerleri 2007, 8).

Posta hizmetlerinde evrensel hizmet yükümlülüğü uygulamalarında olduğu gibi birtakım sübvansiyon mekanizmaları ile düşük gelirli grupların da makul fiyatlarla hizmetten yararlandırıldığı hallerde pozitif dışsallıklar ortaya çıkmaktadır. Bir diğer ifadeyle, toplumun toplam faydası, hizmetten faydalanan tüketicilerin toplam faydasından fazla olmaktadır (Clarke ve Wallstan 2002, 6).

Bu çerçevede evrensel hizmet yükümlülüğü şebeke endüstrilerinden kaynaklanan piyasa başarısızlıklarını düzelter bir mekanizma olarak görülebilecektir. Bununla birlikte, söz konusu argümanın, bazı altyapı hizmetleri ile telekomünikasyon ve posta hizmetleri

---

<sup>29</sup> İlgili yazında bazen makul (*affordable*) bazen erişilebilir (*accessible*) kavramı kullanılmaktadır.

özelinde bazı hallerde geçerli olmadığı, farklı politika amaçlarının ön plana alındığı ileri sürülmektedir. Örneğin elektrik, gaz ve şebeke suyu hizmetleri bakımından pozitif dışsallık varsayımı geçerlik taşımamaktadır. Öte yandan posta hizmetlerine yönelik evrensel hizmet uygulamaları kapsamında kırsal bölgelerde belirli oranda posta ofisi bulundurma gibi zorunlulukların pozitif dışsallık yaratılmasıyla bir ilişkisi bulunmamakta, bölgesel geri kalmışlıkların ortadan kaldırılması gibi amaçlar ön planda tutulmaktadır (Cremer ve diğerleri 2001, 13).

Posta hizmetlerinde evrensel hizmet yükümlülüğünün, hizmetten faydalandırılan tüketici sayısının arttırılmasına yol açabilecek olması nedeniyle pozitif şebeke dışsallığı yarattığını ileri sürmek mümkündür. Ortaya çıkan pozitif dışsallığın büyüklüğü bazı faktörlere bağlı olarak değişebilecektir. Bu faktörlerden başta geleni, evrensel hizmet yükümlülüğü öncesinde, posta hizmetlerinden faydalanmayan ya da çok sınırlı ölçüde faydalanan tüketici sayısıdır. Özellikle olumsuz coğrafi koşullar nedeniyle hizmetten faydalanamayanların sayısı arttıkça pozitif dışsallığın büyüklüğü de artış kaydedecektir. Hizmet sunulan gün sayısı ve kalite standartlarındaki artışın pozitif dışsallık yaratıp yaratmayacağı hususu ise tartışmalıdır. Zira bu değişkenler şebeke büyüklüğünü, bir diğer ifadeyle hizmetten faydalananların sayısını dolaylı yünden etkilemektedir.

Gelirin yeniden dağılımı amacı da evrensel hizmet uygulamalarının nedenlerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Doğrudan transfer ya da vergileme şeklindeki uygulamalarla da gerçekleştirilebilen bu amaç, özel sektör tarafından üretilen malların kamu kanalıyla sağlanması ile benzerlik göstermektedir. Kamunun önemli bir görevi de, sosyal devlet fikrinin bir gereği olarak, toplum bireyleri arasında yatay ve dikey adaleti sağlamaya yönelik tedbirler almaktır. Bu yönüyle söz konusu temel mal ve hizmetlerin ücretsiz veya maliyetinin altında satılmak suretiyle tüketiminin teşvik edilmesi, bireyler arasında fırsat eşitliğini sağlamaya yönelik önemli uygulamalar olarak değerlendirilmektedir (Karakurt 2005, 7-8).

İktisat yazınında ikinci en iyi politika olarak adlandırılan bu tür yeniden dağıtıma yönelik politikalara, kamu otoritesinin özellikle asimetrik bilginin varlığı nedeniyle doğrudan transfer mekanizmalarını etkili bir biçimde kullanmadığı hallerde başvurulmaktadır. Bu durumun tipik örneklerinden birine sağlık politikasında rastlanmaktadır. Kamu tarafından hastalara tedavi amaçlı doğrudan transfer yapılması,

gerçekten hasta olmayanların da söz konusu transferden yararlanmak istemesi nedeniyle aşırı maliyetli olabilmektedir. Zira gerçekten hasta olan kişi sayısının belirlenmesi de son derece yüksek bir teşhis maliyeti yaratacaktır. Bu sonuçtan kaçınmak amacıyla kamu düşük gelirlilere yönelik sübvansiyon mekanizmalarına başvurmaktadır (Cremer ve diğerleri 2001, 14).

Posta hizmetleri bakımından evrensel hizmet yükümlülüğü uygulamasıyla gelirin yeniden dağıtımını amacının ikincil planda kaldığını ileri sürmek mümkündür. Zira evrensel hizmet politikası ile daha çok hizmetin tüm coğrafyaya belirli kalite düzeyinde ulaştırılması amaçlanmaktadır. Diğer yandan tek tip fiyat uygulamasının ağırlıkla bireysel temel posta gönderilerini kapsadığı görülmektedir. Burada fiyat sübvansiyonu mekanizması işlese de, temel posta gönderilerine ödenen ücretlerin hane bütçe giderleri içindeki ağırlığı ihmal edilebilecek düzeydedir.

Erdemli mallar; bireylerin kendilerine sağladığı fayda düzeyini, öngörü yetersizliği veya asimetric bilginin varlığı gibi nedenlerle tam olarak algılayamadıkları ya da eksik algıladıkları, bu nedenle tüketimi kamu otoritesi tarafından teşvik edilen mallardır. Sağlık, eğitim, kültürel faaliyetler gibi mal ve hizmetler tipik erdemli mallar olarak değerlendirilmektedir.

Evrensel hizmet yükümlülüğü uygulamasının gerekçelerinden biri de erdemli mal tüketiminin teşvik edilmesidir. Evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamına alınan şebeke endüstrilerinin erdemli mal niteliği taşıyıp taşımadığı mal veya hizmet bazında tartışılması gereken bir konudur. Örneğin doğalgaz, şebeke suyu gibi mallar temel insani ihtiyaçları karşılamaya yöneliktir. Dolayısıyla bireylerin söz konusu malların sağladığı fayda düzeyini eksik algıladığını iddia etmek güçtür. Telekomünikasyon hizmetleri de, su ve enerji ölçüsünde olmasa da sosyal bir ihtiyaç olan iletişim gereksinimini karşılamaya yöneliktir. Bu itibarla telekomünikasyon hizmetlerinin de erdemli mal niteliği taşıdığı ileri sürülemezdir.

Posta hizmetleri de, telekomünikasyon hizmetleri gibi, temel olarak iletişim ihtiyacını gidermeye yöneliktir. Buna karşı posta hizmetlerinin demokrasinin işlerliğinin sağlanması ve toplumsal bağlılıkların geliştirilmesi açısından önemli işlev gördüğü ileri sürülmektedir (Cremer ve diğerleri 2007, 10). Bu yönüyle posta hizmetlerinin toplumsal

önemi ve faydası bireyler tarafından yeterli ölçüde algılanamayacak veya algılanan düzeyden daha fazla fayda sağlayabilecektir.

Bölgesel kalkınma farklılıklarının ortadan kaldırılması, evrensel hizmet yükümlülüğü uygulamasının bir diğer gerekçesidir. Bu yolla bir yandan düşük gelirli haneler için yükümlülük kapsamında olan hizmetler sübvansede edilmekte, bir yandan da geri kalmış bölgelerde kalkınma düzeyini yükseltecek, örneğin posta ofisleri gibi, böylece kalkınma farklılıklarını giderecek altyapı yatırımları gerçekleştirilmektedir.

Evrensel hizmet yükümlülüğü uygulamasının bulunmadığı, bu nedenle tüketicilerin bazı hizmetlere erişemediği ya da sınırlı ölçüde eriştiği hallerde, bu bölgelerden anılan hizmetlere daha kolay erişebilecekleri bölgelere yönelmeleri sonucunda iki temel olumsuz dışsallık ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, bölgenin terk edilmesi sonucunda, hizmetten yararlanacak kişi sayısının azalması nedeniyle söz konusu hizmetlerin bölgeye ulaştırılma maliyetlerinin artmasıdır. İkincisi ise söz konusu hizmetlere erişimin görece kolay ve az maliyetli olduğu şehirlere yönelen göçün beraberinde getirdiği çarpık şehirleşme, işsizlik, suç oranının artması gibi sorunlardır (Karakurt 2005, 9)

Yukarıda yer verilen değerlendirmeler ışığında; posta sektöründe evrensel hizmet uygulaması tercihinde gelirin yeniden dağılımı amacı ve erdemli mal niteliği etmenlerinin görece sınırlı rol oynadığını, şebeke dışsallıkları ve özellikle bölgesel kalkınma farklılıklarının giderilmesi amaçlarının ön planda tutulduğunu ileri sürmek mümkündür.

Bu çerçevede evrensel hizmet uygulamasının, büyük ölçüde pozitif dışsallık yaratması ve bölgesel kalkınma farklılıklarının ortadan kaldırılması amaçlarına odaklandığı, etkinlik hedefinin ise geri planda kaldığı anlaşılmaktadır. Böylece evrensel hizmet uygulaması sonucunda ekonomik etkinsizliğin ortaya çıkması kaçınılmaz görünmektedir. Bununla birlikte yaratılan pozitif dışsallığın, ortaya çıkacak ekonomik etkinsizliği ne ölçüde ödünleyebileceği ayrı bir çalışma konusudur.

### 3.2. EVRENSEL HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN KAPSAM VE UNSURLARI

Posta hizmetlerinde evrensel hizmet yükümlülüğünün temel unsurları; evrensel hizmet tanımından da çıkarılabileceği üzere yükümlülük kapsamına alınacak ürün çeşitleri, söz konusu hizmetlere ilişkin kalite standartları ve erişilebilir olarak nitelendirilebilecek fiyatlandırma ilkeleridir. Uygulamada, yasal mevzuat çerçevesinde evrensel hizmetin unsurları, temel unsurların ayrımlanmasıyla çeşitlenmekte ve her bir unsurun kapsam ve boyutları ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu bağlamda posta hizmetlerinde evrensel hizmetin unsurları; ürün çeşitleri, erişilebilirliği sağlayacak makul fiyatlandırma, hizmet sunum sıklığı, hizmet kalitesi, hizmet ve altyapıya erişim ile coğrafi kapsam olarak sıralanabilecektir (USPS 2008, 18).

AB’de, Posta Direktifi çerçevesinde evrensel hizmet yükümlülüğünün kapsamına iki kilograma kadar posta maddeleri, on kilograma kadar posta paketleri, kayıtlı ve sigortalı gönderiler dâhil edilmektedir. Bununla birlikte ülke uygulamalarında söz konusu sınırlar içinde kalan örneğin toplu mektup ve kargo gönderileri gibi bazı özgün ürün ya da ürün grupları kapsam dışında bırakılabilmektedir.

Direktif, ürün kapsamı ne olursa olsun, üye ülkelere, günde en az bir kez uygun bir erişim noktasından kabul işlemi ile doğrudan adrese ya da uygun bir erişim noktasına teslim işlemi gerçekleştirilmesini ve her iş günü ile haftada en az beş gün hizmet sunumu yapılmasını şart koşmaktadır. Bunların yanı sıra belirlenen çerçevede hizmet kalitesinin sağlanması, tüm coğrafyanın kapsamda tutulması ve erişilebilir fiyatlandırma da esaslı unsurlar arasında sayılmaktadır.

Uluslararası Posta Birliği de evrensel hizmet yükümlülüğüne ilişkin hukuki çerçeve çizmiştir. Buna göre tüm tüketiciler, belirli kalite standartlarında ve erişilebilir fiyatlarla sunulan evrensel posta hizmetlerinden faydalandırılmalıdır. Evrensel hizmet kapsamına alınan temel posta hizmetleri; iki kilograma kadar öncelikli ve önceliksiz maddeler<sup>30</sup>, iki kilograma kadar mektup, basılı kâğıt, posta kartları ve küçük paketler; yedi kilograma kadar görme engellilere yönelik eserler, otuz kilograma kadar belli bir adrese yönelik süreli yayın, kitap ve benzer dokümanlardan oluşan ve “M bags” olarak adlandırılan özel çantalar ve yirmi kilograma kadar kargo gönderileri olarak sıralanmaktadır (CERP

<sup>30</sup> “Priority/non-priority items”ın karşılığı olarak kullanılmıştır.



2009a, 14).

### **3.2.1. Ürün Çeşitleri**

Yukarıda ifade olunduğu üzere uygulamada evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamına belirli bir ağırlığa kadar olan posta gönderileri ile kargo/paket gönderileri dâhil edilmektedir. Bununla birlikte rekabete uygun olan ya da fiilen rekabetin gerçekleştiği ürün grupları kapsam dışına çıkarılabilmektedir. Zira alternatif sağlayıcıların varlığı nedeniyle söz konusu ürünlerin evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında tutulmasına gerek bulunmamaktadır. Dolayısıyla bireysel mektup postası ve kargo gönderileri ağırlıklı evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında tutulurken, toplu mektup ve kargo gönderileri kapsam dışına çıkarılabilmektedir.

Örneğin AB için yapılan ve 31 Avrupa ülkesini kapsayan bir çalışma, bu ülkelerin tümünde temel mektup ve paket postalarının evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında tutulduğunu ortaya koymaktadır. Buna karşın 10 ülkenin toplu mektup gönderilerini, 14 ülkenin doğrudan posta gönderilerini, 15 ülkenin süreli yayınları, 20 ülkenin ise toplu paket gönderilerini yükümlülük kapsamı dışında tuttuğu anlaşılmaktadır (Copenhagen Economics 2010, 125-126).

### **3.2.2. Erişilebilirliği Sağlayacak Makul Fiyatlandırma**

Erişilebilirliği sağlayacak makul fiyatlandırma, evrensel hizmetin bir diğer unsurudur. Bu noktada hizmet maliyetinin fiyatlara yansıtılmasıyla makul fiyatlandırma ilkeleri birbiriyle çelişebilecektir. Makul fiyat, hizmet maliyetine görece düşük bir kâr oranının eklenmesiyle ortaya çıkan fiyat olarak değerlendirilebilecektir. Uygulamada makul fiyatın elde edilmesine yönelik olarak fiyat regülasyonu yöntemleri kullanılmakta, böylece aşırı kârın ortaya çıkması engellenmektedir.

Öte yandan maliyeti yansıtan makul fiyatlandırma, maliyetin görece yüksek olduğu kırsal bölgelerde yerleşik ve ağırlıklı düşük gelirli tüketicilerin daha yüksek bedeller ile hizmet satın almak durumunda kalması sonucunu doğuracaktır. Uygulamada bu sonucun ortaya çıkmamasını temin üzere tek tip fiyat tarifesi yöntemine başvurulmaktadır. Söz konusu yöntem, yüksek maliyet gerektiren coğrafyaya sunulan

hizmetlerde maliyetin altında satış yapılmasını gerektirecektir. Burada ortaya çıkan zarar, maliyetin görece düşük olduğu bölgelerden elde edilecek fazla kâr ile sübvansede edilebilecektir. Ancak bu durumda fiyatlar, düşük maliyetli bölgelerde yerleşik tüketiciler için makul olmaktan çıkacaktır.

Konuyu hipotetik bir örnekle açıklamak yerinde olacaktır. Bir ülkede bireysel mektup maliyetinin kırsal kesim için beş birim, şehirlerde ise üç biri olduğu varsayalım. Tek tip mektup tarifesi uygulaması kapsamında fiyat dört birim olarak tespit edilirse, hizmet sağlayıcısı, şehir-kır nüfus dağılımıyla orantılı olarak şehirlerden elde edeceği fazladan kâr ile kırdaki katlanacağı zararı ödünleyebilecektir. Ancak bu durumda kentlerde yerleşik tüketiciler, maliyetlerle kıyaslandığında aşırı bir bedel ödemek durumunda kalacaklardır. Üstelik yüksek maliyet gerektiren bölgelerde yaşayan nüfus oranı arttıkça, düşük maliyetli bölgelerde yaşayan nüfusun ödemesi gereken fazladan bedelin düzeyi artacaktır.

Erişilebilir fiyatlamanın temin edilmesine yönelik olarak 31 Avrupa ülkesinin tümünde temel mektup gönderileri için fiyat regülasyonu uygulanmaktadır. Toplu mektup gönderilerinde ise fiyat regülasyonu uygulayan ülke sayısı 21 iken, bu sayı doğrudan gönderilerde 20, süreli yayınlarda 14, temel paket gönderilerinde 26 ve toplu paket gönderilerinde ise 13 olarak gerçekleşmiştir. Öte yandan yine erişilebilirlik ilkesi ekseninde, maliyet odaklı fiyatlamanın takibi amacıyla söz konusu Avrupa ülkelerinin tümünde maliyet muhasebesi ilkeleri uygulanmakta, 21 ülkede maliyet muhasebesi sistemi regülatör tarafından ön onaya tabi kılınmaktadır (Copenhagen Economics 2010, 73-74).

Yine erişilebilirlik bakımından AB’de tek tip tarife uygulamasının yaygın olduğu göze çarpmaktadır. Nitekim 27 Avrupa ülkesinin 23’ünde tek tip tarifinin yasal zorunluluk olduğu görülmektedir. Konuyla ilgili detaylar incelendiğinde üç Avrupa ülkesinde 50 grama kadar posta maddeleri için tek tip tarife uygulanırken; 20 ülkede tüm evrensel hizmetler için, sekiz ülkede sadece bireysel gönderiler için, 14 ülkede bireysel gönderi ve toplu mektuplar için bireysel tarife uygulamasının zorunlu kılındığı anlaşılmaktadır (CERP 2009a, 22).

### 3.2.3. Hizmet Sunum Sıklığı

Hizmet sunum sıklığı, bir diğer ifadeyle, posta hizmetlerinin haftada en az belirli günde (uygulamada beş ya da altı gün), tüm coğrafyada sunulması, evrensel hizmet yükümlülüğünün önemli unsurlarından biridir. Uygulamada, bazı ülkelerde haftada en az beş, bazı ülkelerde ise altı gün hizmet sunumu, mücbir nedenler müstesna, zorunlu tutulmaktadır. Hizmet sunumu, genellikle, belirlenen günlerde posta kabul ve dağıtım hizmetlerini kapsamaktadır. Burada amaç, tüketicilere düzenli olarak posta hizmeti götürmek, böylece önemli toplumsal iletişim kanallarından birinde süreklilik sağlamaktır.

Hizmet sunum sıklığının tespitinde belirleyici husus fayda-maliyet analizi olacaktır. Coğrafi koşulların zor, yerleşim yerleri arasındaki mesafelerin fazla, nüfus yoğunluğunun düşük olduğu ülke koşullarında en az gün sınırı düşük tutulmak istenecektir. Zira en az gün sayısı, tüm coğrafyaya hizmet sunum zorunluluğu ile birlikte evrensel hizmet yükümlülüğünün getirdiği ek maliyet içinde ağırlık taşıyan iki kalemden biridir.

Bu noktada coğrafi ve nüfus yönelik koşulların yüksek evrensel hizmet maliyeti gerektirdiği ülkelerde, söz konusu maliyetin azaltılması için, yüksek maliyet gerektiren bölgelere daha düşük sıklıkta hizmet sunumu seçeneği gündeme gelmektedir. Ancak bu seçenek evrensel hizmet yükümlülüğünün felsefesi ile çelişkili bulunabilecektir. Evrensel hizmet yükümlülüğünün temel ilkesi, tüm yurttaşların söz konusu hizmetten aynı ölçüde yararlanmasının temin edilmesidir.

Öte yandan, yukarıda ele alındığı üzere, posta sektöründe evrensel hizmet uygulamasının nedenlerinden biri görece düşük gelirli bölgelerin kalkındırılması, böylece bölgesel farklılıkların ortadan kaldırılması veya azaltılmasıdır. Hizmet sunum sıklığının bölgesel bazda maliyetlere göre değişiklik göstermesi, söz konusu amaçla bağdaşmayacaktır.

Avrupa uygulaması incelendiğinde, hizmet sunumu sıklığının 31 ülkeden 18'inde haftada beş gün, 13 ülkede ise altı gün olduğu görülmektedir. Haftada altı gün hizmet sunumu gerçekleştirilen ülkelerin beşinde minimum altı gün hizmet sunumunun yasal

düzenlemeyle zorunlu kılındığı dikkat çekmektedir (Copenhagen Economics 2010, 127).

Hizmet sunum sıklığı bakımından önem taşıyan bir diğer husus, hizmet sunulan günlerde teslim işleminin doğrudan alıcı adresi yerine alternatif teslim yerlerinde yapılıp yapılmadığıdır. Bu önemlidir zira bir yandan evrensel hizmet maliyetlerini önemli ölçüde etkilemekte, diğer yandan bu biçimdeki teslimlerin evrensel hizmet yükümlülüğünü karşılayıp karşılamadığı konusunda tartışmalara yol açmaktadır.

Konu ile ilgili olarak 27 Avrupa ülkesi için yapılan bir çalışmada, söz konusu ülkelerin %17'sinde teslim işlemlerinin posta ofislerinde, %52'sinde ise ayrılmış posta kutularında gerçekleştirildiği ortaya konmaktadır. Alternatif teslim yerlerinin tercih edilmesinde ağırlıklı nedenler; ekonomik faktörler (adreste teslimin yüksek maliyet gerektirmesi), nüfus (bazı bölgelerde yoğunluğun düşük olması) ve coğrafi nedenler (ulaşımdaki zorluklar) olarak sıralanmaktadır (CERP 2009a, 27-29).

Son yıllarda, özellikle 2008 yılında başlayan ve etkisi halen süren küresel ekonomik krizin de etkisiyle posta gönderi sayısının düşmesi, bu gelişmeye koşut olarak birim maliyetlerin yükselmesiyle birlikte evrensel hizmet yükümlülüğünün esnetilmesi gerektiği yönünde görüşler dile getirilmektedir. Hizmet yükümlülüğünün esnetilmesi üç boyut üzerinden tartışılmaktadır. Bunlardan birincisi hizmet sunum sıklığının, en azından bazı bölgeler için azaltılmasıdır. İkincisi toplu mektup gönderileri gibi bazı ürün gruplarının evrensel hizmet kapsamından çıkarılmasıdır. Üçüncüsü ise coğrafi kapsamın daraltılması, bu çerçevede posta ofisi sayısındaki ölçütlerin gözden geçirilmesidir (Copenhagen Economics 2010, 132)<sup>31</sup>.

Bu noktada konuyla ilgili iki önemli tespiti paylaşmak yerinde olacaktır. Bunlardan birincisi, CERP (2009, 29) tarafından yapılan anket çalışmasında ortaya konan, hizmet sunum sıklığına ilişkin istisnalara (beş günden az sunum ya da teslimin adres dışı alternatif yerlerde yapılması) yönelik şikâyetlerin oldukça sınırlı sayıda olduğuna ilişkin bulgudur.

İkincisi ise Copenhagen Economics (2010, 135-150) tarafından gerçekleştirilen,

---

<sup>31</sup> Referans kaynakta söz konusu tartışmalar için özellikle, 2010 yılında gerçekleştirilen "Posta ve Dağıtım Ekonomisi" başlıklı "18. Rutgers Konferansı" kapsamında sunulan çalışmalara göz atılması önerilmektedir.

evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında önem taşıyan unsurların tespiti amacıyla bireysel tüketici ve ticari tüketicilerin ödeme isteği göz önüne alınarak yapılan anket çalışmasıdır. Söz konusu çalışmada bireysel tüketicilerin en yakın posta ofisi için görece yüksek bedel ödemeye hazır olduğu, buna karşı hizmet sunum sıklığının azaltılmasına yönelik ciddi duyarlılık göstermediği ortaya konmuştur. Diğer yandan ticari tüketicilerde ise, tersine, hizmet sunum sıklığının arttırılması için ciddi bir ek bedel ödenmeye hazır olunduğu, buna karşı posta ofisi konusunda duyarlılığın düşük kaldığı görülmüştür.

### **3.2.4. Hizmet Kalitesi**

Hizmet kalitesinde belirli standartların sağlanması evrensel hizmet yükümlülüğü bakımından önemlidir. Aksi halde, yani, minimum hizmet sunum standartlarının belirlenmediği hallerde, yüksek maliyet gerektiren bölgelere yönelik hizmetlerin kalitesi, maliyet dezavantajının ödünlenmek istenmesi nedeniyle düşecektir. Bu da, evrensel hizmetin temel ilkesi olan tüm yurttaşlara belirli bir kalitede ulaşılabilir fiyatlarla hizmet sunumu ilkesinden uzaklaşılması anlamına gelecektir.

Hizmet kalitesi ağırlıkla teslim süresi ölçütüne bağlanmaktadır. Bu ölçütün yanı sıra zarar gören ürün sayısının toplam gönderi sayısına oranı, kişi başına düşen posta ofisi veya posta kutusu sayısı gibi değişkenler de kalite düzeyi bakımından dikkate alınan ölçütlerdir.

Uygulamada evrensel hizmet yükümlülerinden, toplam gönderilerinin belli bir oranı kadar bir sonraki gün (D+1) teslim oranını gerçekleştirmeleri talep edilmektedir. Ülkeler arasındaki posta trafiğinde ise D+3 oranı dikkate alınmaktadır. Söz konusu oranlar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Hizmet kalitesi standartlarına uyulup uyulmadığının takibi de konunun bir diğer önemli boyutudur. Kalite standartlarına uyumun hem regülasyon otoritesi, hem de kamuoyu tarafından takip edilebilmesi amacıyla evrensel hizmet yükümlülerine, kalite göstergelerini düzenli olarak ağırlıkla internet sitesi aracılığıyla kamuoyu ile paylaşması yükümlülüğü getirilmektedir.

Avrupa'da ülke içi D+1 teslim oranları incelendiğinde, 30 ülke için ortalama teslim

oranının 2009 yılı itibarıyla %88 olarak gerçekleştiği görülmüştür. Bu ülkelerden 19'unda D+1 teslim oranı ortalama rakamın üzerinde, 11'inde ise altında gerçekleşmiştir. Bu ülkelerden Lüksemburg (%97,7) ve İsviçre (%97,7) en iyi performansı gösterirken, Romanya (%46) ve Polonya (%53) en zayıf performansı sergileyen ülkeler olmuştur (Copenhagen Economics 2010, 45).

### 3.2.5. Altyapıya Erişim

Tüketicilerin altyapıya erişimi, posta hizmetlerinde evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında, ülkenin her yerinde tüm yurttaşların hizmetten yararlandırılması ilkesinin tamamlayıcı bir unsuru olarak değerlendirilmelidir. Posta hizmetleri bakımından altyapı, posta ofisleri ile teslim ve kabul işlemlerinin yapılabildiği posta kutularını ifade etmektedir. Bu bağlamda uygulamada bazı ülkelerde evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında nüfusa orantılı sayıda posta ofisi açmak zorunlu kılınmaktadır.

Sadece ticari değerlendirmeler dikkate alındığında bir bölgeye posta ofisi açılabilmesi için, söz konusu bölgede belli bir nüfusun yaşıyor olması gerekmektedir. Bölge nüfusu anılan düzeyin altında ise posta ofisi açmak yerine, posta elemanlarının belli günlerde söz konusu bölgeye gelerek kabul ve teslim işlemlerini yapması gibi bazı alternatif yöntemler ile hizmet sunumu yapılmaktadır.

Son yıllarda internet, GSM gibi iletişim araçlarının gelişmesiyle altyapıya erişimin kolaylaştığı görülmektedir. Tüketiciler posta göndermek için gerekli işlemlerin birçoğunu, posta ofislerine şahsen gitmelerine gerek kalmadan internet erişimi ile gerçekleştirebilmektedir.

Kırsal bölgelerde söz konusu teknolojik gelişmelerin posta altyapısına olan ihtiyacı azaltabilmesi için internet altyapısının anılan bölgelerde kurulması gerektiği açıktır. Öte yandan kırsal bölgelerde yerleşik, görece düşük eğitilmiş kişilerin kısa sürede yeni iletişim araçlarına intibak etmesini beklememek gerekir. Bununla birlikte söz konusu kişiler yeni iletişim araçlarına uyum sağlasalar dahi, bir anlamda sosyalleşme alanları olarak görüldüğünden posta ofislerine yönelik ziyaretlerinden vazgeçmemektedir (USPS 2008, 26).

Avrupa'da, 2009 yılı itibarıyla 31 ülke verilerine göre on bin kişiye düşen ortalama posta ofisi sayısı 2,4 olarak gerçekleşmiştir. On bin kişiye düşen posta ofisi sayısı bakımından Bulgaristan, Lihtenştayn ve İrlanda (3,5-4,0) başı çekerken; İspanya, Belçika ve Hollanda (0,8-1,2) son sıralarda yer almıştır. Yine Avrupa'da 24 ülkeye ilişkin posta kutusu yoğunluğu istatistiklerine göre on bin kişiye düşen posta kutusu sayısı, 2009 itibarıyla 16,5 olmuştur. Posta kutusu yoğunluğu bakımından açık ara önde olan Norveç'i, İsveç ve Lüksemburg izlemektedir. En düşük yoğunluk ise Litvanya ve Bulgaristan'da gerçekleşmiştir (Copenhagen Economics 2010, 50-51).

Kalite standartlarına uyumun kontrol mekanizmaları açısından Avrupa uygulamaları incelendiğinde; 24 ülkede düzenleyici kurumun izleme standartları oluşturduğu, 29 ülkede hizmet kalitesinin yıllık olarak ölçüldüğü, 27 ülkede kalite standartlarına ölçüm sonuçlarının yayımlandığı, 20 ülkede kalite standartlarına uyulmaması halinde idari para cezası öngörüldüğü, 21 ülkede ise idari para cezası dışında yaptırımlar uygulandığı görülmüştür (Copenhagen Economics 2010, 125).

### **3.2.6. Coğrafi Kapsam**

Evrensel hizmet yükümlülüğünün en önemli unsurlarından biri de coğrafi kapsamdır. İlke olarak, olağanüstü koşullar müstesna, ülke sınırları içindeki tüm bölgelerde yerleşik kişilere hizmet sunumunun sağlanması evrensel hizmet yükümlülüğünün parçası sayılmaktadır. Bu unsur evrensel hizmet yükümlülüğünden kaynaklanan ek maliyetin baskın kalemlerinden birini teşkil etmektedir. Zira tüm bölgelerin hizmet kapsamına alınması, yüksek maliyet gerektiren bölgelere yönelik posta şebekesinin kurulmasını gerektirmektedir.

Bununla birlikte uygulamada doğal afet, terör ve aşırı ağır mevsim koşulları gibi bazı olağandışı hallerde, geçici veya sürekli olarak belirli bölgelerin evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında muaf tutulması söz konusu olabilmektedir. Anılan olağandışı haller ve muaf tutulacak bölgelerin tespiti, bazı ülkelerde düzenleyici kuruma, bazı ülkelerde ise siyasi otoritenin takdirine bırakılmaktadır.

### 3.3. EVRENSEL HİZMET MALİYETİ VE HESAPLAMA YÖNTEMLERİ

Evrensel hizmet yükümlülüğü uygulaması noktasında iki husus son derece önemlidir. Bunlardan birincisi yükümlülükten kaynaklanan ek maliyetin hesaplanması, ikincisi ise şayet var ise ek maliyetin finansmanının hangi yöntemle sağlanacağı konusudur. Evrensel hizmet maliyeti; genel olarak, evrensel hizmet yükümlüsünün, yükümlü kılınmadığı halde karşı karşıya kalacağı maliyetler ile evrensel hizmet yükümlüsü olarak katlanacağı maliyetler arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır.

Bir diğer anlatımla evrensel hizmet maliyeti; yükümlünün rekabetçi piyasa koşulları içindeki toplam maliyetiyle, rekabetçi piyasa koşulları içinde kaçınacağı, ancak evrensel hizmet yükümlülüğü nedeniyle sunmak durumunda kalacağı bazı hizmetlerin toplam maliyeti arasındaki farktır.

Evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında, hizmet yükümlülüğünden kaynaklanan ilave gelir ve faydalar, ölçüsü uygulamada değişiklik göstermekle birlikte, dikkate alınabilmektedir. Evrensel hizmet yükümlüsü olmanın getireceği şöhret etkisi ve evrensel hizmet yükümlülüğünün zorunlu kıldığı hizmet sunumlarından kaynaklanan ek gelirler bu tür ilave fayda ve gelirleri örneklemektedir.

Evrensel hizmetin maliyetini doğru bir biçimde belirlemek, bir diğer ifadeyle gerçek maliyeti en az sapmayla hesaplamak, posta hizmetleri piyasasının sağlıklı bir biçimde işlemesi bakımından önem taşımaktadır. Zira hangi yöntemle finanse edilirse edilsin maliyetin olması gerekenden daha yüksek veya daha düşük belirlenmesinin ciddi ekonomik etkileri ortaya çıkacaktır.

Evrensel hizmet maliyetinin olması gerekenden fazla hesaplanması durumunda evrensel hizmet yükümlüsüne haksız biçimde ek finansman sağlanacak, muhasebe ayrıştırması ilkeleri çerçevesinde etkili bir biçimde denetlenmediği hallerde yükümlü, anılan ek finansman olanaklarını rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla kullanma imkânı elde edecektir. Evrensel hizmet maliyetinin rakip teşebbüsler tarafından karşılandığı durumda ise, bir yandan yükümlü fazladan finansman elde ederken, diğer yandan rakip teşebbüslerin sağlamak zorunda olacakları finansman miktarı yükselecek, böylece yükümlünün haksız rekabet üstünlüğü iki yönden artacaktır.



Hizmet maliyetinin olması gerekenden az hesaplanması halinde ise, evrensel hizmet yükümlüsü, yükümlülükten kaynaklanan ek maliyetleri kendi olanaklarıyla karşılamak zorunda kalacaktır. Bu halde, maliyetleri düşürmek için hizmet kalitesinden taviz verecek veya kalite düzeyini değiştirmemesi durumunda suni maliyet artışı nedeniyle görece rekabet gücü zayıflayacaktır. Bir diğer ifadeyle eksik hesaplama halinde bu kez rakipler yapay bir rekabet üstünlüğü elde edecektir.

Bu noktada evrensel hizmet maliyetinin ölçümünde kullanılacak yöntemin önemi ortaya çıkmaktadır. Uygulamada aynı ülke için kullanılan farklı yöntemlere göre hesaplanan tahmini maliyetler arasındaki büyük farklılıklar, yöntem konusunu daha da hassas kılmaktadır. Örneğin Danimarka için evrensel hizmet maliyetini Danimarka Rekabet Otoritesi, “Net Kaçınılan Maliyet” yöntemiyle 700 milyon Danimarka Kronu olarak hesaplarken; Copenhagen Economics, “Alternatif Ticari Yaklaşım” yöntemiyle net maliyeti 148 milyon Danimarka Kronu olarak hesaplamıştır (Copenhagen Economics 2008, 18). Görüldüğü üzere aradaki fark beş kata yakındır.

Evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında karşı karşıya kalınan temel güçlük, hesaplamanın rekabetçi piyasa varsayımına dayanıp dayanmayacağıdır. Rekabetin var olduğu, şayet henüz serbestleşme gerçekleşmemiş ise, hipotetik olarak varsayıldığı piyasa koşullarına göre hesaplanacak evrensel hizmet maliyeti ile fiili tekel durumu veya tekel varsayımına göre hesaplanacak evrensel hizmet maliyeti arasında ciddi farkların ortaya çıkması muhtemeldir.

Uygulamada, bazı Avrupa ülkeleri gibi liberal posta rejimlerinde dahi, kamu posta idarelerinin, özellikle mektup postası piyasasında, uzun süre baskın hâkim konumunu koruduğu gözlenmektedir. Bu olgu, rekabet varsayımına göre evrensel hizmet maliyeti hesaplamasını, çok sayıda varsayım dayalı olarak yapılmak zorunda kalınması nedeniyle zorlaştırmaktadır. Öte yandan tekel varsayımı altında evrensel hizmet maliyetinin olması gerekenden fazla hesaplanması muhtemeldir. Bununla birlikte serbestleşme süreci içinde ağır adımlarla da olsa, alt piyasaların rekabete açılması, tekel varsayımı altında hesaplanan değerlerin sorgulanmasına yol açabilecektir.

Evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında üç temel yöntemin ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlardan “Net Kaçınılan Maliyet” yönteminde tekel varsayımı altında

hesaplama yapılırken, “Giriş Fiyatlaması” ve “Kâr Edilebilir Maliyet” yöntemlerinde rekabet varsayımı dikkate alınmaktadır.

Söz konusu yöntemlerin dışında bir maliyet muhasebesi ilkesi olan “Tam Dağıtılmış Maliyet Yöntemi”nin<sup>32</sup> de uygulamada evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında kullanıldığı görülmektedir. Anılan yöntemin evrensel hizmet maliyeti hesaplamasında kullanılması, bu yönteme göre ayrıştırılmış maliyetler bakımından zarar yaratan hizmetlerin, net evrensel hizmet maliyetine eşit olduğu varsayımına dayanmaktadır. Ancak evrensel hizmet maliyetinin, evrensel hizmet yükümlülüğünden kaynaklanan dolaylı faydalar gibi unsurları dikkate almaması nedeniyle, bu varsayımaya dayalı hesaplamaların gerçeği yansıtmadığı ileri sürülmektedir (CERP 2007, 5; CERP 2008, 8). Bu itibarla aşağıda, literatürde temel yöntemler olarak kabul görmüş üç yöntem ele alınmaktadır.

### 3.3.1. Net Kaçınılan Maliyet

Net Kaçınılan Maliyet Yöntemi ilk kez telekomünikasyon sektöründe uygulanmıştır. OFTEL, 1995 yılında yaptığı bir çalışmada<sup>33</sup> İngiltere telekomünikasyon hizmetleri için evrensel hizmet maliyetini tahmin etmiştir. Posta sektöründe söz konusu yöntem, NERA tarafından AB Komisyonu için yapılan bir çalışmada<sup>34</sup> kullanılmıştır.

Net Kaçınılan Maliyet Yönteminde, evrensel hizmet yükümlüsünün, evrensel hizmet yükümlülüğü uygulaması olmadığı durumda kaçınabileceği net maliyet tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Burada temel varsayım; yükümlünün, evrensel hizmet yükümlülüğünün olmaması halinde, kârlı olmayan tüm hizmetlerden, bu hizmetlerin diğer hizmetler ile ilişkisini dikkate almaksızın hizmet sunumunda bulunmayacağıdır (Copenhagen Economics 2008, 97).

Yöntem kapsamında maliyet tahmini üç adımda gerçekleştirilmektedir:

<sup>32</sup> Tam Dağıtılmış Maliyet Yönteminde bir ürünü/hizmeti üretmek için katlanılan tüm maliyetler, doğrudan/dolaylı veya sabit/değişken olup olmadığına bakılmaksızın, ürün/hizmetin maliyetinin hesaplanmasında dikkate alınmaktadır.

<sup>33</sup> Office of Telecommunications (OFTEL), “The Costs, Benefits and Funding of Universal Service in the UK”, Final Report for OFTEL, Report No. 95200, July 1995

<sup>34</sup> NERA, “Costing and Financing of Universal Service Obligation in the Postal Sector in the European Union”, Final Report for EC DG XII, London, November 1998

- İlk adımda posta hizmetleri, örneğin 50 gram altı mektuplar gibi, belli sayıda alt hizmet segmentine ayrılmaktadır.
- İkinci adımda segmentlerin maliyet analizi yapılarak, kâr eden ve zarar eden segmentler tespit edilmektedir. Maliyet analizi sürecinde sadece kaçınılabılır maliyetler dikkate alınmakta, ortak maliyetler hesaba dâhil edilmemektedir.
- Üçüncü adımda, tüm zarar eden segmentlerdeki zarar tutarı toplanarak evrensel hizmet maliyeti tutarı hesaplanmaktadır.

**Tablo 3- Net Kaçınılan Maliyet Yöntemine Göre Evrensel Hizmet Maliyeti**

Segmentler	Net Kâr	EH Maliyeti
Segment A	-50	-50
Segment B	+100	0
Segment C	+250	0
<b>Toplam Kâr/EH Maliyeti</b>	<b>+300</b>	<b>-50</b>

Yukarıdaki tablodan görüldüğü üzere, evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında, sadece zarar eden segmentler dikkate alınmaktadır. Burada segmentasyonun kapsamı önemlidir. Zira geniş tanımlanan segmentler içinde kâr ve zarar eden çok sayıda alt segment bulunabilir. Bu nedenle segmentasyon çeşitlendikçe, evrensel hizmet maliyetinin de değişiklik göstermesi olasıdır. Diğer yandan hipotetik örnekte, yükümlünün, diğer segmentlerde herhangi bir kayba uğramadan, evrensel hizmet yükümlülüğü olmadığı halde A segmentinde faaliyet göstermekten vazgeçebileceği varsayılmaktadır. Aşağıda detaylandırılacağı üzere bu varsayım tartışmalıdır.

Net Kaçınılan Maliyet Yöntemi uygulamada yaygın olarak kullanılmakla birlikte söz konusu yonteme ilişkin ciddi tenkitler dile getirilmektedir. Bu tenkitlerin başında yöntemin durağan bir bakış açısına sahip olması, yani serbestleşme sonrasında piyasada herhangi bir değişikliğin ortaya çıkmayacağı varsayımında bulunması gelmektedir. Bir diğer ifadeyle Yöntem, hesaplamada mevcut piyasa koşullarının serbestleşme sonrasında aynen devam edeceği varsayımına dayanarak hesaplamada mevcut maliyet ve fiyat verilerini esas almaktadır. Oysa serbestleşme sonrasında, daha önce tekel konumunda bulunan aktörün finansal pozisyonunda önemli değişiklikler ortaya çıkacaktır (Panzar 2000, 212-213).

Bir diğerk tenkit, yöntemin müşteri (gönderici) odaklı bir hesaplamaya dayanmaması, alıcı odaklı hesaplamasının esas alınmasıdır. Müşteri odaklı yaklaşımda, bankalar, telekomünikasyon şirketleri, kamu kurumları, bireysel göndericiler gibi farklı gönderici gruplarının davranışları esas alınmalıdır. Buna karşı Net Kaçınılan Maliyet Yöntemi kapsamında kâr/zarar hesaplamasında alıcılar dikkate alınmakta, bu da toplu gönderilerin etkisinin göz ardı edilmesine yol açmaktadır (Copenhagen Economics 2008, 99).

Bu yaklaşımda, evrensel hizmet yükümlüsünün, zarar eden segmentlerden birinden çekilmesi durumunda, bu davranışın, diğerk segmentlerdeki gönderici gruplarının kararlarını etkilemeyeceği varsayılmaktadır. Bu varsayım gerçekçi bir yaklaşım olarak görülemeyecektir. Zira örneğin, kırsal bölgelere bireysel mektup hizmetinin sunulmaması neticesinde, şehirlerde yerleşik bazı göndericilerin, örneğin telekom şirketlerinin, bu hizmeti sunan rakip teşebbüsleri tercih etmesi kuvvetle muhtemeldir.

Öte yandan, benzer yaklaşımla, kârlı olmayan bazı segmentlerde hizmet sunumu, bazı kârlı segmentlerden elde edilecek kâr miktarını arttırabilecektir. Bu halde yükümlü, evrensel hizmet yükümlülüğü olmasa dahi söz konusu zarar eden segmentlerdeki faaliyetlerinden vazgeçmeyecektir. Oysa Net Kaçınılan Maliyet Yönteminde, söz konusu segmentlerden kaynaklanan zarar hesaplamaya dâhil edilmektedir (CERP 2008, 22).

Net Kaçınılan Maliyet Yaklaşımına dönük ikinci temel tenkit, anılan yöntemin tekel varsayımına dayanması, bir diğerk ifadeyle serbestleşme ve rekabet unsurlarının dikkate alınmamasıdır. Bazı alt segmentlerde rekabetin artması, genel olarak evrensel hizmet yükümlüsünün toplam işlem hacmini azaltarak ölçek ve kapsam ekonomilerinden kaynaklanan maliyet üstünlüğünü azaltabilecektir. Bu halde evrensel hizmet maliyetinin, tekel varsayımına göre, artması olasıdır.

Yönteme yöneltilen üçüncü temel tenkit, yukarıda da değinildiği üzere, segmentasyon tanımına göre maliyetin önemli değişiklikler gösterebilecek olmasıdır. Hesaplama zarar eden segmentler, daha geniş ve kârlı segmentlerden ayrıldıkça, sadece zarar eden segmentler esas alındığından, evrensel hizmet maliyeti artabilecektir. Aşağıdaki tabloda bu olasılık hipotetik bir örnek üzerinden gösterilmektedir.

**Tablo 4- Segmentasyona Göre Evrensel Hizmet Maliyetinin Değişmesi**

Segmentler	Net Kâr	EH Maliyeti (Segment B)	EH Maliyeti (Segment B ikiye ayrıldığında)
Segment A	-50	-50	-50
Segment B	+100		
Segment B1	(+150)	0	0
Segment B2	(-50)		-50
Segment C	+250	0	0
<b>Toplam EH Maliyeti</b>	<b>+300</b>	<b>-50</b>	<b>-100</b>

Yukarıdaki tablodan görüldüğü üzere B segmenti geniş olarak tanımlandığında evrensel hizmet maliyeti 50 birim olarak hesaplanmaktadır. B segmenti, zarar yaratan B1 segmenti ve yüksek kâr yaratan B2 segmenti olarak ikiye ayrıldığında, evrensel hizmet maliyeti 100 birime çıkmaktadır.

Yönteme ilişkin olarak dile getirilebilecek bir diğer tenkit de, hesaplamada evrensel hizmet yükümlüsünün maliyet etkin çalıştığı varsayılmasıdır. Oysa uygulamada genellikle etkinliği tartışmalı olan kamu posta idareleri evrensel hizmet yükümlüsü olarak görevlendirilmektedir. Maliyet etkin çalışmayan yükümlü üzerinden yapılacak hesaplama evrensel hizmet maliyetinin olması gerekenden yüksek çıkmasına yol açabilecektir. Bununla birlikte Net Kaçınılan Maliyet Yönteminde, hesaplaması güç olmakla birlikte, etkinlik unsurunun dikkate alınması önünde herhangi bir engel bulunmadığı vurgulanmalıdır.

### 3.3.2. Giriş Fiyatlaması

Giriş Fiyatlaması Yönteminin teorik temelleri iki çalışmaya<sup>35</sup> dayanmaktadır. Yöntem, piyasanın rekabete açılmasının ardından, daha önce tekel olan ve evrensel hizmet yükümlülüğü serbestleşme sonrasında devam eden teşebbüsün kârının ne ölçüde azalacağını ölçmeye çalışmaktadır. Evrensel hizmet yükümlüsünün kâr kaybı üç aşamada hesaplanmaktadır.

<sup>35</sup> Rodrigez F., Smith S., Storer D., “Estimating the Cost of the Universal Service Obligation in Posts” içinde “Emerging Competition in Postal and Delivery Services” editörler M.A. Crew ve P.R. Kleindorfer, Kluwer Academic Publishers, Boston 1999

Rodriguez F., Storer D., “Alternative Approaches to Estimating the Cost of the USO in Post”, Information Economics and Policy 2000, sayı 12

- İlk aşamada, Net Kaçınılan Maliyet Yönteminde olduğu gibi, alt hizmet segmentleri belirlenmektedir.
- İkinci aşamada, serbestleşme sürecinde rakip teşebbüslerin girmesi beklenen segmentler tespit edilmektedir. Rakiplerin girmesi beklenen segmentler, yüksek ihtimalle, kârlı segmentler olacaktır. Bu itibarla, Giriş Fiyatlamasında, Net Kaçınılan Maliyet Yönteminin aksine, kârlı sektörlere odaklanılmaktadır.
- Üçüncü aşamada girişin muhtemel olduğu segmentlerdeki toplam olası kâr kaybı hesaplanmaktadır. Kâr kaybının hesaplanabilmesi için yükümlünün girişler sonrasında ne kadar hacim ve gelir kaybına maruz kalacağı tahmin edilmelidir. Bununla birlikte, hacim kaybından kaynaklanacak maliyet avantajı veya ölçek ve kapsam ekonomilerine bağlı maliyet dezavantajları da dikkate alınmaktadır. Neticede yükümlünün kârlı segmentlerden kaynaklanan net kâr kaybı toplamı evrensel hizmet maliyetine eşit olacaktır.

Yöntemin üzerinde durulması gereken varsayımlarından biri, kârlı segmentlere girecek olan teşebbüslerin, mevcut teşebbüsün maliyet avantajlarına rağmen, söz konusu teşebbüsten pazar payı alabileceğidir. Bu varsayım, fiyat regülasyonlarının varlığına karşın birçok yönden tartışmalıdır. Bununla birlikte tek tip fiyat tarifesi uygulaması durumunda, yeni girenlerin fiyat dışı faktörler ile pazar payı koparması mümkün olabilecektir (Rodríguez ve diğerleri 1999a, 26).

Görüldüğü üzere, Giriş Fiyatlaması Yönteminde rekabete açılan segmentlerde yükümlünün maruz kaldığı kâr kaybı toplamı, evrensel hizmet maliyeti olarak esas alınmaktadır. Burada temel varsayım serbestleşme öncesinde tekel konumunda bulunan teşebbüsün, evrensel hizmet yükümlüsü olduktan sonra, serbestleşme olmasaydı kârlı segmentlerden elde edeceği kâr ile evrensel hizmet maliyetini karşılayacağı, bu nedenle serbestleşme sonrasında ortaya çıkacak kâr azalışlarının evrensel hizmet maliyeti olarak değerlendirilebileceğidir.

Giriş Fiyatlaması Yöntemi iki temel noktada tenkit edilmektedir. Bunlardan birincisi, yükümlünün serbestleşme sonrası kâr kaybının evrensel hizmet maliyeti olarak kabul edilmesinin gerçekçi olmadığıdır. Evrensel hizmet maliyeti esasen kârlı olmayan segmentlerden kaynaklanmaktadır. Anılan yöntemde ise kârlı segmentler dikkate alınmaktadır. Bu nedenle yöntemin serbestleşme maliyetini hesapladığı ancak evrensel

hizmet maliyetini doğru olarak ölçemeyeceği ileri sürülmektedir (CERP 2008, 23; Copenhagen Economics 2008, 104; Jaag ve diğerleri 2008, 2).

İkinci tenkit ise, tıpkı Net Kaçınılan Maliyet Yönteminde olduğu gibi, segmentasyon tanımına göre maliyetin önemli değişiklikler gösterebilecek olmasıdır. Bu konuya, yukarıda ele alınması nedeniyle tekrar girilmeyecektir. Son olarak posta hizmetlerine yönelik olarak söz konusu yönteme dayalı herhangi bir uygulamaya rastlanmadığı vurgulanmalıdır.

### **3.3.3. Kâr Edilebilir Maliyet Yöntemi (Alternatif Ticari Yaklaşım)**

Net Kaçınılan Maliyet yöntemi bahsinde değinildiği üzere, bu yöntemin temel zaafı statik bir bakış açısıyla, serbestleşme öncesi tekel konumundaki firmaya ait ekonomik parametrelerin, serbestleşme sonrası dönemde değişmeyeceği varsayımına dayanmasıdır. Buradaki eksikliği gidermek için serbestleşme sonrası rekabet koşulları ve bu koşullar altında ortaya çıkabilecek firma davranışlarını dikkate alan bir yöntemin geliştirilmesi gerekmektedir. Nitekim gerek Giriş Fiyatlaması, gerekse Kar Edilebilir Maliyet Yöntemi bu doğrultuda geliştirilmiştir (OXERA 2007, 3-4).

Kâr Edilebilir Maliyet Yöntemi yaklaşımı, söz konusu eksikliği gidermek üzere iki teorik çalışmanın<sup>36</sup> katkısıyla ortaya çıkmış ve birçok ülkede evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında uygulanmıştır. Yöntemin temelinde, serbest piyasa koşullarında evrensel hizmet yükümlüsünün, yükümlülük durumu ile yükümlülük bulunmadığı durumlarda kâr oranının karşılaştırılması ve yükümlülük durumundaki ek maliyetlerinin finansmanının sağlanması, böylece bu iki durumdaki kâr oranlarının eşitlenmesi mantığı yer almaktadır.

Söz konusu yöntemin uygulamada kullanılabilmesi için yükümlülük durumu ve yükümlülüğün bulunmadığı hipotetik koşullar altında evrensel hizmet yükümlüsünün gelir/maliyet fonksiyonları ile talep fonksiyonunun tahmin edilmesi gerekmektedir.

<sup>36</sup> Cremer H., Grimaud A., Laffont J. J., “The Cost of Universal Service in the Postal Sector”, içinde Current Directions in Postal Reform, M.A. Crew ve P.R. Kleindorfer editörlüğünde, Kluwer Academic Publishers, Boston 2000

Panzar, “A Methodology for Measuring the Costs of Universal Service Obligation”, Information Economics and Policy Issue 3, September 2000

Literatürde, evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında, hem evrensel hizmet koşullarında hem de yükümlülüğün bulunmadığı koşullarda evrensel hizmet yükümlüsünün finansal pozisyonlarını dikkate alan Kâr Edilebilir Maliyet Yönteminin teorik olarak tercih edilen yöntem olması gerektiği konusunda görüş birliği mevcuttur (Crew ve Kleindorfer 2010a, 205).

Bu yöntemin anılan diğer yöntemlere nispeten birçok üstünlüğü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, yöntem posta hizmetlerinin serbestleştirildiği ve rekabete açıldığı piyasalara da, posta hizmetlerinin tekelden sunulduğu piyasalara da uygulanmaya müsaittir. Bu yönüyle yöntem, evrensel hizmet yükümlülüğü ile posta tekeli ya da tekel hakkı arasındaki ilişkileri ortaya koymakta da kullanılabilir. İkinci olarak yöntem, posta hizmetlerinde maliyet ve talep davranışlarını dikkate almaktadır. Üçüncüsü ise yöntem dâhilinde evrensel hizmet yükümlülüğünün, teslim gün sayısı veya tektip fiyat uygulaması gibi farklı boyutları üzerinde inceleme yapmaya olanak sağlamasıdır (Crew ve Kleindorfer 2010a, 205).

Öte yandan anılan teorik üstünlüklerine karşın yöntemin uygulamasının oldukça sınırlı kaldığı görülmektedir. Bunun temel nedeni kapsamlı bir veri setine erişimi gerekli kılması ve birçok ekonomik parametrenin tahminini gerektirmesidir (Crew ve Kleindorfer 2010a, 205; CERP 2008, 24).

Copenhagen Economics, ideal bir yöntem olarak görülen Kâr Edilebilir Maliyet yaklaşımının uygulamasını kolaylaştıran bir yöntem önermektedir. Teorik temelleri Kâr Edilebilir Maliyet Yöntemine dayanan ancak uygulamada talep ve maliyet gibi parametrelerin ekonometrik yöntemlerle tahmini yerine, muhtemel firma tepkilerini aşama aşama çeşitli göstergelere göre öngörmeye çalışan bu yöntem, Avrupa Posta Regülasyonu Komitesi tarafından da referans yöntem olarak tüm üye ülkelere önerilmektedir (Copenhagen Economics 2008, 110; CERP 2008, 9; Crew ve diğerleri 2008, 117).

Copenhagen Economics (2008), “Alternatif Ticari Yaklaşım” olarak adlandırılan söz konusu yöntemin Danimarka için uygulamasını ayrıntılı bir biçimde raporlaştırmıştır. İleride ayrıntılı olarak ele alınacağı üzere söz konusu yöntem, çalışmamız için ciddi bir rehber kaynak olarak işlev görmüştür.



Alternatif Ticari Yaklaşım Yöntemi kapsamında maliyetin hesaplanması üç aşamada gerçekleşmektedir. Birinci aşamada, evrensel hizmet uygulamasıyla ortaya çıkan, bir diğer ifadeyle evrensel hizmet yükümlülüğü bulunmasaydı gerçekleştirilmeyecek olan ek hizmetler tanımlanmaktadır. Bu aşamada, evrensel hizmet olmasaydı, yükümlünün alternatif olarak zorunlu hizmeti ne şekilde sunabileceği hususu da dikkate alınmaktadır.

Örneğin haftada en az altı gün hizmet sunumu evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında ise, yükümlülük olmasaydı, posta işletmecisinin, piyasa koşulları içinde haftada kaç gün hizmet sunumunda bulunacağı tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Bu yaklaşımın nedeni, posta işletmecisinin rekabet koşulları içinde bazı yükümlülükleri zaten yerine getirecek olması nedeniyle tüm yükümlülüklerin evrensel hizmet maliyeti hesabına dâhil edilmemesidir. Nitekim örneğin, posta işletmecisi, işlem hacmini arttırmak için yükümlülükten kaynaklanan kalite standartlarına zaten uyum sağlıyor olabilecektir.

İkinci aşamada evrensel hizmet yükümlülüğünün gereği olarak yerine getirilecek yeni hizmetlerin ek maliyeti hesaplanmaktadır. Ek maliyetin hesaplanmasında iki temel değişken dikkate alınmaktadır. Bunlar fiyat etkisi ile miktar etkileridir.

Evrensel hizmet yükümlülüğü, yükümlülük kapsamındaki hizmetlerin fiyatlarının erişilebilir olmasını öngörmektedir. Böylece, yükümlülük kapsamında bazı hizmetlerin sunumunda fiyat düzeyi, yükümlülüğün olmadığı duruma göre düşmektedir. Şayet fiyatlardaki düşüş, talepteki artışla tazmin edilmez ise yükümlü için fiyat değişiminden kaynaklanan bir ek maliyet ortaya çıkacaktır. Miktar etkisi ise anılan hizmetlerin ikamesinin bulunup bulunmadığına göre değişmektedir.

Örneğin Cumartesi günleri hizmet sunumu yükümlülüğü halinde yükümlü, evrensel hizmet yükümlülüğü olmasaydı Cumartesi günü posta hizmet sunmayacağı savıyla, bu güne ait tüm maliyetlerin dikkate alınmasını isteyebilir. Oysa toplu gönderiler veya özellikle süreli yayınlar bakımından Cumartesi günü hizmet sunumu kritiktir. Bu nedenle toplu gönderide bulunan şirketler (bankalar, telekomünikasyon şirketleri vs.) veya süreli yayın üreten şirketler, Cumartesi hizmet sunulmaması halinde yükümlü yerine rakip teşebbüsleri ikame edebileceklerdir. Söz konusu riski göze alamayan yükümlü, Cumartesi günleri de hizmet sunumunda bulunmak zorunda kalabilir. Bu

halde Cumartesi günü ortaya çıkan ek maliyet evrensel hizmet maliyeti hesaplamasında dikkate alınmayacaktır.

Üçüncü aşamada, yeni hizmetlerden elde edilecek ek gelirler hesaplanmaktadır. Örneğin yükümlülüğün gereği olarak haftada altı gün hizmet sunumu nedeniyle posta gönderisi sayısında ortaya çıkacak muhtemel bir artıştan kaynaklanacak ek gelir, evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında dikkate alınmaktadır.

Nihai olarak ek maliyetlerden ek gelirlerin düşülmesiyle evrensel hizmet maliyeti hesaplanmış olmaktadır. Daha önce ele alınan örneklerden de görüleceği üzere Kâr Edilebilir Maliyet Yönteminin, Net Kaçınılan Maliyet Yönteminden temel farkı; gelirlerin hesaplanması aşamasında rekabet unsurunun dikkate alınması noktasında ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda sunulan toplu gönderi veya süreli yayın örneğine dönersek, Net Kaçınılan Maliyet Yönteminde, evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında toplu gönderide bulunan veya süreli yayın çıkaran şirketlerin rakiplere kayma ihtimali dikkate alınmazken; Alternatif Ticari Yaklaşım Yönteminde bu unsur hesaplamaya dâhil edilmekte, böylece iki yöntemle elde edilen maliyet rakamları arasında ciddi farklılıklar ortaya çıkmaktadır.

Bu noktada son olarak önemli bir hususa değinmek gerekmektedir. Evrensel hizmet yükümlülüğünün uygulandığı zaman diliminde tekel hakkı uygulamasının yürürlükte olması halinde, tekel hakkından elde edilecek kârın, evrensel hizmet maliyetinden düşülmesi gerektiği hususu vurgulanmalıdır. Zira ileride ele alınacağı üzere, tekel hakkı uygulaması zaten, evrensel hizmet fonu gibi uygulamaların var olmadığı dönemde, evrensel hizmet yükümlülüğünün finansmanının sağlanması amacıyla tanımlanan bir haktır.

### **3.3.4. Evrensel Hizmet Maliyeti Hesaplanması Ülke Örnekleri**

Posta hizmetlerinde evrensel hizmet yükümlülüğü konusunun önemi uzun yıllardır bilinmektedir. Buna karşın evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasına yönelik girişimlerin son yıllarda ivme kazanmasının belli başlı iki nedeni bulunmaktadır.

Bunlardan birincisi posta hizmetlerinde serbestleşme eğiliminin ancak son yıllarda ve Avrupa kıtasında hız kazanmış olmasıdır. Serbestleşme öncesinde evrensel hizmet uygulaması, tıpkı günümüzde posta hizmetlerinin halen ağırlıklı kamu posta tekelleri tarafından yürütüldüğü ülke örneklerinde olduğu gibi, kamu posta idareleri tarafından üstlenilmekteydi. Anılan koşullar içinde rekabet olmadığından ya da çok sınırlı bir ölçüde var olduğundan evrensel hizmet maliyetinin net olarak bilinip bilinmemesi önem taşımamaktaydı.

İkincisi ise, evrensel hizmet maliyetinin finansmanının tekel hakkı ile sağlanması nedeniyle, net hizmet maliyetinin hesaplanmasına ihtiyaç duyulmamış olması veya sınırlı sayıda ülke tarafından basit yöntemler ile yapılan hesaplamaların tatmin edici görülmesidir. Özellikle Avrupa'da posta direktifleri ile adım adım serbestleştirilen alanın genişletilmeye çalışılması ve Üçüncü Direktif ile birlikte, belirli bir zaman dilimi içinde tekel hakkı uygulamasının kaldırılması, ülkeler özelinde evrensel hizmet maliyetinin doğru yöntemle net bir biçimde hesaplanması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Ülke bazında evrensel hizmet maliyeti hesaplamalarının ciddi farklılıklar sergilediği görülmektedir. Bunun temel nedeni, evrensel hizmet maliyetinin kapsamının ve kullanılan yöntemlerin ülkeden ülkeye ciddi farklılıklar taşımasıdır (ECORYS 2008, 90).

Öte yandan AB'de net evrensel hizmet maliyeti hesaplamasının az sayıda ülke tarafından gerçekleştirildiği dikkat çekmektedir. Nitekim CERP (2007, 4) tarafından yapılan anket çalışmasında 29 Avrupa ülkesinden ancak sekizinde söz konusu hesaplamaların gerçekleştirildiği ortaya konmaktadır. Daha yakın tarihte yine AB için yapılan benzer bir çalışmada ise, ülkeler bazında evrensel hizmet maliyeti kapsamındaki ve hesaplama yöntemindeki farklılıkların devam ettiği görülmektedir (Copenhagen Economics 2008, 121-130). ABD'de ise evrensel hizmetin kapsamı konusunda bir mutabakat bulunmadığı, evrensel hizmet maliyetine ilişkin olarak yapılan çalışmaların AB'ye göre sınırlı kaldığı ifade edilmektedir (Cohen ve McBride 2008, 3).

Ülke bazında evrensel hizmet maliyeti hesaplamasının ayrıntılı bir biçimde ortaya konduğu çalışmalarda, çalışmadan çalışmaya bazı küçük farklılıklar bulunmakla birlikte, yukarıda değinilen yöntemlerden Net Kaçınılan Maliyet Yöntemi ile Alternatif Ticari Yaklaşım Yönteminin ön plana çıktığı görülmektedir. Anılan çalışmaların tümü,

ABD için yapılan müstesna, Avrupa ülkeleri için gerçekleştirilmiştir. Aşağıdaki tabloda söz konusu çalışmalar özetlenmektedir.

**Tablo 5- Evrensel Hizmet (EH) Uygulamaları: Ülke Örnekleri**

Ülkeler/Hesaplama Yapan Kurum	Dikkate Alınan Temel EH Unsurları	EH Hesaplama Yöntemi	Sonuç
Avustralya (Posta İdaresi)	-Posta Yolu -Altyapı	Net Kaçınılan Maliyet	2006 için 90 milyon ABD Doları, Posta İdaresi harcamalarının %2,5'i
Belçika (Regülatör)	-Tüm EH için (toplam 700 adet) maliyetler	Tam Dağıtılmış Maliyet	Yayımlanmamış
Danimarka (Rekabet Otoritesi)	-Coğrafya Bazlı ürün grupları (şehir/kırsal) -Görme engelliler için bedava hizmet	Net Kaçınılan Maliyet	2005 için 149 milyon ABD Doları, Posta İdaresi harcamalarının %7'si
Danimarka (Copenhagen Economics)	-Ülke genelinde hizmet -Coğrafya bazlı ürün grupları (şehir/kırsal) -Dağıtım sıklığı -Görme engelliler için bedava hizmet	Alternatif Ticari Yaklaşım	2005 için 32 milyon ABD Doları, Posta İdaresi harcamalarının %1,5'i
Fransa (Posta İdaresi)	-Posta Ofisleri	Kâr Edilebilir Maliyet	Yayımlanmamış
Norveç (Posta İdaresi)	-Dağıtım sıklığı -Posta Ofisleri -Görme engelliler için bedava hizmet	Kâr Edilebilir Maliyet	2006 için 50 milyon ABD Doları, Posta İdaresi harcamalarının %2,3'ü
İsviçre (Posta İdaresi)	-Ülke genelinde hizmet -Posta Ofisleri	Net Kaçınılan Maliyet	2007 için 501 milyon ABD Doları, Posta İdaresi harcamalarının %7,8'i
İngiltere (Regülatör)	-Posta Yolu (20 bin adet)	Net Kaçınılan Maliyet	2000 için 181 milyon ABD Doları, Posta İdaresi harcamalarının %1,5'i
İngiltere (Frontier Economics)	-Dağıtım sıklığı -D+2 dağıtım hedefi -Rota zamanı hedefi	Kâr Edilebilir Maliyet	2007 için Cumartesi günü hizmet yükümlülüğünün ek maliyeti 542 milyon ABD Doları, Posta İdaresi harcamalarının %4'ü
ABD (Cohen ve McBride)	-Dağıtım sıklığı -Posta Ofisleri -Ülke genelinde hizmet	Kâr Edilebilir Maliyet	2007 için 8 milyar ABD Doları, Posta İdaresi gelirlerinin %11,5'i

Kaynak: Dieke ve Niederpruem (2008); Cohen ve McBride (2008); US Postal Regulatory Commission (2008); Copenhagen Economics (2008); Frontier Economics (2008).

### 3.3.4.1. Danimarka İçin Copenhagen Economics Tarafından Yapılan Evrensel Hizmet Maliyeti Çalışması

Yukarıda yer verilen diğer çalışmalardan farklı olarak, Copenhagen Economics tarafından Danimarka için yapılan çalışmanın detayları erişime açık kapsamlı bir raporla kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bununla birlikte, yukarıda ifade edildiği üzere, tez çalışmasında Türkiye için evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında, anılan çalışmada kullanılan Alternatif Ticari Yaklaşım Yöntemi esas alınmıştır. Bu itibarla

gelinen noktada Copenhagen Economics (2008) tarafından yapılan çalışmanın ayrıntılı bir özetinin sunulması yerinde olacaktır.

Çalışmada Danimarka'da kamu Posta İdaresi'nin (Post Denmark) serbestleşme süreci sonrasında evrensel hizmet yükümlüsü olarak faaliyet göstereceği varsayılmıştır. Hesaplama evrensel hizmet yükümlülüğünün coğrafya, hizmet, ürün, fiyat ve posta ofisleri boyutları ile ele alınmış, her biri için Posta İdaresi'nin evrensel hizmet yükümlülüğü olmadığı durumdaki muhtemel davranışları ve elde edeceği tasarruflar incelenmiştir. Söz konusu alternatif davranışlar (politikalar) ekseninde evrensel hizmet maliyeti tahmin edilmiştir. Aşağıda her bir hizmet boyutu özelinde evrensel hizmet maliyetine ilişkin değerlendirmeler özetlenmektedir.

#### *Coğrafya Boyutu*

Coğrafya kapsamında tüm ülkeye posta hizmeti sunum yükümlülüğü ele alınmıştır. Evrensel hizmet yükümlülüğü olmasaydı, alternatif yaklaşımın yüksek maliyetli bölgelere hizmet sunulmaması olabileceği varsayılmıştır. Çalışmada yüksek maliyetli bölgelerin az sayıda ada ile nüfusun yüzde birinden az bölümünün yaşadığı bölgeler olabileceği tespit edilmiştir.

Ancak Posta İdaresi'nin iki nedenle bu bölgelere hizmet sunumundan vazgeçmeyi göze alamayacağı öngörülmüştür. Bunlardan birincisi anılan bölgelere hizmet sunumu maliyetinin toplam maliyetler içindeki payının çok küçük olmasıdır. İkincisi ise tüm ülkeye hizmet sunmama dolayısıyla İdare'nin uğrayacağı kayıpların, muhtemelen elde edilecek tasarruflardan yüksek gerçekleşeceği. Zira bu tür bir politika sonrasında özellikle bankalar ve kamu otoriteleri gibi büyük müşteriler ya e-posta gibi alternatif yollara başvuracak ya da UPS ve Forbrugger-Kontakt gibi rakip teşebbüsler ile çalışmaya yönelecektir.

Dolayısıyla Posta İdaresi için tüm ülkeye hizmet sunumundan vazgeçmenin mümkün olmaması nedeniyle, bu yaklaşımın bir tasarruf sağlamayacağı, böylece evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında ek maliyet doğurmayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

### *Hizmet Boyutu*

Bu kapsamda haftada altı gün hizmet sunumu, teslim güvenliği ve tazminat ödeme olmak üzere üç temel yükümlülük irdelenmiştir. Bunlardan haftada altı gün hizmet sunum yükümlülüğünün alternatifinin haftada beş gün sunum olabileceği, böylece ciddi miktarda tasarruf elde edilebileceği öngörülmüştür. Buna karşı, teslim güvenliği ve tazminat tutarının azaltılması alternatiflerinin uygulanabilir olmadığı, bunlardan taviz vermesinin İdare'nin en önemli varlığı olan güvenilirliğine ciddi darbe vuracağı, dolayısıyla buralardan tasarruf elde edilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.

Yapılan hesaplamalara göre Posta İdaresi, Cumartesi günleri hizmet sunumundan vazgeçmesi halinde yaklaşık 130 milyon Danimarka Kronu düzeyinde bir tasarruf elde edecektir. Posta İdaresi'nin rakiplerinden hiçbirinin Cumartesi günü hizmet sunumu gerçekleştirmediği dikkate alındığında, hizmet sunum gün sayısının altıdan beşe düşürülmesinde talebin rakiplere kayması gibi bir etmenin söz konusu olmayacağı, ancak gün sayısının azalmasının her halde toplam talep miktarını bir miktar azaltacağı öngörülmüştür.

Burada hizmet sunulan gün sayısı bakımından tek istisna, bir şirketin süreli yayınları haftada yedi gün dağıtmasıdır. Hesaplama bu unsurun dikkate alındığı, İdare'nin Cumartesi dağıttığı tüm süreli yayınları, Pazartesi-Cuma arasında dağıttığı süreli yayınların ise yüzde on beşini rakibine kaptıracağı öngörülmüştür. Yine Cumartesi dağıtımına son verilmesiyle birlikte adressiz postalarda da toplam gönderi sayısının üçte birini kaybedeceği tahmin edilmiştir. Bu rakamın yüksek olması, tüketicilerin Cumartesi gününü daha çok ürün reklamlarından oluşan adressiz gönderiler için en uygun gün olarak değerlendirmelerinden kaynaklanmaktadır.

### *Ürün Boyutu*

Danimarka'da iki kilografa kadar mektuplar, yirmi kilografa kadar kargolar, gazeteler, dergiler ve görme engelliler için basılmış ürünlerin ücretsiz dağıtımı evrensel hizmetin kapsamını teşkil etmektedir. Posta İdaresi için evrensel hizmet yükümlülüğünün bulunmadığı durumda alternatif strateji, bu ürünlerin bazılarının dağıtılmaması ve/veya görme engellilere yönelik hizmetlerin ücretlendirilmesidir.

Özellikle ölçek ve kapsam ekonomileri dikkate alındığında anılan ürünlerin dağıtımından vazgeçilmesinin hiçbir ticari avantajının bulunmayacağı açıktır. Öte

yandan çalışmada görme engelliler için sunulan hizmetlerin ücretlendirilmesi ile bir maliyet tasarrufu elde edilebileceği öngörülmüştür. Bu rakamın yaklaşık 18 milyon Danimarka Kronu olduğu tahmin edilmiştir.<sup>37</sup>

### *Fiyat Boyutu*

Fiyata yönelik olarak evrensel hizmet kapsamında üç temel yükümlülük söz konusudur. Bunlardan birincisi evrensel hizmet kapsamındaki ürünler için ülke genelinde tek tip fiyat yükümlülüğünün bulunmasıdır. İkincisi ise 50 grama kadar bireysel mektupların tavan fiyat regülasyonuna tâbi olmasıdır. Bu yükümlülüklerin alternatifi fiyat farklılaştırmasına gidilmesi ve temel mektuplar için daha yüksek fiyat uygulanması olabilecektir. Bununla birlikte söz konusu yükümlülüklerin İdare için bir ek maliyet yükü getirmeyeceği varsayılmıştır. Bunun temel nedenleri şunlardır:

- AB Direktifleri uyarınca üye ülkeler ileriki dönemde toplu gönderiler için fiyat farklılaştırmasına gidebilecektir.
- Bireysel mektuplarda İdare fiili tekel durumundadır. Nitekim serbestleşme sonrasındaki on beş yıllık dönemde bu segmentte piyasa payı neredeyse yüzde 99 düzeyindedir. Bir diğer ifadeyle tek tip fiyat uygulaması sonucunda bu segmentte müşteri kaybı söz konusu olmayacaktır.
- Çalışmada temel mektuplar için tavan fiyat uygulamasının İdare'ye ciddi bir kâr sağladığı ortaya konmuştur. Dolayısıyla fiyatın daha da yükseltilmesi talep etkisi ile kârın azalmasına yol açabilecektir.
- Evrensel hizmet yükümlülüğü olmasa dahi İdare temel mektuplarda tekel konumunu uzun süre muhafaza edecektir. Böylece tıpkı diğer şebeke endüstrileri gibi her halde fiyat regülasyonuna tâbi olması kaçınılmaz görünmektedir.

### *Posta Ofisi Boyutu*

Evrensel hizmet yükümlülüğü uyarınca Danimarka'da evrensel hizmet yükümlüsü, nüfusu beş binin üzerinde olan tüm yerleşim bölgelerinde posta ofisi kurmak

---

<sup>37</sup> Copenhagen Economics, maliyet hesaplamalarında, daha önce Danimarka Rekabet Otoritesi tarafından yapılan çalışmada elde edilen segmentasyon bazında maliyet hesaplamalarını esas almıştır. Dolayısıyla segmentasyon bazında maliyet hesaplamalarının önceden yapılması söz konusu çalışma bakımından büyük kolaylık sağlamıştır.

mecburiyetindedir. Söz konusu posta ofislerinin yerleşim bölgelerinin merkezlerine olan uzaklığı beş kilometreyi aşmamalıdır. Evrensel hizmet yükümlülüğünün bulunmadığı halde posta ofisi işletme yükümlülüğünün alternatifi, nüfus yoğunluğu ve yerleşim merkezlerine uzaklık ölçütlerinin esnetilmesi suretiyle daha az sayıda posta ofisi işletmek olabilecektir.

Çalışmada, iki temel gerekçeyle anılan yükümlülüğün Danimarka Posta İdaresi için bir ek maliyet teşkil etmediği sonucuna ulaşılmıştır. Bunlardan ilki yasal mevzuat kapsamında posta ofislerinin, posta dükkânları olarak işletilebilmesi, üstelik söz konusu yapıların İdare'nin mülkiyetinde bulunma zorunluluğunun olmamasıdır. Bir diğer ifadeyle İdare, posta ofisi faaliyetlerini, daha geniş ürün yelpazesi sunan ve özel şahıslar tarafından işletilebilen posta dükkânları biçiminde örgütleme, böylece ek maliyeti düşürme olanağına sahiptir.

İkinci olarak İdare, evrensel hizmet yükümlülüğü olmasa dahi, mevcut posta ofislerini muhafaza etmeyi tercih edecektir. Zira posta ofisleri, posta hizmetinin yanı sıra sunduğu hizmetler dolayısıyla, idarenin kârlılığına önemli katkı sağlamaktadır. Özellikle kârlı segmentlerden olan kargo hizmetleri bakımından posta ofislerinin varlığı önem taşımaktadır.

Netice itibarıyla, Copenhagen Economics tarafından yapılan çalışmada; evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında Danimarka Posta İdaresi'nin sadece Cumartesi günleri hizmet sunumu ve görme engellilere yönelik ücretsiz hizmetler dolayısıyla ek maliyetlere katlanmak durumunda kalacağı sonucuna varılmış, bunun maliyetinin ise 2005 yılı itibarıyla 148 milyon Danimarka Kronu (32 milyon ABD Doları) düzeyinde olabileceği tahmin edilmiştir.

### **3.4. EVRENSEL HİZMET MALİYETİNİN FİNANSMANI**

Posta hizmetlerinde evrensel hizmet maliyetinin finansmanı konusunda, sektörü diğer şebeke endüstrilerinden ayıran özelliklerin varlığı nedeniyle, bazı sorunlar ile karşı karşıya bulunmaktadır. Söz konusu özellikler şunlardır (OXERA 2007, 9-10):

- Posta hizmetleri özellikle enerji ve telekomünikasyon gibi endüstriler ile karşılaştırıldığında daha emek yoğun bir sektör hüviyeti taşımaktadır.



- Evrensel hizmetin finansmanı üzerinde anlamlı etkide bulunabilecek teknolojik yenilikçilik posta hizmetlerinde görece zayıf kalmaktadır.
- Posta hizmeti sunulan tüketiciler, telekomünikasyon ve enerji sektörlerinden farklı olarak, şebekeye erişim bedeli ödemek zorunluluğu ile karşı karşıya bulunmamaktadır.

Yukarıda sayılan özelliklerden sonuncusu üzerinde durmak gerekmektedir. Telekomünikasyon ve enerji sektörlerinde evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında, rekabet koşulları altında ekonomik olmayan bölgelerde mukim tüketicilere hizmet sunabilmek için, örneğin doğalgaz dağıtım şebekesi veya baz istasyonu gibi daha önce var olmayan altyapı şebekesi yatırımı yapmak gerekebilmektedir. Posta hizmetlerinde ise durum farklıdır. Yükümlülük kapsamında hizmet sunumu için daha önce hizmet sunulmakta olan bölgelerin altyapısı (dağıtım merkezi, aktarma merkezi, dağıtım aracı gibi) ile komple bir şebeke yatırım yapmaya gerek kalmayabilecektir. Bu nedenle posta hizmetlerinde evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında ortaya çıkması muhtemel ilave yatırım tutarı dikkate alınmaktadır.

Evrensel hizmet yükümlülüğü uygulamasında iki temel soru ön plana çıkmaktadır. Bunlardan birincisi yukarıda tartışılan evrensel hizmet yükümlülüğünün maliyeti sorusudur. İkinci temel soru ise söz konusu maliyetin finansmanının kim tarafından hangi yöntemle sağlanacağıdır.

Evrensel hizmet maliyetinin finansmanında kullanılan ve/veya önerilen temel mekanizmalar; tekel hakkı, evrensel hizmet fonu, kamu kaynakları ile finansman, öde ya da faaliyet göster<sup>38</sup> mekanizması ve erişim fiyatlarının yükseltilmesi<sup>39</sup> mekanizması olarak sıralanabilecektir. Bu mekanizmalardan hangisinin tercih edileceği noktasında dikkate alınabilecek çok sayıda ölçüt bulunmaktadır. Bu ölçütlerden hangilerine ağırlık verileceği, ülke koşullarına göre değişebilecektir. Söz konusu temel ölçütler; etkinlik, rekabetin tesisi, şeffaflık, uygulanabilirlik ve ölçülülük olarak sıralanabilecektir (OXERA 2007, 13). Aşağıda her bir mekanizma ele alınacak ve anılan ölçütler bağlamında değerlendirilecektir.

<sup>38</sup> “Pay or Play”in karşılığı olarak kullanılmıştır.

<sup>39</sup> “Access Charge Uplift”in karşılığı olarak kullanılmıştır.

### 3.4.1. Tekel Hakkı Mekanizması

Tekel hakkı mekanizması ile evrensel hizmet maliyetinin finansmanı Üçüncü Posta Direktifi'ne kadar Avrupa'da kullanılan temel mekanizma olmuştur. Mekanizma, evrensel hizmet yükümlüsüne, evrensel hizmet maliyetinin finansmanı amacıyla belirli hizmetler için tekel hakkı verilmesini öngörmektedir. Böylece yükümlü, herhangi bir rekabetçi baskı olmadan elde edeceği tekeli kâr ile evrensel hizmet maliyetini karşılayabilecektir. Söz konusu mekanizma, yükümlüye düşük maliyetli tüketicilerden elde edeceği aşırı kâr ile yüksek maliyetli tüketicilerden kaynaklanacak muhtemel zararı sübvans etme olanağı sağlamaktadır.

Uygulamada tekel hakkı belirli ağırlık limitlerinin altında bulunan ürün/hizmetleri kapsamaktadır. Ağırlık limitlerinin doğru bir biçimde, yani evrensel hizmet yükümlülüğünden kaynaklanacak ek maliyeti karşılayacak ölçüde tespit edilebilmesi için, hem net maliyetin, hem de tekel hakkından kaynaklanan aşırı kârın, fiyat regülasyonu parametresi de dikkate alınarak hesaplanması gerekmektedir.

Tekel hakkı ile finansmanın uygulamada nasıl gerçekleştiğini ortaya koyan hipotetik bir örnek konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Bir ülkede posta sektöründe toplam bin adet müşteri bulunduğu; bunlardan yüzünün yüksek maliyetli, yüzünün düşük maliyetli, kalanının ise ortalama maliyetli müşterilerden oluştuğu; evrensel hizmet yükümlülüğü çerçevesinde tüm müşteriler için birim fiyat uygulandığı varsayılın. Aşağıdaki tabloda söz konusu ülkeye ilişkin serbestleşme öncesi temel parametrelere yer verilmektedir.

**Tablo 6- Serbestleşme Öncesi Piyasa Parametreleri**

Müşteri Tipi	Müşteri Sayısı	Müşteri Başına Gönderi Sayısı	Birim Fiyat (Lira/Gönderi Sayısı)	Maliyet (Lira/Gönderi Sayısı)
Yüksek Maliyet	100	1	1	2,5
Ortalama Maliyet	800	2	1	1
Düşük Maliyet	100	3	1	0,5

Kaynak: OXERA 2007

Serbestleşme öncesinde fiili tekel konumundaki evrensel hizmet yükümlüsü finansal olarak dengede bulunmaktadır. Nitekim söz konusu şirketin hem gelirleri, hem de giderleri 2000 Lira düzeyindedir. Serbestleşme sonrasında yükümlünün aynı kaldığı, ancak piyasaya yeni giriş yapan ve varsayımsal olarak yükümlü ile aynı maliyet

fonksiyonuna sahip olan şirketin, düşük maliyetli piyasada, 1 Lira'dan çok küçük bir farkla daha az bir bedelle (örneğin 0,99 Lira) yükümlünün müşterilerinin yüzde otuzunu kazandığı varsayalım. Bu halde yükümlünün finansal dengesi bozulacaktır. Aşağıdaki tabloda yeni durumu özetleyen veriler sunulmaktadır.

**Tablo 7- Serbestleşme Sonrası Durum (Yüzde Otuz Müşteri Kaybı Senaryosu)**

Müşteri Tipi	Gelir (Lira)	Maliyet (Lira)	Kâr (Lira)
<b><i>Yükümlü</i></b>			
Yüksek Maliyet	100	250	-150
Ortalama Maliyet	1.600	1.600	0
Düşük Maliyet	210	105	105
<b>Toplam</b>	<b>1.910</b>	<b>1.955</b>	<b>-45</b>
<b><i>Yeni Giren</i></b>			
Yüksek Maliyet	0	0	0
Ortalama Maliyet	0	0	0
Düşük Maliyet	90	45	45
<b>Toplam</b>	<b>90</b>	<b>45</b>	<b>45</b>

Kaynak: OXERA 2007

Yukarıdaki tablodan görüldüğü üzere yeni durumda, yani evrensel hizmet maliyetinin karşılanmadığı halde yükümlü 45 Lira zarar etmekte, yeni giren ise çok dar bir alanda faaliyet göstermesine karşın 45 Lira gibi aşırı bir kâr elde etmektedir. Bu durumda yükümlü herhangi bir piyasadaki kârını arttırmak yoluna gidecektir. Bunun için düşük maliyetli piyasada fiyatını arttırmayı düşünebilir. Ancak böyle bir yaklaşımın sonucunda müşterilerin daha fazlası piyasaya yeni giren şirketi tercih edebilecektir. Dolayısıyla bu seçenek ticari görünmemektedir.

Ortalama maliyetli müşterilerin bulunduğu piyasada fiyatların arttırılması ise, yeni girenin bu piyasaya da girerek kendisinden müşteri kapması riskini ortaya çıkaracaktır. Son seçenek ise yüksek maliyetli müşterilere yönelik fiyatların arttırılmasıdır. Ancak bu yaklaşım, evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında erişilebilir fiyatlama zorunluluğu ile çelişebilecektir.

Tekel hakkı uygulaması ile düşük maliyetli piyasaya girişler engellenmekte; böylece evrensel hizmet yükümlüsüne tekel hakkı tanınarak, evrensel hizmet maliyetinden kaynaklanan zararının karşılanması olanağı tanınmış olmaktadır.

Tekel hakkı uygulamasıyla evrensel hizmet yükümlülüğünün finansmanı yöntemi; tekel hakkı limitlerini net olarak tanımlaması suretiyle herhangi bir belirsizliğe yol açmaması ve kolay uygulanabilir olması nedenleriyle uygulanabilirlik ve şeffaflık ölçütleri

bakımından olumlu bulunmaktadır. Buna karşılık yöntem etkinlik ve ölçülülük ölçütleri bakımından eleştiriyeye açıktır.

Yöntemin etkinlik bakımından eleştirisi; tekel hakkı sınırlaması dolayısıyla piyasada daha düşük fiyatla daha yüksek kalitede hizmet sunumu olanağının engelleneceği, coğrafi bölgeler arasında çapraz sübvansiyon uygulaması ile maliyeti yansıtan fiyatlama politikasından uzaklaşılacağı, böylece dağılım etkinsizliğin ortaya çıkacağı savına dayanmaktadır. Ancak bu noktada evrensel hizmet yükümlülüğünün tanımını gereği dağılım etkinliği üzerinde bozucu etki yarattığı hatırlanmalıdır.

Öte yandan, yukarıdaki örnekten de görüleceği üzere, evrensel hizmet maliyetinin tekel hakkı ile finansmanında, coğrafi özellikler bakımından düşük maliyetli tüketici sayısı sınırlı ise, yani az sayıda tüketici geniş kitleleri sübvansiyon ediyorsa, fiyatların maliyetlerden sapması daha yüksek olmakta, böylece etkinsizliğin ölçüsü, tüm kesimlerin vergilendirilmesine dayanan finansman seçeneğine nazaran artmaktadır. Dolayısıyla coğrafi olarak düşük maliyetli bölgelerin ürün hacmi oranının görece yüksek olduğu ülkelerde evrensel hizmet maliyetinin tekel hakkı yöntemi ile finansmanı, dağılım etkinliği bakımından görece tercih edilebilir bir yaklaşım olacaktır.

Yöntemin üretim etkinliği bakımından değerlendirilmesi noktasında, tekel hakkının, ölçek ve kapsam ekonomileri ekseninde üretim maliyetlerinin düşürülmesine yol açıp açmadığı irdelenmelidir. Bu analizde iki değişkenin toplam etkisi dikkate alınmalıdır. Bunlardan birincisi tekel hakkı ile yükümlünün ölçek ve kapsam ekonomilerinden yararlanması suretiyle ortalama maliyetindeki azalmadır. Daha önce ele alındığı üzere, posta hizmetlerinde ölçek ve kapsam ekonomilerinin etkili olması, maliyetlerde anlamlı bir azalmanın sağlanabileceğine işaret etmektedir. Diğer ters yönlü etki ise, tekel hakkı ile rekabetin ortadan kalkmasıyla üretim maliyetlerinin azaltılması yönündeki güdünün zayıflamasının yol açacağı etkinlik kaybıdır. Bunlardan hangisinin ağır basacağı ancak ülke bazında yapılacak analizler ile tespit edilebilecektir (OXERA 2007, 22).

Ekonomik etkinliğin üçüncü boyutu olan dinamik etkinlik bakımından yöntemin olumsuz sonuçlar doğurması kuvvetle muhtemeldir. Tekel hakkı, diğer şebeke endüstrilerinde olduğu gibi, yenilikçilik güdüsünü sınırlayacaktır. Bununla birlikte, yöntem seçimi aşamasında, ağırlıkla işgücüne dayalı olan posta hizmetlerinde

teknolojik gelişme ve yenilikçiliğin maliyetler üzerindeki etkisinin, diğer şebeke endüstrilerine göre sınırlı olduğu dikkate alınmalıdır.

Yöntemin ölçülülük bakımından eleştirilmesinin nedeni, tekel hakkı limitlerinin tam olarak evrensel hizmet maliyetini karşılayacak düzeyde tespit edilememe ihtimalinin dikkate alınmasından kaynaklanmaktadır. Limitin ölçülülüğe uygun tespit edilebilmesi için hem evrensel hizmet maliyetinin, hem de tekel hakkından elde edilecek aşırı kârın net bir biçimde ölçülmesi gerekmektedir.

### 3.4.2. Evrensel Hizmet Fonu Mekanizması

Evrensel hizmet fonu elektrik ve telekomünikasyon hizmetlerinde yaygın olarak kullanılmakla birlikte, son yıllarda özellikle Avrupa'da Üçüncü Direktif sonrasında, posta hizmetlerinde de artan ölçüde kullanılan bir mekanizma olarak dikkat çekmektedir. Evrensel hizmet fonu mekanizmasının kurulması aşamasında aşağıda sıralanan unsurların netleştirilmesi gerekmektedir (OXERA 2007, 28-30):

- Fon için gerekli finansmanın kaynağı belirlenmelidir. Söz konusu kaynak piyasada faaliyet gösteren aktörlerden sağlanabileceği gibi, vergilendirme yoluyla doğrudan tüketicilerden de elde edilebilecektir. Kaynağın piyasa aktörlerinden elde edilmek istenmesi durumunda finansman için; söz konusu aktörlerin cirolarından bağımsız sabit bir tutarın sağlanması; ciro ya da kârâ bağlı değişen oranlarda katkı elde edilmesi veya gönderi adedi üzerinden birim ücret/vergi tahsilâtı gibi seçenekler mevcuttur.
- Vergilemeye konu olacak hizmetler, unsurlar (ciro veya kâr), vergi türü ve vergi oranları tespit edilmelidir. Fonun kaynağının belirlenmesinin ardından vergilendirilecek hizmet grupları ve verginin tür ve oranı belirlenmelidir. Burada, verginin uygulanacağı hizmetler ve hizmet grupları (tüm posta hizmetleri veya bireysel mektuplar ya da kargo gibi alt hizmet grupları) ile tespit olunan hizmet kapsamı içinde düşük maliyetli-yüksek maliyetli bölge ayırımına gidilip gidilmeyeceği önem taşımaktadır. Vergilendirilecek hizmet gruplarının netleştirilmesinin ardından, evrensel hizmet maliyeti tahmini de

dikkate alınarak verginin türü (miktar veya değer üzerinden vergilendirme ya da götürü vergi) ve vergi oranları tespit olunmalıdır.

- Fona finansman sağlayacak aktörler netleştirilmelidir. Bu noktada fona, evrensel hizmet yükümlüsü dâhil tüm aktörler katkı verebileceği gibi, sadece evrensel hizmet yükümlüsü dışında kalan aktörlerden finansman elde etme yoluna da gidilebilecektir. Şayet evrensel hizmetin brüt maliyetinin finansmanı söz konusu ise tüm aktörlerin katkı sağlaması yerinde olacaktır. Diğer durumda, yani fonun net evrensel hizmet maliyetini karşılayacak biçimde yapılandırılması durumunda ise yükümlü dışındaki aktörlerin katkı sağlaması daha doğru bir seçenektir.
- Evrensel hizmet fonunun kim tarafından yönetileceği belirlenmelidir. Uygulamada fon, bağımsız bir otorite (regülasyon otoritesi ya da ilgili bakanlık gibi) tarafından yönetilebileceği gibi, iyi denetim mekanizmalarının kurulması halinde yükümlü tarafından da yönetilebilecektir.

Evrensel hizmet fonu uygulamasını anlaşılır kılmak için yukarıda yer verilen hipotetik örneği esas alan bir senaryo tasarlamak yerinde olacaktır. Örneğimizde iki seçenek ele alınacaktır. Birinci seçenek kapsamında tüm aktörlerin (yükümlü ve yeni giren) toplam gelirleri üzerinden alınan vergi ile finansman, ikinci seçenekte ise yine tüm aktörlerin sadece düşük maliyetli bölgedeki tüketicilerinden elde ettiği gelir üzerinden toplanan vergi ile finansman söz konusudur.

Birinci seçenek kapsamında vergi oranı, evrensel hizmet maliyetinin (150 Lira) toplam gelire (2000 Lira) oranı olarak %7,5 hesaplanmıştır. İkinci seçenekte ise, aynı şekilde maliyetin (150 Lira), düşük maliyetli tüketicilerden elde edilen gelire (300 Lira) oranlanmasıyla, vergi oranı %50 olarak tespit edilmiştir. Bu durumda ortaya çıkan tablo aşağıda sunulmaktadır.

**Tablo 8- Gelir Üzerinden Vergilendirmeyle Evrensel Hizmet Fonu**

	Seçenek 1: tüm tüketiciler üzerinden vergileme		Seçenek 2: düşük maliyetli tüketiciler üzerinden vergileme	
	Yükümlü	Yeni Giren	Yükümlü	Yeni Giren
Kesinti Öncesi Kâr	-45	45	-45	45
Fon'a Katkı	-143,25	-6,75	-105	-45
Fon'dan Sübvansiyon	150	0	150	0
Fon Sonrası Kâr	-38,25	38,25	0	0
Vergi Oranı	%7,5	%7,5	%50	%50

Kaynak: OXERA 2007

Yukarıdaki tablodan görüldüğü üzere birinci seçenekte, yani tüm tüketicilerin fona katkı sağladığı durumda, yükümlünün ek maliyetleri karşılanmamakta, yeni giren ise aşırı kârı muhafaza etmektedir. Sadece düşük maliyetli tüketicilerin vergilendirildiği seçenekte ise yükümlünün ek maliyetleri karşılanmakta, buna karşın yeni girenden sağlanan katkının etkisi ile söz konusu işletmeci başabaş noktasında normal kâr ile çalışmaktadır.

Kâr üzerinden alınacak bir vergi ile finansman yönteminde sistem benzer bir biçimde işleyecektir. Bu yöntemde, verginin tüm tüketicilerden elde edilecek kâr üzerinden alınması veya sadece düşük maliyetli tüketicilerden elde edilen kâr üzerinden alınması seçeneklerinin sonuçlarını değerlendirmek mümkündür. Aşağıdaki tabloda elde edilen sonuçlar değerlendirilmektedir.

**Tablo 9- Kâr Üzerinden Vergilendirmeyle Evrensel Hizmet Fonu**

	Seçenek 1: tüm tüketicilerden elde edilen kâr üzerinden vergileme		Seçenek 2: düşük maliyetli tüketicilerden elde edilen kâr üzerinden vergileme	
	Yükümlü	Yeni Giren	Yükümlü	Yeni Giren
Kesinti Öncesi Kâr	-45	45	-45	45
Fon'a Katkı	0	-150	-105	-45
Fon'dan Sübvansiyon	150	0	150	0
Fon Sonrası Kâr	105	-105	0	0
Vergi Oranı	%0	%333	%100	%100

Kaynak: OXERA 2007

Tablodan görüldüğü üzere birinci seçenekte zarar etmesi nedeniyle, tercih edilen yöntem gereği, yükümlüden fon kesintisi gerçekleştirilmemektedir. Buna karşılık evrensel hizmet maliyetinin karşılanması için yeni girenden kârının çok üzerinde bir kesinti yapılmaktadır. Söz konusu kesinti tutarı için vergi oranının yüzde 333 gibi uygulaması olanaksız bir rakama ulaştığı görülmektedir. İkinci seçenekte ise yüzde 100 vergi oranının her bir şirkete uygulanmasıyla denge noktasına ulaşılmaktadır.

Evrensel Hizmet Fonu'nun finansmanı kapsamında dikkate alınabilecek bir diğer seçenek, ürün/hizmet miktarı üzerinden vergilendirme yapılmasıdır. Miktar üzerinden vergilendirme; doğrudan tüketicilerin gönderi başına vergilendirilmesi veya işletmecilerin ürettikleri hizmetlerin vergilendirilmesi biçiminde olabilecektir. Bunlardan ikincisinin tercih edilmesi durumunda üreticilerden elde edilecek vergi tutarı fiyat mekanizması yoluyla, talep esnekliğinin büyüklüğü ölçüsünde nihai tüketicilere

yansıtılabilecektir. Aşağıdaki tabloda işletmecilerden tahsil edilecek birim vergi yoluyla finansman mekanizmasının sonuçları ortaya konmaktadır.

Bu örnekte de, gelir ve kâr üzerinden vergilendirme örneklerinde olduğu gibi, birinci seçenekte işletmecilerin ürettiği tüm hizmetler, ikinci seçenekte sadece düşük maliyetli bölgelere yönelik hizmetler vergilendirilmektedir. Tablodan görüldüğü üzere hizmet birimi vergilendirilmesi, gelir üzerinden vergilendirme ile aynı sonuçları vermektedir.

**Tablo 10- Hizmet Birimi Üzerinden Vergilendirmeyle Evrensel Hizmet Fonu**

	Seçenek 1: tüm hizmet tüketicilere yönelik hizmetlerin vergilendirilmesi		Seçenek 2: düşük maliyetli tüketicilere yönelik hizmetlerin vergilendirilmesi	
	Yükümlü	Yeni Giren	Yükümlü	Yeni Giren
Kesinti Öncesi Kâr	-45	45	-45	45
Fon'a Katkı	-143,25	-6,75	-105	-45
Fon'dan Sübvansiyon	150	0	150	0
Fon Sonrası Kâr	-38,25	38,25	0	0
Vergi Oranı	%7,5	%7,5	%50	%50

Kaynak: OXERA 2007

Götürü vergi uygulaması da evrensel hizmet fonu kapsamında finansman için kullanılabilir bir diğer yöntemdir. Götürü vergi uygulamasının tercih edileceği durumda ortaya çıkan sonuçların, düşük maliyetli tüketicilerden elde edilecek kârın vergilendirilmesiyle aynı olacağı ifade edilmelidir. Aşağıdaki tablodan görüleceği üzere, söz konusu yöntem kapsamında yeni giren elde ettiği kâr tutarı kadar, yükümlü ise bu tutar ile evrensel hizmet maliyeti arasındaki fark kadar bir sabit vergi tutarını fona aktaracaktır. Sonuçta evrensel hizmet maliyetinin tümü karşılanacak, şirketler ise başabaş noktasında faaliyetlerini sürdürecektir.

**Tablo 11- Götürü Vergilendirmeyle Evrensel Hizmet Fonu**

	Yükümlü	Yeni Giren
Kesinti Öncesi Kâr	-45	45
Fon'a Katkı	-105	-45
Fon'dan Sübvansiyon	150	0
Fon Sonrası Kâr	0	0
Vergi Oranı	%100	%100

Kaynak: OXERA 2007

Bu noktada vurgulanması gereken bir konu gelir, kâr veya üretim miktarı üzerinden vergilendirmede işletmecilerin marjinal maliyetlerinin artmasına karşılık, götürü vergi uygulamasında sabit maliyetlerin artmasıdır. Götürü vergi uygulaması kapsamında sabit maliyet artışları tüketicilere yansıtılmayacak, işletmecilerin elde edeceği kârlar azalacak, böylece ekonomik etkinsizlik ortaya çıkmayacaktır. Nitekim Madet ve



diğerleri (2004, 32) tarafından yapılan çalışmada posta hizmetlerinde götürü vergi uygulamasının etkinlik kaybı yaratmadığı ortaya konmaktadır.

Yöntemin olumlu ve olumsuz yanlarının değerlendirilmesine gelince, dağılım etkinliği bakımından fonun, tüm tüketicilerin vergilendirildiği seçenekler bakımından, özellikle tekel hakkı uygulamasına nazaran avantajlı olduğunu, yani daha az etkinsizlik yarattığını ileri sürmek mümkündür. Bunun nedeni ise tekel hakkı uygulamasında sadece düşük maliyetli bölgelerin vergilendirilmesi söz konusu iken, evrensel hizmet fonu uygulamasında tüm tüketicilerin vergilendirilmesidir.

Madet ve diğerleri (2004), tarafından da ortaya konduğu üzere, götürü verginin alternatif finansman seçenekleri arasında en etkin seçenek olarak değerlendirilmesi mümkündür. Zira yukarıda ifade olunduğu üzere, götürü vergi uygulamasında vergi yükü aktörlerin kârlarını azaltmakta, üretim miktarı ve fiyat gibi parametreler üzerinde etki yaratmamaktadır.

Buna karşılık Cremer ve diğerleri (2001, 31), statik bakış açısından götürü verginin görece en etkin seçenek olduğunu vurgulamakla birlikte, dinamik perspektiften bu uygulamanın giriş engeli yaratmak suretiyle pazarda faaliyet gösterebilecek potansiyel işletmeci sayısını sınırlayabileceğini, böylece etkinlik üzerinde olumsuz etkilerin ortaya çıkabileceğini ileri sürmektedir.

Evrensel Hizmet Fonu'nun etkinlik üzerindeki bir diğer olumlu etkisi, yeni girenlerin evrensel hizmet maliyetine katılımını sağlaması suretiyle sadece düşük maliyetli bölgelerden aşırı kâr elde etmelerini engellemesi noktasında ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte mekanizma, ancak yükümlüye nazaran daha düşük maliyetli çalışan işletmecilerin pazardan pay almasını sağlaması yönüyle de etkinlik odaklı bir yöntem olarak değerlendirilebilecektir (Cremer ve diğerleri 2001, 30).

Üretim ve dinamik etkinlik perspektifinden değerlendirildiğinde fon uygulamasının maliyetlerin düşürülmesine ve yenilikçiliğin artmasına ilişkin güdülemeyi arttırmadığı, aksine yükümlüyü, fondan sağlanan kaynağı korumak ve hatta arttırmak yönünde güdülediği ileri sürülmektedir (PriceWaterhouseCoopers 2006, 169).

Bununla birlikte fon uygulamasının, yükümlü statüsünde olmayıp fona katkı sağlayan aktörlerin, söz konusu sistemi yakından takip ederek, yükümlüye ve düzenleyici kuruma, maliyetleri azaltacak tedbirlerin alınması ya da şişirilmiş maliyetler konusunda

baskı yaparak üretim etkinliğinin artmasına yol açabileceği de belirtilmektedir (OXERA 2007, 37).

Evrensel Hizmet Fonu Yöntemi, tüm posta segmentlerini rekabete açmaktadır. Bu nedenle rekabete uygun olan düşük maliyetli bölgeler ya da potansiyel olarak giriş yapılabilecek ortalama maliyetli bölgeler bakımından aktörleri üretim maliyetlerini azaltma ve yenilikçilik güdülerini arttırma yönünde teşvik etmesi beklenebilecektir.

Evrensel hizmet fonu yönteminin, tekel hakkına kıyasla en bariz üstünlüğü rekabetin tesisi noktasındadır. Evrensel Hizmet Fonu uygulaması piyasanın tümünü rekabete açmaktadır. Şüphesiz uygulamada tüm segmentlerde kısa vadede rekabetçi bir yapının gerçekleşmesi beklenmemektedir. Anlamlı ölçek ve kapsam ekonomilerinin var olduğu, tarihsel olarak güçlü kamu tekellerinin faaliyet gösterdiği posta hizmetlerinde, özellikle yüksek maliyetli bölgelerde rekabetin tesisi güçtür. Bununla birlikte, tüm segmentlere girişin mümkün olması dahi, tek başına, piyasada hâkim durumda bulunan işletmeci üzerinde potansiyel rekabet baskısı yaratabilecek, bu da yukarıda ifade edildiği üzere üretim etkinliği ve dinamik etkinlik bakımından olumlu sonuçlara yol açacaktır.

Özellikle tekel hakkı ile kıyaslandığında, evrensel hizmet fonu yönteminin şeffaflık ve uygulanabilirlik ölçütleri bakımından bazı olumsuzluklar taşıdığı ileri sürülebilecektir. Olumsuzluğun temel kaynağı; vergi oranı, kapsamı ve yönteminin tespitinde piyasa aktörlerinin makyajlanmış veriler sunabilecek olmasıdır. Piyasa aktörlerinin, gelir üzerinden vergilendirmede gelirlerini, kâr üzerinden vergilendirilmelerinde ise kârlarını çeşitli muhasebe taktikleriyle olduğundan az göstermeleri mümkündür. Bununla birlikte kâr yerine gelirin veya üretim miktarının esas alınması şeffaflık bakımından daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Zira gelir ve üretim miktarı üzerinde makyajlama yapmak daha güçtür. Bununla birlikte, Evrensel Hizmet Fonu Yönteminde piyasa aktörlerine bağımsız denetim yapma zorunluluğunun getirilmesi şeffaflık ve uygulanabilirliği pekiştirecektir.

Evrensel hizmet fonu mekanizması, tekel hakkı yönteminde olduğu gibi ölçülülük bakımından sorunludur. Bunun nedeni, zaman içinde evrensel hizmet maliyetindeki değişikliklere vergileme sisteminin aynı ölçüde esneklik sağlayamayabilecek olmasıdır. Öte yandan yukarıda ifade edildiği gibi, evrensel hizmet fonu gelirlerinin, aktörlerin muhasebe sistemlerindeki oynamalar nedeniyle öngörülenden düşük bir ölçüde

gerçekleşmesi de ölçülülük sorunu yaratabilecektir.

### **3.4.3. Kamu Kaynaklarıyla Finansman**

Kamu kaynaklarıyla finansman yönteminde evrensel hizmet maliyeti, doğrudan veya dolaylı transferler yoluyla kamu kaynaklarından karşılanmaktadır. Uygulamada brüt maliyetlerin mi, net maliyetlerin mi karşılanacağı önemlidir. Zira brüt maliyetlerin tümünün kamu kaynaklarından karşılanması halinde, evrensel hizmet yükümlüsü fona katkı sağlamayacağından, yükümlüye maliyetin üzerinde bir kaynak aktarımı gerçekleştirilmiş olacaktır.

Anılan yöntem kapsamında hem yükümlünün hem de diğer aktörlerin evrensel hizmet maliyetinin finansmanına katkı sağlamayacak olması dolayısıyla, evrensel hizmet yükümlülüğü fiyat kararlarını etkilemeyecektir. Böylece yöntemin dağılım etkinliği bakımından olumsuz sonuçlar yaratmayacağı beklenmektedir. Öte yandan kamunun gerekli finansmanı tüm vergi mükelleflerinden karşılayacak olması nedeniyle mükellef başına düşen marjinal vergi tutarı görece az olacak, bu da tüketici refahında daha küçük bir azalmanın ortaya çıkmasına yol açacaktır (OXERA 2007, 49).

Üretim ve dinamik etkinlik bağlamında değerlendirildiğinde, kamu kaynaklarından finansman mekanizmasının, diğer yöntemler gibi, etkinliğin artırılması yönünde bir güdüleme sağlamadığını ileri sürmek mümkündür. Bununla birlikte maliyetlerin tüm mükellefler tarafından karşılanmasının yükümlü üzerinde baskı yaratacağı, böylece yükümlüyü üretim ve dinamik etkinliği arttıran adımları atmaya zorlayacağını iddia eden görüşler de mevcuttur (PriceWaterhouseCoopers 2006, 167).

Yöntem, piyasada rekabetin tesisi ve geliştirilmesi noktasında engelleyici bir işlev görmeyecek; aksine, diğer yöntemlerle kıyaslandığında potansiyel teşebbüsler üzerine bir ek maliyet yüklemeyeceğinden, yeni girişleri özendirerek, böylece rekabetin gelişimine katkı sağlayacaktır. Bununla birlikte, kamu kaynaklarından yapılacak finansman katkısı evrensel hizmet maliyetini aşan bir tutarda gerçekleşir ise, söz konusu fazladan katkı yükümlüye yeni girişleri engelleyebilecek bir haksız finansman gücü sağlayabilecektir.

Evrensel hizmet maliyetinin kamu kaynaklarından finansmanı mekanizmasında piyasada faaliyet gösteren aktörler ortaya çıkan ek maliyete katkı sağlamamaktadır. Bu da söz konusu aktörlerin, finansman mekanizmasının işleyişini takip ve gerektiğinde uyarı ve müdahale etmeleri noktasında, özellikle evrensel hizmet fonunun piyasa aktörleri tarafından finansmanının sağlandığı yönetime göre pasif ve duyarsız kalmalarına yol açabilecektir. Bu da şeffaflığın sağlanması ve geliştirilmesi noktasında bir eksiklik olarak görülebilecektir.

Yöntem ölçülülük bakımından bazı zaafı bünüyesinde taşımaktadır. Bir taraftan kamu otoritesinin politik kaygılarla yükümlüye, yükümlü özellikle kamu işletmecisi statüsünde ise, gerektiğinden fazla kaynak aktarmasına yol açabilecektir. Diğer yandan, tam tersi bir biçimde, kamu otoritesinin mali disiplin konusunda aşırı duyarlı, vergi mükelleflerinin ise daha bilinçli olduğu ülkelerde, ek maliyet için tahsis edilen kaynak yetersiz kalabilecektir. Böylece her iki durumda da ölçülülük bakımından sorunlar ortaya çıkabilecektir.

#### **3.4.4. Öde Ya Da Faaliyet Göster Yöntemi**

Öde Ya Da Faaliyet Göster Yönteminin uygulanmasında, yüksek maliyetli coğrafi bölgelere yönelik hizmetin makul fiyatlarla gerçekleştirilebilmesi için gerekli finansman, sadece düşük maliyetli bölgelerde faaliyet gösteren teşebbüslerden sağlanmaktadır.

Mekanizmanın geleneksel evrensel hizmet fonu uygulamasından farkı, yüksek maliyetli bölgelerde birden fazla işletmecinin faaliyet göstermesine izin verilmesi noktasında ortaya çıkmaktadır. Böylece tüm aktörlere yüksek maliyetli bölgede faaliyet göstermek veya evrensel hizmet maliyetine katkı sağlamak ya da her iki alanda da faaliyet göstererek, düşük maliyetli bölgeden elde edeceği gelir ölçüsünde fona katkı sağlamak, aynı zamanda yüksek maliyetli bölgeler için üstleneceği ek maliyet ölçüsünde fondan katkı almak seçenekleri arasında tercih yapma hakkı sunulmaktadır.

Aşağıdaki tablolarda, daha önce ele alınan hipotetik örnek üzerinden sistemin işleyişi ortaya konmaktadır. Örneğimizde yeni girenin, düşük maliyetli bölgede yüzde 30 pay

alırken, yüksek maliyetli bölgede de faaliyet göstermeyi tercih ettiği ve burada yüzde 20 piyasa payı elde ettiği varsayılmaktadır.

**Tablo 12- Öde Ya Da Faaliyet Göster Yöntemi Fon Öncesi Durum**

Müşteri Tipi	Gelir (Lira)	Maliyet (Lira)	Kâr (Lira)
<b><i>Yükümlü</i></b>			
Yüksek Maliyet	80	200	-120
Ortalama Maliyet	1.600	1.600	0
Düşük Maliyet	210	105	105
Toplam	1.890	1.955	-15
<b><i>Yeni Giren</i></b>			
Yüksek Maliyet	20	50	-30
Ortalama Maliyet	0	0	0
Düşük Maliyet	90	45	45
Toplam	110	95	15

Kaynak: OXERA 2007

Tablodan görüldüğü üzere, evrensel hizmet maliyetinin finansmanının sağlanmadığı durumda yeni girenin, düşük maliyetli bölgenin yanı sıra yüksek maliyetli bölgede de faaliyet göstermesiyle, yükümlünün toplam zararı 45 Lira'dan 15 Lira'ya düşerken, yeni girenin kârı ise 45 Lira'dan, 15 Lira'ya gerilemiştir.

**Tablo 13- Öde Ya Da Faaliyet Göster Yöntemi Fon Sonrası Durum**

	Yükümlü	Yeni Giren
Fon Öncesi Kâr	-15	15
Fon'a Katkı	-105	-45
Fon'dan Sağlanan Gelir	120	30
Fon Sonrası Kâr	0	0
Vergi Oranı	%50	%50

Kaynak: OXERA 2007

Fon sonrası durum yukarıdaki tabloda sergilenmektedir. Hem yükümlü, hem de yeni giren, düşük maliyetli bölgeden elde ettikleri kârın yarısını fona aktarmakta; yüksek maliyetli bölgeden kaynaklanan zararları, bir diğer ifadeyle evrensel hizmet maliyeti tutarını ise fondan geri sağlamaktadır. Böylece her iki teşebbüs de normal kâr ile faaliyetini sürdürmektedir. Burada fona sağlanacak katkı için vergi oranı gelirin yüzde 50'si düzeyinde gerçekleşmektedir.

Öde Ya Da Faaliyet Göster Yönteminin en zayıf noktası uygulanabilirliktir. Yöntem düzenleyici kuruma, evrensel hizmet fonu mekanizmasında olduğu gibi evrensel hizmet maliyeti, vergi oranları ile yüksek ve düşük maliyetli bölgelerin belirlenmesinin yanı sıra, bölgeler bazında gelir ve fondan sağlanacak katkıların doğru biçimde tespiti, tahsisi

ve izlenmesi gibi sorumluluklar yüklemektedir. Dolayısıyla anılan yöntemin yüksek regülasyon kapasitesinin bulunduğu ülkelerde etkili bir biçimde uygulanabileceği görülmektedir.

Uygulamada karşılaşılabilecek bir diğer sorun, yüksek maliyetli bölgelerde faaliyet göstereceğini taahhüt eden işletmecilerin, aslında düşük maliyetli bölgelerde faaliyet göstermeyi sürdürmesidir. Söz konusu sorunun aşılabilmesi için düzenleyici kurum tarafından *ex-post* denetim mekanizmalarının kurulması ve işletmecilerin hangi ölçüde yüksek maliyetli bölgelerde faaliyet gösterdiğinin net bir biçimde belirlenmesi gerekmektedir (OXERA 2007, 60).

Mekanizmanın diğer yöntemlere oranla en önemli üstünlüğü ise rekabetin tesis edilmesi noktasında ortaya çıkmaktadır. Zira uygulamada hem düşük hem de yüksek maliyetli bölgelerde birden fazla aktörün faaliyet göstermesinin önü açılmaktadır. Buna bağlı olarak, yeni girenlerin ölçek ve kapsam ekonomilerinden daha fazla faydalanmasına olanak tanımak suretiyle üretim etkinliğinin artması beklenmektedir. (Chone ve diğerleri 2000, 18).

Öde Ya Da Faaliyet Göster Yöntemi, sistemin görece karışık olması nedeniyle şeffaflık bakımından eleştirilere açıktır. Öte yandan uygulamada hem yüksek maliyetli hem de düşük maliyetli bölgelerde çok sayıda aktör faaliyet gösterecek, sistemin işleyişi piyasa aktörleri tarafından dikkatli bir biçimde takip edilecek, böylece şeffaflık ve belirliliğin pekiştirilmesi noktasında ilerleme sağlanmış olacaktır.

### **3.4.5. Erişim Fiyatlarının Yükseltilmesi Yöntemi**

Erişim Fiyatlarının Yükseltilmesi Yönteminde piyasaya yeni giren aktörlerin, piyasada faaliyet gösteren işletmecinin şebeke altyapısını kullanmak için ödeyeceği bedelin arttırılması suretiyle evrensel hizmet maliyetinin finansmanı gerçekleştirilmektedir. Söz konusu yöntem, düzenleyici kurumun tercihine bağlı olarak iki farklı şekilde uygulanabilecektir.

Birinci seçenek kapsamında yeni giren teşebbüslerin yükümlüye ait mevcut şebeke altyapısını kullanması zorunlu kılınmaktadır. Böylece şebekeye erişim gelirleri arttırılmış, dolayısıyla yükümlünün evrensel hizmet maliyeti yükü azaltılmış olacaktır.

İkinci seçenekte ise yeni girenlere kendi şebekesini kurmak hakkı tanınmaktadır. Ancak bu halde evrensel hizmet maliyetinin karşılanamaması sorununun ortaya çıkması muhtemeldir (OXERA 2007, 63).

Şebekeye erişim fiyatlarının tespitinde iki farklı yöntem kullanmak mümkündür. Bunlardan birincisinde, bölgeler arası maliyet farklılıkları gözetilmeksizin tek tip fiyat uygulanmaktadır. Bu yöntemin alternatifi fiyatlandırmanın bölgeler arası maliyet farklarının dikkate alınarak yapılmasıdır.

Şebeke altyapısı kurulmasına izin verilen seçenekte, yöntemin dağılım etkinliği üzerinde saptırıcı etki yaratması beklenmektedir. Zira erişim fiyatlarının artırılması, şebeke altyapısı kurmalarına izin verilmemesi halinde, yeni girenlerin marjinal maliyetlerini etkileyecek, bu da görece fiyatların değişmesine yol açacaktır.

Diğer seçenekte, yani yeni girenlerin şebeke altyapısını kurmasına izin verilmesi halinde değişken maliyetlerin çok daha az bir bölümü etkilenecek, dolayısıyla saptırıcı etki görece düşük olacaktır. Ancak bu tip uygulamada, yine de, saptırıcı etki tüm bölgeler tarafından finansmanı sağlanan evrensel hizmet fonu uygulamasına göre yüksek olacaktır. Bunun nedeni erişim fiyatlamasının yükseltilmesi yönteminde, evrensel hizmet maliyetinin görece sınırlı sayıda tüketici tarafından üstlenilmesidir.

Fiyatlama seçenekleri içinde tüm bölgeler için tek tip erişim fiyatlaması uygulamasının, erişim fiyatlarının maliyetlere göre farklılaştırıldığı seçeneğe göre dağılım etkinliği üzerinde daha fazla bozucu etki yaratması beklenmektedir. Zira tek tip fiyat uygulaması diğer seçeneğe göre daha az ölçüde maliyet odaklıdır.

Üretim etkinliği tarafından bakıldığında, yeni girenlerin kendi altyapısını kurmasına izin veren ve bölgesel erişim fiyatı öngören uygulamanın üretim etkinliği üzerinde ciddi bir pozitif etki yaratacağı beklenebilecektir. Bunun nedeni, yeni girenlerin ancak üretim maliyetlerinin daha düşük olacağını öngörmeleri takdirde altyapı yatırımlarına girişmeleridir. Söz konusu mekanizma aynı zamanda dinamik etkinlik bakımından da olumlu bir müşevvik olacaktır. Altyapı yatırımına izin verilmeyen ve/veya tek tip erişim fiyatlamasının uygulandığı seçenekler ise, diğer seçeneğe göre üretim etkinliğinden daha büyük sapmalara yol açacak, dinamik etkinliği ise sınırlayacaktır.

Öte yandan altyapı yatırımlarına izin verilen seçenekte, evrensel hizmet maliyetinin finansmanının yetersiz kalmasının yanı sıra sabit yatırımlarda dublikasyon riski de ortaya çıkabilecek, bu da üretim etkinliği bakımından olumsuz sonuç doğurabilecektir.

Altyapı yatırımlarına izin verilmeyen seçeneğin uygulanması halinde rekabetin gelişmesini beklemek güçtür. Zira yeni girenlerin odaklanacağı düşük maliyetli bölgelerde dahi altyapı yatırımına izin verilmemektedir. Böylece söz konusu aktörlerin ölçek ve kapsam ekonomilerinden yararlanması suretiyle diğer bölgelerde faaliyet göstermesi engellenmektedir.

Altyapı yatırımlarına izin verilen seçeneğin uygulanması, rekabetin tesisi üzerinde daha olumlu bir etkide bulunmakla birlikte, rekabetin gelişmesi bakımından Öde Ya Da Faaliyet Göster Yöntemine göre sınırlı bir etkide bulunacaktır. Bunun nedeni, Erişim Fiyatlarının Yükseltilmesi Yönteminde ortalama ve yüksek maliyetli bölgelere giriş yönündeki teşvikin sadece bölgeler arası ölçek ve kapsam ekonomilerinin sağladığı üretim avantajıyla sınırlı kalacak olmasıdır. Oysa diğer yöntemde, ortalama ve yüksek maliyetli bölgelere girişler, yeni giren şirketlerin evrensel hizmet maliyetinin finansmanından faydalandırılması nedeniyle daha cazip kılınmakta, böylece rekabetin tüm bölgelerde ortaya çıkması ve gelişmesine yol açmaktadır.

Sistemin işleyişinde, aynı zamanda hem şebekeye erişim fiyatlaması hem de evrensel hizmet maliyetinin karşılanması amaçlarına odaklanıldığından anlaşılması güç bir tablo ortaya çıkmakta, bu da yöntemi açıklık ve şeffaflık ölçütleri bakımından sorunlu kılmaktadır. Buna karşılık, erişim fiyatlamasının zaten uygulanmakta olduğu ve istikrar kazandığı ülkelerde, sadece mevcut erişim fiyatlarının artırılması yeterli olacağından yöntemin uygulanabilirlik bakımından ciddi bir sorun yaratmayacağı beklenebilecektir.

Altyapı yatırımlarına izin verilen seçenekte, yöntemin uygulanmasıyla elde edilecek ek finansmanın, evrensel hizmet maliyetini karşılamaması muhtemeldir. Bu da yöntemi, söz konusu seçeneğin tercih edildiği durumda ölçülülük bakımından sorunlu kılmaktadır.



### 3.4.6. Rekabetçi İhale Yöntemi

Yukarıda ele alınan yöntemlerin tümünde, Oyna Ya Da Faaliyet Göster Yöntemi müstesna, evrensel hizmet yükümlüsü regülatör tarafından belirlenmekte, finansman yöntemi ise yükümlünün kimliğinden bağımsız bir biçimde değerlendirilmektedir. Rekabetçi İhale Yönteminde ise yükümlünün tespiti, finansman mekanizması içinde gerçekleşmektedir.

Rekabetçi İhale Yöntemi kapsamında evrensel hizmet yükümlüsü, tıpkı kamu mal ve hizmet alımı ihalelerinde olduğu gibi, çerçevesi çizilmiş evrensel hizmet yükümlülüğü için tasarlanan bir ihalede rekabetçi teklifler dikkate alınarak tespit olunmaktadır.

Posta hizmetleri için geçerli olan işletmeciler ile düzenleyici kurum arasındaki bilgi asimetrisi<sup>40</sup> dikkate alındığında, yöntemin belirgin üstünlüğü; aşağıda sunulan alternatif tasarımlar arasında birincisinin tercih edildiği durumda, rekabetçi koşullar altında yapıldığı varsayılan ihaleyi kazanan en etkin işletmeci için geçerli olan evrensel hizmet maliyet tutarının ortaya çıkmasıdır. İyi tasarlanmış bir ihalede evrensel hizmet maliyetinin belirlenmesi, aynı zamanda evrensel hizmet yükümlülüğünün ek maliyet gerektirip gerektirmediği sorusunu da açıklığa kavuşturmaktadır (OXERA 2007, 74).

Rekabetçi İhale Yöntemi iki farklı biçimde tasarlanabilmektedir. Birinci tasarımda, ihaleye katılan işletmeciler arasında evrensel hizmet yükümlülüğünün finansmanı için en düşük destek tutarı talep eden işletmeci ihaleyi kazanmaktadır. İkinci tasarımda ise verilecek finansman desteği tutarı belirlenmekte, bu tutarı dikkate alarak en geniş çerçevede evrensel hizmet sunumunda bulunmayı taahhüt eden işletmeci ihalenin kazananı olarak ilan edilmektedir.

Bu yöntemin uygulanmasında başarılı sonuç alabilmek uygun ihale tasarımıyla mümkün olacaktır. Bunun için:

---

<sup>40</sup> Posta hizmetlerinin sunumunda toplam maliyetlerin içinde dağıtım (işgücü) maliyetleri önemli bir yer tutmaktadır. Bununla birlikte hizmet sunumunda çok sayıda posta yolu söz konusudur ve bunların birçoğunda, ölçek ve kapsam ekonomilerinin de etkisiyle farklı maliyet yapıları ortaya çıkmaktadır. Söz konusu maliyetlerin, her bir posta yolu bazında regülatör tarafından izlenmesi güçtür. Bu nedenle özellikle diğer şebeke endüstrileri ile kıyaslandığında posta hizmetlerinde regülatör ile işletmeciler arasında özellikle maliyetlere ilişkin bilgi asimetrisinin daha belirgin olduğu ileri sürülebilecektir.

- İhale rekabet koşulları sağlanacak biçimde tasarlanmalıdır. Herhangi bir dışsal nedenle rekabet koşullarının sağlanması mümkün değilse yöntemde ısrarcı olunmamalıdır.
- Hangi tasarım kullanılırsa kullanılsın finansman kaynakları tespit edilmelidir.
- Evrensel hizmet yükümlülüğünün kapsamı net bir biçimde tanımlanmalı, hizmet standartları belirlenmelidir.
- İhale tasarımı sürecinde ülkenin tümü için tek bir ihale veya birden fazla bölge için ayrı ayrı ihaleye çıkılması seçenekleri değerlendirilmelidir.
- Yükümlülük ile birlikte tekel hakkının da verilmesi seçeneğinin sonuçları analiz edilmelidir.
- Sözleşmenin süresi, yükümlünün yapması muhtemel ek yatırımların geri kazanımını mümkün kılacak, buna karşılık potansiyel rekabet baskısını ortadan kaldırmayacak uzunlukta olmalıdır.
- Yükümlünün taahhütlerini yerine getirmemesi olasılığına karşı, evrensel hizmet sunumunun devamını teminat altına alacak sigorta mekanizmaları geliştirilmelidir.
- Yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğinin kontrol edilmesine olanak sağlayacak izleme ve ceza mekanizmaları kurulmalıdır.

OXERA (2007, 83) rekabetçi ihale yönteminin posta hizmetlerinde uygulanması noktasında üç alternatif seçenek tasarlanabileceğini ileri sürmektedir. Bunlardan birincisinde herhangi bir yöntemle yükümlü belirlenmekte, ardından söz konusu yükümlü, yapacağı ihale ile yüksek maliyetli bölgelere yönelik hizmet yükümlülüğünü taşeronlara devretmektedir.

İkinci seçenek kapsamında ülke, sosyoekonomik özelliklerine göre her biri kendi içinde düşük ve yüksek maliyetli alanlar ihtiva eden belirli alt bölgelere ayrılmakta, söz konusu bölgelerde yapılan ihaleler ile yükümlü tespit olunmaktadır. Bu yöntemde, her bir bölgede yükümlü dışındaki işletmecilere, yükümlü ile rekabet etme hakkı da tanınmaktadır. Bu seçeneğin uygulamasında karşılaşılabilecek temel sorun, farklı

bölgelerin yükümlüleri arasında eşgüdüm sağlanmasındaki zorluklar olacaktır (CERP 2009a, 59).

Üçüncü seçenekte tüm ülkenin evrensel hizmet yükümlüsünü seçmek üzere ihale gerçekleştirilmektedir. İhale sonrasında, yükümlü dışındaki işletmecilere yükümlü ile rekabet etme hakkı tanınmaktadır.

Uygulamada, rekabetçi ihale tasarımı varsayımı altında, en etkin işletmeciye evrensel hizmet yükümlülüğünün verilmesi nedeniyle, yöntem, üretim etkinliği bakımından tercih edilebilir bulunmaktadır. Öte yandan, ihale tasarımında, yükümlüye yapılan yatırımların geri finansmanını sağlayacak yeterli süre bırakılmadığı hallerde ihaleyi kazanan işletmeci gereken yatırımları hayata geçirmeyebilecektir.

Batık maliyetlerin varlığı da, söz konusu yöntemin uygulanmasında bazı etkinsizlikler yaratabilecektir. Evrensel hizmet yükümlülüğü için düzenlenen ihaleye, piyasada faaliyet gösteren işletmeci ile yeni girenlerin teklif vermesi beklenmektedir. Piyasada faaliyet gösteren işletmeci için batık maliyetler bir sorun teşkil etmeyecektir. Zira söz konusu yatırım maliyetlerinin finansmanı zaman içinde gerçekleşmiştir. Buna karşı, batık maliyetler yeni girenler için ihalede hesaba alınması gereken bir değişkendir. Bunun bilincinde olan piyasa işletmecisi, teklifini etkin maliyet düzeyinin üzerinde bir noktada belirleyebilecek, bu da etkinsizliğe yol açabilecektir (Cremer ve diğerleri 2001, 34).

Yöntemin rekabetin tesisi ve gelişmesi bakımından önemli avantajları bulunmaktadır. Rekabetçi bir ihale tasarımı koşulları altında en etkin işletmecinin ihaleyi kazanması beklenmektedir. Bu da işletmecileri daha etkin çalışmaya teşvik edecektir. Rekabetin tesisi ve gelişmesinin önündeki en önemli engeller ise yukarıda bahsi geçen, batık maliyetler ve az sayıda işletmecinin var olduğu hallerde anlaşmalı fiyat teklifi sunma eğilimi olacaktır.

Şeffaflık ve uygulanabilirlik ölçütleri bakımından da yöntem elverişli görünmektedir. İhale koşullarının açık bir biçimde belirlendiği ve ilan edildiği, gereken ek maliyetin kaynağının tespit edildiği durumda şeffaflık sağlanmış olacaktır. Üstelik rekabetçi ihale yönteminde evrensel hizmet maliyeti kendiliğinden ortaya çıkacak, regülatörün hesaplamasından kaynaklanabilecek, dikkate alınan parametreler ve hesaplama yöntemi

gibi unsurlar üzerindeki tartışmalara gerek kalmayacak, böylece aynı zamanda hem şeffaflık hem de uygulama kolaylığı sağlanmış olacaktır.

Bununla birlikte, ihaleleri kazanan işletmecilerin bölgesel maliyet-gelir analizlerinin fazla iyimser tahminlere dayanması durumunda, söz konusu işletmecilerin yükümlülüklerini sürdürememe riski ortaya çıkabilecek, bu da hem ölçülülük hem de uygulanabilirlik sorunlarıyla karşılaşılmasına yol açabilecektir.

## 4. BÖLÜM

### TÜRKİYE İÇİN EVRENSEL HİZMET MALİYETİNİN HESAPLANMASI VE FİNANSMANA İLİŞKİN ÖNERİLER

#### 4.1. 6475 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE EVRENSEL HİZMETİN MALİYETİ ve FİNANSMANI

Posta hizmetlerinin sağlıklı bir zemine oturması ve mümkün olduğu ölçüde rekabet kurallarına göre işleyebilmesi için evrensel hizmet maliyetinin en doğru biçimde hesaplanması ve bu maliyetin uygun finansman yöntemi ile karşılanması gerekir. Aksi halde, yani evrensel hizmet maliyetinin olduğundan fazla veya eksik hesaplanması ve uygun olmayan yöntemlerle finansmanının sağlanması durumunda piyasada etkinsizlik, dolayısıyla refah kaybı ortaya çıkacaktır.

Etkinlikten uzak çalışan bir posta sektörü hem tüketicilerin daha yüksek fiyat ve düşük kaliteli hizmet almasına yol açacak, hem de şebeke etkisi nedeniyle ticari işletmelerin maliyetlerini yükseltecek, dolayısıyla rekabet güçlerini aşındıracaktır. Bu bakımdan 6475 sayılı Kanun'un vazettiği hukuki çerçeve içinde evrensel hizmet maliyetini tahmin etmek ve uygun finansman yöntemi konusunu ele almak son derece önem taşımaktadır. Bu itibarla 4. Bölüm'de belirli varsayımlar altında Türkiye için evrensel hizmet maliyeti tahmin edilecek ve önceki bölümlerde sunulan teorik çerçeve içinde 6475 sayılı Kanun'da ortaya konan finansman yöntemi tartışılacaktır.

6475 sayılı Kanun'da içeriğinde bazı belirsizlikler bulunmakla birlikte, ilke olarak evrensel hizmetin birden fazla yükümlü veya sağlayıcı eliyle sunulabileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre PTT, Bakanlık ile imzalanacak bir görev sözleşmesi ile evrensel hizmet sunumu için kanunen yetkilendirilmiş bir teşebbüs konumunda bulunmaktadır.

6475 sayılı Kanun'da ayrıca, kendilerine verilecek yetki belgesi kapsamında diğer teşebbüslerin de evrensel hizmet sağlayıcısı olarak görev üstlenebileceği belirtilmektedir. Ancak birden fazla evrensel hizmet yükümlüsünün ne şekilde ve hangi esaslara göre faaliyet göstereceği konusunda net hükümlere yer verilmemiştir. Bununla birlikte, kanaatimizce PTT'nin rakibi konumunda bulunan ve ağırlıklı olarak ülkenin belirli

bölgelerinde kargo hizmetleri sunan mevcut aktörlerin kısa bir zaman dilimi içinde tüm ülkede evrensel hizmet yükümlülüğünü üstlenmesi teknik olarak güçtür. Diğer yandan BTİK'nın yine kısa vadede bölgeler bazında evrensel hizmet sunumu ile ilgili bir çalışma yapması ve buna ilişkin altyapı hazırlıklarını tamamlaması mümkün görünmemektedir.

Yukarıda yer verilen değerlendirmelerden hareketle, Türkiye için evrensel hizmet maliyetinin hesaplanması noktasında mevcut durumda kanuni yükümlü konumunda bulunan PTT'nin esas alınmasının yerinde olacağı düşünülmektedir. Bir başka anlatımla, kısa ve orta vadede PTT'nin ülkenin tümünde münhasıran evrensel hizmet yükümlüsü olarak faaliyet göstereceği öngörüsüyle PTT için evrensel hizmet maliyeti tahmini yapılacaktır. Bu amaçla öncelikle PTT'ye ilişkin ayrıntılı bilgi sunulacak, söz konusu bilgiler kullanılarak, Bölüm 4.2.1'de yer verilen esaslara göre belirlenen yöntem dairesinde evrensel hizmet maliyeti tahmin edilecek, sonrasında yapılan tahminden de hareketle evrensel hizmet maliyeti ve finansmanına ilişkin değerlendirme ve öneriler sunulacaktır.

Bu noktada vurgulanması gereken husus PTT için evrensel hizmet maliyetinin, tezin başlangıç tarihinde PTT'den elde edilen en güncel veriler olan 2010 yılı verilerine göre hesaplanmış olmasıdır.

6475 sayılı Kanun'un 16. maddesi hükmü uyarınca evrensel posta hizmetinin net maliyeti; evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısının, hizmetleri evrensel posta hizmeti kapsamında karşılamadığı zaman ile evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısı olarak karşıladığı zamanki net maliyetleri arasındaki fark esas alınarak hesaplanacaktır. Ancak, madde hükmünde vurgulandığı üzere evrensel posta hizmetinin net maliyetinin hesaplanmasında, hizmet sağlayıcılarının evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısı olması dolayısıyla elde edeceği, örneğin posta tekeli gibi diğer gelirler de göz önüne alınacaktır. Kanun'da yer verilen bu hükümden hareketle, Türkiye'de evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında, adı doğrudan anılmamakla birlikte, tanım gereği Kâr Edilebilir Maliyet Yöntemi'nin esas alındığı görülmektedir.

Kanun'da evrensel hizmet yükümlülüğü amacıyla iki finansman yöntemine işaret edilmektedir. Bunlardan birincisi 15. madde kapsamında düzenlenen fon benzeri yapıdır. Anılan Kanun maddesi hükmü uyarınca; evrensel hizmet sağlayıcılarının net

satışlarından elde edilen gelirlerin %2'si, BTİK tarafından verilen idari para cezalarının %20'si, Kanun kapsamında tahsil edilecek yetkilendirme ücretlerinin %25'i evrensel hizmet maliyetinin finansmanı için tahsis olunmuştur. Yine aynı madde kapsamında Bakanlar Kurulu, net satışlar üzerinden alınacak katkı oranını iki katına kadar artırmaya veya yarısına kadar indirmeye veya kanuni oranlarına getirmeye yetkili kılınmıştır. Diğer finansman kaynağı ise PTT'ye münhasıran verilen posta tekelidir. Posta tekelinin kapsamı Bakanlar Kurulu tarafından tespit olunacaktır.

Bu çerçevede, Kanun'da tanımlanan yöntem dairesinde hesaplanacak evrensel hizmetin finansmanında; PTT ve piyasada faaliyet gösteren firmaların yıllık gelirlerinin Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca en az %1'i, en çok %4'ü oranında yapılacak kesintiler ve diğer kesinti kalemleri ile PTT bakımından, şirketin tekel hakkı kapsamında elde edeceği kâr tutarı kullanılacaktır.

Söz konusu finansman rejimi koşulları altında bazı ciddi sorunlar ile karşılaşılması muhtemeldir. Bunlardan birincisi AB uygulamasından farklı olarak aynı anda hem evrensel hizmet fonu hem de tekel hakkı yönteminin bir arada kullanılmasından kaynaklanacak iktisadi sorunlardır. Bölüm 3.4'te ele alındığı üzere tekel hakkı uygulaması dağılım, üretim ve dinamik etkinlik üzerinde olumsuz etkilere yol açabilmektedir. Aynı şekilde fon uygulamasıyla, 6475 sayılı Kanun'da finansman yöntemi olarak götürü vergi yerine, teşebbüs gelirleri üzerinden vergilendirme seçeneğinin tercih edilmesi sonucunda dağılım etkinliği üzerinde olumsuz etkide bulunulması, bununla birlikte üretim ve dinamik etkinlik bakımından, tekel hakkı ölçüsünde olmasa da, bazı olumsuz sonuçların ortaya çıkması mümkündür. Anılan yöntemlerin aynı anda kullanılması durumunda ise ekonomik etkinlikten sapmanın daha da artması beklenebilecektir.

İkinci muhtemel sorun; Kanun uyarınca fona firma gelirlerinden en az %1 kesinti yapılması zorunluluğu dikkate alındığında, PTT bakımından tekel hakkından elde edilecek kârın evrensel hizmetin net maliyetini karşılaması halinde, şirketlerden, işlevi bulunmayan bir fona düzenli olarak kesinti yapılacak olmasıdır. Bu halde, etkinlik üzerindeki olumsuz etkilerin yanı sıra, şirketlerin rekabet gücü azalacak ve fon kesintisinden kaynaklanacak ek maliyetin bir bölümü talep koşullarına bağlı olarak tüketicilere yansıtılacak, böylece tüketici refahında azalma ortaya çıkacaktır. Özellikle

bu sorunun varlığı PTT için hesaplanacak evrensel hizmet maliyetinin tutarına bağlı olacaktır.

## **4.2. PTT İÇİN OLASI EVRENSEL HİZMET MALİYETİ TUTARININ HESAPLANMASI**

### **4.2.1. PTT**

#### **4.2.1.1. Kuruluş ve Tarihçe**

1954 yılında Kamu İktisadi Teşebbüsü olan PTT Genel Müdürlüğü, 1984 yılında Kamu İktisadi Devlet Teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak çıkarılan 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kamu İktisadi Kuruluşu statüsü kazanmıştır. 18.06.1994 tarih ve 4000 sayılı Kanun'da PTT İşletmesi Genel Müdürlüğünün, T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi şeklinde yeniden yapılanması öngörülmüş; bu çerçevede 24.04.1995 tarihinden itibaren T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ayrı bir şirket hüviyeti ile faaliyet göstermeye başlamıştır.

29.01.2000 tarih ve 23948 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4502 sayılı Kanun'un 24. maddesi ile "T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü" olan Kuruluşun adı "T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü" (PTT) olarak değiştirilmiş, 2004 yılında ise PTTBank ismi tescil edilmiş ve bankacılık benzeri hizmetlerin sunumuna fiilen başlanmıştır.<sup>41</sup>

PTT, 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nda belirtilen esaslar çerçevesinde faaliyet göstermektedir. 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu ve 6102 sayılı Kanun hükümlerine göre Kalkınma Bakanlığının görüşü ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın uygun görüşü alınarak hazırlanan esas

---

<sup>41</sup> 10.7.2009 tarih ve 27284 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5917 sayılı Kanun ile; "5584 sayılı Posta Kanunu'na PTT İdaresi; denetlemeye ilişkin hükümleri saklı kalmak kaydıyla, 19.10.2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na tâbi olmaksızın, anılan Kanun kapsamında belirtilen faaliyet konuları ile ilgili olarak bankalarla yapacağı sözleşmeler doğrultusunda bankalara destek hizmeti verebilir" maddesi eklenmiştir.



sözleşmesinin Genel Kurul tarafından onaylanmasını müteakip yapılacak tescil ve ilan ile Anonim Şirket olarak faaliyete geçecek olup, çalışmalar devam etmektedir.

#### 4.2.1.2. Faaliyet Alanı ve Hizmetler

PTT A.Ş.’nin temel faaliyet konuları şunlardır:

- Yurtiçi ve yurtdışı açık ve kapalı mektuplar, kartlar, gazeteler, dergiler, kitaplar, her türlü basılmış kâğıtlar, küçük paketler ve değer konmuş mektuplar, kargo/kurye, yurtdışı koli ve Acele Posta Gönderisi (APG) ile tebliğ kağıtlarını kabul etmek, taşımak ve dağıtmak, posta ve telgraf havaleleri ile posta çeki işlemlerini yapmak.
- 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu’nun “Posta Tekeli” başlıklı 6. maddesi uyarınca; temel ücret göz önünde bulundurularak Kurumun önerisi ve Bakanlığın teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından ağırlığı veya ücreti belirlenen yurtiçi ve yurtdışı haberleşme gönderilerinin kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimi; 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun elektronik tebliğe ilişkin hükümleri saklı kalmak kaydıyla, 7201 sayılı Kanun ve diğer kanunlar kapsamındaki elektronik ortam dâhil her türlü tebligatın kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimi; barışta Türk Silahlı Kuvvetlerinin posta hizmetleri, postadan alınacak ücretleri gösteren posta pulları, kişisel pul, anma pulları, posta kartları ve ilk gün zarflarının bastırılıp satışa çıkarılması PTT’nin tekel alanına dâhildir.
- PTTBank hizmetleri kapsamında yer alan havale, posta çeki ve döviz alım hizmetlerinin yanı sıra PTT kredi kartı, PTT kredili hesap ve ön ödemeli kart ürün satışı yapmak.
- SGK Başkanlığı adına SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı maaşları; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adına 2022 sayılı Kanun kapsamındaki ödemeler, ŞEY-ŞSY ile Eşi Vefat Eden Kadınlara Yönelik ödemeler; İş-Kur Genel Müdürlüğü adına işsizlik ödenekleri ve anlaşmalı olunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları adına sosyal yardım ödemelerini yapmak.

- Bankalar adına kredi kartı tahsilâtı, TL/USD/EURO nakit yatırma, kredi başvuru ve kullandırma, geri ödeme, para transferi, Telekomünikasyon şirketleri adına abonelik başvurusu ve fatura tahsilâtı, TL/Ceplira yükleme, PTTCell hat satışı, aktivasyonu ve TL yükleme, arama kartı satışı, Belediyeler adına su tahsilatı, Doğalgaz dağıtım şirketleri adına gaz tahsilâtı/satışı, Elektrik şirketleri adına elektrik tahsilatı yapmak.
- Sigorta şirketleri adına poliçe satışı ve prim tahsilâtı işlemleri yapmak.
- Gazete, dergi ve kitaplar ile her türlü basılmış kâğıt, tebliğ kâğıtları, küçük paketler, değer konmuş ve konmamış posta kolilerinin kabulü, taşınması ve dağıtılması, posta bonoları ile posta ve telgraf havale işlemleri, yolcu ve bagaj taşımacılığı, posta çekleri ve seyahat çeki işlemleri gibi hizmetleri düzenlemek ve yürütmek.
- 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun'un 41. maddesine istinaden trafik idari para cezaları ile erişme kontrollü karayollarından kaçak geçiş yapanlardan aranılan geçiş ücreti ve idari para cezalarının tahsilâtı yapmak.
- ÖSYM tarafından yapılan merkezi sınavlara ilişkin sınav başvuru ücreti toplama, şifre verme, başvuru ve tercih alma hizmetleri ve TÜBİTAK adına Nitelikli Elektronik Sertifika Ücretinin tahsilatı yapmak.
- Pul kataloğu satışı, Milli Piyango bileti, TCDD bileti, telefon makinesi, kömür, kitap, gram altın çeşitleri ile "E-Devlet Kapısı" şifre zarfı dağıtım hizmetlerini sunmak.
- İç hat kargo geçiş hizmeti, hava limanı/havaalanlarında kargo firmalarına ait tüm kargoların kontrollü bir şekilde alınıp verilmesini içermekte olup kargo şirketlerine ait gönderilerin ücreti mukabilinde kontrollü geçişi PTT tarafından sağlanmaktadır. İstanbul Atatürk, Ankara Esenboğa, İzmir Adnan Menderes, Adana, Antalya, Trabzon, Gaziantep ve Samsun/Çarşamba havalimanlarında/alanlarında İç Hat Kargo Geçiş Hizmeti işletmeciliği de PTT tarafından yapılmaktadır.

- IBRS (Uluslararası Ticari Cevap Servisi), ADRESBANK (Adres Bankası) ve POSTSHOP (faaliyet alanı ile ilgili ürün ve malzemelerin tanıtımı, pazarlanması, yörelerin özelliğine uygun eşyaların satımı) gibi hizmetlerin kurulup işletilmesi.
- EUROGIRO (Avrupa Posta Bankaları Çek Merkezleri Bilgisayar Şebekesi), EDI (Posta Gönderileri Hakkındaki Verilerin Elektronik Olarak Alınip Verilmesi) gibi uluslararası hizmet veren sistemlere katılımın sağlanması.

Faaliyetler genel olarak, Kayıtlı ve Kayıtsız Posta Hizmetleri, PTTBank Hizmetleri ve Lojistik Hizmetleri olmak üzere üç bölüme ayrılmıştır. Aşağıdaki tabloda her bir bölümün uhdesinde sayılan hizmetlere yer verilmektedir.

**Tablo 14- Temel Faaliyet Alanları ve Hizmetler**

<b>Faaliyet Alanları</b>	<b>Hizmetler</b>
Kayıtlı ve Kayıtsız Posta Hizmetleri	Mektup Postası Gönderileri, Tebligat, Telgraf, E-Telgraf, Kişisel Pul, Filateli <sup>42</sup>
PTTBank Hizmetleri	Havale, Posta Çeki, Western Union; Efektif; İnteraktif Posta Çeki; Emekli Maaş ve Sosyal Yardım Ödemeleri, Tahsilât, Sigortacılık; Ürün, Bilet Satışı ve Abonelik İşlemleri; Kamu Kurum ve Kuruluşları Adına Yapılan İşlemler
Lojistik Hizmetleri	Kargo; Kapıdan Kapıya Teslim

Kaynak: PTT

#### 4.2.1.3. Teşkilat

PTT, yukarıda sıralanan hizmetleri sunmak üzere merkezde daire başkanlıkları ile alt işletmeciler birimler, merkez dışında doğrudan genel müdürlüğe bağlı olarak çalışan il başmüdürlükleri ile bunlara bağlı merkez, şube ve acenteler şeklinde örgütlenmiştir.

2012 yılı sonu itibarıyla PTT bünyesinde 81 ilde başmüdürlük faaliyet göstermektedir. Bunların yanı sıra Adana, Afyonkarahisar, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul Avrupa ve Anadolu Yakası, İstanbul Avrupa Yakası

<sup>42</sup> Postada kullanılan Değerli Kâğıtlar Yönetmeliği kapsamına giren değerli kâğıtlardan resmi ve sürekli posta pulları, anma pulları, anma blokları, artı değerli pullar, uçak pulları, posta kartları, ilkgün ve özelgün damgalı zarflar, maksimum kartlar, poşetler ve portföyler ile diğer filatelik malzeme ve filatelik yayınların yurt içi ve dışında; uygun görülecek yurt dışı pul sergilerinde; ayrıca gerektiğinde yabancı posta idarelerince çıkarılmış değerli kâğıtların yurt içinde, filatelik (koleksiyon ve pul ticareti) amaçlarla satış ve tanıtma işlemlerini içeren hizmettir.

UPİM, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Samsun, Sivas, Trabzon ve Van'da olmak üzere 20 adet posta işleme merkezi bulunmaktadır. Adana, Afyon, Ankara, Bursa, İstanbul (3 adet), Erzurum, Eskişehir, İzmir, Kocaeli, Konya, Samsun ve Kayseri'de ise kargo işleme merkezleri mevcuttur. Aşağıdaki tabloda 2010 yılına ait kabul edilen ve dağıtılan posta gönderisi sayılarına yer verilmektedir.

**Tablo 15- 2010 Yılına Ait Bölgeler ve Bazı İller Bazında Kabul Edilen ve Dağıtılan Posta Gönderisi Sayıları (1000 adet)<sup>43</sup>**

Bölge <sup>44</sup>	Kabul Edilen Posta Gönderisi Sayısı						Dağıtılan Posta Gönderisi
	Mektup		APS		Kargo		
	Yurtiçi	Yurtdışı	Yurtiçi	Yurtdışı	Yurtiçi	Yurtdışı	
Türkiye	1.014.705	17.151	12.043	70	15.874	139	1.564.619
İstanbul	681.766	4.103	5.009	27	6.717	53	534.081
Batı Marmara	14.066	247	247	1	570	2	63.804
Balıkesir	4.816	159	79	-	229	-	25.078
Ege	69.531	2.673	1.011	8	1.827	13	202.694
İzmir	50.345	752	609	5	1.105	8	92.422
Doğu Marmara	30.939	619	650	4	935	7	154.038
Bursa	10.207	171	217	1	369	4	54.188
Batı Anadolu	102.334	1.417	2.989	12	2.061	37	167.554
Ankara	93.774	1.094	2.813	10	1.731	35	130.370
Akdeniz	48.792	6.427	663	6	1.260	12	143.793
Antalya	8.487	6.023	182	2	293	6	47.358
Orta Anadolu	10.732	871	235	2	438	3	49.544
Kayseri	3.393	200	90	-	191	1	19.913
Batı Karadeniz	14.675	266	311	2	576	3	79.211
Samsun	3.808	35	101	-	187	1	23.136
Doğu Karadeniz	8.162	147	177	1	330	2	38.690
Trabzon	3.267	53	70	-	106	-	17.246
Kuzeydoğu Anadolu	12.504	61	160	-	253	-	23.304
Erzurum	9.264	18	70	-	109	-	11.460
Ortadoğu Anadolu	8.738	187	239	2	349	1	31.389
Malatya	2.755	98	49	-	81	-	7.075
Güneydoğu Anadolu	12.465	133	352	4	559	4	76.517
Diyarbakır	3.690	29	90	-	175	-	19.167

Kaynak: PTT

<sup>43</sup> Tabloda her bir bölgede en fazla kabul/dağıtımın gerçekleştiği il esas alınmıştır.

<sup>44</sup> Bölgelerin kapsamında bulunan iller şunlardır: İstanbul (İstanbul); Batı Marmara (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli, Balıkesir, Çanakkale); Ege (İzmir, Aydın, Denizli, Muğla, Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak); Doğu Marmara (Bursa, Eskişehir, Bilecik, Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu); Batı Anadolu (Ankara, Konya, Karaman); Akdeniz (Antalya, Isparta, Burdur, Adana, Mersin, Hatay, Maraş, Osmaniye); Orta Anadolu (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir, Kayseri, Sivas, Yozgat); Batı Karadeniz (Zonguldak, Karabük, Bartın, Kastamonu, Çankırı, Sinop, Samsun, Tokat, Çorum, Amasya); Doğu Karadeniz (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane); Kuzeydoğu Anadolu (Erzurum, Erzincan, Bayburt, Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan); Ortadoğu Anadolu (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli, Van, Muş, Bitlis, Hakkâri); Güneydoğu Anadolu (Gaziantep, Adıyaman, Kilis, Şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin, Batman, Şırnak, Siirt).

Tabloda yer alan veriler bakımından, özellikle evrensel hizmet maliyetinin hesaplanması noktasında üzerinde durulması gereken husus, kabul edilen posta gönderileri ile dağıtılan posta gönderileri arasındaki büyük farklardır. Söz konusu farklar, 2005-2010 döneminde 447 milyon adet ile 826 milyon adet arasında değişmektedir. PTT'nin kamuya açık yayınlarında, kabul edilen posta gönderileri ile dağıtılan posta gönderileri arasındaki büyük farklılığın nedenine ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmemektedir. Bununla birlikte tez yazım sürecinde PTT yetkilileri ile yapılan görüşmelerde söz konusu farklılıklara ilişkin bazı açıklamalar dile getirilmiştir.

Bu çerçevede kabul edilen ve dağıtılan gönderiler arasındaki farklılığın bazı posta gönderilerinin özel niteliklerinden kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Şöyle ki; bazı posta gönderilerinin bir defa kabulü yapılmasına karşın birden fazla kez dağıtımını gerçekleştirilmekte, dağıtılan bazı gönderilerin ise kabul işlemi yapılmamaktadır. Örneğin, farklı mercilerce çıkarılan tebligat mazbataları için bir kez kabul işlemi yapılmakta, ancak birden fazla kez dağıtımını gerçekleştirilmektedir. Ödeme yapacak merkez tarafından çıkarılan haber kâğıtları ise, adresli posta havalelerinin alıcılarına, kabulü olmadığı halde dağıtımını gerçekleştirilen gönderi niteliği taşımaktadır.

Bu noktada PTT yetkilileri tarafından dile getirilen hususların, kabul edilen toplam gönderi sayısının ortalama yarısına ulaşan farklılığı açıklamada yetersiz kaldığı vurgulanmalıdır. Nitekim Tablo 19'dan izlenebileceği üzere, 2005-2010 döneminde toplam tebliğ kâğıtları sayısı 30-58 milyon; toplam ödenen havale sayısı ise 20-38 milyon arasında değişmektedir.<sup>45</sup> Dolayısıyla anılan gönderilerin toplam sayısı dahi 447-826 milyon arasında değişen farkları açıklamaktan çok uzaktır.

İzaha muhtaç olan bu sorun, hiç şüphesiz bölge ve iller özelinde maliyet avantaj ve dezavantajlarının tahlili konusunda belirsizlik yaratmakta, evrensel hizmet maliyetine ilişkin sağlıklı değerlendirme yapmayı zorlaştırmaktadır. Bu çalışmada yapılacak

<sup>45</sup> Yurtdışı kabullü posta gönderileri de, kabulü yapılmadan dağıtılan gönderi türündedir. Ancak PTT istatistiklerinde söz konusu gönderilerin kabul edilen gönderi sayıları içine dâhil edildiği görülmektedir. Yıllar bazında ödenen havale sayıları için bkz.

<http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr/ce/docs/istatistik/2010-istatistik.pdf>

değerlendirmelerde anılan sorunun istatistiksel hatalardan kaynaklanmış olduğu kabul edilecektir.

PTT için evrensel hizmet maliyetinin hesaplanması ve uygun modelin seçiminde önemli göstergeler olarak değerlendirilmesi gereken, bölge ve iller bazında kabul edilen ve dağıtılan posta gönderileri istatistiklerine ilişkin olarak bazı tespitlerde bulunmak yerinde olacaktır<sup>46</sup>:

- Türkiye’de kabul edilen posta gönderilerinin %67’si, dağıtılan posta gönderilerinin ise %34’ü İstanbul’da gerçekleşmektedir. İstanbul’da nüfus yoğunluğu (2485), Türkiye ortalamasının (97) yaklaşık 25 katıdır.
- Üç büyük il olan İstanbul, Ankara ve İzmir’in kabul edilen gönderi sayıları toplamı; Türkiye’de kabul edilen posta gönderilerinin %81’ini, dağıtılan posta gönderileri toplamı Türkiye’de dağıtılan posta gönderilerinin %49’unu teşkil etmektedir. İstanbul’da 2485 olan nüfus yoğunluğu, Ankara’da 181, İzmir’de 323 kişidir.
- Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin (48 il) kabul edilen gönderi sayıları toplamı, Türkiye’de kabul edilen posta gönderilerinin %6,5’i; dağıtılan posta gönderileri toplamı ise Türkiye’de dağıtılan posta gönderilerinin %19’una karşılık gelmektedir. Söz konusu coğrafyada ortalama nüfus yoğunluğu yaklaşık 61 kişidir.
- Türkiye’de 81 il, 892 ilçe, 34.425 köy ve 1977 belde bulunmaktadır. İl ve ilçe merkezlerinde yerleşik toplam nüfus 57,4 milyon iken köy ve beldelerde yerleşik nüfus 17,3 milyondur. 2000-2011 yılları arasında illerde yerleşik nüfus yaklaşık 17,4 milyon artış kaydederken, köylerde yerleşik nüfus yaklaşık 6,4 milyon azalmıştır.

Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında; posta hizmetlerinde ölçek, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinin maliyetler üzerindeki belirleyici etkisi de dikkate alınarak, PTT için ortalama hizmet maliyetlerinin başta İstanbul olmak üzere büyükşehirler ile Batı

---

<sup>46</sup> Burada kullanılan nüfus ve coğrafi büyüklükler, TÜİK ve TODAİE Yerelnet bilgi tabanlarından derlenen en güncel verileri ihtiva etmektedir.

bölgelerinde oldukça düşük, Orta Anadolu ile Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde ise görece yüksek seviyelerde gerçekleştiği ileri sürülebilecektir. Bu tablo Türkiye’de evrensel hizmet yükümlülüğünden kaynaklanan ek maliyetin ciddi boyutlarda olduğuna işaret etmektedir.

PTT hizmetleri 2010 yılı sonu itibarıyla tüm illerdeki başmüdürlüklere bağlı 1.056 merkez, 2.226 şube ve 830 acente olmak üzere toplam 4.112 işyeri üzerinden yürütülmektedir. Söz konusu işyerlerinden 1997’inde PTTBank hizmetleri de görülmektedir. Dolayısıyla PTT’nin posta, kargo ve bankacılık hizmetleri, büyük ölçüde aynı işyeri çatısı altında sunulmakta, bu da ortak maliyetlerin ayrıştırılması sorununu beraberinde getirmektedir.

Ortak maliyetler sorunu, posta ve kargo hizmetleri bakımından dağıtım noktasında da ortaya çıkmaktadır. PTT henüz kargo ile posta hizmetlerini tam anlamıyla ayrıştırmamıştır. İleride detaylandırılacağı üzere, köy ve beldelere yönelik dağıtım hizmetleri tümüyle ortak dağıtım araçları ve personel vasıtasıyla sunulmaktadır.

Aşağıdaki tablodan görüldüğü üzere 2010 yılı sonu itibarıyla PTT personel sayısı 36.900 olmuştur. Personel sayıları bakımından dikkat çeken husus, 2005-2010 arasında taşeron işçi sayısının iki kattan fazla artışla 7.791 rakamına ulaşmasıdır.

**Tablo 16- 2010 Yılına Ait PTT Personel Sayıları**

Yıllar	Kadro	Sözleşmeli	Daimi İşçi	Geçici İşçi	Taşeron	Toplam
2005	1.319	27.377	1.132	21	2.948	32.792
2006	1.227	27.800	1.096	16	3.201	33.340
2007	1.159	27.367	1.074	-	3.128	32.728
2008	1.037	27.101	1.007	-	5.387	34.987
2009	1.103	28.057	928	-	7.218	37.306
2010	1.002	27.242	865	-	7.791	36.900

Kaynak: PTT

Kuruluş bünyesinde 2010 yılı sonu itibarıyla görev yapan dağıtıcı sayısı 10.916’sı PTT personeli, 3.129’u taşeron personel olmak üzere toplam 14.045’tir. Buna göre toplam personelin %38’inin dağıtım işlerinde kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte PTT’ye ilişkin Yüksek Denetleme Kurulu (2009, 81) ve Sayıştay (2010, 58) Raporlarında kuruluş bünyesinde görev yapan dağıtıcı personelin yeterli sayıda olmadığı vurgulanmaktadır.

#### 4.2.1.4. Mali Yapı

PTT'nin 2005-2010 arasındaki gelir, gider ve kâr gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda sunulmaktadır. Tablodan görüleceği üzere kuruluşun kârı, 2008 yılına kadar düzenli olarak artış sergilemiş; 2009 ve 2010 yıllarında ise, 2008 yılı sonunda ortaya çıkan küresel ekonomik krizin de muhtemel etkisiyle ciddi oranlarda azalma kaydetmiştir.

**Tablo 17- PTT Gelir-Gider-Kâr Rakamları (TL)**

Yıllar	Gelir	Gider	Kâr
2005	966.862.469	804.638.349	162.224.120
2006	1.108.085.175	905.014.212	203.070.962
2007	1.276.906.890	1.039.032.379	237.874.511
2008	1.529.143.740	1.151.851.976	377.291.764
2009	1.522.727.218	1.292.676.142	230.051.076
2010	1.566.183.656	1.422.559.989	143.623.667

Kaynak: PTT

Kâr tutarındaki azalmanın tahlil edilebilmesi için kuruluşun gider ve gelir rakamları ayrıntılı bir biçimde incelenmelidir. Aşağıdaki tablolarda hizmet türleri bazında PTT gelir ve gider rakamlarına yer verilmektedir.

**Tablo 18- Hizmet Türlerine Göre PTT Gelirleri (TL)**

	Posta	Telgraf	PTT Bank	Kargo	Faaliyet Dışı Gelirler	Toplam
2005	676.654.708	4.423.961	184.384.124	-	101.399.676	966.862.469
2006	714.090.439	4.731.162	212.450.168	-	176.813.406	1.108.085.175
2007	793.464.603	5.295.290	245.633.254	-	232.513.744	1.276.906.891
2008	890.332.687	9.864.777	275.786.727	23.025.587	330.133.964	1.529.143.742
2009	929.734.149	8.934.909	298.729.410	48.056.467	237.272.283	1.522.727.218
2010	936.394.015	5.908.170	332.901.550	129.009.487	161.970.434	1.566.183.656

Kaynak: PTT

Tablo 18'den izlenebileceği üzere, 2005-2008 döneminde posta, telgraf ve PTTBank gelirleri düzenli bir biçimde mütevazı oranlarda artarken faaliyet dışı gelirlerde çok yüksek oranlı artışlar gerçekleşmiştir. Bu dönemde toplam gelirler içinde postanın payı %70'ten, %58,2'ye gerilerken, toplam gelirler içinde çok küçük bir yer tutan telgraf gelirleri %0,5 düzeyindeki payını hemen hemen korumuş, bankacılık gelirlerinin payı ise bir puanlık azalışla %18,1 seviyesine düşmüştür. Buna karşılık faaliyet dışı gelirlerin payı iki kattan fazla artışla %10,5'ten, %21,6'ya yükselmiştir. Neticede toplam gelirler yaklaşık %58 oranında artış kaydetmiştir.



Küresel ekonomik krizin etkilerinin hissedildiği 2008-2010 döneminde posta ve PTT Bank gelirleri, bir önceki döneme göre daha düşük oranda olmak üzere, artış eğilimini korumuştur. Telgraf gelirleri ciddi ölçüde azalırken, 2008 yılında başlanan kargo hizmeti gelirleri beş kattan fazla artış sergilemiştir. Faaliyet dışı gelirleri ise, kambiyo gelirlerindeki düşüşün etkisiyle, yarı yarıya azalmıştır.

2008-2010 döneminde toplam gelirleri içinde postanın payı 1,6 puanlık artışla %59,8'e yükselmiş; telgraf gelirleri, değer olarak yüksek oranda düşmesine rağmen mevcut payında 0,1 puanlık kayba maruz kalmıştır. Bankacılık hizmetlerinin payı 3,2 puanlık artışla %21,3 seviyesine ulaşmış, kargo gelirlerinin payı %1,5'tan, %8,3'e sıçramıştır. Faaliyet dışı gelirlerin payı ise %10,3 düzeyine gerilemiştir.

**Tablo 19- Ürün Bazında Yurtiçi Posta Gönderi Sayıları (bin adet)**

	Mektup	Posta Kartları	Tebrik Kartları	Basılmış Kâğıtlar	Gazete	Küçük Paket	Körlere Özgü Baskı	Ücretsiz Posta Gön.	Tebliğ Kâğıtları	Toplam
2005	899.053	2.180	34.977	43.227	8.517	323	16	1.063	34.037	1.023.393
2006	919.770	1.240	23.950	52.831	8.407	444	36	867	39.426	1.046.971
2007	969.531	1.082	14.915	48.922	7.491	397	30	782	45.285	1.088.435
2008	1.036.985	837	9.337	53.823	8.044	323	33	758	50.607	1.160.747
2009	941.913	869	8.111	53.209	6.771	321	49	842	57.624	1.069.709
2010	888.711	1.089	8.053	49.624	7.242	240	56	1.269	58.421	1.014.705

Kaynak: PTT

Bu dönemde gelirler tarafında dikkat çeken husus, Tablo 19'dan görüldüğü üzere, yurtiçi posta gönderi sayısında, özellikle mektup postası sayısındaki azalışın etkisiyle ortaya çıkan azalmaya karşı; posta gelirlerinin, fiyatlardaki yükselişin etkisiyle artış sergilemesidir.<sup>47</sup>

Aşağıdaki tablodan görüldüğü üzere 2005-2010 döneminde birim posta gönderisi fiyatları (posta gönderisi geliri/toplam posta gönderisi sayısı) yıldan yıla değişen oranlarda artarak; 0,66 TL'den 0,92 TL düzeyine yükselmiştir. Bununla birlikte, birim fiyatlardaki artış oranları, 2007 ve 2009 yıllarında üretici fiyatları enflasyonunun üzerinde gerçekleşirken; 2006, 2008 ve 2010 yıllarında enflasyonun altında kalmıştır.

<sup>47</sup> Anılan dönemde toplam içindeki payı ihmal edilebilir düzeyde olan yurtdışı posta gönderi sayısında da azalma gerçekleşmiştir.

**Tablo 20- Posta Gönderisi Birim Fiyatları ve Üretici Fiyat Endeksi**

Yıllar	Posta Gönderisi Birim Fiyatları (TL)	Birim Fiyatlardaki Yıllık Değişim Oranı (%)	Yıllık ÜFE Artış Oranı (%)
2005	0,66	-	2,66
2006	0,68	3,0	11,58
2007	0,73	7,3	5,94
2008	0,77	5,4	8,11
2009	0,87	12,9	5,93
2010	0,92	5,7	8,87

Kaynak: PTT ve TÜİK

**Tablo 21- Hizmet Türlerine Göre PTT Giderleri (TL)**

	Posta	Telgraf	PTT Bank	Kargo	Faaliyet Dışı Giderler	Toplam
2005	638.955.832	4.184.119	136.788.520	-	24.709.879	804.638.350
2006	672.122.992	4.525.071	190.863.834	-	37.502.316	905.014.213
2007	755.828.126	5.195.162	216.723.512	-	61.285.579	1.039.032.379
2008	809.121.815	5.759.260	248.414.638	22.230.743	66.325.520	1.151.851.976
2009	826.982.001	14.836.786	291.541.193	96.141.046	63.175.115	1.292.676.141
2010	870.680.104	11.441.477	306.451.572	171.956.959	62.029.877	1.422.559.989

Kaynak: PTT

PTT'nin hizmet türleri bazında maliyet tutarları Tablo 21'de yer almaktadır. Rakamlar 2005-2010 döneminde, 2010 yılında telgraf ve faaliyet dışı giderler kalemlerindeki azalmalar müstesna, tüm hizmet türlerinde maliyetlerin düzenli artış gösterdiğini ortaya koymaktadır.<sup>48</sup>

2005-2010 döneminde maliyet değişiklikleri bakımından dikkat çeken husus, PTT Bank ve kargo giderlerindeki çok yüksek oranlı artışlardır. Söz konusu artışların nedeni, 2005 yılında başlatılan bankacılık faaliyetleri ile 2008 yılında başlatılan kargo hizmetlerine yönelik yatırımlardır. Bu dönemde posta hizmetlerine yönelik yatırımların toplam tutarı yaklaşık 76 milyon TL iken, kargo ve bankacılık yatırımlarını da kapsayan diğer yatırımların toplamı yaklaşık 356 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

<sup>48</sup> PTT'nin, tüm yatırımlarını özkaynaklarıyla gerçekleştirdiği, bu nedenle finansman gideri bulunmadığı vurgulanmalıdır.

**Tablo 22- Hizmet Türlerine Göre Kâr-Zarar Tutarları (1000 TL)**

	Posta	Telgraf	PTT Bank	Kargo	Net Faaliyet Dışı Gelirler	Kâr-Zarar Toplamı
2005	37.698.876	239.842	47.595.605		76.689.797	162.224.120
2006	41.967.447	206.091	21.586.334		139.311.090	203.070.962
2007	37.636.477	100.128	28.909.742		171.228.165	237.874.511
2008	81.210.872	4.105.517	27.372.089	794.844	263.808.444	377.291.764
2009	102.752.148	-5.901.877	7.188.217	-48.084.579	174.097.168	230.051.076
2010	65.713.911	-5.533.307	26.449.978	-42.947.472	99.940.557	143.623.667

Kaynak: PTT

Yukarıdaki tabloda hizmet türlerine göre gelir-gider dengesi (kâr-zarar) rakamları yer almaktadır. Tabloda dikkat çeken nokta, dönem kârı içinde faaliyet dışı net gelirlerin ağırlık taşımasıdır. Dönem kârı içinde faaliyet dışı net gelirlerin payı 2005-2010 döneminde dalgalı bir seyir izlemiş ve dönem başında %46 iken, dönem sonunda %69 seviyesine çıkmıştır. Faaliyet dışı gelirlerin büyük kısmı; kambiyo gelirleri, faiz gelirleri ve kira gelirleri kalemlerinden gelmektedir.

Bu husus Başbakanlık YDK ve Sayıştay raporlarında da vurgulanmaktadır. Nitekim Sayıştay (2010, 23-24) Raporunda kullanılan kaynaklara göre faaliyet kârlılığının yetersiz seviyede olduğu, dönem kârının önemli bir kısmının arızı gelirlerden sağlandığı ifade edilmekte ve faaliyet kârlılığının arttırılabilmesi için kuruluşa faaliyet bazında maliyet tespiti yapılarak, katma değeri yüksek hizmetlere ağırlık verilmesi önerilmektedir.

#### **4.2.2. Kullanılan Yöntem**

Evrensel hizmetin maliyetini doğru bir yöntemle en az sapmayla ölçmek posta piyasasının sağlıklı bir biçimde işlemesi bakımından hayati önem taşımaktadır. Bölüm 3.3.'te ifade edildiği üzere, uygulamada, aynı ülke için kullanılan farklı yöntemlere göre hesaplanan tahmini maliyetler arasında büyük farklılıklar ortaya çıkabilmektedir.

Bölüm 3.3'te detaylandırıldığı üzere uygulamada, esasen bir maliyet muhasebesi ilkesi olan Tam Dağıtılmış Maliyet Yöntemi dışarıda bırakıldığında, üç yöntemin evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında ağırlıklı kullanıldığı görülmektedir. Diğer yöntemler; Net Kaçınılan Maliyet, Giriş Fiyatlaması ve Kâr Edilebilir Maliyet yöntemleridir. Bu çalışmada PTT için evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında teorik olarak Kâr Edilebilir Maliyet Yöntemine dayanan Alternatif Ticari Yaklaşım

Yöntemi esas alınmıştır. Söz konusu yöntemin esas alınmasının temel nedenleri şunlardır:

- Anılan yöntem teorik olarak evrensel hizmet maliyetini en doğru ölçebilecek yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. Nitekim bu yöntem Avrupa Posta Regülasyonu Komitesi tarafından da referans yöntem olarak tüm üye ülkelere önerilmektedir.<sup>49</sup>
- Yöntemin uygulanmasında varsa fiili, yok ise hipotetik rekabet koşulları dikkate alınmaktadır. Bu son derece önemli bir farklılıktır. Zira Net Kaçınılan Maliyet Yönteminde hizmet yükümlüsünün, zarar eden segmentlerden birinde hizmet sunumundan vazgeçmesi durumunda, bu davranışın diğer segmentlerdeki gönderici gruplarının kararlarını etkilemeyeceği varsayılmaktadır. Alternatif Ticari Yaklaşım yönteminde ise bu davranış rakiplerin olası tepkileri ekseninde değerlendirilmekte ve bazı durumlarda evrensel hizmet yükümlüsünün böyle bir davranışta bulunamayacağı öngörülmektedir. Neticede rekabetin dikkate alındığı durumlarda maliyet diğer yöntemlere göre daha düşük hesaplanabilmektedir.
- Yöntem, alıcı odaklı bir yaklaşım benimsemektedir. Bu nedenle hem Net Kaçınılan Maliyet, hem de Giriş Fiyatlaması yöntemlerinde söz konusu olan, segmentasyon tanımlarının geniş ya da dar olmasından kaynaklanacak maliyet tartışmalarından etkilenmeyecektir.
- Giriş Fiyatlaması Yönteminde yükümlünün serbestleşme sonrası kâr kaybı evrensel hizmet maliyeti olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle yöntemin, kârlı olmayan segmentlerden kaynaklanan evrensel hizmet maliyetini doğru ölçüp ölçemeyeceği tartışma konusu olmaktadır. Alternatif Ticari Yaklaşım Yönteminde ise maliyetin ölçümünde zarar edilen hizmet alanları dikkate alınmaktadır.
- Kâr Edilebilir Maliyet Yöntemi kapsamlı bir veri setine erişimi ve bazı ekonomik parametrelerin tahminini gerektirmesi nedeniyle uygulaması güç

---

<sup>49</sup> Bkz. CERP, "Guidelines for Calculating the Net Cost of the Universal Service Obligation", Working Group Economics PT Universal Service and its Financing, CERP September 2008

bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Buna karşılık bu yönteme dayanılarak geliştirilmiş Alternatif Ticari Yaklaşım Yöntemi uygulamada birçok kolaylık sağlayacak bir yaklaşım getirmiştir.

Evrensel hizmet maliyetinin hesaplanması noktasında PTT'den elde edilen veri kümesi, Alternatif Ticari Yaklaşım Yönteminin uygulanmasına uygundur. Zira Net Kaçınılan Maliyet Yöntemi çok sayıda posta patikasının tanımlanmasını ve her bir patika bazında maliyetlerin hesaplanmasını gerektirmektedir. Açmak gerekirse, İstanbul'dan, Artvin'e gönderilmek üzere posta ofisine verilen bir mektup gönderisi şu patikayı takip etmektedir; posta ofisine verilen mektuplar toplanmakta ve gönderileceği posta işleme merkezi dikkate alınarak tasnif edilmekte ve ilgili işleme ve dağıtım merkezine gönderilmektedir. Burada ayırma işlemine tâbi tutulmakta ve Artvin'in bağlı bulunduğu Trabzon posta işleme ve dağıtım merkezine yollanmaktadır. Trabzon'a gelen mektup, burada gönderileceği başmüdürlük (Artvin) dikkate alınarak yeniden tasnif olunmakta ve (başmüdürlükten dağıtılacak diğer posta gönderileri ile birlikte) Artvin'e gönderilmekte, Artvin'e gelen mektup ise tam adresi dikkate alınarak ilgili dağıtıcı kanalıyla adresine ulaştırılmaktadır. Ülke genelinde tüm il, ilçe ve köylerde hizmet sunumunda bulunan PTT için yüzlerce posta patikası tanımlanması gerekecektir. PTT'nin mevcut durumda bu yönde tamamlanmış bir çalışması bulunmamaktadır. Bununla birlikte PTT'den elde edilen veri kümesinde mevcut olan, il, ilçe ve köy bazında dağıtım maliyet verileri, Alternatif Ticari Yaklaşım Yöntemi ile ülke genelinde evrensel hizmet yükümlülüğü ile ortaya çıkacak ek maliyetlerin hesaplanmasına uygundur.

#### **4.2.3. Hesaplama Kullarılan Veri Kümesi**

Hesaplamaya esas teşkil edilen veriler iki temel kaynaktan elde edilmiştir. Bunlardan birincisi PTT'ye ilişkin, kamu erişimine açık olan faaliyet raporları, sektör raporları, stratejik planlar ile Hazine Müsteşarlığı, Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporlarıdır. Bu noktada özel kargo şirketlerine ilişkin kamuya açık çok az veri bulunduğu ifade edilmelidir. Diğer temel kaynak ise çalışma kapsamında yapılan PTT, Yurtiçi Kargo, Aras Kargo ve MNG Kargo şirketlerine ilişkin anket çalışması ve söz konusu teşebbüslerin yöneticileri ile yapılan görüşmelerdir.

Çalışmada PTT'nin rakibi konumunda bulunan kargo şirketlerini temsilen Yurtiçi Kargo, Aras Kargo ve MNG Kargo şirketlerinin seçilmesinin nedeni sektörde üç büyük şirketin ciddi bir paya sahip bulunduğunu ima eden göstergelerin varlığıdır. Esasen kargo pazarında faaliyet gösteren aktörlerin piyasa paylarına ilişkin erişime açık doğrudan bir kaynak mevcut değildir. Bununla birlikte üç şirketin piyasayı temsil gücüne sahip olduğunu ortaya koyan göstergeler mevcuttur. Aşağıdaki tabloda 2010 yılı için söz konusu göstergelere yer verilmektedir.

**Tablo 23-Üç Büyük Kargo Şirketinin Faaliyet Büyüklükleri**

	<b>Şube Sayısı</b>	<b>Transfer Merkezi Sayısı</b>	<b>Çalışan Sayısı</b>
Yurtiçi Kargo	700	30	10.000
MNG Kargo	600	26	6.000
Aras Kargo	760	27	7.800
<b>Toplam</b>	<b>2.060</b>	<b>83</b>	<b>23.800</b>

Kaynak: 3.9.2010 tarih, 10-58/1193-449 Sayılı Rekabet Kurulu Kararı

Tablodan görüldüğü üzere üç şirketin 2010 yılı itibarıyla toplam şube sayısı 2.060, transfer merkezi sayısı 83 ve çalışan sayısı 23.800 olmuştur. PTT (2011d, 26) verilerine göre aynı yılda Türkiye kargo piyasasında aktif olarak faaliyet gösteren teşebbüslerin toplam şube sayısı 4.500, toplam transfer merkezi sayısı 220 ve toplam çalışan sayısı 60.000 olmuştur. Bu verilerden hareketle üç şirketin şube sayısının tüm piyasa içindeki payı %46, toplam transfer merkezi içindeki payı %38 ve toplam çalışan sayısı içindeki payı %40 düzeyindedir. Bu itibarla söz konusu şirketlerin piyasada anlamlı bir temsil gücüne sahip olduğu ileri sürülebilecektir.

PTT'den anket çalışması kapsamında elde edilen 2010 yılına ait verilerin hemen tamamı, PTT yönetimi tarafından görevlendirilen bir ekibin çabasıyla bu çalışmaya özel olarak derlenmiştir. PTT yönetimi söz konusu verilerin ayrıntılı olarak çalışma kapsamına alınmasına veya üçüncü kişilerle paylaşılmasına rıza göstermemekle birlikte, hesaplama temel teşkil eden toplu verilerin kullanılmasına izin vermiştir. Bu bağlamda örneğin iller bazında araç sayısı, dağıtım elemanı sayısı, dağıtım gün sayısı, dağıtılan posta gönderisi sayısı ve sefer sayısı gibi veriler çalışma kapsamına alınmamış, ancak Türkiye'ye ilişkin toplu rakamlara yer verilmiştir.

Düzenlenen anketlerin içinde, Alternatif Ticari Yaklaşım Yönteminin uygulanması bakımından kritik önem taşıyan rakiplerin olası tepkileri konusunu netleştirebilecek

sorulara yer verilmiştir. Buna karşılık, PTT'nin rakibi konumunda bulunan üç büyük kargo şirketinden gelen yanıtların net olmadığı vurgulanmalıdır. Bu kısmen anlaşılabilir bir durumdur, zira bu noktada faaliyetlerini büyük ölçüde illerde (özellikle 5-6 büyük ilde) yoğunlaştırmış olan kargo şirketleri bakımından; başta kanun taslağının netleşmemesi, kanunun çıkmasının ardından ikincil mevzuat düzenlemelerinin tamamlanmaması olmak üzere, maliyet verilerine ilişkin çok sayıda belirsizlik söz konusudur.

Öte yandan söz konusu şirketlerin bünye dışından biri tarafından yapılan bir akademik çalışmaya veri/görüş sunma noktasında tereddüt göstermeleri de kısmen anlaşılabilir bir tutum olarak görülmelidir. Aşağıda detaylandırılacağı üzere söz konusu belirsizlikleri aşmak üzere bazı varsayımlarda bulunmak kaçınılmaz hale gelmiştir.

Bu noktada veri toplama sürecinin safahatına ilişkin bilgileri paylaşmak yerinde olacaktır. Süreç şu şekilde ilerlemiştir:

- PTT Genel Müdürü ile görüşülmüş ve PTT'nin yasa sonrası evrensel hizmet yükümlüsü olarak görevlendirilmesi ihtimalinin yüksekliği göz önüne alınarak, kurumun maliyet verilerine erişim talep edilmiştir. Genel Müdür konuya ilgi göstermiş, kendilerinin de bu konuda girişimlerde bulunmak üzere olduklarını ifade ederek, her türlü veriye erişimin sağlanacağını, yanı sıra PTT bünyesinde oluşturulacak bir ekibin çalışma için gerekli katkıyı sağlamakla görevlendirileceğini ifade etmiş ve ilgililere gerekli talimatı vermiştir.
- Genel Müdür ile yapılan görüşmeden bir süre sonra tüm PTT yönetiminin hazır bulunduğu bir toplantıda, PTT üst yönetimine evrensel hizmet maliyeti ve hesaplama yöntemlerine ilişkin bir sunum yapılmış ve seçilen yöntem kapsamında gerek duyulacak verilere ilişkin bilgi sunulmuştur.
- Sunumun ardından, görevlendirilen ekip ile belli aralıklarla toplantılar düzenlenmiş, erişim sağlanabilecek veriler ile mevcut durumda erişimi mümkün olmayan (özellikle posta patikası bazlı maliyet verileri) veriler tespit olunmuş ve eksik verilerin ne şekilde ikame edilebileceği tartışılmıştır.

- Söz konusu toplantıların ardından görevlendirilen ekibin eşgüdümünden sorumlu kişilere gerek duyulan detaylı verileri elde etmek üzere bir anket formu (posta ve kargo dairelerine ayrı ayrı olmak üzere) gönderilmiştir.
- Anket Formunun yanıtlanmasına kadar geçen zaman diliminde, seçilen yöntem gereğince, rakip şirketlerin (sektörü temsil gücü olan üç büyük kargo şirketi olan Yurtiçi Kargo, Aras Kargo ve MNG Kargo) veri ve değerlendirmelerine de ihtiyaç duyulması nedeniyle, söz konusu şirketlerin yöneticileri ile temasa geçilmiş, kendilerine çalışmaya katkı sağlayıp sağlayamayacakları sorulmuştur. Üç şirketin de genel müdürlerinden alınan olumlu yanıtlar üzerine, bu şirketlerin her birine hazırlanan (standart) anket formları gönderilmiştir.
- PTT'den gelen yanıtlar analiz edilmiş, özellikle maliyet verilerine ilişkin bazı muğlak noktalar aydınlatılmak üzere teknik birim yöneticileri ile toplantılar gerçekleştirilmiştir.
- Kargo şirketlerinden gelen yanıtlar analiz edilmiştir. Bununla birlikte her üç şirketten gelen yanıtların tatmin edici düzeyde olmadığı, birçok sorunun yanıtı bırakıldığı tekraren ifade edilmelidir.

Elde edilen tüm veri seti gözden geçirilmiş ve nihai hesaplamayı gerçekleştirmek için gereksinim duyulan eksik veriler tespit edilmiş ve söz konusu veriler PTT yönetiminden sağlanmıştır.

#### **4.2.4. Hesaplamaya İlişkin Temel Varsayımlar**

Evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasına ilişkin ilk temel varsayım, PTT'nin tek başına ülke genelinde evrensel hizmet yükümlüsü olarak tespit edilmesidir. Daha önce vurgulandığı üzere Posta Kanunu'nda yer verilen hükümler, biri her durumda PTT A.Ş. olmak üzere birden fazla evrensel hizmet yükümlüsü tespit olunabilmesine olanak tanımaktadır.

Bununla birlikte, daha önce ifade olunduğu üzere, gerek Kanun'un yürürlük kazanması sonrasında belli bir süre PTT dışında bir aktörün evrensel hizmet yükümlüsü olarak gerekli altyapıyı sunmasının, gerekse birden fazla evrensel hizmet yükümlüsünün



bölgesel sorumluluk alanlarının tespiti ve denetiminin zor olması nedeniyle, en azından ilk yıllarda PTT'nin tek başına tüm ülkede evrensel hizmet yükümlülüğünü üstlenmesi kuvvetle muhtemeldir.

Alternatif Ticari Yaklaşım Yöntemi ile evrensel hizmet maliyetinin hesaplanması üç aşamada gerçekleşmektedir. Birinci aşamada, evrensel hizmet uygulamasıyla ortaya çıkan, bir diğer ifadeyle evrensel hizmet yükümlülüğü bulunmasaydı gerçekleştirilmeyecek olan ek hizmetler tanımlanmaktadır. Ek hizmetlerin tanımlanması noktasında potansiyel rekabet, eş deyişle ikame edilebilirlik koşulları da dikkate alınmaktadır.

İkinci aşamada evrensel hizmet yükümlülüğünün gereği olarak üstlenilen ek hizmetlerin maliyeti hesaplanmaktadır. Ek maliyetin hesaplanmasında fiyat değişkeni kritik önemdedir. Yükümlülük dolayısıyla artan maliyetlerin fiyat artışıyla karşılanması, evrensel hizmet yükümlülüğünün temel ilkesi olan erişilebilir fiyatlama koşulundan sapma anlamına gelebilecektir. Diğer yandan yükümlünün, finansman yöntemine bağlı olarak, fiyatların arttırılması seçeneği yerine, artan maliyetlerin dışarıdan finansmanı seçeneğini tercih etmesi kuvvetle muhtemeldir.

Üçüncü aşamada, yeni hizmetlerden elde edilecek ek gelirler ve rekabet üstünlüğünün sağlayacağı tekel hakkı gibi ek faydalar dikkate alınacak, böylece evrensel hizmet yükümlülüğünün net maliyeti ortaya çıkacaktır.

PTT için evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında dikkate alınması gereken ek hizmetlerin kapsamı 6475 sayılı Kanun'da belirlenmiştir. Buna göre; belirli bir ağırlıkta posta gönderileri ve posta kolileri (kargo gönderileri), basılmış kağıtlar ve görme engellilere özgü yazıların ücretsiz dağıtımı evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamına alınmıştır.

Bununla birlikte mevcut kanun taslağında "Kapsam" başlığı altında yer almamakla birlikte, "İlkeler" başlığı altında yer verilen bazı yükümlülüklerin, evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında dikkate alınması gerekebilecektir. Bunlardan birincisi ülkenin tamamında belirli bir kalitede karşılanabilir fiyatla hizmet sunumu ilkesidir.

İkincisi ise sosyal desteğe ihtiyacı olanların hizmetten yararlandırılmasına yönelik tedbirlerin alınması ilkesidir. Özellikle bu ilkenin, kapsam maddesinde yer verilen ve sosyal destek olarak değerlendirilebilecek görme engellilere yönelik ücretsiz hizmet

sunumu koşulunun kapsamını sınırsız bir biçimde genişletmesi olasıdır. Nitekim ilkeleri belirleyen madde hükmünde (6475 sayılı Kanun m.13ğ4) de Bakanlığın sosyal açıdan korunmaya muhtaç kimselerin özel ihtiyaçlarını karşılamak için, bu kimselere verilecek hizmetler ile bunların yürütülmesini sağlayacak usul ve esasları belirleyeceği hüküm altına alınmıştır. Kapsamı belirsizleştiren söz konusu yükümlülüğün evrensel hizmet maliyetini hesaplamak noktasında göz ardı edilmesi kaçınılmazdır.

Türkiye koşullarında evrensel hizmet maliyetinin Alternatif Ticari Yaklaşım Yöntemi ile hesaplanmasında bazı güçlükler bulunmaktadır. Bu güçlüklerin başında, posta tekelinden dolayı PTT ile dikkate alınan rakip kargo şirketleri arasındaki ölçek farklılığı gelmektedir.

PTT 2010 Sektör Raporuna (PTT 2011d, 13-21) göre, yaklaşık rakamlarla yılda 1,5 milyar adedi aşkın posta, 30 milyon adet kargo gönderisi dağıtırken, tüm kargo ve kurye şirketlerinin yıllık dağıtım hacmi 1,3 milyar adet olmuştur. Kesin rakamlar bilinmemekle birlikte, Tablo 23'te yer alan verilerden hareketle üç büyük kargo şirketinin pazarın yaklaşık yarısını teşkil ettiği varsayımı altında söz konusu şirketlerin her birinin yaklaşık yılda 200 milyon adet civarında dağıtım gerçekleştirdiği savı ileri sürülebilecektir.

Söz konusu rakamlar, PTT ile kargo şirketleri arasında, tekel hakkından kaynaklanan anlamlı bir ölçek farklılığı olduğunu ortaya koymaktadır. Üstelik ortalama birim kargo gönderisi hacminin, posta gönderisine göre çok daha fazla olması, dağıtım sayıları dışında dağıtılan birim ürün hacminden kaynaklanan bir ölçek farkı da yaratmaktadır.

Bu noktada vurgulanması gereken önemli bir husus, PTT yetkilileri tarafından dile getirilen kargo şirketleri tarafından teslimi yapılan gönderiler içinde anlamlı ölçüde tekel hakkı kapsamında bulunan gönderinin yer aldığı iddiasıdır. Hal böyleyken, 6475 sayılı Kanun ile birlikte, öngörülen ciddi yaptırımlar neticesinde tekel hakkı ihlallerinin azalması halinde, PTT ile özel teşebbüsler arasındaki ölçek farkının daha da büyümesi muhtemel görülmektedir.

Ölçek konusunun bir diğer boyutu talebin yapısı ile ilgilidir. Kargo gönderilerine yönelik talep ağırlıkla büyük şehirler ile ekonomik hareketliliği yüksek illerde yoğunlaşmıştır. Nitekim Yurtiçi, MNG ve Aras şirketlerinin şubelerinin bölgesel dağılımları bu savı desteklemektedir. Şöyle ki; Yurtiçi Kargo'nun toplam 780 şubesinin

215'i, yani %27'si; MNG Kargo'nun 720 şubesinin 204'ü, yani %28'i ve Aras Kargo şirketinin 846 şubesinin 218'i, yani %26'sı İstanbul İli sınırları içinde faaliyet göstermektedir. Söz konusu şirketlerin İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Antalya ve Konya illerinde bulunan toplam şube sayıları Yurtiçi, MNG ve Aras şirketleri için sırasıyla; 443, 429 ve 501 adettir. Anılan illerdeki şube sayısının 81 ilde mukim toplam şube sayısına oranları ise, aynı sırayla; %57, %60 ve %59 seviyesindedir.<sup>50</sup>

Posta gönderilerinde de benzer bir durum söz konusu olmakla birlikte, kargoya nazaran küçük ilçeler ve köyler merkezli talebin görece çok daha yoğun olduğu ileri sürülebilecektir. Bu durum kargo şirketlerinin faaliyetlerinin büyük merkezlere odaklanmasına yol açmıştır. Posta tekelinin kaldırılması durumunda söz konusu şirketler için PTT'nin tekel hakkı kapsamında sunduğu mektup postası gönderileri hacmi ölçüsünde bir ek potansiyel pazar ortaya çıkacaktır.<sup>51</sup> Bu halde rakiplerin faaliyet yapılandırılmasında ciddi değişikliklerin ortaya çıkması muhtemeldir.

Anılan ölçek farklılığı, evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamına alınacak bölge ve hizmetlerin tespiti noktasında belirsizlik yaratmaktadır. Kargo şirket temsilcileriyle yapılan görüşmelerden, posta tekelinin kaldırılması ihtimaline karşı yeni faaliyet alanlarının belirlenmesi ile ilgili somut bir çalışma gerçekleştirmedikleri öğrenilmiştir. Bunun temel nedeni posta kanunu tasarısının yıllardır gündemde olmasına karşın bir türlü yasalaşamaması ile farklı dönemlerde hazırlanan tasarımlarda posta tekelinin kapsamı konusunda farklı düzenlemelere yer verilmiş olmasıdır. Neticede, düzenlenen soru formunda yer verilen, posta tekelinin kaldırılması durumunda kargo şirketlerinin faaliyet bölgelerinin ne oranda genişletecekleri sorusuna tahmini bir yanıt dahi alınamamıştır.

Ölçek sorunu, maliyetin ağırlıklı bölümünü teşkil eden evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamına alınacak yerleşim yerlerinin tespiti noktasında problem yaratmaktadır. Mevcut durumda PTT tüm il ve ilçe merkezlerinde haftada altı gün hizmet vermektedir. Buna karşılık kargo şirketleri illerin tamamında ve şubelerin bulunduğu ekonomik

<sup>50</sup>Şube sayılarının bölgesel dağılımları için bakınız: Yurtiçi Kargo; <http://www.yurticikargo.com/Sayfalar/default.aspx>; MNG Kargo; <http://www.mngkargo.com.tr/>; Aras Kargo; [http://www.araskargo.com.tr/web\\_18712\\_1/contact\\_aras\\_subeler.aspx](http://www.araskargo.com.tr/web_18712_1/contact_aras_subeler.aspx)

<sup>51</sup>Bakınız Tablo 15

potansiyeli yüksek ilçe ve köylerde altı gün hizmet sunarken, potansiyelin düşük olduğu ilçe ve köylerde, coğrafi olarak yakın ilçelerdeki şubeler üzerinden haftada 1-6 gün arasında hizmet sunumu gerçekleştirmektedir.

Bu noktada kritik karar, kargo şirketlerinin haftada 5 günden az posta hizmeti sundukları ilçelerin evrensel hizmet kapsamına alınıp alınmayacağıdır. Anılan kararın netleştirilmesinin önünde iki önemli sorun engel teşkil etmektedir. Bunlardan birincisi, yukarıda vurgulandığı üzere, bu aşamada kargo şirketlerinin, posta tekelinin kaldırılması ihtimaline karşı hizmet alanlarını hangi ölçüde genişleteceklerine ilişkin bir çalışma yapmamış olmalarıdır.

İkinci sorun ise, haftada beş günden az hizmet sunulan ilçeler bakımından sürekli bir hizmet gün sayısı verisinin bulunmamasıdır. Kargo şirketleri en yakındaki şubeler marifetiyle, şube bulunmayan ilçelere yönelik hizmet gün sayısını anlık talebin durumuna göre sık sık yeniden düzenlemekte, zaman içinde talepte düzenli bir artışın ortaya çıkması halinde söz konusu ilçeye şube açmaktadır. Üstelik kargo şirketlerinin (bu çalışma bakımından üç büyük şirketin) ilçeler bazında şube tercihlerinde farklılıklar olabilmektedir. Bir diğer anlatımla bir ilçede kargo şirketlerinden sadece bir tanesinin şubesinin faaliyet göstermesi halinde, bu ilçede haftada beş gün hizmet sunumu gerçekleştirilebilmektedir.

Bir örnekle açıklamak gerekirse; Adıyaman'ın Besni İlçesinde MNG Kargo'nun şubesi bulunmakta, Yurtiçi Kargo ilçeye Merkez ve Gökent şubeleri, Aras Kargo ise Gölbaşı, Kâhta, Pirin ve Yaman şubeleri üzerinden hizmet sunumu gerçekleştirmektedir. Çorum'un İskilip İlçesinde ise Aras Kargo'nun şubesi bulunmakta, Yurtiçi Kargo Osmancık, MNG Kargo ise Merkez ve Sungurlu şubeleri üzerinden hizmet sunumu gerçekleştirmektedir.

Diğer yandan PTT'ye yönelik bankacılık hizmetleri, resmi tebligat gönderme imtiyazı, müşterek bahis ve Milli Piyango bayilik hizmeti; taşıt pulu satışı, telefon, elektrik, su, doğalgaz, havagazı gibi faturaların tahsili; Hızlı Geçiş Sistemi kart satışı, sigorta acenteliği hizmeti, PTT acentelerinin gelir vergisinden muaf tutulması gibi birçok ayrıcalık ve imtiyaz tanınmıştır. Bunların yanı sıra, yukarıda vurgulandığı üzere, ölçüsü yıllar içinde değişmekle birlikte, PTT'nin toplam gelirleri içinde faaliyet dışı gelirlerin payı önemli boyutlardadır. Bu noktadan hareketle yukarıda açıklanan belirsizliğin

giderilmesi halinde ilçeler bakımından ortaya çıkabilecek muhtemel bir ek maliyetin, PTT'ye bir KİT olarak sosyal sorumluluk çerçevesinde özgülünen hizmetlerden elde edeceği net gelirlerle finansmanının sağlanabileceğini varsaymak mümkündür.

Yukarıda sunulan çerçeve içinde kargo şirketlerinin haftada beş günden az hizmet sunumunda buldukları ilçelerin evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamı dışında tutulması rasyonel bir varsayım olacaktır.

**Tablo 24-PTT ve Üç Kargo Şirketinin Köylere Yönelik Hizmet Sunum Yoğunluğu**

	Haftada 1 gün hizmet sunulan köy sayısı	Haftada 2 gün hizmet sunulan köy sayısı	Haftada 3 gün hizmet sunulan köy sayısı	Haftada 4 gün hizmet sunulan köy sayısı	Haftada 5 gün hizmet sunulan köy sayısı
PTT	296	1.286	1.671	2.015	19.778
Yurtiçi Kargo	463	206	99	2	15
Aras Kargo	588	513	217	233	88
MNG Kargo	530	352	210	24	46

Kaynak: PTT, Yurtiçi Kargo, Aras Kargo, MNG Kargo

Köy ve beldeler bakımından manzara farklılık göstermektedir. Tablo 24'ten görüleceği üzere 2010 yılı itibarıyla PTT, 19.778 köye haftada beş gün posta hizmeti sunarken; rakip konumundaki kargo şirketlerinden Yurtiçi Kargo 15 köye, MNG Kargo 46 köye, Aras Kargo ise 88 köye haftada en az 5 gün posta hizmeti sunmaktadır.<sup>52</sup>

YERELNET tarafından Türkiye'de toplam köy sayısı 34.980 olarak verilmektedir.<sup>53</sup> Bu halde PTT, toplam köylerin %56'sına haftada 5 gün hizmet sunarken, rakip kargo şirketleri için bu oran ihmal edilebilecek düzeyde gerçekleşmiştir. Bu itibarla, kargo şirketleri tarafından haftada en az beş gün hizmet sunulan köy sayısının çok düşük olması dikkate alınarak köylere yönelik hizmet sunumunun evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamına alınması gerçekçi bir varsayım olarak görülebilecektir.

Konunun bir diğer boyutu ise PTT'nin mevcut durumda hizmet sunduğu ilçe ve köy sayısının, evrensel hizmet yükümlülüğünün bulunmadığı halde, bir diğer ifadeyle PTT'nin salt ticari yaklaşım benimsemesi durumunda, haftada 5 gün hizmet sunulan

<sup>52</sup> Söz konusu şirketler anket sorularına verdikleri yanıtlarda hizmet sunulan ilçe ve köy adlarını vermemişler, sadece rakamları paylaşmışlardır. Şirket temsilcileri ile yapılan görüşmelerde, PTT'nin haftada görece az günde hizmet sunduğu köylerin ağırlıkla Türkiye'nin Batısı dışında kalan il ve ilçe merkezlerine uzak bölgeler olduğu ifade edilmiştir.

<sup>53</sup> [www.yerelnet.org.tr](http://www.yerelnet.org.tr)

ilçe ve köy sayısının azaltılabilecek olmasıdır. Bu durumda söz konusu ilçelere yönelik beş gün hizmet sunumundan kaynaklanacak ek maliyetin evrensel hizmet maliyeti kapsamında değerlendirilebileceği ileri sürülebilecektir.

Bu savın iki temel nedenle kabul edilemeyebileceği düşünülmektedir. Bunlardan birincisi, çerçevesi henüz kesinleşmemekle birlikte, yeni kanuni rejim içinde posta tekelinin belli bir ölçüde korunabilecek olmasıdır. Bu halde PTT rakiplerine göre maliyet üstünlüğü koşulları altına faaliyet göstermeye devam edecektir.

Diğer yandan PTT'nin tüm ilçelere ve çok sayıda köye haftada en az beş gün hizmet götürmesinin, sosyal yaklaşımın yanı sıra ekonomik gerekçelerinin de bulunduğu ileri sürülebilecektir. Nitekim PTT, kârlı bir şirket olmasına karşın binlerce köye haftada beş günden az hizmet sunmaktadır. Bu, belli ölçülerde bir ekonomik rasyonalitenin dikkate alındığını ortaya koymaktadır.

Evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında, yükümlülük öncesi ve sonrasında fiyat parametresindeki değişiklikler son derece önem taşımaktadır. Zira evrensel hizmet yükümlülüğünün temelinde erişilebilir fiyatlandırma ilkesi yer almaktadır. Bu çalışmada, evrensel hizmet yükümlülüğü uygulaması sonrasında, PTT'nin tek tip fiyatlamaya devam etmesi ve mevcut fiyat düzeyinde anlamlı bir değişiklik gerçekleştirmemesi, fiyatlama konusunda temel varsayım olarak kabul edilmektedir.

Bu varsayım, PTT fiyatlarının, mevcut durumda bir kamu iktisadi teşebbüsü statüsünde olmasının da etkisiyle, zaten makul ve erişilebilir düzeyde olduğu savına dayanmaktadır. Tablo 20'de ortaya konan fiyat artış oranları da bu savı desteklemektedir. Söz konusu verilere göre 2005-2010 döneminde posta gönderilerinde fiyat artış oranları, büyük ölçüde üretici fiyat endeksinin gerisinde kalmıştır. Öte yandan, fiyat faktörünün de etkisiyle, anılan dönemde toplam kârlılığı belirleyen başat unsur faaliyet dışı gelirler olmuştur. Nitekim Sayıştay (2010, 24) tarafından da faaliyet kârlılığının yetersiz düzeyde olduğu ifade edilmiştir.

Çalışmanın çeşitli bölümlerinde ifade olunduğu üzere posta hizmetlerinde değer zinciri; toplama, tasnif, taşıma, dağıtım ve teslim süreçlerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla posta hizmetlerinde evrensel hizmet maliyetinin Alternatif Ticari Yaklaşım Yöntemi ekseninde hesaplanması noktasında, değer zincirinin tüm aşamaları için ortaya çıkacak ek maliyetlerin dikkate alınması gerekmektedir.

Yukarıda ifade edildiği üzere Türkiye için evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında ortaya çıkacak ek maliyetlerin büyük ölçüde haftada beş günden az hizmet sunulan köylere yönelik hizmet gün sayısının beş güne yükseltilmesinden kaynaklanacağı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda 296 köye haftada ilave dört gün, 1.286 köye haftada ilave üç gün, 1.671 köye haftada ilave iki gün ve 2.015 köye haftada ilave bir gün posta hizmeti götürülmek gerekecektir.

Türkiye’de köylerde dağıtılan toplam posta gönderisi sayısı 2010 yılı itibarıyla yaklaşık 2 milyon 587 bin adettir. Bu rakam söz konusu yılda dağıtılan toplam gönderi sayısının yaklaşık binde 1,7’sine karşılık gelmektedir. Dolayısıyla köylere yönelik posta hizmetlerinin hacmi görece çok düşüktür. Diğer yandan haftada beş günden az hizmet sunulan köylerde gönderi/kabul sayısı, toplam köy posta hizmeti hacmi içinde sınırlı yer tutmaktadır.<sup>54</sup>

Bu noktalardan hareketle, değer zincirinin aşamaları bazında ele alındığında hizmet yükümlülüğünün haftada beş güne çıkarılması durumunda şu varsayımlar esas alınacaktır:

- Kabul maliyetlerinin anlamlı ölçüde değişmeyeceği varsayılacaktır. Zira söz konusu yerlerde hizmet gün sayısının haftada beş günden az olmasının temel nedeni talep yetersizliğidir. Dolayısıyla hizmet sunulan gün sayısının artması talepte bir sıçrama yaratmayacaktır.
- Aynı şekilde tasnif maliyetlerinin de etkilenmeyeceği varsayılacaktır. Bu varsayım, talep miktarında ciddi bir artışın ortaya çıkmaması sonucunda posta ofisleri ve toplama merkezlerinde iş yükünün anlamlı ölçüde değişmeyeceği öngörüsüne dayanmaktadır.
- Taşıma maliyetleri, işleme ve dağıtım merkezleri arasındaki nakliye giderleri ile ilgilidir. Haftada beş günden az hizmet sunulan köylere yönelik ve bu köylerden gelen talep miktarı işleme merkezleri arasında gerçekleşen toplam taşıma hacmi

---

<sup>54</sup> PTT tarafından temin edilen veri kümesinde tek tek köyler itibarıyla haftada hizmet sunulan gün sayısı yer almamaktadır. Bununla birlikte burada dile getirilen argüman PTT yetkilileri tarafından seslendirilmiştir.

içinde sınırlı yer tutacağından, taşıma maliyetlerinin de hemen hemen sabit kalacağı varsayılacaktır.<sup>55</sup>

- Köylerde hizmet sunulan gün sayısındaki artış esas olarak dağıtım ve teslim maliyetlerini etkileyecektir. Zira 296 köye haftada ilave 4 gün, 1.286 köye haftada ilave üç gün, 1.671 köye haftada ilave iki gün ve 2.015 köye haftada ilave bir gün hizmet götürmek; ciddi ölçüde hem araç hem de insan gücü takviyesi gerektirecektir. Üstelik köylerde kabul işlemleri bilfiil dağıtım elemanları tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu da araçlı dağıtım elemanlarının gittiği ortalama köy sayısında azalmaya yol açacaktır.

Evrensel hizmet yükümlülüğünün önemli bir boyutu da hizmetin belirli kalite standartlarına uyumunun sağlanmasıdır. PTT bakımından hizmet kalite standartlarına uyum için bir ek maliyet ortaya çıkıp çıkmayacağı bu aşamada bilinmemektedir. Kalite standartlarının detayları ancak BTİK tarafından çıkarılacak ikincil düzenlemeler ile netlik kazanacaktır.

Çalışmada kalite standartlarına uyum noktasında, PTT'nin mevcut kalite düzeyinin evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında BTİK tarafından belirlenecek standartlara uyumlu olduğu, dolayısıyla bir ek maliyetin ortaya çıkmayacağı varsayılmıştır. Bu varsayımın dayanağı, PTT'nin mevcut kalite düzeyine ilişkin göstergelerin AB ortalaması düzeyinde bulunmasıdır.

PTT'nin kalite düzeyine ilişkin göstergeler iki temel kaynaktan sağlanmıştır. Bunlardan birincisi PTT müşteri memnuniyeti anket raporu<sup>56</sup>, diğeri PTT hizmet standartlarıdır<sup>57</sup>. Anılan kaynaklarda yer verilen göstergelere göre:

- Tanınırlık düzeyi mektup postası için %99, kargo için %98,6 iken; kullanılabilirlik düzeyi mektup postası için %69,1; kargo için %80,2 olmuştur.

<sup>55</sup> Kabul, tasnif ve taşıma maliyetleri bakımından işlem hacminde küçük de olsa bir artış beklenmektedir. Ancak bu küçük oranlı artışın anılan değer zinciri aşamalarında tam kapasite ile çalışılması durumunda bir ek maliyet yaratması beklenebilecektir. PTT yetkilileri ile yapılan görüşmelerden kabul, tasnif ve taşıma faaliyetlerinde genellikle bir eksik kapasitenin var olduğu anlaşılmıştır.

<sup>56</sup> PTT, "2011 Yılı Müşteri Memnuniyeti Anket Raporu", PTT Tanıtım ve Pazarlama Dairesi Başkanlığı Ekim 2011, <http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/file/raporanket2011.pdf>

<sup>57</sup> [http://www.ptt.gov.tr/index.snet?wapp=serviceStandards\\_tr&open=2](http://www.ptt.gov.tr/index.snet?wapp=serviceStandards_tr&open=2)



- Hizmetlerin kullanılmamasının nedenleri arasında kalite düşüklüğü %18,1 ağırlık tutmaktadır. Hizmetlerin kullanılmasının nedenleri arasında güven %46,4; yaygınlık %40; çeşitlilik %34,8 ve kalite düzeyi %33,5 olarak tespit edilmiştir.
- Güvenilirlik ölçütü bakımından memnuniyet %82,2; hizmet çeşitliliği bakımından %80,5; kalite bakımından %69,4; yaygınlık bakımından %74,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu ölçütler bakımından memnun olmayanların oranı sırasıyla %4,6; %4,3; %8,5 ve %6,3 olmuştur.
- Mektup postası gönderilerinin kabul süresi en çok 20-24 saniye arasında değişmektedir. Teslim işlemlerinin %87'si bir-iki gün arasında; %13'ü ise en geç dört gün sonra gerçekleştirilmektedir.
- Kargo gönderilerinde kabul işlemlerinin en geç üç dakika içinde gerçekleştirilmesi kalite hedefleri arasındadır. Kargo teslim süreleri için oran belirtilmemekle birlikte bir ile dört gün arasında teslim standardı benimsenmiştir.

AB'de kalite bakımından temel gösterge sayılan bir gün sonra teslim oranı rakamları incelendiğinde en yüksek oranın %97,7 ile Lüksemburg'da; en düşük oranın ise %46 ile Romanya'da gerçekleştiği görülmektedir. AB'de bir gün sonra teslim edilen posta gönderileri için ortalama rakam %87 olmuştur (Copenhagen Economics 2008, 45-46).

Bu çerçevede PTT bakımından hizmet kalitesi düzeyinin AB ortalamasına yakın bir düzeyde bulunduğunu, bu itibarla BTİK tarafından tespit olunacak hizmet standartlarına ek bir maliyet gerektirmeksizin uyum sağlayacağını varsaymak makul bir yaklaşım olacaktır.

Son olarak, hesaplamada, 6475 sayılı Kanun'da muğlak bırakılmış iki husus hakkında bazı varsayımlarda bulunmanın zorunluluğu vurgulanmalıdır. Bu hususlar, tekel hakkının kapsamı ve sosyal desteğin boyutlarıdır.

Kanun'da tekel hakkının kapsamı da muğlak bırakılan parametrelerden biridir. Tekel hakkının kapsamının tespiti Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. Kanun taslağının yasalaşması sürecinde dillendirilen rakamlar 50-200 gram aralığında değişmekteydi. Bu

itibarla evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında posta tekeli limitleri; 50, 100 ve 200 gram seçenekleri dikkate alınarak hesaplanacaktır.

Üçüncü husus ise sosyal desteğe ihtiyacı olanların hizmetten yararlandırılmasına yönelik tedbirlerin alınması ilkesidir. Özellikle bu ilkenin, kapsam maddesinde yer verilen ve sosyal destek olarak değerlendirilebilecek görme engellilere yönelik ücretsiz hizmet sunumu koşulunun kapsamını sınırsız bir biçimde genişletmesi olasıdır. Nitekim ilkeleri belirleyen madde hükmünde Bakanlığın sosyal açıdan korunmaya muhtaç kimselerin özel ihtiyaçlarını karşılamak için, bu kimselere verilecek hizmetler ile bunların yürütülmesini sağlayacak usul ve esasları belirleyeceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan hizmet yükümlülüğünün içeriğinin son derece geniş ve belirsiz olması nedeniyle bu yükümlülüğe ilişkin olası ek maliyete yönelik olarak bu aşamada herhangi bir öngörüle bulunulması mümkün değildir. Bu itibarla çalışmada sosyal desteğe ihtiyacı olanların hizmetten yararlandırılmasına yönelik tedbirlerden kaynaklanacak ek maliyet ihmal edilmiştir.

#### **4.2.5. Hesaplama Sonuçları**

Yukarıda yer verilen bilgi ve varsayımlar ışığında PTT için evrensel hizmet yükümlülüğünden kaynaklanacak ek maliyetin hesaplanmasında; köylere hizmet götürülmesinden kaynaklanan maliyetler ve görme engellilere yönelik ücretsiz gönderilerden kaynaklanacak maliyetler ile tekel hakkından kaynaklanacak kâr tutarı dikkate alınacaktır. Bu kapsamda 2010 yılı itibarıyla ortaya çıkması muhtemel evrensel hizmet maliyeti şu şekilde hesaplanmaktadır:

- PTT tarafından tüm il ve ilçe merkezlerinde 5 veya 6 gün posta hizmeti sunulmaktadır. Köy ve beldelere haftada 1-6 arasında değişen günlerde hizmet sunumu gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda; 296 köye haftada 1 gün, 1.286 köye haftada iki gün, 1.671 köye haftada üç gün, 2.015 köye haftada dört gün, 19.778 köye haftada beş gün ve 11.387 köye haftada altı gün posta hizmeti sunulmaktadır.

- Bu noktadan hareketle PTT, 296 köye haftada dört gün, 1.286 köye haftada üç gün, 1.671 köye haftada iki gün ve 2.015 köye haftada bir gün ek hizmet sunma yükümlülüğü altına girecektir.
- Köylerde posta ve kargo hizmetleri aynı altyapı üzerinden verilmektedir. Bu itibarla posta ve kargo için ayrı ayrı maliyet hesaplamasına gerek duyulmamaktadır.
- Köylerde posta kabul işlemleri, köy dağıtıcılarının dağıtımda buldukları sırada gerçekleştirilmektedir. Köylerde kabul işlemleri yapılan posta gönderileri, toplama merkezlerine dağıtıcının dönüşünde ilgili servise teslim edilmesi suretiyle yapılmaktadır.
- Köylerde posta hizmeti sunmak üzere; 1 gün hizmet verilen yerlerde 25 dağıtıcı, 2 gün hizmet verilen yerlerde 53 dağıtıcı, 3 gün hizmet verilen yerlerde 57 dağıtıcı, 4 gün hizmet verilen yerlerde 50 dağıtıcı, 5 gün hizmet verilen yerlerde 419 dağıtıcı, 6 gün hizmet verilen yerlerde 239 dağıtıcı görevlendirilmiştir. 2010 yılı itibarıyla bir dağıtıcının PTT'ye maliyeti yaklaşık 2.600 TL olmuştur.
- Köylerde posta hizmetleri sunumunda bulunmak üzere toplam 708 adet kiralık araç kullanılmaktadır. Bunlardan 653 adedi filo aracı, 54 adedi ise şoförlü araç statüsündedir. Filo araçlarına kiralama ve yakıt gideri olarak aylık ortalama 1.110 TL, şoförlü araçlara ise 1.760 TL ödenmiştir. PTT mülkiyetinde bulunan filo araçları ile kiralık araçların birim maliyeti 1160 TL olmaktadır.
- Köylerde posta hizmetleri sunumunda bulunmak üzere; 1 gün hizmet verilen yerlerde 14 araç, 2 gün hizmet verilen yerlerde 39 araç, 3 gün hizmet verilen yerlerde 47 araç, 4 gün hizmet verilen yerlerde 48 araç, 5 gün hizmet verilen yerlerde 397 araç, 6 gün hizmet verilen yerlerde 236 araç kullanılmıştır.
- Köylerde haftada 5 günden az dağıtım yapan görevliler haftanın geri kalan günlerinde şehir dağıtım hizmetlerinde veya merkezde posta hizmetlerinde çalışmaktadırlar.
- Köylerde haftada 5 günden az dağıtım için kullanılan araçlar haftanın diğer günlerinde başka bir merkezin köyünde dağıtım hizmetlerinde veya merkezin

ring hizmetlerinde ya da posta ve kargo dağıtım hizmetlerinde kullanılmaktadır.

- 1 gün hizmet verilen köylerde hizmeti beş güne tamamlamak için araç ve dağıtıcı bazında ek dağıtım maliyeti  $4 \times 25$  dağıtıcı +  $4 \times 14$  araç, 2 gün hizmet verilen köylerde hizmeti beş güne tamamlamak için ek dağıtım maliyeti  $3 \times 53$  dağıtıcı +  $3 \times 39$  araç, 3 gün hizmet verilen köylerde hizmeti beş güne tamamlamak için ek dağıtım maliyeti  $2 \times 57$  dağıtıcı +  $2 \times 47$  araç, 4 gün hizmet verilen köylerde hizmeti beş güne tamamlamak için ek dağıtım maliyeti  $1 \times 50$  dağıtıcı +  $1 \times 48$  araç olmak üzere toplam 423 dağıtıcı ve 315 araç gerekmektedir.
- 423 ilave dağıtıcı ve 315 ilave araç için ortaya çıkacak aylık ek maliyet;  $423 \times 2600 + 315 \times 1160 = 1.099.800 + 365.400 = 1.465.200$  TL olacaktır. Bu halde yıllık ek dağıtım maliyeti  $12 \times 1.465.200 = 17.582.400$  TL olacaktır.
- Görme engellilere özgü gönderi sayısı 2010 yılında 56.000 adet olmuştur. Gönderi ücreti ise 0,02 TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Son derece düşük olan bu ücretler, şüphesiz PTT'nin KİT statüsünden kaynaklanan fiyat politikasının sonucudur ve rekabet koşulları altında PTT'nin bu düzeyde düşük ücretlerle hizmet sunmayacağını varsaymak mümkündür. Bu durumda PTT'nin ticari kaygılarla hareket ettiğinde görme engellilere yönelik hizmet ücretlerinin en düşük ağırlıkta mektup ücretleri düzeyinde belirlenebileceği öngörüsü altında ücretin aşağı yukarı 0,7 TL civarında olacağı varsayılabilir. Bu halde görme engellilere özgü posta gönderilerinin ücretsiz sunulmasının PTT'ye yıllık ek maliyeti  $56.000 \times 0,7 = 39.200$  TL olacaktır.
- 2010 yılında yurtiçi kayıtlı ve kayıtsız mektup postası gönderi sayısı 888.699.000 adet, gelir ise 896.252.942 TL olmuştur. Bunlar içinde 0-50 gram ağırlığında gönderilerin sayısı 799.829.100 adet, geliri 607.870.116 TL; 0-100 gram ağırlığında gönderilerin sayısı 844.264.050 adet, gelir, 692.740.871 TL; 0-200 gram ağırlığında gönderilerin sayısı 870.925.020 adet, geliri 839.731.685 TL olarak gerçekleşmiştir.
- Yurtiçi kayıtlı ve kayıtsız mektup postası gönderileri tekel kapsamında bulunan haberleşme gönderilerinin yaklaşık %90'ını teşkil etmektedir. Diğer

gönderi türleri için ağırlık bazında gelir rakamları mevcut olmadığından kayıtlı ve kayıtsız mektup gönderileri tekel hakkından elde edilen kâr oranının hesaplanmasında esas alınmıştır. Nihai noktada tekel hakkından elde edilen kâr rakamına kalan %10'luk kısım, aynı kâr oranı varsayımıyla eklenecektir. 2010 yılı için yurtdışı haberleşme gönderisi sayısı 16.000, elde edilen gelir tutarı ise 9.665.000 TL olarak gerçekleşmiştir.

- 2010 yılı için tekel hakkından elde edilecek kâr oranlarının hesaplanmasında Sayıştay (2010, 81) tarafından hazırlanan PTT 2010 Yılı Raporunda yer verilen yurtiçi ve yurtdışı satış kâr oranları esas alınmıştır.
- Bu yılda yurtiçi posta hizmetlerinden elde edilen faaliyet kârı oranı %6,4; yurtdışı posta hizmetlerinden elde edilen kâr oranı ise %0,7 olmuştur<sup>58</sup>. Yurtdışı gönderiler için ağırlık bazında gönderi oranı rakamları elde edilememiştir. Hesaplama yurtiçi gönderi sayısı için geçerli olan ağırlık oranlarının yurtdışı gönderi gelirleri bakımından da aynı oranda gerçekleştiği varsayılacaktır. Bu doğrultuda 0-50 gram ağırlıkta yurtdışı gönderiler için %90, 0-100 gram ağırlıkta yurtdışı gönderiler için %95 ve 0-200 gram ağırlıkta yurtdışı gönderiler için %98 oranları esas alındığında; 0-50 gram ağırlıkta yurtdışı gönderilerden elde edilen gelir 8.698.500 T,; 0-100 gram ağırlıkta yurtdışı gönderiler için elde edilen gelir 9.181.750 TL ve 0-200 gram ağırlıkta yurtdışı gönderiler için elde edilen gelir 9.471.700 TL olacaktır.
- Yukarıda yer verilen kâr oranları esas alındığında yurtiçi gönderiler bakımından PTT'nin; 0-50 gram tekel hakkı için elde edeceği kâr tutarı 38.903.687 TL, 0-100 gram tekel hakkı için elde edeceği kâr tutarı 44.335.415 TL, 0-200 gram tekel hakkı için elde edeceği kâr tutarı 53.742.827 TL olarak gerçekleşecektir.
- Yurtdışı gönderiler bakımından PTT'nin; 0-50 gram tekel hakkı için elde edeceği kâr tutarı 60.889 TL; 0-100 gram tekel hakkı için elde edeceği kâr tutarı 64.272 TL, 0-200 gram tekel hakkı için elde edeceği kâr tutarı 66.301 TL olarak gerçekleşecektir.

<sup>58</sup> Yurtdışı posta hizmeti faaliyetlerinden elde edilen kâr oranı kur etkisi nedeniyle yüksek oynaklık sergilemektedir. Nitekim 2009 yılına ilişkin kâr oranı %124 olarak gerçekleşmiştir.

- Sonuç olarak PTT için evrensel hizmet yükümlülüğünün net maliyeti farklı ağırlıkta tekel hakkı öngörülerini için; haftada 5 gün hizmet maliyeti+görme engellilere ücretsiz hizmet sunumunun maliyeti-yurtiçi ve yurtdışı tekel hakkı kârı formülü üzerinden hesaplanabilecektir.
- Bu çerçevede 0-50 gram tekel hakkı varsayımı altında evrensel hizmet maliyeti;  $17.582.400+39.200-(38.903.687+60.889)=-21.342.976$  TL
- 0-100 gram tekel hakkı varsayımı için evrensel hizmet maliyeti  $17.582.400+39.200-(44.335.415+64.272)=-26.778.087$  TL
- 0-200 gram tekel hakkı varsayımı için evrensel hizmet maliyeti  $17.582.400+39.200-(53.742.827+66.301)=-36.187.528$  TL olacaktır.

Sonuçlardan görüldüğü üzere tekel hakkı ağırlık limitinin her basamağında tekel hakkından elde edilecek kâr, evrensel hizmet maliyetinin üzerinde gerçekleşecektir. Bu sonuçlar; evrensel hizmet fonu uygulaması dışarıda bırakıldığında her yıl PTT'ye rekabet koşullarına aykırı bir gelir aktarımının, dolayısıyla anlamlı bir etkinlik kaybının ortaya çıkacağını ima etmektedir.

### **4.3. EVRENSEL HİZMET MALİYETİ VE FİNANSMANINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER**

Bölüm 4.1.'de, 6475 sayılı Kanun'da öngörülen düzenleme rejimi koşulları altında iki temel sorunla karşılaşılmasının muhtemel görüldüğü ifade olunmuştu. Bunlardan birincisi aynı anda hem evrensel hizmet fonu hem de tekel hakkı yönteminin bir arada kullanılmasından kaynaklanacak ekonomik etkinlikten sapma sorunudur. Bu sorun, 6475 sayılı Kanun'un finansmana ilişkin hükümleri saklı kaldıkça, evrensel hizmet maliyeti tutarından bağımsız olarak etkinlik üzerinde olumsuz etkisini muhafaza edecektir. Dolayısıyla söz konusu olumsuz etkiyi izale etmenin yolu Kanun'da değişikliğe gitmektir.

İkinci temel sorun ise, evrensel hizmet maliyeti tutarına bağlı olarak, PTT bakımından tekel hakkından elde edilecek kârın evrensel hizmetin net maliyetini karşılaması halinde, şirketlerden, işlevi bulunmayan bir fona düzenli olarak kesinti yapılacak olmasıdır. Üstelik bu durumda, işlevi olmayan fon uygulamasının tekel hakkı

yöntemiyle birlikte uygulanması nedeniyle, etkinlik üzerindeki olumsuz etkiyi pekiştirebilecektir.

Bölüm 4.2.5.'ten izlenebileceği üzere, tekel hakkından elde edilecek kâr tutarı, evrensel hizmet maliyetini karşılamak için fazlası ile yeterli görünmektedir. Bu çerçevede, yukarıda öngörülen ikinci sorun ile karşılaşılması da kuvvetle muhtemeldir.

Evrensel hizmet maliyetinin Alternatif Ticari Yaklaşım Yöntemi ile hesaplanmasında, gerek hizmetin niteliği, gerek kullanılan yöntemin özellikleri, gerekse veri yetersizliği nedenleri ile çok sayıda varsayımda bulunulmuştur. Şüphesiz zaman içinde eksik verilerin tamamlanması, bu kapsamda özellikle düzenleyici kurumun ikincil mevzuat düzenlemelerini uygulamaya geçirmesiyle bazı belirsizliklerin ortadan kalkması neticesinde daha doğru sonuçlara ulaşmak mümkün olacaktır.

Hesaplama karşılaşılan en temel sorun ölçek farklılıkları ve yasal belirsizlik nedeniyle piyasanın serbestleşmesine koşul olarak rakip kargo şirketlerinin coğrafi bölgelere yönelik faaliyetlerinde ne ölçüde genişlemeye gidecekleri konusunda bir öngörülerinin bulunmamasıdır.

Posta Kanunu'nda tekel hakkının kapsamını tespit yetkisi Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. Kurul tarafından tekel hakkının kapsamının belirlenmesinin ardından özel şirketlerin coğrafi faaliyet öngörülerini bir ölçüde netleştirecek, böylece rakiplerin yaklaşımı ekseninde hangi bölgelerin (ilçe ve köylerin) evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında bulunduğu dair daha net bir tablo ortaya çıkacaktır.

Bununla birlikte, Bakanlar Kurulu tarafından, tekel hakkı kapsamının muhtemel en düşük ağırlık limiti olan 0-50 gram olarak tespit olunması senaryosunda dahi pazarın ancak %10'luk kısmı serbestleşebilecektir. Bu halde PTT ile kargo şirketleri arasında ölçek farkının büyük ölçüde korunacağı açıktır.

Bu noktada, evrensel hizmet fonu kesintisine son verilmesi yaklaşımına kıyasla tekel hakkının kaldırılmasının gerek piyasanın tam serbestleştirilmesi ve rekabet koşullarının tesisi, gerekse evrensel hizmet maliyetinin daha net bir biçimde hesaplanması bakımından tercih edilir bir tutum olacağı ifade edilmelidir. Tekel hakkının kaldırılması durumunda ölçek farklılıkları sorunu çözülmüş olacak, böylece özel teşebbüsler faaliyet alanlarının kapsamına ilişkin daha açık öngörülere sahip olacaklardır. Bu durumda Alternatif Ticari Yaklaşım Yöntemi ekseninde evrensel hizmet yükümlüsü olan

PTT'nin hangi bölgelerde haftada kaç gün rekabete maruz kalacağı netleşecek, böylece evrensel hizmet yükümlülüğünün coğrafi kapsamı belirlilik kazanmış olacaktır.

Hesaplama PTT için hizmet kalitesine yönelik standartlardan kaynaklı herhangi bir ek maliyetin ortaya çıkmayacağı varsayılmıştır. Bununla birlikte BTİK'nin hizmet kalitesi yükümlülüklerine ilişkin düzenlemeleri uyarınca PTT'nin yüklenmesi gereken anlamlı bazı ek maliyet kalemleri ortaya çıkabilecektir. Örneğin bazı AB ülkelerinde görüldüğü üzere coğrafi bölgeler bazında belirli bir nüfus büyüklüğü başına ofis açma yükümlülüğünün getirilmesi ve PTT'nin mevcut ofis sayısının anılan yükümlülüğü karşılamaması halinde ciddi bir ek maliyetin ortaya çıkması söz konusu olabilecektir.

Evrensel hizmet maliyetinin tespitinde önemli değişkenlerden biri de yükümlülük sonrasında fiyat düzeyindeki muhtemel değişikliklerdir. Fiyat düzeyi evrensel hizmet yükümlülüğüne koşut olarak talep miktarındaki artışlardan etkilenebileceği gibi, tekel hakkının suiistimalinin önlenmesine yönelik fiyat regülasyonu politikasından da etkilenebilecektir.

Çalışmada, yalnızca haftada beş günden az hizmet sunulan köylerde hizmetin beş güne tamamlanmasının evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında olacağı, bundan dolayı anlamlı bir talep artışının ortaya çıkmayacağı, buna karşılık dağıtım maliyetlerinin artacağı varsayılmıştır. Öte yandan PTT'nin Kanun öncesinde, KİT statüsü nedeniyle, fiyatlarının makul düzeylerde tespit olunması nedeniyle, mevcut fiyat düzeyleri ile tekel hakkı kapsamında bulunan gönderiler için BTİK tarafından belirlenecek fiyatlar arasında anlamlı farklılıkların ortaya çıkmayacağı kabul edilmiştir. Şüphesiz zaman içinde bu iki varsayımın, özellikle ikincisinin, ne ölçüde gerçekçi olduğu hususu netleşecek, bu halde daha sağlıklı bir fiyatlama öngörüsünde bulunarak evrensel hizmet maliyeti hesaplaması gerçekleştirmek mümkün olabilecektir.

PTT için evrensel hizmet yükümlülüğünün net maliyetinin hesaplanması noktasında üzerinde durulması gereken hassas bir nokta da PTT tarafından bir kısmı kendisine yasal mevzuat ile tanınan bankacılık hizmetleri, resmi tebligat gönderme imtiyazı, müşterek bahis ve Milli Piyango bayilik hizmeti, altın satışı, taşıt pulu satışı; telefon, elektrik, su, doğalgaz, havagazı gibi faturaların tahsili; Hızlı Geçiş Sistemi kart satışı, sigorta acenteliği gibi hizmetlerden elde ettiği gelirlerin dikkate alınıp alınmayacağıdır.



Kanun'da evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında, evrensel posta hizmet yükümlüsü olarak elde edeceği diğer gelirlerin de dikkate alınması öngörülmektedir. PTT, yukarıda sayılan hizmetleri, evrensel hizmet yükümlüsü olmadan önce sunmaya başlamıştır. Ancak bu hizmetlerin PTT'ye özgülenmesinin nedenlerinden birinin de, bir KİT olarak kurumun sadece kâr odaklı çalışmaması, Türkiye'nin tüm bölgelerine olabildiğince geniş ölçüde hizmet sunum altyapısının finansmanının sağlanması olduğu bilinmektedir.

Bu bir ölçüde evrensel hizmet yükümlülüğünün Kanun ile düzenlenmesi öncesinde Kurum'a örtük biçimde evrensel hizmet yükümlülüğü görevinin verildiği şeklinde yorumlanabilecektir. Bu itibarla PTT'nin anılan ek hizmetlerden elde ettiği net gelirlerin hesaplamaya dâhil edilip edilmeyeceği hususu tartışılmalıdır. Çalışmada bu gelirler dolaylı olarak dikkate alınmıştır. Şöyle ki, ilçelerde haftada beş gün hizmet sunumuna ilişkin bir ek maliyetin ortaya çıkmayacağı varsayımı, özel kesimin hizmet sunumuna ilişkin mevcut belirsizliğin yanı sıra, PTT'nin anılan ek gelirlerinin de dikkate alınması yaklaşımına dayandırılmıştır.

Kanun'da içeriği belirsiz olan diğer bir husus da evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında sağlanacak sosyal desteklerdir. Söz konusu desteklerin mahiyetine ilişkin olarak bu aşamada bir tahminde bulunmak mümkün değildir. Bununla birlikte kapsamına göre sosyal destek yükümlülüğü ciddi ek maliyetler getirebilecektir. Bu nedenle evrensel hizmet maliyetinin daha doğru bir biçimde hesaplanması için Bakanlık ve BTİK tarafından sosyal desteğin içeriği netleştirilmelidir.

Kanun'un lafzından birden çok evrensel hizmet sağlayıcısı görevlendirilebileceği anlaşılmalı birlikte bunun yöntemine ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği görülmektedir. Muhtemeldir ki söz konusu düzenleme Bakanlık veya BTİK tarafından çıkarılacak ikincil düzenlemeler ile açıklığa kavuşacaktır.

Netice itibarıyla evrensel hizmet maliyetinin finansmanında daha önce ele alınan yöntemlerden ikisinin bir arada uygulanması söz konusu olmaktadır. Bölüm 3'te değinildiği üzere tekel hakkı uygulaması ile düşük maliyetli piyasaya girişler engellenmekte, böylece evrensel hizmet yükümlülüğünden kaynaklanan zararının karşılanması amaçlanmaktadır.

Tekel hakkı uygulamasıyla evrensel hizmet yükümlülüğünün finansmanı yöntemi; tekel hakkı limitlerini net olarak tanımlaması suretiyle herhangi bir belirsizliğe yol açmaması ve kolay uygulanabilir olması nedeniyle uygulanabilir ve şeffaf bir yöntem olarak değerlendirilmektedir.

Buna karşılık tekel hakkı sınırlaması dolayısıyla piyasada daha düşük fiyatla hizmet sunumu olanağı ortadan kaldırılmakta, coğrafi bölgeler arasında çapraz sübvansiyon uygulaması ile maliyeti yansıtan fiyatlama politikasından uzaklaşmakta, böylece ekonomik etkinlikten sapma ortaya çıkmaktadır. Posta hizmetlerinde ölçek ve kapsam ekonomilerinin etkili olması, hizmet miktarına bağlı olarak maliyetlerde anlamlı bir azalmanın sağlanabileceğine işaret etmektedir. Türkiye’de 6475 sayılı Posta Kanunu ile daha önce yürürlükte olan tekelin kapsamı sınırlı bir ölçüde daraltılmaktadır. Bu nedenle PTT’nin ölçek ve kapsam ekonomilerinin etkisi ile maliyetlerini daha fazla düşürmesi olanaklı görülmemektedir.

Tekel hakkının azalan ölçekte de olsa korunması, evrensel hizmet yükümlüsünün yenilikçilik güdüsünü sınırlayabilecek olması nedeniyle dinamik etkinlik bakımından da olumsuz sonuçlar doğurabilecektir.

Tekel hakkının yanı sıra uygulanacak evrensel hizmet fonu yöntemi etkinlik açısından tekel hakkına göre daha olumlu sonuçlar doğuran bir yöntemdir. Zira tekel hakkı uygulamasında sadece düşük maliyetli bölgeler vergilendirilirken, evrensel hizmet fonu uygulamasında fona tüm teşebbüslerden katkı sağlanması suretiyle tüm tüketiciler vergilendirilmektedir.

Bir önceki bölümde değerlendirildiği üzere, evrensel hizmet fonu uygulamasında götürü vergi, alternatif finansman seçenekleri arasında en etkin seçenek olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu’nda gelir üzerinden vergilendirme seçeneği öngörülmektedir.

Evrensel Hizmet Fonu uygulamasında yükümlüye nazaran daha düşük maliyetli çalışan işletmecilerin pazardan pay alması söz konusu olabilmektedir. Bu yönüyle de sistem tekel hakkı uygulamasına görece etkinlik odaklı olacaktır. Ancak Türkiye uygulamasında tekel hakkının 50 gram olarak tespit edilmesi seçeneğinde dahi pazarın ancak %10’luk kısmının rekabete açılacağı düşünüldüğünde yöntemin etkinlik sonuçlarının zayıf kalacağı ileri sürülebilecektir.

Evrensel hizmet fonu uygulamasının maliyetlerin düşürülmesine ve yenilikçiliğin artmasına ilişkin güdülemeyi arttırmayabileceği, aksine yükümlüyü, fondan sağlanan kaynağı korumak ve hatta arttırmak yönünde güdüleyebileceği bir önceki bölümde ifade edilmişti. Bununla birlikte yeni kanun ile birlikte hem tekel hakkı hem de fonun varlığının PTT'nin etkinlik odaklı çalışma arzusunu daha da sınırlaması kuvvetle muhtemel görülmektedir.

Fon uygulamasının, yükümlü statüsünde olmayıp fona katkı sağlayan aktörlerin, söz konusu sistemi yakından takip ederek, yükümlüye ve düzenleyici kuruma, maliyetleri azaltacak tedbirler almaları ya da şişirilmiş maliyetler konusunda baskı yaparak üretim etkinliğinin artmasına yol açabileceği hususu da yine bir önceki bölümde vurgulanmıştı. Bunun gerçekleşmesi ise ancak açık ve şeffaf bir mekanizmanın kurulması ile mümkün olabilecektir. Dolayısıyla Kanun'un uygulanması sürecinde Bakanlık ve BTİK'nın açıklık ve şeffaflık ilkelerini ne ölçüde gözeticeği önem taşımaktadır. Hal böyleyken, evrensel hizmet yükümlülüğünden kaynaklanan maliyetin sadece tekel hakkı ile karşılanabilecek olması etkinliğin artmasına yol açabilecek bu seçeneği devre dışı bırakabilecektir.

Evrensel hizmet fonu yönteminin uygulamasının, tekel hakkına kıyasla, en bariz üstünlüğü rekabetin tesisi noktasında ortaya çıkmaktadır. Uygulamada tüm alt pazarlarda kısa vadede rekabetçi bir yapıya dönüşümün beklenmesi gerçekçi olmayacaktır. Zira ölçek ve kapsam ekonomilerinin var olduğu, tarihsel olarak güçlü kamu tekellerinin faaliyet gösterdiği posta hizmetlerinde, özellikle yüksek maliyetli bölgelerde rekabetin tesisi güçtür. Bununla birlikte, tüm segmentlere girişin mümkün olması dahi, tek başına, piyasada hâkim durumda bulunan işletmece üzerinde potansiyel rekabet baskısı yaratabilecek, bu da üretim etkinliği ve dinamik etkinlik bakımından olumlu sonuçlara yol açacaktır. Ancak Türkiye'de yeni düzenleme rejimi çerçevesinde tekel hakkı ile fon yönteminin bir arada uygulanması rekabet ile ortaya çıkması beklenen olumlu sonuçların önünde büyük bir engel teşkil edecektir.

Fon uygulamasında, vergi oranı, kapsamı ve yönteminin tespitinde piyasa aktörlerinin makyajlanmış veriler sunabilecek olması önemli bir sorundur. Piyasa aktörlerinin, gelir üzerinden vergilendirmede gelirlerini, kâr üzerinden vergilendirilmelerinde ise kârlarını muhasebe kayıtlarını makyajlamak suretiyle olduğundan az göstermeleri mümkündür.

Özellikle PTT'nin, posta hizmetleri dışında, bankacılık gibi farklı alanlarda faaliyet göstermesi ve bunların posta hizmetleriyle ortak maliyet unsurlarına sahip olması nedeniyle, hesaplar arasında kaydırma yapma olanağı bulunmaktadır. Bu nedenle tüm piyasa aktörlerine bağımsız denetim zorunluluğunun getirilmesi önemli bir adım olacaktır.

6475 sayılı Kanun'da PTT'nin yanı sıra özel teşebbüslerin de evrensel hizmet sağlayıcısı olarak görevlendirilebileceği hükme bağlanmıştır. Ancak Kanun'da uygulamaya dönük ayrıntılı düzenlemelere yer verilmemiştir. Bu noktada 3. Bölümde yer verilen iki yöntemin uygulanabilirliğini değerlendirmek yerinde olacaktır.

Bu yöntemlerden birincisi Öde Ya Da Faaliyet Göster Yöntemidir. Bu yöntem kapsamında yüksek maliyetli coğrafi bölgelere yönelik hizmetin finansmanı düşük maliyetli bölgelerde faaliyet gösteren teşebbüsler tarafından gerçekleştirilmektedir. Hatırlanacağı üzere bu yöntemin uygulamasında yüksek maliyetli bölgelerde birden fazla işletmecinin yükümlü kılınmasına olanak sağlanarak tüm aktörlere yüksek maliyetli bölgede faaliyet göstermek veya evrensel hizmet maliyetine katkı sağlamak ya da her iki alanda da faaliyet göstererek, düşük maliyetli bölgeden elde edeceği gelir ölçüsünde fona katkı sağlamak, aynı zamanda yüksek maliyetli bölgeler için üstleneceği ek maliyet ölçüsünde fondan katkı almak seçenekleri arasında tercih yapma hakkı sunulmakta, bu da suiistimalleri sınırlamaktadır.

Yöntemin Türkiye'de uygulanması bakımından bazı güçlükler söz konusu olacaktır. Öncelikle tekel hakkı nedeniyle yüksek maliyetli bölgelerde zaten sınırlı olan hacim iyice daralacak, bu da birden fazla yükümlünün maliyetlerinin daha da artmasına yol açacaktır. İkinci olarak yöntemin uygulanması yüksek regülasyon kapasitesi gerektirmektedir. Zira regülasyon otoritesi evrensel hizmet fonu mekanizmasında olduğu gibi evrensel hizmet maliyeti, vergi oranları ile yüksek ve düşük maliyetli bölgelerin belirlenmesinin yanı sıra, bölgeler bazında gelir ve fondan sağlanacak katkıların doğru biçimde tespiti, tahsisi ve izlenmesi işlevlerini yürütmek durumunda kalacaktır.

Bununla birlikte etkin bir biçimde uygulandığında yöntem rekabetin gelişmesine olanak sağlamaktadır. Zira uygulamada hem düşük hem de yüksek maliyetli bölgelerde birden fazla aktörün faaliyet göstermesinin önü açılmakta, yeni girenlerin ölçek ve kapsam

ekonomilerinden daha fazla faydalanmasına olanak tanınmaktadır. Diğer yandan yüksek maliyetli bölgelerde birden fazla yükümlünün faaliyet göstermesi, tek bir yükümlünün evrensel hizmet maliyetlerini şişirmesi ihtimalini de sınırlamış olacaktır.

Aynı anda birden çok evrensel hizmet yükümlüsü belirlemek için başvurulabilecek bir yöntem de evrensel hizmet maliyeti yaratan coğrafi bölgeleri gruplandırarak her biri için rekabetçi ihale yöntemini uygulamaktır.<sup>59</sup> Posta hizmetleri için geçerli olan işletmeciler ile düzenleyici kurum arasındaki bilgi asimetrisinin ölçüsü dikkate alındığında, bu yöntemle ihaleyi kazanan en etkin işletmeci için geçerli olan evrensel hizmet maliyet tutarı kendiliğinden ortaya çıkmış olacaktır.

Türkiye’de, özellikle kamu alımlarında rekabetçi ihale yönteminin yoğun olarak kullanıldığı, dolayısıyla bu konuda deneyim sahibi olduğu dikkate alındığında; evrensel hizmet maliyetinin gerçek tutarı ve yükümlüyü tespit noktasında anılan yöntemin olumlu sonuçlar sunabileceği öngörülebilecektir.

Yukarıda yer verilen bilgi ve değerlendirmelerin ışığında, ekonomik etkinlik, firmaların rekabet gücü ve tüketici refahı üzerinde olumsuz sonuçlar doğurması beklenen tekel hakkı ve evrensel hizmet fonu yöntemlerinin aynı anda uygulanmasıyla, tekel hakkından elde edilecek gelirin evrensel hizmet maliyetini karşılayabilecek olması sorunlarının çözümüne yönelik olarak bu çalışmada öncelikle, rekabet ve etkinlik sonuçları bakımından daha az olumsuz etkide bulunması öngörülen fon yönteminin tercih edilmesi, tekel hakkının tamamen kaldırılması önerilmektedir.

Tekel hakkının çeşitli gerekçelerle kaldırılmak istenmemesi halinde alternatif olarak, Kanun’da yapılacak bir değişiklik ile Bakanlar Kurulu’nun fona katkı oranını sıfıra indirmesine olanak sağlanmalıdır. Böylece, tekel hakkından elde edilen kâr evrensel hizmet maliyetini karşılayabildiği müddetçe, fon uygulaması ile ortaya çıkabilecek olumsuz sonuçlardan kaçınmak mümkün olacaktır.

Temel önerilere ilaveten evrensel hizmet yükümlülüğü uygulamasının başarı şansını arttırmak üzere bazı ilave önerilerin dile getirilmesi yerinde olacaktır. Bunlardan

---

<sup>59</sup> Bu yöntemin esasen tüm Türkiye için de uygulaması söz konusu olabilirdi ancak 6475 sayılı Kanun’da PTT, görev sözleşmesi uyarınca her halde evrensel hizmet yükümlüsü olarak tespit edilmiş bulunmaktadır. Bu itibarla, birden çok aktöre yükümlülük ancak bölgesel ayrıma gitmek suretiyle verilebilecektir.

birincisi PTT'nin evrensel hizmet yükümlüsü olarak hangi gelirlerinin hesaplamada dikkate alınması gerektiği konusunun netleştirilmesidir. PTT'nin, birçoğu kendisine KİT statüsünde bulunduğu dönemde, bu statünün toplumsal sorumluluğunu yerine getirirken katlanmak durumunda kalacağı ek maliyetleri karşılamak üzere sağlanan, başta bankacılık benzeri işlemler olmak üzere birçok imtiyaz ve ek hizmetlerden elde ettiği net kârların evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında dikkate alınıp alınmayacağı hususu değerlendirilmelidir.

İkinci olarak, Kanun'da içeriği belirsiz olan, evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında sağlanacak sosyal destekler konusu bir ikincil düzenlemeyle en kısa zamanda netleştirilmeli, maliyet hesaplaması buna göre yapılmalıdır.

Üçüncü olarak, uygulamada, kısa vadede gerçekleştirilmesi güç görünmekle birlikte, Kanun'da yer verilen seçenek dâhilinde PTT ile birlikte bir ya da birçok yükümlünün tespit olunmak istenmesi halinde, söz konusu teşebbüslerin tespiti için, Öde ya da Faaliyet Göster Yöntemi veya Rekabetçi İhale Yönteminin kullanılması önerilmektedir.

## SONUÇ

İletişim teknolojisindeki gelişmeler ve gerek iç gerek dış mal ve hizmet ticaret hacmindeki ivmelenmenin de etkisiyle posta hizmetlerinin serbestleştirilmesi ve rekabetçi piyasa yapısının tesis edilmesi yönündeki girişimler son yirmi yılda, özellikle AB’de ivme kazanmıştır. Bununla birlikte ölçek, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinin varlığı ile evrensel hizmet yükümlülüğü, posta hizmetlerine özgü bir düzenleme rejimi tasarımı gerekliliğini göstermiştir.

Posta hizmetlerine ilişkin düzenleme rejimi çerçevesinde, bir yandan fiyat regülasyonu, çapraz sübvansiyonu önlemeye yönelik muhasebe farklılaştırılması ve şebekeye erişim gibi pazar gücünün kötüye kullanılmasını engelleyecek ve rekabeti teşvik edecek politikalara yer verilirken; diğer yandan evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında posta hizmetlerinin tüm kullanıcılara, belirli bir kalite düzeyinde ve erişilebilir fiyatlarla sunulması yükümlülüğünün sağlanması ve bu yükümlülüğün kaynaklanacak ek maliyetin finansmanı gibi amaçlar gözetilmektedir.

Evrensel hizmet yükümlülüğü uygulaması, gerek kaynak dağılımını doğrudan etkilemesi, gerekse başta fiyat regülasyonu olmak üzere diğer iktisadi düzenlemeler ile etkileşim içinde olması nedeniyle posta hizmetlerinin rekabete dayalı bir piyasa zemininde sunulması bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu itibarla evrensel hizmet maliyetinin en az sapmayla ölçülmesi ve doğru yöntemle finansmanının sağlanması konularının üzerinde hassasiyetle durulmalıdır.

Ülkemizde, 2013 yılına yürürlük kazanan 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu ile mevzuat AB hukuku esas alınmıştır. Bu çerçevede yeni hukuki rejim, sektörün serbestleştirilmesi ve rekabete açılması, evrensel hizmet yükümlülüğünün getirilmesi ve düzenleme işlevinin bağımsız idari otorite marifetiyle yürütülmesi gibi temel amaçlara odaklanmaktadır.

6475 sayılı Kanun’da öngörülen hukuki düzenlemelerin genelde AB mevzuatına uyum sağladığı görülmektedir. Bununla birlikte iki rejim arasında, rekabetin tesisi ve evrensel hizmet uygulamaları bakımından bazı ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Söz konusu farklılıklar hedeflenen posta hizmetleri piyasasının teşekkülü açısından önemli sorunlar yaratmaya adaydır.

Anılan farklılıklar arasında en belirgin olanı, AB’de 2010 yılı sonu itibarıyla kaldırılmış olan tekel hakkı uygulamasına 6475 sayılı Kanun’da yer verilmiş olmasıdır. Böylece rekabetin tesisi yasal olarak geciktirilmekte; yanı sıra AB’de evrensel hizmet maliyetinin finansmanında, evrensel hizmet fonu veya bütçe gibi kaynak dağılımı üzerinde daha sınırlı etkide bulunacak yöntemler uygulanırken, Türkiye’de kaynak dağılımında etkinliği daha fazla ölçüde sınırlayacak tekel hakkı ve fon uygulaması yöntemleri bir arada kullanılacaktır.

Üstelik evrensel hizmet maliyeti tutarına bağlı olarak, PTT’nin tek yükümlü olarak faaliyet göstermesi ve tekel hakkından elde edeceği kârın evrensel hizmetin net maliyetini karşılaması durumunda, piyasada faaliyet gösteren tüm aktörlerden, işlev görmeyen bir fona düzenli olarak kesinti yapılacaktır. Bu halde, iki finansman yönteminin birlikte kullanılmasının etkinlik üzerindeki olumsuz sonuçlarının yanı sıra, şirketlerin rekabet gücü azalacak ve gereksiz yere yapılan kesintiden kaynaklanacak ek maliyetin bir bölümünün tüketicilere yansıtılması nedeniyle tüketici refahında azalma ortaya çıkacaktır.

Söz konusu temel farklılığın yanında, yine AB mevzuatından farklı olarak, Kanun’la PTT’ye evrensel hizmet yükümlülüğü verilmiş, birden fazla evrensel hizmet sağlayıcısının hangi temelde görevlendirileceği konusu netleştirilmemiş, evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasına ilişkin mali ilkeler Kanun’da yer bulmamış, tekel hakkı ile birlikte ek maliyetin finansmanını sağlayacak fonun yönetimi bağımsız bir organ yerine ilgili Bakanlığa verilmiştir.

6475 sayılı Kanun’da ilke olarak evrensel hizmetin birden fazla yükümlü veya sağlayıcı eliyle sunulabileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre PTT, Bakanlık ile imzalanacak bir görev sözleşmesi ile evrensel hizmet sunumu için kanunen yetkilendirilmiştir. Kanun’da ayrıca, kendilerine verilecek yetki belgesi kapsamında diğer teşebbüslerin de evrensel hizmet sağlayıcısı olarak görev üstlenebileceği belirtilmiş, ancak birden fazla evrensel hizmet yükümlüsünün ne şekilde ve hangi esaslara göre faaliyet göstereceği konusunda net hükümlere yer verilmemiştir.

Diğer yandan PTT’nin rakibi konumunda bulunan kargo işletmecilerinin kısa vadede evrensel hizmet yükümlülüğünü üstlenmesi teknik olarak güçtür. Bununla birlikte düzenleyici kurumun da, yine kısa vadede birden çok sağlayıcının yükümlü olarak



görevlendirilmesine olanak sağlayacak düzenlemeleri tamamlaması zayıf bir ihtimaldir. Bu itibarla, mevcut durumda Türkiye için evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında PTT'nin tek yükümlü olarak kabul edilmesi yerinde bir varsayım olacaktır.

PTT için evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında, birçok makul nedeninin varlığı dikkate alınarak teorik olarak Kâr Edilebilir Maliyet Yöntemine dayanan Alternatif Ticari Yaklaşım Yöntemi esas alınmıştır. Hesaplama kullanılan veriler iki temel kaynaktan elde edilmiştir. Bunlardan birincisi PTT'ye ilişkin, kamu erişimine açık olan rapor, stratejik plan ve diğer çalışmalardır. Diğer temel kaynak ise çalışma kapsamında yapılan, PTT ve üç büyük kargo şirketine ilişkin anket çalışmasıdır.

Evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında, mevcut durumda Kanun'da evrensel hizmetin kapsamında sayılan bazı yükümlülükler ile ilgili ciddi belirsizliklerin bulunması, bazılarına ilişkin ikincil düzenlemelerin henüz tamamlanmaması; tezin yazım tarihi itibarıyla Bakanlar Kurulu tarafından tekel hakkı kapsamına ilişkin kararın alınmamış olması, rakiplerin muhtemel pozisyonlarına ilişkin stratejilerinin henüz ortaya çıkmaması ve bazı verilere ulaşılamaması gibi etmenlerin yanı sıra kullanılan yöntemin de gereği olarak birçok varsayımda bulunulmuştur.

Sonuç olarak anılan kısıtlar altında, 2010 yılı itibarıyla evrensel hizmetin tekel hakkından elde edilecek kâr tutarı düşülmeden önceki brüt maliyeti, yaklaşık 17,6 milyon TL olarak hesaplanmıştır. Tekel hakkı dikkate alındığında PTT'ye, 0-50 gram tekel hakkı varsayımı altında maliyetin yaklaşık 21,3 milyon TL fazlası tutarında, 0-100 gram tekel hakkı varsayımı altında maliyetin yaklaşık 26,8 milyon TL fazlası tutarında ve 0-200 gram tekel hakkı varsayımı altında maliyetin yaklaşık 36,2 milyon TL fazlası tutarında bir kaynak aktarılmış olacaktır.

Böylece tekel hakkı ağırlık limitinin varsayılan her basamağında tekel hakkından elde edilecek kâr, evrensel hizmet maliyetinin üzerinde gerçekleşecektir. Bu sonuçlar, evrensel hizmet fonu uygulaması dışarıda bırakıldığında dahi her yıl PTT'ye rekabet koşullarına aykırı bir gelir aktarımının gerçekleştirileceğini, dolayısıyla anlamlı bir etkinlik kaybının ortaya çıkacağını ima etmektedir.

Hesaplama sonuçları, PTT için tekel hakkından elde edilecek kâr tutarının, evrensel hizmet maliyetini karşılamak için yeterli olabileceğini ortaya koymaktadır. Bu da, işlev görmeyecek evrensel hizmet fonu uygulamasıyla, posta hizmetlerinde gereksiz yere

ekonomik etkinlikten uzaklaşılmasına yol açması muhtemel bir regülasyon kurgusuna işaret etmektedir.

Bu sorunun ortadan kaldırılmasının yolu, iki finansman yönteminden birinin uygulamasına son verilmesi olacaktır. Çalışma içinde çeşitli bölümlerde ifade edildiği üzere fon uygulaması, rekabet ve etkinlik sonuçları bakımından tekel hakkı uygulamasına göre daha sınırlı olumsuz sonuç üretmektedir. Bu noktadan hareketle, çalışmada öncelikle **tekel hakkı uygulamasına son verilmesi** önerilmektedir.

**İkinci olarak, tekel hakkının çeşitli gerekçelerle kaldırılmak istenmemesi halinde Kanun'da bir değişiklik yapılarak, Bakanlar Kurulu evrensel hizmet fonuna katkı oranını sıfıra indirmeye yetkili kılınmalıdır.** Nitekim hesaplamada dikkate alınan varsayımlar altında PTT'nin tekel hakkından elde etmesi muhtemel kâr tutarı, brüt evrensel hizmet maliyeti tutarının üzerinde gerçekleşmektedir. Önümüzdeki dönemde, bu aşamada netleştirilmeyen, örneğin sosyal destekler gibi ek maliyet kalemlerinin ortaya çıkması, böylece tekel hakkından elde edilecek kârın evrensel hizmet maliyetini aşması ihtimaline karşı, Bakanlar Kurulu'na katkı oranını belli bir orana kadar arttırma yetkisi tanınabilecektir.

**Evrensel hizmet maliyetinin hesaplanmasında mevcut durumda muğlak bırakılan bazı hususlar netleştirilmelidir.** Bunlardan özellikle PTT'ye yıllar içinde, sosyal hizmet işlevi dikkate alınarak verilen başta bankacılık benzeri işlemler olmak üzere çok sayıda imtiyaz ve ayrıcalıklar ile Kanun'da evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında zikredilen sosyal destekler konuları ivedilikle açıklığa kavuşturulmalıdır.

Kısa vadede gerçekleştirilmesi zayıf bir ihtimal taşımakla birlikte, evrensel hizmetin finansmanına yönelik yöntemler içinde etkinlik sapmasına en az düzeyde yol açan Öde ya da Faaliyet Göster Yönteminin altyapısına ilişkin çalışmalar başlatılmalı, kısa vadede ise Rekabetçi İhale Yöntemi seçeneği dikkate alınmalıdır.

## KAYNAKÇA

- 5584 sayılı Posta Kanunu (1950). *T.C. Resmi Gazete*, 7451, 2 Mart 1950.
- 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu (2003). *T.C. Resmi Gazete*, 25173, 19 Temmuz 2003.
- 27.3.1973 tarih ve 6156/7 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Posta Tüzüğü
- 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'na dayanılarak çıkarılan Karayolu Taşıma Yönetmeliği. (2009). *T.C. Resmi Gazete*, 27255, 11 Haziran 2009.
- 655 sayılı Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2011). *T.C. Resmi Gazete*, 28102, 1 Kasım 2011.
- Aras Kargo ağ sitesi. Erişim: 05 Mayıs 2014, <http://www.araskargo.com.tr>
- Avrupa Komisyonu (1997). Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service. *OJ L 15*, 21.1.1998, p.14-25. (I. Posta Direktifi)
- Avrupa Komisyonu (2002). Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services. *OJ L 176*, 5.7.2002, p.21-25. (II. Posta Direktifi)
- Avrupa Komisyonu (2008). Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services. *OJ L 52*, 27.2.2008, p.3-20. (III. Posta Direktifi)
- Aygün, E. (2008). *Posta Hizmetlerinde Serbestleşme Süreci ve Rekabet Hukuku Uygulamaları*. Uzmanlık Tezleri Serisi No: 229, Ankara: Rekabet Kurumu.
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, "PTT Genel Müdürlüğü 2009 Yılı Raporu"
- Cazals, C., Frederique, F., Florens, J.P. ve Bernard, R. (2005). Delivery Costs II: Back to Parametric Models. Crew, M.A. ve Kleindorfer, P.R. (Ed.) *Regulatory and Economic Challenges in the Postal and Delivery Sector*, (s.189-202). Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.

- CERP (European Committee for Postal Regulation) (2009a). *Implementation Guide: Universal Service*. CERP PL 2009/2 Doc.13 Rev.1. Erişim: 05 Mayıs 2014,  
<http://www.cept.org/files/1049/documents/List%20of%20documents%20%28history%29/CERP%20Implementation%20Guide%20Universal%20Service.pdf>
- CERP (2009b). *Recommendation on Best Practices for Price Regulation CERP October 2009*. Erişim: 05 Mayıs 2014,  
<http://www.cept.org/files/1049/documents/List%20of%20documents%20%28history%29/CERP%20Recommendation%20on%20best%20Practices%20for%20Price%20Regulation.pdf>
- CERP (2008). *Guidelines for Calculating the Net Cost of the Universal Service Obligations*. Working Group Economics PT Universal Service and its Financing, September 2008. Erişim: 05 Mayıs 2014,  
[http://www.cept.org/files/1049/documents/List%20of%20documents%20\(history\)/Guidelines%20Calculation%20net%20costs%20USO.pdf](http://www.cept.org/files/1049/documents/List%20of%20documents%20(history)/Guidelines%20Calculation%20net%20costs%20USO.pdf)
- CERP (2007). *PT Universal Service and its Financing*. Working Group Final Report-Second Step Calculating the Burden/Benefits of the USO, CERP PL 2007/2 Doc.8 E, 31 October 2007. Erişim: 05 Mayıs 2014,  
[http://www.cept.org/files/1049/documents/List%20of%20documents%20\(history\)/Report%20calculating%20the%20burden-benefit%20of%20USO.pdf](http://www.cept.org/files/1049/documents/List%20of%20documents%20(history)/Report%20calculating%20the%20burden-benefit%20of%20USO.pdf)
- Chone, P., Flochel, L. ve Perrot, A. (2000). *Allocating and Funding Universal Service Obligations in a Competitive Network Market*. Econometric Society World Congress 2000, Contributed Paper 213.
- Clarke, G. ve Wallstan, S. (2002). *Universal(ly bad) Service: Providing Infrastructure Services to Rural and Poor Urban Consumers*. World Bank Policy Research Working Paper 2868, July 2002.
- Cohen, R. H. ve McBride, C. (2008). *Estimates of the Current Costs of the USO in the U.S.* George Mason University School of Public Policy, Study on Universal Postal Service and the Postal Monopoly, Appendix F, Section 3, November 2008.
- Copenhagen Economics (2010). *Main Development in the Postal Sector (2008-2010)*. Final Report for EC DG Markt, 29 November 2010. Erişim: 05 Mayıs 2014,  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/studies/2010-main-developments\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2010-main-developments_en.pdf)
- Copenhagen Economics (2008). *What is the Cost of Post Denmark's Universal Service Obligation?* Study for Danish Chamber of Commerce, 11 March 2008. Erişim: 05 Mayıs 2014,  
<http://www.copenhageneconomics.com/Website/Publications/Postal---Delivery.aspx>

- Copenhagen Institute for Futures Studies (CIFS) (2009). *Communication Trends and the Role of Mail*. Report for the International Post Corporation. Erişim: 05 Mayıs 2014, [http://www.ipc.be/~media/Documents/PUBLIC/CIFS\\_Communications.PDF](http://www.ipc.be/~media/Documents/PUBLIC/CIFS_Communications.PDF)
- Cremer, H., Donder, P., Boldron, F., Joram, D. ve Roy, B. (2007). *Social Cost and Benefits of the Universal Service Obligation in the Postal Market*. Erişim: 05 Mayıs 2014, <http://www.idei.fr/doc/wp/2007/busso.pdf>
- Cremer, H., Gasmi, F., Grimaud, A. ve Laffont, J.J. (2001). Universal Service: An Economic Perspective. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72(1), s.5-43.
- Cremer, H., Grimaud, A. ve Laffont, J.J. (2000). The Cost of Universal Service in the Postal Sector. Crew, M.A. ve Kleindorfer, P.R. (Ed.) *Current Directions in Postal Reform*, (s. 47-68). Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Crew, M. A. ve Kleindorfer, P. R. (2010a). Regulation and Competition in the Postal and Delivery Sector. *CESifo DICE Report*, 8(3). Erişim: 05 Mayıs 2014. <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1192806.PDF>
- Crew, M.A. ve Kleindorfer, P.R. (2010b). *Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. ve Campbell, J.I. (2011). *Reinventing the Postal Sector in an Electronic Age*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. ve Campbell, J.I. (2008). *Handbook of Worldwide Postal Reform*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. ve Campbell, J.I. (2005). *Regulatory and Economic Challenges in the Postal and Delivery Sector*. USA: Kluwer Academic Publishers.
- Çetin, T. ve Ölmezoğulları N. (2005). Doğal Tekellerin Regülasyonu ve Rekabetçi Uygulamalar. *İşletme ve Finans Dergisi*, Temmuz 2005, s.36-55.
- Çetin, V. R. (2007). Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi ve Regülasyonu: Türkiye Posta Sektörü Reformu İçin Bir Öneri. DPT Uzmanlık Tezleri Yayın No: 2746. DPT: Ankara
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Bilgi ve İletişim Teknolojileri Özel İhtisas Komisyonu Posta Hizmetleri Alt Komisyonu Raporu*. DPT: Ankara.
- Dieke, A. K. ve Niederpruem, A. (2008). *Efforts to Calculate the Cost of the USO and the Value of the Postal Monopoly in the US and Abroad*. George Mason

University School of Public Policy, Study on Universal Postal Service and the Postal Monopoly, Appendix F, Section 1.

- ECORYS (2008). *Main Developments in the Postal Sector (2006-2008)*. Final Report for EC DG Internal Market and Services, Rotterdam, 11 September 2008. Erişim: 05 Mayıs 2014, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/studies/2008-ecorys-final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2008-ecorys-final_en.pdf)
- Emek, U. (2003). *Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi; Özelleştirme Rekabet ve Regülasyon*. Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Mayıs 2003. DPT: Ankara.
- Farsi, M., Filippini, M. ve Trikner, U. (2006). *Economies of Scale, Density and Scope in Swiss Post's Mail Delivery*. Swiss Economics Working Paper 0005, (July 2006).
- Filippini, M. ve Coller, M. (2011). *Economies of Scale and Scope in Postal Outlets under Consideration of Unobserved Heterogeneity*. SSES Annual Conference 2011, New Developments in Political Economy, University of Lucerne, June 9-10 2011.
- Filippini, M. ve Zola, M. (2005). Economies of Scale and Cost Efficiency in the Postal Services: Empirical Evidence from Switzerland. *Applied Economics Letters*, 12(7), s.437-441.
- Frontier Economics (2008). Mail Orders: Costing Elements of the Postal Public Service Obligation. *Frontier Economics Bulletin*, August 2008. Erişim: 05 Mayıs 2014, <http://www.frontier-economics.com/library/publications/Frontier%20bulletin-Mail%20orders.pdf>
- Heitzler, S. (2008). Traditional Regulatory Approaches and the Postal Service Market. German Institute for Economic Research (3 November 2008). Erişim: 05 Mayıs 2014, <http://www.crninet.com/2008/2008%20cni%201e.pdf>
- Jaag, C., Koller, M. ve Trikner, U. (2008). *Calculating the Net Cost of the Universal Service Obligation: The Need for Global Approach*. Swiss Economics Working Paper 10, July 2008
- Karakurt, A. (2005). Evrensel Hizmet Yükümlülüğü. *Rekabet Dergisi*, Sayı 21, Ocak-Şubat-Mart 2005
- Lijn, N., Meijer, A., Bas, P. ve Volkerink, B. (2005). *Development of Competition in the European Postal Sector*. ECORSY Research and Consulting (Rotterdam, July 2005).

- Madet, C., Mirabel, F., Poudou, J. ve Roland, M. (2004). *Funding Universal Service Obligations with an Essential Facility: Charges vs. Taxes and Subsidies*. Centre de Recherche en Economie et Droit de l'Energy (CREDEN), July 2004.
- Maegli M., Jaag, C., Koller, M. ve Trikner, U. (2010). Postal Markets and Electronic Substitution: What is the Impact of Convergence on Regulatory Practices and Institutions? *Competition and Regulation in Network Industries (CRNI)*, 11(4), s.382-398.
- MNG Kargo ağ sitesi. Erişim: 05 Mayıs 2014, <http://www.mngkargo.com.tr>
- NERA (2004). *Economics of Postal Services: Final Report*. A Report to the European Commission DG-MARKT, London, July 2004.
- NERA (1998). *Costing and Financing of Universal Service Obligation in the Postal Sector in the European Union*. Final Report for EC DG XII, London, November 1998.
- OECD (1999). *Promoting Competition in Postal Services*. Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, DAFPE/CLP(99)22, OECD (30 September 1999)
- Office of Telecommunications (OFTEL) (1995). *The Costs, Benefits and Funding of Universal Service in the UK*. Final Report for OFTEL, Report No. 95200, July 1995.
- OXERA (2007). *Funding Universal Service Obligations in the Postal Sector*. Oxera Consulting, January 2007.
- Özcan, M. (2011). *Posta Hizmetlerinin Düzenlenmesi, Uluslararası Kuruluşlar ve AB Müktesebatı Çerçevesinde Türkiye'deki Durumun İncelenmesi ve Öneriler*. Bilişim Uzmanlığı Tezi, Haziran 2011, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu: Ankara.
- Özdemir, Ü.N. (2009). *Fiyatlamaya İlişkin Tek Taraflı Davranışların Değerlendirilmesinde Kullanılan Maliyet Ölçütleri*. Uzmanlık Tezleri Serisi No: 247, Rekabet Kurumu: Ankara.
- Panzar, J. (2000). A Methodology for Measuring the Costs of Universal Service Obligation. *Information Economics and Policy*, 12(3), s.211-220.
- Paşaoğlu, Ö. (2003). *Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet; Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması*. Uzmanlık Tezleri Serisi No: 96, Rekabet Kurumu: Ankara.

Postal Consumers ağ sitesi. Erişim: 05 Mayıs 2014,

[http://www.postalconsumers.org/postal\\_freedom\\_index/](http://www.postalconsumers.org/postal_freedom_index/)

PriceWaterhouseCoopers (2006). *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*. Final Report for EC DG Internal Market and Services, DG MARKT/2005/03/E, May 2006.

PTT Genel Müdürlüğü Bilgi Bankası ağ sitesi. Erişim: 05 Mayıs 2014,

<http://www.ptt.gov.tr>

PTT Genel Müdürlüğü (2013). *Dünyada ve Türkiye’de Posta Hizmetlerine İlişkin Sektör Raporu 2012*. PTT Tanıtım ve Pazarlama Dairesi Başkanlığı. Erişim: 05 Mayıs 2014, <http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/2012sektorraporu.pdf>

PTT Genel Müdürlüğü (2012). *Dünyada ve Türkiye’de Posta Hizmetlerine İlişkin Sektör Raporu 2011*. PTT Tanıtım ve Pazarlama Dairesi Başkanlığı. Erişim: 05 Mayıs 2014, [http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/sektor\\_raporu\\_2011.pdf](http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/sektor_raporu_2011.pdf)

PTT Genel Müdürlüğü (2011a). *2011 Yılı Müşteri Memnuniyeti Anket Raporu*. PTT Tanıtım ve Pazarlama Dairesi Başkanlığı, Ekim 2011. Erişim: 05 Mayıs 2014,

<http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/file/raporanket2011.pdf>

PTT Genel Müdürlüğü (2011b). *2010 PTT İstatistikleri*. PTT Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı. Erişim: 05 Mayıs 2014,

<http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/istatistik/2010-istatistik.pdf>

PTT Genel Müdürlüğü (2011c). *2010 Yılı Bilanço ve Faaliyet Raporu*. Erişim: 05 Mayıs 2014, <http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/istatistik/faaliyet2010.pdf>

PTT Genel Müdürlüğü (2011ç). *2010-2014 Stratejik Planı*. Erişim: 05 Mayıs 2014, [http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/stratejik\\_plan.pdf](http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/stratejik_plan.pdf)

PTT Genel Müdürlüğü (2011d). *Dünyada ve Türkiye’de Posta Hizmetlerine İlişkin Sektör Raporu 2010*. PTT Tanıtım ve Pazarlama Dairesi Başkanlığı. Erişim: 05 Mayıs 2014,

[http://212.175.152.56/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/istatistik/sektor\\_raporu\\_2010\\_250311.pdf](http://212.175.152.56/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/istatistik/sektor_raporu_2010_250311.pdf)

PTT Genel Müdürlüğü (2010). *Dünyada ve Türkiye’de Posta Hizmetlerine İlişkin Sektör Raporu 2009*. PTT Tanıtım ve Pazarlama Dairesi Başkanlığı. Erişim: 05 Mayıs 2014, [http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/sektor\\_raporu\\_2009.pdf](http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/sektor_raporu_2009.pdf)

PTT Genel Müdürlüğü (2009). *Dünyada ve Türkiye’de Posta Hizmetlerine İlişkin Sektör Raporu 2008*. PTT Tanıtım ve Pazarlama Dairesi Başkanlığı. Erişim: 05 Mayıs 2014, <http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/sektorraporu2008.pdf>



Rekabet Kurumu. 3.9.2010 tarih, 10-58/1193-449 Sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

Robinson, C. (2007). *Utility Regulation in Competitive Markets: Problem and Progress*. UK: The Institute of Economic Affairs.

Rodriguez, F., Smith, S. ve Storer, D. (1999a). *Estimating the Cost of Universal Service Obligation*. CRI Technical Paper 12, University of Bath. Erişim: 05 Mayıs 2014, [http://www.bath.ac.uk/management/cri/pubpdf/Technical\\_Papers/12\\_Rodriguez.pdf](http://www.bath.ac.uk/management/cri/pubpdf/Technical_Papers/12_Rodriguez.pdf)

Rodriguez, F., Smith, S. ve Storer, D. (1999b). Estimating the Cost of the Universal Service Obligation in Posts. Crew, M.A. ve Kleindorfer, P.R. (Ed.) *Emerging Competition in Postal and Delivery Services*, (s. 195-207). Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.

Rodriguez, F. ve Storer, D. (2000). Alternative Approaches to Estimating the Cost of the USO in Post. *Information Economics and Policy*, 12(3), s.285-299.

Roland Berger Strategy Consultant (2004). *Monitoring Development in the Postal Market*. Market Survey Report for Postcomm, April 2004.

Sayıştay, “PTT Genel Müdürlüğü 2010 Yılı Raporu”

Szyszczak, E. (2007). *The Regulation of the State in Competitive Markets in the EU*. USA: HART Publishing.

Universal Postal Union (UPU) (2007). *E-shopping for Everyone Everywhere: A White Paper*. UPU: Berne. Erişim: 05 Mayıs 2014, [http://www.upu.int/uploads/tx\\_sbdownloader/paperECommerceEShoppingForEveryoneEverywhereEn.pdf](http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/paperECommerceEShoppingForEveryoneEverywhereEn.pdf)

Universal Postal Union (UPU) (2004). *Postal Regulation Principles and Orientation*. UPU: Berne. Erişim: 05 Mayıs 2014, [www.upu.int/reform\\_postal\\_development/en/postal\\_regulation\\_principles\\_and\\_orientation\\_en.pdf](http://www.upu.int/reform_postal_development/en/postal_regulation_principles_and_orientation_en.pdf)

UPU TERMPOST Terminology Database. Erişim: 05 Mayıs 2014

<http://www.upu.int/en/resources/termpost-terminology-database/about-termpost.html>

US Postal Regulatory Commission (2008). *Report on Universal Postal Service and the Postal Monopoly*. USPRC: Washington D.C.

United States Postal Service (USPS) (2008). Report on Universal Postal Service and the Postal Monopoly. Erişim: 04 Mayıs 2014, <http://about.usps.com/universal-postal-service/usps-uso-report.pdf>

Yerelnet ağ sitesi. Erişim: 05 Mayıs 2014, <http://www.yerelnet.org.tr/>

Yurtiçi Kargo ağ sitesi. Erişim: 05 Mayıs 2014, <http://www.yurticikargo.com>

**EK 1.****PTT SORU FORMU  
POSTA HİZMETLERİ**

S.1-Tüm il ve ilçe merkezlerinde haftada kaç gün posta hizmeti sunulmaktadır?

S.2-Köy ve beldelere haftada kaç gün posta hizmet sunulmaktadır?

S.3-Haftada bir gün, iki gün veya daha fazla günde hizmet sunulan köy ve beldelerin (bağlı oldukları şehirle birlikte) hizmet sunulan gün sayısına göre listesi?

**Örnek Tablo**

Haftada 1 gün hizmet sunulan köy ve beldeler	Haftada 2 gün hizmet sunulan köy ve beldeler
A Köyü (Şehir-İlçe)	B Köyü (Şehir-İlçe)

S.4-PTT şube ve acentelerinin adres listesi?

S.5-Köy ve beldelerde posta kabul işlemleri ne şekilde yapılmaktadır?

S.6-Köy ve beldelerde kabul işlemleri yapılan posta gönderileri toplama merkezlerine ne şekilde gönderilmektedir?

S.7-Köy ve beldelerde dağıtım ve teslim işlemleri ne şekilde yapılmaktadır?

S.8-Köy ve beldelerde dağıtım ve teslim hizmetini görmek üzere görevlendirilen toplam işgücü sayısı kaçtır (haftada hizmet götürme gün sayısına göre gruplandırılarak, örneğin haftada 1 gün dağıtım ve teslim yapılan köy ve beldelerdeki toplam işgücü sayısı; haftada 2 gün dağıtım ve teslim yapılan köy ve beldelerdeki toplam işgücü sayısı ayrı ayrı olmak üzere)?

**Örnek Tablo**

Haftada 1 gün hizmet sunulan köy ve beldelerde hizmet sunumunda bulunan (dağıtım-teslim) toplam işgücü	Haftada 2 gün hizmet sunulan köy ve beldelerde hizmet sunumunda bulunan (dağıtım-teslim) toplam işgücü
X kişi	Y kişi

S.9-Köy ve beldelerde dağıtım ve teslim hizmetini görmek üzere toplam kaç adet araç (otomobil, motosiklet, bisiklet vs bazında ayrı ayrı) kullanılmaktadır (haftada hizmet götürme gün sayısına göre gruplandırılarak, örneğin haftada 1 gün dağıtım ve teslim yapılan köy ve beldelerde kullanılan toplam otomobil, motosiklet vs. sayısı; haftada 2 gün dağıtım ve teslim yapılan köy ve beldelerde kullanılan toplam otomobil, motosiklet vs. sayısı ayrı ayrı olmak üzere)?

Örnek Tablo

Haftada 1 gün hizmet sunulan köy ve beldelerde hizmet sunumunda kullanılan (dağıtım-teslim) toplam araç sayısı	Haftada 2 gün hizmet sunulan köy ve beldelerde hizmet sunumunda kullanılan (dağıtım-teslim) toplam araç sayısı
X adet otomobil XX adet motosiklet XXX adet bisiklet	Y adet otomobil YY adet motosiklet YYY adet bisiklet

S.11-Köy ve beldelerde dağıtım ve teslim hizmetini görmek üzere kullanılan motorlu araçlar için (otomobil, motosiklet vs. bazında ayrı ayrı) sarf edilen günlük ortalama yakıt bedeli (haftada hizmet götürme gün sayısına göre gruplandırılarak, örneğin haftada 1 gün dağıtım ve teslim yapılan köy ve beldelerde sarf edilen günlük yakıt bedeli; haftada 2 gün dağıtım ve teslim yapılan köy ve beldelerde sarf edilen günlük yakıt bedeli ayrı ayrı olmak üzere) ne kadardır?

Örnek Tablo

Haftada 1 gün hizmet sunulan köy ve beldelerde hizmet sunumunda kullanılan araçlarda kullanılan <u>günlük</u> ortalama yakıt miktarı (litre bazında benzin, motorin vs.)	Haftada 2 gün hizmet sunulan köy ve beldelerde hizmet sunumunda kullanılan araçlarda kullanılan <u>günlük</u> ortalama yakıt miktarı (litre bazında benzin, motorin vs.)
X litre motorin (otomobiller için) XX litre motorin (motosikletler için)	Y litre motorin (otomobiller için) YY litre motorin (motosikletler için)

S.13-Köy ve beldelere hizmet götürmek için kullanılan kiralık araçlar için ödenen yıllık kira bedeli nedir (otomobil, motosiklet vs. için ayrı ayrı)?

S.14-PTT mülkiyetinde bulunan ve köy ve beldelerde posta hizmeti sunumunda kullanılan toplam araç sayısı kaçtır (otomobil, motosiklet vs. için ayrı ayrı)?

S.15-Bir köy/belde dağıtıcısı (ortalama rakamlarla) bir günde kaç adet köy/beldede dağıtım işlemini gerçekleştirmektedir (Şüphesiz bu rakam coğrafi koşullara göre değişiklik gösterecektir, burada ortalama rakam istenmektedir).

S.16-Köy ve beldelerde haftada 5 gün dağıtım ve kabul işlemleri bir arada yapılırsa ziyaret edilen ortalama köy/belde sayısı kaç düşer (konunun uzmanlarının kişisel değerlendirme ve tahminleri talep edilmektedir)?

S.17-Köy ve beldelerde haftada 1 veya 2 gün dağıtım yapan görevliler haftanın geri kalan günlerinde ne yapmaktadır?

S.18-Köy ve beldelerde haftada 1 veya 2 gün dağıtım için kullanılan araçlar haftanın geri kalan günlerinde hangi işler için kullanılmaktadır?

**Önemli Not:** Yukarıdaki sorularda, haftada 1 veya 2 gün (veya varsa 5 günden az diğer) hizmet sunulan köy ve beldeler için işgücü ve araç sayılarını ayrı ayrı vermek mümkün olmuyorsa söz konusu veriler haftada 5 günden az hizmet sunulan tüm köy ve beldeler için toplu olarak sunulabilir.

**EK 2.****PTT SORU FORMU  
KARGO HİZMETLERİ**

S.1-Tüm il ve ilçe merkezlerinde haftada kaç gün kargo hizmeti sunulmaktadır?

S.2-Köy ve beldelere haftada kaç gün kargo hizmeti sunulmaktadır?

S.3-Haftada bir gün, iki gün veya daha fazla günde hizmet sunulan köy ve beldelerin (bağlı oldukları şehirle birlikte) hizmet sunulan gün sayısına göre listesi?

**Örnek Tablo**

Haftada 1 gün kargo hizmeti sunulan köy ve beldeler	Haftada 2 gün kargo hizmeti sunulan köy ve beldeler
A Köyü (Şehir-İlçe)	B Köyü (Şehir-İlçe)

S.4-Mevcut durumda kargo hizmetleri için posta altyapısı (şube ve acenteler, dağıtım araçları vs.) mı kullanılmaktadır?

S.5-Köy ve beldelerde kargo kabul işlemleri ne şekilde yapılmaktadır?

S.6-Köy ve beldelerde kabul işlemleri yapılan kargo gönderileri toplama merkezlerine ne şekilde gönderilmektedir?

S.7-Köy ve beldelerde kargo dağıtım ve teslim işlemleri ne şekilde yapılmaktadır? Dağıtım ve teslim işlemleri posta gönderileri ile bir arada mı yapılmaktadır?

S.8-Köy ve beldelerde kargo dağıtım ve teslim hizmetini görmek üzere görevlendirilen toplam işgücü sayısı kaçtır (haftada hizmet götürme gün sayısına göre gruplandırılarak, örneğin haftada 1 gün dağıtım ve teslim yapılan köy ve beldelerdeki toplam işgücü sayısı; haftada 2 gün dağıtım ve teslim yapılan köy ve beldelerdeki toplam işgücü sayısı ayrı ayrı olmak üzere)?

Örnek Tablo

Haftada 1 gün kargo hizmeti sunulan köy ve beldelerde hizmet sunumunda bulunan (dağıtım-teslim) toplam işgücü	Haftada 2 gün kargo hizmeti sunulan köy ve beldelerde hizmet sunumunda bulunan (dağıtım-teslim) toplam işgücü
X kişi	Y kişi

S.9-Köy ve beldelerde kargo dağıtım ve teslim hizmetini görmek üzere toplam kaç adet araç (otomobil, motosiklet, bisiklet vs bazında ayrı ayrı) kullanılmaktadır (haftada hizmet götürme gün sayısına göre gruplandırılarak, örneğin haftada 1 gün dağıtım ve teslim yapılan köy ve beldelerde kullanılan toplam otomobil, motosiklet vs. sayısı; haftada 2 gün dağıtım ve teslim yapılan köy ve beldelerde kullanılan toplam otomobil, motosiklet vs. sayısı ayrı ayrı olmak üzere)?

Örnek Tablo

Haftada 1 gün kargo hizmeti sunulan köy ve beldelerde hizmet sunumunda kullanılan (dağıtım-teslim) toplam araç sayısı	Haftada 2 gün kargo hizmeti sunulan köy ve beldelerde hizmet sunumunda kullanılan (dağıtım-teslim) toplam araç sayısı
X adet otomobil XX adet motosiklet XXX adet bisiklet	Y adet otomobil YY adet motosiklet YYY adet bisiklet

S.10-Köy ve beldelerde dağıtım ve teslim hizmetini görmek üzere kullanılan motorlu araçlar için (otomobil, motosiklet vs. bazında ayrı ayrı) sarf edilen günlük ortalama yakıt bedeli (haftada hizmet götürme gün sayısına göre gruplandırılarak, örneğin haftada 1 gün dağıtım ve teslim yapılan köy ve beldelerde sarf edilen günlük yakıt bedeli; haftada 2 gün dağıtım ve teslim yapılan köy ve beldelerde sarf edilen günlük yakıt bedeli ayrı ayrı olmak üzere) ne kadardır?

Örnek Tablo

Haftada 1 gün kargo hizmeti sunulan köy ve beldelerde hizmet sunumunda kullanılan araçlarda tüketilen <u>günlük</u> ortalama yakıt miktarı (litre bazında benzin, motorin vs.)	Haftada 2 gün kargo hizmeti sunulan köy ve beldelerde hizmet sunumunda kullanılan araçlarda tüketilen <u>günlük</u> ortalama yakıt miktarı (litre bazında benzin, motorin vs.)
X litre motorin (otomobiller için) XX litre motorin (motosikletler için)	Y litre motorin (otomobiller için) YY litre motorin (motosikletler için)

S.11-Köy ve beldelere kargo hizmeti götürmek için kullanılan kiralık araçlar için ödenen yıllık kira bedeli nedir (otomobil, motosiklet vs. için ayrı ayrı)?

S.12-PTT mülkiyetinde bulunan ve köy ve beldelerde kargo hizmeti sunumunda kullanılan toplam araç sayısı kaçtır (otomobil, motosiklet vs. için ayrı ayrı)?

S.13-Bir köy/belde dağıtıcısı (ortalama rakamlarla) bir günde kaç adet köy/beldede kargo dağıtım işlemini gerçekleştirmektedir (Şüphesiz bu rakam coğrafi koşullara göre değişiklik gösterecektir, burada ortalama rakam istenmektedir).

S.14-Köy ve beldelerde haftada 5 gün kargo dağıtım ve kabul işlemleri bir arada yapılırsa ziyaret edilen ortalama köy/belde sayısı kaç düşer (konunun uzmanlarının kişisel değerlendirme ve tahminleri talep edilmektedir)?

S.15-Köy ve beldelerde haftada 1 veya 2 gün dağıtım yapan görevliler haftanın geri kalan günlerinde ne yapmaktadır?

S.16-Köy ve beldelerde haftada 1 veya 2 gün dağıtım için kullanılan araçlar haftanın geri kalan günlerinde hangi işler için kullanılmaktadır?

**Önemli Not:** Yukarıdaki sorularda, haftada 1 veya 2 gün (veya varsa 5 günden az diğer) hizmet sunulan köy ve beldeler için işgücü ve araç sayılarını ayrı ayrı vermek mümkün olmuyorsa söz konusu veriler haftada 5 günden az hizmet sunulan tüm köy ve beldeler için toplu olarak sunulabilir.



**EK 3.****ÖZEL KARGO ŞİRKETLERİNE YÖNELİK****SORU FORMU**

S.1-Türkiye’de kargo piyasasının tahmini büyüklüğü (ciro ve kargo adedi bazında) nedir?

S.2-İl ve ilçe merkezlerinde haftada kaç gün kargo hizmeti sunmaktasınız?

S.3-Köy ve beldelere haftada kaç gün kargo hizmeti sunmaktasınız?

S.4-Şirketinizce il-ilçe ve köy-beldelerde hizmet sunulan gün sayısı hangi kriterlere göre belirlenmektedir ve hangi periyotta yeniden değerlendirilmektedir?

S.5-Haftada bir gün, iki gün veya daha fazla günde hizmet sunulan köy-beldelerin hizmet sunulan gün sayısına göre sayıları nedir? (Aşağıdaki tablo açıklayıcı olmak üzere sunulmuştur).

Örnek Tablo

Haftada 1 gün hizmet sunulan toplam köy-belde sayısı	Haftada 2 gün hizmet sunulan toplam köy-belde sayısı	Haftada 3 gün hizmet sunulan toplam köy-belde sayısı	Haftada 4 gün hizmet sunulan toplam köy-belde sayısı
???	???	???	???

S.6-İl/İlçe ve köy-beldelerde yapılan hizmet sunumlarında PTT altyapısından yararlanmakta mısınız?

S.7- Köy-beldelerde kargo kabul işlemleri ne şekilde yapılmaktadır?

S.8-Köy/beldelerde kargo dağıtım ve teslim işlemleri ne şekilde yapılmaktadır?

S.9-Kargo hizmet sunumunda kullanılan toplam personel (idari, kargo kabul ve dağıtım işlerinde kullanılan personel sayıları ayrı ayrı olmak üzere); bölge merkezi (bölge merkezleri ayrı ayrı belirtilmek üzere); aktarma merkezi; ofis; acente; dağıtım ve teslimde kullanılan araç (araç cinsleri bazında ayrı ayrı belirtilmek üzere) sayıları kaçtır?

S.10-Mevcut durumda PTT ile rekabet ettiğiniz alt hizmet alanları (kargo, süreli yayın, toplu gönderiler vs.) nelerdir? Söz konusu segmentlere ilişkin tahmini piyasa payınız nedir?

S.11-Posta tekelinin bir yasal düzenleme ile kaldırılması durumunda; bireysel mektup gönderisi, toplu mektup gönderisi, basılmış kağıt, süreli yayınlar segmentlerinden hangilerinde hizmet sunumuna başladınız? Mevcut piyasa koşulları altında (tekel hakkının kaldırılması sonucunda) hizmet sunumuna başlayacağınızı öngördüğünüz segmentler bakımından (her bir segment için ayrı ayrı belirtmek üzere) köy-beldelerde haftada kaç gün hizmet sunumunda bulunmayı düşünürdünüz? (Şirket yönetiminin mevcut koşullar altında genel değerlendirmesi talep edilmektedir).

S.12-Posta tekelinin kaldırıldığı varsayımı altında, kapsam ekonomilerinin (kargonun yanı sıra diğer posta hizmetlerini de sunmanın ölçek-maliyet avantajı kastediliyor) etkisiyle il-ilçe ve köy-beldelerde posta hizmeti sunma (dağıtım ve teslim) gün sayısında bir artış olur muydu? (Mevcut durumda söz gelişi haftada iki gün hizmet götürülen bir ilçe veya köy-beldeye posta tekeli kaldırıldıktan sonra daha fazla günde hizmet götürülüp götürülmeyeceği konusundaki politika soruluyor. Türkiye'nin coğrafi bölgeleri bazında değerlendirme yapılabilir).

**Not: Yukarıdaki soru Türkiye'de Evrensel Hizmet Maliyeti'nin hesaplanması bakımından en kritik soruların başında gelmektedir. Lütfen mümkün olduğunca ayrıntılı görüş ve değerlendirmelerinizi paylaşınız.**

S.13-Posta Kanunu'nun değiştiği ve evrensel hizmet yükümlüsünün ihale yöntemiyle (mevcut taslaktaki standartlara göre en düşük evrensel hizmet katkısı talep eden şirketin evrensel hizmet yükümlüsü olarak belirleneceği bir ihale yönteminde tekel hakkının bulunmadığı varsayımıyla) belirlendiği halde, mevcut koşullar altında şirket olarak ihaleye teklif sunar mıydınız? Şayet teklif sunmayı düşünürseniz hazırlayacağınız teklif kapsamında hangi maliyet unsurlarını (evrensel hizmet maliyeti olarak) dikkate alırdınız?

S.14-Yeni bir yasal düzenleme ile posta tekelinin alternatif olarak 100, 150 ve 200 gram olarak belirlendiği hallerde her bir ağırlık üst limiti için bu limitler içinde kalan haberleşme gönderilerinin toplam posta (kargo hariç) piyasası büyüklüğünün (ciro bazında PTT fiyatlarıyla) yüzde kaçına denk geleceğini tahmin ediyorsunuz?

S.15-Mevcut durumda PTT ile rekabette, size dezavantaj, PTT'ye görelî üstünlük sağlayayan kamusal imtiyazlar (vergi, çeşitli kanunlarla verilen imtiyazlar ve diğler) bulunmakta mıdır? Şayet var ise bunların rekabet gücünüz üzerindeki etkisini ilişkin kısa bir değlerlendirme sunar mısınız?

**EK 4.****PTT İÇİN 2010 YILI İTİBARIYLA TAHMİNİ EVRENSEL HİZMET  
MALİYETİ TUTARININ HESAPLANMASI**

1. PTT tarafından tüm il ve ilçe merkezlerinde 5 veya 6 gün posta hizmeti sunulmaktadır. Köy ve beldelere haftada 1-6 arasında değişen günlerde hizmet sunumu gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda; 296 köye haftada 1 gün, 1.286 köye haftada iki gün, 1.671 köye haftada üç gün, 2.015 köye haftada dört gün, 19.778 köye haftada beş gün ve 11.387 köye haftada altı gün posta hizmeti sunulmaktadır.
2. Evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında PTT, 296 köye haftada dört gün, 1.286 köye haftada üç gün, 1.671 köye haftada iki gün ve 2.015 köye haftada bir gün ek hizmet sunma yükümlülüğü altına girecektir.
3. Köylerde posta ve kargo hizmetleri aynı altyapı üzerinden verilmektedir. Bu nedenle posta ve kargo için ayrı ayrı maliyet hesaplamasına gerek duyulmamaktadır.
4. Köylerde posta hizmeti sunmak üzere; 1 gün hizmet verilen yerlerde 25 dağıtıcı, 2 gün hizmet verilen yerlerde 53 dağıtıcı, 3 gün hizmet verilen yerlerde 57 dağıtıcı, 4 gün hizmet verilen yerlerde 50 dağıtıcı, 5 gün hizmet verilen yerlerde 419 dağıtıcı, 6 gün hizmet verilen yerlerde 239 dağıtıcı görevlendirilmiştir. 2010 yılı itibarıyla bir dağıtıcının PTT'ye maliyeti yaklaşık 2.600 TL olmuştur.
5. Köylerde posta hizmetleri sunumunda bulunmak üzere toplam 708 adet kiralık araç kullanılmaktadır. Bunlardan 653 adedi filo aracı, 54 adedi ise şoförlü araç statüsündedir. Filo araçlarına kiralama ve yakıt gideri olarak aylık ortalama 1.110 TL, şoförlü araçlara ise 1.760 TL ödenmiştir. PTT mülkiyetinde bulunan filo araçları ile kiralık araçların birim maliyeti 1160 TL olmaktadır.
6. Köylerde posta hizmetleri sunumunda bulunmak üzere; 1 gün hizmet verilen yerlerde 14 araç, 2 gün hizmet verilen yerlerde 39 araç, 3 gün hizmet verilen yerlerde 47 araç, 4 gün hizmet verilen yerlerde 48 araç, 5 gün hizmet verilen yerlerde 397 araç, 6 gün hizmet verilen yerlerde 236 araç kullanılmıştır.

7. Köylerde haftada 5 günden az dağıtım yapan görevliler haftanın geri kalan günlerinde şehir dağıtım hizmetlerinde veya merkezde posta hizmetlerinde çalışmakta, haftada 5 günden az dağıtım için kullanılan araçlar haftanın diğer günlerinde başka bir merkezin köyünde dağıtım hizmetlerinde veya merkezin ring hizmetlerinde ya da posta ve kargo dağıtım hizmetlerinde kullanılmaktadır.
8. 1 gün hizmet verilen köylerde hizmeti beş güne tamamlamak için araç ve dağıtıcı bazında ek dağıtım maliyeti 4X25 dağıtıcı+4X14 araç; 2 gün hizmet verilen köylerde hizmeti beş güne tamamlamak için ek dağıtım maliyeti 3X53 dağıtıcı+3X39 araç; 3 gün hizmet verilen köylerde hizmeti beş güne tamamlamak için ek dağıtım maliyeti 2X57 dağıtıcı+2X47 araç; 4 gün hizmet verilen köylerde hizmeti beş güne tamamlamak için ek dağıtım maliyeti 1X50 dağıtıcı+1X48 araçtır. Böylece toplam 423 dağıtıcı ve 315 araca gereksinim duyulmaktadır.
9. 423 ilave dağıtıcı ve 315 ilave araç için ortaya çıkacak aylık ek maliyet;  $423 \times 2600 + 315 \times 1160 = 1.099.800 + 365.400 = 1.465.200$  TL olacaktır. Bu halde yıllık ek dağıtım maliyeti  $12 \times 1.465.200 = 17.582.400$  TL olacaktır.
10. Görme engellilere özgü gönderi sayısı 2010 yılında 56.000 adet olmuştur. Gönderi ücreti ise 0,02 TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Son derece düşük olan bu ücretler, şüphesiz PTT'nin KİT statüsünden kaynaklanan fiyat politikasının sonucudur ve rekabet koşulları altında PTT'nin bu düzeyde düşük ücretlerle hizmet sunmayacağını varsaymak mümkündür. Bu durumda PTT'nin ticari kaygılarla hareket ettiğinde görme engellilere yönelik hizmet ücretlerinin en düşük ağırlıkta mektup ücretleri düzeyinde belirlenebileceği öngörüsü altında ücretin aşağı yukarı 0,7 TL civarında olacağı varsayılabilir. Bu halde görme engellilere özgü posta gönderilerinin ücretsiz sunulmasının PTT'ye yıllık ek maliyeti  $56.000 \times 0,7 = 39.200$  TL olacaktır.
11. 2010 yılında yurtiçi kayıtlı ve kayıtsız mektup postası gönderi sayısı 888.699.000 adet, gelir ise 896.252.942 TL olmuştur. Bunlar içinde 0-50 gram ağırlığında gönderilerin sayısı 799.829.100 adet, geliri 607.870.116 TL; 0-100 gram ağırlığında gönderilerin sayısı 844.264.050 adet, gelir, 692.740.871 TL; 0-200 gram ağırlığında gönderilerin sayısı 870.925.020 adet, geliri 839.731.685

TL olarak gerçekleşmiştir.

12. Yurtiçi kayıtlı ve kayıtsız mektup postası gönderileri tekel kapsamında bulunan haberleşme gönderilerinin yaklaşık %90'ını teşkil etmektedir. Diğer gönderi türleri için ağırlık bazında gelir rakamları mevcut olmadığından kayıtlı ve kayıtsız mektup gönderileri tekel hakkından elde edilen kâr oranının hesaplanmasında esas alınmıştır. Nihai noktada tekel hakkından elde edilen kâr rakamına kalan %10'luk kısım, aynı kâr oranı varsayımıyla eklenecektir. 2010 yılı için yurtdışı haberleşme gönderisi sayısı 16.000, elde edilen gelir tutarı ise 9.665.000 TL olarak gerçekleşmiştir.
13. 2010 yılı için tekel hakkından elde edilecek kâr oranlarının hesaplanmasında Sayıştay (2010, 81) tarafından hazırlanan PTT 2010 Yılı Raporunda yer verilen yurtiçi ve yurtdışı satış kâr oranları oranı esas alınmıştır.
14. 2010 yılında yurtiçi posta hizmetlerinden elde edilen faaliyet kârı oranı %6,4; yurtdışı posta hizmetlerinden elde edilen kâr oranı ise %0,7 olmuştur . Yurtdışı gönderiler için ağırlık bazında gönderi oranı rakamları elde edilememiştir. Hesaplama yurtdışı gönderi sayısı için geçerli olan ağırlık oranlarının yurtdışı gönderi gelirleri bakımından da aynı oranda gerçekleştiği varsayılacaktır. Bu doğrultuda 0-50 gram ağırlıkta yurtdışı gönderiler için %90, 0-100 gram ağırlıkta yurtdışı gönderiler için %95 ve 0-200 gram ağırlıkta yurtdışı gönderiler için %98 oranları esas alındığında;0-50 gram ağırlıkta yurtdışı gönderilerden elde edilen gelir 8.698.500 TL; 0-100 gram ağırlıkta yurtdışı gönderiler için elde edilen gelir 9.181.750 TL ve 0-200 gram ağırlıkta yurtdışı gönderiler için elde edilen gelir 9.471.700 TL olacaktır.
15. Yukarıda yer verilen kâr oranları esas alındığında yurtiçi gönderiler bakımından PTT'nin; 0-50 gram tekel hakkı için elde edeceği kâr tutarı 38.903.687 TL, 0-100 gram tekel hakkı için elde edeceği kâr tutarı 44.335.415 TL, 0-200 gram tekel hakkı için elde edeceği kâr tutarı 53.742.827 TL olarak gerçekleşecektir.
16. Yurtdışı gönderiler bakımından PTT'nin; 0-50 gram tekel hakkı için elde edeceği kâr tutarı 60.889 TL; 0-100 gram tekel hakkı için elde edeceği kâr tutarı 64.272 TL, 0-200 gram tekel hakkı için elde edeceği kâr tutarı 66.301 TL olarak gerçekleşecektir.

17. Sonuç olarak PTT için evrensel hizmet yükümlülüğünün net maliyeti farklı ağırlıkta tekel hakkı öngörülerini için; haftada 5 gün hizmet maliyeti+görme engellilere ücretsiz hizmet sunumunun maliyeti-yurtiçi ve yurtdışı tekel hakkı kârı formülü üzerinden hesaplanabilecektir.

18. 0-50 gram tekel hakkı varsayımı altında evrensel hizmet maliyeti;  
 $17.582.400+39.200-(38.903.687+60.889)=-21.342.976$  TL

19. 0-100 gram tekel hakkı varsayımı için evrensel hizmet maliyeti  
 $17.582.400+39.200-(44.335.415+64.272)=-26.778.087$  TL

20. 0-200 gram tekel hakkı varsayımı için evrensel hizmet maliyeti  $17.582.400+39.200-(53.742.827+66.301)=-36.187.528$  TL olacaktır.