



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

EVRENSEL HİZMETİN FİNANSMANI VE TÜRKİYE ÖRNEĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Süleyman Çınar

Yüksek Lisans

Ankara, 2013

EVRENSEL HİZMETİN FİNANSMANI
VE TÜRKİYE ÖRNEĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Süleyman Çınar

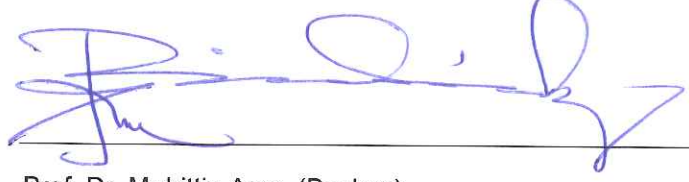
Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans

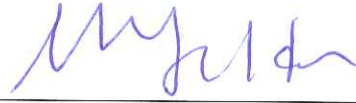
Ankara, 2013

KABUL VE ONAY

Süleyman Çınar tarafından hazırlanan "Evrensel Hizmetin Finansmanı ve Türkiye Örneğinin Değerlendirilmesi" başlıklı bu çalışma, 24.06.2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. Muhittin Acar (Başkan)



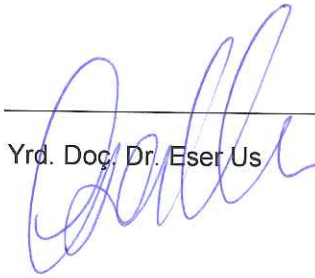
Doç. Dr. Mete Yıldız (Danışman)



Doç. Dr. Mehmet Devrim Aydın



Doç. Dr. M. Kemal Öktem



Yrd. Doç. Dr. Eser Us

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Yusuf Çelik


Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt 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.

24.06.2013



Süleyman Çınar

TEŞEKKÜR

Öncelikle bu çalışmada şu veya bu sebeple emeği geçmiş olan ve burada isimlerini sayamayacağım herkese çok teşekkür ederim.

Çalışmamın başından beri beni bir an olsun yalnız bırakmayan ve bilgi ve tecrübelerinden her zaman yararlandığım, akademik yönlendirmeleriyle çalışmanın son halini almasında büyük emeği olan danışman hocam Doç. Dr. Mete YILDIZ'a gönülden bir teşekkürü borç bilirim.

Lisansüstü eğitimim süresince akademik düşünce hayatımda yeni ufuklar açan, Hacettepe Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünün değerli öğretim görevlilerinden, hocalarım Prof. Dr. Muhittin ACAR, Doç. Dr. Mehmet Devrim AYDIN ve özellikle de bana duyduğu güven ve desteği sayesinde bugün bu tezi sunma fırsatı bulduğum Doç. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN'e yürekten teşekkür ederim.

Ayrıca verdikleri mülakatlarla tezin yazılmasına katkıda bulunan Yrd. Doç. Dr. Eser US'a, Kalkınma Bakanlığı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanı Emin Sadık AYDIN'a, TELKODER Genel Sekreteri Rıdvan UĞURLU'ya ve Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Haberleşme Dairesi'nin değerli çalışanlarına teşekkür ederim.

Son olarak da onlara ayıracağım zamandan çalarak hazırladığım bu tezde emekleri bulunan eşim Nergis ve kızım Yağmur'a çok teşekkür ederim.

ÖZET

ÇINAR, Süleyman. Evrensel Hizmetin Finansmanı ve Türkiye Örneğinin Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013.

19. yüzyılın başlarında ortaya atılan “evrensel hizmet” kavramı, 1980’lerden sonra tüm dünyada hızla devam eden telekomünikasyon özelleştirmeleri neticesinde bu alanda giderek kamu hizmeti ile eşdeğer bir kavram olarak karşımıza çıkmaya başlamıştır. Bilgi ve iletişim teknolojileri (BİT) alanındaki ilerleme, sayısal uçurumun çözümü ve ekonomik verimliliğin artırılması gibi birçok konuda evrensel hizmet kavramı ve uygulamalarının önemi genelde bütün dünya ve özelde Türkiye için yadsınamayacak kadar büyüktür. Bu çalışmanın amacı, Türk Telekom’un özelleştirilmesinin hemen öncesinde 2005 yılında çıkarılan 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası’nın yürürlüğe girdiği tarihten bu güne kadar bir kamu politikası aracı olarak ne şekilde kullanıldığını ve diğer ülke uygulamaları ile karşılaştırarak evrensel hizmetlerin sağlanması konusunda ülkemizin bulunduğu yeri tespit etmektir. Bu bağlamda çalışmanın birinci bölümünde evrensel hizmete dair kuramsal ve kavramsal çerçeve çizilmiştir. İkinci bölümde dünyada evrensel hizmet uygulamaları incelenmiş ve finansman yöntemlerine yer verilmiştir. Üçüncü bölümde Türkiye’de evrensel hizmet uygulamaları, finansmanı ve 5369 sayılı yasa incelenmiştir. Evrensel hizmet hesabında toplanan paraların hangi kaynaklardan toplandığı ve hangi amaçlar için ne kadarının harcandığı BİMER müracaatlarına verilen cevaplar ışığında ayrıntılı olarak verilmiştir. Son bölümde ise bir önceki bölümde yapılan tespitlerden hareketle Türkiye için birtakım önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Sözcükler

Evrensel Hizmet, Evrensel Hizmetin Finansmanı, 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Yasası, Evrensel Hizmet Fonu, Sayısal Uçurum, Telekomünikasyon Özelleştirmeleri

ABSTRACT

ÇINAR, Süleyman. Financing of Universal Service and the Assessing the Example of Turkey, Master Thesis, Ankara, 2013

The concept of “universal service” that arose in the early years of the nineteenth century, has appeared as a Notion equivalent to the public service in this area as a result of liberalization of the telecommunication which has continued rapidly after 1980s around the world. The concept of universal service and the importance of its implementations in the areas such as improvement in the Information and Communication Technology(ICT), resolution of digital divide and increasing the economic productivity cannot be ignored for the world in general and for Turkey in particular. The aim of this work is to determine in what way the law of universal service enacted in 2005 with law no 5369 just before the customization of Turk Telekom has been used as a mean of public policy since it came into force and to determine in what point our country stand in the matter of providing universal service comparing with implementations in other countries. Accordingly in the first part of the work, theoretical and conceptual framework has been defined. In the second part, implementations of universal service in the world have been studied and finance methods have been mentioned. In the third part universal service implementations in Turkey, financing and the law with no 5369 have been examined in detail. It's given in detail that how the universal service fund is raised (which resources the Money is collected from) and how much of the fund is spent for and which reasons it is used for based on the replies made by BİMER. And in the last part, based on the deductions in the previous part some suggestions have been made for Turkey.

Key words

Universal service, Financing of Universal Service, The law of universal service with no 5369, Digital divide, The fund of universal service, Customizations in telecommunication

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
TEŞEKKÜR	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR DİZİNİ	ix
TABLolar DİZİNİ	xi
ŞEKİLLER DİZİNİ	xii
GİRİŞ	1
1.BÖLÜM : KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE	8
1.1. Evrensel Hizmet Nedir?	8
1.2. Evrensel Hizmet'in Tarihçesi	11
1.3. Evrensel Hizmet İlkeleri	13
1.4. Evrensel Hizmet'in Kapsamı	15
1.5. Genişbant İnternet Erişiminin Evrensel Hizmetler Kapsamında Değerlendirilmesi	18
1.6. Evrensel Hizmet-Kamu Politikası İlişkisi	21
1.6.1. Kamu Hizmeti Kavramı.....	21
1.6.2. Kamu Hizmeti Kavramının Algılanışındaki Değişim.....	22
1.6.3. Bir Kamu Hizmeti Olarak Evrensel Hizmet.....	22
1.6.4. Bir Kamu Politikası Konusu Olarak Evrensel Hizmet.....	23

1.6. Sosyal Devlet – Evrensel Hizmet İlişkisi.....	26
1.7. Evrensel Hizmet –Sayısal Uçurum İlişkisi.....	27
2. BÖLÜM : DÜNYADA EVRENSEL HİZMET UYGULAMALARI.....	31
2.1. Dünya Uygulamalarına Genel Bakış.....	31
2.2. ABD Örneği.....	35
2.3. Avrupa Birliği Örneği	39
2.4. Evrensel Hizmetin Finansman Sorunu ve Evrensel Hizmet Fonları.....	42
2.4.1. Evrensel Hizmetin Net Maliyet Hesabı.....	43
2.4.2. Evrensel Hizmetin Finansmanı.....	45
2.4.3. Evrensel Hizmet Fonları.....	47
3. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE EVRENSEL HİZMET	50
3.1. Türkiye’de Evrensel Hizmet Anlayışının Gelişimi.....	50
3.2. 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Yasası’nın İçeriği.....	52
3.3. 5369 Sayılı Yasaya Göre Türkiye’de Evrensel Hizmetin Kapsamı.....	53
3.4. Evrensel Hizmet Gelir ve Harcamalarının Değerlendirilmesi....	57
3.5. Türkiye’de Evrensel Hizmet Kapsamında Gerçekleştirilen Projeler.....	68
3.5.1. Bilgi Teknolojileri Sınıfları.....	68
3.5.2. Kamu İnternet Erişim Merkezleri (KİEM) Kurulması.....	68
3.5.3. Öğrenme Nesnesi Alım Projesi.....	69
3.5.4. Bilgi Teknolojileri Destekli Fen Laboratuvarları Kurulması Projesi.....	70

3.5.5. İnternet Alt Yapısı Olmayan Okulların İnternet Alt Yapısının Kurulması.....	70
3.5.6. Alt Yapısı Olmayan Köylere Telefon ve İnternet Hizmeti Götürülmesi.....	71
3.5.7. Kızılay Genel Müdürlüğünün Haberleşme İhtiyacının Uydu Üzerinden Karşılanması.....	71
3.5.8. e-Devlet Kapısı.....	72
3.5.9. Gören Göz Projesi.....	72
3.5.10. Fatih Projesi.....	73
3.5.11. Web Tabanlı İngilizce Dil Eğitim Sistemi ve Multimedia Dil Sınıfı Kurulması.....	73
3.5.12. Akıllı Sınıfların Kurulumu.....	73
3.6. Evrensel Hizmet Kapsamında Gerçekleştirilen Projelerin Değerlendirilmesi.....	74
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	75
KAYNAKÇA.....	82
EK 1. 5369 SAYILI EVRENSEL HİZMET KANUNU.....	93
EK 2. 5369 SAYILI KANUNA EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN MEVZUATIN VEYA ANAYASA MAHKEMESİ TARAFINDAN İPTAL EDİLEN HÜKÜMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ TARİHİNİ GÖSTERİR LİSTE.....	102

KISALTMALAR DİZİNİ

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
ADSL:	Asymmetric Digital Subscriber Line (Bakışımsız Sayısal Abone Hattı)
BİMER:	Başbakanlık İletişim Merkezi
BİT:	Bilgi ve İletişim Teknolojileri
BT:	Bilgi Teknolojileri
BTİK:	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
CEC:	Commission of the European Communities (Avrupa Toplulukları Komisyonu)
CEF	Connecting Europe Facility (Avrupa İletişimini Birleştirmeye Hizmeti)
CIS:	Commonwealth of Independent States (Bağımsız Devletler Topluluğu)
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
DVB-C:	Digital Video Broadcasting-Cable (Sayısal Video Yayını- Kablolu)
DVB-S:	Digital Video Broadcasting-Satellite (Sayısal Video Yayını- Uydu)
DVB-T:	Digital Video Broadcasting-Terrestrial (Sayısal Video Yayını- Karasal)
EC:	European Commission (Avrupa Komisyonu)
FATİH:	Fırsatları Artırma, Teknolojiyi İyileştirme Hareketi
FCC:	Federal Communications Commission (Federal İletişim Komisyonu)
GSM:	Global System for Mobile Communications (Mobil İletişim için Küresel Sistem)
GSMA:	Group Special Mobile Association (Özel Mobil Telefoncular Birliği)
GSMH:	Gayri Safi Milli Hasıla

HEM:	Halk Eğitim Merkezi
ITU:	International Telecommunications Union (Uluslararası Telekomünikasyon Birliği)
KBPS:	Kilobyte Per Second (Saniyede Kilobayt)
KİEM:	Kamu İnternet Erişim Merkezleri
MBİT/S:	Megabayt/Saniye
MBPS:	Megabits Per Second (Saniyede Megabit)
MEB:	Milli Eğitim Bakanlığı
MEM:	Mesleki Eğitim Merkezi
MIC:	Ministry of Internal Affairs
NTT:	Nippon Telegraph and Telephone (Nippon Telgraf ve Telefon)
OECD:	Organization for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
SAS:	Sektörel Araştırma ve Stratejiler
SHÇEK:	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TELKODER:	Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Birliği
TÜİK:	Türkiye İstatistik Kurumu
UDHB:	Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
USA:	United States of America (Amerika Birleşik Devletleri)
USAA:	Universal Service Administrative Agency (Evrensel Hizmet Yönetim Ajansı)
USAC:	Universal Service Administrative Company (Evrensel Hizmet Yönetim Şirketi)
VSAT:	Very Small Aperture Terminal (Çok Küçük Huzmeli Terminal)

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: Bazı AB Ülkelerinde Evrensel Hizmetin Kapsamı.....	34
Tablo 2: Yıllar İtibariyle Evrensel Hizmet Hesabına Aktarılan Para Miktarı (2005-2012).....	59
Tablo 3: Evrensel Hizmet Harcamaları (2005-2012).....	65
Tablo 4: Evrensel Hizmet Gelirleri (2005-2012).....	67

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Türkiye’de Sayısal Uçuruma Dair Temel Göstergeler (2007-2012).....	29
Şekil 2: Dünyada Evrensel Hizmet (2012).....	32
Şekil 3: Evrensel Hizmet Yasası’nın İşletmecilere Yüklediği İlave Maddi Yük (2005-2012).....	60
Şekil 4: Evrensel Hizmet Gelirlerinin Gelir Kalemleri Açısından Dağılımı (2005-2012).....	61
Şekil 5: Yıllar İtibariyle Evrensel Hizmet Hesabına Aktarılan/Kullanılan Para Miktarı (2005-2012).....	63
Şekil 6: Evrensel Hizmet Hesabı Kaynak Kullanım Durumu (2005-2012).....	64

GİRİŞ

“Evrensel Hizmet” kavramı, bazı hizmetlerin devlet tarafından ayırım gözetilmeksizin, tüm vatandaşlara eşit şekilde verilmesi gerektiği fikrine dayanır. Kamu politikası yapıcılar tarafından olmazsa olmaz nitelikte kabul edilerek evrensel hizmet sayılan bu “asgari hizmetler”, bütün dünyada yaygın olarak kabul gördüğü şekliyle telekomünikasyon alanındaki hizmetlerle ilgilidir. Bununla beraber telekomünikasyon alanı dışındaki (elektrik, su, gaz vs.) bazı şebekesel hizmetler de evrensel hizmet kavramı içinde değerlendirilebilir.

Evrensel hizmetin dünya çapında kabul edilmiş ortak bir tanımı bulunmamakla (Calvo, 2012, s. 4) birlikte dünya alan yazını incelendiğinde evrensel hizmet anlayışına dair üç temel ilke üzerinde çoğunlukla hemfikir olduğu görülmektedir. Bu ilkelere göre evrensel hizmet; erişilebilir (accessibility) ve karşılanabilir/ödenebilir (affordability) olmalı ve herkese eşit kalitede hizmet sunumu (quality of service) sağlanmalıdır (5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası 2005; USA, Telecommunication Act of 1996, s. 37; CEC Commission of the European Communities, 1994. s. 28,29’ dan Aktaran: Cuilenburg 2009; Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council).

Evrensel hizmet her ne kadar ilk bakışta toplumsal bir olgu gibi görünüyorsa da, ekonomik ve teknolojik gelişmeler de evrensel hizmetin gelişimi, kapsamı ve sunulduğu ile yakından ilişkilidir. Bu çok yönlü kavram, tüm dünyada telekomünikasyon sektörünün hızla liberalleşmesi neticesinde daha da önemli ve anlamlı hâle gelmiştir. Hatta evrensel hizmet uygulamaları, kişilerin, grupların, bölgelerin ve ülkelerin teknolojiyi kullanma ve ondan katma değer elde etme konusunda yaşadığı eşitsizlikleri konu alan sayısal uçurum (digital divide) sorununun çözümünde de bir seçenek olarak görülmeye başlanmıştır.

Evrensel hizmet anlayışı, günümüzde dünyanın birçok ülkesinde kabul görmüş ve çeşitli seviyelerde uygulamaya geçirilmiş durumdadır. Evrensel hizmetin Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde daha mütevazı hedefleri varken, bazı gelişmiş ülkelerde daha yüksek standartlarda bir hizmet öngörülmektedir. Bu gelişmiş ülkelerde bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemeye paralel olarak,

genişbant internet erişiminin evrensel hizmetler kapsamına alınması örneğindeki gibi, evrensel hizmet kapsamının da genişlediği görölmektedir.

Türkiye’de ise bu anlayış, kendisini, bilgi ve iletişim teknolojilerinin erişilebilir, karşılanabilir bir maliyetle ve kaliteli bir şekilde kullanımını tüm öлкеye, bütün toplumsal gurupları içerecek şekilde yaymayı amaçlayarak göstermiştir. Bu hedef doğrultusunda, özellikle Türk Telekom’un özelleştirilmesi sonrasında ortaya çıkan ihtiyaça binaen, düzenleyici devlet mantığı çerçevesinde 16.06.2005 tarihli ve 5369 sayılı “Evrensel Hizmet Yasası”¹ ile evrensel hizmet kavramı tanımlanmış ve bu alandaki işleyişin yasal çerçevesi çizilmiştir.

Bu çalışmada, ilk olarak yukarıda çizilen çerçevede, evrensel hizmet kavramının gelişimi, kapsamı, finansmanı, evrensel hizmet ve kamu hizmeti kavramları arasındaki ilişki, evrensel hizmetin sayısal uçurum sorununun çözüme olası katkısı ve benzeri konular yazın taraması yolu ile derinlemesine irdelenmiştir. Temel kavramların ve bunlar arasındaki ilişkilerin ortaya konulmasını takiben, Türkiye’de evrensel hizmet uygulamalarının ne durumda olduğu ve muhtemel geleceği ile ilgili olarak konuyla ilgili dokümanların analizi yapılmış ve konunun uzmanı olan kurum ve kuruluşların yetkilileri ile ve bu alandaki uzman akademisyenlerle mülakatlar yapılmıştır. Son olarak, evrensel hizmet kavramının Türkiye’deki yasal çerçevesi ve bu yasanın uygulaması, dünya örnekleri ile karşılaştırmalı olarak incelenerek değerlendirilmiş ve uygulamanın geliştirilebilmesi amacıyla birtakım önerilerde bulunulmuştur.

Tezin Amacı ve Önemi

Evrensel hizmet kavramı ve özellikle de onun bilgi ve iletişim teknolojilerinin (BİT) yaygınlaştırılması ve sayısal uçurum (digital divide) gibi önemli birtakım

¹ Bu kanunun adı “Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değeriklik Yapılması Hakkında Kanun” iken, 5.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun 67’nci maddesiyle “Evrensel Hizmet Kanunu” şeklinde değerştirilmiştir.

konularla yakın ilişkisi hem devletler hem de vatandaşlar için büyük önem arz etmektedir. Bununla beraber Türk alan yazınında birkaç nadir örnek dışında bu konuda kapsamlı bir çalışma bulunmamaktadır. Bu durumun sebebinin evrensel hizmet kavramının, 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası ile henüz 2005 yılında kamu yönetimi alan yazınında kendisine yer bulmuş olması olduğu düşünülebilir. Belki de Telekom özelleştirmesinin gerçekleşmesi ve 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası'nın yürürlüğe girmesinin üzerinden geçen sekiz yıllık süre uygulama açısından bir değerlendirme yapabilmek için ancak yeterli olabilmiştir. Bu bağlamda bu çalışma evrensel hizmetin Türkiye uygulamasına dair en güncel fotoğrafı vermesi bakımından önemlidir.

Evrensel hizmet kavramı, hem kamu hizmetini sunan hem de bu hizmetlerden yararlanan taraflar bakımından büyük bir öneme sahiptir. Öyle ki bugün gelinen noktada evrensel hizmet uygulamaları ülkelerin genel gelişmişlik düzeylerine doğrudan etki eder duruma gelmiştir. Birçok ülke, özelleştirmeler sonrasında ekonomik ve toplumsal refahı sağlamak adına evrensel hizmet uygulamalarına özel bir önem vermiştir.

Türkiye'de 2005 yılında, devlete ait olan ana telekomünikasyon şirketi Türk Telekom'un özelleştirilmesiyle birlikte artık telekomünikasyon hizmetleri klasik anlamda, devlet tarafından sağlanan bir kamu hizmeti olmaktan çıkmış ve devletin düzenleyici rol üstlendiği bir hizmet alanı haline gelmiştir. Bu bağlamda Türkiye açısından en önemli düzenleme aracı olan ve toplumsal refahı sağlamayı da amaçlayan 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası², 16.06.2005 tarihinde Türk Telekom özelleştirmesinden yaklaşık bir ay önce yürürlüğe girerek Türk kamu yönetimi işleyişi içerisindeki yerini almıştır.

Aradan geçen sekiz yıllık sürede evrensel hizmetlerin sağlanması konusunda Türkiye'nin ne kadar yol kat ettiğini ve Türkiye'den daha önce özelleştirme süreçlerini tamamlayarak evrensel hizmet kavramını sözlüklerine almış olan ülkelerin uygulamalarını da inceleyerek Türkiye'nin evrensel hizmet konusunda bulunduğu noktayı tespit etmek, bu alanda geleceğe yön vermek bakımından

² EK 1'de 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası tam metin şeklinde verilmiştir.

oldukça önemlidir. Bu bağlamda evrensel hizmet kavramı ve özellikle Türkiye'deki yansıması, üzerinde ciddiyle durulması gereken önemli bir çalışma alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tezin Yöntemi

Tez konusu olan evrensel hizmet kavramı ekonomik ve özellikle de teknolojik gelişmelerle çok yakından ilişkili olan dinamik bir yapıya sahiptir. Bu bağlamda tezin hazırlanması sürecini kapsayan yaklaşık bir yılda elde edilen verilerin bazen birden fazla kez güncellenmesi gerekmiştir. Alan yazını taraması her ne kadar bir araştırma yöntemi olarak görülmesi de bu çalışmada, süreç içinde alan yazınının sürekli takip edilmiş olması sayesinde bu çalışmada konu ile ilgili en güncel verilere ulaşmak mümkün olmuştur. Çalışmanın kavramsal ve kuramsal çerçevesinin incelendiği birinci bölümü, daha ziyade alan yazınının taramasından elde edilen bilgiler ışığında hazırlanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünü oluşturan ve evrensel hizmetin ülke uygulamalarının incelendiği bölümde ise; doküman analizi yöntemi kullanılarak çalışma kapsamında incelenen ülkelerin evrensel hizmet ile ilgili olan ulusal düzenleyici otoritelerinin yayınlarından ve bilhassa internet sitelerinden istifade edilmiştir. Aynı zamanda bu ülkelerin evrensel hizmet yasaları ya da evrensel hizmet ile ilgili düzenlemeleri içerisinde barındıran telekomünikasyon yasaları incelenmiştir. Bununla beraber özellikle çalışma kapsamında incelenen birçok ülkeyi bağlaması bakımından Avrupa Birliği 2002/EC/22 sayılı Evrensel Hizmet Direktifi ve Birlik'in 1987 yılından beri evrensel hizmete dair almış olduğu bağlayıcı ve tavsiye niteliğindeki Komisyon kararları incelenmiştir. Ayrıca gerek Türkiye'nin gerek söz konusu ülkelerin evrensel hizmet konusundaki net ve güncel durumlarını tespit amacıyla ITU (The International Telecommunications Union), GSMA (Group Special Mobile Association), OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) gibi uluslararası kuruluşların yayın, araştırma ve istatistikleri analiz edilmiştir. Doküman analizi çerçevesinde, son olarak güncel tartışma ve gelişmeleri kaçırmamak adına evrensel hizmet

konusundaki gazete ve internet haberleri de sürekli olarak takip edilerek gerekli görülen gelişmeler teze dâhil edilmiştir.

Çalışmanın ana kısmı ile alan yazınına asıl katkısını oluşturan ve evrensel hizmetin Türkiye uygulamasının ayrıntılı olarak ele alındığı üçüncü bölümde ise yukarıda anlatılan alan yazını taraması ve doküman analizi süreçlerine ek olarak, mülakatlar ve tez yazarı tarafından yapılan BİMER müracaatları kullanılmıştır. Bu kapsamda: Kalkınma Bakanlığı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanı; Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Haberleşme Dairesi Müdürlüğü çalışanları; konu ile ilgili alan yazınına incelediğimizde en kapsamlı çalışmalardan birini üretmiş olan bir akademisyen ve telekomünikasyon alanında faaliyet gösteren ve evrensel hizmet konusuna çeşitli sebeplerden ötürü doğrudan taraf olan bir sivil toplum kuruluşu olan TELKODER'in (Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Birliği) genel sekreteriyle olmak üzere toplam beş adet mülakat gerçekleştirilmiştir. Ayrıca tezde atıf verilmemekle beraber çalışmanın fikri düzeyde olgunlaşmasına katkıda bulunan Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Haberleşme Dairesi Müdürlüğü'nde şef, uzman, memur vs. kadrolarda çalışan on beşten fazla çalışanla birden fazla kez görüşülmüştür. Son olarak Başbakanlık tarafından yönetilen bir öneri ve şikayet sistemi olan BİMER'e bu çalışmanın yazarı tarafından üç ayrı müracaatta bulunulmuş ve konu ile ilgili güncel veriler talep edilmiştir.

Bu çalışmada ayrıca 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası, 4502 sayılı Ulaştırma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve konu ile ilgili diğer kanunlar ve Bakanlar Kurulu kararları incelenmiştir. Ayrıca yasa koyucunun iradesini tam olarak analiz edebilmek adına 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası'nın görüşüldüğü oturumların Meclis tutanakları taranmış, aleyhte oy kullananların gerekçeleri incelenmiştir. Son olarak AB Türkiye ilerleme raporları da evrensel hizmet ile ilgili olarak mercek altına alınmıştır.

Tezin Soruları

Bu çalışmada, yukarıda açıklanan veri toplama yöntemleri ile elde edilen veriler ışığında yanıtlanması amaçlanan araştırma soruları aşağıdaki gibidir:

1. Dünyadaki gelişmiş ülke örnekleri ile karşılaştırıldığında Türkiye, evrensel hizmetler konusunda ilkesel olarak hangi noktadadır? Türkiye'deki evrensel hizmet uygulamaları, 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası ve evrensel hizmetin evrensel kaideleri olarak adlandırılacak ortak ve yaygın uygulamalar ile ne kadar uyumaktadır?
2. 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası, yasada açıklanan kamu politikası ilkelerinin uygulanması anlamında aradan geçen sekiz yılda kendisine yüklenen görevi yerine getirebilmiş midir? Bu bağlamda evrensel hizmetlerin finansmanı ile ilgili olarak kaynakların etkin kullanımı sağlanabilmiş midir?

Tezin Kısıtlılıkları

Bu çalışmada evrensel hizmetin özellikle Türkiye boyutu ile ilgili olarak elde edilen finansmana dair bilgiler, bir kısmı farklı kaynaklardan teyit edilmiş olsa dahi, çoğunlukla Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'ndan elde edilen verilerden oluşmaktadır. Şöyle ki, tez içerisinde sunulan, Türkiye'de evrensel hizmet hesabında toplanan ve evrensel hizmetler için harcanan meblağları gösteren tablolardaki bilgiler BİMER müracaatları, Meclis soru önermeleri ve Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı yetkilileri ile yapılan mülakatlar neticesinde elde edilmiş bilgilerdir. Sonuç itibarıyla evrensel hizmetin finansmanına dair veriler BİMER müracaatları ile de istense, Meclis soru önermesi ile de istense yanıtlayan makam daima Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı olmaktadır. Bu bağlamda Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'ndan alınan veriler her ne kadar devletin resmi verileri olsa da bu finansman verilerini farklı kaynaklardan teyit etme imkânı bulunamamıştır.

Evrensel hizmetin finansman yöntemi ile ilgili olarak dünyada uygulanan birçok farklı ve çoğunlukla karma sistemler söz konusu olduğundan, bu örneklerin hepsini inceleyebilmek bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Bu sebeple çalışma kapsamında birkaç önemli örnek dışında AB ve ABD uygulamaları incelenmiştir.

Bu çalışmada ayrıca ülkelerin evrensel hizmet harcamalarının gayri safi milli hâsıllarına oranına dair bir tablo yapılarak, evrensel hizmetlere, dolayısıyla BİT'in gelişiminin ve yaygınlaşmasının önünü açacak hizmetlere yaptıkları net yatırımları karşılaştırmak ve bu sayede ülkelerin BİT alanında gelecekte erişebilecekleri seviyeye dair birtakım sonuçlara ulaşılması planlanmıştır. Fakat yapılan araştırmalar neticesinde birçok ülkenin evrensel hizmeti finanse etme şeklinin farklı olduğu görülmüştür. Çoğunlukla evrensel hizmet kapsamında değerlendirilen hizmetlerin fonlarla birlikte kamu kaynakları da devreye sokulmak suretiyle finanse edildikleri görülmektedir. Dolayısıyla bazı ülkeler evrensel hizmet kapsamında değerlendirilen bazı hizmetleri evrensel hizmet fonlarından karşılarken, diğer bazı ülkeler bu işi hem fon kaynaklarını hem de diğer kamu kaynaklarını kullanarak yapabilmektedir. Bu bağlamda birçok ülkenin evrensel hizmet için toplamda ne kadar harcama yaptığı tam olarak hesaplanamamıştır. Ödeneği gerek evrensel hizmet fonlarından gerekse kamu kaynaklarından karşılsın, evrensel hizmetlerin sağlanması için daha fazla yatırım yapan ülkelerin gelecek yıllarda BİT alanında fark yaratmaları ve bunun ülkelerin genel gelişmişlik düzeylerine doğrudan etki etmesi olası bir sonuçtur. Bu doğrultuda daha sonra çalışma yapacak olanlara yol göstermesi bakımından doğru verilere ulaşmak mümkün olduğunda söz konusu karşılaştırma bulgularının alan yazını için oldukça faydalı olacağı düşünülmektedir.

1. BÖLÜM

KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

İlişkili birçok kavramla karşılıklı etkileşim içinde bulunan ve bunları az ya da çok etkileyen ve etkilenen bir kavram olarak “evrensel hizmet” i açıklayabilmek için kuramsal ve kavramsal bir çerçevenin çizilmesi zorunluluğu ile yazılmış bulunan bu bölümde, evrensel hizmetin tarihçesine yer verilmiş, son gelişmelerle beraber kapsamı incelenmiş ve evrensel hizmete dair bir tanım getirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca evrensel hizmet ilkeleri üzerinde durulmuş ve evrensel hizmet-kamu politikası ilişkisi ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Son olarak evrensel hizmetin sosyal devlet ve sayısal uçurum gibi kavramlarla ilişkisi tartışılmıştır.

1.1. EVRENSEL HİZMET NEDİR?

Evrensel hizmet genel olarak birtakım temel telekomünikasyon hizmetlerini içermektedir. Esasında evrensel hizmetin sunum mantığına bakıldığında, asgari bir hizmetten söz edilmektedir. Yani hizmet sunulan alanda (telefon, genişbant vs.), bütün ülkeye sunulan hizmetlerde belirli bir kaliteyi yakalayıp belirli bir yaygınlığa ulaştıktan sonra bu hizmetleri alamayan bölge ve gruplar için de “temel hak” durumuna gelmiş bir asgari hizmetten söz edilebilir. Söz konusu bu asgari hizmetleri “evrensel hizmet” olarak tanımlamak mümkündür.

Bu bağlamda 2002 tarihli AB evrensel hizmet direktifine göre herhangi bir telekomünikasyon hizmetinin evrensel hizmet kapsamına alınması için;

- Ülkede vatandaşların büyük bir çoğunluğu tarafından kullanılabilen bir hizmetin hizmetten yararlanamayan azınlık bir grup açısından sosyal dışlanma etkisi yaratması
- Piyasa koşullarında sunulamayan belirli hizmetlerin kamu müdahalesi ile sunulmasının toplumun geneli için net bir fayda yaratması

gerekmektedir (European Commission [EC], 2002, s. 24).

Esasen evrensel hizmet kavramının dünya çapında kabul edilmiş ortak bir tanımı yoktur (Calvo, 2012, s. 4). Kamu politikası yapıcılar tarafından olmazsa olmaz nitelikte kabul edilerek evrensel hizmet sayılan bu "asgari hizmetler" çoğunlukla "telekomünikasyon hizmetlerinin minimum kısmı olarak anlaşılmaktadır" (Us, 2012, s. 135).

Japon Evrensel Hizmet Yasası'na göre bir hizmetin evrensel hizmet olarak kabul edilebilmesi için temel şart "insanların günlük yaşamları için vazgeçilmez olması"dır³. Japonya telekomünikasyon iş kanununun 7. Maddesine göre bir telekomünikasyon hizmetinin Evrensel Hizmet kapsamına alınması için; zorunlu olması (olmazsa olmaz), herkes tarafından karşılanabilir olması ve bölgeler arasında farklılıklar olmaksızın her yerde kullanılabilir olması gerekmektedir.

Dünya genelinde uygulanan liberal politikalar ile 1980'lerden sonra başlayan ve halen devam eden telekomünikasyon özelleştirmeleri neticesinde, özellikle telekomünikasyon alanında kendisine kamu hizmetinin yerini doldurma rolü biçilmiş olan evrensel hizmet kavramı Garnham'a (1997, s. 200) göre, düzenlenmiş, rekabetçi bir telekomünikasyon piyasasında, ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşabilmek açısından piyasa aktörlerinin tek başlarına sağlayamayacakları faydaları elde edebilmek için tasarlanmıştır. Civelek'e (2010, s. 53) göre ise sosyal içirme ve ekonomik gelişme açısından toplumun tüm kesimlerine makul fiyatlarla erişim imkânı sağlanması istenen anlayış "evrensel hizmet" olarak tanımlanmaktadır.

Liberalleşme sonucu tüketiciye götürülen hizmetlerin kalitesinde bir düşme olmaması ve bu hizmetlere makul ücretlerle erişim sağlanabilmesi liberalizasyonun da meşruiyetini sağlayan bir ön koşul olarak görülmektedir (Us, 2012, s. 2). Bu bağlamda, telekomünikasyon alanındaki özelleştirmeler neticesinde, devletin bu alanda tekel konumunda olduğu dönemde zararına da

³ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/Resources/laws/2001TBL.pdf Japan Ministry of Internal Affairs and Communications. Telecommunications Business Law. (2003). Kanun No: 86, Madde 7, Erişim Tarihi 20.01.2013.

olsa gerçekleştirdiği asgari kamu hizmetlerini, yeni bir yapının sahiplenmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Evrensel hizmet anlayışının temelinde yatan mantık da tam olarak budur.

Evrensel hizmet, ekonomik yönü ile ülkelerin ekonomik refahlarının etkinliği ve dağılımı açısından tartışılmaktadır. Toplumsal yönüyle ise, toplumun genel refahını ve tüm vatandaşların iletişim kaynaklarına ulaşabilme hakkını ifade etmektedir (Verhoest ve Cammaerts, 2002, s. 1'den Aktaran: Altaş, 2013). Bogojevic ve diğerlerine (2010, s. 1) göre ise evrensel hizmet ilkesi ülkelerin telekomünikasyon kalkınma politikalarının önemli bir parçasıdır.

Avrupa Birliği'nde evrensel hizmet kavramının 1987 tarihli "yeşil kitap" 'la (EC, 1987, COM (87), 290 Final) birlik lügatine girdiği söylenebilir. Söz konusu metinde evrensel hizmetten "temel birtakım telekomünikasyon hizmetleri ya da acil durum hizmetleri" denilmek suretiyle söz edilmektedir (EC, 1987, s. 77). Ayrıca evrensel hizmet; "yeşil kitap" 'ta "yerleşim yerlerinden bağımsız olarak tüm kullanıcılara, ülkelerin kendine özel durumları doğrultusunda, ödenebilir ücretlerle, belli kalitede asgari bir grup hizmet verilmesi" olarak tanımlanmıştır.

Evrensel hizmet alandaki kamu hizmetlerinin zaruri ilkeleri evrensellik, eşitlik ve devamlılıktır. Evrensel hizmet yükümlülüğü ilkesinin özü, belirlenmiş asgari bir hizmeti belli bir kalitede karşılanabilir bir fiyatla her kullanıcıya sunmaktır" (CEC Commission of the European Communities, 1994, s. 28,29' dan Aktaran: Cuilenburg, 2009).

18 Aralık 2009'da yayımlanan Avrupa Parlamentosu 2009/136/EC Direktifi, evrensel hizmetlerin çerçevesini yeniden çizmiş ve bu belgede evrensel hizmet; "belirlenmiş kalitede bir dizi minimum hizmete ülkelerin kendi özel ulusal koşulları doğrultusunda rekabete engel olmadan uygun bir fiyatla erişimin sağlanması" şeklinde tanımlanmıştır (EC, 2009, s. 21).

Başaran'a (2004) göre evrensel hizmet ilkesi, telekomünikasyon alanında tarihsel olarak "yaygınlaştırma politikaları" olarak adlandırılacak bir dizi politika aracından birisidir. Olabilecek en düşük fiyatla ya da tamamen ücretsiz olarak, ülkenin tamamına ilgili hizmetin götürülmesini içeren kamu hizmeti ilkesi,

telekomünikasyon alanının yeniden yapılandırılması öncesinde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde uygulanmıştır (s. 23). Günümüzde geldiği noktada evrensel hizmet kavramı, ayırım gözetmeksizin, herkese ve her yere erişilebilirlik (accessibility), karşılanabilirlik/ödenebilirlik (affordability) ve eşit kalitede hizmet sunumu (quality of service) prensipleri çerçevesinde hizmet sağlamayı amaçlamaktadır.

Türk hukukunda ilk kez 16.06.2005 tarihli ve 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası ile kendisine yer bulan evrensel hizmet kavramı, söz konusu yasada; “Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde coğrafi konumlarından bağımsız olarak herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan, internet erişimi de dâhil elektronik haberleşme hizmetleri ile bu yasa kapsamında belirlenecek olan diğer hizmetler” şeklinde tanımlanmaktadır.

1.2. EVRENSEL HİZMET'İN TARİHÇESİ

“Evrensel hizmet” kavramı 19. yüzyılın sonlarında ABD’de ortaya çıkmıştır. Telefon kullanımının yaygınlaşması ile birlikte ABD’de yerel ve ulusal telefon şebekeleri kurulmuş ve bu şebekelere abonelikler alınarak ses iletimi faaliyetleri başlamıştır. Evrensel hizmet ilkesi ilk olarak herkesin bu yeni iletişim hizmetinden yararlanmaya hakkı olduğu gerekçesiyle ortaya atılmıştır.

ABD’de evrensel hizmet yükümlülüğünün ortaya çıkışı, ortak taşıyıcı (common carrier) modeli ile olmuştur. ABD tarafından posta, telgraf ve daha sonra da telefon hizmetleri, ortak taşıyıcı ilkesi temel alınarak düzenlenmiştir. Bu ilke ile iletişim sektöründe halka eşit hizmet sunmak amaçlanmıştır. Amerikan Devleti ortak taşıyıcı sistemini posta, telgraf ve telefon sağlayıcılarını genel hizmet vermeye yönlendirerek sağlamıştır. Bu yükümlülükle iletişim hizmeti sağlayıcılarının, hizmetlerini herkese, herkes için aynı fiyat ve şartları sağlayarak vermesi kuralı getirilmiştir (Cuilenburg, 2009, s. 114).

Evrensel hizmet uygulamalarının doğuşu, ABD'de AT&T Şirketi'nin, 1907 yılındaki tepe yöneticisi Theodore Vail'ce "tek politika, tek sistem ve evrensel hizmet" sloganıyla ifade edilen, rakip şirketlere ait telefon ağları sistemlerinin bu şirket bünyesinde bütünleştirilmesi politikasına dek geriye uzanır. Bu yıllardaki evrensel hizmet anlayışı, günümüzdekinden oldukça farklıdır (Horwitz, 1989, s. 97'den Aktaran: Başaran, 2004, s. 18). Evrensel Hizmetler ile ilgili ilk yasa⁴, 1934 yılında ABD'de çıkarılmış ve bu yasada herkesin sesini istediği yerden istediği yere ulaştırma hakkına sahip olduğuna vurgu yapılmıştır.⁵ ABD'nin her yerine posta, telgraf ve telefon hizmetlerini eşit fiyatlarla ve eşit şartlarda sunmayı hedefleyen evrensel hizmet anlayışı zaman içerisinde başta Kıta Avrupası olmak üzere neredeyse bütün dünyada kabul görmüştür.

Kavramın ortaya çıktığı ABD'deki ilk kullanımıyla bugünkü yaygın kullanımı, gerek anlam gerekse içerik olarak her ne kadar farklı olsa da, kavrama yüklenen anlam günümüzde tüm dünyada ortak bazı paydalarda toplanmıştır. Günümüzde geldiği noktada evrensel hizmet kavramı, ayırım gözetmeksizin, herkese ve her yere erişilebilirlik (accessibility), karşılanabilirlik/ödenebilirlik (affordability) ve eşit kalitede hizmet sunumu (quality of service) prensipleri çerçevesinde hizmet sağlamayı amaçlamaktadır.

ABD dışındaki diğer ülkelere bakıldığında ise; evrensel hizmet anlayışı, özellikle 1980'lerden sonra hız kazanan telekomünikasyon özelleştirmeleri sonrasında, olası piyasa başarısızlığı durumunda toplumsal refahı garanti etmeyi amaç edinmiş bir anlayış olarak karşımıza çıkmaktadır. Uğuz'a (2010) göre telekomünikasyon sektörünün liberalleştirilmesi neticesinde daha önceleri devletin tekel olarak sağladığı ve ülkenin her yerine maliyet ve karlılık gibi ekonominin temel parametrelerini görmezden gelerek götürülen hizmetleri sağlayan ana telekomünikasyon şirketlerinin karşısına sadece ticari olarak karlı gördüğü yerlerde çalışmak isteyen yeni telekomünikasyon operatörleri çıkmıştır

⁴ USA Federal Communications Act of 1934

⁵ Sec.225.(47 U.S.C. 225)

(s. 1). Bunun üzerine bir de devletin elindeki telekomünikasyon şirketlerinin özelleştirilmesi eklenince yeni bir yapıya ihtiyaç duyulmuştur.

İngiltere’de British Telecom’un 1981’de başlayan özelleştirme sürecinin 1984 yılında tamamlanması (Florio, 2001, s. 2) ile devlet tekelindeki bir telekomünikasyon şirketi ilk kez özelleştirilmiş (Telekomünikasyon Kurumu, 2003, s. 24) ve böylelikle modern anlamda evrensel hizmet kavramından bahsedilir olmuştur. Özelleştirme sonrası toplumsal refahı sağlamak adına söz konusu özel şirketten makul oranda hizmetleri, makul bir fiyata sağlaması istenmiştir⁶.

1.3. EVRENSEL HİZMET İLKELERİ

Evrensel hizmet konusunda dünyadaki alan yazını incelendiğinde, evrensel hizmetin ortak genel ilkeleri olarak adlandırılacak birkaç husus ön plana çıkmaktadır. Bunlar; erişilebilirlik, ödenebilirlik ve eşit kalite hizmet sunumudur. Bu hususların daha yakından incelenmesinde fayda vardır:

Öncelikli konu, evrensel hizmetin tam olarak gerçekleştirilebilmesinin ön koşullarından birisi olan hizmetlerin coğrafi alan bakımından kapsama oranlarının % 100 seviyesine kadar çıkartılmasıdır. Çünkü öncelikle hizmetin nihai kullanıcıları olan vatandaşlara/müşterilere ulaştırılması (erişilebilirlik) gerekmektedir. Daha sonra ilgili hizmetin kullanımının yaygınlaştırılması için ödenebilirlik ilkesi üzerinde durulmalı ve nihayet yüksek devinime sahip bu hizmet alanında hizmet kalitesinin herkese eşit bir şekilde sunulmasına çalışılmalıdır. Evrensel hizmet kapsamı içerisinde herhangi bir hizmet alanında kapsama oranının %100 seviyesine ulaşması durumunda, evrensel hizmet, söz konusu hizmet alanında, erişilebilirlik ölçütü açısından amacına ulaşmış olacaktır.

⁶ <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.3127.html>

Başaran'a göre ise, gelişmiş ülkelerde evrensel hizmet standartlarına telekomünikasyon alanında tekeli koşulların hüküm sürdüğü dönemde ulaşıldığı için, evrensel hizmet üzerine yapılan tartışmalar, gelişmiş ülkelerde kuramsal düzeyde sürdürülmektedir (Başaran, 2004, s. 20). Başaran'ın bu tespiti, gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen milli gelirin daha yüksek olması ve kır/kent nüfus dağılımının gelişmekte olan ülkelere göre evrensel hizmetlerin sağlanması bakımından daha avantajlı durumda bulunması gibi birtakım makul fikirler içerse de gözden kaçırılan önemli nokta, evrensel hizmetin dinamik yapısıdır. Yukarıda da bahsedildiği gibi, herhangi bir hizmet herkes tarafından ulaşılabilir ve ödenebilir duruma geldiğinde evrensel hizmetin amacına ulaşmış sayılması durumu, sadece söz konusu o hizmet için geçerlidir.

Uygulamada evrensel hizmetin temel amacının ilgili hizmet alanında hizmete erişim, hizmet kalitesi, ödenebilirlik gibi birtakım hususlarda ülke, bölge ya da dünyanın geri kalanındaki kullanıcılar göz önüne alınarak ortalamanın çok altında kalan ya da söz konusu hizmetten bir şekilde tamamen mahrum kalan kişi ve grupları ortalama ya da yaklaştırma hedefi olduğu söylenebilir. Bu bağlamda bugün dünyanın gelişmekte olan bazı ülkelerinde temel telekomünikasyon hizmetleri evrensel hizmet kapsamında yerine getirilmeye çalışılırken, gelişmiş bazı ülkelerde de genişbant erişimin evrensel hizmet kapsamında sağlanması gibi birtakım konularda tartışmalar ve gayretler devam etmektedir. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerde evrensel hizmet üzerine yapılan tartışmaların kuramsal düzeyde kaldığı tespiti, evrensel hizmet standartlarının durağan bir yapıda olduğu varsayımına dayandırıldığı için makul görünmemektedir.

İkinci olarak, her ülke için ödenebilir fiyat farklıdır. Ülkelerin gayrisafi milli hâsıllarına göre tüketicilerin karşılayabilecekleri miktarlar ortaya konulup, hizmetlerin tarifeleri bu verilere göre belirlenmelidir. Hizmetler, düşük gelirli kullanıcılar için de karşılanabilir bir seviyede belirlenmeli ya da bu seviyeye gelecek şekilde sübvansede edilmelidir. Hatta Us'a (2013) göre, evrensel hizmet hedeflerini tam olarak gerçekleştirmek, mesela sayısal bölünmenin gerçekten önüne geçilmek isteniyorsa, gerektiğinde erişim maliyetinin tamamı bile evrensel hizmet fonu kaynaklarından karşılanabilir.

Son olarak, herkese eşit kalitede hizmet sunumu sağlanması gerekmektedir. Eşit kalitede hizmet sunumu sağlanmasından kasıt, uygun politikalar oluşturularak ve evrensel hizmet fonlarını verimli kullanarak verilen hizmetlerin kalitesinin herkes için mümkün olduğunca aynı olmasını sağlamaktır. Bu ilke, şehirde ya da kırsal alanda olma gibi değişkenler sebebiyle vatandaşlar arasında hizmet sunum kalitesinde herhangi bir fark yaşanmamasını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle, şehir merkezinde ikamet eden birisi ile kırsal alanda yaşayan bir kişi aynı hızla internete bağlanabilmeli veya telefonu arıza yaptığında aynı sürede tamiri gerçekleştirilebilmelidir.

1.4. EVRENSEL HİZMET'İN KAPSAMI

Evrensel hizmetin genel olarak temel birtakım telekomünikasyon hizmetlerini içerdiğine daha önce de vurgu yapılmıştı. Bunun sebeplerinden en önemlisi bir telekomünikasyon hizmetinin politika yapıcılar tarafından evrensel hizmet kapsamına alınabilmesi için o ülkede gerekli altyapının hazır bulunması gereğidir. Diğer bir deyişle, bir ülkenin, henüz vatandaşlarının %10'u genişbant internet erişimine sahipken genişbant erişimi evrensel hizmetler kapsamına alması makul ve gerçekçi değildir. Evrensel hizmet daha çok bunun tersi bir durumda yani söz konusu hizmeti bir sebeple alamayan kişi grup ya da bölgeler o ülke içerisinde azınlık durumunda kaldığında ve birtakım hizmet maliyetlerini de göze alarak gerçekleştirilen hizmetleri kapsamaktadır. Ayrıca evrensel hizmette şebekenin ulaşılabilir olmasıyla beraber belli bir kalitedeki temel telekomünikasyon hizmetlerine ülkedeki bütün vatandaşların, her yerde ve uygun fiyatla ulaşabilmesinden de söz edilmektedir.

Evrensel hizmetin kapsamı genel olarak telekomünikasyon hizmetlerinin minimum kısmıdır (Us, 2012, s. 135). Bir hizmetin evrensel hizmet olarak kabul edilebilmesi için temel şartın "insanların günlük yaşamları için vazgeçilmez

olması”⁷ olan Japonya telekomünikasyon iş kanununa göre evrensel hizmetin kapsamı;

- Sabit abone telefon hattı erişimini
- Ankesörlü telefon hizmetlerini ve
- Acil hizmet çağrılarını

kapsamaktadır.

Avrupa Birliği’nde (AB) evrensel hizmetin kapsamını belirleyen 2002 tarihli 2002/EC/22 sayılı Evrensel Hizmet Direktifi’nin 2. bölümüne göre ise evrensel hizmetin kapsamı (EC, 2002, L108, s. 52,53);

- Yerel, ulusal ve uluslar arası telefon, faks ve işlevsel internet hizmetlerine sabit noktadan erişim olanağını,
- Rehber hizmetlerini,
- Ankesörlü kamu telefonlarının ulaşılabilir ve kullanılabilir olmasını ve
- Kamuya açık telefon hizmetlerinin, özel önlemlerle herkes için (engelli, sosyal desteğe ihtiyacı olan, düşük geliri vs.) uygun hale getirilmesini

kapsamaktadır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde evrensel hizmetlerin kapsamı farklılık göstermektedir (Castelli ve diğerleri, 2000, s. 688). Bazı yüksek geliri ülkeler evrensel hizmetleri toplumsal ve ekonomik faaliyetlerin temel yapısının bir parçası olarak görmekte, nitelik ve nicelik bakımından daha fazla hizmeti evrensel hizmet kapsamında değerlendirmektedir.

⁷ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/Resources/laws/2001TBL.pdf Japan Ministry of Internal Affairs and Communications. Telecommunications Business Law. (2003). Kanun No: 86, Madde 7, Erişim Tarihi 20.01.2013.

Hudson'a (1997, s. 5,6) göre evrensel hizmetler konusunda üç aşamalı bir sınıflandırmadan söz edilebilir. Özellikle evrensel hizmetleri gerçekleştirme konusunda henüz yolun başında olan ülkeler için bir tavsiye niteliğinde olan ve hizmet sınıflandırmasına dayalı bir kademeli geçiş öngören bu sınıflandırmayı Hudson şu şekilde yapmaktadır:

- Birinci seviyede konutlara,
- İkinci seviyede postaneler, kütüphaneler ve topluluklara ve
- Üçüncü seviyede ise okullar ve hastanelere sunulan evrensel hizmetler

gelmektedir.

Bununla beraber evrensel hizmet anlayışı ve evrensel hizmetin kapsamı son birkaç on yılda büyük değişikliklere uğramıştır (Nenova, 2006, s. 1; Oğuz, 2013, s. 13). Evrensel hizmetin kapsamı, konusunun doğası gereği sürekli genişleme eğiliminde olduğundan teknoloji ilerledikçe, toplumsal ve demokratik haklar geliştikçe evrensel hizmetin, yani "insan onuruna yakışan asgari seviyedeki hizmet"lerin sayısı ve sunum alanı da genişlemektedir. Bununla birlikte eskiden beri evrensel hizmet kapsamında değerlendirilen bazı hizmetlerin de evrensel hizmet kapsamından çıkarılmasının değerlendirilmesi söz konusu olabilecektir.

Bazı gelişmiş ülkelerde, cep telefonunun aşırı yaygınlığı sebebiyle kamuya açık ankesörlü telefonların neredeyse gereksiz hale gelmesi sebebiyle evrensel hizmet kapsamından çıkarılmasından (Hollanda) söz edilirken, bazı ülkelerde 30 Mbps kadar internet erişim hızının evrensel hizmet kapsamına alınmasından (Güney Kore) bahsedilebilmektedir.

Evrensel hizmetin kapsamının genişletilmesi konusunda dünyadaki genel eğilim ise genişbant erişiminin evrensel hizmetler kapsamına alınması doğrultusundadır. Evrensel hizmetlerin teknolojik gelişmelerle bağlantılı dinamik yapısı "eski bir kavrama yeni bir bakış açısı" (Eijk, 2004, s. 1) ile bakmayı gerekli kılmış ve genişbant internet erişiminin evrensel hizmetler kapsamına alınması söz konusu olmuştur.

Bogojevic ve diğ erlerine (2010, s. 1) göre ise bugün geleneksel evrensel hizmet anlayışı genel olarak neredeyse demode bir hale gelmiş ve genişbant erişim evrensel hizmetin önemli bir unsuru olmaya başlamıştır. Ülkelerin ekonomik gelişmelerinin en önemli itici güçlerinden biri olan genişbant hizmetleri birçok ülke tarafından evrensel hizmet kapsamına dâhil edilmektedir (BTİK, 2012b, s. 21). Bu bağlamda evrensel hizmet kapsamında genişbant erişim konusu özel bir önem arz etmektedir.

1.5. GENİŞBANT İNTERNET ERİŞİMİNİN EVRENSEL HİZMETLER KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

İnternet erişiminin en önemli boyutu olan erişim hızı, internet üzerinden ilk veri transferinin sağlandığı yıllardan bu yana binlerce kat artmış durumdadır. Erişim hızındaki bu artış, bugün de devam etmekte ve birçok ülke bu değişime ayak uydurabilmek amacıyla evrensel hizmet kapsamında asgari erişim (veri indirme- veri yükleme) hızları belirlenmektedir. Klasik anlamda internet erişimi, standart bir hız eşiği olmamakla birlikte, darbant (görece düşük hız) olarak değerlendirilirken, genişbant erişim için de standart bir hız eşiği belirlenmiş değildir. Bununla beraber temel genişbant internet erişimi için çeşitli kuruluşlar tarafından birtakım tanımlar getirilmiştir.

Temel genişbant erişim hızı OECD tarafından 256 Kbps (kilobyte per second; kilobayt/saniye) veri indirme hızı olarak kabul edilmiştir. Avrupa Komisyonu tarafından OECD ülkelerinde birtakım istatistiksel karşılaştırmalar yapabilmek amacıyla 2011-2015 yılları arasında temel geniş bant erişim hızı, 256 Kbps olarak kabul edilmiştir. The International Telecommunications Union (ITU; Uluslararası Telekomünikasyon Birliği) tarafından ise kablolu, kablosuz ve mobil erişimde 256 Kbps hız en düşük temel genişbant erişim hızı olarak belirlenmiştir (Calvo, 2012, s. 20).

Bu noktada bir kavram kargaşası yaşamamak adına şunu da belirtmek gerekir ki; genişbant erişimde iki türlü hız eşiğinden bahsedilmektedir. Bunlardan birincisi yukarıda açıkladığımız ve birtakım uluslar arası kuruluşlar tarafından

asgari erişim hızı 256 Kbps (kilobyte per second; kilobayt/saniye) olarak belirlenmiş olan “temel genişbant” erişimi bir diğeri ve özellikle Güney Kore, Japonya, Hong Kong gibi ülkelerin çok ileri düzeyde olduğu “yüksek hızlı genişbant” internet erişimidir. Yüksek hızlı genişbant erişimi ise ITU tarafından 10 Mbps (megabayt/saniye) den daha yüksek hızda bulunan erişim hızı olarak kabul edilmektedir (ITU, 2013, s. 5). Yüksek hızlı genişbant internet erişiminin bugün için evrensel hizmetler kapsamına alınması birçok ülke için uzak olmak ve çalışmamız kapsamı dışında tutulmakla birlikte teknolojinin ilerleme hızıyla bağlantılı olarak yakın gelecekte evrensel hizmet kapsamında tartışılır durumu gelebilecektir.

Bilgiye hızlı erişim ve büyük çapta veri transferlerinin daha verimli bir şekilde yapılabilmesi için genişbant altyapıya duyulan ihtiyaç her geçen gün artmaktadır. Türkiye Kalkınma Bakanlığı'na (2013, s. 15) göre İçinde bulunduğumuz çağın en temel altyapısı olan genişbant internet altyapısı ekonominin ve sosyal yaşamın vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir. Amerikan Ulusal Genişbant Planı'na (National Broadband Plan) göre ise genişbant internet erişimi küresel rekabetin, ekonomik büyümenin, yeni iş olanakları yaratmanın ve daha iyi bir yaşamın anahtarı konumundadır.⁸ Calvo'ya (2012, s. 4) göre ise genişbant ağları ya da daha özel hizmet ve destek uygulamaları, ekonomik büyüme, küresel rekabet ve daha iyi bir yaşam için giderek daha kritik bir öneme sahip olmaktadır. Bu ağlar geliştikçe ve teknoloji ilerledikçe evrensel hizmet rejimlerinin de gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda bilgi ve iletişim teknolojilerine ve genişbant erişime olan ihtiyaç, 130'dan fazla devletin genişbant kapsama alanını artırma konusunda ulusal politikalar uygulamaya başlamasına ya da bu tür politikaları planlamasına yol açmıştır. Bu politikaların çoğu ulusal genişbant altyapısını kurmayı, çevrimiçi hizmetleri ve uygulamaları arttırarak talebi tetiklemeyi ve evrensel hizmeti sağlamayı hedef almaktadır (BTİK, 2012a, s. 28).

⁸ www.broadband.gov, s. 19, Erişim Tarihi:17.05.2013

İsviçre 2006 yılında 2008'den itibaren geçerli olmak üzere temel genişbant internet erişimini evrensel hizmet kapsamına alan ilk ülke olmuştur. Bu gelişmenin ardından son yıllarda temel genişbant internet erişimini evrensel hizmetler kapsamına alan ülke sayısı çok hızlı bir şekilde artmaya devam etmektedir. ITU'ye (2012a) göre 2010 yılında 25 ülkede geniş bant internet erişimi evrensel hizmet kapsamına alınmış bulunmaktayken (s. 1), 2011 yılı sonunda, bütün dünyada 125 ülkede yapılan araştırma sonuçlarına göre 73 ülkenin darbant, 52 ülkeninse temel genişbant internet erişimini evrensel hizmet kapsamı içerisine aldığı görülmektedir (ITU, 2012a, s. 2, Universal Service, Şekil 4).

Genişbant konusunda 2010 yılında büyük bir atılım yaparak Ulusal Genişbant Planı'nı (National Broadband Plan) açıklayan ABD'ye bakıldığında, 4 Mbps indirme ve 1Mbps yükleme hızının genişbant tanımı içine aldığı ve genişbant erişimin evrensel hizmet kapsamına dâhil edildiği görmekteyiz. Planın 2017 yılına kadar bütün Amerika'ya ödenebilir bir fiyatla ses iletimi ve geniş bantı ulaştırmayı hedeflediği görülmektedir (GAO, 2012, s. 8). Diğer bir deyişle, ABD hükümeti hem gerekli politikaları belirleyerek hem de önemli girişimlere devlet desteği sağlayarak genişbant gelişimini desteklemektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 62).

Temel genişbant hizmetlerinde 2013 yılı sonuna kadar bütün Avrupa vatandaşlarını kapsamak AB Sayısal Gündemi'nin (Digital Agenda) de hedefleri arasında da yer almaktadır. Ayrıca AB Sayısal Gündemi'nin 2020 yılı hedefleri arasında bütün hanelerin en az 30 Mbps hızında genişbant erişimine ve bu hanelerin en az yarısının da 100 Mbps erişim hızına sahip olması amaçlanmaktadır (BTİK, 2012a, s. 31). Bu kapsamda AB'de geniş bant uygulamasının desteklenmesi için Avrupa İletişimini Birleştirme Hizmeti (CEF) tarafından 1 milyar Euro'luk fon sağlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 42).

Evrensel hizmetin kapsamı konusundaki bütün bu gelişmeler göz önünde bulundurulduğunda genişbant erişime dünya çapında ilginin arttığı ve genişbant erişimin sağlanmasının evrensel hizmetin yeni gözde hedefleri arasında olduğunu söylemek doğru bir tespit olacaktır.

1.6. EVRENSEL HİZMET-KAMU POLİTİKASI İLİŞKİSİ

Evrensel hizmet, gerek kamu hizmeti anlayışındaki değişimin ve gerekse de telekomünikasyon sektörünün özel durumunun bir sonucu olarak kamu politikası yapıcılarının ilgisini çeken bir politika aracı haline gelmiştir. Diğer bir deyişle telekomünikasyon sektörünün yüksek düzeyde katma değer yaratma potansiyeline sahip olması ve birçok sektör için motor görevi görmesi politika yapıcılarının evrensel hizmete olan ilgisini artırmıştır. Bu bağlamda modern çağda kamu hizmetinin en önemli tamamlayıcılarından biri durumuna gelen evrensel hizmetin, bir kamu politikası aracı olarak tüm boyutlarıyla incelenmesi gerekmektedir.

1.6.1. Kamu Hizmeti Kavramı

Çok yönlü bir kavram olan kamu hizmetinin ekonomik, politik, hukuki ve toplumsal boyutları vardır: İlk olarak, iktisadi anlamda kamu hizmeti; devlet tarafından üstlenilen veya devletin gözetim ve denetimi altında özel kesim tarafından karşılanan ihtiyaçlardır (Karahanoğullar, 2002, s. 11). İkinci olarak, hukuki anlamda kamu hizmeti kavramı, kamu yararına olan hizmetleri, ya devlet tarafından ya da devletin gözetim ve denetimi altında icra edilen ve çoğunlukla kamu hukuku rejimine tabi hizmetleri ifade etmektedir. Us'a (2012, s. 8) göre ise; siyasal organlar tarafından kamuya yararlı bulunan ihtiyaçları gidermeye yönelik ve özel kesim tarafından gerektiği gibi yürütülememesi nedeniyle özel kesim faaliyetlerinden farklı bir hukuki rejime tabi olarak ya devlet tarafından bizzat yürütülen ya da devletin gözetim ve denetimi altında özel kişilere gördürülen faaliyetlere kamu hizmeti denilir.

Üçüncü olarak, toplumsal anlamda bakıldığında, geleneksel kamu hizmetinde kamu hizmetinden yararlananların müşteri değil vatandaş olarak kabul edildiği görülmektedir. Dördüncü ve son olarak politik açıdan bakıldığında ise kamu hizmeti kavramı, toplumsal ihtiyaçları karşılamaları sebebiyle siyasal organlar tarafından belirlenen ve kamuya yararlı olduğu kabul edilen hizmetleri ifade etmektedir.

1.6.2. Kamu Hizmeti Kavramının Algılanışındaki Değişim

Kamu hizmetini iktisadi ve idari kamu hizmetleri olarak iki gruba ayırıp, iktisadi kamu hizmetlerinin, yani erdemli/değerli malların (merit goods) yerini gitgide evrensel hizmet anlayışının aldığı ileri süren görüşler mevcuttur (Bknz. Solak, 2012). Gerçekten de henüz bütün dünyada geçerli olmasa bile özellikle liberal politikaların benimsendiği ülkelerde durumun böyle olduğu söylenebilir.

Özellikle 1980'lerden sora dünya çapında popüler olan kamu tercihi ve yeni kamu işletmeciliği anlayışları, kamu hizmetini devletin daralan faaliyet sahası içinde değerlendirmektedir (Orak, 2006, s. 12). Bu bağlamda evrensel hizmet, özellikle telekomünikasyon sektöründe bütün dünya çapında hızla devam eden liberalizasyonun bir neticesi olarak evrensel hizmet alanında kamu hizmeti kavramına eşdeğer görülmeye başlanmıştır.

1.6.3. Bir Kamu Hizmeti Olarak Evrensel Hizmet

“Evrensel hizmeti de kuşatan bir kavram” (Solak, 2012, s. 178) olarak “Kamu Hizmeti”ni belirleyen ölçütler şunlardır: Organik ölçüte göre, idarenin doğrudan ya da denetimi altında yürütülen faaliyetler; şekli ölçüte göre, kamu hukuku rejimine göre yürütülen faaliyetler ve maddi ölçüte göre de kamu yararının sağlanmasına yönelik faaliyetlerdir (Marais, du Bertrand ve Droit, 2004, s 75-76'dan Aktaran: Us, 2012, s. 10). Bu bağlamda evrensel hizmetler her ne kadar özel teşebbüs tarafından yerine getiriliyor olsa da, doğaları itibarıyla sonuçta kamu hizmetleridir.

Yine de varılan noktada kamu hizmeti kavramı, liberal politikalar sonucunda anlam değişikliğine uğramış ve geleneksel olarak devletin vatandaşlarına sağladığı bazı hizmet alanlarında kamu hizmetinin yerini evrensel hizmet kavramı almaya başlamıştır. Us (2013)' a göre bu değişimin tamamlanması için daha zamana ihtiyaç vardır. Yazara göre, belki de bundan yirmi yıl kadar sonra kamu hizmetleri çekirdeğine indirgenmiş olacak ve çekirdeğe indirgenmiş bu kamu hizmetlerinin tamamı “evrensel hizmet” adını alabilecektir.

Söz konusu dönüşüme telekomünikasyon hizmetlerinin piyasalaşmasının başarılı bir şekilde tamamlanabilmesi açısından bakıldığında, daha önce de değinildiği üzere, tüketiciye götürülen hizmetlerin kaliteli bir seviyede tutulması ve bütün vatandaşların bu hizmetlerden yararlanabilmesi liberalizasyonun da meşruiyetini sağlayacaktır. Bu bağlamda, telekomünikasyon alanındaki özelleştirmeler neticesinde, bu alandaki asgari kamu hizmetlerini gerçekleştirme görevi özel sektöre devredilmiş bulunmaktadır.

Sonuç olarak, bugün Türkiye’de ve diğer birçok ülkede telekomünikasyon hizmetleri özel sektör tarafından yerine getiriliyor olsa da bu hizmetlerin birer kamu hizmeti olduğu ve ülkelerin genel gelişmişlik düzeylerini doğrudan etkilediği genel kabul görmüş bir gerçektir.

1.6.4. Bir Kamu Politikası Konusu Olarak Evrensel Hizmet

Başaran’a (2004, s. 18) göre Evrensel hizmet kavramına atfedilen kriterler, ekonomik verimliliğin klasik tanımının çıktıları ile paralellik göstermektedir. Eksiksiz ekonomi ve tam doymuş telekomünikasyon piyasasında, evrensel hizmet düzenlemesi önemli bir gereksinim değildir. Bu açıdan bakıldığında evrensel hizmet “mükemmel olmayan piyasa koşullarının etkilerini azaltmaya ve ortadan kaldırmaya yönelik bir düzenleme” olarak görülebilir.

Telekomünikasyon, elektrik, gaz ve ulaştırma gibi sektörlerin önemli özelliklerinden biri, sektördeki bazı temel hizmetlerin “doğal tekel” niteliği arz etmesidir. Bu sektörlerde doğal tekel oluşması ise “ölçek ekonomisi”nin bir sonucudur. Bir malın piyasa talebinin bir büyük üretici tarafından çok sayıda küçük üreticiye kıyasla daha düşük bir maliyetle sağlanabilmesi anlamına gelen ölçek ekonomisi, beraberinde ister kamu ister özel olsun, “doğal tekel”lerin (natural monopoly) oluşması sonucunu getirmektedir (Erol, 2003, s. 8,13).

Telekomünikasyon sektörünün ölçek ekonomisi özellikleri göstermesi sebebiyle, hayata geçirilen doğal tekeller, beraberinde sosyal refahı sağlama konusunda ilave tedbirler almayı da gerekli kılmıştır. Söz konusu hizmetlerin birer kamu

hizmeti olarak devlet tarafından sağlandığı durumlarda, Türkiye örneğinde olduğu gibi, piyasa kuralları dışında hareket edilerek zararına da olsa birtakım asgari hizmetler verilmiş ve böylelikle toplumsal refah ve eşitlik sağlanmaya çalışılmıştır.

Oysa özel tekelin varlığı durumunda en yüksek düzeyde kâr etmeyi hedefleyen özel teşebbüsün piyasadaki etkin gücünü kullanıp fiyat artışı yaparak aynı hizmetleri daha pahalıya satması ve verimliliği artırmadan da karlılığını artırabilmesi söz konusu olabilmektedir (DPT, 2000, s. 24). Bu durumda devletin ilgili hizmet alanında ilave düzenlemeler yapması gerekmektedir. Bu bağlamda evrensel hizmet bir politika aracı olarak telekomünikasyon alanında uygulanan en yaygın düzenleme biçimidir.

Evrensel hizmetle ilgili kamu politikalarının oluşum süreçleri incelendiğinde, bu politikaların genel olarak bir ihtiyaca binaen geliştirildikleri görülmektedir. Bugün dünyanın birçok ülkesinde kabul görmüş olan evrensel hizmet olgusu, 1980'lerden itibaren yükselen "Yeni Kamu İşletmeciliği" anlayışıyla birlikte ve özellikle şebekesel hizmetlerin özelleştirmeler neticesinde devlet tekelinden çıkmasının ardından daha fazla önem kazanmıştır. Yine bütün dünyada bu olgu, daha ziyade telekomünikasyon hizmetleri alanında kendisine uygulama alanı bulmuştur.

Kamu politikası oluşum sürecini etkileyen en önemli girdilerden bir tanesi de uygulanacak politikanın gereklilik koşulunu sağlamasıdır. Yani söz konusu politikanın yapımı, kamu yararı açısından gerekli midir? Ülkelerin çıkardıkları evrensel hizmet yasalarına bu açıdan bakıldığında yasa koyucular için evrensel hizmet alanlarını düzenlemenin özelleştirmeler neticesinde gereklilikten öte bir zorunluluk haline geldiği görülmektedir.

Evrensel hizmet kavramı, doğası gereği sadece serbest rekabete açılmış olan kamu hizmetleri için gündeme gelmektedir. Salman'ın (2007, s. 13) da ifade ettiği gibi, "bir hizmet alanında kamu tekeli bulunması halinde doğal olarak devletin bu hizmete doğrudan müdahale olanağı olduğu için özel bir düzenleme yapma gereği duyulmayabilir". Fakat rekabete açılmış olan piyasalara devletin

sosyal sorumluluğu gereği müdahalede bulunarak düzenleme yapması gerekmektedir. Devletler tarafından yapılan evrensel hizmet düzenlemelerinin ve bu konuda çıkarılan yasaların zorunluluğunun altında yatan neden de budur. Diğer bir deyişle, tekel konumundaki telekomünikasyon şirketlerinin özelleştirilmesi, gerekli önlemler alınmadığında, önemli toplumsal sorunlar yaratma potansiyeline sahip olduğundan bu özelleştirmeler öncesinde, devletler evrensel hizmetlere dair yasalar çıkarmak durumunda kalmışlardır.

Türkiye’de de benzer bir amaçla ortaya çıkan 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Yasası’nın gerekçesi, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından TBMM Başkanlığı’na sunulan yasa genel gerekçesinde; 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nun 1. maddesinde “Türk Telekom’a verilen asgari hizmeti gerçekleştirme görevinin, Türk Telekom’un tekel durumunun ortadan kalkması ve başka işletmecilerin de benzer hizmetleri vermek üzere yetkilendirilmesi ile ortadan kalkması” olarak açıklanmıştır. Bu bağlamda, yasanın genel gerekçesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gerektirdiği çağdaş hizmet sunumuna ülkemizde de ulaşılması ve Avrupa Birliği’ne uyum olarak belirtilmiştir⁹.

Evrensel hizmetin Türkiye dışındaki ülkelerde bir kamu politikası konusu olarak ortaya çıkış sürecini incelediğimizde ise şu hususlar dikkat çekmektedir: Evrensel hizmet kavramının çıkış noktası olan ABD’de, bugün evrensel hizmetler kapsamında değerlendirilen birçok hizmet en başından beri özel teşebbüslere gördürüldüğünden bu kavram ABD için yeni değildir. Daha önce de açıklandığı üzere uygulanacak kamu politikalarının gereklilik koşulunu sağlaması gerekmektedir. Bu bağlamda evrensel hizmet anlayışı ve politikalarının gereklilik koşulu ABD’de en başından ortaya çıkmıştır. Diğer bir deyişle bütün dünyada telekomünikasyon şirketleri 1980’lere kadar devlet tekelinde iken ABD’de bu tür hizmetler ortaya çıktıkları ilk zamanlardan ve hatta bugün en temel telekomünikasyon araçlarından biri durumundaki telefonun icat

⁹ www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1035.pdf, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından TBMM Başkanlığı’na sunulan, 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası’nın genel gerekçesi.

edildiği günden beri, özel teşebbüs tarafından görülmesi sebebiyle evrensel hizmet anlayışının ilk olarak ABD’de ortaya atıldığı söylenebilir.

Avrupa Birliği açısından bakıldığında ise ilk olarak 1987’de yayınlanan “yeşil kitap” ‘la (EC, 1987, COM (87), 290 Final) AB hukukundaki yerini alan kavram Komisyonu raporlarında kendisine “Evrensel hizmet ve sektördeki diğer kamu hizmeti görevleri bu sektör tarafından Birlik’in temel değeri olarak kabul edilmelidir [...] Bu alandaki kamu hizmetinin zaruri ilkeleri evrensellik (herkese erişim ve karşılanabilir bir fiyat), eşitlik (coğrafi konumdan bağımsız erişim) ve devamlılıktır (belli bir kalitede devamlı tedarik) şeklinde yer bulmuştur. Evrensel hizmet yükümlülüğü ilkesinin özü, belirlenmiş asgari hizmeti belli bir kalitede karşılanabilir bir fiyatla her kullanıcıya sunmaktır” (CEC Commission of the European Communities, 1994, s. 28-29’ dan Aktaran: Cuilenburg, 2009) şeklinde yer bulmuştur.

Özellikle 1980’lerden sonra dünya genelindeki telekomünikasyon özelleştirmelerinin ardından, bir kamu politikası konusu olarak evrensel hizmet ilkesi, evrensel (asgari) hizmetleri gerçekleştirmek amacıyla hizmet eden en önemli araç olmuştur.

1.7. SOSYAL DEVLET – EVRENSEL HİZMET İLİŞKİSİ

Kamu hizmetlerini sunmak devletin en temel varoluş nedenlerinden biri olup, meşruiyetinin de en önemli dayanağıdır. Evrensel hizmet kavramının değişimi ve gelişimi, yukarıda da belirtildiği üzere, en azından telekomünikasyon alanında kamu hizmeti kavramının yerini evrensel hizmetin almaya başladığını düşündürmektedir.

Geleneksel kamu hizmeti anlayışında, kamu hizmetinden yararlananlar birer müşteri değil de vatandaş olarak kabul edilirler. Bu bakımdan kamu hizmetleri toplumsal refahı artırmanın da bir aracı konumundadır. Türkiye açısından bakıldığında; telekomünikasyon alanındaki hizmetlerin özel teşebbüs tarafından görüldüğü mevcut durumda, evrensel hizmet anlayışı, 1982 Anayasası’nın 2.

maddesinde yer alan sosyal devlet ilkesinin gereği ve zorunlu bir sonucudur. Yani devlet, birtakım hizmetleri vatandaşına kendisi sağlayamıyorsa bu hizmetleri gerçekleştiren piyasa mekanizmasını düzenlemek ve denetlemek durumundadır.

Sonuç olarak, evrensel hizmet kavramı, modern devletin önemli bir unsuru olan “sosyal devlet” ilkesine de uygun düşmektedir. Günümüzde bireyin gündelik yaşamı için vazgeçilmez hizmetlerin en azından asgari düzeyde sunumunda evrensel hizmet ne kadar gelişirse sosyal devletin de o kadar gelişeceği şüphe götürmez bir gerçektir (Sachcs, 2009 Art. 87f. Rn. 8’den aktaran Kent, 2012, s. 169).

1.8. EVRENSEL HİZMET –SAYISAL UÇURUM İLİŞKİSİ

Evrensel hizmet, hem ekonomik hem de toplumsal yönü olan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Telekomünikasyon sektörünün liberalleşmesi ve bilgi toplumu olmanın gerekliliği, evrensel hizmeti çok önemli bir konuma getirmiştir. Evrensel hizmet, hem ekonomik yönü ile hem de toplumsal yönüyle sayısal uçurum ile ilgili problemlerin çözümünde bir araç olarak görülmektedir (Verhoest ve Cammaerts, 2002, s. 1’den Aktaran: Altaş, 2013).

Bilgi toplumunun gelişimi sayısal uçurum sorununun çözümüyle doğrudan bağıntılı bir durumdur. Kalkınma Bakanlığı’na (2013) göre ise bilgi toplumunun gelişimiyle birlikte evrensel hizmet veya tüketicilerin hakkı olan temel hizmetler de gelişmektedir (s. 66). Esasen burada karşılıklı bir bağıntıdan söz etmek doğru olacaktır. Şöyle ki; evrensel hizmet anlayışı sayısal uçurum sorununun çözümü için araçlar sunmakta, sayısal uçurum konusunda olumlu gelişmeler oldukça bilgi toplumu olmaya daha çok yaklaşılmakta ve bilgi toplumu oldukça mevcut hizmet alanlarında daha yüksek standartların, ya da yeni bir takım hizmet alanlarının evrensel hizmet kapsamına alınmasından söz edilebilmektedir.

İnternet ve teknoloji kullanımının yaş, cinsiyet, eğitim, gelir, yaşanılan coğrafi bölge, ırk ve engelli olma durumu gibi değişkenlere bağlı olarak farklılık

göstermesi ve bu farklılıklar neticesinde teknolojiyi kullanma ve ondan katma değer elde etme konusunda yaşanan eşitsizlikleri konu alan sayısal uçurum (digital divide) sorunu “diğer birçok sosyo-ekonomik eşitsizliklere de temel teşkil etmektedir” (Selywin, 2002’den Aktaran: Polat, 2012, s. 2). Diğer bir deyişle sayısal uçurum sorunu “var olan eşitsizliklerden kaynaklanan eşitsizlikleri giderek artıran” (Ilgaz ve Seferoğlu, 2010, s. 2) bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sayısal uçurum ve evrensel hizmet konuları birbiriyle çok yakından ilgili olup, evrensel hizmet uygulamaları sayısal uçurum sorununu doğrudan ve birinci derecede etkileyen en önemli konulardan bir tanesidir. Zira sayısal uçurum kavramının ilgili olduğu internet ve teknoloji kullanımının yaygınlaştırılması, bu konuda geline son noktada, ancak ve ancak uygun evrensel hizmet politikaları oluşturulması ve bunların uygulanması ile mümkün görünmektedir.

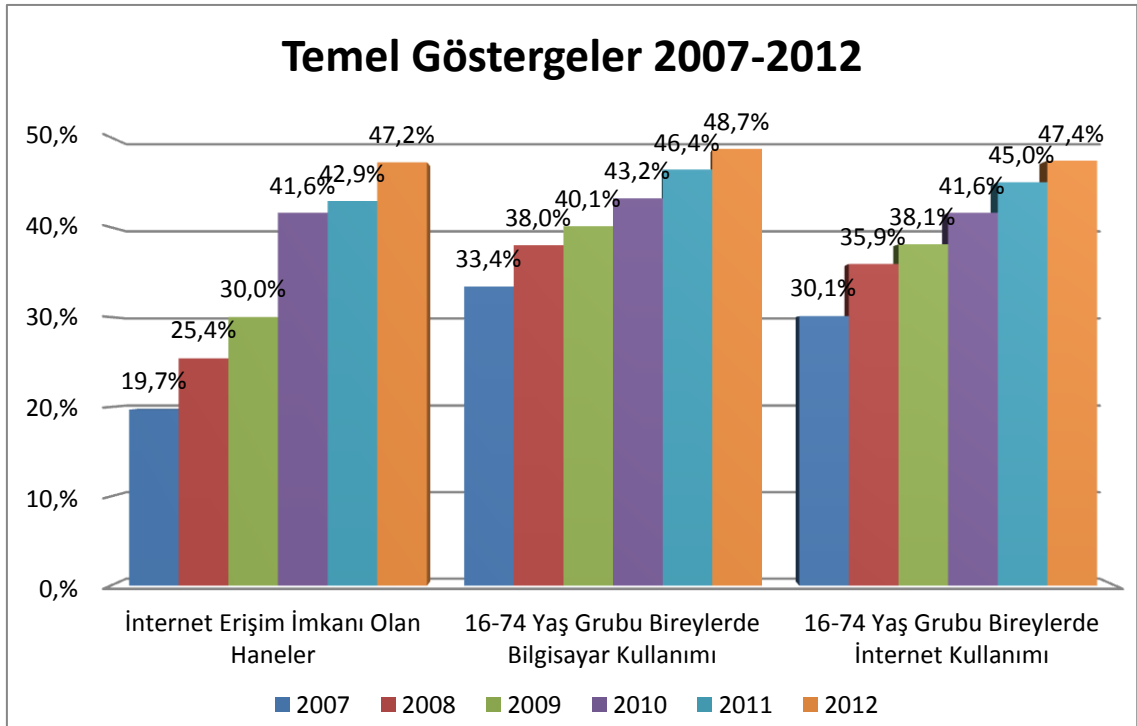
Sayısal uçurum tartışmalarında teknolojiye erişimdeki adaletsizlikler yukarıda sayılan (yaş, cinsiyet, eğitim, gelir, bulunulan coğrafi bölge, vb.) bazı değişkenlere dayandırılmaktadır. Genel kabul görmüş ilkeleri ve dünyadaki yaygın uygulamaları göz önünde bulundurulduğunda evrensel hizmetin bunlardan bazılarının çözümünde anahtar konumunda olduğu görülmektedir. Evrensel hizmetin ayırım gözetmeksizin, herkese ve her yere erişilebilirlik (accessibility) ve eşit kalitede hizmet sunumu (quality of service) prensipleri ile coğrafi bölgeler arasındaki ve ırk ve etnisiteden kaynaklanan eşitsizliklere; karşılanabilirlik/ödenebilirlik (affordability) olması ile gelir farklılıklarından kaynaklanan eşitsizliklere çare olabileceği değerlendirilmektedir. Ayrıca dünyada evrensel hizmet uygulamaları yasalar ve kapsamaları açısından incelendiğinde birçok ülkede (Türkiye, İrlanda, İspanya, Danimarka ve daha birçokları) sayısal uçurum konusunda en fazla mağdur olan gruplardan biri durumundaki özürli vatandaşların teknolojiye erişimleri için de özel önlemler alındığı görülmektedir.

Bogojevic ve diğerlerine (2010, s. 1) göre ülkelerin telekomünikasyon kalkınma politikalarının önemli bir parçası olan evrensel hizmet ilkesi, birçok ülke

tarafından sayısal uçurumun azaltılması amacıyla kamu politikaları tasarlanarak, planlı bir şekilde uygulanmaya çalışılmaktadır.

Aşağıda Şekil 1’de Türkiye’de sayısal uçuruma dair temel göstergeler yer almaktadır. İnternet erişim imkânına sahip hanelerin toplam hane sayısına oranı ve 16-74 yaş arası bireylerde bilgisayar ve internet kullanım oranlarının verildiği Şekil 1 verileri, 2007-2012 yılları arasındaki değişimi de göstermektedir. Şekil 1 verileri incelendiğinde, hem bilgisayar ve internet kullanım oranı bakımından hem de özellikle internet erişimine sahip hane oranı bakımından son beş yıl içerisindeki belirli bir miktar yol kat edilmekle birlikte, her üç parametre açısından da ülkemizin 2012 yılı itibarıyla % 50 oranının altında olduğu görülmektedir.

Şekil 7: Türkiye’de Sayısal Uçurum’a Dair Temel Göstergeler (2007-2012)



Kaynak: TÜİK, 2012.

Bu bağlamda 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası’nda belirtilen “düşük gelirli, özürli ve sosyal desteğe ihtiyacı olan grupların da yararlanabilmesi için

uygun fiyat ve teknoloji seçeneklerinin uygulanabilmesine yönelik tedbirler alınır” ve “evrensel hizmet, fert başına gayrisafi yurt içi hâsıla tutarı da göz önünde bulundurularak karşılanabilir ve makul fiyat seviyesinde sunulur” ibarelerinin uygulamada yeterince karşılık bulmadığı görülmektedir.

Evrensel hizmetin kapsamına ve tarihçesine değinilen ve evrensel hizmetle yakından ilişkili temel kavramlara açıklık getirilen bu birinci bölümde, evrensel hizmete dair kavramsal bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır. Bir sonraki bölümde dünyada evrensel hizmetin kapsamı ve uygulamaları yine genel bir çerçeve çizilerek anlatılmaya çalışılacaktır.

2. BÖLÜM

DÜNYADA EVRENSEL HİZMET UYGULAMALARI

Bu bölümde dünyada evrensel hizmetlerin politika ve uygulamaları değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu bağlamda hem genel bir bakışa yer verilecek hem de Türkiye açısından önem arz eden ülke ve bölgeler daha ayrıntılı bir şekilde incelenecektir. Ayrıca evrensel hizmet alanında en tartışmalı konulardan biri olan finansman sorunu ve evrensel hizmet fonlarına dair tartışmalara da bu bölümde yer verilmiştir.

2.1. DÜNYA UYGULAMALARINA GENEL BAKIŞ

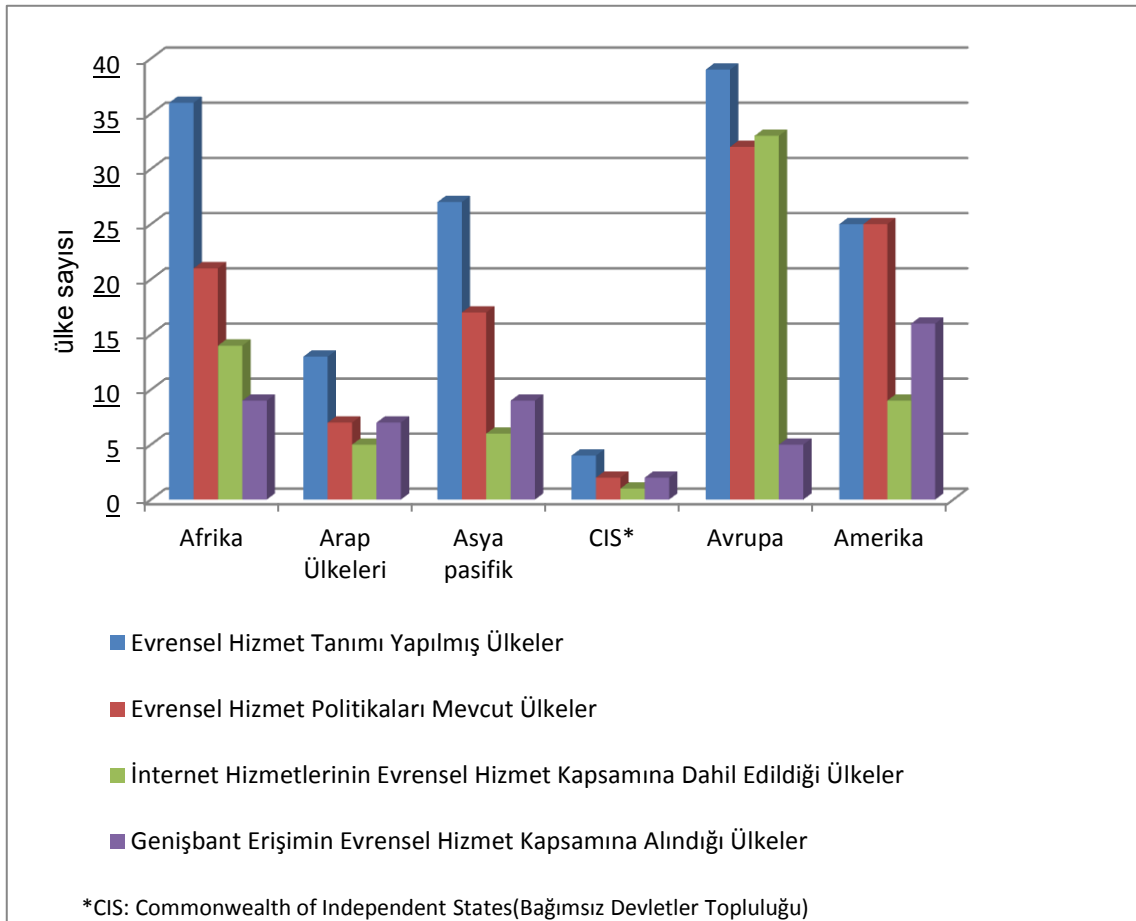
ITU'nun 2012 yılında dünya çapında yaptırdığı bir araştırmaya dayanan Şekil 2 verileri, ülkeler tarafından hangi tür hizmetlerin evrensel hizmet kapsamına alındıklarını göstermektedir. Kademeli bir sınıflandırmanın yer aldığı araştırmaya göre dünyada sırasıyla; Evrensel hizmetin tanımının yapıldığı, evrensel hizmet politikalarının mevcut bulunduğu, internet hizmetlerinin evrensel hizmet kapsamına alındığı ve bu alandaki en ileri seviye olarak genişbant erişimin evrensel hizmet sayıldığı ülkeler bulunmaktadır. Şekil 2 verilerine göre 2012 yılı itibariyle dünyada 144 ülkede evrensel hizmete dair bir tanım yapılmış bulunmaktadır. Yine şekil verilerine göre 104 ülkede evrensel hizmet politikaları oluşturulmuş, 73 ülkede temel internet hizmetleri 52 ülkede ise genişbant erişim evrensel hizmetler kapsamına alınmış bulunmaktadır.

Bölgeler açısından bakıldığında ise evrensel hizmetin kapsamına dair en ileri seviye olan genişbant erişimin evrensel hizmetler kapsamına alınması konusunda Amerika kıtasının ilk sırada olduğu görülmektedir. Yine şekil verilerine göre Avrupa bölgesinin genişbant erişimin evrensel hizmetler kapsamına alınması konusunda görece geri olduğu görülmekte ve bunun sebebinin özellikle Avrupa Birliği Komisyonu'nun genişbantın evrensel hizmetler kapsamına alınması konusunda üye ülkeler açısından bağlayıcı bir karar almamış olmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Bununla

beraber Avrupa Birliği evrensel hizmet kapsamını belirleyen 2002 tarihli 2002/EC/22 sayılı Evrensel Hizmet Direktifi ile evrensel hizmetler kapsamına alınan temel internet hizmetleri konusunda Avrupa bölgesinin oldukça ileride olduğu görölmektedir.

Ayrıca Şekil 2 verileri değerlendirilirken aynı ülkede aynı zamanda hem evrensel hizmet tanımının yapılmış, hem evrensel hizmete dair politikalar oluşturulmuş, hem temel internet hizmetleri evrensel hizmet kapsamına alınmış ve hem de genişbant erişimin evrensel hizmetler kapsamına alınmış olabileceği göz ardı edilmemelidir. Bu bakımdan genişbant erişimin evrensel hizmet kapsamına alındığı ülkelerde diğer üç ölçütün de gerçekteşirilmış olduğunu varsayabiliriz.

Şekil 8: Dünyada Evrensel Hizmet (2012)



Kaynak: ITU, 2012a; ITU, ICT Regulation Toolkit'den uyarlanmıştır.

Genişbant internet erişimini evrensel hizmetler kapsamına alan ülke sayısı gün geçtikçe artmaya devam etmektedir. Bununla beraber, ITU verilerine göre genişbant erişim konusunda dünyada hem ülkeler arasında hem de ülkelerin kendi içinde büyük uçurumlar vardır (ITU, 2012b, s. 10). Yine ITU verilerine göre 2013 yılı itibariyle dünyadaki hanelerin % 41'i (750 milyon hane) internet erişimine sahip bulunmakta iken Avrupa bölgesi %77 ile en yüksek, Afrika ise %7 ile en düşük internete bağlı hane oranına sahip bulunmaktadır (ITU, 2013, s. 3). Veriler işığında 2013 yılı itibariyle neredeyse dört milyarın üzerinde insanın genişbant interneti kullanmak bir tarafa, interneti ya hiç kullanmadığı ya da ortak kullanım alanlarından istifadeyle kullanmış olduğu anlaşılmaktadır.

Bu durum ülkeler ve bölgeler arasındaki ve ülkelerin kendi içerisindeki sayısal uçurum sorununun henüz üzülmekten uzak olduğunu göstermektedir. Ayrıca günümüzde sayısal uçurumun zm için en önemli araç konumuna gelmiş olan evrensel hizmet uygulamalarının önemini artırmaktadır. Birçok ülkede, belli ilkelere bağlı kalınarak evrensel hizmet yükümlüleri belirlenmekte ve hatta bazı ülkelerde sunulacak hizmetin türüne ya da hizmetin verileceği bölgeye göre, birden fazla evrensel hizmet yükümlüsü olabilmektedir.

Türkiye, evrensel hizmet konusunda, 1980 sonrası hız kazanan telekomünikasyon zeleştirmeleri neticesinde kamu hizmeti geleneğinde değişiklik yaparak evrensel hizmet kavramını szlgne almış olan Avrupa Birliği lkeleri ile aynı kaderi paylaşmaktadır. Bu bakımından, evrensel hizmet kapsamına alınan hizmetleri gösteren aşağıdaki Tablo 1'de ulaşılabilen en güncel veriler dikkate alınarak, bazı AB ülkelerine yer verilmiştir. Tabloda söz konusu ülkelerin yasal düzenlemeler ile benzer hizmetleri evrensel hizmetler kapsamına aldığını görmekteyiz. Yasalarla hangi hizmetlerin evrensel hizmet kapsamına alındığı önemli olmakla birlikte asıl önemli olan uygulamalardır. Tablo 1'de gösterilen hizmet alanları ülkeler için tam olarak ulaşılmış olmaktan ziyade birer hedef niteliği taşımaktadır. Bu bakımından tablo verileri yanılıcı olabilir. Fakat bu veriler evrensel hizmetler alanında ülkelerin kat ettikleri mesafeyi görmemiz bakımından önemlidir. Uygulamada bir takım aksaklıklar olsa da politika yapıcıların irade beyanları olması bakımından bu tablo ayrıca

önem taşımaktadır. Türk evrensel hizmet yasası, yasal metin üzerinde, kapsam bakımından tabloda verilen ülkelerden çok daha fazla sayı ve çeşitlilikte hizmetler öngörmektedir.

Tablo 4: Bazı AB Ülkelerinde Evrensel Hizmet Kapsamı

Evrensel Hizmetin Kapsamı	İrlanda	İspanya	İtalya	Romanya	İngiltere	Danimarka
Temel sabit telefon hizmetleri	✓			✓		✓
Rehberlik hizmetleri	✓	✓		✓		✓
Ankesörlü telefon	✓	✓	✓	✓	✓	
Engelli kullanıcılar için özel önlemler	✓	✓		✓	✓	✓
Kârlı Olmayan Bölgeler		✓				
Sosyal ihtiyaçların Karşılanması Kapsamındaki Kullanıcılar		✓			✓	
Ekonomik olmayan bölgelere ses iletimi(sabit telefon)			✓			
Düşük gelirli için ses iletimi (sabit telefon)			✓		✓	
Engelliler İçin ses iletimi (sabit telefon)	✓		✓	✓	✓	
Temel elektronik haberleşme hizmetleri						✓
Deniz acil durum haberleşme hizmetleri						✓
Temel Fonksiyonel İnternet Erişimi					✓	
Acil Yardım Çağruları (112)	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Kaynaklar: www.agcom.it; SAS Gelişmeler Bülteni, Ekim 2009; SAS Gelişmeler Bülteni Haziran 2010; SAD Gelişmeler Bülteni Ekim 2011; Comreg, 2012, s. 35-38; Ofcom <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/uso/main/> ; http://www.ancom.org.ro/en/universal-service_1664; Ananasso, 2008, s. 4.

2.2. ABD ÖRNEĞİ

ABD’de evrensel hizmet uygulamasının incelenmesi, kavramın çıkış noktası olması bakımından özel bir öneme sahiptir. Daha önce de değinildiği üzere 1934 yılında çıkarılan telekomünikasyon yasası ile (Federal Communications Act of 1934) evrensel hizmete dair ilk yasal metin oluşturulmuştur. Herkese sesini istediği yerden istediği yere ulaştırma özgürlüğü tanıyan bu yasa, en son 1996 yılında yenilenerek son halini almıştır.

ABD’de 1996 yılında kabul edilen “Amerika Birleşik Devletleri Telekomünikasyon Kanunu”nda eşitlik ilkesine yer verilmiş ve ırk, din, cinsiyet ya da milliyet ayrımı gözetilmeksizin bütün Amerika Birleşik Devletleri vatandaşlarına eşit hizmet sunumu sağlanacağına özel bir vurgu yapılmıştır (USA, Telecommunication Act of 1996, s. 37).

Evrensel hizmet hedefleri, 1996 tarihli yasada;

- Tüm tüketiciler için adil, makul ve uygun fiyatlarla kaliteli hizmetin kullanılabilirliğini teşvik etmek,
- Ülke çapında gelişmiş telekomünikasyon hizmetlerine erişimi artırmak
- Kentsel yerlerde olduğu gibi, makul ve karşılaştırılabilir bir ücretle düşük gelir gruplarına, kırsal bölgelere, tecrit edilmiş, ve yüksek maliyetli alanlara da dâhil olmak üzere tüm tüketicilere bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilgili hizmetleri sunmak,
- Okullar, kütüphaneler ve kırsal sağlık tesislerinde, telekomünikasyon ve gelişmiş hizmetlere erişimin artırılmasını sağlamak ve
- Evrensel Hizmet programlarına tüm hizmet sağlayıcıların adilane bir şekilde katkı sağlamalarını temin etmek olarak belirlenmiştir.¹⁰

ABD’de Evrensel Hizmet düzenleyici kurumu 1997 yılında kurulmuş olan Universal Service Administrative Company (Evrensel Hizmet Yönetim Şirketi,

¹⁰ <http://fcc.gov>, Erişim Tarihi:16.01.2013

USAC)'dır. USAC, Federal İletişim Komisyonu (FCC) tarafından "Federal Evrensel Hizmet Fonu Yöneticisi" olarak belirlenmiş, bağımsız, kar amacı gütmeyen bir kuruluştur. Fonun bütçesi telekomünikasyon sektöründeki hizmet sağlayıcıların katkılarından oluşmaktadır. Hizmet sağlayıcılarsa bu ek yükü belli bir oranda müşterilerine yansıtmaktadırlar. Evrensel hizmet kapsamındaki her bir proje için bir evrensel hizmet yükümlüsü belirlenmekte ve evrensel hizmet yükümlüsü olarak yetkilendirilen şirketin evrensel hizmet kapsamındaki konularla ilgili olarak faaliyet zararı da söz konusu fon tarafından karşılanmaktadır.

Evrensel Hizmet Fonu'nu yönetmekle görevlendirilen USAC on dokuz üyeli bir yönetim kurulu tarafından idare edilmektedir. Üyeler, fonun faaliyetlerinden etkilenen farklı çıkar gruplarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Çıkar grupları, kurula seçilmek üzere Federal İletişim Komisyonu'na temsilcilerini teklif etmekte ve komisyon başkanı teklif edilen kişileri onaylayarak USAC yönetim kurulu üyelerini seçmektedir¹¹.

ABD'de USAC tarafından evrensel hizmet kategorisine alınan hizmetler dört ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar;¹²

Yüksek Maliyet Gerektiren Bölgelere Destek: Bu destek 1996 tarihli evrensel hizmet yasasına göre ülkenin bütün bölgelerinde tüketicilerin telekomünikasyon hizmetlerine erişimini sağlamayı ve bunu makul bir fiyatla yapmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla telekomünikasyon hizmet sağlayıcıları sübvansede edilmek suretiyle desteklenmektedir.

ABD'de 18 Kasım 2011'de mevcut evrensel hizmet yasasında değişiklik yapılarak "Connect America" Fonu kurulmuştur. Bu fon evrensel hizmet kapsamındaki "Yüksek Maliyet Gerektiren Bölgelere Destek" (High Cost) kalemini ile birlikte değerlendirilmekle beraber hizmet alanına daha kapsayıcı bir düzenleme getirmiştir.

¹¹ www.usac.org, Erişim Tarihi: 15.10.2012

¹² www.usac.org/hc/, Erişim Tarihi: 23.04.2013

Aşamalı olarak “Yüksek Maliyet Gerektiren Bölgelere Destek” (High Cost) kaleminin yerini “Connect America” Fonunun alması planlanmıştır. Yeni düzenlemeyle beraber 2012 yılından 2017 yılına kadar geçerli olmak üzere yıllık 4,5 milyar dolar kaynak tahsis edilmiş olup bu kaynağa daha önce yüksek maliyet gerektiren bölgelere destek için ayrılan (bir önceki yıl yaklaşık 4 milyar dolar) fon tutarı da dâhildir.

Tahsis edilen bu 4,5 milyar dolarlık fon ile gerçekleştirilmek istenen amaç; artan bir verimlilikle ve karşılanabilir fiyatla sabit genişbant (fixed broadband) erişimini ve sabit ses iletimini (voice service) sağlamaktır. Bu noktada uygulamada iki aşamadan söz edilmektedir: Birinci aşama sabit geniş bant internet erişimini ve ses iletimini henüz ulaştırılmamış kırsal alanlara ve uzak bölgelere ulaştırmak, ikinci aşama ise bu hizmetleri şehirlere sunulan hizmetlerle kıyaslanabilir seviyede tutmaktır.

Ayrıca Federal İletişim Komisyonu (FCC) evrensel hizmetin en hayati bileşenlerinden biri olan mobil iletişimin yaygınlaştırılması için mobil ses hizmetleri ve mobil geniş bant erişimini de evrensel hizmetler kapsamına alarak “Mobil Fon” (Mobility Fund) kurmuş ve bu doğrultuda yıllık 500 milyon dolar fon tahsis etmiştir (GAO, 2012, s. 9,10).

Connect America projesi kapsamında planlanan tüm bu faaliyetlerin 2017 yılına kadar tamamlanması ve gerek ses iletimi ve geniş bant internet ve gerekse de mobil iletişimde bütün ülkede yüksek standartlar hedeflenmektedir. Jordan’a göre (2009, s. 116) yeni uygulama ile ABD’de yüksek maliyet gerektiren bölgelere destek için kullanılan bu fon kalemi daha önceleri sadece sabit telefon için kullanılırken, bugün daha kapsamlı bir yapıya kavuşmuştur. Bu yeni yapı evrensel hizmetin kapsamı bakımından, kablolu ağlar, kablosuz ağlar ve internet erişimi arasındaki tarihi farkları ortadan kaldırmaktadır.

Düşük Gelir Gruplarına Destek: Bu destek, ülkede sayıları yedi milyondan fazla olan düşük gelirli tüketicilere temel, yerel telefon hizmeti satın alabilmeleri için birtakım indirimler sağlayarak düşük gelirli ve sosyal desteğe ihtiyacı olan

vatandaşların telekomünikasyon imkânlarından yararlanmalarını garanti etmeyi amaçlamaktadır.

Kırsal Sağlık Desteği: Bu destek kırsal bölgelerdeki sağlık kuruluşlarına ve kırsal bölgelerde görev yapan sağlık personeline telekomünikasyon ve internet hizmetleri için indirimler sağlamaktadır (USAC, 2012, s. 10).

Okullar ve Kütüphaneler İçin Destek: Bu destek internete okul ve kütüphanelerde bağlamak için uygun fiyatlı telekomünikasyon ve internet erişim hizmetleri sunmaktadır (USAC, 2012, s. 12).

1998 yılında başlatılan bu programla okul ve kütüphane evrensel hizmet desteği mekanizması devreye sokulmuş, okul ve kütüphanelere telekomünikasyon hizmetleri, internet erişimi ve dâhili bağlantılardan indirimli fiyatla yararlanma imkânı sunulmuştur. Mevcut durumda, devlet okullarının yüzde 97'si ve eğitim sınıflarının yüzde 94'ü internet erişimine sahiptir (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 62).

ITU (International Telecommunication Union) tarafından yapılan bir araştırmaya göre 2008 yılı itibariyle ABD'de sabit telefon hattına sahip hane oranı %90'dır. Amerika'da 100 kişi başına 90 cep telefonu aboneliği mevcut olup toplam internet abonesininin %97'si 2008 yılı itibariyle sabit genişbant erişimine sahiptir (ITU, 2008).

USAC verilerine göre ABD'de 2012 yılında evrensel hizmet fonundan harcanan yaklaşık 8,7 milyar dolar paranın yaklaşık % 48'i yüksek maliyet gerektiren bölgelere destek için, % 25'i düşük gelir gruplarına destek için, % 2'si kırsal sağlık desteği için, % 25'i ise okullar ve kütüphanelere destek için kullanılmıştır (USAC, 2012, s. 37).

Evrensel hizmet bugün ABD'de telekomünikasyon alanındaki kamu politika hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik bir araç olarak kullanılmaya devam edilmektedir.

2.3. AVRUPA BİRLİĞİ ÖRNEĞİ

Avrupa Birliği, Türkiye'nin de aday üye statüsünde olduğu bir birlik olması, evrensel hizmet konusunda üyeleri açısından bir kısmı bağlayıcı bir kısmı tavsiye niteliğinde bazı kararlar almış bulunması ve telekomünikasyon sektörünün özelleştirme sürecini tamamlamış bir bölge özelliği göstermesi bakımından evrensel hizmetlere yaklaşımı ve uygulamalarının incelenmesi Türkiye açısından önem arz etmektedir.

Avrupa Birliği'nde Evrensel Hizmet anlayışının modern anlamda temeli sayılabilecek olan doküman 1987'de Avrupa Birliği'nde yayınlanan "Evrensel Hizmet Direktifleri"dir. AB bu direktiflerde evrensel hizmeti; "yerleşim yerlerinden bağımsız olarak tüm kullanıcılara, ülkelerin kendine özel durumları doğrultusunda, ödenebilir ücretlerle, belli kalitede asgari bir grup hizmet verilmesi" olarak tanımlamıştır. Ayrıca direktifler ulusal düzenleyici otoritelere bu tanımın gereklerini yerine getirmeyi şart koşturmaktadır. 1987 tarihli bu belgedeki tanım 2002 tarihli 2002/22/EC sayılı AB evrensel hizmet direktifinde de tekrar edilmiştir.

1994 tarihli Avrupa Komisyonu raporunda ise "Evrensel hizmet ve sektördeki diğer kamu hizmeti görevleri bu sektör tarafından Birlik'in temel değeri olarak kabul edilmelidir [...] Bu alandaki kamu hizmetinin zaruri ilkeleri evrensellik (herkese erişim ve karşılanabilir bir fiyat), eşitlik (coğrafi konumdan bağımsız erişim) ve devamlılıktır (belli bir kalitede devamlı tedarik). Evrensel hizmet yükümlülüğü ilkesinin özü, belirlenmiş asgari hizmeti belli bir kalitede karşılanabilir bir fiyatla her kullanıcıya sunmaktır" ifadeleri kullanılmıştır (CEC Commission of the European Communities, 1994, s. 28,29' dan Aktaran: Cuilenburg 2009).

Avrupa Birliği 2002 tarihli evrensel hizmet direktifinde üye ülkelerin evrensel hizmetlerin kapsamını belirlerken kendi ekonomik, sosyal ve teknolojik durumlarını da göz önünde bulundurarak aşağıdaki ölçütlere göre belirlemeleri gerektiğini belirtmiştir. Buna göre herhangi bir telekomünikasyon hizmetinin evrensel hizmet kapsamına alınması için;

- Ülkede vatandaşların büyük bir çoğunluğu tarafından kullanılabilen bir hizmetin hizmetten yararlanamayan azınlık bir grup açısından sosyal dışlanma etkisi yaratması
- Piyasa koşullarında sunulamayan belirli hizmetlerin kamu müdahalesi ile sunulmasının toplumun geneli için net bir fayda yaratması

gerekmektedir (EC, 2002, s. 24).

2002 tarihli AB evrensel hizmet direktifinde ayrıca, evrensel hizmetin kapsamının teknolojik gelişmeler ve piyasa değişimlerinin de göz önünde bulundurularak, müşteri talepleri doğrultusunda güncellenmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council, 2002, s. 1).

18 Aralık 2009'da yayımlanan Avrupa Parlamentosu 2009/136/EC Direktifi, Avrupa Birliği 2002/22/EC sayılı "Evrensel Hizmet, Elektronik İletişim Ağı ve Hizmetleri ile İlgili Kullanıcı Hakları" direktifini güncelleyerek bazı değişiklikler yapmıştır. Bu direktifte söz konusu değişikliklerin 25 Mayıs 2011 tarihine kadar ülkelerin kendi ulusal mevzuatlarına uyarlanması istenmiştir. Ayrıca evrensel hizmetlerin çerçevesi yeniden çizilmiş ve evrensel hizmete; "belirlenmiş kalitede bir dizi minimum hizmete ülkelerin kendi özel ulusal koşulları doğrultusunda rekabete engel olmadan uygun bir fiyatla erişimin sağlanması" şeklinde tanımlanmıştır (EC,2009, s. 21).

AB'de evrensel hizmet ile ilgili en son düzenleme olan 2009/136/EC Direktifi yayınlandıktan sonra birliğin belirlediği evrensel hizmet kapsamı aşağıdaki son halini almıştır. (EC, 2010a, s. 57; Cullen, 2012, s. 55).

- Sabit bir yerden telefon, faks ve fonksiyonel internet erişimi,
- Kapsamlı dizin ve rehber sorgulama hizmetleri,
- Kamu ankesörlü telefonları ve
- Engelliler, düşük gelirli ve özel ihtiyaç sahipleri için uygun çözümler

AB evrensel hizmetlerin kapsamı konusunda getirdiği bu genel çerçeveye birlikte üye ülkelerin kendi özel durumları doğrultusunda evrensel hizmetlerin uygulaması konusunda serbesti tanımıştır (EC, 2010, s. 57,58; EC, 2011, s. 3). Üye ülkelerin evrensel hizmetler kapsamına aldıkları hizmet türleri çoğunlukla birliğin belirlediği bu asgari hizmetlerden çok daha fazlasıdır. Ayrıca AB içerisindeki birçok ülke evrensel hizmet ile ilgili olarak ulusal çapta birtakım düzenlemelere gitmiş ve özellikle genişbant internet erişimi üzerine yoğunlaşmışlardır.

Finlandiya'da Telekom alanındaki düzenleyici kurum olan FICORA, 1 Temmuz 2010 tarihinden itibaren Evrensel hizmet kanununu güncelleyerek, 1 Mbps genişbant internet erişiminin temel hak olduğunu duyurmuştur. Yapılan bu düzenlemeye göre ülkede faaliyet gösteren 26 operatörün her biri kendi bölgelerinde evrensel hizmet yükümlüsü olarak görevlendirilmiştir. Kanun gereğince operatörler en az 1 Mbps genişbant internet erişimini ülkenin tamamında ve bütün kullanıcılara, makul fiyata, yüksek kalitede ve sürekli olarak sağlamak zorundadır.¹³

İspanya da evrensel hizmet kanununda değişiklik yaparak 31 Aralık 2011 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 1 Mbps internet erişim hızını evrensel hizmet kapsamına sokmuştur.¹⁴

İspanyada sektörde faaliyet gösteren işletmeciler yıllık net gelirleri ile orantılı olarak evrensel hizmet fonuna katkı yapmak durumundadırlar. Bu çerçevede İspanya da evrensel hizmet kapsamında değerlendirilen hizmetler şunlardır;

- Karlı Olmayan Bölgeler
- Engelli Kullanıcılar
- Belirli Sosyal İhtiyaçları Olan Kullanıcılar

¹³ <http://www.telecompaper.com/news/finnish-operators-to-provide-minimum-1-mbps-access-from-july--742958> Erişim tarihi: 15.03.2013

¹⁴ <http://www.telecompaper.com> Erişim Tarihi: 12.01.2013

- Ankesörlü Telefonlar
- Rehberler ve Rehberlik Hizmetleri

Söz konusu kanun, evrensel hizmet yükümlülüğünün bir parçası olan işlevsel internet erişimini sabit bir noktada sunulan ve 1 Mbps indirme hızına sahip genişbant bağlantıyı içerecek şekilde tanımlamaktadır. AB'ye üye ülkelerce 25 Mayıs 2011 tarihine kadar kendi ulusal mevzuatlarına derç edilmesi gereken AB 2009 Düzenleyici Çerçevesi, açık olarak darbant bağlantı ifadesi kullanmayarak bu tür gelişmelere zemin hazırlamaktadır. Bu çerçevede sadece İspanya değil Malta, Romanya ve İsveç gibi diğer bazı üye ülkeler de benzer bir tercihte bulunmayı değerlendirmektedir (SAS Gelişmeler Bülteni, Şubat 2011, s. 19).

Mayıs 2011'de ise Avrupa Komisyonu üye ülkelere evrensel hizmet yükümlülüğünün bir parçası olarak seçebilecekleri temel genişbant hizmetleri konusundaki bağlayıcı olmayan tavsiyelerinin ilk taslağını sunmuştur. (SAS Gelişmeler Bülteni, Mayıs 2011, s. 8)

2.4. EVRENSEL HİZMETİN FİNANSMAN SORUNU VE EVRENSEL HİZMET FONLARI

Evrensel hizmet uygulamasının en çok tartışılan boyutlarından biri bu hizmetlerin finansmanının ne şekilde ve kim tarafından yapılacağıdır. Kamu politikası yapıcılar tarafından evrensel hizmet kapsamına alınan hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için ortada bir kaynağın bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla kaynakların nasıl ve kimlerden toplanacağı ve kimlere hangi şartlar altında verileceği yanıtlanması gereken en önemli sorulardandır. Bu bağlamda ilk olarak ortaya konması gereken konu evrensel hizmetin maliyetinin ne olduğudur. Diğer bir deyişle evrensel hizmetin finansının ne tür mekanizmalarla ve nasıl sağlanacağından önce evrensel hizmetin net maliyetinin ortaya çıkarılması gerekmektedir. Bu sebeple bu bölümde ilk ele alacağımız konu evrensel hizmetin net maliyet hesabıdır.

2.4.1. Evrensel Hizmetin Net Maliyet Hesabı

Evrensel hizmet kapsamında gerçekleştirilen hizmetlerin en temel özelliklerinden bir tanesi de söz konusu hizmetlerin, serbest piyasa gerekleri doğrultusunda hareket ederek kar elde etme amacı güden işletmeciler için, cazip görülmeyen alanlarda veriliyor olmalarıdır. Gautier, ve Wauthy' e (2012) göre evrensel hizmet yükümlülüğü hizmet sağlayıcıya ilave maliyet yükü getirmektedir. Bu maliyetlerin tazmini için çoğunlukla iki aşamalı bir sistem uygulanmaktadır. Buna göre birinci aşamada söz konusu zararın ne kadar olduğu tespit edilir, ikinci aşamada ise zararın telafisi gerekmektedir. (s. 254). Bu bağlamda evrensel hizmeti sağlayan işletmecinin evrensel hizmetleri sağlaması sebebiyle uğradığı zararın hesaplanması için kullanılan yöntem evrensel hizmetin “net maliyet hesabı” (net cost of universal service) denmektedir.

Türkiye’de evrensel hizmetle ilgili mevzuata göre Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nca yetkilendirilmiş ve 5369 sayılı yasa kapsamındaki hizmetleri sağlamakla yükümlü kılınan işletmeciye “evrensel hizmet yükümlüsü” denmektedir. Bu kapsamda, 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası’nda bir işletmecinin evrensel hizmet yükümlülüğünün gerekliliklerini yerine getirmek için sağladığı durum ile hiç yükümlü olmasaydı içinde bulunacağı mali durum arasındaki net maliyet farkına “Evrensel Hizmetin Net Maliyeti” denir. Evrensel hizmetin net maliyetinin hesaplanmasında, işletmecilerin evrensel hizmet yükümlüsü olması dolayısıyla elde edeceği diğer gelirlere göz önüne alınarak değerlendirme yapılır. Evrensel hizmet yükümlülüğünün getirdiği ilave maliyet yükünü ortaya çıkaracak bu hesaplama net maliyetler üzerinden yapılır.

Avrupa Birliği’nin 2002/22/EC Evrensel Hizmet Direktifi’nin 12. ve 13. maddelerinde bu konuya atıfta bulunmaktadır. Bu maddelerde, “Ulusal düzenleyici otoriteler evrensel hizmet yükümlülüğü nedeniyle ilgili firmanın ağır bir yük altına girdiğini düşündükleri takdirde, net maliyetin, firmanın zararını giderecek şekilde karşılanması için kamu kaynaklarından faydalanabilir ya da aynı sektörde faaliyet gösteren bütün işletmeler arasında zararı pay ettirebilirler” denilmektedir (EC, 2002, s. 24).

Evrensel hizmetin net maliyet hesabı özellikle AB ülkeleri içerisinde daha detaylı bir hesapla belirlenmektedir. Örneğin İspanya'da net maliyet hesabı yapılırken ilgili şirketin evrensel hizmet yükümlüsü olması sebebiyle elde edeceği karlar göz önünde bulundurulurken aşağıdaki kalemler de hesaba katılmaktadır.

Bu bağlamda İspanya'da uygulanan mevzuata göre evrensel hizmet yükümlülüğünün getirileri;

- Ticari markanın tanınması,
- Şebekenin her yerde var olması,
- Müşteri değeri (kazanç getirmeyen müşterilerin zamanla kazanç sağlayan müşteriler haline dönüşmesi),
- Tüketicilerin bilgilerine erişilmesi dolayısıyla ortaya çıkan ticari avantajlar,
- Tanınır olmak ve
- Ankesörlü telefonların üzerine şirket adının yazılması nedeniyle elde edilen avantajlar

şeklinde hesap edilmektedir (SAS Gelişmeler Bülteni, 2009, s. 23).

Türkiye'de de yukarıda açıklandığı üzere 5369 sayılı yasa gereği evrensel hizmet sağlayıcısının net maliyet hesabı yapılırken firmanın evrensel hizmeti sağlaması dolayısıyla elde edeceği karların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bununla beraber bu güne kadar gerçekleştirilmiş olan evrensel hizmetlerle ilgili olarak böyle bir hesaba gidilmemiştir. Bu durumun sebeplerinden belki de en önemlisinin Türkiye'de evrensel hizmet kapsamındaki projelerin tamamının anahtar teslim proje şeklinde gerçekleştirilmiş olması olduğu iddia edilebilir. Şöyle ki, Türkiye'de bu güne kadar gerçekleştirilen projelerle çoğunlukla altyapı kurulumu (Elektronik Haberleşme Altyapısı Olmayan Köylere Altyapı Kurulması, Bilgi Teknolojisi sınıfları kurulması, Askeri kışlalara KİEM kurulması vb.) sağlanmış ya da cihaz alımı (Gören Göz Projesi, FATİH Projesi vs.) yapılmıştır. Dolayısıyla evrensel hizmet kapsamında herhangi bir hizmetin devamlılığının sağlanması ve böylece hizmetin devam

ettiği süre içerisinde yıllık olarak bir net maliyet hesabına gidilerek ilgili şirketin zararının tazmin edilmesi söz konusu olmamıştır.

2.4.2. Evrensel Hizmetin Finansmanı

Evrensel hizmetin net maliyeti yukarıda açıklandığı şekliyle ortaya konduktan sonra, ikinci ve önemli bir diğer konu olarak, ortaya çıkan bu maliyetin ne şekilde karşılanacağını ele almak gerekmektedir.

ITU' ye göre (ITU, 2012b, s. 11) Evrensel hizmetin finansmanında tek bir doğru finansman modeli yoktur. Aksine farklı durumlara farklı çözümler getirilebilir. Bununla beraber gelişmekte olan ülkelerde en fazla kullanılan model evrensel hizmet fonu kurulması olarak görülmektedir. Bu bağlamda Avrupa Birliği de üye ülkelerin kendi özel durumları doğrultusunda seçecekleri finansman mekanizmaları ve evrensel hizmetlerin uygulaması konusunda serbesti tanımıştır (EC, 2010, s. 57,58; EC, 2011, s. 3). Bununla beraber AB'nin birçok ülkesinde benzer mekanizmalarla işlerin yürütüldüğü görülmektedir. AB ülkelerinde çoğunlukla evrensel hizmet yükümlülükleri ihale yöntemi ile belirlenmekte ve ihale sonucunda kazanan firmanın evrensel hizmetten doğan zararı aynı sektörde faaliyet gösteren diğer şirketlerin de katkı sağladıkları evrensel hizmet fonları tarafından karşılanmaktadır.

Evrensel hizmetin maliyeti ülkelerin coğrafi ve demografik yapıları, hizmet alanındaki mevcut yasal ve düzenleyici çerçeve ve uygulanan evrensel hizmet politikaları gibi birçok etmenden etkilenmektedir (GSMA, 2013, s. 6). Ulaşılmak istenen politika hedeflerine göre şekillenecek olan evrensel hizmet kapsamı, yani devletin hangi tür ve ne düzeydeki hizmetleri vatandaşı için olmazsa olmaz olarak belirlediği de evrensel hizmetin toplam maliyetini doğrudan etkilemektedir.

Evrensel hizmet uygulamalarının tarihçesi incelendiğinde evrensel hizmet yükümlülüğünün geçmişte ya bir kamu tekeli ya da devlet tarafından denetlenen özel bir tekel tarafından yerine getirildiğini ve finansman sistemlerinin de buna

uygun olarak tasarlandığını görmekteyiz. 1980'lerden beri yaşanan liberalizasyon döneminde ise yeni sorunlar gündeme gelmiş, rekabetçi ortamda evrensel hizmetin sağlanması ve finansmanı problemleri ile karşılaşmıştır (Karakurt, 2005, s. 4). Rekabetçi bir piyasada, en üst düzeyde kar etmeyi hedefleyen özel teşebbüsün evrensel hizmetleri gerçekleştirmekte isteksiz olacağı aşikârdır. Bu noktada devletler devreye girmekte ve evrensel hizmet alanlarını düzenleyerek, evrensel hizmet yükümlülüklerini ve verilecek olan hizmetin finansmanının nasıl sağlanacağını belirlemektedirler.

Evrensel hizmetlerin finansmanını sağlamak amacıyla birçok ülke aşağı yukarı aynı mantık temelinde işleyen bir biçimde evrensel hizmet fonu teşkil etmiş bulunmaktadır. Kurulan evrensel hizmet fonları ya da aynı işlevi yerine getiren benzer birtakım mekanizmalar vasıtası ile bir anlamda kaynağın yeniden dağıtımı yapılmaktadır. Yani birtakım kıstaslarla telekomünikasyon sektöründen toplanan paralar yine aynı sektör içerisindeki birtakım hizmetleri sağlamak üzere söz konusu evrensel hizmet fonları ya da benzer mekanizmalar tarafından harcanmaktadır. Bununla beraber birçok ülkede kamu kaynakları da evrensel hizmeti sağlamak üzere seferber edilmektedir.

Farklı ülkelerde, hatta bazen aynı ülke içerisinde farklı bölge ya da farklı hizmet gruplarında, farklı finansman modelleri kullanılmaktadır. Bu finansman modellerini genel olarak kategorilere ayırmak gerekirse; evrensel hizmetin kendi içinden finansmanı ve hizmet dışından finansmanı olarak ikiye ayırmak mümkündür.

Dünya genelinde kabul görmüş olan finansman modellerinin bir tanesi de "öde ya da hizmeti gerçekleştir" düzenlemesidir (pay-or-play regulation). Bu sistemde sektörde faaliyet gösteren işletmeci ya söz konusu evrensel hizmeti gerçekleştirmek, ya da evrensel hizmet fonuna ödeme yapmak suretiyle hizmetin finansmanına katkıda bulunmak zorundadır (Mirabel ve diğerleri, 2008, s. 6).

2.4.3. Evrensel Hizmet Fonları

Evrensel hizmeti düzenleyici kurumlar birçok ülkede benzer biçimde oluşturulmuş ve evrensel hizmetin finansmanı için fonlar kurulmuştur. Calvo' ya (2012) göre bu fonlar ilk kurulduklarında, yeni altyapılar kurmak için değil, mevcut ağlar üzerindeki evrensel hizmet yükümlülükleri eksiklerini tamamlamak için tasarlanmışlardır (s. 5). Bununla beraber günümüzde evrensel hizmet fonları kapsamında sunulan hizmetler bazen mevcut altyapının işletme maliyetinin sübvansede edilmesi bazen de yeni altyapı kurulumunun finanse edilmesi şeklinde olabilmektedir. Dolayısıyla evrensel hizmet, içeriği zaman ve mekâna göre değişebilen bir olgudur. Fonlar birçok ülkede yukarıda belirtilen doğrultuda mevcut hizmetlerin devamlılığı için kullanılırken, örneğin ABD'de ulusal genişbant (national broadband) altyapısı kurulması için; Türkiye'de nüfusu 500'ün altında olan yerleşim yerlerinin mobil erişim altyapısının kurulması için kullanılması gibi yeni altyapı kurma çalışmalarının finansmanında da bu fonlardan yararlanılmaya devam edilmektedir.

Diğer bir deyişle, değişik ülkelerde oluşturulan fonların her biri evrensel hizmeti gerçekleştirme amacı için çalışmakla beraber izledikleri yol ve yöntemlerde farklılık gösterebilmektedir. İzlenen bu yol ve yöntemlerin tespitinde belirleyici olan ülkelerin kendi ulusal ihtiyaçlarının karşılanması hususudur.

Evrensel hizmet fonlarından bazıları evrensel hizmetleri gerçekleştirirken ortaya çıkan maliyetleri sektörde faaliyet gösteren şirketlere, bazıları da bu maliyetleri nihai kullanıcılara yani vatandaşa/müşteriye ödetmektedirler. Bununla beraber Uğurlu'ya (2013) göre rekabet koşulları içerisinde faaliyet gösteren telekomünikasyon şirketleri, adı evrensel hizmet fonuna katkı ya da her ne olursa olsun devletin kendilerinden fazladan aldığı her bir kuruşu tüketiciye yansıtmak zorundadırlar. Diğer bir deyişle işletmeci için ilave maddi yük oluşturan her türlü maliyet kalemi, tüketicinin aynı hizmet için ödeyeceği paranın artmasına neden olacaktır. Bu bağlamda evrensel hizmet için harcanan paranın doğrudan ya da dolaylı olarak nihai kullanıcıların yani vatandaşın/müşterinin cebinden çıktığı değerlendirilebilir.

Yukarıda çerçevesi çizilmeye çalışıldığı üzere evrensel hizmetlerin finansmanının adilane bir şekilde sağlanması sorunu ile beraber hizmetlerin verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi konusunda da problemler vardır. Evrensel hizmete dair uygun politikaların hayata geçirilerek kaynakların verimli kullanımı gerekmektedir. Bu bağlamda dünya çapında faaliyet gösteren ve yaklaşık 800 Mobil operatörü temsil eden Group Special Mobile Association (GSMA)'ın 64 evrensel hizmet fonu üzerinde yaptırmış olduğu araştırmanın sonuçları dikkat çekicidir. Söz konusu bu ülkelerde yapılan araştırmaya göre, 2012 yılında, atıl durumda kalmış ve evrensel hizmet için harcanması gerekirken harcanmamış toplam 11 milyar dolarlık bir kaynak bulunmaktadır.¹⁵ Türkiye açısından da benzer sorunlar söz konusu olmakla beraber burada bu konu üzerinde durulmayacak, evrensel hizmetin Türkiye uygulamasının incelendiği üçüncü bölümde ayrıntılarıyla ele alınacaktır.

Evrensel hizmet fonlarının yönetimi bazı ülkelerde bağımsız düzenleyici otoriteler tarafından yapılmakta¹⁶, bazı ülkelerde de telekomünikasyon ile ilgili bakanlıklar bünyesinden faaliyet göstermektedirler. Mesela Japonya'da Evrensel Hizmet ulusal düzenleyici otoritesi ve fon yöneticisi İçişleri ve İletişim Bakanlığı sorumluluğundaki Evrensel Hizmet Yönetim Ajansı (Universal Service Administrative Agency, USAA) 'dır.¹⁷ Japonya'da sektörde faaliyet gösteren ve evrensel hizmet yükümlüsü olmayan bütün şirketler belli oranlarda bu evrensel hizmet fonuna katkıda bulunmaktadır. Daha sonra ayrıntılı olarak anlatılacak olan ABD ise 19 üyeli ve tamamen bağımsız olan Evrensel Hizmet Yönetim Şirketi (Universal Service Administrative Company; USAC) isimli bir kurul tarafından idare edilmektedir.¹⁸

¹⁵ <http://www.gsma.com>, Erişim Tarihi: 23.04.2013

¹⁶ Örneğin İngiltere'de OFCOM, Fransa'da ARCEP, İtalya'da AGCOM, İrlanda'da COMREG, Almanya'da BNetzA, İspanya'da CMT, Hindistan'da TRAI, Güney Afrika'da ICASA,

¹⁷ http://www.ntt.com/univ_e/ Erişim Tarihi: 30.01.2012

¹⁸ www.usac.org, Erişim Tarihi: 15.10.2012

Türkiye’de evrensel hizmetin sağlanması ve yürütülmesini düzenleyen Evrensel Hizmet Yasası’nın 25 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmesinden bu yana Evrensel Hizmet Fonu’nun oluşturulmasına ilişkin çalışmalar devam etmektedir. Diğer bir deyişle henüz resmi olarak oluşturulmuş bir “Evrensel Hizmet Fonu” bulunmamaktadır. Ancak uygulamada, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bütçesinde yer alan “evrensel hizmet gelirleri” kalemi, fon gibi işlev görmekte yani yasada öngörülen kaynaklardan elde edilen gelirler, yine yasada sayılan amaçları gerçekleştirmek üzere kullanılmaktadır. Kent’e göre ise Türkiye’de de Evrensel Hizmet Fonu’nun yönetimini uzman bir kuruluş olan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun üstlenmesi gerekmektedir (Kent, 2012, s. 197).

3. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE EVRENSEL HİZMET

Daha önceki bölümlerde evrensel hizmet kavramının kuramsal ve kavramsal çerçevesi çizilmiş ve dünyada evrensel uygulamalarının ne şekilde yapıldığı örneklerle açıklanmıştır. Evrensel hizmetin Türkiye uygulamasının anlatılacağı bu bölüm çalışmanın yazına katkı sağlayabilecek esas ana bölümünü oluşturmaktadır. Bu bölümde Türkiye'de evrensel hizmet anlayışının ortaya çıkışından günümüze kadar kat ettiği mesafe irdelenmiştir. Bu bağlamda Türkiye'de evrensel hizmetin finansmanının ne şekilde yapıldığı, evrensel hizmet alanında 2005-2013 yılları arasında hangi projelerin gerçekleştirildiği incelenmiş ve 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

3.1. TÜRKİYE'DE EVRENSEL HİZMET ANLAYIŞININ GELİŞİMİ

Türkiye'de devlete ait ana telekomünikasyon şirketi olan Türk Telekom'un 2005 yılındaki özelleştirmesi öncesindeki duruma bakıldığında; alan yazınımızda bugünkü evrensel hizmet anlayışının karşılığı olarak 27.01.2000 tarihli 4502 sayılı Ulaştırma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'da belirtilmiş olan "Asgari Hizmet" kavramının bulunduğunu görmekteyiz. Bu kanunda asgari hizmetin tanımı; "Ulaştırma Bakanlığı tarafından Telekomünikasyon Kurumu'nun ve işletmecilerin görüşleri alınmak suretiyle konu ve kapsamı belirtilen, coğrafi konumlarından bağımsız olarak Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde herkes tarafından erişilebilir, belirlenmiş kaliteyi haiz ve herkesin karşılayabileceği şekilde makul bedel karşılığında sunulacak olan ve ankesörlü telefon, acil telekomünikasyon hizmetleri ve telefon rehber hizmetlerini de ihtiva eden asgari evrensel hizmet türlerini ifade eder" şeklindedir.

Burada asgari hizmet olarak tanımlanan ve özde bilgi ve iletişim teknolojileri alanındaki teknoloji kullanım olanaklarını tüm ülke sathına yaymayı amaçlayan anlayış, özellikle Türk Telekom'un özelleştirilmesi sonrasında ortaya çıkan

ihtiyaca binaen, düzenleyici devlet mantığı çerçevesinde “evrensel hizmet” olarak ortaya konmuştur. Bu bağlamda 5369 sayılı “Evrensel Hizmet Yasası” ile evrensel hizmetlerin ve bu alandaki işleyişin çerçevesi çizilmiştir. 16.06.2005 tarihli ve 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası’nda, evrensel hizmet; “Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde coğrafi konumlarından bağımsız olarak herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan, internet erişimi de dâhil elektronik haberleşme hizmetleri ile bu yasa kapsamında belirlenecek olan diğer hizmetler” şeklinde tanımlanmıştır.

Görüldüğü üzere 2005 tarihli ve 5369 sayılı yasadaki “Evrensel Hizmet” tanımıyla, 2000 tarihli ve 4502 sayılı yasadaki “Asgari Hizmet” tanımı büyük oranda örtüşmektedir. 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası’nın asıl farkı bu yasa; Türk Telekom özelleştirmesi sonrasında, telekomünikasyon sektörünün en önemli ve en büyük aktörü olan (piyasa mekanizmasının gereklerine uymayan, çoğu durumda kamu yararını ön planda tutan) Devlet’in sektörden fiilen çıkacak olması sebebiyle evrensel hizmeti (ya da asgari hizmeti) gerçekleştirecek yeni sorumluların tanımlanmasıdır. Bu nedenle 5369 sayılı yasa Telekom özelleştirmesi sonrası dönem göz önünde bulundurularak çıkarılmıştır. Nitekim yasanın yürürlüğe girdiği tarihten yaklaşık bir ay sonra (25.07.2005), daha önceden çalışmaları tamamlanmış olan Türk Telekom özelleştirmesi gerçekleştirilmiştir.

Türkiye’de evrensel hizmet kapsamına giren hizmetler ABD örneğinde olduğu gibi en başından beri özel sektörün işin içerisinde olduğu hizmetler değildir. Bu kapsamdaki hizmetler yakın zamanlara kadar sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak devlet tarafından birer kamu hizmeti olarak sağlanmıştır. 1980’lerden itibaren Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile şekillenen kamu politikalarının (düzenleyici devlet, minimal devlet, kürek çeken değil dümen tutan devlet) bir sonucu olarak özelleştirmeler artarak devam etmiştir.

Bu kapsamda Türk Telekom, hisselerinin tamamı Hazine’ye ait bulunmakta iken, Bakanlar Kurulu’nun 25.07.2005 tarih ve 2005/9146 sayılı Kararı uyarınca, %55 oranındaki hissesinin blok satışıyla özelleştirilmiştir. Hâlihazırda %30

hissesine hazine müsteşarlığı sahip olmakla beraber Türk Telekom 406 sayılı yasa ve özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirket olup kamu kurum ve kuruluşlarına uygulanan mevzuat Türk Telekom'a uygulanmamaktadır.¹⁹

Telekomünikasyon sektöründe alt yapı yatırımlarının ciddi maliyetler gerektirmesi sebebiyle sektörde tam rekabet koşullarının oluşmasına katkı sağlayabilecek yeni firma girişleri çok zor gerçekleşmektedir. Bu nedenle sektör kısmen oligopol²⁰ bir piyasa görünümü vermektedir. Türk Telekom'un özelleştirilmesi ile beraber sektördeki devlet ağırlığı da ortadan kalkmıştır. Evrensel hizmet yasasının önemi de bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Evrensel Hizmet Yasası ile Türk Telekom özelleştirmesi öncesi fiiliyatta devletin tek başına üstlendiği, "asgari hizmeti yerine getirme görevi", 5369 sayılı yasada öngörülen genel bütçedeki "özel hesap"ta toplanan paralarla, yasada "Evrensel Hizmet Yükümlüsü" olarak tanımlanan, sektördeki özel şirketlere yaptırılmaya başlanmıştır.

3.2. 5369 SAYILI EVRENSEL HİZMET YASASI'NIN İÇERİĞİ

16.06.2005 tarihinde 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Yasası 25856 sayılı resmi gazetede 25.06.2005 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yasanın birinci maddesinde yasanın amacı; "Kamu hizmeti niteliğini haiz, ancak işletmeciler tarafından karşılanmasında mali güçlük bulunan evrensel hizmetin sağlanması, yürütülmesi ve elektronik haberleşme sektörü ile bu yasa kapsamında belirlenen diğer alanlarda evrensel hizmet yükümlülüğünün yerine getirilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir" şeklinde tanımlanmıştır.

5369 Sayılı Evrensel Hizmet Yasası'nın üçüncü maddesine göre evrensel hizmetin sağlanmasında ve bu hususta yapılacak düzenlemelerde aşağıdaki ilkeler göz önünde bulundurulur:

¹⁹ http://www.oib.gov.tr/telekom/turk_telekom.htm Erişim Tarihi: 01.04.2013

²⁰ İlgili sektörde piyasaya birkaç firmanın egemen olduğu durum.

- 1) Evrensel hizmetten, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde yaşayan herkes, bölge ve yaşadığı yer ayırımı gözetilmeksizin yararlanır.
- 2) Evrensel hizmet, fert başına gayrisafi yurt içi hâsıla tutarı da göz önünde bulundurularak karşılanabilir ve makul fiyat seviyesinde sunulur²¹
- 3) Düşük gelirliler, özürllüer ve sosyal desteğe ihtiyacı olan grupların da yararlanabilmesi için uygun fiyat ve teknoloji seçeneklerinin uygulanabilmesine yönelik tedbirler alınır.
- 4) Evrensel hizmet, önceden belirlenmiş hizmet kalitesi standartlarında sunulur.
- 5) Evrensel hizmetin sunulmasında ve ulaşılmasında devamlılık esastır.

3.3. 5369 SAYILI YASAYA GÖRE TÜRKİYE' DE EVRENSEL HİZMETİN KAPSAMI

Evrensel hizmetin kapsamı, 16.06.2005 tarihli 5369 sayılı yasanın 5. Maddesine göre²²;

- a) Sabit Telefon Hizmetlerini,
- b) Ankesörlü telefon hizmetlerini,
- c) Basılı veya elektronik ortamda sunulacak telefon rehber hizmetlerini,
- d) Acil yardım çağrılarını hizmetlerini,

²¹ Bu noktada Us(2013) yasa metninde bulunan "karşılanabilir ve makul fiyat"ın muğlâk bir ifade oluşunu ve bu ibarenin toplumun maddi açıdan zayıf kesimlerini korumaktan uzak oluşunu eleştirmektedir.

²² 30 Mayıs 2013 tarihi itibarıyla; 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası'nda, yasanın yayınlandığı 2005 yılından sonra kanunlar ve bazı Bakanlar Kurulu kararları ile 2006, 2008, 2010 ve 2011 yıllarında yapılan değişiklikler işlenmiş en son haline göre.

- e) Temel İnternet hizmetlerini,²³
- f) Ulaşımı deniz yoluyla sağlanabilen yerleşim alanlarına yolcu taşıma hizmetlerini,²⁴
- g) Bilgi toplumunun oluşumuna katkı sağlamak amacıyla bilgisayar okuryazarlığı da dâhil olmak üzere bilgi teknolojilerinin yaygınlaştırılmasına yönelik hizmetlerini,²⁵
- h) Farklı Yayın Ortamları ve Teknolojisi Kullanılarak Yapılan Sayısal Yayıncılığın (DVB-T, DVB-S, DVB-C) karasal sayısal vericiler üzerinden ülkemizdeki yerleşim alanlarının tamamını kapsayacak şekilde sunulmasına yönelik hizmetlerini,²⁶
- i) Deniz haberleşmesi ve seyir güvenliğinin temini amacıyla Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü Telsiz Haberleşme Müdürlüğüne yürütülmekte olan görevlerden sadece haberleşme alt yapısı ve haberleşme giderlerini,²⁷
- j) Kamu kurum ve kuruluşlarının basılı bilgi ve belgelerinin, kamu bilişim sistemlerinde ve e-Devlet hizmetlerinde kullanılabilmesini teminen elektronik ortama aktararak sayılaştırılmasını,²⁸.

²³ 05.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 67'nci maddesiyle; bu maddede yer alan "Temel" ibaresi madde metninden çıkarılmıştır. Bu durum yasa koyucunun iradesinin temel seviyeden daha yüksek düzeyde bir internet erişiminin sağlanması yönünde olduğunu düşündürmektedir.

²⁴ 05.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 67'nci maddesiyle değiştirilmiştir.

²⁵ Bakanlar Kurulunun 28.02.2006 tarih ve 10038 Sayılı Kararı ile evrensel hizmet kapsamına dâhil edilmiştir.

²⁶ Bakanlar Kurulunun 05.04.2006 tarih ve 10318 Sayılı Kararı ile evrensel hizmet kapsamına dâhil edilmiştir.

²⁷ 05.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Kanunun 67'nci maddesiyle "Deniz haberleşmesi ve seyir güvenliği haberleşme hizmetlerini" olarak evrensel hizmet kapsamına alınmış, Bakanlar kurulunun 2010/569 sayılı bazı hizmetlerin evrensel hizmetler kapsamına alınmasına ilişkin kararı ile 14.06.2010 tarihinde değiştirilerek yukarıdaki son halini almıştır.

- k) Teknolojik gelişmelerden yararlanmak suretiyle özürü vatandaşların yaşam şartlarının kolaylaştırılması amacıyla haberleşme ihtiyaçlarının karşılanmasını, teminen haberleşme ve benzeri cihaz alınması ve ihtiyaç sahibi kullanıcılara dağıtılmak üzere ilgili kurum veya kuruluşa bedelsiz olarak belirlenen süre şartı aranmadan devredilmesini,²⁹
- l) GSM iletişim alt yapısı olmayan, kırsal kesimde bulunan, yüksek maliyet alanlarından oluşan ve nüfusu 1-500 arasında bulunan yerleşim yerlerinin iletişimini sağlamak amacıyla alt yapı kurulması ve işlettilmesine ilişkin hizmetlerini³⁰ ve
- m) Avrupa Birliği Eğitim, Enformasyon ve Koordinasyon Merkezleri'nin kurulmasına yönelik yazılım, donanım ve alt yapı hizmetlerini³¹

kapsamaktadır.

İçinde bulunduğumuz bilgi çağında, hızla değişen ve gelişen teknolojinin ve telekomünikasyon sektörlerinin piyasalaşması süreçlerinin bir sonucu olarak, böyle bir yasanın içerik ve kapsam açısından güncel tutulması gereği aşikârdır. Nitekim 5369 sayılı yasanın 5. maddesinde “Evrensel hizmetin kapsamı; ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik şartları da göz önünde bulundurularak, üç yılı aşmamak üzere belirli aralıklarla, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun ve işletmecilerin de görüşlerini alarak Ulaştırma Bakanlığı'nca yapılacak teklif üzerine Bakanlar Kurulu'nca yeniden belirlenebilir” ibaresi yer almaktadır. 2002 tarihli ve 2002/22/EC sayılı AB evrensel hizmet direktifinde de evrensel hizmetin kapsamının teknolojik gelişmeler ve piyasa değişimleri de göz

²⁸ Bakanlar kurulunun 2010/569 sayılı bazı hizmetlerin evrensel hizmetler kapsamına alınmasına ilişkin kararı ile 14.06.2010 tarihinde evrensel hizmet kapsamına alınmıştır.

²⁹ Bakanlar kurulunun 2010/569 sayılı “Bazı Hizmetlerin Evrensel Hizmet Kapsamına Alınmasına İlişkin Karar”ı ile 14.06.2010 tarihinde evrensel hizmet kapsamına alınmıştır.

³⁰ 04.07.2011 tarihli 27984 sayılı resmi gazetenin ekinde yayınlanan 2.128 yerleşim yerini kapsamak üzere Bakanlar Kurulu'nun 13.05.2011 tarihli 2011/1880 sayılı “Bazı Hizmetlerin Evrensel Hizmet Kapsamına Alınmasına İlişkin Karar”ı ile evrensel hizmet kapsamına alınmıştır.

³¹ Bakanlar Kurulu'nun 03.01.2011 tarihli 2011/1247 sayılı kararı ile evrensel hizmet kapsamına alınmıştır.

önünde bulundurulacak, müşteri talepleri doğrultusunda güncellenmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (EC. 2002, s. 1).

Türkiye, Avrupa Birliği ilerleme raporlarında evrensel hizmet uygulamaları konusunda ve özellikle evrensel hizmet yükümlülüğüne İlişkin hükümlerin AB müktesebatı ile uyumlu olmadığı (Avrupa Birliği Türkiye İlerleme Raporu, 2009, s. 53), uygulamaların AB Evrensel Hizmet Direktifi'yle büyük farklılıklar gösterdiği (Avrupa Birliği Türkiye İlerleme Raporu, 2010, s. 56) şeklinde eleştirilmektedir. Gerçekten de 5369 sayılı yasanın öngördüğü şekilde evrensel hizmetin kapsamı 2006, 2008, 2010 ve 2011 yıllarında güncellenmekle birlikte 2013 yılı itibariyle son haline bakıldığında yasa kapsamına alınan hizmetlerin, dünyada genel kabul görmüş olan evrensel hizmetler ile uyumu tartışmalıdır. Bununla beraber ülkelerin kendi özel durumlarıyla bağlantılı olarak bazı hizmetleri görmek ya da birtakım politika hedeflerine ulaşabilmek için evrensel hizmet kapsamına aldıkları hizmetlerin farklılıklar göstermesi anlaşılabilir bir durumdur.

Kent'e göre Avrupa Birliği evrensel hizmet kapsamında; Türk evrensel hizmetlerin sağlanması hakkında yasanın 5. maddesine yer alan "Ulaşımı deniz yoluyla sağlanabilen yerleşim alanlarına yolcu taşıma hizmetleri ile deniz haberleşmesi ve seyir güvenliği" hizmetlerinin yer almamasının sebebi Türkiye'nin özel durumudur. Türkiye üç tarafı denizlerle çevrili bir deniz ülkesi olduğu için sınırları içerisinde birçok ada bulunmaktadır. Adalara acil durumlarda ulaşılması sorunu söz konusudur (Kent, 2012, s. 192). Bu tür durumlarda ulaşımın sağlanması zorunluluğu nedeniyle yasaya f) ve i) bentlerindeki deniz ulaşımı ve haberleşmesiyle ilgili iki madde ilave edilmiştir³².

³² Danimarka'da da evrensel hizmet kapsamında deniz acil durum haberleşme hizmetleri ile ilgili benzer bir madde bulunmakla beraber AB Komisyonu tarafından eleştirilmekte ve evrensel hizmet kapsamından bu maddeyi çıkarması yönünde telkinde bulunmaktadır.

3.4. EVRENSEL HİZMET GELİR VE HARCAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

29 Haziran 2006'da yayımlanan "Evrensel Hizmet Gelirlerinin Tahsili ve Giderlerinin Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile evrensel hizmetin sağlanmasına ilişkin gelirlerin tahsili ve giderlerin yapılması ile ilgili usul ve esaslar belirlenmiştir.

Türkiye'de kamuoyunda bilindiğinin aksine, yasada ismen zikredilen bir "evrensel hizmet fonu" yoktur. Evrensel hizmet ile ilgili harcamalar genel bütçede oluşturulan özel hesaptan (evrensel hizmet gelirleri hesabından) sağlanmaktadır. Diğer bir deyişle, "Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı Evrensel Hizmet Fonu adı altında herhangi bir fon bulunmamaktadır. Evrensel hizmet bütçesi genel bütçeden Bakanlık bütçesine her yıl evrensel hizmet gelirleri tahmini kadar ödeme öngörülerek oluşturulmaktadır. Bu ödenek münhasıran 5369 sayılı yasa ile Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesi için kullanılmaktadır" (BİMER, 2011).

5369 sayılı Yasanın 5. maddesine göre evrensel hizmet gelirleri şu kalemlerden oluşturulmaktadır:

1. Hazine Müsteşarlığı, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nca yapılan yetkilendirme nedeniyle hesaplarına yatırılan yetkilendirme ücretinin %2'sini,
2. Hazine payı ödemekle yükümlü işletmeciler dışındaki işletmeciler ve Türk Telekom yıllık net satış hâsılatının %1'ini,
3. Hazine payı ödemekle yükümlü işletmeciler, Hazineye ödeyecekleri payın %10'luk kısmını,
4. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun verdiği idari para cezalarının %20'sini ve
5. Bilgi Teknolojileri ve iletişim kurumunun, her üç ayda bir giderlerinin karşılanmasından sonra kalan miktarın %20'sini.

Bu çerçevede, Hazine Müsteşarlığı, BTİK ve işletmeciler yukarıda sayılan meblağları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereği genel bütçeye yapılacak ödemedan önce Ulaştırma Bakanlığı'na bildirmektedirler. Bu meblağlar aynı süre içinde Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına aktarılır ve bütçeye "Evrensel Hizmet Gelirleri" adı altında gelir kaydedilir. Ayrıca Bakanlar Kurulu, yukarıda belirtilen oranların %20'sine kadar arttırmaya veya indirmeye yetkilidir.

Yasaya göre; işletmecilerin evrensel hizmet sağlama yükümlülükleri nedeniyle ortaya çıkan evrensel hizmetin net maliyetinin karşılanması ve bu yasa gereğince yapılacak diğer harcamaları karşılamak için Ulaştırma Bakanlığı bütçesine her yıl evrensel hizmet gelirleri tahmini kadar ödenek öngörülür. Evrensel hizmetler için ödenek ihtiyacı bu hizmet gelirleri tahmininden fazla olması halinde yeterli ödenek bakanlık bütçesine öngörülür. Bu amaçla konulan ödenek münhasıran, bu yasa ile Ulaştırma Denizcilik Ve Haberleşme Bakanlığı'na verilen görevlerin yerine getirilmesi için kullanılır.

Aşağıda Tablo 2'de Türkiye'de evrensel hizmet yasasının kabul edildiği 2005 yılından itibaren, yukarıda sözü edilen, bütçedeki evrensel hizmet hesabına, evrensel hizmet gelirleri olarak kaydedilmiş olan miktarlar 2005-2012 yılları arasını kapsayacak gösterilmektedir. 2005 yılında evrensel hizmet hesabında toplanan para miktarının görece düşük olmasının sebebi yasanın 2005 yılı ortasında çıkarılmış olması dolayısı ile gerekli ön hazırlıkların yapılamamış olmasından ötürüdür. Bu bağlamda 2005 yılında Tablo 4'te de ayrıntıları gösterildiği üzere işletmecilerin yıllık net satış hâsılatlarının %1'i ve kurum gelirlerinin % 20'si kalemlerinden evrensel hizmet hesabına gelir kaydedilememiş bu doğrultuda yıllık toplanan para miktarı 2005 yılı için diğer yıllara nazaran çok düşük bir miktarda gerçekleştirmiştir.

Hesapta toplanan para miktarı, 2005 sonrası günümüze kadar devam eden yıllar incelendiğinde; Türk telekomünikasyon pazarının yıllık büyüme hızı, numara taşınabilirliği, 2009 yılı küresel krizi gibi birtakım girdilerden etkilenmiş görünmektedir. Hesapta toplanan para bu doğrultuda neredeyse periyodik bir artışla son yıl olan 2012 itibariyle 677.742.718,09 TL'yi bulmuştur. Sonuç

itibariyle sekiz yıl içerisinde evrensel hizmet geliri olarak bütçeye, evrensel hizmet gelirleri hesabına toplam 3.890.670.496,40 TL para girişi olmuştur.

Tablo 5: Yıllar İtibariyle Evrensel Hizmet Hesabına Aktarılan Para Miktarı (2005-2012)

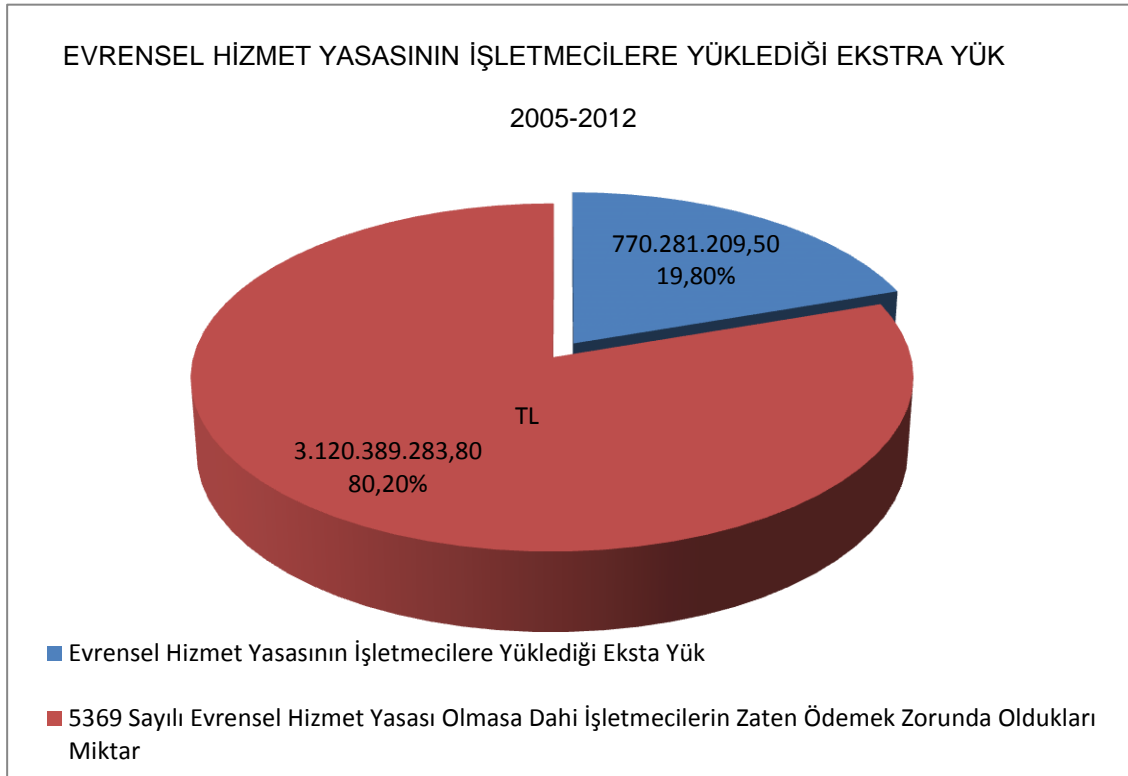
Yıllar	Evrensel Hizmet Hesabında Toplanan Para Miktarı
2005	89.016.173,00 TL
2006	436.283.043,07 TL
2007	447.115.967,43 TL
2008	527.428.870,85 TL
2009	569.514.818,59 TL
2010	561.127.787,35 TL
2011	582.441.118,02 TL
2012	677.742.718,09 TL
Toplam	3.890.670.496,40 TL

Kaynak: UDHB, 2013b; Ulaştırma Bakanlığı, 2009; BİMER, 2011; BİMER, 2012a

Aşağıda, Şekil 3'te 5369 sayılı Yasanın 5. Maddesi esasları doğrultusunda, yasanın çıkarılışının üzerinden geçen sekiz yıl içinde, evrensel hizmet gelirleri hesabında toplanan ve yukarıda açıklanan bu 3.890.670.496,40 TL'nin ne kadarının yasayla beraber ortaya çıkan ve "işletmecilere ilave maddi külfet" (Uğurlu, 2013) getiren miktar olduğu gösterilmektedir. Şekil 3 verileri incelendiğinde toplanan bu paranın % 80,2'sine tekabül eden 3.120.389.283,80 TL'sinin ortada 5369 sayılı evrensel hizmet yasası olmasaydı bile işletmecilerin zaten devlete ödemek zorunda oldukları ve ayrıntılarına Şekil 4'te yer verilen hazine payı, yetkilendirme ücreti, idari para cezası gibi birtakım kalemlerden

oluşturduğunu görmekteyiz. Toplam miktarın % 19,8'ine tekabül eden 770.281.209,50 TL'sinin ise evrensel hizmet yasaının işletmecilere getirmiş olduğu ilave yük olduğunu görmekteyiz.

Şekil 9: Evrensel Hizmet Yasasının İşletmecilere Yüklediği İlave Maddi Yük (2005-2012)

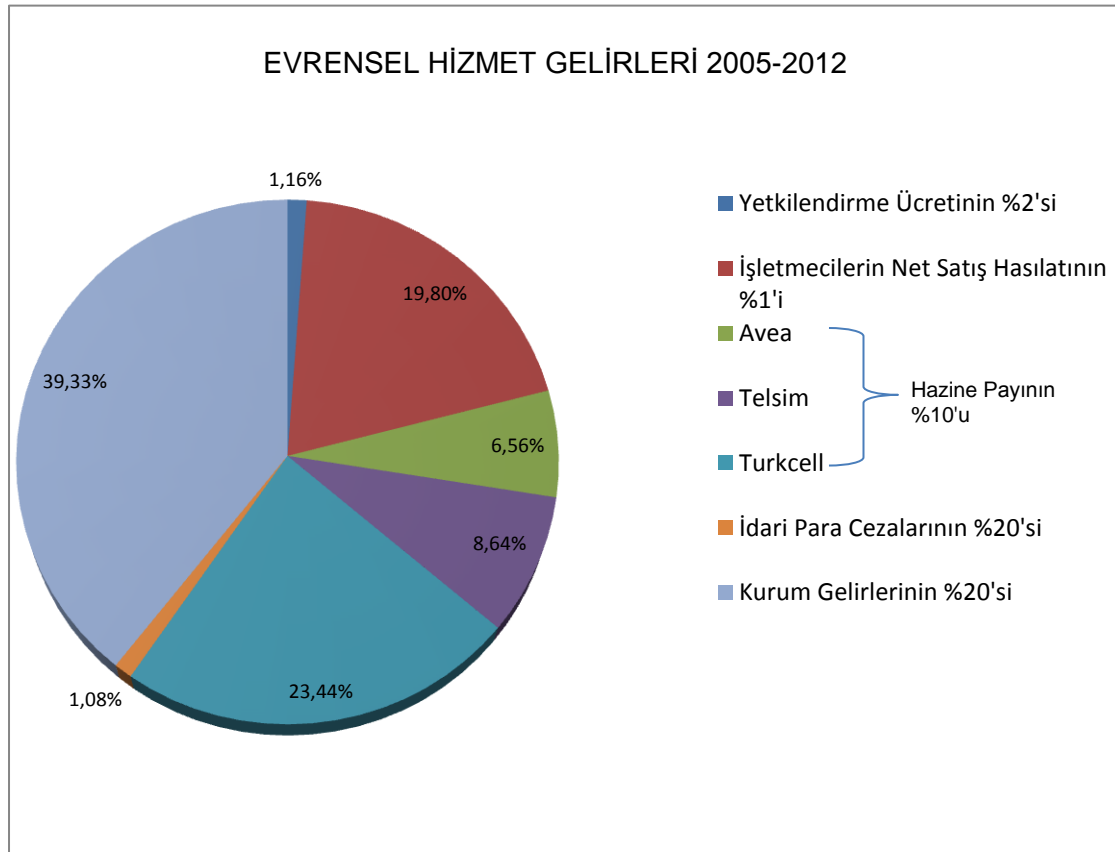


Kaynak: UDHB, 2013b; Ulaştırma Bakanlığı, 2009; BİMER, 2011; BİMER, 2012a,

Şekil 4'te yukarıda ayrıntıları açıklanmış olan ve şekil üzerinde de yer alan 5369 sayılı yasanın 5. maddesindeki gelir kalemlerine göre sekiz yıl (2005-2012) içerisinde evrensel hizmet hesabına aktarılan paranın oransal dağılımı yer almaktadır. Buna göre "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun, her üç ayda bir giderlerinin karşılanmasından sonra kalan miktarın %20'sinin" evrensel hizmet gelirleri hesabına yatırılması ile sekiz yılda toplanan paranın % 39,33 elde edilmiştir. "Faaliyetleri gereği hazine payı ödemekle yükümlü olan işletmecilerin, hazineye ödeyecekleri payın %10'luk kısmı" kaleminden

işletmecilerin evrensel hizmet hesabına yatırdıkları paranın toplam miktara oranı ise sırasıyla: Turkcell % 23,44; Telsim/Vodafone % 8,64; Avea % 6,56 şeklinde gerçekleşmiştir. Ayrıca yetkilendirme ücretlerinin hesaba aktarılmasından elde edilen miktar % 1,16'ya; İşletmecilere kesilen idari para cezalarının % 20'si % 1,08'e ve nihayet işletmecilerin yıllık net satışları üzerinden alınan % 1'lik evrensel hizmet katkısı ise bu güne kadar toplanan paranın % 19,8'ine isabet etmektedir.

Şekil 10: Evrensel Hizmet Gelirlerinin Gelir Kalemleri Açısından Dağılımı (2005-2012)



Kaynak: UDHB, 2013b; Ulaştırma Bakanlığı, 2009; BİMER, 2011; BİMER, 2012a.

Bu bağlamda Şekil 4 verilerinden de anlaşıldığı üzere, yasanın yürürlüğe girdiği tarihten bu yana işletmecilerden evrensel hizmete katkı için toplanan paraların evrensel hizmetin toplam bütçesinin %19,8' ini oluşturduğu görülmektedir.

Bu konu üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulmasının sebebi, daha önce de anlatıldığı üzere, evrensel hizmetleri gerçekleştirmek için uygulanacak doğru politikalarla birlikte yeterli kaynağa olan ihtiyacın önemidir. Finansman sorununun adilane bir şekilde çözümü, evrensel hizmetlerin geleceği açısından kritik önem arz etmektedir. Bu bağlamda konunun tarafları arasında evrensel hizmetin finansmanı ve toplanan paraların hangi hizmetlere harcanacağı üzerine tartışmalar devam etmektedir.³³

Evrensel hizmet hesabında toplanan para ve bu paranın harcanmasına dair telekomünikasyon sektörü temsilcilerinin itiraz ettikleri ve bu anlamda tartışma konusu olan birkaç konu ön plana çıkmaktadır. Bunlardan birincisi evrensel hizmet için kanun kapsamındaki işletmecilerden yıllık net satış hâsılatının %1'inin toplanmasına³⁴ işletmeci birlikleri itiraz etmekte ve bu miktarı yüksek bulmaktadırlar (Uğurlu, 2013). İkinci itirazları evrensel hizmet hesabında toplanan paranın büyük bölümünün kullanılmadan hazineye devrediliyor olmasındadır. Son olarak da sadece telekomünikasyon sektöründen katkı olarak oluşturulan Evrensel Hizmet Hesabı'ndaki paralarla, bilgisayar vb. cihazlar alınması (örneğin FATİH projesi) ve bu kaynakların denizcilikle ilgili birtakım

³³ <http://www.turk.internet.com/portal/yazigoster.php?yaziid=31310> "Türkiye'de Evrensel Hizmet Fonunda Toplanan 2 milyar TL'yi Aşan Tutarın Ancak 307 milyon TL'si Kullanıldı" 08 Şubat 2011 Yazan: Yusuf Ata Ariak / TELKODER Başkanı, Erişim Tarihi:01.05.2013.

http://www.emo.org.tr/ekler/b16a762b052920d_ek.pdf?dergi=625 "Evrensel hizmette soru işaretleri" Banu SALMAN, Elektrik Mühendisliği Dergisi, 440. sayı, Kasım 2010, Erişim Tarihi:01.05.2013.

<http://ekonomi.bugun.com.tr/600-milyon-liramizi-fatih-kapti-haberi/218674> 11.01.2013 "600 milyon liramızı FATİH kaptı" Erdoğan Süzer, BUGÜN gazetesi, Erişim Tarihi:01.05.2013.

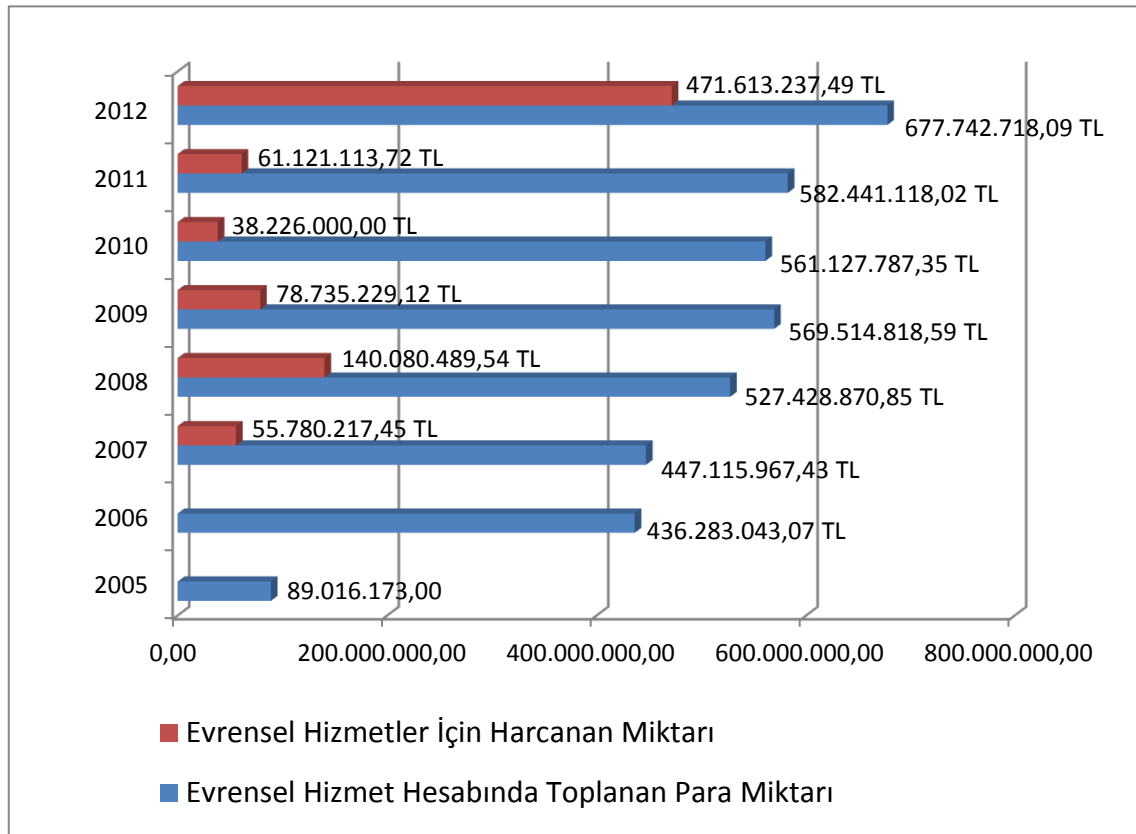
<http://www.bitdunyasi.com/tr/?Sayfa=Detay&Id=7329> "Evrensel hizmet fonu yine sektör içinde kullanılmalıdır" 27.05.2011, Erişim Tarihi:01.05.2013.

³⁴ Aydın (2013) bu konuda esnek bir Evrensel Hizmet Hesabı oluşturulmasını ve planlanan yıl için gerçekleştirilecek hizmetlerin maliyeti hesaplandıktan sonra işletmecilerin yapacakları katkının belirlenmesini önermektedir.

faaliyetlerde kullanılması gibi farklı amaçlarla harcanması sebebiyle paranın tekrar telekomünikasyon sektörüne dönmüyor olmasına yaptıkları itirazlardır. Konunun tarafları olan Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve telekomünikasyon işletmecileri, bu konuda farklı açıklamalarda bulunmaktadır.

Aşağıda Şekil 5'te 2005 yılından 2013 yılı Ocak ayına kadar bütçedeki Evrensel Hizmet Gelirleri Hesabı'nda toplanan ve yine aynı yıllar içerisinde harcanan para miktarları gösterilmektedir. Veriler her bir bütçe yılı için ayrı ayrı verilmiştir.

Şekil 11: Yıllar İtibariyle Evrensel Hizmet Hesabına Aktarılan/Kullanılan Para Miktarı (2005-2012)



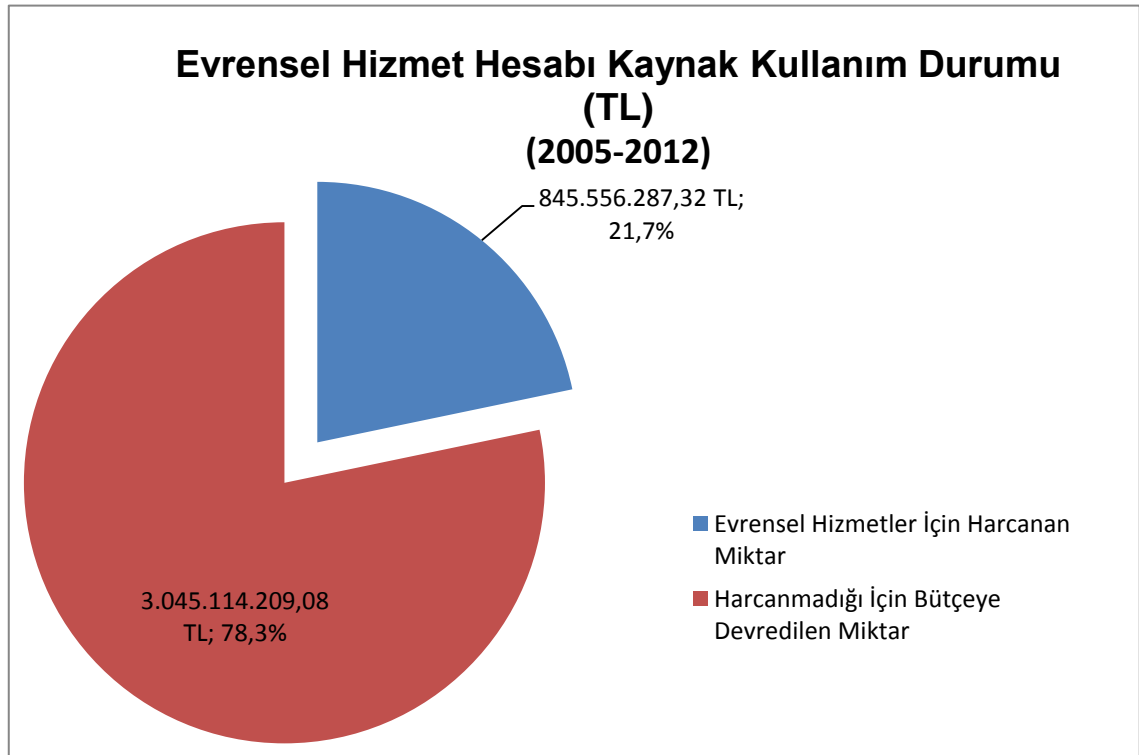
Kaynak: UDHB, 2013; Ulaştırma Bakanlığı, 2009; BİMER, 2011; BİMER, 2012a.

İlgili bütçe yılı içerisinde harcanmayan evrensel hizmet ödeneklerinin sonraki yıllara aktarımı söz konusu değildir (BİMER, 2012a). Şekil 5 verilerine

bakıldığında, 2005 ve 2006 yıllarında evrensel hizmet hesabına gelir kaydedildiği halde bu yıllarda herhangi bir harcama yapılmamıştır. 2007, 2008, 2009, 2010 ve 2011 yıllarında ise hesapta toplanan paraların ortalama %10 seviyesinde harcandığı görülmektedir. 2012 yılında ise toplanan paranın yaklaşık %70'inin harcandığını görmekteyiz.

Aşağıdaki Şekil 6 verileri incelendiğinde 2005-2012 yılları arasındaki 8 yıl içerisinde evrensel hizmet hesabında toplanan 3.890.670.496,40 TL'nin sadece %21,7' sine tekabül eden 845.556.287,32 TL'sinin harcandığını ve kaynak kullanımının oldukça düşük bir seviyede kaldığını görmekteyiz.

**Şekil 12: Evrensel Hizmet Hesabı Kaynak Kullanım Durumu (TL)
(2005-2012)**



Kaynak: UDHB, 2013; Ulaştırma Bakanlığı, 2009; BİMER, 2011; BİMER, 2012a,

Tablo 3: Evrensel Hizmet Harcamaları

HARCAMA KALEMLERİ	Evrensel Hizmet İçin Harcanan Miktar
1798 Okula Bilgi Teknolojisi Sınıfı Kurulması (2007)	48.248.528,96 TL
227 Askeri Kışlaya KİEM Kurulması (2007)	7.531.688,49 TL
18.481 Okula Bilgi Teknolojisi Sınıfı Kurulması (2008)	107.688.231,34 TL
1155 HEM, MEM ve Kütüphaneye KİEM Kurulması (2008)	32.392.258,20 TL
1133 Okula Fen Laboratuvarı Kurulması (2009)	42.077.956,00 TL
89.194 Yazarlık Yazılımı Programı Alımı (2009)	32.358.861,16 TL
131 Askeri Kışlaya, 151 SHÇEK Merkezine KİEM Kurulması (2009)	4.298.411,96 TL
3790 Okula VSAT internet Altyapısı Kurulması(2010)	38.226.000,00 TL
102 Üniversiteye 204 Adet Web Tabanlı İngilizce Dil Eğitim Sistemi ve Multimedya Dil Sınıfı Kurulması (2011)	32.979.992,28 TL
Emniyet Genel Müdürlüğü'ne Akıllı Sınıf Kurulması (2011)	18.246.821,44 TL
5000 Adet cihazın Görme Engelli Vatandaşlara Dağıtılması (Göregöz Projesi)(2011)	9.894.300,00 TL
Fatih Projesi Kapsamında MEB'e Bağlı 3657 Okula Bilişim Malzemeleri Alınması (2012)	414.600.354,62 TL
Elektronik Haberleşme Altyapısı Olmayan Köylere Altyapı Kurulması (2012)	52.555.226,37 TL
Doğal Afet Durumunda Haberleşme İçin 723 Adet Uydu Telefonu Alınması (2012)	4.457.656,50 TL
Kızılay' ın 31 Adet Birimine 9 Sabit, 17 Mobil ve 5 Taşınabilir VSAT Terminali Kurulmuştur (2010)	Bilinmiyor
T O P L A M	845.556.287,32 TL

Kaynak: UDHB, 2013; Ulaştırma Bakanlığı, 2009; BİMER, 2011; BİMER, 2012a

Yukarıda sunulan Tablo 3, Türkiye’de bu güne kadar evrensel hizmet kapsamında gerçekleştirilen bütün projeleri ve bu projeler için ne kadar bir kaynağın harcandığını yıllar itibariyle göstermektedir.

Tablo 4 verileri ise Evrensel Hizmet Yasası’nın yürürlüğe girdiği 2005 yılından itibaren hesapta toplanan paraları ayrıntılı bir şekilde göstermektedir. Üçüncü sütundaki işletmecilerin net satışlarının % 1’i olarak gösterilen miktarlar, evrensel hizmet yarası ile birlikte ortaya çıkmış, diğer bütün kalemler ise işletmecilerin böyle bir yasa olmasa da zaten devlete ödemek zorunda oldukları meblağları göstermektedir.

Tablo 4: Evrensel Hizmet Gelirleri (2005-2012)

YILLAR	Yetkilendirme Ücretinin %2'si	İşletmecilerin Net Satış Hâsılatının %1'i	Hazine Payının %10'u			İdari Para Cezalarının %20'si	Kurum Gelirlerinin %20'si	Toplam(TL)
			Hazine Payının %10'u					
			Avea	Telsim	Turkcell			
2005	20.162,42		10.276.289,58	11.059.205,10	67.616.135,58	44.380,32	89.016.173,00	
2006	196.430,27	98.048.338,11	22.019.627,50	32.175.960,00	113.412.714,64	1.864.550,60	436.283.043,07	
2007	7.126.114,35	83.641.694,94	25.248.572,32	40.741.610,00	110.915.860,49	473.626,32	447.115.967,43	
2008	174.860,40	96.949.369,92	29.886.334,26	43.355.117,54	118.511.095,70	5.664.408,82	527.428.870,85	
2009	36.282.354,83	106.748.067,24	35.614.049,66	39.479.716,10	125.070.397,28	104.168,10	569.514.818,49	
2010	498.723,16	113.328.837,46	37.775.867,36	46.053.533,06	119.705.502,94	11.132.315,54	561.127.784,35	
2011	522.329,29	133.783.072,37	43.128.912,39	56.418.411,59	123.504.023,09	14.915.888,25	582.441.118,02	
2012	380.970,48	137.781.829,46	51.260.424,38	66.783.934,76	133.147.351,08	7.627.408,14	677.742.718,09	
TOPLAM	45.201.945,20	770.281.209,50	255.210.077,45	336.067.488,15	911.883.080,80	41.826.746,09	3.890.670.493,30	

Kaynak: 1)UDHB, 2013b; 2)Ulaştırma Bakanlığı, 2009; 3)BİMER, 2011; 4)BİMER, 2012a

Not: Tablo yazar tarafından 1, 2, 3 ve 4 numaralı kaynaklardan yararlanılarak özgün olarak oluşturulmuştur.

3.5. TÜRKİYE'DE EVRENSEL HİZMET KAPSAMINDA GERÇEKLEŞTİRİLEN PROJELER

Evrensel hizmet gelirleri ve 5369 sayılı yasaya göre evrensel hizmetler kapsamına alınmış olan hizmetler daha önce ayrıntılı olarak verilmişti. Bu bölümde ise evrensel hizmet hesabında toplanan para ile yasada gösterilen hangi hizmetlerin ne şekilde yerine getirildiği incelenecektir. Aşağıda açıklanan hizmetleri gerçekleştirmek üzere hangi yılda ne kadar para harcandığı Tablo 3'te verilmiştir. Söz konusu hizmetler bu bölümde on iki başlık altında toplanmıştır. Bu bölümde öncelikle bu hizmetler tek tek açıklanacak ve son olarak da genel bir değerlendirmeye yer verilecektir.

3.5.1. Bilgi Teknolojileri Sınıfları Kurulması

Bakanlar Kurulunun 28.02.2006 tarih ve 10038 Sayılı Kararı ile "Bilgi toplumunun oluşumuna katkı sağlamak amacıyla bilgisayar okuryazarlığı da dâhil olmak üzere bilgi teknolojilerinin yaygınlaştırılmasına yönelik hizmetlerin" 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Yasası kapsamına alınması kararı doğrultusunda, Milli Eğitim Bakanlığınca yürütülmekte olan eğitime % 100 destek kampanyası çerçevesinde Ulaştırma Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığı arasında "Bilgisayarlı Eğitime Destek Alanında İşbirliği Protokolü" 10.05.2006 tarihinde imzalanmıştır.

Bu protokol kapsamında; 2007 yılında 1798 okula, 2008 yılında 18.481 okula olmak üzere toplam 20.279 adet Bilgi Teknolojileri Sınıfı kurulum ve montajı yapılarak Milli Eğitim Bakanlığına teslim edilmiştir. (BİMER, 2011; BİMER, 2012a; UDHB, 2013a).

3.5.2. Kamu İnternet Erişim Merkezleri (KİEM) Kurulması

Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı'nda belirtildiği üzere Milli Eğitim bakanlığının sorumluluğunda yürütülen bu projenin amacı evlerinde internet erişim imkânı olmayan bireylerin internet erişimini sağlamaktır. 5369 sayılı

yasanın 3. Maddesinin c) bendinde tanımlanan “Düşük gelirliler, özürllüer ve sosyal desteğe ihtiyacı olan gurupların da evrensel hizmetten yararlanabilmesi için uygun fiyatlandırma ve teknoloji seçeneklerinin” uygulanabilmesine yönelik tedbirler alınması bağlamında hayata geçirilmiş bir projedir. Ayrıca KİEM’lerin sayısal uçurumun azalmasına katkı sağladığı da söylenebilir.

Bu proje kapsamında aşıaıda ayrıntısına yer verildiği üzere 2007, 2008 ve 2009 yıllarında Halk Eğitim Merkezleri (HEM), Mesleki Eğitim Merkezleri (MEM), kütüphaneler ve askeri kışlalarda Kamu İnternet Erişim Merkezleri (KİEM) kurulmuştur.

Proje ile 81 il merkezi ve Kıbrıs’ta olmak üzere Genelkurmay Başkanlığı’na bağlı askeri kışlalara 2007 yılında 227, 2009 yılında 131 olmak üzere toplam 358 adet Kamu İnternet Erişim Merkezi kurulmuş ve Genelkurmay başkanlığına teslim edilmiştir (BİMER, 2011; BİMER, 2012a; UDHB, 2013a).

HEM, MEM ve Kütüphanelere KİEM kurulumu projesi ile ise 2008 yılında; Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı 884 Halk Eğitim Merkezi ve 273 Mesleki Eğitim Merkezi ile Kùltür ve Turizm Bakanlığı’na bağlı 186 kütüphaneye Kamu İnternet Erişim Merkezi kurulmuş ve ilgili Bakanlıklara teslim edilmiştir (BİMER, 2011; BİMER, 2012a; UDHB, 2013a).

SHÇEK’e KİEM Kurulumu projesi ile de 2009 yılında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’na bağlı 151 merkeze Kamu İnternet Erişim Merkezi kurulmuş ve SHÇEK’e teslim edilmiştir (BİMER, 2011; BİMER, 2012a; UDHB, 2013a).

3.5.3. Öğrenme Nesnesi Alım Projesi

Proje Bakanlar Kurulu’nun 28.02.2006 tarih ve 10038 Sayılı Kararı ile bilgi toplumunun oluşumuna katkı sağlamak amacıyla hayata geçirilmiş bir projedir. Projenin amacı; web sayfası tasarımı, video işleme, ses işleme, resim işleme, animasyon hazırlama, konularında öğrencilerin yeteneklerinin artırılmasını sağlamak için gerekli yazılım altyapısının oluşturulmasıdır.

Proje kapsamında 2009 yılında; 89.194 adet Yazarlık Yazılımı (Öğrenme Nesnesi) satın alınmış ve okullara kurulumu tamamlanmıştır (BİMER, 2011; BİMER, 2012a; UDHB, 2013a).

3.5.4. Bilgi Teknolojileri Destekli Fen Laboratuvarları Kurulması Projesi

11.07.2006 tarihli ve 2006/38 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararıyla onaylanan bilgi toplumunun geliştirilmesine katkı sağlayacak projelerin gerçekleştirilmesinin öngörüldüğü “Bilgi Toplumu Stratejisi ve Ek’i Eylem Planı” 28.07.2006 tarihli ve 26242 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Eylem Planı’nda 1 Numaralı Eylem olarak, okullarda Bilgi Teknolojileri (BT) altyapısı oluşturulmasına ilişkin bölüm yer almıştır.

2009 yılında; projenin ilk aşaması olarak Milli Eğitim Bakanlığına bağlı 1.333 Fen ve Anadolu Lisesine 16 takımdan oluşan toplam 21.328 adet Taşınabilir Elektronik Deney Seti alımı yapılmış ve Milli Eğitim Bakanlığına teslim edilmiştir (BİMER, 2011; BİMER, 2012a; UDHB,2013a).

3.5.5. İnternet Alt Yapısı Olmayan Okulların İnternet Alt Yapısının Kurulması

Proje ile internet erişimi bulunmayan devlet okullarının internet altyapısının kurulması amaçlanmıştır.

Çoğunluğu kırsal bölgelerde olan, yüksek maliyet gerektiren alanlarda bulunan ve internet alt yapısı olmayan Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı; 4.918 okulun internet alt yapısı TÜRKSAT A.Ş. tarafından VSAT teknolojisi kullanılarak, 5.600 okulun internet altyapısı ise Türk Telekom A.Ş. tarafından ADSL teknolojisi kullanılarak kurulmuştur. (BİMER, 2011; BİMER, 2012a; UDHB,2013a).

3.5.6. Alt Yapısı Olmayan Köylere Telefon ve İnternet Hizmeti Götürülmesi

5369 sayılı yasada “Evrensel hizmetin Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde coğrafi konumlarından bağımsız olarak herkes tarafından erişilebilir olması” ibaresi doğrultusunda hayata geçirilen projenin amacı, haberleşme altyapısı olmayan veya yetersiz olan 2526 köy ve mezraya telefon ve internet erişim altyapısı kurulmasını sağlamaktır.

Kablosuz erişim teknikleri kullanılmak suretiyle bu yerleşim yerlerinin alt yapı sorununun kalıcı olarak çözümlenmesi amacıyla Türk Telekom A.Ş. geçici evrensel hizmet yükümlüsü belirlenmiş ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’na ihtiyaç duyulan frekans tahsis edilmiştir (BİMER, 2011; BİMER, 2012a; UDHB,2013a).

24.12.2010 tarihinde Türk Telekom A.Ş. ile 3 yıllık bir sözleşme imzalanmıştır. Üç yıl içerisinde tamamlanacak olan projenin hali hazırda %40’ı tamamlanmış durumdadır (BİMER, 2011; BİMER, 2012a; UDHB,2013a).

3.5.7. Kızılay Genel Müdürlüğünün Haberleşme İhtiyacının Uydu Üzerinden Karşlanması

Türkiye Kızılay Derneğinin, kan ihtiyaçlarının karşılanması ve insani yardım faaliyetlerinin sevk ve idaresi ile afetler için gerekli olan haberleşmenin etkin ve kesintisiz sağlanmasını teminen; ses, veri ve görüntü dahil tüm telekomünikasyon hizmetlerinin uydu üzerinden sağlanabilmesi için Kızılay’ ın 31 adet birimine 9 sabit, 17 mobil ve 5 taşınabilir VSAT terminali kurulmuştur (BİMER, 2011; BİMER, 2012a).

Bu proje 5369 sayılı evrensel hizmet yasasıyla doğrudan bağlantılı görünmemekle beraber ilgili organlarca yasa kapsamında değerlendirilerek finansmanları evrensel hizmet hesabından karşılanmıştır.

3.5.8. e-Devlet Kapısı

Elektronik devlet kavramı ve bu kavramın e-Devlet kapısı uygulaması, kamu yönetiminin daha işlevsel bir hâle getirilmesi için, vatandaşlar ile devlet arasında ve aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşları arasında bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılarak, kamu hizmetlerinin elektronik ortamdan sunulmasıdır.

E-Devletin hedefleri;

- Hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması,
- Şeffaflık ve katılımcılığın artırılması,
- Karar alma sürecinin hızlandırılması ve etkinleştirilmesi,
- İşletmelerin kamu hizmetlerine erişimi kolaylaştırarak rekabet avantajlarının artırılması,
- Vatandaş memnuniyetinin artırılması ve yeni teknolojilerin kullanımının yaygınlaştırılması ve
- Bilgi toplumuna dönüşümün sağlanmasıdır.

Bu çerçevede hâlihazırda “<http://www.turkiye.gov.tr>” adresinden yaklaşık 200 farklı hizmet sunulmaktadır (BİMER, 2011).

3.5.9. Gören Göz Projesi

Görme engelli vatandaşların herhangi bir yerden istediği bir başka yere kolay ve en uygun biçimde seyahat edebilmesini sağlayan ve bir nevi yaya navigasyonu da diyebileceğimiz cihaz kullanıcılarına sesli ikazlarda bulunarak yön tarif etmektedir.

Bu amaçla pilot il olarak Ankara(2000 Cihaz) ve İstanbul' da(3000 Cihaz) bulunan görme engellilere toplam 5000 adet gören göz cihazı dağıtılmıştır³⁵. (2013; UDHB, 2013a).

3.5.10. Fatih Projesi

Fırsatları Artırma, Teknolojiyi İyileştirme Hareketi (FATİH) projesi ile her sınıfta internete bağlı bir bilgisayar bulunması hedeflenmektedir. 3 yılda tamamlanacak proje ile 42 bin okuldaki 570 bin dersliğe diz üstü bilgisayar, yansıtma cihazı, internet ve çok amaçlı yazıcı ve akıllı tahta sağlanması planlanmaktadır. Proje kapsamında hali hazırda MEB'e bağlı 3657 okula söz konusu bilişim malzemeleri alınmış ve kullanılmaya başlanmış durumdadır (BİMER, 2011; BİMER, 2012a; UDHB, 2013a).

3.5.11. Web Tabanlı İngilizce Dil Eğitim Sistemi ve Multimedia Dil Sınıfı Kurulması

Bu projenin gerçekleştirilmesi ile yabancı dil öğrenmekte olan yükseköğretim öğrencilerine 7 gün 24 saat kendi öğrenme hızlarına göre çalışma yapabilecekleri etkileşimli bir dil öğrenme ortamı sunulacaktır. 102 üniversitede 204 adet Web Tabanlı İngilizce Dil Eğitimi Sistemi ve Çoklumedya Dil Sınıfı Kurulması Projesi 2011 yılı içerisinde tamamlanmıştır (BİMER, Ocak 2012).

3.5.12. Akıllı Sınıfların Kurulumu

Emniyet Genel Müdürlüğüne 81+1 il merkezinde görsel ve bilgisayar tabanlı donanım ile materyallerden oluşan akıllı sınıf kurulması projesi 2011 yılında tamamlanmıştır (BİMER, 2011; BİMER, 2012a; UDHB, 2013a).

³⁵ http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/UBAK/tr/docxls/20111003_104715_2041_44520 Gören Göz Projesi, Erişim tarihi: 10.01.2012

3.5.13. Evrensel Hizmet Yasası Kapsamında Gerçekleştirilen Projelerin Değerlendirilmesi

Evrensel Hizmet Yasası kapsamında gerçekleştirilen projelerin birçoğu iyi birer amaca hizmet edecek olsalar dâhi, Kızılay'ın haberleşme ihtiyacının karşılanması için cihaz ve MEB için akıllı tahta alımı gibi bazı projeler yasada öngörülen hizmetler ve amaçlar ile dolayısıyla yasanın hem lafzı hem de ruhu ile uyuşmamaktadır. Bu projeler ayrıca dünya alan yazınındaki ve uygulamalarındaki, evrensel hizmet kapsamında değerlendirilen konular arasında da değildirler. Bu harcamalar/projeler ile daha çok, başta Milli Eğitim Bakanlığı olmak üzere, birtakım devlet kuruluşlarının ihtiyaçlarını karşılamaya odaklanıldığı görülmektedir.

Bu noktada özellikle yasaya sonradan ilave edilen ve geniş anlamlar içerebilecek, siyasetçi ve bürokratlar açısından “nereye çeksen oraya gelir” bir yapıya bürünmüş olan, 28.02.2006 tarih ve 10038 Sayılı “Bilgi toplumunun oluşumuna katkı sağlamak amacıyla bilgisayar okuryazarlığı da dâhil olmak üzere bilgi teknolojilerinin yaygınlaştırılmasına yönelik hizmetlerin 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Yasası kapsamına alınması” kararı ön plana çıkmaktadır. Bu karar doğrultusunda evrensel hizmetin genel kabul görmüş olan tanımıyla doğrudan bağdaşmayan birçok proje de bu yasa kapsamında değerlendirilmiştir. 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası'nın güncellenerek Evrensel Hizmet Hesabı'ndaki paraların belirli alanlarda ve sorun çözüme odaklı olarak sarf edilmesi ve özellikle de erişim sorununun öncelikli olarak çözülmesi gerektiği düşünülmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Çalışma kapsamında ve genel yazın taraması esnasında incelenen ülkelerde, birbirine benzer olmakla birlikte, evrensel hizmetlerin kapsamında birtakım farklılıklar gözlemlenmiştir: Bu farklar ülkelerin genel gelişmişlik düzeyi ve ekonomik güçleriyle ilgili görünmektedir. Bu çerçevede, söz konusu ülkeler, evrensel hizmet alanında yaptıkları kategorik tercihler, kat ettikleri mesafe ve geldikleri aşama açısından sırasıyla şu kategorilere bölünebilirler;

- Henüz evrensel hizmet tanımı yapılmamış ülkeler,
- Evrensel hizmet tanımı yapılmış ama politikaları oluşturulmamış ülkeler,
- Evrensel hizmet tanımı ve politikalarını oluşturmuş ülkeler.

Bir diğer kategorilendirme ise evrensel hizmet tanımında hangi hizmetlerin bulunduğu ile ilgili olarak yapılabilir:

- Çevirmeli telefon hizmetlerinin evrensel hizmet kapsamına alındığı ülkeler,
- İnternet erişimi hizmetlerinin evrensel hizmet kapsamına alındığı ülkeler,
- GSM telefon hizmetlerinin evrensel hizmet kapsamına alındığı ülkeler ve
- Genişbant internet erişiminin evrensel hizmet kapsamına alındığı ülkeler.

Yukarıdaki kategorik çeşitliliğin de gösterdiği gibi, evrensel hizmetin kapsamının belirlenmesi önemli bir karardır ve bu konuda çeşitli yaklaşımlar vardır. Hangi hizmetlerin evrensel hizmet kapsamına alınması gerekir? Bu, cevabı farklı zaman dilimleri içerisinde değişebilecek bir sorudur. Teknolojik olanak ve ihtiyaçlar ile vatandaş beklentilerinin hızla değiştiği günümüzde evrensel hizmetin net sınırlarını çizip, uzunca bir süre bu sınırlar içerisinde kalmasını beklemek makul değildir. Nitekim hem Türkiye'deki 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası'nda, hem de 2002 tarihi AB Evrensel Hizmet Direktifi'nde evrensel hizmet kapsamının belirli aralıklarla gözden geçirilmesi öngörülmüştür. Bu, doğru bir yaklaşımdır ve söz konusu ulusal yasalarda ve ulus üstü yasal

düzenlemelerde evrensel hizmetin kapsamına dair öngörülen güncellemeler düzenli aralıklarla yapılmalıdır.

Evrensel hizmetin kapsamı konusunda dünyadaki ve özellikle gelişmiş ülkelerdeki son eğilimler ise genişbant internet erişiminin ve mobil iletişiminin evrensel hizmet kapsamına alınarak yaygınlaştırılması üzerine yoğunlaşmaktadır. Bununla beraber belirtmek gerekir ki, yukarıda verilen sıralama uygulamada bir anlamda evrensel hizmet kapsamına alınan hizmetlerin hiyerarşisini de ortaya koymaktadır. Bu bağlamda çevirmeli telefon hizmetlerinin henüz evrensel hizmetler kapsamına alınmadığı bir ülkede genişbant internet erişiminin evrensel hizmet kapsamında olmasını düşünmek mümkün değildir.

Evrensel hizmetin kapsamına dair güncellemeleri yaparken teknoloji kullanım şeklinin seyri de göz önüne alınmalıdır. Bu bağlamda mobil internet kullanımının, yeni nesil mobil teknolojilerin ve akıllı telefon kullanımının oldukça arttığı günümüz şartlarında mobil genişbant erişimine özel bir önem verilmeli ve bu alanda yatırımlar teşvik edilmelidir.

Evrensel hizmet programlarının etkinlik ve verimliliği hem politika yapıcılar, hem hizmet sağlayıcılar hem de tüketiciler için büyük önem taşımaktadır. (Holt ve Galligan, 2012, s. 17). Dünyada ve ülkemizde, liberalizasyon süreci neticesinde kamu hizmeti anlayışına dair gelinen son noktada, “evrensel hizmet” kavramının konunun bütün tarafları bakımından çok önemli bir hâle geldiği görülmektedir. Bununla beraber telekomünikasyon alanında, tüm dünyada giderek kamu hizmeti kavramının yerini almakta olan evrensel hizmet kavramının avantajlı tarafının, birçok kamu politikası aktörünün yararına olması olduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle evrensel hizmet anlayışının uygulanması sayesinde;

- Devlet sosyal sorumluluğunu yerine getirmekte,
- Vatandaşlar bilgi ve iletişim teknolojileri kullanım olanağına daha fazla sahip olabilmekte,

- Neo-liberalizimin meşruiyeti garanti altına alınmakta,
- Telekomünikasyon piyasasının gelişmesi sağlanarak işletmecilere kâr sağlanmakta ve
- Sayısal uçurumun azalmasına önemli bir katkı yapılmaktadır.

Evrensel hizmet kavramı ve uygulaması kamu politikası bağlamında tartışılırken ele alınması gereken bir husus da, bu amaç için öngörülen maddi kaynakların nasıl harcandığı ve harcanması gerektiği hususudur: Türkiye’de evrensel hizmet gelirleri ile ilgili olarak 5369 sayılı yasanın 6. maddesinde “...Bakanlığa bildirir. Bu meblağ aynı süre içinde Bakanlığın Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına aktarılır ve bütçeye “evrensel hizmet gelirleri” adı altında gelir kaydedilir” ibaresi yer almaktadır. Evrensel hizmet yasası ile bütçede oluşturulmuş olan bu özel hesap, bütçenin genelliği ilkesine aykırı olmakla beraber, ülkenin genel gelişmişlik düzeyi ve bilgi iletişim teknolojileri kullanımının yaygınlaşması hususlarına olumlu ayrımcılık mantığı çerçevesinde katkı sağlamaktadır. Bununla beraber, diğer ülke örneklerinde sıklıkla rastladığımız bağımsız bir idari otorite tarafından ve bir fon kurulmak suretiyle evrensel hizmetin gerçekleştirilmesinin daha doğru bir uygulama olacağı iddia edilebilir.

İrdelenmesi gereken bir başka ilişkili mesele de, hizmet sunma maliyetleridir: Bugünkü uygulamada hizmet sunucularının Evrensel Hizmet Yasası kapsamında vermek zorunda oldukları hizmetlere dair ortaya çıkan net maliyetler üzerinden zararları hesap edilerek bütçedeki özel bir kalemden karşılanmaktadır. Dolayısıyla bu kapsamda yapılan yatırımlarda evrensel hizmet yükümlüleri açısından bir zarar söz konusu değildir. Aksine uzun vadede verdikleri hizmetin kullanımının yaygınlaşması ile beraber kâr etmeleri söz konusu olabilecektir.

Türkiye’de evrensel hizmet gelirlerini oluşturan kalemlere bakıldığında, yasa kapsamındaki sektörlerde faaliyet gösteren özel şirketler açısından ek bir külfet olarak görülebilecek sadece bir kalem bulunmaktadır. Bu kalem; “Hazine Payı ödemekle yükümlü işletmeciler dışındaki işletmeciler ve Türk Telekom yıllık net satış hâsılatının %1’ini; faaliyetleri gereği Hazine payı ödemekle yükümlü

olduğu halde hazine payı ödemeyi gerektirmeyen hizmetleri de yürüten işletmeciler ise Hazine payına esas teşkil etmeyen yıllık net satış hâsılatının %1' ini evrensel hizmet hesabına aktarılmak üzere öder” ibaresinin yer aldığı b bendidir. Bunun dışındaki bütün kalemler³⁶ Hazine'den aktarılan kaynaklardan oluşmaktadır. Bu doğrultuda Tablo 3 ve Şekil 4 verileri incelendiğinde de görüldüğü üzere, evrensel hizmet gelirlerinin yaklaşık %80'i genel bütçeden gelmektedir. İşletmecilerin net satışlarından evrensel hizmet gelirleri hesabına aktarılan pay, gelirlerin sadece yaklaşık %20'sini karşılamaktadır.

Bununla beraber Şekil 5 ve Şekil 6'daki veriler göstermektedir ki, Türkiye'de evrensel hizmet yasasının yürürlüğe girdiği 2005 yılından Ocak 2013'e kadar geçen sekiz yılda evrensel hizmet hesabında toplanan kaynağın zaten sadece % 21,7'si evrensel hizmetler için harcanmış; geri kalan meblağ ise ilgili mali yıllar içerisinde kullanılmadıkları için yasa gereği tekrar Hazine'ye aktarılmıştır. Bu doğrultuda, bugüne kadar evrensel hizmetler kapsamında gerçekleştirilen ve bir önceki bölümde ayrıntılarıyla anlatılan hizmetlerin neredeyse tamamı, sektörde faaliyet gösteren şirketlerin net satışları üzerinden alınan meblağlar ile gerçekleştirilmiştir.

Diğer bir deyişle, devlet bütçesinden çok küçük bir miktar katkıyla (2005-2012 yılları arasında Türkiye'de evrensel hizmet için harcanan paranın yaklaşık %10'u) ve %90'ı sektörde faaliyet gösteren şirketlerin katkılarıyla söz konusu hizmetler gerçekleştirilmiştir. Bu noktada telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren şirketlerin toplanan paraların sektör dışında harcanması ile ilgili eleştirileri haklılık kazanmaktadır. Zira dünya örneklerinde evrensel hizmet fonlarında toplanan paralar büyük oranda yine paraların toplandığı şirketlere evrensel hizmet yükümlülüğü üstlenmeleri durumunda hizmet bedeli olarak yahut net maliyet hesabı yaptıktan sonra, hizmetten doğan zararlarını tazmin etmek üzere ödenmektedir.

³⁶ Bu kalemlerin bir kısmı yine sektör içerisinde yetkilendirme ücreti, hazine payı, idari para cezası vs. adı altında temin ediliyor olsa bile sonuçta, işletmecilerin ortada 5369 sayılı evrensel hizmet yasası gibi bir yasa olmasa dahi devlete faaliyetlerinden ötürü zorunlu olarak ödemeleri gereken kalemlerdir.

Birçok ülkede evrensel hizmetleri gerçekleştirmek için fonlar kurulduğu ve evrensel hizmet gelirlerinin bu fonlarda toplanarak ilgili hizmetleri gerçekleştirmek üzere harcandığı görülmektedir. Türkiye’de ise yasada adı resmen zikredilen bir fon bulunmamakla beraber uygulamada evrensel hizmetleri gerçekleştirme adına aynı işlevi görebilecek bir yapı mevcut bulunmaktadır. Fakat veriler ışığında yapılan değerlendirmede Evrensel Hizmet Hesabı’nda toplanan paraların evrensel hizmeti gerçekleştirme yolunda tam ve verimli bir şekilde kullanıldığını söyleyebilmek güçtür. Zira yukarıda Şekil 5 ve Şekil 6’da görüldüğü üzere, yasanın yürürlüğe girdiği 2005 yılından Ocak 2013’e kadar geçen sekiz yılda, evrensel hizmet hesabından toplanan paranın yaklaşık ancak onda ikisi (%21,7’si) projelendirilerek kullanılabilmiştir.

Ülkemizde halen 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası kapsamındaki hizmetlere, yasada ön görülen ilkeler (Bütün bölgeleri kapsama, devamlılık, hizmet kalitesi vs.) çerçevesinde ulaşamayan bölge ve gruplar varken, hesapta toplanan paraların uygun projeler oluşturularak evrensel hizmetleri sağlama yolunda kullanılamaması, Türkiye’de evrensel hizmet uygulamaları konusunda sorunlar olduğunu göstermektedir.

Bu çalışmanın amaçlarından bir tanesi de evrensel hizmetle ilgili olarak gelişmiş ülke örneklerinin uygulamalarını ve genel yönelimi ortaya koyarak ülkemizin bulunduğu noktayı tespit etmek ve böylece evrensel hizmet uygulamaları konusunda politika yapıcılara yeni bakış açıları sunmaktır. Bu bağlamda evrensel hizmet kavramının Türkiye uygulaması incelendiğinde; 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası’nın oldukça geniş bir yelpazede hizmetler öngördüğü ve yasanın kapsam açısından yeterli görünmekle birlikte uygulamada eksikliklerinin mevcut olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin, Yıldız’a (2010) göre evrensel hizmet anlayışının evrensel hizmet yasasında iyi tanımlanamamış olması, ülkemizde sayısal uçurumu gidermeye yönelik olarak ortaya konan politikaların önündeki en önemli engellerden biridir (s. 85). Bu bağlamda devlet, düzenleyici rolünü, sosyal devlet mantığı çerçevesinde tam olarak yerine getirmelidir. Toplumdaki sayısal uçurumu azaltmak adına erişim ve fırsat eşitliği meseleleri, üzerinde durulması gereken en önemli sorunlardandır.

Evrensel Hizmet Yasası, mevcut hâli ile bile, ülkemizdeki sayısal uçurumu azaltmak adına, sayısal uçurumun en önemli ayaklarını oluşturan bölgesel (Kır/Kent) farklılıklar ve erişim güçlüğü çeken gruplar (Düşük gelirli, engelliler ve sosyal desteğe ihtiyacı olan gruplar) açısından önemli bir fırsat yaratmış olmasına rağmen, yasanın ve oluşturulan özel hesabın yeterince değerlendirilemediği ve yukarıda da anlatıldığı gibi sadece %21,7'sinin bu amaçlar için harcandığı görülmektedir.

Yıldız'ın "evrensel hizmet anlayışının, evrensel hizmet yasasında iyi tanımlanamamış olması" tespitine paralel olarak, evrensel hizmet kapsamında yapılan ve finansmanları evrensel hizmet hesabından karşılanan birçok projenin de evrensel hizmet yasasında tanımı yapılan "evrensel hizmetler" ile doğrudan ilişkili olmadığı görülmektedir.

Son olarak, Evrensel Hizmet Hesabı'nda toplanan ve bu hesaptan harcanan meblağların şeffaflık ilkesi gereği Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından düzenli aralıklarla kamuoyu ile paylaşılması şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından gerekmektedir. Zira çalışma süresince kullanılan veriler ancak BİMER, Meclis'te verilmiş soru önerilerine verilen yanıtlar ve mülakatlar neticesinde elde edilebilmiştir.

Sonuç olarak, 5369 sayılı Evrensel Hizmet Yasası'nın ve evrensel hizmet adına gerçekleştirilen icraatların çıktısı ülkemizin BİT alanında göstermiş olduğu ilerleme ve sayısal uçurum konusundaki durumudur. Bu bağlamda, bu çalışma içerisinde yer verilen ve Türkiye'nin sayısal uçurum konusundaki temel göstergelerini içeren TÜİK (2012) verilerinden de anlaşıldığı üzere, evrensel hizmetlerin sağlanması konusunda Türkiye düşük bir performans sergilemektedir. Türkiye'deki evrensel hizmet uygulaması, evrensel hizmetleri gerçekleştirme açısından kısmen başarısız görünmektedir. Bu amaçla ayrılan ödeneklerin verimli bir şekilde kullanılmadığı veriler ışığında açıktır. Yine de evrensel hizmetler kapsamında gerçekleştirilecek projelerin ülkemize yüksek düzeyde katma değer sağlama potansiyeli göz ardı edilmemelidir. Evrensel hizmet tanımının yasada yapılacak güncellemelerle daha açık bir şekilde ortaya

konulması ve doğrudan evrensel hizmetleri gerçekleştirme amacına odaklanılması gerekmektedir. Evrensel hizmetle ilgili sorun alanları iyi tespit edilerek, kaynakları en yüksek seviyede bu amaçları gerçekleştirmeye harcamak gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Ananasso, F. (2008). Universal Service obligations (USO) in the Digital Age. *IIC Telecommunications and Media Forum*, Madrid: 24-25 June 2008.
- Avrupa Birliği Türkiye İlerleme Raporu (2009). *Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2009-2010* (Komisyon tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e Sunulan Bildirim), Brüksel, {COM(2010) 533 final} ekindeki Komisyon alışma Dokümanı, SEC(2009) 1334, 14.10.2009.
- Avrupa Birliği Türkiye İlerleme Raporu (2010). *Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2010-2011* (Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na Ve Konsey'e Sunulan Bildirim), Brüksel, {COM(2012) 600} ekindeki Komisyon alışma Dokümanı, SEC(2010) 1327, 09 Kasım 2010.
- Avrupa Birliği Türkiye İlerleme Raporu (2012). *Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2012-2013*, (Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na Ve Konsey'e Sunulan Bildirim), {COM(2010) 660} ekindeki Komisyon alışma Dokümanı, SWD(2012) 336, Brüksel, 10 Ekim 2012.
- Aydın, E. S. (2013). Emin Sadık Aydın ile Mülakat, Kalkınma Bakanlığı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanı, Ankara, Görüşme Tarihi:22. 02. 2013.
- Başaran, F. (2004). Enformasyon Toplumu Politikaları ve Gelişmekte Olan Ülkeler. *İletişim Araştırmaları Dergisi*, sayı 2, sayfa 7-31.
- BİMER (2011). Başvuru Tarihi: 13.05.2011 / Başvuru Sayısı:473262
- BİMER (2012a). Başvuru Tarihi:10.01.2012 / Başvura Sayısı: 14105
- BİMER (2012b). Başvuru Tarihi: 21.11.2012 / Başvuru Sayısı: 702175
- Bogojevic, D. Gospic, N. ve Petrovic, M. (2010). Impact of Universal Service on Telecommunications and Economic Devolopment in Emerging Economies [Evrensel Hizmetin Telekomünikasyon Piyasalarına ve Gelişmekte Olan Ülkelere Etkisi]. *African Journal of Business Management*, Vol. 4(13), pp. 3070-3079.

- BTİK (2012a). Elektronik Haberleşme Sektöründe Düzenleme ve Teknoloji Eğilimleri ve Türkiye İçin Öneriler. *Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu*. Ankara, Kasım 2012.
- BTİK (2012b). Sabit Telekomünikasyon Hizmetleri Piyasasında Rekabet Durumu Analizi Ve Öneriler. *Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu*. Ankara, Ağustos 2012
- Calvo, A.G. (2012). Universal Service Policies in the Context of National Broadband Plans. *OECD Digital Economy Papers, No: 203*, OECD Publishing 2012
- Castelli, F., Barroso, J.L.G. ve Leporell, C. (2000). Global Universal Service and International Settlement Reform. *Vierteijahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 4/2000*, 679-694.
- Civelek F. (2010). *Yeni Nesil Şebekelerin Telekomünikasyon Sektöründe Düzenlemelere Etkileri*. Planlama Uzmanlığı Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Cuilenburg, Jan van. (2009). Medya ve Demokrasi. Bülent Çaplı ve Hakan Tuncel (Ed). *Televizyon Haberciliğinde Etik*. 99-124 arası kitap bölümü.
- CULLEN, (2012). *Supply of services in monitoring regulatory and market developments for electronic communications and information society services in Enlargement Countries (2011-2013)*. Enlargement countries monitoring report 2, CULLEN, International. July 2012.
- DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara, DPT Yayın No:2501-ÖİK:522
- EC (1987). *Towards A Dynamic European Economy*, Green Paper On The Development of The Common Market For Telecommunications Services And Equipment, COM(87) 290 Final, Brussels, 30 June 1987
- EC (2002). *Universal service and users' rights relating to electronic communications Networks and services (Universal Service Directive)*.

Directive 2002/22/EC of The European Parliament and of The Council of 7 March 2002.

EC (2009). Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009, *Official Journal of the European Union* 18.12.2009.

EC (2010a). *Progress report on the single European electronic Communications market 2009 (15th report)*. Sec(2010)630, COM(2010) 253 final/3 European Commission, Brussels, 25.8.2010

EC (2010b). *A Digital Agenda for Europe*. COM(2010) 245 final/2, Brussels, 26.8.2010.

EC (2011). *Universal Service in e-communications*. Report on the Outcome of the Public Consultation and the third Periodic Review of the Scope in Accordance with Article 15 of Directive 2002/22/ec”, COM(2011) 795 final, Brussels, 23.11.2011

Eijk, N.V. (2004). *Universal Service, a New Look at an Old Concept: Broadband Access as a Universal Service in Europe*. 15th Biennial Conference van de International Telecommunication Society, Berlijn, September 5-7, 2004.

Erol, M (2003). *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum*. Uzmanlık Tezi. İktisadi sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü. Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı. Ekim 2003. DPT Yayın No:2680.

Florio, M. (2001). *The welfare impact of a privatisation: the British Telecom case-history*. Working Paper n.08.2001 giugno, Milano, Italy.

GAO (2012). *FCC Has reformed The Hight Cost Program, But Oversight and Management Could be Improved*. Report to Congressional Requesters, Telecommunications, United States Government Accountability Office, GAO Paper No: 12-738. July 2012.

- Garnham, N. (1997). What is Universal Service? Melody, W.H. (Ed). *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices*. 199-204 Arası Kitap Bölümü, Universal Service, Chapter 16. ISBN 87-7381-071-1.
- Gautier, A. ve Wauthy, X. (2012). Competitively Neutral Universal Service Obligations. *Information Economics and Policy*, sayı 24, (2012), sayfa 254–261.
- GSMA (Nisan 2013). *Survey of Universal Service Funds: Key Findings*. Group Special Mobile Association, Report Prepared For GSMA By Ladcomm Corporation. Holt, L. ve Galligan M. (2012). Mapping the field: Retrospective of the Federal Universal Service Programs. *Telocommunications Policy*, (2012).
- Horwitz, R. B. (1989). *The Irony of Regulatory Reform*. New York: Oxford University Press.
- Hudson, H.E., (1997). Converging Technologies and Changing Realities:Toward Universal Access to Telecom İn the Developing World. In: W.H. Melody (ed.), *Telecom Reform. Principles, Policies and Regulatory Practices*, Lyngby. Den Private Ingeniorfond, Technical University of Denmark. s. 387-397.
- Ilgaz, H. ve Seferoğlu, S. S. (2010). Sayısal Uçurumun Boyutları ve Teknoloji Politikaları. *10th International Educational Technology Conference IETC*. April 26-28, 2010, İstanbul.
- ITU, (2010). Information Society Statistical Profiles 2009 Americas v1.01 in preparation fort he World Telecommunication Development Conference 2010, International Telecommunication Union Place des Nations CH-1211 Geneva, Switzerland
- ITU, (2012b). Trends in Telecommunications Reform 2012, “Smart Regulation for a Broadband World”, Printed in Switzerland Geneva, ISBN 978-92-61-13931-5

- ITU, (2013). ICT Facts and Figures, "The World in 2013" ITU Yayınları, Printed in Switzerland Geneva, February 2013.
- Jordan, S. (2009). A layered United State Universal Service Foud for an Everything-over-IP World. *Telecommunications Policy*, 33(2009), pp 111-128.
- Kalkınma Bakanlığı, (2013). Bilgi Toplumu Stratejisinin Yenilenmesi Projesi. Genişbant Altyapısı ve Sektörel Rekabet Eksenine, Küresel Eğilimler ve Ülke İncelemeleri Raporu. Yayın Tarihi: 10 Nisan 2013.
- Karahanogulları, O. (2002). *Kamu Hizmeti*, Ankara: Turhan Kitapevi
- Karakurt, A. (2005). Evrensel Hizmet Yükümlülüğü. *Rekabet Dergisi*, sayı 21, Ocak-Şubat-Mart 2005, s.4-22.
- Kent, B. (2012). Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. XVI, Yıl 2012, s. 169-198.
- Marais, du Bertrand, (2004). Droit public de la regulation economique. *Dalloz*, Paris, 2004 s.75-79.
- Mirabel, F., Poudou, J. C. ve Roland, M. (2009). Universal Service Obligations: The Role Of Subsidization Schemes. *Information Economics and Policy*, Volume 21, pp. 1-9.
- Nenova, M. B., (2006). The New Concept of Universal Service in a Digital Networked Communications Environment. NCC (Swiss National Centre of Competence in Research), *Trade Regulation*, Working Paper No 2006/10, September 2006.
- Oğuz, F. (2013). Universal Service in Turkey: Recent Developments and a Critical Assessment [Türkiye'de Evrensel Hizmet: Son Gelişmeler ve Eleştirel Bir Değerlendirme]. *Telecommunications Policy*, sayı 37(2013), 13-23.

- Orak, C. Ç. (2006). *Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinde Tahkim*. Ankara: Dayınlarlı Yayınları.
- Sachs, M. (2009). *Grundgesetz: Kommentar*, (5. Bs) München.
- Salman, B., (2007). Özelleştirmeden 1 Yıl Sonra Su Yüzüne Çıkan Gerçek: Kamu tekelden Özel Tekele. *Elektrik Mühendisliği Dergisi*, Sayı 430, Sayfa 12-15, Nisan 2007
- Selywin, N. (2002). E-stablishing, an inclusive Society? Technology, social exclusion and UK government policy making. *Journal of Social Policy*, 31(1), 1–20.
- Solak, A. O., (2012). Evrensel Hizmetlerin Sunulduğu Piyasalarda Serbestleştirme ve Özelleştirme: Ekonomik etkinlik açısından bir Değerlendirme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü dergisi* yıl: 2012, Sayı:16.
- UDHB, (2013a). Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Haberleşme Genel Müdürlüğü'nün İstanbul milletvekili Mustafa Sezgin Tanrıkulu'nun 7/18335 sayılı yazılı soru önermesine verdiği 56112791-610/ sayılı cevap yazısı, Mart 2013.
- UDHB, (2013b). *Yıllar İtibariyle Evrensel Hizmet Gelirleri Tablosu (2006-2012)*. Evrensel Hizmetler Dairesi Başkanlığı yetkilileri ile yapılan mülakat neticesinde basılı evrak şeklinde alınan belge. Mülakat Tarihi: 3 Mayıs 2013.
- Ulaştırma Bakanlığı, (2009). Ulaştırma Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın Antalya milletvekili Hüsnü ÇÖLLÜ'nün 23.11.2009 tarih ve 7/10813 esas sayılı Yazılı Soru Önergesi'ne verdiği cevap. 17 Aralık 2009.
- Uğurlu, R. (2013). Rıdvan Uğurlu ile Mülakat, Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Derneği (TELKODER) Genel Sekreteri, Ankara, Mülakat Tarihi: 08.04.2013

- Uğuz, H. E. (2010). Devlet-Piyasa İkileminde Evrensel Hizmet Anlayışı, "Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti", İçinde kitap bölümü, Sütçü İmam Üniversitesi Yayını, Kahramanmaraş, 2010, s. 63-76.
- Us, E. (2012). *Hukuki Boyutuyla Evrensel Hizmet*. İstanbul: On iki Levha Yayınları.
- Us, E. (2013). Yrd. Doç. Dr. Eser US ile Mülakat, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ankara, Mülakat Tarihi: 21.02.2013
- Verhoest, P. ve Cammaerts, B (2002). Universal Service: A Tool for Social and Economic Development. Van Audenhove, L. ve Verhoest, P,(eds.) Meda Telecom Project: New Approaches To Telecommunications Policy In Mediterranean Countries. Case study collection. ENCIP, Montpellier, France.
- Yıldız, M. (2010). Digital divide in Turkey: A general assessment [Türkiye'de Sayısal Uçurum: Genel Bir Değerlendirme]. In E. Ferro, Y. K. Dwivedi, J. R. Gil-Garcia, & M. D. Williams (Eds.), Handbook of research on overcoming digital divides: Constructing an equitable and competitive information society (pp. 175–189). IGI Global.

Elektronik Kaynaklar

- ANCOM resmi sitesi, Romanya (T.Y.). Erişim Tarihi: 09.06.2013.
http://www.ancom.org.ro/en/universal-service_1664
- Broadband becomes a basic right for finns, (2010). Erişim tarihi: 10.02.2012
Haber Tarihi: 01.07.2010
<http://www.telegeography.com/,2012,products/commsupdate/articles/>
- Connecting America: National Broadband Plan, (2010). Erişim Tarihi: 17.05.2013. Federal Communications Commission May 6, 2010.

<http://download.broadband.gov/plan/national-broadband-plan-executive-summary.pdf>,

Evrensel hizmet fonu yine sektör içinde kullanılmalıdır, (2011). Erişim Tarihi: 01.05.2013 Haber Tarihi: 27.05.2011
<http://www.bitdunyasi.com/tr/?Sayfa=Detay&Id=7329>

Evrensel Hizmet Gelirleri Yönetmeliği, (2006). Erişim Tarihi: 05.01.2013. 29 Haziran 2006 Tarihli Resmi Gazete, Sayı: 26213. www.alomaliye.com/

Evrensel hizmette soru işaretleri (2010). Erişim Tarihi: 01.05.2013. Banu SALMAN, Elektrik Mühendisliği Dergisi, 440. sayı, Kasım 2010, http://www.emo.org.tr/ekler/b16a762b052920d_ek.pdf?dergi=625

Evrensel Hizmet Yasası (2005). Erişim tarihi: 05.01.2013. 25.05.2005 Tarihli 5369 Sayılı Yasa. www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/

Evrensel Hizmet Yasası'nın Gerekçesi, (2013). Erişim Tarihi: 14.03.2013. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü Tarafından Tbm Başkanlığına sunulan 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Yasası'nın Gerekçesi, www2.tbmm.gov.tr/d22/1/-1035.pdf,

Finnish operators to provide minimum 1 mbps Access from july, (2010). Erişim tarihi: 15.03.2013. <http://www.telecompaper.com/news/finnish-operators-to-provide-minimum-1-mbps-access-from-july--742958>

Gören Göz Projesi, (2012). Erişim tarihi: 10.01.2012. http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/UBAK/tr/docxIs/20111003_104715_204144520

Group Special Mobile Association, (2013). Erişim Tarihi: 23.04.2013. Publicpolicy/universal-service-founds, February 7 2013, <http://www.gsma.com>

Güney Kore Telekomünikasyon İş Yasası, (2013). Erişim Tarihi: 17.05.2013. <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=47568>

- High-Cost, (2013). Erişim Tarihi: 23.04.2013. Universal Service Administrative Company, High-Cost, www.usac.org/hc/
- ITU, (2012a). Erişim Tarihi: 21.03.2013. Son Güncellenme Tarihi: 25 Ekim 2012. ICT Regulation Toolkit, Universal Service, <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.2097.html>,
- ITU, (T. Y.). Erişim Tarihi: 21.03.2013. ICT Regulation Toolkit Module 4., “Universal Access and Service” <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.3127.html>
- İngiltere Telekomünikasyon Düzenleyici Kurumu, OFCOM resmi sitesi, Evrensel Hizmetin Kapsamı, Erişim Tarihi: (2013). Erişim Tarihi: 09.06.2013 <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/uso/main/>
- Japan Ministry of Internal Affairs and Communications. Telecommunications Business Law. (2003). Erişim Tarihi 20.01.2013. Law No. 86 of December 25, 1984. As amended last by: Law No. 125 of July 24, 2003) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/Resources/laws/2001TBL.pdf
- Japan Universal Service, (T.Y.). Erişim Tarihi: 30.01.2012 http://www.ntt.com/univ_e/, 2012,
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, (2013). Erişim Tarihi: 01.04.2013 http://www.oib.gov.tr/telekom/turk_telekom.htm
- SAD Gelişmeler Bülteni (2011). Erişim Tarihi: 20.01.2013. *Telekomünikasyon Sektöründe Düzenlemelere Yönelik Gelişmeler Bülteni*. Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Ekim 2011, Sayı 46, http://www.tk.gov.tr/kutuphane_ve_veribankasi/raporlar/AB_Gelismeler_Bulteni/Gelismelerbulteni_Ekim_2011.pdf
- SAS Gelişmeler Bülteni, (2009). Erişim Tarihi: 20.01.2013. *Telekomünikasyon Sektöründe Düzenlemelere Yönelik Gelişmeler Bülteni*.

Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Ekim 2009, Sayı 22, http://www.tk.gov.tr/kutuphane_ve_veribankasi/raporlar/AB_Gelismeler_Bulteni/gelisme_bulteni_ekim2009.pdf

SAS Gelişmeler Bülteni, (2011). Erişim Tarihi: 20.01.2013. *Telekomünikasyon Sektöründe Düzenlemelere Yönelik Gelişmeler Bülteni*. Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Şubat 2011, Sayı 38, http://www.tk.gov.tr/kutuphane_ve_veribankasi/raporlar/AB_Gelismeler_Bulteni/gelisme_bulteni_subat2011.pdf

SAS Gelişmeler Bülteni, (2011). Erişim Tarihi: 20.01.2013. Telekomünikasyon Sektöründe Düzenlemelere Yönelik Gelişmeler Bülteni, Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Mayıs 2011, Sayı 41, http://www.tk.gov.tr/kutuphane_ve_veribankasi/raporlar/AB_Gelismeler_Bulteni/Gelismeler-bulteni-Mayis%202011.pdf

Telefonica sole bidder in 1 mbps universal service tender, (2011). Erişim Tarihi: 12.01.2013. Haber Tarihi: 18.10.2011. <http://www.telecompaper.com/news/telefonica-sole-bidder-in-1-1mbps-universal-service-tender>

Telekomünikasyon Hukuku Ders Notları (T.Y.). Erişim tarihi 10.01.2013. Yazar: Hüseyin Altaş, Telekomünikasyon Hukuku Ders Notları Bölüm 2, <http://huseyinaltas.net/dosya/Altaş,H>

Telekomünikasyon Kurumu, (2003). Erişim Tarihi: 15.01.2013. Özelleşme, Serbestleşme ve Düzenleme Etkileşimi, *Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı*, http://www.tk.gov.tr/kutuphane_ve_veribankasi/raporlar/arastirma_raporlari/dosyalar/ozellesme.pdf

Telgraf ve Telefon Kanunu, (2000). Erişim Tarihi 10.01.2013. 27.01.2000 Tarihli, 4502 Sayılı, Telgraf ve Telefon Kanunu, ulaştırma Bakanlığının

Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon idaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun İle Genel Kadro Ve Usulü Hakkında kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/

TÜİK, (2012). Erişim Tarihi: 20.03.2013. Hane halkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması, 2012 Sayı: 10880 16.08.2012 <http://www.tuik.gov.tr/prehaberbultenleri.do?id=10880>

Türkiye'de Evrensel Hizmet Fonunda Toplanan 2 milyar TL'yi Aşan Tutarın Ancak 307 milyon TL'si Kullanıldı. (2011). Erişim Tarihi: 01.05.2013. 08 Şubat 2011 Yazan: Yusuf Ata Ariak / Telkoder Başkanı, <http://www.turk.internet.com/portal/yazigoster.php?yaziid=31310>

Universal Service, (T.Y.). Erişim tarihi: 20.01.2012 Universal Service, http://fcc.gov/USA,wcb/tapd/Universal_service/

Universal Service Administrative Company, (2012). Erişim tarihi: 15.10.2012 <http://www.usac.org>,

USA, (1934). Erişim Tarihi: 21.02.2013. Federal Communications Act. <https://it.ojp.gov/default.aspx?area=privacy&page=1288>

USA, (1996). Erişim Tarihi: 21.02.2013. Telecommunication Act of 1996, Pub. LA. No. 104-104, 110 Stat. 56, [http://transition.fcc.gov/ Reports/tcom1996.pdf](http://transition.fcc.gov/Reports/tcom1996.pdf)

USAC, (2012). Erişim Tarihi: 30.04.2013. Universal Service Administrative Company 2012 Annual Report, "Uniting Knowledge, Experience and Innovation". http://www.usac.org/_res/documents/about/pdf/annual-reports/usac-annual-report-2012.pdf

600 milyon liramızı FATİH kaptı, (2013). Erişim Tarihi: 01.05.2013. 11.01.2013 Tarihli Erdoğan Süzer haberi, Bugün gazetesi, <http://ekonomi.bugun.com.tr/600-milyon-liramizi-fatih-kapti-haberi/218674>

EK 1. 5369 SAYILI EVRENSEL HİZMET KANUNU

EVRENSEL HİZMET KANUNU ⁽¹⁾

Kanun Numarası : 5369
Kabul Tarihi : 16/6/2005
Yayımlandığı R.Gazete : Tarih: 25/6/2005 Sayı : 25856
Yayımlandığı Düstur : Tertip : 5 Cilt : 44

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç ve Tanımlar

Amaç ⁽²⁾

Madde 1- Bu Kanunun amacı; kamu hizmeti niteliğini haiz, ancak işletmeciler tarafından karşılanmasında mali güçlük bulunan evrensel hizmetin sağlanması, yürütülmesi ve elektronik haberleşme sektörü ile bu Kanun kapsamında belirlenen diğer alanlarda evrensel hizmet yükümlülüğünün yerine getirilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.

(1) Bu Kanunun adı “Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” iken, 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Kanunun 67 nci maddesiyle metne işlendiği şekilde değiştirilmiştir.

(2) 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Kanunun 67 nci maddesiyle; bu maddede yer alan “elektronik haberleşme sektöründe” ibaresi “elektronik haberleşme sektörü ile bu Kanun kapsamında belirlenen diğer alanlarda” olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

Tanımlar

Madde 2- Bu Kanunda geçen;

Bakanlık: Ulaştırma Bakanlığını,

Kurum: **(Değişik: 5/11/2008-5809/67 md.)** Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunu,

Elektronik haberleşme: İşaret, sembol, ses, görüntü ve elektrik işaretlerine dönüştürülebilen her türlü verinin kablo, telsiz, optik, elektrik, manyetik, elektromanyetik, elektrokimyasal, elektromekanik ve diğer iletim sistemleri vasıtasıyla iletilmesini, gönderilmesini ve alınmasını,

Evrensel hizmet: **(Değişik: 5/11/2008-5809/67 md.)** Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde coğrafi konumlarından bağımsız olarak herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan, internet erişimi de dahil elektronik haberleşme hizmetleri ile bu Kanun kapsamında belirlenecek olan diğer hizmetleri,

Evrensel hizmet yükümlüsü: **(Değişik: 5/11/2008-5809/67 md.)** Elektronik haberleşme sektöründe, ilgili mevzuatına göre Kurumca yetkilendirilmiş ve bu Kanun kapsamındaki hizmetleri sağlamakla yükümlü kılınan işletmeciyi,

Evrensel hizmetin net maliyeti: Bir işletmecinin, evrensel hizmet yükümlülüğünün gereklerini yerine getirmek için sağladığı durum ile hiç yükümlü olmasaydı içinde bulunacağı durum arasındaki net maliyet farkını,

İşletmeci: **(Değişik: 5/11/2008-5809/67 md.)** İlgili mevzuatına göre Kurumca veya bu Kanun kapsamına alınmış hizmetler bakımından ilgili diğer mercilerce yetkilendirilmiş olan işletmecileri,

Alt yapı: **(Ek: 5/11/2008-5809/67 md.)** Evrensel hizmetin sağlanmasını teminen hizmetin verilebilmesi için gerektiğinde öncelikle fiziki ortamın oluşturulmasına yönelik her türlü teçhizat, ekipman, bilgisayar, yazılım ve donanımı,

Deniz haberleşme hizmetleri: **(Ek: 5/11/2008-5809/67 md.)** Sahil telsiz istasyonları aracılığıyla telsiz sistemleri kullanılarak gemi-kara ve gemi-gemi arasında ses ve veri şeklinde yapılan haberleşme hizmetlerini,

Deniz yolu ile yolcu taşıma işletmecisi: **(Ek: 5/11/2008-5809/67 md.)** Ana kara ile ada arasında yolcu taşıma işini yapan ve Denizcilik Müsteşarlığından hat izni almış olan işletmeciyi,

Seyir güvenliği haberleşme hizmetleri: **(Ek: 5/11/2008-5809/67 md.)** Her türlü deniz araçlarının emniyetli seyirleri için ses ve veri şeklinde yapılan telsiz yayın hizmetlerini,

İfade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

İlkeler, Yükümlülük ve Hizmet Türleri

İlkeler

Madde 3- Evrensel hizmetin sağlanmasında ve bu hususta yapılacak düzenlemelerde aşağıdaki ilkeler göz önüne alınır:

a) Evrensel hizmetten, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde yaşayan herkes, bölge ve yaşadığı yer ayırımı gözetilmeksizin yararlanır.

b) Evrensel hizmet, fert başına gayrisafi yurt içi hasıla tutarı da göz önünde bulundurularak karşılanabilir ve makul fiyat seviyesinde sunulur.

c) Düşük gelirliler, engelliler ve sosyal desteğe ihtiyacı olan grupların da evrensel hizmetten yararlanabilmesi için uygun fiyatlandırma ve teknoloji seçeneklerinin uygulanabilmesine yönelik tedbirler alınır.⁽¹⁾

d) Evrensel hizmet, önceden belirlenmiş hizmet kalitesi standartlarında sunulur.

e) Evrensel hizmetin sunulmasında ve ulaşılmada devamlılık esastır.

İşletmecinin yükümlülüğü

Madde 4- İşletmeciler, bu Kanunda belirlenen evrensel hizmeti sağlamakla yükümlüdür. İmtiyaz ve görev sözleşmeleri ile ruhsat ve genel izinlerde her ne ad altında olursa olsun 3 üncü maddede belirtilen ilkelere aykırı düzenlemeler yapılamaz.

(Ek fıkra: 5/11/2008-5809/67 md.) Bilgi teknolojileri yaygınlığı, internet alt yapısı ve karasal sayısal yayıncılık için ihtiyaç duyulan alt yapı malzemelerinin alımı ve montajı ile ulaşımı deniz yolu ile sağlanabilen yolcu taşıma hizmetlerinde yükümlü işletmeci şartı aranmaz.

Evrensel hizmetin kapsamı ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾

Madde 5- Evrensel hizmet;

- a) Sabit telefon hizmetlerini,
- b) Ankesörlü telefon hizmetlerini,
- c) Basılı veya elektronik ortamda sunulacak telefon rehber hizmetlerini,
- d) Acil yardım çağrılarını hizmetlerini,

(1) 25/4/2013 tarihli ve 6462 sayılı Kanununun 1 inci maddesiyle bu bentte yer alan "özürlüler" ibaresi "engelliler" olarak değiştirilmiştir.

e) (...) ⁽¹⁾ internet hizmetlerini,

f) **(Değişik: 5/11/2008-5809/67 md.)** Ulaşımı deniz yoluyla sağlanabilen yerleşim alanlarına yolcu taşıma hizmetlerini,

g) **(Ek: 5/11/2008-5809/67 md.)** Deniz haberleşmesi ve seyir güvenliği haberleşme hizmetlerini,

kapsar.

Evrensel hizmetin kapsamı; ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik şartları da göz önünde bulundurularak, üç yılı aşmamak üzere belirli aralıklarla, Kurumun ve işletmecilerin de görüşlerini alarak Bakanlıkça yapılacak teklif üzerine Bakanlar Kurulunca yeniden belirlenebilir.

—
(1) *5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Kanununun 67 nci maddesiyle; bu maddede yer alan "Temel" ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.*

(2) *3/1/2011 tarihli ve 2011/1247 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki Karar ile Avrupa Birliği Eğitim, Enformasyon ve Koordinasyon Merkezlerinin kurulmasına yönelik yazılım, donanım ve alt yapı hizmetlerinin bu maddede yer alan evrensel hizmetler kapsamına dâhil edilmesi kararlaştırılmıştır.*

(3) *Bazı hizmetlerin bu madde kapsamına alınmasıyla ilgili olarak, 13/5/2011 tarihli ve 2011/1880 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve Ekine bakınız.*

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Evrensel Hizmetin Gelirleri ve Net Maliyet

Evrensel hizmetin gelirleri

Madde 6-

a) **(Değişik: 5/11/2008-5809/67 md.)**Hazine Müsteşarlığı, Kurumca yapılan yetkilendirme nedeniyle hesaplarına yatırılan yetkilendirme ücretinin % 2'sini yatırıldığı tarihi takip eden ayın sonuna kadar,

b) **(Değişik: 5/11/2008-5809/67 md.)** Hazine payı ödemekle yükümlü işletmeciler dışındaki işletmeciler ve Türk Telekom yıllık net satış hâsılatının % 1'ini, izleyen yılın Nisan ayı sonuna kadar; faaliyetleri gereği Hazine payı ödemekle yükümlü olduğu halde Hazine payı ödemeyi gerektirmeyen hizmetleri

de yürüten işletmeciler ise Hazine payına esas teşkil etmeyen yıllık net satış hâsılatının % 1'ini, izleyen yılın Nisan ayı sonuna kadar,

c) **(Değişik: 5/11/2008-5809/67 md.)** Hazine payı ödemekle yükümlü işletmeciler, Hazineye ödeyecekleri payın % 10'luk kısmını, ödendiği ay içerisinde,

d) Kurum, (...) ⁽¹⁾ verdiği idari para cezalarının % 20'sini, tahsil edildiği ayı takip eden ayın sonuna kadar, ⁽¹⁾

e) **(Değişik: 1/7/2006-5538/28 md.)** Kurum, her üç ayda bir giderlerinin karşılanmasından sonra kalan miktarın % 20'sini, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereği genel bütçeye yapılacak ödemedden önce takip eden ayın onbeşine kadar, Bakanlığa bildirir. Bu meblağ aynı süre içinde Bakanlığın Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına aktarılır ve bütçeye "Evrensel hizmet gelirleri" adı altında gelir kaydedilir.

Bu süre içinde ödenmeyen katkı payları, Bakanlığın ilgili vergi dairesine yapacağı başvuru üzerine, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilir. Vergi dairelerince yapılan tahsilatlar ertesi ayın sonuna kadar Bakanlığın Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına aktarılır. Süresinde ödenmeyen katkı paylarına, vade tarihinden ödendiği tarihe kadar geçen süre için, 6183 sayılı Kanununun 51 inci maddesine göre gecikme zammı uygulanır.

Bakanlar Kurulu, yukarıda belirtilen oranları % 20'sine kadar artırmaya veya indirmeye yetkilidir.

İşletmecilerin evrensel hizmet sağlama yükümlülükleri nedeniyle ortaya çıkan evrensel hizmetin net maliyetinin karşılanması ve bu Kanun gereğince yapılacak diğer harcamaları karşılamak için Bakanlık bütçesine her yıl evrensel hizmet gelirleri tahmini kadar ödenek öngörülür. Evrensel hizmetler için ödenek ihtiyacı bu hizmet gelirleri tahmininden fazla olması halinde yeterli ödenek Bakanlık bütçesine öngörülür. Bu amaçla konulan ödenek münhasıran, bu Kanun ile Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesi için kullanılır. Evrensel

hizmet gelirlerinin tahsili ve giderlerin yapılmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlık ile Maliye Bakanlığının müştereken hazırlayacağı yönetmelikle belirlenir.

Evrensel hizmetin net maliyeti

Madde 7- Evrensel hizmetin net maliyeti; yükümlü işletmecinin, hizmetleri evrensel hizmet kapsamında karşılamadığı zaman ile evrensel hizmet yükümlüsü olarak karşıladığı zamanki net maliyetleri arasındaki fark esas alınarak hesaplanır. **(Değişik ikinci cümle: 5/11/2008-5809/67 md.)** Ancak, evrensel hizmet net maliyetinin hesaplanmasında, işletmecilerin evrensel hizmet yükümlüsü olması dolayısıyla elde edeceği diğer gelirler de göz önüne alınarak değerlendirme yapılır. Evrensel hizmet yükümlülüğünün getirdiği ilave maliyet yükünü ortaya çıkaracak bu hesaplama net maliyetler üzerinden yapılır.

(Ek fıkra: 5/11/2008-5809/67 md.) Bilgisayar okuryazarlığı da dahil olmak üzere bilgi toplumunun geliştirilmesine katkı sağlamak amacıyla bilgi teknolojilerinin yaygınlaştırılmasına yönelik alt yapı hizmetleri, farklı yayın ortamları ve teknolojisi kullanılarak yapılan sayısal yayıncılığın karasal sayısal vericiler üzerinden ülkemizdeki yerleşim alanlarının tamamını kapsayacak şekilde sunulmasına yönelik alt yapı hizmetleri ile münhasıran alt yapı kurulumu gerektiren benzeri mal alımlarında bu Kanunda öngörülen evrensel hizmet yükümlüsü olma ve net maliyet şartları aranmaz.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Geçici ve Son Hükümler

Madde 8-9- (9.4.1987 tarihli ve 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

Madde 10- (5.4.1983 tarihli ve 2813 sayılı Telsiz Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

Madde 11- (4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.) Madde 12- Ekli (1) sayılı listede belirtilen kadrolar ihdas edilerek 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı cetvelin Ulaştırma Bakanlığına ilişkin bölümüne eklenmiştir. (6)

Ek Madde 1 – (Ek: 5/11/2008-5809/67 md.)

Evrensel hizmet gelirlerine ilişkin bu Kanunun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin uygulanmasında, işletmecilerin yıllık net satış hasılatının belirlenmesinde yetkilendirmenin başlangıç ve sona erme tarihleri itibariyle kıst esası uygulanır. Bu hükmün ve bu Kanunun 7 nci maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen istisna hükmünün uygulanmasında 25/6/2005 tarihi esas alınır.

Geçici Madde 1- Bu Kanunda belirlenen evrensel hizmeti sağlamakla yükümlü işletmecilerin mevcut imtiyaz ve görev sözleşmeleri ile ruhsat ve genel izinlerinde yer alan 3 üncü maddede belirtilen ilkelere aykırı düzenlemeler en geç bir yıl içerisinde bu Kanuna uygun hale getirilir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usûl ve esaslar Kurum tarafından belirlenir.

(6) 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Kanunun 67 nci maddesiyle; bu bentte yer alan “5.4.1983 tarihli ve 2813 sayılı Telsiz Kanunu ile 4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu uyarınca” ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

Geçici Madde 2- Bu Kanun uyarınca Ulaştırma Bakanlığına verilen görevlerin yerine getirilmesi amacıyla 2005 yılında ihtiyaç duyulan kadro değişiklikleri, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 9 uncu maddesinin son fıkrası hükmü uygulanmaksızın anılan Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre yapılır.(6)

Yürürlük

Madde 13- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 14- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

(6) *Bu madde ile ihdas edilen kadrolar için 25/6/2005 tarihli ve 25856 sayılı Resmi Gazete'ye bakınız.*

**EK 2. 5369 SAYILI KANUNA EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN
MEVZUATIN VEYA ANAYASA MAHKEMESİ TARAFINDAN İPTAL EDİLEN
HÜKÜMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ TARİHİNİ
GÖSTERİR LİSTE**

Değiştiren Kanunun/ İptal Eden Anayasa Mahkemesinin Kararının Numarası	5369 sayılı Kanunun değişen veya iptal edilen maddeleri	Yürürlüğe Giriş Tarihi
5538	6 ncı maddenin birinci fıkrasının € bendi	12/7/2006
5809	Kanunun Adı, 1, 2, 4, 5, 6, 7 ve Ek Madde 1	10/11/2008
6462	3	3/5/2013