

**ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME
BAKANLIĞI**



**EVRENSEL HİZMET KAPSAMINDA
POSTA HİZMETLERİNİN
İNCELENMESİ, DÜNYA ÖRNEKLERİ VE
TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER**

Osman ÇİFTÇİ

Ulaştırma ve Haberleőtme Uzmanlığı Tezi

2014

Ankara

**ULAŖTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŖME
BAKANLIĞI**



**EVRENSEL HİZMET KAPSAMINDA
POSTA HİZMETLERİNİN
İNCELENMESİ, DÜNYA ÖRNEKLERİ VE
TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER**

Osman ÇİFTÇİ

UlaŖtırma ve HaberleŖme Uzmanlığı Tezi

2014

Ankara

KABUL VE ONAY

Osman ÇİFTÇİ tarafından hazırlanan Evrensel Hizmet Kapsamında Posta Hizmetlerinin İncelenmesi, Dünya Örnekleri ve Türkiye İçin Öneriler adlı bu tezin Ulaştırma ve Haberleşme Uzmanlığı tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.



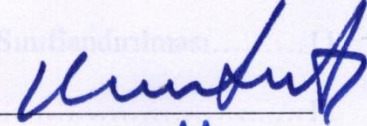
Daire Başkanı Sefer SAKIN

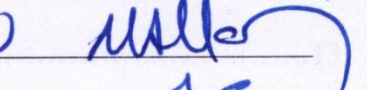
Tez Danışmanı

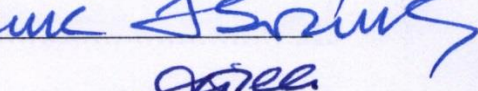
Bu çalışma, tez savunma komisyonumuz tarafından Ulaştırma ve Haberleşme Uzmanlığı Tezi olarak kabul edilmiştir.

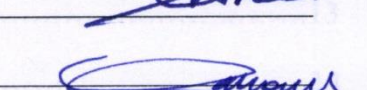
Adı ve Soyadı


İmzası

Başkan : Mustafa Fırat 

Üye : Arif Ar. Mustafa ALKAN 

Üye : Prof. Dr. Hilmet KAVRUK 

Üye : Atilla Celik 

Üye : Canan BOLAT 

Bu tez, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tez yazım kurallarına uygundur.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
TABLolar.....	iv
KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ.....	1
1.POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜ.....	4
1.1.Posta Hizmetlerinin Tanımı.....	4
1.2.Posta Pazarı.....	6
1.2.1.1.Mektup Postası Hizmeti.....	7
1.2.1.2.Koli Postası Hizmeti.....	9
1.2.1.3.Ekspres Posta Hizmeti.....	10
1.2.1.4.Hibrit Posta Hizmeti.....	10
1.2.2.Posta Pazarının Diğer Ölçütlere Göre Sınıflandırılması.....	11
1.3.Posta Hizmetleri Değer Zinciri.....	12
1.3.1.Toplama.....	13
1.3.2.Tasnif.....	13
1.3.3.Nakliye.....	13
1.3.4.Dağıtım.....	14
1.4.Posta Hizmetleri Değer Zincirinde Maliyet Dağılımı.....	14
2.TÜRKİYE'DE POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜ.....	16
2.1.Türkiyedeki Posta Hizmetlerinin Tarihi.....	16
2.2.Türkiyedeki Posta Hizmetlerinin Mevcut Durumu.....	17
2.2.1.Pazarda Faaliyet Gösteren Özel İşletmeciler.....	18
2.2.2.PTT'nin Mevcut Durumu ve Faaliyetleri.....	21

3.EVRENSEL POSTA HİZMETLERİNİN DÜZENLENMESİ.....	26
3.1.Evrensel Hizmet Kavramı.....	26
3.2.Evrensel Posta Hizmeti Tanımı ve Kapsamı.....	27
3.3.Evrensel Hizmet Finansman Mekanizması.....	29
3.3.1.Finansman Yönteminin Belirlenmesinde Uygulanacak Kriterler.....	29
3.3.1.1.Etkinlik.....	29
3.3.1.2.Tarafsızlık.....	30
3.3.1.3.Şeffaflık.....	30
3.3.1.4.Orantılılık.....	30
3.3.1.5.Uygulanabilirlik.....	31
3.3.1.6.Kesinlik.....	31
3.3.2.Evrensel Hizmet Finansman Yöntemi.....	31
3.3.2.1.Evrensel Hizmet Yükümlüsüne Tekel Alanının Ayrılması.....	31
3.3.2.2.Genel Vergilerden Tazmin.....	33
3.3.2.3.Evrensel Hizmet Fonu.....	34
3.3.2.4.Öde veya Oyna.....	36
3.3.2.5.Rekabetçi İhale Usulü.....	37
3.4.Evrensel Hizmet Net Maliyetinin Hesaplanması Yöntemleri.....	38
3.4.1.Net Kaçınılabılır Maliyet Yöntemi.....	39
3.4.2.Karlılık Maliyet Yöntemi.....	40
3.4.3.Piyasaya Giriş Fiyatlandırması Yöntemi.....	40
3.5.Evrensel Hizmet Sağlayıcısının Belirlenmesi.....	41
3.6.Evrensel Posta Hizmet İlkeleri ve Uygulama Konuları.....	42
3.6.1.Tek Tarife.....	42

3.6.2. Teslim Yükümlülükleri ve İstisnalar.....	43
3.6.3. Erişilebilirlik.....	45
4. POSTA HİZMETLERİ KANUNUNUN İNCELENMESİ.....	47
4.1. Düzenleyici Yapı.....	47
4.2. Evrensel Posta Hizmeti.....	49
4.3. Evrensel Posta Hizmeti Finansmanı.....	51
4.4. Tarifeler.....	52
4.5. Posta Hizmetleri Kanunu'nun AB Müktesebatı Çerçevesince Genel Değerlendirilmesi.....	54
5. ULUSLARARASI KURULUŞLAR, AB MEVZUATI ve ÜLKE UYGULAMALARI, 2023 VİZYONU KAPSAMINDA POSTA SEKTÖRÜNDEKİ HEDEFLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	56
5.1. Dünya Posta Birliği(UPU).....	56
5.2. Avrupa Posta ve Telekomünikasyon İdaresi Konferansı(CEPT).....	61
5.3. Avrupa Birliği.....	63
5.3.1. 97/67/EC Direktifi.....	65
5.3.2. 2002/39/EC Direktifi.....	66
5.3.3. 2008/6/EC Direktifi.....	67
5.4. Ülke Uygulamaları.....	69
5.4.1. Birleşik Krallık.....	69
5.4.2. İsveç.....	71
5.4.3. Almanya.....	72
5.5. 2023 Vizyonu Kapsamında Posta Sektöründeki Hedeflerin Değerlendirilmesi.....	73
SONUÇ ve ÖNERİLER.....	75
KAYNAKLAR.....	79
ÖZGÜNLÜK BİLDİRİMİ.....	82
ÖZGEÇMİŞ.....	83

ÖZET

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	
Tezin Adı	Evrensel Hizmet Kapsamında Posta Hizmetlerinin İncelenmesi, Dünya Örnekleri ve Türkiye İçin Öneriler
Türü	Ulaştırma ve Haberleşme Uzmanlığı Tezi
Yazar	Osman ÇİFTÇİ
Teslim Tarihi	04.08.2014
Anahtar Kelimeler	Evrensel posta hizmeti, Posta Hizmetleri Kanunu, posta hizmetleri, evrensel hizmet yükü, serbestleşme
Tez Danışmanı	Sefer Sakın
Sayfa Adedi	83
<p>Posta hizmetleri uzun yıllar boyunca düzenleme ve rekabet politikalarından muaf tutulmuş ve genellikle kamu posta kuruluşları tarafından sunulmuştur. Son yıllarda meydana gelen büyük değişimler neticesinde posta sektöründe serbestleşme süreci ve rekabet ortamı oluşmaya başlamıştır. Serbestleşme süreci ile birlikte devletler altyapı işletmeciliğinden çekilerek politika belirleyici, düzenleyici ve denetleyici bir işlev üstlenmeye başlamışlardır. Devletlerin altyapı işletmeciliğinden çekilmesi ile birlikte özel işletmecilerin yalnızca karlı bölgelere hizmet sunmayı tercih edebilecek durumda olmasından dolayı serbestleşme sürecinde evrensel hizmet kavramı ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, bu tez çalışması uluslararası düzenlemeleri ve gelişmiş ülke örneklerini dikkate alarak serbestleşme sürecinin başladığı Türkiye posta sektörü için evrensel posta hizmetini analiz etmeyi, Posta Hizmetleri Kanunu'nu incelemeyi ve Türkiye için posta hizmetlerine yönelik öneriler getirmeyi amaçlamaktadır.</p>	

ABSTRACT

Ministry Of Transport, Maritime Affairs And Communications	
Thesis	Examination of Postal Services Within The Scope Of Universal Service, Country Studies, Recommendations for Turkey
Type	Transport and Communications Expertise Thesis
Author	Osman ÇİFTÇİ
Submission Date	04.08.2014
Keywords	Universal postal services, Law of Postal Services, postal services, universal service burden, liberalization
Advisor	Sefer Sakın
Total Page	83
<p>Postal services has been exempted from regulation and competition policies for many years and those services were provided by public postal administrations. The liberalization process in the postal sector started as a result of the changes in recent years and competition environment has started to form. With the liberalization process governments have started to withdraw from the management of infrastructure and they have started to undertake the functions of policy making, regulating and auditing. Universal service concept has arose with the governments' withdrawal from the management of infrastructure during the liberalization process due to the fact that private operators prefer to provide services to only profitable regions. In this context, this thesis aims at analyzing the universal postal service for Turkish postal sector where liberalization process have been started taking into account the international regulations and examples in developed countries, analyzing the Law of Postal Services and developing recommendations for Turkey's postal services.</p>	

TEŞEKKÜR

Çalıőmam boyunca yardım ve katkılarıyla beni yönlendiren değerli danıőmanım Daire Başkanı Sefer SAKIN'a, kıymetli tecrübelerinden faydalandığım mesai arkadaőım Peyami ALTAY'a, tüm çalışma arkadaőlarıma ve bu süreçte hep yanımda olup beni destekleyen sevgili eőim Zeliha ÇİFTÇİ'ye teőekkürü bir borç bilirim.

TABLolar

Tablo1.1	: Mektup Sayısına Göre Karşılaştırılmalı Durum.....	8
Tablo 1.2	: Posta Hizmetleri Değer Zincirinde Maliyet Dağılımı.....	14
Tablo 2.1	: Kargo ve Kurye Şirketlerine İlişkin 2005-2012 Verileri.....	19
Tablo 2.2	: 2008-2012 Yılları İtibari ile Kabul Edilen Posta Gönderileri.....	21
Tablo 2.3.	: 2007-2012 Yılları İtibari ile PTT Tarafından Kabul Edilen Kargo/Kurye Gönderileri	22
Tablo 2.4.	: PTT ATM, Banka Kartı, Personel ve İşyeri Pazar Payları	23
Tablo 2.5.	: G-20 Ülkeleri Arasında En İyi Faaliyet Gösteren Evrensel Hizmetleri Sağlayıcıları.....	24

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği (European Union)
BNetZa	Almanya Federal Şebeke Kurumu (Bundesnetzagentur)
BTK	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
B2B	Kurumlar arası gönderiler (Business to business)
B2C	Kurumlardan tüketicilere gönderilen gönderiler (Business to consumer)
CEPT	Avrupa Posta ve Telekomünikasyon İdareleri Konferansı (Conference of European Postal and Telecommunications Administration)
CERP	Avrupa Posta Düzenleme Komitesi (The European Committee for Postal Regulation)
C2B	Tüketicilerden kurumlara gönderilen gönderiler (Consumer to business)
C2C	Tüketicilerden tüketicilere gönderilen gönderiler (Consumer to consumer)
DPS	Doha Posta Stratejisi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı MüsteŐarlıđı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü (World Trade Organization)
EHY	Evrensel Hizmet Yükümlüsü
EHS	Evrensel Hizmet Sağlayıcısı
ERGP	Avrupa Posta Hizmetleri Düzenleyicileri Grubu (European Regulators for Postal Services)

GATS	Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (General Agreement on Trade in Services)
KARİD	Türkiye Kargo, Kurye ve Lojistik İşletmecileri Derneği
KEP	Kayıtlı Elektronik Posta
KEPHS	Kayıtlı Elektronik Posta Hizmet Sağlayıcısı
POSTEUROP	Avrupa Kamu Posta İşletmecileri Birliği (Association of European Public Postal Operators)
Ofcom	İngiltere Haberleşme Ofisi (Office of Communications)
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organization of Economic Cooperation and Development)
PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi
UDHB	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
UPU	Dünya Posta Birliği (Universal Postal Union)

GİRİŞ

İnsanlığın ilk çağlardan itibaren ortaya çıkan en önemli ihtiyaçlarından biri hiç kuşkusuz haberleşmedir. Globalleşen dünyamızda iletişim ve haberleşme çağımızın en gerekli ihtiyacıdır ve sürekli gelişen bir sektördür. Tarihsel süreçte haberleşme sektörünün en önemli kısmını oluşturan posta hizmetleri teknolojiden büyük ölçüde etkilenmiş ve internet kullanımının artmasıyla birlikte yapısı değişmiştir.

Posta hizmetleri evrensellik ilkesi kapsamında sunulması gerektiği gerekçesi ile genellikle tekel kapsamında devletin kurumları tarafından sunulmuş ve çoğu ülkede devlet teşkilatlanmasının ayrılmaz bir parçası olmuştur. Fakat birçok ülkede devlet tarafından sunulan bu hizmetlerin değişen ekonomik ve teknolojik gelişmeler neticesinde özel şirketler tarafından da sunulabileceği anlaşılmış ve posta sektöründe serbestleşme süreci diğer altyapı sektörlerine kıyasla geç de olsa başlatılmıştır.

Serbestleşme süreci ile birlikte devletler altyapı işletmeciliğinden çekilerek politika belirleyici düzenleyici ve denetleyici bir işlev üstlenmeye başlamışlardır. Devletlerin altyapı işletmeciliğinden çekilmesi ile birlikte özel işletmecilerin yalnızca karlarını maksimize edebilecekleri bölgelere ya da tüketici gruplarına hizmet sunmayı tercih edebileceklerinden dolayı serbestleşme sürecinde evrensel hizmet kavramı ortaya çıkmıştır. Evrensel posta hizmeti belirlenmiş ilke ve kurallar çerçevesinde, bir posta hizmetinin coğrafi alan farkı gözetilmeksizin ülke sınırları içerisinde tüm kullanıcılar için karşılanabilir ücretlerle kesintisiz olarak sağlanması olarak tanımlanmaktadır.

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de ki posta sektörü de son yıllarda önemli mesafe kat etmiştir. Posta hizmetlerinin gerek etkin ve kesintisiz bir şekilde sunulması gerekse sektörde serbestleşme ve AB’ye uyum çerçevesince çağımızın koşullarına uyumlu bir düzenleyici çerçeveye kavuşması için 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu 23 Mayıs 2013 tarihinde resmi gazetede yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Yeni kanun ile birlikte PTT’nin düzenleme ve işletmecilik faaliyetleri birbirinden ayrılmış olup sektöre yönelik düzenleme ve denetleme işi Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumuna (BTK) verilmiştir. Hazırlanacak ikincil mevzuatlar kapsamında rekabetin artırılması, evrensel hizmetin sağlanması, pazara giriş önündeki engellerin kaldırılması ve

yerleşik yükümlü işletmecinin finansal dengesini sürdürebilmesi gibi konular göz önünde bulundurularak reform sürecinin optimum seviyede olması büyük önem arz etmektedir. Serbestleşme sürecinin başlaması ile birlikte evrensel posta hizmetlerinin sunumu, net maliyetin doğru bir şekilde hesaplanması ve sektöre ilişkin öneriler geliştirmesi açısından bu tez büyük bir önem arz etmektedir. Bu kapsamda bu çalışmada posta sektörüne yönelik Türkiye'deki ve diğer ülkelerdeki mevcut durum ve uygulamalar evrensel hizmet açısından incelenmiş ve analiz edilmiştir.

Bu çerçevede bu tezin amacı, serbestleşmesine yönelik çalışmaların başlatıldığı Türkiye posta sektörü için, uluslararası düzenlemeler ve gelişmiş ülke örnekleri dikkate alınarak evrensel posta hizmetini incelemek, UPU ve AB'nin posta sektörüne yönelik düzenleme çalışmaları çerçevesince Posta Hizmetleri Kanunu'nu değerlendirmek ve ülkemiz için posta hizmetlerine yönelik öneriler geliştirmektir.

Bu çalışmada kaynakların taranmasıyla elde edilen bilgiler derlenip sentezlendikten sonra bir bütün olarak aktarılmıştır. Kapsam olarak Türkiye'de AB müktesebatı çerçevesince hazırlanan posta hizmetlerine yönelik düzenlemeler AB ülkeleri ile mukayese edilmiş ve sınırlandırılmıştır.

Tezin birinci bölümünde; posta hizmetleri sektörü genel hatları ile ele alınarak posta hizmetlerinin tanımı, posta pazarının sınıflandırılması ve posta hizmetleri değer zinciri kapsamındaki faaliyetler ile bu değer zincirindeki faaliyetlerin maliyet dağılımı hakkında bilgilere yer verilecektir.

Tezin ikinci bölümünde; ülkemizdeki posta hizmetlerinin tarihi, sektörde faaliyet gösteren özel işletmeciler ve evrensel hizmet yükümlüsü olarak belirlenen PTT'nin mevcut durumu ve faaliyetleri incelenecektir.

Tezin üçüncü bölümünde; evrensel hizmetin finansman yöntemleri ve finansman yöntemlerini belirlerken uygulanacak kriterler detaylı bir şekilde ele alınacak ve sektördeki serbestleşmenin evrensel hizmet üzerindeki etkilerinden bahsedilecektir.

Tezin dördüncü bölümünde; Posta Hizmetleri Kanunu doğrultusunda evrensel posta hizmeti finansmanı, ilkeleri ve kapsamı incelenmiş, düzenleyici ve denetleyici yapı

olan BTK'nın görevleri analiz edilecek ve Kanun hakkında genel bir değerlendirmede bulunulacaktır.

Tezin beşinci bölümünde; Türkiye'nin de üyesi olduğu UPU ile AB posta mevzuatı tarihsel süreçte yaşanan değişiklikleri yansıtacak şekilde detaylı olarak incelenecektir. Ayrıca dünya üzerindeki örnek modellerin incelenmesi kapsamında Almanya, Birleşik Krallık ve İsveç'in posta sektörlerindeki serbestleşme süreci, düzenleyici kurumların yapısı ve görevleri ile bu ülkelerdeki temel düzenleme yaklaşımları incelenecektir. Ayrıca ülkemizin 2023 vizyonu kapsamında posta sektöründeki hedeflerinden bahsedilecek ve bu konudaki değerlendirmelere yer verilecektir.

Sonuç bölümünde ise, bu çalışmada yer alan tartışma ve analizler ışığında evrensel posta hizmetlerinin düzenlenmesine yönelik çıkarımlara ve değerlendirmelere yer verilecektir.

1.POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜ

1.1. Posta Hizmetlerinin Tanımı

Posta hizmetleri, üzerinde adres bulunan gönderilerin bir noktadan başka bir noktaya bir şebeke dâhilinde düzenli ve sürekli olarak taşınmasıdır. UPU'nun posta hizmetleri tanımına baktığımız zaman posta teşkilatları tarafından sunulan tüm hizmetler şeklinde genel bir ifade karşımıza çıkmakta ve mektup postası, koli postası, ekspres posta ve postaneler tarafından sunulan diğer tüm hizmetler posta hizmetleri kapsamında kabul edilmektedir. OECD'ye göre temel posta hizmetleri; kişiye özel mektuplar, tebrik kartları, faturalar ve haberleşmeye yönelik diğer gönderileri kapsamakta olup, tanım olarak adresi belirlenmiş bir malın bir noktadan başka bir noktaya taşındığı ulaştırma ve haberleşme hizmetlerinin özel bir şekli olarak değerlendirilmektedir (OECD, 1999). Kullanılan ifadeler baktığımız zaman, posta hizmetleri tanım olarak farklı olsa bile içerik olarak benzerdir.

Hizmet Ticareti Genel Anlaşması'nda (GATS) posta ve kurye hizmetleri "Hizmet Sektörleri Sınıflandırma Listesi"nde haberleşme hizmetlerinin altında bir alt sektör olarak belirlemiş olup posta hizmetleri mektuplara ilişkin posta hizmetleri, kolilere ilişkin posta hizmetleri, gişe işlemleri ve postrestant olmak üzere sınıflandırılmıştır. Kurye hizmetleri ise, toplama, nakliye ve dağıtım dâhil kurye hizmetleri ve diğer kurye hizmetleri şeklinde alt öğelere ayrılmıştır (DTÖ, 1998).

Posta hizmetleri, sabit bir şebekeye ihtiyaç duyulmaksızın sunulabilen alt yapı hizmetlerinden biridir. Posta hizmetleri emek/yoğun hizmetler olup, sabit sermaye yatırımları posta işletmecilerinin maliyetlerinde diğer alt yapı şirketlerine oranla daha az yer tutmaktadır.

AB'nin posta ile ilgili mevzuatında posta hizmetleri; posta öğelerinin toplama, tasnif, nakliye ve dağıtımını kapsayan hizmetler şeklinde tanımlanmaktadır. Söz konusu mevzuatta posta öğeleri ise, kamu veya özel posta hizmet sağlayıcıları tarafından taşınan adresli öğeler olarak belirlenmiştir. Haberleşme öğelerine ek olarak posta

öğeleri; kitaplar, kataloglar, gazeteler, süreli yayınlar ve ticari bir değer taşıyan veya taşımayan posta kolilerini kapsamaktadır. 9. Kalkınma Planı (2007-2013) kapsamında hazırlanan Bilgi ve İletişim Teknolojileri Özel İhtisas Komisyonu Posta Hizmetleri Alt Komisyon Raporu'nda posta hizmetleri; bir bilginin, haberin, paranın, madde ya da eşyanın bir kişi ve yerden, bir başka kişi ve yere taşınması olarak tanımlanmaktadır (DPT, 2007, s.3). 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda posta hizmetleri tanımına baktığımız zaman “posta gönderilerinin kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki dağıtım ve teslimini kapsayan hizmetler” olarak tanımlanmaktadır. AB'nin posta ile ilgili mevzuatında posta hizmetleri ile ilgili işlemler; toplama, tasnif, nakliye ve dağıtım olarak belirlenirken, 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda bu işlemlere ilave olarak sevk ve teslim gibi ifadelerde eklenmiştir.

Posta hizmetlerinin ortak özelliği, gönderinin bir noktadan başka bir noktaya iletilmesi ve teslim edilmesidir. Fakat bu ortak özellikten yola çıkarak posta hizmetlerinin diğer taşımacılık ve dağıtım hizmetlerinden bir farkının bulunmadığı sonucunu çıkarmak yanlış olabilecektir. Zira posta hizmetlerini diğer lojistik hizmetlerinden ayıran karakteristik özellikleri bulunmaktadır. Posta hizmetlerini diğer nakliye/dağıtım hizmetlerinden ayıran en önemli özellik gönderiler üzerinde adresin bulunmasıdır. Ayrıca posta hizmetlerinde hizmetin sürekli ve düzenli olması için dağıtım noktaları açısından yoğun bir fiziksel ağ oluşturulmuş olması posta hizmetlerini nakliye/dağıtım hizmetlerinden ayıran bir diğer özelliktir.

Posta hizmetlerini ikame edebilen ve pazar büyüklüğünü etkileyen üç önemli hizmet bulunmaktadır. Bunlar; telekomünikasyon, kapıdan kapıya dağıtım ve medya hizmetleridir. Bunlar (Irmak ve Çetin, 2012, s.18-19):

- **Telekomünikasyon hizmetleri:** Gönderici-alıcı arasında gerekli telekomünikasyon alt yapısının mevcut olduğu durumlarda, özellikle internet ve elektronik posta kullanıcılarının düşük maliyet ve belirli bir adreste bulunma zorunluluğunun olmaması nedeniyle haberleşme gönderileri ikame edilebilmektedir ve fiziksel posta yerine tercih edilmektedir.

- **Kapıdan kapıya dağıtım hizmetleri:** Koli segmentini etkileyen ve posta sektörünü ikame eden diğer ürün kapıdan kapıya dağıtım hizmetleridir. Yüksek hacimde gönderisi olan şirketleri kendi dağıtım şirketini kurmakta posta işletmecilerinin rakibi konumuna gelmektedirler.
- **Medya hizmetleri:** Görsel-işitsel medya, yazılı basın, internet, reklam panoları, el ilanları gibi birçok alternatif yöntem mektup postası segmentinde önemli bir yer tutan doğrudan posta hizmetlerini ikame edebilmektedir.

1.2. Posta Pazarı

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerle birlikte posta pazarının yapısı değişmiş ve pazarda yeni hizmet türleri ortaya çıkmıştır. Geleneksel haberleşme aracı olarak mektup postası segmentinde tüm dünyada bir daralma yaşanmaktadır. Günümüzde yazılı haberleşme aracı olarak fiziki mektup postası segmenti, fikir alış verişi için bir araç olmaktan çok tebligat ve küçük paketlerin dağıtımı için bir araç konumundadır. Gelişen teknoloji, posta sektörünün haberleşmedeki payını düşürmekle beraber, hizmet kalitesini artırmıştır. Örneğin, posta ofislerinin otomasyona geçmesiyle birlikte parasal posta işlemleri kolaylaşmakta, izleme sistemleri ile tüketicinin süreci her aşamada takip edebilmesine olanak sağlanmakta veya hybrid mail hizmetiyle tüketicinin e-posta yoluyla posta ofislerine gönderdiği içerikler burada basılıp dağıtımına çıkabilmektedir. Bu sayede toplama, tasnif ve iletim gibi faaliyetler atlanıp gönderiler elektronik olarak işlenip telekomünikasyon alt yapısı üzerinden iletilmektedir.

Posta hizmetleri, uzun yıllar boyunca kamuya ait işletmeciler tarafından ülkenin tümüne yayılmış bir alt yapı üzerinden sunulmuştur. Posta altyapısı üzerinden sunulan hizmetler zamanla geleneksel haberleşmenin ötesine geçerek emekli aylıklarının ödenmesi, para transferleri ve fatura ödemeleri gibi finansal hizmetleri de kapsayacak şekilde genişlemiştir. Online alışverişin artmasıyla birlikte gelişen e-ticaret, ülkelerin ekonomilerinin çok önemli bir parçası haline gelmiştir.

Posta sektöründe yaşanan hızlı değişim ve gelişim posta hizmetlerinin hem tanımının hem sınıflandırılmasının yapılmasını zorlaştırmaktadır. Posta pazarı temel olarak hizmet çeşitlerine, gönderen ile alıcı profiline ve gönderilerin sayısına göre olmak üzere sınıflandırılacak birçok segmentten oluşmaktadır. Fakat literatürdeki genel eğilim posta hizmetlerinin verilen hizmetin türüne göre sınıflandırılmasıdır. Posta hizmetleri pazarı ise mektup postası hizmetleri, koli postası hizmetleri ve ekspres posta hizmetlerini kapsamaktadır.

Dünya genelindeki posta pazarına bakacak olursak 2012 yılı itibarıyla 5,3 milyon kişi bu sektörde hizmet vermektedir ve bir önceki yıla oranla % 1,2'lik bir azalma söz konusudur. Dünya genelinde 642 bin posta ofisi mevcut olup bunlardan 437 bin tanesi posta idaresine mensup personel tarafından hizmet vermektedir (UPUResults, 2012, s.25-28).

1.2.1.1. Mektup postası hizmetleri

Mektup, ağzı kapalı zarf içerisinde verilen belirli bir ağırlık sınırına kadar olan gönderiler ile üzerlerinde haberleşme niteliğinde yazılar bulunan veya ağzı açık zarfla verilen kâğıt veya kart olarak tanımlanmaktadır. Mektup posta segmenti, haberleşme amacına yönelik mektuplar, posta ve tebrik kartları, faturalar, diğer kurumsal mektuplar, küçük paketler ile adresli ve adresiz yazılı araçlardan oluşmaktadır. 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda mektup tanımı bulunmamakta olup bu hizmet haberleşme gönderisi tanımı içerisinde "özel ileti" şeklinde ifade edilmiştir.

Mektup postası, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerleme ve bu teknolojilerin yaygın kullanımıyla birlikte önemini kaybetse de eğitim seviyesindeki artış ile birlikte gazete ve dergi dağıtımı, reklam içerikli basılı kâğıtların tüketicilere iletilmesi, faturalı hizmet abonelikleri vb. hizmetler, mektup postası hacminde yaşanan düşüşü yavaşlatmıştır. Dünyada mektup postası segmentinde hacimsel olarak bir düşüş yaşanmasına rağmen bu düşüşler her yerde aynı seviyede değildir. ITA Consolting ve Wik- Consolting, AB Komisyonu için hazırladıkları raporda (2009, s.27) AB ülkelerinden alınan verilerle yaptıkları analizde, toplam mektup

postası segmenti içerisinde haberleşme gönderilerinin payı yüzde 60, doğrudan posta gönderileri ve yayınların payları ise sırasıyla yüzde 28 ve yüzde 12 olarak hesaplanmıştır (Irmak ve Çetin, 2012, s.19).

Kişi başına düşen mektup sayısı ile ekonomik gelişmişlik düzeyi arasında bir ilişki olduğu iddia edilmektedir. Kenny (2005), posta hizmetlerindeki gelişmişlikle genel anlamda gelişmişlik arasında yakın bir ilişki olduğunu savunmakta ve kişi başına düşen mektup sayısının % 73 oranında kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hâsılaya (GSYİH) bakılarak tahmin edilebileceğini ileri sürmektedir. Söz konusu çalışmaya göre kişi başına düşen GSYİH'nın 1000 Amerikan Doları'ndan (USD) daha az olduğu ülkelerde kişi başına düşen mektup sayısı 1 'in altında iken 5000 USD'den daha fazla olan ülkelerde bu sayı 100 kat daha fazladır. Çalışmada ayrıca kişi başına düşen GSYİH'nin yüksek olduğu ülkelerde insanların posta ofislerine erişiminin daha kolay olduğu sonucuna da ulaşılmaktadır (Özcan, 2011, s.9).

Türkiye’de kişi başına düşen mektup sayısı son yıllarda artış göstermesine rağmen bu artış AB ülkeleri ya da gelişmiş ülkelerle kıyaslandığı zaman istenilen düzeyi yakalayamamıştır.

Tablo1.1: Mektup Sayısına Göre Karşılaştırılmalı Durum

Mektup Sayısına Göre Karşılaştırılmalı Durum				
Ülkeler	Yurtiçi Mektup Postası Gönderisi	Yurtdışı Giden Mektup Postası Gönderisi	Yurtdışı Gelen Mektup Postası Gönderisi	Kişi Başına Düşen Mektup Gönderisi
ABD	158.213.000.000	771.900.000	480.000.000	620
Almanya	19.784.000.000	-	-	216
Fransa	14.900.000.000	-	-	447
İngiltere	18.074.291.171	486.678.000	266.091.000	297
İspanya	5.446.600.000	134.919.584	132.968.664	122
İsviçre	2.334.000.000	117.400.000	223.200.000	659
Polonya	822.176.000	27.763.198	61.740.200	62
Romanya	292.635.204	5.246.365	17.700.385	23
Yunanistan	446.505.500	39.799.000	37.377.000	56
Türkiye	993.646.636	15.139.016	130.788.577	14
Japonya	19.058.414.000	49.493.000	168.774.000	151

Kaynak: (PTT, 2013, s.24)

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere mektup postası hacmi ile veya kişi başına düşen mektup gönderisi ile ekonomik performans arasında doğrudan ilişki olduğu, diğer bir ifadeyle ekonomik açıdan iyi bir konumda olan ülkenin mektup segmentini daha fazla kullandığı düşünülmektedir. Ülkemizde kişi başına düşen mektup sayısının 14 olduğu ve ABD, Japonya ve diğer AB ülkelerindeki kişi başına düşen mektup sayısına baktığımız zaman geride olduğumuz görülmektedir.

UPU'nun 2012 istatistiksel verilerini incelediğimiz zaman dünya genelinde 346,5 milyar adet mektup postası olduğu ve bu sayının 2011 yılına göre % 4,7 oranında azaldığı belirtilmektedir. Dünya genelindeki toplam mektup postası hacminin yaklaşık %99'u yurt içi hizmetler kalan %1'lik kısmını ise yurt dışı hizmetler oluşturmaktadır (UPUResults, 2012, s.4).

1.2.1.2. Koli postası hizmetleri

Koli, 2 kg'ın üstünde ve 20 kg'ın altındaki ambalajlı gönderiler ile 2 kg'ın altında olup mektup postası için belirlenmiş boyutların dışında kalan gönderilerdir. Koli postası ise posta altyapısı üzerinden yollanan UPU standartlarına uygun paket, torba ya da maddeyi kapsamaktadır (Özcan, 2011, s.10).

Mektup postasının aksine koli postası, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerden olumsuz yönde etkilenmemiş koli postası trafiği, dünya genelinde yerel ve uluslararası ticaretteki büyümeden ve özellikle elektronik ticaretteki gelişmelerden büyük oranda olumlu etkilenmiştir. Söz konusu hizmetler alternatif yöntemlerle ikame edilememesi nedeniyle de büyüme göstermiştir (DPT, 2007, s.22).

Koli Postası Hizmetleri haberleşmeden ziyade mal ve eşya taşınmasına yönelik hizmetler olup, gönderiler genellikle kurumsal göndericiler tarafından üretilmektedir. Kargo hizmetleri, mal ve eşya taşınması nedeniyle lojistik hizmetlerle benzerlik gösterse de kargo gönderilerinin üzerinde adres belirtiliyor olması ve dağıtım için çok uçlu yoğun bir ağın var olması lojistik hizmetlerinden ayrılan temel farktır (Irmak ve Çetin, 2012, s.20).

UPU'nun 2012 istatistiksel verilerini incelediğimiz zaman dünya genelinde 6,5 milyon adet koli postası segmenti bulunmaktadır. Toplam trafiğin %1'lik kısmı uluslararası %99'u ise yurt içini kapsamaktadır (UPUResults, 2012, s.5).

1.2.1.3. Ekspres postası hizmetleri

Ekspres posta hizmetleri, mektup veya koli postası gönderilerinin taahhüt edilen zaman içerisinde ve normal dağıtım süresine göre daha hızlı bir şekilde alıcısına ulaştırıldığı yüksek katma değerli posta hizmetidir. Ekspres posta hizmeti; hız ve güvenlik unsuruna ilave olarak, çıkış noktasında toplama, alıcıya kişisel teslim, varış noktası ve alıcının değiştirilebilme ihtimali ve gönderinin teslim edildiğine dair teyit gibi katma değerli öğeleri de kapsamaktadır. Ayrıca ekspres gönderilerin genellikle gönderildikleri noktadan varış yerine kadar şebeke üzerindeki konumu izlenebilmektedir (Irmak ve Çetin, 2012, s.20).

Ekspres posta, sadece posta endüstrisinin değil küresel ekonominin de en hızlı gelişen endüstrilerinden biri olarak kabul edilmektedir. Dünya geneline baktığımız zaman ekspres posta hizmetlerinde ciddi bir artış söz konusu olup söz konusu artışı belirleyen faktörler arasında; müşterilere sunulan hizmetlerde kalitenin yükseltilmesi, yeni hizmet sunumları ve uygun fiyat stratejisi bulunmaktadır. Ayrıca yurt dışı hizmetlerinde gelişen uluslararası ticaret de önemli bir rol oynamaktadır (DPT, 2007, s.23).

1.2.1.4. Hibrit postası hizmetleri

Yukarıda yer verilen temel posta hizmetlerinin yanı sıra posta teşkilatları tarafından sunulan birçok hizmet bulunmaktadır. Bunlar arasında en önemli olanlarından biride elektronik haberleşme altyapısının kullanıldığı hibrit posta hizmetidir. Bu yeni posta hizmetinde dijital formatta hazırlanan gönderi, elektronik ortamda posta işletmecisine iletilmekte ve burada kâğıda basılarak zarflanıp dağıtımı yapılmaktadır. Hibrit posta hizmeti, geleneksel mektup işleme sürecindeki birçok aşamaya gerek duymadığından daha az maliyetli olmanın yanı sıra zaman tasarrufu sağlamaktadır (Özcan, 2011, s.11).

Hibrit posta başka bir ifade ile birleşik posta sisteminin işleyişi aşağıdaki aşamalardan oluşmaktadır:

- Baskısı yapılması istenen gönderiler, dijital ortamda müşteriden alınmakta ve varış yerine en yakın Birleşik Posta Baskı Merkezine yine dijital ortamda iletilmektedir.
- Baskı merkezine gönderilen dijital ortamdaki veriler son teknoloji baskı makinelerinde basılmaktadır.
- Basımı gerçekleştirilen gönderiler katlanmakta, insert, broşür, CD, kitapçık gibi tanıtım materyalleri ile birleştirilerek zarflanmaktadır.
- Zarflanma işlemi tamamlanan gönderiler alıcısına ulaştırılmaktadır (PTT, 2014).

Hibrit postasının gerek zaman açısından gerekse maliyet açısından sağlamış olduğu birçok avantajı vardır. Birçok ülkede kamu posta işletmecisi bu hizmeti vermektedir. Türkiye'de ise hibrit posta sistemi PTT tarafından 2010 yılı Ocak ayı itibariyle fiilen hizmete geçirilmiştir. Söz konusu sistem günde 2.5 milyon adet gönderi kapasitesine sahip olup 2012 yılı sonu itibariyle toplamda 374 milyon adet gönderi üretimi yapmıştır (PTT, 2013, s.17).

1.2.2. Posta pazarının diğer ölçütlere göre sınıflandırılması

Posta pazarı, hizmet türlerinin yanı sıra farklı ölçütlere göre de sınıflandırılabilmektedir. Bunlar; gönderici ve alıcının türüne, gönderinin zamana karşı duyarlılığına ve gönderinin hacmine göre sınıflandırmalardır.

Gönderinin zamana karşı duyarlılığına göre yapılan sınıflandırmada dağıtımın planlanan gün veya zamanda yapılması önemlidir. Gönderinin hacmine göre yapılan sınıflandırmada gönderiler; "bireysel gönderiler" ve "toplu gönderiler" olarak ayrılmaktadır.

Göndericinin ve alıcının türüne göre yapılan sınıflandırmada gönderenler ve alıcılar, kurumsal (business) ve bireysel kullanıcılar (consumer) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu çerçevede posta hizmetleri, kullanıcı profiline göre dört segmentte değerlendirilmektedir:

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

Tüketiciler arası gönderiler (C2C), özellikle kişisel haberleşmeye yönelik mektup gönderileridir. Kurumlar tarafından gönderilen mektup ve koliler (B2B ve B2C) posta pazarının ağırlık bölümünü oluşturmakta olup AB ülkelerinde kurumsal mektup postası gönderilerinin payı yüzde 88 iken ekspres pazarında bu oran yüzde 95'e ulaşmaktadır (Irmak ve Çetin, 2012, s.20).

1.3. Posta Hizmetleri Değer Zinciri

Değer zinciri, bir işletme tarafından sunulan birbiriyle bağlantılı katma değerli faaliyetler serisidir. Sektörde sunulan hizmetlerin çeşitliliği arttıkça, posta hizmetlerinin değer zincirinde değişiklikler meydana gelmektedir. Geleneksel posta değer zinciri, posta hizmetlerinin tanımında yer alan;

- Toplama,
- Tasnif,
- Nakliye,
- Dağıtım

faaliyetlerini kapsamaktadır. Posta hizmetleri genel olarak toplama, tasnif, nakliye ve dağıtım olmak üzere dört alt bileşene ayrılmaktadır. Ayrıca, tasnif kısmının nakliye

öncesi ve sonrası olarak ayrılması da mümkündür. (OECD, 1999). Aynı şekilde 2008/06/EC sayılı AB direktifinde de posta hizmetleri tanımı yapılırken “posta gönderilerinin toplanmasını, işlenmesini, sevk ve dağıtımını kapsayan hizmetleri” şeklinde ifadeye yer vermiştir.

1.3.1. Toplama

Toplama işlemi, posta gönderilerinin göndericiden ya da göndericiye yakın bir noktadan alınması ve ilk tasnif merkezine getirilmesi aşamasını kapsamaktadır (OECD, 1999). Toplama yöntemleri ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Posta hizmet sağlayıcıları gönderiyi gönderenin evinden teslim alabildiği gibi gönderenden kendisine getirmesini veya posta toplama noktalarına bırakmasını da isteyebilmektedir. Toplama faaliyetleri personel ve posta ofislerinin oluşturduğu şebeke nedeniyle diğer faaliyetlerle kıyaslandığı zaman görece yüksek sabit maliyet gerektirmektedir (Çetin, 2007, s.53).

1.3.2. Tasnif

Tasnif işlemi posta gönderilerinin dağıtımının yapılacağı yere göre ayrılması aşamasını oluşturmaktadır. Nakliye öncesi ve sonrasında yapılan tasnif işlemi, günümüzde teknolojik gelişmelerle beraber daha kolay yapılmaktadır. Otomatik tasnif makineleri barkodlar ve optik okuyucular sayesinde tasnif işlemi daha hızlı yapılabilmektedir. Bazı ülkelerde gönderenler tasnif işlemini kendi yaparak hem iş yükünü hafifletmekte hem de maliyetlerini azaltmaktadır (Aygün, 2008, s.6).

1.3.3. Nakliye

Posta gönderilerinin ana tasnif merkezinden nihai tasnif merkezine taşınması işlemidir (OECD, 1999). Nakliye maliyetleri, coğrafi ve ulaşım altyapısı gibi farklılıklar nedeniyle ülkeden ülkeye değişiklikler göstermekte olup, mektup postası hizmetinin en düşük maliyet bölümünü oluşturmaktadır.

1.3.4. Dağıtım

Posta gönderilerinin alıcıların adreslerine teslim edildiği posta değer zincirinin son aşamasıdır. Dağıtım faaliyeti değer zincirinin en emek-yoğun ve maliyeti en yüksek olan bileşenidir. Dağıtıcılar, ayırım merkezlerinde detaylı tasnif yapılmamışsa dağıtıma çıkmadan önce kendi rotalarına göre bir tasnif işlemi daha gerçekleştirmektedirler. Koli postasında da benzer bir değer zinciri mevcut olmasına rağmen ekspres posta hizmetinde mektup postasındaki gibi yoğun bir trafik olmadığı için süreç sadeleşmekte ve amacına uygun olarak hızlandırılmaktadır (Irmak, 2008, s.36-37).

1.4. Posta Hizmetleri Değer Zincirinde Maliyet Dağılımı

NERA (2004) danışmanlık firmasının AB ülkelerinde yürüttüğü çalışmaya göre posta değer zincirini oluşturan her bir faaliyet için maliyetler ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de toplam maliyet içinde en büyük payı dağıtım faaliyeti; en küçük payı ise nakliye giderleri tutmaktadır. Söz konusu çalışmada elde edilen mektup ve koli/kargo hizmetleri süreçlerine ilişkin maliyetlerin dağılımına Tablo 1.2.'de yer verilmektedir.

Tablo 1.2: Posta Hizmetleri Değer Zincirinde Maliyet Dağılımı

Faaliyet	Mektup işleme (%)	Koli İşleme (%)
Toplama	12	10
Tasnif	15	17
Nakliye	7	21
Dağıtım	50	39
Sabit giderler	16	13

Kaynak: Nera,2004

Tablo 1.2.'nin incelemesinde görüldüğü üzere, mektup postası ve koli postasındaki maliyet dağılımı farklılık göstermektedir. Mektup postasında ve koli postasında en büyük maliyet kalemini dağıtım faaliyeti oluştururken, toplama ve tasnif faaliyetlerindeki maliyetler ile sabit giderler birbirine çok yakındır. Bununla birlikte koli postasında nakliye maliyeti mektup postasına göre daha yüksektir.

2. TÜRKİYE’DE POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜ

2.1. Türkiye’de Posta Hizmetlerinin Tarihi

Ülkemizde ilk posta teşkilatı, 1840 yılında “Posta Nezareti” adıyla kurulmuştur. 1885 yılında kurulan Telgraf Müdürlüğü ile Posta Nezareti, 1871 yılında birleştirilerek “Posta ve Telgraf Nezareti” adını almıştır (PTT, 2007).

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

Osmanlı Devleti zamanında bazen Bakanlık, bazen de Genel Müdürlük şeklinde faaliyetlerini yürüten Posta Telgraf ve Telefon işletmesi, Cumhuriyet’in kurulması ile birlikte önce İçişleri Bakanlığına bağlı Umum Müdürlük; daha sonra 23 Mayıs 1933 tarihli ve 2008 sayılı Teşkilat Kanunu gereğince katma bütçeli bir idare olarak Bayındırlık Bakanlığı’na bağlanmıştır. 31 Mayıs 1939 tarihli ve 3613 sayılı yasa ile Ulaştırma Bakanlığı’na bağlanmıştır.

Sektörü düzenleyen temel kanun olan 5584 sayılı Posta Kanunu 02.03.1950 yılında yürürlüğe girmiştir.

1954 yılında Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) olarak yapılandırılan PTT Genel Müdürlüğü, 1984 yılında Kamu İktisadi Devlet Teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak çıkarılan 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Kamu İktisadi Kuruluşu¹ (KİK) statüsüne geçirilmiştir.

1994 tarihli ve 4000 sayılı Kanun ile PTT İşletmesi Genel Müdürlüğü, T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi şeklinde posta ve telekomünikasyon faaliyetleri ayrıştırılarak yeniden yapılandırılmış ve bu

¹ Kamu İktisadi kuruluşu ”Kuruluş” sermayesinin tamamı Devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

doğrultuda T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü 24 Nisan 1995 tarihinden itibaren müstakil hizmet vermeye başlamıştır.

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

1 Kasım 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 655 sayılı Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlığa posta sektörüyle ilgili birçok yeni görev ve yetki tanımlanmıştır.

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nun 23.05.2013 tarih ve 28655 sayılı resmi gazetede yayınlanması ile “T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü” (PTT) anonim şirket olarak yeniden yapılandırılmış ve Kuruluşun adı Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi olarak değiştirilmiştir. Yine bu kanun ile birlikte Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna, posta sektörüne ilişkin olarak; düzenleme, denetleme ve yetkilendirme görevleri verilmiştir. Yapılan son düzenleme sonrası ülkemizdeki posta hizmetlerinin rekabet ortamı içinde gelişmesi ve kalitesinin yükselmesi öngörülmektedir.

2.2. Türkiye’de Posta Hizmetlerinin Mevcut Durumu

Posta hizmetleri diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de hem ekonomik hem de sosyal hayatta önemli rol üstlenmektedir. İlk kurulduğu yıllarda özellikle haberleşme aracı olarak değerlendirilen posta hizmetleri günümüzde ticari hayat için de önemli duruma gelmiştir.

Dünya ticaretinde ülke sınırlarının yerine üretici ve müşteri kavramlarının öne çıkmasıyla posta sektöründe ekspres hizmetler ile koli ve paket hizmetleri taşımacılığı katma değerli hizmetler olarak ön plana çıkmaktadır. Bu süreçte, kamu işletmecisinin yanında özel sektörün de gelişmelere paralel olarak büyüdüğü, pazarda kayda değer bir paya sahip olduğu, önemli ölçüde istihdam yarattığı, teknolojiye hızlı

uyum sağlayarak modern işletme ve yönetim tarzları ile kendini gösterdiği gözlemlenmektedir (DPT, 2007, s.3).

Ülkemiz posta pazarında kamu idaresi olan yerleşik işletmeci PTT Genel Müdürlüğü ile kargo, kurye ve lojistik alanında hizmet sunan değişik ölçeklerde birçok özel sektör işletmecisi faaliyet göstermektedir. PTT Genel Müdürlüğü ve KARİD 2012 yılı verilerine göre sektörde toplam çalışan sayısı 127.000 dolayında olup, kamu ve özel sektör işletmecileri toplam 14.200 işyerinde hizmet vermektedirler (UDHB, 2013, s.20).

Türkiye’de taşımacılığın gelişimi 1970’lerde başlamış olup, 1980’li yıllarda önce muhtelif ve küçük ölçekli, profesyonel sayılabilecek faaliyette bulunmayan işletmeciler görülmekle birlikte, 1982 yılından itibaren kargo işletmecilerinin piyasada yer almaya başladığı, öncelikle nüfus yoğunluğu ve ticari faaliyetlerin yüksek olduğu şehir ve merkezlerde şubeler açtıkları ve giderek bu şubeleri sayısal ve bölgesel olarak arttırarak hızlı bir gelişme sergiledikleri görülmektedir.2003 yılına kadar kargo ve kurye işletmecilerini tanımlayan yasal bir çerçeve bulunmamakta iken, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu ile kargo işletmecileri tanımlanmış ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan Yönetmelikte kurye ve dağıtım işletmecilerine kısmen yer verilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2012, s.13).

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu’nun 23 Mayıs 2013 tarihinde resmi gazetede yayınlanması ile birlikte sektörün serbestleşmesine yönelik adımlar atılmaya başlanmış, PTT’nin düzenleme ve işletmecilik faaliyetleri birbirinden ayrılmış ve PTT sermayesinin tamamı devlete ait olan anonim şirketine dönüşmüştür.

2.2.1. Pazarda faaliyet gösteren özel işletmeciler

Posta pazarında anonim şirket olan PTT dışında, küçük ölçekli yerel kurye ve ekspres posta hizmetleri sunan firmalardan, ulusal ölçekte yurt içi koli ve ekspres posta hizmeti veren Yurtiçi Kargo, MNG Kargo, Aras Kargo, Sürat Kargo gibi özel işletmecilere kadar farklı tip ve ölçeklerde çok sayıda firma bulunmaktadır. Ayrıca uluslararası alanda faaliyet gösteren DHL, UPS, TNT Express, FedEx gibi firmalarda ulusal ölçekte de hizmet sunmaktadır.

Piyasada faaliyet gösteren işletmecilerin önemli bir kısmının üye olduğu KARİD (Türkiye Kargo, Kurye Ve Lojistik İşletmecileri Derneği) farklı alanlarda faaliyet gösteren bu işletmecilerin aynı çatı altında bulunduğu bir organizasyondur. KARİD bünyesinde; kargo işletmeciliği, kurye-dağıtım işletmeciliği, motorlu kurye işletmeciliği ve uluslararası hızlı hava kargo işletmeciliği yapan şirketler bulunmaktadır. Geniş tanımlandığında bu şirketlerin hepsi posta pazarında faaliyet göstermektedir (BTK, 2011, s.46).

Uluslararası kargo pazarında kamu ve yerel özel işletmelerin yanında yabancı işletmeler dünyada olduğu gibi ülkemiz pazarında da yer almaktadır. Taşımacılık ve kargo sektöründeki yabancı firmaların sektörde öncü ve etkin olmalarının nedeni uluslararası standart ve normların en hızlı şekilde bu şirketler tarafından uygulanmasıdır. Ülkemizde etkin olarak faaliyet gösteren kargo/kurye firmaları; Bölge Müdürlüklerine bağlı yaklaşık 250 adet Transfer/Aktarma merkezi, 9700 adet şube/Acente, 25000 adet araç filosu ve 89000 personel istihdamlık yapısı ile dünya standartlarında çalışmalarına devam etmektedir (UDHB, 2013, s.30).

Tablo 2.1: Kargo ve Kurye Şirketlerine İlişkin 2005-2012 Verileri

	Şube Acente sayıları				Transfer merkezi				Taşıt sayıları				Personel sayıları			
	2005	2008	2010	2012	2005	2008	2010	2012	2005	2008	2010	2012	2005	2008	2010	2012
kargo	3.250	4.045	4.500	7.000	158	210	220	230	5.280	13.000	17.000	19.000	33.300	41.000	60.000	70.000
kurye- dağıtım	600	850	1.000	1.200	0	0	0	20	700	2.000	2.300	2.800	5.000	8.000	10.000	12.000
motorlu kurye	25	50	100	150	0	0	0	0	400	1.000	1.100	1.200	500	1.500	2.000	2.500
Uluslararası	340	600	800	1.350	0	0	0	0	930	1.300	1.500	2.000	1.760	3.000	4.000	4.500
TOPLAM	4.215	5.545	6.400	9.700	158	210	220	250	7.310	17.300	21.900	25.000	40.560	53.500	76.000	89.000

	Gönderi sayıları (bin adet)							
	0- 2 kg 2005	0- 2 kg 2008	0- 2 kg 2010	0-2 kg 2012	2 kg + 2005	2 kg + 2008	2 kg + 2010	2 kg + 2012
kargo	500.000	800.000	1.600.000	1.900.000	200.000	350.000	650.000	780.000
kurye- dağıtım	48.000	80.000	240.000	220.000	2.000	4.000	8.000	10.000
motorlu kurye	1.500	2.500	5.000	6.000	50	80	250	300
Uluslararası	5.070	8.000	12.800	15.000	2.000	3.500	5.600	6.700
Toplam	554.570	890.500	1.857.800	2.141.000	204.050	357.580	663.850	797.000

Kaynak: (UDHB, 2013, s.30)

23 Mayıs 2013 tarihinde yayınlanan Posta Hizmetleri Kanunu ile sektörde faaliyette bulunmak isteyen işletmeciler Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumundan alacakları yetki belgesi çerçevesince hizmet sağlayıcısı olarak ve faaliyette bulunabileceklerdir. Posta Hizmetleri Kanunu PTT'yi yetki belgesine gerek olmadan hizmet sağlayıcı sınıfına almıştır.

2.2.2. PTT'nin mevcut durumu ve faaliyetleri

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu ile birlikte Kamu İktisadi Teşekkülü (KİT) statüsünde olan PTT sermayesinin tamamı devlete ait olan anonim şirketi olarak yeniden yapılandırılmış ve sektöre yönelik düzenleme görevi Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'na verilmiştir.

PTT, 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nda belirtilen esaslar çerçevesinde faaliyet göstermektedir. Posta Hizmetleri Kanunu'nun "Posta Tekeli" başlıklı 6'ncı maddesi uyarınca; temel ücret göz önünde bulundurularak Kurumun önerisi ve Bakanlığın teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından ağırlığı veya ücreti belirlenen yurt içi ve yurt dışı haberleşme gönderilerinin kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimi, 04/01/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun elektronik tebliğe ilişkin hükümleri saklı kalmak kaydıyla, 7201 sayılı Kanun ve diğer kanunlar kapsamındaki elektronik ortam dâhil her türlü tebligatın kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimi, barışta Türk Silahlı Kuvvetlerinin posta hizmetleri, postada alınacak ücretleri gösteren posta pulları, kişisel pul, anma pulları, posta kartları ve ilk gün zarflarının bastırılıp satışa çıkarılması PTT'nin tekel alanına dâhildir (PTT, 2013, s.9).

PTT, Posta Hizmetleri Kanunu'nu 22. maddesinin verdiği yetki uyarınca Dünya Posta Birliği (UPU), Posta ve Telekomünikasyon İdareleri Avrupa Konferansı (CEPT), Avrupa Posta Mevzuat Komitesi (CERP), Avrupa Kamu Posta İşletmecileri Birliği (POSTEUROP), Uluslararası Paralı Posta Hizmetleri Komisyonu ve İşleri (ICPFSB), Avrupa Posta Bankaları ve Çek Merkezi Bilgisayar Şebekesi (EUROGIRO), Bölgesel İşbirliği Modelleri ve Posta İşbirliği Projesi (EUROMED) gibi uluslararası kuruluşların daimi üyesidir (PTT, 2013, s.8).

PTT, 2013 yılsonu itibariyle posta, banka ve lojistik alanlarında 1074 merkez, 2359 şube ve 1086 acentelik olmak üzere toplam 4519 adet işyeri ile posta, lojistik ve parasal posta (PTTBank) temelli üç ana faaliyet alanında hizmet vermektedir (PTT, 2013, s.11).

Tablo 2.2. : 2008-2012 Yılları İtibari ile Kabul Edilen Posta Gönderileri (Bin Adet)

Gönderi Türü	2008	Artış %'si	2009	Artış %'si	2010	Artış %'si	2011	Artış %'si	2012	Artış %'si
1- MEKTUP POSTASI GÖNDERİLERİ	1.178.506	6	1.087.395	-8	1.031.855	-5	1.008.786	-2	1.018.926	1
Kayıtsız ve Kayıtlı Mektuplar	1.045.150	7	949.544	-9	895.136	-6	853.052	-5	843.776	-1
Posta Kartları	6.914	-4	7.548	9	8.350	11	8.077	-3	6.969	-14
Tebrik Kartları	10.156	-37	8.860	-13	8.932	1	7.134	-20	5.750	-19
Basılmış Kağıtlar	56.051	10	55.381	-1	51.777	-7	70.757	37	71.649	1
Gazeteler	8.275	7	6.984	-16	7.439	7	10.179	37	11.570	14
Küçük Paketler	545	-12	540	-1	455	-16	305	-33	194	-36
Ücretsiz Posta Gönderileri	762	-4	852	12	1.275	50	6.536	413	14.005	114
Körlere Özgü Yazılar	33	11	49	48	57	16	51	-11	62	22
Tebliğ Kağıtları	50.607	12	57.624	14	58.421	1	52.680	-10	64.941	23
Değer Konulmuş Mektuplar	13	-14	13	0	13	0	15	15	10	-33
2- TELGRAF	1.061	-19	1.143	8	973	-15	727	-25	846	16
3- TELE POST	1.503	-6	1.531	2	1.640	7	1.546	-6	1.699	10
GENEL TOPLAM	1.181.070	6	1.090.069	-8	1.034.469	-5	1.011.059	-2	1.021.471	1

Kaynak: (PTT, 2013, s.12)

Posta hizmetleri, mektuplar, posta kartları, tebrik kartları, basılmış kağıtlar, gazeteler, küçük paketler, körlere özgü yazılar, ücretsiz posta gönderileri ile tebliğ kağıtlarından oluşmaktadır. Tablo 2.2'de posta hizmetleri sınıfını oluşturan kalemler arasında en büyük payı kayıtlı ve kayıtsız mektuplar oluşturmasına rağmen bu payın zaman içerisinde azaldığı görülmektedir.

Tablo 2.3. : 2007-2012 Yılları İtibari ile PTT Tarafından Kabul Edilen Kargo/Kurye Gönderileri

Gönderi Türü	2007	Artış %'si	2008	Artış %'si	2009	Artış %'si	2010	Artış %'si	2011	Artış %'si	2012	Artış %'si
1-Yurtiçi Gönderiler	11.115	5	13.471	21	24.015	78	28.506	19	35.644	25	39.327	9
2-Y.Dışı Koli/APG	156	20	191	22	197	3	209	6	232	11	222	-4
Genel Toplam	11.271	5	13.662	21	24.212	77	28.715	19	35.876	25	39.549	9

Kaynak: (UDHB, 2013, s.25)

PTT Kargo 02.06.2008 tarihinden itibaren yenilikler ile uygulamaya konulmuş, mevcut hizmetlerin piyasa koşullarına uygun bir şekilde verilebilmesi için 11.09.2011 tarihinden itibaren de APS (Acele Posta Servisi) ve KKTS (Kapıdan Kapıya Teslim Servisi) hizmetleri kaldırılarak kargo/kurye yapılanmasına geçilmiştir. Tablo 2.3'ten anlaşılacağı üzere yıllara göre kargo ve kurye işlemlerinde artış gözlenmektedir.2012 yılsonu itibariyle önceki dönemin %9 fazlasıyla 39.5 milyon adet yurt içi kargo/kurye hizmeti verilmiştir. Bununla birlikte 2012 yılı için hedeflenen gönderi miktarı olan 52 milyon adedin %75'i seviyelerinde kalınmıştır.

PTT'nin 02.06.2008 tarihinde başlatıp 09.06.2011 tarihinde yeniden düzenlediği PTT Kargo hizmetinde rekabet ortamının koşulları gereği pazardan daha fazla pay alabilmek için hizmet kalitesini arttırması beklenmektedir. Çünkü sektörde faaliyet gösteren özel işletmecilere kıyasla kargo/kurye hizmetlerinde %30 oranında ucuz hizmet vermesine rağmen hem 2012 yılı için hedeflenen miktara ulaşamamış hem de zarar edilmiştir (Sayıştay, 2012, s.58).

Kayıtlı Elektronik Posta (KEP) tarih, saat, dijital tanımlama logosu, içerik doğrulama ve kriptolama özellikleri bulunan geleneksel posta pulunun elektronik ortamdaki eşdeğeridir. PTT 10/09/2012 tarihi itibarı ile Kayıtlı Elektronik Posta Hizmet Sağlayıcısı (KEPHS) olarak yetkilendirilmiştir (PTT, 2013).

Tablo 2.4. : PTT ATM, Banka Kartı, Personel ve İşyeri Pazar Payları

ATM, BANKA KARTI, PERSONEL VE İŞYERİ PAZAR PAYI								
	ATM Sayısı	Pazar Payı	İşyeri Sayısı	Pazar Payı	Personel Sayısı	Pazar Payı	Banka Kartı	Pazar Payı
Tüm Bankalar	36.304	% 95,8	10.234	% 69,5	194.638	% 94,2	91.263.04 2	% 96,4
PTT	1.578	% 4,2	4.501	% 30,5	12.000	% 5,8	3.357.870	% 3,6

Kaynak: (UDHB, 2013, s.26)

PTTBank faaliyetleri kapsamında olan havale işlemleri, posta çeki hesaplarına para yatırma veya hesaptan para çekme, hesaplar arası aktarma işlemleri, otomasyon sisteminin güçlü bir alt yapıya kavuşturulması sonucu tüm PTT işyerlerinden online olarak gerçekleştirilebilmektedir (UDHB, 2013, s.25).

Ayrıca PTT ile Karayolları Genel Müdürlüğü arasında ücretli geçiş yapılan otoyol ve köprülerde yaşanan beklemelerin önlenmesi amacıyla Otomatik Geçiş Sistemi (OGS) ve Kartlı Geçiş Sistemi (KGS) dışında yeni bir sistem olan Hızlı Geçiş Sistemine (HGS) geçilmiştir. Sistem, 17 Eylül 2012 tarihinde ülke çapında devreye alınmıştır.

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nun faaliyet konularına ilişkin 22'nci maddesinde "19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununa tabi olmaksızın, anılan Kanun kapsamında belirtilen faaliyet konuları ile ilgili olarak bankalarla yapacağı sözleşmeler doğrultusunda bankalara destek hizmeti, parasal posta hizmeti, ödeme hizmeti sunma" konuları da PTT'nin faaliyet konuları arasında sayılmıştır. PTT 2012 yılında parasal posta hizmetleri kapsamında, toplam hasılatının %21,7'si oranında yaklaşık 394 milyon TL gelir elde etmiştir (Sayıştay, 2012, s.49).

PTT'nin 2012 yılı için hizmet türlerine göre kar/zarar durumunu incelediğimiz zaman posta hizmetlerinden kar ettiği, parasal posta ve kargo hizmetlerden zarar ettiği görülmektedir. 2012 yılı içerisinde satış hasılatının %69'unu posta hizmetleri oluşturmaktadır. PTT'nin karının çok büyük bir kısmını ise diğer hizmetler adı altında faaliyet gösterdiği işlemlerden elde etmektedir.

Tablo 2.5. : G-20 Ülkeleri Arasında En İyi Faaliyet Gösteren Evrensel Hizmet Sağlayıcıları

Sıra	Evrensel Hizmet Sağlayıcısı (USP) (Gelişme sıralaması)	Ülke	Posta işyeri başına vatandaş sayısı	Çalışan başına mektup sayısı	Teslim elemanı başına koli sayısı	2010 yılı posta hizmet etkinliği
1	USPS (14)	ABD	8,409	268,894	2,633	6,4
2	Japan Post (17)	Japonya	5,213	103,149	7,975	6,8
3	Australia Post (15)	Avustralya	5,573	166,776	6,633	6,3
4	Korea Post (6)	Kore	4,065	41,082	8,919	6,3
5	Deutsche Post (11)	Almanya	6,085	47,67	4,476	6,4
6	Royal Mail (16)	İngiltere	5,146	121,418	845	5,7
7	La Poste (12)	Fransa	3,638	67,868	1,184	6,6
8	Canada Post (13)	Kanada	1,516	33,42	1,184	6,4
9	Correios Brazil (2)	Brezilya	10,278	72,364	526	5,9
10	Russia Post (4)	Rusya	3,484	4,295	377	4,7
11	Poste Italiane (19)	İtalya	4,227	41,263	162	4,2
12	PTT (1)	Türkiye	20,375	37,384	230	5,4
13	Correo Argentina (5)	Arjantin	8,91	37,782	611	3,8
14	SP Mexicano (3)	Meksika	13,627	117,707	45	3
15	India Post (10)	Hindistan	7,651	15,956	438	5,2
16	Pos Indonesia (9)	Endonezya	11,836	18,679	2,747	3,9
17	South African PO (18)	G. Afrika	19,871	33,42	1,184	3,1
18	Saudi Post (7)	S.Arabistan	39,275	38,196	46	4,9
19	China Post (8)	Çin	24,828	8,81	503	5,6

Kaynak: (UDHB, 2013, s.27)

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu ile birlikte PTT evrensel posta hizmet yükümlüsü olarak belirlenmiştir. Bu yükümlülük neticesinde PTT'nin coğrafi alan farkı gözetmeksizin tüm kullanıcılar için karşılanabilir bir ücretle kesintisiz olarak hizmet vermesi gerekliliği kanunla güvence altına alınmıştır. Posta Hizmetleri Kanunu'nda evrensel posta hizmetinin kapsamının, Kurumun görüşlerinin alınarak Bakanlıkça yapılacak teklif üzerine Bakanlar Kurulunca yeniden belirlenebileceği yer almıştır. Tablo 2.5'te PTT'nin, 2007-2010 yılları arasında dünyanın en büyük ekonomileri arasında yer alan G20 ülkeleri arasında en hızlı gelişen evrensel hizmet sağlayıcısı olarak 1. sırada yer aldığı görülmektedir.

3. EVRENSEL POSTA HİZMETLERİNİN DÜZENLENMESİ

3.1. Evrensel Hizmet Kavramı

Kamu hizmetlerinin bir alt ögesi olarak değerlendirilebilecek olan evrensel hizmet; kişilerin coğrafi, ekonomik ve sosyal konumundan bağımsız olarak bir hizmete, karşılanabilir fiyatlar ve belirlenmiş standartlarda erişiminin garanti edilmesidir. Başka bir ifade ile temek hak ve hürriyetlerin korunması, bireylerin yaşam kalitesinin ve refah düzeylerinin artırılması, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve toplumun belirli kesimlerinde sosyal dışlanmanın önlenmesi amacıyla tüm vatandaşların düzenli ve sürekli olarak erişiminin sağlanması gereken, toplum için vazgeçilemez hizmetleri evrensel hizmet olarak tanımlayabiliriz.

Evrensel hizmet kavramı çoğu zaman ticari olmayan hizmet kavramı ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Oysa evrensel hizmet kavramı karlı ve karlı olmayan hizmetleri kapsadığı gibi, hem nüfusun yoğun olduğu bölgelerde hem de uzak dağınık nüfus yapısına sahip bölgelerde sunulan hizmetleri kapsayabilmektedir. Bu çerçevede, evrensel posta hizmeti tanımı da ortalama maliyetlerin düşük olduğu bölgelerde işletmecilerin karlı olarak sunduğu hizmetler ile posta hacminin düşük, nüfus yoğunluğunun az olduğu yüksek maliyetli bölgelerde ticari olarak sunulamayan hizmetleri kapsamaktadır (Irmak ve Çetin, 2012, s.89-90).

Altyapı sektörlerinin düzenlenmesinde evrensel hizmetin çok önemli bir unsur olduğu kabul edilmektedir. Altyapı sektörlerinin serbestleşmeye başlaması ile birlikte rekabete dayalı pazar ekonomisinin tüketiciler üzerinde oluşturabileceği olumsuz etkilerin azaltılması ve ülkede yaşayan herkesin sunulan hizmetlerden faydalanabilmesi için müdahale edilmesi gerekmektedir. Evrensel hizmet tüm tüketicilere bir evrensel hak olarak sunulurken bu hizmeti yerine getirecek olan işletmecilere de bir dizi yükümlülükler getirmektedir.

Posta sektörünün serbestleştirilmesi ve pazardaki rekabet ortamının artmaya başlaması, evrensel hizmet düzenlemelerinin bir çerçeveye oturtulmasını zorunlu hale getirmektedir. Özel işletmecilerin serbest pazar ortamında maksimum kar etmek için faaliyette bulunmaları ve karlı olmayan bölgelere hizmet vermemeyi tercih

etmeleri, yerleşik işletmecinin gelirlerinin düşmesine ve ülkenin tamamında evrensel hizmetin sunulmasında finansal zorluklar yaşanmasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla tüketici haklarının korunması açısından devletin evrensel hizmet sunumunu garanti altına alması oldukça önemlidir (Özcan, 2011, s.48).

3.2. Evrensel Posta Hizmetlerinin Tanımı ve Kapsamı

Evrensel posta hizmeti; devletin, toplumun tüm kesimlerine sürekli ve belirlenmiş bir kalite standardında ve karşılanabilir fiyatlarla posta hizmeti sunumunun garanti altına alınması olarak tanımlanmaktadır. Evrensel posta hizmetinin sağlanmasının garanti altına alınması devletin temel bir yükümlülüğüdür. Ayrıca bu hizmetlerin sürekli ve belirlenmiş bir kalite standardında sunulması ve fiyatlarının toplumun tüm kesimleri tarafından katlanılabilir olması esastır.

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda evrensel posta hizmeti tanımı “ belirlenmiş ilke ve kurallar çerçevesinde, bir posta hizmetinin coğrafi alan farkı gözetilmeksizin ülke sınırları içerisinde tüm kullanıcılar için karşılanabilir ücretlerle kesintisiz olarak sağlanması” şeklinde ifade edilmiştir. AB'nin evrensel posta hizmetleri ile ilgili mevzuatı ise üye ülkeleri; coğrafi konumdan bağımsız üye devletlerdeki tüm kullanıcılar tarafından karşılanabilir fiyatlar ve belirlenmiş standartlarda evrensel posta hizmetlerine erişim hakkının garanti altına alınmasını temin etmekle yükümlü kılmaktadır.

Yukarıda belirtilen her iki tanımdan farklı olarak UPU, evrensel posta hizmetlerini ülke toprakları ya da belirli bir coğrafya ile sınırlı tutmamaktadır. UPU “tek posta alanı” ilkesinin gerçekleştirilmesinin ön koşulu olarak posta işletmecilerine, farklı ülkenin posta işletmecisi tarafından verilen açık ya da kapalı postaları kendi gönderileri için kullandıkları en hızlı rota ve en güvenli yoldan taşıma ve dağıtım yükümlülüğü getirmiştir.

Ülkeler evrensel posta hizmetlerinin kapsamını belirlerken üç boyutu göz önünde bulundurması gerekmektedir. Bunlar; kullanıcı türleri, hizmet/ürün türleri ve bu hizmet/ürün türlerine özgü boyut, ağırlık ve varış yeridir (Accenture, 2008).

AB'de sunulacak evrensel hizmetin asgari kapsamı; 2 kg'a kadar olan posta gönderileri ile 10 kg'a kadar olan posta kolilerinin toplanması, tasnifi, nakliyesi ve dağıtımını işlemleri ile taahhütlü gönderiler ve değer konulmuş gönderilere ilişkin hizmetler olarak belirlenmiştir (Directive, 2008). Ulusal düzenleyici otoriteler kolilerin ağırlık limitini 20 kg'a kadar yükseltebilme hakkına sahiptir. 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda evrensel posta hizmetinin kapsamı ise 2 kg'a kadar olan posta gönderi, 20 kg'a kadar olan posta koli ve kargoları, basılmış kâğıtlar ve görme engellilere özgü yazılar olarak belirlenmiştir. Posta gönderilerinin asgari ve azami boyutları UPU tarafından belirlenmiş ölçütlere uygun olmalıdır.

Evrensel hizmet düzenlemeleri kapsam açısından değerlendirildiğinde hizmetin kime sunulacağından ziyade hangi hizmetlerin sunulacağı hususuna ağırlık verildiği görülmektedir. Evrensel hizmet kapsamında sunulan hizmetler ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkeler sadece geleneksel posta hizmetlerini evrensel hizmet kapsamına alırken bazıları gişe ve finans işlemlerini de evrensel hizmet kapsamına dâhil etmektedirler (Özcan, 2011, s.51).

AB, elektronik haberleşme sektöründe evrensel hizmeti düzenleyen 2002/22/EC sayılı direktifinde üye ülkelere evrensel hizmet kapsamının, tüketicilerin büyük bölümünün evrensel hizmet kapsamından faydalanabilmesi ve hizmetin kamu müdahalesi ile topluma net fayda sağlayacağı ortamın oluşturulabilmesi için belirli aralıklarla gözden geçirme yükümlülüğü getirmiştir. 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda da “evrensel posta hizmetinin kapsamı, ülkenin coğrafi, sosyal, kültürel, ekonomik, ticari şartları göz önünde bulundurularak Kurumun görüşlerini alarak Bakanlıkça yapılacak teklif üzerine Bakanlar Kurulunca yeniden belirlenebilir” hükmü yer almaktadır.

Evrensel hizmet düzenlemesi ile ilgili olarak belirlenmesi gereken üç temel husus vardır. Bunlar;

- Evrensel hizmetin finansman mekanizması
- Evrensel hizmetin net maliyetinin hesaplanması yöntemi
- Evrensel hizmet sağlayıcısının belirlenmesi yöntemidir.

3.3. Evrensel Hizmetin Finansman Mekanizması

Evrensel hizmet finansman yöntemlerine geçmeden önce söz konusu yöntemlerin belirlenmesinde uygulanabilecek kriterlerin incelenmesinde faydalı olacağı düşünülmektedir.

3.3.1.Finansman yönteminin belirlenmesinde uygulanacak kriterler

Evrensel hizmet düzenlemelerinde finansman yönteminin belirlenmesinde uygulanabilecek en önemli temel ilkeler; etkinlik, tarafsızlık, şeffaflık, orantılılık, uygulanabilirlik ve kesinlik olarak sıralanabilir. AB'nin 97/67/EC sayılı direktifinde şeffaflık, tarafsızlık ve orantılılık ilkelerine yer verilmiştir. Oxera (2007, s.13-17) tarafından yapılan çalışmada ise söz konusu ilkelere ek olarak sosyal eşitliğin sağlanması ve devlet yardımı ile ilgili kurallara aykırı olmama ilkeleri de yer almıştır.

3.3.1.1.Etkinlik

Evrensel hizmet sunumu için yapılan düzenlemelerin tahsiste etkinlik, üretimde etkinlik ve dinamik etkinlik açısından değerlendirilerek, en etkin çalışması beklenen finansman yönteminin belirlenmesi gerekmektedir. İşletmecinin seçilmesi ve kaynak sağlanırken ekonomik etkinliği bozan faktörlerden mümkün olduğunca kaçınılmalıdır. Tahsiste etkinlik, üreticinin marjinal gelirini marjinal maliyetine eşitlediği miktarda üretim yapması ile gerçekleşmekte ve bu durumda sunulan hizmetin fiyatı, maliyetleri yansıtmaktadır. Tahsiste etkinliğin sağlanması, evrensel hizmetin ayırım gözetilmeden karşılanabilir fiyatlarla sunulması gerekliliği ile çelişmektedir. Çünkü bazı bölgelerde sunulan hizmet maliyeti tam olarak yansıtmamaktadır. Üretimde etkinlik sağlanması için ise belirlenen finansman yönteminin işletmecilerin optimum teknoloji ve girdi bileşimlerini kullanarak maliyetleri azaltmaya yönlendirmesi gerekmektedir. Tahsiste ve üretimde etkinlik gibi unsurların yanı sıra, üreticinin uzun vadede ürünlerini geliştirmesi ve yeni ürünler üretmesi, bu sayede tüketicinin sağlayacağı faydayı artırması olarak açıklanabilecek dinamik etkinliğinde sağlanması önem arz etmektedir. İşletmecileri

yeni ürünler ve hizmet süreçleri geliştirmeye yönlendirecek mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir (Irmak, 2008, s.78-79).

3.3.1.2. Tarafsızlık

Tarafsızlık ilkesi, etkin faaliyet gösterecek işletmecilerin pazara girişinde engel oluşturulmaması, etkin faaliyet göstermeyecek firmaların pazara girişinin teşvik edilmemesi anlamına gelmektedir. Sektörde rekabet ortamının oluşabilmesi için finansman mekanizmalarının ayırım gözetmemesi gerekmektedir. Örneğin, evrensel hizmet sunumu için yerleşik işletmecinin yetkilendirildiği durumlarda yerel işletmeciden daha etkin çalışabilecek yeni işletmeciler için piyasaya giriş engelleri oluşturulmamalıdır. Diğer taraftan, yerleşik işletmeci kadar etkin olmamakla birlikte karlı bölgelerde faaliyet göstererek piyasanın kaymağını alacak rakip işletmeciler içinde piyasaya girişi zorlaştıracak önlemler alınmalıdır.

3.3.1.3. Şeffaflık

Şeffaflık ilkesi gereğince pazardaki tüm işletmecilerin yetki ve sorumlulukları net bir şekilde belirlenmelidir. Evrensel hizmet regülasyonunun tüm parametreleri açık olmalı, finansman kaynakları, hesaplama yöntemleri ve ek maliyetler gibi bilgilere kolayca ulaşılabilmelidir. Çünkü bu durum sektördeki işletmeciler ve düzenleyiciler için tarafsızlık ve etkinliğin sağlanması yönünde oldukça önemlidir.

3.3.1.4. Orantılılık

Evrensel hizmetin sunumu için uygun finansman yönteminin belirlenmesi ve EHY'ye aktarılan kaynağın evrensel hizmet sunumundan kaynaklanan net maliyet ile orantılı olması rekabet açısından önemlidir. EHY'ye aktarılan kaynak onu rakip işletmecilere karşı avantajlı konuma getirmemelidir. Aynı şekilde diğer işletmecilerden katkı alınacaksa bunun işletmecilerin ölçekleri ile orantılı olması ve pazara giriş önündeki engellerin ortadan kalkması gerekmektedir.

3.3.1.5. Uygulanabilirlik

Tercih edilen finansman mekanizması karmaşık olmamalı, uygulama ve izleme aşamalarında evrensel hizmet yükümlüsü ile düzenleyici otoriteye ilave maliyetler ve zorluklar yüklememelidir. Uygulanabilirlik ilkesinin şeffaflık ilkesi ile yakından ilgili olduğu görülmektedir.

3.3.1.6. Kesinlik

Evrensel hizmet finansmanında politik müdahalelerden mümkün olduğunca uzak ve evrensel hizmetin uzun dönemde sürdürülmesine imkân verecek yöntemin seçilmesine dikkat edilmelidir.

3.3.2. Evrensel hizmetin finansman yöntemleri

Evrensel hizmet sunumunun gerçekleştirilebilmesi için evrensel hizmetin hangi yöntemle finanse edilmesi gerektiği çok önemlidir. Evrensel hizmetin kesintisiz ve sürdürülebilir olarak sunumunun sağlanması için sektörde farklı finansman yöntemleri uygulamaya konmuştur. Uygulanacak yöntem belirlenirken ülkeye uygun koşulların göz önünde bulundurulması çok önemlidir. Ayrıca uygulamada önemli olan uzun dönem sürekliliğinin temin edilmesi ve mümkün olduğu ölçüde daha az kontrol ve müdahalenin bulunmasıdır.

3.3.2.1. Evrensel hizmet yükümlüsüne tekel alanının ayrılması

Evrensel posta hizmet sunumunda yerleşik işletmeciye maliyetlerini karşılaması için korunan bir alanın tahsis edilmesi başka bir ifade ile posta tekelinin verilmesi evrensel hizmet finansman yöntemlerinden bir tanesidir. Bu yöntemde EHY'ye ağırlık ve/veya fiyat ölçüt alınarak belirli bir posta tekeli tahsis edilmekte ve bu alanda posta sektöründeki diğer işletmecilerin faaliyet göstermelerine izin verilmemektedir.

Evrensel hizmetin posta tekeli yoluyla finanse edilmesi, yönetim açısından en kolay ve uygulanabilir yöntem olmasına rağmen rekabet açısından etkinliği sorgulanmaktadır. Yerleşik işletmecinin yükümlü olarak tayin edildiği bu

uygulamada posta tekeli olarak ayrılan kısımda rakip işletmecilere daha kaliteli hizmetleri daha uygun fiyatlarla sunma yolu kapatılarak ekonomik etkinliğin sağlanmaması riski ortaya çıkabilmektedir. Diğer taraftan söz konusu pazarda yükümlü işletmeci, aynı zamanda pazarın rekabete açık segmentlerinde de faaliyet gösteriyorsa ve orantılılık ilkesi doğrultusunda posta tekeli belirlenmemişse yükümlü işletmecinin posta tekelinden elde ettiği kâr ile rekabetçi alanlardaki pazar payını arttırmaya yönelebileceği de unutulmamalıdır (Oxera, 2007, s.18).

Posta tekelinin kapsamının belirlenmesi oldukça önemlidir. Tekelin kapsamı EHY'ye diğer işletmeciler karşısında avantaj sağlayacak fazladan fonlar yaratmayacak düzeyde dar tutulmalı, ancak aynı zamanda evrensel hizmetin sürdürülebilirliğini garanti altına alacak şekilde belirlenmelidir. Pazardaki rekabetin ortamının olumsuz yönde etkilenmemesi için yükümlü işletmecinin posta tekelinden elde edeceği net karın evrensel hizmet yükümlülüğünden kaynaklanan net maliyeti aşmaması gerekir.

Posta tekelinin kapsamı, posta pazarının yapısı ile de yakından ilgilidir. Ekonominin ve dolayısıyla posta pazarının gelişmiş olduğu ve yükümlü işletmecinin daha modern ve yüksek teknolojiye dayalı hizmet sunduğu ülkelerde maliyetler azalacağından daha sınırlı bir korunan alanın yeterli olacağı sonucu çıkarılabilir (Çetin, 2007, s.150).

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda posta tekeli kapsamında;

- Bakanlar Kurulu tarafından ağırlığı veya ücreti belirlenen yurt içi ve yurt dışı haberleşme gönderilerinin kabulü, toplanması işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimi,
- Vergi Usul Kanunu'nun elektronik tebliğe ilişkin hükümleri saklı kalmak kaydıyla, elektronik ortam dâhil her türlü tebligatın kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimi,
- Barışta Türk Silahlı Kuvvetlerinin posta hizmetleri,
- Postada alınacak ücretleri gösteren posta pulları ve ilk gün zarflarının bastırılıp satışa çıkarılması hizmeti,

evrensel posta hizmet yükümlüsünün tekeline verilmiştir. AB üyesi ülkelerde posta tekeli, 2000 yılında 350 gram ve temel ücretin 5 katı, 2003 yılında 100 gram ve temel ücretin 3 katı ve 2006 yılında 50 gram ve temel ücretin 2,5 katı olarak uygulanmıştır. Fakat 2008/06/EC sayılı AB direktifi ile 50 gramlık posta tekeli 2010 yılı sonunda kaldırılmış olup bazı ülkeler için geçiş dönemi uygulanmış ve 2012 sonu itibariyle AB ülkelerinin tamamında posta tekeli uygulamasına son verilmiştir. Posta hizmetinde tekellerin kalkması ve rekabetin başlaması kamu kuruluşu niteliğindeki posta idarelerinin yapılarını değiştirmeye zorladığı gibi sundukları hizmetleri gözden geçirmek durumunda bırakmaktadır.

Posta tekelinin çapraz sübvansiyona imkân vermesi rekabet açısından eleştirilere sebep olmaktadır. Çünkü bu yöntemin esası tek fiyat sistemi olduğundan dolayı tarifeler maliyetleri yansıtmamakta ve tahsiste etkinsizlik ortaya çıkmaktadır. 2008/06/EC sayılı direktifte, posta hizmetlerinin sunumu için üye ülkelerin işletmecilere münhasır ya da özel haklar tanınmasının pazarda rekabet açısından olumsuz sonuçlar doğuracağı vurgulanmakta ve evrensel hizmet sunumu için farklı finansman mekanizmaları uygulanması şart koşulmaktadır.

Belirtilmesi gereken bir diğer konu ise tekel hakkının ihlal edilmesidir. 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda tekel hakkını ihlal edenlerle ilgili olarak, ihlal kapsamındaki gönderiler için evrensel posta hizmet yükümlüsünce belirlenen posta ücretlerinin on katı tutarındaki meblağı evrensel posta hizmet yükümlüsüne tazminat olarak ödemekle yükümlü kılınmışlardır. Reklam, tanıtım, broşür gibi maddelerin ilavesi suretiyle ağırlığın aşılması veya değişik promosyon ve iskonto usulleri uygulanarak ücret limitinin dışına çıkılması posta tekelinin ihlali sayılmaktadır.

3.3.2.2. Genel vergilerden tazmin

Evrensel hizmet sunumundan dolayı oluşan zararları karşılamak için yükümlü işletmeciye veya tüketicilere devlet tarafından sübvansiyonlar verilebilir ve zararların tazmini transferler yoluyla gerçekleşir. Yerleşik işletmeciye maliyetini karşılaması için genel vergilerden transfer yapılmakta ve net maliyetin bilinmesi transfer miktarı açısından önem arz etmektedir. Çünkü yükümlü işletmeciye aktarılan kaynağın fazla

olması durumunda haksız rekabet ortamı oluşacak ve yükümlü işletmecinin pazardaki konumu güçlenecek, aktarılan kaynağın az olması durumunda ise hizmetlerin etkin bir şekilde sunulması gerçekleşemeyecektir.

Fon mekanizmasına kıyasla bu yöntemin sunmuş olduğu birçok avantaj bulunmaktadır. Fon mekanizmasında fona kimin katkı sunacağı veya ne kadar katkı yapacağı gibi soruların maliyeti ortadan kalktığı için bu yöntem yönetim açısından daha az maliyet gerektirmektedir. Aynı şekilde fon mekanizmasında sektördeki işletmecilerin fona katkı sunmalarının gerekli olduğu düşünüldüğünde genel vergilerden tazmin yönteminin daha avantajlı olduğu düşünülmektedir.

Kaynak transferi toplanan vergilerden sağlanacağından dolayı vergilerin düzenli bir şekilde toplanması gerekmektedir. Genel vergilerden sağlanan kaynaklar her zaman politik müdahalelere açık olup sistemin sürdürülebilirliği siyasi iradenin takdirine bağlıdır. Bu ise ülkenin politik durumu ve refah düzeyi ile alakalıdır. Bu uygulamada devletin hem finansman hem de denetçi olması uzun dönemde sürdürülebilirlik açısından tartışmalara sebep olmaktadır (Oxera, 2007, s.48).

Sosyal adalet açısından değerlendirildiği zaman yüksek gelirli kişilerden alınan vergiler ile düşük gelirli kişilere hizmet sunulmaktadır. Ayrıca vergiler daha geniş bir tabana yayıldığı için toplumda daha az sosyal refah kaybı yaşanır. Bununla birlikte, OECD(2004) evrensel hizmet sunumunun sosyal faydalar sağlanmasının beklendiği durumlarda ek maliyetlerin genel vergilerden karşılanmasının tercih edilebileceği belirtilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal faydalar ön plandadır ve zararlar doğrudan transferlerle finanse edilebilmektedir (Irmak, 2008, s.82).

3.3.2.3. Evrensel hizmet fonu

Evrensel hizmetin ek maliyetlerinin tazmini için işletmecilerin katkılarıyla sektör içinde bir fon oluşturulabilir. Elektronik haberleşme gibi serbestleşmenin daha önce yaşandığı sektörlerde sürekliliğin sağlanması için evrensel hizmet fonu yaygın bir şekilde uygulanmıştır. Söz konusu yöntem posta sektörü içinde uygulanarak evrensel hizmetin maliyetini karşılamak için kaynak oluşturulabilmektedir. Tazmin fonu,

AB’de posta tekelinin kaldırılması ile birlikte evrensel hizmetin net maliyetini karşılaması için önerilen alternatif mekanizmalar arasında yer almaktadır.

Serbestleşmenin tam olduğu bir posta pazarında sektördeki işletmeciler pazarın bütün segmentlerinde hizmet verebilmektedir. Fakat özel işletmeciler nüfusun yoğun olduğu ve düşük maliyetli bölgelerde faaliyet göstermeyi tercih etmesi, nüfus yoğunluğunun az ve yüksek maliyetli bölgelerde faaliyet gösteren yerleşik işletmeci açısından olumsuzluk teşkil edecek ve maliyetlerini karşılamakta güçlük yaşayacaktır. Bu durumda evrensel hizmet sürdürülebilse bile yükümlü işletmeci ek maliyetleri yüzünden pazarda rekabet açısından dezavantajlı duruma düşebilecektir. Bu sebeple evrensel hizmetin sürdürülebilmesi için maliyetlerin paylaşılması önemlidir (Özcan, 2011, s.59-60).

Evrensel hizmet fonu, teorik olarak tüketicilerden veya sektördeki işletmecilerden alınacak vergilerden oluşturulabilmektedir. Bu vergiler maktu olabileceği gibi farklı değişkenler üzerinden de alınabilmektedir. Ancak tüketicilerden alınacak maktu verginin uygulama alanı kısıtlıdır. Zira posta sektöründe tüketiciler, elektronik haberleşme ve elektrik sektörlerinde olduğu gibi altyapıya erişim için bir sabit ücret ödemek durumunda değildir. Bu sebeple fon mekanizması esasen sektör içi finansmana dayanmaktadır. Diğer bir ifade ile fona aktarılan gelir işletmecilerden sağlanmaktadır (Oxera, 2007, s.28).

Karmaşık yapıya sahip olan bu yöntemde en önemli adım vergi tabanının belirlenmesidir. Eşitlik ilkesi gereğince, yüksek maliyetli bölgelerde hizmet sunmayı tercih etmeyen işletmecinin fona yapacağı katkının daha fazla olması uygun görülmektedir. Fona yapılacak katkılar işletmecilerin karları ya da gelirleri ile orantılı veya gönderi başına vergilendirme şeklinde olmalıdır. Karların vergilendirildiği durumda fonda yeterli kaynak yaratılamaması olasılığı mevcuttur veya yeterli miktarın garanti edilebilmesi için vergi oranının çok yüksek belirlenmesi gerekebilecektir. Gelirlerin vergilendirildiği durumda ise işletmeciler kar edemediği zamanlarda dahi vergi ödeme yükümlülüğüyle karşı karşıya kalacak ve bu durum piyasaya girişi zorlaştıracaktır. Kayıtlı olmayan gönderi oranının fazla olduğu posta

piyasasında gönderi başına bedel alınması uygulaması ise zor bir seçenek olacaktır (Irmak ve Çetin, 2012, s.98-99).

Fona kaynak oluşturmak için alınan hiçbir vergi rekabete tamamen nötr değildir. Vergi tabanının sınırlı olması yükümlü işletmecinin maliyetlerini karşılamak için fiyatları artırmasına ya da bölgeler arasında fiyat farklılaştırması yapmasına sebep olurken, vergi tabanının geniş tutulması durumunda ise yükümlü işletmecinin bu kaynağı pazarın diğer kısımlarındaki gücünü artırmak için kullanmasına ya da bazı işletmecilerin pazara girememesine sebep olmaktadır.

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda yükümlü işletmeciye hem tekel hakkı tanınmış hem de maliyetlerin karşılanması amacıyla fon mekanizması oluşturulmuştur. Fon mekanizmasına yapılacak olan katkıların oranları ve kimlerin katkı yapacakları kanunda belirtilmiştir. Söz konusu tazmin fonu;

- Hizmet sağlayıcılarının posta hizmetlerinden elde ettiği net satış hasılatının %2'si,
- Kurum tarafından verilen idari para cezalarının %20'si,
- Kurum tarafından yapılan yetkilendirme ücretinin %25'inden oluşmaktadır.

Tazmin fonu çerçevesinde ülke çapında tek bir işletmeci EHY olarak belirlenebileceği gibi, erişim düzenlemeleri yapıldığı takdirde bölgesel faaliyet gösteren birden fazla evrensel hizmet sağlayıcısı da olabilir. Fakat bölge sayısının artması yönetim uygulanabilirliği açısından oldukça zordur. Posta Hizmetleri Kanunu'nda PTT coğrafi alan farkı gözetmeksizin tüm yurttan EHY olarak belirlenmiştir. Dünyadaki ülke uygulamalarına baktığımız zaman çoğu ülkede tek bir işletmeci bütün yurttan evrensel hizmet sunumunu gerçekleştirmek amacıyla yetkilendirilmiştir.

3.3.2.4. Öde veya oyna

Öde veya oyna sisteminde evrensel hizmet sağlama ile fona katkı yapma arasında seçim işletmecilere bırakılmaktadır. Bu uygulamada ülke maliyetlere göre derecelendirilerek bölgelere ayrılmakta ve yüksek maliyetli bölgelerde hizmet

sunmayı tercih etmeyen firmalara evrensel hizmet sağlayıcılarına aktarılacak fona katkı yapma yükümlülüğü getirmiştir. Başka bir ifade ile işletmeciler ya evrensel hizmet yükümlülüğünü yerine getirecek ya da fona katkı yapacaktır.

Yüksek maliyetli bölgelerde rekabete imkân tanınması öde veya oyna yaklaşımının sunmuş olduğu en büyük avantajlardan birisidir. İşletmeciler hizmet vermeyi katkı sunmaktan daha karlı bulurlarsa hizmetin kapsamını genişletebilirler. Bununla birlikte yüksek maliyetli bölgelerde faaliyet göstermeyecek olan işletmecilerden alınacak katkı miktarının ne olması gerektiği bu yöntemin en zor yönü olarak kabul edilmektedir. Çünkü olması gerekenin altında bir miktar belirlendiğinde fonun işlevi tehlikeye girerken, üstünde bir bedel konulduğunda yüksek maliyetlerle hizmet sunacak işletmeciler ödemek yerine oynamayı tercih edecek ve fonların uzun vadede sürdürülebilirliği olumsuz etkilenecektir. Bundan dolayı alınacak katkı yerleşik işletmeciyi oynamakla ödemek arasında bırakmalıdır (Irmak, 2008, s.86-87).

Bu uygulama için düzenleyici kurumun dikkat etmesi gereken önemli konulardan bir tanesi de sunulan hizmetin kalitesidir. Standart fon mekanizmasında düzenleyici kurum tarafından oluşturulmuş fona; gelir ve pazar payı gibi ölçütler temelinde tanımlanmış katkı payları mevcut iken öde ya da oyna yaklaşımında yüksek maliyetli bölgelerde faaliyet göstermeyi tercih eden işletmeciler fona ya katkı sunmazlar ya da daha az katkı sunarlar. Düzenleyici kurumun tazmin fonuna katkı yapmamak için yüksek maliyetli bölgelerde faaliyet göstermeyi seçen işletmecilerin performanslarını ve hizmet kalitesini sıkı takip altında tutması önerilmektedir (Oxera, 2007, s.54).

3.3.2.5. Rekabetçi ihale usulü

Evrensel hizmet yükümlülüğünün yerine getirilmesi için pazarda evrensel hizmet sunumunu gerçekleştirebilecek birden fazla işletmecinin bulunduğu durumlarda rekabetçi bir ihale usulü ile de hizmet verilebilir. Bu mekanizma için iki farklı yöntemden bahsedilebilir. Birinci yöntemde potansiyel işletmeciler evrensel hizmet yükümlülüğünü yerine getirmek amacıyla talep edecekleri sübvansiyon için teklifte bulunur ve en az sübvansiyon teklif eden ihaleyi kazanmış olur. İkinci yöntemde ise devlet, evrensel hizmet yükümlülüğü karşılığında ödeyebileceği sübvansiyonu

belirler ve buna karşılık en geniş kapsamlı evrensel hizmet sunumunu teklif eden işletmeci ihaleyi kazanmış olur (Oxera, 2007).

Evrensel hizmetin net maliyetinin bilinmesi diğer yöntemlerde olduğu gibi bu yöntemin sağlıklı işlemesi açısından oldukça önemlidir. Bu yöntemin hem rekabet hemde etkinlik açısından olumlu sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir. Çünkü evrensel hizmet sunumunu en etkin ve en az sübvansiyon talep eden işletmecinin yerine getireceği varsayılmaktadır (EMEK, 2003). Fakat bunun gerçekleşebilmesi ve uygulamada en iyi sonucun alınabilmesi için ihalenin tasarımı çok önemlidir.

Coğrafi kapsam açısından uygulamada üç farklı model bulunmaktadır. Sözleşme, evrensel hizmet yükümlüsünün dış kaynak kullanımı yoluyla kırsal alanlarda toplama ve dağıtım faaliyetlerini sözleşme ile başka işletmecilere devredebildiği uygulama şeklindedir. Bölgesel imtiyaz modelinde farklı bölgelere ayrılan ülke topraklarında hizmet her bir bölgede ihaleyi kazanan farklı işletmeciler tarafından sunulmaktadır. Ancak burada fiyatların bölgeler arasında farklılaşması sorunu ortaya çıkabilmektedir. Yine farklı bölgeler arasındaki hizmetlerin yerine getirilebilmesi için erişim fiyatlarının ayrıca düzenlenmesi gerekmektedir. Ulusal ihale modelinde ise işletmeciler ülkenin tümünde hizmet sunmak için ihaleye girer ve en az sübvansiyon talep eden ya da devletin verdiği sübvansiyonla en kapsamlı hizmeti sunmayı garanti eden işletmeci ihaleyi kazanır. (Oxera, 2007, s.73)

3.4. Evrensel Hizmetin Net Maliyetinin Hesaplanması Yöntemleri

Evrensel hizmetin finansman mekanizmalarıyla ilgili sorunlarını asgari düzeyde tutulabilmek için maliyetinin doğru olarak belirlenebilmesi gereklidir. Evrensel hizmetin maliyeti ise sunulan hizmetin kapsamı, posta pazarının karakteristik özellikleri ve ülkenin coğrafi ve demografik yapısına göre şekillenmektedir. Bu üç faktör hem hizmetin doğrudan maliyetini hem de pazardaki rekabetin boyutunu etkilemektedir (Gautier ve Paolini, 2010).

Ancak evrensel hizmetin gerçek maliyetinin belirlenmesi posta düzenlemelerindeki en sorunlu alanlardan biridir. Daha açık ifade etmek gerekirse söz konusu hizmetleri sağlamanın maliyeti ile onlardan elde edilen gelirler arasındaki farkın belirlenmesi

bu alandaki temel problemi oluşturmaktadır. Teorik olarak bu maliyet EHY'nin, evrensel posta hizmetlerini sunduğu durum ile sunmadığı durum arasındaki maliyet farkıdır. 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda evrensel posta hizmetinin net maliyeti evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısının, hizmetleri evrensel posta hizmeti kapsamında karşılamadığı zaman ile evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısı olarak karşıladığı zamanki net maliyetleri arasındaki fark esas alınarak hesaplanacağı belirtilmektedir.

Evrensel hizmet yükü hesaplanırken, evrensel hizmet sağlayıcısı olmanın getirdiği avantajlar da dikkate alınmalıdır. Nitekim 2008/06/EC sayılı AB direktifinde evrensel hizmetin net maliyeti hesaplanırken yükümlü işletmecinin “tüm manevi kar ve ticari avantajlarda dâhil ilgili diğer öğelerden başka, makul bir kar elde etme hakkı ayrıca ekonomik girişimciliğe teşvik tedbirleri” gibi hususların dikkate alınması ifade edilmiştir. Aynı şekilde 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda da net maliyet hesaplanırken yükümlü işletmecinin evrensel posta hizmet yükümlüsü olması dolayısıyla elde edeceği diğer gelirlerde göz önünde bulundurulmalıdır hükmü yer almaktadır.

Posta sektöründe evrensel hizmet sağlayıcısının tüm yurttaki yaygın dağıtım ağına sahip olduğunu bilen tüketiciler, diğer işletmecilerin hizmet verdiği bölgeleri araştırmak yerine doğrudan evrensel hizmet sağlayıcısını tercih edebilmektedir. Ayrıca marka bilinirliği, mektup kutularına gönderi bırakabilme ayrıcalığı ve adres değişikliği bildirimlerine erişim hakkı EHY'ye rakipleri karşısında avantaj sağlayarak evrensel hizmet yükünü azaltabilmektedir (Irmak ve Çetin, 2012, s.104).

3.4.1.Net kaçınılabılır maliyet yöntemi

Net kaçınılabılır maliyet yöntemi kaçınılabılabilir maliyetler ile gelirler arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifade ile maksimum kar hedefi ile hareket eden yükümlü işletmecinin karlı olmayan hizmetleri sunmamakla kaçınılabılacak uzun dönem artan maliyetleri ile vazgeçilen gelirlerin farkına denir. Evrensel hizmet yükünün hesaplanmasında en yaygın olarak kullanılan yöntem olup, AB posta mevzuatında da üye ülkelere önerilmektedir.

Net kaçınılabilir maliyet yönteminde evrensel hizmetin rekabetçi bir pazardaki maliyetinin belirlenmesinden ziyade EHY'nin varlığını sürdürmesi için karşılanması gereken maliyetleri dikkate alınmaktadır. Bu yöntem piyasa yapısında ve fiyatlarda zaman içerisinde meydana gelebilecek değişiklikleri farklı senaryolar dâhilinde göz önünde bulundurmayan statik bir modeldir. Bundan dolayı piyasa yapısında önemli değişiklik beklenmeyen durumlar ve rekabet ortamının olgunlaştığı piyasalar için uygundur (Irmak ve Çetin, 2012, s.105).

3.4.2. Karlılık maliyet yöntemi

Dinamik bir model olan karlılık maliyet yöntemi, Cremer(2000) ve Panzar(2000) tarafından geliştirilmiş olup bu yöntemde başlangıç noktası olarak, serbestleşmiş bir piyasada faaliyet gösteren işletmecinin evrensel hizmet yükümlülüğü bulunmadığı durumdaki karı alınmaktadır. Bu yöntemde öncelikli olarak net artan maliyet ile vazgeçilen gelirin hesaplanması gerekmektedir. (Oxera, 2007, s.4) Çünkü karlılık maliyeti bu iki unsurun toplamına eşittir.

Evrensel hizmet kapsamına giren fakat tüm tüketicilere sunulmayan hizmetlerin belirlenmesi ve ardından sunulmaya başlanması durumunda ortaya çıkan ilave maliyetlere net artan maliyetler denir. Evrensel hizmet yükümlülüğünün ardından daha önce hizmet verilmeyen tüketicilerden elde edilen gelir fiyatların düşük belirlenmesi sonucu zarar meydana getirecektir. Bu durumda oluşan zarara ise vazgeçilen gelir denilmektedir. Karlılık maliyet yönteminde yükümlü işletmecinin tazmini performansına göz önünde bulundurularak belirlenecektir (Dietl, 2007).

3.4.3. Piyasaya giriş fiyatlandırması yöntemi

Bu yöntemde evrensel hizmet sunumunun getirdiği ilave maliyet, etkin çalışan bir evrensel hizmet sağlayıcısının, pazara yeni işletmecilerin girmesi sonucunda kaybettiği gelirler ile ilgili maliyet farkının hesaplanması durumunda ortaya çıkar.

Piyasaya giriş fiyatlandırması yönteminde ilk olarak yükümlü işletmecinin maliyetleri ve gelirleri hesaplanmalı ardından rakip işletmecilerin pazarın hangi

segmentlerine ne ölçüde girecekleri tahmin edilerek sunacakları hizmetler belirlenmeye çalışılmalıdır (Özcan, 2011, s.68).

Maliyetler yerine gelirlerin esas alınması bu yöntemin uygulanabilirliğini güçlendirmekte iken EHY'nin ne kadar kar ettiğinin bilinmemesi bu model için dezavantaj oluşturmaktadır.

3.5. Evrensel Hizmet Sağlayıcısının Belirlenmesi

Evrensel hizmetin finansman yöntemi ile birlikte belirlenmesi gerek diğer bir husus ise evrensel hizmet sağlayıcısının/yükümlüsünün belirlenmesi yöntemidir. Evrensel hizmet yükümlüsünün belirlenmesi 3 şekilde gerçekleşebilir. Bunlar;

- Doğrudan yerleşik işletmecinin görevlendirilmesi
- Rekabetçi ihale usulü ile EHY'nin belirlenmesi
- Bütün işletmecilere evrensel hizmet sunma yükümlülüğü getirilmesidir.

Pazarın rekabete açılmadığı koşullarda evrensel hizmetin kamu tekeli olarak faaliyet gösteren yerleşik işletmeci tarafından yerine getirildiği bilinmektedir. Tarihsel olarak uzun yıllar bu görevi üstlenmiş olması ve ülke çapında bir dağıtım şebekesine sahip olması sebebiyle genellikle yerleşik işletmeci, EHY olarak tayin edilmektedir. Ancak pazarın serbestleştirilmesi ile birlikte kamu posta işletmecisinin yanı sıra rakip işletmecilerin de bu yükümlülükleri yerine getirdiği uygulamalara rastlanmaktadır. Piyasaların rekabete açılması sonrasında bile hala çoğu ülkede yerleşik işletmeci EHY olarak doğrudan görevlendirilmektedir.

Düzenleyici otoritelerin yükümlü işletmeciyi belirlenmiş kalite standartlarında evrensel hizmeti sunabilecek işletmeciler arasından rekabetçi ihale usulünü kullanarak seçebilmesi bir diğer uygulamadır. Bu uygulamada tüm yurttaki tek bir evrensel hizmet yükümlüsü olacağı gibi farklı bölgelere ayrılan ülkede birden fazla işletmeci de evrensel posta hizmetlerini yerine getirebilir.

Evrensel hizmet yükümlülüğünün pazardaki tüm işletmecilere uygulanmasında ise, işletmecilerin lisans alması için yükümlülüklerini yerine getirmesi gerekmektedir. Fakat bu uygulamada her işletmecinin evrensel posta hizmeti sunmak için gerekli altyapıyı kurması pazara giriş açısından bir engel olarak algılanabileceği için rekabet ve ekonomik etkinlik açısından uygun görülmemektedir.

3.6. Evrensel Posta Hizmeti İlkeleri ve Uygulama Konuları

Bu bölümde evrensel posta hizmet ilkeleri ile ilgili olarak tartışılan konulardan olan tek tarife uygulaması, posta gönderilerinin teslimine ve toplanmasına ilişkin yükümlülükler ve istisna tutulan durumlar tartışılacaktır.

3.6.1. Tek tarife uygulaması

Posta öğelerinin fiyatlandırmasında tek tarife uygulanması özellikle evrensel posta hizmeti için oldukça yaygın bir konudur. 2008/06/EC sayılı AB direktifinin 12. maddesinde kamu yararı ile ilgili sebeplerden ötürü gerekli olduğu durumlarda, üye devletler, ülke genelinde ve/veya yurtdışı gönderiler için tek tarifenin uygulanmasına karar verebilirler ve tek tarifenin uygulanması, evrensel hizmet sağlayıcısının kullanıcılar ile bireysel tarife anlaşmaları yapma hakkını ortadan kaldırmaz”, hükmü bulunmaktadır. Tanımlar kısmına baktığımız zaman ise tek tarife uygulanan hizmetler; kişisel posta gönderilerinin teslimi için tarifesi genel olarak evrensel hizmet sağlayıcısı tarafından tespit edilen posta hizmetleri ifadesi karşımıza çıkmaktadır.

Tek tarifesi politikası tüm posta segmentleri için uygulanmamalı ve sadece kamu yararının olduğu durumlarda uygulanmalıdır. Bununla birlikte bazı işletmeciler yükümlü olmasa bile tek tarife belirlemeye karar verebilirler. Çünkü tek tarife belirlenmeyen alanlar için işlem maliyeti oldukça fazladır ve maliyet odaklı yöntem uygulayan ülkeler için tek tarife belirlenmesi çok gereklidir (CERP, 2009, s.20).

Tek tarife politikası uygulamaları AB ülkeleri içinde farklılık göstermektedir. Tekel uygulaması kalkmadan önce bazı ülkeler tekel kapsamındaki ürünler için tek tarife politikası izlenmiş, bazı ülkelerde ise bütün evrensel posta uygulamaları için tek

tarife uygulamıştır. Evrensel hizmet yükümlüsü olan PTT gönderiler için hâlihazırda coğrafi alan farkı gözetmeksizin tek tarife uygulamaktadır. Tek tarife fiyatlandırması mesafeye bakılmaksızın ülke genelinde uygulanması evrensel hizmet kapsamındaki müşterilerin korunması için gerekli olabilir ve bazı ülkeler için hala bu uygulamanın devam etmesi uygundur. Bununla birlikte direktifte belirtildiği gibi tek tarife sadece ülke genelinde değil yurt dışı gönderileri için bile uygulanabilir.

3.6.2. Teslim yükümlülükleri ve istisnalar

2008/06/EC sayılı AB Direktifinin 3.maddesi “Üye Devletler, evrensel hizmetin garanti altına alınması için haftada 5 günden az olmamak kaydıyla, istisna tutulan coğrafi koşullar veya şartlar haricinde gerekli önlemleri almalıdırlar ve bu hizmet gönderilerin en az;

- bir kez toplanmasını,

- ulusal düzenleyici otorite tarafından belirlenen belli şartlar çerçevesinde her özel veya tüzel kişinin konutunda veya istisna olarak uygun yerlerde bir kez teslim edilmesini kapsamaktadır.” ifadesi yer almaktadır.

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu’nun evrensel posta hizmeti ilkeleri kısmında ise “Bakanlık tarafından istisna tutulan durumlar haricinde, herkesin evrensel posta hizmetlerinden yararlanmasının sağlanması ve posta hizmetinin haftada beş iş gününden az olmamak kaydıyla verilmesi” ifadesi karşımıza çıkmaktadır. AB direktifiyle kıyasladığımız zaman Posta Hizmetleri Kanunu’ndaki beş iş gününden az olmamak üzere hizmetin verilmesi ifadesi uygunluk göstermektedir. Fakat Direktif’in öngördüğü evrensel hizmetin haftada asgari 1 gün toplama ve 1 gün dağıtım hizmeti içermesi koşulunun Posta Hizmetleri Kanun’da yer almaması Direktifle uyumsuzluk oluşturabileceği düşünülmektedir.

Direktifteki bu maddenin uygulanması ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Mesela her ülke için belirlenen istisnalar farklı olduğu için hizmet sağlayıcıların vermiş olduğu hizmet süresi ya da kırsal kesim uygulamalarında değişkenlikler olmaktadır. AB ülkelerinin bir kısmında gönderilerin dağıtım hizmet süresi 6 gün iken bazılarında 5 gündür. Bazı ülkelerde ise kırsal kesimlere ya da erişimin zor

olduğu dağlık bölgelere haftada sadece 2 gün hizmet verilebilmektedir. Örneğin İngiltere’de istisna tutulan durumlar belirlenirken sağlık ya da güvenlik nedenleri ile erişimin zor olduğu ana başlıklar şeklinde iki gruba ayrılmış ve ulusal düzenleyici otoritenin belirlediği durumlar ya da yerler haricinde haftada en azından sadece 1 kez kabul ve dağıtım hizmetleri yapılması şeklinde düzenlenmiştir. Norveç’teki posta kanunu istisna tutulan durumlar haricinde evrensel hizmet sağlayıcısının 6 gün boyunca hizmet vermesi gerekliliği ifade edilmiştir. İstisnai tutulan durumlar; coğrafik olarak dağlık bölgeler, olağan üstü durumlar ve haftada 6 gün boyunca hizmet sunumunun maliyet açısından makul olmadığı yerler olarak belirlenmiş ve bu durumlarda 3 gün boyunca hizmet verilebileceği ifade edilmiştir (CERP, 2009, s.48).

Posta Hizmetleri Kanunu’nda Bakanlık tarafından istisna tutulan durumlar haricinde herkesin evrensel posta hizmetlerinden yararlanmasının sağlanması ve posta hizmetlerinin haftada 5 iş gününden az olmamak kaydıyla verilmesi zorunlu kılınmıştır. Diğer AB ülkelerini kıyasla gerek yüz ölçümünün büyük olması gerekse dağlık ve kırsal alanların fazla olması nedeniyle ülkemizde kısa vadede evrensel posta hizmeti kapsamında posta hizmetlerinin 5 gün boyunca verilemeyeceği düşünülmektedir. Bakanlığın kırsal kesimde yaşayan tüm vatandaşlarımızın posta hizmetlerinden optimum seviyede yararlanabilmesini sağlayacak şekilde istisna tutulan durumları belirlemesi çok önemlidir.

2009 yılında CERP tarafından evrensel posta hizmetine yönelik hazırlanan uygulama rehberinde istisna tutulan durumları belirlerken şu öneri dile getirilmiştir;

- Kabul ve dağıtım hizmetlerinin gerek kırsalda gerekse merkezlerde yapılması için belirlenen 5 gün sadece istisna durumlarda kısaltılabilir,
- Ulusal düzenleyici otorite tarafından istisnalar belirlenirken merkez ve kırsal arasında bir fark gözetilmeden belirlenmesi çok önemlidir;
- Evrensel hizmet sağlayıcısı her bir istisna için ulusal düzenleyici otoriteyi bilgilendirmelidir,
- Ekonomik nedenler (dağıtım maliyetleri) dağıtım için çok önemli bir istisna olmamalıdır,

- Evrensel hizmet sağlayıcısı için istisna belirleme takdir yetkisi olmamalıdır,
- Ulusal düzenleyici otorite istisna belirlerken kullanıcı ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmalı ve ihtiyaçları çok iyi belirlemelidir.

3.6.3. Erişilebilirlik

2008/06/EC sayılı üçüncü direktifte kabul noktaları; göndericilerin posta gönderilerini posta şebekesi aracılığı ile verebildiği yer olan gerek posta hizmet sağlayıcısının işyerlerinde gerekse anayollarda özellikle halkın kullanımına konulan mektup atma kutuları gibi fiziki araç ve mekânları şeklinde tanımlanmaktadır. Ayrıca posta şebekesi; evrensel hizmet kapsamına giren posta gönderilerinin tüm ülke sınırları içerisinde kabul noktalarından toplanmasını, gönderilerin posta şebekesinin kabul noktasından dağıtım merkezine kadar sevki ve işlenmesini ve gönderiler üzerinde belirtilen adrese teslim edilmesi için evrensel hizmet sağlayıcısı veya sağlayıcıları tarafından kullanılan her tür organizasyon ve araçların tümünü ifade etmektedir. 97/67/AT sayılı Direktifin 2. fıkrasında üye devletlerin evrensel hizmetin sunumunun 1. fıkrada tanımlanan standartlara uygun şekilde sağlanmasını temin etmek amacıyla, Üye Devletlerin tüketicilerin ihtiyacını dikkate alarak uygun yoğunlukta hizmet sunum noktaları oluşturması gerekmektedir.

Devletler kendi standartlarını belirlemekte özgürdürler. AB ülkelerinin çoğunda toplama işlemi için mektup kutularının standartları belirlenmiştir. Standartlar belirlenirken nüfus yoğunluğu, mesafe, ya da kırsal yerler gibi kriterler göz önünde bulundurulmuştur. Mesela Avusturya'da nüfusun yoğun olduğu merkezlerde toplama işlemi için yeteri kadar posta kutuları olması ve aralarındaki mesafenin maksimum 1 km olması gerektiği belirtilmiştir. Çek Cumhuriyetinde nüfusun 10 000 den fazla olduğu yerler için her 1000 kişiye bir adet posta kutusu olması gerektiği vurgulanmış ve bu yerlerde posta kutuları arası maksimum mesafe 750 metre olarak belirlenmiştir. Yine bazı ülkelerde evrensel hizmet sağlayıcısı tarafından posta kutularının sayısı azalmıştır fakat verilen hizmetin kalitesinde herhangi bir değişiklik olmamıştır (CERP, 2009, s.47-48).

Toplama işlemleri sadece posta kutuları aracılığıyla gerçekleştirilmemekte olup posta ofisleri de toplama veya kabul işlemleri için kullanılmaktadır. Posta ofisleri içinde aynı şekilde her ülke nüfus ya da mesafe kriterlerini göz önünde bulundurarak kendi standartlarını belirleyebilmektedir. Örneğin İsviçre’de nüfusun yüzde doksanı ortalama yirmi dakika içerisinde toplu taşımayı kullanarak ya da yürüyerek bir posta ofisine erişebilmektedir. Almanya’da uygulama ise özellikle kırsal kesimde dâhil tüm yurttaki iki posta ofisi arasındaki mesafe maksimum 80 km olup nüfusun 2 binden fazla olduğu yerleşim yerlerinde minimum 1 adet, nüfusun 4 binden fazla olduğu yerleşim yerlerinde aralarındaki mesafe 2 km olacak şekilde minimum 2 adet posta ofisi bulunması gerekliliği şeklindedir. İngiltere’de kırsal kesimde yaşayan insanların yüzde 95’inin yaşadığı yerlerdeki posta ofisleri arasında mesafe maksimum 3 mil iken bu oran şehir merkezlerinde 1 mildir (CERP, 2009, s.40-45).

Posta ofislerinin çalışma saatleri de ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Her ülke posta ofislerinin standartlarını belirlerken farklı yaklaşımlar sergilemekte ya da herhangi bir kriter belirlememektedir. Avusturya’daki posta ofisleri 5 gün boyunca toplamda 20 saatten az hizmet vermeyecek şekilde iken, Estonya’da günlük minimum 2 saat hizmet verecek şekildedir. Almanya’da herhangi bir standart belirlenmemiş olup posta ofislerinin hizmetlerine hafta boyunca devam etmesi gerektiği vurgulanmış sadece bölgesel olarak yerel yönetimin isteğine bağlı olarak çalışma saatlerinde değişikliğe gidilebileceği belirtilmiştir. Romanya’da evrensel hizmet sağlayıcısının posta ofislerini 8 saat boyunca açık bulundurması gerekliliği belirtilmiş sadece posta trafiğinin az olduğu yerlerde kısaltmaya gidilebileceği vurgulanmıştır.

Standartların belirlenmesindeki detaylar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkeler için posta kutuları ya da posta ofislerine yönelik kriterler belirlenirken sadece evrensel hizmet sağlayıcısının yerine getirmesi gereken yükümlülükler belirlenmiş bazı ülke uygulamalarında ise piyasadaki tüm işletmeciler için standartlar belirlenmiştir. Fakat burada önemli olan ülkelerin kullanıcı ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurarak posta ofislerine ya da posta kutularına erişimin rahat bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaktır.

4. POSTA HİZMETLERİ KANUNU'NUN İNCELENMESİ

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanununun 23 Mayıs 2013 tarihinde resmi gazetede yayınlanması ile birlikte sektörün yeniden yapılanması ve rekabete açılmasına yönelik adımlar atılmaya başlanmıştır. Sektöre yönelik hazırlanacak ikincil mevzuatlar neticesinde piyasanın denetimi, işletmecilerin yetkilendirilmesi, evrensel hizmetin ülke sınırları içerisinde etkin bir şekilde yürütülmesi gibi birçok düzenleme yürürlüğe girmiş olacaktır.

Posta Hizmetleri Kanunu ile birlikte Kamu İktisadi Teşebbüsü olan PTT, anonim şirket haline gelmiştir. PTT'nin kurumsal yönetimi Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde düzenlenecektir. Böylece PTT sektörde faaliyet gösteren özel şirketlerle benzer koşullarda organize olacaktır. Bunun yanı sıra 6475 sayılı yeni kanun posta hizmetlerine yönelik dört ana alanı düzenlemektedir. Bunlar; bağımsız düzenleyici yapı oluşturulması, evrensel hizmetin tanımı, evrensel hizmetin finansman koşulları, tarifelerin denetimi.

4.1. Düzenleyici Yapı

Posta sektörünün düzenlenmesinden sorumlu bağımsız bir otoritenin bulunması, Posta Direktifi'nin öngördüğü ortak kurallar arasında yer almaktadır. AB müktesebatında düzenleyici otoritelerle ilgili temel ilke bu otoritelerin bağımsız olmasına yöneliktir. Posta Direktifi'nin 22. maddesine göre düzenleyici idarelerin posta işletmecilerinden yasal olarak ayrı ve işletimsel olarak bağımsız olması gerekmektedir. Direktife göre düzenleyici kurumun görevi ise, evrensel posta hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlayacak düzenleyici ve denetleyici prosedürlerin ihdas edilmesi başta olmak üzere Direktiften kaynaklanan yükümlülükleri yerine getirmek ve posta sektörüne ilişkin rekabet kurallarına uyulmasını sağlamaktır.

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunuyla birlikte PTT'nin düzenleme ve işletmecilik faaliyetleri birbirinden ayrılmış olup sektöre yönelik düzenleme ve denetleme işi Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna (BTK) verilmiştir. Posta hizmetlerinin düzenlenmesi ve denetimi yetkisinin yeni bir kurum yerine BTK'ya verilmesi

yerinde bir işlev olarak değerlendirilmektedir. Bir taraftan elektronik haberleşme tekniklerinin (e-posta, sms mesajları, telefon haberleşmesi v.b.) posta hizmetlerini ikame etmesi diğer taraftan posta hizmetlerinin elektronik ticareti tamamlaması (elektronik olarak satın alınan malların taşınması) posta ve telekomünikasyon hizmetleri alanındaki düzenlemelerin uyumlu olmasını gerektirmektedir (Rekabet Derneği, 2013, s.4-8).

BTK'nın görevleri özetle şunlardan oluşmaktadır (6475 Sayılı Posta Hizmetleri Kanunu, 2013):

- ***Evrensel Hizmetin Sunumunu Temin Etmek:*** Evrensel posta hizmetinin belirlenen ulusal veya uluslararası standartlara uygun olarak yürütülmesine ilişkin faaliyetleri izlemek, denetlemek ve gerekli tedbirleri almak.
- ***Sektörde Faaliyet Gösterecek Şirketlere Lisans Vermek:*** Sektörde faaliyet göstermek isteyen işletmecilerin yani hizmet sağlayıcı olacak işletmecilerin Kurum tarafından yetkilendirilmesi gerekmektedir. Yetkilendirme yetki belgesi verilmesi yoluyla yapılır. PTT kurum tarafından yetkilendirilme olmaksızın hizmet sağlayıcı olarak belirlenmiştir. Yetki belgesi kurul tarafından verilmekte olup kapsam olarak bölgesel ya da ulusal olabilir.
- ***Tarifelerin alt ve üst limitlerini belirlemek:*** Tarifelerin onaylanması, izlenmesi, denetlenmesine ilişkin yöntemler ile tarifelerin alt ve üst sınırının belirlenmesi görevi Kuruma verilmiştir.
- ***Şirketlerin tarife önerilerini onaylamak:*** Tarifelerin onaylanması, uygulanması, bildirimi, ilanı, izlenmesi ve denetimi görevi Kuruma verilmiştir.
- ***Hizmet sağlayıcıları arasındaki uyuşmazlıkların çözümüne aracılık etmek:*** Hizmet sağlayıcıları arasında ortaya çıkan ve Kuruma intikal eden itilafların çözümüne ilişkin uzlaşma prosedürünü işletmek.

- **Tüketici haklarını korumak:** Kullanıcıların korunması, şikâyetlerini değerlendirmek ve gereken tedbiri almak.
- **Posta hizmetlerinde rekabetin gelişmesini ve korunmasını temin etmek:** Eşitlik, şeffaflık ve posta tekeli dışındaki alanda rekabetin sağlanması amacıyla hizmet sağlayıcılarının belirlenmiş ilke ve kurallara uymalarını sağlamak.

Ancak, posta tekelinin kapsamı, evrensel hizmetlerinin kapsamının yeniden belirlenmesi, tazmin fonu gelirlerinin güncellenmesi ve evrensel hizmet maliyetinin denetimi gibi posta sektörünün işleyişini doğrudan etkileyecek önemli görevler düzenleyici kurum yerine politik karar sürecine bırakılmıştır. Bu çerçevede ilk üç alanda yetki Bakanlar Kuruluna aittir. Evrensel hizmet maliyetinin denetimi ve tazmini görevi Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir.

4.2. Evrensel Posta Hizmeti

Yeni kanunun getirdiği önemli yeniliklerden birisi de evrensel hizmet zorunluluğudur. Posta hizmetlerinin ülke genelinde bütün vatandaşların birbirleriyle haberleşmesini sağlayarak ulusal bütünlüğü artırması, demokrasinin işleyişini kolaylaştırması ve ticareti ve ekonomik kalkınmayı geliştirmesi beklenmektedir. Bu nedenle posta hizmetlerinin sunumunda yasalarla ulusal bir şebeke kurulması öngörülmektedir. Ulusal şebeke sahibi şirketlerden posta hizmetlerini asgari seviyede ülke genelinde sağlanması istenilmektedir.

Yeni kanun evrensel hizmet sunumunun ilkelerini ve kapsamını belirlemiştir. Bu çerçevede posta hizmeti etkin, verimli, kaliteli, süratli bir şekilde ve karşılanabilir bir ücretle ülkenin her yerinde sunulacaktır. Bakanlık tarafından istisna tutulan durumlar haricinde, herkesin evrensel posta hizmetlerinden yararlanması sağlanacak ve posta hizmeti haftada beş iş gününden az olmamak kaydıyla verilecektir. Kanun ile belirlenen evrensel posta hizmeti kapsamı müktesebat ile uyumludur. Ancak hizmet kapsamının Bakanlar Kurulunca yeniden belirlenebilecek olması, AB müktesebatının bu nitelikteki düzenlemelerin birincil mevzuatta yer alması prensibiyle uyumsuzluk

içermektedir. Posta hizmetine ilişkin uluslararası sözleşmelerde belirtilen boyutlarda ve ağırlığı iki kilografa kadar olan posta gönderileri ile yirmi kilografa kadar olan posta koli veya kargolarının kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimi sağlanacaktır. Bunun yanı sıra kayıtlı ve değer konulmuş veya sigortalı gönderilere ilişkin hizmetler de verilecektir. Evrensel hizmet sağlayıcısı posta gönderilerinin kaybı, çalınması veya hasarı hâlinde sorumluluk sahibi olacaktır. Posta hizmetlerinin sunulmasında dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle herhangi bir ayırım yapılmayacaktır. Genel ahlak ve sağlık kurallarına uyulacak ve millî güvenlik ile kamu düzeni gereklerine ve acil durum ihtiyaçlarına öncelik verilecektir.

Bu genel ilkeler çerçevesinde evrensel posta hizmeti;

- iki kilografa kadar olan posta gönderilerinin,
- yirmi kilografa kadar olan posta koli veya kargolarının,
- basılmış kâğıtların,
- görme engellilere özgü yazıların,

kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimini kapsamaktadır.

Yeni kanun posta hizmetlerinde iki tür sağlayıcı öngörmektedir. Bunlar evrensel hizmet sağlayıcısı ve hizmet sağlayıcısıdır. Evrensel hizmetin sunumu konusunda PTT görevlendirilmektedir. Hizmet sağlayıcıları ise BTK'dan lisans almak kaydıyla posta hizmetlerini sunacaktır. Hizmet sağlayıcıları haberleşmenin gizliliğine riayet edecekler ve yürüttükleri hizmetlerle ilgili olarak gerekli güvenlik önlemlerini alacaklardır.

2008/6/AT sayılı Direktifin giriş kısmınının 23. paragrafına göre Posta Sektöründe serbest rekabet koşulları altında faaliyet gösteren hizmet sağlayıcıları, evrensel hizmet yükümlülerinin uymakla yükümlü olduğu evrensel hizmetlere özel düzenlemelere tabi tutulamazlar. Evrensel hizmet birden fazla hizmet sağlayıcı tarafından gerçekleştiriliyorsa, kalite gereksinimleri ve yükümlülükler orantılı ve şeffaf olarak uygulanmalı, evrensel hizmet yükümlülükleri çakışmamalıdır. Düzenleyici kurumun sektörün tümüne söz konusu yetkiyi uygulaması, aşırı

düzenleme anlamına gelmektedir. AB müktesebatı sektörün tamamı için söz konusu yetkilerin uygulanmasını öngörmemektedir.

4.3. Evrensel Posta Hizmetinin Finansmanı

AB düzenlemeleri çerçevesinde evrensel hizmetin finansmanı için yükümlü işletmeciye belirli posta hizmetlerinin tekel hakkı olarak verilmesi uygulaması 2013 yılı başı itibariyle terk edilmiştir. Diğer bir deyişle posta hizmetleri tamamıyla rekabete açılmıştır. AB posta Direktifi (97/67/EC) evrensel hizmetin maliyetinin karşılanması amacıyla iki seçenek sunmaktadır. Üye devletler kamu alımları direktifinin (2004/18) kuralları çerçevesinde ihtiyaç duydukları evrensel hizmetleri saydam ve rekabetçi yöntemlerle satın alabilirler. İkinci yöntem çerçevesinde ise gelirleri kullanıcılar ve/veya vergi mükellefleri tarafından karşılanabilecek “tazmin fonu” oluşturabilirler.

AB düzenlemeleriyle uyum sağlamak amacıyla hazırlanan yeni Posta Kanunu posta hizmetlerinin kamu alımları düzenlemeleri (4734 sayılı Kamu İhale Kanunu) çerçevesinde tedarik edilmesi seçeneğini göz ardı etmekte ve tazmin fonu kurulmasını öngörmektedir. Bunun yanı sıra AB düzenlemelerinde terk edilen mektup tekeli uygulamasına devam etmektedir. Diğer bir deyişle posta hizmetlerinin tamamen rekabete açılmasına sıcak bakmamaktadır (Rekabet Derneği, 2013). Posta tekelinin kapsamı temel ücret göz önünde bulundurularak Kurumun önerisi ve Bakanlığın teklifi ile Bakanlar Kurulu (BK) tarafından belirlenecektir. Bakanlar Kurulu'nun ağırlığı veya ücretini belirleyeceği yurt içi ve yurt dışı haberleşme gönderilerinin kabulü, toplanması, işlenmesi, sevki, dağıtımı ve teslimi konusunda PTT'ye tekel hakkı tanınmaktadır. Bunun yanı sıra kamu kurumlarının tebligat postaları, Türk silahlı Kuvvetlerinin posta hizmetleri ve pulların basım ve satışı PTT'nin tekeline bırakılmaktadır.

Tazmin Fonu'nun gelirleri ise hizmet sağlayıcılarının gelirlerinin % 2'si, lisans ücretlerinin % 25'i ve BTK'nın vereceği idari para cezalarının % 20'sinden

oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu bu oranları iki katına kadar artırmaya ve yarısına kadar indirmeye yetkilidir (6475 Sayılı Posta Hizmetleri Kanunu, 2013).

Evrensel posta hizmetinin net maliyeti; evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısının, hizmetleri evrensel posta hizmeti kapsamında karşılamadığı zaman ile evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısı olarak karşıladığı zamanki net maliyetleri arasındaki fark esas alınarak hesaplanır. Ancak, evrensel posta hizmetinin net maliyetinin hesaplanmasında, hizmet sağlayıcılarının evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısı olması dolayısıyla elde edeceği diğer gelirler (tek el hizmetleri gelirleri) de göz önüne alınarak değerlendirme yapılır. PTT tekele tabi ve tekel dışı gönderiler için ayrı hesap tutacaktır. Bakanlık, net maliyetin gerçekleşip gerçekleşmediğine dair evrensel posta hizmet yükümlüsünü ve evrensel posta hizmet sağlayıcısını denetler veya masrafları evrensel posta hizmeti gelirlerinden karşılanmak üzere bağımsız denetçiler tarafından denetlenmesini sağlar, evrensel posta hizmetinin net maliyetini onaylar ve gerçekleşen net maliyeti öder.

AB müktesebatı evrensel hizmetin finansmanını, bu hizmetin sonucunda ortaya çıkan net maliyet ile ilişkilendirmiştir. Dolayısıyla net maliyet dikkate alınmadan ön tanımlı oransal tutarlar aracılığıyla bir fon oluşturulması evrensel hizmetin finansmanı hedefini aşan bir niteliğe sahiptir. Ayrıca, AB müktesebatı evrensel hizmetin finansmanının kamu kaynaklarından desteklenmesine imkân tanımakta, ancak bu yola başvurulduğunda evrensel hizmet maliyetinin sunucular ve kullanıcılar arasında paylaşılacağı başka bir mekanizma tesisine izin vermemektedir. Dolayısıyla evrensel hizmet gelir kalemleri arasında sayılan yetkilendirme ücretleri ve idari para cezaları da kamu kaynağı olup hizmet sağlayıcılarınca net satış hasılatı üzerinde yapılacak katkılarla birlikte ele alındığında müktesebata aykırılık oluşmaktadır.

4.4.Tarifeler

Fiyatlandırma ekonomik düzenlemeler için büyük bir önem arz etmektedir. Çünkü pazarın yapısına uygun olmayan fiyatlandırma, pazara etkin olmayan girişlerin teşvik edilmesi, rekabetin engellenmesi veya bozulması ve düzenlenen hizmet veya ürünün tüketiciler tarafından yetersiz kullanımına yol açabilmektedir. Tarife düzenlemeleri,

pazarda rekabeti teşvik etmelidir. Rekabetçi bir pazarda fiyatların hizmetin ya da ürünün tüm maliyetlerini kapsamaması ve marjinal maliyetleri yansıtması beklenmektedir. Rekabetçi fiyatların ortaya çıkmaması durumunda düzenleyici otoritenin müdahalesi meşruluk kazanmaktadır. Posta sektöründe tarife düzenlemeleri işletmecilere ya da pazara evrensel hizmet yükümlülüğü getirilmesi sebebiyle haklı görülmektedir. Bu çerçevede, posta sektöründe tarife düzenlemelerine ilişkin politika hedeflerinin, yeni yatırımlar veya evrensel hizmetin belirlenmiş kalitede, karşılanabilir fiyatlarla ve tüm tüketicilere sunumunun süreklilik temelinde sağlanmasına odaklandığı görülmektedir.

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu ile birlikte BTK hizmet sağlayıcıların sunacakları hizmetlerin tarifelerinin alt ve üst limitlerini belirleyecektir. Hizmet sağlayıcıları bu aralıklarda belirleyecekleri tarifeleri uygulamadan önce BTK'nın onayına sunacaktır. BTK tarifelerin belirlenmesinde kullanıcı haklarını ve rekabeti (yıkıcı veya aşırı fiyatlandırma yapılmaması) göz önünde bulunduracaktır. Tarifeler, teknolojik gelişmeyi ve yeni teknolojilerin karşılanabilir ücretlerle kullanılmasına olanak veren yatırımları teşvik edecek nitelikte belirlenecektir.

Uluslararası uygulamalarda evrensel posta hizmetinin karşılanabilir fiyatlardan sağlanabilmesi amacıyla tarifeler düzenlemeye tabidir. Oysa yeni Posta Kanunu evrensel hizmet yükümlüsü olarak sadece PTT'nin değil rekabetçi posta hizmetlerinin (lojistik ve finansal hizmetler) tarifelerini de düzenlemeye tabi tutmaktadır. BTK tarafından sektörde faaliyet gösteren tüm hizmet sağlayıcıların tarifelerinin belirlenmesi ve onaylanması sektörün serbestleşmesi ve idari yüklerin azaltılması prensipleriyle çelişmektedir. Direktifin ilgili hükmü doğrultusunda, evrensel hizmet yükümlüsü ve diğer hizmet sağlayıcılar arasındaki ayırım yapılmalıdır. Ayırım yapılmadığı zaman posta hizmetlerinin rekabetçi segmentlerinde tarifelere ilişkin alt sınırlar belirlenmekte ve etkinlik kazanımları neticesinde piyasada fiyatların düşmesinin önüne potansiyel bir sınır konulmaktadır. BTK posta hizmetlerine ilişkin tarifelerin alt limitlerini olası rekabetçi dengenin üzerinde belirlediği sürece, posta hizmetlerinde etkinlik kazanımı sınırlı kalacak ve kullanıcı haklarına hanel gelecektir (Rekabet Derneği, 2013).

4.5. Posta Hizmetleri Kanunu'nun AB Müktesebatı Çerçevesince Genel Değerlendirmesi

Uluslararası gelişmeler, özelliklede AB düzenlemeleri ile karşılaştırıldığında eksiklikler içerdiği gözlenirse de yeni Posta Kanunu getirdiği yenilikler posta hizmetlerinde piyasa dinamiklerini önemli ölçüde etkileyecektir. Öncelikle posta hizmetlerinin düzenlenmesi ve denetimi işlevi bağımsız bir kuruma verilmiştir. Posta hizmetlerinde aktif faaliyet gösteren ancak yasal statüleri kısmen de olsa belirsiz olan özel şirketlerinin lisans almalarına ve faaliyetlerine yönelik düzenlemeler geliştirilmiştir. Evrensel hizmetlerin sunulması ve kapsamına ilişkin asgari koşullar belirlenmiştir. Posta tekelinin kapsamının belirlenmesi kilo ve ücret gibi objektif koşullara bağlanmıştır. Posta hizmetlerine ilişkin tarifeler düzenlemeye tabi tutulmuştur.

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanununda hizmet sağlayıcılarının yetki belgesindeki her bir hizmet için ayrı hesap ve kayıt tutulması uygulaması AB müktesebatında sadece evrensel hizmetin net maliyetinin hesaplanması amacıyla evrensel posta hizmeti sunucuları için zorunlu kılınmıştır. Bu uygulama diğer hizmet sunucuları için ilave maliyetler yaratabilecektir.

Kanunun 6. maddesinin 2. fıkrasına göre, posta tekeli kapsamında belirlenmiş olan ağırlık ve ücret limiti gönderi içerisindeki haberleşme mahiyetindeki maddeye ilişkindir. Reklam, tanıtım, broşür gibi maddelerin ilavesi suretiyle ağırlığın aşılması veya değişik promosyon ve iskonto usulleri uygulanarak ücret limitinin dışına çıkılması posta tekelinin ihlali sayılır. Bu durum, 2 gönderiyi birlikte göndermek isteyen firmalar için pazarlama açısından olumsuz bir durum teşkil edecektir. Eğer posta içeriği birbiriyle mantıksal olarak bağlantılı gönderiler ise Kanun birlikte gönderiyi yasaklamamalıdır. Örneğin, elektrik faturası ile enerji tasarrufuna ilişkin tanıtıcı bilgiler aynı gönderi içerisinde yer alabilir. Kanun söz konusu uygulamayı olası istismar durumlarını engellemek amacıyla tesis etmiştir. Öte yandan, esas gönderiyi tamamlayıcı nitelikteki belgelerin gönderiye dâhil edilmesinin tekeli ihlal etmeyeceği hususu ikincil düzenlemelerle güvence altına alınmalıdır.

97/67/AT sayılı Direktif evrensel hizmet finansmanına belirli yöntemlerle destek olunabileceğini hükme bağlamıştır. Buna göre söz konusu kuruluşların kamu kaynaklarından desteklenmesine yönelik bir mekanizma oluşturulabilir. Kanunun 9. maddesinin 3. fıkrasında PTT'nin düzenleyici kurum ile imzalanacak görev sözleşmesi damga vergisi ve harçtan müstesnadır. Diğer hizmet sağlayıcılarının yetki belgeleri söz konusu vergi ve harçlara tabi olurken, PTT'nin tabi olmaması, Kanunun idari yüklerin azaltılması amacıyla çelişmektedir. Bahsi geçen istisna maddesi kamunun vazgeçtiği mali haklar çerçevesinde ele alınabilir. Ancak bu hususun da evrensel hizmetin finansmanına yönelik değerlendirmemizle birlikte ele alınması uygun olacaktır.

5. ULUSLARARASI KURULUŞLAR, AB MEVZUATI ve ÜLKE UYGULAMALARI, 2023 VİZYONU KAPSAMINDA POSTA HİZMETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5.1.Dünya Posta Birliği (UPU)

UPU, 9 Ekim 1874'te 22 ülke tarafından imzalanan ve Bern Anlaşması olarak da bilinen Genel Posta Birliği Anlaşması ile kurulmuştur. Anlaşma, 1 Ocak 1875'te yürürlüğe girmiştir. 1878'de Birliğin adı, bugünkü adı olan "Dünya Posta Birliği" olarak değiştirilmiştir. UPU'nun Anayasa'sı her üye ülkenin yetkili makamlarınca onaylanmış bir diplomatik anlaşmadır. UPU, 1947 yılından bu yana Birleşmiş Milletler'in (BM) bir uzmanlık kuruluşu olarak faaliyet göstermektedir.

UPU'nun misyonu; posta gönderilerinin birbirine bağlı ağlardan oluşan tek bir posta alanı içerisinde serbest dolaşımını garanti ederek, eşitlikçi ortak standartların kabulünü ve teknoloji kullanımını teşvik ederek, paydaşlar arasında işbirliği ve etkileşim ile müşterilerin değişen ihtiyaçlarının tatminini sağlayarak dünya vatandaşları arasında iletişimi kolaylaştırmak için etkin, erişilebilir ve kaliteli evrensel posta hizmetinin sürekli gelişimini desteklemektir. UPU'nun vizyonunda ise; posta hizmetleri küresel ekonominin vazgeçilmez bir ögesi olarak görülmektedir. Küresel posta ağının gücü ise posta işletmelerinin müşterilerine kaliteli haberleşme hizmetleri ve ürünler sundukları fiziki, elektronik ve finansal boyutlarında yatmaktadır. (UPU, 2012, s.3)

Dünya Posta Birliği Anlaşması'nın Anayasası'nı kabul eden ülkeler mektup ve diğer posta çeşitlerinin değişiminde tek bir posta sınırı olarak hareket edeceklerdir. Anayasa'ya göre Birliğin amaçları; posta hizmetlerinin gelişmesini ve örgütlenmesini sağlamak, insanlar arasındaki iletişimin geliştirilmesine etkin posta hizmetleri ile katkıda bulunmak, sosyal, kültürel ve ekonomik alanlarda uluslararası işbirliğine katkıda bulunmak, üye ülkelerin talebi üzerine teknik yardımda bulunmaktır.

UPU'nun temel organları; Kongre, İdari Konsey, Posta İşletme Konseyi, Uluslararası Büro ve Danışma Kuruludur. Birliğin en yüksek organı Kongredir. Her dört yılda bir üye ülkelerin tam yetkili temsilcilerinin katılımıyla toplanır. Kongre düzenleyici,

idari ve yasal işlemler ile stratejik konuların temel fonksiyonlarını ele alır. Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 41 ülkenin üye olduğu İdari Konsey, her iki kongre arasında Birlik Senetleri hükümlerine uygun olarak UPU'nun çalışmalarında devamlılığı sağlamak, aktiviteleri gözetleyip denetleyerek idare etmek ve düzenleyici, idari ve yasal konuları takip etmekle görevlidir. Yılda bir sefer toplanan İdari Konsey, Posta İşletme Konseyi tarafından sunulan İlke Kararı (resolution) tekliflerini kabul eder ve acil çözüm bekleyen konularda önlemler alır. Ayrıca İdari Konsey Birliğin iki yıllık bütçesi ve hesaplarını onaylar ve üye ülkeler arasında teknik yardımı koordine eder.

Posta İşletme Konseyi, posta hizmetlerinin ticari, teknik ve ekonomik sorunları ile ilgilenmektedir. Posta İşletme Konseyi posta ofislerinin modernize edilmesi ve sunulan posta ürün ve hizmetlerinin geliştirilmesi için yardımcı olmakla görevli olup ayrıca üye ülkelere teknik, işletme ve yetkisi dâhilindeki diğer işlerde standart oluşturulması konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır. İdari Konsey altında sekretarya fonksiyonunu yürüten Uluslararası Büro ise, Birliğin diğer organlarına teknik ve lojistik destek sağlamaktadır. Uluslararası Büro, icra, destek, irtibat, bilgi verme ve danışma organı olarak faaliyet göstermektedir.

Danışma Kurulu 2004 yılında kurulmuş olup Birliğin organları arasında yer almamaktadır. Danışma Kurulu üye ülkelerde kayıtlı tüketici örgütleri, hizmet sağlayıcılar, işçi birlikleri ve posta sektörü tedarikçilerinin görüşlerinin Birliğin çalışmalarında dikkate alınması ve tüm paydaşlar arasında etkin bir diyalog oluşturması için çalışmaktadır.

UPU'nun işlem ve kararlarına yön veren temel ilkeler şunlardır: (UPU, 2004, s.3-4)

- **Posta hizmetlerine erişim:** UPU ve üye devletler posta hizmetlerine geniş tabanlı ve eşit erişim hakkını teşvik etmelidir.
- **Tek posta alanı:** UPU'ya üye devletler, uluslararası hukuk ve her bir üye devletin ulusal düzenlemelerine uygun olarak posta gönderilerinin serbest dolaşımı için küresel bir ağ oluşturur.

- **Ortak karar verme:** Birliğin kararları, UPU tarafından kabul edilmek üzere komisyonlar ve teknik gruplarda üye ülkelerin birlikte çalışarak oluşturduğu teklifler doğrultusunda alınır.
- **Birliğin kararlarına uyum:** Bütün üye ülkeler UPU tarafından alınan kararlara uymak, bu kararlara uyulup uyulmadığının denetimini yapmak ve posta hizmetlerine ilişkin uluslararası hukuku ulusal düzenlemelerine aktarmak zorundadır.
- **Uluslararası işbirliği:** Bütün posta idareleri, posta hizmetlerinin kalkınması ve gelişmesi için birlikte çalışmak konusunda mutabıktır.
- **Hizmet kalitesi:** Birliğin temel önceliklerinden olan hizmet kalitesinin geliştirilmesi için devamlılığın sağlanması konusunda çaba harcanır.

Dünya Posta Sözleşmesi birliğin temel hukuki belgesi ve kurallarının yer aldığı bir diplomatik senet niteliğindedir. Bu sözleşme uluslararası posta hizmetlerinde uygulanacak temel düzenlemeleri içermektedir.

Dünya Posta Sözleşmesi'nin 3. maddesi, üye ülkeleri, tüm kullanıcıların/müşterilerin karşılanabilir ücretlerle ve belirli kalitedeki temel posta hizmetlerinin ülke topraklarının tümünde sürekli bir şekilde sunulmasını kapsayan evrensel posta hizmetinden faydalanmalarını sağlamakla yükümlü kılmaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere üye ülkeler, ulusal posta mevzuatları çerçevesinde ülke koşulları ve nüfusunun ihtiyaçları göz önünde bulundurularak evrensel posta hizmetlerinin kapsamı, kalitesi ve karşılanabilir fiyatlarını belirlemek ve evrensel posta hizmetini sağlamakla yükümlü işletmeciler tarafından verilen posta hizmetlerini ve kalite standartlarını gözetmekle yükümlüdür.

Sözleşmenin 4. maddesinin konusu geçiş serbestliğidir. Söz konusu maddeye göre üye ülkeler, posta işletmecilerinin diğer posta işletmecileri tarafından verilen açık ya da kapalı postaları kendi gönderileri için kullandıkları en hızlı rota ve en güvenli yoldan taşımalarını ve dağıtmalarını sağlamak zorundadır. 2. madde sözleşmeden

kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesinden sorumlu olacak kurumların belirlenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Sözleşmenin 20. maddesinin konusu ise hizmet standartları olup üye ülkeler ya da yükümlü işletmeciler mektup postası gönderileri ile kolilerin dağıtımına ilişkin hizmet kalitesi standartları ve hedeflerini belirlemek ve yayımlamak durumundadır.

2008 yılında kabul edilen Nairobi Posta Stratejisi'nden (NPS) sonra 2012 yılında gerçekleştirilen 25. UPU Kongresi'nde UPU'nun 2013-2016 yılları arasında yol haritası belirlemiş ve Doha Posta Stratejisi (DPS) onaylanmıştır. DPS, 2016'ya kadar ulaşılması planlanan 4 temel hedef etrafında şekillenmiştir. Bunlar (UPU, 2012, s.3):

- ***Uluslararası posta ağlarının birlikte işlerliğini geliştirmek;*** UPU posta ağlarının etkin işlenmesini sağlamak zorundadır. Bu, posta sektörünün fiziki, elektronik/dijital ve finansal ağlarını içerir (mektup, Acele Posta Gönderisi (Express Mail Service-EMS), koli, Uluslararası Finansal Sistem, , POST*Net, .post, vs.). Hizmet kalitesi bu hedefin temel odağıdır. Posta tedarik zincirinin güvenliği ile gümrük otoriteleri ile olan çalışmalara yeterli derecede kaynak ayrılmalıdır. Fiziki alanda küresel destek zincirinin etkinliği ve bütünlüğü, posta gönderilerinin dolaşımında yaşanan sorunları belirleyen bütünsel ve koordineli bir yaklaşımla sürekli geliştirilebilir. Günümüzün posta pazarının kompleks yapısı göz önüne alındığında küresel standartlar ve düzenlemeler uzun dönemde birlikte işlerliği sağlamak için gereklidir. Bilgi ve iletişim teknolojileri (ICT) ve yeni teknolojiler genel olarak posta sektörünün erişilebilirliğini ve performansını geliştirmeye yardım etmelidir.
- ***Posta sektörüne ilişkin teknik bilgi ve uzmanlık sağlamak;*** UPU'nun posta sektörüne ilişkin fikir alışverişi ve en iyi uygulamalar ile istatistikler gibi analitik araçların geliştirilmesi için anahtar bir forum konumunda olması için örgütün uzmanlığından yararlanmak. Bu hedef küresel posta sektörüne ilişkin sistematik ve güvenilir bilgiye olan ihtiyaca işaret etmektedir. Posta sektörünün genel olarak

ekonomik kalkınmada oynadığı role ilişkin farkındalığı artırmak, üye ülkelere evrensel hizmetin yönetimi konusunda rehberlik etmeyi amaçlar. Maliyet muhasebesinin oluşturulmasını, diğer yandan dış paydaşlarla ilişkilerin geliştirilmesini savunur.

- ***Yenilikçi ürün ve hizmetleri teşvik etmek (üç boyutlu ağı geliştirmek);*** Bu üçüncü hedef, üye ülke işletmecilerine temel mektup postası hizmetlerindeki düşüşe karşı koymalarına yardım etme amacını taşır. Faaliyetlerini çeşitlendirmiş ve posta ağlarında üç boyuta da – fiziki, elektronik/dijital ve finansal – yatırım yapmış posta işletmecileri diğerlerinden daha kazançlı çıkmıştır. UPU bu yaklaşımı desteklemeyi sürdürmelidir ve üyelerine müşterilerin değişen ihtiyaçlarını karşılamak için ürün ve hizmetlerini çeşitlendirerek avantajlardan faydalanma fırsatını yakalamalarına yardım etmelidir. Aynı zamanda üç boyutta da yeniliği teşvik etmelidir. Doğrudan posta ve posta ödeme hizmetleri gibi konularda yeniliği destekleyebilir. Kurduğu posta ağı ile özellikle elektronik hizmetlere ayrılmış bir platform oluşturacaktır. Odağında olan başka bir fırsat ise uluslararası e-ticaretin gelişimi, sipariş edilen eşyaların teslimi için pazar ihtiyaçlarına cevap verebilen uluslararası bir ağıdır.
- ***Posta sektörünün sürdürülebilir gelişimini teşvik etmek;*** Sürdürülebilir gelişim, posta iş modellerinin sürdürülebilirliğini kapsamı için en geniş anlamda anlaşılmalıdır, sadece çevresel ve sosyal konular olarak düşünülmemelidir.

Bu dört hedef bir kılavuz niteliğindedir, ulusal düzeyde her ülke kendi posta politikasını oluşturmakta serbesttir, DPS'nin ülkelere esin kaynağı olması beklenmektedir.

DPS’de yer verilen bölgesel öncelikler ise (UPU, 2012, s.3);

- Afrika: Uluslararası postada hizmet kalitesini artırmak; e-ticaret ile koli ve küçük paket hizmetlerini geliştirerek posta işletmecisinin büyümesini hızlandırmak.
- Latin Amerika: İşletme süreçlerini ve hizmet kalitesi planlarının uygulanmasını geliştirmek; posta sektörü reformu.
- Asya-Pasifik: Hizmet kalitesini, posta ağının güvenilirlik ve etkinliğini artırmak; posta işletmecileri arasında geri ödeme sistemlerini geliştirmek.
- Karayipler: Hizmet kalitesini artırmak; eğitim yoluyla insan kaynaklarını geliştirmek.
- Arap Ülkeleri: Posta kolisi hizmetini modernize etmek ve çeşitlendirmek; para transferi hizmetini geliştirmek ve modernize etmek.
- Avrupa ve BDT ülkeleri: Hizmet kalitesini ve posta ağının etkinlik ve güvenilirliğini artırmak; e-ticareti geliştirmek.
- Avrupa ve BDT ülkeleri (PostEurop Üyeleri): Hizmet kalitesini ve posta ağının etkinlik ve güvenilirliğini zenginleştirmek; posta işletmecileri arasında geri ödeme sistemlerini geliştirmek.

5.2.Avrupa Posta ve Telekomünikasyon İdareleri Konferansı (CEPT)

Avrupa Posta ve Telekomünikasyon İdareleri Konferansı (European Conference of Postal and Telecommunications Administrations-CEPT) posta ve telekomünikasyon hizmetlerine ilişkin kamu politikası ve mevzuat konularını incelemek ve bu mevzuatların düzenli ve güncel hale getirilmesini teşvik etmek için 26 Haziran 1959 tarihinde İsviçre'nin Montreux şehrinde yapılan anlaşma ile kurulmuştur.

CEPT'in temel amacı; ticari, işletme, düzenleyici ve teknik konularda işbirliği yapmaktır. Avrupa'nın posta ve telekomünikasyon işletmecilerini, politika oluşturma ve düzenleyici faaliyetlerden ayırma politikasının bir sonucu olarak CEPT, sadece politika ve düzenleme faaliyetlerini yürüten idarelerin bir araya geldiği bir örgüt

niteliği kazanmıştır. Posta ve telekomünikasyon işletmecileri ise 1992 yılında sırasıyla Avrupa Kamu Posta İşletmecileri Birliği (Association of European Public Postal Operators-POSTEUROP) ve Avrupa Telekomünikasyon Şebeke İşletmecileri Birliği adları altında kendi örgütlerini kurmuşlardır.

CEPT çalışmaları, posta ve telekomünikasyon alanlarında kurulmuş olan 3 komite ve bu komitelerin altındaki çalışma grupları vasıtası ile sürdürülmekte olup posta hizmetleri konularında faaliyet gösteren organ Avrupa Posta Mevzuatı Komitesi (European Committee for Postal Regulation-CERP)'dir. CERP, 1992 yılında alınan CEPT Genel Kurulu Kararı ile posta hizmetlerinde politika ve düzenleme konularında çalışmalar yapmak üzere kurulmuştur. CEPT'in görevleri arasında;

- Avrupa bünyesinde, posta konularında mevzuat sorunlarını incelemek,
- CERP üyesi ülkelerde uluslararası mevzuat politikalarının etkisini değerlendirmek ve posta mevzuatı konularında ortak bir yaklaşım geliştirmek amacıyla Avrupa Komisyonu ile gerekli iletişimi sağlamak
- Komisyonun faaliyetlerinden elde edilen sonuçlara uygun öneriler geliştirmek,
- İlk etapta posta mevzuatına ilişkin konuların tümüne ait Avrupa mevzuat düzenleyicilerinin görüşlerinin gelişmesini kolaylaştırmak, posta mevzuat sorunlarıyla ilgili kurum ve kuruluş temsilcileriyle temas kurmak,
- CEPT ülkeleri nezdinde posta mevzuatı ve posta piyasasının yapısına ilişkin eldeki bilgileri kullanmak, temel verileri oluşturmak ve çalışma metodu hazırlamak,
- Üçüncü ülkelerin posta mevzuatını ve politikalarını izlemek, bu politikalara ilişkin ortak görüş geliştirmek,
- Kamu posta politikasının gelişmesine ilişkin Avrupa Komisyonunca sunulan mevzuat tekliflerini incelemek,

gibi konular bulunmaktadır.

CERP, çalışmalarını temel olarak iki yılda bir toplanan Politika Çalışma Grubu ve Uygulama Çalışma Grubu ile bunların altında faaliyet gösteren Proje Takımları eliyle yürütmektedir. CERP; Usul Kararları'nın 8. maddesi uyarınca

Avrupa'da posta düzenleme politikalarına özgü tedbirleri kapsayan "Kararlar", üye ülkelerin uygulamaya teşvik edildiği "İlke Kararları" ile AB ve UPU çalışmalarına yapılan katkılardan oluşan "Ortak Tutumlar" olmak üzere üç farklı doküman yayımlanmaktadır.

5.3. Avrupa Birliği Mevzuatı

Avrupa Birliği ülkeleri arasında posta sektörü önemli bir sektördür. Avrupa'da uluslararası hizmet veren posta işletmecilerinde çalışan personel sayısı dünyadaki birçok ülkeden fazla ve bu işletmeciler Avrupa'nın her yerine hizmet vermektedirler. Avrupa Birliği (AB) verilerine göre, Topluluktaki 25 posta işletmecisi için genel posta hizmetleri cirosunun yaklaşık 88 milyar € olduğu veya Gayrisafi Yurtiçi Hâsılının (GSYİH) %1'ine denk geldiği tahmin edilmektedir. Bu cironun yaklaşık üçte ikisini mektup hizmetleri oluşturmakta; geri kalanını ise rekabete açık alanda bulunan paketler ve ekspres hizmetler oluşturmaktadır (E-Commission, 2014).

AB posta politikasının hedefi; yasal çerçeveye uygun ve yüksek nitelikli evrensel bir posta hizmetinin teminini sağlamaktır. Bu hedefler doğrultusunda, sektörün aşamalı ve kontrollü bir şekilde rekabete açık hale getirilmesi ve serbestleştirilmesi için ortam oluşturmaktır. AB, hem ticari hem de bireysel tüketicilere, yani tüm posta müşterilerine odaklanmaktadır. Özellikle teslimat performansı açısından hizmet niteliğinin gelişimi ve uygun erişim, bu politikanın büyük önem taşıyan yönleridir. Komisyonun görevi direktiflerin doğru uygulanmasını denetlemek ve Topluluğun posta politika hedeflerini gerçekleştirebilmesi için değişiklikler önermektir.

AB posta reformu 2008/06/EC Direktifinin kabulü ile birlikte, yeni bir safhaya girmiştir. Posta sektöründeki Topluluk politikasının amacı, posta hizmetleri için iç pazarı oluşturmak ve uygun düzenleyici çerçeve yoluyla etkin, güvenilir ve kaliteli posta hizmetlerinin Avrupa Birliğinin her tarafında tüm vatandaşlara makul fiyatlarla sunumunu sağlamaktır. Tüm paydaşların yapıcı ve aktif katkı sağlaması ile AB Posta Reformunun ve iç pazar hedefinin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu genel amacı gerçekleştirmek amacıyla, Topluluk düzeyinde aşağıda sıralanan bir dizi özel hedef tanımlanmıştır (Commission, 2014):

- Coğrafi konumlarına bakılmaksızın, belirlenmiş minimum hizmetlerin makul fiyatlarda, kullanıcıların posta hizmetlerine erişim hakkı olarak tüm Üye Devletlerde sağlanmasını teminen Topluluk düzeyinde evrensel bir posta hizmetini tanımlamak,
- Üye Devletlere, evrensel hizmet hükmünün sağlam bir temelde garanti altına alındığından emin olma imkânını verirken, rekabete karşı aşamalı ve kontrollü bir piyasaya giriş süreci geliştirmek,
- Topluluk içi sınır ötesi posta için, Topluluk düzeyinde ortak hizmet kalitesi standartları belirleyerek ve ulusal posta standartlarının oluşturulmasını ve reklamının yapılmasını (Topluluk içi standartlar doğrultusunda); ve performans sonuçlarının yayınlanmasını sağlayarak posta hizmetlerinin niteliğini geliştirmek,
- Tarifelerin maliyetlerle ilişkili olması gerektiği ilkesini oluşturmak ve evrensel hizmet hükmünün finanse edilmesinin Topluluk kanunu ile uyumlu olarak şeffaf bir şekilde yürütülmesini sağlamak,
- Kullanıcıların çıkarlarını göz önüne alarak teknik standartların harmonizasyonunu teşvik etmek,
- Talep edilen teknolojik ilerlemeye ve değişime hızlı ve etkin bir şekilde uyum sağlamak için posta sektörünü teşvik etmek ve bu sektöre yardımcı olmak,
- Sektörü düzenlerken, kullanıcıların ihtiyaçlarının, çalışanların çıkarlarının ve ekonomik, kültürel ve sosyal gelişim için posta sektörünün genel öneminin ve Topluluk uyumunun (uzak bölgelerin karşılaştığı belirli zorluklar da dâhil) göz önüne alınmasını sağlamak,
- Posta politikaların gelişimini diğer Topluluk politikaları ile koordine etmek ve örtüşen konular için tutarlı bir yaklaşım sağlamak,

- Uluslararası posta trafiği için, üçüncü ülkelerle ve uluslararası organlarla iş birliği halinde yukarıdaki hedeflerle tutarlı olan ve aynı öncelikleri yansıtan bir yaklaşım benimsemek .

5.3.1. 97/67/EC direktifi

97/67/EC sayılı Çerçeve Posta Direktifi, posta hizmetleri için belirlenen Topluluk hedefleri kapsamında Avrupa posta hizmetleri için düzenleyici çerçeveyi oluşturan, posta hizmetleri iç pazarının oluşturulması ve hizmet kalitesinin geliştirilmesi için ortak kuralların belirlendiği ilk ve temel direktiftir.

Çerçeve Posta Direktifi her bir Üye Devlet tarafından garantilenen evrensel hizmetin minimum özelliklerini tanımlamakta, her bir Üye Devletin evrensel hizmet sağlayıcısı için ayrılmış olan hizmetlere ortak sınırlar belirlemekte ve kontrollü liberalizasyon için bir program tayin etmektedir. Çerçeve Direktifi ile belirlenmiş diğer önemli hususlar ise şu şekildedir (Commission, 2014):

- Rezerv alan dışındaki hizmetlerin yetkilendirilmesini/lisans verilmesini yönetmek için ilkeleri şart koşar,
- Evrensel hizmet sağlayıcılarının hesaplarının şeffaflığının yanı sıra evrensel hizmeti ilgilendiren tarife ilkelerini tanımlar,
- Ulusal ve Topluluk içi sınır ötesi hizmetler için hizmet kalitesi standartlarını belirler ve Üye Devletlerin ulusal düzeyde aynısını yapacağını öngörür,
- Posta sektöründeki teknik harmonizasyonu teşvik edecek olan mekanizmaları belirler,
- Posta işletmecilerinden bağımsız olarak, ulusal düzenleyici otoritelerin oluşumunu ister.

5.3.2. 2002/39/EC direktifi

97/67/EC sayılı Çerçeve Posta Direktifi ilk değişikliği 10 Haziran 2002 tarih ve 2002/39/EC sayılı Direktif ile yapılmıştır. Temel amacı, aşamalı ve kontrollü piyasaya giriş sürecinde ileriki adımları belirlemek ve korunabilen hizmet sektörlerini sınırlandırmaktır.

Direktife göre, Üye Devletler aşağıda belirtilen sınırlarda rekabetten muaf tutulmaktadır:

- 1 Ocak 2003'ten itibaren 100 gr'dan daha az ağırlığı olan ve temel tarifeden 3 kat daha az maliyeti olan,
- 1 Ocak 2006'dan itibaren 50 gr'dan daha az ağırlığı olan ve temel tarifeden 2,5 kat daha az maliyeti olan.

Tüm sınır ötesi postalar 1 Ocak 2003'ten itibaren rekabete açılmıştır. İstisnaları ise aşağıda sıralanmaktadır.

- Sınır ötesi posta gelirinin, yerel evrensel hizmeti finanse etmek için gerekli olduğu durumlar,
- Söz konusu Üye Devletteki ulusal posta hizmetinin belirli karakteristiklerinin olduğu durumlar.

Direktif, posta hizmetlerinin iç pazar hedefi için 1 Ocak 2009'u belirlemiştir. Direktif, Komisyonun düzenli bir şekilde (her iki yılda bir) hizmet kalitesinin yanı sıra Posta Direktif uygulaması hakkında sektördeki gelişmelerle ilgili uygun bilgileri de içeren özellikle de ekonomik, sosyal, iş ve teknolojik açılardan bir rapor sunmasını gerektirmektedir (Commission, 2014).

5.3.3. 2008/6/EC direktifi

20 Şubat 2008 tarihinde onaylanan 2008/06/EC Direktifi ile 97/67/EC sayılı Çerçeve Posta Direktifinde ikinci değişiklik yapılmıştır. Direktif ile Avrupa Parlamentosu ve Konseyi, genel olarak 2010 yılını ve bazı üye devletler için 2012'yi aşamalı olarak açık pazar hedefinin sağlanmasını teminen son adım olarak tanımlamaktadır. Direktife göre, bazı Üye Devletlerin açık pazar hedefini maksimum 2 yıl sonraya erteleme olasılığı ile birlikte temel olarak üye devletler 2010 itibariyle herhangi bir rezerv alanı yürürlükten kaldırmalıdır.

Posta Direktifi'nin 2. bölümünde evrensel hizmetin tanımı, kapsamı ve temel gerekliliklerine; 3. bölümünde ise bu hizmetlerin ne şekilde finanse edileceğine yer verilmektedir. Direktifin 3. maddesi ile üye ülkelere evrensel hizmet sunumunda sürekliliğin ülke topraklarının tümünde belirlenmiş kalitede ve tüm kullanıcılar tarafından karşılanabilir fiyatlarla sağlanması yükümlülüğü getirilmektedir. Buna göre 2008/06/EC sayılı Direktif ile getirilen değişiklik doğrultusunda üye ülkeler, haftada beş iş gününden az olmamak koşuluyla en az bir defa toplama ve evlere ya da özel veya tüzel kişilerin ikametlerine dağıtımını gerçekleştirmek zorundadır.

2008/06/EC sayılı Direktifin 4. maddesi, üye ülkelere evrensel hizmet sunumunu yerine getirme ve bu alanda atılan adımlar konusunda Komisyonu bilgilendirme yükümlülüğü getirirken ayrıca şeffaflık, ayırım gözetmeme ve orantılılık ilkeleri temel alınarak ülke topraklarının tümünde evrensel hizmet yükümlülüğünü üstlenecek bir veya daha fazla işletmeci belirleyebilme yetkisi vermektedir.

Direktifin 7'nci maddesine göre Üye Devletler, posta hizmetlerinin kurulması ve sağlanması için, münhasır veya özel haklar tanınamalı veya yürürlüğe koymamalıdır.

Direktifin 9'uncu maddesi uyarınca evrensel hizmet sağlayıcıları olarak belirlenmiş teşebbüsler dışında, yetkilendirmeler:

- Sayı olarak sınırlanamaz,

- Evrensel hizmetin aynı öğeleri veya ulusal toprakların belirli kısımları için, evrensel hizmet sağlamak ve aynı zamanda, maliyet paylaşım yöntemine mali katkıda bulunmak için zorunluluk getirilemez,
- Ulusal yasalara dayanarak, sektörle ilgili olmayan ancak teşebbüslere uygulanan koşullar geri alınamaz,
- Direktifte belirtilen yükümlülükleri yerine getirmek için gerekli olanların dışında teknik veya işletme koşulları zorunlu tutulamaz.

Tarifelerle ilgili olarak Direktifin 12'nci maddesinde evrensel hizmetin parçası olan her bir hizmet tarifesinin uygun olması gerekli ilkeler sayılarak üye devletlerin gerekli önlemleri alacağı belirtilmiştir. Hizmet tarifesi ile ilgili ilkeler aşağıdaki gibidir:

- Ücretler, coğrafi konumları ne olursa olsun ve özel ulusal koşullar da dikkate alınarak, makul ve tüm kullanıcıların sunulan hizmetlere ulaşabileceği şekilde olmalıdır. Üye devletler, görme özürü kişilere ücretsiz posta hizmeti vermeyi sürdürebilir veya bu hizmeti yeniden ihdas edebilir,
- Ücretler maliyet esasına göre ve evrensel hizmetin etkin bir şekilde sunumunu teşvik edici olmalıdır. Kamu yararı ile ilgili sebeplerden ötürü gerekli olduğu durumlarda, üye devletler, ülke genelinde ve/veya yurtdışı gönderiler için tek bir tarifenin uygulanmasına karar verebilirler,
- Tek bir tarifenin uygulanması, evrensel hizmet sağlayıcısının(larının) kullanıcılar ile bireysel tarife anlaşmaları yapma hakkını ortadan kaldırmaz,
- Tarifeler şeffaf ve ayırım gözetmeyecek şekilde olmalıdır.

Evrensel hizmet sağlayıcıları, toplu gönderi veren veya birden fazla kullanıcının gönderilerini bir araya toplayanlar için özel tarifeler uygulanması durumunda, hem tarifeler hem de tamamen onunla bağlantılı olan diğer koşullar konusunda ayırmacı

olmayan şeffaf prensipler uygulamak zorundadır. Tarifeler, onunla bağlantılı olan diğer koşullarda olduğu kadar, hem üçüncü taraflar arasında hem de bunların benzeri hizmetler sunan evrensel hizmet sağlayıcıları ile üçüncü taraflar arasında eşit koşullarda uygulanmalıdır. Tüm bu tarifeler, benzer koşullar altında posta hizmetlerini kullanan kullanıcılara ve özellikle özel kullanıcılar ile küçük ve orta ölçekli işletmelere de uygulanmalıdır.

2008/06/EC sayılı Direktifte öngörülen evrensel hizmet finansmanı mekanizmaları evrensel posta hizmetlerinin ihale yoluyla verilmesi, EHY'ye kamu fonlarından kaynak aktarılması veya evrensel hizmet fonu oluşturulması şeklindedir.

5.4. Ülke Uygulamaları

Ülke uygulamalarında genellikle Avrupa Birliği üyesi ülkeler incelenmiştir. Gerek 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu gerekse çalışmaların devam ettiği ikincil mevzuatlar AB müktesebatına uyum çerçevesince değerlendirilmektedir.

5.4.1. Birleşik Krallık

Birleşik Krallık, altyapı sektörlerinin serbestleştirilmesi ve bu sektörlerde düzenleyici faaliyetler ile işletme faaliyetlerinin ayrılması sürecinin öncü ülkeleri arasında yer almaktadır. Söz konusu sektörlerin kurumsal ve düzenleyici çerçevesinin kökeni 1980'li yıllara dayanmaktadır. Hükümetin 1998 yılında yayımladığı kamu hizmetlerinin düzenlenmesi hakkındaki Yeşil Kitap ile altyapı sektörlerine ilişkin düzenleyici çerçeve oluşturulmuş, 1999 yılında yayımlanan Beyaz Kitap ile de hükümetin rekabetçi bir posta pazarı ve ülkenin gelecekteki ihtiyaçlarını karşılayacak etkin bir posta sisteminin kurulmasına yönelik hedefleri belirlenmiştir. Aynı yıl içerisinde AB'nin posta hizmetlerine ilişkin müktesebatı mevzuata aktarılmıştır.

Birleşik Krallık mektup postası pazarı, gönderi hacmi olarak AB-27 mektup postası pazarının en büyük bölümünü oluşturmaktadır ve yaklaşık olarak gönderilerin beşte biri ülke sınırları içerisinde.

Posta sektörü reformu 2000 yılında yürürlüğe giren Posta Kanunu ile başlamış, Haziran 2011'de ise mevcut düzenlemeleri içeren ve üçüncü direktifle uyum

sağlamayı amaçlayan yeni düzenleyici çerçeve kabul edilmiştir. Posta sektörünün düzenleyici kurumu Postcomm, yeni kanun ile lağvedilmiş ve Ekim 2011'den itibaren sektörü düzenleme rolünü Ofcom üstlenmiştir. Ofcom mevcut telekomünikasyon ve yayıncılık sektörlerini de düzenleyen kurumdur.

Birleşik Krallık posta piyasası 1 Ocak 2006 tarihi itibarıyla tamamen rekabete açılmıştır ve yetkilendirilen 60 işletmeci pazarda faaliyet göstermektedir. Kamu işletmecisi olan Royal Mail 2021 yılına kadar EHY olarak görevlendirilmiş olup posta şebekesine diğer operatörlerin maliyet esaslı tarifelerle ve ayırım gözetmeden erişimini sağlamakla yükümlüdür. Bundan dolayı Royal Mail'in dağıtım ağının kullanılması nedeni ile sektördeki rekabet ortamı gelişmektedir. Royal Mail'in adresiz gönderiler ve yurt dışı gönderiler için pazar payı 2010 yılı itibarıyla gerilemiştir. Öte yandan rakip işletmecilerin sunmuş oldukları uçtan uca hizmet sunumunda piyasaya giriş oldukça sınırlı kalmıştır (Copenhagen Economics, 2010).

Birleşik Krallıkta posta hizmetleri pazarı 2006 yılından bu yana serbestleştirildiğinden, EHY'ye tahsis edilmiş bir posta tekeli bulunmamaktadır. Evrensel hizmet sunumunun yükümlü firmaya faydalarının bulunduğu ve elde edilen kazancın maliyetleri karşılamaya yettiği sonucu ortaya çıktığı için finansman için fazladan bir kaynak tahsisine gerek olmadığına karar verilmiştir (Aygün, 2008, s.43).

Royal Mail evrensel hizmet sağlayıcısı olarak mektupların, 20 kg'a kadar kolilerin, kayıtlı ve sigortalı gönderilerin karşılanabilir tek fiyatlarla haftada 6 gün toplama ve dağıtımını yapmakla yükümlüdür. Fakat her gün ulaşım imkanı bulunmayan adalar gibi ücra bölgeler ile ulaşımın tehlikeli veya sağlık ve güvenlik açısından risk taşıdığı durumlarda istisnalar tanınabilmektedir.

Birleşik Krallık'taki posta hizmetleri düzenlemelerine genel olarak bakıldığında ekonomik ve sosyal öğeleri barındıran kapsayıcı bir düzenleyici çerçeveye sahip olduğu söylenebilir. Düzenleyici kurum; evrensel hizmet, yetkilendirme, erişim, hizmet kalitesi gibi temel düzenleyici konularda kuralları belirlemiştir. Serbestleşme süreci birçok AB üyesi ülkeden önce 2006 yılında tamamlanarak posta pazarındaki yasal giriş engelleri tamamen kaldırılmıştır. Ancak tüm bunlara rağmen kamu

işletmecisi olan Royal Mail, posta hizmetleri pazarında hâkim konumdadır. Posta hizmetleri pazarı yasal olarak tamamen serbestleştirilmiş olmasına rağmen özellikle mektup postası pazarında fiili rekabet istenen düzeye ulaşmamıştır (Özcan, 2011, s.149).

Birleşik Krallık'ta yeni düzenleyici çerçeve kapsamında yükümlü işletmecinin evrensel hizmetlerden makul oranda kar elde edebileceği belirtilmiş ve fiyat kontrolleri kaldırılarak yükümlü işletmeciye fiyatları belirleme yetkisi verilmiştir.

5.4.2. İsveç

İsveç posta piyasası 1993 yılında yeniden düzenlenmiş ve Posta İdaresi bu süreçte önemli değişiklikler yapmıştır. 1993 yılına kadar ise, sadece bireysel gönderiler kamu işletmecisine ayrılan tekel alanı kapsamında yer almış ve doğrudan posta gibi toplu gönderi segmentleri her zaman rekabete açık olmuştur. Posta ve bankacılık alanında geniş bir hizmet portföyüne sahip yerleşik işletmeci olan İsveç Posta İdaresi (Posten AB) 1994 yılında şirketleştirilmiştir (Irmak & Çetin, 2012, s.77).

2009 yılında Danimarka ve İsveç posta operatörleri birleşmiş ve şirket Posten AB adını almıştır. Şirket hisselerinin yüzde 60'ı İsveç devletine kalan kısmı ise Danimarka devletine aittir. 2011 yılında net satışı 39 milyar SEK üzerinde net satışı olan şirketin günümüzde 40 bin kişiye istihdam sağlamaktadır. (Posten AB, 2014)

İsveç ve Danimarka şirketlerinin birleşmesi sonucu oluşan PostNord İskandinav bölgesinde evrensel hizmet sunumunun temin edilmesi için faaliyet göstermektedir. Sürdürülebilir, güvenilebilir ve erişilebilir değerlere sahip olan şirketin vizyonu ise müşterilerin memnuniyeti için dünya genelinde haberleşme ve lojistik alanındaki ürünlerin teslimini gerçekleştirmektir. 2013 yılında şirketin net satış hasılatını incelediğimiz zaman %53'lük kısmı posta hizmetlerine ait olup bir önceki yıla oranla %4 lük bir düşüş yaşandığı görülmektedir. (PostNord, 2013)

İsveç'te Posta Kanunu 2010 yılında yürürlüğe girmiştir. Posten AB evrensel hizmet yükümlüsü olarak belirlenen tek şirkettir. Elektronik haberleşme ve posta sektöründeki düzenleme ve denetleme görevi PTS'ye (Posta ve Telekomünikasyon

Kurumu) aittir. Aynı zamanda lisans verme görevi bulunan PTS, posta sektöründe 32 adet işletmeciye lisans vermiştir.

Evrensel hizmet sunumu ile ilgili yükümlülükler incelendiğinde ülke genelindeki posta gönderilerinin % 97'si üç gün içinde alıcısına teslim edilmek zorundadır. Yükümlü işletmeci olan Postan AB'ye sektördeki diğer işletmecilere nazaran daha sıkı tedbirler getiren düzenleyici otorite özellikle fiyatlandırma konusunda şeffaf karşılanabilir ve ayırım gözetmeme ilkelerini ön planda tutmuştur (PostNord, 2013).

5.4.3. Almanya

Almanya'da özelleştirme 1980'li yılların başında başlamış ve hükümet, 1985 yılında posta ve telekomünikasyon alanlarında kamu tekeli dışında hizmetin sunulması için özel bir komite kurmuştur. 1994 yılında Alman Anayasası'nın kamu işletmelerinin serbestleşmesine imkân tanıyacak şekilde değiştirilmesi ile posta sektöründe idari bir reform olarak tanımlanabilecek gelişmeler yaşanmıştır. 1997/67/EC sayılı Posta Direktifi 1998 yılında çıkarılan Posta Kanunu'na aktarılmış ve ülkede ki posta pazarındaki tekel 2008 itibariyle ortadan kalkmıştır (Özcan, 2011, s.140).

Almanya'da Ekonomi ve Teknoloji Bakanlığı posta sektöründen sorumlu devlet makamı olup düzenleyici otorite ise (BNetzA)Federal Şebeke Kurumu'dur. BnetzA posta ve telekomünikasyonun yanı sıra gaz, elektrik ve 2006 yılından bu yana demiryolu sektörlerini de düzenlemekle görevlidir.

Kamusal şirket olan Deutsche Post AG (DPAG) posta sektöründe 1995 yılından bu yana hizmet vermektedir. 2000 yılında hakla arz edilmeye başlanmıştır ve hisselerinin %56'sı devlet kontrolündedir. Deutsche Post evrensel hizmet dışındaki diğer hizmetlerin kapsamını belirlemekte serbesttir (BTK, 2011, s.33).

Evrensel hizmet ülke genelinde 2 kg'a kadar mektup-posta gönderilerini ve 20 kg'a kadar paketleri kapsamaktadır. Şebeke yoğunluğu, gönderi sıklığı, hizmet kalitesi ve ücretlerin makullüğü Evrensel Posta Hizmetleri Kararnamesiyle belirlenmiştir. Almanya'da ki Evrensel Posta Hizmetleri Yönetmeliğinde ise hizmet kalitesi ve standartları belirlenmiştir. Ülke genelinde minimum 12 bin posta ofisi olmalı, kırsal

alanlarda iki posta ofisi arasında ki mesafe en fazla 80 km olmalıdır. Ayrıca nüfusu 2 bine kadar olan yerleşim yerlerinde 1 posta ofisi ve 4 bine kadar olan yerleşim yerlerinde 2 posta ofisi bulunması zorunludur (CERP, 2009, s.43).

Alman posta pazarı 2008 yılında tamamen serbestleşmeye açılmış olmasına rağmen yerleşik işletmecinin pazardaki hâkim konumu devam etmektedir. Almanya dışında AB ülkelerinin tamamında tüm ülke genelinde evrensel hizmet sağlayıcısı olarak tek bir işletmeci görevlendirilmiştir. Almanya’da düzenleyici otoritenin evrensel hizmet sağlayıcısını atama ya da ihale usulü ile belirleme yetkisi olmasına rağmen, BNetzA posta sektörüne yönelik çok fazla müdahalede bulunmamış ve piyasayı tamamen serbest bırakmıştır. BNetzA’nın piyasadaki bütün işletmeciler üzerinde fiyat belirleme yetkisi vardır (Wik Consult, 2013).

5.5. 2023 Vizyonu Kapsamında Posta Sektöründeki Hedeflerin Değerlendirilmesi

Bu bölümde Bakanlığın 2013 yılında hazırlamış olduğu 11. Ulaştırma Şurası Raporunda da yer alan 2023 vizyonu kapsamında posta sektörüne yönelik hedeflerden birkaç tanesine yer verilecektir. Bunlar;

- **Karlılıkta Türk posta idaresi olarak dünyada ilk 5’e girmek**

Ülkemizin ekonomik gelişmeler çerçevesinde dünyanın en büyük 7 ekonomisi içerisinde yer alacağı öngörüsüne paralel olarak Türk Posta İdaresinin de bu sıralamada ilk 5 ülke arasında yer almasını sağlamak.

- **Mavi posta projesini hayata geçirmek**

Posta hizmetleri için (yurtiçi-dışı) denizyolu posta ağını kurmak ve kullanmak.

- **Kıtalararası alıp verme merkezi ve lojistik üsler kurmak**

Avrupa- Asya-Afrika kıtaları arasında alıp-verme merkezi olmak, yurtiçi ve yurtdışı tren, kara, hava ve denizyolu birleşimli lojistik üsleri kurmak. Ülkemizin jeopolitik ve coğrafi konumu itibari ile Avrupa-Asya-Afrika kıtalarında bulunan ülkelerin geçiş

yolu üzerinde bulunması nedeniyle bu kıtalarda bulunan ülkelerin yurtdışı gönderilerinin işlendiği ve sevkinin sağlandığı alıp verme merkezi olmak. Bu alıp-verme merkezi ile entegre çalışacak bu ülkelerin depolama ve tedarik zinciri ve yönetimi hizmetlerini yöneten lojistik üsleri kurmak.

- **Robot postacı projesini hayata geçirmek**

Dağıtım hizmetlerini robotlar tarafından yapmak.

- **Uluslararası posta kuruluşlarının üst düzey yönetiminde aktif rol almak**

Kuruluşumuzun üyesi olduğu Dünya Posta Birliği (UPU) olmak üzere uluslararası posta birliklerinin Başkanlıklarına seçilmek.

- **Dijital posta kutusu projesini hayata geçirmek**

Evlerde bulunan fiziki posta kutularının yerine dijital posta kutusu üzerinden gelen tüm posta gönderilerin, maillerin, faturaların, ihbarnamelerin, ziyaretçi notlarının okunabileceği sistem.

- **Ortak kamu erişim noktaları projesini hayata geçirmek**

Tüm kamu hizmet başvurularının tek merkezden yürütülebilmesi amacıyla PTT merkezlerinde Kamu İnternet Erişim Merkezlerinin (KİEM) ve Vatandaş Erişim Merkezlerinin (VEM) oluşturulması hedeflenmektedir.

Posta sektörüne yönelik hedeflere baktığımız zaman ülkemizin jeopolitik açıdan çok önemli bir noktada yer aldığı ve bu sayede belirlenen hedefler doğrultusunda posta idareleri arasında ilk 5'e girme hedefinin kıtalar arası lojistik üs kurmak ile mümkün olabileceği düşünülmektedir. Ulaşımında entegrasyon daha da arttıkça mavi posta projesi hayata geçirilecek ve bu sayede haberleşme sektöründe daha hızlı ve daha güvenilir bir alt yapı kurulmuş olacaktır. Hedeflere ulaşmak için bilim ve teknolojiye yönelik gelişmeleri posta hizmetlerine uygulayarak kalite, hizmet, rekabet, eğitim politikaları yeniden gözden geçirilmeli ve hedefler doğrultusunda ilerlenmelidir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Dünya nüfusunun yaklaşık %96'sından fazlasına posta hizmetlerinin sunuluyor olması bu hizmeti hala en kapsayıcı iletişim ve teslim hizmeti yapmaktadır. Gerek yurt içi gerekse uluslararası ticaretin artması neticesinde posta sektöründe büyüme kaydedilmektedir. Elektronik haberleşme teknolojilerinin gelişmesi ile birlikte klasik posta hizmetlerine yönelik talep olumsuz yönde etkilenmiş fakat bu durum neticesinde yeni posta hizmetleri ortaya çıkmıştır. Söz konusu katma değerli hizmetlerin sunulmaya başlanması ile dünya posta idarelerinin yapıları ile büyüme potansiyelleri de değişmeye başlamış ve sektörün serbestleşmesi gündeme gelmiştir.

Son yıllarda birçok ülkede kamu tekelleri tarafından sunulan posta hizmeti sektöründe serbestleşme yaşanmıştır. Serbestleştirme ve özelleştirme politikalarının uygulamaya konulması ile birlikte sosyal devlet ilkesi gereğince yeni düzenlemeler yapma gereksinimi doğmuş ve neticesinde evrensel hizmet konusu gündeme gelmiştir. Serbestleşmiş piyasalarda devlet müdahalesinin başlıca gerekçelerinden biri olan evrensel posta hizmeti; belirlenmiş ilke ve kurallar çerçevesinde, bir posta hizmetinin coğrafi alan farkı gözetilmeksizin ülke sınırları içerisinde tüm kullanıcılar için karşılanabilir ücretlerle kesintisiz olarak sağlanmasıdır.

Rekabetçi ve serbestleştirilmiş bir posta piyasası oluşturmak için atılacak ilk ve en önemli adım piyasa odaklı düzenleyici kuralların oluşturulması ve sektördeki işletmecilerin regüle edilmesi için kurumların geliştirilmesidir. Posta hizmetlerinde düzenleyici kuralların oluşturulmasında gereken üç temel unsur; evrensel hizmet, rekabet ve posta şebekesine erişim düzenlemesidir.

Serbestleşmenin meydana gelmesi ve sektörde rekabet ortamının oluşması neticesinde; hizmet kalitesi artmış, fiyatlarda indirimler olmuş, yeni işletmeciler pazara girmiş ve sektördeki istihdam artmıştır. Ayrıca genellikle hisselerinin belirli bir kısmının ya da tümünün devlete ait olduğu kamu posta işletmecilerinin rekabet baskısı ile karşı karşıya kalması neticesinde hizmet kalitesi iyileşmiş ve hizmet çeşitliliğinde artış gözlenmiştir.

Ülkemizde posta sektörüne yönelik serbestleşme adımlarının atılmasına 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nun 23 Mayıs 2013 tarihinde resmi gazetede yayımlanması ile başlanmıştır. Posta Hizmetleri Kanunu ile anonim şirketine dönüşen PTT'nin işletmeci ve düzenleyici fonksiyonları birbirinden ayrılmış ve denetleme işi Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna verilmiştir. Posta sektörünün serbestleştirildiği birçok ülkede ve AB ülkelerinin büyük çoğunluğunda posta hizmetleri elektronik haberleşme hizmetlerinin düzenlenmesinden sorumlu kurumlarca düzenlenmekte ve denetlenmekte olmasından dolayı, ülkemizde de sektörün düzenleme ve denetim yetkisinin BTK'ya verilmesi yerinde bir karar olarak değerlendirilmektedir. Yeni düzenleme çerçevesince ülkemizde posta sektörüne yönelik politika belirleme, işletme ve düzenleme fonksiyonları birbirinden ayrılmış ve piyasanın etkin olarak çalışabilmesi için aktörlerin rolleri net bir şekilde tanımlanmıştır.

AB'nin ve diğer birçok ülkenin posta sektörüne ilişkin düzenleme yaklaşımları esasen evrensel hizmetlerin sunumunu garanti altına alacak alanın evrensel hizmet sağlayıcısına tahsis edilmesi ve diğer alanlarında serbestleştirilerek rekabet ortamının oluşturulması yönünde olmuştur. Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde posta hizmetlerine ilişkin yükümlülükleri 3. Fasıl olan " İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunum Serbestisi" başlığı altında değerlendirilmekte olup fasıl kapsamında ülkemizin direktiflere uygun olarak çalışmasını tamamlaması gerekmektedir.

Posta sektörünün serbestleştirilmesi, evrensel hizmet sunumunun ilkeleri ya da kapsamından ziyade bu hizmetlerin ne şekilde finanse edileceği ve kim ya da kimler tarafından sunulacağı hususlarını daha da önemli hale getirmiştir. Posta sektöründe evrensel hizmetin finansmanı ve uygulanacak yöntem çok önemlidir. Evrensel hizmet regülasyonunda her yöntemin kendine göre farklı avantaj ve dezavantajları vardır. 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda evrensel hizmet sunmakla görevlendirilen işletmeciler için, evrensel hizmet sunması neticesinde oluşan ilave maliyetlerini karşılamak üzere fon mekanizması oluşturulmuştur. Söz konusu evrensel hizmet fonu gelirleri kanunda açıkça belirtilmiştir. Bunlar; hizmet sağlayıcıların net satış hasılatına isabet eden miktarın % 2'si, Kurumca verilen idari para cezalarının % 20'si ve Kurumca yapılan yetkilendirme ücretlerinin % 25'idir.

Ancak evrensel hizmet fonunun yanında evrensel hizmet yükümlüsü olarak belirlenen PTT'ye ayrıca tekel hakkı verilmiştir. Tekel kapsamında sunulacak hizmetler de Kanun'da açıkça belirtilmektedir.

Evrensel hizmet finansmanı için tek bir yöntemin belirlenmesi veya aynı amaca yönelik olan yöntemlerin bir arada kullanılmaması oldukça önemlidir. Örneğin EHY'ye hem tekel alanı ayrılıp hem de sektörel veya genel bir fondan kaynak sağlanması, ek maliyetlerin belirlenmesi ve fonların kullanımının izlenmesini zorlaştıracak ve ilave düzenleme maliyetleri doğuracaktır. İki farklı finansman yöntemi olan; evrensel hizmet fonu ve yükümlü işletmeci için tekel alanı oluşturulması metotlarının aynı anda uygulanması ülkemiz posta sektörü açısından olumsuzluk teşkil edeceği düşünülmektedir. 2012 yılı sonu itibariyle AB ülkelerinde posta tekeli tamamen kaldırılmış fakat ülkemizde 2013 yılında yürürlüğe giren Posta Hizmetleri Kanunu ile yükümlü işletmeciye tekel hakkı verilmiştir. Temel ücret göz önünde bulundurularak Bakanlar Kurulu tarafından ağırlığı veya ücreti belirlenecek olan yurt içi ve yurt dışı haberleşme gönderilerinin minimum seviyede belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Rekabet açısından değerlendirildiğinde AB ülkelerinde olduğu gibi tekel hakkının serbestleşmiş bir piyasanın oluşması için geçiş döneminin ardından kaldırılması gerektiği düşünülmektedir.

Tekel alanı ayrılması yöntemi yönetsel açıdan basit bir mekanizma olmakla birlikte hizmetlerin etkin sunumunu sağlayamaması gerekçesiyle eleştirilmekte ve terk edilmektedir. İşletmecinin rekabet baskısı yaşamaması sonucunda yeni ve kaliteli hizmet sunmama riski oluşacaktır. Tekel alanı ihtiyaç duyulandan daha geniş belirlendiği takdirde rekabetçi olmayan alanlardan rekabetçi segmentlere çapraz sübvansiyon gerçekleşebilecektir. Ayrıca tekel alanının ihlal edilip edilmediğinin izlenmesi çok zor ve maliyetlidir.

Evrensel hizmet fonu yönteminin karmaşık bir yöntem olması bu sistemin önemli dezavantajlarından birisidir. Aynı şekilde tazmin fonunun özel bir formu olan öde veya oyna sistemi de benzer dezavantajlara sahiptir. Genel vergilerden tazmin fonundaki dezavantaj ise yükümlü işletmeciyi etkin çalışarak maliyetlerini düşürme yönünde teşvik etmemesidir. Bu nedenle EHS'nin belirlenmesi aşamasında, evrensel

hizmetin kapsamı, tarife ilkeleri, hizmet kalitesi gibi yükümlülükler net olarak ortaya konduktan sonra ihale yöntemine başvurulmasının uygun bir yöntem olduğu düşünülmektedir.

Evrensel posta hizmet yükümlüsü olan PTT coğrafi alan ayırt etmeksizin tüm yurttaki evrensel hizmeti sunmakla görevlendirildiği için yeni bir evrensel posta hizmet sağlayıcısı belirlemenin yakın vadede mümkün olmayacağı düşünülmektedir. Direktife evrensel posta hizmet sağlayıcıları ifadesi geçmesine rağmen fiiliyatta AB ülkelerinde tüm yurt genelinde yalnızca tek bir işletmeci evrensel posta hizmetini yürütmektedir. Bundan dolayı aynı alan içerisinde birden fazla evrensel hizmeti yürüten şirketin olması hâlihazırda karışık olan net maliyet işini daha da karmaşık hale getirecek ve fondan evrensel hizmet sunumu için yükümlü ve sağlayıcıya verilecek para artacaktır. Bu durum neticesinde kaynak israfı meydana gelecektir. Fakat yükümlü işletmeci olan PTT'nin faaliyetleri belirli aralıklarla gözden geçirilmeli ve evrensel hizmetin sunumu noktasında yeterli işlevi yerine getiremez ise yeni evrensel hizmet sağlayıcısı belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Evrensel hizmet yükümlüsü olarak belirlenen PTT'nin Sayıştay raporunda da ifade edildiği gibi maliyet hesaplama sistemine geçmesi gerektiği düşünülmektedir. Aksi takdirde net maliyetin hesaplanması doğru bir şekilde gerçekleştirilemeyecektir. Ayrıca Direktife uygun olarak PTT'nin iç muhasebesinde evrensel hizmet kapsamında bulunan ve bulunmayan hizmet ve ürünlerin net bir şekilde ayırması amacıyla ayrı hesap tutması gerekmektedir.

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nda Bakanlık tarafından istisna tutulan durumlar haricinde posta hizmetlerinin haftada beş iş gününden az olmamak kaydıyla verilmesi ifade edilmiştir. İstisna tutulan durumlar belirlenirken nüfus yoğunluğu göz önünde bulundurularak kırsal kesimlere verilen hizmetin en azından haftada bir gün toplanması ve dağıtım şekline olması gerektiği öngörülmektedir. Çünkü haftada beş iş günü boyunca hizmet sunmanın makul olmadığı yerlerde beş gün boyunca hizmet verilmesi EHY'ye çok fazla ek maliyet getireceği öngörülmektedir.

KAYNAKLAR

ABGS, 2011, Fasıl 3: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi,
http://www.abgs.gov.tr/files/ardb/evt/3_ab_bakanligi_yayinlari/ortak_alan_calismasi_with_links_05_08_2011.pdf (22.06.2014)

ACCENTURE, 2008, Postal Universal Service Obligation (USO) International Comparison, International Postal Liberalization - Comparative Study of US and Key Countries, <https://about.usps.com/universal-postal-service/accenture-report.pdf> (12.05.2014)

AVRUPA KOMİSYONU, 1992, Green Paper on the Development of a Single Market in Postal Services,

AYGÜN Erdem, 2008, Posta Hizmetlerinde Serbestleşme Süreci ve Rekabet Hukuku Uygulamaları, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara

BTK, 2011, Posta Sektörünün Düzenlenmesi, Ankara,
http://www.tk.gov.tr/kutuphane_ve_veribankasi/raporlar/arastirma_raporlari/dosyalar/postaraporu_v2.pdf (10.07.2014)

CERP, 2009, Implementation Guide Universal Service,
[http://www.cept.org/files/1049/documents/List%20of%20documents%20\(history\)/CERP%20Implementation%20Guide%20Universal%20Service.pdf](http://www.cept.org/files/1049/documents/List%20of%20documents%20(history)/CERP%20Implementation%20Guide%20Universal%20Service.pdf) (11.07.2014)

Commission E., 2014, European Commission,
http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation/index_en.htm, (12.06.2014)

Copenhagen Economics, 2010, Main Developments in the Postal Sector

ÇETİN Volkan Recai, 2007, Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi ve Regülasyonu; Türkiye Posta Sektörü Reformu için Bir Öneri, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara,

DIETL Helmut vd., 2007, Methods of Estimating the Cost of the Universal Service Obligation, First Conference of the Global Postal Research and Educational Network, Şubat 2007, Lozan

Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service

Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of The Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services

Directive 2008/6/EC of The European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services

DPT, 2007, Dokuzuncu Kalkınma Planı Bilgi ve İletişim Teknolojileri özel İhtisas Komisyonu Posta Hizmetleri Alt Komisyon Raporu, Ankara

DTÖ, 1998, Postal and Courier services, Background Note by the Secretariat

EMEK Uğur, 2003, Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi-Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon, DPT Yayını, Ankara

GAUTIER Axel, PAOLINI Dimitri, 2010, Universal Service Financing in Competitive Postal Markets: One Size Does Not Fit All, CREPP Working Paper Series, 2010/04, Ağustos 2010, Liege Belçika

IRMAK Işıl, 2009, Evrensel Hizmet: Türkiye Posta sektöründe Evrensel Hizmet Regülasyonu İçin Öneriler, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara

IRMAK Işıl, ÇETİN Volkan, 2012, Posta Hizmetlerinin Ekonomisi ve Regülasyonu, İstanbul, Rakun Matbaacılık

Kalkınma Bakanlığı, 2012, 10. Kalkınma Planı Posta Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara

KENNY Charles, 2005, Reforming the Posts: Abandoning the Monopoly-Supported Postal Universal Service Obligation in Developing Countries, World Bank Policy Research Working Paper 3627, Haziran 2005

NERA, 2004 Economics of Postal Services; A Report to the European Commission DG Markt, Londra

OECD, 1999, Promoting Competition in Postal Services, Paris, Kasım 1999

OXERA, 2007, Funding Universal Service Obligations in the Postal Sector, Ocak 2007

ÖZCAN Mehmet, 2011, Posta Hizmetlerinin Düzenlenmesi Uluslararası Kuruluşlar ve AB Müktesebatı Çerçevesinde Türkiyedeki Durumun İncelenmesi ve Öneriler, Uzmanlık Tezi, Ankara

PANZAR John C, 2007, Recent Developments in Postal Liberalization and Regulation, Brisbane

Posten AB, 2014, [http://www.posten.se/en/Pages/About-Posten.aspx\(07.06.2014\)](http://www.posten.se/en/Pages/About-Posten.aspx(07.06.2014))

PostNord, 2013, Annual Report, <http://www.postnord.com/arsredovisning2013/en/> (04.05.2014)

Posta Hizmetleri Kanunu (6475), 2013, Ankara

PTT, 2007, Geçmişten Günümüze Posta, Ankara PTT

PTT, 2013, Dünyada ve Türkiyede Posta Hizmetlerine İlişkin Sektör Raporu,PTT

PTT, 2014, <http://www.birlesikposta.com.tr/nasil/Hybrid-Mail-Nas%C4%B1-%C4%B0%C5%9Fliyor> (25.06.2014)

Rekabet Derneği, 2013, Rekabet Forumu.

Sayıştay, 2012, PTT 2012 Yılı Raporu Sayıştay

UDHB, 2013, 11. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Şurası,Ankara

UPU, 2004, Guide to Postal Reform And Development

UPU, 2012, Doha 2013-2016 Postal Strategy, http://news.upu.int/fileadmin/user_upload/PDF/Doha_Postal_Strategy/dps_brochure_en__121214_.pdf (18.07.2014)

UPUResults, 2012, Development of postal services in 2012, <http://www.upu.int/fileadmin/documentsFiles/resources/postalStatistics/results2012PostalStatisticsEn.pdf> (03.07.2014)

Wik Consult, 2013, Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-final-report_en.pdf (09.07.2014)

ÖZGÜNLÜK BİLDİRİMİ

Uzmanlık tezi olarak sunduğum bu çalışmayı, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı dūřecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gōsterilenlerden oluştuğunu, bunlardan her seferinde değinme yaparak yararlandığımı ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleřme Bakanlığının Ulaştırma ve Haberleřme Uzman ve Uzman Yardımcılarının Sınav, Atama, alışma Usul ve Esasları Hakkında Yōnetmeliđine uygun olarak hazırladığımı belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığını tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tōm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

(Tarih)

(İmza)

Osman ÇİFTÇİ

ÖZGEÇMİŞ

1983 yılında Kayseri'nin Felahiye ilçesinde doğdu. İlkokul, ortaokul ve lise öğrenimini Kayseri'de tamamladı. 2008 yılında Erciyes Üniversitesi Mühendislik Fakültesi, Elektrik- Elektronik Mühendisliği Bölümünden mezun oldu. 2009-2010 yılında Hes Kablo'da mühendis olarak çalıştı. 2011 yılı Mart ayından itibaren Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nda Ulaştırma ve Haberleşme Uzman Yardımcısı olarak görev yaptı. Halen Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Haberleşme Genel Müdürlüğü'nde çalışmaktadır.