



Yayın No DPT : 2672

# **POSTA HİZMETLERİNİN SERBESTLEŞTİRİLMESİ**

**-Özelleştirme, Rekabet ve Regölasyon -**

**Uğur EMEK**

**İKTİSADİ SEKTÖRLER VE KOORDİNASYON GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
HUKUKİ TEDBİRLER VE KURUMSAL DÜZENLEMELER  
DAİRESİ BAŐKANLIĐI**

**MAYIS 2003**

**ANKARA**

ISBN 975 – 19 – 3355 - 2 (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> adresindedir.

Bu yayın 400 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir.

## İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b>	<b>v</b>
<b>ÖNSÖZ</b>	<b>vii</b>
<b>I. GİRİŞ</b>	<b>1</b>
<b>II. DİKEY BÜTÜNLEŞİK SEKTÖRLERDE ÖZELLEŞTİRME, REKABET VE REGÜLASYON</b>	<b>5</b>
II.1. Özelleştirme	6
II.2. Dikey Bütünleşik Sektörlerin Yapısı	8
II.3. Doğal Tekel Bileşeninin Düzenlenmesi	9
II.4. Dikey Bütünleşik Sektörlerde Düzenleyici Mekanizma Tasarımı	13
<b>III. POSTA HİZMETLERİNDE REKABET VE REGÜLASYON</b>	<b>17</b>
III.1. Posta Hizmetlerinin Tanımı	17
III.2. Posta Piyasalarının Mevcut Durumu	19
III.3. Posta Piyasalarının Yapısı	21
III.4. Posta Tekelinin Gerekçesi	24
III.4.1. Posta Hizmetleri Doğal Tekel midir?	25
III.4.1.1. Nakliye	26
III. 4.1.2. Tasnif	27
III.4.1.3. Kapı-Kapı Dağıtım	27

III.4.2. Ağ Dışsallığı Nedeniyle Posta Tekeli	
Ölçek Tasarrufu Sağlar mı?	30
III.4.3. Evrensel Hizmetin Posta Tekeliyle	
Finansmanı Zorunlu mudur?	31
III.4.3.1. Evrensel Hizmet	
Tanımı ve Gerekçesi	31
III.4.3.2. Evrensel Hizmet	
Zorunluluğunun Finansmanı	34
III.5. Posta Hizmetleri Özelleştirilebilir mi?	41
<b>IV. GENEL DEĞERLENDİRME VE</b>	
<b>POLİTİKA ÖNERMELERİ</b>	45
IV.1. PTT'nin Tekelci ve Rekabetçi	
Hizmetlerinin Ayırıştırılması	47
IV.2. Dikey Ayırıştırma	49
IV.3. Yatay Ayırıştırma	50
IV.4. Sonuç	54
<b>KAYNAKÇA</b>	59

**TABLO, ŞEKİL VE GRAFİKLER**

<b>EK 1: MUHASEBE VE YAPISAL AYRIŞTIRMANIN KARŞILAŞTIRILMASI</b>	65
<b>TABLO: 1- REKABETE AÇIK VE KAPALI FAALİYETLERİ KAPSAYAN SEKTÖRLER</b>	67
<b>TABLO: 2- OECD ÜYESİ ÜLKELERDE POSTA HİZMETLERİNDE KORUNAN ALANLAR</b>	68
<b>ŞEKİL: 1- DİKEY BÜTÜNLEŞİK SEKTÖRLERDE YAPININ VE DÜZENLEYİCİ MÜDAHALENİN DEĞERLENDİRİLMESİ</b>	69
<b>ŞEKİL: 2a- PTT'NİN TEKELCİ VE REKABETÇİ HİZMETLERİNİN AYRIŞTIRILMASI</b>	70
<b>ŞEKİL: 2b- TEKEL HİZMETLERİNİN DİKEY AYRIŞTIRILMASI</b>	71
<b>ŞEKİL: 2c- TEKEL HİZMETLERİNİN YATAY AYRIŞTIRILMASI</b>	72

<b>GRAFİK:1- PTT GELİRLERİ</b>	73
<b>GRAFİK:2- YURT İÇİ MEKTUP TRAFİĞİ</b>	74
<b>GRAFİK:3- OECD ÜLKELERİNDE KİŞİ BAŞINA MEKTUP GÖNDERİSİ</b>	75
<b>GRAFİK:4- SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE ÇALIŞAN BAŞINA MEKTUP POSTASI</b>	76
<b>GRAFİK:5- PTT PERSONEL SAYISINDA GELİŞMELER</b>	77

**KISALTMALAR**

<b>AM</b>	: Artan Maliyet
<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>APS</b>	: Acele Posta Servisi
<b>DİE</b>	: Devlet İstatistik Enstitüsü
<b>EC</b>	: European Commission
<b>EHZ</b>	: Evrensel Hizmet Zorunluluğu
<b>ET</b>	: Economic Theory of Regulation
<b>G</b>	: Gelir
<b>İSO</b>	: İstanbul Sanayi Odası
<b>KİT</b>	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>M</b>	: Maliyet
<b>OECD</b>	: Organization for Economic Cooperation and Development
<b>Pİ</b>	: Posta İşletmesi
<b>PTT</b>	: Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü
<b>TT</b>	: Türk Telekom A.Ş.
<b>TPHDDK</b>	: Telekomünikasyon ve Posta Hizmetleri Düzenleme ve Denetleme Kurumu
<b>TÜFE</b>	: Tüketici fiyat endeksi;
<b>UPU</b>	: United Postal Union



## ÖNSÖZ

Gelişmiş ya da gelişen çoğu ülkede ağ sanayilerinde serbestleşme girişimi başlatılmasına rağmen, posta hizmetlerinde devlet işletmeciliği altında yasal tekeller korunmaya devam etmektedir. World Bank (1996) “reformlar adına diğer kamu hizmeti sektörlerinde önemli adımlar atılmasına rağmen, posta hizmetlerinin eski düzenin son bastonlarından birisi olduğunu” ileri sürmektedir. Sidak ve Spulber (1995) ise “Amerikan ekonomisinde genel kural olarak tekelciliğe, mektup postasında ise rekabete kalkışmanın suç olduğunu” bildirerek bir ironiyi işaret etmektedir.

Türkiye'de haberleşme hizmetlerinin düzenli bir kuruluş eliyle yürütülmesi 1840 yılında Posta Nezaretinin kurulması ile başlatılmıştır. Daha sonra telgraf ve telefon hizmetlerini de bünyesinde toplayan işletme 1909 yılına kadar nezaret, 1909-1953 yılları arasında ise çeşitli vekaletlere bağlı Umum Müdürlük olarak idare edilmiştir. Kuruluş, 17 Ekim 1953 tarihinde 6145 sayılı Kanun ile "PTT İşletmesi Genel Müdürlüğü" adı ile İktisadi Devlet Teşekkülü haline getirilmiştir. PTT'nin bu hukuki durumu 21 Mart 1964 tarihinde yürürlüğe giren 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun Hükümlerine tabi bir teşekkül olarak devam etmiştir. Daha sonra 440 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 2929 sayılı Kanun ve bu Kanunu yürürlükten kaldıran 18 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı KHK ve 9 Kasım 1984 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Ana Statüsü ile PTT Kamu İktisadi Kuruluşu haline getirilmiştir.

PTT İşletmesi Genel Müdürlüğünün posta ve telekom hizmetleri 1 Mayıs 1995 tarihi itibarıyla 4000 sayılı kanun gereği ikiye ayrılmıştır. Halen telgraf hizmetlerinin işletilmesi [mülkiyet Türk Telekomünikasyon A.Ş.'ye aittir] ve posta hizmetlerinin sağlanması görevi Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT) tarafından yerine getirilmektedir.

PTT faaliyetlerini 2 Mart 1950 tarih ve 5584 sayılı Kuruluş Kanunu çerçevesinde yerine getirmektedir. 5584 sayılı Posta Kanununa göre, “açık ve kapalı mektuplar” ile “üzerlerinde haberleşme mahiyetinde yazı bulunan kartlar” posta tekeli kabul edilmiş ve tekel hizmetinin görülmesi görevi PTT’ye verilmiştir.

Posta piyasalarında evrensel hizmetin finansmanı ve haberleşmenin gizliliği adına posta tekeli imtiyazı çoğu ülkede kanunla devlet işletmelerine verilmiştir. Posta tekelinin kapsamını tayinde bazı ülkeler (örneğin, AB) posta gönderisinin ağırlığını esas alırken bazı ülkelerde niteliğini esas almaktadır. Türkiye’de de uygulamada bulunan 5584 sayılı Posta Kanunu ile gönderinin niteliği esas alınarak tekel kapsamı belirlenmeye çalışılmaktadır. Ancak, haberleşme teknolojilerindeki hızlı gelişme nitelik tanımını üzerinde farklı görüş ve tartışmalara yol açmakta ve uygulamada karmaşaya neden olmaktadır. Bu kapsamda, Türkiye’de sayıları son yıllarda hızla artan ulusal ve uluslararası kargo taşımacılığı şirketlerinin faaliyet alanlarını belirlemek güçleşmekte, bu şirketler posta tekelini ihlal ettikleri gerekçesiyle PTT tarafından sürekli mahkemeye götürülmektedir.

Dünyadaki genel eğilim posta hizmetlerinde serbestleşmeye gitmek yönünde iken mahkeme kararlarında kişisel haberleşme niteliği taşımayan ve kolayca çoğaltılabilen fotokopiler de tekel kapsamında değerlendirilerek tekel kapsamı genişletilmektedir. Çünkü, mahkeme kararları posta hizmetlerinde etkinlik ve bu hizmetlerin finansman yöntemlerinden çok haberleşmenin gizliliği ve güvenliği endişesini öne çıkarmaktadır. Oysa, devletin hizmet kalitesini teminen mutlaka işletmecilik yapması gerekmemektedir. Kurumsal İktisat, devletin denetleyici ve gözetici fonksiyonlarıyla vatandaşının kaliteli hizmete makul bir fiyattan erişebilmesini sağlayabileceğini ileri sürmektedir.

Bu çerçevede posta hizmetlerinin tanımının netleştirilmesi ve posta piyasalarının rekabetçi piyasa koşullarında yeniden yapılandırılması gerekmektedir. OECD ve AB ülkelerinin posta piyasalarında gelişen teknolojiye uygun olarak yürüttükleri serbestleşme hareketleri ve Yeni Düzenleyici İktisat (New Regulatory Economics) çerçevesinde PTT'nin faaliyetlerinin rekabete dayalı piyasa koşullarında yeniden yapılandırılması sektörde etkinliğin artmasına yardımcı olacaktır. Etkinlik artışı sonucunda bir taraftan posta hizmetlerinde kalite ve çeşitlilik artacak diğer taraftan da maliyet [yani rekabetçi piyasa koşulları altında belirlenen posta hizmetinin *fiyatı* ] düşecektir.

Özellikle son 10 yılda hızla gelişen Yeni Düzenleyici İktisat dikey bütünleşik altyapı sektörlerinde hizmet verimliliğinin artırılması için; sektörün alt bileşenlerine ayrılması; rekabete açılabilen bileşenlerin rekabet kuralları çerçevesinde piyasa disipliniyle; doğal tekel

bileşeninin ise bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından düzenlenmesi ve denetlenmesi gerektiğini ileri sürmektedir.

Diğer taraftan, Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programında "PTT'nin yeniden yapılandırılması konusunda ön çalışmaların tamamlandığı, fakat nihai aşamaya henüz gelinemediğinden bahisle, posta hizmetlerinde devlet tekelinin kaldırılması ve pazarın serbestleştirilmesi hedefine yönelik bir gelişmenin gerçekleştirilemediği belirtilmektedir. Ulusal Programda, "posta hizmetlerinde AB ülkelerinin serbestleştirme çalışmaları dikkate alınarak gerekli yasal düzenlemelerin yapılacağı ve PTT'nin yeniden yapılandırılması tamamlanarak, posta hizmetlerinde kalitenin artırılacağı" taahhüt edilmektedir.

İptal edilen 2001 Türkiye İktisat Kongresi'ne kabul edilen "Dikey Bütünleşik Altyapı Sektörlerinde Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon. Posta Hizmetleri Nereye Kadar Tekel Kalabilir?" isimli Tebliğim ile İktisat, İşletme ve Finans'da yayınlanan "Altyapı Hizmetlerinde Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon" isimli makalemin ve Rekabet Kurumu Perşembe Konferansında sunduğum ve daha sonra geliştirilmiş versiyonu Rekabet Dergisi'nde yayınlanan "Posta Hizmetlerinde, Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon" isimli tebliğimin birleştirilmiş, geliştirilmiş ve genişletilmiş versiyonu olan bu çalışmada, posta hizmetleri Yeni Düzenleyici İktisat yazını AB Direktifleri çerçevesinde ele alınmakta; sektörde rekabetçi piyasa koşullarının sağlayacağı etkinlik artışından istifade edebilmek için yapılması gereken yapısal değişiklikler değerlendirilmekte ve politika önermeleri

getirilmektedir. Çalışma, posta piyasalarının yeniden yapılandırılması gibi önümüzdeki dönemde gündeme gelecek önemli bir konuda olası tartışmalara nesnel bir platform sağlamayı hedeflemektedir.

Çalışmada olabilecek bütün hatalar kuşkusuz tamamıyla bana aittir. Ancak, her çalışmada olduğu gibi bu çalışmada da üçüncü kişilerin değişik seviyelerde katkıları olmuştur. Bunların başında Planlama Uzmanları ve sevgili mesai arkadaşlarım Sayın Hasibe Işıklı ve Murat İnce gelmektedir. Bu nedenle, başta sayın Işıklı ve İnce olmak üzere çalışmaya esas teşkil eden tebliğlerin hazırlanması ve sunulması aşamasında katkı sağlayan bulunan pek çok anonim kişiye yapmış oldukları değerli yorumları için teşekkür ediyorum. Ve nihayet, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürü Sayın Cüneyd Düzyol ve DPT Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanı Sayın Osman Yılmaz'a da bu çalışmanın hazırlanması aşamasında yapmış oldukları yorum ve değerlendirmeleri için teşekkür ediyorum.

Okuyucuya faydalı olmasını dilediğim çalışmamı beynimdeki ve gönlümdeki varlığıyla en büyük yardımcım olan kızım *Simge*'ye armağan ediyorum.

Uğur EMEK

Mayıs 2003/ ANKARA



## I. GİRİŞ

Yirminci yüzyılın özellikle ilk yarısında, gelişmiş ya da gelişen çoğu ülke altyapı (ağ) hizmetlerini Kamu İktisadi Teşebbüslerine (KİT) gördürmüştür. Son yirmi yılda özellikle gelişmiş ülkelerin çoğu ve pek çok gelişen ülkede özelleştirme ve piyasalarda rekabetin tesisi için devlet altyapı hizmetleri işletmeciliğinden çekilerek, bu alanlarda düzenleyici ve denetleyici bir işlev üstlenmeye başlamıştır.

Yirminci yüzyılın sonlarında başlayan özelleştirme dalgasının başlıca nedeni devlet işletmelerinin bu sektörlerde göstermiş olduğu yetersiz performanstan kaynaklanmaktadır. Bu yetersizliğin, diğerlerinin yanısıra, *birinci nedenini*; geniş halk kitlelerinin kullandığı altyapı hizmetlerinin bedelinin siyasi kaygılarla düşük (hatta maliyetin altında) tutulması ve teşebbüslerin hizmet kalitesini artırmak için yeterince firma içi fon yaratamaması oluşturmaktadır. *İkinci olarak*, siyasi kaygılarla izlenen istihdam politikaları bu kuruluşlarda verimliliği düşük, maliyeti yüksek işgücü istihdamına yol açmıştır. *Üçüncü önemli nedeni* ise, yolsuzluk ve siyasi istismar nedeniyle bu işletmelerde yatırım ve işletme aşamasında alınan irrasyonel kararlar oluşturmaktadır (Noll, 2000).

Bu gelişmeler çerçevesinde, bir taraftan *firma içi etkinliği* diğer taraftan da piyasalardaki *tahsisat etkinliğini* (allocative efficiency) artırmak adına, özelleştirme uygulamalarıyla devletin işletmecilik yaptığı ticari faaliyetlerdeki *mülkiyet hakları* kamudan özel sektöre devir edilmeye başlanmıştır. Mülkiyet haklarının kamudan özel sektöre transfer

edilmesinin, özelleştirilen şirketin yöneticilerinin müşevvik (incentive) ve davranış yapılarını ve dolayısıyla şirketin performansını, genellikle olumlu yönde etkileyeceği beklenmektedir. Ancak, yöneticilerin müşevvik ve davranış yapıları mülkiyet hakları ile beraber firmanın faaliyet gösterdiği piyasaların *rekabet ve düzenleyici kurallarına* da doğrudan bağlıdır. Diğer bir deyişle, dikey bütünleşik altyapı sektörlerinde özel sektörün katılımından beklenen etkinliği elde edebilmek için bu piyasalarda rekabet ve regülasyon<sup>1</sup> kurallarının saydam ve etkin bir biçimde uygulanması gerekmektedir.

Ağ sanayileri genel olarak elektrik, doğal gaz, boru hatları, demiryolları, telekomünikasyon, posta, sulama ve kanalizasyon gibi sektörleri kapsamaktadır. Bu sektörlerin ortak özellikleri:

- sermaye yoğun olması ve yüksek batık maliyet içermesi,
- diğer pek çok sektöre girdi sağladıkları için ekonomide çarpan etkilerinin büyük olması,
- toplumsal refah adına tüketicilerin bu hizmetleri kullanmasının gerekli olması
- ölçek ve kapsam tasarrufları nedeniyle bileşenlerinin bir bölümünün doğal tekel niteliği taşımasıdır.

---

<sup>1</sup> Değişik çalışmalarda “regülasyon” kavramının karşılığında “düzenleme” ibaresi kullanılmaktadır. Bu çalışmada bu kavramlar eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Emek (2002a) bu kavramların içerdiği anlamı şu şekilde nitelendirmektedir: “düzenleme (regülasyon), yaptırım tehdidi ile desteklenen ve gerçek ve tüzel kişilerin

Bu analiz çerçevesinde bakıldığında; posta sektörünün de ağ sanayilerinin yukarıda belirtilen özelliklerine benzediği görülmektedir. Posta sektöründe doğal tekel niteliği taşıyan bir bileşen bulunmakta ve doğal tekel işletmeciliği yapan posta şirketi potansiyel olarak rekabete açık olan *aşağı* (downstream) ve *yukarı* (upstream) alt sektörlerde de faaliyet göstermektedir. Bu tür faaliyetlerin sunulduğu sektörler *dikey bütünleşik doğal tekel*<sup>2</sup> (vertical-integrated natural monopoly) olarak isimlendirilmektedir.

Dikey bütünleşik altyapı sektörlerinin (ya da ağ sanayilerinin) ortak düzeyde muhtelif özellikleri bulunmakla beraber önemli açılardan da farklılıklar içermektedir. Bir sonuca varmak yerine bir tartışmayı hedefleyen bu çalışmanın bulgularına göre; yasal olarak devlet tekeli olarak kabul edilen posta hizmetlerinde kaynak açığının giderilmesi ve müşevviğe dayalı yenilikçi bir girişimciliğin tesisi için posta piyasalarına özel sektörün katılımının sağlanması; statik ve dinamik etkinliği elde etmek için sektörde yeniden yapılandırmaya gidilmesi ve rekabet politikalarının etkili bir biçimde uygulanması; toplumun özgür, gizli ve kaliteli haberleşebilmesi ve asgari hizmetin sunumunu teminen devlet tarafından mektup dahil bütün gönderi hizmetlerinin gizlilik ve hizmet kalitesi standartlarının düzenlenip, denetlenmesi gerekliliği sonucuna varılmıştır.

---

kullanabilecekleri taktir yetkileri üzerine getirilen kamu sınırlamalarıdır ( müdahaleleridir)” .Bu çalışmada da düzenleme kavramı için bu tanımlanma benimsenmektedir.

Bu çalışmanın kapsamı genel olarak iki başlık altında toplanmaktadır. İlk bölümde, ağ sanayilerinin ortak özellikleri ele alınarak özelleştirme, rekabet ve regülasyon politikaları incelenecektir. İkinci bölümde, bu politikalar çerçevesinde posta sektörünün özellikleri incelenip, posta hizmetlerinde etkinliği artırabilmek adına rekabet politikalarının ne ölçüde uygulanabileceği tartışılacaktır.

---

<sup>2</sup> Nihai bir mal ve hizmetin üretiminde iki ara mal veya hizmet *tamamlayıcı* ise bu iki ara malın *dikey ilişki*; *ikame* ise *yatay ilişki* içinde olduğu kabul edilmektedir.

## II. DİKEY BÜTÜNLEŞİK SEKTÖRLERDE ÖZELLEŞTİRME, REKABET VE REGÜLASYON

Dikey bütünleşik alt yapı sektörlerinde özelleştirme, rekabet, deregülasyon ve regülasyon uygulamaları, politik tercihler bir yana, açık bir iktisadi hedef yerine, iktisadi hedefleri elde etmenin bir aracı olarak değerlendirilmelidir. Bu nedenle özelleştirme, düzenleme ve rekabet politikalarını irdelemeden önce bu hizmetlerden beklenen kamusal hedefleri belirlemek gerekmektedir. Joskow (1998) bu hedefleri genel olarak beş başlık altında toplamaktadır.

- i. Arz ve talebi etkin bir biçimde dengeleyecek ve yatırımları finanse edecek fonları harekete geçirmek amacıyla sektöre giriş çıkışlar özendirilmelidir.
- ii. Daha fazla ileri teknoloji yatırımı yapıp, işletme maliyetlerini azaltarak sektörde verimlilik artırılmalıdır.
- iii. Sektörün sermaye ihtiyaçlarının sektör içi fon akımlarından sağlanması için toplam gelir ve giderler sektör içinde tutulmalıdır.
- iv. Fiyatların ve pazara girişin serbestleştirildiği alanlarda, rekabetin kaynak tahsisini yönetebilmesi için fiyatlar mümkün olduğunca piyasa koşullarında belirlenmelidir.
- v. Tüketici refahı için düzenlenen alanlarda fiyatlar, gerçek maliyetleri yansıtacak yöntemlerle belirlenmelidir.

## II.1. Özelleştirme

Son yirmi yılda çoğu ülke, farklı amaçları bulunsa da, özellikle teşebbüs performansını geliştirmek için, özelleştirme, piyasaların serbestleştirilmesi ve regülasyon yönünde uygulamalar başlamıştır. Özelleştirme, bir taraftan kamu varlıklarının mülkiyetinin tamamı veya bir kısmının özel teşebbüslere devri diğer taraftan da yakın bir zamana kadar kamu hizmeti olarak nitelenen bazı altyapı hizmetlerine özel sektörün imtiyaz<sup>3</sup> sözleşmeleri aracılığıyla katılımının sağlanması şeklinde uygulanmaktadır. Özelleştirme uygulamalarıyla beraber, devletin piyasa aktörlerinin karar alma süreçlerini etkileyen pozisyonundan çekilmesini öngören *deregülasyon* ve piyasaya yeni firmaların girmesine imkan tanıyan *serbestleşme* politikaları da çoğu ülke tarafından uygulanmaya başlanmıştır.

Teorik olarak, özel sektör firmalarının, *gevşek bütçe kısıtı* (soft budget constraint) ile çalışan kamu teşebbüslerinin aksine, *katı bütçe kısıtı* (hard budget constraint) ile çalışmalarını ve hizmetin sunumunu *depolitize* etmeleri nedeniyle daha *etkin* çalıştıklarını söylemek mümkündür. Özellikle çoğu gelişen ekonomide altyapı hizmetleri yakın bir zaman kadar kamu sektörü tarafından sağlandığından, arz koşulları ve talep yapısını değerlendirerek bu hizmetlerin sunumunda kamu ve özel sektörün performans üstünlüğünü karşılaştıran çok

---

<sup>3</sup> Bu çalışmada, imtiyaz kavramı idarenin sahip olduğu tekelleri mülkiyet haklarının sınırlı bir süre için özel sektöre devri şeklinde alınmaktadır. Son zamanlarda iktisat yazınında imtiyaz (concession) kavramının karşılığı olarak, yaygın bir biçimde “franchise” terimi kullanılmaya başlanmıştır. Özel sektör kuruluşlarının imtiyaz işlerini nasıl göreceği tartışması bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Bu nedenle, çalışmada özelleştirme süreciyle ilişkin hukuki tartışmalara girilmemektedir. Bu konuda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Emek, 2000.

ülkeli ampirik bir kanıt bulunmamaktadır. Ancak, kamu teşebbüsleriyle karşılaştırıldığında, özel sektör işletmeciliğinin verimliliğinin daha yüksek olduğunu ileri süren çalışmalar bulunmaktadır (Charles ve Tarr, 1993; Stiglitz, 1999; Vickers ve Yarrow, 1988; Winston, 1993; World Bank 1997, 1996a, 1995).

Vickers ve Yarrow (1988), İngiltere örneğinden hareketle, piyasada hakim durumda olan firmaların özelleştirilmesinin *firma içi etkinliği* artırdığını; ancak, bu firmaların kar arayışlarının rekabet ve regülasyon kısıtlarıyla denetlenmediği takdirde *tahsisat etkinliğinin* bozulabilme riskinin bulunduğunu ileri sürmektedir. Aynı şekilde, Kwoka (1996) da özelleştirmenin *maliyet (firma içi) etkinliğini* artırdığını; ancak rekabetin bulunmadığı piyasalarda fiyatlar üzerindeki etkisinin belirsiz [muhtemelen olumsuz u.e.] olduğunu ileri sürmektedir.

Kliengebiel ve Ruster (2000), yükselen ekonomilerde özel sektörün altyapı hizmetlerine katılımda isteksiz davranmasının ve bu nedenle ortaya çıkan kaynak yetersizliğinin nedenleri arasında bu ülkelerdeki ticari ve politik risklerin yanı sıra, olumsuz hukuki ve düzenleyici altyapıyı, sağlıksız işleyen piyasa yapısını, istikrarsız maroekonomik şartları, ev sahibi ülkenin formel ve informel kurumlarının yetersiz mali, teknik, ve kurumsal kapasitesini, gerekli bilginin zamanında ve yeterince elde edilememesini, kamu alım ihalelerinde yaşanan ayrımcılık ve yolsuzlukları, ve mali piyasaların kırılgan ve oynak yapısını göstermektedir.

Laffont (1998) ve Stiglitz (1999), gelişen ülkelerin özelleştirme ve rekabet politikalarını uygulayabilmek için kurumsal altyapı eksikliklerinin bulunduğunu, gelişmiş ülkelerin özelleştirme ve rekabet politikalarından elde ettikleri başarıyı elde etmek istiyorlarsa, gelişen ülkelerin de bu kurumsal altyapı eksikliklerini gidermek için gereken önlemleri almaları gerektiğini ileri sürmektedir. Stiglitz (1999) gelişen ülkelerin, özelleştirme uygulamalarından başarı elde edilebilmesi için, rekabet ve regülasyon politikalarının yanı sıra adil ve etkili bir biçimde sözleşmeleri icra eden *hukuki altyapı* ile etkili bir biçimde işleyen *iflas hukukuna* sahip olmaları gerektiğini bildirmektedir. Laffont (1998)'a göre ise rekabet politikalarını uygulamakta güçlük çeken gelişen ülkelerin, bu politikaların uygulamasında başarı elde edebilmesi için *etkili bir vergi sistemine; denetim uzmanlığına; kaliteli eğitime; etkili bir mali sisteme; kredibilitesi bulunan hükümetlere; regülatörlerin düzenleme tuzağına (regulatory capture) düşmemesi ve yolsuzluk riskinin en aza indiği idari kapasiteye sahip olması* gerekmektedir. Joskow (1998) idari kapasite çerçevesinde düzenleyici kurumların “bağımsız”, “saydam”, “uzman”, “güvenilir” ve “hesap verebilir” olması gerektiğini ileri sürmektedir.

## II.2. Dikey Bütünleşik Sektörlerin Yapısı

Dikey bütünleşik ağ sanayileri, rekabete açılmayan doğal tekeller niteliğindeki bir bileşen ile bu bileşenin aşağı ve/veya yukarısında bulunan rekabete açık bir veya birden çok bileşen ile bütünleşik olduğu sektörlerdir. Yukarıda da belirtildiği gibi, demiryolu, posta, elektrik, telekom, sulama ve kanalizasyon hizmetleri bu sektörlerdir. Örneğin, elektrik

sektöründe elektriğin üretim ve arzı rekabete açılabilirken; *şehirler arası iletimi ile şehir içi dağıtımı* doğal tekel niteliğindedir (Bu konuda farklı sektörlerde karşılaştırmalı bir değerlendirme için bkz Tablo: 1).

Klein (1996) ve Laffont (1994) ağ sanayilerinde piyasaları rekabete açarken kullanılan *kıyaslama modelinin* sektörün *doğal tekel bileşeni olduğunu* bildirmektedir. Doğal tekel, rekabete açık piyasalardaki teşebbüslere sunduğu hizmetin şart ve koşullarını belirlerken (örneğin rakipler arasında fiyat ve/veya zamanlama farklılaştırması yaparak) hizmet sunumunda darboğaz yaratıp rekabeti kısıtlayabilir. Çünkü, doğal tekel rekabete açık bileşendeki rekabeti kısıtlayabilecek *müşevvik* ve *güce* sahiptir.

Rekabete açık bileşende rekabetçi bir yapıyı tesis etmek, piyasalarda genellikle etkili ve etkin bir hizmet sunumuna imkan tanıyacaktır. Bu bileşenlerde rekabeti sağlamak; bir taraftan etkinliği, yeniliği ve tüketicilere sunulan ürün çeşidini artıracak; diğer taraftan da düzenleme ve denetim müdahalelerinin *piyasa tökezlemesinin* (market failure) özüne yoğunlaşmasını kolaylaştıracaktır.

### **II.3. Doğal Tekel Bileşeninin Düzenlenmesi**

Rekabete dayalı piyasalar, çoğu zaman teşebbüsleri etkin kaynak dağılımı çerçevesinde faaliyet göstermeye iten bir *müşevvik* (incentive) sistemi sağlamaktadır. Aynı

şeyi rekabetin mümkün olmadığı doğal tekel süreci için söyleyebilmek mümkün değildir.<sup>4</sup> Veri teknoloji koşullarında bir firmanın iki ya da daha fazla firmayla karşılaştırıldığında daha az maliyetle üretim yapması durumunda *doğal tekelin* varlığından söz edilebilir.

*Kamu yararı* (public interest) yaklaşımı *piyasaların tökezlediği* durumlarda; etkinliği ve iktisadi refahı artırmak adına devletin piyasaları düzenleyip denetleyerek müdahale etmesi gerektiğini ileri sürmektedir.<sup>5</sup> Piyasaların tökezlemesi; piyasalarda negatif/pozitif

---

<sup>4</sup> Baumol (1982) tekeli bir yapı bulursa bile *batık maliyetin* (*sunk cost*) olmadığı sektörlerde *rekabet baskısının* (contestable markets) olabileceğini; Demzets (1968) ise tekeli piyasalarda *pazar içi rekabet* (competition within market) tesis etmek mümkün olmasa bile *pazar için rekabetin* (competition for market) mümkün olduğunu, bu nedenle de regülasyona gerek bulunmadığını ileri sürmektedir. Baumol (1982)'un ileri sürdüğü rekabet baskısı yaklaşımının temel varsayımı batık maliyetin sıfır olmasıdır. Ağ sanayilerinde tanımı gereği, batık maliyetin yüksek olması nedeniyle *rekabet baskısı* yaklaşımının geçerli olamayacağı açıktır. Demzets (1968)'in iddiasına karşı Joskow (1998)'un cevabı pazar için rekabetin, servis kalitesinin iyi tanımlandığı; hizmet süresinin kısa süreli ve batık maliyetin düşük olduğu; varlıkların belirli bir coğrafi alana ait olmadığı; sözleşme bitiminde varlık değerlemesinin kolay olduğu atık toplama, itfaiye ve ambulans gibi yerel hizmetler için geçerli olabileceğini; ancak diğer sektörlerin gene de düzenlenmesi gerektiği yönündedir. *Pazar için rekabet* yaklaşımı (ihale-auction) Emek (2001b) de detaylı olarak incelenmiştir. Kanaatimizce, statik ve dinamik etkinlik adına; doğal tekel hizmetlerinin sunumunda; özel sektöre imtiyaz sözleşmelerinin ihale yöntemiyle verilmesi ve bu sektörlerde teşebbüs davranışlarının ise devlet tarafından gene de düzenlenip denetlenmesi gerekmektedir.

<sup>5</sup> Özellikle de kamu yararı yaklaşımına karşı çıkan *Regülasyonun Ekonomik Teorisi* (Economic Theory of Regulation-ET), düzenleyici sürecin ekonomik rantın çıkar grupları arasında yeniden dağılımına neden olduğunu; bundan da güçlü lobicilik yapabilen grupların daha çok istifade edebildiğini; bu nedenle de devletin düzenleyici alanlardan çekilmesi gerektiğini ileri sürmektedir (Stigler, 1971; Posner, 1974; Peltzman, 1976). Bu tartışmalar çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Ancak, çalışmanın özünde *kamu yararı teoremi* esas alınmıştır.

dışsallıkların bulunması; bilginin eksik olması; kamu mallarının varlığı; rekabetin eksik olduğu *doğal tekel* durumlarında ortaya çıkmaktadır.<sup>6</sup>

Stiglitz (1999) özelleştirme sonrasında piyasalarda rekabetin bulunmadığı durumlarda etkinlik ve eşitlik adına ileri sürülen kamusal hedeflerin elde edilemeyeceğini; denetlenmeyen özel tekellerin tüketicilere daha yüksek fiyattan hizmet sunabileceğini ileri sürmektedir. Stiglitz (1999) denetlenmeyen özel tekellerin etkin ve yenilikçi bir şekilde çalışmadığı yönünde kanıt bulunduğunu bildirmektedir. Bu nedenlerle, özel tekellerin ekonomik kararlarına *öncülük edecek* ya da bu kararları kısıtlayacak bir *müşevvik sistemi* tesis etmek amacıyla düzenleyici bir politika setinin uygulanması gerekmektedir.

Stiglitz (1998) piyasa tökezlemesini telafi etmek adına yapılan hükümet müdahalelerinin de tökezleyebileceğini (government failure); bunun da en önemli nedeninin, demokratik sistemlerde iktidarların seçimle değişimi neticesinde hükümetlerin politika değişikliğine gitmeleriyle ortaya çıkan *taahhüt yetersizliğinden* kaynaklandığını bildirmektedir. Değişen iktidarlar nedeniyle devletin uzun süreli taahhütlere girememe çelişkinsini aşmak ve tüketicisi çok olan ve çarpan etkisiyle diğer sektörleri de önemli ölçüde etkileyen ağ sanayilerindeki teşebbüs kararlarına (örneğin, fiyat, yatırım teknolojisi, yatırım bölgesi) yönelik siyasi müdahaleleri en aza indirmek amacıyla, uzun süreli batık maliyet ve dolayısıyla güven ortamı gerektiren bu sektörlerdeki *tüketici*, *yatırımcı* ve *siyasetçi*

<sup>6</sup> Piyasa tökezlemeleri konusunda genel bir değerlendirme için bkz. Emek (2002a).

*denkleme bağımsız bir düzenleyicinin* önceden belirlenen kuralları şeffaf bir biçimde uygulamak üzere dahil edilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, ET ekolünün lobicilik endişesi ile ileri sürdüğü asil (düzenleyici) /vekil (teşebbüs) arasındaki *muhtemel gizli anlaşmayı* (collusion) önlemek için; düzenleyici mekanizma regülatorün taktir yetkisini sınırlandıracak<sup>7</sup> ve hatta tüketiciyi de oyuna dahil edecek<sup>8</sup> şekilde aşağıdaki *hiyerarşi* silsilesi içinde yeniden tasarlanabilir.

tüketici (seçmen) → hükümet → düzenleyici → teşebbüs

Bu hiyerarşi sıralamasında, *asil-vekil* (principal-agent) ilişkisi zincirin farklı halkaları göz önünde bulundurularak tasarlanabilir (Vickers ve Yarrow, 1988: s.107-110). Laffont (1994) *vekalet* (agency) teoreminde asilin devlet ve/veya regülator, vekilin de teşebbüs olduğunu bildirmektedir. Vekilin temel amacı kar en çoklaması; asilin amacı ise vekilin malumat avantajı ve stratejik davranışından kaynaklanan *müşevvik kısıtı* altında sosyal refahı en çoklamaktır. Asil-vekil teoremi çerçevesinde, regülasyonu asimetrik bilgi koşullarında altında denetim problemi olarak niteleyen *Yeni Düzenleyici İktisat* tekelci istismardan kaçınmak için kamu müdahalesinin yöntemi ve sınırlarını belirlemeyi hedefleyerek *optimal regülasyonu* karakterize etmeye çalışmaktadır (Laffont, 1994).

<sup>7</sup> Örneğin, hükümet fiyat tavanı (TÜFE-X) uygulamasıyla düzenleyicinin taktir yetkisini sınırlandırıp; teşebbüsün müşevvikini artırmaya çalışabilir. (X:düzenleyicinin sektörde öngördüğü verimlilik artışı).

<sup>8</sup> Tüketici denetiminin en etkin yöntemi regülatorün saydam çalışması; yani, teşebbüs davranışları (fiyat, üretim miktarı ve kalitesi vs.) ile ilgili kararların alındığı toplantılara tüketici temsilcilerinin de dahil edilmesidir.

#### II.4. Dikey Bütünleşik Sektörlerde Düzenleyici Mekanizma Tasarımı

Çoğu ağ sanayinde, *ölçek ve/veya kapsam tasarrufları* nedeniyle doğal tekel ve potansiyel rekabete dayalı hizmetlerin dikey bütünleşik olması gerekliliği yakın geçmişe kadar genel kabul görmüş bir yaklaşımdı. Dikey bütünleşik yapının sürdürülmesi için üç iktisadi argüman ileri sürülmektedir. Birincisi, hizmetin gerektirdiği yatırımlar arasında yakın ilişki varsa *işlem maliyetini düşürmek*; ikincisi, iki firma arasında bilgi akışını geliştirip, hızlandırarak *etkinliği artırmak*; üçüncüsü de bir ya da birden çok seviyede hakim durumun kötüye kullanılmasından kaynaklanan *fiyat tahribatını azaltmaktır*.

Ağ sanayilerinin dikey olarak bütünleşik tutulmasının önemli bir gerekçesi de bu sektörlerdeki evrensel hizmet zorunluluğudur (Chisari ve Estache, 1999; Cremer vd. 1998a, 1998b). *Evrensel hizmet zorunluluğu, teşebbüsün hizmeti makul bir bedel karşılığında ve iyi kalitede tüm kullanıcıların erişimine sunması* şeklinde tanımlanabilir. Evrensel hizmetin gereğini ve finansmanını yerine getirmek için çoğu ülke ağ hizmetlerini kamu teşebbüsleri aracılığıyla gördürmüştü; çıkar grupları arasında çapraz sübvansiyon uygulayarak, genellikle hizmeti ülke genelinde tüm kullanıcılara tek fiyattan sağlamıştır.

Dikey bütünleşik ağ sanayilerinde kaynak eksikliğini gidermek için özel sektörün katılımı ve sektörün düzenlenmesi amacıyla politika seçeneği olarak, genellikle üç alternatif bulunmaktadır:

- i. ölçek tasarrufu adına, hiçbir bileşenini rekabete açmadan dikey bütünleşik tekeli muhafaza etmek;
- ii. dikey bütünleşik yapıyı bozmadan, rekabetçi bileşenlere yeni teşebbüslerin girmesine izin vermek ve bunların doğal tekel faaliyetine dikey bütünleşik tekelle adil koşullarda erişimi sağlayan düzenlemeler yapmak;
- iii. sektörde *dikey ayırıştırma* (unbundling) giderek, rekabetçi piyasalardaki tüm firmaların doğal tekel hizmetine eşit ve saydam koşullarda erişimini sağlamaktır.

Birinci seçenek çoğu gelişen ülkedeki bu sektörlerde devlet işletmeciliğinin mevcut durumunu yansıtmaktadır. İkinci seçenek halen Türkiye ve bazı Avrupa ülkelerinde telekom sektöründeki yeniden yapılanmaya; üçüncü seçenek ise 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda benimsenen ayırıştırma yaklaşımına örnektir.

Son yıllarda çoğu ülke, ağ sanayilerinde ortaya çıkan kaynak/yatırım açıklarını karşılamak amacıyla özel sektörün katılımını sağlamaya; tahsisat ve dinamik etkinliği artırmak adına, dikey bütünleşik sektörleri özelleştirme sonrası rekabete açmaya; darboğaz yaratan doğal tekel faaliyetlerini de düzenlemeye başlamıştır.

(ii) veya (iii) yaklaşımı çerçevesinde, dikey bütünleşik sektörlerde düzenleme yapan ülkelerin temel olarak karşılaştıkları politika seçenekleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Şekil 1 de sektörü yeniden yapılandırma alternatiflerinin seçimine rehber olmak amacıyla özet bir değerlendirme verilmektedir):

- Dikey bütünleşik teşebbüsün doğal tekel faaliyetine erişim düzenlemesi<sup>9</sup> (davranış düzenlemesi).
- Rekabete açık ve kapalı faaliyetlerin sahiplik ayrıştırması (yapısal düzenleme). Sahiplik ayrıştırmasının yanısıra, önceden tanımlanmış standartlar çerçevesinde *muhasabe ayrıştırması* (Örneğin, Avrupa Birliğinde posta hizmetleri); aynı şirket içinde yönetim ayrıştırması; ve aynı şirketin yasal olarak farklı şirketlere ayrıştırılması ise çoğu ülke tarafından hem dikey hem de yatay ayrıştırma yöntemi olarak kullanılmaktadır.
- Rekabetçi bileşendeki teşebbüslerin, doğal tekele ortak sahipliği (yapısal düzenleme).
- Doğal tekelin, rekabetçi bileşende faaliyetine sınırlama getirilmesi (yapısal düzenleme).
- Doğal tekelin bölgesel tekellere bölünmesi – *görelî rekabet*<sup>10</sup>-(yapısal düzenleme).

---

<sup>9</sup> *Erişim düzenlemesi* (access regulation): Düzenleyicinin rekabete açık bileşendeki rakip teşebbüslerin, dikey bütünleşik teşebbüsün doğal tekel hizmetine erişim koşullarını belirleyerek rekabeti sürdürmesidir. Taraflar, düzenleyiciye başvurmadan erişim koşullarını anlaşarak da belirleyebilir. Regülatör ayrıca, erişim isteklerinin tamamının karşılanabileceği şekilde, doğal tekel faaliyetinin kullanılabilir kapasitesini de değerlendirir ve gerekli yatırımın yapılmasını temin eder.

<sup>10</sup> *Görelî rekabet* (yardstick competition): *Yardstick rekabette*, bölgesel bir tekelin fiyatı diğer bölgenin tekelinin maliyetine göre belirlenir. Bölgelerin tam olarak karşılaştırılmasının mümkün olduğu durumlarda; her bir bölge için sektörün ortalama maliyeti seviyesinde fiyat belirlenmesi; bölgelere maliyetlerini düşürmek için güçlü bir müşevvik verecektir. Böylece, tüm sektörde maliyet ve fiyatların düşmesi beklenir. Coğrafi nedenlerle maliyet yapısının farklılık gösterdiği durumlarda; düzenleyici, teşebbüsün denetimi dışındaki görünen açık maliyet farklılıklarına göre bölgesel fiyatları ayarlar. Maliyet farklılıklarının etkisizlik veya teşebbüsün denetiminin

Joskow (1998), düzenleme reformunun hangi hızda gerçekleştirileceğinin, diğerlerinin yanısıra<sup>11</sup>:

- mevcut sistemin performansına,
- ülkenin mevcut yasal ve idari kapasitesine,
- rekabetçi bileşende rekabetin gelişme hızına,
- etkili düzenleyici kurumların ihdası için gereken zamana bağlı olduğunu bildirmektedir.

---

dışında faktörlerden kaynaklandığının kesinlikle ayırt edilememesi durumunda; maliyet ayrıştırmasında ekonometrik teknikler kullanılır.

<sup>11</sup> Bağımsız düzenleyici kurumların Türkiye uygulaması konusunda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Emek (2002b).

### III. POSTA HİZMETLERİNDE REKABET VE REGÜLASYON

Gelişmiş ya da gelişen çoğu ülkede ağ sanayilerinde serbestleşme girişimi başlatılmasına rağmen posta hizmetlerinde devlet işletmeciliği altında yasal tekeller korunmaya devam etmektedir. World Bank (1996) “*reformlar adına diğer kamu hizmeti sektörlerinde önemli adımlar atılmasına rağmen, posta hizmetlerinin eski düzenin son bastonlarından birisi olduğunu*” ileri sürmektedir. Sidak ve Spulber (1995) ise “*Amerikan ekonomisinde genel kural olarak tekelciliğe, mektup postasında ise rekabete kalkışmanın suç olduğunu*” bildirerek bir ironiyi işaret etmektedir.

Diğer ağ sanayilerinde serbestleşmenin getirdiği etkinlik ve yenilik; telefon, faks, internet ve elektronik posta gibi teknolojik hizmetlerin mektup taşımacılığına rakip olması ve rekabette mektup postasının açık ara önünde gitmesi; mevcut devlet tekellerinin sahip olduğu ayrıcalıkların sektörün rekabete açık bileşenindeki rakiplerin giderek artan şikayetine neden olması; regülasyon iktisadının dikkatini posta hizmetlerine çevirmesinde etkili olmuştur. Bir çok OECD ülkesi farklı yöntemlerle de olsa posta hizmetlerinde serbestleşme girişimlerine başlamıştır (Tablo: 2).

#### III.1 Posta Hizmetlerinin Tanımı

Teknolojik açıdan bakıldığında posta hizmeti, gönderiyi bir noktadan diğerine *taşıyan nakliye ve dağıtım* hizmetleri bütünüdür. Bu açıdan bakıldığında posta

hizmetlerinin nakliye ve dağıtımın diğer türleri olan gemi ve kamyon taşımacılığı ile evlere dağıtılan el ilanlarından bir farkının bulunmadığı görülmektedir.

Ancak, posta hizmetlerini diğer nakliye/dağıtım hizmetlerinden ayıran özellikler de bulunmaktadır. Posta hizmetlerinin esası, üzerinde adres bulunan gönderiyi *kamusal bir ağ içerisinde düzenli ve programlı olarak dağıtmaktır*. Bir ağ içerisinde düzenli ve programlı gönderi dağıtımının yaratmış olduğu ölçek ve kapsam tasarrufları posta hizmetlerini diğer nakliye/dağıtım hizmetlerinden ayırmaktadır. Posta hizmetlerinin özünü, kişisel mektuplar, tebrik kartları, fatura ve el ilanları ile diğer yazılı kişisel iletişim araçları gibi gönderiler oluşturmaktadır (OECD, 1999).

Diğer posta hizmetleri arasında ise *koli taşımacılığı, acele posta servisi (APS) ve havale* gönderileri sayılabilir. Zamana duyarlı APS gönderilerinin küçük hacimli olması nedeniyle bu alanda düzenli ve programlı bir kamusal ağın desteklenmesi iktisaden rasyonel değildir. Bu nedenle, çekirdek posta hizmetlerinden ayrı tutulmaktadır. Aynı şekilde, çoğu hane halkı düzenli ve programlı koli ve havale almadığından, bu hizmetler için de kamusal bir ağ oluşturmak rasyonel değildir. Bu yönleriyle bakıldığında havale ve koli taşımacılığının, standart mektup gönderilerinden farklı oldukları görülmektedir.

Çalışmanın izleyen alt bölümlerinde, öncelikle Türkiye’de posta piyasalarının yapısı daha sonrada posta tekelinin gerekçeleri incelenecektir.

### III.2. Posta Piyasalarının Mevcut Durumu

Gayri safi satış hasılatıyla KİT sisteminin içinde ortalama yüzde 2 büyüklüğe sahip olan Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü (PTT)<sup>12</sup>, 1999 ve 2000 yıllarında sırasıyla 198 ve 324 trilyon TL gayri safi satış hasılatına ulaşmıştır.<sup>13</sup> PTT, Türk Telekomünikasyon A.Ş.' den (TT) ayrıldığı 1 Mayıs 1995 tarihinden 1998 mali yılı sonuna kadar sürekli zarar etmiştir. PTT, 1999 ve 2000 yıllarında sırasıyla 2,4 ve 16,5 trilyon TL kar etmiştir. Ancak, PTT'nin 1999 yılında faaliyet zararı 30, faaliyet dışı karı ise 46,4 trilyon TL'dir. Aynı şekilde, PTT'nin 2000 yılında faaliyet zararı 66,3, faaliyet dışı karı ise 85,2 trilyon TL'dir. Diğer bir deyişle, 1999-2000 yıllarında kara geçen PTT'nin esas karı faaliyet dışından gelmekte, yani posta hizmeti sunumundan zarar etmektedir (Grafik: 1).<sup>14</sup>

Yıllar itibariyle bakıldığında mektup trafiğinin azalma trendine girdiği; 1994 yılında 1.127.472 olan toplam mektup postasının 1999 yılında 985.551'e düştüğü görülmektedir (Grafik: 2). Grafik 3'de de görüleceği gibi bir taraftan Türkiye'de mektup postası trafiği azalırken diğer taraftan da Türkiye yıllık 17 adet fert başına mektup gönderisi ile OECD

<sup>12</sup> 5584 sayılı Kanunda kurumun adı PTT geçmekle beraber, 4000 ve 4107 sayılı Kanunlarla posta ve telgraf tesis ve işletmesine ilişkin hizmetlerin Posta İşletmesi Genel Müdürlüğüne (Pİ) yürütüleceği kararlaştırılmıştır. Daha sonra, halkın PTT ismine olan alışkanlığı göz önünde bulundurularak 4502 sayılı Kanunun 24'üncü maddesiyle 'T.C.Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü' ismi 'T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü (PTT)' olarak değiştirilmiştir.

<sup>13</sup> PTT, hizmet ürettiği için İstanbul Sanayi Odasının (İSO) 500 büyük liste sıralamasına dahil edilmemektedir. Ancak, 1998 yılında 70,4 trilyon TL net satış hasılatına sahip olan Pİ, İSO 1998 yılı 500 büyük firma sıralamasına dahil edilseydi Türkiye genelinde 30'uncu sırada olacaktı.

<sup>14</sup> Veriler, PTT yıllık faaliyet raporlarından derlenmiştir.

ülkelerinin içinde sondan ikinci sırada bulunmaktadır. Bu oran, ABD’de 780 iken AB ülkelerinde ortalama 380 civarındadır. Türkiye’de mektup postası trafiğinin hayli düşük olmasının yanı sıra, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında PTT’de işgücü verimliliğinin de düşük olduğu görülmektedir. Grafik 4’de seçilmiş bazı ülkelerde çalışan başına mektup trafiği yer almaktadır. Ülkelerin coğrafi farklılıkları bir yana, AB ülkelerinde bu oran ortalama 50.000 civarındayken Türkiye’de 21.500 civarındadır. İşgücü verimliliğindeki ve mektup gönderisi sayısındaki düşüklüğün yanısıra; 1995’ de TT ile yaşanan ayrılma sonucunda 40.000 civarına düşen çalışan sayısı 1999 yılına gelindiğinde 50.000’in üzerine çıkmıştır (Grafik 5).

Ungerer (1998a ve 1998b) çekirdek posta hizmetini oluşturan mektup gönderilerinde, 1998 yılı itibariyle, gelecek beş yıl içinde AB ülkelerinde mevcut trafiğin yüzde 10’unun elektronik posta ve diğer iletişim araçları tarafından ikame edileceğini ileri sürmektedir.<sup>15</sup> Elektronik postanın hızlı taşımacılığı; gönderici/alıcının fiziki mekan bağımsızlığı ve her ilave gönderinin marjinal maliyetinin düşüklüğü göz önünde bulundurulduğunda ağlar arasındaki rekabetin mektup postası aleyhine geliştiği görülmektedir. Bir taraftan diğer sektörlerde meydana gelen hızlı gelişmeler diğer taraftan da hizmet verimliliğindeki düşüş; Türkiye ekonomisi ve sosyal yaşamında önemli bir payı olan PTT ve posta piyasalarının yeniden yapılandırılmasını gerektirmektedir.

<sup>15</sup> 1994-1995 yılları arasında Türkiye’de mektup trafiğinde azalmanın yaklaşık yüzde 12 ve 2000’li yıllarda elektronik posta trafiğinin önceki dönemlere göre daha hızlı artacağı göz önünde bulundurulursa; Türkiye’de elektronik postanın mektup postasının ikame oranının Ungerer (1998a ve 1998b)’nin AB için yaptığı öngörüsünden daha fazla olabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

### III. 3. Posta Piyasalarının Yapısı

5584 sayılı Posta Kanununa göre, “açık ve kapalı mektuplar” ile “üzerlerinde haberleşme mahiyetinde yazı bulunan kartlar" *posta tekeli* kabul edilmiş ve tekel hizmetinin görülmesi görevi PTT'ye verilmiştir (m. 2). Tablo 2’de de görüldüğü gibi OECD ülkelerinin büyük çoğunluğu çekirdek posta gönderileri için, genellikle de bir kamu iktisadi teşebbüsüne *yasal tekel ayrıcalığı* vermektedir. AB'nin 2002 yılı sonuna kadar geçerli olan uygulamasında *350 gramdan az olmak kaydıyla, birinci sınıf mektup tarifesinin beş katından az bir fiyat tarifesi uygulanan posta gönderileri posta tekeli kapsamında tutulmuştur. Evrensel hizmetin finansmanını sağlamak zorunluluğu kaydıyla uluslar arası ve doğrudan gönderiler için de bu limitler dahilinde koruma sağlanabilmektedir* (EC Postal Directive, 97/67/EC: m. 7).

Ungerer (1999) bu oranlarla AB içinde 50 milyar Euro tutarındaki mektup postası pazarının yaklaşık sadece yüzde 3'ünün serbestleştirildiğini bildirmektedir. 97/67/EC AB Posta Direktifi Topluluk posta hizmetleri piyasalarını aşamalı ve kontrollü olarak daha fazla rekabete açmak konusunda Komisyona *öneri* getirme görevi de vermiştir. Komisyon, 30 Mayıs 2000 tarihinde uluslararası ve doğrudan gönderilerin daha fazla rekabete açılması ile yasal tekel hakkı tanınan alanlarda fiyat ve ağırlık limitlerinin gözden geçirildiği bir *öneri* hazırlamıştır. Komisyon önerisi, 6 Haziran 2002 tarihinde yeni bir Direktif olarak kabul edilmiştir (2002/39/EC).

Yeni direktif ile mevcut Posta Direktifinde şu değişiklikler yapılmıştır:

2003 yılından itibaren:

- üye devletler 100 gr'ın üzerindeki (veya standart mektup fiyatının üç katının üzerindeki fiyattan ücretlendirilen) gönderileri rekabete açacaktır (yani pazarın yüzde 9'u rekabete açılacaktır).
- Evrensel hizmetin finansmanı için uluslararası gönderi geliri finansmanına ihtiyaç duyanlar dışındaki bütün üye devletler uluslararası gönderi piyasasının tamamını rekabete açacaktır.

2006 yılından itibaren, üye devletler 50 gr'ın üzerindeki (veya standart mektup fiyatının iki-buçuk katının üzerindeki fiyattan ücretlendirilen) gönderileri rekabete açacaktır (yani, pazarın ilave bir yüzde 7'si daha rekabete açılacaktır).

Türkiye'de ise Posta Tüzüğü'nün 10'uncu maddesine göre ise “kişiye ve içinde bulunulan zamana ilişkin haberleşme yazıları taşıyan kağıtlarla benzerlerine mektup denilmektedir. Bunların zarf içinde bulunup bulunmamları niteliklerini değiştirmemektedir”. Mektup Postası Gönderileri Yönetmeliğinin 5'inci maddesine göre ise, “mektup postası gönderilerinden açık ve kapalı mektuplarla üzerlerinde haberleşme niteliğinde yazılar bulunan posta kartlarının kabul, taşıma ve dağıtımını PTT'nin tekeli altındadır. *Kapalı zarf ve kapalı ambalaj* içindeki gönderilerin tümü mektup” sayılmaktadır.

Bu hükümler çerçevesinde Danıştay 10’uncu Dairesi 1998/1581 Esas ve 2000/5799 Karar Nolu kararında “kapalı bir mektup zarfının içinde fotokopi, belge, mektup, gizli evrak veya bir fotoğrafın bulunması itibariyle bu gönderinin mektup niteliğini bozmayacağını, böyle bir gönderinin mektup kabul edileceğini” hüküm altına almıştır. Diğer bir deyişle, Yüksek Mahkeme sadece yazılı gönderileri değil fotokopi ve bilgisayar çıktısı gibi kolayca çoğaltılabilecek ve kişisel haberleşme özelliği taşımayan basılı gönderileri de kişisel haberleşme sayarak, dünya uygulamalarıyla karşılaştırıldığında mektup tanımının [ya da tekelin] kapsamını genişletmiştir.

Yine 5584 sayılı Posta Kanununa göre, “Devlet Demir, Deniz ve Havayolları İdareleri ve taşıma ortaklıkları PTT’nin taşımakla ödevli olduğu maddeleri taşımakla ödevlidir”... “Demiryolları idare ve ortaklıkları PTT’ye ait özel posta vagonlarını da yolcu katarlarına bağlayıp çekmek ödevindedir”.... “PTT değerli olmayan posta maddelerini ve eşyasını yanına kendi memurunu koymadan, bu idarelere vermek suretiyle dahi taşıtırabilir” (m. 12). “Şehir içinde postayı taşıyan memur ve dağıtıcılar; resmi idareler ve ortaklıklar tarafından alınan yolculuk ücretlerini ve bu ücretlere zammolunan vergi ve resimleri vermekten muafır” (m. 13).

Bu maddelerden de görüldüğü gibi PTT’ye sadece posta tekeli verilmemekte, devletin diğer kurumlarının kaynaklarının da PTT’nin tekel hizmeti görürken maliyetlerini düşürmesine katkı sağlamasına imkan tanınmaktadır.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> AB’yi kuran Roma Anlaşmasınının 86 (2)’nci maddesi [eski 90 (2)] genel ekonomik yarar içeren hizmetlerin ifası ile görevli teşebbüsleri veya gelir getiren tekel hizmetlerini Anlaşmanın rekabet kurallarına tabi tutmuştur.

Kanunun ceza hükümleri bölümünde; pul, değerli kağıt ve ücret ödeme makinelerini izinsiz kullananlarının (m. 56); posta levazımının benzerini yapanların (m.57); ve posta tekeli bozanların (m. 59) para cezasına çarptırılacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun, posta memurlarını kanunla getirilen yasakları araştırmakla ödevli kılmış; kanunsuz bir şekilde posta işletmesine kalkışanların taşıtlarının mahkeme kararıyla müsadere olunarak bu işi yapmalarına engel olunacağını (m. 61) öngörmüştür.

Kanunda bir hüküm bulunmama ile beraber PTT, posta hizmetlerinde, geleneksel olarak ülke genelinde tek fiyat uygulamaktadır. Ücretler sağlanan servis türü ve gönderi ağırlığına göre değişmekte; ancak, coğrafi bazda eşit olarak uygulanmaktadır.

#### **III.4. Posta Tekelinin Gerekçesi**

Ağ sanayilerinde en azından bir bileşen doğal tekelleşme niteliği taşıdığı için; etkin çıktı temini açısından sektörde geleneksel *tam rekabetin* tesisi, teknolojik olarak, en azından şu an için imkansızdır. Dikey bütünleşik sektörlerde doğal tekelleşme hizmetlerinin ortak gerekçesi *geleneksel ölçek tasarruflarıdır*. Ölçek tasarruflarının bulunduğu durumlarda, iki ya da daha fazla teşebbüs ile karşılaştırıldığında *bir teşebbüs* (doğal tekelleşme) piyasa talebini daha etkin bir şekilde karşılamaktadır.

---

Kuralın bir istisnası rekabet kurallarının uygulanmasının söz konusu tekelleşme faaliyetlerini engellemesi halidir. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile Kanunun mehzazını oluşturan Roma anlaşmasının ilgili

Bu sektörleri dikey bütünleşik tutmanın bir nedeni de “*ağ dışsallıkları*” (network externalities); ya da *talep yanlı ölçek tasarrufudur* (demand side economies of scale). Ağ etkisi, özellikle iletişim sektöründe, bir teşebbüsün hizmetine olan talebin hizmetin tüketimiyle beraber artması neticesinde ortaya çıkmaktadır.

Talep ve maliyet koşullarına ilave olarak bir faaliyet yasal olarak da rekabete kapatılabilir. Örneğin, teşebbüsün ticari olmayan faaliyetlerine fon sağlayabilmesi için çapraz sübvansiyon uygulayabilmesi için, yasal tekel imtiyazı verilebilir. Nitekim, izleyen alt bölümlerde de ayrıntılı olarak irdeleneceği gibi posta hizmetlerinde, mektup postası hizmeti veren teşebbüsün maliyeti yüksek kırsal alanlara yaptığı mektup taşımacılığına çapraz destek uygulayabilmesi için *yasal mektup tekeli* tesis edilmektedir.

#### **III.4.1. Posta Hizmetleri Doğal Tekel midir?**

Önceki alt bölümlerde de belirtildiği gibi, denge seviyesinde bir firmanın iki veya daha fazla firmayla karşılaştırıldığında daha ucuza üretim yaptığı durumlarda; bu sektörün maliyet yapısı *ölçeğe göre artan getiri* içermekte ve *doğal tekel* niteliği taşımaktadır. Bu tür durumlarda, teşebbüsün maliyet yapısının yıpranmaması amacıyla piyasalardaki rekabet disiplini yerine regülatör tarafından yapılacak *ekonomik düzenleme disiplini* tercih edilmektedir.

---

maddesi kabul edilmediğinden; Türkiye'de yasal tekeller rekabet ihlalleri nedeniyle soruşturulamamaktadır.

Bu yaklaşım, posta sektörüne uyarlandığında, posta hizmetlerinin tamamının veya bir kısmının ölçüğe göre artan getiri içerip içermediğine bakılmalı; içermiyorsa, piyasadaki hakim durum ekonomik düzenleme yerine rekabet kuralları ile düzenlenmelidir. Sektörün bir kısım bileşenleri ölçüğe göre artan getiri içeriyorsa, bu alanlardaki hakim durumu denetlemek için gereken alternatif ekonomik düzenlemeler uygulamaya konulmalıdır.

Posta sektörünün alt bileşenlerinde ölçüğe göre artan getirinin mevcudiyetini test edebilmek için öncelikle *alt bileşenlerin* tespit edilmesi gerekmektedir. AB Posta Direktifi (97/67/EC) posta hizmetlerini; *toplama* (clearance), *tasnif* (sorting), *nakliye* (transport) ve *dağıtım* (delivery) olarak dört başlık altında toplamaktadır. Tasnif işlemi nakliye öncesi dağıtımın yapılacağı şehirlere doğru (outward sorting) ve dağıtım öncesi adreslere doğru (inward sorting) ikiye ayrıldığında bileşen sayısı beşe çıkmaktadır. Ancak, PTT posta kutularından mektup toplama hizmeti vermemekte, gönderileri çoğunlukla kendi işletmelerinde kabul etmektedir. Bu nedenle, *Türkiye örneğinde posta hizmetlerini nakliye, tasnif ve dağıtım şeklinde üç başlık altında toplamak mümkün olacaktır.*

#### **III.4.1.1. Nakliye**

Uzun mesafeli nakliye hizmetlerinin doğal tekel niteliği bulunmamaktadır. Nakliye şirketleri nakliye hizmetlerini kendileri koordine edebilecek kadar teknolojik yeterliliğe sahiptir. Bu nedenle, özel firmalar da *posta taşıma hizmetini* rekabetçi bir yapıda etkin olarak sağlayabilecektir. Nitekim, 5584 sayılı Posta Kanununa göre PTT posta ulaştırmalarını

düzenlemek için gerçek ve tüzel kişilerle sözleşme yapmaya yetkili kılınmıştır (m. 10). PTT, 2000 yılında faaliyet giderlerinin yaklaşık yüzde 3'ü kadar (9,8 trilyon TL) posta nakliye gideri ödemiştir.

#### **III.4.1.2. Tasnif**

Gönderi tasnifi hem elle hem de bar kod veya optik okuyucu kullanan otomatik tasnif makinaları tarafından yapılmaktadır. Tasnif işleminde otomasyonun artması mektup tasnifinde ölçek tasarrufunu artırmasına rağmen, otomatik tasnif makinelerinin kapasitesi piyasanın toplam büyüklüğünden daha aşağı seviyelerde ölçek tasarruflarını tüketebilmektedir. Sidak ve Spulber (1995) "etkinlik kaybına yol açmadan tasnif işleminin posta çalışanları arasında dağıtıldığı gibi teşebbüsler arasında da dağıtılabileceğini, ABD'de büyük göndericilerin tasnif öncesi indirimden yararlanabilmek için kendi gönderilerini tasnif ettiğini" bildirmektedir.

#### **III.4.1.3. Kapı-Kapı Dağıtım**

Posta hizmetlerinde geleneksel doğal tekel iddiası araçlı ve/veya yayan olarak postacıların gönderiyi kapı-kapı dağıtılmasıyla açıklanmaktadır. John Stuart Mill 1848 yılında Londra sokaklarında gönderi dağıtan *yayan postacı* hizmetlerinin tekrarından kaçınmak gerektiğini ileri sürmüştür. Posta hizmetlerinde işin miktarının artmasının maliyetini artırmadığını ileri süren Mill, posta hizmetlerinin Londra'da merkezileştirilmesi yerine dört

beş teşebbüs tarafından görülmesi durumunda, aynı ağın bu teşebbüslerin hepsi tarafından kurulmasını gerektireceğini, dolayısıyla tahsisat etkinliğinin bozulacağını söylemektedir (Sidak ve Spulber, 1995: s. 48-49.)

Sidak ve Spulber (1995) "ölçek tasarruflarının 150 yıl öncesinin Londra'sında geçerli olabileceğini, ancak günümüzün yüksek hacimli posta gönderisi ve yüksek yoğunluklu yerleşim birimleri göz önünde bulundurulduğunda, posta hizmetlerinde ölçek tasarrufu iddiasının önemini kaybedeceğini" ileri sürmektedir.

Posta dağıtım işleminde ölçek tasarrufları, dağıtım alanındaki dağıtım noktaları ve posta hacmiyle ilişkilidir. Gönderi hacmi ve dağıtım noktalarının yoğunluğunun düşük olduğu noktalarda ölçek tasarrufları daha büyük olacaktır. Dağıtım hattına, *yeni dağıtım noktalarını* eklemek, nakliye maliyetlerini azaltacaktır. Olağan dağıtım sürecinde her noktaya uğranıldığı durumlarda; posta hacminin artmasıyla, bu dağıtım noktalarında ilave her bir gönderinin maliyeti giderek düşecektir.

Ancak, dağıtım bölgelerine ulaşan gönderi miktarı belirli bir büyüklüğe ulaştığında posta arabaları ve postacı çantalarının hacim ve ağırlık limitleri *ölçeğe göre azalan getiri* içerecektir. Hatta, nüfus yoğunluğunun düşük olduğu kırsal yerleşim birimlerinde bile modern nakliye araçları geniş bir alanda taşıma ve dağıtım yapmaya imkan tanımaktadır. Kısacası, ulaşım teknolojisinde yaşanan hızlı değişim mektup postası tekelinin haklılığını tartışılır hale getirmektedir.

Bu çerçevede, dağıtım maliyeti;

- dağıtım turlarının sıklığı ve gönderi hacmine,
- dağıtım noktalarının yoğunluğuna,
- el ilanı, gazete, APS gibi her dağıtım noktasına düzenli ve sık taşıma gerektiren diğer gönderilerin varlığına bağlıdır.

OECD (1999) çoğu çalışmanın ortak olarak, mektup taşımacılığında ölçek tasarrufunun varlığını teyit ettiğini bildirmektedir. Üzerinde kesin bir uzlaşma olmamakla beraber, ABD'de mektup postasının ölçek tasarrufu içerdiği ve maliyet esnekliğinin 0,6 ve 0,8 arasında olduğu yönünde yaygın bir ittifak bulunmaktadır. Buna göre, mektup postası hacminde yüzde 10 oranındaki bir artış, maliyetleri sadece yüzde 6-8 arasında artıracaktır (OECD, 1999). Böylece de ölçek tasarrufu sağlanmış olacaktır.

APS hizmetlerinde, zaman kısıtı, olağan mektuplarla kıyaslandığında göreceli olarak daha fazladır. Bu nedenle PTT, APS hizmetlerinde dağıtım yoğunluğundan kaynaklanan ölçek tasarrufu avantajını elde edemeyecektir. Aynı şekilde, veri bir taşıma gününde *koli* hacminin yoğunluğu da ölçek ve/veya kapsam tasarrufundan yararlanmak için çok düşüktür. APS ve koli müşterileri, doğal olarak *hızlı servis* almak isteyecektir. Ancak, bu gönderilerin hacim yoğunluğu düşük olduğundan, ölçek tasarrufu elde etmek için dağıtım sıklığını düşürmek gerekecek bu da hizmet kalitesinin düşmesi ve müşteri memnuniyetsizliğine yol açacaktır.

Posta hizmetlerinin doğal tekel niteliği nedeniyle ölçek tasarrufu sağlanıp sağlanamayacağıın irdelendiği bu bölümde yapılan analiz çerçevesinde nakliye ve tasnif hizmetlerinde ölçek tasarrufu bulunmadığı, dağıtım aşamasında gönderi hacminin yüksek ve gönderinin zamana duyarsız olduğu [bekletilebildiği] durumlarda ölçek tasarruflarının yüksek olduğu, ve dolayısıyla bu alanlarda sunulan hizmetlerin korunmasının (tekel kapsamına alınmasının) rasyonel olduğu söylenebilir. İzleyen alt bölümlerde ise, posta tekelinin ağ dışsallığı sağlayıp sağlayamayacağı ve posta hizmetlerinde evrensel hizmet sunumunun finansman yöntemleri konuları tartışılacaktır.

#### **III.4.2. Ağ Dışsallığı Nedeniyle Posta Tekeli Ölçek Tasarrufu Sağlar mı?**

*Ağ dışsallığı*, bir fazla müşteri veya erişim noktasının ağa eklenmesinin, ağın mevcut müşterilerinin faydasını artırıp ve/veya maliyetini azaltması durumlarında ortaya çıkmaktadır (Cremer vd. 1998a). Örneğin, telefon aboneleri daha fazla insana ulaşabileceğinden ya da daha çok insan kendilerine ulaşabileceğinden, teşebbüsün ağa ilave abone kayıt etmesinden fayda sağlayacaktır. Ancak, posta hizmetlerinde ağ dışsallığının olması tek bir ağın varlığını gerektirmemektedir. Ağ dışsallığının olumlu etkileri birden fazla ağı birbirine bağlayarak da elde edilebilir. Ulusal veya bölgesel ağların birbirine sözleşmeyle bağlanması durumunda ağın belirli bölümlerinin sahipliği ayrıştırılabilir. Yerel posta hizmetleri ağı ile telekomünikasyon ve demiryolu gibi ağlar arasındaki benzerlik çok azdır. Çünkü, posta hizmetleri telekomünikasyon sektöründeki özel konumlu iletim hattı veya demiryolu rayları gibi yüksek sermaye yatırımı gerektirmemektedir. Postacıların takip ettiği dağıtım

güzergahları, düşük sermaye harcamalarıyla diğer bir teşebbüs tarafından da kolayca tekrarlanabilir.

### **III.4.3. Evrensel Hizmetin Posta Tekeliyle Finansmanı Zorunlu mudur?**

#### **III.4.3.1. Evrensel Hizmet Tanımı ve Gerekçesi**

Evrensel hizmet zorunluluğu (EHZ) ülke ve sektöre göre değişen özellikler içermektedir. Ancak, ağ sanayilerinin ortak özellikleri göz önünde bulundurulduğunda; EHZ teşebbüsün servisin tamamı veya bir kısmını tüm kullanıcılara kaliteli ve makul bir fiyatla sunması şeklinde tanımlanabilir. 5584 sayılı Posta Kanununda EHZ tanımı bulunmamaktadır.<sup>17</sup> AB'nin EHZ konusundaki temel yaklaşımı, hizmetin herkese ve katlanabilir bir fiyat ile kaliteli bir biçimde sunumu şeklindedir. AB Direktiflerinde EHZ'nin prensipleri şu şekilde belirlenmiştir: eşitlik, evrensellik, devamlılık, intibak, yönetimde açıklık, hizmetin sunucusundan bağımsız fiyat tespiti ve denetimi yapan sistemin içindeki fonu yöneten bir birimin mevcudiyeti. AB, EHZ'nin ilkelerinin yanısıra, hizmetin sunumunda gerekli olan asgari şartları da şu şekilde sırlamaktadır: gönderinin gizliliği, tehlikeli eşyanın

---

<sup>17</sup> EHZ tanımı Türk mevzuatına 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun 1 inci maddesinde değişiklik yapan 4502 sayılı Kanunla girmiştir. *406 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde EHZ "asgari hizmet" başlığı altında şu şekilde tanımlanmıştır:* "Asgari hizmet: Bakanlık tarafından Kurumun ve işletmecilerin görüşleri alınmak suretiyle konu ve kapsamı belirlenen, coğrafi konumlarından bağımsız olarak Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde herkes tarafından erişilebilir, belirlenmiş kaliteyi haiz ve herkesin karşılaşabileceği şekilde makul bedel karşılığında sunulacak olan ve ankesörlü telefon, acil telekomünikasyon hizmetleri ve telefon rehber hizmetlerini de ihtiva eden asgari evrensel hizmet türlerini" ifade eder.

nakliyle ilgili olarak ağın güvenliği, kişisel verilerin korunması, çevrenin korunması ve bölgesel planlama. AB Direktifine (97/67/EC) göre posta hizmetlerinde EHZ şunları kapsamaktadır: "2 kg'a kadar posta gönderileri ve 20 kg'a kadar kolilerin günde bir kez ve haftada en az beş gün toplanması, tasnifi, nakliyesi ve dağıtımı ile taahhütlü ve sigortalı posta hizmeti sunumu (m. 3)". AB, EHZ'nin finansmanını garanti altına almak için posta sektörünün bir kısmını posta tekeli kapsamına almaktadır. Direktif maksimum koruma alanını belirleyerek üye devletlerin, bu limitler dahilinde kalmak kaydıyla, EHZ'nin finansmanını sağlama alacak kadar, posta hizmetlerinin tekel kapsamına alınacağı alanları tespit etmelerine olanak sağlamaktadır.

Cremer vd. (1998a ve 1998b) EHZ'nin finansmanında posta tekelinin yanısıra, *tek fiyat* uygulamasının ilave *gereklilik* olduğunu ileri sürmektedir. EHZ uygulamasında teşebbüsün fiyatlarını coğrafi olarak veya müşteri grupları arasında (örneğin, işyerleri ve hane halkı arasında) farklılaştırmasına müsaade edilmemektedir.<sup>18</sup> EHZ'nin gerçek tanımı ne olursa olsun *esas* teşebbüs üzerine konulan tek fiyat uygulaması zorunluluğudur. *Teşebbüsün fiyatları serbestçe belirlemesinin mümkün olduğu durumlarda EHZ boş bir koşul olurdu*. Bu durumda, teşebbüs her hangi bir tüketici topluluğuna yüksek fiyat uygulayarak ya maliyetini karşılar ya da talebi sıfıra indirirdi. Bu nedenle, EHZ uygulamasında fiyatlar tüm tüketiciler için *eşit ve makul* düzeyde tutulmaktadır. Bu durumda, hizmet bazı tüketici gruplarına

<sup>18</sup> 5584 sayılı Posta Kanununda ücret belirleme politikası ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. PTT fiyat ayarlamalarını 233 sayılı KHK hükümleri çerçevesinde yapmaktadır. Ancak, yürürlükteki fiyat tarifelerinden de görüleceği gibi PTT, geleneksel olarak mektup postasında bölge/müşteri grupları arasında fiyat farklılaştırmasına

maliyetinin altında sunulmaktadır.<sup>19</sup> Bu özelliği ile EHZ aynı zamanda bir fiyat regülasyonu olarak görülmelidir (Cremer vd. 1998a).

Cremer vd. (1998a) EHZ'nin rasyonelini, refah temeli üzerinde dört başlık altında toplamaktadır:

- i. EHZ ağ dışsallıklarının oluşmasına yardımcı olmaktadır.<sup>20</sup>
- ii. Posta ve diğer haberleşme hizmetleri ülkeyi bütünleştirir; demokrasinin işleyişine katkı sağlar; haberleşme hizmetlerinden bütün vatandaşların yararlanması sosyal bir gerekliliktir. Bu yönüyle bakıldığında kamusal bir mal olan posta hizmetlerinin EHZ ile desteklenmesi gerekmektedir.
- iii. EHZ bazı hane halklarını kırsal alanda yaşamaya teşvik etmek amacıyla *bölgesel gelişme aracı* olarak kullanılabilir.
- iv. EHZ gelir vergisi veya doğrudan gelir transferi *yerine/veya ilaveten yeniden bölüştürücü* fiyatlandırma (redistributive pricing) aracı olarak da kullanılabilir. Yeniden bölüştürücü fiyatlandırma kırsal kesimde yaşayan *yüksek maliyetli tüketicileri desteklemek* amaçlı olabileceği gibi, *düşük gelir grubundaki tüketicileri desteklemek için de* kullanılabilir.

---

gitmeyerek, ülke genelinde tek fiyat politikası izlemiştir. PTT taşıma fiyatları gönderinin ağırlıklarına göre değişmektedir.

<sup>19</sup> Sidak ve Spulber (1995) bir Amerikan Mahkemesi kararında "posta tekelinin EHZ misyonunu yerine getirmek amacıyla, gelir koruma aracı olarak ihdas edildiğini" belirttiğini bildirmektedir (s. 16).

<sup>20</sup> Bir önceki bölümde de belirtildiği gibi ağ dışsallığı yaratmak için posta hizmetlerinde ülke çapında tek bir servis sağlayıcısının (tekel) bulunması gereklilik değildir.

### III.4.3.2. Evrensel Hizmet Zorunluluğunun Finansmanı

Posta hizmetlerinde EHZ sosyal refah kaygılarıyla savunulabilir. Ancak, EHZ'nin finansman yönteminin de bizzat toplam sosyal refah üzerinde tahribat etkisinin olabileceği de göz önünde bulundurulmalıdır. Bu nedenle, kamu hizmetlerinde evrensel hizmet sunumunun zorunluluğu kadar finansman yönteminin bizzat kendisi de önemlidir.

EHZ'nin finansmanı *Doğrudan Transferler* (Direct Transfers), *Ortak Fon* (Financing Fund), *Çapraz Sübvansiyon* (Cross-Subsidies) ve *Franchise* şeklinde dört başlık altında toplanabilir.

i) *Doğrudan Transferler*: EHZ'nin desteklenmesi için bütçeden yapılan doğrudan transferler ekonomideki görece fiyatları etkilemeyeceği için, iktisadi etkinlik adına etkili bir yöntem olacak kabul edilmektedir. Ancak, doğrudan gelir desteğini hak edenler arasında yapılacak *ters seçim* (adverse selection) ve gelir desteği alanların sonradan harcama biçimlerini değiştirmelerine yol açan *ahlaki tehlike* (moral hazard) sorunları bu sistemin güçlüklerini oluşturmaktadır (Chisari ve Estache, 1999). Diğer taraftan Laffont (1998) gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında gelişen ülkelerde etkin işlemeyen vergi sistemi yüzünden, kamu gelirlerinin maliyetinin bir hayli yüksek olduğunu<sup>21</sup>, bu nedenle de

<sup>21</sup> Gelişmiş ülkelerin çoğunda kamu fonlarının maliyeti 0,3-0,5 arasında iken; bu oran Malezya'da 1,20; Filipinlerde 2,48; Tayland'da da 1,19-1,54 arasındadır (Laffont, 1998).

doğrudan gelir desteğinin gelişen ülkelerde, gelişmiş ülkelerdeki gibi etkin sonuç ver(e)meyebileceğini bildirmektedir.

ii) *Ortak Fon*: Fon, evrensel hizmet sunumu zorunluluğu bulunan firmaya aktarılmak için diğer piyasa aktörlerinden toplanan katkı paylarından oluşmaktadır. Posta piyasalarında serbestleşme neticesinde birden çok firmanın faaliyet gösterdiği ve tek firmanın da EH Zorunluluğunun bulunduğu böyle bir piyasa yapısında; EH Zorunluluğu bulunmayan teşebbüsler *pastayı kapma* (cream skimming) yarışına girebilecektir. Bunun bir neticesi olarak, yüksek karların elde edilmesinin mümkün olduğu bu tür piyasalarda verimli çalışmayan firmalar da faaliyet gösterebilecek, bu da *toplam refah* üzerinde tahribata neden olabilecektir.

ii) *Çapraz Sübvansiyon*<sup>22</sup>: Yukarıda da söz edildiği gibi çapraz sübvansiyon , tek fiyat aracılığıyla bölgeler/tüketiciler arasında gelir aktarımı için kullanılmaktadır. Mektup postasının yasal olarak tekel kabul edildiği posta sektöründe, PTT birden fazla hizmet sağladığı için, ayrıca hizmet verdiği ürünler arasında da çapraz sübvansiyon uygulaması mümkündür.

---

<sup>22</sup> Laffont (1998) çapraz sübvansiyonun Dünya Bankası iktisatçıları arasında *kötü* bir namının olduğunu bildirmektedir. Nitekim, Dünya Bankası uzmanlarının da katkı sağladığı 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunuyla; düşük gelir gruplarının desteklenmesi için çapraz sübvansiyon yerine bütçeden doğrudan gelir desteği sistemi benimsenmiştir (m. 13/c).

PTT mektup postasında tekel ayrıcalığına sahip olmakla beraber yukarıda da belirtildiği gibi APS, koli ve havale hizmetleri gibi rekabete açık piyasalarda da hizmet sunmaktadır. PTT rekabete açık faaliyetlerinden elde ettiği kar ile tekel hizmetlerini desteklediği sürece toplam refah üzerinde tahribat yaratmamakta; sadece kendi karından vazgeçmektedir. Ancak tersi olursa, yani PTT tekel ayrıcalığına sahip olduğu mektup postasından elde ettiği karları ile rekabete dayalı sektörlerde sunduğu hizmetlerin maliyetini desteklerse; bir taraftan rekabete aykırı davranarak hakim durumunu kötüye kullanmış olacak, diğer taraftan da toplam sosyal refaha olumsuz etkide bulunacaktır.

Ungerer (1999) AB posta piyasalarındaki son gelişmeler çerçevesinde posta tekellerinin APS pazarında yüzde 40-50; koli pazarında da yüzde 45-50 arasında bir paya sahip olduğunu bildirmektedir. Yasal tekel ile korunan mektup postası üzerinde mevcut hakimiyetleri sürdüğü sürece, posta tekelleri APS ve koli piyasalarından pay almak için haklı olarak isteklilik duyacaktır. Çünkü, posta tekelleri, posta tekeli için kurmuş oldukları kamusal ağ üzerinden mektup postası dışında kalan kurye taşımacılığı hizmeti de sunacaktır. Diğer piyasalarda faaliyet gösteren hakim durumdaki firmaların rekabeti engelleme riski gibi, posta piyasalarında yasal posta tekeli ve mektup postası dışındaki alanlarda da stratejik genişlemenin bir arada yürütülmesi, kaçınılmaz olarak rekabet ve tüketicinin korunması adına yüksek riskler içerecektir. Bu nedenle, posta hizmetlerinde de rekabet kurallarına mutlaka işlerlik kazandırılması gerekmektedir (Ungerer, 1999).

PTT'nin, diğer teşebbüsler ile birlikte rekabetçi piyasalarda faaliyet göstermesi durumunda, pazarda rekabeti kısıtlaması mümkündür. Rekabeti bozucu faaliyetlerin başında ise PTT'nin rekabete açık piyasalarda sunduğu hizmetlerin fiyatını düşük tutması gelmektedir. Rekabetçi piyasalarda sunulan hizmetin fiyatının düşük tutulması tek başına önemli değildir. Ancak, bu hizmetin maliyetinin altında fiyatlandırılması halinde toplam refah üzerindeki etkisi olumsuz olabilecektir. Yani, mektup tekeli imtiyazına sahip olan bir firma, tüketiciye kaliteli ve katlanılabilir bir fiyattan evrensel hizmet sunumu için kendisine verilmiş bir tekel hakkını kar etmek amacıyla kullanıp, bu karlarını da evrensel hizmet sunumu zorunlu olmayan ve göreceli olarak daha lüks sayılabilecek APS ve kurye taşımacılığı gibi hizmetlerin finansmanında kullanmış olacaktır.

Olağan durumlarda, *kar en çoklaması* amacıyla çalışması durumunda, PTT'nin rekabetçi piyasalarda sunduğu hizmetlerinin fiyatını maliyetin altında belirlemesi, ancak rakibini pazar dışına çıkarması veya pazara giriş engelleri oluşturması ve gelecekte de maliyetin çok üzerinde satış yapmayı amaçlaması [ve yapabilmesi] durumunda, *karlı* olacaktır.

Fiyatın maliyetin altında sürekli tutulması *tahribatçı* (distortionary), kısa bir süre için tutulması ise *yıkıcı* (predatory) fiyatlandırma olarak tanımlanabilir. Tahribatçı fiyatlandırma gelecekte maliyetin üzerinde bir fiyat artışı için yapılmasa bile üretimin etkinliği üzerinde olumsuz etkide bulunacağından, kamu politikası açısından önemli bir konudur. Çünkü, tahribatçı fiyatlandırma daha etkin bir teşebbüsün pazarı terk etmesine veya pazara

girmemesine neden olabilir. Bu nedenle, yıkıcı fiyatlandırma aracı olarak kullanılıp kullanılmasına bakılmaksızın, tahsisat etkinliğini bozan tahribatçı fiyat uygulamasına izin verilmemelidir (OECD, 1999).

Hizmette etkinliği sağlamak ve tüketicileri tahribatçı etkilerden korumak amacıyla rekabet kurallarının posta hizmetlerine uygulanması usulünü açıklayan AB Duyurusu (EC Notice, 98/C39/02), haksız rekabete yol açan çapraz sübvansiyondan kaçınmanın önemli olduğunu vurgulamaktadır. Posta tekellerinin, rekabetçi piyasalarda rakiplerine etkinlik ve/veya başarı ile üstünlük sağlaması yerine, tekel hizmetlerinden kaynaklanan çapraz sübvansiyon ile alt etmesi rekabeti bozacaktır. Duyuru, rekabetçi hizmetlerden tekel hizmetlerine sağlanan desteğin rekabeti bozmayacağını, aksine bazı durumlarda bunun gerekli bile olduğunu ileri sürmektedir. Bunun da ötesinde, rekabete açık alanlardaki hizmetler arasında uygulanan çapraz destek uygulaması da tek başına kötü değildir. Rekabete açık piyasalarda sunulan hizmetlerin fiyatları, sistemik olarak ortalama maliyetin altında tutulduğunda, Komisyon olay bazında, Roma Anlaşmasının 82, 86 (1) ve 88'inci [eski 86, 90(1) ve 92] maddelerine göre soruşturma başlatmakta ve rekabete aykırı bir durumun olup olmadığını incelemektedir (98/C39/02).

Evrensel posta hizmeti sunan bir teşebbüsün müşterileri arasında fiyat ve hizmet farklılaştırmasına gitmesi de her zaman mümkündür. Posta tekelinin, hem tüketiciler ve bölgeler arasında hem de korunan ve rekabete açık alanlar arasında uygulayacağı çapraz sübvansiyonu tespit etmek güçtür. Bu nedenle, AB Direktifi (97/67/EC) posta teşebbüslerinin

kendilerine verilen ayrıcalıklı haklar çerçevesinde sundukları hizmetler ile rekabete açık diğer alanlarda sundukları hizmetlerin gelir ve maliyetini ayrı hesaplarda tutarak, muhasebe ayırtmasına gitmelerini istemektedir. Ayrıca, hem korunan hem de rekabete açık sektörlere giren maliyet unsurlarını kullanan hizmetlerde, her bir hizmetin ortak maliyetleri (common/institutional cost) arasında gereken ayırımın yapılması da gerekmektedir. Teşebbüslerin uygulayacakları muhasebe sistemi objektif maliyet muhasebesi sistemine dayandırılacaktır. Mali hesaplar bağımsız bir denetim kurumu tarafından incelenecek ve diğer ticari şirketlere uygulanan kurallar çerçevesinde yayınlanacaktır (m. 14).

iv) *İmtiyaz Uygulaması*: EHZ imtiyazının tek bir teşebbüse verilmesi genel bir yaklaşımdır. Ancak, posta ağının nüfusun yoğun olduğu şehir içi kısmı rekabete açıldıktan sonra, yüksek maliyetli kırsal alanlarda posta hizmeti gördürme işi ihaleye çıkarılabilir ve katılımcıların bu bölge[ler]de hizmet vermek için talep ettikleri sübvansiyon için en düşük teklifi vermeleri istenebilir (Cremer vd. 1998a). Böylece;

- EHZ'nin en etkin firmaya gördürüldüğü varsayılmakta,
- Çapraz sübvansiyonun görelî fiyatlar üzerindeki olumsuz etkisi elimine edilmektedir.
- Ayrıca, imtiyaz ihaleleri, EHZ'nin finansmanı için kullanılabilir diğer yöntemlere göre daha az bilgi gerektirmektedir.(Örneğin, bu ihalelerde, doğrudan destek uygulamalarında olduğu gibi farklı tüketici tipi ve talep esnekliği için marjinal fiyatlandırma yapma gerekliliği bulunmamaktadır.)

Bunların yanısıra bu yöntemin bir takım dezavantajları da bulunmaktadır:

- Doğrudan gelir desteğinde olduğu gibi, gelişen ülkelerin imtiyazlı posta işletmelerine EHZ için sağlayacakları destek yine pahalı kamu fonlarından karşılanacaktır.
- İmtiyaz ihalelerine katılan isteklilerin kendi aralarında rekabet karşıtı anlaşma yaparak piyasaları paylaşmaları mümkündür.
- İmtiyazın süresi sonunda sözleşmenin yenilenmediği durumlarda, eski teşebbüsün varlıklarının tam olarak değerlendirmesi problem yaratabilecektir.<sup>23</sup>

Posta tekeli ve evrensel hizmet sorunluluğunun finansmanının, düzenleyici iktisat ve AB Direktifleri çerçevesinde irdelendiği bu alt bölümlerden sonra, Türkiye’de posta tekelinin (PTT’nin) özelleştirilmesi ve bu konudaki yasal çerçeve incelenecektir.

---

<sup>23</sup> Posta hizmetlerinde batık maliyet fazla olmadığı için; telekom ve elektrik gibi diğer sektörlerle karşılaştırıldığında posta sektöründe bu sorunun daha az olması beklenebilir.

### III.5. Posta Hizmetleri Özelleştirilebilir mi?

5584 sayılı Posta Kanunu ile mektup ve tebrik kartı gönderisi hizmetlerinin gördürülmesi işi Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğüne verilmiştir. PTT, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde faaliyet gösteren bir kamu iktisadi kuruluşudur<sup>24</sup>. Bu düzenlemelerle posta hizmetleri *kamu hizmeti imtiyazı* kabul edilmiş ve posta tekeli PTT'ye verilmiştir.

Yargıtay Onbirinci Hukuk Dairesinin 1997/2001 Esas ve 1997/5618 Karar ve Danıştay Onuncu Dairesinin 1998/1581 Esas ve 2000/5799 Karar sayılı Kararlarında Anayasanın "*haberleşme gizliliğini esas*" alan 22'nci maddesinden hareketle; "*Anayasa ile haberleşmenin her türlü müdahale ve baskıdan uzak, güvenli bir ortamda yapılmasının amaçlandığı; böyle bir ortamında ya doğrudan devletçe ya da devletin büyük payına sahip olduğu iktisadi devlet teşebbüsleri ve devlet denetimi ile gerçekleştirilebileceği*" hükmüne varılmıştır. Her iki Yüksek Mahkemenin kararları ışığında; *Türkiye'de posta tekelinin iktisadi ve sosyal kaygılar (EHZ, çapraz destekleme vs.) yerine haberleşmenin gizliliği gibi kişisel haklara dayandırıldığı* söylenebilir.

Bugüne değin posta hizmetlerinin devlet işletmeciliğinde yürütülmesinin iki temel nedenini evrensel hizmet zorunluluğu ve posta gönderilerinin güvenliği kaygısı oluşturmuştur. Tarihi süreç içerisinde, posta hizmetlerinde devlet işletmeciliğini savunmak için; askeri istihbarat bilgilerinin taşınması, sansür, ticari ve kişisel haberleşmenin desteklenmesi ve ulusal birlik gibi gerekçeler ileri sürülmüştür. Geçmişte sadece iki tür haberleşme aracı bulunuyordu: bunlardan birincisi *yüz-yüze konuşma*, ikincisi de *yazılı metinlerin nakliyesiydi*. Teknolojide yaşanan hızlı gelişmeler alternatif haberleşme tekniklerini ortaya çıkararak, posta hizmetlerinde devlet işletmeciliğini savunan gerekçelerin çoğunu anlamsız kılmıştır (Sidak ve Spulber, 1995: s. 80).

Günümüzde posta hizmetlerinde devlet işletmeciliği için öne sürülen iki gerekçe ise:

- hizmetin evrensel olarak sunulması ve fiyatın ülke düzeyinde tek olması,
- posta gönderisinde güvenliğin sağlanmasıdır.

Ancak, Sidak ve Spulber (1995) posta hizmetlerinde devlet işletmeciliğini sürdürmenin açıkça söylenmeyen bir başka önemli gerekçesinin ise, *bu hizmetlerin istihdam yoğun sunulması gerekliliğinin* olduğunu ileri sürmektedir.<sup>25</sup> OECD’de (1999) benzer bir

---

<sup>24</sup> 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 (233 s. KHK: m. 2/3).

<sup>25</sup> ABD’de 1994 yılında United Postal Service 850.000 çalışana sahip bulunmaktaydı. ABD’de posta çalışanları federal sivil işgücünün yaklaşık yüzde 20, toplam işgücünün ise yüzde 1’ini oluşturmaktadır (OECD, 1999).

biçimde, posta sektöründeki yüksek işgücü hacminin OECD ülkelerinde posta reformunun önündeki en büyük engel olduğunu ileri sürmektedir.

Kar en çoklaması amacıyla çalışan *katı bütçe kısıtlı* özel şirketlerin yöneticileri şirket sahiplerine karşı olan sorumlulukları çerçevesinde, *gevşek bütçe kısıtlı* kamu teşebbüslerinden daha etkin ve güvenli bir posta hizmeti sunması da mümkündür. EHZ'nin finansman yöntemi etkin ve etkili bir biçimde yönetilebilecek şekilde belirlenirse, ülke çapında evrensel hizmet sunumu için sadece devlet işletmeciliğine güvenmeye gerek kalmayacaktır. Bu çerçevede, mektup postası hizmetinin rekabetçi piyasa koşullarında kamu ve özel sektör firmalarınca bir arada sunulması EHZ ile uzlaşmaz bir uygulama değildir (Sidak ve Spulber, 1995: s. 80).

Serbest piyasa koşullarında haberleşme sisteminde etkinliğin sağlanması mümkün olmakla beraber; hem ulusal posta ağının koordinasyonu hem de güvenlik hizmet standartlarının belirlenmesi için devletin kısmen veya tamamen işletmecilik faaliyetinden çekildikten sonra düzenleyici bir faaliyete geçmesi gerekmektedir. Nitekim, Avrupa Birliği piyasalarında posta hizmetlerinde serbestleşmeyi öngören AB Direktifi üye ülkelerin, haberleşmenin gizliliği; posta ağının güvenliği; tehlikeli eşyanın nakli; verilerin ve çevrenin korunması; ile bölgesel planlama konularında ulusal posta işletmelerine zorunlu görevler verebileceğini öngörmektedir. Direktif, üye ülkelerin bağımsız posta işletmelerinden yasal

---

2000 yılında, yaklaşık 50.000 çalışanıyla, PTT'nin toplam giderlerinin yüzde 81'ini ücret ve maaş ödemeleri oluşturmuştur.

olarak ayrılmış; posta piyasalarında faaliyet gösteren özel teşebbüslere lisans veren ve bunların piyasa davranışlarını düzenleyip denetleyen bağımsız bir kurum kurmalarını da istemektedir (97/67/EC). Böylece, ulusal düzenleyici kurumlar bir taraftan hizmet kalitesi ve güvenliği için gereken standartları düzenleyecek diğer taraftan da posta piyasalarında rekabetçi bir yapıda etkin hizmet sağlanmasının önünü açacaktır.

#### IV. GENEL DEĞERLENDİRME VE POLİTİKA ÖNERMELERİ

Haberleşmenin vazgeçilmez bir aracı olan posta hizmetleri ekonomik ve sosyal faaliyetler için hayati bir önem taşımaktadır. Tüketici haklarının son derece gelişmiş olduğu günümüz dünyasında, tüketiciler hak ve isteklerini daha fazla seslendirmektedir. Diğer taraftan, Dünya genelinde yaşanan rekabet, teşebbüsleri rakiplerinden daha etkin hizmet sağlamaya zorlamaktadır. Faks, teleks ve elektronik posta gibi yeni yazılı haberleşme araçları posta piyasalarında istihdam ile ekonomik ve sosyal bütünlüğün geleceği adına endişelere yol açmaktadır. Posta piyasaları topluma sunduğu haberleşme hizmeti neticesinde yaşam kalitesi ve sosyal birlikteliğe önemli ölçüde katkıda bulunduğu için, bu hizmetleri modernize etmek ve geliştirmek aynı zamanda da kamu yararına sahiptir.

Yeni posta hizmet türlerinin hızla geliştiği bir ortamda, sektörde yeni yatırım ve istihdamı desteklemek için piyasa disiplininin sağlanması gerekmektedir. Kamu ve özel posta işletmelerinin yeni hizmet türlerini sunmaya başlamasıyla ivme kazanan posta piyasalarında, başta AB ülkeleri olmak üzere çoğu gelişmiş ve gelişen ülke posta tekeli sınırlandırmak ve sektörü rekabete açmak için düzenlemeler yapmaya başlamıştır.

Ungerer (1998b) "tekeli bir teşebbüsün her zaman serbest ve etkin işleyen piyasalar üzerinde tehdit oluşturduğunun unutulmaması gerektiğini, tekel sürdüğü sürece başka hiç kimsenin tüketici için aynı hizmeti daha iyi sunabileceğini ispat etmesinin mümkün

olmadığını" ileri sürmektedir. Bu nedenle, tekel hizmetleri piyasalarda kural değil istisna olmalıdır.

Çalışmada, yapılan analiz çerçevesinde, posta hizmetlerinde *posta tekeli* haklı çıkarıcı tek gerekçenin evrensel hizmet zorunluluğu olduğu gözlemlenmektedir. Posta hizmetlerinin bileşenlerine bakıldığında sadece yerleşim yoğunluğunun düşük olduğu bölgelerde mektup dağıtımının doğal tekel niteliği taşıdığı görülmektedir. Bunun dışında posta gönderilerinin tasnifi ve nakliyesi ile zamana duyarlı APS, koli ve havale gönderileri rekabete dayalı piyasalarda etkin bir biçimde sağlanabilecek hizmetlerdir.

Ancak, posta piyasalarının serbestleştirilmesinden sonra tahsisat etkinliği ve hizmet verimliliğinin artırılabilmesi için, sektörün yeniden yapılanmasının iyi tasarlanması gerekmektedir. Aksi takdirde, birinci bölümde de belirtildiği gibi kamu tekeli yerine özel posta tekel(ler)i yaratılmış olacak, belki de genel ekonomik refah adına bugün şikayet edilen sorunların daha fazlası yaşanacaktır.

Posta sektörünün yeniden yapılandırılmasında ayrıştırma önemli bir konudur. Posta piyasalarında ticari ayrıştırmaya geçilmeden önce PTT'nin işletmeci ve düzenleyici faaliyetlerinin birbirinden ayrılması gerekmektedir. Elektrik, doğal gaz ve telekomünikasyon sektörlerinde olduğu gibi posta hizmeti sunan işletmeci birimler öncelikle Türk Ticaret Kanununa göre faaliyet gösterecek ve yöneticileri basiretli bir tacir gibi çalışacak profesyonellerden oluşacak özerk bir anonim şirket haline dönüştürülmelidir. Aynı şekilde,

posta piyasalarında haberleşme güvenliği ve kalitesi konusunda standartlar belirleyecek ve piyasa aktörlerini denetleyecek bağımsız ve uzman bir düzenleyici kurum oluşturulmalıdır. Ancak, düzenleyici yapı oluşturulurken, ayrı bir kurum şeklinde yapılanmaya gitmek yerine, bu görevin halen telekomünikasyon sektöründe düzenleyici kurum olarak faaliyet gösteren Telekomünikasyon Kurumu'na verilmesi, haberleşme düzenleyici kuralların koordineli, etkin ve etkili bir biçimde uygulanmasını sağlayacaktır. Ayrıca, ayrı bir kurum kurmanın gerektirdiği maliyetten de önemli ölçüde tasarruf sağlanmış olacaktır. Telekomünikasyon Kurumunun yetki ve görevlerinde ise yeni misyonuna uyumlu değişikliklerin yapılması gerekecektir. Posta hizmetlerinin düzenlenmesi ve denetimi görevinin Telekomünikasyon Kurumuna verilmesi durumunda bu Kurumun isminin de *Telekomünikasyon ve Posta Hizmetleri Düzenleme ve Denetim Kurumu* (TPHDDK) olarak değiştirilmesi düşünülebilir.

#### **IV.1. PTT'nin Tekelci ve Rekabetçi Hizmetlerinin Ayırıştırılması**

Posta piyasalarında öncelikli olarak yapılması gereken üretim etkinliğini bozan haksız çapraz sübvansiyonun önüne geçmektir. Diğer bir deyişle, PTT'nin kendisine verilen tekel ayrıcalığı ile elde ettiği karlardan oluşan fonlarıyla rekabetçi piyasalarda sunduğu hizmetlerini desteklemesi ihtiamlinin yapısal olarak engellenmesi gerekmektedir.

Bu tür bir ayırıştırma, PTT'nin tekel ayrıcalığıyla sağladığı hizmetlerden elde ettiği karlarından rekabetçi piyasalarda sunduğu hizmetleri fonlamasını engelleyecektir. Nitekim, ABD'de telekomünikasyon sektöründe *yapısal ayırıştırma*ya gidildiğinde; AT&T'nin

bölünmesinin temel gerekçelerinden bir tanesini de haksız çapraz sübvansiyonu önlemek çabası oluşturmuştur. Kanada ve Almanya'da da posta piyasalarında bu tür bir ayrıştırma yapılması talebi giderek artan bir destek bulmaktadır (OECD, 1999).

AB Posta Direktifi tekeli ve rekabetçi hizmetlerin ayrıştırılması için, yapısal ayrıştırma yerine muhasebe ayrıştırması yöntemini benimsemiştir. Ancak, Ek 1'de posta piyasalarında tekeli ve rekabete açık hizmetler arasında muhasebe ayrıştırması yapıldığında bile çapraz desteklemenin mümkün olduğunun ispatı verilmektedir. Bu nedenle, muhasebe ayrıştırması haksız çapraz sübvansiyonla mücadele etmek için etkin bir yöntem olmayacaktır. Nitekim, Ungerer (1998a)'de "posta işletmelerinin önemli ölçüde rekabetçi piyasalarda da faaliyet göstermesi nedeniyle muhasebe ayrıştırmasının da ötesine gidilmesi gerektiğini, yapısal bir ayrıştırma için artık zamanın geldiğini" vurgulamaktadır.

Şekil: 2a' da PTT'nin muhasebe veya yapısal ayrıştırılması neticesinde posta piyasalarında oluşacak rekabetçi ve tekeli yapının örnek bir gösterimi verilmektedir. Gösterimde PTT'nin APS, koli/kurye taşımacılığı ve havale işlemleri rekabete açılmaktadır. Mektup ve telgraf tekelleri ise ayrı şirketler halinde faaliyetini sürdürmekte, ancak bu şirketlerin faaliyetleri ise haberleşme hizmetleri konusunda uzman ve bağımsız bir kurum olması gereken TPHDDK tarafından düzenlenip, denetlenmektedir.

## IV.2. Dikey Ayırıştırma

Elektrik piyasalarında üretim, iletim ve dağıtım bileşenlerinin ayrıştırıldığı gibi, dikey ayırıştırma yapılırken posta piyasalarında da mektup kabulü, tasnifi, nakliyesi ve yerel dağıtımını birbirinden ayrılabilir. Hatta, diğer bileşenler rekabete zaten açık olduğu için posta gönderisinin sadece yerel dağıtımını ve diğer bileşenleri ayrıştırılabilir. Yerel dağıtım şirketi posta gönderisini toplama/tasnif/nakliye firması/firmalarından eşit koşullar altında alıp dağıtmalıdır. Bu uygulama, toplama/tasnif/nakliye bileşenlerinde rekabete izin verildiği ve yerel taşımanın posta tekelinde olduğu bir sistemde *erişim düzenlemesi* olarak değerlendirilmelidir. Diğer taraftan, yerel posta tekeli hizmetlerinde EHZ'nin çapraz sübvansiyonla finansmanı için dağıtım şirketlerine ülke çapında yasal tekel imtiyazı verilebilir. Ya da dağıtım tekeli bir kaç teşebbüs arasında coğrafi olarak bölünebilir.

İsveç ve yeni Zelanda dışında hiç bir OECD ülkesinin, mektup postanın yerel dağıtımını rekabete açmamasına rağmen, mektup tasnifi ve nakliyesinde rekabete izin verdiği görülmektedir. Mektup tasnif edilip, taşındıktan sonra yerel dağıtım için posta idaresine verilmektedir. Hemen hemen bütün OECD ülkeleri önceden tasnif edilmiş ve alıcının adresine taşınmış mektup gönderilerine indirim uygulamaktadır (OECD, 1999). PTT ise posta tekeli kapsamındaki hizmetlerde ücret indirimi uygulamamaktadır (PTT 2001 yılı İşletme Bütçesi: s. 24).

Şekil : 2b'de, örnek olarak mektup postası piyasalarının dikey olarak toplama, nakliye, tasnif ve dağıtım bileşenlerine ayrıştırılmasının gösterimi verilmektedir. Şekilde, toplama, nakliye ve tasnif bileşenleri rekabete açılmakta; dağıtım bileşeni ise, ölçek tasarrufları adına, nüfus yoğunluğunun düşük olduğu bölgelerde acil olmayan posta gönderisi için tekel olarak muhafaza edilmekte; diğer bölgelerde ise rekabete açılmaktadır. TPHDDK ise tekel bileşenindeki şirketin faaliyetleri konusunda erişim düzenlemesi yapmakta ve sektörde asgari hizmetin temini için güvenlik ve kalite standartlarını belirlemektedir.

### IV.3.Yatay Ayrıştırma

Yukarıda da söz edildiği gibi gelişmekte olan ülkelerde kamu fonlarının maliyetinin yüksek olması nedeniyle, EHZ'nin doğrudan gelir desteği ya da hizmet maliyetinin yüksek olduğu kırsal alanlarda *en düşük sübvansiyon ihalesiyle* gördürülmesi etkin bir sonuç vermeyecektir. Kamu fonlarının yüksekliğinin yanı sıra, EHZ'nin maliyetinin tam olarak hesaplanamaması ve ihalelerde rekabetin tesis edilememesi toplam iktisadi refah üzerinde olumsuz etkide bulunabilecektir.

Bu çerçeveden bakıldığında, Türkiye uygulamasında posta piyasalarında ağ genişlemesinin finansmanının çapraz sübvansiyon ile sağlanmasının etkin bir sonuç vereceği düşünülebilir. PTT'nin rekabete açık faaliyetlerini sahiplik ayrıştırmasıyla mektup tekelinden ayrıştırdıktan sonra; teşebbüsün şehirlerdeki görece olarak varlıklı müşterilerden sağladığı karlar ile kırsal alandaki görece olarak daha az varlıklı olan müşterilerine sağladığı pahalı

hizmeti desteklemesine imkan verilmelidir. Fonları teşebbüsün bünyesinde bırakarak çapraz sübvansiyona olanak sağlamak bir taraftan doğrudan gelir desteği ve imtiyaz ihalelerinde vergi sistemindeki etkinsizlik nedeniyle yaşanacak potansiyel sorunlardan kaçınmaya yardımcı olacak diğer taraftan da regülatörün fiyatlandırma düzenlemeleri yapmasına imkan sağlayacaktır. Finansman açısından bakıldığında çapraz sübvansiyonun daha etkin bir sonuç vereceği görülmektedir. Ancak, hizmetin serbestleştirilmesiyle beraber şehirlerde yaşanan rekabet, kırsal alandaki maliyetleri destekleyecek olan karların erimesine (pastanın *kapılmasına-cream skimming*) neden olabilecektir. Bu nedenle posta hizmetlerinde evrensel hizmet zorunlu olduğu sürece *mektup tekelinden* vazgeçilmemesi gerekmektedir.

Mektup postası tekelinden vazgeçilmemesi, özelleştirme ve serbestleşmeden beklenen faydalardan vazgeçilmesi anlamına gelmemelidir. Mektup tekeli sürdürülerek hem özelleştirme yapmak hem de alternatif yöntemlerle mektup postasında rekabeti tesis etmek mümkündür.

Bu çerçevede, çapraz sübvansiyonu uygulamasını sürdürmenin en uygun yolu, posta piyasalarında Türkiye'yi birden çok coğrafi bölgeye ayırmak ve oluşturulan bölgesel tekellerin işletme imtiyazlarını rekabetçi ihalelerle özel teşebbüslere vermektir. Bu yöntem çerçevesinde;

- bölgeler göreceli olarak zengin ve fakir müşterilerin ikamet ettiği uygun şehir ve kırsal alanlardan oluşturularak teşebbüsün bölge içerisinde *çapraz sübvansiyon* uygulamasına imkan verilebilir,
- Etkin ihale tasarımı ile *pazar için rekabet* tesis edilebilir,
- Düzenleyici kurallar çerçevesinde bağımsız bir regülatör hizmetin güvenliği, gizliliği ve kalitesini denetleyebilir,
- Regülatör aynı zamanda ağ genişlemesinin koordinasyonunu sağlayabilir,
- İhaleler ile *ex ante* pazar için rekabetin tesisinden sonra *ex post* olarak bir sonraki ihale dönemine kadar bölgesel tekeller arasında *görelî rekabet* sağlanabilir.

Posta hizmetlerinin bölgesel tekeller tarafından gördürülmesi karşısında ileri sürülebilecek iki temel iddia;

- bölgesel tekellerin birbirlerinin ağına erişiminde ortaya çıkabilecek darboğaz ve
- regülatörün düzenleme tuzağına düşme ihtimalidir.

*Vekalet* teorisi çerçevesinde düzenlenen teşebbüs ile düzenleyen arasında ve öncekinin lehine oluşan bilgi asimetrisinin, ikincinin düzenleme ve denetim sürecinde hatalar yapmasına yol açabileceği ileri sürülmektedir. Ancak, bu süreç sadece posta hizmetleri için değil düzenlenen tüm piyasa faaliyetleri için geçerlidir. Posta hizmetlerinin telekomünikasyon ve enerji gibi sektörlerle karşılaştırıldığında batık maliyet ve teknolojik yatırımlarının daha az

olması posta regülatörünün işini daha da kolaylaştıracaktır. Ayrıca, doğrudan gelir desteği ve imtiyaz ihaleleri uygulamalarını finanse etmek için gerekli olan kamusal fonların maliyetini düşürmek amacıyla vergi idaresi ve sisteminde yapılması gereken reformlar ile karşılaştırıldığında düzenleyici kurumların etkin ve etkili bir biçimde faaliyet göstermelerini sağlayacak mekanizmaları daha kısa sürede hayata geçirmenin mümkün olduğu ileri sürülebilir.

Diğer taraftan, esasında bölgesel tekellerin bir ulusal ağ içerisinde birbirinin ağlarına erişimi, milli posta idarelerinin küresel bir ağ içerisinde birbirlerinin ağlarına olan erişimlerinden farklı değildir. Örneğin, AB’de üye ülkelerin posta idarelerinin faaliyetlerini düzenleyen REIMS Anlaşması *varış giderleri* (terminal dues) aracılığıyla da ve ağlar arasında erişim düzenlemesi yapmaktadır. Anlaşmaya göre mektubu kabul eden ülkenin posta idaresi bir diğer ülkenin posta ağına erişebilmek için, dağıtımın yapıldığı ülkenin postasının uyguladığı ücret tarifesinin yüzde 80’i oranında ödeme yapmak durumundadır. Bu uygulamada, mektubu kabul eden ülke posta idaresi uluslararası mektup tarifesine postanın gönderildiği ülkenin tarifesini yansıtmaktadır. Türkiye düzeyinde bölgesel tekellerinin birbirlerine olan erişim koşulları kendi anlaşmalarına bırakılabileceği gibi bu koşullar (erişim düzenlemesi) regülatör tarafından da belirlenebilir. Böylece tarifeler her bir bölgenin öznel piyasa koşullarının maliyet yapısını yansıtmış olacaktır.

Şekil :2c'deki, örnek gösterimde PTT coğrafi olarak Türkiye genelinde üç bölgeye ayrılmaktadır.<sup>26</sup> Doğu, Orta ve Batı Anadolu şeklinde üç ayrı dikey bütünleşik tekel şirketinin faaliyetleri görece rekabet ve erişim düzenlemesi kuralları aracılığıyla TPHDDK tarafından düzenlenmektedir.

#### IV.4. Sonuç

Altyapı hizmetlerinin özelleştirilmesi ve rekabetçi bileşenlerde rekabetin tesisi için, düzenleyici kural ve kurumların oluşturulması *düzenlemelerde reform* programının önemli bir parçasıdır. Ancak, bu kural ve kurumlardan beklenen verimlilik artışının elde edilebilmesi için özelleştirme uygulamalarından önce oluşturulması gerekmektedir. Aksi takdirde, düzenleme kurallarının özelleştirme işlemi gerçekleştirildikten sonra oluşturulması durumunda, düzenlenen özel teşebbüsler düzenleyici kural ve kurumların oluşumu aşamasında kendi çıkarları adına [doğal olarak tüketici çıkarlarının aksine] lobicilik yapabilecek ve bunda da başarılı olabilecektir.

Her bir altyapı hizmeti için olduğu gibi posta piyasalarında da bağımsız düzenleyici kurum piyasa faaliyetlerinin önemli bir aktörü durumundadır. Özellikle de idari açıdan bağımsız olması gereken düzenleyici kurum, posta piyasalarında hakim durumun kötüye kullanılmasına karşı tüketiciyi koruyabilmeli, düzenlemeye tabi tekelci teşebbüslerin kaliteli

<sup>26</sup> Şüphesiz, karar alıcılar tarafından posta piyasalarının bu tür bir yöntemle ayrıştırılması benimsenirse, ülkenin coğrafi yapısı ve nüfus kompozisyonunun gerçekçi bir hesaplaması yapılmalı ve ayrıştırılacak bölgeler bu bulgulara göre tayin edilmelidir.

ve katlanabilir bir fiyattan hizmet sunmalarını sağlayabilmeli, doğal tekel hizmetinin erişim koşullarını düzenleyerek arz darboğazı oluşmasına engel olmalı ve rekabetçi bileşenlerde rekabetin etkin işlemesine katkı sunmalı, tekelin müşterileri arasında makul olmayan bir ayırım yapmasına ve/veya haksız çapraz sübvansiyon uygulamasına engel olmalıdır. Bu denli önemli işlev görmesi beklenen düzenleyici kurumun *gerekli uzmanlık ve kapasiteye sahip olması, şeffaf çalışması* ve çalışmalarını hakkında *ex post hesap vermesi* gerekmektedir.

Dünya uygulamalarına bakıldığında dikey ayrıştırmadan çok yatay ayrıştırmanın öne çıktığı görülmektedir. Yatay ayrıştırma konusuna ilk öne çıkan husus ise posta tekellerinin rekabetçi faaliyetlerinin ayrıştırılması ve tekel hizmetlerinden elde edilen kar ile rekabetçi piyasa faaliyetlerini desteklemelerini (haksız çapraz sübvansiyon) ve dolayısıyla rekabeti bozmalarını önleme düşüncesidir.

Yeni Zelanda ve İsveç dışındaki diğer OECD ülkelerinin posta piyasalarında rekabeti sağlamak için; posta tekelini bölgesel dikey bütünleşik tekellere veya dağıtım hizmetini diğer bileşenlerden ayrıştırmamasına rağmen böyle bir ayrıştırma aslında uluslararası düzeyde doğası gereği bulunmaktadır. Örneğin AB posta piyasası bir bütün olarak alındığında, piyasanın bölgesel dikey bütünleşik teşebbüslerden (ulusal mektup tekelleri) oluştuğu görülmektedir.

Ağlar arası rekabet nedeniyle elektronik posta, teleks faks vs. gibi hizmetlerle karşılaştırıldığında posta hizmetlerinin göreceli önemi giderek azalmaktadır. Bunun yanı sıra,

çalışan başına mektup taşınması diğer ülkelerle karşılaştırıldığında PTT'nin verimli bir biçimde çalışmadığı da görülmektedir. Bir taraftan sektörde etkinliği artırmak diğer taraftan da posta hizmetlerinin göreceli önemi azalmadan özelleştirme uygulamasından kamuya iyi bir gelir sağlayabilmek amacıyla sektörde özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarına bir an önce hız verilmelidir. Çünkü, posta piyasalarında ülke çapında bir devlet tekelinin varlığını haklı çıkaracak gerçekçi bir iktisadi bir argüman bulunduğunu ileri sürmek pek mümkün görülmemektedir. Posta hizmetleri rekabetçi piyasa koşullarında özel teşebbüsler tarafından da etkin bir biçimde ifa edilebilecek faaliyetlerdir. Ancak, kamunun bu piyasalarında etkin ve etkili bir biçimde düzenleme ve gözetim faaliyetinde bulunması gerekmektedir.

Posta hizmetlerinin yeniden yapılandırılması aşamasında, AB düzenlemelerine benzer bir yapı benimsenirse piyasaları düzenleyen ayrı bir otoritenin oluşturulması gerekecektir. İşte bu aşamada, posta piyasaları için ayrı bir düzenleyici birim oluşturulmaktansa, önceki bölümlerde de önerildiği gibi posta piyasalarının düzenlenmesi ve denetimi görevi Telekomünikasyon Kurumuna verilmelidir. Bu yeni görev çerçevesinde yetkilendirilecek olan Kurumun ismi de, çalışmada önerildiği gibi *Telekomünikasyon ve Posta Hizmetleri Düzenleme ve Denetleme Kurumu* olarak belirlenebilir.

Diğer taraftan, gelir dağılımı bozuk, işsizlik oranı ve dolayısıyla iç göç oranı yüksek gelişen ülkelerde altyapı hizmetlerinde *evrensel hizmet* sunumuna önem veren kamu idareleri bu sektörlerde gereken yatırımların yapılması için sadece piyasa dinamiklerine güvenmemeli, düzenleyici kurumların ve devletin diğer organlarının yatırımların koordinasyonu konusunda

aktif bir rol üstlenmesini sağlamalıdır. Çünkü batık maliyetlerin yüksek olduğu altyapı sektörlerinde, AB uygulamalarında da vurgulandığı gibi bölgesel planlamanın büyük önemi vardır.

DİE verilerine göre, Türkiye'de 1999 yılı itibariyle *işsizlik+eksik istihdam* nedeniyle oluşan *atıl işgücü oranı* yüzde 14,2 civarındadır. 1999 yılı itibariyle AB (yüzde 9,2) ve ABD (yüzde 4,2) işsizlik oranlarıyla karşılaştırıldığında, bu oranın bir hayli yüksek olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, potansiyel işsizlik üzerinde önemli bir baskı oluşturan sivil istihdam içindeki yüzde 45 oranındaki *tarımsal istihdam* (9,7 milyon) ve yaklaşık 9 milyon civarındaki *ev kadını nüfusundaki* bir çözülmeyle yaşanabilecek potansiyel işsizlik ve ülke içi göç dalgası (yaklaşık 18,7 milyon) *evrensel hizmet sunumu* ve *etkinlik* adına Türkiye'de altyapı hizmetlerinin planlaması ve koordinasyonunu zorunlu kılmaktadır.

Nüfusun, ne yöne göç edeceğinin bilinmemesi, öncelikle göç riski yüksek olan bölgelere özel sektör teşebbüslerince yeterince yatırım yapılmamasına neden olabilecektir. Ya da, batık maliyeti yüksek altyapı yatırımlarının gerçekleşmesinden sonra göçün ortaya çıkması durumunda da, atıl kalacak bu harcamalar nedeniyle ülke kaynakları israf edilmiş olacaktır. Bu nedenle posta hizmetleri gibi, uzun vadeli yatırımların gerektiği altyapı sektörlerinde sağlıklı yatırım kararlarının alınabilmesi için, sosyal ve ekonomik gelişmeleri bir arada değerlendiren öngörülebilir politikaların oluşturulması ve uygulanması gerekmektedir.



## KAYNAKÇA

Alexander, I. ve A. Estache (2000), “Infrastructure Restructuring and Regulation-Building a Base for Sustainable Growth”, World Bank Policy Research Working Paper, N. 2415.

Baily, M.N. (1993), “*Competition, Regulation and Efficiency in Service Industries*”, Brooking Papers: Microeconomics 2, s. 71-159.

Baker, B. ve S. Tremolet, (2000), “Regulating Quality”, World Bank Public Policy for the Private Sector, N. 221.

Baumol, W.J. (1982), “Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industrial Structure”, American Economic Review, 60, s. 265-283.

Burns, P. ve A. Estache, (1999), “Infrastructure Concessions, Information Flows, and Regulatory Risk”, World Bank Public Policy for the Private Sector, N. 203. ,

----- (1998), “Information, Accounting and the Regulation of Concessioned Infrastructure Monopolies”, World Bank Policy Research Working Paper, N. 2034.

Charles, D.J, ve J.A. Tarr, (1993), “Ownership and Financing of Infrastructure: Historical Perspectives”, World Bank Policy Research Working Paper, N. 1466.

Chisari, O. ve A. Estache, (1999), “Universal Service Obligations in Utility Concession Contracts and the Needs of the Poor in Argentina’s Privatizations”, World Bank Policy Research Working Paper, N. 2250.

Crampes, C. ve A. Estache, (1997), “Regulatory trade-offs in the Design of Concession Contracts”, World Bank Policy Research Working Paper, N. 1854.

Cremer, H., F. Gasmi, A., Grimaud, ve J.J Laffont. (1998a), “The Economics of Universal Service: Theory”, the Economic Development Institute of the World Bank.

----- (1998b), “The Economics of Universal Service: Practice”, the Economic Development Institute of the World Bank.

Defeuilley, C. (1999), “Competition and Public Service Obligations: Regulatory Rules and Industry Games”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70:1, s. 25-48.

Demzets, H (1968), “Why Regulate Utilities, *Journal of Law and Economics*”, V.11, s. 55-65.  
“EC Directive amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services.” (2002/39/EC), 6 Haziran 2002.

“EC Notice From the Commission on the Application of the Competition Rules to Postal Sector and on the Assessment of Certain State Measures Relating to Postal Services”, (98/C39/02), 6 Şubat 1998.

“EC Directive on Common Rules for the Development of the Internal Market of Community Postal Services and Improvement of Quality of Service”, (97/67/EC), 15 Aralık 1997.

Emek, U. (2002a). “Devletin Kapasitesi ve İktisadi Kalkınma Sürecindeki Yeri” *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, (Editör:TÜSİAD), TÜSİAD -T/2002-12/349.

----- (2002b). “Türkiye Uygulaması” *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, (Editör:TÜSİAD), TÜSİAD -T/2002-12/349.

----- (2002c). “Posta Hizmetlerinde, Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon”, *Rekabet Dergisi*, 1(9), s. 20-45.

----- (2001a). “Altyapı Hizmetlerinde Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon”, İktisat, İşletme ve Finans, Temmuz, s. 42-53.

----- (2001b), “Piyasaların Oluşumunda İhale Düzenlemeleri ve Rekabet Politikaları”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansında Sunulan Tebliğ, Ankara, 25 Ocak 2001.

----- (2001c), "Dikey Bütünleşik Altyapı Sektörlerinde Özelleştirme, Rekabet Ve Regülasyon: Posta Hizmetleri Nereye Kadar Tekel Kalabilir?" 2001 Türkiye İktisat Kongresi, Sektörel Gelişme Stratejileri Bölümü için hazırlanan Tebliğ.

----- (2000), “Özelleştirme Uygulamalarında Kamu Hizmeti İmtiyazı Devrinden, Doğal Tekellerin Düzenlenmesine”, İktisat, İşletme ve Finans, Nisan, N. 169, s. 74-86.

Estache, A. ve D. Martimort, (1999), “Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions”, World Bank Policy Research Working Paper, N. 2073.

Gonenc, R., M. Maher, ve G. Nicoletti, (2000), “The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues”, OECD Economic Department Working Paper, N. 251.

Irwin, T. (1997), “Price Structures, Cross-Subsidies, and Competition in Infrastructure”, World Bank Public Policy for the Private Sector, N. 107.

Jacobson, C.D. ve J. A. Tarr, (1993), “Ownership and Financing of Infrastructure: Historical Perspective”, World Bank Policy Research Working Paper, N. 1466.

Joskow, L.P., (1998), “Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries”, Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C.

Klein, M. (1996), “Competition in Network Industries”, World Bank Policy Research Working Paper, N. 1591.

Klein, M. ve P. Gray (1997), “Competition in Network Industries: Where and How to Introduce It”, World Bank Public Policy for the Private Sector, N. 104.

Kliengebiel, D. ve J. Ruster (2000), “Why Infrastructure Facilities Often Fall Short of Their Objectives”, World Bank Policy Research Working Paper, N. 2358.

Kwoka, J.E. (1996), “Privatization, Deregulation and Competition”, World Bank PSD Occasional Paper, N. 27.

Laffont, J.J. (1998), “Competition, Information, and Development, Annual World Bank Conference on Development Economics”, Washington D.C.

----- (1994), “The New Economics of Regulation Ten Years After”, *Econometrica*, Vol. 62, No.3 s. 507-537.

Laffont, J.J. ve J. Tirole , (1991), “The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture”, *Quarterly Journal of Economics*, 106, s. 1089-1127.

Noll, R.G. (2000) “Notes of Privatizing Infrastructure Industries”, içinde, World Development Report 2001: Institutions for Markets.

OECD (1999), *Promoting Competition in Postal Services*.

Peltzman, S. (1989), “The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation”, *Brooking Papers: Microeconomics*, s. 1-59.

----- (1976), “Toward a More General Theory of Regulation”, *The Journal of Law and Economics*, 19(2), s. 211-240.

Posner, R. (1974), “Theories of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics*, 5. s. 35-358.

Sidak, J.G. ve D.F Spulber, (1995), *Protecting Competition from the Postal Monopoly*, AEI Press.

Stigler, G.J. (1971), “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics*, s. 3-19.

Stiglitz, J. (1999), “Promoting Competition and Regulatory Policy: With Examples from Network Industries”, Speech, The World Bank, Beijing, China, July 25, 1999.

----- (1998), “The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, V. 12, Spring, s. 3-22.

Ungerer, H. (1999), “Developing Competition”, Annual Conference on Postal Services, Liberalization and EC Competition Law, 11 Haziran 1999.

----- (1998a), “The Commission Notice on Postal Services”, Conference on Postal Services, Liberalization and EC Competition Law: Preparing for a New Era in Postal Services, 12 Haziran 1998.

----- (1998b), “Contribution to Roundtable on the Future of Universal Service”, the European Union Joint postal Committee Colloquium on the Postal sector in Europe, 29 Ekim 1998.

Universal Postal Union (1999), "Let's Talk Terminal Dues", Union postale: UPU Quarterly Review, 99/4.

Vickers, J. (1995), "Concepts of Competition", Oxford Economic Papers, 47, s. 1-23.

Vickers, J. ve G.Yarrow (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press.

Winston, C. (1993), "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists", Journal of Economic Literature, V. XXXI, s. 1263-1289.

World Bank (1997), *State in a Changing World*, World Development Report, Oxford University Press.

----- (1996a), *From Plan to Market*, World Development Report, Oxford University Press.

----- (1996b), *Redirecting The Mail: Postal Sector Reform*, The World Bank.

----- (1995), *Bureaucrats in Business*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.

**EK 1<sup>9</sup>: MUHASEBE VE YAPISAL AYRIŞTIRMANIN KARŞILAŞTIRILMASI**

EC Direktifinin öngördüğü muhasebe ayrıştırmasının yapıldığı durumlarda dahi çapraz sübvansiyon yapmak mümkündür.

Bir teşebbüsün X, Y ve Z gibi üç mal ürettiğini varsayalım. Her bir malın *tek başına maliyeti* (stand-alone cost) : M(X), M(Y) ve M(Z) olsun. X ve Y'yi bir arada üretmenin maliyeti ya da tek başına esasına göre: M(XY), M(XZ) ve M(YZ).Üç hizmeti bir arada üretmenin maliyeti ise: M(XYZ) olsun. X'in *artan* (incremental) maliyeti:

$$AM(X) = M(XYZ) - M(YZ)$$

Aynı şekilde bu ürünlerden elde edilen gelirler de şu şekilde tanımlanabilir: G(X), G(Y) ve G(Z). Teşebbüs başa baş (break even)noktasında çalıştığı için,  $G(XYZ) = M(XYZ)$   
Baş baş noktada çalışan bir teşebbüsün çapraz sübvansiyon yapmaması için; her bir bileşenin geliri kendi artan maliyetini karşılamalıdır (Combinatorial Test).

Teşebbüsün X, Y ve Z şeklinde üç hizmet sunduğunu varsayalım. X korunan tekel hizmeti; Y koli gibi rekabete açık bir hizmet; Z' de ticari olmayan herhangi bir tür hizmet olsun. Kolaylık açısından maliyet yapısının aşağıdaki gibi olduğunu kabul edelim.

---

<sup>9</sup> OECD (1999)'dan uyarlanmıştır.

$$(XYZ)=600; M(XY)=350; M(XZ)=450$$

(Üç hizmeti üretmenin maliyeti 600; sadece X ve Y üretmenin ise 350)

Üç hizmetten elde edilen gelir:  $G(X)=300; G(Y)=100; G(Z)=200$ .

Teşebbüs başa baş çalıştığı için;  $[G(X)+ G(Y)+ G(Z)]=600= M(XYZ)$ . Ticari olmayan faaliyetin (Z) geliri maliyeti karşılamadığından bu hizmetin başka bir yerden çapraz destek aldığını söyleyebiliriz.  $[AM(Z\backslash XY)]= M(XYZ)- M(XY)=600-350=250$

EC Direktifinde olduğu gibi firmanın korunan hizmetini diğer hizmetlerinden ayırt etmesini gerektiren bir muhasebe sistemi olduğunu kabul edelim. Hesaplar, tekel hizmetinin kendi maliyetine dayalı olarak işletildiğini gösterecek şekilde hazırlanması durumunda  $G(X)=300= M(X)$  olacaktır. Ancak, yukarıdan da görüleceği gibi rekabetçi hizmetin geliri maliyetini karşılamamakta ve firma *tahribatçı* (distortionary) bir fiyatlandırmaya gitmektedir:  $G(Y)=100 \leq AM(Y\backslash XY)= M(XYZ)-M(XY)=600-450=150$

Baş baş noktasında çalışan bir teşebbüste; X ve Z den elde edilen gelirlerin bu hizmetlerin kendi maliyetlerinden düşük olması durumunda Y'den gelen gelir kendi artan maliyetini karşılamaya yetecektir:

$$G(X)+ G(Z) \leq M(XZ) \Leftrightarrow G(X)+ G(Y)+ G(Z) \leq M(XZ)+ G(Y)$$

$$\Leftrightarrow M(XYZ)- M(XZ) \leq G(Y)$$

$$\Leftrightarrow G(Y) \geq AM(Y\backslash XZ)$$

**TABLO: 1- REKABETE AÇIK VE KAPALI FAALİYETLERİ KAPSAYAN SEKTÖRLER**

SEKTÖR	GENELLİKLE REKABETE KAPALI FAALİYETLER	GENELLİKLE REKABETE AÇIK FAALİYETLER
<b>Demiryolları</b>	Demiryolu ve sinyalizasyon altyapısı $\phi$	-Tren işletmeciliği -Bakım hizmetleri
<b>Deniz Taşımacılığı</b>	- Limana yanaşma ve ayrılma hizmetleri	- Kılavuzluk ve diğer liman hizmetleri
<b>Doğal Gaz</b>	-Yüksek basınçlı gaz iletimi $\phi$ - Yerel gaz iletimi	- Gaz üretimi - Bazı ülkelerde gaz stoklama - Gaz ticareti ve pazarlama faaliyeti
<b>Elektrik</b>	-Yüksek voltajlı elektrik iletimi $\phi$ -Yerel elektrik dağıtımı $\gamma$	-Elektrik üretimi -Elektrik Ticareti ve pazarlaması
<b>Hava Taşımacılığı Hizmetleri</b>	- Uçakların meydanlara kalkması ve inmesi aşamasında sağlanan hizmetler	- Havayolu işletmeciliği - Bakım hizmetleri - Yeme-içme servisi
<b>Posta Hizmetleri</b>	Nüfus yoğunluğu düşük yerleşim alanlarında acil olmayan postanın kapı kapı dağıtımı $\gamma$	-Postanın nakliyesi - Acele posta ve paket taşımacılığı - Özellikle yüksek oranda yoğunlaşmış alanlarda yüksek hacimli ticari müşterilere posta taşımacılığı
<b>İçme suyu ve Sulama</b>	- Su ve atık suların dağıtımı	- Su çıkarma ve işleme
<b>Telekomünikasyon</b>	-Yerel konut telefon görüşmeleri $\gamma\beta$	- Uzun mesafe hizmetleri - Mobil Hizmetler - Katma değerli hizmetler - Özellikle yüksek oranda yoğunlaşmış alanlarda yüksek hacimli ticari müşterilere yerel şebeke hizmeti

$\phi$  Rekabetin kapsamı diğer şeylerle beraber coğrafi alan ve talep yapısına bağlı olarak değişmektedir.

$\gamma$  Düşük yoğunluklu ve hacimli yerleşim alanlardaki servisler, ihtimalen, yüksek yoğunluklu ve daha yüksek ticari hacimli yerleşim alanlardakilerden daha az rekabetçi bir yapıya sahiptir.

$\beta$  Telekomünikasyon sektöründe; talep yönü ya da ağ dışsallığı, regülasyonun yokluğunda sürdürülebilecek yerel hizmetleri sunan firmaların sayısını belirlemede (sınırlamada) ki temel maliyet yapısı kadar önemlidir.

**TABLO: 2- OECD ÜYESİ ÜLKELERDE POSTA HİZMETLERİNDE KORUNAN ALANLAR<sup>ψ</sup>**

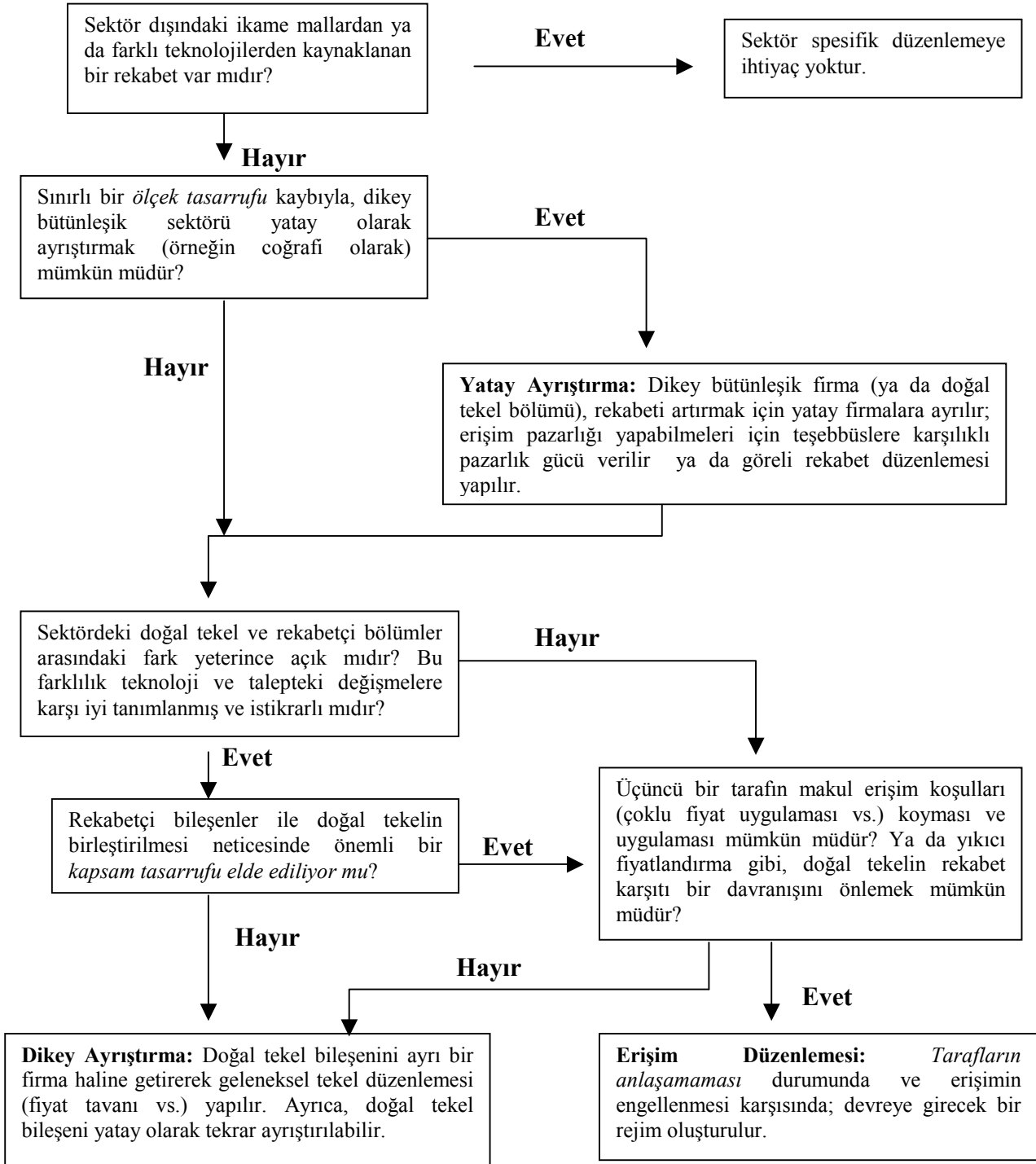
ÜYE ÜLKE	KORUNAN ALAN
<b>ABD</b>	US Postal Service, “Private Express Status” çerçevesinde mektup taşımacılığında münhasır hak sahibidir. Ancak, münhasır hak tanımına önemli derecede istisnalar getirilmiş; ve acele ve yurtdışı gönderiler için bu hak askıya alınmıştır.
<b>Almanya</b>	10 DM’ a kadar olan gönderiler ve 100 grama kadar olan <i>doğrudan gönderiler</i> <sup>φ</sup> tekel hizmetidir. Tekelin 31 Aralık 2002’de kaldırılması planlanmaktadır.
<b>Avustralya</b>	Avustralya Posta İşletmesi standart mektup tarifesinin 1/4 ’ünden az olmak kaydıyla; 250 grama kadar olan posta gönderileri üzerinde tekel hakkına sahiptir. Gelen ve giden uluslar arası posta gönderileri korunmamaktadır.
<b>Avusturya</b>	Yazılı fakat basılı kağıt olmayan kişisel posta gönderileri tekel hizmetidir.
<b>Belçika</b>	La Poste, 1 kg’a kadar olan ve alıcının adresini taşıyan açık ve kapalı mektuplar, reklam gönderileri vs. ’nin toplanması, nakliyesi ve dağıtımı üzerinde tekel hakkına sahiptir.
<b>Çek Cumhuriyeti</b>	1 kg’a kadar olan kapalı mektuplar tekel hizmetidir.
<b>Danimarka</b>	Ülke içi ve yurtdışından gelen gönderiler için korunan alan 250 gramdır.
<b>Finlandiya</b>	Finlandiya’da posta hizmetleri korunmamaktadır. Ancak, mektup taşımacılığı için lisans almak gerekmektedir.
<b>Fransa</b>	Yerel ve uluslar arası düzeyde 1 kg.’a kadar olana mektup ve diğer posta gönderilerinin (doğrudan gönderi dahil) taşıma ve dağıtımı korunmaktadır.
<b>Güney Kore</b>	Kore Posta İşletmesi mektup gönderisi üzerinde tekel hakkına sahiptir. (koliler, basılı kağıtlar ve matbuat hizmetleri tekel değildir.)
<b>Hollanda</b>	50 grama kadar olan mektup postası hizmeti imtiyaz sözleşmesi ile özel tekele verilmiştir.
<b>İngiltere</b>	Bazı istisnalarla beraber İngiliz Posta İşletmesi 1 sterlinin altındaki mektup gönderileri üzerinde tekeldir.
<b>İrlanda</b>	İrlanda içi ve yurt dışına; APS, koli ve matbuat dışındaki posta gönderileri tekel hizmetidir.
<b>İsveç</b>	Korunan alan yoktur. Posta hizmetleri tam rekabete açılmıştır.
<b>İsviçre</b>	500 grama kadar olan mektuplar ve 2 kg’a kadar olan koliler tekel hizmetidir.
<b>İspanya</b>	Şehirlerarası mektup ve tebrik kartı gönderileri tekel hizmetidir. Şehir içi gönderiler korunmamaktadır.
<b>İtalya</b>	2 kg’a kadar olan standart, sigortalı ve taahhütlü mektupları toplanması ve taşınması ile telgraf ve telex hizmetleri tekel hizmetidir.
<b>Japonya</b>	Mektup taşımacılığını Japon Posta İşletmesi yapmaktadır.
<b>Lüksemburg</b>	Mektup ve tebrik kartlarının iletimi ve dağıtımı tekel hizmetidir.
<b>Kanada</b>	Kanada Posta İşletmesi, Kanada içinde 500 grama kadar olan mektupların gönderiminde münhasır hakka sahiptir. Münhasır hak, 50 gram ağırlığındaki mektupların tarifesinin 3 katından fazlaya taşınan acil gönderiler için geçerli değildir.
<b>Meksika</b>	1 Kg’ a kadar olan mektup postası tekel hizmetidir.
<b>Norveç</b>	Norveç Posta İşletmesi 350 grama kadar ya da yerel asgari tarifinin 5 katına kadar olan mektuplarda tekel hakkına sahiptir.
<b>Polonya</b>	2 kg’a kadar olan mektupların kabulü, iletimi ve dağıtımı tekel hizmetidir.
<b>Portekiz</b>	Tüm kapalı mektupların kabulü, iletimi ve dağıtımı ile; kişisel nitelikteki açık gönderiler;pul basımı ve satışı tekel hizmetidir.
<b>Türkiye</b>	Kapalı/açık mektup ve tebrik kartları posta tekeldir.
<b>Yeni Zelanda</b>	Korunan alan yoktur. Posta hizmetleri tam rekabete açılmıştır.
<b>Yunanistan</b>	Hellenic Posta İşletmesi açık/ kapalı mektup ve tebrik kartlarının dağıtımında tekel hakkına sahiptir.

<sup>ψ</sup>Haziran 2001 tarihi itibarıyla.

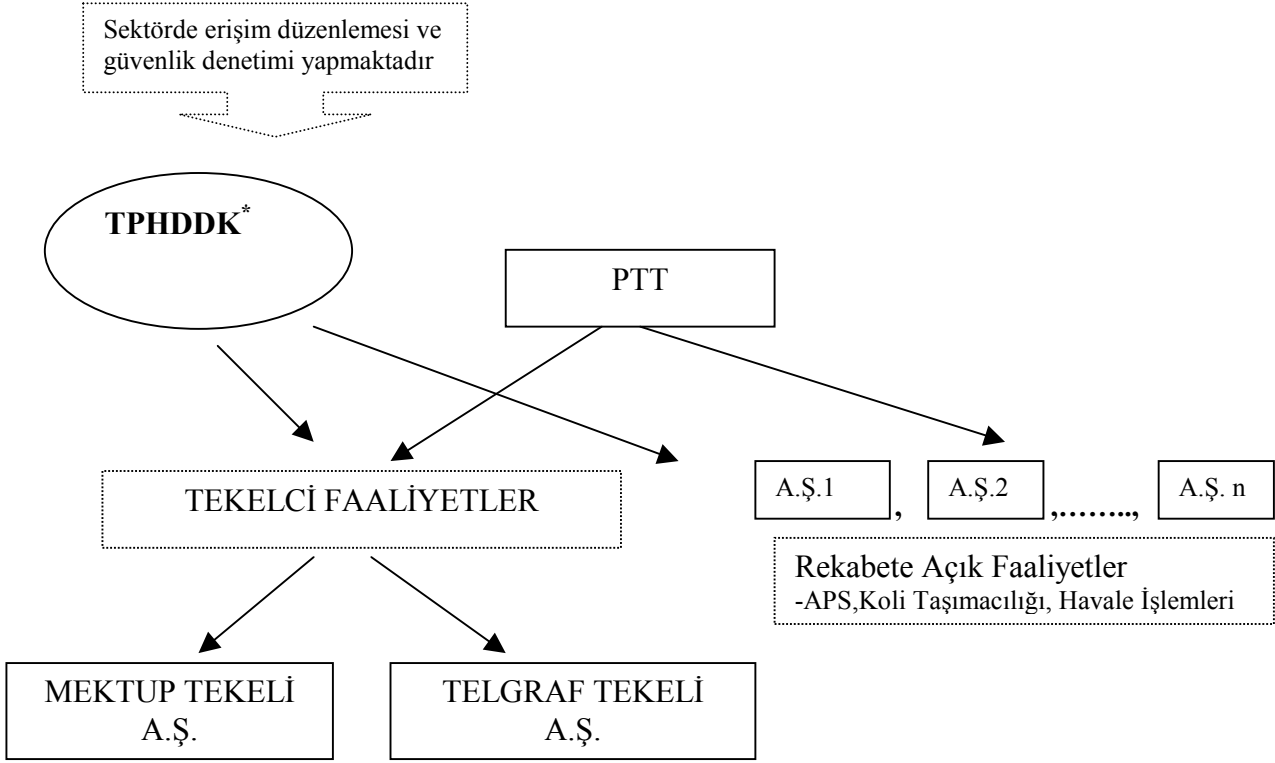
<sup>φ</sup> *Doğrudan gönderi* (direct mail): Alıcının adı ve adresi dışında, sadece reklam, pazarlama ve benzeri bilgileri içeren; göndericinin belirttiği dikkate değer miktarda adrese taşınan ve dağıtılan gönderidir. Fatura ve mali raporlar gibi birbirine benzerlik göstermeyen posta *doğrudan gönderi* kabul edilmez (EC Directive; 97/67/EC).

**KAYNAK:** UPU

### ŞEKİL: 1- DİKEY BÜTÜNLEŞİK SEKTÖRLERDE YAPININ VE DÜZENLEYİCİ MÜDAHALENİN DEĞERLENDİRİLMESİ



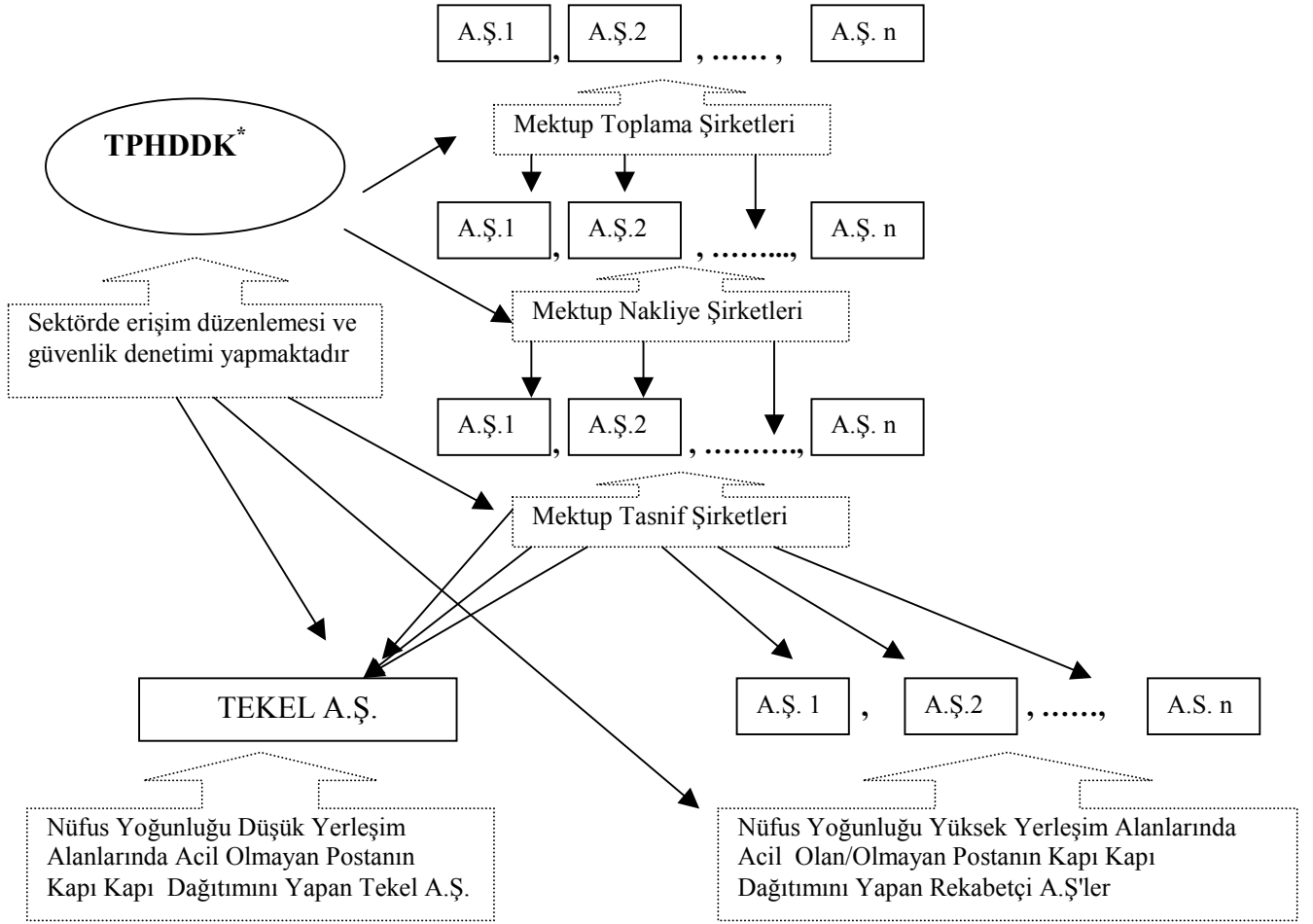
KAYNAK: OECD, 1999

**ŞEKİL: 2a- PTT'NİN TEKELCİ VE REKABETÇİ HİZMETLERİNİN AYRIŞTIRILMASI <sup>α</sup>**

<sup>α</sup> (Taraflımızdan oluşturulmuştur. u.e)

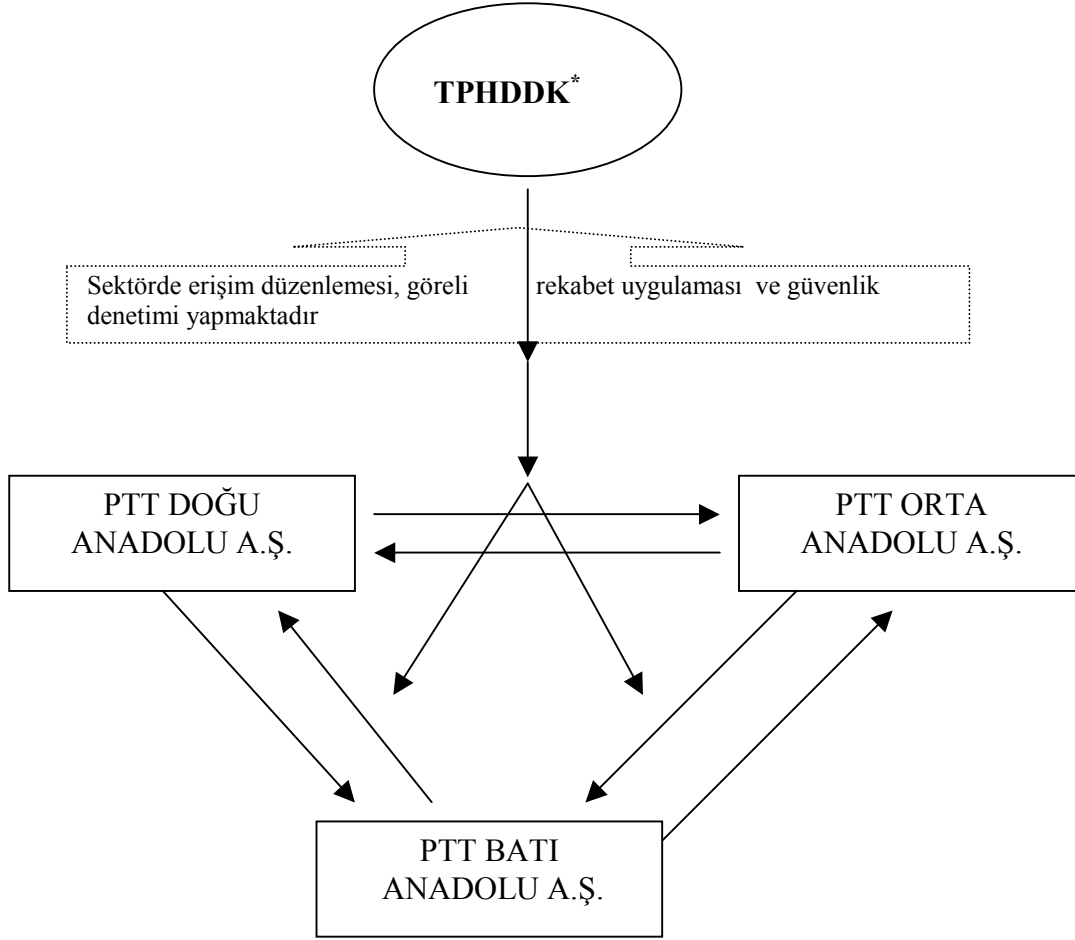
\* Telekomünikasyon ve Posta Hizmetleri Düzenleme ve Denetleme Kurumu

## ŞEKİL: 2b- TEKEL HİZMETLERİNİN DİKEY AYRIŞTIRILMASI<sup>β</sup>



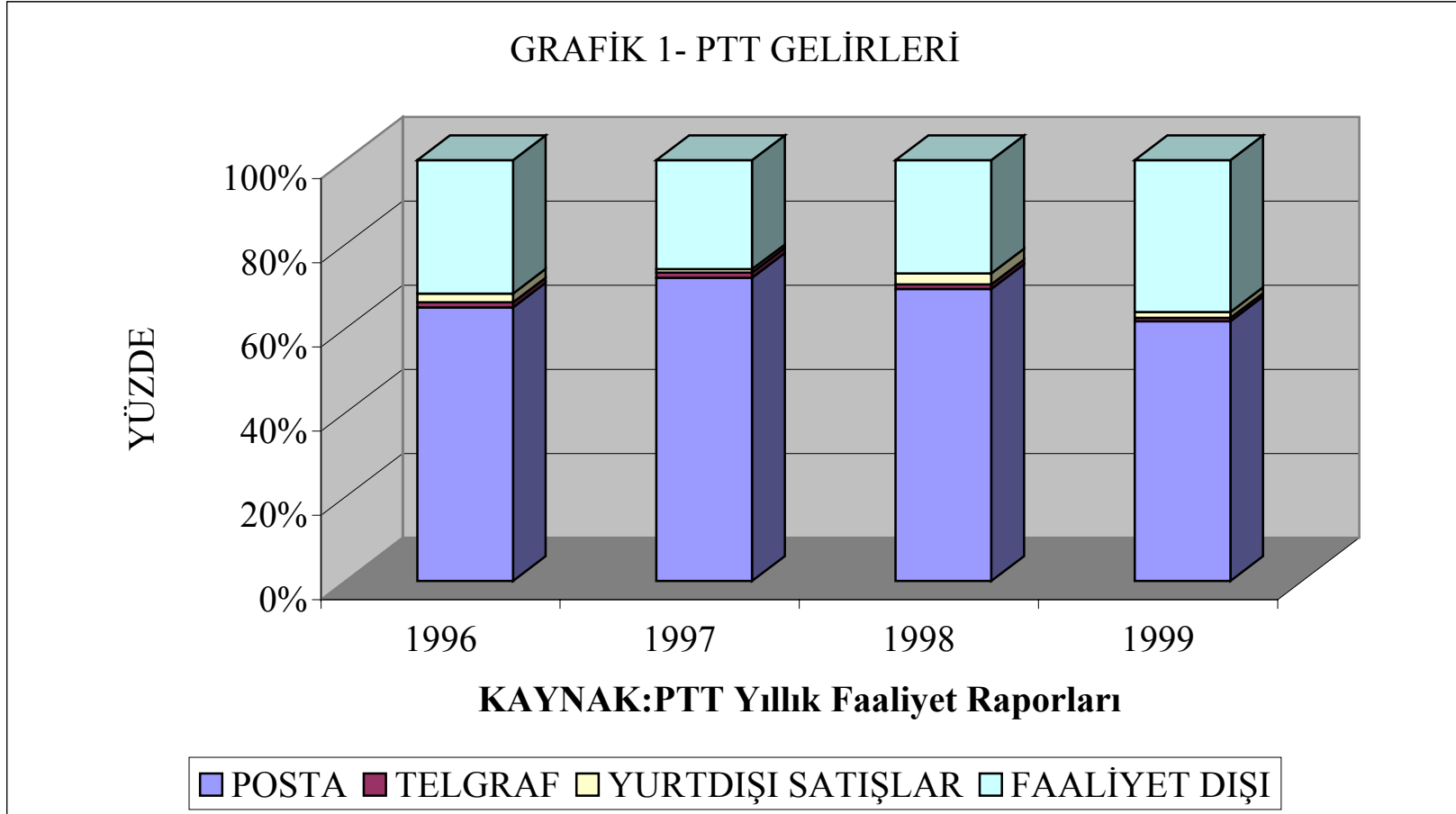
<sup>β</sup> (Tarafımızdan oluşturulmuştur. u.e)

\* Telekomünikasyon ve Posta Hizmetleri Düzenleme ve Denetleme Kurumu

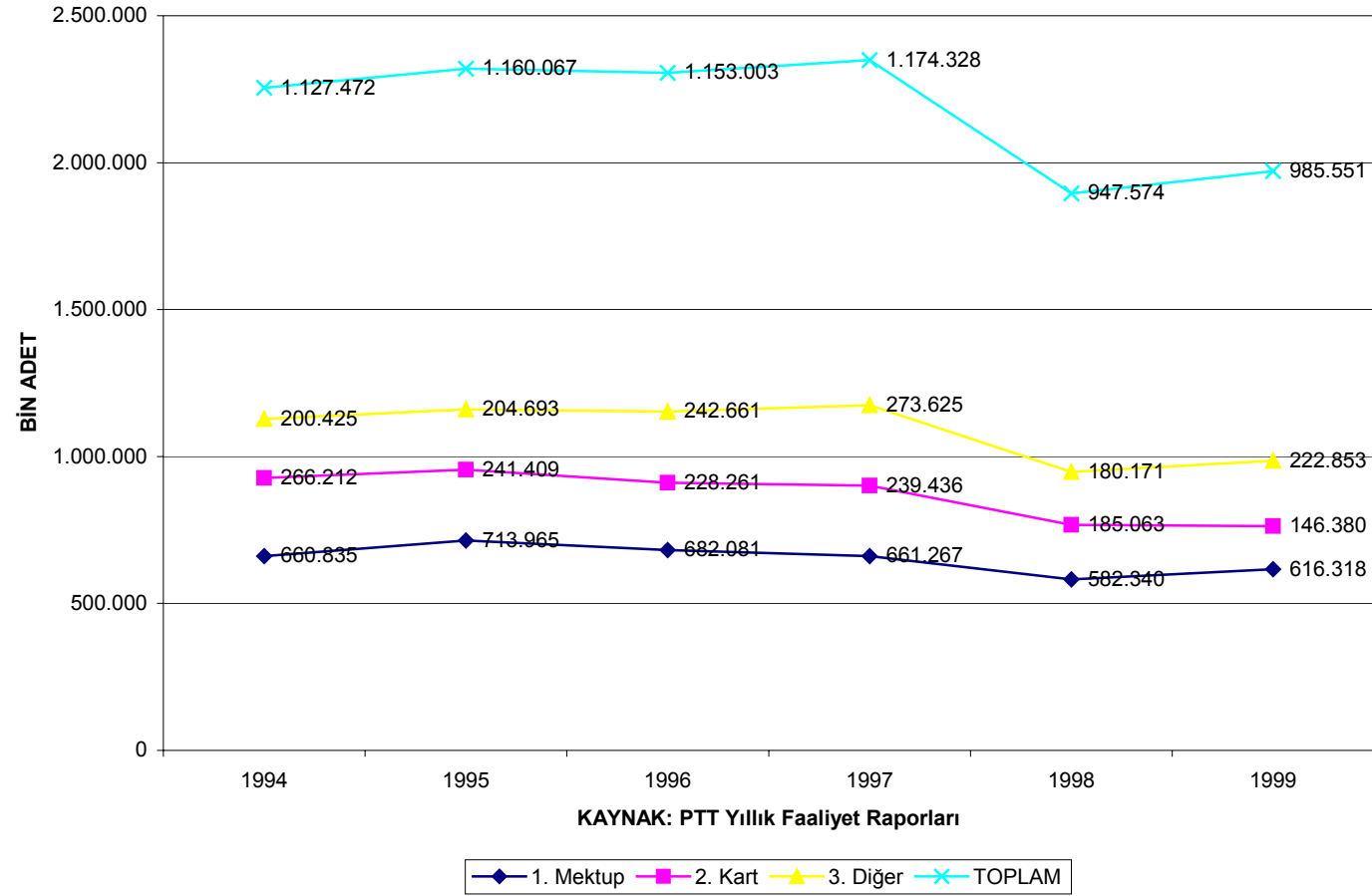
**ŞEKİL: 2c- TEKEL HİZMETLERİNİN YATAY AYRIŞTIRILMASI <sup>ε</sup>**

<sup>ε</sup> (Taraflımızdan oluşturulmuştur. u.e)

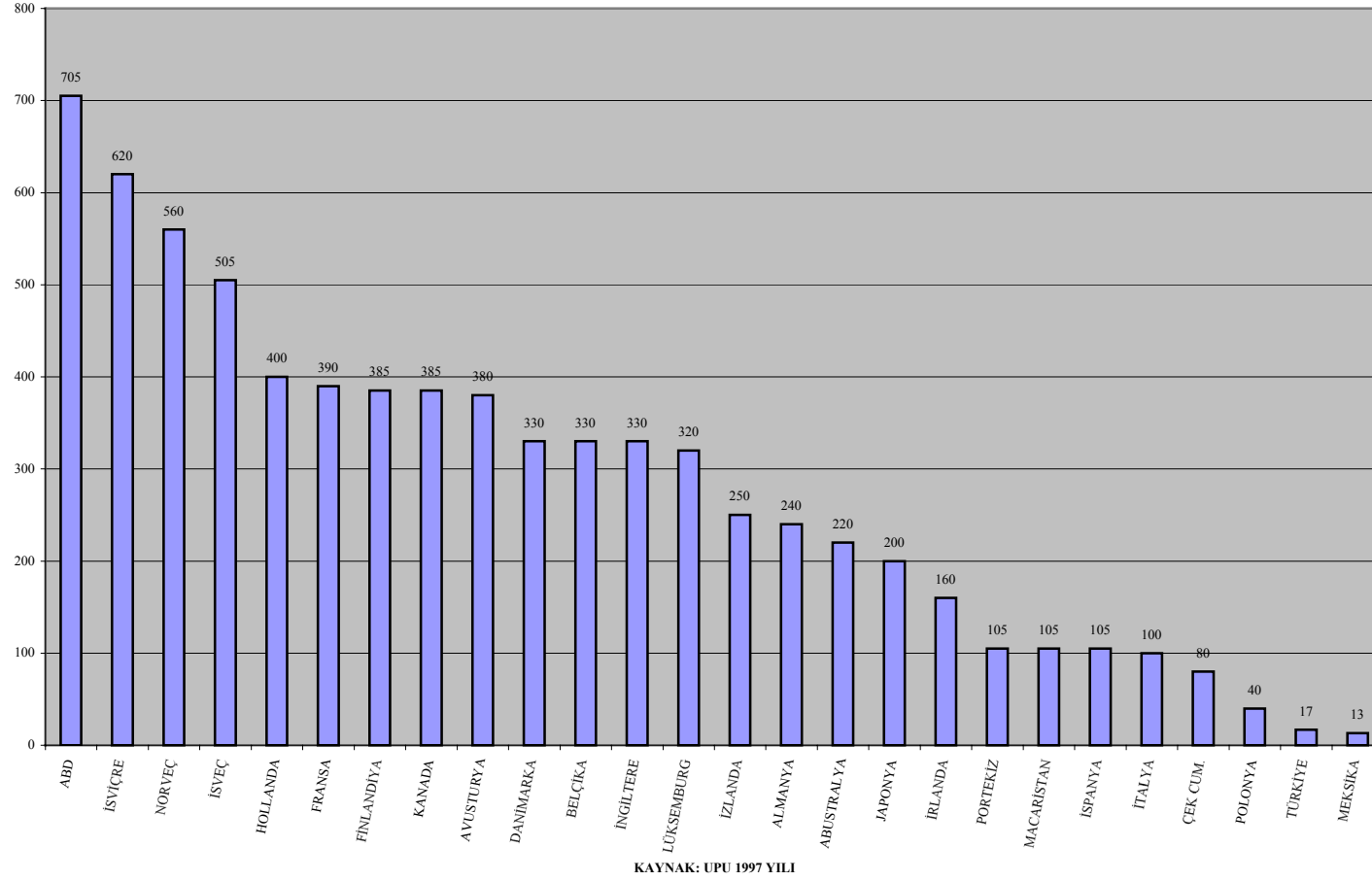
\* Telekomünikasyon ve Posta Hizmetleri Düzenleme ve Denetleme Kurumu



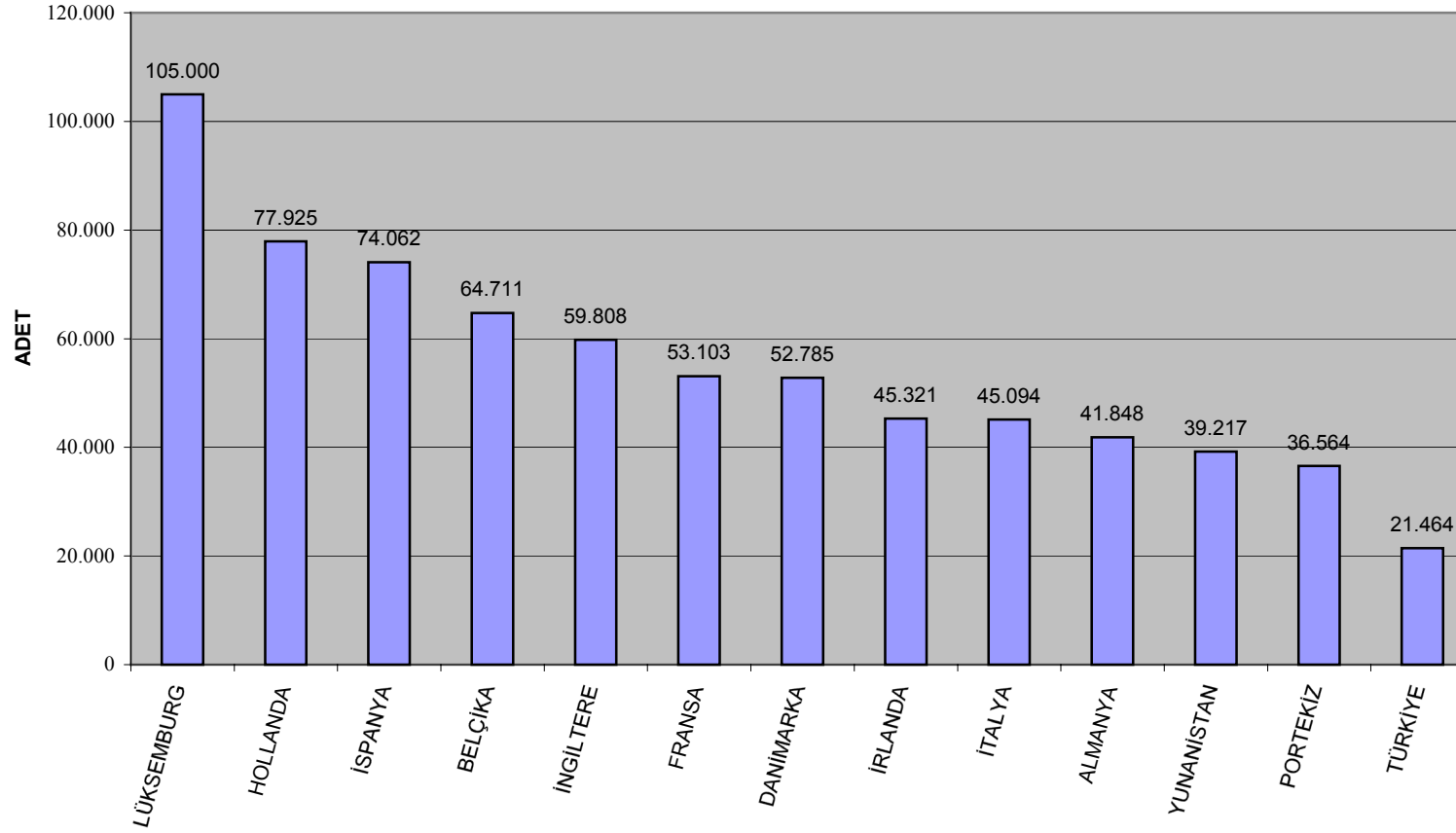
GRAFİK 2- YURT İÇİ MEKTUP TRAFİĞİ



GRAFİK-3- OECD ÜLKELERİNDE KİŞİ BAŞINA MEKTUP GÖNDERİSİ

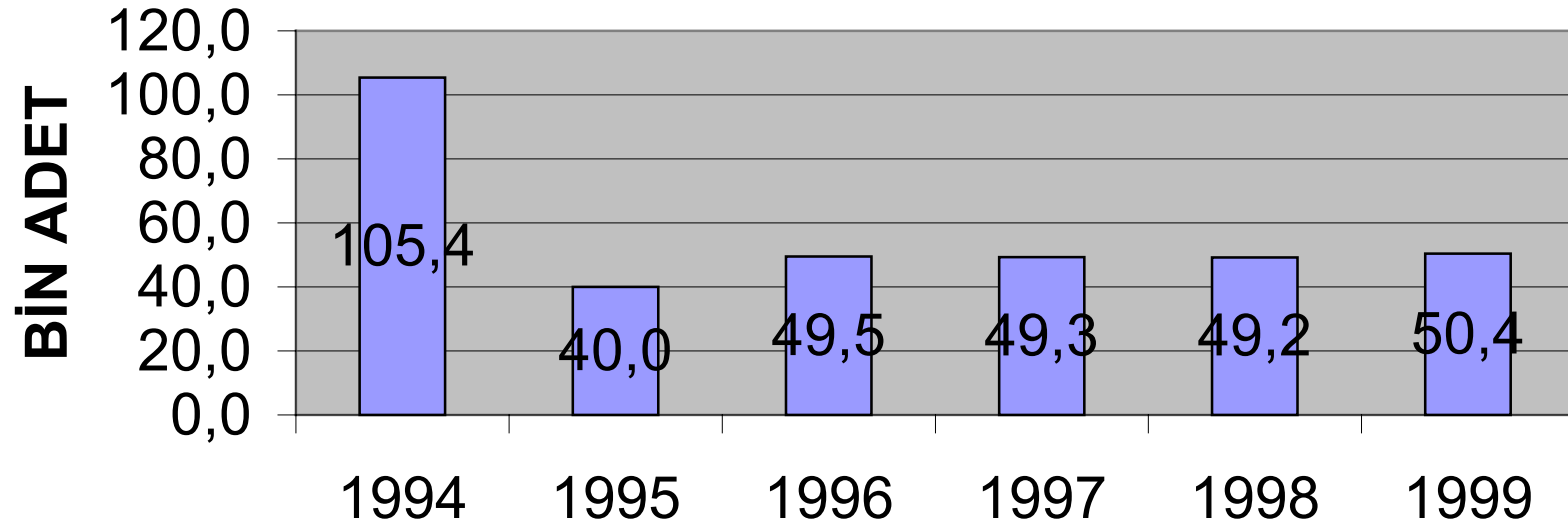


GRAFİK 4- SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE ÇALIŞAN BAŞINA TAŞINAN MEKTUP POSTASI



KAYNAK: OECD ve PTT Yıllık Faaliyet Raporları. TÜRKİYE 1996-1999 ortalama. Diğer ülkeler 1992.

## GRAFİK:5- PTT PERSONEL SAYISINDA GELİŞMELER



**KAYNAK: PTT YILLIK FAALİYET RAPORLARI**