

Uzmanlık Tezleri Serisi No: 95

REKABET KURUMU

POSTA HİZMETLERİNDE
SERBESTLEŞME SÜRECİ
VE REKABET HUKUKU
UYGULAMALARI

ERDEM AYGÜN

POSTA HİZMETLERİNDE
SERBESTLEŞME SÜRECİ
VE REKABET HUKUKU
UYGULAMALARI

ERDEM AYGÜN

ANKARA 2008

© Bu eserin tüm telif hakları
Rekabet Kurumuna aittir. 2009

İlk Baskı, Mayıs 2009
Rekabet Kurumu-Ankara

Bu kitapta öne sürülen fikirler eserin yazarına aittir;
Rekabet Kurumunun görüşlerini yansıtmaz.

10/6/2008 tarihinde
Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı Fevzi ÖZKAN Başkanlığında,
2 No'lu Daire Başkanı Murat ÇETİNKAYA, Prof. Dr. Osman Berat
GÜRZÜMAR, Prof. Dr. Ejder YILMAZ, Prof. Dr. Erol ÇAKMAK'tan
oluşan Tez Değerlendirme Heyeti önünde savunulan bu tez,
Heyetçe yeterli bulunmuş ve Rekabet Kurulu'nun 20/06/2008 tarih ve
08-40/547 sayılı toplantısında "Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi"
olarak kabul edilmiştir.

ISBN 978-975-8936-74-8

YAYIN NO

0229

Aileme...

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

SUNUŞ.....	iii
KISALTMALAR.....	v
GİRİŞ	1

Bölüm 1 **POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜNÜN** **YAPISI ve ÖZELLİKLERİ**

1.1. POSTA HİZMETLERİNİN TARİHÇESİ.....	3
1.2. POSTA HİZMETLERİNİN TANIMI ve ÖZELLİKLERİ.....	4
1.2.1. Posta Hizmetlerinde Alt Bileşenler	6
1.2.1.1. Toplama.....	6
1.2.1.2. Tasnif	6
1.2.1.3. Nakliye	6
1.2.1.4. Dağıtım	6
1.2.2. Posta Tekeli.....	7
1.2.3. Posta Hizmetlerinin Ekonomideki Yeri	8
1.3. POSTA HİZMETLERİNİN İKTİSADİ YAPISI	9
1.3.1. Genel İktisadi Yapı.....	9
1.3.2. Posta Hizmetlerinde Doğal Tekel	11
1.4. EVRENSEL HİZMET OLARAK POSTA HİZMETLERİ	13
1.4.1. Evrensel Hizmet Kavramı	13
1.4.2. Posta Hizmetlerinde Evrensel Hizmet Yükümlülüğü.....	14
1.4.3. Evrensel Hizmet ve Rekabet	16
1.4.4. Evrensel Hizmetin Finansmanı	16

Bölüm 2 **POSTA HİZMETLERİNDE** **SERBESTLEŞME ve ÜLKE UYGULAMALARI**

2.1. POSTA HİZMETLERİNDE SERBESTLEŞME	19
2.1.1. Posta Hizmetlerinde Serbestleşmeye Yönelik Görüşler	20
2.1.1.1. Serbestleşme Yanlısı Görüşler	20
2.1.1.2. Serbestleşme Karşıtı Görüşler	26
2.2. POSTA HİZMETLERİNDE DÜZENLEMELER.....	28
2.3. AB'DE SERBESTLEŞME SÜRECİ.....	34
2.3.1. AB'de Posta Hizmetleri	35
2.3.2. 97/67/EC Sayılı Posta Direktifi	36
2.4. ÜLKE UYGULAMALARI.....	40

2.4.1. İsveç	40
2.4.2. Birleşik Krallık	43
2.4.3. Amerika Birleşik Devletleri	46

Bölüm 3

REKABET HUKUKUNUN POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜNE UYGULANMASI

3.1. GENEL OLARAK REKABET KURALLARI ve POSTA HİZMETLERİ.....	51
3.2. POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜNDE PAZAR TANIMI.....	52
3.3. POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜNDE REKABET İHLALLERİ.....	57
3.3.1. Çapraz Sübvansiyonlar, İndirim Sistemleri ve Yıkıcı Fiyat	58
3.3.2. Ayrımcılık	59
3.3.3. Diğer Rekabet İhlalleri	60
3.4. BİRLEŞME-DEVRALMALAR ve İŞ BİRLİĞİ ANLAŞMALARİ.....	63
3.5. DÜZENLEYİCİ KURUM ve REKABET OTORİTESİ İLİŞKİLERİ.....	64

Bölüm 4

TÜRKİYE'DE POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜ

4.1. TÜRKİYE'DE POSTA HİZMETLERİNİN TARİHİ.....	66
4.2. TÜRKİYE'DE POSTA HİZMETLERİNİN MEVCUT DURUMU.....	68
4.3. POSTA KANUN TASARISI ve TASARIYA İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME.....	68
4.4. POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜNE İLİŞKİN REKABET KURULU KARARLARI.....	71
4.5. GENEL DEĞERLENDİRME	73
SONUÇ	75
ABSTRACT	78
KAYNAKÇA	79
EK I	87

SUNUŞ

1994 yılında kabul edilen 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un uygulanmasını sağlamak üzere, 1997 yılında kurulan Rekabet Kurumu, 12 yıl gibi kısa bir sürede, piyasalarda kartelleşme ve tekelleşmeyi engellemek yönünde önemli adımlar atmıştır. Bu sayede, tüketicilerin, gıdadan sağlığa, barınmadan ısınmaya, iletişimden ulaşımaya, kısacası yaşamın her alanında daha kaliteli ürünü, daha ucuza ve daha çok satın alabilmeleri sağlanmıştır. Bu başarılar sayesinde de, Rekabet Kurumu, yalnızca Türkiye'deki kurumlar arasında değil, dünyadaki rekabet otoriteleri arasında da hak ettiği yeri almaya başlamıştır. Nitekim Avrupa Birliği Komisyonu ilerleme raporları ile OECD gözden geçirme raporlarında bu durum ifade edilmekte ve Kurumun ulaştığı idari kapasite ve mesleki düzey takdirle karşılanmaktadır.

Rekabet Kurumunun ulaştığı idari kapasite ve mesleki düzeyin bir yansıması uzmanlık tezleridir. Rekabet uzman yardımcıları, üç yılı aşan mesleki çalışmalarından elde ettikleri tecrübeleri, yoğun bilimsel araştırmalarla birleştirerek tez hazırlamaktadır. Rekabet hukuku, politikası ve sanayi iktisadı alanlarındaki bu tezler, öğretim üyelerinin de bulunduğu bir Tez Değerlendirme Heyeti önünde savunulmakta ve yeterli bulunması halinde Rekabet Kurulunca kabul edilmektedir. Bu sayede daha önce ele alınmamış pek çok konuda değerli eserler ortaya çıkmaktadır.

Bu eserlerin yayımlanarak, doktrine katkı sağlanması ve toplumun rekabet konusunda bilgilendirilmesi, rekabet otoritelerinin en önemli görevleri arasında yer alan rekabet savunuculuğunun bir parçasını teşkil etmektedir. Böylece, Rekabet Kurumu, toplumu bilgilendirme hedefine yönelik rekabet savunuculuğu çerçevesinde, tek başına veya üniversiteler, barolar ve benzeri örgütlerle işbirliği halinde yürütmekte olduğu, konferanslar, sempozyumlar, eğitim ve staj programları düzenlemek gibi faaliyetlerine ilave bir etkinlikte bulunmaktadır. Tezlerini tamamlayan ve Rekabet Uzmanı unvanını alan bütün arkadaşlarımı gönülden kutluyor, başarılar diliyorum. Bu çerçevede, uzmanlık tezlerini, önemli bir başvuru kaynağı olacağı inancıyla ilgili kamuoyunun bilgisine sunuyoruz...

Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Rekabet Kurumu Başkanı

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
APS	: Acele Posta Servisi
AT	: Avrupa Topluluğu
bkz.	: Bakınız
CFI	: Court of First Instance (İlk Derece Mahkemesi)
CWU	: Communication Workers Union (Birleşik Krallık Haberleşme İşçileri Sendikası)
der.	: Derleyen
DP	: Deutsche Post
ECLR	: European Competition Law Review
IPC	: International Post Corporation
Kanun	: 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında
Komisyon	: Avrupa Komisyonu
M.Ö.	: Milattan Önce
No	: Numara
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
para.	: paragraf
PRC	: Postal Rate Commission
PSGK	: Posta Sorumluluk ve Geliştirme Kanunu
PTS	: İsveç Ulusal Posta ve Telekom Kurumu
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
RA	: Roma Antlaşması
s.	: Sayfa
SDR	: Özel Çekme Hakları
Topluluk	: AB Topluluğu
UPU	: Universal Postal Union (Evrensel Posta Birliği)
USPS	: United States Postal Service
v.	: Versus
Vol.	: Volume

GİRİŞ

Teknolojinin hızla geliştiği günümüzde yaşanan büyük değişimle beraber devletler bu değişimlere uyum sağlayabilmek için yeni görevler üstlenmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki serbestleşme eğilimleri ve rekabetçi yapıyı sağlama çabaları, ülkeleri bu amaçla teknoloji üretmeye ve ekonomik planlar yapmaya zorlamaktadır. Söz konusu planlar arasında ağ sanayilerinde serbestleşme girişimleri önemli bir yer tutmaktadır. Bu çerçevede, uzun yıllar aynı çatı altında birlikte yönetilen posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin rekabete açılması için de çalışmalar yapılmaktadır.

Ticaret hayatı ve tüketiciler için büyük öneme sahip olan posta hizmetleri; iletişim, reklam ve e-ticaret piyasalarının gelişmesiyle hızlı ve dinamik bir değişim yaşamaktadır. Bu değişimin bir parçası olarak, telekomünikasyon alanında yaşanan hızlı gelişmeler karşısında geride kalan posta hizmetleri sektörünün rekabete dayalı esaslar çerçevesinde yeniden yapılandırılması gündeme gelmektedir. Mevcut durumda, çoğu ülkede tekelin bulunduğu mektup postasında, serbestleşme süreci ertesinde pazarın büyümesi, hizmet kalitesinin, çeşitliliğın ve yeniliklerin artması hedeflenmektedir.

Posta hizmetlerinin serbestleşmesi ile birlikte yerleşik posta işletmecilerinin, rakiplerinden gelen rekabetçi baskıyı karşılama çabası içinde olması beklenmektedir. Uzun süre tekel hakkını kullanarak faaliyetlerde bulunan söz konusu işletmecilerin, serbestleşmeden beklenen faydaların tam sağlanabilmesi için dikkatle takibi gerekebilmektedir. Zira diğer benzer sektörlerde olduğu gibi posta hizmetlerinde de serbestleşme ile birlikte, özellikle, hâkim durumun kötüye kullanılması gibi rekabet ihlallerinin ortaya çıkma ihtimali bulunmaktadır. Ayrıca, sektörde şimdiye kadar mevcut olan posta tekelinin gerekçesi olarak öne sürülen, doğal tekel niteliği ve evrensel hizmetin sağlanması konularındaki çekinceleri haklı çıkarmamak için; erişim, fiyat ve lisanslama gibi konularda düzenlemelerle hizmet kalitesi ve sürekliliğının sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle, posta hizmetlerinin rekabete açılması sürecinde hem ex-ante hem de ex-post müdahalelere ihtiyaç duyulabilmektedir.

Bu çerçevede mevcut tez ile AB'ye katılım sürecinde Türkiye'den beklenen yapısal reformlar arasında yer alan posta hizmetleri sektörünün aşamalı

ve kontrollü biçimde ve evrensel hizmeti sağlayacak yasal düzenlemeler çerçevesinde rekabete açılması konularında kaynak olabilecek bir çalışma ortaya koyabilme amacı taşınmaktadır. Çalışma kapsamında, posta tekeli ve evrensel hizmet kapsamındaki hizmetler ele alınırken, geleneksel posta hizmetleri kapsamında yer almayan lojistik ve taşımacılık gibi hizmetlere, sektörde yapılabilecek düzenlemelerin detaylarına ve özelleştirme konusuna değinilmeyecektir.

Çalışmanın ilk bölümünde, öncelikle, posta hizmetlerinin kısa tarihi ve yapısı ele alınacaktır. Özellikle sektörün iktisadi yapısı, posta tekelinin ortaya çıkışı ve kapsamı ile evrensel hizmet kavramları incelenecektir. Ayrıca, evrensel posta hizmetinin gereklilikleri ve finansman yöntemlerine ilişkin bilgiler, ülke uygulamalarıyla açıklanmaya çalışılacaktır.

İkinci bölümde, posta hizmetlerinin serbestleşmesine yönelik görüşlere yer verilerek, serbestleşmenin gerekçeleri ve beklenen faydaların neler olduğu konuları değerlendirilecektir. Ardından AB’de posta hizmetlerinde yaşanan gelişmeler anlatılacak ve tam serbestleşmenin yaşandığı ülkelerden İsveç ve Birleşik Krallık’ta, serbestleşme sürecinde yaşananlar, yapılan düzenlemeler ve mevcut durumda sektörde yaşanan sorunlar ele alınacaktır. Ayrıca, hâlihazırda posta hizmetlerinin önemli bir kısmında tekel olarak korunan alanın bulunduğu ABD’deki posta tekelinin gerekçelerine ve mevcut yapıya yöneltilen eleştirilere yer verilecektir.

Üçüncü bölümde, sektörün rekabete açıldığı bazı ülkelerdeki uygulamalar ele alınacaktır. Bu çerçevede, posta hizmetlerinde pazar tanımının nasıl yapıldığı ve iş birliği anlaşmaları ile yoğunlaşmaların nasıl değerlendirildiği ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ayrıca, serbestleştirme sonrasında sektörde görülen rekabet ihlallerinin neler olduğu, ne gibi önlemlerin alınabileceği ve düzenlemeler ile rekabet kurallarının nasıl birlikte uygulanabileceği açıklanmaya çalışılacaktır.

Son bölümde, Türkiye’de posta hizmetlerinin mevcut durumu ve gelişmeler ele alınacak ve önceki bölümlerde anlatılanlar çerçevesinde bazı çıkarımlara yer verilecektir.

BÖLÜM 1

POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜNÜN YAPISI ve ÖZELLİKLERİ

1.1. POSTA HİZMETLERİNİN TARİHÇESİ

İletişim ve haberleşme tüm canlılar arasında her zaman bir ihtiyaç olmuştur. İnsanlar ise diğer canlılardan farklı olarak tarih boyunca değişik ve daha gelişmiş yöntemlerle bu ihtiyaçlarını gidermiştir. Tarihte önemli bir dönüm noktası olan yazının bulunmasından önceki ve sonraki dönemde iletişim ve haberleşme yöntemleri farklılık göstermiştir. Örneğin, ilk yöntemler arasında ağaç kabuklarına yapılan sembollerden oluşan mektuplar yer almaktadır (Düzenli ve Kavuran 2004, 189). Yazının bulunması ile birlikte yazılı iletişim dönemi başlamış ve üzerinde yazı bulunan haberleşme araçları bir aracı ile gönderilmeye başlanmıştır. Ancak düzenli bir posta sisteminin kurulması yazının bulunmasından sonra gerçekleşmiştir.

İlk posta belgesinin M.Ö. 255 yılına ait olduğu ve Mısır'da bulunduğu¹ bilinmekle beraber, Tevrat'a göre, posta ilk olarak Asur hükümdarları tarafından kullanılmıştır. Romalılar ise posta sisteminde gelişmelerin önünü açarak, posta güzergâhında konaklama yerleri yapmış, taşıyıcılar ve taşınan gönderiler için can ve mal güvenliği sağlamıştır. Daha sonra İtalya ve İngiltere'de kara ve deniz yolunun kullanımı ile birlikte posta hizmetleri gelişmiş ve yeniliklerle birlikte modern posta hizmetleri ortaya çıkmıştır (Düzenli ve Kavuran 2004, 189-90).

Tarihin ilk dönemlerinde, devlet yöneticilerinin kararlarının ulaştırılması için kullanılan posta sisteminin, ilerleyen dönemlerde halkın kullanımına açılarak gelişmesi sağlanmıştır (Düzenli ve Kavuran 2004, 190). Elektronik haberleşmenin olmadığı dönemlerde yazılı kâğıtların fiziksel taşınmasına önem verilmiş ve posta sisteminin güvenliği ve devamı için önlemler alınmıştır. Resmî, sivil ve askerî alanlardaki önemi nedeniyle posta hizmetleri geçmişten günümüze ilgi çeken konulardan biri olmuştur.

¹ http://undp.un.org.tr/unic_tur/kisa_upu.htm

Son yıllarda elektronik haberleşmede yaşanan gelişmelerden posta hizmeti sektörü de etkilenmektedir. Emek (2003, 55), elektronik posta gibi hizmetlerle karşılaştırıldığında, posta hizmetlerinin göreceli öneminin azaldığını belirtmektedir. Özellikle elektronik imzanın yaygınlaşması ile birlikte elektronik posta hizmetlerinin daha sık kullanılacağı düşünülmektedir. Ancak, posta hizmetlerindeki gelişmeler, elektronik ticaretin artması ve posta hizmetlerinin haberleşmenin yanında ticari hayat için de kullanılması, sektörün geleceğinin farklı yönde ilerlediğine işaret etmektedir.

1.2. POSTA HİZMETLERİNİN TANIMI ve ÖZELLİKLERİ

Posta hizmetlerinin benzer içeriklere sahip çeşitli tanımları bulunmaktadır. OECD (1999, 7)'nin çalışmasında posta hizmeti; *“bir malı ve/veya bilgiyi bir noktadan diğerine taşıyan iletişim ya da taşımacılık hizmeti türü”* olarak tanımlanmaktadır. ABD’de ise posta hizmetleri; *“mektup, basılmış kâğıt ve postalanabilir paketlerin; kabulü, toplanması, tasnifi, nakliyesi ve dağıtımı”*ndan oluşmaktadır². Emek (2003, 17) de posta hizmetini, *“teknolojik açıdan gönderiyi bir noktadan diğerine taşıyan nakliye ve dağıtım hizmetleri bütünü”* olarak açıklamaktadır. Posta hizmetlerinin tanımı, Posta Kanun Tasarısı’nda³;

“...göndericinin bizzat kendisi tarafından veya talimatıyla gönderi üzerinde belirtilen adrese veya göndericinin istediği yere gönderi türüne ve özel hizmetine göre teslim edilecek her türlü posta gönderilerinin kabulü, toplanması, işlenmesi, sevk, dağıtım ve teslimini kapsayan faaliyetler...”

şeklinde yapılmaktadır.

Birleşik Krallık’ta posta hizmetleri konusunda çalışma yapan Bichta (2002, 3) ise posta hizmetlerinin tanımını yaparken, mevcut yazında posta hizmetleri için ortak bir tanım bulunmadığını ve posta hizmetlerinin içinde bulunan kategorilere göre yapılacak bir ayrımın daha doğru olacağını ifade etmektedir. Yazar (Bichta 2002, 3-4), posta hizmetlerini 3 kategoriye ayırmaktadır: İlk kategori olan posta hizmetleri; mektup, koli (küçük), denizasırm postalar, acele postalar, hibrit postalar, belge alışverişi (*document exchange*) ve tasnifi yapılmış postalar gibi hacim ve ağırlık olarak daha küçük gönderilerden oluşmaktadır. İkinci kategorideki koli (paket) hizmetleri; kurye servisi, acele koli servisi, özel paket dağıtımı, özel akşam dağıtımı ve kapıdan kapıya dağıtım gibi servislerden oluşmaktadır. Son olarak diğer hizmetler kategorisinde ise

² The Postal Accountability and Enhancement Act of 2006, Sec. 101. Public Law 109-435.

³ 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması, Posta Hizmetlerinin Düzenlenmesi ve Posta Düzenleme Kurulunun Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı.

bankacılık hizmetleri, fatura hizmetleri, pulculuk ve sigorta gibi günümüz posta idarelerinin⁴ yaptığı diğer işler yer almaktadır. Görüldüğü üzere posta hizmetlerinin alt kategorileri içerisinde yer alan hizmet türleri çeşitlilik göstermektedir. Ayrıca, geleneksel posta hizmetleri arasında yer almayan bazı hizmetler, şartların değişmesi ile ihtiyaç haline gelmiştir⁵.

Çeşitli içerik farklılıklarına sahip olmakla birlikte, yukarıda yer verilen tanımların ortak paydasının bir gönderiyi bir noktadan diğerine taşımak olduğu söylenebilir. Ancak, Emek (2003, 18)'e göre diğer taşıma biçimlerinden farklı olarak gönderiyi kamusal bir ağ içerisinde düzenli ve programlı olarak dağıtmak, posta hizmetlerinin esasını oluşturmaktadır. Yazar, ölçek ve kapsam ekonomileri nedeniyle, çekirdek posta hizmetlerini oluşturan kişisel mektuplar, tebrik kartları, faturalar, el ilanları ve diğer kişisel iletişim araçlarının kamusal bir ağ içerisinde düzenli ve programlı olarak dağıtılmasını, koli, acele posta servisi ve havale gibi diğer posta hizmetlerinden ayırmaktadır.

Posta hizmetlerinin tanımının yapıldığı ve bazı özelliklerinin verildiği bu bölümden anlaşılacağı üzere, mevcut yazında kesin bir tanıma ulaşılmış olmamakla beraber posta hizmetleri için benzer ifadeler içeren tanımlar yapılmaktadır. Genel olarak, gönderinin düzenli bir ağ içerisinde toplanması, tasnifi, nakliyesi ve dağıtımının yapılması faaliyetleri, posta hizmetlerinin tanımı içerisine girmektedir. Ayrıca geleneksel posta hizmetlerinin günümüzde

⁴ Tarihi süreçte, posta hizmetleri genellikle PTT olarak kısaltılan posta, telgraf ve telefon idareleri tarafından verilmekte iken, telefon hizmetlerinin ayrılmasını takiben çoğu ülkede posta ve telgraf idaresi hizmet vermeye devam etmiştir. Bu nedenle çalışmanın bundan sonraki kısmında eski PTT olan ve posta hizmeti veren kuruluşlardan (şirketleşmiş olsalar da) posta idaresi ya da posta işletmesi olarak bahsedilecektir.

⁵ Örneğin 1930'lu yıllarda ticaret hayatının gelişmesi ile birlikte ihtiyaç haline gelen deniz aşırı iletişimin sağlanmasının bir yolu olarak bu alandaki posta hizmetleri ortaya çıkmıştır. *Belge alışverişi hizmetleri* ise son dönemde ortaya çıkan hizmetler arasında yer almaktadır. Bu hizmeti almak isteyen aboneler kendilerinin oluşturduğu grup içerisinde belge alışverişinde bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle daha dar bir posta ağı içerisinde posta hizmeti almaktadırlar. Bir başka yeni hizmet çeşidi ise *hibrit posta hizmetleridir*. Teknolojik gelişmelerin posta hizmetlerini etkilemesiyle ortaya çıkan bu yeni hizmette, göndericiler hazırladıkları postayı elektronik ortamda posta idaresine göndermekte, idare, gideceği yere göre elektronik tasnifini yaptığı gönderiyi dağıtımını yapacağı yerin en yakınında bulunan basım merkezinde kâğıda basmakta ve paketlenip dağıtımını yapmaktadır. Mektup toplama, tasnif ve pul masraflarının en aza indirildiği bu sistem ile geleneksel posta hizmeti ve elektronik posta hizmeti bütünleşmektedir. Son dönemde ortaya çıkan bir diğer yeni hizmet *tasnifi yapılmış* posta gönderilerinin dağıtımıdır. Tasnifi yapılmış postalar daha az işlem gerektirmektedir. Gönderici tarafından teslimi yapılmadan önce gideceği yerlere göre sınıflandırılması yapılan gönderilerin nakliyesi ve dağıtımını yapılarak alıcıya teslim edilmektedir. Böylece hem posta idareleri tasnif maliyetine girmemekte hem de gönderici fazla ücret ödemek zorunda kalmamaktadır. Ayrıca tasnif işlemi sırasında geçecek süreden tasarruf sağlanarak daha hızlı dağıtım yapılabilir. Yeni bir hizmet türü ise özel akşam dağıtımlarıdır. Örneğin, Birleşik Krallık'ta özellikle evden alışveriş yapanlar için sunulan serviste, dağıtım akşam saat 21.00'a kadar yapılmaktadır (Bichta 2002, 3-4).

teknolojik gelişmelere paralel olarak değişim gösterdiği ve yeni hizmet çeşitlerinin ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

1.2.1. Posta Hizmetlerinde Alt Bileşenler

OECD (1999, 29), posta hizmetlerini genel olarak toplama, tasnif, nakliye ve dağıtım olmak üzere dört alt bileşene ayırmaktadır. Ayrıca, tasnif kısmının nakliye öncesi ve sonrası olarak ayrılması da mümkündür.

1.2.1.1. Toplama

Toplama işlemi, posta gönderilerinin göndericiden ya da göndericiye yakın bir noktadan alınması ve ilk tasnif merkezine getirilmesi aşamasını oluşturmaktadır (OECD 1999, 29). Tercih edilen toplama yöntemleri ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Posta hizmet sağlayıcıları gönderiyi, gönderenin evinden teslim alabildiği gibi gönderenden kendilerine getirmesini veya posta toplama yerlerine bırakmasını da isteyebilmektedir.

1.2.1.2. Tasnif

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

1.2.1.3. Nakliye

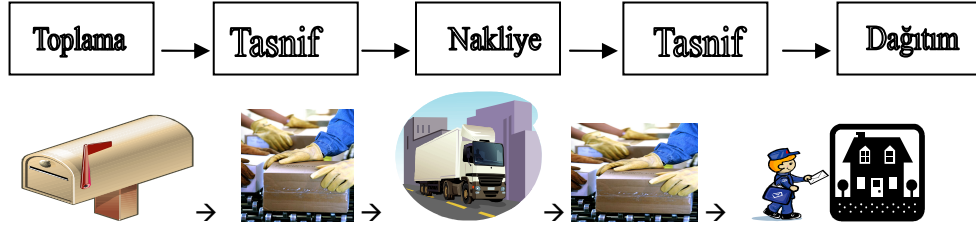
Nakliye işlemi gönderilerin ana tasnif merkezinden son tasnif merkezine taşınmasını kapsamaktadır (OECD 1999, 29). Örneğin, bir ilden diğer ildeki bir adrese gönderilen mektup, iki ilde bulunan posta merkezleri arasında taşınmakta ve dağıtıma hazır hale gelmektedir.

1.2.1.4. Dağıtım

Posta hizmetlerinin son aşamasını kapı kapı dağıtım oluşturmaktadır. Tasnifi yapılan gönderileri, dağıtım bölgelerine göre dağıtıcılar almakta ve alıcıların adreslerine götürmektedir. Gönderilerin, alıcıların posta kutularına bırakılması ya da alıcıya bizzat teslim edilmesi ile posta hizmetlerinin aşamaları tamamlanmış olmaktadır.

Posta hizmetlerinin yukarıda bahsedilen aşamaları aşağıdaki gibi gösterilebilir:

Şema 1 - Posta Hizmetlerinin Aşamaları



1.2.2. Posta Tekeli⁶

Çoğu ülkede genellikle kamu idarelerince yürütülen posta hizmetlerinin belirli bir kısmında yasal tekel bulunmakta ve tekele muhalif davranışlar cezalandırılmak suretiyle posta tekeli korunmaktadır. Söz konusu korumacılığın bazı gerekçeleri bulunmaktadır. Örneğin, posta tekeli kırsal alanlara yapılan yüksek maliyetli mektup taşımacılığına çapraz sübvansiyon yapılabilmesi ile gerekçelendirilmektedir (Emek 2003, 25 ve OECD 1999, 22). Diğer bir gerekçe olarak ise sektörün, özellikle dağıtım kısmının, doğal tekel niteliği taşıdığı öne sürülmektedir.

Posta tekelinin uygulanmasında ülkeler arasında benzerlik olmakla birlikte tekelin kapsamı konusunda farklılıklar bulunmaktadır. Halen ülkemizde uygulanmakta olan ve belirli nitelikteki gönderilerin tekel kapsamına alınması mümkün olduğu gibi; ağırlık ve tarife sınırları verilerek, bu sınırların altındaki gönderilerin tekel kapsamına alındığı uygulamalar da bulunmaktadır. Türkiye’de 5584 sayılı Posta Kanunu’na göre, “açık ve kapalı mektuplar” ile “üzerlerinde haberleşme mahiyetinde yazı bulunan kartlar” posta tekeli kapsamında yer almaktadır⁷. Ancak, Posta Kanun Tasarısı ile “ağırlığı 100 gramı aşmayan ve/veya ücreti temel ücretin⁸ 3 katını geçmeyen yurt içi ve yurt dışı haberleşme gönderilerinin kabulü, toplanması, işlenmesi, sevk ve dağıtımı”nın tekel kapsamına alınması düşünülmektedir. AB’de de tam serbestleşmenin olduğu

⁶ “Posta tekeli” ile “korunan alan” kavramları aynı anlamda kullanılmaktadır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde açıklanacak olan “korunan alan”, posta tekelinin var olduğu hizmetler yerine kullanılmaktadır.

⁷ Madde 2.

⁸ Temel ücret, Posta Kanun Tasarısı’nda; “yurt içi ve yurt dışı uçak ve özel teslim hizmeti uygulanan 100 gram ağırlığındaki bir mektubun ücretleri toplamı” olarak tanımlanmaktadır.

ülkeler dışında, posta tekeli 50 gramın altındaki gönderileri içermektedir⁹. ABD’de ise posta tekeli “*mektup*” dağıtımını kapsamaktadır¹⁰.

Yukarıda yer verilen örneklerde görüldüğü üzere, çoğu ülkede var olan posta tekelinin, hem gerekliliği hem de kapsamı tartışılmaktadır. Posta hizmetlerinin serbestleşmesi sürecinde varlığı tartışılan posta tekeli için belirlenen sınırlar ise ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Söz konusu farklılıklara ve serbestleşmeye ilişkin daha geniş bilgilere ilerleyen bölümlerde yer verilecektir.

1.2.3. Posta Hizmetlerinin Ekonomideki Yeri

Ülkelerin ekonomileri bakımından oldukça önemli olan posta hizmetleri iletişim, ulaşım ve reklam sektörleri ile birlikte hızlı bir değişim ve gelişim sürecinde bulunmaktadır. Evrensel Posta Birliği¹¹ (UPU 2006) tarafından yapılan çalışmada, 2005 yılında, dünya genelinde posta hizmetleri sektöründe yaklaşık 270 milyar dolar ciro elde edildiği ve söz konusu cironun % 60’ının mektup postasından, geri kalan kısmının ise koli, ekspres posta ve finansal hizmetlerden elde edildiği belirtilmektedir. Ayrıca, 4,1 milyonu daimi olmak üzere toplam 5,5 milyon kişi posta sektöründe çalışmaktadır. Çalışmada, dünya genelinde 437 milyar gönderi iletildiği ve bu miktarın % 98,7’sinin ülke içi ve % 1,3’ünün ise uluslararası gönderilerden oluştuğu belirtilmektedir. International Post Corporation¹² (IPC 2007, 7) verilerine göre ise dünya gayri safi hasılasının yaklaşık % 1’i posta sektöründen elde edilmekte ve toplam işgücünün de % 1’i posta sektöründe istihdam edilmektedir.

WIK (2006, 1) tarafından AB posta hizmetlerine ilişkin yapılan çalışmada ise, AB’de 2004 yılında posta sektöründe 90 milyar avro ciro elde edildiği ve AB toplam hasılasının % 0,9’una denk gelen bu rakamın % 60’ının mektup postasından elde edildiği bilgisi verilmektedir. Çalışmada ayrıca, 1,6 milyon kişi ile AB toplam işgücünün % 0,8’inin sektörde istihdam edildiği belirtilmektedir.

Türkiye verilerine bakıldığında ise 2006 yılı istatistiklerine göre 28 bin kişinin çalıştığı PTT, 700 milyon YTL’si mektup postasından olmak üzere toplam 1108 milyon YTL ciro elde etmiştir (PTT 2007).

⁹ Son gelişmeler ertesinde posta tekelinin, en geç 2013’e kadar tamamen kaldırılmasına karar verilmiştir. Ayrıntılı bilgiye AB’ye ilişkin bölümde yer verilecektir.

¹⁰ ABD hakkında detaylı bilgiye Bölüm 2.4.3.’te yer verilecektir.

¹¹ Evrensel Posta Birliği, Birleşmiş Milletler bünyesinde kurulmuş bir ihtisas kuruluşudur.

¹² International Post Corporation, 1989 yılında kurulan ve Kuzey Amerika, Avrupa ve Asya’da bulunan 24 ülke posta idaresinin üye olduğu bir birlikdir.

**Tablo 1 - Çeşitli Ülkeler İçin Yerleşik
Kamu Posta İşletmecilerine Ait Bilgiler (2004)**

Ülkeler	Nüfus (Milyon)	Çalışan Sayısı	İşletme Gelirleri (SDR)	İşletme Giderleri (SDR)	Yurt içi Mektup Postası Gönderi Sayısı
Türkiye	72,22	30.642	365.422.321	363.461.754	911.439.000
ABD	295,41	807.596	44.430.135.222	42.433.998.712	194.000.000.000
Almanya	82,645	379.828	39.058.553.186	36.123.000.281	21.744.000.000
Fransa	60,257	280.327	16.582.760.314	16.124.052.765	17.571.000.000
İtalya	58,033	151.027	7.509.573.218	6.839.226.074	6.574.465.610

* Kaynak: DPT (2007, 38)

Görüldüğü üzere, gerek dünya genelinde gerekse AB ve Türkiye’de, posta hizmetleri, sadece mali büyüklüğü ile değil, aynı zamanda istihdam üzerindeki büyük etkisiyle de ekonomi için önemini korumaktadır. Çoğu ülkede en büyük işverenler arasında yer alan posta idareleri ekonomik hayata olduğu gibi sosyal yapıya da katkı sağlamaktadır.

1.3. POSTA HİZMETLERİNİN İKTİSADİ YAPISI

1.3.1. Genel İktisadi Yapı

Posta hizmetleri, gönderilerin toplama, tasnif, nakliye ve dağıtım aşamalarından geçtikten sonra alıcılara teslim edilmesini kapsamaktadır. Posta hizmetlerinde yer alan bu aşamaların birbirleriyle olan ilişkisi nedeniyle sektörün dikey bütünleşik bir yapıya sahip olduğu söylenebilmektedir. Ayrıca posta hizmetlerinde, gönderilerin düzenli bir kamusal ağ içerisinde dağıtımının yapılması sektörün bir ağ endüstrisi olarak değerlendirilmesine de yol açmaktadır¹³.

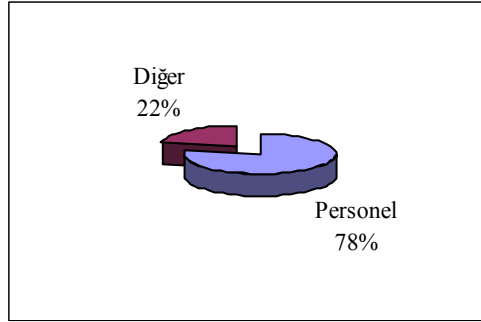
Posta hizmetlerinde maliyet unsurlarına bakıldığında ilk dikkati çeken konu personel harcamaları olmaktadır. Posta idareleri pek çok ülkede en büyük işverenler arasında yer almaktadır. ABD’de yaklaşık 800 bin çalışanı bulunan USPS, çalışan sayısı bakımından ülkenin en büyük kuruluşları arasında yer almaktadır. Benzer şekilde Fransa, İspanya ve Almanya gibi AB ülkelerinde de posta idareleri önemli oranda işgücü istihdam etmektedir. Posta hizmetlerinin serbestleşmesinin ardından piyasaya girmeye başlayan kargo ve kurye şirketleri de önemli işverenler konumundadır. Diğer bir ifadeyle geniş bir posta ağının tesisi ve sürekliliğin sağlanması gerekliliği nedeniyle, geçmişte olduğu gibi

¹³Ancak, Emek (2003, 30) posta hizmetlerinin telekomünikasyon ve demiryolu gibi diğer ağ endüstrilerinden farklı olduğunu, yüksek sermaye yatırımı gerektirmediğini ve ağ dışlıklarının tek bir posta ağının varlığını gerekli kılmadığını savunmaktadır.

günümüzde de posta hizmetleri sektöründe önemli oranda istihdam sağlanmaktadır.

Ülkemizde de yerleşik posta idaresi olan PTT, 28 bin kişinin çalıştığı büyük bir teşkilat olarak dikkat çekmektedir. Çalışan sayısındaki bu büyüklük personel harcamalarının gider kalemleri arasında ön sıralarda yer almasına neden olmaktadır. 2006 yılı istatistiklerinde 728 milyon YTL olarak verilen posta giderlerinin 570 milyon YTL'sinin personel gideri olduğu görülmektedir (PTT 2007, 81). Diğer bir ifadeyle posta giderlerinin yaklaşık % 78'ini personel giderleri oluşturmaktadır¹⁴. Posta hizmetlerinde diğer maliyet kalemleri olarak ulaştırma, bakım-onarım, büro-demirbaş ve yıpranma payı (amortisman) gibi giderler bulunmaktadır.

Tablo 2 - PTT'nin Maliyet Dağılımı



* Kaynak: PTT 2006 Yılı İstatistikleri

Posta idarelerinin personel dağılımı da posta hizmetlerinin iktisadi yapısı hakkında fikir vermektedir. Zira posta teşkilatlarında çalışan personelin önemli bir kısmı dağıtım ağında çalışmaktadır. Örneğin ülkemizde, PTT'nin 786 personeli merkez teşkilatında çalışırken diğer 27 binden fazla personel taşra teşkilatında görev almaktadır. Taşrada görev alan personelin önemli bir kısmı ise nihai dağıtımı yapan postacılardan oluşmaktadır. Diğer ülkelerde de benzer personel dağılımı olduğu görülmektedir. Örneğin ABD'de, 670 binden fazla kişi merkez dışında çalışmaktadır¹⁵.

¹⁴ Panzar (2007, 2) da söz konusu oranının, genel olarak, %80'den fazla olduğunu belirtmektedir. Benzer şekilde, USPS'in 2001 yılındaki personel aylıkları, toplam işletme maliyetlerinin % 78'ini oluşturmaktadır (APWU 2002, 2).

¹⁵ http://www.usps.com/history/anrpt07/opstats_001.htm

Posta hizmetlerinin genel iktisadi yapısı ile ilgili diğer özellikleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Nicholson 1994, 200-01):

- Tasnif ve dağıtım aşamaları maliyetin büyük kısmını oluşturmaktadır.
- Mektup postalarının (mektuplar, direkt postalar vb.) kendi içinde önemli kapsam ekonomileri mevcutken, mektup ve koli postaları arasında bu durum söz konusu olmamaktadır.
- Posta hizmetlerinde, telekomünikasyon gibi sektörlerle göre daha düşük sabit ve batık maliyetler ve giriş maliyetleri bulunmaktadır.
- Posta hizmetlerinin önemli kısmı reklam amaçlı, şirketler arası ve şirket-kişi arası gönderilerden oluşmaktadır. Kişilerden-kişilere gönderiler ise toplam içerisinde küçük bir bölümü oluşturmaktadır¹⁶.

1.3.2. Posta Hizmetlerinde Doğal Tekel

Serbestleşmenin gerekli olup olmadığı ve düzenlemenin nasıl olması gerektiği sorularının cevabı piyasaların yapısına göre farklılaşmaktadır. Posta hizmetlerinde de serbestleşme sürecinin geç başlaması, piyasa yapısı ile ilişkilendirilmektedir. Zira elektrik, telekomünikasyon ve doğal gaz gibi diğer ağ endüstrilerinin bazı alanlarında mevcut bulunan doğal tekel niteliğinin posta hizmetlerinde olup olmadığı iktisatçılar arasında tartışılmaktadır. Posta hizmetleri sektöründe doğal tekelin varlığı tartışılmadan önce doğal tekel kavramını tanımlamak ve özelliklerini kısaca açıklamak faydalı olacaktır.

Posner (1999, 1)'e göre, ilgili pazardaki tüm talebin, pazardaki fiilî firma sayısına bakılmaksızın, en az maliyetle tek firma tarafından karşılanabilmesi durumunda, pazar doğal tekel niteliği taşımaktadır. Bu gibi pazarlarda, birden fazla firmanın faaliyet göstermesi durumunda, kapanmalar ya da birleşmeler yoluyla tek firmanın kalması veya kaynakların etkin olmayan kullanımı söz konusu olmaktadır. Sullivan ve Hovenkamp (1999, 972) ise doğal tekeli, tek firmanın daha etkin hizmet verdiği piyasa olarak tanımlamakta ve doğal tekelin varlığında maliyetlerin, kârlı satış yapılabildiği bölgede, çıktı miktarı arttıkça devamlı azaldığını söylemektedir.

Doğal tekel, genel olarak ölçek ekonomilerinin var olduğu piyasalarda gözlenmektedir¹⁷. Posta hizmetleri sektöründe de toplama, tasnif, nakliye ve

¹⁶ Örneğin, ABD’de USPS tarafından taşınan postaların yaklaşık yarısı reklam amaçlı, % 30’u şirketler arası yazışmalar ve % 15’i şirket-kişi arası gönderilerdir (Cato 1999, 336). Birleşik Krallık’ta da tüm postaların % 87’si şirketlerden gönderilmektedir. Şirket-kişi arası gönderiler % 60’ı oluşturmaktadır (<http://www.psc.gov.uk/about-the-mail-market.html>).

¹⁷ Bununla birlikte, Jones (2004, 15) önemli ölçek ekonomilerinin her zaman doğal tekele işaret etmeyeceğini belirtmektedir.

dağıtım faaliyetlerinden özellikle dağıtım aşamasında ölçek ve kapsam ekonomisinin varlığından bahsedilmektedir. Nicholson (1994, 200), mektup postasında, tasnif ile birlikte en büyük maliyet kalemi olan dağıtım aşamasında önemli ölçek ekonomisi olduğu belirtilerek sektörün maliyet yapısına ilişkin aşağıda yer alan tabloyu sunmaktadır:

Tablo 3 - Mektup Postasında Yaklaşık Maliyetler

Faaliyetler	Toplam Maliyet İçinde Pay (%)	Ölçek Ekonomisi
Toplama	10	Orta
Nakliye Öncesi Tasnif	18	Az
Nakliye	2	Az
Dağıtım Öncesi Tasnif	5	Az
Dağıtım	65	Yüksek

Nicholson (1994, 200), tablodaki veriler çerçevesinde, dağıtım aşamasındaki ölçek ekonomisinin varlığı nedeniyle, bu alanın doğal tekel olabileceğini ifade etmektedir. Ekonomik göstergeler de bazı durumlarda¹⁸ dağıtım kısmının doğal tekel olarak nitelendirilebileceğini ortaya koymaktadır (OECD 1999, 9).

Emek (2003, 28–30), posta dağıtım işlemlerinde ölçek tasarruflarının “*dağıtım alanındaki dağıtım noktaları ve posta hacmiyle*” ilişkili olduğunu ifade etmektedir. Yazar, dağıtım noktalarının yoğunluğunun ve gönderi hacminin düşük olduğu yerlerde, ölçek tasarruflarının daha büyük olacağını ve yeni dağıtım noktalarının eklenmesiyle nakliye maliyetlerinin azalacağını ifade ederek posta hacminin artması ile beraber ilave her bir gönderinin maliyetinin azalacağını belirtmektedir. Çalışmada, dağıtım bölgelerinde gönderi miktarının

¹⁸ Gönderi miktarı ve sıklığına göre piyasanın doğal tekel olup olmadığı değişmektedir. Örneğin OECD tarafından yapılan çalışmada (1999, 9) acele posta ve koli taşımacılığında doğal tekel niteliği bulunmadığı belirtilmektedir. Ayrıca, ABD posta hizmetleri hakkında çalışma yapan Adie (1985, 658), USPS’in üretim (Cobb-Douglas) ve maliyet fonksiyonlarını;
 $Q = 4,81 L^{1,46} K^{0,09}$ ($R^2=56,1\%$) ve
 $C = 5,87 Q^{0,606}$ ($R^2=21,7\%$)

olarak tahmin etmiştir. L ve K’nın üsleri toplamının 1,55 ve Q’nun üssünün 0,606 olmasının, sırasıyla, ölçeğe göre artan getirinin ve artan miktarla beraber azalan ortalama maliyetin göstergesi olduğunu belirten yazar, her iki durumun da doğal tekelin teknik özelliği olduğunu ifade etmektedir. Ancak, etkinlik için rekabetçi bir baskı hissetmeyen ve maliyetlerini minimize etmeyen bir teşebbüse ait söz konusu katsayıların bir anlam ifade edemeyeceğini vurgulamaktadır. AICES (2001, 5) çalışmasında ise dağıtım aşamasının doğal tekel olmadığı savunulmaktadır.

belirli büyüklüğe ulaşması durumunda “*posta arabaları ve postacı çantalarının hacim ve ağırlık limitlerinin ölçeğe göre azalan getiri*” içereceği, “*gönderi hacminin yüksek ve gönderinin zamana duyarsız olduğu*” hallerde, “*ölçek tasarruflarının yüksek*” olduğu dağıtım aşamasının tekel kapsamına alınmasının “*rasyonel*” olacağı ve son olarak tasnif ve nakliye kısımlarında ölçek tasarrufu olmadığı savunulmaktadır.

Kısaca özetlemek gerekirse, genel olarak ölçek ekonomilerinin var olduğu ve iki ya da daha fazla firmaya kıyasla tek firmanın daha etkin olduğu piyasaların doğal tekel niteliği taşıdığı kabul edilmektedir. Posta hizmetleri sektöründe ise dikey bütünleşik yapı içerisindeki faaliyetlerden özellikle dağıtım aşamasının doğal tekel niteliği taşıdığına ilişkin savlar bulunmaktadır. Posta hizmetlerinde söz konusu savı destekler nitelikte bulgular bulunması halinde, ilgili kısımda tek firma tarafından hizmet verilmesinin rasyonel olacağı anlaşılmaktadır. Ancak, dağıtım aşamasında tek firmanın faaliyet göstermesine düzenlemeler çerçevesinde izin verilmesi mümkün olduğu gibi, piyasanın kendi kendine tek firma çözümüne ulaşması da beklenebilir. Bu nedenle, posta hizmetleri sektöründe gönderi miktarı ve sıklığı, maliyetler ve teknolojik gelişmeler dikkate alınarak iktisadi araştırmalar ve sektörün yapısal niteliklerine göre düzenlemeler yapılması faydalı olacaktır.

1.4. EVRENSEL HİZMET OLARAK POSTA HİZMETLERİ

1.4.1. Evrensel Hizmet Kavramı

Posta hizmetleri sektörünün diğer önemli bir özelliği de evrensel hizmet niteliği taşımasıdır. Zira evrensel posta hizmetinin sağlanması, doğal tekel ile birlikte, posta tekelinin gerekçeleri arasında yer almaktadır. Bu nedenle, genel olarak evrensel hizmetin tanımının yapılması ve posta hizmetlerinde evrensel hizmet kavramının açıklanması faydalı olacaktır.

Hoernig ve Valletti (2002, 3)’ye göre evrensel hizmet, kesin bir tanımı bulunmamakla birlikte, bir hizmetin tüm kullanıcılara asgari kalite seviyesinde ve karşılanabilir ücretle sunulması şeklinde tanımlanmaktadır. Yazarlar, evrensel hizmetin, herkesin ihtiyaç duyduğu, bu nedenle herkese belirli standartlarda ve eşit şartlarda verilmesi gerektiğine inanılan, toplumun tüm kesimlerinin erişimine açıldığında ekonomik gelişmeye ve büyümeye katkı sağlayacağı düşünülen hizmetler olduğunu belirtmektedir. Evrensel hizmet, 5369 sayılı Kanun’da¹⁹ da,

“...coğrafi konumlarından bağımsız olarak Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin

¹⁹ Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

karşılatabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak...”

hizmetler olarak tanımlanmaktadır²⁰. AB’de ise evrensel hizmet, “*belirli kalitede hizmetin, coğrafi konumlarından bağımsız olarak tüm kullanıcılara karşılanabilir fiyattan sunulması*” olarak açıklanmaktadır²¹. Görüldüğü üzere evrensel hizmetin çeşitli tanımları bulunsa da tanım içerisinde yer alan “*belirli standart*”, “*tüm kullanıcılar*” ve “*karşılabilir ücret*” gibi nitelikler benzerlik göstermektedir.

1.4.2. Posta Hizmetlerinde Evrensel Hizmet Yükümlülüğü

Posta hizmetleri de evrensel hizmet sınıflandırmasına dâhil edilen hizmetler arasında sayılmaktadır. Evrensel posta hizmeti için yapılan tanımlar, ilk bölümde yapılan evrensel hizmet tanımının tüm unsurlarını barındırmaktadır. Örneğin, Posta Kanun Tasarısı’nda, evrensel posta hizmeti:

“Belirlenmiş standartta bir posta hizmetinin coğrafi alan farkı gözetilmeksizin Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde tüm kullanıcılar için karşılanabilir ücretlerde kesintisiz olarak sağlanması...”

olarak tanımlanmaktadır. AB’de evrensel posta hizmeti için yapılan tanım Posta Kanun Tasarısı’nda bulunan tanımla benzerlik göstermektedir. Evrensel posta hizmeti 1997 tarihli Posta Direktifi’nde²² “*...belirli kalitede ve miktarda posta hizmetine üye ülke sınırları içerisinde karşılanabilir fiyatla ulaşılabilir imkânı...*” olarak tanımlanmıştır. Whish (2005, 942) ise, evrensel posta hizmetini, tüm kullanıcıların coğrafi konumuna bakılmaksızın, karşılanabilir fiyattan, asgari düzeyde ve kalitede posta hizmetlerine erişebilmesi olarak tanımlamaktadır.

Tanımında yer aldığı gibi tüm kullanıcıların yararlanabileceği evrensel posta hizmetinin, belirli bir standartta olması ve karşılanabilir ücretle sunulması gerekmektedir. Evrensel posta hizmeti için yapılan tanımlar benzer olmasına

²⁰ 5369 sayılı Kanun’un tanımlar kısmında evrensel hizmetin tanımında temel internet erişimi de dâhil elektronik haberleşme hizmetleri ibaresi yer almaktadır. Ancak, evrensel hizmetin tanımı bakımından farklılıklar bulunmaması sebebiyle çalışmamızda da söz konusu tanımın ilgili kısmının kullanılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

²¹ “Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services”. Söz konusu direktif özellikle telekomünikasyon sektöründeki evrensel hizmete ilişkin olmakla birlikte, hizmetler özelinde tanım bakımından farklılık içermemesi nedeniyle çalışmamızda da esas alınmıştır.

²² “Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on Common Rules for the Development of the Internal Market of Community Postal Services and Improvement of Quality of Service”, Article 3.

rağmen evrensel posta hizmeti yükümlülüğü²³ için ülkeler bakımından farklı uygulamalar bulunmaktadır. Hizmet kapsamı, erişilebilirlik, sıklık, hizmet kalitesi ve fiyat gibi unsurlar farklı uygulamalara yol açmaktadır (Cohen ve diğerleri 1999, 5). Bu farklılıklar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

–Mektup postalarının, kolilerin ve diğer gönderilerin ne kadarının evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında olduğu, ülkelere göre farklılık gösterebilmektedir. Örneğin, koliler için üst limit, İspanya’da 10 kg iken Çek Cumhuriyeti’nde 15 kg’dır (DPT 2007, 60–61).

Tablo 4 - AB Üyesi Bazı Ülkelerde Evrensel Hizmet ve Posta Tekelinin Kapsamı²⁴

		Birleşik Krallık	İtalya	Fransa	Hollanda
Posta Tekeli	Mektup Postası	-	50 g	50 g	50 g
	Koliler	-	-	-	-
Evrensel Hizmet	Mektup Postası	2 kg	2 kg	2 kg	2 kg
	Koliler	20 kg	20 kg	20 kg	10 kg

* Kaynak: DPT 2007, 60–61 ve www.psc.gov.uk

–Erişilebilirlik, tüm adreslere posta dağıtımını kapsamaktadır. Çoğu ülkede tüm adresler kapsama alanında yer almaktayken, az sayıda ülkede bazı yerleşim bölgelerinde oturan kişilerden gönderilerini posta birimlerine getirmeleri istenebilmektedir (Cohen ve diğerleri 1999, 5). Örneğin, Birleşik Krallık’ta 27,5 milyon içerisinde 2812 adrese, ulaşımın tehlikeli ve çok zor olması gibi nedenlerle kapıdan teslimat yapılamamaktadır²⁵.

–Sıklık, posta gönderilerinin haftada dağıtılacağı gün sayısını belirtmektedir. Bazı ülkelerde 6 gün dağıtım yapılırken bazılarında ise bu sayı 5 ile sınırlandırılmıştır (Cohen ve diğerleri 1999, 5).

²³ Burada evrensel posta hizmeti yükümlülüğü ile ifade edilmek istenen evrensel posta hizmeti için gerekli olan asgari şartların kapsamıdır.

²⁴ Evrensel hizmet ve posta tekeli farklı kavramlardır. Ancak, bazen karıştırılabilen bu kavramların açıklanmasında fayda görülmektedir. Evrensel hizmet, tüm kullanıcıların asgari seviyede ulaşabileceği hizmetleri kapsamaktadır. Çoğu ülkede 2 kg’a kadar mektup postaları ile 20 kg’a kadar koliler evrensel hizmet kapsamında yer almaktadır. Yani, kırsalda yerleşik kullanıcılar, bu sınırlar dâhilinde gönderileri gönderebilmekte/alabilmektedir. Posta tekelinin ise daha dar bir kapsamı bulunmaktadır. Genellikle 50–100 g ağırlığındaki gönderilerin dağıtılması posta tekeli kapsamına alınmaktadır. Posta tekeli kapsamını aşan ancak evrensel hizmet kapsamında olan hizmetleri tüm firmalar verebilmektedir. Bununla birlikte, posta idaresi, kârlı olmayan kırsal bölgelerde faaliyet göstermeyen firmaların aksine bu bölgelerde de sınırlar dâhilindeki evrensel hizmeti sunmaktadır.

²⁵ <http://www.psc.gov.uk/universal-service/delivery-exceptions.html>

– Hizmet kalitesi, dağıtım şekline bağlı olarak değişmektedir. Kapıdan kapıya, posta kutularına ya da apartman girişlerine veya merkezi bir posta kulübesine dağıtım gibi seçenekler hizmet kalitesini oluşturmaktadır. Örneğin ABD gibi bazı ülkelerde, kırsal kesime yapılan dağıtımlarda, yol kenarlarında bulunan posta kutularına bırakılan gönderiler teslim edilmiş sayılmaktadır. Ancak yola uzak yerleşim birimlerinde mukim kişiler için posta kutularına ulaşım sıkıntılı olmakta ve hizmet kalitesi düşmektedir. Ayrıca, teslim süresi de hizmet kalitesinde önemli bir unsurdur. Gönderinin toplanmasının ardından 2 ila 4 gün arasında teslimatı yapılmaktadır. Sürenin uzaması durumunda hizmet kalitesi düşmektedir.

– Karşılabilir olması, beklenen fiyatın coğrafi şartlardan ve uzaklıktan bağımsız olarak her yerde aynı olması uygulamada sıkça rastlanan bir durumdur²⁶.

1.4.3. Evrensel Hizmet ve Rekabet

Posta, elektrik, gaz ve telekomünikasyon gibi, içerisinde evrensel hizmet olarak nitelendirilen hizmetlerin yer aldığı endüstrilerde, evrensel hizmetin ve rekabetin tesisinin beraber nasıl sağlanabileceği konusuna önem verilmektedir. Evrensel hizmet kapsamında yer alan bazı ağ endüstrilerinin rekabete geç açılmasının ya da açılmamasının önemli bir gerekçesini, evrensel hizmetin finansmanı oluşturmaktadır. Zira coğrafi ve fiziki şartlardan bağımsız olarak ülke içindeki tüm kullanıcılara ulaştırılması istenen hizmetin, kârlı olmayan bölgelerde kesintiye uğramaması gerekmektedir. Bilindiği üzere, finansman için, evrensel hizmet yükümlüsünün çapraz sübvansiyon²⁷ yapmasına izin verilebilmektedir. Ancak, sektörün rekabete açılmasından sonra, yeni firmaların kârlı olmayan bölgelerde faaliyet göstermek istememesi, posta tekelinden elde edilen gelirin düşmesine ve çapraz sübvansiyonun aksamasına sebep olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle, kârlı bölgelerden elde edilen gelirlerin kârlı olmayan bölgelere aktarılması neticesinde evrensel hizmetin finansmanında önceden sorun yaşanmazken, sektörün rekabete açılmasının ardından düşen kârlarla beraber finansman sorunu gündeme gelmektedir.

1.4.4. Evrensel Hizmetin Finansmanı

Finger (2006, 3), evrensel posta hizmetinin sunulmasında ihtiyaç duyulan en önemli aracın posta ağının kurulması olduğunu söylemektedir. Çünkü işleyen bir posta ağı, ilk noktadan toplanıp son noktaya kadar dağıtımın

²⁶ Tek fiyat uygulaması, tek parça gönderi için ülke sınırları içerisinde her yer için talep edilen aynı fiyatı ifade etmektedir.

²⁷ Çapraz sübvansiyon, genel olarak, bir piyasadaki faaliyetlere ilişkin maliyetlerin diğer bir piyasadan elde edilen gelirle karşılanması olarak tanımlanmaktadır.

sağlanabilmesinin güvencesi olarak görülmektedir. Yazar, posta hizmetlerinin kesintisiz sağlanabilmesi için posta ağının kurulmuş olması ve işlemesi gerektiğini savunmaktadır. Diğer evrensel hizmetlerde olduğu gibi böyle bir altyapının kurulması genellikle kamu tarafından üstlenilmektedir. Pek çok ülkede evrensel hizmet yükümlüsü yerleşik posta idareleri posta ağının aksamaması için gayret göstermektedir. Bunlardan en önemlisi, evrensel hizmetin ya da diğer bir ifadeyle posta ağının finansmanı problemine çözüm bulunmasına yönelik gayretlerdir.

Rekabetçi yapının sağlandığı piyasalarda evrensel hizmetin finansmanı için bazı yöntemler kullanılmaktadır. Bunlardan ilki, evrensel hizmet yükümlüsü teşebbüsün, önceden yaptığı gibi, belirli ölçülerde çapraz sübvansiyon yapmasına imkân tanınmasıdır (Finger 2006, 3). Çapraz sübvansiyon yapılabilmesi için teşebbüse kârlı olmayan bölgeye gelir aktarabilecek tekel alanlarının bırakılması gerekmektedir. Örneğin, evrensel hizmet yükümlüsü yerleşik firmaya belirlenmiş bir ağırlık sınırının altında tekel alanı bırakılarak, buradan elde ettiği geliri evrensel hizmet kapsamındaki faaliyetlere aktarması yoluyla evrensel hizmetin finansmanı sağlanabilmektedir. Tekelin dışında kalan alanlarda ise sektör rekabete açılabilir ve rekabetten beklenen faydalar elde edilebilir. Ancak, tekel olarak bırakılan alanın gereğinden fazla olmaması ve çapraz sübvansiyonun dikkatle izlenmesi, rekabetin korunması için fayda sağlayacaktır. Zira gereğinden fazla yapılan çapraz sübvansiyon, piyasada rekabetin bozulmasına yol açabilmektedir.

Bir diğer yöntem ise evrensel hizmet yükümlülüğünün finansmanına piyasadaki diğer firmaların da katılmasıdır. Sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerden toplanarak oluşturulan bir fonun maliyetler için tahsisi, gereken finansmanı karşılayabilecektir (Comandini 2002, 228–29). Kurulan fona tüm firmaların orantılı biçimde katılması sağlanarak finansman sorunu çözülebilir. Refah kaybını azaltabilecek ve daha geniş tabanlı finansmanı sağlayabilecek olan bu yöntemle, piyasadaki firmaların sadece kârlı olan alanlarda faaliyet gösterip, kârın olmadığı alanlarda faaliyette bulunmamasından kaynaklanan problem (*cream-skimming problem*) de çözülmüş olacaktır (Karakurt 2005, 16).

Comandini (2002, 228), evrensel hizmet yükümlüsü teşebbüsün kamu tarafından doğrudan desteklenmesini, piyasaya giriş ücreti alınmasını ve ihale yapılarak evrensel hizmet sağlayıcısının tespit edilmesini, diğer finansman yöntemleri arasında saymaktadır.

Buraya kadar yer verilen bilgilerden anlaşılacağı üzere, belirli standartlarda posta hizmetine ve ağına erişimin, topluma faydalı olacağı ve ekonomik gelişme ile büyümeye katkı sağlayacağı genel olarak kabul edilmektedir. Diğer taraftan posta tekelinin kapsamı, sektörün rekabete açılması sürecinde, çoğu ülkede daraltılmaktadır. Ancak, hem evrensel hizmetin

sağlanması hem de rekabetin tesis edilmesi konusunda tartışmalar bulunmakta ve çeşitli çözümler önerilmektedir. Bunlar arasında çapraz sübvansiyona olanak sağlayan ve daha küçük tekel alanının bırakılmasını öngören çözüm öne çıkmakta, bununla birlikte ileride belirtileceği üzere, rekabetin olumsuz etkilenmemesi için, posta hizmetleri sektöründeki teknolojik ve ekonomik gelişmeler çerçevesinde gerekli tedbirlerin de alınması gerektiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, sektörün aşamalı olarak tam serbestleştirilmesi hedefi doğrultusunda alternatif finansman yöntemlerinin bulunması, kullanılması ve bu yöntemlerin eksikliklerinin giderilmesi, daha geniş kapsamlı evrensel hizmetin sağlanmasına ve rekabetçi yapının tesis edilmesine fayda sağlayacaktır.

BÖLÜM 2

POSTA HİZMETLERİNDE SERBESTLEŞME ve ÜLKE UYGULAMALARI

2.1. POSTA HİZMETLERİNDE SERBESTLEŞME

Bazı hizmetler, altyapı maliyetlerinin yüksek olması ya da özel girişimcilerin yeterli kaynağa sahip olmaması gibi nedenlerle, ortaya çıkışından itibaren kamu eliyle yürütülmüştür. Söz konusu sektörlerde, teknolojik gelişmelerin neticesinde ve ekonomi politikalarının değişmesiyle serbestleşme süreci yaşanmış ve piyasaya yeni giren teşebbüsler ve yerleşik kamu teşebbüsü arasında rekabet başlamıştır. Özellikle telekomünikasyon ve enerji gibi sektörlerin içerisinde yer alan çeşitli piyasalarda günümüzde birden fazla firmanın faaliyet gösterdiği görülmektedir.

Diğer altyapı sektörleri gibi, posta hizmetleri de toplumların sosyal gelişiminde önemli bir yere sahiptir. Ülkenin en uzak yerleşim yerlerine kadar uzanan posta ağı ile mektup ve koli taşımacılığının yanı sıra finansal hizmetler de sunan posta idareleri, toplumdaki bilgi değişiminde ve ticari hayat içerisinde aldığı rol ile ülke ekonomisine önemli katkılarda bulunmaktadır. Bu katkıların, çoğu ülkede “PTT” olarak bilinen ve iletişim ve haberleşme sektörlerinde yakın döneme kadar birlikte hizmet veren posta ve telekomünikasyon işletmecilerince sağlandığı bilinmektedir. Ancak, 1980’lerden sonra diğer sektörler gibi posta sektöründe de daha rekabetçi bir yapı için değişimler başlamıştır. Söz konusu değişimlerin, özellikle teknolojik gelişmeler ve serbestleşme gibi çeşitli nedenleri bulunmaktadır (UPU 2004, 6).

Bu nedenlerden ilki, çoğu ülkede, posta idarelerine daha fazla bağımsızlık verilmesi ve sektörün rekabete açılması politikalarının benimsenmesidir. Teknolojik anlamda, kişiler arasında iletişim ve haberleşme seçeneklerinin çoğalması ve hızlanması, elektronik postanın kullanımının yaygınlaşması ve fiziki postanın ikame edilebilirliği gibi nedenler de sektörde değişimi gerekli kılmıştır. UPU (2004, 6) tarafından yapılan çalışmada yer verilen bilgilere göre, 1980’lerin sonlarından itibaren posta idarelerinin kârlılığa

odaklanan ve etkin çalışan bir yapıya dönüştürülmesi hedeflenmiştir. Bu dönüşüm sırasında, posta hizmetlerinin özel teşebbüsler tarafından mı yoksa kamu tarafından mı verileceği hususu tartışılmaya başlanmıştır. Ayrıca, zaman içerisinde posta hizmetleri çeşitlenmiş ve posta idarelerince sunulan geleneksel posta hizmetlerinden ayrı birçok yeni hizmet ortaya çıkmıştır. Bu hizmetleri sunacak yeni teşebbüslere olanak sağlamak için ise sektörün rekabete açılması gerektiği düşünülmüştür. Bunun neticesinde mevcut durumda, acele posta hizmeti gibi, geleneksel posta hizmetinden sonra gelişen katma değerli hizmetlerde büyük ölçüde rekabet tesis edilmiştir (Geradin ve Humpe 2002, 91).

2.1.1. Posta Hizmetlerinde Serbestleşmeye Yönelik Görüşler

Şimdiye kadar anlatılan bölümlerde yer verildiği üzere, posta hizmetlerinin yüksek sosyal faydalar içerdiği, genel ekonomik yararı bulunan hizmetler arasında yer aldığı ve ekonomik kalkınmaya ve büyümeye katkıda bulunduğu anlaşılmaktadır. Belirli standartlarda ve kalitede evrensel hizmetin sağlanmasının gerekli olduğu düşünülen posta hizmetlerinin iktisadi yapısı, bazı yazarlar tarafından incelenmiştir. Sektörde serbestleşmenin faydalı olacağını savunan yazarların yanında, serbestleşmenin gerekli olmadığını belirtenler de bulunmaktadır. Bu bölümde söz konusu görüşlere yer verilmeye çalışılırken, çoğu sektörde serbestleşmenin öncülüğünü yapmasına karşın posta hizmetlerinde tekeli kaldırmayan, hatta tekeli bozmanın suç sayıldığı ABD'deki tartışmalara ağırlık verilecektir. Zira ABD'deki posta hizmetlerinin mevcut yapısı hakkında eleştiriler sıkça gündeme gelmektedir. Ayrıca, uluslararası örgütlerin ve meslek birliklerinin de görüşlerine yer verilecektir. Bu kapsamda, ilk olarak posta hizmetlerinde serbestleşmenin faydalarının ele alındığı çalışmalar incelenecek, ardından uygulamadaki etkilerden bahsedilen çalışmalar ele alınacaktır.

2.1.1.1. Serbestleşme Yanlısı Görüşler

Posta hizmetlerinde serbestleşmenin faydalı olacağına inanan yazarlar arasında bulunan Miller (1985, 155) çalışmasında, tüm verilerin, mevcut durumda tekel olarak yürütülen birinci sınıf postaların rekabete açılmasının önemli faydaları olduğunu gösterdiğini öne sürmektedir. Miller'e göre yasal tekelin kaldırılması ve yeni girişlerin önünün açılması ile birlikte USPS'in kendisinde de önemli gelişmeler yaşanacaktır. Yazar, serbestleşmenin ardından kırsal alana götürülen hizmetin aksaması ve fiyatların artması gibi korkuların yersiz olduğu ve sivil havacılık ve kamyon taşımacılığı örneklerinde olduğu gibi, söz konusu bölgelerde de rekabete açılmanın faydalarının görüleceği savunmaktadır. Benzer korkuların yaşandığı her iki sektörde serbestleşmenin ardından hizmet veren teşebbüs sayısında ve hizmet kalitesinde artışların

gözlendiği örneği verilmektedir. Posta hizmetlerinde serbestleşmenin ardından beklenen faydaların elde edilebileceğine ilişkin diğer bir örnek ise koli taşımacılığı ve acele posta hizmetlerinde yaşanan gelişmelerdir. USPS'in, yenilik yapamadığı 1970'li yıllarda, çantalarla taşıdığı kolilerde kırılma oranlarının ve maliyetlerin yüksek olduğu ve bu alanda faaliyet gösteren rakip firma United Parcel Service (UPS)'in makineleştirme ve konteynırla taşıma çalışmaları sonucu USPS'in önemli pazar payı kaybettiği belirtilmektedir. Acele posta hizmetlerinde de benzer bir süreç yaşandığı ve USPS'in rekabet edebilmek için "Express Mail"i kurmak zorunda kaldığı ifade edilmektedir. Yaptığı tespitlerin ve verdiği örneklerin ardından Miller, posta tekeline son verilmesi ve rekabetin tesis edilmesi gerektiğini savunmaktadır.

Block (1989, 106-109) tarafından Kanada'daki posta hizmetleri hakkında yapılan çalışmada, posta dağıtımında rekabetçi yapıya karşı çıkanların gerekçeleri incelenmiştir. İlk olarak, daha önce tekel harici bir yapının denenmediği savunmasını irdeleyen Block, önceden uygulanmayı kabul etmemenin hata olduğunu ifade etmektedir. Özel kargo şirketlerinin, USPS'le başarılı bir şekilde rekabet edebildiğini örnek gösteren yazar, önyargıların kırılması gerektiğine işaret etmektedir. Daha sonra kırsal ve uzak bölgelerdeki posta hizmetlerinin aksayacağı yönündeki savunma değerlendirilirken, bunun rekabetin tesisinin aleyhinde değil, aksine, lehinde bir düşünce olduğu vurgulanmaktadır. Uzak kırsal bölgelerde yakıt ve yiyecek gibi malların ulaşımı için katlanılan maliyetin fiyata etki etmesi gibi, posta hizmetlerinde de gerçek maliyetlerin kullanılması gerektiği de savunulmaktadır. Fiyatlar, hizmet kalitesi ve işgücü kaybı gibi konuların tartışılmasının yersiz olduğu, piyasa şartlarında ortaya çıkan sonuçların iyi olacağı ve istihdamın artmasının mümkün olduğu belirtilmektedir. Block, sonuç olarak posta dağıtımında rekabetin tüketicilere, iş dünyasına ve Kanada ekonomisine faydasının olacağını vurgulamaktadır.

Collinge ve Ayers (1995, 223-225), posta tekelinin gerekçesi olarak sunulan doğal tekel iddiasını geçerli bir sebep olarak değerlendirmemektedir. Posta hizmetlerinin doğal tekel olduğu varsayıldığında, sektörün rekabete açılmasının ardından fiyat ve hizmet kalitesi ile bir firmanın büyüyerek piyasada hâkim konuma gelmesinin ve maliyetlerin olabilecek en düşük seviyeye inmesinin söz konusu olacağı ve piyasa şartları ile beraber olumlu gelişmelerin yaşanacağı belirtilerek doğal tekel savunmasının haklı görülemeyeceği iddia edilmektedir. Ancak, çalışmada posta tekelinin altında yatan esas sebebin politik olduğu belirtilmektedir. Amerikan halkının ve politikacılarının postacıları diğer işçilerden farklı gördüğü ve sayıları çok olan postacıların lobi faaliyetinde bulunduğu vurgulanmaktadır. Çalışmanın sonuç bölümünde; yenilikler, maliyetlerin düşmesi, alınan hizmet için doğru fiyatın verilmesi gibi faydaları olan rekabetin tesisi için, serbestleşmenin önünün açılması ve özelleştirilmenin yapılması gerektiğine yer verilmektedir.

Emek (2003, 55-56) Türkiye'deki posta hizmetlerini incelediği çalışmada, posta hizmetlerinin, diğer iletişim hizmetleri ile karşılaştırıldığında göreceli öneminin azaldığını, PTT'nin verimli çalışmadığını, bu nedenle sektörün öneminin daha da azalmaması ve etkinliği sağlamak için özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarına hız verilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Yazar tarafından, posta tekelini haklı çıkaracak iktisadi bir gerekçenin bulunmadığı ve posta hizmetlerinin özel sektör tarafından etkin şekilde yürütülebileceği belirtilmektedir. Bununla birlikte sektörde “*etkin ve etkili*” biçimde “*düzenleme ve gözetim*” faaliyetinin bulunması gerektiği savunulmaktadır.

Posteurop²⁸ (2005, 1-2) tarafından yapılan çalışmada, posta hizmetlerinde yapılan reformlar sonucunda önemli gelişmeler olduğu belirtilmektedir. Ayrıca, posta hizmetleri sektöründe, tasnif ve işleme aşamalarına yapılan yatırımların artması, barkod teknolojisinin kullanılması, bilgi teknolojisi destekli hizmetler, otomasyon, hizmet kalitesinde artış, etkinlik ve düzenleyiciler ile işletmeciler arasında yapısal ayrıştırma gibi olumlu ilerlemelerin gözlemlendiği ifade edilmektedir. Bu nedenle Posteurop üyeleri, öncesine göre daha rekabetçi ve farklı piyasa koşullarında faaliyet göstermek zorunda kalmalarına rağmen sektörde rekabetin tesis edilmesini desteklemektedir. Ancak, AB Komisyonu tarafından yapılması istenen düzenlemelerin gözden geçirilmesi gerektiğini savunan Posteurop, mevcut durumda, orantılı olmayan ve rekabet hukukunun yetersiz kalması durumunda yapılması gereken maliyet kontrolü ve fiyatlama gibi “*ekstra-düzenlemelerin*” gerekli olmadığını iddia etmektedir. Çalışmada, posta hizmetlerinde evrensel hizmetin dışında kalan alanlarda sektörel düzenlemeye ihtiyaç olmadığı ve evrensel hizmet yükümlüsü teşebbüslerin kendilerini piyasa şartlarına ve tüketici isteklerine göre ayarlayabileceği belirtilmektedir.

Postwatch²⁹ (2002, 5-6)'a göre posta hizmetlerinin rekabete açılması ile birlikte hem şimdiye kadar bu hizmetleri kamu adına yürüten Consignia³⁰ hem de tüketiciler fayda elde edecektir. Zira rekabetin tesisinin ardından Consignia'nın daha iyi yönetileceği, yenilikler yapacağı, etkinliğini ve ürün kalitesini artıracığı beklenmektedir³¹. Bununla birlikte, piyasaya yeni giriş yapan teşebbüslerin ülkedeki tek lisanslı evrensel hizmet sağlayıcısı olan Consignia'nın posta ağını kullanacağı ve geniş dağıtım ağına sahip olan kamu işletmesinden

²⁸ Posteurop, 43 ülkenin posta hizmetleri sektöründe faaliyet gösteren evrensel hizmet yükümlüsü kamu işletmelerinin oluşturmuş olduğu birliktir.

²⁹ Postwatch, Birleşik Krallık'ta bulunan ve posta hizmetleri sektörünü izleyen ve denetleyen tüketici kuruluşudur.

³⁰ Consignia, Royal Mail yerine kullanılmaktadır.

³¹ Çalışmada, Consignia'nın iyi yönetim ve etkinlikle birlikte 1,2 milyar sterlin tasarruf sağlayabileceğine yer verilmektedir (Postwatch 2002, 4).

toplama, tasnif ve dağıtım hizmeti almak isteyen rakiplerin Consignia için önemli bir gelir kaynağı olacağı ifade edilmektedir. Ayrıca, posta hizmetlerinde rekabetin tesisinin ardından yeniliklerin artacağı, piyasanın büyümesi ile gelirin artırılacağı ve tüketicilerin de kendi tercihlerine en uygun hizmeti ve fiyatı veren teşebbüsü seçebileceği için önemli faydalar elde edeceği savunulmaktadır. Tekelin varlığında yavaş olan değişimlerin ve yüksek fiyatların yerini etkin, verimli ve hızlı değişim gösterebilen teşebbüslerin ve rekabetçi fiyatların alması beklenmektedir. Postwatch ayrıca, posta sektöründe rekabetçi bir yapının sağlanmasının tüketici tercihi, düşük fiyat ve Consignia'nın da kendini geliştirmesi için en iyi yol olduğunu savunmaktadır (NFS 2005, 1).

Posta hizmetleri sektöründeki serbestleşmenin uygulamadaki etkileri OECD (1999, 10) tarafından yapılan çalışmada da ele alınmaktadır. Çalışmada, posta hizmetlerinde serbestleşmenin kısmen ya da tamamen uygulandığı ülkelerde hizmet kalitesinde gelişmeler, kârlılık ve istihdamda artışlar ve fiyatlarda gerçek azalmalar görüldüğüne yer verilmektedir. Çalışmanın yapıldığı dönemde tamamen serbestleşen ülkelerden İsveç ve Yeni Zelanda'da, mektup dağıtımında faaliyet gösteren yeni teşebbüslerin olduğu belirtilmektedir. Korunan alanın önemli oranlarda daraltıldığı Avustralya ve Hollanda'da da hizmet çeşitliliğinin artması ile birlikte istihdamın arttığı ve bahsi geçen ülkelerde fiyatların düştüğü ve hizmet kalitesinin arttığı tespiti yapılmaktadır. Sonuç olarak OECD çalışmasında, serbestleşmenin hem tüketici hem de piyasa için faydalı olacağı belirtilmekte ve verilen ülke örnekleriyle bu görüş desteklenmektedir.

Mizutani ve Uranishi (2003, 318-319), Japonya'da posta hizmetlerinde rekabetin etkilerini inceleyen çalışmalarında, devlet kuruluşu olan Posta İdaresi'ne ve koli taşımacılığı hizmeti veren özel şirketlere ilişkin elde ettikleri verileri değerlendirmiştir. Çalışmanın sonuç bölümünde, 1976 yılında yasal tekel olmaktan çıkarılan koli taşımacılığı piyasasına giren özel şirketlerin, pazar payının 1998 yılı itibarıyla % 85,1 olduğu, maliyetlerinde azalma ve toplam faktör verimliliğinde artış gözlemlendiği tespitlerine yer verilmektedir. Kamu şirketinde ise maliyetlerde azalmanın görülmediği, talep artışı için yeni stratejiler denendiği ve rakiplerin davranışlarına geç tepki verildiği belirtilmektedir. Dolayısıyla çalışmanın sonuçlarından, rekabetin maliyetlerde azalışa ve verimlilikte artışa yol açtığı, kamu işletmeciliğinin özele göre daha farklı olduğu ve yavaş tepki verdiği, bu nedenle posta hizmetlerinde serbestleşme ve özelleştirmenin faydalı olacağı anlaşılmaktadır.

Kenny (2006, 8-10)'nin, gelişmekte olan ülkelerde posta hizmetlerini inceleyen çalışmasında, posta tekelinin varlığı için iki neden öne sürüldüğü belirtilerek bu iki neden sektörün doğal tekel niteliği taşıması ve evrensel hizmetin sağlanması olarak sıralanmaktadır. Ancak, Kenny her iki gerekçenin de

posta hizmetlerinde yasal tekelin bulunmasını açıklamak için yeterli olmadığını savunmaktadır. Posta dağıtımının doğal tekel olduğunun ve tek bir posta ağının daha etkin olabileceğinin söylenebileceğini ama bunun yasal tekeli haklı göstermeye yetmeyeceği, zira doğal tekel olması durumunda, giriş engellerinin kalkması ile piyasada tek bir teşebbüsün kontrolü kazanabileceği ve bu durumda kötüye kullanımın engellenmesi için düzenlemenin yeterli olacağı belirtilmektedir. Eğer doğal tekel söz konusu değilse zaten yasal tekelin nedensiz kalacağı belirtilerek, mevcut durumda tekel olan posta idarelerinin tekel haklarını rakiplerine karşı kötüye kullanmalarının engellenmesi gerektiği savunulmaktadır. Posta tekelinin diğer nedeni olarak gösterilen evrensel hizmetin sunulması için çapraz sübvansiyon yapılması konusunda ise Yeni Zelanda örneği verilmektedir. Posta hizmetlerini, tekel hakkı olmadan yürüten Yeni Zelanda'daki kamu teşebbüsü, evrensel hizmet yükümlülüğünü yerine getirirken posta ağının tüm ülkeyi kapsamasının getirdiği avantajlardan da yararlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle evrensel hizmetin sağlanması için kamuya ek maliyet getirmeyen kamu teşebbüsü, Yeni Zelanda gibi kırsal bölgenin çok olduğu bir yerde geniş hizmet ağının faydasını görmektedir. Dolayısıyla evrensel hizmetin aksamaması ve kârlı olmayan bölgelerin finansmanı için çapraz sübvansiyona imkân sağlayan yasal tekel hakkının gerekli olmadığı iddia edilmektedir. Bununla birlikte Kenny, tekel ile beraber evrensel hizmetin sağlanabileceğini de belirtmektedir. Yerinde ve düzenli uygulama ile kırsal bölgelerde posta hizmetlerinin finanse edilebileceğini, posta hacminin ve gelirlerinin büyütülebileceğini ifade eden yazar, Trinidad ve Tobago örneğini vererek savını desteklemektedir. Trinidad ve Tobago'da, yapılan reformlardan sonra posta tekelinin korunmasına karşın posta hacmi ve gelirleri iki katına çıkarken, tüketici memnuniyeti ve kalite artmıştır. Ancak, gelişmekte olan ve nispeten daha zengin ülkelerde yasal tekelin korunmasının en iyi çözüm olmadığı vurgulanmaktadır. Kısaca ifade etmek gerekirse Kenny, posta hizmetlerinde reform yapmanın ve rekabeti tesis etmenin faydalı ve gerekli olduğunu, korunan alan ve tekel hakkı kaldırılarak evrensel posta hizmeti sunmanın mümkün olduğunu, bununla birlikte yasal tekelin daha dar anlamda sürdürülebileceğini savunmaktadır.

Sidak ve Spulber (1996, 162-63), posta hizmetlerinde daha rekabetçi ve yenilikçi bir yapının oluşturulması için, yıkıcı çapraz sübvansiyonlardan vazgeçilmesi ve posta hizmetlerini yürüten kamu teşebbüslerinin diğer özel şirketler gibi antitröst kurallarına tabi olması gerektiğini savunmaktadır³². Ayrıca, yazarların çalışmasında, özelleştirmenin rekabetin tesisinin ardından yapılmasının daha uygun olacağı belirtilmektedir. Posta hizmetlerinin ticari hizmet olarak değerlendirilmesi gerektiği, bunun yapılmaması halinde ise

³² İleride belirtileceği üzere, ABD'de yerleşik posta işletmecisi USPS, antitröst kurallarının uygulamalarından muaf tutulmaktadır.

USPS'in rekabete açılmış pazarlardaki faaliyetlerinin antitröst kuralları çerçevesinde dikkatle izlenmesi gerektiği de ifade edilmektedir³³.

Strikwerda ve Rijnders (2004, 295)'e göre posta idarelerinin şirketleşmesi, ardından özelleştirilmesi ve nihayetinde serbestleşme sonucunda sektörde rekabetin tesis edilmesinin; maliyetlerin düşmesi, kalitenin ve toplam oluşturulan değer artması ve düşük piyasa fiyatlarının oluşması gibi faydaları olacaktır. Posta hizmetlerinde ölçek ekonomisinin sonucu olarak uzun dönemde 2 ya da 3 güçlü firmanın kalabileceği ve yerel bazda küçük firmaların var olabileceği belirtilirken, sonuçta rekabet ile birlikte tüm ülkelerin toplam refah artışı bakımından kazançlı çıkacağı tespiti yapılmaktadır.

Panzar (1994)'ın, posta tekeli hakkında daha önce yer verilen ekonomistlerden farklı ve daha muhafazakâr görüşleri bulunmaktadır. Panzar, mevcut durumda USPS'in maliyetler konusunda etkin olup olmadığının tartışılabilirliğini ifade etmektedir. Yazar tarafından, sektöre girişlerin önü açılarak piyasa şartlarında maliyet etkinliğinin test edilebileceği, ancak, böyle bir durumda yeni giren teşebbüslerce sadece kârlı alanlarda faaliyet gösterilmesi ve evrensel hizmetin sağlanması konusunda aksaklıkların yaşanması gibi sorunların ortaya çıkabileceği belirtilmektedir. Her ne kadar tamamen serbestleşmiş bir piyasa yapısının etkinlik için gerekli olduğu düşünülse de, öncelikle fiyat ve "franchise" sözleşmeler yoluyla düzenlemelerin denenmesi gerektiğini belirten Panzar, böylelikle "maliyet-etkin" posta ağının kurulabileceğini ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle Panzar, posta hizmetlerinde reform yapılması gerektiğini ancak posta tekelinin kaldırılması öncesinde fiyat düzenlemesi ve "franchise" sözleşmeleri gibi yolların denenmesini savunmaktadır (Geddes 2004b, 74)³⁴. Benzer şekilde, Crew ve Kleindorfer (2000, 157-160) da yerel dağıtımın düzenlenerek "franchise" yöntemiyle yaptırılmasının ve geri kalan alanların rekabete açılmasının yerinde olacağını belirtmektedir³⁵.

³³ Yazarlar (Sidak ve Spulber 1996, 60), posta hizmetlerinde kapsam ekonomisinin varlığının, posta tekeli haklı değil, aksine gerekli olmadığını gösterdiğini ifade etmektedir. Çalışmalarında, koli ve acele posta hizmetlerinde başarı ile faaliyet gösterip önemli pazar payları elde eden özel teşebbüslerin, kapsam ekonomisinden faydalanmalarını engelleyen mektup tekelinin gereksiz olduğu vurgulanmaktadır.

³⁴ Geddes (2004b)'in yapmış olduğu çalışmada posta hizmetlerine ilişkin birçok önemli iktisatçının (Cohen, Priest, Ferrara ve Oster gibi) görüşlerine yer verilmektedir. Bilgi için bkz. GEDDES (2004b).

³⁵ Yazarlar ayrıca, posta hizmetlerinin kamu işletmeleri tarafından yürütülmesi gerektiğini ortaya koyacak "teknolojik, stratejik ve ekonomik" nedenlerin olmadığını savunmaktadır. Yaptıkları çalışmada, silahlı kuvvetler gibi stratejik olmayan ve bir ağ endüstrisi olan posta hizmetlerinden daha önemli olduğu söylenebilecek diğer bazı ağ endüstrilerinin- telekomünikasyon, elektrik ve gaz gibi- özel sektör tarafından işletildiği ifade edilerek, posta hizmetlerinde kamu işletmeciliğine dikkat çekilmektedir. Çalışmanın sonucunda ise esasında siyasi bir konu olan özelleştirme faydalı olacağı savunulmaktadır (Crew and Kleindorfer 2000, 157-160).

Buraya kadar yer verilen görüşlere benzer şekilde, Esposito (2002, 20) ve Adie (1985, 661) de posta sektöründe rekabetin tesisini sağlayacak reformun yapılması gerektiğini savunmaktadırlar. Zira rekabetin sonucunda tüketicilere daha iyi hizmet ve düşük fiyat sunulabileceği belirtilmektedir³⁶.

2.1.1.2. Serbestleşme Karşıtı Görüşler

Stiglitz (1993) doğru yönetildiği takdirde kamu tarafından yürütülen posta hizmetlerinin verimli olabileceğini savunmaktadır. 1975 ila 1980 yılları arasında Amerika’da her bir postacının dağıttığı posta adedinin % 56 arttığını ve USPS’in verimlilik artışında lider olduğunu belirten Stiglitz, posta hizmetlerinde kamu işletmeciliğinin, başarı için engel olmadığını ifade etmektedir (Geddes 2004b, 77).

Geddes (2004b, 75) tarafından yapılan çalışmada görüşlerine yer verilen ve posta hizmetleri konusunda farklı fikirleri olan Paul Samuelson da çalışmasında (1973), kamu yararı için posta hizmetlerinin devlet tarafından yürütülmesi gerektiğini savunmaktadır.

USPS (1998, 2), posta tekelinin gerekçelerini; toplumu bir arada tutabilmek, tek fiyat sunabilmek ve yurt çapında güvenli hizmet sağlayabilmek olarak açıklamaktadır. Tekelin olmaması halinde, rakiplerin kârlı bölgelerde faaliyet göstereceği, bunun ise evrensel hizmetin aksamasına yol açacağı savunulmaktadır.

CWU³⁷ (2005, 7-8) tarafından hazırlanan çalışmada, yukarıda çoğu iktisatçı tarafından savunulanan aksine, posta hizmetlerinin kamu tarafından yürütülmesi gerektiği görüşüne yer verilmektedir. CWU özelleştirmenin ve rekabetin, posta işçileri ve kullanıcıları için faydasız olduğunu savunmaktadır. Posta hizmetlerinin rekabet için uygun bir sektör olmadığı ve posta hizmetlerinde gerçek rekabetin mümkün olmadığı iddia edilmektedir. Sektörün doğal tekel olduğu, serbestleşmenin ardından sadece kârlı bölgelere hizmet verecek özel şirketlerin evrensel hizmette aksamaya yol açacağı belirtilmektedir. Çapraz sübvansiyon olmadan kırsal alanlara ve “yerelden yerele” posta hizmeti verilemeyeceği, özel şirketlerle rekabet etmek için yapılacak maliyet düşürme çabalarının aynı zamanda hizmet kalitesini de düşüreceği ve bunun işadamlarına birinci sınıf hizmet verilirken diğerlerine ikinci sınıf hizmet götürülmesi ile sonuçlanacağı vurgulanmaktadır. Dolayısıyla sektörün serbestleşmemesi ve tekel olarak kalması gerektiği savunulmaktadır.

³⁶ Yazarlar ayrıca, sektörde rekabetin tesisi için özelleştirmenin gerekli olduğunu belirtmektedir. Özelleştirmenin, iyi yönetim ve etkin kaynak kullanımını sağlayacağı ifade edilmektedir. Ancak, çalışmamızın kapsamı bakımından, özelleştirmenin detayına girilmeyecektir.

³⁷ Communication Worker’s Union (Birleşik Krallık Haberleşme İşçileri Sendikası).

Posta hizmetleriyle ilgili çalışmalarda bulunmuş yazarlara ve kuruluşlara ait görüşleri kısaca değerlendirmek gerekirse, sektörde yapılan ve yapılması düşünülen reformlara ilişkin olarak çeşitli yaklaşımlar bulunduğu görülmektedir. Posta hizmetlerinde yasal tekelin devamını savunan çalışmalar bulunurken, sektörün hiçbir düzenlemeye gerek olmadan rekabete açılması gerektiği yönünde görüşler içeren çalışmalar da bulunmaktadır.

Son yıllarda, yapı itibarıyla benzer sektörlerde yaşanan serbestleşme çalışmalarına karşın yasal tekel olarak yürütülmesi ile dikkat çeken posta hizmetlerinde serbestleşme olması gerektiğini savunan yazarlar farklı gerekçeler ortaya koymaktadır. Bazı yazarlar sektörün yapısı itibarıyla doğal tekel olmadığını ve evrensel hizmetin sağlanması için tekele gerek olmadığını belirterek yasal tekelin gerekçelerinin haklı olmadığını ve bu nedenle sektörün piyasa şartlarına bırakılması gerektiğini savunmaktadır. Söz konusu yazarlar arasında devletin tamamen posta hizmetlerinden çıkması gerektiğini, diğer bir ifadeyle özelleştirme yapılmasının da gerekli olduğunu düşünenler bulunmaktadır. Ayrıca, sonucunda yaşanacak olumlu gelişmeler³⁸ neden gösterilerek, sektörün serbestleşmesi gerektiği de vurgulanmaktadır. Bununla birlikte, sektörün kısmen serbestleşmesi ve belirlenecek makul bir korunan alanda, yasal tekel hakkı bulunan evrensel posta yükümlüsü kamu işletmesinin faaliyet göstermesinin daha iyi olacağı sonucuna ulaşan çalışmalar da bulunmaktadır. Ayrıca, posta hizmetlerinde yapılması gereken reformun, şirketleştirme, özelleştirme ve serbestleştirme sırasıyla olması gerektiğini ifade eden görüşler de dikkat çekmektedir. Diğer yandan posta hizmetlerinde serbestleşme karşıtı olan ve rekabetin yarardan çok zarar getireceğini ve evrensel hizmetin aksayacağını belirten çalışmalar da bulunmaktadır.

Posta hizmetleri sektöründe özellikle son dönemde yapılan araştırmalar ve ulaşılan sonuçlar incelendiğinde, posta hizmetlerinin serbestleşmede geç kalmış bir sektör olduğu görüşünün ağır bastığı söylenebilir. Tarihsel süreçte koli taşımacılığı ve acele posta hizmeti gibi hizmetlerin rekabete açılması ile birlikte bu alanlarda yaşanan olumlu gelişmeler ve özel teşebbüslerin posta idaresinden zaman içerisinde aldığı yüksek pazar payı, dikkatlerin mevcut durumda yasal tekel ile korunan mektup postasına çevrilmesine neden olmuştur. Yukarıda yer verilen çalışmalarda, serbestleşme yönündeki görüşlere temel

³⁸ Bunlar arasında, hizmet kalitesinde artış (daha hızlı ve güvenli dağıtım gibi), fiyatlarda düşme (İsveç'te 50 g mektubun dağıtılması için verilen ücretin serbestleşmeden sonraki 10 yıl içinde reel olarak % 50 azalması gibi), maliyet etkinliğinin artması, performans artışı ve tüketici memnuniyetinin artması sayılabilir (ECORYS 2005, 83 ve 94). Carreira (2005, 32–33)'ya göre, ABD'de posta tekeli nedeniyle fiyatlar, 1920–2004 yılları arasında, aynı dönemdeki enflasyonun 2 katı oranında artmıştır. Söz konusu dönemde, enflasyon % 844 iken birinci sınıf postalar için ücretler % 1750 artmıştır. Bu nedenle yazar, etkin olmayan USPS'in fiyatlarda artışa sebep olduğuna vurgu yapmaktadır.

oluşturan, koli ve kurye hizmetlerindeki özel sektör başarısı ve rekabetin getirdiği faydaların mektup postası için de söz konusu olacağı düşünülmektedir. Mektup dağıtımının kamu tarafından yürütülmesi gerektiğini, hatta rekabetin zarar getireceğini öne süren çalışmalarda ise evrensel hizmete vurgu yapılmakta ve özel sektörün sadece kârlı bölgelere dağıtım yapacağı, kırsal ve uzak bölgelere hizmet verilmesinde ise sorunlar yaşanacağı belirtilmektedir. Ancak söz konusu sorunlara çözümler getiren çalışmalar bulunmaktadır. Çeşitli yazarlarca, posta hizmetlerinde hizmet veren firma sayısının artması ile birlikte söz konusu bölgelerde posta ağına erişimin daha kolay olacağı da söylenmektedir. Ayrıca, posta hizmetlerinde rekabetin tesisinden ziyade halkın posta ağına erişiminin önemli olduğu ve posta hizmetlerinin bir ekonomi politikasından önce kamu politikası aracı olduğu görüşü de bulunmaktadır³⁹. Bununla birlikte, yukarıda yer verilen görüşlerde ifade edildiği üzere, serbestleşme sonrasında posta hizmetlerinde sürekliliğin aksamaması için gerekli önlemlerin alınması ve kullanıcıların posta ağına erişiminin kesintisiz sağlanması gerekmektedir. Dolayısıyla, hem tekel olması için gerekli şartların olmaması hem de serbestleşme sonrası beklenen önemli faydalarının varlığı dikkate alındığında, posta hizmetlerinin halen tekel olarak korunan alanların en azından önemli bir bölümünün serbestleşmesinin faydalı olacağı, bununla birlikte, serbestleşmeden önce posta hizmetleri sektörüne yönelik ayrıntılı iktisadi araştırmaların yapılması gerektiği düşünülmektedir. Sektördeki maliyetlere, ölçek ve kapsam ekonomisinin varlığına, doğal tekel niteliğine ve evrensel hizmetin giderlerine ilişkin yapılacak çalışmalar, serbestleşme sürecinde izlenecek politikalar ve korunan alan bırakılıp bırakılmayacağı konusunda yol gösterici olacaktır⁴⁰.

2.2. POSTA HİZMETLERİNDE DÜZENLEMELER

Posta hizmetlerinde serbestleşme süreci tartışılırken, sektörde yapılması düşünülen düzenlemeler de dikkate alınmaktadır. Uzun süren tekelci yapıdan daha rekabetçi bir yapıya geçilirken yapılması gerekenler ayrıca

³⁹ UPU, evrensel hizmet ve genel faydalı hizmetler (services in the general interest) ayrımı yapmaktadır. Evrensel hizmetin amacının tüketicinin korunması olduğu, genel faydalı hizmetlerin amacının ise kamusal çıkarları gözetmek olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, evrensel hizmetin finansmanının sektör içerisinden ve genel faydalı hizmetlerin finansmanının kamu kaynaklarından sağlanması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Bu nedenle ABD ve diğer ülkelerdeki yaklaşım farkı ortaya konulmaktadır. ABD’de posta ağına erişimin evrensel hizmetten ziyade kamu yararı için gerekli olduğu belirtilmektedir.

⁴⁰ Örneğin, AB’de ve ABD’de, posta hizmetlerinin iktisadi yapısı hakkında bilgi veren ve planlanan reformlar için yol gösteren çalışmalar yapılmaktadır. Ülkemizde de yapılacak bir sektör araştırması ile maliyetler ve iktisadi yapı hakkında detaylı bilgi sahibi olunması durumunda, dağıtım aşamasında doğal tekel niteliği olup olmadığı, evrensel hizmetin finansmanı için korunan alanın gerekliliği ve gerekiyorsa kapsamının ne kadar olacağı gibi soruların yanıtları bulunabilir.

değerlendirilmektedir. Genellikle önemli pazar gücü bulunan bir firma ile rekabetçi yapıya geçilmesi söz konusu olduğundan, serbestleşmeden beklenen faydaların elde edilmesi için erişim ve fiyat düzenlemeleri gibi çeşitli düzenlemelere ihtiyaç duyulabilmektedir.

Posta hizmetlerinde düzenleme yapılıp yapılmaması tartışılırken, yapılacak düzenlemenin nasıl olacağı sorusu gündeme gelmektedir. Daha önce ifade edildiği üzere Panzar, Crew, Kleindorfer ve Kenny gibi yazarlar sektörün rekabete açılması gerektiğini savunurken aynı zamanda düzenlemeye de ihtiyaç olduğuna işaret etmektedir. Ancak düzenlemenin neleri içereceği konusunda görüş farklılıkları bulunmaktadır. Bu bölümde posta hizmetlerinde önerilen bazı düzenleme modellerinden ve hangi alanların düzenleneceğinden bahsedilecektir.

Posta hizmetlerinin serbestleşmesinin ardından piyasaya yeni girişlerin olması beklenmektedir. Yeni girecek bu firmaların posta hizmetlerinin tümünde mi yoksa korunan kısım haricindeki diğer alanlarda mı faaliyet gösterebileceği, düzenlemeler bakımından ilk soruyu oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle posta tekelinin tamamen kaldırılması ya da dar bir alanda devam etmesi seçenekleri bulunmaktadır. İkinci olarak piyasaya giriş ve çıkışın lisans ya da izin gibi işlemlerin ardından yapılması söz konusu olabilmektedir. Bir diğer çözüm bekleyen soru da evrensel hizmetin ve finansmanının nasıl sağlanacağıdır. Bunların haricinde fiyat, tarife ve maliyetlerin düzenlenmesi gibi seçeneklerin değerlendirilmesi de yapılmaktadır.

Geradin ve Sidak (2005, 190-191), ABD’de USPS’in posta tekeli koruyarak faaliyetine devam edeceği varsayımı altında, posta hizmetlerinde yapılacak reformun iki ilkenin rehberliğinde olması gerektiğini belirtmektedir. Yazarlar, piyasa aksaklıklarını önlemek ve rekabetin korunmasını sağlamak ilkeleri kapsamında, posta tekelinin mümkün olduğunca dar olması gerektiğini ifade etmektedir. PRC’nin⁴¹; piyasaya giriş ve çıkışlar için izin verecek, gerektiğinde USPS’in posta hizmetlerinin belirli alanlarından çıkmasını isteyecek, tarifeleri onaylayacak, maliyet kalemlerini açıkça inceleyecek ve evrensel hizmetin kapsamını, değişen şartlara göre uyarlayacak, değiştirecek ve finansmanı sağlayacak yetkilerle donatılması gerektiği savunulmaktadır. Ayrıca, USPS’in rekabet kurallarına tabi olması ve rekabete aykırı davranışlarının incelenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Özetle, Geradin ve Sidak, posta hizmetlerinde tamamen serbestleşme olmaması durumunda, bir üst otoritenin piyasayı düzenlemesi ve posta idaresinin rekabet kurallarına tabi olması gerektiğini ifade ederken, söz konusu önerilerin gerçekleşmesi ile tüketicilerin fayda sağlayacağını, etkinliğin artacağını ve USPS’in daha başarılı olacağını öne sürmektedirler.

⁴¹ Postal Rate Commission, ABD’de posta hizmetlerinde tarifeleri ve oranları belirleyen komisyondur.

Posta hizmetlerinde düzenlemelerin ilkelerini inceleyen ve geniş tespitler içeren UPU (2004, 9-10) çalışmasında, düzenlemelere ilişkin pek çok sorunun cevabı bulunmaktadır. İlk olarak posta hizmetlerinde neden düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu sorusu; evrensel hizmetin sağlanması, çapraz sübvansiyonun engellenmesi, tüketicilerin posta ağına erişiminin sağlanması, fiyat ve kalitenin düzenlenmesi şeklinde cevaplanmaktadır. Düzenlemelerin üç işlevi ise; evrensel hizmetin düzenlenmesi, rekabetin sağlanması ve rakiplerin posta ağına erişimi olarak sayılmaktadır. Posta hizmetlerinde rekabetin tesisinin ardından yapılması gereken en önemli düzenlemenin evrensel hizmetin sağlanması olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle evrensel hizmetin tanımının doğru yapılması gerektiğini belirten UPU'ya göre, AB'de erişim, kalite ve karşılanabilir ücret olarak belirlenen evrensel hizmetin içeriğine, tüketici memnuniyeti, güvenlik ve hız unsurlarının da katılması gerekmektedir.

İkinci olarak, rekabetin tesisi için piyasanın “açık hizmetler”, “evrensel hizmetler” ve “korunan hizmetler” olarak üçe ayrılması ve bu üç ayrı hizmetin hesaplarının ayrıştırılması gerekmektedir. Zira çapraz sübvansiyonun gereğinden fazla yapılmasını ve yıkıcı fiyat uygulamalarını tespit etmek ve önlemek için söz konusu ayrıştırma faydalı olacaktır. Ayrıca posta hizmetlerinde faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabeti bozacak nitelikteki davranışları da kontrol edilmelidir (UPU 2004, 10-11).

UPU (2004, 11) çalışmasında son olarak posta ağına erişim konusunda değişik görüşlere yer verilmektedir. İlk görüşe göre, posta ağının demiryolları ve elektrik gibi ağ endüstrilerine benzer olduğu belirtilmekte, bu nedenle teknik ve rekabetçi düzenlemelerin de benzer olması ve düzenleyici otoritenin, altyapıyı (toplama, tasnif, nakliye ve dağıtım) ayrıştırması ve altyapıya erişimi sağlaması gerekmektedir. Ancak bu görüşün gerçekçi olmadığı, zira altyapının mevcut durumda ayrıştırılmış olduğu belirtilmektedir. İkinci olarak, posta ağının bütünleşik bir altyapı olmadığını ve üretim zincirine benzediğini belirten yazarların görüşlerine yer verilmektedir. Söz konusu yazarlara göre sadece son aşama olan dağıtımın tek bir firma tarafından yapılması ve bu alanın düzenlenmesi gerekmektedir. Bu noktada yapılması gereken düzenlemenin rekabetin artırılmasına yönelik olması, çok teknik olmaması ve son dağıtımı yapacak yerleşik firmanın rakipleriyle anlaşma yapmaması durumunda “ex-post” müdahalenin yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Üçüncü olarak, posta ağını kamu yararı için önemli gören yazarlar, rekabetin tesisinden ziyade halkın posta ağına erişiminin önemli olduğu ve posta hizmetlerinin bir ekonomi politikasından önce kamu politikası aracı olduğu görüşünü benimsemektedir. Son olarak, posta ağının diğer ağ endüstrileri gibi olmadığını ve herhangi bir düzenlemeye ihtiyaç olmadığını savunan yazarların görüşlerine yer verilmektedir.

Crew ve Kleindorfer (2000, 157), ağ endüstrilerinde daha rekabetçi bir yapının sağlanması için dar bir tekel alanının bırakılmasının gerekebileceğini söyleyerek, bu alanda düzenlemeye gerek olduğunu ifade etmektedirler. Bırakılan tekel alanının en aza indirilmesi ve “teşvik” ya da “tavan fiyat” düzenlemelerinin uygulanabileceği belirtilmektedir.

Görüldüğü üzere serbestleşmenin ardından posta hizmetlerinde yapılması istenen düzenlemelerin nedenleri arasında evrensel hizmetin sağlanması ve rekabetin korunması öne çıkmaktadır. Piyasaya yeni giren firmaların rekabete aykırı davranışlardan etkilenmemesi ve yeniden tanımlanmış evrensel hizmetin aksamadan verilmesi için gerekli olan düzenlemelerin, nasıl olması gerektiği sorusunun cevabı olarak çeşitli görüşler bulunmaktadır. Örneğin, UPU (2004, 13-20) “nasıl bir düzenleme” başlığı altında yedi maddeye yer vermektedir⁴²:

i. Lisanslama: Lisanslama, geniş anlamda, piyasada faaliyet göstermek için yetkili merciden izin alınmasıdır. Posta hizmetlerinin, evrensel hizmetler ve diğer hizmetler olarak iki alana bölünmesi ve her iki alan için lisans ve/veya imtiyaz verilmesi seçenekleri bulunmaktadır. İmtiyaz, genellikle evrensel hizmet yükümlüsü posta idaresine verilmekte iken lisans piyasada faaliyet göstermek isteyen firmalara verilmektedir. Lisansların sadece evrensel hizmetler için geçerli olması ve diğer alanlar için lisansa gerek olmaması ya da tüm alanlarda faaliyet göstermek için lisansın gerekli olması ülkeden ülkeye değişen uygulamalardır. Örneğin, Birleşik Krallık'ta evrensel hizmet kapsamında faaliyet gösterecek firmalara lisans verilirken geri kalan faaliyetler için lisans verilmemektedir. Almanya'da ise her iki alan için de lisans verilmektedir. Lisansların geçerlilik süresi için de farklı uygulamalar bulunmaktadır. İmtiyaz ve lisansların süresi 3 ila 25 yıl arasında değişirken, lisanslar bazı gelişmekte olan ülkelerde süresiz olarak da verilebilmektedir. Ayrıca lisans ya da imtiyaz alabilmek için gerekli şartlar farklılık göstermekte, *güvenilirlik, güçlü finansal durum, evrensel hizmet sunabilecek yeterlilikte olma, deneyim, uzmanlık, kapsama alanı, yeterli kaynak (araç, yetkin personel vb.) ve strateji* gibi ölçütler aranabilmektedir. Daha önce de bahsedildiği gibi imtiyaz sahiplerinden evrensel hizmetin tanımı dâhilinde olan kalite, erişim, fiyat gibi yükümlülükleri yerine getirmesi istenirken, lisans sahiplerinden görece sınırlı ve piyasa gözetimi için gerekli bilgiler istenmektedir. Bunların yanı sıra yetkili mercilerin para cezası vermek ve lisansı/imtiyazı iptal etmek gibi yaptırım hakları bulunmaktadır.

ii. “Ex-ante” ya da “Ex-post” Düzenleme: Düzenleyicinin müdahale şekline göre değişmektedir. Evrensel hizmetin tanımının yapılması, lisans koşullarının ve maliyet hesaplama yöntemlerinin belirlenmesi, fiyat tarifesinin

⁴² Düzenlemeler konusundaki detaylı bilgi için bkz. Geradin ve Henry (2003).

belirlenmesi, posta ağına erişimin nasıl olması gerektiği ve piyasadaki birleşme/devralmaların kontrolü gibi konulara ilişkin yapılacak düzenlemeler “ex-ante”, rekabet ihlallerine ilişkin yapılacak müdahaleler “ex-post” olarak değerlendirilmektedir.

iii. Düzenleyici Tarifeler: Tarifeler özellikle evrensel hizmet ve tekel kapsamındaki faaliyetler için belirlenmektedir. Tarife, ulaşılmak istenen amaçlarla dengeli olmalıdır. Henüz rekabetin tam tesis edilmediği durumlarda, yüksek fiyatların tüketiciye vereceği zararları bertaraf etmek için tarifeler dikkatle düzenlenmelidir. Hizmet kalitesi ve fiyatların beraber kontrol edilmesinde fayda bulunmaktadır. Tarifelerde değişik tüketici gruplarına değişik fiyatlar uygulanabilmektedir. Fiyatların tespit edilmesinde kullanılacak olan maliyetlerin doğru hesaplanabilmesi bakımından, evrensel hizmetler, korunan hizmetler ve açık hizmetlerin ayrıştırılması gerekmektedir. Fiyatların tespit edilmesinde üç yol kullanılabilir. İlk olarak, ülkedeki sosyal yapı, piyasa yapısı, enflasyon ve önceki fiyatlar gibi etkenler dikkate alınarak fiyatlar belirlenmektedir. İkinci olarak, tarife belirlendikten sonra zaman içinde nasıl artacağı sorusu gündeme gelmektedir. Bu noktada kullanılan yöntem genellikle “tavan fiyat” düzenlemesidir⁴³. Tavan fiyat düzenlemesi evrensel hizmetin felsefesine uymaktadır. Zira maliyet fiyatlaması yapılmadığı için azami fiyat siyasi tercihlerle göre belirlenmektedir. Son olarak, “getiri oranı” düzenlemesi de yapılabilir. Bu sistemde maliyetler belirlendikten sonra yeterli pay bırakılarak kar elde edilmesine olanak sağlanmaktadır. Getiri oranı düzenlemesi düzenleyiciye daha çok müdahale hakkı tanımakta iken aynı zamanda üretim maliyetlerinin detaylı incelenmesi gerekliliğini beraberinde getirmektedir. Posta hizmetlerinde nadir olarak söz konusu düzenleme kullanılmaktadır. Örneğin Almanya, Portekiz ve Birleşik Krallık’ta “tavan fiyat” düzenlemesi uygulanmaktadır.

iv. Evrensel Hizmetin Finansmanı ve Maliyetin Hesaplanması: Bazı yazarlara göre evrensel hizmetin, yükümlüsüne bir yük getirmediği savunulsa da çoğu kez maliyeti kazancın altında kalmaktadır. Bu nedenle düzenleyicilerden, katılan bu fazladan maliyeti karşılaması beklenmektedir. Bu noktada maliyetlerin ve finansman yöntemlerinin doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Finansmanın gelişmiş ülkelerde tercih edilen şekli korunan bir tekel alanının bırakılmasıdır. Böyle bir tercihten sonra tekel alanı, maliyetleri karşılayacak ve gereğinden fazla olmayacak en uygun seviyede belirlenmelidir. Tekelden elde edilen gelirin yeterli olmaması halinde ise bütçeden doğrudan destek ile finansman sağlanabilir. Bir başka finansman yöntemi ise piyasaya giren

⁴³ Tavan fiyat düzenlemesi için (RPI-X) formülü kullanılmaktadır. Toptan fiyat endeksinden (RPI) üretim faktörü olan X’in çıkartılması ile bulunan sonuç, fiyat artışı tavanını oluşturmaktadır (UPU 2004, 17).

firmalardan lisans verilmesi karşılığında alınan ücretlerle fon kurulmasıdır. Cironun ya da kârın belirli bir oranı gibi hesaplama yöntemleri de kullanılabilir. Diğer bir finansman yöntemi de doğrudan destek uygulamasıdır. Ancak, bu yöntemde finansman piyasa dışından sağlandığı ve devlet yardımı olarak değerlendirildiği için çok tercih edilmemektedir. Son olarak, telekomünikasyon sektöründe olduğu gibi, kârlı olmayan bölgelerde en düşük maliyetle ve tüm yükümlülükleri yerine getirerek faaliyet gösterecek firmaya destek verilmesi düşünülebilir. Ancak bu sistem posta hizmetlerine henüz uygulanmamaktadır. Evrensel hizmetin finansmanı kadar önemli bir sorun maliyetlerin hesaplanmasıdır. Zira maliyetlerin doğru hesaplanması hem tarifelerin belirlenmesinde hem de evrensel hizmetin finansmanında önemli rol oynamaktadır. Ayrıca, piyasada yaşanan rekabete aykırılık iddialarında da maliyetlerin bilinmesi gereklidir. Maliyetlerin hesaplanmasında genel olarak iki yöntem kullanılmaktadır. “Artan maliyet” yaklaşımında, evrensel hizmetin verilmemesi durumu ile verilmesi halinde katlanılacak maliyet farkı hesaplanmaktadır⁴⁴. Diğer yöntem ise, “net kaçınılan maliyet” yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda ürünlerin yerine altyapıyı kullanım üzerine dikkat çekilmektedir. Kârlı olan ve olmayan bölgelerdeki gelir ve giderler hesaplanmakta, kârlı olmayan bölgelerde katlanılan fazladan maliyetten kârlı olan bölgelerde elde edilen gelir çıkarılmaktadır. Böylece net olarak evrensel hizmet sağlamanın maliyeti ortaya konulmaktadır. Ancak bu yaklaşım, ilk olarak verilen “artan maliyet” yaklaşımına göre daha düşük maliyet hesapladığı için yerleşik firmalar tarafından benimsenmemektedir. Norveç ve Birleşik Krallık’ta ise söz konusu yaklaşım uygulanmaktadır.

v. Şikâyetlerin Değerlendirilmesi: Tüketicinin korunması ve rekabetin sağlanması posta hizmetlerinde yapılan düzenlemelerin esasını oluşturmaktadır. Bu nedenle düzenlemelerin önemli bir kısmını piyasadaki firmaların ve tüketicilerin şikâyetlerinin değerlendirilmesi oluşturmaktadır. Hizmet kalitesi ve fiyat gibi konularda gelen şikâyetlerin izlenmesi ve gereğinin yapılması düzenleyicinin ya da bu konuda görevli kuruluşun⁴⁵ görevleri arasında yer almaktadır. Şikâyet yönetimi içerisinde, şikâyetlerin kabulü, cevaplanması, gerektiğinde ceza verme gibi uygulamalar bulunmaktadır.

⁴⁴ Uzun Dönem Artan Maliyet (Long-Run Incremental Cost), 23 Mayıs 2003 Tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan “Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği”nde “yeni bir hizmetin veya unsurun mevcut üretim veya hizmet programına dâhil edilmesi halinde, uzun dönemde toplam maliyette miktara bağlı olarak meydana gelen değişim” olarak tanımlanmıştır. Uzun Dönem Ortalama Artan Maliyet, özellikle yasal tekellerin olduğu piyasalarda, yıkıcı fiyatın tespiti için kullanılmaktadır (EC 2005, 36 ve OECD 1999, 11).

⁴⁵ Şikâyetler konusunda yetkili kuruluş her zaman düzenleyici kurum olmayabilir. Örneğin Birleşik Krallık’ta Postwatch ve Postcomm ayrı alanlarda faaliyet göstermektedir. Postwatch şikâyetler konusunda hükümete ve düzenleyici otoriteye tavsiyelerde bulunmakta ve tüketici taleplerini ve ihtiyaçlarını iletmektedir.

vi. Piyasanın İzlenmesi: Piyasa verilerini toplamak, maliyetleri, gelirleri, yatırımları takip etmek ve sektörün iktisadi yapısını incelemek gibi yöntemlerle piyasa izlenmektedir. Posta hizmetlerinin her alanında yeterli veritabanını oluşturmak düzenleyiciye daha iyi uygulamalarda bulunma olanağı sağlamaktadır. Genel olarak istatistikî verileri pek toplanmayan sektörde gelecek dönemler için çalışmalar yapmak faydalı olacaktır. Düzenleyici, firmalardan finansal tablolar, yatırım planları, insan kaynakları politikaları, altyapı seviyeleri gibi konularda bilgi alabilmektedir.

vii. Erişim Düzenlemesi: Bu alandaki düzenlemede, piyasada faaliyet gösteren firmaların, yerleşik firmanın posta ağının tamamını ya da bir kısmını kullanabilmeleri amaçlanmaktadır. Örneğin Almanya’da, rakipler yerleşik firmanın toplama, nakliye, tasnif ya da dağıtım aşamalarından istediklerini kullanabilmektedir. Ancak bu noktada taraflar arasında uzlaşmanın kendiliğinden sağlanmaması ihtimali için düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu noktada iki seçenek kullanılmaktadır. “Ex-ante” düzenleme ile fiyatlar belirlenerek şeffaflık ve kontrol sağlanabilir. Fiyat tarifesinin belirlenmesi işleminde daha önce verilen “tavan fiyat” ya da “getiri oranı” seçenekleri kullanılabilir. Posta ağının kullanıma açılmaması, yerleşik firmanın bundan kaçınması durumunda ise “ex-post” müdahale yapılabilir.

Kısaca özetlemek gerekirse, posta hizmetlerinde yapılan düzenlemelerin en önemli işlevlerinden biri, serbestleşmenin ardından evrensel hizmetin, belirli kalitede ve fiyatta sağlanmasıdır. Bunun için “ex-ante” düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca, maliyet hesaplamasının doğru yapılması, gerekli finansmanın sağlanabilmesi ve çapraz sübvansiyon için dar bir tekel alanının bırakılması, bir fonun kurulması, doğrudan destek verilmesi gibi düzenlemeler kullanılabilir. Düzenlemelerin diğer önemli işlevi de rekabetin tesis edilmesidir. Çapraz sübvansiyon ile ortaya çıkabilecek olan rekabet ihlallerinin kontrolü için hem “ex-ante” hem de “ex-post” düzenleme yapılmaktadır. Gereğinden fazla çapraz sübvansiyona engel olmak için maliyetlerin dikkatli hesaplanması ve fiyatların doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Kartelleşme ve tekelleşmenin önüne geçmek için ise daha çok rekabet otoritelerinin “ex-post” müdahalelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Son olarak, düzenlemelerin, erişimi sağlama işlevi bulunmaktadır.

2.3. AB’DE SERBESTLEŞME SÜRECİ

Serbestleşmeye ve düzenlemelere ilişkin verilen bilgilerin ardından ülke uygulamalarının anlatımının faydalı ve yol gösterici olacağı düşünülmektedir. İlk olarak, AB’de posta hizmetlerinin serbestleşme sürecinde yaşanan gelişmeler ve mevcut yapı ele alınacaktır.

2.3.1. AB'de Posta Hizmetleri

AB, posta hizmetleri sektörüne özellikle son yıllarda büyük önem vermektedir. Ortak pazar hedefleri doğrultusunda, posta hizmetlerinin rekabete açılması için çalışmalar yapılmaktadır. AB'de, yeni yatırımların yapılması, altyapının geliştirilmesi ve daha güçlü bir posta sektörü için, eski yapıdan vazgeçilmesi gerektiğine yönelik siyasi iradenin bulunduğu görülmektedir⁴⁶.

İlk bölümde yer verildiği üzere, AB toplam GSYH'sinin % 0,9'u posta sektöründen elde edilmekte ve toplam işgücünün % 0,8'i sektörde istihdam edilmektedir (WIK 2006, 1). Ayrıca, posta hizmetleri, bir altyapı sektörü olarak ticari, sosyal ve kamusal hizmetler için önemli yer tutmaktadır. Son dönemde artan faaliyetleri ile posta işletmecileri, finans sektöründe de dikkat çekmektedir.

AB ekonomisi içinde önemli yer tutan posta hizmetlerinde, daha önce yaşanan gelişmeler neticesinde sektörün bazı alanları rekabete açılmış ve bu alanlarda özel teşebbüslerin faaliyet göstermesine izin verilmiştir. Acele posta hizmetleri ve koli taşımacılığı gibi hizmetlerin yanı sıra, teknolojik gelişmelerin ardından yeni ortaya çıkan belge değişimi, çok acil posta hizmetleri gibi hizmet çeşitleri de özel teşebbüslerce sunulmaktadır. Ancak, halen posta hizmetlerinden elde edilen cironun yaklaşık üçte ikisi mektup postasından elde edilmektedir. Mektup postasının önemli bir bölümü ise korunan alan olarak tekele bırakılan alanlardan oluşmaktadır. Örneğin, 2005 yılında Fransa'da mektup postasının % 81,6'sı, Almanya'da ise % 80,5'i korunan alan kapsamındadır. Ayrıca, aynı yıl verilerine göre Fransa ve Almanya'da posta hizmetlerinde evrensel hizmet yükümlüsü firmalarca istihdam edilen işgücü, ülke genelindeki toplam işgücünün sırasıyla % 1,12'sini ve % 0,44'ünü oluşturmaktadır (Eurostat 2007, 2-4). Dolayısıyla, posta hizmetleri sektöründe henüz serbestleşmemiş önemli bir alan bulunmaktadır. AB'de 1992 yılında başlayan ve halen devam eden çalışmalarla birlikte posta hizmetleri kademeli olarak rekabete açılmaktadır.

**Tablo 5 - Bazı AB Ülkelerinde Posta Tekelinin
Tüm Mektup Postaları İçindeki Payı**

Ülkeler	2004 (%)	2005 (%)
Almanya	85,5	80,5
Fransa	81,8	81,6
Danimarka	68,9	-
İspanya	62,1	59,3
Portekiz	81,2	82,5

* Kaynak: Eurostat 2007, 4⁴⁷

⁴⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/post/index_en.htm

⁴⁷ Yüzdeler gönderi adedine göre hesaplanmıştır.

AB’de posta hizmetlerinin rekabete açılması sürecinde yaşanan gelişmeleri ana hatlarıyla aşağıdaki gibi sıralayabiliriz⁴⁸.

- 1992 tarihli “Yeşil Kitap⁴⁹”ın yayınlanması.
- 1997 tarih ve 97/67/EC sayılı Birinci Posta Direktifi’nin çıkarılması.
- 1999 yılında yapılan, korunan alanın kapsamında ilk indirim (350 grama kadar mektuplar rekabete açıldı).
- 2002 tarih ve 2002/39/EC sayılı İkinci Posta Direktifi’nin yayınlanması.
- 2003 yılında yapılan, korunan alanın kapsamında ikinci indirim (350 gramdan 100 grama düştü).
- 2006 yılında yapılan, korunan alanın kapsamında üçüncü indirim (100 gramdan 50 grama düştü).
- 2008 tarih ve 2008/6/EC sayılı Üçüncü Posta Direktifi’nin yayınlanması.
- 2008 yılında korunan alanın kaldırılması⁵⁰.

2.3.2. 97/67/EC Sayılı Posta Direktifi

Komisyon’un, posta hizmetlerinde tek pazarın geliştirilmesi için yayınladığı Yeşil Kitap’ta nihai hedefin sınırlar dâhilinde posta hizmetlerinin tamamen serbestleştirilmesi olduğu belirtilmektedir⁵¹. Zira Roma Antlaşması’nın (RA) 86. maddesi çerçevesinde, kamu tekellerinin rekabet kurallarına tabi olması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, ilk olarak 1997 yılında, ortak pazardaki posta hizmetlerinin geliştirilmesi ve hizmet kalitesinin iyileştirilmesi için genel kuralları içeren Posta Direktifi kabul edilmiş ve söz konusu Direktif’te 2002 ve 2008 yıllarında değişiklikler yapılmıştır.

Posta Direktifi’nin ilk maddesinde⁵², Topluluk içerisinde posta hizmetlerinin sunulması, evrensel hizmetin tanımı, kapsamı, sağlanması ve kalite standartlarının belirlenmesi, tarifeler, evrensel hizmet hesaplarının şeffaflaştırılması, teknik standartların uyumlaştırılması ve ulusal bağımsız

⁴⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation_en.htm

⁴⁹ Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services, 1992.

⁵⁰ “Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services”, para. 8. Yeni Direktif’le, üye ülkelerden 31.12.2010 tarihine kadar mevzuatlarını uyumlaştırmaları ve korunan alanın kaldırılması istenmektedir. Ancak, bazı üye ülkeler için bu tarih 31.12.2012 olarak belirlenmiştir.

⁵¹ Green Paper, s. 234.

⁵² 1997 tarihli Posta Direktifi, 2002 ve 2008 yılında yapılan değişikliklerle birlikte incelenecektir.

düzenleyici otoritelerin oluşturulması konularında uygulanacak genel kuralların belirlenmesinin amaçlandığı belirtilmektedir.

Direktif'in üçüncü maddesinde evrensel hizmetin özelliklerine yer verilerek, üye ülkelerden, belirli kalitede, karşılanabilir fiyattan ve kesintisiz olarak evrensel hizmetin verilmesi istenmekte ve bunun için gerekli her türlü önlemin alınması, kullanıcıların posta ağına erişimi için koşulların sağlanması beklenmektedir. Haftada 5 günden az olmamak kaydı ile toplama ve dağıtımın yapılması ve ulusal düzenleyici kurumların istisnalar⁵³ konusunda Komisyon ile irtibat halinde olması istenmektedir. Evrensel hizmet dâhilinde olan posta gönderilerinin belirlenmesinde, 2 kg'a kadar posta gönderilerinin ve 10 kg'a kadar posta kolilerinin toplanması, tasnifi, nakliyesi ve dağıtım ve taahhütlü ve değer konulmuş posta hizmetlerinin sağlanması asgari ölçütler olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca düzenleyici kurumlara, posta kolileri konusunda evrensel hizmet kapsamının 20 kg'a kadar çıkartılabilmesi ve kapıdan kapıya dağıtım konusunda özel düzenlemeler yapabilme yetkisi verilmektedir. Diğer bir ifadeyle, belirtilen asgari ölçütlerin altında olmamak şartı ile evrensel hizmetin kapsamı ülkeden ülkeye değişebilmekte, farklı ağırlık sınırları belirlenebilmektedir. Ayrıca, başka bir üye ülkeden gelen 20 kg'a kadar posta kolilerinin dağıtımını da, dağıtımın yapılacağı üye ülkedeki evrensel hizmet sınırları dâhilinde kapsama alınmaktadır.

2008 yılında yapılan değişiklik ile birlikte, Direktif'in dördüncü maddesinde, üye ülkelerin, evrensel hizmet kapsamındaki hizmet unsurlarına ya da bölgelere göre, bir veya birden fazla evrensel hizmet sağlayıcısı atayabileceği belirtilmektedir.

Direktif'in beşinci maddesinde, evrensel hizmetin, eşit şartlarda, siyasi, dinî ve ideolojik ayrımlar yapılmadan ve kesintisiz olarak verilmesi istenmektedir. Evrensel hizmetin içeriğinin teknik, iktisadi ve sosyal gelişmeler dikkate alınarak yeniden belirlenebileceği de ifade edilmektedir. Altıncı maddede ise kullanıcıların fiyatlar ve kalite standartları konularında yeterli bilgiye erişebilmeleri için gerekli düzenlemelere yer verilmektedir.

Posta Direktifi'nin yedi ve sekizinci maddelerinde, evrensel hizmetin finansmanına ilişkin hükümler bulunmaktadır. Yeni düzenleme ile posta hizmetlerinde yerleşik işletmeciyeye tanınan özel ve münhasır haklar kaldırılmaktadır. Söz konusu değişiklikler çerçevesinde, korunan alanın bırakılmaması istenirken üç öneri getirilmektedir. Bu önerilerin haricinde AT Antlaşması ile uyumlu diğer çözümlerin de mümkün olabileceği belirtilmektedir. İlk olarak, evrensel hizmetin sunulmasının ihale edilmesi düşünülmektedir.

⁵³ Bazı adresler, ulaşımın çok zor olması nedeniyle istisna tutulabilmektedir. Ülke uygulamaları bölümünde örneklere yer verilecektir.

Diğer bir yol olarak ise evrensel hizmet sağlayıcıları ve/veya kullanıcıları arasında evrensel hizmetin net maliyetinin paylaşılması seçeneği sunulmaktadır. Burada izlenecek yol, kullanıcılar ve sağlayıcılardan alınan ücretlerin bağımsız bir kurum tarafından toplanarak finansmanın sağlanmasıdır. Anılan ücretlerin şeffaf, orantılı ve ayırıcı olmadan belirlenmesi ve toplanmasına dikkat edilmektedir. Ayrıca, toplanan ücretlerin, Posta Direktifi'nde tanımı, kapsamı ve özellikleri belirli olan evrensel hizmetin finansmanı için yeterli olması ve sadece bunun için kullanılması istenmektedir. Son olarak, posta kutularının yerleştirilmesi, posta pullarının basımı ile mahkemeler ve idarelerin vermiş olduğu kararları içeren taahhütlü posta gönderileri hakkında üye ülkeler serbest bırakılmaktadır.

Evrensel hizmet kapsamında yer alan hizmetlerde uygulanacak ilkelerin ve posta ağına erişimin düzenlendiği dokuz, on ve on birinci maddelerde, yetkilendirme konularında önemli ilkelere yer verilmektedir. Posta hizmetlerinde faaliyet göstermek isteyen teşebbüslerin yetkilendirilmesinde, evrensel hizmet yükümlülüğü dikkate alınarak, hizmet kalitesi, erişilebilirlik ve performansla ilişkin kuralların konulmasına izin verilmektedir. Ayrıca, yukarıda bahsedilen ve evrensel hizmetin finansmanı için gerekli olan fonun oluşturulması için katılım ücreti alınmasına da olanak sağlanmaktadır. Direktif'te, yetkilendirme yapılırken yasaklanan eylemler ise; yetki verilecek firma sayısının kısıtlanması, evrensel hizmet için belirlenen kuralların uygulanması ve gerekli olanın haricinde teknik ve operasyonel şartların getirilmesi olarak sıralanmaktadır. Yetki verilirken uygulanacak usullerde ayırıcı olunmaması, şeffaf, orantılı, belirli ve nesnel olunması gerekmektedir. Üye ülkelere yetkilendirme sürecinde aranacak koşulların; şeffaf, nesnel ve faaliyet izni verilmemesi halinde itiraz edilebilir olması ve ayırıcı olmaması belirtilmektedir. Posta hizmetlerinde etkin rekabetin sağlanması ve yerleşik firmanın sahip olduğu posta ağının ve altyapısının (posta kodu sistemi, adres bilgileri, posta kutuları, toplama ve dağıtım kutuları, adres değişikliği bilgileri, yönlendirme ve iade hizmetleri vb.), karşılanabilir fiyattan tüm kullanıcıların erişimine açılması için üye ülkelerin gerekli tedbirleri alması istenmektedir. Ayrıca, fiyatın belirlenmesi aşamasında, maliyetlerin ve etkinliğin dikkate alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Üye ülkelerin, sınırları dâhilinde, kamu yararı gerekçesiyle, tek parça gönderiler için tek fiyat uygulamasına olanak verilmektedir⁵⁴.

Direktif'te muhasebe kayıtlarının ayrıştırılması konusuna da önem verilmektedir. Evrensel hizmet sağlayıcılarının, evrensel hizmetler ve diğer hizmetler olarak iki ayrı muhasebe kaydı tutmaları istenmektedir. Böylece evrensel hizmetin net maliyetinin belirlenebileceği ve finansmanın doğru

⁵⁴ Üye ülkelerin sınırları içerisinde tek fiyat uygulamasına ve evrensel hizmet sağlayıcısına müşterileri ile özel sözleşmeler yapmasına izin verilmektedir.

yapılabileceği düşünülmektedir. Bu noktada uygulanacak muhasebe standartlarının önemine dikkat çekilmektedir. Doğrudan maliyetlerin ait olduğu hizmete göre ayrıştırılması, ortak maliyetlerin paylaşılmasında ise mümkünse doğrudan analizin⁵⁵ yapılması istenmektedir. Bunun mümkün olmaması halinde dolaylı bağlantılarla maliyetlerin, ait olduğu kayıtlara geçirilmesi, eğer her iki yol da mümkün olmazsa ortak maliyetlerin, orantılı olarak evrensel hizmet ve diğer hizmetler arasında bölüştürülmesi gerekmektedir⁵⁶.

Direktif'te üye ülkeler arasındaki sınırötesi postalara ilişkin hususlara yer verilirken, varış giderlerinin (*terminal dues*), maliyetler (işleme ve dağıtım maliyetleri) ve hizmet kalitesi ile orantılı, şeffaf olması ve ayırıcı olmaması gerektiği belirtilmektedir.

Hizmet kalitesine ilişkin ölçütlere on altı ila on dokuzuncu maddeler arasında yer verilmektedir. Üye ülkelerden kaliteli, güvenilir ve düzenli hizmet sunulmasının sağlanması beklenmektedir. Ulusal düzenleyici kurumların sektördeki performansı izlemesi ve hizmet kalitesini denetlemesi gerektiği vurgulanmaktadır. Coğrafi şartlar veya altyapı yetersizlikleri nedeniyle, Komisyon'un bilgisi dâhilinde, hizmet kalitesinin sağlanmasına yönelik olarak bazı muafiyetler tanınabilmektedir. Posta Direktifi'nin ekinde yer alan üye ülkeler arası sınırötesi postalar için hizmet kalitesi; gönderilerin kabulünün ardından üç gün içerisinde % 85, beş gün içerisinde ise % 97 oranında teslimatın yapılması olarak belirlenmiştir. Kullanıcılardan gelen şikâyetler için de düzenlemelerin yapılması istenerek, şikâyet için şeffaf, basit ve ucuz usullerin uygulanması gerektiği belirtilmektedir.

Teknik standartların uyumlaştırılmasına yönelik düzenlemelerin ele alındığı yirmi ve yirmi birinci maddelerin ardından ulusal düzenleyici kurumların oluşturulmasına yönelik çerçeveye yer verilmektedir. Buna göre üye ülkelerden, yasal olarak posta işletmecilerinden bağımsız olan bir veya daha fazla düzenleyici kurum oluşturmaları ve bu kurumların Direktif kapsamındaki kuralları uygulamaları ve sektörde rekabetçi bir yapıyı tesis etmeleri istenmektedir. Söz konusu kurumların, rekabet kurallarının uygulanmasından da sorumlu olabileceğine yer verilmektedir. Son olarak üye ülkelerin, mevcut Direktif'ten daha serbest uygulamalar içerisinde bulunmaları ve mevzuat çıkarmalarının olanaklı olduğu belirtilmektedir.

Bu bölümde, AB'de posta hizmetleri sektörünün serbestleştirilmesi sürecinde iki defa değiştirilen Posta Direktifi açıklanmaya çalışılmıştır. Direktif'te özellikle, evrensel hizmetin tanımı, kapsamı ve özelliklerine yer

⁵⁵ Doğrudan analizde, maliyet kaleminin kaynağına bakılmaktadır.

⁵⁶ Üye ülkelerde, evrensel hizmetin finansmanı için devlet yardımının gerekli olmaması ve etkin rekabetin tam sağlanması halinde, maliyet analiziyle ilgili hükümlerin uygulanmayabileceği de belirtilmektedir.

verilerek, evrensel posta hizmetinin sürekliliğini aksatmadan sektörün rekabete açılması için gerekenler belirlenmeye çalışılmaktadır. Son olarak 2008 yılında değişikliğe uğrayan Direktif ile posta hizmetleri sektörünün tamamen rekabete açılması için gayret gösterildiği anlaşılmaktadır. 10 yıllık süreç içerisinde, korunan alanın kapsamında yaşanan daralma ve rekabetin tesisi ve korunması için getirilen koşullar bunun birer göstergesi olarak değerlendirilebilir. Direktif'te öne çıkan diğer bir husus da sektördeki etkin rekabetin tesisi ve korunması için üye ülkelerden yapılması istenen düzenlemelerdir. Posta hizmetleri sektörünü düzenleyecek bağımsız bir otoritenin kurulmasına dikkat çekilirken, rekabet kurallarının söz konusu kurumlar tarafından uygulanmasına da imkân verilmektedir. Evrensel hizmetin finansmanında eski düzenlemelerden vazgeçilerek, yeni yöntemlerin geliştirilmesi ile çapraz sübvansiyonun önüne geçilmekte ve rekabet ihlallerine yol açabilecek nedenler azaltılmaktadır. Ancak, Direktif ile korunan alanın bırakılmaması hedeflenirken, üye ülkelere, kendi mevzuatlarını uyumlaştırmak için 2013 yılına kadar süre verilmektedir. Bu nedenle, posta hizmetleri sektörünün tamamen rekabete açılması için belirlenen tarihin ertelenmesi, halen katedilmesi gereken mesafe bulunduğu işaret etmektedir. 1992 yılından günümüze kadar, posta hizmetlerinin serbestleştirilmesi için çaba içerisinde olan AB'ye üye ülkelerin, bu hedeflerine halen ulaşmamış olmaları, siyasi ya da sosyal gerekçeleri de olsa, posta hizmetlerinde reformun kolay olmadığını göstermektedir.

2.4. ÜLKE UYGULAMALARI

Posta hizmetlerinde mevcut durumda çoğu ülkede tekel olarak korunan alanlar bulunurken, sektörde tam serbestleşmeye geçen ülkeler de bulunmaktadır. AB üyesi ülkelerin önemli bir bölümü, daha önce ifade edildiği üzere, posta hizmetlerinde tam serbestleşmenin geciktirilmesini desteklemektedir. Diğer taraftan, İsveç ve Birleşik Krallık sektörde tam serbestleşmeyi daha erken gerçekleştirmiştir. Özellikle İsveç'te, yaklaşık on beş yıllık bir deneyim bulunmaktadır. Bu nedenle, aşağıda yer alan bölümde, söz konusu iki ülkede posta hizmetlerinde yaşanan serbestleşme süreci ile birlikte, posta tekelinin, şaşırtıcı biçimde siyasilerce ısrarla savunulduğu ABD hakkında özet bilgilere yer verilecektir.

2.4.1. İsveç

İsveç'te 1636 yılında "Post Office"nin kurulması ile düzenli bir posta sistemi oluşturulmuştur. Genellikle devlet evrakının taşındığı posta hizmetleri, bazı zamanlar sözleşme ile özel taşıyıcılarca görülmüştür. Post Office, ilerleyen dönemde özel kullanıcıların gönderilerini de dağıtmıştır. Posta hizmetlerindeki kârlı yapının fark edilmesi ile birlikte, özel teşebbüslerin sektöre girme çabaları

başlamış ancak devlet tarafından konulan yasaklar neticesinde posta tekeli uzun yıllar devam etmiştir. Örneğin, ilk dönemlerde yasal boşluk nedeniyle tekel kapsamında olmayan yerel posta hizmetlerinde başarı ile faaliyet gösteren özel teşebbüslerin önüne geçilerek, 1888 yılında posta tekelinin kapsamına yerel posta hizmetleri de alınmıştır. Ancak, sadece kapalı posta gönderilerini kapsayan bu yasak, açık mektup, gazete ve koli gibi gönderileri dağıtan yeni firmaların ortaya çıkmasını engelleyememiştir. 1925-1947 yılları arasında ciddi mali boyutlara ulaşan özel firmaların Post Office’i tehdit eder konuma gelmesi üzerine tekel kapsamı bir kez daha, söz konusu gönderileri de içine alacak şekilde genişletilmiştir (Frycklund 1993, 69-76). 1991 yılında şirketlerce önceden tasnifi yapılmış gönderileri çeşitli adreslere taşıma işiyle uğraşan “City Mail” kurulmuş ve sadece Stockholm’de faaliyet göstermeye başlamıştır. Başlangıçta posta tekeli kapsamında faaliyet göstermediği düşünülen City Mail hakkında daha sonra posta tekeline muhalefet gerekçesi ile inceleme başlatılmış ancak 1 Ocak 1993 yılında posta tekelinin kaldırılması ile birlikte incelemeye son verilmiştir (Frycklund 1993, 76).

Tam serbestleşmenin ardından sektörü düzenlemek üzere “Posta Hizmetleri Kanunu” çıkarılmıştır. Posta hizmetlerinde faaliyet gösterecek şirketlerin uyacağı genel kuralların yer aldığı kanunun ardından ulusal bağımsız düzenleyici kurum olan “Ulusal Posta ve Telekom Kurumu” (PTS) kurulmuştur. PTS, posta hizmetlerinde faaliyet göstermenin ilk şartı olan lisansı verme ile yetkilendirilmiştir. Kanuna göre, posta hizmetleri; 2 kg’ın altındaki, kapalı ve üzerinde adres yazılı mektupları ve posta kartlarını kapsamaktadır. Diğer bir ifadeyle, İsveç’te düzenli dağıtım yapılan mektuplar kanunun kapsamına girerken, acele posta ve koli hizmetleri posta hizmetlerinin tanımına girmediği için kanun kapsamına da girmemektedir (PTS 2007, 3).

Serbestleşmenin ilk yıllarında sektöre girişler sınırlı olmuş, ancak 1997 yılında yaşanan fiyat artışları yeni girişler için olumlu etki yapmıştır (Postcomm 2005, 1). Mevcut durumda yetkili olan 33 posta işletmecisi arasında en önemlisi, tamamı devlete ait limited şirket haline getirilen ve evrensel hizmet yükümlüsü olan Posten AB’dir (Posten). Diğer bir posta şirketi ise City Mail’dir. City Mail’in, kuruluşunda sadece Stockholm ile sınırlı olan faaliyet alanı 2006 itibarıyla İsveç’in % 40’ına ve toplam mektup postasındaki payı ise % 8,6’ya ulaşmıştır. Bu iki firmanın haricinde yerel olarak toplama ve dağıtım hizmeti sunan küçük firmalar bulunmaktadır. Bazı firmalar sadece direkt posta ve gazete dağıtımını yapmaktadır (PTS 2007, 4). 2004 yılı itibarıyla, yerel bazda faaliyet gösteren firmaların toplam % 0,5 pazar payları bulunmaktadır (PIQUE 2007, 14-15).

İsveç’te 1998 yılına kadar evrensel hizmet yükümlüsü olan İsveç hükümeti, yaptığı sözleşme ile bu yükümlülüğünü devlet şirketi olan Posten’e yaptırmıştır (GAO 1996, 8). 1998 yılından sonra ise evrensel hizmet

yükümlülüğü, PTS tarafından lisans ile Posten'e verilmiştir. Buna göre Posten, tatil olmayan hafta içi hergün⁵⁷, 20 kg'a kadar olan posta gönderilerinin birer defa toplanması ve dağıtımı ile yükümlüdür. Her kullanıcı, bazı istisnalar dışında, coğrafi konumuna bakılmaksızın, haftada beş gün posta teslimi ve gönderimi hizmetlerinden faydalanabilmektedir. Ancak, kırsal kesimde gönderiler eve teslim edilememekte, alıcılar, gönderileri belirli teslimat yerlerinden kendileri almaktadır. Ayrıca, tek parça mektup gönderileri için makul bir tek fiyat ödenmektedir. Uzak yerleşim yerlerindeki az sayıdaki kullanıcı evrensel hizmet kapsamı dışında tutularak, bu kullanıcılara özel olarak haftada 2-4 defa dağıtım yapılmaktadır⁵⁸. Posten, kırsal kesimde posta hizmetlerini kendisinin alması zor olan kimselere (görme engelliler ve yaşlılar gibi) sunduğu hizmet için devlet tarafından finanse edilmektedir⁵⁹ (PTS 2007, 4).

İsveç'te evrensel hizmetin finansmanı için herhangi bir tazminat fonu bulunmamaktadır. Zira serbestleşmenin ardından, geniş posta ağına ve varlıklara sahip yerleşik işletmeci olan Posten'in rekabetçi avantajının olduğu ve evrensel hizmetten fayda elde ettiği düşünülerek, ek bir tazminat fonuna gerek olmadığına karar verilmiştir. Posten'in tekel hakkının kaldırıldığı tarihten sonra, hizmet kalitesinde ve etkinlikte artış gözlemlenmiştir. Bu nedenle Posten, dünya genelinde lider posta işletmecileri arasında gösterilmektedir. Posten, AB Posta Direktifi'nde bahsedilen asgari hizmet kalitesini sunarak, gönderilerin % 85'ini 1 işgünü sonra, % 97'sini ise 3 işgünü içerisinde teslim etmektedir. Böyle bir başarının altındaki temel sebep olarak İsveç'in mektup gönderileri haricindeki diğer alanlarda tekeli daha önce kaldırması ve Posten'in uzun süredir rekabet edebilmeyi öğrenmesi gösterilmektedir (PTS 2007, 5-7).

Rekabetin tesisinin ardından kullanıcıların elde ettiği faydalar arasında daha kaliteli hizmet almanın yanı sıra, fiyatlarda indirim ve özellikle ilave hizmetlerin verilmesi sayılabilir. Tekelin olduğu dönemlere göre daha yakın müşteri ilişkileri ve dağıtımda daha az aksaklık bulunmaktadır. Yapılan araştırmalarda müşteri memnuniyetinde artış olduğu da belirlenmiştir (PTS 2007, 8).

Fiyat tarifeleri konusunda, Posten tek istisna dışında serbest bırakılmaktadır. Diğer firmalar gibi maliyetlerini dikkate alarak fiyatları belirleme serbestisi bulunan Posten'in tek parça mektuplar için belirlenen tavan fiyata uyması gerekmektedir. 500 grama kadar mektuplar için geçerli olan fiyatlardaki artış oranı ise, üç yılda bir ve tüketici fiyat endeksi ile sınırlandırılmıştır. Tek parça mektup gönderilerinde, Posten'in fiyatlarının ülke genelinde tek olması, rekabetin korunması adına önemli rol üstlenmektedir. Zira

⁵⁷ Bayram ya da başka bir nedenle tatil olan hafta içi günler için kullanılmıştır.

⁵⁸ Sadece 1118 hane için bu istisna söz konusudur.

⁵⁹ 2006 yılında toplam 4,5 milyon avro destek verilmiştir.

yerel bazda faaliyet gösteren küçük firmaların, Posten'in söz konusu bölgelerde daha düşük fiyat uygulamasına engel teşkil eden tek fiyat uygulaması küçük firmaların faaliyetlerine devam etmelerine imkan sağlamaktadır. Posta hizmetleri sunan diğer işletmecilerin kendi fiyatlarını belirlemelerinde herhangi bir kısıt bulunmamaktadır (PTS 2007, 8-9).

Serbestleşmenin ardından, yerleşik firma olan Posten'de çalışan sayısında, gelişen teknoloji⁶⁰ ile beraber azalma görülmüştür. Serbestleşmenin ardından, 1993 yılından 2006 yılına kadar geçen sürede çalışan sayısı yaklaşık % 33,5 azalmıştır.

İsveç'te, posta hizmetlerinde yaşanan serbestleşme süreci hakkında bazı bilgilerin yer aldığı bu bölümden anlaşılacağı üzere, tekelin kaldırılması ile birlikte evrensel hizmetin sağlanmasında ciddi sorunlarla karşılaşılmaştır. Hatta şaşırtıcı şekilde, uzak ve kırsal alanı nispeten fazla olan İsveç'te evrensel hizmet, tazminat fonu oluşturulmadan finanse edilebilmektedir. Tek parça mektup gönderileri haricindeki alanlarda fiyatlar konusunda düzenleme yapılmamaktadır. Ayrıca, hem evrensel hizmet hem de diğer posta hizmetleri anlamında eskiye nazaran müşteri memnuniyetinde artış gözlemlenmektedir. Hizmet kalitesinin ve çeşitliliğinin de arttığı serbestleşme sonrası dönemde yaşanan işgücü kaybının nedeni ise tekelin kaldırılmasından ziyade teknolojik gelişmeler olarak söylenebilir. Bu nedenle İsveç'te serbestleşme ile birlikte genel olarak posta hizmetlerinde gelişmelerin olduğu, evrensel hizmetin sağlanmasında ve finansmanında sorun yaşanmadığı ve sektörün büyüdüğü anlaşılmaktadır. İsveç'te posta hizmetlerinde serbestleşme sonrası dönemde yaşanan rekabet sorunlarına ise bir sonraki bölümde yer verilecektir.

2.4.2. Birleşik Krallık

Birleşik Krallık'ta, Kral I. Charles'ın 1635 yılında "Royal Mail"i kamunun kullanımına açması ile başlayan posta hizmetleri, 1654 yılından sonra, genellikle, tekel kapsamında yürütülmüştür. Rekabetin yaşandığı bazı dönemlerde ise özel teşebbüsler ya kendiliğinden ya da yerleşik posta idaresi sebebiyle sektörün dışına çıkmak zorunda kalmışlardır. İlk olarak 1680 yılında, Londra'da 400 toplama merkezi bulunan ve evden eve dağıtım yapan "Penny Post"un faaliyetlerine mahkeme kararı ile son verilmiştir. 1709 yılında sokakta kabul ettiği postaları evlere dağıtan Charles Povey'in faaliyetleri, Royal Mail'in benzer işleri yapmaya başlamasının ardından son bulmuştur. Benzer şekilde posta idaresinin karşısında tutunmaya çalışan girişimler olmuş, ancak bu denemeler kısa süre içinde başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 1971 yılında posta hizmetlerinde başlayan ve altı hafta süren grev nedeniyle hükümet özel

⁶⁰ Posta ağında ve özellikle tasnifte otomasyona geçilmesi işgücü ihtiyacını azaltmıştır.

teşebbüslere faaliyet izni vermiştir. Bu kısa dönemde, 562 lisans başvurusu yapılmıştır. Yerel ölçekte faaliyetlere başlayan özel posta işletmecileri kısa sürede ulusal ölçekte güçlerini birleştirerek büyük bir posta ağı oluşturmuşlar ve Royal Mail'den daha ucuz tarifelerle hizmet vermişlerdir. Grev süresince yaşanan gelişmelerin ardından sektörün kârlı olduğunu gören özel girişimciler kanunlarda bulunan boşluklardan yararlanarak posta hizmetlerinde tekel kapsamına girmeyen alanlarda faaliyette bulunmaya başlamışlardır. Bunlardan biri de Richard King tarafından kurulan "Post-Haste"dir. Post-Haste, şirketlerin yoğun olduğu bölgelerde, dört saat içinde teslimat garantisi vererek önemli miktarda gönderi dağıtmaya başlamıştır. Düzenli bir toplama yapılmadığı için yasak kapsamına girmeyen faaliyetlerini motorlu 10 adet çalışanla yürüten Post-Haste'in karşısına benzer işi yapmaya başlayan Royal Mail çıkmıştır. Daha önce yaşanan sürecin aksine, dar ölçekte kurye hizmeti veren özel firmalar piyasa dışına çıkmamış ve bu firmaların faaliyetleri günümüze kadar süregelmiştir (Jones 2004, 8-10).

1981 yılına kadar mektup ve koli gönderilerinde bulunan tekel, bu tarihten sonra sadece 1 sterlinin altındaki mektup gönderileri ile sınırlandırılmıştır. Tekel kapsamında yaşanan bu daralmanın ardından serbest bırakılan alanlara çok sayıda yeni firma girerek Royal Mail'in pazar payını düşürmüşlerdir. Posta Hizmetleri Kanunu'nun çıkarılmasının ardından sektörde reform çalışmaları hız kazanmış, bağımsız kurum olarak Postal Services Commission (Postcomm) ve tüketici kuruluşu Postwatch kurulmuştur (PIQUE 2007, 15).

Birleşik Krallık'ta 2007 yılının Nisan ayı için planlanan posta hizmetlerinde tam serbestleşme, Postcomm'un tarihi öne çekmesiyle 1 Ocak 2006'da gerçekleşmiştir (Jones 2004, 12). Posta hizmetlerinde tam serbestleşmenin ardından, mektup ve koli dağıtımında düzenlemeye gidilerek bu alanlarda faaliyet göstermek isteyen firmalara düzenleyici kurum olan Postcomm tarafından lisans verilmektedir. Genel olarak 10 yıllık süreler için verilen lisanslar için kalite standartlarını içeren bazı koşullar aranmaktadır. Lisanslı firmalardan kendi performansları hakkındaki bilgileri paylaşma açmaları istenmekte ve böylece kullanıcıların bilgi edinmesine ve tercihlerini yapmalarına katkı sağlanmaktadır. Ayrıca, firmalardan, kullanıcı şikâyetleri konusunda hassasiyet göstermeleri ve kullanıcılarına finansal açıdan güven vermeleri istenmektedir. Posta gönderilerinin güvenliği ve alt yüklenicilerle yapılan sözleşmelerde bulunması gerekenler hakkında detaylı düzenlemeler de bulunmaktadır. Ayrıca Postcomm'un, rekabeti tesis, hizmet kalitesini tespit ve evrensel hizmetin tek fiyattan verilmesini temin etmek gibi görevleri bulunmaktadır. Özellikle hizmet kalitesinin belirli seviyede olması gerektiğini belirten Postcomm'un, istenenlerin yapılmaması durumunda yaptırım uygulama yetkisi bulunmaktadır. Örneğin, Royal Mail'e 2003 yılında belirlenen hizmet kalitesine ulaşmadığı için 7,5 milyon sterlin para cezası verilmiştir. Benzer

şekilde, Royal Mail'e gönderilerin güvenliği için gerekli şartları yerine getirmemesi nedeniyle 9,62 milyon sterlin para cezası verilmiştir⁶¹ (PIQUE 2006, 9–10). Rakip firmaların Royal Mail'in ağına erişiminin sağlanması görevi de Postcomm'a verilmiştir. Royal Mail'in uygulayacağı fiyatlar ve artışlar konusunda yetki sahibi olan Postcomm, sektörde yatırım yapılması gibi taleplerde bulunabilmektedir. Örneğin, Royal Mail'in yıllık olarak % 3'lük bir etkinlik artışı yapması gerekmektedir (PIQUE 2007, 25-26).

Birleşik Krallık'ta, evrensel hizmet yükümlülüğü yerleşik kamu şirketi olan Royal Mail'e verilmiştir. Evrensel hizmetin kapsamına, beş alandaki gönderilerin, karşılanabilir fiyattan her işgünü bir kez dağıtımı ve haftada altı gün toplanması hizmetinin verilmesi girmektedir. Belirlenen beş alan ise; 2 kg'a kadar (önemli ya da önemsiz) mektup ve paketler, 20 kg'a kadar koliler, taahhütlü ve değerli gönderiler, gönderinin güvenliği için sağlanan yardımcı hizmetler ve uluslararası gönderilerden oluşmaktadır. Evrensel hizmetin finansmanı konusunda Birleşik Krallık'taki uygulama, İsveç'e benzemektedir. Zira evrensel hizmet sunmanın, yükümlü firmaya faydalarının bulunduğu ve yapılan araştırmalarda elde edilen kazancın maliyetleri karşılamaya yettiği sonucu ortaya çıktığı için finansman için fazladan bir kaynak tahsisine gerek olmadığına karar verilmiştir. Bu nedenle Postcomm tarafından, Royal Mail'in evrensel hizmetin finansmanı için maliyetlerini düşürmesinin daha faydalı olacağı belirtilmektedir⁶².

Posta hizmetlerinde yaşanan değişim ve yapılan yeniliklere rağmen, düzenlenen alanlar olan mektup ve koli dağıtımı pazarlarında yerleşik işletmeci olan Royal Mail'in % 96 pazar payı bulunmaktadır. Mektup ve koli gönderileri ise Birleşik Krallık'ta tüm posta hizmetlerinin % 72'sini oluşturmaktadır. Piyasaya yeni giren firmalar küçük pazar paylarına sahiptir. Söz konusu firmalar, düzenleme kapsamındaki gönderiler için toplama, tasnif ve nakliye işlemlerini kendileri yaparken son dağıtım aşamasında Royal Mail'in geniş posta ağını kullanmaktadır. Evden eve dağıtım yapan firma sayısı çok azdır. Dolayısıyla, yasal olarak tekel kaldırılırken mektup ve koli gönderileri için rekabetin tesisi henüz gerçekleşmemiştir (PIQUE 2007, 16). Ancak, sektörün yapısının yasal tekelden serbest piyasaya dönüşmesi Royal Mail'de önemli değişimlere neden olmuştur. Yönetim yapısındaki iyileşme, etkinlik artışı ve yapılan yeniliklerin nihai olarak kullanıcılara olan faydası bunların bazıları olarak sayılabilir. Tekel konumunda iken etkin yönetilmeyen Royal Mail, kârlılığı esas alarak ve rekabeti karşılamak için daha iyi yönetilmeye başlamıştır. Ayrıca, eskiye göre daha iyi bir posta ağının yapılanma aşamasında olduğu da gözlemlenmektedir (Fuller-Love ve Rhodes 2003, 14-15).

⁶¹ Rekabeti ihlal edici davranışlara verilen cezalara üçüncü bölümde yer verilecektir.

⁶² <http://www.psc.gov.uk/universal-service.html>

Özetle, Birleşik Krallık'ta posta hizmetlerinde yaşanan değişim süreci beklenenden önce sonuca ulaşmış ve planlanan tarihten yaklaşık bir yıl önce tam serbestleşme sağlanmıştır. Her ne kadar pazar yapısında ciddi değişiklikler gözlemlenirse de giriş engellerinin kaldırılması nedeniyle rekabetin tesisi için önemli adımlar atılmıştır. Tam serbestleşme ile birlikte geniş düzenlemeler de yapılmıştır. Lisans verme, fiyat ve hizmet kalitesi düzenlemesi, evrensel hizmetin sağlanması ve rekabet kurallarının sektöre uygulanması gibi düzenlemeler bağımsız düzenleyici kurum olarak kurulan Postcomm tarafından yapılmaktadır. Evrensel hizmet kapsamına giren alanların belirli olduğu ve finansman aşamasında yerleşik kamu firmasının kendi kaynağını bulmasının istendiği Birleşik Krallık'ta, posta hizmetleri sektöründe faaliyet göstermek isteyen firmalara lisans verilirken istenen koşullar ve hizmet kalitesi konularına önem verilmektedir. Ayrıca sektörde rekabetin tam tesisi için de gerekli önlemler alınmaktadır.

2.4.3. Amerika Birleşik Devletleri

ABD, serbest piyasa ekonomisine büyük önem veren bir ülke olmasına karşın posta hizmetlerinde halen korumakta olduğu tekel alanlarıyla birçok iktisatçının eleştirilerine hedef olmaktadır. 800 bine yakın kişinin çalıştığı, 2006 yılında yaklaşık 73 milyar dolar ciro elde eden ve dünya mektup ve posta kartı hacminin % 46'sını kontrol eden USPS'in yerleşik işletmeci olarak faaliyet gösterdiği ABD'de, posta hizmetlerindeki mevcut durumu anlamak için tarihi sürece bakmak faydalı olacaktır (USPS 2007, 1-2).

ABD'de Anayasa'nın birinci maddesinin sekizinci bölümünde Kongre'nin yetkileri sıralanırken altıncı sırada posta ofisleri ve güzergâhı kurmak yetkisi de yer almaktadır⁶³. Bu yetkinin geniş olarak yorumlanmasını Yüksek Mahkeme⁶⁴ yapmış ve tüm posta hizmetlerinde düzenleme yetkisinin Kongre'ye ait olduğunu belirtmiştir⁶⁵. 18. yüzyılın ortalarına kadar kesin olarak yasalarda bulunmayan tekel kavramı, ilk olarak 3 Mart 1845 yılında çıkan Posta Kanunu'nda⁶⁶ mektup dağıtımında özel sektörün yasaklanması ile ortaya çıkmaktadır. Söz konusu yasağın içerisine mektuplar⁶⁷ girmektedir. Diğer postalar ve koliler için tekelci koruma bulunmamaktadır (Miller 1985, 1-2). Yasağa uymayanlar hakkında hem para cezası hem de hapis cezası verilebilmektedir. USPS'in mektup dağıtımında tekel hakkı bulunurken, üst

⁶³ U.S. Constitution, Article 1, Section 8.

⁶⁴ U.S. Supreme Court.

⁶⁵ Ex Parte Jackson, 96 US (6 Otto) 727, 732 (1878).

⁶⁶ The Postal Act of 1845.

⁶⁷ Mektuplar, "birinci sınıf postalar" olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle tekel kapsamına "ikinci" ve "üçüncü sınıf" postalar girmemektedir.

pazarlar sayılabilecek toplama ve ön tasnif aşamasında rakip şirketler faaliyet gösterebilmektedir⁶⁸ (Dietl, Trinkner ve Bleisch 2005, 67). Mektup dağıtımındaki bu tekeli haklı göstermek için dağıtım aşamasının doğal tekel olması ve evrensel hizmetin sağlanması gerekçeleri ortaya konulmaktadır. Zira uzun dönemde azalan maliyetlerin ve ağ dışsallıklarının etkisiyle piyasanın tümünün ya da önemli kısmının tek firma tarafından kontrol edilmesinin söz konusu olacağı belirtilmektedir. Ancak, tekelin en önemli sebebi olarak, özel firmaların sadece kârlı bölgelerde faaliyet göstermesi halinde düşecek posta gelirlerinin evrensel hizmetin aksamasına neden olabileceği gösterilmektedir (Carbaugh 2007, 464-5).

Posta mevzuatında, 1970 tarihli “Posta Yeniden Düzenleme Kanunu⁶⁹” ve son olarak 20 Aralık 2006 tarihinde “Posta Sorumluluk ve Geliştirme Kanunu (PSGK)⁷⁰” ile değişiklikler yapılmış ancak tekel kaldırılmamıştır. Bununla birlikte, USPS bazı faaliyetlerini, sözleşmeler çerçevesinde özel firmalara yaptırmaktadır. Örneğin, uzun mesafeler nakliyesi için en uygun fiyat veren özel firmalarla anlaşılabilir. Bu şekilde özel sektörün etkinliğinden yararlanılmış olmaktadır (Carbaugh 2007, 473-4).

ABD’de posta tekeli kapsamında bulunan mektup kavramı içerisinde nelerin girdiği konusunda tam bir netlik bulunmamaktadır. Mevzuatta, zarf içerisinde bulunan, posta ücreti pul ile ödenmiş, üzerinde adres yazılı, zarfı çıkarmadan içindeki okunmayan ve gönderilme tarihi üzerinde yazılı olan gönderiler mektup olarak değerlendirilmektedir⁷¹. Mektup tekeli kapsamından muaf olan gönderiler de bulunmaktadır⁷². Bunlardan ilki kargoya eşlik eden mektuplardır. Örneğin, özel kargo ile gönderilen paketlerin üzerinde bulunan irsaliyeler ya da makbuzlar mektup tekeli kapsamından muaf tutulmaktadır. İkinci olarak, taşıyıcının kendi işi ile ilgili olan mektupları taşıması da yasak kapsamı dışında tutulmaktadır. Örneğin, bir kargo şirketinin kendi işi ile ilgili olan kurum içi yazışmalarını, kendisinin taşımasına izin verilmektedir. Ücret ödenmeyen mektuplar üçüncü muaf grubu oluşturmaktadır. Ancak, parasal ya da parasal olmayan değerler ücret kavramı içine dâhil edilmektedir. Bu kapsamda herhangi bir bedel ödenmeyen ya da taşıyıcıya menfaat sağlamayan gönderiler tekel kapsamına girmemektedir. Muaf olan diğer bir grup da özel ulak ile gönderilen mektuplardır. İlk bölümlerde bahsedilen şirketler arasında yaşanan

⁶⁸ USPS, maliyetlerini azaltmak için toplama ve öntasnif gibi üstpazarlarda faaliyet gösteren rakipleriyle işpaylaşımı (*worksharing*) yapabilmekte ve kendisine toplanıp tasnifi yapılmış şekilde getirilen postalar için indirim yapmaktadır. Son 30 yılda ortaya çıkan işpaylaşımı, ABD posta hacminin % 70’inde yapılmaktadır (Dietl, Trinkner ve Bleisch 2005, 67).

⁶⁹ The Postal Reorganization Act of 1970.

⁷⁰ The Postal Accountability and Enhancement Act of 2006.

⁷¹ 39 U.S.C. §601 (a).

⁷² 18 U.S.C. §1694, 1696.

belge alışverişi özel ulak ile gönderildiği için tekel kapsamında bulunmamaktadır. Son olarak posta ağına ara kademede giren gönderiler de kapsama girmemektedir. Örneğin, tasnifi önceden yapılan mektupları özel şirketler taşıyabilmektedir (Sidak 2007, 13-17).

ABD’de, USPS mektup gönderilerinde olduğu gibi posta kutuları üzerinde de tekel hakkına sahiptir. Kullanıcıların posta kutuları üzerindeki tasarrufları USPS tarafından düzenlenmektedir. Örneğin posta kutularında sadece posta ile ilgili olan ve posta ücreti verilmiş (üzerinde pul olan) maddeler bulunabilir⁷³. Sidak, posta kutuları üzerinde tekel hakkı bulunmasının üç ekonomik sonuca yol açtığını belirtmektedir. İlk olarak, rakip şirketlerin maliyetleri artmaktadır. Zira alıcının adresinde olmaması durumunda, gönderileri posta kutularına da koyamayan dağıtıcılar tekrar gelmek zorunda kalmaktadır. İkinci önemli sonuç ise, posta kutularına erişim tekelinin, bankalar ve sigorta şirketleri gibi şirketlerin dikey bütünleşik yapı oluşturmasına engel teşkil etmesidir. Üçüncü olarak, tüketici için yeni bir şirketten dağıtım hizmeti almanın fazladan maliyete neden olmasıdır. Zira yeni şirketin gönderileri koyabileceği yeni bir posta kutusuna ihtiyaç duyulmaktadır (Sidak 2007, 23).

Ekonomik büyüklüğü, alt ve üst sektörlerle olan ilişkisi ve özellikle istihdam alanındaki önemli rolü sebebiyle ABD’de posta hizmetleri sektörü dikkatleri üzerine çekmektedir. Uzun süredir devam eden tartışmalara rağmen posta tekelinin kaldırılmadığı ABD’de, yakın zamanda yürürlüğe giren PSGK ile bazı önemli değişiklikler yapılmıştır. Daha önce de belirtildiği üzere mektup tekelinin kapsamı, gönderinin ağırlığı ve ücreti dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir. Posta tekeli kapsamında bulunan hizmetler ve rekabetçi hizmetlerin ayrı olarak değerlendirildiği kanunda⁷⁴, sektör düzenleyici kurum konusunda da yeni uygulamalara yer verilmektedir. Posta Düzenleme Komisyonu’nun kurulmasını gerektiren yeni kanunun yürürlük tarihinden itibaren 18 ay içerisinde rekabetçi hizmetlerin maliyetlerini karşılayabilmesi, sübvansiyonun yasaklanması ve kurumsal maliyetlerini finanse etmesi için USPS’in gerekli önlemleri alması istenmektedir. Yeni kanunda birinci sınıf mektuplar, kartlar, sürekli yayınlar, standart postalar, tek parça paketler, kütüphane postaları ve tek parça uluslararası postalar düzenleme kapsamına alınmaktadır. Söz konusu hizmetlere yönelik olarak Posta Düzenleme Komisyonu’nun, yapacağı düzenlemelerde maliyetleri düşürmek, etkinliği artırmak, fiyatlarda istikrarı sağlamak, hizmet kalitesini yükseltmek, tarifelerin belirlenmesinde şeffaflığı sağlamak ve posta güvenliğini sağlamak gibi gereklilikleri dikkate alması istenmektedir. PSGK ile USPS’e fiyatlar konusunda

⁷³ §508, 3.1.3.

⁷⁴ The Postal Accountability and Enhancement Act of 2006, Title I, Section 101, (7) and (8).

daha geniş yetki verilmekte, ancak tavan fiyat düzenlemesi ile aşırı fiyat artışları önlenmektedir⁷⁵.

Özet olarak pek çok sektörde serbestleşmenin yaşanmasına rağmen ABD’de halen posta hizmetleri sektöründe, bazı alanlarda yasal tekel varlığını sürdürmektedir. Ancak yasal tekelin sınırları tam olarak netlik kazanmamıştır. Zira tekel alanı olarak mektup taşımacılığı belirlenirken, “mektup” kavramı içerisine nelerin gireceği konusu USPS’e bırakılmıştır (Sidak ve Spulber 1996, 12). Diğer bir ifadeyle tekel hakkı bulunan firmaya tekel alanını belirleme imkânı verilmektedir. USPS ise mektup kavramını “özel bir kişiye ya da adrese gönderilen ve gerçek bir nesneye kaydedilen mesaj” olarak tanımlamaktadır. Bu tanım gereğince, ABD’de “birinci sınıf postalar” olan mektuplar tekel kapsamına alınırken, “üçüncü sınıf postalar” olan reklam amaçlı gönderilerin de, üzerinde adres olması halinde kapsamda olacağı öne sürülmektedir (Sidak ve Spulber 1996, 19).

Tekel hakkı verilen USPS’in sahip olduğu başka ayrıcalıklar da bulunmaktadır. Örneğin, USPS kurumlar vergisi ödememekte, kar payı dağıtmamakta, diğer şirketlerin uymak zorunda olduğu yasalardan muaf tutulmakta ve kolayca hazineden borçlanabilmektedir. Tekel kapsamında yürüttüğü faaliyetlerin yanı sıra koli taşımacılığı gibi rekabetin yaşandığı alanlarda da faaliyette bulunan USPS’in sahip olduğu söz konusu ayrıcalıkların rekabeti olumsuz etkileme ihtimali bulunmaktadır. Ancak, böyle bir ihtimalin bulunmasına karşın, daha önce de ifade edildiği üzere, USPS, rekabet hukuku uygulamalarından muaf tutulmaktadır. Yüksek Mahkeme⁷⁶, USPS’in teşebbüs olmadığına, hükümetin bir parçası olduğuna ve özel teşebbüsler gibi rekabete aykırı davranış içerisinde bulunamayacağına karar vermiştir (Geradin ve Sidak 2005, 186–187). Dolayısıyla ABD’de posta hizmetlerinde tekel hakkı korunduğu gibi, tekel konumunda olan USPS’in davranışları da rekabet hukuku uygulamalarından muaf tutulmaktadır⁷⁷. Böyle bir korumacılığın gerekçesi olarak ise, tüm ülke çapında evrensel posta hizmetlerinin aksamaması ve özel teşebbüslerce USPS’in kârının düşürülmemesi gösterilmektedir (Sidak 2007, 11). Yapılan değişikliklere karşın posta hizmetlerinde tam serbestleşme henüz gerçekleşmemiştir. İktisatçıların eleştirileri sıkça gündeme gelmekteyse de siyasilerin posta hizmetleri konusundaki korumacı tutumları devam etmektedir.

⁷⁵ <http://www.prc.gov/main.asp?Left=OCA.asp&Right=../OCA/OCAIndex.htm>

⁷⁶ US Postal Services v. Flamingo Industries Ltd. 124 S. Ct. 1321, 1323 (2004).

⁷⁷ Geradin ve Sidak (2005, 191), ABD’de mektup dağıtımında halen tekelin var olmasını eleştirirken, bir yandan da USPS’in antitröst kurallarından muaf tutulmasına da karşı çıkmaktadır. Posta reformu çerçevesinde yapılması gerekenler arasında söz konusu muafiyetin kaldırılması da sayılmaktadır.

BÖLÜM 3

REKABET HUKUKUNUN POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜNE UYGULANMASI

Posta hizmetleri sektöründe uzun süren tekелci yapının ardından hem yeni hizmetlerin ortaya çıkması hem de siyasi görüşlerin değişmesiyle özel teşebbüsler faaliyet göstermeye başlamıştır. Özellikle koli ve acele posta hizmetlerinde özel teşebbüsler birçok ülkede yerleşik posta idaresinden daha iyi hizmet vererek önemli pazar paylarına ulaşmışlardır. Ayrıca, serbest piyasa ekonomisinin kabullenilmesi ile birlikte tekел kapsamı daraltılmış hatta bazı ülkelerde tam serbestleşmeye geçilmiştir. Posta hizmetlerinde yaşanan bu süreç aynı zamanda rekabet hukukunun sektörde uygulanması konusunu da gündeme getirmektedir. Şimdiye kadar tekел kapsamında olan ve ekonomik olarak önemli büyüklüğe sahip mektup gönderilerinin de özel teşebbüsler tarafından dağıtılabilmektedir. Yaşanması muhtemel rekabet sorunları için çözümler bulabilmek önem arz etmektedir. Telekomünikasyon ve elektrik gibi diğer bazı sektörlerde serbestleşme sonrasında yaşanan sorunların benzerlerinin posta hizmetleri sektöründe yaşanmaması için önlemlerin alınması gerekmektedir.

Posta hizmetleri sektöründe, ticaretin ve teknolojinin gelişmesi ile birlikte ihtiyaçlara paralel olarak yeni hizmetler ortaya çıkmaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere gece teslimatı, çok acele posta, hibrit posta gibi yeni hizmetler geleneksel posta hizmetlerinden ayrılmaktadır. Ayrıca, iletişim seçeneklerinin ve elektronik ticaretin artması gibi gelişmeler ertesinde, geleneksel posta hizmetlerinin amacı, haberleşmeden ticarete doğru kaymaktadır. Hizmet çeşitliliğinin arttığı posta hizmetlerinde tekelin daraltıldığı ve serbest alanların artırıldığı ülkelerde yerleşik posta idarelerinin pazar

paylarında önemli değişiklikler olmamıştır⁷⁸. Hâkim durumda bulunan bu kurumların, posta hizmetlerinin diğer alanlarındaki faaliyetlerinde, özel teşebbüslere karşı davranışları rekabet hukuku bakımından ayrıca incelenmektedir. Rakiplerin bulunmadığı dönemlerde farklı amaçlarla hareket eden yerleşik işletmecilerin rekabet ortamında kâr ve gelirlerini artırma gayesi ile yapacakları davranışların rekabet açısından incelenmesi gerekmektedir. Serbestleşme sürecinin tamamlanmadığı sektörde, mektup postasının da rekabete açılması ile birlikte hizmet kalitesinde artışın, fiyatlarda düşüşün ve bunlara bağlı olarak diğer pazarlarda ve genel olarak ekonomide olumlu etkinin tam olarak yaşanabilmesi için rekabet kurallarının uygulanabilmesi önemlidir.

Bu çerçevede, bu bölümde öncelikle genel olarak posta hizmetleri sektöründe rekabet hukuku uygulamalarının kapsamından bahsedilecektir. Daha sonra sektörde pazar tanımının nasıl yapıldığına ve rekabet ihlallerinin genel olarak neler olduğuna ilişkin bilgilere yer verilecektir. Son olarak, düzenleyici bir kurumun varlığında rekabet otoritesi ile düzenleyici kurum arasındaki ilişkiler ele alınacaktır.

3.1. GENEL OLARAK REKABET KURALLARI ve POSTA HİZMETLERİ

Posta hizmetlerinde, daha önce de belirtildiği üzere, genellikle tekel olarak korunan alanlar bulunmaktadır. Özellikle, ilk ortaya çıkışından itibaren tüm gönderiler tekel kapsamında yer almaktayken son dönemde özel kargo firmalarınca bazı gönderiler taşınmaya başlanmıştır. Ancak, özel firmaların dağıttığı gönderilerin posta tekeli kapsamında olup olmadığı mahkemelere kadar taşınan bir tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmalar sonucunda bazı ülkelerde tekel kapsamının yeniden belirlenmesi gündeme gelmiştir. Yapılan düzenlemelerle, belirli ağırlıkta ya da nitelikte olan gönderilerin özel firmalarca taşınması ve dağıtılması yasaklanmıştır.

Posta tekeli dahilindeki hizmetleri yürüten posta idareleri, buradan kazandıkları gelir ile ciddi finansal güç elde etmektedir. Tekelin dışında kalan alanlarda da faaliyette bulunan posta idarelerinin davranışları rekabet hukuku kapsamında incelenebilmektedir. Özellikle AB’de, hem ortak pazar hem de serbestleşme hedefine ulaşılması için, çeşitli sektörlerde özel ve münhasır haklara sahip kamu tekellerinin kaldırılması yoluna gidilmektedir. Posta hizmetleri sektöründe de, bu amaç doğrultusunda Posta Direktifi yayınlanmıştır. Söz konusu Direktif’te tekel olarak bırakılacak alanın azami sınırları belirlenmiş

⁷⁸ WIK (2005, 101) verilerine göre, yerleşik posta işletmecilerinin; İsveç’te ve Hollanda’da mektup postasında, sırasıyla, % 93 ve % 95, Birleşik Krallık’ta ve Almanya’da, lisans verilen hizmetlerde, sırasıyla, % 99,5 ve % 95 pazar payları bulunmaktadır.

ve bu sınırlar çerçevesinde üye ülkeler serbest bırakılmıştır. Ancak, yapılan son değişikliklerle tüm üye ülkelerde en geç 2013 yılına kadar posta tekelinin kaldırılması planlanmaktadır.

Posta tekelinin kapsamı konusunda Komisyon tarafından sınırlı özgürlük tanınan AB'ye üye ülkelerde, posta idarelerinin rekabeti sınırlayıcı davranışları ise rekabet hukukunun uygulanmasından istisna tutulmamaktadır. Özellikle tekel alanı dışındaki faaliyetleri bakımından, hem ulusal rekabet otoritelerince hem de Komisyon tarafından hâkim durumun kötüye kullanımı iddialarına yönelik incelemeler yürütülmektedir. Zira posta idareleri teşebbüs olarak değerlendirilmektedir. Tekel kapsamı içinde bulunan hizmetlere ilişkin olarak ise, daha ziyade, yerleşik posta idaresince tekel kapsamının genişletilmeye çalışıldığına yönelik şikâyetler incelenmektedir. Bu konuda üye ülkelerin Posta Direktifi'nde yer verilen ölçütlere uygun olup olmadığı belirlenmekte, söz konusu ölçütler çerçevesinde üye ülkelerdeki posta tekelinin kapsamına karışılmamaktadır. Posta tekelinin kötüye kullanımı ise RA'nın 82. maddesi çerçevesinde ele alınabilmektedir. ABD'de ise yerleşik posta idaresi olan USPS, teşebbüs olarak değerlendirilmediği için antitröst kurallarından muaf tutulmaktadır. Görüldüğü üzere, posta hizmetlerinde rekabet hukuku uygulamalarında ABD ve AB'de yaklaşım farkı bulunmaktadır.

3.2. POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜNDE PAZAR TANIMI

Rekabet hukuku uygulamalarında ilgili pazarın belirlenmesi önemli bir aşamadır. Gerek rekabet ihlallerinin belirlenmesinde, gerekse yoğunlaşmaların kontrolünde ilgili pazarın belirlenmesine önem verilmektedir. AB'de İlk Derece Mahkemesi⁷⁹, rekabete aykırı davranışlar hakkında verilecek kararlarda ilgili pazarın belirlenmesinin bir önkoşul olduğuna karar vererek⁸⁰, pazar tanımının önemini ortaya koymuştur. ABD'de de, antitröst davalarında mahkeme tarafından, pazar gücünün tespiti için ilgili pazarın belirlenmesi istenmektedir (Hovenkamp 2005, 83). Zira bir teşebbüsün pazar gücü ilgili pazarın büyüklüğüne göre değişmektedir. Ayrıca, ilgili pazarın tanımlanmasıyla pazara etkisi bulunan teşebbüsler tespit edilerek, değerlendirme sürecinde incelenecek teşebbüsler konusunda sınırlandırma getirilebilmektedir (ABA 2005, 53-4).

Genel olarak, ilgili pazar tanımlanmasında belirli bazı yöntemler kullanılsa da posta hizmetleri sektörünün kendine özgü yapısı nedeniyle söz

⁷⁹ Court of First Instance (CFI).

⁸⁰ Judgment of the Court of First Instance (First Chamber) of 10 March 1992, para. 159, Joined cases T-68/89, T-77/89 and T-78/89. (*SIV and others / Commission and, Fabbrica Pisana / Commission*).

konusu yöntemlerin kullanılmasında bazı farklılıklarla karşılaşmaktadır⁸¹. Posta hizmetlerinde evrensel hizmetin aksamadan sağlanması amacıyla, genellikle, yerleşik posta idarelerine tekel alanı bırakılmaktadır. Bu nedenle posta hizmetlerinde pazar tanımı, genellikle, söz konusu alanın dışında kalan ve rekabete açık kısımlarda yapılmaktadır. Korunan alanların daraltılması ile daha geniş pazar tanımları yapılabilmektedir (Baker ve Dodgson 2002, 122).

Posta hizmetlerinde pazar analizine ışık tutan çeşitli kaynaklar bulunmaktadır. Bunlardan ilki Komisyon'un yayınladığı 1998 tarihli Duyuru'dur⁸². Söz konusu Duyuru'da posta hizmetlerinde pazar tanımına ilişkin ayrı bir bölüm bulunmaktadır. İlgili coğrafi pazarın, yurt içi postalar ve ülke içine gelen sınırötesi postalar bakımından "üye devlet sınırları" olduğu belirtilmektedir⁸³. Ürün pazarları bakımından ise üye ülkelerde değişik uygulamalar bulunmaktadır. Zira korunan alanların farklı olması rekabete açık alanlarda bulunan ayrı ürün pazarlarının belirlenmesine neden olmaktadır. Üzerinde adres yazılı mektupların dağıtımı, genel olarak mektup hizmeti olarak adlandırılmakta ve gazete, dergi, süreli yayınlar ve kataloglar gibi yazılı bir belgenin birbirinin aynı olan kopyalarının dağıtım hizmetinden ayrı tutulmaktadır⁸⁴. Diğer bir ifadeyle, geleneksel mektup hizmetleri; gazete, dergi ve katalog gibi yazılı belgelerin dağıtımından ayrı düşünülmektedir. Kişiyeye özel mesaj içermeyen, dağıtım süresi farklı olan direkt postaların, mektup gönderilerinden farklı olarak düşünülebileceği Duyuru'da belirtilmektedir. Duyuru'da ayrıca, katma değerli acele posta hizmeti ve kapalı bir grup arasında yapılan belge değişimi hizmeti, diğer ayrı ürün pazarlarına örnek olarak verilmektedir⁸⁵.

Posta hizmetlerinin, çalışmanın ilk bölümünde bahsedilen toplama, tasnif, nakliye ve dağıtım aşamaları ayrı pazarlar olarak tanımlanabilmektedir. Bireysel kullanıcılar bu dört aşamanın bir bütün olarak verilmesini talep

⁸¹ İlgili pazarın belirlenmesi amacıyla, genellikle, ilk olarak ilgili ürün pazarı ve ardından ilgili coğrafi pazar tespit edilmektedir (Hovenkamp 2005, 83). Rekabet Kurumu tarafından yayınlanan "İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz"da, ilgili ürün pazarının tanımında; ilgili ürünün özellikleri ve kullanım amacı, yakın geçmişte ürünlerin birbirini ikame ettiğine ilişkin bulgular, özel olarak pazarı belirlemek için geliştirilmiş nicel testler, müşterilerin ve rakiplerin görüşleri, tüketici tercihleri, talebin potansiyel ikame ürünlerine kaydırılmasıyla ilgili maliyet ve engeller ve değişik müşteri kategorileri ve fiyat ayırmacılığı gibi unsurların kullanılabilmesi belirtilmektedir. İlgili coğrafi pazarın tanımında ise; siparişlerin geçmişte başka bölgelere kaydığını gösteren bulgular, satın almaların mevcut coğrafi eğilimi, ticaret akımları / mal sevkiyatı eğilimleri ve siparişlerin başka bölgelerdeki teşebbüslere kaydırılmasıyla ilgili engeller ve değişim maliyetleri gibi unsurlar dikkate alınmaktadır.

⁸² "Notice from the Commission on the application of the competition rules to the postal sector and on the assessment of certain State measures relating to postal services", 98/C 39/02, 6.2.1998.

⁸³ Duyuru, 2.1.

⁸⁴ Duyuru, 2.3.

⁸⁵ Duyuru, 2.4.

ederken, ticari müşteriler bu aşamalardan sadece bazılarında yararlanmak isteyebilmektedir⁸⁶. Örneğin, gönderici teşebbüslerce tasnifi yapılan ve posta işletmecisine verilen reklam amaçlı gönderilerde indirim uygulanmaktadır. Bu nedenle, Duyuru’da, müşteri çeşidine göre ilgili pazarın tanımlanmasına vurgu yapılmaktadır.

Komisyon’un, Duyuru’dan önceki ve sonraki dönemlerde posta hizmetleri sektörüne ilişkin kararlarında, ilgili pazarın belirlenmesinde, genellikle, Duyuru’da yer verilen esaslara paralel davrandığını söylemek mümkündür. Örneğin, 1991 yılında TNT Ltd. ile Kanada, Fransa, Almanya, Hollanda ve İsveç’in ulusal posta işletmecileri, GD Express isimli ortak girişim şirketi kurmuştur. İşlem ertesinde TNT’nin, dünya çapındaki hızlı dağıtım, Avrupa’daki uluslararası hızlı taşımacılık ve *remai*⁸⁷ hizmetleri GD Express’e devredilmiştir. Komisyon söz konusu işlemde üç ana pazar belirlemiştir⁸⁸; *uluslararası hızlı dağıtım, uluslararası hızlı taşımacılık ve remail*. Uluslararası hızlı dağıtımın, normal posta hizmetlerinden daha kaliteli hizmet içerdiği ve katma değeri olduğu belirtilmiştir. Komisyon kararında ayrıca, söz konusu pazarın sağlayıcılar ve müşteriler açısından yurt içi ve yurt dışı hızlı dağıtım olarak daha dar pazarlara ayrılabilmesine yer vermiştir. Paketlere konulan verginin dökümanlara göre daha fazla olması ve maliyetin farklılaşması nedeniyle ürün pazarının bu iki gruba göre ayrı belirlenebileceği sonucuna da ulaşılmıştır.

1996 yılında, GD Express’in tam kontrolü, PTT Post’a geçmiştir. Bu işlemde Komisyon, sekiz ayrı pazar incelemiştir⁸⁹; *uluslararası hızlı dağıtım, uluslararası hızlı taşımacılık, yurt içi hızlı dağıtım, yurt içi hızlı taşımacılık, lojistik, uluslararası posta/remail, yurt içi koli ve yurt içi posta hizmetleri*. Komisyon, posta hizmetlerinde yaşanan gelişmelerin ardından ilk beş ürün pazarı arasında belirgin bir farklılık bulunmadığı için ayrı ürün pazarı tanımlaması yapmamıştır.

2001 yılında Birleşik Krallık, Hollanda ve Singapur posta idarelerinin iki ayrı ortak girişim kurma işlemi ilk incelemenin ardından ikinci incelemeye alınmıştır. Delta ve NewCo isimli ortak girişimler, yurt dışına gönderilen sınırötesi postaların dağıtımını ve sınırlı kapsamda koli dağıtımını hizmeti vermek amacıyla kurulmak istenmiştir. Komisyon, ortak girişimin ana şirketlerinden olan TNT ve UK Post Office arasındaki rekabetin ortadan kalkması ihtimalini düşünerek, yürüttüğü ayrıntılı incelemede, ilgili ürün pazarlarını “*yurt dışına*

⁸⁶ Duyuru, 2.5.

⁸⁷ Remail hizmetinde, özel teşebbüslerce toplaması ve paketlemesi yapılan ticari postaların gönderilen ülke ulusal posta hizmetlerince dağıtımını yapılmaktadır (Baker ve Dodgson 2002, 130).

⁸⁸ Case No IV/M.102-TNT/Canada Post, Dbp Postdienst, La Poste, PTT Post&Sweden Post, para. 19.

⁸⁹ Case No IV/M.843 - PTT Post / TNT / GD Express Worldwide, para. 10–26.

gönderilen sınırötesi ticari gönderiler” ve *“yurt dışına gönderilen sınırötesi koliler”* olarak belirlemiştir⁹⁰.

Komisyon, 2001 yılında, Birleşik Krallık’tan Almanya’ya gönderilen sınırötesi normal gönderilerin, toplanmasından teslimatına kadar geçen aşamaları ikiye ayırarak, *“yurt dışına gönderilen sınırötesi gönderiler”* ve *“yurt içine gelen sınırötesi gönderiler”*⁹¹ olarak iki pazar tanımlanmıştır⁹². Benzer bir ayırım on üç ülkenin posta idareleri arasında imzalanan REIMS II anlaşması hakkında verilen kararda⁹³ da yapılmıştır. Söz konusu kararda *“yurt içi posta hizmetleri”* ve *“yurt dışına gönderilen sınırötesi posta hizmetleri”* nin hem talep hem de arz yönünden birbirlerinin ikamesi olmadığı ve ayrı ürün pazarları olduğu belirtilmiştir. Müşteriler için yurt içi ve yurt dışı posta hizmetlerinin aynı olmaması, her iki hizmetin farklı gerekliliklerinin bulunması ve sınırötesi postalar için iki ayrı posta işletmecisine ihtiyaç duyulması gibi nedenler ortaya konulmuştur.

2001 yılında verilen diğer bir kararda⁹⁴, *“posta ile yapılan paket hizmetleri pazarı”* ilgili pazar olarak değerlendirilmiştir. Söz konusu ürün pazarı belirlenirken, kullanım yerleri ve maliyet yapıları dikkate alınmıştır. Gönderinin teslim alındığı yer, fiyat belirleme yöntemleri ve dağıtım aşamasındaki farklılıkların maliyetler üzerindeki etkileri sebebiyle posta ile yapılan paket taşımacılığı, diğer paket taşıma hizmetlerinden ayrı tutulmuştur. Zira posta ile yapılan paket taşımacılığında, paketler gönderenin adresinden alınmakta iken diğer paketler dağıtıcı firmanın kabul yerlerinde teslim alınmaktadır. Diğer bir farklılık ise dağıtım aşamasında, ilk taşıma türünde her paket için dağıtım yapan aracın durması söz konusu iken, diğer taşıma seçeneklerinde araç durduğunda birçok paketin dağıtımını beraber yapılabilmektedir.

Posta hizmetlerinde alt ve üst pazarlar olarak değerlendirilebilecek birçok ayrı ürün pazarı da bulunmaktadır. Örneğin, Komisyon *“posta hazırlama hizmetlerini”*⁹⁵ ayrı ürün pazarı olarak tanımlamıştır⁹⁶. Komisyon, posta

⁹⁰ Case No COMP/M.1915, The Post Office/TPG/SPPL, para. 33–49.

⁹¹ Sınırötesi gönderiler, gönderildiği ülkede farklı posta şirketleri tarafından toplanıp, alıcı ülkeye gönderilmekte, daha sonra posta işletmecileri tarafından dağıtım ve teslimatı yapılmaktadır. AB’de çoğu ülkede, başka ülkeye gönderilen gönderilerin toplanması hizmeti serbestleşmiştir. Alıcı ülkede ise, gelen gönderilerden posta tekeli kapsamında olanlar yerleşik kamu işletmecisi tarafından dağıtılmaktadır. Tekel kapsamında olmayan gönderiler özel firmalar tarafından dağıtılabilir. Bu nedenle ilk aşama olan ve postanın, gönderildiği ülkede toplanması işleminde daha rekabetçi bir yapı bulunmaktadır.

⁹² Case No COMP/C–1/36.915-Deutsche Post AG, para. 84–85.

⁹³ Case No COMP/C/38.170-REIMS II, para. 72–73.

⁹⁴ Case No COMP/35.141-Deutsche Post AG, para. 26–30.

⁹⁵ Posta hazırlama hizmetleri, Komisyon tarafından hem göndericiler hem de posta idaresi adına gönderilerin hazırlanması işleminin yapılması olarak tanımlanmaktadır. Müşterilerine posta göndermek isteyen şirketler, postaların hazırlanması işlemini, bu işte uzmanlaşmış üçüncü kişilere

hizmetlerinde genel olarak ilgili coğrafi pazarın ülke sınırları olduğunu belirtmektedir.

Yukarıda yer verilen bilgilerden anlaşılacağı üzere posta hizmetlerinde pazar tanımı olaya göre değişiklik göstermektedir. Ancak genel olarak bazı tespitler yapmak mümkündür. Örneğin:

- Yurt içi ve yurt dışı posta hizmetleri birbirinden ayrı olarak değerlendirilmektedir.
- Posta tekeli kapsamında olan gönderiler için ayrı bir pazar tanımı yapılmaktadır. Zira söz konusu alanda sadece tekel hakkına sahip yerleşik kamu işletmesi faaliyet göstermektedir.
- Katma değeri fazla olmayan normal posta hizmetleri, acele posta ve belge değişimi gibi hizmetlerden ayrı kabul edilmektedir.
- Bireysel ve ticari gönderiler, gönderi hacmi farklılaştığı için ayrıca incelenebilmektedir.
- Coğrafi pazar, genel olarak, ülke sınırları olarak belirlenmektedir.

Geradin ve Henry (2003, 17), Komisyon'un posta hizmetlerinde vermiş olduğu kararları dikkate alarak hazırladıkları tabloda ilgili ürün pazarının belirlenmesi aşamasındaki uygulamaları aşağıdaki şekilde özetlemektedir:

Tablo 6 - Posta Hizmetlerinde Pazar Tanımları⁹⁷

Hızlandırılmış Nakliye	<ul style="list-style-type: none"> – Uluslararası hızlı dağıtım, – Uluslararası hızlı taşımacılık, – Yurt içi hızlı dağıtım, – Uluslararası hızlı taşımacılık ve lojistik 	
Koliler	Yurt içi	
	Uluslararası	
Mektuplar ve Küçük Paketler	Yurt içi	Özel
		Ticari
	Uluslararası/Remail	Özel
		Ticari

yaptırmaktadır. Müşterilerin adres bilgileri gibi çok sayıda veriye sahip posta hazırlama şirketleri, gönderici şirket adına gönderinin yazdırılması, zarflanması ya da paketlenmesi, posta ücretinin yatırılması, adresin yazılması ve adrese göre tasnifinin yapılması işlemlerini yapmaktadır. Posta idareleri için posta hazırlama hizmeti veren şirketler ise dağıtım için tasnifin yapılması işlemine yardım etmektedir. Posta hazırlama hizmeti veren şirketler önemli büyüklüğe sahip şirketlerdir. Örneğin, söz konusu şirketler Fransa'da 1998 yılında toplam 6,4 milyar Fransız Frankı ciro elde etmiştir.

⁹⁶ Case No COMP/37.133-Snelpd / France, para. 54–59.

⁹⁷ Tabloda yer verilen bilgiler Komisyon'un kararlarında tanımladığı pazarlardan oluşmaktadır. Bu nedenle tabloda yer verilmeyen bazı hizmetler bulunabilmektedir. Örneğin, posta hazırlama hizmetleri, ön tasnif hizmetleri, belge değişimi ve hibrit posta hizmetleri tabloda yer almamakla birlikte, sektörde yaşanan gelişmeler sonucu ayrı olarak değerlendirilebilmektedir.

Lojistik	Lojistik	
	Genel Sözleşmeli Lojistik	
Taşımacılık	Havayolu	Yurt içi
		Uluslararası
	Denizyolu	Yurt içi
		Uluslararası
	Demiryolu	Yurt içi
		Uluslararası
	Karayolu	Yurt içi
		Uluslararası

* Kaynak: Geradin ve Henry (2003, 17-8)

Tabloda yer alan sınıflandırmalardan görüldüğü üzere, katma değer in farklılaştığı hizmetler ayrı ürün pazarı olarak ele alınabilmektedir. Diğer bir ayırım posta hizmetlerinin dikey yapısında yer alan aşamalara göre yapılmaktadır. Özellikle nakliye hizmetleri Komisyon kararlarında ayrıca tanımlanmaktadır. Benzer şekilde bazı durumlarda tasnif işlemi de diğer hizmetlerden ayrı olarak düşünülmektedir. Bu nedenle, posta hizmeti sağlayıcısı bakımından; gönderinin hacmi ve miktarı, katma değer in miktarı, maliyet yapısı, toplama ve dağıtım aşamasındaki farklılıklar, teslimatın süresi ve düzenli olup olmaması gibi, kullanıcı açısından ise; fiyatlar, teslimat süresi ve gönderinin özel olup olmaması gibi ölçütler dikkate alınarak ilgili ürün pazarı tanımı yapılmasının uygun olacağı söylenebilir. Ayrıca, Geradin ve Henry'nin (2003, 17) de belirttiği gibi, posta hizmetlerinde değişen ve gelişen yeni hizmetlerle birlikte, birbirinden ayrı düşünülen pazarlar arasındaki sınırların kalkması, pazar yapılarının statik olmaması, serbestleşen alanın genişlemesi ve ikame hizmetlerin varlığı ve artması gibi etkenlerin dikkate alınmasında fayda bulunmaktadır.

3.3. POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜNDE REKABET İHLALLERİ

Posta hizmetleri sektörü pek çok açıdan önemli bir konumda bulunmaktadır. Ticari hayatta sıkça kullanılan posta hizmetleri çoğu firmanın önemli bir maliyet kalemini oluşturmaktadır. Ayrıca, elde edilen ciro ve sektördeki istihdam rakamları posta hizmetlerinin büyüklüğü hakkında yeterli bilgiyi vermektedir. Diğer sektörlerde olduğu gibi posta hizmetlerinde de rekabeti bozucu davranışlarla karşılaşmaktadır. Özellikle sektörde reform yapan Almanya, İsveç ve Belçika gibi ülkelerde rekabet ihlaline konu örnekler mevcuttur. Çoğunlukla hâkim durumun kötüye kullanılması kapsamında yer alan bu örnekleri, unsurlarına göre sınıflandırmak, rekabet ihlallerinin neler olabileceği konusunda fayda sağlayacaktır.

3.3.1. Çapraz Sübvansiyonlar, İndirim Sistemleri ve Yıkıcı Fiyat

Posta hizmetlerinde, hem korunan hem de korunmayan alanlarda faaliyet gösteren posta işletmecileri tarafından yapılan çapraz sübvansiyonlar rekabeti bozucu nitelikte olabilmektedir. Bu nedenle, rekabete aykırı çapraz sübvansiyonların engellenmesi, posta sektörünün gelişmesi için gerekli ve önemlidir. Komisyon Duyurusu'nda, korunan alanlardan elde edilen gelirlerle, yine korunan alanlardaki faaliyetlerin maliyetlerinin karşılanması, rekabeti bozucu etkisi olmadığı belirtilmektedir⁹⁸. Zira korunan alan içerisinde tek firma faaliyet gösterdiği için, kısıtlanacak bir rekabet zaten bulunmamaktadır. Hatta böyle bir çapraz sübvansiyon, evrensel hizmetin sunulması için gerekli olabilmektedir. Benzer şekilde, korunmayan alandaki faaliyetlerden elde edilen gelirle, yine korunmayan alanlardaki faaliyetlerin, maliyetlerin karşılanması için kullanılması da tek başına kötüye kullanım olarak değerlendirilmemektedir⁹⁹. Ancak, korunan alanlardan korunmayan alanlara yapılacak çapraz sübvansiyonlar, rekabet ihlali olabilmektedir. Bu nedenle, korunan alanlardan elde edilen gelirlerin, rekabete açık faaliyetlerin desteklenmesinde kullanılmaması gerekmektedir¹⁰⁰. Komisyon tarafından verilen çeşitli kararlarda da bahsi geçen kuralların yansımaları bulunmaktadır.

Almanya'da posta hizmetlerinde yaşanan değişimle beraber, bazı alanlarda tekel hakkı devam eden DP daha saldırgan bir politika izlemeye başlamıştır (Geddes 2004a, 98). Bu yeni politika ile birlikte rekabet ihlalleri de görülmeye başlanmıştır. Örneğin, DP tarafından verilen sadakat indirimleri ve çapraz sübvansiyonlar, Komisyon tarafından hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilmiştir¹⁰¹. Tekelden elde ettiği gelirle, "*posta ile yapılan paket hizmetleri pazarı*" hizmetlerini sübvansiyon eden DP'nin, şirketlere yaptığı indirimlerle rekabet kurallarını ihlal ettiğine karar verilmiştir. Ticari müşterilerin kendileriyle daha çok iş yapması ve gönderilerinin çoğunun kendileri tarafından dağıtılması için verilen sadakat indirimleri ve ticari paket pazarındaki yıkıcı fiyat politikaları nedeniyle DP'ye 24 milyon avro ceza verilmiştir. Komisyon ayrıca, çapraz sübvansiyonların denetiminin kolaylaştırılması için, DP'nin ticari paket faaliyetlerini ayırmasına ve piyasa koşullarına göre fiyatlama yapmasına karar vermiştir.

1993 yılında tekelin kaldırılması ile tüm posta hizmetlerinde serbestleşmenin önü açılan İsveç'te, eski posta idaresi olan kamu teşebbüsünün yüksek pazar payı devam etmektedir. Piyasaya yeni girmeye çalışan rakiplerine göre avantajlı durumda olan Posten, rekabeti ihlal edici bazı davranışlarda

⁹⁸ Duyuru 3.1.

⁹⁹ Duyuru 3.2.

¹⁰⁰ Duyuru 3.4.

¹⁰¹ Case No COMP/35.141-Deutsche Post AG.

bulunmuştur. Örneğin, dağıtım faaliyetinde bulunan Privak firmasını rakip olarak gören Posten, müşterileri olan şirketlerle yaptığı özel anlaşmalarla gönderilerinin büyük kısmının kendisi tarafından dağıtılmasını sağlamıştır. Sadakat indirimleri ve hedef indirimleri ile müşterileri kendine bağlayan Posten, Privak'ın piyasa dışına çıkmasına sebep olmuştur. İsveç Rekabet Otoritesi, Posten'in hâkim durumda olduğuna ve indirim sistemleri yoluyla bunu kötüye kullandığına karar vermiştir (Geddes 2004a, 103).

Posta hizmetleri sektöründe rekabet ihlallerinin görüldüğü diğer bir ülke Belçika'dır. Sigorta şirketlerine “*şirketten şirkete posta hizmeti*”¹⁰² veren ve Birleşik Krallık firması olan Hays plc. (Hays), Belçika posta idaresi La Poste'nin rakibidir. Şirketlere benzer hizmetler sunmaya başlayan La Poste'nin kendisine abone olan şirketlere, tekel hakkının bulunduğu mektup dağıtım hizmetlerinde indirim verdiğini belirterek Komisyon'a şikâyette bulunan Hays haklı bulunmuş ve La Poste'ye 2,5 milyon avro ceza verilmiştir¹⁰³.

3.3.2. Ayrımcılık

AB'de Komisyon dışında üye ülke rekabet kurumlarınca posta hizmetleri sektöründeki rekabet ihlallerine ilişkin verilmiş kararlar da bulunmaktadır. Örneğin, İsveç'te Posten'in rakibi olan SDR firması sadece şehirlerde faaliyet gösterirken aynı zamanda kırsal kesimde dağıtımını Posten'e yaptırmaktadır. İsveç Rekabet Otoritesi tarafından, hem rakibi hem de müşterisi olan SDR'ye karşı farklı fiyat uygulayan ve sadece kırsal alanda kendisiyle çalışan müşteriler ile diğer müşterilere farklı fiyatlar sunan Posten'in, rekabeti ihlal ettiğine karar verilmiştir (Geddes 2004a, 104).

İtalya Rekabet Otoritesi, 1998 yılında vermiş olduğu kararda¹⁰⁴, hâkim durumdaki Poste Italiane Spa'nın kendi iştiraki olan ve hibrit posta hizmeti veren PT Postel ile hibrit posta hizmeti sağlayıcısı diğer firmalar arasında fiyat ayrımcılığı yaptığını belirlemiştir. Poste Italiane Spa'nın, kendi iştirakine daha ucuz fiyat verdiği ve hibrit posta hizmetleri pazarında diğer firmalar aleyhine avantaj sağladığı gerekçesiyle rekabeti ihlal ettiğine karar verilmiştir. Benzer şekilde, 2006 yılında hibrit posta hizmetleri pazarında diğer firmaların girişlerini engelleyici faaliyetlerde bulunması sebebiyle Poste Italiane Spa'ya 1,6 milyon avro ceza verilmiştir. Soruşturma sürecinde, Poste Italiane Spa ve iştiraki olan Postel'in hesaplarının ayrıştırılmadığı ve tek bir firma gibi hareket ettikleri, hibrit posta hizmetleri sunmak isteyen firmalar için yıllık en az elli milyon gönderi gönderilmesi gibi şartlar öne sürüldüğü ve bu şartların Postel için

¹⁰² Şirketten şirkete posta hizmeti genel olarak daha önceki bölümlerde bahsi geçen belge değişimi hizmetlerini kapsamaktadır.

¹⁰³ Case No COMP/37.859-De Post-La Poste.

¹⁰⁴ <http://www.agcm.it/eng/index.htm>, 1998 yılı Yıllık Raporu.

aranmadığı tespitlerine ulaşılmıştır. Diğer bir kararda ise, ülke içine gelen sınırötesi postalar için adil olmayan fiyat istemesi ve bazı gönderileri dağıtmaması nedeniyle, İtalya Rekabet Otoritesi, ilgili pazarda hâkim durumda olan Poste Italiane Spa'ya 7,5 milyon avro ceza vermiştir.

3.3.3. Diğer Rekabet İhlalleri

2001 yılında Komisyon tarafından, Birleşik Krallık'tan Almanya'ya gönderilen gönderiler için fazladan ücret istendiği, ücretin verilmemesi halinde dağıtımın yapılmadığı şikâyetiyle başlayan incelemeler sonucunda mektup postası pazarında hâkim durumda olan DP'nin rekabeti bozucu davranış içinde bulunduğu tespit edilmiştir. DP'ye, yasal durumunun belirsiz olduğu dönemde olduğu için, bin Euro sembolik cezanın verildiği kararda, kötüye kullanma halleri olarak dört davranış sayılmıştır. Bunlar; müşteriler arasında ayrımcılık, dağıtım yapmayı reddetme, aşırı fiyat isteme ve Almanya'daki uluslararası posta dağıtımının ve Birleşik Krallık'tan Almanya'ya gönderilen posta pazarlarının gelişmesine engel olmak olarak belirtilmiştir.

İsveç'te hâkim firma tarafından yapılan rekabet ihlallerinin bir örneği de coğrafi fiyat farklılaştırmasıdır. Posten, rakipleri konumunda olan City Mail ve Svensk Direkreklam AB'nin faaliyet gösterdiği Stockholm'de diğer bölgelere göre % 30 indirimli fiyat belirlemiştir. City Mail'in faaliyet gösterdiği şehirlerin arasına Malmö ve Göteborg'un katılması ile bu şehirlerde de benzer davranışlar sergileyen Posten, müşterilerle özel sözleşmeler imzalamıştır. Buna göre, rekabeti engellemek için sadakat indirimleri, bağlama anlaşmaları¹⁰⁵, münhasır sözleşmeler ve ayrımcı indirimler yapılmıştır. Bu eylemleri nedeniyle Posten, İsveç Rekabet Otoritesi tarafından cezalandırılmıştır (Geddes 2004a, 104).

Yukarıda yer verilen kararların dışında, AB üyesi ülkelerde, ulusal rekabet otoritelerince verilen diğer bazı kararlara aşağıdaki tabloda yer verilmektedir:

¹⁰⁵ Korunan alan dâhilindeki hizmetlere, diğer hizmetlerin bağlanması rekabeti olumsuz etkileyebilmektedir. Örneğin, İspanya'da yerleşik kamu işletmecisinin küçük posta firmalarına, ayrı hizmetleri birlikte sunması, ülke rekabet otoritesince sakıncalı bulunmuştur (ECORYS 2005, 90-91).

Tablo 7 - AB’de Posta Hizmetleri Sektöründe Rekabet İhlallerine İlişkin Verilen Bazı Kararlar

Ülke	Karar Veren Kurum (Karar no)	Taraflar	Karar Özeti
Avusturya	Kartellgericht (26 KT 29–2005) Mart 2005.	Österreichische Post AG Redmail	Avusturya’daki kamu şirketi Österreichische Post’un, günlük gazete ve dergi dağıtım pazarındaki hakim durumunu, <i>sadakat indirimleri vererek</i> , haftalık gazete ve dergi dağıtım pazarında kötüye kullandığına karar verilmiştir.
Almanya	Bundeskartellamt (B9–55/03, 14 Şubat 2005)	Deutsche Post AG (DP)	DP’nin, tasnifi yapılmış posta gönderileri için <i>indirim</i> yaparken, söz konusu indirim rakipleri olan ve gönderileri toplayarak tasnif eden özel teşebbüsler için yapmaması <i>ayrımcılık</i> olarak değerlendirilmiştir. Özel şirketlerin posta ağına erişiminin sağlanmasına karar verilmiştir.
Danimarka	Konkurrencestyrelsen (3/1120–0289–0076)	Post Danmark/ Forbrugger-Kontakt	Post Danmark’ın rakip firmanın müşterilerine <i>ayrımcı fiyat uygulaması ve sadakat indirimleri vermesi</i> ihlal olarak değerlendirilmiş ve eylemlerini düzeltmeleri istenmiştir.
İspanya	Tribunal de defensa de la competencia (568/03)	ASEMPRE / Correos	Büyük müşterilere uygulanan <i>indirim sistemlerinin</i> ihlal unsuru içerdiğine ve 15 milyon avro ceza verilmesine karar verilmiştir.
İspanya	Tribunal de defensa de la competencia (584/04)	Prensa / Correos	Müşteriler (Yayıncılar) arasında birinin lehine <i>ayrımcı uygulamalar</i> yapması nedeniyle 900 bin avro ceza verilmiştir.
Fransa	Conseil de la Concurrence (04-D-65)	La Poste	Büyük müşterilere uygulanan <i>indirim sistemlerinin</i> ihlal unsuru içerdiğine ve 600 bin avro ceza verilmesine karar verilmiştir.
Birleşik Krallık	Postcomm (17 Şubat 2006)	Royal Mail	Royal Mail’in <i>bölgesel fiyatlama</i> yapmasının ihlal teşkil ettiğine ve 2,16 milyon sterlin ceza verilmesine karar verilmiştir.
İsveç	Konkurrensverket (MD 1998: 15 KKV)	Posten	Posten’in <i>bölgesel fiyatlama</i> yaparak hakim durumunu kötüye kullandığına karar verilmiştir.

* Kaynak: WIK Appendix (2006, 6–7)

Bu bölümde yer verilen kararlardan anlaşılacağı üzere posta hizmetleri sektöründe, özellikle hâkim durumun kötüye kullanılması niteliğindeki rekabet ihlalleri sıkça görülmektedir. Zira tekel hakkı bulunan eski ulusal posta işletmecileri, piyasada serbestleşmenin ardından gerçekleşen sınırlı açılma sebebiyle genellikle hâkim konumlarını korumaktadır. Bu nedenle hâkim firmanın olduğu pek çok piyasada olduğu gibi posta hizmetlerinde de kötüye kullanımlar görülmektedir. Önceleri siyasi nedenlerle müdahale edilmeyen bu davranışlar sektörde serbestleşmenin gerekliliğinin kabulü ile rekabet hukuku açısından incelenmeye başlanmıştır (Derenne ve Stockford 2002, 180). Diğer sektörlerde olduğu gibi posta hizmetleri sektöründe de yıkıcı fiyat, bağlama, fiyat ayrımcılığı ve hizmet vermeyi reddetme gibi davranışlarla hâkim durumun kötüye kullanımı olabilmektedir (Geddes 2004a, 106). Özellikle, posta tekelinin olduğu ülkelerde, evrensel hizmetin finansmanından öteye giderek rekabetçi piyasalarda dengesizliğe yol açan çapraz sübvansiyonlar ve indirim sistemlerinin ihlallerde önemli yer tuttuğu görülmektedir. Bu nedenle, yerleşik posta işletmecisinin, rakiplerini dışlayıcı ve ayrımcı nitelikteki indirim uygulamalarının dikkatle takibi faydalı olacaktır.

Ayrıca, posta hizmetlerinde yaşanan gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan yeni hizmet alanlarında, yerleşik işletmecilerin pazar payı elde etme çabaları bu alanlara yeni giriş yapmaya çalışan özel teşebbüsleri engelleyebilmektedir. Daha önce bahsedilen ve yeni bir hizmet türü olan hibrit posta hizmetlerinde yerleşik işletmeci tarafından ayrımcı davranışlarda bulunulması bu duruma örnek olarak verilebilir. Estella (2006a, 188) bu konuya dikkat çekerek, hâkim durumdaki firmanın komşu ve diğer pazarlardaki faaliyetlerinin önemli olduğunu vurgulamaktadır. Yazar, rekabetçi bir yapı ile karşılaşan yerleşik posta idaresinin yeni ortaya çıkan hizmetlerdeki fiyat stratejilerinin dikkatle izlenmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu nedenle, yeni giriş yapmaya çalışan firmaların, hâkim firma tarafından piyasa dışına çıkarılmasını önlemek amacıyla hem *ex-ante* hem de *ex-post* müdahalelerin, gerektiği kadar yapılması önemli bir husustur.

Bu çerçevede, posta hizmetlerinde rekabet ihlallerinin önüne geçmek için ilk olarak; rekabetçi, evrensel hizmet kapsamındaki ve tekel olarak bırakılan faaliyetlerin net bir şekilde tanımlanması yararlı olacaktır. Yerleşik firmanın ve piyasadaki diğer firmaların, eğer faaliyet gösteriyorlarsa, üç alandaki muhasebe kayıtlarını ayırması ise ilk uygulamayı tamamlayıcı nitelikte olacaktır. Ayrıca, korunan alanlarda maliyetlere göre fiyatlandırma yapılması, posta ağına erişimin ayırım gözetilmeksizin sağlanması, dikey münhasır anlaşmaların piyasayı kapamamasına özen gösterilmesi ve münhasır haklara sahip yerleşik işletmecilerin rekabete aykırı davranışlarının rekabet hukuku incelemelerine açık olması da diğer gereklilikler arasında sayılabilir.

3.4. BİRLEŞME - DEVRALMALAR ve İŞ BİRLİĞİ ANLAŞMALARI

Posta hizmetleri sektöründe serbestleşme ile birlikte, posta ağını ve faaliyetlerini genişletme çabası içerisindeki teşebbüsler arasında birleşme ve devralmalar sıkça görülmektedir. Yerleşik posta idareleri de rakiplerinden gelen rekabetçi baskıyı karşılayabilmek için özellikle taşımacılık ve lojistik şirketlerini bünyelerine katmaya çalışmaktadır¹⁰⁶. Özellikle yerleşik posta idaresinin işlemin tarafı olması durumunda, mevcut bir hâkim durumun güçlenmesinin söz konusu olabilmesi nedeniyle posta hizmetleri sektöründe yapılan yoğunlaşma işlemlerine ayrı bir önem verilmektedir. Bazı durumlarda planlanan işlemler için yapısal ve davranışsal tedbirler istenmekte ya da izin verilmemesi gündeme gelmektedir¹⁰⁷.

Posta hizmetlerinin yapısı gereği sektörde çeşitli iş birliği anlaşmaları da yapılmaktadır. Özellikle uluslararası alanda, yerleşik posta idareleri arasında, ülke içine gelen gönderilerin dağıtımına ilişkin anlaşmalar yapılmaktadır. Zira çoğu ülkede korunan alan kapsamında olması nedeniyle, yurt dışından gelen gönderilerin, alıcı ülke posta idaresince dağıtılması gerekmektedir. Bu dağıtım sırasında ülkeler arasında taşıma ücreti konusunda sıkça yaşanan farklılaşmalara son verebilmek ve uluslararası posta ağının aksamadan sürdürülebilmesi için UPU üyesi ülkelerin posta idareleri arasında iş birliği anlaşmaları yapılmaktadır¹⁰⁸.

Posta hizmetleri sektöründe ülkeler arasında yapılan iş birliği anlaşmalarının yanı sıra, ülke içinde de yerleşik posta idaresinin geniş posta ağına erişimi amacıyla anlaşmalar yapılmaktadır. Ayrıca, posta hizmetlerinin dikey yapısı içinde toplama, tasnif ve barkodlama gibi bazı faaliyetlerin özel firmalara yaptırılması da söz konusu olabilmektedir (ECORYS 2005, 91).

¹⁰⁶ Örneğin, DP, lojistik ve taşımacılık alanında faaliyet gösteren bazı teşebbüsleri almıştır (Case No COMP/M. 1794 Deutsche Post/Air Express International (DP/AEI), Case No COMP/M. 1410 Deutsche Post/Danzas, Case No COMP/M.2908 ve Deutsche Post / DHL).

¹⁰⁷ Bu tedbirlerden bazıları; belirli süre için bir unsura münhasır erişimin sağlanması, erişimde eşitliğin sağlanması, hesapların ayrıştırılması ve bazı faaliyetlerin elden çıkartılmasıdır (Geradin ve Henry 2003, 23). Örneğin, Birleşik Krallık, Hollanda ve Singapur ulusal posta idarelerinin kurmak istedikleri iki ortak girişime izin verilebilmesi için Hollanda posta idaresinin sınırötesi posta hizmetlerini ayırarak elden çıkarması şartı getirilmiştir (Case No COMP/M.1915 - The Post Office/TPG/SPPL).

¹⁰⁸ Örneğin, AB'ye üye ülkelerin posta idareleri arasında imzalanan REIMS II Anlaşması gereğince mektubu kabul eden ülkenin posta idaresi, diğer ülkenin posta ağına erişebilmek için bu ülkenin posta idaresinin uyguladığı ücret tarifesinin belirli bir yüzdesini "varış giderleri" (*terminal dues*) olarak ödemek durumundadır. Söz konusu anlaşmaya, üçüncü kişilerin erişiminde ayırıcı uygulama yapmama şartı ile muafiyet tanınmıştır (Case COMP/C/38.170-REIMS II renotification).

Sektörde yapılan bu işbirliklerinin rekabetçi faydaları bulunabileceği gibi rekabete aykırı davranışlara zemin hazırlaması da mümkün olabilmektedir. Özellikle ciddi pazar paylarına sahip teşebbüsler arasında yapılacak işbirliklerinin, rekabeti azaltan ayrımcı, dışlayıcı ve sömürücü uygulamalara neden olmaması için gayret gösterilmelidir. Ayrıca, yüksek pazar paylarına sahip yerleşik işletmecilerin, özellikle, piyasaya yeni girmeye çalışan rakiplerle yapacakları münhasır anlaşmalar yoluyla pazarın dikey olarak kapatılması, rekabetin gelişmesini olumsuz etkileyecektir. Yoğunlaşma işlemlerinde ise ağ dışsallıkları ve portföy etkileri¹⁰⁹ de dikkate alınarak incelemelerin yapılması faydalı olacaktır. Bununla birlikte, piyasanın kendi dinamikleri ile özellikle dağıtım aşamasında az sayıda teşebbüsün faaliyet göstereceği bir çözüme kavuşması ihtimali de unutulmamalıdır. Ayrıca, yoğunlaşma işlemlerinde ve iş birliği anlaşmalarında serbestleşmeden beklenen faydaların elde edilmesi için, diğer ağ endüstrilerindeki deneyimlerin de katkısı olacaktır.

3.5. DÜZENLEYİCİ KURUM ve REKABET OTORİTESİ İLİŞKİLERİ

Serbestleşen sektörlerde düzenleyici kurum ve rekabet otoritesi arasındaki ilişki sıkça gündeme gelmektedir. Uzun zaman tekelin var olduğu sektörlerde serbestleşmenin ilk dönemlerinde, çapraz sübvansiyon ve ayrımcılık gibi durumlara ilişkin bazı düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Düzenlemenin olmaması halinde, Brennan'ın (2005, 221) da belirttiği gibi, hâkim durumdaki firmanın bu durumunu yüksek fiyatlar ve dışlayıcı davranışlarla kötüye kullanması mümkün olabilmektedir. Söz konusu düzenlemeleri kimin yapacağı sorusuna verilecek cevap ise serbestleşme sürecini etkilemektedir. Zira rekabet kurallarının sektörel düzenleyici kurum tarafından uygulanması mümkün olduğu gibi, ex-post olarak olay bazında rekabet otoritesinin yetkili kılınması da mümkün olabilmektedir¹¹⁰. Hatta sektörel düzenleyici olmadan, sadece rekabet otoritesinin kontrolünün yeterli olacağı savı da bulunmaktadır (IPC 2007, 22). Bu noktada politika seçimi yapılırken, her bir seçeneğin avantajları ve dezavantajlarının değerlendirilmesi faydalı olacaktır.

¹⁰⁹ Portföy etkileri yoğunlaşma işlemlerinde yeni bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Posta hizmetleri sektörü gibi birden fazla pazarın oluşturduğu sektörlerde, yoğunlaşma işlemlerinden pek çok pazar etkilenmektedir (Geradin ve Henry 2003, 24). Bu nedenle söz konusu işlemlerin dikkatle incelenmesi faydalı olacaktır. Portföy etkileri için bkz. OECD (2002) ve Aydemir (2005).

¹¹⁰ Sektörel düzenleyicinin, sadece posta hizmetleri sektörünü düzenlemesi mümkün olduğu gibi (örneğin Birleşik Krallık'ta Postcomm), uzun yıllar beraber işletilen telekomünikasyon sektörünü düzenleyen kurum içinde yer alması (örneğin İsveç'te PTS hem telekomünikasyon hem de posta hizmetleri sektörünü düzenlemektedir) da mümkündür. Emek (2005, 90)'e göre de, ayrı kurum kurmanın maliyetlerini azaltacak olan ikinci seçenek ülkemizde uygulanmalıdır.

Tablo 8 - Örnek Ülkelerde Rekabet Kurallarını Uygulayan Kurum

Yetkili Kurum	Ülke	Kurumlar Arası Bilgi Paylaşımı
Ulusal Rekabet Otoritesi	Fransa	Var
	Danimarka	Yok
	Belçika	Var
	Hollanda	Var
	İtalya	Yok
Ulusal Düzenleyici Kurum	Almanya	Var
	Portekiz	Var
	Birleşik Krallık	Var
İlgili Bakanlık	Estonya	-
	Lüksemburg	Yok

* Kaynak: WIK (2006, 111)

Düzenlemeye tabi olan diğer ağ endüstrileri gibi posta hizmetleri sektöründe de düzenleyici uygulamalar ile rekabet hukuku uygulamalarının birlikte uyum içerisinde yürütülmesi serbestleşmeden beklenen olumlu sonuçlara ulaşmayı kolaylaştıracaktır. Rekabetin tesisi için yapılacak ex-ante düzenlemelerle birlikte, pratik olarak olaylar çerçevesinde ex-post kontrolün yapılması da gerekebilmektedir. Zira posta sektörüne ilişkin düzenlemelerin rekabetin tesisi için önemli olduğu bilinmekle beraber piyasa başarısızlıklarının bu yolla halledilmesi her zaman mümkün olmamakta ve rekabet kurallarına da ihtiyaç duyulmaktadır (Geradin ve Henry 2003, 43). Bu kontrol yapılırken, diğer sektörlerden farklı olarak posta hizmetlerindeki evrensel hizmet kavramının ve haberleşme güvenliğinin de dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca, düzenleyici kurum ve rekabet otoritesi arasında, görev ve yetkiler anlamında yapılacak net tanımlamaların, rekabetin tesisine ve korunmasına yönelik uygulamaların etkinliğini artıracığı söylenebilir. Serbest piyasa düzeninin oluşmasının ardından düzenlemelerin azaltılarak sektörün kendi dinamiklerine ve rekabet otoritesinin kontrolüne bırakılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BÖLÜM 4

TÜRKİYE'DE POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜ

4.1. TÜRKİYE'DE POSTA HİZMETLERİNİN TARİHİ¹¹¹

Türkiye'de posta hizmetlerinin tarihi, söz konusu hizmetleri ilk olarak veren PTT'nin tarihiyle çakışmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde halkın ve yabancıların ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla 23 Ekim 1840 tarihinde ilk "Posta Nezareti" kurulmuştur. Teşkilat, 1913 yılında telgraf ve telefon hizmetini de içine alacak şekilde, "Posta, Telgraf ve Telefon Umum Müdürlüğü" olarak isim değiştirmiştir.

PTT Genel Müdürlüğü, 1954 yılında Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) statüsüne, daha sonra 1984 yılında Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) statüsüne geçirilmiştir. 1995'ten itibaren T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ayrı olarak çalışmaya başlamıştır. 4502 sayılı Kanun'un 24. maddesi ile "T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü" olan teşkilatın adı, "T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü" (PTT) olarak değiştirilmiştir.

1980'lerden itibaren özel kargo şirketlerinin koli ve küçük paketler taşımaya başlaması ile sektörde değişimler başlamıştır. Klasik posta hizmetleri sayılan mektup, tebrik kartı ve basılmış kâğıt dağıtımının haricinde koli, küçük paket ve acele posta hizmetlerinin sunulmaya başlanması, sektörün genişlemesini sağlamıştır. Gönderi hacmi ve teslimat zamanına göre değişen hizmetlerin verilmeye başlanması, teknolojik gelişmeler neticesinde talep edilen yeni hizmetler, iletişim sektöründe yaşanan gelişmeler ve ikame hizmetlerin artması posta hizmetleri sektörünün büyümesine ve hizmetlerin farklılaşmasına neden olmaktadır. Ülkemizde de PTT ilk kurulduğu yıllarda faaliyet gösterdiği klasik posta hizmetlerinin yanı sıra günümüzde acele posta hizmeti, koli ve paket taşımacılığı ile birçok bankacılık hizmetini sunmaktadır.

¹¹¹ Bu bölümün yazılmasında PTT'nin internet sitesi olan www.ptt.gov.tr 'den yararlanılmıştır.

Geleneksel posta hizmetleri bir haberleşme yöntemi olması nedeniyle yasal olarak güvence altına alınmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Haberleşme Hürriyeti" başlıklı 22. maddesinde,

"Herkes, haberleşme hürriyetine sahiptir. Haberleşmenin gizliliği esastır..."

ifadeleri yer almaktadır. Ayrıca, haberleşme hürriyetini korumak, posta tekelinin ihlal edilmesini önlemek ve güvenli kamu hizmeti verilmesini sağlamak için yasalarda çeşitli hükümlere yer verilmiştir. 5584 sayılı Posta Kanunu'nun ilk maddesinde PTT'nin görevleri;

"Açık ve kapalı mektuplar, kartlar, gazetelerle belli zamanlarda çıkan dergiler, kitaplar, her türlü basılmış kâğıtlar, küçük paketler, değer konulmuş mektuplar ve kutular, değer konulmuş veya değer konulmamış posta kolileri ve tebliğ kâğıtları kabul etmek, taşımak ve dağıtmak..."

olarak sayılmaktadır. Aynı Kanun'un ikinci maddesinde ise posta tekelinin kapsamı; "açık ve kapalı mektuplar ve üzerlerinde haberleşme mahiyetinde yazı bulunan kartlar" olarak belirtilmektedir. Buna karşın;

"...postaca kabul edilemeyecek olan veya kabulü şarta bağlı bulunan maddeler, göndericinin kendi ihtiyaç ve işiyle ilgili olarak beraberinde taşıdığı veya bir adamıyla gönderdiği maddeler, kara, deniz ve hava taşıma idarelerinin kendi işleri hakkında ve teşkilleri arasında kendi araçlarıyla taşıyacakları maddeler, aynı ilçenin ve sınırları bir olan ilçelerin posta bulunmayan ve işlemeyen yerleri arasında gönderilecek maddeler..."

tekel kapsamının haricinde tutulmuştur. Posta tekelinin tanımında yer alan ifadelerin net olmaması, son yıllarda özel kargo şirketlerinin taşıdığı gönderilerin yasak kapsamında olup olmadığı konusunda yaşanan tartışmaların esasını oluşturmaktadır. Ancak, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu¹¹², posta tekelinin kapsamına ilişkin daha net tanım getirmiştir. Söz konusu kararda kapalı zarf ve kapalı ambalaj içindeki gönderilerin tamamının mektup sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle, kapalı zarf içerisindeki fotokopi, belge, mektup, gizli evrak veya bir fotoğrafın kapsamı itibarıyla mektup olduğuna karar verilmiştir. Ayrıca, göndericisi tarafından şartlı teslim edilen mektupların da tekel kapsamı dışına çıkmadığı belirtilmiştir. Dolayısıyla, Danıştay kapalı ambalaj ve zarf içindeki her türlü gönderinin mektup ve posta tekeli kapsamına girdiğine karar vermiştir.

¹¹² 8.4.2004 tarihli ve 492 sayılı karar.

4.2. TÜRKİYE'DE POSTA HİZMETLERİNİN MEVCUT DURUMU

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

2006 yılı istatistikleri içerisinde yer alan bilgilere göre PTT (2007, 80-83), 891 milyon YTL'si posta hizmetlerinden olmak üzere toplam 1108 milyon YTL gelir elde etmiştir. Aynı dönemde 727 milyon YTL'si posta hizmetlerine olmak üzere toplam 905 milyon YTL harcanmıştır. Posta gelirleri içerisinde en büyük gelir 701 milyon YTL ile haberleşme maddelerinden elde edilirken, koli hizmetlerinden sadece 7,6 milyon YTL gelir elde edilmiştir. Posta giderleri içerisinde ise en büyük payı, daha önce belirtildiği gibi, 567 milyon YTL ile personel harcamaları almıştır. Söz konusu miktar toplam giderlerin yaklaşık % 78'ini oluşturmuştur.

Son yıllarda PTT'nin faaliyetleri arasında dikkat çeken bankacılık hizmetleri gelir tablosunda önemli yer tutmaktadır. Zira PTT Bank'ın 2006 yılı içerisinde 84 milyon YTL gelir elde etmesi ve parasal hizmet komisyonundan elde edilen 129 milyon YTL gelir bunu destekler niteliktedir. Ayrıca, PTT'nin ülke genelinde bulunan şubeleri ve geniş posta ağı sayesinde banka sayısının az olduğu ya da hiç bankanın olmadığı kırsal bölgelerde bankacılık hizmetleri sunması, söz konusu faaliyetlerin önemini artacağını göstermektedir.

PTT, 2006 yılında yurt içinde 920 milyonu mektup olmak üzere toplam 1047 milyon posta gönderisi kabul etmiştir. Aynı dönemde yurt içinde 9,3 milyon acele posta gönderisi ve 1,1 milyon koli kabul edilmiştir. Ayrıca, PTT'de istihdam edilen toplam işgücü 28 bin kişidir.

Görüldüğü üzere PTT hem ekonomik büyüklüğü hem de istihdamdaki payı ile ülke ekonomisinde önemli bir yere sahiptir. Telekomünikasyon hizmetlerinin ayrılmasının ardından posta hizmetlerinde değişim yaşanmaktadır. Son yıllarda kâr oranları ve hizmet çeşitliliğinde artışlar olan PTT, dünya genelinde posta hizmetlerinde yaşanan gelişmelere paralel olarak yeni hizmetler sunmaktadır. Örneğin, PTT tarafından kapıdan kapıya teslim hizmeti verilmeye başlanırken, hibrit posta hizmetinin sunulması için de çalışmalar yapılmaktadır.

4.3. POSTA KANUN TASARISI ve TASARIYA İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME

Posta hizmetlerinde teknoloji ile değişen hizmetlerin yanı sıra AB'ye katılım sürecinde yapısal değişiklikler yapılmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda,

posta hizmetlerinin serbestleştirilmesi amacıyla mevzuat çalışmaları yapılmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde bahsedilen Posta Kanun Tasarısı ile AB mevzuatı ile uyumlu değişiklikler hedeflenmektedir. Tasarının ilk maddesinde amacın;

“...ülke bütününde posta hizmetlerinin kaliteli, sürekli, tüm kullanıcılar için karşılanabilir bir ücretle, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde kullanıcılara sunulması için posta sektörünün kontrollü ve aşamalı biçimde serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir sektörün oluşturulması ile bu sektörde düzenleme ve denetimin sağlanması...”

olduğu ifade edilmektedir. Bu amaç çerçevesinde tasarıda evrensel hizmetin ve posta tekelinin tanımı ve kapsamına yer verilmekte ve sektörün düzenlenmesine ilişkin hükümler bulunmaktadır.

Posta Kanun Tasarısında, ilk olarak dikkat çeken husus posta tekelinin kapsamının, AB’de olduğu gibi gönderinin ağırlığı veya ücreti ile belirlenmesidir. 100 grama kadar ve/veya temel ücretin 3 katını geçmeyen yurt içi ve yurt dışı haberleşme gönderilerinin kabulü, toplanması, işlenmesi, sevk ve dağıtımı posta tekelinin kapsamına alınmaktadır. Dolayısıyla, PTT ile özel kargo şirketleri arasında tartışılan posta tekelinin belirlenmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Bununla birlikte, tasarının hazırlandığı tarihten sonra AB’de yaşanan gelişmelere paralel olarak ve sektöre ilişkin iktisadi veriler kullanılarak, tekel kapsamının yeniden gözden geçirilmesi hem AB ile mevzuat uyumunun sağlanması hem de rekabetçi bir yapı için faydalı olacaktır¹¹³. Zira AB’de posta hizmetlerinde yapılan incelemeler ve elde edilen veriler de kullanılarak, korunan alanın kapsamı 2006 yılında önce 50 grama düşürülmüş ve ardından 2008 itibarıyla kaldırılmıştır. Üye ülkelerden de ulusal mevzuatlarını en geç 2011 yılına kadar uyumlaştırmaları istenmektedir.

Posta hizmetleri sektöründe düzenleme ve denetim işlemleri için Ulaştırma Bakanlığına bağlı Posta Düzenleme Kurulu (PDK) kurulması düşünülmektedir. 1 başkan ve 4 üye ile oluşturulması planlanan PDK’ya, *“posta hizmetlerinde faaliyet gösterecek hizmet sağlayıcılarının eşitlik, şeffaflık ve rekabet ilkelerine göre standartlara uymalarını sağlamak, faaliyetlerini, yetkilendirme hükümlerine ve şartlarına uyup uymadıklarını, işletme ve muhasebe kayıtlarını denetlemek”* görevi verilmesi düşünülmektedir. Ayrıca, posta sektöründe gerçekleştirilecek birleşme ve devralma işlemlerine onay verme yetkisi

¹¹³ AB’de, posta tekelinin sınırı 100 grama indirildiğinde sektörün % 9’unun, 50 grama indirildiğinde ise % 16’sının serbestleşeceği tahmin edilmiştir (2002/39/EC sayılı Direktif, s. 22, para. 17). Bu nedenle, Türkiye’de de korunan alanın, sektöre ilişkin doğru verilerle belirlenmesi faydalı olacaktır. Posta tekelinin sınırlarının, sektörün önemli bölümünü rekabete açacak şekilde belirlenmesi yarar sağlayacaktır.

PDK'ya verilirken, 4054 sayılı Kanun kapsamına giren işlemlerde Rekabet Kurulu'nun izin verme yetkisi de saklı tutulmaktadır.

Posta hizmetlerinde önemle üzerine durulan evrensel hizmet kavramı da tasarıda geniş olarak yer almaktadır. Tasarıda, evrensel hizmetin, Bakanlıkça istisnai tutulan coğrafi koşullar ve şartlar haricinde haftada 5 iş gününden az olmamak kaydıyla her iş günü, belirlenmiş bir standartta ve ülkenin her yerinde aynı prensiple ve karşılanabilir fiyatlarla verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Evrensel posta hizmetinin; PTT'nin posta tekeli dışındaki, mektupların, kolilerin, basılmış kâğıtların ve körlere özgü yazıların kabulü, toplanması, işlenmesi, sevk, dağıtım ve teslimini kapsadığı yazılmaktadır. Kapsamın ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik şartlara göre değiştirilebileceği belirtilmektedir. Ayrıca, evrensel hizmetin net maliyetlerinin temini için, gelirler;

- Yetkilendirmeye ilişkin her türlü ücretin % 25'i,
- Bakanlık tarafından yetkilendirilen hizmet sağlayıcılarının, görev sözleşmesi ve yetki belgesi ile yapılan hizmetlere ait her yıl için bir önceki yılın net hâsılatının % 3'ü,
- Kanunlar uyarınca posta hizmetlerine ilişkin verilen idari para cezalarının % 20'si,
- Bakanlık genel bütçesine ödenek tahsisatı

kalemlerinden oluşturulmaktadır. Ancak, tasarıda evrensel hizmet yükümlüsünün kim ya da kimler olacağına ilişkin net bir ifade bulunmamakta, bununla birlikte, PTT'ye tekel hakkı verilmektedir. Evrensel hizmetin finansmanı için oluşturulan korunan alanda faaliyet gösterecek PTT'nin, evrensel hizmet yükümlüsü olarak belirlenmesinin doğru olacağı düşünülmektedir. Diğer bir ifadeyle, evrensel hizmet yükümlüsü olmayacaksa, PTT'ye tekel hakkı vermenin gerekli olmadığı söylenebilir.

Posta Kanun Tasarısı'nın ilgili kısımlarına ilişkin olarak Rekabet Kurumu'nun görüşü talep edilmiştir. Anılan görüşte, evrensel posta hizmetinin maliyetlerinin karşılanması için öngörülen ve özel sektör kuruluşlarının da katılacağı sübvansiyon mekanizması çerçevesinde sağlanan finansal desteğin, rekabete açılması tasarlanan pazarın gelişme imkânlarının kısıtlanmaması bakımından, evrensel posta hizmeti sağlayıcısının diğer pazarlarda sunacağı hizmetlerin maliyetlerini düşürmeyecek şekilde düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu amaçla evrensel posta hizmeti ile diğer pazarlarda sunulan hizmetlere ilişkin hesapların ayrı tutulması gerektiği ifade edilmiştir. Benzer bir çapraz sübvansiyon kaygısının, PTT'nin tekel konumunda bulunduğu hizmetlerden elde edeceği gelirler ile rekabete açılan pazarlarda sunduğu hizmetlerin maliyetlerini sübvansiyon etmesi ihtimalinden kaynaklandığına dikkat çekilmektedir. Bu konuya ilişkin olarak hesap ayırımına ilişkin düzenlemelere

Taslakta yer verilmesinin uygun olacağına da görüşte yer verilmiştir. Ayrıca, Tasarıda yer alan “Tarife”lere ilişkin madde için, söz konusu tarifelerin rekabeti kısıtlayıcı nitelikte sabit fiyat uygulamalarına dönüşmesinin engellenmesi bakımından Rekabet Kurumu’ndan ayrıca görüş alınmasının yerinde olacağı ifade edilmiştir.

4.4. POSTA HİZMETLERİ SEKTÖRÜNE İLİŞKİN REKABET KURULU KARARLARI

Posta hizmetleri, diğer çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye’de de uzun bir dönem, sadece kamu teşebbüsleri ya da idareleri tarafından yürütülmüştür. Ekonomik ve siyasi görüşlerin değişmesi ile birlikte serbestleşmenin düşünölmeye başlaması, sektörde özel teşebbüslerin faaliyet yapmalarını mümkün kılmıştır. Koli taşımacılığı hizmetleri gibi posta tekelinin haricinde kalan alanlarda faaliyetlerini sürdüren özel teşebbüsler, önemli pazar payları elde etmiştir¹¹⁴. Türkiye’de, özel teşebbüslerin faaliyet gösterdiği posta hizmetleri sektöründe rekabet hukuku uygulamaları da bulunmaktadır. Özellikle, kargo şirketlerinin taraf olduğu birleşme ve devralma işlemleri başta olmak üzere, yapılan başvurular incelenmektedir.

Rekabet Kurulu, posta tekeline dâhil olmayan gönderilerin kabulü, taşınması ve dağıtımında, PTT’nin hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiası üzerine yapılan inceleme sonucunda; PTT’nin kendisine verilen yetkileri kullandığına, 4054 sayılı Kanun’a aykırı uygulamalarda bulunduğuna yönelik somut ve yeterli iddia bulunmadığına ve şikayetin reddine karar vermiştir¹¹⁵. Söz konusu kararda önemli olan husus ise PTT’nin ana statüsündeki örgütlenmesi ve faaliyetleri dikkate alınarak 4054 sayılı Kanun kapsamında teşebbüs niteliği taşıdığına karar verilmesidir.

Posta hizmetleri sektöründe rekabet ihlali olup olmadığının tespiti amacıyla yapılan bir başka inceleme sonucunda, Rekabet Kurulu, uluslararası hızlı kargo taşımacılığı pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin, aralarında gizli centilmenlik anlaşması yaparak yurt dışı gönderiler için ortak fiyat tespit ettiklerine yönelik olarak yeterli delil bulunmadığını dikkate alarak söz konusu teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığına karar vermiştir¹¹⁶. Bu kararda dikkat çeken iki önemli husus bulunmaktadır. İlk olarak “uluslararası hızlı kargo taşımacılığının” ayrı bir pazar olarak değerlendirilerek

¹¹⁴ Türkiye’de faaliyet gösteren özel kargo ve kurye şirketleri, 2005 yılında; 2 kg’a kadar olan mektup postası gönderilerinden yaklaşık 555 milyon adet, 2 kg üstü gönderilerden ise yaklaşık 204 milyon adet taşımıştır. Toplam 40.560 kişinin istihdam edildiği özel kargo ve kurye şirketleri posta hizmetleri sektöründe önemli yer tutmaktadır (DPT 2007, 33).

¹¹⁵ 30.1.2003 tarih ve 03-07/74-29 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

¹¹⁶ 21.8.2003 tarih ve 03-58/681-308 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

söz konusu pazarın oldukça rekabetçi olduğu tespiti yapılmaktadır. İkinci olarak posta hizmetleri sektöründe yaşanabilecek rekabet ihlallerinin nasıl olabileceği ortaya konulmaktadır. Sektörde, hâkim durumun kötüye kullanılmasının yanı sıra yatay ya da dikey anlaşmalar yoluyla da rekabetin kısıtlanması mümkün olabilmektedir. Bu nedenle, posta hizmetleri sektöründe serbestleşme sürecinde ve sonrasında hem hâkim durumun kötüye kullanılması hem de rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar yoluyla ortaya çıkabilecek rekabet ihlallerine engel olunması için gerekli tedbirlerin alınması faydalı olacaktır.

2002 tarihli diğer bir kararda¹¹⁷, yerel bazda faaliyet gösteren dağıtım şirketlerinin gönderilerini dağıtmayan “Kargo İşletmecileri Derneği” (KARİD) hakkındaki şikayet incelenmiştir. Söz konusu kararda, “*kargo taşımacılığı pazarı*”, ilgili ürün pazarı olarak belirlenmiştir. Şehir bazında dağıtım yapan firmaların, şehir dışına ulaştırılması gereken gönderiler için kargo şirketleriyle anlaşma yaptıkları, ancak söz konusu kargo şirketlerinin bu uygulamaya son verdikleri iddiaları incelenirken, kargo şirketlerinin dağıtım firmalarına hizmet vermemelerinin, bir anlaşma ya da teşebbüs birliği kararı sonucu olduğuna ilişkin tespit bulunmaması nedeniyle, soruşturma açılmasına gerek olmadığına karar verilmiştir. Görüldüğü üzere, yerel bazda faaliyet gösteren dağıtım firmalarının, ulusal ölçekteki talepleri karşılayabilmeleri için, geniş posta ağına sahip bir firma ile anlaşma yapmaları gerekebilmektedir. Bu nedenle, posta hizmetlerindeki serbestleşme sürecinde, PTT’nin tüm ülke çapındaki geniş hizmet ağına erişmek isteyen özel firmaların faaliyetlerinin zorlaştırılmasına yönelik davranışlara engel olunması ve dikkatle takip edilmesi rekabetin tesisi ve korunması adına gereklidir.

Rekabet Kurulu tarafından, posta hizmetleri sektöründe birleşme ve devralma işlemlerine ilişkin verilmiş muhtelif kararlar bulunmaktadır. Örneğin, DP’nin 2001 yılında DHL International Limited (DHL)’in hisselerini devraldığı işlemde, Rekabet Kurulu ilgili ürün pazarını “*hızlı taşımacılık hizmetleri pazarı*” olarak belirlemiştir¹¹⁸. DP’nin, DHL’nin kontrolünü tek başına devralması işlemine izin verilirken¹¹⁹, ilgili ürün pazarı “*yerel ve uluslararası ekspres paket ve döküman ileti, yerel ve uluslararası yük taşımacılığı, uluslararası mektup ve remail ile lojistikten oluşan hızlı taşımacılık hizmetleri pazarı*” olarak belirlenmiştir. Her iki kararda da coğrafi pazar Türkiye Cumhuriyeti sınırları olarak belirlenmiştir. Görüldüğü üzere, posta hizmetleri sektöründe gerçekleşen işlemlerde, Rekabet Kurulu tarafından belirlenen ilgili ürün ve coğrafi pazarlar, Komisyon’un vermiş olduğu kararlarda yer alan pazar tanımlarıyla paralellik göstermektedir.

¹¹⁷ 31.10.2002 tarih ve 02-66/814-332 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

¹¹⁸ 05.06.2001 tarih ve 01-26/252-71 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

¹¹⁹ 31.10.2002 tarih ve 02-66/813-331 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

Sektörde serbestleşmenin ardından daha agresif politika izleyebilecek olan hâkim kamu teşebbüsünün, piyasada faaliyet gösteren rakiplerini devralması mümkün olabilmektedir. Strikwerda ve Rijnders (2004, 1)'in belirttiği gibi serbestleşmenin ardından, posta hizmetleri sektöründe uzun dönemde 2 ya da 3 teşebbüsün faaliyet gösterdiği oligopol bir yapının oluşması ihtimali düşünülerek piyasada yaşanacak gelişmelerin dikkatle izlenmesi gerekecektir. Örneğin, DP'nin tüm AB ülkelerinde yürüttüğü genişleme politikası sonucu orta ve küçük ölçekte birçok şirket DP tarafından alınmıştır. Diğer ulusal posta işletmecilerine göre oldukça büyük bir yapıya kavuşan DP'nin devralma işlemleri Komisyon tarafından dikkatle incelenmiştir. Benzer şekilde Türkiye'de de serbestleşme ertesinde yaşanabilecek olayların incelenmesi, rekabetçi bir piyasa yapısının sağlanmasını teminen gereklidir.

4.5. GENEL DEĞERLENDİRME

Çalışmada yer verilen bilgiler çerçevesinde ve izlenen sıra takip edilerek genel bir değerlendirme yapmak faydalı olacaktır. Öncelikle, 1990'ların başlarından itibaren daha sık gündeme gelen posta hizmetlerinin serbestleştirilmesi konusunda pek çok ülkenin yanı sıra Türkiye'de de önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Geleneksel posta hizmetleri arasında yer alan mektup postasının belirli alanları dışında özel teşebbüsler de faaliyet gösterebilmektedir. Bununla birlikte, posta tekelinin kapsamının daraltılması ve netleştirilmesi için çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalar yapılırken hem rekabetçi bir yapının oluşturulması hem de evrensel posta hizmetinin sağlanmasına dikkat edilmektedir. Özellikle, evrensel hizmetin finansmanı konusunda, mevcut seçenekler arasında ekonomik yapıya en uygun olanın tercih edilmesi daha kaliteli, rekabetçi ve yeniliklere açık posta hizmetleri hedefine en kısa zamanda ulaşılmasında yardımcı olacaktır. Tercih aşamasında ise sektörde yapılacak ekonomik araştırmalar sonucunda elde edilecek veriler yol gösterici olacaktır. Posta tekelinin varlığına gerek olup olmadığı, gerekiyorsa kapsamının ne kadar olacağı gibi sorular söz konusu veriler ışığında cevaplanabilir.

Posta hizmetlerinin serbestleşmesinden beklenen faydaların tam olarak elde edilmesi için rekabetin tesisi ve korunması ayrıca önemlidir. Bu anlamda hem ex-ante düzenlemeler hem de ex-post müdahalelere ihtiyaç duyulabilmektedir. Yerleşik kamu işletmecisinin posta ağına erişim, fiyat ve kalite düzenlemelerinde; nesnelliğin, şeffaflığın ve orantılılığın sağlanması gerekmektedir. Evrensel hizmetin aksamaması ve kaliteli olarak sunulması için gerekenlerin yapılması da uygun olacaktır. Ayrıca, serbest piyasaya geçişin ertesinde, rekabet kuralları uygulanırken dikkat edilmesi gereken bazı hususlar bulunmaktadır. Benzer süreçleri yaşamış ülke örneklerinden; korunan ve korunmayan alanlar arasındaki çapraz sübvansiyonların, indirim sistemlerinin ve

ayrımcı uygulamaların posta hizmetlerinde en sık görülen ihlaller arasında yer aldığı anlaşılmaktadır. Özellikle, PTT'nin, geleneksel posta hizmetleri haricinde sunduğu, bankacılık hizmetleri gibi diğer faaliyet alanlarındaki davranışlarının – çapraz sübvansiyonlar gibi – takibi bu alanlardaki rekabetin korunması adına önemlidir. Bu nedenle, Posta Kanun Tasarısı ile korunan alan bırakılması düşünülen ülkemizde, sektöre ilişkin rekabet incelemelerinde, özellikle, bahsi geçen davranışlara dikkat etmek faydalı olacaktır. Son olarak, ülkemizde posta hizmetleri sektöründe gerçekleşecek iş birliği anlaşmaları ve yoğunlaşma işlemlerinde; sektörün dikey bütünleşik yapısının, ağ dışsallıklarının ve portföy etkilerinin de değerlendirmeye katılması doğru olacaktır. Zira posta hizmetlerinde, gönderilerin toplanmasından nihai dağıtımına kadar geçen süreçte çeşitli aşamalar bulunmaktadır. Toplama, tasnif ve posta hazırlama işlemleri, nakliye ve dağıtım gibi faaliyetler tek bir firma tarafından yapılması mümkün olduğu gibi, birden fazla firma tarafından da yapılabilmektedir. Benzer şekilde, gönderinin niteliğine ve taşınma biçimine göre-koliler ve hibrit posta hizmetleri gibi-hizmet veren firmalar çeşitlenebilmektedir. Bu nedenle, Türkiye'de posta hizmetleri sektöründe, tam anlamıyla serbestleşmenin gerçekleşmesi için, yoğunlaşma işlemleri ve iş birliği anlaşmaları yoluyla piyasanın kapanmasının engellenmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Tarihi süreçte bir haberleşme yöntemi olarak ortaya çıkan posta hizmetleri, günümüzde ticari hayat içerisinde de önemli yer tutmaktadır. Posta sektörü sadece mali büyüklüğü ve istihdam edilen personel sayısı ile değil, aynı zamanda, içinde bulunan yasal tekel ile de dikkatleri üzerine çekmektedir. Son dönemde serbestleşme yönünde çalışmalar yapılmasına karşın diğer bazı ağ endüstrilerine göre batık maliyetleri daha az ve emek yoğun bir sektör olan posta hizmetlerinde, henüz serbestleşme sürecinde beklenen seviyeye gelinememiştir. AB’de 1992 yılında başlayan reform hareketleri, günümüzde tam serbestleşmenin ertelenmesi ile planlandığı gibi yürümektedir. 2009 yılının hedeflendiği tam serbestleşme programında 2-4 yıl gecikme öngörülmektedir. ABD’de ise, 2006 yılında yeniden düzenlenen posta hizmetlerinde, tüm eleştirilere karşın, yasal tekel devam ettirilmektedir. Ancak, hem AB’de hem de ABD’deki posta hizmetlerine karşı sergilenen korumacı tutum için öne sürülen bazı gerekçeler bulunmaktadır. İktisadi ve sosyal politikalarda önemli yer tutan posta hizmetlerinde, evrensel posta hizmetinin sağlanması ve dağıtım aşamasının doğal tekel olduğu iddiası yasal tekelin varlığının nedenleri arasında sayılmaktadır.

Geniş ve sürekli bir posta ağını gerektiren evrensel hizmetin finansmanı için yerleşik kamu işletmecisine korunan alan bırakılması, yasal tekelin savunulabilir gerekçesi olarak değerlendirilmektedir. Ancak, finansman için kullanıcıların ve faaliyet gösteren firmaların katılacağı evrensel hizmet fonunun oluşturulması, ihale yapılması ve doğrudan destekleme gibi başka seçenekler de bulunmaktadır. Söz konusu seçeneklerin rekabetçi yapı için daha faydalı olacağı savunulsa da henüz yeterli deneyimin olmayışı ve evrensel hizmetin sağlanamaması ihtimali, ülkelerin mevcut finansman yöntemlerini muhafaza etmelerine neden olmaktadır. Bu nedenle, korunan alanların aşamalı olarak kaldırılması tercih edilmektedir.

Posta hizmetlerinin dikey yapısı içerisinde yer alan dağıtım aşamasının doğal tekel niteliği taşıdığı iddiası, posta tekelinin diğer önemli gerekçesi olarak görülmektedir. Bu sava yönelik olarak yapılan çalışmaların sonuçları, coğrafi ve demografik yapısı farklı ülkelerde değişiklik gösterebilmektedir. Dağıtım

aşamasında, tek firmanın daha etkin olacağını savunanların yanı sıra birden fazla firmanın faaliyet gösterebileceğini belirten çalışmalar da bulunmaktadır.

Yazında genel olarak, posta hizmetlerinde serbestleşmenin, hizmet kalitesi ile tüketici memnuniyetini artıracak ve yeniliklerin önünü açacağı savunulmaktadır. Bu görüşler İsveç, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık deneyimleri ve geleneksel hizmetlerin haricindeki koli ve acele posta gibi hizmetlerdeki rekabetçi yapının getirdiği faydalar ortaya konularak desteklenmektedir. Bununla birlikte, serbestleşmenin ardından beklenen faydaların tam olarak elde edilmesi bakımından bazı düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulabilmektedir. Rekabetin tesisi için yapılacak ex-ante düzenlemelerle birlikte, rekabetin korunmasına yönelik ex-post kontroller de yapılmaktadır. Söz konusu düzenlemeler yapılırken yetkili kurumun kim ve düzenlemenin nasıl olacağı sorularına verilen yanıtlar ülkeden ülkeye değişmektedir. Genel olarak, düzenleyici kurum ve rekabet otoritesinin ayrı yetkilerle birlikte faaliyet gösterdiği sistemler tercih edilmektedir. Bununla birlikte, bağımsız bir düzenleyici kurumun rekabet kurallarının da uygulayıcısı olması mümkün olduğu gibi bir düzenleyiciye ihtiyaç olmadığını ve sadece rekabet otoritesinin yeterli olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır.

Rekabet kurallarının posta sektöründe uygulanması, serbestleşme sürecinde ve sonrasında önemli yer tutmaktadır. Yerleşik işletmecilerin yüksek pazar payı ile rekabete açılan piyasadaki davranışları, rekabetçi olabildiği gibi rekabeti bozucu niyet de taşıyabilmektedir. Özellikle indirim sistemleri, yıkıcı çapraz sübvansiyonlar ve ayrımcı fiyat uygulamaları, en sık görülen rekabet ihlalleri arasında yer almaktadır. Ayrıca, sektörde gerçekleşen yoğunlaşma işlemleri, dikey yapı içerisinde yapılan iş birliği anlaşmaları ve münhasır anlaşmalar, piyasa kapama etkisi değerlendirilerek ele alınmaktadır. İlgili pazar analizlerinde yurtiçi ve yurtdışı gönderiler, gönderi miktarı ve büyüklüğü, dağıtım hızı ve dikey yapı içerisindeki aşamalar dikkate alınmakta, katma değer arttığı ve teknolojik gelişmelerle ortaya çıkan yeni hizmet türleri de ayrıca değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, Türkiye’de yapılması planlanan, posta hizmetlerinin kontrollü ve aşamalı biçimde serbestleştirilmesi sürecinde, ülke deneyimleri ve yazındaki çalışmalar yol gösterici olmalıdır. Öncelikle, AB Posta Direktifinde yapılan son değişikliklerle, evrensel hizmetin finansmanı için önerilmeyen çapraz sübvansiyonun hemen engellenmesinin gerekmebileceği, bununla birlikte, korunan alanın ülkemizde de aşamalı olarak daraltılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Zira ülkemizde hâlihazırda rekabete açılmış alanlar olan koli taşımacılığı gibi hizmetleri sunan özel firmaların, tüm yurt genelinde faaliyet gösteremiyor olmaları, tam serbestleşmenin ardından evrensel hizmetin sağlanması ve finansmanı konusunda tereddütleri de beraberinde getirmektedir.

Ayrıca, AB ve ABD’de çok tartışılmasına rağmen posta hizmetlerinde tam serbestleşmenin henüz sağlanamamış olması, sektörde yapılacak reformun zorluğuna ve ülkemizde de bu sürecin kolay olmayabileceğine işaret etmektedir. Bu çerçevede, evrensel hizmetin finansmanı için posta tekeli bırakılması öngörülüyorsa tekelin kapsamının daha somut veriler çerçevesinde belirlenmesi gerekmektedir. Evrensel hizmetin maliyeti konusunda yapılacak piyasa araştırmaları sonucunda gerektiği kadar ve AB’de yapılan son değişiklikler de dikkate alınarak tekel alanı bırakılabilir. Ancak, yapılacak piyasa analizleri çerçevesinde, mümkün olan en kısa dönemde, korunan alanların aşamalı ve kontrollü biçimde ve evrensel hizmetin sağlanması garanti edilerek kaldırılması rekabetçi yapının tesisi ve beklenen faydaların elde edilmesi adına yararlı olacaktır.

İkinci olarak, Posta Kanun Tasarısı ile ülkemizde kurulması planlanan sektörel düzenleyici kurum ile Rekabet Kurumu’nun yetkilerinin ve görev alanlarının net olarak belirlenmesi ve bu kurumların iş birliği içerisinde çalışmaları, hem kullanıcılar hem de firmalar için fayda sağlayacaktır. Son olarak, rekabet ihlalleri için yapılacak incelemelerde, sektörde sıkça görülen hâkim durumun kötüye kullanımına ve özellikle indirim sistemleri ve yıkıcı çapraz sübvansiyonlara dikkat edilmelidir. Söz konusu incelemelerde, hizmet sağlayıcılarının tekel ve evrensel hizmet kapsamındaki hizmetler için hesap ayırıştırması yapması kolaylık sağlayacaktır. Ayrıca, piyasanın dikey olarak kapanmasına sebep olabilecek iş birliği anlaşmalarına ve yoğunlaşma işlemlerine karşı hazırlıklı olmak gerekmektedir.

ABSTRACT

Postal services are a crucial industry in terms of both sales and employment throughout the world. Historically, postal services are provided by a large, vertically-integrated state owned firm, which performs a monopolized activity of letter delivery. But there has been an ongoing comprehensive reform in postal services around the world to narrow the boundaries of reserved area and open the whole sector to the market economy. In this liberalization process, some regulatory measures can be needed to provide universal postal service in a liberalized and competitive market structure. Furthermore, the application of competition rules in the postal sector is complementary in order to reap the benefits of the free market.

This study focuses on the analysis on regulatory and competitive issues in the postal sector in the light of the opinions of the scholars and the other countries' experiences and then clarifies the condition of Turkish postal sector towards liberalization.

KAYNAKÇA

ABA (2005), *Market Power Handbook*, American Bar Association, Section of Antitrust Law.

ADIE, D. K. (1985), "Abolishing the Postal Monopoly: A Comment", *Cato Journal*, Vol: 5, No:2. Fall 1985. www.cato.org/pubs/journal/cj5n2/cj5n2-15.pdf

AICES (2001), "The Impact of Competition in the Postal Sector", A Report by the Association of International Courier and Express Services.

www.psc.gov.uk/about-the-mail-market/uk-market-reviews/AICEScompfinal.pdf

APWU (2002), "The Relative Size of Labor Costs at UPS, FEDEX and the U.S. Postal Service", Ocak 2002.

<http://www.apwu.org/postalreform/testimony/reftestim020220-study.pdf>

AYDEMİR, S. (2005), *Konglomera Birleşmeler Portföy Etkileri ve Ex-Ante Kontrol*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi: 66, Ankara.

BAKER, S. ve J. DODGSON (2002), "Market Definition in Postal Services", D. Geradin (der.), *The Liberalization of Postal Services in the European Union* içinde, Kluwer Law International, s. 121–137.

BICHTA, C. (2002), "Regulation of UK Postal Services", University of Bath School of Management.

www.bath.ac.uk/crri/pubpdf/Industry_Briefs/Postal_Brief-Constantina_Bichta.pdf

BLOCK, W. (1989), "Competition in Mail Delivery: An Idea Whose Time Has Come", *The Mid-Atlantic Journal of Business*, Vol: 26, No: 1, Fall 1989.

BRENNAN, T. J. (2005), "Should the Flamingo Fly? Using Competition Law to Limit the Scope of Postal Monopolies", *Antitrust Bulletin*, Vol: 50, No:1, s. 197–221.

CARBAUGH, R. (2007), "The Future of the U.S. Postal Service", *Cato Journal*, Fall 2007, s. 459–480.

www.cato.org/pubs/journal/cj27n3/cj27n3-10.pdf

CARREIRA, R. (2005), "Postal Monopoly: Playing by different Rules", *The Freeman*, Vol: 55, No: 6, s. 32–33.

<https://www.fee.org/pdf/the-freeman/carraira0705.pdf>

CATO (1999), *Handbook for Congress: Policy Recommendations for the 106th Congress*, Cato Institute, Washington D.C.

<http://www.cato.org/pubs/handbook/hb106/index.html>

COHEN R. H., W. W. FERGUSON, J. D. WALLER ve S. S. XENAKİS (1999), "Universal Service Without a Monopoly", Office of Rates, Analysis and Planning, U.S. Postal Rate Commission, Kasım 1999.

COLLINGS, R. A. ve R. M. AYERS (1995), "First Class Mail, Third Class Competition" *The Freeman*, 45 (4), Nisan 1995, s. 223 – 225.

COMANDINI, V. V. (2002), "The Provision and Funding of Universal Service Obligations in a Liberalized Environment", D. Geradin (der.), *The Liberalization of Postal Services in the European Union* içinde, Kluwer Law International, s. 221–234.

CREW, M. A. ve P. R. KLEİDORFER (2000), "Privatizing the U.S. Postal Service", E. L. Hudgins (der.), "*Mail@the Millenium*" içinde, Cato Institute, Washington, D.C., s. 149–161. <http://crri.rutgers.edu/pub/wp/Privatization-Cato1.pdf>

CWU (2005), "Defending Public Postal Services".

DERENNE J. ve C. STOCKFORD (2002), "Abuse of Market Powers in Postal Services", D. Geradin (der.), *The Liberalization of Postal Services in the European Union* içinde, Kluwer Law International, s. 139–184.

DIETL, H. M., U. TRINKNER ve R. BLEİSCH (2005), "Liberalization and Regulation of the Swiss Letter Market", M. A. CREW ve P.R. KLEİNDORFER (der.) *Regulatory and Economic Challenges in the Postal and Delivery Sector* içinde, Kluwer Academic Publishers, s. 53–72.

DPT (2007), *Posta Hizmetleri Alt Komisyonu Raporu*, Bilgi ve İletişim Teknolojileri Özel İhtisas Komisyonu, Yayın No: DPT 2748 – ÖİK 695.

DÜZENLİ, Ş. ve T. KAVURAN (2004), "Görsel İletişim Aracı Olan Pul'un Tarihi Gelişimi ve Grafik Ürün Olarak Önemi", *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Aralık 2004, Cilt: 28, No: 2, s.187–204.

www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/1019.pdf

EC (2005), “DG Competition Discussion Paper on the Application of Article 82 Of The Treaty To Exclusionary Abuses”, Aralık 2005.

ECORYS (2005), “Development of Competition in the European Postal Sector”, Temmuz 2005.

EMEK, U. (2003), *Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi, Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon*, DPT Yayın No: 2672, Mayıs 2003. ekutup.dpt.gov.tr/kit/emeku/postahiz.pdf

EMEK, U. (2005), “AB ülkeleri ve Türkiye’de posta piyasalarının yapısal özellikleri”, *İktisat, İşletme ve Finans*, Aralık 2005, s. 80–91.

ESTELLA, F. D. (2006a), “Abusive Practices in the Postal Services?- Part I”, *E.C.L.R.*, 2006 (4), s. 184-196.

ESTELLA, F. D. (2006b), “Abusive Practices in the Postal Services?- Part II”, *E.C.L.R.*, 2006 (5), s. 228-240.

EUROSTAT (2007), “Postal Services in Europe”.

ESPOSITO, S. (2002), “Time for the Mail Monopoly to Go”, *The Freeman*, Vol: 52, No: 2, s. 17–20.

<http://www.fee.org/publications/the-freeman/article.asp?aid=3976>

FINGER, M. (2006), “The Postal Network Between Competition and Universal Service Obligation”, CDM Working Paper Series, Mart 2006.

FRYCKLUND, J. (1993), “Private Mail In Sweden”, *Cato Journal*, No:13 (1), s. 69–78. www.cato.org/pubs/journal/cj13n1/cj13n1-5.pdf

FULLER-LOVE, N. ve M. RHODES (2003), “Competition and Change in Postal Services in the UK”, SMBA Research Papers No: 2003–6.

GAO (1996), “A Look at Other Countries’ Postal Reform Efforts”, United States General Accounting Office, Testimony. www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?T-GGD-96-60

GEDDES, R. R. (2004a), *Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises*, Hoover Pres, Mart 2004. <http://www.hooverpress.org/productdetails.cfm?PC=1032>

GEDDES R. R. (2004b), “Do Vital Economists Reach a Policy Conclusion on Postal Reform”, *Econ. Journal Watch*, Vol:1, No:1, s. 61–81, Nisan 2004.

GERADIN, D. ve D. HENRY (2003), "Regulatory and Competition Law Remedies in the Postal Sector" SSRN. <http://ssrn.com/abstract=500002>.

GERADIN, D. ve J. G. SIDAK (2005), “The Future of Postal Monopoly: American and European Perspectives after the Presidential Commission and Flamingo Industries”, *World Competition* 28 (2), s. 161–191.

GERADIN, D. ve C. HUMPE (2002), “The Liberalization of Postal Services in the European Union: An Analysis of Directive 97/67”, D. Geradin (der.), *The Liberalization of Postal Services in the European Union* içinde, Kluwer Law International, s. 91–119.

HOERNIG, S. H. ve T. M. VALLETTI (2002), “The Interplay Between Regulation and Competition: The Case of Universal Service Obligations”, CESifo Working Paper No. 682 (9). <http://ssrn.com/abstract=306281>

HOVENKAMP, H. (2005), *Federal Antitrust Policy, The Law of Competition and Its Practice*, Third Edition, Thomson/West.

IPC (2007), International Post Corporation, “How to Regulate the Postal Industry: An Economic Approach”.
www.postinsight.com/files/ipc_diw_study_sept_07.pdf

JONES, N. S. (2004), “The Implications and Consequences of the Introduction of Competition into the Postal Monopoly in the UK”. The University of Durham, May 2004.
[http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/about-the-mail-market-reviews/nsjdissertation.pdf](http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/about-the-mail-market/uk-market-reviews/nsjdissertation.pdf)

KARAKURT, A. (2005), “Evrensel Hizmet Yükümlülüğü”, *Rekabet Dergisi* No: 21 (1), s. 4–22. www.rekabet.gov.tr/word/dergi21/4_alperkarakurt.doc

KENNY, C. (2006), “Questioning the Monopoly-Supported Postal USO in Developing Countries”, M. A. CREW ve P. R. KLEIDORFER (der.), *Progress toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector* içinde, Springer.
<http://charleskenny.blogs.com/weblog/files/Kenny.pdf>

MILLER, J. C. (1985), “End the Postal Monopoly”, *Cato Journal*, Vol.5, No:1, s. 149–155, Spring/Summer 1985. www.cato.org/pubs/journal/cj5n1/cj5n1-8.pdf

MIZUTANI, F. ve S. URANISHI (2003), “The Post Office vs. Parcel Delivery Companies: Competition Effects on Costs and Productivity”, *Journal of Regulatory Economics*; 23 (3), Mayıs 2003.

NICHOLSON, C. (1994), “Access Pricing in Competitive Postal Services”, *Utilities Policy*, 1994 4 (3), s. 199–204.

NFS (2005), “Postal Competition”, National Federation of SubPostmasters Ocak 2005. <http://www.nfsp.org.uk/uploads/pdfs/Postal%20Competition.pdf>

OECD (1999), “Promoting Competition in Postal Services”, D. BIGGAR, 1999.

www.oecd.org/dataoecd/35/36/1920548.pdf

OECD (2002), "Portfolio Effects in Conglomerate Mergers", DAFPE/COMP (2002) 5. www.oecd.org/dataoecd/39/3/1818237.pdf

PANZAR, J. C. (2007), "Recent Developments in Postal Liberalization and Regulation", University of Auckland and Northwestern University ESAM 2007, Brisbane. https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=ESAM07&paper_id=246

PIQUE (2006), "Liberalization, Privatization and Regulation in the UK Postal Sector", R. POND, Ekim 2006.

PIQUE (2007), "Liberalization, Privatization and Regulation of Postal Services in Europe – First International Experiences in the Run-up to New European Regulations", T. BRANDT, Mart 2007.

POSNER, R. A. (1999), *Natural Monopoly and Its Regulation*, Cato Inst. Washington D.C.

POSTCOMM (2005), "Postcomm's Brief on Development in Liberalising Countries Sweden, Germany, Netherlands, Denmark and Norway", Ağustos 2005.

POSTEUROP (2005), "The Report of 23 March 2005 Form the Commission to the Council and the European Parliament on the Application of the Postal Directive", Opinion Paper of Posteurop. www.posteurop.org/NeoDownload?docId=75442

POSTWATCH (2002), "*Competition in the Postal Services: A Postwatch Brief*". <http://www.postwatch.co.uk/images/stories/pdfs/policydocs/12.4.02TiscCompetitiondocument.pdf>

PTS (2007), "The Liberalized Swedish Postal Market: The Situation 14 Years After the Abolition of the Monopoly", Mart 2007.

PTT (2007), "*2006 Yılı PTT İstatistikleri*", APK Dairesi Başkanlığı, Mayıs 2007. www.ptt.gov.tr/tr/kurumsal/istatistikler.html

SIDAK, J. G. ve D. F. SPULBER (1996), *Protecting Competition from the Postal Monopoly*, Washington, D.C. AEI Pres.

SIDAK, J. G. (2007), "Expert Declaration of J. Gregory Sidak to the Federal Trade Commission Concerning Network Advantages Conferred on the U.S. Postal Services by its Statutory Monopolies", 6 Ağustos 2007.

STRIKWERDA, J. ve D. RIJNDERS (2004), “Possible End Games in the European Postal Market: Qui Bone?”, M. A. CREW and P. R. KLEINDORFER (der.), *Regulatory and Economic Changes in the Postal and Delivery Sector* içinde, Kluwer Academic Publishers, s. 295–316.

SULLIVAN E. T. ve H. HOVENKAMP (1999), *Antitrust Law, Policy and Procedure*, Fourth Edition, Lexis Law Publishing.

UPU (2004), Universal Postal Union, “Postal Regulation Principles and Orientation”, Berne 2004.

www.upu.int/reform_postal_development/en/postal_regulation_principles_and_orientation_en.pdf

UPU (2006), United Postal Union, “Development of Postal Services in 2005”, Berne, 2006.

USPS (1998), “Understanding the Private Express Statutes”, Publication 542, Haziran 1998. <http://www.usps.com/cpim/ftp/pubs/pub542.pdf>

USPS (2007), “Postal Facts”.

<http://www.usps.com/communications/newsroom/facts/postalfacts2007.pdf>

WHISH, R. (2005), *Competition Law*, Oxford University Press, New York.

WIK (2005), “The Evolution of the Regulatory Model for European Postal Services”, Temmuz 2005.

WIK (2006), “Main Developments in the Postal Sector (2004–2006)”, Mayıs 2006. ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2006-wik-final_en.pdf

Mevzuat

T.C. Anayasası.

3348 Sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması, Posta Hizmetlerinin Düzenlenmesi ve Posta Düzenleme Kurulunun Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı.

<http://www.ubak.gov.tr/tr/hgm/posta.doc>

5584 sayılı Posta Kanunu.

5369 sayılı Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği.

İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz.

Diğer Ülke Mevzuatları

U.S. Constitution.

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

The Postal Accountability and Enhancement Act of 2006.

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

Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services.

Notice from the Commission on the application of the competition rules to the postal sector and on the assessment of certain State measures relating to postal services, 98/C 39/02, 6.2.1998.

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

Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services.

İnternet Adresleri

<http://www.agcm.it/eng/index.htm>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.postwatch.co.uk>

<http://www.psc.gov.uk>

<http://www.ptt.gov.tr>

http://undp.un.org.tr/unic_tur/kisa_upu.htm

<http://www.usps.com>

Rekabet Kurulu Kararları

5.6.2001 tarih ve 01-26/252-71 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

31.10.2002 tarih ve 02-66/813-331 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

31.10.2002 tarih ve 02-66/814-332 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

30.1.2003 tarih ve 03-07/74-29 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

21.8.2003 tarih ve 03-58/681-308 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

Danıştay Kararı

8.4.2004 tarih ve 492 sayılı Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararı

Komisyon Kararları

Case No COMP/M.1794, Deutsche Post/Air Express International (DP/AEI)

Case No COMP/M.1410, Deutsche Post/Danzas

Case No COMP/M.2908, Deutsche Post/DHL

Case No COMP/M.1915, The Post Office/TPG/SPPL

Case No COMP/C/38.170-REIMS II

Case No IV/M.102-TNT/Canada Post, Dbp Postdienst, La Poste, PTT Post&Sweden Post

Case No IV/M.843-PTT Post/TNT/GD Express Worldwide

Case No COMP/C-1/36.915-Deutsche Post AG

Case No COMP/35.141-Deutsche Post AG

Case No COMP/37.859-De Post-La Poste

EK I

TANIMLAR¹²⁰

Acele Posta Hizmetleri (Express Mail Service): Alıcısına daha çabuk ulaştırılması istenen ve standart postalardan ayrı olarak dağıtılan mektup postası gönderileri ya da koliler.

Basılmış Kâğıt (Printed Matter): Klişe, kalıp veya negatif kullanılarak baskı bir makine, bilgisayar veya fotoğraf usulü ile kâğıt, karton veya basımda kullanılan diğer bir madde üzerine basılmak, çekilmek veya kopyalanmak suretiyle birbirinin aynı olarak çok sayıda elde edilen baskılara ait; gazete, süreli yayın, kitap gibi mektup postası gönderisi.

Belge Değişimi (Document Exchange): Belirli bir grup içinde, grup üyeleri arasında, daha hızlı dağıtılan gönderiler.

Birinci Sınıf Postalar (First Class Mail): ABD’de ikinci (gazete ve dergiler), üçüncü (reklamlar) ve dördüncü sınıf (kitaplar) postalara göre daha hızlı dağıtılan; posta kartları, mektup, küçük koliler, tasnifi yapılmış gönderilerden oluşan ve 13 ons’un (yaklaşık 400 g) altında ağırlığa sahip gönderiler.

Değer Konulmuş (Sigortalı) Gönderiler (Insured Items): Kaybı ya da hasarı halinde, göndericisi tarafından konulan değer kadar tazminat ödenen mektup postası gönderileri ve koliler.

Direkt Postalar (Direct Mail): Sadece reklam ve pazarlama gibi amaçla, genellikle şirketlerce gönderilen, aynı içeriğe sahip ve belirli sayının üstündeki gönderiler.

Hibrit Posta (Hybrid Mail): Gönderinin alıcıya teslimi sürecinde hem elektronik hem de fiziki olarak nakliyesi/dağıtımı yapılan gönderiler.

Koli (Parcel): Mektup postası haricinde kalan daha büyük ebat ve ağırlıktaki (genel olarak 50 kg’a kadar) gönderiler.

Körlere Özgü Yazılar (Sekogram): Kişisel haberleşme ya da genel nitelikte yazılar içeren körlere özgü işaretleri taşıyan kâğıtlar veya seslendirilmiş kayıtları ihtiva eden mektup postası gönderileri.

Küçük Paket (Small Packet): Ticari değeri olsun veya olmasın, posta işletmesince belirlenen koşullarda (örneğin 2 kg’a kadar ya da boyuta ilişkin şartlar) postaya verilen mektup postası gönderisi.

¹²⁰ Bu bölümün hazırlanmasında, www.ptt.gov.tr ve Bichta (2002)’nin çalışmasından faydalanılmıştır.

Mektup (Letter): Ağzı kapalı zarf içerisinde verilen belirli bir ağırlık sınırına kadar gönderiler ile üzerlerinde haberleşme niteliğinde yazılar bulunan zarfa konulmadan veya ağzı açık zarfla verilen kâğıt veya kart.

Mektup Postası (Letter Mail): Mektup, posta ve tebrik kartı, basılmış kâğıt, küçük paket (koli) ve körlere özgü yazılar gibi ağırlık bakımından belirli sınırların altındaki gönderiler.

Posta ile Yapılan Paket Hizmetleri (Mail Order Parcel Services): Kapıdan kapıya dağıtım hizmeti.

Posta Kartı (Postcard): Dikdörtgen biçiminde kartondan veya kâğıttan yapılmış, boyutları değişebilen mektup postası gönderisi.

Standart Posta (Standard Mail): ABD’de, üçüncü ve dördüncü sınıf postalardan oluşan, belirli bir ağırlık ve sayı sınırının üstündeki gönderiler.

Taahhütlü Gönderiler (Registered Mail): Ayrıca taahhüt ücreti ödenmek kaydıyla, kabulünden alıcısına teslimine kadar kayda tabi tutulan ve kaybı halinde mevzuatta öngörülen kadar tazminat ödenmesini gerektiren gönderiler.

Tebrik (Greeting Card): Resimli kartlar, basılmış kartvizitler, basılmış tebrik ve taziye kartları, bayram ve yılbaşılarında yollanan tebrikler. Üzerine belirli sınırlar dâhilinde yazılar yazılabilir ve belirli ağırlık sınırını aşması halinde “basılmış kâğıt” olarak değerlendirilebilir.

Ücret Alma Makinesi (Franking Machine): Belirlenen esaslara göre, posta ücretlerinin alınmasında kullanılan ve posta pulu yerine gönderi üzerine ücret tatbiki yapan makineler.

Ücret Ödeme Makinesi (Cancelling Machine): Belirlenen esaslara göre, posta ücretlerinin ödenmesinde posta pulu yerine kullanılan, posta ücretini gönderi üzerine damga tatbiki suretiyle yazan ve posta işletmesinin izni ile müşteriler tarafından kullanılan makineler.

Varış Giderleri (Terminal Dues): Bir ülke posta işletmecisinin, diğer bir ülkeden, kendi sınırları dâhilinde dağıtılmak üzere, gelen posta için yaptığı giderler.