



Yayın No DPT:2657

KAMU İHALELERİNDE REKABETİN SAĞLANMASI VE KORUNMASI

**Uğur EMEK
Planlama Uzmanı**

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

KASIM 2002

ISBN 975 – 19 – 3265 - 5 (basılı nüsha)

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

Bu yayın 500 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	V
GİRİŞ	1
I. FİYATLANDIRMA MEKANİZMASI OLARAK İHALE VEYA PAZARLIK USULÜ?	7
II. İHALE TASARIMI	13
II.1. İhale Yöntemleri	14
II.1.1. Tek Nesneli İhaleler	14
II.1.1.1 Artan Fiyat İhalesi	14
II.1.1.2 Eksilen Fiyat İhalesi	15
II.1.1.3 İlk Fiyat Kapalı Teklif Usulü	15
II.1.1.4 İkinci (Tek) Fiyat Kapalı Teklif Yöntemi	16
II.1.2. Çok Nesneli İhaleler	18
II.1.2.1. Ardışık İhaleler	18
II.1.2.2. Eş Anlı İhaleler	20
II.1.3. İkili İhaleler	20
II.2. Satıcı Sözünde Durabilecek mi?	21
II.3. Belirsizliğin Etkileri : Özel ve Ortak Değer İhaleleri	23
II.4. İhale Yöntemlerinin Karşılaştırılması	25
II.4.1. Optimal İhale Tasarımı	26
II.4.2. Asimetrik Oyuncular ve Fiyat Farklılaştırması	28
II.4.3. Royalti Ödemeleri	30

II.4.4. Risk Karşıtı Oyuncular	31
II.4.5. Kar ya da Musibet: Kazancın Adı Ne?	32
III. İHALELERDE REKABET POLİTİKALARI	35
III.1. İhalelerde Rekabeti, Bozucu, Kısıtlayıcı ve Engelleyici Davranışlar	37
III.1.1. İhalelerde Kartel Oluşumu	37
III.1.2. Yıkıcı Fiyatlandırma	40
III.1.3. Pazara Giriş Engelleri	41
III.2. İhalelerde Mekanizma Tasarımı Aşamasında Rekabetin Sağlanması	42
III.3. İhalelerde Rekabetin <i>Ex Post</i> Denetimi	46
III.3.1. İhalelerde Rekabeti Bozucu, Sınırlayıcı Ve Engelleyici Davranışların Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun Karşısında Durumu	47
III.3.2. İhale Uygulamalarında Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu Uygulaması Açısından Politika Öncelikleri	52
IV. İHALE TASARIMINDA PRATİK ÖNERMELER	55
TABLO: 1- REKABETE AÇIK VE KAPALI FAALİYETLERİ KAPSAYAN SEKTÖRLER	59

TABLO :2- KAMU KURULUŞLARININ İHALEYE KONUSU HARCAMALARI	60
TABLO:3- ÜÇÜNCÜ NESİL (3G) CEP TELEFONU LİSANSLARININ, ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE VERİLİŞ YÖNTEMİ	61
TABLO: 4- İHALE YÖNTEMLERİNİN ÖZELLİKLERİ	62
ŞEKİL: 1- İHALE YÖNTEMLERİ	63
KAYNAKÇA	65

ÖNSÖZ

İhale dar anlamıyla bir tahsisat yöntemidir. Nesnenin piyasa fiyatının bulunmadığı ya da belirsiz olduğu durumlarda ihale düzenlemeleri fiyat oluşturma sürecinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu durumlar, bir yere kadar, iktisadi ajanların ihale edilen mala ait bilgiye erişim ve bu malumatı değerlendirmelerindeki farklılıkların neden olduğu malumat ve maliyet asimetrisini içermektedir. İhaleler, tek bir nesneye (örneğin, makine-ekipman, fabrika ve imtiyaz) konu olabileceği gibi homojen nesnelerin (hazinenin borçlanma ihaleleri ve spektrum ihaleleri gibi) çoklu parçaları için de düzenlenebilir.

Ekonomik hayattaki değişimin büyük bir kısmı ihaleler aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Devletler, hazine bonosu satışı, maden işletmeciliği izni ve özelleştirme uygulamaları ile mal, hizmet ve yapım işleri alımlarında, fiyatlandırma mekanizması olarak genellikle ihale uygulamalarını tercih etmektedir. Son dönemlerde, özellikle altyapı sektörlerinde spektrum satışları, elektrik ve telekomünikasyon gibi piyasaların oluşturulması için verilen izinler (lisanslar) ihale ile neticelendirilmektedir. Ayrıca, girdi kullanan ve/veya alt-sözleşmeyle iş yapan özel firmaların sözleşmeleri, ilke olarak, ihaleler neticesinde düzenlenmektedir.

Bu kadar önemli büyüklükteki iktisadi değişime aracılık yapan kamu ihalelerinde ihalelerde etkinliği artırmak kamu tasarrufuna önemli katkılar sağlayacaktır.¹ Etkin bir kamu alımı, talep edilen mal ve hizmeti en ucuz (optimal) fiyattan temin edebilecek tedarikçiyi seçebilmeyi gerektirmektedir. Tedarikçilerin, yolsuzluk, siyasi himayecilik ve rekabeti bozucu davranışları kamu alımlarında etkinlik arayışını olumsuz etkilemektedir.

İhalelerde etkinliği bozan bu karar ve davranışları izole etmek için öncelikle şeffaf, istekliler arasında ayrımcılık yapmayan ve rekabete açık bir ihale tasarımı yapılmalıdır. Daha

¹Şüphesiz özel sektör işletmeleri de mal, hizmet ve yapım işleri alımlarında ihale mekanizmasını kullanabilmektedir. Ancak, özel sektör kuruluşlarıyla karşılaştırıldığında kamu idareleri ihalelerini daha kapsamlı ve ayrıntılı bir kurallar seti çerçevesinde yapmaktadır. Kamu idarelerinin, bu önceden belirlenmiş ayrıntılı kurallar seti neticesinde esnekliklerinin bulunmaması, teklif sahiplerinin etkinlik bozucu olası karar ve davranışlarına stratejik tepki vermesine engel olabilecektir. Diğerlerinin yanı sıra, bu nedenle de özellikli olan kamu ihaleleri çalışmanın ana temasını oluşturmaktadır.

sonra da bu kurallar etkili bir biçimde icra edilmelidir. Bu kuralların icrası bir taraftan ihale kurallarını düzenleyen mevzuat² diğer taraftan da ihalelerde yolsuzluk, siyasi himayecilik ve rekabeti bozucu davranışları düzenleyen mevzuat³ setiyle sağlanmaktadır.

Çalışmada etkin ihale tasarımı için oyun teorisi perspektifinden ihale teorisi gözden geçirilecektir. Öncelikle şeffaf ve rekabete açık bir ihale tasarımı yapılması, diğer bir deyişle ihalelerde rekabetin sağlanması konusu incelenecektir. Daha sonra da ihalelerde rekabetin korunması ihale teorisi ve mevzuat açısından değerlendirilecektir. Çalışma 25/1/2001 tarihinde Rekabet Kurumu Perşembe Konferansı'nda sunduğum *Piyasaların Oluşumunda İhale Düzenlemeleri ve Rekabet Politikaları* ve 8/1/2002 tarihinde Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2002' de sunduğum *Kamu İhalelerinde Etkinlik Arayışında Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun İşlevi* isimli Tebliğlerin gözden geçirilmesi, birleştirilmesi ve genişletilmesiyle ortaya çıkmıştır. Planlama Uzman Yardımcıları sayın Mesut EROL ve Halime Karaosmanoğlu ile Rekabet Uzman Yardımcısı sayın Hakan Bilir'e çalışmanın esasını oluşturan tebliğlerin, DPT Hukuki Tedbirler ve kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanı sayın Osman YILMAZ'a da bu çalışmanın hazırlanması aşamasında yapmış olduğu yorum ve değerlendirmeleri için teşekkür ederim. Aynı zamanda, Perşembe Konferansı ve Hukuk Kurultayında tebliğlerime yöneltilen anonim sual ve yorumlara bu çalışmaya da katkı sağladıkları için burada bir kez daha teşekkür ediyorum. Bu faydalı katkılara rağmen çalışmada yer alan görüşler ve muhtemel hatalar, şüphesiz, tamamıyla bana aittir.

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

Uğur EMEK
Şubat 2002 / ANKARA

² Örneğin, Devlet İhale Kanunu (2886), Kamu İhale Kanunu (4734) ve Özelleştirme Kanunu (4046).

³ Örneğin, Devlet Memurları Kanunu (657), Ceza Kanunu (765), Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu (4422) ve Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054).

GİRİŞ

Özellikle son yirmi yılda, teknolojinin hızlı gelişimi sayesinde, hem dünyada hem de ülkemizde telekomünikasyon, elektrik, sulama ve doğal gaz gibi altyapı sektörlerine özel şirketler ve sermayenin katılımı sağlanmaya çalışılmaktadır. Özel sektörün altyapı sektörüne katılım yöntemleri farklılıklar gösterebilmektedir. Özel sektörün altyapı hizmetlerine katılım farklılıkları yatırımcı, tüketici ve devlet arasındaki risk paylaşımındaki farklılıkları yansıtmaktadır. Altyapı hizmetlerinin sunumunda işletme, ücret toplama, finans ve yapım işleri (riskleri) farklı yöntemlerle özel sektöre aktarılabilir. Örneğin, yap işlet devret projelerinde özel sektör yatırım, işletme ve finansman riskini üstlenmektedir. Elektriğin dağıtım ve perakende satışında ise yatırım, finansman, işletme ve ücret toplama riskinin tamamı devredilmektedir.

Özel sektörün altyapı hizmetlerine katılımının sağlanmasında farklı yöntemler uygulanabilmesine rağmen bu sektörlerle ilişkin yapılan dikey ayrıştırma sonucunda bazı alt sektörlerde hala tekeli gücün bulunuyor olması ortak bir endişeye neden olmaktadır (Bu sektörlerde örnek bir ayrıştırma için Bkz. Tablo:1). Bu sektörlerle giriş serbestisi tanınmasına rağmen bir firmanın iki ve daha çok firmayla karşılaştırıldığında daha ucuz maliyetle üretim yapabilmesi (doğal tekel-elektriğin iletimi ve dağıtımı) ya da devletin münhasır haklar vermesi (yasal tekel-birinci futbol ligi maçlarının naklen yayın hakkı) nedenleriyle bu sektörler önemli ölçüde tekeli güce sahip olmaktadır. Özelleştirme işlemi neticesinde devlet tekelleri özel tekeller haline dönüştürüldüğünde; potansiyel bir istismar tehlikesine karşı endişeler haklı olarak artmaktadır. Devlet ve tüketici arasındaki ilişki ve sorumlulukların sürdürülebilir kılınması; aynı zamanda da özel tekelinin gücünü istismar etmesini önleyebilmek için, altyapı hizmetlerine katılım hakkının rekabetçi bir ihale düzenlemesi ile verilmesi fikri giderek önem kazanmaktadır. İhaleler bazen en düşük tüketim ücreti ya da idare için en yüksek gelir üzerine tasarlanabilmektedir.

İmtiyaz sözleşmesi tasarlanması ve verilmesi esas olarak pazara giriş engelinin bulunduğu tekellerde gündeme gelmektedir. Örneğin Arjantin’de spot piyasalarda ülkemizde de 4628 sayılı Elektrik Piyasaları Kanunu ile ikili anlaşmalar yoluyla rekabete açılan elektrik üretim tesisleri için verilen lisanslarda ihale düzenlemesi öngörülmemektedir.

Aynı zamanda, ekonomik hayattaki değişimin büyük bir kısmı ihaleler aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Devletler, hazine bonosu satışı, maden işletmeciliği izni ve özelleştirme uygulamalarında fiyatlandırma mekanizması olarak genellikle ihale uygulamalarını tercih etmektedir. Son dönemlerde, özellikle altyapı sektörlerinde spektrum satışları, elektrik ve telekomünikasyon gibi piyasaların oluşturulması için verilen izinler (lisanslar) ihale ile neticelendirilmektedir. Ayrıca, girdi kullanan ve/veya alt-sözleşmeyle iş yapan özel firmaların sözleşmeleri, ilke olarak, ihaleler neticesinde düzenlenmektedir.

Bunların yanı sıra ihalelerin en büyük uygulama alanlarından birisi de Devletin mal, hizmet ve yapım işleri alımlarıdır. Kamu alımlarının etkili bir ihale sistemi ile yapılması bütün ülkeler için önemli olmakla beraber, bu ihtiyaç özellikle gelişen ülkelerde önemini daha fazla hissettirmektedir. Çünkü bu ülkelerde hem gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında kamu harcamaları iktisadi faaliyetin önemli bir kısmını oluşturmakta hem de kamu açıklarının makro ekonomi üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır.

Türkiye’de kamu kuruluşlarının mal ve hizmet alımları yaklaşık GSMH’nın yüzde 11-12’si civarındadır (yaklaşık 22-24 milyar ABD doları) (Tablo:2). Ancak, bu rakam değerlendirilirken son yıllarda artan kamu açıkları (ya da kamu kaynaklarının azalması) nedeniyle kamu yatırımlarının GSMH içindeki payının hızla azalması da göz önünde bulundurulmalıdır. Diğer bir deyişle, kamu yatırımlarının iktisadi ve sosyal kalkınmanın gerektirdiği seviyelerde gerçekleşmesi durumunda bu oranların daha yüksek seviyelerde olacağı aşikardır.

Etkin bir kamu alımı, talep edilen mal ve hizmeti en ucuz (optimal) fiyattan temin edebilecek tedarikçiyi seçebilmeyi gerektirmektedir. Tedarikçilerin, yolsuzluk (corruption), siyasi himayecilik (political favouritism) ve rekabeti bozucu davranışları kamu alımlarında etkinlik arayışını olumsuz etkilemektedir.

AB mevzuatı (EC, 1989) DTÖ Kamu Alımları Anlaşması ve ihale literatürü kamu alımlarında idari kararları olumsuz etkileyen (yani vatandaşın parasını heba eden) siyasi himayeciliği önlemek için farklı kurumların ihale uygulamalarının genel ihale kanununa uygunluğunu izleyecek ve ihale taraflarının şikayetlerini soruşturup sonuçlandıracak *merkezi bir idari kurumun oluşturulmasını* tavsiye etmektedir. 4737 sayılı Kamu İhale Kanunu ile böyle bir merkezi ihale kurumu kurulmuştur (m., 53). Ancak, genel ihale kanunu uygulamasını izleyecek merkezi kurumun etkin bir biçimde çalışabilmesi için, “bağımsız”lığının yanı sıra “saydam”, “uzman”, “güvenilir” ve “hesap verebilir” olması gerekmektedir.⁴ Kamu ihalelerine fesat katan yolsuzluk uygulamaları ise Devlet Memurları Kanunu (657), Ceza Kanunu (765) ve Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu (4422) hükümleri çerçevesinde soruşturulmaktadır. Devlet İhale Kanunu'nun (2886) yürütülmesinden sorumlu merkezi uzman bir kurumun birikimi, aynı zamanda yargı kararlarına da yardımcı olabilecektir.

İktisat teorisi açısından bakıldığında, ihaleler iyi tanımlanmış bir ekonomik ortam oluşturduğundan iktisat literatürüne -özellikle de enformasyon asimetrisi perspektifinden oyun teorisine- önemli bir sına alanı sağlamaktadır. Tekelci/oligopolcü fiyatlandırma ve optimal ihale mekanizması arasında yakın ilişki ve benzerlikler bulunmaktadır.

İhale dar anlamıyla bir tahsisat yöntemidir. Nesnenin piyasa fiyatının bulunmadığı ya da belirsiz olduğu durumlarda ihale düzenlemeleri fiyat oluşturma sürecinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu durumlar, bir yere kadar, iktisadi ajanların ihale edilen mala ait bilgiye

⁴ 4734 sayılı Kanunla kurulan KİK'nın, en azından hukuki bazda bu özelliklerle donatıldığını söylemek kolay değildir. Ancak, doğal olarak Kurulun oluşumu ve işleyişi zaman içerisinde kendisini gösterecektir.

erişim ve bu malumatı değerlendirmelerindeki farklılıkların neden olduğu malumat ve maliyet asimetrisini içermektedir. İhaleler, tek bir nesneye (örneğin, makine-ekipman, fabrika ve imtiyaz) konu olabileceği gibi homojen nesnelere (hazinenin borçlanma ihaleleri ve spektrum ihaleleri gibi) çoklu parçaları için de düzenlenebilir.

Bazen tek bir alıcı bir grup satıcıdan mal almak isteyebilir. Ya da tek bir satıcı bir grup alıcıya bir şeyler satabilir. Teorik açıdan bakıldığında, alıcı tekeli (monopson) bazı değişkenlerin işaretlerinin değiştirilmesiyle satıcı tekeli (monopol) ile benzerlikler göstermektedir. İhale düzenlemeleri hem satış hem de alış işlemleri için kullanılmaktadır. İhale deyimini kullanıldığında ilk akla gelen Devlet İhale Kanunu⁵ (DİK) ve Kamu İhale Kanunudur (KİK). Ancak, yukarıda söz edildiği gibi ihale uygulamaları kamunun varlık satışında da önemli bir rol oynamaktadır. Diğer taraftan ihale teorisi önemli ölçüde monopol ve oligopson arasındaki stratejik ilişkiyi incelediğinden bu çalışmada da esas olarak tekelci satıcının nesne satışı incelenecek; ancak, zaman zaman da monopson ile oligopol arasındaki ilişkiye konu alan kamu alımlarına değinilecektir.

Etkin ihale tasarımı için oyun teorisi perspektifinden ihale teorisinin gözden geçirildiği çalışmanın birinci bölümünde fiyatlandırma yöntemi olarak ihale ve pazarlık usulü karşılaştırılmaktadır. İkinci bölümde farklı ihale usulleri ve değişen şartlarda bu ihale

⁵ Türkiye’de özelleştirme ihaleleri 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu çerçevesinde yapılmaktadır. Bunun dışında devletin varlık satışları 2886 Devlet İhale Kanunu ile yapılmaktadır. Kamu alımları ise 4/1/2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) ile yapılmaktadır. KİK’nın yürürlüğe girmesinden önce DİK hem kamu alımlarını hem de kamu satımlarını düzenlemekteydi ve adının içinde de *ihale (auction veya tendering)* kelimesi yer almaktaydı. Oysa, KİK sadece kamu alımlarını düzenlemeyi amaçlamaktadır. Kamu satışları için Devlet İhale Kanunu halen yürürlükte. Bu durumda özdeş isimli (Devlet İhale Kanunu ve Kamu İhale Kanunu) iki tane kanun yürürlükte bulunmaktadır (İngilizcesi “auction” olan ihale kavramı Latince “artmak” anlamına gelen “augere” teriminden türetilmiştir). Ayrıca, adı ihale olan bir kanunun (KİK) *pazarlık ve doğrudan temin* gibi farklı fiyatlandırma usullerini de düzenlemesi bir çelişki içermektedir. Bu nedenlerle kamu alımları ile ilgili bir kanunun adının daha genel bir biçimde *Kamu Alımları Kanunu* (Public Procurement Law) olarak isimlendirilmesi daha doğru olacaktır.

yöntemlerinin karşılaştırmalı avantaj ve dezavantajları incelenmektedir. Üçüncü bölümde ihalelerde rekabetin sağlanması ve korunması konuları değerlendirilmekte, dördüncü bölümde de ihale tasarımcılarına pragmatik önermelerde bulunmaktadır.

I. FİYATLANDIRMA MEKANİZMASI OLARAK İHALE VEYA PAZARLIK USULÜ?

İmtiyaz ile verilen özel haklar genellikle sınırlı bir zaman dilimini içermektedir. Böylece, idare işi süresi sonunda (sözleşme şartlarına göre bazen süresi bitmeden) devir alabilir ya da yeniden ihale edebilir. Bu sayede idare özel tekelin istismar riskine sınırlama getirebilir. Bu çalışmada, piyasaların oluşumu tanımlanırken imtiyaz kavramı idarenin sahip olduğu tekeli mülkiyet haklarının sınırlı bir süre için özel sektöre devri şeklinde nitelendirilmektedir.⁶ Zaman sınırlamaları önceden belirlenebileceği gibi, imtiyazlı işin ekonomik performansının bir fonksiyonu olarak da tayin edilebilir. Ayrıca, idare bu izinleri taktir hakkına istinaden geri alıp, iptal edip ya da yenileyebilir.

İmtiyaz sözleşmelerinin niteliği ve etkin bir şekilde nasıl verileceği hususu literatürde tartışmalı bir konudur. Bu görüşlerden birincisine göre imtiyaz sözleşmeleri malzeme alımı veya taahhüt işi verilmesinden esaslı farklılıklar içermektedir. Çünkü, imtiyaz sözleşmeleri bir defalık alım dışında; idare, yatırımcı ve tüketici arasında uzun süreli bir ilişki tesis etmektedir. Bu nedenle, idare değişen koşullara göre, imtiyaz sahibini görevlendirecek kuralları belirleme konusunda da taktir hakkına sahip olmalıdır. İkinci görüş ise, istisnai haller hariç olmak üzere, imtiyaz sözleşmelerinin de idarenin diğer işleri gibi rekabetçi usullerle verilmesini savunmaktadır. Klein (2000) imtiyaz sözleşmelerinin evlilik sözleşmelerine benzetildiğinden hareketle iki görüşü şu şekilde değerlendirmektedir. *“Başarılı bir evlilik için damat adaylarının çokluğu ve başlık parasının büyüklüğü gerekli olsa bile yeterli değildir”*. Bu benzerlik geleneksel Fransız imtiyaz sistemi savunucuları tarafından kullanılmaktadır. Bu yaklaşım, imtiyazın tanımı, verilmesi ve genel kurallardan ne ölçüde muaf tutulacağı konusunda idareye geniş taktir yetkisi vermektedir. Türk hukukuna göre de idare, imtiyaz sahibinin mali ve teknik yeterliliğini daha iyi değerlendirebilmek için

⁶ Son zamanlarda iktisat yazınında “imtiyaz” (concession) kavramının karşılığı olarak “franchise” terimi de kullanılmaya başlanmıştır. İmtiyaz, doğal tekel ve regulasyon ilişkisi konusunda ayrıntılı bir değerlendirme için Bkz. Emek (2000).

iş rekabetçi bir ihale yöntemi yerine kendi belirleyebileceği (authorization-görevlendirme) bir işletmeciye verebilir. Nitekim, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti işlerinin özel sektör şirketlerince yerine getirilmesini öngören 3096 sayılı Kanun rekabetçi bir ihale sistemi yerine idareye taktir hakkı bırakarak Fransız sistemi gibi görevlendirme usulünü benimsemiştir. Karşı görüş ise Alman kültüründen gelen bir deyiş ile açıklanmaktadır. “*Uzun süreli bir taahhütte bulunacaklar öncelikle daha iyi bir eş-ortak bulamayacağını test etmelidir*”. Bu deyiş, imtiyaz sözleşmelerinin tasarımına taşıdığımızda ise test etme mekanizması olarak ihale düzenlemeleri gündeme gelmektedir.

Etkin bir ihale tasarımı imtiyaz sözleşmesi düzenlemelerinde idareye yardımcı olabilir mi? İmtiyaz sözleşmeleri doğal tekel hizmetlerini düzenlediğinden; tekelci sektörlerde de giriş engeli bulunduğundan *pazar içi rekabeti* sağlamak mümkün değildir. Chadwick (1859) ve Demsetz (1968) doğal tekellerde *pazar için rekabetin* tesisi için ihale mekanizmasını önermektedir. Bunun da ötesinde Chadwick-Demsetz uzun süreli imtiyaz sözleşmelerinde başlangıç ihale teklifleri zaman içinde geçerliliğini yitireceğinden, belirli zaman dilimleri içinde imtiyazlı işin yeniden ihale (re-auction) edilmesini önermektedir.⁷

⁷ Demsetz (1968)'in iddiasına karşı, Joskow (1998) pazar için rekabetin, servis kalitesinin iyi tanımlandığı; hizmet süresinin kısa süreli ve batık maliyetin düşük olduğu; varlıkların belirli bir coğrafi alana ait olmadığı; sözleşme bitiminde varlık değerlemesinin kolay olduğu atık toplama, itfaiye ve ambulans gibi yerel hizmetler için geçerli olabileceğini; ancak diğer sektörlerin gene de düzenlenmesi gerektiğini ileri sürmektedir.

Baumol (1982) tekelci bir yapı bulunsa bile *batık maliyetin (sunk cost)* olmadığı sektörlerde *rekabet baskısının* (contestable markets) olabileceğini ileri sürmektedir. Baumol (1982)'un ileri sürdüğü rekabet baskısı yaklaşımının temel varsayımı batık maliyetin sıfır olmasıdır. Ağ sanayilerinde tanımı gereği, batık maliyetin yüksek olması nedeniyle *rekabet baskısı* yaklaşımının geçerli olamayacağı açıktır.

Kanaatimizce, statik ve dinamik etkinlik adına; doğal tekel hizmetlerinin sunumunda; özel sektöre imtiyaz sözleşmelerinin ihale yöntemiyle verilmesi ve bu sektörlerde teşebbüs davranışlarının ise devlet tarafından gene de düzenlenip denetlenmesi gerekmektedir.

Mal ve hizmetlerin standart olmadığı durumlarda (üretimi sınırlı olan mallar-sanat eserleri ve imtiyaz sözleşmeleri) ya da piyasa fiyatları istikrarsız bir yapı arz ettiğinde (balıkçılık gibi çabuk bayatlayan ve arz ve tüketim zamanlarının değişken olduğu alanlar) *etiket fiyatları ve pazarlık usulü* yerine rekabetçi ihale yöntemleri daha etkin sonuç vermektedir. İhale teorisinin önemli bir bölümü ihale yönteminin pazarlık usulünden daha etkin sonuçlar verdiği görüşünü desteklemektedir (Bulow ve Klemperer, 1996; Milgrom, 1989).⁸

Bir satıcı kendisine değeri 100 TL olan bir nesneyi, bu nesneye sırasıyla 170 ve 200 TL veren iki alıcıya ihale yöntemiyle satarsa; denge teorisi malın en az $(170+\epsilon)$ TL'ye satılabileceğini öngörmektedir. Nesnenin yeniden satılabilmesi söz konusu ise nesneye $(170+\epsilon)$ TL değer veren $[200-(170+\epsilon)] = 30-\epsilon$ TL'lik rantı nesneyi yeniden satarak paylaşmak isteyeceğinden denge fiyatı $[185 - (\epsilon/2)]$ TL olacaktır. Böylece hem sonuç Pareto etkin olacak hem de satıcı iyi bir gelir elde edecektir. İhale yerine pazarlık yöntemi benimsenmiş olsaydı; satıcı, yüksek teklif sahibi ile yapacağı pazarlık sonucunda kazancını, en iyi ihtimalle, ikiye bölmeyi beklerdi. Böylece denge fiyatı 150 TL' de oluşurdu. Tarafların anlaşmaya varamaması durumunda ise satıcının gelirinin bir kısmını kaybetmesi de ihtimal dahilinde olurdu (Milgrom, 1989).

Cep telefonu piyasalarında lisansların verilmesindeki pazarlık usulü, *güzellik yarışması* (beauty contest) olarak isimlendirilmektedir. *Güzellik yarışması* yöntemiyle idareler, teklif sahiplerinin planlanan hizmetleri, görüşme ücretleri ve faaliyete geçme süreleri gibi kriterleri göz önünde bulundurarak imtiyaz (lisans) vermektedir. Diğer bir deyişle, güzellik yarışması yöntemiyle idareler tüketiciye en düşük görüşme ücreti ile altyapıya daha fazla yatırımı garanti eden ve yaratıcılığa önem veren teklif sahiplerine lisans

⁸ Amerikan mevzuatında şirket devralmalarında; hisselerini satacak şirketin ihale yerine pazarlık usulü ile satış yapabilmesi için, pazarlık usulünün şirket ortaklarına ihale mekanizmasına göre daha fazla gelir getireceğinin iktisaden araştırılması gerekmektedir. Örneğin, 1993 yılında Delaware mahkemesi bir şirket hisse satışı devrinde pazarlık usulü ile yapılan satışı reddederek ihale yapılmasını öngörmüştür (Bulow ve Klemperer, 1996).

tahsis etmektedir. Güzellik yarışmasının tam detayları her bir ülke ve vaka için değişiklik arz etmekle beraber, ortak özelliği idarelere geniş taktir yetkisi vermesi ve idarelerin sosyal refah adına imtiyaz sözleşmelerinde gereken düzeltmeleri yapabilme yetkisinin bulunmasıdır. İmtiyaz işlerinde görevlendirmenin güzellik yarışmasıyla yapılmasını savunanların ihale mekanizmasına karşı çıkmalarının temel gerekçelerinden birisi; ihale mekanizmasının gereksiz yere yüksek fiyatlar üretmesi ve imtiyaz sözleşmesi maliyetinin yüksek kullanıcı fiyatı olarak tüketicilere yansıtılmasıdır.

Yukarıda da söz edildiği gibi, güzellik yarışmasının esas özelliği etkin bir sonuç alabilmek için idarenin pazarlık gücünü artırmasıdır. Ancak, pazarlık usulü yerine açık, adil, rekabetçi ve güvenilir ihale kurallarının net bir biçimde belirlenmesiyle idareler firmalardan sadece yüksek gelir değil aynı zamanda toplumsal refah adına optimal teklifi de alabilir. İhale teorisinin yanı sıra ülke uygulamaları da bu görüşü desteklemektedir. Üçüncü nesil cep telefonu lisanslarının tahsisinde 14 ülke güzellik yarışması yöntemini 21 ülke ihale mekanizmasını tercih etmiştir (Tablo:3).

Klemperer (2000b ve 2000c) başarı için ihale tasarımının ayrıntıları önemli olmakla beraber, imtiyaz görevlendirmelerinde pazarlık usulü yerine ihale mekanizmasının seçilmesinin, genelde, daha iyi bir sonuç vereceğini ileri sürmektedir. Birinci olarak, iyi tasarlanmış bir ihale, nesneyi kendisine en çok değeri veren istekliye tahsis etme olasılığı en yüksek tahsisat yöntemidir. İdarelerin rakip firmaların iş planlarını değerlendirme kapasitelerine güvenmek yerine, isteklileri nesneye verdikleri gerçek değeri teklif etmeye zorlayacak bir ihale tasarımını kullanmak daha iyi (etkin) sonuç verecektir. Diğer bir deyişle, ihaleler idarelerin ulaşamadığı bilgileri ortaya çıkarıp kullanma işlevi de görmektedir. İkincisi, idareler imtiyazlı işleri optimal şartlar altında doğru firmalara tahsis edecek bilgiye erişebilse bile; taktire bağlı böyle bir tahsisat süreci, gerçekte olmasa bile, sonucun toplum tarafından yolsuzluk veya istismar şeklinde algılanmasına neden olacaktır. Üçüncü olarak, imtiyazlı işlerin ihale ile verilmesi devletin piyasa koşullarında belirlenen bir gelir elde etmesini sağlayacaktır. Oysa, pazarlık ile tahsis edilen bir imtiyaz sonucunda devlet gelir

kaybına uğrayabilecektir. Dördüncüsü, imtiyazlı işleri (lisansları) alan firmaların, hizmeti müşterilerine pahalı sunacağına kesin bir geçerliliği bulunmamaktadır. Örneğin, müteahhitlerin evleri, arsa fiyatlarından bağımsız olarak piyasa koşullarına göre sattıkları gibi, imtiyazlı hizmeti sunan firmalar da hizmeti imtiyaz lisansının elde edilme maliyetinden bağımsız olarak piyasa koşulları çerçevesinde oluşacak fiyattan sunacaktır. Özellikle de yüksek enflasyon ve makroekonomik istikrarsızlar ile yaşayan gelişen ülkeler de uzun süreler için⁹ fiyat garantisi verilebilmesinin iktisadi bir rasyoneli bulunmamaktadır (Klemperer, 2000b ve 2000c).

İmtiyaz sözleşmelerinde ihale mekanizmasından beklenen sadece idareye yüksek gelir elde etmek değildir. İmtiyaz işlerinin ihale tasarımı yüksek gelirin yanı sıra;

- a) mevcut kaynakların optimum etkinlikte kullanımını,
- b) hizmetin sunumunda etkili ve sürdürülebilir bir rekabeti,
- c) devlet, yatırımcı ve tüketici için ekonomik değeri tam anlamıyla tesis edecek bir piyasa yapısını,

hedeflemelidir. Satıcı neyi satacağını (malını iyi tanımalı); kime satacağını (müşterisini tanımalı); ve ne zaman satacağını iyi bilmelidir (içinde bulunduğu konjonktürü tanımalıdır).

Lisans satışlarında rekabet hem ihaleye daha fazla katılımcının katılımı açısından (pazar için rekabet) hem de lisansları alan firmaların pazarda gösterecekleri faaliyet için (pazar içi rekabet) bir arada düşünülmelidir. Bu çerçevede, bir taraftan ihalelere katılım mümkün olduğunca artırılmalı diğer taraftan da lisansların verildiği pazarda yoğunlaşmaya izin verilmemelidir.

⁹ Türkiye'de imtiyaz sözleşmeleri, kural olmamakla beraber, genellikle 25 yıl için düzenlenmektedir.

Erkinlik ise lisansları en iyi iş planı olan isteklilere verebilmek şeklinde anlaşılmalıdır. Daha iyi bir iş planı olan istekli lisansa daha fazla değer vereceğinden, ihale tasarımcılarının amacı lisansı kazanan firmaların değerleri toplamını artırmak olmalıdır. İhalelerde etkinliği artırmak, diğer bir deyişle lisansları kendisine en yüksek değeri veren istekliye vermek aynı zamanda kamu gelirlerinin artırılmasına da yardımcı olacaktır.¹⁰

¹⁰ Çalışmanın geri kalanında karışıklığa neden olamamak için bu noktada ihaleye konu nesnenin değeri (value, “V”) ile nesneye teklif edilen fiyat (bid, “b”) arasındaki farkın altının çizilmesi gerekmektedir. Nesnenin değeri ile teklif fiyatı arasındaki fark isteklinin karını oluşturmaktadır. Bu nedenle istekliler “b” yi mümkün olduğunca düşük tutmaya çalışacak; ihaleyi düzenleyenler de “b” yi mümkün olduğunca artırmaya çalışacaktır.

II. İHALE TASARIMI

Değişimin sürekli olduğu piyasalarda, işlemin niteliği hakkında taraflardan birisi genellikle diğer tarafın bilmediği malumata (information) vakıftır. Bilginin bu tür asimetrik paylaşımı iktisadi faaliyetlerde yaygın bir olgudur. Örneğin çalışanın faaliyetleri çalıştıran tarafından iyi denetlenemediği durumlarda işçi-patron ilişkisinde; şirketlerde hissedar ve yönetici arasında; sigorta şirketi ve sigortalanan arasında; düzenlenen firma ve düzenleyici kurum arasında; sosyalist firma ve merkezi planlı arasında; imtiyaz sözleşmelerinde olduğu gibi, malın değeri belirsiz olduğu durumlarda, alıcı ve satıcı arasında bilgi asimetrik paylaşılmaktadır.

Mikroiktisat teorisindeki son gelişmeler, önemli ölçüde, asimetrik bilgi seti altında stratejik davranışın modellenmesi üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu gelişmelerin önemli bir bölümünü de ihale teorisi oluşturmaktadır. Nitekim Colombia Üniversitesinden William Vickrey 1961 yılında Journal of Finance'de yayımlanan öncü makalesiyle (Counterspeculation, Auctions and Competitive Sealed Tenders), 1996 Nobel Ekonomi Ödülünü Cambridge Üniversitesinden Jim Mirlees ile "*Asimetrik Malumat Koşullarında Müşevviklerin İktisadi Teorisi*" (Economic Theory of Incentives Under Asymmetric Information) alanında paylaşmıştır. 2001 Nobel Ekonomi Ödülü ise "*Malumatın Asimetrik Olduğu Piyasalar*" (Markets with Asymmetric Information) alanında George Akerlof, Michael Spence ve Joseph Stiglitz'e verilmiştir. İhale modelleri malumat asimetritlerinin bulunduğu durumlarda fiyat sisteminin daha iyi anlaşılması için net olarak tanımlanmış sualler seti ve bunların sınanmasını sağlamaktadır.

İhale teorisi hem pozitif hem de normatif özelliklere sahiptir. Teorinin sağladığı sonuçlar pek çok soruyu cevaplandırmaktadır. Monopol açısından, satış mekanizmasının en iyi yöntemi nedir? Satıcı muhammen bedel (reserve price) uygulamalı mıdır? Uygularsa, miktar ne seviyede olmalıdır? Satıcı, alıcılar arasında fiyat farklılaştırmasına gidebileceği bir ihale tasarımı yapabilir mi? Satıcının kaybeden teklif sahiplerinden ödeme talep etmesi

çıkarmaya mıdır? Ödemenin teklif fiyatının yanı sıra nesnenin gerçek değeri ile ilişkili başka bir şeye de (royalti) dayalı olması uygun mudur? Satıcı nesnenin gerçek değeri hakkında sahip olduğu malumatı oyunculara duyurmalı mıdır? Satıcı teklif sahipleri arasındaki anlaşmaya (collusion) karşı ne yapabilir? Çalışmanın geri kalanında bu tür sorulara cevap aranmaya çalışılacaktır.

II.1.İhale Yöntemleri

Vickrey (1961) izlenerek tek nesneli ihaleler dört ana başlık altında toplanabilir. Tablo:4’ de bu ihale yöntemlerinin kendi kuralları, oyuncuların teklif stratejileri ve kazanımlarına (pay-off) yer verilmektedir. Şekil 1’de de bu ihale yöntemleri kendi kurumsal yapıları çerçevesinde toplu olarak gösterilmektedir.

II.1.1. Tek Nesneli İhaleler

II.1.1.1 Artan Fiyat (İngiliz) İhalesi

Artan fiyat ihalesinde bir oyuncunun hakim stratejisi, kendi değerine ulaşmaya kadar bir önceki en yüksek değer için bir miktar (ϵ) üzerine çıkıp; kendi değerine gelindiğinde oyundan çıkmaktır. Oyuncu nesneyi, her zaman için kendi değerinin altında mümkün olan en düşük fiyattan almayı isteyeceğinden, strateji optimaldir. Teklif verme süreci ikinci en yüksek değerli oyuncunun teklifine ulaşınca sona ermektedir. Teklifler, satıcının fiyat artışlarını ilan etmesiyle yapılabileceği gibi alıcıların kendi teklif artışlarını duyurmasıyla da yapılabilir; ya da ihale alıcıların sadece cari en iyi teklifi görebildikleri elektronik bir ortamda düzenlenebilir. Bu yöntemde satıcı en yüksek cari fiyat üzerinde artırılması gereken tutar için asgari bir seviye koyabilir. Artan fiyat ihalesinin en önemli özelliği, oyunun her hangi bir aşamasında, oyuncuların cari en iyi teklif hakkında malumat sahibi olmasıdır.

II.1.1.2 Eksilen Fiyat (Dutch) İhalesi

Eksilen fiyat ihalesi artan fiyat yönteminin tam tersidir. İhaleyi düzenleyen başlangıç fiyatından itibaren, bir oyuncu cari fiyatı kabul edene kadar fiyatları indirmektedir. Eksilen fiyat ihalesi Hollanda'da gül, İsrail'de balık, Kanada'da da tütün satışında kullanılmaktadır.

II.1.1.3. İlk Fiyat Kapalı Teklif Usulü

İlk fiyat kapalı teklif yönteminde potansiyel alıcılar kapalı tekliflerini sunmakta ve en yüksek teklifi veren, teklif fiyatından ihaleyi kazanmaktadır. Artan fiyat ihalesi ile ilk fiyat kapalı teklif yöntemi arasındaki temel fark; birincisinde oyuncuların rakiplerinin tekliflerini gözlemleyebilmesi ve kendi tekliflerinde değişiklik yapabilmesidir. Oysa, ikinci yöntemde her oyuncu sadece bir teklif verebilmektedir.

Diğer taraftan, eksilen fiyat ihalesi ile ilk fiyat kapalı teklif usulü, strateji ve denge seviyesi olarak bire bir örtüşmektedir. Stratejik dengenin eşit olmasının nedeni ise her iki yöntemde de ihale sürecinde oyunculara ait malumatın ifşa edilmemesidir. Malumat ihale sürecinin sonunda açıklanmakta o vakitten sonra da her hangi bir oyuncu davranışını değiştirebilmek için zamanlama açısından geç kalmış olmaktadır. İlk fiyat ihalesinde oyuncunun teklifi; eksilen fiyat ihalesinde de eksiltmeyi kesen fiyat piyasadaki en yüksek değeri yansıtmadığı durumlarda, pareto optimalinden uzaklaşılacaktır. Yöntemin en çok kullanıldığı alan kamu alımları sözleşmeleridir.

Çoklu nesnelerin (multiple units) satışında bu yöntem *farklı fiyat ihalesi* (discriminatory auction) olarak isimlendirilmektedir. Kapalı teklifler en yüksekten düşüğe doğru sıralanmakta, ihale edilen nesneler en yüksekten başlayarak arz tüketilesiye kadar dağıtılmaktadır. Böylece, ihale sonucunda oyuncular arasında, oyuncuların teklif ettikleri fiyatlara göre fiyat farklılaşması yapılmaktadır.

Şekil 1.c de yer alan tek yıldızlı (*) fiyat tek nesnenin satışında ihaleyi kazanan en yüksek fiyattır. Şekil 1.e' de yer alan iki yıldızlı (**) fiyatlar ise arzın tüketilme seviyesine kadar oyuncular arasında tahsisatı gösteren fiyatlardır.

II.1.1.4. İkinci (tek) Fiyat Kapalı Teklif (Vickrey) Yöntemi

Bu ihale türünde de, yarışmacılar birbirlerinden habersiz ve bağımsız olarak kapalı zarflar içinde tekliflerini vermektedir. Ancak, *ihaleyi en yüksek fiyatı veren yarışmacı kazanmakta, fakat en yüksek ikinci fiyatı ödemektedir*. Tablo 1.d' de tek yıldız (*) ile gösterilen fiyat tek nesneli bir ihalede işi kazanan en yüksek ikinci fiyatı göstermektedir.

İkinci fiyatın çok nesneli ihalelere uyarlanması ise *tek fiyat ihale yöntemi* (uniform price auction) olarak isimlendirilmektedir. İhalenin tek fiyat olarak nitelendirilmesinin nedeni, kazanan bütün oyuncuların aynı fiyatı ödemesidir. Şekil 1.f'de iki yıldız (**) ile gösterilen fiyat malın arzını tüketen en son fiyattır. Tüm oyunculara teklifleri miktarında nesnenin tahsisatı yapılır; ancak ihaleyi kazanan bütün oyuncular malın marjinal tüketimi için ödenen fiyatı öder.

Colombia Üniversitesinden William Vickrey'in 1961 yılında Journal of Finance'de yayımlanan *öncü* makalesinden (*Counterspeculation, Auctions and Competitive Sealed Tenders*) sonra bu ihale türü *Vickrey İhalesi* olarak da isimlendirilmiştir. Yukarıda da söz edildiği gibi, William Vickrey bu makalesiyle, 1996 Nobel Ekonomi ödülünü Cambridge Üniversitesinden Jim Mirlees ile "*Asimetrik Enformasyon Koşullarında Müşevviklerin Ekonomik Teorisi*" (Economic Theory of Incentives Under Asymmetric Information) alanında paylaşmıştır. Ödülü aldıktan üç gün sonra vefat eden Vickrey'in çalışmasının pratik olarak uygulaması pek yaygın olmasa da teorik yönünün çekiciliği nedeniyle literatürde üzerinde bir çok çalışma yapılmıştır.

Vickrey'in modelinde *birinci olarak* denge stratejileri gerçeği yansıtacak (truth-revealing) ve hakim (dominant) stratejiler olacaktır. Stratejisi dominant olduğu için, oyuncuların diğer yarışmacıların niyetlerini anlamak için analiz yapmalarına ve/veya bilgi toplamalarına gerek kalmayacaktır. *İkincisi*, denge seviyesinde ihale daima ve tamamen ekonomik etkinliği sağlayacaktır. Diğer bir deyişle en yüksek teklife ya da düşük maliyete sahip yarışmacı ihaleyi kazanacaktır. *Üçüncüsü de*, yarışmacılar tekliflerini birbirinden bağımsız verebildiği sürece dört ihale tipinde de ihaleyi açanın beklediği gelir seviyesi denge davranış biçimiyle aynı olacaktır.

Rothkoph ve diğerleri teorik avantajlarına rağmen pratikte Vickrey tipi ihalelerin az uygulanmasını iki nedene bağlamaktadır. *Birincisi*, yarışmacılar ihaleyi açan tarafından aldatılacaklarını düşünmektedir. Diğer bir deyişle, ihaleyi açanlar hayali ikinci en yüksek fiyatlarla yarışmacıları daha yüksek teklif vermeye zorlayabilecektir. Potansiyel yarışmacılar, aldatılma korkusuyla teklif vermekten kaçınabilecektir. *İkincisi de*, Vickrey'in modeli ihaleyi diğer gelişmelerden izole etmektedir. Oysa ihale izole bir olay değildir. Tekliflerin doğru maliyeti yansıması bir taraftan yarışmacıların teknolojileri konusunda rakiplerine şirket bilgisi aktarılmasına neden olacak diğer taraftan da maliyet/karları konusunda daha sonra sözleşme imzalayacağı gruplara (işçi sendikaları, girdi sağlayıcıları vb) bilgi ve pazarlık gücü sağlayacaktır. Böylece pazarlık gücünün kaybolması riski de potansiyel yarışmacıları ihaleye girmekten alıkoymaktadır.

Tek nesneli ihalelerde *ilk fiyat* ile *eksilen fiyat* yöntemlerindeki denge gelir seviyesi benzer; *artan fiyat* ile *ikinci fiyat* yöntem denge gelir seviyeleri pek çok koşul altında eşit olduğu için iki grup ihale yöntemi sırasıyla *ilk fiyat* ve *ikinci fiyat* ihale yöntemi olarak isimlendirilmektedir.

II.1.2. Çok Nesneli İhaleler (Multiunit Auctions)

İhale teorisi önemli ölçüde dikkatini bölünemez tek nesnenin satışı üzerine yoğunlaştırmıştır. İsteklilerin sadece tek nesneyi elde etmek istedikleri durumlar haricinde, çoklu nesnelerin satışına ilişkin çalışmalar daha az gelişmiştir. Ancak, son zamanlarda özellikle hazine bonosu ihaleleri ve spektrum haklarının satışı konusunda çok nesneli ihalelere ilişkin literatür hayli aktif bir biçimde gelişmektedir (Feldman ve Mehra, 1993; McMillan, 1994; Das ve Sundaram, 1997; Milgrom, 1998; Binmore ve Klemperer, 2001; Emek, 2001d).

II.1.2.1. Ardışık İhaleler (Sequential Auctions)

Çoklu nesnelerin satışı söz konusu olduğunda ardışık ihaleler olağan uygulamadır. İsteklilerin birden fazla ünite ile ilgilenmediği ve her bir ünitenin homojen olduğu nesnelerin satışında ardışık ihaleler kullanılabilir. Ardışık ihale yönteminde nesnenin her bir ünitesi sırayla ihale edilmektedir. Diğer bir deyişle bir ünitenin satışı tamamlandıktan sonra, bir diğer ünitenin satışına geçilmektedir. Genellikle de, bir önceki ünitenin satış fiyatı bir sonraki ihalenin muhammen bedeli olarak kullanılmaktadır.¹¹

Ardışık ihalelerin en büyük avantajı idari açıdan basit olmasıdır. Ayrıca, istekliler hangi ünitenin kime gittiğini ve nesnenin kalan ünitelerinin ne olduğunu bilmek imkanına sahip bulunmaktadır. Ardışık ihalelerin en büyük sorunu alternatif stratejileri uygulama olanağını elimine ederek uygun ünitelerin toplamasına engel olmasıdır.¹² İstekliler teklif

¹¹ Örneğin, 2000 Mayıs'da Türkiye'de yapılan iki adet GSM 1800 MHz lisans ihalesi ardışık ihale yöntemidir. Birinci lisansın ihale bedeli ikinci lisansın muhammen bedeli olarak uygulanmıştır. Birinci lisansı kazanan fiyat çok yüksek olduğu için, diğer katılımcılar ikinci lisansın ihalesine teklif vermemiştir.

¹² Örneğin isteklilerin birden fazla üniteye sahip olabilmelerine izin verildiği spektrum ihalelerinde istekliler kendilerince uygun sayılabilecek bölgeleri kapsayan bir lisans seti için teklif verebilmektedir. Özellikle ABD'de spektrum hacmi çok düşük tutulmakta ve istekliler farklı bölgeleri göz önünde tutarak kendilerine optimal bir spektrum seti sağlayabilmektedir. McMillan (1994) spektrum haklarının satıldığı ardışık ihalelerde etkinliği

verme süreci devam ederken nesnenin sonraki ünitelerine verilen tekliflerin ışığında ilk ünitelere verdiği değeri gözden geçirebilmeyi de isteyebilecektir. Ancak, ardışık ihalelerde bu imkan bulunmamaktadır.

II.1.2.2. Eş Anlı İhaleler (Simultaneous Auctions)

Eş anlı ihalelerde istekliler nesnenin her bir olası ünitesi için fiyat listesi teklif etmektedir (örneğin, hazine bonolarının belirli bir hacmi için teklif verilebilir). Tekliflerin tekrar edilerek verilebildiği eş anlı ihaleler isteklilere teklif verme sürecinde ortaya çıkan enformasyonun avantajını kullanabilme imkanını verebilmektedir. Örneğin, spektrum haklarının satışının yapıldığı eş anlı ihalelerde, istekliler teklif verme sürecinin sonraki aşamalarında önceden planladıkları toplam lisans setini değiştirebilme imkanına sahiptir. Bu ihale yönteminde istekliler teklif verme sürecinde düşündüklerinin üzerinde değer verilen bölgelerden oluşan lisans setinden vazgeçerek, yeni bir lisans seti için teklif verme esnekliğine sahip bulunmaktadır. Bu esnekliği ile eş anlı ihaleler, ardışık ihaleler ile karşılaştırıldığında uygun lisans seti oluşturmak adına daha etkin bir sonuç verebilmektedir.

Ayrıca, lisans seti oluşturmanın mümkün olmadığı, diğer bir deyişle her bir isteklinin sadece tek bir lisansa sahip olabileceği spektrum haklarının satışlarında da eş anlı ihale yöntemi kullanılabilir. Çünkü, spektrum hacmi belirlenirken hepsini eşit olarak bölmek, teknoloji gereği mümkün ve/veya etkin olmayabilir. Bu durumlarda istekliler ihalenin farklı aşamalarında daha büyük veya küçük hacimli lisanslar için teklif vererek, stratejilerini değiştirme imkanına sahip olabilecektir.

Eş anlı ihalelerde esas problem ihalenin *sonlanma kuralının* (stopping rule) tespitidir. Birinci sonlama kuralı lisansları birer birer satarak satışı yapmaktır. Ancak, bu ihale yöntemi gerçek bir eş anlı ihale yöntemi değildir. Aksine, parçaların rassal (rasgele-random) olarak

sağlayabilmek için, lisans toplamının kilit unsurları olması nedeniyle geniş bölgelerin küçüklere göre öncelikle ihale edilmesi gerektiğini ileri sürmektedir.

teklif edildiği ardışık bir ihale yöntemidir. Diğer sonlama kuralı ise, tüm parçalara ait teklifler sona erene kadar tüm lisanslara teklif verme imkanı sağlamaktır. Bu yöntem isteklilere uygun lisans seti oluşturmak için esneklik verebilmektedir. Ancak, yöntem agresif teklif vermek için isteklilere yeterince müşevvik sağlamamaktadır. Çünkü, istekliler ihale sürecinde rakiplerin stratejilerini anlayabilmek adına muhafazakar (düşük) teklifler vermektedir. Bu yöntemde, ihaleye katılan bir istekli küçük bir lisans için tekrar tekrar teklif verebilmekte ve ihalenin sonlanmasını uzatabilmektedir. Bu çerçevede etkili bir sonlama kuralı;

- i. ihaleyi makul bir zamanda bitirebilmeli,
- ii. uygun bir lisans seti oluşturabilmek için tüm lisansları hemen hemen aynı anda kapatabilmeli,
- iii. isteklilerin anlayabileceği basitlikte olmalıdır.¹³

II.1.3. İkili İhaleler (Double Auctions)

Yukarıda açıklanan ihale yöntemlerinde, sadece bir satıcının bulunduğu ve nesnenin değerinin teklif sahiplerinin tamamınca bilindiği varsayılmaktadır. Bu varsayımlar bırakılarak, teklif sahipleri gibi satıcıların da birden fazla olduğu ve alıcılar gibi satıcıların da nesneye verdikleri değeri serbestçe belirleyebildikleri kabul edildiğinde *ikili ihale* uygulaması gündeme gelmektedir.

Kapalı teklif ikili ihale yönteminde, hem alıcılar hem de satıcılar tekliflerini sunmaktadır. Alıcılar nesneye ne kadar ödemek istediklerini, satıcılar da nesneyi ne kadara satmak istediklerini teklif etmektedir. Teklif sahiplerinin tekliflerinin en yüksekte en düşüğe sıralanmasıyla bir talep fonksiyonu elde edilecektir. Benzer şekilde, satıcıların tekliflerinin de sıralanmasıyla arz fonksiyonu elde edilecektir. Arz ve talep fonksiyonunun kesişmesi miktarı ve fiyat aralığını verecektir. Bu miktar değişimin hacmini vermektedir. Fiyat ise isteğe göre belirlenen bir kurala göre, fiyat aralığından seçilmektedir. Bu mekanizma iktisadi

¹³ Bu konuda ayrıntılı bir tartışma için Bkz. Mc Millan (1994).

ajanların ihaleyi yapana talep ve arz eğrilerini bildirdikleri *standart Walrasyan modele* (standard Walrasian model) benzemektedir. Ancak, tekliflerin seçimi satış fiyatını etkilemek amaçlı bireylerin stratejik teşebbüslerini yansıtmakta böylece ulaşılan miktar ve fiyat aralığı mutlaka rekabetçi bir denge seviyesi olmamaktadır (McAfee ve McMillan, 1987).

Piyasanın her iki tarafındaki stratejik davranışı modellemenin güçlüğü nedeniyle, ikili ihale uygulamaları üzerinde çok az çıkarsama bulunmaktadır. Modellerin temel çıkarsaması, kapalı teklif ihalelerinde ikili ihaleleri analiz eden etkinlik çıkarsamasıdır. Yeterince alıcı ve satıcının bulunduğu durumlarda, mübadeleden bazı tacirlerin beklenen getirisini düşürmeden, diğer bazı tacirlerin karını artıracak, ihaleden başka bir değişim mekanizması bulunmamaktadır.

Temel ihale yöntemleri üzerinde pek çok çeşitleme yapılabilir. Tekliflerin çok düşük kalmasını önlemek için satıcı *muhammen bedel* belirleyebilir. Katılımcıların tekliflerini sunması için *zaman kısıtı* getirilebilir. İhaleyi *düzenleyen katılım ücreti* talep edebilir. Ödeme tekliflerle beraber nesnenin gerçek değeriyle ilişkili *başka bir şeye de (royalti)* dayandırılabilir. Bu geniş yelpazede en uygun ihale yöntemini tayin etmek için teorik mekanizmalar gerekmektedir. Bundan sonraki bölümlerde, değişen şartlar altında açıklanan ihale yöntemlerinin karşılaştırmalı avantaj ve dezavantajlarına değinilecektir.

II.2. Satıcı Sözünde Durabilecek mi?

İhale tasarımı çoğunlukla tek satıcı (monopol) veya tek alıcı (monopson) tarafından yapılmaktadır. İhaleye çok sayıda oyuncunun katılmasıyla tam rekabet ortamını tesis etmek teorik olarak mümkün olsa da uygulamada katılımcı (oyuncu) sayısı her zaman çok değildir. Bu nedenle, ihalenin bir tarafında monopol (monopson) diğer tarafında da oligopson (oligopol) bulunmaktadır.

İhale teorisinde monopolcü pazarlık gücüne sahip olduğundan, ihaleyi organize edenlerin kendilerini ihale kurallarına uyma konusunda bağladıkları (commitment) varsayılmaktadır. Bunun sonucunda, oyuncular ihaleyi düzenleyenin, çıkarına olsa bile, teklifler açıldıktan sonra ihale kurallarını değiştirmeyeceğini ve/veya ihaleyi iptal etmeyeceğini kabul etmektedir.

İhaleyi düzenleyenin sözünde durması, sonraki ihale düzenlemelerinde kendi güvenilirliği açısından önemli bir konudur. Örneğin, ilk ve/veya ikinci fiyat teklif usulü ihale yöntemleri, ihaleyi düzenleyeni ihaleyi iptal etmeye tahrik edebilir.¹⁴ Çünkü, oyuncuların teklifleri ihaledeki nesneye verdikleri kendi değerlerinin bir fonksiyonudur. Satıcı, teklifleri açtıktan sonra oyuncuların nesneye verdikleri değer hakkında bilgi sahibi olur. Satıcı, *ex post* olarak sözünden vazgeçerek ilk fiyat usulünde en yüksek teklifin (b_1) üzerinde (hala en yüksek değerden " V_1 " düşük); ikinci fiyat usulünde de en yüksek değerden (V_1) biraz düşük bir değerden nesneyi yeniden satışa sunabilir. Ancak, alıcılar önceden, satıcının sözünden vazgeçebileceğini öngörebilirse, doğru değerleri teklif etmeyecektir.¹⁵ Bu nedenle satıcının taahhüdüne uymamasının maliyeti, satıcının gelecek ihaleler için ihale kurallarını belirleme konusundaki güvenilirliğini ve pazarlık gücünü olumsuz etkileyecektir.

¹⁴ Türkiye'de birinci kuşak GSM lisansı satışlarında yaşanan KDV tartışmaları (sonradan KDV tahsilatı talepleri ve KDV'nin peşin ya da taksitle ödeneceği hususları gibi) bu konuya örnek olarak verilebilir. Diğer taraftan 2000 Mayıs ayında yapılan GSM 1800 MHz ihalesinde ihale yönteminin zafiyeti nedeniyle (Bkz. dipnot 21) satılmayan 5'inci lisansın yeniden satışı gündeme gelmiştir. Bu lisans yeniden ve farklı bir ihale yöntemiyle satılmış olsaydı, sonraki spektrum ihalelerinin kuralları konusunda ilgili idarelerin güvenilirlikleri önemli ölçüde zedelenenecekti. Ayrıca, ihale şartnamesinde en büyük iki teklif sahibinin sonradan pazarlığa hükmü de bulunmaktadır. İdarenin sonradan pazarlık yapma konusunda taktir yetkisinin yarattığı belirsizlik de teklif sahiplerine muhafazakar teklif verme yönünde müşevvik sağlamıştır (Emek, 2001d).

¹⁵ Bu belirsizlikler illaki satıcının kendisine rant aktarmak için ihaleyi iptal etmesinden kaynaklanmaz. İhaleyi düzenleyenin iradesi dışında da (ihaleyi düzenleyen kuruluşun monopolcü gücü başka irade ile paylaşması durumunda) satışın iptal edilme ihtimalinin bulunması (Türk Telekomun satışının iptali için yapılan başvurular gibi) ya ihaleye katılımı ya da katılımcıların doğru değere yakın teklifte bulunmalarını engelleyebilir.

Satıcının sözünde durması gereğinin temel gerekçesi alıcı ile arasındaki bilgi asimetrisidir. Satıcı alıcının nesneye verdiği gerçek değeri bilse; nesneyi bu değer biraz altında satışa sunarak; alıcıyı bu fiyattan almaz ise satışı iptal etme tehdidiyle alış verişe zorlayabilir. Böylece, satıcı rantın çoğunu kendisine aktarır. Ancak, satıcı böyle bir bilgi setine sahip olmadığından, rekabetçi bir ihalenin kurallarına kendisinin de uyacağını taahhüt ederek oyuncular arasındaki rekabet aracılığıyla teklifleri piyasada oluşacak en yüksek değere çekmeye çalışır.

II.3. Belirsizliğin Etkileri: Özel ve Ortak Değer İhaleleri

İhale tasarımında bilgi asimetrisi önemli bir problemdir. Bilginin tam paylaşıldığı oyunlarda ihale problemini çözmek daha kolaydır. Oyuncuların belirsizliğe verecekleri cevap onların riske karşı duyarlılıklarına bağlıdır. Bu nedenle ihale tasarımcısı öncelikle oyuncuların risk davranışlarını (risk yansız/karşıtı/alıcı) denkleme önemli bir açıklayıcı değişken olarak dahil etmelidir. Oyuncuların nesneyi farklı değerlemelerinin bir diğer nedeni de sahip oldukları farklı bilgi setinden kaynaklanmaktadır.

Özel değer (private value) ihalesinde her oyuncu, diğerlerinin mala verdiği değeri aşağı yukarı tahmin edebilmesine rağmen kendi değerini kesinlikle bilmektedir. Yeniden satmayı düşünmeden, birisinin sadece oturmak için antika bir sandalye alması özel değer ihalesine iyi bir örnektir. Özel değer ihalesinde önemli olan oyuncunun kendi değeri hakkında diğerlerinin tabloya verdikleri değerden malumat çıkar[a]mamasıdır. Diğerlerinin değerini önceden bilmek oyuncunun stratejisini etkilese bile değerini etkilemeyecektir. Oyuncular arasındaki değer farklılıkları kendi karakterleri ve beğenileri arasındaki gerçek farkı yansıtacaktır. Bu nedenle, oyuncuların her birinin özel değeri diğerlerinininkinden istatistiki olarak bağımsızdır. Bu ihale türünde oyuncular nesneye yeniden satışı düşünmeden değer verdiklerinden, maliyetsiz bir şekilde onu yeniden satmaları mümkün olmayacaktır.

Özel değer ihalelerinin aksine, *ortak değer* (common value) ihalelerinde, malın değeri bütün oyuncuları etkileyen dışsal unsurlara bağlıdır. Standart makine-ekipman sözleşmesinde oyuncular az çok kendi maliyetlerini bildiklerinden tekliflerini buna göre hesaplayıp, verebilir. Oysa, imtiyaz işlerinde oyuncuların değerlemeleri sadece kendi kapasitelerine değil; hepsini aynı şekilde etkileyen tüketicilerin ödeme istekleri ve idarenin düzenleyici kurallarında gelecekte ne ölçüde değişiklik yapacağı gibi dışsal unsurlara da bağlıdır.

Bu tür durumlarda hiçbir oyuncu nesnenin gerçek değerine vakıf olamayacaktır. Farklı malumat setine ulaşabilen oyuncular nesnenin gerçek değerinin ne olabileceği konusunda farklı tahminlerde bulunabilecektir. Bir oyuncunun bir biçimde diğerinin değerini öğrendiğini kabul edelim. Ortak değer modeli çerçevesinde, başkasının mala verdiği değeri öğrenmek malın gerçek değerini tayin etme konusunda faydalı bir bilgidir. Oyuncu büyük bir ihtimalle bu bilgi ışığında teklifini değiştirecektir. Oysa, özel değer modelinde oyuncuların diğerlerinin bilgisini öğrenmesi kendi değerlemelerini etkilememektedir. Yukarıda söz edilen antik sandalyenin yeniden satılması düşünülüyorsa; ihale ortak değer yöntemidir ve oyuncular birbirinin bilgisinden etkilenir.

Bir taraftan özel diğer taraftan da ortak değer modellerini kendi içinde kapsayan ve oyuncuların teklifleri arasındaki karşılıklı ilişkiyi inceleyen genel bir model Milgrom ve Weber (1982) tarafından geliştirilmiştir. Oyuncuların teklifleri ve değerlemeleri ortak rassal değişkenlere bağlı olduğu durumlarda, oyuncular aynı değişkenleri tahmin edecek; özel sapmalar bağımsız olsa bile, tahminler *yakın ilişki* (affiliation) içerisinde olacaktır. Böylece, teklif sahibi kendi değeri yükseldiğinde diğerlerinin de değerinin yükseleceğini bekleyebilecektir.

II.4. İhale Yöntemlerinin Karşılaştırılması

İhale modelleri aşağıdaki dört varsayım içeren *kıyaslama* (benchmark) *modeli* çerçevesinde değerlendirilebilir.¹⁶

- A1. Oyuncular risk yansızdır.
- A2. Bağımsız özel değerler geçerlidir.
- A3. Oyuncular simetriktir.
- A4. Ödeme sadece tekliflerin bir fonksiyonudur.

Bu varsayımlar ihale modellerini değerlendirmek için iyi bir teorik çerçeve verse de gerçek hayatta çoğu zaman geçerli değildir. Bu nedenle, ihale modelleri kıyaslama modelinin varsayımları serbest bırakılarak karşılaştırılmaya çalışılacaktır.

Teklif dengesinde her oyuncu oyunun kurallarını ve satıcının bu kurallara uymayı taahhüt ettiğini bilmektedir. Oyuncu i kendi değerini V_i bilmektedir (özel değer modelinde gerçek değer, ortak değer modelinde ise algılanan değer). Her bir oyuncu diğerlerinin sayısını, risk davranışını, değerlerinin dağılım fonksiyonunu, ve herkesin kendisinin de bunu bildiğini kabul etmektedir. Bilgileri çerçevesinde, her bir oyuncu ne kadar yüksek teklif vereceğini bilmektedir. *Nash dengesinde* her oyuncu kendi değerinin bir fonksiyonu kadar bir teklif sunmaktadır. Herkes teklifini bu yöntemle seçmekte ve hiçbir oyuncu farklı davranarak daha iyi bir sonuç alamamaktadır.

Bu varsayımların geçerli olduğu bir ortamda, satıcı yukarıda sayılan dört ihale yönteminden hangisini seçmelidir? Vickrey (1961) soruyu “*fark etmez*” şeklinde cevaplamaktadır. Bu şartların geçerli olduğu bir ortamda bütün ihale yöntemleri, *ortalamada*,

¹⁶ Kıyaslama modeli çerçevesinde yapılacak analiz, önemli ölçüde McAfee ve McMillan'a (1987) dayanmaktadır.

aynı geliri verecektir. Bu tartışma ihale teorisinde *Gelir Eşitliği Teoremi* (Revenue-Equivalence Theorem) olarak bilinmektedir.

Dört ihale yöntemi ortalamada aynı geliri verse de ilk ve ikinci fiyat ihale grupları arasında pratik bir farklılık bulunmaktadır. Artan fiyat yönteminde her oyuncu fiyat kendi değerine ulaşana kadar oyunda kalabilmekte; ikinci fiyat kapalı teklif usulünde ise, oyuncular kendi değerlerini teklif etmektedir. İlk ve eksilen fiyat yöntemlerinde oyuncu kendi gerçek değerinden biraz daha aşağıda teklifte bulunmaktadır. Bu miktarın ne kadar düşük olacağı diğer oyuncuların değerlerinin olasılık dağılımı ve oyuncuların sayısına bağlıdır. Vickrey (1961) satıcının risk karşıtı olması durumunda ikinci fiyat ihale yöntemlerini seçebileceğini sileri sürmektedir. Çünkü, ikinci fiyat ihalelerinde varyans birinci grup ihaleden daha düşüktür.

II.4.1. Optimal İhale Tasarımı

Monopol ve oligopol problemlerine rağmen, açıklanan dört ihale yöntemine göre alınan sonuçlar Pareto etkindir. Çünkü, en yüksek değere sahip oyuncu nesneyi kazanmakta ve fiyat satıcının değerinden yüksek bir seviyede gerçekleşmektedir. Ancak satıcı bir takım enstrümanlar ile sonucu, kendi kazancını artırmak amacıyla, etkinlikten uzaklaştırabilmektedir.¹⁷

Satıcı, oyuncuların sayısını artırarak, ortalamada, kendi gelirini artırabilecektir. Çünkü oyuncuların sayısı arttıkça ikinci en yüksek fiyat, en yüksek değere yaklaşmaktadır. Oyuncular arasında tam rekabetin olması durumunda (sonsuz sayıda oyuncunun bulunması), fiyat en yüksek değere ulaşacağından, mübadeleden kaynaklanan kazancın tamamı satıcıya gidecektir. Rekabet baskısı olmadığı durumlarda tek oyuncu, mümkün olan en düşük değeri teklif edecektir. Diğer bir deyişle, oyuncuların sayısı düşükçe kazanan teklif sahibi kendi

¹⁷ Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi etkinlik artışı sadece satıcının gelirini artırmak anlamına gelmemelidir. Etkinlik artışından beklenen, nesnenin kendisine en çok değeri veren istekliye tahsis edilmesini temin etmektir.

değerinin altında bir fiyattan nesneyi elde etmiş olacağından ekonomik bir rant elde edecektir. Sonuç olarak, oyuncuların sayısı sonsuza yaklaştıkça, teklif fiyatı muhtemelen en yüksek değere yaklaşacaktır.

Oyuncuların sayısının yanı sıra, ihalede rekabetin bir diğer belirleyicisi, oyuncuların değerlerinin dağılımının varyansıdır. Bu varyans ne kadar büyükse, en yüksek değer ile ikinci en yüksek değer arasındaki fark, ortalamada, o kadar büyüktür. Böylece, kazanan teklif sahibinin kazancı da o kadar büyük olacaktır. Ancak, ortalamaı sabit tutarken, dağılımın varyansındaki bir artış, genellikle, ikinci yüksek değeri de artıracaktır.

Diğer taraftan yukarıdaki varsayımların çerçevesinde oyuncuların nesneye verdiği değer $J(V_i)$ satıcının nesneye verdiği değerden (V_0) düşük olması [$J(V_i) < V_0$] durumunda satıcı muhammen bir bedel (rezerve price) tayin edebilir. Tüm alıcıların değerinin nesnenin gerçek değerinin altında olması durumunda, satıcı tayin edeceği optimal muhammen bir bedel ile nesnenin ederinin altında satılmasını engelleyebilir. Ancak, muhammen bedel (k) malın gerçek değerinden (V_0) yüksek ve alıcıların değerleri de $J(V_i)$ bu iki değer arasında ise [$V_0 < J(V_i) < k$] pareto etkin sonucu sağlayacak oyuncuların varlığına rağmen nesne satılmamış olacaktır¹⁸. Muhammen bedelin (k) oyuncuların değer fonksiyonları iyi hesaplanıp ikinci en yüksek fiyatın (b_2) üzerinde tayin edilmesi durumunda en yüksek değere (V_i) sahip oyuncudan satıcıya rant aktarılmış olacaktır [$b_2 < k < V_i$].

Kıyaslama modeli çerçevesinde, optimal olarak belirlenen bir muhammen bedel ile dört ihale modeli de optimal satış mekanizmasıdır. Bunun dışında satıcı, teklifleri birkaç türlü yapabilir; oyuncuların giriş ücreti alabilir; onları teşvik edebilir; ya da teklif vermek için zaman dilimi koyabilir. Ancak, bu karmaşık stratejilerden hiç birisi satıcının beklenen gelirini artırmayacaktır. Basit ihale mekanizmaları, karmaşık kurallara dayalı mekanizmalardan daha

¹⁸ Futbol Federasyonunun 19 Ocak 2001 tarihinde yapılan yaklaşık 600 milyon ABD doları değerindeki muhammen bedelli naklen yayım ihalesine katılım olmaması bu kapsamda değerlendirilebilir.

iyi sonuçlar vermektedir. Bundan sonraki bölümlerde kıyaslama modelindeki varsayımlar değiştirilerek değerlendirmeye devam edilecektir.

II.4.2. Asimetrik Oyuncular ve Fiyat Farklılaştırması

A3 varsayımını serbest bırakarak alıcıların iki farklı kategoriye düştüğünü, yani asimetrik olduğunu varsayalım. Bu durumda oyuncuların değerlerini hesapladıkları tek dağılım fonksiyonu yerine, iki dağılım fonksiyonu bulunacaktır. Örnek olarak kamu ihalelerine katılan ve farklı üretim fonksiyonuna sahip yerli ve yabancı firmalar verilebilir.

Özellikle ilk fiyat kapalı teklif usulünde farklı gruplardan gelen oyuncular farklı dereceden teklif rekabeti ile karşılaşmaktadır. Bu nedenle birinci gruptaki oyuncunun kendi değeri ve ikinci muhtemel en yüksek değer arasındaki *fark* tahmini ile ikinci gruptaki oyuncunun *fark* tahmini farklılık gösterecektir. Satıcının optimal politikası, nesnenin, ona en çok değeri veren bir oyuncudan başkasına gitmesine imkan tanıdığı sürece sonuç Pareto optimal olmayacaktır.

Pareto optimal bir sonuç alınabilmesi için, satıcının oyuncuların asimetrik olduğuna inanması durumunda fiyat farklılaşmasına gitmesi gerekmektedir. Ancak fiyat farklılaşmasına gidebilmek için de nesnenin geri satışının ya da transferinin mümkün olmaması gerekmektedir.

Fiyat farklılaştırmasının önemli bir uygulama alanı kamu alımlarıdır.¹⁹ Yabancı firmaların ortalamada daha düşük üretim maliyetine sahip oldukları düşünülüyorsa, devlet

¹⁹ 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 28'inci maddesine göre milli firmalar lehine hangi orana kadar ayırım yapılabileceği Bakanlar Kurulunca tespit edilebilir. Aynı şekilde, 4734 sayılı KİK, uluslararası ihalelerde idarelerin yerli firmalar lehine yüzde 15 oranında fiyat avantajı uygulayabilmelerine imkan tanımaktadır (m., 63).

fiyat farklılığına giderek yabancı firma rantını kendisine aktarabilir. Konuyu bir örnekle açıklayalım.

Bir imtiyaz işi yabancı şirket için 200 yerli şirket için 150 TL değere sahipse, farklı üretim fonksiyonlarından gelen yabancıların ikinci en yüksek fiyat tahmini 130 TL olabilir. Yerli firmanın ikinci en yüksek fiyat tahmini 140 TL ise, işi en yüksek değere sahip yabancı firma yerine daha düşük değere sahip yerli firma alacaktır. Elde edilen sonuç hem pareto optimalinden uzaktır hem de satıcı potansiyel gelirinden kayba uğrayacaktır.

	YERLİ	YABANCI
V ₁	150	200
V ₂	140	130

Yabancı firmaya en azından 160 TL teklif verdirmek için idarenin % 14 bile ucuz teklif vermesi durumunda işin yerli firmalara verileceğini duyurması durumunda; daha düşük üretim maliyetine sahip olan yabancı firmalar tekliflerini 160 TL ye çekebilecektir. Böylece hem pareto optimum bir sonuç elde edilmiş olacak hem de satıcı daha fazla gelir elde etmiş olacaktır.

Bu örnek yerli ve yabancı şirket arasında verilmiş olmakla beraber tersinden de düşünülebilir. Yani, yerli firmanın üretim maliyetlerinin düşük olması durumunda bu defa da yabancı firmalar desteklenecektir. Diğer taraftan, imtiyaz sözleşmelerinin Chadwick ve Demsetz'in önerdiği gibi yeniden ihale edilmesi durumunda imtiyaz sahibi firmanın *yaparak öğrenme* (learning by doing) avantajı ile ihaledeki avantajlı durumunu dengelemek; böylece rekabet ve geliri artırmak için idare fiyat farklılığına gidebilecektir.

II.4.3. Royalti Ödemeleri

Bu aşamada yukarıdaki varsayımlardan A1, A2 ve A3'ü tutarken dördüncü varsayımı yani ödemenin sadece teklifin bir fonksiyonu olduğu varsayımını serbest bırakacağız. Teklifleri, kazanan oyuncunun elde edilebilir bilgilerine bağlamak *bazen* satıcının çıkarına olabilir (satıcının tam bilgiye sahip olması, ihale problemini zaten anlamsız kılmaktadır).

Maden işletmelerin ihalesinde ya da talebi değişken olan ücret toplama imtiyazlarında (elektriğin dağıtım ve ticareti, hava alanı terminal işletmeciliği vs.) idare ne kadar üretim yapıldığını *ex post* olarak gözlemleyebilir. Bu durumda idarenin geliri kazanan oyuncunun teklifi ve yapılan üretimden royalti oranı kadar yapılacak ödemenin toplamından oluşmaktadır.

Royaltiye dayalı ödeme (p) sistemi aşağıdaki lineer eşitlikte gösterilmektedir.

$$p = b + r v$$

Satıcı kazanan oyuncunun gerçek değerini yansıtan (v) değişkenini *ex post* olarak gözlemlemektedir. Eşitlikteki (b) teklifi (r) de royalti oranını göstermektedir. Royalti oranının (1) olması durumunda sözleşme *maliyet artı*; (0) olması durumunda da *sabit fiyat* sözleşmesidir.

İhale mekanizması olarak satıcı r 'yi sabit tutup b 'yi ihale edebilir. Ya da tam tersi b 'yi sabit tutup r 'yi ihale edebilir. Ya da her ikisini birden ihale edebilir. Royalti oranı oyuncuların değerlerindeki farklılıkların önemini azaltacağından; değerlerin varyansını azaltacak ve dolayısıyla satıcının gelirini artıracaktır. Böylece, royalti kazanan oyuncudan satıcıya rant aktaracaktır.

Peki royalti oranı satıcının gelirini artırıyorsa neden (I) olarak belirlenmiyor? Burada karşılaşılan problem ise *ahlaki rizikodur* (moral hazard). Satıcı kazanan oyuncunun faaliyetlerini kontrol edemediğinden, üretim miktarı ihaleyi kazanan tarafından belirlenmektedir. Azalan getiri çerçevesinde, royalti oranının artması daha az üretim yapılmasına ve (v)'nin değerinin düşmesine neden olacaktır. Ahlaki riziko nedeniyle, optimal royalti oranını belirlemek önem kazanmaktadır. İhaledeki artan rekabet royalti oranını artırıp *ex post* olarak kazanan oyuncunun gayretini ve dolayısıyla satıcının gelirini düşürebilecektir. Bu nedenle royalti oranının (I) den düşük olması gerekmektedir. Sonsuz sayıda oyuncunun bulunduğu ihalelerde tam rekabet hüküm süreceğinden, rekabeti desteklemek için royaltiyi kullanmak gerekmeyecek ve doğrudan sabit fiyat sözleşmesi yapılması daha etkin sonuç verecektir.

II.4.4. Risk Karşıtı Oyuncular

Bu bölümde A1 varsayımı, yani oyuncuların *risk yansız* (risk neutral) olduğu varsayımı serbest bırakılacak, ve *risk karşıtı* (risk averse) yani riski sevmedikleri kabul edilecektir. İhaleler oyuncuları genellikle risk ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bir oyuncu ihaleyi kaybettiğinde hiçbir şey kazanmayacak ve ödeme de yapmayacaktır. Ancak ihaleyi kazandığında pozitif bir rant elde edecektir.

Artan fiyat ihalelerinde oyuncu fiyat kendi değerinden az olduğu sürece oyunda kaldığından, oyuncuların risk karşıtı olması sonucu değiştirmeyecektir. Ancak ilk fiyat kapalı teklif usulünde, oyuncular ihaleyi kaybettiklerinde pozitif bir rant kaybetmiş olacaklarından; ihaleyi kazanmak için tekliflerini marjinal olarak artıracaklar; böylece, kendilerinin kazanma ihtimalini artırıp, karlarını azaltıp ve dolayısıyla satıcının gelirini artıracaklardır.

İlk fiyat ihalelerinin yanı sıra satıcının risk karşıtı oyunculara risk yaratması da satış gelirini artıracaktır. Risk karşıtı oyuncular ile optimal ihale tasarımı karmaşık olmakla beraber genel olarak kazananı teşvik, kaybedeni de cezalandırmak satıcının gelirini artıracaktır.

Bunun yanı sıra, risk karşılığının güçlü olmadığı durumlarda ilk fiyat kapalı teklif usulünde teklifin azalan bir fonksiyonu olarak *teklif ücreti* alınması da satıcının gelirini artıracaktır.

Daha önce kıyaslama modeli ve genel ihale düzenlemeleri çerçevesinde oyuncuların sayısının herkes tarafından bilindiğini söylemiştik. Ancak, risk karşılığı oyuncular ile düzenlenen bir ihalede katılımcılarının sayısının gizlenmesi tekliflerin daha rekabetçi tarzda yapılmasına neden olacaktır. Çünkü risk karşılığı oyuncuların teklifleri kendilerinin de üyesi olduğu katılımcılarının değerlerinin bir fonksiyonu olduğundan, oyuncular her zaman daha fazla oyuncunun olduğunu düşünecek ve teklif miktarını marjinal olarak artıracaktır.

II.4.5. Kar ya da Musibet: Kazancın Adı Ne?

İhalelerde oyuncuların değerleri arasındaki fark sadece onların karakter ve beğenilerinden kaynaklanmamaktadır. Her bir oyuncunun bilgiye erişim ve onu kullanım farkı değerlemelerini de farklı etkilemektedir. Bu aşamada diğer varsayımları tutarak A2'yi yani bilginin özel değil ortak olduğunu kabul edeceğiz. Bilgi ortak olduğu zaman ortaya çıkan sorun ise *kazanmanın musibetidir* (winner's curse).

İhaleyi kazanan oyuncu en yüksek tahmini yapan oyuncudur. Ancak, kazanmak bazen oyuncuya kötü bir haber de olabilir. Çünkü, diğer oyuncuların hepsinin yapmış olduğu teklif kazanan oyuncunun tahmininin altındadır. İmtiyazın bedelini tahmin etmek konusunda oyuncuların farklı bilgi seti ve yeteneğe sahip olması nedeniyle, ihale sonucunda en etkin oyuncu yerine en iyimser oyuncu kazanabilir. Bu ise kazanan oyuncunun başarısız olmasına, işi yeniden müzakere etme baskılarına ve nihayet aşırı maliyete neden olacaktır.²⁰

²⁰ Nitekim, 4734 sayılı KİK, aşırı düşük tekliflerin *kazanmanın musibeti* riskini taşıma ihtimaline karşın, ihaleyi kazanan aşırı düşük teklif sahiplerinin tekliflerinin bileşenleri konusunda yazılı açıklama yapmasını öngörmektedir (m., 38).

Kazanmanın musibeti konusunda bilinen en eski örnek M.S. 193 yılında imparatorun muhafızları tarafından Roma İmparatorluğunun Didius Julianus'a açık artırma yöntemiyle satılmasıdır. Muhafızlar ihaleye katılımı artırmak için kazananın kaybedenleri cezalandıramayacakları konusunda şartnameye hüküm koymuştur. İhale Didius Julianus'un teklifi 5000 drahmiden aniden 6250 drahmiye çıkarmasıyla sonuçlanmıştır. Fiyatı yüzde 25 artıran bu agresif strateji *ex ante* olarak optimal görünmemekle beraber *ex post* olarak da optimal olmadığı ortaya çıkmıştır. Çünkü teklifini aniden artırarak Didius Julianus piyasa ittifakından kopup; Roma'yı piyasada ederinin üzerinde bir fiyat ödeyerek almıştır. Didius Julianus, ihaleyi kazandıktan iki ay sonra Septimus Severus tarafından devrilip, öldürülerek; tarihin bilinen en eski musibetini yaşamıştır (Klemperer, 1999).

Ortak değerli oyunlarda rasyonel oyuncu teklifini yaparken en yüksek ikinci değerden kopmamaya çalışacaktır. Çünkü nesnenin değeri hakkında piyasa ittifakından koptuğunda, kazanmak yerine kaybetmiş olduğunu düşüneceğinden (o nesneyi maliyetsiz olarak tekrar satamayacak ya da beklediği ücret gelirini tahsil edemeyecek); rasyonel bir biçimde diğer oyuncuların tahminine yakın bir tahminde bulunmaya çalışacaktır. Bu da oyuncuların agresif teklif vermesini önleyecektir. Bu nedenle, ortak değerli oyunlarda en yüksek değeri sırasıyla artan fiyat, ikinci fiyat kapalı teklif usulü ve aynı seviyedeki gelirleriyle eksilen ve ilk fiyat kapalı teklif usulü ihale mekanizmaları vermektedir.

Oyuncuların bilgilerinin diğerleri tarafından öğrenilmesi bilgi sahibi oyuncuya bir katkı sağlamayacağından, oyuncular bilgilerini saklı tutacaklardır. Çünkü bir oyuncu nesne hakkında ne kadar çok bilgi edinirse teklif fiyatını artıracak bu da bilgi sahibi diğer oyuncunun maliyetini ve satıcının gelirini artıracaktır. Bu nedenlerle, satıcının oyunculara nesnenin gerçek değeri hakkında doğru ve fazla bilgi sağlaması hepsinin tekliflerini marjinal olarak artırmalarına neden olacaktır.

III. İHALELERDE REKABET POLİTİKALARI

Kamu sektörü alım (satım) yapmak üzere harekete geçtiğinde az sayıda tedarikçiden (istekliden) oluşan bir arz (talep) yapısı ile karşılaşacaktır. Bunun sonucu olarak, alım (satış) ilişkisi az sayıda firmanın oluşturduğu oligopol (oligopson) ile tek bir alıcı (satıcı) arasındaki *etkileşim* olarak tanımlanabilir. Kamu sektörü ilgili sektörde en büyük alıcı (satıcı) olarak talepten (arzdandan) geniş bir pay aldığında bu ticari ilişki olağan dışı bir hale gelecektir. Oyun teorisi çerçevesinde, bu durum sınırlı sayıda tedarikçi (oligopol) ile monopson arasındaki *stratejik etkileşim* olarak modellenmektedir (Phlips, 1995).

Özel bir firma ile karşılaştırıldığında kamu idarelerinin *olağan dışılığı*, bu iktisadi ajanların uygulayabilecekleri *farklı strateji uzayından* kaynaklanmaktadır. Özel firmalar, stratejik karar ve davranışlarını geniş bir set içerisinde seçebilirken, kamu idarelerinin karar ve davranışları bir hayli ayrıntılı düzenleme ve usul seti ile kısıtlanmaktadır. Bu kurallar, bir taraftan, kamu idarelerinin taktir yetkilerini kötüye kullanmalarını engellenmeyi hedeflerken; diğer taraftan da potansiyel istekliler arasında vergi mükelleflerinin paralarından finanse edilen kamu harcamalarından daha büyük kar elde edebilmek amacıyla anlaşma/muvazaa (collusion) yapabilme ihtimalleri karşısında, bu idarelerin stratejik olarak tepki verme kapasitelerini olumsuz etkilemektedir.

İhale öncesinde, bir grup teklif sahibi bir araya gelip bir kartel oluşturarak bir nesneyi piyasada ederinin üzerinde bir fiyattan satıp, oluşan rantı kendi aralarında paylaşmak üzere anlaşma yapabilir. Teorik olarak, kartel üyeleri birbirleri arasında asla rekabete girmemekte; kazanılan rant kartelin mülkiyetine geçmekte ve anlaşmadan sağlanan kazanç kartel üyeleri arasında paylaşılmaktadır. Kamu alımları gibi sürekli tekrarlanan ihalelerde kartel anlaşmasını bozan teklif sahiplerini sonraki ihale[ler]de kartel tarafından cezalandırmak (örneğin, yıkıcı fiyatlandırma uygulamak) daha kolay olduğundan, ihale öncesinde kartel oluşturmak ihtimali de daha yüksektir. Kamu alımlarında kartel anlaşması oluşturarak devlete pahalı mal ve

hizmet tedarik edilmesi; kaynak dağılımında etkinliği bozacak, kamu açıklarını artıracak ve nihayet vatandaşın ödediği vergilerin karşılığını alamamasına neden olacaktır.

Kamu ihalelerinde rekabet politikalarının analizi iki temel teorik yaklaşım çerçevesinde ele alınmalıdır. Birinci yaklaşım, ihale mekanizmasının tasarımı ile ilgilidir ve veri enformasyon seti çerçevesinde, optimal seçim usulleri üzerine yoğunlaşmaktadır. İhale mekanizması tasarımında oyun hem alıcı hem de muhtemel istekliler (satıcılar) arasında stratejik olarak oynanmaktadır. İhaleyi yapacak idare, başlangıç aşamasında seçim usulünü belirleme hakkına sahip bulunmaktadır. Ancak, idareler sonradan da bu kurallara uymayı taahhüt etmektedir. Daha sonra, seçim usulleri ve kendilerince kullanılabilir enformasyon setine bağlı olarak (özel veya ortak değer ihaleleri) ihaleye katılanlar optimal stratejilerini belirlemektedir. Bu yaklaşımın normatif amacı ihaleyi yapacak idare için optimal sözleşme[ler] setini oluşturmaktır. Optimal sözleşme tasarımı ise, paranın karşılığında en iyi değeri elde etmeyi hedefleyen kamusal hedef ve firma davranışlarını belirleyen kar en çoklaması amacı veri alınmak kaydıyla, mevcut enformasyon yapısına bağlıdır (Philips, 1995).

Birincisine ikame olmaktan çok tamamlayıcı olan alternatif yaklaşım ise daha çok oyunun ikinci aşamasına yoğunlaşmaktadır. Gerçek dünyamızda kamu kaynaklarını tahsis edecek kurallar seti çok esnek değildir. Diğer bir deyişle, kamu idareleri ihaleyi yaparken tahsisat kuralını serbestçe seçme özgürlüğüne sahip bulunmamaktadır. Aksine, ilgili idarenin alım/satım işlemlerinde uygulayacağı kurallar seti mevzuatla, teklif sahiplerinin de bilebileceği şekilde, önceden belirlenmektedir. Kanunlar değişmez olmamakla beraber, kanun çıkarma süreci, çeşitli nedenlerle, uzun zamanlar alabilmektedir.²¹ İkinci yaklaşımı izleyen oyun teorisi modelleri, veri bir tahsisat (ihale) kuralı çerçevesinde, potansiyel teklif

²¹ 2886 sayılı DİK'da şeffaflık ve rekabet adına değişiklik yapılması konusu Türkiye gündeminde 10 yıla yakın bir zamandan beri tartışılmaktadır. Tartışmanın da ötesinde Kanunun iyileştirilmesi ile ilgili değişiklik Tasarıları hazırlanarak 1992 yılında TBMM'ye sunulmuş; ancak, bir sonuç alınamamıştır. En sonunda, kamu alımlarında

sahiplerinin stratejik davranışları üzerine yoğunlaşmaktadır. Mevcut mevzuat seti ile alım/satım usulleri belirlendikten sonra, potansiyel yarışmacılar *rekabet etmek* veya vergi mükelleflerinin paralarından daha çok kar (fayda) elde etmek adına *işbirliğine gitmek* konusunda bir karar vermektedir. Kamu ihalelerinde uygulanacak kurallar seti dışsal olarak veri alındığında, mekanizma tasarımı analizden çıkmaktadır. Diğer bir deyişle, kamu ihalelerinde rekabet analizi yapılırken stratejik tepki konusunda yetkisi olmayan alımı yapacak idare denklemden çıkarılarak, potansiyel istekliler arasındaki kartel oluşumu dahil edilmektedir. İstekliler arasındaki işbirliği (kartel) kararı:

- i. İşin kartel ortakları arasında nasıl dağıtılacağına (kartel içi tahsisat kuralı),
- ii. Kartel üyeleri arasında yapılan işbirliğinden kaynaklanan karın nasıl paylaşılacağına (kar paylaşımı kuralı),
- iii. Kendisini otomatikman icra ettir[e]meyen bir sözleşmenin nasıl icra edileceğine (araştırma ve cezalandırma kuralı)

bağlıdır (Philips, 1995).

Bundan sonraki bölümlerde rekabetin korunması *ex ante* olarak mekanizma tasarımı ve *ex post* olarak da istekliler arasındaki anlaşmayla mücadele aşamasında oyun teorisi perspektifinden incelenecek; daha sonra da *ex post* denetim konusunda 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında değerlendirmelerde bulunulacaktır.

III.1. İhalelerde Rekabeti, Bozucu, Kısıtlayıcı ve Engelleyici Davranışlar

III.1. 1.İhalelerde Kartel Oluşumu

İhale teorisinde teklif sahiplerinin davranışını inceleyen çalışmaların ortak özelliklerinden bir tanesi de oyuncuların anlaşmasız (non-collusion) davranacağı yönündedir.

etkinliği artırmak amacıyla, 4/1/2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 22/1/2002 tarihinde yayımlanmıştır. Kanun 1/1/2003 tarihinde de yürürlüğe girecektir.

Ancak, son zamanlarda ihalelerde verilen teklifler hakkındaki kartel anlaşması iddiaları hayli yaygınlaştığından, teklif sahipleri arasındaki kartel anlaşmalarını daha iyi anlamaya yönelik olarak, ihale teorisi çerçevesinde çalışmalar yapılmaya başlanmıştır (Milgrom ve Weber, 1982; Graham ve Marshall, 1987; McAfee, ve Mc Millan, 1992; Klemperer, 2000).

Bir grup oyuncu bir araya gelip bir şebeke (ring) kurarak satın aldıkları nesneyi kendi aralarında yeniden ihale etmek için anlaşma yapabilir. Graham ve Marshal (1987), şebekelere sürekli katılan oyuncular ve bunlarla mücadele eden ihale tasarımcılarıyla yaptıkları mülakatlar sonucunda şebeke anlaşması çerçevesinde; şebeke üyelerinin birbirleri arasında asla rekabete girmediklerini; şebekelerin, bir şebeke üyesinin şebeke üyesi olmayan oyunculardan çok fazla değer verdiği nesnelere kazanmayı amaçladığını; kazanılan nesnenin şebekenin mülkiyetine geçtiğini; nesnenin nihai sahipliğinin sadece şebeke üyelerinin katıldığı ikinci bir ihalede (*knockout*) belirlendiğini; koalisyondan sağlanan kazancın tüm şebeke üyelerince eşit paylaşıldığını bildirmektedir.

İleride de belirtileceği gibi ihalelerde kartel anlaşması önemli ölçüde ihaleye konu nesnenin türü (*tek* -non-divisible- veya *bölünebilir* -divisible- nesnelere) ve ihale usulüne bağlıdır. Graham ve Marshal (1987) tek nesneli artan fiyat ihalelerinde kartel anlaşması ile ilgili olarak tespit ettikleri bilgileri aşağıdaki şekilde özetlemektedir.

- i. Karteller zaman içerisinde istikrarlı bir biçimde mevcudiyetini sürdürmektedir.
- ii. Kartel esas ihalede anlamlı bir rekabeti elimine etmek ve nesnenin kartel üyesi olmayanlarca kazanılmasına engel olmak amaçlı strateji[ler] belirlemektedir.
- iii. Kartel oluşumundan elde edilen kar, kartel üyeleri arasında paylaştırılmaktadır.
- iv. Esas ihalede rakip olması beklenen isteklileri üyeliğe davet edebilmek amacıyla, karteller *açık üyelik* politikası sürdürmektedir. İhalelerde birden fazla kartel oluşması durumunda, bunlar rekabete girmek yerine birleşmeyi tercih etmektedir. Esas ihalenin tamamlanmasından sonra, kartel üyeleri nesnenin nihai sahibini belirlemek için yeniden ihale düzenlemektedir. Esas

ihalede ödenen fiyat ile, kartelin düzenlediği ihaledeki (*knockout*) fiyat arasındaki fark, kartel oluşumundan beklenen karı oluşturmaktadır ve bu kar üyeler arasında eşit olarak paylaşılmaktadır.

- v. İhaleyi düzenleyenler kartel oluşumlarına karşı stratejik olarak tedbirler almaya çalışmaktadır.
- vi. Buna karşılık, karteller mevcudiyetini gizlemeye çalışmaktadır.

Graham ve Marshal (1987)'in bu tespitlerine ilave olarak, OECD (1999) ABD Adalet Bakanlığının (Department of Justice) 1994 yılında yayınladığı bir çalışmasında²² danışıklı teklif anlaşmalarını üç başlık altında topladığını bildirmektedir.

i. Tekliflerin Sınırlandırılması (Bid Suppression)

Graham ve Marshal (1987)'in da (iv)'üncü maddede belirttiği gibi kartel oluşumunda potansiyel rakipler esas ihalede rekabet etmek yerine anlaşmaya gitmekte ve esas ihaleye sadece bir kartel üyesi teklif vermektedir. Sonradan kartel üyeleri elde ettikleri karı aralarında paylaşmaktadır.

ii. Tamamlayıcı Teklif (Complementary Bidding)

Ayrıca, *koruyucu* (protective) ve *gölge* (shadow) teklif olarak da isimlendirilen bu kartel türünde üyeler, satış ihalelerinde nesneyi kazanamayacak kadar düşük, kamu alımlarında işi kazanamayacak kadar yüksek teklif vermektedir. Burada kartel üyelerinin niyeti nesneyi (ihaleyi) kazanmak değil, ihalenin rekabet koşulları altında yapıldığı izlenimini vermektir.

²² *An Antitrust Primer for Federal Prosecutors*, DOJ Publication, 1994.

iii. Dönüşümlü Teklif (Bid Rotation)

Dönüşümlü tekliflerde bütün istekliler tekliflerini sunmakta; ancak, nesneyi (ihaleyi) aralarındaki anlaşmaya göre, sırayla kazanmaktadır. Dönüşüm koşulları duruma göre değişebilmektedir. Ancak, kartel üyeleri sözleşmeleri kimin kazanacağına sözleşmenin büyüklüğüne göre karar vermektedir. Böylece her bir üyenin kazandığı nesne (ihale) değeri belirli bir dönem sonunda eşitlenmeye çalışılmaktadır.

OECD (1999) kamu alım ihalelerinde, tedarikçi sayısının az, alımı yapılacak malın ikamesinin zor ve mal veya hizmetin standart olduğu durumlarda kartel anlaşması yapmanın daha kolay (dolayısıyla ihtimalinin daha yüksek) olduğunu bildirmektedir.²³ Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde ihalelerde kartel oluşumuna karşı rekabetin korunması için uygulanabilecek politika araçları tartışılacaktır.

III.1.2. Yıkıcı Fiyatlandırma (Predatory Pricing)

Yıkıcı fiyatlandırma, genellikle piyasada hakim durumda olan firmaların rakiplerini piyasanın dışına çıkarmak amacıyla satış fiyatlarını marjinal maliyetin (pratik nedenlerle ortalama değişik maliyet de kullanılmaktadır) altında uyguladıkları kasıtlı bir stratejidir. Yıkıcı fiyatlandırmayı uygulayan firma bir kere rakiplerini piyasanın dışına çıkardıktan ve/veya piyasaya yeni girenlere engel olduktan sonra fiyatları artırarak daha yüksek miktarlarda karlar elde edebilir.

Yıkıcı fiyatlandırma ihale uygulamalarında, homojen çoklu nesnelerin satıldığı ve isteklilerin nesnenin birden fazlasına sahip olmalarına izin verilmediği ardışık ihalelerde ortaya çıkabilmektedir. Satışı yapılan önceki nesnenin fiyatının sonraki nesnenin satışında muhammen bedel olarak uygulandığı ardışık ihalelerde, isteklilerden birisi önceki nesnelere

²³ Bu nedenlerle ihalelere mümkün olduğunca fazla isteklinin katılması sağlanmalı, şartnamelerde standart yerine işlevsellik tanımlanmalı ve alternatif teklif sunulmasına izin verilebilmelidir.

için aşırı yüksek seviyelerde teklif vererek, rakiplerinin kalan nesnelere teklif verebilmelerini engelleyebilmektedir (Milgrom, 1994). Özellikle, cep telefonu lisanslarının satışında ortaya çıkabilen yıkıcı fiyatlandırma uygulamalarında istekliler cep telefonu pazarında daha az rakip ile rekabet etmek amacıyla lisans satışının yapıldığı ardışık ihale pazarında önceki lisanslar için aşırı yüksek teklif verebilmektedir.²⁴

III.1.3. Pazara Giriş Engelleri

Az sayıda teklif sahibinin bulunduğu ihaleler hem ihaleyi düzenleyene daha az gelir sağlayacağından hem de etkin sonuç vermeyeceğinden, ihaleyi düzenleyenin temel amacı çok fazla teklif sahibini ihaleye çekmek olmalıdır. Açık artırma ihaleleri bu açıdan da zafiyete sahip bulunmaktadır. Açık artırma ihalelerinde nesneye en çok değeri veren isteklinin nesneyi eninde sonunda kazanacağı varsayılabilir. Çünkü açık artırma ihalesinin erken aşamasında, nesne hakkında en yüksek değere sahip istekliden fazla teklif veren çıksa bile, bu istekli ihalenin sonraki aşamalarında teklif fiyatını artırma imkanına sahiptir. Bu güçlü varsayım bazı teklif sahiplerini rahatsız ederek ihaleye girmekten alıkoymaktadır.

Avantajlı teklif sahibinin kapalı teklif usulü ihalelerde de nesneyi büyük bir ihtimalle kazanacak olabilmesine rağmen, her bir teklif sahibinin rakiplerinin tekliflerinin belirsizliği karşısında tek en iyi ve nihai tekliflerini yapmaları nedeniyle, sonuç açık artırma ihalelerinden daha belirsizdir. Böylece, zayıf firmalar kapalı teklif ihalelerinde bu belirsizlik nedeniyle nesneyi kazanabilme şansına sahip olmakta ve potansiyel istekliler, açık artırma ihaleleriyle

²⁴ Emek (2001d), Mayıs 2000 tarihinde Türkiye’de satışa çıkarılan 3 adet GSM 1800 MHz ihalesinde ilk lisansı kazanan konsorsiyumun teklifini yıkıcı fiyatlandırma olarak nitelendirmektedir. GSM 1800 MHz ihalesine teklif veren diğer isteklilerin ortalama tekliflerinin (\$1.199.500.000) iki katından fazla teklif vererek (\$2.525.000.000) ilk lisansı kazanan ve bir sonraki lisansa teklif verilmesine dolaylı olarak engel olan konsorsiyumun teklifi yıkıcı fiyatlandırma değilse bile ortak değer ihalelerinde sıkça ortaya çıkan kazanmanın musibeti olarak nitelendirilebilir. (İhalede, önceden belirlenen kurallar gereği, birinci lisansı kazanan fiyat ikinci lisansın ihalesinde muhammen bedel olarak uygulanmıştır). Her halukarda ihale sonucu pareto etkin değildir ve toplam sosyal refahı olumsuz etkilemiştir (Emek, 2001d).

karşılaştırıldığında, kapalı teklif ihalelerinde katılmaya daha istekli davranmaktadır (Klemperer, 2001).²⁵

III.2. İhalelerde Mekanizma Tasarımı Aşamasında Rekabetin Sağlanması

Yukarıda da söz edildiği gibi ihalelerde anlaşma hem açık (explicit) hem de zımnı (implicit) olarak yapılabilir. Açık anlaşmalarda isteklilerin sayıları ve fiyat teklifleri ihale öncesinde belirlenirken, zımnı anlaşmalarda fiyat anlaşması, ihale kurallarına bağlı olarak, ihale sürecinde ortaya çıkabilmektedir.²⁶ Bunların yanı sıra, kartel anlaşmalarında denetim

²⁵ 1995 yılında Wellcome ilaç firmasını alarak dünyanın en büyük ilaç şirketi olan Glaxo bu konuda iyi bir örnektir. Zeneca firması, Wellcome için 10 milyar sterlin ve Roche firması da 11 milyar sterlin önermeye istekliydi. Ancak, Glaxo ile Wellcome'nin birleşmesinden elde edilecek *sinerjinin* diğer iki yarışmacıyla yapılanından daha fazla olacağı varsayımı; piyasalarda Glaxo'nun Wellcome'yi devir almak için en yüksek teklifi vereceği yönünde bir inanç oluşturmuştur. Glaxo'nun ihaleye katılmak için 30 milyon sterlin damga vergisi ödediği göz önünde bulundurulursa; onlarca milyon sterlin tutan işlem maliyeti diğer iki yarışmacıyı ihaleye girmekten alıkoymuş ve Glaxo Wellcome'yi 9 milyar sterline devir almıştır (Klemperer, 2001).

1995 yılında ABD'de yapılan Los Angeles (LA) mobil-telefon lisans ihalesi bu konuya iyi bir örnektir. Lisans bedeli değişik teklif sahibi için benzer anlam ifade ederken bazı avantajları nedeniyle Pacific Telephone Company için (Baby Bell) farklı anlam ifade etmekteydi. Baby Bell potansiyel yerel müşteriler hakkında veri setine; iyi bilinen bir markaya; ve Kaliforniya'ya aşina yöneticilere sahipti. İhaleden önce Baby Bell "*Kaliforniya'yı kendilerinden alacakların asla para kazanamayacaklarını*" deklare ederek bu argümanı haklı çıkartacak "*kazananın musibeti*" teoreminin uygulamalarının sonuçlarını sektörün geri kalanına anlatmak için dünyanın önde gelen ihale teorisyenlerine de seminerler vermiştir. İhaleye diğer yarışmacıların da girmesine rağmen çoğu yorumcunun görüşüne göre Baby Bell lisansı ucuz fiyattan elde etmiştir. Şikago'da lisans bedeli kişi başına \$31 iken LA lisansı \$26'dan satılmıştır. Oysa çoğu yorumcuya göre, LA'nın zengin, vaktini genelde otopanlarda geçiren ve yeni cihazlara düşkün nüfusu göz önünde bulundurulduğunda lisans fiyatının en azından Şikago'dakinden daha yüksek olması gerekirdi (Klemperer, 2001).

²⁶ 1999 yılında Almanya'da yapılan 10 spektrum lisansı ihalesinde Mannesmann lisansların yarısına düşük fiyat diğer yarısına da biraz daha düşük fiyat teklif etmiştir. Bir T-Mobil yöneticisi, "*Mannesmann ile aralarında önceden bir anlaşma olmamasına karşın, Mannesmann'ın bu teklifini açık bir anlaşma teklifi olarak*

(anlaşmanın icra edilebilirliği) farklı ihale usullerine göre değişebilmektedir (diğer bir deyişle zorlaşabilmekte veya kolaylaşabilmektedir).

Bazı ihale yöntemleri kartel anlaşmalarından daha kolay zarar görebilmektedir. Teorik olarak tek nesneli ihalelerde, bilinen dört ihale yöntemi kartel anlaşmalarına en dayanıksızdan dayanıklıya doğru aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- i. Açık artırma
- ii. İkinci fiyat kapalı teklif (tek fiyat ihalesi)
- iii. İlk fiyat kapalı teklif ihalesi (farklı fiyat ihalesi)
- iv. Eksilen fiyat ihalesi.

Agresif teklifler ihaleyi kazanamayacağından ve bu tür teklifler kartelin diğer üyeleri tarafından kolayca görülebileceğinden açık artırma ihalelerinde kartel üyelerinin kartel anlaşmalarını bozmak için müşevvikleri bulunmamaktadır. Bu nedenle de açık artırma ihaleleri, kartel anlaşmalarına karşı en zayıf ihale yöntemidir. Kartel üyelerinin gizli anlaşmayı icra etme ve destekleme güçlüğü içerisinde bulunmaları nedeniyle ilk fiyat kapalı teklif ve eksilen ihale usulleri kartel anlaşmasına karşı daha güçlü bir enstrüman konumundadır. Bu ihale usullerinde kartel üyeleri bir kere kartel anlaşmasını bozarak agresif teklif verdiklerinde, diğer kartel üyeleri bu teklife tepki göstermeden ihaleyi kazanacaktır.

algıladıklarını" söylemiştir. T-Mobil daha düşük olan teklifin biraz üzerine çıkarak, lisansların diğer yarısı için teklifte bulunmamıştır. İhale ikinci turdan sonra kapandı ve iki şirket lisansları düşük fiyattan paylaşmıştır.

Mannesmann 1-5 lisans için 18,18 milyon DM; 6-10 lisans için de 20 milyon DM teklifte bulundu. İhalede kural olarak artırmalar cari en yüksek fiyatın yüzde 10'unu geçmek zorundadır. Buna göre, T-Mobil daha önce bir anlaşma olmamasına rağmen, Mannesmann'ın teklif miktarını anlaşma teklifi olarak algılayıp; 1-5 lisans için (18,18 milyon DM x 1,10=) 19.998 teklif verip 5-10 lisans için teklif vermemiştir. Böylece 10 lisans yarı yarıya iki firma tarafından paylaşılmıştır.

A üyesinin nesneye verdiği değerin 20 TL diğer üyelerin verdiği değerin ise 18 TL olduğu bir şebeke varsayalım. Şebeke diğer üyelerin nesneye 5 TL, A'nın da 6 TL değer vermesi konusunda bir anlaşma yapsın. Artan fiyat yönteminde bu anlaşmanın şebeke tarafından denetlenmesi daha kolaydır. Üyelerden birisinin kartel anlaşmasını ihlal ederek 7 TL teklif vermesi durumunda üye A teklifini 20 TL'ye kadar artırabilecektir. Anlaşmayı bozan üye ise bu sapmadan hiçbir kazanç elde edemeyecektir. Kartel anlaşmasının denetlenmesi ikinci fiyat kapalı teklif usulünde de kolaydır. Üye A kendi gerçek değeri 20 TL değerinde bir teklif verecek diğer üyeler ise 6 TL teklif vereceklerdir. Üye A en yüksek teklifi vereceği için ihaleyi kazanacak ama ödemeyi 6 TL'lik ikinci en yüksek fiyattan yapacaktır. Yine aynı şekilde diğer üyelerin anlaşmayı bozması kendilerine hiçbir yarar getirmeyecektir. Çünkü her halükârda ihaleyi en yüksek değere sahip üye A kazanacaktır.²⁷

Ancak, ilk fiyat ihaleleri (eksilen fiyat ve ilk fiyattan kapalı teklif usulü) bir vuruşluk oyun (one-shot game) olduğundan anlaşmayı ihlal eden üyeyi cezalandırmak mümkün değildir. Bir üye 20 TL den az bir değer teklif ederse diğer üyelerden birisi nesneyi 18 TL'den kazanabilecektir. Satıcı ikinci fiyat ihalelerinde olduğu gibi 6 TL yerine en az 18 TL'ye satacaktır.

İhale tasarımcılarının bu tür bir anlaşmaya verebileceği en büyük karşılık optimal bir *muhammen bedel* (reserve price) belirlemektir. İkinci olarak da ihaleye mümkün olduğu kadar fazla oyuncunun katılımını sağlamaktır. Oyuncuların katılımını sağlamak için hem ihaleler iyi duyurulmalı hem de ihaleye katılmanın *batık maliyeti* (sunk cost) düşük tutulmalıdır.

²⁷ Klein (1999) “Yeni Zelanda’da ikinci fiyat yapılan radyo spektrum ihalesinde kazanan teklifin NZ\$ 100.000 ikinci fiyatın da sadece NZ\$ 6.000 olduğunu bunun da siyasi problemler çıkardığını bildirmektedir.” Özellikle büyük miktarların söz konusu olduğu imtiyaz sözleşmelerinde rekabet karşıtı davranışlar ve etkin ihale tasarımı bir arada düşünülmelidir.

Büyük altyapı hizmetlerine katılımında, ölçek tasarruflarını artırmak adına, Kamu İhaleleri Kanunu hükümleri çerçevesinde olduğu gibi, *ortak girişimlerin* (joint venture) teklif vermesine imkan sağlanabilir ve güçlü ortaklıklar yaratabilir (m., 14). Ancak, bu ortaklıklar ihaleye katılan oyuncu sayısını da azalttığından; rekabet politikası açısından, bu ortaklıkların ihalede rekabetin bozulmasına müsaade edilmeyecek şekilde ve sayıda kurulması sağlanmalıdır. Diğer bir deyişle, belirli eşik değerlerin üzerindeki kamu alımlarında, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde *birleşme* (merger) denetimi yapılmalıdır.

Klemperer (2000) ikinci fiyat ihalelerin (artan fiyat ve ikinci fiyattan kapalı teklif usulü) bir taraftan yüksek gelir getirmeleri diğer taraftan da rekabet karşıtı davranışlara açık olmaları nedeniyle *melez* (hiyrid) bir model önermektedir. Anglo-Dutch olarak isimlendirilen modele göre ihale iki aşamadan oluşmaktadır. Tek nesnenin satıldığı bir ihalede iki oyuncu kalana kadar artan fiyat yöntemi uygulanmaktadır. İlk ihalede en yüksek teklifi veren iki (veya daha fazla sayıda) oyuncunun ilk fiyat kapalı teklif usulüyle nihai en iyi tekliflerini yapmaları istenmektedir. Kapalı teklifin bulunmadığı, sadece artan fiyat ihalelerinde potansiyel rakipler güçlü oyuncunun her halükarda ihaleyi alacağını düşünerek ihaleye katılmayabilir. Anglo-Dutch sisteminin kapalı teklif usulü aşaması ihalenin sonuçta kim tarafından kazanılacağı konusunda belirsizlik yaratacağından, piyasalara yeni oyuncuların nihai aşamada ihaleyi kazanabilme şanslarının bulunduğu yönünde bilgi sağlayacaktır. Ayrıca kapalı teklif bölümünde şebeke üyelerinin anlaşmayı ihlal etmesi mümkün olduğundan kartelin anlaşmayı denetlemesi de güçleşecektir.²⁸

²⁸ 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu uygulamalarında ve GSM 1800 MHz ihalesinde, Klemperer (2000)'in ileri sürdüğü Anglo-Dutch hybrid ihale usulünün, tam tersi uygulanmıştır. Diğer bir deyişle, melez ihale usulünün Türkiye uygulamasında isteklilerden öncelikle kapalı teklifleri alınmakta; sonradan da en yüksek iki veya daha çok teklif sahibi pazarlığa ve/veya açık artırma ihale usulüne *çağrılabilir*dir. İsteklileri sonradan pazarlığa çağırabilecek bu tür ihale usulü, ilk aşamadaki kapalı teklif vermede isteklilerin müşevviklerini daha muhafazakar (düşük) teklif verme yönünde etkileyecek; sonuç olarak da ihale yapanın kazanımını (pay-off) düşürecektir. Oysa, yukarıda da belirtildiği gibi Klemperer (2000)'in önerdiği Aglo-Duth ihale usulünün temel amacı yarışmacıların müşevviklerini daha agresif teklif verme yönünde etkilemektir. Bu nedenle, özellikle

III.3. İhalelerde Rekabetin *Ex Post* Denetimi

Yukarıda da belirtildiği gibi, kamu ihaleleri, önceden belirlenen kurallar seti ile yapıldığından, idarelerin kartel oluşumuna karşı stratejik tedbir alabilmeleri imkanı her zaman bulunmamaktadır.²⁹ Ancak, son dönemde basında da çokça yer alan ihalelerde etkinliği bozan³⁰ *fiyat anlaşması* ve *pazar paylaşımı* gibi kartel oluşumlarının soruşturularak, cezalandırılması gerekmektedir.

Kamu ihalelerinde etkinliğin artırılması ve dolayısıyla rekabetin korunması için bir taraftan ulusal düzenlemeler diğer taraftan da uluslararası düzeyde girişimler yapılmaktadır. 25 Mart 1998 tarihli OECD Açık Kartellere Karşın Etkili Önlemlere İlişkin Bakanlar Konseyi

4046 sayılı Özelleştirme Kanununun ilgili maddesi (18/C-d) ve ihale ile ilgili diğer mevzuatta bu yönde olabilecek düzenlemeler, Klemperer (2000)'in de önerdiği şekilde değiştirilmelidir.

²⁹ Örneğin, *muhammen bedel* (reserve price) uygulaması ihale tasarımcısının kartel fiyatıyla mücadele edebilmesi için etkili bir araç olmasına rağmen; Kamu İhale Kanununda bu uygulamaya yer verilmemektedir.

³⁰ Türkiye için kartel oluşumları nedeniyle maliyetlerin ne kadar arttığı konusunda henüz, tarafımızca bilinen bir araştırma yapılmamıştır. Ancak, Philips (1995) ABD Adalet bakanlığının bir basın açıklamasında, 1990 yılların başında, *“otoban müteahhitlerinin danışıklı teklifler neticesinde karayolu yapım maliyetini en az yüzde 10 artırdığını”* açıkladığını bildirmektedir. Bu oranın Türkiye için de aynen uygulanması durumunda ortaya şöyle bir tablo çıkmaktadır. (Kaldığı ABD’de kartel cezalarının yüksekliği nedeniyle kartel oluşumunun düşük; Türkiye’de de ihalelerde kartel oluşumunun cezası olmadığı yönünde yaygın bir algılama bulunduğu için, bu oranın daha yüksek olabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim, Rekabet Kurulunun Ankara Motor Yenileme Atölyeleri Anlaşma Protokolü hakkında kararında, kartel üyesi teşebbüslerin ihalelerde fiyat indirimlerinin anlaşma öncesinde yüzde 40-65 arasında değişirken, protokolden sonra fiyat indirim oranının yüzde 5’e düştüğü belirtilmektedir (Rekabet Kurulu’nun 27.2.2000 tarih ve 01-10/100-24 sayılı Kararı. RG; 24.07.2001, sayı: 24472)).Türkiye’de Devletin karayolu ulaştırması ve otoyol yatırım tutarlarının GSMH içindeki payı yıllık, ortalama, binde 7 civarındadır. 2000 yılı döviz kurlarıyla bu yatırım tutarı, ortalama \$1,4 milyardır. Karayolu maliyetlerinin, kartel anlaşması nedeniyle yüzde 10 oranında arttığının kabul edilmesi durumunda, yıllık, ortalama, yaklaşık \$140 milyon kartel karının bulunduğu görülmektedir. Beş yıl içinde 1 milyon çocuğa eğitim vermeyi hedefleyen Türk Eğitim Gönüllüleri Vakfı'nın (TEGV) bu zaman dilimi için bütçesinin \$ 63,8 milyon olduğu göz önünde bulundurulduğunda; sadece otoyol ihalelerinde etkili bir rekabet soruşturmasıyla sağlanacak tasarrufla en az 2 milyon çocuğa eğitim imkanı sağlanabilecektir.

Tavsiye Kararı [C/M (98) 7/PROV] fiyat belirlemek veya ihalelerde hileli -anlaşmalı- teklif yapmak (*bid rigging*), ürün miktarına kısıtlama ve kota koymak veya coğrafi ve ürün pazarlarını paylaşmak amaçlı rekabet karşıtı anlaşma ve uyumlu eylem veya rakiplerin rekabet karşıtı düzenlemelerini açık kartel (*hard core cartel*) olarak nitelendirmektedir (m., A/2-a). OECD Tavsiye Kararı üye ülkelerin açık kartellerle mücadele etmek ve kartel oluşumunu caydırmak için rekabet kanunlarını etkili bir şekilde uygulamasını istemektedir. Çünkü, yukarıda da belirtildiği gibi kamu alım ihalelerinde oluşturulan karteller fiyatları olması gereken seviyenin üzerinde tutarak, bir taraftan kaynak tahsisinde etkinliği bozacak (iş yetersiz firma alacak) diğer taraftan kamu kaynaklarının israfına neden olacak; böylece vatandaşın vergisinin gereken yerlere etkin bir biçimde harcanmasına engel olacaktır.

Nitekim, OECD Tavsiye Kararıyla da uyumlu bir biçimde Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) "... Kamu ihalelerinde rekabet ortamını bozmaya yönelik, yarışmacılar arasında yapılacak yatay anlaşmalar veya yarışmacıların hakim durumlarını kötüye kullanmaya yönelik davranışları etkin bir biçimde izlenecek ve soruşturulacaktır" politika önermesinde bulunmuştur (par., 2042).

III.1. İhalelerde Rekabeti Bozucu, Sınırlayıcı ve Engelleyici Davranışların Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun Karşısında Durumu

Bir bilgisayar firmasının, bilgisayar ihalelerinde TSE uygunluk belgesi yerine yabancı standartlara uygunluk şartı arayarak 4054 sayılı Yasa'yı ihlal ettikleri gerekçesiyle Milli Savunma ve İçişleri Bakanlıklar ile Devlet Malzeme Ofisi'ni (DMO) şikayet etmesi üzerine konuyu inceleyen Rekabet Kurulu, "Öncelikle, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un kamu alımlarını kapsamadığı belirtilmelidir. Dolayısıyla, kamu kuruluşlarının ihalelerinde ortaya çıkabilecek rekabet ihlallerine yönelik olarak dayanağını 4054 sayılı Kanundan alan herhangi bir işlem yapma olanağı bulunmamaktadır"³¹ değerlendirmesini yapmıştır³².

³¹ Vurgu eklenmiştir.

Kurul'a göre, kamu kuruluşlarının ihalelerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uygulanmaktadır ve bu Yasa'nın ilkeleri arasında uygunluk ve açıklık ilkelerinin yanı sıra “rekabetin sağlanması” da bulunmakta olup, rekabetin sağlanması hususunun Yasa'nın kendi hükümleri çerçevesinde ele alınıp değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kurul, sonuç olarak, ön araştırma ve soruşturma açılmasını gerektirir nitelikte bir savın dilekçede bulunmadığı belirtmekle beraber, dilekçedeki savların 4054 sayılı Yasa'nın 27/g çerçevesinde bildirilecek görüş ve 27/k maddesi çerçevesinde yıllık çalışma raporunda³³ dikkate ve değerlendirmeye alınmasına karar vermiştir.

Kurulun bu kararı şu şekilde özetlenebilir;

- i. Kamu kuruluşlarının ihalelerinde ortaya çıkabilecek rekabet ihlallerine yönelik olarak dayanağını 4054 sayılı Kanundan alan herhangi bir işlem yapma imkanı bulunmamaktadır.
- ii. Kamu alım ihalelerinde “rekabetin sağlanması” 2886 sayılı DİK hükümleri çerçevesinde ele alınıp değerlendirilmesi gerekmektedir.
- iii. Adı geçen bakanlıklar ve DMO 4054 sayılı Yasa'daki (m.3) “teşebbüs” tanımına girmediğinden, 4054 sayılı Kanunun Kapsam başlıklı 2'nci

³² Rekabet Kurulu'nun 03.12.1997 tarih ve 41/269-19 sayılı kararı. RG;14.11.1998, sayı:23532.

³³ 4054 sayılı Rekabetin korunması Hakkında Kanunun 27/k maddesine göre Kurulun görevleri arasında “yılda bir, çalışmalarını ve görev alanlarındaki durum ve gelişmelerle ilgili rapor yayımlamak” da sayılmaktadır. Kurulun hesap verebilirliği açısından bu raporlar çok önemlidir. Ancak, Rekabet Kurulu 1. Yıllık Raporunu 1997-1999 yıllarını kapsayacak şekilde, 2000 yılında 3 yıllık olarak hazırlamıştır. Kurul, Karar'ında kamu alımları konusunda yıllık faaliyet raporunda dikkate ve değerlendirmeye alınmasını kararlaştırdığı konu hakkında 1. Yıllık Faaliyet Raporunda, ayrıntılı bir değerlendirme yapmamış ve sadece “Devlet İhale Kanunu Kapsamında olan başvuruların 4054 sayılı Kanunun kapsamı dışında olduğunu”, gerekçesiz olarak belirtmiştir.

maddesi³⁴ çerçevesinde bu kuruluşların rekabeti bozucu davranışları Kanun kapsamı dışındadır.

Kurulun bu Kararı'ndan rekabetin ihalenin tasarımı aşamasında *sağlanması* ve tekliflerin verilmesi aşamasında kartel anlaşmasından *korunması* konusunda metodolojik bir ayırım yapmadığı anlaşılmaktadır. Karar'da da belirtildiği gibi ihale şartnamelerini belirlemek (ihale usulünü tasarlamak), 2886 sayılı DİK hükümleri çerçevesinde alımı yapacak idarenin yetkisinde bulunmaktadır (2886: m., 12). Bu nedenle de ihale uygulamasında *rekabetin sağlanması* açısından 4054 sayılı Kanun kapsamında yapılacak bir şey bulunmamaktadır³⁵. Ancak, ihale tasarımında *ex ante* rekabetin sağlanması ile kartel oluşumuna karşı *rekabetin*

³⁴ Madde 2- "Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı bu Kanun kapsamına girer".

³⁵ Tan (2000) "uygulamanın 2886 sayılı Yasa hükümleri çerçevesinde ele alınıp değerlendirilmesi gerektiğini söylerken Kurul'un bu değerlendirmenin yargı organlarının yetkisinde olduğunu mu; yoksa kamusal düzenlemenin 4054 sayılı Yasa kapsamına girmediğini mi anlatmak istediğinin açık olmadığını" bildirmektedir. Tan (2000)'a göre "kamu kuruluşlarının 2886 sayılı Yasa'ya tabi olsun olmasın, aldıkları ihale kararları (sözleşmenin imzalanmasından önceki aşamalarda) idari yargı organlarıncı 'açıklık' ve 'rekabet' ilkelerine uygunluk açısından denetlenmektedir". Gerçektende mevcut uygulamada yaşanan en büyük sorun DİK'nın icra edilmesinden sorumlu bir merkezi birimin bulunmamasıdır. Diğer bir deyişle DİK kurumsal merkezi bir sahibi ve sorumlusu olmayan bir yasadır. Kamu alımlarında DİK uygulaması konusundaki yetki tamamen alımı yapacak idarelere aittir, idarelerin eylem ve kararlarının DİK'ya uyumunu izleyen ve denetleyen merkezi bir birim bulunmamaktadır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun uygulaması ile ilgili yönlendirme ve denetim bütçe uygulamaları açısından Maliye Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Yapım işlerine ilişkin uygulamalar Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yönlendirilmektedir. Bu iki Bakanlık ihale kurallarının hazırlanması ve uyumlaştırılmasından sorumlu iken idarelerin alım usullerinin DİK'ya uyumunu izlememektedir. Merkezi bir gözetim ve denetim biriminin bulunmaması idarelerin DİK kurallarını gevşek bir biçimde uygulamasına neden olmakta bu da Kanunun icrasını etkisizleştirmektedir. 4734 sayılı Kanunla ihdas edilen, kamu alım yöntemleri politikaları ve uygulamalarından sorumlu; isteklilerin ihale uygulamaları ve sonuçları konusundaki şikayetlerini inceleyecek ve sonuçlandıracak, ihale yapan idarelerden bağımsız merkezi bir izleme ve denetim kurumunun uygulama etkililiği ve etkinliğini artıracığı beklenmektedir.

korunması konuları birbirinden hayli farklı olgulardır. Bu nedenle de birbirine karıştırılmaması gerekmektedir.

Kamu kuruluşlarının ihalelerinde ortaya çıkabilecek rekabet ihlallerine yönelik olarak dayanağını 4054 sayılı Kanundan alan herhangi bir işlem yapma imkanı bulunmamaktadır diyen Kurul, kanaatimizce bu ihalelerde rekabet ihlallerinin sadece alımı yapacak idarelerce yapılabileceğini dikkate almaktadır. Yukarıda da ayrıntılı olarak değerlendirildiği gibi ihale uygulamalarında etkinliği olumsuz etkileyen rekabeti bozucu önemli davranışlardan³⁶ bir tanesi de danışıklı teklif verme (*bid rigging*) amacıyla kartel oluşturmaktır.

Kaynağı Avrupa Topluluğunu Kuran Roma Anlaşmasının rekabetle ilgili kuralları olan 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun "Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlarını Kanun kapsamında suç kabul etmektedir (m., 2). Kanuna göre "mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kar gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi, piyasaların bölünmesi, arz ve talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi" hukuka aykırı ve yasaktır (m., 4). Kanun, *kartel anlaşmalarını* Rekabet Kurulunun başvuru üzerine ya da başvuruyu beklemezsizin *resen* soruşturmasını (m., 27/a); kusurun ağırlığı ve rekabeti bozan anlaşmanın neden olduğu zararın boyutunu da göz önünde bulundurarak Kurul'un kartelin yıllık gayri safi gelirinin yüzde 10'una kadar idari para cezası uygulamasını öngörmektedir (m., 16). Rekabet Kurulu'nun alacağı bu karara istinaden de rekabetin bozulması sonucu zarar görenler (kamu alımlarında ihaleyi düzenleyen kamu idareleri) ödedikleri bedelle, rekabet sınırlanmasaydı ödemekte olacakları bedel arasındaki farkı zarar olarak kartelden talep edebilecektir (m., 58).

³⁶ İhalelerde hakim durumun kötüye kullanılması, yıkıcı fiyatlandırma ve pazarın engellenmesi gibi diğer rekabeti bozucu davranışların ayrıntılı değerlendirilmesi konusunda bkz. Klemperer (2000) ve Emek (2001d).

Kanunda ve diğer mevzuatta ihale uygulamalarında rekabet soruşturmalarıyla ilgili bir istisna da bulunmamaktadır. Bu nedenle Karar'da yer alan “öncelikle, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun kamu alımlarını kapsamadığı belirtilmelidir” hükmünün bir dayanağı ve geçerliliği bulunmamaktadır.

Nitekim, Ankara Altındağ Belediyesinin içten yanmalı motorların yenilenme pazarında faaliyet gösteren motor yenileme firmalarının aralarında anlaşmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesini ihlal ettiklerine ilişkin şikayeti üzerine konuyu inceleyen Rekabet Kurulu söz konusu firmaların aralarında yapmış oldukları anlaşmayı, piyasaya yönelik olarak alınan ve 4054 sayılı Kanun'u açık bir biçimde ihlal etmek suretiyle ilgili pazardan hizmet bekleyen kurum ve kuruluşların ihtiyaçlarını rasyonel şekilde karşılayamamaları sonucunu doğuran bir teşebbüs birliği kararı olarak değerlendirmiştir.³⁷

Ankara Altındağ Belediye Başkanlığı'nın şikayet dilekçesinde; “Motor yenileme pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin ‘Ankara Motor Yenilemeciler Derneği’ adıyla anılan bir dernek kurdukları ve anılan dernek çatısı altında bir araya gelerek ortak fiyat listesi belirledikleri; teşebbüslerin liste dışına çıkarak iş yapmalarının yasaklandığı; Belediye araçlarının motor yenileme işlerinde birlikte hareket ederek rekabeti ortadan kaldırdıkları” iddialarına yer verilerek gereğinin yapılması istenilmiştir.

Kurul incelemeler ve teşebbüslerin savunmaları çerçevesinde; motor yenileme firmalarının rekabet ihlalleri içeren kararlarının, “Ankara Motor Yenileme Atelyeleri Anlaşma Protokolü” ile uygulanmaya başladığını kararlaştırmıştır. Karar'da “Protokolde; fiyat listelerinin belirlenmesi, iskonto şartları, yayımlanan fiyat listelerinin altındaki bir fiyatla hizmet ya da teklif vermeme, kura seçimi sonucu belirlenen firmaların verilen sıra numarası ile ihalelere girebilmesi ve gerek fiyat listelerinin oluşturulmasının gerekse alınmış olan

³⁷ Rekabet Kurulu'nun 27.2.2000 tarih ve 01-10/100-24 sayılı Kararı. RG; 24.07.2001, sayı: 24472.

kararlara göre verilen tekliflerin oluşturulan yönetim kurulunca denetlenebilmesi şeklinde sıralanabilecek yükümlülük ve sınırlamalar getirildiği” bildirilmektedir.

Kurul, Kararın alındığı tarihte Ankara Motor Yenilemeciler Derneği'nin henüz kurulmuş olmaması, dernek yönetim kurulu karar defterinde Kanun'u ihlal edici herhangi bir karara rastlanılamaması ve söz konusu anlaşmanın firmalar arası alınmış bir karar olması nedeniyle, Derneği sektörde faaliyet gösteren firmaların bir araya gelmesini sağlayan, sektör ile ilgili sorunların ve bunlara ilişkin çözümlerin arandığı bir toplantı yeri olarak değerlendirmiştir.

Sonuç olarak Kurul, “rekabet ihlallerine ilişkin durumun Ankara Motor Yenilemeciler Derneği'nin kurulmasından önce de var olduğunu ve söz konusu Protokol'de yer alan firmalarca oluşturulan *fiili birliktelik* neticesinde *tüzel kişiliği olmayan bir teşebbüs birliği* meydana getirilerek kararlar alındığının ortaya çıktığını” belirterek “Protokol'ün, piyasaya yönelik olarak alınan ve 4054 sayılı Kanun'u *açık bir biçimde ihlal etmek suretiyle* ilgili pazardan hizmet bekleyen kurum ve kuruluşların ihtiyaçlarını rasyonel şekilde karşılayamamaları sonucunu doğuran bir teşebbüs birliği kararı” olduğunu *oybirliğiyle* kararlaştırmıştır.³⁸

III.2 İhale Uygulamalarında Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu Uygulaması Açısından Politika Öncelikleri

Rekabet Kurulu'nun 2001 tarihli kararındaki pozisyonu hem ihale teorisi hem de 4054 sayılı Kanunun kaynağını oluşturan Roma Antlaşması'nın ilgili maddeleri çerçevesinde yerinde bir duruştur.

³⁸ Kurulun daha önceki Kararına değinmeden vermiş olduğu bu Kararı'na istinaden kamu ihalelerine karşı tutumunu değiştirdiğini tam olarak ileri sürmek mümkün olmasa da, Kurulun kamu ihaleleri konusunda en son Kararı olan 2001 Kararı'nı oybirliği ile almış olması nedeniyle Kurul'un en son ve geçerli değerlendirmesi olarak kabul edilmektedir.

Rekabet Kurumu bir taraftan kamu ihalelerinde rekabet ihlallerinin 4054 sayılı Kanun kapsamında soruşturulması konusunda başvuruda bulunabilmeleri amacıyla ilgilileri bilgilendirmeli diğer taraftan da belirli eşik değerlerin üzerindeki kamu ihalelerinde 4054 sayılı Kanunun kendisine verdiği yetkiye istinaden resen soruşturma başlatmalıdır.

Bu çerçevede;

- i. İhalelerde etkinliğin artırılması için 4054 sayılı Kanun etkili bir biçimde uygulanmalı ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da öngörüldüğü gibi ihalelerde rekabeti bozucu davranışlar Kanun kapsamında soruşturulmalıdır. Rekabet Kurulu bu konuda reaktif davranmaktansa proaktif davranarak sadece kamu ihalelerindeki açık rekabet ihlallerini değil belirli pazarlarda belirli zaman dilimleri içerisinde sık sık düzenlenen ihalelerdeki uyumlu teklifleri de incelemeye almalıdır.
- ii. Vergi mükelleflerinin parasıyla finansmanı sağlanan kamu harcamalarından haksız pay almak için oluşturulan kartel anlaşmalarına verilen cezaların hesaplanmasında, kartel üyesi firmaların ekonomik gücünden çok, bunların rekabet bozucu karar ve davranışlarının vergi mükelleflerine verebileceği muhtemel zararın ağırlığı göz önünde bulundurulmalıdır.
- iii. ABD ve Avustralya’da teklif sahiplerinin “danışıklı teklif için kartel anlaşması yapmadıklarını” beyan etmeleri gerekmektedir. Bu beyanname, isteklileri, kartel anlaşması yapmaları durumunda muhatap olabilecekleri potansiyel yaptırım (4054 sayılı Kanun ile uygulanacak cezalar) konusunda bilgilendirmekte ve kartel anlaşması yapmaktan caydırabilmektedir. Aynı şekilde, Kamu İhale Kanunu ve/veya ihale şartnamelerinde de, teklif sahiplerinden rekabet ihlali yapmayacakları şeklinde beyanname vermelerini isteyen düzenlemeler yapılmalıdır.

- iv. Rekabet Kurumunun ihale sözleşmelerinin yüzde X'ini istatistiki olarak soruşturacağını deklare etmesi de çoğu potansiyel kartel anlaşmasını engelleyebilecektir. Bu nedenle Rekabet Kurumu belirli sektörlerde ve/veya belirli eşik değerlerin üzerindeki ihalelerde, rekabet karşıtı davranışlara karşı etkili bir rekabet soruşturması başlatılıp ve davranışların cezalandırılacağı yönünde bir deklarasyon yayınlamalıdır.
- v. Belirli eşik değerlerin üzerindeki ihalelerde, ortak girişim olarak teklifte bulunacak istekliler, ihalede rekabetin olumsuz etkilenmemesi amacıyla, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde birleşme düzenlemesine tabi tutulmalıdır. Bu amaçla, Rekabet Kurumu kamu ihalelerinde ortak girişim olarak teklif verecekleri isteklilere uygulayacakları birleşme ve devralma izni konusunda politika önceliklerini belirleyerek kamu oyuna duyurmalıdır.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun uygulamasında kamu alım ve satım ihalelerinde özellikle son dönemde yazılı ve görsel basında sıkça yer alan rekabeti sınırlayıcı davranışlar (gazete haberlerinde ihaleye fesat karıştıran ve *çete* olarak adlandırılan oluşumlar aslında üç aşağı beş yukarı rekabet retoriğindeki *kartelin* kendisidir), hakkındaki soruşturmalara gereken önceliğin verilmesi; kamu kaynaklarının etkili kullanımına ve dolayısıyla kaynak tahsisinde *Pareto Etkinliği*'nin elde edilebilmesi için 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanundan beklenen faydanın elde edilmesine yardımcı olacaktır.

IV.İHALE TASARIMINDA PRATİK ÖNERMELER

Tekel durumundaki satıcı satış yöntemlerini kendi başına belirleyebilecek pozisyonda ise hedefi isteklilerden alabileceği muhtemel son lirayı almak olmalıdır.³⁹

İnanılrlık?

İhaleyi düzenleyen idarelerin uyması gereken ilk kural, ne tür fiyatlandırma stratejisi seçerlerse seçsinler, gelecekte her koşul altında bu kuraldan vazgeçmemek olmalıdır. İhaleyi yapan idareler açık bir biçimde fiyatlandırma kuralına uyacağını taahhüt eder ve müşterilerini istismar etmek için bu kuralları değiştirmez ise, teklif fiyatını mümkün olan en yüksek seviyeye çekerek satışı sonuçlandırabilecektir.

Al ya da bırak fiyatlandırması veya ihale?

Üretim kapasitesi geniş ise sabit bir fiyat uygulaması beklenen karı artıracaktır. Müşterilerin ürüne verdikleri değer dağılımı yaklaşık olarak birörnek ise, tespit edilen fiyat birim üretim maliyetinin ortalaması ve en yüksek muhtemel değer olacaktır. Diğer taraftan satışa konu nesne bir veya birkaç birim ise ihale ile satılması daha etkin sonuç verecektir.

Ne tür ihale mekanizması uygulanacak?

Bu sorunun cevabını verebilmek için müşterilerin riske girmek ve/veya yüksek fiyat vermek konusundaki tercihlerinin bilinmesi gerekmektedir. Ayrıca, teklif sahiplerinin değerlemelerindeki farklılıkların beğenilerindeki geleneksel farklılıklardan mı yoksa nesnenin gerçek değerini tahmin etmedeki farklılıktan mı kaynaklandığı da bilinmelidir.

³⁹ Ancak, özellikle piyasaların oluşumu için gerçekleştirilen cep telefonu lisansları gibi ihalelerde amacın sadece fazla gelir elde etmek değil aynı zamanda etkinliği artırmak ve piyasa yapısını rekabetçi bir biçimde oluşturmak olduğu da unutulmamalıdır.

Teklif sahipleri risk almaya isteksiz ise (yani risk karşıtıysa) ve onların farklı değerleri beğenilerindeki farklılıktan kaynaklanıyorsa, en iyi satış mekanizması çalışmada açıklanan ihale yöntemlerinden birisi olacaktır. Ayrıca, teklifleri nesnenin gerçek değerine çekebilmek ve potansiyel kartel oluşumlarına stratejik tepki verebilmek için uygun bir muhammen bedel tayin edilebilir. Diğer bir deyişle, ihaleyi düzenleyenin tekeli gücü kartel oluşumu ile yıpratılırsa, ihaleyi düzenleyen muhammen bedeli artırarak karını yeniden kazanabilir. Kartel üyelerinin sayısı ne kadar çok ise, muhammen bedelin de o kadar artırılması ihaleyi düzenleyen için daha çok gelir yaratacaktır.

İhaleden elde edilecek gelir farklı ihale yöntemlerinde farklı mıdır?

Teklif sahipleri risk karşıtı ve satıcı da standart ihale yöntemlerine kayıtsız ise ihaleden elde edilecek gelir ilk fiyat kapalı teklif usulünde açık arttırmadan daha fazla olacaktır. Ayrıca, mümkünse teklif sahiplerinin sayısının gizli tutulması, diğer bir deyişle teklif sahiplerinin rakiplerinin sayısını bilmemesi de ihaleden elde edilecek geliri artıracaktır.

Fiyat farklılaştırması?

Teklif sahipleri farklı üretim fonksiyonundan geliyorsa ve bu farklı grupların değerlendirmelerinde sistemik farklılıklar var ise kazanan teklif sahibinin nesneyi yeniden satmasına engel de olunabiliyorsa bu durum ihaleyi düzenleyenin avantajına kullanılabilir. İhaleyi düzenleyen, ortalamada düşük teklif sahibi olan istekliler lehine fiyat avantajı sağlayabilir. Desteklenen düşük değer sahibi istekli grubu lehine uygulanacak fiyat avantajı ile yüksek değer sahipleri daha yüksek teklif vermeye zorlanabilir. Ancak, uygulanan bu fiyat farklılaştırması çok yüksek olmamalıdır.

Daha fazla gelir veren mekanizmalar

Alıcının kazandığı nesneyi sonradan nasıl kullanacağını izlenmesinin mümkün olduğu durumlarda *royalti* uygulamalarıyla, ihaleyi kazananın kullanımdaki değer üzerinden ödeme yapmaya devam etmesi istenebilir. Böylece, *royalti* ödemeleri teklif sahiplerini daha agresif (rekabetçi) teklif vermeye itecektir.

İhaleye konu nesne tek bir gerçek değere sahip ve teklif sahipleri nesnenin değerini hatalı tahmin ediyorsa, diğerleriyle karşılaştırıldığında açık artırma ihaleleri, ortalama daha fazla gelir yaratacaktır. Ayrıca, ihaleyi düzenleyen nesnenin gerçek değeri hakkında kendisinin sahip olduğu bilgileri kamu oyuna açıklayarak isteklilerin tekliflerini artırmak için cesaretlendirebilir.

Sanayi iktisadi politikaları

Bunların yanısıra, ihale sonuçlarının etkinliği açısından Binmore ve Klemperer (2001) ihale teorisinin üzerine yoğunlaştığı enformasyon eksikliğinin neden olduğu problemler kadar sanayi iktisadıyla ilişkili konuların da önemli olduğunu ileri sürmektedir. Yakın gelecekte ve özellikle de elektrik enerjisi ve telekom gibi altyapı sektörlerinde yapılacak olan lisans ihalelerinde pazara yeni yarışmacıları çekmek, ittifak ve birleşmelerin yaratacağı rekabet bozucu davranışlara karşı önlem almak ihale tasarımcılarının başlıca kaygıları arasındadır. Bu problemlerin üstesinden gelmek için, yapısı şaşırtıcı hızla değişen bu sektörlerde yaşanan gelişmeleri değerlendiren yüksek kaliteli piyasa araştırmalarının yapılması gerekmektedir.

Son olarakta, bir ihale yönteminin tüm koşullara uyacağı düşünülmemeli ve her ekonomik ortamın kendi koşullarına uygun ihaleler tasarlanmalıdır. İhale düzenlemelerinde bir yöntem tüm vakalara aynı şekilde uyum göstermemektedir. İhale düzenlemeleri ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği gibi sektörden sektöre de farklılık göstermektedir. İhaleyi

düzenleyen idare ihaleye konu nesneyi çok iyi tanımlamalı ve iktisadi konjonktür çerçevesinde oyuncuların nesnenin gerçek değerini (ve dolayısıyla kazanımlarını) daha kolay tahmin edebilecekleri bir kurallar seti oluşturmalıdır.

TABLO: 1- REKABETE AÇIK VE KAPALI FAALİYETLERİ KAPSAYAN SEKTÖRLER

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

^φ Rekabetin kapsamı diğer şeylerle beraber coğrafi alan ve talep yapısına bağlı olarak değişmektedir.

^γ Düşük yoğunluklu ve hacimli yerleşim alanlarındaki servisler, ihtimalen, yüksek yoğunluklu ve daha yüksek ticari hacimli yerleşim alanlarındakilerden daha az rekabetçi bir yapıya sahiptir.

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

TABLO :2- KAMU KURULUŞLARININ İHALEYE KONU HARCAMALARI

(Trilyon TL)

	1997	1998	1999	2000	2001*
GENEL VE KATMA BÜTÇE	1.155	2.044	3.366	5.656	7.590
Yatırım	590	1.002	1.568	2.767	3.750
Mal ve Hizmet Alımı	565	1.042	1.798	2.889	3.840
MAHALLİ İDARELER **	533	1.124	1.472	2.412	3.093
Yatırım	416	893	1.106	1.705	2.221
Mal ve Hizmet Alımı	117	231	366	707	872
FONLAR	309	410	667	956	696
Yatırım	257	338	518	721	337
Mal ve Hizmet Alımı	52	72	149	235	359
SOSYAL GÜVENLİK	10	15	31	49	76
KURULUŞLARI					
Yatırım	10	15	31	49	76
Mal ve Hizmet Alımı	EE	EE	EE	EE	EE
DÖNER SERMAYELİ	14	24	50	69	149
KURULUŞLAR					
Yatırım	14	24	50	69	149
Mal ve Hizmet Alımı	EE	EE	EE	EE	EE
İŞLETMECİ KİT'LER	599	1.372	1.938	3.480	3.720
Yatırım	334	773	1.054	1.835	2.785
Mal ve Hizmet Alımı	265	599	884	1.645	935
ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINA	599	1.051	1.769	2.738	3.328
ALINAN İŞLETMECİ KİT'LER					
Yatırım	44	130	273	184	310
Mal ve Hizmet Alımı	555	921	1.496	2.554	3.018
TOPLAM	3.219	6.040	9.293	15.360	18.652
GSMH	29.393	53.518	78.242	124.405	153.404
TOPLAM/GSMH	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12

* Tahmin

** İller Bankası Dahil

EE: Elde Edilemedi

KAYNAK: DPT Yıllık Programlar, DPT Temel Ekonomik Göstergeler ve kendi hesaplamalarım (u.e.).

TABLO:3- ÜÇÜNCÜ NESİL (3G) CEP TELEFONU LİSANSLARININ, ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE VERİLİŞ YÖNTEMİ

İhale	Güzellik Yarışması
Avusturya ^α	Çin ^β
Avustralya ^α	Estonya ^β
Belçika ^α	Finlandiya ^α
Kanada ^α	Fransa ^α
Çek Cumhuriyeti ^β	İzlanda ^β
Danimarka ^β	İrlanda ^β
Almanya ^α	Malezya ^β
Yunanistan ^α	Lüksembourg ^β
Hong Kong ^β	Norveç ^α
Endonezya ^β	Portekiz ^α
İtalya ^α	Slovakya ^β
İsrail ^{βG)}	İspanya ^α
Jamaika ^β	İsveç ^α
Yeni Zelanda ^α	Güney Kore ^α
Tayvan ^β	
Singapur ^α	
Polonya ^β	
İngiltere ^α	
İsviçre ^α	
Hollanda ^α	
ABD ^β	
TOPLAM:21	TOPLAM: 14
^α :12	^α :7
^β :9	^β :7

^α tamamlandı, ^β tamamlanmadı

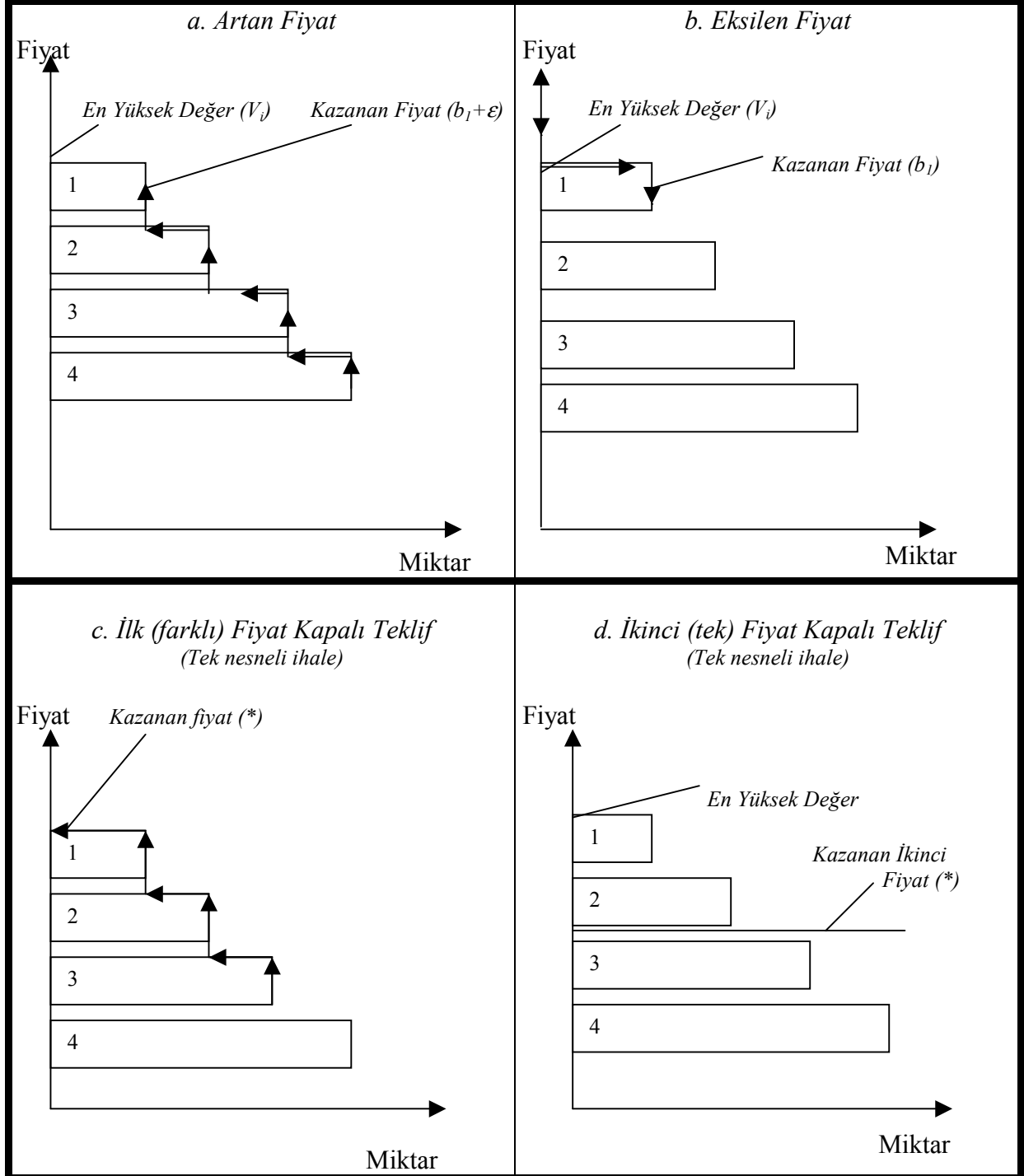
KAYNAK: Cellular News, and UMTS, Haziran 2001 tarihi itibariyle.

TABLO: 4- İHALE YÖNTEMLERİNİN ÖZELLİKLERİ

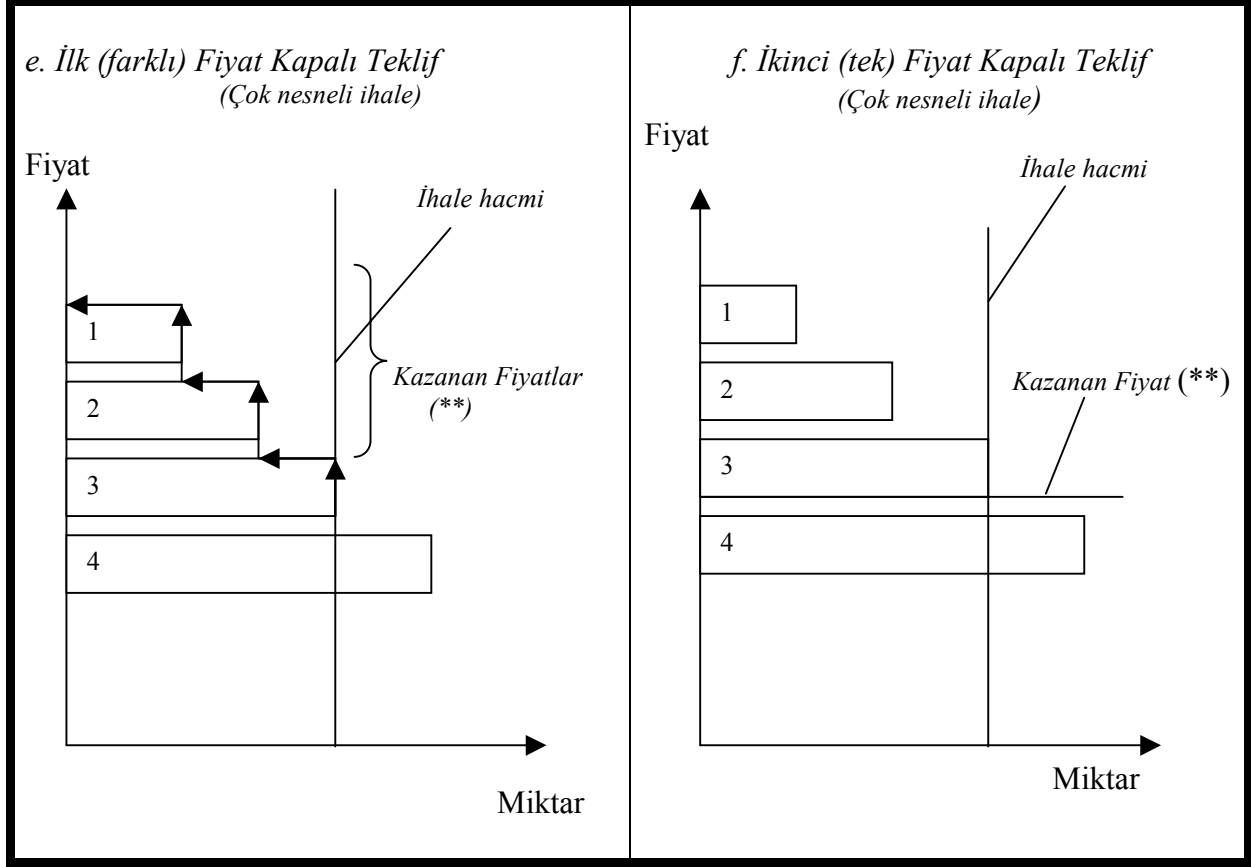
Yöntem	Kural	Strateji	Beklenen Kazanım
Artan Fiyat, İngiliz, Açık Teklif	Satıcı başlangıç fiyatını duyurmakta; teklif sahipleri artan bir şekilde fiyatlarını değiştirebilmekte; teklifini değiştirmek isteyen kalmadığında, en yüksek teklifi veren nesneyi kazanıp ve teklif bedelini ödemektedir	Oyuncuların stratejisi, a) kendi değerinin, b)diğer oyuncuların değerleri hakkında kendi öncelikli değerlemesi ve c) ihale sürecinde diğer tekliflerden elde edilen yeni bilginin fonksiyonu olarak; kendi tekliflerinin bir serisidir	Kazananın kazanımı kendi değeri ile en yüksek ikinci teklif+ε arasındaki farktır Kazanım= (V₁-b₂) V ₁ = ihaleyi kazananın mala verdiği değer b ₁ = İhaleyi kazanan fiyat (ikinci en yüksek fiyat+ε) ve/veya satıcının geliri
Eksilen Fiyat, Dutch, Açık Teklif	Satıcı başlangıç fiyatını duyurmakta; bir alıcı durdurana kadar fiyatı eksiltmekte; ve alıcının süreci durdurduğu fiyattan nesneyi satmaktadır.	Oyuncuların stratejisi, a) kendi değerinin, b)diğer oyuncuların değerleri hakkında kendi öncelikli değerlemesinin bir fonksiyonu olarak fiyat eksiltmesini durdurmaktır. Bu yöntemde teklif sürecinde diğer tekliflerden yeni bilgi elde edilememektedir	Kazananın kazanımı kendi değeri ile ihaleyi kazanan teklif arasındaki farktır Kazanım= (V₁-b₁) V ₁ = ihaleyi kazananın nesneye verdiği değer b ₁ = İhaleyi kazanan fiyat ve/veya satıcının geliri
İlk Fiyattan Kapalı Teklif Usulü; Ya Da Çok Nesneli İhalelerde Farklı Fiyat	Teklif sahipleri, diğer oyuncuları ihmal ederek yazılı teklifini sunar. En yüksek teklif ödenerek nesne kazanılmaktadır	Yukarıdaki eksilen fiyat usulünün aynısıdır	Kazananın kazanımı kendi değeri ile ihaleyi kazanan teklif arasındaki farktır Kazanım= (V₁-b₁) V ₁ = ihaleyi kazananın nesneye verdiği değer b ₁ = Tek nesneli ihalede kazanan fiyat ve/veya satıcının geliri
İkinci Fiyattan Kapalı Teklif Usulü; ya da Çok Nesneli İhalelerde Tek Fiyat (Vickrey İhalesi)	Teklif sahipleri, diğer oyuncuları ihmal ederek yazılı teklifini sunmaktadır. En yüksek teklif sahibi nesneyi kazanmakta; ancak, ikinci en yüksek fiyatı ödemektedir	Yukarıdaki eksilen fiyat usulünün aynısıdır	Kazananın kazanımı kendi değeri ile en yüksek ikinci fiyat arasındaki farktır Kazanım= (V₁-b₂) V ₁ = ihaleyi kazananın nesneye verdiği değer b ₂ = Tek nesneli ihalede teklif edilen ikinci en yüksek fiyat ya da satıcının geliri

KAYNAK: Feldman ve Mehra (1993); Rasmusen (1989) esas alınarak tarafımızdan geliştirilmiştir (u.e.)

ŞEKİL: 1- İHALE YÖNTEMLERİ



ŞEKİL: 1- İHALE YÖNTEMLERİ (DEVAM)



Kazanım= $V_i - b_i$

V_i =En yüksek değer

B_1 = En yüksek teklif

KAYNAK: Feldman ve Mehra,1993 esas alınarak tarafımızdan geliştirilmiştir (u.e.)

KAYNAKÇA

Allison, G. (1971), *Essence of Decision*, Harper Collins Publishers, Boston.

Back, K. ve Zender, J. F. (1993), “*Auctions of Divisible Goods: On the Rationale for the Treasury Experiment*”, *The Review of Financial Studies*, V. 6, N. 4, s., 733-764.

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

Binmore, K. ve Klemperer P. (2001), “*The Biggest Auction Ever: the Sale of the British 3G Telecom Licences*”, www.paulklemperer.org

Bulow, J. ve Klemperer, P. (1996), “*Auctions Versus Negotiations*”, *The American Economic Review*, V. 86, N., 1, s., 180-194.

----- (1999), “*Prices and the Winner’s Curse*”, www.nuff.ox.ac.uk/economics/people/klemperer.htm

Chadwick, E. (1859), “*Results of Different Principles of Legislation in Europe*”, *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A22.

Das, S.R. ve Sundaram, R.K. (1997), “*Auction Theory: A Summary With Applications to Treasury Markets*”, NBER Working Paper, 5873.

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

Demsetz, H. (1968), “*Why Regulate Utilities*” Journal of Law and Economics, V. 11., s., 55-65.

Emek U. (2002) “*Kamu İhalelerinde Etkinlik Arayışında Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun İşlevi*” Tebliğ Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2002’ de sunuldu, 8-11 Ocak 2002 Ankara.

----- (2001a), *Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı*, TÜSİAD, T/2001-11/311.

----- (2001b), “*Avrupa Birliği Kamu İhaleleri Sisteminde Gelişmeler*”, İNTES İşveren Dergisi, s., 67, Eylül-Ekim 2001, s. 18-24.

----- (2001c), “*Kamu Alım İhalelerinde Etkinlik Arayışı ve Rekabet Politikalarının Rolü*”, Dünya Gazetesi, 19/9/2001.

----- (2001d) “*The Role of Auction Design in Awarding Spectrum Concessions: Turkish GSM Experience*”, Tebliğ Global Business and Technology Association, 2001 International Conference 11-15 Temmuz 2001, İstanbul ve ERC/METU International Conference in Economics V, 10-13 Eylül 2001, Ankara’da sunuldu.

----- (2001e), “*Piyasaların Oluşumunda İhale Düzenlemeleri ve Rekabet Politikaları*”, Tebliğ Rekabet Kurumu Perşembe Konferansı’nda sunuldu, 25 Ocak, 2001, Ankara.

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

Feldman , R.A. ve Mehra R. (1993), “*Auctions: Theory and Applications*”, IMF Staff Papers, Vol. 40, No. 3, September, s. 485-511.

Gibbons, R. (1992), *A Primer in Game Theory*, Harvester Wheatsheat, Hertfordshire.

Graham, D. ve Marshall, R. (1987), "*Collusive Bidder Behavior at Single-Object Second-Price and English Auctions*", Journal of Political Economy, V. 95, N. 6, s., 1217-1239.

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

Klein, M. (1999), "*Bidding for Concessions*", World Bank Policy Paper.

Klemperer, P. (2001), "*What Really Matters in Auction Design*", Nuffield College, Oxford University.

----- (2000a), "*Why Every Economist Should Learn Some Auction Theory*", Invited Paper to the 8 th World Congress of the Econometric Society.

----- (2000b), "*Spectrum on the Block*", Wall Street journal (Asya), October 5, 2000, p., 8.

----- (2000c), "*Sold! The Case for Auctions*", the Wall Street Journal Europe, 11/9/2000, p., 11.

----- (1999), "*Auction Theory: A Guide to the Literature*", Journal of Economic Surveys, 13, 3, 227-286.

Krishina, K. ve Tranaes, T. (1999), "*Efficient Competition With Small Numbers-With Applications to Privatization and Mergers*", NBER Working Paper, No: 6952.

Laffont, J.J. ve Tirole J. (1998), "*A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*", The MIT Press.

McAfee, R. P. ve McMillan J. (1992) “*Bidding Rings*”, The American Economic Review, Vol. 82, No. 3, s. 640-660.

----- (1987), “*Auctions and Bidding*”, Journal of Economic Literature, V. XXV, June, s. 699-738.

McMillan, J. (1994), “*Selling Spectrum Rights*”, Journal of Economic Perspectives, Volume 8, Summer, p., 145-162.

Milgrom, P. (1998), “*Putting Auction Theory to Work: the Simultaneous Ascending Auction*” World Bank Working Paper N., 1986.

----- (1989), “*Auctions and Bidding: A Primer*”, Journal of Economic Perspectives, V. 3, N.3, s., 3-22.

Milgrom, P. ve Weber, R. (1982), “*A Theory of Auctions and Competitive Bidding*”, Econometrica, September, 50(5) s., 1089-1122.

Nicholson, W. (1995), Microeconomic Theory: Basic Principles and Extensions, The Dryden Press Harcourt Brace College Publishers.

OECD (1999), *Background Note by CLP Secretariat*, in the Roundtable on Competition Policy and Procurement Markets, DAFFE/CLP(99)FINAL.

Phlips L. (1995), *Competition Policy: A Game-Theoretic Perspective*, Cambridge University Press.

Porter H.R. ve Zona J.D. (1993), “*Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions*”, Journal of Political Economy, vol. 101, no. 3, s. 518-538.

Rasmussen, E. (1989), *Games and Information*, Basil Blackwell, Oxford.

Rothkopf, M.H., Teisberg T. J., ve Edward P.K. (1990), "*Why Are Vickrey Auctions Rare?*" *Journal of Political Economy*, V.98 N.1. s., 94-109.

Tan T. (2000), "*Rekabet Hukukunun Uygulama Alanı Açısından Kamu Kuruluşlarının Faaliyeti*", *Rekabet Dergisi*, C. 1, S. 4, s. 3-42.

Vickrey, W. (1961), "*Counterspeculation, Auctions and Competitive Sealed Tenders*", *Journal of Finance*, 16, s., 8-37.