

## **PİYASALARIN OLUŞUMUNDA İHALE DÜZENLEMELERİ VE REKABET POLİTİKALARI**

**Uğur EMEK**

Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanı



Nihai kararın özü gözlemciler ve hatta karar alıcılar tarafından bile anlaşılabilir. Karar alma sürecinde her zaman karanlık ve karmaşık noktalar olacaktır. Karar alma sürecine en çok katılanlar için bile bir takım gizemli noktalar bulunacaktır

**John Fitzgerald KENNEDY**

Kamusal işlerde yer almayan ama bunların tarihini yazanlar ve üzerinde fazla düşünmeksizin kendilerini bu işleri üretmekle yükümlü gören politikaçılar tanıdım. Birincilerin genel nedenlerle ilgilendiklerini; birbirinden ilgisiz gündelik gerçeklerin ortasında yaşayan ikincilerin ise özel olaylara atfedilebilecek her şeyi göz önünde bulundurmaya çalıştıklarını gözlemledim. İki grubun da eşit derecede aldandığı varsayılabilir.

**Alexisde TOCQUEVILLE**

**Oturum Başkanı (Derya YENİŞEN, Rekabet Uzman Yardımcısı) -** Değerli konuklar, DPT Planlama Uzmanı Sayın Uğur Emek'in sunacağı, "Piyasaların Oluşumunda İhale Düzenlemeleri ve Rekabet Politikaları" başlıklı Konferansımıza hoş geldiniz. 1964 doğumlu olan konuşmacımız, 1985 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme Bölümünde lisans eğitimini tamamlamıştır. 96-97 yıllarında Amerika Birleşik Devletleri'nde "North Eastern Üniversitesinde "İktisat Politikası ve Planlama" üzerine master yapan Emek, halen Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümünde doktora programına devam etmektedir.

Emek, 89'dan bu yana DPT'de Planlama Uzmanı olarak görev yapmaktadır. Kendisinin, rekabet hukuku ve politikaları, düzenleyici iktisat,

altyapı hizmetlerinin serbestleştirilmesi ve özel sektörün katılım yöntemleri ile finansal piyasalar alanında yayınlanmış kitap ve makaleleri bulunmaktadır.

## GİRİŞ

Özellikle son yirmi yılda, teknolojinin hızlı gelişimi sayesinde de, 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 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 sektörlere ilişkin yapılan dikey ayrıştırma sonucunda bazı alt sektörlerde hala tekeli gücün bulunuyor olması ortak bir endişeye neden olmaktadır. Bu sektörlerde giriş serbestisi tanınmasına rağmen bir firmanın iki ve daha çok firmayla karşılaştırıldığında daha ucuz maliyetle üretim yapabilmesi (doğal tekel-elektriğin iletimi ve dağıtım) 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 arasında 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 tekeli sektörlerde gündeme gelmektedir (Ek 1). Örneğin Arjantin'de spot piyasalarda ülkemizde de halen TBMM'de görüşülmekte olan Elektrik Piyasaları Kanun Tasarısı ile ikili anlaşmalar yoluyla rekabete açılan elektrik üretim tesisleri için verilen lisanslarda ihale düzenlemesi öngörülmemektedir.

Piyasaların oluşumu ile dikey olarak ayrıştırılan sektörlerde doğal/yasal tekel hizmetlerine özel sektörün katılımında etkin ihale tasarımı yöntemlerinin inceleneceği bu çalışmada öncelikle ihale ve diğer yöntemlerin üstünlüklerine kısaca değinilecek daha sonra da ihale yöntemlerinin değişen şartlarda kendi aralarında birbirine olan üstünlükleri değerlendirilecektir.

### **I. İmtiyaz Nasıl Verilecek? Kurala Dayalı ya da İdarenin Taktir Hakkına mı Bağlı olacak?**

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 tekelci mülkiyet haklarının sınırlı bir süre için özel sektöre devri şeklinde nitelendirilmektedir<sup>1</sup>. 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 yenilemeyebilir.

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 işi rekabetçi bir ihale yöntemi yerine kendi

<sup>1</sup> İmtiyaz, doğal tekel ve regülasyon ilişkisi konusunda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Emek (2000). Son zamanlarda iktisat yazınında “imtiyaz” (concession) kavramının karşılığı olarak “franchise” terimi de kullanılmaya başlanılmıştır.

## EMEK

belirleyebileceği (authorization-görevlendirme) bir işletmeciye verebilir. Nitekim, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti işlerinin özel sektör şirketlerce 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.

Mal ve hizmetler 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)<sup>2</sup>. 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 TL değer veren  $(200-170+\epsilon =) 30-\epsilon$  TL’lik rantı nesneyi yeniden satarak paylaşmak isteyeceğinden denge fiyatı  $(185 \pm \epsilon)$  TL olacaktır. Böylece hem sonuç sadece Pareto etkin olacak hem de satıcı iyi bir gelir elde edecektir. İhale yerine pazarlık yöntemi benimsenmiş olsaydı; satıcı kazancı en iyi ihtimalle

<sup>2</sup> 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).

ikiye bölmeyi beklerdi. Böylece denge fiyatı 150 TL'de oluşurdu. Tarafların anlaşmaya varamaması durumunda ise satıcının gelirin bir kısmını kaybetmesi de ihtimal dahilinde olurdu.

İmtiyaz sözleşmelerinde ihale mekanizmasından beklenen sadece idareye yüksek gelir elde etmek değildir. İmtiyaz işlerinin ihale tasarımı en yüksek gelirin yanısıra; mevcut kaynakların optimum etkinlikte kullanımını, hizmetin sunumunda etkili ve sürdürülebilir bir rekabeti, devlet, yatırımcı ve tüketici için ekonomik değeri tam anlamıyla tesis edecek bir piyasa yapısını, hedeflemelidir. Diğer bir deyişle satıcı neyi satacağını (malını iyi tanımalı); kime satacağını (müşterisini tanımalı); ve ne zaman satacağını iyi bilmelidir (içinde bulunduğu konjonktürü tanımalıdır).

## II. İhale Nasıl Yapılacak?

Değişimin söz konusu olduğu durumlarda, işlemin niteliği hakkında taraflardan birisi genellikle diğer tarafın bilmediği malumata (information) vakıftır. Bilginin bu tür asimetrik paylaşımı ekonomik 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 planıcı arasında; ve imtiyaz sözleşmelerinde olduğu gibi, malın değeri belirsiz olduğu durumlarda, alıcı ve satıcı arasında.

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 Columbia 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. 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 cevaplamaktadır: Monopol açısından, satış mekanizmasının en iyi yöntemi nedir? Satıcı muhammen bedel (reserve price) uygulamalı mıdır? Uygularsa, miktar ne seviyede olmalıdır? Satıcı, alıcılar

## EMEK

arasında fiyat farklılaştırmasına gidebileceği bir ihale tasarımı yapabilir mi? Satıcının kaybeden teklif sahiplerinden ödeme talep etmesi çıkarına 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?

### II.1. İhale Yöntemleri

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 asimetrilerini içermektedir. İhaleler, tek bir nesneye (örneğin, makina-ekipman, fabrika ve imtiyaz) konu olabileceği gibi homojen nesnelerin (hazinenin borçlanma ihaleleri ve GSM 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 işareti değiştirildiğinde satıcı tekeli (monopol) ile benzerlikler göstermektedir.<sup>3</sup> İhale düzenlemeleri hem satış hem de alış işlemleri için kullanılmaktadır. Bu çalışmanın konusu gereği ihaleler sadece satış mekanizması kavramları çerçevesinde değerlendirilecektir. Vickrey (1961) izlenerek ihaleler dört ana başlık altında toplanabilir. Bu ihaleler:

#### II.1.1. Artan Fiyat (İngiliz) İhalesi

Artan fiyat ihalesinde<sup>4</sup> bir oyuncunun hakim stratejisi, kendi değerine ulaşmaya kadar bir önceki en yüksek değer bir miktar ( $\epsilon$ ) üzerine çıkıp; kendi değerine gelindiğinde oyundan çıkmaktadır. Oyuncu her zaman nesneyi kendi

<sup>3</sup>İhale yöntemleri aynı olmakla beraber kamunun alımlarına ve satışlarına konu olan mallar karşılaştırıldığında ihale tasarımının niteliği farklılık göstermektedir. Bu aşamada, bu sunuşun kapsamı dışında olmakla beraber, sadece kamu alımlarını (public procurements) düzenleyen; ve yöntem olarak ihale dışında pazarlık usulünü de içeren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu değiştiren yeni Tasarımın adının “İhale Kanunu” yerine “Kamu Alımları Kanunu” olarak değiştirilmesi daha uygun olabilir.

<sup>4</sup> İngilizcesi “auction” olan ihale kavramı Latince “artmak” anlamına gelen “augere” teriminden türetilmiştir.

değerinin altında mümkün olan en düşük fiyattan almayı isteyeceğinden, strateji optimaldir. Teklif verme süreci ikinci en yüksek değerli oyuncunun teklifine ulaşıncaya 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 da 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 olmalarıdır.

### II.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.1.3. İlk Fiyat Kapalı Teklif Usulü

İlk fiyat kapalı teklif yönteminde potansiyel alıcılar kapalı tekliflerini sunar ve en yüksek teklifi veren, teklif fiyatından ihaleyi kazanır. 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 en sonda açıklanmakta o vakitten sonra da her hangi bir oyuncu davranışını değiştirebilmek için zamanlama açısından geç kalmaktadır. İlk fiyat ihalesinde oyuncunun teklifi; eksilen fiyat ihalesinde de eksiltmeyi kesen fiyat piyasadaki en yüksek değeri yansıtmadığı durumlarda, pareto optimalinden uzaklaşacaktır. 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 nesnelere en yüksekten başlayarak arz tüketilemeye kadar dağıtılmaktadır. Böylece, ihale sonucunda oyuncular arasında, oyuncuların teklif ettikleri fiyatlara göre fiyat farklılaşması yapılmaktadır.

#### II.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.* Vickrey'in 1961 yılında yayımlanan makalesinden sonra bu ihale yöntemi *Vickrey İhalesi* olarak da isimlendirilmiştir.

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. Tüm oyunculara teklifleri miktarında nesnenin tahsisatı yapılır; ancak ihaleyi kazanan bütün oyuncular malın marjinal tüketimi için ödenen fiyatı öder.

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.

Bu dört temel ihale yöntemi 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 ihale teorisine değinilecek ve sonra da örnek olaylar incelenecektir.

#### II.2. Satıcı Sözünde Durabilecek mi?

İhale tasarımı çoğunlukla tek satıcı (monopol) ve tek alıcı (monopson) tarafından yapılmaktadır. İhaleye çok sayıda oyuncunun katılmasıyla tam rekabet ortamını tesis etmek teorik olarak mümkün olsa da uygulama da katılımcı (oyuncu) sayısı bir hayli azdır. 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 teklifler açıldıktan sonra ihaleyi düzenleyenin, çıkarına olsa bile, ihale kurallarını değiştirmeyeceğini ve/veya ihaleyi iptal etmeyeceğini kabul eder.

İhaleyi düzenleyenin sözünde durması, sonraki ihale düzenlemelerinde kendi güvenilirliği açısından için önemli bir konudur. Örneğin, ilk ve/veya ikinci fiyat teklif usulü ihale yöntemleri ihaleyi düzenleyeni ihaleyi iptal etmeye tahrik edebilir.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Bu nedenle satıcının taahhüdüne uymamasının maliyeti, satıcının gelecek ihaleler için ihale kurallarını belirleme konusundaki güvenilirliğini ve pazarlık gücünü olumsuz etkileyecektir.

Satıcının sözünde durması gereğinin temel gerekçesi alıcı ile arasındaki bilgi asimetrisidir. Satıcı alıcının nesneye verdiği gerçek değeri bilse; nesneyi bu değerden biraz altında satışa sunarak; alıcıyı bu fiyattan almaz ise satışını 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

<sup>5</sup> Türkiye'de GSM satışlarında yaşanan KDV tartışmaları (sonradan KDV tahsilatı talepleri ve KDV'nin peşin ya da taksitle ödeneceği hususları gibi) bu konuya örnek olarak verilebilir.

<sup>6</sup> 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.

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 bilgiden 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 çıkarmamasıdır. 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 istatistik olarak bağımsızdır. Bu ihale türünde oyuncular nesneye yeniden satışı düşünmeden değer verdiklerinden, maliyetsiz bir şekilde onu yeniden satmaları mümkün değildir.

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 kurallarda 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 tarafta özel diğler 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 değişkinlere bağlı olduğu durumlarda, oyuncular aynı değişkenleri tahmin edecek; özel sapmalar bağımsız olsa bile tahminler *yakın ilişki* (affiliation) içerisinde olacaktır. Böylece, teklif sahibi kendi değeri yukseldiğinde diğerlerinin de değerinin yukselseceğini bekleyebilecektir.

#### II.4. İhale Yöntemlerinin Karşılaştırılması

İhale modelleri aşağıdaki dört varsayım içeren kıyaslama (benchmark) modeli çerçevesinde değerlendirilebilir.<sup>7</sup>

- A1. Oyuncular risk yansızdır.
- A2. Bağımsız zel değerler geçerlidir.
- A3. Oyuncular simetriktir.
- A4. deme sadece tekliflerin bir fonksiyonudur.

Bu varsayımlar ihale modellerini değerlendirmek için iyi bir teorik ereve verse de geek hayatta çoğu zaman geçerli değildir. Bu nedenle, ihale modelleri kıyaslama modelinin varsayımları serbest bırakılarak karşılaştırmaya çalışılacaktır.

Teklif dengesinde her oyuncu oyunun kurallarını ve satıcının bu kurallara uymaya taahhüt ettiğini bilmektedir. Oyuncu  $i$  kendi değerini  $V_i$  bilmektedir (zel değer modelinde geek 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

---

<sup>7</sup> Bundan sonra, kıyaslama modeli çerçevesinde yapılacak analiz, önemli ölçüde McAffe ve McMillan'a (1987) dayanmaktadır.

yöntemleri, *ortalamada*, 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. Bu çalışmada risk yansız olarak ele alınsa da, Vickrey (1961) satıcının risk karşıtı olması durumunda ikinci fiyat ihale yöntemlerini seçebileceğini söylemektedir. 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 etkinlikten uzaklaştırabilmektedir. Oyuncuların sayısını artırarak satıcı ortalamada gelirini artırmaktadır. Çünkü oyuncuların sayısı arttıkça ikinci en yüksek fiyat, en yüksek değere ulaşmaktadır. Oyuncuların arasında tam rekabetin olması durumunda (sonsuz sayıda oyuncunun bulunması), fiyat en yüksek değere ulaşacağından, değişimden kaynaklanan kazancın tamamı satıcıya gidecektir.

Oyuncuların arasındaki varyansın büyük olması durumunda en yüksek değer ile ikinci en yüksek fiyat arasındaki fark büyük olacağından; satıcı oyunculara nesnenin gerçek değeri hakkında bilgi sağlayarak varyansı, dolayısıyla kazanan oyuncunun rantını azaltabilir.

Diğer taraftan yukarıdaki varsayımların çerçevesinde oyuncuların nesneye verdiği değerin  $J(V_i)$  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 satıl-a-

mamış olacaktır<sup>8</sup>. 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 kompleks stratejilerden hiç birisi satıcının beklenen gelirini artırmaz. Basit ihale mekanizmaları, kompleks kurallara dayalı mekanizmalarından daha iyi sonuçlar vermektedir. Bundan sonraki bölümlerde kıyaslama modelindeki varsayımları değiştirerek değerlendirmemiz devam edecektir.

#### 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 firmaları verebiliriz.

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.<sup>9</sup> Yabancı firmaların ortalamada daha düşük üretim maliyetine sahip oldukları

---

<sup>8</sup> Futbol Federasyonunun 19 Ocak 2001 tarihinde yapışan yaklaşık 600 milyon ABD doları değerindeki muhammen bedelli naklen yayın ihalesine katılım olmaması bu kapsamda değerlendirilebilir.

## EMEK

düşünülyorsa, devlet 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 <sub>1</sub>	150	200
V <sub>2</sub>	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 örneği yerli ve yabancı şirket arasında vermiş olmakla beraber tersinden de düşünebiliriz. Yani, yerli firmanın üretim maliyetlerinin düşük olması durumunda bu defa da yabancı firmalar desteklenecektir. Diğer taraftan imtiyaz sözleşmelerinin Chadwick/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 de idare fiyat farklılığına gidebilir.

### 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

<sup>9</sup> 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 28'inci maddesine göre milli firmalar lehine hangi orana kadar ayırım yapılabileceği Bakanlar Kurulunca tespit edilebilir.

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 ( $I$ ) 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 artırıyor ise 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 düşürecektir. Bu nedenle royalti oranının ( $I$ ) den düşük olması gerekmektedir. Sonsuz sayıda oyuncunun bulunduğu ihalelerde tam rekabet hüküm süreceğinden, rekabeti desteklemek için royaltiye kullanmak gerekmeyecek ve doğrudan sabit fiyat sözleşmesi yapılacaktır.

#### II.4.4. Risk Karşıtı Oyuncular

Bu bölümde A1 varsayımı, yani oyuncuların risk yansız olduğu varsayımı serbest bırakılacak, ve risk karşıtı (riski sevmedikleri) oldukları kabul edilecektir. İhaleler oyuncuları genellikle risk ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bir oyuncu ihaleyi kaybettiğine 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

## EMEK

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 karşıtlığının 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 karşıtı oyuncular ile düzenlenen bir ihalede katılımcılarının sayısının gizlenmesi tekliflerin daha rekabetçi tarzda yapılmasına neden olacaktır. Çünkü risk karşıtı oyuncuların teklifleri kendilerinin de üyesi olduğu katılımcılarının değerlerinin bir fonksiyonu olduğu için; oyuncu 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 erişimi ve onu kullanması değerlemesini 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 .

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 çıkarılmasıyla 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.

## II.5. Oyuncular Arasında Anlaşma ve Uyumlu Eylem

Bu aşamaya kadar oyuncuların aralarında anlaşma yapmadan teklif verdikleri varsayılmıştır. Özellikle aynı oyuncuların peş peşe yapılan ihalelerde birbiriyle yarıştığı durumlarda bu varsayım geçerliliğini kaybetmektedir. Anlaşma hem açık hem de zımnî olarak yapılabilir. Açık anlaşmalarda sadece bir oyuncunun ihaleye katılmasına müsaade edilirken zımnî anlaşmalarda fiyat sınırlaması ihale sürecinde uygulanmaktadır.

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

## EMEK

çerçevesinde; şebeke üyelerinin birbirleri arasında asla rekabete girmediklerini; şebekenin, bir şebeke üyesinin şebeke üyesi olmayan oyuncuların çok üzerinde değer verdikleri bir nesneyi kazanmayı amaçladığını; kazanılan nesnenin şebekenin mülkiyetine geçtiğini; nesnenin nihai sahipliğinin sadece şebeke üyelerinin katıldığı ikinci bir ihalede (knokcut) belirlendiğini; koalisyondan sağlanan kazancın tüm şebeke üyelerince eşit paylaşıldığını bildirmektedir.

Bazı ihale yöntemleri şebeke anlaşmalarından daha kolay zarar görebilmektedir. A üyesinin nesneye verdiği değer 20 TL diğer üyelerin verdiği değer 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 ise bu saptadan hiçbir kazanç elde edemeyecektir. Anlaşmanın 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.<sup>10</sup>

Ancak, ilk fiyat ihaleleri bir vuruşluk oyun (one-shot game) olduğundan anlaşmayı ihlal eden üyeyi cezalandırmak mümkün değildir. 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 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. Büyük altyapı hizmetlerine katılımı *joint venture* kurulması güçlü ortaklıklar yaratabilir. Ancak bu ortaklıklar ihaleye katılan oyuncu sayısını da azalttığından; rekabet politikası

<sup>10</sup> 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.

açısından bu ortaklıkların ihalede rekabetin bozulmasına müsaade edilmeyecek şekilde ve sayıda kurulması sağlanmalıdır.

Klemperer (2000a) ikinci fiyat ihalelerin bir taraftan yüksek gelir getirmeleri diğer taraftan da rekabet karşıtı davranışlara açık olmaları nedeniyle karma (hiyrid) bir model önermektedir. Anglo-Dutch olarak isimlendirilen modele göre ihale iki aşamadan yapılmaktadır. Tek nesnenin satıldığı bir ihalede iki oyuncu kalana kadar artan fiyat yöntemi uygulanmaktadır. Kalan iki 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, yeni oyuncuların nihai aşamada ihaleyi kazanabilme şanslarının bulunduğu konusunda bilgi sağlayacaktır. Ayrıca kapalı teklif bölümünde şebeke üyelerinin anlaşmayı ihlal etmesi mümkün olacağından kartelin anlaşmayı denetlemesi de güçleşecektir.

### **Genel Değerlendirme**

Bu sunuşta piyasaların oluşumunda etkin ihale tasarımı ve rekabet politikaları değerlendirilmeye çalışılmıştır. İdarenin imtiyaz sözleşmelerini yarışmacı bir ihale sistemi ile vermesinin, daha etkin bir sonuç vereceği ileri sürülen bu çalışmada çeşitli ihale yöntemleri değerlendirilmiştir.

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; oyuncuların davranışları ve iktisadi konjonktür çerçevesinde oyuncuların nesnenin gerçek değerini (ve dolayısıyla kazanımlarını) daha kolay tahmin edebilecekleri bir kurallar seti oluşturmalıdır. Daha da önemlisi idare güvenilirliğini sürdürmek için kuralların aynen uygulanacağı yönünde taahhüt de bulunabilmelidir. Bunun için yapılması gereken ise bu sektörlerde özel sektörün katılımının sağlanabilmesi için hukuki alt yapının sağlıklı bir biçimde oluşturulmasıdır.

**EK 1. Rekabete Açık ve Kapalı Faaliyetleri Kapsayan Sektörler**

SEKTÖR	GENELLİKLE REKABETE KAPALI FAALİYETLER	GENELLİKLE REKABETE AÇIK FAALİYETLER
<b>Atık Yönetimi</b>	- Konutsal atıkların kapı kapı toplanması <sup>γ</sup>	- Atıkların işlenmesi ve yeniden değerlendirilmesi - Özellikle yüksek oranda yoğunlaşmış alanlarda yüksek hacimli ticari müşterilerden atık toplanması
<b>Demiryolları</b>	- Demiryolu ve sinyalizasyon altyapısı <sup>φ</sup>	- Tren işletmeciliği - Bakım hizmetleri
<b>Deniz Taşımacılığı</b>	- Limana yanaşma ve ayrılma hizmetleri	- Klavuzluk ve diğer liman hizmetleri
<b>Doğal Gaz</b>	-Yüksek basınçlı gaz iletimi <sup>φ</sup> - Yerel gaz iletimi <sup>γ</sup>	- Gaz üretimi - Bazı ülkelerde gaz stoklama - Gaz ticareti ve pazarlama faaliyeti
<b>Elektrik</b>	- Yüksek voltajlı elektrik iletimi <sup>φ</sup> - Yerel elektrik dağıtımı <sup>γ</sup>	- Elektrik üretimi - Elektrik Ticareti ve pazarlaması
<b>Hava Hizmetleri</b>	- Uçakların meydanlara kalkması ve inmesi aşamasında sağlanan hizmetler	- Havayolu işletmeciliği - Bakım hizmetleri - Yeme-içme servisi
<b>Posta Hizmetleri</b>	- Yerleşim alanlarında acil olmayan postanın kapı kapı dağıtımı <sup>γ</sup>	- Postanın nakliyesi - Acil posta ve paket taşımacılığı - Özellikle yüksek oranda yoğunlaşmış alanlarda yüksek hacimli ticari müşterilere posta taşımacılığı
<b>İçme suyu ve Sulama</b>	- Su ve atık suların dağıtımı	- Su çıkarma ve işleme
<b>Telekomünikasyon</b>	-Yerel konut telefon görüşmeleri <sup>γβ</sup>	- Uzun mesafe hizmetleri - Mobil Hizmetler - Katma değerli hizmetler - Özellikle yüksek oranda yoğunlaşmış alanlarda

		yüksek hacimli ticari müşterilere yerel şebeke hizmeti
--	--	--

<sup>φ</sup> Rekabetin kapsamı diğer şeylerle beraber coğrafi alan ve talep yapısına bağlı olarak değişmektedir.

<sup>γ</sup> Düşük yoğunluklu ve hacimli yerleşim alanlardaki servisler, ihtimalen, yüksek yoğunluklu ve daha yüksek ticari hacimli yerleşim alanlardakilerden daha az rekabetçi bir yapıya sahiptir.

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

## EK 2. Örnek Olaylar

Anlaşma 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 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 paylaştılar.

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.

### *İhaleye Giriş Engeli ve Yıkıcı Fiyatlandırma*

Rekabet politikaları açısından değerlendirilmesi gereken diğer bir husus pazara girişin engellenmesi ve yıkıcı fiyatlandırma. *Az sayıda yarışmacının*

## EMEK

*katıldığı bir ihale hem ihaleyi açana az gelir getirecek hem de etkinliği bozacaktır.*

Açık artırma ihaleleri bu açıdan da daha problemlidir. Açık artırma ihalesinde şu yönde güçlü bir varsayım bulunmaktadır: *Kazanmaya en çok önem veren firma başlangıçta düşük teklif verse bile sonradan teklifini artıracak en sonunda da ihaleyi kazanmasına yetecek en yüksek teklifi verecektir.* Bu nedenle diğer firmalar ihaleye girmek için düşük bir müşevvike sahip olacak; belki de ihaleye girmek için ödenmesi gereken batık maliyetin (sunk cost) miktarına göre ihaleye bile katılmayacaktır.

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'in birleşmesinden elde edilecek *sinerjinin* diğer iki yarışmacıyla yapılanıkinden daha fazla olacağı varsayımı; piyasalarda Glaxo'nun Wellcome'ı 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 alıkoydu ve Glaxo Wellcome'ı 9 milyar sterline devir aldı.

Pazara girişi engelleyen diğer bir davranış ihale teorisinde yer alan *kazananın musibeti* (winner's curse) uygulamasından kaynaklanmaktadır. *Kazananın musibeti*, ihaleyi kazanan firmanın bedeli yanlış tahmin etmesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Alıcının gereğinden yüksek fiyat; satıcının da maliyetin altında fiyatla işi alması durumlarında *kazanç musibete* dönüşmektedir.

Zayıf firmaların ederinden fazla değerlendirme yapmamak için dikkatli davranmak zorunda olmaları ve avantajlı firmaların daha yüksek fiyat vermeleri sonucunda; avantajlı firma bir taraftan zaman kazanacak diğer taraftan da işi düşük fiyattan alabilecektir.

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 Pasific Telephone Company için (Baby Bell) farklı anlam ifade etmekteydi. Baby Bell potansiyel yerel müşteriler hakkında veri setine; iyi bilinen bir markaya; ve Kaliforniya'ya aşına 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 teorisyenlere seminerler vermiştir.

İhaleye diğer yarışmacılarında girmesine rağmen çoğu yorumcunun görüşüne göre Babby Bell lisansı ucuz fiyattan elde etmiştir. Şikago'da lisans bedeli kişi başına \$31 iken LA lisansı \$26'dan satılmıştır. Oysa çoğu yorumcuya göre, LA'in zengin, vaktini genelde otobanlarda geçiren ve yeni cihazlara düşkün nüfusu göz önünde bulundurulduğunda lisans fiyatının en azından Şikago'dakinden daha yüksek olması gerekirdi.

#### KAYNAKÇA

- Allison, Graham (1971), Essence of Decision, Harper Collins Publishers, Boston.

- Back, Kerry ve Zender, Jaime 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.

- Bulow, Jeremy ve Klemperer, Paul (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](http://www.nuff.ox.ac.uk/economics/people/klemperer.htm)

- Chadwick, Edwin (1859), "Results of Different Principles of Legislation in Europe", Journal of the Royal Statistical Society, Series A22.

- Das, Sanjiv Ranjan ve Sundaram, Rangarajan K. (1997), "Auction Theory: A Summary With Applications to Treasury Markets", NBER Working Paper, 5873.

- Demsetz, Harold (1968), "Why Regulate Utilities" Journal of Law and Economics, V. 11., s., 55-65.

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

- Gibbons, Robert (1992), A Primer in Game Theory, Harvester Wheatsheat, Hertfordshire.

---

EMEK

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

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

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

----- (2000a), "*What Really Matters in Auction Design*", Nuffield College, Oxford University.

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

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

- McAfee, R. Preston ve McMillan John (1987), "*Auctions and Bidding*", Journal of Economic Literature, V. XXV, June, s., 699-738.

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

- Milgrom, Paul ve Weber, Robert (1982), "*A Theory of Auctions and Competitive Bidding*", Econometrica, Seprember, 50(5) s., 1089-1122.

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

- Rasmussen, Eric (1989), Games and Information, Basil Blackwell, Oxford.

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



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

### *SORU ve CEVAP BÖLÜMÜ*

**Emin BİLGİÇ** - Hazine Müsteşarlığında Uzmanım. Oyun teorisi çerçevesindeki açıklamalarınıza pek ilgili olmayabilir ama, Türkiye’deki genel durumu anlamak açısından soruyorum bu soruyu; şimdi biliyorsunuz tabii Güney Doğu meselesinden sonra Avrupa Birliğinin üzerinde en önemli durduğu konu, kamu ihale politikalarının Avrupa Birliği’ne açılmasıdır. Sizin de demin bir nebze olsun bahsettiğiniz mesele ve bunun için de Türkiye üzerine bir hayli bastırıyor. Bunun Türkiye üzerindeki etkilerin ne olabileceği konusunda hiç kafa yordunuz mu yormadıysanız hayır deyip bitirebilirsiniz.

İkinci sorum, kamu ihale politikalarının bir milli teknoloji oluşturmada, etkin bir araç olarak kullanılabileceğini düşünüyorum. Benim bu konuda yürüttüğüm çalışmalar içerisinde geliştirmeye çalıştığım fikirler vesaire de var. Ama, bunu kamunun örnek verirse işte ilaç alanında; “SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı”nın toplam satın alma gücünün sağlık alanında; Türkiye’nin çok önemli bir milli teknoloji politikası bu alanlardaki makine ekipman ve ilaç alanında mili bir teknoloji politikası oluşturmaya imkan verebilecek, bir büyüklüğe erişebildiğini düşünüyorum yaptığım incelemelerde onu gösteriyor.

O anlamda sizin ihaleler konusundaki açıklamalarınızın da çok önemli olduğunu düşünüyorum, yani uygun ihale sistemlerin nasıl olabileceği konusunda. Şimdilik bu kadar teşekkür ederim.

**Uğur EMEK** - Emin Bey’e teşekkür ediyorum. Aslında sorulan soruların cevabı, ihale teorisinin de dışında, daha makroekonomik kaygıların öne çıktığı alanlar. Avrupa Birliği’yle ilgili olan kısmı, sizinde söylediğiniz gibi ihale teorisinin dışında bir konu. Bence, Avrupa Birliği ile ilişkileri Türkiye’nin referans noktası. Yani, Avrupa Birliği orada durduğu, Türkiye’de bu Birliğe girmek istediği sürece, yolumuza o yönde ilerleyeceğiz. Bunun dışında, kamunun

## EMEK

harcama politikalarının makro ekonomi üzerinde bir tahrifat yarattığı da bilinen bir gerçek. Kanımca, aslında genel kabul geren bir gerçek olarak, şu ya da bu biçimde kamu harcamalarının şeffaf bir biçimde disiplin altına alınması gerekiyor. İhale tasarımı ve mekanizması da bunun en önemli araçlarından birisidir.

Bu aşamada çok öne çıkarılan düzenleme 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu. Ancak, bu genel bir düzenleme olan 2886 sayılı Kanun bir tür istisna kanununa dönüştürüldü. Bir sürü kurum bu kanundan muaf. Ancak, 2886 sayılı Kanun uygulamasından muaf olmak isteyen kuruluşların da çok haksız olduklarını düşünmüyorum.

İhale Kanunu, esas olarak benim anladığım ve bildiğim kadarıyla, bir tek malın, bayındırlık hizmetlerinin yapımına yönelik tasarlanmıştır. Zaten kanunu tasarlayan, yürüten de esasen Bayındırlık Bakanlığıdır. Maliye Bakanlığı da ödenek konusunda uygulamanın içinde bulunmaktadır.

Bayındırlık hizmetleri gibi mevsimsel hareketlere göre hazırlanmış standart bir kanunun ekonominin her alanına uygulamaya çalışmak, bana pek anlamlı gelmiyor. Çünkü, bizim İhale Kanunumuz, deminki bahsettiğim esnekliklere cevaz veren bir kanun değil. Ancak, bu kanuna tabi olmayanların da bir başka düzenlemeye tabi olmaması da gerekiyor mu? Bence, hayır. Mesela bütçe dışı fonların büyük bir çoğunluğu İhale Kanuna tabi değildir; olması da gerekmiyor belki. Örneğin, Savunma Sanayi Destekleme Fonu farklı işlerin alımını düzenleyen büyük bir fon. Buradaki işleri bayındırlık hizmetleriyle aynı yöntem çerçevesinde ihale etmek her zaman rasyonel olmayabilir. Ama, başka bir yöntem de olmalı gibi geliyor bana. Yani, o fonu çok iyi bilmiyorum; ihale tasarımını nasıl yapıyorlar ama. Yine de, genel çerçevesi belirlenmiş bir standardın bulunması gerekiyor.

Avrupa Birliğı ile ilgili sorunuz konusundaki düşüncem kısaca bunlar. Devlet ihale düzenlemelerini milli teknolojiyi destekleme yönünde kullanabilir mi?" Yani, o konu bir tercih meselesi. Milli teknolojinin desteklenmesi iktisat politikaları ve bütçe imkanları çerçevesinde düşünülmesi gereken bir konu olduğunu düşünüyorum. Ama, sunuşumda da belirttiğim çerçevede ihale düzenlemelerinden etkin bir sonuç alınabilmesi için mümkün olduğu ölçüde basit ve yalın bir tasarımın yapılması gerekmektedir. Bu nedenle de milli sanayinin ihale tasarımındaki oynamalar ile teşvik edilmesi yerine; genel devlet yardımları mevzuatı çerçevesinde teşvik edilmesinin etkin bir sonuç alınmasına daha çok

yardım edeceğini düşünüyorum. Bilemiyorum sorularınıza yeterince cevap verebildim mi? Teşekkür ediyorum.

**H. Baha KARABUDAK** - Rekabet Kurumu. Öncelikle oyun teorisi yaklaşımını Türkiye gerçekleriyle de bağdaştırarak Kurumumuz personeline sunduğunuz için sağ olun. Benim sormak istediğim, sunuşunuzu yaptığınız çerçevede, yap-işlet-devret modelini nasıl değerlendirdiğiniz? Sağ olun.

**Uğur EMEK** - Baha Bey'e teşekkür ediyorum. İhale çalışmalarını yapmadan önce benim önemli çalışmalarım yap-işlet-devret alanında oldu. Altyapı hizmetlerinin serbestleştirilmesi sürecinde çalışırken, geçtiğimiz yıl burada da bir başka konferansta sunuşun sonunu şu şekilde bitirmiştım. Doğal tekel niteliğindeki sektörlerde "pazar içi rekabet" tesis edilemediğinden "pazar için rekabet" in tesisi gerekmektedir demiştım. O dönemden bu yana, Türkiye'de altyapı sektörlerinde pazar için rekabetin tesisini öngören bir düzenleme yapılmadı. Bu çalışmanın zaten arka planını da bu konu oluşturmaktadır. Diğer bir deyişle, pazar için rekabetin ne anlama geldiğini daha da açmak.

Yap-işlet-devret projeleri, sunuşumda da bahsettim, özellikle elektrik piyasalarını düzenleyen 3096 Sayılı Yasa, ihaleyi düzenlemiyor; tercih olarak ihale yerine görevlendirmeyi düzenliyor; ve Fransız sisteminden gelen bir yaklaşımla idarenin mali ve teknik yeterliliği tayin etmesi gerekliliğini düşünüyor. Nitekim, bu projelerin büyük bir kısmı da görevlendirme usulüne göre verildi. Zaten son günlerde de hem Dünya Bankası'yla, hem başka birimlerle tartışma konusu bu noktada yoğunlaşmaktadır. Bu sektörlerde, ihale mekanizması olmadığı için hem işin verilme aşamasında pazar için rekabet yaşanmıyor hem de verilen uzun süreli fiyat ve alım garantileri nedeniyle ileride pazar için rekabet baskısının oluşturulmasına engel olunmuş olunuyor.

Yap-işlet-devret uygulamasının diğer bölümü elektrik işlerinin dışında kalan altyapı hizmetlerinin gördürülmesini düzenleyen 3996 Sayılı Genel Kanun.

Bir noktayı gerçekten anlayamıyorum: yani, kavram düzeyinde dahi düşünmemiz gereken öyle çok konu var ki. Kamu alımlarını düzenleyen ve bugünlere ilgili kurumların görüşüne sunulan Devlet İhale Kanunu Tasarısı Taslağı var. Taslak sadece kamu alımlarını düzenliyor. Kamu alımlarının İngilizcesi "public procurement". Bu konudaki metinleri İngilizce'den okuyan meslektaşlarımız da haliyle bu kavramı "procurement" diye okuyor. Ancak, anlaşılmaz bir şekilde, "procurement" kavramının karşılığını "ihale" diye çeviriyorlar. Oysa, "ihale"nin İngilizce'si "auction". Diğer bir deyişle bir kavramı

**EMEK**

(procurement) Türkçeye çevirip (alım yerine ihale) tekrar İngilizce'ye çevirirsek (auction) başka bir kavramla yaklaşıyoruz: ihale. Oysa, bunlar birbirinden farklı kavramlar.

Şimdi 3996 sayılı YİD Kanununun ihale ilgili bölümüne bakıldığında, "pazarlık usulü" görülecektir. Oysa, pazarlık (bargaining) ve ihale (auction) usulleri farklı birer alım (procurement) yöntemidir. Bir kere, pazarlık usulünün ihale olmadığı en azından bu işin uzmanları tarafından anlaşılması gerekiyor. Pazarlık ve davetiye usulünün olduğu yerde de pazar için rekabet uygulamasında yetersizlikler olduğunu düşünüyorum. Teşekkür ediyorum.

**İsmail YOLCU** - İsmail Yolcu, Rekabet Kurumu uzman yardımcısıyım. Benim de iki kısa sorum olacak: Birincisi, pazarda konsensüs fiyatından söz ettiniz; bir de ihaleye katılacak olan işletmeler arasında anlaşma eğiliminden bahsettiniz. Bu anlaşma sonucunda oluşturulan fiyatla, konsensüs fiyatı dediğiniz fiyatın farklı olma olasılığı yüksek midir? Genel eğilim bunların aynı olması yönünde değil midir? Bunu öğrenmek istiyorum.

İkincisi de, yine ihale sisteminin rekabetçi bir yapıyla düzenlenmesinde *ex post* ve *ex ante* şeklinde iki ayrı dönem öngördünüz. Eğer ilk dönem rekabetçi bir şekilde yapılandırılmamışsa, ikinci dönem de Rekabet Kurumunun yapacakları ne gibi ve ne kadar etkin olabilir? *Ex ante* dönemde Rekabet Kurumunun bu rekabetçi yapılandırma sürecine ne derece katılması gerek? Teşekkür ederim.

**Uğur EMEK** - İkinci sorunuzdan başlayayım. Bu konu idari bir problem. Kanımca, bu tür düzenlemelerde sadece ihaleyi tasarlayan kuruluş ve Rekabet Kurumu'nun değil ilgili başka kuruluşların da aktif katılım sağlaması yerinde olur. Ancak, maalesef bu tür büyük projelerin hazırlanması aşamasında, ihale tasarımı açısından oyuncuların aydınlanmasını sağlayacak bilgiler, benim de anlamadığım bir gerekçeyle gizli tutulmaya çalışılıyor. Tabii ki bu bilgiler kamunun ilgili birimlerinden de gizleniyor. Sanırım ihale tasarımında enformasyon asimetritelerinin etkin bir sonuç elde edilmesine ne kadar zarar verdiğini öğrendikten sonra; bu bilgileri simetrik hale getirecek malumatın ifşa edilmesinin gerekliliği kendiliğinden ortaya çıkıyor. Bu sürecin önemli ölçüde şeffaf ve katılımcı olması gerekiyor. Bu aşamada, benim, maalesef temennide bulunmaktan başka diyebilecek sözüm bulunmuyor.

Ama, piyasa konsensüsü ve işletmeler arası anlaşma farklı bir şey; onu biraz daha açmak gerekecek sanırım. Konuyu daha iyi açıklayabilmek içi tahtaya gelsem daha iyi olacak sanırım.

Şimdi, nesnenin değeri hakkında "i" kadar oyuncunun kafasında oluşturduğu " $V_i$ " gibi bir değer var ( $i=1, 2, 3, \dots, n$ ). Piyasa nesneye böyle bir değer veriyor ( $\Sigma V_i/n$ ) ve biz bu değeri bilmiyoruz. Zaten bilsek, nesneyi bu değerden satacağız. Oyuncular da nesneye "b" gibi bir fiyat veriyor. Şimdi, oyunun kazanımı nesnenin piyasa değeri ve nesneye teklif edilen en yüksek fiyat arasındaki farktır. İhaleyi alan ( $V_i, b_i$ ) farkını kazanıyor. İhaleyi yapanın kazanımı ise  $b_i$ . Oyuncu kazanımını artırmak için ( $V_i, b_i$ ) farkını artırmaya çalışacaktır. Bunun yöntemi ise ya  $b_i$ 'i düşük tutmak ki bu aşamada oyuncuların "b" üzerinde anlaşma yapmaları (collusion) ve fiyatı düşük belirlemeleri devreye giriyor; ya da market konsensus değerini ( $V_i$ ) artırmak gerekiyor.

Piyasa ittifakı değerini artırmanın yegane yöntemi oyuncuların nesnenin değeri hakkında daha çok bilgiye sahip olmalarını sağlamaktır. Bu bilgi sağlanırken, mümkün olduğunca, oyuncular arasında bilgi asimetrisine neden olunmamalıdır. Çünkü market konsensus değerinin yükselmesi ve dolayısıyla haleyı kazanan fiyatın bu değerle beraber yükselmesi ihaleyi düzenleyen geliri artırırken; bilgi eksikliği nedeniyle en yüksek fiyatın piyasa ittifakından kopması durumunda da ( $b_i > V_i$ ), kazanmanın musibeti yaşanacaktır. Bilmiyorum anlatabildim mi?

**Bir Katılımcı - Teşekkürler.** Adını hatırlayamadığım bir Batı Avrupa ülkesinde, son "GSM" ihalelerinde Rekabet Kurumu, Ulusal Rekabet Kurumu, katılımcı firmaların uyumlu eylem yaptıklarını söyleyerek ihaleye müdahale etmişti.

Acaba, sizce bu son Türkiye'de gerçekleşen "GSM" ihalesinde, "İŞ-TİM" in kazandığı "GSM" ihalesinde çok tartışılan konudaki düşünceniz nedir? Onu öğrenmek istiyorum. "İŞ-TİM" in verdiği ve yüksek bulunan fiyatla, ikinci ihaleyi kapadı ve bu şekilde hâkim durumunu kötüye kullandığını, konuyla da ilgili insanlar kendi köşelerinden yazdılar ve seslendirmişlerdi ve Kurumumuz bu konudaki görüşlere katılmadı.

Yani, ihalede uyumlu eylem olduğu düşünüldüğü zaman, yani kendi kanunumuzdan gidersek, dördüncü madde çerçevesinde, Rekabet Kurumlarının soruşturma açtığını gördük dünyada. Peki, 6'ncı maddeden, yani hâkim durumu kötüye kullanmadan, böyle bir şey sizce ihalelerde açılabilir mi? Yani bir ihalede hâkim durumun kötüye kullanılması diye bir mefhum var mıdır?

**Uğur EMEK -** Öncelikle, ihalenin ürün pazarı olduğu konusunda anlaşmamız lâzım. İhale pazarı, rekabet retoriğindeki "ilgili pazar" kavramı

## EMEK

çerçevesinde tanımlanması ve değerlendirilmesi gereken bir kavram. Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun diğer pazarlarda ne kadar etkinse, ihale pazarında da en az o kadar etkin olması gerekmektedir.

Benim kişisel düşüncem de, ekonomik değer olarak önemli miktarda büyüklüklerin değişime konu olduğu altyapı sektörlerindeki özelleştirme uygulamalarında, Tasarruf mevduatı Sigorta Fonu kapsamındaki bankaların satışlarında, devlet iç borçlanma senetleri piyasalarındaki ihale uygulamalarında yapılması gereken rekabet soruşturmaları sonucunda elde edilecek etkinliğinin sosyal refaha toplamda olumlu katkılar sağlayacağını düşünüyorum.

O nedenle, sunuşumda değinmedim ama, ihale düzenlemelerinde Rekabet Kurumunun *ex post* olarak, çok daha aktif rol almasını düşünüyorum. Az önce de değindiğim gibi ihale tasarımı *ex ante* olarak idari bir süreçtir.

Ama, “İŞ-TİM” özelinde konuştuğumuz zaman; “İŞ-TİM”, benim düşüncem çerçevesinde ihale sonucunda GSM 1800 MHz pazarında hâkim durum yaratmıştır. Hepimizin bildiği gibi hâkim durum 4054 sayılı Kanun çerçevesinde suç değil; hakim durum kötüye kullanılırsa suç olduğu kabul edilmekte. Burada söz konusu olması gereken İŞ-TİM'in GSM 1800 MHz pazarında hakim durumunu nasıl elde ettiği.

Benim değerlendirmem çerçevesinde “İŞ-TİM”in yaptığı, yıkıcı fiyatlandırmadır. Ancak, bu yıkıcı fiyatlandırma, maalesef, yasal bir uygulamadır. Bu platformu, ihaleyi tasarlayanların kendileri sağlamışlardır. Çünkü o ihalede 2 GSM lisansı sıralı bir şekilde satılmaya çalışılmış; birinci ihaleyi kazanan fiyat ikinci ihalenin muhammen bedeli olarak uygulanmıştır. İŞ-TİM ilk ihaleyi kazanan fiyatı yüksek tutarak ikinci lisansın bedelini piyasanın kaldıramayacağı bir seviyenin üzerine taşımıştır.

Ancak, o ihaleyi tasarlayanların da bürokratik açmazları var. Benim düşünceme göre tek lisansı \$2,5 milyara satmaktansa iki lisansı, ortalama, \$1,5 milyardan \$3 milyara satmak ihaleyi de ona göre tasarlama mümkün. Yapılan ihale bürokratların elini rahatlatan ama kamu gelirini düşürme riskini de içinde taşıyan bir yöntem.

İhale tasarımıyla çalışanlarla yaptığım gayri resmi görüşmelerde aldığım açıklama şu şekilde oldu:“ senin dediğin gibi, biz böyle bir ayrıştırma yapsaydık; birisini 1 milyar 700 milyona, birisini 1 milyar 300 milyona satsaydık, bunun altından politik olarak kalkamazdık; kime sattınız, neyi sattınız, niye sattınız gibi

suçlamalara muhatap olurduk” dediler. Benim çözümlemem onu gösteriyor. Yani, bir kişiye 2.5 milyardan satmaktansa, iki kişiye 1.5 milyardan 3 milyara satmak daha anlamlı bir sonuç. Bu da yine geliyor, bilgi asimetrisinin bu kadar yoğun olduğu bir sektörde bilgiyi çoğaltmadan etkin çözüme ulaşmak mümkün değil. Bunun da ihale tasarımıda çalışanların eksikliği olduğunu düşünüyorum. Ne yaptıklarını zamanında kamuoyuyla paylaşmadılar. Zamanında kamuoyuyla paylaşmış olsalardı kamuoyu da ne olduğunu anlardı kanaatindeyim. Teşekkür ederim.

**İlmutluhan SELÇUK** - Rekabet Kurumu Uzman Yardımcısıyım. İlk bölüme katılamadım; o yüzden belki soracağım sorunun cevabı orada verilmiş olabilir. Ama, yine Ali'nin sorduğu soruyla benzer olarak, örneğin, o İtalyan örneğinde, devlet “GSM” lisanslarını, “GSM” imtiyazı verecek. “GSM” piyasasına, üçüncü nesil ve ona ilişkin bir ihale açıyor. Ve o ihaleye girecek olan kişiler, “GSM” operatörleri de değil galiba, aralarında anlaşarak fiyatı düşürmek için ihaleye girmiyorlar. Diyelim ki, böyle bir anlaşmanın varlığı tespit edildi. Şimdi, bu anlaşmanın, ortada bir anlaşma var, rekabeti sınırladığı piyasanın tanımı nedir? Yani “GSM” hakları piyasası mı? Ve buna Kurum ne gibi müdahalede bulunabilir? Yani sonuç olarak ceza mı vermesi lâzım, işte ne yapması lazım? Müdahale tarzı. Ki biz bunu, katıldığımız bir toplantıda, yurt dışında katıldığımız bir toplantıda doğrudan İtalyan temsilcisine sorduk. Kendisi örnek olarak anlattı, işte, dedi, “böyle bir ihalede tarafların anlaşmasını düşündüğümüz için bir soruşturma açtık.”

Ancak bu arada bir konuyu da göz önünde bulundurmamak lâzım. Burada devlet aslında sadece lisans satışında bulunmuyor; yani normal bir alım-satım değil bu. Bir piyasayı oluşturmak ve düzenlemek amacıyla lisans veriyor. Ve lisans verip, vermeme konusunda takdir hakkı da devletin. Yani, bu konuya biraz daha derinlemesine girip, belki... Kaçırırsam, ilk bölümde anlattıysanız kusura bakmayın. Teşekkür ederim.

**İsmail Hakkı KARAKELLE** - Evvelâ ben de teşekkür ediyorum sunuşunuz için. Mutlu'nun bıraktığı yerden devam ediyorum. Aklımda olan bir soru var. Çok da bildiğim bir alan değil. “İhalede anlaşma olmuşsa, rekabeti ortadan kaldıran, oyuncular arasında bir anlaşma ihtimali varsa rekabet otoritesi devreye girebilir” dediniz. Evet, ilk bakışta böyle gözüküyor ama, bildiğiniz üzere rekabet kurallarından, hemen hemen her ülke rekabet kanunlarında benzer biçimde söz ediliyor; dolayısıyla, bizim 4'üncü madde Topluluğun 81, eski haliyle 85. maddesi, bizdeki, anlaşmaya yönelik madde, hemen hemen her ülke rekabet kanunlarında var. Fakat ilave olarak, ihalelerdeki anlaşmalara veya ihalelerde

**EMEK**

rekabet dışı, antirekabetçi davranışlara yönelik özel hüküm de koymuşlar. O ülkelerde rekabet otoritesi bu ihalelere daha aktif müdahale edebiliyor. Şimdilik onu söyleyeyim. Bu kadar aslında.

Yani, bizdeki 4'üncü madde ya da Topluluktaki 81'inci madde, başka ülkelerde de aşağı yukarı aynı madde, antikartel maddesi diyelim, o madde, ihalelerdeki anlaşmaların üstüne yürümeye yetmiyor gibi bir izlenim var bende. Ama, itiraf edeyim çok bildiğim bir alan değil. Bunu bana düşündürten, bazı ülkeler, bildiğim birkaç ülke var, bu hüküm varken, özel olarak ihalelere yönelik başka hükümlerde vazetmişler, kanunlarına koymuşlar. Bu konuda bildiğiniz, bizimle paylaşabileceğiniz bir şey var mı?

**Uğur EMEK** - Öncelikle şunu söylemeliyim. Ben de sizin bildiklerinizi bilmiyorum. Yani, diğer ülke uygulamalarında rekabet otoritesinin yasal yetkisi çerçevesinde bu işin nasıl değerlendirildiğini bilmiyorum.

Ama, şunu söyleyebilirim: 4054 sayılı Kanun Türkiye coğrafyası içerisindeki bütün mal ve hizmet piyasalarını kapsıyorsa; mal ve hizmet piyasası bilinmeyen bir kavram değil, neresinin piyasa olduğunun adresini de iktisat gösteriyor; bir mübadelenin yapıldığı alana iktisaden piyasa denilebiliyorsa, bence bundan başka bir şeye ihtiyaç yok.

Ancak, şunu da belirtmek gerekiyor, ihale teorisi son 10-15 yıl içerisinde çok hızlı gelişen bir disiplin. Ana iktisadın içerisine yeni yeni ekleniyor. Belki o nedenle karar alıcıların gündemine girmekte gecikmiştir diyebiliriz. Ancak, iktisat teorisinin ihaleyi bir pazar olarak değerlendirdiğini biliyoruz. Bu nedenle de bizim Kanunumuz çerçevesinde ihale uygulamalarında rekabet soruşturmasının yapılmasının mümkün olduğunu düşünüyorum. Umarım sorunuza cevap olmuştur.

**İmıtluhan SELÇUK** - Orada da sorulan bir soruydu, sizin görüşünüzü de almak için, şimdi, "GSM" lisansını, devletin devir için belirlediği taban fiyat diyelim, 1 milyar dolar diyelim ve ihaleye giren kişiler bunu yüksek buldukları için ve fiyatı düşürmek için bir anlaşma yapıyorlar. Ve bundan tüketicinin zararı ya da yararı konusunu da biraz açabilir misiniz?

Şimdi, ihalede düşük fiyatla alacak olan üçüncü "GSM" operatörü, düşük fiyatla alacak ve düşük fiyatla aldığı zaman, yeni başlayacağı, yeni bir operatör olarak başladığı zaman, bunun maliyetlerine yansımalarıyla tüketiciye sunulan hizmetin fiyatı da doğal olarak düşecek. Çünkü, lisans bedeli olarak 500 milyon



dolar daha az ödeyerek; tüketiciye bir ödetmektense, yarım ödetebilir. Dolayısıyla, şöyle de bir çıkmaz, açmaz var mı sizce? Yani, esasen burada “GSM” lisansı denilen şey, dediğimiz gibi, öyle alınıp, satılan bir mal olmadığı için, hani belli bir bedel vesairesi, devletin takdir edeceği bir şey, burada bir tüketicinin kazancı mı vardır, kaybı mı vardır? Yani bu, bilmiyorum tam açabildim mi; ama konuya da... Esasen, görünüş olarak tüketici bundan faydalanmış görünüyor. Çünkü alacağı, yeni alacağı hizmet daha ucuza gelecek önüne. Tabii, devlet, oradan alacağı parayı başka yollardan tüketiciye geri döndüreceği gibi argümanlar da ileri sürülebilir. Ama, bu konuyu da açıklarsanız. Sağ olun. Uzattım; kusura bakmayın.

**Uğur EMEK** - Yok, rica ederim. Bir kere, başlangıçta benim kısa tuttuğum bir bölüm vardı. GSM lisansı devri gibi imtiyaz işlerinin, doğal tekel üzerindeki imtiyaz işlerinin verilmesi iki ayrı yöntem: Bir tanesi Fransız geleneğinden gelen, Fransız idari hukukundan gelen, bizim de bir dönem benimsediğimiz "görevlendirme" yöntemi. Ama, denge teorisi, bu yöntemin her zaman doğru sonuçlar vermediğini; ihale mekanizmasıyla daha etkin bir sonuç alınabileceğini söylüyor. Neden? İmtiyaz devri işleri, sizinde belirttiğiniz gibi üç taraflı işler: yatırımcı, devlet ve tüketici. Üçünün arasındaki ilişkinin sürdürülebilir kılınabilmesi için üçünün de mutlu olması gerekli. Üçünü de mutlu kılacak çözüm ihale tasarımıyla yatıyor. Çünkü, ihaleyi yaptığınız zaman oyuncular piyasa ittifakına daha çok önem verecek. GSM lisansı ihalelerine girecek teşebbüsler, bu lisansları telefon satmak için elde ettiklerini biliyorlar. Bu nedenle, oyuncuların cep telefonu pazarını bilmesi lazımki, GSM lisans bedelini değerleyebilsin. Zaten cep telefonu pazarının ederinin üzerinde bir fiyatla GSM lisansı elde eden oyuncu ihaleyi kazansa bile kazanmanın musibetini yaşayacaktır. Bu nedenle İŞ-TİM'in yakıcı fiyatlandırma mı uyguladığı yoksa winer's curse'mü olduğunun tartışılması gerektiğini söylüyorum.

Lisansın ucuza satılmasının tüketiciye faydası varsa; ucuzluğun bir sınırı yok, bedavaya da verilsin denilebilir. Oysa, biliyoruz ki her iktisadi malın bir değeri vardır ve fiyat teorisinin amacı da o değeri doğru bir biçimde tespit etmektir.

Bu konuda bir başka önemli konu, tebliğimin bir yerinde de var, en başından, ilgili pazar tanımı ve rekabet soruşturması çerçevesinde, üzerinde dikkatle durulması gereken başka bir kavram "joint venture". Bu tür ihalelere teşebbüsler genellikle “Joint Venture” şeklinde katılıyor. Bu “Joint Venture”ların yapıları, Rekabet Kurumu dahil düzenleyici kurullar tarafından piyasa

**EMEK**

yoğunlaşma katsayısı çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Kanımca, rekabet incelemesinin bu aşamada başlanması gerekmektedir.

Özetle, lisansın satıldığı ihale pazarı kendi başına bir piyasa, lisansı kazanan GSM operatörlerinin faaliyet göstereceği pazar kendi başına ayrı bir piyasa. Öncelikle, bu aradaki farkın göz önünde bulundurulması; sonra da ihale pazarındaki etkin rekabetin tesis edilmesi gerekmektedir. “GSM” sektörü, pazar içi rekabete açılabilen bir piyasadır. Bu aşamada, rekabet otoritesinin oradaki şirketlerin eylemlerini, davranış biçimlerini denetleme yetkisi devam ediyor.

Ancak, bu aşamada şunu da söylemek isterim; telekomünikasyon ve enerji dünyada en hızla büyüyen iki sektör. Tüm dünyada bu konuda yapılan düzenlemeler konusunda hatalar yapılabiliyor. GSM lisansı ihalesi konusunda, benim bildiğim Almanya, Hollanda ve Amerika'da da hatalar yapıldı. Sonuç olarak beraber ve hızla öğreniyoruz.

Benim düşüncem, bu sektörlerdeki özelleştirme uygulamalarında, bizden önce yapılan uygulamalardan ders aldığımız sürece, geç kalmamız biraz da lehimize. Tabii ki sadece yanlışlardan ders almabildiği sürece.

**Bir Katılımcı** - Tam olarak, o üçüncü nesil “GSM” lisansına ilişkin bir pazar tanımınızı öğrenebilir miyim? Yani, üçüncü nesil “GSM” lisansı pazarı mı tek bir mal? Yani, “ihalenin kendisi pazar” dediniz, ben orada bir operatör olsam diyelim, tanımını yapmam gereken pazar tanımını yapabilir misiniz?

**Uğur EMEK** - İlk pazar, lisansların satışının yapıldığı ihale pazarı. Önce lisans satılıyor. O pazar da yarışmacı sayısı, lisans sayısı, ihale yöntemi buna göre ayarlanıyor. İkinci olarak düşünülmesi gereken pazar ise GSM operatörlerinin faaliyet gösterdiği cep telefonu pazarı. Ancak, bu ayrıştırmanın olay bazında yapılmasının daha anlamlı olacağını düşünüyorum.

Örneğin, benim anlamam çerçevesinde, az önce değindiğimiz İŞ-TİM, cep telefonu pazarında (ikinci pazarda) hakim durum yaratmak için birinci pazarda (ihale pazarı) yıkıcı fiyatlandırma uygulamıştır.

**Bir Katılımcı** - Efendim, inşallah kötüye kullanma olarak değerlendirmezseniz; son bir soru daha sormak istiyorum. Bu tür ihale işlerinde üç taraftan söz ettiniz; üç aktör, devlet, yatırımcı ve tüketici. Şimdi, yatırımın yapılacağı alanlar var. Yani, bu ihale işleminin bizzat yatırımların önünü açtığı alanlar var. Yani, ortada yapılmış bir yatırım yok.

Uzatmadan şöyle anlatayım: Elektrik ve doğa lğaza bakalım. Şimdi doğal gazda bir şey yok Türkiye’de. Bu ihaleyle, bizzat yatırım yaptırılacak özel sektöre. Ama, elektrik örneğinde, örneğin hazır yatırım yapılmış, sadece işletme haklarının devri söz konusuydu. Yanılıyor da olabilirim. Elektrikle ilgili çalışmam yok; çünkü o araştırmada görev almamıştım.

Burada, sürelerle ilgili somut olarak sormak istiyorum. “Genelde 30 yıl” dediniz. Yeni yatırıma açılacak olan alanlarda belki makul görülebilir. Halihazırda devletin tekelinde olan, yani hazır yapılmış yatırımların devredilmesi konusunda, bu konuda yapılan ihalelerde, diğerlerinden bir farklılık olması gerekmiyor mu süre açısından?

Yani, bu ihalelerle siz özel sektöre yeni bir yatırım yaptırıcaksanız, örneğin doğal gaz dağıtımını şu anda Türkiye’de sadece beş ilde var ve tüm Türkiye çapına yaygınlaştıracaksınız ve ihale açılıyorsunuz. Burada 30 yıllık bir imtiyaz ortaya koyarsanız belki makul karşılanabilir. Ama, halihazırda işletilen sektörler, devlet tarafından işletilen sektörlerin ihale yöntemiyle satışı gündeme geliyor. Kamu tekelleri bunlar. Bunlarda da aynı süre, makul süre midir sizce?

**Uğur EMEK** - Bahsettiğiniz, işletme hakkı devri denilen yöntem bildiğim kadarıyla dünyada bir tek bizde var. Bir kere, bu yöntem alt yapı hizmetlerine özel sektörün katılımının sağlanması konusunda etkili bir yöntem değil. Anayasa Mahkemesinin, kamu mülkiyetinin satılmaması yönündeki kararları neticesinde dünyada yönetim sözleşmesi (management contract) olarak bilinen yöntemin bize özel devşirmesi. En son Elektrik Piyasaları Kanun Tasarısı kapsamında Dünya Bankası, DPT, Hazine ve Enerji Bakanlığının üzerinde anlaşma sağlayamadığı bir yöntem. Kanımca, özel sektörün kamu mülküne sadece kira ödeyerek yatırım ve bakım sorumluluğu almadığı bu yöntemle, alt yapı yatırımlarına özel sektörün müşevvik uyumlu bir şekilde katılımını sağlamak etkin değil.

İşletme hakları, yönetim sözleşmeleriyle devredildiğinde, teşebbüs işletme sermayesini getirir, işletmeyi ve gereken bakımı yapar; sonuç olarak da devlet ve yatırımcı karı paylaşır. Ancak, bizdeki işletme hakkı devri yönteminde yatırım riski devlette kar özel sektörde. Sanırım anlamlı bir özel sektör işletmeciliği bundan başka bir şey olsa gerek. Teşekkür ederim

**Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU (Rekabet Kurumu Başkanı)** - Ben de teşekkür ediyorum; Uğur Bey. Bahsettiğiniz market konsensusu hususu, müzayedeye daha uygun bir model diye düşündüm. Orada hakikaten müzayedeye

## EMEK

yapan kişinin amacı, bu “V”yi mümkün olduğu kadar yukarı doğru tırmandıracak şekilde bir müşteri bulmak, katılanları bulmak.

İkincisi, katılanlara malı mümkün olduğu kadar cazip halde sunmak ve onların talebini daha etkin hale, yoğun hale getirerek “V”nin yükselmesini sağlamak; alıcıların amacı ise, “b”yi mümkün olduğu kadar asgari seviyede tutmak. Devlet ihalelerinde bunun tersi durumu var. Yani burada, devletin amacı “V”yi mümkün olduğu kadar düşük seviyede tutacak bir organizasyon, bir tanıtım sağlamak. İhaleyi alanların amacıysa mümkün olduğu “V”yi yüksek tutmak. Çünkü, bu onların geliri olacak.

Şimdi burada, şayet müzayede şeklinde bir ihale sistemi oluşturacak olursak, bu müzayededen genellikle kimsenin şikâyeti yok. Burada işi organize eden; ona artık ne demek lazım bilmiyorum... Bilmiyorum, bu gibi kuruluşlar var mı dünyada? Yani, siz çok büyük, trilyonluk, milyar dolarlarla ölçülecek bir ihale yapacağınız zaman, öyle bir kuruluş bulacaksınız ki, bu kuruluş bu konuya müşteri bulacak ve müşterilere malı çok cazip bir halde sunacak; onları bir araya getirecek. Tabii, onlar arasında bir anlaşma falan her zaman mümkün olmuyor ama, ne kadar cazip hale getirilirse olay ve katılanlar ne kadar bu malı elde etmek konusunda avantaj elde edeceklerine inandırılırlarsa, sonuç daha mükemmel olabilir gibi geliyor bana.

Acaba sözünü ettiğiniz, anlattığımız bu model müzayede olayıyla bağdaştırılabilecek bir olay mı? Hatta, ki Amerika Birleşik Devletleri’ne daha yakın olduğunuzu söylediniz. Bizim gibi devletler, ekonomiye hâkim olduğu ülkelerde devlet ihaleleri daha yaygınken, Amerika’da müzayede gibi olaylar her halde daha yaygın. Hatta, Amerikan toplumunun değer yargıları da bu müzayede olayına daha yatkın gibi görünüyor. Halbuki, Avrupa’da bir devlet ağırlığı var. Devlete karşı kamuoyunun tutumu belli. Fakat, burada tabii devlet ihalelerinde toplumu rencide edecek şekilde ihalelerin sonuçlanması, sorun yaratıyor.

Belki sadece bu açıdan baktığımız zaman olay fazla önemli değil. Devlet kazanacağına, ihaleyi alan kazansın; bir sermaye birikimi elde etsin. O sermaye birikimini belki devletten daha iyi kullanacaktır diyebilirsiniz. Fakat, burada toplumun vicdanını yaralayan sonuçlar söz konusu. Taraflardan bir tanesi olan devletin çıkarlarını korumadaki titizliği, etkinliği, uğraşısıyla ihaleyi almak durumunda olan özel teşebbüslerin, özel kuruluşların davranış tarzı daha farklı. Özel teşebbüsün yüksek kâr elde etme konusundaki uğraşları daha yoğun. Acaba ihale sisteminin bu tür müzayede şekliyle uygulanması daha yararlı olabilir mi?

**Uğur EMEK** - Sunuşumda mümkün olduğu ölçüde satıcının ihale tasarımı anlatmaya çalıştım. Satıcının ihale tasarımı iktisadi anlamda monopolün satış ve fiyatlandırma stratejisini kapsıyor; ki bu sizin de bahsettiğiniz müzayede yöntemiyle örtüşüyor. Sizin bahsettiğiniz devlet ihaleleri; yani "V" nin düşük tutulmaya çalışıldığı devlet ihaleleri kamu alımları. Diğer bir deyişle, devletin alıcı olduğu ihaleler. Alıcının ihale tasarımı ise, iktisadi anlamda monopsonun alış ve fiyatlandırma stratejisini içeriyor.

Monopolden monopsona, satıcıdan alıcıya geçtiğimiz zaman, iktisadi olarak değişen sadece denklemdeki işaretler. Sizin de değindiğiniz gibi, kamu alımları olduğu zaman "V"nin düşmesi gerekiyor. Kamu alımlarındaki fiyat eksiltmesi, satışlardaki fiyat artırmasının gerekçesi de bu.

Sunuşumda da belirttiğim gibi standart ihale yöntemleri, zaten dört tane. Açık artırma, açık eksiltme, birinci fiyat kapalı teklif, ikinci fiyat kapalı teklif. Bunlarda zaten fiyat artırma (monopol fiyatlandırması) ve fiyat eksiltme (monopson fiyatlandırması) şeklinde tasarlanıyor.

Değindiğiniz müzayede yöntemi, örneğin tablo satışı ile GSM dahil diğer imtiyaz verme yöntemleri arasında ihale tasarımı açısından teknik bir farklılık yok. Sadece ikinciler daha büyük iktisadi değerleri içeriyor. Bu büyüklüğün getirdiği en önemli fark alıcıların tam rekabet piyasasında olması yerine oligopson oluşturması. Tabii oligopson piyasalarında *tacit collusion* daha kolay olduğu için ihale tasarımı biraz daha zorlaşıyor.

Sorunuzun ikinci kısmı, yanılmıyorsam, bu ihaleleri yapacak uzman bir kuruluşun olması. Bizim gibi ülkelerde özelleştirme uygulamalarından sorumlu uzman bir kuruluşun ihdasının bir gerekçesi de bu. Örneğin, Elektrik Piyasası Kanun Tasarısının hazırlıkları aşamasında; biz DPT olarak Enerji Bakanlığının enerji santralleri ve dağıtım hatlarının satışını Bakanlığın kendisinin satma teklifine karşı çıktık; ve özelleştirme yetkisinin Özelleştirme İdaresine verilmesinde ısrarcı olduk. Bu konudaki bir gerekçemiz de bahsettiğiniz uzmanlığın Özelleştirme İdaresi Başkanlığında olmasıydı. Bunda, şimdilik başarılı olduk. Umarım, Özelleştirme İdaresi de bizi mahcup etmez ve bu konuda hakikaten uzmanlığı olduğunu gösterir. Çünkü, POAŞ gibi büyük ihaleler bence iyi bir sonuç vermedi.

Benim ısrarla üzerinde durduğum konu; ihale tasarımcılarının malını, müşterisini ve satışın yapıldığı konjonktürü iyi tanınması gereği. Bu üç unsur iyi tanımlanabilirse; kanaatimce ihale tasarımı da etkin bir sonuç alınabilecek şekilde

---

EMEK

yapılabilir. Aksi, taktirde yetkinin şu ya da bu kuruluşta olması sonucu pek değiştirmeyecektir.

Bizim gibi ÷lkelerde, sunuşumda değinmedim ama, ihale etkinliğini bozan bir de yolsuzluk uygulamaları var. Bu nedenle ihale s÷recinin daha da şeffaf hale getirilmesi; ve ihaleyi tasarlayanların taktir yetkilerini en aza indiren ve ihale kurallarına uymalarını temin edecek hukuki bir altyapının sağlanması gerekmektedir. Çünkü, bu tür işler tam anlamıyla bilgiye ve güvene dayanıyor. Kanaatimce ve maalesef bizde de yeterince bilgi ve güven yok. Bilmiyorum sorularınıza cevap oldu mu? Teşekkür ederim.