



Munich Personal RePEc Archive

Privatization of Turkish Telecom Company: An Assessment from Game Theory Perspective

Koc, Umit and Erdogdu, Oya Safinaz

Ankara University

February 2005

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/72143/>

MPRA Paper No. 72143, posted 29 Jun 2016 11:26 UTC

**TÜRK TELEKOM A.Ş.'NİN
ÖZELLEŞTİRİLMESİ:
OYUN TEORİSİ PERSPEKTİFİNDEN
BİR DEĞERLENDİRME**

Oya S. Erdoğan*
Ümit Koç*

**No.82
Şubat, 2005**

* Dr., A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, İktisat Bölümü, (oerdogdu@politics.ankara.edu.tr)
* A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, İktisat Bölümü Doktora Öğrencisi, (umit96@hotmail.com)

Tartışma Metinleri serisinde yayınlanan eserlerin görüş, düşünce ve terminolojisi tümüyle yazara ait olup, A.Ü. SBF Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezini (GETA) bağlamaz.

Tartışma Metinleri bilimsel çalışmaların yayın öncesi akademik diyalog sürecine dahil edilmesi işlevi ile akademik diyalogun geliştirilmesini, güçlendirilmesini ve ihtiyacımız olan eleştiri ortamının oluşturulmasını amaçlamaktadır.

Tartışma Metinleri serisinde yer alan çalışmalar hakkındaki görüş ve değerlendirmeler, doğrudan doğruya yazara veya yazara iletilmek üzere aşağıdaki sekreterlik adresine gönderilebilir.

Tartışma Metinleri

Yayın Sekreteri

Araş Gör. Can Umut ÇİNER

E-Posta: cuciner@politics.ankara.edu.tr

Baskı: A.Ü. SBF Matbaası

TÜRK TELEKOM A.Ş.'nin ÖZELLEŞTİRİLMESİ: OYUN TEORİSİ PERSPEKTİFİNDEN BİR DEĞERLENDİRME¹

Ümit Koç

Doktora Öğrencisi

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
İktisat Bölümü
Cebeci / Ankara
(312) 319 7720 -275
umit96@hotmail.com

Oya S. Erdoğan

Ph.D.

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
İktisat Bölümü
Cebeci / Ankara
(312) 319 7720 -383
oerdogdu@politics.ankara.edu.tr

Özet:

Bu çalışmada biz telekomünikasyon sektörü özelleştirilirken sorulması gereken iki önemli soru üzerinde durduk: Hangi mal hangi yöntemle satılmalı ki özelleştirme amacına ulaşsın. Bu bağlamda Türk Telekom A.Ş.'nin özelleştirmesinin amacı olan piyasada etkinliğin sağlanması ve hükümetin mümkün olan en yüksek geliri elde etmesi vurguları çerçevesinde oyun teorisyenlerinin çalışmalarını veri aldık ve oluşabilecek sorunları da göz önüne alarak bu sektör için en verimli yöntem ve satılacak malın özellikleri için bir öneri oluşturmaya çalıştık.

¹ Erdoğan, Oya S., Ümit Koç, "Türk Telekom A.Ş.'nin Özelleştirilmesi: Oyun Teorisi Perspektifinden Bir Değerlendirme", A.Ü. SBF - GETA Tartışma Metinleri, No. 82, Şubat 2005.

1. Giriş

21. yüzyılın henüz başında, bazılarınca bilgi çağı olarak adlandırılan bu dönemde, teknolojiadaki gelişmelerin her alandaki yansımalarını izliyoruz. Bu süreçte bilgiyi biriktirmek, saklamak, ulaşmak ve ona sahip olmak önem kazanmış ve bilgiyi insanla buluşturma araçlarına dönük gelişmeler de teknolojik ilerlemenin ana eksenini oluşturmaya başlamıştır. Teknolojik ilerlemeye paralel olarak teknolojinin üretildiği ve kullanıldığı sektörlerde arz ve talep yapısında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Telekomünikasyon sektöründe hizmet çeşitliliği, arzın niteliği ve miktarında değişiklik yaratmış, talepte ise tercihlerin daha kaliteli, daha çeşitli ve daha ucuz ürünlere kaymasına sebep olmuştur. Talep kısmındaki bu değişimi karşılayanın yolu olarak kamu tekeli konumunda olan telekom kuruluşlarının özelleştirilmesi süreci başlamıştır. Bu bağlamda, dünyada telekom sektöründe yaşanan özelleştirmeler, Türkiye’de de telekom sektörünün özelleştirilmesi tartışmalarını başlatmış ve bu konu geçtiğimiz 10 yıl boyunca sürekli gündemde kalmaya devam etmiştir. 1993 yılından bu yana, çeşitli kanuni düzenlemeler ile birlikte özelleştirme çalışmaları yürütülmekte olup, Ekim ayında alınan Bakanlar Kurulu kararı ile Türk Telekom A.Ş.’nin %55 oranındaki hissesinin blok satış yöntemi ile satışına karar verilmiştir.

Gerek 1985 yılında DPT tarafından hazırlanan Özelleştirme Ana Planı’nda, gerek kamu ve özel sektör temsilcileri tarafından yapılan açıklamalarda, özelleştirmenin ana amacının piyasa etkinliği sağlamak olduğu konusunda bir görüş birliği vardır. Piyasa etkinliğini sağlamanın yolu rekabetten geçmektedir ve Türk Telekom A.Ş.’nin özelleştirilmesindeki ana amaç da sektörde rekabetin oluşması ve bu sayede tüketici refahının artmasıdır. Ancak % 55’lik blok satış yöntemi ile bu etkinliğin ne ölçüde sağlanacağı kuşkuludur.

Bu çalışmada amacımız satışta ana hedef olan etkinliği sağlamanın satış yöntemi ile direkt bir ilişki içinde bulunduğunu göstermektir. Telekom sektöründe dünyadaki özelleştirme uygulamaları pek çok başarı ve başarısızlık örneği ile doludur. Buradaki temel nokta ihale tasarımıdaki detaylardır. İhale süreçleri söz konusu olduğunda, rasyonel ekonomik ajanların davranışları ve oluşturdukları stratejilerin birbirlerine etkisi, verimlilik ve gelir sağlama anlamında en iyi satış yöntemini belirleyebilme olanağı sağlar.

Bu çalışmada Türk Telekom A.Ş.’nin satışı, oyun teorisi kapsamında karşılaştırmalı teorik ve ampirik çalışmalar altında incelenmiştir. İkinci bölümde ihale teorisinin kullanılma nedenleri açıklanmıştır. Üçüncü bölümde, ihalelerin yapılandırılması üzerinde durulmuş ve yapılandırma sürecinde öne çıkan etmenler belirtilmiştir. İhalelerin yapılandırılması aşamasında satıcılar belli sorulara verdikleri cevaplar doğrultusunda, ihale formatını oluşturabilmektedirler. İhaleler sırasında

karşılaşılan çeşitli sorunları çözmenin yolu ihale mekanizmasındaki düzenlemelerdir. Türk Telekom A.Ş.'nin özelleştirilme yöntemine ilişkin olarak sunulan öneri de bu bölümde yer almıştır. Dördüncü bölüm ise sonuç bölümüdür.

2. Neden İhale Teorisi?

Satıcının malını en iyi fiyata satmak için izleyeceği yol ne olmalıdır? Bu soruyu satılacak mal, miktar ve alıcı portföyü vb. gibi parametrelerle, oyun teorisi yöntemleri çerçevesinde cevaplamak mümkündür. Buradaki temel noktalardan biri satıcılar ve alıcıların bilgi setidir. Satıcılar, eğer alıcıların mala biçtikleri fiyatı bilirlerse, malı ona en çok fiyatı veren alıcıya satacaklar ve bu satıştan en yüksek geliri elde edeceklerdir. Ancak pratikte bu bilginin olmaması, satıcıların doğru fiyat belirleyebilme olasılığını düşürmektedir. Bu nedenle, stratejik hareketler aracılığı ile birbirlerini etkileyen ekonomik ajanların eksik bilgi altında karar aldığı durumlarda, satılan mal ya da servis için fiyat oluşturma süreci olan ihale yöntemi kullanılmaktadır.

25 Haziran 1994 tarihinde Amerika Birleşik Devletleri'nde, kişisel iletişim servisleri için yapılan ve 46 tur süren ihale sonrasında, toplam 600 milyon dolar gelir elde edildi. Bu rakam en yüksek gelir tahmininin yaklaşık 10 katıydı. FCC (Federal Communication Commision) hem rekabetçi bir piyasa oluşumu, dolayısıyla tüketici refahının artması hem de elde edilecek gelirin maksimize edilmesini hedeflemişti. İhale sürecine katılan firmalar ise, satışa konu olan servislere olan talep ve bu talebin büyüme hızı üzerinde durmaktaydı. FCC hedefleri doğrultusunda eş anlı çok turlu bir ihale düzenledi ve ihale sonunda 600 milyon dolarlık bir gelir elde edildi.

Türkiye'de de Türk Telekom A.Ş. için özelleştirme hedefi, 1985 yılında DPT tarafından hazırlanan özelleştirme ana planındaki özelleştirme amaçları çerçevesinde değerlendirildiğinde, liberal piyasa koşulları altında verimlik ve refahın artması hedeflerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Devlete gelir sağlanması ise daha geride yer alan hedefler arasındadır.² Burada sorun bu amaçlar doğrultusunda bir ihalenin doğru yöntem olup olmadığıdır.

² Türkiye'nin 1985 yılında DPT tarafından hazırlanan **Özelleştirme Ana Planına** göre amaçları öncelik sırasına göre aşağıda verilmiştir:

- a) Pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkan verilmesi.
- b) Verimliliğin ve randumanın artırılması
- c) Malların ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması
- d) Halka açık şirketlerin teşvik edilmesi
- e) Sermaye piyasalarının geliştirilmesinin hızlandırılması
- f) Hazinesin KİTlere sağladığı mali desteğin asgariye indirilmesi
- g) KİTler tarafından uygulanan tekelci fiyatlandırma ve dolaylı vergilerin azaltılması
- h) Kamu görevlilerinin politika ve yönetmelik konularında çalışmalarına izin verilmesi
- i) Modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin cezbedilmesi
- j) Çalışanlara hisse senedi verilmesi suretiyle iş verimliliğinin artırılması
- k) Kamu ve özel sektör kuruluşları arasındaki dengenin değiştirilmesi

3. İhalelerin Yapılandırılması

3.1 İhale Öncesi Kararlar

Eric Van Damme (2001)'de belirtildiği üzere bir ihale tasarımı aşamasında cevaplandırılması gereken bazı sorular vardır;

- a. İhale süreci ile ulaşılmak istenen amaç nedir?
- b. Satılacak olan malın özellikleri nelerdir? Tek tek bir satış mı, yoksa paket satış mı tercih edilecektir? Tercih paket satış ise, nasıl bir paket uygulaması yapılacaktır?
- c. Teklif verecek firma sayısı nasıl arttırılır ve bunlar arasında ihale sürecinde rekabet ortamını sağlayacak koşullar nelerdir?
- d. Hangi ihale mekanizması kullanılacaktır? Doğru bir ihale için gerekli ortam nasıl hazırlanacaktır?

İhale teorisi denildiğinde akla ilk gelen, kullanılacak ihale mekanizmasının özellikleridir. Yukarıdaki temel sorular, piyasadaki arz, talep ve rekabet unsurlarını içermekte ve büyük ölçüde mekanizmayı belirlemektedir. Klemperer (2002a) ve Van Damme (2001)'de belirtildiği üzere her ihalenin, satıcının belirlediği ana hedefler doğrultusunda kendine özgü detayları vardır ve başarının anahtarı da bu detaylarda gizlidir. Bu nedenle satıcının doğru bir ihale tasarımı yapabilmesi için atacağı ilk adım hedefini net olarak belirlemektir. Bu makaleye konu olan satışta, satıcı konumunda olan hükümet, örneğin geliri maksimize etmek mi istemektedir, yoksa piyasa etkinliği onun için daha mı önemlidir? Ancak gelir maksimizasyonu ve piyasa etkinliği hedefleri bazı durumlarda birbirleri ile çelişebilmektedir. Bu durumda birlikte bir optimizasyon mümkün olabilmekte midir? Eğer standart ihale, hedeflenen amaca ulaşmayacaksa, bu durumda ihale kuralları istenen sonuca ulaşmayı sağlayacak şekilde ayarlanmalıdır.

Türkiye'de gözlemlenen anlayış, özelleştirme ile piyasa etkinliğini sağlamayı, rekabet faktörü ile de verimliliği artırmayı hedeflemektir. Tüm gelişmekte olan ekonomilerde olduğu gibi, Türkiye de, verimlilik artışında ilk olarak kamu kontrolünde olan işletmeleri ele almakta ve dünyadaki gelişmelere paralel olarak devletin elinde bulunan bu işletmeleri özelleştirmeye çalışmaktadır. Adam Smith'den bu yana liberal iktisatçılar, rekabetin sadece firmaların maliyetlerini minimize edecek bir motivasyon olmanın ötesinde, fiyatları dizginleyen ve tüketicilerin ihtiyaçlarını en düşük fiyatla elde etmelerine olanak tanıyan bir unsur olduğunu ifade etmişlerdir. Doğal olarak,

l) Yabancı yatırımlarla uluslararası ekonomik ve politik bağların kuvvetlendirilmesi
m) Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılığın artırılması
n) Devlete gelir sağlanması

Türkiye verimlilik artışı ve rekabet ile toplam refahını artırmayı da hedeflemektedir. Ancak dünyada yaşanan gelişmeler, kamu tekellerinin özelleştirilmesi sonrasında rekabetçi bir piyasanın oluşmaması tehlikesinin ciddiye alınması gereken bir sorun olduğunu göstermektedir. Rekabetçi bir piyasanın oluşmaması durumunda, özelleştirme kısa vadeli fon girişi ötesinde bir katkı sağlamamaktadır. Yani kamu tekeli, özelleştirme yoluyla özel tekellere dönüşmekte, ekonomideki verimliliğin artmamasının yanı sıra kalite ve fiyatlandırmanın tüketiciye olumsuz yansımaları görülmektedir. Bu durumu ortadan kaldırmanın yolu, satış hedefinde piyasa etkinliğinin ana amaç olarak belirlenmesidir. Bu durumda ihale süreci özel tekel oluşumlarını önleyecek düzenlemelerle rekabetçi bir piyasanın önünü açacaktır.³

Eğer hükümet amaçları konusunda netse sonraki sorular sırayla “Ne satılacak?”, “Ne kadar satılacak”, “Kime satılacak” ve “Ne zaman satılacak” sorularıdır. “Ne” ve “Ne kadar” soruları satılacak olan mal ve hizmetin ne olduğu ve hangi boyutta bir satış gerçekleştirileceğinin ifadesidir. Eğer satışın bir tekelleşmeye yol açacağı görülüyorsa bazı ek düzenlemeleri (regülasyonlar) kısıt olarak ihale içine yerleştirmek gerekli olabilir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türk Telekom A.Ş.'nin %55'inin blok satışını gerçekleştirmek üzere ihaleye çıkacağını ifade etmektedir. Böylesi bir satışın, Türkiye ölçeğinde iletişim ağına sahip ikinci bir telekom operatörü olmadan yapılması sadece kamu tekelinin özel tekele dönmesi sonucunu doğuracaktır. Bu noktada, özel tekelin olumsuz etkisinin ise Telekomünikasyon Üst Kurulu tarafından dizginlenmesi beklenmektedir.

Türk Telekom A.Ş.'nin özelleştirme sürecindeki yasal düzenlemelerle tekелci bir yapı tehlikesine ve bunun önlenmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasına işaret edilmiştir.⁴ Dünyada telekom sektöründe yaşanan hızlı satın almalar uluslararası telekom tekellerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Türk Telekom A.Ş.'nin blok satışı elbetteki çok uluslu hakim tekel haline gelmiş şirketlerin ilgisini çekecek ve büyük bir ihtimalle bu şirketler Türk ortaklarla, Türk Telekom A.Ş.'nin %55'ine sahip olacaktır. Bu şirketlerin ulusal ve uluslararası gücüne bakarak, Telekomünikasyon Üst Kurulu'nun belli noktalarda çaresiz kalması çok uzak bir ihtimal değildir.

Bu durumda Türk telekom A.Ş.'nin ciddi bir verimsizlik içinde olduğu gerçeğini göz ardı

³ Yazarların düşüncesi, rekabete açılmayan piyasalarda tekellerin kamu elinde bulunması yönündedir. Ancak dünyada esen küreselleşme ve liberalleşme rüzgarları, tekel bile olsa kamu elinde ticari işletme olmasını kabul etmemekte olduğundan, özel tekel oluşacak bile olsa özelleştirmenin yapılmasını ve devletin düzenleyici ve denetleyici kurumlar aracılığı ile tekelin olumsuz etkisini ortadan kaldırmasını öngörmektedir.

⁴ 4046 sayılı kanunla özelleştirme ile ekonomideki verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlanması amaç olarak belirtilmiştir. Kuruluşların özelliklerine ve içinde bulundukları şartlara göre özelleştirme yöntemlerinin belirlenmesi, özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması, oluşabilecek tekелci bir yapının olumsuz etkilerinin önlenmesi ve mülkiyetin yaygınlığının yanı sıra, yönetim sorumluluk ve yetkilerini üstlenebilecek ortak grubun temini gibi konulara değinilmiştir.

etmeden rekabetçi bir piyasa oluşturmak hem ulusal telekom sektörü, hem de tüketiciler açısından son derece önemlidir.

Türk Telekom A.Ş.'nin verdiği tüm hizmetler belli kategorilere ayrılarak özelleştirme gerçekleştirilebilir. Bu kategorizasyon servis bazında olabileceği gibi, yerleşke bazında ve toplam abone sayısı bazında gerçekleştirilebilir. Aynı servisin farklı abone hizmetleri tarafından sağlanması yolu ile tüm servisler bazında rekabetçi bir ortam oluşturma, dolayısıyla piyasa etkinliğini sağlayabilme olanağı bulunabilecektir.⁵ Tabiki büyük şehirlerdeki servis verme işi ile daha küçük bir kentteki servis verme işine olan talebin aynı olması beklenemez. Hem servis hem de yerleşke bazında kar marjı ve uç kullanıcı sayısı çok fazla olan bölümler ile daha düşük kar marjlı bölümler bir paket haline getirilerek satış işlemini gerçekleştirmek pekala mümkündür. Bu nedenle tüm yerleşkeler ve servisler bazında bir özelleştirmenin yapılabilmesi bu anlamda belirli paketlerin oluşturulması ile gerçekleştirilecektir. Ayrıca servis ve abone sayısı bazında bir hakim tekel oluşumuna yönelik önlemlerin yine ihale kuralları çerçevesinde ele alınması mümkün olacaktır. Farklı abone hizmetlerini sağlayan şirketler arasındaki erişim ve ücretlendirme Telekomünikasyon Üst Kurulu tarafından belirlenmelidir. Ayrıca farklı servisler ve abone erişimleri için Türk Telekom A.Ş.'ye bantgenişliği ya da bir başka birim üzerinden kullanım ücretinin belirlenmesi de Telekomünikasyon Üst Kurulu sorumluluğunda gerçekleştirilmelidir. Türk Telekom A.Ş.'nin tamamının özelleştirilmesi en azından, bu şirketin sahip olduğu altyapıya yakın bir ölçekte bir altyapı şirket oluşana kadar ertelenmeli ve Türk Telekom A.Ş.'nin tekelleşmeye yol açmayacak şekilde, bölgesel ve verilen hizmet bazında, mümkün olan en küçük parçalara ayrılarak satılması yoluna gidilmelidir. Burada tek olan ve tekel niteliğini oluşturan, Türk Telekom A.Ş.'nin tüm ülkeyi sarmış olan iletişim ağı altyapısıdır. Bu iletişim ağı altyapısı üzerindeki çeşitli şebekeler, yada yeni şebeke kurma izinleri Türk Telekom A.Ş.'nin satışının konusu haline getirilerek, hem bölgesel bazlı farklı servis sağlayıcıların hem de ülkesel bazlı farklı servis sağlayıcıların hizmet vermesi sağlanabilir. Bu durumda hem sektörün gelişimini tetikleyecek, hem de tüketicilerin daha kaliteli hizmetleri daha ucuza almalarını sağlayacak rekabetçi bir ortamın oluştuğu gözlenecektir.

İhale sonrasında rekabetçi bir ortamın oluşması gibi, sürecin kendi içinde de rekabetin olması özelleştirmeden elde edilecek geliri artıracaktır. Oyun teorisyenlerinin yaptıkları ampirik çalışmalarda, ihale sürecinde rekabetin oluşması ile özelleştirme fiyatının yükseldiği görülmüştür. Rekabetin artması ise ihaleye katılacak olan ve bağımsız hareket eden firma sayısının artması ile doğru orantılıdır. Türk Telekom A.Ş.'nin ihale sürecinde rekabeti artırmak, ihaleye katılacak firma sayısını artırmakla sağlanabilecektir. Bu da yukarıdaki verimlik artışı hedefi ile çelişmeden hatta

⁵ Örneğin İnternet hizmetinin, Kablonet, ADSL yada TINET çevirmeli ağ üzerinden alınması gibi.

onu destekler şekilde, çok sayıda katılımcının girebileceği kadar küçük parçalara ayrılmış bir ihale tasarımı ile gerçekleştirilebilir.

Hükümetin alacağı bir sonraki karar ihaleye kimlerin katılımına izin verileceğidir. Burada ulusal ya da yabancı firma ayrımı ile, finansal güç konularında seçicilik konuları aranmaktadır. Tekliflerin kredibilitesinin olması için, alıcıların finansal olarak saygın olması gerekir. Ciddi olmayan tekliflerin gelmesini engellemek için ön depozitler konulabilir. Ayrıca tekelleşmenin oluşmaması için firmaların katılımına bazı kısıtlar getirilir. Örneğin firmaların aynı tarzda servislerin ya da aynı yerleşkedeki farklı servislerin sadece belli bir bölümü için teklif vermesine izin verilebilir⁶.

Son soru ihalenin ne zaman yapılacağıdır. Hedef ihale için zamanlamanın ülke ve dünya ölçeğinde en iyi zamanlama olmasıdır. Bu noktada ülke ve sektör koşulları yanında, dünya piyasaları da, doğru fiyatlamının oluşması açısından önemlidir. Türk Telekom A.Ş. özelleştirilmesi açısından değerlendirildiğinde, oluşacak fiyatın 1990'lı yıllardaki fiyatlara ulaşması oldukça zor görünmektedir. Bu durum kamu açısından elde edilecek gelir yerine, piyasa etkinliğini sağlamanın ön plana çıkması için bir başka destek olarak görülebilir.

3.2 Karşılaşılan Sorunlar ve İhale Formatı

İhaleler kapalı zarf yada açık olarak yapılabilir. Açık ihaleler sıralı oyunlar olduğundan, ekonomik ajanların karlarını maksimize eden stratejileri gereği, fiyat teklif ederken rakiplerinin fiyat stratejileri hakkında bilgi sahibi olabilmelerini sağlar. Bu tür ihalelerde fiyatlandırma artan ve azalan olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Gelir denklik teoremine göre bu iki yöntemde satıcıya aynı getiriyi sağlamaktadır. Kapalı zarf usulünde ise teklif veren firmalar rakiplerinin stratejileri hakkında bir fikir oluşturmak ve buna karşı kar maksimizasyonunu sağlayacak stratejileri gereği fiyat biçmek zorundadırlar. Bir tek sefer fiyat belirleme hakkı verilen bu yöntemde, açık ihalelerin aksine firmalar rakiplerinin fiyatlandırma stratejilerini ihale sürecinde öğrenebilme ve bu sayede kendi biçtikleri değerlerin malın gerçek değerine yakınsayıp yakınsamadığını görebilme şansına sahip değildirler.

⁶ Örnek olarak Gilbert ve Newbery (1982) verilebilir. Devletin piyasada bir oyuncunun yer aldığı alanda ikinci bir lisans sattığını düşünelim. Yeni gelen oyuncu için lisans rekabeti simgelerken, eski için tekeli devam ettirme olanağıdır. Yeni girenin lisansı almakla kazancı, tekelin kaybedilmesi ile oluşacak zarardan daha az olacağından tekeli bu lisansı da kazanacaktır. Sonuçta rekabetçi bir piyasa oluşmayacaktır. Toplam refah açısından bakıldığında rekabetçi bir sonucun çıkmaması, standart bir ihalenin etkinlik amacına ulaşmayacağını gösterir. Bu durumda her koşulda etkin bir sonuca ulaşmak isteyen hükümet eski lisans sahibini ihaleye sokmaz. Bu durumda yeni bir firmanın lisansı alacağı kesindir.

Dünyada yapılan çeşitli ihaleler, hem firmaların hem de satıcı taraf olan devletlerin oyun teorisi ve oyun içinde gönderilen sinyalleri okuma konularında ciddi bir tecrübe kazanmalarına yol açmıştır. Özellikle artan ihale yönteminde bir ülkede başarılı olmuş ihale yönteminin aynen başka bir ülkede tatbik edilmesi sonucunda elde edilen gelirin giderek azaldığı gözlemlenmiştir. Pek tabi ki bu konu, özelleştirmenin yapıldığı ülkenin durumu ve sektörün ulusal ve/veya uluslararası durumu ile de yakından ilgili olmakla birlikte, oyun teorisyenleri en önemli nedenin, firmaların farklı ülkelerde yaşanan tecrübeler ışığında sinyalleri okuma becerisinin gelişmesine bağlamaktadırlar. Bir başka deyişle, firmalar oyunu daha iyi oynamayı öğrenmektedirler.⁷

Mart-Nisan 2000 tarihlerinde İngiltere dünyada ilk üçüncü nesil lisans ihalesini yaptı. Artan ihale yönteminin bir uygulaması ile 9 yeni katılımcı firmanın piyasa girmesi ile toplam 39 milyar Euro gelir elde edildi. Hollanda Temmuz 2000 yılında standart artan ihale yöntemi uyguladığı üçüncü nesil lisans satışından 10 milyar Euro gelir beklerken, sadece 3 milyar euro gelir elde edebildi. Ekim 2000 yılında İtalya'da 25 milyar Euro gelir beklenen ihaleden 14 milyar Euro gelir elde edildi. Danimarka'da Eylül 2001 yılında yapılan ihalede en iyi beklentinin yaklaşık iki kat üstünde bir gelir elde edildi.

Yukarıda verilen örneklerden görüldüğü gibi ihale yöntemlerinin her zaman en verimli sonucu doğurmadığı açıktır. Teklif veren ajanlar arasındaki asimetri ve ajanların değer maksimizasyonu altında oluşturdukları stratejilerin piyasada etkinliği garanti etmemesi en temel problemler olarak görülmektedir. Bunlar beraberinde ihaleye katılan ajanlar arası anlaşmaları (collusion), girişlerin engellenmesini (entry deterrence) ve yıkıcı fiyatlandırmayı (predation) getirmekte dolayısıyla satışa çıkarılan malın değerine satılmasını engellemekte ve/veya hem ihale sürecinde hem de ihale sonrası oluşan piyasada rekabet/verimlilik koşullarının oluşmasını engellemektedir. İhalelerin bu sorunları ortadan kaldıracak şekilde düzenlenmesi en temel konulardan biridir.

Anlaşma

İhale teorisinde, teklif verenlerin kendi aralarında bir anlaşma yapmadığı varsayımı yapılır. Ancak kar maksimizasyonu/maliyet minimizasyonu ekonomik ajanlar/oyuncular arasında anlaşma güdüsünü kamçulamaktadır. Anlaşmalarda genelde bir teklif zinciri kurulur ve bir hazırlık ihalesi yapılır. Bu hazırlık ihalesinde kazananlar resmi ihalede teklif verirler. Bu tür gizli anlaşmalar ihale sürecinin verimliliğini etkiler ve elde edilecek geliri azaltır. Bu nedenle ihale tasarımcısı gizli anlaşmaları ciddiye almalıdır. Bir başka anlaşma süreci de direk yapılmayan, dolaylı anlaşmalardır. Dolaylı anlaşmalar artan açık ihalelerde, firmaların verilen tekliflerden rakiplerinin mala biçtikleri değer ve satın alma güçleri hakkındaki sinyallerini okumasıyla ortaya çıkar. Özellikle çoklu nesne

⁷ Eric Van Damme, The European UMTS Auctions, November 26, 2001

ihalelerde rakiplerinin satılacak mala biçtiği değeri okuyan ve bunun kendi biçtiği değerden daha yüksek olduğunu düşünen firmalar teklif verme sürecinden ayrılırlar. Böylece teklif verme sürecinde daha baştan rekabet sınırlanmış ve beklenen gelir elde edilememiş olur. Klemperer (2002a ve 2002b)'de belirtildiği üzere anlaşmalardan en az etkilenmenin yolu hem sinyal gönderme, hem de misilleme yapma olanaklarının olmaması nedenleri ile birinci fiyat kapalı zarf ihale yöntemidir.

Girişlerin Engellenmesi ve Yıkıcı Fiyatlandırma

İhale sürecinin etkin olması ve bu süreçten en çok gelir elde edilmesi, ihaleye katılan firma sayısı ile ilişkilidir. Firmalar ihaleyi kazanma şansları olduğunu düşünüyorlarsa bu sürece katılırlar. Açık artan bir ihalede küçük firmalar, büyük firmalar karşısında başarılı olamayacaklarını düşünüyorlarsa, maliyeti olmasa bile ihaleye katılmaktan çekinirler. Daha az sayıda firma ile gerçekleştirilen ihalelerde, yani ihaleye girişlerin dolaylı yada direk olarak engellenmesi sonrasında, rekabetin olmaması, fiyatın ve gelirin beklenenden daha düşük olmasına, yani yıkıcı fiyatlandırmaya yol açar.

Firmalar arasındaki asimetri nedeni ile küçük firmaların ihaleye daha baştan girmekten vazgeçmelerini engellemenin yolu da kapalı zarf ihaleleridir. Yapılan çalışmalarda kapalı zarf uslu ihalelerde daha fazla sayıda firmanın teklif verdiği görülmektedir.

Etkin İhaleler Nasıl Düzenlenmelidir?

İhaleler, katılan ajanların aynı güçte olduğu varsayımı altında düzenlenir.⁸ Pratikte ise tüm firmalar aynı güce sahip değildir. Bu nedenle daha güçlü alıcılar için daha yüksek değerler üreten dağılımları kullanmak gerekmektedir. Örneğin, Türk Telekom özelleştirme sürecinde daha büyük servisler için teklif verecek firmaların değerlendirmeleri ile yerel ve daha küçük servisler için teklif verecek firmaların değerlendirilmeleri için farklı dağılımların kullanılması uygun olacaktır.

İhale süreçlerinde oyuncular farklı bilgi setlerinden yola çıkabilir ve bu bilgi setlerini farklı değerlendirebilirler. Bu durumda firmaların satışa konu olan mala biçtikleri değer farklılaşabilmektedir. Alıcının malın gerçek değerini bilmemesi durumu çoğu kez gerçek hayatta karşılaşılan bir durumdur. Bu durum teklif verme işini çok daha zor bir hale getirir. Alıcılar farklı bilgi setlerine sahiptir ve farklı bilgi parçacıklarına göre kendi biçtikleri değeri, diğer alıcılar hakkındaki bilgileri de dikkate alarak oluştururlar. Eğer diğer alıcılar hakkında doğrudan bilgi alınamıyorsa, bu onların davranışlarından çıkarılmaya çalışılır. Örneğin alıcı 1, alıcı 2'nin bir lisans için çok agresif teklif verdiğini görürse, bu lisansın kendi biçtiği değerden daha değerli olduğunu düşünür.⁹ Açık ihalelerde alıcılar, birbirlerinin tekliflerinden öğrenme sürecine devam ederler ve bu bilgi ile kendi değerlerini daha iyi tahmin etme şansı oluştururlar. Eğer alıcının biçtiği değer, malın

⁸ Bu varsayım altında, satıcılar, alıcıların değerlerini hesaplarken, tüm alıcılar için aynı dağılım fonksiyonunu kullanırlar. Ancak firmalar arasındaki asimetri, birinci fiyat kapalı zarf usulu açık artırmalarda görüldüğü gibi, malın değerine satılmasını engellemektedir.

⁹ Ya da tersi durumda, kendi biçtiği değer yüksek olduğunu düşünür.

gerçek değerinden yüksekse, bu durumda kazananın laneti durumu oluşur. (Satıcının kamu olması ve piyasa etkinliğini sağlama amacının önemli olması nedenleri ile bu istenen bir durum değildir.) Bu durumu aşabilmenin en iyi yolu, ihale sürecinde tüm firmalara mümkün olan en fazla bilginin tüm teklif vereceklere ulaşmasını sağlamaktır.

İhale tasarımına yön veren soruların cevapları yanında özelleştirmenin yapılacağı sektörün ve potansiyel alıcıların özellikleri de göz önüne alınarak yapılan tasarım ile satıcı ihale sürecindeki arzı belirler. Arz ve talebin denge fiyatını oluşturduğu nokta bu satışta oluşacak ihale sürecine has piyasa mekanizması tarafından belirlenecektir. İhale sürecine ilişkin piyasa mekanizmasının kuralları ise bizim ihale formatımızın kendisidir. Klemperer (2000)'de belirtildiği gibi ihale formatında açık ve kapalı zarf yöntemlerinin iyi yönlerinin kullanıldığı heterojen bir yöntem kullanılabilir. Artan açık ihaleler hem anlaşmayı hem de yıkıcı (ihale açısında girmeyi engelleyici) etkiyi desteklemekte, ancak fiyatların da daha yüksek bir noktaya ulaşabilmesini sağlamaktadır. Ayrıca diğer firmaların biçtikleri değerin bilinmesi, firmalar açısından bir rahatlık kaynağı olmaktadır. Bu nedenle hem anlaşmaların ve yıkıcı fiyatlandırmanın kısmen önüne geçileceği düşünülerek Anglo-Dutch yöntemi önerilmektedir. Bu yöntemde:

- İhale açık artan ihale yöntemi ile başlar ve artan ihale 2 firma kalana kadar devam eder.
- Sonra bu iki firmadan en iyi son tekliflerini yapmaları istenir. (bir önceki tekliflerinden az olmamak kaydı ile)

Eğer sürekli artan teklif istenirse güçlü olan karşısında direnç olmayacaktır. Ancak 2 firma finale kaldıklarında diğer taraf hakkında tam bilgiye sahip olunmadığından, her firma gerçek biçtiği değeri önerecektir. Bu anlamda Anglo-Dutch, açık artan ile kapalı zarf ihale yöntemlerinin en verimli sonucu veren yönlerini birleştirmiştir.

4. Sonuç ve Tartışma

İster %55'lik bir oran, isterse olabilecek en küçük parçalara ayrılmış olsun, bir satış süreci özelleştirme hedefinden başlayarak, sözleşme sürecine kadar uzanan pek çok detay üzerine kuruludur ve ihale sürecinin başarısı da bu detaylar doğrultusunda bir tasarımdan geçmektedir.

1980'li yıllardan itibaren dünyada esen liberalleşme rüzgarları kamu elindeki işletmelerin özelleştirilmesi ile sonuçlanmıştır. Bu süreçte telekom sektörü oldukça önemli bir yer tutmaktadır. 1980'li yıllardan itibaren tekel görünümünde olan telekom sektöründe, verilen hizmetlerde büyük bir çeşitlilik ortaya çıkmış ve talep de bu çeşitlilik içinde daha kaliteli ve ucuza doğru yönelme eğilimine girmiştir. Telekom sektöründe 1990'lı yıllarda yaşanan özelleştirme süreçlerinde hükümetlerin oldukça önemli gelirler elde ettiği gözlenmiştir. Ancak kamu elindeki telekom şirketlerinin özelleştirmelerinden elde edilen gelir günümüzde giderek azalmıştır. Halen dünya ve Türkiye ölçeğindeki telekom sektörünün durumu göz önüne alındığında, Türk Telekom A.Ş.'ne 1990 yılların ilk yarısında verilecek fiyatların bugünkü özelleştirme sürecinde verilmesi neredeyse

olanaksızdır. Ancak Türk Telekom A.Ş.'nin %55'lik blok satış ile özelleştirileceğinin duyurulması, bu özelleştirme sürecinde, piyasa etkinliği sağlamaktan çok gelir maksimizasyonu hedefinin ön plana çıktığını düşündürmektedir. Türk Telekom A.Ş.'nin %55 oranında hissesinin satılması, şirketin sahipliğinin kamudan, özel sektöre geçmesi yani kamu tekeline özel sektör tekeline geçişi sağlamaktan öte bir işlev taşımamaktadır. Oysa Türk Telekom A.Ş.'yi verilen servisler, coğrafyalar bazında mümkün olan en küçük parçaya ayırarak satmak, hem ihale sürecinde, hem de ihale sonrasında rekabetçi bir ortamın oluşmasını ve tüketicilerin daha kaliteli hizmeti daha ucuza alabilme olanağı bulmalarını sağlamaktadır.

Türk Telekom A.Ş'nin farklı kategorilerde parçalara ayrılmış şekilde satılması aynı anda farklı malların satıldığı, bir ihale biçimi olan çoklu nesne ihaleleri kapsamında değerlendirilecektir. Burada satışın konusunu farklı ürünler teşkil etmektedir. Ayrılabilir en küçük parçalardan ve çeşitlilikten oluşan satış sürecinde, farklı özellikteki malların aynı paket içinde sunulması ile, teklif verilecek her ürün için bir cazibe merkezi oluşturulabilecektir. İhale süreci ve sonrasında rekabetçi bir ortamın oluşması için verilecek kararlardan biri de sıralı ya da eşanlı satış yöntemlerinden hangisinin tercih edileceğidir. Eğer sıralı bir satış gerçekleştirilecekse diğer bir karar noktası, ürünlerin hangisinden başlanarak satışın gerçekleşeceği, yani satış sırasının belirlenmesidir. Telekom sektöründe satılacak malın özelliği itibarıyla zorunluluk arz eden hangi malın satılacağı sorusu nasıl satılacağı sorusunu beraberinde getirmiş ve bu konuda da oyun teorisyenlerinin teorik ve ampirik çalışmalarından da görüldüğü üzere ihale sürecinde verimliliği azaltan ve istenen sonuçlara ulaşılmasını engelleyen olumsuzlukların ortadan kaldırılması kapalı zarf ve açık ihale yöntemlerinin en etkin şekilde birleştirilmesinden geçmektedir. Bu bağlamda da Anglo-Dutch yönteminin benimsenmesi gerektiği çalışmada nedenleriyle belirtilmektedir.

Son olarak vurgulamak isteriz ki tüm dünyada yeni bir çıkış açan ve bilgi kavramını toplum yaşamının merkezine yerleştiren INTERNET telekom sektörünün gözbebeğidir. İnternet ile mekansal uzaklıklar olmadan bilgiye erişim, insanların bilgiye sahip olmaları ve beşeri sermayelerini artırmaları kolaylıkla sağlanabilmektedir. Ülkelerin büyüme oranları ile, sahip olunan beşeri sermaye arasında ciddi ilişki olduğu düşünüldüğünde, sanayileşme sürecine emsallerinden daha geç başlamış ülkemiz için İnternet'in önemli bir fırsat olduğu gözden kaçırılmaması gereken bir husustur. Kanımızca tek başına İnternet kullanımında kalitenin artması ve fiyatların düşmesi, orta vadede Türk Telekom A.Ş.'nin %55'inin satışından daha fazla gelir yaratma potansiyeline sahiptir.

KAYNAKÇA

- Arın, Kerim Peren ve Ökten Çağla (2002). "The Determinants of Privatization Prices: Evidence from Turkey", Louisiana State University, Department Of Economics.
- Ausubel, Lawrence ve Cramton, Peter (1998). "The Optimality of Being Efficient", University of Maryland, www.gwu.edu/~industry/workshop/cramton.pdf.
- Bergemann, Dirk ve Pesendorfer, Martin (2001). "Information Structures in Optimal Auctions", Yale University, Cowles Foundation Discussion Papers, No: 1323.
- Bierman, Scott ve Fernandez, Luis. "Game Theory with Economic Applications", Addison and Wesley Press, Secon Edition
- Binmore, Ken ve Klemperer, Paul (2001). "The Biggest Auction Ever: The Dale of the British 3G Telecom Licenses", www.nuff.ox.ac.uk/users/klemperer/biggestpaper.pdf.
- Börgers, Tilman ve Dustmann, Christian (2003). "Awarding Telecom Licenses: The Recent European Experience", Economic Policy, April, 216-268.
- Börgers, Tilman ve Van Damme, Eric (2003). "Auction Theory for Auction Design", www.tilburguniversity.nl/tilec/publications/publisheduk/tp/evd/cup.pdf.
- Bulow, Jeremy ve Roberts, John (1989). "The Simple Economics of Optimal Auctions", Journal of Political Economy, 97, 1060-1090.
- Bulow, Jeremy ve Klemperer, Paul (1994). "Auctions vs. Negotiations", NBER Working Paper, No: 4608.
- Caillaud, Bernard ve Robert, Jacques (2003). "Implementing the Optimal Auction", Cirano Working Papers, 2003s-31.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000). "Rekabet Hukuku ve Politikaları: Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Ankara
- Grimm, Veronika., Riedel, Frank., ve Woldstetter (2001). "The Third Generation (UMTS) Spectrum Auction in Germany", Humboldt Universitat zu Berlin, Quantifikation und Simulation Okonomischer Prozesse, No:70-2001.
- Kilci, Metin (1994). "Başlangıcından Bugüne Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994)", Devlet Planlama Teşkilatı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/>.
- Klemperer, Paul (2002a). "What Really Matters In Auction Design", Journal of Economic Perspectives, 16(1), 169-189

- Klemperer, Paul (2002b). "How (Not) to Run Auctions: The European 3G Telecom Auctions", *European Economic Review*, 46, 829-845.
- Klemperer, Paul (2002c). "Some Observations on the British and German 3G Telecom Auctions", www.nuff.ox.ac.uk/economics/papers/2002/w20/britishgerman3gfinal.pdf
- Klemperer, Paul (1999). "Auction Theory: A Guide to the Literature", *Journal of Economic Surveys*, 13(3), 227-286.
- Lopez-de-Silanes, Florencio (1996). "Determinants of Privatization Prices", NBER Working Paper, No: 5494.
- Milgrom, Paul (2000). "Putting Auction Theory to Work: The Simultaneous Ascending Auction," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, 108(2), 245-272.
- Moldovanu, Benny ve Ewerhart, Christian (2001). "The German UMTS Design: Insights from Multi-Object Auction Theory", CESifo Working Paper, No: 680.
- Myerson, Roger (1981). "Optimal Auction Design", *Mathematics of Operations Research*, 6(1), 58-73.
- Newberry, David (2000). "Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities", MIT Press
- Riley, John ve Samuelson, William (1981). "Optimal Auctions", *American Economic Review*, 71, 381-392.
- Ronen, Amir ve Saberi, Amin (2002). "Optimal Auctions are Hard", Stanford University, robotics.stanford.edu/~amirr/auctLBFull1.pdf.
- Schmidt, Klaus ve Schnitzer, Monika (1996). "Methods of Privatization: Auctions, Bargaining and Give-Aways", CEPR Discussion Papers, No: 1541.
- Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (2000). "Devletin Düzenleyici Rolü", TESEV Yayınları
- Van Damme, Eric (2002). "The European UMTS Auctions", *European Economic Review*, 45(4-5), 846-858.