



## Kamu Alımları

# Kamu Alımlarında İktisadi Hususlar

### İÇİNDEKİLER

- [Merkezi veya adem-i merkezi satın alma yaklaşımı](#)
- [En iyi sözleşme türü](#)
- [İhale biçimi](#)
- [e-ihale – belirsizlik ve sonuç](#)
- [Sözleşmenin kısımlara ayrılması](#)
- [Ek bilgi](#)

Yayın izni, SIGMA Programı Başkanı Karen Hill tarafından verilmiştir

## Merkezi veya adem-i merkezi satın alma yaklaşımı

Maliyetleri kontrol eden ve süreçleri hızlandıran etkin satın alma stratejileri, tüm ihale makamları için hayati öneme sahiptir. Kamu alımlarında bir taraftan süreç yönetimi maliyetlerini kontrol altında tutarken bir taraftan da paranın tam karşılığını almak için bazı önemli kararlar almak gerekir, bu kararlar arasında merkezi ve merkezi olmayan satın alma seçeneklerinin "en ideal" karmasına ulaşmak için yapılan seçimler de vardır. Bu kararı verirken birbiriyle yakından ilgili bazı ekonomik faktörler devreye girer. Aşağıdaki maddelerde, merkezi satın alma seçeneğinin yararlı olabileceği durumlar vurgulanmaktadır.

**Maliyet kontrolü yoluyla verimlilik:** Tüm ihale makamlarının harcamalarını kontrol etmesi gerekir. Merkezileşme, ağırlıklı olarak ölçek ekonomileri, gereksiz iş tekrarlarının azaltılması, artan uzmanlık ve bilgi ve kaynakların daha iyi paylaşımı yoluyla verimliliği arttırmaya ve satın alma maliyetlerini azaltmaya yardımcı olabilir.

**Yerel tercihleri azaltmak:** Kalite standartlarını oluştururken yerel bilgilere duyulan ihtiyaç ve teslimatın yerelde yapılacak olması, merkezi olmayan satın almayı cazip kılabilir ancak bu uygulama yerli müteşebbislerin tercih edilmesi ve yereli kayırmayla da sonuçlanabilir. Kayırma merkezi seviyede de meydana gelebilir ancak merkezi alımların daha görünür olması nedeniyle, belli müteşebbisleri kayıran ihale stratejilerinin uygulanması merkezi alımlarda daha zordur.

**Stratejik alım gereklilikleri:** İşletmeler veya ulusal sosyo-ekonomik politikaları ciddi ölçüde etkileyen unsurlar veya faaliyetler içeriyorsa, alım, stratejik bir eylem haline gelir. Bu faaliyetlerin önemi ne kadar yüksekse, kararlar da bir o kadar merkezileşme eğilimindedir çünkü her satın alma kararı tüm kurum üzerinde önemli bir etkiye neden olacaktır. Hükümetler için stratejik alanlar arasında, ulusal önemi ve hassasiyeti nedeniyle savunma, eylemlerin koordine edilmesi ve asgari kalite standartlarının uygulanması zorunluluğu nedeniyle halk sağlığı ve ülke genelinde tutarlı politikaların ve ortak standartların uygulanması gerekliliği nedeniyle çevre gibi alanlar yer almaktadır.

**Ağlar ve standartlar:** Satın alma kararları adem-i merkezi seviyede alındığında, daha üst teknolojilere geçiş çok zor, hatta imkânsız hale gelebilmektedir. Telekomünikasyon, internet hizmetleri, bilgisayar yazılımları ve ATM ağları ve e-piyasalar gibi modern bankacılığın çeşitli unsurları başlıca ağ sektörleri arasındadır. Mal ve hizmetlerin kullanıcı sayısı arttığında münferit kullanıcıya kazandırdıkları değer de artarsa, bu mal ve hizmetlerin ağ etkisi gösterdiği söylenir. Ağ etkisi olan belli bir ürünün kullanıcı sayısı yeteri kadar fazlaysa, bu ürün bir standart haline gelebilir. Gelgelelim, mevcut başka bir standart varsa sorun ortaya çıkabilir çünkü yerel alıcılar da dahil olmak üzere tüketiciler yeni teknolojinin eskisine kıyasla daha üstün olduğunu düşünseler bile, diğer kullanıcıların da aynı şeyi yapmayacağı korkusuyla yeni ürüne geçmeyi istemezler.

**Acil durumlar:** Doğal afetler gibi gerçek acil durumlarda adem-i merkezi alım yerine merkezi alımı tercih etmenin birçok sebebi vardır: müdahalenin eşgüdümlü şekilde yapılma ihtiyacı, farklı nitelikteki elzem mal ve hizmetlerin temin edilmesini engelleyebilecek riskleri ve ilave fonlar ortaya çıktığında olası yolsuzluk risklerini azaltır.

**E-ihale:** E-ihale (elektronik ihale) terimi genellikle alım sürecinin son teklif aşamasında kullanılan bir elektronik araç olan elektronik eksiltme ile ilişkilendirilmektedir. Bir diğer e-ihale aracı da dinamik alım sistemidir. E-ihalenin kapsamı, e-ilan ve e-kataloglardan e-fatura ve e-ödeme sistemlerine kadar çok geniş bir alanı içine almaktadır. 2014 Direktifleri<sup>1</sup> daha önceki direktiflere kıyasla alım sürecinde e-ihale kullanımına daha fazla vurgu yapmaktadır. Direktifler ihale süreçlerinin e-ilan, müteşebbislerin Avrupa Tek İhale Senedi gibi seçenekleri

<sup>1</sup> 2004/18/EC sayılı Direktifin yerine geçen 26 Şubat 2014 tarihli, 2014/24 sayılı AB Klasik Alımlar Direktifi ve 2004/17/EC sayılı direktifin yerine geçen, su, enerji, ulaşım ve posta hizmetleri alanlarında faaliyet gösteren idarelerin alımları hakkında 26 Şubat 2014 tarihli, 2014/25 sayılı AB Direktifi.

kullanabilmesi, e-iletişim ve tekliflerin elektronik ortamda gönderilmesi gibi elektronik ihale yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilmesini gerektiriyor.

Bir e-ihale sürecini işletmenin ve bu sürece katılmanın maliyeti, kağıt bazlı bir prosedüre göre daha düşük olacaktır. Yerel satın alma birimleri e-ihale sistemlerini nispeten daha az maliyetle kendileri kurabilir ve bu da merkezi olmayan satın alma yaklaşımını destekleyebilir. Bununla birlikte, elektronik eksiltme veya e-ihale sistemlerini işletmek için belli bir teknolojik standart bulunmamaktadır. Bu nedenle, yerel satın alma birimleri ne kadar bağımsız hareket ederse, teknolojik tercihlerin tamamen uyumlu olmaması ve bu nedenle firmaların farklı standartlara uyum sağlamak için maruz kalacağı maliyetlerin artması riski de bir o kadar artacaktır. Çalışmaların tek bir standart ile yürütüldüğü merkezi bir satın alma stratejisi bu maliyetleri düşürür ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin (KOBİ'ler) katılımını teşvik edebilir. KOBİ'lerin kamu ihalelerine katılımını kolaylaştırmak, 2014 Direktiflerinin önem verdiği başlıca konulardan biridir. E-ihale dahil olmak üzere Direktiflerde öngörülen çeşitli tedbirler, KOBİ'lere katılımını teşvik etmeyi amaçlamaktadır.

### En iyi sözleşme türü

İktisadi açıdan bakıldığında, ihale sözleşmeleri, maliyet geri ödemeli sözleşmeler, sabit fiyatlı sözleşmeler ve teşvik ücretli sözleşmeler olmak üzere üç genel kategoriye ayrılabilir. Her sözleşme türü müteşebbisin farklı şekilde davranmasını gerektirir dolayısıyla kalite ve genel maliyetin algılanan seviyesi ile gerçek seviyesi açısından farklı etkiler doğurabilir. Birçok ihale sözleşmesi yukarıda sayılan kategorilerin türevleri veya birleşimleridir.

**Maliyet geri ödemeli sözleşmeler:** Bu sözleşme türünün en ayırt edici özelliği, idarenin projeye ilgili belgelendirilen bütün üretim maliyetlerini ve bazen de gözetim-kontrol maliyetlerini ödemeyi kabul etmesidir. Tahmin edilen tutarı aşan maliyetlere karşı da güvence veren bu sözleşme türü müteşebbisin tasarrufta bulunmasına veya başka faydalar elde etmesine imkan tanımamaktadır.

**Sabit fiyatlı sözleşmeler:** Bu sözleşmeler kapsamında müteşebbise önceden belirlenmiş kalite standartlarını sağlaması karşılığında sabit bir fiyat ödenir. Müteşebbis daha yüksek kalite standardı sunması halinde ilave bir ücret almaz. İdarenin, standartların sözleşmede belirtilenden daha düşük olmasına karşı korunması için sözleşmeye ceza hükümleri eklenir. Sabit fiyatlı sözleşmeler müteşebbisi aşan maliyete karşı korumaz ancak müteşebbis bir taraftan kalite standartlarını anlaşıldığı üzere yerine getirirken tasarrufta bulunma şansına sahiptir.

**Teşvik ücretli sözleşmeler:** Bu sözleşmeler, maliyet geri ödemeli sözleşmeler ile sabit fiyatlı sözleşmeler arasında kalan alanda yer almaktadır.

**Riskin paylaşımı:** Farklı sözleşme türleri, risklerin taraflar arasında paylaşımına ilişkin de farklı yapılar içerir. İdare ve müteşebbis arasında riskin uygun bir şekilde paylaşılması önemli bir husus olup hem maliyeti hem de verimliliği etkiler. Aşağıdaki örnek bunu en iyi şekilde göstermektedir:

**Maliyet geri ödemeli sözleşmelerin** aşağıdaki durumlarda uygulanması iyidir:

- Projenin fazla karmaşık olması.
- Her iki tarafın da kontrolü dışında gelişen ve projenin gidişatında ciddi aksamalara neden olabilecek öngörülemeyen durumların olması.
- Sözleşmede esnekliğe ihtiyaç duyulması.
- Kaliteyle ilgili boyutların ölçülmesinin zor olması (ör: yönetim danışmanının ileriye öngörüp hareket edebilme yeteneği, bilgisayar yazılımının kullanıcı dostu olması, vb.)

**Sabit fiyatlı sözleşmelerin** aşağıdaki durumlarda uygulanması iyidir:

- İdarenin asgari düzeyde teknik özelliklere sahip mal veya hizmet almak istemesi.
- Müteşebbisin üretim maliyetini etkileyebilecek olayların çoğu üzerinde tam kontrole sahip olması.
- Müteşebbisin ihtiyaçlarının sözleşmenin ifası boyunca değişmeyecek olması.

### Heterojen görevler

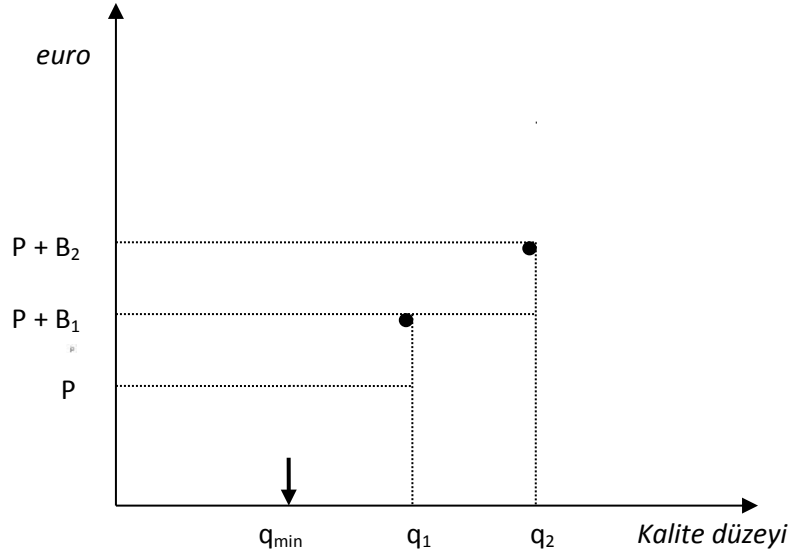
Uygulamada, özellikle daha karmaşık sözleşmeler söz konusu olduğunda, yukarıda örnek verilen iki sözleşme türü tek bir sözleşme olarak birleştirilebilir. Teşvik ödemeli sözleşmeler bu unsurların bir araya getirilmesine izin verir.

**Teşvik ödemeli sözleşmeler – maliyet-teşvik ve kalite-teşvik sözleşmeleri:** Teşvik sözleşmeleri, maliyet geri ödemeli sözleşmeler ve sabit fiyatlı sözleşmeler arasında yer alır. Müteşebbis iki parçalı ödeme alır: sabit bileşen ve değişken bileşen. Değişken ödeme bileşeni, performansı arttırıcı hedeflere dayanmaktadır. Maliyet-teşvik sözleşmeleri esasen yapım işi ihalelerinde ve yüksek teknolojili ürünlerin alımında kullanılır. Kalite-teşvik sözleşmeleri ise daha çok hazır mal ve hizmetlerin satın alınmasında kullanılır.

- **Maliyet-teşvik sözleşmeleri**, genellikle hedef maliyet, hedef kâr ve kâr düzenleme formülü içerir; bu sayede (i) hedefi tutturana gerçek maliyet veya kalite, hedeflenen kâr veya ücretle sonuçlanır; (ii) hedefi aşana gerçek maliyet, hedeflenen kârın veya ücretin aşağı doğru ayarlanmasına neden olur ve (iii) hedefin altındaki gerçek maliyet veya kalite, hedef kârın veya ücretin yukarı doğru ayarlanmasına neden olur.

**Kalite-teşvik sözleşmelerinde**, temel kalite düzeyi belirlenir ve ihale makamının, belirlenen temel düzeyin üstünde kalan kalite hedeflerine ne kadar ödeme yapabileceğinin ifade edildiği bir gelişim çizelgesi yer alır. Şekil 1, asgari performansın üzerinde iki kalite seviyesine sahip basit bir kalite teşvik planını göstermektedir. Bu örnekte, teşvik sözleşmesi, minimum performans ( $q_{min}$ ) için temel ödemeyi ( $P$ ) ve hedefin üzerine çıkan kalite seviyeleri ( $q_1, \dots, q_n$ ) ile bunlara karşılık gelen ikramiyeleri ( $B_1, \dots, B_n$ ) göstermektedir.

Şekil 1: Kalite-teşvik planı



- Kalite teşvik planları iki ana kategoriye ayrılır; sözleşme tarafları nesnel performans tedbirlerini bu iki kategorinin kapsamına bağlı olarak tanımlar. Bu kategoriler: 1) ürünün teslim süresi veya yardım masası hizmeti ile sorunların çözülme hızı gibi üçüncü şahıslar tarafından kontrol edilebilen doğrulanabilir kalite boyutlarını içeren planlar; 2) danışmanın proaktifliği, yazılımın kullanıcı dostu olma derecesi veya yardım masası çalışanının nezaketi gibi üçüncü kişilerce doğrulanamayan ancak sözleşme taraflarınca gözlemlenebilen, doğrulanamayan kalite boyutlarına sahip planlar.
- Müşteri Memnuniyeti Endeksi gibi uluslararası kabul görmüş istatistiksel araçlar, bir kullanıcının bir ürün veya hizmetin kalitesi hakkındaki algısını ölçer; ancak bu araçlar özeldir ve kullanıcı dışındakiler tarafından doğrulanamaz niteliktedir.

### İhale biçimi: kapalı zarf usulü mü yoksa elektronik eksiltme mi daha iyi?

**Sözleşme maliyetleri:** Bir sözleşmenin maliyeti bir takım unsurlardan oluşur. İdarelerin, müteşebbislerin sözleşme maliyetini nasıl belirlediklerini, belirsizliğin maliyet tahminleri üzerindeki etkisini ve müteşebbislerin sözleşme maliyetini tahmin ederken yapabilecekleri hataları anlamaları önemlidir. Bu konuları anlamak, en iyi ihale biçimini belirlemeye yardımcı olabilir.

**Özel ve genel maliyet unsurları:** Bir sözleşmenin ifasına ilişkin maliyetleri tahmin ederken müteşebbislerin en az iki boyutu hesaba katması gerekir:

- **Şirkete-özel maliyet boyutu:** Bu boyut, müteşebbisin sözleşmede belirtilen her bir görevi yerine getirmede gösterdiği verimlilik ile ilgilidir. Verimlilik, müteşebbisin çalışanlarının benzer görevleri yerine getirmede sahip olduğu deneyim ile şirketin yönetsel becerilerinin etkileşiminden doğar.
- **Ortak boyut:** Bu boyut, müteşebbisin sözleşmede belirtilecek görev karmaşasını doğru şekilde tahmin etme yeteneğine bağlıdır. Buradaki belirsizlik her müteşebbis için geçerlidir.

Ortak boyut hakkındaki belirsizlik, tekliflere ve sözleşmenin yerine getirilmesine önemli şekilde etki edebilir. Örneğin, ortak bir bileşen hakkında aşırı derecede iyimser bir tahmin üzerine teklif veren müteşebbis "kazananın laneti"nden mustarip olabilir. Nihayetinde gerçek üretim maliyetlerinin tahmini maliyetlerden çok daha yüksek olduğunu anlayan müteşebbis teslim ettiği ürün veya hizmetin kalitesini düşürebilir. Ortak bileşen hakkındaki belirsizlik, işletim zararlarıyla ilgili endişelere de yol açabilir ve aşırı temkinli tekliflerin verilmesi nedeniyle idare için daha yüksek fiyatlarla sonuçlanabilir.

Kapalı zarf usulünde, müteşebbisler tekliflerini hazırlarken oldukça farklı bilgi tabanlarından ve tecrübelerden yararlanacaklardır. Bu durumda, tecrübesiz isteklilerin, yukarıda ana hatları ile belirtildiği gibi, ortak bileşene ilişkin belirsizlikler de dahil olmak üzere, bir dizi etken nedeniyle olması gerektiğinden daha düşük veya daha yüksek teklif verme tehlikesi vardır.

### **Elektronik eksiltme belirsizliği gidermede ve sonuçları iyileştirmede yardımcı olabilir mi?**

Elektronik eksiltme, gereğinden düşük veya yüksek teklif verme sorununu her zaman çözmez. Bununla birlikte, bir elektronik eksiltme sürecinde müteşebbislerin bilgisine sunulan maliyet verileri, ortak bileşenle ilgili tahminlerini ayarlamalarını, dolayısıyla daha doğru maliyet hesaplaması yapmalarını sağlar. Bu sayede müteşebbisler, sözleşmenin gerçek maliyetinin altında tahminde bulunup düşük teklif mağduru olmaktan veya ortak bileşenle ilgili sadece kendi tahminlerine dayanıp yüksek teklif mağduru olmaktan kaçınabilir.

**Elektronik eksiltmenin dezavantajları:** Elektronik eksiltme tercihi üzerinde duran idareleri kaygılandıran başlıca iki unsur vardır:

- Bilginin yayılması, özellikle birden fazla sözleşme ile sonuçlanacak elektronik eksiltmelerde ihaleye fesat karıştırma riskini arttırmaktadır: müteşebbisler elektronik eksiltmenin açık olma özelliğini, tekliflerini ayarlamak için birbirlerine (fiyatlar aracılığıyla) işaret göndermek üzere suiistimal edebilir. Elektronik eksiltme aynı zamanda danışıklı hareket eden şebeke üyelerinin, sapma gösteren üyeleri tespit edip cezalandırmasına da neden olabilir.
- Elektronik eksiltmenin şeffaflığı ve açıklığı nedeniyle bazı müteşebbisler rakiplerinden bilgi saklamak veya blöf yapmak için teklif aşamasında stratejilere başvurabilir.

### **Sözleşmenin kısımlara ayrılması**

Bir yapım işi, mal veya hizmetin, tek bir sözleşme ya da bir dizi ayrı sözleşme ya da kısımlara ayrılmış bir sözleşme ile mi temin edileceği, kamu alımlarındaki başlıca kararlardan biridir. Ölçek ekonomilerinden elde edilen tasarruflar, gereksinimleri tek bir sözleşme ile karşılama kararına yol açabilirken, çoklu sözleşmelerden kaynaklanan çeşitlilik rekabet ve etkinliği teşvik edebilir, bu nedenle bu karar kolay bir karar değildir.

Klasik Alımlar Direktifi<sup>2</sup> KOBİ'lerin kamu ihalelerine katılımını kolaylaştırmak için sözleşmeleri kısımlara bölmeyi teşvik etmektedir. Madde 46(1), idarelere, sözleşmeyi kısımlara ayırmama kararlarının ana nedenlerini belirtme yükümlülüğünü getirir. Madde 46(2)'ye göre, idareler, isteklilerin sözleşmenin bir kısmı, birden fazla kısmı veya kısımların tümü için teklif sunup sunamayacağını ihale ilanında veya davetinde belirtilmelidir. İdareler, ihale ilanında veya davetinde belirtilmesi kaydıyla, birden fazla kısım veya kısımların tamamı için teklif verilebileceği durumlarda bile, tek bir istekli üzerinde kalabilecek kısım sayısını sınırlayabilir.

<sup>2</sup> Directive 2014/24/EU on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, 26 February 2014.

Kısımların sayısı ve konfigürasyonuna karar verirken, idarelerin piyasayı tanıması ve aşağıdakileri de içeren bir dizi faktörü göz önünde bulundurması gerekir:

- **Ölçek ekonomilerinin ilgisi:** örneğin, bir dizi kısım bir araya getirilip tek bir yüklenici tarafından gerçekleştirilirse, üretim maliyetleri daha düşük olabilir. Kısımların bir araya getirilmesi, (yüksek sabit maliyetler gibi nedenlerden ötürü) üretimde güçlü sinerjilerin beklendiği durumlarda tercih edilmelidir.
- **Olası katılımcı sayısı ve katılımcıların ürünle ilgili uzmanlık düzeyi:** örneğin, birden fazla kısım için rekabet edebilecek sadece birkaç müteşebbis varsa, kısımlar bir araya getirilerek aralarındaki rekabet daha da kızıştırılabilir.
- **İkincil piyasalar (alt yükleniciler):** kısımların bir araya getirilmesi küçük firmaların doğrudan ihaleye girmesini engelleyebilir ancak sözleşmenin bir bölümünü yerine getirmelerinin önünde bir engel teşkil etmez. Etkin bir ikincil piyasanın (alt yüklenicilerle çalışma imkanının) olduğu durumlarda kısımların birleştirilmesi tasarruf açısından genel olarak zarar vermez ancak bu piyasanın canlı olmaması halinde tasarruflar olumsuz etkilenebilir.

**Sözleşmenin kısımlara bölünmesi ve ihaleye katılım:** Her bir kısmın büyüklüğü, hangi olası müteşebbislerin gereklilikleri karşılayabileceğini ve dolayısıyla ihale sürecine katılabileceğini belirler. Genel olarak firmalar, ihaleden elde edecekleri kârın, ihaleye katılım maliyetlerine ve karşısındaki diğer seçeneklere kıyasla yeteri kadar yüksek olması durumunda ihaleye katılır. Durum böyleyken, idareler, bir taraftan olası yeni müteşebbisler için beklenen kârı arttırırken bir taraftan da mevcut deneyimli müteşebbislerin katılımını sağlayacak şekilde ihaleleri nasıl kısımlara ayırabilir?

Bu sorunun cevabı kolay değildir çünkü müteşebbisler de birbirine benzemez ve ihaleye katılmak için onları cezbeden etkenler farklı olabilir. Yine de müteşebbisleri aşağıdaki genel özelliklere göre birbirinden ayırmak mümkündür:

- Büyüklükleri (büyük veya küçük);
- Piyasadaki pozisyonları (deneyimli firmalar olarak hâlihazırda oturmuş bir konumları var mı yoksa piyasaya yeni mi girmişler).
  - **Büyüklük:** KOBİ'ler genellikle büyük bir projeyi tek başlarına gerçekleştirecek kapasiteye sahip değildir ve bir idare, sözleşmeyi büyük kısımlara ayırırsa nispeten küçük şirketler ihaleye katılmayabilir. Bununla birlikte, birçok durumda KOBİ'lerin ihalelere katılması istenen bir şeydir çünkü çoğunlukla belli bir alanda iyi derecede uzmanlaşmış küçük firmalar, 1) projenin en azından belli kısımlarının gerçekleştirilmesinde büyük firmalardan daha etkilidir, 2) teklif verdikleri bölümlerde rekabetin artmasını sağlarlar, bu da beklenen maliyeti düşürür, 3) piyasadaki büyük oyuncuların danışıklı stratejiler uygulamasını engelleyebilirler. İşte bu gerekçelerden ötürü, ihale sözleşmesinin küçük kısımlara ayrılması olumlu bir durumdur. Öte yandan kısımlar arasında tamamlayıcı bağlantıların olması, müteşebbislerin bir araya getirilmiş kısımlardan oluşan bir bölüm için daha saldırgan teklif vermesini tetikleyebilir. Bu da paket haline getirilmiş kısımlardan oluşan ihale sözleşmelerinin tercih edilmesi için bir gerekçedir. En uygun sözleşme stratejisini belirlemek için her bir durumda iki karşıt yöntemin iyice değerlendirilmesi gerekir.
  - **Deneyimli müteşebbisler ve piyasaya yeni girenler:** İhaleye katılacak müteşebbisler arasında hem deneyimliler hem de piyasaya yeni girenler varsa, ihale sürecinin yeni girenlere başarı şansı tanıyacak şekilde tasarlanması gerekir. İdare, piyasaya yeni giren firmaların deneyimlilerden daha verimli sonuçlar çıkarıp çıkarmayacağından emin olmayabilir bu nedenle ihale



sürecinin eşit katılımı sağlayacak şekilde tasarlanması beklenen alım maliyeti açısından idareye çok cazip gelmeyebilir. Ancak, ihale sözleşmesinin düzgün bir şekilde yerine getirilmesinde deneyimin en ufak bir katkısı varsa, yaparak öğrenen piyasaya yeni giren firmalar gelecekte daha rekabetçi bir pozisyona kavuşabilir. Bunun sonucunda, sözleşmenin kısımlara ayrılması aynı anda iki hedefe birden ulaşılmasını sağlar, mevcut rekabeti kuvvetlendirmek ve gelecekte yaşanacak rekabeti de şimdiden arttırmak. İdareler bir taraftan da ihaleyi kısımlara ayırma veya kısımları paket halinde ihaleye çıkarma kararlarının, yerli isteklileri avantajlı pozisyona sokmadığından, ayrımcılığa neden olmadığından ve ihale süreci boyunca bütün katılımcılara eşit muamelede bulunulmasını sağladığından emin olmalıdır.

**İhalenin kısımlara bölünmesi ve müteşebbisler arasında danışıklılık:** İhalenin kısımlara ayrılması, kısımların olası rakipler arasında bölünmesini mümkün kıldığı için teklif verenlerin tedarik edilecek mal veya hizmeti şişirilmiş fiyatlarla aralarında paylaşmak için alenen veya gizli bir şekilde danışıklı anlaşmalar yapmasını kolaylaştırmaktadır.

Genel olarak müteşebbisler arasındaki danışıklı anlaşmalar fiyat rekabetini yumuşatmayı amaçlar. Bu sonucu elde etmek için uygulanabilecek bazı danışıklılık stratejileri vardır. İhale sözleşmeleri birden fazla kısma bölündüğünde, aralarında anlaşan müteşebbisler hangi firmanın hangi kısım için ne kadar teklif vereceğini önceden kararlaştırmaya çalışır. Şebeke üyelerini diğer üyelerden düşük teklif vererek bütün ihaleleri kazanmaktan, yani hile yapmaktan caydırmak için her bir üyenin meblağı yeteri kadar yüksek kısmı kazanması gerekir.

Müteşebbisler arasında danışıklı anlaşmaların başarılı olması için üç bileşenin bir araya gelmesi gerekir:

- Fiyat/miktar üzerinde mutabakat
- Rakiplerin eylemlerinin etkin bir şekilde izlenebilmesi
- Anlaşmadan sapma yaşandığında ceza uygulanabilmesi.

Özellikle ceza bileşeni önemli bir boyuttur. Anlaşma içinde olan müteşebbislerin, pastadan daha büyük bir dilim almak uğruna diğer müteşebbisleri kandırmaması için, anlaşmaya sadık kalmayı daha kârlı bulmaları gerekir. Anlaşmaya bağlılık, hile yapan tarafın gelecekte piyasadaki etkileşimlerinde aynı muameleyi görmesiyle sağlanabilir. Bu nedenle danışıklı anlaşmalar, zaman içinde tekrar eden etkileşimler gerektirir.

Sözleşmenin kısımlara bölünmesinin müteşebbislerin kendi arasında danışıklı anlaşmaya gitmesi riski üzerindeki etkisi birden fazla faktöre bağlıdır. Bunlardan bazıları:

- **Katılımcı sayısı:** Genel olarak, ihaleye katılanların sayısı ne kadar fazla olursa katılımcıların kendi aralarında danışıklı anlaşma yapması riski de bir o kadar düşük olur çünkü katılımcı sayısı arttıkça şebekenin ihalenin kısımlarının nasıl “kazanılacağına” dair anlaşmaya varması güçleşir. Bu tür gizli anlaşmalardan endişe duyan idarelerin sözleşmeleri, mümkün olduğunca fazla katılımcıya izin verecek şekilde kısımlara ayırması gerekir.
- **Benzerlik:** Kapasite, büyüklük, pazar payı, vb. açısından benzerlik gösteren müteşebbisler benzer ekonomik değere sahip kısımları paylaşmayı daha kolay bulur. Buna karşılık, sözleşmenin kısımları asimetrik özellikler taşıyorsa, müteşebbisler arasında paylaşılması da zordur. Genel olarak, gizli anlaşmaya taraf her müteşebbisin şebekeyle pazarlık gücü, piyasadaki nispi pozisyonuna bağlıdır. Bu nedenle, gizli anlaşmaları engellemek isteyen idarelerin, ihaleyi, müteşebbisler ve kısımlar arasında asimetri oluşturacak şekilde kısımlara ayırması önemlidir.



- **Kısım sayısı:** Kısım sayısı katılımcı sayısından fazla olduğunda, şebekenin gizli anlaşma yapma olasılığı daha da zorlaşır (ancak ihalenin tekrar ettiği durumlarda şebeke kendi içinde rotasyona gidebilir veya tekrar eden ihalelerde gizli anlaşma yapma kararı alabilir). Öngörülebilir piyasalarda ise idareler ihaleleri beklenen katılımcı sayısından fazla sayıda kısma bölerek bu riski bertaraf edebilir.
- **İhale biçimi – birden fazla kısmın aynı anda veya art arda ihale edilmesi:** İdareler ihaleyi kısımlara ayırmanın en uygun yolunu belirledikten sonra bir hususu daha ele almalıdır; kısımlar aynı anda mı yoksa art arda mı ihale edilsin?

Kısımların aynı anda ihale edilmesine kıyasla, art arda ihale edilmeleri, müteşebbisler arasında gizli anlaşmayı iki şekilde kolaylaştırabilir. İlki, şebeke üyelerinin ilk gizli anlaşmadaki olumsuzlukları tespit edip daha sonraki kısımların ihalesine bunları gidererek girme kabiliyetine bağlıdır. İkincisiyse gizli anlaşma içinde olan şebekenin içindeki olası asimetriye bağlıdır. Bir şebekenin devamlılığı ise şebekenin kendi içindeki kurallarına uymadığında kazancı daha fazla olduğu için kontrol edilmesi zor “başına buyruk” firmaların varlığı ile sınırlıdır. Müteşebbislerin birbirine benzemediği durumlarda kısımların art arda ihale edilmesi, gizli anlaşma riskini yine kolaylaştırıcaktır çünkü şebeke, söz konusu başına buyruk firmanın agresifliğini yumuşatmak için ihale edilen kısımların sonuncusunu bu firmaya verebilir. Böyle bir hamle başına buyruk firmanın şebekeyi bozma girişimlerini en aza indirecek, dolayısıyla şebekenin devamlılığını güçlendirecektir.

## Ek bilgi

### Yayınlar

SIGMA (2015), *Kamu Alımları Eğitim Kitapçığı – A1, A2 ve A3 Modülleri*, OECD Yayınları, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

### Kamu Alımları Dosyaları

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

SIGMA (2016), *Sözleşmelerin Kısımlara Ayrılması*, Dosya 36, OECD Yayınları, Paris

SIGMA (2016), *Elektronik Alımlar*, Dosya 17, OECD Yayınları, Paris