

KAMUSAL FİNANSMAN AÇISINDAN DEVLET PİYANGO KURUMLARININ ANALİZİ: ÖZELLEŞTİRME SÜRECİNDE MİLLİ PİYANGO İDARESİ'NİN DEĞERLENDİRİLMESİ

ANALYSIS OF THE STATE LOTTERY AGENCY IN TERMS OF PUBLIC FUNDING: ASSESSMENT OF THE NATIONAL LOTTERY IN THE PRIVATIZATION PROCESS

Alparslan UĞUR

Kırıkkale Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, KIRIKKALE
(alparslanugur@hotmail.com)

ÖZ

Günümüzde piyangolarla ilgili iki önemli tartışma bulunmaktadır. Buna göre piyango devlet gelirlerini artırmakta, kamusal harcamaları finanse etmekte ve önemli sosyal amaçlar gerçekleştirmektedir. Ya da birçok fakirin yiyecek parasını almakta, insanları kandırmakta ve böylece bir şeytana benzemektedir. Geçmişten günümüze ahlak filozofları ve düşünürler bu soruların cevaplarını aramışlar, devletler de yasal ve kurumsal olarak bu sektörde faaliyet göstermişler ve önemli kamusal gelirler sağlamışlardır. Bu çalışmada devlet piyango kurumlarının ekonomi-politiği incelenmiş ve Milli Piyango İdaresi'nin özelleştirme süreci analiz edilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Kamusal finansman, Devlet müdahalesi, Özelleştirme uygulaması

ABSTRACT

Today, there are two major discussions about lotteries. Accordingly to that, the lottery increases the government revenues, finances public expenditures and performs important social purposes. Or the lottery takes poor people's food money, deceives people and so it looks like an evil. From past to the present moral philosophers and thinkers have sought answer these questions, the states also has been operating in these sectors as the legal and institutioanal structure and have provided important public revenue. In this study the political economy of the state lottery agency were examined and the privatization of National Lottery were analyzed.

Keywords: Public funding, State intervention, Privatization practise

1. Giriş

Kral Sezar'dan bu yana şirketler, hayır kurumları ve devletler farklı amaç ve gerekçelerle piyangolarla ilgilenmişler, kazananların kura ile belirlendiği bahis oyunları düzenlemişlerdir. Piyangolar kısa zamanda maliyetsiz büyük gelirler getirmesi açısından önemli bir kamusal finansman aracı olarak kullanılmıştır. Piyango'nun vergi gibi zorunlu olmaması, borçlanma gibi geri ödeme problemleri oluşturmaması ve para basma gibi enflasyon riski taşımaması alternatif finansman araçlarına göre cazip bir seçenek oluşturmuştur. Piyango gelirleriyle geçmişte birçok ülkede savaşların finansmanı sağlanmış, barış zamanlarında ise kamusal projeler gerçekleştirilmiş ve sosyal projelere önemli destekler sağlanmıştır.

Piyango sektöründe devletin bulunması konusunda geçmişten günümüze önemli tartışmalar yaşanmaktadır. Sektörün gelir yaratma kapasitesi ve negatif dışsallıkları önlemek için hukuki ve idari yaptırımları gerektirmesi devleti bu alanda var olmaya zorlamıştır. Ayrıca elde edilen kazançlardan önemli vergiler sağlanması ve toplanan paraların önemli bir kısmının sosyal hizmetlere aktarılması piyango sektöründe devletin olması gerektiğini ifade edenlerin temel argümanlarıdır. Toplumdaki önemli bir kesim ise piyango faaliyetlerinin bir kumar olduğunu düşünmekte, devletin sektörün içinde bulunmakla kumarı meşru hale getirdiğini ve yasalastırıldığını savunmaktadır. Onlara göre devlet kendi eliyle biletleri en fazla satın alan kesim olan alt ve orta gelir gruplarını yüksek oranda vergilemekte, vergi yükünün dağılımını alt gruplara taşımakta ve toplumun huzurunu bozmaktadır. Bütün bu olumsuz düşüncelere karşın günümüzde piyango sektörü bir sanayi haline gelmiş ve devlet piyango kurumlarının sayısı hızla artış göstermiştir.

Çalışmanın amacı her yıl kamuya önemli miktarlarda gelir sağlayan devlet piyango kurumlarının ekonomi-politiğini yapmak ve Türkiye'deki devlet piyango kurumu olan Milli Piyango İdaresi'nin özelleştirme sürecini analiz etmektir. Milli Piyango İdaresi'nin özelleştirilmesi kamuoyunda büyük yankı bulmuş, taraflı tarafsız birçok kimse özelleştirme sürecine, miktarına ve kurumun geleceğine ilişkin olumlu-olumsuz yorum ve öneriler yapmıştır. Bütün bunların ışığında çalışmada piyangoların ekonomik açıdan değerlendirilmesi yapılmış, devletlerin piyango sektörüne müdahaleleri ve gerekçeleri açıklanmış, Amerika ve Avrupa Birliği'ndeki devlet piyango kurumları incelenmiştir. Son bölümde Milli Piyango İdaresi'nin özelleştirilmesi anlatılmış ve özelleştirme uygulaması değerlendirilmiştir.

2. Piyangoların Tarihi

Piyango kelimesi, köken olarak İtalyanca "bianco" kelimesinden gelmekte olup, İtalyanca anlamında olduğu gibi, numaralı olarak bastırılan kağıtları satın alanlar arasından, kazananların kura ile belirlendiği talih oyununu ifade etmektedir. Diğer batı dillerinde ise talih oyunları, genel olarak lotarya (lotarie) terimi ile ifade edilmektedir. İnsanların, geleceğe umutla bakmak, kendilerini mutluluğa ulaştıracak olasılıkları ve talihleri bulmak için her devirde çeşitli oyunlar düzenledikleri, günlük hayatın her kademesinde bahislere yer verdikleri görülmektedir (TC Sayıştay Başkanlığı, 2012:7).

Devlet sponsorlu piyangolar Kral Sezar (Ceasar Augustos)'a kadar gitmektedir. Sezar Roma'nın yeniden imarı için kumarı kanunlaştırmıştır (Martin ve Yandle, 1990:253-254). Avrupa'da ilk piyango 1566 yılında İngiltere'de, Fransa ile olan savaşta finanse etmek için çıkarılmış, 1612-1620 yılları arasında piyango biletleri satılarak Virginia Şirketi finanse edilmiş, 1820'li yıllara kadar

British Múzesi (1753), Westminster Köprüsü (1694-1768) gibi kamusal işler piyangolardan elde edilen gelirle sağlanmıştır (Walker, 1998:360). Amerika kıtasındaki kongre ve koloniler kurtuluş mücadeleleri için piyangolar tertiplemişlerdir. Daha yakın zamanlarda piyangolar güney bölgesindeki eyaletlerde iç savaş sonrası gelir elde etmek amacıyla kullanılmış, para basma veya borçlanmaya karşı önemli bir gelir kaynağı olarak değerlendirilmiştir (Martin ve Yandle, 1990:253-254). Kurtuluř mücadelelerinden sonra da birçok önemli kamusal proje piyango satışlarıyla gerçekleştirilmiştir.

3. Piyangolarla İlgili Ekonomik Yaklaşımlar

Piyangolarla ilgili son zamanlardaki araştırmalar farklı bakış a ıllarını yansıtılmaktadır. Geleneksel kamu maliyesi anlayışına göre piyangolar devletin vergi yapısı ve yüküne göre ifade edilmekte, kamu tercihi görünümünden ise piyangolar ekonomistlerce seçimlerin ve ideolojilerin etkisi olarak değerlendirilmektedir (Martin ve Yandle, 1990:254). Piyangolarla ilgili çalışmalar dört grupta toplanılmaktadır:

i) Beklenen Fayda Veya Karar Teorisi: Bu grup piyango bileti alıcılarının davranışlarını, risk ve geri dönüşleri hesap eden ekonomik açıdan rasyonel yatırımcı davranışı olarak görür. Bu yaklaşımda standart fayda teorisi kumar davranışlarına yansıtılmıştır (Maeda, 2008:1699-1700). Geleneksel ekonomistler riskten kaçınan bireylerin neden adaletsiz bahislere girdiği konusunda çok az bilgiye sahiptir. Kumar oyununu anlamak birçok ekonomist için ciddi bir problem oluşturmuştur. Birçoğu riskten kaçınan birey ile kumarı bağdaştırmaya çalışmaktadır. Buna göre piyango bileti çok fazla özelliği içinde barındıran bir " r ne" benzetilmekte, bazı müşteriler onu sevmekte, bazıları sevmemekte, bazıları onu çekici bulurken bazıları ise değersiz bulmaktadır. (Walker, 2008:460-461). Piyango, bileti alan kişiye kısa süreli de olsa hayal kurduzmakta ve psikolojik olarak bir rahatlamaya yol açarak beklentilerini yükseltmektedir (Sağır ve  abuk, 2010:3). Bütün bunları sağlamak için birey mantık hatası, tuzağa düşme, çok çıkan ve hiç çıkmayan numaralara inanç, ger ek ci olmayan iyimserlik, batıl inançlara bağlılık, aldanma, ve ramak kalma gibi rasyonel olmayan davranışlar sergilemektedir (Ariyabuddhiphongs, 2011:18-23).

ii) Ulusal Devlet Piyangolarında Amprik İstatistik Analizler: Bu gruptaki  alışmalar İngiltere, Amerika ve Kanada'daki devlet piyangosu tecrübelerinden örnekler sunmaktadır. Walker ve Young (2001), İngiltere'deki piyangoları analiz etmişler, piyango satışlarındaki net gelirlerin artırılmasının piyango düzenleyenlerin net gelirlerinin artmasına katkı sağlayacağını ifade etmişlerdir. Apinunmahakul ve Devlin (2004), Kanada'daki piyangolar için yaptıkları araştırmada hayır kurumlarına yapılan bağışlarla piyango biletleri alımları arasında bir ilişki olduğunu saptamışlardır. Onlara göre bağışlar ve piyango biletleri birbirinin tamamlayıcısıdır (Maeda, 2008:1699-1700).

iii) Kamu Maliyesi Teorisi ile İlgili Yaklaşımlar:   nc  grup yaklaşımda piyangolar kamu fonlarını artırmak için görülmekte, toplum refahı için bu uygulama yapılmaktadır. Morgan (2000) ve Duncan (2002), yardım piyangolarının kamusal fonları artırmak amacıyla yapıldığını savunmuşlar, salt bağışların aksine yardım piyangolarının üstünlüğünün, piyango biletlerinden elde edilen ödüllere ve kamusal hizmetlerden sağlanan faydalara bağlı olduğunu vurgulamışlardır. Onlara göre piyangolarla fonların artırımı, hayır kurumlarına yapılan bağışlara göre sosyal refaha daha büyük katkı sağlamaktadır (Maeda, 2008:1699-1700). Nitekim son 40 yıl içinde dünya çapında piyango bilet satışları hızla artmış, devletler önemli bir gelir kaynağına sahip olmuş ve elde edilen gelirlerin bir çoğu da genel kamu harcamaları için kullanılmıştır (Walker, 2008:460-461).

iv) *Gelirin Yeniden Dağılımı ile İlgili Yaklaşımlar*: Bu teori kumar oynayanların bir şeyler kazanabilmek için bir şeylerden vazgeçme şeklindeki önermelerini içermektedir. Kumar motivasyonu sadece kazanarak fayda elde etmek için değil, çalışmamak ve kazanmamakla ilgili maliyetleri de dikkate alır. Bu teoriye göre nüfusun fakir kısmı daha fazla eğlence için kumar oynamakta, aldıkları biletlerle piyango vergileri ödemekte ve devlet gelirlerini artırmaktadırlar. Bilet oynayan kişiler emek piyasasındaki zayıf dezavantajlı kesimlerdir (Ariyabuddhiphongs, 2011:18-23). Politika yapımcıları piyango gelirlerine ilişkin bu yapıyı iki durumla incelemiştir. Bunlardan birincisi piyango promosyonlarının dezavantajlı tüketici gruplar üzerine yapılması, diğeri ise piyangoların düşük gelirli kişilere aşırı bir şekilde satılması halinde piyangodan alınan vergiler sebebiyle düşük gelirli kişiler üzerindeki vergilerin artacağıdır (Miyazaki vd., 1998:161). Gelir getirmek amacıyla piyangoların kullanımı politika yapımcılar tarafından aşağıdaki sebeplerle dikkatle incelenmektedir (Miyazaki vd., 1998:162):

- i) Piyango gelirleri azalan oranlı vergilere sahiptir.
- ii) Piyango gelirlerinin artırılması bazen diğer vergi gelirlerinin azalmasına sebep olabilir.
- iii) Piyango gelirleri belirlenen programlara aktarılmayabilir.
- iv) Piyango gelirlerinin bazı programlara dağıtılması, aynı programın diğer gelir kaynaklarından elde ettiği fonlarda azalmaya sebep olabilir.
- v) Gelirlerin artırılmasında piyangolar etkisiz kalabilir.
- vi) Piyango gelirleri farklı tüketici gruplarından eşit bir şekilde elde edilmemiş olabilir.

4. Piyangolara Devlet Müdahalesi

Temel tartışma konusu devletlerin yasalar çıkardığı ve vergi aldığı piyango sektörüne neden girmek istediğidir. Devletin bizzatı kendisinin piyango sektörüne girmesinde iki önemli sebep söz konusudur. Bunlardan birincisi çok az maliyetle önemli gelir kaynaklarına ulaşma amacı, diğeri ise oluşturduğu kurum ve yasalarla sektörü sürekli denetim altında tutmak istemesidir.

i) Talih oyunları getirisinin yüksek olması nedeniyle, baştan itibaren devletlerin ilgisini çekmiş kamu harcamalarına kaynak yaratma aracı olarak kullanılmıştır. 1539 yılında Fransa'da, 1568 yılında da İngiltere'de başlatılan, gelirin bir kısmı devlete kalan kamu piyangoları uygulaması zaman içinde giderek yaygınlaşmış ve tüm ülkelerde devlet kontrolünde piyango düzenlenmesi genel bir uygulama haline almıştır (TC Sayıştay Başkanlığı, 2012:7). Çoğu yerde diğer kumar türleri yasadışı bulunurken piyangolar yasallaşmış kumar piyasası haline gelmiştir. Artan devlet harcamalarına karşı devletin gelir kaynaklarını artırmak, bütçe dengesi için baskılar gibi sebepler devlet sponsorluğunda piyangoları artırmıştır (Walker, 1998:362).

ii) Piyango faaliyetlerinin neden yasaklandığı ve devlet tarafından kontrol edildiği önemlidir. Gordon Tullock'a göre bireyler gelecek faaliyetleri için kendi özgürlüklerini kısıtlatırlar. Onun bakış açısına göre bir kişi sürekli olarak küçük çaplı piyango oynasa bile önemli gelir kayıplarına uğrayacaktır. Piyango büyük kazançlar için bazı beklentiler sunacaktır. Yoksullaşan insanların çektiikleri sıkıntılar onları gelecekteki piyango faaliyetlerinin sınırlandırılmasıyla ilgili oy kullanmalarına sebep olacaktır (Martin ve Yandle, 1990:255). Söz konusu faaliyetin özel sektöre bırakılması durumunda artabilecek yolsuzluk ve iltimas gibi davranışlara karşı da devletin yasalar çıkararak denetim faaliyetini yapması bir zaruretler. Geçmişte Amerika'da çok sık görülen yolsuzluk uygulamaları devletin uzunca bir süre piyangoları yasaklamasına sebep olmuştur.

Piyango sektörüne devletin adım atmasıyla birlikte önemli bir tartışma konusu ortaya çıkmıştır. Buna göre piyango devletin destek sağladığı bir kumar mıdır? Yoksa insanların bir eğlence aracına devletin aracılık etmesi midir? Bu durum devlet piyangosunu eleştirenler ve savunanlar şeklinde iki ayrı grubun oluşmasına yol açmıştır.

i) Devlet piyangoları ile ilgili eleştiriler Adam Smith ile başlamaktadır. 18.YY'da Smith devlet piyangolarında biletlerin orijinal abonelerin ödedikleri fiyatların gerçek değeri olmadığını, biletlerin piyasada %20, %30 ve bazen %40 daha fazlaya satıldığını ifade etmiştir. O'na göre devlet sponsorluğunda kumar, bütün çağlar boyunca felsefeci ve ahlak düşünürleri tarafından "tarihi bir şeytan" olarak görülmüştür (Martin ve Yandle, 1990:254). Kumar kötü bir üne sahiptir fakat her nasılsa bu durum devlet sponsorluğundaki biletlerle azalmakta, normal karşılanmaktadır. Piyangolara gönüllü katılım söz konusu olsa bile sosyal maliyetler sosyal faydalardan daha ağır basmaktadır. Piyango karşıtlarına göre piyango fakirleri mağdur eden bir kumardır ve fakirlerin yaşam standartlarını daha da geriletmektedir (Weinbach ve Paul, 2008:335). Devlet destekli piyangolar gelir dağılımını bozucu bir yapı taşımaktadır. Düşük gelirli insanların yüksek gelirliyle göre daha fazla oranlarda piyango bileti satın alması bu duruma sebep olmaktadır (Miyazaki vd., 1998:161). Garret (2001), piyango kurumlarını devlet tekelinde monopol olmalarından dolayı Leviathan'a (mitolojide deniz canavarı) benzetmiştir. O'na göre piyango kurumlarının gelir kaynaklarında bir rekabet yoktur. Gelirlerini kolayca artırdıkları için kazandıkları paraları belirlenen ölçüler içinde rahatça harcayabilmektedirler (Garret, 2001:102).

ii) Piyangoyu savunan düşünürlere göre insanların büyük bir kısmı piyangoyu kumar olarak görmemekte, küçükler piyango oynamakta, aileler çocuklarına bilet satın almaktadır. Biletler çocuklara yasal bir yaptırım olmadan rahatça satılmaktadır. İngiltere'de kadınlar piyangoyu bir boş zaman faaliyeti olarak görmekte, gençler bilet satın alarak kumar oynadıklarını düşünmemektedir (Ariyabuddhiphongs, 2011:18). Bu durumda piyangolar rahatça devlet tarafından oynatılabilmektedir. İngiltere ve Avusturalya'da kumar ve piyango sosyal açıdan kabul edilebilir bulunurken, kumar ve piyango sayesinde rekabetçilik ve vergi gelirleri artırılmak istenmektedir (Paton, vd., 2002:298). Piyango sayesinde halk boş vakitlerini değerlendirecek, devletler ise düşük maliyetle önemli gelirler elde edecektir.

Piyango sektörünü gerek denetim altında bulundurmak gerekse de bu alandan önemli gelirler sağlamak amacıyla devletler kendi oluşturdukları kurumlarla piyangolara müdahalede bulunmuşlardır. Bu amaçla öncelikli olarak Amerika'daki devlet piyangolarından bahsedilecek, daha sonra Avrupa ve Türkiye'deki devlet piyango kurumları incelenecektir.

4.1. Amerika'da Devlet Piyangoları

Amerika'da piyangolara devlet müdahalesinin rolü ile ilgili tartışma kolonilerin kurulduğu 1620'li yıllara kadar gitmektedir. Tartışmalar şeytana benzetilen piyango sektörüne devletin tolerans gösterip göstermemesi üzerine şekillenmiştir. Piyangolar iyi niyetli amaçlarla alınan kötü bir faaliyet olarak tanımlanmıştır (McGowan, 1994: 4). Önceleri özel sektör tarafından yürütülen piyango uygulamalarına daha sonra devlet müdahaleleri söz konusu olmuştur. 1720'inci yılların başından itibaren piyangolardaki serbest piyasa anlayışından devlet lisansı ile piyango anlayışına geçilmiştir. Çeşitli yasaklama girişimlerinden sonra devlet eliyle yürütülen piyangolar 19'uncu YY'da eyaletlerin ve yerel yönetimlerin okul, yol, kanal gibi altyapı projelerinde kullanılmıştır (Weinbach ve Paul, 2008:335).

Tablo 1. Amerikan Tarihinde Piyango Sınırlamaları

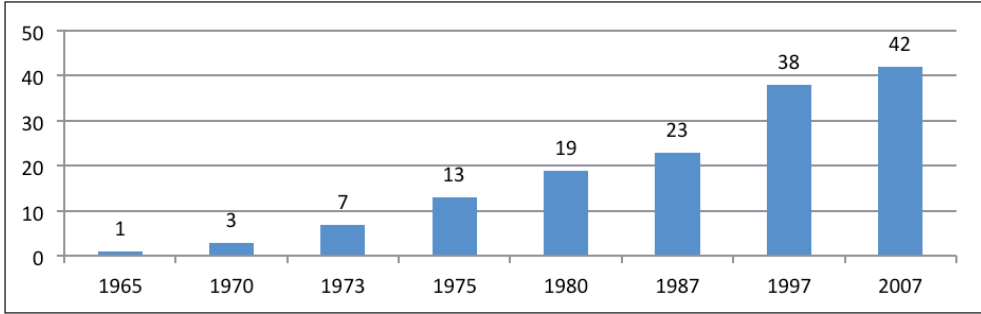
Piyangolar	Yıllar
Serbest Piyasa	1621-1720
Özel ve Kamu Tarafından Lisanslı	1720-1830
I. Yasaklama	1833-1860
Güney Bölgesi Piyangoları	1861-1895
II. Yasaklama	1895-1965
Modern Piyangolar	1965-Günümüze

Kaynak: Sauer, 2001:6.

Tablo 1'den de görüleceği üzere 1720'li yıllara kadar piyango uygulamaları özel sektör tarafından yerine getirilirken, meydana gelen yolsuzluklar ve piyango karıştırlarının baskıları devletin bu alana girmesine yol açmıştır. Devletin sektöre girmesiyle piyangolar eğitim kurumları ve kamu projelerinin finansmanında kullanılmaya başlanmıştır. Philadelphia Üniversitesi, Pennsylvania Üniversitesi, Yale ve Harvard Koleji'nin yurtları piyangolar sayesinde yapılmıştır. Amerikan Bağımsızlık Savaşı'yla piyango sektörünün desteklediği 2 yeni alan ortaya çıkmıştır. Bunlar bağımsızlık savaşının finansmanı ve ulaşım sisteminin yapılandırılmasıdır. 1 Kasım 1778'de Ulusal Piyango Kurumu oluşturulup gelir elde edilmeye çalışılsa da, her bir koloni kendi piyangosuyla kendi askerlerini desteklediği için bu hedef gerçekleştirilememiştir. Bağımsızlık mücadelesinden sonra nüfusun çok hızlı artmasından dolayı piyangolar sosyal kalkınma için kamusal faaliyetlerde kullanılmıştır (McGowan, 1994: 6-10). Bir piyango düzenleyicisi olan Thomas Jeferson 1826 yılında yazdığı "Piyangolar Üzerine Düşünceler" kitabında piyangolarla gelir elde etmenin, vergi ile gelir elde etmeye göre daha tercih edilebilir olduğunu çünkü vergilemenin aksine piyangolarda oyuna katılanlardan cebri olmayan yollarla gelir sağlandığını ifade etmiştir. Nitekim piyango faaliyetleri 1800'lü yıllarda hızla artmış, 1832 yılında piyango harcamalarının GSYİH'nin %3'üne ulaştığı hesaplanmıştır (Weinbach ve Paul, 2008:335). 1810-1833 piyangoonun altın yıllarından sonra iki gelişme piyango sektörüne darbe vurmuştur. Bunlardan birincisi merkezi hükümetin vergi gelirlerini toplayacak olması, ikinci ve en önemli sebep ise sahte piyangoların doğması ve dolandırıcılık faaliyetlerinin artışıdır (McGowan, 1994: 12-13). Bu süre zarfında şikayet ve yolsuzlukların artmaya başlaması piyangoları gözden düşürmüştü, 1833 yılında piyangolara devlet yaptırımları uygulanmaya başlamıştır. İlgili yılda bazı eyaletlerde başlayan piyangoların tamamen yasaklanması bir süre sonra bütün eyaletlerde uygulanmış ve 1860'lı yıllara kadar yasak devam etmiştir. 1861'den itibaren Güney eyaletlerinde tekrar piyango uygulamaları görülmüş, 1895'ten itibaren daha öncekine benzer sebeplerle II. kez yasaklamalar gündeme gelmiştir (Sauer, 2001:6). 1890'larda sadece Louisiana Eyaleti piyango biletleri oynatmaya devam etmiştir. Louisiana Piyango Kurumu kanunlarla tekel oluşturmuş, gelirlerinin büyük bir kısmını eyalet dışından elde etmiştir. 1894'te yolsuzluklar yüzünden Louisiana Piyangosu kapanmış, 70 yıl devlet destekli piyangolar söz konusu olmamıştır (Matheson ve Grote, 2008:504). 1965 yılında New Hampshire Eyaletinde yerel eğitimi finanse etmek için piyangolar serbest bırakılmış, onu 1971'de New York eyaleti izlemiş ve devlet piyangoları bütün eyaletlerde hızla yaygınlaştırmıştır (Mikesell ve Zorn, 1986:311).

Modern piyango dönemiyle birlikte, piyango sektörü kanunlaşmış ve önceki dönemlere göre 2 temel durum söz konusu olmuştur. Bunlardan biri kanunlaşmayla birlikte piyangoların devlet sahipliğinde yürütülmesidir. Artık günümüzde devletler sektöre girmişler, insanların

kumar oynamasını teşvik ederek kar dağtırmışlardır. İkinci temel durum kumar faaliyetlerinin resmileşmesinin seçmenleri doğrudan ilgilendirmesidir. Son dönemdeki serbestleşme, seçmenlerin oyu ile anayasaya eklenen maddelerle sürecin seçmenlerin inisiyatifine bırakılmasıdır. Kumarhaneler ve piyangolar seçmenlerin anayasayı değiştirmeyi kabulüyle serbest olarak faaliyette bulunmaya başlamışlardır (Nelson ve Mason, 2007: 4-5)



şekil 1. Amerika'da Devlet Piyangoları Sayısı

Kaynak: Sauer, 2001:7; Matheson ve Grote, 2008:505.

şekil 1'den de görüleceği üzere 1965 yılında Amerika'daki eyaletlerde sadece 1 tane devlet piyangosu var iken bu rakam yıllar itibariyle artış göstermiştir. 2000 yılında 38 eyaletlerde farklı amaçlarla devlet piyangoları söz konusu iken bu rakam 2007 yılıyla birlikte 42'ye yükselmiştir. Amerika'da devlet destekli piyangoların artışında 2 önemli neden söz konusudur. Bunlardan birincisi daha fazla eyaletin piyango oyunlarını yasalılaştırması ve piyango oyunlarının kendi eyaletleri sınırları içerisinde oynanması için yasal baskılar kurmasıdır. Eğer piyango faaliyetleri eyalet sınırlarını aşarsa, eyalet içindeki herhangi bir yasaklama kumar faaliyetlerini azaltmayacak, komşudan elde edilen gelirleri artıracaktır. İkinci neden ise toplanan paraların büyük bir çoğunluğunun "iyi amaçlar" için harcanmasıdır. Toplanan gelir eğitim, kültür, spor gibi birçok alanda kullanılmaktadır (Matheson ve Grote, 2008:505).

Tablo 2. Amerika Eyalet Piyangoları Dağıtım Kanalları

Eyaletler	Çıkarılış Yılı	Dağıtım Kuralı
Arizona	1981	Yerel Ulaşım
Californiya	1985	Kamusal Eğitim
Colorado	1983	Parklar,Çevre Koruma
Connecticut	1972	Genel Fon
Delaware	1975	GenelFon
Florida	1988	Eğitim
Idaho	1987
Illinois	1974	GenelFon
Iowa	1985	Yol, Eğitim ve Kalkınma
Kansas	1988	Ekonomik Kalkınma ve Askeri Cezaevi
Maine	1974	Genel Fon
Maryland	1973	Genel Fon
Massachusetts	1972	Sanat
Michigan	1972	İlkve Orta Öğretim
Missouri	1986	Genel Fon
Montano	1987	Eğitim
New Hampshire	1964	Eğitim
New Jersey	1971	Eğitim
New York	1967	Eğitim
Ohio	1974	Genel Fon
Oregon	1985	Ekonomik Kalkınma
Pennsylvania	1972	Yaşlı İnsanlar
Rhode Island	1974	Genel Fon
South Dakota	1988	Eğitim
Vermont	1978	Borçların Azaltılması
Virginia	1988	Genel Fon
Washington	1982	Genel Fon
West Virginia	1986	Genel Fon

Kaynak: Martin ve Yandle, 1990:258-259.

Tablo 2'de Amerika'daki eyaletlerin piyangoları çıkarılış yılları ve dağıtım kanalları verilmiştir. Farklı amaçlarla piyango oyunları tertiplenmiştir. Eyaletler topladıkları gelirleri bir veya birkaç farklı alanda değerlendirmektedir. Günümüz itibarıyla 42 eyaletten 12'si gelirlerinin bir kısmını doğrudan genel fonlara aktarmaya izin vermektedir. Eyaletlerden 7'sinde gelirler çevre için, 23'ünde eğitim için, 3'ünde de kalkınma için harcanmaktadır (Matheson ve Grote, 2008:513-514).

4. 2. Avrupa Birliği'nde Devlet Piyangoları

Avrupa Birliği ülkelerinde kumar insanlar arasında çok popöler bir aktivitedir. Sosyal Araştırmalar Ulusal Merkezi'nin raporuna göre İngiltere'de yetişkinlerin neredeyse 2/3'ü (yaklaşık %72'si) her yıl kumar faaliyetine katılmakta, nüfusun yarısı ise her hafta kumar oynamaktadır. Yıllık kişi başına düşen kumar harcamaları ise Büyük Britanya'da 1,161 Euro, İtalya'da 422 Euro, İspanya'da 1043 Euro ve Almanya'da 480 Euro'dur (Europe Economics, 2004:1-11). En fazla oynanan kumar oyunlarından birisi de piyangolardır. Birlik düzeyinde 27 ülkede 53 adet devlet piyangosu bulunmaktadır. Ülkelerdeki devlet piyangoları, kuruluş tarihleri ve isimleri tablo 3'te verilmiştir

Tablo 3. AB Ülkeleri Devlet Piyangoları

Ülkeler	Piyango Sayısı	Kuruluş Yılı	Piyango Kurumu
Avusturya	1	1986	Österreichische Lotterien
Belçika	1	1934	Loterie Nationale
Bulgaristan	2	1957	Bulgarian Sports Totalizator
		1993	Eurofootball Ltd.
Çek Cumhuriyeti	1	1956	Sazka Sázková kancelář a.s.
Kıbrıs	2	1958	Cyprus Government Lottery
		1969	OPAP (Cyprus) Ltd.
Danimarka	2	1948	Danske Spil AS
		1753	Det Danske Klasselotteri AS
Estonya	1	1971	AS Eesti Loto
Finlandiya	2	1940	Veikkaus Oy
		1938	RAY Raha-automaattiyhdistys
Fransa	1	1933	La Française des Jeux
Almanya	17	1946	Staatliche Lotterieverwaltung
		1947	Süddeutsche Klassenlotterie (SKL)
		1947	Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKBL)
		1948	Staatliche Toto-Lotto GmbH
		1948	Nordwestdeutsche Klassenlotterie (NKL)
		1948	Bremer Toto und Lotto GmbH
		1948	Lotto Rheinland-Pfalz GmbH
		1948	LOTTO Hamburg GmbH
		1949	Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen
		1949	Toto-Lotto Niedersachsen GmbH
		1951	Saarland-Sporttoto GmbH
		1957	Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG
		1990	Sächsische LOTTO- GmbH

Tablo 3 devamı

		1991	Land Brandenburg LOTTO GmbH
		1991	Verwaltungsgesellschaft Lotto und Toto in Mecklenburg-Vorpommern mbH
		1991	Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt
		1948	Nordwestlotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG
		1991	Lotterie-Treuhand-Gesellschaft mbH Thüringen
		2012	GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder
Yunanistan	2	1959	OPAP S.A.
		1929	Greek State Lotteries
Macaristan	1	1991	Szerencsejáték Zrt.
İrlanda	1	1987	National Lottery Ireland
İtalya	2	1990	Lottomatica Group S.p.A.
		1946	Sisal S.p.A.
Letonya	1	1993	Latvijas Loto
Litvanya	1	1993	Olifeja Inc.
Lüksemburg	1	1945	Loterie Nationale
Malta	1	2004	Maltco Lotteries Ltd.
Hollanda	2	1959	De Lotto
		1726	Nederlandse Staatsloterij
Polonya	2	1956	Totalizator Sportowy Sp.z.o.o.
		2007	Totolotek SA
Portekiz	1	1783	Santa casa da Misericórdia de Lisboa
Romanya	1	1906	C.N. Loteria Romana S.A.
Slovakya	1	1993	TIPOS National Lottery Company a.s.
Slovenya	2	1952	Loterija Slovenije d.d.
		1996	Športna Loterija d.d.
İspanya	3	1812	Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado
		1987	Loteria de Catalunya
		1938	Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)
İsveç	1	1996	AB Svenska Spel
İngiltere	1	1994	Camelot UK Lotteries Ltd.

Kaynak: ELISE, *European Lotteries' Report on Lotteries in the EU and in Europe*, 2012:8.

Avrupa Birliği içerisinde çok sayıda piyango kurumu olmasından dolayı, herhangi bir piyango kurumunun diğer ülkelerde oyun oynatmasının, Avrupa Topluluğu Anlaşması'nın 49. Maddesi olan "hizmetlerin serbest dolaşımı" olan maddesine uygun olup olmadığı sürekli tartışılmış, Avrupa Adalet Divanı'na bu konuda çok sayıda dava gelmiştir. Birlik düzeyinde bütün oyunlar ulusal düzeyde kontrol edilmektedir. Üye ülkeler bölgelerindeki oyun arzını kontrol etmekte,

adaletli oyun garantisi vererek müşterilerini kötü uygulamalara karşı korumakta, elde edilen gelirlerden önemli kamusal faydalar sağlamakta, güvenlik açıklarına karşı piyango sektörüne yasalarla düzenlemeler getirmektedir. 1990'ların başında Avrupa Komisyonu kumar sektörünün liberalizasyonu için çabalamış, ülkelerdeki kumar ve piyango kurallarının harmonize edilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Fakat 12 Aralık 1992'de yapılan toplantıda Avrupa Komisyonu kumar ve piyango faaliyetlerinin birlik düzeyinde ele alınmasından vazgeçmiştir. Subsidiarite ilkesine göre yerel düzeydeki sınırlamalar birlik düzeyindeki sınırlamalardan daha etkin sonuçlar verecektir (Littler ve Fijnaut, 2007: 53-54). Avrupa Adalet Divanı almış olduğu kararlarda piyango ve kumar faaliyetlerinin kamu düzenliği, kamu güvenliği, kamu sağlığı, dolandırıcılığın önlenmesi ve tüketici haklarının korunması gibi sebeplerle, birlik düzeyinde harmonizasyonun olmamasından dolayı ilgili üye ülkeler tarafından "uygun, keyfi olmayan ve ayrımcılık yapmayan" nitelikteki kısıtlamaların söz konusu olabileceğini ifade etmektedir. Adalet Divanı, üye ülkelerin kumar, piyango ve internet üzerinden oynatılan bahis gibi oyunlarda serbestçe politika belirleyebileceğini ve bu alanlardaki hizmetlerde sınırlandırmalar getirebileceğini belirtmektedir (Yurttaş, 2012:12-20). Ulusal düzenlemeler piyango sektörüne sıkıntıya uğratmamış, kurumlar her yıl önemli oranlarda gelir sağlamış, birçok kişiye istihdam fırsatları sunmuş, elde ettiği gelirlerin büyük bir kısmını topluma tekrar geri iade etmiştir.

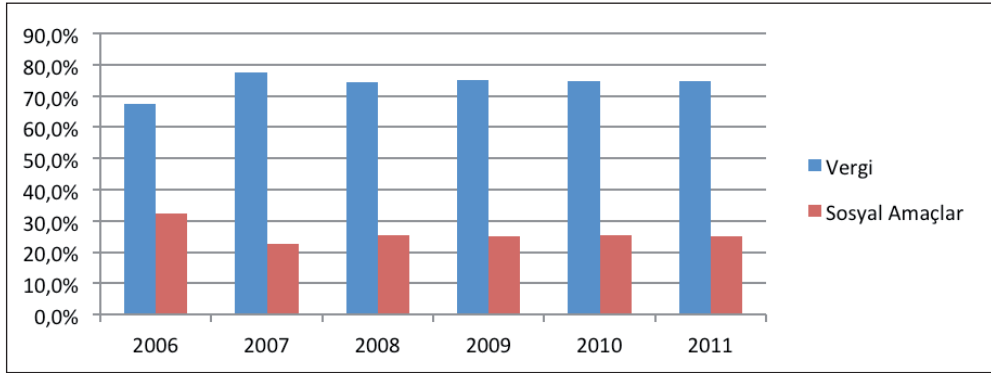
Tablo 4. 2012 Yılı AB Ülkeleri Devlet Piyangoları Temel Veriler

Ciro	76,7 Milyar Euro
Brüt Oyun Gelirleri	34,1 Milyar Euro
Topluma Aktarılan Tutar	20,8 Milyar Euro
Tam Zamanlı İstihdam Edilen Kişi	40 000'den fazla
Dolaylı İstihdam	300 000

Kaynak: *The European Lotteries, Key Data-EU Members, 2012.*

Tablo 4'te Avrupa devlet piyangolarına ait temel veriler verilmektedir. Görüleceği üzere 2012 yılında AB ülkeleri devlet piyangoları 76,7 milyarlık Euro'luk ciro gerçekleştirmiş, 34,1 milyar Euro gelir sağlamıştır. Sosyal hizmetlere 20,8 milyar Euro pay ayrılmış ve bu pay çeşitli fonlar vasıtasıyla topluma geri aktarılmıştır. Piyango kurumlarında 40000'den fazla tam zamanlı kişi istihdam edilmektedir.

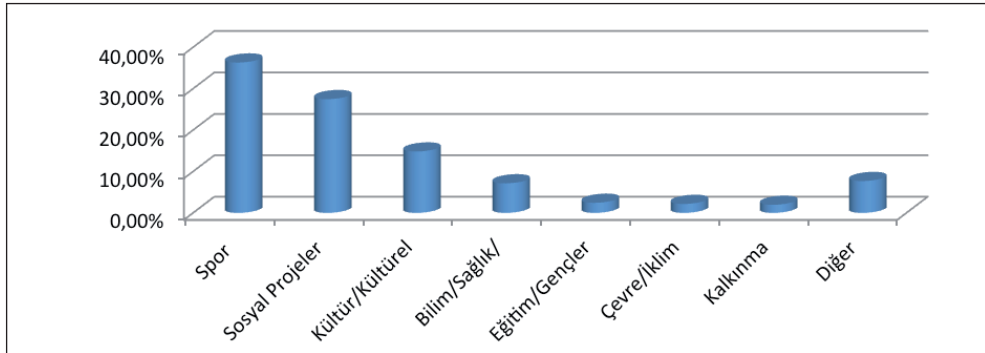
Devlet piyangolarının temel özelliği ve ticari kumar endüstrisinden temel farkı oyunların kamusal fayda gözetilerek oynanmasıdır. Devlet piyangoları özel kar yerine toplumsal faydayı gözetmektedir (The European Lotteries, Money From State Lotteries to Society, 2012:1). Avrupa'daki devlet piyangosu uygulamalarıyla devlet için sosyal maliyetler azaltılmak istenmekte, toplum için gelirler maksimize edilmeye çalışılmaktadır. Temel amaç tüketicilerin korunması, oyunlarda bütünlüğün sağlanması ve halka önemli faydaların ulaştırılmasıdır (London Economics, 2013:3).



Şekil 2. Avrupa Devlet Piyango Gelirlerinin Dağılımı

Kaynak: London Economics, 2013:7.

Şekil 2'de Avrupa'daki devlet piyango gelirlerinin dağılımı verilmektedir. Yıllara göre değişimle birlikte gelirlerin yaklaşık %75'i vergi olarak hazineye bırakılmakta kalanı da sosyal amaçlarda kullanılmaktadır. 2012 yılında Avrupa Devlet Piyangoları Birliği'ne üye piyangolarca 20,8 milyar Euro sosyal amaçlar için harcanmıştır. Elde edilen gelirin % 60'tan fazlası devlet bütçesine katkı ve sanat, kültür, spor gibi çeşitli sosyal fonlar vasıtasıyla harcanmaktadır (The European Lotteries, Money From State Lotteries to Society, 2012:1).



Şekil 3. Avrupa'da Sosyal Amaçla Dağıtılan Devlet Piyango Gelirlerinin Dağılımı (2012)

Kaynak: The European Lotteries, Money From State Lotteries to Society, 2012:3.

Şekil 3'te 2012 yılı Avrupa devlet piyango gelirlerinin sosyal amaçlarla dağıtım yüzdeleri verilmektedir. Görüleceği üzere dağıtılan paranın büyük bir kısmı spor endüstrisine gitmektedir. Toplamdan 2012 yılı için %36,31 pay alan bu endüstriye 2 milyar Euro'dan fazla bir para aktarılmaktadır. İkinci en önemli faydayı sosyal projeler ve hayır işleri almaktadır. Avrupa toplumundaki güçsüz kişilere yapılan bu yardımların payı toplamda %27,47 olup yıllık 1,5 milyar Euro'yu geçmektedir.¹ Üçüncü en fazla pay ayrılan alan kültür ve kültürel mirastır. 2012 yılında toplamdan % 12,82'lik pay alan bu sektöre her yıl 1 milyar Euro'dan fazla bir para harcanmaktadır.

¹ Sadece İngiltere'de 1994'ten beri her hafta 35 milyon Pound'tan fazla bir tutar sosyal amaçlarla dağıtılmakta, farklı alanlarda 430.000 proje bu amaçlarla finanse edilmektedir. (The National Lottery, 2013).

Bunlardan başka devlet piyangolarından ayrıca bilim/sağlık/araştırma, eğitim, çevre ve kalkınma gibi alanlara önemli paylar aktarılmaktadır. Ülkelerdeki yasal düzenlemelere göre para aktarılan öncelikler değişmektedir. Nitekim Finlandiya'da en fazla para kültüre aktarılırken, Portekiz'de ise bilim/sağlık/araştırma kategorilerine ayrılmaktadır.

Devlet piyango gelirlerinin nasıl harcanacağı seçilmiş ulusal hükümet ve parlamentolara bağlı olarak değişmektedir. Devlet piyangolarını özel piyangolardan ayıran en önemli fark budur. Devlet piyangoları toplum için birçok fırsat sunmaktadır. Avrupa'daki binlerce sivil toplum organizasyonu (kriz zamanlarında bile) güvenilir bir gelir kaynağına sahip olmaktadır (The European Lotteries, Money From State Lotteries to Society, 2012:3).

5. Türkiye'de Devlet Piyangosu

Türkiye'de devlet piyangosu uygulaması 1939 yılında Milli Piyango İdaresinin kurulmasıyla başlansa da Osmanlı döneminde kura ile belirlenen resmi piyango uygulamaları söz konusu olmuştur.

5.1. Türkiye'de Piyangonun Tarihi

Osmanlı'da piyango ile ilgili ilk uygulamalar 1854 Kırım Savaşı sonrasındadır. Ülkede Ermeni, Rum ve Yahudi azınlıklar tarafından küçük çaplı eşya piyangoları düzenlenmiş, tiyatro piyangoları tertiplenmiştir. 1856 yılında Ermeni Katolik Kilisesi'nin güvence vermesiyle eşya ve para karma piyangoları düzenlenmiş, piyango düzenlemesinin karlı bir iş olduğunun fark edilmesi üzerine özel çıkar amaçlı piyangolar tedavüle sokulmuştur. 1857 yılında piyango faaliyetleri yasaklansa da 1861'de Sultan Abdülaziz'in tahta geçmesiyle piyangolar Gayri-müslim azınlıklar tarafından yeniden oynatılmaya başlanmıştır. 1880 yılında azınlık piyango uygulamalarının kişisel amaçlı olanları yasaklanmış, hayır amaçlı olanların ise hükümetin izniyle faaliyet gösterebilecekleri belirtilmiştir (Tunçay, 1993:30-55). Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1870 ve 1910 yılları arasında Şark Şimendiferleri ve Ergani Bakır İşletmeleri tahvillerinin satışını artırmak amacıyla kazananları kur'a ile belirlenen ilk resmi piyango uygulaması başlatılmıştır. Bu piyango dışında (Milli Piyango İdaresi, 2007:9);

- i) İzmir İslahhanesi'ne yardım ve hapisanede bir sanayi hane inşası için 1887 yılı başlarında "İzmir (Osmanlı) Piyangosu",
- ii) Osmanlı - Yunan savaşında şehit olanların aileleri ile yaralanarak sakat kalanlara yardım etmek için 1898-1899 yıllarında "İlane (Yardım) Sergisi Piyangosu"
- iii) 1877-1878 Osmanlı-Rus ve 1897 Osmanlı- Yunan savaşlarından sonra ülkeye Kafkaslardan ve daha çok da Balkanlardan gelen Müslüman göçmenlere yardım amacıyla 1906-1909 yılları arasında "Ziraat Bankası Piyangosu" düzenlenmiştir.

Osmanlı Devleti'nin son yıllarında (1917) hâsılatı Donanma Cemiyetinin inşa edeceği tersanede kullanılmak üzere Maliye Bakanlığınca tasdik edilmek şartıyla birer liralık 1.000.000 adet ikramiyeli piyango tahvili çıkarılmış, 2 Mayıs 1919 tarihli Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle gelirler Hazineye devredilmiştir. Cumhuriyet döneminde 12 Aralık 1925 tarih ve 689 sayılı Kanunla söz konusu kararname kaldırılarak eski Donanma Cemiyeti'nin Hazineye intikal eden parası ve gayrimenkulleri dışındaki hakları Türk Tayyare Cemiyeti'ne aktarılmıştır (Milli Piyango İdaresi, 2007:9). Tayyare Cemiyeti'ne nakit piyangosu tekelini veren 9 Ocak 1926 tarihli kanunun

2. Maddesi bilet ve ikramiyelerden kazanç, belediye vergileri ve damga resmi alınmamasını öngörmüştür. 14 Mayıs 1927'de ikramiyeler Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu'nun 20. Maddesi hükmünden istisna edilmiş, böylelikle verdiği ödülünden hiçbir kesinti yapmayan tek örgütlenme Tayyare Piyangosu olmuştur (Tunçay,1993:137).

Cumhuriyetin ilanından sonra, karşılığı nakit olarak ödenmek üzere piyango tertip ve keşide etme hakkı 9 Ocak 1926 tarihinden itibaren "Türk Tayyare Cemiyeti"ne verilmiştir. 24 Mayıs 1935 tarihinde Tayyare Cemiyetinin adı Türk Hava Kurumu'na dönüştürülünce, piyango'nun resmi adı da otomatikman Türk Hava Kurumu (T.H.K.) Piyangosuna dönüşmüş fakat halk arasındaki ismi "Tayyare Piyangosu" olarak devam etmiştir. 5 Temmuz 1939'da Milli Piyango İdaresi (M.P.İ) kurulmuş, piyango ile ilgili her türlü faaliyet T.H.K'dan alınmış ve Maliye Bakanlığına bağlanan M.P.İ. ilk çekilişini 11 Kasım 1939 tarihinde gerçekleştirmiştir (Baykal, 2014:1).

5.2. Milli Piyango İdaresi'nden Kamuya Yapılan Aktarmalar

Milli Piyango İdaresi tarafından sürekli olarak düzenlenen piyango çekilişlerinden sağlanan gelirler, başlangıçta Türk Hava Kuvvetleri'ne tahsis edilirken, daha sonraları kanunda yapılan çeşitli değişikliklerle Savunma Sanayii Destekleme Fonuna aktarılmaya başlanmıştır. Ayrıca, daha sonraki tarihlerde çıkarılan özel kanunlar gereği, piyango gayrisafi hasılatının %10'u Tanıtma Fonu'na, aylık hasılatın %1'i Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na, net karın %5'i Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu'na, %95'i de Savunma Sanayi Destekleme Fonuna aktarılmaktadır. 01.04.2007 tarihinde yürürlüğe giren Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a göre Milli Piyango İdaresi 3'er aylık dönemler itibariyle oluşan karını Maliye Bakanlığı'na, çeşitli kurum ve kuruluşlara dağıtmak üzere aktarmaktadır (Milli Piyango İdaresi, 2008:10).

Kamuya yapılan aktarmalar 2 şekilde yapılmaktadır. Bunlardan birincisi hazineye ödenen Katma Değer Vergisi, Şans Oyunları Vergisi ve AYGET (Araştırma, Yenileme Geliştirme ve Eğitim Teşviki) ödemeleridir. Diğeri ise Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu ile Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna aktarılmak üzere Bakanlık bütçesine ödenek konulması; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun ilgili yıl bütçesine ödenek ayrılması şeklinde yapılan aktarmalardır.

Tablo 5. Milli Piyango İdaresinden Kamuya Yapılan Aktarımlar (2003-2013)

	2003	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Katma Değer Vergisi	134.663.992	161.674.300	215.644.718	295.317.811	266.801.953	305.075.268	335.652.174	358.740.319
Şans Oyunları Vergisi	157.096.377	164.205.174	140970513	165.470.040	149.465.117	170.831.228	187.939.249	200.825.218
AYGET Karşılığı	2.093.877	2.758.961	4.157.672	6.692.840	5.777.287	6.704.049	8.992.146	9.664.774
Hazine Toplamı	293.854.246	328.638.435	360.772.903	467.480.691	422.044.357	482.610.545	532.583.570	569230311
Kamuya Doğrudan Aktarımlar	284.843.756	302.020.113	325.955.451	485.921.132	391.429.555	389.621.797	432.718.540	468.192.042
Toplam	578.698.002	630.658.548	686.728.354	953.401.823	813.473.912	872.232.342	965.302.110	1.037.422.354
Kamuya Sağlanan Tutarın Toplam Gelir İçindeki Payı (%)	50,69	48,6	44,8	47,2	44,6	42,02	42,28	42,5

Kaynak: Milli Piyango İdaresi, 2007:71; Milli Piyango İdaresi, 2012:60; Milli Piyango İdaresi, 2013:52.

Tablo 5'te 2003-2013 yılları arası Milli Piyango İdaresinden kamuya yapılan aktarmalar verilmiştir. Görüleceği üzere 2003 yılında Hazineye aktarılan vergiler (KDV+ŞOV+AYGET) 293.854.346 TL iken bu rakam yıllar itibariyle artış göstermiş 2013 yılında 569.230.311 TL'ye yükselmiştir. 2003 yılında toplam gelirlerin %25,7'si hazineye aktarılırken, 2013 yılında toplam gelirlerin %23,3'ü hazineye devredilmiştir. Vergilerin dışında kurumların bakanlık bütçelerine konularak da çeşitli aktarmalar yapılmıştır. Yapılan doğrudan aktarımların tutarı 2003 yılında 284.843.756 TL iken bu rakam yıllar itibariyle artış göstermiş, 2013 yılında 468.192.042 TL'ye yükselmiştir. Hazineye ödenen vergiler ve kamuya yapılan doğrudan aktarmalarla toplam tutar ortaya çıkmaktadır. Kamuya yapılan toplam aktarmaların, kurumun toplam gelirleri içindeki payı 2003 yılında %50,69 iken bu rakam yıllar itibariyle değişmeler göstermiş ve 2013 yılında %42,5'e gerilemiştir. Bu düşüklüğün kaynağı kurumun toplam gelirlerindeki artış hızının, kurumun kamuya aktardığı toplam gelirlerden daha hızlı bir şekilde gerçekleşmesindedir.

Kurum kamuya yapılan aktarımlarının yanında ayrıca toplumsal katkılar da sunmuştur. Kurumsal sosyal sorumluluk anlayışı çerçevesinde (Milli Piyango İdaresi, 2013:53-55);

- i) Engelli vatandaşlar için yaptırılan tekerlekli sandalyelerin ihtiyacı olan kurum ve kişilere dağıtılması, beyaz baston ve yazı takımı (Brille Alfabesi) satır kilitli kalem dağıtımı yapılması,
- ii) Talih Kuşu Sanat Galerisi'nde sanatçılara destek olunarak sergiler açılması ve eserleri sergilenen sanatçıların açılış kokteylleri, davetiye basım ve dağıtım giderlerinin karşılanması,
- iii) Yapıldıkları yörelere ekonomik, sosyal ve kültürel katkı sağlamak amacıyla çeşitli il ve ilçelerde piyango çekilişleri gerçekleştirilmesi,
- iv) Çeşitli il ve ilçelerde okullar ve lojmanların yapılması gibi faaliyetler söz konusu olmuştur. Nitekim 1990 yılından bugüne kadar 3 adet rehabilitasyon merkezi, 9 adet yurt, 33 adet okul ve 348 adet öğretmenler için apart konut yaptırılarak hizmete açılmış ve bunlar kurum tarafından çağdaş eğitim ve konaklamanın gerektirdiği yüksek standartlara uygun olarak donatılmıştır.

5.3. Özelleştirme Sürecinde Milli Piyango İdaresi

Ülkemizde karşılığı nakit olmak üzere, şans oyunlarını plânlama, tertip etme ve çekiliş düzenleme hakkı Milli Piyango Teşkiline Dair 3670 sayılı Kanunla 1939 yılında kurulan ve 4/4/1988 tarihli ve 320 sayılı Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile bugünkü yapısına kavuşan Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü'ne aittir. 1/8/2003 tarihli ve 4971 sayılı Kanun ile 320 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yapılan düzenlemeler ile şans oyunları lisansının verilebilmesine imkan tanınmış, yine 24/07/2008 tarihli ve 5793 sayılı Kanun ile 320 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yapılan düzenlemeler neticesinde lisansın verilmesine ilişkin hükümlere nihai şekil verilmiştir (ÖİB, 2014:1).

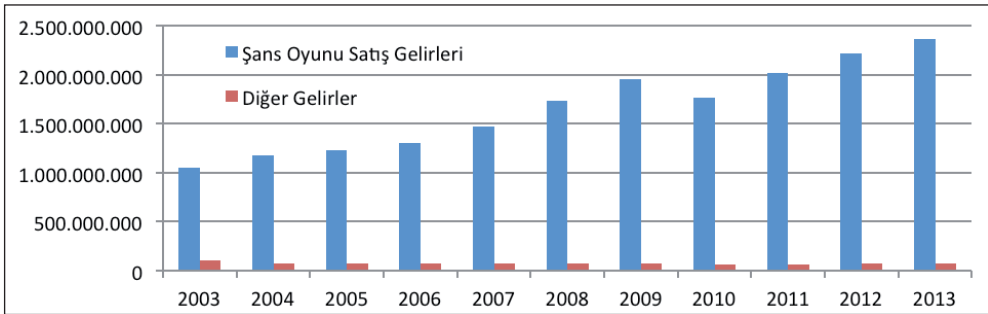
Şans oyunlarının lisans verilmesi yoluyla özelleştirilmesi ilk olarak 2009 Mayıs ayında yapılmış fakat verilen tekliflerin düşük olmasından dolayı ihale iptal edilmiştir. 2012 yılının son çeyreğinde özelleştirme çalışmaları yeniden başlamış ve 15 Temmuz 2014 tarihinde Milli Piyango İdaresine ait şans oyunlarının lisansının 10 yıl süreyle özelleştirilmesine ilişkin ihalede, en yüksek teklifi 2 milyar 755 milyon dolarla Net Şans-Hitay Ortak Girişim Grubu vermiştir. İhalede oluşan fiyatın yanı sıra ayrıca yüzde 18 KDV ödenecektir. İhaleyi alan firma KDV'yi peşin ödeyecek, diğer ödemeleri ister peşin, isterse ihale tutarının yüzde 40'ını peşin kalan kısımlarını 3 yıl vade süresince

ödeyebilecektir. İhale sonucu lisans hakkını alan grubun, 10 yıl olan lisans süresince her takvim yılı için elde ettiği hasılatın yüzde 25, diğer gelirlerin brüt tutarı üzerinden de yüzde 28 pay alması kararlaştırılmıştır. İhale sonucunda, lisans sahibinin lisansa konu faaliyetleri gerçekleştirmek için yapacağı her türlü işletme, yatırım ve finansman giderleri ile dağıtım kanallarına ödeyeceği satış komisyonu, ikramiye ödeme primleri ve benzerleri bu orana dahil olacak, Milli Piyango İdaresi'nin sahip olduğu yazılım, donanım ve oyun terminalleri gibi hiçbir varlık, lisansın ve özelleştirmenin konusu olmayacaktır. Lisans sahibi, Milli Piyango İdaresi tarafından pazara sunulmuş mevcut oyunları oynatmaya ve söz konusu oyunlara ait logoları ve isimleri kullanmaya devam edebileceği gibi pazara yeni oyunlar da sunabilecektir. Özelleştirme sonucu Rekabet Kurumu, Milli Piyango şans oyunlarının özelleştirilmesinde lisans haklarının devri işlemine izin vermiştir.

Milli Piyango İdaresi özelleştirme sonrası, lisansa konu şans oyunları faaliyetlerini denetleme görevini üstlenecektir. Bu kapsamda idare, lisans sözleşmesinin kamu yararını ve tüketici haklarını koruyacak şekilde uygulanmasının sağlanması için gereken tedbirleri almaya, şans oyunları faaliyetinin mevzuat ve sözleşme hükümlerine uygun yürütülmesini izlemeye ve denetlemeye, mevzuat ve sözleşme hükümlerine aykırılık halinde bir önceki takvim yılında elde edilen hasılatın yüzde 5'ine kadar idari para cezası uygulamaya ve lisans sözleşmesini feshetmeye yetkili olacaktır (Ankara Haber, 2014).

5.3.1. Kurumun Geçmiş Yıl Kazançlarının Değerlendirilmesi

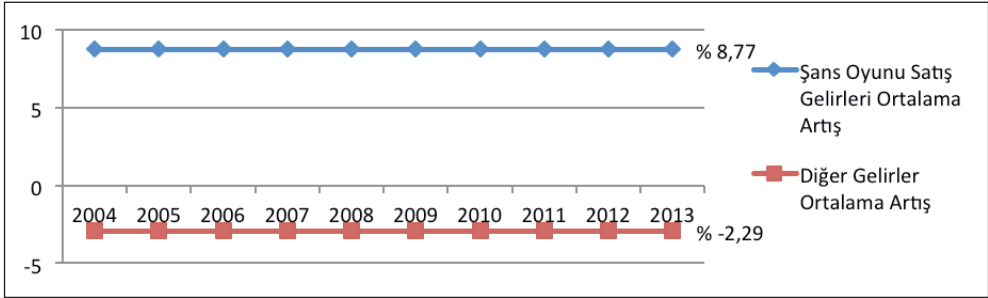
Milli Piyango İdaresi'nin özelleştirilmesinden sonra birçok kesim "çok gelir getiren bir kurumun satıldığını" savunmuş, birçoğu da çok iyi bir fiyata özelleştirildiği konusunda görüş belirtmiştir. Gerçekte durum nasıldır? Bu süreci değerlendirmek için öncelikle kurumun geçmiş on yıldaki şans oyunu satış geliri ve diğer gelirlerine bakılacak, geçmiş on yıldaki gelirlerdeki değişime göre yıllık ortalama artış belirlenecektir. Lisans sahibi piyasaya yeni oyun sunmadan şu andaki devam eden oyunlarla faaliyetine devam ederse, geçmiş on yıldaki yıllık ortalama gelir artışları dikkate alınarak ödediği parayı kaç sene kazanabilecektir?



Şekil 4. MPİ Şans Oyunu Satış ve Diğer Gelirler (2003-2013)

Kaynak: Milli Piyango İdaresi, 2007:25; Milli Piyango İdaresi, 2012:28; Milli Piyango İdaresi, 2013:21.

Şekil 4'te 2003-2013 yılları arası Milli Piyango Kurumunun oyun satış ve diğer satış gelirleri verilmiştir. Görüleceği üzere kurumun şans oyunları satış gelirleri yıllar itibariyle artış göstermiştir. Nitekim 2003 yılında 1.043.704.218 TL'lik bir satış geliri söz konusuken bu rakam 2013 yılında 2.366.992.497,50 TL'ye yükselmiştir. Diğer gelirler açısından duruma bakıldığında yıllar itibariyle bir azalma olduğu görülmektedir. 2003 yılında kurum 97.761.526 TL'lik diğer gelirlere sahipken bu rakam 2013 yılında 73.718.003,99 TL'ye düşmüştür.



Şekil 5. Şans Oyunu Satış ve Diğer Gelirler Yıllık Ortalama Artış

Kaynak: Milli Piyango İdaresi, 2007:25; Milli Piyango İdaresi, 2012:28; Milli Piyango İdaresi, 2013:21 verileri kullanılarak tarafımızca hesaplanmıştır.

Şekil 5'te şans oyunları satış gelirleri ve diğer gelirlerdeki bir önceki yıla göre yüzdeler artışlar dikkate alınarak hesaplanan ortalama artış yüzdeleri verilmiştir. Şans oyunları satış gelirlerinde yıllık ortalama %8,77'lik bir ortalama artış söz konusu iken diğer gelirlerde yıllık %-2,29'luk bir yıllık ortalama artış yaşanmıştır.

5.3.2. Özelleştirme Sonrası Kurum Kazançlarına İlişkin Bir Varsayım

İhaleyi alan kurum şans oyunları satış gelirlerinden yıllık %25 ve diğer gelirlerden yıllık %28'lik bir pay alacaktır. Buna göre ihaleyi alanlar pazara yeni bir oyun sunmadan şu andaki sayısal oyunlarla faaliyetine devam ederse, gelecek 10 yılda şans oyunları satış gelirlerinin yıllık %8,77 arttığı ve diğer gelirlerde %-2,29'luk bir azalma yaşandığı varsayımında durum ne olacaktır? Bunu hesaplamak amacıyla öncelikli olarak şans oyunları satış gelirleri için indirgenmiş nakit akım tablosu kullanılacak daha sonra diğer gelirler için indirgenmiş nakit akım tablosu hesaplanacaktır. Orta Vadeli Mali Plan ve Kalkınma Planları dikkate alınarak gelecekte enflasyonun %5'ler seviyesinde olacağı dikkate alınmıştır. Hesaplamalar yapılırken kurumun gelecekte alacağı kazançların bugünkü değerleri, bugünkü değer formülü = $P = Fx(1/(1+i))$ uygulanarak bulunmuştur. Formülde P= bugünkü değer, F= gelecekteki değer, **i= iskonto oranı**, n= yıl olarak hesaplama yapılmıştır. Merkez Bankası 2014 verileri dikkate alınarak iskonto oranı olarak %10 belirlenmiş ve bunun üzerine hesaplamalar yapılmıştır.² Değerlendirmeler özelleştirmenin yapıldığı 2014 yılı Temmuz ayına göre yapılmış, döviz kuru, iskonto oranı, net bugünkü değer gibi bütün faktörler ilgili dönem baz alınarak hesaplamaya dahil edilmiştir.

2 Bankalarca Türk Lirası üzerinden açılan mevduat ağırlıklı ortalama faiz oranları dikkate alınarak belirlenmiştir.

Tablo 6. Şans Oyunları Satış Gelirleri İndirgenmiş Nakit Akım Tablosu

Bir Önceki Yıla Göre Kazanç Artış Yüzdesi	8,777%									
Enflasyon	5%									
Gelirler	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Şans Oyunu Satış Gelirleri	3.087.405.949	3.526.080.023	4.027.083.103	4.599.271.205	5.252.758.655	5.999.096.868	6.851.478.547	7.824.970.876	8.936.781.863	10.206.564.514
Şans Oyunları Satış Gelirlerinin % 25'i	771.851.487	881.520.006	1.006.770.776	1.149.817.801	1.313.189.664	1.499.774.217	1.712.869.637	1.956.242.719	2.234.195.466	2.551.641.128
% 25'lik Kar Miktarının Bugüne İndirgenmiş Değeri	637.893.791	662.299.028	687.637.986	713.946.390	741.261.330	769.621.315	799.066.327	829.637.878	861.379.069	894.334.649
Toplam Kar Miktarının Bugüne İndirgenmiş Değeri	7.597.077.764									

Kaynak: Tarafımızca hesaplanmıştır.

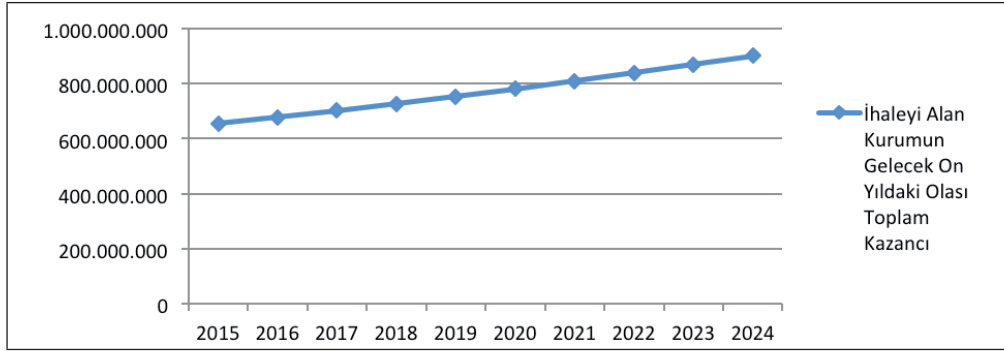
Tablo 6'da şans oyunları satış gelirlerinin geçmiş 10 yıldaki kazanç artış yüzdesi ve enflasyon oranı dikkate alınarak gelecek yıllardaki gelir rakamları belirlenmiştir. İlgili gelirlerden ihaleyi alan kurumun her yıl alacağı %25'lik tutarlar hesaplanmıştır. Bulunan tutarlara ise bugünkü değer formülü uygulanarak kurumun gelecek yıllardaki kazançlarının bugünkü değerleri hesaplanmıştır. İhaleyi alan kurumun şans oyunları satış gelirlerinden 10 yılda alacağı toplam tutarın bugünkü değeri yaklaşık 7.597.077.764 TL civarındadır.

Tablo 7. Diğer Gelirler İndirgenmiş Nakit Akım Tablosu

Bir Önceki Yıla Göre Kazanç Artış Yüzdesi	-2,29%									
Enflasyon	5%									
Gelirler	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Diğer Gelirler	77.592.778	79.605.88	81.671.219	83.790.138	85.964.031	88.194.325	90.482.483	92.830.005	95.238.434	97.709.347
Diğer Gelirlerinin % 28'i	21.725.978	22.289.648	22.867.941	23.461.239	24.069.929	24.694.411	25.335.095	25.992.402	26.666.761	27.358.617
% 28'lik Kar Miktarının Bugüne İndirgenmiş Değeri	17.955.354	16.746.542	15.619.112	14.567.583	13.586.847	12.672.137	11.819.009	11.023.316	10.281.191	9.589.028
Toplam Kar Miktarının Bugüne İndirgenmiş Değeri	133.860.119									

Kaynak: Tarafımızca hesaplanmıştır.

Tablo 7'de diğer gelirler için indirgenmiş nakit akım tablosu verilmiştir. Öncelikle kurumun diğer gelirlerden her yıl alacağı %28'lik tutar hesaplanmış, bu tutarın bugüne indirgenmiş değerleri bugünkü değer formülüyle belirlenmiştir. İhaleyi alan kurumun gelecek 10 yılda diğer gelirlerden kazanacağı toplam tutarın bugünkü değeri yaklaşık 133.860.119 TL civarındadır.



Şekil 6. İhaleyi Alan Kurumun Gelecek On Yıldaki Olası Toplam Kazancı

Şekil-6'da ihaleyi alan kurumun gelecek on yıldaki olası kazançları, satış gelirleri ve diğer gelirlerdeki alacağı paylar toplanarak verilmiştir. Buna göre ihaleyi alan kurum pazara yeni oyun sürmeden hali hazırdaki oyunlarla faaliyetine devam ederse 2015 yılında ortalama 655.849.145 TL alacak ve bu rakam yıllar itibarıyla artış gösterecektir. İhaleyi alan kurumun 2024 yılında alacağı rakam ortalama 903.923.677 TL düzeylerinde olacaktır.

İhale fiyatı 2 milyar 755 TL artı KDV şeklinde olmuştur. İhalenin yapıldığı gün dolar kurunun 2,1208 olduğu düşünülürse toplam değer 5.842.804.000 TL seviyesinde olacaktır. Hali hazırdaki oyunlara göre şirketin hiçbir yeni oyun yatırımı yapmadığı takdirde 2022 yılı sonunda yaptığı ödemeyi çıkarması beklenmektedir. 2022 yılı sonunda kadar ihaleye alan grubun toplam 5.955.353.945 TL gelir elde edeceği hesaplanmıştır. Şu andaki oyunlara göre şirketin on yıldaki alacağı toplam gelir ortalama 7.730.937.882 TL düzeylerinde olacaktır.

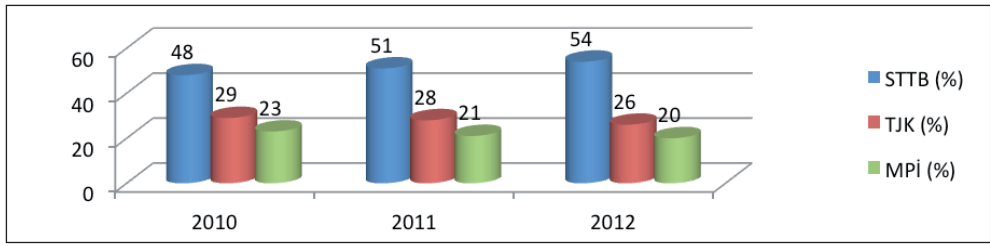
İhaleyi alan şirketin internet ve mobil cihazlar üzerinden sayısal loto, şans topu ve 10 numara gibi oyunlar oynatabilecek olması ve var olan oyunlara yenilerini ekleyebilecek olması sebebiyle, gelecek yıllardaki gelirlerinin yukarıda belirtilenlerden çok daha fazla olacağı ve ihale ödemesinin birkaç yılda çıkartılacağı beklenmektedir. Yapılan hesaplamalara göre şirketin yeni oyun ve reklamlarla 10 yıllık süreçte 6 milyar dolardan daha fazla bir gelir sağlayacağı varsayılmaktadır.

5.3.3. Özelleştirme Uygulamasının Değerlendirilmesi

Milli Piyango'nun özelleştirilmesi ile birçok çevreden olumlu, birçoğundan ise olumsuz açıklamalar gelmiştir. Kimisi fiyatın düşüklüğüne, kimisi ise "altın yumurtlayan tavuğun" neden satıldığına dair eleştirilerini sıralamıştır. Yapılan özelleştirme uygulaması aşağıdaki şekilde değerlendirilebilir:

i) Özelleştirmenin amaçlarından biri de serbest piyasanın önünü açmak, yeni girişimcilerin bu alana yatırımlar yapmasını sağlamaktır. Fakat MPİ'de lisans devri satışı özelleştirme faaliyeti değil imtiyaz satışıdır. Doğal tekel olarak kabul edilen bu tür işletmelerde, devlet sahip olduğu tekel hakkını başkalarına devretmekte, özel kişi ve firmalara belli bir bedel karşılığında bir imtiyaz sağlamaktadır. Yapılan uygulama aynı zamanda iltizam sistemine benzemektedir. İltizam devlet gelirlerinin bir bölümünün belli bir bedel karşılığında belli kişilere devredilerek toplanması yöntemidir. Lisans devri satışıyla da elde edilecek gelirler belli kişilere şimdiden devredilmektedir. Özelleştirme ile hedeflenen kârlılık değil etkinlik olduğu varsayımı altında öncelikli olarak yapılması gereken konu piyango sektöründe rekabetin artırılması, Milli Piyango'ya ait olan tekelin kaldırılmasıdır.

ii) MPİ'nin özelleştirilmesindeki amaçlardan biri de "devletin kumar oyunlarından elini çekmesi" olarak ifade edilmektedir. Çünkü piyango kurumları hiçbir artı değer ve istihdam oluşturmamakta, ortaya net bir çıktı koymamakta devlet eliyle vatandaşlarına kumar oynatmaktadır. Kumarın yıllar önce yasaklandığı ülkemizde devlet eliyle şans oyunları yoluyla kumar oynatılması ahlaki bir ikilemi de oluşturmaktadır. Fakat MPİ'nin özelleştirilmesiyle devlet tamamen kumar faaliyetinden elini çekmiş midir? Nitekim yurtiçinde ve yurtdışında yapılan spor müsabakaları üzerine sabit ihtimalli ve müşterek bahis oyunlarını oynatma yetkisi 29/4/1959 tarihli ve 7258 sayılı "Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun" ile Gençlik ve Spor Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliği haiz Spor Toto Teşkilat Başkanlığı'na (STTB), at yarışları düzenleme, yurtiçinde ve yurtdışında düzenlenen yarışlar üzerine müşterek bahis tertip etme yetkisi 10/7/1953 tarihli ve 6132 sayılı "At Yarışları Hakkında Kanun" ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na verilmiştir. Bakanlık söz konusu faaliyetleri için Türkiye Jokey Kulübü'nü (TJK) yetkilendirmiştir. Buna göre STTB tarafından spor müsabakaları üzerine, TJK tarafından at yarışları üzerine bahisler düzenlenmektedir (ÖİB, 2013:5).



Şekil 7. Şans Oyunları Kurumlarının Pazar Payları
Kaynak: ÖİB, 2013:5.

Şekil 7'de şans oyunları kurumlarının pazar payları verilmiştir. Şekilden de görüleceği üzere şans oyunlarında MPİ çok küçük bir pay almaktadır. MPİ'nin toplam pazardan aldığı pay 2010'da yüzde 23, 2011'de yüzde 21 ve 2012'de yüzde 20 seviyelerindedir. Şans oyunları pazarından STTB ise 2010 yılında yüzde 48, 2011 yılında yüzde 51, 2012 yılında yüzde 54 pay almıştır. Devlet halen gerek STTB ve gerekse de TJK yoluyla kumar faaliyetleri içerisinde. MPİ'nin lisans devri yoluyla özelleştirilmesi demek devletin kumar faaliyetlerinden çekildiği anlamına gelmemektedir.

iii) MPİ şans oyunları sektöründe şaibesiz güvenilir bir kurum olmasından dolayı önem taşımaktadır. MPİ'nin biletleri Merkez Bankası'nda basılmakta, biletlerin kağıtları sağlam ve taklidi mümkün olmayan kağıtlardan oluşmaktadır. Lisans oyunlarının özel sektöre devriyle ilgili kamuoyundaki algı şaibesiz çalışmanın devam edip etmeyeceği şeklindedir. Çünkü güven esasına dayalı bu sistemde en ufak bir olumsuz haber piyango satış gelirlerinin önemli ölçüde düşmesini sağlayacaktır.

iv) MPİ'nin özel sektöre devriyle ilgili bir diğer konu ödemeleri kazanan biletler için ödemelerin zamanında yapılıp yapılamayacağıdır. Şirketin iflas veya iflas erteleme gibi durumlarla karşılaşması halinde kazanan biletlere ödemeleri kim yapacaktır? Şu anda biletlerin arkasında "ikramiyelerin ödenmesi devlet garantisi altındadır" yazmaktadır. Özelleştirme sonunda da ödemelerde devlet garantisi devam edecek midir? Yoksa vatandaşlar devlet garantisi olmadan ilgili şirketlere güvenerekten oyunlarını oynamayı sürdürecektir? Ödemelerde devlet garantisinin olup olmadığı özelleştirme fiyatını doğrudan etkileyen bir yaklaşımdır. Lisans devri yoluyla yapılan özelleştirmede bu durum açıklanmamış, açıklığa kavuşturulmamıştır.

v) Özelleştirme uygulamasında bir diğer eleştiri de satış fiyatıdır. Gelecek kazançlara şimdiden mi satıldığı, diğer bir deyişle Milli Piyango'nun düne kadar yaptığı birikimin değil, gelecekte devlete sağlayabileceği gelirler "peşin değere" kırdırıldığı yönünde görüşler söz konusudur. İhale fiyatı 2 milyar 755 milyon dolardır. Piyango kurumunun geçmiş yıl gelirleri dikkate alındığında ihaleyi alan firmanın var olan oyunlarla piyasaya devam etmesi halinde 2022 yılı sonunda ödediği parayı çıkaracağı varsayımı söz konusudur. İhaleyi alan şirketin internet ve mobil cihazlar üzerinden sayısal loto, şans topu ve 10 numara gibi oyunlar oynatabilecek olması ve var olan oyunlara yenilerini ekleyebilecek olması sebebiyle, gelecek yıllardaki gelirlerinin çok daha fazla olacağı ve ihale ödemesinin birkaç yılda çıkartılacağı beklenmektedir. Buna göre satış fiyatının çok daha yüksek bir seviyede olabileceği ifade edilebilir.

vi) Devlet MPİ'nin lisans devri satışıyla devlet eliyle kumar faaliyetlerinin sonlanacağını beyan etmiştir. Devletin bu sektörden ayrılması kumar faaliyetlerini azaltacak mıdır? Özel sektörün piyasaya girerek kısa sürede ödediği ihale bedelini çıkarmak ve kar elde etmek amacıyla yeni oyunlar ortaya koyması durumunda ne olacaktır? Yeni oyunların ortaya çıkması, internetten ve cep telefonlarından şans oyunlarının oynanabilmesi, halkı daha çok kumar oynamaya sevk etmeyecek midir? İnternette de oyunların oynanabilecek olması özellikle çocukları kumara sevk etmeyecek midir? Buna göre pazara yeni sürülecek oyunlar, özellikle dar gelirli zengin olmasına adına yeni hayaller ortaya koyacaktır.

6. Sonuç

Piyango kurumları birçokları tarafından mali kurtarıcı, birçoğu tarafından ise mali düzenbazlık olarak görülen bir faaliyet alanıdır. Piyango ile ilgili temel tartışma konusu, yapılan faaliyetin kumar olup olmadığı yönündedir. Birçok felsefeci ve ahlak düşünürü bakımından "tarihi bir şeytan olarak" adlandırılan piyango, devlet eliyle yürütüldüğü zaman normal karşılanmaktadır. Normal şartlarda kumar çok kötü bir üne sahip iken ve insanların bundan kaçınması için yasaklayıcı ve negatif dışsallıkları giderici kamusal faaliyetler yapılırken bu durum devlet sponsorluğunda olduğu zaman piyango biletiyle ilgili insanların düşünceleri değişmekte, faaliyet normal karşılanmaktadır. Ayrıca piyango uygulaması geliri fakirden zengine dağıtan bir mekanizma olarak görülmektedir. Çünkü biletlerin büyük bir çoğunluğunu orta ve alt gelir grubu satın almakta ve sadece birkaçı büyük ikramiye kazanabilmektedir. Bilet fiyatları üzerindeki yüksek oranlı vergiler, vergi yükünü orta ve alt gelir grubuna doğru yansıtmaktadır. Yüksek gelir sahiplerinin çoğunluğu bilet almadıklarından vergilemeden ve vergi yükünden kaçınmaktadırlar. Piyangolara getirilen en büyük eleştirilerden biri bilet gelirleriyle toplanan kamusal fonların sosyal amaçlar için harcandığı ve birçok kişiye istihdam sağlandığı anlayışıyla kumar faaliyetlerinin yaygınlaştırılmasıdır.

Piyango ile ilgili geçmişten bugüne kadar çok fazla eleştiri olmasına rağmen piyangolar çoğunluk tarafından benimsenmiş ve çok eski senelerden beri uygulama alanı bulmuştur. Piyango satışları önceleri özel sektörün hakimiyetinde iken daha sonra devletlerin tekelinde veya sponsorluğunda yürütülmüş, dönemler itibarıyla çeşitli kamusal yasaklamalar getirilmesine karşın faaliyetler hızla genişlemiştir. Piyangolar, vergiler gibi cebri olmadığından ve borçlanma gibi geri ödeme problemleri oluşturmadığından uygun bir gelir sağlama aracı olarak görülmüştür. Geçmişte birçok savaş piyangolarla finanse edilmiş, birçok kamusal proje bu yolla tamamlanmıştır. Özellikle piyangolarla halkın yaptığı katkıların, hayır kurumlarına yapılan bağışlara göre sosyal refaha daha büyük katkılar sağladığı ileri sürülmüştür. Piyango sonucu elde edilen gelirlerin sosyal amaçlar için harcanacağı, bilet alan kişileri "kazanmasam da param boş

gitmez" anlayışına itmektedir. Bu yolla satışlar ve gelirler önemli oranlarda artırılmış kamusal faaliyetlerin bir kısmı buradan fonlanmıştır.

Avrupa ve Amerika kıtasının da dahil olduğu birçok ülkede devlet piyangoları mevcuttur ve sayıları giderek artmaktadır. Ülkemizde ise eskiden beri devam eden piyango uygulamaları 1939 yılında Milli Piyango İdaresi'nin kurulmasıyla kamusal bir hüviyete kavuşmuştur. Milli Piyango İdaresi 75 yıldır gerek ödediği vergiler gerekse de yaptığı doğrudan aktarmalarla kamuya önemli katkılar sağlamıştır. Milli Piyango İdaresi'ne ait şans oyunları 15 Temmuz 2014 tarihinde 10 yıllık süre için özelleştirilmiştir. Özelleştirme uygulamasıyla ilgili bakanlar ve bürokratlar "devletin kumar faaliyetlerinden çekileceği" yönünde görüş belirtmişlerdir. Satışla ilgili satış yöntemi (imtiyaz satışı, etkinliğin olmaması), kumar faaliyetlerinden devletin çekilmesi (at yarışlarında ve spor totoda durumun devam etmesi), satıştan sonra oyunların şaibesiz oynanması, bilet bedellerinin tam ve zamanında ödenmesi ve özellikle satış bedeliyle ilgili çeşitli eleştiriler söz konusu olmuştur. Burada üzerinde durulması gereken temel nokta Milli Piyango'nun bir erdemli mal olup olmadığı konusundaki kafa karışıklığıdır. Temel amaç zelleştirme ise piyasadaki doğal tekelin kaldırılıp, bütün girişimcilerin bu piyasaya girebilmesi sağlanmalıdır. Devletin düzenleyici ve denetleyici olduğu bu sistemde daha fazla girişimci, etkinliği ve rekabeti artıracaktır. Eğer piyango oyunu devlet yöneticilerinin de ifade ettiği gibi kumar faaliyetiye o zaman erdemsiz bir mal vardır ve bu durumda devlet negatif dışsalıkları giderici kesin kararlar almalıdır.

Kaynakça

- Ankara Haber, (2014), "Milli Piyango zelleşti. İşte MPI'nin Yeni Sahibi", <<http://www.ankarahaber.com/haber/Milli-Piyango-ozellesti-Iste-MPI-nin-yeni-sahibi/162743>>, (15.08.2014).
- Ariyabuddhiphongs, V., (2011), "Lottery Gambling: A Review", *Journal of Gambling Studies*, Vol.27, No.1.
- Baykal, O. G. (2014), "Tayyare Piyangosu", <<http://www.airkule.com/yazar/TAYYARE-PIYANGOSU-2/895/>> (15.08.2014).
- Elise, European Lotteries' Report on Lotteries in the EU and in Europea, (2012), <https://www.europeanlotteries.org/search/apachesolr_search/%22Key%20Data%20%E2%80%93%20All%20Members%22>, (15.08.2014).
- Europe Economics, (2004), The Case for a Single European Gambling Market, Europe Economics Chancery House 53-64 Chancery Lane, London WC2A 1QU.
- Garret, T. A. (2001), "The Leviathan Lottery? Testing the revenue Maximization Objective of State Lotteries as Evidence For Leviathan", *Public Choice*, 109.
- Littler, A, Fijnaut, J. (2007), The Regulation of Gambling: European and National Perspectives, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- London Economics, (2013), "Lotteries in Europe", EL Sustainable Gambling Conference, Sports Integrity in Europe and the Role of Lotteries, Brussel, 12 November, <<http://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2013/11/European-Lotteries-Brussels-12-11-2013.pdf>>, (15.08.2014).
- Maeda, A. (2008), "Optimal Lottery Design For Public Financing", *Economic Journal*, Vol. 118.
- Martin, R, Yandle, B. (1990), "State Lotteries as Duopoly Transfer Mechanisms", *Public Choice*, Vol. 64, No. 3.
- Matheson, V, Grote, K. (2008), "U.S. Lotto Markets", *Handbook of Sports And Lottery Markets*, Editors: Donald B. Hausch, William T. Ziemba, North Holland, Elsevier B.V.
- McGowan, R. (1994), State Lotteries and Legalized Gambling : Painless Revenue or Painful Mirage, London: Greenwood Publishing Group.
- Mikesell, J. L, Zorn, C. K. (1986), "State Lotteries as Fiscal Savior or Fiscal Fraud: A Look at the Evidence", *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 4.

- Miyazaki, A. D, Hansen, A ve Sprott, D. E. (1998), "A Longitudinal Analysis of Income-Based Tax Regressivity of State-Sponsored Lotteries", *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 17, No. 2.
- Milli Piyango İdaresi, (2007), 2007 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.
- Milli Piyango İdaresi, (2008), 2008 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.
- Milli Piyango İdaresi, (2012), 2012 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.
- Milli Piyango İdaresi, (2013), 2013 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.
- Nelson, M, Mason, L. C. (2007), *How The South Joined The Gambling Nation The Politics of State Policy Innovation*, Louisiana: Louisiana State University Press Baton Rouge.
- ÖB, (2013), "Milli Piyango İdaresi Tanıtım Dökümanı", <<http://www.oib.gov.tr/2013/mpi/TANITIMDOKUMANI.pdf>>, (16.08.2014).
- ÖB, (2014), "Milli Piyango İdaresi Özelleştirme Çalışmaları", <http://www.oib.gov.tr/duyuru/sans_oyunlar%C4%B1_ozellestirme_bilgi.htm>, (15.08.2014).
- Paton, D. S, Donald S ve Williams, L. V. (2002), "A Policy Response to the E-Commerce Revolution: The Case of Betting Taxation in the UK", *The Economic Journal*, Vol. 112, No. 480.
- Sağır, A., Çabuk, S., (2010), "Şans Oyunlarının Toplumun Beklentileri Üzerine Etkisi: "Sakarya Örneği", *SAÜ Fen Edebiyat Dergisi*, 1.
- Sauer, R. D. (2001), "The Political Economy of Gambling Regulation", *Managerial and Decision Economics*, Vol. 22, No. 1/3.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2012), Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü (MPI) 2012 Yılı Raporu, Ankara.
- The European Lotteries, Key Data-EU Members, (2012), <<https://www.european-lotteries.org>>, (15.08.2014).
- The European Lotteries, Money From State Lotteries to Society, (2012), <<https://www.european-lotteries.org>>, (15.08.2014).
- The National Lottery, (2013), <<https://www.national-lottery.co.uk/player/p/goodcausesandwinners/goodcausesstory.ftl>>, (15.07.2014).
- Tunçay, M. (1993), *Türkiye'de Piyango Tarihi ve Milli Piyango İdaresi*, Ankara: Milli Piyango İdaresi Yayını.
- Walker, I. (1998), "The Economic Analysis of Lotteries", *Economic Policy*, Vol. 13, No. 27.
- Walker, I. (2008), "How to Design A Lottery", *Handbook of Sports And Lottery Markets*, Editors: Donald B. Hausch, William T. Ziemba, North Holland, Elsevier B.V.
- Weinbach, A. P, Paul, R. J. (2008), "Running the Numbers on Lotteries and the Poor: An Empirical Analysis of Transfer Payment Distribution and Subsequent Lottery Sales", *International Atlantic Economic Society*, Vol:36, N0:3.
- Yurttaş, Y. (2012), "Avrupa Birliği'nde İnternet Üzerinden Oynanan Şans Oyunları: Son Gelişmeler Ve İçerikler", <http://www.alpaslanyurttas.av.tr/attachments/yalcin/avyalcinyurttas_avrupa_birliginde_sans_oyunlar%C4%B1.pdf>, (15.02.2015).