

29.6.1993

Prof. Dr. Fayıl Tekin
Prof. Dr. Ferihs Hepar
Doç. Dr. Niyim Varcan

Kabul

KAMU MALİYESİ AÇISINDAN

ULUSAL PIYANGOLAR

Yüksek Lisans Tezi

Arg. Gör. Selva HEREKMAN

Eskişehir, 1993

T.C. ANADOLU UNIVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU MALİYESİ AÇISINDAN

ULUSAL PIYANGOLAR.

Yüksek Lisans Tezi

Arş. Gör. Selva HEREKMAN

Eskişehir, 1993

Anadolu Üniversitesi
Merkez Kütüphanesi

ÖZET

Günümüzde pekçok ülkede devletlerin finansman kaynaklarından birisi de piyangolardır. Özellikle konunun güncelliği ve bir gelir kaynağı olarak kamu gelirleri içindeki önemi gözönüne alınarak bu konuda bir çalışma yapılmasına karar verilmiştir. İlk olarak konunun tanıtımına çalışılmış ve ülkemizdeki ve dünyadaki tarihi gelişimi ve çeşitleri incelenmiştir. Daha sonra Amerika Birleşik Devletleri ve ülkemizdeki idari yapılar incelenmiş ve üçüncü bölüm olan son bölümde Milli Piyango'nun sosyal etkilerinin analizi ile birlikte, bir kamu geliri olma yönü incelenmiştir. Piyango gelirleri incelendiğinde mali tekel olarak piyango gelirlerinin bir vergileme methodu olduğu ve biletlerin tüketiciye satılmasıyla tüketiciden bir verginin alınmış olduğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca Bilet fiyatı üzerinden alınan Katma Değer Vergisi ile iki verginin birarada tahsil edildiği görülmüştür.

ABSTRACT

Today, lottery is one of the important financial resource of governments in many countries. Because of the popularity of the lotteries and the importance for public income it is decided to be studied on this subject. In this study, initially, we introduced the subject and examined the historical development and varieties of the lotteries in the world and in our country. Next, the organizations of lotteries in the U.S.A. and Turkey are investigated. In the third and last chapter, social effects of State lotteries in Turkey and its public income aspects are examined. When the lotteries income is studied, it is revealed that as a financial monopoly the lotteries income is a method of taxation and by selling the lottery tickets to the consumers, the consumers are taxed. Also, it is revealed that besides the Value Added Tax, the consumers are double-taxed when they pay for the lottery tickets.

İÇİNDEKİLER

Giriş

- I. Piyangonun Tanımı ve Gelişimi
 1. Piyangonun Tanımı
 2. Piyangonun Tarihi Gelişimi
 3. Piyangonun Dünya'daki ve Türkiye'deki Çeşitleri
 - A. Piyangoların Sınıflandırılması
 - a. İkramiye Ödeme
 - b. Düzenleme
 - B. Piyangoların Çeşitleri
 - a. Pasif Çekilişler
 - b. Kazınarak Oynanan Oyunlar
 - c. Lotto
 - d. Numaralar
 - e. Diğer çeşitler
- II. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki ve Türkiye'deki Piyango İdaresinin Yapısı
 1. Amerika Birleşik Devletleri Piyango İdaresi
 - A. Amerika Birleşik Devletleri'nde Piyango İdaresinin Yapısı
 - a. Piyangonun İşleyiş Yapısı
 - b. Piyango İdaresinin Örgütsel Yapısı
 - c. Eyaletlerarası İşbirliği

B. Amerika Birleşik Devletleri'nde Piyango Faaliyet Sistemleri

a. Bilet Akımı

b. Para Akımı

C. Amerika Birleşik Devletleri'nde Güvenlik Sistemi

a. Acentalar Ruhsat Verilmesi

b. Biletlerin Üretimi

c. Biletlerin Muhasebesi

d. Çekilişler

e. Piyango Personelinin Performansı

2. Türkiye'de Piyango Yapısı

A. Milli Piyango Idaresinin Örgütsel Yapısı

a. Yönetim Kurulu

b. Merkez teşkilatı

B. Türkiye'de Piyango Oyununun İşleyiş Sistemi

a. Biletler

b. Çekilişler

c. İkramiyeler

d. Bayilikler

e. Piyango Gelirleri

III. Piyangonun Sosyal ve Ekonomik Etkileri

1. Piyangonun Sosyal Etkilerinin Analizi

2. Kamu Geliri Olarak Piyango Gelirleri

A. Kamu Gelirleri İçerisinde Piyangonun Yeri

B. Piyango Gelirlerinin diğer Kamu Gelirleri ile
Karşılaştırması

- a. Bir Mali Tekel Olarak Piyango
- b. Tüketim Vergisi Olarak Piyango Gelirleri
- c. Piyangoların Ric'iliği

Sonuç

Yararlanılan Kaynaklar

GİRİŞ

Şans oyunları yüzyıllardır süre gelen bir alışkanlıktır. Piyango türü oyunlara ilkkez 15. yüzyılda rastlanmış ve çeşitli şekillerde gelişerek günümüze kadar gelmiştir. Özellikle son yıllarda hükümetlerin de şans oyunlarına girmeleri piyangoları daha da güncel hale getirmiştir. Piyango oyunlarının pek çok ülkede devlet tekelinde toplanmasının bir takım ihtiyaçların karşılanması yanında halkın genel refahını sağlamak yönünde bir adım olarak değerlendirilen nedenleri vardır. Ülkemizde de devletin finansman kaynaklarından biri olarak görülen piyango 1926 yılından beri işlevini sürdürmektedir.

Bu konu ile ilgili yapmış olduğumuz araştırmaların sonucunda Amerika Birleşik Devletleri'nde pek çok sayıda kamu maliyesi ve mali iktisat konuları içinde piyangolara ilişkin tez çalışmalarına, çeşitli makale ve yayınlara rastlanmıştır. Ülkemizde ise maliye literatürüne bakıldığında bu konu ile ilgili özellikle bir gelir kaynağı olması yönünde geniş kapsamlı bir çalışmayla karşılaşılmamış, sadece bazı maliye kitapları içinde değinildiği görülmüştür.¹ Konunun güncelliği ve bir gelir

¹ Türkiye devlet gelirleri; Vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, karşılık paralar ve proje kredileri, tasarruf bonoları ve özel fonlar olarak beş başlık altında toplanmıştır. "Vergi dışı normal gelirleri: Bunlar çok çeşitli, fakat geleneksel olarak hemen her

kaynağı olarak kamu gelirleri içindeki önemi göz önüne alınarak bu konuda bir çalışma yapılmaya karar verilmiştir.

Bir bakıma konuyu literatüre tanıtmak ve genel bir bilgi vermek amacıyla yapılan bu çalışmanın ilk bölümünde piyango'nun bir tanımı yapılmaya çalışılmış ve günümüze kadar olan çeşitlerine değinilip, Batı Avrupa ülkelerindeki, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki ve ülkemizdeki gelişimi üzerinde durulmuştur.

memlekette görülen gelirlerdir. Devletçe yönetilen kurumların hasılatı, muhtelif faaliyetlerden, özellikle petrol ve maden işletiminden elde edilen devlet payları, devlete ait gayrimenkuller ve diğer mallar gelirleri, Milli Piyangodan sağlanan kazanç, Tekel safi hasılatı, para basmadan elde edilen gelir ve gayrimenkul mal satışı gelirleri ile muhtelif para cezaları buraya girmektedir... Bkz.: Yaşa, Prof. Dr. Memduh, Kamu Maliyesine Giriş, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1973, s:50.

Piyango ikramiyeleri vergisi: Matrahı bilet bedeli olan diğer piyango resminden ayırt edilmesi gereken bu vergide bizzat ikramiye bedeli, objektif vergi iktidarının bir ifadesi olarak kabul edilmekte ve ikramiye ödendiği anda -kazanan şahsın mali iktidarı ile ailevi durumu dikkate alınmaksızın- vergi kesilmektedir. Bu itibarla sözü edilen vergi ikramiyenin fakir bir hamala veya zengin bir tüccara, bekar bir kimseye yahut çok çocuk sahibi bir aile reisine isbat ettiğine göre derecelendirilemeyeceği gibi, müterakki şekilde de tanzim edilemez. Bkz.: Tuncer, Dr. Selahattin, Kamu Maliyesi, Yalın Ofset Matbaası, İstanbul, 1969, s:223.

Daha sonra ikinci bölümde piyango idaresinin yapısına değinilmiştir. Bu bölümde Amerika Birlik Devletleri'nde çeşitli eyaletlere göre dört tür yapının var olduğu gözlenmiş ve Türkiye'de Milli Piyangonun idari ve mali yapısı üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde, Milli Piyangonun sosyal etkilerinin analizi yapılmış ve bir kamu geliri olması yönü incelenmiştir. Kamu gelirleri tasnifi içinde piyango gelirlerinin yeri belirlenip karşılaştırılması yapıldıktan sonra bu gelirlerin nic'iliği üzerinde durulmuştur.

Sonuç bölümünde ise çalışmanın bir özeti yapılarak belirli sonuçlara varılmaya çalışılmıştır.

I. PIYANGONUN TANIMI VE GELİŞİMİ

1. PIYANGONUN TANIMI

Şansa bağı olarak oynanan ve bir tür eğlence hizmeti olan piyango pek çok tanıma yapılmıştır. Biz aşağıda bunlardan bazılarını aktardıktan sonra bu tanımların ortak özelliklerini belirleyip kendimiz bir tanım yapmaya çalışacağız.

1

R. K. Kinsey doktora tezinde piyangoyu; " özel, kamu veya hayır kuruluşlarının fonlarının yükseltilmesi amacı ile bir fiyat karşılığında satılıp üzerinde geleceğe ilişkin bir tarih ve birtakım numaraların bulunduğu, genellikle karşılığı para olan bir hediyein, elinde kazanan biletleri bulduran kişilere dağıtılmasıdır" şeklinde tanımlamıştır.²

Piyango'nun Sosyal Bilimler Ansiklopedisi'nde (Encyclopaedia of the Social Sciences) tanımı ise şöyledir: " Piyango bir yatırımcının birden fazla kişilerle belirli bir ödeme için toplanan paranın ya da belli bir değeri olan bir malın değişimini sağlamak amacıyla şansa bağı bir yöntemle bu kişiler arasından

² Kinsey, R. The Role of Lotteries in Public Finance.
Unpublished Ph.D. Thesis, Columbia University, 1959, s:1.

seçilen şanslı kişi ile yapmış olduğu bir tertiptir." 3

Ulusal Vergi Kuruluşu Bülteni'inde (The Bulletin of the National Tax Association) Landman piyangoya tanımdan çok bir açıklama getirmiştir, " İtalyanca Lotteria kelimesinden gelen "Lotto" ya da tam Türkçesi ile piyango bir şans oyununu simgesi olup talih tarafından belirlenen bedelin, (ki bu bir kamu geliri, kumar ya da eğlence konusu olabilir), herhangi bir işlemsel ifadesidir. Piyangonun oyuncu üzerinde, kazanma küçük bir olasılıklada olsa, iki motivasyonu vardır:

- a. riske atılmayı başarmış olmanın yol açtığı tatmin duygusu,
- b. ekonomik olarak atılım yapabilme umudu."4

Son olarak, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında 320 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnameye bakacak olursak piyangonun: " Bastırılmış numaralı biletlerin satılarak, adet ve tutarları önceden belirlenmiş ikramiyeleri kazanacak numaraların belirli günde çekilecek kura ile saptanması

3 Encyclopaedia of the Social Sciences, The Macmillan Company, MCMXXXVII, New York, Vol. 9, 1937, s:611.

4 Landman, J. H., "The Lottery For Government Revenue", Bulletin of the National Tax Association, Vol. XXX, October 1944, s:80.

esasına dayanan şans oyunu" olarak tanımlandığını görürüz. 5

Yukarıdaki tanımlar incelediğinde ortaya piyangoğun ortak şu öğeleri çıkmaktadır:

1. Bir fiyat karşılığı satılmaktadır.
2. Şansa dayanmaktadır.
3. Her katılana mutlaka kazanma şansı sağlamamaktadır. ?
4. Karşılığında bir para veya değerli bir mal elde etme şansı sağlamaktadır.
5. Bir gelir elde etmek için tertip edilmektedir.
6. Birden fazla kişiye satılmaktadır.
7. Kamu, özel, hayır kuruluşları tarafından düzenlenebilmektedir.
8. Kura yolu ile kazanma şansı vermektedir.

Bu öğelerden yola çıkarak piyangoyu; düzenleyicisine bir bedel sağlamak amacıyla bir fiyat karşılığında yapılacak çekiliş sonucunda talihli katılımcıya karşılık olarak para veya belirli bir değeri olan malın verilmesi amacıyla kamu, özel ya da hayır kuruluşları tarafından tertiplenen ve birden fazla kişi ile oynanan bir şans oyunu olarak tanımlayabiliriz.

5 Resmî Gazete, T. 1 Haziran 1988, Sayı 19834, Say.1.

2. PIYANGONUN TARİHİ GELİŞİMİ

Bu başlık altında Batı ülkelerinde kaynak yaratmak üzere konulmuş piyango'nun, tarihi gelişimi ile kaynağı konu alınmış ve Türkiye'deki gelişimine değinilmiştir.

Kumar oyunlarının tarihinin çok eski yüzyıllara dayandığı bilinir. Fakat çekiliş şeklinde piyangoya benzer oyunların kaynağı 15. yüzyılda şekillenmeye başlamıştır. Örneğin, İsrail'de kutsal toprakların 12 kavime kura yolu ile dağıtıldığı söylenir. Roma İmparatorluğu'nda konuklara armağanları yine bir çekiliş şeklinde oyun ile sunulurdu.⁶ İlk kez bir kazanç sağlamak amacıyla piyango İtalya'da başladı.⁷ Tüccarlar elde kalmış mallarını numaralandırılmış biletleri satmak ve kazanan bilete bu malları vermek suretiyle eritme yoluna gitmişler ve böylece tüketicinin dikkatini çekmeyi başarmışlardır. Buna "mal piyangosu" denir.

Kamu geliri olarak piyango ilk 1434 yılında Hollanda'nın Şluis kentinde, şehrin istihdam haddini arttırmak ve güçlendirmek için fonların yükseltilmesi amacıyla kullanılmıştır. Daha sonra

⁶ Encyclopaedia of the Social Sciences, s:614.

⁷ Sullivan, G., "By Chance A Winner", New York:Dodd, Mead, 1972, s:79.

Fransa'nın L'Ecluse kenti 1444'de aynı amaçla piyangoya başvurmuştur. İlk genel kamu yararını para piyangosu ise 1530'da Floransa'da oynatıldı. 15. yüzyılda Hollanda'da bu amaçla düzenlenen piyangolar ise halen daha sürdürülmektedir. Bu şekilde başlayan kamu geliri için piyango koyma yolu 15.yüzyıl sonunda daha da yayıldı ve Almanlar da bu sistemi kullanmaya başladılar. Önceleri mal piyangosu şeklinde başlayan bu oyun 17. yüzyıl sonunda özellikle Almanya'da çok yaygın bir hale geldi ve hediyesi de para şekline dönüştürüldü.

Her ne kadar İtalya'da ilk kez kamu geliri için piyango dağıtıldığı söyleniyor ise de bunun para mı yoksa mal mı karşılığı olduğu bilinmemekteydi. Ancak genel görüşe göre 17. yüzyılın ilk yarısında Cenova'da uygulanan "lotto" nun ilk kamu yararı için geliştirilmiş piyango olduğu kabul görmüştür. Fransa'ya da piyango, kralın ücretleri ödemek için İtalya ile ortaklaşa piyango satışına girmesi ile, İtalya'dan geçtiği söylenir. Daha sonra alışkanlık haline gelen piyango, ücretler karşılandıktan sonra da Fransa'da satışına devam edilmiş ve ancak sonrada 1700'den 1776 yılına kadar Fransa'da hem kamu hem de özel piyango satışları durdurulmuştur. Ancak, 1776'da ulusal piyango organizasyonu ile özel piyangolar yasak edilerek piyango düzenleme devlete bırakılmıştır.

İngiltere'de ise 1566'da ilk kez Kraliçe Elizabeth'in desteği ile deniz kuvvetlerini güçlendirmek ve geliştirmek üzere piyango sistemine girildi. Bu sistem herkese az da olsa bir miktar ikramiye ile çok az büyük ikramiyelerden oluşuyordu. Ancak "Kraliçenin Piyangosu" olarak adlandırılan bu piyango pek başarılı olamadı. Bir yıl sonra bir başka denemenin de başarısız olması sonucu İngiltere'de 100 yıldan da fazla bir süre kamu piyangoları oynatılmadı. 8 Yalnız bir ara özel piyangolar yabancı piyangolar ile destekli satışlarda bulundular. Kraliçe Elizabeth'in ölümünden kısa bir süre sonra kolonistler piyangoyu Amerika'ya taşıdılar. 9 1612'de Virginia Şirketi, Kuzey Amerika kolonisini desteklemek için piyango satışa çıkarttı ve bir süre bu sayede mali destekte buldu. Daha sonra 1693 yılında tekrar İngiliz Kraliyeti faaliyete geçti ve Fransa ile olan savaş sırasındaki ek gelir ihtiyacını bu yolla sağladı, bundan sonra da seri numaralı bilet satışlarına geçilmesi suretiyle piyango İngiltere'de yerleşmiş oldu.

Amerika'da ilk piyango'nun kesin olarak kaç yılında ortaya çıktığı bilinmemekteydi. Amerikan piyangosunda esas amaç

8 Kinsey, s:19.

9 Blakey, Robert G., "State Conducted Lotteries: History, Problems, and Promises", Journal of Social Issues, Vol.35, No.3, 1979, s:65.

kiliseye, eğitime yardımcı olacak fonların arttırılmasıdır. Örneğin, "Faneuil Hall"un 1761'de yangından harap olması sonucu tekrar yapımı piyango gelirleri ile sağlanmıştı. Ayrıca Brown, Columbia, Dartmouth, Harvard, Yale Üniversitelerinin bir çok binaları piyango gelirleri ile yapılmıştır. Amerika'da kolonileşme döneminden önce inişli çıkışlı bir uygulama gösteren piyango, kolonileşme ile birlikte politik ve ekonomik nedenlerle bir mali gereksinim olarak ortaya çıktı. Amerika Birleşik Devletleri'nde piyangoların çoğunlukla savunma ve diğer kamu hizmetleri için kullanılması koloniler döneminde, diğer dönemlerden farklı olarak, özel piyangoların getirdiği sakıncaları ortadan kaldırmıştır. Bu dönemde her ne kadar özel izin ile piyango oynatımı özel kesime verilmiş ise de bunların eğitim gibi kamu hizmetleri için kullanılması yarar sağladığı nokta idi. Amerika Birleşik Devletleri'nde devrimden sonra vergiler yeterlisizdi. İthalat ihracat ise yeterince güçlü değildi. İşletmeler, bankalar ve piyasaların güvencesi için zamana ve finansmana ihtiyaçları vardı. Ayrıca alt yapı ve kamu hizmetlerindeki eksikleri tamamlamak için piyango gelirlerine ihtiyaç duyuldu. Yalnız bu dönemde federal hükümet, 1793-1799 arasındaki Washington D.C. piyangosu yönetimdeki eksiklik ve satışlardaki başıboşluk 10 ve 1812'de Maryland ve District of

10 Sullivan, s:80.

Columbia arasındaki kanalın yapımına yardımcı olmak üzere Virginia'da satılan biletlerin yetersizliği 11 nedeniyle iki başarısız piyango uygulaması ile karşılaştı.

1790'dan 1810'a kadar nüfus artışı ile birlikte artan kamu hizmetleri nedeniyle oluşan bütçe açıkları piyangolarla kapatıldı. Hastane, itfaiye vs. hizmetler bu yolla özellikle New York, Kentucky, Tennessee'de karşılanma yoluna gidildi. Bunun yanı sıra özel gelirler sağlamakta olan piyangolar da mevcuttu. Bu özel piyangoların yapıları oynatılış şekilleri ve hükümet piyangosu ile olan ilgisi nedeniyle Anayasa Mahkemesi bu yüzyılın ortalarında piyango oyununu yasakladı. 1868'de iç savaş sonrası iki kişi Louisiana' da tekrar piyango oynatma işine girdi. Bu arada toplumda güvensizlik yaratacak olan bu oyuna devletin girmesini hoş karşılamayan eyaletlerde oyunun yasaklanması Louisiana piyangosunun ilerlemesine ve başarılı olmasına olanak sağladı. 1827'de ABD Kongresi, posta dağıtıcılarının piyango ajansı olarak kullanılmasını yasakladı. Posta servisi kanunları gözden geçirilip kanunsuz piyango oyunlarının dağıtımını yasakladı. 12 Louisiana piyangosu kanunsuz değildi ve bu yolla yaşamını sürdürmeye devam ediyordu. Ancak 1890'da şans ile

11 Blakey, s:68.

12 Encyclopaedia of the Social Sciences, s:614.

oyanan oyunların reklamı ve dağıtımı yasaklandı ve Anayasa Mahkemesinde altıda beş oyla Louisiana piyangosunun da dağıtımını yasaklayınca bu piyangoda 1895'de sona ermiş oldu. 13

İngiltere'deki, Merkantilist monarşi kolonileri ekonomik olarak bağımlı ve politik olarak zayıf bıraktı. Kolonistlerin işletmeler ve onların pazar güçleri çok daraldı. Üte yandan kolonilerin yol, savunma, okul, köprü, kilise hizmetleri için finansmana ihtiyaçları vardı. Bu nedenle Amerika'da piyangolardan özel ve kamu geliri sağlama yolu normal gelir kaynaklarına ilave edildi.14

18. yüzyıldan itibaren Avusturalya, Danimarka, İspanya, İsviçre ve İsveç'de piyangoya girdi. Bu yüzyılda bu ülkelerde piyanonun yaygın kabul gördüğünü görmekteyiz.

Batı Avrupa ülkelerinde 19. yüzyılın ilk yarısında piyangolar kamusal görünüşlerini kaybettiler. 1823'de İngiltere devlet piyangolarını kaldırmaya başladı. 1826'da son Devlet Piyangosu Kanununun da kaldırılması ile piyango tamamen ortadan

13 Blakey, s:71.

14 Blakey, s:69.

kalktı. Fransa'da da piyangolar, hayır amacıyla düzenlenenler hariç, 1776'da kaldırıldı. İngiltere'de ise milli piyango 1836'da kaldırıldı.¹⁵ Belçika 1830, İsveç 1841'de piyango oyununu yasakladı. 1893'de ABD hükümeti posta servisinin aracılığı ile piyango dağıtımını yasakladı. 1850'lerde de eyaletler tek tek piyango oyunlarını durdurdular. Almanya'da ise bireysel piyango oyunları 19. yüzyılın ikinci yarısında tek bir Prusya piyangosu haline getirildi. Amerika Birleşik Devletleri'nde 1894'den itibaren tüm yasal destekli piyango düzenlemeleri yasaklandı. Sadece kilise bingo oyunları, eşya piyangoları bu yasak kapsamı dışında tutuldu. Bu dönemde ülkelerin piyango oyunlarını ortadan kaldırmasının birinci nedeni devletin piyangoya başvurmasının özel kumar oynatanları ve oyuncularını teşvik ettiği inancı, ikinci neden de devletin bu yolla çok kar elde ederek amacından saptığı halkın güvenini yitirdiği görüşüdür. Son neden olarak da piyanonun bir kumar kabul edilerek ahlak kurallarına ters bir durum ortaya çıkarması gösterilmektedir.

Dünyada piyango ile ilgili bu nedenlere bağlı olarak çıkan yasaklar zamanla tekrar gevşemeye ve piyango 19. yüzyılın sonlarında kamu hizmetlerinin gelişmesi nedeniyle artan kamu

¹⁵ Kinsey, s:19.

harcamalarının karşısında vazgeçilmez bir gelir kaynağı durumuna gelmeye başlamıştır. Nitekim Amerika Birleşik Devletleri'nde 1930'da İrlanda piyangosu yayılmaya başladı. Savaş nedeniyle satışı duran bu piyangoya katılım çok fazla idi. Bunun yanında kağıt oyunları, bahisler, at yarışları vb. oyunlarada katılım oldukça fazlaydı. XX. yüzyılda hükümet onaylı piyangoların ortaya çıkışı ani olmadı. Özellikle Birinci Dünya Savaşı nedeniyle halkın tasarruf etme alışkanlığı azalmış günümüzde de tüketime fazla gidilmesi tüketimlerin azaltılıp tasarrufların çoğaltılması için bir yol olarak hükümet tarafından piyango oyunları yaygınlaştırılmıştır. New Hampshire piyangosunun tanıtımı uzun zamandır liderlerin desteği ve giderek artan kamu katılımı ayrıca kanuni oyunlara yumuşak bakılmaya başlanması ile öncü oldu. Halen piyangoya karşı olanlar olmasına rağmen bunların fikirleri güçlü değildir. Yavaş yavaş bu yüzyılda tekrar kanunlaşmaya başlayan piyango 1911'de altı eyalette kanunlaştırıldı ve bu rakam büyük depresyonda 21'e yükseldi. 1931 de her türlü oyun ve kumar oyunları Nevada'da kanuni hale getirildi.

Böylece 19.YY sonları ile 20.YY başlarında piyango tekrar canlanmaya başladı. Diğer kamu gelirlerinin arttırılması zorlaşınca hükümetler birkez daha bu yola başvurdular. Ancak pek

çok yönüyle bu gelirler ya özel amaçlar ya da yarı özel amaçlar için kullanıldı ki bunların başında hayırseverlik gelmektedir.

1933'de Fransa tekrar çiftçi ve emekli asker yardımları için piyangoları yürürlüğe koydu. Avusturalya, Belçika, Fransa, Almanya İtalya vb. ülkeler İkinci Dünya Savaşı'nı desteklemek amacı ile piyango sistemine başvurular.

İngiltere borç almanın bir yolu olarak Birinci Dünya Savaşı sırasında halktan bu yolla para topladı. Bu dönemde S.S.C.B.'in endüstriyi geliştirmek, Hollandalı'ların ev yapımı, Norveç'lilerin tasarrufu dengelemek için piyango oyunları düzenlediği tesbit edilmiştir.

Günümüze kadar ABD'de otuzüç eyalette çeşitli yardım amaçlı piyango oyunları olduğu bilinmektedir. Bu eyaletlerden çalışmamızda örnek teşkil edecek Michigan Piyangosu 1972 yılının Mayıs ayında onaylanıp 13 Kasım 1972 yılında faaliyetlerine başlamıştır. Bu piyangodan elde edilen gelir eyalet okul yardımları fonuna (state school aid fund) gitmekte ve K-12 halk eğitimi (K-12 public education) toplam maliyetlerini karşılamak üzere kullanılmaktadır.

Türkiye'deki ilk piyango uygulamaları ise, resmi bir nitelik taşımamakla birlikte "Donanma Cemiyeti" tarafından başlatılmıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra, 9 Ocak 1926 tarihli ve 710 sayılı kanunla, karşılığı nakit olarak ödenmek üzere piyango düzenleme hakkı "Türk Teyyare Cemiyeti" ne verildi. Amacı elde edilen gelirle ülkenin hava gücüne katkı sağlamaktı. Milli Piyango İdaresi ise 5 Temmuz 1939 tarih ve 3670 sayılı kanun ile kurulmuştur. 1985 yılında 3238 sayılı kanunla değiştiren 3670 sayılı kanunda piyango gelirlerinin Savunma Sanayii Destekleme Fonuna, 3130 sayılı kanunla Tanıtma Fonuna, 2828 sayılı kanunla da Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna devredileceği belirlenmiştir.

Günümüzde piyangolar şimdiye kadar olduğundan daha önem kazanarak daha da yaygın kullanılmaları yönünde ilerlemektedir. Bunun iki nedeni vardır. Birincisi, hükümetler kumar oyunlarından halkı uzaklaştırmanın zorluğunu fark etmiş ve bunun en masum yolu olan piyangolar ile bu ihtiyacı kendileri daha zararsız yoldan karşılama yoluna gitmişlerdir. İkincisi, piyangodan sağlanan gelirler her ne kadar vergilere oranla az ise de kamusal hizmetlerin karşılanmasına yardımcı olmaktadır.

3. PIYANGONUN DÜNYA'DAKI VE TÜRKİYE'DEKİ ÇESİTLERİ

A. Piyangoların Sınıflandırılması

Piyangonun Türkiyedeki ve dünyadaki çeşitlerine tek tek girmeden önce genel bir sınıflamasını yapmak uygun olacaktır. Bu bakımdan piyangolar:

a. İkramiye Ödeme

b. Düzenlenme

şekilleriesas alınmak üzere ikilibir ayrıma tabi tutulmaktadır. 16

a. İkramiye Ödeme

Piyangolar çekilişleri sonucunda dağıtılacak ikramiyeleri ya para, ya mal ya da ikisinin karışımı biçiminde belirleyebilirler. Piyangonun tarihine baktığımızda ilk ödeme şeklinin mal ile olduğunu görmekteyiz. Daha sonra hükümetler işe karışınca ya mal ve para karışımı ya da ve hatta çoğunlukla para şeklinde ikramiye ödemelerine gelindiğini görüyoruz. Özellikle 18.yüzyıldan sonra tamamen para ikramiyeli piyangolar piyasada yer almaktadır. Para ikramiyeli piyangoların iki avantajı vardır diyen Kinsey bunları şöyle açıklar; "Birincisi, karneye bağlanan özel tüketim mallarının kısıtlıkları dışında, para biçimindeki ödüller herhangi bir başka formdaki ödüllerden daha evrensel bir görünüme sahip

16 Kinsey, s:33.

olacaklardır." 17 Yani Kinsey eğer kıtlık yoksa para ödülünün daha etkili olacağını söyler. Eger bir ülkede belli mallara özellikle özel tüketim mallarına talep fazla fakat arz az ise bu malların kıtlığından söz edilir. Mal arzının dar olduğu bir pazarda para ödülünün şanslı katılımcılar için bir değeri yoktur. Para ödülü yerine bu kıtlık olan mallarının dağıtımı daha anlamlı olacaktır. Örneğin; otomobil arzının az olduğu bir ülkede piyango aracılığı ile otomobil dağıtımı cazip olacağı gibi biletlerin fiyatlandırılması yönünde de bir kolaylık görülür. Özel tüketim mallarında kıtlık koşullarının olmadığı durumlarda piyango ödemelerinin genellikle parasal olarak yapılmasının daha anlamlı olacağı anlaşılmaktadır. "İkincisi, bilet satışlarından elde edilen gelirin parasal olmayan ödüllere çevrilmesi için yapılan çaba ve harcamalardan bu şekilde kaçınılmış olunur." 18

Bu yönüyle mal alım-satımı, stoklaması vb. fazla çalışmadaki ve maliyetteki artışlar önlenir. Özellikle piyango çekilişi için malın alımı ve satımı zorunlu bir stoklama getirir. Piyango çekilişi ile malın alımı arasında oluşan zaman boşluğu çalışmaları ve maliyetleri arttırır. Ayrıca malın şanslı

17 Kinsey, s.34.

18 Kinsey, s:34.

katılımcıya teslimi de gelişme ve maliyet arttırıcı bir etkidir. Bu yönüyle ikramiyelerin parasal olarak dağıtımı daha avantajlıdır.

b. Düzenlenme

Piyangolar yıllar boyunca evrimler geçirmiştir. Çalışmamızın piyango tarihi kısmında daha ayrıntılı gördüğümüz gibi piyangolar özel sektörde kar amaçlı, hükümetçe destek amaçlı veya yardımsal amaçlı olmak üzere üç değişik şekilde çeşitli zaman aralıklarında düzenlenmişlerdir. İlk önceleri, hükümetler özellikle de yerel yönetimler tarafından düzenlenen piyango gelirilerinin yüksekliği piyango düzenlemelerinin özel sektörün eline geçmesine neden olmuştur. Özel sektör ise piyango düzenlemelerinde yolsuzluklarla karşılaşınca özellikle İngiltere ve Fransa'da görülen istenmeyen olaylar sonucu hükümet piyangoları tekeli altına almıştır. 19 Avrupa ülkelerinde genellikle piyango karı bir vergi gibi ele alınırken Amerika'daki durum daha farklı bir görünümde dir. Amerika'da piyango gelirleri kamu hizmetleri, okul, kilise alt yapı vb. yardımlar için kullanılmak üzere elde edilir. Ülkemizde ise piyango tanıtma fonuna, çocuk esirgeme ve sosyal hizmetler kurumuna ve savunma

19 Kinsey, s:36.

sanayii destekleme fonuna yardım amaçlı düzenlenmektedir.

B. Piyangoların Çeşitleri

Her ne kadar piyango çeşitleri ana hatları ile bir çekilişe dayanıyor ve ikramiye dağıtıyor olsa bile bu konuyla ilgilenen yazarlar düzenlenmeleri yönünden piyangolar beş ana bölüme ayırmışlardır. 20

- a. Pasif çekilişler
- b. Kazınarak oynanan oyunlar
- c. Lotto
- d. Numaralar
- e. Diğer çeşitler

Her ne kadar bu dört tür az gözüktüyor olsada bu dört oyun türünün çok çeşitli şekillerde ve farklı isimlerde dünya piyasalarında bulunduğu gözlenmiştir. Bu oyunlardan pasif çekiliş ve kazınarak oynanan oyunlar ülkemizde de Milli Piyango İdaresi tarafından düzenlenmektedir.

20 Kinsey, s:36, Clotfelter, Charles T. and Philip J. Cook, Selling Hope: States lotteries in America, Harward University press: Cambridge, Masseurhusetts, 1989, s:52.

a. Pasif Çekilişler

Piyangoların ilk uygulanış biçimi olan pasif çekilişte önceden numaralandırılmış biletler ve periodik çekilişler göze çarpar.²¹ Bu tür oyunlarda, oynayıcı bileti alır ve bir süre ya haftada bir ya da ayda bir yapılacak çekilişi bekler. Bir aktivite ve oyuncu tarafından fazla bir çaba gerektirmeden oynandığı için buna pasif çekiliş adı verilmiştir. Kişilerde çekiliş bekleme süresince bir heyecan ve umut yaratır. Dünyadaki ilk piyango türüdür. ABD'de ilk kez New Hamshire eyaletinde oynatılmıştır. Ülkemizde örneği Milli Piyango olarak görülen bu oyun 1926 yılında yasal olarak başlatılmıştır. Biletlerin üzerinde belirli numaralar yazılıdır ve belli bir sayıda başılmış olan bu biletler belirli bir fiyattan satılır. İlk çağlarda bu biletler bir kavanoz ya da davul içine konur ve çekiliş buradan yapılırdı. Her bilet alıcısı bilet üzerine adını soyadını ve adresini yazar ve çekilişi beklerdi. Kazanan bilet için iki ayrı uygulama olduğu görülmektedir. Birincisi; satılan ve satılmayan biletler tertibe katılır ve ilk seçilen bilet kazanan olur ve eğer bu bilet satılmamış ise ikramiye bir sonraki çekilişe aktarılırdı. İkincisi ise; satılan biletler kavanoz ya da davul içine konur ve birden fazla bilet çekilişi yapılırdı. Daha sonra

²¹ Stover, Mark Edward, "Revenue Potential of State Lotteries", Public Finance Quarterly, Vol.15, Number 4, October 1987, s:429.

başka bir kavanoz ya da davul içinden ikramiyelerin çekilişi yapılıp, ilk bilete ilk ikramiye şeklinde ve daha sonrakilere kalanların dağıtılması için çekilişler halinde tertip edilirdi. Günümüzde bu çekilişler bilgisayarlar aracılığı ile yapılmakta ve çekilen bilet sırasına göre ikramiyeler dağıtılmaktadır. Biletlerde de isim soyadı ve adres yerine numara ya da harfler yer almaktadır. Ülkemizde çekilişler noter huzurunda ve amorti biletlerinden en büyük ikramiyeyi kazanacak bilete doğru yapılmakta ve satılan satılmayan tüm biletler kuraya girmektedir.

b. Kazınarak Dynanan Oyunlar

İkinci bir yaygın tür olan kazınarak oynanan oyunlarda oyuncu bileti alır ve üzeri kapalı yeri kazıyarak anında kazandığını ya da kaybettiğini öğrenir. Bu oyunlarda ikramiye halihazırda bilet üzerindedir. Ancak bir çinko tabaka ile kapatılmıştır. Bu kapalı kısımda bulunan harf, numara ya da kelimeler kazınarak ortaya çıkarılır. Eger kazınma sonucu bir kelimenin tüm harfleri veya bir numara toplamı veya birbirini tamamlayan şekiller çıkarsa bilet kazanmış olur. Ülkemizdeki hemen kazan buna bir örnek teşkil eder. Kazı kazanda üstü çinko kaplı altı kutunun içinde Türk Lirası karşılığı çeşitli meblalar yazılıdır, bazen çeşitli mal şekilleri de bulunabilir. Bu alt

kutunun kazınması sonucu üç tane kutudaki tutar ya da şekillerin aynı çıkması ile oyun kazanılmış olur. Belli bir miktarı kadar olan para ikramiyesi anında teslim edilir. Eger miktar belirlenen değerden fazla ise ikramiye Milli Piyango teşkilatınca verilir.

Bu oyunda teknik yön önemlidir, kapatılan kısımların çok iyi izole edilmiş olması ve hiçbir şekilde kazınmadan gözükmemesi gerekir. Ülkemizdeki hemen kazan oyununun biletleri yurt dışından ithal edilmektedir. Şimdiye kadar ülkemizde hemen kazan biletleri bir İngiliz firmasına bağlı Hollanda da üretim yapan bir fabrikadan alınmaktaydı. 1993 dönemi için ise tekrar ihale yöntemi ile alınacak firma belirlenecektir.

c. Lotto

Kaybedilen paraların kazananlara dağıtıldığı bir oyun türü olan lotto en yeni oyunlardan biridir. 36 ya da 40 rakkamdan 6 tanesi seçme yoluyla oynanan oyunda eğer haftalık çekilişte 6 rakkamda tutturulan olmamışsa tüm para ertesi haftaya aktarılır ve bu yolla ikramiye daha çabuk ve fazla oranda yükselir. 22

Lotto Amerika'da ve Kanada'da çıkan en son oyun türü olup

22 Stover, s:430.

bir çok kanuni ve kanuni olmayan (bingo, policy ve keno gibi) oyunlarla büyük benzerlik gösterir. Bu oyun türü oyuncularını bilgisayar ekranından istedikleri numaraları seçip, istedikleri kombinasyonu sağlamalarına izin verir. Genel olarak iki türü olan bu oyunun ilki basit lotto ve ikincisi varyant (değişken) lotto olarak adlandırılır. Basit lotto türünün en yaygın olanı 6/40'dır. Burada oyuncu 1 ila 40 arasından 6 rakam seçer. Bu oyunda oyuncunun iki seçeneği vardır ya belirlenmiş 6 rakamlı bileti alır ya da 6 tane tek rakam seçerek kendi biletini oluşturur. Bu her iki tür belirlenmiş numaralı veya belirlenmemiş numaralı biletlerin miktarı piyasada aynıdır. Ancak verilecek ikramiyenin miktarı seçilerek oluşturulan biletlerde daha fazladır. Eğer yapılan çekiliş sonucu biletlere ikramiye çıkmamış ise bir sonraki çekilişe aktarılır. Bilet satışının %50 si hükümete bedel olarak geri döner kalan %50 nin yarısı büyük ikramiye diğer yarısı ise 6 'da 4 veya 5'ini doğru bilen biletlere dağıtılır. Varyant lotto'da bilet üzerindeki bazı rakamlar halihazırda belirlenmiş olur ve oyuncu bazı rakamları seçme hakkına sahiptir. Burada belirlenmiş rakamları sayısı, seçime bırakılmış rakamlardan fazladır.²³ En yaygın oynatıldığı şekil 7/11/80 şeklindedir. 80 numaradan 11'i bilet üzerinde belirlidir ve 7'si tek rakamlar içinden oyuncunun

²³ Kinsey, s:46.

seçimine bırakılmıştır. Oyunu daha karmaşık ve zor hale getirmek için seçime bırakılan numaraların adedini arttırmak yeterlidir. Örneğin, Keno adlı oyunda kombinasyon 15/20/80 şeklindedir. 24

d. Numaralar

Bir başka piyango çeşiti olan numaralarda oyuncu 3 ya da 4 numara belirler ve on-line bilgisayar sisteminde bu numaraların seçilip seçilmeyeceği üzerine bahse girer. Bu piyango türü ilk kez oyunculara kendi şanslı numaralarını seçme hakkını vermiştir. Bu yolla kanunsuz numara oyunlarının devamlı popolaritelerinin sürmesi sonucu bunu kanunlaştırmak ve aynı zamanda yeni bir pazar yaratmak kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu oyun türünü anlamak için Clotter ve Cook önce kanunsuz numaraların nasıl işlediğini incelemişlerdir.

e. Diğer Çeşitler

Daha önce incelendiği gibi piyango oynatılmasının devlet tarafından özel sektöre yasaklanmasından sonra iki tür kanunsuz numaralar oyunu ortaya çıkmıştır.²⁵ İlki, kazanan numaralar üzerine girilen bahis şeklindeki ve "Policy" olarak isimlendirilen piyangodur. Burada oyuncu çekilişlerde hangi

24 Clotfelter - Cook, Selling Hope, s:56.

25 Bkz. s:12

numaraların çıkacağı üzerine bahse girer. İkincisi ise, 1920'lerde New York'ta "policy"e alternatif olarak geliştirilen numara oyunu. Burada oyuncu üç tek rakkam seçer ve çekilişte bu üç rakkamında aynı düzende çıkması üzerine bahse girer. Üçünün üzerine olduğu gibi iki numaranın yerini tesbit edip bunun üzerinden de bahse girme imkanı vardır. Bu tür oyunlarda bahisçiler kapı-kapı dolaşarak ya da telefon vb. araçlarla işlerini yürütürler. Bahisçiler bir kaç gün öncesinden belirlenir ve toplanan para bahisçiler içinde kazanan bahisçiye verilir. Piyango üzerinden oynatılan bu yolu engellemek üzere kanuni bir şekli olan numaralar oyunu ortaya çıkartılmıştır. Bu oyun türünde oyuncu 3 ya da 4 tane ondalık sayılar arasından kendi numarasını seçer ve eğer bu numaralar kuradan çıkarsa ikramiyeyi kazanır. Bu oyunda çekilişler haftalık ya da günlük olabilir. Kanunsuz numaralardan bu oyunu ayırt eden en önemli özellik toplanan bahislerin genellikle %50 sinin dağıtılmasıdır. İlk yıllarda %70-80 lik kısmında dağıtıldığı olmuştur. Ayrıca bahislerin parasal değerinin sınırlandırılması ve kazancın vergilendirilebilir olması kanunsuz numaralar ile numara oyunlarının bir diğer farklılaştırılma yoludur.

Bu dört piyango çeşidine Kinsey sınıf piyangoları (class

lottery), faiz piyangoları (interest lottery) da katarken 26, Sosyal Bilimler Ansiklopedisi (Encyclopaedia of the Social Sciences) büyük ikramiye (sweepstakes) piyangoları ile reklam (advertising) piyangoları olarak iki piyango çeşidinden daha bahseder. 27

Sınıf piyangoları Hollanda'da 16. veya 17. yüzyıllarda görülmüştür. Tam tarihi kesin olarak bilinmemektedir. Sınıf piyangoları için çekilişler tek bir zamanda yapılmaz, değişik safha ve sınıflara bölünür. Bilet alıcısı fiyatın sadece bir miktarını öder ve bu ödenen kısım katılımcıya sadece 1. safhaya katılma hakkı verir. Eğer katılımcı kazanamazsa fiyatın diğer bir kısmını ödeyerek ikinci safhaya katılma hakkı kazanır ve bu şekilde safha sayısına bağlı olarak devam eder. En yaygın şekliyle sınıf piyangoları beş safhadan oluşur. Genellikle bir haftalık safhalar (ya da sınıflar) arasında zaman vardır. Önceden belirlenen büyük ikramiye son safhada dağıtılır. Katılımcı eğer önceki safhalarda kazanmamışsa enson safhadaki daha kazançlı oyun için teşvik edilmiş olur. Bu oyundaki biletin tam fiyatı diğer piyangolardan daha fazladır.

26 Kinsey, s:41.

27 Encyclopaedia of the Social Sciences, s:612.

Faiz piyangoları, Sosyal Bilimler Ansiklopedisi'nde (Encyclopaedia of the Social Sciences) borç piyangoları olarak geçer. Diğer piyangolardan ayrıldığı nokta hükümetin bilet fiyatı üzerinden gelir elde etmesi yerine borç vermek suretiyle gelir elde etmesidir. İkramiye, bilet satışı yerine verilen borcun faizinden elde edilen gelir ile belirlenir. Bu oyunda katılımcı bilet yerine bono satın alır ve genellikle riski bono fiyatı üzerinden değil faizi üzerinden taşır. Faiz piyangoları seriler halinde satılır ve çekilişler iki safhada yapılır. İlk safhada şanslı seriler, ikinci safhada şanslı bono taşıyıcıları seçilir. Bonoların piyasa değeri şanslı seri içinde olup olmadıklarına bağlıdır. Bu oyuna katılanların iki tür oynama yolu vardır, birincisi biriken faiz üzerinden ikincisi bono'nun piyasa değeri üzerinden. Normal bono alıcısı ile bu tür bono alıcıları arasındaki fark bu tür bono alıcılarının bono faizine ulaşip ulaşamayacakları kesin değildir. Burada şanslı bono hamili bono üzerindeki değeri hem de birikmiş faizi kazanırken, şanssız olan sadece bono değerini geri alır ve bu arada yapmış olduğu yatırımın durağanlığından oluşan kayıpta şanssız katılımcının kaybı olur.

Büyük ikramiye piyangoları bir spor olayına bağlıdır. Ancak bilet alıcısı ile spor aktivitesi arasında bir ilişki yoktur.

Bileti alan kişi sadece aldığı biletin numaraları ile ilgilidir, bu piyango t¼r¼ ile diğer piyangolar arasında alıcı y¼n¼nden bir farklılık yoktur. Ancak çekiliş ya da ikramiye dağıtım şekli farklıdır. Bu piyango çeşidinde biletler birer spor aktivitesine çoğunlukla at yarışlarına bağlıdır. Spor musabakasını kazanan takım, at, kişi vb. kim ise ona bağlı biletler kazanır. Ikramiye yani toplanan para kazanan biletler arasında b¼l¼řt¼r¼l¼r. Bilet alıcıları aldıkları biletin kime bağlı olduğunu bilmez sadece numaraları ile oyuna katılır ve bahiste bulunurlar. Genellikle ikramiyeler t¼m bahisler toplanıp, giderler çıkarıldıktan sonra dağıtılır. Yani kesin ikramiye bedeli son ana kadar bilinmez.

Reklam piyangoları, iş adamlarının para ya da mallarının m¼řteriler arasında şansa bağlı çekilişler ile dağıtımının şeklidir. Burada genellikle her m¼řteriye bir ikramiye esası vardır ve ençok mal alan ya da ençok satış yapan gibi belli özelliklere göre ikramiyelerin dağıtımı yapılır. Satışlarda her bir mal k¼mesi içine belli bir jeton ya da resim konur ve her kim bunu bulur ya da eğer bir dizi ise bu diziye tamamlarsa ikramiyeyi kazanır. Bazen bu talihlileri bir kuraya sokup kura sonucuna göre ikramiye dağıtımı yoluna da başvurulur. Piyango oynaticıları oyuna katılan mağazalar ya da iş sahiplerinden aldıkları paralar ya da mallar ile ikramiye ve y¼netim giderleri

arasındaki farktan gelir sağlarlar.

Tüm bu piyango çekilişlerinin oynatılış şekilleri farklı olmasına rağmen numaralara dayalı olması, çekiliş sonucu belli bir miktar ikramiye dağıtılması ve en önemliside şansa dayalı bir umut dağıtıyor olmaları ortak yönleridir. Çok öncelerden beri yürütülen bu umut dağıtıcılığının altında oynatıcı ya da düzenleyiciye getirdiği kazanç önemli bir rol oynar. Neyazikki özellikle az gelişmiş ülkelerde çokça rastlanan bu umut satıcılığı yüzyılımızda da özellikle hükümetlere sağladığı kazanç ile önemini korumaktadır.²⁸

²⁸ Kinsey, s:50.

II. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDEKİ VE TÜRKİYE'DEKİ PIYANGO

IDARESİNİN YAPISI

1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE PIYANGO İDARESİ

Bu bölümde biz Amerika Birleşik Devletleri'ndeki piyango idaresinin idari yapısını, faaliyet sistemlerini ve eyaletlerarası işbirliğini inceleyeceğiz.

A. Amerika Birleşik Devletleri'nde Piyango İdaresinin Yapısı

a. Piyangonun işleyiş yapısı

Eyaletlerin temel amacı piyangoyu gelir arttırmak için düzenlemeleridir. Ancak gelirleri maksimum yapmak amaçlı değildir. 18. ve 19. yüzyıllarda Amerika piyangoyu güvene dayalı bir tür gelir arttırımı metodu olarak kullanmıştır.

Günümüze kadar Amerikada çeşitli tarzlarda piyango düzenlenmiştir. Bunlardan ilki bazı özel firmaların monopol yapısında ya da rekabetçi piyasa yapısında görevlendirilip gelirlerinin belirli bir yüzdesi eyalete kalacak şekilde piyango düzenlemelerine izin verilmesi şeklinde olanıydı. Nevada eyaletin bunun ilk örneğidir. Bu eyalette kumar oyunlarından gazinoların ve müşterek bahisçilerin gelirleri bu yolla toplanıp, eyalet gelirlerini arttırma yoluna gidilmiştir. Diğer

eyaletlerde ise tüm bahis oyunları ya eyaletlere ya da hayır kurumlarına devredilmiştir. Özel şirket faaliyetlerinin temel özelliği ve avantajı prosedürdeki kar motivasyonu ile gelirleri maksimize etmesidir. Ayrıca bu tür piyango ve kumar türü oyunların bir diğer özelliği ahlaki yükünün hükümet üzerinden kaldırılmasıdır. Özel şirket faaliyetlerinin dezavantajı ise halka daha fazla zarar vermesi ve politik hilelere yol açması ile hükümet denetiminin kaybedilmesidir.

Bir başka denenmiş tarz ise piyango'nun kamu yararına çalışan şirketler tarafından düzenlenmesidir. Bu tür organizasyonlarında özel şirket gibi yönetilen işletmenin karı hükümet geliri olarak tamamen devlete devredilir ve devlet işletmesi olarak yönetilir. Kamu yararına çalışan işletmeler devlet işletmelerine nazaran çok daha esnek bir yapıda çalışmalarına rağmen özel şirketlerden daha fazla kontrol altındadır. Bu tarz üzerinde fazla durulmamış olmasının başlıca nedeni Louisiana piyangosunun başarısızlığıdır. Kamu yararına çalışan şirketlerin piyango düzenlemeleri bile bu kötü örnekten sonra üzerinde düşünülmecek kadar önemsizlenmiştir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde günümüzde piyangolar eyaletler tarafından düzenlenip kontrol edilmektedir. Bu durum

devleti hiçte alışık olunmayan bir müteşebbis durumuna sokmuş ve diğer yapılarından farklı bir statüye oturtmuştur. Hükümet tarafından oynatılan piyango diğer türdeki pazar yapılarından, alkollü içki satışları gibi, daha farklıdır. Örneğin, tekel satış müdürlüğü sadece toptancı olarak çalışırken, alkollü içki üreten şirketler tesislerini ve arz yapılarını kendi ellerinde tutarlar. Buna karşılık piyango idaresi üretimden satışa kadar her safhayı elinde tutmaktadır.²⁹ Piyango organizasyonu üretim ve tesisleri elinde tutarken, geniş çaplı pazar yapısı nedeniyle, satış ve dağıtım acenta niteliğinde olan banka ve acentalara bırakmıştır.

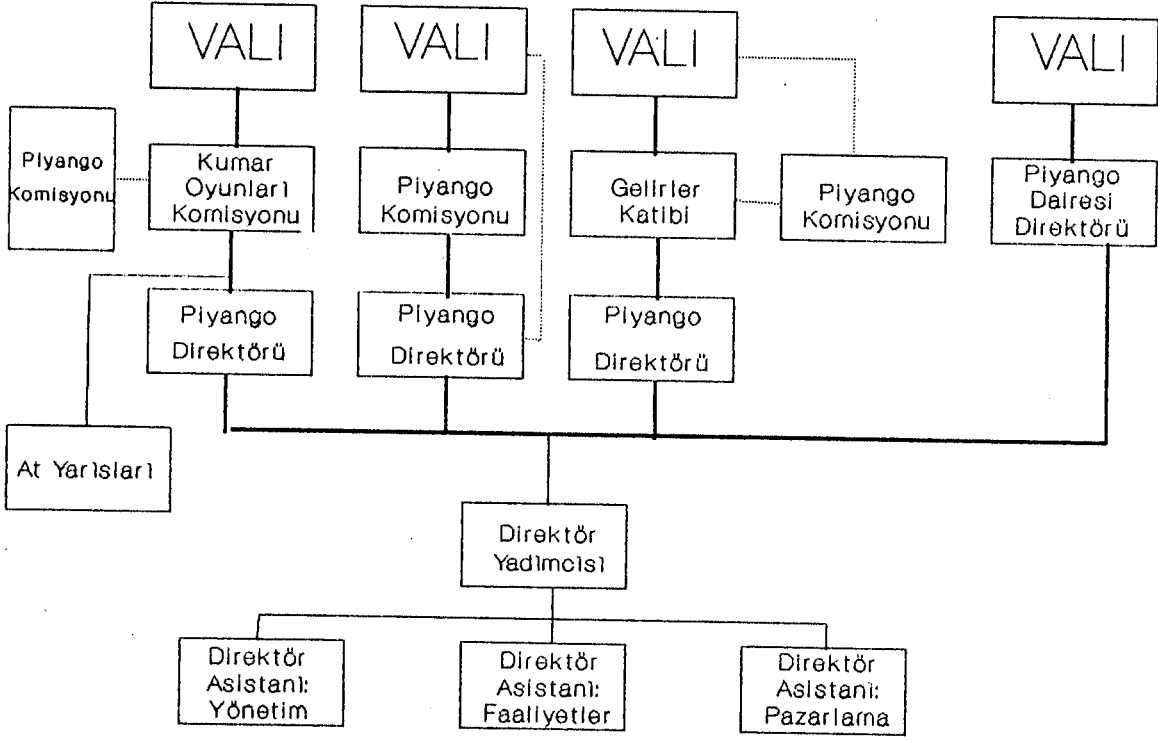
Amerika'da dört ayrı piyango idaresi yapısı gözlenmektedir. Aşağıdaki şekilde bu yapılar gösterilmiştir.

Birinci çeşit yapıda vali kendi idarecilerinden oluşan bir komisyon oluşturur. Bu komisyondaki üye sayısı eyaletlere göre değişmektedir. Piyango idaresi diğer şans oyunlarından kendi yönetim müdürlüğü ile ayrılmıştır. Bu tür yapıya örnek Nev York ve Connecticut eyaletlerinin piyangoları gösterilebilir. İkinci çeşit yapıda vali özerk piyango komisyonunu yasama gücüne bağlı

²⁹ Weinstein David, Lillian Deitch, The Impact of Legalized Gambling, Frager Publisher, Inc., 1974, s:19.

ve tavsiyelere dayalı olarak belirler. Bu yapıya örnek Maryland, Massachusetts piyangoları verilebilir. Üçüncü yapıda piyango idaresi gelirler ya da vergi idaresinin bir bölümü olup piyango direktörü bakan ya da komisyon üyeleri tarafından atanır. Piyango komisyonu sadece tavsiyede bulunma yetkisine sahiptir. Pensilvenia ve Ohio piyangoları bu yapıdadır. Dördüncü yapıda Eyalet Meclisi tarafından kurulan piyango dairesi vali tarafından belirlenmiş bir direktör tarafından yönetilir. Michigan eyaleti bu çeşit piyango organizasyonunun tek örneğidir.

ABD'de Piyangoların Eyaletlerce Kontrolü



(Şekil 1)

Kaynak: David Weinstein, Lillian Deitch, The Impact of Legalized Gambling, Prager Publisher, Inc., 1974, s:21.

Gerçekte bu dört çeşit idare yapısının birbirinden çok farklı olmadığı görülür. Piyango komisyonu da, gelirler bakanı da günlük yönetim ve kararları piyango direktörüne bırakır ve ancak çok önemli konularda işe karışır. Piyango direktörü en yetkili karar alma meciidir ve bu da bazı konularda sakıncalar yaratmaktadır.

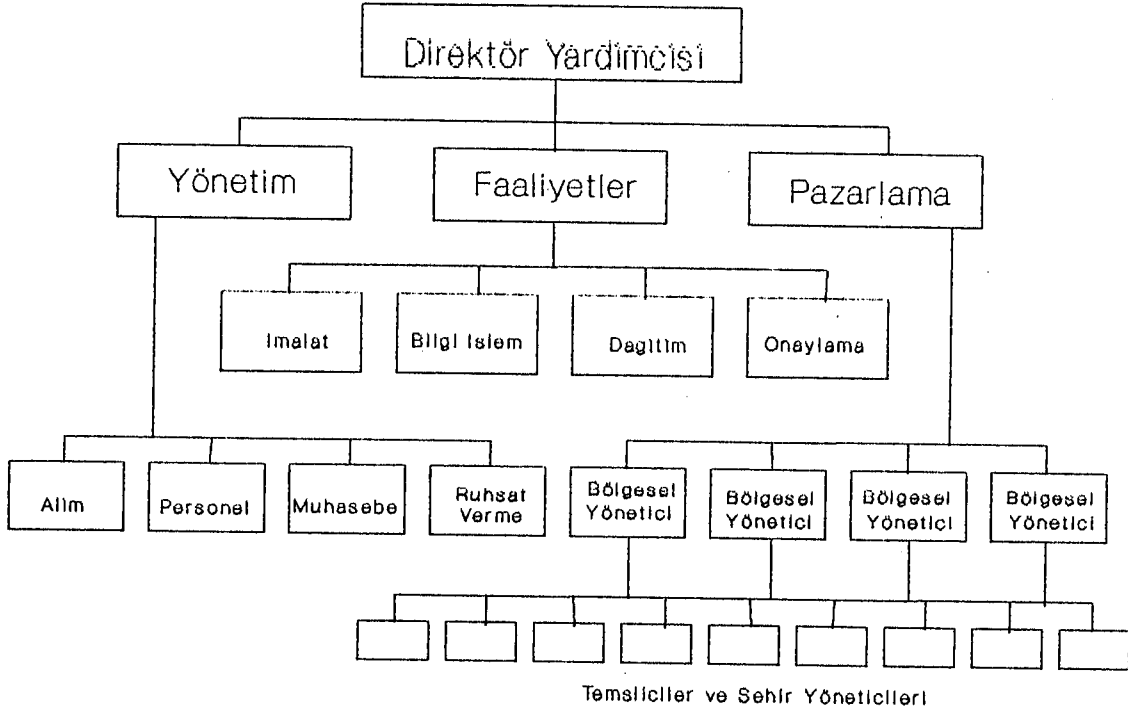
b. Piyango İdaresinin Örgütsel Yapısı

Piyango organizasyonu özerk bir yapıda olup diğer hükümet organizasyonlarından daha esnek bir yapıya sahiptir. Ancak bu esneklik güçlü yönetsel bir kontrolla sınırlandırılmıştır. 30 Piyangoların organizasyon şeması aşağıda verilmiştir.

Üç direktör yardımcısı doğrudan piyango idaresi başkanına bağlıdır. Bu üç yardımcı finansal yönetim, pazarlama ve operasyon olmak üzere üç görevi yürütür. Finansal yönetim bölümü; muhasebe, güvenlik, personel, izinler ve satın almadan sorumludur. Bu alandaki kontrol hükümet tarafından denetim elamanları tarafından yapılır. Satın almadaki kontroller eyaletten eyalete değişir. Çoğu yöneticiler bu kontrollerin işletmeleri sınırladığını savunur. Alt yapıları devlet hizmetlerinden gelen yöneticiler ise bu sistemin kontroller yönünden gerekli olduğunu savunur.

30 Weinstein - Deitch, s:24.

ABD'de Piyango İdaresinin İşleyiş Şeması



(Şekil 2)

Kaynak: David Weinstein, Lillian Deitch, s:25.

Faaliyet bölümü genellikle bilet üretimi, bilgisayar çıktıları, bilet dağıtımı, verilerin değerlendirilmesi ve taleplerin onayından sorumludur. Hemen hemen bütün eyaletler bilgisayar sistemlidir ve denetimler veri bankaları aracılığı ile yapılmaktadır. Güvenlik bu bölümde çok önemlidir. Pazarlama bölümü ise pazar analizi, halkla ilişkiler ve çekilişler ile reklamlardan sorumludur. Bu bölüm başkanı ayrıca bölgesel yöneticilerden de sorumludur.

Bölgesel yöneticiler, temsilciler ve şehir yöneticilerinden sorumludur. Sadece bilet satıcıları ile bağlantılı danışmanlık ve reklamlarla ilgili görevleri yürüten bölgesel yönetimlerin sayısı eyaletlere göre değişir. Biletlerin acentalara dağıtımı ve parasal konular bankaların elindedir.

Piyangoların personel politikaları bağlı oldukları eyaletlere göre değişir. Direktör ve bazı durumlarda başkan tayin ile belirlenir. Gümümüze kadar FBI kökenli olan başkanlığa son yıllarda matematik profesörleri, bazı iş adamları da seçilmiştir. Direktörlerin maaşları kamu personelinin en yüksek maaşına denk ise de piyasa ortalamasının altındadır.

c.Eyaletlerarası İşbirliği

Bütün piyango oynatıcısı eyaletler Ulusal Eyalet Piyangoları Birliğine bağlıdır. Düzenli olarak yapılan toplantılarda güvenlik sorunlarından pazarlama yöntemlerine kadar her konu tartışılır. Geniş bir özel şirket işadamları topluluğuda gönüllü üye olarak bu toplantılara katılmaktadır.³¹

B. Amerika Birleşik Devletleri'nde Piyango Faaliyet Sistemleri

Günümüzde tüm Amerikan piyangoları 1969 da New Jersey'de başlatılan piyango sistemini temel almıştır ve temelde üzerinde çok büyük değişiklik yapılmamış ufak tefek gelişmelerle sürdürülmektedir. ³²

Bütün piyangolar biletlerini bilgisayarlar ile numaralandırıp, bankalardan acenta olarak çalışan perakendecilere dağıtmaktadır. Satışların çoğu el ile yapılmaktadır. Acentalarda, bankalarda biletleri konsinye olarak alır, hiçbir sermaye yatırımı yapmaz ve satılmayan biletleri geri gönderirler.

³¹ Weinstein - Deitch, s:26.

³² Michigan Lottery Annual Report, s:3.

New York ve New Jersey'de satılmayan biletler çekilişten 8 gün, diğer eyaletlerde 3 gün önce geri gönderilir. New York ve New Jersey'de tüm biletlerin muhasebesi çekilişten önce tutulurken diğer eyaletler satılan biletlere göre çekiliş sonrasında tutarlar. New York ve New Jersey satılmayan biletleri tüm biletlerden ayırır ve en azından bir büyük ikramiye kazanıcısı belirlensin diye satılan biletler üzerinden bir çekiliş yaparlar.³³

Acentalar satılan biletlerin %5 ya da %6 sını komisyon olarak alırlar. Bankalar %1 ya da %1.5 artı iki haftaya kadar gelirlerin kullanımından elde edecekleri geliri alırlar. Bununla beraber büyük bankalar için bu gelirler çok düşüktür. ³⁴

Piyango faaliyetleri içinde bilet akımı ve para akımı olmak üzere iki akım gözlenmiştir. Şimdi bu iki akımı daha ayrıntılı bir şekilde inceleyelim.

a. Bilet Akımı

Piyango biletlerinin üretilip basılmasından, çekilişlerinin

³³ Weinstein & Deich, s:20.

³⁴ Michigan Lottery report, s:9.

yapılıp muhasebe kayıtlarının tutulmasına kadar bir akım halinde yürütülür.

Bilet üretimi, dağıtımı, satış, talep onayları ve muhasebe fonksiyonları bütün biletlerin beyan edilmesine bağlıdır. Bilet akımının aşamaları, basılmış biletlerin dışarıdan bir kişi veya firma ile mukavele sonucu ileriki bir tarihte kullanımları için stoklanması ile başlar. Genel bir bilgisayar sistemiyle her bir biletin basımında

i. çekiliş tarihi

ii. seri numaraları (birbirini izleyen numaralar halinde)

iii. piyango numaralarının (gelişi güzel çekilmiş numaralar)

bulunması gerekir. Belli bir sırada biletlerin basımı yapıldıktan sonra banka ya da acentalar tarafından biletlerin sınıflanması yapılır. Daha sonra Federal Reserve Bank'ten biletlerin çeşitli eyaletlere dağıtılan seri numaraları bankalarca rapor edilir ve şubelere gönderilir. Acentaların banka şubelerine ziyareti ve biletleri alış ve seri numaralarının işlenişi (bazen bu acentalar daha fazla bilet için bu şubelere geri dönebilir) tamamlandıktan sonra biletler acentalar tarafından halka satılır. Satış işleminin sonunda satılmamış biletler bankalara geri döner ve bunlar tekrar kayıtlara işlenir. Satılmış ve satılmamış tüm biletler şubelerce Federal Reserve

Bank'a kaydedilir ve Federal Reserve Bank bütün formları Merkez Piyango İdaresine gönderir; satılmamış biletler bütün hesaplar kapatılıncaya kadar stoklanmalıdır. Bütün formların bilgisayar kartlarına işlenmesi ve bütün para ve biletlerin karşılaştırılması yapıldıktan sonra kazanan biletler ilan edilir. Küçük ikramiyeler anında ödenir ve büyük ikramiyeler için formların işlenmesinin bitirilmesi ve biletlerin imzalanmasının beklenmesi gerekir. Ödemenin yapılabilmesi için kazanan biletlerin dağıtım şebekesi ile merkeze geri yollanması ve kazanan biletlerin gerçekliğinin araştırılıp, kazananın ad, soyadı ve ne kadar kazandığının belirlenmesi gerekir. Hazineye kazananların listelerinin gönderilip, çeklerin kazananlara gönderilmesi için hazırlanmasından sonra ödemeler yapılır. Kazanan biletin ikramiyesini alması için maksimum bir yıllık süre tanınmıştır.³⁵

Görüldüğü gibi bilet akımında güçlü bir kontrol sistemi vardır. Biletler sadece izin verilmiş acentalar tarafından satılabilir, satılan her biletin yeri belli edilmelidir, kazanan sadece kazandıktan sonra ismini kaydettirebilir, küçük ikramiyeler haricindekilerin kesin bilgisayar kayıtlarının olması gerekir ve piyango numarası ile bilet seri numarası arasında bir

³⁵ Weinstein - Deitch, s:29.

korelasyon olmalıdır. Bu yolla oluşturulan bu ilişkinin koparılması yolu ile oluşacak yolsuzluklar önlenmiş olur.

b. Para Akımı

Piyango sisteminde para akımı çifte kontrole dayalıdır. Her bir aşama muhasebe ağırlıklıdır. 36 Acentalar tarafından 100 ya da 200 lük paketler halinde hazırlanan biletlerin sevkiyatının faturalandırılması gerekir. Acentalar bilet paketlerini ya banka ya da banka şubelerinden alırlar ve yine satılmış ve satılmamış biletlerin işlenmiş olduğu formlar ile satılmamış biletler ve acenta komisyonları çıkarıldıktan sonraki gelirleri geri iade ederler. Banka şubeleri, acentaların formlarını kendi formları ve biletler ile Federal Reserve Bank'a geri gönderir ve paralar daha sonra ayrıca gönderilir. Federal Reserve'ce satılmamış biletler, acenta formları, banka şubelerinin formları, Federal Reserve Bank formları, banka ve acenta komisyonları düşüldükten sonra kalan miktarın dağıtım sistemi yoluyla piyango idaresine geri gönderilir. Paranın hazineye transfer edilmesinden önce bir ya da iki hafta bankada alıkonulur, ayrıca satılmamış biletlerde bir süre için saklanır ve imha edilmeden önce bilgisayar kartlarına işlenip hafızaya alınır. Daha sonra eyaletler hazine

36 Weinstein - Deitch, s:30.

departmanı tarafından piyango idaresi personeline ve kontratlılara ücretlerini öderler. Kazananın belirlenmesi ile birlikte küçük ikramiyelerin ödenir, büyük ikramiyeler için hazine tarafından kazanılan ikramiye çekleri hazırlanarak kazanan şanslı oyuncuya, acenta veya bankaya ödenir. İki ya da üç hafta sonra kazanan oyuncu ödülünü alır. Kalan para acentaların belirlenmiş masrafları düşürüldükten sonra eyalet tarafından eyalet fonlarına aktarılır.

Görüldüğü gibi büyük bir titizlikle yürütülen para akımında büyük ikramiyeler banka dışından verilemez. Ayrıca para akımı ve çeklerin düzenlenmesi güvenlik açısından piyango idaresi dışında yürütülür. Bütün işlemlerin çifte kontrollü olması hileleri engeller.

C. Amerika Birleşik Devletleri'nde Piyango Oyunlarında Güvenlik Sistemi

Piyango oyununda oyunun adil olması ve halka güven verebilmesi için sıkı bir güvenlik sistemi oluşturulmalıdır. Şimdiye kadar pekçok çabaya rağmen Amerikan piyango sisteminin etkili çalışma sistemi bozulmamış ve hiçbir zarar getirici unsur

görülmemiştir. 37 Simdi bu güvenlik sistemini oluşturan beş aşamayı inceleyelim;38

- a. Acentalara ruhsat verilmesi
- b. Biletlerin Üretimi
- c. Biletlerin muhasebesi
- d. Çekilişler
- e. Piyango personelinin performansı

a. Acentalara ruhsat verilmesi:

Piyango biletlerinin satışının yapılabilmesi için satış yapacak acentaların izin alması yani piyango idaresi tarafından ruhsat verilmesi gerekir. Bu yönüyle piyango acentası olarak sadece halihazırda kurulu bulunan işletmelerin görevlendirilmesinin yanında potansiyel haldeki acentaların yönetici ve sahiplerinin güvenlik soruşturmasının yapılmasından sonra acentaların muameleleri ile acentalığa tabülü yapılır. Acentalar para ve biletlerin gününde yani çekilişten genellikle bir hafta önce göndermiş olmalıdır. Bilet ve satış faturalarının kaybolması sadece bir kereye mahsus olarak kabul edilmektedir.

37 Weinstein - Deitch, s:32.

38 Weinstein - Deitch, s:32.

b. Biletlerin Üretimi:

Biletlerin üretimi³⁹ yani basımı güvenlik açısından dikkatli olunması gereken önemli aşamalardan birisidir. Bilet basımcısı tarafından biletlerin muhasebesi için güvenlik sisteminin idamesi gerekir ve basılmadan önce bilet stoklarının korunması konusunda dikkatli olunmalıdır. Biletlerin güvenli kağıtlara basımı önemlidir. Özel işaret koyarak ancak siyah ışık altında görülebilir olmasını sağlayacak şekilde basımı gerekir. Bütün biletler için muhasebe kayıtlarına bilet seri numaralarının, piyango numaralarının ve çekiliş tarihlerinin geçirilmesi ve talebi olan tüm biletlerin satışının ispatı şarttır. Dikkat edilmesi gereken bir başka nokta seri numarası ile piyango numarasının birbirine denk gelmesi ve çalınması haline karşılık tüm biletlerin seri numaralarının bilgisayar sistemine işlenmesidir. Sadece piyango acentalarınınca satış yapılan biletlerden kazanan biletin bilgisayardaki şifre ile uyumlu seri ve piyango numaralarına bakılır. Numaraların silinmesine engel olmak için özel kağıt ve baskı teknikleri kullanılmaktadır. Satılmayan biletler iki hafta saklandıktan ve muhasebe kayıtları yapıldıktan sonra imha edilir.

³⁹ Weinstein - Deitch, s:32.

c. Biletlerin muhasebeleştirilmesi:

Bir başka güvenlik aşaması biletlerin muhasebesinin⁴⁰ sağlıklı yapılmasıdır. Bankalar ve merkezi bilgisayar verileri aracılığı ile çifte kontrolü yapılan biletlerden dağıtım yapılmayanlar dahi bankalara rapor edilmelidir. Acentalar satılmayan biletleri önce acenta formuna geçirip rapor eder ve sonra bunlar merkezi bilgisayar sistemi ile veri bankalarına kaydedilir. Piyango gelirleri de acenta komisyonları düşüldükten sonra kalan kısmı bankalara gönderilir ve buradan da hazineye devredilir.

d. Çekilişler:

Küre türü mekanizmaların kullanılması ile numaraların belirlendiği çekilişler⁴¹ piyango idaresi elindedir. Kullanılan tekerlek türü mekanizmaların kontrolü uzmanlar tarafından daha önceden sağlanır ve çekilişler bu uzmanlar gözetiminde yapılır.

40 Weinstein - Deitch, s:32.

41 Weinstein - Deitch, s:32.

e. Piyango personelinin performansı:

Piyango personelinin ve ailesinin bilet alımı ve ikramiye kazanmaları yasaktır⁴². Ayrıca önemli noktalardaki personelin iyi bir güvenlik soruşturması yapılmaktadır. Para akımının bankalardan hazineye olması, piyango organizasyonunun ve personelinin bu işe karışmaması olabilecek yolsuzlukları engeller.

Süphesiz piyango yönetiminin bankalar ve hazine üzerinde parasal bir kontrolü yoktur. Ancak eğer bu yerlerde herhangi bir hırsızlık olursa alınan paralardan çok az bir yüzdesini piyango gelirleri oluşturur. Her ne olursa olsun parasal sorumluluk bankalarıdır.⁴³

Piyango faaliyetinde güvenlik çok önemlidir. Adaletli bir oyun olduğuna halkın inandırılması şarttır. Geçmişte halkı piyango aleyhine çeviren en baş neden piyango numaralarının seçimindeki operatörlerin hileleridir. Halk çekilişleri halkın bu oyunu kabullenmesi için en gerekli yoldur.

⁴² Weinstein - Deitch, s:33.

⁴³ Weinstein - Deitch, s:34.

2. TÜRKİYE'DE PIYANGO YAPISI

3670 sayılı Kanun ile Kurulan Milli Piyango İdaresinin görevleri 320 sayılı kanun hükmünde kararname ile belirlenmiştir. Buna göre Piyango İdaresinin görevlerinin başında piyango biletlerini basmak, piyango, sayısal loto, hemen-kazan planlarını hazırlamak, bu oyunları uygulamak ve ikramiyelerini dağıtmak gelir. Ayrıca bu kanunla her türlü eşya piyangosu şans oyunları ve müşterek bahis benzeri oyunları düzenleme yetkisi ile denetimi piyango idaresinin görevidir. Piyango idaresi buna ilaveten uluslararası kuruluşlarda Türkiye'yi temsil etmek ve bunlarla ortaklıklara girip işbirliği yapma yetkisine sahiptir.⁴⁴

Kısaca her türlü şans oyunu düzenleme ve denetleme ile bu konuda Türkiye'yi temsil edip, ortaklıklara girip işbirliği yapma yetkisine sahiptir.

A. Milli Piyango İdaresi'nin Örgütlenmesi

a. Yönetim Kurulu

Maliye ve Gümrük Bakanlığına bağlı Piyango İdaresinin en üst düzey organı yönetim kuruludur.

⁴⁴ Resmî Gazete, T. 1 Haziran 1993, Sayı 19834, S.1.

Yönetim kurulu bir genel müdür, iki genel müdür yardımcısı, bakanın önerisi ile atanan bir üye, başbakanın önerisi ile atanan iki üyeden oluşur.

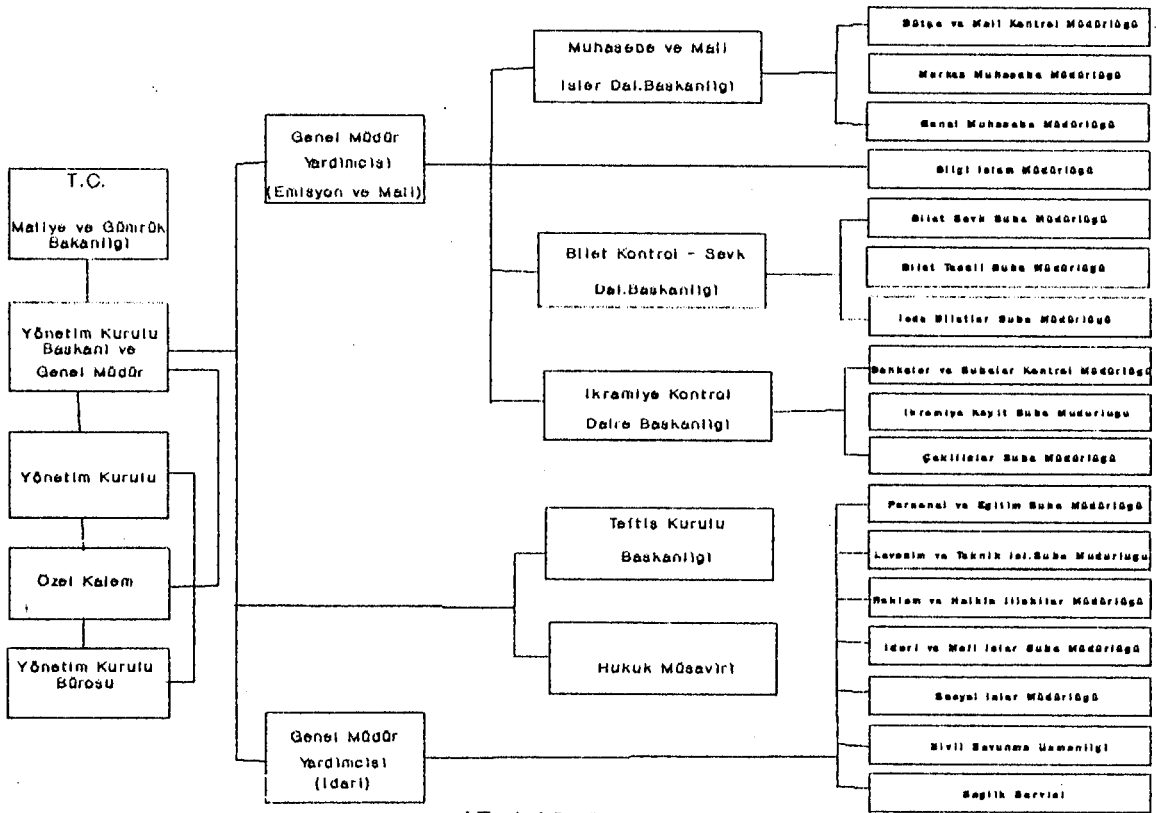
Yönetim kurulunun görevlerinden biri idarenin yıllık muhasebe kayıtlarını ve idari, teknik, personel, alım-satım ve ihale yönetmeliklerini incelemek; gerektiğinde değişiklik yapmaktır. Idareye bağlı oyunların planlarını yaparak, çekilişleri tertiplemek, ilan etmek ve bu oyunların denetimlerini yapmaktır. Yurtdışı çekilişleri için uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapılması hakkında karar meclisi yine yönetim kuruludur. Çekiliş organizasyonunun vakıf ve şirketler gibi başka kuruluşlar tarafından yapılması halinde bu kuruluşların katkı miktarını tespit eden ve üçüncü kişilerle olacak ihtilaflarını çözmek ve masraflarını belirlemek yetkisine sahip yönetim kurulu, hertürlü ortaklık, şube, ve büro açma yetkisini vermek ve gelir ile ilgili kararlar almakla da sorumludur. Parasal konularda da önemli yetkileri olan yönetim kurulu, idare personeline verilecek ikramiye hakkında karar almakta, bağışta bulunmakta ve bağış kabul etmekte ve bayilere verilecek komisyon miktarını belirlemektedir.⁴⁵

⁴⁵ R.G.,..., s.2..

b. Merkez Teşkilatı

Aşağıda piyango idaresinin organizasyon yapısı bir şema ile gösterildikten sonra bu yapıda yer alan organların görevleri hakkında bilgi verilecektir.

Türkiye'de Piyango İdaresinin İşleyiş Şeması



(Şekil 3)

Kaynak: Milli Piyango İdaresi 1988 yılı Çalışma Raporu, s:15.

Milli Piyango Idaresinin ana birimlerinin görevleri şunlardır:46

Genel Müdürün görevleri; idare hizmetlerini yönetim kurulu kararına, milli güvenlik politikasına, kalkınma planlarına ve yıllık programa göre yürütmek, diğer kuruluşlar ile işbirliği sağlamak ve üçüncü kişilere karşı idareyi temsil etmektir.

Genel Müdür Yardımcılarının görevleri; idare ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı birimlerin yönetim ve koordinasyonunda genel müdüre yardımcı olmaktır.

Muhasebe ve Mali İşler Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır; Kaynakların en etkin biçimde kullanılmasını sağlayacak bütçenin hazırlanıp uygulanmasını takip etmek. Her türlü tahsilat ve ödemeleri yapmak. Taşra teşkilatı ve yurtdışı hesap hareketlerini kontrol etmek ve kayıtlarını tutmak. Her türlü kanuni defter ve kayıtları düzenli olarak tertip etmek. Oyunların gider ve karlarını çıkartmak. Idarenin yıllık bütçe ve kar zarar cetvellerini düzenlemek.

İkramiye Kontrol ve Çekilişler Dairesi başkanlığı; idareye

46 R.G.,..., s.4-7.

ait oyunlarda kazananların belirlenmesi ve çekiliş sonuçlarının ilanı ve ödemelerin düzenli olarak yapılmasını sağlamak, bunların kayıtlarının ve muhasebe kayıtlarının yapılması, bayiliklere verilecek komisyonların tespitinden sorumludur.

Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri; idarenin plan ve programlara uygun çalıştığının incelemek, teftişi ve araştırmalarını yapmak, ve genel müdüre sunmaktır.

Hukuk Müşavirliği; idarenin üçüncü kişilerle olan ihtilaflarını çözmek ve idare ile ilgili çıkartılan kanun, tüzük ve yönetmelik taslaklarını inceleyip karar bildirdirmekle görevlidir.

Bunların dışında genel müdür yardımcılarında doğrudan bağlı alt birimlerden biri olan Bilgi İşlem Dairesi Müdürlüğü, idare ile ilgili işlemleri bilgisayarlara geçirmek, ana hizmetlerin tasarımlarını yapmak, verilerin girişi ve işlem sonuçlarının tutulması ile idarenin hesapları ile ilgili işlemlerini yürütmekten sorumludur. Bir diğeri, Personel ve Eğitim Dairesi Müdürlüğüdür. İnsan gücü planlaması ve personel politikası ile ilgili çalışmaları yapmak, personel atama ve özlük hakları ile ilgili her türlü tahakkuk işlerini düzenlemek, eğitim planlarını

hazırlamak, disiplin işlemlerini yürütmekle sorumludur. Bir üçüncüsü olan İdari İşler Dairesi Müdürlüğü, idare için gerekli araç, gereç, bina, arazi, sosyal tesis, ısıtma, bakım, onarım, haberleşme, reklam vs. hizmetleri ile idarenin bayiler ile olan işlem ve hizmetlerini yürütmek ve idarenin halkla ilişkiler ve basın ile olan ilişkileriyle ilgili planlarını hazırlamak ve yürütmekle görevlidir. Sivil Savunma Uzmanlığı ise özel kanunlarda gösterilen görevleri yerine getirir. Bu müdürlüklerin dışında Levazım ve Teknik İşler, Reklam ve Halkla İlişkiler ve Sosyal İşler müdürlükleri de genel müdür yardımcılarına bağlı olarak çalışır.

B. Türkiye'de Piyango Oyununun İşleyiş Sistemi

a. Biletler

Piyango idaresi yönetim kurulu tarafından hazırlanan piyango planlarında, çekiliş tarihi, kaç adet numara üzerinden bilet basılacağı ve bunun satış tutarı, biletlerin numara gruplarına göre, küpür ve serileri itibarıyla kaçar adet basılacağı, biletlerin küpürlere göre fiyatı ile bu fiyatlara göre küpürler itibarıyla hangi serilerden kaçar adet bilet basılacağı bunların adet ve fiyat olarak tutarı, dağıtılacak ikramiyelerin toplam tutarı ve hangi miktardaki ikramiyeden kaçar

hazırlamak, disiplin işlemlerini yürütmekle sorumludur. Bir üçüncüsü olan İdari İşler Dairesi Müdürlüğü, idare için gerekli araç, gereç, bina, arazi, sosyal tesis, ısıtma, bakım, onarım, haberleşme, reklam vs. hizmetleri ile idarenin bayiler ile olan işlem ve hizmetlerini yürütmek ve idarenin halkla ilişkiler ve basın ile olan ilişkileriyle ilgili planlarını hazırlamak ve yürütmekle görevlidir. Sivil Savunma Uzmanlığı ise özel kanunlarda gösterilen görevleri yerine getirir. Bu müdürlüklerin dışında Levazım ve Teknik İşler, Reklam ve Halkla İlişkiler ve Sosyal İşler müdürlükleri de genel müdür yardımcılarına bağlı olarak çalışır.

B. Türkiye'de Piyango Oyununun İşleyiş Sistemi

a. Biletler

Piyango idaresi yönetim kurulu tarafından hazırlanan piyango planlarında, çekiliş tarihi, kaç adet numara üzerinden bilet basılacağı ve bunun satış tutarı, biletlerin numara gruplarına göre, küpür ve serileri itibarıyla kaçar adet basılacağı, biletlerin küpürlere göre fiyatı ile bu fiyatlara göre küpürler itibarıyla hangi serilerden kaçar adet bilet basılacağı bunların adet ve fiyat olarak tutarı, dağıtılacak ikramiyelerin toplam tutarı ve hangi miktardaki ikramiyeden kaçar

Satılmayan biletleri ancak idareye ait satış merkezleri ve idarece belirlenmiş başbayiler iade edebilirler. Çekiliş saatinden önce telgraf, teleks ve telefaks ile bildirilen satılmayan biletlerin dört uç noktaları delinerek ilgili evrak ile birlikte mühürlü torbalarla idareye geri gönderilir. Çekiliş saatinden önce iptal işlemlerinin komisyon tarafından bitirilmesi şarttır. Satılmayan biletler bildirilmediği takdirde ve ikramiye isabet eden hallerde gerekli soruşturma idarece yapılır.

Idare ambarında kalan ve dağıtımı yapılmayan biletler çekiliş öncesi iptal edilerek gerekli evrak işlemleri tamamlanır. İade halindeki biletlerin kaybolması durumunda araştırma yapıp soruşturma başlatılır.

b. Çekilişler

Idarece oluşturulan çekiliş heyeti tarafından noter huzurunda yapılan çekilişlerde elektrikli döner küreler birer adet topun düşmesi ile ikramiye isabet edecek bilet numaraları belirlenir.⁴⁷

Çekiliş heyeti, İkramiye Kontrol ve Çekilişler Dairesi

47 Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Bilet Satış ve İkramiye Yönetmeliği (MPI Yönetmeliği), madde 16-21.

Başkanı, Muhasebe ve Mali İşler Müdürü, Piyango Dairesi Başkanı, Çekilişler Şubesi Müdürü, tasnifli ve sicilli listeleri düzenlemek üzere birer görevli, yardımcı görevliler, spiker ve çekilişi yapacak yardımcı görevlilerden oluşur.

Çekiliş heyetinin görevlerinin başında çekiliş makinası ve küreleri kontrol edip, kontrollü olarak sağlıklı bir çekilişin yapılmasını sağlamak gelir. Ayrıca çekiliş spikeri ve çekilişi yapacak görevlilerin zamanında yerlerinde olmalarını sağlamak ve ikramiye kazanan numaraların belirlenmesi ve kayıtlarının tutulması ve denetimlerinin yapılmasından sorumludur. Çekilişin yapıldığı yer, tarih, başlama ve bitiş saati, kazanan numaraların gerekli formlara noter huzurunda işlenmesinden sorumlu çekiliş heyeti, kazanan numaraları merkeze ve başbayilere ilan eder.

c. İkramiyeler

Başbayiler son üç rakkama isabet eden, merkez idare ise daha büyük ikramiyeleri ödeme yetkisine sahiptir. Bir yıl için de ibraz edilen biletlere ikramiyeleri ödenir, daha sonraki süreler için ödeme yapılmaz. Biletin ibrazı ödeme için şarttır. Numaralarda ve bilet üzerinde tahribat olması halinde ödeme yapılmaz. Bir bilete birden fazla ikramiye isabet etmesi halinde isabet eden en büyük miktar ödenir. Yıpranmış biletlerde parça

kopmamış olması halinde ve üzerinde tahribat yapılmamış olması halinde biletlere ödeme yapılabilir. Bu durumun Idare Merkezine çekiliştten önce bildirilmesi şarttır.⁴⁸

Son beş rakamına ve daha yukarı ikramiye isabet eden biletlerin ibrazı halinde talihlilerden nüfus cüzdanı ya da yerine geçebilecek bir kimlik istenir. İkramiyeler hiçbir vergi, resim ve harca tabi değildir. Talihlinin adı aksine bir talep olmadığı sürece açıklanabilir.⁴⁹

Bayiler tarafından ödenen ikramiyelerde bayilerce düzenlenen evrak ile birlikte numara, kúpür ve çekiliş tarihi zarar vermeyecek şekilde dört tarafı delinen biletler merkeze gönderilir.⁵⁰

d. Bayilikler

Genel müdürlükler tarafından sözleşme ile toptan bilet satışları başbayilere verilir. Bunlar tüzel ve gerçek kişiliğe sahip ticaret odası ve kanunla kurulmuş meslek kuruluşlarına kayıtlı olan kuruluşlar olup, haklarında soruşturma da yapılır.

48 MPI Yönetmeliği, madde 22-31.

49 MPI Yönetmeliği, madde 32.

50 MPI Yönetmeliği, madde 34.

Başbayiler biletleri peşin olarak idareden alır ve yönetim kurulu tarafından belirlenen başbayilik komisyonu, perakende bilet satış komisyonu ve ikramiye ödeme primi alırlar. Biletleri bayilere ve perakende olarak halka satarlar.⁵¹

Piyango İdaresi tarafından alınan ruhsat ile seyyar veya sabit olarak bilet satacak olan bayilerin kişi ve kuruluşlarının ilgili meslek kuruluşlarına kayıtlı olması gerekir.⁵²

Bayi olabilmek için;

- i. Türk vatandaşı olmak
- ii. En az ilk okul mezunu olmak
- iii. Rüştünü ispat etmiş ve 18 yaşını doldurmuş olmak
- iv. Akıl hastalığı nedeni ile özürülü olmamak
- v. Dolandırıcılık, hırsızlık, zimmet, rüşvet, ihlas, irtikap, kaçakçılık ve sahtekarlık suçlarından birisi ile hüküm giymemiş olmak.

Bayilik ruhsatı verilmeden önce idarece belirlenen miktardaki teminat idare taşra birimlerine veya belirlenen

⁵¹ MPI Yönetmeliği, madde 35-40.

⁵² MPI Yönetmeliği, madde 42.

yerlere nakden yatırılmalıdır ve sözleşme iptal edildikten sonra bu teminat bir yıl sonra iade edilir.

Bayiler biletleri merkezlerinden ve başbayilerden satış bordrosu karşılığı peşin alırlar. Bayiye satılan bilet tutarından idare komisyonu peşin alır. Bayi komisyonunu, bilet satış fiyatından katma değer vergisi düşüldükten sonra kalan kısım üzerinden alır.

Satılan biletlerin arka yüzüne satış damgası, ikramiye ödenmesi durumunda da ön yüzüne ödeme damgası vurulması şarttır. Seyyar bayiler yurdun her yerinde, sabit bayiler ise ancak kendilerine izin verilen yerlerde satış yapabilirler. Bayilik ruhsatı seyyar bayinin göğsüne, sabit bayinin ise görülebilecek bir yere asması zorunludur. Ruhsat bayinin ölümü, bayinin ruhsatını iptal etmesi ile, herhangi bir mazereti olmaksızın bilet alımını durdurması ile, idareye fiili ve sözlü saldırıda bulunması ile, bilet değerinden fazla bir değerle satması ile, bayi olabilme şartlarını kaybetmesi ile, güveni sarsıcı hareketlerde bulunması ile, idare mal ve biletleri aleyhine suç işlemesi ile, idare dışı piyango oyunları düzenleyip bunların reklamını yapması ile, bayilik ruhsatı üzerinde sahtekarlık yapması ile, idareye ait olmayan piyango bileti satması ile

bayilik ruhsatı iptal edilir. Ruhsatın yeniden verilmesi genel müdür ve satış merkezi yöneticileri tarafından verilen cezanın bitimi ile olabilir.

e. Piyango Gelirleri

Piyango gelirlerinin dönem gelirlerinden dönem giderleri ve yatırımlar düşüldükten sonra kalan safi hasılatının tamamı Savunma Sanayii Destekleme Fonuna gider. Ayrıca G.S.M.H'nin %10'u Tanıtma Fonuna aktarılır. Geriye kalan gelirlerin dağılımı ise aşağıdaki gibidir:⁵³

- i. Aylık hasılatın %1'i Çocuk Esirgeme Kurumuna
- ii. Bir önceki yılın karının %01'i Milli Prodüktivite Merkezine
- iii. Safi hasılatın %5'i Olimpiyat Oyunları Düzenleme Komisyonuna aktarılır.

⁵³ T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Milli Piyango İdaresi
1984-1987 Yılları Faaliyet Raporları.

III. PIYANGONUN SOSYAL VE EKONOMİK ETKİLERİ

1. PIYANGONUN SOSYAL ETKİLERİNİN ANALİZİ

Pekçok ülkede piyangolar gelir sağlama özellikleri yanında kumar türü oyunların yayılmasını önlemek, halkı dolandırıcılıktan korumak ve bir monopol yaratmak suretiyle düzenleyici kontroller sağlamak amacıyla devlet elinde tutulmaktadır. Özel şirketler tarafından yürütüldüğü ülkelerde dahi piyangoların vergiler, sınırlandırılmış izinler veya çeşitli kontrol araçları ile tam bir serbestisi yoktur. Hernekadar piyango oyunları diğer kumar oyunlarından farklı olarak daha az sosyal etkiye sahipse de bir fiyat dağıtımı, şansa bağlı olması ve herkese katılabilme olanağı tanınması yönleriyle zararsız bir tür oyun olduğu söylenebilir. Katılımcının yatırdığı paranın kazanacağından az olmasını umut etmesinin iki motivasyonu vardır: 54

i. İhtiyaçların karşılanması; Bilet çekilişlerinin beklenmesi ve heyecan yaratılması yoluyla ihtiyaçların tatmin edilmesi. Biletin elde edilişi ile çekilişin yapıldığı zaman arasındaki süre ne kadar fazla ise piyangonun etkisi okadar azdır. Yani katılımcılar daha uzun aralıklarla katılacak ve

54 Encyclopaedia of the Social Sciences, s:615.

bekleme süresi ne kadar fazla ise okadar az bir heyecan yaşayacaklardır.

ii. Kazanma umudu; Olasılık katsayısı ile oransal olarak azalmayan fakat katsayı ve ödülün, ürünün değerinden daha büyük kalma eğiliminde olan bir potansiyel söz konusudur. Kazanma olasılığı ne kadar küçük olursa olsun ödülün büyüklüğü ile orantılı bir potansiyel vardır.

Sayın Gitmez makalesinde şans oyunlarını, kumar ve piyangoları, bir yaşanan sosyo-ekonomik sistemle bağlantısı, bir de bireysel gereksinmelere yanıt vermesi yönleri ile incelemiştir. 55 Sistem düzeyinde piyangolar sistemin tekdüze, sıkıcı yaşam biçimine bir değişiklik katma özelliği gösterir. Yani sistemin sürdürülmesi için günlük yaşamın dışına çıkan sıradışı etkinlikler sistemin güvencesidir. Bireysel düzeyde ele alındığında piyangolar sistem içinde doyuma ulaşmayan ihtiyaçların bir tür tatmin edici yönünü yaratır. Ayrıca bu oyun türü bir tür toplum baskısından kurallardan ve belkide psikolojik yalnızlıktan bir kaçış yolu olarak kullanılabilir.

55 Gitmez, Ali S., "Yabancılardan İnsan, Piyango ve Devlet", Bilim ve Sanat, (62), Subat 1986, s:48.

Cook ve Clotfelter, piyangolar geliri düşük olanlarda daha fazla yük yaratan verimsiz bir gelir yükseltme aracıdır, usulleri pekçok kişinin tahmin ettiğinden daha az önemlidir ve gerçekte umulan tahsilat kadar getirisi yoktur, derler. 56 Piyangolar daha önce hiç bahis tutuşmamış milyonlarca insanı oyuna katar ve bunlardan pekçoğunun alışkanlık düzeyinde oyuna katılmasına sebep olurlar. Hepsinden kötüsü piyangolar gazino ve kalpazanlardan daha kötü bir dolandırıcıdırlar. Yanlış reklam kampanyaları ile adaletsiz bir şekilde katılımcılardan para çekerler. Bundan dolayı eleştirmeler piyangoların satışı için reklamlar yolu ile zor kullanılmasına karşıdır.

Sigara ya da alkolün reklamının yapılması yasak olduğuna göre piyanonun da yasak olması gerekir. Kişileri oyuna iten bu motivasyon aracı devlet tarafından halk üzerindeki zararı azaltmak amacıyla ele alındığında neden reklamlarla zarara itildiği şüpheli bir yandır. Normalde kumar alışkanlığı olmayan kişiler dahi piyango serbestisi ile oyuna katılır. Dan Cordtz makalesinde yaptığı araştırma sonuçlarına göre ABD'de piyango oynatılan eyaletlerde normalde kumara eğilimi olmayan

56 Cook & Clotfelter, Implicit Taxation in Lottery Finance, s:534.

kişilerin dörtte birinin piyangoya katıldığını söyler. 57

Stocker makalesinde iki ayrı bakış açısından piyango oyunlarının sosyolojik yönüne değinmiştir. İlk bakış açısına göre ne olursa olsun piyango da bir çeşit kumardır ve ahlaki yönden kötü duyguları uyandırıcı özellik taşır. Bu yönüyle bu oyun türünün yasaklanması gerekir ve devletin de bu oyunu kendi emelleri için oynatması doğru değildir. İkinci bakış açısı ise yine piyango ile kötü duyguların uyanacağını kabul eder fakat daha liberal bir bakış açısı ile kişilerin en büyük sınırlayıcısı yine kendileridir diyerek kişilerin kendi refahları doğrultusunda oyuna katılma ya da katılmama kararında serbest olduğunu söyler. Ayrıca katılma kararı halinde sınırın belirlenmesinde de serbestçe karar alabilmeleri gerektiğini vurgular. Bu katılım sırasında hiçkimseye zarar getirmemeleri şartını gözönünde tutmaları gerektiği üzerinde ise ayrıca durulmaktadır. 52

Her ne kadar piyango gerçek bir tüketim malı özelliği taşımiyorsa da bir çeşit tüketim malıdır ve devlet ister olsun

57 Cordtz, Dan, "Betting the Country", Financial World, Vol. 159, No.4, Feb. 20, 1990, s:26.

59 Stocker, Frederick D., "State Sponsored Gambling as a Source of Public Revenue", National Tax Journal, March 1972, Vol. XXV, s:439-440.

isterse olmasın bu oyun piyasada olacaktır. O halde devlet te bunun bir parçasından yararlanmalıdır. Gerçek bir kumar oyuncusu bir yolunu bulup onu gerçekleştirir, ancak bunun devlet eli ile yapılması olaya daha masum bir ifade verdiği gibi yarattığı zarar da (bu suç oranı ile ilgili olabilir) çok etkili olmayabilir. Yasallaştırılmamış hallerde kumar türü oyunlardan dolayı suç oranına ve uyuşturucu ve alkol alışkanlıklarına daha fazla rastlanması bunların hiçbir kontrole tabi olmamalarından kaynaklanır. Bir diğer etki, yasallaştırılmamış hallerde bu tür olaylardan gerektiğinden fazla para alınması ve kar maksimasyonu en yüksek düzeye çıkartılmasıdır. Bununla beraber piyangoğunun yasal hale getirilip devlet eline verilmesi bu oyundan doğan suç oranını tamamen ortadan kaldırır diye kesin bir sonuç çıkartılamaz. Piyangoğunun bir kumar şekli olarak suç oranı ile ilişkisini Kinsey şu iki şekilde yapmıştır: 59

- i. Oyuncuların aşırı harcamaları oyuncuları suça teşvik eder
- ii. Yaşam biçimi olarak daha önce herhangi bir suç işlemiş kişiler bu yola daha çok yönelirler.

Piyango üzerindeki suç faktörlerine bakabilmek için katılımcılara iki ayrı yönde etkisini incelemekte fayda vardır.

59 Kinsey, s:90.

Hertürlü tüketim malı harcamaları gibi piyango harcamaları da diğer mallara olan isteklerin tatminini azaltıcı yönde kişilerin gelirlerini azaltıcı etki yapar. Belli bir dönemde oyuncu eğer risklerini karşılayamazsa suça teşvik edilir. Fakat bu harcamalardan doğan tatmin edilmeyen ihtiyaç etkisi bir başka etki yani yerine geçme etkisi yaratır. Alkollü içeceklere, uyuşturucuya bağımlılık hep bir durumdan kaçışın ve bir tür ihtiyaç tatmininin bu yolla giderilmesi olarak belirir. Piyango ile bu ihtiyaçlara daha az gerek duyulacağını savunan yazarlar da vardır. Piyango ayrıca kumar dışı eğlence oyunlarına karşı bir yerine geçici özellik te gösterir. Örneğin, ABD'de yapılan bir araştırmaya göre ev kadınları hayırseverlik ve yardımlar gibi bahanelerle piyango oyunlarını sinema, tiyatro vb. faaliyetlere tercih ederler.⁶⁰ Her ne kadar piyango oyunundan dolayı çok fazla suç dosyasına rastlanmıyorsa da diğer kumar oyunlarına bir geçiş olarak düşünüldüğünde diğer oyunların suç dosyalarının kabarmasına sebep olabilir.⁶¹

Bu tür oyunlardan elde edilen oynatıcı kazancı ya da kari

⁶⁰ Reader: Chicago's Free Weekly, May 11, 1990, Volume 19, No. 32, s:16.

⁶¹ Detroit Free Press, June 21, 1992, s:5F.

tam olarak bilinmediği için oyuncu her istenilen fiyata ve ikramiyeye razı olmak zorundadır. Ayrıca oyun sırasında yapılan hilelerde fiyat içinde olup kazanma olasılığını çok düşürdüğü gibi oyunun parasal yükünü oyuncu üzerine daha fazla yükler.

Bu tür oyunların yaşam biçimi olarak belirlendiği ve çalışma yaşantısına etkileri az bilinen bir yanıdır. ABD'de yapılan bir araştırmaya göre pekçok çalışan iş yerinden borç alarak ya da çalarak bu tür oyunlara katılmaktadır. Zarar etmeleri durumunda ise zor duruma düşüp daha çok çalma ya da borç yolu ile bir çıkmaza girmektedir. 62 Ülkemizde ise henüz bu konu ile ilgili açık verilere rastlanmamaktadır. Süphesiz alışkanlık halindeki oyuncuların, alkolikler gibi, işlerini uzun süre elde tutmalarının zor olduğu bilinen bir gerçektir. Fakat az da olsa bu oyuncuların küçük bir oranının işlerine devam edebildiği göz ardı edilmemelidir.

Son yıllarda milyarlarca liralık bir endüstri haline gelen devlet piyangolarına, kişiler yönünden bakıldığında güvenli bir talep olduğu gözlenmektedir. Smith, makalesinde şansa bağlı olarak kişilerin fazla olmayan riske ve paralarının geri döneceği saplantısına göre piyangoların iyi bir talep yaratıcı mal

62 Detroit Free Press, s: 5F.

olduğunu söyler.⁶³ Kumar türü oyunların ayrıca endüstriyel verimliliğe katkıda bulunduğu görüşünü savunanlar da vardır. Yani bu yolla alkol vb. den farklı olarak daha az sosyal etki yaratacak endüstriyel ahlak'ta bir yükselme yaratabilir. Özet olarak piyangoların ekonomik ve sosyal etkileri, alışkanlık halinde oyuna katılanların üzerinde olduğu ve bu katılımcılar oyuna katılan toplamın bir fonksiyonu olduğu şeklinde belirlenir. Ayrıca büyük bir ihtimalle, alışkanlık halinde oyuna katılanların kendileri ve toplum için yaratacakları tehlike piyango oynatımının devlet eli ile oynatımı durumunda azaltılmış olur. Her ne kadar piyango diğer kumar oyunları gibi çok fazla harcama gerektirmiyor ve çalışma saatlerini etkilemiyor ise de şansa dayanması ve diğer kumar oyunlarına bir basamak teşkil etmesi yönleri ile topluma olumsuz etki yapan bir eğlencedir. Böyle olmasına rağmen neden devletin piyango oynattığı tartışması ise aşağıda verilmiştir.

Devlet tarafından piyangoya başvurulmasının belli başlı nedenleri vardır, bunlar aşağıda üç kısımda incelenmiştir.

i. İlk ve en belirgin neden devlet hazinesine para

⁶³ Smith, Donald J., "Risk-efficient Lottery Bets?!", The Journal of the Portfolio Management, Vol.14, fall 1987, s:27.

toplayabilmektir. Toplanması güç ve yıpratıcı olan vergiye karşılık, kişilerin isteklerine bağlı, yükümlülük getirmeyen, kişilerin kolaylıkla ödedikleri piyangoya pekçok devlet başvurmuştur. Propaganda ve reklam araçları ile de kolayca satışı sağlanan bu gönüllü vergi devletlerin hazineye para sağladıkları bir yoldur.

ii. Piyangolar yolu ile devlet kişileri kontrol eder ve sistem dengesini kurmak ve sürdürmek için kullanır. Bu yolla kişileri toplumsal sorunlarından uzaklaştırıp siyasal sorunlarına sahip çıkmamaları bir yönde sağlanmış olur.⁶⁴ Bu yolla devlet kadere razı olacak uyumlu bir kitle yaratma yoluna gider.

iii. Bir diğer neden olarak kişilerin yaşama canlılık katacak risk çekme, değişiklik, serüven ihtiyaçlarının tatminidir. Hükümetler kanuni olmayan durumlarda da kumar türü oyunların piyasada var olacağını ve daha da çok toplumsal zarar yaratacağını düşünerek piyango oyununa girerler. Bir bakıma hükümetlerin görevi olan insan ihtiyaçlarının tatmini de yerine getirilmiş olur.

⁶⁴ Suits, Daniel B., "Gambling Taxes: Regressivity and Revenue Potential," National Tax Journal, March 1977, vol. XXX, s:21.

Kaplan, Roy H., "The social and Economic Impact of State Lotteries", ANNALS SCAPES, July 1984, s:104.

Oyleyse kısaca hükümetlerin halkın genel refahını sağlamak ve patolojik olabilecek bir takım ihtiyaçlarının devlet eli ile kontrol altında tutarken aynı zamanda da tatminini gerçekleştirmek için piyango oynattıkları söylenebilir. Bununla beraber, reklamlar ve her yerde rahatça bulunabilmeleri pek çok kişinin aşırı düzeyde oynamasının kişisel refahlarını ters yönde etkilediği gerçeği gözardı edilmemelidir. Piyangolar halkın derhal zengin olacağını söyleyerek boşa ümit verir ve çeşitli reklam kampanyaları ile ömür boyu güvenli ve zengin bir hayat elde edeceklerini savunurlar. ABD'de yapılan araştırmalara göre piyango kazananlar ilk iki yıl içinde işlerini terk edip, çalışmamayı tercih etmektedirler.⁶⁵ Böylece hükümetler kazananlar yönünden çalışmayı engelleyen bir kültür yaratırken, geleceği bile belli olmayan piyango oyuncularını da çalışmamaya teşvik eder. Piyangoların gün geçtikçe yayılması ile oyuna katılım artmakta ve daha kazanılıp kazanılmayacağı belli olmadığı halde kişiler üzerinde daha rahat ve çalışmamaya dönük bir etki yaratmaktadır.

Bu hayal kişilerin gelecek kaygılarını ve anlamsız geleceklerinin sosyal kontrolü olarak kullanılabilir. İkramiye kazanan, ekonomik ve sosyal yönden ilerleyen kişiler de,

⁶⁵ Kaplan, s:105.

kazanamayıp büyük kayıplara uğrayan kişiler de bilet alımına büyük bir umutla devam etmektedir. Elbette piyango idarelerinin barınmaları suçlanamaz, çünkü onlar görevlerini yapmaktadırlar. Ancak görevlerinin sosyal düzenin negatif yönünde kurulu olduğu gerçeği unutulmamalıdır. Bu yüzden eğer bu etkinlik sadece acısız vergi almak veya gelir elde etmek amacı ile yapılmakta ise bunun sosyal hayat üzerinde olumsuz bir etki yaptığı açıktır. Ayrıca halkın dikkatini problemlerinden uzaklaştırmak amaçlı hükümet politikası olarak piyangoları kullanmak iyi bir yönetim politikası değildir. Kaplan makalesinde, eğer piyangoğunun, günümüzde olduğu gibi, boyutları daha da büyütülürse olumlu olacak ekonomik ve sosyal etkileri yerine daha da olumsuz etkiler yaratacağını savunur. 66 Piyangolar gerçekte tam bir sosyal düzen sağlayıcı ya da gelir getirici bir etkinlik değildir. Sadece ihtiyaç duyulduğunda ortaya çıkartılabilecek ve bu ihtiyacı karşılamak için kullanılacak bir faaliyettir.

66 Kaplan, s:91-106.

2. KAMU GELİRİ OLARAK PIYANGO GELİRLERİ

A. Kamu Geliri Tanımı İçerisinde Piyangonun Yeri

Çalışmamızın bu bölümünde piyango gelirlerinin kamu geliri olup olmadığı tartışılacaktır. Bu tartışmaya girmeden önce kamu gelirlerinin ne olduğunun açıklanması ve daha sonra piyangonun bu gelirler içerisinde yer alıp alamayacağı belirlenmesi uygun olacaktır.

Günümüzde hem kamu hizmetleri ve buna paralel olarak kamu giderleri gittikçe artmaktadır. Bu gelişen şartlara bağlı olarak kamu gelirleri tanımı da gelişmiştir. İlk önceleri sadece devletin merkez teşkilatı tarafından ve zorla alınan gelirler kamu geliri ya da eski deyimle devlet geliri olarak tanımlanırken, şimdi bu tanım çok daha gelişmiştir. Devletin, yüklediği hizmetleri gerçekleştirmek amacıyla, anayasal sınırlar içerisinde başvurduğu ve değerlendirdiği çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirlerin tümüne, kamu geliri denilmektedir.⁶⁷ Kamu harcamalarında ortaya çıkan gelişmelere bağlı olarak kamu gelirlerinin biri dar diğeri geniş olmak üzere iki tanımı

⁶⁷ Akdoğan, Prof. Dr. Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Üçüncü baskı, Gazi Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi Matbaası, Ankara, 1987, s:81.

yapılmaktadır. Dar anlamda kamu gelirleri, devletin cebri unsuru altında elde ettiği olağan gelir kaynaklarını kapsamaktadır. Ancak günümüzde devletin dışında yerel yönetim kuruluşlarının, kamu kurumlarının ve kamu iktisadi teşebbüslerinin de elde ettiği gelirler de kamu geliri niteliğindedir. Bu yönüyle geniş anlamli kamu gelirleri bütün bu birimlerin, cebri nitelikte olsun veya olmasın tüm gelir kaynaklarını (mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanmalar dahil) da kapsamaktadır.

Bu şekilde genel olarak kamu gelirlerini tanımladıktan sonra piyangoğunun bu tanım içersine girip girmediğini tartışalım. Bunun içinde kamu gelirlerinin tanımında yer alan ögeden hareket edelim.

Bu ögeler:

- cebrilik
- sağlandıkları kaynağın niteliği
- gelirin sürekliliği

olmak üzere üç türde toplanmaktadır.

Kamu gelirleri, cebrilik kriterine, göre cebri olan ve olmayan kamu gelirleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Cebrilik ödeme konusunda davranış serbestisine sahip bulunulması

ve ödemeyi gerektiren işlemlerin varlığı halinde, ödeme yükümlülüğünün doğmasını ifade eder. Cebri olan kamu gelirlerini vergi, resim, harç, ceza tazminatları vs. olarak sıralarken cebri olmayanlar için mülk ve teşebbüs gelirleri, zorunlu olmayan borçlar, piyango gelirleri vb. olarak sıralayabiliriz. Sadece cebrilik kriterine göre kamu gelirlerinin ayrılması bazı sorunlar ortaya çıkarabilir. Ortak nitelikteki kamu gelirleri arasında da cebrilik kriteri olarak farklılıklar vardır. Örneğin, vergilerde söz konusu olan cebrilik ile harçlar ve resimlerdeki cebrilik arasında az da olsa farklılık, şarta bağlılık vardır. Aynı şekilde cebri olmayan kamu gelirleri arasında da farklılıklar gözlenebilir. Örneğin, piyango gelirleri her ne kadar cebri değildir deniyorsa da reklamlar ve kampanyalar ile kişiler üzerinde psikolojik bir cebrilik yarattığı söylenebilir.

Sağlandıkları kaynağın niteliğine göre kamu gelirleri, özel ekonomi gelirleri ve kamu ekonomisi gelirleri olarak iki kısma ayrılır. Kamu ekonomisi gelirleri devletin kamu hukuku tüzel kişisi olarak, egemenlik gücüne dayanarak sağladığı gelirleridir. Bunlar vergi, resim, harç, para ve vergi cezaları olarak sayılabilir. Bunun dışında özel ekonomi gelirleri, devletin fertler gibi piyasa kurallarına uyarak elde ettiği gelirleridir. Başka bir deyişle, devletin piyasa ekonomisi kuralları içinde ve

Özel hukuk kurallarına uygun olarak gerçekleştirdiği gelirleridir. Bu yönüyle devletin bu özel ekonomi gelirleri içine mülk ve teebbüs gelirleri yanında piyango gelirleri de, piyango idarelerinin özel hukuk kurallarına göre yönetilmesi niteliği ile bu grup içine, sokulabilir.

Süreklilik ögesi açısından kamu gelirlerini olağan ve olağanüstü gelirler olarak iki kısma ayırabiliriz. Normal alışıla gelmiş kamu hizmetlerinin karşılanması amacıyla her yıl tekrarlanan nitelikteki ve sürekli gelir yaratır kaynaklardan elde edilen gelirlere olağan gelirler denip bunlar vergi, resim, harç vb. olarak sıralanabilir. Olağanüstü gelirler ise genellikle ani şekilde ortaya çıkıp önceden öngörülmesi olanığı bulunmayan kamu giderlerini karşılamaya yöneliktir. Gider kaynaklarının ve devlet yapılarının değişimine bağlı olarak olağan olmayan gelir kaynakları olağan gelir kaynakları haline gelmiş olduğu gibi bunun tam tersinin olduğu da gözlenmiştir. Önceleri savaşları desteklemek amacı ile vergiler alınıyorken günümüzde vergiler olağan gelir kaynaklarının en tipik örneği haline gelmiştir. Aynı şekilde önceleri genellikle savaşları desteklemek ve devlete ek gelir sağlamak amacı ile olağanüstü gelir niteliği taşıyan piyango gelirleri günümüzde pek çok ülkede sürekli hale gelmiş olup olağan gelir kaynakları içine girebilme

özellikleri gösterir hale gelmiştir.

B. Piyango Gelirlerinin Diğer Kamu Gelirleri ile Karşılaştırılması

Burada piyango gelirlerini diğer belli başlı kamu gelirleri ile karşılaştırılmak suretiyle bunlar içerisindeki yerini belirlemeye çalışalım.

Vergiler

Kamu yönetimlerinde kamu gereksinmelerini karşılamak amacıyla, belirli bir hizmet karşılığı olmaksızın yasaya dayanarak kişi ve kurumlardan zorunlu olarak tahsil edilen paralardır.⁶⁸ Bu tanıma göre verginin öğelerini;

- i. kamu gereksinmelerini karşılamak amacıyla kaşılıksız olarak tahsil edilmesi
- ii. devletin egemenlik hakkına dayalı olarak zorla tahsil edilmesi
- iii. vergi yasalarında vergi ödemekle yükümlü kişi veya kurumların vergi borçlusu olması
- iv. asıl vergilendirme öznesinin devlet olması

⁶⁸ Hekman, Prof. Dr. Aykut, Kamu Maliyesi, Devlet Faaliyetleri ve Finansman Teknikleri Cilt I, Sevinç matbaası, Ankara, 1988, s:177-183.

v. para olarak tahsil edilmesi sayılabilir.

Görüldüğü gibi piyango gelirleri ve vergi gelirleri arasında büyük farklılık vardır. Öncelikle piyango gelirleri vergi gelirleri gibi devletin egemenlik hakkına dayalı olarak zorla tahsil edilmez. Ayrıca piyango gelirleri bir kamu gereksinmesi karşılığı tahsil edilir. Öyleyse piyango gelirleri bu yönleri ile bir vergi değildir. Ancak ileride görüleceği gibi vergiye çok yakın bir gelir türü olduğu açıktır.

Harçlar

Kamu yönetimlerinde belirli kamu hizmetlerini karşılamak amacı ile, bu hizmetten yararlananlardan yasaya dayalı olarak zorla tahsil edilen paralardır. Harcın ögelerini;

i. kamu yönetimlerinde belirli kamu hizmetlerini karşılamak amaçlı olması

ii. hizmetten yararlananlardan yasaya dayalı olarak zorla tahsil edilmesi olarak sıralayabiliriz.

Harç gelirlerinin ilk ögesi her ne kadar piyango gelirleri ile aynı ise de, harcın zorla tahsil edilmesine karşılık piyango gelirlerinin zora dayanmaması ayrıldıkları noktadır. Böylece piyango gelirleri bir harç değildir.

Resimler

Belirli bir hizmetin veya işin görülmesi için yetkili makamlardan alınan izin karşılığı ödenen paralardır. Bu tanıma göre resimlerin ögelerini;

i. belirli bir işin veya hizmetin görülmesi için

ii. izin alınması karşılığı olmak üzere ikiye ayırabiliriz.

Resim'in tanımından anlaşıldığı gibi resim bir izin karşılığı alınır, oysa piyangoda bu söz konusu değildir ve tamamiyle bir satışa bağlıdır.

Zorlayışlı Borçlar

Vergi kaynaklarının tamamının kullanıldığı ve isteğe bağlı borçlanma şansının yitirildiği olağanüstü durumlarda başvuru, devletin kişi ve kurumlardan egemenlik hakkına dayalı olarak yasal zor altında almış olduğu borçlardır. Zorlayışlı borçların ögeleri;

i. vergi kaynaklarının tamamen kullanılmış olması

ii. isteğe bağlı borçlanmanın olmadığı haller

iii. devletin egemenlik hakkına dayalı olarak alınması

iv. bir borç olup geri ödeniyor olmasıdır.

Bu ögelerden anlaşıldığı gibi zorlayışlı borçların bir zora dayanıyor olması dışında piyango gelirlerinden ayrıldığı bir başka önemli nokta da geri ödeniyor olmasıdır.

Para Cezaları

Türlü suçların karşılığında alınıp hazineye gelir kaydedilir. Bir suç karşılığı alınması özelliği ile piyango gelirleri ile bir benzerliğinin olmadığı açıktır.

Serefiyeler

Kamu tüzel kişileri tarafından yapılan bayındırlık işleri dolayısı ile değerleri artan mülklerin sahiplerinden yapılan bu bayındırlık işlerinin maliyetinin bir kısmına veya tamamına katılmaları için alınan zorunlu kamu gelir türüdür. Bu tanıma göre şerefiyelerin ügeleri şunlardır;

- i. bayındırlık işleri karşılığı alınması
- ii. değeri artan mülk sahiplerinden temin edilmesi
- iii. maliyetlerin ya bir kısmı veya tamamını karşılamak amacı ile toplanması
- iv. zorunlu olarak elde edilmesi.

Görüldüğü gibi direkt olarak bayındırlık işi karşılığı ve mülk sahiplerinden zorunlu olarak toplanması yönleri ile piyango geliri ile bir bağlantısı yoktur.

Vergi Benzeri Gelirler

Sosyo-ekonomik alanda devlet müdahalecilığının genişlemesi sonucu artan kamu harcamalarının bir kısmını karşılayarak belirli

amaçların gerçekleşmesi için kurulan kamu veya yarı kamu niteliğindeki ekonomik sosyal veya mesleki örgütlere, bu amaçlarının finansmanını tahsis edilmek ve bunların hizmetlerinden yararlananlardan zorunlu olarak tahsil edilmek üzere, kamu otoritelerince gelir toplama yetkisinin verilmesiyle ortaya çıkan bütçe dışı bir tür kamu geliridir. Böylece parafiskal gelirlerin ögeleri;

- i. özel ve belirli bir amaca ayrılmak üzere tahsil edilir olmaları,
- ii. ödemeyi yapanın bu ödeme karşılığında bir çıkar elde ediyor olması,
- iii. devlet bütçesi içerisinde görünmüyor olmaları,
- iv. zorunlu olarak tahsil ediliyor olmalarıdır.

Bu kamu geliri türü de bir zorunluluk içermektedir. Piyango gelirlerinde ödemeyi yapanın kesin bir çıkar elde etmediği, şansa bağlı olduğu bilinmektedir. Böylece piyango gelirlerinin bir parafiskal gelir olmadığı rahatça söylenebilir.

Mali Tekeller

Devletin bazı piyasa mal ve hizmetlerinin satış veya üretimini kendi eline alması veya bu yetkiyi kanunla bir şirkete devretmesi ile oluşur. Devletin mali tekel kurmasının iki amacı vardır:

i. Devletin talep elastikiyeti sert (bire yakın) olan zorunlu tüketim mallarını veya halk sağlığına zararlı malları özel kişilerin tek eline geçirip halkı sömürmesine engel olması.

ii. Devletin tamamen bir başka gelir elde etme yolu olması, artan kamu giderlerinin finansmanı için çeşitli mali kaynaklara duyulmakta olan ihtiyaçların karşılanması için değişik bir vergileme yöntemi olması.

Bu yönleri ile piyango'nun da bir kumar çeşidi olması ve halkın bu yolla sömürülmesi olanının ortadan kaldırılması ve tamamiyle bir gelir elde etme amacı ile kurulması yönünden mali tekel öğelerine uymakta ve bu nedenle piyango'nun bir tür mali tekel olduğu iddia edilebilir.

Piyango'nun mali tekel olup olmadığı tartışmasını daha iyi yapabilmek amacıyla mali tekelin kurulması için gerekli şartların piyango tarafından tamamlanıp tamamlanmadığına bakmakta fayda vardır. Bu şartlar sırasıyla: ⁶⁹

i. Tekel konusu olacak bir madde sürümü geniş bir mal

⁶⁹ Tekin, Dr. Fazıl, Mali Tekeller ve Türkiye'de Tütün Tekeli, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Basımevi, Eskişehir, 1974, s:39.

olmalıdır. Tüketimi sonsuz denecek kadar geniş şeker, tuz gibi zaruri içki, çay, kahve gibi keyif verici maddelerin tekel konusu yapılması daha elverişlidir. Piyango da sürümü geniş ve tüketimi sonsuz denecek nitelikte bir maldır. Bu yönüyle bir tekel konusu olmaktadır.

ii. Tekel konusu olacak bir mal ucuza sağlanmalı, bu şekilde alış ve satış fiyatları arasındaki farktan (üretici rantından) yararlanılmalıdır. ~~(Bir ülmenin malıyetli ve satış fiyatı tabii)~~

iii. Tekele tabi tutulacak malın üretimi ve ticareti bir merkeze toplanabilecek özellikte olması gerekir. Örneğin, bağcılık, peynircilik veya tarımsal ürünlere dayalı bazı ticaret kolları buna müsait değil iken piyango bir merkezden dağıtımı yapılabilecek özellikte bir maldır.

iv. Tekel konusu bir malın yüksek oranlı bir vergiye karşılık gelmesi gerekir. Böyle bir vergi alınsa bile tüketimi düşmeyen bir mal tekel konusu olabilir. Piyangonun son 15 yıllık net karına ve bilet satış fiyatlarına baktığımız zaman böyle bir mal olduğu söylenebilir. Ayrıca piyango umut dağıtımı ve bir çeşit keyif verici mal olması nedeniyle talep elastikiyeti zayıf olan bir maldır. Bu yönüyle tüketimi azalmaz.

v. Tekel konusu olacak malın geliri serbest piyasa şartlarında emniyetle tahsil edilemiyorsa tekelin kurulmasını gerektirir. Piyango gelirleri serbest piyasa şartlarında özel teşebbüs tarafından devlet için düşünülenden daha yüksek tutulabileceği için güvenli değildir.

Görüldüğü gibi beş maddeye ayrılan mali tekel kurulması şartları piyango için de geçerlidir, öyleyse piyanonun bir mali tekel olduğu söylenebilir. Aynı zamanda bu durumda piyanonun gelirlerinin bir mali tekel geliri olduğunu da söylemek yanlış olmaz. Piyanonun bu yönünü incelemek amacı ile mali tekelin fonksiyonlarına bakmakta fayda vardır.

Mali tekelin bir vergi tahsil metodu olması; Tekel konusu olan mal tüketici tarafından satın alındığında tüketim vergilerinde olduğu gibi bir vergi tahsil edilmiş olur. Tekel maddesi üzerine ayrıca istihlak ve ülkemizde olduğu gibi ek vergi konularak bu yolla iki vergi birden tahsil edilmiş olur. Devlet ayrıca herhangi bir mal üzerine mali tekel kurmakla vergi tahsilatında önemli bir avantaj sağlar. Öyleki, önceden tekele alınmayan bir malı üreten işletmeden dolaysız vergi tahsil edilmesi tahsilat işlemi sırasında bir sürenin geçmesini ve belirli bir prosedürün uygulanmasını gerektirir. Bu da belirli

kayıplara uğranması olanağı doğurur. Ancak tekel yolu ile devlet, bu riskleri ortadan kaldırmış ve vergi tahsilatında sür'at ve güven sağlamış olur. Piyango biletlerinin satılması ile birlikte de tüketiciden direkt olarak vergi alınmış olur ve fazla bir prosedür gerektirmez. Ayrıca bilet üzerinden aldığı katma değer vergisi de bir diğer geliri olup, bu yolla her iki verginin birlikte tahsili gerçekleşmiş olur.

Mali Tekelin bir vergileme methodu olması; İkinci ve en önemli fonksiyonu mali tekelin bir vergileme methodu olmasıdır. Tekale konu olan malların satış tutarından imal masrafları ve tekel idaresi giderleri çıkartıldıktan sonra kalan kısım "tekel safi hasılası" olarak devlet gelirlerine katılmaktadır. Devletin bir mal veya hizmeti tekeli altına almasındaki amaç tamamen mali olduğuna göre tekel safi hasılatıda bir vergidir. Piyango biletleri satışı hasılatından, bir mali tekel olan piyango idare genel giderleri, yatırım harcamaları ve karşılıklar ile dağıtılacak ikramiyeler düştükten sonra, kalan kısım hazineye gelir kaydedilir. Bu kaydedilen gelir bir vergi olarak kabul edilir, bu nedenle piyango bir vergileme methodu olmaktadır.

a. Bir Mali Tekel Olarak Piyango

Piyangolar bir gelir kaynağı olma dışında bir diğer etkiye daha sahiptir. Bu da yeni bir malın tüketime sunulmasıdır. Yani hükümetler piyango satışı ile piyasaya yeni bir mal sürmektedir. Bu yönüyle piyango'nun dört ögesi vardır: 70

i. Kanunileştirilmesi; Piyango oyunu kanunlaştırılmadan öncede piyasalarda mevcuttu ve bir çeşit kumar oyunu olarak oynatılmakta idi. Ülkemizde piyango oyunları 1939 yılında kanunlaştırılmış ve devlet eliyle oynatılmasına izin verilmiş oldu.

ii. Provizyon; Aşağı yukarı bütün ülkelerde piyango oyunları devlet elinde toplanmıştır. Piyango ürünlerinin elde edilmesinde ölçek ekonomileri çok önemli değilse, bu tebellüştürme hükümetin fiyatlama ilişkisi dışında gerekli normatif bir çıkarsamaya sahip olmayacaktır. Ölçek ekonomilerinin var olduğu durumlarda tekel potansiyel olarak daha düşük ortalama maliyet ve bunun sonucu olarak devlet veya tüketicilere daha fazla artık önerir.

70 Clotfelter & Cook, Implicit Taxation in Lottery Finance, s:534.

iii. Reklam; Hernekadar hükümet tarafından yapılan bir üretimin reklamlandırılması doğru değil ise de piyango'nun reklamı vardır.

iv. Vergileme; Piyango bilet satışlarından giderler ve ikramiyeler çıktıktan sonra kalan kısım piyango idaresinin dolayısı ile hükümetin bir geliri yani bir tür tüketim vergisidir.

Bu dört ögeyi kapsayan piyango'nun tüketim vergisi niteliğindeki gelirinin nic'iliğini incelemeden önce mali ve ekonomik olarak iki yönüne bakmakta fayda vardır.

Bunlardan ilki piyango'nun bir vergi mi yoksa gönüllü bir aktivite mi yoksa her ikisinin bir bileşimi mi olduğu incelemesi piyango'nun mali yönden incelemesidir. Piyango'nun gerçek bir gelir mi yoksa gönüllü bir ödeme aktivitesi mi olduğu yönünde kesin bir görüş birliği yoktur. 71 Piyango katılımı gönüllü olduğuna göre gelirinin zorunlu olarak arttırılması söz konusu olamaz. Ancak bilindiği gibi devlet piyangoyu tekel olarak ve tamamen gelir elde etmek için kurmaktadır. Eğer piyango sadece

71 Mikesell, John L. and C. Kurt Zorn, "State Lotteries for Public Revenues" Public Budgeting & Finance, Vol. 8, Number 1, Spring 1968, s:42-44.

bir kar sağlama işletmesi ise biraz tartışmalıdır. Ancak hükümetin bu işi yürütmesi, özel işletmeler tarafından yürütülmesinden daha uygun olacaktır, çünkü bu oyunların topluma olumsuz etkileri vardır. Bu konudaki ikinci nokta piyangoaların güvenilir bir pazarlama ve reklam kampanyası olup olmadığıdır. Piyangonun yapısı gereği ikramiye dağıtımı, gelirleri, kazananların afişe edilmesi vb. konularda gerçek verilerin kullanılıp kullanılmadığının anlaşılması zordur. Bu konudaki yanlış verilerin aktarımı hükümet tarafından yürütülmesi ile daha güvenilir bir boyut alır. Daha ileri bir tartışma ise piyangoaların bir vergi yapısı özelliği taşımasıdır. Piyango operasyonundan elde edilen gelir ile tüketim vergisinden elde edilen gelir arasında bir fark yoktur. Her ikisi de gönüllü ödeme olup, gelirleri hazineye aktarılır. Ayrıca her ikisi de kamu programlarının yeniden dağıtım çabalarına katkıda bulunurlar.

İkincisi ise piyangoaların ekonomik yönden iki birbirine bağlı özelliği vardır. ilki, piyango oynatımının yasak ve devlet tarafından oynatılmadığı hallerde ya kanunsuz oyunlara talep olacak ya da oynatımı kanuni olan komşu bölgelere geçiş olacaktır. Bu durum ABD'de oynatımına izin verilen eyaletlere, bizde de komşu ülkelere örneğin Kıbrıs'a geçiş şeklinde

olacaktır. Ayrıca komşu bölgelere geçemeyenler tarafında da kanunsuz oyunlara yönelmeler olacak ve bu da belli bir para akımının başka yönlere aktarılması sorunu doğuracaktır. Bir diğeri ise, hükümet piyangolarının iş faaliyetlerine ve ekonomik gelişmeye etkisi vardır. Piyango oynatımı ile piyasa bir miktar para döner ve bu da ekonomik faaliyetleri hızlandırır. Piyango biletleri piyango bayilikleri aracılığı ile satılır, ve bir tür tekel olması özelliği ile alkollü içki satılan yerlerde daha fazla rastlanır. Bu da bu tür satış mağazalarına akımı arttırır. Bu yolla bu tür iş faaliyetlerinin artması sonucunu verebilir.

b. Tüketim Vergisi Olarak Piyango Gelirleri

Piyangoların satışları sonucu alıcıları üzerinde zorunlu bir tüketim vergisi oluşturmaları nedeniyle bir kamu geliri olduğu buraya kadar yapmış olduğumuz inceleme ile ortaya çıkmıştır. Bu gelir yeni bir ürün yaratılması ve yasal olmayan bir faaliyetin yasal hale getirilmesi ile sosyal bir kazanç sağlandığı gibi, ayrıca bu gelir, genel bir vergi alınmaması durumunda bile tüketici üzerinde bir vergi etkisi yaratır.

Piyangodan elde edilen gelirlerin bir takım sakıncaları geçitli yazarlar tarafından belirlenmiştir. Bunları şu şekilde

belirleyebiliriz:

i. Eger kazanandan gelir vergisi alınmıyorsa, bu hazineye az para akımı demektir. Ayrıca piyangoya harcanan paralar başka yerlere aktarılmamış olacak , böylece bunlar üzerinden kazanılacak vergiler düşecektir.

ii. Uzun dönemde ekonomi üzerine olumsuz etkisi olacaktır, çünkü reklamlarla aldatılan kitle çabuk yoldan para kazanma hevesi ile eğitmeden, tasarruftan ve müteşebbislikten vazgeçebilir.

iii. Piyango gelirleri düzenli değildir. Yılda yıla değişir ve gelirlerine güvenilmez. Ancak yıllar itibari ile artış gösterdiği de inkar edilmez bir gerçektir.

iv. Vergi toplamaaktan daha çok güncel zarardır. Yonctim giderleri/gelir nasyosu çok yüksek olduğu için verimsizdir.

Bütün bunlara rağmen artan giderleri karşılamak için gerekli gelirlerin sağlanmasında yardımcı bir kaynaktır. Yeni bir ürünün piyasaya sürümü dışında hükümetlerin tekel durumunda olması ve tek gelir elde edici kuruluş olmaları yönleri ile uzun dönemde ekonomik olayların gelişiminde yardımcıdır.

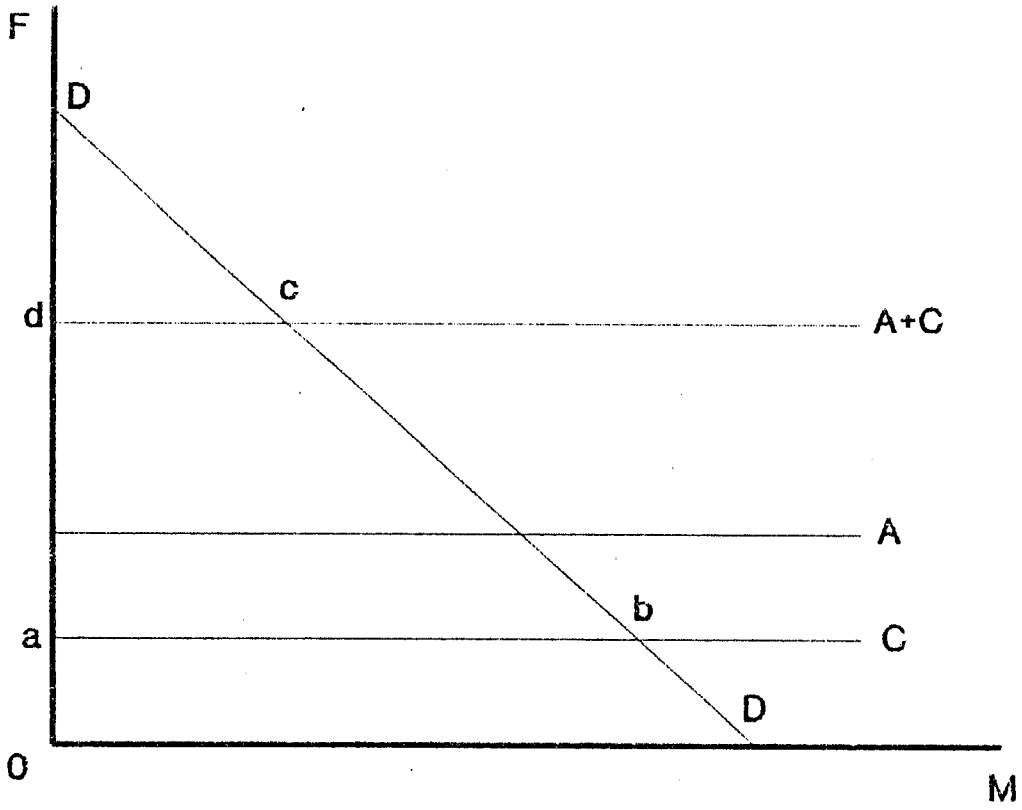
Vergi yaratılması sonucu tüketimde oluşan bir azalma ve ahlaki kuralları düzenleme yönünde olan bir yaptırımın yanında,

pazarlama yöntemleri ve reklamlarla satışların artırılması çabaları olumsuz bir etki yaratır. 72 Piyangonun yürütülmesi için en gerçekçi model bu hizmete bir tekel yapısı kazandırmaktır. Piyangonun monopol olması durumunda, monopol karının bir vergi olması durumu ve ayrıca piyangodan vergi alınması durumunu inceleyelim.

Şekil 3'deki talep eğrisinin elastikiyeti ikame mallarına (at yarışları veya diğer kumar oyunları gibi) bağlıdır. Tüketicilerin tam bilgiye sahip oldukları durumda bilet fiyatları düşürüldükçe billete olan talep artar. Şekilde F eksenini geliri, M eksenini miktarı ifade eder. C yönetim ve satış giderlerini, A ise bilet başına ortalama fiyatı gösterir. Piyangonun kanunlaştırılması veya yaratılması ile birlikte tüketici taziası ortaya çıkar. Eğer piyango yasallaştırılmamış olsaydı, piyango oyunlarına ilgisi ve istegi olanlar piyango oyunlarına katılacak ve tüketici fazlası yaratılmamış olacaktır. A+C bilet başına ortalama fiyat artışı yönetim ve satış giderlerini gösterir. abcd noktaları arasında kalan alan tekel karını yani tüketim vergisini gösterir.

72 Brinner, Roger E. and Charles T. Clotfelter, "An Economic Appraisal of State Lotteries", National Tax Journal, December 1975, pp. 395-404.

Piyango Biletlerinin Arz ve Talebi

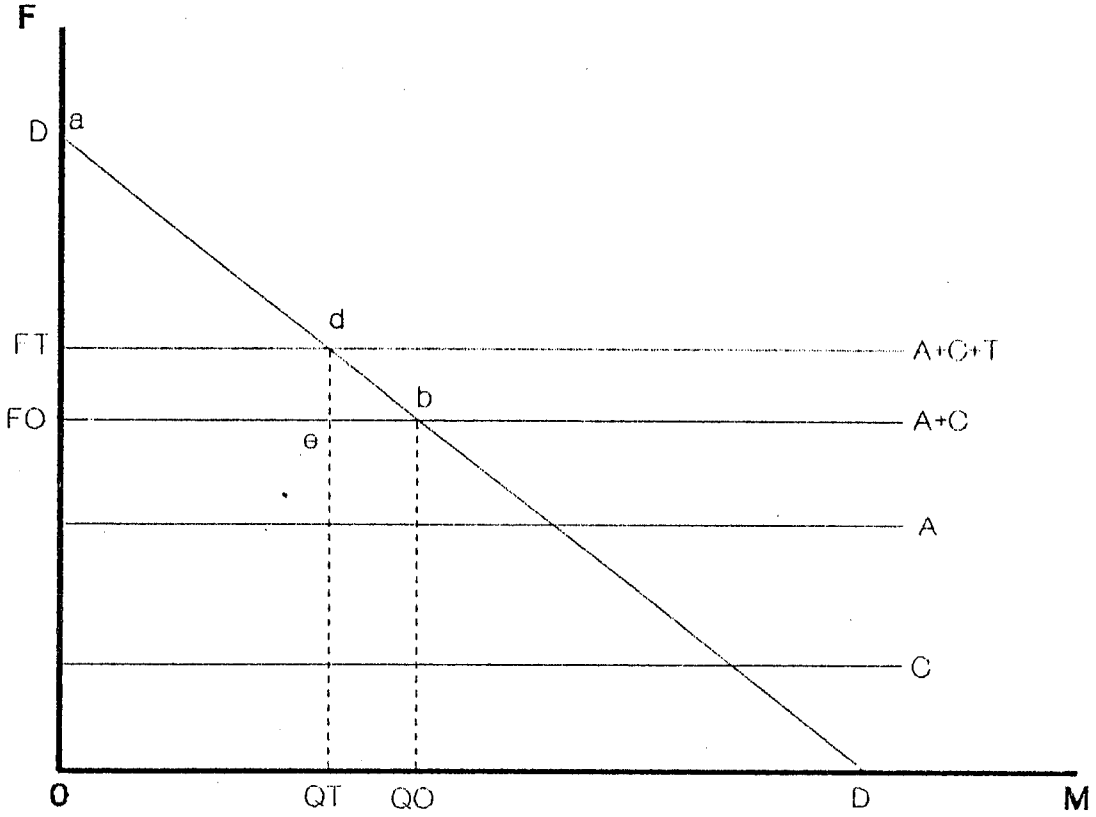


(Şekil 4)

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

Şekil 4 yardımıyla şimdi de piyango biletinin vergilendirilmesi durumuna göre bu karı inceleyelim. İlk önce vergilendirilmemiş piyango bilet satışı durumuna bakalım. Bu durumda yine F fiyat, M miktarı gösterir. Eğer piyango bileti vergilendirilmeden satılırsa gelir $OFObQO$ kadar olur. Bu durumda refah artışı $FOab$ üçgenin alanı kadar olur, bu da tüketici fazlasını gösterir. Bu da piyanonun düzenlenmesi sonucu ortaya çıkan refah artışıdır. Fakat bilet vergilendirildiğinde fiyatta bir artış olur ve miktarda nispeten bir azalma görülür. Refah artışı ise $FIad$ üçgeni olur. $FIad$ ile $FOab$ arasındaki alan ($FOFIdb$) ise vergi tahsili sonucu ortaya çıkan vergi yüküdür. FFI toplanan vergi geliri edb ise bu verginin yüküdür. Doğal olarak talebin daha esnek olması vergi yükünü arttırır.

Vergilendirilmiş Piyango Biletlerinin Arz ve Talebi



(Şekil 5)

Kaynak: Roger E. Brinner, Charles T. Clotfelter, " An Economic Appraisal of State Lotteries," National Tax Journal, December 1975, S:398.

Sonuç olarak zaten bir çeşit vergi olan kamu kökenli piyangoların gelirininin bir vergi yükü doğurduğu söylenebilir. Ayrıca fiyatı üzerinden vergi alınması bu yükü daha da arttırmaktadır. Bununla birlikte, piyango gelirlerinin daha iyi kullanılabilmesi için başka vergilerde bir ayarlama yapılması ve sadece tekel karı olan bu vergi türünün kendi haline bırakılması daha uygundur. 73 Vergi oranını düşürmek verginin yükünü azaltacaktır. Fiyat elastikiyetine bağlı olarak vergi oranında yapılan bir azalış kamu gelirlerinde azalma değil bir artış yaratır. Eğer piyangoya talep esnek ise, vergideki azalma talebi arttırdığı için kamu gelirini arttırabilir.

c. Piyangoların Ric'iliği

Bir çok iktisatçıya göre vergilerin maliyetlerinin vatandaşlar arasında adil dağıtımı benzer durumlarda olan vergi verenlerin eşit tutulması, ve farklı durumlarda olan kişilerin ise durumlarına göre vergi alınması gereklidir. Burada söylenmek istenen daha fazla vergi ödeme yeteneğine sahip kişilerin daha fazla vergi ödemelerinin, daha az ödeme gücündeki kişilerin ise daha az vergi ödemelerinin daha doğru olacaktır. Yani vergi yapısının artan oranlı olması gerekir.

73 Brinner & Clotfelter, s:398.

Bununla birlikte piyangodan elde edilen gelirlerin iktisatçılar tarafından azalan oranlı bir tür vergi yapısına sahip olduğu söylenir. Yani düşük gelir grubuna bağlı kişiler yüksek gelir grubuna bağlı kişilere oranla piyangoya daha fazla katılırlar, ve gelirlerinin oransal olarak daha fazla kısmını ayırırlar. 74 Suits çalışmalarının sonucunda piyango oyunlarının gelirlerinin hertürlü vergiden daha fazla, bunlara tüketim vergileri de dahil, daha ric'i olduğunu söyler. 75 Friedman ve Savage; " parasal kazanç beklentisi temelde daha yüksek yaşam standardı ve gelecekte gelir elde etmek içindir ve bu da yüksek gelir grubundakiler için düşük gelir grubundakilere oranla daha az önemlidir." der. 76 Bu tür bir kazanç için Friedman ve Savage tüketicinin geliri arttıkça paranın marjinal faydasının azalacağı varsayımını teorik temel olarak almışlardır. Bazı insanlar paranın ödeme arzusu ile ifade edilen riske katılırken, bazıları para kaybetme riskine karşılık sigorta yaptırırlar. Ayrıca aynı tüketici birimleri farklı durumlarda sigorta yaptırabileceği gibi, piyango oynayıcısı da olabilir. Eğer piyangodan dolayı gelirden bir artış tüketiciyi ekonomik ve

74 Kaplan, s:100.

75 Suits, s:21.

76 Friedman, Milton and L. J. Savage. "The Utility Analysis of Choices Involving Risk", Journal of Political Economy, LVI (August 1948), s:279-304.

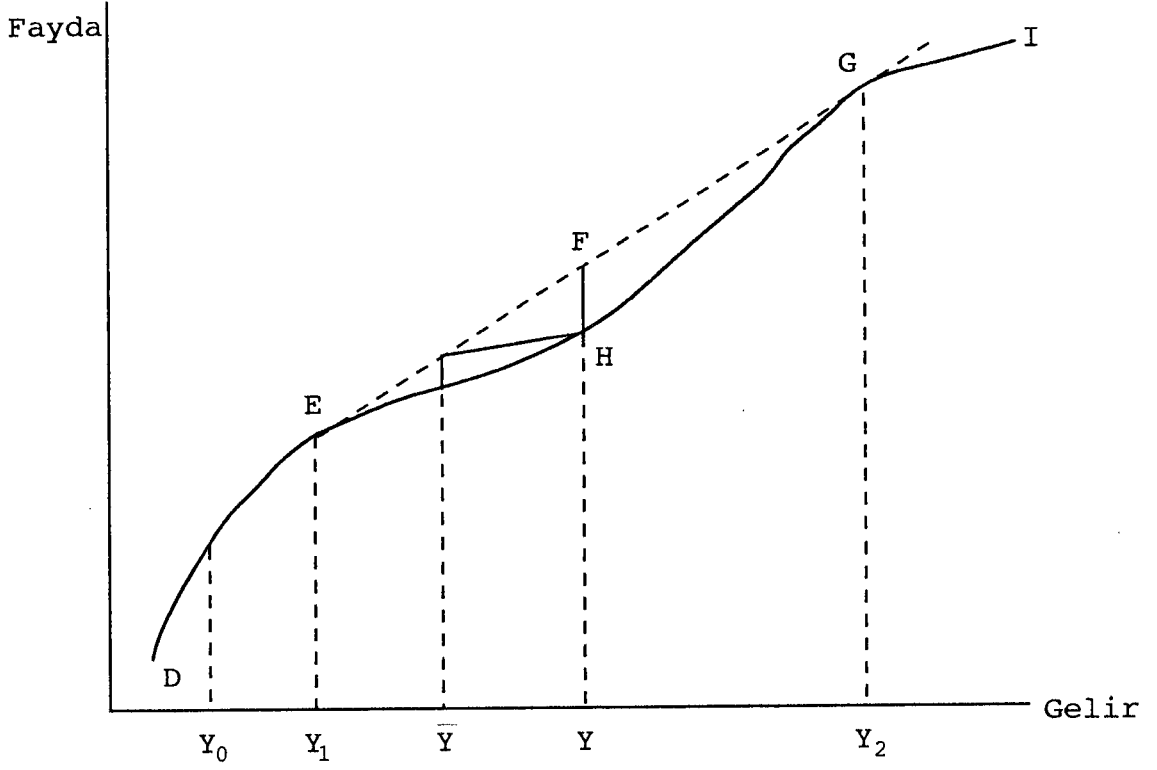
sosyal statüsü ile daha yüksek bir gelir grubuna katarsa tüketici paranın marjinal faydasının ilgili gelir aralıklarında azalacağından çok artacağını hissedebilir. Örneğin, bir şans oyununu kazanma şansı %50 olsun. Eğer bir tüketici piyango oyununun gelirindeki mümkün kazançlar için artan marjinal faydasına sahipse, piyangodan olası kazancın faydası, tüketici kazanmasa da kaybetmesinden daha büyüktür. Tüketici piyangodan beklenen gelirinin faydası, mevcut gelirinden büyük olduğu sürece piyangoya katılma arzusu taşır. Bu yüzden piyango oyununu düzenleyen kişi piyangodan beklenen gelire eşit bir miktarda piyango oyununu kazanma olasılığından fazla olan kısmını katılan kişiye ödettirebilir.

Geleneksel olarak vergilerin gelir yapısı içinde oranlarının şüphesiz adil olması gerekir. Yapılan araştırmalar fakir kesimin daha fazla piyangoya yönelmiş olduğunu gösterir. Piyango ile gelir arttırma yoluna gitmek kişiler üzerindeki ric'i vergilerin oranını arttırmak ile aynı oranda bir vergi yükü yaratır. Eğer düşük gelirli kişiler üzerinde bir birimlik bir piyango geliri artışı zengin kesim üzerindeki daha ağır bir yük yaratıyorsa bu gelirin ric'i olduğu kesindir, ve herne yolla olursa olsun piyango bileti üzerindeki herhangi bir artış bu ric'iliği arttırır. Bunun yanında elde edilen gelirlerin kullanımı

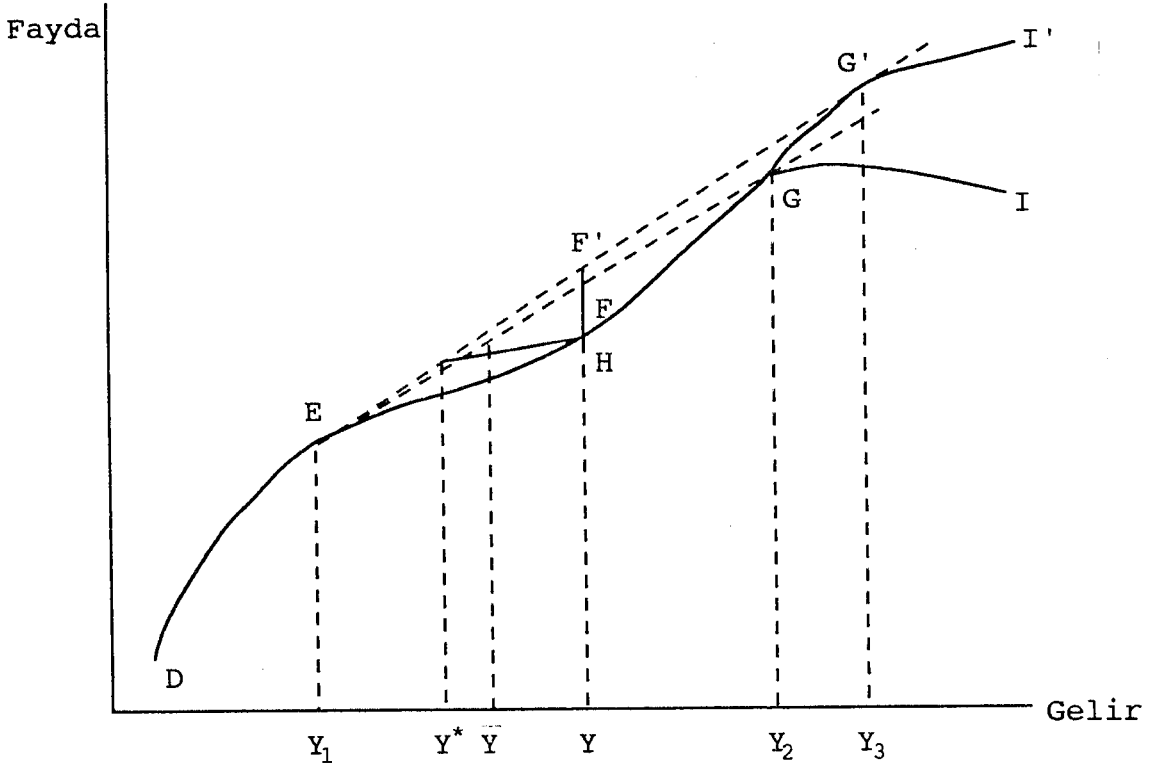
yönünden piyango gelirleri düşünöldüğünde elde edilen gelirin kullanımı fonlar ve harcandığı yerlerin önemini belirtmişler ve bu yolla kesimin daha fazla yarar sağladığı savunulup piyangoğunun ric'iliginin daha az olacağını söylenmiştir. 77

77 Suits, s:30.

PIYANGOLARIN RİC'İLİĞİ



(Şekil 6 a)



(Şekil 6 b)

Kaynak :R.K. KINSEY, *The Role of Lottories in Public Finance*,
 Unpublished P.HD thesis,Colombia University, 1959, s:118

Şekil 6a'da Y tüketicinin mevcut geliri olsun, Y_2 ise tüketicinin piyangoyu kazanması durumundaki gelir düzeyini gösterecek, Y_1 de tüketicinin kaybettiği durumundaki gelir düzeyi olsun. Piyangonun farklı gerçekleşen değerleri için beklenen faydalar E den G ye çizilen kesikli doğru ile gösterilmiştir. Eğer Y_1 ve Y_2 nin değerleri Y 'ye eşit olsa idi, faydadaki beklenen artış H dan F ye dikey uzunlukta ölçülebilirdi, ve tüketici piyango oynamaya kazanç olduğu için itilirdi.

Y bar tüketicinin Y geliri tarafından sağlanan faydaya eşit bir beklenen fayda ile gelir düzeyini gösterecek. $Y - Y_{bar}$ ($= Y - Y_1$ (katılmanın fiyatı) - $Y_{bar} - Y_1$ (katılmanın olasılık değeri)) karları da içeren ve tüketicilerden piyango işleticisinin alacağı maksimum miktarı gösteren, ve kişiyi piyango oynamaya iter. Öteyandan Friedman ve Savage'ye göre gelirdeki olası artışlar tüketiciyi aynı gelir grubu içerisinde bırakan paranın azalan marjinal faydasındaki risk durumunda risklerden kaçınılması olası değildir. Yani paranın azalan marjinal faydası nedeniyle kişilerin gelir düzeyi değişmez. Şekil 6a'da tüketicinin gelirini tekrar Y_0 a azaltan riskler yüzeyseldir. Tüketici bununla birlikte sigorta satın alarak çok küçük bir gelir miktarını harcamayı ister. Bu yüzden parasal kayıp risklerinin belli tiplerinden kendini korumak için düşük gelir grubundaki bir

tüketici piyango gibi diğer risk tiplerine katılma arzusunda olsa bile kendisini sigortalayabilir. Bununla birlikte piyangodan kazanç daha yüksek yaşam standardına ulaşmak için tüketicileri piyango almaya sevketmeye yeterlidir.

Friedman ve Savage hipotezine göre yüksek gelir grubundaki tüketiciler piyango tipi riski durumlara fazla ilgi duymazlar, bunun yerine daha düşük kaybetme riskinin olduğu ve çok belirgin bir kazanç ulaşmanın yüksek olasılığını tercih ederler. Friedman ve Savage aynı zamanda piyango işletmecisinin toplam parasal ödülü birden fazla ödüle bölmesinin bir açıklamasını yapmışlardır. Onlara göre eğer piyangoya katılan bir tüketici için paranın azalan faydasındaki artışlar tüketiciyi düşük gelir grubundan yüksek gelir grubuna ulaştıracak gelir artışları ile sınırlı ise, tüketici tarafından beklenen fayda artık piyango ödülünün boyutu büyüse de fazla olmayacaktır. Eğer piyango oynayan tüketicinin toplam fayda eğrileri şekil 3a ve 3b deki gibi ise, piyango işletmecisinin alacağı maksimum miktar toplam fayda eğrisine E noktasından başlayıp G noktasında teğet olan eğri tarafından belirlenir. Y2'den büyük herhangi bir piyango ödülü için teğetin eğimi daha düşük olacaktır. Eğer sadece tüketicinin fayda eğrisinin paranın artan marjinal fayda kısmı azalan marjinal fayda kısmını takip etmezse, piyango işletmecisi

Y2-Y'den daha büyük bir ödül verebilir. Şekil 3b paranın marjinal faydasının sürekli olarak arttığı bir fayda eğrisini gösterir. Bu yüzden bilet başına alınacak para toplam ödülü Y3'e arttıracak Y-Y* kadar arttırılabilir. Bununla birlikte Friedman ve Savage piyango oynayan pekçok tüketicinin toplam fayda eğrilerinin DEHG'I' yerine DEHGII şeklinde olacağını ileri sürerler.

Piyango işleticisi piyango karını maksimize edebilmek için bir büyük ödül yerine iki ya da daha fazla ödül vermeye teşvik edilecektir. Diğer yandan tek bir büyük ödül veren piyango oynatıcısı daha fazla tüketici çekecektir.

Piyangonun iki önemli unsurlarından, eğlence niteliğinde olması ve daha yüksek gelir düzeyine ulaşma isteği, daha yüksek gelir elde etme arzusu piyango oynayan kişinin gelir düzeyinin bir fonksiyonu olarak görülmektedir, bu yüzden piyangodan sağlanan kamu geliri artışını ric'i olmaya itmektedir. Bununla beraber, piyangonun eğlence yönü piyango oynayan kişinin gelir durumundan bağımsız olarak belirlenmektedir. Piyango diğer şans oyunları tipleri ile karşılaştırıldığında, at yarışları gibi, eğlence yönü az olan bir oyun türüdür. Böylece diğer şans oyunları ile piyango karşılaştırıldığında yapılan harcamaların

daha ric'i olacağı açıktır. Şans oyunlarının eğlence yönü iktisatçıların çok az ilgisini çekmiştir. Eğlenceye oyuncunun katılmak için ödediği para tüm oyunlarda ana belirleyicidir. Burada kullanılan eğlence terimi çok geniş anlamda alınmıştır. Şans oyununa katılmanın başka bir güdüsünde eğlence ile çok yakından ilgili olan hüner gösterme arzusudur. Örneğin bu güdü langırt türü oyunlarda çok önemlidir. Piyangonun ric'iliği gizli bir şekilde azaltılabilir.

Piyangolar üzerine hükümet tarafından konulan açık vergilere ek olarak piyangoyu kazanan kişi tarafından alınan gelirin vergilendirilmesi piyangoyu daha ric'i yapma arzusunda olduğu için pek istenmez. Bir verginin eğer verginin esas alındığı miktarı düşerse azanlı oranlı olduğu bilinir. Örneğin bir tüketim vergisi oransal bir yapıya sahip olmasına rağmen verginin tüketici geliri ile ilişkisinde ric'idir. Yani verginin yükü tüketicinin gelirinin boyutundaki artış ile artmaz daha da az artar. Ayrıca azalan oranlılık bir kişinin geliri nasıl tanımlandığına da bağlıdır. Örneğin tüketim vergisi bir ekonomik statü veya sürekli gelir terimleri yönünden daha az ric'i olma eğilimi taşıyacaktır. Piyango kazananın parasal ödülü üzerine konan artan oranlı gelir vergisinin piyango üzerindeki azalan oranlı tüketim vergisini karşıladığı düşünülür. Fakat piyango

daha çok düşük gelir grubundaki tüketiciler ile ilgilidir. Eger piyango kazananlar gelir olarak vergilendirilirse biraynel gelir vergisi oranlarının artan oranli yapısından dolayı yüksek gelir grubunun üyeleri piyango bileti almaya daha az eğilimli olacaktır.

Piyango kazançlarının bir gelir olarak vergilendirilmesi büyük ihtimalle piyangoyu fakirlerin bir tüketim malı haline getirecek ve bu nedenle piyangodan sağlanan gelir vergilerin maliyetinin ağırlıklı olarak düşük gelir grubu üzerine yayılmasını sağlayacaktır. Üstelik piyanonun devlet tarafından kar amacı ile işletimi ve piyango biletinin satışının vergilendirilmesi şeklinde artan kamu gelirleri piyangoyu daha da ric'i yapar. Maliyetinde çalıpan bir piyangoyu kazananın parasal ödülünü vergileyerek arttırılacak kamu geliri durumuna göre piyangoyu daha da ric'i yapar. Piyango üzerine uygulanan bir tüketim vergisi gelir sınıfına bakmaksızın piyango alanları aynı olasılık değerinde bırakırken ric'ilikteki azalma yüksek gelir grubundaki kişiler için düşük gelir grubundakilere oranla şans oyununun olasılık değerini azaltma etkisi ile sonuçlanır. Bu yüzden bir tüketim vergisi düşük gelir grubundaki kişiler üzerinde daha fazla bir maliyet yükler. Büyük gelir grubundaki kişilerin tabi olacağı marjinal gelir vergisi oranı orta ve

yüksek gelir grubundakilere oranlanınca orta ve yüksek gelir grubu üyelerinin piyango oyununa daha talep göstereceği söylenebilir. Bununla birlikte, gelir vergileri yerine tüketim vergileri kullanıldığında düşük gelir grubu kişilerin piyangoya daha az iştirak edecekleri tartışılabilir bir konudur. Eğer tüketim vergileri sonucu ödüllerdeki azalmaya oranla düşük gelir grubu üyeleri piyangoya katılımlarını azaltmazsa piyanonun ric'iliği azaltılmayabilir. Piyango kazançlarının vergilendirilmesi için en iyi tartışma vergilerin maliyetinin dağıtımının ödeme gücüne göre dağıtımıdır. Kazanılan gelir bir risk primidir ve kazanılmamış bir gelirdir. Riskli gelirin vergilendirilmesi ise açık değildir. Riskli gelirin kazanıcısı yatırımı ile ilgili bir gelir elde etmedikçe vergi almak için bir plan kişinin riskli getirisi üzerine vergi ödemeye zorlamamalıdır. Mevcut gelir vergisi sistemi ile vergilemek için riskli geliri elde edenin riskli yatırımlar yapması cezalandırılmalıdır. Bu ceza piyango ödülleri gözönünde tutularak kötü eleştirilebilir, bu tezin bir amacı da piyanonun sosyal amaca hizmetinin tartışılmasıdır. Yeni şans oyunlarından ortaya çıkan zararlar tamamen gelirden düşülebilirse eleştiri daha yerinde olur. Üstelik piyango kazançları vergiden muaf olursa kazanan piyango biletindeki bir geçit kara piyasa, diğer gelirler üzerindeki vergilerden bir kaçış olarak gelişebilir.

V. SONUÇ

Yaptığımız bu çalışmada piyangonun literatürümüze tanıtımı yapılmaya ve onun kamu ekonomisindeki yeri belirlenmeye çalışılmıştır. Piyangonun fiyatı karşılığı şansa bağlı olarak katılımcılara bir mal ya da para getirisi olduğu kadar düzenleyicisine de bir getirisi olduğu bilinmektedir.

15. yüzyılda kutsal toprakların bu yolla dağıtımı ile piyangoya ilk adımların atıldığı görüşü yaygındır. İlk yıllarda daha çok askeri yardımlar ve savaşları desteklemek amaçlı piyangoların düzenlendiği bilinmektedir. Daha sonraki dönemlerde Batı Avrupa ülkeleri ve Amerika Birleşik Devletleri'nde piyangoların bazı dönemler önem kazanıp bazı dönemler yasaklandığı görülmüştür. Piyangoların oynatılması genellikle hükümetlere gelir sağlamak amaçlı ve toplumun kötü

alışkanlıklarını kontrol altında tutmak olduğu halde yasaklandığı dönemlerdeki nedenlerle gözardı edilmemelidir. Hükümetlerin özel piyango oynatıcılarını özendirilmeleri, çok fazla kar edebilmeleri ve toplumsal ahlak kurallarına aykırı faaliyette bulunmaları bu nedenlerden bazılarıdır.

1926 yılından beri ülkemizde de oynatılan piyangoların özellikle günümüzde önem kazanmasının ve yaygın kullanımının nedenlerinden biri, toplumun kumar türü oyunlar için olan talebini piyango gibi daha masum bir yolla tatmine getirmek ve ikincisi de, vergiler kadar olmasa da kamusal ihtiyaçların karşılanmasına yardımcı olacak bir gelir elde etmektir.

Bu amaçlar için hizmet veren piyangoların çeşitlerine bakıldığında yüzyıllar boyunca çok çeşitli şekillerde piyasaya sunulduğu görülmektedir. Önceleri karşılığı mal olan ve sınırlı çevrelerde görülen piyango zamanla karşılığı para haline gelmiş ve daha geniş bir çevreye yayılmıştır. Pasif çekilişler, kazınarak oynanan oyunlar, numaralar ve lotto en çok görülen piyango çeşididir ve hepsinin en belirgin özelliği şansa bağlı bir çekilişe dayanıyor ve sonuçta bir ikramiye dağıtıyor olmasıdır.

Çeşitli şekillerde düzenlenen bu piyangoları ilk önceleri özel firmaların monopol ya da rekabetçi, piyasa yapısında görevlendirilmiş olduğu ve gelirlerinin belli bir yüzdesinin hükümete devredildiği görülmüştür. Kar maksimizasyonu sorununun ortaya çıkması durumu ile hükümet tekeline bırakılan piyangoların ABD'de çeşitli eyaletlerde uygulaması görülen dört tür organizasyon yapısı vardır. Genelde birbirinden çok farklı olmadığı görülen bu dört tür yapıya ülkemizdeki yapı da yakın bir benzerlik gösterir. Mali yapı olarak da benzerlik gösteren piyangolar, amaç olarak aynı ancak içerik olarak farklıdır. ABD'de piyango gelirlerinin büyük bir yüzdesi eğitime aktarılırken ülkemizde Savunma Sanayi Destekleme Fonuna, Çocuk Esingeme Kurumuna, Tanıtma Fonuna, ve son dönemde kapsama alınan Olimpiyat Düzenleme Komisyonu Fonuna aktarılır.

Asıl amacın kar maksimizasyonu olmadığı ancak gelir arttırımı için kullanılan piyangoların bir diğer önemli amacında halkı kumar türü oyunların yıkıcı etkilerinden kurtarmaktır. Bununla beraber, piyangoların kişilere kazanma umudu ile ihtiyaçların tatmini ve daha yüksek bir ekonomik-sosyal statü kazandıracağı ümidi aşılması, bu tür kişilerin sosyal düzeninin negatif yönde ilerlemesine yol açar. Bu yolla halk problemlerinden uzaklaştırılmakta ve olumsuz ekonomik ve sosyal

etkiler oluşturulabilmektedir. Bu nedenle piyangolara ihtiyaç duyulduğunda bu ihtiyacın karşılanması amacı ile baş vurulabilecek bir aktivite olarak bakılmasında fayda vardır.

Yaptığımız bu tez çalışması için baktığımız maliye literatüründe ekonomik ve sosyal hayatta bu denli önem kazanmış piyango gelirlerinin şimdiye kadar ne tür bir gelir olduğu yönünde kesin bulgulara rastlanmamıştır. Bu amaçla piyango gelirlerini klasik kamu gelirleri içerisinde hangi sınıflandırmaya tabi tutabileceğimizin araştırması yapıldıktan sonra yaptığımız karşılaştırmalar sonucunda piyanonun sürümü geniş bir mal olması, üretici rantından faydalanabilecek bir mal olması, üretiminin ve ticaretinin bir merkezde toplanabilir olması, yüksek oranlı bir vergiye karşılık gelmesi ve gelirlerinin serbest piyasa şartlarında emniyet ile tahsil edilemiyor olması yönleriyle bir mali tekel olduğu ortaya çıkmıştır.

Ayrıca piyango gelirleri incelendiğinde mali tekel olarak piyango gelirlerinin bir vergileme methodu olduğu ve biletlerin tüketiciye satılmasıyla tüketiciden verginin alınmış olduğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca bilet fiyatı üzerinden alınan Katma Değer Vergisi ile iki verginin birarada tahsil edildiği görülmüştür. Hernekadar piyangoların gönüllü bir faaliyet olduğu

söyleniyor ve alımı zorlanmıyorsa da, reklamlar ve tanıtım kampanyaları ile geniş kitleleri etkileyerek muayen bir zorunluluk yarattığı kesindir.

Bir vergi yaratılması sonucu her ne kadar tüketimde bir azalma yaratılıyor ve ahlak kurallarını düzenleme yönünde bir yarar sağlanıyorsa da pazarlama yöntemleri ve reklamlar ile satışların arttırılması olumsuz bir etki yaratır. Piyangonun monopol halinde devlet elinde toplanması ile karının vergi mahiyetinde oluşu ve fiyatı üzerinden ayrıca bir vergi alınması kişiler üzerindeki vergi yükünü arttırır.

Verginin maliyetinin vatandaşlar arasında adil dağıtımı yani vergi yapısının artan oranlı olması gerekir. Piyangodan elde edilen gelirlere bakıldığında ise piyango alıcılarının daha çok düşük gelir grubundaki kişiler olduğu için azalan oranlı bir vergi yapısı gösterdiği görülür. Yani piyango gelirleri her türlü vergiden daha ric'idir. Kısaca piyango oyunundan ortaya çıkan her türlü zarar gelirinden düşülebilir ve piyango kazançları her türlü vergiden muaf tutulursa faydalı bir kamu hizmeti olarak kabul edilebilir. Ancak, gözlenen pekçok mali, ekonomik ve sosyal zararları nedeniyle piyango oyunlarına gerek duyuldukça başvurulabilecek bir faaliyet olarak bakmamız gerekir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Akdogan, Prof. Dr. Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, Üçüncü baskı, Gazi Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi Matbaası, Ankara, 1989.
- Blakey, Robert G., "State Conducted Lotteries: History, Problems, and Promises", Journal of Social Issues, Vol.35, No.3, 1979.
- Brinner, Roger E. and Charles T. Clotfelter, "An Economic Appraisal of State Lotteries", National Tax Journal, December 1975.
- Calonius, Erik, "The Big Payoff From Lotteries", Fortune, Vol.123, No.6, March 25,1991.
- Clotfelter, Charles T. and Philip J. Cook, Selling Hope State Lotteries in America, Harvard University press: Cambridge, Massachusetts, 1989.
- Cordtz, Dan, "Betting the Country", Financial World, Vol. 159, No.4, Feb. 20,1990.
- Cook, James, "Lottomania", Epochs, Vol.143, No.5, March 6,1989.

Clotfelter, Charles T. and Philip J. Cook, "Implicit Taxation in Lottery Finance", National Tax Journal, December 1987, vol.XL.

Friedman, Milton and L. J. Savage. "The Utility Analysis of Choices Involving Risk", Journal of Political Economy, LVI, August 1948.

Detroit Free Press, June 21,1992.

Encyclopaedia of the Social Sciences, The Macmillan Company MCMXXXVII, New York, Vol. 9, 1937.

Filer, John E., Donald L. Moak, Barry Uze, "Why Some States Adopt Lotteries and Others Don't", Public Finance Quarterly, Vol. 16. no.3, July 1988.

Gitmez, Ali S., "Yabancılaşan İnsan, Piyango ve Devlet", Bilim ve Sanat, (62), Şubat 1986.

Gulley, David O. and Frank A. Scott, Jr., "Lottery Effect on Pari-Mutuel Tax Revenues", National Tax Journal, Vol.XLII, No.1, March 1989.

Herekman, Prof. Dr. Aykut, Kamu Maliyesi, Devlet Faaliyetleri ve Finansman Teknikleri Cilt I, Sevinç matbaası, Ankara, 1988.

Kaplan, Roy H., "The social and Economic Impact of State Lotteries", ANNUALS KAAPSS, July 1984.

Kinsey, R. The role of Lotteries in Public Finance. Unpublished Ph.D. Thesis, Columbia University, 1959.

Lansing State Journal, June 20,1992.

Landman, J. H., "The Lottery For Government Revenue", Bulletin of the National Tax Association, Vol.XXX, October 1944.

Michigan Lottery Annual Report, 1991.

Novack, Janet, "But Don't Make Them Hiss", Forbes, vol. 142, Number 11, Nov. 14,1988.

Mikesell, John L. and C. Kurt Zorn, "State Lotteries for Public Revenues" Public Budgeting & Finance, Vol. 8, Number 1, Spring 1988.

Rogerson, Richard, "Invisible Labor, Lotteries and Equilibrium", Journal of Macratory Economics, 3-16, 1988.

Reader: Chicago's Free Weekly, May11,1990, Volume 19, no.32.

Resmi Gazete 1 Haziran 1988. KHK/320, Milli Piyango Idaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK. Say.1-26, Haziran 1-9.

Resmi Gazete 1 Haziran 1988. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Milli Piyango Idaresi Yönetmeliği, say. 4-15, Haziran 1-9.

Stover, Mark Edward, "Revenue Potential of State Lotteries", Public Finance Quarterly, Vol.15, Number 4, October 1987.

Smith, Donald J., "Risk-efficient Lottery Bets?!", The Journal of the Portfolio Management, Vol.14, fall 1987.

Suits, Daniel B., "Gambling Taxes: Regressivity and Revenue Potential," National Tax Journal, March 1977, vol. XXX.

Sullivan, G., "By Chance A Winner", New York:Dodd,Meed, 1972.

Stocker, Frederick D., "State Sponsored Gambling as a Source of Public Revenue", National Tax Journal, March 1972, Vol. XXV.

The Economist, "American Surveys: To Rush to Legalise Gambling", Vol.317, Num. 7685, December 15, 1990.

Tekin, Dr. Fazıl Tekin, Mali Tekeller ve Türkiye'de Tütün Tekeli, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Basımevi, Eskişehir, 1974.

Tuncer, Prof. Dr. Selahatin, Kamu Maliyesi, 2. baskı, Yalkın ofset matbaası, İstanbul, 1971.

Tuncer, Dr. Selahattin, Kamu Maliyesi, Yalkın Ofset Matbaası, İstanbul, 1969.

T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Milli Piyango Idaresi 1984-1987 Yılları Faaliyet Raporları.

T.C. Milli Piyango Idaresi Genel Müdürlüğü Kanun-Tüzük Yönetmeliği.

Weinstein David, Lillian Deitch, The Impact of Legalized Gambling, Prager Publisher, Inc., 1974.

Yaşa Prof. Dr. Memduh, Kamu Maliyesine Giriş, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1973.