

KAMU GELİRLERİ YÖNÜNDEN ÜÇ BÜYÜK İLDEKİ HALDİSİ SATIŞLAR: GELİŞİMİ, ORTAYA ÇIKARDIĞI SORUNLAR VE BAZI ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kâmil TÜĞEN (*)

ÖZET

Haller, üretici ve tüketicilerin çıkarlarına hizmet eden ülkemizdeki şekliyle yaşı meyve ve sebzelerin toptan pazarlandığı piyasalar olmaktadır. Ülkemizde haller 1960 tarih ve 80 sayılı yasaya göre kurulmakta ve faaliyet göstermektedirler. Ancak, zaman içinde bu yasa yetersiz hale gelmeye başlamış, özellikle 1980'li yıllarda belirginleşen hal dışı satışlar haller konusunun ülkemizde yeniden ele alınmasını gerektirmiştir. Hal dışı satışlar üç büyük il başta olmak üzere tüm ülke genelinde yaygınlaşmakta ve aynı zamanda kamu gelirlerinde de kayıplara yol açmaktadır. Hal dışı satışlar ilk planda hale giren yaşı meyve ve sebze üzerindeki mali yüklerden ve vergileme sistemimizden kaynaklanmaktadır, sorunun çözümüne yönelik çalışmalara da buradan hareketle başlamak gereklidir.

I. GİRİŞ

Haller, üretici ile tüketicilerin çıkarlarının dengelenmesi amacıyla kurulmuş, pek çok ülkede ve ülkemizde görüldüğü üzere, yaşı meyve ve sebzelerin toptan pazarlandığı piyasalarıdır. Ülkemizde haller 1960 tarih ve 80 sayılı yasaya göre faaliyet göstermektedir. Bu yasaya göre haller belediyelerce kurulmakta ve yönetilmektedir. Yine 80 sayılı yasaya göre halde toptan satışlar, kooperatif veya kooperatif birlikleri, müstahsiller ve komisyoncular tarafından yapılabilir (1960 tarih ve 80 Sayılı Belediyelerce Kurulan Hallerin Sureti İdaresi Hakkında Kanun, Madde: 2).

Belediyece halde kendilerine belirli bir yer tahsis edilenler işgal ettikleri yerler için, 1580 sayılı kanunun 70. maddesinin 8. bendine göre belediyeye ücret öderler. Bundan başka, halde satılan mallardan satış bedelinin % 3'ünü geçmemek üzere belediye meclislerince düzenlenecek tarifeye göre rüsum (resim) alınır. Halde faaliyette bulunacak komisyoncuların, satış bedeli üzerinden aldıkları komisyon miktarı % 8'i geçmemek üzere belediye encümeni tarafından belirlenir.

(*) Doç.Dr., D.E.Ü. İ.I.B.F. Maliye Bölümü

27.7 milyon hektarlık tarım alanının % 6.3'ünde meyvecilik, zeytincilik ve bağcılık, % 1.2'sinde de sebzecilik faaliyeti sürdürülén (Gündüz, 1992 : 89) ülkemizde tarımsal ürünler içinde sebze ve meyvelerin özel bir yeri vardır. Bu ürünler, çabuk bozulur olmaları ve uzun süre saklanamamalarının yanısıra, devletin diğer tarımsal ürünlere uyguladığı üretim ve fiyat politikalarının da dışında kalmaktadırılar. Ancak pazara yönelik üretilen bu ürünlerin; büyük bir üretici kitlesinin ve tüm halkın yaşamını yakından ilgilendirmesi sonucu devlet, pazarlama işlevlerini kolaylaşdıracak düzenlemeler getirmiştir (Öğüt, 1993 : 4).

Ülkemizde haller halen, biraz önce de belirtildiği gibi, 16.09.1960 tarih ve 10605 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak 16.10.1990 tarihinde yürürlüğe giren 80 sayılı "Toptancı Hallerinin Suret-i İdaresi Hakkında Kanun" hükümlerine göre ve belediyelerin (Büyükşehir Belediyesi statüsüne sahip illerde Büyükşehir Belediyelerinin) denetim ve gözetiminde faaliyet göstermeye devam etmektedir. Ancak, 1960 yılından bu tarafa geçen sürede mevcut hal kanunu, kuruluş, işleyiş, yönetim ve denetim yönünden özellikle son yillardaki ihtiyaçlara cevap veremez duruma gelmiştir.

Bugün için hallerle ilgili çeşitli sorunların başında, "hal dışı satışlar" gelmektedir. Özellikle büyük şehirlerde yaşı meyve ve sebzelerin bir bölümünün toptan satışı hal dışında kurulan çeşitli pazarlarda (Örneğin; İstanbul'da Kartal - Akyarum, Ankara'da Hasköy ve Ulubey semtlerindeki) gerçekleştirilmektedir. Hal dışında oluşan ve resmi bir hüviyete sahip olmayan toptan yaşı meyve ve sebze satışları dolayısıyla, devletin ve belediyelerin gelir kayıpları söz konusu olduğu gibi tüketicilerin de refah kayıpları gündeme gelmektedir.

Bu makalede üç büyük ilimizdeki (İstanbul, Ankara ve İzmir) hal dışı yaşı meyve ve sebze satışları konusu kamu gelirleri yönünden ve çeşitli açılardan incelemeye çalışılacak ve bu sorunu gidermeye yönelik bazı çözüm önerileri üzerinde durulacaktır.

II. HAL DIŞI SATIŞLARIN GELİŞİMİ

Ülkemizde hal dışı satışlar 1970'li yıllarda itibaren söz konusu olmakla birlikte bu satışlar 1985 yılından başlayarak belirginleşmeye başlamıştır. 1985 yılında üreticilerin tarım ürünleri satışları üzerinden alınan gelir vergisi stopajının % 7 olarak belirlenmesi ve katma değer vergisine geçilmesi ile birlikte hale gelen yaşı meyve ve sebzede belirli bir azalma gözlenmiş, yaşı meyve ve sebze toptan

satışları giderek hal dışında oluşan piyasalarda gerçekleşmeye başlamıştır. Bu olumsuz gelişmeyi, temel gıda maddelerinde uygulanan katma değer vergisi oranının Temmuz 1985 tarihinden itibaren kademeli olarak artırılması (% 1'den 1988'de % 3'e, 15 Ekim 1990'dan itibaren % 5'e ve nihayet 1 Aralık 1990'dan itibaren de % 6'ya çıkarılması) daha da hızlandırılmıştır. Dolayısıyla, hal dışı satışlar 1985 yılından başlayarak giderek artmaya ve üç büyük il başta olmak üzere tüm Türkiye geneline yayılmaya başlamıştır.

Şu anda hale gelen ve halde satışa konu olan yaşı meyve ve sebze üzerinde % 6 katma değer vergisi* + % 3 hal rüsumu + % 8 komisyon ücreti olmak üzere toplam % 17'lik bir vergi, rüsum ve komisyon ücreti yükü bulunmaktadır. Bu rakama, üreticilerin tarım ürünleri satışından kesilen % 4'lük gelir vergisi stopajı, savunma sanayii destekleme fonu kesintisi, nakliye, hammaliye gibi mali yükler ilave edildiğinde söz konusu oran % 23'lere yükselmektedir. Sonuç olarak, hale giren ve girmeyen yaşı meyve ve sebze fiyatları arasında % 23'lük bir marj ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle, hal dışı satış yapanlar söz konusu % 23'lük yükten kurtulmaktadır. Bu durumda hal dışı piyasalarda oluşan fiyatların en azından hal fiyatlarına göre % 23 daha düşük olması gerekmektedir. Oysa, haldışı piyasalarda oluşan fiyatlar genelde hal fiyatlarının altına düşmemekte ve sonuçta, haldışı satış yapanlar hem devlete ve belediyeye ödeme yapmamakla, belgesiz alış satışlar nedeniyle gelir vergisi de ödememekle hem de % 23'lük farkı fiyatları düşürme yönünde kullanılmamakla üç yönlü bir çıkar sağlamaktadırlar. Ayrıca, hal dışı satışlar, hale mal gelimini azaltması nedeniyle hal fiyatlarının yükselmesi yönünde baskı oluşturmakta, halde oluşan yüksek fiyatlar olduğu gibi tüketicilere yansımaktadır. Bu gelişmeler halde belirli bir disiplin içinde ve 80 sayılı haller yasasına göre belgeli satış yapan, mali yükümlülüklerini yerine getiren, malları sağlık koşullarından geçirilen komisyoncuların, piyasa ekonomisi mantığına aykırı bir şekilde haksız rekabete uğramalarına yol açmaktadır.

Bununla birlikte, hal dışı satışlar genişleme eğilimi gösterirken, şehirlerde haldışı satışlarının yapıldığı yasa dışı piyasalar oluşurken, bu piyasaları ortadan kaldırma yönünde ne belediyelerin, büyük şehirlerde büyükşehir belediyelerinin, ne de Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın etkili girişimleri görülmektedir.

Belediyeler yasal boşluk nedeniyle sadece şehrə kaçak giren malı hale sevketmeye çalışmakta ve toplam mal bedeli üzerinden % 6 cezai rüsum kesebilmektedirler. Kaçak mal girişi, genellikle sabaha karşı (saat 3 - 4 gibi) olmakta, belediye denetim ekiplerinin de bu saatlerde sürekli görev yapması

(*) Yaşı meyve ve sebze üzerindeki katma değer vergisi oranı 1.11.1993'ten itibaren % 8 olmuştur.

sağlanamamaktadır. Sonuçta, bugün özellikle üç büyük şehrümüzde toplam tüketilen yaş meyve ve sebzenin içinde hal dışı satılan malların oranı önemli seviyelere yükselsmiş bulunmaktadır.

İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehir belediyeliklerinin olduğu illerde, haller büyükşehir belediyelerinin sorumluluğunda yönetilmekte, hallerdeki satışlar üzerindeki % 3'lük rüsumu büyükşehir belediyesi almakta bunun da etkisiyle ilçe belediyeleri hal dışı satışlarla mücadelede büyükşehir belediyesine yeterrince yardımcı olamamaktadırlar.

Büyükşehirlerde hal dışı satışlar artarken hallerin dışında paralel piyasalar meydana gelirken ve bu piyasalar kurumsallaşırken, üretim bölgelerinde de yapısal bir değişim gözlenmektedir. Artık, ülkemizde yaş meyve ve sebzelerin fiyatları hallerde oluşmamaya, üretim bölgelerinde oluşmaya başlamaktadır. Üreticiler, üretim bölgelerinde bürolar meydana getirerek mallarını buradan direkt olarak tüccarlara satmaktadır. Herhangi bir yasal belge düzenlenmeden yapılan bu satışlar nedeniyle, ilk plânda, devletin katma değer vergisi, fon kesintisi ve gelir vergisi kaybı ortaya çıkmaktadır. Üretici, hale mal göndermek ve komisyoncu vasıtasıyla malını halde satmak yerine bürosuna gelen tüccara malını satmayı ve böylece her türlü mali yükümlülükten kurtulmayı tercih etmektedir.

Hal dışı satışların genişlemesinde götürü usulde vergilemenin de rolü olduğu görülmektedir. Semt pazarlarında, pazar esnafı genelde götürü usule göre gelir vergisi ödemekte, satışları nedeniyle yasal olarak fiş düzenleme zorunda olmamakta, pazardan alışveriş eden tüketici de fiş talep edememektir. Dolayısıyla, üretim bölgelerinden itibaren belgesiz olarak şehirlere yönelen yaş meyve ve seze yine belgesiz biçimde tüketicilere ulaşmaktadır.

Hal komisyoncuları, halde üretici adına malı pazarlamakta, malın yüksek fiyatından değerlendirilmesi, her ikisinin çıkarına hizmet etmektedir. Şüphesiz halde fiyatların yüksek ya da düşük olması hale gelen mal miktarına bağlıdır. Diğer yan- dan, hal müdürlükleri malı halde komisyoncular vasıtasıyla pazarlanan üreticinin haklarını korumakta, ödemelerdeki gecikmeleri engelleyebilmektedir. O halde, haller, üreticilerin, komisyoncuların, tüketicilerin, devletin ve belediyelerin çıkarlarına hizmet eden yasal piyasalar durumundadırlar. Hallerde satılan mallar sağlık koşullarına uygun olup olmadıkları açısından da denetlendiğinden haller, aynı zamanda tüketici sağlığına hizmet etmektedir. Hallerdeki mallar, standart, kalite ve çeşitlilik bakımından hal dışında satılan mallara göre belirli bir üstünlüğe

sahiptir. Bu nedenle, büyükşehirlerimizde manavlar genellikle hallerden alışveriş tercih etmekte böylece kendilerini tanıyan tüketici müşterilerinin ihtiyaçlarını çok iyi giderebilmektedirler. Hal dışı satışlarda ise genelde "dökme sistemi" geçerlidir. Herhangi bir ambalaj, standart, kalite unsuru endişesi taşımayan mallar hal dışı satışlarla semt pazarlarında satılmakta, pazarcılar sadece fiyat avantajını kullanarak satış yapmaktadır. Malların kalite açısından standart olmaması nedeniyle esasen ortalama fiyat pazarlarında satış fiyatının daha da altında olmakta, pazarcıların satış kârı büyük ölçüde yükselebilmektedir.

Öte yandan, özellikle üç büyük şehirde hal dışı satışların artmasında hallerdeki dükkan (yazihane) sayısının azlığı ya da yetersizliğinin önemli olmadığı söylenebilir. Esasen, bu şehirlerde büyükşehir belediyeleri sürekli olarak halleri mekan olarak daha iyi hizmet verebilir hale getirmek için çalışmaktadır. Hatta, İzmir halinde olduğu gibi bazı komisyoncular dükkanlarını devretmek istemekte, buna karşın, dükkan devralmak isteyenler bulunamamaktadır. Hallerdeki komisyoncuların komisyon gelirlerinde de haldışı satışlarının artması ve hale daha az mal gelmesiyle belirgin bir düşüş söz konusudur. Komisyon gelirlerinin belirli bir bölümünü (% 60 dolayında) de komisyoncular vergi, kira, nakliye ücreti vb. olarak ödemek durumundadırlar. Bu koşullar hal komisyoncularını mesleği terketmeye zorlayabilmektedir.

III. HAL DIŞI SATIŞLARI OLUŞTURAN NEDENLER

Türkiye'de özellikle üç büyük şehrimizde hal dışı satışların ortaya çıkmasında çeşitli nedenler bulunmaktadır. Bu nedenler ilk plânda hale giren ve satışa konu olan yaşı meyve ve sebze üzerindeki mali yüklerin ağırlığı ve yükün artışı ile ilgili görülmektedir. Bu yükler özellikle 1985 yılından itibaren belirgin bir biçimde artmış ve buna paralel olarak haldışı satışlar da giderek genişlemeye başlamıştır. Dolayısıyla, hal dışı, satışlar "vergi, rüsum v.b." gibi mali yüklerin ve yükümlülüklerin dışında kalma çabalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Ancak, hal dışı satışların asıl ve en önemli nedenini, tarımdaki ve semt pazarlarındaki vergileme sisteminin oluşturduğu söylenebilir. Tarımda ve semt pazarlarında faaliyet gösterenlerin büyük ölçüde götürü usule göre vergilendirilmesi, belge düzenleme zorunluluğlarının olmaması, hal dışı satışlar için uygun bir zemin oluşturmaktadır. Bu ana neden yanında Maliye ve Gümruk Bakanlığı'nın hal denetimlerine verdiği önemi, üretim bölgelerinden şehirlere ve buradan semt pazarlarına sevk edilen yaşı meyve ve sebzelerin denetimine vermemesi de hal dışı

satışları cesaretlendirmektedir. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin hal dışı satışlarla mücadele için gerekli yetkilere sahip olmaması, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerine bu konuda yeterince yardımcı olamamaları da hal dışı satışların artmasına yol açmaktadır.

Bu çerçeve içinde hal dışı satışları oluşturan nedenleri şöyle sıralayabiliriz:

- Belge düzeninin hâlâ ülkemizde tam anlamıyla kurulamaması,
- Götürü usule göre vergilendirmenin halen tarım kesiminde ve semt pazarlarında yaygın olarak geçerliliğini koruması,
- Yaş meyve ve sebzelere uygulanan katma değer vergisi oranının yüksekliği,
- Belediye hal rüsumlarının yüksekliği. Haldeki dükkan kiralarının v.b. ödemelerin belediyelerce enflasyon oranından daha fazla yükseltilmesi,
- Hal dışı satışları önlemede belediyelere geniş yasal yetkiler verilememesi,
- Belediye denetimlerinin yetersizliği. Üç büyük şehirde (İstanbul, Ankara, İzmir) büyükşehir ve ilçe belediyelerinin hal dışı satışlar konusunda ortak bir çalışma ve denetim içine girememeleri,
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı denetim elemanlarının, belediye denetim ekipleriyle koordineli çalışmalarının sağlanamaması. Hali denetleyen denetim elemanlarının benzer denetimi pazar yerlerinde yapamamaları,
- Semt pazarlarının farklı günlerde kurulması. Semt pazarlarının aynı gün (örneğin pazar günü) kurulması hale mal girişini artırmakta, şehirde hergün farklı bir semtte pazar kurulması şehire kaçak mal girişini hızlandırmaktadır,
- Bir malın birden fazla halde satılabilir olması. Üretim bölgelerinde bir mal önce küçük hallere buradan da büyükşehir hallerine gönderilmektedir. Dolayısıyla mal bir hale girince fiyatı üzerine komisyon, rüsum, genel gider ve katma değer vergisi ilave edilmekte buradan büyük şehirlerdeki hale aynı mal, katma değer vergisi mahsubu dışında, bu yükleri de kapsayacak şekilde yüksek bir fiyat attan satılmak üzere gönderilmektedir.

- Hallerde genelde yalnızca yaşı meyve ve sebzelerin toptan satışının yapılması, yaşı meyve ve sebzelerin dışında günlük tüketimde kullanılan malların (balık, kuru gıda, çiçek vb. gibi) satılmaması. Ankara halinde belirli ölçüde balık satışları yapılmakla ve çiçek satışları için yer ayrılmakla birlikte bu yeterli sayılamaz. Büyük marketlerin yöneticileri sattıkları mallar dolayısıyla hergün şehirdeki farklı semt piyasalarına gitmek zorunda kalarak zaman kaybetmekte ve bu yüzden marketlerine kadar servis arabalarıyla gelen ve hal dışı satılan yaşı meyve sebzeyi satın almayı tercih edebilmektedirler,

- Hal komisyoncularının, aleyhlerine bir durum ortaya çıkaran bu konu hakkında kamuoyu oluşturamamaları. Konunun sadece kendilerini değil, tüm tüketicileri, üreticileri, devleti ve belediyeyi ilgilendirdiğini vurgulayıp, güçlü bir organizasyonla gerekli yasal düzenlemeler konusunda hükümetler üzerinde yeterli baskı oluşturamamaları,

- Üreticilerin örgütlenmemesi, ekonomik yönden güçlü olmamaları, devletin üreticileri bu yönde yeterince desteklememesi.

IV. HAL DIŞI SATIŞLARIN ORTAYA ÇIKARDIĞI SORUNLAR

Hal dışı satışların ortaya çıkardığı pek çok sorun bulunmaktadır. Bu sorunların en önemlilerinden birini hal dışı satışlar nedeniyle devletin ve belediyenin uğradığı mali kayıplar oluşturmaktadır. Hal dışı satışlar devlet açısından ilk plânda katma değer vergisi gelirlerinde bir erozyona yol açmaktadır. Üç büyük ilimizdeki büyükşehir belediyelerinin de rüsum gelirlerinde söz konusu satışlar nedeniyle belirli bir kayıp gündeme gelmektedir. Hal dışı satışlar rüsum gelirlerinin olması gerekenin oldukça altında gerçekleşmesine neden olmaktadır.

Aşağıdaki tabloda üç büyük ilimizdeki ve Türkiye genelindeki hal dışı satışlarla ilgili bazı rakamlarla katma değer vergisi ve rüsum gelirleri kaybı 1990 yılından itibaren ele alınmaktadır.

Tablonun hazırlanmasında önce üç büyük ilimizin GSMH'dan aldıkları paylar (İstanbul için % 23.3, Ankara için 7.02, İzmir için de % 8.13) belirlenmiştir. Söz konusu payların belirlenmesinde D.I.E. yetkileri tarafından ifade edilen gizli ekonomi büyüğlüğü (% 25) de göz önünde bulundurulmuştur. Bu verilerden hareketle D.I.E.'nın Ekim 1990'da yayınladığı, Hane Halkı Gelir ve

Tüketim Harcamaları Anketi (D.I.E., 1987 Hane Halkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi Sonuçları, Ekim 1990 : 23, 27, 125 ve 141) sonuçlarından ve bazı mini anketlerden yararlanılarak gelirin yaşı meyve ve sebzeye giden kısmının araştırılmıştır. Anket sonuçlarından İstanbul ve İzmir'de gelirin % 83.92'sinin tüketime bunun % 34'ünün gıdaaya bunun da % 8'sinin yaşmeyve ve sebzeye tüketimine ayrıldığı anlaşılmaktadır. Ankara'da ise gelirin tüketime giden kısmının % 74.88'dır. Bu oranlara göre üç büyük ilimizde yaşı meyve ve sebzelerin GSMH'dan aldığı paylar ortaya konulmuştur. Bulunan değerler hale giren malın değeri ile karşılaştırıldığında İstanbul ve İzmir'de toplam tüketim içinde hal dışı satılan malın payı 1990 yılında % 60 larda iken 1993 yılında % 70 lerin üzerine çıkmaktadır. Ankara'da ise aynı dönemde bu oranlar % 30 lardan % 50 lere doğru yaklaşmaktadır. 1993 yılı dikkate alındığında, tahmini olarak, hal dışı satışlar nedeniyle devletin 540.2 Milyar TL. katma değer vergisi kaybı, üç büyük belediyenin de 270.1 Milyar TL. rüsum geliri kaybı söz konusu olmaktadır.

Öte yandan, üç büyük ille ilgili veriler topluca değerlendirildiğinde 1990 yılında toplam tüketim içinde hal dışı satılan malların ortalama payı % 50 dolayında iken bu oranın 1993 yılında tahminen % 63.4'lere çıkması beklenmektedir. Dolayısıyla, 1990 -1993 yılları arasında hal dışı satışlarda belirgin bir artış gözlenmektedir.

Türkiye genelinde söz konusu sorun gizli ekonominin büyüklüğü de gözönünde bulundurulduğunda ciddi boyutlar kazanabilmektedir.

Türkiye'de ortalama tüketim eğiliminin yine Devlet İstatistik Enstitüsü verileri çerçevesinde % 78.43, bunun gıdaaya giden kısmının % 34, yaşı meyve ve sebzeye giden kısmının % 8, hallere giren toplam malın da üç büyük il toplamının üç katı olduğu varsayılarak bazı hesaplamalar yapıldığında Türkiye genelindeki toplam tüketim içinde hal dışı satılan malın ortalama payının 1990 yılında toplam % 45 olduğu belirlenmektedir. Bu oran 1990 yılından itibaren artmaya devam etmekte ve 1993 yılı itibarıyle de % 61.5'e yükselme eğilimindedir. Hal dışı satışlar nedeniyle devletin örneğin 1993 yılında 1 Trilyon 208 milyar TL. katma değer vergisi kaybı, belediyelerin de 604.2 Milyar TL. rüsum gelirleri kaybı gündeme gelmektedir. 1993 yılı için başlangıçta öngörülen konsolide bütçe açığı 53 Trilyon TL.'dir (1993 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, 1992 : 5). Hal dışı satışlar önlenememiş olsa bu açığın nisbeten belirli ölçüde azaltılması söz konusu olabilecektir.

TABLO: ÜÇ BÜYÜK İLDE ve TÜRKİYE'DE HAL DIŞI SATIŞLARIN BOYUTU ve NEDEN OLDUĞU VERGİ ve RÜSÜM GELİRİ KAYİPLARI

Istanbul'da Hal Dışı Satışların Boyutu ve Neden Olduğu Vergi ve Rüsum Geliri Kayipları

YILLAR	GSMH'dan Aldığı Pay (Milyar TL)	Yaş Meyve Sebzelerin GSMH'dan Aldığı Pay (Milyar TL)	Hal Dışı Satılan Malın Değeri (Milyar TL)	Hal Dışı Satılan Malın Değeri (Milyar TL)	Devletin KDV Kaybı (Milyar TL.)	Bel'inin Rüsum Toplam Tüketim (Milyar TL)	Bel'inin Rüsum Toplam Tüketim İçinde Hal Dışı Satılan Malın Payı (%)
1990.....	83662.7	.....	1909.7	.....	783.3	.....	1126.4
1991.....	134411.3	.....	3068.1	.....	1026.6	.....	2041.5
1992.....	218754.4	.....	4993.3	.....	1473.3	.....	3520.0
1993(*)....	357562.4	.....	8161.8	.....	2200.0	.....	5961.8
Ankara'da Hal Dışı Satışların Boyutu ve Neden Olduğu Vergi ve Rüsum Geliri Kayipları							
1990.....	25206.5	.....	513.3	.....	361.7	.....	151.6
1991.....	40496.0	.....	824.8	.....	538.8	.....	286.0
1992.....	65907.9	.....	1342.3	.....	870.1	.....	472.2
1993(*)....	107729.1	.....	2194.1	.....	1200.0	.....	994.1
Izmir'de Hal Dışı Satışların Boyutu ve Neden Olduğu Vergi ve Rüsum Geliri Kayipları							
1990.....	29192.2	.....	666.3	.....	258.9	.....	407.4
1991.....	46899.7	.....	1075.5	.....	349.1	.....	721.4
1992.....	76329.3	.....	1742.3	.....	548.3	.....	1194.0
1993(*)....	124763.1	.....	2847.8	.....	798.3	.....	2049.5
Üç Büyük İilde Hal Dışı Satışların Boyutu ve Neden Olduğu Vergi ve Rüsum Geliri Kayipları							
1990.....	138061.4	.....	3089.3	.....	1403.9	.....	1685.4
1991.....	221807.0	.....	4963.4	.....	1914.5	.....	3048.9
1992.....	360991.6	.....	8077.9	.....	2891.7	.....	5186.2
1993(*)....	590054.6	.....	13203.7	.....	4198.3	.....	9005.4
Türkiye'de Hal Dışı Satışların Boyutu ve Neden Olduğu vergi ve Rüsum Geliri Kayipları							
1990.....	359067.7	.....	7659.9	.....	4211.7	.....	3448.2
1991.....	576872.6	.....	12306.4	.....	5743.5	.....	6562.9
1992.....	938860.1	.....	20028.6	.....	8675.1	.....	11353.5
1993(*)....	1534602.7	.....	32737.6	.....	12594.9	.....	20142.7

(*) Tahmini

Not: İstanbul, Ankara ve İzmir için hale giren malın değeri, her üç belediyenin hal müdürlüklerinden temin edilmiştir.

V. HAL DIŞI SATIŞLARIN ÖNLENMESİNE YÖNELİK BAZI ÖNERİLER

Hal dışı satışların önlenmesinde, hal dışı satışları doğuran nedenlerin ortadan kaldırılması önem taşımaktadır. Bu nedenlerin başında tarımdaki ve semt pazarlarındaki vergileme sistemi, belge düzenine uygun hareket edilmemesi, yaş meyve ve sebzeler üzerindeki mali yükün ağırlığı geldiğine göre ilk plânda bu konularda bazı tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Diger yandan, hal dışı satışlarla mücadelede devletin, belediyelerin, emniyet güçlerinin işbirliği ve denetimlerinde koordinasyonun sağlanması şarttır. Hal dışı satışlarla mücadelede belediyeler nedenlerle ön plâna çıkmak istememekte, devletin belirleyeceği ve etkin olacağı bir düzenleme içinde kendilerine verilecek görevlere yerine getirmek istemektedirler.

Bu genel çerçeve içinde hal dışı satışların önlenmesine yönelik bazı önerileri şöyle sıralamak mümkündür:

- Götürü usule göre vergilendirmeye giderek son vermelii ve belge düzenine tam bir işlerlik kazandırılmalıdır. Semt pazarlarında bataryalı, pilli v.b. yazar kasalar kullanılarak belge düzenlenmesi mümkündür. Semt pazarlarında pazarcılar tarafından müşterilere belge verilmesi, pek çok müşterinin vergi iadesi sisteminin kurulduğu 1984 yılından bu tarafa pazar alışverişlerinden dolayı vergi iadesinden faydalananamamaları durumuna son verecek, vergi iadesi yoluyla belirli ölçüde gelirlerinin artmasına katkıda bulunacaktır.

- Üç büyük ilimize kaçak meyve ve sebzenin büyük ölçüde (% 75 oranda) Fethiye, Antalya, Alanya, Finike, Mersin gibi üretim bölgelerinden geldiği dikkate alınarak, vergi ve belge denetimlerinin Maliye ve Gümrük Bakanlığı'ncı bu bölgelerde yoğunlaştırılması üzerinde durulmalıdır.

- Yaş meyve ve sebzede uygulanan katma değer vergisi oranı düşürülmelidir (örneğin, % 6'dan % 1'e). Bu açıdan, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan "Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Kanun Tasarısı Taslağı"ndaki yaş meyve ve sebzenin toptancı hal dışında toptan alım ve satımının yapılamayacağı, tarım ürünleri satışları üzerindeki gelir vergisi stopajının toptancı hallerine mal teslim eden üreticiler hakkında % 50 indirimli olarak uygulanacağı ve hallerde işlem

gören mallardan alınan katma değer vergisi oranının Bakanlar Kurulunca % 50'ye kadar indirilebileceği yönündeki maddeler olumlu bir gelişmedir (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Müdürlüğünün 28.06.1993 tarih ve 17648 sayılı yazısıyla ilgili kuruluşlara gönderilen "Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Kanun Tasarısı Taslağı", Madde 5, 15 ve 16).

- Belediye hal rüsumu düşürülmeli (örneğin; % 3'den % 1'e) ve rüsum gelirlerinin hal hizmetleri ve geliştirilmesi için kullanılması sağlanmalıdır. Yine Sanayi ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü hazırlanan Yeni Hal Kanun Tasarısı Taslağı'nın 14. maddesinde rüsum oranının diğer bir ifadeyle belediye payının % 2'yi geçmemek şartıyla belediye meclislerince düzenlenenecek tarifeye göre tahsil edilebileceği ve bu oranın Bakanlar Kurulunca yarısına kadar artırabileceği veya indirilebileceği ifade edilmektedir. Şu andaki % 3'lük rüsum oranının tasarıının kanunlaşmasıyla aşağıya çekilmesi şüphesiz olumlu bir gelişme olacaktır.
- Hallerdeki kira, giriş ücreti artışları v.b. enflasyon oranı üzerinde olmalıdır.
- Yasal düzenleme yaparak hal rüsumlarından büyükşehirlerde belirli ölçüde ilçe belediyelerine de pay verilmesi sağlanmalıdır. Hal dışı satışlarla mücadele yasal düzenleme ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin etkin bir işbirliği tesis edilmeli, belediyelere % 6 cezalı rüsum uygulamaya göre daha caydırıcı (meslekten men etme gibi) yaptırımlar uygulama imkânı verilmelidir.
- Hal dışı piyasaların ve satışların önlenmesinde İstanbul ve İzmir'de şehrin ana giriş noktalarında büyükşehir belediyelerince kontrol istasyonları kurulmak istenmekte, Ankara'da da söz konusu kontrol istasyonları kurulmuş bulunmaktadır. Buna göre bu istasyonlarda belediye denetim ekipleri, Maliye ve Gümrük Bakanlığı denetim elemanları ve güvenlik güçleriyle birlikte görev yapacaklardır. Bu tür çabaların maliyeti bir tarafa (İstanbul için kontrol istasyonlarının maliyeti 5 Milyar TL.'yi bulmaktadır) pratik bir değeri bulunmamaktadır. Sorun, ekonomiktir. Ekonomik bir sorunun polisiye tedbirlerle değil ekonominin kurallarına göre çözümlenmesi en doğru olanıdır.

- Yaş meyve ve sebzenin yalnızca bir halde satışı sağlanmalıdır. Malın bir halden diğer bir hale girebilir olması hallerde fiyat oluşumunu bozmaktadır. Şayet malın birden fazla hale girmesi gerekiyorsa o zaman ikinci halde ya rüsum

alınmamalı ya da rüsum miktarı önemli ölçüde düşürülmelidir.

- Önümüzdeki yıllarda kompleks haller kurulması üzerinde durulmalıdır. Hallerde yaş meyve ve sebzenin dışında günlük tüketime konu olan balık, çiçek v.b. malların satışı da sağlanmalıdır. Şehirlerde bakkalların ve belirli ölçüde manavların yerini büyük marketlerin almasıyla marketler tüm ihtiyaçlarını karşılayabilecek geniş bir pazara ihtiyaç duymaktadır.

- Hal yönetimine, hal komisyoncularının ve ildeki ticaret odalarının temsilcilerinin de girmesi sağlanmalıdır. Hal yönetimleri politik etkilerden ve tasarruflardan uzak tutulmalıdır.

- Daha ileri bir aşamada, üç büyük şehirde, Avrupa ülkelerinde olduğu gibi semtlerde sabit pazarların kurulmasına doğru gidilmelidir. Sabit pazarlar, pazarların haftada bir gün kurulmasının ortaya çıkardığı maliyetleri ortadan kaldırabilecek aynı zamanda belgeli alış satışları ve denetimi kolaylaştırebilecektir. Sabit pazaryerleri kurulması yönünde 1980'li yılların başlarında Ankara'da belediye bir girişimde bulunmuş, bu amaçla şehirdeki pazaryerlerinde beş - altı merkez kurulmuştur. Ancak bu merkezlerdeki dükkanlar amaçları dışında kullanılmışlar, kiraya verilmişlerdir. Sonuçta bu girişim başarılı olmamış, normal pazarlar yeniden kurulmaya başlamıştır. Bununla beraber buradaki önerinin Ankara tecrübesinden de faydalananarak pratiğe geçirilmesi ve başarılı olması üzerinde durulabilir.

LES VENTES HORS DES HALLES DANS LES TROIS GRANDES VILLES AU POINT DE VUE DES REVENUS PUBLIQUES: EVOLUTION, PROBLEMES ET QUELQUES SOLUTIONS

Les halles, où des légumes et des fruits frais sont l'objet de vente en gros, ont été organisées pour balancer les intérêts des producteurs et des consommateurs en Turquie. Celles-ci fonctionnent et construisent d'après la loi numéro 80, datée 1960.

Mais, on a vu que cette loi était insuffisante notamment devant l'évolution des ventes hors des halles dans les années de 1980. Ces ventes ont tendance à s'élargir dans les trois grandes villes du pays et en toute La Turquie. Par conséquent, les pertes dans les revenus publics augmentent. Les causes principales

de ce phénomène ont généralement rapport avec le système fiscal et les charges municipales etc. sur la vente des légumes et des fruits frais. Il est principalement nécessaire de penser des solutions dans ce cadre.

KAYNAKÇA

GÜNDÜZ, Meral .; "Dünyada Yaş Meyve ve Sebze Pazarlaması", **Hazine ve Dış Ticaret Dergisi**, Aralık - 1992 / 4, Sayı : 15, 1992.

ÖĞÜT, Soner.; "Türkiye'de Meyve ve Sebze Pazarlamasında Belediye Toptancı Hallerinin Rolü ve Önemi", **Dünya Gazetesi**, 20 Mayıs 1993.

1580 Sayılı Belediye Kanunun 15. Maddesinin 58. bendine tevfikan Belediyelerce kurulan Toptancı Hallerinin Sureti İdaresi Hakkında Kanun, Kanun No: 80, Kabul Tarihi : 12.09.1960, 14.09.1960 tarih ve 10605 Sayılı Resmi Gazete.

T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü'nün hazırladığı 28.06.1993 tarih ve 17648 sayı ile ilgili kuruluşlara gönderilen Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Kanun Tasarısı Taslağı.

D.I.E.; 1987 Hane Halkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi Sonuçları, **T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yayımları**, Yayın No: 1439, Ankara , Ekim 1990.

1993 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, **Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayımları**, Ankara, Ekim 1992.

