

HAZİNE NAKİT YÖNETİMİ

Gonca ERDENER* - M. Coşkun CANGÖZ**

ÖZET

Hazine nakit yönetiminin modernizasyonu kapsamında son dönemlerde atılan adımlar, kamu ödeme ve tahsilat sistemleri, nakit akımlarının tahmini ve planlanması, aktif nakit yönetimi araçları, kamu mevduatı ve nakit yönetimi likidite yönetimi ilişkisi ile nakit yönetimi organizasyonu ve borç yönetimi ile ilişkiler ana başlıkları altında değerlendirilmekte ve uluslararası en iyi uygulamaların ne ölçüde karşılandığı tartışılmaktadır. Değer zinciri bileşenleri kullanılarak skorlanan Hazine nakit yönetiminin basit nakit yönetimi kategorisindeyken yapılan çalışmalar sonucunda aktif nakit yönetimine geçtiği tespit edilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Hazine, nakit yönetimi, borç yönetimi

Abstract

In recent years, some steps were taken to converge Turkey's cash management structure with the best international practices. Public payments and collections system was changed, cash flow forecasting and planning capacity was improved and short term borrowing instruments for cash management purposes were introduced. Current state of Turkish cash management is compared with international practices via Value Chain approach and it is found out that Turkish cash management developed from simple to active cash management.

Keywords: Treasury, cash management, debt management

- Maliye Finans Yazıları Dergisi'nin Temmuz 2010 tarihli 88. sayısında (sf.115-147) yayınlanmıştır.

* Kamu Finansmanı Daire Başkanı, Hazine Müsteşarlığı, gonca05@gmail.com

** Kamu Finansmanı Genel Müdürü, Dr., Hazine Müsteşarlığı, cangoz@gmail.com

1. Giriş

Hazine işlemlerinin iki temel bileşeninden birisi olan ve genel olarak devletin gelir ve giderlerinin yer ve zaman açısından denkleştirilmesi faaliyetlerini içeren nakit yönetimi (Altuğ 1999, Ataç ve Moğol, 2003, Eğilmez 2004) ülkemizde Hazine Müsteşarlığı (Hazine) tarafından yürütülmektedir. Storkey (2003) nakit yönetimini kamu yükümlülüklerinin en etkin şekilde, doğru zamanda ve doğru miktarda karşılanması olarak tanımlamış ve etkinliğe vurgu yapmıştır. Williams (2004) ise nakit yönetiminin kapsamını genişletmiş ve diğer kamu kurumlarını da kapsayacak şekilde devletin kısa vadeli nakit akımları ile nakit varlıklarının, maliyet etkinliği gözetilerek yönetilmesine ilişkin strateji ve süreçler olarak tanımlamıştır. Buna göre nakit yönetimi sadece politika geliştirilmesini ve etkin süreç tasarımı değil, aynı zamanda nakit akımları ve varlıklarının yönetimini, farklı devlet kurumları arasındaki etkileşimin yönetimini ve özellikle finans sektörü ile ilişkileri de kapsamaktadır.

Modern nakit yönetiminde sadece devlet harcamalarının aksamaksızın yapılması değil, aynı zamanda maliyet ve etkinlik unsurları da ön plana çıkmaktadır. Williams (2004) nakit yönetiminde etkinliği bankadaki rezerv seviyesinin minimum seviyede olması, operasyonel risk dahil olmak üzere risk (piyasa ve kredi) seviyesinin azaltılması, nakit akımları zamanlamasının uyumlulaştırılması için gerekli esnekliğin sağlanması gibi faktörlerle değerlendirmektedir¹.

Nakit yönetiminin uluslararası en iyi uygulamalarla uyumluluğu farklı açılardan ele alınabilmektedir. Bu kapsamda, kamu ödeme ve tahsilat sistemlerinin yapısı ve yönetimi; kamu mevduatının yönetimi; kısa vadeli borçlanma ve borç verme imkanlarının varlığı ve bunların merkez bankasındaki tek hesap bakiyesinin asgari seviyede olmasını sağlayacak şekilde kullanılabilme imkanı; nakit yönetiminin likidite yönetimi, kısa vadeli faiz oranları ve enflasyon bakımından para politikası ile ilişkisi; nakit yönetiminin bütçe ile ilişkisi; nakit yönetiminin borç yönetimi ile ilişkisi; nakit yönetiminin finansal piyasaların gelişimine

¹ Ödemelerin vade tarihlerinde yapılması, operasyonel riskin azaltılması, kamu kuruluşları tarafından kullanılmayan banka hesap bakiyelerinin olabildiğince düşük tutulması, nakit ihtiyacını karşılamak için borçlanma gereğini azaltacak şekilde tahsilat süreçlerinin kısaltılması, nakit akımlarının görünürlüğünün artırılması ve finansal sektörde bir açık pozisyon oluşması riskinin bertaraf edilmesi bakımından merkez bankasındaki tek hazine hesabının devlet hesaplarıyla ilişkilendirilmesi, kısa vadeli borçlanma ve borç verme araçları ile geçici nakit ihtiyaçlarının karşılanmasında oluşabilecek yüksek borçlanma maliyetlerinden kaçınılması, nakit akımlarının doğru projeksiyonu ve tek hesapta toplanması yoluyla likidite yönetimi ile koordinasyon sağlanması ve kısa vadeli faiz oranlarının gerilemesi ve kısa vadeli menkul kıymet piyasasının oluşması suretiyle nakit yönetiminde etkinliğin sağlanması mümkün olabilecektir.

yönelik politika ve uygulamalarla ilişkisi modern nakit yönetiminin çerçevesinin değerlendirilmesi bakımından önem arz etmektedir. Ayrıca, en iyi uluslararası uygulamalar çerçevesinde, Hazine nakit yönetimi fonksiyonunun para politikası, bütçe ve borç yönetimi gibi uygulamalardan ayrıştırılarak kendi önceliklerini diğerleriyle koordinasyon içinde hayata geçirebilmesini sağlayacak yapısal ve hukuki altyapı düzenlemelerinin oluşturulması gerekmektedir.

Hazinenin nakit yönetimi uygulamaları, Tek Hazine Hesabının kurulduğu 1972 yılından sonra uzun bir süre, nakit yönetiminin bir program dahilinde yapılmaya başlanması dışında, önemli bir değişim göstermemiştir. Bu bağlamda, özellikle kamu ödeme ve tahsilat sistemleri bakımından ülkemizdeki nakit yönetimi uygulaması uluslararası uygulamaların gerisinde kalmıştır. Bu çerçevede, 2002 yılında yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla oluşturulan yasal altyapı temel alınarak nakit yönetiminin modernizasyonu çalışmaları başlatılmıştır. Bu kapsamda, uluslararası en iyi uygulamalar da dikkate alınarak, kamu ödeme ve tahsilatlarında uygulanan sistemin teknolojik gelişmeler dikkate alınarak değiştirilmesi, Hazinenin nakit akımlarını tahmin ve programlama kapasitesini geliştirerek nakit programındaki sapmaların asgariye indirilmesi, nakit akımlarının etkin bir şekilde yönetilmesi, Hazine nakit rezervinin yönetilmesi ve nakit yönetiminin gerek borç gerekse likidite yönetimi ile entegrasyonunun artırılması hususlarına öncelik verilmiştir.

Bu çalışmada Hazine nakit yönetiminin modernizasyonu kapsamında ortaya çıkan yeni yapının kamu ödeme ve tahsilat sistemleri, nakit akımlarının tahmini ve planlanması, aktif nakit yönetimi araçları, kamu mevduatı ve nakit yönetiminin likidite yönetimi ile ilişkisi ve nakit yönetiminin organizasyonu ve borç yönetimi ile ilişkisinin ana başlıklar halinde değerlendirilmesi suretiyle uluslararası en iyi uygulamaların ne ölçüde karşılandığı tartışılmaktadır.

2. Kamu Ödeme ve Tahsilat Sistemleri

Tek Hazine Hesabı adı verilen ve uluslararası en iyi uygulamalarda ödeme ve tahsilat işlemlerinin yürütüldüğü sistemde kamu kurumlarının tüm tahsilatları Hazineye ait tek bir hesapta toplanır ve ödemeler de buradan gerçekleştirilir. Gün sonlarında ise kamu kurumlarının hesaplarındaki tutarlar Tek Hazine Hesabına aktararak bakiyeleri sıfırlanır. Tek hesap aracılığı ile nakit açığı olan harcamacı birimler ile nakit fazlalıkları olanların

işlemleri eşleştirilir. Bu işlemler sonucunda söz konusu hesabın bakiyesi eksiye düşerse ortaya çıkan nakit açığı bono ihracı ve repo gibi nakit yönetimi amaçlı ve çok kısa vadeli farklı enstrümanlar kullanılarak mümkün olan en düşük maliyet ve en uygun koşullarla finanse edilirken, hesapta nakit fazlası olduğunda da atıl kalacak kısım ters repo ya da mevduat ihalesi gibi araçlarla nemalandırılır.

Ülkemizde de 1972 yılından bu yana, adı aynı olsa da ilerleyen bölümlerde ele alınacağı üzere, diğer ülke uygulamalarından farklı bir şekilde işleyen bir Tek Hazine Hesabı uygulaması yürütülmüştür. 2006 yılında nakit yönetiminin modernizasyonu projesi kapsamında ödeme ve tahsilat sisteminin uluslararası en iyi uygulamalara yaklaştırılmasını hedefleyen modernizasyon çalışmaları başlatılmıştır. Bu çalışmalar süreç içinde yer alan Hazine, Maliye Bakanlığı ve T.C. Merkez Bankası (TCMB) ile ortaklaşa yürütülmüştür. Bu çalışmalar kapsamında ilk olarak 31.7.2007 tarihinde Hazine, TCMB ve Maliye Bakanlığı arasında "Tek Hazine Cari Hesabına İlişkin Protokol" imzalanmıştır.

Söz konusu protokolle 01.08.1972 tarihinden itibaren uygulanmakta olan "Tek Hazine Hesabı" sistemi "Tek Hazine Cari Hesabı" adı altındaki ödeme ve tahsilat sistemine dönüştürülmüştür. "Tek Hazine Hesabı" ile Hazine tarafından belirlenen genel bütçeye bağlı bazı muhasebe birimlerinin (saymanlıkların) ve vergi dairelerinin yurtiçindeki tahsilat ve ödemelerinin T.C. Ziraat Bankası (TCZB) şubeleri aracılığıyla gerçekleştirilmesi ve haftalık dönemler halinde Hazine'nin TCMB nezdindeki bir hesabında muhasebeleştirilebilmesine imkan sağlamıştır. "Tek Hazine Cari Hesabı" ise muhasebe birimlerinin ödemelerini banka hesabı nakit mevcuduna göre yapmasını öngörmekte ve nakit dağıtım işlemlerinin Hazine nakit programı ile muhasebe birimlerinin taleplerine göre gerçekleştirilmesini düzenlemektedir. Bu uygulama ile söz konusu birimlerce yapılan tahsilatın da, en iyi uluslararası uygulamalara benzer şekilde, gecikmeksizin Hazine hesaplarına aktarılması sağlanmıştır.

Tek Hazine Cari Hesabının işletilmesine ilişkin hususlar ile TCZB'nin yeni sistemdeki fonksiyonları 31.08.2007 tarihli "Tek Hazine Cari Hesabının Uygulanmasına İlişkin Muhabir Banka Protokolü" ile belirlenmiştir.

2.1.Tek Hazine Hesabı (THH)

THH ile genel bütçe kapsamında taşrada tahsil edilen gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması ve bu işlemlerin TCMB'deki Hazine hesaplarıyla ilişkilendirilmesi

ifade edilmektedir. THH sisteminde TCMB şubelerinin bulunmadığı bölgelerde TCMB'nin muhabir bankası olarak TCZB'den yararlanılmıştır. Sistem içinde yer alan muhasebe birimleri ve vergi dairelerinin vergi ve vergi dışı gelir tahsilatları bu birimlerin buldukları yerdeki TCZB şubeleri nezdindeki hesaplarında toplanmıştır. THH kapsamında ödemeler de yine bu birimlerin tahsilatlarının toplandığı aynı hesaplardan gerçekleştirilmiştir. Tahsilatlar ve ödemeler aynı hesaptan yapıldığından, sağlanan gelirler nedeniyle hesaplarda bir bakiye olması durumunda muhasebe birimleri ödemelerini bu tahsilatları kullanarak gerçekleştirmiştir. Diğer bir ifadeyle sistem mahsuplaşmaya izin verdiği için, şubeye intikal eden ödemeler sağlanan gelirler nedeniyle hesaplarda biriken bakiye tutarlar kullanılarak karşılanmıştır. Öte yandan, muhasebe birimlerinin hesaplarında yeterli nakit olmasa dahi ödemeler TCZB tarafından fonlanmak suretiyle yapılmaya devam edilmiştir. Bu durum Hazine'nin hesaplarına girmesini beklediği tahsilatların beklenen tutarda ve zamanda gerçekleşmemesi; benzer şekilde Hazine'ce öngörülmemiş harcamaların da yapılması sonucunu doğurmuştur.

THH kapsamında Hazine ile TCZB arasındaki hesap mutabakatları ve mahsuplaşmalar, Perşembe günü başlayıp Çarşamba günü biten birer haftalık dönemler halinde yapılmıştır. Bu çerçevede her hafta Çarşamba günleri, bir önceki hafta Perşembe gününden itibaren TCZB ilçe muhabir şubelerince yapılan tahsilat ve ödemelere ilişkin nakit akımları şubelerce mahsuplaştırılmış ve haftalık net sonuçları içeren bilgiler il muhabir banka şubelerine bildirilmiştir. Bu şubelerden gelen sonuçlar nakit noksanı veya fazlaları olarak TCZB Ankara Merkez Şubesi'ne iletilmiş; TCZB Ankara Merkez Şubesi THH içindeki tüm bölgelerden gelen sonuçları değerlendirerek nakit fazlalıklarını Hazinenin TCMB'deki 412 numaralı hesabına aktarmış, nakit açığı olduğu durumda ise TCMB'deki 412 numaralı hesaptan TCZB Ankara Merkez Şubesi'ne aktarım yapılmıştır.

2.2. Tek Hazine Cari Hesabı (THCH)

1972 yılından 2007 yılına kadar uygulanan THH üzerinde Hazinenin herhangi bir kontrolü olduğunu ifade etmek mümkün değildir. Yapısı itibarıyla THH, yeterli serbest ödeneğin bulunması kaydıyla, taşradaki muhasebe birimlerinin banka hesaplarında herhangi bir bakiye bulunmaması halinde dahi ödemelerini gerçekleştirmeleri için miktar ve zaman kısıtı olmaksızın TCZB'den kaynak kullanmalarına olanak sağladığından, Hazinenin nakit yönetiminin etkin bir şekilde yapılmasına engel teşkil etmiştir. THH sistemi

kapsamında banka hesaplarından gerçekleşen nakit çıkışlarının izlenmesi de gecikmeli olmuştur. THH’de taşra gelir ve gider gerçekleşmeleri iki gün gecikmeli olarak alınabilmiş; bu da gerek gelir gerekse gider açısından nakit hareketlerinin zamanlı bir şekilde izlenmesinde ve programlanmasında belirsizliklere ve aksamalara neden olmuştur. Öte yandan, THH’den sağlanan raporlamalar gelirlerin ve giderlerin detaylı olarak izlenmesine de izin vermemiştir.

Türkiye’deki THH uygulamasının yenilenecek uluslararası en iyi uygulamalara yaklaştırılması amacıyla 2006 yılında çalışmalar başlamıştır. Yaklaşık bir yıl süren ön hazırlık ve teknik incelemeler sonucunda Hazine, Maliye Bakanlığı ve TCMB arasında 31.07.2007 tarihinde bir protokol imzalanmış ve THCH’nin genel çerçevesi belirlenmiştir. Protokolle TCMB’nin yaygın şube ağı olmaması nedeniyle, sistemin TCMB’nin muhabir bankası olan TCZB üzerinden yürütülmesi düzenlenmiştir. Bu doğrultuda, THCH’nin uygulama esaslarının tespiti için TCZB ile Hazine ve Maliye Bakanlığı arasında 31.08.2007 tarihinde bir alt protokol imzalanmıştır.

2.2.1. THCH Taşra Uygulaması

THCH taşra uygulamasının THH’ye göre en büyük farkı taşrada Hazine’nin günlük nakit programında bulunmayan bir ödemenin yapılmaması ve tahsilatların da herhangi bir ödeme için kullanılmadan doğrudan doğruya Hazine’ye aktarılmasıdır. Bunu sağlamak amacıyla öncelikle taşra muhasebe birimlerinin THH kapsamında TCZB bünyesinde açmış oldukları hesaplar kapatılmıştır. Eş anlı olarak TCZB Merkez Şubesi nezdinde Hazine adına bir tediye ve bir de tahsilat hesabı açılmış; bu hesapların alt hesapları olmak üzere her bir muhasebe birimi için de buldukları bölgelerdeki TCZB şubelerinde birer tediye ve tahsilat hesabı açtırılmıştır. Hazine’nin TCZB’deki hesapları ve bu hesapların muhasebe birimlerince kullanılan alt hesaplarının tamamı THCH sistemini oluşturmaktadır.²

2.2.1.1. Ödemeler

THCH sistemi içinde yer alan muhasebe birimlerine ait tediye hesaplarından sadece üzerine gönderme emri düzenlenen ve Hazine tarafından nakdi aktarılan ödemeler yapılmaktadır ve bu hesaplardan nakden para çekilmesi mümkün değildir. Benzer şekilde, THCH sistemindeki tahsilat hesapları da ödeme işlemleri için kullanılamamaktadır.

² Hazine hesapları ve kullanım alanlarına ilişkin bilgi ekte yer almaktadır.

THCH kapsamında, taşra muhasebe birimlerince hak sahibi adına say2000i sistemine “Bütçe Emanetleri” hesabına kayıt yapılır ve bu girişler sistem aracılığıyla “vadeye bağlı ödemeler”, “diğer ödemeler” ve “transfer ödemeleri” olarak sınıflandırılır. Say2000i sistemine girilen ödemelere ilişkin nakit talepleri sistem üzerinden elektronik olarak her gün saat 16:00’ya kadar Hazineye aktarılır.

Hazine, nakit aktarımlarının planlamasını yaparken personel maaş ödemeleri, fatura ödemeleri gibi vadeye bağlı ödemelerde vade tarihini dikkate alarak herhangi bir gecikmeye sebebiyet vermeyecek şekilde aktarımları düzenlerken; transfer ödemeleri ve diğer ödemeler için planlama yapılırken mevzuatla belirlenen öncelik sırası ve Hazine nakit durumuna göre yapılan nakit programını esas almaktadır. Tüm taleplerin Hazine nakit programı çerçevesinde değerlendirilmesi suretiyle yapılacak aktarım miktarı belirlendikten sonra, bu tutarlar say2000i üzerinden ve her bir muhasebe birimi bazında her gün muhasebe birimlerine ve TCZB’ye bildirilir. Taşradaki muhasebe birimleri de talep ettikleri tutarlardan Hazinece karşılanan miktarı yine say2000i üzerinden takip etmektedir. Öte yandan, nakit akımlarında herhangi bir aksamaya sebebiyet verilmemesini teminen TCMB de ertesi gün TCZB nezdindeki Hazine tediye hesabına aktarılacak tutara ilişkin olarak Hazine tarafından talimatlandırılır.

Nakit, TCMB’deki Hazine hesaplarından her gün en geç saat 9:00 da TCZB’deki Hazine tediye hesabına aktarılır. Hazine tediye hesabına aktarılan tutarlar TCZB tarafından en geç saat 10:00 a kadar yurt sathındaki muhasebe birimlerinin tediye hesaplarına transfer edilir. Taşra muhasebe birimi “Bütçe Emanetleri” hesabını ters kayıtlı kapatarak ödemeleri “Bütçe Giderleri” hesabına aktarmak suretiyle muhasebe kayıt işlemlerini tamamlar ve hesabındaki nakdin hak sahiplerinin hesaplarına aktarılmasını teminen TCZB’nin ilgili şubesini talimatlandırır. Islak imzalı ödeme emri belgesinin ibrazı ve elektronik ödeme bilgisinin karşılaştırılması suretiyle TCZB ödemeyi hak sahibine yapar.

Ödeme evrakında eksiklik olması, muhasebe biriminin banka hesap bakiyesinin yetersiz olması gibi durumlarda TCZB tarafından ödeme işlemi yapılmaz ve Maliye Bakanlığına bilgi verilir. Muhasebe birimlerinin tediye hesaplarına aktarılan nakit, yukarıda belirtilen sebepler veya hak sahibinin kimliği, hesap numarası, banka şubesi bilgilerindeki hatalar gibi nedenlerle ilgisinin hesabına aktarılamadığı taktirde, bu işlemlere ilişkin talimatlar iptal edilir ve hesapta kalan tutarlar gün sonu itibarıyla Hazine’nin TCZB’deki

tediye hesabına, bu hesaptan da en geç izleyen iş günü saat 10:30 a kadar Hazine'nin TCMB'deki hesaplarına aktarılır.

2.2.1.2. Tahsilat

THCH sisteminde muhasebe birimlerinin TCZB şubelerindeki tahsilat hesaplarına gelen EFT ve havale tutarları aynı gün sonunda, önce TCZB'deki Hazine tahsilat hesabına; oradan da TCMB nezdindeki Hazine hesabına aktarılır. Saat 15:30' dan sonra EFT ve havale yoluyla gelen tahsilat tutarları ise aynı gün sonunda TCZB nezdindeki Hazine tahsilat hesabına, en geç ertesi iş günü 11:00'e kadar da TCMB'deki Hazine hesabına aktarılır. Muhasebe birimlerinin tahsilat hesaplarındaki bir tutar hiçbir şekilde tediye hesabına aktarılamaz.

Günlük olarak muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilen nakit ve çek tahsilatları da TCZB tarafından taşra muhasebe birimlerinden teslim alınarak ertesi gün Hazinenin TCMB'deki hesabına aktarılır.

Öte yandan, bu çalışmanın yapıldığı tarih itibarıyla vergi daireleri henüz THCH kapsamına alınmamış olduğundan bu birimler halen THH sistemi içerisinde faaliyetlerini sürdürmeye devam etmektedir. THCH'nin ikinci aşaması olan Kamu Elektronik Ödeme Sistemi (KEÖS) çalışmalarının tamamlanmasının ardından vergi dairelerince yapılan tahsilatlar ile ödemeler de bu sistem içinde yürütülmeye başlanacaktır.

2.2.2. THCH Merkez Muhasebe Birimleri Uygulaması

Maliye Bakanlığına bağlı 18 adet bakanlık merkez muhasebe birimi öteden beri THH sistemi dışında tutulmuştur. Bu kapsamda merkez muhasebe birimleri tarafından nakit talepleri Hazineye iletilmiş ve Hazine nakit programı çerçevesinde bu birimlerin nakit ihtiyaçları karşılanarak TCMB'deki hesaplarına aktarılmıştır. Öte yandan gerçekleştirilen tahsilat da TCMB nezdindeki aynı hesaplara girmiş ve THH'de olduğu gibi, merkez muhasebe birimlerince Hazineden nakit talep edilmeksizin bu hesaplardan ödeme yapılabilmektedir. Merkez muhasebe birimleri hesaplarının Hazine hesaplarına dönüştürülmesi ve hesapta nakit olmaksızın ödeme yapılmaması için öncelikle taşra muhasebe birimlerinde olduğu gibi merkez muhasebe birimlerinin de TCMB nezdindeki hesapları kapatılmış ve Hazine tarafından her bir merkez muhasebe birimi adına TCMB nezdinde üç ayrı hesap açılmıştır:

Yurtiçi ödeme hesabı: Hazine tarafından nakit aktarımı yapılan ve merkez muhasebe birimlerinin yurt içindeki hak sahiplerine ödeme yaptıkları hesaplardır. Bu hesaplardan nakit para çekilemez, hesap yurtdışı ödemeler ve tahsilat işlemleri için kullanılamaz.

Yurtdışı ödeme hesabı: Hazine tarafından nakit aktarımı yapılan ve merkez muhasebe birimlerinin yurtdışı ödemeleri için çek veya gönderme emri düzenledikleri hesaplardır. Bu hesaplara hiçbir şekilde diğer hesaplardan aktarım yapılamaz, nakit para çekilemez ve hesap tahsilat işlemleri için kullanılamaz.

Tahsilat hesabı: Merkez muhasebe birimleri tarafından yapılan her türlü tahsilatın yatırıldığı hesaplardır. Bu hesaplar hiçbir şekilde ödeme işlemlerinde kullanılamaz.

Merkez muhasebe birimlerinin nakit talepleri ile bunların karşılanması taşra muhasebe birimleriyle paralellik göstermektedir. Ancak, taşra uygulamasından farklı olarak TCMB'nin muhabir bankası olan TCZB bu uygulamanın dışındadır. Hazine tarafından muhasebe birimlerine nakit aktarımı TCMB üzerinden gerçekleştirilmekte, muhasebe birimleri de ilgililere yaptıkları ödemeleri yine TCMB'deki hesapları üzerinden yapmaktadır. Nakit taleplerine ilişkin süreler, bunların elektronik olarak say2000i üzerinden Hazineye aktarımı, Hazinenin nakit aktarımına ilişkin önceliklendirmesi ve program dahilinde aktarım tutarını belirleyerek TCMB'yi talimatlandırması önceki bölümde yer alan THCH taşra uygulamasıyla aynı şekildedir.

Merkez muhasebe birimlerinin yurtiçi ve yurtdışı ödeme hesaplarına Hazine tarafından aktarılan nakdin teknik arıza dışındaki nedenlerle ilgisinin hesabına aktarılamayan kısmı ile çeşitli nedenlerle hesaba yapılan iadeler gün sonunda Hazine'nin TCMB'deki hesabına aktarılır. Muhasebe birimlerinin tahsilat hesabına EFT ve havale ile gelen tutarlar aynı gün, nakit veya çek olarak gelen tutarlar ise takip eden iş günü TCMB'deki Hazine hesabına transfer edilir.

Halihazırda TBMM, Cumhurbaşkanlığı, ve Milli İstihbarat Teşkilatı dışındaki bütün merkez muhasebe birimlerinin işlemleri THCH kapsamında yürütülmektedir. THCH'nın taşra uygulamasına paralel olarak; merkez muhasebe birimlerinde de elektronik ödeme bilgilerinin yanı sıra ıslak imzalı ödeme emri belgesi de bankaya intikal etmekte ve iki bilginin eşleştirilmesi neticesinde ödeme işlemleri tamamlanmaktadır.

2.3. Kamu Elektronik Ödeme Sistemi (KEÖS)

Hazine, Maliye Bakanlığı ve TCMB arasında düzenlenen 31.7.2007 tarihli protokolle TCMB'nin gerekli bilgi sistemleri altyapısını kurmasının ardından taşra ve merkezdeki bütün muhasebe birimlerinin bütün ödeme ve tahsilat işlemlerinin KEÖS kapsamında tek bir yerde toplanması ve elektronik ortamda gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

2008 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda yapılan yasal düzenleme ile elektronik imza ve/veya sertifika ile kamu ödemelerinin yapılabilmesinin hukuki altyapısı oluşturulmuştur. KEÖS ile taşra ve merkez muhasebe birimlerinin tüm ödeme işlemlerinin TCMB üzerinden elektronik olarak, tahsilat işlemlerinin ise merkez muhasebe birimleri dışındaki muhasebe birimleri için muhabir banka aracılığıyla gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Bu kapsamda; THCH'de muhabir banka tarafından yürütülen ödeme işlemlerinin aynı süreçler kullanılarak TCMB aracılığıyla ve ıslak imza olmaksızın yapılması, ilk defa merkez ve taşra muhasebe birimleri ödeme sistemlerindeki farklılıkların ortadan kaldırılması, uluslararası en iyi uygulamalar paralelinde bir ödeme ve tahsilat sistemi oluşturularak Hazine finansman ihtiyacının azaltılması sağlanmış olacaktır.

Bu çalışmanın yapıldığı tarih itibarıyla Ulaştırma Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığının merkez muhasebe birimleri KEÖS kapsamında elektronik ortamda iş ve işlemlerini gerçekleştirmekte olup, diğer muhasebe birimlerinin ise 2010 yılı sonuna kadar aşamalı olarak KEÖS kapsamına alınması planlanmıştır.

3. Nakit Akımlarının Tahmini ve Planlanması

3.1. Nakit Programları

Nakit yönetiminde etkinliğin genel kabul görmüş temel ölçülerinden birisi gerçekleşen nakit akımlarının öngörülerden ne ölçüde saptığıdır. Bu çerçevede nakit yönetimi için teknik olarak güçlü bir tahmin ve programlama altyapısının bulunması zorunludur. Dolayısıyla nakit programı, Hazine hesaplarına ilişkin nakit girişleri ve çıkışlarının farklı periyotlarda gerçekçi bir şekilde öngörülmesini gerektirir. Nakit programı kapsamında Hazine nakit açığının da belirleniyor olması nakit programını sadece bütçe nakit tayinlemesine ilişkin olmaktan çıkartıp borç yönetimi ile nakit yönetiminin ilişkisinin de bu suretle kurulmasını sağlamaktadır.

Gerçekçi ve uygulanabilir bir nakit programı oluşturmanın ön koşulu sağlıklı ve güvenilir verinin mevcudiyetidir. Bu çerçevede temin edilen verinin analizi ile bir yandan Hazine hesaplarına nakit girişleri öngörülebilir hale gelirken diğer yandan da nakit taleplerinin tespiti ve önceliklendirilmesi, dolayısıyla nakit akımlarının kontrolü ve efektif bir şekilde yeniden dağıtılması mümkün olabilmektedir.

Nakit programı hazırlanırken genel bütçe gelir ve harcamalarının izlenmesi, Hazine nakit gerçekleştirmelerinin geçmiş dönem verileri ile devlet hesaplarından sağlanan muhasebe bazlı verinin analizi suretiyle tahmin çalışmaları yapılması devlet bütçesi ile nakit hareketleri arasında ilişki kurulması bakımından önem arz etmektedir. Öte yandan bütçe idaresi ve gelir idaresi ile koordinasyon sağlanması, nakit yönetimi kapsamında yapılan tahminler ile ilgili kurumlar tarafından yapılan tahminlerin uyumlaştırılması bakımından da değerlendirilmesi gereken bir husustur. Ayrıca, borç yönetimi ile nakit yönetimi arasında da çift yönlü ve etkin bir şekilde anlık veri paylaşımının sağlanması da nakit açığının doğru olarak tespiti bakımından zorunludur.

Türkiye uygulamasında devlet bütçesi ile Hazine nakit yönetimi ilişkisinin sağlıklı bir şekilde kurulabilmesini teminen, Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun yürürlüğe girmesini takiben ilgili yıla ilişkin nakit programı aylık bazda hazırlanmaktadır. Bu aşamada genel bütçenin gelir ve faiz dışı harcama büyüklükleri, gelecek yıla ilişkin borç anapara ve faiz ödemeleri, ilgili mevzuat gereği bütçe ile ilişkilendirilmeksizin yapılan harcamalar ile elde edilmesi öngörülen gelirler ile önceki yıllara ilişkin nakit gerçekleştirmeler dikkate alınarak nakit bazlı gelirler ve giderler programlanmaktadır. Aylık bazdaki yıllık nakit programına ilaveten her ayın sonunda izleyen üç aya ilişkin olarak günlük bazda Hazine nakit programı hazırlanmaktadır. Hazine nakit programı esas olarak genel bütçe kapsamında tahsil edilmesi beklenen gelirler ile borç servisi de dahil olmak üzere yapılması öngörülen harcamaların dönemler itibarıyla tespit edilmesi, buna göre ortaya çıkan Hazine nakit açığının belirlenmesi ve Hazine nakit rezerv seviyesinin planlanmasıdır. Bu yapıyla nakit programı, Hazine tarafından borçlanma yoluyla sağlanması gereken finansman ihtiyacının belirlenmesine esas teşkil etmektedir. Her ayın sonunda duyurulan iç borçlanma stratejisinde kamuoyuna ilan edilen hedef borçlanma tutarının gerçekçi bir şekilde belirlenmesi; hem fazla borçlanma nedeniyle oluşabilecek ilave faiz yükünün hem de piyasalardaki mali baskınlığın önlenmesi bakımından önemlidir. Öte yandan, gerekli finansman ihtiyacının doğru şekilde öngörülememesi nedeniyle ihtiyacın altında kaynak

temin edilmesi ise, kamu yükümlülüklerinin zamanında yerine getirilememesi ve bundan kaçınmak amacıyla yüksek maliyetle finansman sağlanmak zorunda kalınması sonucunu doğuracaktır. Bu çerçevede, Hazine nakit programının mümkün olan en gerçekçi şekilde hazırlanması ve yürütülmesi Hazine işlemlerinin etkinliği açısından, yani sadece nakit yönetimi değil borç yönetimi açısından da önemli ve öncelikli bir konudur.

3.2. Nakit Akımlarının Tahmini

Nakit yönetiminin etkin bir şekilde yapılabilmesi için öncelikle nakit akımlarının miktar ve zamanlaması bakımından doğru şekilde tahmin edilmesi gerekmektedir. Hazine hesaplarına giren nakdin kaynağı gelir ve finansman kalemleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Gelirler; vergi ve vergi dışı gelirlere oluşurken, finansman kalemleri iç ve dış borçlanma, özelleştirme, ikrazen kullanılan dış proje kredilerinin anapara ödemeleridir. Ayrıca, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde çeşitli kurumlardan Hazine'ye aktarılan bütçe dışı kaynaklar da nakit yönetimi açısından finansman kalemleri arasında yer almaktadır. Hazine hesaplarından nakit çıkışları ise genel bütçeli kuruluşların faiz dışı harcamaları için yapılan nakit aktarımları ile iç ve dış borç servisinden kaynaklanmaktadır.

3.2.1. Gelirler

Hazine hesaplarına gelir olarak kaydedilen nakit girişleri, gelir tahsiline yetkili tüm muhasebe birimleri ve bu birimler adına bankalarca yapılan veya doğrudan Hazine hesaplarına giren vergi ve vergi dışı gelirlere oluşmaktadır.

3.2.1.1. Vergi Gelirleri

Genel Bütçenin nakit esaslı vergi gelirlerinin tahmininde Maliye Bakanlığında yıllık bazda vergi geliri öngörülerini temin edilmekte, önceki dönemlerdeki nakit gerçekleştirmeleri, ekonomik gelişmeler ve yürürlükteki mevzuat dikkate alınarak bu öngörüler "nakit bazlı" hale getirilmektedir. Bunu takiben, nakdin Hazine hesaplarına gireceği tarihler dikkate alınarak günlük bazda nakit girişleri programlanmaktadır. Bu kapsamda vergi ödemelerinin son ödeme tarihleri ay sonlarına geldiğinde Hazine hesaplarına nakit girişi izleyen aya sarkabilmekte ve aylar arasındaki kaymalara bağlı olarak bütçe bazlı vergi gelirleri ile nakit bazlı vergi gelirleri arasında aylar itibarıyla farklılıklar ortaya çıkabilmektedir.

3.2.1.2. Vergi Dışı Gelirler

Belli başlı vergi dışı gelirler Kamu İktisadi Teşebbüslerinden (KİT) elde edilen temettü ve hasılat payları, GSM operatörleri hasılat payları, düzenleyici ve denetleyici kurullardan alınan paylar, ikrazen kullanılan dış proje kredileri faiz ödemeleri, kamu bankaları temettü gelirleri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kârı, borçlanma prim gelirleri gibi gelirlerdir. Vergi gelirlerine benzer şekilde, nakit bazlı vergi dışı gelirlerin günlük periyotta programlanmasında da ilgili mevzuat hükümlerinin yanı sıra yılı bütçesinde öngörülen tutarlar, ödemeyi yapacak olan kamu kurumlarından temin edilen aylık bazdaki tahminler ile geçmiş dönem gerçekleşme verileri kullanılmaktadır.

3.2.2. Harcamalar

Nakit programında yer alan harcamalar faiz dışı harcamalar ile iç ve dış borç faiz ödemelerinden oluşmaktadır.

3.2.2.1. Faiz Dışı Harcamalar

Faiz dışı harcamalar personel ödemeleri, sosyal güvenlik primleri, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler ve sermaye transferleri gibi genel bütçede yer alan ve faiz ödemesi dışında kalan harcamaları ifade etmektedir.

3.2.2.1.1. Yatırım ve Transfer Harcamaları

Gerçekleştirilmesi öngörülen yatırım ve transfer harcamalarına ilişkin nakit talebi, bütçe ödenekleri ile nakit programında yer alması öngörülen aktarımlar arasında ilişki kurulabilmesini teminen, Maliye Bakanlığı ile koordinasyon içinde öncelikle bütçeden yüksek miktarda kaynak kullanan bakanlık ve kuruluşların aylık ihtiyaçları göz önüne alınarak karşılanmaktadır. Bu kapsamda kurumların gelecek üç aya ilişkin nakit talepleri aylık olarak değerlendirilmekte; Hazine nakit durumu da dikkate alınarak Hazine tarafından muhtemel ödeme tarihleri bazında günlük olarak programlanmaktadır.

3.2.2.1.2. Diğer faiz dışı harcamalar

2009 yılı Nisan ayına kadar Hazine'den nakit aktarımı yapılan kamu kurumlarının yatırım ve transfer harcamaları dışındaki harcamalarına ilişkin nakit planlaması temel olarak geçmiş yıllardaki nakit gerçekleştirmeleri ile Hazine nakit durumu dikkate alınarak oluşturulmuştur. Ancak, fon akımlarının miktar ve zamanlama bakımından doğru

öngörülmesi suretiyle nakit programından sapmaların asgari seviyeye çekilmesi için kamu kurumlarının nakit ihtiyaçlarının tespitine yönelik yeni bir yönetmelik yayınlanmıştır.

9 Nisan 2009 tarih ve 27195 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Nakit Taleplerinin Tespitine İlişkin Yönetmelik” ile Hazine’den nakit aktarımı yapılan kamu kurum ve kuruluşları tarafından nakit taleplerinin hazırlanarak Hazine’ye iletilmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Bu yönetmelikle Hazine ile kamu kuruluşları arasında koordinasyonun çerçevesi belirlenmiş ve nakit yönetiminin daha geniş bir tabana yaygın olarak yürütülmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda genel bütçeden pay alan yaklaşık 170 kurumdan her ay ileriye dönük olarak üçer aylık nakit ihtiyaç tahminleri toplanmakta; bu talepler birleştirilerek gözden geçirilmekte ve kurumlara dağıtılabilecek nakit miktarı belirlenmektedir. Kurum bazında belirlenen bu tutarlar her ayın başında ilgili kurumlara bildirilerek kurumların da buna göre harcama programlarını yapabilmeleri sağlanmaktadır.

Kuruluşların elektronik ortamda gönderdikleri nakit ihtiyaçları Hazine’nin nakit durumu, iç ve dış piyasalarda oluşan finansman koşulları ile kamu borç yönetimine ilişkin stratejik ölçütler dikkate alınarak günlük bazda programlanmaktadır.

3.2.2.2. Faiz harcamaları

Faiz dışı giderlere ilave olarak nakit programı yapılırken gelecek üç aya ilişkin iç ve dış devlet borcu faiz ödemelerine ilişkin nakit çıkış bilgileri de günlük nakit akımlarının programlanmasında dikkate alınmaktadır. Faiz harcamalarına ilişkin projeksiyonlar kur, faiz oranları ve enflasyon gibi değişkenlere bağlı olarak değişiklik gösterebilmektedir. Bu kapsamda faiz harcamalarının projeksiyonu güncel kur ve faiz oranlarıyla değerlendirilerek nakit programına yansıtılmaktadır.

3.2.3. Hazine Nakit Açığı ve Finansman

Nakit bazlı gelirler ile harcamalar arasındaki fark Hazine nakit açığını oluşturmaktadır. Açığın finansmanı net borçlanma, borçlanma dışı finansman kaynakları ve kasa banka değişimi ile sağlanmaktadır.

3.2.3.1. Net Borçlanma

Hazine nakit açığının en önemli finansman kaynağı iç ve dış borçlanmadır. Hazine tarafından gerçekleştirilen iç ve dış borçlanma tutarlarından anapara ödemelerinin düşülmesi ile sırasıyla net iç borçlanma ve net dış borçlanma rakamlarına ulaşılmaktadır.

Net borçlanma ihtiyacının tespitinde, Hazine nakit açığına ek olarak; faiz ödemelerine benzer şekilde, devlet iç ve dış borç anapara ödemeleri, borçlanma dışındaki tüm finansman kaynakları, kamu borç yönetimine ilişkin stratejik ölçütler dikkate alınmaktadır. Söz konusu bilgiler günlük bazda Hazine nakit programına yansıtılarak gerçekleştirilmesi gereken iç ve dış borçlanma miktarları belirlenmektedir.

3.2.3.2. Borçlanma Dışı Finansman Kaynakları

Özelleştirme gelirleri, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'ndan sağlanan çözümlene gelirleri ile devirli ve garantili borç geri dönüşleri gibi fon girişleri uluslararası istatistik ve muhasebe standartlarındaki sınıflandırmalara paralel olarak Hazine nakit açığının finansmanında kullanılan borçlanma dışı kaynaklar olarak değerlendirilmektedir. Buna ilaveten, 15.5.2008 tarih ve 5763 sayılı Kanun ve 11.8.2009 tarih ve 5921 sayılı Kanun ile 4447 sayılı Kanunun Geçici 6 ıncı maddesinde yapılan değişiklik kapsamında, 2008 – 2012 yılları arasında İşsizlik Sigortası Fonunun elde ettiği nema gelirlerinden Hazineye aktarılan tutarlar da borçlanma dışı finansman kaynakları arasında yer almaktadır.

Borçlanma dışı finansman kaynaklarına ilişkin tahminler de ilgili birim ya da kurumlardan temin edilerek Hazine nakit programına eklenmektedir.

3.2.3.3. Kasa Banka Değişimi

Hazine nakit rezervi seviyesine ilişkin stratejik ölçüt, Hazine borçlanma stratejileri ve piyasa koşulları çerçevesinde net borçlanma miktarının Hazine nakit açığının altında veya üstünde belirlenmesi mümkün olabilmektedir. Bu kapsamda, borçlanma miktarı nakit açığından daha düşük olduğunda aradaki fark nakit rezervinin kullanılması yoluyla finanse edilmekte; tersi durumda ise rezerv seviyesi güçlendirilmektedir.

4. Aktif Nakit Yönetimi Araçları

Nakit yönetiminde program ve gerçeklemelerin asgari sapma ile yürütülmesi, devletin gelirlerinin hızlı ve eksiksiz toplanarak tek hazine hesabına aktarılması, bu hesap kullanılarak kamu ödemelerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılması ve bütün bu

işlemleri yürütürken de minimum kasa seviyesinin sağlanması nakit yönetiminde etkinliğin değerlendirilmesinde esas alınan faktörlerdir. Öte yandan, finansal piyasaların yeterince derinleştiği ve ülkenin kredi değerliliğinin yatırım yapılabilir seviyelere yükselmesi nedeniyle borç yönetimi amaçlı rezerv tutma ihtiyacının azaldığı durumlarda nakit yönetiminin minimum kasa bakiyesi hedefiyle yürütülmesi mümkün olabilmektedir. Hazine rezervinin asgari seviyede tutulabilmesi için ise nakit programının aksamaksızın uygulanmasını sağlayacak şekilde ve borç yönetimiyle entegre olarak kullanılacak finansal araçların bulunması gereklidir. Aktif nakit yönetimi ancak bu araçların mevcudiyeti halinde mümkün olabilmektedir.

Vergi gelirleri, personel ödemeleri ya da diğer cari giderler gibi nakit yönetimine konu olan günlük fon hareketlerinin etkin bir şekilde yönetilememesi durumunda ödemelerin zamanında ve eksiksiz yapılamaması gibi aksaklıklar hızlı bir şekilde ortaya çıkacaktır. Bu doğrultuda ay içinde oluşabilecek nakit giriş ve çıkışları arasındaki dengesizliklerin giderilmesi için farklı yöntemle sağlanmaktadır:

Pasif nakit yönetimi: Nakit akımları arasındaki zaman farklılıklarının giderilmesi ve gelirlerin giderlerle uyumlaştırılmasını içerir. Örneğin ülkemizde kamu maaş ödemeleri her ayın ilk yarısında yapılırken; vergi tahsilatlarının önemli bir kısmı genel itibarıyla ay sonlarında Hazine hesaplarına girmektedir. Bu uyumsuzluğu gidermek için pasif nakit yönetimi kapsamında büyük vergi ödemeleri ile personel giderleri gibi vadeye bağlı büyük ödemelerin zamanlamasına ilişkin olarak mevzuat düzenlemeleri yapılabilceği gibi ödemelerin bekletilmesi, gelirlerin mümkün olduğu taktirde olabildiğince önden Hazine hesaplarına aktarılması gibi geleneksel yöntemler de kullanılabilir.

Aktif nakit yönetimi: Gelirler ve harcamalar arasındaki zaman farklılığı nedeniyle oluşan nakit ihtiyacı, nakit yönetimi amaçlı ve çok kısa vadeli borçlanma araçlarıyla karşılanmakta ve nakit yönetimi amaçlı rezerv tutmak ve yönetmek gibi yöntemler kullanılmaktadır. Aktif nakit yönetimi, herhangi bir getiri elde edilmeksizin, sadece operasyonel amaçlı olarak rezervde tutulan kaynakların sifıra yakın olmasını öngörmektedir.

Ülkemizdeki nakit yönetimi uygulamalarının daha etkin hale getirilmesi ve aktif nakit yönetiminin hukuksal altyapısının hazırlanması amacıyla 8 Kasım 2008 tarih ve 27048 sayılı Resmi Gazetede "Para Piyasası Nakit İşlemleri Aracılığı İle Sağlanacak Finansman

Hakkında Yönetmelik” yayınlamıştır. Söz konusu yönetmelik ile uluslararası en iyi uygulamalarda da örnekleri bulunan ve etkin nakit yönetiminde kullanılan kısa vadeli borçlanma araçlarına benzer nakit yönetimi araçları oluşturulmuştur. Para Piyasası Nakit İşlemleri (PPNİ), günlük nakit akımları arasındaki dengesizlikler nedeniyle oluşan kısa vadeli nakit ihtiyacını karşılamak üzere fiziken basılı olmayan Devlet iç borçlanma senedi çıkarmak veya para piyasası araçlarını kullanmak suretiyle yapılan azami 30 (otuz) gün vadeli borçlanmalardır. PPNİ aracılığı ile, gerekli görülen günlerde kısa vadeli borçlanma yapılarak ödemelerin bekletilmeden gerçekleştirilmesi ve daha sonra gerçekleşen nakit girişleri ile söz konusu borçlanmaların geri ödenmesi imkanı elde edilmekte ve nakit akımlarının zaman açısından daha düşük maliyetle denkleştirilmesi mümkün hale gelmektedir.

Yönetmelik ile Nakit İşlemleri Senedi (NİS), Geri Alım Vaadiyle Yeniden İhraç (GAVİ) ve Depo Alım İhalesi olmak üzere üç ayrı para piyasası nakit işlemi aracı tanımlanmıştır. NİS, en fazla otuz gün vadeli olmak üzere ihraç edilen ve fiziki olarak basılmayan iskontolu Devlet İç Borçlanma Senedi olup ikincil piyasada işlem görebilecek ve erken itfa imkanına sahip olacaktır. GAVİ, Hazinesinin daha önceden ihraç etmiş olduğu bir senedi, vadesi en fazla 30 gün olmak kaydıyla ve vade sonunda geri almak üzere yeniden ihraç etmesidir. GAVİ’ler de NİS gibi fiziki olarak basılmayacaktır. Son olarak Depo Alım İhaleleri ise, Hazine tarafından DİBS ihraç edilmeksizin ve teminat verilmeksizin en fazla otuz gün vadeli olmak üzere yapılacak kısa vadeli borç alma işlemleridir. Yönetmelikte yer alan işlemler ve senetler, 31/12/1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile 13/6/2006 tarihli ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu hükümleri saklı kalmak koşulu ile her türlü vergi, resim, harç ve fondan istisna tutulmuştur. Söz konusu işlemler piyasa yapıcı bankalar aracılığı ile gerçekleştirilecektir.

Yukarıda da değinildiği üzere, bu düzenleme ile günlük nakit dalgalanmalarının uzun vadeli ve yüksek maliyetli borçlanmalar yerine kısa vadeli araçlarla yönetilmesi ve çok yüksek seviyelerde atıl rezerv bulundurulması ihtiyacını ortadan kaldırarak daha etkin nakit yönetiminin sağlanması amaçlanmıştır.

5. Kamu Mevduatı ve Nakit Yönetiminin Likidite Yönetimi ile İlişkisi

5.1. Hazine Nakit Rezervi

Hazine nakit yönetimi kapsamında ortaya çıkan nakit akımlarının seviyesi ve zamanlaması mali piyasalardaki yerel para likiditesinin seviyesi üzerinde doğrudan etkili bir faktördür³. Nitekim, vergi tahsilatı, kamu personeli maaş ödemeleri ya da emekli maaş ödemeleri gibi yüksek hacimli nakit hareketleri Hazine nakit rezerv seviyesinde önemli değişikliklere neden olabilmektedir. Merkez bankası nezdindeki Hazine hesap bakiyelerinin aşırı dalgalanmalar göstermesi ise bu dönemlerde piyasa likiditesi üzerinde belirleyici olmaktadır. Dolayısıyla, hazine rezerv düzeyi ve rezervdeki değişim miktarı, likidite yönetimi ve Hazine – Merkez Bankası ilişkileri açısından önemli bir unsurdur.

Merkez Bankalarının bağımsızlaşmasının sonucu olarak kamu mali yönetiminin merkez bankasından kaynak kullanma imkanı ortadan kalkmıştır. Ayrıca, para politikası ile nakit ve borç yönetiminin amaçlarına ulaşmak için yürüttükleri fonksiyonların birbirinden ayrışmasının sonucu olarak, Hazine nakit ve borç yönetimi işlemlerinin aksamadan yürütülmesi için önemli tutarlarda nakit rezerv tutmaya başlamışlardır. Bazı ülkelerde farklı uygulamalar görülsede; temelde hazine tek hesabı ve dolayısıyla Hazine nakit rezervi merkez bankalarında tutulmaktadır. Öte yandan, yukarıda ifade edildiği üzere amaç fonksiyonlarının ayrışmasının bir gereği olarak merkez bankalarında, tutulan bu rezerve genellikle kısa vadeli piyasaya borç verme oranları üzerinden veya piyasa faiz oranları üzerinden nema sağlanmaktadır. Bu modelden farklılık gösteren bir takım uygulamalarda ise Hazine rezervi, doğrudan veya merkez bankası üzerinden bankacılık sektörüne yönlendirilmek suretiyle nemalandırılmaktadır. Bu uygulamalarda nemalandırma genellikle çok kısa vadeli olsa da, bazı ülkelerde üç aya kadar uzayan vadeler olduğu görülmektedir. Ayrıca, rezervin bankacılık sektörü tarafından nemalandırılması durumunda Hazine kredi riski ile karşı karşıya kaldığından, bu riskin yönetilmesi amacıyla teminat alınmakta, dolayısıyla kredilendirme ters repo şeklinde gerçekleştirilmektedir.

Hazine rezerv seviyesinin miktarı ülkelere göre farklılık göstermektedir. Buna göre özellikle gelişmiş mali piyasalara ve AAA kredi değerliliğine sahip olan bazı ülkelerde sıfır

³ Nakit yönetiminin yanısıra, borç yönetimi kapsamında yurtiçi piyasalarda yapılan borçlanmaların miktarı, vadesi, para birimi, ihraç zamanlaması gibi unsurlarla, geri ödenen miktarın ne kadarının tekrar borçlanıldığı da piyasa yerel para likiditesi üzerinde belirleyicidir. Öte yandan ülkemizde olduğu gibi borç yönetiminin yerel piyasalarda yabancı para birimi üzerinden de borçlanması bu kapsamda ortaya çıkan nakit akımlarının yurtiçi döviz piyasalarının likiditesi üzerinde de belirleyici olmasına neden olur.

rezerv hedefi belirlenmişken; İngiltere, İsveç ve bazı Euro bölgesi ülkelerinde merkez bankasındaki Tek Hazine Hesabında sadece operasyonel amaçlara yönelik olarak küçük miktarda nakit kaynak bulundurulmakta; bu miktarın üzerindeki hesap bakiyesi nemalandırılmaktadır (Williams, 2004)⁴. Merkez bankasında tutulacak rezerv miktarı hedef rezerv olarak önceden tespit edilmekte ve gerektiğinde bu hedefe ulaşılması için kısa vadeli borçlanmaya başvurulmaktadır. Bu durum, önceki bölümde de ifade edildiği gibi, klasik borç yönetimi araçlarından farklı olarak nakit yönetimi amaçlı borçlanma araçlarının varlığını ve finansal piyasalarda bu araçların kullanımına olanak sağlayacak bir derinlik olmasını gerektirmektedir.

Borç yönetimi ve nakit yönetimi kapsamında oluşturulan nakit rezervleri farklı amaçlara hizmet etmektedir. Borç yönetimi kapsamında nakit rezervi daha çok borç çevirememeye riskinin azaltılması hedefine dönük olarak tutulurken; nakit yönetimi kapsamında rezerv, operasyonel aksamalardan kaynaklanabilecek nakit akımı uyumsuzluklarının önüne geçilmesi ve kısa vadeli gelir gider farklılıklarından kaynaklanan nakit ihtiyacının karşılanması amacıyla tutulmaktadır. Borç yönetimi kapsamındaki nakit rezervinin miktarı ülkenin borçlanma kapasitesi ve finansal piyasaların gelişmişlik seviyesiyle ters orantılı olarak değişirken; nakit yönetimi kapsamında tutulan rezerv miktarı ise nakit programından sapmaların büyüklüğü, nakit yönetiminin esnekliğini sağlayacak kısa vadeli finansman araçlarının kullanılmasına olanak sağlayacak şekilde finansal piyasaların gelişmişlik seviyesi ve maruz olunan operasyonel riskin seviyesi gibi hususlara bağlı olarak değişebilmektedir.

Ülkemizde 2003 yılından bu yana uygulanan stratejik ölçütlerden birisi de borç yönetimi kapsamında ortaya çıkan likidite riskinin (borç geri çevirme riski) asgariye indirilmesini teminen güçlü Hazine rezervi tutulmasıdır. Bu kapsamda, özellikle 2006 yılından başlayarak TCMB nezdindeki Hazine hesaplarında borçlanma yoluyla veya borçlanma dışı kaynaklarla sağlanan yüksek seviyelerde nakit rezervi bulundurulmaktadır. Likidite riskinin yanı sıra döviz riski yönetimine de hizmet edebilmesi bakımından bu

⁴ Bazı ülkelerde bütçe yapısal olarak fazla vermekte veya emtia fiyatlarındaki yükselmeler nedeniyle ülkenin ana ihrac maddesi konumundaki petrol gibi emtiaların ihracından sağlanan fonların bir kısmı istikrar fonu, güvence fonu, varlık fonu gibi fonlar altında toplanmaktadır. Bu şekilde oluşan rezervlerin yönetimi nakit ve borç yönetimi kapsamında oluşturulan rezervlerden farklı olarak portföy yönetimi ilkeleri esas alınarak yapılmakta olup, bunlar bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

rezervin çok büyük bir kısmı döviz olarak tutulmakta, dolayısıyla TCMB döviz rezervleri arasında sayılmaktadır.

4749 sayılı Kanunla hukuki altyapısı oluşturulan Hazine hesaplarında oluşan nakit fazlalarının nemalandırılması konusunda çalışmalar 1211 sayılı Kanundaki resmi mevduata faiz işletilmeyeceğini düzenleyen hükümler nedeniyle bugüne kadar sonuçlandırılmamıştır. Ancak iki kanunun uyumlaştırılması çalışmaları halihazırda devam etmektedir.

Nakit rezervinin değerlendirilmesi amacıyla Hazinenin doğrudan doğruya finansal kuruluşlarla işlem yapmak suretiyle para piyasalarına girmesi durumunda, Merkez Bankası ve Hazine arasında kullanılacak işlemlerin mahiyeti, zamanlaması, vadesi gibi hususlarda bir anlayış birliği sağlanması gerekmektedir. Öte yandan nakit yönetiminin kısa vadeli faiz oranları üzerinde baskı yaratmayacak şekilde bu işlemleri yapması ve ortaya çıkacak kredi riskinin etkin olarak yönetilmesi bakımından da gerekli teminatlandırma mekanizmalarını oluşturması önem arz etmektedir.

5.2. Kamu Mevduatı (Kamu Haznedarlığı Sistemi)

Williams'ın (2004) vurguladığı gibi çağdaş Hazine nakit yönetimi sadece genel bütçeli kamu kuruluşlarına kaynak aktarılması ve devlet gelirlerinin toplanarak nakit açığının borçlanma yoluyla finansmanından ibaret değildir. Hazine genel bütçe kaynaklarından başta yerel yönetimlere, fonlara, üniversitelere, KİT'lere ve sosyal güvenlik kurumuna olmak üzere çok sayıda kurum ve kuruluşa nakit aktarımı yapmaktadır. Söz konusu kuruluşların mali varlıklarının izlenmesi, yapılacak nakit aktarımının zamanlaması ve miktarı üzerindeki belirsizliklerin azaltılması, nakit açığının doğru bir şekilde öngörülmesi ve ayrıca likidite yönetiminde para politikasının desteklenmesi bakımından önemlidir.

Bu kapsamda 2007 yılında hayata geçirilen bir diğer uygulama, kamu idarelerinin sahip oldukları finansal sistem içindeki kaynaklarının izlenmesi amacıyla oluşturulmuş olan Kamu Haznedarlığı sisteminin Hazine nakit yönetimi çatısı altına alınması olmuştur. 2008 yılında ve takip eden dönemlerdeki düzenlemelerle kamu mevduatının yönetiminde kuruluşların bütçe yapılarına göre değişiklikler yapılmıştır. Buna göre; genel bütçeli kuruluşlar, bazı istisnai haller dışında, kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan kaynakları yalnızca TCMB veya muhabiri olan bankada açtıracakları TL cinsinden vadesiz hesaplarda tutabilmektedir. Diğer kamu kurum ve kuruluşları ise, ödemelerinde herhangi

bir aksamaya neden olmayacak şekilde, kaynaklarını TCMB veya muhabiri, Türkiye Halk Bankası veya T. Vakıflar Bankası'nda açtıracakları TL veya yabancı para cinsinden vadesiz veya vadeli mevduat ile devlet iç borçlanma senetleri ile değerlendirebilmektedir.

Kurumlar, ilgili mevzuatta belirlenen koşullar çerçevesinde, yapılan tahsilatın en geç 7 iş günü içerisinde yukarıda sayılan bankalara aktarılması koşuluyla diğer bankaları da işlemleri için kullanabilmektedirler.

Kamu kurum ve kuruluşlarının bankalar nezdindeki TL ve yabancı para mevduatları ile sahip oldukları menkul kıymetlere ilişkin bilgiler her gün ilgili banka tarafından TCMB aracılığı ile Hazineye raporlanmaktadır. Sistem üzerinden üretilen raporlar Hazine tarafından yapılan nakit aktarımlarına karar verilmesi aşamasında değerlendirilmektedir. Böylece, kamu kaynaklarının etkin yönetimi kapsamında kamu kuruluşlarının ihtiyaçları olmadığı halde, salt ihtiyat saikiyle Hazine'den talep ettikleri fonlardan kaynaklanan nakit çıkışının önüne geçilmektedir. Ayrıca, Tek Hazine Cari Hesabı uygulamasına paralel olarak genel bütçeli kuruluşların sahip oldukları atıl mevduatın Hazine hesaplarına aktarılması da sağlanmıştır.

Kamu haznedarlığı sisteminin nakit yönetimi kapsamına alınmasıyla, Hazine finansman ihtiyacı ve buna bağlı olarak piyasalar üzerindeki fonlama baskısı azaltılmış; kamu kuruluşlarının sahip oldukları kaynaklar da gözetilerek nakit taleplerinin karşılanması nedeniyle hesap bakiyeleri toplamının yüklü miktarlara ulaşması önlenmiş; kamu kaynaklarının piyasa koşullarında ve Hazine borçlanma maliyetinden daha düşük olmayan getiriler sağlanarak değerlendirilmesi güvence altına alınmıştır.

6. Nakit Yönetimi Organizasyonu ve Borç Yönetimi ile İlişkisi

Günümüzde borç dinamiklerinin yönetiminde, piyasaların etkin bir şekilde oluşumu ve işletilmesinde kullanılan araçların çeşitliliği ve karmaşıklığının yanı sıra şeffaflık ve hesap verilebilirliğin temel borç yönetimi ilkeleri arasında öncelikli olarak yer alması borç yönetiminin teknik kapasitesinin güçlendirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu doğrultuda gerek gelişmiş ekonomilerde, gerekse yükselen piyasalarda kamu borçlanmasından sorumlu birimlerinde kapasite oluşturulabilmesi amacıyla gerekli kaynakların tahsis edilebilmesi ve borç yönetiminde esnekliğin sağlanabilmesi için maliye bakanlıklarından bağımsız ya da özerk bir yapıda faaliyet göstermesi yaygın bir durum haline gelmiştir. Bununla birlikte nakit yönetimi de bu idarelerin görev ve sorumlulukları arasında yer

almaktadır⁵. Nakit yönetiminin devlet bütçesinin uygulanmasından öte borç yönetiminin bir unsuru olarak değerlendirilmesinin temel nedeni, borç yönetiminin öncelikli amacının Hazine nakit açığının finansmanı olmasıdır. Öte yandan, devletin sadece yükümlülük portföyünün değil, finansal varlık ve alacaklarıyla bir bütün olarak yönetildiği bilanço yönetimi yaklaşımı (varlık ve yükümlülük yönetimi yaklaşımı) giderek artan sayıda borç ofisinin yerleştirmeye çalıştığı bir yöntem olarak dikkat çekmektedir (Wheeler, 2004, Stausholm Zacho, 2006).

Hazine tek hesabı kapsamında devletin nakit varlıklarının bir bütün olarak izlenmesi ve yönetilmesi, borç servisi dışındaki nakit çıkışlarının miktar ve zamanlamasının nakit programına paralel olarak gerçekleşmesi borç yönetimine esneklik sağlamak ve etkinliğini artırmaya yönelik olarak güçlü bir altyapı oluşturmaktadır. Böylelikle borçlanmanın gerek miktar gerekse zamanlamasının etkin bir şekilde planlanması suretiyle, bir yandan aşırı ya da yetersiz borçlanma riskleri minimize edilirken; diğer yandan da devletin nakit akımlarına ilişkin sağlıklı ve güncel bilgiye sahip olunması sonucu piyasalarda istikrarın ve öngörülebilirliğin artırılmasını sağlayabilecek uygulamalar hayata geçirilebilmektedir.

Nakit yönetimi amaçlı kısa vadeli borçlanma araçlarının kullanıldığı; yani aktif nakit yönetiminin yapıldığı durumlarda ise, getiri eğrisinin en kısa vadeli kısmını bu araçların oluşturması nedeniyle, getiri eğrisinin bir bütün olarak yönetilmesi ancak nakit ve borç yönetiminin tek elden yürütüldüğü bir yapıda mümkün olabilmektedir. Böylece, devlet borçlanma senetleri piyasasının farklı vadelerde etkin bir şekilde işlemesi ve geliştirilmesi sağlanabilmekte; ayrıca devletin piyasadaki fon sağlayan farklı birimlerinin piyasalara farklı ve birbiriyle çelişen işaretler vermesinin de önüne geçilebilmektedir.

Nakit ve borç yönetiminin birlikte yürütülmesi bir takım operasyonel avantajları da beraberinde getirmektedir. Buna göre, iki işlevin tek bir çatı altında olması sayesinde bilgi paylaşımı ve akışından kaynaklanan idari bir etkinlik sağlanmasının yanı sıra; hukuki dökümantasyon ve piyasa işlemlerinde ortak bilgi birikiminin kullanılabilmesi de söz konusu olmaktadır. Ayrıca, nakit yönetimi işlemlerinde ortaya çıkabilecek karşı taraf riskini

⁵ 1998 yılında bağımsız İngiltere Borç Yönetimi Ofisi (DMO) kurulurken sadece borç yönetimine ilişkin faaliyetlere ilişkin görev ve yetkiler Hazine Bakanlığında DMO'ya devredilmiştir. Ancak nakit yönetiminin Hazine Bakanlığı ve borç yönetiminin DMO tarafından yürütülmesinden kaynaklanan aksaklıklar nedeniyle nakit yönetimi fonksiyonları da DMO'ya devredilmiştir. Bu kapsamda bütün borç ofislerinde olduğu gibi İngiltere Borç Ofisinde de nakit yönetimi ve borç yönetimi entegre bir yapıda yürütülmeye başlanmıştır.

asgariye indirebilmek için piyasa yapıcılığı sisteminin kullanılması da bu kapsamda mümkün olabilmektedir. Nitekim, bu avantajlardan yararlanabilmek bakımından modern borç idarelerinde nakit yönetiminin ideal konumu ön ofis olarak değerlendirilmektedir (Williams, 2004).

Ülkemizde ise nakit yönetiminin modernizasyonu çalışmaları kapsamında, öncelikle 2006 yılında nakit yönetimi birimi diğer fonksiyonlarından arındırılarak görev ve sorumlulukları itibarıyla yeniden organize edilmiş ve ön ofisin bir parçası olarak konumlandırılmıştır. İzleyen dönemlerde ise nakit yönetimi ve borç yönetiminin entegrasyonu tamamlanmış; etkin veri paylaşımı, strateji ve politikaların müştereken oluşturulması, likidite yönetimi ile koordinasyonun sağlanması gibi pek çok konuda politika uygulama birliği ön plana çıkartılmıştır.

7. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Çalışmada ana başlıklar itibarıyla değerlendirildiği şekilde Hazine nakit yönetiminin modernizasyonu kapsamında en iyi uluslararası uygulamaların hayata geçirilmesi suretiyle nakit yönetimde etkinliğin artırılması yönünde çok sayıda ve önemli adımlar atılmıştır. Nitekim Williams'ın (2004) Euro bölgesi ülkeleri, Amerika, Kanada, İngiltere ve Avustralya örneklerinden hareketle tespit ettiği en iyi uygulamalara göre; merkez bankasındaki hazine hesabının devlete ait temel nakit akımlarını içerecek şekilde mevduat hesaplarının toplulaştırılması ve Hazine hesapları dışındaki kamu kuruluşlarının kullanılmayan banka hesap bakiyelerinin asgari seviyede tutulması, kamu ödeme sistemlerinde gerekli düzenlemelerin yapılarak ödemelerin asgari sayıda aşamaya tabi olarak hak sahibine iletilmesi, işlemlerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesinde güvenliğin sağlanmış olması gibi hususlar öne çıkmaktadır. Bozkurt (2007) ise uluslararası uygulamaları anket yöntemiyle incelediği çalışmasında Mu (2006) ya atıfla ülkeleri basit nakit yönetimi ve aktif nakit yönetimi yapanlar olarak sınıflandırmış⁶ ve değer zinciri yöntemini kullanmak suretiyle ülkeleri tek hazine hesabı, hedef rezerv düzeyi, atıl rezerv değerlendirme ve kısa vadeli

⁶ Basit nakit yönetimde nakit rezervi finansal piyasada aktif olarak değerlendirilmemekte ancak nakit fazlası oluştuğunda ortaya çıkan atıl nakit rezervi merkez bankası veya ticari bankalarda vadeli mevduat olarak değerlendirilmektedir, kısa vadeli finansman ihtiyacı ise kısa vadeli araçlar veya ticari bankalardan temin edilen kredilerle karşılanmaktadır. Aktif nakit yönetimi modelinde ise hazine nakit rezervinin kısa vadeli dalgalanmalarının tam düzeltilmesine ilişkin faaliyetler yürütülmektedir. Hazine gün sonu nakit bakiyesi için belli bir hedef düzey belirlemede, hedef düzeyi tutturmak ve daha istikrarlı bir nakit akım profili oluşturmak için finansal piyasalarda yatırım ve borçlanma yapmaktadır.

finansman bakımından uyguladıkları süreçler ile gelişmiş piyasalar ve otonom nakit yönetimi açısından sahip oldukları kurumsal yapı üzerinden skorlamıştır⁷.

Tablo 1. Türkiye Nakit Yönetimi Değer Zinciri Bileşenleri (2007)				
Süreç Adımları				
	Tek Hazine Hesabı	Hedef Rezerv Düzeyi	Atıl Rezervi Değerlendirme	Kısa Vadeli Finansman
5				
4				
3				
2				
1				
0				
Kurumsal Altyapı				
	0	1	2	3
Destekleyici alt yapı				
Kaynak: Bozkurt'tan (2007) sf. 45				

Bozkurt (2007) un çalışmasında 4,8 tam puan üzerinden 3,0 ve üzerinde skor alan ülkeler aktif nakit yönetimi yapan ülkeler olarak değerlendirilmiştir⁸.

Tablo 2. Türkiye Nakit Yönetimi Değer Zinciri Bileşenleri (2010)				
Süreç Adımları				
	Tek Hazine Hesabı	Hedef Rezerv Düzeyi	Atıl Rezervi Değerlendirme	Kısa Vadeli Finansman
5				
4				
3				
2				
1				
0				
Kurumsal Altyapı				
	0	1	2	3
Destekleyici alt yapı				
Kaynak: Bozkurt'tan (2007) güncelleme.				

Nakit yönetimde modernizasyon çalışmalarının başlatılmasından önceki dönemde Bozkurt (2007) nakit yönetimi değer zinciri bileşenleri üzerinden Türkiye'nin nakit yönetimi

⁷ Bozkurt (2007) tarafından oluşturulan Nakit Yönetimi Değer Bileşenleri Matrisi ekte yer almaktadır.

⁸ Nakit yönetimde değer zinciri bileşenlerinin oluşturulması ve ülkelerin skorlanması ile ilgili olarak bakınız Bozkurt (2007) sf. 27-36.

skorunu 4,80 tam puan üzerinden 1,20 olarak hesaplamıştır (Tablo 1). Buna göre Türkiye basit nakit yönetimi uygulayan ülkeler arasında sınıflandırılmaktadır.

Nakit yönetiminin modernizasyonu çalışmaları sonrasında uluslararası en iyi uygulamaların ne ölçüde karşılanmış olduğunun değerlendirilmesini teminen Bozkurt tarafından 2007 yılında hesaplanmış olan Türkiye'nin nakit yönetimi skoru tarafımızca yeniden hesaplanmıştır. Bu kapsamda Türkiye'nin skorunun 4,80 tam puan üzerinden 3,60'a yükseldiği tespit edilmiş (Tablo 2) ve Türkiye 3,0 puan sınırının üzerinde bir skor elde ederek basit nakit yönetimi yapan ülkeler kategorisinden aktif nakit yönetimi yapan ülkeler kategorisine geçmiştir.

Tablo 3. Ülke Uygulamaları							
Bileşenler / Ülkeler	Tek Hazine Hesabı	Hedef Rezerv Düzeyi	Atıl Rezerv Değerlendirme	Rezervi	Kısa Vadeli Finansman	Sorumlu Birim	Ortalama
Almanya	5	4	5	5	4	4	4,6
Fransa	5	4	5	5	4	4	4,6
İngiltere	4	4	5	5	4	4	4,4
İsveç	3	5	5	5	4	4	4,4
Macaristan	5	3	5	5	4	4	4,4
Belçika	5	3	4	5	4	4	4,2
Malta	5	4	4	2	4	4	3,8
Avusturya	5	1	4	4	4	4	3,6
Danimarka	5	4	4	2	3	3	3,6
İsviçre	5	3	5	1	4	4	3,6
İrlanda	5	1	3	5	4	4	3,6
Türkiye (2010)	5	3	1	5	4	4	3,6
Çek Cum.	2	1	5	5	4	4	3,4
İtalya	5	3	1	4	4	4	3,4
ABD	3	3	2	4	3	3	3,0
Kanada	2	3	3	4	3	3	3,0
Y. Zelanda	5	1	4	3	2	2	3,0
Avustralya	2	2	4	3	2	2	2,6
Polonya	2	2	4	3	2	2	2,6
Türkiye (2007)	1	1	1	2	1	1	1,2
Bilgi İçin:	Tek Hazine Hesabı	Hedef Rezerv Düzeyi	Atıl Rezerv Değerlendirme	Rezervi	Kısa Vadeli Finansman	Sorumlu Birim	Ortalama
Uluslararası En İyi Uygulamalar	5	5	5	5	5	4	4,8

Kaynak : Bozkurt (2007) sf 32'de yer alan Tablo yeniden düzenlenmiştir. Aynı skora sahip ülkeler alfabetik olarak sıralanmıştır.

Türkiye'nin değer zinciri bileşenleri üzerinden nakit yönetimi skorunun yeniden hesaplanması suretiyle aşağıdaki tespitler yapılmıştır (Tablo 3):

1972 yılından bu yana devam eden yapının değiştirilmesi suretiyle oluşturulan THCH sistemi ile daha önce tek hazine hesabı uygulamaları bakımından 1 olan Türkiye'nin skoru en iyi uluslararası uygulamalar seviyesine yükselmiştir.

Stratejik ölçütler kapsamında borç yönetiminde likidite riskinin minimize edilmesine yönelik olarak bir hedef rezerv seviyesi belirlenmiş olmakla beraber, yapılan analitik çalışmaların sonucu olarak 2008 yılında nakit yönetimi amaçlarına hizmet edecek şekilde asgari ve azami bir nakit yönetimi rezerv seviyesi tespit edilmiştir. Borç yönetimine ilişkin rezerv seviyesinde olduğu gibi nakit yönetimine ilişkin rezerv seviyesi de Hazine tarafından kamuoyu ile paylaşılmamaktadır. Ancak, rezerv seviyesinin bir bant içinde tutulması uygulaması çerçevesinde daha önce 1,0 olan ülke skoru 3,0'a yükselmiştir.

Atıl rezervin değerlendirilmesi başlığı altında 2007 yılından bu yana ülke skorunda herhangi bir değişiklik gözlenmemektedir. Bu durum Hazine hesaplarının nemalandırılmasına ilişkin teknik çalışmaların Müsteşarlık tarafından tamamlanmış olmasına rağmen, bu çalışmanın yapıldığı tarih itibarıyla 1211 sayılı Kanunda yapılması gereken düzenleme henüz gerçekleştirilmemiş olmasından kaynaklanmaktadır.

Benzer bir durum 2008 yılında yürürlüğe konulan Para Piyasası Nakit İşlemleri Aracılığıyla Sağlanacak Yönetmelik dolayısıyla kısa vadeli finansman imkanlarına ilişkin kategoride de ortaya çıkmıştır. Burada da 2007 yılında 2,0 olan Türkiye'nin ülke skoru 5,0 olan en iyi uluslararası uygulamalar seviyesine çıkmıştır. Ancak, kısa vadeli finansman açısından gerekli tüm hukuki ve teknik altyapı eksiksiz oluşturulmuş olmakla beraber, bu araçların kullanımına yönelik olarak belirlenmiş olan kriter seti doğrultusunda henüz gerek duyulmadığından, bu çalışmanın yapıldığı tarih itibarıyla gerçekleştirilmiş olan herhangi bir para piyasası nakit işlemi bulunmamaktadır.

Nakit yönetiminden sorumlu birime ilişkin ülke notu da 2007 yılında Bozkurt tarafından 1,0 olarak belirlenen seviyesinden 2010 yılı itibarıyla en iyi uluslararası uygulamalar için belirlenmiş olan 4,0 seviyesine yükselmiştir. Nakit yönetiminin borç yönetimi ile tam entegrasyonunun sağlanması, likidite yönetiminin koordinasyonu kapsamında TCMB ile etkin iletişim kanallarının oluşturulmuş olması ve aktif nakit yönetimine geçilmesine ilişkin olarak atılan adımlar Türkiye'nin bu kategorideki puanının da en iyi uygulamalar seviyesine yükselmesini sağlamıştır.

Bir başka gelişmişlik göstergesi olarak ise, nakit yönetimi yukarıda sayılan başlıklar açısından çeşitli evrelere ayrılmaktadır (Williams, 2004). Buna göre; birinci evrede sadece tek hazine hesabı sisteminin varlığından söz edilirken, ikinci evrede buna ilaveten hazine nakit yönetiminin bir tahmin kapasitesi de geliştirmiş olması gerektiği üzerinde durmuştur. Üçüncü evrede ise kasa hareketlerindeki iniş çıkışların asgariye indirilmesi bakımından kısa vadeli borçlanma araçlarının ihraç edilebildiği yapılara ulaşılmaktadır. Dördüncü ve son evrede daha geniş bir yelpazede finansman araçları kullanılabilen ve nakit akımları profili olabildiğince yatay hale getirilmektedir.

Öte yandan Williams, bu evrelerin doğrusal bir şekilde gelişmişliğe işaret etmediğini, sıralamasının ülkeden ülkeye değişebileceğini, ülkelerin bazı evreleri atlayarak bir diğerine geçebileceğini vurgulayarak pek çok ülkenin 3. evreden 4. evreye geçme konusunda maliyet endişeleri nedeniyle çok istekli olamayabileceklerini ifade etmiştir.

Nakit yönetiminde yapılan modernizasyon çalışmaları Williams'ın belirlediği evreler bakımından da değerlendirildiğinde Türkiye'nin 2007 öncesi dönemde uygulamakta olduğu uluslararası standartlara uygun olmayan tek hesap sistemi ile birinci evrede sınıflandırılması bile mümkün görülmezken, gelinen noktada üçüncü aşamaya ulaşılmış bulunmaktadır. Türkiye'de, Hazine nakit yönetimi uygulamaları bakımından ülke kredi değerliliği ve mali piyasaların derinliği dikkate alındığında, mevcut seviye fayda - maliyet değerlendirmesi altında en etkin koşullara işaret etmekte olup, diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi dördüncü evreye geçilmesinin öncelikle maliyetler bakımından analiz edildikten sonra gündeme alınması uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

Altuğ, Figen (1999) Kamu Bütçesi, Ezgi Yayınevi

Ataç, Engin, Moğol, Tayfun (Eds), (2003) Devlet Bütçesi, Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1513, Eskişehir

Bozkurt, Fatih (2007) Aktif Nakit Yönetimi: Ülke Uygulamaları ve Türkiye, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Hazine Müsteşarlığı

Eğilmez, Mahfi (2004) Hazine, Remzi Kitabevi

Lienert, Ian (2008) Kamu Nakit Yönetimi, Çev. Fatih Bozkurt IMF Mali İşler Bölümü Kamu Finansmanı Yönetimi Teknik Rehber Notları No 5, <http://blog-pfm.imf.org>

Mu, Y. (2006) Government Cash Management Good Practice and Capacity Building Framework, Financial Sector Discussion Series. The World Bank

Stausholm Zacho, Lisbeth (2006) Managing Sovereign Assets and Liabilities, in "Government Debt Management: New Trends and Challenges" Morgan Stanley

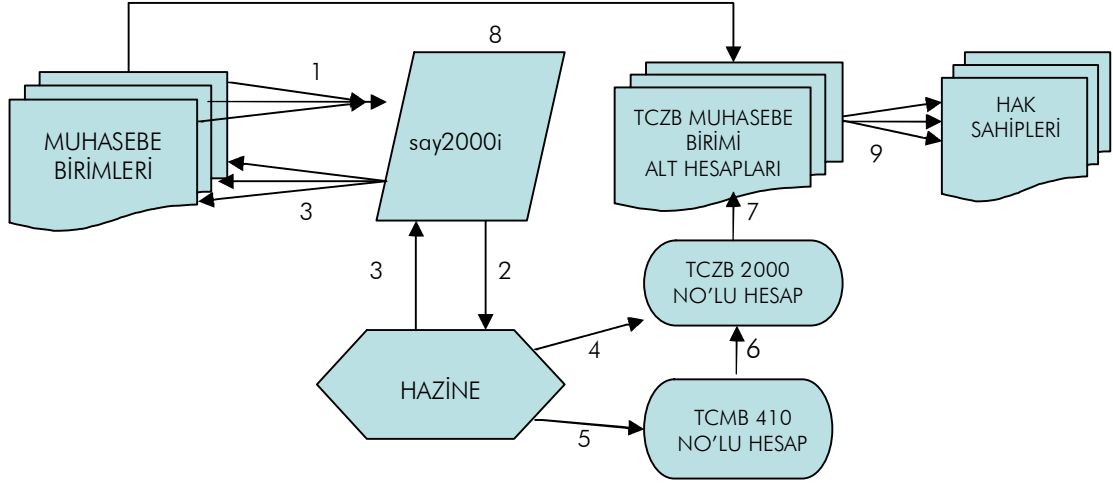
Storkey, Ian (2003) Government Cash and Treasury Management Reform, Asian Development Bank Governance Brief, Issue 7-2003, www.adb.org/documents/periodicals/GB/Governancebrief07.pdf

Wheeler, Graham (2004) Sound Practice in Government Debt Management, World Bank

Williams, Mike (2004) Government Cash Management: Good and Bad Practice, Internal Technical Note

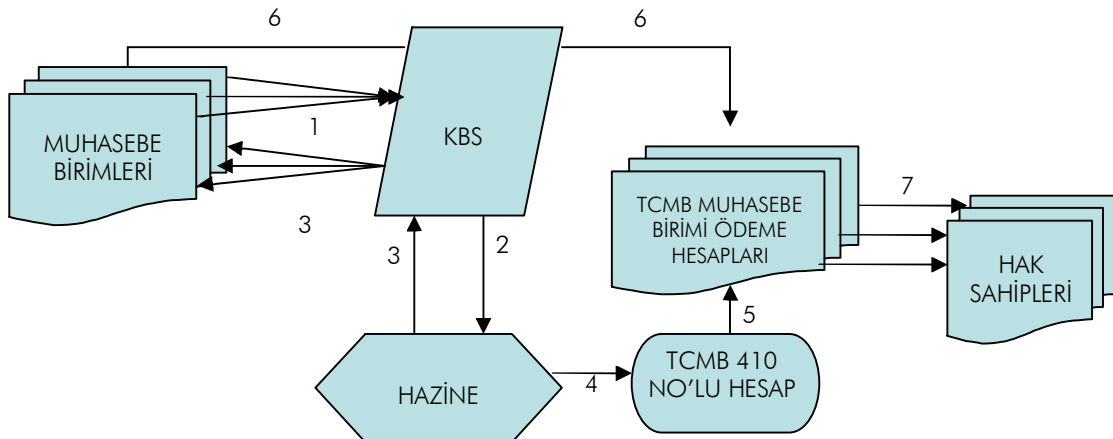
EK 1 Tek Hazine Cari Hesabı ve Kamu Elektronik Ödeme Sistemlerinde Süreçler

Tek Hazine Cari Hesabı Sisteminde Ödemelere İlişkin Taleplerin Karşılanması



- 1- Hergün saat 16:00'a kadar, ertesi gün için ihtiyaç duyulan nakit miktarının say 2000i'ye girişi
- 2- Sistem tarafından kategorize edilen taleplerin Hazine'ye ulaşması
- 3- Nakit programı dikkate alınarak karşılanmasına karar verilen tutarların say2000i üzerinden onaylanarak muhasebe birimlerine bildirilmesi
- 4- Karşılanmasına karar verilen ödemelerin muhasebe birimi bazında hesaplara aktarılmasına ilişkin talimat verilmesi
- 5- Karşılanmasına karar verilen ödemeler için gerekli toplam tutarın 2000 numaralı hesaba aktarılması talimatının verilmesi
- 6- Saat 9:00'da 410 numaralı hesaptan 2000 hesaba nakit aktarılması
- 7- Hazine'nin 2000 no'lu hesabından muhasebe birimleri alt hesaplarına nakit aktarımı
- 8- Muhasebe Birimlerince hak sahiplerine ödeme yapılması için talimat verilmesi
- 9- TCZB şubeleri tarafından muhasebe birimleri adına hak sahiplerine ödemelerin yapılması

Kamu Elektronik Ödeme Sisteminde Ödemelere İlişkin Taleplerin Karşılanması



- 1- Hergün saat 16:00'a kadar, ertesi gün için ihtiyaç duyulan nakit miktarının KBS'ye girişi
- 2- Sistem tarafından kategorize edilen taleplerin Hazine'ye ulaşması
- 3- Nakit programı dikkate alınarak karşılanmasına karar verilen tutarların KBS üzerinden onaylanarak muhasebe birimlerine bildirilmesi
- 4- Karşılanmasına karar verilen ödemeler için gerekli tutarın muhasebe birimi bazında hesaplara aktarılmasına ilişkin talimat verilmesi
- 5- Saat 9:00'da 410 numaralı hesaptan muhasebe birimleri ödeme hesaplarına nakit aktarılması
- 6- Muhasebe Birimlerince hak sahiplerine ödeme yapılması için KBS üzerinden TCMB'ye talimat verilmesi
- 9- TCMB tarafından muhasebe birimleri adına hak sahiplerine ödemelerin yapılması

**Tek Hazine Cari Hesabı Sisteminde
Tahsilatın Hazine Hesaplarına Aktarımı**

Tahsilat Birimi	Tahsilat Türü	Aktarım Hesabı	Aktarım Zamanı
Merkez Muhasebe Birimi	EFT-havale	Muhasebe biriminin TCMB nezdindeki tahsilat hesabından 410'a	Tahsil edildiği gün
	Nakit-çek	Muhasebe biriminin TCMB nezdindeki tahsilat hesabından 410'a	Tahsilatı izleyen iş günü
Taşra Muhasebe Birimi	EFT-havale	Muhasebe biriminin TCZB nezdindeki tahsilat hesabından TCZB nezdindeki Hazine Tahsilat Hesabına, takiben 410'a	Tahsil edildiği gün
	Nakit-çek	Muhasebe biriminin TCZB nezdindeki tahsilat hesabından TCZB nezdindeki Hazine Tahsilat Hesabına, takiben 410'a	Tahsilatı izleyen iş günü
Vergi Dairesi	EFT-havale	Vergi Dairesi'nin TCZB nezdindeki kendi hesabına, TCZB Tek Hesaba, takiben 412'ye, takiben 410'a	Haftada 1 kez
	Nakit-çek	Vergi Dairesi'nin TCZB nezdindeki kendi hesabından TCZB Tek Hesaba, takiben 412'ye, takiben 410'a	Haftada 1 kez

**Kamu Elektronik Ödeme Sisteminde
Tahsilatın Hazine Hesaplarına Aktarımı**

Tahsilat Birimi	Tahsilat Türü	Aktarım Hesabı	Aktarım Zamanı
Merkez Muhasebe Birimi	EFT-havale	Muhasebe biriminin TCMB nezdindeki tahsilat hesabından Hazinenin TCMB nezdindeki hesabına, 410'a	Tahsil edildiği gün
	Nakit-çek	Muhasebe biriminin TCMB nezdindeki tahsilat hesabından TCMB nezdindeki Tahsilat hesabına, 410'a	Tahsilatı izleyen iş günü
Taşra Muhasebe Birimi Ve Vergi Daireleri	EFT-havale	Muhasebe biriminin muhabir banka nezdindeki tahsilat hesabından Muhabir Banka nezdindeki Hazine Tahsilat Hesabına, takiben 410	Tahsil edildiği gün
	Nakit-çek	Muhasebe biriminin muhabir banka nezdindeki tahsilat hesabından Muhabir Banka nezdindeki Hazine Tahsilat Hesabına, takiben 410'a	Tahsilatı izleyen iş günü

EK 2 Nakit Yönetimi Değer Bileşenleri Matrisi

Ölçek Değerleri/ Bileşenler	0	1	2	3	4	5	
Operasyonel Yapı Bileşenleri	Tek Hazine Hesabi	Yok	Çeşitli hesaplardan oluşan hazine hesapları grubu var, merkez bankası, kamu bankaları veya ticari bankalarda tutulmakta	Merkez bankasında tutulan hesap grubu bulunmakta	Ticari bankalarda tutulan çeşitli hesaplar var bu hesaplar merkez bankasında konsolide edilmekte	Diğer hazine hesapları ile ilişkilendirilmiş bir hesap bulunmakta, bu hesap aynı zamanda nakit yönetimi işlemleri için kullanılmakta	Merkez bankasında THH var diğer hesaplar bu hesabın alt hesabı şeklinde oluşturulmuş ve ilişkilendirilmekte
	Hedef rezerv düzeyi	Yok	Hazine hesaplarında pozitif bakiye hedeflenmektedir	Hazine hesaplarının hareketli ortalaması hedeflenmektedir (evet ise: gün: ...)	Hazine hesapları için belli bir bant aralığı hedeflenmektedir	Bütçe yılı için belirlenmiş olan düşük ve sabit bir seviye hedeflenmektedir	Hazine hesaplarının bakiyesinin 0 olması hedeflenmektedir
	Atıl rezervin değerlendirilmesi	Yok	Nakit rezervi Merkez bankasında tutulmakta ve faiz işletilmemekte	Hedef rezerv seviyesine kadar faiz işletilmemekte fakat hedef seviyeyi aşan kısım vadeli mevduatta veya ticari bankalarda değerlendirilmekte	Nakit rezervi ticari bankalarda tutulmakta ve vadeli hesaplarda değerlendirilmekte	Nakit rezervi merkez bankasında vadeli hesaplarda tutulmakta hedef seviyenin üstü ticari bankalarda değerlendirilmekte,	Nakit rezervi para piyasalarında repo vb. araçlar kullanılarak değerlendirilmekte
	Kısa vadeli finansman	Yok	1 yıl (... ay) vadeli düzenli bono ihraç edilmekte	Düzenli bono ihraç edilmekte ve geri alım gibi nakit yönetimi amaçlı işlem yapılmakta	6/3 aydan kısa vadeli düzenli bono ihraç edilmekte	ad hoc veya nakit yönetimi bonusu (vade: gün) ihraç edilmekte	Repo ters repo gibi para piyasası araçları kullanılmakta

Kurumsal Yapı Bileşeni	Nakit yönetiminden sorumlu birim	Yok	Hazine, ödeneklerin kullanımı, nakit akımlarının tahmin edilmesi gibi idari işleri yürütürken, Merkez Bankası kamu nakit akımlarını likidite yönetiminin bir parçası olarak yönetmekte	Hazine ve merkez bankası birlikte yürütüyor; Hazine kısa vadeli finansman araçlarından sorumlu iken Merkez Bankası kamu nakit akımlarını likidite yönetiminden ayrı olarak yönetilmekte	Merkez Bankası sorumlu ve likidite yönetiminden ayrı olarak yönetilmekte	Hazine/Borç Ofisi sorumlu kuruluş ve para piyasaların-da işlem yapılmakta	
------------------------	----------------------------------	-----	--	---	--	---	--

Bozkurt (2007) sf. 97

EK 3 Hazine Hesapları

Hazine nakit yönetimi faaliyetleri Hazine'nin TCMB ve TCZB nezdindeki hesapları aracılığı ile yürütülmektedir. Söz konusu hesaplar oluşturulurken nakit ve borç yönetimine ilişkin faaliyetler dikkate alınmıştır.

Hazine'nin TCMB nezdinde 7 ve TCZB nezdinde 4 tane olmak üzere toplam 11 banka hesabı bulunmaktadır. Bu hesaplardan TCMB nezdinde olanlar esas olarak merkez sistemi için; TCZB nezdindeki hesaplar ise taşra sistemi için kullanılmaktadır.

a) TCMB nezdindeki hesaplar

410 Numaralı Hesap: Devletin borçlanma hasılatı dışında TL cinsinden elde ettiği vergi ve vergi dışı gelirler ile finansman niteliğindeki nakit girişlerinin toplandığı hesaptır. Vergi daireleri, taşra ve merkez muhasebe birimleri ve bankalarca tahsil edilen gelirler bu hesaba aktarılmakta, ayrıca ilgili kurumlar tarafından da (örneğin İşsizlik Fonu) doğrudan bu hesaba nakit aktarımı yapılabilmektedir.

Borç servisi dışındaki tüm ödemeler ile muhasebe birimlerine nakit aktarımları bu hesaptan yapılarak kamu ödemelerinin gerçekleştirilmesi sağlanmaktadır.

Merkez sistemi içindeki birimlerin tahsilatları doğrudan 410 hesabına gelirken taşra sistemindeki birimlerin tahsilatları önce TCZB nezdindeki 1000 numaralı tahsilat hesabına, oradan da 410 numaralı hesaba aktarılmaktadır.

Benzer şekilde merkez muhasebe birimlerinin ödemeleri için bu hesaptan ilgili birimin TCMB'deki tediye hesabına aktarım yapılmakta; buradan da muhasebe birimleri hak sahibine ödemeyi gerçekleştirmektedir. Taşra birimlerinin harcamaları için gerekli nakit 410 numaralı hesaptan Hazine'nin TCZB nezdindeki 2000 numaralı tediye hesabına, buradan da muhasebe biriminin TCZB nezdindeki tediye hesabına aktarılmakta; muhasebe birimi ödemelerini bu tediye hesabından yapmaktadır.

411 Numaralı Hesap: TL cinsinden ihraç edilen devlet iç borçlanma senetleri hasılatının girdiği, iç borç servisinin yapıldığı ve ikrazen kullanılan dış kredi geri dönüşlerinin toplandığı hesaptır.

416 Numaralı Hesap: Dış devlet borcuna ilişkin geri ödemelerin yapıldığı hesaptır.

475 Numaralı Hesap: Hazine Müsteşarlığının yurtdışı teşkilatının maaş ve özlük ödemeleri ile Müsteşarlık personelinin yurtdışı geçici görev yolluk ödemelerinin ve bu kapsamda doğan kişi borçlarına ilişkin tahsilatın yapıldığı hesaptır.

8576 Numaralı Döviz Hesabı: Döviz cinsi iç borçlanma senedi ihraçları ile uluslararası sermaye piyasalarında ihraç edilen devlet tahvillerinden elde edilen hasılatlar, Hazine hesapları aracılığıyla yapılan dış kredi kullanımları ve ayrıca yurt içinde döviz cinsinden gerçekleşen vergi dışı gelir veya finansman niteliğindeki nakit girişlerinin izlendiği hesaptır.

8578 Numaralı Döviz Hesabı: Genel bütçeli idarelerin tahsil ettikleri havaalanı geçiş ücretleri ve benzeri döviz cinsinden her türlü gelirin aktarıldığı hesaptır.

Risk Hesabı: Hazine garantileri kapsamında Hazine tarafından üstlenilen tutarlar ile risk yönetimi kapsamında önceden öngörülmesi mümkün bulunmayan ödemelerin yapıldığı hesaptır. Ayrıca garantili kredi üstlenimlerinden doğan alacakların geri dönüşleri bu hesaba ödenmektedir.

b) TCZB nezdindeki hesaplar

Tek Hazine Hesabı: Henüz THCH uygulaması kapsamına dahil edilmemiş olan muhasebe birimleri ile vergi dairelerinin tahsilatları ve ödemeleri için kullanılmaktadır.

Tevdiat Hesabı: TCZB tarafından gerçekleştirilen vergi tahsilatları ile THH kapsamında yapılan küçük tutarlardaki bazı ödemelerin gerçekleştirildiği hesaptır.

Hazine Tahsilat Hesabı (1000 numaralı hesap) : THCH taşra sisteminde yer alan birimlerce gerçekleştirilen tahsilatın toplanması amacı ile oluşturulmuş hesaptır. Muhasebe birimlerinin tahsilat hesapları bu hesabın alt hesabı niteliğindedir.

Hazine Tediye Hesabı (2000 numaralı hesap) : Taşra sisteminde yer alan birimlerce ödemelerin gerçekleştirilmesi amacı ile oluşturulmuş hesaptır. Muhasebe birimlerinin tediye hesapları bu hesabın alt hesabı niteliğindedir.

Hazine Hesaplarının İşleyişi

