

# Türkiye'deki Tek Hazine Hesabı Uygulamalarının Tarihsel Gelişimi<sup>1</sup>

Barış CAN<sup>2</sup>

**Makale Gönderim Tarihi:** 12.02.2019

**Makale Kabul Tarihi:** 16.03.2020

### Öz

Tek Hazine Hesabı devlet tarafından kamu hesaplarının konsolide olarak izlenebilmesine, ödeme ve tahsilat işlemlerinin merkezleştirilmesine ve bu sayede kamu nakdinin konsolide bir biçimde yönetilmesine imkan sağlayan bütünleştirilmiş bir yapıyı ihtiva etmektedir. Etkin nakit yönetimi için çok önemli olan THH, ilk olarak ülkemizde 1972 yılında uygulanmaya başlamıştır. THH kuruluşundan günümüze dek gelişen teknoloji ve ihtiyaçlara paralel olarak birçok kez yenilik geçirmiştir. Son olarak 2018 yılında kamu mali yönetim alanındaki en büyük reformlardan biri olan Tek Hazine Kurumlar Hesabı sistemi oluşturulmuştur. Bu çalışmada, ülkemiz THH uygulamalarının kapsamı, ödeme ve tahsilat işleyişi, nakit yönetimi etkinliğine katkısı değerlendirilerek THH'nin gelişim süreçlerine dikkat çekilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Tek Hazine Hesabı, Tek Hazine Kurumlar Hesabı, Nakit Yönetimi, Hazine Yönetimi

**JEL Sınıflandırması:** H10, H11, H30, O21

<sup>1</sup> Bu makalede yer alan görüşler şahsıma ait olup Hazine ve Maliye Bakanlığı veya başka bir kurumun görüşlerini yansıtmamaktadır.

<sup>2</sup> Hazine ve Maliye Uzmanı, Nakit Yönetimi Dairesi, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, baris.can@hazine.gov.tr; can.baris@metu.edu.tr, Orcid ID: 0000-0003-1078-8287

## The Historical Evolution of Treasury Single Account in Turkey

### Abstract

Treasury Single Account is a cash pooling tool that enables governments to equalize public cash flows in terms of time and place and to manages public cash resources centrally. TSA in Turkey was initially implemented in 1972. Since then, it has been revised many times in line with technological progress and needs. Lastly, in 2018, New Extended TSA is established, which is one of the most significant reforms in the field of public financial management. This study examines the historical improvement of TSA practices implemented in Turkey by considering their coverages, payment-collection processes, and their effects on Treasury cash management.

**Keywords:** Treasury Single Account, Cash Management, Public Financial Management, Treasury Management

**JEL Classification:** H10, H11, H30, O21

### 1. Giriş

Tek Hazine Hesabı (THH) kavramı, devletin tüm tahsilat ve ödeme işlemlerini gerçekleştirebildiği tek bir hesabı ya da birbirine bağlı bir dizi hesabı ifade etmektedir. Bir diğer ifade ile, THH devlet tarafından kamu hesaplarının konsolide olarak izlenebilmesine, ödeme ve tahsilat işlemlerinin merkezileştirilmesine ve bu sayede kamu nakdinin konsolide bir biçimde yönetilmesine imkan sağlayan bütünleştirilmiş bir yapıyı ihtiva etmektedir. THH, hazine birliği ve nakit birliği ilkesine dayanmaktadır (The World Bank, 2012). Kamu nakdinin etkin şekilde yönetilebilmesi, kamu nakit akımlarının yer ve zaman bakımından denkleştirilmesine, kamu kaynağının tek merkezden izlenebilmesi ve yönetilmesine imkan sağlayan THH sisteminin varlığı ile yakından ilişkilidir. Dolayısıyla, ülke hazinelerinin kamu kaynağını daha etkin şekilde yönetebilmeleri için THH sistemine sahip olmaları önem arz etmektedir. Doğru şekilde kurulan THH sistemi ile, hazineler kamu kaynağını tek bir merkezden yönetilebilecek ve izleyebileceklerdir. Bu sayede, ülkeler kamu kaynağını daha etkin şekilde yönetebileceklerdir.

THH sistemi ülkemizde ilk olarak 1972 yılında hayata geçmiştir. Ancak, uygulamaya konan THH sistemi, işleyiş, kapsam ve kurgusal açıdan değerlendirildiğinde, uluslararası iyi uygulama örneklerine kıyas-

la farklılık göstermiştir. Zaman içerisinde gelişen teknoloji ve ihtiyaçlar doğrultusunda, ülkemizde uygulanan THH sisteminde de yapısal reformlar gerçekleştirilmiş; THH sisteminin işleyiş bakımından ideal seviyeye ulaşabilmesi için gerekli adımlar atılmıştır. THH sistemi kuruluşundan itibaren üç büyük reform ile şimdiki haline kavuşmuştur. İlk dönüşüm 2007 yılında Tek Hazine Cari Hesabı (THCH) sisteminin yürürlüğe girmesi ile gerçekleştirilmiştir. THCH ile, Hazinesinin kamu idarelerinin ödeme ve tahsilat süreçlerinde daha etkin rol alması hedeflenmiş ve bu amaca yönelik gelişme kaydedilmiştir. Ancak, söz konusu sistemden teknolojik kısıtlar nedeniyle, istenen verim alınamamış ve 2011 yılında, teknolojik gelişme ile birlikte Kamu Elektronik Ödeme Sistemi (KEÖS) oluşturulmuştur. KEÖS ile THH sisteminde ikinci büyük dönüşüm gerçekleşmiş; kamu kurumlarının hesapları TCMB'ye taşınarak hesapların yönetimi merkezileştirilmiştir. KEÖS ideal THH sistemine ulaşmada en önemli reformlardan biridir. Ancak, KEÖS yeni bir THH sistemi olmayıp, THH sisteminin operasyonel sürecinin etkin şekilde yürütülmesine katkı sağlamıştır. Kuruluşundan bu yana THH sisteminde birçok yenilik yapılsa da, 2018 yılına değin THH kapsamına yönelik radikal bir değişiklik yapılmamış ve söz konusu kapsam genel bütçe ile sınırlı kalmıştır. Halbuki, THH sistemi kapsamının genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini, asgari olarak ise merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerini içerecek kadar geniş olması gerektiği bilinmektedir. Uluslararası uygulama örneklerine bakıldığında da, uygulanan THH sistemlerinin geniş bir kapsama sahip olduğu gözlemlenmektedir. Fransa, İngiltere, Rusya, Avustralya, Brezilya gibi birçok ülkede THH sisteminin kapsamı literatüre uygun şekilde geniş tutulmuştur. THH sisteminin kapsamının dar olması, ciddi büyüklükteki kamu kaynağının THH kapsamı dışında yönetilmesine sebep olmakta ve bu durum kamu nakit yönetimi açısından verimsizlik yaratmaktadır. Bu itibarla, ülkemizde uygulanan THH'nin kapsamının literatürde belirtildiği gibi ideal bir yapıya kavuşabilmesini teminen Hazine ve Maliye Bakanlığı öncülüğünde diğer paydaş kurumlarla çalışmalara başlanmış; kamu kurumlarının mali kaynakları üzerindeki idari ve mali özerklikleri ihlal edilmeden nakit kaynağın tek bir merkezden yönetilmesine cevaz veren Tek Hazine Kurumlar Hesabı (THKH) sistemi oluşturulmuş ve bu alanda üçüncü büyük reform gerçekleştirilmiştir.

Çalışmada, ülkemizde geçmişten günümüze uygulanan THH uygulamasının yapısı ve bu uygulamanın gelişim aşamaları, kapsamı ve işleyişi ele alınacaktır.

## 2. Tek Hazine Hesabı Sistemi Öncesi (.... - 1972)

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 16 ve 18 inci maddeleri ile Devlet Muhasebesi Muamelât Yönetmeliğinin ilgili maddeleri, saymanlıkların yaptıkları her türlü tahsilatın veznelere girmesini ve bütün ödemelerin ise bu veznelere yapılmasını öngörmüştür. Bu hükümlere istinaden THH sistemi öncesi uygulamada, saymanlıklar kendi nakitlerini kendileri yönetmiş; ödemelerini yaparken veznelere bulunan nakde bağımlı hareket etmişlerdir. Bir başka deyişle, saymanlıklar veznelere yeterli miktarda nakit olduğu sürece ödemelerini icra ederken; veznelere bakiye ödemelerini karşılayamadığı durumda Hazine'den nakit talep etmişlerdir. Tahsilatı ödemelerinden fazla olan saymanlıklar ise nakit fazlalıklarını Hazine'ye göndermişler; fakat nakit fazlasının aktarımı belirli bir takvime bağlanmamıştır.

THH sistemine geçilmeden önce uygulanan bu yöntemde ödeme ve tahsilat işlemleri belirli bir düzene oturtulmadığından, kamu nakit akımlarının yer ve zaman bakımından denkleştirilmesi görevinin ifa edilmesinde güçlük yaşanmış; harcamaları tahsilatına nazaran fazla olan saymanlıklarda nakit sıkıntısı çekilirken, tahsilatı fazla olan saymanlıklarda ise nakit fazlası oluşmuştur.

Hazinenin asli görevini yerine getirebilmesi için bu sistemde zaman içinde revizyona gidilmiş; merkezde bulunan 18 saymanlığa günlük ödeme kontenjanları tanınmıştır. Bu sayede söz konusu saymanlıkların Hazinenin hesabından para çekerek ödemelerini yapmaları sağlanmıştır. Daha sonra, bankacılık kesimindeki gelişmelere paralel olarak mevcut sistemde yaşanan aksaklıklara çözüm olacağı düşünülen Tek Hesap Sistemine geçilmesi kararlaştırılmıştır (Köksal, 1989).

## 3. Tek Hesap Sistemi (1972-2007)

Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği (HAZMİT)'in 30 Haziran 1972 tarihli ve 31109 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) ile Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası'nı (TCZB) muhatap yazısında, Tek Hesap sisteminin amacı "...bütün yurtdışı Devlet'in yaptığı tahsilat ve ödemelerin, bankacılık örgütünden en etkin surette yararlanarak Merkezde tutulacak Tek Hazine Hesabında süratle muhasebeleşmesini sağlamaktır." olarak ifade edilmiş; söz konusu yazı ile birlikte 01.08.1972 tarihinde ülkemizde Tek Hesap Sistemine resmen geçilmiştir.

Tek Hesap Sistemine geçişin sebebi olarak, kapsam içine alınan kamu idarelerinin taşra birimlerinin, mevzuat uyarınca harcamalarını yapabilmeleri ve tahsilatlarını gün sonunda bankalara teslim edebilmeleri; bu işlemlerin sonucunda ortaya çıkacak nakit fazla ve noksanlarının otomatik olarak merkeze bildirilmesi gösterilmiştir (30.06.1972 tarihli ve 31109 sayılı HAZMİT Genel Sekreterliği yazısı).

### **3.1. Kapsamı**

Tek Hesap Sistemi yalnızca genel bütçeli idarelerin taşra birimlerini kapsamıştır. Tek Hesap Sisteminde ilk etapta defterdarlık saymanlık müdürlükleri, vergi dairesi müdürlükleri, mal müdürlükleri kapsama alınmış, merkez saymanlıkları, askeri ve mülki saymanlıklar, gümrük saymanlıkları ile katma bütçeli idareler ise uygulama dışında tutulmuştur (07.07.1972 tarihli ve 4020 sayılı TCZB Genelgesi). İlk olarak kapsam dışında tutulan saymanlıklar da zaman içerisinde anılan uygulamaya kademeli olarak dahil edilerek, sistemin kapsamı genişletilmiştir.

### **3.2. İşleyişi**

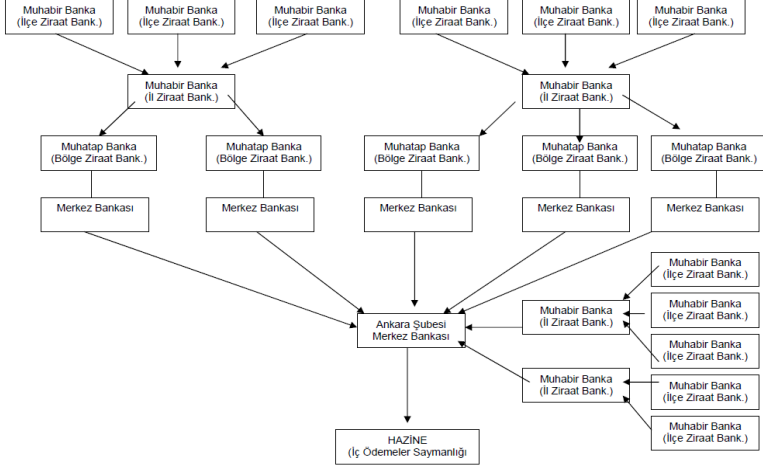
Tek Hesap Sistemi kapsamında yer alan idareler, önceki sistemde olduğu gibi ödeme ve tahsilatlarını günlük olarak banka üzerinden gerçekleştirmişlerdir. Bu uygulama kapsamına giren genel bütçeli kuruluşların taşra birimlerinin harcamalarını etkin şekilde yapabilmeleri ve gelirlerini etkin şekilde toplayabilmeleri amacıyla TCMB şubelerinden TCMB'nin şubelerinin bulunmadığı yerlerde ise TCZB şubelerinden yararlanılmıştır (Erdener ve Cangöz, 2010). Önceki uygulamadan farklı olarak bu uygulamada, kamu idarelerinin ödemeleri, hesaplarında bakiye olup olmadığına bakılmaksızın otomatik olarak yapılmıştır (07.07.1972 tarihli ve 4020 sayılı TCZB Genelgesi). Dolayısıyla, bu sistemde yöntem olarak birimlerin hesaplarında bakiye olmaksızın harcamalarını yapabilmeleri, tahsilatlarını ise tahsil ettikleri anda bankaya yatırabilmeleri ve ödeme/tahsilat işlemleri sonucu oluşan nakit açık ya da fazlalarını otomatik olarak TCMB'ye iletebilmeleri benimsenmiştir.

Kapsamdaki idarelerin hesaplarında bakiye olmaksızın ödeme yapabilmeleri, TCZB ile Hazine arasında alacak ve borç ilişkisi doğurmuştur. Her ne kadar kapsamda yer alan idareler ödeme ve tahsilat işlemlerini günlük olarak gerçekleştirmişlerse de, söz konusu işlemlere ilişkin alacak-borç tespiti haftalık bazda yapılmıştır. Bir haftalık süre zarfını kapsayan (Perşembe sabahı başlayıp, Çarşamba akşamı sona eren) işlemlerin netleştirilmesi olarak ifade edilen "hesaplaşma" uygulaması,

TCMB aracılığıyla TCZB ve Hazine arasında yapılmıştır (30.06.1972 tarihli ve 31109 sayılı HAZMİT Genel Sekreterliği yazısı). Her ne kadar söz konusu süre bir hafta ile sınırlandırılrsa da, uygulamada bu süre 12 güne kadar uzamıştır (Karabulut, 2013). Mutabakat süresine değin, idareler ödemelerini gerçekleştirirken öncelikle hesaplarındaki bakiyeleri (tahsilatlarını) kullanmışlar; bakiyelerinin yetersiz olduğu durumlarda ise ödemelerde aksaklık yaşanmaması için TCZB tarafından fonlanmak suretiyle ödemeler gerçekleştirilmiştir (Erdener ve Cangöz, 2010).

Şekil 1’de görüldüğü üzere, Tek Hesap Sisteminde ödeme süreci, muhasebe birimleri ve TCZB ilçe şubelerinden başlamaktadır. İlk olarak, muhasebe biriminin talimatı üzerine TCZB ilçe şubelerince ilgili kurumun hesabında para bulunup bulunmadığına bakılmaksızın ödemeler yapılır; sonrasında ise gerçekleştirilen ödeme/tahsilat işlemleri şubedeki Hazine hesabına kaydedilerek şubelerin bağlı bulunduğu TCZB il şubelerine bildirilir. İl banka şubeleri tarafından haftalık sonuçlar, il merkezinde gerçekleştirilen işlemler ile birleştirildikten sonra TCZB nezdindeki Bölge Muhatap Banka Şubesine bildirilir. Bölge Muhatap Banka Şubeleri tarafından kendi şubelerinde gerçekleşen işlemler ile illerce gönderilen haftalık tahsilat/ödeme tutarlarını gösteren hesap durumları toplulaştırılarak, tek kalemde nakit fazlalığı ya da noksanı tespit edilir; tespit edilen fazla/noksan anılan şubeler tarafından buldukları yerlerdeki Merkez Bankası şubelerine bildirilir. Bölge şubelerince haftalık işlemler “Bölge Hazine Cari Hesabı”nda muhasebeleştirildikten sonra TCMB Ankara Şubesine bilgi verilir. Ankara Şubesi gelen bilgiye istinaden en geç Cuma akşamına kadar “Genel Cari Hazine Hesabı”nda (412 no.lu hesap) muhasebeleştirme işlemini gerçekleştirir. Muhasebe işlemi sonrası, TCZB muhatap şubesinin Tek Hazine Hesabından alacaklı olması halinde, bu tutar ilgili TCMB şubesi aracılığıyla TCMB Ankara Şubesinden provizyon alınarak takip eden haftanın Pazartesi günü tasfiye edilir. TCZB muhatap şubesinin Tek Hazine Hesabına borçlu olması halinde ise, borçlu olunan tutar yine takip eden haftanın Pazartesi günü Genel Hazine Cari Hesabına ilgili TCMB şubesi aracılığı ile yatırılır.

### Şekil 1: Tek Hesap Sisteminin İşleyişi



**Kaynak:** (Köksal, 1989)

Yukarıda değinildiği üzere, Tek Hesap Sisteminde asıl amaç, banka hesaplarındaki bakiye tutarlara bakılmaksızın saymanlıklarca ödemelerin hızlı bir şekilde yerine getirilebilmesidir. Ancak, bu durum, her ne kadar saymanlıklar için kolaylık sağlasa da, kamu idarelerinin bir anda çıkabilecek yüklü ödeme talepleri bankacılık kesimi için ciddi bir risk oluşturmaktaydı. Sistemin sağlıklı işlemesi ve bankaların zor duruma düşmemesi amacıyla toplu ödemelerin en geç bir gün önceden bankalara bildirilmesi uygun görülmüştür. Bu itibarla, il muhasebe müdürlüklerinin 300.000, diğer saymanlıkların ise 100.000 liranın üstündeki ödemeleri toplu ödeme sayılmıştır. Devlet Muhasebesi Muamelat Yönetmeliğinin 16 ncı maddesi uyarınca Muhasebat Genel Müdürlüğü, vergi dairesi saymanlıkları hariç olmak üzere sisteme dahil saymanlıklarca 10.2.1986 tarihinden itibaren yapılacak bütçe ödemelerinden 20 milyon liranın üstündeki olanları taksitlere bölmüştür (Köksal, 1989).

Tek Hesap Sistemindeki diğer bir uygulama ise, haftalık dönem sonunda saymanlık hesaplarının denkleştirilmesi sırasında yapılacak yanlışların ve haberleşme maliyetlerinin azaltılması ve işlemlerde sürat kazanılması amacıyla 1.000 liradan küçük rakamların (küsuratların) dikate alınmaması idi.

Örneğin; A ilçesi mal müdürlüğü haftalık süre sonundaki,

Tahsilatı: 100.295.834

Ödeme: 100.290.000

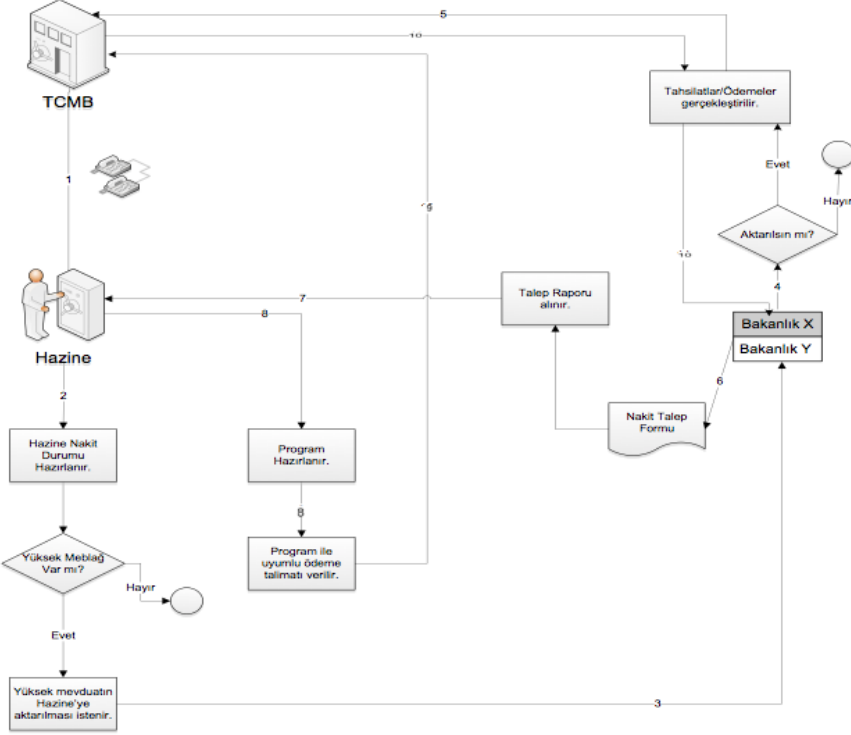
Nakit fazlası 5.834 TL olan ilçe banka şubesinin aktaracağı bilgi 5 bin TL olmaktadır. Bu durumda, mal müdürlüğü söz konusu hafta sonunda bankada 834,00 TL tutarında mevduat bırakabilmekteydi (30.06.1972 tarihli ve 31 109 sayılı HAZMİT Genel Sekreterliği yazısı).

### **3.3. Nakit Programlama Yaklaşımı**

Tek Hesap Sistemi kapsamında yer alan idareler, harcamalarını herhangi bir bakiye sınırı olmaksızın gerçekleştirebildikleri için Hazinesin söz konusu idarelerin nakit yönetimi üzerindeki kontrolü oldukça sınırlı idi. Bu dönemde, Hazinesin daha ziyade Tek Hesap Sisteminin kapsamı dışında kalan merkez muhasebe birimleri üzerinde nakit yönetimi kontrolü bulunmaktaydı.

Hazine ile merkez muhasebe birimleri arasındaki ilişkiyi gösterir süreçler, Şekil 2’de özetlenmektedir. Bu dönemde, her bir bakanlığın TCMB nezdinde tek bir hesabı bulunmakta olup, bakanlıklar bu hesaplar üzerinden hem tahsilatlarını hem de ödemelerini gerçekleştirmişlerdir. TCMB, kendi nezdindeki bakanlık hesaplarında biriken bakiyelerin bilgisini Hazine’ye iletmekte ve söz konusu bilgilere istinaden Hazinece günlük olarak “Hazine Nakit Durumu” raporu oluşturulmakta idi. Bu rapor ile kurumların bakiyelerinde tutulan mevduatlar tespit edilir; Hazinece mevduat tespiti yapıldıktan sonra, hesabında yüksek meblağ olduğu düşünülen bakanlıklardan iç, dış borç ve diğer ödemelerde kullanılmak üzere söz konusu tutarların Hazine hesabına aktarılması istenirdi. Ödemelerini hesaplarındaki bakiyeler ile karşılayamayan bakanlıklar ise Hazineden kendi hesaplarına aktarılmasını istedikleri tutarları, “Nakit Talep Formu” aracılığıyla talep ederlerdi. Hazine tüm bakanlıklardan gelen Nakit Talep formlarını konsolide ederek nakit programını hazırlar; hazırlanan program onaylandıktan sonra ödemeler gerçekleştirilir ve gerçekleştirilen ödemelere ilişkin raporlar üst yönetime sunulurdu.



**Şekil 2: Nakit Programı-Ödeme-Tahsilat Süreci**

Kaynak: (Can, 2017)

- 1) Hazinece TCMB'den bakanlıkların hesabına ilişkin bilgiler alınır.
- 2) TCMB'den alınan bilgilere istinaden, Hazine Nakit Durumu hazırlanır.
- 3) İlgili kurumdan fazla tutarların aktarılması istenir.
- 4) Kurum aktarıp aktarmamaya karar verir.
- 5) Kurum aktarmaya karar verdiğinde TCMB üzerinden Hazineye aktarma talimatı verir.
- 6) Bakanlık haftalık nakit ihtiyacını "Nakit Talep Formu" üzerinden Hazine'ye bildirir.
- 7) Hazine tüm nakit talep formlarını toplar.
- 8) Nakit Programı hazırlanır.
- 9) TCMB'ye ödeme talimatı verilir.
- 10) TCMB, alınan talimata istinaden ilgili bakanlığa aktarımı gerçekleştirir.

### 3.4. Revizyon İhtiyacı

Söz konusu sistemde muhasebe birimlerinin tahsilatlarını ödeme-lerde kullanmaları imkanı, Hazine hesaplarına aktarılması beklenen tahsilatların beklenen zamanda ve tutarda gerçekleşmemesine sebep olmuştur. Sistemde otomatik süpürme mekanizmasının olmaması da nakit yönetimini olumsuz etkilemiştir. Her ne kadar merkez muhasebe birimleri hesaplarında biriken tutarların, Hazine'nin TCMB nezdindeki hesabına

aktarılması istenmişse de, düzenli bir aktarım sistemi oluşmamıştır. Düzenli aktarım mekanizmasının olmaması sebebiyle bazı bakanlıklarda mevduat olmasına rağmen Hazine borçlanma yoluna gitmiştir.

Hazine ve TCZB arasındaki hesaplaşma işleminin haftalık olarak yapılması ve hatta söz konusu sürenin uygulamada daha da uzaması, bahse konu işlemlere ilişkin Hazine'nin bilgilendirilmesini fiili olarak geciktirmiştir. Bu durum, gelir ve gider hareketlerinin zamanlı bir şekilde izlenememesi gibi bir takım sebepler doğurmuş ve doğru bir nakit projesiyonu oluşturmanın önüne geçmiştir.

Bu sistem genel bütçeli idarelerin taşra birimlerine banka hesaplarında yeterli para olup olmadığına bakılmaksızın TCZB'den kaynak kullanılarak ödeme yapabilmelerine imkan tanıdığından, Hazine nakit yönetiminin taşra birimleri üzerinde etkisinin pasif kalmasına sebep olmuş; ve anılan dönemde Hazinenin THH üzerinde kontrolü sınırlı olmuştur.

#### **4. Tek Hazine Cari Hesabı Sistemi (2007-2011)**

1972 yılından bu yana, ülkemiz THH sistemi uluslararası uygulama örneklerine yakınsamak adına birçok kez revizyona uğramıştır. Söz konusu sisteme yönelik gerçek anlamda dönüşüm ise 2007 yılında uygulamaya başlanan Tek Hazine Cari Hesabı (THCH) sistemi ile gerçekleştirilmiştir. THCH sistemine geçiş Hazine, TCMB ve Maliye Bakanlığı ile ortaklaşa yürütülen çalışmalar çerçevesinde 31.07.2007 tarihinde imzalan "Tek Hazine Cari Hesabına İlişkin Protokol" ile sağlanmıştır. Anılan Protokolde, Tek Hazine Cari Hesabı Sistemi,

*"Muhasebe Birimlerinin gerçekleştirecekleri YTL ödemelerini banka hesabı nakit mevcuduna göre yapmasını öngören ve Hazine İç Ödemeler Muhasebe Biriminin nakit dağıtım işlemlerini Hazine nakit programı ile Muhasebe Birimlerinin taleplerine göre gerçekleştirilmesini içeren ödeme sistemi"*

olarak tanımlanır. Anılan hüküm uyarınca, muhasebe birimlerinin yalnızca hesaplarında bakiye olduğu takdirde ödeme yapabilmeleri garanti altına alınmıştır. THCH sistemi ile Hazinece nakit akımlarının izlenebilmesi, nakit yönetiminde Hazinenin kontrolünün artırılması ve kamu nakdinin tek bir havuz hesapta toplanarak nakit yönetiminde etkinliğin artırılması amaçlanmıştır.

#### **4.1. Kapsamı**

THCH sistemi genel bütçeli idarelerin taşra birimlerinin yanı sıra merkez muhasebe birimlerini (bakanlıklar) de içerecek şekilde kurgulanmıştır. Protokol kapsamında yeni sistemin pilot uygulamasına ilk olarak Ankara ve Antalya illerinde başlanmıştır. Daha sonra, kademeli olarak İstanbul ve diğer illerde sisteme dahil edilmiştir.

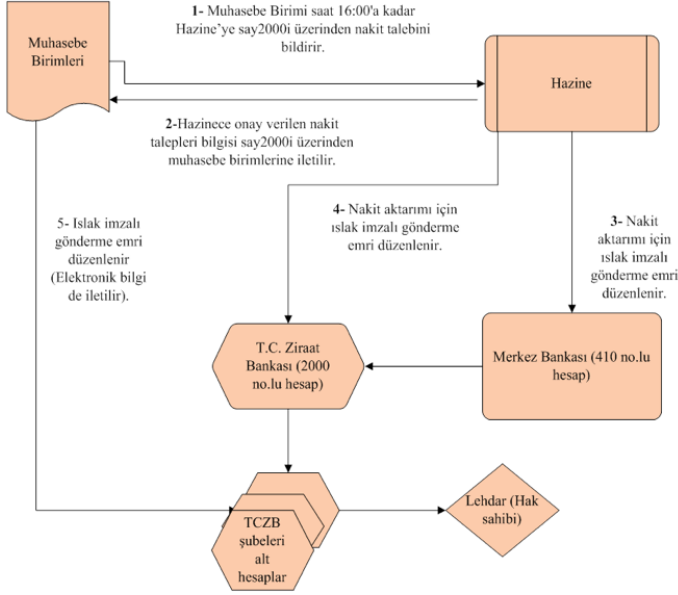
#### **4.2. İşleyişi**

THCH sisteminde her ne kadar kapsam genel bütçeli idarelerin merkez ve taşra muhasebe birimlerini içerecek şekilde genişletilse de, teknolojik kısıtlar sebebiyle, sistemde yer alan merkez ve taşra birimlerinin işlemlerinde iki farklı bankacılık yöntemi benimsenmiştir. Merkez muhasebe birimlerine ilişkin ödeme/tahsilat işlemleri TCMB üzerinden yürütülürken, taşra birimleri için ödeme/tahsilat işlemleri TCZB üzerinden yürütülmüştür.

##### **4.2.1. Ödeme İşlemleri**

THCH sistemi kapsamında taşra birimlerine yapılacak ödemeler için, Hazinece TCZB nezdindeki 2000 no.lu Tediye Hesabı kullanılırken, her bir muhasebe birimince TCZB nezdindeki Tediye Hesabı kullanılmıştır. Eski sistemdeki aksine, bu sistemde muhasebe birimleri hesaplarındaki bakiyelere bağlı kalarak ödeme yapabildikleri için, herhangi bir muhasebe biriminin nihai alıcıya ödeme yapabilmesi öncelikle Hazinesinin muhasebe biriminin hesabına nakdi göndermesi ile mümkün olmuştur. Bu sistemde, TCZB nezdindeki ödeme hesabından, hiçbir suretle para çekilmemesi ve ödeme hesabının tahsilat işlemlerinde kullanılmaması şartı getirilmiştir. THCH sisteminin taşra işleyişi Şekil 3'te gösterilmektedir.

### Şekil 3: THCH Sistemi Ödeme Süreci



Kaynak: (Karabulut, 2013)

Şekilde görüldüğü üzere, ödeme süreci ilk olarak, harcamacı birimlerin nihai alıcıya ödeme yapabilmesi amacıyla hazırladığı ödeme emri belgesi ile başlar. Muhasebe birimlerinin, ödeme emri belgesine bağlanan tutarları nakit olarak lehdara ödeyebilmesi için web tabanlı otomasyon sistemi olan say2000i üzerinden Hazineden nakit talebinde bulunması gerekmektedir. Bu kapsamda, muhasebe birimleri istisnai durumlar haricinde bir sonraki iş günü gerçekleştirecekleri ödemeler için Hazine'ye nakit taleplerini saat 16:00'a kadar iletebilirdi. Hazinece, nakit programı çerçevesinde karşılanmasına karar verilen nakit talepleri için say2000i sisteminde üzerinden ilgili nakit taleplerine onay verilirken, Hazine onayının ardından muhasebe birimleri, say2000i ekranlarına gelen Hazine'den nakit geldiği bilgisine istinaden TCZB'ye ödeme talimatlarını gönderirdi. Hazine tarafından muhasebe birimlerine nakit aktarımı yapılabilmesi için, düzenlenen ıslak imzalı gönderme emirleri, TCMB Ankara Şubesi'ne ve TCZB Merkez Şube'ye iletildi. TCMB, aldığı ödeme talimatı çerçevesinde Hazine'nin 410 no.lu hesabından (ana hesap) Hazine'nin TCZB Merkez Şubesi nezdindeki 2000 no.lu ödeme hesabına en geç saat 9:00'a kadar nakit aktarımını yapar; Maliye Bakanlığı ise Hazinece onay verilen ödemelerin listesini içeren dos-

yayı TCZB'ye aktarırdı. TCZB, Hazine'den alınan talimat çerçevesinde ödeme hesabına gelen tutarı şubelerinde bulunan muhasebe birimlerinin ödeme hesaplarına gönderirdi. Bu hesaplardan, muhasebe birimlerinin gönderme emirleri çerçevesinde ödemeler, hak sahiplerine yapılırdı. Ödeme hesapları aracılığıyla yapılan ödemelerden iade edilen tutarlar, aynı gün TCZB Merkez Şubesi nezdindeki 2000 no.lu ödeme hesabına, buradan ise takip eden iş günü saat 10:30'a kadar Hazine'nin Ankara nezdindeki 410 no.lu hesabına aktarılırdı (Karabulut, 2013).

Merkez muhasebe birimlerinin ödeme süreci ile taşra saymanlıklarının ödeme süreci benzer yapıda idi. Taşra birimlerinde olduğu gibi merkez muhasebe birimleri de nakit talebini say2000i üzerinden Hazineye iletirken, taşra birimlerinden farklı olarak merkez muhasebe birimlerinin ödeme ve tahsilat işlemleri, TCMB nezdinde açılmış hesaplar üzerinden yerine getirilmiştir. Merkez muhasebe birimlerinin nakit talepleri saat 16:00'a kadar Hazine'ye iletilmiş; Hazinece onaylanan nakit talepleri, düzenlenen gönderme emri ile Merkez Bankasına iletilmiştir. Merkez Bankası, Hazine'den alınan gönderme emri çerçevesinde, 410 no.lu hesaptan muhasebe birimlerinin ödeme hesabına aktarım yaparak, muhasebe birimlerinin gönderdikleri talimata istinaden ilgili hak sahibine ödemeyi gerçekleştirmiştir. Ayrıca, taşra biriminden farklı olarak, merkez muhasebe birimleri yurtdışı ödemelerde kullanılmak üzere yurtdışı ödeme hesabına da sahipti.

#### **4.2.2. Tahsilat İşlemleri**

THCH ile merkez muhasebe birimlerinin TCZB nezdindeki tahsilat hesapları kaldırılmış ve bu hesaplar TCMB'ye devredilmiştir. Fakat, taşra birimlerindeki (vergi daireleri vb.) tahsilat hesapları devam etmiştir. Dolayısıyla, söz konusu sistemde ödemelerde olduğu gibi tahsilat işleyişi de taşra ve merkez olarak ikili bir yapıya sahipti. Tahsilatın Hazine hesaplarına intikal etme süresi, merkez, taşra birimleri ve sistem kapsamı dışında kalan vergi daireleri açısından değişiklik göstermiştir. Tahsilatların Hazine hesaplarına aktarımına ilişkin farklılık arz eden süreler, Tablo 1'de gösterilmektedir.

**Tablo 1. 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, ta-kiben 410'a	Haftada 1 kez

**Kaynak:** (Cangöz ve Erdener, 2010)

THCH sistemi ile, eski sistemdeki aksine, merkez muhasebe birimleri tahsilat tutarlarını kendi hesaplarında tutmak yerine, doğrudan Hazinesin 410 no.lu hesabına aktarmış; merkez muhasebe birimleri tarafından yapılan her türlü tahsilat işlemleri için yalnızca anılan kurumlar adına TCMB nezdinde açılan tahsilat hesabı kullanılmıştır. THCH sisteminde yer alan taşra muhasebe birimlerinin tahsilat işlemleri için ise, TCZB nezdinde Hazine adına açılan 1000 no.lu Tahsilat Hesabının altında her bir muhasebe birimi için açılan tahsilat hesapları kullanılmıştır.

Muhasebe birimlerinin tahsilat hesabına saat 15:30'a kadar gelen EFT/Havale tutarları aynı gün sonunda Hazine'nin TCMB nezdindeki 410 no.lu hesabına aktarılırken; muhasebe birimlerinde saat 15:30'dan sonra gelen tahsilat tutarları ise TCZB tarafından en geç ertesi iş günü saat 11:00'a kadar Hazine'nin TCMB nezdindeki 410 no.lu hesabına gönderilmek üzere, aynı gün sonunda TCZB nezdindeki 1000 no.lu Hazine Tahsilat hesabına aktarılmakta idi.

THCH sisteminde yer alan muhasebe birimlerinin çek ve nakit tahsilatları günlük olarak TCZB şubeleri nezdindeki tahsilat hesabına yatırılmıştır. TCZB şubelerine yatırılan tutarlar, TCZB şubelerince izleyen iş günü en geç 10:00'a kadar TCZB merkez şube nezdindeki 1000 no.lu Hazine Tahsilat hesabına aktarılmış; 1000 no.lu hesapta toplanan

tutarlar, şubelerin aktarımını takip eden iş günü saat 11:00'a kadar da Hazine'nin TCMB nezdindeki 410 no.lu hesabına aktarılmıştır.

Diğer taraftan, bankalarca toplanan vergi ve benzeri tahsilatlar ise, Maliye Bakanlığı ile TCZB arasında imzalanan protokolde belirlenen süreler dahilinde Hazine'nin 1000 no.lu Tahsilat Hesabında toplandıktan sonra, bu hesaptan aynı gün tek bir işlemle Hazine'nin TCMB nezdinde bulunan 410 no.lu hesabına aktarılması düzenlenmiştir.

### **4.3. Nakit Programlama Yaklaşımı**

THCH sistemi ile nakit yönetimi anlayışı önceki sistemde olduğu gibi iki farklı yöntem ile yapılmaya devam etmiştir. Fakat, önceki sisteme kıyasla Hazine, taşra birimlerinin nakit ödemelerinde daha aktif rol oynamaya başlamıştır. Eski sisteme kıyasla, THCH sisteminin getirdiği en önemli yeniliklerden birisi, Hazinece nakit aktarımı yapılmadığı takdirde, taşra birimlerin ödemelerin gerçekleştirilememesidir. Dolayısıyla, eski sisteme kıyasla, Hazine, hem merkez muhasebe birimlerinin hem de taşra birimlerinin ödeme işlemlerinin gerçekleşmesinde oldukça aktif rol oynamaktadır. Bu sistem ile nakit olarak tüm harcamaların Hazine hesaplarından çıkması sağlanarak daha merkezi bir nakit yönetimi anlayışına geçilmiştir. Ancak, yeni sistem ile programlama sistematüğinde köklü değişiklikler olmamıştır. Her ne kadar taşra saymanlıklarının harcama yapabilmeleri, Hazinenin gönderdiği nakde bağlı olsa da, taşra saymanlıklarının nakit sıkıntısı çekmeden ödemelerini yapabilmeleri için say2000i üzerinden tahakkuka bağlanmış ve nakdi istenen tüm talepler günlük olarak karşılanmıştır. Bu durumun temel nedeni, geleneksel olarak Hazinenin programlama yaparken taşra saymanlıkları için nakit tahminleme yaklaşımını benimsemesidir. Fakat, merkez saymanlıkları için nakit tayinleme yaklaşımına devam edilmiştir.

THCH sisteminin getirdiği bir diğer yenilik ise, kurumların tahsil ettikleri tutarları harcamalarında kullanamamalarıdır. Bu dönem içerisinde, kurumların nakit talep tahminlerini Hazineye iletebilmeleri için Nakit Aktarım Talep Sistemi adında web tabanlı portal bir altyapı kurulmuş ve kurum talepleri bu portal üzerinden alınmaya başlanmıştır. Ayrıca, kurumların hesap bakiyelerini yakından takip edilmesi ve kurumların hesaplarında biriken tutarların izlenmesi amacıyla Kamu Haznedarlığı Sistemi geliştirilmiştir.

#### **4.4. Revizyon İhtiyacı**

THCH sisteminde, merkez muhasebe birimlerinin işlemleri, TCMB üzerinden gerçekleştirilirken, taşra birimlerinin işlemleri, TCZB üzerinden gerçekleştirilmiştir. Parçalı yapının olması, kapsama alınan tüm muhasebe birimlerinin tek bir merkezden takip edilmesini ve kapsama alınan birimlerin işlemlerinin bütüncül bir yaklaşımla yönetilmesini zorlaştırmıştır. Bu yüzden, merkez ve taşra muhasebe birimlerinin ödeme sistemlerindeki farklılıkların ortadan kaldırılmasına ihtiyaç duyulmuştur.

THCH sisteminin etkin işlemesi, THCH kapsamında yapılan tüm işlemlerin elektronik ortamda kayıt altına alınarak gerçek zamanlı olarak yapılmasına bağlı olduğu için, zamanla iyi uygulama örneklerine yakınsamak ve sistemden etkin şekilde yararlanmak için tüm ödeme/tahsilat işlemlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesine ve bu işlemlerin elektronik ortamda kayıt altına alınmasına, operasyonel işlemlerden doğan zaman maliyetini ve sızıntıları minimize edecek bir altyapının tesis edilmesine ihtiyaç duyulmuştur.

#### **5. Kamu Elektronik Ödeme Sistemi (KEÖS)/THH (2011-...)**

Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve TCMB arasında 2007 yılında imzalanan protokolde, TCMB'nin gerekli bilgi işlem altyapısını kurmasının ardından taşra ve merkezdeki muhasebe birimlerinin bütün ödeme ve tahsilat işlemlerinin tek bir merkeze toplanması ve bu işlemlerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi düzenlenmiştir. Bu kapsamda, 18/06/2011 tarihli ve 27968 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerini Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar" çerçevesinde KEÖS'ün yasal altyapısı oluşturulmuştur. Yönetmeliğin 1 inci maddesinde KEÖS'ün amacı;

*"...genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin nakit ihtiyaçlarının belirlenmesine, karşılanmasına, ödemelerin gerçekleştirilmesine ve tahsilatın Tek Hazine Hesabına aktarılmasına ilişkin işlemlerin elektronik ortamda verilecek talimatlarla yapılmasını düzenlemektir."*

olarak ifade edilmektedir. KEÖS uygulamasının eski uygulamaya (THCH Sistemi) göre getirdiği yenilik, ödeme hesaplarının tam otomasyona geçmesidir. Bu sistemde, kamu idarelerinin ödeme işlemleri, TCZB yerine TCMB nezdinde açılan hesaplar üzerinden yürütülmektedir. Bu kapsamda, KEÖS uygulaması ile KEÖS kapsamına alınan muhasebe



birimlerinin Ziraat Bankasındaki ödeme hesapları kapatılarak, Bakanlık tarafından TCMB nezdinde birer ödeme hesabı açılmıştır. Bu sayede, Ziraat Bankası ile olan elektronik bağ sonlandırılarak talimatlar TCMB üzerinden aktarılmaya başlanmıştır.

KEÖS, temel olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ile TCMB tarafından kamu ödemelerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi için geliştirilmiş bir bilişim sistemidir. KEÖS ile muhasebe birimlerinin gönderme emirlerini TCMB'ye elektronik ortamda iletmeleri, TCMB'nin bu emirler çerçevesinde EFT işlemlerini gerçekleştirmesi, ödeme işlemlerine ilişkin hesap özetlerinin TCMB tarafından muhasebe birimlerine elektronik ortamda sunulması ve bu işlemlerde TCMB sertifikasyonun kullanılması gibi uygulamalar getirilmiştir. KEÖS aracılığıyla muhasebe birimleri gönderme emirlerini, hesap hareketlerini ve bakiyelerini, dekont, hesap özeti ve hatta gerçekleştirilemeyen emirlerin sebepleri gibi bilgileri elektronik ortamda görüntüleyebilme imkanına sahip olmuştur.

TCMB'nin nihai alıcıya aktarımı yapabilmesi için öncelikle, Hazine tarafından KEÖS kapsamındaki kurumların hesaplarına nakit aktarım talimatının TCMB'ye iletilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, söz konusu dönemde, KEÖS'ün yanı sıra, Hazine'nin gönderme emri talimatlarını elektronik ortamda TCMB'ye ilemesine, TCMB nezdinde bulunan hesaplara ilişkin nakit hareketlerinin ve hesap bakiyelerinin anlık görüntülenmesine, dekont, hesap özeti ve gönderme emirlerinin akıbet bilgilerinin alınması işlemlerine ve bu hesaplarla ilgili gönderme emirlerinin gerçekleştirilmesine imkan sağlayacak bir altyapıya ihtiyaç duyulmuş ve bu ihtiyacı gidermek amacıyla TCMB ile Hazine ortak çalışması ile "Hazine İnternet Bankacılık Sistemi" oluşturulmuştur.

### **5.1. Kapsamı**

KEÖS uygulaması, merkez ve taşra muhasebe birimleri ile vergi dairelerinden oluşan bir yapıyı barındırmaktadır. KEÖS, THCH sisteminde olduğu gibi genel bütçeli idarelerin taşra birimlerinin yanı sıra merkez muhasebe birimlerini de içerecek şekilde kurgulanmış ve vergi daireleri bu sisteme dahil olmuştur. KEÖS ilk aşamada merkez muhasebe birimlerinde pilot olarak uygulanmış ve ardından taşra birimleri de aşamalı olarak KEÖS kapsamına alınmıştır.

### **5.2. İşleyişi**

KEÖS ile birlikte 1972 yılından bu yana THH sistemi için yapılan uygulamalar değişmiş ve kamu nakit yönetiminde ödemelere ilişkin bü-

tüncül bir yapı getirilmiştir. Temel olarak ödeme süreçlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu sistem, temel olarak Maliye Bakanlığının yönettiği say2000i ve Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi (KBS) ile TCMB bilişim sistemleri arasındaki entegre bir yapı üzerine kurgulanmıştır.

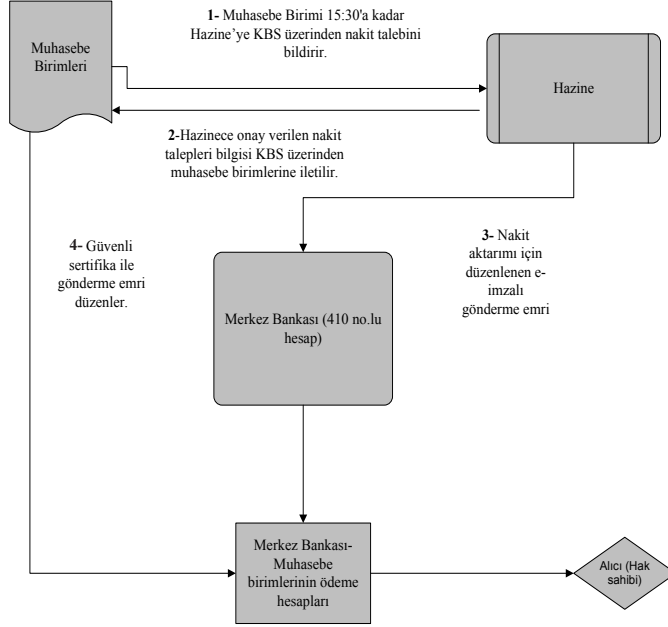
### **5.2.1. Ödeme İşlemleri**

KEÖS uygulamasının ödeme süreci aşağıda belirtildiği gibidir:

İlk aşamada muhasebe birimi, tahakkuk biriminden gelen evrakı inceledikten sonra gelen evraka istinaden muhasebe sisteminde 325 no.lu Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı muhasebe kaydı oluşturur. Bu kayıta istinaden KBS üzerinden nakit talep formu doldurularak söz konusu tutar, Hazineden talep edilir. Nakit talepleri, tam iş günlerinde saat 15:30'a kadar, yarım iş günlerinde ise saat 10:30'a kadar Hazine'ye iletilmek üzere yapılır. Hazine ise nakit programı çerçevesinde karşıladıklarını tam iş günlerinde saat 16:30'da, yarım iş günlerinde saat 11:00'da, gün içinde ödenmesi gereken ödemeleri ise tam iş günlerinde saat 12:00'da KBS/muhasebe sistemi aracılığıyla muhasebe birimlerine gönderir. Hazine tarafından talep karşılandığında, ilgili muhasebe biriminin ekranına Hazine'den nakit geldiği uyarısı gelir. Ancak, bu aşamada fiziki olarak nakit gönderilmemiş, muhasebe biriminin bulunduğu nakit talebinden Hazinece karşılanması uygun görülen ve onaylanan kısım ile ilgili muhasebe birimine bilgi iletilmiştir. Ayrıca, Hazine aynı gün içinde muhasebe sistemi/KBS'e üzerinden alınan emirleri elektronik ortamda TCMB'ye gönderir. Muhasebe birimlerince Hazineden gelen bilgiye istinaden, gönderme emri oluşturma işlemleri formundan ilgili muhasebeleştirme işlemi yapılır. Talimat aktarma yetkilisi yardımcısı oluşturulan gönderme emri kayıtlarını, hak sahibine ilişkin kontrol işlemlerini gerçekleştirdikten sonra KBS-KEÖS uygulaması üzerinden talimat aktarma yetkilisinin onayına sunar. Dolayısıyla, hak sahibine gönderilecek tutar en az iki kişi tarafından incelendikten sonra gönderilmektedir. Talimat aktarma yetkilisi, elektronik ortamda gelen nakde istinaden oluşturulan gönderme emirlerinin kontrolünü yaptıktan sonra uygun gördükleri ödemeleri gerçekleştirmek üzere tam iş günlerinde saat 17:30, yarım iş günlerinde saat 13:00'a kadar KEÖS'e bağlanarak TCMB'ye ödeme talimatı verir. TCMB, kendisine gelen gönderme emirlerine herhangi bir müdahalede bulunamamaktadır. TCMB, Hazine'den alınan gönderme emirleri doğrultusunda nakdi takip eden iş günü saat 9:00'a kadar Tek Hazine Ödeme Hesabından ilgili merkez ve taşra muhasebe

birimlerinin hesabına aktarır. Alıcı banka ise hak sahibine ilişkin bilgilerin kendi kayıtları ile tutarlı olması halinde ödemeyi kabul eder. Aksi halde, saat 13:30'a kadar gelen aktarımları aynı gün, bu saatten sonra gelen aktarımları bir sonraki iş günü, TCMB'ye iade eder (KEÖS Uygulama Kılavuzu, 2011).

#### Şekil 4: KEÖS Ödeme Süreci



**Kaynak:** (Karabulut, 2013)

Diğer taraftan, Hazine tarafından nakit aktarımı yapılmasına karşın, teknik arıza sebebiyle gönderme emrine bağlanamayan tutarlar, Maliye Bakanlığı tarafından arıza giderilinceye kadar, maaş, ücret, sosyal güvenlik yükümlülükleri ile ret ve iadelere ilişkin tutarlar ise ödemeler gerçekleştirilinceye kadar, muhasebe birimi ödeme hesaplarında bekletilir. İstisnalar dışında, yurt içi ödeme hesabından alıcının hesabına aktarılmayan tutarlar aynı gün 17:30'da TCMB tarafından geri çekilerek Tek Hazine Ödeme Hesabına aktarılır. Yurt dışı ödeme hesabından ise muhasebe yetkilisinin talimatı ile ödenmeyen tutarlar Tek Hazine Ödeme Hesabı'na iade edilir. Uygulamada, yaşanan teknik sorunlar nedeniyle yönetmelikte yer alan süreler esnetilebilmektedir.

### **5.2.2. Tahsilat İşlemleri**

KEÖS ile merkez ve taşra muhasebe birimleri ve vergi dairelerinin TCMB nezdindeki tahsilat hesaplarındaki tutarlar TCMB Tek Hazine Tahsilat Hesabına aynı gün aktarılmaktadır. TCMB şubelerinin bulunmadığı yerlerde TCMB'nin Muhabiri olarak TCZB bu hizmeti sunmaktadır. Bu amaçla, TCZB Merkez Şubesi nezdinde Hazine adına Muhabir Banka Tek Hazine Tahsilat Hesabı ve bu hesabın birer alt hesabı olmak üzere her bir muhasebe birimi için TCZB şubelerinde tahsilat hesabı açılmıştır. Tahsilat hesapları tek taraflı çalışmakta, tahsilat hesaplarında hiçbir suretle ödeme yapılmamaktadır. Ayrıca, toplanan tahsilat, hiçbir suretle Muhabir Banka Tek Hazine Tahsilat Hesabı dışında başka bir hesaba aktarılamamaktadır.

TCMB ve TCZB arasında imzalanan muhabir banka protokolüne göre, bahse konu muhasebe birimlerinin TCZB nezdindeki tahsilat hesaplarına tam iş günlerinde saat 17:00'ye, yarım iş günlerinde ise 12.30'a kadar gelen EFT/Havale tutarları aynı gün sonuna kadar, bu saatlerden sonra gelen tutarlar ise takip eden iş günü en geç 9:30'a kadar Muhabir Banka Tek Hazine Tahsilat Hesabı üzerinden 410 no.lu hesaba aktarılmaktadır.

Muhasebe birimlerince yapılan nakit/çek tahsilatları ise saat 16:30'a kadar ilgili TCZB şubelerine ya da bu bankanın Para Grup Merkezine teslim edilmekte; TCZB tarafından ise izleyen iş günü en geç saat 09:30'a kadar Muhabir Banka Tek Hazine Tahsilat Hesabına, buradan ise en geç 10:00'a kadar 410 no.lu hesaba iletilmektedir (Karabulut, 2013).

### **5.3. Nakit Programlama Yaklaşımı**

KEÖS uygulamasına geçiş ile Hazine nakit programına girdi teşkil eden merkez ve taşra muhasebe birimlerinin nakit talep verileri elektronik ortamda alınmaya başlanmış; ve Hazinesin söz konusu birimler üzerindeki etkisi daha da artmıştır. KEÖS ile elektronik bankacılık işlemleri hız kazanmış ve tüm işlemler tek bir merkezde toplanmıştır. Muhasebe birimlerinin günlük nakit talepleri, Hazinece elektronik ortamda görünlenebilmiş ve söz konusu talepler nakit programı çerçevesinde günlük olarak karşılanabilmiştir.

#### **5.4. Revizyon İhtiyacı**

KEÖS'ün getirdiği yenilik operasyonel işlemlerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesine yöneliktir. Söz konusu uygulama THH kapsamına yönelik bir yenilik getirmemiştir.

KEÖS Hazineye kurum bazlı yerine muhasebe birimi bazlı nakit talep verisi sunmakta idi. Ayrıca, söz konusu talep verileri bütçe ekonomik sınıflandırmasından farklı olarak 325 no.lu Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabındaki sınıflandırmaya uygun şekilde Hazineye iletilmekte idi. Bu durum, Hazinesinin nakit aktarımlarını bütçe gerçekleştirmeleri ile karşılaştıramamasına, dolayısıyla bütçe ve nakit programı arasındaki uyumun tesis edilememesine yol açmaktaydı. Halbuki, Hazinece her bir nakit talebinin hem kurumsal bazda hem de bütçe ekonomik kod sınıflandırması bazında görüntülenmesi hem bütçe-nakit uyumunun sağlanması konusunda mesafe katedilmesi hem de Hazine nakit yönetiminin etkinliğinin artırılması açısından önem arz etmektedir.

KEÖS'ün saymanlık bazlı yapısının kurumsal bazda ve nakit taleplerinin bütçe sınıflandırması ile uyumlu olarak raporlanmasına imkan sağlayacak bir altyapıya sahip olması gerekmektedir. Bu çerçevede, 2017 yılında hayata geçen kamu mali yönetim alanındaki büyük atılımlardan biri olan Bütünleşik Kamu Mali Yönetimi Bilişim Sistemi Projesi (BKMYBS) kapsamında KEÖS ve say2000i revize edilerek oluşturulan Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sistemi ile söz konusu ihtiyacın bir kısmı giderilmiştir. Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sistemi ile kurumsal bazda nakit talepleri Hazineye iletmeye başlanmış; kamu idarelerince gerçekleştirilen bütçe ve nakit giderlerin karşılaştırılmasına olanak sağlanmıştır.

#### **6. Tek Hazine Kurumlar Hesabı Sistemi (2018-...)**

27 Mart 2018 tarih ve 30373 sayılı Resmî Gazete'de (2. Mükerrer) yayımlanan 7103 sayılı "Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"a Tek Hazine Kurumlar Hesabı (THKH) tanımı eklenmiş ve aynı Kanun'da THKH uygulamasının genel çerçevesi düzenlenmiştir. Anılan Kanun'a göre THKH,

*"İşsizlik Sigortası Fonu hariç olmak üzere kamu idarelerinin mali kaynaklarının bütçenin gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirilmeksizin karşılığı Hazineden alacak kayde-*

*dilmek üzere toplandığı ve Bakanlık tarafından yönetilen hesabı”*

olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu tanımdan, THKH kapsamında gerçekleştirilen iş ve işlemlerden dolayı THKH kapsamına alınan kurumlar ile Hazine arasında alacak-borç ilişkisi kurularak, anılan kurumların idari ve mali özerklikleri ihlal edilmeden, Hazine ve kurumlar arasında herhangi bir mülkiyet devri söz konusu olmaksızın kamu kaynağının bütüncül bir şekilde yönetilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca, THKH tanımının yanı sıra, 4749 sayılı Kanunun “Nakit, borç ve risk yönetimi” başlığı altında yer alan 12 nci maddesinde THKH uygulamasının genel çerçevesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan değişiklikler ile,

- İşsizlik Sigortası Fonu hariç olmak üzere tüm kamu kaynağının THKH kapsamında tek bir hesap üzerinden yönetilmesine cevaz verilmesi,
- THKH kapsamında yaptırılan iş, işlem ve diğer hizmetler karşılığı ödenecek ücret, masraf, komisyon ve benzeri tutarların Bakanlık bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten karşılanması,
- THKH kapsamındaki ödemelerini zamanında yapabilmek amacıyla, Bakanlığa kısa dönemli nakit ihtiyacını karşılamak için para piyasalarında nakit işlem yapmaya ve/veya yaptırmaya imkan verilmesi,
- Hazine hesaplarında oluşacak nakit fazlalıklarının TCMB'nin yanı sıra Türkiye'de yerleşik diğer kamu bankalarında da nemalandırılmasının sağlanması,
- THKH kapsamında değerlendirilecek kaynakların kapsamının belirlenmesine yönelik yetkinin düzenlenmesi,
- THKH'ye yönelik usul ve esasların Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikle belirlenmesi,
- THKH kapsamındaki kaynakların değerlendirilmesinden elde edilen gelirlerin genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilmesi,
- Ayrıca belediyeler, il özel idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunların bağlı ortaklıkları, müessese ve işletmeleri ile birlik-

lerinin THKH'ye alınan kaynaklarıyla sınırlı olmak kaydıyla, bu kaynakların değerlendirilmesi sonucu elde edilecek getirinin TCMB tarafından açıklanan bankalarca bir aya kadar vadeli mevduata uygulanan ağırlıklı ortalama mevduat faiz oranının %70'i esas alınarak belirlenmesi ve bu getirinin söz konusu kurumlar ile paylaşılması

hususları düzenlenmiştir.

Bahse konu düzenlemeler ile aşağıdaki amaçlara ulaşılması hedeflenmektedir:

- Kamu nakit kaynaklarının Hazine tarafından tek bir hesapta izlenebilmesi ve söz konusu kaynakların banka hesaplarında atıl olarak beklemesinin önüne geçilmesi yoluyla kamu nakit yönetimi etkinliğinin artırılması,
- Hazinesin THKH sistemi ile toplanan kaynağı mevcut nakit rezervi ile birlikte yönetmesi, kamu kaynağının daha güçlü nakit rezervi ile etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesi,
- THKH sistemi ile toplanan kamu kaynağının belli bir sistematik çerçevesinde Hazinesin kullanımına sunularak borç yönetiminin daha etkin şekilde yürütülmesi ve bu sayede Hazinesin borçlanma maliyetlerinin düşürülmesi,
- Hazine'de toplanacak nakit rezervinin en uygun finansal araçlar ile vade, risk ve getiri koşulları göz önünde bulundurularak bankacılık sisteminde nemalandırılması, bankacılık sisteminde yer alacak kamu kaynağının kalitesini artırarak (daha uzun vadeli kaynak vs.) bankacılık sistemine olumlu katkı sağlanması,
- Kamu idarelerince harcamaların daha planlı ve etkin bir şekilde yürütülmesine imkân sağlama (Can, 2017).
- THKH Uygulaması aracılığıyla tek hesapta toplanan kamu kaynağı, Hazinece kamu idarelerine kıyasla daha yüksek getiri oranları ile değerlendirildiğinden, kamu kaynağından daha yüksek getiri elde edilerek devlet bütçesine olumlu katkı sağlanması.

### **6.1. Kapsamı**

İlgili Kanunda THKH kapsamının çerçevesi literatüre uygun olacak şekilde belirlenmiş olup, bu geniş çerçeve içerisinde THKH kapsamına

alınacak kamu idarelerini belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Kanuna uygun şekilde Cumhurbaşkanı tarafından THKH kapsamına alınabilecek kamu idareleri aşağıda belirtilmektedir:

- Genel Bütçeli İdareler (mevcut THH uygulaması kapsamı dışında kalan hesaplar)
- Özel Bütçeli İdareler
- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
- Sosyal Güvenlik Kurumları
- Bütçe Dışı Fonlar (İşsizlik Sigortası Fonu hariç)
- Mahalli İdareler
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri
- Özel Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Kurulmuş Diğer Kamu Kurumları

Ayrıca, söz konusu idarelerin döner sermayeleri, bağlı ortaklıkları, müessese ve işletmelerine ait hesaplar da THKH sistemi kapsamına alınabilmektedir. Öte yandan, kamu bankaları, Türkiye Varlık Fonu ve İşsizlik Sigortası Fonu (İSF)'nin mali kaynakları, THKH kapsamına alınabilecek kaynaklar arasında yer almamaktadır.

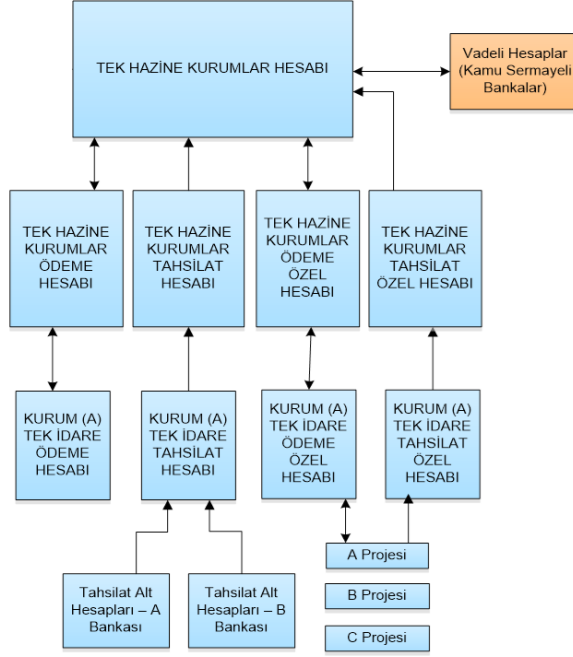
## **6.2. İşleyişi**

THKH Uygulaması, gün sonu hesapların süpürüldüğü sıfır bakiye esasına dayalı banka hesap yapısı, taraflar arasındaki alacak-borç ilişkisinin takip edildiği muhasebe kurgusu ve nakit taleplerinin iletildiği, bu taleplerin programa bağlandığı bir bilgi işlem altyapısı ile yürütülmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca kamu idarelerinin nakit talepleri, Tek Hazine Kurumlar Hesabı Bilgi Sistemi (THBS) üzerinden toplanarak, nakit programı hazırlanmakta ve ilgili kamu idarelerinin hesaplarına nakit aktarımı yapılmaktadır. Kapsam dahilinde yer alan kamu idareleri, tüm tahsilat ve ödeme işlemlerini, kendi adlarına açılan sıfır bakiyeli tahsilat ve ödeme hesapları aracılığıyla gerçekleştirebilmektedir. Gün sonu hesaplarda kalan bakiyeler, Tek Hazine Kurumlar Hesabına aktarılmaktadır. THKH kapsamında Hazine ve kamu idareleri arasında gerçekleşen nakit transferi, her iki taraf için alacak ve borç ilişkisi doğururken, söz konusu ilişki taraflarca sisteme has oluşturulan muhasebe hesapları aracılığıyla takip edilmektedir.



THKH sistemi/uygulamasında, paydaşlar mevcut durumda sahip oldukları rollerden farklı roller üstlenmektedir. Mevcut THH yapısında Hazine, genel bütçenin finansmanını sağlama görevini icra ettiğinden THH'nin kapsamı sadece genel bütçeli idarelerle sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla, genel bütçeli idarelerin özel nitelikli hesapları ile özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik fonları, mahalli idareler, diğer kamu işletmeleri, bütçe dışı fonlar, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri THH kapsamı dışında tutulmuştur. Anılan kamu idareleri, THKH sistemi ile havuz hesabı kapsamına alınırken, mevcut uygulamadan farklı olarak Hazine söz konusu idarelerin nakit yönetimine doğrudan müdahale etmeden kamu kaynağını tek elden yönetebilmektedir. Kısacası, THKH sisteminde, Hazine genel bütçeli idareler için üstlendiği finansman rolünü devam ettirirken, THKH kapsamına aldığı diğer kamu idareleri için banka rolünü üstlenmektedir.

THKH uygulaması kapsamında değerlendirilen kamu kaynağı Tek Hazine Kurumlar Hesabı olarak adlandırılan ana hesap üzerinden yönetilmekte; sistem kapsamında gerçekleştirilen tüm işlemler, bu üst hesap ile ilişkilendirilmektedir. Uygulama kapsamında yer alan kamu idarelerince ihtiyaç duyulan nakit, Bakanlıkça ilgisine göre bu hesabın alt hesabı olan Tek Hazine Kurumlar Ödeme Hesabı ya da Tek Hazine Kurumlar Ödeme Özel Hesabı üzerinden ilgili kurumların ödeme hesaplarına aktarılırken, kamu idarelerinin tahsilat hesaplarında toplanan tutarlar ise gün sonunda ilgisine göre Bakanlığın Tek Hazine Kurumlar Tahsilat Hesabı ve Tek Hazine Kurumlar Tahsilat Özel Hesabı aracılığıyla bu hesapta toplanmaktadır. Kamu idarelerinin ödeme ve tahsilat hesapları ise, yukarıda zikredilen Tek Hazine Kurumlar Hesabının alt hesapları ile ilişkili şekilde çalışmaktadır. THKH kapsamında yer alacak kamu idarelerinin bütçeleri ile ilişkili harcamalar ile özel nitelikli projeleri için yapılan harcamalar, Ziraat Bankası (Muhabir Banka) nezdinde açılan ödeme hesapları vasıtasıyla yürütülürken, idarelerin bütçeleri ile ilişkili tahsilatlar ve özel nitelikli projeleri için yapılan tahsilatlar için ise TCMB nezdinde açılan tahsilat hesapları kullanılmaktadır. Diğer taraftan, kamu idarelerince, tahsilat işlemlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesini teminen Bakanlığın uygun görüşüyle Ziraat Bankası ya da Bakanlıkça belirlenecek diğer yurt içi bankalarda yalnızca ödeme/tahsilat işlemleri için kullanılmak üzere ödeme/tahsilat alt hesapları açılabilmektedir.

**Şekil 5: THKH Sisteminde Kullanılacak Banka Hesapları**

**Kaynak:** Can (2017)

THKH sistemi kapsamında yer alan kamu idarelerinin, mali kaynakları üzerinde hak sahipliği devam etmekte olup yalnızca kaynağın değerlendirilmesine ilişkin tasarruf Hazine ve Maliye Bakanlığının uhdesine geçmektedir (Can, 2017). Dolayısıyla, THKH kapsamına alınan kamu idarelerinin gün sonlarında banka hesaplarındaki bakiyelerinin Hazine hesaplarına süpürülmesi, mülkiyet devri anlamına gelmemektedir. Bir diğer ifadeyle, THKH sistemi kapsamında yer alan kamu idarelerinin mali kaynakları üzerinde hak sahipliği devam ederken yalnızca kaynağın tutulduğu yer değişmekte ve kaynağı değerlendirme yetkisi Hazine ve Maliye Bakanlığına devredilmektedir. Dolayısıyla, THKH kapsamında değerlendirilen kamu kaynağının asıl sahibi olan kurum, Hazine ve Maliye Bakanlığından alacaklı, kaynağı yöneten Hazine ve Maliye Bakanlığı ise ilgili kuruma borçlu olacaktır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı ile THKH kapsamında kaynağı değerlendirilen kamu idaresi arasında gerçekleştirilen işlemlerden doğan alacak-borç ilişkisinin takibi amacıyla THKH sisteminde gerçekleşen her türlü işlemin sisteme özgü çalışacak muhasebe hesaplarında izlenmesi önem arz etmektedir. Bu kapsamda, ilgili muhasebe yönetmeliklerine

THKH sisteminin işleyişine cevaz verecek iki yeni muhasebe hesabı eklenmiştir. İlgili Yönetmeliklerde bahse konu muhasebe hesapları aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır.<sup>3</sup>

135-Tek Hazine Kurumlar Hesabından Alacaklar Hesabı: Bu hesap, kamu idarelerinin THKH kapsamında Hazine ve Maliye Bakanlığınca değerlendirilen mali kaynaklarından dolayı Hazineden olan alacaklarının izlenmesi için kullanılır.

335-Tek Hazine Kurumlar Hesabından Borçlar Hesabı: Bu hesap, kamu idarelerinin THKH kapsamında Hazine ve Maliye Bakanlığınca değerlendirilen mali kaynaklarından dolayı Hazinenin söz konusu idarelere olan borçlarının izlenmesi için kullanılır.

THKH Uygulamasında çalışan muhasebe hesaplarının işleyişi şu şekildedir: THKH kapsamında yer alan kurumların mali kaynakları (tahsilatlar, ödemelerden iadeler vs.) THKH'ye aktarıldığında ya da kuruma tahsis edilen hazine yardımları Bakanlıkça nakit programına alındığında kurumun Hazineden alacağı artarken, Bakanlığın ilgili kuruma olan yükümlülüğü artmaktadır. Diğer taraftan, Bakanlıkça THKH'den kurum hesabına aktarım yapıldığında ya da kurum gelir fazlasını genel bütçeye transfer ettiğinde, söz konusu tutar kadar Hazinenin kuruma olan borcu ve kurumun ise Hazineden olan alacağı azalmaktadır.

THKH sistemi ile kamu idarelerinin bütçesel farklılıklarına rağmen hazine birliği ilkesince kamu kaynağının devletin yararına kullanılması hedeflenmektedir. Bu kapsamda, THKH sistemi kurumların bütçesel özerkliklerine müdahale edilmeden ve kurumların idari ve mali farklılıkları gözetilerek kamu kaynağının Hazinece yönetilebilmesini sağlayacak bir felsefe ile oluşturulmuştur. Dolayısıyla, THKH idari ve mali açıdan farklı olan tüm kamu idarelerine uygulanabilecek şekilde tasarlanmış olup, THKH sistemi her bir idare için aynı şekilde işlemektedir. Bu minvalde, söz konusu kurgu kapsama alınan idarelerden biri olan özel bütçeli bir idare ele alınarak izah edilecektir. Bilindiği üzere, özel bütçeli idareler, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12 nci maddesine dayanarak kendi gelirlerinden harcama yetkisine sahiptir. Hazine'nin söz konusu kurumlara Kanunla verilmiş bu yetkiyi ihlal etmeden (kurumların idari ve mali özerkliklerine ve süreçlerine müdahale etmeden) kurumların kaynağını yönetebilmesi ancak THKH siste-

<sup>3</sup> Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği

minin oluşturulması ile mümkün olmuştur. THKH sisteminde, özel bütçeli idareler kendi gelirlerini yine kendi inisiyatifleri doğrultusunda harcayabilmekte; ancak harcama gerçekleştirilene dek sahip oldukları mevduatlar bankalar yerine Hazine hesaplarında tutulmaktadır. Dolayısıyla, THKH Uygulamasında, Hazine, özel bütçeli bir idarenin bankası gibi çalışmakta, özel bütçeli idare günün sonunda elindeki mevduatı bankada kendi adına açılan bir hesaba yatırmak yerine yönetimi Hazine uhdesinde olan hesaba yatırmaktadır. Banka müşterisi ihtiyaç duyduğu anda bankadaki nakdini kullandığı gibi, özel bütçeli idare de ne zaman harcamaya ihtiyaç duyarsa, Hazineden kendi nakdini isteyebilmekte; Hazine de bir banka gibi çalışarak müşterisinin (özel bütçeli idarenin) talebini gününde karşılamaktadır. Sonrasında, söz konusu idare, harcamasını gerçekleştirebilmektedir. Hazine burada banka görevi gördüğü için, harcamanın niteliği ile ilgilenmeksizin idarenin talep ettiği tutarı (idarenin Hazine hesabında tuttuğu mevduatı olduğu süreç) idareye göndermektedir.

THKH felsefesi, kurumların idari ve mali özerkliklerine zarar vermeden, nakdin yönetilmesi esasına dayandığından, Hazine tarafından kamu kurumlarının nakit talebinin alınması, nakit programının oluşturulması ve nakdin ilgili kurumlara gönderilmesi işlemi, aynı gün içinde gerçekleştirilmektedir. Böylelikle, THKH Uygulamasına geçmeden önce acil ödemelerini aynı gün kendi hesaplarından çekerek yapabileme imkanına sahip kurumlar, bir başka deyişle ödemelerinde hızlı hareket edebilen kurumlar, THKH Uygulamasında da otonomi kaygısı duymadan nakit planlamalarını yapmak suretiyle hızlıca ödemelerini gerçekleştirebilmektedirler.

### **6.2.1. Program ve Ödeme işlemleri**

THKH kapsamında yer alan kamu idareleri, günlük bazda hazırladıkları aylık nakit talep ve tahsilat tahminlerini her ay, ayın son iki iş günü öncesine kadar Tek Hazine Kurumlar Hesabı Bilgi Sistemi (THBS)<sup>4</sup> üzerinden Bakanlığa bildirmekle yükümlüdür. Kurumlar, günlük bazda hazırlanan nakit talep ve tahsilat tahminlerini, içinde bulunulan

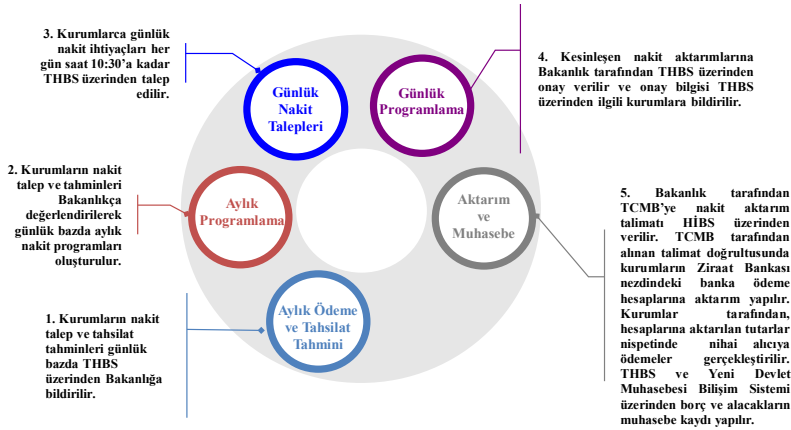
<sup>4</sup> THBS, THKH uygulaması kapsamında yer alan kurumlarca aylık ve günlük bazda nakit talep ve tahsilat tahminlerinin internet üzerinden elektronik olarak Bakanlığa bildirildiği; buna bağlı olarak anılan kurumlara Bakanlıkça aylık ve günlük bazda nakit programlarının hazırlandığı ve program bilgilerinin kurumlarla paylaşıldığı; günlük taleplerin Bakanlıkça karşılandığı ve kurumlarla THKH uygulaması kapsamında karşılıklı borç-alacak ve nakit aktarım bilgilerinin görüntülediği servisleri içeren bilgi sistemidir.

ay içerisinde oluşabilecek her türlü değişiklik durumunda, THBS üzerinden revize edebilmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı, nakit taleplerini Hazine nakit programı çerçevesinde değerlendirerek aylık nakit programını hazırlar ve THBS üzerinden kamu idarelerine bildirir. Ancak söz konusu program, kurumların tahminleri baz alınarak hazırlandığından, aylık nakit programının bağlayıcı bir hükmü yoktur. Bir diğer ifadeyle, günlük nakit aktarım programında yer alan tutarlar Hazine aylık nakit programında ilgili güne karşılık gelen tutarlardan ve kamu idarelerinin talep tutarlarından farklılık arz edebilir. Kısacası, ilgili günde kamu idaresinin nakit talebi, aylık tahminde öngördüğünden daha farklı olabilir.

THKH Uygulamasında, kamu idareleri, günlük nakit taleplerini, Hazineden alacağından fazla olmamak kaydıyla, sistem üzerinden her gün saat 10.30'a kadar Bakanlığa bildirirler. Bakanlık, kamu idarelerinin nakit taleplerini Hazine aylık nakit programı ve THKH uygulaması kapsamında gerçekleşen alacak-borç bakiyeleri çerçevesinde değerlendirerek günlük nakit aktarım programını hazırlar ve günlük aktarım tutar bilgisini ilgili kamu idaresine saat 11.30'a kadar THBS üzerinden bildirir. Aynı sürede, ilgili kamu idarelerinin hesaplarına aktarılacak tutarlar ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca gönderme emri talimatı ile TCMB'ye iletilir. TCMB, kendisine iletilen gönderme emri çerçevesinde ödeme tarihinde tam iş günlerinde saat 16.30'a, yarım iş günlerinde saat 12.15'e kadar ilgili hesaba nakit aktarımını gerçekleştirir. Yukarıda her ne kadar TCMB'nin 16.30'a kadar Hazinesinin talimatını yerine getirmesi gerektiği ifade edilse de, pratikte Hazinece talimatlandırılan gönderme emirleri TCMB tarafından bekletilmeksizin anında kamu idarelerinin ödeme hesaplarına aktarılmaktadır. Böylelikle, kamu idarelerinin ödeme hesaplarına nakit aktarımı gerçekleşmiş olur ve kamu idareleri THKH Uygulamasından önceki gibi hesaplarında bulunan tutarlar ile harcamalarını gerçekleştirirler. Kamu idareleri, Bakanlık tarafından ödeme hesaplarına aktarılan nakit tutarlarını THBS üzerinden görüntüler; kendisine iletilen nakit karşılama bilgisini dikkate alarak ödeme hesaplarında bulunan tutardan nihai alıcıya ödemelerin gerçekleştirilmesi için tam iş günlerinde saat 16.30'a kadar, yarım iş günlerinde ise saat 12.15'e kadar Muhabir Bankaya ödeme talimatını verir. Kamu idarelerinin diğer yurt içi bankalarda ödeme hesapları olması halinde, tam iş günlerinde saat 16.45'e kadar, yarım iş günlerinde 12.30'a kadar diğer yurt içi bankaya ödeme talimatını verir.

Muhabir Banka ve diğer yurt içi bankalar, ilgili hesaba/alıcıya aktarılmak üzere kamu idarelerinden gelen ödeme talimatını ödeme talimatındaki unsurlara hiçbir şekilde müdahale etmeden yerine getirir. Kamu idarelerince yukarıda belirtilen sürelerde ödeme alt hesaplarından ilgili hesaba/alıcıya aktarılamayan tutarlar ile bu hesaba geri dönen tutarlar kamu idaresinden ayrıca bir talimat beklenilmeksizin, tam iş günlerinde aynı gün 17.00'ye kadar, yarım iş günlerinde ise aynı gün 12.45'e kadar Muhabir Banka nezdindeki kurum tek idare ödeme hesaplarına aktarılır. Ödeme alt hesaplarından bu süreler içerisinde Muhabir Banka nezdinde toplanan tutarlar, tam iş günlerinde aynı gün saat 17.30'a kadar, yarım iş günlerinde aynı gün saat 13.00'e kadar Muhabir Bankaca ilgisine göre TCMB nezdindeki Tek Hazine Kurumlar Ödeme Hesabına veya Tek Hazine Kurumlar Ödeme Özel Hesabına aktarılır. Tek Hazine Kurumlar Ödeme Hesabına ve Tek Hazine Kurumlar Ödeme Özel Hesabına gelen tutarlar ayrıca bir talimat beklenilmeksizin tam iş günlerinde en geç saat 17.30'a ve yarım iş günlerinde en geç saat 13.00'e kadar Tek Hazine Kurumlar Hesabına aktarılır. Söz konusu sürelerden sonra gelen tutarlar ayrıca bir talimat beklenilmeksizin en geç ertesi iş günü saat 10.00'a kadar Tek Hazine Kurumlar Hesabına aktarılır (Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulamasına İlişkin Yönetmelik, 2018).

### Şekil 6: THKH Sisteminin Program ve Ödeme İşleyişi



#### 6.2.2. Tahsilat İşlemleri

THKH Uygulamasında tahsilat hesapları tek taraflı çalışmaktadır. THKH Uygulaması hesap ağacında, en altta yer alan kamu idareleri-

nin tahsilat hesaplarındaki tutarlar, ilgili Yönetmelikte belirtilen saatlere uygun şekilde bir üst tahsilat hesabına, bu üst hesaptaki bakiyeler ise Hazine'nin TCMB nezdindeki tahsilat hesabına süpürülmektedir.

Uygulama kapsamında yer alan kamu idarelerinin, Muhabir Banka ve diğer yurt içi bankalar aracılığıyla tam iş günlerinde saat 17.00'ye kadar, yarım iş günlerinde saat 12.30'a kadar yaptıkları tahsilatlar, tam iş günlerinde aynı gün saat 17.30'a kadar, yarım iş günlerinde aynı gün saat 13.00'e kadar ilgisine göre TCMB nezdindeki Kurum Tek İdare Tahsilat veya Kurum Tek İdare Tahsilat Özel hesabına aktarılmaktadır. Söz konusu sürelerden sonra gelen tahsilatların aktarımı ise en geç ertesi iş günü saat 10.00'a kadar gerçekleştirilmektedir. TCMB, kamu idarelerinin tahsilat hesaplarına gelen tutarları, tam iş günlerinde en geç saat 17.30'a, yarım iş günlerinde en geç saat 13.00'e kadar ilgisine göre Tek Hazine Kurumlar Tahsilat Hesabına veya Tek Hazine Kurumlar Tahsilat Özel Hesabına aktarmaktadır. Söz konusu sürelerden sonra gelen tahsilatlar ise ertesi iş günü en geç saat 10.00'a kadar ilgisine göre Tek Hazine Kurumlar Tahsilat Hesabına veya Tek Hazine Kurumlar Tahsilat Özel Hesabına aktarılmaktadır.

Tek Hazine Kurumlar Tahsilat Hesabına ve/veya Tek Hazine Kurumlar Tahsilat Özel Hesabına gelen tutarlar, ayrıca bir talimat beklenilmeksizin Tek Hazine Kurumlar Hesabına aktarılırken, kamu idarelerinin tahsilat hesabına gelen tutarlar, yine bir talimata bağlı kalınmaksızın anılan Yönetmeliğin hükümleri doğrultusunda süpürülmektedir. Öte yandan, Bakanlıkça gün içinde talep edilmesi halinde kamu idarelerinin nakit yönetim birimleri, yukarıda belirtilen saatler beklenilmeksizin tahsilat hesabının bulunduğu bankaya talimat vererek tahsilatları Bakanlık hesaplarına aktarabilmektedir (Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulamasına İlişkin Yönetmelik, 2018).

### **6.3. Nakit Programlama Yaklaşımı**

THKH felsefesi kurumların idari ve mali özerkliklerine zarar vermeden, kamu kaynağının tek elden yönetilmesi esasına dayandığından, THKH çatısı altında yer alan kamu kurumlarının nakit talebi, Hazinece nakit tayinlaması yapılmaksızın karşılanmaktadır. Ayrıca, kurumca talep edilen tutarın aynı gün karşılanması amacıyla THKH bünyesinde nakit talebi toplama, nakit programını hazırlama ve gerekli nakdin ilgili kurumlara gönderilmesi işlemi aynı gün yerine getirilmektedir. Böylelikle, THKH Uygulamasına geçmeden önce acil ödemelerini aynı gün kendi

hesaplarından çekerek yapabilme imkanına sahip kurumlar bir başka deyişle ödemelerinde hızlı hareket edebilen kurumlar, THKH Uygulamasında da otonomi kaygısı duymadan nakit planlamalarını yapmak suretiyle hızlıca ödemelerini gerçekleştirebilmektedirler.

THKH Uygulamasının Hazineye attığı bankacılık rolü gereği, Hazinesin mevcut durumda benimsenen nakit yönetimi anlayışında da birtakım farklılıklar olmuştur. Yukarıda da değinildiği üzere, Hazine, bu sistemde bankacılık rolünü üstlendiği için kurumların taleplerinde kesinti yapmadan söz konusu talepleri aynı gün karşılayarak kurumların mevcut durumdaki mali özerkliklerine hanel getirmemektedir. Hazine daha önce de belirtildiği üzere, bu aşamada banka görevi görmekte nakdin asıl sahibi olmadığından tayinlama yaklaşımından ziyade, kurumların nakit taleplerini kurumların Hazededen alacağı olduğu sürece, talep edilen tutarı karşılama yaklaşımını benimseyerek programlama yapmaktadır. Bir anlamda, THKH Uygulaması, modern nakit yönetimi anlayışı doğrultusunda tayinlama yaklaşımından tahminleme yaklaşımına geçilmesine zemin hazırlamaktadır.

Ayrıca, THKH sistemi, Hazinesin yanı sıra, kamu idarelerine de daha önce sahip olduklarından farklı sorumluluklar yüklemektedir. Kapsama alınan her bir kamu idaresine, günlük bazda aylık ve günlük nakit programı hazırlama ve nakit planlaması yapma sorumluluğu yüklemektedir. Böylelikle, günlük nakit yönetimi anlayışının tüm kamu idarelerine yayılmasına ve bu sayede toplam kamu kaynağının her bir kurumun katkıları ile daha etkin şekilde yönetilmesine zemin hazırlamaktadır. Ayrıca, bu Uygulama, kurum alacak ve borç ilişkisinin günlük olarak yapılmasını zorunlu kılarak kamu idarelerinin günlük bazda muhasebe işlemlerini yapmalarına imkan tanımaktadır. Kısacası, gerek nakit programı yaklaşımı gerekse diğer hususlar dikkate alındığında, bu Uygulama kamu kurumlarının mali disiplinin arttırmanın yanı sıra, tüm paydaşların katkıları ile kamu kaynağının daha etkin şekilde yönetilmesine katkı sağlamaktadır.

## **7. Sonuç ve Değerlendirme**

THH, devletin tüm tahsilat ve ödeme işlemlerini gerçekleştirebildiği ve kamu hesaplarının konsolide olarak izlenebilmesini sağlayan bütünlleştirilmiş bir yapıyı ihtiva etmektedir. THH uygulaması kamu kaynağının yönetimini merkezileştirerek, kamu mali kaynağının etkin bir şekilde yönetilmesine imkan sağlamaktadır. Kamu nakit kaynağının bütüncül bir



şekilde izlenebilmesine ve tek bir merkezden yönetilebilmesine imkan tanıyan THH'nin kurulma amaçları ve kamu nakit yönetimine getireceği avantajlar düşünüldüğünde, tüm ülkelerin kapsamlı ve etkin bir THH'ye sahip olmaları elzemdir. Ancak, tüm ülkeler için uygulanabilecek tek tip bir THH sisteminden bahsetmek mümkün olmamaktadır. Ülkelerin bütçe yapıları, yönetim yapıları, bankacılık uygulamaların ve ödeme sistemlerinin gelişmişlik seviyesi, muhasebe esas ve uygulamaları ile raporlama kapasitesi gibi nedenler, uygulanacak THH sisteminde belirleyici olmaktadır. Bu çalışmada, ülkemizde uygulanan THH sistemleri geçmişten günümüze tüm yönleriyle ele alınmış; bu sistemlerin yapısı, işleyişi ortaya konulmuştur.

Klasik nakit yönetiminden çağdaş nakit yönetimine geçiş aşamasında en önemli adım olan THH uygulaması, ülkemizde 1972 yılında başlamıştır; fakat bu yapı uluslararası örneklerinden farklılık arz etmiştir. Başlangıç tarihinden bu yana, iyi uygulama örneklerine yakınsamak adına ülkemizdeki THH sistemine ilişkin yapısal değişikliklere gidilmiş; anılan değişiklikler ülkemiz THH sistemini önemli ölçüde iyileştirmiştir. Esasen, THH sistemi kuruluşundan bu yana gelişen teknolojiyle birlikte ciddi gelişim kaydetmiş olmakla beraber, 2018 yılına değin (Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulamasına değin) sistem kapsamına yönelik büyük çapta bir yenilik olmamıştır. Bu durumun temel sebebi, farklı bütçe ve idari yapıları haiz kamu idarelerini tek bir çatı altında toplayabilecek ve her bir kamu idaresi için uygulanabilecek şekilde esnekliğe sahip bir THH modelinin oluşturulmasında güçluktur. Kapsamlı bir THH sisteminin oluşturulması amacına yönelik olarak 2018 yılında Tek Hazine Kurumlar Hesabı sistemi yürürlüğe girmiştir. THKH sistemi, kamu kurumlarının idari ve mali özerklikleri ihlal edilmeden kamu kaynağının bütüncül bir şekilde yönetilmesine imkan sağlayan kamu tek hesap sistemidir. THKH sistemi ile daha önce yalnızca genel bütçeli idarelerle sınırlı olan THH'nin kapsamı genişletilerek istisnalar hariç olmak üzere hemen hemen tüm kamu kaynağının tek elden yönetilmesi ve bu sayede ülkemiz nakit ve borç yönetiminde etkinliğin artırılması amaçlanmaktadır. THKH sistemi ile kurumların idari ve mali özerkliklerine hiçbir şekilde müdahale edilmeden kamu kaynağı tek bir çatı altında daha etkin bir şekilde yönetilmektedir.

THKH, daha önce THH kapsamı dışında ciddi büyüklükteki kamu kaynağının Hazine çatısı altında tek elden yönetilmesine imkan tanımaktadır. Ayrıca, THKH ile daha etkin şekilde değerlendirilen kaynaktan

sağlanacak ek getiri genel bütçeye gelir kaydedildiğinden, bu Uygulama kamu nakit yönetimi etkinliğinin yanı sıra, devlet bütçesinin güçlendirilmesi yönünde de olumlu etkiler doğuracaktır. Öte yandan, THKH sistemi ile tek elde toplanan kaynağın kamu bankalarında daha uzun vadelerde değerlendirilmesi, kamu bankalarının kaynak yapısının iyileştirilmesine katkı sağlayacaktır. Dolayısıyla, THKH ile kamu kaynağının etkin yönetilmesinden elde edilen getirinin genele yayılması sağlanacaktır.

## KAYNAKÇA

- Can, B. (2017). *Genişletilmiş yeni tek hazine hesabı modeli önerisi* (Hazine Uzmanlığı Yeterlilik Tezi). T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ankara.
- Erdener, G , Cangöz, M . (2010). Hazine Nakit Yönetimi. Maliye ve Finans Yazıları, 1 (88), 1-36. Retrieved from <http://dergipark.gov.tr/mfy/issue/16292/170823>.
- Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerini Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar. (2011). *T.C. Resmi Gazete*, 27968, 18 Haziran 2011.
- Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği. (2014). *T.C. Resmi Gazete*, 29214, 23 Aralık 2014.
- Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliğinin 30.06.1972 tarihli ve 31109 sayılı yazısı.
- Kamu Elektronik Ödeme Sistemi Uygulama Kılavuzu.  
<http://icerik.muhasebat.gov.tr/kbs/keos/kilavuz/KeosUygulamaKilavuzu.pdf> Erişim tarihi: 02.02.2019.
- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun. (2002). *T.C. Resmi Gazete*, 24721, 9 Nisan 2002.
- Karabulut, A. (2013). *Tek hazine hesabı, seçilmiş ülke uygulamaları ve Türkiye örneği* (Hazine Uzmanlığı Yeterlilik Tezi). T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ankara..
- Köksal, M. (1989). *Merkez Bankası-Hazine İlişkileri* (Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu). T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara.
- Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği. (2014). *T.C. Resmi Gazete*, 29218 mükerrer, 27 Aralık 2014.
- Tek Hazine Cari Hesabına İlişkin Protokol. (2007). 31 Temmuz 2007.
- Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulamasına İlişkin Yönetmelik. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, 30504, 9 Ağustos 2018.
- The World Bank. (2012). *General guidelines for the development of government payment programs* (The World Bank Financial Infrastructure Series Working Paper, Report Number: 96463). Washington DC, USA: The World Bank.
- Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Genelgesi. Tarih: 07.07.1972 Sayı: 4020.
- Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, 30373 (2. Mükerrer), 27 Mart 2018.

