

**To cite this article:** Noyan, E. (2019). Kamu İç Borç Yönetiminde Tek Hazine Hesabının Revize Edilmesi Gerekliliği ve Yerel İdarelerin Kapsam Dışında Olması: Türkiye Örneği. International Journal of Social and Humanities Sciences (IJSHS), 3(3), 131-144

**Submitted:** October 11, 2019

**Accepted:** November 30, 2019

## **KAMU İÇ BORÇ YÖNETİMİNDE TEK HAZİNE HESABININ REVİZE EDİLMESİ GEREKLİLİĞİ VE YEREL İDARELERİN KAPSAM DIŞINDA OLMASI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

Emrah Noyan<sup>1</sup>

### **ÖZET**

Borç en genel ifadeyle ödünç alınmış bir unsuru ifade etmektedir. Kamu borcu ise iç piyasadan veya dış piyasadan kamu kesiminin ödünç para almasını ifade etmektedir. Kamu borçlanması teorik çerçevede genel bir tartışma alanına sahip olan bir ekonomik unsurdur. Modern maliyecilerin öncülüğüne kadar karşı çıkılan borçlanma modern maliyeciler ile olağan bir kamu geliri haline dönüşmüştür. Kamu kesimi faaliyetlerinin her geçen gün artış göstermesi sonucunda borçlanma başvurulması zorunlu hale gelen bir kamu gelirin dönüşmüştür. Kamu kesiminin borçlanma gerekleri ülkeden ülkeye farklılık arz etse de iç borçlanmaya başvurulmasında en temel amaç hazinenin nakit yönetimini denkleştirmesidir. Kamu gelirlerinin doğası gereğince yer ve zaman bakımından uyumsuzluk ortaya çıkmaktadır. Hazine bu noktada devreye girerek nakit yönetimi ile yer ve zaman uyumsuzluğunu gidermektedir. Hazinenin nakit yönetiminde kullanacağı araçlar sınırlılık arz etmektedir. Çıkarılan tahvil ve bono ile nakit dengesi sağlanmaktadır ve Türkiye’de nakit yönetiminin daha etkin kılınması için 2010 yılında Kamu Elektronik Ödeme Sistemine geçilmiştir. 2018 yılı Şubat ayında ise Kamu Elektronik Ödeme Sisteminde yer alan kamu kuruluşlarının artırılması açıklaması yapılmıştır ve çalışmada bu durumun etkileri değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Borçlanması, Hazine, Hazine’nin Nakit Yönetimi.

**Jel Kodu:** H, H6, H69.

<sup>1</sup> Öğr. Gör., Pamukkale Üniversitesi Çivril Atasay Kamer Meslek Yüksekokulu Finans-Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü, enoyan@pau.edu.tr

## REQUIREMENT TO REVISE SINGLE TREASURY ACCOUNT IN PUBLIC DOMESTIC DEBT MANAGEMENT AND STATUS OF LOCAL GOVERNMENTS: THE CASE OF TURKEY

### ABSTRACT

Debt is an amount of money borrowed by one party from another. Public borrowing means borrowing money from the internal market or from the external market. Public debt is an economic element that has a general debate on the theoretical framework. Public debts were initially opposed and modern economists have shown that public borrowing is a normal public income. As the activities of the public sector increase day by day, the borrowing application has become a public income which becomes compulsory. Although the borrowing requirement of the public sector differs from the country to the country, the main purpose in applying the domestic borrowing is to balance the treasury's cash management. In accordance with the nature of public revenues, inconsistency arises in terms of time and place in public revenues. With the cash management of the Treasury, the place and time inconsistency goes away. There are limited tools in Treasury available for cash management. Cash balance is provided by the bonds issued by the Treasury. Turkey in order to make more efficient cash management has switched to the Public Electronic Payment System in 2010. In February 2018, the announcement of the increase of the public institutions included in the Public Electronic Payment System was made and the effects of this situation were evaluated in the study.

**Keywords:** Public Debt, Treasury, Cash Management of Treasury.

**Jel Classification:** H, H6, H69.

### GİRİŞ

Borçlanma iktisadi literatürde çok fazla tartışma alanına sahip bir ekonomik unsurdur. Klasik iktisadi ekol borçlanmaya karşı çıkmış olup kamu kesiminin tarafsız maliye anlayışının dışına çıkmasını olumlu bulmamıştır. Yaşanan gelişmeler sonucunda 1929 yılında yaşanan kriz ekonomideki birçok unsurun değişmesine yol açan yeni yaklaşımları ortaya çıkarmıştır. Kamu kesiminin ekonomide rol almasının gerekli olduğu ortaya koyulmuş ve kamu kesiminin borçlanmasının olumsuz durum yerine ekonomik büyüme, gelir dağılımda adalet gibi birçok husus açısından olumlu gelişmeler göstermesinde kullanılabilecek bir araç olduğu ortaya çıkmıştır. Modern maliyecilere göre olağan bir kamu

geliri olarak kabul edilen borçlanma etkileri bakımından diğer kamu gelirlerine göre farklılık arz etmektedir. Bu farklılıkların başında ise sürekli bir kamu geliri olmaması gelmektedir.

Sürekli gelir olarak elde edilen kamu gelirleri genelde önceden belirlenmiş tarihlerde gerçekleşmektedir. Özellikle vergi gelirleri bu kapsamda değerlendirilmektedir. Vergi gelirleri özellikleri itibari ile zaman bakımından uyumsuzluk ortaya çıkarmaktadır. Öte yandan ülke sınırları içerisinde elde edilen kamu gelirleri yer bakımından uyumsuzluk içerebilmektedir. Belirli bir yörede yapılacak harcamadan fazla gelir elde edilebilirken belirli yörelerde gerçekleştirilecek harcama tutarı kadar kamu geliri elde edilememektedir. Bu durumlarda meydana gelen yer ve zaman uyumsuzluklarının giderilmesinde iç borçlanma yoluna gidilmektedir. Bu denkleştirme işlemi nakit yönetimi olarak adlandırılmaktadır ve bu yetki genellikle Hazine ve Maliye Bakanlığı'na devredilmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı meydana gelen uyumsuzlukları gidermek için borçlanma yoluna gitmektedir. Borçlanma türü olarak ise genellikle iç borçlanma kullanılmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı çıkartmış olduğu tahvil ve bonolar ile meydana gelen yer ve zaman uyumsuzluklarını gidermektedir. Türkiye'de 1972 yılından 2007 yılına kadar Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında ve Ziraat Bankasında açılan hesaplar ile nakit yönetimi gerçekleştirilmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın nakit yönetiminde etkinlik sağlaması ülke tasarrufu açısından ve faiz yükünün azaltılması açısından son derece önemlidir. 2007 yılında gerçekleştirilen protokol sonucunda Tek Hazine Cari Hesabı uygulamaya koyulmuştur. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın nakit yönetiminde daha etkin çalışma sağlaması için getirilen bu yenilik etkinlik açısından önemli bir atılım olmuştur.

2010 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı nakit yönetiminde etkinliğin artırılması için Kamu Elektronik Ödeme Sistemi geliştirilmiştir. Elektronik ödeme sisteminin geliştirilmesiyle kamu kuruluşları açısından nakit yönetimi daha hızlı ve daha etkin hale gelmiştir. 2018 yılı başlarında ise Kamu Elektronik Ödeme Sistemine belirli kamu kuruluşlarının da dâhil edilmesi gündeme gelmiştir. Çalışmada bu durumun olası etkileri değerlendirilmiş ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın rolü çerçevesinde nakit yönetimindeki etkinliğin artırılması için öneriler sunulmuştur.

### **Devlet Borçlanmasının Teorik Çerçevesi**

Borç en genel ifadesiyle ödünç alınmış bir kıymeti ifade etmektedir. Kamu kesimi borcu veya kamu borcu ise genel ifadesiyle kamunun ödünç olarak aldığı bir kıymeti ifade etmektedir. Kamu kesiminin borçlanması belirli sebeplere bağlı olup kamu kesimi bütçe açığı ile borçlanma zaman zaman karıştırılmaktadır. Bu iki unsur arasındaki önemli bir ayrım bulunmaktadır. Kamu borcu kamu kesiminin ödünç aldığı toplam kıymeti ifade ederken, bütçe açığı kavramı kamunun elde ettiği gelirin gerçekleştirdiği harcamalardan düşük olmasını ifade etmektedir. Bu iki unsur arasındaki bir diğer ayrım ise kamu borcu stok değişken iken, bütçe açığı akım değişkendir (Perry, 2014: 2).

Kamu kesiminde meydana gelen bütçe açıkları temelde dört yöntemle giderilmektedir. Bunlar ek vergi, monetizasyon, iç borçlanma ve dış borçlanma şeklindedir. Meydana gelen bütçe açığı borçlanma ile giderilecekse kamu kesimi belirli yöntemler kullanarak borçlanma yoluna gitmektedir. Devlet çıkaracağı hazine bonusu veya tahvili piyasaya sürerek borçlanma yoluna gitmektedir. Borç süreleri sonucunda kısa vadeli, orta vadeli ve uzun vadeli borç çeşitleri ortaya çıkmaktadır. Vadesinin bir yıldan az olması kısa vadeli borcu, bir yıldan dört yıla kadar olan borçlar orta vadeli borcu ve vadesi dört yıldan fazla olan borçlar uzun vadeli borçlanmayı ifade etmektedir. Borçlanmaya yönelik iç borç veya dış borç etkileri bakımından oldukça önemli farklılıklar içermektedir. Bu sebepten ötürü borçlanma kavramında iç borç ve dış borç ayrımı önemlidir. İç borç ve dış borç ayrımında alacaklının milliyeti ve piyasanın milliyeti kavramları kullanılmaktadır (Holtfrerich vd., 2016: 19).

Alacaklının milliyeti borçlanan ülke açısından borç alınan kaynağın ilgili ülke ile vatandaşlık bağının bulunup bulunmaması kriterini içermektedir. Piyasanın milliyeti ise borç alınan kaynağın iç piyasadan veya dış piyasadan alınması durumuna göre iç borç ve dış borç ayrımı yapmaktadır. İç borç ve dış borç kavramlarının ayrımında kullanılan üçüncü bir yol ise paranın milliyeti kavramıdır. Fakat ülkelerin farklı sebeplerle yabancı para karşılığında tahvil veya bono çıkarması ile bu ayrım eleştiriye tabi tutulmuştur. Kamu kesimi gerek iç piyasalardan gerekse dış piyasalardan belirli sebeplerle borçlanma yoluna gitmektedir. Makroekonomik etkileri bakımından farklılık içeren iç borçlanma ve dış borçlanma, borçlanma gerekleri açısından da farklılıklar içermektedir.

Kamu kesiminin iç piyasalardan borçlanmasının başlıca sebepleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Ulusoy, 2017: 50);

- Kamu kesimine atfedilen faaliyetlerin her geçen gün artması sonucunda meydana gelen ek finansman ihtiyacı

- Hazine hesabının yer ve zaman bakımından denkleştirilmesi
- Dış piyasadan fon bulunamaması
- Ek verginin siyasi, sosyal, ekonomik sebeplerle mümkün olmaması
- Maliye politikası aracı olarak borçlanma

Kamu kesiminin dış piyasalardan borçlanmasının başlıca sebepleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Ulusoy, 2017: 56-57).

- Büyük çaptaki yatırımların finansmanı için borçlanma
- Ulusal para değerinin düşmesinin önlenmesi
- Kronik hale gelen bütçe açıklarının kapatılması
- Borç ödemek için borçlanma
- Savunma için yapılacak harcamaların finansmanı

Kamu kesiminin borçlanma gerekçeleri yukarıda kısmi olarak aktarılmış olup kamu kesiminin bütçe dengesini sağlayamaması durumunda meydana gelen açıkları önlemek için başvurabileceği başlıca yollar borçlanma, vergi ve para basma şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda vergi ve borçlanma arasındaki benzerliklerin ve farklıların açıklanması önemli bir husustur. Kamu kesiminde açık meydana gelmesi sonucunda ek vergilere başvurulması borçlanmanın bir alternatifidir. Ricardian denklik yaklaşımına göre borçlanma gelecekte elde edilecek vergilerin bugünden ıskonto ettirilmesidir. Ricardian denklik yaklaşımına göre vergi ve borçlanma etkileri bakımından aynıdır. Fakat vergileme ve borçlanma arasında önemli bir ayrım ise maliye politikasında karşımıza çıkmaktadır. Örnek olarak eksik istihdam durumunda olan bir ülke açısından kamu harcamalarının artırılması toplam talep üzerinde genişletici bir etki oluşturacaktır. Yapılacak olan kamu harcaması vergilerle karşılanırsa bu durumda genişletici etki daralacaktır ve böyle bir durumda borçlanma daha doğru bir politika olacaktır. Bunun gibi sebeplerden ötürü ekonominin içinde bulunduğu duruma göre ek vergi, borçlanma veya para basma yoluna gidilmelidir (Çataloluk, 2009: 243-244).

Borçlanma kavramına yönelik iktisadi akımlar değerlendirildiğinde klasik iktisadi ekol öncülerinden David Hume borçlanmaya karşı çıkmıştır. Genel olarak borçlanmaya karşı çıkılmasındaki temel sebep borçlanmanın kamunun ekonomideki payını artırarak tarafsız devlet anlayışının zedelenmesidir. Borçlanma konusuna ne ölçüde eleştirel yaklaştıkları David Hume'un şu sözleri ile ifade edilebilir. "Ya milletler kamu borçlarını ortadan kaldırsın ya da kamu borçları milletleri ortadan kaldıracaktır." Klasik iktisadi ekol borçlanmaya her

ne kadar karşı çıksa da olağanüstü durumlarda uzun vadeli borçlanmayı önermişlerdir (Holtfrerich, 2013: 3).

Kamu borçlanmasına ilişkin neoklasik yaklaşım klasik iktisadi ekolün öğretilerini tekrar ele alarak makroekonomik çıkarımlarda bulunmuştur. Neoklasik yaklaşımın temel varsayımı bireylerin rasyonel oldukları üzerinedir ve sonlu bir ömre sahip olan bireylerin kendi ömür sürelerinde rasyonel kararlar alacağını savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre kamu açıklarının borçlanma ya da vergilerle finanse edilmesi aynı sonuçları doğuracaktır. Kamu kesiminin borçlanması gelecekte vergi yükünü artıracığı için bireyler bugünden rasyonel karar alarak tasarruflarını artıracaktır. Bu durumun yanı sıra kamu açıklarının vergileme ile finanse edilmesi özel teşebbüslerin yatırımlarına ilişkin faiz oranlarını artıracak ve dışlama etkisi meydana gelecektir (Şeker, 2006: 77).

Klasik iktisadi ekol borçlanmaya her ne kadar karşı çıksa da 1929 yılında yaşanan ekonomik kriz devlet borçlanmasına bakış açısının değişmesine yol açmıştır. Keynesyen iktisadi ekol ekonominin eksik istihdamda olduğunu savunmuş ve bu durumda kamu borçlanmasının olumlu bir ekonomik sonuç ortaya çıkaracağını savunmuştur. Bu durumu çarpan mekanizması ile açıklayan keynesyen yaklaşım öte yandan kamu borçlanmasının faizler üzerinde bir etki oluşturacağını savunmuştur. Kamunun borçlanma amacıyla bono veya tahvil çıkarması ve piyasa faiz oranı üzerinden bir faizle borçlanma araçlarını piyasaya sunması piyasadaki faiz oranlarını artıracaktır. Bu durum tasarruf açığı olduğu durumlarda meydana gelecek olup tasarruf açığı giderilene kadar faizlerin artacağını savunmuştur (Aspromourgos, 2014: 426).

### **Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Devlet Borçlanmasındaki Rolü ve Önemi**

Hazine ve Maliye Bakanlığı kamu kurumu olarak değerlendirildiğinde kamu kesimine ait malvarlığının temsilcisidir ve devlet adına borçlanmaya ilişkin tüm işlemleri gerçekleştirmede yetkili kuruluştur. Devlet muhasebesinin tutulduğu veya devletin finansal yönetiminden sorumlu tutulduğu kurum olarak da adlandırılmaktadır. Bu durumun yanı sıra Hazine ve Maliye Bakanlığı'na yüklenen bir diğer görev ise devletin finans piyasaları ile ilişkilerinin düzenlenmesidir. Finans piyasalarının liberalizasyonunun sağlanması ve devletin dış ekonomik ilişkilerinin düzenlenmesi de Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görevleri arasında yer alabilmektedir (Güngör, 2014: 5).

Hazine kavramı en genel ifadesiyle kamu kesiminin tüm gelirlerinin toplandığı, yönetildiği ve kaynak aktarımında devlet muhasebesinin tutulduğu kurumdur. Hazine birçok ülkede geri planda kalan bir unsur olarak gözlemlense de yetkileri



ve yürüttüğü faaliyetler itibari ile kamu kesiminin faaliyetleri açısından önemli bir bileşendir. Kamu kesiminin faaliyetlerinin çeşitlenmesi ve kamu kesiminin örgütlenme yapısının gelişim göstermesi sonucunda daha önemli hale gelmiştir. Ülkemizde de Hazine, Maliye Bakanlığı ile birleştirilerek Hazine'ye gereken önem atfedilmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın temel görevi ise kamu kesimine ait kurum ve kuruluşlar arasındaki gelir gider dengesinin sağlanmasıdır. Hazine ve Maliye Bakanlığı açısından gelişen kamusal faaliyet koşulları değerlendirildiğinde bu durumu tesis etmek için birden fazla banka vb. kamu kuruluşu yardımı alınabilmektedir. İlgili bankalarda açılacak hesap üzerinden kamu kesimi gelir-gider dengesinin oluşturulması ise birden fazla olduğunda yürütme gücü oluşabilmektedir (Bashir, 2016: 165).

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın rolünün bu şekilde ortaya çıkmasındaki temel unsur ise kamusal faaliyetlerin finansmanı için elde edilen kamu gelirlerinin farklılık arz etmesidir. Örnek olarak vergi gelirleri vergi türleri açısından değerlendirildiğinde yıl içerisinde gelir dönemleri farklılık oluşmaktadır. Bu durumun yanı sıra kamu bütçesinin yıllık olması sonucunda yıl içerisinde elde edilecek gelirlerin yıl içerisinde gerçekleştirilecek harcamalarla uyumsuzluğu ortaya çıkmaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı bu noktada devreye girerek kamu gelirleri ve giderleri arasında uyumsuzluğu gidermektedir (Amico & King, 2011: 1-3).

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın önemli görevlerinden birisi de kamu borçlanmasının yürütülmesidir. Hazine ve Maliye Bakanlığı en uygun borçlanma yolunu seçerek borçlanmanın optimal bir şekilde yürütülmesinden sorumludur. Bu durumun yanı sıra Hazine ve Maliye Bakanlığı borçlanma yoluna giderken borcun vadesini, miktarını ve faizini belirlemede sorumlu kuruluştur. Kamu kesimi gelir-gider dengesini sağlamak için başvurduğu borçlanma yolu kamu kesimi faaliyetlerinin artması sonucunda yürütülmesi zor bir hale gelmiştir. Bu durum ise Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yeni borç yönetimi teknikleri geliştirmesini zorunlu hale getirmiştir (Erbeyin & Özpençe, 2014: 740).

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bu temel görevi gelişen dünyaya uyum sağlanması gerekliliğini de ortaya koymaktadır. 21. Yüzyılda yaşanan gelişmeler değerlendirildiğinde artık birçok uygulamanın elektronik sistem üzerinden gerçekleştirildiği gözlemlenmektedir. Gerek küreselleşme hareketleri, gerekse bilgi ve teknoloji alanında yaşanan gelişmeler kamu gelir ve giderleri arasındaki uyumu sağlama açısından elektronik bir ortamın geliştirilmesini gerekli

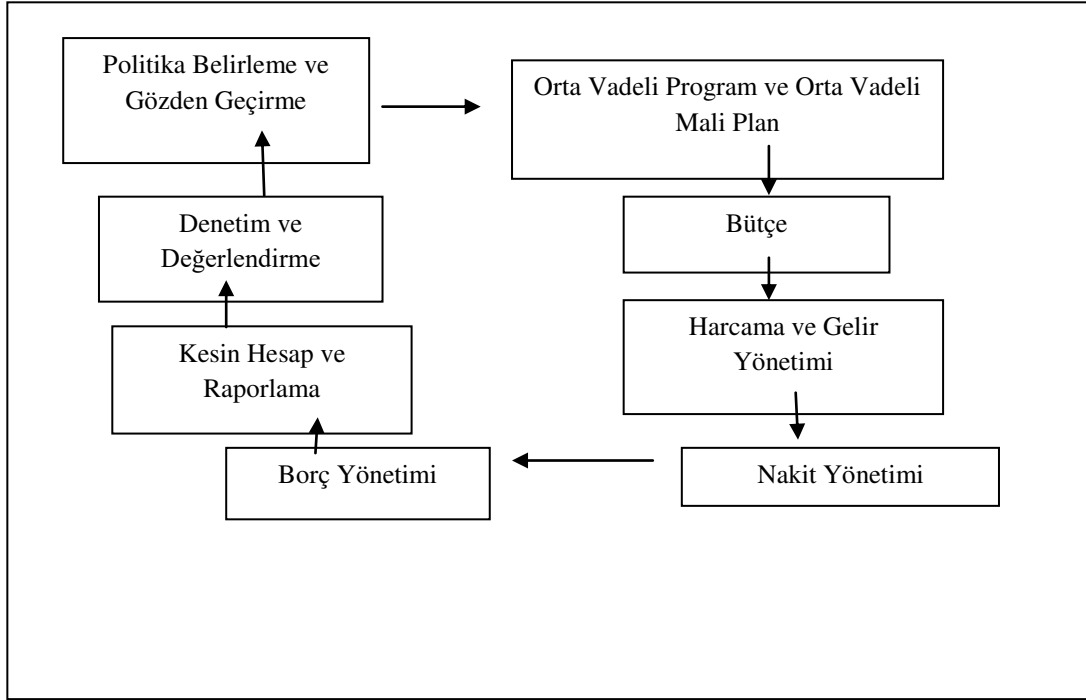
kılmıştır. Devletin mali alandaki rolünün gelişmesi kamu kesiminin harcama kalemlerini dolayısıyla gelir kalemlerini artırması ile sonuçlanmıştır. Bu bağlamda birden fazla alanda elde edilen gelirler ile birçok gider kaleminin yönetimi güçleşmiştir. Bu durumun sonucunda Türkiye’de 1972 yılında Tek Hazine Hesabı Uygulamaya koyulmuştur. Kamu kesiminin gelir ve giderlerinin tek elden yürütülmesi için uygulamaya koyulan Tek Hazine Hesabı bir zorunluluk haline gelmiştir (Demircan, 2006: 49-50).

Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın nakit yönetimi açısından etkinlik sağlaması yalnızca modern devlet anlayışının bir gereği olmayıp kaynakların etkin kullanılması açısından da son derece önemlidir. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın nakit yönetimi ile ifade edilen kavramsal çerçeve devlet harcamalarının aksamaksızın yapılmasıdır. Gelişen dünya koşulları neticesinde artan kamusal faaliyetler Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın nakit yönetimini güçleştirmiştir. Türkiye’de 1972 yılında Tek Hazine Hesabına geçilmiş olup kamu kesimi gelir-gider dengesi tek elden sağlanmaya başlanmıştır. 2006 yılında ise nakit yönetiminin modernizasyonu için çalışmalar başlatılmış olup tek hazine hesabının geliştirilmesine adım atılmıştır. 1972 yılında uygulamaya koyulan tek hazine hesabı, 2007 yılında Tek Hazine Cari Hesabı adı altında uygulama alanı bulmuştur. Uygulama açısından TCMB ve T. C. Ziraat Bank kurumlarından yararlanılmıştır. Her ne kadar olumlu bir durumu ifade etse de elektronik ödeme sistemine geçilene kadar nakit yönetiminde tam olarak etkinlik sağlanamamıştır (Canöz & Erdener, 2010: 4).

Hazine ve Maliye Bakanlığı nakit yönetiminin temel amacı nakit yönetimindeki yer ve zaman uyumsuzluğunu gidermektir. Türkiye’de 1972 yılından 2007 yılına kadar Merkez Bankası ve Ziraat Bankasında hesaplar üzerinden nakit yönetimi gerçekleştirilmiştir. 2007 yılında gerçekleştirilen protokol sonucunda Tek Hazine Cari Hesabı uygulamaya koyulmuştur. 2010 yılı sonunda ise Kamu Elektronik Ödeme Sistemi ile nakit yönetimi gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Kamu elektronik ödeme sistemine geçişle beraber Hazine ve Maliye Bakanlığı daha etkin nakit yönetimi gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu durumun yanı sıra Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın nakit yönetimine ilişkin yeni bir düzenleme başlatılmıştır ve genel bütçeli kamu idarelerinin yanı sıra özel bütçeli idarelerin, düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, sosyal güvenlik kuruluşu ve döner sermayeli kuruluşlar gibi birçok kamu kurumunun kamu elektronik ödeme sistemine dâhil edilmesi gündeme gelmiştir (Eğilmez, 2018: 1-2).



Şekil 1: Kamu Mali Yönetiminde Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Rolü



**Kaynak:** (Akar, 2016: 181).

Şekil 1’de kamu kesiminin harcama politikasının belirlenmesi ve belirlenen politikanın aşamaları anlatılmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın nakit yönetimi kamu kesiminin ihtiyacı olan finansmanı karşılaması olarak ifade edilmekte olup bu durum esasen bütçenin finansman gereğidir. Bütçenin finansmanında Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın kullanacağı yöntem etkinlik açısından son derece önemlidir. Kaynak israfının engellenmesine yönelik geliştirilen Kamu Elektronik Ödeme Sistemi hazinenin daha başarılı nakit yönetimi sağlamasında önemli bir gelişimdir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı kamu kesimi nakit yönetiminde meydana gelen finansman ihtiyacını üç şekilde sağlayabilir. Bunlardan ilki borçlanma yoluna gitmektir. Gerek iç piyasadaki gerekse dış piyasadaki alınan borç ile kamu nakit yönetimi gerçekleştirilir. Fakat nakit yönetimindeki yer ve zaman uyumsuzluklarını gidermede öncelikli olan iç borçlanmadır. İkinci olarak Merkez bankasından avans alınmasıdır. Türkiye’de 2001 yılında bu uygulama yürürlükten kaldırılmıştır. Son olarak ise Hazine ve Maliye Bakanlığı diğer

kaynaklara başvurarak nakit yönetimini gerçekleştirir. Net hata noksan hesabı veya nakit hesaplardaki artık değişimleri gibi diğer kaynaklar nakit yönetimi açısından sürdürülebilir değildir (Eğilmez, 2012: 1-3).

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Tek Hazine Hesabı kullanması kamu kesiminin borçlanma maliyetlerini düşürücü bir etki oluşturmaktadır. Bu durumun yanı sıra nakit yönetimde kullanılabilir kaynakların sınırlı olması sebebiyle en önemli kalem borçlanma olup kamusal faaliyetlerin artması sonucunda artan borç yükümlülüklerinin hazinenin etkin kaynak kullanımıyla azaltması günümüzde son derece önemli hale gelmiştir. Hazinenin nakit yönetimindeki temel amaçları işlem maliyetlerini azaltmak, kamu gelirlerinin gecikmesini engellemek ve kamu kurumları arasında yer ve zaman bakımından uyumlaştırmayı optimal bir şekilde gerçekleştirmektir (Cangiano & Lazare, 2010: 6).

2018 yılı Şubat ayında yapılan açıklama neticesinde Tek Hazine Hesabının yeniden düzenlenmesi, Hazinenin Nakit Yönetimi konusunun değerlendirilmesini gerekli kılmış olup nakit yönetimine dâhil edilecek kamu kuruluşları önem arz etmiştir. Hazinenin nakit yönetimine ilişkin 2010 yılında geliştirilen Kamu Elektronik Ödeme Sistemi hazinenin önemli ölçüde tasarruf etmesini sağlamıştır. Öte yandan elektronik sisteme geçilmesi sonucunda nakit yönetimde optimallik düzeyi yükselme göstermiş ve dâhil olması gereken kamu kuruluşu sayısının artırılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Yapılan açıklamaya göre kamu elektronik ödeme sistemine aktarılacak yeni kurumların varlığı konusu ifade edilmiş olup bu surum hazinenin nakit yönetiminde etkinliği artıracak bir karardır. Mahalli idareler ve TMSF gibi bir dizi kamu kesimi kapsama alınmayacaktır. İtibarı gereğince farklılık arz eden kamu kuruluşları için farklı platformların geliştirilmesi ülke genelinde nakit yönetiminde etkinlik açısından olumlu olacaktır. Gerek yerel idarelerin gerekse yapısı itibari ile farklılık arz eden kamu kuruluşlarının kendi bünyelerine has platform hazırlanarak etkinliğin artırılması için elektronik nakit yönetimi geliştirilmelidir.

## SONUÇ

Kamu kesimi faaliyetlerinin her geçen gün artış göstermesi sonucunda vergi gelirleri kamu giderlerini karşılamada yetersiz kalmıştır. Bu durum sonucunda kamu kesimi farklı yollardan kamu geliri elde etme çabası içine girmiştir. Kamu gelirleri ve giderleri arasında meydana gelen açık kamu kesiminin finansman

sorunu yaşamasına yol açmaktadır. Kamu kesimi finansman açığı ise ek vergi, monetizasyon veya borçlanma ile karşılanmaktadır. Kamu borçlanmasına her ne kadar başlarda karşı çıkılsa da günümüzde olağan bir kamu geliri olarak kabul edilmektedir.

Devletin borçlanma nedenleri borcun türüne göre farklılık arz etmektedir. Genelde büyük çaptaki yatırımların finansmanı için dış borçlanmaya başvurulurken, yer ve zaman uyumsuzluklarının giderilmesi için iç borçlanmaya başvurulmaktadır. Borçlanmanın yürütülmesi genelde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir ve Türkiye’de borç yönetiminden Hazine ve Maliye Bakanlığı sorumludur. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın temel amacı ülkede nakit yönetimini optimal bir şekilde gerçekleştirmektir. Nakit yönetiminde temel unsur ise kamu gelirlerinin yer ve zaman bakımından uyumlaştırılmasıdır. Kamu gelirlerinin itibari gereğince ortaya çıkan yer ve zaman bakımından uyumsuzluğun giderilmesinde kullanılacak yöntem kamu kesimi faaliyetlerinin aksatılmaması ve tasarrufun sağlanması açısından son derece önemlidir.

Türkiye’de 1972 yılından 2007 yılına kadar Merkez Bankası ve Ziraat Bankası hesabında açılan Hazine ve Maliye Bakanlığı hesabı ile nakit yönetimi sağlanmıştır. 2007 yılında Tek Hazine Cari Hesabı uygulamasına geçilmiştir. 2010 yılında ise Kamu Elektronik Ödeme Sistemi uygulamaya koyulmuştur. Elektronik ödeme sistemi sonucunda nakit yönetiminde verimlilik sağlanmaya başlanmıştır. Öte yandan tek hazine hesabı uygulaması yer ve zaman uyumsuzluklarının giderilmesinde etkinliğe sahiptir. Tek hazine hesabının elektronik sitemle geliştirilmesi kamu kesimi nakit yönetiminde optimal bir uygulamadır. Türkiye’de genel bütçeli idareler nakit yönetimi sisteminde bulunmakta olup özel bütçeli kuruluşlar gibi bir dizi kamu kuruluşları nakit yönetiminde yer almamaktadır. 2018 yılı başlarında yapılan açıklamaya göre bir dizi kamu kurumları nakit yönetimine dâhil edilecektir. Gerçekleştirilecek düzenlemeye göre Mahalli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, işsizlik sigortası fonu ve TMSF nakit yönetimi dışında bırakılacak olup diğer tüm kamu kuruluşları nakit yönetimi kapsamına alınacaktır.

Nakit yönetimi kapsamının genişletilmesi ülke açısından borçlanma da tasarruflu olunmasını sağlayacağı gibi kamu kesimi faaliyetlerinin finansmanının da aksamasına engel olacaktır. Yeni düzenlemenin bir an önce uygulamaya koyulması ülke açısından olumlu bir durumu ortaya koyacaktır. Dâhil edilemeyecek kamu kuruluşlarına ilişkin ise ayrı bir platform

oluşturulabilir. Özellikleri itibari ile nakit yönetimini zedeleyebilecek kuruluşlar olan Mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri oluşturulacak farklı bir elektronik platform ile gözetim altına alınabilir.

## KAYNAKÇA

Akar S. (2016). “Hazine İşlemleri ile Genel Bütçe Dengesi ve Finansmanı Arasındaki İlişki: ARIMAX Analizi”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 2, ss: 177-192.

Amico S. & King T. B. (2011). *Flow and Stock Effects of Large-Scale Treasury Purchases*, DIANE Publishing.

Aspromourgos T. (2014). “Keynes, Lerner and The Question of Public Debt”, History of Political Economy, Cilt: 46, Sayı: 3, 409-433.

Bashir Y. M. (2016). “Effects of Treasury Single Account on Public Finance Management in Nigeria”, Research Journal of Finance and Accounting, Cilt: 7, Sayı: 6.

Cangiano M. & Lazera M. (2010). “Tresury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues”, International Monetary Fund, 10-143.

Canöz M. C. Erdener G. (2010). “Hazine Nakit Yönetimi”, Maliye Finans Yazıları dergisi, Sayı: 88.

Çataloluk C. (2009). “Kamu Borçlanması, Gerçekleşme Biçimi ve Makro Ekonomik Etkileri (Teorik Bir Yaklaşım, Türkiye Örneği)”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 21, 240-258.

Demircan E. S. (2006). “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu” Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 2.

Eğilmez M. (2012). “Kamu Nakit Dengesi”, Kendime Yazılar, <http://www.mahfiegilmez.com/2012/02/kamu-nakit-dengesi.html> (23.02.2018).

Eğilmez M. (2018). “Tek Hazine Hesabı Değişiyor”, Kendime Yazılar, <http://www.mahfiegilmez.com/2018/02/tek-hazine-hesab-degisiyor.html> (23.02.2018).

Erbeyin E. E. & Özpençe Ö. (2014). “Borçlanma Politikaları Işığında Türkiye’deki Borçlanma Stratejisinin Hukuksal Değerlendirilmesi”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 31.

Güngör A. R. (2014). “Hazine Müsteşarlığı ve Borç Yönetimi: Finansallaşma Sürecinde Bir Kurumun Dönüşümü”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 47, Sayı: 1, ss: 1-21.

Holtfrerich C. L. (2013). “Government Debt in Economic Thought of the Long 19th Century”.

Holtfrerich C. L. vd. (2016). *Government Debt: Causes, Effects and Limits*, Deutsche Akademie der Technikwissenschaften Karolinenplatz, München.

Perry N. (2014). *Debt and Deficits: Economic and Political Issues*, Tufts University, Medford.

Şeker M. (2006). “Dış Borçlanmaya Teorik Bir Bakış ve Dış Borçların Ekonomik etkileri”, Sosyo Ekonomi Dergisi, Sayı: 1.

Ulusoy A. (2017). *Devlet Borçlanması, Umuttepe Yayınları, Trabzon.*

