

c) Tek hazine hesabı sistemi ve bu sisteme dahil muhasebe birimlerince nakit ihtiyacı veya nakit fazlası hakkında yapılacak işlemler

2007

**TEK HAZİNE HESABI SİSTEMİ NİÇİN DEĞİŞTİRİLMEMELİ
YA DA TEK HAZİNE HESABI SİSTEMİNİN BENZERİ BİR ÖDEME SİSTEMİ
NİÇİN KURULMALI**

Erkan KARAARSLAN
www.erkankaraarslan.org

Tek hazine hesabı sisteminin esası, sistem kapsamına alınan muhasebe birimlerinin yapacakları ödeme ve tahsilat işlemleri sonunda ortaya çıkacak nakit fazlası veya nakit ihtiyacının bankalar tarafından kendiliğinden merkeze hesaben mal edilmesini sağlamaktır. Sisteme dahil edilen muhasebe birimleri, banka hesaplarında yeterli para olup olmadığını aramaksızın bütün ödemelerini bekletmeden yaparlar. Sistem esas olarak Merkez Bankası ve onun muhabir bankası Ziraat Bankası aracılığıyla yürütülmektedir.

Sistemi uygulayacak muhasebe birimlerinin, hesaplarında biriken nakit fazlasını nihayetinde Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimine gönderme; nakit ihtiyacını da Hazine İç Ödemeler Muhasebe Biriminden getirtme işlemi, dönem sonundaki hesap durumuna göre, bankalar tarafından otomatik olarak yapılır.

Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü ile Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından **Tek Hazine Hesabı Sisteminin** değiştirilerek genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için yeni bir ödeme sisteminin kurulması çalışmaları büyük bir hızla sürdürülmektedir.

Tek hazine hesabı sisteminin değiştirilmesi için yapılan çalışmaların gerekçeleri incelendiğinde aşağıdaki tespitlerin yapılması çok da zor değildir;

- Tek hazine hesabı sisteminin değiştirilme nedeni tam olarak sağlıklı bir şekilde ortaya konulamamıştır.
- Tek hazine hesabı sisteminin bütçe üzerindeki etkisi yani hazineye maliyeti tam olarak çıkarılıp kamuoyuna raporlanmamıştır. Sistemin bir mali yılda toplam maliyetinin ne olduğu bilinmemektedir.
- Tek hazine hesabı sistemi dışındaki muhasebe birimleri kabaca bilinmekle birlikte tam ve ayrıntılı kütük şeklinde bir listeye erişilememektedir.
- Tek hazine hesabı sistemi kapsamındaki muhasebe birimlerinin hesap kapatma işlemlerinin yapıldığı muhasebe müdürlüklerinin zaman zaman il hazine cari hesaplarının borç bakiyesi verdiği tespit edilmektedir. (iller hazineye para göndermektedir.)
- Tek hazine hesabı sistemi dışındaki muhasebe birimlerinin nakit ihtiyacının bildirilmesi ve bu ihtiyacın giderilmesi yöntemleri sağlıklı bir şekilde ortaya konulamamaktadır. (Kanımca böyle bir yöntem de bulunmamaktadır. İşlemler hatır gönül ilişkisi ile telefon aracılığıyla yürütülmektedir.) Bu birimlerde yürütülen işlemlerin nakit planlamasına katkısı nedir bilinmemektedir. Bu birimlerin banka hesabında zaman serileri itibariyle ne kadar ihtiyaç fazlası para tutulmaktadır. Bu paraları banka hesabında tutmanın alternatif maliyeti nedir bilinmemektedir. Hattı zatında bu kimsenin de maalesef umurunda değildir.
- Tek hazine hesabı sistemini kaldırma ihtiyacı nereden kaynaklanmaktadır. Sistemin kaldırılmasının alternatif maliyetleri nelerdir ve bu maliyetleri (ekonomik, bürokratik, siyasi, vicdani) kim üstlenecektir?

Şimdi Tek Hazine Hesabı Sistemini Kaldırma Nedeni Olarak Öne Sürülen Hususları Tek Tek İnceleyelim;

1- Sistemin Maliyeti Yüksek. Ziraat Bankasına Çok Yüksek Faiz Gideri Ödenmektedir.

Tek hazine hesabı sisteminin uygulandığı genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde, bütçe giderlerine kaydedilerek ödenen tutarların tamamı tek hazine hesabı sistemi içerisinde ödenmemektedir. Hatta bütçe giderlerinin büyük bir kısmı tek hazine hesabı sistemi dışındaki muhasebe birimlerince ödenmektedir. Şöyle ki, 04. Faiz Giderleri Ekonomik ayrıntı kodundan ödenen giderler, 05. Cari Transferler Ekonomik ayrıntı kodundan ödenen giderlerin % 90'ı, 06. Sermaye Giderleri Ekonomik ayrıntı kodundan ödenen giderlerin % 80'i, 07. Sermaye Transferleri Ekonomik ayrıntı kodundan ödenen giderlerle 08. Borç Verme Ekonomik ayrıntı kodundan ödenen giderler tek hazine hesabı sistemi dışındaki muhasebe birimlerince ödenmektedir. Ayrıca 01. Personel Giderleri, 02. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri ve 03. Mal ve Hizmet Alım Giderleri Ekonomik ayrıntı kodundan ödenen tutarlarında yine önemli bir kısmı tek hazine hesabı sistemi dışındaki muhasebe birimlerince ödenmektedir.

Ayrıca tek hazine hesabı sistemi içindeki muhasebe birimleri gider yapmaktan daha çok gelir toplamaktadır. Unutulmamalıdır ki bütçe faiz dışı fazla vermektedir. Yani bütçe gelirleri faiz dışı bütçe giderlerini aşmaktadır. İllerin banka hesabı toplamını gösteren il hazine cari hesapları birçok dönemde borç bakiyesi vermekte ve iller hazineye para aktarmaktadır.

Bu itibarla tek hazine hesabı sistemi dahilinde yürütülen muhasebe birimlerinin giderleri bütçe giderleri içinde çok düşüktür. Birçok ilde giderler gelirleri aşmaktadır. Tek hazine hesabı sistemi içindeki muhasebe birimlerinin bütçe giderleri, toplam genel bütçe giderleri içinde düşük olmakla birlikte binlerce harcama birimini ve milyonlarca insanı doğrudan etkilediği de göz önüne alınmalıdır. Sistemin kaldırılmasının yaratabileceği aksaklıkların milyonlarca insanı etkileyebileceği unutulmamalıdır.

Bu konuyla ilgili, son olarak; önümüzdeki yıllarda, 5510 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde, çalışanların ilaç ve tedavileri, tedavi yollukları ve cenaze giderlerine ilişkin ödemeler Sosyal Güvenlik Kurumunca yapılacağı da unutulmamalıdır.

Sistemin maliyeti tüm bunlara rağmen Ziraat Bankasıyla yapılan protokol gözden geçirilerek bırakınız maliyeti hazineye önemli bir gelir yaratan argümana da dönüştürülebilir.

2- Ziraat Bankası Özelleştirilecektir.

Tek hazine hesabı sistemini değiştirmenin bir gerekçesi olarak da “Ziraat Bankasının özelleştirilecek olması” belirtilmektedir. Hazine Müsteşarlığı 27 Temmuz 2006 tarihinde Kamu Haznedarlığı ile ilgili yapmış olduğu basın duyurusunda da bunun altını çizerek “Kamu bankalarının yeniden yapılandırılmaları ve kamu kesiminin bu bankalarla olan yükümlülük ve ayrıcalık ilişkisinin aşamalı bir şekilde kaldırılmasına yönelik olarak, Kamu Haznedarlığı Uygulamasının 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ekinde yer alan listeler esas alınarak yeniden düzenlenmesi öngörülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ekinde yer alan (1) sayılı cetvel kapsamındaki kuruluşlar (Genel Bütçe Kapsamındaki Kuruluşlar) **01.07.2007 tarihinden itibaren** kaynaklarını Merkez Bankası'ndaki hesaplarda tutacaktır. Bu hesaplar Hazine Müsteşarlığı'nın Merkez Bankası bünyesindeki hesabının alt hesapları olarak çalışacaktır.” denilmiştir.

Ancak kamu bankalarının özelleştirilmesine yönelik hukuki düzenlemeler yapılmamıştır. Daha da önemlisi IMF'ye verilen niyet mektubunda da (7 Temmuz 2006 Tarihli) Kamu Bankalarının özelleştirilmesi ile ilgili şu hüküm yer almaktadır; “Kamu bankalarının özelleştirilmesi kapsamındaki hazırlıklarda ilerleme kaydedilmektedir. Halk Bankası'nın özelleştirilmesi kapsamında mali danışman firmalar yakın zamanda tutulmuş olup, söz konusu danışman firmaların bankanın özelleştirilmesinde nasıl bir yöntemle hareket edilebileceğine ilişkin önerileri 27 Haziran 2006 tarihinde yetkililere iletilmiştir (Ön Koşul). Hükümet bu öneriler doğrultusunda detaylı özelleştirme stratejisini (Haziran 2006 sonu için Yapısal Kriter) ve kamu bankalarının kamu kuruluşlarının mevduatlarına ilişkin

imtiyazlarının aşamalı olarak kaldırılmasını da içeren zaman çizelgesini (Mart 2006 sonu için Yapısal Kriter) Temmuz ayı sonuna kadar açıklayacaktır. Ziraat Bankası'na ilişkin stratejinin Halk Bankası tecrübesine dayanılarak hazırlanması planlanmaktadır."

Kaldı ki kamuya ait ödemeler bankalar aracılığıyla yapılmaya devam edilecektir. Bu bankanın Ziraat Bankası yerine X Özel Bankası olması yerine Özel Ziraat Bankası olmasının ne gibi bir zararı bulunmaktadır. Önemli olan tek hazine hesabı sisteminin hangi banka tarafından yürütüldüğü değil milyonlarca kişiyi mağdur etmeden yürütülüp yürütülmediği ve hakkaniyetli bir protokolün bulunup bulunmadığıdır.

3- Sağlıklı Bir Nakit Planlaması Yapılamamaktadır.

Tek hazine hesabı sisteminin varlığı nedeniyle sağlıklı bir nakit planlaması yapılamadığı; ödenecek tutarların tespit edilemediği, borçlanmanın sağlıklı verilere dayandırılmadığı belirtilmektedir.

Tek hazine hesabı sisteminin nakit planlamasının yapılmasını engelleyen bir yönü bulunmamaktadır. Tek hazine hesabı sistemi 1. maddede belirtildiği gibi genel bütçe giderleri içinde çok küçük bir yer tutmaktadır ve bilindiği üzere çok büyük bir oranda bu giderler ödeneye bağlı olarak ödenmektedir. Bu nedenle nakit planlaması ödenek ilişkisi, Nakit planlaması bütçeleştirilmiş borçlar hesabı ilişkisi, zaman serileri, istatistik ve anket yöntemleriyle sağlıklı bir nakit planlaması yapılabilir.

Ancak nakit planlaması, daha sağlıklı, muhasebeden ve kesin bilgilerle yapılmak isteniyorsa bu yönde bir irade varsa tek hazine hesabı sistemine hiç dokunulmadan da bu sağlanabilir. Kurulacak bir nazım hesap modülüyle nakit planlamasına destek verecek veri tabanı oluşturulabilir. Bu arada Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi ile birlikte ödenek dağıtımının planlamasına ve bütçenin yapılmasına destek oluşturulacak modüllerin yapılmış olduğu ancak bunların hiç kullanılmadığını da belirtmek isteriz.

4- Tek Hazine Hesabı Sistemi Nakit Dağılımının Bir Maliye Politikası Aracı Olma Özelliğini Yok Ediyor.

Tek hazine hesabı sisteminin, nakit planlamasının Maliye Politikası aracı olma özelliğini yok ettiği belirtilmektedir. Yukarıda anılan konuları tekrar etmeden, tek hazine hesabı sistemi bilindiği üzere, kesinleşmiş ve bütün hukuki süreçleri bitmiş ödeme evrakının ödenmesiyle ilgilidir. Maliye politikası bütçe üzerinden (bütçe verme, serbest bırakma, ayrıntılı harcama programı yapma, ödenek gönderme belgesi) yapılmaktadır/yapılmalıdır. **Hukuki süreçleri tamamlanan, ödeneği olan, çeki kesilen bir devlet borcunu ödemeyerek maliye politikası yapılamaz.**

Sözü açılmışken, nakit dağılımının ödenekle ilişkilendirilmesi yöntemleri ile bir sistem kurulması öngörüsü çok hassasiyetle ve ihtiyatla üzerinde durulması gereken bir konudur. Teorik olarak ödenek dağıtımını nakit planlaması yapılmasının önemli bir argümanı olabilir. Ancak uygulamada birçok sıkıntı vardır. Hala çok yoğun bir ödenek üstü harcama vardır. Ödenek dağıtımını kötüdür. Bazı yerlerde ödenek artığı bazı yerlerde ödenek noksanlığı bulunmaktadır. Ödenek dağıtımını yapılamadan tel emirleri gibi yöntemlerle ödemeler yapılmaktadır.

Bu gerçekler ışığında, ödenek dağıtımını nakit dağıtımının gerekçesini tam olarak oluşturamaz. Zorunlu giderler sık sık ödenek üstü harcanmaktadır. Ancak paranız yoksa bunları ödeyemezsiniz. Bunun birçok sonucu olacaktır. Ayrıca çok sayıda **muhasebe biriminin hesabında atıl paralar** bulunacaktır.

5- Kurumlara İnisiyatif Verme Yaklaşımı Çerçevesinde Nakit Dağıtımını Kurumlar Yapmalıdır.

5018 sayılı Kanunla getirilen, idarelere inisiyatif verme yaklaşımı çerçevesinde, nakit dağıtımının kurumların ya da onların merkez teşkilatının muhasebe işlemlerini yapan muhasebe birimlerinin yapması gerektiği belirtilmektedir.

Eğer ödemelerde nakit sıkıntısı yaşanılıyorsa olsaydı bu sav tartışılmaya değer olurdu. Oysa tek hazine hesabı sisteminde ödemeler banka hesabında para olup olmadığına bakılmaksızın

yapılmaktadır. Dolayısıyla bir inisiyatif dağıtımına gerek olan bir durum söz konusu değildir. Bu açıdan ödenek dağıtımında kurumlara tanınan inisiyatif bundan tamamen farklıdır.

Bir an için ödemelerin kurumsal olarak nakit dağıtım yöntemi benimsenerek yapıldığını kabul edelim. Bu sistem onulmaz sakıncalar taşımaktadır, yürütülmesi mümkün değildir. İşlem başlangıçta hatalıdır. Çünkü merkez birimleri dışında ki muhasebe ve ödeme işlemlerinin yapıldığı birimler coğrafi bazda örgütlenmiştir. Kurum muhasebesi, kurum mizanı, kurum kasası ve kurum bankası bulunmamaktadır. Nakit dağıtımının kurumsal bazda yürütülebilmesi için kurumsal muhasebe birimlerine ihtiyaç vardır. Bunun için sadece genel bütçeli idarelerde harcama birimi kadar (50 – 60 bin) muhasebe birimine ihtiyaç vardır.

Son söz olarak, kamu yönetiminde yaşanan değişim çalışmalarında, oturmuş ve iyi işleyen Tek Hazine Hesabı Sistemi gibi, kurumsal yapılarımızın, tartışılmadan getiri ve götürülerinin ortaya konulmadan bir kalemde değiştirilmesinden vazgeçilmesi gerektiğini belirtmek istiyorum.