

BÜTÇE ÇOKLUĞUNDA KASA (HAZİNE) TEKLİĞİ

BEKİR BAYKARA¹

Not: Bu Makale Yaklaşım Dergisinin Mayıs 1994 Tarihli 17. Sayısında Yayınlanmıştır.

I. GİRİŞ

Kamu hizmeti bu İğ için kurulmuş, oluşturulmuş Örgütler (ararından üretilir. Devletin ve (KİT'ler dışında) kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. (Anayasa Md. 161) Diyebiliriz ki her bütçe ayrı bir hizmet üretim birimidir.

Klasik bütçe ilkelerinden "Birlik tikesi" kamu kesiminin tek bir üretim birimi olarak düşünülmesi ve kamu hizmetlerinin ülke çapında tek bir bütçe ile yerine getirilmesini ifade eder.

Klasik bütçe ilkelerine sıkı sıkıya bağlı bir kanun olan 1927 Tarihli 1050 Sayılı Kanun, beş çeşit bütçe öngörmüştür. Genel Bütçe, Katma Bütçe, Özel Bütçe (il Özel İdaresi ve Belediye Bütçeleri) ve Döner Sermaye Bütçeleridir. Daha sonra bunlara fonlar, bütçenin transfer tertibinden fon alan bütçeler ile kamu vakıfları ve (Kamu hizmetini görmeye yönelik) dernekler eklenmiştir.

Kamu hizmet birimlerinin (bütçelerin) sayısından daha çok, bu bütçelerin birbirine oranla büyüklükleri önemlidir.

Bütçeler arasında bir dizi ilişki mevcuttur. Kamu gelirlerinin bütçeler arasında dağılımı, nakit dağılımı, bütçeleme şekli, muhasebe ilişkisi gibi.

Kamu gelirlerinin (vatandaş açısından mali yüklerin) bütçeler arasında dağılımı "Mali Tevzin" yani mali dağıtım konusudur. Bütçeleme şekli olarak genel ve katma bütçeler, kanun olarak ayrı olsalar da bir düşünülür, ikisine bir konsolide bütçe denilmektedir. Diğer bütçeler ayrı düşünülmemektedir. Muhasebe ilişkisi de gene genel ve katma bütçeler itibariyle kurulmakta, "Kamu Hesapları Bülteni" ile bir bakıma konsolide edilmektedir.

Bütçeler arasındaki nakit ilişkisi esas itibariyle genel bütçede belirlenen transfer Ödenekleri çerçevesinde Hazine aracılığı ile kurulmaktadır. Yalnız bu ilişki tek taraflı olmaktadır. Hazine'den çıkan nakit kullanılmasa da geri dönmekte veya herhangi bir şekilde Hazine'nin nakit dengesine katkısı olmamaktadır. Hazine yardımı almayan bütçelerin kullanım harici nakitlerinin durumu ise daha vahimdir. Hazine dengesinde bunlar hesaba dahi katılmamakta, yıllarca kullanılmadan atıl bir vaziyette bankalarda beklemektedir.

Bu yazımda **BÜTÇE AYRILIĞINA RAĞMEN HAZİNE BİRLİĞİ NASIL KURULUR'un** cevabını vermeye çalışacağız. Hazine (veya kasa-vezne) birliğinin bugün itibariyle (Mart 1994 ortası) Hazine'ye en kötü şartlarda 10-11 TRİLYON NAKİT

SAĞLAYACAĞINI TAHMİN EDİYORUZ.

II. ÇEŞİTLİ BÜTÇELERDE NAKİT YÖNETİMİ

Bütçe, yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulama ve yürütülmesine izin veren ve çeşitli kurullar tarafından incelenip onaylanan bir belgedir. Burada bütçe için "Kanun" deyimini kullanıyoruz. Çünkü yukarıda, giriş bölümünde sıralanan bütçeler arasında "Kanun" özelliğini sadece genel ve katma bütçeler taşır,

Bütçede yeralan "ödenek" (eski deyimle tahsisat) bir harcama yetkisidir. "Nakit" değildir. Nakit ile desteklenemeyen ödeneğin hiçbir anlamı yoktur. Nakit yoksa harcama gerçekleşmez.

Genel bütçenin nakit yönetimini "Hazine" yürütür. Genel bütçe nasıl diğer bütçelerin merkezi, miğferi durumunda ise, Hazine de diğer bütçelerin nakit yönetimi için bir merkez, miğfer durumundadır.

Genel bütçe ile diğer bütçeler arasındaki ilişkiyi genel bütçeden ayrılan transfer ödenekleri sağlar. Bu ödeneklerin naklini de Hazine sağlar.

Bu bölümde yukarıda sıralanan bütçelerin nakit yönetimleri incelenecektir.

A. GENEL BÜTÇEDE NAKİT YÖNETİMİ

Genel bütçe Bakanlıkların bütçeleridir. Bakanlıklar merkez ve taşra birimlerinden oluşur. Genel bütçe dar anlamda Devlet bütçesi olarak adlandırılmaktadır.

Devlet giderleri, devlet gelirleriyle karşılanır. Devlet gelirleri vergi, resim ve harçlar, cezalar, menkul ve gayrimenkul mal gelirleri ve diğer gelirlerdir. Devlet gelirlerinin dayandığı temel hükümler bütçe kanununa ekli (C) cetvelinde gösterilir.

Gelirler vergi daireleri ve saymanlıklarca toplanır.² Giderleri masrafçı daireler yapar. Saymanlıklar bu iki daire arasında mali aracılık yapar, giderleri hak sahibine öder.³

Gelir ve giderler yer ve zaman itibarıyla her zaman birbirine denk olmazlar. Bazı yerlerin geliri giderinden fazla olduğu halde bazı yerlerin (Doğrusu Türkiye'de çoğu yerin) geliri giderine yetmez.⁴ Gelir ve giderler zaman itibarıyla da bk birine denk gelmez. Bazen gelirler f azladır, bazen de giderler. (1991-1993 yıllan konsolide bütçe gelir ve giderlerinin aylar itibarıyla karşılaştırılması ek 1 de gösterilmiştir.)

Gelir ve giderlerin yer ve zaman itibarıyla denkleştirilmesi Hazine'nin görevlerindedir. Maliye kuramcıları bu işi Hazine'nin klasik görevleri olarak nitelendirmektedirler.

Gelir Ve giderlerin yer itibarıyla denkleştirilmesi, eskiden çıkanlarla, torbalarla fazlalık olan yerden noksanlık olan yerlere gönderilerek yapılmış. Bugün bu işlem bankalar aracılığıyla yapılmaktadır.

¹ Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı

² 1050 S.K. saymanlığı değil saymanı tanımlamıştır. Vergi dairesi müdürü de bu anlamda nakit saymanıdır.

³ Vergi daireleri vergi idareleri açısından gider saymanıdır.

Türkiye de bu görev T.C. Merkez Bankası ve bunun muhabiri olan bankalar tarafından yerine getirilir. (1211 S.K. Md. 41/III) Muhabir banka Ziraat Bankası'dır.

Yer itibariyle denkleştirme Merkez Bankası ve Ziraat Bankası nezdinde açılmış bulunan "Tek Hazine Hesabı" adı verilen sistemle otomatik olarak işler. "Tek Hazine Hesabı" banka nezdinde açılmış bk cari hesaptır. Bu hesabın adı "Defterdarlık Hazine Cari Hesabı" dır.

Devletin (Genel Bütçenin) bütün gelirleri esas itibariyle bu hesaba yatırılır ve buradan ödenir. Hesaplaşma haftalıktır. Çarşamba akşamları ile hesap görülür. Fazla alınır, noksan tamamlanır. Tek hazine sistemine dahil saymanlıklarda, yasal işlemleri tamamlamış (Tekemmül etmiş) bütün giderler, o saymanlığın gelirine bakılmaksızın otomatik olarak ödenir. Yalnız belli miktarı aşan ödemeler için bankanın önceden haberdar edilmesi gerekir. Sistemin muhasebeleştirilmesi, Devlet Muhasebesi Yönetmeliği'nin 24. maddesinde düzenlenmiştir.

Tek hazine sistemine dahil olmayan saymanlıklarda (bazı vergi daireleri ve saymanlıklar), gelirler Hazine iç Ödemeler Saymanlığı'nın hesabına gönderilir. Giderler için gerekli para aynı saymanlığın hesabından, giderin yapılacağı saymanlığın hesabına para aktarmak suretiyle yapılır.

Defterdarlık Hazine Cari Hesabı'nın açık (kırmızı bakiye) vermesi halinde bu açık merkezden tamamlanır. Bu açığın tamamlanması "Gelir ve giderin zaman itibariyle denkleştirilmesidir." Yani hazinenin ikinci klasik işlevidir. Bu, açığın niteliğine göre Merkez Bankası avansları Hazine bonoları, Devlet tahvilleri, dış borçlar, emanet paralan gibi araçlarla yapılır.

Tek hazine sistemi ödemelerde bir düzgünlük (istikrar) ve güvence sağlar. Ancak nakit açığının denetimim güçleştirir. Fakat bu güçlük yüzünden böyle çağdaş bir araçtan vazgeçilmemelidir, ödenekler düzenli dağıtılır, ödenek olmaksızın yapılabilen gider türleri azaltılır ve saymanlar ödeme emri olmaksızın ödeme yapmaya zorlanmazlar ise bu husus sorun olmaz kanaatindeyiz. (Bu konunun ayrıntılı incelenmesi ayrı bir yazı konusudur.)

B. DİĞER KAMU BÜTÇELERİNDE NAKÎT YÖNETİMİ

1. Genel Olarak

Genel bütçe dışındaki kamu bütçelerinin nakit yönetimi birbirinin aynıdır. Kendi öz gelirleri vardır, öz gelirlerinin yetmediği yerde Hazine'den yardım alırlar. Bu yardım, döner sermayeler ile dernek ve vakıflar için giderlerinin bir kısmının genel veya katma bütçeden sağlanması şeklinde dolaylıdır. Diğerlerinde doğrudandır. Genel bütçe dışındaki kamu bütçelerinin, bütçeleri gibi, kasaları da ayrıdır, öz gelirleri kendi banka hesaplarında toplanır. Hazine yardımı da bu hesaplara aktarılır. Gerçi bu idarelerde (dernek ve vakıflardaki hariç)

⁴ 31 Aralık 1993 tarihi itibariyle geliri giderlerine yeten il sayısı 7 adettir. (Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden)

paraların Merkez Bankası veya muhabiri olan Ziraat Bankası'na yatırılması zorunludur. (1211 S.K. Md. 41/111) Ancak bu paralar devlet hesapları ile ilgilendirilmediği sürece Hazine'nin nakit dengesine etkisi olmamaktadır.

2. Kamu Kurumlarının Banka Hesapları

Kamu kurumlarının banka mevduatları resmi mevduat sayılır ve bunlara faiz ödenmez. (1211 S.K.Md. 42/III) Ancak kurumların da zorlanması ile resmi mevduat neredeyse sadece genel bütçeye mahsus kalmış gibidir.

Genel bütçe dışındaki kamu kurumlarının bankalarda vadesiz veya vadeli hesapları bulunmaktadır. Vadesiz mevduat günlük ihtiyaçlar için açılmaktadır. Vadeli mevduat paranın değerlendirilmesi amacı ile açılmaktadır.

3. Faiz Zengini Kamu Kurumları

Bu başlık genel bütçe dışındaki bütün kurumlar için doğru sayılabilir. Katma bütçeli idarelerin genellikle gelirleri giderlerine yetmediğinden bu olaya pek rastlanmaz. Ancak gelir fazlası olanlar her zaman, diğerleri de fırsat buldukça paralarını vadeli hesapta değerlendirmektedirler.

Döner sermayeli işletmeler ise nakit denizinde yüzmektedirler. Bu işletmelerin giderlerini genel beyan katma bütçeye kaydırma imkanları bulunmaktadır. Bu nedenle döner sermaye gelirlerini tasarruf edebilmektedirler.⁵

1992 yılına kadar fonlar ayrı bir hazine konumunda idiler. Bu yılda fon hesaplarının Merkez Bankası'ndaki müşterek fon hesabında toplanması ve 1993 yılından sonra çoğunun bütçeye alınması bu durumu ortadan kaldırmıştır.

Ancak gerek bütçe dışında kalan fonların paraları, gerekse müşterek hesaptan fonların gider hesaplarına ödemeleri için aktarılan paralar dolayısıyla Hazine parası atılabilir.

Bütçenin transfer tertibinden giderlerini karşılayan idarelerin de önemli miktarda nakit fazlası bulunmaktadır. 1991-1993 yıllarında bu idarelerin birinin ibra kurulunda maliye temsilcisi olarak bulunduğumuzda, gözlemlerimiz bu kuruma ait olmuştur. Diğerlerinin de aynı durumda olduğu kanaatindeyiz.

Kamu vakıfları ve kamu hizmeti dernekleri özel hukuka tabi kurumlardır. Vakıfların paralarını Vakıflar Bankası'nda tutma konusunda tavsiye kararı vardır. Dernekler ise istedikleri bankada tutabilirler. Bu kurumların vadeli ve vadesiz hesaplarının önemli bir tutara erişeceği kanaatindeyiz.

⁵ Tüm döner sermaye işletmelerinin 1992 yılı gelirleri toplamı 9 trilyondur. Bankadaki paraları toplamı ise 2.154 trilyondur.

Yemekhane paralarına gelince; kurumlar genel bütçeden alacakları paraları bir an önce banka hesaplarına aktararak yemekhane imkanlarını artırmaya çalışmaktadırlar. 1994 yılında genel bütçe-' de bu iş için ayrılan ödenek 363.8 milyar TL, katma bütçelerden ayrılan ödenek ise 104.8 milyar TL.dir.

III. TÜM KAMU KURUMLARININ NAKİTLERİNİN TEK HAZİNE SİSTEMİNDE TOPLANMASI

A. Hukuki Yapı

Devletin bir işlem yapabilmesi, eylemde bulunabilmesi için o konuda yetkili olması gerekir. Bu yetki, kanun veya KİK ile verilir.

Acaba tüm kamu nakitlerinin tek hazine sisteminde toplanmasına hukuki yapı müsait midir? Bize göre müsaittir. Bu bölümde bu konuyu açıklayacağız.

1. Hukuki Metinler

Kamu fonlarının tek bir kasada, toplanması konusunda yetki veren metinler aşağıya alınmıştır.

1. Bütün gelirler Hazine veznelerine girer ve giderler de bu veznelerden ödenir. Bakanlıkların özel gelirleri ve vezneleri yoktur. (1050 S.K. Md. 16)

2. Hazine'ye ait veya Hazine'nin sorumluluğu altında bulunan gelir, hasılat ve emanet kanuni izne sahip olmayan hiçbir idare veya memur tarafından alınamaz ve sarf olunamaz. (1050 S.K. Md. 17)

3. Her nakit saymanının bir veznesi bulunur. (1050 S.K. Md. 18)

4. Banka, hükümetin hazinedarıdır. Bu sıfatla, özellikle Devletin gerek içerde ve gerekse yabancı memleketlerde tahsilat ve tediyatını ve bütün Hazine işlemlerini ve memleket içi ve dışı para nakil ve havale işlerini ücretsiz yapar.

Hazine ve katma bütçeli idarelerle özel idare ve belediyelere ait paraların kurulu olduğu mahallerde bankaya, kurulu bulunmadığı yerlerde muhabetlerine yatırılması zorunludur.

Banka bu tevdiata faiz ödemez. (14.1.1970 Tarih ve 1211 S. Merkez Bankası Kanunu Md. 41/III)

5. Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin aylık gayri safi hasılatının % 10'u ile sermayeye eklenmiş olsun veya olmasın kullanılmayan geçmiş ve cari yıl kârları Hazine'ye irat kaydedilir. Maliye Bakanı bu oranı döner sermayeler veya işletmeleri itibariyle % 30'una kadar yükseltebilir.

Daha önceden veya yıl içinde herhangi bir suretle statüsü değiştirilen döner sermayeli işletmeler hakkında da bu hüküm uygulanır. (1994 Bütçe K. Md. 28)

6. Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Bakanlar Kurulu Kararı, Yönetmekle ve diğer mevzuatla kurulmuş fonların her türlü gelirleri Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası nezdinde Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı adına açılan Müşterek Fon Hesabı'na yatırılır. Müşterek Fon Hesabı'na yatırılan fon gelirlerinden fonların mevzuatında öngörülen fonlar arası pay ve kesintiler Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası tarafından yapılır. (1994 Yılı Bütçe K. Md. 29/1)

7. Maliye Bakanı, bütün saymanlıkların çeşitli nedenlerle Hazine hesapları dışında kalan mal varlıkları ve emanetler de dahil olmak üzere her çeşit paralarını Hazine hesaplarına kaydettirmeye, bu hesaplara tasarruf etmeye ve bu amaçla gerekli önlemleri almaya yetkilidir.

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun tanımladığı bir saymanın yönetimi ve sorumluluğunda olmayan kamu fonları hakkında da bu hüküm uygulanır. (1994 Yılı Bütçe K. Md. 38)

2. Metinlerin Yorumu

Yukarıda sıralanan metinler bütün kamu fonlarının tek kasada toplanması hususunda Maliye Bakanlığı'na ve Hazine Müsteşarlığı'na gerekli yetkiyi vermektedir. Hatta bazıları, bazı kurumların fazla nakitlerinin "Gelir" (îrat) yazılmasına bile Maliye Bakanlığı'nı yetkili kılmaktadır.

Nakit fazlalarının "Gelir Kaydı" ile "Tek Hazineye Alma" çok farklıdır. Gelir kaydedilen para, o idare tarafından bir daha kullanılamaz. Halbuki tek hazine sistemine alınan para, paranın sahibi tarafından kullanılabilir. Ancak vadeli hesapta tutarak faiz elde edilemez. Gelir kaydetme, belli bir hesaba almaktan çok daha geniş bir yetkidir. Yetkinin çoğuna sahip olan azına haydi haydi sahiptir.

Örneğin, 1994 Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesi döner sermayeli işletmelerin hasılatının önemli bir kısmını ve sermayeye eklenmiş olsun olmasın kullanılmayan fonlarını bütçeye irat kaydetmeye yetkili kılmakta, hatta ZORUNLU TUTMAKTADIR. Çünkü ifade "... kaydedilebilir" değil ".. kaydedilir" dir. Keza kanunun 29. maddesi bu yetkinin daha fazlasını fonlar için vermektedir.

1994 Yılı Bütçe Kanunu'nun 38. maddesi ise hem içerik hem de kurum olarak en geniş yetkiyi içermektedir. Madde metninden anlaşılacağı üzere 1050 S.K. tanımına giren saymanların denetiminde bulunan bütün fonları "... Hazine hesaplarına kaydettirmeye, bu hesapları tasarruf etmeye ve bu amaçla gerekli önlemleri almaya (Maliye Bakanı) yetkilidir." 1050 S.K. tanımına giren "Sayman"; genel bütçeli dairelerin katma bütçeli idarelerin, döner sermayeli işletmelerin, özel idare ve belediyelerin, Sayıştay denetimine tabi fonların

saymanlarıdır. Dolayısıyla bu idarelerin fonlarını Hazine hesaplarına kaydettirmeye ve tasarruf etmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

Yukarıdaki yetki 1050 Sayılı Kanun'un tanımladığı saymanın yönetiminde olmayan kamu fonları için de geçerlidir. Buradaki "Kamu Fonu" deyimini geniş anlamdadır ve "kamu paralan" şeklinde yorumlanmalıdır. Bu şekilde yorumladığımızda giriş bölümünde saydığımız, yukarıdakilerin dışında kalan idare ve paralar da bu yetki çerçevesine girmektedir.

Sonuç olarak, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı bütün kamu fonlarını başkaca bir kanuni yetkiye ihtiyaç duymadan, mevcut hukuki metinlere göre, "Tek Hazine" de toplamaya yetkilidir.

B. Kamu Fonlarını Tek Kasada Toplama Tekniği

Konuya geçmeden hemen şunu belirtelim: BÜTÜN KAMU FONLARININ TEK BANKADA TOPLANMASI TEK KASA VEYA TEK HAZİNE SİSTEMİ DEĞİLDİR. Tek hesapta (kasada) toplanmayan fonların Hazine dengesine faydası olmaz.

Tüm kamu fonlarını tek kasada toplamanın iki yolu vardır. Birinci yol "Emanet Sistemi" ikincisi ise "Topal Tek Hazine Sistemi" ⁶ diye adlandırdığımız yoldur.

1. Emanet Sistemi

a. Sistemin işleyişi

Devlet Muhasebesi Yönetmeliği Md. 110'a göre bütçeye gider yazılıp da henüz ödenmeyen paralar "Bütçe Emanetleri Hesabı"na alınır. Bunlar dışında Hazine veznelerine alınan nakiller "Emanetler Hesabı"na alınırlar. (Md. 138 vd.) Gerektiğinde kasa ve bankadan ödenerek bu hesaplar kapatılır.

Emanetler Hesabı nakit dengesini olumlu etkiler.⁷ Yani emanetler bir kaynaktır.

Bu sistemde yukarıda saydığımız bütün kamu kurumları nakillerini "Tek Hazine Sistemine" dahil bir saymanlığın kasasına veya banka hesabına yatıracaklardır.

Saymanlık bunu "Emanet Hesabı"na alıp istendiğinde ilgili kuruma kasadan veya çek keserek bankadan ödeyecektir. Böylece yatırılan fonlar bütçenin nakit dengesini düzelterek ve borçlanma ihtiyacını azaltacaktır.

b. Sistemin Kurulması

⁶ Sisteme bu isim tarafımızca verilmiştir. "Tek Taraflı Tek Hazine Sistemi veya "Sınırlı Tek Hazine Sistemi" de diyebiliriz.

⁷ 2448 S.K'ya göre cezaevleri ve mahkeme binaları inşaatı karşılığı alınan harçlar daha önce genel bütçede emanet hesabında beklemekte ve Hazine dengesine olumlu katkısı olmakta idi. Ancak bu harçlar 2148 S.K. ile cezaevi yurtları döner sermayesine devredilmiştir. Genel bütçe gelirinin iktisadi kamu müessesesi durumunda olan döner sermayeye devredilmesi anlaşılabilir. Fakat 1992 sonu itibariyle 104.6 milyarlık bir nakdin vadeli ve vadesiz hesaplarda beklemesi hiç anlaşılır gibi değildir.

Sistemin kurulması için, bütün kurumlara bu yönde genel bir emir (Genel tebliğ veya genelge) çıkarılması yeterlidir. Genel emir Başbakanlık veya Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılabilir. Hem Maliye Bakanlığı hem de Hazine'yi ilgilendirmesi dolayısıyla Başbakanlık tarafından çıkarılması daha uygun olur.

Hazine'de toplanacak kamu fonları Devlet Muhasebesi Yönetmeliği'nin 138 vd. maddelerinde belirtilen "Emanetler Hesabına" kaydedilecektir. Bu paraların ayrı bir hesapta izlenilmesi isteniyorsa anılan yönetmelikte değişiklik yapılmalıdır. Fonların yattığı saymanlık her kurum veya işletme için ayrı bir kart tutacaktır.

c. Sistemin Sakıncaları

"Emanet sistemi" kurumlar ile banka arasında saymanlığı koymaktadır. Bankalar ile doğrudan ilişkiye girmeye alışmış kurumlar için bu zor olacaktır. Ayrıca ödemelerde bir yavaşlama olacak, hak sahibinin önüne bir kademe daha çıkacaktır.

Bu sakıncayı aşağıda önereceğimiz teknik ortadan kaldıracaktır.

2. Topal Tek Hazine Sistemi

a. Sistemin işleyişi

aa. Genel Olarak

Bu sistemde kurumlar, genel bütçe saymanlıklarının (Muhasebe Müdürlükleri, Mal Müdürlükleri, Kurum Saymanlıkları, Vergi Daireleri,) yaptıkları gibi paralarını Merkez Bankası veya Ziraat Bankası'ndan tek hazine hesabına yatıracaklardır. Nakit gerektiğinde de aynı hesaptan çekeceklerdir. Ancak bu kurumların tek hazineye dahil saymanlıklardan farklı yönleri olacaktır. Bu da kurumların ancak yatırdıkları kadar para çekebilmeleridir. Halbuki yukarıda açıkladığımız gibi tek hazine sistemine dahil saymanlıklar yatırdıkları parayla sınırlı olmaksızın ihtiyaçları kadar para çekebilirler. Sisteme "Topal" veya "Tek Taraflı" sıfatını veren de bu özelliğidir.

ab. Bankadaki işleyişi

Banka yatırılan her parayı "Tek hazine hesabı"na kaydedecektir. Ancak bankanın eskisine ek bir görevi daha vardır. Her kurum için ayrı bir kart tutacaktır. Tıpkı vadeli veya vadesiz tasarruf mevduatında her kişiye ayrı kart açıldığı gibi. örneğin Polatlı'da iki kamu kurumu mevcut olsun. Tek hazine sistemine dahil Mal Müdürlüğü ve bu sistemin dışında olan Devlet Hastanesi Dönersermaye Saymanlığı. Banka, Mal Müdürlüğü ye Dönersermayenin yatırdığı paraları aynı hesaba kaydedecektir. Fakat eskisinden farklı olarak her ikisi için kart

tutacaktır. ⁸ Ancak Mal Müdürlüğünün çekeceği para yatırdığı paradan fazla olacakken Dönersermaye ancak yatırdığı para kadar çekebilecektir.

aç. Saymanlıklardaki işleyişi

Banka tek hazine sistemine dahil olan ve olmayan saymanlıkların her birine ayrı ayrı ekstra göndereceği için saymanlıklardaki kayıt sisteminde bir değişiklik olmayacaktır.

b. "Tek Hazine" Değil de Neden "Topal Tek Hazine" Sistemi

Yukarıdaki paragraflarda açıkladığımız gibi tek hazine sisteminde kural, sisteme dahil saymanlığın yatırdığı para ile sınırlı olmaksızın, ihtiyacı kadar para çekebilmesidir. Ancak bu "ihtiyaç" keyfi değil, genel bütçede belirlenen ödenekler ve bunlardan taşraya gönderilen dilimler (Ödeme Emirleri) ile belirlenir, ödeneklerin belirlenmesi ve taşraya gönderilmesi Hazine'nin nakit imkanlarına göre sınırlandırılır. Yani nakdi ödenek sınırlan genel bütçe dışındaki bütçeler için bu imkan yoktur.

Bütün kurumları kapsamına alan sınırlı olmayan tek hazine sistemi gerçek anlamda "Tek Bütçe" nin varlığına bağlıdır.

Burada şu hususun altını çizmek istiyoruz. Bütün kurumlar paralanın aynı hesaba yatıracaklardır. Ancak halihazırda tek hazine sistemine dahil saymanlıklar yatırdıkları paralarla ilişki kurulmadan ihtiyaçları kadar, diğerleri ise ancak yatırdıkları kadar para çekebileceklerdir. Bu durumda "Tek Hazine Hesabı" kuruma göre iki ayrı fonksiyon içerecektir. Yani genel bütçeli kuruluşlar için hali hazırdaki "Tek Hazine Sistemi"nin fonksiyonlarını yerine getirirken diğer kurumlar için durum herhangi bir banka hesabı gibi olacaktır. Tek hazine burada "Topallaşacak" tır. Ancak Hazine açısından "Tek Hazine" nin avantajını sağlayacaktır.

c. Tüm Kamu Fonlarını Tek Kasada Toplamanın Sağlayacağı Yararlar

ca. Sağlayacağı Nakit imkanı

Devlet muhasebesi sistemimiz bütün kamu fonlarını tespit etmeye uygun değildir.

Genel ve katma bütçeli idarelerin mizanları ertesi ayın 9'una kadar Muhasebat Genel Müdürlüğü'ne gelmekte ve işlenerek ayın 25'ine kadar ilgililere sunulmaktadır.

Aynı genel müdürlük döner sermayeli saymanlıkların mali tablolarını ertesi yılın Haziran ayına kadar birleştirmektedir.

Diğer kamu kurumlarının mevcutlarının toplamını değil aylık, yıllık olarak bilmek bile mümkün değildir.

Bu bölümde eldeki bazı verilere göre konunun nakit mevcudunu tahmine çalışacağız. Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde çıkarılan birleştirilmiş (Konsolide) mizanlara göre 28 Şubat

⁸ Tek hazine sistemine dahil saymanlıklar için kart tutulmayabilir.

1994 tarihi itibariyle genel bütçenin banka mevcudu 6.132 trilyon, katma bütçeninki 4.165 trilyon liradır.

Döner sermayeli işletmelerin en son birleştirilmiş bilançoları 1992 yılına aittir. Ancak biz 1989 yılından itibaren banka mevcutları ve artış oranlarından yararlanarak Mart 1994 tarihindeki kasa mevcudunu bulmaya çalışacağız. Bu rakamlar aşağıdadır. (Milyar TL. olarak)

Yıl	1989	1990	1991	1992	1993
Banka	516,4	768,4	1.185,9	2.154,1	3.479
Artış oranı	-	48.7	54.3	81.6	(Tahmin)

Görüldüğü gibi bu işletmelerin nakit mevcutları çok düzenli ve artan oranlarla artmaktadır. Son dört yılın artış oranlarının ortalaması % 61.3'tür. Bu ortalamaya göre 1993 yıl sonu (Dolayısıyla Mart 1994 itibariyle) döner sermayeli işletmelerin nakit mevcudu 3.479 trilyon TL. olacaktır. Yukarıdaki rakamların gösterdiği trende göre bu rakamın abartılı değil toleranslı olduğu ortadadır. Sadece katma bütçeli idarelerle döner sermayeli işletmeler tek hazine sistemine alınsa bile, Hazine en az 7.64 trilyon kaynak bulmuş olacaktır.⁹ Bu kaynak geri ödemesi olmayan bir kaynaktır. Yukarıda, giriş bölümünde saydığımız diğer bütçeler de hesaba katıldığında bu meblağ en az 10-11 trilyon TL. edecektir. Bu kurumların vadeli hesaplara değil, sadece günlük ihtiyaçları için bulundurdıkları vadesiz mevduatları önerdiğimiz sisteme alınsa bile büyük bir meblağ elde edilecektir.

cb. Diğer Yararlan

Sistemin diğer yararlarını ana başlıklar itibariyle aşağıdaki gibi belirtebiliriz.

1. Kamu fonlarının kullanılmadan yıllarca atıl bekletilmesi önlenecektir.
2. Banka mevduatı azaltılarak enflasyonun geriye çekilmesinde katkısı olacaktır.
3. Kamu kurumlarının atıl fonlarının gelir yazılması seçeneğine göre çok az tepki çekecektir.
4. Tüm kamu fonlarının bilinmesi ve verimli kullanılması imkanı doğacaktır.

d. Sistemin Sakıncaları

Paraların vadeli hesaplarda Hazine'ye kaydığını gören kurumların harcama eğilimleri artacaktır. Ancak özellikle döner sermayeli işletmelerde döner sermayeden yapılacak harcama genel ve katma bütçeden yapılacak harcamayı azaltacağından durum fazla değişmeyecektir.

e. Tek Hazine Sistemine Geçmedeki Zorluklar

⁹ Katma bütçeler hazine yardımı ile yaşadıkları için nakit mevcutları Hazine tarafından izlenmekte ve ona göre nakit aktarılmaktadır. Ancak bu mevcut kesin olarak ertesi ayın 20'sinde belli olmaktadır. Önerdiğimiz sistemde katma bütçelerin her kuruşu her an Hazine'nin emrinde olacaktır.

Önerdiğimiz "Topal" veya "Tek Taraflı" veya "Sınırlı Tek Hazine Sistemi"ne geçişin birtakım zorlukları, engelleri olacaktır. Bunları ana hatlarıyla aşağıda sıralayacağız.

1. Her yenilik bir tepki çeker. Çünkü her yenilik alışkanlıkları yıkar, öğrenme yönünde çabayı gerektirir. Az çok bir belirsizlik taşır. Bu da sorumluluk gerektirir.

2. Sayıları binleri bulan birimin parası vadeli veya vadesiz hesaptan alınıp Hazine hesabına yatırılması bu kurumları rahatsız edecektir. Her ne kadar bu fonlar kullanılmasa da tepki olacaktır. Çünkü "Bürokrat", hakim olduğu, hükmettiği insan ve mal varlığının çok olmasından hoşlanır.

3. Döviz hesaplarına kaçış olacaktır. Hukuka uygun olmayan bu durumun engellenmesi gerekir.¹⁰

4. Elllerinden mevduatı alınan bankalar tepki göstereceklerdir.

IV. SONUÇ

Anlatılanlardan anlaşılacağı üzere kamu fonları binlerce birimden, binlerce banka hesabında atıl durumdadır.¹¹ Asıl kaynak Hazine olmakla birlikte buradan her nasılsa çıkan nakit, aktarılan bütçelerde faizli ve faizsiz banka hesaplarında heder olmaktadır. Devletin bir yandan yüksek faizle para alıp bir yandan da hesapta daha düşük faizle para bulundurması hiçbir iktisadi-mali mantıkla bağdaşmaz.

Bu nedenle;

I. Bütün kamu fonlarının tek kasada toplanması gerekir.

II Bütün kamu fonlarının tek kasada toplanmasının hukuki alt yapısı mevcuttur. Yeni bir kanun çıkarmaya gerek yoktur.

III. Bütün kamu fonlarının tek kasada toplanması teknik olarak da mümkündür. Topal-Tek Taraflı veya Sınırlı Tek Hazine Sistemi diye adlandırdığımız bir sistem bütün kamu fonlarını tek kasada toplayacaktır.

IV. Bu sistem:

A. Hazine açığını en az 10-11 trilyon azaltacak bütçe açığına faydası daha fazla olacaktır.

B. Bir kere kullanılacak ve bitecek para değil devamlı nakit sağlayacaktır. Sağlanan nakit miktarı ekonomik duruma göre her yıl artacaktır.

C. Kamu fonlarının iktisadi kullanılmasını sağlayacaktır.

¹⁰ Esasen kamu kurumlarının Ziraat Ban kası'nda da olsa vadeli hesap açtırmaları da hukuka uygun değildir. Ancak fiilen mevcuttur.

¹¹ Kamu parası 6000'ni aşkın kasada tutulmaktadır. Bunlar: Genel bütçe 1, katma bütçe 65, il özel idareleri 76, belediyeler 2710, döner sermayeli işletmeler 3036, yemekhane paraları 106, kamu hizmeti demek ve vakıfları?

D. Gerek kurumlar, gerekse hesap türleri itibariyle ayırımı tabi tutularak, aşama aşama uygulamaya geçmeye müsaittir.

E. Bu konuda çıkarılacak bir "Genel Tebliğ" sistemi hayata geçirecektir.

KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ VE GİDERLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI
Milyar TL.

	1991			1992			1993		
	[1] Gelirler	[2] Giderler	[1/2] [%]	[3] Gelirler	[4] Giderler	[3/4] [%]	[5] Gelirler	[6] Giderler	[5/6] [%]
OCAK	6.433	6.650	96.7	11.047	12.918	85.5	18.967	24.009	79.0
ŞUBAT	11.428	13.167	86.8	20.791	23.914	86.9	37.931	60.426	62.8
MART	17.607	20.490	85.9	31.947	36.813	86.8	6.078	91.825	65.4
NİSAN	24.691	28.882	85.5	44.197	55.670	79.4	86.673	122.495	70.8
MAYIS	32.633	37.982	85.9	56.584	72.188	78.4	113.511	160.604	70.7
HAZİRAN	39.431	46.208	85.3	69.396	86.420	80.3	142.486	187.703	75.9
TEMMUZ	49.315	57.869	85.2	84.776	106.303	79.7	170.629	222.133	76.8
AĞUSTOS	57.689	69.005	83.6	99.394	124.876	79.6	201.803	257.180	78.5
EYLÜL	67.178	84.060	79.9	120.199	147.737	81.4	232.847	294.267	79.1
EKİM	78.130	98.194	79.6	137.094	169.400	80.9	268.286	336.224	79.8
KASIM	88.546	110.676	80.0	157.117	190.5t8	82.5	312.398	411.615	75.9
ARALIK	99.085	132.401	74.8	178.070	225.398	79.0	359.850	489.255	73.6