

Kamu Nakit Yönetiminin Modernizasyon Sürecine Teorik Yaklaşım*

Barış CAN¹

Geliş tarihi: 2 Mart 2018 Kabul tarihi: 24 Ekim 2018

Öz

Modern nakit yönetimi, maliyet etkinliği göz önünde bulundurularak nakit akımlarının ve nakit rezervinin etkin ve verimli yönetilmesi süreci ve stratejilerinin bütünüdür. Modern kamu nakit yönetimi anlayışı, bütçe harcamalarının finansmanı için gerekli nakdi temin etmenin ötesinde, kamu nakdinin alternatif finansal araçlar ile değerlendirilmesi ve kamu kaynağının tek bir hesap üzerinden yönetilmesi, etkin talep-tahmin-program kapasitesinin oluşturulması, nakit yönetimi performansının ölçülmesi ve nakit yönetiminin diğer paydaşlar ile etkileşim süreçlerini içermektedir. Modern nakit yönetiminin gerekliliklerini ve işleyişini detaylı analiz edebilmek için çalışmada nakit yönetimi kavramına, nakit yönetimi yaklaşımlarına, modern nakit yönetiminin amaçlarına, nakit yönetimi performans ölçümünde dikkat edilmesi gereken hususlara yer verilmiş ve nakit yönetiminin diğer paydaşlarla etkileşimine değinilmiştir. Çalışmanın son kısmında, modern nakit yönetimine geçiş süreci incelenmiş ve geçiş sürecinin tamamlanması için gerekli olan dört temel bileşen analiz edilmiştir. Çalışmada, modern kamu nakit yönetimi ilkeleri ve kamu nakit yönetiminin modernizasyon süreci kapsamlı bir şekilde ele alındığından, çalışmanın nakit yönetimi literatürüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Nakit Yönetimi, Kamu Mali Yönetimi, Hazine Yönetimi

JEL Sınıflaması: G18, H00, H80, O23

The Theoretical Approach to the Modernization Process of Public Cash Management

Abstract

Modern cash management is the strategy and entire processes for managing the government's cash flows and cash reserve cost-effectively. An effective public cash management approach, meaning beyond the providing cash for financing budget requirements, encompasses the following process regarding remunerating cash resources with alternative instruments, managing resources by a single hand, developing an effective demand-forecasting-programming module, measuring performance of cash forecasting and strengthening interaction with other actors. In order to understand the importance and role of modern cash management, its function, purposes, principles and interactions with other actors taking part in the public financial management are expressed in this study. Also, the modernization process of cash management is examined through four separate phases in the last part of the study. Considering that the modern public cash management approach and its modernization process are taken in the study as a whole, this study is believed to contribute to the cash management literature.

Keywords: Public Cash Management, Public Financial Management, Treasury Management

JEL Classification: G18, H00, H80, O23

* Bu çalışma "The impact of expansion of Turkish treasury single account system on public financial management in Turkey" başlıklı master tezinin bir bölümünden türetilmiştir. Bu makalede yer alan görüşler yazarlara ait olup Hazine ve Maliye Bakanlığının veya başka bir kurumun görüşlerini yansıtmamaktadır.

¹ Hazine Uzmanı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, İnönü Bulvarı, No: 36, 06510 Emek/Ankara/Türkiye, baris.can@hazine.gov.tr; can.baris@metu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1078-8287.

1. Giriş

Kamu nakit yönetimi, kamu nakit akımlarının (gelir ve giderlerin) yer ve zaman bakımından denkleştirilmesi faaliyeti olarak nitelendirilmektedir. Kamu nakit yönetimi, maliyet etkinliği göz önünde bulundurularak kamunun nakit akımlarının ve nakit rezervinin etkin ve verimli yönetilmesi süreci ve stratejilerinin bütünü olarak da ifade edilebilir. Esasen, kamu nakit yönetimi kavramı nakit akımlarının yer ve zaman bakımından denkleştirilmesinin yanı sıra hazine yönetimi kavramını da beraberinde getirmekte ve kamu borç yönetimi, alacak yönetimi, gelir ve harcama yönetimi ile risk yönetimi gibi hazine yönetiminin diğer fonksiyonlarını da içeren geniş kapsamı ihtiva etmektedir. Her ne kadar çalışmada kısaca hazinenin bir fonksiyonu olan kamu nakit yönetimi ile hazine yönetiminin diğer fonksiyonları ile etkileşimine değinilmişse de çalışmanın bütününde hazine yönetiminin tek bir fonksiyonu olan kamu nakit yönetimi fonksiyonu anlatılmaktadır.

Kamu nakit yönetiminin temel amacı, kamu harcamalarının gerçekleştirilebilmesini teminen gerekli nakdin zamanında ve en uygun maliyetle temin edilmesidir. Bu amacın yerine getirebilmesinde modern nakit yönetimi anlayışının benimsenmesi oldukça önemlidir. Bu itibarla, kamu nakit yönetimi anlayışı giderek daha aktif ve daha profesyonel bir yönetim anlayışına doğru evrilmektedir. Bu eğilim, kamu nakit yönetimi performansının da objektif kriterler üzerinden ölçülmesini beraberinde getirmektedir.

Çalışmada, nakit yönetimi kavramı modern (aktif) ve geneleysel (pasif) olmak üzere iki temel yaklaşım üzerinden anlatılmış ve literatürde kabul gören modern kamu nakit yönetimi yaklaşımının amaçları, özellikleri ve yapısı ortaya konmuştur. Ayrıca, çalışmada modern nakit yönetiminin bir gerekliliği olarak kamu nakit yönetimi performansının ölçülmesinde yararlanılabilecek kriterlere de değinilmiştir. Son olarak, kamu nakit yönetimi konusundaki uzmanların çalışmaları esas alınarak geleneksel nakit yönetimi anlayışından modern nakit yönetimi anlayışına geçiş aşamaları fazlandırma yaklaşımı perspektifinde ele alınmıştır.

2. Kamu Nakit Yönetimine İlişkin Literatür

Kamu nakit yönetimi, kamu mali yönetimi, borç yönetimi ve hatta likidite yönetimini bile etkileyebilecek kadar geniş bir alana etki etmesine karşın, bu alan ile ilgili yapılan çalışmalar oldukça sınırlıdır. Hatta, bu sınırlı çalışmalar da esasen kamu nakit yönetimine yönelik yazılmış birkaç temel çalışmanın türevleridir. Dolayısıyla, kamu nakit yönetimine ilişkin literatür oldukça azdır ve literatürü IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarca yapılan çalışmalar ve hazırlanan teknik raporlar oluşturmaktadır.

Literatürde genel anlamıyla kamu nakit yönetimi, gelir ve giderlerin yer ve zaman bakımından denkleştirilmesi faaliyeti olarak nitelendirilmektedir. Storkey (2003) nakit yönetimini “kamu yükümlülüklerinin en etkin şekilde, doğru zamanda ve doğru miktarda karşı-

lanması” şeklinde tanımlarken, Williams (2004) ise, “gerek kamu sektörü içinde gerekse kamu ve diğer sektörler arasında devletin kısa vadeli nakit akımları ile nakit dengesinin maliyet etkinliği göz önünde bulundurularak yönetilmesi süreci ve buna yönelik stratejiler bütünü” olarak tanımlamaktadır. Miller ve Hadley (2016) nakit yönetimini, para toplayan birimlerle para harcayan birimler arasında gerçekleştirilen para transferini içeren süreçler bütünü olarak tanımlarken, Gardner ve Olden (2013) ise nakit yönetimini devletin taahhüt ve benzeri nitelikteki harcama yükümlülüklerini karşılamak için gerekli nakdin temin edilmesi ve nakit fazlalıklarının belirli risk parametreleri gözetilerek verimli şekilde değerlendirilmesine yönelik nakit yöneticileri tarafından üstlenilen aktivitelerin tümü olarak tanımlamışlardır. Vajs (2014) ise nakit yönetimini fonların kesin ve etkin bir şekilde transferine yönelik bir dizi ilkeler ve uygulamalar bütünü olarak tanımlamaktadır.

Nakit yönetimi bütçe yönetiminden farklıdır. Bütçe yönetimi, mevcut kaynaklara ve gelecekte beklenen kaynaklara dayanılarak hazırlanan ve hükümetin önceliklerini yansıtan bir planın uygulanmasıdır (Vajs, 2014). Bütçe yönetiminin amacı belirli bir dönemde (mali yıl) bütçenin, üzerinde karar verilmiş mali limitler içinde yönetilmesini sağlamak iken, nakit yönetiminin amacı bütçe harcamalarının gerçekleştirilmesini teminen gerekli nakdin en hızlı şekilde ve en uygun maliyetle temin edilmesidir (Williams, 2009).

Bütçe ve nakit yönetiminin farklı olması birbirlerinden bağımsız olarak çalıştıkları anlamına gelmemelidir. Aksine, yıllık bütçede öngörülen gelir projeksiyonu ile planlanan harcamanın güvenilirliği ve gerçekçiliği nakit yönetiminin elini kolaylaştırmaktadır (Simson ve Welham, 2014). Çünkü bütçe programı nakit programına girdi teşkil etmektedir. Dolayısıyla, bütçe ve nakit yönetiminin belirli düzeyde koordinasyon içerisinde yönetilmemesi durumunda her iki süreç de etkinlikten uzaklaşacaktır. Bütçe ve nakit yönetimi süreçleri, bütçe uygulama süreçleri, ödemeye yönelik nakdin temini ve söz konusu nakdin ilgililere ödenmesine kadar olan faaliyetleri kapsamaktadır. Dolayısıyla, her iki yönetim birbirini beslemektedir. Bütçe yönetimince öngörülen bütçe gelir-gider tahminlerinin nakit yönetimi ile paylaşılmaması durumunda nakit yönetimi açısından devletin taahhüt ettiği ya da bütçeleştirilmiş giderlerin nakdinin çıkış tarihini öngörmek ve gerekli nakdi uygun zamanda ve uygun maliyetle bulmak ve ödemeleri zamanında gerçekleştirmek zorlaşmaktadır (Can, 2017).

Ayrıca, bütçede öngörülen harcamaların zamanında nakit yönetimi birimi ile paylaşılması nakit yönetiminin yanı sıra bütçe yönetimini de olumsuz etkileyebilmektedir. Bütçesel giderlerin nakit karşılığının zamanında ödenememesi (emanet birikmesi)² hazırlanan bütçenin gerçekçiliğini gölgelemektedir. Planlanmış bir harcamanın yeterli nakit temin edilemediği için yapılamaması nakit tayınlaması olarak adlandırılmakta ve etkin nakit yönetimi ile nakit tayınlaması ihtiyacının ortadan kaldırılacağı belirtilmektedir (Williams, 2009).

² Çalışmada, bütçesel olarak giderleşmiş bir bütçe giderinin nakit olarak ödenmeyen kısmı emanet olarak ifade edilmektedir.

Öte yandan, modern nakit yönetiminin kamu mali yönetimine sağlayacağı yarar sadece bütçe yönetimine sağlayacağı katkı ile sınırlı değildir. Literatürde, nakit yönetiminde modern uygulamanın benimsenmesi ile nakdin boşa harcanmasının önüne geçileceği, likidite risklerinin azaltılacağı ve borç yönetimi, maliye ve para politikalarının destekleneceği vurgulanmaktadır (Storkey, 2003; Williams 2009). Çalışmanın ilerleyen kısımlarında modern nakit yönetiminin sağlayacağı yararları detaylı olarak yer verilmektedir.

3. Kamu Nakit Yönetimi Yaklaşımları

Nakit yönetimi yaklaşımları pasif ve aktif olmak üzere iki grupta incelenebilir. Pasif nakit yönetimi anlayışı bütçe harcamalarının gerçekleştirilmesi için gerekli nakdin bulunmasının ön planda tutulduğu nakit yönetiminin geleneksel anlayışını yansıtırken, aktif nakit yönetimi anlayışı nakit yöneticilerine bütçe harcamalarını finanse edecek gerekli nakdi bulmanın ötesinde bir misyon yükleyerek nakdin uygun finansal araçlar ile yönetilmesi ve kamu kaynağının alternatif yatırım enstrümanlarında değerlendirilmesini ön plana çıkarmaktadır. Aşağıdaki tabloda, pasif ve aktif nakit yönetimi anlayışının temel farklarından bahsedilmektedir.

Tablo 1: Nakit Yönetimi Yaklaşımları

Pasif Nakit Yönetimi Yaklaşımı	Aktif Nakit Yönetimi Yaklaşımı
✓ Nakit yönetiminde pasiftir. Nakit rezervi finansal piyasada aktif olarak değerlendirilmemektedir.	✓ Nakdin yönetiminde daha aktiftir.
✓ Nakit dengesini kontrol eder, beklenmedik harcamalara ve nakit akımları kaynaklı volatiliteye karşı yüksek nakit tamponu tutarak kasayı yönetir.	✓ Para piyasasında aktif rol alarak, günlük ve aylık nakit akımlarını düzleştirmeye (smooth) çalışır. Bu yolla, nakit rezervinde kısa vadeli dalgalanmalarının önüne geçilir.
✓ Gerekliğinde harcamaları öteleyerek nakit tayinlaması ³ yaklaşımını benimser.	✓ Düşük nakit tamponu tutar. Beklenmeyen harcamalara karşı ihtiyaten tutulan bakiyeyi mümkün mertebe minimize ederek, bu bakiyeyi alternatif araçlarda değerlendirir.
	✓ Hazine gün sonu nakit bakiyesi için belli bir hedef düzeyi belirlemektedir. Hedef düzeyini tutturmak ve daha istikrarlı nakit akımı profili oluşturmak için gerektiğinde para piyasalarından yararlanır.

Kaynak: Cangiano (2017) – (Yazar tarafından uyarlanmıştır.)

³ Bir harcamanın yeterli nakit temin edilemediği için yapılamaması veya harcamanın ötelenmesi nakit tayinlaması olarak adlandırılmaktadır.

4. Kamu Nakit Yönetimi Performansının Ölçülmesi

Ülkelerin kamu mali yönetim performanslarının objektif bir şekilde ölçülebilmesi, tüm ülkelerce kabul gören genel bir ölçme ve değerlendirme seti ile mümkün olacaktır. Bu bağlamda, ülkelerin finansal ve ekonomik gelişmişlik düzeyini ölçmede Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)⁴ göstergelerinin kullanılması oldukça önemlidir. PEFA, ülkelerin kamu mali yönetimi (KMY) alanında gelişmişlik düzeyini ölçmek için kullanılan bir yöntemdir. PEFA değerlendirmesi ülkelerin KMY alanındaki gelişmişlik seviyesine ilişkin ayrıntılı, tutarlı ve kanıta dayalı bir analiz yapılmasına imkan tanır. PEFA metodolojisi zamanla değişebilmektedir. 2016 yılında yapılan revizyon ile PEFA çerçevesi yeniden oluşturulmuş olup bu çerçeveye göre, ülkelerin KMY performansı yedi ana başlıkta (sütun) incelenmektedir:

1. Bütçe güvenilirliği: Bütçe gerçekçidir ve planlandığı gibi uygulanır.
2. Kamu maliyesinde şeffaflık: Bütçe mali riskleri kapsar ve bütçe bilgileri kamuya açıktır.
3. Varlık ve borç yönetimi: Kamu yatırımları etkin şekilde yönetilir. Kamu varlık ve yükümlülüklerine ilişkin her türlü mali risk (garantiler, borçlar vs.) açık bir şekilde kayıt altına alınır. Kamu tarafından verilen tüm garanti ve borçlanma işlemleri doğru ve planlı şekilde yapılır.
4. Politika esaslı bütçeleme: Bütçe, hükümet politikasını dikkate alarak hazırlanır.
5. Bütçe uygulamasında tahmin edilebilirlik ve kontrol: Bütçe, düzenli ve tahmin edilebilir bir şekilde uygulanır ve kamu fonlarının kullanımı, yönetimi ve kontrolüne ilişkin düzenlemeler mevcuttur.
6. Muhasebe, kayıt ve raporlama: Kamu mali yönetiminde etkin kontrol, yönetim ve raporlama amaçlarını karşılamak için yeterli bilgiler üretilir, kayıt altına alınır, muhafaza edilir ve yayımlanır.
7. Dış inceleme ve denetim: Kamu mali yönetiminin incelenmesi ve yönetim tarafından gerekli takip önlemlerinin alınmasına (izleme) yönelik düzenlemeler mevcuttur (PEFA 2016, PEFA 2005).

Söz konusu yedi sütun, ülkelerin ideal KMY'ye ulaşmaları için karşılamaları gereken temel parametreleri göstermektedir. Ancak, her ne kadar ülkelerin kamu mali yönetimleri için uluslararası anlamda kabul görmüş bir değerlendirme seti olsa da, ülkelerin nakit yönetimi performansını tam anlamıyla ölçebilen uluslararası düzeyde kabul görmüş ortak bir ölçme

⁴ Kamu Harcamaları ve Mali Sorumluluk.

ve değerlendirme seti bulunmamaktadır. Varea ve Arosteguiberry (2015) kamu mali yönetimi performansını ölçmede kullanılan uluslararası anlamda kabul görmüş PEFA göstergelerinden ülkelerin nakit yönetimi performansı ile ilgili bilgi verebilecek kısımları ayıklayarak Tablo 2'yi oluşturmuştur. Bu bağlamda, Tablo 2 PEFA göstergelerinden nakit yönetimi performansı ile ilgili ayıklanmış kısımları göstermektedir. Tablo 3'te ise, Varea ve Arosteguiberry (2015) tarafından hazırlanmış nakit yönetimi göstergelerine yer verilmektedir.

Tablo 2: Düzenlenmiş PEFA Göstergeleri

Nakit Döngüsü Aşamaları	Gösterge	Nakit Yönetimi	Kurumsal Kapasite
Nakit Akımları Tahmini	Ertelenmiş harcama (emanet) stoku ve bu ödemelerin izlenmesi	X	X
Nakit Gelirleri	Gelir idaresi tarafından tahsil edilen vergi gelirlerinin hazineye aktarımında etkililik		X
Nakit Giderleri	Bütçede planlanan harcama tahmininin güvenilirliği	X	
	Maaş harici harcamalara yönelik iç kontrollerde etkililik	X	X
Devlet Cari Hesaplarının Konsolidasyon Düzeyi	Kamu hesaplarının konsolidasyon düzeyi		X
Nakit-Bütçe Dengesi	(Ertelenmiş harcama stoku/toplam harcamalar)*100	X	
Diğer	Ertelenmiş harcama (emanet) bilgilerine erişim		X

Kaynak: Varea ve Arosteguiberry (2015) – (Yazar tarafından uyarlanmıştır.)

Tablo 3: Nakit Yönetimi Göstergeleri

Gösterge	Göstergenin Hesaplanması	Göstergenin Amaçları
Nakit Akımları Tahmini	* Aylık Gerçekleşen Harcamalar/Aylık Programlanan Harcamalar (yüzdese) (Bütçe uygulamasının performansı değerlendirilmesi için, alt gösterge olarak aylık bütçe gerçekleştirmeleri de eklenebilir)	* Nakit yönetiminin tahmin performansını değerlendirmek * Tahmin sapmasını minimize ederek, nakit fazla (atıl) ya da noksanlığını giderebilmek * Bütçe uygulamasının denetimi
Gelir Toplama	* THH aracılığıyla toplanan gelirler/Tüm hesaplardan temin edilen toplam gelirler (yüzdese) * Hazine hesaplarına elektronik ortamda aktarılan aylık gelirler/Hazine hesaplarına toplanan aylık gelirler(yüzdese) * Gelir tahsilatlarının Hazineye aktarım süresi	* Hem THH yapısına hem de merkezileştirilmiş ödeme/tahsilat sistemine geçişi hızlandırmak * Toplanan tahsilatların en kısa sürede ve gerçek zamanlı olarak Hazine hesaplarına aktarılmasını sağlamak * İşlem ve zaman maliyetini arttıracak manuel süreçlerin elimine edilmesini sağlamak
Harcama Yönetimi	* THH aracılığıyla gerçekleştirilen harcamalar/Kamu hesaplarından (THH+THH dışı) çıkan tüm harcamalar (yüzdese) * Aylık bazda elektronik ortamda gerçekleştirilen harcama miktarı/Aylık bazda gerçekleştirilen toplam harcama miktarı (yüzdese sapma) * Ödeme sürecinin başlangıcından bitişine kadarki geçen süre	* Ödemelerin daha hızlı ve güvenilir yapılmasını sağlamak * Ödeme sürecinde harcanan süreyi minimize etmek
THH Kapsamı	* THH kapsamında yer alan kamu kurumlarının mevduat büyüklüğü/ Toplam merkezi yönetim kapsamındaki kurumların mevduat büyüklüğü (yüzdese)	* Nakit akımlarının bütüncül olarak izlenmesi ve kontrol edilmesi ile THH yönetiminde optimal verimi sağlamak
THH Nakit Fazlasının Değerlendirilmesi	* THH nakit fazlası getiri oranı (yüzdese)	* Kamu kaynağının en iyi şekilde değerlendirilmesi sağlamak
Emanet Tutarları	* Uzun süre bekleyen emanet bakiyesi (PEFA Göstergeleri ⁵ kullanılabilir.)	* Bütçe ve nakit uyumsuzluğunun giderilmesini sağlamak * Emanet biriktirme davranışı önlemek

Kaynak: Varea ve Arosteguiberry (2015) – (Yazar tarafından uyarlanmıştır.)

⁵ **Ertelenmiş harcama ödemeleri stoku ve bu ödemelerin izlenmesi**

Ertelenmiş harcama ödemeleri, hükümet tarafından üstlenilen ve çalışanlar, tedarikçiler, yükleniciler veya kreditorlere ödenmesi gereken süre içinde ödenemeyen harcama yükümlülükleridir. Yüksek miktarlarda ertelenmiş harcamalar; taahhüt kontrollerinde yetersizlik, nakit sınırlandırmaları, belirli kalemlere yeterli kaynak ayrılma-

5. Modern Nakit Yönetimi

5.1. Modern Nakit Yönetiminin Amaçları

Tablo 1’de görüldüğü üzere, modern nakit yönetiminin, klasik nakit yönetiminde benimsenen bütçe harcamaları için gerekli nakdi temin etmenin ötesinde amaçları vardır. Modern nakit yönetimi anlayışında kamu harcamalarının aksatılmadan yapılmasının yanı sıra maliyet ve etkinlik unsurları da ön plana çıkmaktadır (Cangöz, 2014). Modern nakit yönetimi araçları ile devletin yükümlülüklerinin zamanında ve mümkün olan en düşük maliyet ve risklerle, verimli bir şekilde karşılanması hedeflenmektedir (Storkey, 2003; Lienert, 2009; Williams, 2009).

Nakit yönetimi alanının önde gelen uzmanlarının mutabık kaldığı modern nakit yönetiminin literatürde kabul görmüş amaçları:

- Kamu harcamaları ve borç servisi için ihtiyaç duyulan nakdin zamanında ve uygun maliyetle temin edilmesi,
- Nakit akımlarının tam ve doğru bir şekilde tahmin edilmesi sağlanarak ihtiyati amaçla tutulan atıl nakit rezervinin ve atıl rezervden dolayı üstenilen açık ve örtük maliyetin minimize edilmesi,

ması ve bilgi eksikliği gibi farklı sorunlara işaret edebilir. Değerlendirme kapsamında hükümetin, tedarikçi faturasını/talebini (sunulan mallar, hizmetler veya işler için) almasını müteakip 30 gün içinde yapılmayan ödemeler gecikmiş ve ertelenmiş harcama olarak değerlendirilirken, personel maaşları ve borç faizi ödemeleri gibi ödemeler süresinin dolduğu gün ertelenmiş harcama olarak kabul edilir. Bu gösterge, ertelenmiş harcamaların boyutunu ve sistemik sorunların ne derece kontrol altına alındığını ölçmeyi amaçlar.

Değerlendirilecek boyutlar (Puanlama Yöntemi):

(i) Ertelenen harcamalar stoku (ilgili mali yıl için toplam gerçekleşen harcamanın yüzdesi olarak) ve son zamanlarda stokta meydana gelen değişiklikler.

(ii) Ertelenen harcama stokunun izlenmesine yönelik verilerin mevcudiyeti.

Puan Minimum Koşullar (Puanlama Yöntemi)

A (i) Ertelenmiş harcama stoku küçüktür (yani toplam harcamanın %2’sinden az) (ii) Ertelenmiş harcama stoğuyla ilgili güvenilir ve eksiksiz veriler, her mali yılın sonunda en az bir kere gerçekleştirilen rutin prosedürler yoluyla oluşturulur.

B (i) Ertelenmiş harcama stoku toplam harcamanın %-2-10’unu oluşturur ve son iki yılda ciddi oranda (yani %25’den fazla) azaldığına dair bulgular mevcuttur. (ii) Ertelenmiş harcama stoğuyla ilgili veriler genellikle yıllık temelde hazırlanır ancak birkaç harcama kategorisi veya özel bütçeli kuruluşlara ilişkin veriler tam olmayabilir.

C (i) Ertelenmiş harcama stoku toplam harcamanın %-2-10’unu oluşturur ve son iki yılda ciddi oranda azaldığına dair herhangi bir bulgu yoktur. (ii) Ertelenmiş harcama stoğuyla ilgili veriler son iki yılda en az bir kez gerçekleştirilmiş olan kapsamlı ve özel bir uygulama ile toplanmıştır.

D (i) Ertelenmiş harcama stoku toplam harcamaların %10’undan fazladır. (ii) Son iki yıla ilişkin ertelenmiş harcama stoku hakkında güvenilir veri yoktur.

- Atıl kaynağın yatırım araçları ile değerlendirilmesi,
- Ödeme başlangıcı ile bitiş süresinin kısaltılarak, ödemenin tam ve zamanında yapılacağına ilişkin piyasalara ve alacaklılara güven verilmesi,
- Bütçe ile nakit uyumunun sağlanması,
- Finansal enstrüman çeşitliliğini artırmak suretiyle kamu harcamalarının finansmanında daha esnek bir yapının oluşturulması,
- Nakit rezerv yönetiminin likidite yönetimi üzerindeki olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi,
- Para piyasasının gelişimine katkıda bulunması,
- Likidite, kredi, borç çevirme ve piyasa riski gibi çeşitli risk unsurlarının kontrol edilmesi,
- Borç ve nakit yönetimi arasında koordinasyonun sağlanması,
- Nakit yönetiminde yer alan diğer paydaşlar ile uyumun sağlanması (Merkez Bankası-Hazine-Maliye uyumu)

olarak sıralanabilir.

Cangiano (2017) ise nakit yönetiminin amaçlarını mali ve parasal olmak üzere ikiye ayırmaktadır.

Tablo 4: Nakit Yönetiminin Amaçları

Mali Amaçlar	Parasal Amaçlar
1) Kamu harcamaları ve borç servisi gibi yükümlülüklerin yerine getirilmesi için gerekli nakdi zamanında ve en uygun maliyetle temin etmek	1) Kamu nakit akımlarının bankacılık sektörü üzerindeki etkisini nötralize etmek
2) Kamu hesaplarının etkin bir şekilde yönetilmesini sağlamak	2) Güçlü tahminleme sistemi ile bankacılık sisteminde ani ve büyük likidite değişimlerine engel olmak
3) Nakit noksanlığına karşı kısa vadeli borçlanma enstrümanlarını kullanarak ihtiyati amaçlı tutulan atıl nakitten kaçınmak	3) Para politikasının etkinliğine katkı sağlamak
4) Kasa fazlası verilen dönemlerde nakdi optimal getiriyi sağlayacak yatırım araçları ile değerlendirmek	
5) Borçlanma maliyetini minimize etmek	

Kaynak: Cangiano (2017) – (Yazar tarafından uyarlanmıştır.)

Öte yandan, Williams (2013) modern nakit yönetiminin faydalarını aşağıdaki gibi sıralamaktadır:

- Devletin ödeme taahhütlerinin zamanında gerçekleşmesi garanti eder.
- Atıl bakiyeyi minimize ederek, maliyet etkinliği sağlar.
- Kısa vadeli borçlanma araçları ile para piyasasının gelişimine katkı sağlar.
- Nakit akımları kaynaklı piyasalarda oluşabilecek olumsuz etkileri minimize eder.
- Borç yönetiminin gelişimine katkı sağlar. Nakit yönetimi kaynaklı olarak borç yönetimi üzerinde oluşabilecek baskıyı azaltır.
- Nakit akımlarında şeffaflığın sağlanmasına zemin hazırlar.

Modern nakit yönetimi ile nakit açığı riski ile karşılaşılardan ya da emanet biriktirmeye sebep olacak nakit tayınlamasına başvurulmadan kamu harcamaları yerine getirilebilecektir. Ayrıca, modern nakit yönetimi ile kısa vadeli borçlanma maliyetleri aşağı çekilerek, nakit fazlaları piyasa faiz oranları ile değerlendirilebilecektir (Gardner ve Olden, 2013).

5.2. Modern Nakit Yönetiminin Özellikleri

Lienert (2009) yukarıda belirtilen amaçlara ulaşılması için nakit yönetiminin aşağıda yer alan 6 temel ve 3 istenen özelliği bünyesinde barındırması gerektiğini belirtmektedir.

Temel Özellikler:

- ✓ Kamu kurumlarının nakit hesap bakiyelerinin merkezileştirilmesi ve Tek Hazine Hesabı (THH) yapısının oluşturulması: Kamuya ait tüm hesapların günlük olarak yönetimi Hazine uhdesinde olan tek bir hesapta toplanması, modern nakit yönetimi için ön koşuldur. THH yapısı ile günlük tahsilatlar gün sonlarında THH’de toplanır, bu sayede kamu hesaplarının merkezileştirilmesi sağlanır. THH, nakdin tek elden yönetimini kolaylaştırmaktadır. THH, farklı hesaplarda biriken bakiyelerin gün sonunda Hazinesinin kullanımına sunulmasını sağlayarak hem gereksiz borçlanmanın önüne geçilmesine hem de geçici nakit fazlalarının etkin şekilde değerlendirilmesine imkan sağlamaktadır (Erdener ve Çiçek, 2012).
- ✓ Nakit yönetimi çerçevesinin açık şekilde belirlenmesi: Kamu nakit yönetiminde etkinliğin sağlanması için nakit yönetimi kapsamında yer alan tüm idarelerin hukuki ve idari yapıları dikkate alınarak kapsamın doğru ve net şekilde belirlenmesi oldukça önemlidir (Erdener ve Çiçek, 2012).
- ✓ Kısa vadeli nakit giriş ve çıkışların doğru öngörülebilmesi: Nakit yönetiminde etkinliğin sağlanabilmesi için nakit akımlarının doğru bir şekilde tahmin edilmesi önem arz etmektedir (Storkey, 2003). Ayrıca, nakit yöneticilerinin tahminleme sis-

teminden maksimum faydayı sağlaması bu konuda teknik kapasiteye ve yetkinliğe sahip olmaları ile mümkündür (Lienert, 2009).

- ✓ Yeterli seviyede işlem gerçekleştirme ve muhasebeleştirme yapısı: Kamu nakit giriş ve çıkışlarının doğru tahmin edilmesi, tahmine girdi teşkil eden verinin derinliği ile yakından ilişkilidir. Söz konusu veri derinliğine sahip olmak, yeterli işlem hacminin kayıt altına alınabildiği kapsamlı bir veri tabanının oluşturulması ile mümkündür. Tüm işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve muhasebeleştirme işlemlerinin elektronik ortamda yapılması şeffaflık ve bilgiye erişilebilirlik açısından da oldukça önemlidir.
- ✓ Hazine, gelir toplayan birimler ve harcamacı birimler arasında bilgi paylaşımının tesis edilmesi: Nakit yönetiminde etkinliğin sağlanabilmesi için gelir ve harcama süreçlerinde yer alan tüm paydaşlar ile nakit yönetiminden sorumlu birimlerin koordineli çalışması gerekmektedir. Paydaşların ürettikleri verilerin nakit yönetimi yapan birim ile paylaşılması, yapılacak tahminin daha sağlıklı olmasına imkan sağlar.
- ✓ Kurumsal düzenlemelerin ve sorumluluk dağılımının uygun şekilde yapılması: Modern nakit yönetiminin etkin bir şekilde uygulanması için nakit yönetiminde yer alan paydaşların görev ve sorumlulukları yasal düzenlemeler ile açıkça belirlenmelidir. Nakit yönetimi, bütçe yönetimi ve nakit yönetiminde yer alan diğer paydaşlarla koordinasyon sağlanması ve tüm kamu kurumları arasında zorunlu veri ve bilgi paylaşımının sağlanması, Hazinenin nakdi nasıl değerlendireceğine ilişkin hususlar yasal düzenleme ile belirlenmelidir (Erdener ve Çiçek, 2012).

İstenen Özellikler:

- ✓ Modern bankacılık ödeme ve transfer sistemlerinin kullanımı: Tüm işlemlerin elektronik ortamda ve gerçek zamanlı gerçekleştirilmesi nakit yönetiminin etkinliği açısından önemlidir. Ancak, Hazine-kurum-banka-lehdar arasında gerçekleşen nakit transferinin modern bankacılık sisteminin elverdiği ölçüde, kısa zamanda gerçekleştirilmesini sağlayacak bir bankacılık sistemine sahip olunması ile nakit yönetiminde etkinlik sağlanabilir.
- ✓ Nakit yönetiminde kısa vadeli finansal piyasa araçlarının kullanımı: Modern nakit yönetiminde, belirsizliğe karşı tutulan nakit tamponu minimize edilerek atıl nakit tutmanın önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Nakit tamponunun asgari seviyelere indirilmesi kasa yönetimini nakit akım dalgalanmalarına karşı daha kırılgan hale getirmektedir. Bu yüzden, nakit yöneticilerinin geçici nakit açığını finansal piyasalardan karşılayabilmesine ya da nakit fazlasını finansal piyasalarda değerlendirebilmesine imkan sağlayacak enstrümanların geliştirilmesi ve gerekli teknik altyapının sağlanması gerekmektedir. Kısa vadeli nakit enstrümanlarının kullanımının yaygınlaştırılması para piyasalarının gelişimine de olumlu katkı sağlayacaktır.

- ✓ Borç ve nakit yönetiminin entegrasyonu: Nakit yönetimi ile borç yönetiminin bütünleşik bir yapıda olması ve koordineli çalışması, risk ve maliyet dengesinin daha etkin seviyede kurulmasını sağlar (Erdener ve Çiçek, 2012).

Williams (2013) ise, iyi uygulama örneklerinden yola çıkarak modern nakit yönetiminde bulunması gereken özellikleri;

- ✓ Kamu kurumlarının nakit hesap bakiyelerinin merkezileştirilmesi,
- ✓ Kamuya ait tüm hesapların tek bir çatı altında toplanması, yani kapsamlı bir THH yapısına sahip olunması,
- ✓ Gelir ve gidere ilişkin nakit akımlarının günlük bazda tahminini sağlayan bir tahminleme sisteminin olması,
- ✓ Hazine-Merkez Bankası-Maliye Bakanlığı koordinasyonunun en üst seviyede olması ve bu üç kurum arasında bilgi akışının sağlanması,
- ✓ Birbirleri ile koordineli çalışan interaktif borç ve nakit yönetimine sahip olunması,
- ✓ Gelir ve giderlerin zamansal uyumsuzluğunu gidermek için gerektiğinde kısa vadeli nakit borçlanma araçlarının (Hazine bonusu vs.) kullanılması,
- ✓ Etkin ödeme sistemlerine sahip olunması

olarak sıralamaktadır.

5.3. Modern Nakit Yönetiminin Diğer Birimler ile Etkileşimi

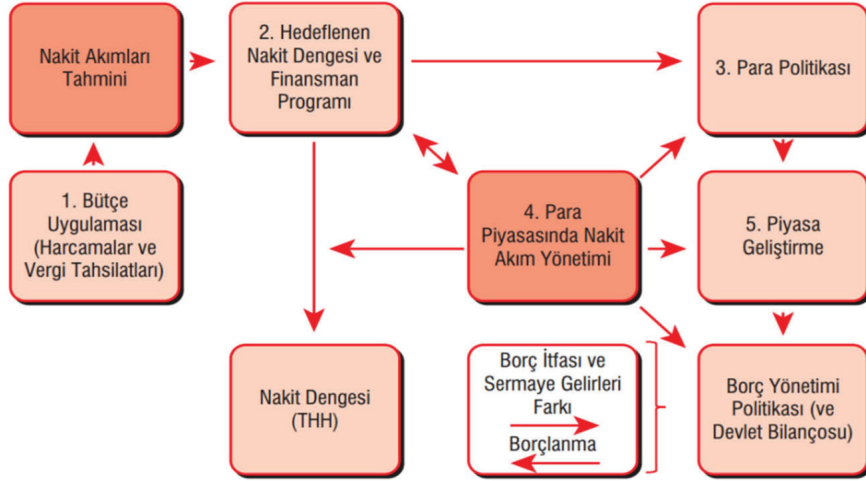
Devlet gelir, gider ve borçlanma politikaları ile ekonomiye yön veren ana aktörlerin başında gelmektedir. Dolayısıyla, kamu sektöründe yer alan ekonomik birimlerin hem kendi içerisinde hem diğer sektörler (reel sektör, finans sektörü vs.) ile yakın bir etkileşim içinde olması gerekmektedir.

Nakit yönetimi alanında önde gelen uzmanlar, modern kamu nakit yönetimi anlayışının benimsenmesi ile kamu kaynaklarının boşa harcanmasının önüne geçileceğini, muhtelif risklerin azaltılacağını ve borç yönetiminin yanısıra para ve maliye politikalarının da destekleneceğini vurgulamaktadır. Nakit yönetimi kararlarının diğer karar alıcı birimleri büyük ölçüde etkilemesi, nakit yönetiminde likidite, piyasa ve kredi riskleri ile operasyonel riskleri göz önünde bulundurma zorunluluğu getirmektedir. Söz konusu zorunluluk nakit yönetiminden, borç yönetiminden ve likidite yönetiminden sorumlu birimlerin koordineli çalışmaları gerekliliğini beraberinde getirmektedir (Erdener vd., 2013).

Nakit yönetimi çerçevesinde gerçekleştirilen işlemler, merkez bankasınca yürütülen para

politikasını ve likidite yönetimini etkilemektedir. Ayrıca, nakit yönetimi borçlanma politikasının ve stratejilerinin oluşturulmasında önemli unsurlardan biri olmaktadır. Nakit yönetimi ile borç yönetimi arasındaki ilişki öyle giriftir ki, nakit yönetimi ile borç yönetimi arasındaki ilişkiyi Gardner ve Olden (2013) bir madalyonun iki yüzü olarak tanımlamışlardır. Gardner ve Olden (2013) nakit yönetiminin borç yönetimine nazaran daha kısa vadeye odaklandığını, borç yönetiminin ise orta ve uzun vade üzerine odaklandığını belirtmiş; ancak yine de her iki yönetimin kamu kaynak yönetiminde birlikte hareket etmelerinin piyasalara verilecek mesajın doğru algılanması için oldukça önemli olduğunu vurgulamışlardır. Ayrıca, nakit akımlarına ilişkin bilginin borç yönetimi ile paylaşılmasının, borç yönetiminin borçlanmaya yönelik alacağı kararlarda etkili olabileceğini ifade etmişlerdir.

Şekil 1: Nakit Yönetiminin Diğer Politikalar ile Etkileşimi



Kaynak: Erdener vd. (2013)

Şekil 1'de görüldüğü üzere, maliye politikası çerçevesinde hazırlanan bütçenin uygulanması ile kamu gelir-giderlerine ilişkin nakit akımları tahmini yapılmaktadır. Nakit yönetimi birimi nakit akımlarına ilişkin gelir gider tahminini yapmakta ve hedeflenen nakit dengesine uyumlu nakit programını hazırlamaktadır. Borç yönetimi birimi nakit akımlarını gözeterek ve orta-uzun vadeli borçlanma stratejileri ışığında finansman programını hazırlamaktadır. Hazırlanan nakit ve finansman programı kamunun piyasa üzerine etkisinin ne derece olacağını göstermektedir. Dolayısıyla, merkez bankasının uygulayacağı para politikasının piyasalar üzerinde etkin çalışabilmesi için nakit ve finansman birimleri ile etkileşim halinde olması gerekir.

Diğer taraftan, nakit yönetimi birimince hedeflenen rezerv seviyeleri üzerinde öngörülme- yen nakit akımlarından dolayı oluşabilecek dalgalanmanın etkisi para piyasalarından ger- çekleştirilecek kısa vadeli nakit işlemleri ile giderilebilir. Kısa vadeli nakit işlemlerinin yaygın olarak kullanılması para piyasasının gelişimine katkı sağlamaktadır. Yukarıda bah- sedilen hususlar göz önüne alındığında, nakit yönetiminin borç yönetimi, bütçe yönetimi ve likidite yönetimi ile ilişkisinin yadsınamayacak derecede fazla olduğu anlaşılmaktadır (Erdener vd., 2013).

6. Geleneksel Nakit Yönetiminden Modern Nakit Yönetimine Geçiş

Geneleksel nakit yönetiminden modern nakit yönetimine geçiş sanıldığı kadar kolay olma- maktadır. Çünkü nakit yönetimde yapılacak herhangi bir değişiklik sadece kamu kurum- larını değil bankacılık sektörü gibi ekonomi üzerinde doğrudan etkisi olan ekonomik bi- rimleri de etkileyebilmektedir. Dolayısıyla, modern nakit yönetimine geçişin fazlandırma yaklaşımı benimsenerek gerçekleştirilmesi geçiş sürecinin daha kontrollü bir şekilde ta- mamlanmasına imkan sağlayacaktır (Can, 2018).

6.1. Geçiş Aşamaları

Williams (2004) nakit yönetiminde etkinliğin, atıl rezervin minimum seviyede tutulması, operasyonel risk dahil olmak üzere piyasa ve kredi risklerinin azaltılması, nakit akımları zamanlamasının uyumlaştırılması ile sağlanabileceğini vurgulamıştır. Bu işlemlerin etkin şekilde yapılabilmesi, modern nakit yönetimine geçiş ile mümkündür. Modern nakit yöne- timi anlayışına geçişin kademeli olarak yapılması, uyum süreci nedeniyle meydana gelebi- lecek komplikasyonları önlemek adına önem arz etmektedir. Literatürde, her ne kadar farklı görüşler de bulunsa da genel kanı modern nakit yönetimine kademeli geçişin dört faza ayrıldığı yönündedir. Bu kapsamda, çalışmada, pasif nakit yönetimi anlayışından modern nakit yönetimi anlayışına geçiş süreci 4 fazda değerlendirilmektedir.

Faz 1 - Tek Hazine Hesabı : THH, devletin tüm tahsilat ve ödeme işlemlerini gerçekleştire- bildiği tek bir hesabı ya da birbirine bağlı bir dizi hesabı ifade etmektedir. THH, devletin banka hesaplarının konsolide olarak izlenebilmesini sağlayan bütünleştirilmiş bir yapıyı göstermektedir (Pattanayak ve Fainboim 2010, Williams 2010). THH, tüm bankacılık iş- lemlerinin tek bir hesap ya da birbirine bağlı hesaplar üzerinden yapılması ile kamu kayna- gının tek bir yerde konsolide edilmesidir (Williams, 2004).

Modern nakit yönetiminde banka hesap yapısı, hesap piramidi olarak nitelendirilen bir yapıya sahiptir. Hesap piramidi yapısı THH kapsamındaki tüm kamu hesaplarının aşağıdan yukarı doğru giderek merkezileştirilmesini ifade etmektedir. Kamu hesap piramitlerinin en

tepesinde THH'nin olması gerekmektedir. Kamu hesaplarının tek bir hesapta merkezileştirilmesi ve tüm hesapların birbirleriyle ilişkilendirilmesini mümkün kılacak bir hesap piramidi yapısının varlığı modern nakit yönetiminin en önemli fazıdır.

Tüm hesapların süpürülerek tek bir çatı altında toplanmasına ve nakdin tek bir elden yönetilmesine imkan sağlayan THH uygulaması ile gereksiz borçlanmanın, atıl kamu kaynağı oluşmasının önüne geçilmesi ve ölçek ekonomisi ile maksimum verimliliğin sağlanması hedeflenmektedir.

Faz 2 - Nakit planlarının hazırlanması ve nakit yönetiminde tahmin ve izleme kapasitesinin geliştirilmesi: Günlük bazda nakit akımları giriş ve çıkışına ilişkin tahmin kapasitesini arttıracak bir altyapının kurulması ve nakit akımlarının detaylı görüntülenebilmesi, modern nakit yönetimi için oldukça önemlidir. Bütçede planlanan harcamaların nakit olarak zamanında gerçekleştirilebilmesi, nakit akımlarının düzleştirilmesi ve para politikası gibi diğer politikaların etkin yürütülebilmesi için gelir ve gider tahmininin gerçekçi ve doğru şekilde yapılması önem arz etmektedir (Cangöz ve Balıbek, 2012).

Nakit yönetiminde etkinliğin sağlanmasında ikinci aşama olan bu fazda, bütçe ile uyumlu nakit planlamasının yapılması, kamu nakit gelir/giderlerinin gerçekçi ve doğru tahmin edilmesine ve izlenmesine yönelik teknik kapasitenin artırılması hedeflenmektedir. Bu aşamada, tahminleme sisteminin kapsamı tüm kurumların en alt biriminden en üst birimini içerecek şekilde kurgulanmalıdır. Ayrıca, sadece gider yönlü değil, tahsilat yönlü tahminlerin de girileceği bir tahminleme sisteminin kurulması gerekmektedir (Can, 2018).

Güçlü tahminleme altyapısı ile harcamaların gerçekleştirilmesi için gerekli finansman önceden temin edilecek, bu sayede bütçesel olarak giderleşmiş bir ödemenin nakit aktarım süresi kısaltacaktır. Ayrıca, gelir-gider tahminlerinin gerçeğe yakınsaması, nakit akımlarının dalgalanmasına fırsat vermeyecek şekilde nakit programı yapılmasına imkan sağlayacak; bu sayede nakit akımları düzleşecek ve finansal piyasalarda kamu nakit akımları kaynaklı dalgalanmaların önüne geçilecektir. Nakit akımlarındaki volatilitenin azaltılması ile ihtiyati olarak tutulan ortalama kasa seviyesi azalacak, söz konusu amaçla tutulan rezervin yatırım kanallarında değerlendirilmesi ile ihtiyati amaçla tutulan rezervin yüklediği fırsat maliyeti de azaltacaktır.

Faz 3 – Hedef nakit rezervinin belirlenmesi ve nakit fazlasının alternatif yatırım araçlarında değerlendirilmesi: Bu fazda, hedef rezerv düzeyi ile kamu nakit akımlarının merkez bankası bilançosu ve para piyasaları üzerindeki olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi amaçlanmaktadır. Hedef rezerv düzeyi uygulaması ile hazine nakit rezervinde oluşabilecek dalgalanmaların önüne geçilmesi ve kamu nakit akımlarından dolayı para piyasası üzerinde olu-

şabilecek likidite dalgalanmalarının azaltılarak para politikasında etkinliğin artırılması hedeflenmektedir (Williams, 2004; Mu, 2006; Lienert 2009).

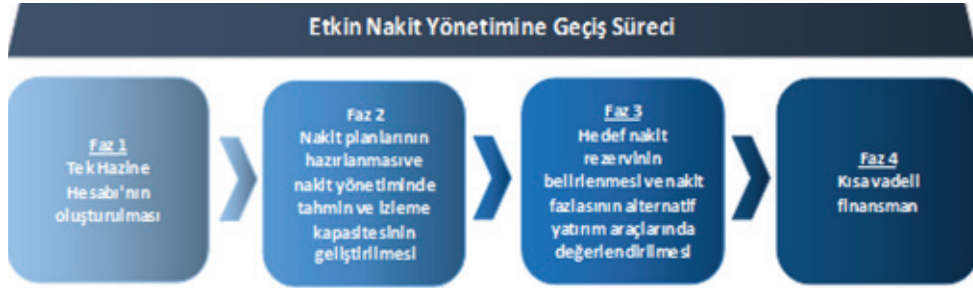
Diğer taraftan, bu fazda mevcut nakit rezervinin atıl kalması ile oluşacak kaybın en aza indirilmesi maksadıyla kamu kaynağının alternatif yatırım araçlarında değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Nakit rezervinin değerlendirilmesi süreci iki aşamalı olarak ele alınabilir. İlk olarak, tahsil edilen kamu gelirlerinin hazine hesaplarına aktarılması aşamasına kadar geçen sürede kaynağın değerlendirilmesi, ikinci olarak ise hazine hesaplarına alınan nakit varlıkların alternatif yatırım araçlarında değerlendirilmesidir (Williams, 2004; Mu, 2006).

Faz 4 – Kısa vadeli finansman: Etkin nakit yönetimi anlayışında, nakit bakiyesinin minimumda tutularak, nakit akımlarının dalgalanmalarına karşı tedbir amaçlı tutulan rezervlerden doğan fırsat maliyetini minimize etmek hedeflenmektedir. Asgari düzeyde atıl bakiye tutulması esasına dayanan bu yaklaşımın işleyebilmesi, nakit yöneticilerinin ihtiyaç duymaları halinde para piyasasından borçlanabilmelerine imkan sağlayacak kısa vadeli nakit borçlanma enstrümanlarına sahip olmaları ile mümkündür.

Kısa vadeli finansman fazı kendi içerisinde kaba-ayar ve ince-ayar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Her iki fazda da, nakit akımlarında yaşanabilecek dalgalanmaların kasa üzerindeki etkisini minimize etmek, nakit akımları kaynaklı dalgalanmalara karşı hedeflenen kasa seviyesinde oluşabilecek volatilitayı önlemek için kısa vadeli enstrümanlar kullanılır.

Kaba ayar (rough-tuning) olarak adlandırılan fazda, genellikle Hazine bonusu ve diğer kısa vadeli borçlanma araçları kullanılmaktadır. Bu araçlar ile nakit akımlarında yaşanabilecek dalgalanmaların kasa üzerindeki bozucu etkisinin giderilmesi hedeflenmektedir. Bu çerçevede, haftalık veya aylık bazda öngörülere dayalı politikalar geliştirilmektedir (Williams, 2010).

İnce ayar (fine-tuning) fazında ise, aylık veya haftalık dönemlere ilişkin hedeflerden ziyade günlük hedefler üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu fazda, nakit yöneticileri günlük hedef nakit düzeyine ulaşmak için daha aktif (gün içi) politikalar kullanırlar (Williams, 2010).

Şekil 2: Etkin Nakit Yönetimi Modeline Geçiş Aşamaları

Kaynak: Can (2018)

Ülke uygulamalarında modern nakit yönetimine geçiş Şekil 2’de belirtildiği şekilde mutlak bir sıra izlememektedir. Ancak, Şekil 2’de resmedildiği gibi fazlandırma ile geçişin sağlanması sürecin daha kolay yönetilmesini sağlayacaktır.

Öte yandan, Lienert (2009) nakit yönetiminde modernleşme sürecinin sağlıklı bir şekilde tamamlanmasının aşağıda belirtilen 5 hususa sıkı sıkıya bağlı olduğu vurgulamaktadır.

1. **Başlangıç noktası:** Yürürlükte olan nakit yönetimi uygulamasının modernizasyon için gerekli altyapıya sahip olması ya da modernizasyona hızlı uyum sağlayabilmesi gereklidir.
2. **Reformlarda kararlılık:** Yetkili makamlar modernizasyona ilişkin reformlar konusunda istekli ve kararlı olmalıdır. Tüm hesapların THH bünyesinde toplanmasına yönelik reformlara karşı ortaya çıkabilecek her türlü direnç karşısında yetkili makamların kararlı duruş sergilemeleri gerekmektedir.
3. **Bankacılık altyapısı:** Hızlı ve etkin çalışan elektronik fon transferi altyapısı gerekmektedir.
4. **Finansal piyasaların gelişmişlik seviyesi:** Finansal piyasalar en azından gün sonu süpürme mekanizmasına uyum sağlayacak kadar gelişmiş olmalıdır. Nakit yönetiminden sorumlu birimlerin, piyasalardan günlük borçlanma yapabilmesine imkan tanıyan finansal piyasa enstrümanlarına sahip olması gerekmektedir.
5. **Beşeri sermaye ve kurumsal düzenlemeler:** Yapılacak reformlar ile nakit yöneticilerine daha profesyonel bir bakışla kamu nakdini yönetme sorumluluğu getirilmektedir. Dolayısıyla, reformlar ile amaçlanan hedefe ulaşılabilmesi için personelin yeterli teknik kapasiteye ve bilgi birikimine haiz olması gerekmektedir.

Kısacası, modern nakit yönetimine geçiş sürecinin hızı ülkelerin mevcut nakit yönetimi yapısı, otoritelerin nakit yönetimindeki kararlılığı, bankacılık sistemi altyapısı, finansal piyasaların gelişmişliği, insan kaynakları ve kurumsal düzenlemeler ile yakından ilişkilidir.

6.2. Modern Nakit Yönetimine Geçişte Karşılaşılabilecek Zorluklar

Lienert (2009) etkin nakit yönetimine geçişte özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin karşılaştığı sorunları aşağıdaki şekilde sıralamıştır.

- ✓ Gelişmemiş bankacılık sistemi: Hazine, merkez bankası ve bankacılık sektörünü kapsayan ülke çapında yaygın elektronik ödeme/tahsilat ve bilgi iletişim ağının olması, nakit yönetiminin etkinliği açısından oldukça önemlidir. Bankacılık sistemi yeteri kadar gelişmemiş ülkelerin modern nakit yönetimine geçebilmeleri için öncelikle sahip oldukları bankacılık altyapısının asgari düzeyde ihtiyaçlara cevap verebilecek kadar gelişmiş olması gerekmektedir.
- ✓ Çok hesaplı yapı: Bazı ülkelerde hazineler devletin tüm hesaplarını kontrol etme gücüne sahip değillerdir. Örneğin, uluslararası örneklerde, niteliğine göre gizli tutulması önem arz eden harcamaların yapılmasını teminen THH kapsamı dışında bazı hesaplar açılabilirdiği görülmektedir. Bunun dışında, bazı ülkelerde donör ülkelere verilen ya da belirli projelere tahsis edilmiş bağışlar/krediler için THH dışında ayrı hesaplar da açılabilmektedir. Bu gibi uygulamalar, THH kapsamını daraltmakta ve modern nakit yönetimi anlayışı ile çelişmektedir.
- ✓ Kamu hesaplarındaki bakiyelerin günlük takibinin yapılmaması: Ülke hazineleri gün sonunda kamu hesaplarında biriken tutarların takibini yapamıyorsa yani biriken tutarların farkında değilse, bu durumda etkin nakit yönetiminden söz etmek mümkün değildir. Hazinesinin kamu hesaplarının takibini yapamaması, kamu hesaplarında biriken tutarları değerlendirmesine engel olmakta ve bu durum ciddi fırsat maliyetine sebep olmaktadır.
- ✓ Gereksiz borçlanma: Bazı ülke hazineleri, THH dışında ayrı hesaplarda tutulan kamu kaynağını bir takım sebeplerden dolayı kullanamadığı için nakit ihtiyaçlarını borçlanma ile karşılamaktadır. Bu durumda, Hazine THH dışında bankalar nezdinde ayrı hesaplarda tutulan kamu kaynağına, borçlanma yoluyla ulaşmaktadır. Esasen, devletin kendi kaynağından getiri elde etmesi gerekirken, aksine belirli bir faiz maliyetine karşılık kendi kaynağına ulaşmaktadır. Bu gibi uygulamalar, devletin zararına, kamu kaynağını elinde bulunduran bankaların ise yararına işlemektedir.
- ✓ Nakit akım tahminlerinin yapılamaması: Bazı ülkelerde, gerek veri eksikliğinden, gerekse tahmin sistemi ve beşeri sermaye yetersizliğinden nakit akımlarına ilişkin doğru tahminler yapılamamaktadır. Modern nakit yönetimi ile günlük bazda aktif nakit yönetimine geçilmesi hedeflendiği için yukarıda bahsedilen eksikliklerin gide-

rilmesi gerekmektedir. Eksikliklerin giderilmemesi modern nakit yönetime geçiş sürecini uzatmaktadır.

- ✓ Nakit yönetimi ile nakit tayinlarnasının karıştırılması: İdeal nakit yönetimi anlayışında, modern nakit yönetimi ile bütçe harcamalarının kontrolü değil, bütçe harcamalarının gerçekleştirilmesini teminen gerekli nakdin en kısa sürede bulunması; bu yolla ödeme süresinin minimize edilmesi amaçlanmaktadır. Fakat özellikle az gelimi ülkelerde görülen uygulamalarda, nakit yönetiminden sorumlu birimler, modern nakit yönetiminde benimsenen amacın aksine nakit tayinlarnası yapmaktadır. Modern nakit yönetimine geçişin sağlıklı olabilmesi için bu anlayışın değiştirilmesi gerekmektedir.
- ✓ Emanet biriktirme davranışı: Harcama ertelemesi (emanet biriktirme) bütçenin gerçekçi hazırlanmaması ya da nakit yönetiminin doğru şekilde planlanmaması gibi sebeplere dayandırılabilir. Bu durum, kamunun tedarikçiler nezdinde güvenilirliğini zedelemektedir. Bu gibi alışkanlıkların uzun vadeye yayılması kamu ile i yapanların hizmetlerine karşılık alacaklarına risk ve vade primi eklemesine ve kamunun daha maliyetle hizmet almasına bile sebep olabilir. Modern nakit yönetimi anlayışı, bütçesel olarak giderlemi bir ödemenin nakdinin en kısa sürede gerçekleşmesi esasına dayanmalıdır. Dolayısıyla emanet biriktirme yaklaşımını modern nakit yönetimi ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.
- ✓ Gelimemi bilgi sistemleri: Bazı ülkelerde, bankacılık sistemlerinin yanı sıra, muhasebe ve bilgi sistemleri de yeterince gelimemitir. Entegre bilgi sistemleri ile nakit yönetiminde Şeffaflık sağlanabilir ve bir takım suistimallerden doğan sızıntılar engellenebilir.
- ✓ Beşeri sermaye kalitesi yetersizliği: Modern nakit yönetimine geçiş, nakit yöneticilerine profesyonel bir yaklaşımla nakdi yönetme sorumluluğu yüklemektedir. Dolayısıyla, nakit yöneticisinin gerekli nakdi en uygun maliyetle temin edebilecek ve nakit fazlasını maksimum getiri ile değerlendirebilecek teknik kapasiteye sahip olması oldukça önemlidir. Bu kapasitenin ve farkındalığın artırılması çeşitli eğitimler ile sağlanmalıdır.

IMF danımanlarından Olden (2009) aşağıda belirtilen hususların modern nakit yönetimine geii engelleyebileceğini ifade etmiştir.

- Finansal piyasa, özellikle de para piyasasının yeterince gelişmemiş olması,
- Bankacılık sistemine duyulan güven eksikliği
- Etkin nakit süpürme ve mutabakat sisteminin olmaması,
- Yetersiz yasal altyapı

Cangiano (2017) ise modern nakit yönetimine geçişin önünde kurumsal olarak karşılaşılabilecek 7 temel sorun (7C) olduğu üzerinde durmuştur.

1. Tutarlılık (Consistency): Uygulamalar, uluslararası standartlar ile tutarlı olmalıdır.
2. Uyum (Compliance): Harcamacı birimler ile hazine arasında sağlanacak uyum çok önemlidir.
3. Kapsam (Coverage): Bütçe kapsamı ve raporlama altyapısı uluslararası uygulamalara benzer şekilde olmalıdır.
4. Konsolidasyon (Consolidation): Kamu hesaplarını konsolide edecek bir THH yapısına sahip olunmalıdır.
5. Karmaşıklık (Complexity): Karmaşık uygulamalara ilişkin reformlar yapılmadan önce uygulanması nispeten kolay olan uygulamaların terich edilmesi gerekmektedir.
6. Maliyet (Cost): Planlanan reformları yürürlüğe konulmadan önce mutlaka fayda/maliyet analizi yapılmalıdır.
7. Kapasite (Capacity): Yeni reformlar, yeni kapasite ihtiyacı doğurur. Reformların başarı ile sonuçlanması, personelin reformlara hızlı uyum sağlayacak teknik kapasite derinliğine sahip olması ile yakından ilişkilidir.

7. Sonuç ve Değerlendirme

Kamu nakit yönetimi, maliyet etkinliği göz önünde bulundurularak kamu nakit akımlarının ve nakit rezervinin etkin ve verimli yönetilmesi süreci ve stratejilerinin bütünüdür. Kamu nakit yönetimi anlayışı giderek daha profesyonel bir bakış açısıyla ve kaynağın daha etkin bir şekilde yönetilmesine doğru evrilmektedir. Bu kapsamda, ülke hazinelerinin kamu nakdini daha etkin bir şekilde yönetebilmeleri için modern nakit yönetimi ilkelerini benimsemeleri önem arz etmektedir.

Bu minvalde, çalışmada kamu nakit yönetimi anlayışı irdelenmekte, modern nakit yönetiminin özellikleri ve amaçlarına yer verilmekte; modern nakit yönetiminin benimsenmesi ile sağlanacak faydalara değinilmektedir. Ayrıca, modern nakit yönetiminin benimsenmesinin diğer disiplinler için de önemli olduğu vurgulanmakta; bu alandaki bir iyileşmenin diğer alanlara da olumlu katkı sağlayacağı belirtilmektedir. Kısacası, modern nakit yönetimi

yaklaşımının benimsenmesi ile kamu kaynağının daha etkin şekilde yönetilebileceği üzerinde durulmaktadır.

Nakit yönetiminde modernleşme bir diğer ifadeyle nakit yönetiminde etkinliğin sağlanması için tüm kaynağın tek bir elden yönetilmesine ve tek bir merkezden izlenmesine imkan sağlayan bir THH kurgusunun oluşturulması; nakit akımlarının modern finans ve bankacılık alt yapısı kullanılarak izlenmesi ve nakit akımlarına yönelik tahminleme kapasitesinin artırılması; nakit fazlasının alternatif araçlarla değerlendirilmesi ve nakit açığının gerektiğinde uygun maliyetle finanse edilmesine imkan sağlayacak kısa vadeli nakit borçlanma araçlarının kullanılması gibi önemli bileşenlerin yerine getirilmesi gerektiği ve kamu nakit yönetiminin modernizasyon sürecinin dört fazda tamamlanabileceği anlaşılmaktadır. Ancak, çalışmadan da anlaşılacağı üzere, nakit yönetimi alanında yapılacak değişiklik bütçe yönetimi, borç yönetimi, risk yönetimi ve likidite yönetimi gibi farklı disiplinleri yakından etkilediğinden, modern nakit yönetimine geçiş sürecinin iyi analiz edilmesi sürecin sağlıklı işlenmesi açısından önem arz etmektedir. Bu kapsamda, çalışmada modern nakit yönetimine geçiş süreci fazlandırma yaklaşımı ile ele alınarak irdelenmiştir.

Modern nakit yönetimine geçiş için anılan dört temel unsurun tamamlanması ve bu unsurların uygulanabilirliğine cevaz verecek reformların hayata geçirilmesi önem arz etmektedir. Diğer taraftan, nakit yönetimine ilişkin yapılacak reformlar birçok paydaşı etkileyeceğinden söz konusu reformların, kamu kurumlarının, bankacılık kesiminin ve diğer paydaşların kurumsal ve teknik kapasiteleri gözetilerek yapılması, geçiş sürecinin sağlıklı bir şekilde tamamlanması için oldukça önemlidir. Bu kapsamda, geçiş sürecinin sağlıklı olabilmesi için belirli bir altyapının olması gerektiği ve sürecin fazlandırma yaklaşımı benimsenerek yönetilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

Çalışmada, modern kamu nakit yönetimi ve kamu nakit yönetiminin modernizasyon süreci kapsamlı bir şekilde ele alındığından, çalışmanın kamu nakit yönetimi literatürüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Kaynakça

- CAN, Barış; (2018). "The Impact of Expansion of Turkish Treasury Single Account System on Public Financial Management in Turkey" (Yüksek Lisans Tezi). TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, Ankara, 124.
- CAN, Barış; (2017). "Genişletilmiş Yeni Tek Hazine Hesabı Modeli Önerisi" (Hazine Uzmanlığı Yeterlilik Tezi). T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ankara, 161.
- CANGIANO, Marco (2017, February); "Treasury Core Functions" (presented at the Conference, Rome, February 6-8, 2017), http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegna/Seminario_2017-02-6_8/08_-_Treasury_Functions_and_Cash_Management_-_Cangiano.pdf,03.15.2017.
- CANGÖZ, M. Coşkun; (2014), "Tek Hazine Hesabı: Kavramsal ve Operasyonel Çerçeve", *Uzman Bakış Dergisi*, 1 (2), ss. 10-14.
- CANGÖZ, M. Coşkun ve Emre BALİBEK; (2012), "Kamu Borç Yönetiminin Genel Çerçevesi: Yeni Eğilimler ve Türkiye'ye Yansımaları", Coşkun CANGÖZ ve Emre BALİBEK (Ed.), *Hazine İşlemleri ve Çağdaş Hazine Yönetimi*, Şeçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 17-44.
- GARDNER, John and Brian OLDEN; (2013), "Cash management and debt management: two sides of the same coin?", ' In Marco CANGIANO, Teresa CURRISTINE and Michael LAZARE (Ed.), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, International Monetary Fund, Washington DC. pp. 283-310. <https://www.elibrary.imf.org/abstract/IMF071/20033-9781475531091/20033-9781475531091/ch09.xml?rskey=v9ORq8&result=63&redirect=true>
- ERDENER, Gonca., Mahmut KARA ve Emrah YAŞARTÜRK; (2013), "Hazine Nakit Yönetiminin Borç, Risk ve Likidite Yönetimiyle Etkileşimi", *Kamu Borç Yönetimi Raporu*, ss. 47-57.
- ERDENER, Gonca., M. Coşkun CANGÖZ; (2010), "Hazine Nakit Yönetimi", *Maliye Finans Yazıları Dergisi*, 88, ss.115-147.
- ERDENER, Gonca ve Seçil ÇİÇEK; (2012), "Hazine Nakit Yönetiminin Modernizasyonu: Türkiye Deneyimi", Coşkun CANGÖZ ve Emre BALİBEK (Ed.), *Hazine İşlemleri ve Çağdaş Hazine Yönetimi*, Şeçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 243-278.
- LIENERT, Ian; (2009), "Modernizing Cash Management", *International Monetary Fund Fiscal Affairs Department Technical Notes and Manuals*, pp. 1-22. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0903.pdf>
- MILLER, Mark and Sierd HADLEY; (2016), Cash Management in Cash-Constrained Environments: A Public Financial Management Introductory Guide, London: *Overseas Development Institute*, pp. 1-24. <https://www.odi.org/publications/10622-pfm-public-financial-management-cash-management>
- MU, Yibin; (2006), "Government Cash Management: Good Practice & Capacity Building Framework", *The World Bank Financial Sector Discussion Series*, 44344 pp. 1-35. http://documents.worldbank.org/curated/en/918791468179361162/Government-cash-management-good-practice-and-capacity-building-framework_
- OLDEN, Brian; (2009), "Fundamentals of Cash Management", In Proceedings of PEMPAL Treasury

- Community of Practice Cash Management Workshop of the Treasury Community of Practice (Slovenia, November 24-26) pp. 1-40. https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/1-pem-pal-cash-management-presentation-november-2009_eng.pdf
- PATTANAYAK, Saliendra and Israel FAINBOIM; (2010), “Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues”, *International Monetary Fund Working Paper*, issue no. WP/10/143, pp. 1-45. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Treasury-Single-Account-Concept-Design-and-Implementation-Issues-23927>
- PEFA; (2016), “Framework for Assessing Public Financial Management”, https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_English.pdf 03.05.2017.
- PEFA; (2005), “Kamu Mali Yönetimi Performans Ölçüm Çerçevesi”, https://pefa.org/sites/default/files/PMF%20Turkish-Final_0.pdf 03.05.2017.
- SIMSON, Rebecca and Bryn WELHAM; (2014), Incredible budgets – budget credibility in theory and practice, London: *Overseas Development Institute Working Paper No. 400*, pp. 1-38. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9103.pdf>
- STORKEY, Ian; (2013), “Government Cash and Treasury Management Reform”, *Asian Development Bank - The Governance Brief*, issue no. 7, pp. 1-4. <https://www.adb.org/publications/series/governance-briefs?page=2>
- VAJS, Stephen M.; (2014, April), “Effective Cash Management”, In Proceedings of The World Bank Debt Management Facility Stakeholders’ Forum: “Debt Management in Developing Countries: New Frontiers and Ongoing Challenges (Belgium, April 3-4) pp. 1-44. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Debt/Stephen%20Vajs%20Effective%20Cash%20Management%20Brussels.pdf>
- VAREA, Marco and Adriana AROSTEGUIBERRY; (2015), “Treasury Management Efficiency Indicators”, Carlos PIMENTA and Mario PESSOA (Ed.), *Public Financial Management in Latin America The Key to Efficiency and Transparency*, The Institutions for Development Sector of the Inter-American Development Bank, Washington DC., pp. 25-73. <https://publications.iadb.org/handle/11319/7123>
- WILLIAMS, Mike; (2013), “Overview of Government Cash Management”, In Proceedings of Middle East Regional Technical Assistance Center IMF - METAC Conference on Budget Execution and Cash Management (Beirut, July 2-4) pp. 1-17. http://www.imfmetac.org/Upload/Link_738_48.pdf
- WILLIAMS, Mike; (2010), “Government Cash Management: Its Interaction with Other Financial Policies”, *International Monetary Fund Fiscal Affairs Department Technical Notes and Manuals*, pp. 1-28. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1013.pdf>
- WILLIAMS, Mike; (2009), “Government Cash Management: International Practice”, *Oxford Policy Management Working Paper*, issue no. 1, pp. 1-8. http://www.opml.co.uk/sites/default/files/wp/2009-01_0.pdf
- WILLIAMS, Mike; (2004), “Government Cash Management: Good and Bad Practice”, *The World Bank Paper*, pp. 1-33. <http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/CM-V2-Aug04MikeWilliams.pdf>