

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

**TÜRKİYE VARLIK FONU ANONİM ŞİRKETİNİN
HUKUKİ NİTELİĞİ VE DENETİMİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

SELİN OVALIOĞLU

2019

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

**TÜRKİYE VARLIK FONU ANONİM ŞİRKETİNİN
HUKUKİ NİTELİĞİ VE DENETİMİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

SELİN OVALIOĞLU

DR. ÖĞRETİM ÜYESİ NURAY AŞCI AKINCI

2019

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

TÜRKİYE VARLIK FONU ANONİM ŞİRKETİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ VE
DENETİMİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Tezi Hazırlayan: Selin OVALIOĞLU

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 16.01.2019/03

Jüri Başkanı: Dr. Öğretim Üyesi A. Selçuk ÖZGENC

Jüri Üyesi (Tez Danışmanı): Dr. Öğretim Üyesi Nuray AŞCI AKINCI

Jüri Üyesi: Dr. Öğretim Üyesi Ömer Faruk DİREK

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
SİMGE VE KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1.KAVRAM, TARİHÇE VE ÇEŞİTLİ HUKUK SİSTEMLERİNE TOPLU BAKIŞ	6
1.1.KAVRAM VE TERİM	6
1.1.1.Fon Kavramı.....	6
1.1.1.1.Kamu Fonları.....	7
1.1.1.1.1.Bütçe İçi Fonlar.....	8
1.1.1.1.2.Bütçe Dışı Fonlar.....	9
1.1.1.2.Sermaye Piyasası Kanunu Kapsamındaki Fonlar.....	11
1.1.2.Ulusal Varlık Fonu Kavramı.....	13
1.1.3.Terim.....	16
1.1.4.Ulusal Varlık Fonunun Yakın Kavramlardan Ayırt Edilmesi.....	17
1.1.4.1.Bütçe İçi Fonlardan Farkı.....	17
1.1.4.2.Bütçe Dışı Fonlardan Farkı.....	18
1.1.4.3.Emeklilik Fonlarından Farkı.....	18
1.1.4.4.İstikrar Fonu ve Ulusal Fondan Farkı.....	19
1.2. ULUSAL VARLIK FONLARININ TARİHSEL ARKA PLANI	19
1.2.1.Ana Hatlarıyla Finans Merkezli Sermaye Birikimi.....	19
1.2.2.Ulusal Varlık Fonlarının Ortaya Çıkışı.....	20
1.2.3.Ulusal Varlık Fonlarının Yaygınlaşması ve Yasal Çerçeve Arayışı.....	21

1.3.ÇEŞİTLİ HUKUK SİSTEMLERİNE TOPLU BAKIŞ	23
1.3.1.Norveç: Norveç Emeklilik Fonu	24
1.3.2.Singapur: Temasek Holding ve Singapur Yatırım Kuruluşu	29
1.3.3.Fransa: Bpifrance	31

İKİNCİ BÖLÜM

2.TÜRK HUKUKUNDA VARLIK FONU VE TÜRKİYE VARLIK FONU YÖNETİMİ ANONİM ŞİRKETİ	34
--	-----------

2.1.TÜRKİYE VARLIK FONU	34
--------------------------------------	-----------

2.1.1.Türkiye Varlık Fonunun Kuruluşu	34
2.1.2.Türkiye Varlık Fonunun Hukuki Niteliği	36
2.1.2.1.Türkiye Varlık Fonu Bütçe Dışı Fon Mudur?	36
2.1.2.2.Türkiye Varlık Fonu Sermaye Piyasası Kanunu'na Tabi Bir Yatırım Fonu Mudur?	40
2.1.3.Türkiye Varlık Fonunun Kaynakları	40
2.1.4.Türkiye Varlık Fonu'na Yapılan Devirlerin Yargısal Denetimi	43
2.1.4.1.Bakanlar Kurulu ve Özelleştirme Yüksek Kurulu Tarafından Yapılan Devirlerin Yargısal Denetimi	43
2.1.4.2.Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararname ile Yapılan Devirlerin Yargısal Denetimi	46
2.1.4.3.Cumhurbaşkanı Kararları ve Kararnameleri ile Yapılacak Devirlerin Yargısal Denetimi	47
2.1.5.Türkiye Varlık Fonu'na Kaynak Devir Yetkisinin Bütçe Hakkı Açısından Değerlendirilmesi.....	48
2.1.5.1.Anayasal Demokrasilerde Bütçe Hakkının Önemi	48
2.1.5.2.Bütçe Hakkının Korunmasında Bütçe İlkelerinin Rolü	49
2.1.5.3.Bütçe Hakkı Kapsamında Yasama Yetkisinin Devredilmezliği	54

2.2.TÜRKİYE VARLIK FONU YÖNETİMİ ANONİM ŞİRKETİ	60
--	-----------

2.2.1.Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kuruluşu.....	60
--	----

2.2.2.Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Faaliyet Konusu ...	62
2.2.3.Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Hukuki Niteliği.....	65
2.2.3.1.Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin Kamu İktisadi Teşebbüsü Niteliği.....	66
2.2.3.2.Kamu Tüzel Kişiliğinin Hukuki Ölçütleri.....	69
2.2.3.3.Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'ne Tanınan Kamu Gücü Ayrıcalıkları.....	70
2.2.3.3.1. Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin Kapsam Dışında Tutulduğu Vergi Mevzuatı	70
2.2.3.3.2.Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin Vergi Mevzuatı Kapsamından Çıkartılmasının Anayasaya Uygunluğu Sorunu	72
2.2.3.3.2.1.Eşitlik İlkesi Açısından	72
2.2.3.3.2.2.Yasallık İlkesi Açısından	75
2.2.3.3.3.Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin Tabi Olmadığı Diğer Mevzuat.....	77
2.2.3.3.4.Diğer Ayrıcalıklar	78
2.2.4.Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Hak ve Yükümlülükleri	80
2.2.4.1.Tüzel Kişiliğe Sahip Olmanın Olası Sonuçları	80
2.2.4.2.Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olmanın Olası Sonuçları	81

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.TÜRKİYE VARLIK FONU YÖNETİMİ ANONİM ŞİRKETİNİN DENETİMİ	84
3.1.İDARENİN EKONOMİK FAALİYETLERİNİN DENETİMİNDE KULLANILAN YARGI-DIŞI DENETİM YÖNTEMLERİ.....	84
3.1.1.İdarenin Ekonomik Faaliyetlerinin Denetimi.....	84
3.1.2.Ekonomik Faaliyetlerin Denetiminde Faydalanılan Yargı-Dışı Denetim Yöntemleri.....	85
3.1.2.1.İdari Denetim.....	86

3.1.2.2.Kamuoyu Denetimi	87
3.1.2.3.Siyasi Denetim: Parlamenter Denetim	87
3.1.3.Parlamento Adına Denetimde Kullanılan Yöntemler	88
3.1.3.1.Sayıştay Denetimi	88
3.1.3.2.Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi.....	97
3.1.3.3.Bağımsız Denetim	100
3.2.TÜRKİYE VARLIK FONU YÖNETİMİ ANONİM	
ŞİRKETİNİN DENETİMİ	103
3.2.1.Sui Generis Bir Denetim Usulü: 6741 Sayılı Kanun ile Öngörülen Denetim	103
3.2.2.Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketi'nin Sayıştay Denetimi Kapsamından Çıkarılması	105
SONUÇ	110
KAYNAKÇA	116
EK I	130

ÖZET

6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 26 Ağustos 2016 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girdi. Kanun ile mevcut sistemde Cumhurbaşkanlığı’na bağlı, ana faaliyet konusu bu Kanunla belirtilen Türkiye Varlık Fonu ve alt fonların kurulması ve yönetimi olan özel hukuk hükümlerine tabi Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi kuruldu.

Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi’nin özel hukuk hükümlerine tabi olmasına rağmen kamu kaynaklarını yönetmesi ve birtakım kamu gücü ayrıcalıklarından faydalanması, Şirket’in hukuki niteliğini tartışma gereği doğurmuştur. Çalışma kapsamında öncelikle hukukumuza yeni giren Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi’nin hukuki niteliği tespit edilecektir. Hukuki niteliğin tespitine bağlı olarak büyük ölçüde merkezi bütçede yer alan kamu gelirlerinin ve önemli kamu kurumlarının yer aldığı bir portföyü yöneten Şirket’in 6741 sayılı Kanunu’nun 6. maddesinde öngörülen denetim usulü ve bu denetimin anayasal ilkelere uygunluğu değerlendirilecektir.

Anahtar kelimeler: Ulusal varlık fonu, Türkiye Varlık Fonu, Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi, Bütçe, Sayıştay

ABSTRACT

Law No. 6741 Regarding Turkey Wealth Funds Management Joint Stock Company and Amending Certain Laws entered into force on August 26, 2016 at the date of publication in the Official Gazette. As per the Law No.6741, Turkey Wealth Funds Management Joint Stock Company, which is currently a subordinate entity of Presidency and subject to private law, is founded in order to establish Turkish Wealth Fund and sub-funds.

Although subject to private law, Turkey Wealth Funds Management Joint Stock Company is charged with the management of public resources and entitled to certain privileges arising from public law, has led to the need to discuss the legal nature of the Company. Under this study, firstly, legal nature of the Company shall be determined. In accordance with the determination of the legal character, the Company's audit method set forth on Article 6 of the Law No. 6741 and its compliance with the constitutional principles will be evaluated.

Key words: Sovereign wealth fund, Turkiye Wealth Fund, Turkiye Wealth Fund Management Co, Budget, Audit Court

KISALTMALAR CETVELİ

AYM	:	Anayasa Mahkemesi
AÜHFD	:	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
E.	.	Esas
GAPP	:	Generally Accepted Principles and Practises by International Working Group of Soverign Wealth Funds
IMF	:	International Monetary Fund
IWG	:	International Working Group
IFSWF	:	International Forum of Sovereign Wealth Funds
İİBF	:	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İDT	:	İktisadi Devlet Teşekkülü
K.	:	Karar
KDV	:	Katma Değer Vergisi
KİT	.	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KİK	:	Kamu İktisadi Kuruluşu
NPF	:	Norveç Petrol Fonu
OECD	:	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖİB	:	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	:	Özelleştirme Yüksek Kurulu
Para.	:	Paragraf
R.G.	:	Resmi Gazete
s.	:	Sayfa
S.	:	Sayı
SPK	:	Sermaye Piyasası Kurulu
SPKn	:	6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu
Şirket	:	Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi
T.C.	:	Türkiye Cumhuriyeti
TVF	:	Türkiye Varlık Fonu
TTK	:	6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu

GİRİŞ

2001 ekonomik durgunluğu ve bunu izleyen 2008 ekonomik krizi sonrasında finansal kapitalizmin etkisi altına giren ulus devletler, global ekonomik güçler karşısında çaresiz kalmış ve bu sebeple ekonomi politikalarının yeni merkantalizm/devlet kapitalizmine (Çin örneğindeki gibi) evrildiği gözlemlenmiştir¹. Başka bir ifadeyle, 2000’li yıllarda devletlerin de ulusal varlık fonları aracılığıyla mali sermayenin birikim sürecinin bir parçası haline geldiği söylenebilir². International Monetary Fund (IMF), mali sermaye birikimi düşüncesini destekler şekilde ulusal varlık fonunu (*sovereign wealth funds*), bir sermaye piyasası aracı gibi tanımlamaktadır. IMF’e göre en geniş anlamı ile ulusal varlık fonu, “*devletin sahip olduğu özel amaçlı yatırım fonları veya düzenlemeleri*” anlamına gelmektedir³. Bu fonlar ekonomi, işletme, maliye, hukuk, uluslararası ilişkiler gibi birçok alanı ilgilendirmektedir.

Her ülkenin farklı uygulaması olduğu için ulusal varlık fonlarını belirli bir çerçeveye oturtmak oldukça zordur. Ulusal varlık fonları, küreselleşen dünyada ticaretin sınır tanımadığının bir göstergesidir. Ulusal varlık fonları aracılığıyla Bostwana Çin’de, Çin ABD’de, Şili Vietnam’da yatırım yapabilmektedir. Yatırımların şeffaflığını sağlamak ve belirli bir hukuki çerçeveye oturtmak amacıyla IMF, 26 ulusal varlık fonu sahibi ülkenin⁴ katılımı ile Santiago İlkeleri’ni yayınlamıştır⁵.

¹ CLARK; Gordon L./DIXON, Adam D./MONK, Ashby H.B., **Sovereign Wealth Funds: Legitimacy, Governance, and Global Power**, Princeton University Press, Princeton 2013, s. 2, s. 30; GILSON, Ronald J./MILHAUNT, Curtis J., “*Sovereign Wealth Funds and Corporate Governance: A Minimalist Response to the New Mercantilism*”, **Stanford Law Review**, Volume: 60, 2018, s.1346.

² GILSON/MILHAUNT, s. 1346.

³ *International Working Group of Sovereign Wealth Funds, Sovereign Wealth Funds, Generally Accepted Principles and Practises (Santiago Principles)*”, International Working Group of Sovereign Wealth Funds, October, 2008, s. 27, < http://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples_0_0.pdf> (**Santiago Principles**) Son Erişim Tarihi: 21.12.2018.

⁴ Aralarında ABD, Arabistan ve Kanada ve Şili gibi çeşitli ülkelerin ve Dünya Bankası gibi gözlemcilerin bulunduğu toplantı listesinin tamamı için bkz. Santiago Principles, s. 28-29.

⁵ Santiago Principles, s 27.

Santiago İlkeleri'nin birincisi (GAPP I) uyarınca ulusal varlık fonlarının yasal çerçeveye sahip olması gerektiğini belirtmektedir⁶. Santiago İlkeleri'nin altıncısı ise (GAPP 6), ulusal varlık fonlarının hesap verme sorumluluğu ve bağımsızlığını güvence altına alacak bir yapılanmaya sahip olmasını aramaktadır⁷. Ulusal varlık fonlarının hesap verme sorumluluğuna uygun hareket etmesi, hem yatırım yapılan ülkeler açısından hem de ulusal varlık fonuna sahip ülkenin vatandaşları açısından bir güvencedir. Vatandaşlar açısından güvencedir çünkü ağırlıklı olarak kamu kaynaklarını yöneten ulusal varlık fonlarının şeffaf ve bağımsız bir yapılanmaya sahip olması, onların siyasileşmesini önleyecek ve kamuoyu denetimini mümkün kılacaktır⁸. Yatırım yapılan ülkeler açısından da güvencedir çünkü bağımsız bir yönetim yapısı, ülkelerinde yapılan yatırımların siyasi sebeplerle çekilmesi ve ülke ekonomisinin sarsılması ihtimalini düşürmektedir⁹.

Türkiye, 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 26 Ağustos 2016 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesi ile ulusal varlık fonuna sahip ülkeler arasına katılmıştır. 6741 sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlı, ana faaliyet konusu bu Kanunla belirtilen Türkiye Varlık Fonu ve alt fonların kurulması ve yönetimi olan özel hukuk hükümlerine tabi Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi kuruluşur. Böylece Türkiye, Ulusal Varlık Fonu Enstitüsü verilerine göre dünyadaki 78. ulusal varlık

⁶ “GAPP 1. Principle The legal framework for the SWF should be sound and support its effective operation and the achievement of its stated objective(s).

GAPP 1.1. Subprinciple. The legal framework for the SWF should ensure legal soundness of the SWF and its transactions.

GAPP 1.2. Subprinciple. The key features of the SWF's legal basis and structure, as well as the legal relationship between the SWF and other state bodies, should be publicly disclosed.” bkz. Santiago Principles, s. 7.

⁷ “GAPP 6. Principle The governance framework for the SWF should be sound and establish a clear and effective division of roles and responsibilities in order to facilitate accountability and operational independence in the management of the SWF to pursue its objectives.” bkz. Santiago Principles, s. 7.

⁸ GELPERN, Anna, “Sovereignty, Accountability, and the Wealth Fund Governance Conundrum”, **Asian Journal of International Law**, Volume: 1, Issue: 289, 2011, s. 295-296. Yazar, Rusya ve Kuveyt ulusal varlık fonlarının denetiminde kamusal iç denetim mevcut olduğunu, bu sebeple ulusal varlık fonlarını iç siyasetin bir parçası haline geldiğini ve ülkeleri krize sürüklediğini belirtmektedir.

⁹ BISMUTH, Regis, “The “Santiago Principles” for Sovereign Wealth Funds: The Shortcomings and the Futility of Self-Regulation”, **European Business Law Review**, Volume:28, Issue:1, 2017, s. 70; CLARK/DIXON/MONK, s. 6.

fonunun sahibi olmuştur¹⁰. Ayrıca Türkiye, 2017 yılının Mayıs ayında IMF nezdinde kurulan Ulusal Varlık Fonları Uluslararası Forumu'nun 32. üyesi olarak kabul edilmiş ve uluslararası kamuoyu nezdinde meşruluk kazanmıştır¹¹.

11 Şubat 2017 tarih ve 29976 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan ve 16 Nisan 2017'de gerçekleştirilen referandum ile kabul edilen 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun uyarınca 1982 Anayasası'nda köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler kapsamında Bakanlar Kurulu ve dolayısıyla Başbakanlık makamı, 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan cumhurbaşkanlığı seçimi sonrasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinden itibaren merkez teşkilatımızda yer almamaktadır. 6771 Sayılı Kanun'da yer alan Bakanlar Kurulu ve Başbakan ifadeleri 02 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 157. maddesiyle Cumhurbaşkanı olarak değiştirilmiştir.

6741 sayılı Kanun, Türkiye Varlık Fonu (TVF) ve Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin (Şirket) yasal çerçevesidir. 6741 sayılı Kanun'da Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin hukuki niteliği konusunda herhangi bir tespit bulunmamaktadır. Ayrıca 6741 sayılı Kanun'un 6. maddesinde öngörülen denetim usulü ise TBMM'nin bütçe hakkını gerçekleştirilmesine elverişliliği konusunda soru işaretleri uyandırmaktadır. Nitekim, “*memleketin umumi iktisadiyle alakalı bilimum tedbirlerin dahi*” parlamento kontrolünden geçmemesi, “*asırlık mücadeleler*” neticesinde kazanılmış bütçe hakkının zedelenmesi sonucuna yol açabilir¹².

Bu tez, Şirket'in hukuki niteliğini tespit ve TVF'yi yönetmekle görevlendirilmiş Şirket'in denetiminin Anayasa'ya uygunluğu ekseninde şekillenmiştir. Ancak gerekli görüldüğü ölçüde, 6741 sayılı Kanun'un TVF'nin 4. maddesi uyarınca TVF'ye kaynak devretmek konusunda yürütme organına verilen yetkinin sınırları ve 8. maddede yer alan muafiyet ve istisna listesinin genişliği bu tezin tartışma konuları arasında yer almaktadır. Nitekim, Şirket'in

¹⁰ Bkz. <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/> Son Erişim Tarihi: 14.01.2019.

¹¹ Bkz. <https://www.ifswf.org/general-news/turkiye-wealth-fund-approved-membership-ifswf>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019.

¹² FEYZİOĞLU, Bedri, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1984 s. 70.

denetimine atfedilen önemi tespit etmek, yönetmekle yükümlü olduğu portföyü incelemekten geçmektedir.

Bu tezde Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin hukuki niteliği, Türkiye Varlık Fonu'na kaynak devir yetkisi ile Şirket'in denetim usulü bütçe ilkeleri başta olmak üzere birtakım anayasal ilkeler açısından incelenmiştir. Tezin amacı, ulusal varlık fonlarının işleyişi ve makro iktisadi etkilerinin incelenmesi değildir. Nitekim ulusal varlık fonlarının mahiyetinin incelenmesi, ekonomi ve maliye bilimlerinin kapsamına giren ve bir hukuk çalışmasının kapsamını aşan konulardır. Dolayısıyla fon ve ulusal varlık fonu kavramlarının ekonomi ve maliye bilimlerine ilişkin yönüne sınırlı olarak değinilmiştir ve Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi tarafından yönetilen Türkiye Varlık Fonu'nun niteliğini tespit etmek amacı ile ele alınmıştır.

Konunun disiplinler arası niteliği sebebiyle, çalışmada 6741 sayılı Kanun ile öngörülen sistemin mali hukuk, idare hukuku, sermaye piyasası hukuku, ticaret hukuku gibi birçok farklı hukuk alanının perspektifinden incelenmesi amaçlanmaktadır. Ancak çalışmanın esas amacı, Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin hukuki statüsünün belirlenmesi (hukuki niteliği, Şirket'e tanınan hak ve yükümlülükler ile Şirket'in faaliyet konusu) ile Şirket'in 6741 sayılı Kanun ile öngörülen denetim usulünün başta Anayasa'da öngörülen temel ilkeler olmak üzere hukuka uygunluğu değerlendirilmektedir.

Birinci bölümde ulusal varlık fonu kavramı, ulusal varlık fonu kavramının tarihi gelişimi ile bünyesinde ulusal varlık fonu barındıran üç farklı ülke örneği (Norveç, Singapur ve Fransa) ele alınacaktır. İkinci bölümde, Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin hukuki niteliği tespit edilecektir. Şirket'in hukuki niteliğini tespit etmek için yönetmek ile yükümlü tutulduğu Türkiye Varlık Fonu'nun hukuki niteliği, kapsamı ve önemi ayrıntılı olarak tartışılmaya çalışılacaktır.

Son bölümde ise idarenin denetiminde kullanılan usuller tezin kapsamını aşmadan incelendikten sonra Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi için öngörülmüş denetim mekanizması ele alınacaktır. Bu kapsamda, Bakanlar

Kurulu/Cumhurbaşkanı'na verilen Türkiye Varlık Fonu'na Merkezi Yönetim Bütçesi'nde yer alan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkları devretme yetkisi ile 6741 sayılı Kanun ile öngörülen denetim usulünü (TVF ve Şirket'in Sayıştay denetimi kapsamından çıkarılmasını) incelediği Anayasa Mahkemesi'nin E. 2016/180, K. 2018/4 sayılı kararı ikinci ve üçüncü bölümde eleştirel bir bakış açısıyla incelenecektir.



BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAM, TARİHÇE VE ÇEŞİTLİ HUKUK SİSTEMLERİNE TOPLU BAKIŞ

1.1. KAVRAM VE TERİM

1.1.1. Fon Kavramı

Fon, Türk Dil Kurumu tarafından belirli bir iş için gerektiğçe harcanmak üzere ayrılıp işletilen para, kaynak olarak tanımlanmıştır¹³. Fonun ikinci bir sözlük anlamı ise, bir kuruluşun mali kaynaklarının tümünün göstergesidir. İkinci tanım, malvarlığı¹⁴ kavramı yerine geçecek biçimde kullanılabilir. Anayasa Mahkemesi ise fonu, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta tutulan para olarak tanımlamıştır¹⁵. Söz konusu tanımlardan hareketle fon, mal topluluğu olarak nitelendirilebilir. Mal topluluğu, belli bir malvarlığının belli bir amacın gerçekleşmesine özgülenmesi olarak tanımlanabilir¹⁶.

Fonlar, kamu maliyesi ve finans alanlarında farklı şekillerde ele alınmıştır¹⁷. Fonlara ilişkin bu farklı yaklaşım sebebiyle Türk hukukundaki kamusal fonlar ve Sermaye Piyasası Kanunu'na¹⁸ (SPKn) tabi fonlar olmak üzere iki ayrı başlık altında incelenecektir. Kamu maliyesi açısından fonlar ve Sermaye Piyasası Kanunu'na tabi fonlar tanım, tabi olunan mevzuat ve işleyiş yönünden birbirinden farklıdır.

¹³ Tanım için bkz. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.59008be3475609.62546651, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019.

¹⁴ Malvarlığının sözlük anlamı bir kişiye ait para ile ölçülebilen hakların bütünüdür. Ticari işletmenin malvarlığı ise ticari işletmenin ayrı bir tüzel kişiliği olmamakla beraber paraya tahvil edilebilir çeşitli malvarlığı değerlerinden oluşan ekonomik bir bütün olarak tanımlanabilir. bkz. ÜLGEN, Hüseyin-KENDİGELEN, Abuzer-HELVACI, Mehmet-KAYA, Arslan-NOMER Ertan, Füsün, **Ticari İşletme Hukuku**, 12 Levha Yayınevi, İstanbul 2015, s. 179.

¹⁵ AYM, T. 18/2/1985, E.1984/9, K.1985/4. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

¹⁶ GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa 2018, s.90.

¹⁷ ÇAĞAN, Nami, “Anayasa Yönünden Fonlar”, **Anayasa Yargısı**, Cilt 3, Ankara 1987, s. 107. (“Anayasa Yönünden Fonlar”)

¹⁸ RG T. 30.12.2012, S. 28513

1.1.1.1. Kamu Fonları

Fonlar, siyasal iktidarın ekonomiye esnek biçimde müdahale etmesine imkân veren¹⁹, Anayasa’da ve yasalarda belli bir tanımı olmayan²⁰ ve öğretilerde tanımı konusunda görüş birliği bulunmayan²¹ araçlardır. Devlete kamu harcaması yapma imkânı veren Anayasa Mahkemesi’ne göre fon, “*çeşitli anlamlarla kullanılmakla beraber, genel olarak, belirli bir amacın gerçekleşmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta tutulan parayı*” ifade etmektedir²².

Ülkemizde fon uygulamasının uzun ve karışık bir geçmişi vardır²³. Fonların Türk hukukundaki gelişiminin ayrıntılarıyla incelenmesi, çalışmanın tespit ettiği hukuki sorunların incelenmesine herhangi bir katkı sağlamayacağı düşünüldüğünden bu başlık altında sadece önemli birtakım gelişmeler ve mevcut durum ele alınacaktır.

Fonların Türkiye uygulamasında özel yasalarla kurulabildiği gibi, yasaların verdiği yetkiye dayanılarak kararnamelerle veya yönetmeliklerle kurulduğu da görülmektedir²⁴. Bu noktada fonun gelirini oluşturan fon kesintileri ise mali yükümlülük olarak nitelendirildiği ölçüde verginin

¹⁹ KANETİ, “Türk Kamu Maliyesi’nin Anayasal Temelleri-I”, **Makaleler**, 12 Levha Yayınları, İstanbul 2011, s. 163. (“Anayasal Temeller-I”) s.163; OYAN/AYDIN, s.96.

²⁰ KANETİ, “Anayasal Temeller-I”, s.162.

²¹ SEVEN, Bülent, “Anayasa Mahkemesi’nin Fon Uygulamasına İlişkin Kararlarının Bütçe İlkeleri ve Sayıştay Denetimi Karşısındaki Durumu”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 14, 1996, s. 126; OYAN/AYDIN, s.112; DURDU, Muhammet, **Türkiye’de Bütçe Dışı Fon Uygulamaları ve Varlık Fonu**, Adalet Yayınevi, Ankara 2018, s.24.

²² AYM, T. 18/2/1985, E.1984/9, K.1985/4. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

²³ Ayrıntılı bilgi için bkz. OYAN/AYDIN, s.159-189; SAYGILI, Mehmet Kağan, **Türkiye’de Kamu Fonu Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Yayın No:DPT: 263, s.28-52.

²⁴ OYAN/AYDIN’ın tespitine göre 1990larda yürürlükte olan 104 fonun 64’ü yasayla, 8’i KHK ile ve 18’i Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuştur ve yönetmelikle kurulanlar dışındaki fonların büyük bir çoğunluğunda harcama usul ve esasları yönetmeliklerle belirlenmiştir bkz. OYAN/AYDIN, s.100.Yasa ile kurulan fonlara örnek olarak, 5618 sayılı yasa ile kurulan Ziraî Kredi Fonu, 6086 sayılı yasa ile kurulan Turizm Endüstrisi Teşvik Kredileri Fonu, 6747 sayılı yasa ile kurulan Turizm Fonu, 7126 sayılı yasa ile kurulan Sivil Savunma Fonu gösterilebilir. Kararname ile kurulan fonlara ise Merkez Bankası nezdinde İstikrar Fonu 6/10606 sayılı KHK ile kurulan İstikrar Fonu gösterilebilir. Sanayi Kredisi Fonu ise Sümerbank nezdinde yönetmelikle kurulan bir fondur (RG T. 02/10/1972 S:14324).

yasallığına uygun olarak yasa ile belirlenmelidir²⁵ Anayasa'nın 73. maddesi uyarınca vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler yasa ile konulur, değiştirilir ve kaldırılır. Bu sebeple, mali yükümlülük öngören fon paylarının Anayasa'nın 73. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen yasallık ilkesine uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir²⁶. Hatta yasallık ilkesinin bir gereği olarak, fonun payını düzenleyen yasa hükmünün, mali yükümlülüğün temel öğelerini de içermesi gerekmektedir²⁷.

Türkiye uygulamasında kamu fonları, çok çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulabilir²⁸. Ancak çalışma kapsamında bütçe ile ilişkileri bakımından fonlar incelenecektir.

1.1.1.1.1. Bütçe İçi Fonlar

Bütçe içi fonlar, ayrı harcama usulü olmayan ve kural olarak bütçe ile ilgili temel ilkelere tabi olan fonları ifade eder²⁹. Bu fonların oluşturulma amacı, harcama kalemleri olmadığı için hizmetin gider ve maliyet hesabının esnek biçimde yapılmasını sağlamaktır³⁰. Kaynağını tamamen bütçeden alan ve hukuki dayanakları da bütçe kanunu olan bu fonların, bir ihtiyat ödeneği olduğunu söylemek mümkündür³¹. Geçmişte ihdas edilen bütçe içi fonlara, “Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunlar ve yönetmeliklerin gerektirdiği giderler ile toplu iş sözleşmelerinin gerektirdiği ek giderler karşılığı”, “yatırımları

²⁵ SABAN, Nihal, **Vergi Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul 2017, s.12; OYAN/AYDIN, s.113.

²⁶ GÜNEŞ, Gülsen, **Verginin Yasallığı İlkesi**, XII Levha Yayınları, İstanbul 2014, s.22; ÖNCEL, Mualla/ KUMRULU, Ahmet/ ÇAĞAN, Nami, **Vergi Hukuku**, Turhan Yayınevi, Ankara 2018, s. 36; SABAN, s.13.

²⁷ AYM'nin adalet teşkilatını güçlendirme fonunun kaynakları arasında yer alan adli sicil kayıt ücretinin miktarını belirleme yetkisini Adalet Bakanlığı'na bırakan E. 1988/37 K. 1989/36 sayılı kararı ve tütün fonuna ilişkin E. 1995/50 K.1996/19 sayılı kararının karşı oylarında da bu konu belirtilmiştir. Benzeri mali yükümlülüklerin nitelendirilmesi ve yasallık ilkesi açısından AYM kararları için bkz. YALTI, Billur/ÖZGENÇ, Selçuk, **Vergi Hukuku Pratik Çalışma El Kitabı**, Beta Yayınları, İstanbul 2007, s. 5-24.

²⁸ Örneğin öğretilde SAYGILI fonları, bütçe içi ve dışı olarak sınıflandırmanın yanı sıra amaçlarına ve denetim usullerine göre sınıflandırmıştır. SAYGILI, s. 37-45. Erişim için: <<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/MehmetKaGanSAYGILI.pdf>> Son Erişim Tarihi: 20.12.2018

²⁹ OYAN/AYDIN, s.113.

³⁰ KANETİ, “Anayasal Temeller-I”, s.163; CANBOLAT, Erdal, “Bütçe Sistemimiz İçinde Fonların Yeri ve Önemi”, **Mali Çözüm Dergisi**, S:55, 2001, s. 44

³¹ DOĞAN, s. 4; DURDU, s.22

hızlandırma fonu”, “kur farklarını karşılama fonu”, “197 Sayılı Kanun gereğince trafik hizmetleri geliştirme fonu” gibi fonlar örnek olarak gösterilebilir³².

Bütçe içi fonlar, 2019 yılında 4’e kadar düşmüştür. 7066 sayılı 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun³³ 5. maddesinde yer alan 4 adet klasik bütçe içi fon şunlardır: Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği, Yedek Ödenek, Yatırımları Hızlandırma Ödeneği, Doğal Afet Giderlerini Karşılama Ödeneği.

1.1.1.1.2. Bütçe Dışı Fonlar

Bütçe dışı fon, “belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel hesap” olarak tanımlanabilir³⁴. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, bütçe dışı özel fon yaratılması ile “genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan devlet görevlerinin gerçekleştirilmesi” amaçlanmaktadır³⁵.

Anayasa Mahkemesi bütçe dışı fonları, “genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla bütçeden veya bütçe dışı imkânlarla sağlanan para veya kıymetler” olarak tanımlanmıştır³⁶. Söz konusu fonlar, kanun dışında sık aralıklarla değişebilen düzenleyici işlemler ile kuruldukları, bütçe dışında bırakılmaları nedeniyle klasik bütçe ilkelerine aykırı oldukları, kamu kesimi açığının tespitini zorlaştırdıkları ve özellikle Sayıştay denetimi dışında tutuldukları için eleştirilmişlerdir³⁷.

Çalışma kapsamında tespit edilebilen en eski bütçe dışı fon uygulaması, 10439 sayılı ve 16/06/1958 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuş Çimento

³² CANBOLAT, s.44.

³³ RG Mükerrer T. 31.12.2018, S:30642.

³⁴ OYAN/AYDIN, s.113; benzer tanımlar için bkz. DOĞAN, Yahya, **Türkiye’de Fon Sistemi ve Kamu Ortaklığı Fonu Uygulaması**, İstanbul 1993, s.3; SAYGILI, s.4; DURDU, s.26-27.

³⁵ KANETİ, Selim; “Türk Kamu Maliyesi’nin Anayasal Temelleri-I”, **Makaleler**, 12 Levha Yayınları, İstanbul 2011, s.157-177 (Anayasal Temeller-I), s.163.

³⁶ AYM, T. 18/2/1985, E.1984/9, K.1985/4. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

³⁷ KANETİ, “Anayasal Temeller-I”, s.163; GÜNEŞ, Gülsen, “Bütçe Hakkı – Evrensel Bir Mali Hukuk İlkesinin Cumhuriyet Dönemindeki Kuramsal ve Uygulamasal Konumuna Eleştirel Bakış”, **Cumhuriyetin 75. Yıl Armağanı**, İstanbul Üniversitesi, İstanbul 1999, s. 297; ÇAĞAN, “Anayasa Yönünden Fonlar”, s. 111,113, 121; OYAN/AYDIN; s. 104; SEVEN, s. 128.

Fonu'dur³⁸. Bu fonu 21/12/1959 tarih ve 7397 sayılı kanun ile kurulan Sigorta Murakebe Kurulu Fonu izlemiştir³⁹. 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanun'un 1. maddesine dayandırılarak 2/6/1961 tarih ve 5/1280 sayılı kararname ile yürürlüğe konmuş bulunan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde istikrar fonu oluşturulmuş ve bu fon yasallık ilkesi açısından eleştirilere hedef olmuştur⁴⁰.

1993 Yılı Mali Bütçe Kanunu ile fon kaynak ve harcamalarını kontrol altına almak amacıyla 63 adet fon bütçe kapsamına alınmıştır⁴¹. Diğer fonlar ise bütçe dışında bırakılmıştır. Bütçe kapsamına alınan fonların hukuki bir altyapı kazanması ise müşterek fon oluşturulmasını öngören, mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na 1996 yılında eklenen Ek 8. madde⁴² ile gerçekleşmiştir. Bu madde uyarınca bütçe kapsamına alınan bütçe dışı fonlar,

³⁸ RG T. 21.06.1958 S.9938; SAYGILI, s. 31.

³⁹ SAYGILI, s. 31.

⁴⁰ DURAN, Lütfi, **İdare Hukuku**, İÜHF Yayınları, İstanbul 1982, s. 988-1000. Duran, bu başlık altında 1567 sayılı Kanun'un 1. maddesinde verilen yetkinin ek mali külfet yükleme yetkisi verip vermediğini ve bu yetkinin yasallık ilkesini ihlal edip etmediğini Anayasa Mahkemesi ve Danıştay içtihatlarını ele alarak incelemiştir.

⁴¹ SAYGILI, s. 37.

⁴² **“Fonların Ödenek ve Gelirleri**

Ek Madde 8 - (Ek: 1/8/1996-4160/1md)

Kanun, kanun hükmünde kararname, yönetmelik ve diğer mevzuatla kurulmuş olan fonların her türlü gelirleri Hazine adına açılan bir müşterek fon hesabında toplanır.

*Yılları bütçe kanunları ile hangi fonların bütçe kapsamına dahil edileceği belli edilir. **Bütçe kapsamı içine alınan fonlar hizmetlerini bütçenin (A) cetveline konulan ödeneklerle yerine getirirler. Bunların gelirleri genel bütçe geliri olarak (B) cetveline gelir kaydedilir. Ancak bu gelirlerden kredi ana para geri dönüşleri, kredi faizleri, borçlanma ve satış hasılatı ile üniversite araştırma fonlarının döner sermayeden aldıkları paylar bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilmeden doğrudan müşterek fon hesabından ilgili fonun gider hesabına aktarılır. Kapsam dışında bırakılan fonların gelirleri ve harcamaları bütçe ile ilişkilendirilmez. Ancak, bunların müşterek fon hesabında toplanan gelirlerinden Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın birlikte teklifi üzerine Başbakanın onayı ile belirlenecek oran ve miktarlarda kesinti yapılarak genel bütçeye gelir kaydedilebilir.***

Tüm fonlar hizmet ve harcamalarını kendi mevzuatlarında yer alan esas ve usullere göre yürütürler. Fon gelirlerinin tahsili, takibi, gelir kaydı, muhasebeleştirilmesi ve denetimine ilişkin süre, esas ve usuller Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığınca müştereken tespit edilir.

Kanun ve kanun hükmünde kararname ile kurulanlar hariç olmak üzere, hizmet alanı kalmayan fonlar Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın müşterek teklifi ve Başbakan onayı ile tasfiye edilebilir. Bunların tasfiyesine ilişkin her türlü düzenlemeleri yapmaya Maliye Bakanı ile Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkilidir.” (Vurgular yazara aittir)

kendi mevzuatlarına tabi olmaya devam etmektedir ve bütçe dışı fonlardan bir miktar kesinti yapılarak genel bütçeye gelir kaydedilmesi imkânı tanınmaktadır.

Ek 8. maddenin fonlara özel bir statü tanınması sebebiyle, birtakım fonların bütçe kapsamına alınmasının, fonların bütçe dışı kalması sebebiyle oluşan sakıncaları tam olarak önleyebildiği söylenemez. Şeffaflığı ve hesap verilebilirliği arttırmak amacıyla 2001 yılında birtakım fonların tasfiyesine gidilmiştir⁴³.

4568 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun⁴⁴ ve 4684 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun⁴⁵ İkinci Bölümü'nde de başta Toplu Konut Fonu olmak üzere bazı fonlar tasfiye edilmiştir. Ancak Toplu Konut Fonu, Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu gibi kimi fonlar hala hukukumuzda varlığını sürdürmektedir⁴⁶⁴⁷.

1.1.1.2. Sermaye Piyasası Kanunu Kapsamındaki Fonlar

Sermaye Piyasası Kanunu'na tabi fonlar ise yatırım fonları (md.48-56) ile konut ve varlık finansmanı fonları (md. 57-60) olmak üzere iki ana başlığa ayrılabilir⁴⁸. SPKn'nın 52. maddesinde yatırım fonu, "*tasarruf sahiplerinden fon katılma payı karşılığında toplanan para ya da diğer varlıklarla, tasarruf*

⁴³ GÖZEN/BUCAK, "Bütçe Dışı Fonlar Üzerine Bir Değerlendirme: Türkiye Ekonomisi Örneği", **Dünden Bugüne Ekonomi Yazıları**, Umuttepe Yayınevi, Kocaeli 2018, s.186; SAYGILI, s. 51.

⁴⁴ 26.05.2000 tarih ve 24060 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 4568 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan fonlar, bütçeye dahil edilmiştir ve Kamu Ortaklığı Fonu kaldırılmıştır.

⁴⁵ RG, T. 03.07.2001, Sayı: 24451.

⁴⁶ 4684 sayılı Kanun'un Geçici 3. maddesine dayanarak fon uygulaması devam etmektedir. ÜZELTÜRK, Hakan, "*Mükellef Hakları ve Anayasal Beklentiler: Gelecek İçin Birkaç Not*", **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Derleyen: Yenisey, Feridun- Güneş, Gülsen-Z.Ertunç Şirin, Oniki Levha Yayınları, İstanbul 2012, s. 249.

⁴⁷ GÖZEN/BUCAK, 2018 yılında Varlık Fonu hariç 5 adet bütçe dışı fon kaldığını tespit etmiştir: 1) Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu (TMSF), 2- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), 3- Özelleştirme Fonu, 4- Savunma Sanayii Destekleme Fonu, 5- Tanıtma Fonu. Bkz. GÖZEN/BUCAK, s. 193.

⁴⁸ Emeklilik yatırım fonlarının kuruluş ve işleyişi açısından yetkili organ, Sermaye Piyasası Kurulu'dur. Örneğin 28 Şubat 2002 tarih 24681 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Emeklilik Şirketleri Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik'in 10. maddesi uyarınca emeklilik branşında faaliyet ruhsatı alan şirket, faaliyet ruhsatının verilmiş tarihinden itibaren en geç üç ay içinde Kanununun 17. maddesi uyarınca en az üç fon kurmak üzere Sermaye Piyasası Kurulu'na başvurmalıdır.

sahipleri hesabına, inançlı mülkiyet esaslarına göre Kurulca belirlenen varlık ve haklardan oluşan portföy veya portföyleri işletmek amacıyla portföy yönetim şirketleri tarafından fon iç tüzüğü ile kurulan ve tüzel kişiliği bulunmayan mal varlığı” olarak tanımlanmıştır.

Konut ve varlık finansmanı fonu ise SPKn'nın 58. maddesinde “*konut finansmanı fonu, ipoteye dayalı menkul kıymetler karşılığında toplanan paralarla, ipoteye dayalı menkul kıymet sahipleri hesabına; varlık finansmanı fonu, varlığa dayalı menkul kıymetler karşılığında toplanan paralarla, varlığa dayalı menkul kıymet sahipleri hesabına inançlı mülkiyet esaslarına göre fon iç tüzüğü ile kurulan ve tüzel kişiliği olmayan mal varlığı”* olarak tanımlanmıştır.

Yatırım fonları, birçok yatırımcının parasını bir havuzda toplayan ve onlar adına bu portföyü işleten finansal kurumlardır⁴⁹. Bu açıdan devlet kontrolündeki malvarlığı değerlerini bir havuzda toplayan ulusal varlık fonlarına benzemektedir. Yatırım fonlarının temel amacı, elindeki miktarı az sermaye ile kendisi yatırım yapacak durumda olmayan veya yatırım yapabilmek için gerekli altyapıya sahip olmayan kişilerin tasarruflarını birleştirerek bir portföy oluşturmak ve burada biriken sermaye ile çeşitli alanlarda faaliyet gösteren işletme ya da piyasalara yatırım yaparak elde edilen kazancı fon katılımcılarına katkıları ölçüsünde dağıtmaktır⁵⁰.

Konut ve varlık finansmanı fonunun amacı ise konut ve varlık finansmanını sağlamaktır. Bu açıdan özellikle konut finansmanı fonlarının devletler tarafından proje finansmanını sağlamak amacıyla kurulan kalkınma fonlarına⁵¹ amaç yönünden benzerlik gösterdiği söylenebilir.

⁴⁹ YILDIRIM, Evren, Kolektif Yatırım Sözleşmeleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2011, s. 5.

⁵⁰ GÜRSOY, Kemal Tahir, “1966 Tarihli İsviçre Kanununa Göre Yatırım Fonlarının Hukuki Yapısı”, Prof. Dr. Mahmut KOLOĞLU'ya 70. Yaş Armağanı, Ankara, 2005, s. 412, Aktaran: YILDIRIM, s. 15.

⁵¹ Kalkınma fonları, ülkenin altyapı yatırımlarının, sosyo-ekonomik projelerinin finansmanını sağlamak ve sanayi politikalarını desteklemek için kurulan fonlardır. KAYIRAN, Meltem, “Türkiye Varlık Fonu'nun Kuruluş Amaçları ve Yapısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, Cilt: XIV, Sayı: 56, Güz 2016, s. 64.

SPKn'nın 55. maddesi uyarınca yatırım fonları, sadece ana faaliyet konusu yatırım fonu kuruluşu ve yönetimi⁵² olan portföy yönetim şirketleri tarafından kurulur ve yönetilirler. Portföy yönetim şirketi, bir içtüzük hazırlayarak (SPKn m.52/II) tasarruf sahiplerinin malvarlığı unsurlarını hangi usul ve esaslara göre yöneteceğini ortaya koyar ve tasarruf sahipleri (fon portföyündeki varlıkların sahipleri) ile arasında bir sözleşme imzalar⁵³. Bunun üzerine tasarruf sahipleri malvarlıklarının bir kısmını inanca mülkiyet esaslarına göre yatırım fonuna devredip, karşılığında katılım senedi alırlar (SPKn m.52/I). Fon portföyüne yapılacak alım satımlarda aracılık eden yatırım kuruluşu ve portföy saklama kuruluşu ise hukukumuzda birbirinden bağımsız kuruluşlardır⁵⁴. Ayrıca SPKn ile yatırım fonlarına istedikleri kadar yeni pay ihraç edebilme ve kendi paylarını satın alabilme imkânı tanınarak “açık uçlu fon” yapısına geçilmiştir⁵⁵.

1.1.2. Ulusal Varlık Fonu Kavramı

Ulusal varlık fonu (*sovereign wealth funds*), en geniş anlamı ile “*devletin sahip olduğu özel amaçlı yatırım fonları veya düzenlemeleri*” şeklinde tanımlanabilir⁵⁶. Yerleşik bir tanımı olmamakla beraber, ulusal varlık fonu, dar

⁵² Fonun kurucusu, fon portföyünü işleten kişi olarak tanımlanabilir. Portföy işletmeciliği ile portföy yönetimi farklı kavramlardır ve 6362 sayılı Kanunla mülga olan 2449 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda bu iki faaliyetin Kanun'da düzenlenen farklı kurumlar tarafından gerçekleştirilebileceği düzenlenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. YILDIRIM, s. 21.

⁵³ Bu sözleşme vekalet sözleşmesine benzer atipik bir sözleşmedir. Nitekim SPKn'un 52. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca portföy yönetim şirketi ile katılma payı sahipleri arasındaki ilişkilere bu Kanunda, ilgili mevzuatta ve fon iç tüzüğünde hüküm bulunmayan hâllerde 11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 502 ila 514 üncü maddeleri hükümleri kıyasen uygulanacaktır.

⁵⁴ ÇETİN, Nusret- TÖREMİŞ, Hatice Ebru- CANTİMUR, Zeynep, **6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun Sistemik Analizi**, Yetkin Yayınları, Ankara 2014, s. 109.

⁵⁵ ÇETİN-TÖREMİŞ-CANTİMUR, s. 110.

⁵⁶ “*Sovereign wealth funds (SWFs) are special purpose investment funds or arrangements that are owned by the general government. Created by the general government for macroeconomic purposes, SWFs hold, manage, or administer assets to achieve financial objectives, and employ a set of investment strategies that include investing in foreign financial assets.*” bzk. “IMF Working Paper on Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management”, 2008, Approved by AL-HASSAN, Abdullah/ PAPAIOANNOU, Michael/SKANCKE, Martin/SUNG, Chneg Chih, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13231.pdf> (“IMF Working Paper 2008”), s.3, dn. 2 Son Erişim Tarihi: 14.01.2019; Benzer tanımlar için bkz. Santiago Principles, s. 27; MATION, Gisela, “*Regulating Sovereign Wealth Funds: When States Become Entrepreneurs*”, **Cambridge Journal of International and Comparative Law**, Volume:5, Issue: 475, 2016, s.479; GRASSO, Giorgio, “*Constitutionalism and Sovereign Wealth Funds*”, **Global Jurist**, 2017, s.1; “*Sovereign Wealth Funds: Major Actors in The Global Economy*”, 2017, http://www.oee.fr/files/swfs_briefing_paper_oee_2016.pdf, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019;

anlamda cari işlemler fazlası vermekte olan ülkelerin yabancı para rezervlerindeki artış ile finanse edilen devlet kontrolündeki yatırım araçlarını ifade etmektedir⁵⁷.

IMF nezdinde 2008 yılında kurulan International Working Group on Sovereign Wealth Funds (IWG)⁵⁸ adlı bir çalışma grubu, ulusal varlık fonlarını daha dar bir biçimde tanımlamış ve tanımlarken üç kilit unsura dikkat edilmesi gerektiğini belirtmiştir⁵⁹: İlk olarak, ulusal varlık fonlarının sahibi, merkezi ve yerel idareyi kapsayan genel idaredir⁶⁰. İkinci olarak, ulusal varlık fonları aslen yabancı piyasalarda yatırım yapmak üzere kurulurlar⁶¹. Üçüncü ve son olarak ulusal varlık fonları finansal amaçlarla⁶² kurulurlar. IMF, ulusal varlık fonlarının bütçenin denklığı dışında bir amaçla kurulmaları halinde Merkez Bankası nezdinde kurulup, kayıtlara geçmesinin mümkün olduğunu belirtmektedir⁶³.

Ulusal varlık fonlarına ilişkin Ulusal Varlık Fonu Enstitüsü ve Ulusal Varlık Fonu Yatırım Laboratuvarı tarafından daha geniş tanımlar da yapılmıştır⁶⁴. Ancak çalışma kapsamında uluslararası finans kuruluşu ve uluslararası örgüt olduğu için kredibilitesi daha yüksek olan IMF'in tanımı tercih

⁵⁷ BALDING, Christopher, "From Stabilization to Sovereign Wealth Funds", **Sovereign Wealth Funds: The New Intersection of Money and Politics**, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 2; AKBULAK, Sevinç-AKBULAK, Yavuz, "Ulusal Varlık Fonları", **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2008, Cilt XXV, Sayı 8, s. 238; YALÇINER, Kuşat-SÜREKLİ, Ali Murat, "Ekonominin Çeşitlendirilmesinin Bir Aracı Olarak Ulusal Refah Fonu Modelinin Türkiye Ekonomisi Açısından Uygulanabilirliği", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: XVII, Sayı:3, 2015, s. 2, KAYIRAN, s. 57.

⁵⁸ Press Release No. 08/97 (<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr0897>), Son Erişim Tarihi: 14.01.2019

⁵⁹ Santiago Principles, s. 27.

⁶⁰ Santiago Principles, s. 27.

⁶¹ Santiago Principles, s. 27.

⁶² Blundwell-Wignal; ulusal varlık fonu tanımına "milli amaçlara ulaşmak üzere" ibaresinin eklenmesini istemişlerdir. Ancak görüldüğü üzere IMF, ulusal varlık fonlarını tanımlarken yatırım amacının altını çizmektedir. Milli amaçlara ulaşmak üzere kullanılacak birçok fon olduğu ve ulusal varlık fonunun yabancı ülkelere yatırım yapmak amacıyla sınırlı kalması gerektiği hakkında ayrıca bkz. BALDING, "From Stabilization to Sovereign Wealth Funds", s. 26.

⁶³ Santiago Principles, s.27, dn. 42.

⁶⁴ Ulusal Varlık Fonu Enstitüsü, Ulusal Varlık Fonu Yatırım Laboratuvarı ve Ulusal Varlık Fonu Uluslararası Çalışma Grubu tanımları ve 2017 yılı itibariyle bu tanımlara uygun kaç ulusal varlık fonu olduğu konusunda bkz. AMAR, Jeanne, "Sovereign Wealth Funds: Major Actors in The Global Economy", 2017, s. 5 http://www.oee.fr/files/swfs_briefing_paper_oe_2016.pdf, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019; Bu tanımların Türkçe karşılıkları için bkz. ULUSSEVER, Talat/MANGIR, Fatih/ ERTUĞRUL, Murat, **Ekonominin Yeni Büyüme Gücü Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye : Karşılaştırmalı Bir Analiz**, İktisadi Araştırmalar Vakfı İşletmesi, İstanbul 2018, s. 14.

edilmiş ve IMF'in tanımından yola çıkılarak Türkiye Varlık Fonu'nun hukuki niteliği tespit edilmeye çalışılmıştır.

IMF, ulusal fon sayısının artmasından sonra ulusal varlık fonlarını makroiktisadi amaçlarına göre istikrar fonları (*stabilization funds*), tasarruf fonları (*saving funds*), rezerv yatırım fonları (*reserve investment funds*), kalkınma fonları (*development funds*) ve emeklilik garantisi vermeyen emeklilik rezerv fonları (*pension funds*) olmak üzere beşe ayırmıştır⁶⁵. Bir ulusal fonun hacmine göre birden fazla biçimde nitelendirilmesi mümkündür⁶⁶. Örneğin Norveç, hem tasarruf hem de istikrar fonu olarak nitelendirilebilir⁶⁷. Singapur'un ulusal varlık fonlarından biri olan Temasek ise rezerv yatırım fonu olarak nitelendirilmektedir⁶⁸.

2008 yılında yapılan bu sınıflandırmadan sonra 2014 yılında IMF nezdindeki çalışma grubu⁶⁹, bu sınıflandırmasını değiştirmiş ve ulusal varlık fonlarının kapsamını, istikrar fonları (*stabilization funds*), tasarruf fonları (*saving funds*) ve rezerv yatırım fonları (*reserve investment funds*) ile sınırlamıştır. IMF'e göre para politikasının bir gereği olarak ya da bütçe açığı vermemek için yabancı para rezervleri, kamu iktisadi teşebbüslerinin (**KİT**) faaliyetleri ve kamu personeli için oluşturulan emeklilik fonları⁷⁰ (*government-employee pension funds*) ya da özel yarara yönelik olarak yönetilen malvarlıkları ulusal varlık fonu olarak nitelendirilmemektedir⁷¹. Proje finansmanı sağlamak

⁶⁵ Santiago Principles, s. 27; KONUKMAN, Aziz/ ŞİMŞEK, Orhan, "Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye Uygulaması", **Çalışma ve Toplum**, 2017/4, s. 1920; ULUSSEVER/MANGAR/ERTUĞRUL, s. 20.

⁶⁶ IMF Working Paper 2008, s. 6.

⁶⁷ IMF Working Paper 2008, s. 6.

⁶⁸ IMF Working Paper 2008, s. 6.

⁶⁹ IMF nezdindeki çalışma grubu (IWG), 2009 yılında kurumsallaşmıştır ve Ulusal Varlık Fonu Uluslararası Fonu adı altında çalışmalarını sürdürmektedir. <https://www.ifswf.org/about-us>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019.

⁷⁰ Nüfusun yaşlanmasıyla bağlantılı olarak gelecekte ortaya çıkabilecek emeklilik yükümlülüklerinin finansmanını sağlamak üzere kurulan emeklilik ihtiyat fonları, tasarruf fonu başlığı altında ulusal varlık fonu olarak nitelendirilebilmektedir. bkz. KAYIRAN, s. 64.

⁷¹ "Santiago Principles: 15 Case Studies, How IFSWF Members Implement the Santiago Principles" International Forum of Sovereign Wealth Funds, published at the IFSWF's 6th Annual Meeting in Doha, <https://www.ifswf.org/santiago-principles-landing/15-case-studies> (IFSWG), s.11 (Son Erişim Tarihi: 14.01.2019), KAYIRAN, s. 64.Santiago Principles, s. 27.

amacıyla kurulan kalkınma fonları da IMF tarafından günümüzde bu kapsamda değerlendirilmemektedirler⁷².

Ulusal varlık fonlarının kaynağı, ödemeler dengesi/cari işlemler fazlası, özelleştirme gelirleri, resmi döviz rezervlerinden varlık aktarımı, transferler, mali fazlalar ile ihracat gelirleri olabilmektedir⁷³. Kaynaklarına göre ulusal varlık fonları, emtia ve emtia dışı olarak ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Emtiaya dayalı fonlar, Devletin sahip olduğu ya da Devlet tarafından vergilendirilen doğal kaynaklardan elde edilen gelirlerden oluşmaktadır⁷⁴. Emtiaya dayalı olmayan fonlar ise daha çok “ödünç alınan fonlar” olarak adlandırılmaktadır⁷⁵. Bunun sebebi ise yabancı para rezervlerinin daha çok devletlerin kura müdahale etmelerinin sonucunda oluşması ve kura müdahale ederken Merkez Bankalarının para bolluğu sebebiyle oluşan enflasyonu düşürmek amacıyla borç senedi ihraç etmeleridir⁷⁶.

1.1.3. Terim

“Ulusal varlık fonu” terimi, İngilizce “*sovereign wealth fund*”, Fransızca “*le fond stratégique d’investissement*” ya da “*le fond souverain*”⁷⁷ ve Almanca “*Staatsfonds*” terimlerine karşılık gelmektedir⁷⁸.

İngilizce terimdeki “*sovereign*” ibaresi, aslında sözlük anlamı olarak egemenlik kelimesine karşılık gelmektedir⁷⁹. Ulusal varlık fonu, yurtdışına

⁷² IFSWG, s.11, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019; GRASSO, s.2; KAYIRAN, s. 64.

⁷³ KELLER, Amy D., “*Sovereign Wealth Funds: Trustworthy Investors or Vehicles of Strategic Ambition?*” **Georgetown Journal of Law & Public Policy**, Vol. 7, No. 1, 2008, s. 337.

⁷⁴ KELLER, s.337; AMAR, s. 6; IMF Working Paper 2008, s. 7.

⁷⁵ KELLER, s.337; AMAR, s. 6; IMF Working Paper 2008, s. 7.

⁷⁶ KELLER, s.337; AMAR, s. 6; IMF Working Paper 2008, s. 7.

⁷⁷ [http://fonds-souverains.over-](http://fonds-souverains.over-blog.com/pages/France_Fonds_Strategique_dInvestissement_FSI-994599.html)

[blog.com/pages/France_Fonds_Strategique_dInvestissement_FSI-994599.html;](http://en.pons.com/translate?q=sovereign+wealth+fund&l=enfr&in=&lf=fr#dict)

[https://en.pons.com/translate?q=sovereign+wealth+fund&l=enfr&in=&lf=fr#dict;](https://en.pons.com/translate?q=sovereign+wealth+fund&l=enfr&in=&lf=fr#dict) Son Erişim Tarihi: 04.01.2019.

⁷⁸ <https://en.pons.com/translate?q=sovereign+wealth+fund&l=deen&in=en&lf=en> Son Erişim Tarihi: 04.01.2019.

⁷⁹ <http://www.britannica.com/topic/dictionary> Son Erişim Tarihi: 04.01.2019.

yatırım yaptığında ise egemen yatırımı olarak çevrilebilecek “*sovereign investors*” olarak adlandırılabilir⁸⁰.

Türkçe’ye çevrilirken “ulusal varlık fonu” yerine “varlık fonu” terimi de tercih edilebilmektedir. Bu durumun sebebi, varlık fonlarının zaten doğası gereği ulusal egemenliğe dayalı olmasıdır⁸¹. Ulusal varlık fonu yerine ülke yatırım fonu, bağımsız varlık fonu, devlet refah fonu, hazine varlık fonu, ulusal refah fonu, egemen varlık fonu gibi terimler kullanılmaktadır.⁸²

1.1.4. Ulusal Varlık Fonunun Yakın Kavramlardan Ayırt Edilmesi

Türk hukuku açısından ulusal varlık fonu ile terminoloji benzerliği sebebiyle karıştırılabilecek birtakım kurumlar mevcuttur. Bu kurumlar aşağıda değerlendirilecektir.

1.1.4.1. Bütçe İçi Fonlardan Farkı

Ulusal varlık fonları, devlet kontrolünde olan ve bütçe ilkelerine tabi kamusal fonlardan farklıdır. Nitekim ulusal varlık fonları zaten bütçe sistemi içinde çözülemeyecek ekonomik sorunları (Hollanda hastalığı gibi) çözmek ya da bütçe sistemindeki hantallıktan kurtulup, uluslararası piyasada yatırım yapma amacı taşımaktadır⁸³. Bu sebeple ulusal varlık fonları, diğer ülke uygulamalarında görüldüğü üzere kamu hukuku ilkelerine tabi olmayarak bağımsız ve tarafsızlık görünümüne sahip yapılanmalardır⁸⁴.

⁸⁰ PWC, “*Sovereign Investors 2020*”, 2016, s.7, bkz. <http://www.pwc.com/gx/en/sovereign-wealthinvestment-funds/publications/assets/sovereign-investors-2020.pdf>, Son Erişim Tarihi: 04.01.2019.

⁸¹ SARISU, Ayhan, “*Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. Kurulmasına Dair Kanun’un Değerlendirilmesi-I*”, *Yaklaşım Dergisi*, Sayı: 285, 2016, s.2; AKBULAK/AKBULAK, s.238; YALÇINER/SÜREKLİ, s. 2, KAYIRAN, s. 57.

⁸² AKBULAK/AKBULAK, s.238; YALÇINER/SÜREKLİ, s. 2, KAYIRAN, s.57

⁸³ Santiago Principles, s. 27.

⁸⁴ IMF Working Paper 2008, s.7.

1.1.4.2. Bütçe Dışı Fonlardan Farkı

Bütçe dışı fonlar, kuruluş mevzuatında öngörülen belirli bir amaca hizmet etmek için kurulurken⁸⁵⁸⁶, ulusal varlık fonları ağırlıklı olarak yabancı piyasalarda yatırım yapma amacı taşımaktadır⁸⁷. Ayrıca her ne kadar bütçe dışında olsa da kamusal nitelik taşıyan fonların kamu yararına hizmet etmesi gerekirken, ulusal varlık fonlarının amacı salt kar elde etmektir. Öte yandan, Kalkınma Ajansları ya da Kamu Ortaklığı Fonu gibi bütçe dışı yapılar kalkınma fonu⁸⁸ kapsamında değerlendirilebilir. Ancak IMF, 2014 yılında proje finansmanı için oluşturulan kalkınma fonlarını ulusal varlık fonu kapsamından çıkardığı⁸⁹ için ulusal varlık fonu olarak nitelendirilmeleri güçtür.

Türkiye uygulaması açısından ise Türkiye Varlık Fonu'nun bütçe dışı fon olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği tartışması aşağıda "4.2 Türkiye Varlık Fonu'nun Hukuki Niteliği" başlığı altında yapılacağı için, burada bu açıklama ile yetinilecektir.

1.1.4.3. Emeklilik Fonlarından Farkı

Emeklilik fonları, devletin emeklilik sebebiyle doğacak sorumluluğunu öngören ve emeklilik sürecini planlayan kuruluşlardır⁹⁰. Sosyal Güvenlik

⁸⁵ OYAN/AYDIN, s.113; DOĞAN, s.3; SAYGILI, s.4; DURDU, s.26-27; KANETİ, "Anayasal Temeller I", s.163.

⁸⁶ Örneğin 3238 sayılı Kanunun 12. maddesinin atfıyla 1. maddesi uyarınca Savunma Sanayii Destekleme Fonu, modern savunma sanayiinin geliştirilmesi ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin modernizasyonunun sağlanması amacıyla kurulmuştur. Ancak ülkemizde kuruluş amacı kanun ile sınırlanmamış fonlar da mevcuttur. Örneğin 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 53. maddesi uyarınca Kanunun gerektirdiği görev ve hizmetler için malî kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek ve Kanunun öngördüğü başta işsizlik ödeneği olmak üzere ödemelerde bulunmak üzere İşsizlik Sigortası Fonu oluşturulmuştur. "Kanunun gerektirdiği görev ve hizmetler için malî kaynak sağlamak" ibaresi, fonun işsizlik ödeneği ödemeleriyle sınırlı olmaksızın başka amaçlar için de kullanılabilmesine imkan vermektedir. Nitekim 2011 yılında 4447 sayılı Kanunun 48. maddesinde 6111 sayılı Kanunun 69. maddesi ile yapılan değişiklik ile İşsizlik Sigortası Fonu'nun %30'unun işsizliği azaltıcı önlemler için kullanılabileceği düzenlenmiştir.

⁸⁷ MELONE, Matthew A., "Should the United States Tax Sovereign Wealth Funds", **Boston University International Law Journal**, Volume:26, Issue: 143, 2008, s. 145.

⁸⁸ Kalkınma fonları, ülkenin potansiyel üretimini arttıracak sanayi politikaları ve sosyoekonomik projelere kaynak sağlama amaçlı fonlardır. bkz. IMF Working Paper 2008, s. 5; Bunlara örnek olarak Birleşik Arap Emirlikleri Mubadala, İran Ulusal Kalkınma Fonu verilebilir. bkz. KONUKMAN/ŞİMŞEK, s. 1920.

⁸⁹ IFSWG, s.11.

⁹⁰ IMF Working Paper 2008, s.7.

Kurumu'nun prim gelirleri ise emeklilik planlamasından daha çok sigorta işlevi görmektedir⁹¹. Bu sebeple, emeklilik fonu olarak nitelendirilmesi güçtür. Ancak emeklilik fonu olarak nitelendirilse dahi, net aktif geliri olmadığı için ulusal varlık fonu olarak nitelendirilmemelidir⁹².

1.1.4.4. İstikrar Fonu ve Ulusal Fondan Farkı

Ulusal varlık fonları, ekonomiyi emtia fiyatlarındaki değişimlerin ve ekonomideki diğer dalgalanmaların etkisinden korumak amacıyla kurulan istikrar fonlarından da farklıdır. Hukukumuzda ilk istikrar fonu, Merkez Bankası nezdinde Türk parasının kıymetini korumak amacıyla 5/1280 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuştur⁹³. Daha sonra ise emtia fiyatlarını sabitlemek amacıyla 2976 Sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 2. maddesi uyarınca Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu 88/13384 sayılı Bakanlar Kurulu kararı⁹⁴ ile kurulmuştur. Bu fonlar, sadece iç piyasayı etkileme amacı taşıdığı için ulusal varlık fonlarından ayrılırlar. Benzer sebeplerle, ulusal varlık fonu tanım itibarıyla ulusal fon⁹⁵ kapsamında da değerlendirilemez.

1.2. ULUSAL VARLIK FONLARININ TARİHSEL ARKA PLANI

1.2.1. Ana Hatlarıyla Finans Merkezli Sermaye Birikimi

20. yüzyılın son çeyreğinde neo-liberal ideoloji, dünyaya damgasını vurmuştur⁹⁶. 1990'ların başında kamu-özel ortaklıkları ile karakterize olan özelleştirme eğilimi ve görünmez el teorisinin geçerli olduğu piyasa ekonomisi mevcuttu⁹⁷. Günümüzde hala gelişmiş ülkeler, piyasa ekonomisine ve klasik liberal teori öğretisinin etkisinde kamu yararının özel kesimin karını maksimize etmekten geçtiğine inanmaktadır. Neo-liberal ideoloji 1990'larda altın çağını

⁹¹ TUNCAY, Can, EKMEKÇİ, Ömer, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2012, s. 93.

⁹² BALDING, "From Stabilization to Sovereign Funds", s.20.

⁹³ RG, T. 06.06.1961, Sayı: 10821.

⁹⁴ RG, T. 14.10.1988, Sayı: 19959.

⁹⁵ 4749 sayılı Kanununun 2. maddesine göre ulusal fon, Mutabakat Zaptında tanımlanan ve Hazine Müsteşarlığı bünyesinde Avrupa Birliği fonlarının aktarıldığı birimdir.

⁹⁶ INSEL, Ahmet, **Neo-Liberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili**, İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 2015, s.7.

⁹⁷ GILSON/MILHAUNT, "Sovereign Wealth Funds and Corporate Governance: A Minimalist Response to the New Mercantilism", **Stanford Law Review**, Volume: 60, 2018, s.1346.

yaşadıktan sonra 2001 durgunluğu ile kendini yeniden yapılandırma sürecine girmiştir⁹⁸. 2001 durgunluğu sonrasında Çin örneğindeki gibi gelişmiş ve gelişmekte olan devletlerin ekonomi politikalarının yeni merkantalizm olarak da adlandırılan devlet kapitalizmine⁹⁹ evrildiği gözlemlenmiştir¹⁰⁰.

İlk bakışta bu neo-liberal ideoloji ile devlet kapitalizminin çeliştiği düşünülebilir. Ancak bu yanılgıya düşmemek gereklidir çünkü sermayenin yoğunlaşmasının sonucu tekeller, sanayi ve bankaların kaynaşması, mali sermaye egemenliğini de beraberinde getirmektedir¹⁰¹. 1980'lerden itibaren güçlenen ve 1990'larda egemenliğini pekiştiren yeni kapitalist dinamiğin en önemli özelliklerinden birisi, finans faaliyetinin yatırımın destekleyicisi olma konumundan çıkarak, özerkleşmesi ve kendi için var olan bir güç konumuna geçmesi olmuştur¹⁰². Söz konusu tarihsel arka planda, devletlerin de ulusal varlık fonları aracılığıyla mali sermayenin birikim sürecinin bir parçası haline geldiği söylenebilir¹⁰³.

1.2.2. Ulusal Varlık Fonlarının Ortaya Çıkışı

Ulusal varlık fonlarının dünyadaki ilk uygulaması 1854 yılında Teksas'ta kurulan ve sermaye kaynağı kamuya ait taşınmazlar olan Texas Permanent School Fonu'dur¹⁰⁴. Modern anlamda dünyada ilk kez 23 Şubat 1953 yılında hayata geçirilen ulusal varlık fonu, sermaye kaynağı hidrokarbon gelirlerine dayanan Kuveyt Yatırım Otoritesi (*Kuveyt Investment Authority*)'dir¹⁰⁵.

Varlık fonlarına duyulan ihtiyaç, 1960'lı yıllarda Hollanda'da doğalgazın keşfedilmesi sonucu ülke ekonomisinin kötüleşmesini ifade eden “*Hollanda*

⁹⁸ INSEL, s. 14.

⁹⁹ LYONS, Gerard, “*State Capitalism: The Rise of Sovereign Wealth Funds*”, **Law and Business Review of Americas**, Volume: 14, Issue:1, 2008, s. 6.

¹⁰⁰ GILSON/MILHAUNT, s. 1346.

¹⁰¹ INSEL, s. 9.

¹⁰² INSEL, Ahmet, “*Mali Sermaye Birikimi Rejimi*”, **Birikim Dergisi**, Sayı: 145, 2001, bkz. <http://www.birikimdergisi.com/birikim-yazi/5505/mal%C3%AE-sermaye-birikimi-rejimi#.XEJrVwzZPY>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019

¹⁰³ GILSON/MILHAUNT, s. 1346.

¹⁰⁴ <http://www.swfinstitute.org/swfs/texas-permanent-school-fund/>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019.

¹⁰⁵ JONES, Stephany Griffith/ OCAMPO, José Antonio, “*Sovereign Wealth Funds : a Developing Country Perspective*”, **Revue d'Économie Financière, Programme National Persée**, Volume: 9, Issue:1, 2009, s. 249.

Hastalığı” (*Dutch Disease*) sayesinde anlaşılmiştir¹⁰⁶. Ani zenginleşme kaynağına ulaşan bir ekonomide mevcut üretim faktörlerinin diğer üretim alanlarından çekilip, yeni kaynağa yönelmesi sonucu toplam üretim ve istihdam azalmıştır. Bu durumda ani biçimde zenginleşen ülkeler, yatırım için kendi pazarlarına değil başka pazarlara yönelmişlerdir¹⁰⁷.

1.2.3. Ulusal Varlık Fonlarının Yaygınlaşması ve Yasal Çerçeve Arayışı

2000’li yıllara kadar birçok devlet, birikimlerini, teknik olarak bağımsızlığa sahip olan Merkez Bankası’nda değerlendirme geleneğini sürdürmüştür¹⁰⁸. 2000’lerin başlarında ise ulusal varlık fonu kuran ülkeler çoğalmaya başlamıştır (*SWF Boom*)¹⁰⁹. Ulusal Varlık Fonu Enstitüsü verilerine göre 2018 yılı itibariyle 79 adet, Türkiye’yi dahil ettiğimizde ise 80 adet kendi tanımlarına uygun ulusal varlık fonu bulunmaktadır¹¹⁰. Rusya ve Çin gibi ülkelerin birden fazla ulusal varlık fonu kurdukları söylenebilir¹¹¹.

Ulusal varlık fonlarının yabancı piyasalarda güçlü birer yatırımcı olarak ortaya çıkması, yatırım yapılan ülkelerde rahatsızlık yaratmıştır. 2008 yılında ekonomik kriz sonrası ulusal varlık fonlarının krizde kan kaybı yaşayan (Barclays, Morgan Stanley gibi) büyük şirketlerin¹¹² hisselerini almaları, onların rekabet ortamına ve milli güvenliğe ilişkin bir tehdit oldukları izlenimini uyandırmıştır¹¹³. Bunun üzerine 2008 yılının Nisan ayında, ulusal varlık fonu sahibi 26 ülkenin katılımıyla IMF nezdinde bir çalışma grubu (International Working Group of Sovereign Wealth Funds/IWG) oluşturulmuştur¹¹⁴. Eylül

¹⁰⁶ JONES/OCAMPO, s. 249.

¹⁰⁷ BALDING, “From Stabilization to Sovereign Funds”, s.23

¹⁰⁸ JONES/OCAMPO, s. 268.

¹⁰⁹ BALDING, “From Stabilization to Sovereign Funds”, s.23.

¹¹⁰ ULUSSEVER/MANGIR/ERTUĞRUL, s. 30; AMAR, s.5; <<http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>>, Son Erişim Tarihi: 02.01.2019. Dünya çapında en büyük 16 ulusal varlık fonunun güncel listesi için EK:1’e bakınız.

¹¹¹ <<http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>>, Son Erişim Tarihi: 02.01.2019. Dünya çapında en büyük 16 ulusal varlık fonunun güncel listesi için EK:1’e bakınız.

¹¹² <<https://www.theguardian.com/business/2008/jun/22/banking.barclaysbusiness>>, Son Erişim Tarihi: 20.04.2017.

¹¹³ BEHRENDT, Sven, “*Sovereign Wealth Funds and the Santiago Principles: Where Do They Stand?*”, Carnegie Edowment for International Peace, Washington 2010, s.1.

¹¹⁴ BISMUTH, s.77; ULUSSEVER/MANGIR/ERTUĞRUL, s. 30.

2008’de IWG, Şili’nin Santiago şehrinde 24 ilkeden oluşan Santiago İlkeleri’ni (GAPP) kabul etmiştir¹¹⁵. İlkelerin amacı istikrarlı bir yatırım ortamı yaratmak ve korumacı önlemleri azaltmak olarak belirlenmiştir¹¹⁶.

Santiago İlkeleri’nin ilk bölümü, ulusal varlık fonlarından hukuki dayanaklarını yayınlamalarını (GAPP 1), yatırım politikalarını belirleyip paylaşımlarını (GAPP 2), kaynaklarına ve harcamalarına ilişkin düzenlemeleri yayınlamalarını (GAPP 4) talep etmektedir. İkinci bölümde ise ulusal varlık fonlarının devletlerden bağımsız olmalarını sağlamak için gerekli yönetim ve hesap verilebilirlik esasları düzenlenmektedir. Bunlara varlık fonunu yöneten organın yetkilerinin açıkça belirlenmesi ve fonun performansından sorumlu tutulmasının gerekli olması (GAPP 9) örnek verilebilir. Üçüncü kısımda ise ulusal varlık fonlarının yatırım ve risk yönetimi esasları düzenlenmektedir. Bunlara ise ekonomik ve finansal amaç taşımayan yatırımların yayınlanması (GAPP 19.1) örnek gösterilebilir.

Santiago İlkeleri, bağlayıcı olmadıkları için hukukumuzda “*soft-law*” (yumuşak yasa)¹¹⁷ niteliği taşımaktadırlar yani uygulanmaları devletlerin takdirine bırakılmıştır¹¹⁸. Ülkeler, şeffaf bir işleyişe sahip olmaları için belli aralıklarla rapor hazırlamaları konusunda teşvik edilmiştir¹¹⁹. Norveç, Yeni Zelanda, Avusturya gibi şeffaflık endeksleri yüksek ülkelerin yanı sıra Çin, Singapur, Abu Dhabi gibi ülkeler de yıllık rapor hazırlama yükümlülüğünü üstlenmişlerdir¹²⁰. Ancak Santiago ilkelerine uyum ya da bundan doğan raporlama yükümlülüğüne uyum hala yaygınlaşmamıştır¹²¹.

2009 yılında Kuveyt Deklarasyonu ile ulusal varlık fonlarına ilişkin gözetim çalışmalarını sürdürmek üzere bir forum (*International Forum on*

¹¹⁵ BEHRENDT, s.2.

¹¹⁶ BEHRENDT, s.4.

¹¹⁷ Uluslararası konferanslar sonrası kabul edilen centilmenler anlaşması ya da sonal senet gibi devletler tarafından uyulacağı taahhüt edilen, devletlere hak ve yükümlülük yüklemeyen, hükümlerin icrasına ya da yaptırımlara ilişkin kurallar öngörmeyen ve taraflarına belli bir amacın gerçekleşmesi doğrultusunda iyiniyetli davranması beklentisini yaratan belgelerdir. AYBAY, Rona/ ORAL, Elif, **Kamusal Uluslararası Hukuk**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2016, s. 143-144.

¹¹⁸ BEHRENDT, s.5.

¹¹⁹ 5 numaralı Santiago İlkesi (GAPP 5); IFSWFG, s.19.

¹²⁰ BEHRENDT, s.2.

¹²¹ BISMUTH, s. 85; BEHRENDT, s. 5.

Sovereign Wealth Funds/IFSWF) oluşturulmuştur¹²². IFSWF, en son 2016 yılında aralarında Azerbaycan, Filistin, Kuveyt gibi ülkelerin bulunduğu 12 ülkenin ulusal varlık fonunu Santiago İlkeleri'ne uyum açısından incelemiştir¹²³.

Ulusal varlık fonları hakkında çalışma yapan IMF dışında başka kuruluşlar da mevcuttur. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (**OECD**) de 2008 yılının Ekim ayında yatırım ortamının özgürleştirilmesi çalışmaları kapsamında Ulusal Varlık Fonları ve Sahibi Ülkeler Hakkında Bildiri yayınlamıştır¹²⁴. Ayrıca ulusal varlık fonları tarafından 2008 yılında kurulan Ulusal Varlık Fonu Enstitüsü de ulusal varlık fonlarına ilişkin istatistiki verilerin toplanması ve değerlendirilmesi konusunda bir veritabanı oluşturmaktadır.

1.3. ÇEŞİTLİ HUKUK SİSTEMLERİNE TOPLU BAKIŞ

Ulusal varlık fonları, farklı hukuki yapılarda karşımıza çıkmaktadır. Genelde ülkeler ulusal varlık fonu kurarken üç farklı hukuki yapıdan faydalanmaktadır¹²⁵: (i) kurucu kanunlarına dayanarak kamu hukukuna göre hareket eden ayrı bir tüzel kişilik şeklinde (Kuveyt, Kore, Katar, Ab Dhabi gibi), (ii) hisselerinin tamamı Devlet'e ait özel hukuka göre idare eden şirketler şeklinde (Singapur'un Temasek Holding ve Singapur Yatırım Kuruluşu, Çin Yatırım Kuruluşu gibi) ve (iii) Devlet ya da Merkez Bankası nezdinde kurulan ayrı tüzel kişiliği olmayan bir varlık havuzu şeklinde (Bostwana, Şili ve Norveç).

Bu örneklerin arasında Norveç hem yatırım hacmi, hem kuruluş şekliyle (ayrı tüzel kişiliği olmayan varlık havuzu) dikkat çekicidir. Singapur ise emtiaya dayalı olmayan fonlar oluşturduğu ve bu fonu özel hukuk kurallarına tabi kıldığı için önemlidir. Norveç ve Singapur, farklı makro-iktisadi amaçları hedeflemekle

¹²² International Working Group Of Sovereign Wealth Funds, “Kuwait Declaration: Establishment Of The International Forum Of Sovereign Wealth Funds”, <https://www.ifswf.org/sites/default/files/2010%20Kuwait%20Meeting%20-%20Kuwait%20Declaration.pdf>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019; ULUSSEVER/MANGIR/ERTUĞRUL, s. 29.

¹²³ Implementing the Santiago Principles: 12 Case Studies From Demonstrating Commitment to Creating Value, http://www.ifswf.org/sites/default/files/IFSWF_CaseStudies_Nov2016_0.pdf , Son Erişim Tarihi: 14.01.2019.

¹²⁴ <<http://www.oecd.org/investment/investment-policy/41816692.pdf>>, Son Erişim Tarihi: 20.04.2017.

¹²⁵Santiago Principles, s.11. < <http://www.ifswf.org/santiago-principles-landing/santiago-principles>>, Son Erişim Tarihi: 27.12.2018; BISMUTH, s.73.

beraber, Santiago İlkeleri'ne uyum taahhüdü veren v bu taahhüdü yerine getirmek konusunda örnek gösterilen ülkeler arasında gösterildiği için tez kapsamına alınmıştır. Fransa ise hem görece yeni kurulan bir varlık fonu olması (2012), hem de “Fransız stili” olarak adlandırılan¹²⁶ bir yapıya sahip olup, ağırlıklı olarak yurt içine yatırım yapması¹²⁷ sebepleri ile incelenmiştir. Makro-iktisadi amaçları ön plan çıkarmaması sebebiyle diğer varlık fonlarından ayrılmakta ama kalkınma amaçlı kurulduğu için Türkiye örneği ile benzeşmektedir.

1.3.1. Norveç: Norveç Emeklilik Fonu

Norveç Global Emeklilik Fonu, ulusal varlık fonları şeffaflık endeksi en yüksek olan¹²⁸ ve şeffaflığın yanı sıra deneyimi ve güçlü yatırım politikalarıyla dikkat çeken bir fondur¹²⁹. Norveç Emeklilik Fonu, 922,11 milyar dolarlık portföyü ile ulusal varlık fonlarının portföy değerlerine ilişkin sıralamasında da en üstte yer almaktadır¹³⁰. Adında emeklilik fonu ibaresi geçse de yönettiği malvarlığı unsurlarına ve işleyiş biçimine bakıldığında ulusal varlık fonu olarak nitelendirilmektedir¹³¹. Bu başlık altında Norveç Global Emeklilik Fonu'nun hangi amaçlarla ve nasıl kurulduğu, işleyişine hakim olan esaslar ve denetim usulü incelenecektir.

1971'de Norveç'te ham petrol üretimi başlamış, kamu gelirlerinin artmasıyla kamu giderleri de çoğalmış ve enflasyon yükselmiştir¹³². Bunun üzerine 1974 yılında Maliye Bakanlığı tarafından petrol endüstrisi üzerine 130

¹²⁶ BISMUTH, s.73.

¹²⁷ IMF Working Paper, s. 6; BISMUTH, s.73.

¹²⁸ Bkz. <<http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>>, Son Erişim Tarihi: 27.12.2018.

¹²⁹ ULUSSEVER/MANGIR/ERTUĞRUL, s. 30.

¹³⁰ Bkz. <<http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>>, Son Erişim Tarihi: 27.12.2018.

¹³¹ IMF Working Paper, s. 6; BACKER, Larry Cata, “*The Norwegian Sovereign Wealth Fund: Between Private and Public*”, **Georgetown International Law Journal**, Volume: 40, Issue:1271, 2009, s. 1274; CLARK, G L- MONK, A H B “*The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment*” **Environment and Planning**, volume 42, 2010, s. 1723.

¹³² BALDING, “European Funds”, s. 4; BACKER, s. 1275.

sayfalık oldukça kapsamlı bir rapor (Parliamentary Report No.25)¹³³ hazırlanmıştır. Raporda petrol gelirlerinin gelecek nesillere aktarılması için yatırım yapılması gerektiği belirtilmişse de harcamalara ilişkin bir takdir yetkisi tanınmamış, kamu gelirleri ve harcamalarının bütçeye bağlanması gerektiği belirtilmiştir¹³⁴.

Görüldüğü üzere 1970'lerin ortalarında Norveç gibi refah düzeyi yüksek bir ülkede dahi enflasyon korkusuyla kamu harcamaları konusunda temkinli hareket edilmiştir. Ancak ülke ekonomisinin petrol ve doğalgaz ihracatına bağımlı hale gelmesiyle 1980'lerin ortasına doğru Norveç'in merkez bankası Norges Bank¹³⁵ tarafından bir fon oluşturulması gündeme gelmiştir. Bu sebeplerle 1990 yılında Norveç Petrol Fonu (NPF) kurulmuştur¹³⁶.

NPF'nin yönetimi sırasında iki temel sorun ile karşılaşılmıştır¹³⁷. İlk sorun, tüm ulusal varlık fonu sahibi devletlerin fonun gelirlerini biriktirmek yerine harcama eğiliminde olması olarak özetlenebilir. Örneğin, aşırı kamu harcaması sebebiyle fon, 1995 yılında kar elde edememiştir¹³⁸. İkinci sorun ise Norveç'e özgüdür. Sosyal liberal ve demokratik bir ülke olan Norveç, fon yönetiminde sosyal sorumluluk ilkelerine uygun olarak hareket etmeyi tercih etmiştir¹³⁹. Ancak bu durum, üzerindeki kamu baskısını arttırmış ve fonun uzman olmayan bir kesim tarafından yönetilmesi harcamalarını artırarak karlılığını azaltmıştır¹⁴⁰.

¹³³Bkz.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/okonomiavdelingen/stmeld_25_1973-74.pdf, Son erişim Tarihi: 10.01.2019.

¹³⁴ BALDING, "European Funds", s. 6.

¹³⁵ Act of 24 May 1985 Relating to Norges Bank and The Monetary System Etc, Art.1. Kanunun tamamı için bkz. <<http://www.norges-bank.no/en/about/Mandate-and-core-responsibilities/Legislation/Norges-Bank-Act/>>, Son Erişim Tarihi: 20.04.2017.

¹³⁶ HALVORSEN, Anita M./ELDREDGE, Cody D., "Investing in Sustainability: Ethics Guidelines and the Norwegian Sovereign Wealth Fund", **Denver Journal of International Law and Policy**, Volume: 42, Issue: 389, 2014, s. 393; BACKER, s.1275.

¹³⁷ BALDING, Christopher, "European Funds", s. 8-10.

¹³⁸ BALDING, Christopher, "European Funds", s. 8; ayrıca bkz. <https://www.ft.com/content/42edaa8c-2147-11e8-a895-1ba1f72c2c11>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019.

¹³⁹ YIN, Wei, "Sovereign Wealth Fund Investments and the Need to Undertake Socially Responsible Investment", **International Review of Law**, Issue:9, 2017, s. 16; HALVORSEN/ELDRIGE, s. 395; BACKER, s. 1278.

¹⁴⁰ Klasik liberal öğretisi, halkın karar alma sürecine katılımını meşruluğun bir şartı olarak görmüştür. Ancak işlem hacmi büyük olan yatırımların sermaye piyasası gibi kompleks bir

Bu sorunları kısmen önleyebilmek adına NPF kurulurken iki temel ilke benimsenmiştir¹⁴¹. İlk olarak sınırsız kamu harcamasını önlemek için fon gelirlerinden sadece belli bir kısmının bütçeye gelir olarak kaydedileceği kararlaştırılmıştır¹⁴². İkinci olarak bütçenin yıllık olması ilkesini zedelememek için fon kaynaklarının yıllık olarak belirlenen bütçe fazlaları olması kararlaştırılmıştır¹⁴³. Başka bir deyişle sadece o yıl bütçe fazlası olarak belirlenen malvarlıkları fon tarafından yönetebilecektir.

2006 yılında ise NPF, Devlet Emeklilik Fonu (**DEF**) olarak yenilenmiştir. 21 Aralık 2005 tarih ve 123 sayılı Norveç Emeklilik Fonu Kanunu¹⁴⁴ ile kurulan DEF, Maliye Bakanlığı'nın kontrolündedir (Norveç Emeklilik Fonu Kanunu, m. 2). DEF, Norveç Global Emeklilik Fonu ve Norveç Emeklilik Fonu olmak üzere iki alt fondan oluşmaktadır (Norveç Emeklilik Fonu Kanunu, m. 2). Norveç Emeklilik Fonu, emeklilik sigortası primlerinin değerlendirilmesi amacıyla kurulmuştur (Norveç Emeklilik Fonu Kanunu, m. 1). Norveç Global Emeklilik Fonu ise petrol gelirlerinin değerlendirilmesi amacıyla kurulmuştur ve NPF'nin devamı niteliğindedir (Norveç Emeklilik Fonu Kanunu, m. 3).

Norveç Global Emeklilik Fonu'nun kaynakları merkez bütçeden aktarılan petrol faaliyetlerinden elde edilen net gelirlerdir ve Merkez Bankası'nda açılan bir hesapta tutulacaktır (Norveç Fonu Kanunu, m.3). Norveç Emeklilik Fonu Kanunu'nun 3. maddesinde petrol faaliyetlerinden elde edilen brüt gelirler ve bu gelirden indirilebilecek giderler tahdidi olarak sayılmıştır. Buna göre, petrol üzerinden alınan vergiler ve lisans ücretleri, karbon ve azotoksit salınım vergilerinden elde edilen gelirler, Statoil ASA'dan elde edilen kar payları petrol faaliyetlerinden elde edilen brüt gelirlerden bazılarıdır. Norveç Emeklilik Fonu Kanunu'nun 3. maddesine göre Norveç Global Emeklilik

yapının uzmanı olmayan kişilerce yönlendirilmesi ve belli kesimlerin yönlendirmesine açık olması riskli görülmüştür. Norveç Ulusal Fonu'nun politik meşruluğu hakkındaki tartışma için bkz. CLARK-MONK,, s.1725.

¹⁴¹ CLARK-MONK, s.1727.

¹⁴² CLARK-MONK, s.1727.

¹⁴³ CLARK-MONK, s.1727.

¹⁴⁴ Norwegian Pension Fund Act için bkz. <<https://www.nbim.no/en/the-fund/governance-model/government-pension-fund-act/>>, Son Erişim Tarihi: 27.12.2018.

Fonu'nun mal varlığı, devletin petrol yatırımları için yaptığı harcamaların gelirlerden düşülmesiyle tespit edilecektir.

Norveç Global Emeklilik Fonu'nun özel ya da kamu kesimine ilişkin herhangi bir yükümlülüğü, dava ehliyeti ve taraf ehliyeti bulunmaz (Norveç Emeklilik Fonu Kanunu, m. 6). Norveç Global Emeklilik Fonu, Norges Bank'ın guvernörüne, yönetim kuruluna ve Maliye Bakanı'na karşı sorumlu olan Norges Bank Yatırım Şirketi (*Norges Bank Investment Management*) tarafından yönetilir¹⁴⁵. Bağımsız bir organizasyonu olmayan Norges Bank Yatırım Şirketi'nin çalışanları, Norges Bank'ın çalışanlarıdır¹⁴⁶. Norveç Global Emeklilik Fonu'nun sermayesi sadece Norveç parlamentosu kararı uyarınca merkez bütçeye devredilmek üzere kullanılabilir (Norveç Emeklilik Fonu Kanunu, m. 5).

Özetle, Norges Bank Yatırım Şirketi, Norveç Global Emeklilik Fonu'nu mevzuat hükümleri çerçevesinde yönetmekle yükümlü kılınmıştır. Norges Bank Yatırım Şirketi, faaliyetlerinden dolayı Norges Bank ve Maliye Bakanlığı'na karşı hukuken sorumlu olacaktır. Maliye Bakanlığı'nın ise parlamentoya karşı yıllık faaliyet raporu düzenleme yükümlülüğü bulunmaktadır¹⁴⁷. Global Emeklilik Fonu'nu parlamento ya da kamuoyu baskısına karşı korunmak için herhangi bir kanuni düzenlemeye gereksinim duyulmamıştır¹⁴⁸.

Norveç Global Emeklilik Fonu'nun diğer fonlardan ayıran bir başka özelliği ise sosyal sorumluluk sahibi olması ve etik ilkeler benimsemesidir¹⁴⁹. İki etik ve/veya sosyal sorumluluk ilkesi bulunmaktadır¹⁵⁰: (i) portföyündeki

¹⁴⁵ Norwegian Pension Fund Act için bkz. <<https://www.nbim.no/en/the-fund/governance-model/government-pension-fund-act/>>, s.1724 Son Erişim Tarihi: 02.01.2019; HALVORSEN/ELDRIDGE, s. 393.

¹⁴⁶ Norwegian Pension Fund Act için bkz. <<https://www.nbim.no/en/the-fund/governance-model/government-pension-fund-act/>>, s.1724 Son Erişim Tarihi: 02.01.2019; HALVORSEN/ELDRIDGE, s. 393.

¹⁴⁷ 2018 yılına ilişkin yıllık rapor için bkz. <https://www.nbim.no/contentassets/e1632963319146bbb040024114ca65af/responsible_investment_2018_web.pdf>, Son Erişim Tarihi: 02.01.2019.

¹⁴⁸ CLARK-MONK, s. 1725.

¹⁴⁹ CLARK-MONK, s.1724.

¹⁵⁰ Norveç Global Emeklilik Fonu'nun yönetimine ilişkin temel esaslar Maliye Bakanlığı tarafından kabul edilen Maliye Bakanlığı'nın Yönetim Yetkisi adlı düzenlemede yer almaktadır. Maliye Bakanlığı'nın Yönetim Yetkisi'nin 1. kısmının 1. bölümünde yer alan yönetim amacı başlıklı düzenlemede fonun etik ilkeleri yer almaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından düzenlenen

varlıkların gelecek kuşaklara aktarılmasını sağlamak için kurumsal yönetim ilkelerine uygun hareket etmek ve varlıkların piyasa değerini arttırmak (ii) Norveçliler tarafından genel kabul görmüş davranış kurallarına aykırı davranan yabancı şirketlerin takibini gerçekleştirmek.

Fon, ilk politikasını gerçekleştirmek üzere geleceğe yönelik bir yatırım politikası belirlemiştir. Daha sonra bu politikasını gerçekleştirmek üzere Maliye Bakanlığı nezdinde Etik Komisyonu kurulmuştur¹⁵¹. Etik Komisyonu'nun kuruluş ve işleyiş ilkeleri Norveç Global Emeklilik Fonu'nun Gözetimi ve Norveç Global Emeklilik Fonundan Çıkarmaya İlişkin Rehber'de¹⁵² yer almaktadır. Etik Komisyonu, Rehber'de yer alan esaslar doğrultusunda belirlediği şirketlerin Norges Bank tarafından gözetim altına alınması ya da Norveç Global Emeklilik Fonu'nun kapsamından çıkarılması yönünde tavsiye niteliğinde kararlar veren bağımsız bir kuruluştur¹⁵³. Bu kapsamda Etik Komisyonu, nükleer silah üreticilerinin fon kapsamına alınmaması yönünde karar vermiştir¹⁵⁴. Komisyon ayrıca ciddi çevre zararına yol açan kömür madenleri ya da kaçak ağaç kesen şirketleri fon kapsamından çıkarmak yönünde tavsiyelerde bulunmuştur¹⁵⁵. Kömür üretimi sebebiyle fonan çıkartılan şirketler

Maliye Bakanlığı'nın Yönetim Yetkisi için bkz. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9d68c55c272c41e99f0bf45d24397d8c/gpfg_mandate_20122016.pdf>, Son Erişim Tarihi: 20.04.2017.

¹⁵¹ HALVORSEN/ELDRIGE, s. 395; BAKER, s. 1276, YIN, s. 16.

¹⁵² <<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/statens-pensjonsfond/formelt-grunnlag/guidelines-for-observation-and-exclusion-from-the-gpfg---17.2.2017.pdf>>, Son Erişim Tarihi: 27.12.2018..

¹⁵³ ANNUAL REPORT 2015, The work of the Council on Ethics, Council on Ethics for the Norwegian Government Pension Fund Global, s.7. Bu çalışmada ile Etik Kurul tarafından yürütülmüş ve yürütülmekte olan tüm soruşturmalar yer almaktadır. İlgili kısım için bkz. <http://nettsteder.regjeringen.no/etikkradet/files/2016/03/Etikkradet_AR_2015_The_work.pdf>, Son Erişim Tarihi: 27.12.2018; HALVORSEN/ELDRIGE, s. 395; BAKER, s. 1276, YIN, s. 16.

¹⁵⁴ ANNUAL REPORT 2015, The exclusion of nuclear weapons producers, Council on Ethics for the Norwegian Government Pension Fund Global, s.12 vd. Bu çalışmada ile Etik Kurul'un nükleer silah konusunda belirlediği esaslara yer verilmiştir. İlgili kısım için bkz. <http://nettsteder.regjeringen.no/etikkradet/files/2016/03/Etikkradet_AR_2015_Nuclear_weapons_producers.pdf>, Son Erişim Tarihi: 27.12.2018..

¹⁵⁵ ANNUAL REPORT 2015, Severe environmental damage, Council on Ethics for the Norwegian Government Pension Fund Global, s.12 vd. Bu çalışmada ile Etik Kurul'un nükleer silah konusunda belirlediği esaslara yer verilmiştir. İlgili kısım için bkz.

<
<http://nettsteder.regjeringen.no/etikkradet/files/2016/03/Etikkradet_AR_2015_Environmental_damage.pdf>, Son Erişim Tarihi: 27.12.2018.. Ayrıca Fon'un çevre politikalarının ayrıntılı incelemesi için bkz. REICHE, Danyel, "Sovereign wealth funds as a new instrument of climate

de mevcuttur¹⁵⁶. Böylece kar payı amacı güdüldürken, aynı zamanda kamunun çıkarları da korunmuş olmaktadır.

Son olarak Norveç, yabancı ülkelerde yaptığı yatırımlarda da şeffaflık ilkesi çerçevesinde hareket etmektedir. Norveç Emeklilik Global Fonu'nun internet sitesinde hangi ülkede ne kadar yatırımı olduğunu gösteren interaktif bir haritası bulunmaktadır¹⁵⁷. Bu haritaya göre, Norveç Global Emeklilik Fonu, Türkiye'de Akbank, Aksa, Anadolu Efes gibi 48 şirketin 936,973,372 ABD Doları tutarındaki hissesini elinde bulundurmaktadır. Ayrıca Türkiye Vakıflar Bankası ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti nezdinde 1,677,848,306 ABD Doları tutarında sabit geliri bulunmaktadır¹⁵⁸.

1.3.2. Singapur: Temasek Holding ve Singapur Yatırım Kuruluşu

Temasek Holding ve Singapur Yatırım Kuruluşu (GIC), Norveç Global Emeklilik Fonu gibi köklü bir geçmişe sahiptir. 1974 yılında kurulan Temasek ihracat fazlasına dayalı politikaların bir uzantısı olarak bütçe fazlasının değerlendirilmesi amacıyla kurulmuştur¹⁵⁹. Singapur Yatırım Kuruluşu ise Singapur Para Kurulu (Singapore Monetary Authority) olarak bilinen Merkez Bankası'nın bir uzantısı olarak yabancı para rezervlerinden daha fazla gelir elde etmek amacıyla kurulmuştur¹⁶⁰.

Temasek Holding, Singapur Şirketler Kanunu'na tabi olarak tamamen devlete ait bir limited şirket formunda kurulmuştur¹⁶¹. 2002 yılına kadar kamu görevlileri tarafından yönetilen şirket, 2002 yılında dönemin Başbakanı'nın eşi

protection policy? A case study of Norway as a pioneer of ethical guidelines for investment policy", Energy, Elsevier, S: 35, 2010, s. 3574-3576.

¹⁵⁶ Etik Kurul kararı sonucu Fon kapsamından çıkartılan şirketler için bkz. <<https://www.nbim.no/en/responsibility/exclusion-of-companies/>>, Son Erişim Tarihi: 27.12.2018.

¹⁵⁷ <<https://www.nbim.no/en/the-fund/holdings/>>, Son Erişim Tarihi: 21.12.2018.

¹⁵⁸ <<https://www.nbim.no/en/the-fund/holdings/>>, Son Erişim Tarihi: 21.12.2018.

¹⁵⁹ NG, Wilson, "The evolution of sovereign wealth funds: Singapore's Temasek Holdings", **Journal of Financial Regulation and Compliance**, Vol:18, Issue: 1, 2010, s.6; BALDING, "The Asian Funds", s.4; LHAOPADCHAN, Suntharee, "The politics of sovereign wealth fund investment: the case of Temasek and Shin Corp.", **Journal of Financial Regulation and Compliance**, Vol. 18, Issue: 1, 2010, s.15.

¹⁶⁰ BALDING, "The Asian Funds", s.4.

¹⁶¹ Santiago Principles, s.46.

CEO olarak atandıktan Temasek'in yatırım politikaları deęişmiştir¹⁶². Temasek, bütçe fazlasından kendisine yönetilmek üzere devredilen varlık ve hakların sahibidir ve yatırımlarını sahip olduğu varlıklardan elde ettiği kar payları ile gerçekleştirir¹⁶³. Temasek, Standard&Poor'dan AAA ve Moody's'ten Aaa gibi yüksek kredi notu almıştır. Temasek'in yıllık finansal tabloları uluslararası bir denetim firması tarafından denetlenir ve Maliye Bakanlığı'na periyodik olarak rapor vermekle yükümlüdür¹⁶⁴. Burada önemli olan bir nokta ise Temasek'in pay sahibi devlete düzenli olarak kar payı vermesi ve diğer sermaye şirketleri gibi nerede faaliyet gösterirse göstereceği vergilerini ödemekle yükümlüdür¹⁶⁵. Başka bir ifadeyle, Temasek'in, Devlet şirketi olsa da diğer sermaye şirketleri gibi herhangi bir ayrıcalığa sahip olmadığı söylenilebilir.

Singapur Yatırım Kuruluşu, 1981 yılında Singapur Şirketler Kanunu'na tabi olarak tamamen devlete ait bir limited şirket formunda kurulmuştur¹⁶⁶. Singapur Yatırım Kuruluşu, devletin mülkiyetinde olan yabancı para rezervlerini yönetmek üzere kurulmuştur¹⁶⁷. Yatırım Kuruluşu'nun Yönetim Kurulu, performansı açısından hem kendisine yetki veren Maliye Bakanlığı'na hem de Singapur Anayasası uyarınca ülke kaynakları üzerinde gözetim yükümlülüğü olan seçilmiş Başkan'a karşı sorumludur¹⁶⁸. Kuruluş, Maliye Bakanlığı'na aylık ve üç aylık aralıklarla performans, risk ve portföyünün dağılımı hakkında rapor verir¹⁶⁹. Her yıl, geçmiş yılın finansal faaliyetlerine ilişkin Maliye Bakanlığı ile toplanır¹⁷⁰. Aynı zamanda Singapur'un seçilmiş Başkan'ı tarafından atanan Singapur Genel Denetçisi tarafından denetlenir¹⁷¹.

Temasek'in yönetim kadrosunda Devlet yöneticileri yer almaz iken Singapur Yatırım Kuruluşu'nun yönetim organında Maliye Bakanı ve Bakanlar

¹⁶² NG, s. 1.

¹⁶³ Santiago Principles, s.46.

¹⁶⁴ Santiago Principles, s.46.

¹⁶⁵ <<http://www.temasek.com.sg/abouttemasek/corporategovernance>>, Son Erişim Tarihi: 21.12.2018; NG, s. 12.

¹⁶⁶ Santiago Principles, s.44.

¹⁶⁷ Santiago Principles, s.44.

¹⁶⁸ Santiago Principles, s.44.

¹⁶⁹ Santiago Principles, s.44.

¹⁷⁰ Santiago Principles, s.44.

¹⁷¹ Santiago Principles, s.44.

yer almaktadır¹⁷². Devletin her iki kuruluşa ilişkin rolü, bu kuruluşlara yatırım yetkisini vermek, yetkin bir kurul tarafından yönetilmelerini sağlamak, sistematik olarak yatırımlarını denetlemek ve bu iki kuruluş arasında devlet sermayesinin nasıl dağıtılacağına karar vermektir¹⁷³. Temasek'in internet sitesinde Singapur Anayasası ve kanunlarına göre ne Cumhurbaşkanı ve ne de Maliye Bakanı yatırım kararlarına karışamayacağı¹⁷⁴ ve sadece Temasek'in eski rezervlerinin korunması amacıyla müdahil olabileceği belirtilmektedir. Öte yandan 2002 yılında Temasek'in CEO'sunun evli olduğu düşünüldüğünde uygulamada yürütme ve idare arasındaki bağımsızlığın var olup olmadığı şüphelidir¹⁷⁵.

1.3.3. Fransa: Bpifrance

Fransa'da varlık fonu, birçok fonun birleşmesi Fransız Yatırım Bankası'nın bünyesinde birleşmesi ile 2012 yılında kurulmuştur¹⁷⁶. BpiFrance, dağıtık biçimde ve farklı kurumlara özgülümlenmiş bulunan Oséo, Fonds stratégique d'investissement (FSI), CDC Entreprises gibi fonların birleşiminden oluşmaktadır¹⁷⁷. BpiFrance, holding yapılanmasının hakim şirketi olarak anonim şirket biçiminde kurulmuştur ve şirketin sermayesi EPIC BpiFrance adlı bir kamu kuruluşu (*établissement public*) aracılığıyla Devlet ve bir devlet bankası olan *Caisse des dépôts et consignations*¹⁷⁸ arasında eşit olarak paylaştırılmıştır¹⁷⁹.

BpiFrance'a aşağıda belirtilen üç temel görev yüklenmiştir¹⁸⁰:

¹⁷² http://www.ifaq.gov.sg/MOF/apps/fcd_faqlmain.aspx#FAQ_1324 Son Erişim Tarihi: 21.12.2018.

¹⁷³ Bkz. http://www.ifaq.gov.sg/MOF/apps/fcd_faqlmain.aspx#FAQ_1324 Son Erişim Tarihi: 21.12.2018.

¹⁷⁴ Bkz. <<http://www.temasek.com.sg/abouttemasek/corporategovernance>> Son Erişim Tarihi: 21.12.2018.

¹⁷⁵ KIRKPATRICK, Grant, “*Managing State assets to achieve developmental goals: The case of Singapore and other countries in the region*”, **Workshop on State-Owned Enterprises in the Development Process, Preliminary Material**, 2014, s.6.

¹⁷⁶ “*BPIFRANCE: Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider*”, Rapport public thématique rédigé par Cour des Comptes, 2016, s. 9.

¹⁷⁷ Rapport public thématique rédigé par Cour des Comptes, s. 9.

¹⁷⁸ <https://www.caissedesdepots.fr/en>, Son Erişim Tarihi: 02.01.2019.

¹⁷⁹ Rapport public thématique rédigé par Cour des Comptes, s. 10; BISMUTH, s. 73; CLARK/DIXON/MONK, s. 42.

¹⁸⁰ “*Le pôle investissement de Bpifrance est organisé autour de trois métiers : (1) les fonds de fonds, qui investissent notamment dans d'autres fonds privés de capital développement, capital amorçage, capital-risque ; (2) l'investissement direct dans les PME afin d'alimenter celles-ci en*

- i. Fonların fonu olarak bünyesindeki diğer özel yatırım fonlarını finanse etmek
- ii. Küçük ve orta ölçekli işletmeleri finanse etmek
- iii. Büyük ölçekli kamu iktisadi teşekküllerini finanse etmek

Fon'un ortaklık yapısını korumak amacıyla hareket etmesi ve daha çok iç piyasada istihdam sağlamaya çalışması, diğer ulusal fonlardan ayrılmasına ve "Fransız Tipi Ulusal Varlık Fonu" (*French-Style SWF*) adlandırılmasına sebep olmaktadır¹⁸¹. Aslında küçük ölçekli yatırım yapan bu fon yapılanması, Fransa'ya yabancı bir uygulama olmayıp, 2008 yılından itibaren ulusal varlık fonu çatısı altında toplanan kamusal fonlardan oluşmaktadır¹⁸².

Yukarıda sayılanlar dışında, Bpifrance'a sanayi sektörüne yönelik gelecek planları yapma (endüstri projeleri şirketleri/*sociétés de projet industriel*) ve sosyal sorumluluk projeleri planlama görevi verilmiştir¹⁸³. 2016 yılında hazırlanan Sayıştay raporuna göre üç yıldır faaliyette olan fonun etkinliği ve yukarıdaki amaçlara ulaşip ulaşmadığının tespiti¹⁸⁴ hakkında bir yargıya varmak için henüz erken olduğu söylenebilir.

Dar anlamda ulusal varlık fonu niteliği tartışmalı olmakla beraber Bpifrance, Fransız Sayıştay'ı (*Cour des Comptes*)¹⁸⁵ tarafından kamuyu bilgilendirmek amacıyla denetlendiği için mali denetim ölçütlerini ortaya koymak açısından önem teşkil etmektedir¹⁸⁶. Bu açıdan Fransa'yı inceleyerek saydamlık ve mali politikaların yönetimi açısından Türkiye örneğinde kullanılabilecek birtakım ölçütlere ulaşmak mümkündür. Özellikle Fransız

fonds propres ou quasi-fonds propres (dit métier fonds propres PME) ; (3) l'investissement dans les grosses PME, les entreprises de tailles intermédiaires (ETI) et les grandes entreprises (GE), dit métier « moyennes et grosses capitalisations ».”Rapport public thematique redigé par Cour des Comptes, s. 10. Benzer bir sınıflandırma için bkz. CLARK/DIXON/MONK, s. 42.

¹⁸¹ BISMUTH, s. 73; CLARK/DIXON/MONK, s. 42.

¹⁸² CLARK/DIXON/MONK, s. 42.

¹⁸³ “*Outre ses activités pour compte propre, Bpifrance exerce également, pour le compte du programme d'investissement d'avenir (PIA), un métier d'investisseur dans des « sociétés de projet industriel », ie des projets en phase d'industrialisation sur des technologies innovantes.*” Rapport public thematique redigé par Cour des Comptes, s. 10.

¹⁸⁴ Rapport public thematique redigé par Cour des Comptes, s. 12.

¹⁸⁵ Fransız Sayıştay'ı, üç temel ilke etrafında denetim yapıp, rapor yayınlamaktadır: bağımsızlık (*l'indépendance*), çekişmeli olmak (*la contradiction*) ve kolektif çalışmanın ürünü olma (*la collegialité*). Rapport public thematique redigé par Cour des Comptes, s. 5.

¹⁸⁶ Rapport public thematique redigé par Cour des Comptes

Sayıştay'ın yatırım risklerini de değerlendirme kapsamına dâhil etmesi dikkat çekicidir.



İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRK HUKUKUNDA VARLIK FONU VE TÜRKİYE VARLIK FONU YÖNETİMİ ANONİM ŞİRKETİ

2.1. TÜRKİYE VARLIK FONU

2.1.1. Türkiye Varlık Fonunun Kuruluşu

6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un¹⁸⁷ (**Kanun**) 2. maddesi uyarınca (mevcut dönemde) Başbakanlığa bağlı, ana faaliyet konusu bu Kanunla belirtilen Türkiye Varlık Fonu ve alt fonların kurulması ve yönetimi olan özel hukuk hükümlerine tabi Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi (**Şirket**) kurulmuştur. Şirket, 6741 sayılı Kanun'un 2. Maddesi uyarınca re'sen ticaret siciline tescil edilmiştir. Türkiye Varlık Fonu ise Şirket tarafından hazırlanan Türkiye Varlık Fonu İçtüzüğü'nün (**İçtüzük**) ticaret siciline tescili ile Türkiye Varlık Fonu (**Fon**) kurulmuştur¹⁸⁸.

¹⁸⁷ RG, T. 26.08.2016, Sayı: 298132. Varlık fonunun torba kanun ile kurulması, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Konya Milletvekili Mustafa Kalaycı tarafından şu ifadelerle eleştirilmiştir: “Teşekkür ediyorum Sayın Başkanım. Yine bir torba tasarı. Artık Adalet ve Kalkınma Partisinin markası, alametifarikası olan bir statüde bir torba tasarı görüşüyoruz. Bunu sürekli söyleye söyleye dilimizde tüy bitti ama zabitlara geçmesi açısından kısa kısa bunları söylemek zorundayız. Yani yasama kalitesi maalesef yok; eksik, düzensiz yani düzenlemeler... Burada biz artık kanunlar dairesi hâline geldik neredeyse Plan ve Bütçe Komisyonu. Bu anlamda biz uyarılarımızı yine yapıyoruz. **Düzenleyici etki analizi maalesef yine yok. Yine, 5018 sayılı Kanun'a göre mali yük hesabı, gerekli bilgiler, belgeler tasarının ekinde yine yok.** Bunlar yine bizim eleştirdiğimiz konular. [...] Çünkü bilgiyi ancak maddeleri görüşürken söke söke –tabiri caizse- almaya çalışıyoruz. Yani bir düzenlemenin getirisi nedir, götürüsü nedir, bilmeden kanun yapıyoruz, bu da bizim eleştirdiğimiz konulardan bir diğeri.” TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 09.08.2016 tarihinde Gerçekleşen Üçüncü Oturum Tutanağı, s. 47, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1719, Son Erişim: 14.01.2019 (Vurgu yazara ait) Benzer eleştiriler üzerine dönemin Maliye Bakanı ve Bayburt Milletvekili Naci Ağbal, Türkiye Varlık Fonu'nun torba kanun olmaktan çıkartılması konusunda şu açıklamada bulunmuştur: “[...]Bu tasarının tabii ilk sekiz maddesi Türkiye Varlık Fonu kurulmasına ilişkin hususları düzenlemektedir. Bu konuda **muhalefet partisi milletvekillerimizle birlikte müştereken yaptığımız toplantıda prensipte Türkiye Varlık Fonu kurulmasına dair olumlu bir değerlendirme olduğu hususu bütün partilerce paylaşılmıştır.** Bu hususun, özellikle **müstakil bir kanun olarak yasallaşmasının daha doğru olacağını** ve bu arada da mevcut tasarıdaki hükümlerin bir miktar daha iyileştirilmesinin mümkün olduğunu birlikte değerlendirdik. “ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 09.08.2016 tarihinde Gerçekleşen Üçüncü Oturum Tutanağı, s. 56, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1719, Son Erişim: 14.01.2019 (Vurgu yazara ait)

¹⁸⁸ 6741 sayılı Kanun, m. 3. Türkiye Varlık Fonu İçtüzüğü, 24 Ocak 2017'de tescil edilmiş ve kurulmuştur. İçtüzük, 30 Ocak 2017 tarih 9252 sayılı Ticaret Sicil Gazetesi'nde ilan edilmiştir.

Kanun'un genel gerekçesinde¹⁸⁹ Türkiye Varlık Fonu, ulusal varlık fonu olarak nitelendirilmektedir. Gerekçede ulusal varlık fonları “*Devletin kontrolünde Devlete ait kaynakların toplandığı bir çeşit havuz*”a benzetilmiştir. Devlete ait kaynaklar Türkiye Varlık Fonu adı altında birikecek, işletilecek ve daha sonra “*reel sektör yatırımlarına, stratejik sektör, şirket ve projelere uzun vadeli kaynak*” sağlanacaktır¹⁹⁰. Böylece hem yurt içinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırılacak hem de büyük ölçekli yatırımlara iştirak edilip, bunlar için dış kaynak temin edilebilecektir (Kanun, m. 2).

Türkiye Varlık Fonu'nun ulusal varlık fonu olup olmadığı hukuk biliminden ziyade ekonomi biliminin alanına giren bir tartışma konusudur. Ancak Türkiye Varlık Fonu'nun kalkınma amacı ağır bastığı¹⁹¹ ve makro-iktisadi amaçlar bakımından kalkınma amaçlı kurulan ulusal varlık fonlarına benzediğini ileri süren görüşler de mevcuttur¹⁹². Makroiktisadi amaçlar bakımından Norveç varlık fonu, tasarruf fonu, Temasek ise rezerv yatırım fonu olarak nitelendirilebilecek iken¹⁹³ Fransa'daki BPIFrance¹⁹⁴ ve Türkiye Varlık Fonu, kalkınma amaçlı ulusal varlık fonu nitelendirilebilir. Çalışma kapsamının önemli olan konu ise TVF'nin ekonomik niteliği değil, hukuki niteliğidir.

Türkiye Varlık Fonu kurulduktan sonra Şirket alt fonlar kurmak konusunda da yetkilendirilmiştir. Şirket'in bu yetkiye dayanarak çalışma kapsamında tespit edilebilen dört adet alt fon ve bir adet yatırım fonu kurmuştur. Şirket tarafından kurulan alt fonlar, 01.06.2017 tarih ve 9338 sayılı Ticaret Sicil Gazetesi'nde yayımlanan yönetim kurulu kararı ile kurulmuştur. Bu alt fonlar, TVF Piyasa İstikrar ve Denge Alt Fonu (Ticaret Sicil Gazetesi, s.545), TVF Kobi Finansman Alt Fonu (Ticaret Sicil Gazetesi, s.548), TVF Lisans ve İmtiyaz Alt Fonu (Ticaret Sicil Gazetesi, s.551) ve TVF Maden Alt Fonu (Ticaret Sicil Gazetesi, s.554) şeklindedir. Söz konusu alt fonlar, TVF'ye sarf edilen ve aşağıda incelenecek olan kaynakların alt-fonlara devredildiği izlenimini vermektedir. 29 Mart 2018 tarih ve 9547 sayılı Ticaret Sicil Gazetesi'nde yayımlanan yönetim kurulu kararı ile Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. Bist Girişim Sermayesi Yatırım Fonu kurulmuştur. (Fon içtüzüğü için bkz. Ticaret Sicil Gazetesi, s.237-240),

¹⁸⁹ 6741 sayılı Kanun'un genel gerekçesi ve madde gerekçeleri için bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1319.pdf>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019.

¹⁹⁰ <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1319.pdf>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019.

¹⁹¹ DEDEOĞLU, <https://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/979>, Son Erişim Tarihi: 14.01.29019, s. 4; SARISU, Ayhan, “*Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. (TVFY) 'nin Önemi ve Değerlendirilmesi*”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 236, 2017, s. 2

¹⁹² KONUKMAN/ŞİMŞEK, s. 1941; ULUSSEVER/MANGIR/ERTUĞRUL, s. 52.

¹⁹³ 1.2 Ulusal Varlık Fonu Kavramı, s. 11.

¹⁹⁴ BISMUTH, s.73.

2.1.2. Türkiye Varlık Fonunun Hukuki Niteliği

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin¹⁹⁵ 37. maddesinde, Türkiye Varlık Fonu, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı bir kurum olarak düzenlenmektedir. Kanun'un genel gerekçesinde ise ulusal varlık fonu, kamuya ait çeşitli varlıkların belirli kurumsal yönetim ilkelerine bağlı olarak yönetileceği şekilde düzenlenen “özel amaçlı yatırım fonları” olarak tanımlanmıştır¹⁹⁶.

1 sayılı Kararname'deki söz konusu düzenleme, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı kurum olması TVF'nin idari teşkilatta yer alan bir yatırım fonu olduğunu işaret etmektedir. . Bu düzenleme, Türkiye Varlık Fonu'nun geçmişte ülkemizde görülen bütçe dışı fon uygulamasını çağrıştırmaktadır. Öte yandan, Türkiye Varlık Fonu'nun hukuki niteliğini belirleyebilmek için yatırım fonlarının hukuki niteliğini belirlemek gerekmektedir. Dolayısıyla, Türk hukuku açısından TVF'nin özgün bir yapıya sahip olup olmadığının incelenmesi gereklidir.

2.1.2.1. Türkiye Varlık Fonu Bütçe Dışı Fon Mudur?

Türkiye Varlık Fonu'nun kuruluş gerekçesi incelendiğinde doğal kaynaklardan ya da ihracat fazlası sebebiyle elde edilen geliri elde etmekten çok büyük yatırım projeleri ile kalkınma ve sanayi politikalarını destekleme amacı taşıdığı görülmektedir¹⁹⁷. Nitekim AYM, 6741 sayılı Kanunu'nun 4. ve 8. maddesinin iptali talebiyle yapılan başvuruda işin esasını incelerken benzer bir tespitte bulunmuştur¹⁹⁸. AYM, devletlerin ihtiyaçlarına göre ulusal fonların çeşitlendiğini ve Türkiye Varlık Fonu'nun da diğer ulusal fonlar gibi devlete ait kaynakların toplandığı bir havuz olduğunu belirtmiştir¹⁹⁹.

¹⁹⁵ RG T. 10.07.2018, S:30747.

¹⁹⁶ <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1319.pdf>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019.

¹⁹⁷ <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1319.pdf>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019; benzer yönde bkz. DEDEOĞLU, s. 6; TVF'nin tasarruf-yatırım-büyüme süreçlerine katkısı olacağına ilişkin açıklama için bkz. ULUSSEVER/MANGIR/ERTUĞRUL, s. 44.

¹⁹⁸ AYM, T. 18.01.2018, E. 2016/180, K. 2018/4, para. 19 (RG T. 07.02.2018 S. 30325)

¹⁹⁹ “19. Ulusal varlık fonları dünya örneklerinde de görüldüğü üzere devletlerin kontrolünde, bunlara ait kaynakların toplandığı bir havuz niteliğindedir. Bu bağlamda Kanun'la kurulan Fon ve Şirketin devlete ait olan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altındaki ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların bir havuzda toplanarak özelleştirme veya yap-işlet-devret modeli dışında daha etkin ve kontrollü yeni bir finansman modeli oluşturmayı amaçladığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Kanun'la devlete ait kaynakların Kanun'da belirtilen amaçları

Günümüzde toplam 8 adet bütçe dışı fon bulunmaktadır²⁰⁰. Bu fonlar, Savunma Sanayi’ni Destekleme Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, İşsizlik Fonu, Özelleştirme Fonu, Tanıtma Fonu olarak sayılabilir. Peki, Türkiye Varlık Fonu, bütçe dışı fonlarla benzer özelliklere sahip midir?

Tanıtma Fonu dışındaki diğer yedi fonun amaçları Türkiye sınırları içinde gerçekleştirilmektedir²⁰¹. Bu sebeple Tanıtma Fonu haricindeki fonlarla ile temel bir farklılık söz konusudur. Tanıtma Fonu ise 3230 sayılı Kanun ile “*memleketimizi yurt içinde ve dışında çeşitli yönleriyle tanıtmakla görevli kuruluşların kaynaklarını artırmak, Türk kültür varlığının yayılmasını sağlamak, Devlet arşiv hizmetlerini müessir hale getirmek, milletlerarası kamuoyunu memleketimizin menfaatleri istikametinde yönlendirmeye çalışmak*” amacıyla kurulmuştur²⁰². Görüldüğü üzere fonun amacı yatırım değil tanıtımdır. Konusunun Türkiye Varlık Fonu’na kıyasla sınırlı olmasına karşın Tanıtma Fonu’nun harcamaları, kanunun amacına uygun olarak kullanılmak üzere, Cumhurbaşkanınca görevlendirilecek bakanlık veya kurumun onayı ile yapılacaktır²⁰³.

Türkiye Varlık Fonu’nu incelemeye geri dönersek TVF, bütçe denetiminin dışında kalan ve niteliği aşağıda tartışılacak bir şirket tarafından

gerçekleştirmek üzere bir araya toplanarak oluşturulduğu bu yeni modelde, ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkları olan tüm kamu kurum ve kuruluşların ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklarının Fona aktarılması veya Şirket tarafından yönetilmesinde kamu yararı amacı olmadığı söylenemez. Ayrıca dünyada ulusal varlık fonları, başlangıçta doğal kaynaklardan, ihracattan elde edilen gelir veya bütçe fazlalarının finansal piyasalarda değerlendirilmesi ve bu gelirlerin gelecek kuşaklar için korunması gibi amaçlarla ortaya çıkmışsa da devletlerin ihtiyaçlarına göre zamanla çeşitlenmiş ve büyük yatırım projeleri ile kalkınma ve sanayi politikalarının desteklenmesi için kalkınma amacıyla da kurulmaya başlanmıştır. Bu bağlamda Kanun’la kurulan Fon ve Şirketin ulusal varlık fonlarının ilk kurulma amaçlarından ziyade belirtilen yeni amaçlara yönelik olarak kurulduğu açık olup bu amaçları gerçekleştirmek üzere Kanun’un 2. maddesinde yer alan işlemleri yapmakla yetkili kılınmıştır. “

²⁰⁰ DURDU, s. 75; <http://tusiak.org/butce-disi-fon-uygulamalari-ve-turkiye-varlik-fonu/>, Son Erişim Tarihi: 02.01.2019.

²⁰¹ Her bir fonun incelemesi için sırayla bkz. DURDU, s.77-87-93-103-112. Bu çalışmaya bakıldığında fonların Türkiye’de savunma sanayinin gelişimi ya da işsizlik sigortasının gelişimi gibi amaçlarla kurulduğu ve mevzuatlarında da bu durumun belirtildiği görülecektir.

²⁰² 3230 sayılı Tanıtma Fonu Teşkilî ile 11/7/1939 Tarihli ve 3670 Sayılı Millî Piyango Teşkilîne Dair Kanun, RG T. 28/6/1985, S: 18795.

²⁰³ 3230 sayılı Tanıtma Fonu Teşkilî ile 11/7/1939 Tarihli ve 3670 Sayılı Millî Piyango Teşkilîne Dair Kanun, Madde 4.

yönetilen bir fondur²⁰⁴. Türkiye uygulamasında bütçe dışı fonlar genellikle kamu kurumları tarafından yönetilirken ya da tüzel kişilik tanınırken²⁰⁵ TVF, aşağıda incelenecek ve hukuki niteliği tespit edilmeye çalışılacak olan, kuruluş kanunu gerekçesinde “*özel hukuka tabi bir Devlet şirketi*” olarak betimlenen Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketi tarafından yönetilmektedir. Ülkemizin mevcut uygulamasına baktığımızda, *sui generis* yapısı sebebiyle diğer bütçe dışı fonlar ile aynı şekilde nitelendirilmesi Türkiye Varlık Fonu’nun taşıdığı yatırım risklerinin fark edilmesini²⁰⁶ ve denetimini zorlaştırabilecektir.

Yukarıdaki bilgiler çerçevesinde, Türkiye uygulamasına baktığımızda olumlu bir uygulama olarak hatırlanmayan Kamu Ortaklığı Fonu²⁰⁷ gibi kamu korumasından faydalana bilinecek bir bütçe dışı fon olarak nitelendirilmesi, Fon’un kaynaklarının niteliğine bağlı olarak geniş anlamda vergi yükümlülerine ölçsüz bir maddi külfet yükleyebilecektir. Örneğin, Fon’un kaynakları arasında

²⁰⁴ DEDEOĞLU, DEDEOĞLU, Emin, “Kamu Mali Yönetiminde Neler Oluyor ? : Varlık Fonu ve Tamamlayıcı Ödenek”, TEPAV, 2016, <https://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/979>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019, s. 3.

²⁰⁵ ÇAĞAN, “ Anayasa Yönünden Fonlar”, s. 112; DURDU, s. 32.

²⁰⁶ Bu riskler, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmeleri sırasında Ankara Milletvekili Bülent Kuşoğlu tarafından şu sözlerle ifade edilmiştir: “*Türkiye Varlık Fonu gibi bir kurum gerçekten gerekir ama bunu, biliyorsunuz, fazlası olan, cari fazla veren ülkeler yapıyor. Bizim borcumuz var, 300 milyar dolar dış borcu olan bir ülkeyiz. Biz, bu fonu nasıl oluşturacağız? Bu fon TL’yle oluşmayacak, bu fon dövizle oluşacak. Dövizle oluşacak demek, bizim cari açığımız da olduğuna göre, biz borçlanarak bu fonu oluşturacağız demektir. Borçlanarak yani faiz ödeyerek tekrar ilave olarak bir fon oluşturmak ne kadar anlamlıdır? Tabii ki böyle bir fonumuz olsun, dünya piyasalarını etkileyelim, kendi piyasalarımızla ilgili spekülatoörlere karşı da bu fonla karşı koyalım ama bunu kanuna yazmak yeterli değil ki.*” TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nun 10.08.2016 tarihinde Gerçekleşen Birinci Oturum Tutanağı, s. 3, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1724, Son Erişim: 14.01.2019

²⁰⁷ Kamu Ortaklığı Fonu’na ilişkin bir değerlendirme için bkz. DEDEOĞLU, Emin, “*Kamu Mali Yönetiminde Neler Oluyor ? : Varlık Fonu ve Tamamlayıcı Ödenek*”, TEPAV, 2016, s. 5-6, link: [https://www.tepav.org.tr/upload/files/1473014698-](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1473014698-4.Kamu_Mali_Yonetiminde_Neler_Oluyor_Varlik_Fonu_Ve_Tamamlayici_Odenek.pdf)

4.Kamu_Mali_Yonetiminde_Neler_Oluyor_Varlik_Fonu_Ve_Tamamlayici_Odenek.pdf, Son Erişim Tarihi: 01.01.2019. DEDEOĞLU’nun değerlendirmesi aşağıdaki gibidir:

“...[Bu ülke]]Kamu Ortaklığı Fonu (KOF) deneyimi yaşadı. O zaman da benzer kaygılar vardı ve buna çözüm bütçe dışında bir fon kurmak ve altyapı projelerinin gelirlerine dayalı menkul kıymet çıkartarak bu yatırımları finanse etmekte. Bunlara Ortaklığı Senedi (GOS) ismi verilmişti. Şimdi KOF başarılı oldu mu olmadı mı tartışmasının yeri burası değil. Ama hatırlanacağı gibi otoyol ve köprü gelirlerine dayalı olarak 1985-94 yılları arasında çıkartılan GOS’lar pek tercih edilmeyen menkul kıymetlerdi. Yatırımcılar yeterli ilgi göstermeyince bir ara Kamu Ortaklığı Fonu otoyol müteahhitlerine hakediş ödemelerini nakit yerine GOS’larla yapmaya başladı; müteahhitler de bunları ikinci piyasada derin iskontolarla nakde çevirme yoluna gittiler. Bu GOS’ların değerini daha da düşürdü. Daha sonra 1994 yılında KOF Hazineye devredilince GOS ihracı sona erdirildi, daha önce ihraç edilenler de ödenerek 2000 yılında KOF kaldırıldı, bu uygulama da tarihin tozlu sayfaları arasında yerini aldı. Şimdi bu varlık fonunun yeni bir KOF’a dönüşmesi bence hiç de yabana atılamayacak bir ihtimal olarak ortada durmaktadır.”

kamu gelirlerinin ağırlığı fazla ise vergi yükümlülerinin karşılaşacağı yatırım riski de o oranda artacaktır. Dolayısıyla, olası birtakım sakıncaları öngörmek amacıyla Fon'a yapılan kaynak devirlerinin incelenmesi gereklidir.

Ülkemizde 2016 yılında kurulan Türkiye Varlık Fonu ve 2017 yılında kurulan Esnaf Ahilik Sandığı'nı da bütçe dışı fon olarak değerlendiren görüşler mevcuttur²⁰⁸. Ancak Türkiye Varlık Fonu bütçe dışı fon olarak nitelendirilse, AYM'nin yerleşik içtihadı gereği doğrudan Anayasa'nın 165. maddesi kapsamında değerlendirilecektir²⁰⁹. Dolayısıyla denetim usulü konusunda yasama organının bir takdir yetkisine sahip olduğu ve Sayıştay denetimi kapsamının dışına çıkarılabileceği söylenebilir. Nitekim AYM, 1982 Anayasa'nın bütçe dışı fonları da madde kapsamına alan gerekçesini ileri sürerek, TVF'yi Anayasa'nın 165. maddesi kapsamında (mal topluluğu olmasına rağmen kamu kurumu yerine) bir kamu kuruluşu olarak nitelendirmiştir²¹⁰.

²⁰⁸ DURDU, s. 15; GÖZEN/BUCAK, s. 191.

²⁰⁹ DURDU, Muhammet, "Anayasa Mahkemesi'nin Görüşü Çerçevesinde Türkiye Varlık Fonu'nun Hukukiliği", **Legal Mali Hukuk Dergisi**, Sayı:14 Sayı: 168, 2018 s. 32. ("Varlık Fonu'nun Hukukiliği")

²¹⁰ AYM, T. 18.01.2018, E. 2016/180, K. 2018/4 (RG T. 07.02.2018 S. 30325)

"47. **Türkiye Varlık Fonu, Anayasa'nın 165. maddesi içinde sayılan bir kamu kuruluşudur.** 1961 Anayasası'nın 127. maddesinin son fıkrasında sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenmesi öngörülmüşken 1982 Anayasası'nın 165. maddesinde "Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının" denilerek kapsam genişletilmiştir. Nitekim maddenin Danışma Meclisindeki gerekçesi aynen 1961 Anayasası'nda olduğu gibi "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenmesi usul ve esasları kanunla düzenlenmelidir" şeklinde iken madde, Millî Güvenlik Konseyinde yapılan değişiklikle şimdiki durumunu almıştır. Bu gerekçede "Payının yarısından fazlasına Devletin sahip olduğu kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce, Yüksek Denetleme Kurulu raporlarıyla, düzenlenecek diğer raporlar da esas alınarak denetlenmesine imkân verecek şekilde madde yeniden düzenlenmiştir." ifadelerine yer verilmiştir. Dolayısıyla Anayasa'nın 165. maddesi "Kamu İktisadi Teşebbüsleri denetimi" başlığını taşıyor ise de bütçe içi ya da bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan, tüzel kişiliğe sahip ve bir kamu hizmeti yapmak üzere bir amaca tahsis edilen fonların da Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi gerektiği kuşkusuzdur. Bu bağlamda Türkiye Varlık Fonu ile Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları da kanunla düzenlenmesi gereken bir husustur."

2.1.2.2. Türkiye Varlık Fonu Sermaye Piyasası Kanunu'na Tabi Bir Yatırım Fonu Mudur?

Hukukumuzda yatırım fonları, özel malvarlığı olarak kabul edilmektedir²¹¹. Ticari işletmeler açısından “malvarlığının tekliği ilkesi” kabul edilmiş ve ticari işletmeler tacirin genel malvarlığı içinde yer almıştır²¹². Yatırım fonları açısından ise durum tam tersidir. Yatırım fonları, onları kuran, işleten ve yöneten portföy yönetim şirketlerinin malvarlığı içinde yer almamaktadır. SPKn'nın 53. maddesi de, bu mantığı yansıtan bir biçimde portföy yönetim şirketlerinin malvarlığı ile fonun malvarlığı ayrı olduğunu düzenlemiştir.

Benzer bir biçimde Kanun'un 7. maddesi uyarınca Türkiye Varlık Fonu'nun mal varlığı ile Şirket'e yönetilmek üzere devredilen varlık ve haklar, Şirket'in mal varlığından ayrı kabul edilecektir. Şirket'in mal varlığı, sermayesi, yukarıda ele aldığımız Usul ve Esaslar'da sayılan gelirler ve (var ise ya da gelecekte olursa) Şirket'e verilen diğer varlıklardır. Türkiye Varlık Fonu'nun mal varlığı ise aslında Kanun'un 4. maddesinde sayılan kaynaklarıdır. Türkiye Varlık Fonu'nun tüzel kişiliği yoktur. Ancak Türkiye Varlık Fonuna devredilen varlıklar ve haklar ile Şirket tarafından gerçekleştirilen faaliyetler neticesinde elde edilen tescile tabi olabilen diğer her türlü değer ilgili siciline veya kütüğüne Türkiye Varlık Fonu adına tescil edilecektir (Kanun, m.5). Türkiye Varlık Fonu, tescil işlemleri ile sınırlı olmak üzere tüzel kişiliği haizdir (Kanun, m.5).

2.1.3. Türkiye Varlık Fonunun Kaynakları

Türkiye Varlık Fonu'nun kaynakları Kanun'un 4. maddesinde,

- a) *Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından; özelleştirme kapsam ve programında bulunan ve Türkiye Varlık Fonuna devrine karar verilen kuruluş ve varlıklar ile Özelleştirme Fonundan Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına karar verilen nakit fazlası,*

²¹¹ ÜLGEN-KENDİGELEN-HELVACI-KAYA-ARSLAN-NOMER, s. 180-181.

²¹² ÜLGEN-KENDİGELEN-HELVACI-KAYA-ARSLAN-NOMER, s. 180-181.

b) Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklardan; Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilenler,

c) Türkiye Varlık Fonu tarafından yurtiçi ve yurtdışı sermaye ve para piyasalarından ilgili mevzuat kapsamında yer alan izin ve onaylar aranmaksızın sağlanan finansman ve kaynaklar,

ç) Para ve sermaye piyasaları dışında diğer yöntemlerle²¹³ sağlanan finansman ve kaynaklar,

şeklinde sıralanmıştır. 24 Haziran 2018 tarihinden önce Bakanlar Kurulu ve Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK), sonrasında ise Cumhurbaşkanı ve ÖYK, Kanun'un 4. maddesine dayanarak Fon'a devirleri gerçekleştirmiştir. Ayrıca KHK ile de Türkiye Varlık Fonu'na kaynak olması amacıyla birtakım varlıklar devredilmiştir.

İlk olarak, 24/01/2017 tarih ve 2017/9756 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı²¹⁴ ile Fon'a T.C. Ziraat Bankası, Boru Hatları ve Petrol Taşıma Anonim Şirketi (BOTAŞ), Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO), Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi (PTT), Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV (Türksat) ve Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi'nin Hazine'ye ait hisseleri, Türk Telekomünikasyon AŞ'nin Hazine'ye ait %6.68 oranındaki hisseleri ve Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü ile Çaykur İşletmeleri Genel Müdürlüğü devredilmiştir. Bu kuruluşların bir kısmı, özelleştirme kapsam ve programındaki kuruluşlardır²¹⁵. Dolayısıyla devirleri Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca gerçekleştirilmiştir.

Daha sonra yine özelleştirme programında bulunan Özelleştirme Yüksek Kurulu kararlarıyla da Türkiye Halkbankası'nın %51,11 oranındaki hisseleri²¹⁶,

²¹³ Diğer yöntemlerden ne anlaşılması gerektiği ya da bu yöntemlerin kim tarafından kullanılacağı Kanun ya da Usul ve Esaslar'da açıklanmamıştır.

²¹⁴ RG, Mükerrer T. 05.02.2017, Sayı: 29970.

²¹⁵ http://www.ojb.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Portfoy/Tum_Portfoy.html, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019.

²¹⁶ Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 03.02.2017 tarih 2017/1 sayılı Kararı

Türk Hava Yolları A.O.'nın %49,12 oranındaki hissesi²¹⁷; Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.'nin sermayesinde bulunan %49 oranındaki hissesi²¹⁸, Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.'nin %10 oranındaki hissesi²¹⁹ ve TCDD İzmir Limanı²²⁰ Fon'a devredilmiştir. Bu kuruluşlar da özelleştirme kapsam ve programındaki kuruluşlardır²²¹. Dolayısıyla söz konusu devirler, Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca gerçekleştirilmiştir.

6 Ocak 2017 tarih ve 680 sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi²²² ile nakit oynatılan Piyango, Hemen-Kazan, Sayısal Loto, Şans Topu, On Numara ve Süper Loto oyunları ile ilgili daha değişik yeni oyunların yapılmasına izin verilebilecek oyunlarına ilişkin lisans 49 yıl süreyle ve Türkiye Jokey Kulübü'nün yurt içinde at yarışları düzenleme, yurt içi ve dışında düzenlenen at yarışları üzerine yurt içi ve dışından müşterek bahis kabul etme hak ve yetkilerine ilişkin lisanslar, topluca 1 Ocak 2018 tarihinden itibaren 49 yıl süreyle Türkiye Varlık Fonu'na devredilmiştir.

Son olarak, 31/01/2017 tarih ve 2017/9758 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı²²³ ile Hazine'ye ait taşınmazlardan 46 tanesi ve Savunma Sanayii Destekleme Fonu'na ait kaynakların 3 aylık bir sürede geri ödemek kaydıyla Fon'a devredilmiştir.

Devredilen malvarlıklarının hukuki niteliği çalışma kapsamında teker teker incelenmeyecektir. Ancak devredilen varlıkların ağırlıkla anonim şirket olması, doğrudan kamu tüzel kişisi ya da KİT olarak nitelendirilemese²²⁴ bile *atipik kamu tüzel kişisi ya da kamu hukuku ağırlıklı sui generis bir tüzel kişi olduklarını işaret etmektedir*²²⁵.

²¹⁷ Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 03.02.2017 tarih, 2017/2 sayılı Kararı

²¹⁸ Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 03.02.2017 tarih, 2017/3 sayılı Kararı

²¹⁹ Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 03.02.2017 tarih, 2017/4 sayılı Kararı

²²⁰ Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 03.02.2017 tarih, 2017/5 sayılı Kararı

²²¹ <http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Portfoy/Tum_Portfoy.html?>, Son Erişim Tarihi: 28.04.2017.

²²² RG, Mükerrer T. 06.01.2017, S. 29940.

²²³ RG, Mükerrer T.05.02.2017, Sayı: 29970.

²²⁴ Kamu tüzel kişiliği ve Kamu İktisadi Teşebbüsünün tanımı için bkz. "5.3. 1. Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin Kamu İktisadi Teşebbüsü Niteliği", s. 56 ve "5.3.2 Kamu Tüzel Kişiliğinin Hukuki Ölçütleri", s. 58 başlıklarına bakınız.

²²⁵ Ayrıntılı inceleme için bkz. İSBİR, Begüm, **Kamu Tüzel Kişiliği**, Turhan Yayınevi, Ankara 2017, s. 625-648; Sui generis ya da atipik kamu tüzel kişisi tanımının eleştirisi için bkz.

2.1.4. Türkiye Varlık Fonu'na Yapılan Devirlerin Yargısal Denetimi

Yukarıda incelendiği üzere Türkiye Varlık Fonu'na yapılan devirler, farklı hukuki nitelikteki düzenlemeler ile gerçekleştirilmiş ve gerçekleştirilebilecektir. Anayasa'nın 125. maddesi gereği idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Dolayısıyla hem hukuk devleti ilkesi, hem de Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca devir işlemleri idarenin bir işlemi olarak nitelendirildiği ölçüde yargısal denetime tabidir²²⁶.

2.1.4.1. Bakanlar Kurulu ve Özelleştirme Yüksek Kurulu Tarafından Yapılan Devirlerin Yargısal Denetimi

Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi uyarınca, Anayasa ve kanuna aykırılık ya da 6741 sayılı Kanun'da tanınan yetkinin aşılması gibi bir hukuka aykırılık söz konusu olursa, Bakanlar Kurulu kararlarının iptali için Danıştay nezdinde dava açılabilmektedir. ÖYK kararları ise idari işlem niteliğindedir²²⁷ ve aleyhlerine açılacak iptal davalarında Ankara İdare Mahkemesi yetkili ve görevlidir. AYM de Türkiye Varlık Fonu'na yapılan devirlerin idari yargı mercileri tarafından denetlenebileceği görüşündedir²²⁸.

Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz²²⁹. Bu sebeple yargı mercileri, Türkiye Varlık Fonu'na devredilen mal varlığı unsurlarının devrini incelerken yerindelik denetiminde bulunamaz. Başka bir ifadeyle, hangi kuruluş ya da varlıkların devredileceği konusunda Bakanlar Kurulu ve ÖYK takdir yetkisine sahiptir.

GÖZLER, Kemal, "Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Neye Yarar? K. Begüm İsbir'in Kamu Tüzel Kişiliği İsimli Doktora Tezinin Düşündürdükleri", bkz. <http://www.idare.gen.tr/kamu-tuzel-kisiligi.pdf>, (idare.gen.tr'de ilk yayın tarihi: 4 Haziran 2018) ("Kamu Tüzel Kişiliği"), Son Erişim Tarihi: 02.01.2019; GÖZLER, Mahalli İdareler, s. 134.

²²⁶ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 218.

²²⁷ KARAHANOGULLARI, Onur, "Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, cilt 45, sayı 1-4, 1996, s. 291.

²²⁸ AYM, T.18.01.2018, E. 2016/180, K.2018/4, para. 24. (RG T.7.2.2018, S.30325)

²²⁹ ÖZAY, İl Han, **Gün Işığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004, s. 742.

Danıştay ve Ankara İdare Mahkemesi'nde gerçekleşecek yargılama, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 1. Maddesi uyarınca, İYUK'a uygun olarak gerçekleştirilecektir²³⁰. İYUK'un 2. maddesi ise iptal davasının konusunu, idarî işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırılığın tespiti ile sınırlamıştır. Bu durumda, Danıştay ve Ankara İdare Mahkemesi, Bakanlar Kurulu ve ÖYK kararlarını yetki ve şekil dahil idari işlemin tüm unsurları üzerinden inceleyebilir.

6741 sayılı Kanun'un 4. Maddesinde Fon'a devredilecek varlıklar sayılmış ve kanun maddelerini yürütme yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleştirilen devirler idarenin yasallığı ilkesine uygundur. Benzer biçimde Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca ÖYK'ya da devir yetkisi verilmiştir²³¹. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu ve ÖYK tarafından gerçekleştirilen devirlerin yetki unsurunda bir sakatlık tespit edilememiştir. Ayrıca, devir yetkisinin kanunla verilmesinin Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenen idarenin yasallığı ilkesine uygun olduğunu belirtmek gerekir.

Usul ve şekil unsuru açısından ise TVF'nin devir işlemleri, şeffaflık ve ulaşılabilirlik yönüyle denetime tutulabilir. Başka bir ifadeyle, TVF'nin ve Şirket'in iş ve işlemlerinin şeffaflığını sağlamak için devir işlemlerinin ulaşılabilir ve kamuoyu tarafından denetlenebilir olması gereklidir. Devir işleminin usulünün de hangi idari makam tarafından yapıldığı fark etmeksizin demokratik devletin bir aracı olan şeffaflığa²³² hizmet etmesi gerekir.

²³⁰ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 1. maddesi

²³¹ Aksi halde ÖYK'nın 4046 sayılı Kanun kapsamında özelleştirme programındaki varlıkları Fon'a devir yetkisi bulunmamaktadır.

²³² Demokrasi düşüncesine ulaşmak için şeffaflığın bir araç olarak görülmemesi, şeffaflığın kendi başına bir amaç olması gerekir. Bilinmeyen olaylar üzerinden siyasi, yargısal ya da kamuoyu denetimi yapılamaz. bkz.CARCASSONNE, Guy, "Le Trouble De La Transparence", **Le Seuil/ «Pouvoirs »**, Volume: 97, 2001/2, s. 19.

"L'on croyait innocemment que la transparence n'était pas une fin en soi, simplement un moyen, comme d'autres et parmi d'autres, d'atteindre les finalités supérieures que porte en elle l'idée démocratique. Le contrôle, qu'il soit juridictionnel, politique ou médiatique, n'a de sens qu'à s'opérer sur des éléments connus, aussi indiscutables et précis que possible, et la transparence permet d'y accéder. C'est ce qui lui donne sa légitimité, mais devrait logiquement lui donner aussi sa limite : lorsqu'il n'y a pas lieu, ou pas encore, à un contrôle, l'on n'a que faire de la transparence."

Şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından incelendiğinde 4046 sayılı Kanun'un²³³ 17. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca sadece kuruluşların özelleştirme programına alınmalarına ve özelleştirme uygulamaları sonucu nihai devir işlemlerinin onaylanmasına ilişkin ÖYK kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanması zorunluluğu bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, Bakanlar Kurulu kararları ve 680 sayılı KHK'dan farklı olarak, 4046 sayılı Kanun kapsamında olmayan devirlere ilişkin ÖYK kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanma zorunluluğu bulunmamaktadır. Dolayısıyla TVF'ye yapılan devirler ise bu kapsamda yer almadığı için kamuoyunun bilgi alması önünde demokratik devlet ilkesi ile bağdaşmayan bir engel söz konusudur.

İdarenin kanuniliği ilkesi gereği, idarenin işlemlerinin kanuna dayanması yetmez, kanuna aykırı olmaması gerekmektedir. Aksi halde idari işlemin konu unsurunda bir sakatlık söz konusu olacaktır. Kanun'un 4. maddesi uyarınca özelleştirme kapsam ve programında bulunan kuruluş ve varlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklar²³⁴ Fon'a devredilebilecektir. Bu kapsamda Bakanlar Kurulu, Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından yönetilen Savunma Sanayii Destekleme Fonu'ndan ihtiyaç fazlası kaynakları devretme konusunda yetkilidir. Ancak Savunma Sanayii Destekleme Fonu, 3238 sayılı Savunma Sanayii Müsteşarlığı Kurulması Hakkında Kanun²³⁵ modern savunma sanayinin geliştirilmesi ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin modernizasyonunu sağlamak amacıyla kurulmuştur. Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun Fon'a devredilmesi kendi amacına aykırıdır.

Bakanlar Kurulu Hazine'nin taşınmazlarının devri konusunda da yetkilidir. Bakanlar Kurulu kararına ekli listede verilen taşınmazların sadece parsel bilgileri yer aldığı için hukuki nitelik tespiti yapmak mümkün değildir. Taşınmazlar kamu malı niteliğinde ise Devlet'in mülkiyetinden değil, sadece kamu malı üzerindeki gözetim ve denetim yetkisinden söz edilebilir²³⁶. Ayrıca

²³³ Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, RG T. 27/11/1994, S.22124

²³⁴ At yarışı düzenleme lisansı 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun uyarınca Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na aittir. Ancak Fon'a devirden sonra Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı lisans süresince yurt içinde at yarışları düzenleyemeyecektir.

²³⁵ RG, T. 13.11.1985, Sayı: 18927

²³⁶ GÖZÜBÜYÜK-TAN, s. 940.

bu taşınmazların bir kısmı Devlet ormanı ise Anayasa'nın 170. maddesi uyarınca mülkiyeti devrolunamayacaktır. Kıyılar ise Anayasa'nın 49. maddesi uyarınca Devlet'in hüküm ve tasarrufu altındadır, kamu hukuku rejimine tabidir ve özel hukuk hükümleri uyarınca Şirket tarafından yönetilmesi mümkün değildir.

2.1.4.2. Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararname ile Yapılan Devirlerin Yargısal Denetimi

1982 Anayasası'nı değiştiren ve 24.06.2018 tarihinde gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı seçimi sonrası tüm maddeleri yürürlüğe giren 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 1982 Anayasası'nın olağan ve olağanüstü kanun hükmünde kararnameye ilişkin hükümleri düzenleyen 91. maddesi yürürlükten kalkmıştır. 1982 Anayasa'nın 148. maddesinde ise olağanüstü hal, sıkıyönetim ve seferberlik hallerinde Bakanlar Kurulu tarafından yetki kanunu olmaksızın çıkartılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmayacağı düzenlenmekteydi.

Anayasa Mahkemesi, 1991 yılında vermiş olduğu iki önemli karar²³⁷ ile olağanüstü halin de bir hukuk rejimi olduğu ilkesiyle çelişen ve Anayasa'nın 15. Maddesinde düzenlenen mahfuz alanın ihlal edilmesi riskini doğuran Anayasa'nın 148. maddesinin sakıncalarını bir ölçüde gidermişti²³⁸. Anayasa Mahkemesi, işlemi yapan organ tarafından yapılan nitelendirilme ile kendini bağlı saymayarak, "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" çıkarılmayan kanun hükmünde kararnamelerin anayasaya uygunluk denetimi kapsamında yer aldığı ve yetki kanuna dayanmadığı için iptal edilmeleri gerektiği yönünde karar vermektedir²³⁹.

AYM, güncel içtihadı²⁴⁰ ile olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin yer, zaman, konu ve amaç bakımından denetimini mümkün

²³⁷ AYM, E. 1991/6, K. 1991/20, . 03.07.1991; AYM, E. 1990/25, K. 1991/71, T. 10.01.1991, (<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>).

²³⁸ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 336.

²³⁹ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 337, 338.

²⁴⁰ AYM, T.12.10.2016, E. 2016/166, K.2016/159; AYM, T.12.10.2016, E. 2016/167, K.2016/160; AYM, T.12.10.2016, E. 2016/168, K.2016/161; AYM, T.12.10.2016, E. 2016/169, K.2016/162. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

kılan yukarıda incelediğimiz eski içtihatlarını terk etmiş ve anayasaya uygunluk denetimi için açık yetki aramıştır²⁴¹. Dolayısıyla 680 sayılı olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi ile Fon'a yapılan devirler, mevcut durumda AYM denetimi dışındadır.

2.1.4.3. Cumhurbaşkanlığı Kararları ve Kararnameleri ile Yapılacak Devirlerin Yargısal Denetimi

2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 6741 sayılı Kanun'da birtakım değişiklikler yapılarak, değişiklik öncesi Başbakanlığa bırakılan yetkiler, Cumhurbaşkanlığı'na ya da Cumhurbaşkanlığı'na bırakılmıştır. Bu başlık altında çalışma tarihine kadar Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan bir devir işlemi tespit edilememekle beraber, Cumhurbaşkanı tarafından yapılan bir düzenleyici işlem ile devrin gerçekleşmesi durumunda yargı denetimine tabi olup olmayacağının tartışılacaktır. Bu düzenleyici işlemin niteliği 6741 sayılı Kanun'da belirtilmediği için, devir işleminin 1982 Anayasası'nın 104. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aracılığıyla ya da 1982 Anayasası'nda düzenlenmeyen Cumhurbaşkanı kararı ile gerçekleşmesi mümkün gözükmemektedir.

Devir işleminin olağan dönem Cumhurbaşkanı kararnamesi ile gerçekleşmesi durumunda, Anayasa'nın 148. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesi, söz konusu kararnamenin Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetlemek ile görevlidir²⁴². Cumhurbaşkanlığı kararlarının hukuki niteliği ve bu kararlara karşı yargı denetiminin açık olup olmadığı konusunda öğretilerde tartışmalar bulunmaktadır²⁴³. Anayasa'nın 125. maddesinin hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu göz önünde bulundurulduğunda,

²⁴¹ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 338.

²⁴² GÖZLER, Anayasa'nın 148. maddesinin lafzından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetiminin AYM tarafından yapılacağına anlaşıldığını, ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliğinin tüzüklere benzediği gerekçesiyle yargısal denetiminin Danıştay tarafından yapılması gerektiğini belirtmektedir. Bkz. GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s.1033; ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 380. ÖZBUDUN da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasaya uygunluğu denetiminden ziyade yasanın düzenlediği konularda kararname çıkarılması gibi durumlarda hukuka uygunluk denetiminin Danıştay tarafından yapılması gerektiğini belirtmektedir.

²⁴³ ARDIÇOĞLU, Artuk, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, S:3, 2017, s. 30-31.

Cumhurbaşkanı kararları ile yapılan devir işlemlerinin de yargısal denetimine tabi olduğu söylenebilir²⁴⁴. Ancak bu denetim, Bakanlar Kurulu kararlarında olduğu gibi hukukilik denetimi ile sınırlı olup, yargı mercileri tarafından yerindelik denetimi yapılması mümkün değildir.

2.1.5. Türkiye Varlık Fonu'na Kaynak Devir Yetkisinin Bütçe Hakkı Açısından Değerlendirilmesi

2.1.5.1. Anayasal Demokrasilerde Bütçe Hakkının Önemi

18. yüzyılda demokrasi, ortak iyiliği gerçekleştirecek siyasal kararlara ulaşılmasını sağlayan kurumsal düzenleme olarak tanımlanmaktaydı²⁴⁵. Anayasacılık hareketleri ile liberal demokrasi, üstün bir anayasanın varlığını da gerekli kılan aynı zamanda anayasal demokrasi olarak görülmeye başlanmıştır²⁴⁶. Modern anayasacılık ise yürütmenin yetkisinin kısıtlanması, hukukun üstünlüğünün kabulü, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve demokrasinin belli bir düzeyde sağlanması ile karakterizedir²⁴⁷. Bir başka ifadeyle, liberal demokratik toplumlarda benimsenen anayasalar, hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı ilkesi ve temel hak ve özgürlüklere saygı ekseninde şekillenmiştir.

Liberal tarih bakış açısıyla Anayasacılık hareketleri ve vergiye ve harcamalara rıza verilmesi gerekliliğinin ortaya çıkışı ve gelişimi paraleldir²⁴⁸. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin ortaya çıkmasını izleyen süreçte kamu harcamalarının da halk temsilcilerinin onayına bağlanması modern parlamenter

²⁴⁴ ARDIÇOĞLU, s.47-48.

²⁴⁵ ÖZBUDUN, Ergun, **Anayasacılık ve Demokrasi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2015 (Anayasacılık ve Demokrasi), s. 73.

²⁴⁶ ÖZBUDUN, Anayasacılık ve Demokrasi, s. 75.

²⁴⁷ KABOĞLU, İbrahim, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayınları, İstanbul 2018, s.8, 137.

²⁴⁸ FEYZİOĞLU, Bedi, “*Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı*”, **İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 29. Seri, 1983-984, s. 3; GÖZLER, Kemal, “*İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Mali Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme*”, **Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan**, AÜHF Yayınları, Ankara 2009, s.374; GÜLSEN, Güneş, “*Hukuksal Teknik Açısından Bütçeden Önceden İzin İlkesinin Vergi Gelirleri Yöntüyle İşlevinin Kısmen Yitirilmesinin Bütçe Hakkı Açısından İncelenmesi*”(“Bütçeden Önceden İzin”), **III. Türkiye Maliye Sempozyumu, Anayasal Mali Düzen, Bodrum 1998**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No. 12, İstanbul 2000, s. 173.

demokrasinin temelini oluşturmaktadır²⁴⁹. Dünyada ve Türkiye’de parlamentoların kurulmasının kökeninde zaten hükümdarın kamu gelir ve harcamaları konusunda keyfi uygulamalarına karşı halkı korumak endişesi yatmaktadır²⁵⁰. Nitekim bütçe, siyasi anlamda belirli bir süre için kamu harcamalarının sınırını ve kamu gelirlerinin kaynağını gösteren belgedir²⁵¹. Bu açıdan bütçe, günümüz katılımcı demokrasilerinde de siyasi ve iktisadi önemini korumakta ve hatta bütçe süreci daha katılımcı bir sürece evrilmektedir²⁵².

Bütçe hakkı, demokratik rejimin gelişiminde öncü kavramlardan biri olup, temsili demokrasilerde yurttaşlar bu haklarını temsilcileri (parlamento üyeleri) aracılığıyla kullanırlar²⁵³. Anayasa Mahkemesi geçmiş içtihatlarında bütçe hakkını, “*yürütme yetkisinin sınırı*”²⁵⁴ ve “*bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin, ... kısmen ilgili bakanlara ya da kurumlara verilerek, ... hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması ... Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının ... ihlali*”²⁵⁵ olarak değerlendirmektedir.

2.1.5.2. Bütçe Hakkının Korunmasında Bütçe İlkelerinin Rolü

Demokratik devletlerde parlamento, bütçeyi görüşüp, yaptığı incelemeler ve tartışmalar sırasında gelir ve giderlerin temeli ile ilgili siyasi olarak

²⁴⁹ GÜLSEN, Güneş, “*Bütçe Hakkı – Evrensel Bir Mali Hukuk İlkesinin Cumhuriyet Dönemindeki Kuramsal Ve Uygulamasal Konumuna Eleştirel Bakış*”, **Cumhuriyetin 75. Yıl Armağanı**, İstanbul Üniversitesi, İstanbul 1999 (“Bütçe Hakkı”), s. 283; GÜLSEN, “Bütçeden Önceden İzin; s.174.

²⁵⁰ ÖNCEL/KUMRULU/ÇAĞAN, s.9; GÜLSEN, “Bütçeden Önceden İzin”, s.175; YILMAZCAN, Dilek, “*Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları*”, **III. Türkiye Maliye Sempozyumu, Anayasal Mali Düzen, Bodrum 1998**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No. 12, İstanbul 2000, s. 163-168.

²⁵¹ FEVZİOĞLU, Bedi, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1984, s. 6

²⁵² “*De la démocratie participative. Expériences, débats*”, **Revue du MAUSS**, 2005/2 (n° 26), p. 155-170, <https://www.cairn.info/revue-du-mauss-2005-2-page-155.htm>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019.

²⁵³ ÇAĞAN, Nami, “*Modern Bütçe Sürecinde Parlamentonun Rolü*”, Bütçe Sürecinde **Parlamentonun Değişen Rolü (Uluslararası Sempozyum Bildiri Metinleri)**, (“Parlamentonun Rolü”), s.183.

²⁵⁴ AYM, T. 30.12.2010. E.2008/83, K.2010/121; AYM, T. 27.12.2012, E.2012/102, K.2012/207 (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

²⁵⁵ AYM, T. 26.5.2016, E.2015/7, K.2016/47 (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

nitelendirilebilecek bir tasarrufta bulunur²⁵⁶. Devlet, parlamento tarafından tasdik edilen bir bütçe olmadan gelir toplayamaz ve harcama yapamaz²⁵⁷. Devletin işlemesi ve toplumsal yaşam bakımından önem teşkil eden devletin mali egemenliği anayasal ilkeler ile çerçevelenmiş bulunmaktadır²⁵⁸. 5018 sayılı Kanunu'nun 12. maddesine göre genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanıp uygulanır ve kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz.

Türkiye Varlık Fonu'na devredilen ya da devredilmesi konusunda yetki verilen varlıklar, merkezi yönetim bütçesinde yer alması gerekirken bir nevi bütçe dışına çıkarılmaktadır. Örneğin Özelleştirme Fonu'nun nakit fazlası, genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilebilecek²⁵⁹ iken Türkiye Varlık Fonu'na aktarılabilir. Benzer biçimde bütçeden savunma sanayi için ayrılan ödenekler, önce Savunma Sanayii Destekleme Fonu'na sonra, Türkiye Varlık Fonu'na aktarılmaktadır. Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun kaynakları arasında mali yükümlülük (ve kamu geliri) olarak nitelendirilebilecek alkollü içeceklerden alınan katılma payı yer almaktadır²⁶⁰. Bunlar da Fon'a devredilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 5. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca kamu malî yönetimi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülmelidir. 5018 sayılı Kanun, kamu maliyesi yönetimini gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimi olarak tanımlamaktadır (5018 Sayılı Kanun, Madde 4). Türkiye Varlık Fonu ile kamu kaynaklarının toplandığı bir havuz oluşturulmak istenmiştir. Ancak Fon'a devredilen varlıkların toplu olarak yönetimi aşağıda inceleneceği üzere Sayıştay denetimi dışında kalacaktır. Bütçe, bir mali plan olup, kamu gelirlerinin bütçe dışındaki kurumlara devredilerek miktar ve bileşiminde daha

²⁵⁶ FEYZİOĞLU, s.6;

²⁵⁷ GÜLSEN, "Bütçe Hakkı", s. 287-288; GÜLSEN, "Önceden İzin", s. 14.

²⁵⁸ KANETİ, "Anayasal Temeller-I", s. 158

²⁵⁹ 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, m. 10/III.

²⁶⁰ 3238 sayılı Savunma Sanayii İle İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun, m. 12

önce öngörülme­yen de­ğişiklik­lere gidilmesi maliye politikasında etkin­lik ama­cının ger­çekleşmesine de gölge düşürecektir²⁶¹.

Bütçe hakkına uygun bir kamu mali yönetiminden söz edebilmek için ise bütçenin hazırlanması, uygulanması, sunulması, görüşülmesi, yürürlüğe girmesi ve değiştirilmesine ilişkin Anayasa'nın 161. maddesinde²⁶² birtakım kapsamlı ilkeler benimsenmiştir²⁶³. Anayasa'da düzenlenen ilkeler arasında bütçe dışında gelir ve harcama kalemlerinin belirlenmesine ilişkin açık bir yasak bulunmamaktadır²⁶⁴. Öte yandan anayasal demokrasilerin doğası gereği var olması gereken bütçe hakkı, açık bir düzenleme olmasa da parlamento onayı

²⁶¹ OKTAR, s. 195

²⁶² 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Anayasanın 162. ve 163. maddeleri ilga edilmiş ve üç maddede düzenlenen ilkeler, birtakım önemli değişiklikler yapılarak tek bir maddede toplanmıştır. Anayasa'nın 161. maddesinin değişiklik sonrası en son hali aşağıdaki şekildedir:

"A. Bütçe ve kesinhesap

MADDE 161- Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.

Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile cari ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.

Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar.

Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.

Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır."

²⁶³ KANETİ, "Anayasal Temeller-I", s.159.

²⁶⁴ ÇAĞAN, "Anayasa Yönünden Fonlar", s. 122; SEVEN, s. 132.

olmaksızın kamu gelir ve harcamalarının yapılmasının önünde bir engel olarak nitelendirilebilir²⁶⁵.

Klasik maliye bilimi, bütçeye izafe ettiği iktisadi, siyasi ve hukuki fonksiyonların gerçekleştirilebilmesi için birtakım ilkeleri gerekli görmüştür²⁶⁶. Bu ilkeler arasında bütçenin birliği ve genelliği ilkesi, çalışma açısından önem arz etmektedir. Bütçenin birliği ilkesi şekil açısından, genelliği ilkesi ise içerik açısından tek bir bütçenin yapılmasını ifade etmektedir²⁶⁷. Bütçenin birliği ilkesi, kamu kesimine ait tüm gelir ve giderlerin tek bütçede toplanması anlamına gelmektedir²⁶⁸. “*Memleketin umumi iktisadiyle alakalı bilimum tedbirlerin dahi*” parlamento kontrolünden geçmemesi, “*asırlık mücadeleler*” neticesinde kazanılmış bütçe hakkının zedelenmesine yol açacaktır²⁶⁹.

Türkiye Varlık Fonu’na devredilen ya da devredilmesi konusunda yetki verilen varlıklar bütçe dışına çıkarılmaktadır. Örneğin Özelleştirme Fonu’nun nakit fazlası genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilebilecek²⁷⁰ iken Türkiye Varlık Fonu’na aktarılabilir. Benzer biçimde bütçeden savunma sanayi için ayrılan ödenekler, önce Savunma Sanayii Destekleme Fonu’na sonra Türkiye Varlık Fonu’na aktarılmaktadır. Savunma Sanayii Destekleme Fonu’nun kaynakları arasında mali yükümlülük (ve kamu geliri) olarak nitelendirilebilecek alkollü içeceklerden alınan katılma payı yer almaktadır²⁷¹.

²⁶⁵ ÇAĞAN, “Anayasa Yönünden Fonlar”, s. 122; FEYZİOĞLU, s. 70.

²⁶⁶ FEYZİOĞLU, s. 44. Bu ilkeler, genellik, birlik, vuzuh (şeffaflık), subjektif doğruluk (samimilik), objektif doğruluk (tahminlerde isabet), önceden izin, giderlerde tashih, bütçenin yıllık olması (zamanda tashih), bütçenin denkliliği ve alenilik ilkeleri olmak üzere sayılabilir. Modern bütçe ilkeleri ise toplama ilkesi ve yeknesaklık ilkesidir. Çalışmanın kapsamını aşmaması açısından bu ilkeleri ve modern ve klasik maliye yaklaşımlarının farkları tanımlanmamıştır.

²⁶⁷ MUTLUER/ÖNER, “M. Kâmil MUTLUER, Erdoğan ÖNER, “*Bütçenin Genellikve Birlik İlkesive 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*”, Sadık Kırbaş’a Armağan, Okan Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2011, s. 161.

²⁶⁸ ŞENYÜZ, Doğan/ ERDEM, Metin/ TATLIOĞLU, İsmail, **Kamu Maliyesi**, Ekin Yayınevi, Bursa 2016, s. 364; ULUATAM, s. 139.

²⁶⁹ FEYZİOĞLU, s. 70. Modern maliye ilmi de bu tehlikeyi önlemek için konsolide bütçe uygulamasını önermektedir. FEYZİOĞLU, s. 70..

²⁷⁰ 4046 sayılı Kanun, m. 10/III.

²⁷¹ 3238 sayılı Kanun, m. 12

Mevcut durumda doğrudan ya da (başka bir fonun içinde) dolaylı olarak Fon'a devredilen kamu gelirleri arasında vergilerin yer almadığı²⁷² tespit edilmiştir.

Hazine birliği ilkesi olarak da adlandırılan bütçenin genelliği ilkesi ise bütçenin her türlü harcama ve gelir tahminlerini ayrıntılarıyla kapsamaması gerektiğini ifade eder²⁷³. 5018 sayılı Kanunu'nun Hazine Birliği kenar başlıklı 6. maddesinin birinci fıkrası uyarınca merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetimi Hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülmesi gereklidir.

5018 sayılı Kanunu'nun 6. maddesinin üçüncü fıkrası, her türlü iç ve dış borçlanma, yurt dışından hibe alınması, borç ve hibe verilmesi ve bunlara ilişkin geri ödemeler, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususlarda 9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Finansal İstikrar İle Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun ve 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri uygulanmalıdır. Ancak faaliyet konusu itibariyle iç ve dış borçlanma, yurt dışından hibe alma ve borç ve hibe verme gibi işlemlerde bulunabilecek olmasına rağmen TVF ile TVF'yi yöneten Şirket ve bunların kuracağı alt fon ve Şirketler bir bütün olarak 4749 sayılı Kanun kapsamı dışına çıkarılmıştır (6741 sayılı Kanunu, Madde 8/VI).

5018 sayılı Kanun'un 13. maddesinde ise bütçenin ekonomik mahiyeti²⁷⁴ göz önüne alınarak bütçe ilkeleri sayılmıştır²⁷⁵. 5018 sayılı Kanun'un 13.

²⁷² Vergi gelirlerinin Fon'a devredilmesi ve Fon aracılığıyla Şirket tarafından yönetilmesi halinde bütçe ilkelerinin yanı sıra Anayasa'nın 73. maddesi açısından da bir tartışma yapmak gerekecektir. Anayasa'nın 73. maddesi herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere vergi ödemek zorunda olduğunu düzenlemiştir. Vergi ödevi içinde kamu giderlerini yeniden düşünmek hakkında bkz. SABAN, s. 25.

²⁷³ MUTLUER/ÖNER, s. 158; FEYZİOĞLU, s. 52; ŞENYÜZ/ERDEM/TATLIOĞLU, İsmail, s. 365; ULUATAM, s. 140.

²⁷⁴ FEYZİOĞLU, s.7.

²⁷⁵ 5018 Sayılı Kanun, Madde 13

“Bütçe ilkeleri

Bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde aşağıdaki ilkelere uyulur:

a) *Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.*

b) *Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.*

maddesi birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca bütçe ilkeleri arasında kamu malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlamak yer almıştır. Ancak, Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından yapılan devirlerin Resmi Gazete’de yayınlanmaması ve ulaşılabilir olmasının güç olması²⁷⁶ ya da Şirket’in faaliyetlerinin sadece bir kısmına ticaret sicilinden ulaşılabilmesi, kamuoyu denetimini güçleştirerek mali işlemlerin saydamlığını da gölge düşürmektedir.

2.1.5.3. Bütçe Hakkı Kapsamında Yasama Yetkisinin Devredilmezliği

Kamu hukukunda hiçbir devlet organı, anayasa ve kanunlardan aldığı bir yetkiyi, bu metinlerde açık bir izin olmaksızın bir başka devlet organına devredemez²⁷⁷. İşte bu noktada bütçe, Devletin bütün idari faaliyetinin, geniş anlamda hukuki normlara bağlamaktadır²⁷⁸. Bütçenin kanun olarak düzenlenmesi ise “*kesenin kordonunu millet mümessillerinin elinde bulundurmak*” amacıyla²⁷⁹. Dolayısıyla bütçe teklifi yürütme organı tarafından sunulurken, bütçe yasası yasama organı tarafından müzakere edilip, kabul edilmektedir²⁸⁰.

Anayasa, “yasama yetkisi”nin bir bütün olarak devredilmezliğini düzenlediği için bu yetkiyi sadece şekli anlamda yasa yapma yetkisinin devredilemezliği olarak yorumlamak yetersiz kalacaktır²⁸¹. Kanun eliyle düzenleme yetkisinin tamamen yürütmeye bırakılması ya da düzenleme

c) *Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.*

d) *Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.*

e) *Bütçe, kamu malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.*

f) *Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir.*

g) *Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.”*

²⁷⁶ 4.1.1. Bakanlar Kurulu ve Özelleştirme Yüksek Kurulu Tarafından Yapılan Devirlerin Yargısal Denetimi, s.38.

²⁷⁷ ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 2018, s.166.

²⁷⁸ FEYZİOĞLU, s. 3.

²⁷⁹ FEYZİOĞLU, s. 11.

²⁸⁰ FEYZİOĞLU, s. 6, s. 99; KANETİ, “Anayasal Temeller-I”, s. 120.

²⁸¹ GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, s.50; KABOĞLU, s. 119.

yetkisinin sınır çizilmeksizin yürütmeye devri, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilir²⁸². Bu sınırların ise açık ve belirli olması gerekir²⁸³.

Kanun koyucu, Fon'a hangi varlıkların Bakanlar Kurulu/Cumhurbaşkanı tarafından devredileceğine ilişkin temel esasları belirlerken, belirli gelir unsurlarının sayılması yerine "ihtiyaç fazlası" gibi belirsiz bir kavram kullanmayı tercih etmiştir. Belirsiz de olsa kanun koyucu Bakanlar Kurulu'nun/Cumhurbaşkanı'nın gerçekleştireceği devirlerde yargısal denetimde kullanılabilir belli bir ölçüt öngörmüştür. Dolayısıyla devir işlemleri incelenirken bu ölçütün dikkate alınması gereklidir.

Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi özelleştirme programındaki kuruluşların ÖYK tarafından, (b) bendi ise kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına imkân vermektedir. Madde metninden hangi varlıkların "ihtiyaç fazlası" olduğuna karar verme yetkisinin de Cumhurbaşkanı'nda olduğu anlaşılmaktadır. Peki, TBMM, kamu gelir ve harcamalarının yönetimine ilişkin kendi yetkilerini kısıtlayacak bir kanuni düzenlemeyle yürütmeye takdir yetkisi tanıyabilir mi? Tanıyabilir ise bu yetkinin sınırları nelerdir?

TBMM, kamu gelir ve harcamalarının yönetimine ilişkin kendi yetkilerini kısıtlamasına örnek olarak verilebilecek bütçe dışı fonların kurulması sırasında benzeri bir konu tartışılmıştır. Öğretideki eleştirilere rağmen bütçe dışı fon kurulması AYM tarafından Anayasa'ya uygun bulunmuştur²⁸⁴. 1982 Anayasası'nın 87. maddesi uyarınca, bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek yasama yetkisi kapsamında olduğu için TBMM'nin kamu gelir ve harcamalarının yönetimine ilişkin yetkilerinin devrinin sınırını da yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi oluşturacaktır.

²⁸² ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 166; BAHÇECİ, s.102.

²⁸³ KANETİ, Selim, "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Yasama Yetkisi ile Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Sınırları", **Makaleler**, 12 Levha Yayınları, İstanbul 2011 ("Yasama Yetkisi", s. 216.

²⁸⁴ Bütçe dışı fonlar ve bunlara ilişkin öğretideki görüşler 1.1.1.2 Bütçe Dışı Fonlar başlığı altında ele alınmıştır.

TBMM'nin bütçe kapsamında değerlendirilebilecek kamu gelirleri üzerindeki yetkisini kendi çıkardığı kanun ile kısıtlanması, *keseinin kordonunu* tam olarak bırakmamakla beraber, oldukça gevşetmesi olarak yorumlanabilir. Öte yandan Türkiye Varlık Fonu'nun yönetiminde TBMM'nin herhangi bir yetkisinin olmaması, Fon yönetiminin uzmanlık gerektirmesi ile açıklanabilir. Kamu gelir ve harcamalarına ilişkin temel kararları alma yetkisinin ölçsüz biçimde yürütmeye devredilmesi, devlet yönetimine vatandaşların katılımını azaltacağı için demokratik devlet ilkesine müdahale olarak da nitelendirilebilir.

AYM, konuya ilişkin 18.01.2018 tarih ve E. 2016/180 K. 2018/4 sayılı kararında 6741 sayılı Kanun ile o dönemde Bakanlar Kurulu'na günümüzde ise Cumhurbaşkanı'na verilen yetkiyi yasama yetkisinin devredilmezliği açısından değerlendirmiş ve aykırılık iddiasını reddetmiştir²⁸⁵.

²⁸⁵ “20. Anayasa'nın 2. maddesinde güvence altına alınan “hukuk devleti” ilkesi gereğince, yasama işlemlerinin kişisel yararları değil kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması zorunludur. Bir kuralın Anayasa'ya aykırılık sorunu çözümlenirken “kamu yararı” konusunda **Anayasa Mahkemesinin yapacağı inceleme yalnızca kanunun kamu yararı amacıyla yapıp yapılmadığı ile sınırlıdır.** Kanun ile kamu yararının ne kadar gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini denetlemenin anayasa yargısıyla bağdaşmayacağı, bunun kanun koyucunun takdirinde olduğu açıktır.

[...]

22. Dava konusu kuralla, kamu kurum ve kuruluşların tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların söz konusu amaçları gerçekleştirmek üzere kurulan Türkiye Varlık Fonuna aktarılması veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilme yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesi suretiyle kanun koyucunun bunlara en hızlı şekilde kaynak ve finansman sağlanmasını amaçladığı anlaşılmaktadır. Nitekim Santiago İlkeleri içinde yer alan ilk ilke, varlık fonunun kuruluşundaki hukuki alt yapısının amaçlarını gerçekleştirmek için etkin işlem yapmasına imkân tanıması gerektiğine vurgu yapmaktadır.

23. Kamu kurum ve kuruluşların tasarrufu altında bulunan **ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların, bunların mevzuatlarında öngörülen ana faaliyet ve hizmetlerini yürütmesi için zorunlu olmayan, ana faaliyetlerinin icrasında ihtiyaç duyulmayan gelir, kaynak ve varlıkları ifade ettiği açıktır.** Kuralın kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında olan ancak esas faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli olmayıp atıl durumda bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklarının bir yandan ekonomiye kazandırılmasını diğer yandan da bunların aktarılmasına karar verilen Türkiye Varlık Fonunun kaynak ve finansman bakımından güçlenerek söz konusu amaçların hayata geçirilmesi noktasında daha etkili bir rol üstlenmesinin sağlanması amacını gerçekleştirmeye yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

24. Öte yandan Bakanlar Kurulunun kural kapsamında vereceği kararların **idari yargının denetimine tabi olduğu açıktır.** Ayrıca 6741 sayılı Kanun'la kurulan Şirket, Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonlar hakkında Kanun'un 6. maddesinde üç aşamalı bir denetim öngörülmektedir. [...]

32. Anayasa koyucu **bütçe kanunlarında yer alamayacak hususları belirtmiş olup bir kuralın uygulanması sonucu gelir elde edilecek ya da harcama yapılacak olması, o kuralın bütçe ile ilgili bir hüküm olduğu anlamına gelmez.** Bütçe kanunlarında ilgili kurumun o yıla ait ödenek miktarı ile harcama usul ve esasları düzenlenmekle birlikte ödeneklere ilişkin genel ve soyut nitelikteki tüm kuralların bütçe ile ilgili hüküm olduğundan söz edilemez. Bu çerçevede kamu kurumlarının bütçe kanunlarıyla tahsis edilen ödeneklerinin harcanması ya da aktarılmasına

AYM'nin yasama yetkisini devrederken iki hukuki sorun tespit ettiği söylenebilir. Bu sorunlardan birincisi, Türkiye Varlık Fonu'na yapılan devir işlemleri, uzmanlık ya da idare tekniği kapsamında bir işlem midir? AYM, bu soruya evet cevabı vermiş ve yasama yetkisinin devredilmediği sonucuna varılmıştır. Ayrıca AYM, kamu yararının varlığı tespit edilirken yerindelik denetimi yapamayacağını ilişkin içtihadını da tekrarlamıştır²⁸⁶.

İkinci hukuki sorun ise Fon'a kaynak devir yetkisinin bütçe ile ilgili hüküm olduğu ve dolayısıyla yürütmeye devir halinde yasama yetkisinin çekirdeğini oluşturan bütçe hakkının ihlal edilip edilmeyeceğidir. AYM, devirlerin bütçe kapsamında yer almadığını ve yer alsa dahi devir işlemlerinin idari yargıda denetlenebileceğini ve ayrıca Fon'un işlemleri için TBMM tarafından da denetiminin mümkün olduğunu ileri sürerek bütçe hakkının ihlal edilmediğini tespit etmiştir.

AYM'nin bütçe hakkının kapsamını dar yorumladığı söylenebilir. 6741 sayılı Kanun incelendiğinde bütçede kapsamında da yer alabilecek (İşsizlik Fonu gelirleri ya da Savunma Sanayi Destekleme Fonu gibi) bir takım kamu gelirlerinin bütçe dışında bırakılarak, parlamentonun kontrolü dışına çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim, karşı oyda düzenlemenin belirsiz kapsamı sebebiyle bütçe hakkı ile ve Anayasa'daki bütçe hükümleriyle çeliştiği ifade edilebilir²⁸⁷.

ilişkin kurallar bütçe ile ilgili hüküm olmayıp bu hususların kanun konusu yapılabilmesine bir engel bulunmamaktadır. Bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine Bakanlar Kurulu tarafından karar verilmesi hakkında dava konusu kuralın doğrudan Anayasa'nın 161. maddesinde yer alan anlamda "bütçe ile ilgili hüküm" niteliğinde olmadığı açıktır. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşları için bütçe kanunlarında öngörülen yıllık ödeneklerdeki ihtiyaç fazlası gelir ile bu ödeneklerden elde edilen kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine Bakanlar Kurulu tarafından karar verilmesine ilişkin dava konusu kuralın bütçe ile ilgili bir hüküm olmadığı dikkate alındığında kuralda Anayasa'nın bütçe ile ilgili kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır." (Vurgular yazara aittir) AYM, T. 18.01.2018, E. 2016/180 K. 2018/4 (<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>)

²⁸⁶ DURDU, "Türkiye Varlık Fonu'nun Hukukiliği", s. 3302.

²⁸⁷ "5. İptal davasına konu "Bakanlar Kurulu tarafından..." ibaresiyle Merkezi Yönetim Bütçesinde yer alan kamu idarelerinin tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılması veya bunların Şirket tarafından yönetilmesine yetki verilmesi, ucu açık, sınırsız, içerik ve kapsamı belli olmayacak şekilde kamu kaynaklarının bütçe dışına ve dolayısıyla kesin hesap kanunu dışına çıkarılması, gözetilen kamu yararı her ne olursa olsun, Anayasa'nın 161-164. maddeleriyle uyumlu değildir. " (Vurgu yazara aittir)

AYM'nin kamu yararına ilişkin yerindelik denetimi yapamayacağını belirtmesi olumludur. Ancak diğer karşı oyda belirtildiği üzere, kanunda bir ölçüt olarak belirtilen "ihtiyaç fazlası" ifadesi, devir işlemlerinin "devredilen yetkinin kullanımına ilişkin temel ilkeler olmayıp, üzerinde yetki kullanılacak araçların sınırları niteliğindedir". Devir yetkisinin kullanılmasında keyfiliği önlemek için, idari işlemlerin idari yargı tarafından denetimini sağlayacak belirli, çerçevesi çizilmiş ölçütlerin konulmuş olması gereklidir²⁸⁸. Bu ölçülerin neler olduğu ise karşı oyda aşağıdaki şekilde son derece ayrıntılı biçimde sıralanmıştır:

"Bu anlamda kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç fazlası gelirlerinden, bizzatı kurum kazancı, iştirak geliri, kıymetli evrak, ticari kazanç, satış, ceza ve benzerlerinden hangilerinin bu kapsamda olduğu ve portföy yönetiminde kullanılabileceği, tasarrufun bir üst sınırının olup olmadığı, kurumun kendi teşkilat ya da tabii olduğu genel yasalar karşısında ki kamu kaynaklarının kullanımına yönelik yasal mükellefiyetlerinin (5018 sayılı yasa gibi) kural karşısında istisna kapsamına girip girmediği, devredilen kamu kaynağının süre ya da iadeye esas olup olmadığı, bir kurumdan yıl içinde kaç kez aktarma yapılabileceği, ihtiyaç ve fazlasının nasıl ve neye göre tespit edileceği, kaynak kapsamında sayılan verilerin neler olduğu, neyin kaynak olarak tanımlandığı, işsizlik fonu, ceza gelirleri, tahvil getirileri vb. gibi tür gelir çeşitlerinin bu kapsama girip girmediği, kurum varlığı sayılacakların nelerden ibaret olduğu, gayri menkul mülkiyeti dışında intifa, irtifak ipotekli ya da temlik alacaklarının bu kapsamda olup olmadığı, kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli programlarının, özel teşebbüs ortaklarından elde edilen, edilecek özel teşebbüs gelir ve kaynaklarının da kapsama girip girmediği, TVF'na aktarılan kıymetler nedeniyle aktaran kurumun yapısal ya da finansal uğraması muhtemel ve ya uğradığı

²⁸⁸ AYM, T. E. 18.4.1968, E. 1967/54, K. 1968/12; AYM, T. 16.01.1963, E. 1962/232, K. 1963/9; AYM, T. 29.11.1963, E. 1963/298, K. 1963/283; AYM, K. 29.03.1966, E. 1965/45, K. 1966/16 (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

zararın nasıl karşılanacağı gibi, kapsam ve hukuki ve cezai sorumluluk belirleyecek temel noktalar ve takdire esas olanlar açık bir belirsizlik içerisinde ve tanımsızdır. Bunlara, karar gerekçesinde yer aldığı gibi değişen koşullara göre uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin belirlemeler denmesi veya öyleymiş gibi kabulü idare hukuku tekniğine uygun düşmemektedir.” (Vurgu yazara aittir)

Ezcümle, 6741 sayılı Kanun ile Bakanlar Kurulu/Cumhurbaşkanı'na verilen yetkiyi, sınırları çizilmediği için yasama yetkisinin devri olarak nitelendirmek olanaklıdır. Bu yetki devri sonucunda hangi kamu kaynaklarının devredildiğinin tespit edilememesi ve devir sebebiyle kaynak aktaran kurumun yapısal ya da finansal zarara uğraması halinde bu zararın nasıl karşılanacağına ilişkin 6741 sayılı Kanun'da herhangi bir telafi mekanizması olmaması demokratik hukuk devletinin temel ilkelerine uygun bir kamu yönetiminin esası olan “hesap verilebilirlik” (*accountability*) ve “mali saydamlık” (*transparency*) ilkelerinin²⁸⁹ göz ardı edildiği sonucuna varılabilir.

Nitekim Alman Anayasa Mahkemesi, Yunan ekonomisini kurtarma paketinin Alman parlamentosu tarafından onaylanmasını benzer gerekçelerle Alman Anayasası'nın seçme hakkına ilişkin 38. maddesi açısından incelemiştir ve benzer bir sonuca varmıştır²⁹⁰.

Avrupa İstikrar Mekanizmasına Dair Garanti Sağlanmasına İlişkin Kanun ve Finansal İstikrar Kanunu Garanti Sağlanmasına ilişkin Kanun ile Avrupa Birliği mevzuatının da bir gereği olarak Yunanistan'a ekonomik yardımda bulunulmasına imkan sağlanmıştır. Söz konusu kanunun ilgili hükümleri aleyhine Alman Anayasa Mahkemesi'ne anayasa şikayeti (*constitutional complaint*) yoluyla başvurulmuş ve Mahkeme başvuruyu kabul edilebilir bulmuştur²⁹¹.

²⁸⁹ Bu ilkeler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Denetim Kanunu uyarınca yönetim ilkeleri olarak kabul edilmektedir. ÇAĞAN, “Parlamento'nun Rolü”, s.190.

²⁹⁰ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 07 September 2011 - 2 BvR 987/10 - para. 110, para. 112.

²⁹¹ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 07 September 2011 - 2 BvR 987/10, para. 96.

Alman Anayasa Mahkemesi, kabul edilebilir bulma gerekçesinde kamu gelirleri ve kamu harcamalarına ilişkin temel kararların, demokratik bir ülkede parlamentonun çekirdek yetkilerinden olduğunu belirtmiştir²⁹². Mahkeme, bir adım daha ileriye giderek parlamentonun kamu harcamalarını düzenleme yetkisinin elinden alınmasının seçim işleminin değerini azaltacağını ileri sürmüş ve seçme hakkı ile demokratik devlet ilkesi arasında bir ilişki kurmuştur²⁹³. Ancak somut olayda kurtarma paketinin onaylanması, parlamentonun düzenleme yetkisinin elinden alınmasına yol açacak kadar ölçsüz bir yetki devrine sebep olmadığı için hukuka aykırı bulunmamıştır²⁹⁴. AYM'nin de benzer biçimde TVF'nin kurulmasının bütçe hakkına uygunluğunu tartışırken, parlamentonun sadece kamu gelirlerini değil, bütçe aracılığıyla kamu gelirlerinin sarf edileceği kamu harcamalarını da düzenleme yetkisi olduğunu göz önüne alması gerektiği düşünülebilir.

2.2. TÜRKİYE VARLIK FONU YÖNETİMİ ANONİM ŞİRKETİ

2.2.1. Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kuruluşu

6741 sayılı Kanun'un²⁹⁵ (**Kanun**) 2. maddesi uyarınca Başbakanlığa bağlı, ana faaliyet konusu bu Kanunla belirtilen Türkiye Varlık Fonu ve alt fonların kurulması ve yönetimi olan özel hukuk hükümlerine tabi Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi (**Şirket**) kurulmuştur. Şirket, İstanbul Ticaret Odası nezdinde tutulan ticaret siciline 55174/5 sicil numarasıyla esas sözleşmesi olmaksızın re'sen tescil edilmiştir.

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda (**TTK**) düzenlenen sermaye şirketi türlerinden biri olan anonim şirket şeklinde kurulmuştur. TTK'nın 339. maddesi anonim şirketlerin esas sözleşmesine ilişkin bir takım kurallara yer verilmiş ve TTK'nın 333. maddesi anonim şirketinin esas sermayesinin esas sözleşmede taahhüt edilmiş olmasını aramıştır. Ancak Kanun'un 2. maddesinin dördüncü fıkrası "*....esas sözleşmesi genel hükümlerle bağlı olmaksızın*

²⁹² BVerfG, Judgment of the Second Senate of 07 September 2011 - 2 BvR 987/10, para. 104.

²⁹³ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 07 September 2011 - 2 BvR 987/10, para.104.

²⁹⁴ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 07 September 2011 - 2 BvR 987/10, para. 112.

²⁹⁵ RG, T. 26.08.2016, Sayı: 29813 2.

doğrudan tescil ve ilan edilir.” düzenlemesiyle Şirket lehine bir istisna getirmiştir.

Bu kapsamda Şirket’in esas sözleşmesi (**Esas Sözleşme**), 28.12.2016 tarih ve 9229 sayılı ticaret sicil gazetesinde ilan edilmiştir. Şirket’in esas sermayesi ise 50.000.000 (elli milyon) Türk Lirası olan Özelleştirme Fonu’ndan karşılanacaktır (Kanun m. 2/V) Tamamı ödenmiş olan bu sermayeyi temsil eden paylar, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’na (**ÖİB**) aittir (Kanun m. 2/V). Başka bir deyişle ÖİB, (TTK m.337 anlamında) Şirket’in kurucusu ve tek pay sahibidir.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunu’nun²⁹⁶ (**4046 sayılı Kanun**) 10. maddesinin birinci fıkrasında Özelleştirme Fonu’nun kullanım alanları tahdidi olarak sayılmıştır. Aynı kanun maddesinin üçüncü fıkrası ise Özelleştirme Fonu’nun nakit fazlasının bütçeye gelir kaydedileceğini ve Özelleştirme Fonu’ndan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmayacağını düzenlemektedir. Kanun’un 2. maddesi, 4046 sayılı Kanun’un 10. maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen yasağa bir istisna getirmiştir. Hem *lex posterior* hem de *lex specialis* olduğu için Kanun’un 2. maddesi uygulanacaktır. Bu sebeple Özelleştirme Fon’undan Şirket’in sermayesi olarak kullanılmak üzere yapılan aktarım, -fonun amacı dışında kullanılması haricinde- hukuka uygundur.

TTK’nın 338. maddesi tek ortaklı anonim şirket kurulmasına imkan vermektedir. Bu noktada Şirket’in pay sahibi ÖİB’nin paylarını başka bir özel hukuk ya da kamu hukuku tüzel kişilerine devredip devredemeyeceği konusunu tartışmak gerekmektedir. Şirket’in kurucu kanununda (6741 sayılı Kanun) pay devrine ilişkin herhangi bir sınırlama öngörülmemiştir. Esas Sözleşme’nin 11. maddesinde ise Şirket’in paylarının devrinde ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda TTK’nın 491. ve 492. maddelerinde pay devrine getirilebilecek sınırlar (kanuni ve esas sözleşmesel bağlam)²⁹⁷ Şirket için de geçerli olacaktır.

Öncelikle Şirket’in payları nama yazılı (6741 sayılı Kanun m. 2/VI) olduğu için TTK’nın 491. maddesi uyarınca ancak Şirket’in onayı ile

²⁹⁶ RG, T. 27.11.1994, Sayı: 22124

²⁹⁷ TEKİNALP, Ünal, **Sermaye Ortaklıklarının Yeni Hukuku**, Vedat Yayıncılık, Ocak 2015, s. 137

devrolunabilecektir. Ancak Şirket, sadece devralanın ödeme yeterliliği şüpheli ise ve şirketçe istenen teminat verilmemişse onay vermeyi reddedebilir (TTK m. 491/II). Ayrıca cebri icra yoluyla gerçekleşen devirlerde Şirket onayı aranmayacaktır (TTK m. 491/II). Şirket, borsaya kote edilmemiş payların devrini onaylamaya ilişkin istemi, aldığı tarihten itibaren en geç üç ay içinde reddetmemişse veya ret haksızsa, onay verilmiş sayılacaktır (TTK m. 494/III). Kanuni bağlam dışında pay devrine ilişkin esas sözleşmesel bağlam bulunmamaktadır.

2.2.2. Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Faaliyet Konusu

6741 sayılı Kanun'un 2. maddesinde Türkiye Varlık Fonu'nun ve Şirket'in kurulma amacı, sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurtiçinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek olarak belirtilmiştir. Bakanlar Kurulu, (6741 sayılı Kanun'un 3. maddesinde verilen yetkiye dayanarak) 17/10/2016 tarih ve 2016/9429 sayılı "Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Yapısına ve İşleyişine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar" (**Usul ve Esaslar**) ile Şirket'in yapısına ve işleyişine ilişkin temel unsurları (Şirket'in faaliyet esasları, Şirket'in tabi olduğu yükümlülükler, Fon yönetim esasları vb.) belirlemiştir²⁹⁸.

Usul ve Esaslar'ın 4. Maddesi, şirketin faaliyet konusuna ilişkindir ve 6741 sayılı Kanun'un 2. maddesinin ikinci fıkrası²⁹⁹ ile aynı hükümleri

²⁹⁸ RG, T. 09.11.2016, Sayı: 29883

²⁹⁹Şirket; stratejik yatırım planında belirtilen hedefler ile likidite, yatırım, risk ve getiri tercihlerini dikkate alarak;

a) Yerli ve yabancı şirketlerin paylarının, Türkiye'de ve yurt dışında kurulan ihraççılara ait payların ve borçlanma araçlarının, kıymetli madenler ve emtiaya dayalı olarak ihraç edilen sermaye piyasası araçlarının, fon katılma paylarının, türev araçlarının, kira sertifikalarının, gayrimenkul sertifikalarının, özel tasarlanmış yabancı yatırım araçlarının ve diğer araçların alım satımını,

b) Her türlü para piyasası işlemlerini,

c) Gayrimenkul ve gayrimenkule dayalı haklar ile her türlü gayri maddi hakların değerlendirilmesini,

ç) Her türlü proje geliştirme, projeye dayalı kaynak yaratma, dış proje kredisi sağlama ve diğer yöntemlerle kaynak temini işlemlerini,

d) Her türlü ticari ve finansal faaliyetleri,

içermektedir. Kanun koyucu, Şirket'in faaliyet konuları sırayla saymakla yetinmemiş, Şirket'in her türlü ticari ve finansal faaliyeti gerçekleştirebileceğini de ayrıca düzenlemiştir. Esas Sözleşme'nin 3. maddesi de faaliyet konularını saydıktan sonra Şirket'in mevzuatta izin, görev ve yetki verilen diğer görevleri yapabileceğini düzenlemiştir.

TTK'da ultra vires ilkesi kalktığı için, hukukumuzda şirketlerin faaliyet konusunu esas sözleşmede belirtilen konularla sınırlı değildir. Bu sebeple Şirket'in özel hukuk tüzel kişisi kabul edilmesi halinde, faaliyet konusundaki sınırlamanın zaten hukuki sonucu yoktur. Şirket'in kamu tüzel kişisi olarak kabul edilmesi halinde ise faaliyet konularının kanunla belirlenmesi gerekir, çünkü kamu tüzel kişileri açık bir hüküm bulunmadıkça idare hukuku esaslarına göre hareket ederler ve yasallık ilkesiyle bağlıdırlar³⁰⁰.

Kanun tarafından belirlenmiş olmakla beraber Şirket'e, diğer kamu tüzel kişilerine kıyasla oldukça geniş bir faaliyet alanı tanınmıştır. Örneğin, yine Başbakanlığa/Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kamu tüzel kişisi olan ÖİB'in görevleri 4046 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ikinci fıkrasında tahdidi olarak sayılmış ve (o) bendinde ÖİB'in kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen diğer görevleri yerine getireceği belirtilmiştir. ÖİB'in sayılan görevlerine bakıldığında ise özelleştirme işlemlerinin gerçekleştirilmesine yönelik bir takım işlemler³⁰¹ olduğu görülecektir. Bunun dışında "*Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yapmak*" ibaresi ÖİB'in faaliyetlerinin en azından kanunlarla çizili belli bir çerçevesi olduğunu ifade etmektedir. Ancak ticari ve finansal faaliyetlerin sınırını çizmek bu kadar kolay değildir. Belki de bu nedenle özelleştirme programındaki kuruluşlar Şirket tarafından yönetilmek üzere Fon'a devredilerek hareket serbestisi sağlanmak istemiştir.

ulusal ve uluslararası birincil ve ikincil piyasalarda gerçekleştirilir. Şirket tarafından, ulusal yatırımlar ile uluslararası alanlarda diğer devletler ve/veya yabancı şirketlerce yapılacak yatırımlara iştirak edilebilir.

³⁰⁰ AYM, T. 28.11.1985, E.985/7, K. 985/22; AYM, T. 22.12.1994, E. 1994/70, K.1 994/65-2 .(www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

³⁰¹ Bu işlemler arasında özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği özelleştirme ile ilgili her türlü işlemi yürütmek, kanuni sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla, kuruluşların mali, idari ve hukuki yapıları ile ilgili olarak düzenlemeler yapmak ve Özelleştirme Fonunu idare etmek sayılabilir.

Kanun'un 2. maddesinin ikinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde, Şirket'in ulusal ve uluslararası birincil ve ikincil piyasalarda çeşitli menkul kıymetleri alıp satabileceği ve para piyasası işlemini yapabileceği düzenlenmiştir. Ulusal varlık fonlarının tarihi gelişimi, bu fonların yatırım yaptıkları ülke piyasalarında işlem hacimleri sebebiyle "manipülasyon" endişesi yarattığını göstermektedir. Hukuken net bir tanım olmamakla beraber, manipülatif işlemler, piyasayı yapay olarak etkileyerek yatırımcıları bilerek yanıltma amacı taşıyan işlemler olarak tanımlanabilir³⁰². *A contrario* yorumla, bilerek yanıltma amacı taşımayan işlemlerin manipülatif olarak nitelendirilmesi mümkün değildir³⁰³.

Kanun'un 2. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde Şirket'in her türlü proje geliştirme, projeye dayalı kaynak yaratma, dış proje kredisi sağlama ve diğer yöntemlerle kaynak temini işlemlerini gerçekleştirebileceği düzenlenmiştir. Şirket, projeye kaynak sağlama amacı bakımından Kamu Ortaklığı Fonu'na benzetilebilir. Kamu Ortaklığı Fonu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun³⁰⁴ ile kurulmuştur ve Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği'nde³⁰⁵ belirtilen esaslar uyarınca yönetilmişlerdir. Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği'nin 6. maddesi uyarınca bir ya da birden fazla altyapı tesisinin gelirlerine ortak olma imkanı sağlayan menkul kıymet niteliğinde gelir senetleri çıkartılmıştır³⁰⁶. Kanun'un 2. maddesi, Şirket'i finansal tüm faaliyetleri yapmak konusunda yetkilendirmektedir. Dolayısıyla Şirket'e de -gelir senedinden farklı biçimde adlandırılrsa da- "menkul kıymetleştirme"³⁰⁷ olarak adlandırılan işlemle çeşitli menkul kıymetler çıkartmak suretiyle Şirket'in Türkiye Varlık Fonu'nun mal

³⁰² MANAVGAT, Çağlar, **Sermaye Piyasasında İşleme Dayalı Manipülasyon ve Özel Hukuk Bakımından Sonuçları**, Bankacılık ve Ticaret Hukuku Araştırmaları Enstitüsü, Ankara 2008, s. 11-12

³⁰³ Manipülasyon kavramı ve manipülasyonun sonuçları ayrı bir inceleme konusunu oluşturmaktadır ve konunun uzmanı tarafından incelenmelidir.

³⁰⁴ RG, T. 17.03.1984, Sayı: 18344

³⁰⁵ RG, T. 13.09.1984, Sayı: 18514

³⁰⁶ Gelir senetleri uygulaması Türkiye'de özelleştirme faaliyetlerinin ilk ayağıdır. TAN, Turgut, "Özelleştirme", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt:IX, Sayı:1-3, 1988, s.279-280.

³⁰⁷ Menkul kıymetleştirme likit olmayan aktiflerin ihraç edilebilecek ve sermaye piyasalarında alım satımı yapılabilecek menkul kıymete dönüştürülmesidir. Bu kapsamdaki aktifler arasında ikametgah amaçlı ipotekler, otomobil kredileri, kredi kartı alacakları ve kira ödemeleri yer almaktadır. Menkul kıymetleştirme ile SPK'n'da düzenlenen varlık finansman fonu uygulamasının kastedildiğini düşünülebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. ERDÖNMEZ, Pelin Ataman, "Aktif Menkul Kıymetleştirme", **Bankacılar Dergisi**, Sayı 57, 2006, s. 75-84.

varlığını değerlendirmesine imkân sağlamaktadır. Ancak bu işlem Fon'un malvarlığının teminat gösterilmesini gerektirmektedir.

2.2.3. Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Hukuki Niteliği

6741 sayılı Kanun'un 2. maddesinde Şirket'in özel hukuk hükümlerine tabi olduğunu düzenlenmiştir. Öte yandan Kanun tasarısının genel gerekçesinde, Şirket'in Ticaret Kanunu hükümlerine tabi ancak bir "Devlet Şirketi" formunda kurulacağı ve "birçok konuda muafiyete sahip olarak yapılanması ve özel bir statüye sahip olması" gerektiği belirtilmiřtir³⁰⁸. Görüldüğü zere TVF'nin aksine (6741 sayılı Kanun, Madde 5) kanun ile Şirket'in tüzel kişiliğine ilişkin bir belirleme yapılmasına ihtiyaç duyulmamıştır.

Tüzel kişi, birden fazla gerçek kişinin belli bir amaç doğrultusunda bir araya gelmesiyle oluşmuş, hak ve borçlara sahip olabilen ve kendisini oluşturan gerçek kişilerin dışında da ayrı bir varlığına sahip topluluklardır³⁰⁹. Nitekim, kanun ile ngrlen TVF'nin varlığını yönetme (6741 Sayılı Kanun, Madde 2), sermaye piyasası aracı ihraç etme (6741 Sayılı Kanun, Madde 4), kurumsal yönetim ilkelerine uyma (6741 Sayılı Kanun, Madde 6) gibi hukuki irade açıklaması ile hak ve borç altına girilmesini gerektirir. Tüzel kişiler, özel hukuk tüzel kişileri ve kamu hukuku tüzel kişileri olarak ikiye ayrılmaktadır³¹⁰.

Şirket'in bir özel hukuk tüzel kişisi mi yoksa bir kamu hukuku tüzel kişisi mi olduğuna dair ne 6741 sayılı Kanun'da ne de gerekçesinde herhangi bir açıklık bulunmamaktadır. 6741 sayılı Kanun gerekçesinde Devlet Şirketi olarak adlandırılmakla beraber, bu kategoride nitelendirilebilecek ve Devlet'in özel hukuka tabi faaliyetler yürüttüğü özel hukuk ağırlık *sui generis* tüzel kiřilerinin³¹¹ ya da kamu hukuku ağırlıklı *sui generis* tüzel kişilerin

³⁰⁸ <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0750.pdf>

³⁰⁹ OğUZMAN Kemal/SELİÇİ zer, **Kişiler Hukuku Dersleri**, 4.Bası, İstanbul 1988, s.105; OğUZMAN, Kemal, **Medeni Hukuk: Giriş, Kaynaklar, Temel Kavramlar**, Vedat Yayıncılık, İstanbul 2018, s.27; GÖZLER, Kemal, **Mahalli İdareler Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa 2018, s. 139 (Mahalli İdareler)

³¹⁰ GÖZLER, Mahalli İdareler, s. 140.

³¹¹ zel Güvenlik Şirketleri, kamu düzenini sağlayan ve özel hukuk tüzel kişiliği ağır basan kuruluşlara örnek verilebilir. İSBİR, s.475.

hukukumuzdaki varlığı³¹² hukuki nitelendirme noktasında kafa karıştırıcıdır. Hatta öğretide bir tüzel kişinin aynı anda hem kamu hukuku tüzel kişisi hem de özel hukuk tüzel kişisi olduğu da ileri sürülmüştür³¹³.

Bu başlık altında, Şirket'in hukuki niteliği tespit edilmeye çalışılacak ve böylece tabi olması gereken hukuki rejim belirlenmeye çalışılacaktır. Kamu hukuku tüzel kişiliği tartışması yapılırken, özel hukuk hükümlerine tabi Şirket'in kamu yararını gerçekleştirmek için kullandığı araçlar da ayrıntılı biçimde ele alınacaktır.

2.2.3.1 Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin Kamu İktisadi Teşebbüsü Niteliği

Öncelikle sorulması gereken ilk soru özel hukuka tabi “Devlet şirketi” ifadesinden dolayı Şirket'in kamu iktisadi teşebbüsü (KİT) olarak nitelenip nitelenemeyeceğidir. 1982 Anayasasınının 165. maddesinde kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlet'e ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklar olarak tanımlanmaktadır. KİT'ler mülkiyet açısından devlete ait ve geniş anlamda kamu kesimi³¹⁴ içinde iken çalışma prensipleri açısından özel kesime benzeyen, piyasa koşullarından hareket eden kuruluşlardır³¹⁵. 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de³¹⁶ (233 sayılı KHK) ise Devlet'in sahip olduğu sermaye oranlarına göre öncelikle iktisadi devlet teşekkülleri (İDT) ve kamu iktisadi kuruluşları (KİK) olmak üzere ikili bir ayrıma gidilmiştir³¹⁷. İDT ve KİK tarafından kurulan kuruluşlar ise sermaye oranlarına göre müessese, bağlı ortaklık ve kamu işbirliği olarak nitelendirilebilir³¹⁸.

³¹² Kızılay, Yeşilay, İhracat ve İhracatçı Birlikleri, OYAK, Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı bu kapsamda örnek verilen kuruluşlardır. İSBİR, s.475.

³¹³ ULUSOY, Ali, **Türk İdare Hukuku Cilt:I: Genel İdari Esaslar ve İdari Teşkilat**, Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 141; Eleştiri için bkz. GÖZLER, Mahalli İdareler, s.134.

³¹⁴ KİT'ler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu kapsamında yer almamaktadır. ULUATAM, Özhan, **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayınevi, Ankara 2014, s. 236.

³¹⁵ AKDOĞAN, s.444; ULUATAM, Özhan, s.235; BİLİCİ, Nurettin-BİLİCİ, Adem, **Kamu Maliyesi**, Savaş Yayınevi, Ankara 2018, s. 19.

³¹⁶ RG, T. 18.06.1984, Sayı:18435 (Mük.)

³¹⁷ GÖZÜBÜYÜK, Şeref-TAN,Turgut, **İdare Hukuku Cilt:I**, Turhan Yayınevi, Ankara 2016, s. 277-279 (Cilt:I)

³¹⁸ GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku Cilt:I**, Ekin Kitabevi, Bursa 2009 (Cilt:I), s. 570.

233 sayılı KHK hükümlerine göre bir kuruluşun KİT olarak nitelendirilebilmesi için sermayesinin bir kısmının doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak (yani başka bir KİT aracılığıyla) “Devlet tüzelkişiliğine” ait olması gerekmektedir³¹⁹. Şirket’in sermayesinin tamamı ÖİB’e aittir. 4046 sayılı Kanun’un mülga 4. maddesi ÖİB’i Başbakanlığa bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip özel bütçeli bir idare olarak tanımlamaktaydı³²⁰. ÖİB, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve özel bütçeye sahip olduğu için Şirket’in sermayesi doğrudan Devlet’e ait değildir.

ÖİB, ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulmadığı için bir KİT değildir. Bu durumda Şirket, sermayesinin bir kısmı ya da tamamı bir İDT ya da KİK’e ait olmadığı için 233 sayılı KHK kapsamında bir müessese, bağlı ortaklık ve kamu iştiraki olarak nitelendirilemez. Öte yandan Kanun’un beşinci fıkrasına göre ise Şirket ve kuracağı alt-şirketler 233 sayılı KHK’nın kapsamı dışındadır. 233 sayılı KHK’nın dışında olması, Şirket’in hukuki nitelendirmesinin yapılmasına engel değildir. Ancak Şirket’i KİT olarak nitelendirsek dahi KİT’lere uygulanan mevzuatı uygulamak mümkün değildir. Zira Kanun’un 8. maddesinin dördüncü fıkrası, torba bir hükümle Şirket’in ve kuracağı alt şirketlerin kamu iktisadi teşebbüsleri de dâhil, sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan veya özel kanunla kurulan kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarına uygulanan mevzuat, uygulama ve kısıtlamalara tabi olmadığını düzenlemiştir. Peki bu uygulamalara, Anayasa’nın 165. maddesinde öngörülen TBMM denetimi de dahil midir?

ÖİB de Şirket’in kendisi de (6741 sayılı Kanun m.2/D)³²¹ hükümet sistemi değişikliği öncesinde Başbakanlığa bağlı kuruluş olduğu için “Devlet” tüzelkişiliği olarak değerlendirilen merkezi idare teşkilatının³²² içinde yer

³¹⁹ GÖZLER, Cilt:I, s. 568. Gözler, il özel idaresi, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri tarafından kurulan işletme ve şirketleri bu sebeple KİT olarak kabul etmemektedir.

³²⁰ 4046 Sayılı Kanunu’nun 4. maddesi 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile ilga edilmiştir.

³²¹ Şirket’in devlet teşkilatındaki güncel yeri için ayrıca bkz. https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Detsis, Son Erişim Tarihi: 14.10.2019. Bu sitedeki bilgilerin bir kısmı güncel değildir. Örneğin, ÖİB bir yandan hala Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olarak belirtilmekteyken, öte taraftan bağlı/ilgili/ilişkili/koordineli olduğu kuruluş olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı belirtilmektedir.

³²² GÖZLER, Cilt:I, s. 165.

almaktadır³²³. Ayrıca Şirket'in sermayesinin aktarıldığı Özelleştirme Fonu'nun kaynakları içinde kamu gelirleri arasında sayılan özelleştirme gelirleri³²⁴ yer almaktadır. Bu durumda, Şirket'in 233 sayılı KHK kapsamında olmasa da sermayenin dolaylı olarak Devlet'e ait olduğu kabul edilebilir. Böylece Şirket, Anayasa'nın 165. maddesi kapsamında değerlendirilecektir. Bu yorum, Devlet kontrolünde gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin TBMM denetimine tutulması zorunluluğunu öngören Anayasa'nın 165. maddesinin ruhuna (*ratio legis*) daha uygundur. Nitekim, benzer bir gerekçeyle AYM, "*kamu iktisadi teşebbüsü kavramının içinde yer almayan bütçeden, bütçe içi ya da bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan, tüzelkişiliğe sahip ve bir kamu hizmeti yapmak üzere bir amaca tahsis edilen fonları, TBMM tarafından denetlenmesi esasları kanunla düzenlenmesi gereken, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları*" arasında nitelendirmiştir³²⁵.

Son olarak, KİT'lerin kamu tüzel kişisi mi yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi olduğu konusu öğretilerde tartışmalıdır³²⁶. Ancak ağırlıklı görüş özel hukuka tabi olduğu belirtilen KİT'lerin kamu tüzel kişisi olduğu yönündedir³²⁷. Dolayısıyla Şirket'in KİT olarak nitelendirilmesi durumunda kamu tüzel kişisi olduğu sonucuna varabiliriz. KİT'lere hangi hallerde kamu hukuku hangi hallerde ise özel hukuk kurallarının uygulanacağı ise Uyuşmazlık Mahkemesi içtihatlarıyla şekillenmiştir. Kararlarda genelde iç işleyişte kamu hukuku, üçüncü kişilerle olan ilişkilerde özel hukukun uygulandığı kabul edilmektedir³²⁸. Ancak Şirket'in 233 sayılı KHK kapsamında olmadığı da göz önünde bulundurularak kamu tüzel kişisi olup olmadığının ayrıca tartışılması gerekmektedir.

³²³ GÖZLER, **Cilt:I**, s. 268.

³²⁴ ULUATAM, s. 504.

³²⁵ AYM, T. 28.01.1988, E.1987/12, K.1988/3 (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

³²⁶ Bu konudaki görüşler için bkz. BÜLBÜL, Erdoğan, **Kamu İştirakleri**, Beta Yayınları, İstanbul 2004, s. 101 vd. KİT'lerin kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi yönünde AYM kararı için ise bkz. AYM, T.22.12.1994, E. 1994/65-2, K. 1995/70, AMKD, Cilt: I, Sayı: 31, s. 385 vd.'dan aktaran GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara 2015, s. 544.

³²⁷ GÜNDAY, s. 544; GÖZÜBÜYÜK-TAN, **Cilt:I**, s. 162; GÖZLER, **Cilt:I**, s. 571.

³²⁸ GÖZÜBÜYÜK-TAN, **Cilt:I**, s. 162.

2.2.3.2. Kamu Tüzel Kişiliğinin Hukuki Ölçütleri

Tüzel kişiler, özel hukuk tüzel kişileri ve kamu hukuku tüzel kişileri olmak üzere ikiye ayrılır. Özel hukuk tüzel kişileri özgür irade ile kurulurken, kamu hukuku tüzel kişileri kamu hukuku kurallarına göre kurulur ve işletilirler. Kamu hukuku tüzel kişileri de kendi içine kişi toplulukları (kamu idareleri) ve mal toplulukları (kamu kurumları) olmak üzere ikiye ayrılırlar³²⁹ ve idare teşkilatında yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alırlar³³⁰.

Bir tüzel kişinin özel hukuk ya da kamu hukuku tüzel kişisi olduğunu anlamak için öncelikle nasıl kurulduğuna bakmak gerekir. 1982 Anayasası'nın 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile değiştirilen 123. maddesi uyarınca kamu tüzel kişileri ancak kanunla ya da Cumhurbaşkanı kararnamesiyle³³¹ kurulur. İkinci olarak kanunda kurulan tüzel kişinin özel hukuk tüzel kişisi ya da kamu tüzel kişisi olduğu açıkça belirtilmişse, bu durumda kanunda belirtilen hukuki statünün kabul edilmesi gereklidir³³². Son olarak, kanunda bir nitelendirme yapılmamış ise kanunla kurulmuş bir tüzel kişinin kamu gücü ayrıcalıklarıyla³³³ donatılıp donatılmadığına bakılır.

Şirket, 4761 sayılı kanun ile kurulduğu için kanunla kurulma kistası Şirket'in hukuki statüsünü belirlemek için yeterli değildir. Şirket ise kanunla nitelendirilmeyen kurumlardandır. Şirket'in özel hukuk kurallarına tabii olması³³⁴, kamu hukuku tüzel kişisi olmasını engellemez çünkü kamu tüzel

³²⁹ GÖZLER, **Cilt: I**, s.161.

³³⁰ GÖZLER, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, Bursa 2016, s. 181-260.

³³¹ 16 Nisan 2017 tarihli referandumda kabul edilen anayasa değişikliği öncesinde Anayasa'nın 123. maddesi "Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulur." idi.

³³² GÖZLER, **Cilt: I**, s.170; ÇAĞLAYAN, Ramazan, "Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kistastarı", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 7, s. 383.

³³³ Kamu gücü ayrıcalığı kavramı hukukumuzda ortak tanıma sahip değildir. Erkut; "Devlet organlarının ve İdare Cihazının tabii olduğu istisnai ve üstün hukuki rejime bağlı faaliyetler ile bu nitelikteki faaliyetler sırasında üçüncü kişiler üzerinde onların iradelerinden bağımsız biçimde sonuçlar yaratabilme imtiyazı" olarak tanımlamaktadır. ERKUT, Celal, **Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı**. Yenilik Kitabevi, İstanbul, 2004, s. 52.

Gözler, kamu gücü ayrıcalıklarının neler olduğunu örnekleme yoluyla saymıştır, ancak kamu gücü ayrıcalıkları bunlarla sınırlı değildir. bkz. GÖZLER, **Cilt: I**, s.173-174.

³³⁴ Öğretide kamu tüzel kişisi olarak kabul edilen özel hukuka tabii Türkiye Futbol Federasyonu, yargı kararlarında özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmiştir. Yargı kararları için bkz. Uyuşmazlık Mahkemesi, T.21.05.1990, E.1990/12, K.1990/12. Danıştay 10. Dairesi,

kişileri de özel hukuk kurallarıyla bağlı olabilir³³⁵. Hatta kamu tüzel kişiliği nitelendirilmesini yaparken kamu yararı amacı ya da kamu hizmetine özgülmesi gibi ölçütler de aranmamaktadır³³⁶. Dolayısıyla Şirket'in hukuki statüsünü belirlemek için üçüncü kıstas olarak kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olup olmadığını incelemek gerekmektedir.

2.2.3.3. Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'ne Tanınan Kamu Gücü Ayrıcalıkları

2.2.3.3.1. Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin Kapsam Dışında Tutulduğu Vergi Mevzuatı

Şirket'e tanınan kamu gücü ayrıcalıklarının başında vergi kolaylıkları gelmektedir. Öncelikle Kanun'un 8. maddesinin ilk üç fıkrasında Şirket'in, Şirket tarafından kurulacak şirketler ve Türkiye Varlık Fonu'nun ve alt fonların gelir vergisinden, kurumlar vergisinden, elektrik ve havagazı tüketim vergisi ve yangın sigortası vergisi hariç 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereğince alınan vergi, harç, katılma payı ile tasdik ücretlerinden, sahip olduğu taşınmazlar dolayısıyla emlak vergisinden ve faaliyetleri kapsamında (tescil ve ilan dahil) gerçekleştirdikleri işlemlerle ilgili düzenlenen tüm kâğıtların damga vergisinden muaf olduğu düzenlenmiştir.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 1. maddesi uyarınca sermaye şirketleri kurumlar vergisi mükellefidir. Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 2. maddesi uyarınca Sermaye Piyasası Kurulu'nun düzenleme ve denetimine tâbi fonlar ile bu fonlara benzer yabancı fonlar sermaye şirketi sayılacaktır. 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 3. maddesine göre ise sadece gerçek kişiler, gelir vergisi mükellefi olabilecektir. Bu durumda Şirket ve Türkiye Varlık Fonu,

T.27.05.1997, E.1997/972, K.1997/2081. Öğretideki görüşler için bkz. ÇAĞLAYAN, s. 388; GÖZLER, Cilt: I, s. 176 .

³³⁵ GÖZLER, Mahalli İdareler, s. 133. AYM, T.28.11.1985, E.1985/7, K.1985/22 (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb). Benzer bir karar için bkz. AYM, 22.12.1994, E.1994/70, K.1994/65-2 (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

“...Ayrıca, kamu tüzel kişileri, nitelikleriyle özellikleriyle bağdaştığı ölçüde, özel hukuk tüzel kişilerinin özel hukuk hükümlerine göre sahip olduğu hakları kullanabilecekleri gibi borçları da yüklenirler. Ancak, özel hukuk kurallarına bağlı olsalar da kamu tüzel kişilerinin asıl hukuksal rejimi kamusal mevzuat kuralları ile İdare Hukuku kurallarıdır...”

³³⁶ GÖZLER, Mahalli İdareler, s.133.

gerçek kişi olmadığı için gelir vergisi mükellefi olamayacaktır. Dolayısıyla kanun koyucu abesle iştiğal etmez ilkesi gereği gelir vergisine ilişkin muafiyetin neden getirildiğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu noktada Şirket'in, Şirket tarafından kurulacak şirketler ve Türkiye Varlık Fonu'nun ve alt fonların Gelir Vergisi Kanunu ile Kurumlar Vergisi Kanunu uyarınca yapılacak vergi kesintilerini gerçekleştirmekle de sorumlu tutulmadığını belirtmek gerekir³³⁷. Dolayısıyla bu madde ile Şirket çalışanlarına ücret gelirleri için mi gelir vergisi muafiyeti tanındığı sorusu gündeme gelmektedir.

Türkiye Varlık Fonu ve Şirket tarafından kurulacak diğer alt fonlar, kurumlar vergisi mükellefi olarak da nitelendirilemeyecektir. Kanun'un 8. maddesi Türkiye Varlık Fonu ve Şirket tarafından kurulacak diğer alt fonların SPKn ve bu Kanun uyarınca yürürlüğe konulan ikincil mevzuata tabi olmadığını düzenlemektedir. Dolayısıyla bu fonlar, SPK'nın düzenleme ve denetimine de tabi değildirler³³⁸ ve dolayısıyla Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 2. maddesinde sayılan fonlardan da değildir. Görüldüğü üzere yasa boşluğu vardır ve Türkiye Varlık Fonu ve Şirket tarafından kurulacak diğer alt fonlar, Anayasa'nın 73. maddesinde düzenlenen verginin yasallığı ilkesi uyarınca vergi mükellefi olarak nitelendirilemeyecektir. Ancak Şirket ve alt-şirketler, sermaye şirketi oldukları için kurumlar vergisi mükellefidirler.

Yukarıda sayılanlar dışında Kanun'un 9. maddesi ile 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 17. maddesine eklenen hükümlerle Türkiye Varlık Fonu ve alt fonlara devri ile bu varlık ve hakların Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi tarafından yönetilmesi suretiyle yapılan teslim ve hizmetler KDV'den istisna edilmiştir (Kanun m.9). Son olarak, Şirket'in, Şirket tarafından kurulacak şirketler ve Türkiye Varlık Fonu'nun ve alt fonların her ne nam adı altında olursa olsun nakden veya hesaben banka ve sigorta muameleleri vergisi mükelleflerine ödedikleri tutarlar ile her ne nam adı altında olursa olsun nakden

³³⁷ Bu düzenleme olmasaydı gelir vergisinden muaf olsa bile Şirket, Gelir Vergisi Kanunu'nun 94. maddesinin birinci fıkrası uyarınca nitelendirmeye göre iktisadi kamu müessesesi ya da ticaret şirketi olarak tevkifat yapmakla yükümlü olacaktı.

³³⁸ Benzer biçimde hala SPK'nın internet sitesinde KAP açıklaması yapacak fonlar arasında Türkiye Varlık Fonu sayılmamaktadır. bkz.< <https://www.kap.org.tr/tr/bildirim-sorgu>> Son Erişim Tarihi: 28.12.2018

veya hesaben lehe aldıkları paralar banka ve sigorta muameleleri vergisinden “muaf”tır.

2.2.3.3.2. Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi’nin Vergi Mevzuatı Kapsamından Çıkarılmasının Anayasaya Uygunluğu Sorunu

Bu başlık altında TVF’ye ve Şirket’e tanınan vergi kolaylıklarının Anayasa’nın kanun önünde eşitlik ilkesini düzenleyen 10. maddesine ve mali güce göre vergilendirme ölçütünü ortaya koyan 73. maddesinin birinci fıkrası ile yasallık ilkesini düzenleyen üçüncü fıkrasına uygunluğu incelenecektir.

2.2.3.3.2.1. Eşitlik İlkesi Açısından

Anayasa’nın kanun önünde eşitlik ilkesini düzenleyen 10. maddesi uyarınca herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Ancak Anayasa’da böyle bir hüküm olmasa dahi eşitlik ilkesi, hukukun genel ilkeleri kapsamında değerlendirildiği için devletlerin eşitlik ilkesin uygun hareket etme yükümlülüğü bulunmaktadır³³⁹. Eşitlik ilkesi, objektif haklı bir neden olmaksızın benzer durumlara aynı, farklı durumdakilere de durumları oranında farklı muamele yapılmasını gerektirir³⁴⁰. Kanun koyucu, ekonomik, sosyal, kültürel ve sağlık politikaları ile vergi tekniğine ilişkin kolaylaştırıcı nedenlerle (*haklı neden testi*) eşitlik ilkesine istisnalar getirebilir³⁴¹.

Vergi hukukunda eşitlik ilkesi, mali güç ölçütü ile birlikte okunarak, mali gücü aynı olanların aynı, farklı olanların farklı vergilendirilmesi

³³⁹ İNCEOĞLU, Sibel, “Türk Anayasa Mahkemesi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Eşitlik ve Ayrımcılık Yasağı”, *Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, Birleşik-Metal İş Sendikası Yayını, 2006/4, Sayı 11, İstanbul, 2006, s. 48; KABOĞLU, s.231.

³⁴⁰ AŞCI AKINCI, Nuray, *Türk ve Avrupa Birliği Hukukunda Dolaysız Vergilerde Ayrımcılık Yasağı*, Beta Yayınları, İstanbul 2013, s.14.

³⁴¹ ÖNCEL/KUMRULU/ÇAĞAN, s. 43; ATEŞ, Leyla, *Vergilendirmede Eşitlik*, Der Kitabevi, İstanbul 2006, s. 140-141.

gerekmektedir³⁴². AYM'ye göre ise “*mali güce göre vergilendirme, sosyal devletin vergi adaleti ile ilgili ilkesidir*”³⁴³.

Kanun koyucunun eşitlik ilkesini zedelemeyen vergi muafiyet, istisna ve indirimlerine ilişkin kurallar koyabilmesi için bu hükümlerin kamu yararına ya da vergi tekniğine ilişkin olması, genel nitelikte olması ve mümkün ise aynı hukuki durumda olan kişiler için farklı düzenlemeler yapılmaması gerekmektedir³⁴⁴. Bir düzenlemenin eşitlik ilkesine uygunluğu denetlenirken için karşılaştırılabilirlik, haklı neden ve ölçülülük testlerini aşamalı olarak uygulamak gereklidir³⁴⁵. Denetimin merkezi ve ayrımcılığın sınırı olan ölçülülük testi, düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç ile araç arasında elverişlilik, zorunluluk ve orantılılık ilişkisinin kurulması anlamına gelmektedir³⁴⁶.

Benzer durumdaki özel hukuk şirketleri ve hatta Kurumlar Vergisi yükümlüsü olan kamu iktisadi işletmeleri³⁴⁷ ile karşılaştırıldığında Şirket'in tabi olmadığı vergi mevzuatının genişliği dikkat çekicidir. Yüksek gelir getirmesi amaçlanan finansal bir yapının, kanun boşluğu sebebiyle vergi mükellefi olmaması ve yükümlü olsa dahi muafiyet tanınması, kanun önünde eşitlik ilkesine uygunluğu şüphelidir. Bu noktada ise TVF'ye tanınan vergi kolaylıklarının kamu yararı amacıyla tanındığı ve yasa koyucunun eşitlik ilkesinden sapmakta haklı nedeni olduğu ve bu haklı nedenin kamu yararı olduğu ileri sürülebilir.

³⁴² SABAN, s.68; YALTI/ÖZGENÇ, s.64; AŞCI AKINCI, s.91.

³⁴³ AYM kararlarında eşitlik ilkesinin ve vergi adaletinin derinlemesine analizi için bkz. YALTI, Billur, “*Vergi Adaleti Kavramında Soyuttan Somuta: Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarını Eşitlik, Özgürlük ve Sosyal Devlet Kavramları ile Okumak*”, **Vergi Sorunları Dergisi**, S.119, s.110. (“Vergi Adaleti”)

³⁴⁴ ÇAĞAN, Nami, **Vergilendirme Yetkisi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1982, s.151; ÖNCEL/ KUMRULU/ ÇAĞAN, s.41-42; YALTI, “Vergi Adaleti”, s.90.

³⁴⁵ AŞCI AKINCI, s. 415.

³⁴⁶ AŞCI AKINCI, s. 212; YALTI/ÖZGENÇ, s.83-84.

³⁴⁷ Kurumlar Vergisi Kanunu, Madde 2/III'e göre iktisadi kamu kuruluşları kurumlar vergisi yükümlüsü olarak tanımlanmıştır. Maddeye göre; “*Devlete, il özel idarelerine, belediyelere, diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olup, faaliyetleri devamlı bulunan ve birinci ve ikinci fıkralar dışında kalan ticarî, sınaî ve ziraî işletmeler iktisadî kamu kuruluşudur.*”

Kamu yararı, bir faaliyete kamu faaliyeti niteliğini veren ölçüttür³⁴⁸. Kamu yararı, öğretilerdeki tanımlara rağmen³⁴⁹, çok işlevli ve belirsiz bir kavram olarak nitelendirilmektedir³⁵⁰. AYM, kamu yararını “*bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yarar*” olarak tanımlamıştır³⁵¹. Modern anayasalar, Devlet’e planlama ve kalkınma faaliyeti dahil bir takım sosyal, ekonomik ve kültürel görevler yüklemekte ve kamu yararının tanımı da kamu hizmetleriyle beraber çeşitlenmektedir³⁵². Devlet tüzel kişiliği başta olmak üzere kamu idareleri, kamu yararını gerçekleştirmek için üstün ve ayrıcalıklı bir yetki olan kamu gücüne sahiptir ve özel hukuk hükümlerini aşan birtakım yetkilerle donatılmıştır³⁵³. Başka bir açıdan bakıldığında ise kamu yararı, kamu gücü ayrıcalıklarının sınırır³⁵⁴.

Türkiye Varlık Fonu ve TVF’yi yöneten Şirket, 6741 sayılı Kanun’un 1. maddesine göre “*sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurtiçinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek*” amacıyla kurulmuştur. Uluslararası rekabet ortamında Şirket’in kamu yararı amacı ile kurulduğu ve kamu faaliyeti yürüttüğü söylenebilir. Öte yandan Norveç ve Singapur’un ülke uygulamalarına bakıldığında ulusal varlık fonlarının birincil amacının kar elde etmek olduğu görülmektedir³⁵⁵.

Daha geniş bir perspektiften bakıldığında ise vergi kolaylıklarının genişliği, vergi matrahının aşınması sonucunu doğurarak, vergi yükünün dağılımında yatay eşitlik ve dikey eşitlik kurallarının uygulanma şansını azaltır ve dolayısıyla vergi sisteminin bütünlüğü ve tutarlılığının bozulması sonucunu doğuracaktır³⁵⁶. Başka bir ifadeyle, vergi kolaylıkları tanınması (araç) ile

³⁴⁸ AKILLIOĞLU, Tekin, “*Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler*”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:24, Sayı:2, 1991, s. 11. (“Kamu Yararı”)

³⁴⁹ KAYA, Cemil, **Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı**, XII Levha, İstanbul 2011, s. 13-15.

³⁵⁰ AKILLIOĞLU, “Kamu Yararı”, s. 12.

³⁵¹ AYM, T. 31.10.2008, E.2008/34, K. 2008/153 (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

³⁵² AKILLIOĞLU, “Kamu Yararı”, s.18; KAYA, s. 11.

³⁵³ GÖZLER, Cilt I, s. 39.

³⁵⁴ AKILLIOĞLU, Tekin, “Kamu Yararı”, s.11; ÖZAY, İl Han, s. 501.

³⁵⁵ CLARK-MONK, s.1724. Yazar, Norveç’in diğer varlık fonlarından farkının etik ilkeler benimsemesi olduğunu ileri sürmektedir. Ancak Norveç’in ulusal varlık fonu kurmasının temelinde de ekonomik sebepler yatmaktadır.

³⁵⁶ BULUTOĞLU, Kenan, **Türk Vergi Sistemi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1971, s.49, Aktaran: AŞCI AKINCI, s.396.

finansal piyasalarda istikrarın sağlanması ve kalkınmanın teşviki (amaç) arasında ölçülü bir ilişki olduğunu söylemek güçtür.

2.2.3.3.2.2. Yasallık İlkesi Açısından

Şirket'e tanınan geniş muafiyet ve istisna listesini, yalnızca eşitlik ilkesi değil, aynı zamanda hukuki belirlilik ve verginin yasallığı ilkeleri açısından da tartışılmak gerekir. Anayasa'nın m.73. maddesinin dördüncü fıkrası, Bakanlar Kurulu'na/Cumhurbaşkanı'na muafiyet ve istisnalara ilişkin değişiklik yapma yetkisi tanırken kanunun alt ve üst sınırları belirlemesini zorunlu kılmaktadır³⁵⁷. Böylece Bakanlar Kurulu'na/Cumhurbaşkanı'na verilen yetkinin çerçevesi çizilmiş olacaktır. Peki, kanun, kendi öngördüğü vergi kolaylıklarının çerçevesini çizmemiş ise bu duruma nasıl bir hukuki sonuç bağlanacaktır?

Anayasa'nın 73. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen verginin kanuniliği ilkesi, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin kanun ile konulmasını, değiştirilmesini ve kaldırılmasını zorunlu kılar. Verginin yasallığı ilkesi uyarınca, verginin temel öğelerinin vergi kanunlarında yer almasını zorunlu kılar³⁵⁸. Hukuki belirlilik ilkesi gereği kanun, alt mevzuat ve idare uygulamasının kişiler tarafından ulaşılabilir ve öngörülebilir olması gerekir³⁵⁹. Verginin yasallık ilkesi de hukuki belirlilik ilkesi ile beraber yorumlanmalıdır³⁶⁰.

AYM, 2007 tarihli bir kararında³⁶¹ Kamu Ajanslarına kanunla tanınan kapsamlı vergi muafiyetinin hukuki belirlilik ilkesi ve Anayasa'nın 73. maddesine aykırılık teşkil ettiğine hükmetmiştir. AYM, açıkça belirtmemiş olsa da kararında Anayasa'nın 73. maddesinin üçüncü fıkrasına aykırılığı incelemiştir. Kararda, muafiyet tanıyan kanun hükmünde “*mükellef ve muafiyetin türü olmak üzere vergilendirme yönünden iki unsur*” olması ve

³⁵⁷ BAHÇECİ, Barış, **Vergisel Düzenleyici İşlemlerin Hukuksal Sınırları**, Yetkin Yayınları, Ankara 2016, s. 119 vd.

³⁵⁸ GÜLSEN, Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, 12 Levha Yayınları, İstanbul 2014, s. 134; ÖNCEL/ KUMRULU/ ÇAĞAN, s.14; YALTI/ÖZGENÇ, s.8.

³⁵⁹ YALTI, Billur, “*Mülkiyet Hakkına Vergisel Müdahalede Kanunilik: İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin Yeni Kararlarında “Çelişik Mevzuat” ve “Çelişik İçtihat”*”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Eylül 2011, Sayı: 276 (Çelişik Mevzuat), s. 9-14; GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 220.

³⁶⁰ YALTI, “Çelişik Mevzuat”, s. 14.

³⁶¹ AYM, T. 30.11.2007, E. 2006/61, K. 2007/91. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

muafiyet tanınan “5449 sayılı Yasa'nın uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerin neler olduğu açık olarak gösterilmemesi” sebebiyle hukuki belirlilik ilkesine aykırı olduğuna hükmedilmiştir.

AYM, yakın tarihli başka bir kararıyla İSKİ'ye tanınan bir muafiyeti, Kamu Ajanslarına ilişkin AYM kararının aksine muaf tutulacak iş ve işlemlerin niteliği, türü, kapsamı ve sınırı gibi unsurların belirtildiği gerekçesine dayanarak Anayasa'ya aykırı bulmamıştır³⁶². Her iki kararında da AYM'nin içtihadı hukuki belirlilik ve verginin yasallığı ilkeleri gereği muafiyet tanınan kanun hükümlerinin çerçevesinin çizilmesi gerektiği yönündedir.

AYM, İSKİ kararında keyfiliğin önlenmesi açısından yasallık ilkesinin belirlilik ilkesi ile beraber yorumlanması gerektiğini ifade etmiştir .AYM, ayrıca Anayasa'nın 73. maddesinin ikinci fıkrasını devlete “pozitif bir sorumluluk” yüklediğini belirtmiş ve “vergileendirme konusunda takdir yetkisi bulunan kanun koyucunun, gerek yeni bir vergi koyarken gerekse birtakım muafiyet ve istisnalar getirirken vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı konusunda gerekli tedbirleri almak zorunda” olduğuna işaret etmiştir³⁶³. Mahkeme, bu kararında Anayasa'nın 73. maddesinin ikinci fıkrasını program-hükmün ötesinde, neredeyse normatif bir Anayasa hükmü olarak yorumlamıştır.

Şirket'e tanınan vergi kolaylıklarına bakıldığında gelir vergisinden muaf tutulacak mükellefin niteliği, KDV'de ise muafiyetin kapsamı ve sınırının kanunda yer almadığı görülmektedir. Ayrıca, TVF ile Şirket için 6741 sayılı Kanun'da öngörülen bütün ayrıcalıkların, ileride kurulacak ve konu, kapsam ve sayı bakımından sınırlandırılmamış diğer alt fonlara ve alt şirketlere de uygulanacağı göz önünde bulundurulmalıdır. Bu kapsamda 6741 sayılı Kanun'un vergi muafiyetini düzenleyen 8. maddesinin birinci fıkrası ile 9. Maddesinin sınırları çizilmemiştir. Hukuki belirsizlik sebebiyle söz konusu maddelerin Anayasa'nın 2. ve 73. maddelerine aykırı olduğu tespit edilebilir.

³⁶² AYM, T. 29.3.2017, E. 2016/1, K. 2017/81, para.11. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

³⁶³ AYM, T. 29.3.2017, E. 2016/1, K. 2017/81, para. 14. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

2.2.3.3.3. Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin Tabi Olmadığı Diğer Mevzuat

6741 sayılı Kanun'un 8. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan torba hükmün devamında, 8. maddenin beşinci fıkrasında Şirket, Şirket tarafından kurulacak şirketler ve Türkiye Varlık Fonu'nun ve alt fonlarına uygulanmayacak diğer kanunlar tek tek sayılmıştır. Bu kanunlar kendi içinde denetime ilişkin olanlar³⁶⁴, Şirket'in çalışanlarına ilişkin olanlar³⁶⁵ ve Şirket'in işleyişine³⁶⁶ ilişkin olmak üzere üç gruba ayrılabilir. Bu kanunlardan denetime ilişkin olanlar önemi sebebiyle Şirket'in denetimi başlığı altında ele alınacaktır. Şirket'in çalışanlarının hukuki niteliği ve hukuki ve cezai sorumluluğu başlı başına ayrı bir çalışma konusunu oluşturduğu için çalışma kapsamında değerlendirilmeyecektir. Ancak kapsam dışına alınan kanunların çeşitliliğine bakıldığında Şirket'in çalışanlarının kamu görevlilerine³⁶⁷ uygulanan mevzuata tabi olmadığını belirtmek gerekir.

³⁶⁴ "...3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun..."

³⁶⁵ "...22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4/7/2001 tarihli ve 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 18/5/1994 tarihli ve 527 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4/7/2001 tarihli ve 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 18/5/1994 tarihli ve 527 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname..."

³⁶⁶ "...4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşit Kanunu, 9/11/1983 tarihli ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu, 2/1/1961 tarihli ve 195 sayılı Basın-İlân Kurumu Teşkiline Dair Kanun, 7/12/1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun..."

³⁶⁷ Kamu görevlileri, memurlar ve diğer kamu görevlileri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kamu görevlisinin belirleyici iki ögesi, bir kamu hizmetini yerine getirmek ve Devlet bütçesinden değişik isimlerle de olsa da bir karşılık almaktır. bkz. GÖZÜBÜYÜK-TAN, s. 806-807

Şirket'in işleyişine ilişkin kapsam dışı bırakılan kanunlardan en dikkat çekici olanı ise 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'dur. Şirket, kapsamında olmasına rağmen³⁶⁸ 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun hükümleriyle bağlı değildir. Kanun'un bu hükmü, Türkiye Varlık Fonu'nun ya da Şirket'in finans piyasalarında tekelleşmesine yol açması sebebiyle Anayasa'nın 167. maddesinin birinci fıkrasında Devlet'e yüklenen piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşmeyi önleme yükümlülüğünü ihlali anlamına gelebilecektir. Bu durum, özel teşebbüslerin girişim özgürlüğünü engellenmesi sonucunu doğurma riski taşımaktadır³⁶⁹. Son olarak, Şirket'in 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'ndan ve kamu ihale sürecini düzenleyen mevzuattan da muaf olduğu gözden kaçırılmamalıdır³⁷⁰.

2.2.3.3.4. Diğer Ayrıcalıklar

Şirket, Şirket tarafından kurulacak şirketler ve Türkiye Varlık Fonu ve alt fonlar satın alınan ve satılan taşınmazlar ile ilgili olarak tapu ve kadastro döner sermaye bedellerinden ve her türlü dava ve icra işlemlerinde teminat yatırma mükellefiyetlerinden muaftır (6741 sayılı Kanun m. 8/III). Ayrıca Şirket tarafından kurulacak olan varlık kiralama şirketleri ihraç etmiş oldukları menkul kıymetlere ilişkin, ihraççıların tabi olduğu Borsa İstanbul Anonim Şirketine ödenmesi gereken kayıt ücreti ve kotasyon ücretinden muaftır (6741 sayılı Kanun m. 8/VI).

Şirket, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un³⁷¹ 2. maddesinde sayılan kamu kuruluşlarına tanınan imkânların bir kısmından yararlanabilecektir. Öncelikle Şirket, Türkiye Varlık Fonu ile bunların finansman temini amacı ile kuracakları fon ve şirketler, Hazine Müsteşarlığı'nın izni olmadan diğer kamu kurum ve kuruluşları lehine

³⁶⁸ Rekabet Kurulu, "kamu otoritelerinin kamu yetkisini kullanarak yapmış olduğu işlemleri ayırık tutarak, ayrı bir tüzel kişilik olmasa dahi sürdürülen ekonomik faaliyetler bakımından kamu idarelerini teşebbüs olarak" kabul ederek denetlemektedir. Şirket'in faaliyetlerinin ekonomik faaliyetler olduğu kuşkusuzdur. Karar metni için bkz. Rekabet Kurulu, 01-12/114-29 Karar Tarihi: 13.3.2001

³⁶⁹ AKTAŞ, Batuhan, "6741 Sayılı Kanun Kapsamında Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. ve Türkiye Varlık Fonu Hakkında Bir İnceleme", **İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, 2017, s. 58.

³⁷⁰ Kamu ihale mevzuatından muaf olmasının değerlendirilmesi için bkz. AKTAŞ, s. 59.

³⁷¹ RG, T. 09.04.2002, Sayı: 24721.

garanti verilebilecek ve dış imkân olarak nitelendirilen herhangi bir dış finansman kaynağından Hazine garantileri olmaksızın sağladıkları finansman imkânı ve hibe alabilecektir (Kanun m.10/I, 4749 sayılı Kanun, m.10/VIII). Görüldüğü üzere faaliyet konusu sınırsız olan Şirket'in sınırsız biçimde borçlanması önünde bir engel teşkil edebilecek izin şartı da kaldırılmıştır.

Şirket, ulusal ve uluslararası piyasalarda yatırım yapmak amacıyla kurulduğu için Türkiye Varlık Fonu ile bunların finansman temini amacı ile kuracakları fon ve şirketler her türlü mali kaynaklarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında veya belirlenen bir Türkiye'de yerleşik banka nezdinde kendi adlarına açtıracakları hesapta toplama yükümlülüğünden muaf tutulmuştur (Kanun m.11/I, 4749 sayılı Kanun, m.12/IV). Son olarak Şirket tarafından kurulacak varlık kiralama şirketleri, 4749 sayılı Kanununun 7/A maddesi çerçevesinde kurulan varlık kiralama şirketlerine tanınan tüm hak, istisna, indirim ve muafiyetlerden yararlanabilir (Kanun m.8/VI)

Sonuç olarak, yukarıdaki açıklamalarımız ışığında Şirket'in finansman açısından özel hukuku aşan bir rejime (*droit exhorbitant du droit commun*) tabi olduğu sonucuna ulaşılabilir³⁷². Dolayısıyla Şirket, KİT olarak nitelendirilmese dahi bir kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmelidir³⁷³. Özel hukuk tüzel kişilerine de kamu gücü ayrıcalıkları tanınabildiği için çelişkili yargı kararlarına rastlamak mümkündür³⁷⁴.

Şirket tarafından kurulan alt şirketler için ise durum biraz daha karışıktır. Alt şirketler, lafzi bir yorumla Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca "kanuna dayanarak kurulan" kamu tüzel kişileri olarak kabul edilebilir. Ancak 16 Nisan 2017 tarihli referandumda kabul edilen Anayasa Değişikliği metninde bu kısım kaldırılarak, sadece kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu tüzel

³⁷² Aynı yönde bkz. AKTAŞ, s.56; İSBİR, s. 624.

³⁷³ Aksi yönde bkz. İSBİR, s.624. İSBİR'e göre TVF'nin ve Şirket'in tüzel kişiliği olmadığı için, Başbakanlık bağlı kuruluşu olarak nitelendirilmesi Anayasa'nın 123. maddesine aykırıdır.

³⁷⁴ OYAK Yargıtay tarafından özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilirken, AYİM tarafından "karma tüzel kişi" olarak nitelendirilmiştir. Ancak hukukumuzda tüzel kişiler ikiye ayrıldığı için bu karar eleştirilebilir. OYAK hakkındaki kararlar için bkz. Yargıtay 5. Ceza Dairesi, E.2007/5443, K.2011/23747, T. 16.11.2011; AYİM 2.D, E.1976/3623, K.1977/287, T.30.3.1977. Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı ise Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından "kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese" olarak tanımlanmıştır. ATGV hakkındaki karar için bkz. Uyuşmazlık Mahkemesi, T.03.05.199, E. 1999/1, K. 1999/11.

kişiliği ihdas etme imkanı tanınmaktadır. Dolayısıyla Anayasa değişikliği sonrası kurulan alt şirketler, kamu ayrıcalıklarından faydalansalar dahi, Şirket kararıyla kuruldukları için her ne kadar kanunun verdiği açık yetki³⁷⁵ olsa da kamu tüzel kişiliği olarak nitelendirilmemelidirler. Bu durumda ise kamu tüzel kişisi tarafından kurulan ve onunla aynı kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanan özel hukuk tüzel kişileri yaratılması mümkün kılınmıştır. Zira kuruluş şekline ilişkin Anayasa'nın 123. Maddesinde öngörülen şartı gerçekleştirilmemektedirler³⁷⁶. Ancak tüm kıstaslara uyan Şirket'in özel hukuka tabi olması kamu tüzel kişiliğini değiştirmez³⁷⁷.

2.2.4. Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Hak ve Yükümlülükleri

Şirket'in tüzel kişi olmasına bağlanan sonuçların yanı sıra, kamu tüzel kişiliğine sahip olmasına bağlanan sonuçlar da mevcuttur. Kamu tüzel kişiliğine bağlanan sonuçlar, Anayasa'da tüm kamu tüzel kişileri için öngörülen ortak konular olabileceği gibi Şirket'e 6741 sayılı Kanun ile sağlanan hak ve yükümlülükler mevcuttur.

2.2.4.1. Tüzel Kişiliğe Sahip Olmanın Olası Sonuçları

Kamu tüzel kişileri, tüzel kişilik sıfatından kaynaklı olarak hak ve fiil ehliyetine sahiptirler, davacı ve davalı olabilir, mal edinebilir, devir ve ferağ edebilir ve personel istihdam edebilirler³⁷⁸. Kamu tüzel kişinin bu yetkileri kullanabilmesi için kanunla açıkça yetkilendirilmesi gereklidir³⁷⁹. Örneğin, Şirket, tüzel kişi olduğu için her özel hukuk tüzel kişisi gibi şirket kurabilir. Ancak Şirket'in kamu tüzel kişisi olduğunu tespit ettiğimiz için alt şirket kurabilmesi için kanun ile yetkilendirilmiş olması gereklidir.

³⁷⁵ Kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulma şartı için bkz. GÖZLER, Kemal, “*Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Neye Yarar? K. Begüm İsbir’in Kamu Tüzel Kişiliği İsimli Doktora Tezinin Düşündürdükleri*”, s. 10; <http://www.idare.gen.tr/kamu-tuzel-kisiligi.pdf>, (idare.gen.tr’de ilk yayın tarihi: 4 Haziran 2018) (“Kamu Tüzel Kişiliği”), Son Erişim Tarihi: 02.01.2019; GÖZLER, Mahalli İdareler, s. 127.

³⁷⁶ GÖZLER, *Cilt I*, s. 179. Bu sebeple Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı'nın kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilemeyeceği yönünde bkz. GÖZLER, *Cilt I*, s. 177

³⁷⁷ GÜNDAY, s.80; Gözler, GÖZLER, *Cilt I*, s. 177; GÖZÜBÜYÜK-TAN, s. 162

³⁷⁸ GÖZLER, Mahalli İdareler, s.139.

³⁷⁹ GÖZLER, Mahalli İdareler, s.139; GÖZLER, *Cilt I*, s. 176.

İdarenin yasallığı ilkesi açısından bakıldığında, 6741 sayılı Kanun'un 1. Maddesinde Şirket'e alt fon kurmak konusunda açık yetki verilmişken, Şirket kurmak konusunda aynı açıklıkta bir yetki verilmediği söylenebilir. Bu noktada ise 6741 sayılı Kanun'un 2. Maddesi uyarınca Şirket'in özel hukuk hükümlerine tabi olmasının ya da 8. Maddesi uyarınca "*Şirket tarafından kurulacak şirketler*" ifadesi kullanılmasının Şirket'e dolaylı yoldan yetki verildiği ileri sürülebilir. Ancak idarenin yasallığı ilkesine uygunluğu açısından Şirket'in alt şirketler kurma yetkisinin açıkça verilmesi yerinde olacaktır.

2.2.4.2. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olmanın Olası Sonuçları

Kamu hukuku kamu tüzel kişileri, kamu gücüyle donatıldığı için tek yanlı işlemler yapabilirler ve işlemleri hukuka uygunluk karinesinden yararlanır; malları kamu malı statüsünde olduğu için haczedilemezler³⁸⁰. Ancak tüm kamu tüzel kişilerinin söz konusu kamu gücü ayrıcalıklarının hepsine sahip olduğunu ya da yükümlülüklerin hepsine tabi olduğunu söylemek mümkün değildir³⁸¹. Örneğin Şirket, 4761 sayılı Kanun'da içe ya da dışa yönelik işlemleri açısından herhangi bir ayırım yapılmadan özel hukuka tabi kılınmıştır. Bu sebeple Şirket'in kamu tüzel kişiliği sebebiyle sahip olduğunu ayrıcalıkları teker teker incelemek ve Anayasa ya da 6741 sayılı Kanun'da verilen yetkilere bakmak gereklidir³⁸².

1982 Anayasası kamu tüzel kişiliğine üç önemli sonuç bağlamıştır: kamulaştırma yetkisi³⁸³, yönetmelik çıkarma yetkisi³⁸⁴ ve tahkim yasağı³⁸⁵. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 1. maddesi kamu tüzel kişilerine kamulaştırma yetkisi vermektedir. Ancak kamu tüzel kişileri, kanunlarla yapmak yükümlülüğünde buldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin

³⁸⁰ GÖZLER, Cilt I., s.192

³⁸¹ GÖZLER, Mahalli İdareler, s. 140.

³⁸² TVF hakkında benzer bir değerlendirme için bkz. İSBİR, s.624.

³⁸³ GÖZLER, Mahalli İdareler Hukukuna Giriş, s. 123.

³⁸⁴ GÖZLER, Mahalli İdareler Hukukuna Giriş, s.123.

³⁸⁵ 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile KİT'ler dahil kamu kurum ve kuruluşlarına özel hukuk sözleşmeleri akdetme ve böylece tahkim yoluna başvurma imkanı tanınmıştır. Ancak AYM, 3996 sayılı Kanun'u Anayasa'nın 125. maddesine aykırı bulmuştur. Bunun üzerine Anayasa'nın 47. ve 125. maddeleri değiştirilmiştir. AYM kararı için bkz. AYM, K. 26.03.1997, E.1996/63, K. 1997/40. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

yürütülmesi için gerekli olan hallerde kamulaştırma yetkisine sahiptir (2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu m.3/D)³⁸⁶.

1982 Anayasası'nın 47. maddesinde kanunla ile kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilmesine imkân tanınmıştır. Kanun'daki ifadeden Şirket'in üçüncü kişilerle akdettiği sözleşmelere de özel hukuk hükümlerinin uygulanacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kamu tüzel kişisi Şirket tarafından özel hukuka tabi olarak akdedilen sözleşmelere tahkim şartı konulması Anayasa'nın 47. ve 125. maddesine bir aykırılık teşkil etmez.

Kanun ile Şirket'e tanınan ayrıcalık ve yükümlülükler değinecek olursak, 6741 sayılı Kanun'un 8. maddesinde Şirket tarafından kurulacak varlık kiralama şirketlerinin 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 7/A maddesi çerçevesinde kurulan varlık kiralama şirketlerine tanınan tüm haklardan yararlanacağı belirtilmektedir.

6741 sayılı Kanun'da belirtilen ilk yükümlülük, Şirket'in "profesyonel yönetim ilkelerine" uygun olarak yönetilmesi yükümlülüğüdür. Usul ve Esaslar'ın 19. maddesine bakıldığında profesyonel yönetim ilkeleriyle kastedilenin SPKn'da düzenlenen kurumsal yönetim ilkeleri olduğu anlaşılmaktadır. SPKn'nın 17. maddesinde düzenlenen bu ilkeler, sermaye piyasasının şeffaf, etkin, güvenilir, istikrarlı, adil ve rekabetçi olmasına hizmet ederler³⁸⁷. Ancak Usul ve Esaslar'ın 19. maddesi, SPK tarafından belirlenen tüm kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanmasını değil, sadece kurumsal yönetim ilkelerine göre yönetim, denetim ve riskin erken saptanması komitelerinin kurulmasını öngörmüştür³⁸⁸.

İkinci olarak, Şirket'e ve Türkiye Varlık Fonu'na ait yıllık faaliyet raporlarının Şirket'in internet sitesinde yayınlanması (Usul ve Esaslar, m.18) da şeffaflığı sağlamak amacıyla hizmet etmektedir. Bunun dışında Şirket'in defter, kayıt ve belge tutma düzeninde ise 193 sayılı Vergi Usul Kanunu ve belge

³⁸⁶ Kamu tüzel kişilerinin kamulaştırma yetkisi, her yerde ve her konuda değildir ve sadece kendi yetki sahalarında ve görev konularıyla sınırlıdır. GÜNDAY, 252; GÖZLER, Cilt I, s. 942.

³⁸⁷ ÇETİN - TÖREMİŞ - CANTİMUR, s.17.

³⁸⁸ Oysa Kanun, 6. maddesinin birinci fıkrasında herhangi bir ayırım yapmadan Şirket'in 6362 sayılı Kanun kapsamında kurumsal yönetim düzenlemelerine uyacağını düzenlemiştir.

saklama yükümlülüğüne ilişkin TTK'nın 82. maddesi geçerlidir(Usul ve Esaslar, m.17). Ayrıca Şirket nezdinde diğerlerinin yanı sıra iç kontrol ve risk yönetim sistemi ile iç denetim birimi kurulması gerekmektedir (6741 sayılı Kanun m.2(IV)).

Son olarak, Şirket, Şirket tarafından kurulacak şirketler ve Türkiye Varlık Fonu'nun ve alt fonları yıllık finansal tablolarını TMS/IFRS esaslarına göre düzenleyecektir(Usul ve Esaslar, m.15/I)³⁸⁹. Bu finansal tablolar ise sermaye piyasası mevzuatına göre belirlenmiş bağımsız denetim kuruluşları³⁹⁰ tarafından denetlenecektir. Bağımsız denetim kuruluşları, SPKn'nın 62. ve 64. maddeleri arasında düzenlenmektedir. Esas Sözleşme'nin 20. maddesi uyarınca finansal tabloların denetiminde Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından uluslararası denetim standartlarıyla uyumlu Türkiye Denetim Standartları uygulanacaktır. Finansal tabloların denetimi ile Şirket ve Türkiye Varlık Fonu'nun denetiminin sadece bir bölümüdür. Şirket, Şirket tarafından kurulacak şirketler ve Türkiye Varlık Fonu'nun ve alt fonların denetimi 6741 sayılı Kanun'un 6. maddesinde ayrıca ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

³⁸⁹ Ulusal varlık fonları, yurt dışında yatırım yapmak ya da yabancı yatırımı çekmeyi amaçlamaktadır. Bu sebeple, ülkemiz uygulamasında finansal tabloların TMS/IFRS esaslarına göre hazırlanması bir eksikliktir. Nitekim, bu sebepten dolayı Şirket'in Yönetim Kurulu'na finansal tabloların UFRS esaslarına göre hazırlanma yetkisi tanınmıştır (Usul ve Esaslar, m.15/II)

³⁹⁰ Usul ve Esaslar'da açıkça sermaye piyasalarından bahsettiği için 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'de düzenlenen Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından belirlenen bağımsız denetim kuruluşlarından Sermaye Piyasaları Kurul'u tarafından belirtilen nitelikleri taşıyan denetim kuruluşları görevli olacaktır. Şirket'in 2016 yılı hesap döneminde görev yapmak üzere Akis Bağımsız Denetim ve Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik Anonim Şirketi görevlendirilmiştir (16 Ekim 2017 tarih ve 9430 sayılı Ticaret Sicil Gazetesi, s. 735). Şirket'in 2017 yılı hesap döneminde görev yapmak üzere Güreli Yeminli Mali Müşavirlik ve Bağımsız Denetim Hizmetleri Anonim Şirketi görevlendirilmiştir. (11 Ocak 2018 tarih ve 9492 sayılı Ticaret Sicil Gazetesi, s. 1254)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE VARLIK FONU YÖNETİMİ ANONİM ŞİRKETİNİN DENETİMİ

3.1. İDARENİN EKONOMİK FAALİYETLERİNİN DENETİMİNDE KULLANILAN YARGI-DIŞI DENETİM YÖNTEMLERİ

3.1.1. İdarenin Ekonomik Faaliyetlerinin Denetimi

Yönetim bilimi açısından denetim, bir davranış modeline uygunluğun araştırılarak, gerekli düzeltmelerin yapılması, gerekli düzeltmelerin yapılması amacına yönelik işlemleri kapsamaktadır³⁹¹. Denetim faaliyeti, yönetim olgusunun esaslı öğelerinden biridir³⁹². Başka bir ifadeyle, denetimin bulunmadığı örgütlerde yönetim işlevinden söz etmek mümkün değildir³⁹³. İdari faaliyetin idare ya da yasama organı tarafından denetimi, minimum denetim olan hukukilik denetimini aksine yerindelik denetimini de içerdiğinden yargısal denetimden daha geniş kapsamlıdır³⁹⁴.

İdarenin denetim usulleri çok çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir. Denetimi gerçekleştirenlere göre iç-dış denetim, denetim organına göre yargısal-yargı dışı denetim, denetleyenlerin konumuna göre bağımlı-bağımsız denetim, denetim aşamasına göre *a posteriori* ya da *a priori* denetim gibi ayrımlar yapmak mümkündür³⁹⁵. Konusuna ve amaçlarına göre denetim faaliyeti ise finansal tabloların denetim, uygunluk denetimi, faaliyet (performans denetimi), doğruluk denetimi ve işlem denetimi olarak sınıflandırılabilir³⁹⁶.

Uygunluk denetimi, kişi ya da ekonomik birimin önceden belirlenmiş kurallara uygun davranıp davranmadığının denetimidir³⁹⁷. Performans denetimi

³⁹¹ AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetim Yargı ve Denetimin Etkinliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt: 23, S:1, 1990, s.4.

³⁹² AKINCI, Müslüm, *Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Yükümlülüğü*, Legal Yayınevi, İstanbul 2017, s.2

³⁹³ NEWMAN, William, *İşletmelerde Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare*, Çeviren: K. Sürgit, TODAİE, Ankara 1979, s. 479, Aktaran: AKINCI, s. 2.

³⁹⁴ GÖZLER, Mahalli İdareler, s. 188.

³⁹⁵ AKINCI, s. 5-9.

³⁹⁶ ÖZKORKUT, Korkut, *6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu Açısından Anonim Şirketlerde Bağımsız Denetim*, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırmaları Enstitüsü, Ankara 2013, s. 4.

³⁹⁷ ÖZKORKUT, s. 5; KARACAN/UYGUN, s. 32.

ise denetim faaliyetlerinin en geniş kapsamlısıdır ve işletmenin daha önce belirlenmiş hedeflerine veya faaliyetlerinde kaynak kullanılmasındaki dair beklentilerine ulaşip ulaşılmadığını ve kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının denetimidir.³⁹⁸ Doğruluk denetimi, uygunluk denetimi haricinde karşıt inceleme yapılarak işletme ile ilgili bilgilerin doğruluğunun tespit edilmesidir³⁹⁹. İşlem denetimi ise 6102 sayılı TTK’da yer almamakla beraber, şirket işlem ve kararlarını denetlenmesi anlamına gelmektedir⁴⁰⁰.

Çalışma kapsamında öncelikle idarenin ekonomik faaliyetinin yargı-dışı denetim usullerinden kısaca bahsedilecektir. Bu usuller, dış denetim usulleridir. Bu kapsamda, denetim organına göre sınıflandırma tercih edilmiştir. 6741 sayılı Kanun’un 6. maddesinde parlamenter denetim düzenlendiği için ağırlıklı olarak parlamenter denetim üzerinde durulmuştur. Bir sonraki başlıkta ise TVF Yönetimi Anonim Şirketi için 6741 sayılı Kanun’da öngörülen denetim sistemi açıklanacak, idarenin ekonomik faaliyetinin denetimine ilişkin sistemdeki yeri eleştirel bir bakış açısıyla incelenecektir.

3.1.2. Ekonomik Faaliyetlerin Denetiminde Faydalanılan Yargı-Dışı Denetim Yöntemleri

İdarenin tutum ve davranışlarının hukuka uygunluğunu sağlamak için çeşitli denetim yollarına başvurulmaktadır⁴⁰¹. İdarenin denetiminde en etkin yöntem her ne kadar yargısal denetim olsa da kamu harcamalarının bütçe hakkına uygun ve etkin biçimde kullanılıp kullanılmadığının denetimi için yargısal denetim yeterli değildir⁴⁰². Dolayısıyla yargı organının denetimi dışında, idari kuruluşlarca idari denetim, yasama organı tarafından siyasi denetim ve demokrasi araçları ile yapılan kamuoyu denetimi idari faaliyetin denetimi için öngörülmüştür⁴⁰³.

³⁹⁸ ÖZKORKUT, s. 5; KARACAN/UYGUN, s. 32.

³⁹⁹ ÖZKORKUT, s. 5; KARACAN/UYGUN, s. 32.

⁴⁰⁰ ÖZKORKUT, s. 5; KARACAN/UYGUN, s. 32.

⁴⁰¹ GÖZÜBÜYÜK/TAN, **Cilt:II**, s.5; Kamu oyu denetimi için bkz. AKINCI, s. 13-17; Siyasi denetim araçları için bkz. AKINCI, s. 17-50; İdari denetim için bkz. AKINCI, s.50-95. Alternatif bir sınıflandırma için bkz. KAPLAN, Gürsel, **İdari Yargılama Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa 2016, s.15 vd.

⁴⁰² GÖZÜBÜYÜK/TAN, **Cilt:II**, s.4.

⁴⁰³ GÖZÜBÜYÜK/TAN, **Cilt:II**, s.5

3.1.2.1. İdari Denetim

Anayasa'nın 123. Maddesinde Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı merkezden ve yerinden yönetim karma esasına dayalı olması öngörülmüştür. Bu kadar çok sayıda tüzel kişilik ve hukuksal varlıktan oluşan bir sistemde yönetim birliği ve uyumun sağlanabilmesi için kullanılan temel araçlar, hiyerarşi ve idari vesayettir⁴⁰⁴.

Öğretide, aksi görüşler olmakla beraber⁴⁰⁵, hizmet yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları) üzerinde vesayet yetkisinin var olduğu genel olarak kabul edilmektedir⁴⁰⁶. Dolayısıyla öğretilde belirlenen ölçütlere⁴⁰⁷ uygun olmak kaydıyla merkezi yönetim kuruluşları idari teşkilatta yer alan kamu kurumları üzerinde idari vesayet yetkisini haizdir.

Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketi'nin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu tespiti yukarıda yapılmıştır⁴⁰⁸. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 37. maddesinde ise Türkiye Varlık Fonu, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı bir kurum olarak düzenlenmektedir⁴⁰⁹. Bu sebeple idare teşkilatında yer

⁴⁰⁴ ÖZAY, İl Han “*Korkulu Rüyardan Karabasana: İdari Vesayet*”, **Kamu Hukuku Arşivi Dergisi**, Cilt: III, S: 2-3, 2000, s. 88; GÖZÜBÜYÜK/TAN, **Cilt:II**, s.5.

⁴⁰⁵ “...merkezi idare ile hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ilişkisini ya da yerinden yönetim kuruluşları arasındaki denetimi, bir başka kavramla ifade etmek mümkündür. Ancak idari vesayet kavramı, kamu tüzelkişilerinin denetlenmesinde kullanılan yerleşmiş bir kavram olduğu için, yerinden yönetim idareleri arasında kurulan denetim ilişkisinin de idari vesayet olarak nitelendirilmesinde sakınca yoktur.” (YILDIRIM, Turan / YASİN, Melikşah / KAMAN, Nur / ÖZDEMİR, H. Eyüp / ÜSTÜN, Gül / TEKİNSOY OKAY, Özge, **İdare Hukuku**, XII Levha Yayınları, İstanbul 2013, s. 37

⁴⁰⁶ “...hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına nazaran daha özerk olan yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin (=devletin) sahip olduğu bu yetkinin, merkezi idareye (=devlete) daha bağımlı olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de evleviyetle geçerli olduğu sonucuna varılabilir.” GÖZLER, **Cilt:I**, s. 174 vd.; GÜNDAY da benzer şekilde, “Anayasada hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu vesayet yetkisi açıkça belirtilmemekle beraber, bu kuruluşlara oranla çok daha özerk olan yerel yönetimler için kabul edilen bu yetkinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları için öncelikle var olduğunu kabul etmek gerekecektir. Ayrıca Anayasada ifadesini bulan “İdarenin bütünlüğü” ilkesinden de, merkezi idarenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet yetkisini çıkarmak mümkün olmaktadır.” sözleri ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de idari vesayet yetkisinin var olduğunu ifade etmiştir. GÜNDAY, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara 2015, s. 85.

⁴⁰⁷ GÖZLER'e göre idari vesayet yetkisi, kanunla verilmeli, istisnai olmalı, dar yoruma tabi tutulmalı ve kural olarak emir ve talimat verme ve düzeltme yetkisini içermemelidir. GÖZLER, **Cilt:I**, s. 175-180.

⁴⁰⁸ 5.3.3.4 Diğer Ayrıcalıklar, s. 77.

⁴⁰⁹ RG T. 10.07.2018, S:30747. İSBİR'e göre TVF'nin ve Şirket'in tüzel kişiliği olmadığı için, bağlı kurum ve kuruluş olarak nitelendirilmesi Anayasa'nın 123. Maddesine aykırıdır. İSBİR, s.624.

alan ve %50'den fazla hissesi Devlet'e ait olan bir kamu tüzel kişisi olduğu için kamu kurumu olarak nitelendirilebilecek Şirket üzerinde Cumhurbaşkanı'nın idari vesayet yetkisine sahip olduğu söylenebilir.

3.1.2.2. Kamuoyu Denetimi

KAPANİ, kamuoyunun tepkisini “*idare edenleri frenleyici ve siyasal iktidarı sınırlayıcı en etkili faktör*” olma potansiyeline sahip görmektedir⁴¹⁰. Kamuoyunun iki unsurunu çoğunluk faktörü ve çoğunluk kanaati olarak belirlemiştir⁴¹¹. Kamuoyu denetiminin etkin bir şekilde yapılması için kamuoyunun denetim sürecine katılımını sağlamak, idari faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması ve kent konseylerine halkın katılımı gibi yasal düzenlemeler gereklidir⁴¹².

3.1.2.3. Siyasi Denetim: Parlamenter Denetim

Demokratik devlet ilkesi ve hukuk devleti ilkesi gereği devletin diğer bütün işlemleri gibi kamu harcamalarının denetlenmesi ve bütçe hakkının bir gereği olarak bu harcamaların parlamento aracılığıyla denetlenmesini gerektirir⁴¹³. Yasama organının bütçeyi denetleme yetkisi, bütçe kanunu aracılığıyla ön izin verme ile uygulama sonuçlarının net hesap kanunu aracılığıyla denetimini kapsar⁴¹⁴. Bütçe kanunu ve kesinhesap kanunu aracılığıyla yapılan denetim birbirini tamamlayıcı niteliktedir⁴¹⁵.

Yasama organı, vergilerin yasallığı ilkesi ile kamu gelirleri, bütçenin yasallığı ilkesiyle ve bütçe uygulamasının denetimi ise hem kamu gelirleri hem de kamu harcamaları üzerinde söz sahibi olmuştur⁴¹⁶. Kamu harcamalarının denetimi uzmanlık isteyen bir alan olduğu için parlamenter demokrasilerde

⁴¹⁰ KAPANİ, Münci, **Kamu Hürriyetleri**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2013, s.263.

⁴¹¹ KAPANİ, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara 2011, s.162.

⁴¹² KARANFİLOĞLU, A. Yasin, **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, Sayıştay Yayınları, Ankara 2000, s.19.

⁴¹³ UZUN ÇAM, Mine, “*Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim*”, **D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. ŞerefERTAŞ'a Armağan, Cilt: 19, Özel Sayı, 2017, s. 2856.

⁴¹⁴ OKTAR, s.194; KANETİ, “Kamu Maliyesinin Örgütsel Yapısı”, s. 121; ÇAĞAN, “Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, s.208; FEYZİOĞLU, “Bütçe Hakkı”, s. 27.

⁴¹⁵ KANETİ, “Kamu Maliyesinin Örgütsel Yapısı”, s. 121.

⁴¹⁶ OKTAR, s. 193-196.

yasama organı adına denetim yapacak Sayıştay kurumuna ihtiyaç duyulmuştur⁴¹⁷.

3.1.3. Parlamento Adına Denetimde Kullanılan Yöntemler

3.1.3.1. Sayıştay Denetimi

Anayasa'nın 160. maddesine göre⁴¹⁸ Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli devlet organıdır⁴¹⁹. Anayasal bir statüye sahip olan Sayıştay, inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama işlerini yaparken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığa sahiptir⁴²⁰ ve Başkan ve üyelerinin teminatı ise Sayıştay Kanunu ile düzenlenmiştir⁴²¹.

Sayıştay, hem Anayasa ile düzenlenmiş bir mali denetim organı (yönetimsel misyon), hem de hesap mahkemesidir (yargısal misyon)⁴²². Sayıştay'ın çalışma kapsamında ele alınacak yargı-dışı denetim görevi/yönetimsel misyonu, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının

⁴¹⁷ KANETİ, Selim, “*Sayıştay'ın Anayasal Konumu*”, **Makaleler**, 12 Levha Yayınları, İstanbul 2011, (“Sayıştay”), s.28; FEYZİOĞLU, s. 490.

⁴¹⁸ 1982 Anayasası, Madde 160

““(1) *Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. [...]*

(3) *Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.*

(4) *Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.*”

⁴¹⁹ KANETİ, “Sayıştay”, s.28; PINAR, Burak, Türk Bütçe Hukuku Açısından Kamu Mali Yönetim Sisteminin Hukukî Analizi, Dokuz Eylül Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2009, s. 401

⁴²⁰ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Madde 2; KANETİ, “Sayıştay”, s. 290.

⁴²¹ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Madde 12-19.

⁴²² KANETİ, “Sayıştay”, s. 288-289; KAPLAN, s.30; AKINCI, s.36.

ve kanunla belirtilen diğer kamu kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemektir⁴²³.

6085 sayılı Kanunu'nun 36. maddesine⁴²⁴ göre Sayıştay denetimi, Anayasa'nın 160. maddesinde yer alan ya da başka kanunlar ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda belirtilen idarelerin, mevzuata uygunluğunu (düzenlilik/uygunluk denetimi) ve kaynak kullanımındaki etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin (performans denetimi) denetimi şeklinde ikiye ayrılmaktadır⁴²⁵. Sayıştay ayrıca TBMM tarafından kendisine verilen özel inceleme ve denetleme görevlerini yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır⁴²⁶.

5018 sayılı Kanunu'nun 68. maddesi incelendiğinde Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanması olarak tespit edilebilir⁴²⁷.

Peki, hangi kamu idareleri ve kamu kurumlarının Sayıştay tarafından denetlenmesi zorunludur? Başka bir ifadeyle TBMM'nin denetleme merci ve denetimin usul ve esaslarını belirlerlerken takdir yetkisi var mıdır? Takdir yetkisi var ise bu takdir yetkisinin sınırları nelerdir? 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesi uyarınca Sayıştay, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu

⁴²³ ÇAĞAN, Nami, “Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, s.208-209; GÖZLER, **Cilt I**, s. 315; AKDOĞAN, s. 401.

⁴²⁴ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Madde 36

“Sayıştay denetimi MADDE 36 –

(1) Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar.

(2) Düzenlilik denetimi;

a) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi,

c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir.

(3) Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.

(4) Bu denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli görülen diğer hususlar da rapor edilebilir.”

⁴²⁵ PINAR, s. 410; UZUNÇAM, s. 2850; AKDOĞAN, s.401; KAPLAN, s.30; AKINCI, s.36

⁴²⁶ PINAR, s. 411.

⁴²⁷ PINAR, s. 401; UZUNÇAM, s. 2849.

payı olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları denetleme yetkisine sahiptir. Bu hüküm uyarınca Türkiye Varlık Fonu'na devredilen Ziraat Bankası ve Halk Bank gibi kamu bankaları Sayıştay denetimine tabidir.

Sayıştay, merkezi idareye bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri de denetleme yetkisine sahiptir. Bu kapsamda örneğin 6824 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁴²⁸ ile kurulan Esnaf Ahilik Sandığı, Sayıştay denetimine tabidir (6824 sayılı Kanun, Madde 9). Öte yandan, Şirket ve Türkiye Varlık Fonu ise Sayıştay Kanunu kapsamı ve dolayısıyla Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır (6741 sayılı Kanun, Madde 8/V).

Türkiye Varlık Fonu'nun kurulmasından öncesinde kanun ile Sayıştay denetimi kapsamına çıkartılan kamusal fonlar ve kuruluşlar mevcuttur. Sayıştay denetimini kaldıran yasa hükümlerinin iptali için Anayasa'nın 2., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne birçok sefer başvurulmuştur.

AYM, 1961 Anayasası döneminde Sayıştay denetimindeki gelirlerin bütçe dışına çıkarılarak denetimden kaçınılmasını Anayasa'nın 127. maddesine (1982 Anayasası m.161) aykırı bulmaktaydı⁴²⁹. Ancak, 1982 Anayasası döneminde bu içtihadından aşağıda incelenen Dış Ticaret Fonu ve Kamu Ortaklığı Fonu'na ilişkin iki kararı ile dönmüştür.

1982 yasa döneminde ise önceki dönemdeki içtihadını değiştirerek, Dış Ticaret Fonu ve Kamu Ortaklığı Fonu'na ilişkin iki kararında fonların Sayıştay denetiminden farklı usullerde de denetlenebileceğini belirterek kanun maddelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir⁴³⁰. Öte yandan, Kamu Ortaklığı Fonu'na ilişkin kararın karşı oylarında, fonun kaynaklarının

⁴²⁸ RG T. 08.03.2017, S: 30001

⁴²⁹ AYM, T.25.10.1969, E. 1967/41, K. 1969/57. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

⁴³⁰ Sırasıyla AYM, T. 11.01.1985, E. 1984/6, K.1985/1; AYM, T. 18.02.1985, E. 1984/9, K. 1985/4. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

dikkate alınması gerektiği ve denetiminin Sayıştay'ın elinden alınması ile TBMM denetiminin engellendiği gerekçeleri ile karar eleştirilmiştir⁴³¹.

Sayıştay denetiminin çekirdek alanına ilişkin tartışma, hukuki niteliği tartışmalı olan Kalkınma Ajansları için de yapılmıştır. AYM, bağımsız denetim kuruluşları tarafından denetlenmesi öngörülen Kalkınma Ajansları'nın kuruluş amacı ve yapısı gereği Sayıştay denetimine tabi olmamasında herhangi bir Anayasa'ya aykırılık görmemiştir⁴³².

Kamusal kaynakları kullanan kalkınma ajansları, hem Sayıştay denetiminden hem de Anayasa'nın 165. maddesinde öngörülen TBMM denetimi dışında bırakılmıştır. Bu durumda kamusal ajansların kamusal denetimi sadece iç denetim ve bağımsız denetim ile sağlanacaktır. İç denetim ise denetimin tarafsızlığı hakkında endişe uyandırmaktadır. Bu durumda, AYM'nin de

⁴³¹ "Aksi takdirde Devletin her gelirinin, hatta vergi olduğundan kuşku edilmeyen gelirlerinin bile genel ve katma bütçeler dışına çıkarılıp Sayıştay ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetiminden uzaklaştırılabileceği sonucuna varılır."; "Denetimin dolaylı biçimde TBMM. nin elinden alınması uygun karşılanamaz." AYM, T. 18.02.1985, E. 1984/9, K. 1985/4. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

⁴³² "İç denetimde, ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansının yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetleneceği, dış denetimde, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca müştereken belirlenecek usul ve esaslara göre ajansın her türlü hesap ve işlemlerinin, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman **Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına** inceleneceği kurala bağlanmıştır.

Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre, belirli sermaye ve koşulları taşıyan ve anonim şirket şeklinde kurulan "Bağımsız Denetleme Kuruluşları", ilgili kuruluşların hesap ve işlemlerini denetleyen ve denetim sonuçlarını bir rapor halinde denetim yaptığı kuruluşlara sunan denetim organlarıdır. Ajansın dış denetiminde ajansı denetleyen bağımsız dış denetim kuruluşlarının, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı'na sunacağı, denetim sonucunda suç teşkil eden hususlarla ilgili işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı'nın, denetim sonucuna göre ajansların performansına göre değerlendirme yapma ve gerekli tedbirleri alma konusunda ise DPT Müsteşarlığı'nın yetkili olduğu öngörülmüştür. Kalkınma ajanslarının kendine özgü yapıları göz önünde bulundurulduğunda iç ve dış denetimlerinin Yasa'yla belirlenen kişi ya da kuruluşlar tarafından yapılmasında Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir.

Ajansın kuruluş amacı, görev ve yetkileri, gelirleri ve yöneteceği fonlar, giderleri, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu, bütçe, bütçenin hazırlanması ve kabulü ile bütçenin sonuçları Yasa'nın ilgili maddelerinde kapsamlı olarak düzenlenmiştir. Bu kurallar ile birlikte İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın statüsü, görev ve yetkileri gözetildiğinde maddede dış denetimle ilgili olarak verilen yetkinin yöntem ve tekniğe ilişkin konuları içerdiği açıktır." (Vurgu yazara aittir)
AYM, T. 30.11.2007, E. 2006/61, K. 2007/91 (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

belirttiği üzere kalkınma ajanslarının mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun yasada ayrıntılarıyla düzenlenmiş olması tek güvencedir.

Günümüze dönecek olursak, Sayıştay Kanunu'nun "Denetim Alanı" kenar başlıklı 4. maddesinde ise Sayıştay'ın denetleyeceği kurumlar düzenlenmiştir⁴³³. Söz konusu hükümde yapılan bağımsız denetim usulüne ilişkin birtakım değişiklikler, anayasaya aykırılık iddiasıyla AYM tarafından incelemeye tabi tutulmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin 2014 ve 2016 yıllarında verdiği iki kararda bütçe hakkının nasıl tanımlanması gerektiğini ve Anayasa'nın 160. maddesinde öngörülen Sayıştay denetiminin kapsamı tartışılmıştır. Her iki kararda Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinde yapılan değişiklikler ele alınmıştır.

Birinci değişiklik, 12.7.2013 tarihli ve 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 73. maddesinin (cc) fıkrası ile yapılmış ve 6085 Sayılı Kanun'un 4. Maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine "...% 50'den fazla olan..." ibaresi ile (b) bendine "Kamu payı % 50'den az olmamak kaydıyla..." ibaresi eklenmiştir.

Söz konusu düzenleme ile sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50'den az olan anonim ortaklıkları ile merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerden kamu payı % 50'nin

⁴³³ "Denetim alanı

MADDE 4 –

(1) Sayıştay; a) (Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),

b) (Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.) (...) (1) (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri,

c) Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,

ç) Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini, denetler"

altına düşmüş olanlar, “ortaklık hakları yönüyle” Sayıştay denetiminin kapsamından çıkarılmıştır. Başka bir ifadeyle, kamu payı %50’den az olan anonim ortaklıklar ile merkezi yönetim bütçesi kapsamının dışındaki sosyal güvenlik kuruluşları ve mahalli idareler gibi kanunla belirlenmiş kurumların Sayıştay tarafından denetimi sınırlanmış ama kaldırılmamıştır.

AYM, konuya ilişkin bir kararında söz konusu düzenlemeyi bütçe hakkının ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin ihlali gerekçesi ile iptal etmiştir⁴³⁴. AYM kararında, Anayasa’nın 160. maddesinde Sayıştay’ın

⁴³⁴ 209. 6085 sayılı Kanun’un 4. maddesinde, Sayıştay’ın denetimine tabi kurum ve kuruluşlar arasında, özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıklar ile maddenin (a) bendinde sayılan idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak bunların ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler de sayılmış, ancak dava konusu ibarelerle anılan bu kuruluşların Sayıştay tarafından denetlenebilmesi için bunların sermayesindeki kamu payının % 50’den fazla olması kuralına yer verilerek **Sayıştay’ın bu kuruluşlara ilişkin denetim yetkisi sınırlandırılmıştır.**[...]

211. [Yazarın Notu: Anayasa’nın 160. maddesine atıf yaparak] Buna göre, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarının ve mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevlerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

212. **Anayasa’da, Sayıştay denetiminin kapsamı ve niteliğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamasıyla birlikte bu denetimin, demokrasinin temel gereklerinden olan şeffaflık, saydamlık, yasamanın yürütmeyi denetleme hakkı ve yürütmenin yasamaya ve halka hesap verme sorumluluğu anlayışına uygun olarak yapılması gerektiği açıktır.**

213. Kuvvetler ayrılığı esasına dayanan demokratik yönetim biçiminde, yürütme organına gelir toplama ve harcama yetkisi tanyan bütçelerin yapımı, halkın temsilcilerinden oluşan yasama organının asli görevlerindedir. Yasama organı açısından aynı zamanda bir hak olan bu görev, yürütmenin bütçe ile ilgili işlemlerinin doğru, güvenilir ve kanunlara uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediğinin denetimini de kaçınılmaz kılmaktadır. Bu bağlamda, **yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirlenmiş yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine “bütçe hakkı” denilmektedir.** Bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Bu hak, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır. **Anayasa’nın 87., 160., 162. ve 164. maddelerine göre bütçe hakkı TBMM’nindir. Bütçe, hükümetin Meclis’e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır.** Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir. Bütçe uygulamalarının denetimi görevi, bütçe işlemlerinin gün geçtikçe nitelik ve nicelik itibarıyla artması ve karmaşıklaşması nedeniyle yasama organı adına tarafsız ve uzman kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Ülkemizde de bu görev, Anayasa’nın 160. maddesiyle Sayıştaya verilmiştir. Yasama organının, yürütme organı üzerindeki bütçe denetimi büyük ölçüde Sayıştay tarafından yapılan bu denetimlere dayanmaktadır. Dolayısıyla, yasama organının işlevini etkin ve sağlıklı bir biçimde yürütmesinde Sayıştay denetiminin önemi yadsınamaz. Öte yandan, Sayıştay denetimi, demokratik devlet ilkesinin bir gereği olarak yürütmenin, halka ve yasama organına hesap verme sorumluluğunun işlevselleştirilmesinin en önemli araçlarından biridir.

214. 6085 sayılı Kanun’un 4. maddesinde, Sayıştay’ın denetimine tabi kurum ve kuruluşlar arasında, sermayesinde kamu payı bulunan ve özel kanunlarla kurulmuş anonim ortaklıkları ile maddenin (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan

denetiminin kapsamının açıkça düzenlenmediğini belirtmektedir. Ancak her ne kadar açık bir düzenleme olmasa da Sayıştay denetiminin “*şeffaflık, saydamlık, yasamanın yürütmeyi denetleme hakkı ve yürütmenin yasamaya ve halka hesap verme sorumluluğu anlayışına uygun*” olması gerektiğini belirterek, demokratik bir toplumda kamu harcamalarının denetiminin temel ilkelerini ortaya koymuştur. Başka bir ifadeyle, AYM kararlarına göre yasa koyucunun denetim merciini belirlemek konusunda takdir yetkisi olsa bile, denetimin kapsamını belirlerken demokratik devlet ilkesine uygun, şeffaf, yasamanın bütçe hakkından kaynaklanan yürütmeyi denetleme hakkına saygılı ve yürütmenin hesap verme sorumluluğu anlayışını ön planda tutan bir denetim usulü öngörmesi gereklidir.

Söz konusu karar, denetim ilkelerinin tespiti açısından önemli ise de Anayasa'nın 160. maddesinde Sayıştay için öngörülen çekirdek denetim alanını kesin sınırlarla çizememiştir. Kararın karşı oylarında belirtildiği üzere, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin aksine, merkezi yönetim bütçesi dışında kalan anonim şirketlerin Sayıştay denetimine tabi olması açıkça Anayasa'da öngörülmemiştir.

Nitekim yasa koyucu, Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasına yeni bir hüküm eklenmiş⁴³⁵ ve Sayıştay'ın anonim ortaklıkların

doğruya ya da dolaylı olarak bunların ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler de sayılmış olmasına rağmen dava konusu ibarelerle anılan bu kuruluşların Sayıştay tarafından denetlenebilmesi için bunların sermayesindeki kamu payının % 50'den fazla olması kuralına yer verilmektedir. Bu durum, Sayıştayın anılan kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin denetim yetkisini ortadan kaldırmakta, dolayısıyla yasama organının yürütmenin bütçe ile ilgili işlemlerini kanunlara uygun bir şekilde yürütüp yürütmediğini denetleme imkânını sınırlayarak demokratik devlet ilkesine zarar vermektedir.

215. Açıklanan nedenlerle dava konusu ibareler, Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.” AYM, T. 4.12.2014, E.2013/114, K.2014/184, (<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>)

⁴³⁵ 14.1.2016 tarihli ve 6661 sayılı Askerlik Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 19. maddesi ile eklenen hüküm aşağıdaki gibidir:

“3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50'den fazla olan” ibaresi “sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan” şeklinde değiştirilmiş ve fıkranın sonuna aşağıdaki paragraf eklenmiştir.

“(a) ve (b) bentleri kapsamına giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.” 6661 sayılı Askerlik Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. T. 27.01.2016, S. 29606

denetimini, bağımsız denetim raporunun incelenmesi ile sınırlamıştır. AYM, söz konusu hükmü, yasa koyucunun Sayıştay denetiminin usulünü belirlemek konusunda takdir yetkisine sahip olduğu gerekçesi ile Anayasa'nın 160. maddesine aykırı bulmamıştır⁴³⁶.

AYM, söz konusu kararında Anayasa'nın 160. maddesini lafzi yönden yorumlamış, TBMM'ye sermayesinde belli bir miktarda kamu payı bulunan anonim şirketleri, bunların iştiraklerini ve bağlı ortaklıklarını denetleyecek merci ve denetim usulüne ilişkin takdir yetkisi tanımıştır. AYM'nin bu kararının,

⁴³⁶“29. Dava konusu kuralda, doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetiminin, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştay'a gönderilen bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılacağı, Sayıştay'ın münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağı öngörülmektedir.

31. . (Anayasa'nın 160. maddesine atıf yaparak) *Buna göre, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleriyle mallarının ve mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevlerinin Sayıştay tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.*
[...]

34. Bu bağlamda Sayıştay'ın denetim görevi kapsamına, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan, özel kanunlarla kurulmuş anonim ortaklıklar ile bu ortaklıklara, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerine, sosyal güvenlik kurumlarına, mahallî idarelere ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hâricindeki diğer kamu idarelerine bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları şirketler de alınmıştır. Bununla birlikte **kanun koyucu dava konusu kural ile doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetiminin bağımsız denetim raporlarının esas alınması suretiyle yapılacağını, Sayıştay'ın, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağını hükme bağlamıştır.**

35. Kanun koyucunun, Anayasa'nın 160. maddesinde belirtilenler dışında kalan anılan nitelikteki ve sermayesinde belli bir miktarda kamu payı bulunan şirketleri, bunların iştiraklerini ve bağlı ortaklıklarını **Sayıştay denetimine tabi kılıp kılmama, ayrıca Sayıştay denetimine tabi kıldığı takdirde denetim yetkisinin kapsamını, yöntemini ve usulünü belirleme konusunda takdir yetkisi bulunduğu açıktır.** Bu nedenle, Anayasa'da belirtilenlerin dışında kalan ve kuralda ifade edilen kuruluşların denetiminin, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştay'a gönderilecek olan bağımsız denetim raporlarının esas alınarak yapılacağını ve **Sayıştay'ın münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağını hükme bağlanmasında Anayasa'nın 160. maddesine aykırı düşen bir yön bulunmamaktadır.** Kaldı ki dava konusu kural ile kanun koyucu, anılan nitelikteki ve sermayesinde belli bir miktarda kamu payı bulunan şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıkları üzerindeki Sayıştay'ın denetim yetkisini ortadan kaldırmamakta, denetim yetkisinin kapsamını, yöntemini ve usulünü diğerlerinden farklı şekilde belirlemektedir.” (Vurgu yazara aittir)

AYM, T.28.12.2016, E.2016/21, K.2016/199. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

önceki tarihli kararında⁴³⁷ vurguladığı gibi bütçe hakkını ihlal ettiği söylenebilir. Ancak bu eleştiri Anayasa'nın 160. maddesinin lafzi ile çatışmaktadır.

AYM kararının Başkanvekili ve dört üye tarafından verilen karşı oyunda belirtildiği üzere Sayıştay denetimi, “*Sayıştay’ın denetim yetkisi, 6085 sayılı Kanun’un 36. maddesinde belirtilen “düzenlilik denetimi” ve “performans denetimi”ni*” kapsamaktadır ve kanun değişikliği ile Sayıştay’ın sermayesinde belli bir miktarda kamu payı bulunan anonim şirketleri denetimi “*“münhasıran” kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas olarak hazırlayacağı raporu*” TBMM’ye sunmaktan ibaret kalacaktır. Bu sebeple, AYM’nin iptal kararını 160. maddeye değil, bütçe hakkını da kapsayacak biçimde Anayasa’nın 2. maddesine (demokratik devlet ilkesi) dayandırması gerektiği söylenebilir.

AYM tarafından denetimin Anayasa’ya uygun olması için öngörülen ölçütlerin, INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions/Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı) tarafından ilan edilen uluslararası yüksek denetim kurumları standartlarında yapılacak performans denetimi esasları⁴³⁸ ve Sayıştay Kanunu’nun 35. maddesinde düzenlenen denetimin genel esaslarına⁴³⁹ benzediği söylenebilir.

⁴³⁷ AYM, T. 4.12.2014, E.2013/114, K.2014/184, (<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>)

⁴³⁸ UZUN ÇAM, s. 2848-2849.

⁴³⁹ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Madde 35 aşağıdaki gibidir:

Denetimin genel esasları MADDE 35 –

(1) Denetimin genel esasları şunlardır:

a) Denetim; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir. Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamaz.

b) Denetim genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütülür.

c) Sayıştay ve denetçiler denetim faaliyetini bağımsız ve tarafsız olarak yürütür. Sayıştaya denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde talimat verilemez.

ç) Denetimler, güncel denetim metodolojilerinin uygulanmasında gerekli özen gösterilerek gerçekleştirilir.

d) Denetim görevinin etkin bir biçimde yerine getirilmesi için Kurum mensuplarının teknik ve mesleki yeterlikleri geliştirilir.

e) Kalite güvencesinin sağlanması için, denetimin her aşaması denetim standartlarına, stratejik planlara, denetim programlarına ve mesleki etik kurallarına uygunluğu açısından sürekli gözden geçirilir.

(2) (Ek: 4/7/2012- 6353/45 md.) Denetimin yürütülmesi ve kamu zararının tespitinde aşağıdaki hususlara uyulur:

Sayıştay tarafından yürütülecek denetimin genel esasları, Sayıştay Kanunu'nun 35. maddesinde düzenlenmiştir. AYM, 6085 sayılı Kanun'un 35. maddesine ilişkin bir kararında Sayıştay denetiminin ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik yönünden mevzuata uygunluk denetimi yapması ve bu yönde rapor sunmasını engelleyen hükmü, bütçe hakkını ihlali olarak değerlendirmiştir⁴⁴⁰. Bu açıdan baktığımızda, TVF ve Şirket'in denetiminin ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik yönüyle denetimi içeren bir kanunla belirtilmesi, bütçe hakkına saygılı ve etkili bir denetim mekanizmasının oluşturulması için gereklidir.

3.1.3.2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) Anayasa'nın 160. maddesinde öngörülen Sayıştay denetiminin dışında bırakılmış ve Anayasa'nın 165. maddesinde öngörüldüğü üzere TBMM denetimine tabi kılınmıştır. Parlamenter denetim gereklidir çünkü KİT'ler her ne kadar özel hukuk ilkelerine göre hareket etseler de sermayeleri ve zararları kamu kesimi tarafından karşılanmaktadır⁴⁴¹. Anayasa'nın 165. maddesinde öngörülen KİT'lerin TBMM denetimine tabi tutulmasına ilişkin kanuni düzenleme ise 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri

a) Düzenlilik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır.

b) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde; yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen, yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, (...) (1) uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez. Denetim raporlarında, kamu idaresinin yerine geçerek belirli bir iş ve işlemin yapılmasını veya belirli bir politikanın uygulanmasını zorunlu kılacak, kamu idaresinin takdir yetkisini sınırlandıracak veya ortadan kaldıracak görüş ve talep içeren rapor düzenlenemez.[...]

d) Kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda düzenlenen taslak denetim raporları denetim grup başkanlıkları tarafından Başkanlığa sunulmadan önce üç uzman denetçiden oluşturulacak rapor değerlendirme komisyonları tarafından ilgili kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bunlara dayanarak çıkarılan mevzuat ve ilgili kanunlarda veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde uygulamayı yönlendirmek üzere yetkilendirilmiş olan kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşler ile bu fıkrada yer alan diğer hususlara uygunluğu yönünden değerlendirilir. Rapor değerlendirme komisyonlarının teşekkülü ile bunların çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.”

⁴⁴⁰ AYM, T. 30.12.2010. E.2008/83, K.2010/121; AYM, T. 27.12.2012, E.2012/102, K.2012/207 (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb)

⁴⁴¹ ÇAĞAN, “Anayasa Yönünden Fonlar”, s. 219.

ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'dur (3346 sayılı Kanun)⁴⁴².

3346 sayılı Kanun'da öngörülen dış denetim, Sayıştay Kanunu'nda⁴⁴³ belirtilen usul ve esaslara göre yürütülecektir⁴⁴⁴. Denetimin ilk aşaması ise (TBMM'ye gönderilmek üzere rapor hazırlanması) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Sayıştay'ın bünyesine alındığı için çalışma usul ve esasları yine Sayıştay Kanunu ile belirlenmiş olan Sayıştay tarafından gerçekleştirilecektir⁴⁴⁵.

Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmadan önce benimsenen denetim usulüne değinmekte fayda vardır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun yaptığı "ekonomik denetim"⁴⁴⁶, mevzuata uygunluğun da derinlemesine denetim kavramını tercih etmişti. Ekonomik denetim, finansal tablolar, uygunluk ve performans denetimlerinin birlikte yürütüldüğü ve raporlandığı denetim

⁴⁴² RG, T. 09.04.1987, Sayı : 19426.

⁴⁴³ Tarih: 19/12/2010 Sayı : 27790.

⁴⁴⁴ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Madde 4/III.

⁴⁴⁵ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Madde 43.

"Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi ve Raporlanması Denetim ve raporlama

MADDE 43 – (1) Denetim grup başkanlıklarınca bu Kanunun 4 üncü maddesinin son fıkrası kapsamında bulunan kuruluşların denetimi sonucunda hazırlanan yıllık denetim raporları, en geç ilgili olduğu yılın bitimini takip eden eylül ayı sonuna kadar Rapor Değerlendirme Kuruluna gönderilir. Rapor Değerlendirme Kurulu, ekim ayı sonuna kadar rapora son şeklini verir. Bu raporlar, Sayıştay Başkanlığınca denetlenen kuruluşa ve bir örneği de ilgili bakanlığa gönderilir. Kuruluşlar hazırlayacakları cevaplarını varsa yönetim kurullarından yoksa yetkili organlarından geçirmek kaydıyla, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde Sayıştaya ve ilgili bakanlığa gönderir. İlgili bakanlık bu cevapları kendi görüşleri ile birlikte en geç onbeş gün içinde Sayıştaya gönderir.

(2) Denetlenen kuruluşlara ait yıllık denetim raporları, kuruluş ve bakanlık cevapları en geç ilgili olduğu yılın bitimini takip eden yılın sonuna kadar Sayıştay Başkanı tarafından, 3346 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde ilgili komisyonda görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Bu raporlar aynı zamanda Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine müsteşarlıklarına gönderilir.

(3) Bu kapsamda, denetlenen kuruluşların, yıllık faaliyet sonuçlarını içeren genel rapor, kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla her yıl duyurulur." (Vurgu yazara aittir)

⁴⁴⁶ "Ekonomik denetim kavramı; mali tablolar, uygunluk ve performans denetimlerinin birlikte yürütülmesini ve raporlanmasını kapsamaktadır. Ekonomik denetimde; kuruluşun faaliyetlerinin yürürlükteki mevzuata uygun olarak yürütülüp yürütülmediği, kuruluşa tahsis edilen kaynakların tüm işletme fonksiyonları dikkate alınarak rasyonel esaslara göre verimlilik-etkinlik-tutumluluk (VET) ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı, finansal tablolarının yürürlükteki mali mevzuat ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygun olup olmadığı ayrıntılı bir şekilde irdelenerek değerlendirme ve önerilerde bulunulur. Ekonomik denetimde temel amaç performans denetimi olup, mali tablolar denetimi ve uygunluk denetimi ile desteklenmektedir". AKYEL, Recai/ ÖZDEMİRCİ, Bilada/GÜLMEZ, İsmail/ ŞİMŞEK, Fahri/ SEVEN, Mehmet, **Umumi Murakabe Heyeti'nden Sayıştay'a Yüksek Denetleme Kurulu** (1938-2010), T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Matbaası, Ankara 2012, s. 11.

türüdür⁴⁴⁷. Dolayısıyla, 3346 sayılı Kanun ve atıf yaptığı Sayıştay Kanunu ile öngörülen denetim usulü, şeffaflığı sağlayarak yatırımcıları korumayı amaçlayan sermaye piyasalarındaki bağımsız denetimden ya da aşağıda ele alınan 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da düzenlenen ve sadece finansal tablolara ve finansal bilgilere ilişkin bağımsız denetim ile ortak yönleri bulunmakla beraber daha geniş kapsamlıdır⁴⁴⁸.

Anayasa'nın 165. maddesi TBMM Genel Kurul tarafından denetimi öngörülmüştür. 3346 sayılı Kanun'daki değişiklik öncesinde KİT'lere ilişkin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun ekonomik denetim faaliyeti sonucu hazırlanan rapor, TBMM Genel Kurul'da genel görüşmeye sunulup incelenecektir⁴⁴⁹. Mevcut sistemde ise Sayıştay denetim raporları da Sayıştay Kanunu'nun 43. maddesi uyarınca TBMM'ye sunulması ve hatta kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir.

6741 sayılı Kanun ile öngörülen denetimin en son aşamasında ise TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu yer almaktadır. Dolayısıyla Şirket ve Türkiye Varlık Fonu'na ilişkin raporlar, TBMM'deki bütün milletvekilleri yerine sadece bir grup milletvekilinin görüşüne sunulmaktadır. Bu durumda KİT'lerden daha geniş faaliyet konusuna sahip TVF'nin ve Şirket'in parlamenter denetiminin daha sınırlı olması soru işaretleri uyandırmaktadır.

AYM, kamusal fonların TBMM tarafından denetlenme usulüne ilişkin kararında Anayasa'nın 165. maddesi uyarınca KİT'ler (ve Anayasa'nın 165. maddesi kapsamında sayılanlar) için kanunda öngörülen denetimin etkili bir denetim olmasını aramıştır⁴⁵⁰. Mahkeme, Anayasa'nın 165. maddesine

⁴⁴⁷ KARACAN/UYGUN, s. 37.

⁴⁴⁸ KARACAN/UYGUN, s. 36.

⁴⁴⁹ 3346 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre TBMM nezdinde bir Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu kurulacak ve bu komisyon Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun raporlarıyla Başbakanlığın sevk edeceği diğer raporları ve varsa kendisince tespit edilen konuları inceleyecektir. Hazırladığı raporlar ise Başbakanlıkça, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulacak ve TBMM Genel Kurulu'nda görüşülecektir. Daha sonra ise 3346 sayılı Kanun'un 9. maddesinde belirtilen kuruluşlar haricinde TBMM Genel Kurulu raporları ibra edecek ya da etmeyecek ve raporlar ile ibra kararları ile Resmi Gazete'de yayınlanacaktır.

⁴⁵⁰ AYM, T. 28.1.1988 E.1987/12, K.1988/3. (www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb) Kararda Bütçe Komisyonu'nun denetimiyle ilgili olarak ise şu ifadeler yer almaktadır:

uygunluğu değerlendirirken “sadece bütçenin görüşülmesi sırasında yapılan ancak uygulamayı dışlayan bir denetimin eksik ve etkili sayılamayacağını” ve “uygulamayla ilgili denetimin teknik bir nitelik arz ettiğini” belirtmiştir. AYM’nin bakış açısına göre 6741 sayılı Kanun’un 6. maddesinde öngörülen denetimin sonunda herhangi bir yaptırım öngörülmemesi ve ikinci aşamada ise bağımsız denetim sonucu sunulan raporun Bütçe ve Plan Komisyonu’yla sınırlı bir inceleme yapılmasının etkililiğe gölge düşürdüğü söylenebilir.

3346 sayılı Kanun’da öngörülen Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, yerini Sayıştay Kanunu’nun 43. maddesi uyarınca Sayıştay almıştır. Sayıştay Kanunu’nun 35. maddesinde denetim ve raporlamaya ilişkin esaslar, KİT’ler için de geçerli olacaktır.

3.1.3.3. Bağımsız Denetim

Finansal tabloların denetimi ya da daha yaygın olarak bilinen adıyla bağımsız denetim, “bir işletmenin finansal tablolarının ilgili işletmenin finansal durumunu ve faaliyetlerinin sonuçlarını doğru, dürüst, genel kabul görmüş muhasebe standartları ile yasal düzenlemelere uygun olarak yansıtıp yansıtmadığı konusunda bir görüş oluşturma” faaliyetidir⁴⁵¹. Türkiye’de kamu mali yönetimi, idarenin ekonomik faaliyetinin etkin denetimi amacıyla yeni kamu yönetimi esaslarına göre şekillenmektedir⁴⁵². Bağımsız denetime başvurulması, bu yönelimin sonucu olarak görülebilir. Bu yönelimin sebebi olarak ise dünyadaki neo-liberal düşüncenin etkisiyle kamu yönetimi

“Uygulamayla ilgili denetim teknik bir nitelik arz eder. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin, yapısı, çalışma usulü ve zamanla sınırlılık gibi nedenlerle, fonların müteakip yıl bütçe tahminlerini bir yıl önceki faaliyet sonuçları üzerinden etkin bir biçimde inceleyebilmesi olanaklı değildir. Bütçe Komisyonu, bir dereceye kadar uzmanlaşmış ise de, bu denetimi yapabilecek donanma ve zamana sahip değildir. Kaldığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin yeni yıl bütçe yasa tasarısı ile kesinhesap yasa tasarısını görüşüp incelerken, aynı süre içerisinde fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ile bir önceki yıl faaliyet sonuçları üzerinde yeterince durabilmesi mümkün olmayacaktır.”

⁴⁵¹ KARACAN, Sami/ UYGUN, Rahmi, **Denetim ve Raporlama**, Umuttepe Yayınları, 2012, s. 31; ÖZKORKUT, s. 4.

⁴⁵² AKYEL/ Recai, KÖSE, Ömer Hacı, “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 466, Mart 2010, s. 17.

anlayışındaki değişim gösterilebilir⁴⁵³. Nitekim ulusal varlık fonlarının kurulması, kamu yönetiminde neo-liberal akımın son ayağıdır⁴⁵⁴.

Kamu harcamalarının denetimi için öngörülen yöntemlerden biri olan bağımsız denetim aslen Türk ekonomisinin temel taşları olan şirketlerin pay sahiplerine, ortaklara, alacaklıları ve tüm ilgililerine güvenilir finansal tablolar sunmak amacıyla ortaya çıkmıştır⁴⁵⁵. Bağımsız denetimin hukuki altyapısını Türk Ticaret Kanunu'nun (TTK) 397 ila 409. maddeleri oluşturmaktadır.

2012 yılında yürürlüğe giren 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun (TTK) 397. maddesi uyarınca bağımsız denetim, Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilecek şirketler için zorunlu olarak öngörülmüştür⁴⁵⁶. TTK'nın 398. maddesi uyarınca bağımsız denetimin kapsamı, *“Şirketin ve topluluğun finansal tabloları ile yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunun denetimi; envanterin, muhasebenin ve Türkiye Denetim Standartlarının öngördüğü ölçüde iç denetim*

⁴⁵³ GILSON/MILHAUNT, s. 1346.

⁴⁵⁴ CLARK./ DIXON/MONK, s. 30; GILSON/MILHAUNT, s.1346.

⁴⁵⁵ POROY/ TEKİNALP/ ÇAMOĞLU, s. 416.

⁴⁵⁶ *“MADDE 397- (1) (Değişik: 26/6/2012-6335/18 md.) Dördüncü fıkra uyarınca denetime tabi olan anonim şirketlerin ve şirketler topluluğunun finansal tabloları denetçi tarafından, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunca yayımlanan uluslararası denetim standartlarıyla uyumlu Türkiye Denetim Standartlarına göre denetlenir. Yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu içinde yer alan finansal bilgilerin, denetlenen finansal tablolar ile tutarlı olup olmadığı ve gerçeği yansıtmadığı da denetim kapsamı içindedir.*

(2) (Değişik: 26/6/2012-6335/18 md.) Denetime tabi olanlar, hazırlanmış olan finansal tablolarının denetimden geçip geçmediğini, denetimden geçmiş ise denetçi görüşünü ilgili finansal tablonun başlığında açıkça belirtmek zorundadır. Bu hüküm, yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu için de uygulanır. Denetime tabi olduğu hâlde, denetletilmemiş finansal tablolar ile yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu, düzenlenmemiş hükmündedir. (3) Şirketin ve topluluğun finansal tabloları ile yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu, denetleme raporunun sunulmasından sonra değiştirilmişse ve değişiklik denetleme raporlarını etkileyebilecek nitelikteyse, finansal tablolar ile, birinci fıkra çerçevesinde yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu yeniden denetlenir. Yeniden denetleme ve bunun sonucu, raporda özel olarak açıklanır. Denetçi görüşünde de yeniden denetlemeyi yansıtan uygun eklere yer verilir. (4) (Ek: 26/6/2012-6335/18 md.) 398 inci madde kapsamında denetime tabi olacak şirketler Cumhurbaşkanınca belirlenir.(1)

(5) (Ek: 28/3/2013-6455/80 md.) Dördüncü fıkra kapsamı dışında kalan anonim şirketler ile 4572 sayılı Kanun kapsamındaki kooperatifler ve bunların bağımsız denetime tabi olmayan üst kuruluşları bu fıkra hükümlerine göre denetlenir. Denetime ilişkin usul ve esaslar ile bu fıkra uyarınca denetim yapacak denetçilerin niteliklerine, uyacakları etik ilkelere, görev ve yetkilerine, seçilmelerine, görevden alınmalarına veya ayrılmalarına; denetimin ve denetim raporlarının içeriğine ve raporun genel kurula sunulmasına ilişkin hususlar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Kanunun denetçinin sorumluluğuna ilişkin hükümleri, bu fıkra uyarınca denetim yapacak denetçilere de kıyasen uygulanır.(1)

(6) (Ek: 28/3/2013-6455/80 md.) Beşinci fıkra kapsamında denetime tabi olduğu hâlde söz konusu denetimi yaptırmayanların finansal tabloları ve yönetim kurulu yıllık faaliyet raporu düzenlenmemiş hükmündedir

ve 378. madde uyarınca verilen raporların ve 397. maddenin birinci fıkrası çerçevesinde yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunun denetimi”dir. Türk Ticaret Kanunu’nda öngörülen bağımsız denetim, ayrıca Türkiye Muhasebe Standartlarına, kanuna ve esas sözleşmenin finansal tablolara ilişkin hükümlerine uyulup uyulmadığının incelenmesini de kapsar⁴⁵⁷.

Şirketle hiçbir bağı bulunmayan yansız ve bağımsız denetçi tarafından yürütülen denetim sonucunda bir rapor düzenlenecektir⁴⁵⁸. Bağımsız denetim, denetim esaslarını belirleyen ve denetim raporunu gözeten organa göre Kamu Gözetim Kurumunun gözetimine tabi bağımsız denetim, Sermaye Piyasası Kanunu’nun gözetimine tabi bağımsız denetim ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’nın gözetimine tabi bağımsız denetim olmak üzere üçe ayrılmaktadır⁴⁵⁹.

Kamu Gözetim Kurumu tarafından yürütülen bağımsız denetime ilişkin ilkeler, TTK’nın 397, 399 ila 403. maddelerinde düzenlenmektedir. Kamu Gözetim Kurumu’nun kuruluşu, görev ve yetkileri ise 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK⁴⁶⁰ ile belirlenmiştir. 660 sayılı KHK’nın 9. maddesine göre kurumun faaliyetleri arasında, TTK’daki bağımsız denetim hükümlerine tabi şirketlerin uyacakları bağımsız denetim esaslarını belirlemek de yer almaktadır.

TTK uyarınca bağımsız denetime tabi şirketler ise Bakanlar Kurulu⁴⁶¹/Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenmektedir. Bağımsız denetimde amaç, şirketlerin finansal bilgilerinin doğruluğunu kontrol ederek pay sahipleri, ortakları, alacaklıları ve tüm ilgilileri korumaktır⁴⁶². Bağımsız denetim faaliyetinin işleyişini ise Kamu Gözetim Kurumu denetleyecektir. TTK ve 660 sayılı KHK uyarınca yapılacak bağımsız denetime, bağımsız denetim kuruluşlarına ve bağımsız denetçilere ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Bağımsız Denetim Yönetmeliği⁴⁶³ çıkarılmıştır. Benzer bir mekanizma

⁴⁵⁷ POROY/ TEKİNALP/ ÇAMOĞLU, s. 416;

⁴⁵⁸ POROY/ TEKİNALP/ ÇAMOĞLU, s. 416.

⁴⁵⁹ POROY/ TEKİNALP/ ÇAMOĞLU, s. 418.

⁴⁶⁰ RG T. 02.11.2011, S: 28103.

⁴⁶¹ Denetim kapsamına giren kuruluşları belirleyen Bakanlar Kurulu kararı, 2013 yılında yayımlanmıştır. Bkz. RG T. 11.04.2013, S: 28615

⁴⁶² POROY/ TEKİNALP/ ÇAMOĞLU, s. 420.

⁴⁶³ RG T. 26.12.2012, S: 28509.

Sermaye Piyasaları Kanunu'nun 62 ila 64. maddeleri arasında SPKn'na tabi olan kuruluşlar için öngörülmüştür. SPK, SPKn'na tabi olan kuruluşların denetimi, derecelendirilme ve değerlendirme faaliyetlerinin güvenli ve bağımsız bir şekilde yürütülmesi ve bunu sağlamak amacıyla kalite güvence sistemlerinin oluşturulması ve uluslararası uyumun sağlanamaması amacıyla düzenleme, gözetim ve denetim yapmakla yükümlüdür⁴⁶⁴. 6741 sayılı Kanun'un 6. maddesinde özel bir denetim usulü yer almasaydı, kurumsal yönetim esaslarına göre hareket eden Şirket'in bağımsız denetim raporunun SPK tarafından incelemeye tabi tutulacağı sonucu çıkarılabilir.

Son olarak, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı da TTK'dan ayrı, kendi çıkardığı yönetmelik uyarınca bağımsız denetim faaliyetini gözetmektedir⁴⁶⁵.

3.2. TÜRKİYE VARLIK FONU YÖNETİMİ ANONİM ŞİRKETİNİN DENETİMİ

3.2.1. Sui Generis Bir Denetim Usulü: 6741 Sayılı Kanun ile Öngörülen Denetim

6741 sayılı Kanun'da Şirket'in geçmiş dönem faaliyetleri için öngörülen denetime bakıldığında iç ve dış denetim ayırımına benzer bir denetim yapısı belirlendiğini göze çarpmaktadır. İç denetim, 6741 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca kurulacak iç denetim birimi tarafından gerçekleştirilecektir⁴⁶⁶. Dış denetim olarak adlandırabileceğimiz denetim ise Şirket, Şirket tarafından kurulacak şirketler ve Türkiye Varlık Fonu'nun ve alt fonların hepsi için geçerlidir ve iki aşamadan oluşmaktadır.

Öncelikle Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin ve Şirket tarafından kurulacak diğer şirketlerin bağımsız denetimden geçmiş mali tabloları ve faaliyetleri Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilecek sermaye piyasaları, finans, ekonomi, maliye, bankacılık, kalkınma alanlarında uzman en az üç

⁴⁶⁴ POROY/ TEKİNALP/ ÇAMOĞLU, s. 419.

⁴⁶⁵ POROY/ TEKİNALP/ ÇAMOĞLU, s. 337-438.

⁴⁶⁶ Ancak Esas Sözleşme'nin 18. maddesi uyarınca iç denetim hizmetinin dışarıdan da denetim edilebileceği düzenlenmiştir.

merkezi denetim elemanı tarafından bağımsız denetim standartları çerçevesinde denetlenecektir.

Bütçe denetimi için öngörölmüş bu yapının aksine 6741 sayılı Kanun'da Şirket, Şirket tarafından kurulacak şirketler ve Türkiye Varlık Fonu'nun ve alt fonları için öngörölen TBMM denetimi sadece *ex-post/ a posteriori* bir denetim olarak nitelendirilebilir. Başka bir deyişle Şirket faaliyetleri, gerçekleştirilmelerinden önce yasama organı tarafından verilecek bir ön izne tabi olmayacaktır.

TBMM sadece Şirket'in geçmiş dönem finansal tabloları ve faaliyetlerini inceleyebilecektir. Şirket ve bağılı şirketleri ile Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonları kapsayan geleceğe ilişkin planlarını ifade eden üç yıllık stratejik yatırım planı yönetim kurulu tarafından hazırlanır ve Bakanlar Kurulu'nun/Cumhurbaşkanı'nın onayı ile yürürlüğe girer (6741 sayılı Kanun, m.3). Dolayısıyla Şirket'in yatırım stratejisi belirlenirken TBMM dâhil olmayacaktır.

6741 sayılı Kanun'da ve Usul ve Esaslar'da merkezi denetim elemanlarının⁴⁶⁷ seçilme kriterleri, belirlenme usulü ve sorumluluk rejimi hakkında herhangi bir açıklama yapılmamış ve herhangi bir kanuna atıf yapılmamıştır. Merkezi denetim elemanı ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda geçen "merkez denetim elemanı"nın mı kastedilip kastedilmediği de belirsizdir⁴⁶⁸ çünkü Şirket, 657 sayılı Kanun'un kapsamı dışında bırakılmıştır. Merkezi denetim elemanı tarafından hazırlanacak rapor, her yıl haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna⁴⁶⁹ sunulacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, Türkiye Varlık Fonu'na devredilen kuruluşların denetiminden

⁴⁶⁷ Kamusal fonların idarenin kendi içinde denetlenmesi ve bu fonu kullananlarla denetleyenlerin aynı kimseler olmasının eleştirisi için bkz. ÇAĞAN, "Anayasa Yönünden Fonlar", s.121

⁴⁶⁸ 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ekli IV Sayılı Makam Tazminatı Cetvelinin 8/(a) sıra nolu bölümünde; en az dört yıl süreli yükseköğrenim veren fakülte veya yüksekokulları bitirmiş, birinci dereceli kadroya atanmış ve Türkiye düzeyinde teftiş, denetim veya inceleme yetkisine sahip; Müsteşarlık ve Başkanlık Kontrolörleri ile Bakanlıkların merkez teşkilatına dahil Genel Müdürlüklerin Kontrolörleri merkez denetim elemanı olarak sayılmıştır.

⁴⁶⁹ 16 Nisan 2017 tarihli referandumda kabul edilen Anayasa Değişikliği metninin yürürlüğe girmesiyle Kanun'da Başbakan ve Bakanlar Kurulu'na verilen yetkiler, Cumhurbaşkanı'na devredilmiştir.

bağımsız olarak Şirket ve Türkiye Varlık Fonu'nun faaliyetleri için denetim öngörülmüştür⁴⁷⁰.

İkinci aşamada ise her yıl ekim ayında, bağımsız denetimden geçmiş mali tablolar ve faaliyetler, Başbakanlık tarafından gönderilen denetim raporları üzerinden görüşülerek, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından denetlenecektir⁴⁷¹. 6741 sayılı Kanun'da öngörülen denetleme merciinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu değil, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu⁴⁷² olduğunu altını çizmek gerekir. 6741 sayılı Kanun'da komisyona sunulan raporun onaylanmaması halinde nasıl bir süreç izleneceğinden ise bahsedilmemiştir. Bu durumda TTK'nın 424. maddesinde düzenlenen bilançonun onaylanmaması halinde olduğu gibi yönetim kurulu üyelerinin, yöneticilerin ve denetçilerin ibra edilmediği ileri sürülebilir.

3.2.2. Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketi'nin Sayıştay Denetimi Kapsamından Çıkarılması

Kamusal fonlar ve kalkınma ajanslarından farklı olarak, kamusal kaynakları kullanan Şirket ve Türkiye Varlık Fonu için öngörülen *sui generis* denetim usulü, dolaylı biçimde TBMM kontrolünü içermektedir. Bu sebeple Şirket ve Türkiye Varlık Fonu'nun Sayıştay denetimi dışında tutan Kanun maddesinin tek başına Anayasa'nın 160. ve 165. maddesine aykırı olduğu söylenemez. Ancak denetimin Anayasa'ya uygun olduğunu söyleyebilmek için TBMM denetiminin TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile sınırlı olmaması ve

⁴⁷⁰ Türkiye Varlık Fonu'nun portföyüne devredilen mal ve hakların da denetime tabi olduğu açıkça belirtilmemiştir. Bu durumda, örneğin, Şirket'in yönettiği Türkiye Varlık Fonu'na Sayıştay denetimine tabi olan T.C. Ziraat Bankası devredildiğinde kendisi için öngörülen denetim sistemi değişmemiş olacaktır.

⁴⁷¹ Şirket için öngörülen sistemden çok daha sıkı bir denetim yöntemi T.C. Merkez Bankası için kabul edilmiştir. 1211 sayılı Kanun'un 42. maddesi uyarınca Başbakan/Cumhurbaşkanı, Bankanın işlem ve hesaplarını denetletirebilir ve her türlü bilgiyi Bankadan isteyebilir. Başkan (Guvernör) tarafından, Banka faaliyetleri ile uygulanmış ve uygulanacak olan para politikası hakkında her yıl nisan ve ekim aylarında Cumhurbaşkanına rapor sunulur. Bunların yanı sıra Banka, faaliyetlerine ilişkin olarak, yılda iki defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirir.

⁴⁷² Anayasa'nın 162. maddesi uyarınca Bütçe Komisyonu'nun kuruluşunda iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmesi ve siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsilinin göz önünde tutulması gerekmektedir. 16 Nisan 2017 tarihli referandumda kabul edilen Anayasa Değişikliği metni, bütçe ve net hesap kanuna ilişkin 161.,162.,163. ve 164. maddelerin tek bir maddede (m.161) toplamıştır. Anayasa Değişikliği metninde öngörülen 161. maddede ise bütçe komisyonunun oluşumunda özel bir usul öngörmemektedir.

sui generis dış denetim sisteminin de en az Sayıştay denetimi kadar güvenceli olması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, TBMM denetimin yasa ile öngörülmüş denetimin bir parçası olması yetmez, denetimin etkinliğinin de dikkate alınması gerekmektedir.

AYM, TVF'nin ve Şirket'in Sayıştay denetimi kapsamında çıkartılmasını TBMM denetiminin dolaylı da olsa devam ettiği gerekçesi ile hukuka uygun bulmuştur. AYM bu kararda, TVF ile Şirketin denetim usulünü, hem Anayasa'nın 160. maddesi hem de Anayasa'nın 165. maddesine uygunluğunu incelemiştir. Yukarıda ele aldığımız üzere bu iki maddenin kapsamı farklıdır. Nitekim, AYM, TVF ile Şirketi, Anayasa'nın 160. maddesi kapsamında değerlendirmemiştir. Anayasa'nın 165. maddesinin ise yasa koyucuya denetim usulünü seçmek konusunda bir takdir yetkisi tanıdığına yönelik geçmiş içtihatlarına dayanmış⁴⁷³ ve denetim usulünün kanunla belirlendiğini de belirterek bu maddeye de uygun bulmuştur⁴⁷⁴.

⁴⁷³ AYM, T.18.01.2018, E. 2016/180, K. 2018/4, para. 41-42

⁴⁷⁴ “ 45. Bu şekilde önemli finansal ve yapısal hedef ve beklentileri olan Türkiye Varlık Fonu ve Şirket gerekçede ifade edildiği gibi 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi ancak bir devlet şirketi formunda, birçok konuda muafiyet ve istisnalara sahip olarak özel bir statüde kurulmuştur. Kanun koyucunun Türkiye Varlık Fonu ile anonim şirket statüsünü haiz kendine özgü bir kuruluş olan Şirket hakkında söz konusu hedef ve beklentileri yerine getirirken klasik yöntemlerin dışında farklı bir çalışma ve denetim usulü benimsediği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda Fon ve Şirket ile alt fon ve Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, **Anayasa'nın 160. maddesinde Sayıştay denetimi öngörülen merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları arasında yer almadığı gibi aynı madde uyarınca bunlar hakkında inceleme, denetleme ve hükme bağlama işleri de takdir yetkisi kapsamında kanunla özel olarak da Sayıştaya verilmemiştir.** Ayrıca söz konusu Fon ve Şirkete genel bütçeden doğrudan bir kaynak aktarımı da yapılmadığı dikkate alındığında özel bir statüye sahip olarak kurulan ve farklı bir çalışma usulü öngörülen Türkiye Varlık Fonu ve Şirket ile alt fonlar ve diğer şirketler hakkında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun uygulanmaması hakkında dava konusu kuralın Anayasa'nın 160. maddesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

46. Öte yandan Anayasa'nın 165. maddesinde “Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir.” hükmü yer almaktadır. Devlet gelir ve giderleri ile malları üzerinde denetimle ilgili olarak Anayasa'da Sayıştay denetimi

Tarihsel bağlama bakıldığında parlamentoların doğuşu, halkın kamu maliyesini kontrol etme çabalarının bir ürünüdür⁴⁷⁵. TBMM yani halkın iradesi öncelikle verginin yasallığı ilkesi sayesinde kamu gelirlerinin konulması üzerinde söz sahibi olmuştur. Daha sonra ön izin ilkesi sayesinde ise TBMM, kamu gelirlerinin toplanması aşamalarında kontrol sahibi olmuştur⁴⁷⁶. Sayıştay denetimi ile TBMM'ye kamu harcamalarını denetleme yetkisi tanınmıştır. Bütçe hakkı, bir bütün olarak kamu gelir ve harcamalarına ilişkin olarak yasamanın yani ulusun hükümete izin verme hakkı ile bu iznin gerektiği gibi kullanılıp kullanılmadığını denetleme hakkıdır⁴⁷⁷. Kamu kaynaklarının toplandığı bir havuz olan Türkiye Varlık Fonu'nun ve bu Fon'u yönetmekle görevli Şirket'in

yanında kabul edilen diğer yöntem Anayasa'nın 165. maddesinde belirtildiği üzere kanun gereğince kurulan ve denetimin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılması öngörülen sistemle gerçekleştirilen denetimdir. Bu bağlamda denetim bakımından tek yetkili organ Sayıştay değildir. Kanun koyucu bazı durumlarda Sayıştaydan başka kurumlara da denetim görevini verebilmektedir. Ancak Anayasa'nın 165. maddesi dikkate alındığında kurulacak denetim sisteminin mutlaka Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimini sağlayacak bir nitelikte olması gerekmektedir.[...]

49. *Öngörülen denetimin Türkiye Varlık Fonu ile bu Fon bünyesinde kurulacak alt fonlar hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine yer verdiği, bu bağlamda Anayasa'nın 165. maddesinde belirtilen Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılacak denetimin esaslarının kanunla düzenlendiği anlaşılmaktadır.*

50. *Ayrıca 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun başta 14. maddesi olmak üzere diğer maddelerinde bağımsız denetime ilişkin ayrıntılı düzenlemeler bulunmakta olup Şirket 6741 sayılı Kanun'un 6. maddesi gereğince bu kapsamdaki kurumsal yönetim düzenlemelerine uyacaktır. Dolayısıyla dava konusu kuralla Sayıştay denetiminin kapsamı dışına çıkarılan Fon ve Şirket ile alt fon ve Şirket tarafından kurulacak diğer şirketlerin, gerek 6741 sayılı Kanun gerekse diğer kanunlarda çok yönlü ve etkili olarak denetimlerinin sağlanmasına yönelik ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiş olduğundan denetim dışı kaldıkları veya söz konusu denetimin yetersiz olduğu söylenemez. Bu denetimlere ek olarak Anayasa'nın 160. maddesi gereğince Sayıştaya görev verilmesi ve bu denetimin kapsamının belirlenmesi kanun koyucunun takdir yetkisi içindedir. Bu bağlamda kanun koyucunun söz konusu Fon ve Şirket ile alt fon ve Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler bakımından Sayıştay denetimi dışında ayrı bir denetim usulü öngörmesinde Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık bulunmamaktadır.”(Vurgular yazara aittir)*

⁴⁷⁵ ÇAĞAN, “Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, s. 199.

⁴⁷⁶ ÇAĞAN, “Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, s. 213; OKTAR, s. 193

⁴⁷⁷ OKTAR, s.198.

denetiminin etkin ve güvenceli olması bütçe hakkına saygılı bir devletin bir gereği olarak görülmelidir.

Nitekim karşı oylarda, 6741 sayılı kanunda öngörülen denetimin etkinliği ve tarafsızlığı üzerine haklı eleştiriler yöneltilmiştir. Karşı oylardan birinde, idarenin kendi işlemlerini denetleyecek denetim elemanlarını belirlemesini eleştirmiştir. Ayrıca bağımsız denetim standartları ile Sayıştay'ın performans ve düzenlilik denetim ilkelerinin kapsamlarının örtüşmediğini de haklı olarak tespit etmiştir⁴⁷⁸.

Bir başka karşı oyda ise Şirket ve TVF'nin denetiminin Anayasa'nın 160. maddesi kapsamında incelenmesi gerektiğini ve yasa koyucunun bu madde kapsamında Sayıştay denetimini bertaraf etme gibi bir takdir yetkisi bulunmadığını ifade etmektedir. Görüşünü gerekçelendirmek için ise AYM'nin kararda dayandığı geçmiş içtihatlarını eleştirmekte ve atıf yaptığı içtihatlarla çelişen başka içtihatlarla atıf yapmaktadır⁴⁷⁹.

⁴⁷⁸ “Sayıştay denetiminin bağımsız ve yargısal ve Anayasal görev niteliği karşısında Türkiye Varlık Fonu ve Yönetim A.Ş. için kurulan ikame denetim usulüne göre fon varlıklarının oluşumuna karar verme yetkisine sahip **Bakanlar Kurulu başkanı olan Başbakanın, yasa ile denetim elemanları ataması ve hazırlanacak raporun neticede meclis plan bütçe komisyonunda görüşülmesi süreci, TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın bağımsız ve tarafsız ilkesi ile çelişir olup, bu denetim usulünün meclis adına denetim formasyonu ve hukuki değeri ile ilgisi, benzerliği ve yeterliliğinin kabulü, mümkün görülmemektedir. Kural ile gelen yeni usul bir kamusal denetim alanında yöntem ve usul değişikliği olmayıp, denetçileri yürütme organınca atanan yürütme faaliyetlerinin denetiminin, bağımsız ve ulus adına denetiminin sınırlanması ve alana müdahale edildiği algısı oluşturmaktadır.**

Açıklanan nedenler ile kamunun iştirakçisi olduğu sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50 den aşağı düştüğü takdirde bile bu şirketlerin Sayıştay denetimini ortadan kaldıran kanunun denetiminde 2016/21 E., 2016/199 K., 28.12.2016 tarihli kararın karşı oyunda belirtildiği üzere, bağımsız denetim kurumlarınınca düzenlenecek raporların, Sayıştay denetim ilkelerinden olan düzenlilik ve performans denetim ilkelerini sorgulayıp sağlayamayacağı ve bununla yetinilmesinin kamu kaynaklarının kullanılmasına ilişkin bağımsız ve etkili TBMM adına denetim sağlayan Sayıştay denetimi ile hiçbir yönden benzerlik taşımadığı, yöntem ve usul değişikliği gibi gerekçelerin kabul edilemeyeceği nedenleri ile anılan muhalefet görüşümü tekrarlamakla, TVF'nu Sayıştay denetiminden çıkararak kuralın Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırılığı nedenleri ile çoğunluk görüşüne katılmamıştır.”

⁴⁷⁹ “6. İptal istemine konu ikinci ibare yani “...Sayıştay Kanunu...” hükümlerinin Türkiye Varlık Fonu ve Şirket hakkında uygulanmayacağı kuralı yönünden düzenlemelerin bütününe bakıldığında ise, Anayasa'ya aykırılığın daha da açık bir hale geldiği görülebilmektedir. Anayasa'nın 160. maddesi gereğince “... merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak(la)” görevli olan Sayıştayın devre dışı bırakıldığı yasal düzenlemelerde öngörülen kendine özgü denetim sisteminin, yeterli ve Anayasal anlamda “bütçe hakkı”na uygun olduğu söylenemez.

Son olarak, karşı oylardan bir diğesinde ise konuyu bütçe hakkı kapsamında ele almış ve bu sebeple denetim usulünün Anayasa'nın 160. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Karşı oyda ileri sürülen gerekçelerin birbirini tamamladığı ve AYM'nin yerindelik denetiminden kaçınmak adına, 6741 sayılı Kanun'da öngörülen denetim sisteminin etkinliği ve tarafsızlığını incelemekten kaçındığı söylenebilir.

7. Anayasa Mahkemesinin 4.12.2014 tarihli ve E:2013/114, K:2014/184 sayılı kararında şunlar belirtilmiştir:

*“Kuvvetler ayrılığı esasına dayanan demokratik yönetim biçiminde, yürütme organına gelir toplama ve harcama yetkisi tanıyan bütçelerin yapımı, halkın temsilcilerinden oluşan yasama organının asli görevlerindedir. [...] **Bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır.** Bu hak, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır. Anayasa'nın 87., 160., 162. ve 164. maddelerine göre bütçe hakkı TBMM'nindir. [...] Öte yandan, **Sayıştay denetimi, demokratik devlet ilkesinin bir gereği olarak yürütmenin, halka ve yasama organına hesap verme sorumluluğunun işlevselleştirilmesinin en önemli araçlarından**dir.*

*[...]Bu durum, Sayıştayın anılan kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin denetim yetkisini ortadan kaldırmakta, dolayısıyla yasama organının **yürütmenin bütçe ile ilgili işlemlerini kanunlara uygun bir şekilde yürütüp yürütmediğini denetleme imkânını sınırlayarak demokratik devlet ilkesine zarar vermektedir.***

Açıklanan nedenlerle dava konusu ibareler, Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırıdır.”

8. Öte yandan, Mahkememiz **çoğunluk gerekçesinde atıf yapılan [...] E:2016/21, K:2016/199 sayılı (ve karşıoy kullandığım) Anayasa Mahkemesi kararının, iptal davasına konu olan incelememiz konusu kurullarla ilgisi bulunmamaktadır.** Zira yasa koyucunun zikredilen konudaki takdir yetkisi, Sayıştayın 160. maddede açıkça belirtilen merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan gelir, kaynak ve varlıklardan farklı bir kategoriye ilişkindir. Eldeki iptal davası yönünden söz konusu olan merkezi yönetim bütçesi içindeki gelir, kaynak ve varlıklar yönünden **benzer bir değerlendirme yapılmasına, Anayasa'nın 160. maddesinin amir hükmü engeldir.**

Açıklanan nedenlerle iptal davasına konu kurulların Anayasa'nın 160., 161., 162., 163. ve 164. maddelerine aykırı oldukları, bu aykırılıkların yukarıda 7. paragrafta aktarılan Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği şekilde, aynı zamanda Anayasa'nın 2. maddesindeki demokratik devlet ilkesine aykırı oldukları, iptalleri gerektiği kanaatiyle çoğunluk görüşlerine katılmamaktayım. “(Vurgu yazara aittir)

SONUÇ

1980'lerden itibaren güçlenen ve 1990'larda egemenliğini pekiştiren yeni kapitalist dinamiğin en önemli özelliklerinden biri, finans faaliyetinin yatırımın destekleyicisi olma konumundan çıkarak, özerkleşmesi ve kendi için var olan bir güç konumuna geçmesi olmuştur⁴⁸⁰. Söz konusu tarihsel arka planda, devletlerin de ulusal varlık fonları aracılığıyla mali sermayenin birikim sürecinin bir parçası haline geldiği söylenebilir⁴⁸¹.

Devletlerin makro-iktisadi amaçları ve ekonomik ihtiyaçlarının farklılığı sebebiyle varlık fonlarının türleri çeşitlenmiş, yapılarının şeffaf olması durumunda ise takip edilmeleri, sınıflandırılmaları ve yasal çerçeveye oturtulmaları güçleşmiştir. Bu sebeple IMF, Santiago İlkeleri'ni yayınlamak üzere ulusal varlık fonlarının daha şeffaf bir yapılanmaya sahip olması konusunda önemli bir adım atmıştır. OECD ise ulusal varlık fonlarının yatırım yaptığı ülkeleri korumak amacıyla farklı bir perspektiften konuya yaklaşmıştır.

Ulusal varlık fonları, ekonomik bir ihtiyacın gereğidir. Norveç ve Singapur örneklerinde görüldüğü gibi doğru yapılanma ile devasa yatırımlar yapılabilir. Fransa'daki gibi ağırlık olarak ülke içi yatırımlara da özgülenebilirler. Ancak ulusal varlık fonlarının esas ortaya çıkış amacı, sınır ötesi işlemlerde bulunarak ülke ekonomisini rahatlatmaktır.

Ulusal varlık fonlarının şeffaf ve hesap verme sorumluluğuna sahip kılınması, hem yatırım yapılan ülkeler açısından hem de ulusal varlık fonuna sahip ülkenin vatandaşları açısından bir güvencedir. Vatandaşlar açısından güvencedir çünkü ağırlıklı olarak kamu kaynaklarını yöneten ulusal varlık fonlarının şeffaf ve bağımsız bir yapılanmaya sahip olması, onların siyasileşmesini önleyecek ve kamuoyu denetimini mümkün kılacaktır⁴⁸². Yatırım yapılan ülkeler açısından da güvencedir çünkü bağımsız bir yönetim yapısı, ülkelerinde yapılan yatırımların siyasi sebeplerle çekilmesi ve ülke

⁴⁸⁰ INSEL, "Mali Sermaye Birikimi Rejimi", **Birikim Dergisi**, Sayı: 145, 2001, bkz. <http://www.birikimdergisi.com/birikim-yazi/5505/mal%C3%AE-sermaye-birikimi-rejimi#.XEJrVwzZPY>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019

⁴⁸¹ GILSON/MILHAUNT, s. 1346.

⁴⁸² GELPERN, s. 295-296.

ekonomisinin sarsılması ihtimalini düşürmektedir⁴⁸³. Öte yandan Norveç örneğinde tartışıldığı gibi hesap verilebilirlik, şeffaflık ve ayrıca benimsenen sosyal sorumluluk ilkeleri ile varlık fonunun kar amacı güden çalışma yönetimi ve ticari sırrın korunması ihtiyacı arasında çatışma doğması kaçınılmazdır.

Türkiye uygulamasında, ulusal varlık fonunun kuruluşundaki amaç, kalkınmanın sağlanması ve ekonomik büyümenin hızlanmasıdır. Bu sebeple çok çeşitli kuruluşlar ve gelirler, devletten daha iyi işletileceği gerekçesiyle Türkiye Varlık Fonu'na devredilmiştir. Fon'u yöneten Şirket'in, kamu hukukundaki Sayıştay denetimi gibi kısıtlamalardan kurtulması ve verimlilik esasına göre hareket etmesi planlanmaktadır. Öte yandan, TVF kamu kesiminden büyük ölçüde kamu geliri devretme yetkisinin yürütmeye verilmesi bütçe hakkına uygunluk yönünden bir tartışmayı da beraberinde getirmektedir.

AYM'nin TVF'nin kurulmasının bütçe hakkına uygunluğunu tartışırken, parlamentonun sadece kamu gelirlerini değil, bütçe aracılığıyla kamu gelirlerinin sarf edileceği kamu harcamalarını da düzenleme yetkisi olduğunu göz önüne alması gerektiği düşünülebilir. Benzer bir mantıkla, Yunanistan'daki ekonomik kriz sebebiyle öngörülen kurtarma paketine ilişkin kanunu inceleyen Alman Anayasa Mahkemesi, gerekçesinde kamu gelirleri ve kamu harcamalarına ilişkin temel kararların, demokratik bir ülkede parlamentonun çekirdek yetkilerinden olduğunu belirtmiştir⁴⁸⁴.

Alman Anayasa Mahkemesi, bir adım daha ileriye giderek parlamentonun kamu harcamalarını düzenleme yetkisinin elinden alınmasının seçim işleminin değerini azaltacağını ileri sürmüş ve seçme hakkı ile demokratik devlet ilkesi arasında bir ilişki kurmuştur⁴⁸⁵. Ancak somut olayda kurtarma paketinin onaylanması, parlamentonun düzenleme yetkisinin elinden alınmasına yol açacak kadar ölçüsüz bir yetki devrine sebep olmadığı için hukuka aykırı bulunmamıştır⁴⁸⁶. AYM'nin 6741 sayılı Kanunu'nun 4. maddesinde yer alan kaynak devir yetkisine benzeri bir bakış açısıyla yaklaşması gerektiği ve bu

⁴⁸³ BISMUTH, s. 70; CLARK/DIXON/MONK, s. 6.

⁴⁸⁴ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 07 September 2011 - 2 BvR 987/10, para. 104.

⁴⁸⁵ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 07 September 2011 - 2 BvR 987/10, para.104.

⁴⁸⁶ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 07 September 2011 - 2 BvR 987/10, para. 112.

açından iptal davası sonucu verdiği karardaki incelemesinin eksik olduğu söylenebilir.

Ulusal varlık fonlarının yapılanması, özerkliği ve şeffaf olmayan işleyişi, uluslararası planda tartışılmalı konulardır. Türkiye, uygulamasında ise geçmiş bütçe-dışı fon uygulamaları sebebiyle başka bir soru işareti gündeme gelmektedir. TVF ile benzer amaçlarla kurulan KİT'ler ve Kalkınma Ortaklığı Fonu gibi bütçe dışı fonların kamu kesimi üzerine ağır yükümlülükler getirdiği gözlenmiştir. TVF'nin de yönetiminde öngörülebilir ya da öngörülemez sıkıntılar sebebiyle kamu kesimine bir yük yüklemesi mümkün müdür? Bu sorunun cevabını zaman gösterecektir. Tarihi arka plan göz önüne alındığında, özel hukuka tabi yatırım fonlarına benzer bir mekanizma benimsenmesi ve Şirket'in iflas etmesi halinde Fon'daki kamu kurum ve kuruluşlarının etkilenmeyeceğinin düzenlenmesi (6741 sayılı Kanun, Madde 4) olumludur.

Kamu tüzel kişiliğinin Anayasa'da ya da kanunlarda bir tanımı yer almamaktadır. Sadece Anayasa'nın 123. maddesinde kamu tüzel kişiliğinin kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği düzenlenmiştir. Öğretide, kanunda kurulan tüzel kişinin özel hukuk tüzel kişisi ya da kamu tüzel kişisi olduğu açıkça belirtilmişse, bu durumda kanunda belirtilen hukuki statünün kabul edilmesi gerekli olduğu⁴⁸⁷, ancak kanunda bir nitelendirme yapılmamış ise kanunla kurulmuş bir tüzel kişinin kamu gücü ayrıcalıklarıyla⁴⁸⁸ donatılıp donatılmadığına bakılması gerektiği belirtilmektedir.

Şirket, çalışma kapsamında detaylı olarak gösterilmeye çalışıldığı gibi oldukça fazla sayıda kamu gücü ayrıcalığından faydalanmaktadır. Bu sebeple, 6741 sayılı Kanun gerekçesinde “*özel hukuka tabi bir Devlet şirketi*” olarak tanımlanan Şirket, KİT olarak nitelendirilemese bile kamu tüzel kişiliği olarak nitelendirilmelidir. Kamu tüzel kişisi olarak nitelendirildiğinde ise Şirket,

⁴⁸⁷ GÖZLER, **Cilt: I**, s.170; ÇAĞLAYAN, Ramazan, “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 7, s. 383.

⁴⁸⁸ Kamu gücü ayrıcalığı kavramı hukukumuzda ortak tanıma sahip değildir. Erkut; “*Devlet organlarının ve İdare Cihazının tabi olduğu istisnai ve üstün hukuki rejime bağlı faaliyetler ile bu nitelikteki faaliyetler sırasında üçüncü kişiler üzerinde onların iradelerinden bağımsız biçimde sonuçlar yaratabilme imtiyazı*” olarak tanımlamaktadır. ERKUT, Celal, **Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı**. Yenilik Kitabevi, İstanbul, 2004, s. 52.

Gözler, kamu gücü ayrıcalıklarının neler olduğunu örnekleme yoluyla saymıştır, ancak kamu gücü ayrıcalıkları bunlarla sınırlı değildir. bkz. GÖZLER, **Cilt: I**, s.173-174.

Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca genel idare esaslarına uygun olarak hareket etmekle yükümlü olacaktır. Bu durumda, Şirket'in tacir sıfatından kaynaklanan kar elde amacı ile kamu tüzel kişiliği ya da KİT vasfından kaynaklanan kamu yararı amacı çatışabilecektir. Bu noktada, Şirket'in ülkenin kalkınmasını desteklediği ve bu sebeple kamu yararı amacının ağır bastığı söylenebilir. Öte yandan İktüzük'te Şirket'in Fon'u basiretli bir tacir gibi yöneteceği belirtilmiştir. Tacirlerin esas amacı ise kar elde etmektir.

Şirket tarafından yönetilecek varlıkların hukuki niteliği ve yönetim hakkının kapsamı, bütçe hakkı ile yakından ilgilidir. Nitekim, yukarıda ayrıntılarıyla incelenen AYM kararının ekseninde de bütçe hakkı yer almaktadır. Fon'a yapılan devirlerin hukuka uygun olması ve Fon'a devredilecek mal ve hakların bütçe hakkını etkisizleştirmemesi gerekir. Geçmiş dönem bütçe dışı uygulamalarına benzer biçimde, kamu kesimi zararını az göstermek amacıyla Fon'a bütçede yer alması gereken varlık ve hakların devredilmesinin önüne geçilmesi ve geçmişteki hataların tekrarının önlenmesi çalışmanın en büyük temennisidir. Fon'un kaynakları düzenlenirken belirsiz ve ucu açık ifadelerden kaçınarak, benzer sonuçların tekrarı önlenmelidir. Örneğin, Norveç'teki gibi TVF'nin kaynakları sınırlı biçimde sayılabilir.

Şirket her ne kadar uzun vadede kalkınma ve istikrar gibi kamu yararını hedeflese de aslında kar amaçlı bir kuruluştur. Şirket, Fon'u kar elde amacıyla işletecek ve Fon'un varlıklarını kar elde amacıyla teminat gösterecektir. Katılma paylarının satılabilmesi ve Fon'un kredi amacıyla teminat gösterilip, Şirket gelirlerinin haczedilebilmesinin mümkün kılınması kamu mallarının haczedilemezliği ilkesinden feragat olarak yorumlanabilir. Ayrıca Şirket yönetiminin İktüzük'te yer alan düzenleme uyarınca basiretli bir tacirin gerekli özen yükümünü göstermesi halinde dahi Şirket'in hatalı kararlar alması mümkündür. Bu durumda, Şirket'in Fon'u kötü yönetmesi ya da öngöremediği sebeplerle yanlış yatırım kararları alması olasılığının gerçekleşmesi durumunda, Şirket'in portföyü olan TVF'ye dokunulamamakla beraber zararların kamu gelirleri aracılığıyla ve bu sebeple, kamu kesimi tarafından karşılanması riski söz konusu olacaktır.

Tüm bu sebepler göz önünde bulundurulduğunda, Şirket'in yönetimindeki aksaklıkları öngörmek ve önlemek için sağlam bir denetim mekanizması kurulması önem arz etmektedir. Kamu malları üzerinde tasarruf yetkisinin genişliği sebebiyle, bağımsız denetimin yanı sıra Şirket faaliyetlerinin verimliliğini ve karlılığını denetleyen Fransa'dakine benzer bir Sayıştay denetimi ve Norveç'e benzer bir etik komisyonunun kurulması önerilebilir. Etik komisyonun beraberinde başka sorunlar getireceği düşünülür ise Singapur'daki gibi Şirket'in tam anlamıyla özel hukuk hükümlerine tabi kılınması ve herhangi bir kamu gücü ayrıcalığından faydalanmaması söz konusu olabilir. Böylece bağımsızlık görünümü de korunmuş olacaktır.

Kamu gelir ve harcamaları söz konusu olduğu için bütçe hakkının korunması amacıyla, Şirket'in denetim mekanizmasına vatandaşların ve temsili demokrasilerde parlamentonun dâhil edilmesi gerekir. Ancak Şirket ve Fon için öngörülen iki aşamalı denetim mekanizması, yürütme odaklı gözükmektedir. Şirket'in Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen yönetici kadrosu yine Cumhurbaşkanı'nın belirlediği denetçiler tarafından denetlenecektir. Denetçi tarafından hazırlanacak rapor, Anayasa'nın 161. maddesi TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda tartışılacaktır.

Anayasa'nın 2018 Anayasa değişiklikleri sebebiyle ilga edilen 162. maddesinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nun hükümeti belirleyen iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartı ile kırk üyeden oluşması karara bağlanmaktaydı. Ancak Anayasa değişikliği sonrasında Anayasa'da bütçe komisyonunun kompozisyonuna ilişkin bir hüküm yer almamaktadır. Denetçilerin hazırladığı raporun, çoğunlukçu demokrasinin gereklerine uygun bir biçimde denetlenmesi hem raporun meşruluğunu artıracak, hem de bütçe hakkının etkin kullanılmasını sağlayacaktır.

Şirket'in denetiminin etkili ve objektif olması piyasalardaki güvenilirliği arttıracak ve dolayısıyla uluslararası kredi kuruluşları tarafından belirlenecek kredi notunun yüksek olmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla bağımsız denetimi gerçekleştirecek merkezi denetim elemanlarının seçim sürecinde objektif kriterlerin belirlenmesi, denetim elemanlarının sorumluluk rejiminin de sıkı ve belirli kurallara bağlanması gereklidir. Son olarak, merkezi denetim elemanları

tarafından hazırlanacak raporun bütçe hakkının etkin kullanımı için Genel Kurul'da görüşülmesi, tartışılması ve hatta kamuoyu denetiminin sağlanması için TVF'nin internet sitesinde yayınlanması gibi olumlu adımların atılması faydalı olacaktır.

AYM içtihatlarının da işaret ettiği üzere, bütçe hakkının bir gereği olarak Anayasa'nın 160. maddesi uyarınca çekirdeği belirlenen Sayıştay'ın denetim alanına giren kuruluşların ya da Anayasa'nın 165. maddesinin kapsamında değerlendirilen KİT ve fonların TBMM adına etkili bir denetime tabi tutulması gereklidir. Türkiye Varlık Fonu gibi önemli miktarda kamu kaynaklarının aktarıldığı ve alt fonların da kurulmasıyla daha fazla kaynak aktarılması planlanan bir havuzu yöneten Şirket'in, özel hukuk hükümlerine göre denetlenmesi halinde gerçekleştirilen denetim, Şirket'in kuruluş amacına uygun hareket edip etmediğini tespit etmekten uzaktır.

Son olarak, yasa koyucunun Fon'un önemini göz önünde bulundurarak TBMM denetimini de içeren üç aşamalı özel bir denetim usulü öngörmesi olumludur. Bu denetim usulünün ise Türkiye Varlık Fon'un kaynakları da göz önünde bulundurularak Anayasa'nın 160. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gereklidir. Bu kapsamda en azından Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinde öngörüldüğü biçimde bağımsız denetim raporlarının Sayıştay tarafından incelenmesi ve raporun Sayıştay tarafından hazırlanması gereklidir. Ayrıca, Şirket'in bağımsız denetime tabi tutulmasının yanı sıra, Fransa'daki gibi performans denetimine tabi tutulması ve Şirket'in hedeflerine ulaşım ulaşılmadığının bir rapor ile tespit edilmesi ve bu raporun yayınlanması kamu harcamalarının etkili denetimini sağlamak yolunda önemli adımlar olacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR VE MAKALELER

AKBULAK, Sevinç-AKBULAK, Yavuz, Ulusal Varlık Fonları, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, 2008, Cilt XXV, Sayı 8, sayfa 237-262

AKDOĞAN, Abduraahman, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ankara 2016

AKILLIOĞLU, Tekin “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:24, Sayı:2, 1991

AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetmelik Yargı ve Denetimin Etkinliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE, Cilt: 23, S:1, 1990

AKINCI, Müslüm, **Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Yükümlülüğü**, Legal Yayınevi, İstanbul 2017

AKTAŞ, Batuhan, “6741 Sayılı Kanun Kapsamında Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. ve Türkiye Varlık Fonu Hakkında Bir İnceleme”, **İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, 2017, s. 41-70

AKYEL/ Recai, KÖSE, Ömer Hacı, “*Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği*”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 466, Mart 2010, s. 9-45.

AKYEL, Recai/ ÖZDEMİRCİ, Bilada/GÜLMEZ, İsmail/ ŞİMŞEK, Fahri/ SEVEN, Mehmet, **Umumi Murakabe Heyeti’nden Sayıştay’a Yüksek Denetleme Kurulu** (1938-2010), T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Matbaası, Ankara 2012

AMAR, Jeanne, “Sovereign Wealth Funds: Major Actors in The Global Economy”, 2017, s.1-28, http://www.oee.fr/files/swfs_briefing_paper_oe_2016.pdf, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019 .

ARDIÇOĞLU, Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S:3, 2017, s. 21-51

AŞCI AKINCI, Nuray, **Türk ve Avrupa Birliği Hukukunda Dolaysız Vergilerde Ayrımcılık Yasağı**, Beta Yayınları, İstanbul 2013

ATEŞ, Leyla, **Vergilendirmede Eşitlik**, Der Kitabevi, İstanbul 2006

AYBAY, Rona/ ORAL, Elif, **Kamusal Uluslararası Hukuk**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2016

BACKER, Larry Cata, “The Norwegian Sovereign Wealth Fund: Between Private and Public”, **Georgetown International Law Journal**, Volume: 40, Issue:1271, 2009, s. 1271-1280.

BAHÇECİ, Barış, **Vergisel Düzenleyici İşlemlerin Hukuksal Sınırları**, Yetkin Yayınları, Ankara 2016

BALDING, Christopher, **Sovereign Wealth Funds: The New Intersection of Money and Politics**, Oxford University Press, Oxford 2012

BEHRENDT, Sven, **Sovereign Wealth Funds and the Santiago Principle**, Carnegie Edowment for International Peace, Washington 2010

BİLİCİ, Nurettin-BİLİCİ, Adem, **Kamu Maliyesi**, Savaş Yayınevi, Ankara

BISMUTH, Regis, “The “Santiago Principles” for Sovereign Wealth Funds: The Shortcomings and the Futility of Self-Regulation”, **European Business Law Review**, Volume:28, Issue:1, 2017, s. 69-88

CARCASONNE, Guy, “Le Trouble de La Transparence”, *Le Seuil/ «Pouvoirs»*, Volume: 97, 2001/2, s. 17-23.

CANBOLAT, Erdal, “Bütçe Sistemimiz İçinde Fonların Yeri ve Önemi”, **Mali Çözüm Dergisi**, S:55, 2001, s.37-49

ÇAĞAN, Nami, “Anayasa Yönünden Fonlar”, **Anayasa Yargısı**, Cilt 3, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara 1986, s. 107-133 (“Anayasa Yönünden Fonlar”)

ÇAĞAN, Nami, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, **Anayasa Yargısı**, Cilt 2, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara 1986, s. 199-224 (“Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”)

ÇAĞAN, Nami, “Modern Bütçe Sürecinde Parlamentonun Rolü”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü (Uluslararası Sempozyum Bildiri Metinleri)**, s. 183-193 (“Modern Bütçe Sürecinde Parlamentonun Rolü”)

ÇAĞAN, Nami, **Vergilendirme Yetkisi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1982

ÇAĞLAYAN, Ramazan, “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 7, s. 383-398

ÇETİN, Nusret- TÖREMİŞ, Hatice Ebru- CANTİMUR, Zeynep, **6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun Sistemik Analizi**, Yetkin Yayınları, Ankara 2014

CLARK; Gordon L./DIXON, Adam D./MONK, Ashby H.B., **Sovereign Wealth Funds: Legitimacy, Governance, and Global Power**, Princeton University Press, Princeton 2013

CLARK, G L- MONK, A H B “The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment” **Environment and Planning**, Volume: 42, 2010, s. 1723-1738

DEDEOĞLU, Emin, “Kamu Mali Yönetiminde Neler Oluyor ? : Varlık Fonu ve Tamamlayıcı Ödenek”, TEPAV, 2016, s. 5-6, link: https://www.tepav.org.tr/upload/files/1473014698-4.Kamu_Mali_Yonetiminde_Neler_Oluyor_Varlik_Fonu_Ve_Tamamlayici_Odenek.pdf, Son Erişim Tarihi: 01.01.2019.

DURAN, Lütfi, **İdare Hukuku**, İÜHF Yayınları, İstanbul 1982, s.988-1000

DURDU, Muhammet, **Fon Kavramı ve Türkiye’de Bütçe Dışı Fon Uygulamaları**, Adalet Yayınevi, Ankara 2018

DURDU, Muhammet, “Anayasa Mahkemesi'nin Görüşü Çerçevesinde Türkiye Varlık Fonu'nun Hukukiliği”, **Legal Mali Hukuk Dergisi**, Sayı:14 Sayı: 168, 2018 s. 3289-3322 (“Varlık Fonu’nun Hukukiliği”)

ERDÖNMEZ, Pelin Ataman, “Aktif Menkul Kıymetleştirilmesi”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı 57, 2006, s. 75-84

ERKUT, Celal, **Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı**. Yenilik Kitabevi, İstanbul, 2004

FEVZİOĞLU, Bedi, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1984

FEYZİOĞLU, Bedi, “Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı”, **İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 29. Seri, 1983-984, s. 3-38

GELPERN, Anna, “Sovereignty, Accountability, and the Wealth Fund Governance Conundrum”, **Asian Journal of International Law**, Volume: 1, Issue: 289, 2011, s. 289-320

GILSON, Ronald J./MILHAUNT, Curtis J, Ronald J. Gilson; Curtis J. Milhaupt, “Sovereign Wealth Funds and Corporate Governance: A Minimalist Response to the New Mercantilism”, **Stanford Law Review**, Volume: 60, 2018, s.1345-1370

GÖZEN/BUCAK, “Bütçe Dışı Fonlar Üzerine Bir Değerlendirme: Türkiye Ekonomisi Örneği”, **Dünden Bugüne Ekonomi Yazıları**, Umuttepe Yayınevi, Kocaeli 2018, s.185-197

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku Cilt:I**, Ekin Kitabevi, Bursa 2009 (**Cilt I**)

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku Cilt:II**, Ekin Kitabevi, Bursa 2009 (**Cilt II**)

GÖZLER, Kemal, “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Mali Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”, **Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan**, AÜHF Yayınları, Ankara 2009, s.365-374

GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa 2018

GÖZLER, Kemal, “Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Neye Yarar? K. Begüm İsbir’in Kamu Tüzel Kişiliği İsimli Doktora Tezinin Düşündürdükleri”, s. 1-24; <http://www.idare.gen.tr/kamu-tuzel-kisiligi.pdf>, (idare.gen.tr’de ilk yayın tarihi: 4 Haziran 2018) (“Kamu Tüzel Kişiliği”), Son Erişim Tarihi: 02.01.2019

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınevi, 2. Baskı, Bursa 2018

GÖZLER, Kemal, **Mahalli İdareler Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa 2018, s. 118-140 (Mahalli İdareler)

GÖZÜBÜYÜK, Şeref-TAN,Turgut, **İdare Hukuku Cilt:I**, Turhan Yayınevi, Ankara 2016 (“**Cilt:I**”)

GRASSO, Giorgio, “Constitutionalism and Sovereign Wealth Funds”, **Global Jurist**, 2017, s. 1-13

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara 2015

GÜLSEN, Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, 12 Levha Yayınları, İstanbul 2014 (Verginin Yasallığı İlkesi)

GÜLSEN, Güneş, “Bütçe Hakkı – Evrensel Bir Mali Hukuk İlkesinin Cumhuriyet Dönemindeki Kuramsal Ve Uygulamasal Konumuna Eleştirisel Bakış”, **Cumhuriyetin 75. Yıl Armağanı**, İstanbul Üniversitesi, İstanbul 1999, s. 283-315 (“Bütçe Hakkı”)

GÜLSEN, Güneş, “Hukuksal Teknik Açısından Bütçeden Önceden İzin İlkesinin Vergi Gelirleri Yönüyle İşlevinin Kısmen Yitirilmesinin Bütçe Hakkı Açısından İncelenmesi”, **III. Türkiye Maliye Sempozyumu, Anayasal Mali Düzen, Bodrum 1998**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No. 12, İstanbul 2000, s. 173-198 (“Bütçeden Ön İzin”)

GÜRSOY, Kemal Tahir, “1966 Tarihli İsviçre Kanununa Göre Yatırım Fonlarının Hukuki Yapısı”, **Prof. Dr. Mahmut KOLOĞLU’ya 70. Yaş Armağanı**, Ankara, 2005

HALVORSEN, Anita M./ELDREDGE, Cody D., “Investing in Sustainability: Ethics Guidelines and the Norwegian Sovereign Wealth Fund” , **Denver Journal of International Law and Policy**, Volume: 42, Issue: 389, 2014, s. 389-416

İNSEL, Ahmet, “Mali Sermaye Birikimi Rejimi”, **Birikim Dergisi**, Sayı: 145, 2001, bkz. <http://www.birikimdergisi.com/birikim-yazi/5505/mal%C3%AE-sermaye-birikimi-rejimi#.XEHJrVwzZPY>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019

İNSEL, Ahmet, **Neo-Liberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili**, İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 2015

İNCEOĞLU, Sibel, “Türk Anayasa Mahkemesi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Eşitlik ve Ayrımcılık Yasağı”, **Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, Birleşik-Metal İş Sendikası Yayını, 2006/4, Sayı 11, İstanbul, 2006, s. 45-62

İSBİR, K. Begüm, **Kamu Tüzel Kişiliği**, Turhan, Ankara 2017

JONES, Stephany Griffith/ OCAMPO, José Antonio, "Sovereign Wealth Funds : a Developing Country Perspective", **Revue d'Économie Financière, Programme National Persée**, Volume: 9, Issue:1, 2009, 241-254

KABOĞLU, İbrahim, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayınları, İstanbul 2018

KANETİ, Selim, “Türk Kamu Maliyesi’nin Anayasal Temelleri-I”, **Makaleler**, 12 Levha Yayınları, İstanbul 2011, s.157-177 (Anayasal Temeller-I)

KANETİ, Selim, “Sayıştay’ın Anayasal Konumu”, **Makaleler**, 12 Levha Yayınları, İstanbul 2011, s.285-301 (“Sayıştay”)

KANETİ, Selim, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Yasama Yetkisi ile Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Sınırları”, **Makaleler**, 12 Levha Yayınları, İstanbul 2011, s. 216. (“Yasama Yetkisi”)

KAPANİ, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara 2011

KAPANİ, Münci, **Kamu Hürriyetleri**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2013

KAPLAN, Gürsel, **İdari Yargılama Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa 2016

KARANFİLOĞLU, A. Yasin, **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, Sayıştay Yayınları, Ankara 2000

KARACAN, Sami/ UYGUN, Rahmi, **Denetim ve Raporlama**, Umuttepe Yayınları, 2012

KAYIRAN, Meltem, Türkiye “Varlık Fonu’nun Kuruluş Amaçları ve Yapısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, Cilt: XIV, Sayı: 56, Güz 2016, s. 55-90

KARAHANOĞULLARI, Onur, “Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, cilt 45, sayı 1-4, (1996), sayfa 279-323

KELLER, Amy D., “Sovereign Wealth Funds: Trustworthy Investors or Vehicles of Strategic Ambition?” **Georgetown Journal of Law & Public Policy**, Vol. 7, No. 1, 2008, s. 334-371

KIRKPATRICK, Grant, “Managing State assets to achieve developmental goals: The case of Singapore and other countries in the region”, Workshop on State-Owned Enterprises in the Development Process, Preliminary Material, 2014, s. 1-26

LHAOPADCHAN, Suntharee, "The politics of sovereign wealth fund investment: the case of Temasek and Shin Corp.", **Journal of Financial Regulation and Compliance**, Vol. 18, Issue: 1, 2010, s.15-22.

LYONS, Gerard, “*State Capitalism: The Rise of Sovereign Wealth Funds*”, **Law and Business Review of Americas**, Volume: 14, Issue:1, 2008, s. 1-63

MANAVGAT, Çağlar, **Sermaye Piyasasında İşleme Dayalı Manipülasyon ve Özel Hukuk Bakımından Sonuçları**, Bankacılık ve Ticaret Hukuku Araştırmaları Enstitüsü, Ankara 2008

MATION, Gisela, “Regulating Sovereign Wealth Funds: When States Become Entrepreneurs”, **Cambridge Journal of International and Comparative Law**, Volume:5, Issue: 475, 2016, s.475-501

MUTLUER, M. Kamil/ÖNER, Erdoğan, “*Bütçenin Genellik ve Birlik İlkesine 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*”, **Sadık Kırbuş’a Armağan**, Okan Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2011, s. 158-165

NG, Wilson, "The evolution of sovereign wealth funds: Singapore's Temasek Holdings", **Journal of Financial Regulation and Compliance**, Vol:18, Issue: 1, 2010, s.6-14.

OĞUZMAN Kemal/SELİÇİ Özer, **Kişiler Hukuku Dersleri**, 4.Bası, İstanbul 1988

OKTAR, Ateş, “Kamu Maliyesi Hukukunun Bazı Anayasal İlkeleri ve Anayasanın Mali Hükümlerine İlişkin Düşünceler”, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**,Derleyen: Yenisey, Feridun- Güneş, Gülsen-Z.Ertunç Şirin, Oniki Levha Yayınları, İstanbul 2012

OYAN, Oğuz/AYDIN, Ali Rıza, **Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler**, Adım Yayıncılık, Ankara 1991

ÖZAY, İl Han, **Gün Işığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004

ÖZAY, İl Han “Korkulu Rüyadan Karabasana: İdari Vesayet”, **KAMU HUKUKU ARŞİVİ**, Cilt: III, Sayı: 2-3, 2000, s. 88-89

ÖNCEL,Mualla/ KUMRULU,Ahmet/ ÇAĞAN,Nami, **Vergi Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2018

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2016 (Türk Anayasa Hukuku)

ÖZBUDUN, Ergun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2015 (Anayasalcılık ve Demokrasi)

ÖZKORKUT, Korkut, **6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu Açısından Anonim Şirketlerde Bağımsız Denetim**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırmaları Enstitüsü, Ankara 2013

KONUKMAN, Aziz/ ŞİMŞEK, Orhan, “Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye Uygulaması”, *Çalışma ve Toplum*, 2017/4, s. 1913-1944

PINAR, Burak, **Türk Bütçe Hukuku Açısından Kamu Mali Yönetim Sisteminin Hukukî Analizi**, Dokuz Eylül Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2009, 459 sayfa, s. 1-77 ve s. 388-416

POROY, Reha/TEKİNALP, Ünal/ÇAMOĞLU, Ersin, **Ortaklıklar Hukuku I**, Seçkin Yayınevi, İstanbul 2014, s. 450-474

REICHE, Danyel, “Sovereign wealth funds as a new instrument of climate protection policy? A case study of Norway as a pioneer of ethical guidelines for investment policy”, **Energy, Elsevier**, S: 35, 2010, s. 3569-3577

SAYGILI, Mehmet Kağan, **Türkiye’de Kamu Fonu Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Yayın No: DPT: 2631, Erişim için: <<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/MehmetKaGanSAYGILI.pdf>>

SARISU, Ayhan, “*Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. Kurulmasına Dair Kanun’un Değerlendirilmesi*”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 285, 2016, s.230-239.

SEVEN, Bülent, "*Anayasa Mahkemesi'nin Fon Uygulamasına İlişkin Kararlarının Bütçe İlkeleri ve Sayıştay Denetimi Karşısındaki Durumu*", **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 14, 1996, s. 123-147

TEKİNALP, Ünal, **Sermaye Ortaklıklarının Yeni Hukuku**, Vedat Yayıncılık, Ocak 2015

TAN, Turgut, “Özelleştirme”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt:IX, Sayı:1-3, 1988, s.279-280

TUNCAY, Can, EKMEKÇİ, Ömer, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**,Beta Yayınevi, İstanbul, 2017

ULUATAM, Özhan, **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayınevi, Ankara 2014

ULUSSEVER, Talat/ MANGIR, Fatih/ ERTUĞRUL, Murat, **Ekonominin Yeni Büyüme Gücü Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye : Karşılaştırmalı Bir Analiz**, İktisadi Araştırmalar Vakfı İşletmesi, İstanbul 2018

ULUSOY, Ali, **Türk İdare Hukuku Cilt:I: Genel İdari Esaslar ve İdari Teşkilat**, Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 141

UZUN ÇAM, Mine, “Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim”, **D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Şeref ERTAŞ’a Armağan, Cilt: 19, Özel Sayı, 2017, s. 2841-2870

ÜLGEN, Hüseyin-KENDİGELEN, Abuzer-HELVACI, Mehmet-KAYA, Arslan-NOMER Ertan, Füsün, **Ticari İşletme Hukuku**, 12 Levha, İstanbul 2015

ÜZELTÜRK, Hakan, “Mükellef Hakları ve Anayasal Beklentiler: Gelecek İçin Birkaç Not”, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**,Derleyen: Yenisey, Feridun- Güneş, Gülsen-Z.Ertunç Şirin, Oniki Levha Yayınları, İstanbul 2012

YALÇINER, Küşat-SÜREKLİ, Ali Murat, “Ekonominin Çeşitlendirilmesinin Bir Aracı Olarak Ulusal Refah Fonu Modelinin Türkiye Ekonomisi Açısından Uygulanabilirliği”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: XVII, Sayı:3, 2015, s.1-29

YALTI, Billur/ÖZGENÇ, Selçuk, **Vergi Hukuku Pratik Çalışma El Kitabı**, Beta Yayınları, İstanbul 2007

YALTI, Billur, “Vergi Adaleti Kavramında Soyuttan Somuta: Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarını Eşitlik, Özgürlük ve Sosyal Devlet Kavramları ile Okumak”, **Vergi Sorunları Dergisi**, S.119 (“Vergi Adaleti”)

YALTI, Billur, “Mülkiyet Hakkına Vergisel Müdahalede Kanunilik: İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi’nin Yeni Kararlarında “Çelişik Mevzuat” ve “Çelişik İctihat””, **Vergi Sorunları Dergisi**, Eylül 2011, Sayı: 276, s. 9-14. (“Çelişik Mevzuat”)

YILDIRIM, Evren, Kolektif Yatırım Sözleşmeleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2011

YILDIRIM, Turan / YASİN, Melikşah / KAMAN, Nur / ÖZDEMİR, H. Eyüp / ÜSTÜN, Gül / TEKİNSOY OKAY, Özge, **İdare Hukuku**, XII Levha Yayınları, İstanbul 2013

YILMAZCAN, Dilek, “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları, **III. Türkiye Maliye Sempozyumu, Anayasal Mali Düzen, Bodrum 1998**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No. 12, İstanbul 2000, s.163-172

YIN, Wei, “Sovereign Wealth Fund Investments and the Need to Undertake Socially Responsible Investment”, **International Review of Law**, Issue:9, 2017, s. 1-30.

TUTANAKLAR VE RAPORLAR

“*IMF Working Paper on Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management*”, 2008, Approved by AL-HASSAN, Abdullah/ PAPAIOANNOU, Michael/SKANCKE, Martin/SUNG, Chneg Chih, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13231.pdf>, (IMF Working Paper 2008) Son Erişim Tarihi: 14.01.2019

“BPIFRANCE: Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider”, Rapport public thematique redigé par Cour des Comptes

“De la démocratie participative. Expériences, débats”, **Revue du MAUSS**, Sayı: 26, 2005, p. 155-170, <https://www.cairn.info/revue-du-mauss-2005-2-page-155.htm>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019

“*International Working Group Of Sovereign Wealth Funds “Kuwait Declaration” Establishment Of The International Forum Of Sovereign Wealth Funds*”, 2009, <https://www.ifswf.org/sites/default/files/2010%20Kuwait%20Meeting%20-%20Kuwait%20Declaration.pdf>, Son Erişim Tarihi: 14.01.2019

“*International Working Group of Sovereign Wealth Funds, Generally Accepted Principles and Practises (Santiago Principles)*”, International Working Group of Sovereign Wealth Funds, October, 2008, < http://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples_0_0.pdf> Son Erişim Tarihi: 14.01.2019

“*Implementing the Santiago Principles: 12 Case Studies From Demonstrating Commitment to Creating Value*”, 2016, http://www.ifswf.org/sites/default/files/IFSWF_CaseStudies_Nov2016_0.pdf , Son Erişim Tarihi: 14.01.2019

PWC, “*Sovereign Investors 2020*”, 2016, s.7 <http://www.pwc.com/gx/en/sovereign-wealthinvestment-funds/publications/assets/sovereign-investors-2020.pdf>, Son Erişim Tarihi: 04.01.2019

“*Santiago Principles: 15 Case Studies, How IFSWF Members Implement the Santiago Principles*”, 2014, International Forum of Sovereign Wealth Funds, published at the IFSWF’s 6th Annual Meeting in Doha

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nun 09.08.2016 tarihinde Gerçekleşen Birinci Oturum Tutanağı, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1719, Son Erişim: 14.01.2019

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 10.08.2016 tarihinde gerçekleşen Birinci Oturum Tutanağı,
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1727 , Son Erişim: 14.01.2019

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 11.08.2016 tarihinde gerçekleşen Birinci Oturum Tutanağı,
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1724 , Son Erişim: 14.01.2019

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI

AYM, T. 18.01.2018, E. 2016/180, K. 2018/4

AYM, T.12.10.2016, E. 2016/166, K.2016/159

AYM, T.12.10.2016, E. 2016/167, K.2016/160

AYM, T.12.10.2016, E. 2016/168, K.2016/161

AYM, T.12.10.2016, E. 2016/169, K.2016/162.

AYM, T. 30.11.2007, E. 2006/61, K. 2007/91

AYM, T. 29.3.2017, E. 2016/1, K. 2017/81

AYM, T. 4.12.2014, E.2013/114, K.2014/184

AYM, T.28.12.2016, E.2016/21, K.2016/199

İNTERNET SİTELERİ

- <https://www.imf.org>
- http://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples_0_0.pdf
- <http://www.swfinstitute.org/>
- <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/41816692.pdf>
- <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/statens-pensjonsfond/formelt-grunnlag/guidelines-for-observation-and-exclusion-from-the-gpfg---17.2.2017.pdf>

- <https://www.nbim.no/en/the-fund/holdings/>
- <http://www.temasek.com.sg/abouttemasek/corporategovernance>
- <https://www.caissedesdepots.fr/en>
- <http://www.kgk.gov.tr/DynamicContentDetail/5282/Vizyon-Misyon>
- <http://tusiak.org/butce-disi-fon-uygulamalari-ve-turkiye-varlik-fonu/>
- <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>
- <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1319.pdf>



EK I

Dünyanın En Büyük 16 Ulusal Varlık Fonu

Country	Sovereign Wealth Fund Name	Assets USD-Bil	Inception	Origin	Linaburg-Maduell Transparency Index
Norway	Government Pension Fund – Global	998.93	1990	Oil	10
China	China Investment Corporation	900	2007	Non-Commodity	8
UAE – Abu Dhabi	Abu Dhabi Investment Authority	828	1976	Oil	6
Kuwait	Kuwait Investment Authority	524	1953	Oil	6
Saudi Arabia	SAMA Foreign Holdings	494	1952	Oil	4
China – Hong Kong	Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio	456.6	1993	Non-Commodity	8
China	SAFE Investment Company	441**	1997	Non-Commodity	4
Singapore	Government of Singapore Investment Corporation	359	1981	Non-Commodity	6
Qatar	Qatar Investment Authority	320	2005	Oil & Gas	5
China	National Social Security Fund	295	2000	Non-Commodity	5
Saudi Arabia	Public Investment Fund	223.9	2008	Oil	4
UAE – Dubai	Investment Corporation of Dubai	209.5	2006	Non-Commodity	5
Singapore	Temasek Holdings	197	1974	Non-Commodity	10
UAE – Abu Dhabi	Mubadala Investment Company	125	2002	Oil	10
South Korea	Korea Investment Corporation	122.3	2005	Non-Commodity	9
UAE – Abu Dhabi	Abu Dhabi Investment Council	110	2007	Oil	n/a

Kaynak: <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/> (Kasım 2018’de güncellenmiştir) (Son Erişim Tarihi: 02.01.2019)