

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

**TÜRKİYE’DE BÜTÇE DIŞI FON**  
**UYGULAMALARI VE VARLIK FONU**  
**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Hazırlayan**

**Muhammet DURDU**

**Öğrenci No:154234002004**

**Danışman**

**Doç. Dr. Ümit Süleyman ÜSTÜN**

**Konya 2018**



T. C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin

Adı Soyadı	Muhammet Durdu
Numarası	154234002004
Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku/Kamu Hukuku
Programı	Tezli Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/>
Tezin Adı	Türkiye'de Bütçe Dışı Fon Uygulamaları ve Varlık Fonu

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin imzası  
(İmza)



T. C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Yüksek Lisans Tezi Kabul Formu

Öğrencinin	Adı Soyadı	Muhammet Durdu
	Numarası	154234002004
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku/Kamu Hukuku
	Programı	Tezli Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/>
	Tez Danışmanı	Doç. Dr. Ümit Süleyman ÜSTÜN
	Tezin Adı	Türkiye'de Bütçe Dışı Fon Uygulamaları ve Varlık Fonu

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan Türkiye'de Bütçe Dışı Fon Uygulamaları ve Varlık Fonu başlıklı bu çalışma 24/10/2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri

Danışman Doç. Dr. Ümit Süleyman ÜSTÜN

Üye Dr. Öğr. Üy. Selman Sacit BOZ

Üye Dr. Öğr. Üy. Ahmet ATILGAN

İmza

## ÖZET

### TÜRKİYE'DE BÜTÇE DIŞI FON UYGULAMALARI VE VARLIK FONU

Bu alıŐmada, Türkiye'de özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllarda kamu mali sistemi içerisinde ciddi öneme sahip olmuş olan bütçe dışı fonlar ve bir bütçe dışı fon olarak 2016 yılında kurulan Türkiye Varlık Fonu incelenmiştir. Bu alıŐma ile Türkiye'nin bütçe dışı fonlar ile edindiği tecrübe, literatür taraması yapılarak ortaya konmakta, dünya genelinde varlık fonu uygulamalarının ortak özellikleri araŐtırılmakta ve Türkiye Varlık Fonu ile ilgili değerlendirmeler yapılmaktadır. Çalışmada Türkiye'nin bütçe dışı fonlarla ilgili kamu maliyesi açısından acı tecrübeleri olduğu sonucuna varılmakta, Türkiye Varlık Fonu uygulamasının bu tecrübeler iŐıĐında yürütülmesi önerilmektedir. Türkiye'nin 1990'lı yıllarda sayıları 100' aşan varlık fonlarının sayısını 10'un altına indirmesi olumlu karŐılanmakta, bütçe dışı fon uygulamasına mümkün olduğu kadar baŐvurulmayarak bütçe prosedürünün işletilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır. Türkiye Varlık Fonu'nun dünya genelinde uygulanan klasik varlık fonlarından farkları olduğu belirlenmekte, amaçları hususunda eleştiriler getirilmektedir. Çok fazla amacı olduğu için kaldırabileceğinden daha fazla sorumluluk yüklendiği anlaŐılan Türkiye Varlık Fonu'nun amaçları hususunda sadeleŐtirme yapılarak kalkınma amacına odaklanması gerektiği vurgulanmaktadır. Türkiye Varlık Fonu'nun denetimi hususunda yeniden gözden geçirmeler yapılması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** bütçe dışı fon, varlık fonu, Sayıştay denetimi

**ABSTRACT**  
**NON BUDGETARY FUNDS IN TURKEY AND SOVEREIGN WEALTH**  
**FUND**

In this study, it is examined that, in Turkey, especially in the 1980s and 1990s have been of considerable importance to the extra-budgetary funds and Turkey Wealth Fund which was established in 2016 in a fiscal system. Turkey Wealth Funds were investigated. This study has acquired Turkey's non-budgetary funds are being put forward by making the experience literature, general characteristics of the assets of the sovereign wealth fund being investigated world applications in general and Turkey Wealth Fund is evaluated. The study is concluded in terms of Turkey's public finances related to extra-budgetary funds to the conclusion that bitter experience, the experience of Turkey Wealth Fund applications are proposed to be carried out in that bitter light. Turkey, the number of non budgetary fund in excess of the number 100 in the 1990s, to reduce under 10 are welcomed and is concluded that should not apply as possible to non-budgetary funds application and should apply the operation of the budgetary procedure. Turkey Wealth Fund is determined to be the difference in the world of classical Wealth Fund and criticisms have been brought about its aims. It is understood that too much aim is upload for that more responsibility than it can handle with and is emphasized that Turkey should focus on simplified the development objectives regarding the purpose of the Wealth Fund. It is concluded that audit of the Turkey Wealth Fund's should be reconsider.

**Keywords:** non budgetary fund, sovereign wealth fund, audit of court of exchequer

## İÇİNDEKİLER

<b>BİLİMSEL ETİK SAYFASI .....</b>	<b>ii</b>
<b>YÜKSEK LİSANS TEZ KABUL FORMU.....</b>	<b>iii</b>
<b>ÖZET .....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>v</b>
<b>KISALTMALAR .....</b>	<b>xii</b>
<b>GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>

## BİRİNCİ BÖLÜM

### FON KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE BÜTÇE DIŞI FON UYGULAMALARI

<b>I. FON KAVRAMI .....</b>	<b>4</b>
A. Genel Olarak Fon Kavramı.....	4
B. Türk Kamu Maliyesinde Fon Kavramı.....	5
1. Bütçe İçi Fonlar .....	6
a. Klasik Bütçe İçi Fonlar .....	6
b. Kapsam İçi Fonlar .....	7
2. Bütçe Dışı Fonlar .....	9
a. Klasik Bütçe Dışı Fonlar .....	11
b. Gizli Fonlar .....	12
<b>II. TÜRKİYE’DE BÜTÇE DIŞI FONLARIN ÖZELLİKLERİ .....</b>	<b>14</b>
A. Türkiye’de Bütçe Dışı Fonların Kurulması .....	15
B. Türkiye’de Bütçe Dışı Fonların İdaresi .....	16
C. Türkiye’de Bütçe Dışı Fonların Gelirleri ve Harcama Alanları .....	17
1. Bütçe Dışı Fonların Gelirleri .....	17
2. Bütçe Dışı Fonların Harcama Alanları .....	19
D. Bütçe Dışı Fonların Denetimi .....	20

1.	Sayıştay Tarafından Yapılan Denetim .....	21
2.	İdari Organlar Tarafından Yapılan Denetim.....	22
3.	Anayasa Mahkemesi ve Fonların Denetimi.....	22
E.	Bütçe Dışı Fonların Faydaları ve Sakıncaları .....	25
1.	Bütçe Dışı Fonların Faydaları.....	25
a.	Yeni Kaynak İhtiyacının Doğması.....	26
b.	Temel Mali Mevzuatın Hantal Yapısından Kurtulmak İstenmesi ...	27
c.	Belirli Gelirlerin Belirli Kaynaklara Tahsis Edilmesi İhtiyacı .....	29
d.	Hükümetin Yetkilerini Artırma Çabası.....	30
e.	Siyasi Sebepler .....	30
2.	Bütçe Dışı Fonların Sakıncaları.....	32
a.	Mali Disiplini Bozmaları ve Denetimsiz Olmaları .....	33
b.	Toplum Üzerindeki Vergi Yükünü Artırmaları ve İsrafa Yol Açmaları.....	34
c.	İstihdam Maliyetlerini Olumsuz Etkilemeleri.....	34
F.	Bütçe Dışı Fonların Tasfiyesi .....	34
<b>III.</b>	<b>TÜRKİYE’DE BÜTÇE DIŞI FONLARIN BÜTÇE İLE İLİŞKİSİ .....</b>	<b>35</b>
A.	Bütçe Kavramı .....	35
B.	Bütçe Hakkı ile Bütçe Dışı Fonların İlişkisi.....	36
C.	Bütçe İlkeleri ile Bütçe Dışı Fonların İlişkisi .....	39
1.	Bütçenin Genelliği İlkesi ve Bütçe Dışı Fonlar .....	40
2.	Bütçenin Birliği İlkesi ve Bütçe Dışı Fonlar .....	41
3.	Bütçenin Yıllık Olma İlkesi/Önceden İzin Alma İlkesi ve Bütçe Dışı Fonlar .....	42
4.	Bütçenin Doğruluğu İlkesi ve Bütçe Dışı Fonlar.....	43
<b>IV.</b>	<b>TÜRKİYE’DE BÜTÇE DIŞI FONLARIN TARİHİ GELİŞİMİ.....</b>	<b>43</b>

A.	1980 Öncesi Bütçe Dışı Fonlar .....	43
B.	1980-1983 Döneminde Bütçe Dışı Fonlar .....	45
C.	1984-1992 Döneminde Bütçe Dışı Fonlar .....	46
D.	1992-2001 Döneminde Bütçe Dışı Fonlar .....	50
E.	2001 Sonrası Bütçe Dışı Fonlar .....	55
1.	Savunma Sanayii Destekleme Fonu (SSDF) .....	55
a.	Türkiye’de Savunma Sanayiinin Gelişimi .....	56
b.	Savunma Sanayii Destekleme Fonu’nun Kuruluşu ve İdaresi .....	58
c.	Savunma Sanayii Destekleme Fonu’nun Gelirleri ve Harcamaları .	59
d.	Savunma Sanayii Destekleme Fonu’nun Denetimi.....	63
2.	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF).....	65
a.	Türkiye’de Tasarruf Mevduatı Sigorta Sisteminin Gelişimi.....	66
b.	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’nun Kuruluşu ve İdaresi .....	67
c.	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’nun Gelirleri ve Harcamaları.....	69
d.	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’nun Denetimi .....	70
3.	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF).....	71
a.	Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmanın Gelişimi .....	72
b.	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun Kuruluşu ve İdaresi.....	72
c.	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun Gelirleri ve Harcamaları.....	75
d.	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun Denetimi .	76
4.	İşsizlik Sigortası Fonu (İSF).....	77
a.	Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi .....	81
b.	İşsizlik Sigortası Fonu’nun Kuruluşu ve İdaresi .....	81
c.	İşsizlik Sigortası Fonu’nun Gelirleri ve Harcamaları .....	82



d.	İşsizlik Sigortası Fonu'nun Denetimi.....	88
5.	Özelleştirme Fonu (ÖF) .....	88
a.	Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi.....	89
b.	Özelleştirilmesi Fonu'nun Kuruluşu ve İdaresi .....	90
c.	Özelleştirme Fonu'nun Gelirleri ve Harcamaları.....	91
d.	Özelleştirme Fonu'nun Denetimi .....	92
6.	Tanıtma Fonu (TF).....	93

## İKİNCİ BÖLÜM

### VARLIK FONU

<b>I.</b>	<b>GENEL OLARAK VARLIK FONU UYGULAMALARI.....</b>	<b>95</b>
A.	Varlık Fonu Kavramı .....	99
B.	Varlık Fonlarının Tarihî gelişimi.....	103
1.	Tarihteki İlk Varlık Fonu.....	104
2.	1950-1970 Dönemi .....	105
3.	1970-2000 Dönemi .....	106
4.	2000-2008 Dönemi .....	107
5.	2008-2014 Dönemi .....	110
6.	Günümüzdeki Durum .....	111
C.	Varlık Fonlarının Kuruluşu ve İdaresi .....	111
1.	Varlık Fonlarının Kuruluşu.....	112
2.	Varlık Fonlarının İdaresi.....	112
D.	Varlık Fonlarının Ortak Özellikleri .....	114
1.	Kamuya Ait Olmalarının Yanında Kâr Amacı Gütmeleri .....	115
2.	Şeffaflık Hususunda Eleştirilmeleri.....	116
3.	Finansal Piyasalarda Dengeyi Sağlamaları.....	120
4.	Farklı Yatırım Araçları Kullanabilmeleri .....	124

5.	Sosyal ve Ahlaki Amaçlı Faaliyetlerde Bulunabilmeleri .....	127
6.	Hollanda Hastalığına Karşı Ciddi Bir Önlem Olmaları .....	128
E.	Varlık Fonu Türleri .....	129
1.	Kuruluş Amaçları Açısından .....	129
a.	Tasarruf Amaçlı Varlık Fonları .....	131
b.	İstikrar Amaçlı Varlık Fonları .....	132
c.	Emeklilik Sistemini Desteklemeyi Amaçlayan Varlık Fonları .....	134
d.	Kalkınma Amaçlı Varlık Fonları .....	135
2.	İdare Ettikleri Malvarlığı Açısından .....	138
a.	Emtia Varlık Fonları .....	140
b.	Döviz Rezervi Varlık Fonları .....	141
c.	Holding Varlık Fonları .....	143
F.	Varlık Fonlarının Bağımsızlığı ve Denetimi .....	144
1.	Varlık Fonlarının Bağımsızlığı .....	144
2.	Varlık Fonlarının Denetimi .....	146
a.	Varlık Fonlarının Kamuoyu Denetimi .....	147
b.	Varlık Fonlarının İç Denetim Yoluyla Denetlenmesi .....	147
c.	Varlık Fonlarının Dış Denetim Yoluyla Denetlenmesi .....	148
d.	Varlık Fonlarının Uluslararası Alanda Denetlenmesi .....	149
<b>II.</b>	<b>TÜRKİYE VARLIK FONU (TVF) .....</b>	<b>153</b>
A.	Türkiye Varlık Fonu'nun Kuruluşu ve İdaresi .....	155
1.	Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi .....	156
2.	Türkiye Varlık Fonu'nun Kuruluş Amacı .....	161
B.	Türkiye Varlık Fonu'nun Kaynakları .....	164
C.	Türkiye Varlık Fonu'nun Özellikleri .....	172
1.	Temel Mali Mevzuattan Muaf Tutulmuştur .....	172

2.	Geniş Bir Amaç Yelpazesine Sahiptir .....	173
3.	Kalkınma Amaçlı ve Holding Varlık Fonu Niteliğindedir .....	174
D.	Türkiye Varlık Fonu'nun Denetimi .....	175
1.	Kamuoyu Denetimi .....	176
2.	Bağımsız Denetim.....	176
3.	Özel Kurul Tarafından Yapılan Dış Denetim .....	176
4.	Meclis Denetimi.....	179
5.	Uluslararası Denetim .....	180
<b>SONUÇ</b>	.....	<b>182</b>
<b>KAYNAKLAR</b>	.....	<b>185</b>

## **KISALTMALAR**

<b>ABD</b>	:Amerika Birleşik Devletleri
<b>AET</b>	:Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>BK</b>	:Bakanlar Kurulu
<b>BKK</b>	:Bakanlar Kurulu Kararı
<b>Bkz</b>	:Bakınız
<b>C.</b>	:Cilt
<b>CEO</b>	:Chief Executive Officer
<b>IMF</b>	:International Monetary Fund
<b>İŞF</b>	:İşsizlik Sigortası Fonu
<b>İş-Kur</b>	:Türkiye İş Kurumu
<b>KGf</b>	:Kredi Garanti Fonu
<b>KHK</b>	:Kanun Hükmünde Kararname
<b>KİT</b>	:Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>KMYKK</b>	:Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>OECD</b>	:Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>ÖF</b>	:Özelleştirme Fonu
<b>S.</b>	:Sayı
<b>s.</b>	:Sayfa
<b>SSDF</b>	:Savunma Sanayii Destekleme Fonu
<b>SYDTF</b>	:Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
<b>TBMM</b>	:Türkiye Büyük Millet Meclisi

<b>TCMB</b>	:Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
<b>TF</b>	:Tanıtma Fonu
<b>TMSF</b>	:Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
<b>TVF</b>	:Türkiye Varlık Fonu
<b>vd.</b>	:ve diğçerleri



## GİRİŞ

Türk kamu mali sisteminde eski dönemlerden beri hantallık ve disiplinsizlik en önemli problemler olarak ortaya çıkmıştır. Bütçe dışı fonlar hantallığa bir çözüm olarak ortaya çıkmasına rağmen disiplinsizliği artırmışlardır. Bu sebeple kamu mali sistemi içerisinde tasfiyeleri düşünülmüş ve bu yönde adımlar atılmıştır. 2000’li yıllardan itibaren kamu mali sistemi içerisinde tali olmaya itilen bütçe dışı fonlar, 2016 yılında Türkiye Varlık Fonu’nun kurulması ile birlikte yeniden dikkat çekmeye başlamıştır. Netice itibariyle bütçe dışı bir fon niteliğinde olan Türkiye Varlık Fonu’nun, uygulanması esnasında geçmiş dönem bütçe dışı fon uygulamalarından ders alınması önem arz etmektedir. Ayrıca varlık fonlarının dünyadaki farklı uygulamalarını araştırarak ne tür bir fon olduklarının netleştirilmesi, Türkiye Varlık Fonu’nu, Türk mali sistemi içerisinde konumlandırmak açısından faydalı olacaktır.

Türkiye’de son dönemde bütçe dışı fonlara yeniden bir yöneliş bulunmaktadır. Uzun süreden beri var olan İSF, TMSF, ÖF ve SSDF gibi bütçe dışı fonlar kamu maliyesi içerisinde önemli görevler üstlenmeye başlamıştır. Türkiye Varlık Fonu(TVF) 2016 yılında, Esnaf Ahilik Sandığı 2017 yılında kurulmuştur. Ayrıca kıdem tazminatı sistemi için bir fon kurulması da gündemde bulunmaktadır. Bu çalışmalar yürütülürken Türkiye’deki geçmiş dönem bütçe dışı fon uygulamalarının göz önünde bulundurulması önem arz etmektedir. Türkiye, bütçe dışı fonlar sebebiyle kamu maliyesinde ciddi sorunlarla boğuşmuştur. Bu sebeple bütçe dışı fonların yeniden ele alınması çalışmanın amaçlarından birini oluşturmaktadır.

Varlık fonlarının geçmişi 19. yüzyıla dayandırılrsa da, 20. yüzyılın ortasından itibaren giderek yoğunlaşan bir şekilde uygulanmaktadır. Dünyada varlık fonları ile ilgili birçok çalışma yapıldığı görülmüş olup, bunlardan yararlanmak suretiyle varlık fonlarının mahiyetini tespit etmek, TVF uygulaması için önemli olacaktır. Ayrıca varlık fonlarının özelliklerinin belirlenmesi suretiyle TVF’nin farklılıklarının ve bu farklılıkların sebeplerinin ortaya konması, kamuoyundaki tartışmalı hususları aydınlatma açısından önem arz etmektedir.

Varlık fonu Türkiye’de yeni uygulanmaya başlanan bir kurum olması hasebiyle, bu çalışmanın öğretilerdeki boşluğu doldurmaya katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Çalışma esnasında Türkiye’de varlık fonu ile ilgili yeterli yayın olmadığı görülmüş olup, TVF’nin faaliyetleri arttıkça yayınların da artacağı düşünülmektedir. Ancak TVF’nin tam anlamıyla faaliyetine başlamamış olması sebebiyle araştırmacıların yeterli veri elde etmesi de zor olmaktadır.

Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Öncelikle bütçe dışı fonların Türk kamu mali sistemi içerisindeki etkileri, gelişimleri, özellikleri üzerinde durulacak, daha sonra yeni uygulanmaya başlanan varlık fonu uygulamasına değinilecektir. Varlık fonu uygulamasının öncelikle dünyadaki uygulamaları incelenerek ne tür bir fon olduğu araştırılacak daha sonra Türkiye Varlık Fonu’nun incelenmesine geçilecektir.

Çalışma sırasında bütçe dışı fonlarla ilgili literatür araştırması yapılmıştır. Bütçe dışı fonların özellikleri, türleri, bütçe ile ilişkisi ve tarihî gelişimine yer verilmiştir. Son kısımda günümüzde mer’i olan bütçe dışı fonların tek tek incelemesi yapılmıştır. Bu yolla bütçe dışı fonların mevcut durumunun tam anlamıyla ortaya konması amaçlanmıştır. Tarihî gelişimin çalışmanın birinci bölümünün son kısmında yer almasının sebebi, tarihî gelişim başlığında geçmişten günümüze bütçe dışı fonların durumunu gördükten sonra mevcut bütçe dışı fonların analiz edilmesi ve oradan varlık fonuna geçilmesi suretiyle kronolojik süreç akışının sağlanmak istenmesidir.

Varlık fonlarının dünya uygulamalarındaki özellikleri, uluslararası alanda temel çalışmalar esas alınarak ve IMF ile Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların bakış açıları araştırılarak incelenmiştir. Varlık fonları 20. yüzyılın ikinci yarısından beri giderek artan bir yoğunlukta uygulandığı için yabancı dilde birçok kaynak elde edilmiştir. Ancak çalışmanın kapsamı münasebetiyle, varlık fonlarının özellikleri üzerinde durulmuş, fazla ayrıntılı hususlara değinilmemiştir. Netice itibariyle bu çalışmada, dünyadaki varlık fonlarını incelemenin temel amacı, varlık fonu mefhumunun ne olduğunu anlamak olduğu için bu çerçevede hareket edilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünün ikinci kısmında TVF incelenmiştir. TVF’nin köklü bir geçmişi olmadığı ve henüz tam anlamıyla faaliyete geçmediği için

incelenmesi zor olmuş, öğretilerdeki sınırlı kaynaklar, ilgili mevzuat, TBMM çalışmalarını sonucu oluşan dokümanlar muvacehesinde değerlendirmelerde bulunulmuştur. 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve 2016/9429 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin Yapısına ve İşleyişine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında BKK<sup>1</sup> temel mevzuat olarak kullanılmıştır. Ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin TVF ile ilgili verdiği karar ve diğer bütçe dışı fonlarla ilgili verdiği kararlar da incelenmiştir.

---

<sup>1</sup> RG: 09.11.2016-29883.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### FON KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE BÜTÇE DIŞI FON UYGULAMALARI

#### I. FON KAVRAMI

##### A. Genel Olarak Fon Kavramı

Günümüzde fon kavramı farklı alanlarda farklı anlamları ile kullanılmaktadır. Görsel sanatlarda “*sinemada, tiyatrodaki oyuncuların arkasındaki resim, fotoğraf veya çeşitli plastik öğelerden oluşan dekor, görüntü*”<sup>2</sup> anlamıyla kullanılmaktadır. İşletme biliminde ticaret fonu, fon akış tablosu ve fon akışı gibi kavramlar içerisinde kullanılan terim iktisat biliminde ise ödünç verilebilir fonlar kuramı ve atıl fonlar gibi kavramlar içinde kullanılabilir<sup>3</sup>. Bu anlamlarıyla terim, çalışmanın kapsamı dışında kalmaktadır.

Yukarıda gösterildiği üzere birçok farklı kullanımları olan fon kelimesinin en çok kullanılan ve bilinen anlamı bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Söz konusu anlamıyla fon; kamu fonu, kamu özel fonu, kamu özel hesabı kavramlarıyla eş anlamlıdır ve bütçe dışı fonları ifade etmektedir<sup>4</sup>. Fon kelimesinin bu anlamının en fazla bilinen anlam olmasının temel sebebi, Türkiye’de ve dünyada özellikle 1980 sonrası dönemde kamu fonlarının günlük yaşamı derinden etkileyecek şekilde kamu maliyesinde yer edinmesidir. Bununla beraber bütçe içinde bulunan fonlar da vardır. Bu fonlar genel bütçe hukukuna tabi oldukları için bütçe dışı fonlar kadar dikkat çekmemişlerdir.

---

<sup>2</sup> **TÜRK DİL KURUMU**, *Büyük Türkçe Sözlük*, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.594169904d8479.56866142](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.594169904d8479.56866142), (ET: 14.06.2017).

<sup>3</sup> **ALTUĞ** Figen, *Kamu Bütçesi*, Bursa 1999, s. 32; **TOSUN** Ata, *Türkiye’de Fon Sistemi ve Ekonomik Etkileri(1980-2008)*, İktisat Anabilim Dalı Uluslararası İktisat Bilim Dalı, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2010, s. 6; **OYAN** Oğuz/**AYDIN** Ali Rıza, *İstikrar Programından Fon Ekonomisine*, Ankara 1987, s. 3.

<sup>4</sup> “Kamu fonu” kavramının teknik anlamıyla “fon” tabirini karşılamak üzere kullanılmaması gerektiği belirtilmektedir. Zira kamu fonu tabiri bütçede yer alan diğer ödenekleri de kapsayan bir anlama gelebilmektedir. Bkz: **OYAN** Oğuz/**AYDIN** Ali Rıza, *Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler*, Ankara 1991, s. 113.

Mali hukuk öğretisinde en çok kabul gördüğü şekliyle fon tanımı; belirli ve birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için bazı nakdi veya diğer kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı devlete ait bir hesaptır<sup>5</sup>.

## B. Türk Kamu Maliyesinde Fon Kavramı

Anayasa Mahkemesi'nin yaptığı bir tanımlamaya göre; “fon deyimi çeşitli anlamlarla kullanılmakla beraber, genel olarak, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta tutulan parayı ifade etmektedir”<sup>6</sup>.

Kamu fonları Türkiye’de cumhuriyetin ilk dönemlerinden itibaren görülmüş, 1970’li yıllarda artmaya başlamış, 1980’li ve 1990’lı yıllarda doruğuna ulaşmış, günümüzde ise geçmişe nazaran önemi azalmıştır. 1980’li yıllarda dünya genelinde ciddi etkileri görülen kamu fonları; kaynak problemini çözmek, bütçe içerisindeki ağır bürokratik işlemlerden kurtulmak, büyük projelerin çabuk bitirilmesini sağlamak ve acil durumlarda hızlı hareket edilmesine imkân vermek gibi amaçlarla uygulanmış, bazı dönemlerde, getirdiği çözümlerden çok problemler üretmiştir. Bunun yanında geçmişte birçok kamu yatırımının fonlar aracılığıyla gerçekleştirilebilmiş olması, bankalardaki ve finans kurumlarındaki tasarruflar ile işsizliğin sigortalanması gibi kamusal amaçlarda fonların kullanılması göz önüne

<sup>5</sup> **OYAN** Oğuz/**AYDIN** Ali Rıza/**KONUKMAN** Aziz, *Türkiye’de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri*, Ankara 1991, s. 8; **ORHAN** Osman Z, *Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları*, İstanbul 1994, s. 233; **AYDIN** Ali Rıza, “Kamu Gelirleri Sistemi İçinde Fonlar”, *XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Eskişehir 1999, s. 145; **KARABAŞ** Engin, *Bütçe Kapsamı ve Bütçe Kapsamı Dışında Kalan Kamusal Harcama Alanları*, Ankara: Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 2005, s. 101; **OYAN/AYDIN**, *İstikrar Programı*, s. 3; Yazarlar bu tanımın ayrı bir harcama usulü olmayan bütçe içi fonları kapsamadığını ileri sürmektedir. Ancak tanım bu tür fonları dışlayacak bir unsur içermemektedir. Bkz: **OYAN/AYDIN**, *Alternatif Yönelişler*, s. 113; **TEKİN** Ahmet, “Türkiye’de Bütçe Dışı Fonların Mali Yapılarının Gelişimi”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, S. 5, 1999, s. 379; **BAHRAN**, Gülseba, *Sayıştay Denetimi Dışındaki Fonlar*, [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/bilgi\\_notlari/sayistaydenetimidisifon.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/bilgi_notlari/sayistaydenetimidisifon.pdf), (ET: 15.02.2018), 2001, s. 2.

<sup>6</sup> **ANAYASA MAHKEMESİ**, 18.02.1985 gün ve E. 1984/9, K. 1985/4, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 26.06.1985-18793. <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 15.06.2017).

alındığında fon uygulamalarının tamamen yanlış bir uygulama olmadıkları da ortaya konmuştur.

Türk kamu maliyesinde fonların çok çeşitli açılardan tasnife tabi tutulduğu görülmektedir. Burada en önemlisi olması sebebiyle sadece bütçe ile bağlantıları bakımından fonların tasnifine bakılacaktır. Buna göre fonlar; bütçe içi fonlar ve bütçe dışı fonlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır<sup>7</sup>.

## 1. Bütçe İçi Fonlar

Bütçe içi fon, bütçe kanununda yer alan ve kural olarak bütçe hukukuna tabi olan fonları ifade eder. Bütçe içi fonlar temel olarak iki farklı görünüm arz etmektedir. Bunlardan ilki bütçe içerisinde ihdas edilen ve kendisine ayrılan ödeneğin yürütme organı tarafından kullanıldığı fonlardır. Bunlar aynı zamanda klasik bütçe içi fon olarak adlandırılabilir. İkinci tür bütçe içi fonlar ise bütçe dışı fonların kamu maliyesi içerisinde sürdürülemez bir büyüklüğe ulaşmaları sebebiyle, bunların çeşitli hukuki düzenlemeler vasıtasıyla bütçenin içine alınması yoluyla oluşmaktadır. Bu tür bütçe içi fonlar klasik bütçe içi fonlardan birçok farklılık içermektedir. Bu fonlar için aynı zamanda, “kapsam içi fon” tabiri de kullanılmaktadır<sup>8</sup>.

### a. Klasik Bütçe İçi Fonlar

Klasik bütçe içi fonlar, bütçeden ödenek ayrılması suretiyle kaynağını tamamıyla bütçeden temin eden, buna mukabil toplu ödeneğin harcama kalemlerine dağıtımında yetkinin yürütmeye bırakıldığı fonlardır<sup>9</sup>. Bu tür fonlar, kaynağını tamamıyla bütçeden almanın yanı sıra hukuki dayanaklarını da bütçe kanununda bulmaktadırlar. Bunlar bütçe içerisinde ayrı bir harcama hesabı görünümü

<sup>7</sup> OYAN/AYDIN, *İstikrar Programı*, s. 7; TAN, Namık, s. 15; Fonların şu şekilde üçe ayrılarak incelendiği de görülmüştür; Bütçe içi fonlar (bütçe kapsamına alınan fonlar)/Bütçe dışı fonlar/Gizli Fonlar. Bkz: KESİK, s. 162.

<sup>8</sup> Kapsam içi fonların temel dayanağı olan mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun ek 8.maddesi, bütçe içine alınmayan bütçe dışı fonlara “kapsam dışında bırakılan fon” tabiri kullandığı için maddenin kapsamında bulunan fonlara kapsam içi fon denmektedir; SAYGILI, s.48.

<sup>9</sup> ALTUĞ, s. 33; AYDIN, s. 152; BAHRAN, s. 3; TAN, Namık, s. 15; EDİZDOĞAN, s. 112, 113.

vermektedir. Ödeneklerini bütçe kanunu ile topluca almakta, harcamalarını yapacağı alanları belirleme yetkisi ise yürütme organına bırakılmaktadır. Bu tür fonlar, bütçe içerisinde oluşturulacak “kötü gün ödeneği” olarak ifade edilebilir<sup>10</sup>. Zira bu tür fonlar, teorik olarak, bütçe içerisindeki harcama kalemlerinden birisinin ödeneğinin bitmesi durumunda kullanılması amacıyla ihdas edilmektedir.

Klasik bütçe içi fonlar 1970’li yılların Türkiye’sinde çok büyük önem kazanmış, 1980’li yıllardan itibaren bütçe dışı fonların daha çok kullanılmasıyla önemleri azalmıştır. 1977 mali yılında 15 adet olan klasik bütçe içi fon sayısı 2018 mali yılında 4’e kadar düşmüştür. Hukuki dayanağını 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 5. maddesinde bulan 4 adet klasik bütçe içi fon şunlardır; Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği, Yedek Ödenek, Yatırımları Hızlandırma Ödeneği, Doğal Afet Giderlerini Karşılama Ödeneği. Bu fonları kullanmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Öğretide Cumhurbaşkanlığının bütçesine konulan örtülü ödeneğin de klasik anlamıyla bütçe içi bir fon olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmektedir<sup>11</sup>.

#### ***b. Kapsam İçi Fonlar***

1980’li yıllarda bütçe dışı fonların kamu kesimi içerisinde devasa boyutlara ulaşması ve bu durumun birçok sakıncaya yol açması, bu fonların denetim altına alınması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu amaçla yapılan çalışmalardan biri de bütçe dışında faaliyet gösteren fonların bir kısmının bütçe kapsamına alınması olmuştur<sup>12</sup>. 1992 yılından itibaren bütçe kanunlarıyla bütçe kapsamına alınmaya başlanan fonların temel hukuki statüsü mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda belirlenmiştir. Söz konusu Kanun’a 1996 yılında eklenen ek 8. maddeye göre:

<sup>10</sup> Öğretide bu tür fonlara bütçe içerisinde oluşturulan ihtiyat ödenekleri de denmektedir. Bkz: **DOĞAN**, s. 4.

<sup>11</sup> **OYAN/AYDIN**, *İstikrar Programı*, s. 7; **ATAÇ** Engin, “Kamu Sektöründe Etkinlik Açısından Fonların Değerlendirilmesi”, *Türkiye II. Maliye Eğitimi Sempozyumu*, Eskişehir 1987, s. 70.

<sup>12</sup> Yapılan bu uygulamanın bütçe disiplinini tamamen bozduğu hususunda bkz: **KONUKMAN** Aziz, “Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları – Uygulamaları: Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, S. 2, 2003, s. 55.

*“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.*

...

*Tüm fonlar hizmet ve harcamalarını kendi mevzuatlarında yer alan esas ve usullere göre yürütürler.*

...”

Söz konusu hüküm ile bütçe dışı fonlardan bütçe içine alınan fonların tabi olacağı temel ilkeler belirlenmiştir. Burada belirlenen ilkelere bakıldığı zaman, kapsam içine alınan fonların, klasik bütçe içi fonlardan farklılıklar taşıdığı görülür<sup>13</sup>. Bu farklılıklar şu şekilde sıralanabilir<sup>14</sup>:

- Klasik bütçe içi fonlar temel mali mevzuata tabi iken kapsam içi fonlar kendi mevzuatlarına tabi olmaya devam etmiştir.
- Klasik bütçe içi fonların kendine ait gelirleri yoktur. Onlar sadece bütçe içerisinde özel bir tür harcama kalemidir. Kapsam içi fonların ise bütçe dışı fonlar gibi bütçe dışından gelirleri bulunmaktadır.
- Klasik bütçe içi fonlar tüm kaynağını bütçeden alır. Buna mukabil kapsam içi fonların; kredi ana para geri dönüşleri, kredi faizleri, borçlanma ve satış hasılatı ile üniversite araştırma fonlarının döner sermayeden aldıkları paylar bütçeye dâhil edilmeden kendileri tarafından kullanılmıştır.

---

<sup>13</sup> Bu farklılıklar sebebiyle, bütçe kapsamına alınan fonların bütçe dışı fon olarak kabul eden görüş için bkz: **OYAN** Oğuz. “Kamu Özel Fonları ve Güncelliğini Yitirmeyen Bir Tasfiye Projesi(Kamu Özel Fonları)”, *XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Eskişehir 1999, s. 213.

<sup>14</sup> **AYDIN**, s. 155.

Klasik bütçe içi fonlar, bütçe prosedürü içerisinde kaldıkları için çalışmanın bundan sonraki kısmına dâhil değildir. Kapsam içi fonlara ise ilgileri olduğu ölçüde tekrar değinilecektir.

## 2. Bütçe Dışı Fonlar

Sayıştay'ın 3388 sayılı 11.07.1969 tarihli kararındaki tanıma göre bütçe dışı fon; genel katma bütçeli dairelerin özellik arzeden bazı görevlerin kendine mahsus hükümlerle yürütülmesi maksadı ile bütçelerden ayrılan veya bütçe dışı imkânlarla sağlanan sabit ve döner sermayeli işletmelerin dışında kalan faaliyetlerine tahsis edilmiş para ve kıymetler karşılığıdır<sup>15</sup>. Sayıştay'ın bu kapsamlı tanımı dışında bütçe dışı fonlarla ilgili öğretilerdeki tanımlar şu şekildedir:

- Bir hizmetin yerine getirilmesi, bir programın yürütülmesi gibi belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için gerektiğinde kullanılmak üzere ayrılıp işletilen mali kaynaktır<sup>16</sup>.
- Belirli bir amacın gerçekleştirilmesine yönelik olarak belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı özel bir hesaptır<sup>17</sup>.
- Kanun, kanun hükmünde kararname veya bunlara dayanılarak oluşturulan, devletin temel mali mevzuatı dışında kendi mevzuatına göre işleyen, kendilerine ait gelir ve harcama usulleri bulunan ve belli konularda hızlı ve yeterli kaynak kullanımını mümkün kılmak amacıyla oluşturulmuş bulunan kamu hesaplarıdır<sup>18</sup>.
- Belirli bir amaç için kullanılan, sürekli bir kaynağı haiz olmakla beraber yıllık olma sınırına tabi olmayan ve kullanımında kolaylıklar sağlayan kamu hesaplarıdır<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> **KARABAŞ**, s. 101; Sayıştay'ın bu tanımıyla bütçe içi fonları tamamıyla fon tanımının dışında tuttuğu anlaşılmaktadır.

<sup>16</sup> **AĞCAKAYA** Serpil, “Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi(1980-2000)”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 10, 2003, s. 223; **TAN** Namık, *Türkiye’de Fon Sistemi ve İşsizlik Sigortası Uygulaması*, Ankara 2013, s. 13.

<sup>17</sup> **DOĞAN** Yahya, *Türkiye’de Fon Sistemi ve Kamu Ortaklığı Fonu Uygulaması*, İstanbul 1993, s. 3.

<sup>18</sup> **KESİK** Ahmet, “Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi”, *XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Eskişehir 1999, s. 162.

<sup>19</sup> **SAYGILI** Mehmet Kağan, *Türkiye’de Kamu Fonu Uygulaması*, Ankara 2002, s. 4.

- Devletin veya diğerk kamu tuzel kişiliklerinin belirli amacın hasıl olabilmesi için özel kanun veya kararlarla bütçe içinden veya dışından kaynakları, gerektiğinde kullanmak üzere bir yıllık süreyle sınırlı olmaksızın bir hesapta tutmasıdır<sup>20</sup>.

Bu kadar farklı tanımların oluşmuş olmasının sebebi, bütçe dışı fonlar için genel bir mevzuatın bulunmaması ve her birinin farklı özelliklere sahip olmasıdır<sup>21</sup>. Başka bir ifadeyle, bütçe dışı fonlar homojen değil heterojen bir yapı arz etmektedirler<sup>22</sup>. Mesela yukarıda derç edilen tanımlardan bazılarında “belli bir amaç” tan bahsedilmektedir. Hâlbuki Bakanlar Kurulu’nun 84/8800 sayılı Kararı<sup>23</sup> ile kurulan Geliştirme ve Destekleme Fonu’nun amaçları o kadar çok belirlenmiştir ki alfabenin harfleri yetmemiş, z harfinden sonra z34’e kadar amaçlar sıralanmıştır<sup>24</sup>. Bu sebeple tüm bütçe dışı fonları kapsayacak şekilde, her birinin muayyen bir amacı bulunduğundan söz etmek doğru gözükmemektedir. Aynı şekilde mezkûr heterojen yapıları sebebiyle tüm fonları kapsayacak tek bir fon tanımının yapılması zor görünmektedir.

Bu yüzden bütçe dışı fonların tanımını yapmak yerine belirli unsurlarının çıkarılması ve bu unsurlar ışığında tanımının yapılması daha makul görünmektedir. Buna göre bütçe dışı fonlar<sup>25</sup>:

- Kanuni bir dayanağa sahip olmalıdır (Kanunla verilen yetkiye dayanılarak düzenleyici işleme de kurulabilirler<sup>26</sup>).

<sup>20</sup> EDİZDOĞAN Nihat, *Kamu Maliyesi*, Bursa 1998, s. 111.

<sup>21</sup> Bütçe dışı fonlar hukuki dayanaklarını 1982 Anayasası’nın 161. maddesinin 3. fıkrasında bulmaktadır. Söz konusu hükme göre “...yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir”. Bu anayasal düzenlemeye rağmen tüm bütçe dışı fonları kapsayacak genel bir fon kanununun olmaması, fon tanımında farklı unsurların bulunmasına sebebiyet vermektedir.

<sup>22</sup> ÇAĞAN Nami, “Anayasa Yönünden Fonlar”, *Anayasa Yargısı*, Ankara 1986, s. 110.

<sup>23</sup> RG: 07.12.1984-18598.

<sup>24</sup> AYDIN, s. 155; SAYGILI, s. 66.

<sup>25</sup> GÖZEN Mehmet Çağrı/BUCAK İsa, “Bütçe Dışı Fonlar Üzerine Bir Değerlendirme: Türkiye Ekonomisi Örneği”, (Editör: Selçuk KOÇ, Sema YILMAZ GENÇ, Kerem ÇOLAK), *Dünden Bugüne Ekonomi Yazıları*, Kocaeli 2018, s. 187; TOSUN, s. 9; TAN, Namık, s. 13; CANGİR Cemil, *Ekonomik İstikrar Aracı Olarak Bütçe Dışı Fonlar ve Uygulama Sonuçları*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, 1996, s. 43.

<sup>26</sup> Kanundan başka düzenlemelerle fon kurulurken vatandaşlar üzerine mali yükümlülük getirme

- Belirli veya birbirine yakın amaçlar için tahsis edilmelidir.
- Belirli bir kaynağa sahip olmalıdır.
- Kullanımında özel kolaylıklar sağlanmalıdır.

Bu unsurlar ışığında bütçe dışı fon; kanuni bir dayanağa sahip olup belirli bir kaynağa ve bir veya birbirine yakın amaçlara sahip olan, kullanımında çeşitli kolaylıklar sunularak bütçe dışında faaliyet gösteren kamuya ait özel bir kaynaktır.

Bütçe dışı fonlar, Türk kamu maliyesinde iki farklı görünüm arz etmektedir. Buna göre bütçe dışı fonları; klasik bütçe dışı fonlar ve gizli fonlar olarak ikiye ayırmak gerekmektedir. Önceleri doğrudan “fon” ismiyle kurulan bütçe dışı fonlar, 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren bütçe dışı fonlara tepkilerin artmasıyla başka adlar altında kurulmaya başlanmıştır. Başka bir ifadeyle, bütçe dışı fonlar gizlenmeye çalışılmıştır. Bu sebeple bütçe dışı fonları ikiye ayırarak incelemek daha anlaşılır olmalarına vesile olacaktır.

#### ***a. Klasik Bütçe Dışı Fonlar***

Klasik anlamıyla bütçe dışı fonlar kendi içerisinde; bütçe ile kısmi ilişkisi bulunan fonlar ve bütçe ile hiçbir ilişkisi bulunmayan fonlar olarak ikiye ayrılabilir. Bütçe ile kısmi bağlantılı fonların bütçeden tamamen ayrı fonlardan farkı, bütçeden geçici veya sürekli olarak kaynak almalarıdır. Bu ilişki dışında bu tür bütçe dışı

---

hususunda 1982 Anayasası’nın 73. maddesi göz önüne alınmalıdır. Zira söz konusu maddenin 3. fıkrasına göre “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır*”. Bu hüküm sebebiyle kanun koyucu fon kurma görevini yürütme organına verecek olsa da, fonun gelirlerini kanunda göstermelidir. Fona gelir ihdas etme hususunda yürütme organına yetki vermemelidir. Bu hususa ilişkin bir kararında Anayasa Mahkemesi, Üniversitelerde kurulacak fonların gelir kaynağı olarak belirlenen harçların miktarını belirleme kararının Yüksek Öğretim Kurulu’na verilmesini Anayasa’ya aykırı bulmuştur. Bkz: **ANAYASA MAHKEMESİ**, 11, 12, 13, 14, 25.02.1975 tarih ve E. 1973/37, K. 1975/22, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 03.12.1975-15431. Başka bir kararda Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın 167/2 hükmü gereğince yürütme organına dış ticaret işlemleri üzerine ek mali yükümlülük konması ve bunun bir fonda toplanmasını Anayasa’ya uygun bulmuştur. Bkz: **ANAYASA MAHKEMESİ**, 11.01.1985 tarih ve E. 1984/6, K. 1985/1, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 17.06.1985-18787. Ancak bu kararda özel bir Anayasa hükmüne dayanılarak çıkarılan bir kanun vardır. Bu kanunla yürütme organına fon kurma ve bu fona gelir oluşturma yetkisi verilmiştir. Bu sebeple Anayasa’nın 73. maddesiyle ilgili bir durum bulunmamaktadır.



fonlar da kendine özgü gelirlere sahiptir, genel mali mevzuatın dışında faaliyet göstermektedir<sup>27</sup>.

Bir dönem 100'den fazla sayıda bulunan bütçe dışı fonlar günümüzde kamu ekonomisi üzerindeki etkilerini azaltmışlardır. Ancak İşsizlik Sigortası Fonu'ndaki kaynakların 100 Milyar TL sınırını aşması<sup>28</sup>, Özelleştirme Fonu aracılığıyla büyük özelleştirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve dünyada yaygın bir uygulaması bulunan Varlık Fonu'nun ihdas edilmesi bütçe dışı fonların yeniden dikkat çekmesine sebep olmuştur.

Türkiye'de özellikle 1980'li yıllarda önemi son derece yükselen bütçe dışı fonlarla ilgili tam bir şeffaflıktan söz edilemez. Bunun sebeplerinden ilki bu fonların bütçe dışında bulunmaları olarak belirtilebilir. Zira bütçe süreci kamu maliyesinin kamuya arz edilmesinde önemli bir araçtır. Bütçe dışı fonlar bu sürecin dışında bırakılarak en önemli şeffaflaşma araçlarından birinden mahrum kalmaktadır<sup>29</sup>. Ayrıca bir dönem bu fonların büyük bir bölümünün Sayıştay denetimi dışında kalmış bulunması, bütçe dışı fonlar üzerindeki bilinmeyenleri artırmıştır<sup>30</sup>.

Çalışmanın esas konularından biri bütçe dışı fonlar olduğu için bundan sonraki bölümlerinde, bütçe dışı fonları ifade etmek için “fon” kelimesi kullanılabilir.

### ***b. Gizli Fonlar***

1980'li yıllardan itibaren kamu ekonomisinde iyice büyüyen ve tepki çekmeye başlayan bütçe dışı fonların hükümetlere getirdiği esneklik ve denetimsiz hareket etme imkânından vazgeçmek kolay olmamıştır. Bu sebeple dönemin

---

<sup>27</sup> ERDEM Metin, *Kamu Mali Denetimi*, Bursa: Ekin Kitabevi, s. 93; TEKİN, s. 380; OYAN/AYDIN, *İstikrar Programı*, s. 9.

<sup>28</sup> HABER7, *İşsizlik Sigortası Fonu 116,7 milyar TL oldu*, <http://ekonomi.haber7.com/ekonomi/haber/2521339-issizlik-sigortasi-fonu-1167-milyar-tl-oldu>, (ET: 29.01.2018).

<sup>29</sup> Kanaatimizce temel sebep bütçe dışı fonların bütçe süreci dışında kalması olsa da, öğretilerde bütçe dışı fonlar ile ilgili bilgi yetersizliğinin diğer sebepleri şöyle sıralanmaktadır; fon mevzuatının karmaşık bir yapıya sahip olması, tüm fonları kapsayan bir koordinasyon kurumunun bulunmaması, fon yöneticilerinin kamuoyuna bilgi sunma konusunda isteksiz davranması. Bkz: DOĞAN, s. 11.

<sup>30</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 144.

hükümetleri, bütçe dışı fonların oluşturduğu sakıncalar sebebiyle oluşan tepkileri, bütçe dışı fonları tasfiye etmek yerine, yeni bir tür olan, bazılarının adı fon olmayan gizli fonlarla ikame ederek cevaplandırmıştır<sup>31</sup>. 1986 yılından itibaren kamu maliyesinde ortaya çıkan gizli fonlar ağırlıklarını gün geçtikçe artırmıştır<sup>32</sup>. 1990 yılına gelindiğinde, kaynak büyüklüğü açısından toplam fon sisteminin yarısının gizli fonlardan oluşmakta olduğu görülmüştür<sup>33</sup>. Gizli fonlara misal olarak; Akaryakıt Tüketim Vergisinden Belediyelere Aktarılan Pay Hesabı, Milli Savunma Bakanlığı Özel Döviz Hesabı, Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı, Konut Edindirme Yardımı verilebilir<sup>34</sup>. Bu tarihi örneklerle beraber 2017 yılında 6824 sayılı Kanun’la kurulan Esnaf Ahilik Sandığı, ismi fon olmayan yeni bir bütçe dışı fon olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu tür fonlar aracılığıyla kamu maliyesine sadece yeni bir tür fon getirilmemiş aynı zamanda yeni bir finansman türü de ortaya çıkarılmıştır. Özellikle Konut Edindirme Yardımı ve Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Fonu’nda görüleceği üzere, devlet kendi vatandaşından zorunlu borç alma yoluna gitmiştir. Burada esas amaç farklı gibi görünse de bu amaçlara ulaşılamamış, çalışanlardan zorunlu olarak kesilen bu paralar devlet için ucuz kredi olmuştur<sup>35</sup>.

Kurulan gizli fonların yarısı başbakanlık veya bağlı kurumları tarafından yönetilmiştir. Bu sayede gizli fonlar aracılığıyla da merkezileşme eğilimi körüklenmiştir. 14 gizli fondan sadece birinin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun denetimine tabi olması, kamu maliyesinin gerçek boyutunun diğer bütçe dışı fonlarla birlikte iyice perdelenmesine sebep olmuştur. Gizli fonlardan hiçbirinin Meclis veya Sayıştay denetimine tabi tutulmaması ise, yürütmenin elinde, yasama ve yargı aleyhine, önemli bir avantaj oluşturmuştur. 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi

---

<sup>31</sup> **TOSUN**, s. 26; **OYAN/AYDIN**, *Alternatif Yönelişler*, s. 134.

<sup>32</sup> 1987’den sonra kurulan 6 gizli fonun kamu kesimi genel dengesine giren 12 fonun toplam büyüklüğünün yarısını aşacak seviyeye ulaştığı belirtilmektedir. Bkz: **OYAN/AYDIN**, *Alternatif Yönelişler*, s. 138.

<sup>33</sup> **OYAN/AYDIN/KONUKMAN**, s. 20.

<sup>34</sup> **TAN**, Namık, s. 18, 19; **OYAN/AYDIN**, *Alternatif Yönelişler*, s. 135.

<sup>35</sup> **TAN**, Namık, s. 29; **OYAN/AYDIN**, *Alternatif Yönelişler*, s. 138.

Hakkında Kanun uyarınca, 1988 ve 1989 yıllarında bütçeleri Meclis'e sunulan bütçe dışı fonlar arasında gizli fonlar yer almamıştır<sup>36</sup>.

Gizli fonların ekonomi üzerindeki bir diğer olumsuz etkisi, istihdam maliyetlerini artırması olmuştur. Özellikle Konut Edindirme Yardımı Fonu, Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Fonu, Olağanüstü Hal Tazminat Fonu ve Ek Tazminat Fonu istihdam maliyetleri üzerinde olumsuz etkilere sahip olmuşlardır. İstihdam maliyetlerinin artması işçilerin net ücret-brüt ücret farkını iyice artırmaktadır. Asgari ücreti misal olarak vermek gerekirse, 1991 yılı rakamlarına göre, brüt asgari ücret 414 bin liradır. Bu ücretin işverene maliyeti 545 ila 602 bin lira arasında değişmektedir. İşçinin eline geçen net ücret ise 266 bin lira olmaktadır. Başka bir anlatımla işverenin bir işçi için ödediği miktarın % 44 ila % 49 arası bir rakam işçinin eline geçebilmektedir. Başka bir ifadeyle işverenin işçi için verdiği ücretin yarısından fazlası vergi, sigorta ve gizli fonların kesintilerine gitmiştir. Doğal olarak bu durumun birçok olumsuz etkisi ile karşılaşmıştır. İşçi çalıştırmanın maliyeti arttığı için işverenlerin yeni işçi çalıştırması zorlaşmıştır. 10'dan fazla işçiye sahip olan işyerlerinin fon kesintisine tabi olması sebebiyle küçük işyerleri büyümek istememiş veya şirket parçalanmaları çoğalmıştır. Birçok işçinin maaşı olduğundan daha düşük gösterilerek vergi ve sigorta primi kaybı yaşanmış, bazıları ise tamamen kayıt dışı bırakılmıştır<sup>37</sup>.

Açıklanan özelliklerinden anlaşıldığı üzere gizli fonlar, bütçe dışı fonlara birçok yönden benzemektedir. Hatta bütçe dışı fonların sakıncalarından sayılan; kamu ekonomisinin gerçek büyüklüğünü gizlemesi, denetimi zorlaştırması veya kaldırması gibi olumsuzluklar gizli fonlarda daha yoğun bir şekilde yaşanmıştır.

## II. TÜRKİYE'DE BÜTÇE DIŞI FONLARIN ÖZELLİKLERİ

Bütçe dışı fonların genel tanımının yapılmasının ardından ayrıntılı özellikleri incelenmelidir. Bu amaçla bu bölümde; bütçe dışı fonların kurulması, idaresi, harcamaları ve gelirleri, denetimi, faydaları, sakıncaları ve tasfiye usulleri üzerinde durulacaktır.

<sup>36</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 137.

<sup>37</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 139.

## A. Türkiye’de Bütçe Dışı Fonların Kurulması

Fonların bir kısmı doğrudan kanunla, diğer bir kısmı ise kanunların verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemlerle kurulmaktadır<sup>38</sup>. Bu sebeple kuruluş şekilleri açısından fonların; kanunla kurulan fonlar ve kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan fonlar olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir<sup>39</sup>. Kanunlarla kurulan fonların temel dayanağı doğrudan kanun olmaktadır<sup>40</sup>. Başka bir ifadeyle kanun maddesi doğrudan ilgili fonun ihdasına yönelik hükümler içermektedir. Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan fonlar ise; geçmiş dönemde, tüzük, yönetmelik, BKK, KHK ve istisnai olarak bazı kurulların kararı ile kurulabilmiştir.

Kanunlarla kurulan fonların yürürlükten kaldırılabilmesi için söz konusu kanun maddesinin ilga edilmesi gerekir. Kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan fonlarda ise ilgili idari işlemin kaldırılması ile fon ortadan kalkar. Ancak yetki veren kanun mer’i olduğu sürece, idarenin düzenleyici işlemiyle yeniden fon kurulması söz konusu olabilir<sup>41</sup>. Fonların her birinin ayrı bir, hatta birçoğunun birden fazla, hukuki dayanağa sahip olması, fon sisteminde tam bir kargaşa doğmasına sebep olmuştur. Öyle ki, 1980’li yıllarda yıllık ortalama 7 fon kurma sıklığına ulaşılmış, bu fonların hukuki dayanaklarında yapılan düzenlemelerin sıklığının ise iki günde bir seviyesine kadar çıktığı görülmüştür<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> ÇAĞAN, s. 111; Bazı fonlar kanunla kurulmasa bile bütün fonların bir kanuna dayanması gerekir. Meclisin haklarının sağlanması için bu durum gereklidir. Bkz: CANGİR, s.46. Zira fonlar aracılığıyla kamu harcaması yapılmaktadır. Kamu harcaması yapılması için ise Meclis’in onayı gerekmektedir. Bu konuya ileride “bütçe hakkı” başlığı altında yeniden değinilecektir. Ayrıca 1982 Anayasasının 73. maddesi gereğince fon aracılığıyla vatandaşlar üzerine mali yükümlülük getirilecekse bunun bir kanuna dayanması zorunludur.

<sup>39</sup> SAYGILI, s. 11.

<sup>40</sup> Türkiye’de bütçe kanunuyla bile fon kurulmuştur. Kanun koyucu 1974 Mali Yılı Bütçe Kanunu’nun 51. maddesi ile Küçük Tasarrufları Yatırımlara Yönelme ve Halkı Yatırıma Teşvik Fonu’nu ihdas etmiştir. Konu Anayasa Mahkemesi önüne gitmiştir. Anayasa Mahkemesi “görüldüğü gibi maddenin konusu, .bir iktisadî alana Devletin müdahale ve yardımcı olmasını sağlamak için fon oluşturması ve bu fonun kullanılmasıyla ilgili olup bütçe ile ilgili bir hüküm niteliğinde değildir” diyerek söz konusu Fonu ihdas eden maddeyi iptal etmiştir. Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 21.11.1974 gün ve E. 1974/26, K. 1974/48, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 29.01.1975-15133, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 24.06.2017).

<sup>41</sup> SAYGILI, s. 11.

<sup>42</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 114.

2000'li yıllardan itibaren, aşağıda değinilecek sakıncaları sebebiyle fon kurma politikası tamamen rafa kaldırılmış gibi görünse de, son yıllarda yeni fonlar kurulması<sup>43</sup>, bazılarının kurulma hazırlıklarının yapılması<sup>44</sup> ve mevcut bazı fonların kaynaklarının aşırı büyümesi<sup>45</sup> maliye sistemine bütçe dışı fonların tekrar hâkim olmaya başladığı izlenimini güçlendirmektedir.

## B. Türkiye'de Bütçe Dışı Fonların İdaresi

Bütçe dışı fonların idaresi konusunda farklı usullerin belirlendiği görülmektedir. Buna göre kimi fonlar zaten var olan kamu idarelerine bağlanmış, kimileri yeni kurulan kamu idarelerine bağlanmış, diğer bir kısmına ise doğrudan tüzel kişilik verilmiştir<sup>46</sup>.

Var olan kamu idarelerine bağlanma konusunda Başbakanlık başı çekmiştir<sup>47</sup>. Bu durum 1980'li yıllarda yoğun bir şekilde kullanılan fonlar aracılığıyla merkezileşme eğilimine yönelen kamu idaresi gerçeğini ortaya koymaktadır. Yeni kurulan idareler arasında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi dikkat çekmektedir. Bu idare, Türk kamu maliyesi tarihindeki en müessir fonlardan olan mülga Kamu Ortaklığı Fonu ve Toplu Konut Fonu'nun idaresini üstlenmiştir. Savunma Sanayii Destekleme Fonu için Savunma Sanayii Müsteşarlığı yeniden düzenlenmiştir. Birkaç önemli fona ise doğrudan tüzel kişilik verildiği görülmüştür. Bunlara; günümüzde halen varlığını sürdüren Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve mülga Elektrik Enerjisi Fonu misal verilebilir<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> 2016 yılında 6741 sayılı Kanunla Varlık Fonu, 2017 yılında 6824 sayılı Kanun'la Esnaf Ahilik Sandığı bütçe dışı fon olarak hukuk düzenimizde yerini almıştır.

<sup>44</sup> İşçilerin kıdem tazminatı için bir fon kurulması konusunda uzun süredir tartışmalar vardır. Bkz: **HÜRRİYET**. 'Kıdeme fon kısa vadede zor', <http://www.hurriyet.com.tr/kideme-fon-kisa-vadede-zor-40572340>, (ET: 31.01.2018, 2017).

<sup>45</sup> İşsizlik Sigortası Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu ve Özelleştirme Fonu yönettikleri kaynaklar ile adlarından söz ettirmektedirler.

<sup>46</sup> **ÇAĞAN**, s. 112; **DOĞAN**, s. 13.

<sup>47</sup> **ORHAN**, s. 251.

<sup>48</sup> **DOĞAN**, s. 13.

## C. Türkiye’de Bütçe Dışı Fonların Gelirleri ve Harcama Alanları

Bütçe dışı fonların gelirlerini nereden elde ettiği ve harcamalarını hangi alanlarda yaptığı konusundaki tespitler, bütçe dışı fonların kamu mali yapısı ve sosyal hayat üzerindeki etkilerinin belirlenmesi açısından önemlidir. Genel olarak belirtilebilir ki, bütçe dışı fonların ne harcamaları ne de gelirleri homojen bir yapıdadır. Aksine çok farklı gelir kalemlerine ve harcama alanlarına rastlanmaktadır.

### 1. Bütçe Dışı Fonların Gelirleri

Bütçe dışı fonların kamu mali sistemi içerisine yeni bir tür gelir sokma hususunda başarısız oldukları görülmüş olup genellikle bütçe geliri niteliğinde olan gelirlere sahip olmuşlardır. Bu bağlamda bütçe dışı fonların gelirlerinin temel itibariyle ikiye ayrılmaktadır. Bunlar; fonun öz gelirleri-bütçe ile diğer fonlardan yapılan aktarmalardır. Fonun öz gelirleri şu şekilde sıralanabilir; vergi ve benzeri fon payları, satış hasılatları, cezalar, temettüleri, işletme gelirleri, faiz gelirleri, özelleştirme gelirleri, borçlanma, sigorta primleri, bedelli askerlik gelirleri ve bağış gelirleridir<sup>49</sup>.

Bütçe dışı fonların kuruluş gayelerinden biri de yeni kaynak teminidir. Türkiye uygulamasında bütçe dışı fonların yeni kaynak temin edip etmediği konusunda ciddi şüpheler bulunmaktadır. Evvela diğer fonlardan ve bütçeden alınan paylar, yeni bir tür kaynak olarak görülemez, bilakis bütçe kaynaklarının kemirilmesi olarak kabul edilebilir<sup>50</sup>.

Fonların öz gelirleri açısından bakıldığında zaman ise durum çok fazla değişmemektedir<sup>51</sup>:

- Fonların gelirleri arasında çok büyük bir yer tutan vergi benzeri fon kesintileri<sup>52</sup> ve cezalar, bütçe dışında yeni bir kaynak olarak kabul

<sup>49</sup> **SAYGILI**, s. 12; Bağış gelirleri ile ilgili Anayasa Mahkemesi farklı bir yaklaşım ortaya koymuştur. İlgä edilen Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu’na yapılacak bağışların kaynağının önemli olduğunu belirterek “yargı bağımsızlığının sağlanması ... bunu zedeleyecek en uzak olasılıkların bile giderilmesiyle olanaklıdır” gerekçesiyle Fon’a bağış yapılmasını öngören maddeyi iptal etmiştir. Bkz: **ANAYASA MAHKEMESİ**. 08.09.1989 gün ve E. 1988/37, K. 1989/36. <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 17.02.2018).

<sup>50</sup> **DOĞAN**, s. 9.

<sup>51</sup> **DOĞAN**, s. 9.

edilemez. Zira bu tür vergi benzeri gelirler, vatandaş üzerinde vergi etkisi yaptığı için esas itibariyle genel bütçede olması ve genel kamu hizmetlerinin karşılanmasına harcanması gerekir.

- Özelleştirme ve borçlanma gelirleri fonlara özgü bir kaynak olarak kabul edilmemelidir. Zira fonlar olmasa dahi devlet kurumları özelleştirme ile borçlanma yollarından gelir elde edebilmektedir. Başka bir anlatımla fonlar, bu konularda da yeni kaynak temin etmemiştir<sup>53</sup>.
- Faiz gelirlerini, hem bankalara yatırılan mevduat türü hesaplardan elde edilen gelirler hem de diğer sermaye piyasası gelirleri olarak anlamak amaca daha uygun olur. Diğer sermaye piyasası gelirleri arasında çeşitli araçlarla Hazineye verilen borçlar sonucu elde edilen gelirler önemli bir yer tutmaktadır. Esasında bu tür fon gelirleri de görüldüğünden farklı bir muhteviyata sahiptir. Zira bu araçlar vasıtasıyla çeşitli fonların gelirleri kamu tarafından ucuz kredi olarak kullanılmıştır. Başka bir anlatımla fonlar buradan faiz geliri değil, reel negatif faiz elde etmiştir<sup>54</sup>.
- İşletme gelirleri ile satış hasılatlarının fonlara yeni kaynak temin etme konusunda diğer gelirlere nazaran daha etkili olduğu belirtilebilir. Ancak bu gelirler fon gelirleri arasında çok düşük kalmıştır. Ayrıca bu gelirlerin fonlara ihtiyaç duyulmadan döner sermaye ve KİT'ler aracılığıyla elde edilmesi mümkündür. İşletme gelirleri arasında bulunan, vatandaşlara verilen kredilerin geri dönüşlerinin, yine, fonlara gerek duyulmadan kamu bankaları aracılığıyla daha etkin bir şekilde yürütülebileceği de belirtilmelidir.
- İşsizlik Sigortası Fonu'nda ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nda bulunan sigorta primleri ile Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nda bulunan bedelli askerlik gelirleri, bütçe dışı fon kurma amaçlarına en

<sup>52</sup> Vergi benzeri fon gelirleri genel itibariyle fon gelirlerinin yarısından fazlasını temsil etmiş ve 1992 yılında %69.7 ile çok yüksek bir orana ulaşmıştır. Bkz: **DOĞAN**, s. 30; **AYDIN**, s. 147.

<sup>53</sup> Özellikle borçlanma konusunda fonların belli bir süre sonra kamu kesimine yük olmaya başladıkları görülmektedir. İlk olarak 1989 yılında borçlanma gereği duyan fonların borçlanma gerekleri istikrarlı bir şekilde yükselmiştir. 1989 yılın %0.3 olan fonların borçlanma gereği 1991 yılında %1.8'i bulmuştur. Bkz: **DOĞAN**, s. 37.

<sup>54</sup> **TAN**, Namık, s. 29; **OYAN/AYDIN**, *Alternatif Yönelişler*, s. 138; Reel negatif faiz, faiz getiri oranlarının enflasyon oranlarından düşük olması durumudur. Bkz: **TOSUN**, s. 15, 16.

uygun gelirlerdendir. Zira bütçe sistemi içerisinde işletilmesi zor olan işsizlik sigortası sisteminin, alınan primler aracılığıyla bir bütçe dışı fonda işletilmesi ve askere gitmeyenlerden alınan bedelli askerlik gelirlerinin savunma sanayiine aktarılması, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmesi uygulamasının faydalı birer görünümüdür.

Bütün bu açıklamalardan ortaya çıkan sonuca göre, fonların yeni kaynak temin etme konusunda çok sınırlı imkânlarla sahip olduğu görülmektedir. Bu sınırlılık, yeni kaynak bulmak için fon kurmaya başvurmayı engelleyecek ölçüdedir. Fonlar kurulurken bahsedilen yeni kaynak temini amacının daha çok, zaten var olan kaynakları taze bir yapılanmayla yeni amaçlar için kullanma, şeklinde anlaşıldığı görülmüştür. Sigorta primleri ile savunma sanayii için alınan bedelli askerlik gelirlerinin ise bütçe dışı fon kurmak için yeterli ve amaca uygun gelir kaynakları olarak görülmesine rağmen, bütçe dışı fon sistemi içerisinde istisnai nitelikte kaldıkları belirtilmelidir.

## 2. Bütçe Dışı Fonların Harcama Alanları

Bütçe dışı fonların temel amaçlarından birisi, belirli kaynakları bir veya birbirine yakın birkaç amaca tahsisidir. Bu doğrultuda Türkiye’de birkaç özel amaç için bazı kaynakların tahsisi olağan karşılanabilirdi. Ancak fonların Türkiye uygulaması bu şekilde gelişmemiştir. Bazı fonların belirli olmayan birçok amacı olmuş ve neredeyse tüm kamu hizmetleri konusunda fon kurulmuştur<sup>55</sup>. Bu sebeplerle Türkiye’nin geçmiş tecrübelerinde, harcama alanlarının bütçe dışı fonların kuruluş felsefesine uygun olmadığı belirtilebilir.

Bu olumsuz durumlara rağmen bütçe dışı fonların geçmiş ve günümüz Türkiye uygulamasında yöneldiği alanlar şöyle sıralanabilir<sup>56</sup>:

- İhracatın teşviki,

<sup>55</sup> DOĞAN, s. 18.

<sup>56</sup> DOĞAN, s. 17; Harcama türleri açısından bakıldığı zaman, fon harcamaları içerisinde en büyük payın cari transferlere ayrıldığı görülmüştür. 1987-1992 arasında en az %34.2 lik paya sahip olan cari transferler, 1988 yılında %58.9 ile zirve noktasını görmüştür. Fonların yatırım harcamalarının ise toplam kamu yatırım harcamaları içerisinde hatırı sayılır bir seviyeye yükseldiği belirtilmelidir. 1990 için %18.9 olan bu oran 1991 için %21 olarak gerçekleşmiştir. Bkz: DOĞAN, s. 30, 35.



- Kaynak ve gelir dağılımının milletlerarası yeni bir yapılanma yönünde yeniden düzenlenmesi, dış ticarete daha kolay müdahale edilebilmesi ve bu arada koruma oranlarındaki düşüşün yol açabileceği tahribatların önlenmesi,
- Sermaye piyasalarının geliştirilmesi,
- Mali istikrarın desteklenmesi,
- Özelleştirmenin sağlanması,
- Uluslararası programlardan kredi temin edilmesi,
- Toplumdaki zayıf kesimlerin korunması.

#### **D. Bütçe Dışı Fonların Denetimi**

Denetim, bütçe dışı fonların en çok tartışılan hususu olmuştur. 1980’li ve 1990’lı yıllarda kamu ekonomisi içerisinde devasa boyutlara ulaşan bütçe dışı fonların büyük oranda denetimsiz kalmaları eleştiri konusu olmuştur<sup>57</sup>.

Bütçe dışı fonların denetimlerinin temelde iki farklı yöntemle yapıldığı görülmüştür. Bunlar: Sayıştay denetimi ve idari denetimdir. İdari denetimi de üçe ayırmak gerekir. Bunlar; denetimde uzmanlaşmış bir kuruluş olarak yürürlükten kaldırılan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetimi, özel kurullar tarafından yapılan denetim ve mevzuatlarında hiçbir denetim organı belirtilmeyen fonlar olarak sıralanabilir. Mevzuatlarında hiçbir denetim organı öngörülmemen fonların, normal idare kuralları çerçevesinde hiyerarşi ve idari vesayet denetimine tabi olduğu düşünülürse, bunlar da idari denetim içerisine katılabilir. Hangi fonun hangi denetim organına tabi olacağı yönünde herhangi bir standart konulmamıştır<sup>58</sup>. Bu konuda takdir yetkisi tamamen hukuki düzenlemeleri yapmakla yetkili olanlara bırakılmıştır. Bunun sonucu olarak ise, bütçe dışı fonların büyük bir kısmı mali yargılama yeri olan Sayıştay’ın denetiminden uzakta bırakılmıştır<sup>59</sup>. Hâlbuki bütçe dışı fonlarda

<sup>57</sup> CANGİR, s. 87.

<sup>58</sup> SAYGILI, s. 44.

<sup>59</sup> Bu konuda çok şaşırtıcı istatistikler paylaşılmıştır. 1989 yılı itibariyle mevcut bütçe dışı fonların 1/3’ü hukuken Sayıştay denetimine tabi kılınmıştır. Fon kaynakları açısından bakıldığı zaman bu oran % 5.2’ye düşmektedir. İşin içine gizli fonlar da dahil olunca oran % 4’e düşmektedir. Sayıştay’ın kendi imkânsızlıkları, fonların her birinin farklı bir mali mevzuata sahip olması ve Sayıştay denetimine tabi fonların Sayıştay Kanunu’nun bazı hükümlerine tabi olmaması,

denetimin yerine getirilebilmesi için asgari Sayıştay denetiminin yapılması ve bu denetim sonuçlarının TBMM'ye gönderilmesi gerektiği belirtilmektedir<sup>60</sup>.

### 1. Sayıştay Tarafından Yapılan Denetim

Türkiye'de gerçek anlamıyla denetimin Sayıştay tarafından yapıldığı belirtilmelidir. Zira mülga Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu ve bakanlıkların özel denetleme kurulları gibi yapılar, idari yapılanma içerisinde faaliyet göstermektedir. Bu yapıların yapmış bulunduğu denetim, idarenin başka bir idare organı tarafından denetlenmesi anlamına gelmektedir. Bu ise denetimden beklenen faydayı gereğince sağlamayacaktır.

Sayıştay Kanunu'ndaki, Sayıştay'ın denetlemekle görevli bulunduğu devlet kurumlarına bakıldığı zaman, fonların da söz konusu kurumlar arasında var olduğu görülmektedir. Nitekim mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 28. maddesine göre:

*“Genel ve katma bütçeli dairelerin, sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin, ... bütün gelir, gider ve mallarıyla nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin (Emanet niteliğinde olanlar dahil) alınıp verilmesini, saklanma ve kullanılmasını denetler. Sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlar”.*

Aynı Kanun'un 104. maddesine göre; 1967 yılından evvel fonların özel mevzuatlarında Sayıştay denetimine tabi olmamayı prensip edinen hükümler ilga edilmiştir. Ne var ki 1967'den sonra, 104. maddeyi etkisiz hale getirecek şekilde, daha yoğun bir Sayıştay denetiminden kaçış görülmüştür. 2003 yılına gelindiğinde aynı Kanun'a eklenen 12. madde ile fonlar, TBMM Başkanlığı'nın talebi şartı ile tekrar Sayıştay'ın denetim alanı içerisine alınmışlardır. Başka bir anlatımla ancak Meclis Başkanlığı'ndan talep gelmesi halinde Sayıştay fonları denetleyebilmiştir.

---

kaynakları açısından fiilen Sayıştay tarafından denetlenebilen fon oranının % 1'e düşmesine sebep olmuştur. Bkz: **OYAN/AYDIN**, *Alternatif Yönelişler*, s. 144.

<sup>60</sup> **OYAN** Oğuz, “Türkiye’de Kamu Fonlarının Gelişimi ve Özellikleri (Türkiye’de Kamu Fonları)”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, S. 32, 1988, s. 97.

2010 yılında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle fonlar, mezkûr Kanun'un 4. maddesiyle hiçbir kayıt ve şarta tabi olmaksızın Sayıştay'ın denetimine tabi olmuştur. Ancak geçmiş dönemde ve özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllarda, birçok bütçe dışı fonun mevzuatlarındaki özel hükümler münasebetiyle Sayıştay denetiminden varestelik olarak varlığını sürdürdüğü belirtilmelidir.

## **2. İdari Organlar Tarafından Yapılan Denetim**

Bütçe dışı fonların idari denetimini üç ayrı şekilde yapıldığı görülmüştür. Bu denetim çeşitleri şunlardır; mülga Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılan denetim, her bir fon için ayrıca kurulan özel kurullar aracılığıyla yapılan denetim ve genel idare kuralları çerçevesinde hiyerarşi/idari vesayet denetimi<sup>61</sup>. 2010 yılında çıkarılan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Yüksek Denetleme Kurulu ilga edilerek görevleri Sayıştay'a devredilmiştir. Aynı kanunla bütün bütçe dışı fonların Sayıştay denetimine tabi olacağı benimsenmiştir.

Fonların idari kurullar tarafından denetlenmesi, denetim konusunda yeterli kadar etkinlik sağlayamamaktadır<sup>62</sup>. Zira denetim, faaliyeti gerçekleştiren devlet organı tarafından değil bir başka devlet organı tarafından yapılmalıdır. Yürütme tarafından idare edilen fonların, aynı hiyerarşik veya idari vesayet düzeni içerisinde bulunan bir başka idare organı tarafından denetlenmesi, denetimde nesnellığı sağlamaktan uzak kalacak, tarafsız bir denetim temin edilemeyecektir. Bu sebeple bütün fonların denetiminin yargı organı içerisinde bulunan Sayıştay tarafından yapılması gerekmektedir. Nitekim 2010 yılında çıkarılan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile idari denetimin en önemli kurumu olan Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılarak Yüksek Denetleme Kurulu'nun görev alanındaki fonlar Sayıştay'ın görev alanına katılmıştır.

## **3. Anayasa Mahkemesi ve Fonların Denetimi**

Bütçe dışı fonların denetimi hukuken en çok tartışılan husus olması münasebetiyle, Anayasa Mahkemesi'nin bu hususta çeşitli kararlar verdiği

---

<sup>61</sup> Devlet Denetleme Kurulu'nun yaptığı denetimde buraya dahil edilebilir fakat bu Kurumun düzenli bir denetim periyodu olmadığı, Cumhurbaşkanı'nın talebi üzerine harekete geçtiği için kapsama alınmamıştır.

<sup>62</sup> ÇAĞAN, s. 121.

görülmüştür. Anayasa Mahkemesi'nin bütçe dışı fonlara bakışının incelenmesi, bütçe dışı fonların anayasa hukukuna uygunluğunun incelenmesi açısından önem arz etmektedir.

Esasında fonların denetiminin genel bir düzenlemesinin yapılmasına 1987 yılında teşebbüs edilmiştir. Meclis'te Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmekte olan, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı'na, fonların denetlenmesine yönelik bir hüküm konulmuştur. Söz konusu hükme göre:

*“Madde 12 - Kanunlarla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş olan fonlar Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine tabidir. Bu denetim, fonların bağlı oldukları bakanlıkların yeni yıl bütçe kanunu tasarılarının tümü üzerindeki görüşmeler sırasında, Anayasanın 162 nci maddesinde belirtilen usule göre ve fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ve bir önceki yıl faaliyet sonuçları üzerinden yapılır.*

*Fon bütçeleri, bağlı oldukları bakanlık bütçeleri ile birlikte görüşülerek ayrıca karara bağlanır.”*

Tasarıya bu maddenin eklenmesiyle tasarının ismi değişmiş, “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı” olmuştur. Ancak bu değişikliğin yeterli bir çalışmanın ürünü olmadığı kanun tasarısının ilk maddesinden anlaşılmıştır. Zira söz konusu maddeye göre Kanun'un amacı; *“kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince kuruluş amaçlarına göre denetlenmesine dair usul ve esasları düzenlemektir”*. Görüldüğü üzere Kanun'un amaç maddesinde fonlardan hiç bahsedilmemiştir. Yalnızca Kanun'a ek bir madde yapılarak, fonların yüzeysel de olsa Meclis denetimine tabi olması sağlanmaya çalışılmıştır<sup>63</sup>.

İlk bakışta yeterli görünmeyen söz konusu yüzeysel denetim Anayasa Mahkemesi'nin 07.10.1988 tarihli ve E. 1987/12, K. 1988/3 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Söz konusu kararda Mahkeme:

---

<sup>63</sup> OYAN, *Türkiye'de Kamu Fonları*, s. 96.

*“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 donanım ve zamana sahip değildir. Kaldı ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yeni yıl bütçe yasa tasarısı ile kesin hesap yasa tasarısını görüşüp incelerken, aynı süre içerisinde fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ile bir önceki yıl faaliyet sonuçları üzerinde yeterince durabilmesi mümkün olmayacaktır”* sonucuna varmıştır<sup>64</sup>. Kararın içerisinde, fonların Anayasanın 162. maddesine göre değil, ayrı bir denetim kurumunun raporu ile birlikte 165. maddeye göre kamu iktisadi teşebbüsleri ile birlikte denetlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Zira Meclis fon hesaplarını bir rapor olmadan denetleyebilecek teknik kapasiteye sahip değildir. Böylelikle fonlar, sadece 1987 Kesin Hesap Kanunu ve 1988 Bütçe Kanunu ile Meclis denetimine sunulmuş, sonrasında ise büyük oranda denetimsiz bir yapıya bürünmüştür.

Anayasa Mahkemesi fonların genel denetimini düzenleyen bu madde dışında, özel fon mevzuatları ile fonların denetlenmesini düzenleyen hükümler hakkında da kararlar vermiştir. Tanıtma Fonu'nun denetiminin özel bir idari organa verilmesini Anayasa'ya aykırı bulurken *“kurulacak denetim sisteminin de mutlaka Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimini sağlayacak bir nitelikte olması gerekmektedir”* sonucuna varmıştır<sup>65</sup>. Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun ise Meclis denetimi dışında bırakılmasını Anayasa'ya aykırı bulmamıştır<sup>66</sup>. Hâlbuki kararın karşı oy

<sup>64</sup> **ANAYASA MAHKEMESİ**, 07.10.1988 tarihli ve E. 1987/12, K. 1988/3. Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 07.10.1988-19952. <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>. (ET: 20.06.2017).

<sup>65</sup> **ANAYASA MAHKEMESİ**, 24.02.1987 gün ve E. 1985/24, K. 1987/6, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 12.11.1987-19632, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 23.06.2017).

<sup>66</sup> *“Dilekçede, inceleme konusu Yasanın, yapılan işlemlerde Muhasebe Umumiye Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Sayıştay Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağını öngören 11. maddesinin birinci fıkrası ile Fon'un işlemlerini denetlemekle üç kişilik bir kurulun görevlendirilmesini öngören 17. maddesinin; Anayasanın yukarıda açıklanan 160. ve 161. maddelerinin birinci fıkralarına ve 165. maddesine aykırı olduğu iddiası öne sürülmüşse de bu iddianın yerinde olmadığı açıktır. Çünkü Sayıştay'ın görevlerini belirleyen 160. maddenin dördüncü fıkrasında aynen; "Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak*

yazısında da belirtildiği üzere “demek ki Anayasal denetimde tek yetkili organ Sayıştay değildir. Yasa koyucu, kimi durumlarda, Sayıştay'dan başka kurum ve kuruluşlara da denetim görevi verebilmektedir. Ancak, Anayasa'nın 160. ve 165. maddeleri, denetim amacıyla kurulacak tüm sistemlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimini sağlayacak nitelikte olmasını da zorunlu kılmaktadır”<sup>67</sup>. Anayasa Mahkemesi'nin bu iki kararıyla çelişkiye düştüğü görülmektedir.

## E. Bütçe Dışı Fonların Faydaları ve Sakıncaları

Bütçe dışı fonların her biri farklı bir gaye ile hukuk düzenimizde yerini almıştır. Bu sebeple ortaya çıkarabilecekleri özel faydalar ve zararlar çeşitli suretlerde tezahür edebilmiştir. Bu başlık altında fon sisteminin özel fayda ve sakıncalarına değinilmeyecek, bir bütün halinde ortaya çıkardığı fayda ve sakıncalar incelenecektir.

### 1. Bütçe Dışı Fonların Faydaları

Klasik iktisat döneminde çok sınırlı vazifeler ifa eden devlet, müdahaleci devlet anlayışının benimsenmesiyle birçok farklı vazifeler ifa eder hale gelmiştir. İlk dönemde iç ve dış güvenlik, adalet gibi temel alanlarda görülen devlet zamanla, sağlık, eğitim, sosyal yardım ve diğer iktisadi yönü olan görevlerle karşı karşıya kalmıştır. Bunun sonucu olarak yeni finansman ihtiyaçları ortaya çıkmış ve bütçe prosedürünün ağır yapısı ihtiyaçları cevaplayamaz hale gelmiştir. Ayrıca bütçe ilkelerinden olan adem-i tahsis ve bütçenin birliği ilkeleri önemiyetini yitirmiş, bazı

---

*kanunla düzenlenir." denildiği gibi, bütçenin hazırlanması ve uygulanması esaslarını düzenleyen 161. maddenin üçüncü fıkrasında da aynen; "Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir." hükmü getirilmiştir.*

*Bu hükümler ulusal savunma sanayiinin gizliliği, teknoloji, araştırma-geliştirme, üretim ve finansman yönünden sahip olduğu özellikler dikkate alındığında, söz konusu Yasa ile getirilen düzenlemeye imkân verecek niteliktedir. Bu nedenle Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun; mali işlemleri düzenleyen bazı yasalar dışında bırakılması Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz. Dolayısıyla söz konusu Yasanın 11. maddesi Anayasa'ya aykırı değildir". Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 05.05.1987 gün ve E. 1986/1, K. 1987/10, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 21.11.1987-19641, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 23.06.2017).*

<sup>67</sup> ANAYASA MAHKEMESİ, 05.05.1987 gün ve E. 1986/1, K. 1987/10, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 21.11.1987-19641, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 23.06.2017).

devlet gelirlerinin belirli harcama alanlarına özgülenebileceği ve genel bütçeden ayrı bütçelere sahip kurumlar ihdas edilebileceği kabul edilmiştir.

Bütçe dışı fonlar bütçe prosedürünün ve temel mali mevzuatın sınırlayıcı etkilerine tabi olmadıkları için belirli bir hizmet için gerekli tahsisatın hızla sağlanmasını temin etmektedirler. Aynı sebeplerden ötürü acil durumlarda muhtemel gecikmelerin önüne geçebilmektedirler. Bürokrasinin hantal yapısının, öncelikli ve önemli projeleri kötü etkilemesini engellemektedirler. Esas amaçları olan, belirli kaynakların belirli harcama alanlarına tahsisini sağlama ihtiyacına cevap vermektedirler<sup>68</sup>. Fonlar kâr amacı gütmeyen belirli sektörlerin gelişimine destek sağlayabilmektedirler. Yıllık artan kaynağı yeni yıla devrederek uzun vadeli projelerin gereği gibi icra edilmesini temin edebilmektedir. Bu sayede bütçelerin yıllık olma prensibinin doğurabileceği sakıncaları bertaraf edebilir<sup>69</sup>. Bu sayılan faydalarının yanında fonların, birçok mahzurlara yol açtığı da ilerleyen bölümlerde açıklanacaktır.

Bu bölümde fonların faydaları üzerinde durulacaktır. Fonların kuruluş gerekçeleri açıklanırken, her bir fonun ayrı kuruluş gayesi olduğu için özel amaçlara değinilmeyecek, genel olarak fon sisteminin gerekçelerinden ve faydalarından bahsedilecektir<sup>70</sup>. Bu açıklamalar ışığında, hükümetleri bütçe dışı fonları kullanmaya iten düşünceler ve muhtemel faydalar beş başlık altında incelenebilir.

#### ***a. Yeni Kaynak İhtiyacının Doğması***

Türkiye’de bütçe dışı fonların başlangıcından itibaren yeni kaynak bulma gerekçesi hep varlığını korumuştur. Nitekim Cumhuriyetin ilk yıllarında kurulan bütçe dışı fonların temel gayesinin yeni kaynak temini olduğu görülmüştür. Günümüzdeki devletlerde devletin kaynakları, yapmak mecburiyetinde olduğu vazifeleri finanse etme konusunda yetersiz kalmıştır. Bunun sonucu olarak yeni

---

<sup>68</sup> SAYGILI, s. 12.

<sup>69</sup> SAYGILI, s. 13.

<sup>70</sup> Mesela bazı fonlar uluslararası kredilerden faydalanmak amacıyla, bazıları belirli sektörleri geliştirmek amacıyla, bazıları sosyal amaçlarla teşkil ettirilmiştir. Bu bölümde bu tür kuruluş saiklerinden söz edilmeyecektir.

kaynak arayışına girilmiş ve bütçe dışı fonlar da bu kaynaklardan biri olarak kabul görmüştür<sup>71</sup>.

Ancak bütçe dışı fonlar aracılığıyla yeni kaynaklar elde edildiği yönündeki düşüncelere ihtiyatla yaklaşılması gerekir<sup>72</sup>. Zira bütçe dışı fonların kaynaklarının bir kısmı bütçeden yapılan aktarmalara dayanmaktadır. Diğer bir kısmı ise bütçe dışı fonlar olmasa da bütçe aracılığıyla temin edilebilecek türden kaynaklardır. Mesela bütçe dışı fonlara yapılan vergi benzeri fon kesintileri, niteliği itibariyle vergi etkisindedir. Başka bir ifadeyle bunun ismi fon kesintisi değil de vergi olsa kamunun elde edeceği gelir değişmeyecektir. Bu gelirlerin fon gelirleri içindeki payının 2/3 oranına kadar ulaştığı belirtilmektedir<sup>73</sup>. Bütçe dışı fonların bir başka gelir kaynağı olan borçlanma yöntemi de genel bütçe içerisinde her sene uygulanan bir gelir yöntemidir. Yine fon kaynaklarından olan, kaynakların banka veya diğer sermaye piyasası araçları yoluyla nemalandırılması yoluyla elde edilen gelirin de bütçe içindeki kamu kurumlarınca yerine getirilmesi mümkündür. Üstelik bu tür kaynak temini kamu içerisinde fon aktarımından başka bir şey değildir. Zira fonların kaynaklarını nemalandırmak amacıyla kullandıkları bankalar çoğunlukla kamu bankalarıdır. Diğer bir kısım kaynak ise kamu borçlanma senetlerinin satın alınması suretiyle elde edilmektedir. Bu kaynaklar reel negatif faiz getirisi olan kaynaklardır. Başka bir anlatımla fonların kaynakları diğer devlet kurumları tarafından ucuz kredi olarak kullanılmıştır<sup>74</sup>.

### ***b. Temel Mali Mevzuatın Hantal Yapısından Kurtulmak İstenmesi***

Hükümet harcamalarını, kural olarak, yıllık bütçeler ile yapmaktadır. Yıllık bütçeler meclis onayından geçerek yürütme organına harcama yapma yetkisi vermektedir. Meclis, yürütmeye bu yetkiyi halk namına vermektedir. Esasında yürütmeye bütçeyi uygulama görevini verme yetkisi halkın kendisindedir. Buna bütçe hakkı da denmektedir. Bütçe hakkı demokrasi ile yakından ilişkili bir

<sup>71</sup> ÇETİNKAYA Özhan, “Kamu Kurumlarında Bütçe Dışı Uygulamaların Bütçe Disiplini Açısından Değerlendirilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 3, 2003, s. 70; KARABAŞ, s. 102; TAN, Namık, s. 13; CANGİR, s. 50; KESİK, s. 165.

<sup>72</sup> KESİK, s. 166; OYAN, *Türkiye’de Kamu Fonları*, s. 102.

<sup>73</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 133.

<sup>74</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 133.



kavramdır. Günümüzde ise bütçe hakkını kullanma yetkisi halk tarafından meclislere verilmekte, meclisler halk namına yürütme organına bütçeyi uygulama görevi vermektedirler.

Yasama organı gerek bütçe kanununun kabul edilmesi aşamasında gerek uygulanması aşamasında soru, meclis araştırması<sup>75</sup> gibi yöntemlerle gerekse kesin hesap kanunları ile uygulandıktan sonra yürütme organının bütçe içerisinde yaptığı harcamaları denetlemektedir. Meclisin yapmış olduğu bu denetimin yanında bütçe harcamalarının hukuki denetimini Sayıştay yapmaktadır. Ayrıca bütçe içerisinde yapılan harcamalar temel mali mevzuat denilen; 5018 sayılı KMYKK, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gibi harcamaların yapılmasında çeşitli prosedürler öngören kanunlara tabidir. Özellikle 5018 sayılı KMYKK yürürlüğe girmeden evvel 2006 yılına kadar uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun günün şartlarına cevap vermede çok eksik kaldığı ve mali süreçleri daha fazla yavaşlattığı belirtilmektedir<sup>76</sup>.

İşte bütün bu sınırlamalar, günümüzde son derece çeşitlenen kamu harcamalarının etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine engel oluşturmuştur. Özellikle olağanüstü durumlarda bürokratik işlemlerin gerçekleşmesini beklemek telafisi imkânsız zararlar doğmasına sebep olabilecektir<sup>77</sup>. Hükümetler ise bu engeli aşma yöntemlerinden biri ve en önemlisi olarak bütçe dışı fonlara başvurmuştur<sup>78</sup>. Gerçekten bütçe dışı fonlar, genel bütçe kapsamında hiç görünmediği için Meclis denetiminden tamamen çıkmıştır. Kendi özel kuruluş kanunlarında Sayıştay denetimine tabi olan fon sayısı son derece sınırlı olmuştur<sup>79</sup>. Ayrıca diğer temel mali mevzuatın da bütçe dışı fonlar için işlemesi, kuruluş kanunlarına konulan hükümlerle engellenerek çok esnek bir mali sürecin oluşması sağlanmıştır. Yine bütçenin yıllık

---

<sup>75</sup> 6771 sayılı Kanun ile 2017 yılında yapılan değişiklik neticesinde Anayasa'dan gensoru çıkarılmıştır.

<sup>76</sup> **SAYGILI**, s. 8; **CANGİR**, s. 49.

<sup>77</sup> **CANGİR**, s. 48.

<sup>78</sup> **EDİZDOĞAN**, s. 112; Bütçe dışı fonlara başvurmamanın temel gayesinin temel mali mevzuatın hantal yapısından kurtulmak olduğu yönündeki görüş için bkz: **TEKİN**, s. 379; **ÇETİNKAYA**, s. 70; **BAHRAN**, s. 2.

<sup>79</sup> **OYAN/AYDIN**, *Alternatif Yönelişler*, s. 144.

olmasının getirdiği sakıncalar da bertaraf edilmiştir<sup>80</sup>. Ancak bu kadar esnek ve denetimden uzak bir harcama mekanizmasının olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi denetimsizlik sonucu israfların ortaya çıkabilmesidir.

Esasında olağanüstü durumlar dışında hızlı ve esnek hareket imkânı sağlamak amacıyla bütçe dışına çıkılması doğru bir anlayış değildir. Herhangi bir kamu hizmetinin esnekliği sayesinde bütçe dışı fonlar aracılığıyla daha etkin yerine getirildiği sonucuna varılıyorsa, bütçe sisteminden tamamen vazgeçilip kamu maliyesinin fon sistemiyle idare edilmesi gerekir. Modern maliye anlayışında ise böyle bir düşünce söz konusu olmamaktadır. Zira bütçe prosedürleri, işi uzatmakla beraber hukukiliğin sağlanması ve denetimin temin edilmesi hususunda önemli görevler üstlenmektedir. Burada bütçenin ve diğer temel mali mevzuatın, kamu hizmetlerini neden yavaşlattığının tespit edilip, bu problemlerin ortadan kaldırılması gerekir. Bu sayede bütçe içinde yapılması gereken kamu hizmetleri bütçe dışına çıkarılmadan yerine getirilmiş olur<sup>81</sup>. Nitekim Türkiye’de 2002 yılında Kamu İhale Kanunu, 2003 yılında 5018 sayılı KMYKK, 2010 yılında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gibi düzenlemeler vesilesiyle mali yapının modern ihtiyaçlara cevap verebilir seviyeye getirilmesine çalışılmıştır.

### ***c. Belirli Gelirlerin Belirli Kaynaklara Tahsis Edilmesi İhtiyacı***

Fon oluşturulmasının temel amaçlarından bir tanesi de belirli gelirlerin bazı kamu hizmetlerine özgülmesi ihtiyacıdır<sup>82</sup>. Gerçekten belli sektörlerden veya kaynaklardan elde edilen gelirlerin yine o sektörlerin gelişiminde veya öncelikli alanlarda harcanması çeşitli faydalar barındırabilir. Evvela, sektör içerisindeki mükelleflerin, kendilerine doğrudan bir geri dönüş olacağı için kamu hizmetinin masraflarına katılma yönündeki istekleri çok daha fazla olacaktır<sup>83</sup>. Ayrıca sektörlerin gelişimi için gereken kaynak genel bütçe prosedürüne gitmeden hızlı bir şekilde yatırım harcamalarına yönlendirilebilecektir. Yine, bilindiği üzere kamu kaynakları sınırlıdır ve kamu hizmetleri arasında paylaşılması mecburiyetindedir.

<sup>80</sup> ÇAĞAN, s. 111; KARABAŞ, s. 102, 103; CANGİR, s. 46.

<sup>81</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 128.

<sup>82</sup> BAHRAN, s. 2; TAN, Namık, s. 13.

<sup>83</sup> SAYGILI, s. 10.

İşte önemli ve öncelikli görülen bazı kamu hizmetlerinin bütçedeki kaynak paylaşma sürecine sokulmadan doğrudan kaynağının temin edilmesi de önemli bir amaçtır<sup>84</sup>.

Bahsedilen faydalarının yanında bu amacın bazı olumsuz etkileri de olabilir. Mesela kaynak dağılımında dengesizlikler görülebilir. Zaten gelişmiş olan bir sektörden toplanabilecek yüksek miktardaki kamu gelirin, kamu geliri toplanamayan diğer sektörler aktarılamaması, sektörler arası uçurumlar oluşmasına sebep olabilir.

#### *d. Hükümetin Yetkilerini Artırma Çabası*

Bütçe dışı fonlar, hükümete meclis karşısından çok ciddi bir üstünlük temin etmektedir. Hükümetler bütçe dışı fonlar sayesinde, esasında kendisine karşı sorumlu bulunduğu meclise karşı sorumluluktan kurtulmaktadır. Bütçe dışı fonlar ile hareket kabiliyeti çok yükselen hükümet kısa vadeli mali politikalarını son derece etkin bir şekilde icra etme imkânı edinmektedir<sup>85</sup>. Bu özellikler ve bazı fonların amacı dışında kullanıldığı gerçeği dikkate alındığında<sup>86</sup> hükümetlerin fon sistemini bir çeşit denetimlerden ve prosedürlerden kaçma aracı olarak kullanabildikleri anlaşılmaktadır.

#### *e. Siyasi Sebepler*

Fonların kurulma gerekçelerini ve faydalarını oluşturan yukarıda sayılan hususların yanında, gerçek anlamıyla fon sisteminin kurulduğu 1980'li yıllarda oluşan bazı siyasi sebeplerin esas etkili faktör olduğu belirtilmektedir. Söz konusu siyasi sebepler şunlardır<sup>87</sup>:

- Bütçe ilkelerini, kuvvetler ayrılığı prensibini ayak bağı olarak gören bir tek adam sisteminin oluşturulması, parlamentonun zayıflatılmak istenmesi ve merkezileşme eğilimi,

---

<sup>84</sup> SAYGILI, s. 9.

<sup>85</sup> ÇETİNKAYA, s. 70; TAN, Namık, s. 14; SAYGILI, s. 10.

<sup>86</sup> Bu hususta 2008 yılında 4447 sayılı Kanuna eklenen geçici 6. maddeyle İşsizlik Sigortası Fonu'ndan Güneydoğu Anadolu Projesine kaynak aktarılması misal verilebilir.

<sup>87</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 134.

- Demokratik yöntemlerden ve denetim mekanizmalarından kaçılmak istenmesi,
- Fonlar aracılığıyla ayrıcalıklı kesimler oluşturmak suretiyle siyasi destekçi bulunmak istenmesi, gelebilecek tepkilerin verilecek ödünlerle bastırılmak istenmesi,
- Belirli partilere rant sağlanmak istenmesi, siyasi idarenin kendi başarılarını öne çıkarmak istemesi ve bütçe açıklarının perdelenmek istenmesi,
- İstikrar programının olumsuz etkilerini sosyal amaçlı fonlar aracılığıyla bastırılmak istenmesi,
- KİT'lerin öneminin azaltılmak istenmesi,
- Dış ticaret rejimiyle günübürlük oynama imkanının elde edilmesi,
- Mali piyasaların geliştirilmesi.

Diğer siyasi konularda olduğu gibi, 1980'li yıllarda bütçe dışı fonların yaygınlaştırılmasının siyasi sebepleri konusunda tam bir uzlaşmaya varmanın mümkün olmadığı açıktır. Bazı görüşlere göre yukarıda sayılan sebepleri geçerli saymak mümkün olmayabilir. Bu konuda bir diğer görüşe göre, 1980'li yıllarda halkın temsilcileri tarafından “*“devletçi seçkinlere” güç sağlayan bütçe ve planlama denetiminden kurtulmak için “bütçe dışı fonlar” teşkil edilir. “Siyasal seçkin” olan “seçilmişler”, bütçe dışı fonlar aracılığıyla, icraatlarında “devletçi seçkinlerin” devlet mekanizmasındaki uzantısı olan bürokrasinin denetiminden bağımsız kalma imkânına kavuşurlar. Tüm bunlar nedeniyle “siyasal seçkinler” 1980'li yıllarda oldukça geniş bir siyasal alana kavuşurlar*”<sup>88</sup>.

Bütçe dışı fonların yukarıda sayılan faydalarından bazılarının gerçek anlamda fayda olup olmadığının sorgulanması gerekmektedir. Zira zikredilen faydalardan bazıları sadece fonlara özgü faydalar değildir. Bu faydalardan kimisi bütçe prosedürü içerisinde de sağlanabilecekken, diğer bir kısmı ise başka mali araçlar vasıtasıyla da temin edilebilir:

<sup>88</sup> VATANDAŞ Celaleddin (Ahmet Cemil ERTUNÇ), *Cumhuriyetin Tarihi*, İstanbul 2015, s. 454.

- Bir yıldan fazla sürecek işlerde bütçenin yıllık olma ilkesinin doğuracağı sakıncaları bizzat bütçe kanunlarına konulacak hükümler vasıtasıyla önüne geçilebilmek mümkün görünmektedir<sup>89</sup>.
- Bütçe prosedürünün ağır işleyen yapısının bütçe dışı fonlarla aşılmasının yerine, bütçe prosedürünün ağır yapısı hızlandırılabilir.
- Belirli sektörleri bütçe dışı fonlarla desteklemek yerine; yarı özerk, kamu denetimine tabi kuruluşların daha etkin çalışabileceği düşünülmektedir<sup>90</sup>.
- Acil durumlar için bütçe dışına çıkmak yerine bütçeye konulacak ihtiyat ödeneği niteliğindeki bütçe içi fonlar vasıtasıyla gecikmeler önenebilir<sup>91</sup>.

Yukarıda verilen önermeler ile anlatılmak istenen, bütçe dışı fonların bahsedilen faydalara sahip olmadığı değildir. Bilakis bütçe dışı fonların bahsedilen faydalara sahip olduğu yukarıda belirtilmiştir. Ancak başka kaynaklarla da bu faydalara ulaşmak mümkün olduğu için bu faydaların sağlanabilmesi, bütçe dışı fonların varlığı için yeterli gerekçe oluşturmaz. Başka bir anlatımla, Türkiye’de geçmiş dönemde, yürütme organı, yukarıda bahsedilen faydaları bahane ederek bütçe dışı fonlar aracılığıyla denetimsiz bir statüde olmanın avantajını kullanmak istemiştir.

## 2. Bütçe Dışı Fonların Sakıncaları

Bütçe dışı fonların yukarıda bahsedilen faydaları yanında birtakım zararları da bulunmaktadır. Özellikle mali sistemin büyük bir bölümünü kaplamaya başlamışlarsa, bütçe dışı fonların zararları faydalarından daha çoktur. Bütçe dışı fonların belli başlı sakıncaları; mali disiplini bozmaları, büyük oranda denetimsiz olmaları, israfa yol açabilmeleri, toplum üzerindeki vergi yükünü artırabilmeleri ve istihdam maliyetlerine olumsuz etki yapabilmeleridir.

<sup>89</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 129; 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinde harcanmayan ödeneklerden bir sonraki yıla devredecek olanlar belirlenmiştir. 2006 yılına kadar ayrı bir cetvel halinde gelecek yıllara ilişkin yüklenmelere verilen yetkiler belirlenmekteydi.

<sup>90</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 130.

<sup>91</sup> Bu tür bir uygulama geçmişten beri varlığını sürdürmektedir. Mesela 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 5. maddesinde; Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği, Yedek Ödenek, Yatırımları Hızlandırma Ödeneği ve Doğal Afet Giderlerini Karşılama Ödeneği mevcuttur. Bunlar aynı zamanda “Bütçe İçi Fonlar” başlığı içerisinde incelenmiştir.

### *a. Mali Disiplini Bozmaları ve Denetimsiz Olmaları*

Bütçe dışı fonlar kendi kuruluş kanunlarına konulan hükümlerle temel mali mevzuatın dışında faaliyet göstermektedirler<sup>92</sup>. Nitelikleri itibariyle bütçenin dışında oldukları için mali disiplinle alakaları kalmamaktadır. Mali disiplinin çok sıkı olmasının bürokrasiyi artırarak zaman ve etkinlik kaybına sebep olduğu kabul edilmektedir. Ancak tamamıyla mali disiplinden uzak kalınması da kabul edilebilir değildir. Zira mali disiplinin olmadığı yerde israf ve suiistimallerin olması kuvvetle muhtemeldir. Mali disiplin hukukiliğin sağlanmasında da temel faktördür. Mali disiplin arttıkça hukukilik artmakta, etkinlik ise azalmaktadır. Günümüz devlet yapısı içerisinde etkinliğin de göz ardı edilmesi söz konusu olamaz. Bu sebeple mali yapı içerisinde dengenin sağlanması gerekmektedir. Evveliyatla bütçe prosedürü ve temel mali kanunlar mümkün olduğu kadar bürokrasiden arındırılmalıdır. Tabii bu yapılırken hukukiliğin göz ardı edilmemesi gerekir. Bürokratik süreçler son noktasına kadar azaltılmasına rağmen halen bütçe dışı fon ihtiyacı varsa, bunların sayısı ve büyüklükleri kontrol altında tutulmalıdır. Aksi takdirde hukukilik zedelenmekte, keyfilikler ortaya çıkmakta, mali düzen bozulmaktadır<sup>93</sup>. Sonuç olarak hukukilik ve etkinlik ilkeleri arasında hassas bir dengenin kurulmasının lazım geldiği anlaşılmaktadır.

Bütçe dışı fonlar büyüdükçe getirdikleri faydalar ve kuruluş amaçları kaybolmakta veya unutulmaktadır. Bütçe dışı fonların kurulmasındaki temel amaçlardan biri, belirli kaynakları belirli harcamalara tahsis etmektir. Ancak fon sisteminin büyümesi sonucu bütçe dışı fonlardan bütçeye, bütçeden bütçe dışı fonlara ve bütçe dışı fonların kendi aralarında yapılan aktarmalar kaçınılmaz olmaktadır<sup>94</sup>. Zira bazı bütçe dışı fonlar daha çok kaynağa sahip olduğu için fazlalık verebilmekte, diğer bazıları ise kaynak sıkıntısı çekmektedir. Bu şekilde yapılan aktarmaların yanında bütçe dışı fonların ve gizli fonların devletin borç alma kaynağı gibi görülmeleri de müşahade edilmiştir<sup>95</sup>. Böyle bir durumda bir devlet kurumunun bir

---

<sup>92</sup> KESİK, s. 169.

<sup>93</sup> ATAÇ, s. 74.

<sup>94</sup> AYDIN, s. 156.

<sup>95</sup> TAN, Namık, s. 29; OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 138.

başka devlet kurumuna faizle borç vermesi söz konusu olmaktadır ki bu da devletin kendi kendisine faizle borçlanmasıyla başka bir şey değildir.

### ***b. Toplum Üzerindeki Vergi Yükünü Artırmaları ve İsrafa Yol Açmaları***

Bütçe dışı fonlara yüklenen sorumluluklar arttıkça gelir ihtiyaçları da artmıştır. Bu gelir ihtiyacının büyük bir bölümü vergi benzeri gelirlerden elde edilmiştir. Bu durum ise toplum üzerindeki vergi yükünü artırmıştır. 1987 yılında vergi nitelikli fon gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı % 13.8 iken, 1991 yılında % 15.2'ye yükselmiştir<sup>96</sup>. Konsolide bütçenin dışında faaliyet gösteren bir yapının toplam vergi gelirlerinin % 15'i gibi bir rakamını teslim alması mali anlamda çok sağlıksız bir tabloya işaret etmektedir. Zira vergi gelirleri genel kamu hizmetlerinin finansmanını karşılamak üzere tüm vatandaşlardan alınan bir kamu geliridir. Buna mukabil bazı fonlar genel kamu hizmeti niteliğinde olmayıp özel kesimlere hizmet vermektedir. Başka bir anlatımla vergi benzeri fon gelirleri vasıtasıyla toplumun genelinden toplanan gelirler özel kesimlere harcanabilmektedir. Bu harcamalar üzerindeki denetim yeterince yapılamadığı için israfı yol açmaktadır.

### ***c. İstihdam Maliyetlerini Olumsuz Etkilemeleri***

Özellikle gizli fonlar vasıtasıyla oluşturulan istihdam maliyetleri<sup>97</sup> çalışma hayatını önemli ölçüde etkilemiştir. Bu maliyetler sebebiyle işçinin brüt ücreti ile net ücreti arasındaki fark artmaktadır. Ayrıca işçi maliyetleri arttığı için işverenler işçi çalıştırma konusunda isteksiz davranmakta veya kayıt dışılığa yönelmektedirler<sup>98</sup>.

## **F. Bütçe Dışı Fonların Tasfiyesi**

1980'li yıllarda kamu mali yönetiminde fonların inşasına çalışılırken, 1990'lı yıllarda ise genel itibarıyla fonların kontrol altına alınması yönünde çabalar gösterilmiştir. 1990'lı yılların sonuna doğru fonların tasfiye edilmesi düşüncesi iyice yerleşmiş, 1999 yılında uygulamaya konulan ekonomik istikrar programı ile tasfiye

<sup>96</sup> DOĞAN, s. 41.

<sup>97</sup> OYAN/AYDIN/KONUKMAN, s. 76; OYAN, *Kamu Özel Fonları*, s. 217; Geçmiş dönemde uygulanan Tasarrufları Teşvik Hesabı, Konut Edindirme Yardımı uygulamaları ile günümüzde mer'î olan İşsizlik Sigortası Fonu ve henüz yürürlüğe girmemiş bulunan Esnaf Ahilik Sandığı istihdam maliyetlerinde artışa sebep olan bütçe dışı fonlara misal olarak gösterilebilir.

<sup>98</sup> ORHAN, s. 252.

edilmesi gereken fonlar belirlenmiş, 2000 ve 2001 yılı bütçe kanunlarında fonların tasfiyesi ile ilgili hükümler yer almıştır<sup>99</sup>. 2000 yılında çıkarılan 4568 sayılı Kanun<sup>100</sup> ve 2001 yılında çıkarılan 4629<sup>101</sup> ve 4684<sup>102</sup> sayılı Kanunlarla fonların tasfiyesi büyük oranda tamamlanmıştır. 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren kamu maliyesinde tasfiye edilmesi sürekli gündeme getirilen fonların tasfiye edilmesinde, mali saydamlığı azaltmaları sebebiyle uluslararası kuruluşlar tarafından verilen olumsuz raporların önemli etkileri olmuştur. Özellikle IMF ve Dünya Bankası’nın baskıları önemli rol oynamıştır<sup>103</sup>.

### III. TÜRKİYE’DE BÜTÇE DIŞI FONLARIN BÜTÇE İLE İLİŞKİSİ

Bütçe dışı fonlar, bütçe ile ilişkileri bakımından tartışılmaktadırlar. Bütçe hakkı ve bütçenin bazı ilkelerinin bütçe dışı fonlarla uyuşmadığı görülmektedir. Bu hususların ayrıca incelenmesi bütçe hukukuna verilen öneme binaen gereklidir.

#### A. Bütçe Kavramı

Bütçe kelimesinin kökeni İngilizce “budget” kelimesinden gelmektedir. İngiltere’de Maliye Bakanı deri bir çanta içerisinde devletin bir yıllık gelir giderlerine ilişkin belgeleri meclise getirirdi. Bu çantanın İngilizcedeki adı “budget” idi. Maliye Bakanı’nın bütçe görüşmelerinin açılışında yaptığı konuşmanın adı ise “opening the budget” olarak ifade edilmekteydi. İşte bu teamül sonrası “budget” kelimesi birçok dile, devletin bir yıllık gelir giderlerini gösteren belge olarak geçmiştir<sup>104</sup>. Bu anlamıyla bütçenin doktrinde birçok tanımına rastlanmaktadır.

<sup>99</sup> Söz konusu hükümler şu şekildedir; 2000 ve 2001 yılı Bütçe Kanunları:

Madde 29-e) Kanun veya kanun hükmünde kararname dışında diğer mevzuatla kurulmuş bulunan fonlar, Maliye Bakanı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanların müşterek teklifi üzerine Başbakan onayıyla tasfiye edilebilir.

Kanun veya kanun hükmünde kararname ile kurulmuş fonlardan tasfiye edilmesi gerekenleri belirlemeye, bunlardan tasfiyesine karar verilenlerle ilgili kanun tasarılarını hazırlamaya, Maliye Bakanı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlar yetkilidir.

<sup>100</sup> 4568 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin .... Kanun, RG: 26.05.2000-24060.

<sup>101</sup> 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun, RG: 03.03.2001-24335.

<sup>102</sup> 4684 sayılı Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 03.07.2001-24451.

<sup>103</sup> KONUKMAN, s. 56.

<sup>104</sup> ERGİNAY Akif, *Kamu Maliyesi*. Ankara 1998, s. 158; ORHAN, s. 7; BAĞLI Mehmet Selim, Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı, *Yasama Dergisi*, C. 20, S. 1, 2012, s. 42; Osmanlı’da ilk



Tanımlar arasında esasa müteallik bir fark bulunmamaktadır. Birçok tanımın şu şekilde olduğu görülmektedir: Bütçe, devletin bir yıllık harcama planları ile gelir tahminlerini gösteren, bu harcamaların yapılmasına izin, gelirlerin toplanmasına yetki veren bir kanundur<sup>105</sup>. 5018 sayılı KMYKK'a göre bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade eder. Mülga 1050 sayılı Kanun'a göre ise bütçe, Devlet devair ve müessesatının senevi varidat ve masarifi muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kanundur.

## B. Bütçe Hakkı ile Bütçe Dışı Fonların İlişkisi

Bütçe hakkı, milletin, bütçenin muhteviyatını belirleme, uygulanmasını izleme ve performansını değerlendirme yetkilerini içeren bir kavramdır<sup>106</sup>. Demokrasi mücadelesi ile beraber gelişen ve bu mücadelenin önemli ayaklarından olan kavram ilk olarak İngiltere'de ortaya çıkmış ve tüm dünyaya yayılmıştır<sup>107</sup>. 1215 tarihli Magna Carta ile İngiltere'de, ilk kez Kral'ın vergilendirme hususundaki hakları kısıtlanmıştır. Halkın bütçe hakkını gerçekleştirmeye dönük bu ilk hamleden sonra 1688 yılında çıkarılan "Bill of Rights" adlı metinle harcama konusunda da yetki halkı temsil eden Meclis'e geçmiştir. Bundan sonra her sene gelirlerin ve giderlerin parlamento tarafından onaylanması esası benimsenmiştir<sup>108</sup>. Görüldüğü

---

olarak 1855 tarihli Bütçe Nizamnamesi ile bütçe kelimesi kullanılmıştır. Ondan önce muvazene defteri tabiri kullanılmaktaydı. Bkz: **EDİZDOĞAN**, s. 102.

<sup>105</sup> **ÜSTÜN** Ümit Süleyman/**DURDU** Muhammet, "Bütçenin Birliği İlkesi ve İstisnaları", (Editör: Fatih Saraçoğlu, Muharrem Çakır). *Yrd. Doç. Dr. Yaşar Methibay'a Armağan*, Ankara 2017, s. 397; **ERGİNAY**, s. 157; **AVCI** Mehmet Alpertunga, "Yasamanın Birincil Güçlü Silahı Bütçe Hakkı: Teorik Bir Yaklaşım", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 19, S. 1, 2015, s. 71; **ÇATALOLUK** Cuma, "Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, c. 10, S. 2, 2008, s. 73; **BAĞLI**, Teorik ve Tarihsel, s. 43. **BAĞLI** Mehmet Selim, *TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkının Kullanımında Etkinlik Düzeyi(TBMM'nin Bütçe Hakkı)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, 2014, s. 31, 32; **KARABAŞ**, s. 25.

<sup>106</sup> **ATAÇ**, s. 65; **YILMAZ** H. Hakan/**BİÇER** M., "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi*, C. 158, S. 1, 2010, s. 206; **BAĞLI**, *TBMM'nin Bütçe Hakkı*, s. 34.

<sup>107</sup> **YILMAZ/BİÇER**, s.202; **FEYZİOĞLU** Bedi Necmettin, "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, S. 29, 1983, s. 3; **BAĞLI**, Teorik ve Tarihsel, s. 41; **EDİZDOĞAN**, s. 104, 105.

<sup>108</sup> **NARTER** Recep, "Anayasal Açından Bütçe Hakkı", *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi*

üzere bütçe hakkı üç aşamadan gerçekleşmiştir. Bunlar; vergilerin halkın rızası olmadan alınmaması, devlet harcamalarının halkın rızası olmadan yapılmaması, vergilerin ve devlet harcamalarının her sene parlamento aracılığıyla halkın onayına sunulmasıdır<sup>109</sup>. Dolayısıyla bütçe hakkı vergilerin ve harcamaların parlamento onayı ile gerçekleşmesini, bunun her sene tekrarlanmasını ve denetimini ifade eder.

Bu süreçten sonra, 18. ve 19. yüzyıllarda bütçe hakkı, Avrupa’da ve ABD’de yerleşmiştir. Bütçe hakkından bahsedilirken her ne kadar halkın bütçe hakkından söz edilse de, bu hakkın tarih boyunca halkı temsil eden meclisler tarafından kullanıldığı görülmektedir. Halk meclislerinin gelişimi ile bütçe hakkının gelişiminin paralel ilerlediği müşahade edilmektedir<sup>110</sup>. Zaten modern demokrasilerde halkın egemenliği, bazı doğrudan katılım yöntemleri dışında, temsilciler meclisi tarafından kullanılmaktadır<sup>111</sup>.

İlk olarak İngiltere’de ortaya çıktığı belirtilen bütçe hakkının Türkiye’de yerleşmesi daha geç dönemlerde olmuştur. Batılı kökenlerinin aksine, Türkiye’de bütçe hakkı, halk hareketleri neticesinde değil batıcı devlet adamlarının girişimleriyle yerleşmeye başlamıştır. Osmanlı döneminde 1876 Kanun-i Esasî ile kabul edilen bütçe hakkının fiili uygulaması 1908 yılında gerçekleşmiştir. 1924 Anayasası ile beraber modern anlamda bütçe hakkının yerleştirilmeye başlandığı Türkiye’de 1982 Anayasası’nda bütçe hakkı ile ilgili önemli düzenlemeler yer almıştır<sup>112</sup>. Bu anlamda bütçe kanunu ve kesin hesap kanununun her sene aynı anda TBMM’nin onayına tabi olması milletin mali egemenliğinin sağlanması hususunda önemli görülmektedir. TBMM Genel Kurul’u bütçe hususunda yeterli teknik bilgi birikime haiz olmadığı için TBMM içerisinde Plan ve Bütçe Komisyonu kurularak bütçe hususunda daha ayrıntılı denetim yapılması öngörülmüştür<sup>113</sup>. Mali anayasa olarak adlandırılan 5018

---

*Dergisi*, C. 16, S. 1-2, 2012, s. 37; ÇATALOLUK, s. 85; FEYZİOĞLU, s. 4.

<sup>109</sup> BAĞLI, *Teorik ve Tarihsel*, s. 47.

<sup>110</sup> NARTER, s. 48.

<sup>111</sup> YILMAZ/BİÇER, s. 203.

<sup>112</sup> FEYZİOĞLU, s. 6; YILMAZ/BİÇER, s. 204.

<sup>113</sup> Bu hususta, kesin hesap kanununun, bütçe kanununun gölgesinde kalması ve yeterince denetlenememesi sebebiyle ayrı bir kesin hesap komisyonu kurulması yönündeki görüş için bkz: NARTER, s. 46.

sayılı KMYKK'nun 5. maddesinin d bendine göre; kamu malî yönetiminin TBMM'nin bütçe hakkına uygun şekilde yürütüleceği benimsenmiştir.

Günümüzde bütçe hakkının uygulanmasında temel araçlar bütçe ve kesin hesap kanunlarıdır. Her sene, gelecek senenin bütçe kanunu ile geçmiş senenin kesin hesap kanunu üzerinde çalışılır ve bunların meclis onayı ile kanunlaşması sağlanır. Bu sayede halk adına bütçe hakkı kullanılmış sayılır. Bu kanunlar o kadar önemlidir ki, reddedilmeleri, parlamenter sistemlerde hükümetlerin düşmesi sonucunu doğurur. Bu sebeple bütçe kanunları için bir tür güven oylaması olduğu söylenmektedir<sup>114</sup>.

Bütçe hakkı hususunda iki ayrı sistemden bahsedilmektedir. Kıta Avrupası sisteminde meclislerin bütçe kanunu üzerinde çalışmaları ön planda iken, Anglo-Sakson sisteminde kesin hesap kanunları üzerinde daha fazla durulur<sup>115</sup>. Kesin hesap kanunlarının denetim açısından daha mühim olduğu düşünüldüğünde, Anglo-Sakson sisteminin bütçe hakkının gerçekleştirilmesi hususunda daha etkin olduğu sonucuna varılabilir. Türkiye'de kıta avrupası sisteminin etkin olduğu görülmektedir. Gerçekten Türkiye'de her sene sonunda kesin hesap kanunlarından pek söz edilmemekte fakat bütçe kanunları üzerinde ciddi tartışmalar yapılmaktadır.

Bütçe dışı fonlar, bütçe kanunlarına ve kesin hesap kanunlarına dâhil olmadıkları için halkın temsilcisi olan TBMM'nin onaylamasından, izlemesinden ve denetiminden vareste kalmaktadırlar. Özellikle kamu mali yapısı içerisinde önemli bir yeri kapladıkları dönemde, bu durumun, bütçe hakkını büyük oranda kullanılamaz hale getirdiği açıktır<sup>116</sup>. Böyle bir dönemde, 1987 yılında, bu durumun kısmen çözülmesi için 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

---

<sup>114</sup> **BAĞLI**, *Teorik ve Tarihsel*, s. 63. Bu hususta daha ileri bir görüşe göre, bütçe hakkının varlığından söz edebilmek için bütçe kanununun veya kesin hesap kanununun reddedilmesi halinde hükümetin düşmüş sayılması şarttır. Bkz: **FEYZİOĞLU**, s. 28.

<sup>115</sup> **FEYZİOĞLU**, s. 22, 23.

<sup>116</sup> Bu dönemlerde şekli bir bütçe hakkından bahsedilmesi gerektiği hususunda bkz: **AĞCAKAYA**, s. 223.

çıkarılmıştır. Ancak bu Kanun'un Fonların TBMM denetimine tabi olacağına ilişkin hükmü Anayasa mahkemesince iptal edilmiştir<sup>117</sup>.

Bütçe dışı fon idarelerinin yayınlamış olduğu faaliyet raporları aracılığıyla, hem TBMM üyelerinin hem de doğrudan vatandaşların bütçe dışı fonlarla ilgili bilgi edinmesi mümkün olabilmektedir. Ayrıca uygulamadaki fonların çoğunluğu Sayıştay denetimine de tabidir. Ancak bu hususların halkın ve TBMM'nin bütçe hakkının tam anlamıyla gerçekleşmesini temin edemez. Zira bütçe dışı fonların idaresinde, yürütme organı tek başına söz sahibi olmaktadır.

Bütçe dışı fonların kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak idari bir işlemle kurulmasının bütçe hakkına riayet hususunda yeterli olacağı düşünülebilir. Zira bir bütçe dışı fon kurulurken doğrudan veya dolaylı olarak yasama organından müsaade alınmaktadır. TBMM bütçe dışı fon aracılığıyla bütçe dışında kaynak toplanmasına ve harcanmasına izin vermektedir. Ancak kanunla izin verilse bile, bütçe dışı fonların Meclis'in bütçe hakkına aykırı olduğu daha doğru bir kabul olur. Zira bütçe ile Meclis her sene kamu gelir ve giderlerini kontrolü altında tutarken, bütçe dışı fonlarda yetki bir kez yürütmeye verilmekte ve bir daha bütçe kanunu aracılığıyla Meclisin kontrolüne tabi tutulmamaktadır.

### **C. Bütçe İlkeleri ile Bütçe Dışı Fonların İlişkisi**

Devlet bütçelerinin ülke ekonomisi içerisinde mali (ekonomik), hukuki, siyasi ve denetim olmak üzere dört ayrı işlevinden söz edilmektedir. Bütçelerin, ait oldukları ülkenin ekonomisindeki mali ve ekonomik dengeyi sağlamaya çalışması, bütçelerin mali ve ekonomik işlevini ifade eder. Yürütme organının bütçe aracılığıyla yasama organına karşı sorumlu olması bütçenin siyasi işlevini ifade eder. Bütçenin tüm devlet organları açısından bağlayıcı olması hukuki işlevini, bütçe aracılığıyla yürütme organının denetlenebilmesi ise denetim işlevini ifade eder<sup>118</sup>. İşte bu işlevlerin yerine getirilebilmesi için birtakım ilkelere riayet edilmesi lazım

<sup>117</sup> **ANAYASA MAHKEMESİ**, 07.10.1988 tarihli ve E. 1987/12, K. 1988/3, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 07.10.1988- 19952, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>. (ET: 20.06.2017).

<sup>118</sup> **ALTUĞ**, s. 13; **ATAÇ**, Engin/**COŞKUN**, Gülay/**MOĞOL**, Tayfun(Engin ATAC(Ed.)), *Bütçe*, Eskişehir 2004, s. 17, 18.

gelmektedir<sup>119</sup>. Zira ilkesiz bir bütçe uygulamasında denetim ve hukukilik değil keyfilik ortaya çıkacaktır. Devlet bütçesinin birçok ilkesi bulunmaktadır<sup>120</sup>. Bu ilkelerden, çalışmanın kapsamı gereği, yalnızca bütçe dışı fonlar ile ters düşenler üzerinde durulacaktır. Yapılan tespitlere göre, genellik ilkesi, birlik ilkesi, yıllık olma ilkesi, önceden izin alma ilkesi ve doğruluk ilkesi bütçe dışı fonlar tarafından ihlal edilen ilkelerdir<sup>121</sup>.

### 1. Bütçenin Genelliği İlkesi ve Bütçe Dışı Fonlar

Bütçenin genelliği ilkesinin iki yönü bulunmaktadır. Bu ilke gereği ilk olarak, devletin tüm gelirleri tek bir bütçede gayri safi usul ile gösterilmelidir. Bu yöntem gayri safi usul denmektedir. İkinci olarak, hiçbir devlet geliri hiçbir devlet giderine tahsis edilmemelidir. Bu usule ise adem-i tahsis usulü denmektedir<sup>122</sup>. 5018 sayılı KMYKK'na göre genellik ilkesi, istisnaları bulunmakla birlikte, Türk kamu maliyesinde benimsenmiştir<sup>123</sup>. Bütçe dışı fonlar, genellik ilkesinin her iki yönüne de aykırılıklar içermektedir. Bütçe dışı fonlar vasıtasıyla devletin gelirlerinden bazıları merkezi bütçeden ayrı kaydedilmektedir. Bu yönüyle gayri safi usule aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca bütçe dışı fonlar, belirli gelirlerin belirli harcamalara tahsis edilmesini temel amaçlardan biri olarak edinmektedirler. Bu amaç ise adem-i tahsis ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

---

<sup>119</sup> SEVEN Bülent, “Anayasa Mahkemesi’nin Fon Uygulamasına İlişkin Kararlarının Bütçe İlkeleri ve Sayıştay Denetimi Karşısındaki Durumu”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 14, S. 1, 1996, s. 124; SÖYLER İlhami, “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi(Eleştirel ve Normatif Bir Yaklaşım)”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 1, 2006, s. 188; KESİK, s. 164; ERGİNAY, s. 167.

<sup>120</sup> Bütçenin klasik ve modern olmak üzere birçok ilkelerinden söz edilmektedir. Belli başlı bütçe ilkelerini şu şekilde sıralamak mümkündür: genellik ilkesi, birlik ilkesi, yıllık olma ilkesi, önceden izin alma ilkesi, alenilik ilkesi, doğruluk ve samimiyet ilkesi, denklik ilkesi, bölümler itibarıyla onaylanma ilkesi. Bkz: ATAÇ/COŞKUN/MOĞOL, s. 20-23.

<sup>121</sup> Bütçe ilkelerini en çok ihlal eden uygulamanın bütçe dışı fonlar olduğu hususunda bkz: KONUKMAN, s. 54.

<sup>122</sup> AKKOYUNLU Pınar. *Fon Ekonomisi ve Kamu Ortaklığı Fonu*. İktisat Bilim Dalı, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1991, s. 31; ALTUĞ, s. 28; ATAÇ/COŞKUN/MOĞOL, s. 20; Ademi tahsis usulünün bir diğer adı “hazine birliği” ilkesidir. Bkz: SÖYLER, s. 189; KARABAŞ, s. 28; ERGİNAY, s. 169; EDİZDOĞAN, s. 108.

<sup>123</sup> 5018 sayılı Kanun’un 13. maddesine göre; f) Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir. g) Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.

Esasında bütçe dışı fonların bazı gelirleri ve harcamaları adem-i tahsis ilkesine riayet etmemeyi haklı gösterebilir. Mesela Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun gelirlerinden olan bedelli askerlik sonucu elde edilen gelirlerin savunma sanayiine tahsis edilmesi, getireceği faydalar karşısında adem-i tahsis ilkesine riayet etmemeyi haklı kılmaktadır. Zira askerlik görevi ile mükellef olan vatandaşlar, bu mükellefiyetlerini Devlete belli bir miktar para ödeyerek yerine getirmekte, bu paralar askeriyenin güçlendirilmesi için kullanılmakta, bu sayede bedelli askerlikten faydalanıp askere gitmeyenlerin Türk Silahlı Kuvvetleri'nde oluşturduğu zaaf en aza indirilmekte, hatta daha faydalı hale gelebilmektedirler. Bununla beraber Türkiye'de uygulanmış ve uygulanmakta olan tüm bütçe dışı fon uygulamalarının bu misalde olduğu gibi faydalı amaçlara hizmet ettiğini söylemek mümkün değildir. Aksine Türkiye'deki bütçe dışı fon tecrübelerinin çoğunluğu adem-i tahsis ilkesini ihlal etmeyi gerektirecek amaçlara ve faydalara sahip olamamışlardır.

## 2. Bütçenin Birliği İlkesi ve Bütçe Dışı Fonlar

Bütçenin birliği ilkesi, tüm devlet gelirleri ve harcamalarını tek bir bütçe içerisinde gösterilmesini ifade eder<sup>124</sup>. Bu sayede tüm kamu kurumlarının tek bir bütçede görülmesi temin edilecek, kamu ekonomisinde oluşabilecek karmaşalar önlenebilecek, kaynakların adaletli dağılımı sağlanabilecektir<sup>125</sup>. Birlik ilkesinin, diğer bütçe ilkelerinin uygulanabilmesi için ön şart olduğu belirtilmektedir<sup>126</sup>.

Günümüzde bütçenin birliği ilkesi, sert uygulamasını kaybetmiştir<sup>127</sup>. Başka bir ifadeyle, bazı devlet kurumlarının merkezi bütçeden ayrı bir bütçeye sahip olması normal kabul edilmekte, hatta böyle olması gerektiği savunulmaktadır<sup>128</sup>. Bu devlet kurumları mahallî idareler ile KİT'lerdir<sup>129</sup>. Ancak bütçe dışı fonlar, istisnai

<sup>124</sup> ÜSTÜN/DURDU, s. 397; KARABAŞ, s. 29; ALTUĞ, s. 29; EDİZDOĞAN, s. 115.

<sup>125</sup> LAUFENBURGER Henry, "Modern Tek Bütçe Telâkkisi", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, C. 12, S.1-2, 2014, s. 4; SÖYLER, s. 191; ATAÇ/COŞKUN/MOĞOL, s. 20.

<sup>126</sup> AKKOYUNLU, s. 32.

<sup>127</sup> ÇETİNKAYA, s. 68.

<sup>128</sup> ORHAN, s. 20.

<sup>129</sup> ATAÇ/COŞKUN/MOĞOL, s. 20. Ayrı bütçelere sahip olan bu kuruluşların bütçeleri merkezi yönetim bütçesi ile konsolide edilerek tüm kamu kurumlarının bütçelerinin bir arada görülmesi mümkün olabilmektedir. Bkz: SÖYLER, s. 191.

durumlar haricinde, genel bütçenin dışında olması gereken kurumlar arasına dâhil edilmemektedir<sup>130</sup>. Bu sebeple bütçe dışı fonların istisnalar dışında mali sistemde bulunmaması gerekmektedir.

### **3. Bütçenin Yıllık Olma İlkesi/Önceden İzin Alma İlkesi ve Bütçe Dışı Fonlar**

Bütçenin yıllık olma ilkesi, bütçenin her yıl yenilenmesi ve yeniden meclis onayından geçirilmesini ifade eder. Buna göre verildiği yıl içerisinde kullanılmayan ödenekler bir sonraki yıl kullanılamazlar<sup>131</sup>. Önceden izin alma ilkesi ise her sene yapılacak harcamalardan evvel yürütme organının yasama organından bütçe kanunları aracılığıyla izin almasını ifade eder<sup>132</sup>. Burada bir yıllık süre kabul edilmesinin sebebi, mevsimler ve hasat dönemleri gibi doğal olayların her yıl tekrar etmesi, ayrıca diğer piyasalarda da yıllık dönemler itibariyle işlemler yapılmasıdır. Bu sayede kamu ekonomisi, ülke ekonomisinin diğer dinamiklerine ayak uydurabilecektir<sup>133</sup>. Görüldüğü üzere önceden izin alma ilkesi ile yıllık olma ilkesi birbirleriyle yakın ilişki içinde olan ilkelerdir.

Bütçenin yıllık olma ilkesi ve önceden izin alma ilkesinin uygulanması sonucu, kamu kurumlarının ödenekleri ve harcamaları o yılın bütçe kanunundaki izinler vesilesiyle kullanılabilir. Bütçe kanunlarında verilmeyen ödenekler harcanamamakta, yine bütçe kanunlarıyla izin verilmeyen gelirler toplanamamaktadır. Bütçe kanunu ile verilen fakat verildiği sene içerisinde kullanılmayan ödeneklerin sonraki sene kullanılması söz konusu olmamaktadır. Uzun vadeli projeler, bütçenin yıllık olması kuralına uyularak ödenek almaktadırlar. Ancak bütçe dışı fonlarda bu tür sınırlamaya rastlanmamaktadır. Bütçe dışı fonlar harcamalarını yetkili idari ve siyasi kişilerin kararlarıyla yıllık bütçe sınırına uymadan ve yasama organından izin almadan yapmaktadırlar. Bütçe dışı fon idareleri tarafından yayımlanan yıllık faaliyet raporları bütçe anlamına gelmemekte, sadece

---

<sup>130</sup> SÖYLER, s. 192; Bununla beraber amacına uygun kullanılması ve sisteme hakim olacak seviyede büyümeleri kaydıyla, bütçe dışı fonlar da birlik ilkesine aykırı olması gereken istisnalardan olabilir. Bkz: ÜSTÜN/DURDU, s. 415.

<sup>131</sup> ALTUĞ, s. 26; ORHAN, s. 23; KARABAŞ, s. 29; SÖYLER, s. 192; ERGİNAY, s. 172.

<sup>132</sup> KESİK, s. 164; ALTUĞ, s. 26; EDİZDOĞAN, s. 132.

<sup>133</sup> ATAÇ/COŞKUN/MOĞOL, s. 21.

bir yılda yapılan faaliyetleri açıklamaktadır. Bu durum bütçe dışı fonların bütçenin yıllık olma ve önceden izin alma ilkelerine de riayet etmediğini göstermektedir<sup>134</sup>.

#### **4. Bütçenin Doğruluğu İlkesi ve Bütçe Dışı Fonlar**

Bütçenin doğruluğu ilkesi, bütçede yer alan bilgilerin gerçeğe uygun, tüm kamu kesimini gösterir nitelikte ve ülke gerçeklerini tamamen yansıtmalarını ifade etmektedir<sup>135</sup>. Bütçe dışı fonların genel bütçelerde yer almaması genel bütçelerin doğruluğunu etkilemektedir. Zira bütçe dışı fonlar da kamu kaynakları arasındadır fakat genel bütçede gösterilmemektedir.

### **IV. TÜRKİYE’DE BÜTÇE DIŞI FONLARIN TARİHİ GELİŞİMİ**

Bütçe dışı fon uygulamaları Türkiye açısından yeni bir mali olay değildir. Cumhuriyetin ilk dönemi olan 1924 Anayasası döneminden itibaren Türkiye’de bütçe dışı fon uygulamalarına rastlanmıştır. Farklı dönemler itibariyle kamu yönetiminin bütçe dışı fonlara bakış açısı değişmiştir. Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de dönemler itibariyle bütçe dışı fonların kamu maliyesi içerisindeki yeri üzerinde durulacaktır.

#### **A. 1980 Öncesi Bütçe Dışı Fonlar**

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde, 1950’ye kadar ki dönemde, yürürlüğe giren fonların temel amacının yeni kaynak oluşturmak ve bunları hususi gayeler yolunda sarf etmek olduğu belirtilmektedir<sup>136</sup>. Nitekim bütçe üzerindeki en etkin denetimin siyasi muhalefet tarafından yapıldığı düşünüldüğünde, siyasi bir muhalefetin olmadığı 1923-1950 döneminde, bütçe denetiminden kaçmak amacıyla bütçe dışı fonlara başvurulması anlamsız olurdu. Bu dönemde kurulan fonlara bakıldığı zaman, belli bir konu üzerinde yoğunlaşmadığı, farklı farklı konularda kaynak ihtiyacını temin amacıyla kuruldukları görülmüştür.

---

<sup>134</sup> SEVEN, s. 137.

<sup>135</sup> KARABAŞ, s. 29; ATAÇ/COŞKUN/MOĞOL, s. 22; Bütçenin doğruluğu ilkesinin modern bütçe ilkelerinden mali saydamlık ilkesi ile aynı prensibi ifade ettiği yönündeki görüş için bkz: SÖYLER, s. 195.

<sup>136</sup> KESİK, s. 161; KARABAŞ, s. 106; DOĞAN, s. 14.



Türkiye’de, Cumhuriyet tarihinde ilk yürürlüğe giren fonun, 1941 yılında yürürlüğe giren Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Fonu olduğu belirtilmektedir<sup>137</sup>. Bu fondan başka tek parti döneminin sona erdiği yıl olan 1950’ye kadar kurulan diğer fonlar; Özel İskân Fonu, Vakıflar Özel Fonu, Çiftçi Kredileri Fonu ve Finansman Fonudur<sup>138</sup>.

1950’li yıllardan 1970’li yıllara kadar geçen 20 senelik dönemde, 1950’ye kadar ki dönemden kalan yeni kaynak bulma gayesinin yanında, bütçe dışı fon kurma amacıyla değişiklikler olduğu görülmektedir. 1958 yılında yürürlüğe giren Çimento Fonu, 1959 yılında yürürlüğe giren Sigorta Fonu, 1964 yılında yürürlüğe giren Merinosçuluğu Geliştirme Fonu gibi fonlar, bu dönemde kurulan fonların bir kısmının belli sektörleri geliştirmeye yönelik faaliyette bulunduğunu göstermektedir. Acil durumlarda bütçe prosedürüne takılmadan hızlı karar verme ihtiyacına cevap vermek üzere kurulduğu görülen Afetler Fonu’nda, 1959 yılında, bu dönemde kurulduğu görülmüştür<sup>139</sup>.

1970’li yıllardan itibaren kurulan fonlarda ise bütçe prosedürünün ağır yapısından kurtulma ihtiyacı daha ön plana çıkmıştır. Tamamıyla bütçe içerisinde halledilmesi gereken; Vakıflar Genel Müdürlüğü Özel Fon Hesabı, DSİ Yabancı Ülkeler Faaliyetler Fonu, Sınır Ticareti Fonu gibi fonların bu dönemde kurulduğu görülmüştür. Ayrıca aynı amaçlı birden çok bütçe dışı fon kurulduğu görülmektedir. Bu durumda bütçe dışına çıkmak için bahane arandığı izlenimi vermektedir. Mesela; Afetler Fonu zaten varken Deprem Fonu ve Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yardım Fonu kurulması bu dönemde gerçekleşmiştir. Yine; Geri Kalmış Yörelere Halk Konutu Yapım Fonu, Yeni Yerleşmeler Kredi Fonu, Özel İskân Fonu aynı

---

<sup>137</sup> **OYAN/AYDIN**, *İstikrar Programı*, s. 148; Türkiye’de ilk kurulan bütçe dışı fon hakkında farklı görüşler bulunmaktadır. Bunun sebebi, bazı araştırmacıların kronolojik sınıflandırma yaparken, fonun hukuki dayanağı olan kanunun yürürlük tarihini esas alması, bazılarının bizzat fonun yürürlük tarihini esas alması diğer bir kısmının ise yapılan yeniden düzenlemeleri de yeni kurulma gibi hesaba katmasından kaynaklanmaktadır. Aynı sebep sonucu, bazı fonların kuruluş tarihleri farklı çalışmalarda birbirinden değişik verilebilmektedir. Türkiye’de ilk kurulan fon hakkındaki farklı görüşler şöyledir; 1934 tarihli Kanun’a dayanan Özel İskan Fonu. Bkz: **DOĞAN**, s. 14; **TAN**, s. 16; 1936 yılında 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu’na dayanılarak kurulan İstikrar Fonu. Bkz: **ÇAĞAN**, s. 108; **CANGİR**, s. 71; **TEKİN**, s. 379; **ATAÇ**, s. 69.

<sup>138</sup> **CANGİR**, s. 71.

<sup>139</sup> **SAYGILI**, s. 30; **OYAN/AYDIN**, *İstikrar Programı*, s. 148.

amaçlara sahip olmalarına rağmen 1970’li yıllarda ayrı fonlar olarak kurulmuşlar veya yeniden düzenlenmişlerdir. Ayrıca söz konusu iskân amaçlı fonların bütçe dışına çıkarılma gerekçelerinin ayrıca açıklanması gerekmektedir. Zira söz konusu faaliyet bütçe prosedürü içerisinde o dönemde faaliyet gösteren ilgili bakanlık aracılığıyla da yerine getirilebilirdi. Bu durum 1970’li yıllarda, 1980’li ve 1990’lı yıllardaki kadar olmasa da, hükümetlerin bütçe dışı fonların cazibesini kavrayarak bütçe dışı fon kurmak için sebep arar duruma geldiklerini göstermektedir<sup>140</sup>.

1970’li yıllardaki yoğunlaşmaya rağmen bütçe dışı fonların 1980 öncesi dönemde, Türkiye’de kamu maliyesinde ön planda olmadıkları görülmüştür. Hatta 1970 öncesi dönemde, büyüklükleri ve sayıları itibariyle ihmal edilebilir seviyelerde kaldıkları söylenebilir<sup>141</sup>.

## **B. 1980-1983 Döneminde Bütçe Dışı Fonlar**

1980’den itibaren Türkiye’de devlet maliyesi içerisinde bütçe dışı fonların hiç olmadığı kadar ön plana çıkmaya başladığı görülmüştür. Söz konusu dönemde kurulan fonların belli sektörlerin gelişimine destek sağlamak amacının ağır bastığı görülmektedir. Bu dönemde 1980 yılında uygulamaya konulan istikrar programı ile Anavatan Partisi’nin iktidara geldiği 1983 yılları arasının ayrıca incelenmesinin gelişmelerin daha sağlıklı takip edilebilmesi için gerekli olduğu belirtilmiştir. Söz konusu dönem, fonların kamu maliyesindeki önemli yerlerinin hazırlanmasında bir hazırlık dönemi olarak da görülebilir<sup>142</sup>.

Bu dönemde kurulan bütçe dışı fonların bir kısmında sermaye piyasası ve bankacılık sektörünün düzenlenerek güçlendirilmesinin hedeflendiği müşahade edilmektedir. Sermaye Piyasası Kurulu Fonu, Sermaye Piyasasında Aracı Kurumları Tasfiye Fonu, Banker Tasfiyesi ile İlgili Giderleri Karşılama Fonu, Menkul Kıymetler Tanzim Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Tasarrufları Koruma Fonu bu amaçla kurulan fonlar arasında kendini göstermektedir. Bu dönemde kurulan fonların bir diğer amacı ise içe kapalı ekonomiden vazgeçip dışa açılmayı

<sup>140</sup> CANGİR, s. 72; DOĞAN, s. 14.

<sup>141</sup> ORHAN, s. 245; AYDIN, s. 145.

<sup>142</sup> SAYGILI, s. 32.

destekleyecek düzenlemeleri desteklemek ve dışa açılım sebebiyle oluşacak enflasyonu düzenlemek olmuştur. Bu amaçla kurulan fonlara; İhracatı Teşvik Fonu, Bitkisel Yağlar Fiyat İstikrarı Fonu, Orman Sanayii Ürünleri İhracatı Teşvik Fonu ve AET Çıkışlı Mallarda İthalatçılardan Alınan Fon misal verilebilir. Son olarak bu dönemde yükseköğretimin geliştirilmesine yönelik fonların da kurulduğu görülmüştür. Bunlara bakılacak olursa; YÖK Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Fonu, Öğrenci Harçlar Fonu ve Üniversiteler Araştırma Fonu görülebilir<sup>143</sup>. Bu dönemde kurulan fonlar yukarıda sayılanlardan ibaret değildir. Yukarıdaki fonların isimleri bu dönemde daha çok hangi amaçla fon kurulduğunun tespiti için verilmiştir. Bu dönemde farklı amaçlarla daha birçok fon kurulmuştur. Darbe yönetimi döneminde dahi bu kadar çok fon kurulmuş olması, askeri bir idarenin bile devlet maliyesi alanında bütçe dışı fonların kullanım kolaylığına kaçma eğilimi gösterdiğini ortaya koymaktadır.

### C. 1984-1992 Döneminde Bütçe Dışı Fonlar

1984 ile 1992 dönemi, Türkiye’de kamu maliyesinde muazzam bir fon sisteminin kurulduğu ve sürdürüldüğü bir dönem olmuştur. Bu dönemin ilk yarısında hummalı bir çalışmayla, neredeyse her türlü kamu hizmeti alanında bir fon kurulmuştur<sup>144</sup>. Hükümet fonlara yönelik eleştirilerin çoğalmasından dolayı bütçe dışı fonlardan vazgeçmemiş, öğretilerde “gizli fon” denilen uygulamaları yaygınlaştırarak bir süre daha bütçe disiplinine tabi olmamanın avantajını kullanmayı yeğlemiştir. Dönemin ikinci yarısında hükümet yetkilileri de bütçe dışı fonlardan rahatsızlıklarını dile getirmeye başlamıştır. Zira fonlar öyle bir hadde varmıştı ki, toplam kaç adet fon olduğuna dair hükümet yetkilileri bile uzlaşmaya varamamıştır<sup>145</sup>. Ayrıca fonlar temel mali yasalara tabi olmadığı ve her bir fonun farklı bir hukuki dayanağı olduğu için sisteme tam bir kargaşa ve denetimsizlik hâkim olmuştur.

<sup>143</sup> OYAN/AYDIN, *İstikrar Programı*, s. 149.

<sup>144</sup> AYDIN, s. 153; Bu dönemdeki bütçe dışı fonlar için devlet bütçesi yanında var olan ayrı bir “hükümet bütçesi” tabiri için bkz: TOSUN, s. 48.

<sup>145</sup> TAN, Namık, s. 19; Yapılan çalışmalarda da bu dönemdeki fon sayısı hakkında uzlaşma görülmemektedir. Yine de bütün çalışmalarda belirtilen rakamlar, bu dönemde yürürlükte olan fon sayısının 100’den fazla olduğunu göstermektedir. Bkz: CANGİR, s. 73; TEKİN, s. 379; OYAN, *Türkiye’de Kamu Fonları*, s. 98.

Bu dönemde fonların kamu kesimi genel dengesine alınmaları söz konusu olmuş, 1986 yılından itibaren sınırlı birkaç fon kamu kesimi genel dengesi içerisinde gösterilmeye başlanmıştır. Kamu Ortaklığı Fonu, Toplu Konut Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Destekleme Fonu kamu kesimi genel dengesine alınan önemli fonlardandır. Kamu kesimi genel dengesine alınan fonların sayılarının son derece sınırlı olmasına rağmen, alınan fonların kaynak büyüklüğü açısından en önemlileri olması, tüm fon sisteminin kaynak büyüklüğü açısından % 55-60 dolayında kamu kesimi genel dengesinde gösterilmesini sağlamıştır<sup>146</sup>. Ancak bazı fonların kamu kesimi genel dengesinde gösterilmesi, fon sisteminin gereği gibi denetlenmesi için yeterli olmamıştır. Bu sürecin devamı olarak, 1988 yılından itibaren fonların devasa boyutlara ulaşması sebebiyle 1989 Yılı Bütçe Kanunu ile fonlardan bütçeye aktarım yapılmaya başlanmıştır<sup>147</sup>.

Konsolide bütçeye oranı % 50'lileri bulan fon sisteminin<sup>148</sup> denetim eksikliğinin giderilmesi yönünde ciddi eleştiriler ortaya çıkmıştır. 1987 senesinde, Meclis'te Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmekte olan, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı'na, fonların denetlenmesine yönelik bir hüküm konulmuştur. Hükme göre bütçe dışı fonlar, geçmiş yıl kesin hesapları ve gelecek yıl bütçe tahminleri ile Anayasanın 162. maddesine göre Meclis'in denetimine tabi kılınmıştır. Başka bir ifade ile bütçe görüşmeleri sırasında fonların da geçmiş yıl kesin hesapları ve gelecek yıl bütçe tahminlerinin görüşülmesi sağlanmıştır. Ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesi'nin 07.10.1988 tarihli ve E. 1987/12, K. 1988/3 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Kararın içerisinde, fonların Anayasanın 162. maddesine göre değil, ayrı bir denetim kurumunun raporu ile birlikte 165. maddeye göre kamu iktisadi teşebbüsleri ile birlikte denetlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Zira Meclis fon hesaplarını bir rapor olmadan denetleyebilecek teknik kapasiteye sahip

---

<sup>146</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 118.

<sup>147</sup> SAYGILI, s. 34.

<sup>148</sup> CANGİR, s. 86.

değildir<sup>149</sup>. Meclis ise bu kararın üzerine fonların denetlenmesi yönünde yeni bir düzenleme yapma yoluna gitmemiştir. Böylelikle fonlar, sadece 1987 Kesin Hesap Kanunu ve 1988 Bütçe Kanunu ile Meclis denetimine sunulmuş, sonrasında ise büyük oranda denetimsiz bir yapıya bürünmüştür.

1989 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile fonlardan bütçeye aktarım yapılmaya başlanmıştır. Buna göre 1989 yılı için fon hasılatlarının % 30'unun, 1990 ve 1991 yılları için ise fon hasılatlarının % 50'sinin genel bütçeye gelir kaydedilmesi kabul edilmiştir<sup>150</sup>. Bu nispetler ile ilgili değişiklikler yapma konusunda hükümete yetki verilmiştir. Uygulamada bazı fonlar için daha düşük bir oran belirlenmiş, bazıları ise kapsam dışı bırakılmıştır. Ayrıca bazı fonların yöneticileri aktarım yapma konusunda direnç göstermiştir. Hükümetin aşırı büyüyen fon sistemine tam anlamıyla hâkim olamaması da fonlardan bütçeye yapılan aktarmaların sınırlı bir oranda kalmasına sebep olmuştur. Bu dönemde ortalama fon hasılatlarının % 10-13'ü bandında bir aktarım sağlanmıştır<sup>151</sup>. Bu aktarımlarında etkisiyle fon sistemi ilk kez genel toplam itibariyle açık vermeye başlamıştır<sup>152</sup>.

**Tablo 1:** 1991 yılı itibariyle, fonların dönemsel dağılımı<sup>153</sup>

Dönemler	Fon Sayısı	Ağırlıklar	Ortalama (Yılda)
1941-1979	33	31.7	1'den az
1980-1983	24	23.1	6
1984-1990	47	45.2	7

<sup>149</sup> ANAYASA MAHKEMESİ, 07.10.1988 tarihli ve E. 1987/12, K. 1988/3, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 07.10.1988-19952, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>. (ET: 20.06.2017).

<sup>150</sup> Bu noktada ilginç bir görüntü ortaya çıkmaktadır. Bütçe dışı fonların gelirleri arasında aslında genel bütçeye ait olan vergi benzeri fon kesintileri ve bütçeden yapılan aktarmalar bulunmaktadır. Bu gelirler bütün bütçe dışı fon gelirlerinin önemli bir kesimini teşkil etmektedir. Görünen o ki genel bütçeye ait olan gelirler önce bütçe dışı fonlara aktarılmış sonra tekrar genel bütçeye aktarılmıştır. Bu durumun kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi artırdığı görülmektedir.

<sup>151</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 124; DOĞAN, s. 43.

<sup>152</sup> DOĞAN, s. 28.

<sup>153</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 115.

1991 yılında yürürlükte bulunan fonların kuruluş dönemleri itibariyle dağılımı yukarıda verilmiştir. Her ne kadar söz konusu tabloda 1991 yılına kadar yürürlüğe girmiş ve kaldırılmış fonlar yer almasa da, fonların 1980 sonrası dönemde daha yoğun olduğu gerçeği inkâr edilemez. Kurulma sıklıkları açısından bakıldığı zaman ise ilk fonun yürürlüğe girdiği 1941'den 1980'e kadar, ortalama yılda bir fon dahi kurulmamıştır. 1980-1983 döneminde ortalama yılda 6, 1983-1990 döneminde ise yılda ortalama 7 fon kurulma sıklığına ulaşıldığı görülmüştür<sup>154</sup>.

Sayısal çokluklarının yanında, bu dönemde kurulan fonların bazılarının tek başlarına ulaştıkları büyüklükler de olağanüstü boyutları bulmuştur<sup>155</sup>. Gerçekten sisteme büyüklükleri ile hâkim olan; Kamu Ortaklığı Fonu, Toplu Konut Fonu, Geliştirme ve Destekleme Fonu, Destekleme ve Fiyat İstikrarı Fonu, SSDF ve SYDTF bu dönemin ürünüdür<sup>156</sup>. Sadece Kamu Ortaklığı Fonu'nun 1980 öncesinden kalma tüm fonlardan daha büyük olduğu belirtilmiştir<sup>157</sup>. 1990 yılında tüm fonların vergisel yüklerinin gayri safi milli hasılaya oranı % 8.4; tüm fonların konsolide bütçeye oranının ise % 60'ı bulduğu belirtilmektedir<sup>158</sup>. Ayrıca büyük fonların bir kısmı mevcut kamu kurumlarına bağlanmamış, yeni kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nin yönetimine bırakılmıştır<sup>159</sup>.

---

<sup>154</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 114.

<sup>155</sup> DOĞAN, s. 15.

<sup>156</sup> 1992 yılı itibariyle Kamu Ortaklığı Fonu, SSDF, Destekleme ve Fiyat İstikrarı Fonu, Toplu Konut Fonu, Geliştirme ve Destekleme Fonu, Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu ve SYDTF tüm fonlar içerisinde; fon gelirleri açısından %70, fon giderleri açısından %75 paya sahip olmuştur. Bkz: DOĞAN, s. 20.

<sup>157</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 117.

<sup>158</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 121, 125.

<sup>159</sup> CANGİR, s. 74.

**Tablo 2:** Kuruluş dönemleri/kaynak büyüklükleri açısından fonlar<sup>160</sup>

Kuruluş Dönemi/Kaynak Büyüklüğüne Göre Fonlar (%)	1987 (81 Fon)	1988 (90 Fon)	1989 (88 Fon)
1941-1979	15	12	4
1980-1983	21	18	10
1984-1989	64	70	86
<b>Toplam Kaynak</b>	100	100	100
<b>Büyüklüğü</b>			

Bu dönem ile ilgili açıklamalar bitirilmeden evvel şu hususun belirtilmesinde fayda vardır. 1980’li yıllar sadece Türkiye’de değil Avrupa’da ve ABD’de de bütçe dışı fonların yaygınlaştığı bir dönem olmuştur. Bu ülkelerde de hükümetler, bütçenin katı disiplininden kurtulmak için bütçe dışı fon uygulamasını yaygınlaştırmışlardır<sup>161</sup>.

#### **D. 1992-2001 Döneminde Bütçe Dışı Fonlar**

1980’li yıllarda kamu ekonomisini adeta istila eden fon sisteminin getirdiği zararlarının faydalarından daha fazla olduğunun anlaşılmaya başlamasıyla, tasfiyesi yönünde kamuoyu baskısı artmış, hükümet yetkilileri tarafından bu yönde vaatlerde bulunulmaya başlanmıştır<sup>162</sup>. Ancak bütçe dışı fonların, yürütmeyi denetimden uzak bir mali idareye alıştırmış olması, bunların tasfiyesini zorlaştıran en önemli etken olmuştur. Bütçe dışı fon sisteminin yürütme organları için çok cazip olması sebebiyle 1990’lı yılların son dönemine kadar, fonların tasfiye edilmesinden ziyade disiplin altına alınması çabaları ön plana çıkmıştır<sup>163</sup>.

1991 yılında yaşanan hükümet değişikliği ile kamu fonlarına bakış açısı değiştirilmiş, bu fonların disipline edilmesi veya etkilerinin azaltılması yönünde

<sup>160</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 118.

<sup>161</sup> ÇAĞAN, s. 109; DOĞAN, s. 17.

<sup>162</sup> OYAN/AYDIN, *Alternatif Yönelişler*, s. 148.

<sup>163</sup> SAYGILI, s. 37.

politikalar üretilmeye çalışılmıştır<sup>164</sup>. Bu konuda ilk adım 1992 yılı Bütçe Kanunu ile atılmıştır. Söz konusu Kanun'un 31. maddesine göre:

*“MADDE 31. — a) tasfiyeleri veya yeniden yapılandırılmalarına ilişkin çalışmalar sonuçlandırılıncaya kadar, kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu karar, yönetmelik ve diğer mevzuatla kurulmuş fonların her türlü gelirleri, Hazine İç ödemeler Saymanlığı adına Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında açılan "Müşterek Fon Hesabı"na ilgililer tarafından yatırılır.*

*Fonların Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşü üzerine, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca uygun görülecek giderleri, kendi mevzuatları çerçevesinde harcanmak üzere "Müşterek Fon Hesabı"ndan ödenebilir.*

*"Müşterek Fon Hesabı"nda toplanan paralardan Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca birlikte belirlenecek miktarlar genel bütçeye gelir kaydedilir.*

*Bu maddenin uygulanması ile ilgili esas, usul ve süreleri belirlemeye, uygulamada ortaya çıkacak sorunları çözmeye, fon gelirlerinin belirlenen zaman ve şekillerde "Müşterek Fon Hesabı"na yatırılması konusunda "fon sorumluları" tayin etmeye, halen nezdlerinde mevcut nakit vesair kıymetlerin tabi olacağı esasları belirlemeye, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı yetkilidir.*

*Bu hükümlerin hangi fonlar için kısmen veya tamamen uygulanmayacağı hususu ile 24.3.1988 tarih ve 3418 sayılı Kanununun 39 uncu maddesine göre sağlanan gelirler hakkında uygulanıp uygulanmayacağı konusunda karar vermeye Başbakan yetkilidir.*

*b) Maliye ve Gümrük Bakan, fonlarla ilgili tahakkuklardan ödenmemiş olması nedeniyle emanete alınmış miktarları gelir kaydetmeye yetkilidir.”*

Bütçe Kanunu'na eklenen bu madde ile gelir ve giderlerinin merkezi tek bir hesaptan yapılması sağlanarak, fonların denetim altına alınması sağlanmak

---

<sup>164</sup> CANGİR, s. 75.



istenmiştir. Ayrıca genel bütçe karşısında devasa bir boyuta ulaşan fonların gelirlerinin bir kısmının bütçeleştirilmesi de bir başka amaç olarak görünmektedir. Müşterek fon hesabı sayesinde fonların kaynak büyüklükleri daha sağlıklı bir şekilde takip edilmeye başlanmış, kaynak fazlası olan fonlardan bütçeye ve kaynak sıkıntısı çeken fonlara aktarım sağlanmıştır<sup>165</sup>.

Aynı sene müşterek fon hesabı sistemi yanında, bazı bütçe dışı fonların bütçe kapsamına alınması işlemleri de başlamıştır. 1992 yılında 63 adet bütçe dışı fon bütçe kapsamına alınmıştır. Böylelikle Türkiye'nin mali yapısında yeni bir tür fon ortaya çıkmıştır. Bu fonlar bütçeye alınmakla diğer bütçe içi fonlarla aynı özelliklere sahip olmamışlardır. Zira bu fonlar ödeneklerini ilgili buldukları kurumun bütçesinden almakla beraber harcamalarını kendi özel usullerine göre yapmaya devam etmiştir. Ayrıca bu fonların kredi geri dönüşleri, satış hasılatları ve borçlanmaları genel bütçeye girmeden doğrudan kendileri tarafından kullanılmaya devam edilmiştir. Sonuç olarak yeni bir tür fon uygulaması ihdas edilmiş ve bunlar için kapsam içi fon tabiri kullanılmıştır. Bundan sonraki yıllarda bütçe kanunlarıyla bütçe dışı fonların bir kısmının bütçe kapsamına alınması işlemi devam etmiştir. Bütçe dışında kalan fonların ise Merkez Bankası nezdindeki hesapta toplanan gelirlerinin ne kadarlık bölümünün bütçeye gelir kaydedileceğini ve buna ilişkin usul ve esasları tespit etmeye Maliye ve Gümrük Bakanı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Başbakan yetkili kılınmıştır.

1992 yılı Bütçe Kanunu'na ve devam eden yıllar bütçe kanunlarına yukarıda verilen hüküm benzer şekilde konulmuştur. Söz konusu hüküm, bütçe dışı fonların bütçe disiplinine tabi olmasına yönelik önemli bir adımı teşkil etmektedir<sup>166</sup>. Ancak aynı hüküm içerisinde bu hükümlerin hangi fonlar için kısmen veya tamamen uygulanmayacağı hususunun Başbakan'ın yetki alanına bırakılması bu olumlu adımı kısıtlamıştır. Zira bazı fonlar bütçeye ödenek aktarımı konusunda ya daha az mükellef tutulmuş ya da tamamen istisna edilmiştir.

---

<sup>165</sup> TAN, Namık, s. 20.

<sup>166</sup> KESİK, s. 161.

1995 yılı Bütçe Kanunu'na konulan bir hükümle fonların tasfiyesi yönünde önemli bir adım daha atılmıştır. Söz konusu hükme göre:

*“Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş olan fonlar hariç Bakanlar Kurulu Kararı, yönetmelik ve diğer mevzuatla kurulmuş olan fonlardan aynı hizmeti görenleri birleştirmek veya hizmet amacına yetecek kaynak yaratamayanlar ile kaynak yaratmakla birlikte hizmet alanı daralmış olanları tasfiye etmek üzere ilgili Bakanın görüşü alınarak gerekli işlemleri yapmaya Maliye Bakanı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkilidir.*

*Böylece ortaya çıkacak hak ve yükümlülükler fonların birleştirilmesi halinde yeni fona, fon tasfiye edilmişse Hazineye geçmiş sayılır.”*

1995 yılında ihdas edilen bu hükümle siyasi irade fonları tasfiye etme yönünde bir iradeye sahip olduğunu göstermiştir. Ancak Türkiye’de bütçe dışı fon uygulamasının önemini yitirmesi için bir süre daha beklemek gerekecektir. Zira bundan sonraki süreçte siyasi iradenin fonların tasfiyesi yönünde ciddi adımları atması için 1999 yılının beklenmesi gerekmiştir. 1999 yılında uygulamaya konulan ekonomik istikrar programı ile tasfiye edilmesi gereken fonlar belirlenmiş, 2000 ve 2001 yılı bütçe kanunlarında fonların tasfiyesi ile ilgili hükümler yer almıştır<sup>167</sup>. 2000 yılında çıkarılan 4568 sayılı Kanun, 2001 yılında çıkarılan 4629 ve 4684 sayılı kanunlarla fonların tasfiyesi büyük oranda tamamlanmıştır. 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren kamu maliyesinde tasfiye edilmesi sürekli gündeme getirilen fonların tasfiye edilmesinde, mali saydamlığı azaltmaları sebebiyle uluslararası kuruluşlar tarafından verilen olumsuz raporların önemli etkileri olmuştur. Özellikle IMF ile Dünya Bankası’ndan gelen baskılar önemli rol oynamıştır<sup>168</sup>. Aralık 1999’da

<sup>167</sup> Söz konusu hükümler şu şekildedir;

*“e) Kanun veya kanun hükmünde kararname dışında diğer mevzuatla kurulmuş bulunan fonlar, Maliye Bakanı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanların müşterek teklifi üzerine Başbakan onayıyla tasfiye edilebilir.*

*Kanun veya kanun hükmünde kararname ile kurulmuş fonlardan tasfiye edilmesi gerekenleri belirlemeye, bunlardan tasfiyesine karar verilenlerle ilgili kanun tasarılarını hazırlamaya, Maliye Bakanı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlar yetkilidir”.*

<sup>168</sup> **KONUKMAN**, s. 56.

IMF'ye gönderilen niyet mektubunda bütçe dışı fonların kapatılacağı ve yenilerinin kurulmayacağı taahhüt edilmesi bu durumu ispatlamaktadır<sup>169</sup>.

Yukarıda belirtilen tasfiye operasyonundan sonra bütçe dışı fonların Türkiye ekonomisi üzerinde ciddi bir etkisi kalmamıştır. 1980'li ve 1990'lı yıllarda sayıları 100'ü geçen bütçe dışı fonlar 8'e kadar düşmüştür. İşsizlik Sigortası Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Özelleştirme Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Tanıtma Fonu, Varlık Fonu ve 2017 yılında kurulan ancak 2020 yılında yürürlüğe girecek olan Esnaf ve Ahilik Sandığı varlıklarını sürdüren fonlar olarak görünmektedir.

Türkiye gündemini meşgul eden ve "Fon" adını taşıyan Kredi Garanti Fonu'na (KGF) değinmekte fayda vardır. KGF 1991 yılında ticaret hukukuna tabi bir anonim şirket olarak kurulmuş, 1993 yılında 93/4496 sayılı BKK<sup>170</sup> ile devlet destekli bir proje ile büyüme imkânı bulmuştur<sup>171</sup>. 2009 yılından itibaren Hazine desteği almaya başlayan Şirket, 2017 yılında çıkarılan 2017/9969 sayılı BKK<sup>172</sup> ile 25 Milyar TL Hazine desteğine sahip olmuştur. Şirket, özel hukuk tüzel kişi ortaklara sahip olup, Devlete ait bütçe dışı fonlarla ilgisi bulunmamaktadır. Devlet esnaf, tacir ve serbest meslek erbaplarını desteklemek amacıyla söz konusu Şirket'i Hazine garantileriyle desteklemekte ve vergi muafiyetleri sağlamaktadır.

Her ne kadar "fon" ismini taşısa da bir tür vergi olan kaynak kullanımını destekleme fonundan da bahsetmek gerekir. 2001 yılında bütçe dışı fonların tasfiyesi esnasında 4684 sayılı Kanun ile Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu kesintilerinin devam etmesi kabul edilmiş olup bu gelirlerin genel bütçeye gelir kaydedilmesi kararlaştırılmıştır. Başka bir ifadeyle niteliği itibarıyla vergi görünümündedir.

---

<sup>169</sup> **HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI**, *IMF Niyet Mektubu Türkiye*, 1999, <https://www.hazine.gov.tr/File/Index?id=b29fc706-a2a5-4cb6-b656-40e8a465d133>, (ET: 19.02.2018).

<sup>170</sup> RG:14.07.1993-21637.

<sup>171</sup> **KREDİ GARANTİ FONU(KGF)**, *2016 Faaliyet Raporu*, 2017, [https://www.kgf.com.tr/images/faaliyet\\_raporu/2016\\_kgf\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.kgf.com.tr/images/faaliyet_raporu/2016_kgf_faaliyet_raporu.pdf), (ET: 13.02.2018), s. 20.

<sup>172</sup> RG: 10.03.2017-30003.

## E. 2001 Sonrası Bütçe Dışı Fonlar

2001 yılında nihayete erdirilen bütçe dışı fonların tasfiyesi sürecinden sonra, Türkiye’de bütçe dışı fonların etkisi son derece azalmıştır. Geçmiş tecrübelerinde, bütçe dışı fonlarla ilgili kamu maliyesi açısından menfi anıları olan Türkiye, 2001 sonrası dönemde bütçe dışı fonları tali olmaya itmiş, sayıları iyice azaltılmış ve sadece amacına uygun olarak yeni bütçe dışı fonların kurulması düşünülmüştür. Nitekim uzun bir süre hiç bütçe dışı fon kurulmamıştır. Bu çalışmanın konusunu oluşturan, 6741 sayılı Kanun’la kurulan Varlık Fonu ile bütçe dışı fonlar yeniden dikkat çekmiştir.

Günümüzde toplam 8 adet bütçe dışı fon bulunduğu yukarıda belirtilmiştir. Varlık Fonu’nu incelemeye geçmeden evvel geri kalan 7 adet fonun her birinin incelenmesi, bütçe dışı fon sisteminin Türkiye’deki güncel durumunun tespiti açısından elzem görülmektedir. Esnaf ve Ahilik Sandığı henüz yürürlüğe girmediği ve İşsizlik Sigortası Fonu ile benzer özelliklere sahip olduğu için İşsizlik Sigortası Fonu başlığı altında incelenmiştir.

### 1. Savunma Sanayii Destekleme Fonu (SSDF)

Bir ülkenin savunma ihtiyaçlarının özel veya kamu sektörü aracılığıyla üreten işletmeler bütününe savunma sanayii denir. Savunma sanayii diğer sanayi kollarından bağımsız düşünülemez. Hatta savunma sanayii olmadan ülkenin sanayileşmesi çok zordur. Birçok sanayii ürünü savunma sanayiinden diğer sanayi kollarına aktarılmıştır. Mesela günümüzdeki otomobiller ilk olarak askeri amaçlı olarak üretilmiştir. Uçakların günümüzdeki gelişmişlik seviyesine ulaşması, hava kuvvetlerini güçlendirme yarışının sivil havacılığa aktarılması sonucu sağlanmıştır. Elektronik haberleşme cihazlarının, hatta internetin ilk olarak askeri amaçlarla kullanıldıktan sonra sivil hayata aktarıldığı görülmektedir. Savunma sanayii, sadece teknolojiye öncü sektör olması ile değil, aynı zamanda katma değer üretme potansiyeli ile de diğer sanayii kollarından bir miktar daha önemli görülmektedir<sup>173</sup>.

<sup>173</sup> TEMİZ Dilek, “Ekonominin Önemli Bir Parçası: Savunma Sanayii”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 33, 2012, s. 1, 2.

Türkiye’de savunma sanayii harcamaları sadece SSDF aracılığıyla yapılmamaktadır. Bu sebeple toplamda ne kadar savunma sanayii harcaması yapıldığı ve bunların hangi kamu idareleri veya bütçeleri aracılığıyla yapıldığının tespit edilmesi çalışmanın kapsamı dışındadır. Merkezi yönetim bütçesi içerisinde bulunan Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı gibi kuruluşların yanında, bütçe dışında; TAI, ASELSAN, HAVELSAN, ROKETSAN gibi önemli savunma sanayii kuruluşlarına sahip olan TSKGV (Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı) ve SSDF bulunmaktadır<sup>174</sup>. Ayrıca örtülü ödenek aracılığıyla yapılan savunma harcamalarının ne kadar olduğu bilinmemektedir<sup>175</sup>. Ancak askeri harcamaların % 80’lere varan çoğunluğunun SSDF’den yapıldığı belirtilmektedir. Askeri teçhizat alımlarına gelindiğinde SSDF’nin payı % 44 seviyelerine gelmektedir<sup>176</sup>. SSDF dışında yapılan harcamalar çalışmanın kapsamı dışında kaldığı için ayrıntısına girilmeyecektir.

#### *a. Türkiye’de Savunma Sanayiinin Gelişimi*

Türkiye’nin savunma sanayii geçmişi, ateşli silahların kullanılmaya başlandığı Osmanlı Devleti’nin yükseliş dönemine kadar götürülebilir. O dönemde Osmanlı, bütün dünyada önder bir top sanayiine sahip olmuş, bunu da kendi çıkarları doğrultusunda kullanmıştır. Zaman geçtikçe, Avrupa’da meydana gelen sanayileşme hareketlerinin etkisiyle, Osmanlı sanayileşme yarışında geride kalmış, Nizam-ı Cedid ordusu ile beraber eğitim usulü dâhil, savunma konusunda tamamen Avrupa’ya bağlı olduğunu kabul etmiştir. Birinci Dünya Savaşı ile milli savunma sanayiinin

<sup>174</sup> Bütçe dışında savunma harcamalarının yapılmasını demokratik açıdan yanlış bulan görüş için bkz: **BERİŞ** Hamit Emrah(Murat YILMAZ(Ed.), “Dünyada ve Türkiye’de Savunma Harcamalarının Demokratik Denetimi”, Ankara: SDE Analiz, 2012, s. 30, 53. Bu görüşe göre savunma harcamalarının milli sır olarak değerlendirilerek bütçe dışında tutulması gerektiği düşüncesi de kabul edilmemelidir. Zira Türkiye NATO üyesi olduğu için savunma bilgileri NATO tarafından bilinmekte ve uluslararası kuruluşlarca yayınlanmaktadır.

<sup>175</sup> **BERİŞ**, s. 23; Bu konuda uluslararası bir kuruluş olan STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE(SIPRI) verilerine göre Türkiye toplamda 2016 yılı için 14.803 milyon ABD Doları savunma harcaması yapmıştır.

<sup>176</sup> **KEMAL** Lale(Özlem DAĞ(Ed.), *Zayıf Kalan Meclis İradesi: Yeni Sayıştay Yasası’nda Askeri Harcamaların Denetimi Sorunu*. İstanbul 2012, s. 10.

gelişmemesinin bedeli ağır ödenmiş, Osmanlı İmparatorluğu tarih sahnesinden çekilmiştir<sup>177</sup>.

Osmanlı'nın mirasçısı olan Türkiye Cumhuriyeti, savunma sanayiinde milli imkânlara sahip olmanın önemini tarihi tecrübelerle bilen bir devlet olarak kurulmuştur. Bu sebeple Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren savunma sanayiinin geliştirilmesi için özel bir çaba harcanmıştır. O dönemde uçaklar üretecek kadar kabiliyet kazanılmış, hatta 1950 yılında dönemin en gelişmiş rüzgâr tüneli inşa edilmiştir. Ancak, özellikle mali imkânsızlıklar sebebiyle, bu teşebbüsler akim kalmış, inşa edilen rüzgâr tüneli hiç kullanılmamıştır<sup>178</sup>.

İkinci Dünya Savaşı esnasında ve sonrasında, ABD ve İngiltere'nin, Sovyet tehdidine karşı dost ve müttefik ülkelere ihtiyaç fazlası savunma teknolojilerini hibe etme kararı alması, Türkiye'nin askeri gücünü caydırıcı hale getirmesi yönünde bir fırsat olmuştur. ABD ve İngiltere'den alınan hibelerle ülkenin savunması güçlendirilmiştir. Ayrıca NATO'ya üye olunması da savunma sanayii ihtiyaçlarının dış alım yoluyla karşılanmasının önünü iyice açmıştır. Bunların olumsuz etkisi ise milli savunma sanayii üzerinde olmuştur. Dışarıdan ülke şartlarına göre yüksek teknoloji ürünlerin hibe olarak edinilmesi milli savunma sanayii projelerinin rafa kaldırılmasına yol açmıştır. Ancak hibe edilen araç gereçlerin bakım maliyetlerinin çok yüksek olması ve bütçeye ağır yükler yüklemesi, ilk başta görünen "hibe" olmaları avantajıyla bütçenin savunma harcamaları yükünden kurtulmasını engellemiştir. 1964 ve 1974 yıllarında meydana gelen Kıbrıs olayları sırasında bu silahların hibe eden ülkelerin izni olmadan kullanılamayacağına ortaya çıkardığı sorunlar ise milli savunma sanayinin oluşturulması yönünde ciddi bir iradenin oluşmasını sağlamıştır<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> **BEYOĞLU** Bülent E./**KILIÇ** Abdurrahman, "Türk Savunma Sanayiinin Kısa Tarihi", *Savunma Sanayii Gündemi Dergisi*, S.13, 2010, s.19; **SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI**, *Tarihçe*, 2009, <http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/savunmaSanayiiimiz/Sayfalar/tarihce2.aspx>, (ET: 01.04.2017).

<sup>178</sup> **ZİYLAN** Aytakin, "Savunma Nereden Nereye". *Ulusal Strateji Dergisi*, Kasım-Aralık, 2001, s. 1; **SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI**, *Tarihçe*, 2009, <http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/savunmaSanayiiimiz/Sayfalar/tarihce2.aspx>, (ET: 01.04.2017).

<sup>179</sup> **TEMİZ** s. 4; **BEYOĞLU/KILIÇ** s. 20; **YARMAN** Faruk A., "Türk Savunma Sanayii: Dün Bugün Yarın", *Savunma Sanayii Gündemi Dergisi*, S. 5, 2007, s. 19; **SÜMEN**, Aziz, *Değişen*

Milli savunma sanayiinin kurulması yönünde ilk adım olarak 1974 yılında, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetlerini Güçlendirme Vakıfları kurulmuştur. Bu Vakıflar 1980’li yılların ortasında TSKGV adı altında birleştirilmiştir. TSKGV; TAI, ASELSAN, HAVELSAN ve ROKETSAN gibi önemli savunma sanayii kuruluşlarını bünyesinde barındırmaktadır<sup>180</sup>.

### **b. Savunma Sanayii Destekleme Fonu’nun Kuruluşu ve İdaresi**

1985 yılında 3238 sayılı Kanun çıkarılmış ve Savunma Sanayiini Destekleme Fonu kurulmuştur. Söz konusu Kanun’da 1989 yılında 390 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Savunma Sanayii Müsteşarlığı’na bağlanmıştır. Fonun idaresi; Savunma Sanayii İcra Komitesi ve Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından yerine getirilmektedir. Bu düzenlemeler ile savunma sanayiinde daha esnek ve etkin bir tedarik sürecinin sağlanması ve milli savunma sanayiinin geliştirilmesi hedeflenmiştir<sup>181</sup>. 24.12.2017 tarihinde çıkarılan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile SSDF’nin idaresinde temel belirleyici makamın Cumhurbaşkanlığı olması temin edilmiştir. 696 sayılı KHK’nın ilgili hükümlerinde Savunma Sanayii Müsteşarlığı Milli Savunma Bakanlığı’ndan alınarak Cumhurbaşkanlığı’na bağlanmıştır. Bunun yanında Savunma Sanayii İcra Komitesinin Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanması sağlanmıştır. 15.07.2018 tarih

---

*Kamu Mali Yönetimi Çerçevesinde Performans Denetiminin Savunma Sanayii Destekleme Fonu’na Uygulanabilirliği*, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, 2014, s. 63; **SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI**, *Tarihçe*, 2009, <http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/savunmaSanayiiimiz/Sayfalar/tarihce2.aspx>, (ET: 01.04.2017); **ZİYLAN**, s. 2.

<sup>180</sup> **SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI**, *Tarihçe*, 2009, <http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/savunmaSanayiiimiz/Sayfalar/tarihce2.aspx>, (ET: 01.04.2017); **YARMAN**, s. 19.

<sup>181</sup> **SÜMEN**, s. 64; Ancak Savunma Sanayii Müsteşarlığı internet sitesi üzerindeki verilere göre, 2006 sonu itibariyle SSDF’den harcanan 15.4 Milyar Doların sadece 100 Milyon Doları Ar-Ge faaliyetlerine ayrılmıştır. Bu durum milli bir savunma sanayiinin gerçekleştirilmesi için yeterli bir oran değildir. Bkz: **SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI**, *Tarihçe*, 2009, <http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/savunmaSanayiiimiz/Sayfalar/tarihce2.aspx>, (ET: 01.04.2017); Savunma Sanayii Müsteşarlığının temel gayesinin milli savunma sanayii değil yerli savunma sanayii olduğu yönündeki görüş için bkz: **ZİYLAN**, s. 2; Bu konu ile ilgili doğru politikalara 20.07.1998 tarihli 98/11173 sayılı BKK ile belirlenen “Türk Savunma Sanayii Politikası ve Strateji Esasları” adlı düzenlemeyle yönelindiği belirtilmektedir. Nitekim 1991-1995 döneminde Dünya’da en çok savunma ithalatı yapan ülkenin Türkiye olması, milli savunma sanayii idealinin Savunma Sanayii Müsteşarlığı ve SSDF’nin kurulmasından hemen sonra gerçekleşmediğini kanıtlamaktadır. Bkz: **TEMİZ**, s. 5.

ve 7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Savunma Sanayii Müsteşarlığı'nın ismi Savunma Sanayii Başkanlığı olarak değiştirilmiştir.

*c. Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun Gelirleri ve Harcamaları*

Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun gelirleri 3238 sayılı Kanun'un 12. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre Fon'un gelirleri

- Her yıl bütçeye bu maksatla konulacak ödenek,
- Türk Silahlı Kuvvetlerini güçlendirmek amacıyla kurulmuş bulunan vakıflardan Fona yapılacak transferler,
- 25/8/1971 tarihli ve 1473 sayılı Kanuna<sup>182</sup> göre ayrılan payın tamamı,
- Kanunla (vergi kanunları hariç) kurulan fonlardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktarda yapılacak aktarmalar,
- Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden modern silah, araç ve gereçler için ayrılan ödenek,
- 12/3/1982 gün ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 19 uncu maddesine göre oynatılmasına izin verilen talih oyunlarının işletildiği yerlerden elde edilecek gayrisafi hasılatın Bakanlar Kurulunca tespit edilecek azami % 50 oranında alınacak ve Bakanlar Kurulunca Toplu Konut Fonu ile Savunma Sanayii Destekleme Fonuna dağıtımı yapılacak miktar (Şu kadar ki, bu suretle fona ödenecek meblağ Gelir ve Kurumlar Vergisinin matrahının tespitinde gider olarak nazara alınır.),
- Fonun mal varlığından elde edilecek gelirler,
- 1111 sayılı Askerlik Kanununun 10 uncu maddesi gereğince bedelli askerlikten elde edilecek gelirler,
- Bağış ve yardımlar,
- Diğer gelirler.

<sup>182</sup> Türk Hava Kuvvetlerinin Güçlendirilmesi Ve Milli Hava Sanayimiz Kurulması Amacıyla Katılma Payı İhdas Ve Milli Piyango Hasılatının Bu Gayeye Sarfı Hakkında Kanun



SSDF'nin gelirleri arasında "diğer gelirler" kalemi de sayılarak, başka mevzuatlar aracılığıyla Fon'a sağlanan kaynakların hukuki altyapısı sağlanmıştır. Yukarıda sayılan gelirlerin diğer kalemlerine bakıldığı zaman, Fon'un gelirleri arasında transfer geliri niteliğinde olan gelirlerin ağırlıkta olduğu görülmektedir. Bütçeden ayrılan ödenek, Bakanlığın bütçesinden yapılan aktarma doğrudan transfer geliri niteliğindeyken birtakım vergilerden ayrılan paylar ise dolaylı transfer geliri niteliğindedir. Zira vergi gelirleri esas itibarıyla merkezi yönetim bütçesinin geliridir ve merkezi yönetim bütçesine dâhil olması gerekir.

Fon'un öz geliri niteliğinde olan gelirler arasında "fonun kendi malvarlığından elde edilen gelirler" ön plana çıkmaktadır. Bu gelir türünün büyük bir çoğunluğu, fon kaynaklarının bankalar aracılığıyla nemalandırılmasından elde edilmektedir. Kural olarak fon kaynakları Merkez Bankası aracılığıyla nemalandırılır. Fon bakiyelerinin tamamen veya kısmen Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası dışında nemalandırılmasına ait esas ve usuller Cumhurbaşkanlığı'na düzenlenmektedir.

1111 sayılı Askerlik Kanununun 10 uncu maddesi gereğince bedelli askerlikten elde edilecek gelirler, Fon'un bir diğer öz geliri olarak sayılabilir. Zira bedelli askerlik üzerine elde edilen gelirler normal vergi gelirinden farklıdır. Söz konusu gelir, tüm kamu harcamalarının karşılığı olarak değil, mükellef olanlar tarafından, askerlik yükümlülüğünün kısmen veya tamamen yerine getirilmemesi neticesinde elde edilmektedir. Görüldüğü üzere bu gelir türü özel bir gelir türüdür ve özel bir amaca özgülmesi de mümkündür. Hatta bedelli askerlikten elde edilecek gelirin savunma sanayiinin gelişimine harcanmasının fon kurma amacına en uygun yollardan biri olduğu söylenebilir.

3238 sayılı Kanun'un muhtelif hükümlerine göre SSDF'nin temel görevi, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin modernizasyonunun sağlanması ve Türkiye'de modern savunma sanayiinin kurulması için gerekli kaynağın, genel bütçe dışında devamlı ve istikrarlı bir şekilde teminidir<sup>183</sup>. Bu doğrultuda, modern silah, araç ve gereçlerin

---

<sup>183</sup> SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI, *Stratejik Plan 2017-2021*, 2017, <http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/sp/Sayfalar/default.aspx>, (ET: 02.07.2017), s. 39.

üretimi, yurt içinden gereği halinde yurt dışından tedariki, kamu ve özel sektörün, yabancı sermaye ve teknoloji katkısı ile savunmaya yönelik üretim tesisleri kurma gibi görevler üstlenilmektedir. 2011 yılında yapılan bir düzenlemeye göre, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığının istihbarat ve güvenliğe ilişkin ihtiyaçları ile Emniyet Genel Müdürlüğünün istihbarat ve güvenliğe ilişkin acil ihtiyaçları Müsteşarın teklifi, Milli Savunma Bakanının uygun görüşü ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile Müsteşarlık tarafından tedarik edilir ve bunlara ilişkin giderler SSDF'den karşılanır. Ancak, doğrudan Millî İstihbarat Teşkilatınca tedarik edilmesi uygun görülen istihbarat ve güvenlik amaçlı ihtiyaçlar için gereken kaynak, MİT Müsteşarının teklifi, Millî Savunma Bakanının uygun görüşü ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla, SSDF'den Millî İstihbarat Teşkilatı adına açılmış olan hesaplara aktarılır. Aktarılan bu tutarlar, Millî İstihbarat Teşkilatının tabi olduğu mevzuat hükümlerine göre harcanır. SSDF'den yapılacak bir diğer gider kalemi ise Savunma Sanayii Müsteşarlığı'nın bütçesidir. Savunma Sanayii Müsteşarlığı'nın bütçesi SSDF'nin % 2'sini aşmayacak miktardan meydana gelir. Bu miktar Bakanlar Kurulunca azami % 50 oranında artırılabilir<sup>184</sup>. 2017 yılında 696 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeye göre, savunma sanayii alanındaki insan kaynağının geliştirilmesi amacıyla SSDF'den burs ve eğitim destekleri sağlanabilir.

---

<sup>184</sup> SSDF'nin gelirleri ve harcama alanları ile ilgili Savunma Sanayii müsteşarlığı 2017 Performans Programında ilginç tespitler vardır. Buna göre; “Savunma Sanayii Destekleme Fonu gelirleri incelendiğinde, özelleştirmelerin de etkisiyle kurulduğu döneme nazaran gelir kalemlerinde önemli bir azalma gözlemlenmektedir. Gelirlerde oluşan bu kayıp, Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden her yıl proje bazlı olarak Fona kaynak aktarılmak suretiyle telafi edilmektedir. Gelir kaybındaki bu sorun önemli projelerin finansmanı için dış kredi seçeneklerinin gündeme gelmesine neden olmaktadır. Dış kredi yoluyla finansman, faiz, sigorta, taahhüt ücreti gibi ilave maliyetleri de içerdiğinden projelerin maliyetini yükseltmektedir. On Yıllık Temin Tedarik Programı (OYTEP)'nin dışında, bir an önce kısa vadeli bütçeleme yapılmasına ve öncelikli olarak iç kaynakların değerlendirilmesi maliyet etkinlik açısından bir gereklilik haline gelmiştir”.

Fon'a ilişkin diğer bir önemli konu ise; SSDF'nin projelere tahsis edilme süreci tamamlandıktan sonraki aşamalarda, herhangi bir bütçe talebinde bulunulması teknik olarak strateji-kaynak ilişkisini kurmayı zorlaştıran bir yöntem olarak görülmektedir. SSDF'nin stratejileri finanse edecek şekilde en başından planlanabileceği bir mekanizmanın sistemi etkinleştireceği değerlendirilmektedir”. Bkz: **SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI. 2017 Performans Programı,** 2017.  
<http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/raporlar/Sayfalar/performansprog.aspx>, (ET: 02.07.2017), s. 21.

Savunma Sanayii Müsteşarlığının yapacağı alımlar için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun uygulanma usulleri 2009/15108 sayılı BKK<sup>185</sup> ile belirlenmiştir. Bu karar; Türkiye'de savunma sanayiinin geliştirilmesi, idamesi ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin modernizasyonunun sağlanmasına yönelik olarak, 7/11/1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun çerçevesinde Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından yürütülecek savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine Savunma Sanayii İcra Komitesi tarafından karar verilen veya sözleşmenin yürütülmesi sırasında özel güvenlik tedbirleri alınması gereken veya Devlet güvenliğine ilişkin temel menfaatlerin korunmasını gerektiren hallerle ilgili olan, araştırma-geliştirme projeleri dâhil mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini kapsar.

Somut olarak bakıldığı zaman, son yıllarda SSDF'nin büyüme eğiliminde olduğu görülmektedir. Fonun gelirleri istikrarlı bir şekilde artarken harcamaları sabit kalmıştır. Bunun sonucu olarak, SSDF'nin 31 Aralık 2016 itibarıyla Hazine nezdinde tahakkuk etmiş, 8.370.067.542.-TL alacağı mevcuttur<sup>186</sup>. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere SSDF nezdinde çok büyük rakamlar kontrol edilmektedir.

**Tablo 3:** Savunma Sanayii Destekleme Fonu Gelir ve Giderleri<sup>187</sup>

Yıllar	Nakit Giriş (Milyon Dolar)	Nakit Çıkış (Milyon Dolar)
2013	478	1.597
2014	1.524	1.633
2015	3.436	1.466
Topla	5.438	4.696

<sup>185</sup> RG: 08.07.2009-27282.

<sup>186</sup> SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI, *Yıllık Faaliyet Raporu 2016, 2017*, <http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/raporlar/Sayfalar/faaliyetRaporlari.aspx>, (ET: 02.07.2017), s. 26.

<sup>187</sup> SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI. *Stratejik Plan 2017-2021*, s. 63.

#### *d. Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun Denetimi*

Bütçe dışı fonların denetimi Türkiye’de geçmişte sürekli eleştirilen bir konu olmuştur. Zira bu fonlar bütçe dışında olduğu için bütçe içerisinde olan diğer kamu kuruluşlarının tabi olduğu bütçe denetiminden uzak kalmaktaydılar. Nitekim Avrupa Birliği 2008 Türkiye İlerleme Raporu’nda da SSDF’nin bütçe dışında faaliyet göstermesinin olumsuzluğuna değinilmiştir<sup>188</sup>. Ayrıca bu fonların kuruluş kanunlarına konulan hükümlerle Sayıştay Kanunu ve diğer temel mali mevzuatın da kapsamı dışına çıkarıldıkları görülmektedir. Bu sebeple SSDF’nin de denetimi zorlaştıran bir yapıda olduğu belirtilmektedir<sup>189</sup>.

3238 sayılı Kanun’un ilk kabul edildiği zaman, 11. maddesiyle SSDF, Sayıştay denetiminin dışına çıkarılmıştır. 17. madde ile ise idari denetim yöntemi düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre Fon, kurulduğu andan itibaren Sayıştay denetimine tabi olmamış, idari denetim ile denetlenmiştir. Bu durum 2003 yılında kabul edilen ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı KMYKK’nun 81/c hükmü ile değişmiştir. Söz konusu hükme göre başka kanunların 832 sayılı Sayıştay Kanununa tâbi olunmadığına dair istisna veya muafiyet getiren hükümleri ilga edilmiştir. Başka bir anlatımla 01.01.2005 tarihinden itibaren SSDF hukuken Sayıştay denetimine tabidir. 2005 yılından 2011 yılına kadar SSDF hem Sayıştay denetimine hem de idari denetime tabi olmuştur. Bu süreçte SSDF’nin Sayıştay denetimine tabi olup olmadığı konusundaki tereddütleri izale etmek için Sayıştay Genel Kurulu konu ile ilgili bir karar almıştır. Söz konusu kararda:

*“Tereddüde konu olan Savunma Sanayi Destekleme Fonu ise, Savunma Sanayii Müsteşarlığı kurulmasına ilişkin 7.11.1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanunun 12'nci maddesi hükmü uyarınca, bu Kanunun amacının gerçekleştirilebilmesi için anılan Müsteşarlık emrinde kurulmuş ve aynı maddede Fonun kaynakları da belirtilmiştir. Fonun kaynaklarını, çeşitli şekillerde bütçeden ayrılan ödeneklerle Türk Silahlı Kuvvetlerini güçlendirmek amacıyla kurulan vakıflardan ve kanunla kurulan fonlardan Fona yapılacak transferler, çeşitli kanunlarla ayrılan paylar,*

<sup>188</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Turkey 2008 Progress Report*, 2009, <http://www.avrupa.info.tr/tr/ilerleme-raporlari-744>, (ET: 02.07.2017), s. 9.

<sup>189</sup> BERİŞ, s. 4.

*Fonun malvarlığından elde edilecek gelirler ile bağış ve yardımlar teşkil etmektedir. Dolayısıyla, Müsteşarlık emrinde kurulan Fonun kaynaklarının kamu kaynağı ve 5018 sayılı Kanunun 2'nci maddesinde belirtilen kamu kurumlarına sağlanan yurt içi ve yurt dışı kaynak olduğu açıktır.*

*Bunun yanı sıra, 3238 sayılı Kanunun "Uygulanmayacak hükümler ve öncelik" başlıklı 11 'inci maddesinin birinci fıkrasında, bu Kanunla yapılması öngörülen iş ve işlemlerde 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmişse de, bu ibare, 5018 sayılı Kanunun 81'inci maddesinin ( c ) bendinde yer alan, bu kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi olunmadığına dair istisna ve muafiyet getiren hükümlerin yürürlükten kaldırıldığı yönündeki hüküm gereğince yürürlükten kalkmıştır.*

*5018 sayılı Kanunun 81'nci maddesinin ( c ) bendi hükmü uyarınca 3238 sayılı Kanunun 11'nci maddesindeki söz konusu hükmün, Müsteşarlık açısından yürürlükten kalktığını, ancak Savunma Sanayi Destekleme Fonu açısından devam ettiğini söylemek imkânsızdır. Zira anılan 11'inci maddede, " bu kanunla yapılması öngörülen iş ve işlemlerde" ibaresi mevcuttur. Bilindiği üzere, anılan Fonun kurulması, amacı, kaynakları ve Fonun kaynaklarıyla yapılacak alımlar gibi Savunma Sanayi Destekleme Fonuyla ilgili iş ve işlemler de, 3238 sayılı Kanun hükümleri arasında yer almaktadır.*

*Ayrıca 5018 sayılı Kanunun 2'nci maddesinin ikinci fıkrasındaki, yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolünün de bu Kanun hükümlerine tabi olduğu hükmü de göz önünde bulundurulduğunda, Savunma Sanayi Müsteşarlığı emrinde kurulan ve kaynakları kanunla belirlenen Savunma Sanayi Destekleme Fonunun Sayıştay denetimi kapsamında olmadığını iddia etmek mümkün değildir. Nitekim, anılan Fonun Sayıştay denetimine tabi olmadığına ilişkin herhangi bir mevzuat hükmü de bulunmamaktadır.*

*Buna göre, 5018 sayılı Kanunun 81'nci maddesinin ( c ) bendi hükmüyle, 3238 sayılı Kanunun 11'inci maddesinin birinci fıkrası hükmünün yürürlükten kalkması nedeniyle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 2, 3 ve*

*68'nci maddeleri ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri uyarınca, 3238 sayılı Kanunun 12'nci maddesi hükmüyle kurulan Savunma Sanayi Destekleme Fonunun Sayıştay denetiminde olması hususunda herhangi bir engel kalmamıştır”<sup>190</sup>.*

Bu karar ile SSDF'nin Sayıştay denetimine tabi olduğu hukuken tespit edilmiştir. 2010 yılında kabul edilen 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu ile de tüm fonlar Sayıştay denetimine tabi kılınmıştır. Hem idari hem de Sayıştay denetimine tabi olan SSDF'nin söz konusu durumu 2011 yılına kadar devam etmiştir. 2011 yılında 661 sayılı KHK ile SSDF üzerindeki idari denetim kaldırılmıştır. Mevcut durumda SSDF yalnızca Sayıştay denetimine tabidir.

## **2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)**

Tasarruf mevduatı modern ekonomilerde birçok önemli görevi ifa eden bir kurum olarak gözükmektedir. Özellikle bankacılık ve finans sektörünün en önemli yapı taşlarından biridir. Tasarruf mevduatı<sup>191</sup> aracılığıyla gelirin hepsini tüketmeyiip yatırıma çeviren kişiler ile yapacağı yatırımlar için finans arayan müteşebbislerin buluşması sağlanarak ekonominin düzgün işlemesine yardımcı olunmaktadır. Bu önemli işlevin yerine getirilebilmesi için evvela tasarruf sahiplerinin tasarruflarını bankalara veya diğer finans kurumlarına güvenerek getirmesi gerekmektedir. İşte bu güvenin temin edilmesinde temel görev tasarruf mevduatı sigortalarına düşmektedir<sup>192</sup>. Normalde tasarruf mevduatlarının finans kuruluşları ve bankalar tarafından geri ödenmesinde bir müşkülât olmaması gerekir. Ancak ani ve hızlı mevduat çıkışları olması durumunda bu kuruluşlar geri ödemelerde problem yaşayıp iflas etme tehlikesi içerisinde kalabilirler. Zira bu kuruluşların mevduat borçları vadesi gelmiş nakit borç iken varlıkları nakit olmayabilir veya vadesi gelmemiş olabilir. Bu durumda hem mezkûr kuruluşlar iflas edecek hem de tasarruf

<sup>190</sup> **SAYIŞTAY GENEL KURULU**, 24.07.2008 gün ve K. 5225/1, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/ara.htm>, (ET: 01.07.2017).

<sup>191</sup> Katılım bankalarında tasarruf mevduatlarının adı katılım fonudur.

<sup>192</sup> **KARTAL** Filiz, (2012). Dünyada Mevduat Sigortacılığı ve Türkiye Uygulaması, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 13, S. 2, s. 108.

sahiplerinin finans sektörüne olan güveni azalacaktır. Bu tehlikenin önüne geçmek için tasarruf mevduatı sigortası sistemi geliştirilmiştir<sup>193</sup>.

Tasarruf mevduatı sigortası, genel anlamıyla, bankacılık sektöründeki riskleri bilemeyecek durumda olan küçük yatırımcının bu risklere karşı tasarruf mevduatının sigorta edilmesidir<sup>194</sup>. Tanımdan da anlaşılacağı üzere tasarruf mevduatı sigortalarının temel gayesi tasarruf mevduatlarını sigorta etmektir. Ancak tek gayesi bu değildir. Bu temel gaye yanında bankaların mali yapılarının sürdürülebilir bir istikrar içinde yaşamasını temin etme konusunda da önemli vazifeler üstlenmektedirler<sup>195</sup>.

#### ***a. Türkiye’de Tasarruf Mevduatı Sigorta Sisteminin Gelişimi***

Türkiye’de mevduat sistemine yönelik ilk düzenleme 1933 senesinde çıkarılan ve üç sene yürürlükte kalan Mevduatı Koruma Kanunu ile başlamaktadır. Bu kanun ile bankaların mevduat munzam karşılığı olarak TCMB nezdinde bulundukları varlıklar, ilgili bankalarda açılmış bulunan mevduatların teminatı olarak kabul edilmiş ve haczedilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Bu düzenlemeden sonra 1936 yılında, mer’iyete giren Bankalar Kanunu ile mevduatların % 40’lık kesimi imtiyazlı alacak olarak kabul edilmiş ve iflas durumunda iflas masasına girmeden doğrudan mevduat sahiplerine ödenmesi kabul edilmiştir. 1958 yılında yapılan düzenleme ile imtiyazlı kısım % 50’ye çıkmıştır. 1960 yılında yürürlüğe giren Bankalar Kanunu ile ilk kez tasarruf mevduatı sigortasına yönelik bir fon kurulmuştur. Söz konusu fon Bankalar Tasfiye Fonudur. 1983 yılında 70 sayılı KHK ile TMSF kurulmuş ve Fon’u idare yetkisi TCMB’ye verilmiştir<sup>196</sup>.

<sup>193</sup> İSLAMOĞLU Mehmet/ŞANLI Devran. “Mevduat Sigorta Sistemi ve Bankacılık Sektöründe Rekabet Üzerine Etkileri”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 14, S. 2, 2013, s. 286; AYZİT Müge, *Dünyada ve Türkiye’de Mevduat Sigorta Sistemi Uygulamaları*, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara 2004, s. 3.

<sup>194</sup> AYZİT, s. 4.

<sup>195</sup> KARTAL, s. 109.

<sup>196</sup> AYZİT, s. 44, 45; KARTAL, s. 122.

### ***b. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Kuruluşu ve İdaresi***

22.07.1983 tarihli Bankalar Kanunu'na İlişkin 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile TMSF kurulmuştur. TMSF'nin kurulmasından sonra Bankalar Tasfiye Fonu'nun mevcutları TMSF'ye devredilmiştir. İlk halinde TMSF'nin idaresi TCMB'ye emanet edilmiştir. 22.06.1994 tarihli Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin 538 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile TMSF'nin kuruluş amaçları arasına *“bankacılıkta güven ve istikrarı korumak ve bankaların mali bünyelerini güçlendirmek, gerektiğinde yeniden yapılandırmak”* unsurları da eklenerek Fon'a bankalar üzerinde birçok yetki verilmiştir. 1999 yılında çıkarılan 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile Fon'un idare ve temsil yetkisi BDDK'ya verilmiştir. 2003 yılında çıkarılan 5020 sayılı Kanun'la 4389 sayılı Bankalar Kanunu tadil edilmiş ve Fon'u idare etme görevi Fon Kurulu ile Fon Başkanı'na verilmiştir. 2003 yılındaki bu düzenlemeyle Fon'un idaresi ile ilgili günümüzde meri olan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na benzer bir düzenleme yapılmıştır<sup>197</sup>.

2005 yılında çıkarılan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 111. maddesi ile TMSF'nin kuruluş amaçları belirlenmiştir. Söz konusu hükme göre; *“tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla, mevduatın ve katılım fonlarının sigorta edilmesi, Fon bankalarının yönetilmesi, malî bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, devri, birleştirilmesi, satışı, tasfiyesi, Fon alacaklarının takip ve tahsili işlemlerinin yürütülmesi ve sonuçlandırılması, Fon varlık ve kaynaklarının idare edilmesi ve Kanunla verilen diğer görevlerin ifası için kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kurulmuştur”*.

TMSF, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kurulu ile Başkanlıktan oluşur. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kurulu, TMSF'nin karar organıdır<sup>198</sup>. Fonun en üst

<sup>197</sup> **KARTAL**, s. 122; **AYZİT**, s. 45, 46.

<sup>198</sup> Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kurulu kararlarına karşı idari yargıda yürütmenin durdurulması konusunda ayrı bir düzenlemeye gidilmiştir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre *“Fon Kurulu kararlarına karşı açılacak idari davalarda yürütmenin durdurulması talepleri için ayrıca duruşma yapılır. Bu halde 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 17 nci maddesinin (5) numaralı fıkrasındaki otuz günlük süre uygulanmaz. Yürütmenin durdurulması talepleri, Fonun savunması alınmadan karara bağlanamaz. İlgili taraflar yürütmenin durdurulması talebinin kendisine tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde*



yöneticisi olan Fon Başkanı, Fonun genel yönetiminden, temsilinden ve Fon Kurulunca alınan kararların yürütülmesinden sorumludur. 15.07.2018 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi’ne göre TMSF Cumhurbaşkanlığı’na bağlı bir kurum olmuştur.

TMSF görevini yaparken bağımsızdır. TMSF’nin kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Fon Kurulunun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Merkezi İstanbul’dadır. Malları Devlet malı hükmündedir. TMSF’nin mal, hak ve alacakları haczedilemez ve rehin edilemez.

TMSF, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Bu durum eleştirilebilir. Zira TMSF’nin çok ciddi satışlar yaptığı bilinmektedir. Bunların temel ihale mevzuatlarına tabi olmamasının, denetimi zorlaştıracağı açıktır.

---

*savunmasını vermek zorundadır. Aksi halde savunma beklenmeksizin karar verilir.” Bu düzenleme Anayasa Mahkemesinin önüne gitmiştir. Mahkeme şu gerekçeyle bu düzenlemeyi iptal etmiştir: “Anayasa’nın “Yargı yolu” başlıklı 125. maddesinin beşinci fıkrasında “İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.”, maddenin gerekçesinde de yürütmenin durdurulması ile ilgili olarak “...hangi hallerde yürütmenin durdurulması kararı verilebileceği açıklıkla belirtilmek yoluna gidilmiştir. Bu şekilde, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için madde de gösterilen iki şartın bir arada bulunması ve ayrıca gerekçe gösterilmesi gerekmektedir.” denilmiştir. Buna göre yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için “idarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararın doğması” ve “İdari işlemin açıkça hukuka aykırı olması” koşullarının birlikte gerçekleşmesi gereklidir. Anayasa’da yürütmenin durdurulması ile ilgili olarak başka bir koşul bulunmamaktadır. Buna karşılık itiraz konusu kurala göre “idarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararın doğması” durumu davanın ilk aşamasında belirlense bile yürütmenin durdurulması kararı verilemeyecek ve süresi kısaltılsa da öncelikle Kurumun savunması alınıp duruşma yapılacağından belli bir sürenin geçmesi gerekecektir. Bu itibarla itiraz konusu kural her ne kadar yürütmenin durdurulması koşullarını değiştirmemekte ise de, mahkemelerin bu konuda karar vermesini geciktirerek kişilerin telafisi imkansız zararlarla karşılaşmalarına yol açacak niteliktedir. İdari yargıda yürütmenin durdurulması kararıyla güdülen amacın kişilerin hak arama özgürlüklerini daha etkili biçimde kullanabilmelerini sağlamak olduğu gözetildiğinde, böyle bir durumun Anayasa’nın 125. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen “idarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararın doğması” koşulunu etkisiz kılarak yürütmenin durdurulması kararlarıyla gerçekleştirilmek istenen hukuksal yararı olumsuz yönde etkileyeceğinden bu yönden davacının, otuz günlük savunma süresini yedi güne indirerek davalının hak arama özgürlüğünü de zedeleyeceği açıktır”. Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 09.03.2006 gün ve E. 2006/33, K. 2006/36, Resmi Gazete Tarih ve Numarası: 10.01.2007-26399, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 05.07.2017).*

**c. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Gelirleri ve Harcamaları**

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 130. maddesine göre TMSF'nin gelirleri şunlardır:

- Mevduat ve katılım fonu sigortası primleri,
- Zamanaşımına uğrayan mevduat, katılım fonu, emanet ve alacaklar,
- Kuruluş izni verilen bankaların kurucularının, faaliyete geçiş tarihinden itibaren bir yıl içerisinde asgarî sermayenin yüzde onu tutarında Fona yatıracakları sisteme giriş payları,
- Banka hisselerinin devri esnasında Fona yatırılacak tutarlar
- Bu Kanun hükümlerine aykırılık dolayısıyla hükmolunacak adlî para cezalarının yüzde ellisi ile verilecek idarî para cezalarının yüzde doksanı,
- Fon mevcudunun gelirleri ile sair gelirler.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 131. maddesine göre TMSF'ye borçlanma ve avans alma yetkisi verilmiştir. TMSF, avans alma hakkını bankalardan ileride doğacak olan alacaklarını erken talep ederek veya Merkez Bankası'ndan avans alarak kullanabilmektedir.

TMSF'nin temel amacı katılım fonları ile tasarruf mevduatlarını sigortalamak olduğuna göre temel gideri de, çeşitli sebeplerle, bankaların tasarruf mevduatı veya katılım fonu sahiplerine karşı olan yükümlülüklerini ifa edememesi durumunda, sigorta kapsamı dâhilinde olacak şekilde, tasarruf mevduatı ve katılım fonu sahiplerinin mağduriyetlerinin giderilmesi sırasında oluşan giderlerdir. Sigorta kapsamında olan hesaplar; Türkiye'de faaliyet gösteren bir kredi kuruluşunun yurt içi şubelerinde gerçek kişiler adına açılmış olan ve münhasıran çek keşide edilmesi dışında ticari işlemlere konu olmayan Türk Lirası, döviz ve kıymetli maden cinsinden tasarruf mevduatı hesaplarının anaparaları ile bu hesaplara ilişkin faiz reeskontları ve katılma hesapları birim hesap değerlerinin ve özel cari hesapların her bir gerçek kişi için 100 bin Türk Lirasına kadar olan kısmıdır. Başka bir ifadeyle münhasıran çek keşide işlemleri hariç ticari olmayan tasarruf mevduatları ile katılım

fonları, her bir gerçek kişi için 100.000 TL'ye kadar sigorta kapsamındadır. Bu miktarın fazlasındaki kısım ise iflas masasında ayrıcalıklı alacaklardandır<sup>199</sup>.

Bu temel görevin yanında TMSF'nin kendisine devredilen bankalar ve diğer kurumların idaresi ile de görevli olduğu görülmektedir. Çeşitli sebeplerle iflas noktasına gelen ve hukuki görevlerini icra edemeyen bankalar veya banka hissedarlarının görevleri TMSF tarafından yerine getirilmektedir. Bu görev TMSF'nin, bankaların mali yapılarının sürdürülebilir bir istikrar içinde yaşamasını temin etme amacına yöneliktir. Ancak bazen TMSF'ye bankacılıkla alakalı olmayan görevlerin de tevcih edildiği görülmektedir. Mesela, 674 sayılı Olağanüstü Hal KHK'sı ile 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 133. maddesi uyarınca kayyım atanmasına karar verilen şirketlerin idaresi ve tasfiyesi görevi TMSF'ye verilmiştir. Sadece bu KHK ile 850 şirketin idaresi görevi TMSF'ye devredilmiştir<sup>200</sup>. TMSF'ye asıl amacını ikinci plana atacak şekilde fazla görev verilmesi öğretilde eleştiri konusu olmaktadır<sup>201</sup>.

#### *d. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Denetimi*

TMSF'nin denetimi ile ilgili temel düzenleme 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 124. maddesinde bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre TMSF'nin iç denetimi Fon tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde, dış denetimi ise Fonun yıllık gider hesapları ile harcamalarının Sayıştay tarafından incelenmesi suretiyle gerçekleştirilir. Fonun iç denetimine ilişkin olarak 2008 yılında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Denetim Faaliyetleri Yönetmeliği çıkarılmış ve iç denetime ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Dış denetim açısından Fon'un Sayıştay denetimine tabi olduğu 2010 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesi ile tekrar belirtilmiştir. Fonun yıllık hesapları bir bağımsız denetim şirketince de denetlenir ve bağımsız denetim raporu faaliyet raporu içinde derc

<sup>199</sup> Sadece gerçek kişilere ait ticari olmayan mevduatların sigorta edilmesi eleştiri konusu olmaktadır. Bu görüşe göre, özellikle küçük ve orta ölçekli ticari işletmelerin hesapları da sigorta kapsamında olmalıdır. Zira bu işletmeler de bankacılık sisteminde ortaya çıkabilecek riskleri bilebilecek durumda değillerdir. Bkz: **KARTAL**, s. 130.

<sup>200</sup> **MİLLİYET**. "İki şirket daha TMSF'ye geçti", 2017. <http://uzmanpara.milliyet.com.tr/haber-detay/gundem2/iki-sirket-daha-tmsfye-gecti/67000/67184/>, (ET: 04.07.2017).

<sup>201</sup> TMSF'nin esas görevleri dışında kalan görevlerin, Maliye Bakanlığı gibi, başka bir kuruma devredilmesi yönündeki görüş için bkz: **KARTAL**, s. 129, 130.

edilerek yayımlanır. Fonun her sene yıllık faaliyet raporu yayınlaması mecburi hale getirilerek kamuoyu denetiminin de sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca Fon, faaliyetleri hakkında internet ortamı ve resmî bültenler aracılığıyla kamuoyunu azamî ölçüde bilgilendirir. Fon; dava, alacak, takip, tahsil, yeniden yapılandırma ve diğer faaliyetleri ile ilgili olarak üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlayacağı raporlarla kamuoyunu bilgilendirir. Fon, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonunu, faaliyetleri hakkında yılda bir defa yapılacak toplantı ile bilgilendirir. Fonun yıllık faaliyet raporu, malî tabloları ve bütçe kesin hesabı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Kesin hesabın bir örneği de Maliye Bakanlığına gönderilir. Bu düzenlemeler vesilesiyle TMSF'nin etkin bir şekilde denetlenmesi sağlanmaktadır.

### **3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)**

Sosyal yardım, devletin, herhangi bir geliri olmayan veya yeterli gelire sahip olmayan kesimlere, asgari yaşam düzeyine ulaşmalarını sağlamak için yaptığı aynı veya nakdi yardımlar olarak tanımlanmaktadır<sup>202</sup>. Sosyal yardımlaşma, sosyal refah devleti anlayışı ortaya çıkana kadar, akrabalık bağları ve dini amaçlarla yapılan yardımlar üzerinden yürümüştür. İlk olarak İngiltere'de 1601 yılında çıkarılan Yoksullara Yardım Kanunu ile kısmen uygulanmaya başlanan sosyal refah devleti anlayışı, 1. ve 2. Dünya Savaşları'nın ortaya çıkardığı yoksulluk ve 1929 Ekonomik Buhranı ile yaygın bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır<sup>203</sup>. Ancak bu anlayış ile devletin üzerine çok fazla sosyal görev yüklenmiş, bunun finansmanı için devlet, mali anlamda çok fazla büyümesine rağmen finansman konusunda ciddi problemler ortaya çıkmıştır. 1970'li ve 80'li yıllardan itibaren sosyal refah devleti anlayışından kısmi sapmalar olmuş, sosyal yardım konusunda akrabalık ilişkileri ile gönüllü kuruluşların daha fazla güçlendirilmesi konusu üzerine yoğunlaşmıştır. Bu dönemde tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de devletin küçültülmesi esas gayelerden biri olmuş, neoliberalizmin etkisi ile piyasa ekonomisi ön plana çıkmıştır. Piyasa ekonomisinin, işçileri ve yoksulları hiç korumadan uygulanması durumunda

<sup>202</sup> **YAY** Serdar, "1980'den Günümüze Türkiye'de Sosyal Yardım Alanındaki Gelişmeler ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, C. 7, S. 1, 2015, s. 19.

<sup>203</sup> **YAY**, s. 19.

ortaya çıkabilecek sosyal problemlerin önüne geçebilmek için SYDTF kurulmuştur. Bu Fon aracılığıyla devletin küçültülmesi sonucu refah hizmetlerinden faydalanamayan yoksulların ihtiyaçlarının devlet eliyle giderilmesi amaçlanmıştır. Ancak burada devleti küçültmek isterken, SYDTF aracılığıyla yeni bir kamusal kaynak ortaya çıkararak devletin büyütülmesi gibi bir paradoks ortaya çıkmaktadır<sup>204</sup>.

### *a. Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmanın Gelişimi*

Türkiye’nin kuruluş yıllarında Osmanlı Devleti’nden miras aldığı önemli bir sosyal dayanışma hazinesi bulunmaktaydı. İslam dininde köklerini bulan zekât, kurban ve vakıf gibi sosyal yardımlaşmaya hizmet eden unsurlar toplum içerisinde devletin katkısı olmadan önemli bir sosyal yardımlaşma sisteminin oluşumunu sağlamıştır. Ancak uzun süren savaşlar neticesinde yardım edecek insan sayısı son derece azalmış, yardıma muhtaç insan sayısı ise artış göstermiştir. Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca sosyal, siyasi ve ekonomik krizlerle boğuşmuştur. Bunların neticesi olarak sosyal yardıma muhtaç önemli bir kitle ortaya çıkmıştır. Devlet gücü ölçüsünde bu kitleye sosyal yardımları aktarmaya çalışmıştır. 1986’ya kadar bu konuda Türkiye Kızılay Derneği, Darülaceze Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu öncü rol üstlenmiştir<sup>205</sup>. 1980’den itibaren dünyada refah devletinin önemini yitirmesi ile beraber Türkiye’de de yerelleşme ve özelleştirme politikaları ön plana alınmış, bununla beraber sosyal yardım alanında devlet her zaman var olmuştur<sup>206</sup>.

### *b. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun Kuruluşu ve İdaresi*

SYDTF 1986 yılında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurulmuştur. Kanun’un amacı 1. maddesinde belirlenmiştir:

---

<sup>204</sup> **DEMİRHAN** Yılmaz/**KARTAL** Nazım, “1980 Sonrası Yoksullukla Mücadelenin Başlıca Aracı Olarak Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun Kuruluş Ve Varlık Nedenlerine İlişkin Bazı Tespitler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 42, 2014, s. 257, 258.

<sup>205</sup> **DEVLET DENETLEME KURULU**. (2006). *Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü’nün Eylem ve İşlemlerine İlişkin Araştırma ve Denetleme Raporu*.

<sup>206</sup> **YAY**, s. 21.

*“Bu Kanunun amacı; fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir”.*

3294 sayılı Kanun'un 7. maddesinde aynı amaca uygun faaliyet ve çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdî ve aynî yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurulacağı düzenlenmiştir. Fon kuruluş amacına yönelik faaliyetlerin büyük bölümünü bu vakıflara kaynak aktarmak suretiyle yerine getirmektedir. Vakıflar mülki idare amirlikleri başkanlığında, bürokratlar ve siviller tarafından oluşturulan müteveli heyetince idare edilir. Müteveli heyetinde sivillerinde bulunması, bu vakıfları güzel bir yönetim örneği yapmaktadır<sup>207</sup>.

2004 yılında 5263 sayılı Kanun'la Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurularak Fon'un sekreterlik ve yürütme görevi bu kuruma verilmiştir. 2011 yılında çıkarılan 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile söz konusu Bakanlık bünyesinde Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü kurularak Başbakanlığa bağlı olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ilga edilmiştir. Bu tarihten sonra SYDTF'nin idari ve mali idaresi bu Müdürlüğe geçmiştir. Günümüzde SYDTF'nin temel belirleyici kararları SYDTF Kurulu tarafından alınmakta, bu kararların icrası için gerekli tedbirler Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından alınmaktadır.

SYDTF Kurulunun çalışma usul ve esasları hakkında bir yönetmelik çıkarılmıştır. Fon kurulu Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı'nın başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı<sup>208</sup>, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdüründen

---

<sup>207</sup> **DEMİRHAN/KARTAL**, 1980 Sonrası Yoksulluk, s. 262.

<sup>208</sup> Türkiye'nin 24 Haziran 2018 genele seçimleri ile birlikte Cumhurbaşkanlığı sistemine geçmesiyle birlikte Başbakanlık ilga edilmiştir. Ancak söz konusu yönetmeliğin düzenlenmesi 18.09.2018 itibariyle henüz düzeltilmemiştir.

oluşmaktadır. Kurul, Fon ile ilgili temel belirleyici kararları almaktadır. Ayda bir kez üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanıp toplananların çoğunluğu ile karar almaktadır. Fon Kurulu kararları Cumhurbaşkanı'nın onayı ile yürürlüğe girmektedir.

3294 sayılı Kanun'un 9. maddesinde SYDTF'ye ve vakıflara muafiyetler sağlanmıştır. Buna göre, SYDTF ve vakıflar, kurumlar vergisinden, veraset ve intikal vergisinden, her türlü vergi, resim, harç ve fonlardan, her türlü döner sermaye ücretlerinden, vakıflar, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce vakıflardan tahsil edilen teftiş ve denetleme masraflarına katılma paylarından muaftır. Fona ve vakıflara yapılacak bağış ve yardımlar her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Bu bağış ve yardımlar Kurumlar ve Gelir Vergisi matrahından indirilebilir. Fon ve vakıflar alacaklarını 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre takip ederler.

Sosyal yardım alanında bir bütçe dışı fon kurulmuş olmasının yerindeliği sorgulanmaktadır. SYDTF'nin bütçe dışı bir fon olmasının yapılan yardımların düzenliliğine etki ettiği belirtilmektedir. Diğer devlet kurumları tarafından da yardımlar yapılması sebebiyle mükerrer yardımların yapılması ve bazı muhtaçlara ise hiç ulaşılamamasının bütçe dışılığın getirdiği düzensizlik sebebiyle meydana geldiği belirtilmektedir. Oysa bu Fon aracılığıyla yapılan harcamalar bütçe içerisinde gerçekleştirilseydi, planlama-programlama-bütçeleme sistemi vesilesiyle yardımlar daha sistematik yapılabilirdi<sup>209</sup>.

Sosyal yardım politize edilmeye müsait bir meseledir. Devlet tarafından yapılan sosyal yardımların bütçe dışı bir fon aracılığıyla idare edilmesi, bu konuyu politize etmeye daha elverişli bir hal ortaya çıkarmaktadır. Zira bütçe dışı fonlarda alınan kararların denetimi Meclis tarafından yapılamamaktadır. İdare bu fonları idare ederken siyasi denetimden ciddi oranda kurtulmuş olarak hareket edebilmektedir.

---

<sup>209</sup> **ÇALCALI** Önder, "Yoksullukla Mücadelede Devletin Rolü: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu", *Memeleket Siyaset, Yönetim*, C. 6, S. 16, 2011, s. 225; **DEMİRHAN** Yılmaz/**KARTAL** Nazım, "Yoksullukla Mücadelede Türkiye Deneyimi: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu", *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyum*, 2010, s. 140; **SARAN** Ulvi, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları", *Vakıflar Dergisi*, S. 26, 1997, s. 440.

*c. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Gelirleri ve Harcamaları*

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'na göre SYDTF'nin gelirleri şunlardır:

- Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla % 10'a kadar aktarılabacak miktarlar,
- Bütçeye konulacak ödenekler,
- Trafik para cezası hasılatının yarısı,
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılabacak % 15'lik miktar,
- Her nevi bağış ve yardımlar.

Fon'un gelir kalemlerine bakıldığı zaman, fon kurmanın önemli gerekçelerinden olan belirli kamu gelirlerini özel amaçlara özgülleme niyetinin SYDTF'de gözetilmediği anlaşılmaktadır. Zira yukarıda sayılan gelirlerin hepsi esasında genel bütçeye dâhil olan gelirlerdir. Sadece gelirlerine bakarak dahi, SYDTF faaliyetlerinin bütçe dışı fon aracılığıyla değil de genel bütçe kapsamında yürütülmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

3294 sayılı Kanun'a göre Fon kaynaklarından faydalanacak kişiler belirlenmiştir. Buna göre:

- Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar,
- Geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler,
- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olmakla birlikte, hane halkı içerisindeki kişi başına düşen geliri asgari ücretin 1/3'ün altında olanlar,



- Fon Kurulu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca belirlenecek kriter ve süreler çerçevesinde; afetzedeler, şehit yakınları, gaziler,
- Engellilere yönelik olarak hazırlanan veya hazırlatılan projeler.

SYDTF kaynaklarının büyük bir bölümünü sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına aktararak gerçekleştirmektedir. Ancak bunun dışında muhtelif kanunlar aracılığıyla, amacına uygun olan veya olmayan birçok hizmetin finansmanının SYDTF'den sağlanacağı hüküm altına alınmıştır<sup>210</sup>. Fon'dan ve vakıflardan yapılacak yardımların haczedilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Fon, geçmiş dönemde kaynaklarının büyük çoğunluğunu bütçeye aktaran bir yapıda bulunmaktaydı. Ancak 2003 yılından itibaren bütçeden destek alan bir hale gelmiştir<sup>211</sup>. Buna rağmen Türkiye'de kamu sosyal koruma harcamaları dünya standartlarının altında görünmektedir. Türkiye'de yapılan kamu sosyal koruma harcamaları Avrupa Birliği ve OECD ülkelerinin ortalamasının yarısında seyretmektedir<sup>212</sup>.

SYDTF aracılığıyla yapılan harcamaların arazi nitelikteki yardımlara gittiği belirtilmektedir. Başka bir anlatımla yapılan harcamalar doğrudan tüketime yönelik olup insanları işsizlikten ve düşük gelirden kurtarmayı sağlayacak nitelikte değildir<sup>213</sup>.

#### ***d. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Denetimi***

SYDTF, kuruluş kanunu gereği mülga Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi kılınmıştır. 2010 yılında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmış, görevleri Sayıştay'a devredilmiştir. Bu düzenlemeyle SYDTF'de Sayıştay denetimine tabi olmuştur. Sayıştay'ın 2016 Denetim Raporu'na göre, SYDTF'nin toplam gelirleri 5.597.423.519,34 TL, toplam giderleri ise

<sup>210</sup> **GÖK** Mehmet, "Türkiye'de Bir Sosyal Devlet Uygulaması Olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 2000, s. 194.

<sup>211</sup> **DEVLET DENETLEME KURULU**, (2006). *Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün Eylem ve İşlemlerine İlişkin Araştırma ve Denetleme Raporu*.

<sup>212</sup> **ÇALCALI**, s. 223.

<sup>213</sup> **ÇALCALI**, s. 226.

5.018.453.603,65 TL'dir. 2016 Dönemi Olumlu Faaliyet Sonucu ise 578.969.915,69-TL'dir<sup>214</sup>.

#### 4. İşsizlik Sigortası Fonu (İSF)

İşsizlik sigortası, çalışma arzu ve yeteneğine sahip olmasına rağmen, gayri iradî işini kaybedenlere geçici bir süre, gelir kaybının bir kısmını karşılamak üzere, kendisi ve ailesinin sosyo-ekonomik bakımdan zor duruma düşmelerini önlemek için geliştirilmiş bir sosyal güvenlik programıdır<sup>215</sup>. İşsizlik sigortası, bazı istisnaları bulunmakla birlikte<sup>216</sup> hizmet akdiyle çalışan işçileri işsizlik riskine karşı korumaktadır. Hizmet akdiyle bir başkasına bağlı olarak çalışan işçilerin kendi iradeleri dışında işsiz kalmaları mümkün olabilmektedir. Böyle bir durumda bu kişileri kaderine terk etmek toplumsal problemlerin oluşmasına sebebiyet verebilecektir. Zira Türkiye'de milyonlarca işsiz bulunmakta, işsizlik oranları çift haneli sayılarda gezinmektedir<sup>217</sup>. Başka bir anlatımla toplumun büyük bir kesimi işsizliğin getirdiği mahrumiyetler ile karşı karşıya kalmış bulunmaktadır. Bu problemi çözmek için iradesi dışında işsiz kalan ve belirli şartları taşıyan kişilere, sınırlı süreler içerisinde gelir temin edilmesi elzem görülmüştür.

İşsizlik problemine yönelik olarak, dünya üzerinde işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı<sup>218</sup> olarak iki farklı tedbir uygulandığı görülmektedir. İşsizlik sigortası bunların arasında daha etkili ve yaygın olanı olduğu belirtilmektedir<sup>219</sup>.

<sup>214</sup> **SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**, *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, 2017, [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2016/Genel\\_B%C3%BCt%C3%A7e\\_Kapsam%C4%B1ndaki\\_%20Kamu\\_%C4%B0dareleri/A%C4%B0LE%20VE%20SOSYAL%20POL%C4%B0T%C4%B0KALAR%20BAKANLI%C4%9EI.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2016/Genel_B%C3%BCt%C3%A7e_Kapsam%C4%B1ndaki_%20Kamu_%C4%B0dareleri/A%C4%B0LE%20VE%20SOSYAL%20POL%C4%B0T%C4%B0KALAR%20BAKANLI%C4%9EI.pdf), (ET: 19.01.2018). s. 21.

<sup>215</sup> **TAŞ H. Yunus**, "Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşsizlik Sigortası'nın Sosyo-Ekonomik Açıdan Karşılaştırılması", *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, C.5, S.11, 2016, s. 34; **AYHAN Abdurrahman**, "4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortasının Önemi, Yararlanma Koşulları ve Sağlanan Yardımlar", *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, S.7, 2002, s. 2.

<sup>216</sup> Söz konusu istisnalar 4447 sayılı Kanun'un 46.maddesinde sayılmıştır. Çalışmanın kapsamı dışında olduğu için bu istisnalara değinilmeyecektir.

<sup>217</sup> **ÇOLAK Aytül**, "Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Gelişimi", *International Journal of Social Sciences and Education Research*, C. 3, S. 4, 2017, s. 1389.

<sup>218</sup> İşsizlik yardımı, genellikle gelişmiş ülkelerde uygulanan, prim ödeme esasına dayanmadan devlet tarafından karşılıksız olarak, işsizlik sigortası ödemeleri bittikten sonra iş bulamamış olanlara veya işsizlik ödeneğine hiç hak kazanamayanlara ödenen bir sosyal yardımdır. İşsizlik

İşsizlik sigortası, işsizlik problemini ortadan kaldırmaya amaçlayan bir program değildir. İşsizlik sorununun ortaya çıkarmış olduğu sosyal ve bireysel problemleri en aza indirme amacını taşıyan zorunlu bir sosyal sigorta koludur<sup>220</sup>. Bu sigorta sayesinde işsiz kalan ve maaşlarını kaybeden işçilere belirli süreliğine gelir oluşturularak, yeni bir iş bulana kadar geçimini temin etmesi sağlanmaktadır. Bu sayede işçi, niteliğine uygun iş bulma konusunda acele davranmamakta ve en uygun işi tercih edebilmektedir. Bu durum uzun vadede işgücü verimliliğini temin etmektedir<sup>221</sup>. Ayrıca işsizlik sigortasından faydalanan işsiz, belirli bir gelire sahip olduğu için ekonomi içerisindeki talebini kısmak zorunda kalmamakta, bu durum ise genel ekonominin durgunlaşmasını engellemektedir<sup>222</sup>.

İşsizlik sigortasına yöneltilen temel eleştiri, işsizlik sigortasından faydalanan işsiz, işsizlik ödeneğine güvenerek aylıklığı tercih etmesi ve işgücü piyasasına girmeyi reddetmesi ihtimalidir<sup>223</sup>. Ancak bu ödeneğin geçici olduğu düşünülürse bu eleştiri haklı olmaktan uzak olacaktır. Bir diğer eleştiriye göre, işsizlik sigortası önceden çalışıp belli bir primi ödemiş işsizlere öncelikle iş bulmayı amaç edindiği için iş piyasasına yeni gelen işsizlerin iş bulmasına güçleştirici bir etki yapmaktadır<sup>224</sup>.

İlk olarak 1911 yılında İngiltere’de uygulamaya konan işsizlik sigortası, 1929 Ekonomik Buhranı ve 2. Dünya Savaşı ile birlikte tüm dünyaya yayılmaya başlamıştır<sup>225</sup>. Milletlerarası Çalışma Cemiyetinin (ILO) 28.06.1952 tarihli 102 sayılı Sosyal Güvenlik Asgari Normlar Sözleşmesi’nde, işsizlik sosyal sigortalar

---

yardımının uygulaması Türkiye’de yoktur. Bkz: TAŞ, s. 34, 35.

<sup>219</sup> YALÇINER Kürşat, “İşsizlik Sigortası ve Finansman Modeli”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, S. 2, 2000, s. 169.

<sup>220</sup> BENLİ Abdurrahman, “4447 Sayılı Kanun’a Göre İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S. 49, 2005, s. 313; YALÇINER, s. 170.

<sup>221</sup> DİLİK Sait, “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kuruluşu Yönünden 25.08.1999 Gün ve 4447 sayılı Kanun’un Eleştirisi”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, S. 4, 2000, s. 3.

<sup>222</sup> TAŞ, s. 37.

<sup>223</sup> YALÇINER, s. 173, 174.

<sup>224</sup> TAŞCI Faruk/YILMAZ Yasin, “İşsizlik Sigortasının Türkiye’deki Durumu: Eleştiriler ve Çözüm Önerileri”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, C. 56, S. 1, 2009, s. 622.

<sup>225</sup> ZADİL Ekmel, “İşsizlik Sigortası”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S. 9-10-11, 2011, s. 226; TAŞCI/YILMAZ, s. 603; TAŞ, s. 28; AYHAN, s. 2; Dünyada ilk işsizlik sigortasının 1907 tarihli Danimarka işsizlik sigortası olduğu yönündeki görüş için bkz: DİLİK, s. 2.

kapsamında korunması gereken bir risk olarak kabul edilmiştir. Bu sözleşme Türkiye tarafından 29.07.1971 tarihli 1451 sayılı Kanun ile kabul edilmiştir. Bu sebeple işsizliğe karşı sosyal güvenlik tedbirleri alma Türkiye'nin hukuki bir görevidir.

İşsizlik sigortası ile alakalı olduğu için ücret garanti fonu, esnaf ahilik sandığı ve kıdem tazminatı fonu konularına burada değinmekte fayda vardır. Ücret Garanti Fonu işsizlik sigortasına tabi olan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir Fondur. Ücret Garanti Fonu kapsamında yapılacak ödemelerde işçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması koşulu esas alınarak temel ücret üzerinden ödeme yapılır. Ücret Garanti Fonu, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde birinin ayrı bir hesaba alınması suretiyle oluşturulur.

Ücret Garanti Fonu 4447 sayılı Kanun'un Ek 1. maddesiyle kurulmuştur. Ücret Garanti Fonu'nun ayrı bir fon olup olmadığı hususunda 4447 sayılı Kanun'da açıklık bulunmamaktadır. Bu Fon'a ilişkin düzenlemeler yapmak üzere 2009 yılında çıkarılan Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği'nin 6/2 maddesine göre Ücret Garanti Fonu, İŞF'nin içerisinde ayrı bir hesaptan ibarettir. Bu sebeple ayrı bir Fon olarak değerlendirilmemektedir.

Esnaf Ahilik Sandığı, 23.02.2017 tarihinde 4447 sayılı Kanun'a eklenen 6. maddeyle yeni bir bütçe dışı fon olarak ihdas edilmiştir. Her ne kadar adı Fon olmasa da, büyük oranda İŞF ile aynı özelliklere sahip, esnaflara dönük olarak oluşturulan işsizlik sigortasını<sup>226</sup> finanse etmek için ihdas edilen bir bütçe dışı fon olduğu anlaşılmaktadır. Fonun temel geliri prime esas kazanç üzerinden esnaftan alınacak % 2, Devletin vereceği % 1'lik prim ve bunların nemalandırılması suretiyle elde edilecektir. Giderleri ise işyerini kapatan esnaflara verilecek işsizlik ödeneği, sigorta

---

<sup>226</sup> Öğretide işsizlik sigortasının esnaflara da uygulanması gerektiği belirtilmişti. Bkz: **BAYDAR** Banu, "İşsizlik Sigortasının Esnaflara Yaygınlaştırılması: Uygulama İçin Öneriler", *Sosyal Güvence*, S. 2, 2012, s. 47-61.

primleri ile yeni bir iş bulmak için yapılacak faaliyetlerden oluşmaktadır. Esnaflara verilecek işsizlik ödeneği, iflas eden veya işyerini kapatan esnaflara, işsizlik sigortası ile aynı süre boyunca son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama kazancının % 40'ı kadar olacaktır. Bu şekilde hesaplanan Esnaf Ahilik Sandığı ödeneği miktarı, aylık asgari ücretin brüt tutarının % 80'ini geçemez.

Esnaf Ahilik Sandığı yeni bir bütçe dışı fon olarak 2017 yılında hukukumuzda girmiştir. Ancak 7061 sayılı Kanun'la yürürlüğe giriş tarihi 1.1.2020 olarak belirlenmiştir. İSF gibi İş-Kur Yönetim Kurulu tarafından idare edilecek olan Fon, işsizliğe karşı sigortaladığı kesim haricinde İSF ile benzer esaslara tabi tutulmuştur. Yürürlüğe girdiğinde Fon'un denetimi Sayıştay tarafından icra edilecektir.

Kıdem tazminatı, işçinin belirli sebeplerle çalıştığı işyerinden ayrılırken çalıştığı süre ile orantılı olarak aldığı tazminatı ifade etmektedir. İşçi kıdem tazminatına işinden ayrılırken hak kazandığı için işsizlik sigortası ile benzerlik göstermektedir. İşyerinden ayrılırken kıdem tazminatını alan ve işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanan bir işçinin, yeni bir iş bulana kadar yeterli bir süre ekonomik darbe almadan hayatını idame ettirebilmesi mümkün olabilmektedir. Bu sebeple ikisinin birlikte uygulanmasının kamu yararına uygun olduğu düşünülmektedir. Kıdem tazminatı, işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet sözleşmesinin devamı süresince her geçen tam yıl için 30 gün, bir yıldan artan süreler için de aynı orandadır. Hem 4857 sayılı hem de 1475 sayılı İş Kanunu'nda kıdem tazminatı fonunun ihdas edileceği düzenlenmiştir. Ancak söz konusu müessesesinin bir fon yapılmasına dönüştürülmesi için kanun tasarısı dahi hazırlanmasına rağmen, kıdem tazminatı fonu hukukumuzda henüz yerini alamamıştır. Hükümet yetkililerine göre yakın bir gelecekte de yerini alması zor görünmektedir<sup>227</sup>. Mevcut hukuki düzenlemeler çerçevesinde, belirli sebeplerle işinden ayrılan işçiler kıdem tazminatı taleplerini işverenlere yöneltmektedirler.

---

<sup>227</sup> HÜRRİYET, 'Kıdeme fon kısa vadede zor', 2017, <http://www.hurriyet.com.tr/kideme-fon-kisa-vadede-zor-40572340>, (ET: 31.01.2018).

### **a. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi**

Dünya’da ilk uygulaması 20. Yüzyılın başında görülen işsizlik sigortası, Türkiye’de 1959 yılından itibaren hazırlanan raporlarla gündeme gelmiştir. Daha sonra kalkınma planlarında uygulamaya konacağı bahsedilen sigortanın hukuki düzenlemesi 1999 yılında 4447 sayılı Kanun’la yapılabilmış, prim toplanmasına 2000 yılında başlanmış, ilk işsizlik ödeneği ise 2002 yılında verilmiştir<sup>228</sup>.

1982 Anayasası Türkiye Cumhuriyeti Devleti’ne işsizleri korumak için gerekli tedbirleri alma görevi yüklemiştir. Anayasa’nın 49/2 maddesine göre:

*“Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.”*

### **b. İşsizlik Sigortası Fonu’nun Kuruluşu ve İdaresi**

Türkiye’de işsizlik sigortası uzun bir dönem konuşulmuş, planlanmış ve programlanmış, bu uzun süreç neticesinde 25.08.1999 tarihinde 4447 sayılı Kanun’la uygulamaya konmuştur. İşsizlik sigortasının giderlerini finanse etmek amacıyla 1999 yılında 4447 sayılı Kanun’la kurulan İşsizlik Sigortası Fonu (İSF); işsizlik sigortası primleri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratların, Devlet tarafından yapılacak katkı ve yardımların, ayrıca 4447 sayılı Kanun gereğince işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı ve Devlet güvencesinde olan fonu ifade eder.

İSF, Türkiye İş Kurumu (İş-Kur) Yönetim Kurulu’nun kararları çerçevesinde işletilmekte ve yönetilmektedir. İşsizlik sigortası kesintilerinin toplanması görevi, bu konuda uzman olan Sosyal Güvenlik Kurumu’na verilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu topladığı primleri İSF’ye devretmektedir.

İşsizlik sigortası zorunludur. Başka bir anlatımla, işsizlik sigortası kapsamında olan kişiler, bu sigorta primini ödemek ve sigorta kapsamına girmek

<sup>228</sup> TAŞ, s. 52; TAŞCI/YILMAZ, s. 603.

mecburiyetindedir. İşsizlik sigortası kapsamına giren ve halen çalışmakta olanlar 4447 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte, yeni girenler ise işe başladıkları tarihten itibaren sigortalı olurlar.

İSF 5018 sayılı KMYKK'na tabi değildir. İSF'nin malları İş-Kur malı sayılır ve devlet malı hükmündedir. İSF'nin alacakları kamu alacağı gibi öncelikli alacaklardır. İSF damga vergisi ve gelir/kurumlar vergisi tevkifatı hariç her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.

İSF, İş-Kur Yönetim Kurulu'nca idare edilmektedir. Bu durumun Fon'u yeterince etkin kullanılmasını engellediği belirtilmektedir. Bu düşünceye göre Fon kamu ve özel sektör temsilcilerini barındıran bir Kurul tarafından idare edilmekle birlikte, bu kurula profesyonel bir idarecinin başkanlık etmesi gerektiği belirtilmektedir<sup>229</sup>. Aksi takdirde Fon, etkin ve verimli idare tarzından uzak kalacak, Türkiye tarihindeki diğer fonların akıbetine maruz kalarak siyasi müdahale alanı haline gelecektir.

### ***c. İşsizlik Sigortası Fonu'nun Gelirleri ve Harcamaları***

İSF Türkiye ekonomisi içerisinde önemli bir büyüklüğe ulaşmış bulunmaktadır. 2017 sonu itibariyle Fon'un büyüklüğü 116 Milyar TL'yi bulmuştur<sup>230</sup>. İSF'nin bu büyüklüğe ulaşmasına vesile olan gelirleri 4447 sayılı Kanun'un 53. maddesinde sayma usulüyle belirlenmiştir. Buna göre İSF'nin gelirleri:

- İşsizlik sigortası primlerinden,
- Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlardan,
- Fonun açık vermesi durumunda Devletçe sağlanacak katkılardan,
- 4447 sayılı Kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerden,
- Diğer gelir ve kazançlar ile bağışlardan oluşur.

<sup>229</sup> TAŞCI/YILMAZ, s. 634.

<sup>230</sup> HABER7, *İşsizlik Sigortası Fonu 116,7 milyar TL oldu*, 2018, <http://ekonomi.haber7.com/ekonomi/haber/2521339-issizlik-sigortasi-fonu-1167-milyar-tl-oldu>, (ET: 29.01.2018).

İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, sigortalılar, işverenler ve Devlet, işsizlik sigortası primi öder. İşsizlik sigortası primi, sigortalının prime esas aylık brüt kazançlarından % 1 sigortalı, % 2 işveren ve % 1 Devlet payı olarak alınır<sup>231</sup>. İsteğe bağlı sigortalılardan işsizlik sigortası primini ödeyenlerden ise % 1 sigortalı ve % 2 işveren payı alınır. Korunmalı işyerlerinde çalışan ve iş gücü piyasasına kazandırılmaları güç olan zihinsel veya ruhsal engellilerin işsizlik sigortası işveren payı Hazine tarafından karşılanır. Herhangi bir nedenle işçinin sigortalılık durumunun sona ermesi halinde, o ana kadar işçiden ve işverenden kesilen işsizlik sigortası primleri ile Devlet payı iade edilmez. İşsizlik sigortasına işverenlerce ödenen primler kazancın tespitinde gider olarak kabul edilir, sigortalılarca ödenen primler de gerçek ücretin hesaplanmasında gelir vergisi matrahından indirilir.

İşverenlere prime esas aylık brüt kazanç üzerinden % 2'lik prim ödevi yüklenmesinin, işçilerin ücretlerine yansıtacağı yönünde endişeler bulunmaktadır<sup>232</sup>. Her ne kadar, işverenlerin, işsizlik sigortasına ilişkin prim yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden herhangi bir indirim veya kesinti yapamayacakları kanunen düzenlenmiş olsa bile, işsizlik problemi olan Türkiye'de gayri resmi olarak bu primlerin işçilere yansıtılması muhtemeldir. Ayrıca işsizlik sigortası primleri ile birlikte istihdam maliyetleri artacağı için işverenleri emek yoğun sektörlerden teknoloji yoğun sektörlere ve yöntemlere geçişi artacak, bu durum ise işsizlik oranlarının yükselmesine sebebiyet verecektir<sup>233</sup>. Bu sebeplerle işveren üzerindeki % 2'lik prim yükümlülüğünün oranın düşürülmesi faydalı olacaktır.

İSF'nin gelirlerinin klasik nemalandırma araçlarının yanında, sanayii yatırımları yoluyla etkin ve verimli bir şekilde kullanılabileceği belirtilmektedir<sup>234</sup>. Gerçekten fon kaynaklarının sermaye piyasası araçları yoluyla genel bütçeye kredi

---

<sup>231</sup> 4447 sayılı Kanun'un ilk halinde bu oranlar; işveren %3, işçi %2, devlet %2 olarak belirlenmiştir. 2002 yılı Bütçe Kanunu ile beraber üç tarafın da ödeyeceği prim oranları birer puan düşürülmüştür.

<sup>232</sup> **SOFRACI** İ.Erdem, "İşsizlik Sigortasının Sosyal ve Ekonomik Etkileri", *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, S. 13, 2007, s. 175.

<sup>233</sup> **SOFRACI**, s. 176.

<sup>234</sup> **YALÇINER**, s. 177.



şeklinde kullanmak yerine<sup>235</sup>, yeni bir devletçilik anlayışıyla reel sektörde değerlendirilmesi birçok faydayı bünyesinde barındırabilir. Öncelikle bu sayede Fon'a daha fazla kazanç getirilerek işsizlere yönelik daha etkin faaliyetlerde bulunulabilir. Ayrıca reel sektöre yapılan yatırımlar aracılığıyla yeni istihdam alanları ortaya çıkacağı için sigortalı işsizlere öncelik verilerek, işsizlerin istihdamı sağlanabilir. Bu yatırımlar daha sonra özelleştirilerek Fon'a yeni bir gelir kapısı açılır ve özel sektörün de büyümesine katkı sağlanmış olunur. Ancak bu faaliyetler yapılırken İSF'nin esas görevini ifa etmesi engellenmemelidir.

Gelirleri incelendiği zaman, işsizlik sigortası sisteminin bir kamu fonu aracılığıyla yürütülmesi amaca uygun görünmektedir. Zira devletin ödediği % 1'lik prim haricindeki gelirlerin genel kamu gelirlerinden olmadığı görülmektedir. Ayrıca İSF'nin açık verip Devletten yardım almadığı, aksine 4447 sayılı Kanun'a eklenen maddeler aracılığıyla, bazı senelerde genel bütçeye aktarım yaptığı müşahade edilmiştir. GAP Projesinde kullanılmak amacıyla yapılan bu aktarımların Fon'un amacına uygun olmadığı açıktır. Bu eksiklikler dışında, işsizlik sigortası sisteminin bütçe dışı bir fon aracılığıyla idare edilmesinin bütçe dışı fonların genel amacına uygun olduğu belirtilmelidir.

İSF'nin giderleri 4447 sayılı Kanun'un 53. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre İSF'nin giderleri:

- Sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden,
- 5510 sayılı Kanun gereği sigortalı işsizlerin ödenecek sigorta primlerinden,
- İşgücünün niteliğini artırmaya, istihdamı artırıcı<sup>236</sup> ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamaya, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin

<sup>235</sup> İşsizlik Sigortası Fonundaki kaynakların %90'lık kesimi Hazine'nin iç borçlanma tahvillerinde bulunmaktadır. Bkz: **TBMM TUTANAK DERGİSİ**, 26. Dönem 128. Birleşim, (19.08.2016), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b12801h.htm>, (ET: 23.05.2018).

<sup>236</sup> 2017 yılında çıkarılan 687 sayılı KHK'nın 3. maddesi ile İSF'den istihdamı artırıcı bir harcama yapılması kabul edilmiştir. Söz konusu hükme göre; "31/12/2017 tarihine kadar işe alınan her bir sigortalı için geçerli olmak üzere, 1/2/2017 tarihinden itibaren özel sektör işverenlerince Kuruma kayıtlı işsizler arasından işe alınanların; işe alındıkları tarihten önceki üç aya ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olmaları ve 2016 yılı Aralık ayına ilişkin

etmeye, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmaya ve bu amaçlarla ilgili personele ilişkin giderlerden,

- İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine İş-Kur tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralanması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanımı alım giderlerinden,
- Belli dönemlerde işverenlerin yükünü azaltmak amacıyla yapılan, işveren sigorta primlerinin ödenmesi giderlerinden,
- Kısa çalışma ödeneği ile ilgili giderlerden,
- Doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği ödemeleri ve prim giderlerinden,
- İş-Kur tarafından aktif işgücü hizmetleri kapsamında İş-Kur'a kayıtlı işsizlere ve öğrencilere yönelik düzenlenecek İşbaşı Eğitim Programı giderlerinden,
- Bazı dönemlerde Hazine'ye yapılan aktarmalardan<sup>237</sup>,
- İşverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamından % 1 olarak ayrılan Ücret Garanti Fonu miktarından,

Oluşur.

İSF'nin kuruluş amacı olan temel gideri, işsiz kalan sigortalılara yapılan işsizlik ödeneğidir. Bu ödeneye hak kazanmak için birtakım şartlar bulunmaktadır.

Bunlar:

---

*aylık prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısına ilave olmaları kaydıyla işe alındıkları tarihten itibaren 31/12/2017 tarihine kadar geçerli olmak üzere sigortalının aylık prim ödeme gün sayısının 22,22 TL ile çarpılması sonucunda bulunacak tutar, bu işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna ödeyecekleri sigortalı hisseleri dahil tüm primlerden mahsup edilmek suretiyle işverene destek ödemesi yapılır ve destek tutarı Fondan karşılanır”.*

<sup>237</sup> 4447 sayılı Kanun'un 53. maddesine göre, Fon'un gelirlerinin hiçbir surette Genel Bütçeye gelir kaydedilemeyeceği belirtilmiştir. Ancak aynı Kanun'un geçici 6. maddesiyle 2008, 2009, 2010, 2011 ve 2012 yıllarında belli oranlarla Fon'dan Genel Bütçeye aktarımlar yapılacağından bahsedilmiştir. Bu iki maddenin birbiriyle zıt hükümler getirdiği görülmektedir. Geçici 6. maddeyle Genel Bütçeye aktarımlara ilişkin düzenlemeler yapılırken 53. maddenin ilgili hükümlerinin ilga edilmesi hukuki düzenlilik açısından faydalı olurdu. 2014 yılı itibarıyla 14 yılda İSF'nin gelirlerinin %14.1'inin GAP'a, %10.4'ünün işsizlik ödeneğine ayrılmış olması düşündürücüdür. Bkz: ÇOLAK, s. 1389.

- Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün ve son üç yıl içinde en az 600 gün prim ödenmiş olmalıdır,
- Hizmet akdi işçinin kusuru olmadan sona ermiş olmalıdır<sup>238</sup>,
- İş-Kur'a hizmet akdinin sona ermesinden itibaren 30 gün içinde başvurulmalıdır,
- Hizmet akdinin, başvuru sırasında grev, lokavt veya kanundan doğan ödevler nedeniyle askıya alınmamış olmalıdır.
- Sigortalı işçi herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık almamalıdır.

Ayrıca, İş-Kur tarafından teklif edilen uygun işleri kabul etmeyen, ödenek alırken gelir getirici bir işte çalıştığı tespit edilen veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı tespit edilen, İş-Kur tarafından uygulanan mesleki eğitim programlarını reddeden veya kabul edip devam etmeyen, haklı bir neden olmadan İş-Kur tarafından yapılan çağrılara ve sorulara cevap vermeyen kişilerin ödeneği kesilir. Yine, muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlarla hastalık ve analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin ödenmesi bu durumların devamı süresince durdurulur.

Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkıdır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemez.

Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde:

- 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,

---

<sup>238</sup> Hizmet sözleşmesinin sona erme hallerinin hangisinde işsizlik ödeneğine hak kazanılacağı konusunda bkz: 4447 sayılı Kanun m. 51.

- 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün,

Süre ile işsizlik ödeneği verilir. İşsizlik ödeneği başvuruları izleyen ayın sonuna kadar sonuçlandırılır. İşsizlik ödeneği, her ayın beşinde aylık olarak işsiz kendisine ödenir. İşsizlik ödeneği damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. İşsizlik ödeneği, nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilemez.

İşsizlik ödeneğinin İSF'nin kurulma amacı olmasına rağmen Fon'dan yeterince pay alamadığı görülmektedir. Fon her yıl ortalama 15 Milyar TL gelir elde ederken bu gelirin sadece 5 Milyar TL civarındaki kısmı işsizlik ödeneği ve işsizlerin sigorta primi olarak ödenmektedir. Bu durumun, işsizlik ödeneğine hak kazanmanın ağır şartlara tabi tutulması sebebiyle meydana geldiği belirtilmektedir<sup>239</sup>.

Fonun bir önceki yıl prim gelirlerinin % 50'si; işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak, çalışanların vasıflarını yükselterek işsizlik riskini azaltmak ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması beklenenlerin başka alanlara yönlendirilmesini sağlamak, istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin etmek, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak ve Fon'dan ödenmek üzere vize edilmiş sözleşmeli personel pozisyonlarında çalışanlar ile bunlardan ilgili mevzuatına göre Kurum kadrolarına atanan ve Kurumda çalışmaya devam eden personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin ödemeleri gerçekleştirmek amacıyla kullanılabilir. Ancak, işsizlik ödeneğinden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için bu sınırlama dikkate alınmaz.

İSF'de gelirler giderlerden fazla olmakta ve Fon'un amacına aykırı harcamalar yapıldığı görülmektedir. Çalışan işçilerin işsiz kalması durumunda, belli

---

<sup>239</sup> KUMAŞ, Handan/KARADENİZ, Oğuz, "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Ödeneği'nden Yararlanan İşsiz Sayısının Düşük Olma Nedenleri: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırmalı Bir Analiz", *Sosyo Ekonomi Dergisi*, C. 25, S. 33, 2017, s. 215; TAŞ, s. 28.

bir süre gelir kaybının önüne geçmek amacıyla kurulan Fon'un başka alanlarda kullanılmaması gerekmektedir. Eğer Fon'un kaynakları fazla ise yeni harcama alanları oluşturmak yerine işçi ve işverenler üzerindeki prim yükünü hafifletmek daha doğru görülmektedir<sup>240</sup>.

#### ***d. İşsizlik Sigortası Fonu'nun Denetimi***

İSF, Sayıştay tarafından denetlenir. Bunun yanında İş-Kur Yönetim Kurulu, Fonun gelir ve giderlerini üçer aylık dönemler halinde 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununa göre ruhsat almış, denetim yetkisine sahip meslek mensubu yeminli mali müşavirlere denettirerek denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmasını sağlar. Yılın son üç aylık dönemine ilişkin olanı Fonun aktüeryal denge yönünden de denetimini kapsayacak şekilde yapılır.

Aylık bazda İSF'nin mali tablolarının düzenlenmesinden, belge, kayıt ve defter düzeninin takibinden İş-Kur sorumludur. İSF'nin portföyündeki yatırım araçlarının hareketleri ve performanslarına ilişkin bilgileri içeren aylık ve yıllık raporlar Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanır. Aylık rapor, Fon portföy araçlarının ay içerisindeki performansına ilişkin bilgiler ve Fonun aylık durumuna ilişkin bilgileri içerecek şekilde hazırlanır. Fonun yıllık faaliyetleri ile bilançosu, Fon portföyündeki sermaye piyasası araçlarının hareketleri ve performansları ile mevduatta değerlendirilen Fon kaynaklarının performanslarını içerecek şekilde hazırlanır. Fon hesap dönemi takvim yılıdır.

### **5. Özelleştirme Fonu (ÖF)**

Özelleştirme, devletin işletmeci ve ekonomik faaliyetlerinin farklı yöntemler kullanarak özel sektöre devredilmesidir<sup>241</sup>. Özelleştirmenin felsefesi, Türkiye'de özelleştirme uygulamalarını idare eden Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından şu şekilde belirlenmiştir; “*özelleştirmenin ana felsefesi, devletin, asli görevleri olan*

<sup>240</sup> **DÜZGÜNHAHER**, *İşsizlik Fonu Bütçe Dışı Harcama Alanı Olmuş*, 2017, [https://duzgunhaber.com.tr/issizlik\\_fonu\\_butce\\_disi\\_harcama\\_alani\\_olmus-82619](https://duzgunhaber.com.tr/issizlik_fonu_butce_disi_harcama_alani_olmus-82619), (ET: 01.04.2017).

<sup>241</sup> **İLERİ** Hüseyin, “Türkiye’de Özelleştirme”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler MYO Dergisi*, C. 1, S. 1, 1998, s. 150.

adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesidir”<sup>242</sup>.

Özelleştirmenin nihai amacının, devletin işletmecilik sektöründen tamamıyla çekilmesi olduğu belirtilmektedir<sup>243</sup>. Bu amaç dışında özelleştirme programının gerekçeleri ve faydaları şu şekilde sıralanabilir<sup>244</sup>:

- Devlet bütçesi üzerinde işletmeci kuruluşların yükünün azaltılması,
- Sermaye piyasalarının ve özel sektörün geliştirilmesi,
- Atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması,
- Elde edilecek gelirlerin verimli alanlarda kullanılabilmesi,
- Ekonomide verimliliğin yükseltilmesi,
- KİT’lerdeki gizli işsizliğin önlenmesi,
- Yabancı sermayenin ülkeye çekilebilmesi.

Özelleştirmenin “mirasyedilik” olduğu bu sebeple başvurulmaması gerektiği yönünde görüşler bulunmaktadır. Bu görüşte olanlara göre özelleştirme aynı zamanda işsizliğin artmasına sebep olmaktadır<sup>245</sup>.

#### **a. Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi**

Cumhuriyetin ilk yıllarında devletçilik ilkesini benimseyen Türkiye’de, Devlet tarafından, çok sayıda özel hukukun ilgi alanına giren işletme kurulmuştur. Kısaca KİT olarak adlandırılan bu işletmelerin, özellikle 1980’den sonraki dönemde, kamuya getirisinden çok, yük olduğu ortaya çıkmıştır. Bu süreçten sonra bu

<sup>242</sup> **ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI**, *Özelleştirmenin Felsefesi*, 2018, [http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/%C3%96zelle%C5%9Ftirme\\_n\\_Felsefesi/1488875182.html?](http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/%C3%96zelle%C5%9Ftirme_n_Felsefesi/1488875182.html?), (ET: 26.01.2018).

<sup>243</sup> **ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI**, *Özelleştirme Programının Amaçları*, 2018, [http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/%C3%96zelle%C5%9Ftirme\\_Program%C4%B1n%C4%B1n\\_Ama%C3%A7ları/C4%B1/1488876097.html?](http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/%C3%96zelle%C5%9Ftirme_Program%C4%B1n%C4%B1n_Ama%C3%A7ları/C4%B1/1488876097.html?), (ET: 26.01.2018).

<sup>244</sup> **GÜNGÖR** Gonca, “Tarihi Açısından Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *Sakarya İktisat Dergisi*, S. 2, 2012, s. 102; **TAN** Turgut, “Özelleştirme”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C. 9, S. 1-3, 1998, s. 272, 274; **ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI**, *Özelleştirme Programının Amaçları*, 2018, [http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/%C3%96zelle%C5%9Ftirme\\_Program%C4%B1n%C4%B1n\\_Ama%C3%A7ları/C4%B1/1488876097.html?](http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/%C3%96zelle%C5%9Ftirme_Program%C4%B1n%C4%B1n_Ama%C3%A7ları/C4%B1/1488876097.html?), (ET: 26.01.2018).

<sup>245</sup> **İLERİ**, s. 149.

işletmelerin devletin elinden çıkarılarak özel sektörde işletilmesi ihtiyacı ortaya çıkmış ve 1985 yılında Amerikan Morgan Guaranty Bank desteğiyle hazırlanan ilk özelleştirme planı ile özelleştirme süreci başlamıştır<sup>246</sup>. Bu hususta ilk hukuki düzenleme 1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı Kanun'la yapılmıştır. Bundan sonra Türkiye'de özelleştirme konusunda plansız bir ilerleme çabası görülmüş, birçok hukuki düzenlemelere başvurulmuştur. Plansızlık karmaşıklığa yol açarak özelleştirme işlemlerinin ilerlemesinin önünü tıkamıştır. Bu tecrübelerden sonra günümüzdeki temel özelleştirme kanunu olan 4046 sayılı Kanun'un<sup>247</sup> hazırlanması için çalışmalar başlamıştır. 1994 yılında siyasi partilerin ve sendikaların görüşleri alınarak hazırlanan 4046 sayılı Kanun'la, özelleştirme konusunda köklü değişikliklere gidilmiş, özelleştirme sonucu işini kaybedenlere yönelik koruyucu düzenlemelere de yer verilmiştir<sup>248</sup>.

#### ***b. Özelleştirilmesi Fonu'nun Kuruluşu ve İdaresi***

ÖF, 4046 sayılı Kanun'la 1994 yılında kurulmuştur. ÖF'yi idare eden Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 4046 sayılı Kanun'da 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nın 85. maddesiyle yapılan değişiklikler ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 353. maddesiyle Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlanmıştır. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 353. maddesine göre, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığından gelen talimatlar doğrultusunda idare edilecektir.

Bütçe dışı fonlar genelde Merkez Bankası'nda açılan hesaplar üzerinde idare edilmesine rağmen, ÖF'nin Ziraat Bankası üzerinde idare edildiği görülmektedir. ÖF, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na ve 5018 sayılı KMYKK'ya tabi değildir.

ÖF'nin bütçe dışı bir fon olarak idare edilmesinin, bütçe dışı fon kurma amaçlarına tam olarak uymadığı belirtilmelidir. Zira ÖF'nin harcamalarının

<sup>246</sup> İLERİ, s. 157; TAN, Turgut, s. 274.

<sup>247</sup> RG: 27.11.1994-22124.

<sup>248</sup> **ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI**, *Yasal Çerçeve*, 2018, [http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/Yasal\\_%C3%87er%C3%A7eve/1488875748.html?](http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/Yasal_%C3%87er%C3%A7eve/1488875748.html?), (ET: 26.01.2018).

yarısından fazlasının genel bütçeye yapılan aktarmalardan oluştuğu görülmektedir. Özelleştirme sebebiyle işsiz kalanlara veya emekli olanlara yapılan harcamaların “özel amaçlı kamu harcaması” olarak kabul edilmesi mümkün olmasına rağmen, tüm ÖF harcamalarının bütçe içerisinde yapılmasında bir engel yoktur. Özelleştirme gelirlerinin ise ayrı bir fona aktarılmadan doğrudan genel bütçeye gelir kaydedilmesi de yerinde olacaktır. Zira gelirlerinin çoğunluğu dolaylı yoldan genel bütçeye aktarılmaktadır. Devletin tüm gelir ve harcamalarının TBMM onayına tabi olan genel bütçe içerisinde yapılması temel mali kurallardandır. Özel bir bütçe dışı fon aracılığıyla bütçe kaidelerine riayet etmeden devlet kaynaklarını idare etmek için geçerli sebeplerin bulunması gerekmektedir. ÖF’de bu tür geçerli sebeplerin bulunmadığı görülmektedir.

### ***c. Özelleştirme Fonu’nun Gelirleri ve Harcamaları***

ÖF’nin gelirlerini şu başlıklar altında sıralamak mümkündür:

- Özelleştirme işlemleri sonucu elde edilen tüm gelirler,
- İdareye devredilen kuruluşlardan elde edilen temettüleri,
- Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile borç alma veya kıymetli evrak ihraç etme yoluyla elde edilen gelirler,
- Kaynakların nemalandırılması suretiyle elde edilen gelirler.

ÖF’nin giderlerini şu başlıklar altında sıralamak mümkündür:

- Genel bütçeye aktarılan miktarlar,
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın giderlerini karşılamak üzere Fon’un % 5’ini aşmayacak surette Özelleştirme Yüksek Kurulu’nca belirlenen miktar,
- Özelleştirme işlemleri neticesinde işini kaybedenlere ödenecek olan iş kaybı, ihbar ve kıdem tazminatları, emekli olanlara ödenecek olan ikramiye farkları, iş kaybedenlere verilecek eğitimler sebebiyle yapılacak giderler,
- Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirilebilir hale getirilmesi için yapılan harcamalar,



- İdareye devredilen kuruluşların idaresi için yapılan masraflar,
- Mevzuat ve Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından verilen diğer görevlerin ifasında yapılan masraflar<sup>249</sup>.

Özelleştirme Fonunda toplanan gelirlerin kullanımında; iş kaybı tazminatı ödenmesi ve diğer hizmetlerin verilmesine, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması amacıyla idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasına öncelik verilmektedir.

4046 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre ÖF'deki nakit fazlası genel bütçeye aktarılacaktır. Başka bir anlatımla ÖF'nin genel bütçeye aktarım yapması, Fon'un esas gayelerinden birisi olarak düzenlenmiştir. Nitekim Fon'un en büyük harcama alanı Hazine'ye aktarılan miktar olmuştur. 2017 Kasım itibariyle Fon'un toplam geliri 72 Milyar ABD Doları'nı aşmıştır. Bu kaynaktan Hazine'ye aktarılan toplam tutar ise 48 Milyar ABD Doları'nı aşmıştır<sup>250</sup>. Bu durumun bütçe dışı fon sistematğine uymadığı düşünülmektedir. Zira bütçe dışı fonların esas gayesi, özel bir amacın gerçekleştirilebilmesi için belirli kaynakların ayrılarak söz konusu amaca tahsis edilmesidir. Fonun gelirlerinin genel bütçeye aktarılması bu hususa ters düşmektedir.

#### ***d. Özelleştirme Fonu'nun Denetimi***

Özelleştirme Fonu'nun denetimi Sayıştay tarafından icra edilmektedir. Sayıştay tarafından 2016 yılında yapılan denetim sonuçlarına göre; Fon 2016 yılı için 17 Milyar TL gelir hedeflerken 8 Milyar TL'de kalmış, 17 Milyar TL gider hedeflerken 12 Milyar TL giderde bulunulmuştur<sup>251</sup>.

<sup>249</sup> Bu hususta Türkiye Varlık Fonu'nun kurulması esnasında, kuruluş sermayesi olan 50.000.000 TL'nin ÖF'den karşılanması kararlaştırılmıştır.

<sup>250</sup> **ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI**, *Özelleştirme Fonu Kaynak Kullanım Tablosu*, 2017, [http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Sayfalar/Detay/Kaynak\\_Kullan%C4%B1m\\_Tablosu/1498131484.html?](http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Sayfalar/Detay/Kaynak_Kullan%C4%B1m_Tablosu/1498131484.html?), (ET: 01.02.2018).

<sup>251</sup> **SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**, *Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, 2017, [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2016/%C3%96zel\\_B%C3%BCt%C3%A7eli\\_%C4%B0dareler-B/%C3%96ZELLE%C5%9ET%C4%B0RME%20%C4%B0DARES%C4%B0%20BA%C5%9E](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2016/%C3%96zel_B%C3%BCt%C3%A7eli_%C4%B0dareler-B/%C3%96ZELLE%C5%9ET%C4%B0RME%20%C4%B0DARES%C4%B0%20BA%C5%9E)

## 6. Tanıtma Fonu (TF)

TF genel itibariyle, Türkiye'nin milletlerarası alanda tanıtılmasını sağlamak için yapılan masrafları karşılamak üzere 1985 yılında TCMB nezdinde Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş bir bütçe dışı fondur. 3230 sayılı Kanun'da ve gerekçesinde TF'nin kuruluş gayeleri şu şekilde belirlenmiştir:

- Türkiye'yi yurtiçinde ve yurtdışında tanıtmakla görevli kuruluşların kaynaklarını artırmak,
- Türk kültür varlığının yayılmasını sağlamak,
- Devlet arşiv hizmetlerini müessir hale getirmek<sup>252</sup>,
- Milletlerarası kamuoyunu Türkiye lehine yönlendirmek

TF'yi idare etmek maksadıyla Tanıtma Fonu Kurulu ve Genel Sekreterliği teşkil edilmiştir. Bu Kurul Başbakanlığın ilga edilmesiyle beraber Cumhurbaşkanlığına bağlı çalışmaktadır. Dışişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü ile Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğünde Fon Temsilcilikleri görevlendirilmiştir. Bu temsilcilikler Fon ile ilgili başvurularda görevlendirilmiştir.

Mer'i mevzuata göre Fon'un gelirleri; bütçeye konulacak ödenek, Cumhurbaşkanlığı kararı ile diğer fonlardan yapılacak aktarmalar ve bağış-yardım gelirleri olarak üç başlık altında toplanmaktadır. Milli Piyango hasılatı ve ikramiyelerinden alınacak paylar 2007 yılında 5602 sayılı Kanun'la kaldırılmıştır. Gelirlerine bakıldığı zaman, TF'nin ayrı bir bütçe dışı fon olarak idare edilmesi bütçe dışı fonların genel amacına uygun değildir. Zira gelirlerinin tamamı genel bütçe geliri niteliğindedir. Bu gelirler genel bütçe kapsamında Meclis denetimine tabi olarak kullanılması gereken gelirlerdir.

TF'nin giderlerine bakıldığı zaman, Türkiye'nin tanıtımı için yapılan faaliyetlere aktarılan kaynaklar görülmektedir. Bu hususta film çekimlerinden yöresel faaliyetlere kadar geniş bir yelpazede kaynak aktarımı görülmektedir.

---

KANLI% C4% 9EI.pdf, (ET: 02.02.2018), s. 30.

<sup>252</sup> Bu hususta 3230 sayılı Kanun'un gerekçesinde Osmanlı arşivlerinin ihyasına vurgu yapılmıştır.

Kaynak aktarılan faaliyetler ile reddedilen faaliyetler hususunda eleştiriler bulunmaktadır<sup>253</sup>. Bunun yanında Fon'da toplanacak toplam paranın % 20'si Cumhurbaşkanlığı bütçesine ödenek kaydedilmek üzere genel bütçeye aktarılmaktadır. Burada genel bütçeden alınan paraların tekrar genel bütçeye iadesi gibi bir durum söz konusu olmaktadır. Bu durumun kırtasiyecilik ve bürokrasiye sebep olacağı düşünülmektedir. TF'nin giderlerine bir bütün olarak bakıldığı zaman, ayrı bir bütçe dışı fon olarak teşkil edilmesi amaca aykırı görülmektedir. Zira Fon'un kaynaklarının % 20'si zaten genel bütçeye aktarılmaktadır. Tanıtım faaliyetlerine verilen destekler ise, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın görev alanına girmekte olup bu Bakanlığın bütçesine konulacak ödenekle yürütülebilir.

TF'nin denetimi ile ilgili, 3230 sayılı Kanun'un ilk halinde özel bir idari Kurul görevlendirilmişti. Bu denetim şekli TBMM'yi devre dışı bıraktığı için Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir<sup>254</sup>. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesine göre Fon Sayıştay denetimine tabidir.

---

<sup>253</sup> **MYNET**, *Tanıtma Fonu "Maliye" Gibi Çalışıyor*, 2004, <http://www.mynet.com/haber/politika/tanitma-fonu-maliye-gibi-calisiyor-104131-1>, (ET: 02.02.2018); **HÜRRİYET**, *Tanıtma Fonu Neyi Tanıtıyor?*, 2002, <http://www.hurriyet.com.tr/tanitma-fonu-neyi-tanitiyor-91761>, (ET: 02.02.2018).

<sup>254</sup> **ANAYASA MAHKEMESİ**, 24.02.1987 gün ve E. 1985/24, K. 1987/6, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 12.11.1987-19632, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 02.02.2018).

## İKİNCİ BÖLÜM

### VARLIK FONU

Türkiye'deki mevcut bütçe dışı fon uygulamalarından olan Türkiye Varlık Fonu'nu incelemeyen önce, varlık fonlarının dünyadaki uygulamalarını araştırmak elzem görülmektedir. Zira varlık fonu uygulaması Türkiye'de yeni bir kurumdur ve tam olarak ne ifade ettiği hususunda kafa karışıklığı bulunmaktadır. Ayrıca varlık fonunun kaynakları, idaresi ve denetimi ile ilgili tartışmalar bulunmaktadır. Bu sebeple bu bölümde evvela varlık fonlarının dünyadaki uygulamalarına bakılacak ardından Türkiye Varlık Fonu incelenecektir.

#### I. GENEL OLARAK VARLIK FONU UYGULAMALARI

Varlık fonları, diğer bütçe dışı fonlar gibi, bütçe prosedürü dışında, genellikle yürütme organının kontrolünde faaliyet gösteren bir kamu fonu olarak görülmektedir. 1816 yılından beri dünyada uygulaması bulunan varlık fonları, 2000'li yıllarla birlikte dikkat çekmiş, 2016 yılında Türkiye'de ihdas edilmiştir. Bazı uluslararası önemli gelişmeler sebebiyle belli dönemlerde sayıları artış gösteren varlık fonları, devletlerin temel maliye yapıları içerisinde önemli roller üstlenmektedirler. Birbirlerinden çok farklı özelliklere sahip olup heterojen bir özellik arz eden bu fonların sayıları doksanı aşmıştır<sup>255</sup>. Bu fonlar genel itibariyle, gelişmekte olan ülkelerde çeşitli sebeplerle biriken uluslararası kaynakların değerlendirilmesi amacıyla ortaya çıkmıştır<sup>256</sup>.

İlk düşüncede varlık fonlarının zengin ülkelerde olabileceği akla gelse de durum böyle değildir. Zira son zamanlarda varlık fonu kurmak için gerekli

<sup>255</sup> **SOVEREIGN WEALTH CENTER**, *The Sovereign Wealth Fund*, 2018, <http://www.sovereignwealthcenter.com/>, (ET: 06.04.2018); Varlık Fonlarının sayısı hususunda farklı görüşler vardır. Çünkü varlık fonlarının sınırları tam olarak belli olmadığı için bazı kurumlar bazı yazarlar tarafından varlık fonu sayılmakta iken diğerleri tarafından sayılmamaktadır. Varlık fonu sayısının 100'ü geçtiği yönündeki görüş için bkz: **AMAR Jeanne/LECOURT Christelle/KINON Valerie**, *Is the Emergence of New Sovereign Wealth Funds a Fashion Phenomenon?*, 2017, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2980421](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2980421), (ET: 18.04.2018), s. 2; Toplam 89 varlık fonu bulunduğu yönündeki görüş için bkz: **TRUMAN Edwin M.**, "Sovereign Wealth Fund Transparency and Accountability Explored(Transparency and Accountability)", *Wake Forest Law Review*, C. 52, 2017, s. 999.

<sup>256</sup> **TRUMAN Edwin M.**, *Sovereign Wealth Funds: The Need for Greater Transparency and Accountability*(Rapor No: PB07-6), Peterson Institute for International Economics, 2007, s. 1.

zenginliğe sahip olmayan ülkelerin de varlık fonu kurdukları müşahede edilmektedir. Bu ülkeler genellikle borçlanma, diğer fonlardaki kaynaklarını kullanma veya KİT niteliğinde olan varlıklarını değerlendirerek varlık fonu kurma yoluna müracaat etmektedir. Netice itibariyle günümüzde, Çin, Rusya, Fransa, ABD'nin muhtelif eyaletleri ve Suudi Arabistan gibi gelişmiş veya zengin devletlerin varlık fonu olduğu gibi Doğu Timor, Senegal, Vietnam, Filistin gibi gelişmemiş devletlerin de varlık fonlarına rastlanmaktadır<sup>257</sup>.

2000'li yıllardan itibaren varlık fonlarının dikkatleri üzerine toplamasının sebeplerinden biri ciddi büyüme kaydetmeleridir. Son birkaç yıldır sabitlenmiş gibi görünse de yaklaşık 7.5 Trilyon Dolarlık kaynakla dünya ekonomisi üzerinde ciddi etkileri olabilmektedir<sup>258</sup>. Dikkat çekmelerinin bir diğer sebebi, gerek ekonomik gerek politik birçok aktörü etkiliyor olmalarıdır. Bunun sonucu olarak küresel ekonomik sistem üzerinde değişiklik yapma potansiyeline sahip görülmektedirler<sup>259</sup>. Özellikle gelişmiş devletler, gelişmekte olan devletlerin varlık fonları aracılığıyla kendi ekonomileri üzerinde politik etki üretebilme ihtimallerini hep gündemde tutmuştur<sup>260</sup>. Varlık fonlarının, nadir istisnalar dışında, kısa dönemli yükümlülüklerinin olmaması, sermayelerini daha etkin, istikrarlı ve kârlı kullanmalarını sağlamakta, bu durum ise dikkatleri üzerlerine çeken başka bir sebep olarak görülmektedir<sup>261</sup>.

<sup>257</sup> **YALÇINER** Kürşat/**SÜREKLİ** Ali Murat, “Ekonominin Çeşitlendirilmesinin Bir Aracı Olarak Ulusal Refah Fonu Modelinin Türkiye Ekonomisi Açısından Uygulanabilirliği”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 17, S. 3, 2015, s. 3.

<sup>258</sup> **BERNARD** Pierre-İgnace/**MIESZALA** Jean-Christophe, “The Role of Sovereign Wealth Fund”, *Revue D'economie Financiere*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 219; 2008 yılında kontrol ettikleri kaynak miktarı 3 Trilyon Doları geçemezken 2016 sonu itibariyle 7.5 Trilyon Dolara yaklaşmıştır. Bkz: **SWF INSTITUTE**, *Sovereign Wealth Fund Market Size by Quarter 1998 to 2017*. 2017. <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>, (ET: 10.04.2018); Esasında o dönemde daha fazla büyüyecekleri tahmin edilmekteydi. 2015'e kadar 15 Trilyon Dolarlık kaynağa sahip olacakları yönündeki görüş için bkz: **KIMMIT** Robert M., “Public Footprints in Private Markets”, *Foreign Affairs*, C. 87, S. 1, 2008, s. 121; Yine 2015'e kadar 12 Trilyon Doları bulacağı yönündeki görüş için bkz: **MATOUK** Jean, “On Financial Sovereignty”, *Revue D'economie Financiere(English Edition)*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 65.

<sup>259</sup> **KIMMIT**, s. 121, 130; **BERNARD/MIESZALA**, s. 219.

<sup>260</sup> **BERNARD/MIESZALA**, s. 219.

<sup>261</sup> **FOTAK** Veljko/**GAO** Xuechen/**MEGGINSON** William L., *A Financial Force to be Reckoned With? An Overview of Sovereign Wealth Funds*(Rapor No:476/2016), European Corporate Governance Institute, 2016, s. 3.

Varlık fonları dünyada hâkim olan kapitalizm sistemini de etkilemiştir. Kapitalist sistemi kuran ve kapitalist gücü elinde bulunduran gelişmiş ülkelerin ekonomik olarak gelişmekte olan ülkelere gelen varlık fonu yatırımlarına belli ölçüde ihtiyaç duyabilecekleri anlaşılmıştır<sup>262</sup>. Devlete ait olması sebebiyle oluşabilecek politik etkiler üzerindeki tartışmalar hep canlı kalmıştır. Bu sebeple varlık fonları devlet gücü ile ekonomik gücün bir harmanı olarak görülmekte<sup>263</sup>, yeni bir kapitalizmi şekillendirmekte ve onun önemli bir üyesi sayılmaktadırlar<sup>264</sup>.

Varlık fonları, yenilenen dünya ekonomik düzeninde gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerin arasında bağdaştırıcı olarak görülmektedirler<sup>265</sup>. Varlık fonları aracılığıyla gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki farkın giderek daraldığı, bu ayrımın ekonomik bir ayrım olmaktan çok tarihi bir ayrım haline geldiği belirtilmektedir<sup>266</sup>. Önemli bir uluslararası yatırım aracı olan varlık fonlarının en önemlileri; Londra'dan, Boston'dan veya New York'tan değil, Pekin'den, Singapur'dan veya Dubai'den idare edilmektedir<sup>267</sup>. Şüphesiz bu yönleriyle ezberleri bozmaktadırlar. Görüldüğü gibi çok farklı yönleri bulunan varlık fonlarının iktisadi, mali ve hukuki açıdan incelenmesi gerektiği belirtilmektedir<sup>268</sup>.

Genellikle petrol veya doğalgaz gibi emtialardan veya dış ticaret fazlası vesilesiyle ülkelerin biriktirdiği döviz rezervlerindeki fazlalıkların tahsis edilmesiyle kurulan varlık fonlarının, son yıllarda çok farklı amaçlar ve tahsislerle kurulduğu görülmektedir<sup>269</sup>. Nitekim bazı ülkelerin tek bir varlık fonunda birçok amacı

---

<sup>262</sup> **DOCKES** Pierre. "Sovereign Wealth Funds and Emerging Imperialism", *Revue D'economie Financiere(English Edition)*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 25.

<sup>263</sup> **BALDING** Christopher, "Who's Afraid of Sovereign Wealth Funds(Who's Afraid)", *Revue D'economie Financiere*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 201.

<sup>264</sup> **BOUCHARD** Renaud, "Sovereign Wealth Funds and Islamic Finance", *Revue D'economie Financiere*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 233.

<sup>265</sup> **BOUCHARD**, s. 234.

<sup>266</sup> **SANTISO** Javier, *Sovereign Development Funds: Key Financial Actors of the Shifting Wealth of Nations*, OECD Emerging Markets Network Working Paper, 2008, s. 3.

<sup>267</sup> **SANTISO**, s. 18.

<sup>268</sup> **AGUILERA** Ruth V./**CAPAPE** Javier/**SANTISO** Javier, "Sovereign Wealth Funds: A Strategic Governance View", *Academy of Management Perspectives*, C. 30, S. 1, 2016, s. 7.

<sup>269</sup> **EĞİLMEZ**, Mahfi, (25.08.2016), Varlık Fonu, *Kendime Yazılar*, <http://www.mahfiegilmez.com/2016/08/varlik-fonu.html>, (ET: 30.05.2018); **HAMMER** Cornelia/**KUNZEL** Peter/**PETROVA** Iva, *Sovereign Wealth Funds: Current Institutional and Practices*(Rapor No: WP/08/254), IMF Working Paper, 2008, s. 18.

barındırdığı görülmekte, bazılarının ise birden fazla varlık fonuna sahip olduğu müşahede edilmektedir<sup>270</sup>.

Döviz rezervi fazlalıkları ve/veya petrol-doğalgaz gelirleri sebebiyle mali fazlalığı bulunan devletlerin varlık fonu haricinde başka alternatiflerinin bulunduğu belirtilmektedir. Bunlar vergi indirimi, borçların erken itfası, kamu harcamalarının artırılması ve altyapı yatırımlarıdır<sup>271</sup>. Bu devletler, mali fazlalıklarını bu seçeneklerden birini kullanarak değerlendirmektedirler. Bu seçeneklerden hangisinin daha verimli olacağı her devlette farklılık gösterebilir. Mesela altyapısı yetersiz olan devletlerde altyapı yatırımları daha verimli olabilir. Vergi yükü yüksek olan ülkelerde ise vergi indirimi yönünde karar alınabilir. Bu açıdan varlık fonları, dolaylı yoldan vatandaşları üzerinde vergi etkisi doğurmaktadır<sup>272</sup>. Bununla beraber varlık fonlarının ülkelerin zenginliklerini değerlendirme hususunda en esnek araç olduğu belirtilmektedir<sup>273</sup>. Bu sebeple hükümetler varlık fonu kurma yoluna ilk fırsatta başvurabilmektedirler.

Varlık fonuna sahip olma hususunda ülkelerin bazı özelliklerinin etkin olduğu belirtilmektedir. Mesela, demokratik ülkelerde varlık fonu kurma ihtimalinin daha düşük olduğu belirtilmektedir<sup>274</sup>. Hükümetlerin zayıf, hukuki düzenlemelerin yetersiz ve idari bozulmanın daha yüksek olduğu ülkelerde varlık fonu kurma olasılığının daha yüksek olduğu tespit edilmiştir<sup>275</sup>. Bunun sebebi, istisnaları olmakla birlikte, varlık fonları bütçe dışında idare edilmesi sonucu yeterince denetlenmemeleridir. Demokratik ülkelerde bu denetim eksikliğinin kabul edilmesi zor olmakta, hukuk

---

<sup>270</sup> Birden fazla varlık fonuna sahip olan ülkelere; Çin, Singapur ve Norveç misal verilebilir.

<sup>271</sup> **SARISU** Ayhan, “Dünyada Ulusal Varlık Fonu Yönetim Şirketleri”, *Yaklaşım*, S. 287, 2016, s. 235; **BLACKBURN** John/**DELVECCHIO** Brent/**FOX** Ira/**GATENIO** Carl/**KHAYUM** Omar/**WOLFSON** Daniel(Blackburn vd.), *Do Sovereign Wealth Funds Best Serve The Interests of Their Respective Citizens?*, University of Chicago Graduate School of Business, 2008, s. 16, 17; **FLEISCHER** Victor, *A Theory of Taxing Sovereign Wealth*(Rapor No: LE08-030). Illinois Law and Economics Research Paper Series, 2009, s. 15.

<sup>272</sup> **BALDING** Christopher, *Framing Sovereign Wealth Funds: What We Know and What We Need to Know*(Framing), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1335556](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1335556), (ET: 17.04.2018), 2009, s. 4.

<sup>273</sup> **SANTISO**, s. 6.

<sup>274</sup> **REINSBERG** Bernhard, *Sovereign Wealth-No Fund The Decisive Role of Domestic Veto Players*(Rapor No: 1/2009), Papers on International Political Economy, Berlin, 2009, s. 13; **AMAR/LECOURT/KINON**, 2009, s. 8.

<sup>275</sup> **AMAR/LECOURT/KINON**, s. 14.

devletinden uzak devletlerde ise, varlık fonlarının oluşturabileceği keyfiliğe yönelimler görülmektedir.

Bu bölümde varlık fonu kavramının tanımlanmasına çalışılacak; tarihî gelişimi, kuruluşu ve idaresi, genel özellikleri, türleri ve denetimi üzerinde durulacaktır.

### A. Varlık Fonu Kavramı

Varlık fonu ile ilgili dünyada kullanılan kavram “sovereign wealth fund” kavramıdır. Bu kavramın doğrudan Türkçeye çevrilmesi ile “bağımsız zenginlik fonu”, “ulusal servet fonu”, “egemen varlık fonu”, “ulusal varlık fonu” gibi kavramlara ulaşmak mümkündür. Uygulamada ise yalnızca “varlık fonu” tabiri yerleştiği için bu çalışmada da “varlık fonu” tabiri kullanılacaktır<sup>276</sup>.

Öğretide varlık fonları ile ilgili çok farklı tanımlara rastlanmaktadır. Tanımlar arasında barındırdıkları unsurlar bakımından ciddi farklar bulunduğu görülmektedir. Zira varlık fonları; kaynakları, büyüklükleri, tarihleri, amaçları, yatırım araçları, risk alma potansiyelleri, şeffaflık dereceleri ve teşkilat yapıları itibariyle farklı özelliklere sahip oldukları için tek bir tanımda uzlaşmanın hayal edilebileceğinden çok daha zor olduğu belirtilmektedir<sup>277</sup>. Ayrıca temel yapıtaşları bakımından, hukuki olarak devlete ait görünmekle birlikte fiili olarak özel bir müteşebbise benzemektedirler<sup>278</sup>. Bununla birlikte varlık fonları ile ilgili birçok tanıma rastlanmaktadır. Farklı tanımlara göre varlık fonu:

---

<sup>276</sup> Öğretide kullanılan “ulusal varlık fonu” kavramı için bkz: **SANLI** Ufuk, Körfezin “Görünmeyen Eller”i: Ulusal Varlık Fonları”, *Orta Doğu Analiz*, C. 2, S. 23, 2010, s. 18; **AKYOL** Mehmet/HAYALOĞLU, Pınar, “Kurumsal Yapının Ülkelerin Varlık Fonları Üzerindeki Etkisi: Dinamik Panel Veri Analizi”, *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, C. 3, S. 4, 2017, s. 270; **AKBULAK** Sevinç, *Ulusal Varlık Fonları(Sovereign Wealth Funds): Gelişmeler ve Düzenleme Çalışmaları*, Sermaye Piyasası Kurulu Araştırma Raporu, 2008, s. 1; **KONUKMAN** Aziz/**ŞİMŞEK** Orhan, “Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye Uygulaması”, *Çalışma ve Toplum*, S. 4, 2017, s. 1913-1944.

<sup>277</sup> **ZEE** Eva Van Der, *In Between Two Social Actors: The Social and Environmental Responsibilities of Sovereign Wealth Funds*(Rapor No: 2017-11), University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, Norveç, Oslo, 2017, s. 39; **BLACKBURN** vd, s. 2; **AMAR/LECOURT/KINON**, s. 2.

<sup>278</sup> **ZEE**, s. 38.



- Yabancı para birimi cinsinden yatırım yapan ve idare şekli merkez bankalarından farklı olan devlet yatırım organıdır<sup>279</sup>.
- Farklı finansal yatırım araçlarında değerlendirilen ve devlete ait olan sermaye havuzudur<sup>280</sup>.
- Devlet tarafından merkez rezervlerden ayrı kontrol edilen ve yurtdışında, özel sektörde yatırım yapan geniş bir sermaye havuzudur<sup>281</sup>.
- Ülkelerin fazla rezervleri olduğu zaman, kendi yararlarına, bu fazla parayı bir yatırım organı oluşturarak, orada kâr amaçlı değerlendirmesidir<sup>282</sup>.
- Genellikle uzun vadeli olarak ve denizaşırı ülkelerde, farklı makro ekonomik gayelerle yatırım yapmak için döviz rezervi fazlalıkları ile finanse edilen, devlete ait yatırım fonudur<sup>283</sup>.
- Ticari kâr amacıyla, merkez bankasından ve maliye bakanlığından bağımsız olarak, yurtiçinde veya uluslararası alanda riskli bir şekilde yatırım yapan, devlete ait yatırım aracıdır<sup>284</sup>.
- Belli gayelerle küresel ölçekte döviz rezervlerinden elde ettiği kaynaklarla yatırım yapan devlete ait yatırım fonudur<sup>285</sup>.
- Devletler tarafından kontrol edilip finanse edilen yatırım fonudur<sup>286</sup>.
- Uzun vadeli nesiller arası tasarruf yapma görevi bulunan devlete ait yatırım organıdır<sup>287</sup>.

<sup>279</sup> **JEN** Stephen, “Sovereign Wealth Funds What They Are What’s Happening”, *World Economics*, C. 8, S. 4, 2007, s. 1.

<sup>280</sup> **WILSON** Richard, *An Introduction To Sovereign Wealth Funds*, 2018, <https://www.investopedia.com/articles/economics/08/sovereign-wealth-fund.asp>, (ET: 09.04.2018).

<sup>281</sup> **KIMMIT**, s. 119; **BLACKBURN** vd, s. 2.

<sup>282</sup> **KRISHNA** Mrinalini, *5 Largest Sovereign Wealth Funds*, 2017, <https://www.investopedia.com/news/5-largest-sovereign-wealth-funds/>, (ET: 11.04.2018).

<sup>283</sup> **ALLEN** Mark/**CARUANA** Jaime, *Sovereign Wealth Funds-A Work Agenda*, IMF, 2008, s. 4.

<sup>284</sup> **FOTAK/GAO/MEGGINSON**, s. 3, 4.

<sup>285</sup> **REINSBERG**, s. 1.

<sup>286</sup> **FLEISCHER**, s. 14.

<sup>287</sup> **ENGEL** Jerome/**HAMIRANI** Hamid/**SAKLATVALA** Kathryn, *Pursuing Innovation: Sovereign Wealth Funds and Technology Investment*, 2016, <https://ssrn.com/abstract=2864853>, (ET: 19.04.2018), s. 3.

- Devlet tarafında kurulan veya devlete ait olan uzun vadeli özel bir yatırım aracıdır<sup>288</sup>.
- Devlete ait olan, özel amaçlı yatırım fonu veya kuruluşudur. Devlet tarafından oluşturulan ve makroekonomik amaçlarla kullanılan varlık fonu, yabancı ülkelerde yatırım yapmak dâhil birçok yatırım stratejisi ve diğer mali amaçları için sermayesini kontrol etmektedir<sup>289</sup>.
- 1950’li yıllara dayanan, döviz varlıkları ile fonlanan, devletin resmi rezervlerinden farklı bir şekilde idare edilen, büyük oranda yabancı devletlerde yatırım tercihinde bulunan, devlete ait bir fondur<sup>290</sup>.
- Devletlere, küresel finansal marketlere girme imkânı verme amacı taşıyan bir araçtır<sup>291</sup>.
- Uluslararası kaynaklara sahip olan, devlete ait olan veya devlet tarafından idare edilen sermaye havuzudur<sup>292</sup>.
- Devletlerin, resmi rezervleri haricinde bulunan birikimlerinden veya bütçe fazlalarından oluşan, yurtiçi veya yurtdışında ülke yararına uzun vadeli stratejik yatırımlar için kullanılan oluşumlardır<sup>293</sup>.
- Devlet sahipliğinde olup Maliye Bakanlığı veya Merkez Bankası tarafından idare edilmeyen, bağımsız bir kimlikle uzun vadeli kar amaçlı faaliyetlerde bulunan kurumlardır<sup>294</sup>.

Bu tanımları da dikkate alarak, varlık fonunu, devlet veya başka bir kamu tüzel kişisi tarafından idare edilen, kâr amacıyla, kamu yararına piyasada faaliyet gösteren bir kuruluş olarak tanımlamak mümkündür. Bu tanıma; bütçe dışında

<sup>288</sup> **BASSANINI** Franco, *The Law of Sovereign Wealth Funds*, 2011, <http://www.bassanini.it/wp-content/uploads/2013/10/The-Law-of-Sovereign-Wealth-Funds.pdf>, (ET: 19.04.2018), s. 1.

<sup>289</sup> **INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS**, *Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices*, IMF Report, 2008, s. 3.

<sup>290</sup> **AYKIN** Hasan. *Ulusal Refah Fonları: Risk mi, Fırsat mı?*, SDE Analiz, 2011, s. 3.

<sup>291</sup> **CLARK** Gordon L./**DIXON** Adam D./**MONK** Ashby H. B., *Sovereign Wealth Funds Legitimacy, Governance, and Global Power*, New Jersey, ABD, 2013, s. 3.

<sup>292</sup> **TRUMAN** Edwin M., *Sovereign Wealth Funds: Threat or Salvation*, Peterson Institute for International Economics, Washington, ABD, 2010, s. 10.

<sup>293</sup> **UYSAL ŞAHİN** Özge, “Kamu Maliyesi Varlık Fonu İlişkisi: Fırsat mı Tehdit mi?”, *Journal of Awareness*, S. 2, 2017, s. 351.

<sup>294</sup> **KAYIRAN** Meltem, “Türkiye Varlık Fonu’nun Kuruluş Amaçları ve Yapısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, C. 14, S. 56, 2016, s. 58.

yürütülmesi, genellikle uluslararası piyasalarda faaliyet göstermesi, herhangi bir sebeple genel mali dengesinde fazlalıklar veren devletler tarafından bu fazlalıkları değerlendirmek amacıyla kurulması gibi hususları da ekleyerek genişletmek mümkündür. Ancak aşağıda görüleceği üzere, eskiden beri heterojen bir yapı gösteren bu fonların, son dönemde daha da çeşitlenmesiyle, yapılacak tanımların nispeten az unsuru barındırması gerektiği görülmektedir. Mesela, tanımın içerisine “genellikle uluslararası piyasalarda faaliyet gösterme” unsuru eklense, günümüzde varlıklarının çoğunluğunu veya tamamını yurt içinde değerlendiren kalkınma amaçlı varlık fonları kapsam dışında kalacaktır. Bu sebeple basit, kısa ve kapsayıcı bir tanım daha işlevsel görülmektedir.

Yukarıdaki tanımların farklılıklarından da anlaşılacağı üzere varlık fonlarının ne olduğu veya ne olmadığı tam olarak belli değildir. Mesela varlık fonları ile merkez bankaları arasında geçişken ve mat bir çizgi vardır. Merkez bankalarının temel görevi, ulusal rezervleri kontrol ederek genel makroekonomik dengeyi sağlamaktır<sup>295</sup>. Bununla beraber bazı merkez bankalarının bir varlık fonu gibi hareket ederek uzun vadeli kâr amacı güttüğü de müşahade edilebilmektedir<sup>296</sup>. Mesela Hong Kong Merkez Bankası (Hong Kong Monetary Authority) esasında bir merkez bankasıdır. Ancak uzun vadeli gücünü korumak amacıyla yatırımlar da yapmaktadır<sup>297</sup>. Suudi Arabistan Merkez Bankasının da (Saudi Arabian Monetary Agency) Hong Kong Merkez Bankası (Hong Kong Monetary Authority) ile benzer özellikle taşıdığı belirtilmelidir. Netice itibariyle bu tür merkez bankalarının, saf merkez bankaları ile varlık fonları arasında kaldığı belirtilebilir<sup>298</sup>.

---

<sup>295</sup> **BRAUNSTEIN** Jürgen, *Sovereign Wealth Funds: The Emergence of State Owned Financial Power Brokers*, Universitat Wien, 2009, s. 63.

<sup>296</sup> Bu durumun bazı faydalar da barındırdığı belirtilmektedir. İlk olarak, ayrı bir varlık fonu kurularak yapılacak masraftan kaçınılmış olacak, ikinci olarak, devletin tüm birikimi tek bir organ tarafından idare edilmesi sebebiyle makroekonomik açıdan daha iyi koordinasyon sağlanacaktır. Dezavantaj olarak ise, varlık fonlarının görevleri merkez bankalarından çok farklı olması sebebiyle, iki görevin tek bir organda birleştirilmesinin etkililiği düşürmesi gösterilmektedir. Bkz: **ROZANOV** Andrew, “Who Holds the Wealth of Nations”, *International Journal of Central Banking*, C. 15, S. 4, 2005, s. 53-55.

<sup>297</sup> **ROZANOV** Andrew, “Sovereign Wealth Funds: Defining Liabilities”, *Revue D'economie Financiere(English Edition)*, Sovereign Wealth Funds: Special Issue, s. 288.

<sup>298</sup> **BRAUNSTEIN**, 2009, s. 64, 66.

Varlık fonları devlete ait olmanın yanında, bir özel hukuk tüzel kişisi gibi kâr amacı ile hareket etmektedirler. Bu hususta Türkiye'deki KİT'ler ve döner sermayelerle benzerlik gösterebilirler de farklı yönleri de bulunmaktadır. KİT'ler mal ve hizmet üretimi neticesinde kâr etme gayesi güderken, varlık fonları mal ve hizmeti üreten şirketin idaresini üstlenmekte veya hisse senetlerini alarak kârına ortak olmaktadır. Bunun yanında başka türlü finansal yatırımlar da yapmaktadırlar. Döner sermayeler ise bir kamu kurumuna bağlı çalışmakta, mal ve/veya hizmet üretimi yapmakta, ürettikleri mal ve hizmetin bir kısmını genel bütçeye aktarmakta bir kısmını ise personeline dağıtmaktadırlar.

Varlık fonlarının devlet kapitalizmi kavramıyla ilişkilendirildiği görülmüştür<sup>299</sup>. Bu görüşe göre varlık fonları, özelleştirme döneminin ardından, devletin yeniden piyasaya girişinin sembolü olmuştur<sup>300</sup>. Politik ve ekonomik amaçlarının birbirine karışmış olması da “devlet kapitalizmi” kavramını desteklemektedir.

Son olarak varlık fonlarının diğer bütçe dışı fonlardan da bazı farklılıkları bulunmaktadır. Bunlara da değinmek varlık fonlarının tam mahiyetini tespit açısından elzemdir. Bu farklılıklar şu şekilde sıralanabilir<sup>301</sup>:

- Vergi veya benzeri türde sabit bir kamu gelirinine sahip değillerdir.
- Diğer bütçe dışı fonların aksine bir kamu hizmetine yönelik yükümlülükleri yoktur, tek amaçları kâr etmektir.
- Daha uzun vadeli ve daha riskli bir yapı arz etmektedirler.

## **B. Varlık Fonlarının Tarihî gelişimi**

Varlık fonlarının tarihine bakıldığı zaman ilginç verilerle karşılaşmaktadır. Mesela ilk varlık fonunun 19. Yüzyılın başlarına dayandığı görülmekte, kuruluşları esnasında çeşitli siyasal etkiler olduğu müşahade edilmektedir. İlk varlık fonları

---

<sup>299</sup> **DEDEKOCA** Ersin, “Devlet Yoluyla Kapitalizm”, *21. Yüzyılda Sosyal Bilimler*, S. 1, 2012, s. 73-89.

<sup>300</sup> **AGUILERA/CAPAPE/SANTISO**, s. 5, 6.

<sup>301</sup> **GÜÇLÜ** Mehmet, “Ulusal Varlık Fonları: Türkiye Ekonomisi İçin Bir Değerlendirme”, *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, C. 9, S. 1, 2018, s. 42.

kurulduğu zaman fazla dikkat çekmedikleri, 2000’li yıllarla birlikte dünya gündemini işgal ettikleri görülmüştür. Bu bölümde dönemler itibariyle varlık fonlarının gelişimi incelenecektir.

### 1. Tarihteki İlk Varlık Fonu

İlk varlık fonu olarak, genellikle 1953 yılında kurulan Kuveyt Varlık Fonu kabul edilse de, varlık fonlarının tarihi temellerine ilişkin farklı görüşler ortaya çıkmaktadır. İlginç bir örnek olarak, varlık fonu benzeri bir uygulamayı 1847 tarihine götüren bir görüş vardır<sup>302</sup>. O dönemde, Fransa, kıtlık sebebiyle, Rusya’dan yüklü miktarda buğday satın almış, bunun karşılığında Rusya yıllık 50 Milyon Frenk Altını gelir elde etmiştir. Her ne kadar bu durum doğrudan bir varlık fonuna işaret etmese de, hem genel bütçeden “bağımsız” olması hem de dış ticaret fazlalığı sebebiyle elde edilmesi, günümüz varlık fonlarına benzeyen yönlerini teşkil etmektedir. Ancak herhangi bir kurumsallaşma olmadığı için bu misalin bir varlık fonu olarak kabul edilmesi zor görünmektedir.

İlk varlık fonunu 1816 yılına taşıyan görüşe göre bu varlık fonu Fransa Mevduat ve Konsinye<sup>303</sup> Fonudur (Caisse des Dépôts et Consignations)<sup>304</sup>. Söz konusu varlık fonu gerçekten varlık fonlarının özelliklerine haizdir. Kamu adına, kendisine tahsis edilen malvarlığı ile uzun vadeli yatırımlar yapmakta, yaptığı işlemlerde hükümetten bağımsız kabul edilmekte ve farklı alanlarda faaliyetlerde bulunmaktadır<sup>305</sup>. Bu sebeple ilk varlık fonu olarak Fransa Mevduat ve Konsinye Fonu’nun kabul edilmesi yerinde görülmektedir.

<sup>302</sup> MATOUK, s. 64.

<sup>303</sup> Konsinye, mülkiyet devredilmeksizin malların satılmak üzere satıcıya verilmesidir. Bkz: ICS **INTERNATIONAL CONSULTANCY SERVICES**, *Konsinye Nedir ve Muhasebe Kayıtları*, 2018, <http://ics.com.tr/2016/01/konsinye-nedir-ve-muhasebe-kayitlari/>, (ET: 02.05.2018).

<sup>304</sup> **İŞİK H. Bayram/KAYA M. Veysel/ÖZDEMİR Mehmet Gökhan**, “Ulusal Varlık Fonlarının Avantaj ve Dezavantajları: Türkiye’nin Mevcut Durumunun Ekonomik Politigi”, *.5. Uluslararası RSEP Sosyal Bilimler Konferansı*, 2017, [https://www.researchgate.net/publication/323771986\\_Ulusal\\_Varlik\\_Fonlarinin\\_Avantaj\\_ve\\_De\\_zavantajlari\\_Turkiye'nin\\_Mevcut\\_Durumunun\\_Ekonomi\\_Politigi](https://www.researchgate.net/publication/323771986_Ulusal_Varlik_Fonlarinin_Avantaj_ve_De_zavantajlari_Turkiye'nin_Mevcut_Durumunun_Ekonomi_Politigi), (ET: 25.10.2018), s. 6; **STONE Sarah E./TRUMAN Edwin M.**, *Uneven Progress on Sovereign Wealth Fund Transparency and Accountability*(Rapor No: PB16-18), Peterson Institute for International Economics, 2016, s. 7.

<sup>305</sup> **CAISSE DES DEPÔTS ET CONSIGNATIONS**, *Our Model*, 2018, <http://www.caissedesdepots.fr/en/our-model>, (ET: 02.05.2018).

Başka bir görüşe göre varlık fonlarının orijini 1854 yılında kurulan Teksas Daimi Okul Fonu'na (Texas Permanent School Fund) dayanmaktadır<sup>306</sup>. Ancak bu Fon'un bir varlık fonu olduğunu söylemek zordur. Zira bu Fon ABD'nin Teksas eyaletindeki devlet okullarının yararına oluşturulmuştur<sup>307</sup>. Bu amaçla varlık fonu benzeri yatırımlar yapması, bu Fonu bir varlık fonu kılmamalıdır. Zira bu Fon, kuruluş amacı, organizasyon yapısı ve temel amacı itibariyle varlık fonlarından ayrılmaktadır. Bu Fon bütçe dışı bir fon olarak kabul edilmelidir. Bir dönem Türkiye'de uygulaması bulunan üniversite araştırma fonlarına benzemektedir.

## 2. 1950-1970 Dönemi

İlki 1816 yılında kurulduğunu kabul ettiğimiz varlık fonları, 20. yüzyılın ortasına kadar bir daha görülmemiştir. Varlık fonlarının 1950'lerde ortaya çıkışı, o dönemde devletlerin, petrol gelirleri üzerinde daha fazla söz sahibi olma amacına bağlanmaktadır. Buna göre; 1945 yılında Venezuela'da meydana gelen darbe üzerine, darbe idaresi, özel şirketlerin petrol faaliyetlerine % 50 vergi koymuştur. Bunun sonucu olarak Venezuela'nın petrolden elde ettiği gelir tam olarak % 920 artış göstermiştir. Her ne kadar Venezuela ilk varlık fonunu kuran ülke olmasa da, petrol sahibi devletlerin petrolden daha fazla nasıl gelir elde edeceği hususunda ön ayak olmuştur. Venezuela örneğinden sonra, Suudi Arabistan da benzer bir vergileme uygulayarak petrol gelirlerini iki kat artırmış ve bu gelirleri nasıl kontrol edeceği hususunda ABD'den danışman istemiştir. ABD'nin gönderdiği heyet Suudi Arabistan'ın Merkez Bankası'nı (Saudi Arabian Monetary Agency) kurmuştur. Görevleri merkez bankaları ile aynı olsa da, bu kuruluş varlık fonu statüsünde görülebilmektedir<sup>308</sup>. Suudi Arabistan ile benzer bir şekilde Kuveyt de, o dönemde

<sup>306</sup> **GÜZEL** Fatih/**ACAR** Melek/**ŞEKEROĞLU** Gamze. Sovereign Wealth Funds: A Comparison of the Turkish Sovereign Wealth Fund with the World Samples. *Periodicals of Engineering and Natural Sciences*, C. 5, S. 2, 2017, s. 165; **SARISU**, *Dünyada Ulusal*, s. 231; **YALÇINER/SÜREKLİ**, s. 2; **UYSAL ŞAHİN**, s. 352; **AGUILERA/CAPAPE/SANTISO**, s. 7; **STUCKELBERGER** Christoph/**ROSSOUW** Deon/**GEERTS** Sofie/**CHAVAZ** Pascale/**XINWA** Namhla. *Sovereign Wealth Funds An Ethical Perspective*. Globatics.net Global, 2015, s. 19; **ANTHOPOULOS** Ilias/**PİTELİS** Christos/**LİAKOU** C.. *The Nature, Performance and Economic Impact of Sovereign Wealth Funds*(Rapor No: 135). FESSUD Working Paper Series, 2016, s. 2.

<sup>307</sup> **TEXAS EDUCATION AGENCY**. *Texas Permanent School Fund*. 2018. <https://tea.texas.gov/psf/>, (ET: 24.04.2018).

<sup>308</sup> **BRAUNSTEIN**, s. 64.

tam bağımsız olmamasına rağmen 1950’li yıllarda petrol vergisini uygulamaya başlamış ve 1953 yılında Kuveyt Yatırım Ofisini (Kuwait Investment Office) kurmuştur<sup>309</sup>. Bu kuruluşun amacı, gelecek nesillere refah aktarmak ve ülke ekonomisinin petrole olan bağımlılığını azaltmak olarak belirlenmiştir. Böylelikle Kuveyt, o zamanki adı varlık fonu olmamakla birlikte, tarih sahnesindeki ikinci varlık fonunu ihdas etmiştir<sup>310</sup>.

Kuveyt Varlık Fonu’ndan sonra, günümüzde nispeten küçük çaplı faaliyet gösteren Kiribati Varlık Fonu (Revenue Equalization Reserve Fund), 1956 yılında kurulmuştur. Bu Fon ise Ülke’deki fosfat kaynaklarından elde edilen gelire dayanarak kurulmuştur. 1970’lere kadar ki süreç, düşük petrol fiyatlarının olduğu süreçtir. Bu sebeple başka bir varlık fonuna rastlanmamıştır<sup>311</sup>.

### 3. 1970-2000 Dönemi

1970’lerde petrol ihraç eden ülkeler petrol fiyatlarını kasıtlı olarak artırma yoluna gitmişlerdir. Bu artışla birlikte bütün mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki artış sonucu, cari fazla veren ülkeler ve petrol ihraç eden ülkeler bu dönemde ciddi rezerv biriktirmişlerdir. Bu süreçte Birleşik Arap Emirlikleri Varlık Fonu (Abu Dhabi Investment Authority), Singapur Varlık Fonları (Government Investment Corporation ve Temasek), Suudi Arabistan Varlık Fonu (Kingdom Holding Company) Libya Varlık Fonu (Lybian Investment Authority), Kanada Varlık Fonu (Alberta Heritage Fund), ABD Varlık Fonları (Permanent Wyoming Mineral Trust Fund ve Alaska Permanent Reserve Fund) ve Norveç Varlık Fonu (Government Pension Fund) gibi varlık fonları ihdas edilmiştir<sup>312</sup>. 1999 yılına kadar süren bu süreçte, varlık fonlarının bazen yavaş bazı dönemlerde ise hızlı büyüdüğü belirtilmelidir<sup>313</sup>. Bu dönemdeki varlık fonlarının çoğunlukla emtia gelirlerine

<sup>309</sup> İlk kurulduğu zaman ismi “Kuwait Investment Office” belirlenmiştir. 8 yıl sonra Kuveyt Devleti kurulmuştur. 1982 yılında Kuwait Investment Authority(KIA) ismini almıştır. Bkz: **INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS**, s. 38.

<sup>310</sup> Bu varlık fonunun ilk varlık fonu olduğu yönündeki görüş için bkz: **BRAUNSTEIN**, s. 11-14; **AYKIN**, s. 6; **KAYIRAN**, s. 59; **GÜÇLÜ**, s. 40.

<sup>311</sup> **BRAUNSTEIN**, s. 33.

<sup>312</sup> **ANTHOPOULOS/PİTELİS/LİAKOU**, s. 3; **BRAUNSTEIN**, s. 36.

<sup>313</sup> **WILSON** Richard, *An Introduction To Sovereign Wealth Funds*, 2018, <https://www.investopedia.com/articles/economics/08/sovereign-wealth-fund.asp>, (ET:

dayanılarak kurulduğu görülmüştür. Singapur örneğinde olduğu gibi emtia gelirine dayanmadan kurulan varlık fonları da bulunmaktadır.

#### 4. 2000-2008 Dönemi

2000’li yıllarda varlık fonları ciddi önem kazanmıştır. 2010 yılına kadar toplam 46 varlık fonu kurulduğu belirtilmektedir<sup>314</sup>. Bu dönemde varlık fonlarının önem kazanmasında iki temel sebebin varlığından söz edilebilir<sup>315</sup>. İlk olarak, petrol fiyatlarındaki sıra dışı artış sebebiyle petrol ihraç eden ülkelerin gereğinden fazla döviz biriktirmesi ve bu döviz fazlalığını uzun vadeli amaçlarla değerlendirmek istemesi, bu ülkelerde varlık fonlarının kurulmasını hızlandırmıştır. Tablo 4’te petrol fiyatlarının 2000’li yıllardaki artış hızı görülebilmektedir.

---

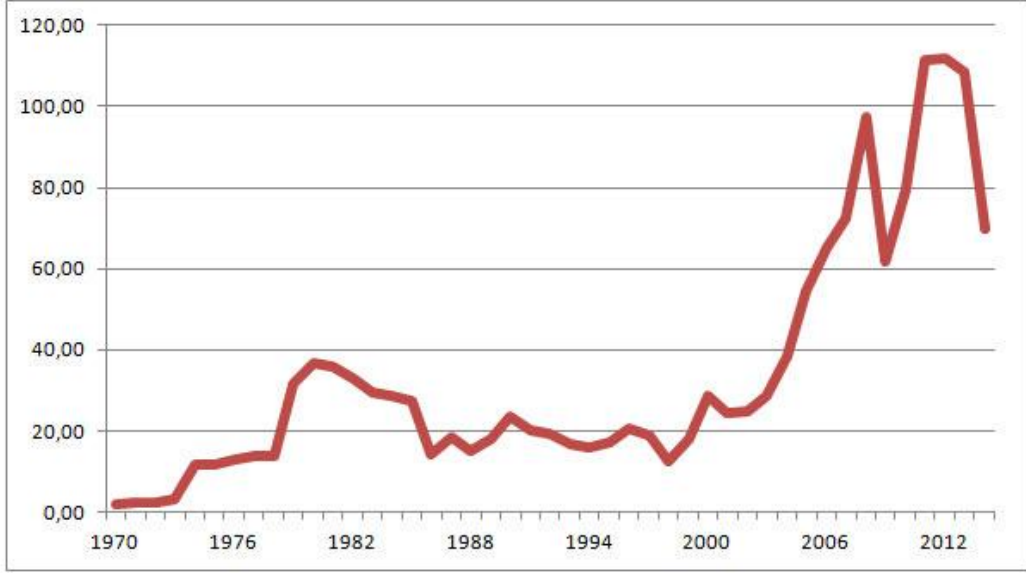
09.04.2018).

<sup>314</sup> **STUCKELBERGER** vd, s. 20.

<sup>315</sup> **REINSBERG**, s. 2; **ROMANET** Augustin De. Introduction. *Revue D’economie Financiere(English Edition)*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 11; 2000’li yıllardaki varlık fonu artışına sebep olarak küreselleşmesinin de gösterildiği müşahade edilmiştir. Bu görüşe göre, küreselleşme ile birlikte hem Amerika ve diğerleri şeklinde dengelenen güç dağılımı değişmeye başlamış aynı zamanda özel sektör-kamu sektörü dengesi de kamu sektörü lehine bozulmuştur. Kamu sektörünün özel sektördeki görünümünden biri olarak da varlık fonları ortaya çıkmıştır. Bkz: **JEN**, s. 1; **KONUKMAN/ŞİMŞEK**, s. 1925; Bir başka görüşe göre, ortaya çıkan ekonomik krizler, devletin piyasada aktif olmasının gerekliliğini göstermiştir. Bu sebep varlık fonlarının ortaya çıkmasını tetiklemiştir. Bkz: **STUCKELBERGER** vd, s. 20, 21.



**Tablo 4:** 1970-2012 arası petrol fiyatları (dolar bazında)<sup>316</sup>



İkinci olarak, düşük üretim maliyetlerine sahip ülkelerin sürekli artan pazar payları sebebiyle, merkez bankalarında biriken dövizî uzun vadeli amaçlarla kullanmak istemeleridir<sup>317</sup>. Bu hususta en önemli örneği Çin teşkil etmektedir. Öyle ki, Çin günümüzde en büyük 10 varlık fonu içerisinde üç tanesine sahiptir<sup>318</sup>.

Uluslararası literatürde varlık fonları için kullanılan kavram olan “sovereign wealth fund” bu dönemde ortaya çıkmıştır. İlk olarak 2005 yılında bir makalede kullanılan kavram varlık fonlarının genel ismi olmuştur<sup>319</sup>.

Bu dönemde gelişmekte olan devletlerin varlık fonları aracılığıyla uluslararası piyasalarda yatırım yapması, gelişmiş ülkelerin bu duruma şüpheyle bakmasına sebep olmuştur. Dönemin ABD Başkanı Barack Obama zamanında Milli Ekonomik Kurul’a (National Economic Council) başkanlık yapan Lawrence Summers, varlık

<sup>316</sup> EĞİLMEZ Mahfi, *Petrolün Ekonomisi*, 2014, <http://t24.com.tr/haber/petrol-fiyatları-neden-dusuyor,279063>, (ET: 06.04.2018).

<sup>317</sup> ALLEN/CARUANA, s. 4.

<sup>318</sup> SWF INSTITUTE, *Sovereign Wealth Fund Rankings*, 2018, <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>, (ET: 06.04.2018).

<sup>319</sup> ROZANOV, *Who Holds*, s. 52.

fonlarını kapitalizmin mantığını sarsan bir araç olarak görmüştür<sup>320</sup>. Yine başka bir ABD’li siyasetçi Hillary Clinton varlık fonlarının ne yaptığını ve nasıl yaptığını anlamak gerektiğini söylemiştir<sup>321</sup>.

Ancak durum mortgage krizi sonucu değişmiştir. Bu zamana kadar varlıklarını gelişmiş devletlere çeşitli usullerle borç vererek değerlendiren varlık fonları farklı yatırım alanlarına yönelmişlerdir<sup>322</sup>. Gelişmekte olan ülkelerde biriken kaynaklar varlık fonları aracılığıyla gelişmiş ülkelerdeki batmak üzere olan bankaları kurtarmak ve uzun vadeli kâr etmek amacıyla kullanılmıştır. Varlık fonuna sahip olan ülkeler ciddi kaynak sıkıntısı çeken fakat derin bir geçmişe sahip olan bu bankaların hisselerini değerlerinden daha yüksek bir şekilde satın alarak bu bankaları batmaktan kurtarmışlardır<sup>323</sup>. Varlık fonlarının buradaki amacı uzun vadeli kâr elde edebilmektir<sup>324</sup>. Bu sebeple bankaların idaresinde rol almayı istememişlerdir<sup>325</sup>. Bu özellikleriyle kriz döneminde önemli bir denge sağlayıcı pozisyonu kazanmışlardır<sup>326</sup>. Bununla beraber varlık fonları bu yatırımlarda aradıkları kârı bulamamışlardır<sup>327</sup>. Bilakis varlık fonlarının bu dönemde 700 Milyar Dolar civarında kaynak kaybına uğradığı belirtilmektedir<sup>328</sup>.

---

<sup>320</sup> **BALDING**, s. 1.

<sup>321</sup> **ECONOMIST**, The invasion of the sovereign-wealth funds, (17.01.2008), *Economist*, <https://www.economist.com/node/10533866>, (ET: 02.05.2018).

<sup>322</sup> **FLEISCHER**, s. 3.

<sup>323</sup> Bu bankalara CitiGroup, Merrill Lynch, UBS ve Morgan Stanley gibi örnekler verilebilir. Varlık fonlarının bu bankalara değerinden daha fazla vermesini, o dönemde ABD’de varlık fonlarının vergi ödememesi sebebiyle elde ettiği avantaja bağlayan görüş için bkz: **FLEISCHER**, s. 4.

<sup>324</sup> **ROMANET**, s. 14; Bu hususta farklı bir görüşe göre, varlık fonlarının mortgage krizi esnasında bu bankaları satın almasını sadece ekonomik sebeplere bağlamak zor görünmektedir. Zira varlık fonları bu bankalarda kimsenin göremediği bir kâr görmüş olamazlar. Bu sebeple gereğinden fazla para vererek bu bankaları satın almaları, ekonomik sebepler dışında başka sebeplere de dayanıyor olabilir. Yapılan bir ankete göre ABD vatandaşlarının %55’i yabancı devletlerin ABD’de yaptığı yatırımları güvenliği tehdit eder nitelikte görmektedir. Bkz: **FLEISCHER**, s. 4, 5.

<sup>325</sup> **FLEISCHER**, s. 3.

<sup>326</sup> **GIANFRATE** Gianfranco/**MERLIN** Enrico, “Who Is the Sovereign Among Sovereign Wealth Funds? A Network Analysis of Co-Investments”, *The Journal of Private Equity*, s. 7; **AGUILERA/CAPAPE/SANTISO**, 2016, s. 6.

<sup>327</sup> **SANTISO**, s. 14; **BALDING**, *Framing*, s. 1; Bu dönemde varlık fonlarının zor durumda olan bankalara yardıma geldiği fakat olay sırasında kendilerinin de zarar gördüğü hususunda bkz: **Dockes**, s. 27.

<sup>328</sup> **SANLI**, s. 22.

Varlık fonlarının yatırım yaptıkları bankalarda yeterince kâr elde edememesi ve petrol fiyatlarındaki ciddi düşüş sebebiyle, yatırım yapma hususunda eskisi kadar cesur davranmamışlardır. Hükümetlerin varlık fonlarının bu başarısız yatırımlarından rahatsız oldukları belirtilmiştir<sup>329</sup>.

Bu dönemde varlık fonları hem sayı hem malvarlığı açısından o kadar hızlı büyümüşlerdir ki, geleceğe ilişkin abartılı tahminlerde bulunanlar çıkmıştır. Mesela 2015 yılına kadar varlık fonlarının dünya genelinde toplam kontrol edeceği miktarın 12 Trilyon Dolara ulaşabileceği belirtilmiştir<sup>330</sup>. Ancak gerçek durum böyle olmamıştır. Burada yapılan tahminlerde, varlık fonlarındaki büyümenin aynı hızda devam edeceğinin varsayılması doğru sonuca ulaşmayı engellemiştir. Zira 2009-2012 döneminde varlık fonlarının büyümesinde ciddi yavaşlama görülmüş, 2012'den 2014'e kadar 6 Trilyon Dolardan 7.5 Trilyon Dolar seviyesine gelmiş, o tarihten beri küçük dalgalanmalar haricinde sabit kalmıştır<sup>331</sup>. Bu büyüme ile ilgili temel eleştiri, varlık fonlarının faaliyetleri sonucu kâr elde ederek değil, devletler tarafından varlık fonlarına yeni aktarımlar sonucu büyüdüğüdür. Varlık fonlarının kendi kârları büyüme miktarları içinde küçük bir oranda kalmaktadır<sup>332</sup>.

## 5. 2008-2014 Dönemi

2008 krizinden sonra, 2000'li yılların başındaki ciddi büyüme trendi bir nebze yavaşlamıştır. Bu durumu iki sebebe bağlanmaktadır. İlk olarak, varlık fonları aracılığıyla gelişmiş ülkelere ciddi kaynak transferinin olması ve bunun varlık fonları açısından zararlı sonuçlanması, ikinci olarak petrol-doğalgaz ve emtia fiyatlarında düşüş görülmesi. Bundan sonra varlık fonları, gelişmiş ülkeler tarafından kaynak

---

<sup>329</sup> **BALDING**, *Framing*, s. 1.

<sup>330</sup> **JEN**, s. 4; 2015 yılına kadar 16 Trilyon Dolar olabileceği yönündeki görüş için bkz: **DREZNER** Daniel W., "Sovereign Wealth Funds and (In)Security of Global Finance", *Journal of International Affairs*, C. 62, S. 1, 2008, s. 116; **SUMMERS** Lawrence, "Funds That Shake The Capitalist Logic", (29.07.2007), *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/bb8f50b8-3dcc-11dc-8f6a-0000779fd2ac>, (ET: 12.04.2018).

<sup>331</sup> **SWF INSTITUTE**, *Sovereign Wealth Fund Rankings*, 2008, <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>, (ET: 11.04.2018).

<sup>332</sup> **HENTOV** Elliot, How Do Sovereign Wealth Funds Invest? A Glance at SWF Asset Allocation, 2015. [http://www.ifswf.org/sites/default/files/Publications/How%20do%20Sovereign%20Wealth%20Funds%20Invest\\_0.pdf](http://www.ifswf.org/sites/default/files/Publications/How%20do%20Sovereign%20Wealth%20Funds%20Invest_0.pdf), (ET: 20.04.2018), s. 1.

ihtiyacı çekildiği zamanlarda “son liman” olarak görülmüşlerdir<sup>333</sup>. Zira özel sektör yatırımcıları, küresel kriz sebebiyle, gelişmekte olan ülkelerdeki risk oranı arttığı için ABD, Avrupa Birliği ülkeleri ve Japonya gibi gelişmiş ülkelerin tahvillerine yatırım yaparak bu ülkeler için borç alma faizlerini düşürmüşlerdir<sup>334</sup>. Bu durum varlık fonu sahibi olan gelişmekte olan ülkeleri olumsuz etkilemiş, varlık fonlarının büyüme ivmesine gem vurmıştır. Ancak yine de 2012-2014 döneminde varlık fonları uluslararası piyasalardaki iyileşme sebebiyle toparlanarak büyümesini devam ettirmiş, 2014’ten beri de sabit bir seyir izlemiştir.

## 6. Günümüzdeki Durum

2014’ten sonraki süreçte varlık fonlarının sermaye açısından sabit bir süreç izlemeleri, gelecekleri üzerinde soru işaretleri oluşturmuştur. Sermayelerindeki artışın durmasının temel sebebi olarak, petrol fiyatlarının düşük seyretmesi gösterilmektedir<sup>335</sup>. Bu süreçte petrol gibi emtialara dayanan varlık fonlarının büyümesi durmuş, yeni bir tür varlık fonu ortaya çıkmıştır. Bu yeni tür varlık fonlarının eskilerinden farkı, normalde varlık fonunda değerlendirecek kadar kaynağı olmayan ülkeler tarafından kurulmasıdır. Bu ülkeler, devlete ait olan KİT’leri varlık fonuna aktararak ve varlık fonlarına borç alma yetkisi vererek çeşitli amaçlarla kullanmayı amaçlamaktadırlar. Bu ülkelere; Türkiye, Romanya ve Bangladeş örnekleri verilmektedir<sup>336</sup>.

### C. Varlık Fonlarının Kuruluşu ve İdaresi

Son döneme kadar varlık fonları, mal ve hizmet fiyatlarındaki dalgalanmalara karşı tedbir olarak veya nesiller arası refah aktarımı amaçlarıyla kurulmuştur. Bunlar varlık fonlarının orijinal kuruluş gerekçeleridir. Başka bir ifade ile varlık fonu sisteminin ihdasında temel gerekçe, nesiller arası refah aktarımı ve zenginliğin sürdürülmesi ile emtia gelirine bağlı ekonomilerde finansal dengenin

---

<sup>333</sup> **ARTUS** Patrick, “Towards The End of Sovereign Wealth Funds?”, *Revue D’economie Financiere*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 129.

<sup>334</sup> **ARTUS**, s. 138.

<sup>335</sup> **FOTAK/GAO/MEGGINSON**, s. 3.

<sup>336</sup> **REUTERS**, A New Breed of SWF Without The Wealth, (18.03.2017), *Kuwait Times*, s. 16.

sağlanmasıdır<sup>337</sup>. Ancak zamanla, şartlar gerektirdikçe farklı amaçlarla da varlık fonlarının kurulabildiği görülmüştür. Bu gerekçeler; yurt içi kalkınmayı sağlamak, emeklilik sistemini finanse edebilmek ve ekonomiye dış kaynak temin edebilmek şeklinde sıralanabilir.

## 1. Varlık Fonlarının Kuruluşu

Varlık fonu kurarken belli hususların dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir. Bunlar; politik etkiden uzak olarak ekonomik amaçlar edinmek, ülkenin makro ekonomik dengelerini göz önüne almak, geçerli bir yatırım stratejisine sahip olmak, sağlam bir hukuki zemine oturtmaktır<sup>338</sup>. Son derece köklü ve büyük varlık fonlarının birçok eleştiri aldığı ve sorun yaşadığı bir ortamda varlık fonu kurarken bu hususlara dikkat etmenin önemli olduğu belirtilmektedir. Unutulmamalıdır ki, varlık fonları birçok faydanın yanında, birçok zararın da sebebi olabilir<sup>339</sup>.

Varlık fonları nihayetinde devlete ait olduğu için kamuya ait bir kararla kurulmaktadır. Bu karar yürütme organı veya yasama organından çıkarılabilmektedir. Mesela Singapur Varlık Fonu Temasek, 1974 yılında, Singapur Şirketler Kanunu'na dayanılarak, Hükümet kararıyla kurulmuştur<sup>340</sup>. Norveç Varlık Fonu (Government Pension Fund) özel bir kanunla 1990 yılında kurulmuştur<sup>341</sup>. Rusya Varlık Fonu'nun ise bütçe kanunu ile kurulduğu görülmüştür<sup>342</sup>.

## 2. Varlık Fonlarının İdaresi

Varlık fonları, kurulduktan sonra çeşitli şekillerde teşkilatlanabilmektedirler. Teşkilat yapısı itibariyle temelde ikiye ayrılmaktadırlar. Bunlar; tüzel kişiliğe sahip

<sup>337</sup> **WILSON** Richard, *An Introduction To Sovereign Wealth Funds*, 2018, <https://www.investopedia.com/articles/economics/08/sovereign-wealth-fund.asp>, (ET: 09.04.2018); **ROMANET**, s. 13.

<sup>338</sup> **BALDING** Christopher, *Innovations in Sovereign Wealth Funds For National Development(Innovations)*, *Anniversary International Symposium Asia: The Dynamic Capital Market Frontier*, 2012, s. 5.

<sup>339</sup> **BALDING**, *Innovations*, s. 5.

<sup>340</sup> **TEMASEK**, *FAQs*, 2018. <https://www.temasek.com.sg/en/faqs.html#general-faq>, (ET: 03.05.2018).

<sup>341</sup> **NORGES BANK INVESTMENT MANAGEMENT**, *The History*, 2018, <https://www.nbim.no/en/the-fund/the-history/>, (ET: 03.05.2018).

<sup>342</sup> **INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS**, s. 43.

olanlar ile sahip olmayanlardır. Tüzel kişiliğe sahip olanlar kendi içerisinde ikiye ayrılır. Bunlar; şirketler hukukuna göre şirket olarak kurulanlar ile kanuni bir dayanağa sahip olup kamu hukuku kurallarına göre idare edilenlerdir. Bu son varlık fonlarını bir tür kamu kuruluşu olarak görülmektedir. Tüzel kişiliğe sahip olmayan varlık fonları ise bir tür sermaye havuzundan ibarettir. Bunların idaresi maliye bakanlıkları, merkez bankaları veya bu işe özgülenmiş bir kamu kurumu tarafından yerine getirilmektedir<sup>343</sup>.

Varlık fonları kurulduktan sonra çeşitli şekillerde örgütlenebilmektedir. Örgütlenme şekilleri idare tarzlarını etkilese de, ülke şartlarının idare tarzı üzerinde daha etkin olduğu görülmektedir. Mesela, Çin Varlık Fonu (China Investment Corporation) ve Singapur Varlık Fonu (Temasek Holding) ticaret hukukuna tabi şirket olarak örgütlenmişlerdir. Ancak Çin Varlık Fonu'nun idaresi hükümetle yakın bir ilişki içerisinde sürdürülürken, Singapur Temasek Varlık Fonu'nun hükümetle tek ilişkisi, yıllık olarak bütçeye devrettiği kâr paylarıdır. Bu da doğal bir sonuçtur. Zira Singapur Devleti Temasek Varlık Fonu'nun tek ortağıdır ve Temasek Varlık Fonu, tüm şirketler gibi ortağına kâr payı ödemektedir<sup>344</sup>.

Bu şekilde yürütülen varlık fonlarının idaresi genellikle profesyonel ve az sayıda personel tarafından yerine getirilmektedir. Gerçekten kontrol ettikleri kaynaklarla kıyaslandığında varlık fonlarının son derece az sayıda personel çalıştırdığı görülmektedir<sup>345</sup>. Varlık fonlarını idare edecek bu kişilerin belli bir yeterliliğe sahip olması aranmakta ve genellikle hükümet veya meclis tarafından atandıktan sonra, faaliyetlerinde bağımsızlık tanınmaktadır<sup>346</sup>.

Varlık fonunu idare edecek kişilerin seçimi, nitelikleri ve bu husustaki mevzuat düzenlemelerini somutlaştırma adına Güney Kore Varlık Fonu'nu (Korea Investment Corporation) misal verebiliriz. Bu fon şirket olarak teşkilatlandığı için

---

<sup>343</sup> **HAMMER/KUNZEL/PETROVA**, s. 5; **INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS**, s. 11.

<sup>344</sup> **LIQUN Jin/AL SA'AD Bader Mohammed/MURRAY David**, *IFSWF Members' in the Application of the Santiago Principles*, International Forum of Sovereign Wealth Funds, Pekin, 2011, s. 16.

<sup>345</sup> **FOTAK/GAO/MEGGINSON**, s. 8.

<sup>346</sup> **LIQUN/AL SA'AD/MURRAY**, s. 19.

temel idaresi yönetim kurulu tarafından icra edilmektedir. Yönetim Kurulu, Varlık Fonu'nun genel idaresinden sorumlu olan CEO, merkez bankası başkanı, maliye bakanı ve özel sektör ile üniversitelerden seçilen 6 kişiyle oluşmaktadır. Seçilebilecek kişilerin, en az 10 yıllık tecrübesi ve mali konularda ihtisası bulunması gerekmektedir. Yönetim Kurulu'na günümüzde özel sektörden seçilen bu altı kişiden biri başkanlık etmektedir. Varlık Fonu, bu Yönetim Kurulu'nun gözetimi altında, Yönetim Kurulu'na bağlı alt kurullar ve CEO tarafından idare edilmektedir<sup>347</sup>.

Varlık fonlarının idare yapıları ülkeden ülkeye değişmekle beraber, çoğu varlık fonu, temel kararlar hususunda hükümetten etkilenebilmektedir. Hükümetler atayacakları idareciler vasıtasıyla veya denetim yoluyla varlık fonları üzerinde çeşitli derecelerde etki sahibi olabilmektedirler<sup>348</sup>. Bununla beraber demokrasilerde ve gelişmiş ülkelerde, kurumsallaşma sağlandığı için, siyasilerin varlık fonları üzerindeki etkisi az olmaktadır<sup>349</sup>.

Kurumsallaşma<sup>350</sup> hususunda tek etken demokrasi değildir. Demokrasinin yanında, varlık fonunun tarihi geçmişi, ülkenin gelişmişlik seviyesi ve varlık fonunun türü kurumsallaşma hususunda etkin olabilmektedir. Buna göre, gelişmiş ülkelerde varlık fonları daha kurumsal bir yapıdadır. Emeklilik sistemini destekleyen varlık fonları ile daha tecrübeli varlık fonlarının da daha fazla kurumsallaştığı görülmektedir<sup>351</sup>.

#### **D. Varlık Fonlarının Ortak Özellikleri**

Bu bölümde varlık fonlarını uluslararası arenada farklı kılan özellikler üzerinde durulacaktır. Fiilî olarak yarım asırdan fazla bir geçmişe sahip olan varlık fonlarının kendilerine özgü özellikleri bulunmaktadır. Bunun yanında sorunlu olduğu

<sup>347</sup> LIQUN/AL SA'AD/MURRAY, s. 19; KOREA INVESTMENT CORPORATION, *About KIC*, 2018, <http://www.kic.kr/en/01/03/04.jsp>, (ET: 24.04.2018).

<sup>348</sup> ZEE, s. 50.

<sup>349</sup> DI WANG Wendy/LI Quan, Democracy, "Veto Player, and Institutionalization of Sovereign Wealth Funds", *International Interactions*, C. 42, S. 3, 2016, s. 11; AKYOL/HAYALOĞLU, s. 274.

<sup>350</sup> Kurumsallaşma ile kastedilen, varlık fonlarının idaresi ile ilgili tüm hususların belirli, istikrarlı ve düzenli bir şekilde yürütülmesidir.

<sup>351</sup> DI WANG/LI, s. 18.

hususlar bulunmakta, bazı konularda ise devletleri endişelendirebilmektedirler. Bunların araştırılması, varlık fonu tecrübelerinin olumlu ve olumsuz yönlerini tespiti yarayacaktır.

### 1. Kamuya Ait Olmalarının Yanında Kâr Amacı Gütmeleri

Varlık fonları belli bir kişiye veya bir kesime değil, devlete, dolayısıyla o devletin tüm vatandaşlarına aittir. Bu sebeple faaliyetlerini kamu yararını gerçekleştirmek üzere yerine getirirler. Hatta devletin günümüzdeki vatandaşlarını değil gelecek nesillerinin de faydasına çalışarak kendine özgü bir devlet organı görüntüsü vermektedirler. Başka bir ifadeyle varlık fonları, tüm vatandaşların ortak malıdır. Bunun en güzel yansıması Alaska'daki varlık fonunda görülmektedir. Bu varlık fonu gelirlerinin bir kısmını doğrudan vatandaşlara dağıtmaktadır<sup>352</sup>.

Bir devlete ait olan varlık fonları, başka bir devletin ülkesinde yatırım yapmaktadırlar. Bu durumun devletlerarası politik ilişkilerde de olumlu etki yapacağı belirtilmektedir. Özellikle politik gücü düşük olan; Singapur, Birleşik Arap Emirlikleri ve Kuveyt gibi ülkelerin varlık fonları gelişmiş ülkelere yatırım yapınca, yatırım yaptıkları ülkeler ile aralarındaki politik ilişki de gelişebilmektedir<sup>353</sup>. Ancak özellikle Çin ve Rusya gibi dünya üzerinde gelişmiş ülkelere karşı farklı bir güç odağı oluşturan ülkelerin varlık fonlarının yaptığı yatırımlar, politik ilişkileri geliştirmek yerine, bu yatırımlara karşı korumacı davranma refleksi oluşturmaktadır<sup>354</sup>.

Varlık fonları devlete ait birer organizasyonlardır. Devleti ise siyasi hükümetler idare etmektedir. Siyasi hükümetlerin varlık fonlarını iç siyasette kendi araçları olarak kullandıkları da görülmektedir. Siyasi hakların zayıf olduğu ülkelere bu tip durumlara rastlanmaktadır<sup>355</sup>. Şüphesiz bu istenen bir durum değildir. Varlık fonları ülke içerisindeki bir siyasi hareket lehine değil, tüm ülkenin ortak çıkarları

<sup>352</sup> S. DAS, Udaibir/LU, Yinqiu/MULDER, Christian/SY, Amadou, *Setting up a Sovereign Wealth Fund: Some Policy and Operational Considerations*(Rapor No: WP/09/179), IMF Working Paper, 2009, s. 12.

<sup>353</sup> BLACKBURN vd, s. 13.

<sup>354</sup> AYKIN, s. 3; FOTAK/GAO/MEGGINSON, s. 8.

<sup>355</sup> BLACKBURN vd, s. 13.



için kullanılmalıdır. Bu sebeple varlık fonlarının politik etkiden mümkün olduğu kadar uzak tutulması ve varlık fonları üzerindeki meclis denetimi ile halk denetiminin azami düzeyde sağlanması gerekmektedir. Ancak bu şartlar altında varlık fonlarının iç siyasi malzeme haline gelmesi engellenebilir.

## 2. Şeffaflık Hususunda Eleştirilmeleri

Varlık fonlarına yöneltilen en önemli eleştiri kaynağı şeffaflık ile ilgilidir<sup>356</sup>. Birçok varlık fonunun piyasa şartları için gerekli şeffaflığı sağlamaması sebebiyle, yaptıkları yatırımların kâr amaçlı mı yoksa gittikleri ülkede politik etki üretme amaçlı mı olduğu hususu endişeler ve soru işaretleri ortaya çıkarmıştır. Gerçekten varlık fonları, hem stratejik öneme sahip şirketlerin hisselerini satın alarak onlar üzerinde kontrol sağlayabilir hem de yaptıkları büyük yatırımları bir anda geri çekerek gittikleri ülkenin ekonomik dengelerini tamamen sarsabilir<sup>357</sup>. Bu hususta gelişmiş devletlerin ciddi kaygıları olduğu, bu kaygılar sonucu ABD’de 2007 yılında bu hususla ilgili mevzuat düzenlemesi yapıldığı belirtilmektedir<sup>358</sup>. Burada vurgulanması gereken nokta, uluslararası piyasada, şeffaflık hususunda tüm aktörlere eşit davranılması gereğidir. Diğer tüm aktörlerden şeffaflık hususunda ne bekleniyorsa, varlık fonları da aynı kriterlere tabi olmalıdır<sup>359</sup>. Devletler tarafından kontrol ediliyor olmaları onlara olumlu veya olumsuz bir yansımalarının olmaması gerekir<sup>360</sup>. Zaten varlık fonları aracılığıyla yapılabileceği söylenen politik hamleler, ülkelerin merkez bankaları veya devlete ait şirketler aracılığıyla da yapılabilir. Bu

<sup>356</sup> JEN, s. 7; Bazı varlık fonları yeterli şeffaflığı sağlasalar bile(Norveç örneğinde olduğu gibi) çoğunluğu gerekli şeffaflığı sağlayamamaktadır. Bkz: ALLEN/CARUANA, s. 8.

<sup>357</sup> Bu hususta varlık fonlarını askeri bir silaha benzeten görüş için bkz: BERNARD/MIESZALA, s. 222.

<sup>358</sup> Foreign Investment and National Security Act of 2007. Bkz: WILSON Richard, *An Introduction To Sovereign Wealth Funds*, 2018, <https://www.investopedia.com/articles/economics/08/sovereign-wealth-fund.asp>, (ET: 09.04.2018).

<sup>359</sup> STUCKELBERGER vd, s. 49; Bu hususta aksi yöndeki görüşe göre, varlık fonları özel durumlarına göre muameleyle tabi tutulmalı ve evrensel kurallar onlara uygulanmamalıdır. Bkz: MURRAY David, SWFS: Myths and Realities, *International Forum of Sovereign Wealth Fund*, 05.05.2011. London, 2011, s. 8.

<sup>360</sup> ROMANET, s. 15. OECD’nin de aynı görüşü paylaştığı yönündeki görüş için bkz: AVENDANO Rolando/SANTISO Javier, *Are Sovereign ealth Fund Investment Politically Biased?Comparing Mutual and Sovereign Funds*, OECD EmNet Working Paper, 2010, s. 2.

sorunun çözümü ise ekonomi yoluyla değil diplomasi yoluyla olmalıdır. Bu sebeple varlık fonlarını dışlama yönünde hareket etmek haksızlık olacaktır<sup>361</sup>.

Varlık fonlarının şeffaflık derecelerini, ülkelerin özel durumları ciddi oranda etkilemektedir. Mesela en saydam varlık fonlarına sahip olan ülke olarak kabul edilen Norveç, demokrasinin de en yüksek seviyelerde yaşandığı ülkelerdendir<sup>362</sup>. Demokrasinin varlık fonlarındaki şeffaflık ile ilişkisi, demokratik ülkelerdeki vatandaşların daha fazla hesap sorma bilincine sahip olmasına bağlanmaktadır<sup>363</sup>. Vatandaşlar tarafından bu yönde bir talep olmadıkça, varlık fonu idarelerinin de bilgilerini kamuya açma hususunda hevesli olmayacağı belirtilmiştir<sup>364</sup>. Başka bir açıdan, OECD ülkelerine ait olan varlık fonlarının daha şeffaf olduğu belirtilmiştir. Başka bir ifade ile gelişmiş ülkelerin, gelişmekte olan ülkelere daha şeffaf varlık fonlarına haiz olduğu sonucuna varılmıştır<sup>365</sup>.

Şeffaflık varlık fonları için önemli bir unsurdur. Şeffaflık arttıkça, varlık fonlarında oluşabilecek kötüye kullanım oranları azalacak, yatırım yapılacak ülkelerin varlık fonlarına engel çıkarma ihtimalini düşürecektir. Gerçekten bazı devletlerin yabancı yatırımcıların kaynağına bakmadan kabul ettiği görülürken, bazılarının özellikle yabancı devlet kaynaklı yatırımlara mesafeli yaklaştığı görülmektedir. Varlık fonlarının, özel sektör gibi hiçbir engele tabi olmadan yatırım yapma imkanına sahip olabilmesi için şeffaflık ile ilgili soru işaretlerine son vermeleri gerekmektedir<sup>366</sup>. Aynı zamanda şeffaflığı yüksek olan varlık fonlarının hem ülke vatandaşlarının yararına çalıştığı düşünülmekte hem de kâr maksimizasyonu amacının yüksek olduğu değerlendirilmektedir<sup>367</sup>.

---

<sup>361</sup> **BERNARD/MIESZALA**, s. 222.

<sup>362</sup> **DI WANG/LI**, s. 6; **STUCKELBERGER** vd, s. 25.

<sup>363</sup> Varlık fonlarının dünya üzerindeki demokratikleşmeyi güçlendirdiği yönündeki görüş için bkz: **DREZNER**, s. 125.

<sup>364</sup> **JEN**, s. 7.

<sup>365</sup> **DREZNER**, s. 123.

<sup>366</sup> **JEN**, s. 7; Varlık fonuna sahip olan ülkelerin en önemli şikayetlerinden birisinin, yatırım yapılacak ülkenin engelleyici politikaları olduğu belirtilmektedir. Bkz: **ALLEN/CARUANA**, s. 4; Bu engelleyici politikaların temel sebebi, varlık fonlarının şeffaflık hususundaki eksiklikleridir.

<sup>367</sup> **BLACKBURN** vd, s. 10.

Şeffaflık hususunda tereddütler oluşması, varlık fonlarının yaptıkları yatırımların ekonomik mi yoksa politik amaçlı mı olduğu sorusunu akla getirmektedir. Gerçekten varlık fonları büyük şirketlere büyük miktarlar yatırarak bu şirketlerin kontrollerini devralabilirler. Özellikle stratejik alanlarda çalışan şirketler söz konusu ise, yatırım yapılan ülkede önemli bir politik güç de elde etmiş olurlar. Zira varlık fonları özel teşebbüse değil siyasi bir devlete aittir. Siyasi bir devletin ekonomik amaçtan çok politik amaçlar gütmesinin düşünülmesi normaldir. Ayrıca bir devlete ait varlık fonu başka bir devletin piyasasında ciddi yatırımlar yaptıktan sonra bir anda tüm yatırımını çekmek isterse, yatırım yapılan ülkenin makroekonomik dengelerini önemli oranda sarsabilir<sup>368</sup>. Bu sebeplerle varlık fonlarının politik araçlar olduğu, devletlerin onlara karşı korumacı bir tavır alması gerektiğini savunanlarla birlikte<sup>369</sup> varlık fonlarının tamamen ekonomik amaçlarla hareket ettiğini savunanlar da bulunmaktadır<sup>370</sup>. Bazılarına göre ise her varlık fonu

<sup>368</sup> **KIMMIT**, s. 122.

<sup>369</sup> Bu yönde bir görüşe göre, varlık fonları, Rusya, Çin ve körfez ülkeleri tarafından her zaman bir silah olarak kullanılma potansiyeline sahiptir ve yayılmacı politikaları sebebiyle emperyalist bir hırs taşımaktadır. Bkz: **MATOUK**, s. 67; Bu hususta somut bir örnek de bulunmaktadır. Çin 2008 yılında döviz kurlarını idare eden kurumu (State Administration of Foreign Exchange) aracılığıyla Kosta Rika'ya 300 Milyon Dolar borç vermiştir. Bunun karşılığında Kosta Rika'nın diplomatik ilişkilerini Tayvan'dan Pekin'e çevirmesini istemiştir. Her ne kadar bu işlem varlık fonu aracılığıyla yapılmış olmasa da, Çin'deki varlık fonlarında devlet kontrolü üst seviyededir. Bkz: **FLEISCHER**, s. 4; Son dönemde küresel ekonominin kötüye gidişi, pazar dalgalanmaları ve devletlerin borç krizine rağmen bazı ülkelerin varlık fonu kurabilmesini ekonomik amaç dışında başka amaçlar taşıdığına ilişkin görüş için bkz: **AMAR/LECOURT/KINON**, s. 4; Varlık fonlarını, yatırım yapılan ülkeye sokulmuş bir "truva atı" olarak gören görüş için bkz: **FINI** Michael, "Ideas, Political Constraints: Sovereign Wealth Funds and Domestic Governance", *Competition and Change*, C. 15, S. 1, 2011, s. 74; Bu hususta en çok şüphelenilen ülkelerin Çin, petrol zengini Ortadoğu ülkeleri ve Rusya olduğu hususunda bkz: **STUCKELBERGER** vd, s. 50-53. Varlık fonlarının sadece ekonomik amaç taşımadığı yönündeki görüş için bkz: **SUMMERS** Lawrence, Funds That Shake The Capitalist Logic, (29.07.2007), *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/bb8f50b8-3dcc-11dc-8f6a-0000779fd2ac>, (ET: 12.04.2018).

<sup>370</sup> Bu yönde bir görüşe göre, varlık fonları ekonomik amaçtan başka bir amaç edinirse kendi kendisini yok etmiş olacaktır. Böyle bir varlık fonu, onu idare eden devlet için büyük bir ekonomik kayıptan ibaret olacak ve vatandaşlarının ciddi tepkisini çekecektir. Bkz: **MURRAY**, s. 11, 12; Bir diğer görüşe göre, varlık fonlarının politik veya stratejik amaçlarla hareket ettiği yönünde hiçbir delil bulunmamakta, bu sebeple bazı devletler varlık fonlarını kendi ülkelerine davet etmektedirler. Bkz: **WILSON**, Richard, *An Introduction To Sovereign Wealth Funds*, 2018, <https://www.investopedia.com/articles/economics/08/sovereign-wealth-fund.asp>, (ET: 09.04.2018); **O'BRIEN** Justin, "Global Securization Crisis and Sovereign Wealth Fund", *Revue D'economie Financiere*, Sovereign Wealth Fund: Specially Issue, 2009, s. 275; **BALDING**, *Who's Afraid*, s. 202; **BALDING**, *Framing*, s. 2; **ALLEN/CARUANA**, s. 10; Başka bir görüşe göre, varlık fonlarının yatırımlarının büyük çoğunluğu şirketin idaresini etkileyecek düzeyde olmamakta, etkileyecek düzeyde olanların ise politik etki de bulunacağına dair deliller yeterli görülmemektedir. Bkz: **KIMMIT**, s. 124; Başka bir görüşe göre, şirketlerin hisselerini satın

için ayrı değerlendirme yapmak gerekmektedir<sup>371</sup>. Varlık fonlarını hem politik hem ekonomik bir araç olarak gören görüşe göre, varlık fonları uluslararası politik ekonominin bir konusudur<sup>372</sup>. Bir başka açıdan bakan görüşe göre varlık fonlarının ekonomik ve politik amaçları birbirleri ile çelişmemektedir. Her iki tür amacı aynı anda taşıyabilirler<sup>373</sup>.

Varlık fonu faaliyetlerinin politik amaçlı olabileceği endişesi, varlık fonlarının yabancı ülkelerde yatırım yapma hususundaki özgürlüklerini kısıtlamaktadır. Zira yatırım yapılacak devletler, varlık fonlarını yabancı devletlerin politik araçları olarak görmekte, kendi ülkelerinde yatırım yapmalarının önüne ciddi engeller çıkarabilmektedir<sup>374</sup>. Bu durumu ortadan kaldırmak için varlık fonlarının yaptığı en önemli faaliyet Santiago İlkeleri'ni yayınlamak olmuştur. Varlık fonları tarafından tamamen gönüllü olarak uyum sağlanan bu ilkelerin uygulanması belli aralıklarla takip edilmekte ve raporlar yayınlanmaktadır. Böylece varlık fonlarının dünyada ekonomik amaçlı yatırım araçları şeklinde tanınması sağlanmaya çalışılmaktadır<sup>375</sup>. Ayrıca varlık fonlarının şeffaflık hususunda sürekli yol aldığı belirtilmektedir<sup>376</sup>.

Varlık fonlarının ortaya çıkış amaçlarına baktığımız zaman, ekonomik problemlere ekonomik çözümler bulmak amacıyla ortaya çıktıkları görülmektedir. Gerçekten petrol ve doğalgaz kaynakları olan ülkeler, buradan elde ettikleri geliri biriktirip değerlendirerek, ileride oluşabilecek dalgalanmalara veya bu kaynakların tükenmesine karşı, tedbir almak istemişlerdir. Daha sonra nesiller arası refah

---

olarak stratejik bilgileri ele geçirip politik amaçla kullanmak çok pahalı bir yoldur. Bunu yapmak isteyen bir devlet için çok daha ucuz yollardan olan, bilgisayar "hack"leme ve casusluk daha mantıklı görünmektedir. Bkz: **STUCKELBERGER**, s. 54.

<sup>371</sup> **ERELİ**, Adam/**KARASIK**, Theodore, *How Are Sovereign Wealth Fund Decisions Made?*, 2017, <https://intpolicydigest.org/2017/12/26/sovereign-wealth-fund-decisions-made/>, (ET: 20.04.2018); **DREZNER**, s. 121; Bir görüşe göre her varlık fonuna farklı vergi uygulanmalıdır. Zararlı olma ihtimali bulunanlara fazla vergi uygulanmalı, diğerlerine özel sektör aktörleri gibi davranılmalıdır. Bkz: **FLEISCHER**, s. 12; Demokratik ülkelerdeki varlık fonlarının daha şeffaf ve ekonomik gayelerle hareket ettiği yönündeki görüş için bkz: **STUCKELBERGER** vd, s. 47.

<sup>372</sup> **REINSBERG**, s. 1; **BRAUNSTEIN**, s. 79.

<sup>373</sup> **DOCKES**, s. 25.

<sup>374</sup> **STUCKELBERGER** vd, s. 48.

<sup>375</sup> **LIQUN/AL SA'AD/MURRAY**, s. 4.

<sup>376</sup> **STUCKELBERGER** vd, s. 48.

aktarımı amacı da eklenmiştir. Bu amaçlara bakıldığı zaman, varlık fonlarının ortaya çıkışları itibariyle ekonomik bir araç oldukları görülmektedir<sup>377</sup>.

Varlık fonlarının politik gayeler gütmesine sebep olarak gösterilen husus, varlık fonlarının bir devlete ait olmasıdır. Burada devlet ile hükümet ayrımını iyi yapmak gerekmektedir<sup>378</sup>. Hükümetlerin varlık fonlarını kendi iktidarları için kullanması sakıncalıdır fakat devletlerin varlık fonlarını vatandaşlarının çıkarı için kullanması sorun olmamalıdır. Devletler, vatandaşlarının, uluslararası alanda politik çıkarlarını çeşitli araçlarla korumanın yanında ekonomik çıkarlarını da korumakla görevlidir. Varlık fonları genellikle politik çıkarlar için değil ekonomik çıkarlar için kullanılmaktadır. Politik çıkarlar için zaten başka araçlar kullanılmaktadır. Politik olarak kullanabilmek için ellerinde birçok klasik araç bulunan devletlerin, büyük kaynaklar ayırarak ekonomik görünümü yeni bir politik araç üretmeleri mantıklı görünmemektedir. Son tahlilde devletlerin bu şekilde ekonomik çıkarları tamamen çöpe atmaları kendi zararlarıdır. Bu sebeple, nadir istisnalar dışında varlık fonlarının politik araçlar olmadığı sonucuna varılmalıdır.

Siyasi hükümetlerin varlık fonları üzerinde gereğinden fazla etki sahibi olması ise sakıncalıdır. Zira bu takdirde varlık fonu hükümetin yurt içi siyasetine araç olabilir. Bunu engellemek için varlık fonunun idaresi hükümetten bağımsız olmalı, varlık fonu ile ilgili temel kararlar hususunda açık ve doğru düzenlemeler yapılmalı ve denetim hususunda gerekli tedbirle alınmalıdır<sup>379</sup>.

### 3. Finansal Piyasalarda Dengeyi Sağlamaları

Varlık fonları finansal piyasalarda istikrarın sağlanmasında önemli görevler üstlenmektedirler<sup>380</sup>. Genel itibariyle uzun vadeli yatırımcı olmaları, risk

---

<sup>377</sup> **BALDING**, *Framing*, s. 4; **BALDING**, *Who's Afraid*, s. 205; Tüm bunlara rağmen varlık fonlarını yeni bir tür emperyalizm aracı olarak da görülebilmektedir. Bu görüşe göre varlık fonları aracılığıyla, yeni oluşan emperyalizm, eskisinden çok daha büyüktür. Bkz: **DOCKES**, s. 30.

<sup>378</sup> **BALDING**, *Who's Afraid*, s. 207.

<sup>379</sup> **BALDING**, *Who's Afraid*, s. 207.

<sup>380</sup> **ROMANET**, s. 16; **ALLEN/CARUANA**, s. 4; Varlık fonlarının global ekonomiye yaptığı katkılar şu şekilde sıralanmaktadır; global büyümeye, mali dengeye katkı sağlamaları, global para akışını desteklemeleri, finansal eksiklik yaşayan şirketlere finans sağlamaları, krizden etkilenen bankaları tekrar sermayeye kavuşturmaları, ekonomik aktiviteleri ve üretkenliği

alabilmeleri<sup>381</sup> ve büyük kaynakları kontrol etmeleri sebebiyle kaynak sıkıntısı çeken önemli şirketlere ciddi destekler sağlayabilmektedirler<sup>382</sup>. Kaynak sıkıntısı çeken ve iflasın eşiğinde olan büyük bir şirketin yok olması, ülke içerisindeki makroekonomik dengeleri de sarsacaktır. Varlık fonları köklü geçmişe sahip, birçok insanı çalıştıran fakat ciddi kaynak sıkıntısı çeken ve iflasın eşiğinde olan şirketlere risk alarak yatırım yapmakta ve bu şirketleri iflastan kurtarmaktadırlar. Nitekim 2006-2008 döneminde Avrupa ve ABD'deki mortgage krizinden sonra ciddi problem yaşayan bankalardan olan CitiGroup, Merrill Lynch, UBS ve Morgan Stanley adlı bankaların hisselerinin doğulu varlık fonları<sup>383</sup> tarafından değerinden yüksek bir fiyata satın alınması bu bankaları batmaktan kurtarmıştır. Şüphesiz bu bankaların batması, mikro ve makro ölçekte, herhangi bir ülkedeki dengeleri ciddi oranda sarsabilirdi<sup>384</sup>. Ancak bu satın almalar, yabancı devletlerin stratejik öneme sahip bankacılık sektöründe söz sahibi olduğu anlamına gelmekte olup, bu sebeple politik olarak kullanılacakları endişeleri artmıştır<sup>385</sup>. Varlık fonlarının yeterince şeffaf olmamaları da bu endişeyi desteklemektedir<sup>386</sup>. Bu sebeple ABD'de yabancı yatırımları tek tek denetleyen bir komite kurulmuş<sup>387</sup>, Fransa'da belirli sektörlerde yabancı yatırımlar tamamen yasaklanmıştır<sup>388</sup>. Almanya'da ise AB dışından Alman şirketlerinin % 25 veya daha fazla orandaki hissesinin alınması durumunda Alman hükümetine veto yetkisi verilmiştir<sup>389</sup>.

---

artırmaları, stratejik sektörlerle kritik zamanlarda yatırım yapmaları. Bkz: **BASSANINI**, s. 1.

<sup>381</sup> Varlık fonlarının riskten uzak durduğu yönündeki görüş için bkz: **ALLEN/CARUANA**, s. 8; **BALDING**, *Who's Afraid*, s. 204; Muhakkak varlık fonlarının yatırımları arasında risk potansiyeli düşük olanlar da bulunmaktadır. Fakat bu hususta varlık fonları, merkez bankaları ile kıyaslandığında daha riskli yatırım yaptıkları görülmektedir.

<sup>382</sup> **ALLEN/CARUANA**, s. 10.

<sup>383</sup> Bu varlık fonları; Singapur, Çin, Birleşik Arap Emirlikleri ve Kuveyt'e aittir.

<sup>384</sup> **STUCKELBERGER** vd, s. 32.

<sup>385</sup> **WILSON**, Richard, *An Introduction To Sovereign Wealth Funds*, 2018, <https://www.investopedia.com/articles/economics/08/sovereign-wealth-fund.asp>, (ET: 09.04.2018); **KIMMIT**, s. 123.

<sup>386</sup> **KIMMIT**, s. 122.

<sup>387</sup> "Committee on Foreign Investment in the United States" adı verilen komite ulusal güvenliğe tehdit oluşturabilecek dış yatırımları denetlemektedir. Bkz: **KIMMIT**, s. 123.

<sup>388</sup> **BERNARD/MIESZALA**, s. 230.

<sup>389</sup> **AYKIN**, s. 18.

Varlık fonlarının Afrika'da yaptığı yatırımlarla geri kalmış ülkelerin gelişmesine katkı sunduğu belirtilmektedir<sup>390</sup>. Gerçekten mali kaynak sıkıntısı çeken Afrika ülkelerinde varlık fonlarının yatırım yapması, o ülkeler için finansal açıdan fevkalade bir dengeleme unsuru olabilir. Ancak varlık fonlarının Afrika'da politik amaç gütmeye ihtimalleri daha yüksektir. Zira Afrika ülkelerinin ekonomik olarak varlık fonlarına hayır deme ihtimalleri daha düşüktür ve siyasi güçleri çok daha azdır.

Varlık fonları, kasten olmasa bile, kontrol ettikleri kaynak çok büyük olduğu için denge sağlama yerine denge bozma özelliklerine sahip olabilecekleri belirtilmektedir<sup>391</sup>. Bu görüşe göre bunun iki sebebi olabilir. İlk olarak, varlık fonlarında önceden beri var olan şeffaflık sorunları, gittikleri ülkede endişeleri artırarak denge bozucu etki gösterebilir. İkinci sebep ise, varlık fonlarının idare ettikleri kaynağı gereği gibi kontrol edebilecek yetenekleri olmadığı için alacakları kararlarla hem piyasaya hem de kendilerine zarar verme potansiyellerinin görülmesidir. Bu gerekçeler mantıklı olsalar da, özellikle ikinci durumun pratik olarak gerçekleştiği görülmemiştir. Zira varlık fonları yatırım yaparken küçük parçalar halinde yapmakta, yatırım yaptıkları şirket üzerinde ciddi bir yönetsel etkiye sahip olmamaktadırlar. Ayrıca varlık fonlarının son derece yetenekli ve tecrübeli yöneticilerle çalıştıkları görülmekte, bu sebeple hata yapma riskleri azalmaktadır<sup>392</sup>.

1990'lı yıllardan itibaren, dünyadaki sermaye kaynakları, petrol fiyatları ve dış ticaret fazlası sebebiyle özellikle Asya ve Ortadoğu ülkelerine yönelmeye başlamıştır. Bu ülkeler varlık fonları ve merkez bankaları aracılığıyla kaynaklarını batılı ve gelişmiş ülkelere yatırmışlardır. Böylece varlık fonları vesilesiyle sermayenin küresel akışında bir tersine dönüş görülmüştür<sup>393</sup>. Bu akışı sağlayarak

---

<sup>390</sup> **STUCKELBERGER** vd, s. 33.

<sup>391</sup> **BERNARD/MIESZALA**, s. 221, 222; **ALLEN/CARUANA**, s. 13.

<sup>392</sup> Yapılan araştırmalar sonucu varlık fonlarını yöneten kişilerin uluslararası, yüksek eğitilmiş ve oldukça tecrübeli kişiler tarafından idare edildiği tespit edilmiştir. Bkz: **BALDING**, *Who's Afraid*, s. 207; **BERNARD/MIESZALA**, s. 222. Aksi görüş için bkz: **FLEICHER**, s. 7; **STUCKELBERGER**, s. 40.

<sup>393</sup> **REINSBERG**, s. 3.

varlık fonları, global mali dengenin sağlanmasına ciddi katkı sağlamaktadırlar. Özellikle küresel kriz zamanlarında çok ciddi faydaları olmaktadır<sup>394</sup>.

Varlık fonlarının politik gaye gütmeye, tamamen ekonomik amaçlarla hareket ettiği kesin olarak bilindiği zaman, yatırım yapılan ülkelerin ekonomilerine ciddi katkı yapacağı belirtilmektedir. Nitekim sahip oldukları büyük sermaye gücü ile dalgalı dönemlerde istikrar sağlayıcı pozisyonda bulunabilmektedirler<sup>395</sup>. Bu sebeple, varlık fonlarına ve yatırım yapılacak ülkelere, doğru yatırım ortamının oluşması için bazı tavsiyeler verilmektedir<sup>396</sup>. Buna göre yatırım yapılacak ülkeler şu kuralları uygulamalıdır:

- Varlık fonlarına karşı bariyer örmemeliler,
- Yatırım ortamı için açık ve eşit kurallar belirlemeliler,
- Yatırımcıların kâr maksimizasyonu amacıyla alacakları kararlara saygı duymalıdır,
- Varlık fonları ile diğer yatırımcılar arasında adil davranmalıdırlar.

Varlık fonlarının ise bu hususta uygulaması gereken ilkeler şu şekilde sıralanmıştır<sup>397</sup>:

- Politik değil ekonomik yatırım yapmalıdırlar,
- Uluslararası düzeyde bir teşkilat yapısına ve karar mekanizmasına sahip olmalıdırlar,
- Özel sektör ile eşit şartlarda rekabet etmeliler, ayrıcalık talep etmemeliler,
- Uluslararası finansal dengenin sağlanmasına katkıda bulunmalıdırlar,

<sup>394</sup> **INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS**, s. 3.

<sup>395</sup> **BERNARD/MIESZALA**, s. 220; Bu hususta farklı bir görüşe göre, varlık fonlarının yatırım yaptığı firmaların kârlılık oranında düşüş görülmüştür. Bkz: **KNILL** April/**LEE** Bong Soo/**MAUCK** Nathan, *“Sleeping with the Enemy” or “An Ounce of Prevention” Sovereign Wealth Fund Investments and Market Destabilization*, 2009, [https://www.researchgate.net/publication/228258623\\_Sleeping\\_with\\_the\\_Enemy\\_or\\_An\\_Ounce\\_of\\_Prevention\\_Sovereign\\_Wealth\\_Fund\\_Investments\\_and\\_Market\\_Destabilization](https://www.researchgate.net/publication/228258623_Sleeping_with_the_Enemy_or_An_Ounce_of_Prevention_Sovereign_Wealth_Fund_Investments_and_Market_Destabilization), (ET: 17.04.2018), s. 23.

<sup>396</sup> **KIMMIT**, s. 127.

<sup>397</sup> **KIMMIT**, s. 127.



- Yatırım yaptıkları ülkelerin kurallarına uymalıdır.

#### 4. Farklı Yatırım Araçları Kullanabilmeleri

Varlık fonları, uzun vadeli ve risk potansiyeli yüksek<sup>398</sup> yatırımlarla dikkat çekmektedir. Birbirinden farklı birçok yatırım aracına başvurabilen varlık fonlarının klasik olarak başvurdukları yatırım araçları; devlet tahvilleri, şirket hisseleri ve doğrudan yatırımlardır<sup>399</sup>. Varlık fonları, yatırım stratejilerini ülkenin makroekonomik ihtiyaçları doğrultusunda değiştirebildikleri gibi sabit yatırım stratejisi belirleyenleri de bulunmaktadır<sup>400</sup>.

Esasında ülkelerin merkez bankaları da döviz rezervlerini yatırımlarda kullanarak kâr etmeyi hedeflemektedir. Bu sebeple devletin kaynaklarını kâr etme amacıyla kullanması hususunda varlık fonları lüzumsuz görülebilir. Ancak durum görüldüğünden biraz farklıdır. Zira merkez bankaları makroekonomik görevleri gereği her an likiditeye ihtiyaç duymakta ve bu sebeple kâr ve risk oranı düşük olan ve kısa vadeli alanlara yatırım yapmaktadırlar. Varlık fonları ise, merkez bankalarının ihtiyacı olan miktardan fazlasını daha uzun vadeli, daha riskli ve dolayısıyla daha kârlı alanlarda değerlendirmektedirler. Böylelikle kâr maksimizasyonunu gerçekleştirmektedirler.

Bu amaçla varlık fonlarının, son dönemde teknoloji yoğun sektörlere yatırım yapmaya başladığı belirtilmektedir<sup>401</sup>. Varlık fonlarının teknoloji ağırlıklı sektörlere yönelmesinin sebebi olarak; daha yüksek kar elde etme ve yatırım araçlarını çeşitlendirme gerekçeleri belirtilmektedir<sup>402</sup>. Klasik yatırım araçları varlık fonları

<sup>398</sup> Bu hususta aksi görüşe göre varlık fonları risk potansiyeli düşük yatırımlar yapmaktadır. Bkz: **BALDING**, *Who's Afraid*, s. 204; **ALLEN/CARUANA**, s. 8; **BALDING**, *Framing*, s. 3; Muhakkak varlık fonlarının yatırımları arasında risk potansiyeli düşük olanlar da bulunmaktadır. Fakat bu hususta varlık fonları, merkez bankaları ile kıyaslandığında daha riskli yatırım yaptıkları görülmektedir.

<sup>399</sup> **WILSON**, Richard, *An Introduction To Sovereign Wealth Funds*, 2018, <https://www.investopedia.com/articles/economics/08/sovereign-wealth-fund.asp>, (ET: 09.04.2018); **ALLEN/CARUANA**, s. 9.

<sup>400</sup> **LIQUN/AL SA'AD/MURRAY**, s. 26, 27.

<sup>401</sup> Bu hususta Suudi Arabistan Varlık Fonu'nun UBER hisselerini 3.5 Milyar Dolar karşılığında satın alması ve Softbank ile birlikte 100 Milyar Dolarlık teknoloji odaklı fon oluşturması misal verilmektedir. Bkz: **ENGEL/HAMIRANI/SAKLATVALA**, s. 2.

<sup>402</sup> **MASSI**, Markus/**SCORTECCI**, Alessandro/**SHAH**, Patrick, *Sovereign Wealth's Hunt for the Next Unicorn*, 2017, <https://www.bcg.com/publications/2017/principal-investors-private-equity->

için hâlâ önemini korusa da teknoloji yoğun sektörler giderek payını artırmaktadır<sup>403</sup>. Özellikle petrol zengini Ortadoğu ülkelerinin, büyüyen teknoloji sektöründe, tüketici rolünden çıkıp üretici rolüne geçme hususunda varlık fonlarını önemli bir araç olarak gördükleri belirtilmiştir<sup>404</sup>. Zaten varlık fonlarının yaptığı teknoloji sektörü yatırımlarının çoğunlukla Ortadoğu ve Asya ülkelerinden geldiği, teknoloji şirketlerinin de en önemli yatırım ortağı olarak varlık fonlarını gördükleri belirtilmiştir<sup>405</sup>.

Varlık fonları, ülkelerinin yiyecek ihtiyacı için tarım arazilerine de yatırım yapmaktadırlar. 2007 yılında uluslararası çapta tarım ürünü kıtlığı yaşanmış, bunun sonucu olarak tarım ürünlerinin fiyatları yükselmiştir. Bunun üzerine kendilerine yetecek kadar tarım arazisine sahip olmayan ülkelerin, varlık fonları aracılığıyla, Afrika ve Güney Asya ülkelerinden tarım arazisi kiraladıkları veya satın aldıkları görülmektedir. Varlık fonları aracılığıyla tarım arazisi yatırımı yapan ülkeler başlıca; Çin, Güney Kore, Libya, Suudi Arabistan, Bahreyn, Kuveyt, Katar, Birleşik Arap Emirlikleri, Hindistan ve Japonya'dır. Tarım arazilerine yatırım yapılan ülkeler ise; Pakistan, Burma, Vietnam, Kamboçya, Brezilya ve Ukrayna gibi ülkelerdir<sup>406</sup>. Bu tür yatırımlar, yatırım yapılan ülkelerin çiftçilerini olumsuz etkilediği ve bir tür sömürge düzenine benzediği için eleştirilmektedir<sup>407</sup>.

Varlık fonları birçok farklı kaynağa yatırım yapmakla beraber, yapılan araştırmalara göre, yurt içinde veya kendi ülkelerine yakın bölgelerde daha fazla yatırım yapmaktadırlar<sup>408</sup>. Yurtdışında yatırım yaptıkları zaman ise aynı kültüre ve dine sahip bölgeler ile farklı endüstri kollarının bulunduğu alanları tercih etmektedirler<sup>409</sup>. Gittikleri ülkenin ekonomik durumu açısından; gelişmiş

---

technology-digital-sovereign-wealth-hunt-next-unicorn.aspx, (ET: 19.04.2018).

<sup>403</sup> ENGEL/HAMIRANI/SAKLATVALA, s. 3.

<sup>404</sup> ENGEL/HAMIRANI/SAKLATVALA, s. 12.

<sup>405</sup> MASSI, Markus/SCORTECCI, Alessandro/SHAH, Patrick, *Sovereign Wealth's Hunt for the Next Unicorn*, 2017, <https://www.bcg.com/publications/2017/principal-investors-private-equity-technology-digital-sovereign-wealth-hunt-next-unicorn.aspx>, (ET: 19.04.2018).

<sup>406</sup> Bu duruma yeni bir emperyalizm diyen görüş için bkz: Dockes, s. 29.

<sup>407</sup> STUCKELBERGER vd, s. 44.

<sup>408</sup> BALDING, *Framing*, s. 3; BALDING, *Who's Afraid*, s. 203.

<sup>409</sup> BALDING, *Who's Afraid*, s. 204; BALDING, *Framing*, s. 3.

ekonomileri ve finansal marketleri, yatırımcı haklarının daha geliştiği ve makroekonomik dengelerin daha dengeli olduğu yerleri tercih etmektedirler<sup>410</sup>. Bu şekilde gelişmiş bir ekonomi eğer kriz içerisindeyse, varlık fonları tarafından tercih edilme ihtimali daha yüksek görülmektedir<sup>411</sup>. Bu sonuca şaşırılmamalıdır. Zira varlık fonları genel itibarıyla sabırlı bir karakterde uzun vadeli kâr amaçlanmaktadır. Kendisini ispatlamış bir ekonomide, sabırlı bir yatırımcı olarak, kriz sonrası fırsatları değerlendirmek istemeleri normaldir. Yatırım alanı olarak varlık fonlarının daha çok bankacılık ve enerji sektörüne odaklandıkları görülmektedir<sup>412</sup>.

Kaynak büyüklükleri açısından; büyük kaynaklara sahip varlık fonları daha riskli ve kârlı alanlarda yatırım yaparken, küçük kaynaklara sahip varlık fonlarının sabit gelirli devlet tahvillerine yatırım yaptıkları görülmüştür<sup>413</sup>.

Özel sektör yatırımcılarına karşı, varlık fonlarının önemli bir avantajı dikkat çekmektedir. Özel sektör yatırımcısı, paydaşlarının isteğiyle veya kendi durumu gereği, kısa vadede kâr etmeye odaklanmaktadır. Ancak varlık fonları devlete ait olduğu için bu tür zorunlulukları bulunmamaktadır. Bu sebeple uzun vadeli, sabırlı ve daha kârlı yatırımlar yapma potansiyeline sahiptirler<sup>414</sup>.

Bazı varlık fonlarının yurtiçinde yatırım yapmasının hukuken izin verilmediği görülmektedir. Bunun sebebi, yurtiçi piyasanın kendi varlık fonundan gelecek kaynağı istihab edememesi sebebiyle oluşabilecek makroekonomik dengesizliklerin önlenmesidir<sup>415</sup>.

---

<sup>410</sup> **CIARLONE** Alessio/**MICELI** Valeria, *Are Sovereign Wealth Funds contrarian investors?*(Rapor No:972), Banca D'Italia EuroSistema, 2014, s. 5; **GIANFRATE/MERLIN**, s. 7; Gelişmekte olan ülkelere daha çok yöneldikleri yönündeki görüş için bkz: **SANTISO**, s. 12, 13.

<sup>411</sup> **CIARLONE/MICELI**, s. 6.

<sup>412</sup> **BODIE** Zvi/**BRIERE** Marie, *Optimal Asset Allocation for Sovereign Wealth Funds: Theory and Practice*(Rapor No:2013-11), Boston University School of Management, 2013, s. 3.

<sup>413</sup> **HENTOV**, s. 3.

<sup>414</sup> **DOCKES**, s. 26.

<sup>415</sup> **SCHEANA** Patrick/**ALI** Asim, "Sovereign Wealth Fund Investment in Economic Transformation: Toward an Institutional Framework", *World Economics*, c. 18, S. 1, 2017, s. 128; S. DAS vd, s. 17.

## 5. Sosyal ve Ahlaki Amaçlı Faaliyetlerde Bulunabilmeleri

Varlık fonlarının temel amacı kâr maksimizasyonu olmakla birlikte, sosyal ve ahlaki amaçları da göz önüne alması gerekmektedir. Nitekim özel sektör müteşebbislerine bile ahlaki amaçlar hususunda yönlendirmelerde bulunulurken, devlete ait olan varlık fonlarının bundan vareste olması mantıklı görünmemektedir<sup>416</sup>. Çok kârlı olmasına rağmen çevreyi kirleten bir yatırımı, diğerkâm bir varlık fonu tercih etmeyecektir<sup>417</sup>. Nitekim Norveç Varlık Fonu (Government Pension Fund-Global) silah ve sigara türleri üreten şirketlere yatırım yapmamaktadır. Aynı şekilde Yeni Zelanda Varlık Fonu (New Zeland Superannuation Fund) da nükleer patlayıcı üreten, balina avcılığıyla ve restoranıyla ilgilenen şirketlere yatırım yapmamaktadır<sup>418</sup>.

Varlık fonlarının yatırım yapacakları şirketler üzerinde çok ciddi etkileri bulunabilmektedir. Hem yatırım yaparken, hem yatırım yaptıktan sonra, çevreye ve insan haklarına saygılı olmayan şirketlerin hisselerinden çekileceklerini veya yatırım yapmayacaklarını öne sürerek, o şirketlerin stratejileri üzerinde olumlu yönde etkide bulunabilirler. Uluslararası alanda kendilerinden beklenen de budur<sup>419</sup>. Bu hususta farklı bir bakış açısına göre, varlık fonlarının amaçlarından birisi, gelecek kuşaklara refah aktarımıdır. Çevreye ve insan haklarına saygı duyulmayan bir gelecekte, zenginlik ne kadar fazla olursa olsun bir faydası olmayacaktır. Bu sebeple varlık fonlarının bu tür ahlaki amaçlara daha fazla yönelmesi gerekmektedir<sup>420</sup>. Bununla beraber varlık fonlarının sosyal ve ahlaki amaçlı faaliyetlerde bulunmasını, amacına aykırı olduğu gerekçesiyle sakıncalı bulan bir görüş de bulunmaktadır<sup>421</sup>.

---

<sup>416</sup> ZEE, s. 35, 36.

<sup>417</sup> SAINT-PAUL Gilles, “Governance of Sovereign Wealth Funds and Economic Nationalism”, *Revue D’economie Financiere(English Edition)*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 419.

<sup>418</sup> ZEE, s. 53; Bu hususta Norveç ve Yeni Zelanda dışındaki ülkelerin varlık fonlarının duyarsız kaldığı yönündeki görüş için bkz: STUCKELBERGER vd, s. 43.

<sup>419</sup> Bu tür yatırımlara sosyal sorumluluk yatırımı(socially responsible investment) dendiği hususunda bkz: ZEE, s. 51.

<sup>420</sup> STUCKELBERGER vd, s. 43.

<sup>421</sup> MURRAY, s. 15.

Varlık fonlarının vergilendirilmesi hususunda eşitliğe ve ahlâka aykırı durumlar bulunabildiği belirtilmektedir. Zira çoğu varlık fonu kendi ülkesinde yaptığı faaliyetler sebebiyle vergi ödememektedir. Hatta bazı yabancı devletler de, devlet organı statüsünde bulunduğu için varlık fonlarından vergi almamaktadır. Bu durumun özel sektör rakiplerine göre, varlık fonlarının avantaj sağlamasına sebep olduğu belirtilmekte olup, doğru bulunmamaktadır<sup>422</sup>.

Varlık fonlarının Afrika kıtasına yatırım yapması hususunda da ahlâki gerekçelerin ön plana çıktığı söylenebilir. Zira Afrika kıtası, genel itibariyle, dünyadaki ekonomik düzene ayak uyduramadığı için yaşam standartları düşük kalmakta, ekonomik sıkıntılar çekilmektedir. Varlık fonları aracılığıyla Afrika kıtasındaki gelişimi desteklemek amacıyla, Dünya Bankası ve OECD, varlık fonlarına, yatırımlarının en az % 1'ini Afrika kıtasında yapma çağrısında bulunmuşlardır. Bu hususta sistemli bir çalışma yürütmek için teorik bir proje önerilmiştir. Buna göre, Afrika'ya yapılacak yatırımların daha sistematik ve halkın faydasına olacak şekilde yapılması gerekmektedir<sup>423</sup>.

## 6. Hollanda Hastalığına Karşı Ciddi Bir Önlem Olmaları

Varlık fonlarının Hollanda hastalığı (dutch disease) ile mücadelede önemli görevler üstlendiği belirtilmektedir<sup>424</sup>. Hollanda hastalığı, bir ülkenin petrol ve doğalgaz gibi bir emtia keşfetmesi sonucu oluşan olumsuz ekonomik etkilere verilen addır. Petrol veya doğalgaz gibi bir doğal kaynağın keşfedilmesi sonucu yüksek miktarda döviz geliri elde edilmekte, eğer bu gelir doğru kullanılmazsa ülke parasının çok fazla değer kazanmasına ve makroekonomik dengelerin sarsılmasına sebep olmaktadır<sup>425</sup>. İşte varlık fonları, elde edilen döviz gelirin doğru bir şekilde yurtdışı piyasalarda kullanılmasına imkân vererek ülke parasını değerinin yükselmesine ve diğer olumsuz etkilere set çekebilmektedir. Hollanda hastalığı, ilk

<sup>422</sup> STUCKELBERGER vd, s. 40.

<sup>423</sup> KEENAN Patrick/OCHOA Christiana, The Human Rights Potential of Sovereign Wealth Funds, *Georgetown Journal of International Law*, C. 40, 2009, s. 1151, 1152, 1154.

<sup>424</sup> ALLEN/CARUANA, s. 11.

<sup>425</sup> AMAR/LECOURT/KINON, s. 3, 7; İlk olarak 1960'larda Hollanda'da doğalgaz keşfedilmesi sonucu tecrübe edilen ekonomik bir süreç olduğu için Hollanda hastalığı(Dutch disease) tabiri kullanılmıştır. Bkz: CORDEN Max/NEARY Peter, "Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy", *The Economic Journal*, C. 92, S. 368, 1982, s. 825-848.

dönemlerde sadece emtia keşfi sebebiyle döviz geliri elde eden ülkelere atfen kullanılmakta ise de, günümüzde dış ticaret fazlalığı sebebiyle ciddi döviz geliri elde eden ülkeler için de söz konusu olabilir. Bu sebeple bu ülkelerin de Hollanda hastalığının etkilerinden kurtulmak için varlık fonlarına başvurmaları önemli bir seçenektir.

## E. Varlık Fonu Türleri

Varlık fonları homojen bir yapı arz etmemektedirler<sup>426</sup>. Bu sebeple birçok alt kategoriye ayrılmaları söz konusu olabilir. Hatta o kadar heterojen ve kendine özgü varlık fonları vardır ki, bunları alt kategorilerde dahi birleştirmenin zor olduğu belirtilmektedir<sup>427</sup>. Bu görüşe rağmen varlık fonlarının belli kriterlere göre kategorize edilmesi mümkün görülmektedir<sup>428</sup>. Bu bölümde varlık fonları; kuruluş amaçları açısından ve idare ettikleri malvarlığı açısından incelenecektir<sup>429</sup>.

### 1. Kuruluş Amaçları Açısından

Varlık fonlarının amaçları açısından homojen değil heterojen bir nitelik arz ettiği yukarıda belirtilmiştir. Burada bir hususun daha vurgulanması gerekir. Şöyle ki, varlık fonları aşağıda sayılacak olan amaçlardan sadece birisini tahakkuk ettirmek gayesiyle kurulabileceği gibi, tek bir varlık fonunda birden fazla amaç benimsenebildiği de görülmektedir<sup>430</sup>. Aynı zamanda bir ülkenin farklı gayeleri gerçekleştirebilmek için, her bir gayeye özgü ayrı varlık fonları kurduğu da

<sup>426</sup> Varlık fonları için ortak bir kavram kullanılmasının (sovereign wealth fund) bunların özünde birbirine benzer yapılar olduğu izlenimini vermektedir. Tıpkı hükümet(government) kelimesi gibi, her ülkede olan, özünde aynı şeyi ifade eden ancak her yerde kendine özgü farklılıklar barındıran bir kavram. Bkz: **MURRAY**, s. 7.

<sup>427</sup> **MURRAY**, s. 4.

<sup>428</sup> **HAMMER/KUNZEL/PETROVA**, s. 18.

<sup>429</sup> Varlık fonlarının beşe ayıran görüşe göre varlık fonu türleri şunlardır; mali denge fonları, tasarruf fonları, sermaye yatırım fonları, kalkınma fonları ve emeklilik fonları. Farklı varlık fonlarının özelliklerinin bir varlık fonunda toplanması mümkün olabilir. Bkz: **ALLEN/CARUANA**, s. 5; **S. DAS** vd, s. 5; **HAMMER/KUNZEL/PETROVA**, s. 9; Varlık fonlarını üçe ayıran görüşe göre ise varlık fonları; holding yatırım fonları, finansal denge fonları ve tasarruf fonları olarak ayrılmaktadır. Bkz: **BRAUNSTEIN**, s. 49; Üçe ayıran bir başka görüşe göre varlık fonları; istikrar fonları, tasarruf fonları ve kalkınma fonlarından oluşmaktadır. Bkz: **KARAGÖL** Erdal Tanas/KOÇ Yusuf Emre, *Dünyada ve Türkiye’de Varlık Fonu*(Sayı: 169), SETA, 2016, s. 18.

<sup>430</sup> **ANTHOPOULOS/PİTELİS/LİAKOU**, s. 8.

görülmektedir<sup>431</sup>. Yine varlık fonlarının zamanla yeni amaçlar edindiği de müşahede edilmektedir<sup>432</sup>.

Varlık fonlarının kuruluş amaçları, diğer birçok özelliklerine etki etmektedir. Bu etki ile farklı özellikler göstermektedirler. Bu farklılıklar şöyle sıralanabilir<sup>433</sup>:

- Risk ve kâr profilleri, finansal denge amaçlı varlık fonlarında düşük görünürken, uzun vadeli zenginlik aktarımı amaçlı varlık fonlarında yüksek görünmektedir.
- Milli kalkınma amaçlı varlık fonlarında kaynaklar daha çok yurt içi altyapı yatırımlarına ve önemli projelere ayrılırken, finansal denge amaçlı varlık fonlarında para akışkanlığının kolay sağlanacağı düşük kâr oranlı yatırımlara yönlendirilmekte, uzun vadeli zenginlik aktarımının amaçlandığı varlık fonlarında daha riskli ve kâr oranı yüksek yatırımlara tahsis edilmektedir.
- Uzun vadeli zenginlik aktarımını amaçlayan varlık fonlarında, strateji hususunda kısıtlamalar daha az iken, finansal denge amaçlı varlık fonlarında sıkı kurallar geçerli olmaktadır.
- Emeklilik sistemini finanse etmeyi amaçlayan varlık fonlarının, gayeleri net olduğu için kurumsallaşmaları daha kolay olmaktadır.

Görüldüğü üzere varlık fonlarının amacı diğer birçok özelliğine etki edebilmektedir. Bu sebeple doğru amaç için doğru varlık fonu ihdası önem arz etmektedir. Özellikle birden fazla amacı olan varlık fonları ihdas edilirken veya idare edilirken yapılacak işlemlere azami dikkat edilmesi ve son derece titiz olunması gerekmektedir. Zira varlık fonları ülkeler için büyük kaynakları kontrol etmekte ve zarar edildiği zaman uzun vadeli olumsuz etkileri olabilmektedir.

---

<sup>431</sup> ROZANOV, *Defining Liabilities*, s. 285.

<sup>432</sup> S. DAS vd, s. 10.

<sup>433</sup> ROZANOV, *Defining Liabilities*, s. 285.

### *a. Tasarruf Amaçlı Varlık Fonları*<sup>434</sup>

Ülkeler elde ettikleri refahı ve zenginliği uzun vadeye yayarak gelecek nesillere aktarmak istemektedirler. Oluşan bu zenginlik genellikle iki farklı kaynaktan beslenmektedir. Bunlar; emtialarından (özellikle petrol ve doğalgaz) elde ettikleri gelirleri sebebiyle hali hazırda oluşan mali kaynaklar ve dış ticaret dengesinin sürekli fazla vermesi sonucu döviz rezervleri aracılığıyla oluşan mali kaynaklardır. Bu ülkeler bu zenginliği devamlı hale getirmek için varlık fonlarını kullanmaktadırlar.

Birinci grup ülkelere Rusya örneği verilebilir. 2008 yılında doğalgaz kaynakları sayesinde 400 Milyar Doların üzerinde merkez rezervlerine sahip olan Rusya, 32 Milyar Dolar tahsis ederek varlık fonunu kurmuştur. O dönem için Rusya'ya 85 Milyar Dolarlık merkez rezervinin yeterli olacağı, geri kalan 320 Milyar Doları varlık fonunda değerlendirebileceği belirtilmiştir<sup>435</sup>.

İkinci grup ülkelere en önemli misal Çin'dir. Çin 2008 yılında Merkez Bankasındaki rezervlerinin 1.5 Trilyon Doları bulması üzerine, bu rezervlerin 200 Milyar Dolarını ilk varlık fonuna tahsis ederek kuruluşunu gerçekleştirmiştir. Öğretide 1.5 Trilyon Dolarlık rezervin Çin için çok yüksek olduğu 800 Milyar Doların yeterli olacağı belirtilmiştir<sup>436</sup>.

Demokratik ülkelerde bu tür varlık fonlarının uzun vadeli amaçlarla kullanılmasının daha zor olduğu belirtilmektedir. Zira demokrasilerde, siyasilere arasında demokratik bir yarış bulunduğu için, hükümetler uzun vadeli çalışmalar yerine neticesi çabuk alınacak çalışmalara yöneleceklerdir. Bununla beraber, devletin kurumlarının tamamen yerleşmiş olduğu gelişmiş demokrasilerde uzun vadeli

---

<sup>434</sup> Bu tür fonlara kısaca tasarruf fonları dendiği yönündeki görüş için bkz: **HACİHASANOĞLU Erk/SOYTAŞ** Uğur, *Yeniden Tasarlanan Finansal Mimaride Ulusal Varlık Fonlarının Rolü*(Rapor No: 2010-02), METU MARC Working Paper Series, 2010, s. 5; **BAYAR** Yılmaz/**YILDIRIM** Murat, "Ulusal Varlık Fonlarının Regülasyonuna Yönelik Çalışmalar: Santiago Prensipleri", *Finans, Politik & Ekonomik Yorumlar*, C. 50, S. 585, 2013, s. 69.

<sup>435</sup> **JEN**, s. 2.

<sup>436</sup> **JEN**, s. 2.



amaçlara sahip olan varlık fonlarının uygulanması mümkündür<sup>437</sup>. Norveç Varlık Fonu (Government Pension Fund) bu hususta güzel bir örnektir.

Yatırım stratejisi olarak, bu tür varlık fonları, şirketlerin, kâr oranı yüksek ve idarede söz hakkı olmayan hisselerine yönelmektedirler<sup>438</sup>. Bunun yanında bu tür varlık fonları, kendi ülkelerinde altyapı yetersiz ise, altyapı yatırımlarına destek olabilirler. Bu sayede, hem gelecek nesillerin refahına katkı sağlanmış olur hem de altyapı yatırımlarının getireceği fayda ile milli kalkınmayı desteklemiş olurlar<sup>439</sup>.

Bu tür varlık fonlarının faydasının en güzel örneğini Kuveyt yaşamıştır. Irak savaşında Ülke, her açıdan büyük yıkımlar yaşamıştır. Savaştan sonra Kuveyt'in çabuk toparlanması ve yeniden inşasını tamamlaması hususunda varlık fonu finansör görevi üstlenmiştir<sup>440</sup>.

#### ***b. İstikrar Amaçlı Varlık Fonları<sup>441</sup>***

Emtia fiyatlarındaki dalgalanmaların ülke ekonomisinin temel yapı taşlarını sarsabilmektedir. Bu durumu engellemek amacıyla kurulan varlık fonları bulunmaktadır. Bu tür varlık fonları genellikle emtia zengini ülkeler tarafından bu kaynakların fiyatındaki dalgalanmalardan ülke ekonomisinin etkilenmemesi amacıyla kurulmaktadır<sup>442</sup>. Finansal dengeyi sağlamayı amaçlayan varlık fonları, yatırım vadesi açısından diğer tür varlık fonlarından farklılık arz etmektedir. Gerçekten finansal dengeyi sağlamayı amaçlayan varlık fonları, uzun vadeli kâr amaçları gütmemekte, kamu bütçesini ve genel ekonomiyi dalgalanmalardan

<sup>437</sup> **DI WANG/LI**, s. 11.

<sup>438</sup> **BRAUNSTEIN**, s. 56.

<sup>439</sup> **ROMANET**, s. 13.

<sup>440</sup> **ROZANOV**, *Who Holds*, s. 55.

<sup>441</sup> Bu tür varlık fonlarına istikrar fonları dendiği yönündeki görüş için bkz: **HACIHASANOĞLU/SOYTAŞ**, s. 5; **BAYAR/YILDIRIM**, s. 68.

<sup>442</sup> **BRAUNSTEIN**, s. 58; 2014 yılında petrol fiyatlarının düşmesiyle birlikte, Rusya'nın varlık fonundan yaklaşık 90 Milyar Dolar çekerek oluşan açığı kapattığı belirtilmektedir. Bu misal varlık fonlarının petrol fiyatları düştüğünde ekonomik dengeleri sağlama hususundaki etkilerini göstermektedir. Bkz: **BEHRENDT** Sven, *Oil Funded SWF at A Turning Point*, 2016, GEOECONOMICA.

<http://www.ifswf.org/sites/default/files/Publications/SWFs%20April%202016.pdf>, (ET: 01.05.2018).

korumayı amaçlamaktadırlar<sup>443</sup>. Bu özelliği ile merkez bankalarına benzeyen bu varlık fonları, kaynaklarını da derhal likiditeye dönüştürülebilir halde tutmaktadırlar<sup>444</sup>. Bu tür varlık fonları daha çok petrol ve doğalgaz zengini ülkelerde bulunmakta, petrol ve doğalgaz fiyatlarındaki dalgalanmalara karşı makroekonomik dengeyi korumak amacıyla kullanılmaktadırlar<sup>445</sup>. Petrol fiyatları yükseldiğinde, elde edilen döviz gelirinin tamamının piyasaya akması engellenerek “Hollanda hastalığı”<sup>446</sup>’nın oluşumu da engellenebilmektedir<sup>447</sup>. Bu tür varlık fonlarının orta vadeli veya kısa vadeli planlar dahilinde ilerlediği görülmektedir<sup>448</sup>.

Finansal dengeyi sağlama ve refahın ve zenginliğin sürdürülmesi amaçları birçok varlık fonunda birlikte görülebilmektedir. Özellikle petrol zengini Arap ülkelerinin kurmuş oldukları varlık fonlarının bu iki amacı taşıdığı görülmektedir. Bu ülkeler ekonomileri ciddi oranda petrol gelirine bağlı olan ülkelerdir. Bu bağlılık, söz konusu ülkelerin geleceği için ciddi soru işaretleri doğurmaktadır. Mesela petrol fiyatlarında ciddi düşüşler olabilir ve bütçe dengeleri sarsılabilir. Ayrıca petrol sonsuz bir kaynak olmadığı için tükenebilir. Bu sebeplerle petrolden elde edilen gelirlerin bir kısmının varlık fonlarında değerlendirilmek suretiyle, sonlu kaynakların sonsuz kaynaklara dönüştürülmesi amaçlanmaktadır<sup>449</sup>.

Varlık fonlarının yabancı ülkelerdeki piyasaların dengelenmesinde önemli rol oynadıklarından yukarıda bahsedilmişti. Aslında varlık fonları, yabancı ülkelere giderken kâr amacı ile gitmektedirler. Başka bir ifadeyle, gittikleri ülkelerde finansal dengenin sağlanmasına destek olmaları, olumlu dışsal etki olarak ortaya çıkmıştır. Ancak bazı varlık fonları yurt içi makroekonomik dengelerin sağlanması hususunda görevler almaktadır. Bu yöndeki faaliyetlerinden olarak; belirli ve sıra dışı

---

<sup>443</sup> **ROZANOV**, *Defining Liabilities*, s. 285.

<sup>444</sup> **REINSBERG**, s. 3; **ALLEN/CARUANA**, s. 6.

<sup>445</sup> **BLACKBURN** vd, s. 5.

<sup>446</sup> Hollanda hastalığı hususunda bkz: Bu çalışmanın İKİNCİ BÖLÜM/A/4/f bölümü.

<sup>447</sup> **BRAUNSTEIN**, s. 59.

<sup>448</sup> **TRUMAN**, *The Need for*, s. 4.

<sup>449</sup> **ALLEN/CARUANA**, s. 4; Bu ülkeler varlık fonlarını ilk olarak denge sağlayıcı olarak kurmuşlardır. Daha sonra petrol fiyatlarının yüksek seyretmesi ile kaynakları artış göstermiş, denge sağlayıcı olmanın yanında nesiller arası zenginlik aktarımı amacını da edinmişlerdir. Bkz: **REINSBERG**, s. 3.

harcamalar için bütçeye transferler yapmakta<sup>450</sup> ve merkez bankasının ihtiyaçları doğrultusunda merkez bankasına transfer yapabilmektedirler<sup>451</sup>. Varlık fonlarının ülkenin genel makroekonomik dengesinden ayrı düşünülmesi söz konusu olmamalıdır. Bu sebeple varlık fonu idaresi, hükümet ve merkez bankası kendi içlerinde bağımsızlıklarını sürdürmekle beraber, makroekonomik dengeler gerektirdiği takdirde ortak hareket etmekten çekinmemelidirler<sup>452</sup>.

### *c. Emeklilik Sistemini Desteklemeyi Amaçlayan Varlık Fonları*

Bazı ülkeler, ülke nüfusu yaşlandıkça emeklilik sistemi üzerindeki yükün ağırlaşacağını düşünerek, bu hususta varlık fonu kurmuşlardır. Bu ülkelere misal olarak Avustralya, Yeni Zelanda, İrlanda ve Şili verilebilir. Bu ülkeler emeklilik sistemindeki parayı veya bütçeden belli aralıklarla aktarılan miktarları, varlık fonunda toplayarak çeşitli yatırımlar yapmakta, uzun vadede emeklilik sistemi ihtiyaç gösterdiği zaman bu yatırımlarını kullanmayı planlamaktadırlar<sup>453</sup>. Bu tür varlık fonlarının genellikle uzun vadeli yatırımlar yaptığı müşahade edilmektedir<sup>454</sup>. Yatırım yerleri açısından ise, çoğunlukla yurtiçi yatırımlara yöneldikleri belirtilmektedir<sup>455</sup>.

Bu tür fonların iki sebeple varlık fonu sayılamayacağı belirtilmiştir. İlk olarak; bu fonların kaynağı klasik varlık fonlarından farklıdır. Vergi kesintileri/sigorta primi ve bütçe aktarımlarından oluşmaktadır. İkinci olarak, yukarıda belirtildiği üzere, bu fonlar klasik varlık fonlarının aksine uluslararası alanda değil, genellikle yurtiçi piyasalarda yatırım yapmaktadır<sup>456</sup>. Ancak bu

---

<sup>450</sup> Mesela Singapur varlık fonlarından olan “Government of Singapore Investment Corporation” gelirlerinin bir kısmını bütçeye aktarmaktadır. Bkz: S. Das vd, s. 12; Yine Rusya Varlık Fonu’nun(Reserve Fund) sadece 2017 Aralık ayında bütçeye 17 Milyar Dolar’dan daha fazla aktarım gerçekleştirdiği görülmüştür. Bkz: **REUTERS**. Russia's finance ministry fully spent its reserve fund in 2017. (10.01.2018). *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-russia-funds/russias-finance-ministry-fully-spent-its-reserve-fund-in-2017-idUSKBN1EZ13R>, (ET: 04.05.2018).

<sup>451</sup> **HAMMER/KUNZEL/PETROVA**, s. 6; **ALLEN/CARUANA**, s. 11.

<sup>452</sup> **S. DAS** vd, s. 10.

<sup>453</sup> **S. DAS** vd, s. 9.

<sup>454</sup> **S. DAS** vd, s. 14.

<sup>455</sup> **BRAUNSTEIN**, s. 73.

<sup>456</sup> **BRAUNSTEIN**, s. 73, 74.

gerekçelerle bu fonları varlık fonu statüsünden ayırmak doğru görünmemektedir. Zira varlık fonları artık çok çeşitli gelir kaynaklarına sahiptir. Bu fonların, klasik varlık fonu gelirlerinden olan emtialardan elde edilen gelirler ve dış ticaret fazlalığı sebebiyle biriken döviz rezervlerinden beslenmemesini çok görmemek gerekir. Aynı şekilde, yatırım alanları açısından da varlık fonları arasında homojenlik yoktur. Bu sebeple çoğunlukla yurtiçinde yatırım yapıyor olmaları varlık fonu statüsünden çıkarılmalarına sebep olmamalıdır.

Emeklilik sistemini finanse etmeyi amaçlayan varlık fonlarının, emeklilik sisteminden ayrı düşünülmesi gerekmektedir. Bu sebeple bu varlık fonlarının doğrudan emeklilik sisteminin yükümlülüklerine karşı sorumluluğu bulunmamaktadır<sup>457</sup>. Bu varlık fonlarının amacı, kısa vadede emeklilik sisteminin ihtiyacı olmayan sermayenin uzun vadeli yatırımlarla değerlendirilerek, nüfus yaşlandığı zaman, varlık fonundaki paranın emeklilik sistemine aktarılması suretiyle sistemin devlet maliyesi üzerine yük olmasını engellemektir.

Bu tür varlık fonlarının önemli bir örneği olan Yeni Zelanda Varlık Fonu (The New Zeland Superannuation Fund) 2001 yılında kurulmuştur. Yeni Zelanda hükümeti, önümüzdeki 50 yılda emeklilik sisteminin giderlerinin ikiye katlanacağını hesaplaması üzerine bu varlık fonunu kurma kararı almıştır. Hükümet, 20 sene boyunca her sene Varlık Fonu'na 1.5 Milyar Dolar aktararak bu miktarı değerlendirip, emeklilik sistemi devlete yük olmaya başlayınca, bu Varlık Fonu'ndan kademeli olarak emeklilik sistemini desteklemeyi planlanmaktadır<sup>458</sup>.

#### *d. Kalkınma Amaçlı Varlık Fonları*

Büyüme hızının yavaşlaması, bütçe sınırlamaları ve altyapı projelerindeki aciliyetin getirdiği gereklilikler sebebiyle, devletlerin önemli sektörlerde yatırım yapması gerektiği anlayışı ortaya çıkmıştır<sup>459</sup>. Varlık fonlarının bu amaçla kullanılabilceği görülmüş olup bu tür varlık fonlarına, bağımsız yatırım fonu

<sup>457</sup> INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS, s. 3.

<sup>458</sup> INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS, s. 40.

<sup>459</sup> 2008 krizinin bu açıdan etkili olduğu yönündeki görüş için bkz: KONUKMAN/ŞİMŞEK, s. 1930.

(sovereign investment fund) veya bağımsız kalkınma fonu (sovereign development fund) denmiştir<sup>460</sup>. Devletin özel sektöre müdahale ederek yatırım yapması yeni bir fikir değildir. Bu düşüncenin 17. yüzyıla kadar gittiği, merkantilizm, devlet kapitalizmi ve Keynesyen ekonomik görüşlere dayandığı belirtilmektedir<sup>461</sup>.

Bu tür varlık fonlarının, hava alanları, otoyollar, enerji yatırımları gibi büyük kaynak isteyen, stratejik önemi haiz ve uzun vadeli geri dönüş sağlayan yatırımlarda kullanılabilmesi belirtilmektedir<sup>462</sup>. Ayrıca bu fonlar yurtiçi finansal piyasaların geliştirilmesine de ön ayak olabilir<sup>463</sup>. Yine devlete ait KİT'lerin varlık fonunda değerlendirilmesi de milli kalkınma amacı içerisinde görülebilir<sup>464</sup>. Bu varlık fonları bazı tanımlarda varlık fonu kapsamına alınmamasına rağmen, varlık fonu olarak kabul edilmektedirler<sup>465</sup>.

Bu tür varlık fonları tamamıyla yurtiçinde yatırım yapmamakta, sadece yatırımlarının çoğunu yurtiçinde yapmaktadırlar<sup>466</sup>. Kalkınma amaçlı varlık fonlarının yurtiçinde yatırım yaparken makroekonomik dengeleri dikkate alması gerekmektedir. Zira varlık fonları ciddi büyüklüğe sahip yatırımlar yaptıkları için bu yatırımların yurtiçi talebi artırarak enflasyonu ve döviz kurlarını yükseltmesi mümkündür<sup>467</sup>. Bu sebeple varlık fonunun makroekonomik planlarında yer alması ve bu planlara uygun hareket etmesi gerekmektedir. Bu tür varlık fonları genelde

---

<sup>460</sup> **SCHENA** Patrick/**BRAUNSTEIN** Juergen/**ALI** Asim, *Capitalizing Economic Development Through Sovereign Investment: A Paradox of Scarcity?*, 2017, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2962509](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2962509), (ET: 27.04.2018), s. 21; **SANTISO**, s. 11.

<sup>461</sup> **SCHENA/ALI**, s. 125.

<sup>462</sup> Stratejik yatırım yapan varlık fonları hususunda İrlanda Varlık Fonu(Irish Strategic Investment Fund), Brezilya Varlık Fonu(Sovereign Fund of Brazil) ve İtalya Varlık Fonu(Italian Strategic Fund) misal verilmektedir. Bkz: **SARISU**, *Dünyada Ulusal*, s. 237; Başka bir çalışmada Rusya Varlık Fonu(Russian Direct Investment Fund) misal verilmiştir. Bkz: **DEDEOĞLU** Emin, *Kamu Mali Yönetiminde Neler Oluyor? Varlık Fonu ve Tamamlayıcı Ödenek*(Rapor No: N201629)(Neler Oluyor?), Tepav Değerlendirme Notu, 2016, s. 3.

<sup>463</sup> **BALDING**, *Innovations*, s. 3.

<sup>464</sup> Bu tür varlık fonlarının ilk örneği Singapur Temasek Varlık Fonu'dur. Singapur Devleti, 1974 yılında, Temasek Varlık Fonu ile, KİT'leri daha etkin kullanmaya çalışarak milli kalkınmayı desteklemeyi amaçlamıştır. Bkz: **SCHENA/BRAUNSTEIN/ALI**, s. 7; **KONUKMAN/ŞİMŞEK**, s. 1930.

<sup>465</sup> **ZEE**, s. 40.

<sup>466</sup> **HENTOV**, s. 3.

<sup>467</sup> **S. DAS** vd, s. 17.

gelişmekte olan ülkelerde görülmektedir<sup>468</sup>. Bunun sebebinin gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomide öncü olma işlevine daha çok ihtiyaç duyulmasıdır<sup>469</sup>. Ayrıca kalkınma amaçlı varlık fonlarının sadece kalkınma amacıyla kullanılması, bütçe açıklarını kapatacak bir araç olarak görülmemesi gerektiği belirtilmektedir<sup>470</sup>.

Varlık fonlarının politik amaçlara araç olabilmesi endişesi her zaman var olmuştur. Ancak milli kalkınma amaçlı varlık fonlarının, uluslararası dikkatlerden daha uzak olduğu için, yurtiçi politik etkiye maruz kalma ihtimalinin daha yüksek olduğu belirtilmektedir. Ayrıca bu tür varlık fonları yurtiçinde yatırım yaptığı için siyasi etkiden uzak kalabilmesi daha zor olduğu belirtilmektedir<sup>471</sup>. Bu varlık fonlarının uluslararası faaliyetleri az olduğu için uluslararası kuruluşlar tarafından yeterli denetime tabi tutulmamakta, yurtiçi denetimlerinin de yetersiz olması durumunda politik bir araç haline gelmeleri mümkün görünmektedir. Bu durumu engellemek için varlık fonlarının idaresini yürütme organından bağımsız profesyonel bir idareciye vermenin yanında, varlık fonunun performans bilgilerinin kamuya açık olarak yayınlanması önerilmektedir. Ayrıca politik etkiye çok açık olan bazı yatırımların da hukuken yasaklanması tavsiye edilmektedir<sup>472</sup>.

Uluslararası denetim hususunda önemli bir vazife ifa eden Santiago İlkelerinde de bu tür fonlara yönelik ilkelere yer verilmediği belirtilmektedir<sup>473</sup>. Gerçekten bu husus kalkınma amaçlı varlık fonları için büyük bir eksikliktir. Zira Santiago İlkelerini uygulayan varlık fonlarının şeffaflık hususunda ilerledikleri görülmektedir<sup>474</sup>.

Bu varlık fonlarının son dönemdeki en güzel örneği Suudi Arabistan'da kurulması planlanan yeni varlık fonudur. 2 Trilyon Dolarlık kaynağıyla dünyanın en

---

<sup>468</sup> **KAYIRAN**, s. 64.

<sup>469</sup> **BOSTAN Mehmet/ERGEN Mustafa**, The Role of Wealth Funds in An Entrepreneurial Economy. *Turkish Policy Quarterly*, C. 16, S. 2, 2017, s. 41.

<sup>470</sup> **GELB Alan/TORDO Silvana/HALLAND Havard/ARFAA Noora/SMITH Gregory**, *Sovereign Wealth Funds and Long-Term Development Finance*(Rapor No:WPS6776), The World Bank Policy Research Working Paper, 2014, s. 3.

<sup>471</sup> **TRUMAN**, *Transperancy and Accountability*, s. 1014; **BALDING**, *Innovations*, s. 2, 3.

<sup>472</sup> **BALDING**, *Innovations*, s. 4.

<sup>473</sup> **GELB** vd, s. 3.

<sup>474</sup> **STONE/TRUMAN**, s. 2.

büyük varlık fonu olması planlanan varlık fonunun temel amacı, Suudi Arabistan'ı güneş enerjisi konusunda dünya lideri yapmak olarak belirlenmiştir<sup>475</sup>.

Bu tür varlık fonlarının Afrika kıtası için ayrı bir önemi bulunmaktadır. Afrika kıtası gelişmeye muhtaç durumda bulunduğu için varlık fonları aracılığıyla bunun gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir. Bunun iki yönü bulunmaktadır. İlk olarak, yabancı devletlerin varlık fonları Afrika kıtasında yatırım yapabilir. İkinci olarak, Afrika kıtasındaki devletlere ait bulunan varlık fonları, milli kalkınma amacıyla hareket ederek, ülkelerinin kalkınmasına destek olabilirler. Bu hususta Libya'nın güzel bir örnek olduğundan bahsedilmektedir. Zira Libya Varlık Fonu (Libyan Investment Authority) yatırımlarının % 75'ini yurtiçi piyasalarda yapmaktadır<sup>476</sup>.

## 2. İdare Ettikleri Malvarlığı Açısından

Varlık fonlarına birçok farklı kaynaktan malvarlığı özgülendiği görülmektedir. Bunları; petrol ve doğalgaz gibi emtia gelirleri, bütçe fazlalıkları ve bütçeden ayrılan ödenekler, emeklilik sisteminde biriken fazlalıklar, döviz rezervi fazlalıkları, hisse satımından elde edilen gelirler, yatırım gelirleri, KİT'lerin varlık fonuna devredilmesi ile oluşan gelirler ve borç alma şeklinde sıralayabiliriz<sup>477</sup>. Ancak bunlar arasında üç tanesi varlık fonlarının temel malvarlığını oluşturduğu görülmektedir. Diğerleri nispeten azınlıkta kalan kısımları oluşturmaktadır. Bu üç kaynak; petrol ve doğalgaz gibi emtia gelirleri, döviz rezervi fazlalıkları ve KİT'lerdir<sup>478</sup>.

İdare ettikleri malvarlıkları açısından varlık fonlarının genellikle ikiye ayrıldığı görülmektedir. Bunlar; emtia varlık fonları<sup>479</sup> ile emtia haricindeki varlık

<sup>475</sup> VICK Karl, *The Saudi Crown Prince Thinks He Can Transform the Middle East. Should We Believe Him?*, 2018, <http://time.com/longform/mohammed-bin-salman/>, (ET: 20.04.2018).

<sup>476</sup> STUCKELBERGER vd, s. 39.

<sup>477</sup> SANTISO, s. 7; S. DAS vd, s. 4.

<sup>478</sup> Birkaç sene öncesine kadar KİT'ler varlık fonlarının temel kaynakları arasında sayılmamaktaydı. Bkz: FOTAK/GAO/MEGGINSON, s. 6.

<sup>479</sup> Bu tür varlık fonlarına misal Birleşik Arap Emirlikleri Varlık Fonudur (Abu Dhabi Investment Authority).

fonlarıdır (commodity funds/non-commodity funds)<sup>480</sup>. Emtia haricindeki varlık fonları ile kastedilen ülkelerin merkez rezervlerinin fazlalıkları ile kurulan varlık fonlarıdır<sup>481</sup>. Bu sebeple bu çalışmadan bu tür fonlara “döviz rezervi varlık fonları” tabiri kullanılmıştır. Son yıllarda bir de ülkelerin sahip oldukları KİT’lerin hisselerini varlık fonlarına devrederek varlık fonu kurdukları görülmektedir<sup>482</sup>. Bu varlık fonları emtia gelirleri veya merkez rezervleri ile değil bu KİT’lerin gelirleri ile beslenmekte ve bu KİT’leri idare etmektedirler. Bu çalışmada bu tür varlık fonlarına “holding varlık fonları” tabiri kullanılmıştır. Bu sebeple idare ettikleri malvarlığı açısından varlık fonları ayırımı yaparken bunlara “holding varlık fonları” kategorisinin eklenmesi elzem görülmüştür.

Ayrı bir başlık altında incelenmeyeceği için, varlık fonlarının kendilerine kaynak sağlamak üzere borç alma yoluna gitmelerine burada değinmek yerinde olacaktır. Borç kullanımı, varlık fonlarının ilk ortaya çıkışında bulunmamakta, hatta varlık fonlarının temel ilkelerine aykırı görünmektedir. Zira varlık fonları temel itibarıyla, genel dengesinde fazla olan bir ülkenin, bu fazlalığı değerlendirmek amacıyla kullandığı bir araçtır. Bununla beraber 2015 itibarıyla 43 varlık fonu üzerinde yapılan araştırmaya göre, 10 varlık fonu borç alma yoluna gitmiş, toplam alınan borç miktarı ise 180 milyar doları bulmuştur. Varlık fonlarının toplam büyüklüğü içerisinde küçük olsa da, varlık fonları arasında borç alma trendinin artış gösterdiği belirtilmiştir. Bununla birlikte borç kullanımını yasaklayan varlık fonları da bulunmaktadır<sup>483</sup>.

Varlık fonlarının borç kullanma sebeplerinden birisi, finansal piyasalardaki etkinliğin artırılması olduğu belirtilmektedir<sup>484</sup>. Zira varlık fonlarının çıkardığı

---

<sup>480</sup> **WILSON** Richard, *An Introduction To Sovereign Wealth Funds*, 2018, <https://www.investopedia.com/articles/economics/08/sovereign-wealth-fund.asp>, (ET: 09.04.2018); **BLACKBURN** vd, s. 3.

<sup>481</sup> Bu tür varlık fonlarına misal Singapur Varlık Fonudur(Government Investment Corporation).

<sup>482</sup> Bu tür varlık fonlarının klasik örneği Singapur’un diğer varlık fonu olan TEMASEK’tir. Son dönemde kurulan Türkiye Varlık Fonu(TVF)de buna örnek teşkil etmektedir.

<sup>483</sup> Yasaklayan varlık fonlarına misal; Avustralya Varlık Fonu (Australia Future Fund), İran Varlık Fonu (National Development Fund). Ayrıntılı bilgi için bkz: **BERTONI** Fabio/**LUGO** Stefano, *The Use of Debt by Sovereign Wealth Fund*, 2015, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2656228](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2656228), (ET: 26.04.2018), s. 2, 30, 31.

<sup>484</sup> **BERTONI/LUGO**, s. 2.



tahviller devletlerin çıkardıkları kadar güvenilir olabilecek ve finansal yatırımların gelişmesine katkı sağlayabilecektir.

#### *a. Emtia Varlık Fonları*

Petrol ve doğalgaz fiyatlarındaki dalgalanmalar, bu kaynaklara sahip olan ve ekonomisi bu kaynaklara bağımlı olan ülkeleri ciddi etkilemektedir. Fiyatlar yükselince elde ettikleri geliri biriktirmek istemekte, düşünce birikimlerini harcamayı yeğlemektedirler. Varlık fonları, bu ülkeler için fiyatlar yükseldiği zaman birikimlerini değerlendirebilecekleri bir araç olmuştur<sup>485</sup>. Ülkeler varlık fonları aracılığıyla fazla petrol gelirlerini değerlendirmekte, petrol ve doğalgaz fiyatları düştüğünde ise bu kaynakları kullanmaktadırlar<sup>486</sup>. Emtialara dayanan varlık fonları, 1970'li yıllarda ve 2000-2012 yıllarında petrol ve doğalgaz fiyatlarının yükselmesiyle hem sayı hem malvarlığı bakımından oldukça büyümüşlerdir<sup>487</sup>. Günümüzde bu tür varlık fonları, toplam varlık fonlarının % 70 civarında bir kısmını oluşturmakta olup, varlık fonlarının belkemiğini ve orijinini temsil etmektedirler<sup>488</sup>.

Emtia gelirleriyle beslenen varlık fonlarının üç temel amaçla kurulduğu belirtilmektedir<sup>489</sup>. İlk olarak, petrol ve doğalgaz fiyatlarındaki dalgalanmaların ülke ekonomisine etkisinin azaltılması amaçlanmıştır. Buna göre petrol ve doğalgaz fiyatları yüksekken varlık fonlarında birikim sağlanacak, fiyatlar düştüğünde veya emtia tükendiğinde varlık fonundaki kaynaklar kullanılabilir. İkinci amaç, petrol ve doğalgaz olarak kaldığı sürece esnek bir kullanımı olmayan değerlerin varlık fonlarında değerlendirilerek esnek bir yapıya kavuşturulmasıdır. Son olarak Hollanda hastalığının<sup>490</sup> etkilerinden kurtulabilmek amacı bulunmaktadır. Bu görüşe bir de nesiller arası refah aktarımı amacının eklenmesi gerekmektedir. Bununla beraber genel itibarıyla dört amaç etrafında kuruldukları görülmektedir.

<sup>485</sup> AMAR/LECOURT/KINON, s. 3.

<sup>486</sup> AMAR/LECOURT/KINON, s. 7.

<sup>487</sup> WILSON Richard, *An Introduction To Sovereign Wealth Funds*, 2018, <https://www.investopedia.com/articles/economics/08/sovereign-wealth-fund.asp>, (ET: 09.04.2018).

<sup>488</sup> STUCKELBERGER vd, s. 14.

<sup>489</sup> DREZNER, s. 117.

<sup>490</sup> Hollanda hastalığı hususunda ayrıntılı bilgi için bkz: Bu çalışmanın İKİNCİ BÖLÜM/A/4/f bölümü.

Bu tür varlık fonları, esasında vatandaşlarının üstünde bir tür gizli vergidir. Devletler, fazla gelirini özel sektöre ve bireylere vergi indirimi benzeri yöntemlerle aktarmak yerine bunları varlık fonunda değerlendirerek, vatandaşlarını güncel bir faydadan alıkoymaktadırlar<sup>491</sup>. Bunun yerine uzun vadeli kâr ve fayda düşünmektedirler. Bu sayede hem şimdiki vatandaşların uzun vadeli yararını hem de gelecek nesillerin yararını korumayı amaçlamaktadırlar.

Bu tür varlık fonları genellikle Ortadoğu, Avrupa ve Amerika'da kurulmaktadır<sup>492</sup>. Bu tür varlık fonlarına misal olarak; Kuveyt Varlık Fonu (Kuwait Investment Authority), Norveç Varlık Fonu (Government Pension Fund) ve ABD Alaska Varlık Fonu (Permanent Fund) verilebilir.

#### ***b. Döviz Rezervi Varlık Fonları***

Varlık fonları, idare ettikleri malvarlıklarının kaynağı açısından ayrıma tabi tutulurken; emtiaya dayanan ve emtiaya dayanmayan olarak ikiye ayrılmaktadır. Emtiaya dayanmayan varlık fonlarının, merkez bankasındaki rezerv fazlalıkları ile kurulan varlık fonlarını kastettiği anlaşılmaktadır<sup>493</sup>. Bu sebeple bu tür varlık fonlarına döviz rezervi varlık fonları da denilebilir.

Bu tür varlık fonları dış ticaretlerindeki fazlalıklar sebebiyle sürekli döviz birikimi sağlayan devletlerin, merkez bankalarında ihtiyaçlarından fazla döviz birikmesi sonucu, bu dövizleri varlık fonları aracılığıyla değerlendirdikleri fonlardır. Bu hususta en güzel örneği Çin teşkil etmektedir.

Emtia varlık fonlarında olduğu gibi, bu tür varlık fonları da, esasında vatandaşları üzerinde bir tür gizli vergi görünümündedirler. Bu tür varlık fonlarını kuran devletler, merkez rezervlerindeki fazlalıklarını vatandaşlara çeşitli yöntemlerle dağıtmak yerine uzun vadeli amaçlarla değerlendirmektedirler<sup>494</sup>. Bu sayede hem

<sup>491</sup> **BLACKBURN** vd, s. 15; **BALDING**, *Who's Afraid*, s. 205.

<sup>492</sup> **WOLF** Greg, "Sovereign Wealth Funds Expansion", *Alaska Business Monthly*, Şubat 2017, s. 58.

<sup>493</sup> **KIMMIT**, s. 121.

<sup>494</sup> **BALDING**, *Who's Afraid*, s. 205.

şimdiki vatandaşların uzun vadeli yararını hem de gelecek nesillerin yararını korumayı amaçlamaktadırlar.

Bu tür varlık fonlarını, özellikle Asya ülkelerinin kendi para birimlerini düşük değerinde gösterme çabalarının bir ürünü olarak gören bir görüş vardır<sup>495</sup>. Bu görüşe göre, gelişmekte olan ülkeler, dış ticaret fazlası sebebiyle ülkeye giriş yapan dövizin piyasada dolaşarak döviz kurlarını düşürmesi yerine bunları merkez bankalarında biriktirerek kendi para birimlerinin değerini düşük tutmaktadırlar. Bu sayede ihracat teşvik edilmekte ve ithalatın artması engellenmektedir. Eğer bu döviz merkez bankalarında biriktirilmeyip piyasada dolaşsa, dolar başta olmak üzere yabancı para birimlerine karşı ülke parası değer kazanacak, vatandaşlar için ithalat yoluyla alım gücü artacak ve ithalat artacaktır. Bunun yanında ülkenin ürettiği mallar, ülke parası döviz karşısında değer kazandığı için uluslararası piyasalarda fiyat artışına uğrayacak ve ihracat zorlaşacaktır. İşte bu biriken dövizler merkez bankalarından piyasaya dağıtılmak yerine varlık fonlarına aktarılarak orada değerlendirilmekte, ülke parasının değer kazanması engellenmektedir.

Döviz rezervlerindeki fazlalıkları kullanarak varlık fonu kurulurken, merkez bankasının görevlerini icra edebilmek için sahip olması gereken dövizlere dokunulmaması gerekmektedir. Ne kadar dövizin merkez bankası için yeterli olacağı hususunda net bir belirleme yapılamamaktadır<sup>496</sup>. Zira bu durum ülkeden ülkeye ve ülkenin bulunduğu duruma göre farklılık gösterebilmektedir<sup>497</sup>. Bu hususta, merkez bankasındaki döviz fazlalığının sürekli bir halde bulunması gerekir. Merkez bankası tarafından ihtiyacının üzerinde sürekli bir döviz fazlalığı tespit edilirse, devletlerin bu tür varlık fonu kurması söz konusu olabilmektedir<sup>498</sup>. Bu husustaki karar, merkez bankaları ve hükümetler tarafından ortaklaşa verilmektedir<sup>499</sup>.

---

<sup>495</sup> **MATTOO** Aaditya/**SUBRAMANIAN** Arvind, *Currency Undervaluation and Sovereign Wealth Funds: A New Role for the World Trade Organization*(Rapor No: WPS4668), The World Bank Development Research Group Trade Team, 2008, s. 12; **DREZNER**, s. 117.

<sup>496</sup> **HACIHASANOĞLU/SOYTAŞ**, s. 16; Bu hususta bazı göstergelere bakılması gerektiği belirtilmektedir. Bunlar; devletin kısa vadeli iç ve dış borcu, cari açık seviyesi, yüksek tutulan yabancı kurlar ve bankacılık sisteminin durumudur. Bkz: **S. DAS** vd, s. 6.

<sup>497</sup> **AMAR/LECOURT/KINON**, s. 3.

<sup>498</sup> **AMAR/LECOURT/KINON**, s. 6.

<sup>499</sup> **S. DAS** vd, s. 6.

Bu tür varlık fonlarının genellikle Asya ülkeleri tarafından kurulduğu belirtilmektedir<sup>500</sup>. Bu ülkelere misal olarak; Çin ve Güney Kore verilebilir.

### c. *Holding Varlık Fonları*

Holding; “*iktisadi gücün belli ellerde toplanması amacıyla hukuksal kişilik sahibi ve bağımsız olan şirketlerin hisselerini elde ederek bunları kontrol altına alan, bu şirketlerdeki yönetim kurulu üyeleri veya bu üyelerin seçilmelerini etkileyen kuruluş*” olarak tanımlanmaktadır<sup>501</sup>. Devlete ait KİT’ler, neticesinde birer ticaret hukukuna tabi şirkete benzemektedir. Holding varlık fonları, bu KİT’lerin veya belli hisselerinin, bir varlık fonuna devredilmesi sonucu oluşmaktadır. Bu tür varlık fonlarının ilk ve en önemli örneği Singapur Temasek Varlık Fonudur. Singapur Devleti 1974 senesinde, nezdindeki KİT’leri bu Fona devrederek şirketler hukukuna tabi olarak Temasek Varlık Fonu’nu kurmuştur. Temasek Varlık Fonu’nun tüm hisseleri Singapur Devleti’ne aittir<sup>502</sup>.

Esasında holding varlık fonları, varlık fonları ile ilgili temel bir yargıya aykırı olarak ortaya çıkmışlardır. Bu yargıya göre, bir ülkenin varlık fonu kurabilmesi için, emtia gelirleri veya dış ticaret fazlalığı sebebiyle döviz fazlalığına sahip olması gerekir<sup>503</sup>. Ancak holding varlık fonu kuran devletlerde döviz fazlalıkları değil, temelde devletin sahip olduğu KİT’ler ve borç alma kaynak olarak kullanılmaktadır. Bunun yanında istisnai durumlarda, bazı vergi gelirlerinin de bu tür varlık fonlarına özgülenebildiği görülmektedir<sup>504</sup>. Başka bir ifadeyle bu tür varlık fonlarını kuran ülkeler esasında varlık fonu kurma yeterliliğine sahip olmayan ülkelerdir. Bu yüzden klasik varlık fonlarını değil farklı bir tür varlık fonunu kurmaktadırlar. Bu tür varlık fonlarına “varlık olmadan kurulan varlık fonu” dendiği de görülmektedir<sup>505</sup>.

<sup>500</sup> WOLF, s. 58.

<sup>501</sup> TÜRK DİL KURUMU, *Büyük Türkçe Sözlük(İktisadi Terimler Sözlüğü)*, 2018, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ae448afdf54f3.00788419](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ae448afdf54f3.00788419), (ET: 28.04.2018).

<sup>502</sup> INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS, s. 46.

<sup>503</sup> REINSBERG, s. 1.

<sup>504</sup> Vergi gelirlerinin varlık fonlarına özgülmesine örnek olarak Lüksemburg ve Hindistan verilmektedir. Bkz: SCHENA/BRAUNSTEIN/ALI, s. 5.

<sup>505</sup> REUTERS, (18.03.2017), A New Breed of SWF Without The Wealth, *Kuwait Times*, s. 16.

Holding varlık fonları, devletin, sahip olduğu KİT'leri özel sektörde kullanma ve daha fazla gelir elde etme amacına hizmet etmektedir<sup>506</sup>. Bunun yanında başka şirketlere de yatırım yapabilmektedirler. Yaptıkları bu tür yatırımların yönteminde diğer varlık fonlarından ayrılmaktadırlar. Diğer varlık fonları, yaptıkları hisse yatırımlarında azınlık hisselerine yatırım yaparken, holding varlık fonları, yatırım yaptıkları şirketin idaresinde söz sahibi olacak şekilde yatırım yapmaktadır<sup>507</sup>.

Bu tür varlık fonlarının amaçlarının da diğerlerinden farklı olduğu belirtilmektedir. Diğer varlık fonları, temel amaç olarak kâr maksimizasyonunu belirlemişken, holding varlık fonlarının kâr elde etme amacı, büyük oranda ülke ekonomisinin geliştirilmesi, çeşitlendirilmesi ve dönüştürülmesi amaçlarından etkilenmektedir<sup>508</sup>. 1974 yılında Singapur tarafından kurulan Temasek Varlık Fonu, bu türün klasik örneğini oluştursa da, son dönemde Türkiye, Romanya, Hindistan ve Bangladeş gibi ülkelerin de bu tür varlık fonunu ihdas ettiği görülmüştür<sup>509</sup>.

## **F. Varlık Fonlarının Bağımsızlığı ve Denetimi**

Varlık fonları, temelde devlete ait bir kurum olsa da, belirli bir özerkliğe ve bağımsızlığa ihtiyaç duymaktadır. Zira esas amaçları olan kâr maksimizasyonunu sağlayabilmek için siyasi hükümetten bağımsız hareket edebilmeleri şarttır. Bu şekilde bağımsızlığı sağlandıktan sonra ortaya denetlenmeleri problemi çıkmaktadır. Şüphesiz varlık fonları, faaliyetlerini, görevlerine uygun yerine getirip getirmedikleri hususunda denetlenmeye muhtaç kurumlardır. Bu bölümde öncelikle varlık fonlarının bağımsızlığına değinilecek, sonra çeşitli denetim usulleri incelenecektir.

### **1. Varlık Fonlarının Bağımsızlığı**

Varlık fonları faaliyetlerini icra ederken belirli bir bağımsızlığa ihtiyaç duymaktadır. Zira temel amaçları olan kâr maksimizasyonunu gerçekleştirebilmek için yürütme organının etkisinden soyutlanmış olmaları gerekir. Aksi takdirde ekonomik amaçlardan çok iç ve dış siyasette kullanılan bir politik araç görünümüne

<sup>506</sup> **SCHENA/BRAUNSTEIN/ALI**, s. 4.

<sup>507</sup> **BRAUNSTEIN**, s. 53.

<sup>508</sup> **BRAUNSTEIN**, s. 54.

<sup>509</sup> **REUTERS**, (18.03.2017), A New Breed of SWF Without The Wealth, *Kuwait Times*.

bürüneceklerdir<sup>510</sup>. Nitekim varlık fonları devletin bir organıdır. Bu sebeple varlık fonlarını, teknik olarak devlete bağlı olan fakat yüksek dereceli bağımsızlığa sahip olması gereken bir yapı olarak görülmektedir<sup>511</sup>.

Varlık fonlarının bağımsızlığının, kendi amaçlarını tahakkuk ettirme hususundaki önemi Arap Baharı olayları esnasında ortaya çıkmıştır. Bu olaylar sırasında, varlık fonuna sahip olan Arap ülkelerinin idarecilerinin, kendi siyasi çıkarlarını korumak amacıyla varlık fonundan halka para dağıttığı görülmüştür<sup>512</sup>. Burada varlık fonlarının, ekonomik amaçlarla değil yurtiçi siyasete alet olarak kullanıldığı görülmektedir. Eğer bu varlık fonları vatandaşlara sürekli para dağıtsaydı bu yönde bir eleştiri haksız olurdu. Ancak ülkeyi yönetenlerin siyasi güçlerini kaybetmeme adına varlık fonundan halka para dağıtması, varlık fonlarının iç siyasi çıkarlara hizmet ettiğini göstermektedir. Zaten petrol zengini Arap ülkelerinin varlık fonlarının genellikle devleti idare eden aileye mensup veya bu aileye yakın kişiler tarafından idare edildiği görülmektedir<sup>513</sup>.

Bu bağımsızlığı sağlayabilmek için bazı varlık fonları ayrı bir tüzel kişiliğe kavuşturulmakta, bazıları merkez bankasının veya maliye bakanlığının kontrolüne verilmektedir<sup>514</sup>. Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan varlık fonlarının hukuki olarak bağımsızlıklarının daha belirgin olduğu görülmektedir<sup>515</sup>. Merkez bankasının kontrolüne verilenler kısmen yürütmenin organından bağımsız görünmekte, maliye bakanlarının, başka bir ifadeyle hükümetin kontrolüne verilenler ise hukuken yürütme organına tabi görünmektedir<sup>516</sup>. Ancak bu örneklerde, maliye bakanlığının meclise varlık fonu ile ilgili rapor verdiği görülmektedir<sup>517</sup>. Varlık fonlarının

---

<sup>510</sup> S. DAS vd, s. 13.

<sup>511</sup> BALDING, *Innovations*, s. 2.

<sup>512</sup> BALDING, *Innovations*, s. 3.

<sup>513</sup> YALÇINER/SÜREKLİ, s. 12.

<sup>514</sup> HAMMER/KUNZEL/PETROVA, s. 8.

<sup>515</sup> Bunların organizasyon şemasının özel sektör şirketlerine benzediği yönündeki görüş için bkz: HAMMER/KUNZEL/PETROVA, s. 9.

<sup>516</sup> Bahreyn Varlık Fonu (The Future Generations Reserve Fund) bu duruma güzel bir örnektir ve maliye bakanına bağlı olarak çalışmaktadır. Bkz: INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS, s. 33.

<sup>517</sup> HAMMER/KUNZEL/PETROVA, s. 9.

hükümetin değil devletin bir parçası olduğu unutulmamalı, buna göre bağımsızlığı hususunda gerekli düzenlemeler yapılmalıdır<sup>518</sup>.

Varlık fonlarının ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması önemli görülmektedir. Zira bu sayede kâr maksimizasyonu amacına daha çok odaklanabileceklerdir. Özellikle ticaret hukukuna tabi bir anonim şirket olarak faaliyet göstermeleri amaca daha uygun görülmektedir. Böylece, bütün anonim şirketler gibi, hisselerinin sahibi olan devlete ve dolayısıyla vatandaşlara karşı sorumluluğu da sağlanmış olacaktır<sup>519</sup>.

Varlık fonlarının idaresinden görevli olanlar hükümet tarafından atanabilmektedir. Bazı varlık fonlarının idarecilerinin tamamı hükümet tarafından atanırken diğer bazılarında hükümetin hiçbir atama yetkisi bulunmamaktadır. Bazılarında ise kısmi atama yetkisinden söz edilmektedir. İdarecilerin atanma usulünün kanunla belirlenmesi bağımsızlıkları açısından önemli görülmektedir<sup>520</sup>.

## 2. Varlık Fonlarının Denetimi

Varlık fonlarının bağımsızlığı sınırsız değildir. Ülkeden ülkeye değişmek üzere; hükümete, millet meclisine, ülke vatandaşlarına veya uluslararası topluma karşı hesap verme sorumluluğu vardır. Özellikle halkın temsilcisi olan millet meclisine karşı sorumlu olmaları ve meclise rapor göndermeleri önem arz etmektedir. Zira halkın kendisi varlık fonunun faaliyetlerinin verimliliğine ve etkinliğini değerlendirecek teknik kapasiteden yoksun bulunmaktadır. Mecliste ise farklı uzmanlık alanlarından vekiller bulunmaktadır. Ayrıca vekillere yardımcı birçok uzman personel bulunmaktadır. Bu sebeple onların yapacağı denetim daha etkin ve hukukilik açısından yerinde görünmektedir<sup>521</sup>. Bu açıdan meclis denetimi, varlık fonlarının dış denetim yoluyla denetlenmesi yollarından biridir.

<sup>518</sup> **BALDING**, *Framing*, s. 6.

<sup>519</sup> **HAMMER/KUNZEL/PETROVA**, s. 10.

<sup>520</sup> **HAMMER/KUNZEL/PETROVA**, s. 8, 9.

<sup>521</sup> Yapılan araştırmalara göre varlık fonlarının 1/5'inin millet meclisine karşı hiçbir sorumluluklarının bulunmadığını ortaya koymuştur. Bkz: **HAMMER/KUNZEL/PETROVA**, s. 10. Santiago İlkelerine gönüllü olarak katılan ülkelerde ise, varlık fonlarının hepsi doğrudan veya maliye bakanlığı aracılığıyla meclise rapor sunmaktadır. Bkz: **LIQUN/AL SA'AD/MURRAY**, s. 20.

### ***a. Varlık Fonlarının Kamuoyu Denetimi***

Varlık fonları, kendi devletlerine ve dolaylı olarak vatandaşlarına karşı hesap verme sorumluluğuna sahip oldukları için herkesin anlayacağı şekilde faaliyet raporları düzenlemeleri elzem görülmektedir. Vatandaşların varlık fonları üzerinde denetim yetkisi sahibi olması hukukilik ve meşruluk açısından önemli görülmektedir. Bu hususta en güzel örneği ABD'deki Alaska Varlık Fonu (Alaska Permanent Fund) vermiştir. Nitekim 1976'da Varlık Fonu kurulurken referanduma başvurularak ve halk tarafından onaylanarak kurulmuştur<sup>522</sup>.

Varlık fonları genellikle faaliyet raporlarını yayınlarken, sermayeleri hususunda bilgi vermekten çekinmektedirler<sup>523</sup>. Faaliyet raporlarını yayınlama hususunda eskiden beri Norveç Varlık Fonu (Government Pension Fund-Global) güzel bir örnek teşkil etmektedir. Bu varlık fonunun, üç ayda bir her ayın bilgilerini içerecek şekilde faaliyet raporu yayınladığı görülmektedir. Aynı şekilde Singapur Varlık Fonu da (Temasek Holding) yıllık faaliyet raporlarını yayınladığı görülmektedir<sup>524</sup>. Azerbaycan Varlık Fonu'nun (The State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan) ise vatandaşlarının bilgilenme hakkına azami özen göstererek, üç aylık faaliyet raporlarını ülkenin büyük gazetelerinde yayınladığı görülmektedir<sup>525</sup>.

### ***b. Varlık Fonlarının İç Denetim Yoluyla Denetlenmesi***

Varlık fonları kendi iç denetimlerini sağlamak amacıyla iç denetim organları kurmaktadır<sup>526</sup>. Şirket olarak teşkilatlanmış varlık fonları, iç denetime ilişkin düzenlemelerini şirketler hukuku muvacehesinde yerine getirmektedirler. İç denetim bir kurumun kendi kendisini denetlemesi niteliğinde olduğu için çok etkili görülmemektedir.

---

<sup>522</sup> **ALASKA PERMANENT FUND CORPORATION.** *Historical Timeline.* 2018. <https://apfc.org/who-we-are/history-of-the-alaska-permanent-fund/history-timeline/>, (ET: 30.04.2018).

<sup>523</sup> **HAMMER/KUNZEL/PETROVA**, s. 13.

<sup>524</sup> **TRUMAN**, *The Need for*, s. 9.

<sup>525</sup> **INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS**, s. 32.

<sup>526</sup> **HAMMER/KUNZEL/PETROVA**, s. 11.



Birçok varlık fonu, öz denetimlerini sağlamak amacıyla, kendileri için ahlaki standartlar belirlemektedir<sup>527</sup>. Norveç Varlık Fonu bunlardan birisidir. Bu fon kendi kendisini denetlemek amacıyla etik standartlar belirlemiştir. Bunlar; mevcut zenginliğin bir kısmını gelecek nesillere aktarmak ve çevreye ve insanlığa olumsuz etkide bulunacak yatırım yapmamak veya bu tür şirketlerin hisselerini almamaktır<sup>528</sup>.

### ***c. Varlık Fonlarının Dış Denetim Yoluyla Denetlenmesi***

Varlık fonlarının denetimi hususunda dış denetim unsurları önemli görevler üstlenmektedir. Varlık fonlarının yayınladığı faaliyet raporları dış denetim organlarınca değerlendirilmektedir. Dış denetim ülkelerin Sayıştay benzeri kurumları veya özel denetim organlarınca yerine getirilmektedir<sup>529</sup>. Mesela Norveç Varlık Fonu'nun (Government Pension Fund) denetimi özel bir kurul tarafından icra edilmektedir. Norveç Meclisi tarafından atanan 15 kişiden oluşan Kurul, dış denetimi gerçekleştirmekte, bir rapor hazırlamakta ve Varlık Fonu'nun bütçesini onaylamaktadır<sup>530</sup>. Singapur Temasek Varlık Fonu'nun da benzer bir denetim sistemine sahip olduğu görülmektedir<sup>531</sup>. Kuveyt Varlık Fonu'nun (Kuwait Investment Authority) ise ülkenin Sayıştay'ı rolünde olan Bağımsız Devlet Denetim Organı (Independent State Audit Bureau) tarafından dış denetiminin gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu Varlık Fonu'nun ayrıca bağımsız bir denetim firması tarafından da denetlendiği müşahade edilmektedir<sup>532</sup>.

Norveç örneğinde olduğu gibi varlık fonlarının parlamento tarafından atanan bir kurul veya parlamento adına denetim yapan bir kurul tarafından denetlenmesi önemlidir. Zira millet meclisleri, iktisadi ve hukuki denetim hususunda yetkin vekillerin bulunması beklenir. Bu vekillerin millet adına denetim yapıyor olması,

<sup>527</sup> Bunlara misal olarak; Katar, Singapur, Avustralya, Azerbaycan, İrlanda verilebilir. Bkz: **LIQUN/AL SA'AD/MURRAY**, s. 23.

<sup>528</sup> **INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS**, s. 41.

<sup>529</sup> **HAMMER/KUNZEL/PETROVA**, s. 11.

<sup>530</sup> **NORGES BANK INVESTMENT MANAGEMENT**, *Supervisory Council*, 2018, <https://www.nbim.no/en/the-fund/governance-model/supervision/supervisory-council/>, (ET: 04.05.2018).

<sup>531</sup> **TEMASEK**, *Corporate Governance*, 2018, <https://www.temasek.com.sg/en/who-we-are/corporate-governance.html>, (ET: 04.05.2018).

<sup>532</sup> **KUWAIT INVESTMENT AUTHORITY**, *Structure and Governance*, 2018, <http://www.kia.gov.kw/en/Pages/orgStruct.aspx>, (ET: 04.05.2018).

varlık fonlarının meşruiyeti açısından önemlidir. Hatta varlık fonlarının denetimi, parlamento içerisindeki özel bir alt komisyon tarafından şeffaf bir şekilde yapılsa daha yerinde olabilir. Bu hususta yapılan bir araştırmaya göre, dünyada uygulamada bulunan varlık fonlarının 4/5'inin parlamentolar tarafından denetlendiği sonucuna varılmıştır<sup>533</sup>.

#### *d. Varlık Fonlarının Uluslararası Alanda Denetlenmesi*

Varlık fonlarının devletlerarası hukukta denetimi ile ilgili ayrıntılara geçmeden evvel şu hususu belirtmekte fayda vardır. Varlık fonlarının devletler üstü bir şekilde, zorunlu nitelikte bir denetimleri yoktur. Yapılan uluslararası denetimleri hepsi ihtiyari niteliktedir. Varlık fonları bu ihtiyari nitelikteki denetimlere katılarak, amaçlarının sadece ekonomik olduğunu, politik gayeler gütmediklerini dünyaya ispatlamaya gayret etmektedirler.

Uluslararası denetim hususunda, dünya çapında kabul edilen ahlaki standartlar bulunmakta, şeffaflık hususunda gözetimler yapılmaktadır<sup>534</sup>. Bu tür uluslararası standartlar, varlık fonlarının küresel tanınırlığına katkı sağlamakta, onlara karşı oluşabilecek ve oluşmuş olan önyargıları izale edebilmektedir<sup>535</sup>. Varlık fonları bu standartları ne kadar fazla uygulayabilirse, kendilerine karşı çıkarılan engeller o denli azalacak, esas amaçları olan kâr etme amacına daha kolay ulaşabileceklerdir. Ayrıca yayınlanan tüm uluslararası standartların tüm varlık fonları tarafından dikkate alınması çok önemli görülmektedir<sup>536</sup>.

Küresel standartlardan en önemlisi, IMF çatısı altında düzenlenen Uluslararası Çalışma Grubu (International Working Group of Sovereign Wealth Funds) tarafından hazırlanan Santiago İlkeleri'dir (Santiago Principles). Bu ilkelerin varlık fonuna sahip ülkeler üzerinde herhangi bir icbari etkisi bulunmamaktadır. Bununla beraber bu İlkeler, uygulayıcı ülkeler tarafından son derece faydalı

<sup>533</sup> HAMMER/KUNZEL/PETROVA, s. 10.

<sup>534</sup> Çin Varlık Fonu'nun (Chinese Investment Corporation) bu tür standartlara soğuk baktığı yönündeki görüş için bkz: DREZNER, s. 122.

<sup>535</sup> STUCKELBERGER vd, s. 70.

<sup>536</sup> INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS, s. 4.

görülmektedir<sup>537</sup>. Bu ilkeler, varlık fonuna sahip ve varlık fonları tarafından yatırım yapılan ülkelere, uygulamaya yönelik tavsiyeler vermektedir. İsteyen ülkeler varlık fonu uygulamalarını geliştirmek için bu ilkeleri rızaen uygulamaya çalışmaktadır. Bu ilkelerin amacı şu şekilde belirlenmiştir<sup>538</sup>:

- Global mali sistemin dengesini sağlayarak sermaye akışının hür bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak,
- Varlık fonlarının yatırım yaptığı ülkedeki şeffaflık ve diğer düzenlemelere uymasını sağlamak,
- Varlık fonlarının sadece ekonomik amaçla yatırım yapmasını temin etmek<sup>539</sup>,
- Varlık fonlarına, faaliyetlerini, risk kontrollerini ve sorumluluklarını iyi bir şekilde yerine getirecek şeffaf ve doğru bir idare tarzı kazandırmak,

Santiago İlkeleri birçok konuda, varlık fonuna sahip olan ülkelere ve varlık fonları tarafından yatırım yapılan ülkelere tavsiyelerde bulunmasına rağmen, en çok üzerinde durduğu konunun şeffaflık olduğu görülmektedir<sup>540</sup>. Bu ilkelerin uygulanmasını izlemek üzere Uluslararası Çalışma Grubu görevlendirilmiştir<sup>541</sup>.

Varlık fonları için küresel standartlardan ikincisi, OECD tarafından düzenlenen Varlık Fonları ve Yatırım Yapılan Ülkeler Beyannamesi'dir (Declaration on Sovereign Wealth Funds and Recipient Country Policies). Tavsiye niteliği taşıyan bu Beyannamenin temel amacı, yatırım yapılan ülkeler tarafından, varlık fonlarına

<sup>537</sup> LIQUN/AL SA'AD/MURRAY, s. 42, 43; Bu ilkeleri uygulayan ülkelerin daha şeffaf varlık fonlarına sahip olduğu yönündeki görüş için bkz: STONE/TRUMAN, s. 26.

<sup>538</sup> INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS, s. 4.

<sup>539</sup> ZEE, s. 35.

<sup>540</sup> Toplam 24 adet olan İlkeler içerisinde şeffaflık anlamına gelen “disclose, disclosed, publicly disclosed, publicly disclose” kelimeleri toplam 12 kere geçmektedir. Başka bir görüşe göre ise Santiago İlkeleri'nin temel amacının varlık fonlarının şeffaflığını artırmak değil onların uluslararası alanda daha iyi tanınmasını sağlamaktır. Bununla beraber Santiago İlkeleri'nin varlık fonlarının şeffaflığını artırdığı belirtilmektedir. Bkz: LIQUN/AL SA'AD/MURRAY, s. 8.

<sup>541</sup> INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS, s. 6; Bu husustaki çalışmalar için bkz: INTERNATIONAL FORUM OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS. *Research & Publications*. 2018. <http://www.ifswf.org/research>, (ET: 26.04.2018).

karşı korumacı politikalar uygulanmasını engellemektir<sup>542</sup>. Bu Beyanname, Varlık fonlarının ve yatırım yapılan ülkelerin belli standartlara riayet etmesini sağlayarak, varlık fonlarının uluslararası alanda serbestçe yatırım yapmasını temin etmekte ve uluslararası para akışını sağlamaktadır.

Varlık fonları ile ilgili uluslararası kabul gören standartlardan üçüncüsü Varlık Fonlarına Genel Yaklaşım'dır (A Common Approach to Sovereign Wealth Funds). Avrupa Birliği tarafından 2008 yılında yayımlanan beyannamede, üye ülkelerin varlık fonlarına nasıl yaklaşması gerektiği açıklanmaktadır. Avrupa Birliği uluslararası açık ekonominin en çok fayda sağlayan birlik olduğu için, söz konusu beyanname dikkate alınması gereken bir bildiri olarak görülmektedir. Söz konusu standartlara uyulması mecburi değildir, tavsiye niteliğindedir<sup>543</sup>.

Varlık fonlarının uluslararası alanda denetlenmesi için üç adet şeffaflık derecelendirmesi yapıldığı görülmektedir. Bunlar; Truman Derecelendirmesi, Linaburg-Maduell Derecelendirmesi ve Geoeconomica Derecelendirmesidir<sup>544</sup>. Bu çalışmaların temel amacı, varlık fonlarının şeffaflığı ve hesap verebilirliğini artırarak uluslararası alanda onlara yöneltilen eleştirilerin azaltılmasıdır. Bununla beraber bu gözetimlerin, vatandaşların varlık fonlarını denetlemesi hususunda da önemli görevleri olduğu belirtilmektedir<sup>545</sup>. Şüphesiz bu derecelendirmelerde düşük puanlar almak, varlık fonlarının üzerinde ciddi baskı oluşturacak, yüksek puanlar almak için gayret sarf edeceklerdir. Zira şeffaflık hususunda yeterli görülmeyen bir varlık fonunun, politik gayeler gütmeye ihtimali yüksek olduğu için yabancı ülkelerde yatırım yapması, ev sahibi ülke tarafından engellenebilecektir.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik hususunda gözetim yapan araştırmacılardan biri Edwin M. Truman'dır. Yazar bugüne kadar 4 adet güncelleme ile varlık fonlarının şeffaflığını ve hesap verebilirliğini ölçmüştür<sup>546</sup>. Bu ölçüm esnasında Santiago İlkeleri'nden de faydalanmıştır. Bu gözetimlerin sonucusu olan 2015

---

<sup>542</sup> **STUCKELBERGER** vd, s. 73.

<sup>543</sup> **STUCKELBERGER** vd, s. 74, 75.

<sup>544</sup> **STUCKELBERGER** vd, s. 82.

<sup>545</sup> **TRUMAN**, *Transperancy and Accountability*, s. 999.

<sup>546</sup> **TRUMAN**, *Transperancy and Accountability*, s. 998.

gözetiminde Norveç Varlık Fonu (Government Pension Fund-Global) % 98 ile birinci Libya Varlık Fonu (Libyan Investment Authority) % 23 ile sonucu sırada yer almıştır.

Şeffaflık hususunda gözetim ve derecelendirme yapan ikinci çalışma Linaburg-Maduell Derecelendirmesidir. Bu derecelendirme Carl Linaburg ve Michael Maduell adlı yazarlar tarafından icra edilmektedir ve sürekli güncellenmektedir. En son yayınlanan 2017 derecelendirmesine göre; şeffaflık hususunda 10 üzerinden 10 puan alan 12 tane varlık fonu bulunmaktadır. 4 adet varlık fonu ise 1 puan alabilmiştir. Truman Derecelendirmesinden % 98 alan Norveç Varlık Fonu'nun burada da 10 üzerinden 10 puan aldığı görülmektedir<sup>547</sup>.

Uluslararası alanda varlık fonlarının şeffaflık derecelendirmesini yapan son kuruluş Geoeconomica adlı kuruluştur. Bu kuruluş, varlık fonlarının Santiago İlkelerine uyumunu derecelendirmektedir. Dayandığı ilkeler açısından Truman Derecelendirmesi ile benzerlik göstermektedir. Son güncellemesini 2014 yılında alan derecelendirmeye göre, 8 adet varlık fonu en yüksek seviye olan A derecesini kazanmıştır. Norveç Varlık Fonu burada da en iyi derece alanlar arasındadır. Bir adet varlık fonu ise D derecesini alarak en düşük derecede kalmıştır. Bu varlık fonu Katar Varlık Fonudur (Qatar Investment Authority)<sup>548</sup>.

Bu üç şeffaflık derecelendirmesi arasında genel bir uyum olduğu söylenebilir. Zira yukarıda misali verilen Norveç Varlık Fonu üçünde de üst sıralardadır. Ancak Bahreyn Varlık Fonu (Mumtalakat) Truman Derecelendirmesinde 52 puan alarak ortalarda kalmasına rağmen, Linaburg-Maduell Derecelendirmesinde en üst sıralardadır. Derecelendirmelerin farklı kuruluş veya kişilerce farklı ilkelere dayanılarak yapılması sebebiyle bu tür farklılıklar olması normaldir. Zaten bunlar genelde istisna olarak kalmakta, şeffaflık derecesi yüksek olan varlık fonları hepsinden yüksek puan alabilmeyi başarmaktadır. Bu sebeple bu şeffaflık

---

<sup>547</sup> **SWF INSTITUTE**, *Linaburg-Maduell Transperancy Index*, 2018, <https://www.swfinstitute.org/statistics-research/linaburg-maduell-transperancy-index/>, (ET: 01.05.2018).

<sup>548</sup> **BEHRENDT** Sven, *Santiago Compliance Index*, 2014, GEOECONOMICA, [https://www.nzsuperfund.co.nz/sites/default/files/documents-sys/SCI%202014%20October%202014\\_final.pdf](https://www.nzsuperfund.co.nz/sites/default/files/documents-sys/SCI%202014%20October%202014_final.pdf), (ET: 01.05.2018).

derecelendirmeleri, uluslararası alanda, varlık fonları üzerinde önemli bir denetim aracıdır.

Bu gözetimler ve standartlar neticesinde, varlık fonlarının, şeffaflık, hesap verebilirlik, organizasyon ve strateji hususunda gittikçe geliştikleri müşahede edilmektedir<sup>549</sup>. Bu standartların; şeffaflığı, sorumluluğu, öngörülebilirliği artırarak hem devletlerin hem uluslararası alanın finansal denge sağlamasına yardımcı olduğu belirtilmektedir<sup>550</sup>. Ancak bu gelişmelere rağmen, özellikle büyük varlık fonları üzerindeki şüphelerin devam ettiği belirtilmektedir<sup>551</sup>.

Varlık fonuna sahip olan ülkeler, uluslararası standartlar belirlenerek, stratejik yatırımlar yapma haklarının sınırlandırılmaması gerektiğini düşünebilirler. Zira onlar bağımsız birer devlettir ve kararlarını bağımsız olarak alırlar. Ancak devletler varlık fonları aracılığıyla başka devletleri de etkileyecek şekilde faaliyetlere başladıkları anda eskisi kadar bağımsız kabul edilemeyeceklerdir. Böyle bir durumda bütün devletler gibi uluslararası standartlara uymaları gerekmektedir<sup>552</sup>.

## II. TÜRKİYE VARLIK FONU (TVF)

Türkiye’de 19 Ağustos 2016’da çıkarılan 6741 sayılı Kanun’la kurulan TVF, birçok tartışmayı beraberinde getirmiştir. Varlık fonlarının klasik olarak, cari fazla veren veya petrol ve doğalgaz gibi emtia geliri olan ülkeler tarafından kuruluyor olması ve Türkiye’de böyle bir imkânın bulunmaması, TVF’nin amaçları hususunda tartışma oluşturmuştur. Yatırım yapma veya yeni borç bulma gibi amaçları olduğu söylenen TVF, Sayıştay denetimine tabi olmaması sebebiyle de eleştirilmiştir<sup>553</sup>.

Türkiye’de varlık fonu kurulmadan evvel, varlık fonu kurulmasına yönelik tavsiye niteliğinde akademik çalışmalar olduğu görülmektedir<sup>554</sup>. Bu görüşe göre Türkiye, makroekonomik amaçlarını gerçekleştirme hususunda varlık fonunu bir araç olarak kullanabilir. Ayrıca Türkiye gibi cari açık veren Brezilya, İtalya ve Endonezya

<sup>549</sup> TRUMAN, *Transperancy and Accountability*, s. 1005.

<sup>550</sup> TRUMAN, *The Need for*, s. 9.

<sup>551</sup> DREZNER, s. 126.

<sup>552</sup> TRUMAN, *The Need for*, s. 8.

<sup>553</sup> KONUKMAN/ŞİMŞEK, s. 1939.

<sup>554</sup> YALÇINER/SÜREKLİ, s. 15.

gibi ülkelerin de varlık fonu bulunmaktadır. Başka bir anlatımla varlık fonu kurmak için cari fazla verme şartı yoktur<sup>555</sup>. Bu tür varlık fonlarına “varlık olmadan kurulan varlık fonları” dendiği de görülmektedir<sup>556</sup>. Aynı görüş varlık fonunun bir şirket olarak değil genel müdürlük olarak kurulmasını önermiştir<sup>557</sup>.

TVF, Türkiye'nin geçmiş dönemde olumsuz faturalarını tecrübe ettiği bütçe dışı bir fon çeşidi olarak görülmektedir. Bu sebeple TVF uygulaması esnasında geçmişten ders alarak hareket etmek önem taşımaktadır<sup>558</sup>. Kanun çalışmaları esnasında, Plan ve Bütçe Komisyonunda, TVF'nin, Türkiye'de büyük çabalar sonucu tasfiye edilen bütçe dışı fon sarmalına tekrar girme hamlesi olabileceği değerlendirilmiştir<sup>559</sup>. TVF'nin sahip olduğu imtiyazlar sebebiyle geçmişteki bütçe dışı fon uygulamalarından çok daha tehlikeli olduğunu söyleyen bir görüş de bulunmaktadır<sup>560</sup>.

Bununla beraber TVF, kamudaki atıl kaynakların etkin bir şekilde değerlendirilmesi hususunda önemli bir araç olabilir. Kamu varlıklarının özelleştirme yoluyla yabancıların eline geçmesinden önce bunların menkul kıymetleştirilerek yurtiçi tasarruflara satılmasını sağlayabilir<sup>561</sup>. Uygulama aşaması başarılı olursa, uzun vadede Türkiye'nin hedeflerine ulaşmasına katkı sağlayabilir ve yapısal sorunların çözümünü temin edebilir<sup>562</sup>. Bu sebeple Türkiye gibi bir ülkede varlık fonu kurulması kaçınılmaz görülmektedir<sup>563</sup>.

---

<sup>555</sup> Varlık fonu kurmak için kamusal gelir fazlası veya ihraç emtiasının bulunması önemli olmakla birlikte olmazsa olmaz şart değildir. Bkz: **SARISU**, *Dünyada Ulusal*, s. 236.

<sup>556</sup> **REUTERS**. A New Breed of SWF Without The Wealth. (18.03.2017). *Kuwait Times*.

<sup>557</sup> **YALÇINER/SÜREKLİ**, s. 17.

<sup>558</sup> **AROLAT**, Osman, Varlık Fonu'nun hatırlattığı bütçe dışı fon deneyimimiz, (18.08.2016), *Dünya Gazetesi*, <http://www.dunya.com/kose-yazisi/varlik-fonunun-hatirlattigi-butce-disi-fon-deneyimimiz/29056>, (ET: 01.04.2017); **KARASIOĞLU Fehmi/GÖKTÜRK İbrahim Emre**, Varlık Fonu Temel Stratejisi ve Türkiye Örneği, *Global Journal of Economics and Business Studies*, C. 6, S. 12, 2017, s. 108; **GÖZEN/BUCAK**, s. 191, 192; **UYSAL ŞAHİN**, s. 369.

<sup>559</sup> **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2018, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 38.

<sup>560</sup> **KAYIRAN**, s. 85.

<sup>561</sup> **GÜÇLÜ**, s. 47.

<sup>562</sup> **KARAGÖL/KOÇ**, s. 7.

<sup>563</sup> **KARASIOĞLU/GÖKTÜRK**, s. 104.

Türkiye'nin 24 Haziran 2018 seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı sistemine geçmesiyle beraber çeşitli Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde TVF ile ilgili düzenlemelere gidilmiş ve TVF'nin yapısında ciddi değişiklikler yapılmıştır. Böylelikle henüz tam olarak uygulamaya girmeden, TVF'nin yapısında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. TVF'nin hukuki yapısı söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki düzenlemeler dikkate alınarak inceleme konusu yapılacaktır.

### A. Türkiye Varlık Fonu'nun Kuruluşu ve İdaresi

TVF'nin kuruluşu ve idaresi ile ilgili temel hükümler; 19.08.2016 tarihli 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da ve 2016/9429 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Yapısına ve İşleyişine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında BKK<sup>564</sup>, da bulunmaktadır.

TVF'nin kuruluşuna ilişkin ön hazırlıkların Özelleştirme İdaresi Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalarda TCMB, Maliye Bakanlığı, Sermaye Piyasası Kurulu, Hazine Müsteşarlığı, üniversiteler ve meslek örgütlerinin görüşlerinin alındığı belirtilmiştir<sup>565</sup>.

TVF ile ilgili Kanun teklifi TBMM'ye iki kez gelmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonunda, bir torba yasa içerisinde gelen TVF'nin, önemine binaen müstakil bir kanun ile gelmesi gerektiği sonucuna varılmıştır<sup>566</sup>. Bunun üzerine TVF düzenlemesi torba kanundan çıkarılarak müstakil bir teklif şeklinde Komisyona gelmiştir ve kabul edilmiştir<sup>567</sup>.

---

<sup>564</sup> RG: 09.11.2016-29883.

<sup>565</sup> **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 14.

<sup>566</sup> **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 411), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018).

<sup>567</sup> **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018).



19 Ağustos 2016'da<sup>568</sup> 6741 sayılı Kanun'la TVF'nin kurulmasından sonra Ekim 2016'da Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın gönderdiği yazı üzerine Bakanlar Kurulu da konu ile ilgili "Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Yapısına ve İşleyişine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kararı" almıştır. Bu düzenlemeler ile TVF ve TVF Yönetimi Anonim Şirketi kurulmuştur.

TVF Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Ancak Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı sistemine geçmesi neticesinde Başbakanlık ilga edildiğinden 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesi ile TVF Cumhurbaşkanlığı'na bağlanmıştır. Dünya uygulamalarında varlık fonlarının genellikle maliye bakanlığına, hazineye veya merkez bankasına bağlı çalıştığı görülmektedir. TVF bu açıdan farklılık arz etmektedir<sup>569</sup>. Merkezi devlete daha bağlı bir görünüm arz etmektedir.

TVF ve TVF Yönetimi Anonim Şirketi'nin birbirinden farklı kuruluşlar olduğu görülmektedir. TVF Yönetimi Anonim Şirketi TVF ve ileride lüzum görülmesi halinde kurulabilecek alt fonları yönetmek amacıyla kurulmuştur<sup>570</sup>. Bu açıdan şirket yapısının ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

## 1. Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi

TVF Yönetimi Anonim Şirketi'nin TVF ve bağlı fonlarını yönetmek üzere kurulan bir şirkettir. Kanuni tanıma göre TVF Yönetimi Anonim Şirketi;

<sup>568</sup> TVF'nin ihdasının 15 Temmuz darbe girişiminin hemen arkasından yapılması sebebiyle, zamanlamanın iyi olmadığı yönündeki görüş için bkz: **TBMM TUTANAK DERGİSİ**, 26. Dönem 128. Birleşim, (19.08.2016), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b12801h.htm>, (ET: 23.05.2018).

<sup>569</sup> **SARISU**, Ayhan, Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. (TVFY)'nin Önemi ve Değerlendirilmesi, *Yaklaşım*, S. 289, 2017, s. 230; **UYSAL ŞAHİN**, s. 365; Merkez bankalarına bağlanan varlık fonlarının, merkez bankaları bağımsız olduğu için daha bağımsız bir görüntü verdiği yönündeki görüş için bkz: **EĞİLMEZ**, Mahfi, Varlık Fonu, *Kendime Yazılar*, (25.08.2016), <http://www.mahfiegilmez.com/2016/08/varlik-fonu.html>, (ET: 30.05.2018).

<sup>570</sup> Bu hususta; 01.03.2018'de TVF Borsa İstanbul Girişim Sermayesi Yatırım Fonu, Rusya Varlık Fonu(Russian Direct Investment Fund) ile ortaklaşa 1 milyar dolarlık bir fon, Piyasa İstikrar ve Denge Fonu, KOBİ Finansman Fonu, Lisans ve İmtiyaz Fonu ve Maden Alt Fonu kurulduğu görülmüştür. Bkz: **İŞİK/KAYA/ÖZDEMİR**, s. 15; **ANADOLU AJANSI**, *Russia-Turkey investment fund to enhance bilateral ties*, (21.04.2018). <https://www.aa.com.tr/en/economy/russia-turkey-investment-fund-to-enhance-bilateral-ties/1124384>, (ET: 30.05.2018); **BUSINESSHT**, *Varlık Fonu'na 4 alt fon*, 2017, <http://www.businessht.com.tr/piyasalar/haber/1518453-varlik-fonuna-4-alt-fon>, (ET: 23.07.2018).

Cumhurbaşkanlığı'na bağlı, ana faaliyet konusu 6741 sayılı Kanunla belirtilen TVF ve alt fonlarının kurulması ve yönetimi olan, profesyonel yönetim ilkelerine göre yönetilen, özel hukuk hükümlerine tabi bir şirkettir. Şirket'in merkezi İstanbul'dur. Şirket Yönetim Kurulu'nun kararı ile yurtiçinde veya yurtdışında şube veya acentelik tesis edebilir. TVF ve TVF Yönetimi Anonim Şirketi'nin malvarlıklarının birbirinden bağımsız olduğu düzenlenmiştir. TVF, adına yapılacak tesciller haricinde tüzel kişiliği haiz değilken TVF Yönetimi Anonim Şirketi, özel hukuk tüzel kişiliğini haizdir.

TVF ile TVF Yönetimi Anonim Şirketi şeklinde ikili bir düzenlemenin neden yapıldığı ile ilgili 6741 sayılı Kanun'da veya gerekçesinde herhangi bir açıklama bulunmamaktadır. TVF Yönetimi Anonim Şirketi'ne 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 332. maddesine göre kurulması zorunlu olan kuruluş sermayesi dışında bir malvarlığı özgülendiği görülmektedir. TVF'ye aktarılan tüm malvarlıkları Şirket üzerine değil TVF üzerine tescil edilmiştir. TVF'nin normalde tüzel kişiliği olmamasına rağmen tescil işlemlerinde tüzel kişiliği var sayılacaktır. Şirket ise Yönetim Kurulu aracılığıyla Fon'u idare edecektir. Burada kamu kaynaklarının yine kamu hukuku kuralları altında kalması istendiğinden kamuya ait özel hukuka tabi bir şirkete değil de kamuya ait kamu hukukuna tabi bir fona devredilmesi amaçlanmış olabilir. Kamuya ait bir fonun idarecilerinin kâr amacıyla hareket etmesi de zor olduğundan, Fon'daki kaynakların idaresi özel hukuka tabi bir şirketin yönetim kuruluna bırakılmış olabilir. Şüphesiz bu yorumlar mevcut düzenlemeler muvacehesinde yapılan tahminlerden öte gidememektedir.

Şirket, 6741 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın ticaret siciline resen tescil olunacağı düzenlenmiştir. TVF'ye ait işlemler, Şirket'in tüzel kişiliği altında doğrudan Şirket tarafından veya TVF ve alt fonlar aracılığıyla gerçekleştirilecektir. Ancak TVF'ye devredilen mal ve haklar Şirket adına değil TVF adına tescil olunur, TVF tescil işlemlerinde tüzel kişiliği haiz sayılır. Şirket, faaliyetlerini gerçekleştirirken, ulusal veya uluslararası ortak girişimlere dâhil olabilecektir.

Şirket'in organizasyon yapısı ile ilgili ayrıntılar esas sözleşmesinde belirlenmiştir<sup>571</sup>. Şirket'in kuruluş sermayesi 50.000.000 TL olarak belirlenmiştir. Bu tutar Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından karşılanmış olup Şirket'in tüm hisseleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na aittir. Şirket faaliyetleri ile ilgili dışarıdan hizmet alımı da yapabilecektir.

En az beş kişiden oluşan Şirket'in yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile genel müdür Cumhurbaşkanlığı tarafından atanmaktadır. 6741 sayılı Kanun'un ilk halinde yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile genel müdürün ekonomi, finans, hukuk, maliye ve bankacılık alanlarından en az birinde beş yıldan az olmamak üzere tecrübe sahibi olmaları aranmıştır. Ancak 703 sayılı KHK ile 2018 yılı Temmuz ayında bu şart kaldırılmıştır. Bunun yerine 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile TVF Yönetim Kurulu Başkanı, üyeleri ve TVF Genel Müdürü'nün atanma usulleri belirlenmiştir. Bu düzenlemelere göre atanacak kişilerde öncelikle 657 sayılı Kanun'un 48. maddesine göre genel şartları haiz olmaları gerekmektedir. Bunun yanında:

- En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak ve
- Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak, şartları bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere TVF yönetiminde görev alacak kişilerin uzmanlık alanındaki sınırlama kaldırılmıştır. Herhangi bir 4 yıllık fakültenin mezun olup 5 yıllık çalışmış olma şartı taşıyanlar TVF yönetimine atanabilecektir.

TVF yönetim kurulu ve genel müdürü dışında kalan personellerin niteliklerini belirleme hususunda Şirket Yönetim Kurulu yetkilendirilmiştir. 2018 yılının Eylül ayına kadar ayrı bir genel müdür atanmadığı, tüm görevin yönetim kurulunda bırakıldığı görülmüştür. Bu husus genel şirket özelliklerine aykırı olduğu için eleştirilmiştir<sup>572</sup>. 12.09.2018 tarih ve 162 ile 163 sayılı Cumhurbaşkanlığı

<sup>571</sup> **TÜRKİYE VARLIK FONU**, *Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi Esas Sözleşmesi*, <http://turkiyevarlikfonu.com.tr/content/files/Sirket-ana-sozlesmesi.pdf>, (ET: 08.10.2018).

<sup>572</sup> **KAYIRAN**, s. 76.

kararlarında TVF'nin idare yapısında ciddi değişikliklere gidilmiştir. 162 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile TVF Yönetimi Anonim Şirketi'nin Yönetim Kurulu Başkanı olarak Cumhurbaşkanı belirlenmiştir. Cumhurbaşkanı dışında 7 tane daha üye belirlenmiş olup üyelere birisi aynı zamanda genel müdür olarak atanmıştır. Ayrıca Şirket'in yönetim kurulundaki değişiklikleri yapma yetkisi Cumhurbaşkanlığı'na verilmiştir.

Cumhurbaşkanı'nın TVF Yönetim Kurulu Başkanlığı'na kendisini ataması idare hukukunda pek görülmeyen bir olaydır. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, burada hukuken kişisel bir atamadan ziyade soyut bir hukuki işlem yapılmıştır. 162 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile daha önce bahsedilen, TVF ile ilgili genel düzenleyici işlemlerin yapıldığı 2016/9429 numaralı BKK<sup>573</sup>'nin 13. maddesinin 2. fıkrası değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre; *“Şirketin Yönetim Kurulu Başkanı Cumhurbaşkanıdır. Yönetim kurulu üyelerinden birisi Cumhurbaşkanı'nın başkan vekili olarak görevlendirilebilir. Yönetim kurulu üyeleri ve genel müdür ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde aranan şartları taşır”*. Görüldüğü üzere bu kural ile kişisel bir atama değil soyut bir mevzuat düzenlemesi yapılmıştır. Bunun anlamı, Cumhurbaşkanı değişirse yeni gelen Cumhurbaşkanı kendiliğinden TVF Yönetim Kurulu Başkanı olacaktır. Başka bir ifadeyle Cumhurbaşkanı'nın Cumhurbaşkanı olması hasebiyle başkan olduğu kurum, kurul ve kuruluşlara bir yenisi eklenmiştir<sup>574</sup>. Durum böyle olmakla birlikte, dünyadaki varlık fonlarının genellikle profesyonel kişiler tarafından idare edildiği görülmektedir. Ayrıca kâr amacıyla hareket edecek bir kuruma profesyonel bir kişinin yönetim kurulu başkanlığı etmesinin daha etkili olacağı düşünülmektedir. Diğer taraftan, TVF'nin kamu adına denetimini gerçekleştirecek 3 kişilik kurulu da Cumhurbaşkanı'nın atayacağı düşünülürse durum karmaşıklaşmaktadır. Nitekim TVF'nin Yönetim Kurulu Başkanı, kendisini denetleyecek kişileri atamakta ve bu kişiler denetim raporunu yine Yönetim Kurulu Başkanı'na sunmaktadır. Bu şekilde bir denetimin ise ne kadar etkili olacağı şüpheler barındırmaktadır.

<sup>573</sup> RG: 09.11.2016-29883.

<sup>574</sup> Bu kurullara bir misal olarak Milli Güvenlik Kurulu ve Savunma Sanayii İcra Komitesi verilebilir.

TVF Yönetimi Anonim Şirketi'nin, TVF ve ileride kurulabilecek bağlı fonları yönetmek üzere kurulduğu görülmektedir. Buna göre TVF'yi yönetecek kişilerin Şirket'in idaresini üstlenenlerle aynı olduğu anlaşılmaktadır. Şirket ve TVF'yi kapsayan üç yıllık Stratejik yatırım planı ile TVF İçtüzüğü, Şirket Yönetim Kurulu tarafından hazırlanacaktır. Üç yıllık stratejik yatırım planı Cumhurbaşkanı'nın onayı, TVF İçtüzüğü ise ticaret siciline tescil ile yürürlüğe girer.

2016/9429 sayılı BKK<sup>575</sup>,ya göre Şirket, faaliyetlerini yürütürken TVF ve alt fonları objektif iyiniyet, özen ve basiret ilkelerine göre hareket eder. Kanun, stratejik plan, iç tüzük, kuruluş belgesi ve esas sözleşmesine uygun hareket eder. TVF Yönetimi Anonim Şirketi ve TVF'de görev alacak kişiler, yapılacak faaliyetlerde kendilerine veya üçüncü kişilere menfaat temin edemezler. Görevleri sebebiyle elde ettikleri bilgileri TVF yararı dışında kullanamazlar. TVF'nin ve dolayısıyla görevli personellerinin birçok temel mali mevzuattan muaf oldukları düşünüldüğünde bu hususları temin etme konusunda sorun oluşabileceği görülmektedir.

Şirket nezdinde bir danışma kurulu oluşturulması öngörülmüş, icra kurulunun oluşturulup oluşturulmayacağı ise Şirket Yönetim Kurulu'nun takdirine bırakılmıştır. TVF'ye bağlı alt fon kurulması durumunda, her bir alt fon için yatırım komitesi kurulması öngörülmüştür.

TVF ile ilgili, içtüzük, stratejik planlar gibi ikincil mevzuat düzenlemelerinin henüz yapılmadığı görülmektedir. Her ne kadar geç kalınmış olsa da bu düzenlemeler yapılırken şu hususlara dikkat edilmesi önem arz etmektedir<sup>576</sup>:

- Etkin yönetişimi, hesap verilebilirliği ve şeffaflığı özendirici olmalı,
- İlgili tüm kamu kurumları ile ilişkileri net bir şekilde düzenlenmeli,
- Hükümet plan ve programları ile uyumlu çalışmalı,
- Mali süreçlerle uyumlu hareket etmeli,
- Hukuki düzeni üzerinde tartışma bırakılmamalı her şey net bir şekilde düzenlenmeli,

<sup>575</sup> RG: 09.11.2016-29883.

<sup>576</sup> SARISU, Ayhan, "Ulusal Varlık Fonlarının Yönetim ve Teşkilat Yapısı", *Yaklaşım*, S. 288, 2016, s. 229.

- Etkinlik ve kârlılığı engelleyici düzenlemelerden kaçınılmalıdır.

## 2. Türkiye Varlık Fonu'nun Kuruluş Amacı

6741 sayılı Kanun'un 1. maddesinde TVF'nin kuruluş amaçları şu şekilde belirlenmiştir:

- Sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak,
- Yurtiçinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak,
- Dış kaynak temin etmek,
- Stratejik ve büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek.

Kanun'un gerekçesinde ise TVF'nin:

- Mega projelerin finansmanını sağlamak<sup>577</sup>,
- G20 ülkeleri arasında varlık fonu olmayan tek ülke statüsünden kurtulmak,
- Finansal piyasalardaki dalgalanmalara etkin bir şekilde müdahale edebilmek<sup>578</sup>,
- Dış politikada etkin bir araç olarak kullanabilmek,
- Sermaye piyasalarında, bankacılık sektörünün yoğunluğunu kırarak çeşitliliği artırmak<sup>579</sup>,

<sup>577</sup> Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu'nda bu amacın hükümetin genel politikası ile çeliştiği belirtilmiştir. Zira hükümet, bir taraftan yap-işlet-devret modeli ile yapılan büyük projelerin kamuya hiçbir yük getirmeyeceğini savunurken diğer taraftan TVF aracılığıyla bu projelere kaynak oluşturmaya çabalamaktadır. Bkz: **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu**(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 13; Bir başka görüşe göre, Türkiye'de tasarruf eksikliği bulunması sebebiyle büyük projelerin özel sektör tarafından finanse edilmesi zor olmaktadır. TVF bu eksikliği gidererek büyük projelerin finansmanına katkı sağlayacaktır. Bkz: **KARAGÖL/KOÇ**, s. 17; TVF'nin temel amacının mega projelerin finansmanı olduğu yönündeki görüş için bkz: **KARAGÖL/KOÇ**, s. 20.

<sup>578</sup> Türkiye'de finansal piyasalardaki dalgalanmanın yapısal bir sorun olduğu ve TVF aracılığıyla giderilemeyeceği yönündeki görüş için bkz: **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu**(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 28; Bu hususta İslami finans yöntemlerinin de destekleneceği ve geliştirileceği belirtilmektedir. Varlık fonu aracılığıyla İslami finans yöntemlerini destekleyen ilk örneğin TVF olduğu yönündeki görüş için bkz: **GÜZEL/ACAR/ŞEKEROĞLU**, s. 172.

<sup>579</sup> TVF'nin iktidar etrafında bütünleşmiş servet ve sermayeleri daha da artırma amacına yönelik olduğu yönündeki görüş için bkz: **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu**(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 28.

- Kamudaki atıl fonların tek elden idaresi sağlanarak etkinliklerini artırmak,
- Büyümeye ilave katkı sağlamak<sup>580</sup>,
- Yüzbinlerce kişiye istihdam sağlamak<sup>581</sup>,
- Arz güvenliğini sağlamak üzere petrol ve doğalgaz gibi emtialara bürokratik engellere tabi olmadan doğrudan yatırım yapmak,

Amaçlarından da bahsedilmiştir<sup>582</sup>.

Kanuni gerekçeler dışında, 6741 sayılı Kanun'un gerekçesinde, Türkiye'nin G20 ülkeleri arasında varlık fonuna sahip olmayan tek ülke olması vurgulanmıştır<sup>583</sup>. Bu husus yeterli araştırma yapılmadan yazıldığı sebebiyle ciddi şekilde eleştirilmektedir. Zira G20 ülkesi olan Almanya, İngiltere ve Japonya'da varlık fonu bulunmamaktadır<sup>584</sup>. Bu eleştirilerden sonra, Plan ve Bütçe Komisyonunun hazırladığı ikinci raporda, "G20 ülkelerinin hemen hemen hepsinde uzun yıllardır" varlık fonunun bulunduğu bahsedilmiştir<sup>585</sup>. Öğretide ekonomik performansı ve büyüklüğü açısından Türkiye'den daha az gelişmiş ülkelerin varlık fonuna sahip olması da, Türkiye'nin varlık fonu kurması için bir sebep olarak gösterilmiştir<sup>586</sup>. Bu görüşe katılmak zor görünmektedir. Bu düşünceye göre, bütün gelişmiş ülkelerin

<sup>580</sup> Yukarıda belirtildiği üzere TVF ile ilgili düzenleme Plan ve Bütçe Komisyonu'nun önüne iki kez gelmiştir. İlk düzenlemenin gerekçesinde somut bir şekilde TVF'nin büyümeye yıllık %1.5 katkı sağlayacağı belirtilmiştir. Ancak bu iddialı tahminin nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin açıklık bulunamaması hususunda ciddi eleştiriler gelince, ikinci gerekçede, "büyümeye ilave artış" tabiri kullanılarak somut bir rakam verilmemiştir.

<sup>581</sup> Bu amacın da soyut kaldığı ve altının yeterince doldurulmadığı yönündeki görüş için bkz: **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 31.

<sup>582</sup> TVF'nin bu kadar fazla amaca sahip olması eleştirilmiştir. Bu kadar fazla amaç yüklenen Fonun kendinden bekleneni veremeyeceği bu sebeple amaçların daha spesifik belirlenmesi gerektiği yönündeki görüş için bkz: **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 13.

<sup>583</sup> Öğretide aynı yöndeki görüş için bkz: **SARISU** Ayhan, "Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. Kurulmasına Dair Kanun'un Değerlendirilmesi II", *Yaklaşım*, S. 286, 2016, s. 232.

<sup>584</sup> **SWF INSTITUTE**, *Sovereign Wealth Fund Rankings*, 2018, <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>, (ET: 23.05.2018).

<sup>585</sup> **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 12.

<sup>586</sup> **SARISU** Ayhan, "Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. Kurulmasına Dair Kanun'un Değerlendirilmesi II", *Yaklaşım*, S. 286, 2016, s. 231; **KARAGÖL/KOÇ**, s. 8.

varlık fonuna sahip olması ve en büyük varlık fonlarına en gelişmiş ülkelerin sahip olması gerekir. Ancak uygulamaya bakıldığı zaman Almanya ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde bu fonlara rastlanmamakta, gelişmiş ülkeler arasında görülmeyen Birleşik Arap Emirlikleri'nin ise en büyük fonlardan birine sahip olduğu görülmektedir<sup>587</sup>.

Gerekçede yer alan bir diğer amaç, yurtiçi veya yurtdışı kaynaklı finansal piyasalarda dalgalanma olması durumunda, güçlü bir varlık fonunun bu duruma etkin bir şekilde müdahale edebileceği amacıdır. Ancak bu amaç TCMB'nin temel amaçlarından biridir. TVF'nin bu amaca hizmet ederken TCMB ile sağlam bir koordinasyon içerisinde olması gerektiği düşünülmektedir. TVF'nin TCMB ile çakışan bir göreve sahip olması sebebiyle, hakkında TBMM Genel Kurul çalışmaları esnasında “paralel merkez bankası” ifadesi kullanıldığı görülmüştür<sup>588</sup>.

Dış politikada önemli bir araç olarak kullanmayı TVF'nin kuruluş gayeleri arasında gösterilmesi Kanun'un gerekçesine bakış açısını ciddi oranda değiştirmektedir. Zira yukarıda da bahsedildiği üzere, dünyada varlık fonları ile ilgili temel problem, politik bir araç olarak kullanılabilme ihtimalleridir. Neredeyse tüm varlık fonları politik gayelerle hareket etmediklerini, yalnızca ekonomik gaye güttüklerini ispat için birçok faaliyet yapmaktadır. Varlık fonları için dünyada en çok kabul gören ilkeler bütünü olan Santiago İlkeleri'nin 19. Maddesinde varlık fonlarının sadece ekonomik ve mali gaye ile hareket etmesinin önemi vurgulanmıştır. Böyle bir ortamda Türkiye'de varlık fonu kurulurken, kuruluş kanununun gerekçesinde açıkça politik gayelere hizmet edeceğinin açıklanması, TVF'nin uluslararası alanda, daha kuruluş anında itibarını zedelemiştir<sup>589</sup>.

TVF'nin yurtdışı piyasalarda da faaliyette bulunabileceği yatırım yapabileceği belirtilmektedir. Ancak Türkiye'nin cari açık veren bir ülke olması

---

<sup>587</sup> **SWF INSTITUTE**, *Sovereign Wealth Fund Rankings*, 2018, <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>, (ET: 23.05.2018).

<sup>588</sup> **TBMM TUTANAK DERGİSİ**, 26. Dönem 128. Birleşim, (19.08.2016), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b12801h.htm>, (ET: 23.05.2018).

<sup>589</sup> **UYŞAL ŞAHİN**, s. 372; Dış politikada bir araç olarak kullanılma özelliğini faydalı gören görüş için bkz: **KARAGÖL/KOÇ**, s. 7.



sebebiyle bu husus eleştirilmiştir<sup>590</sup>. Bu düşünceye göre TVF'nin yurtiçi kaynakları yurtdışında değerlendirmesi cari açığı tetikleyebilecektir.

6741 sayılı Kanun'da veya gerekçesinde belirtilmemesine rağmen TVF'nin orta gelir tuzağından kurtulmak için önemli bir araç olabileceği belirtilmektedir. Orta gelir tuzağı, büyüyen ekonomilerin bir süre sonra geçmiş performansını kaybederek yerinde saymasıdır. Orta gelir tuzağındaki ekonomilerde; imalat sanayisinde gelişme yavaştır, tasarruflar ve yatırımlar düşük seviyededir, işçiler için zor şartlar mevcuttur ve sınai çeşitlenme yeterli değildir. Görüldüğü üzere bu özellikler Türkiye'yi yansıtmaktadır. Bu sebeple TVF'nin orta gelir tuzağından kurtulma amacına da hizmet ettirilmesi gerekmektedir<sup>591</sup>.

Sonuç olarak TVF'nin esas gayesi ne kanunda ne de gerekçesinde açıkça belirtilmemiştir<sup>592</sup>. Birbirleriyle çelişebilecek birçok amaç sıralanmış, bunlara nasıl ulaşılabileceği hususunda açıklama yapılmamıştır. Özellikle gerekçede, TVF'nin dış politikada bir araç olarak kullanılacağına açıkça belirtilmesi, TVF'yi uluslararası arenada daha başlangıçta istenmeyen oyuncu yapabilecek niteliktedir. Bu sebeple bundan sonra açıklanacak planlarda TVF'nin esas gayesinin mali ve ekonomik olduğu vurgulanmalı, faaliyetlerindeki bağımsızlığı pekiştirilmeli ve esas gayesi netleştirilmelidir.

## **B. Türkiye Varlık Fonu'nun Kaynakları**

TVF'nin kaynakları itibariyle klasik varlık fonlarından ayrıldığı görülmektedir. Klasik varlık fonları ya emtia gelirlerindeki fazlalıklara veya dış ticaret dengesindeki fazlalıklar sonucu biriken döviz rezervlerine dayanmaktadır. Türkiye'de ise petrol ve doğalgaz gibi bir emtiaya dayalı geliri olmadığı gibi cari açık veren bir ülkedir. Bu açıdan ilk bakışta varlık fonu kurmasının söz konusu olmaması gerekir. Ancak son dönemde bazı varlık fonlarının KİT'leri ve borç

---

<sup>590</sup> **TBMM TUTANAK DERGİSİ**, 26. Dönem 128. Birleşim, (19.08.2016), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b12801h.htm>, (ET: 23.05.2018).

<sup>591</sup> **SARISU**, *Önem, ve Değerlendirilmesi*, s. 238.

<sup>592</sup> **KAYIRAN**, s. 74; TVF'nin esas amaçlarının istikrar ve kalkınma olarak belirlendiği yönündeki görüş için bkz: **GÜÇLÜ**, s. 45. Esas amacının tıkanan özelleştirmeye dış kaynak bulma olduğu yönündeki görüş için bkz: **IŞIK/KAYA/ÖZDEMİR**, s. 22.

kaynaklarını kullanarak kuruldukları görülmektedir. TVF’de bunlardan birisidir. Nitekim Türkiye’nin çok geniş bir varlık portföyünün olduğu ve bunun TVF aracılığıyla daha etkin kullanılabilmesi belirtilmektedir<sup>593</sup>. Buna göre TVF’nin kaynakları şu şekilde belirlenmiştir:

- 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,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklardan; Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Varlık Fonu’na aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilenler<sup>594</sup>,
- Türkiye Varlık Fonu tarafından yurtiçi ve yurtdışı sermaye ve para piyasalarından ilgili mevzuat kapsamında yer alan izin ve onaylar aranmaksızın sağlanan finansman ve kaynaklar,
- İktisadi devlet teşekküllerinden, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıkları ve iştiraklerindeki kamu paylarından, sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası Devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu paylarından,

<sup>593</sup> KARAGÖL/KOÇ, s. 19.

<sup>594</sup> Burada Cumhurbaşkanı’na sınırları belirsiz bir şekilde kaynak aktarma yetkisi verilmesini TBMM’nin bütçe hakkına aykırı bulan ve yasama yetkisinin devredilmesi olarak gören görüş için bkz: **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 22, 23; Bu hususta Anayasa Mahkemesi’ne başvurulmuştur. Mahkeme “*Dava konusu kuralla Bakanlar Kuruluna verilen yetki yalnızca kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altındaki ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkları kapsamaktadır. Söz konusu gelir, kaynak ve varlıkların ihtiyaç fazlası olma durumu ise zamana ve ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve stratejik durum ve koşullara göre değişiklik gösterebilecek bir husustur. Kanun koyucunun temel kuralı saptadıktan sonra değişen durum ve koşullara göre karar verme yetkisini yürütme organına bıraktığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla kanunla temel ilkeleri belirlenmiş ve çerçevesi çizilmiş konuda dava konusu kuralla, kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verme yetkisinin yürütmeye verilmesi yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez. Dolayısıyla temel esasları belirlenip sınırları çizdikten sonra söz konusu gelir, kaynak ve varlıkların aktarılması veya yönetilmesine karar verme yetkisinin yürütme organına bırakıldığı dava konusu kuralın belirsiz olduğu söylenemeyeceği gibi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır*” gerekçesiyle iptal talebini reddetmiştir. Bkz: **ANAYASA MAHKEMESİ**, 18.01.2018 gün ve E. 2016/180, K. 2018/4, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 07.02.2018-30325, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 30.05.2018).

sermayesinin tamamı kamuya ait olan ticari amaçlı kuruluşların sahip olduğu hisse ve varlıklardan, Devletin diğer iştiraklerindeki kamu paylarından ve Hazineye ait paylardan Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilenler,

- Para ve sermaye piyasaları dışında diğer yöntemlerle sağlanan finansman ve kaynaklar,
- TVF'nin faaliyetleri esnasında elde edeceği gelirler.

Bakanlar Kurulu çeşitli kararları ile TVF'ye kaynak aktarılmasına karar vermiştir. Bu kararlar; 2017/9756 ve 2017/9758 sayılı kararlardır. 2017/9758 sayılı Karar ile 31.01.2017 tarihinde SSDF'den 3 Milyar TL'nin 3 ay sonra geri dönmek üzere TVF'ye aktarılmasına karar verilmiştir. 2017/9756 sayılı 24.01.2017 tarihli Kararda ise birçok KİT ve taşınmazın TVF'ye aktarılması kararlaştırılmıştır. Bu KİT'ler; Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, BOTAŞ, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, PTT, Borsa İstanbul, Eti Maden, ÇAYKUR ve TÜRKSAT'ın Hazine'ye ait hisselerinin tamamı ile Türk Telekom hisselerinin % 6,68 hissesidir. Aynı kararla muhtelif illerde bulunan birçok taşınmaz da TVF'ye aktarılmıştır. 680 sayılı KHK'nın 77 ve 82. maddeleriyle at yarışları ve şans oyunlarının lisans hakkı 49 yıllığına TVF'ye devredilmiştir. TVF'ye aktarılan bu kaynakların belli bir zaman içinde kendi kendine kaynak oluşturacağı düşünülmektedir<sup>595</sup>. TVF'ye devredilen bu varlıkların birbirinden farklı alanlarda faaliyet gösteriyor olmaları da eleştirilmiştir<sup>596</sup>. Ancak bu eleştiriye katılmak zor görünmektedir. Zira dünyadaki muhtelif varlık fonları farklı farklı sektörlerde yatırım yapmaktadır.

Özelleştirme Fonu'nda TVF'ye kaynak aktarılması hususunda 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'da engelleyici bir hüküm bulunmaktadır. Söz konusu Kanun'un 10. Maddesindeki hükme göre; Özelleştirme Fonu'nun nakit fazlası, ÖF tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi

---

<sup>595</sup> TVF'nin bu kaynaklarla nasıl yeni kaynak oluşturacağı belirli değildir. Kastedilen bu varlıkların kârları ise bu zaten var olan bir şeydir. TVF burada herhangi bir katkı sunmamıştır. Bu hususta 3 yıllık stratejik planla daha net açıklamalar görülebileceği belirtilmektedir. Bkz: **DEDEOĞLU Emin, Türkiye Varlık Fonu Bu Portföyü İle Ne Yapabilir?**(Rapor No: N201709), 2017, Tepav Değerlendirme Notu, s. 2.

<sup>596</sup> **GÜÇLÜ**, s. 49; **UYSAL ŞAHİN**, s. 371.

hesaplarına aktarılarak genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedileceği ve ÖF'den diğer herhangi bir fona aktarma yapılamayacağı düzenlenmiştir. 6741 sayılı Kanun sonraki kanun olduğu için bu hükmü zımnen ilga etmiştir. Ancak 4046 sayılı Kanun'da gerekli düzeltmenin yapılması hukuki belirlilik açısından önem arz etmektedir.

TVF kurulduktan sonra açıklama yapan Maliye Bakanı'na göre, özelleştirme işlemleri hızlandırılarak TVF'ye kaynak oluşturulacaktır<sup>597</sup>. Ancak bu özelleştirme TVF tarafından mı yoksa Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından mı yapılacaktır? Her ne kadar 6741 sayılı Kanun'un 2. maddesinde yerli ve yabancı şirket paylarının alım satımı yetkisinden bahsedilse de özelleştirmenin farklı bir uygulama olduğu ve özelleştirmenin 4046 sayılı Kanun gereğince Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın görevinde olduğu belirtilmektedir<sup>598</sup>. Bu görüş tutarlı olsa da, TVF'nin kendisine verilen yetki gereği, özelleştirme usulünde olmasa bile tasarrufunda bulunan kamu varlıklarını satma yetkisinin bulunduğu kabul edilmelidir<sup>599</sup>.

6741 sayılı Kanun'la Cumhurbaşkanı'na, kamuya ait ihtiyaç fazlası bütün kaynakları TVF'ye aktarma yetkisi verildiği belirtilmiştir. Bu husus ciddi eleştiri konusu olmaktadır. Mesela Bakanlar Kurulu'nun bu yetkiyi kullanarak İşsizlik Sigortası Fonu'nda biriken 100 Milyar TL'yi aşan miktarın TVF'ye aktarabileceği belirtilmektedir. Çoğunluğu işçilerin emeklerinden oluşan ve işçilerin yararına kullanılması gereken bir Fonun, işçilerin rızası alınmadan TVF'ye aktarılması doğru olmayacaktır. Gerçi zaten ortada bu yönde somut bir durum da yoktur. Zaten İşsizlik Sigortası Fonundaki kaynakların % 90'lık kesimi Hazine'nin iç borçlanma tahvillerinde bulunmaktadır<sup>600</sup>.

<sup>597</sup> **SABAH**, *Daha agresif özelleştirme politikası uygulayacağız*, (28.09.2016), <https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2016/09/28/daha-agresif-ozellestirme-politikasi-uygulayacagiz>, (ET: 22.05.2018).

<sup>598</sup> **DEDEOĞLU**, *Ne yapabilir?*, s. 3.

<sup>599</sup> Bir görüşe göre TVF nezdindeki kamu varlıklarını özelleştirmeyi değil daha etkin kullanmayı amaç edinmiştir. Bkz: **SCHENA/BRAUNSTEIN/ALI**, s. 8, 9. TVF'nin internet sitesinde de esas amacın satış değil varlıkların daha etkin kullanılması olduğu belirtilmiştir. **TÜRKİYE VARLIK FONU**, *Sıkça Sorulan Sorular*, 2018, <http://turkiyevarlikfonu.com.tr/TR/icerik/72/sikca-sorulan-sorular>, (ET: 30.05.2018).

<sup>600</sup> **TBMM TUTANAK DERGİSİ**, 26. Dönem 128. Birleşim, (19.08.2016), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b12801h.htm>, (ET: 23.05.2018).

Bir görüşe göre hem İşsizlik Sigortasındaki hem de diğer bütçe dışı fonlardaki kaynakların TVF altında bütünleştirilmesi veya bunlardan bir kısmının TVF'ye aktarılması söz konusu olabilir<sup>601</sup>. Ancak SSDF, SYDTF, TMSF ve İSF gibi fonların hepsinin kendine özgü vazifeleri bulunmaktadır. Bunlardan İSF büyük oranda işçilerin emeği sonucu oluşmuş olan bir fondur ve onların yararına kullanılmalıdır. Yine TMSF bankaların ödemeleriyle oluşmakta ve tasarruf sahiplerinin haklarını korumayı amaçlamaktadır. Bu sebeple bu tür fonların kaynaklarını, bu fonların esas sahibi olan işçiler ve tasarruf sahiplerinin rızası olmadan aktarmak hakkaniyete ve ilgili hukuk kaidelerine uygun olmayacaktır. Zaten bu fonların kaynakları ile yerine getirmeleri gereken görevleri bulunmaktadır. TVF'ye ÖF ve TF'nin kaynak aktarabileceği düşünülebilir. Zira ÖF, yerine getirmesi gereken bir sorumluluk olmadığı için kaynaklarının neredeyse tamamını bütçeye veya Hazineye aktarmaktadır. TF'nin vazifeleri ise başka kamu organları tarafından yerine getirilebilir.

Dünya genelinde emeklilik sistemindeki ihtiyaç fazlası kaynaklara dayanan varlık fonlarının bulunduğu bu sebeple Türkiye'deki diğer bütçe dışı fonların fazla kaynaklarının TVF'ye aktarılmasında bir sorun olmadığı düşünülebilir. Ancak ikisi aynı durumu göstermemektedir. Emeklilik sistemini destekleyen varlık fonları, emeklilik sistemindeki ihtiyaç fazlası kaynağı kullanmakla beraber elde ettiği geliri nüfusun yaşlanması sonucu emeklilik sisteminin artan masraflarını karşılamak üzere kullanmaktadır. Türkiye'de önerilen uygulamada ise işçilerin veya bankaların ödediği primlerle oluşan fondan bu kesimlere doğrudan bir fayda sağlanmamaktadır.

TVF finansman sağlarken, başka bir ifadeyle borç alırken, malvarlıkları üzerinde teminat, rehin, kefalet ve ipotek tesis edilebilir<sup>602</sup>. Bunun dışında TVF'nin malvarlıkları üzerinde hiçbir şekilde haciz, rehin, ipotek ve benzeri işlemler yapılamaz. Bunun yanında, Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu'na göre TVF'nin temin edeceği borçlar için hazine garantisi verilmeyecektir. TVF'nin borç alırken

---

<sup>601</sup> YALÇINER/SÜREKLİ, s. 20.

<sup>602</sup> Bu özelliği sebebiyle TVF için "Türkiye İpotek Fonu" ifadesi kullanıldığı yönündeki görüş için bkz: **TBMM TUTANAK DERGİSİ**, 26. Dönem 128. Birleşim, (19.08.2016), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b12801h.htm>, (ET: 23.05.2018).

Hazine'den izin almasına gerek olmadığı da düşünüldüğünde<sup>603</sup>, Hazine ile yarışabileceği bu sebeple faiz oranlarının artabileceği, ikinci bir hazine durumuna gelebileceği ve bir teminat şirketine dönüşebileceği belirtilmiştir<sup>604</sup>. Yine TVF aracılığıyla borç almanın, diğer varlık fonlarının tam tersine, gelecek nesillere borç yükü transfer etmek anlamına geldiği belirtilmektedir<sup>605</sup>. Bu özellikleri itibariyle TVF, Türkiye ekonomisi için riskler barındırmaktadır. Bu hususta aksi görüşe göre ise TVF, Türkiye ekonomisinin geleceği için büyük önem taşımaktadır<sup>606</sup>.

Öğretide TVF'nin esas amacının kamu masraflarını finanse etmek için yeni borç kaynakları bulmak olduğu belirtilmektedir<sup>607</sup>. Bu görüşe göre tasarruf fazlası olmayan yerde yatırımdan söz etmek zordur. Türkiye'de de tasarruf fazlası bulunmadığı için TVF'nin esas gayesi yeni borçlanma alanları oluşturmaktır ve bu durum ciddi tehlikeler içermektedir. Zira bir taraftan bütçe veya hazine gelirlerinin TVF'ye aktarılması sonucu bütçe gelirleri azalacak diğer taraftan da TVF aracılığıyla borç yükü artacaktır. Ayrıca TVF, borçlanmasını Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a göre Hazine Müsteşarlığı'nın iznine tabi olmadan yapacaktır. Bu durum kontrolsüz borçlanma doğurabilecektir. Bu noktada, borçlanmanın klasik şekilde Hazine aracılığıyla neden yapılmadığı sorusu sorulabilir. Bunun sebebi ise, TVF aracılığıyla yapılan borçlanmanın merkezi

---

<sup>603</sup> 6741 sayılı Kanun'la 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 8. Maddesinde bu yönde değişiklik yapılmıştır.

<sup>604</sup> KONUKMAN/ŞİMŞEK, s. 19; SARISU, *Önemi ve Değerlendirilmesi*, s. 238; **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 14, 24, 25.

<sup>605</sup> **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 38; TVF'nin amacının gelecek nesillere refah aktarmak olmadığı bilakis borçlanma yoluyla gelecek nesillerin gelirlerini bugünden kullanmak olduğu yönündeki görüş için bkz: **TBMM TUTANAK DERGİSİ**, 26. Dönem 128. Birleşim, (19.08.2016), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b12801h.htm>, (ET: 23.05.2018).

<sup>606</sup> **KARAGÖL/KOÇ**, s. 16.

<sup>607</sup> **SCHEANA** Patrick, "When States Invest At Home: The Development Role of Sovereign Wealth Funds in Public Finance", *Wake Forest Law Review*, C. 52, 2017, s. 917; **UYSAL ŞAHİN**, s. 367; Bir başka görüşe göre TVF'nin esas amacı kamu ait varlıkları menkul kıymetleştirme yoluyla gelir elde etmektir. Burada varlık fonu tabirinin İngilizce karşılığı olan "sovereign wealth fund" tabirindeki "wealth" kelimesinin Türkiye'de zenginlik, tasarruf fazlalığı olarak değil, kamuya ait varlıklar olarak anlaşıldığı belirtilmiştir. Bu görüşe göre bu yolla gelecek nesillerin refahı tehlikeye atılmaktadır. Bkz: **KAYIRAN**, s. 84, 85.

yönetim bütçesi içerisinde görünmemesidir<sup>608</sup>. Hazineden ayrı bir şekilde borçlanma yapabilmesi sebebiyle TVF'nin Osmanlı'daki Duyunu Umumiye'ye benzetildiği de görülmüştür<sup>609</sup>. Ancak dünyada borç alma yetkisi olan tek varlık fonunun TVF imiş gibi düşünmek de doğru değildir. Son dönemde varlık fonları arasında borca başvurma gittikçe yaygınlaşmaktadır<sup>610</sup>.

TVF'nin hiçbir kısıtlamaya tabi olmadan sermaye piyasası araçlarını kullanabilecek olması, Türkiye'nin 1980'li yıllarda tecrübe ettiği Kamu Ortaklığı Fonu aracılığıyla çıkarılan Gelir Ortaklığı senetlerini akla getirmektedir. Gelir Ortaklığı Senedi ile altyapı yatırımları üzerinden menkul kıymet satılmış ancak bunların ödenmesi uzun yıllar almıştır. TVF'nin de Kamu Ortaklığı Fonu ile aynı yetkiye sahip olduğu ve büyük altyapı projelerini finanse etmeyi amaçladığı düşünüldüğünde, Türkiye'nin ikinci bir Gelir Ortaklığı Senedi tecrübesi yaşamaması muhtemel görülmektedir<sup>611</sup>.

Gelir Ortaklığı Senedine benzer bir şekilde TVF'nin de kamuya ait varlıkları menkul kıymetleştireceği yönünde sinyaller verilmektedir. Buna göre, Maliye Bakanı tarafından, işletenlere irtifa hakkıyla verilen devlete ait sahil işletmelerinin, menkul kıymetleştirilebileceği belirtilmiştir<sup>612</sup>.

TVF'nin sürekli bir kaynağa sahip olabilmesi için bazı vergilerden belli payların TVF'ye aktarılması önerilmektedir<sup>613</sup>. Bu görüşün isabetli olmadığı

---

<sup>608</sup> **DEDEOĞLU**, *Ne Yapabilir?*, s. 4; **GÜÇLÜ**, s. 49; **UYSAL ŞAHİN**, s. 368; Gerçi kredi derecelendirme kuruluşu Standard & Poors TVF'nin Türk kamu maliyesine yük getirip getirmeyeceğinin izleneceğini açıklamıştır. Bkz: **HÜRRİYET**, *S & P'den Varlık Fonu Açıklaması*, (10.02.2017), <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/s-pden-varlik-fonu-aciklamasi-40361826>, (ET: 17.05.2018).

<sup>609</sup> **UYSAL ŞAHİN**, s. 369; Aksi görüşe göre, TVF yanlış yönetilmesi durumunda Türkiye'ye mali açıdan zarar verebilmesi mümkün olmasına rağmen Duyunu Umumiye'ye benzetilmesi doğru değildir. Bkz: **KARLUK Rıdvan**, *Ekonomide Yeni Bir Kurum: Varlık Fonu*, *Turkish News*, 2017, <https://www.turkishnews.com/tr/content/2017/02/19/ekonomide-yeni-bir-kurum-varlik-fonu/>, (ET: 22.02.2018).

<sup>610</sup> **BERTONI/LUGO**, s. 2.

<sup>611</sup> **DEDEOĞLU**, *Neler Oluyor?*, s. 6; **SARISU**, *Önemi ve Değerlendirilmesi*, s. 237; **DEDEOĞLU**, *Ne Yapabilir?*, s. 2.

<sup>612</sup> **HABERTÜRK**, *Sahilin geliri Türkiye'nin varlığı olacak*, (30.08.2016), <http://www.haberturk.com/ekonomi/is-yasam/haber/1289504-sahilin-geliri-turkiyenin-varligi-olacak>, (ET: 22.05.2018).

<sup>613</sup> **SARISU**, *Önemi ve Değerlendirilmesi*, s. 233; **YALÇINER/SÜREKLİ**, s. 22.

düşünülmektedir. Zira Türkiye’de özellikle 1980’li ve 1990’lı yıllarda birçok vergiden paylar aktararak birçok bütçe dışı fon kurulmuştur. Bunun sonucu olarak bu bütçe dışı fonları takip etmek zorlaşmış, hukukilik, etkinlik ve mali disiplin kaybolmuştur. Ayrıca aktarılan vergi gelirleri sonucu genel bütçenin gelirleri düşecek bu da vatandaşlara ya vergi zammı ya da hizmet azalması olarak dönecektir. Başka bir ifadeyle vatandaşların refahını artırmak için kurulan varlık fonu refahı azaltan bir görünüm alacaktır. Zaten varlık fonuna vergi gelirlerinden pay aktarmak varlık fonu felsefesine de uygun değildir.

6741 sayılı Kanun’un gerekçesinde, Türkiye’nin son derece büyük ve geniş bir varlık portföyüne sahip olduğu vurgulanarak, TVF’nin temel kaynağının kamuya ait KİT’ler olacağı belirtilmiştir. Bunun yanında teşvikler ve emeklilik sistemi kaynaklı büyüyen bir fon pazarından söz edilmesi ilginçtir. Zira Türkiye’de devlete ait emeklilik sisteminin fon biriktirmek bir tarafa, her sene bütçeden transfer aldığı bilinmektedir. Emeklilik sisteminde biriken fonlardan kastedilen bireysel emeklilik sisteminde biriken fonlar olduğu düşünülebilir. Ancak bunların özel bireylere ait ve özel bankalarda tutulan hesaplar olduğu düşünüldüğünde kamuya ait bir fonda değerlendirilmesi söz konusu olmamalıdır.

Bu kaynaklara sahip olan TVF’nin niceliksel olarak ne kadar olduğu hususunda farklı görüşler vardır. Bir görüşe göre 200 milyar TL<sup>614</sup>, başka bir görüşe göre 200 milyar dolar<sup>615</sup>, bir başka görüşe göre 52 milyar dolardır<sup>616</sup>. Ekonomi Bakanı ilk kurulduğu dönemde 300 milyar doların hedeflendiğini belirtmiştir<sup>617</sup>. Böylesine önemli bir görünüm arz eden TVF’nin kuruluşunun üzerinden uzunca bir

---

<sup>614</sup> ÜSTÜN, Nazlı, (2017), *Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye Varlık Fonu*. Konya Ticaret Odası Ekonomik Araştırmalar ve Proje Müdürlüğü Araştırma Raporu: Konya, s. 10; KONUKMAN/ŞİMŞEK, s. 1938; UYSAL ŞAHİN, s. 363.

<sup>615</sup> SCHENA/BRAUNSTEIN/ALI, s. 8; AROLAT Osman, Varlık Fonu’nun hatırlattığı bütçe dışı fon deneyimiz, (18.08.2016), *Dünya Gazetesi*, <http://www.dunya.com/kose-yazisi/varlik-fonunun-hatirlattigi-butce-disi-fon-deneyimiz/29056>, (ET: 01.04.2017); GÜZEL/ACAR/ŞEKEROĞLU, s. 171.

<sup>616</sup> IŞIK/KAYA/ÖZDEMİR, s. 23.

<sup>617</sup> YENİ ŞAFAK, *Varlık Fonu’nda hedef 300 milyar \$*, (14.10.2016), <https://www.yenisafak.com/ekonomi/varlik-fonunda-hedef-300-milyar--2547110>, (ET: 22.05.2018).



zaman geçmesine rağmen gerçek anlamda faaliyetlerine başlamadığı müşahede edilmektedir<sup>618</sup>.

### C. Türkiye Varlık Fonu'nun Özellikleri

TVF klasik varlık fonlarına benzemediği için ayırt edici özelliklere sahiptir. Bu bölümde TVF'nin kendine özgü amaçları üzerinde durularak hususi durumu netleştirilmeye çalışılacaktır.

#### 1. Temel Mali Mevzuattan Muaf Tutulmuştur

6741 sayılı Kanun'un 8. maddesinde TVF, birçok imtiyaza sahip kılınmıştır. Buna göre TVF; gelir vergisinden, kurumlar vergisinden, emlak vergisinden, Tapu kadastro döner sermaye bedellerinden, dava ve icra işlerindeki teminat bedellerinden Belediye Gelirleri Kanunu gereğince alınan vergi, harç, katılma payı ve tasdik ücretlerinden, damga vergisinden, her türlü harçtan, banka ve sigorta muameleleri vergisinden ve kaynak kullanımını destekleme fonundan muaftır. Ayrıca TVF yapacağı işlemlerde uyacağı kaideler hususunda temel mali mevzuat hükümlerinden muaf tutulmuştur.

TVF'nin bugüne kadar Türkiye'de kurulan en imtiyazlı şirket olduğu belirtilmiştir<sup>619</sup>. Birçok vergiden muaf tutulması TVF'yi kamu maliyesi açısından sorgulanır hale getirmektedir<sup>620</sup>. Zira kamu maliyesi açısından vergi kaybı oluşacağı görülmektedir. Aynı zamanda özel bir şirket görünümünde olduğu için bu muafiyetleri sebebiyle haksız rekabet oluşabileceği belirtilmektedir<sup>621</sup>. Bütün bunlara ek olarak TVF, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'dan da muaf tutulmuştur.

Bu kadar hür bir kamu organında yolsuzluk oluşabileceği belirtilmektedir<sup>622</sup>. Özellikle dünya uygulamalarında TVF ile aynı türde olan kalkınma amaçlı varlık

---

<sup>618</sup> GÜÇLÜ, s. 46.

<sup>619</sup> TBMM TUTANAK DERGİSİ, 26. Dönem 128. Birleşim, (19.08.2016), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b12801h.htm>, (ET: 23.05.2018).

<sup>620</sup> UYSAL ŞAHİN, s. 366; GÜÇLÜ, s. 49.

<sup>621</sup> KAYIRAN, s. 81.

<sup>622</sup> GÜÇLÜ, s. 49.

fonlarında yolsuzluğun daha kolay oluşabileceği de görülmektedir. Mesela Malezya'nın 1MDB adlı varlık fonundan Malezya Başbakanı'nın kendi siyasal çıkarı için 6 yılda 12.9 milyar dolar harcadığı, fon yetkililerinin 3.5 milyar doları kendi zimmetlerine geçirdiği ortaya çıkmıştır<sup>623</sup>.

## 2. Geniş Bir Amaç Yelpazesine Sahiptir

Yukarıda belirtildiği üzere, TVF'nin birçok amacı bulunmaktadır. Bu amaçlardan bazılarının birbirleriyle çeliştiği dahi görülmektedir. Mesela kuruluş kanununda, TVF'nin hem büyük projeleri finanse edeceği hem de istikrarı sağlayacağı belirtilmektedir. Yatırım uzun vadeli bir süreçken istikrar sağlama kısa vadeli kaynak temin etmeyi gerektirmektedir. Bu sebeple bu iki amacın çeliştiği görülmektedir<sup>624</sup>.

TVF'nin sadece ekonomik amaçlarla değil aynı zamanda ahlaki amaçlarla da hareket etmesi, çevreye ve insan haklarına saygılı olan şirketlere yatırım yapması önem arz etmektedir<sup>625</sup>. Bu hususta birçok varlık fonunun etik ilkelere sahip olduğu görülmektedir. Mesela Norveç Varlık Fonu (Government Pension Fund-Global) silah ve sigara türleri üreten şirketlere yatırım yapmamaktadır. Aynı şekilde Yeni Zelanda Varlık Fonu (New Zeland Superannuation Fund) da nükleer patlayıcı üreten, balina avcılığıyla ve restoranyla ilgilenen şirketlere yatırım yapmamaktadır<sup>626</sup>. TVF'nin de kendisi için ilkeler belirlediği görülmektedir. Bu ilkeler; profesyonel yönetim, şeffaflık, performans odaklılık, sürdürülebilirlik, risk yönetimi ve hesap verilebilirlik olarak belirlenmiştir<sup>627</sup>. Ancak bu ilkelerin ahlaki amaçlardan ziyade ekonomik amaçlarla belirlendiği görülmektedir. Bu sebeple TVF'nin bunlara ek olarak etik ilkeler edinmesi uluslararası alanda güvenilirliğini ve prestijini artıracaktır.

<sup>623</sup> **REUTERS**. A New Breed of SWF Without The Wealth. (18.03.2017). *Kuwait Times*; **KAYIRAN**, s. 83, 84.

<sup>624</sup> **GÜÇLÜ**, s. 50; **KAYIRAN**, s. 74; **UYSAL ŞAHİN**, s. 370.

<sup>625</sup> **KARAGÖL/KOÇ**, s. 23.

<sup>626</sup> **ZEE**, s. 53; Bu hususta Norveç ve Yeni Zelanda dışındaki ülkelerin varlık fonlarının duyarsız kaldığı yönündeki görüş için bkz: **STUCKELBERGER** vd, s. 43.

<sup>627</sup> **TÜRKİYE VARLIK FONU**, *Türkiye Varlık Fonu'nun İlkeleri*, 2018, <http://turkiyevarlikfonu.com.tr/TR/icerik/1/ilkelerimiz>, (ET: 30.05.2018).

TVF'nin sosyal açıdan da gayeler gütmesi Türkiye için büyük kazanım olabilir. ABD'nin Alaska Varlık Fonu'nda olduğu gibi tüm vatandaşlara kâr payı dağıtılması kısa vadede zor olsa da, belli kesimlere bu fon üzerinden sosyal yardım niteliğinde pay verilebilir. Mesela sosyal açıdan zayıf olan öğrencilere, engellilere, yaşlılara veya kimsesizlere çeşitli sosyal yardımlar yapılabilir. Uzun vadede ise, tüm Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına yıllık kârı üzerinden pay vermesi düşünülebilir. Bunun uygulaması ABD'nin Alaska Varlık Fonu'nda bulunmaktadır<sup>628</sup>. TVF'nin de bu tür sosyal yardım veya kâr payı dağıtması, vatandaşların TVF'yi sahiplenmesi ve desteklemesi açısından faydalı olabilir.

### 3. Kalkınma Amaçlı ve Holding Varlık Fonu Niteliğindedir

Türkiye sürekli cari açık veren ve döviz fazlası bulunmayan bir ülkedir. Bu sebeple TVF'nin klasik varlık fonlarından farklı olması gerekmektedir<sup>629</sup>. Nitekim TVF son dönemde gelişmekte olan ülkelerde kurulan kalkınma amaçlı varlık fonlarına benzemektedir. Her ne kadar istikrar amacı da kuruluş kanununda ve gerekçesinde vurgulanmış olsa da, TVF'nin esas amacının kalkınma amacı olduğu belirtilmektedir<sup>630</sup>.

Kalkınma amaçlı varlık fonları, bazı yönleriyle klasik varlık fonlarından farklılık arz etmektedir. Klasik varlık fonları kural olarak sadece kâr amacı gütmesine rağmen kalkınma amaçlı varlık fonları hem kalkınma hem de kâr amacı gütmektedir. Yapacakları yatırımlarda ülkenin kalkınmasına ne kadar hizmet edeceği hususuna önem vermektedirler. Bu sebeple ülkenin makroekonomik politikası ile daha fazla entegre olmaları gerekmektedir<sup>631</sup>. Dünyada bu tür varlık fonlarına örnek olarak; İrlanda Varlık Fonu (Irish Strategic Investment Fund), İtalya Varlık Fonu (Italian Strategic Fund) ve Brezilya Varlık Fonu (Sovereign Fund of Brazil)

<sup>628</sup> S. DAS, Udaibir/LU, Yinqiu/MULDER, Christian/SY, Amadou, *Setting up a Sovereign Wealth Fund: Some Policy and Operational Considerations*(Rapor No: WP/09/179), 2009, IMF Working Paper, s. 12.

<sup>629</sup> KAYIRAN, s. 70.

<sup>630</sup> BLOOMBERGHT, *Roubini: Türkiye'ninki aslında varlık değil kalkınma fonu*, (23.08.2016), <http://www.bloomberght.com/haberler/haber/1909432-roubini-turkiyeninki-aslinda-varlik-degil-kalkinma-fonu>, (ET: 22.05.2018); UYSAL ŞAHİN, s. 356.

<sup>631</sup> UYSAL ŞAHİN, s. 356.

verilmektedir<sup>632</sup>. Bu tür varlık fonlarının bazen varlık fonu türleri arasında gösterilmediği, farklı türde bir fon olduğu da belirtilmektedir<sup>633</sup>.

TVF birden fazla kuruluşu bünyesinde barındıran bir görünüm arz etmektedir. Buna göre tüzel kişiliğe haiz TVF Yönetimi Anonim Şirketi, üzerine tescil yapılabilme hususunda tüzel kişiliği var sayılan TVF ve gerektiğinde kurulabilecek alt fonlar ile alt şirketlerden oluşmaktadır. Bütün bu sistemin genel idaresi TVF Yönetimi Anonim Şirketi tarafından sağlanmaktadır. Bir Anonim Şirketin birden çok şirketin hisselerini elinde bulunduran bir görüntüsü olması sebebiyle de “Holding Varlık Fonu” görünümündedir.

Öğretide TVF'nin özel hukuk hükümlerine tabi bir şirket olmasındansa Hazine'nin altında çalışan ve tüzel kişiliği olmayan bir birim şeklinde yürütülmesinin daha doğru olacağı belirtilmektedir. Zira Türkiye geçmişte bütçe dışı fonlardan çok zarar görmüş bir ülkedir. Bu sebeple daha dikkatli davranması gerekmektedir<sup>634</sup>.

#### **D. Türkiye Varlık Fonu'nun Denetimi**

TVF temelde özel hukuk hükümlerine tabi bir şirket görünümünde olsa da çok büyük miktarda kamu kaynaklarını kullanan bir kamu organıdır. Bu sebeple alacağı riskler ve başarısızlığı kamu yararına ciddi şekilde zedeleyebilecektir. Bunu önleyebilmek için en önemli araç etkin bir denetimdir<sup>635</sup>.

Denetim için en önemli unsurlardan birisi şeffaflığın sağlanmasıdır. TVF özel hukuka tabi bir şirket olduğu için konsolide edilmiş genel bütçe içinde görünmeyecektir. Bunun sonucu olarak şeffaflığı sağlamaya dönük birçok mali süreçten muaf olacaktır. Bu açıdan TVF'nin şeffaflığının sağlanmasına özen gösterilmesi önem arz etmektedir<sup>636</sup>.

TVF'nin 6741 sayılı Kanun'da üç farklı şekilde denetleneceği hükme bağlanmıştır. Bu denetimler, Şirket'in tabi olduğu bağımsız denetim, özel bir kurul

<sup>632</sup> SARISU, *Önemi ve Değerlendirilmesi*, s. 231.

<sup>633</sup> KAYIRAN, s. 71.

<sup>634</sup> DEDEOĞLU, *Neler Oluyor?*, s. 4.

<sup>635</sup> KAYIRAN, s. 81, 82.

<sup>636</sup> UYSAL ŞAHİN, s. 368.

tarafından yapılan denetim ve meclis denetimidir. Bu denetimler dışında bir de kamuoyu denetimi ve iç denetimden söz etmek yerinde olacaktır.

### **1. Kamuoyu Denetimi**

Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının TVF üzerinde gerekli denetimi ve gözetimi yapabilmesi için TVF'nin yayınlayacağı faaliyet raporları ve finansal tablolar önem arz etmektedir. 2016/9429 sayılı BKK<sup>637</sup>'nin 18. maddesine göre TVF'nin yıllık faaliyet raporlarını resmi sitesinden yayınlaması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak ne 2016 ne de 2017 yılı faaliyet raporları henüz yayınlanmamıştır<sup>638</sup>.

TVF tarafından hazırlanacak olan finansal tabloların Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yayınlanan Türkiye Muhasebe Standartları ile Türkiye Finansal Raporlama Standartlarına uygun olması aranmaktadır. Bunun yanında bu tür raporların halkın genelinin anlayacağı sadelikte hazırlanması da önem arz etmektedir.

### **2. Bağımsız Denetim**

TVF, 6741 sayılı Kanun'un 6. Maddesinin ikinci fıkrası gereğince bağımsız denetime tabi olacaktır. Ayrıca TVF Yönetimi Anonim Şirketi, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanun çerçevesinde kurumsal yönetim düzenlemelerine de uyum sağlayacaktır.

### **3. Özel Kurul Tarafından Yapılan Dış Denetim**

TVF kamuya ait bir şirket olduğu için bağımsız dış denetimin yanında kamuya ait bir dış denetimin de yapılması gerekmektedir. Bu amaçla 6741 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre, TVF'nin bağımsız denetimden geçmiş yıllık mali tabloları ile faaliyetleri, Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilecek sermaye piyasaları, finans, ekonomi, maliye, bankacılık, kalkınma alanlarında uzman en az üç merkezi denetim elemanı tarafından bağımsız denetim standartları çerçevesinde denetlenir. Denetim sonucunda hazırlanacak rapor her yıl haziran ayı sonuna kadar

<sup>637</sup> RG: 09.11.2016-29883.

<sup>638</sup> Bu satırlar Ekim 2018 tarihinde olan durumu göstermektedir.

Cumhurbaşkanı'na sunulur<sup>639</sup>. Bu denetim yoluyla idarenin vesayet ve hiyerarşi denetiminin sağlanacağı, bu sayede idarenin bütünlüğünün temin edileceği belirtilmektedir<sup>640</sup>. Bu özelliği dışında bu denetim türü eleştirilmektedir. Zira Cumhurbaşkanı, Yönetim Kurulu Başkanı olduğu ve yönetim kurulu üyelerini atadığı TVF'nin denetimini yapacak kişileri de atamakta ve bu denetçiler denetim raporunu yine Cumhurbaşkanı'na sunmaktadır. Bu denetimler sonucu olumsuz bir rapor hazırlansa bunun yaptırımının ne olacağı hususunda tereddütler vardır ve kanunda bir açıklık yoktur. Ayrıca böyle bir denetim sistemi içerisinde olumsuz bir rapor hazırlanma ihtimali ne kadardır? Tüm bu şüpheler, TVF'nin denetimi ile ilgili soru işaretlerini artırmaktadır. Bununla beraber TVF gibi büyük kaynakları kullanan bir fonun sadece üç kişi tarafından denetlenmesi de eleştiri konusu olmuştur<sup>641</sup>.

TVF'nin dış denetiminin Sayıştay tarafından değil de özel bir kurul tarafından yapılması eleştirilmiştir<sup>642</sup>. 1982 Anayasası'nın Sayıştay'ı düzenleyen 160. maddesine göre Sayıştay; merkezi yönetim kapsamındaki idareleri, sosyal güvenlik kuruluşlarını ve mahalli idareleri denetlemekle görevlidir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinin 1. fıkrasının ç bendine göre kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetleri Sayıştay denetimine tabidir. Bu hükümlerle TVF'nin de Sayıştay denetimine tabi olacağı düşünülebilir. Ancak TVF'nin 6741 sayılı kuruluş kanunu sonraki kanun olduğu için bu hükmü zımnen TVF için ilga etmiş sayılır. Netice itibariyle TVF Sayıştay denetimine tabi değildir.

Zaten Anayasa Mahkemesine göre Sayıştay denetimi zorunlu değildir. Esas zorunlu olan meclis adına denetim yapılmasıdır. Anayasa Mahkemesine göre:

---

<sup>639</sup> Esasında TVF'nin denetimi ilk teklifte sadece yetkili bağımsız denetim kuruluşu denetimi ile sınırlı kalmıştır. Ancak Plan ve Bütçe Komisyonundaki çalışmalar esnasında buna Başbakan tarafından atanan üçlü kurul denetimi ve TBMM'ye sunulacak raporlar eklenmiştir. Bkz: **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 34.

<sup>640</sup> **SARISU**, *Kanun'un Değerlendirilmesi*, s. 225, 226.

<sup>641</sup> **GÜZEL/ACAR/ŞEKEROĞLU**, s. 172.

<sup>642</sup> **KONUKMAN/ŞİMŞEK**, s. 1939; **UYVAL ŞAHİN**, s. 365.

*“Demek ki Anayasal denetimde tek yetkili organ Sayıştay değildir. Yasa koyucu, kimi durumlarda, Sayıştay'dan başka kurum ve kuruluşlara da denetim görevi verebilmektedir. Ancak, Anayasa'nın 160. ve 165. maddeleri, denetim amacıyla kurulacak tüm sistemlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimini sağlayacak nitelikte olmasını da zorunlu kılmaktadır”<sup>643</sup>. Mahkeme TVF ile ilgili verdiği kararında ise;*

*“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 Sayıştay'a 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” sonucuna varmıştır<sup>644</sup>.*

Ancak TVF'nin Sayıştay denetimine tabi olmaması, bünyesinde bulunan kamuya ait kurumların Sayıştay denetimine tabi olmasına engel değildir. Başka bir anlatımla Ziraat Bankası, Türk Hava Yolları gibi şirketler TVF bünyesinde olsalar da Sayıştay denetimine tabi olmaya devam edeceklerdir. Zira 6741 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 5. fıkrasına göre; “6085 sayılı Sayıştay Kanunu .... Türkiye Varlık Fonu ve Şirket ile alt fonlar ve Şirket tarafından kurulan diğer şirketler hakkında

---

<sup>643</sup> **ANAYASA MAHKEMESİ**, 05.05.1987 gün ve E. 1986/1, K. 1987/10, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 07.02.2018-30325, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 23.06.2017).

<sup>644</sup> **ANAYASA MAHKEMESİ**, 18.01.2018 gün ve E. 2016/180, K. 2018/4, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 07.02.2018-30325, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 30.05.2018).

uygulanmaz” hükmü mevcuttur. Bu ifadeye göre TVF’nin varlıkları arasında bulunan kamuya ait varlıkların Sayıştay denetimine tabi olması gerektiği belirtilmektedir<sup>645</sup>.

#### 4. Meclis Denetimi

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 165. maddesine göre “sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir”. Bu sebeple TVF’nin TBMM denetimine tabi olması anayasal bir zorunluluktur. Yukarıda belirtildiği üzere Anayasa Mahkemesi’nin görüşü de bu yöndedir<sup>646</sup>.

TVF’nin bir önceki yıla ait mali tabloları ile faaliyetleri, her yıl ekim ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından, bağımsız dış denetim raporları, özel kurul tarafından yapılan denetim raporları ve Cumhurbaşkanlığı tarafından gönderilen denetim raporları üzerinden görüşülerek denetlenir. Öğretide iki yıl üst üste bu raporların Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yetersiz bulunması durumunda TVF Genel Müdürü’nün istifa etmiş sayılması önerilmiştir<sup>647</sup>. Ancak kanun düzenlemesinde bu yönde bir düzenleme bulunmaması bir eksiklik olarak görülmektedir. Zira Plan ve Bütçe Komisyonu’nun denetiminden geçememesi durumunda ne olacağı hususunda bir açıklık bulunmamaktadır.

TBMM tarafından yapılan bu denetimin ne derece yeterli olduğu tartışmalıdır. Zaten Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu’nda da TVF’nin TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmemesinin Anayasa’ya aykırı olduğu iddia edilmiştir<sup>648</sup>.

---

<sup>645</sup> **DEDEOĞLU**, *Ne Yapabilir?*, s. 2, 3; TVF’nin internet sitesinde de bu yönde bir açıklama mevcuttur. Bkz: **TÜRKİYE VARLIK FONU**, *Sıkça Sorulan Sorular*, 2018, <http://turkiyevarlikfonu.com.tr/TR/icerik/72/sikca-sorulan-sorular>, (ET: 30.05.2018).

<sup>646</sup> **ANAYASA MAHKEMESİ**, 05.05.1987 gün ve E. 1986/1, K. 1987/10, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 21.11.1987-19641, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 23.06.2017).

<sup>647</sup> **YALÇINER/SÜREKLİ**, s. 26.

<sup>648</sup> **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 13.



Çalışmalar esnasında Ekonomi Bakanı, Sayıştay denetimine tabi olmamaya gerekçe olarak TVF'nin kamu hesapları içerisinde yer almayacağını göstermiştir. Ancak Komisyon çalışmalarına daha sonra katılan Maliye Bakanı, TVF'nin kamu hesapları içerisinde yer alacağını belirtmiştir<sup>649</sup>.

Dış denetimin özel bir kurul tarafından TBMM adına yapılmaması bu denetimin bir hiyerarşi denetiminden ibaret olduğu sonucuna ulaştırmaktadır<sup>650</sup>. Ayrıca TVF'nin Yönetim Kurulu Başkanı'nın, yönetim kurulunu ve denetim elemanlarını atayan kişinin Cumhurbaşkanı olması denetimden beklenen faydayı azaltmakta, yapılan denetimin hiyerarşi denetiminden öteye gitmemesine sebep olmakta ve TVF'nin faaliyetlerindeki bağımsızlığına gölge düşürmektedir. Hâlbuki TVF'yi denetleyecek kuruluş Sayıştay veya Meclis adına denetim yapan başka bir organ olsaydı denetimden beklenen fayda yerine getirilebilirdi.

## 5. Uluslararası Denetim

Plan ve Bütçe Komisyonu Raporunda TVF'nin Santiago İlkeleri çerçevesinde hareket edeceği, dolayısıyla gerekli şeffaflığı ve denetimi sağlayacağı belirtilmiştir<sup>651</sup>. Bu doğrultuda TVF, Santiago İlkelerine uymayı taahhüt eden ülkelerin kurduğu IFSWF (International Forum of Sovereign Wealth Funds)'a üye olmuştur. Bu adım varlık fonlarının ABD ve Avrupa pazarına girebilmesi için ön şart olarak kabul edilmektedir<sup>652</sup>. Ancak SWF Institute araştırmacısı Spencer Ward'a göre bu pek bir şey ifade etmemektedir. Zira IFSWF üyesi olan Libya Varlık Fonu (Libian Investment Authority) Linaburg-Maduel derecelendirmesinden 10 üzerinden 1 puan alabilmiştir<sup>653</sup>.

<sup>649</sup> **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 37.

<sup>650</sup> **KAYIRAN**, s. 77.

<sup>651</sup> **TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*(Sıra No: 413), 2016, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic), (ET: 23.05.2018), s. 14.

<sup>652</sup> **GÜZEL/ACAR/ŞEKEROĞLU**, s. 173.

<sup>653</sup> **IŞIK/KAYA/ÖZDEMİR**, s. 18.

Uluslararası alanda varlık fonları ile ilgili önemli çalışmalar yapan ve Linaburg-Maduel Şeffaflık derecelendirmesini yürüten kurum olan SWF Institute'nin TVF ile ilgili yaptığı değerlendirme önem taşımaktadır. Buna göre<sup>654</sup>:

*“TVF'nin statüsü ve uzun vadeli yatırım hedefleri, herhangi bir somut ayrıntı veya mali rapor yayınlamadığından, yönetim kurulunun kargaşa içinde olduğu ve şimdiye kadar önemli sermaye yöneticilerini çekemediğinden, kesin olarak anlaşılması güç olan belirsiz bir yapıdır. Bu nedenle, SWFI ile herhangi bir türden bir şeffaflık notu taşımamaktadır (1-10 arası bir ölçekte dahi ölçülememiştir)”*.

Uluslararası şeffaflık derecelendirmesi yapan çalışmalar olan; Geoeconomica derecelendirmesi, Truman derecelendirmesi ve Linaburg-Maduel derecelendirmesinin henüz TVF ile ilgili bir değerlendirme yapmadıkları görülmüştür. Bu sebeple TVF'nin uluslararası alandaki şeffaflık görünümünün nasıl olduğu henüz bilinmemektedir. TVF'nin Santiago İlkeleri'ne uymayı kabul ettiği düşünüldüğünde, bu ilkeleri esas alarak değerlendirme yapan Geoeconomica ve Truman derecelendirmelerinin bir sonraki değerlendirmelerine TVF'yi de ekleyeceklerini bekleyebiliriz.

---

<sup>654</sup> IŞIK/KAYA/ÖZDEMİR, s. 17.

## SONUÇ

Türkiye, kurulduğu dönemden beri bütçe dışı fonlar ile yaşamaya alışmış bir ülke görünümündedir. Türkiye’de geçmişi 1930’lu yıllara dayanan bütçe dışı fonlar, o dönemden beri hiçbir zaman tamamıyla tasfiye edilememiş, kamu maliyesi içerisindeki varlıklarını hep sürdürmüşlerdir. 1980 ve sonrasında itibaren dikkat çekmeye başlayan fonlar, 1980’li ve 1990’lı yıllarda kamu maliyesini adeta istila etmişlerdir. Bunun sonucu olarak mali disiplin bozulmuş, bütçe açıkları tavan yapmış ve krizler baş göstermiştir. 2000’li yıllardan itibaren, uluslararası ekonomik yönetim kurumlarından olan IMF’nin baskılarının da etkisiyle bütçe dışı fonlar kamu maliyesi içerisinde tali olmaya itilmiştir. Ancak uygulamada SSDF, SYDTF, İSF ve ÖF gibi bütçe dışı fonlar faaliyetlerini sürdürerek, bütçe dışı fonların tamamen kaldırılmalarını engellemişlerdir.

Son dönemde kurulan TVF ve Esnaf Ahilik Sandığı’nın yanında kıdem tazminatı için bir fon kurulması da gündemdedir. Kamu maliyesinde daha önce 1980’li yıllarda tecrübe edilen bütçe dışı fonlar aracılığıyla bütçe dışına çıkış yönünde bir hareket görülmektedir. Bütçe dışı fonlar ile ilgili sorunların kaynağı olan disiplinsizlik ve denetimsizlik hususunda ciddi eleştirileri beraberinde getiren TVF, özellikle tanınan muafiyetlerle kamu maliyesi içerisinde ayrıcalıklı bir konuma yerleşmiştir. Bütçe dışı fonlarla ilgili kötü anıları iyi anılarından daha fazla olan Türkiye’de, TVF uygulaması esnasında geçmiş bütçe dışı fon uygulamalarından dersler çıkarılması elzemdir. Çok büyük miktarda kaynağı kontrol eden TVF’nin yapacağı muhtemel hatalar, geçmiş dönemde bütçe dışı fonlarda olduğu gibi, kamu maliyesi açısından altından yıllarca kalkılamayacak yükler doğuracaktır. Bu

çalışmada, bütçe dışı fonların kamu maliyesi içerisinde çok fazla büyümemesi gerektiği, zorunlu alanlar dışında bütçe dışı fonlardan kaçınılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Son yıllara kadar dünyadaki varlık fonu uygulamalarına bakıldığı zaman, sahip oldukları kaynakları açısından, esas itibariyle iki farklı varlık fonu türü olduğu görülmüştür. Bunlar; petrol ve doğalgaz gibi fazla emtia gelirleri ile kurulan varlık fonları ve dış ticaret fazlası veren ülkelerin merkez bankalarında biriktirdiği döviz rezervleri ile kurulan varlık fonlarıdır. Son dönemde bu tür mali fazlalığı olmayan ülkelerin de varlık fonu ihdas ettikleri görülmektedir. Bu ülkeler, mali fazlalıkları olmadığı için varlık fonlarında devlete ait KİT'leri ve borçlanmayı kaynak olarak kullanmaktadır. Bu tür varlık fonları dünyada yeni olup TVF'de bunların öncülerindedir. Bu sebeple önünde net bir yol haritası bulunmamaktadır ve atacağı adımlarda azami dikkat göstermesi gerekmektedir.

Başbakanlığa bağlı olarak kurulup daha sonra Cumhurbaşkanlığı'na bağlanan TVF'nin yönetimi bir anonim şirkete emanet edilmiştir. Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip anonim şirket olması olumlu karşılanırken Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olması, bağımsızlığı açısından olumsuz olmuştur. Bu itibarla uluslararası alanda bağımsız kabul edilen Merkez Bankası'na bağlı olmuş olsaydı bağımsızlığı daha iyi sağlanmış olabilirdi. Ayrıca TVF'ye Cumhurbaşkanı'nın başkanlık etmesi, TVF'yi yönetecek kurulu ve denetleyecek kurulu Cumhurbaşkanı'nın ataması ve denetim sonuçlarının Cumhurbaşkanlığı'na sunulması denetimden beklenen sonuç noktasında birtakım olumsuzlukları bünyesinde barındırmaktadır. Dünya uygulamalarına bakıldığı zaman varlık fonlarının ya Sayıştay niteliğindeki kuruluşlarca ya da meclis tarafından atanan bir kurul tarafından denetlendiği veya böyle olması gerektiği görülmektedir.

Çok geniş bir amaç yelpazesine sahip kılınan TVF, kalkınmadan istikrara, sermaye piyasalarının geliştirilmesinden yeni kaynak temin etmeye kadar birçok yükümlülük ile sorumlu kılınmıştır. Yapacağı faaliyetler ile bu amaçların hepsini gerçekleştirmesi zor görülmektedir. Dünyadaki uygulamalara bakıldığı zaman, ihtiyacı olan ülkelerin farklı gayeler için farklı varlık fonları kurdukları görülmektedir. Tek bir varlık fonunda birden çok gaye güden ülkelerdeki varlık

fonlarının ise finansal güçlerinin çok fazla olduğu müşahede edilmektedir. Bu sebeple gayeleri açısından yeniden gözden geçirmeye ihtiyacı olan TVF'nin, kalkınma amacına odaklanması Türkiye için faydalı olacaktır.

6741 sayılı Kanunu'nun gerekçesinde, TVF'nin "dış politikanın önemli bir enstrümanı" olacağı belirtilmesi doğru bulunmamaktadır. Zira uluslararası alanda varlık fonlarına karşı en önemli ön yargı, ekonomik amaçla değil politik amaçla faaliyette bulunabilmeleridir. Bu tür varlık fonlarının ülkelere girişi engellenerek uluslararası yatırım yapması zorlaştırılmaktadır. Bu sebeple varlık fonlarının büyük kısmı IMF bünyesinde bir araya gelerek Santiago İlkeleri'ni yayınlamışlar ve bunlara uymayı taahhüt etmişlerdir. Bu İlkeler, genel olarak, varlık fonlarının ekonomik amaçlı faaliyette bulunacağı ve şeffaflığı maksimize edeceği kaidelerine dayanmaktadır. Böyle bir ortamda Türkiye'de varlık fonu kurulurken açıkça politik amaçlara hizmet edeceğinin açıklanması yerinde olmamıştır.

Kurulduğundan beri yaklaşık iki yıl geçmesine rağmen, kurulan alt fonlar dışında TVF'nin faaliyetlerine başlamadığı veya kamuoyuna yansıtılmadığı görülmektedir. Her sene faaliyet raporu yayınlaması hukuki bir yükümlülüğü olmasına rağmen henüz hiç faaliyet raporu yayınlanmamıştır. Bu özellikleri ile üzerinde araştırma yapılmasını zorlaştıran TVF, faaliyetlerini artırdıkça daha çok araştırılmaya ve incelenmeye muhtaçtır. Özellikle 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 8. maddesine göre Hazine Müsteşarlığı'nın iznine tabi olmadan borçlanabilecek olması araştırılmaya değerdir. Şüphesiz bu yönde bir uygulama daha yapılmadığı veya açıklanmadığı için bu yetkinin nasıl kullanılacağı henüz bilinmemektedir. İlerleyen zamanlarda TVF faaliyetlerini artırdığı takdirde, denetimi, idaresi, varlıkları ve borçlanma yetkisi üzerine araştırmaların artması gerekmektedir.

## KAYNAKLAR

### KİTAPLAR

**ALTUĞ** Figen, *Kamu Bütçesi*, Bursa 1999.

**ATAÇ** Engin/**COŞKUN** Gülay/**MOĞOL** Tayfun (Engin Ataç (Ed.)), *Bütçe*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004.

**BERİŞ** Hamit Emrah (Murat Yılmaz(Ed.)), *Dünyada ve Türkiye’de Savunma Harcamalarının Demokratik Denetimi*, Ankara: 2012.

**BRAUNSTEIN** Jürgen, *Sovereign Wealth Funds: The Emergence of State Owned Financial Power BrokerS*. Universitat Wien, 2009.

**CLARK** Gordon L./**DIXON** Adam D./**MONK** Ashby H. B., *Sovereign Wealth Funds Legitimacy, Governance, and Global Power*, New Jersey, ABD 2013,

**DOĞAN** Yahya, *Türkiye’de Fon Sistemi ve Kamu Ortaklığı Fonu Uygulaması*, İstanbul 1993.

**EDİZDOĞAN** Nihat, *Kamu Maliyesi*, Bursa: 1998.

**ERDEM** Metin, *Kamu Mali Denetimi*, Bursa: 1993.

**ERGİNAY** Akif, *Kamu Maliyesi*, Ankara 1998.

**KEMAL** Lale (Özlem Dağ (Ed.)), *Zayıf Kalan Meclis İradesi: Yeni Sayıştay Yasası’nda Askerî Harcamaların Denetimi Sorunu*, İstanbul 2012.

**ORHAN** Osman Z., *Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları*, İstanbul 1994.

**OYAN** Oğuz/**AYDIN** Ali Rıza, *İstikrar Programından Fon Ekonomisine*, Ankara 1987, (İstikrar Programı).

**OYAN** Oğuz/**AYDIN** Ali Rıza, *Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler*, Ankara 1991, (Alternatif Yönelişler).

**OYAN** Oğuz/**AYDIN** Ali Rıza/**KONUKMAN** Aziz, *Türkiye’de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri*, Ankara 1991.

**SAYGILI** Mehmet Kağan, *Türkiye’de Kamu Fonu Uygulaması*, Ankara 2002.

**TAN** Namık, *Türkiye’de Fon Sistemi ve İşsizlik Sigortası Uygulaması*, Ankara 2013.

**TRUMAN** Edwin M., *Sovereign Wealth Funds: Threat or Salvation*, Peterson Institute for International EconomicS. Washington, ABD 2010.

**VATANDAŞ** Celaleddin (Ahmet Cemil Ertunç), *Cumhuriyetin Tarihi*, İstanbul 2015.

### **MAKALELER, BİLDİRİLER VE KİTAP BÖLÜMLERİ**

**AGUILERA** Ruth V./**CAPAPE** Javier/**SANTISO** Javier, Sovereign Wealth Funds: A Strategic Governance View, *Academy of Management PerspectiveS*. C. 30, S. 1, 2016, s. 5-23.

**AĞCAKAYA** Serpil, Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi(1980-2000), *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 10, 2003, s. 215-226.

**AKYOL** Mehmet/**HAYALOĞLU** Pınar, “Kurumsal Yapının Ülkelerin Varlık Fonları Üzerindeki Etkisi: Dinamik Panel Veri Analizi”, *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences StudieS*. C. 3, S. 4, 2017, s. 270-279.

**ARTUS** Patrick, “Towards The End of Sovereign Wealth Funds?”, *Revue D’economie Financiere*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 129-142.

**ATAÇ** Engin, “Kamu Sektöründe Etkinlik Açısından Fonların Değerlendirilmesi”, *Türkiye II, Maliye Eğitimi Sempozyumu*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1987, s. 65-83.

**AVCI** Mehmet Alpertunga, “Yasamanın Birincil Güçlü Silahı Bütçe Hakkı: Teorik Bir Yaklaşım”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 19, S. 1, 2015, s. 69-80.

- AYDIN** Ali Rıza, “Kamu Gelirleri Sistemi İçinde Fonlar”, *XIV, Türkiye Maliye Sempozyumu*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999, s. 145-160.
- AYHAN** Abdurrahman, “4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortasının Önemi, Yararlanma Koşulları ve Sağlanan Yardımlar”, *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, S.7, 2002, s. 1-9.
- BAĞLI** Mehmet Selim, “Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı”, *Yasama Dergisi*, C. 20, S. 1, 2012, s. 39-77, (Teorik ve Tarihsel).
- BALDING** Christopher, “Who’s Afraid of Sovereign Wealth Funds”, *Revue D’economie Financiere*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 201-210, (Who’s Afraid).
- BAYAR** Yılmaz/**YILDIRIM** Murat, “Ulusal Varlık Fonlarının Regülasyonuna Yönelik Çalışmalar: Santiago Prensipleri”, *FinanS. Politik & Ekonomik Yorumlar*, C. 50, S. 585, 2013, s. 67-80.
- BAYDAR** Banu, “İşsizlik Sigortasının Esnaflara Yaygınlaştırılması: Uygulama İçin Öneriler”, *Sosyal Güvence*, S. 2, 2012, s. 47-61.
- BENLİ** Abdurrahman, “4447 Sayılı Kanun’a Göre İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S. 49, 2005, s. 303-316.
- BERNARD** Pierre-İgnace/**MIESZALA** Jean-Christophe, “The Role of Sovereign Wealth Fund”, *Revue D’economie Financiere*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 219-231.
- BOSTAN** Mehmet/**ERGEN** Mustafa, “The Role of Wealth Funds in An Entrepreneurial Economy”, *Turkish Policy Quarterly*, C. 16, S. 2, 2017, s. 39-46.
- BOUCHARD** Renaud, “Sovereign Wealth Funds and Islamic Finance”, *Revue D’economie Financiere*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 233-239.



- CORDEN Max/NEARY Peter**, “Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy”, *The Economic Journal*, C. 92, S. 368, 1982, s. 825-848.
- ÇAĞAN Nami**, “Anayasa Yönünden Fonlar”, *Anayasa Yargısı*, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1986, s. 107-124.
- ÇALCALI Önder**, “Yoksullukla Mücadelede Devletin Rolü: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu”, *Memleket Siyaset, Yönetim*, C. 6, S. 16, 2011, s. 189-233.
- ÇATALOLUK Cuma**, “Batı Topluluklarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 10, S. 2, 2008, s. 72-94.
- ÇETİNKAYA Özhan**, “Kamu Kurumlarında Bütçe Dışı Uygulamaların Bütçe Disiplini Açısından Değerlendirilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 3, 2003, s. 67-88.
- ÇOLAK Aytül**, “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi”, *International Journal of Social Sciences and Education Research*, C. 3, S. 4, 2017, s. 1381-1393.
- DEDEKOCA Ersin**, “Devlet Yoluyla Kapitalizm”, *21. Yüzyılda Sosyal Bilimler*, S. 1, 2012, s. 73-89.
- DEMİRHAN Yılmaz/KARTAL Nazım**, “Yoksullukla Mücadelede Türkiye Deneyimi: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu”, *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu*, 2010, s. 135-151.
- DEMİRHAN Yılmaz/KARTAL Nazım**, “1980 Sonrası Yoksullukla Mücadelenin Başlıca Aracı Olarak Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun Kuruluş Ve Varlık Nedenlerine İlişkin Bazı Tespitler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 42, 2014, s. 257-258, (1980 Sonrası Yoksulluk).

- DI WANG** Wendy/**LI** Quan, “Democracy, Veto Player, and Institutionalization of Sovereign Wealth Funds”, *International Interaction* S. C. 42, S. 3, 2016, s. 2-38.
- DİLİK** Sait, “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kuruluşu Yönünden 25,08,1999 Gün ve 4447 sayılı Kanun’un Eleştirisi”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, S. 4, 2000, s. 1-16.
- DOCKES** Pierre, “Sovereign Wealth Funds and Emerging Imperialism”, *Revue D’economie Financiere (English Edition)*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 25-36.
- DREZNER** Daniel W., “Sovereign Wealth Funds and (In)Security of Global Finance”, *Journal of International Affairs* S. C. 62, S. 1, 2008, s. 115-130.
- FEYZİOĞLU** Bedi Necmettin, “Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, S. 29, 1983, s. 1-28.
- FINI** Michael, “Financial İdeaS. Political Constraints: Sovereign Wealth Funds and Domestic Governance”, *Competition and Change*, C. 15, S. 1, 2011, s. 71-93.
- GIANFRATE** Gianfranco/**MERLIN** Enrico, “Who Is the Sovereign Among Sovereign Wealth Funds? A Network Analysis of Co-Investments”, *The Journal of Private Equity*, 2016, s. 7-18.
- GÖK** Mehmet, “Türkiye’de Bir Sosyal Devlet Uygulaması Olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 2000, s. 189-233.
- GÖZEN** Mehmet Çağrı/**BUCAK** İsa, “Bütçe Dışı Fonlar Üzerine Bir Değerlendirme: Türkiye Ekonomisi Örneği”, (Editör: Selçuk Koç, Sema Yılmaz Genç, Kerem Çolak), *Dünden Bugüne Ekonomi Yazıları*, Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Vakfı Yayınları, 2018, s. 185-197.

- GÜÇLÜ** Mehmet, “Ulusal Varlık Fonları: Türkiye Ekonomisi İçin Bir Değerlendirme”, *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, C. 9, S. 1, 2018, s. 39-53.
- GÜNGÖR** Gonca, “Tarihi Açından Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *Sakarya İktisat Dergisi*, S. 2, 2012, s. 100-118.
- GÜZEL** Fatih/**ACAR** Melek/**ŞEKEROĞLU** Gamze, “Sovereign Wealth Funds: A Comparison of the Turkish Sovereign Wealth Fund with the World Samples”, *Periodicals of Engineering and Natural Science* S. C. 5, S. 2, 2017, s. 165-175.
- İLERİ** Hüseyin, “Türkiye’de Özelleştirme”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler MYO Dergisi*, C. 1, S. 1, 1998, s. 149-162.
- İSLAMOĞLU** Mehmet/**ŞANLI** Devran, “Mevduat Sigorta Sistemi ve Bankacılık Sektöründe Rekabet Üzerine Etkileri”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 14, S. 2, 2013, s. 271-290.
- JEN** Stephen, “Sovereign Wealth Funds What They Are What’s Happening”, *World Economic* S. C. 8, S. 4, 2007, s. 1-7.
- KARTAL** Filiz, “Dünyada Mevduat Sigortacılığı ve Türkiye Uygulaması”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 13, S. 2, 2012, s. 107-136.
- KAYIRAN** Meltem, “Türkiye Varlık Fonu’nun Kuruluş Amaçları ve Yapısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, C. 14, S. 56, 2016, s. 55-90.
- KEENAN** Patrick/**OCHOA** Christiana, “The Human Rights Potential of Sovereign Wealth Funds”, *Georgetown Journal of International Law*, C. 40, 2009, s. 1151-1179.
- KARASIOĞLU** Fehmi/**GÖKTÜRK** İbrahim Emre, “Varlık Fonu Temel Stratejisi ve Türkiye Örneği”, *Global Journal of Economics and Business Studie* S. C. 6, S. 12, 2017, s. 100-109.

- KESİK** Ahmet, “Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi”, *XIV, Türkiye Maliye Sempozyumu*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999, s. 160-213.
- KIMMIT** Robert M., “Public Footprints in Private Markets”, *Foreign Affairs*, C. 87, S. 1, 2008, s. 119-130.
- KONUKMAN** Aziz, “Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları – Uygulamaları: Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, S. 2, 2003, s. 29-65.
- KONUKMAN** Aziz/**ŞİMŞEK** Orhan, “Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye Uygulaması”, *Çalışma ve Toplum*, S. 4, 2017, s. 1913-1944.
- KUMAŞ** Handan/**KARADENİZ** Oğuz, “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Ödeneği’nden Yararlanan İşsiz Sayısının Düşük Olma Nedenleri: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, C. 25, S. 33, 2017, s. 195-220.
- LAUFENBURGER** Henry, “Modern Tek Bütçe Telâkkisi”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, C. 12, S.1-2, 2014, s. 3-17.
- MATOUK** Jean, “On Financial Sovereignty”, *Revue D’conomie Financiere (English Edition)*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 59-70.
- NARTER** Recep, “Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 16, S. 1-2, 2012, s. 35-52.
- O’BRIEN** Justin, “Global Securization Crisis and Sovereign Wealth Fund”, *Revue D’conomie Financiere*, Sovereign Wealth Fund: Specially Issue, 2009, s. 271-282.
- OYAN** Oğuz, “Türkiye’de Kamu Fonlarının Gelişimi ve Özellikleri”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, S. 32, 1988, s. 95-102, (Türkiye’de Kamu Fonları).

- OYAN** Oğuz, “Kamu Özel Fonları ve Güncelliğini Bir Tasfiye Projesi”, *XIV, Türkiye Maliye Sempozyumu*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999, s. 213-241, (Kamu Özel Fonları).
- ROMANET** Augustin De, “Introduction”, *Revue D’economie Financiere (English Edition)*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 11-16.
- ROZANOV** Andrew, “Who Holds the Wealth of Nations”, *International Journal of Central Banking*, C. 15, S. 4, 2005, s. 52-57, (Who Holds).
- ROZANOV** Andrew, “Sovereign Wealth Funds: Defining Liabilities”, *Revue D’economie Financiere (English Edition)*, Sovereign Wealth Funds: Special Issue, 2009, s. 283-290, (Defining Liabilities).
- SAINT-PAUL** Gilles. “Governance of Sovereign Wealth Funds and Economic Nationalism”, *Revue D’economie Financiere (English Edition)*, Sovereign Wealth Fund: Special Issue, 2009, s. 417-427.
- SANLI** Ufuk, “Körfezin “Görünmeyen Eller”i: Ulusal Varlık Fonları”, *Ortadoğu Analiz*, C. 2, S. 23, 2010, s. 18-24.
- SARAN** Ulvi, “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları”, *Vakıflar Dergisi*, S. 26, 1997, s. 427-440.
- SARISU** Ayhan, “Dünyada Ulusal Varlık Fonu Yönetim Şirketleri”, *Yaklaşım*, S. 287, 2016, s. 231-238, (Dünyada Ulusal).
- SARISU** Ayhan, “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş., Kurulmasına Dair Kanun’un Değerlendirilmesi II”, *Yaklaşım*, S. 286, 2016, s. 225-232, (Kanunun Değerlendirilmesi II).
- SARISU** Ayhan, “Ulusal Varlık Fonlarının Yönetim ve Teşkilat Yapısı”, *Yaklaşım*, S. 288, 2016, s. 228-235, (Yönetim ve Teşkilat Yapısı).

- SARISU** Ayhan, “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. (TVFY)’nin Önemi ve Değerlendirilmesi”, *Yaklaşım*, S. 289, 2017, s. 230-239, (Önemi ve Değerlendirilmesi).
- SCHENA** Patrick, “When States Invest At Home: The Development Role of Sovereign Wealth Funds in Public Finance”, *Wake Forest Law Review*, C. 52, 2017, s. 917-946.
- SCHENA** Patrick/**ALI** Asim, “Sovereign Wealth Fund Investment in Economic Transformation: Toward an Institutional Framework”, *World Economics*. C. 18, S. 1, 2017, s. 123-144.
- SEVEN** Bülent, “Anayasa Mahkemesi’nin Fon Uygulamasına İlişkin Kararlarının Bütçe İlkeleri ve Sayıştay Denetimi Karşısındaki Durumu”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 14, S. 1, 1996, s. 123-147.
- SOFRACI** İ.Erdem, “İşsizlik Sigortasının Sosyal ve Ekonomik Etkileri”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, S. 13, 2007, s. 165-184.
- SÖYLER** İlhami, “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi (Eleştirel ve Normatif Bir Yaklaşım)”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 1, 2006, s. 187-208.
- TAN** Turgut, “Özelleştirme”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C. 9, S. 1-3, 1988, s. 271-297.
- TAŞ** H, Yunus. “Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşsizlik Sigortası’nın Sosyo-Ekonomik Açından Karşılaştırılması”, *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, C.5, S.11, 2016, s. 26-55.
- TAŞCI** Faruk/**YILMAZ** Yasin, “İşsizlik Sigortasının Türkiye’deki Durumu: Eleştiriler ve Çözüm Önerileri”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, C. 56, S. 1, 2009, s. 601-637.

- TEKİN** Ahmet, “Türkiye’de Bütçe Dışı Fonların Mali Yapılarının Gelişimi”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, S. 5, 1999, s. 379-387.
- TEMİZ** Dilek, “Ekonominin Önemli Bir Parçası: Savunma Sanayii”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 33, 2012, s. 1-18.
- TRUMAN** Edwin M., “Sovereign Wealth Fund Transparency and Accountability Explored”, *Wake Forest Law Review*, C. 52, 2017, s. 997-1026, (Transparency and Accountability).
- UYSAL ŞAHİN** Özge, “Kamu Maliyesi Varlık Fonu İlişkisi: Fırsat mı Tehdit mi?”, *Journal of Awareness*. S. 2, 2017, s. 349-380.
- ÜSTÜN** Ümit Süleyman/**DURDU** Muhammet, “Bütçenin Birliği İlkesi ve İstisnaları”, (Editör: Fatih Saraçoğlu, Muharrem Çakır), *Yrd, Doç, Dr, Yaşar Methibay’a Armağan*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2017, s. 397-416.
- WOLF** Greg, “Sovereign Wealth Funds Expansion”, *Alaska Business Monthly*, Şubat 2017, s. 58-59.
- YALÇINER** Kürşat, “İşsizlik Sigortası ve Finansman Modeli”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, S.2, 2000, s. 169-184.
- YALÇINER** Kürşat/**SÜREKLİ** Ali Murat, “Ekonominin Çeşitlendirilmesinin Bir Aracı Olarak Ulusal Refah Fonu Modelinin Türkiye Ekonomisi Açısından Uygulanabilirliği”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 17, S. 3, 2015, s. 1-29.
- YARMAN** Faruk A., “Türk Savunma Sanayii: Dün Bugün Yarın”, *Savunma Sanayii Gündemi Dergisi*, S. 5 2007.
- YAY** Serdar, “1980’den Günümüze Türkiye’de Sosyal Yardım Alanındaki Gelişmeler ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, C. 7, S. 1, 2015, s. 18-33.

**YILMAZ H. Hakan/BİÇER M.**, “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, C. 158, S.1, 2010, s.201-225.

**ZADİL Ekmel**, “İşsizlik Sigortası”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S. 9-10-11, 2011, s. 226-262.

**ZİYLAN Aytekin**, “Savunma Nereden Nereye”, *Ulusal Strateji Dergisi*, Kasım-Aralık 2001, s. 1-7.

## **RAPORLAR**

**AKBULAK Sevinç**, *Ulusal Varlık Fonları (Sovereign Wealth Funds): Gelişmeler ve Düzenleme Çalışmaları*, Sermaye Piyasası Kurulu Araştırma Raporu, 2008.

**ALLEN Mark/CARUANA Jaime**, *Sovereign Wealth Funds-A Work Agenda*, IMF, 2008.

**AVENDANO Rolando/SANTISO Javier**, *Are Sovereign ealth Fund Investment Politically Biased?Comparing Mutual and Sovereign Funds*. OECD EmNet Working Paper, 2010.

**AYKIN Hasan**, *Ulusal Refah Fonları: Risk mi, Fırsat mı?*, SDE Analiz, 2010.

**BALDING Christopher**, Innovations in Sovereign Wealth Funds For National Development, *Anniversary International Symposium Asia: The Dynamic Capital Market Frontier*, 2012, (Innovations).

**BLACKBURN John/DELVECCHIO Brent/FOX Ira/GATENIO Carl/KHAYUM Omar/WOLFSON Daniel (BLACKBURN vd.)**, *Do Sovereign Wealth Funds Best Serve The Interests of Their Respective Citizens?*, University of Chicago Graduate School of Business. 2008.

**BODIE Zvi/BRIERE Marie**, *Optimal Asset Allocation for Sovereign Wealth Funds: Theory and Practice* (Rapor No:2013-11), Boston University School of Management, 2013.



- CIARLONE Alessio/MICELI Valeria**, *Are Sovereign Wealth Funds contrarian investors?* (Rapor No:972), Banca D'Italia EuroSistema, 2014.
- DEDEOĞLU Emin**, *Kamu Mali Yönetiminde Neler Oluyor? Varlık Fonu ve Tamamlayıcı Ödenek* (Rapor No: N201629), Tepav Değerlendirme Notu, 2016, (Neler Oluyor?).
- DEDEOĞLU Emin**, *Türkiye Varlık Fonu Bu Portföyü İle Ne Yapabilir?* (Rapor No: N201709), Tepav Değerlendirme Notu, 2017, (Ne Yapabilir?).
- DEVLET DENETLEME KURULU**, *Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün Eylem ve İşlemlerine İlişkin Araştırma ve Denetleme Raporu*, 2006.
- FLEISCHER Victor**, *A Theory of Taxing Sovereign Wealth* (Rapor No: LE08-030), Illinois Law and Economics Research Paper Series, 2009.
- FOTAK Veljko/GAO Xuechen/MEGGINSON William L.**, *A Financial Force to be Reckoned With? An Overview of Sovereign Wealth Funds* (Rapor No:476/2016), European Corporate Governance Institute, 2016.
- GELB Alan/TORDO Silvana/HALLAND Havard/ARFAA Noora/SMITH Gregory**, *Sovereign Wealth Funds and Long-Term Development Finance* (Rapor No:WPS6776), The World Bank Policy Research Working Paper, 2014.
- HACIHASANOĞLU Erk/SOYTAŞ Uğur**, *Yeniden Tasarlanan Finansal Mimaride Ulusal Varlık Fonlarının Rolü* (Rapor No: 2010-02), METU MARC Working Paper Series, 2010.
- HAMMER Cornelia/KUNZEL Peter/PETROVA Iva**, *Sovereign Wealth Funds: Current Institutional and Operational Practices* (Rapor No: WP/08/254), IMF Working Paper, 2008.

**INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS.** *Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practice*. IMF Report, 2008,

**KARABAŞ** Engin, *Bütçe Kapsamı ve Bütçe Kapsamı Dışında Kalan Kamusal Harcama Alanları*, Ankara: Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 2005.

**KARAGÖL** Erdal Tanas/**KOÇ** Yusuf Emre, *Dünyada ve Türkiye’de Varlık Fonu* (Sayı: 169), SETA, 2016.

**LIQUN** Jin/**AL SA’AD** Bader Mohammed/**MURRAY** David, *IFSWF Members’ in the Application of the Santiago Principles*, International Forum of Sovereign Wealth Funds, Pekin 2011.

**MATTOO** Aaditya/**SUBRAMANIAN** Arvind, *Currency Undervaluation and Sovereign Wealth Funds: A New Role for the World Trade Organization* (Rapor No: WPS4668), The World Bank Development Research Group Trade Team, 2008.

**MURRAY** David, *SWFS: Myths and Realities*, *International Forum of Sovereign Wealth Fund*, 05,05,2011, London, 2011.

**REINSBERG** Bernhard, *Sovereign Wealth-No Fund The Decisive Role of Domestic Veto Players* (Rapor No: 1/2009), *Papers on International Political Economy*, Berlin, 2009.

**S. DAS** Udaibir/**LU** Yinqiu/**MULDER** Christian/**SY** Amadou, *Setting up a Sovereign Wealth Fund: Some Policy and Operational Considerations* (Rapor No: WP/09/179), IMF Working Paper, 2009.

**SANTISO** Javier, *Sovereign Development Funds: Key Financial Actors of the Shifting Wealth of Nations*. OECD Emerging Markets Network Working Paper, 2008.

**STONE** Sarah E./**TRUMAN** Edwin M., *Uneven Progress on Sovereign Wealth Fund Transparency and Accountability* (Rapor No: PB16-18), Peterson Institute for International Economics, 2016.

**STUCKELBERGER** Christoph/**ROSSOUW** Deon/**GEERTS** Sofie/**CHAVAZ** Pascale/**XINWA** Namhla, *Sovereign Wealth Funds An Ethical Perspective*, Globatics.net Global, 2015.

**SÜMEN** Aziz, *Değişen Kamu Mali Yönetimi Çerçevesinde Performans Denetiminin Savunma Sanayii Destekleme Fonu'na Uygulanabilirliği*, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, 2014.

**TRUMAN** Edwin M., *Sovereign Wealth Funds: The Need for Greater Transparency and Accountability* (Rapor No: PB07-6), Peterson Institute for International EconomicS. 2007, (The Need for).

**ÜSTÜN** Nazlı, *Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye Varlık Fonu*, Konya Ticaret Odası Ekonomik Araştırmalar ve Proje Müdürlüğü Araştırma Raporu, Konya, 2017.

**ZEE** Eva Van Der, *In Between Two Social Actors: The Social and Environmentel Responsibilities of Sovereign Wealth Funds* (Rapor No: 2017-11), University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, Norveç, Oslo 2017.

## **TEZLER**

**AKKOYUNLU** Pınar, *Fon Ekonomisi ve Kamu Ortaklığı Fonu*, İktisat Bilim Dalı, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul 1991.

**BAĞLI** Mehmet Selim, *TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkının Kullanımında Etkinlik Düzeyi (TBMM'nin Bütçe Hakkı)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, 2014.

**AYZİT** Müge, *Dünyada ve Türkiye’de Mevduat Sigorta Sistemi Uygulamaları*, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara 2004.

**CANGİR** Cemil, *Ekonomik İstikrar Aracı Olarak Bütçe Dışı Fonlar ve Uygulama Sonuçları*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, 1996.

**TOSUN** Ata, *Türkiye’de Fon Sistemi ve Ekonomik Etkileri (1980-2008)*, İktisat Anabilim Dalı Uluslararası İktisat Bilim Dalı, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

### ELEKTRONİK KAYNAKLAR

**ALASKA PERMANENT FUND CORPORATION**, *Historical Timeline*, 2018, <https://apfC.org/who-we-are/history-of-the-alaska-permanent-fund/history-timeline/>, (ET: 30.04.2018).

**AMAR**, Jeanne/**LECOURT**, Christelle/**KINON**, Valerie, *Is the Emergence of New Sovereign Wealth Funds a Fashion Phenomenon?*, 2017, [https://paperS.ssrn.com/sol3/paperS.cfm?abstract\\_id=2980421](https://paperS.ssrn.com/sol3/paperS.cfm?abstract_id=2980421), (ET: 18.04.2018).

**ANADOLU AJANSI**, *Russia-Turkey investment fund to enhance bilateral tieS*. <https://www.aa.com.tr/en/economy/russia-turkey-investment-fund-to-enhance-bilateral-ties/1124384>, (21,04,2018), (ET: 30.05.2018).

**ANAYASA MAHKEMESİ**, *Kararlar Bilgi Bankası*, 2018, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (ET: 25.10.2018).

**AROLAT** Osman, Varlık Fonu’nun hatırlattığı bütçe dışı fon deneyimimiz, (18.08.2016), *Dünya Gazetesi*, <http://www.dunya.com/kose-yazisi/varlik-fonunun-hatirlattigi-butce-disi-fon-deneyimimiz/29056>, (ET: 01.04.2017).

- BAHRAN** Gülseba, *Sayıştay Denetimi Dışındaki Fonlar*, 2001, [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/bilgi\\_notlari/sayistaydenetimidisifon.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/bilgi_notlari/sayistaydenetimidisifon.pdf), (ET: 15.02.2018).
- BALDING** Christopher, *Framing Sovereign Wealth Funds: What We Know and What We Need to Know*, 2009, [https://paperS.ssrn.com/sol3/paperS.cfm?abstract\\_id=1335556](https://paperS.ssrn.com/sol3/paperS.cfm?abstract_id=1335556), (ET: 17.04.2018), (Framing).
- BASSANINI** Franco, *The Law of Sovereign Wealth Funds*, 2011, <http://www.bassanini.it/wp-content/uploads/2013/10/The-Law-of-Sovereign-Wealth-FundS.pdf>, (ET: 19.04.2018).
- BEHRENDT** Sven, *Santiago Compliance Index*, GEOECONOMİCA 2014, [https://www.nzsuperfund.co.nz/sites/default/files/documents-sys/SCI%202014%20October%202014\\_final.pdf](https://www.nzsuperfund.co.nz/sites/default/files/documents-sys/SCI%202014%20October%202014_final.pdf), (ET: 01.05.2018).
- BEHRENDT**, Sven, *Oil Funded SWF at A Turning Point*, GEOECONOMİCA 2014, <http://www.ifswf.org/sites/default/files/Publications/SWFs%20April%202016.pdf>, (ET: 01.05.2018).
- BERTONI** Fabio/**LUGO** Stefano, *The Use of Debt by Sovereign Wealth Fund*, 2015, [https://paperS.ssrn.com/sol3/paperS.cfm?abstract\\_id=2656228](https://paperS.ssrn.com/sol3/paperS.cfm?abstract_id=2656228), (ET: 26.04.2018).
- BUSINESSHT**, *Varlık Fonu'na 4 alt fon*, 2017, <http://www.businessht.com.tr/piyasalar/haber/1518453-varlik-fonuna-4-alt-fon>, (ET: 23.07.2018).
- CAISSE DES DEPÔTS ET CONSIGNATIONS**. *Our Model*, 2018, <http://www.caissedesdepots.fr/en/our-model>, (ET: 02.05.2018).

**COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES.** Turkey 2008 Progress Report, 2009, <http://www.avrupa.info/tr/tr/ilerleme-raporlari-744>, (ET: 02.07.2017).

**DÜZGÜNHABER,** *İşsizlik Fonu Bütçe Dışı Harcama Alanı Olmuş*, 2017, [https://duzgunhaber.com/tr/issizlik\\_fonu\\_butce\\_disi\\_harcama\\_alani\\_olmus-82619](https://duzgunhaber.com/tr/issizlik_fonu_butce_disi_harcama_alani_olmus-82619), (ET: 01.04.2017).

**ECONOMIST,** The invasion of the sovereign-wealth funds, (17.01.2008), *Economist*, <https://www.economist.com/node/10533866>, (ET: 02.05.2018).

**EĞİLMEZ Mahfi,** *Petrolün Ekonomisi*, 2014, <http://t24.com.tr/haber/petrol-fiyatlari-neden-dusuyor,279063>, (ET: 06.04.2018).

**EĞİLMEZ Mahfi,** Varlık Fonu, *Kendime Yazılar*, (25.08.2016), <http://www.mahfiegilmez.com/2016/08/varlik-fonu.html>, (ET: 30.05.2018).

**ENGEL Jerome/HAMIRANI Hamid/SAKLATVALA Kathryn,** *Pursuing Innovation: Sovereign Wealth Funds and Technology Investment*, 2016, <https://ssrn.com/abstract=2864853>, (ET: 19.04.2018).

**ERELİ Adam/KARASIK Theodore,** *How Are Sovereign Wealth Fund Decisions Made?*, 2017, <https://intpolicydigest.org/2017/12/26/sovereign-wealth-fund-decisions-made/>, (ET: 20.04.2018).

**HABER7,** *İşsizlik Sigortası Fonu 116,7 milyar TL oldu*, 2018, <http://ekonomi.haber7.com/ekonomi/haber/2521339-issizlik-sigortasi-fonu-1167-milyar-tl-oldu>, (ET: 29.01.2018).

**HABERTÜRK,** *Sahilin geliri Türkiye'nin varlığı olacak*, (30.08.2016), <http://www.haberturk.com/ekonomi/is-yasam/haber/1289504-sahilin-geliri-turkiyenin-varligi-olacak>, (ET: 22.05.2018).

**HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI**, *IMF Niyet Mektubu Türkiye*, 1999, <https://www.hazine.gov.tr/File/Index?id=b29fc706-a2a5-4cb6-b656-40e8a465d133>, (ET: 19.02.2018).

**HENTOV** Elliot, *How Do Sovereign Wealth Funds Invest? A Glance at SWF Asset Allocation*, 2015, [http://www.ifswf.org/sites/default/files/Publications/How%20do%20Sovereign%20Wealth%20Funds%20Invest\\_0.pdf](http://www.ifswf.org/sites/default/files/Publications/How%20do%20Sovereign%20Wealth%20Funds%20Invest_0.pdf), (ET: 20.04.2018).

**HÜRRİYET**, *Tanıtma Fonu Neyi Tanıtıyor?*, 2002, <http://www.hurriyet.com.tr/tanitma-fonu-neyi-tanitiyor-91761>, (ET: 02.02.2018).

**HÜRRİYET**, *'Kıdeme fon kısa vadede zor'*, 2017, <http://www.hurriyet.com.tr/kideme-fon-kisa-vadede-zor-40572340>, (ET: 31.01.2018).

**HÜRRİYET**, *S & P'den Varlık Fonu Açıklaması*, (10.02.2017), <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/s-pden-varlik-fonu-aciklamasi-40361826>, (ET: 17.05.2018).

**ICS INTERNATIONAL CONSULTANCY SERVICES**. *Konsinye Nedir ve Muhasebe Kayıtları*, 2018, <http://icS.com.tr/2016/01/konsinye-nedir-ve-muhasebe-kayitlari/>, (ET: 02.05.2018).

**INTERNATIONAL FORUM OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS**. *Research & Publications*, 2018, <http://www.ifswf.org/research>, (ET: 26.04.2018).

**İŞİK H. Bayram/KAYA M. Veysel/ÖZDEMİR Mehmet Gökhan**, *Ulusal Varlık Fonlarının Avantaj ve Dezavantajları: Türkiye'nin Mevcut Durumunun Ekonomik Politikası*, 5. *Uluslararası RSEP Sosyal Bilimler Konferansı*, 2017, [https://www.researchgate.net/publication/323771986\\_Ulusal\\_Varlik\\_Fonlarini\\_n\\_Avantaj\\_ve\\_Dezavantajlari\\_Turkiye'nin\\_Mevcut\\_Durumunun\\_Ekonomi\\_Politigi](https://www.researchgate.net/publication/323771986_Ulusal_Varlik_Fonlarini_n_Avantaj_ve_Dezavantajlari_Turkiye'nin_Mevcut_Durumunun_Ekonomi_Politigi), (ET: 25.10.2018).

- KARLUK** Rıdvan, Ekonomide Yeni Bir Kurum: Varlık Fonu, *Turkish NewS*. 2018, <https://www.turkishnews.com/tr/content/2017/02/19/ekonomide-yeni-bir-kurum-varlik-fonu/>, (ET: 22.02.2018).
- KNILL** April/**LEE** Bong Soo/**MAUCK** Nathan, “*Sleeping with the Enemy*” or “*An Ounce of Prevention*” *Sovereign Wealth Fund Investments and Market Destabilization*, 2009, [https://www.researchgate.net/publication/228258623\\_'Sleeping\\_with\\_the\\_Ene\\_my'\\_or\\_'An\\_Ounce\\_of\\_Prevention'\\_Sovereign\\_Wealth\\_Fund\\_Investments\\_and\\_Market\\_Destabilization](https://www.researchgate.net/publication/228258623_'Sleeping_with_the_Ene_my'_or_'An_Ounce_of_Prevention'_Sovereign_Wealth_Fund_Investments_and_Market_Destabilization), (ET: 17.04.2018).
- KOREA INVESTMENT CORPORATION**, *About KIC*. 2018, <http://www.kiC.kr/en/01/03/04.jsp>, (ET: 24.04.2018).
- KREDİ GARANTİ FONU (KGF)**, 2016 Faaliyet Raporu, 2017, [https://www.kgf.com.tr/images/faaliyet\\_raporu/2016\\_kgf\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.kgf.com.tr/images/faaliyet_raporu/2016_kgf_faaliyet_raporu.pdf), (ET: 13.02.2018).
- KRISHNA** Mrinalini, *5 Largest Sovereign Wealth Funds*. 2017, <https://www.investopedia.com/news/5-largest-sovereign-wealth-funds/>, (ET: 11.04.2018).
- KUWAIT INVESMENT AUTHORITY**, *Structure and Governance*, 2018, <http://www.kia.gov.kw/en/Pages/orgStruct.aspx>, (ET: 04.05.2018).
- MASSI** Markus/**SCORTECCI** Alessandro/**SHAH** Patrick, *Sovereign Wealth’s Hunt for the Next Unicorn*, 2017, <https://www.bcg.com/publications/2017/principal-investors-private-equity-technology-digital-sovereign-wealth-hunt-next-unicorn.aspx>, (ET: 19.04.2018).
- MİLLİYET**, “İki şirket daha TMSF’ye geçti”, 2017, <http://uzmanpara.milliyet.com.tr/haber-detay/gundem2/iki-sirket-daha-tmsfye-gecti/67000/67184/>, (ET: 04.07.2017).



**NORGES BANK INVESTMENT MANAGEMENT**, *The History*, 2018,  
<https://www.nbim.no/en/the-fund/the-history/>, (ET: 03.05.2018).

**MYNET**, *Tanıtma Fonu "Maliye" Gibi Çalışıyor*, 2004,  
<http://www.mynet.com/haber/politika/tanitma-fonu-maliye-gibi-calisiyor-104131-1>, (ET: 02.02.2018).

**ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI**, *Özelleştirme Fonu Kaynak Kullanım Tablosu*, 2017,  
[http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Sayfalar/Detay/Kaynak\\_Kullan%C4%B1m\\_Tablosu/1498131484.html?](http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Sayfalar/Detay/Kaynak_Kullan%C4%B1m_Tablosu/1498131484.html?), (ET: 01.02.2018).

**ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI**, *Özelleştirme Programının Amaçları*, 2018,  
[http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/%C3%96zelle%C5%9Firme\\_Program%C4%B1n%C4%B1n\\_Ama%C3%A7lar%C4%B1/1488876097.html?](http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/%C3%96zelle%C5%9Firme_Program%C4%B1n%C4%B1n_Ama%C3%A7lar%C4%B1/1488876097.html?), (ET: 26.01.2018).

**ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI**, *Özelleştirmenin Felsefesi*, 2018,  
[http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/%C3%96zelle%C5%9Firmenin\\_Felsefesi/1488875182.html?](http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/%C3%96zelle%C5%9Firmenin_Felsefesi/1488875182.html?), (ET: 26.01.2018).

**ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI**, *Yasal Çerçeve*, 2018,  
[http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/Yasal\\_%C3%87er%C3%A7eve/1488875748.html?](http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Kurumsal/Detay/Yasal_%C3%87er%C3%A7eve/1488875748.html?), (ET: 26.01.2018).

**REUTERS**. Russia's Finance Ministry Fully Spent Its Reserve Fund In 2017, (10.01.2018), *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-russia-funds/russias-finance-ministry-fully-spent-its-reserve-fund-in-2017-idUSKBN1EZ13R>, (ET: 04.05.2018).

**SABAH**, *Daha agresif özelleştirme politikası uygulayacağız*, (28.09.2016),  
<https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2016/09/28/daha-agresif-ozellestirme-politikasi-uygulayacagiz>, (ET: 22.05.2018).

**SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI**, *Tarihçe*, 2009,  
<http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/savunmaSanayiimiz/Sayfalar/tarihce2.aspx>,  
(ET: 01.04.2017).

**SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI**, 2017 Performans Programı, 2017,  
<http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/raporlar/Sayfalar/performansprog.aspx>, (ET: 02.07.2017).

**SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI**, *Stratejik Plan 2017-2021*, 2017,  
<http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/sp/Sayfalar/default.aspx>, (ET: 02.07.2017).

**SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI**, *Yıllık Faaliyet Raporu 2016*, 2017,  
<http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/raporlar/Sayfalar/faaliyetRaporlari.aspx>, (ET: 02.07.2017).

**SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**, *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, 2017,  
[https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2016/Genel\\_B%C3%BCt%C3%A7e\\_Kapsam%C4%B1ndaki\\_%20Kamu\\_%C4%B0dareleri/A%C4%B0LE%20VE%20SOSYAL%20POL%C4%B0T%C4%B0KALAR%20BAKANLI%C4%9EI.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2016/Genel_B%C3%BCt%C3%A7e_Kapsam%C4%B1ndaki_%20Kamu_%C4%B0dareleri/A%C4%B0LE%20VE%20SOSYAL%20POL%C4%B0T%C4%B0KALAR%20BAKANLI%C4%9EI.pdf), (ET: 19.01.2018).

**SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**, *Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, 2017,  
[https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2016/%C3%96zel\\_B%C3%BCt%C3%A7eli\\_%C4%B0dareler-B/%C3%96ZELLE%C5%9ET%C4%B0RME%20%C4%B0DARES%C4%B0%20BA%C5%9EKANLI%C4%9EI.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2016/%C3%96zel_B%C3%BCt%C3%A7eli_%C4%B0dareler-B/%C3%96ZELLE%C5%9ET%C4%B0RME%20%C4%B0DARES%C4%B0%20BA%C5%9EKANLI%C4%9EI.pdf), (ET: 02.02.2018).

**SAYIŞTAY GENEL KURULU**, 24.07.2008 gün ve K, 5225/1,  
<http://www.kazanci.com/kho2/ibb/ara.htm>, (ET: 01.07.2017).

**SCHENA Patrick/BRAUNSTEIN Juergen/ALI Asim**, *Capitalizing Economic Development Through Sovereign Investment: A 'Paradox of Scarcity'?*, 2017,

[https://paperS.ssrn.com/sol3/paperS.cfm?abstract\\_id=2962509](https://paperS.ssrn.com/sol3/paperS.cfm?abstract_id=2962509), (ET: 27.04.2018).

**SOVEREIGN WEALTH CENTER**, *The Sovereign Wealth Fund*, 2018, <http://www,sovereignwealthcenter,com/>, (ET: 06.04.2018).

**SUMMERS**. Lawrence, *Funds That Shake The Capitalist Logic*, (29.07.2007), *Financial Times*, <https://www,ft,com/content/bb8f50b8-3dcc-11dc-8f6a-0000779fd2ac>, (ET: 12.04.2018).

**SWF INSTITUTE**, *Sovereign Welath Fund Rankings*, 2018, <https://www,swfinstitute,org/sovereign-wealth-fund-rankings/>, (ET: 06.04.2018).

**TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (Sıra No: 411), 2016, [https://www,tbmm,gov,tr/develop/owa/sirasayi\\_sd,sorgu\\_baslangiC](https://www,tbmm,gov,tr/develop/owa/sirasayi_sd,sorgu_baslangiC). (ET: 23.05.2018).

**TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU**, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (Sıra No: 413), 2016, [https://www,tbmm,gov,tr/develop/owa/sirasayi\\_sd,sorgu\\_baslangiC](https://www,tbmm,gov,tr/develop/owa/sirasayi_sd,sorgu_baslangiC). (ET: 23.05.2018).

**TBMM TUTANAK DERGİSİ**, 26, *Dönem 128, Birleşim*, (19,08,2016), <https://www,tbmm,gov,tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b12801h,htm>, (ET: 23.05.2018).

**TEMASEK**, *FAQS*. 2018, <https://www,temasek,com,sg/en/faqS.html#general-faq>, (ET: 03.05.2018).

**TEXAS EDUCATION AGENCY**, *Texas Permanent School Fund*, 2018, <https://tea,texas.gov/psf/>, (ET: 24.04.2018).

**TÜRK DİL KURUMU**, *Büyük Türkçe Sözlük*, 2017,  
[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK,  
GTS.594169904d8479,56866142](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK,GTS.594169904d8479,56866142), (ET: 14.06.2017).

**TÜRKİYE VARLIK FONU**, *Türkiye Varlık Fonu'nun İlkeleri*, 2018,  
<http://turkiyevarlikfonu.com.tr/TR/icerik/1/ilkelerimiz>, (ET: 30.05.2018).

**TÜRKİYE VARLIK FONU**, *Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi Esas Sözleşmesi*,  
<http://turkiyevarlikfonu.com.tr/content/files/Sirket-ana-sozlesmesi.pdf>, (ET: 08.10.2018).

**VICK Karl**, *The Saudi Crown Prince Thinks He Can Transform the Middle East, Should We Believe Him?*, 2018, <http://time.com/longform/mohammed-bin-salman/>, (ET: 20.04.2018).

**WILSON Richard**, *An Introduction To Sovereign Wealth Funds*, 2018,  
<https://www.investopedia.com/articles/economics/08/sovereign-wealth-fund.asp>, (ET: 09.04.2018).

**YENİ ŞAFAK**, *Varlık Fonu'nda hedef 300 milyar \$*, (14.10.2016),  
<https://www.yenisafak.com/ekonomi/varlik-fonunda-hedef-300-milyar--2547110>, (ET: 22.05.2018).

## **DİĞER KAYNAKLAR**

**REUTERS**. A New Breed of SWF Without The Wealth, (18.03.2017), *Kuwait Times*.