

Bütçe Hakkı Bağlamında Türkiye Varlık Fonu'nun Değerlendirilmesi*

Fatma Nil YÜCEL¹

¹ Doktora Öğrencisi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi; f.nilyucel@gmail.com, ORCID: 0000-0001-7632-2768

Öz: Bütçe hakkı, vergilerin toplanmasından kamu harcamalarının yapılmasına, yürütmenin mali işlemlerinin yasama tarafından denetlenmesine kadar uzanan geniş bir kapsama sahiptir ve demokrasi ile eşzamanlı olarak gelişmiştir. 1980 sonrası dönemde benimsenen neo-liberal politikalar, devletin mali kapasitesini yeniden yapılandırmış; özelleştirme, bütçe dışı fonlar ve mali kuralılaşma gibi uygulamalar ve özellikle Türkiye’de 2017 sonrasında yürütme organında yoğunlaşan karar alma yetkisi ve denetim mekanizmalarındaki zayıflama gibi gelişmeler bütçe hakkının kurumsal güvencelerini önemli ölçüde zayıflatmıştır. Bu bağlamda 2016 yılında kurulan Türkiye Varlık Fonu (TVF), bütçe dışı büyük ölçekli bir mali yapı olarak, demokratik bütçe süreçleri açısından özel bir önem taşımaktadır. Doğal kaynak gelirleri (petrol, doğalgaz vb.) veya rezerv fazlalarıyla finanse edilen devlet varlık fonlarının aksine, Türkiye’de tasarruf ve bütçe açığı bulunmasına rağmen stratejik kamusal varlıkların Türkiye Varlık Fonu’na devredilmesiyle Fon’un kaynak yapısı oluşturulmuştur. Fon’a tanınan muafiyetler ve yetkiler ile denetim mekanizmasının yetersizliği literatürde “şeffaflık, hesap verilebilirlik, bütçenin genelliği ve birliği” ilkeleri açısından sıkça tartışılmaktadır. Çalışmada, Türkiye Varlık Fonu’nun bütçe hakkı bakımından yürütme organının yetkilerini genişlettiği, kamusal varlıklar üzerindeki denetim mekanizmalarını zayıflatığı ve borçlanma süreçleri başta olmak üzere çeşitli mali işlemlerde yasama organının denetim ve karar alma işlevlerini sınırlandırarak parlamenter gözetimi zayıflatığı ileri sürülmektedir. Çalışma, bütçe hakkının güçlendirilmesi için demokratik katılımın artırılmasına, denetim yapısının bağımsız ve şeffaf olarak yeniden tasarlanmasına, Fon’un borçlanma ve mali tasarruf yetkilerinin sınırlandırılmasına yönelik öneriler geliştirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Bütçe Hakkı, Varlık Fonu, Türkiye Varlık Fonu, Kamu Maliyesi.

Jel Kodları: H60, H61, G23, G28, L32

Atıf: Yücel, F. N. (2026). Bütçe Hakkı Bağlamında Türkiye Varlık Fonu’nun Değerlendirilmesi, *Politik Ekonomik Kuram*, 10(2), 518-534. <https://doi.org/10.30586/pek.1861028>

Geliş Tarihi: 12.01.2026
Kabul Tarihi: 01.05.2026



Telif Hakkı: © 2026. (CC BY) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

An Assessment of the Türkiye Wealth Fund within the Framework of the Power of the Purse

The budgetary right encompasses the collection of taxes, the execution of public expenditures, and the legislative oversight of the executive’s fiscal activities, evolving in parallel with the development of democracy. Neoliberal policies adopted after 1980 restructured the fiscal capacity of the state. Practices such as privatization, extra-budgetary funds, and fiscal deregulation, together with developments specific to Türkiye after 2017, have significantly undermined the institutional safeguards of the budgetary right. In this context, the Türkiye Wealth Fund (TWF), established in 2016 as a large-scale extra-budgetary financial entity, holds particular significance for democratic budgetary processes. Unlike sovereign wealth funds financed through natural resource revenues (such as oil and natural gas) or fiscal and reserve surpluses, it was established in Türkiye through the transfer of strategic public assets to the Türkiye Wealth Fund, despite the existence of a budget deficit and the absence of savings. The exemptions and powers granted to the Fund, as well as the inadequacy of its oversight mechanism, are frequently discussed in the literature in terms of the principles of transparency, accountability, and the unity and universality of the budget. The study argues that the Türkiye Wealth Fund weakens the

* Bu makale, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Maliye Doktora Programında yazımı devam etmekte olan “Dünyada ve Türkiye’de Devlet Varlık Fonları ve Sosyo Ekonomik Etkileri” başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

budgetary power by increasing executive discretion, limiting parliamentary oversight over public assets, and rendering the legislature ineffective in areas such as borrowing and fiscal control. The study proposes measures to strengthen the budgetary power, including enhancing democratic participation, redesigning the oversight structure in an independent and transparent manner, and imposing limitations on the Fund's borrowing and fiscal discretion.

Keywords: Budget, Budget Right, Sovereign Wealth Fund, Türkiye Wealth Fund, Public Finance.

Jel Codes: H60, H61, G23, G28, L32

1. Giriş

Kamu bütçesi, devletin belirli bir mali yıl içerisinde hangi gelirleri toplayacağını ve bu gelirleri hangi alanlara tahsis edeceğini gösteren, yasama organının onayıyla yürürlüğe giren temel bir mali belgedir. Hukuki niteliği gereği bir kanun olarak kabul edilen bütçe, yalnızca kamu gelir ve giderlerini düzenleyen teknik bir plan değil; aynı zamanda siyasal iktidarın ekonomik ve toplumsal tercihlerinin somutlaştığı bir yönetim aracıdır. Bu yönüyle bütçe, kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin karar alma süreçlerinde demokratik meşruiyetin ve siyasal temsilin en önemli göstergelerinden biri olarak değerlendirilmektedir.

Demokratik yönetim sistemlerinde bütçe süreci, yürütme organının mali faaliyetlerinin yasama organı tarafından sınırlandırılması ve denetlenmesi işlevini yerine getirir. Vergi toplama ve kamu harcaması yapma yetkisinin, halk tarafından seçilmiş temsilciler aracılığıyla verilmesi, bütçeyi demokratik hesap verebilirliğin temel mekanizmalarından biri hâline getirmektedir.

Bütçe hakkı, kamu bütçesinin demokrasi ile kurduğu bu ilişkinin kavramsal ifadesi olarak ortaya çıkmıştır. Tarihsel olarak bütçe hakkı, yürütme organının keyfi vergilendirme ve harcama yetkilerinin sınırlandırılması amacıyla verilen uzun siyasal ve toplumsal mücadelelerin bir sonucudur. İlk kurumsal örneklerine 1215 tarihli Magna Carta ile rastlanan bu hak, özellikle modern parlamenter sistemlerin gelişmesiyle birlikte kalıcı ve anayasal bir nitelik kazanmıştır. Vergilerin yasaya dayanması, harcamaların ve borçlanmanın parlamentonun iznine tabi olması ve bütçe uygulamalarının denetlenmesi, bütçe hakkının temel unsurlarını oluşturmaktadır (Konukman, 2015, s.15; Cox, 2012, s.2).

Türkiye’de bütçe hakkının gelişimi de siyasal dönüşümlerle yakından bağlantılıdır. Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinden itibaren ortaya çıkan anayasal düzenlemelerle birlikte bütçe hakkı sınırlı biçimde tanınmaya; Cumhuriyet’in ilanı sonrasında ise anayasal güvence altına alınarak modern anlamda uygulanmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, bütçe hakkının hukuki varlığı ile fiilî işleyişi her zaman örtüşmemiş; özellikle kamu maliyesinde bütçe dışı mekanizmaların yaygınlaşması, bütçe sürecinin bütünlüğünü ve şeffaflığını zayıflatan bir unsur olarak öne çıkmıştır.

1980 sonrası dönemde benimsenen neoliberal iktisat politikaları, devletin mali rolünü yeniden şekillendirmiş; özelleştirme uygulamaları, mali kuralılaşma ve bütçe dışı fonların yaygınlaşması, gelir-harcama kalemleri üzerinde yürütmenin ağırlığının artması gibi gelişmeler bütçe hakkının kurumsal güvencelerini aşındırmıştır. Türkiye’de bu süreç, 2017 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte daha belirgin hâle gelmiş; yürütme organının mali karar alma yetkisinin artması ve yasama denetiminin görece zayıflaması bütçe hakkı açısından yeni tartışmaları beraberinde getirmiştir.

Bu çerçevede 2016 yılında kurulan Türkiye Varlık Fonu (TVF), bütçe dışı bir mali yapı olarak kamu maliyesi ve bütçe hakkı açısından özel bir inceleme alanı oluşturmaktadır. Doğal kaynak gelir fazlaları, ödemeler dengesi veya bütçe fazlalarına dayalı klasik varlık fonlarından farklı olarak TVF, kamuya ait stratejik iktisadi varlıkların devri yoluyla oluşturulmuş; geniş borçlanma yetkileri ve sınırlı denetim mekanizmaları

ile donatılmıştır. Bu özellikleriyle Fon, kamu kaynaklarının bütçe süreci dışına taşınması ve mali kararların demokratik denetimden uzaklaşması yönündeki eleştirilerin odağında yer almıştır.

21.yüzyılda neo-liberal iktisat politikalarının ve kapitalizmin doğasından gelen finansal krizlerin sıklığı ve derinliği artmaya başlayınca riskleri azaltma, finansal ve mali istikrarı sağlama, stratejik sektörlerle yatırım yaparak büyümeyi ve kalkınmayı destekleme, gelecek nesillere refah aktarımını sağlama gibi amaçlarla artan petrol ve dış ticaret fazlaları ile varlık fonları kurulmaya başlanmış ve hızla büyümüşlerdir. Nitekim Global SWF (Küresel Devlet Varlık Fonları Kuruluşu) ve Dünya Bankası verilerine göre küresel varlık fonlarının toplam kaynağı 2025 yılı itibariyle 14,3 trilyon ve 2026 yılı ilk çeyreğinde 15,8 trilyon ABD dolarına ulaşarak ABD ve Çin hariç diğer ülkelerin GSYH'sinden daha fazla bir kaynağa sahip olmuşlardır. Gelecek nesillere refah aktarımı gibi çok çeşitli amaçlarla kurulan varlık fonları, Norveç gibi gelişmiş ülkelerde kamu bütçesine destek olan kuruluşlar haline getirilmiştir (Griffith-Jones ve Ocampo, 2008: 9). Ancak ülkelerin siyasi ve ekonomik yapılarına bağlı olarak varlık fonlarının bütçe süreçlerine etkisi değişmektedir.

Bu çalışma, bütçe hakkının kavramsal çerçevesini ortaya koyduktan sonra Türkiye'de bütçe dışı fon uygulamalarını ve özel olarak Türkiye Varlık Fonu'nun hukuki, kurumsal ve mali yapısını incelemeyi ve bütçe hakkı açısından analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda çalışma, literatürde çoğunlukla ayrı ayrı ele alınan hukuki ve mali analizleri bütüncül bir yaklaşımla biraraya getirerek TVF'nin bütçe hakkı üzerindeki etkisini sistematik biçimde değerlendirmektedir.

Çalışmanın özgün katkısını üç noktada toplamak mümkündür. İlk olarak, bütçe hakkı anayasal bir ilke olarak ele alınmakta ve TVF bu ilke çerçevesinde normatif bir değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. İkinci olarak, varlık fonları ve bütçe hakkı konuları literatürde sıklıkla ayrı ayrı ele alınmış; bu iki alan arasındaki ilişkinin doğrudan analiz edildiği çalışmaların sınırlı olduğu görülmüştür. Bu çalışma, söz konusu boşluğu doldurarak Türkiye Varlık Fonu'nu şeffaflık, hesap verebilirlik ve yasama denetimi boyutları birlikte analiz edilerek bütçe hakkı bağlamında değerlendirmekte ve literatüre özgün bir katkı sunmayı amaçlamaktadır.

Üçüncü olarak, ilgili mevzuat, faaliyet raporları ve kurumsal düzenlemelere dayalı belge analizi yoluyla TVF'nin bütçe dışı konumunun kamu mali yönetimi üzerindeki sonuçları ampirik temelde tartışılmaktadır. Bununla birlikte TVF'nin denetim raporlarının kamuoyuna açık olmaması, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na "gizli" olarak sunulması analiz kapsamını sınırlayan önemli bir metodolojik kısıt oluşturmaktadır. Öte yandan, söz konusu bilgiye erişim eksikliği yalnızca bir araştırma sınırlılığı değil, aynı zamanda bütçe hakkının temel unsurları olan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri açısından yapısal bir sorun olarak değerlendirilmektedir.

Bu yönleriyle çalışma, TVF'nin bütçe hakkı üzerindeki etkisini hem kavramsal hem de uygulamaya dönük boyutlarıyla ele alarak literatüre özgün bir katkı sunmayı ve bütçe hakkının güçlendirilmesine yönelik politika önerileri geliştirmeyi hedeflemektedir.

2. Bütçe ve Bütçe Hakkı Kavramları

Bütçe, devletin belirli bir dönem için öngördüğü gelirleri toplama ve harcamaları yapma yetkisini içeren, yasama organı tarafından kanun niteliğinde kabul edilen temel bir mali belgedir. Ancak bütçe, yalnızca teknik bir gelir-gider planı değil; devletin cari yıl içerisindeki sosyo-ekonomik politika tercihlerini, ideolojik yönelimini ve kamu kaynaklarının hangi toplumsal ihtiyaçlara hangi önceliklerle tahsis edileceğini gösteren siyasi bir belge niteliği taşımaktadır. Bu nedenle bütçe, hukuki, ekonomik ve yönetsel boyutları bir arada barındıran ülke ekonomisinin tümünü ve toplumun tüm kesimlerini etkileyen çok yönlü bir kamusal politika aracıdır.

Bütçe, hükümetin en önemli ekonomik politika aracıdır; önceliklerini en kapsamlı şekilde bütçeler aracılığıyla ifade eder. Yasama organları, her yıl yıllık devlet bütçesini

değerlendirir ve hükümetlere gelir elde etme ve harcama yapma yetkisi verir (Wehner, 2004, s.1).

Lienert (2005), yıllık bütçeyi, yasama organının vergilendirme ve harcama politikalarına ilişkin taleplerinin özeti olarak tanımlamıştır. Bu tanımın özellikle başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde daha baskın olduğunu belirtmiştir.

Devlet bütçesi, tahsis, istikrar ve bölüşüm gibi temel fonksiyonlara sahiptir. Bütçe hem makroekonomik hedeflerin belirlenmesinde hem de kamu harcamaları aracılığıyla gelir transferi, sosyal güvenlik ödemeleri, teşvik gibi politikaların uygulanmasında temel rol oynar (Canbay ve Gerger, 2012, s.160). Dolayısıyla bütçe, ekonomik unsurları etkilediği kadar toplumdaki sınıfsal ilişkilerin ve gelirin yeniden dağıtım süreçlerinin de belirleyicisi olmaktadır.

Lienert (2005) çalışmasında ülkelerin yönetim sistemlerinin ve kuvvetler ayrılığının uygulanış biçiminin yasama ve yürütme organlarının bütçe üzerindeki yetkilerini farklılaştırdığını ortaya koymuştur. Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde hükümetlerin (yürütmenin) yıllık bütçe büyüklüğünü belirlemek hususunda diğer yönetim sistemlerine kıyasla daha fazla güce sahip olduğunu tespit etmiştir. Ancak aynı yönetim sistemine sahip olan ülkelerin yasama ve yürütme organının bütçe üzerindeki etkileri ülkeye özgü faktörlere (seçim sistemi, siyasi parti karar alma mekanizmaları, yasal çerçeve, gelenekler) göre de değişebildiğini belirtmiştir (Lienert, 2005).

Nitekim Wehner (2004) de çalışmasında, yasama organlarının bütçeleme üzerinde daha fazla yetkisinin olmasının çeşitli düzeylerde bütçe sonuçlarına olumlu katkıda bulunabileceğini savunmaktadır.

Durmuş (2021), bütçenin hukuki niteliğinin en önemli yönünün, yürütme organına vergi toplama ve kamu harcaması yapma yetkisini ancak yasama organının onayıyla vermesi ve bu yetkinin, "kanunsuz vergi toplanamayacağı ve harcama yapılamayacağı" ilkelerinin somutlaşmasını sağlaması olduğunu belirtmiştir. Durmuş (2021), aynı çalışmasında bütçenin iktisadi niteliğinin de siyasi iktidarın kamu bütçeleri aracılığıyla toplumun tüm sınıflarını etkileyen ekonomi ve maliye politikalarını belirleyebilmesi, servetin yeniden üretimi ve gelirin yeniden bölüşümüne etki edebilmesi olduğunu belirtmiştir.

Bütçe kanunu aracılığıyla siyasi iktidar, milli gelirin yeniden üretimi ve yeniden bölüşürülmesi hususlarını belirlemiş ve resmi olarak duyurmuş olur.

Durmuş (2021) çalışmasında, maliye, para, gelir dağılımı, üretim, bölüşüm politikalarına etki eden bütçenin hazırlanma, onaylanma, uygulama ve denetim aşamalarının her birinde katılım, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin işlerliğinin ülkenin demokrasi düzeyi ile doğrudan bağlantılı olduğunu ve kamu bütçelerinin, demokrasi mücadelesinin ve toplumsal sınıf çatışmalarının sonucunda şekillenen resmi belgeler olduğunu belirtmiştir. Cox (2012) da yasama organının bütçe üzerindeki yetkisinin azaltılmasının otoriter yönetimleri ortaya çıkaracağını ileri sürmüştür. Bu nedenle bütçe, sadece ekonomik bir düzenleme alanı değil; aynı zamanda siyasal katılım, hukuk devleti ve demokratik denetim ilkeleriyle doğrudan ilişkili bir kamusal süreçtir.

Bütçe hakkı ise bütçe sürecinin demokrasiyle ilişkisini kuran temel kavramdır. Parlamentoların mali kararlara katılma konusundaki mücadelesi, modern demokratik hükümetin evrimi ve yükselişinde kilit unsur olmuştur (Wehner, 2004). Wehner'e (2004) göre bütçe hakkı yasama organının yetkilendirdiği gelir ve harcama önlemlerinin mali açıdan sürdürülebilir olmasını, nüfusun ihtiyaçlarının mevcut kaynaklarla eşleştirilmesini ve bunların düzgün ve verimli bir şekilde uygulanmasını sağlamakla yükümlü olduğu anlamına gelir.

Cox (2012), bütçe hakkını, yasama organının yürütme organını kontrol etme hususunda en önemli aracı olduğunu ileri sürmüştür.

En genel tanımıyla bütçe hakkı, halkın oylarıyla seçilmiş temsilciler aracılığıyla kamu gelirlerinin toplanması, harcama yetkisinin verilmesi, bütçenin onaylanması ve bütçe uygulamalarının denetlenmesi süreçlerini belirleme hakkıdır. Bu yönüyle bütçe hakkı, siyasal temsil ilkesi ve parlamenter denetim mekanizmalarının bir yansımasıdır.

Bağlı'nın da (2012) belirttiği gibi bütçe hakkı modern anlamını temsile dayalı parlamenter sistemlerin gelişimiyle kazanmış ve mutlak monarşilerden ulus-devletlere geçiş sürecinin en önemli belirleyicilerinden biri olmuştur.

Bağlı (2012), bütçe hakkını, "toplumsal tercihlerden hangilerinin kamu politikasına dönüşeceğini belirleyen siyasal kararlar" olarak yorumlamıştır. Bütçe hakkı, mal ve hizmetlerin miktarının, tür ve niteliğinin, piyasa ekonomisinden farklı olarak, kamusal arz ve talep sürecinde belirlenmesini temsil etmektedir. Bu bağlamda, Bağlı (2012), bütçe hakkını kamu ekonomisinin sınırlarını ve işleyişini belirleme yetkisi, olarak belirtmiştir.

Dileyici ve Özkıvrak (2010), bütçe hakkını, "halktan elde edilecek gelirlerin ve yapılacak harcamaların miktarlarının egemenlik hakkının bir ifadesi olarak millet tarafından belirlenmesi", olarak tanımlamışlardır.

Literatürde bütçe hakkını oluşturan unsurlar, Konukman (2015), Cox (2012) gibi yazarlar tarafından şu şekilde belirtilmiştir: i. Vergi Hakkı: Vergilemenin ancak yasaya dayanabileceği ilkesi ile vergileri kabul etme veya reddetme, ii. Harcama Hakkı: Harcamaların parlamentonon izniyle yapılması, iii. Bütçenin Yıllık Onaylanması: Bütçenin parlamentoda kabul edilerek yürütmeye yetki verilmesi, iv. Devletin borçlanması yetkilendirilmesi veya reddedilmesi.

Bütçe hakkından söz edilebilmesi için bütçenin hazırlanmasından onaylanmasına, uygulanmasından denetimine kadar olan tüm süreçlerin şeffaf olması; doğrudan ve dolaylı temsil ile geniş halk kitlelerinin tüm bu süreçlere dahil edilmesi; mutlaka yasamanın yürütmeye yetki vermesi ve verdiği yetkinin kullanımını denetlemesi gerekmektedir.

Bütçe hakkı, anayasal bir haktır ve halkın oy kullanmak suretiyle seçtiği temsilcilerden oluşan parlamentoya verilmiş bir hak ve yetkidir. Bunun en belirgin şekilde ortaya çıktığı aşama bütçenin parlamento tarafından bir kanun olarak onaylanması ve diğeri de bütçe uygulama sonuçlarının parlamento tarafından denetlenmesidir. Bu iki husus bütçe hakkını somutlaştıran, milletin iradesi ve egemenliğini hayata geçiren süreçlerdir.

3. Türkiye'de Bütçe Hakkı Bağlamında Bütçe Dışı Fon Uygulamaları

Türkiye'de özellikle 1980'li yıllarda sayıları ve kaynak büyüklüğü hızla artan bütçe dışı fonlar, Oyan (1988) tarafından "belirli amaçlar için oluşturulmuş kamusal nitelikli özel hesap" olarak tanımlanmış ve bu yapıları bütçe dışında işleyen "yavru hazine" olarak nitelendirmiştir.

Gözen ve Bucak (2017), bütçe dışı fonları, kendilerine ait özel yasaları ve gelirleri olan, bütçe ilkelerinin ve yasaların dışında faaliyet gösteren fonlar olarak tanımlamışlardır.

Oyan (1988), bütçe dışı fonların belirli özel amaçlar için kamu bürokrasisinin hantallığından kurtulmak, hızlı aksiyon almak, bütçe kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda ek kaynaklar yaratmak gerekçeleriyle kurulduklarını; ancak uygulamada denetim mekanizmasından kaçış olarak siyasi amaçlarla ve ekonomik rant dağıtma aracı olarak kullanıldığını belirterek bütçe dışı fonların kuruluşlarını ve yapılarını eleştirmiştir.

Fonlar kurulurken kendi kaynaklarını yaratacak mekanizmalara sahip yapılar olarak kamuoyuna duyurulsa da genellikle bütçeden aktarılan kaynaklarla finanse edilmişlerdir. Fonların kaynakları arasında vergi ve benzeri fon payları, çeşitli satış gelirleri, cezalar, temettüler, işletme gelirleri, faiz gelirleri ve doğrudan bütçeden tahsis edilen ve kullanımı fona bırakılan ödenekler yer almıştır (Saygılı, 2002).

1980-89 döneminde 67 adet bütçe dışı fon kurulmuş; 1992 yılına gelindiğinde fon sayısı 105'e yükselmiştir. Sayısı ve kaynak büyüklüğü hızla artan bütçe dışı fonlar, 1984 yılı sonrasında kamu maliyesinin ve ekonominin dengelerinin hızlı bir şekilde bozulmasına yol açmıştır. 1986 yılında fon gelirleri, konsolide bütçenin toplam gelirlerinin %45'ine, 1988 yılında %56'sına karşılık gelmiştir. Aynı dönemde GSYİH içindeki payları da %8,1 ile %8,8'e ulaşmıştır (Oyan, 1988).

Borç yükü artan, bütçe dengesini bozan, yönetimleri giderek zorlaşan bütçe dışı fonların önemli bir kısmı, IMF gibi uluslararası kuruluşların da baskısıyla, 2000-2001 yıllarında tasfiye edilmiştir (Saygılı, 2002, s.151-153). Kalan beş adet bütçe dışı fona (Tasarruf Mevduatı ve Sigorta Fonu, Özelleştirme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu) (Saygılı, 2002), 2016 yılında kurulan Türkiye Varlık Fonu eklenmiştir.

Bütçe dışı fon uygulamasının kamu ekonomisi, bütçe hakkı ve adalet açısından birçok sakıncasından bahsedilebilmektedir. Öncelikle söz konusu fonların önemli bir kısmı ve bütçe dışı fon olarak da nitelendirilebilen Türkiye Varlık Fonu, (6741 Sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 8.maddesine göre) Sayıştay denetimine tabii değildir. Bu nedenle TVF de dahil olmak üzere bütçe dışı fonlar şeffaflık ve hesap verilebilirlik hususlarında yetersiz olduğu ve böylelikle suiistimale, israfa ve kaynak tahsisinde etkinsizliğe neden olduğu yönünde eleştirilmektedirler (Engin, 2022; Konukman ve Şimşek, 2017; Şahin 2018; Kayıran, 2016).

Denetim yapısının yetersiz olması ve bütçe içerisinde yer alması gereken gelirlerin başka bir fona aktarılması hususu bütçe hakkı ihlali açısından sıklıkla tartışılmaktadır. Aynı zamanda yürütmenin yasamadan ve yargıdan bağımsız harcama yapmasına olanak sağlayarak da bütçe hakkını zedelemektedir.

Bütçe dışı fonlar, kamu gelirlerinin tek bir havuzda toplanarak bütçe kanunu ile kamu hizmetlerine tahsis edilmesi (birlik) ilkesine ters düşen bir uygulamadır. Bütçeden fonlara aktarılan gelirlerin yanı sıra fonlara borçlanma yetkisi tanınması fonların gelirlerinden daha fazla harcama yapmalarına da neden olmuş; önce fonun kendi bütçe dengesini daha sonra da kamu bütçesi genel dengesini bozmuştur (Oyan, 1988). Fonların kaynak büyüklüğü ve denetimsiz yapısı kamu ekonomisinin ve bütçesinin dengesini bozmuş; kamu harcamalarının bütüncül olarak izlenmesini zorlaştırmış ve bütçe hakkının kapsamının fiilen daralmasına yol açmıştır. Literatürde Şahin (2018), Kayıran (2016), Konukman, Kayıran ve Türeli (2020) gibi yazarlar tarafından Türkiye Varlık Fonu da bütçe dışı fon olarak ve benzer tarihsel sürecin devamı niteliğinde değerlendirilmektedir.

4. Devlet Varlık Fonları (DVF)

Devlet varlık fonları, 19. yüzyılda işlev kazanan ve özellikle 20. yüzyıldan itibaren hızla büyüyerek küresel finansal sistemde önemli ekonomik aktörler olarak konumlanan devlet sahipliğindeki finansal mekanizmalardır. Uluslararası literatürde devlet varlık fonları (DVF) (sovereign wealth fund-SWF), ülkelerin doğal kaynaklarından veya döviz rezervlerinden kaynaklanan mali fazlalarından finansman sağlayan, uzun vadeli ve uluslararası ölçekte yatırım yapan kamuya ait finansal araçlar olarak tanımlanmaktadır.

Das (2007), çalışmasında, üzerinde anlaşılan evrensel bir tanım olmamakla birlikte, DVF'lerin, devletlerin yabancı kaynakları ellerinde uzun vadeli amaçlarla tutmak için oluşturdukları veya sahip oldukları özel yatırım fonları olduğunu belirtmiştir. Price Waterhouse Coopers (PWC) (2017), DVF'leri, "ulusal amaçları gerçekleştirmek için doğrudan ya da dolaylı olarak devlet tarafından yönetilen ve devlet sahipliğinde olan varlık havuzu olarak", tanımlamıştır. Allen ve Caruana'ya (2008), Shabbir'e (2009) göre, "devlet varlık fonları, genellikle rezerv fazlası ile finanse edilen, çeşitli makroekonomik amaçlarla kurulan, devlet kontrolündeki, uzun vadeli ve denizaşırı ülkelere yatırım yapan kurumlardır". Griffith-Jones ve Ocampo (2008), çalışmalarında DVF'lerin üzerinde anlaşılan evrensel bir tanımı olmadığını belirterek; resmi rezervlerden ayrı yönetilen; döviz rezervi fazlalığı tarafından fonlanan ve uzun vadeli tutulan devlet sahipliğindeki yatırım araçları olarak tanımlamışlardır. Truman'a (2008) göre, DVF'ler, "kamu sahipliğinde veya kamu kontrolündeki finansal varlık havuzlarıdır. DVF'ler, makroekonomik istikrardan nesiller arası refah transferi amacına kadar çeşitli ekonomik ve finansal amaçları gerçekleştirmek için çeşitli şekillerde kurulmuşlardır." Hacıhasanoğlu ve Soytaş (2010) çalışmalarında DVF'leri, kuruldukları devletin tamamen

kontrolünde olan, yükümlülükleri sınırlı olan veya hiç olmayan, yüksek risk toleransına sahip, uluslararası ve uzun vadeli yatırım yapan, çeşitli makroekonomik amaçlarla ve bu nedenle farklı farklı formlarda kurulan kuruluşlar olarak tanımlanmışlardır.

Yukarıda verilen tanımlardan DVF'lerin ortak özelliklerine baktığımız zaman, i. Devlet sahipliğinde veya devlet kontrolünde, ii. Rezerv fazlası ile fonlanan, iii. Resmi rezervlerden ayrı yönetilen, iv. Uluslararası piyasalarda ve uzun vadeli yatırım yapan, v. Sınırlı yükümlülüğe sahip olduklarından veya hiç yükümlülüğe sahip olmadıklarından yüksek risk toleransına sahip olan, vi. Genellikle özel hukuk hükümlerine tabi olan, kamusal nitelikli finansal kuruluşlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

En temel ortak özellik, mülkiyetlerinin devlete ait ve/veya kontrollerinin devlet tarafından sağlanmış olmasıdır. Bu özellik nedeni ile amaçları ve yatırım davranışları diğer yatırım araçlarından farklılaşmaktadır. Devlet sahipliğinde veya kontrolünde olmaları, bağımsız bir yapıya sahip olmadıklarını gösterirken; genellikle maliye bakanlığı, merkez bankası bünyesinde kurulmuş olmalarına rağmen, resmi rezervlerden ayırmak ve politik etkiye maruz bırakmamak için bu tür kurumlardan da ayrı organize edilmektedirler (Yereli ve Yaman, 2017, s.71).

Devlet varlık fonlarının ilk ortaya çıkış nedenleri, ülkelerin rezerv fazlalarını değerlendirmek için yatırıma dönüştürmek, ekonomiyi dışsal şoklardan koruyarak finansal istikrarı sağlamaktır. Griffith-Jones ve Ocampo (2008), hem ulusal hem de uluslararası ekonomik ve politik etkilerinin olduğunu belirtmişlerdir. Kuruluş amaçları arasında ulusal ve uluslararası makroekonomik istikrarı desteklemek, ulusal ekonominin büyümesine ve kalkınmasına katkı sağlamak, gelecek nesillere refah aktarımını sağlamak ve ulusal varlıkları çeşitlendirmek yer almaktadır. Grigoryan (2016) çalışmasında devlet varlık fonlarının sadece kaynak gelirlerinin değerlendirilmesi amacıyla kurulmadığını aynı zamanda birçok farklı makroekonomik şokun etkilerini hafifletmek ve diğer başka siyasi amaçlar için kurulduğunu belirtmiştir.

Küresel ölçekte DVF'lerin yönettiği varlık büyüklüğü Global SWF (Küresel Devlet Varlık Fonları Kuruluşu) verilerine göre 2025 yılında 14,3 trilyon ABD dolarına ve 2026 yılında 15,8 trilyon ABD dolarına ulaşmış olup fonların hem yatırım portföylerinin büyüklüğü hem de jeopolitik etkileri giderek artmaktadır.

DVF'lerin sayı ve hacim olarak büyümelerinin bir nedeni de yaşanan küresel krizlerin sıklığının ve derinliğinin artmasının karşısında devletler, krizlerin ulusal ve küresel ekonomiler üzerindeki etkilerini azaltmak amacıyla bu tür finansal araçlar ve önlemler geliştirmek zorunda kalmış olmalarıdır (Clark, Dixon, Monk, 2013). Bu büyüme, özellikle gelişmiş ülkelerde, varlık fonlarının ekonomik bir araç olmaktan öte jeopolitik ve stratejik bir aktör olarak algılanmasına yol açmıştır. Nitekim Konukman ve Şimşek (2017), varlık fonlarının uluslararası politik iktisat literatüründe jeopolitik nitelikli birer araç olarak konumlandığını vurgulamaktadırlar. Bu bağlamda devlet sahipliğinin fonların yatırım kararlarını politik amaçlarla etkileyebileceği, özellikle demokratik olmayan ülkelerde (Orta Doğu ve Arap ülkelerinde) fonların iktidarın politik gücünü kullanma, kurumsal/demokratik olmayan yönetim yapılarını devam ettirme aracı olarak gördüğü yönünde eleştirilmektedirler (Grigoryan, 2016; Shabir, 2009).

Bu çerçevede DVF'ler hem ulusal hem uluslararası düzeyde siyasi, ekonomik ve stratejik amaçlar doğrultusunda kullanılan önemli kamu finansmanı araçları olarak ortaya çıkmaktadır.

5. Türkiye Varlık Fonu'nun Kuruluşu, Kaynakları ve Kurumsal Yapısı Açısından Değerlendirilmesi

Küresel ölçekte varlık fonlarının hızla sayı ve kaynak olarak büyümeleri eğilimine Türkiye 19 Ağustos 2016 yılında 6741 Sayılı "Türkiye Varlık Fonu Yönetimi AŞ'nin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile Türkiye Varlık Fonu'nu (TVF) kurarak katılmıştır. Kanun 26 Ağustos 2016'da Resmi Gazete'de yayınlanarak resmîyet kazanmıştır.

Kanun gerekçesinde, kuruluş amacı özetle, “kamuya ait çeşitli varlıkların kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde ekonominin kalkınması için lokomotif sektörlerle kaynak sağlayarak sürdürülebilir ekonomik büyüme, kalkınma ve istikrarın temini, istihdam artışı, teknoloji yoğun sektörlerle destek verilmesi, mega inşaat yatırımlarının finansmanının sağlanması, sermaye piyasalarının gelişimine katkı sağlanması, İslami finansal varlıkların kullanımının yaygınlaştırılması” olarak belirtilmiştir.

TVF’nin kuruluş amaçlarının çeşitliliğine bakıldığı zaman, istikrardan kalkınmaya birçok amaca hizmet edeceği görülmektedir. Bu açıdan hem bir kalkınma fonu hem de istikrar fonu niteliği taşıdığı tahmin edilmektedir. TVF’nin internet sitesinde Fon’un bir “kalkınma fonu” olduğu belirtilmiştir.

Literatürde varlık fonları petrol ve doğalgaz gibi kaynakların gelirlerinden finanse edilenler “emtiya dayalı” ve dış ticaret fazlasının gelirlerinden finanse edilenler “emtiya dışı” olarak ikiye ayrılırken (Shabbir, 2009, s.3; IMF) 2000’li yılların başında “varlıksız” varlık fonları olarak üçüncü bir tanımlama ortaya çıkmıştır. Lopez (2023) “varlıksız” varlık fonlarını “önemli miktarda sermaye aktarımı yapılmamış; fon tarafından özelleştirilecek ulusal şirketlerden hisse almış; ülkelerine yabancı sermaye çekebilmek için katalizör görevi gören” olarak tanımlamıştır. TVF, doğal kaynaklardan veya dış ticaret fazlasından elde edilen gelir fazlası ile finanse edilmediğinden, “varlıksız” varlık fonu sınıflandırmasına dahil edilebilmektedir. TVF kamu varlıklarının bünyesine transferi nedeniyle “varlık transferine dayalı varlık fonu” olarak da nitelendirilebilir.

6741 Sayılı Kanun’un ikinci ve dördüncü maddeleri uyarınca, TVF’nin başlangıç sermayesi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’ndan aktarılan 50 milyon TL ile oluşturulmuş; daha sonra kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında olan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklardan Cumhurbaşkanı tarafından bünyesine aktarılmasına karar verilenler ile Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından özelleştirme kapsamında olan ve TVF’ye aktarılmasına karar verilen kuruluş ve varlıklar Fon’un ilk kaynaklarını oluşturmuştur (6741 Sayılı Kanun). Söz konusu Kanun’a dayanılarak 680 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 2017/9756 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Ziraat Bankası, Halkbankası, Vakıfbank, Borsa İstanbul, THY, PTT, BOTAŞ gibi önemli ve karlı kuruluşların Hazine’ye ait payları Fon’un bünyesine aktarılmıştır (680 Sayılı KHK ve 2017/9756 Sayılı BKK). 2016 yılında kurulan Fon’un 2024 yıl sonu itibarıyla aktif büyüklüğü 360,2 milyar ABD doları (12,7 trilyon TL), özkaynak büyüklüğü ise 57,8 milyar ABD doları (2 trilyon TL) olarak açıklanmıştır (Türkiye Varlık Fonu, 2024 Faaliyet Raporu). Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre Türkiye’nin aynı yıl GSYH’sı 44,5 trilyon TL olduğundan TVF’nin aktif büyüklüğü ülke ekonomisinin yaklaşık üçte birine karşılık gelmektedir.

Söz konusu kuruluşların devredilmesinin yanı sıra TVF’nin finansman yapısını farklılaştıran bir diğer önemli özellik, Kanun ile Fon’a geniş kapsamlı ve denetim dışı bir borçlanma yetkisi tanınmasıdır. 6741 sayılı Kanun uyarınca TVF, “yurt içi ve yurt dışı piyasalardan ilgili mevzuat kapsamında yer alan izin ve onaylar aranmaksızın finansman ve kaynak” ile “para ve sermaye piyasaları dışında diğer yöntemlerle sağlanan finansman ve kaynak” elde etmesine olanak sağlanmıştır. Kanun hükmünde bahsi geçen ilgili mevzuat 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’dur. Söz konusu Kanun, Devletin iç ve dış borçlanması ile ilgili olarak tüm kamu kurumlarını, KİT’leri, kamu bankalarını, yerel yönetimleri ve bunların Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkisini geniş bir kapsamda düzenlerken TVF bu kapsam dışında bırakılmıştır. Kanunun 10. maddesi ile 4749 Sayılı Kanuna hüküm eklenerek TVF AŞ, TVF ve bunların kuracakları fon ve şirketlerin de dış borçlanması durumunda Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın onay ve iznine tabi olmadığı hükmü getirilmiştir.

Fon’a 6741 Sayılı ve 4749 Sayılı Kanunlarla sağlanan borçlanma yetkisinin yanı sıra 6741 Sayılı Kanun’un “muafiyet ve istisnalar” başlığını taşıyan sekizinci maddesi ile TVF ve bağlı şirketler Sermaye Piyasası Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Sayıştay Kanunu, Devlet İhale Kanunu, Rekabet Kanunu ve özelleştirme, personel, taşınmaz işlemleri gibi çok sayıda düzenlemeden; bunun yanı sıra kurumlar vergisi, gelir vergisi, damla vergisi,

BSMV, Belediye Gelirleri Kanunu gereğince alınan vergi, harç, katılma payı vb, vergilerden muaf tutulmuştur. Yaklaşık yirmi kanuni düzenlemeden ve çok sayıda vergiden muaf tutulması Fon'a "olağanüstü esnek" bir hukuki statü kazandırmaktadır.

Doğal kaynak ihracatından veya ödemeler bilançosundan bir fazlaya sahip olmadan kamuya ait varlıkların bünyesine aktarılması, borçlanma, yatırım konularında kanunen serbestlik tanınması, yukarıda bahsedilen çeşitli yasal düzenlemelerden ve vergilerden muaf olması, literatürde Fon'un kuruluş gerekçesi, kaynakları ve rasyonelliği açısından tartışmalara yol açmıştır. Durmuş (2016), Kayıran (2016) ve Engin (2022) gibi yazarlar tarafından Türkiye'nin kronik bütçe açığı ve cari açık veren bir ekonomi olması nedeniyle TVF'nin gelir fazlasına dayalı bir fon mantığından uzak olduğu; geniş borçlanma yetkisi, kamu denetim sisteminden büyük ölçüde muafiyeti ve kamu kaynaklarının bütçe dışı bir mekanizma aracılığıyla yönetilmesi nedeniyle bütçe hakkı, mali şeffaflık, kamu kaynaklarının tahsisi ve rekabet koşullarının bozulması gibi konularda eleştirilmektedir.

6741 Sayılı Kanunun 6. maddesinde TVF'nin denetim mekanizması üç aşamalı olarak düzenlenmiştir:

- i. Bağımsız dış denetim,
- ii. Cumhurbaşkanı tarafından seçilen en az üç merkezi denetim elemanı tarafından bağımsız dış denetimden geçmiş mali tabloların bağımsız denetim standartları çerçevesinde yapılacağı denetim (Merkezi denetim elemanları tarafından hazırlanacak rapor her yıl ağustos ayına kadar Cumhurbaşkanına sunulur),
- iii. Cumhurbaşkanı tarafından gönderilen bu raporlar üzerinden TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yapılan denetimdir.

TVF'nin Yönetim Kurulu Başkanı olan Cumhurbaşkanı bu görevinden dolayı bağımsız denetim kuruluşunu seçecek organdır; diğer yandan merkezi denetim elemanlarını da belirleyeceği 6741 Sayılı Kanun metninde yer almaktadır. Üçüncü denetim aşaması olan TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nun çoğunluğunu iktidar partisi üyeleri oluşturmaktadır.

Söz konusu denetim yapısı ve Fon'un Sayıştay'ın denetim kapsamı dışında bırakılması Engin (2022), Akyol ve Albayrak (2020), Şahin (2018), Zengin, Koçoğlu, Tanrıöven (2020) gibi yazarlar tarafından bağımsız ve hesap verebilir bir denetim sistemi oluşturmadığı yönünde eleştirilmektedir.

6. Türkiye Varlık Fonu ve Diğer Ülke Örnekleri ile Karşılaştırılması

2024 yılı Global SWF (Sovereign Wealth Fund) verilerine göre kaynak büyüklüğü açısından dünyada 18. sırada olan Türkiye Varlık Fonu'nu diğer ülkelerin varlık fonları ile karşılaştırdığımızda öncelikle kurumsal yönetim yapısı açısından 6741 Sayılı Kanun'da belirtildiği gibi TVF Cumhurbaşkanlığı'na bağlı özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirkettir. Yönetim kurulu başkanı Cumhurbaşkanı'dır ve yönetim kurulu üyeleri de Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Ortadoğu ülkeleri dışında yer alan ülkelerin çoğunda varlık fonlarının yönetim kademelerinde hükümet/iktidar üyeleri ve/veya cumhurbaşkanı yer almamaktadır. Birleşik Arap Emirlikleri, Kuveyt vb Ortadoğu ülkelerinin varlık fonlarının internet sitelerinde yönetimin başında hep ülkenin lideri veya aile varisleri yer aldığı tespit edilmiştir. Grigoryan (2016), varlık fonlarının yönetimlerinde devletten bağımsız dış yöneticilerin yer almasının fonlarının şeffaflıklarını ve yatırım getirilerini olumlu etkilediğini tespit etmiştir.

TVF, ülkenin potansiyel ekonomik büyümesine katkı sağlayan, yurt içi sanayi politikalarını ve sosyo-ekonomik projeleri finanse eden, genellikle yurt içine yatırım yapan kalkınma fonları sınıfına daha yakın gözükmemektedir ve internet sitesinde "kalkınma fonu" olduklarını belirtmişlerdir. Bu tür fon örneklerine bir çok ülkede rastlamak mümkünken SWFI (Sovereign Wealth Fund Institute-Devlet Varlık Fonu Enstitüsü) verilerinde özellikle Ortadoğu ülkeleri ile Asya ülkelerinde tercih edilen bir fon türü olduğu görülmektedir.

Varlık fonlarının önceki bölümlerde değinildiği gibi finansal istikrarı sağlamak, ülkenin fazla gelirini verimli yatırımlarda değerlendirmek, gelecek nesillere refah

aktarımını sağlamak gibi temel amaçları ve bunun yanında ülkenin ekonomik ve siyasi durumuna göre farklı amaçları da bulunmaktadır. 6741 Sayılı Kanunda TVF'nin kuruluş gerekçeleri arasında "İslami finansal varlıkların kullanımının yaygınlaştırılması" amacı bir Fon'un kuruluş gerekçeleri arasında literatürde ve uygulamada rastlanmayan bir gerekçe olarak ilk olmuştur. Ayrıca birçok fonun kuruluş amacı olan "gelecek nesillere refah aktarımı" da TVF kuruluş gerekçesinde yer almayarak diğer ülke örneklerinden farklılaşmıştır.

DVF'ler yatırımlarını yurt içine veya yurtdışına veya her ikisine birden yönlendirebilmektedirler. TVF'nin de içinde bulunduğu kalkınma fonları yatırımlarını ağırlıklı olarak yurt içi kalkınmaya yönelik yatırımlara yönlendirmektedirler. Bu tür fonlara örnek olarak Suudi Arabistan PIF, Birleşik Arap Emirlikleri ICD ve Mubadala, Malezya BND, İran NDF, Singapur Temasek gösterilebilir (Al-Hassan ve Papaioannou, 2013).

TVF'nin denetim mekanizması ile diğer ülke örnekleri karşılaştırıldığında teoride Norveç gibi gelişmiş ülkelerin denetim mekanizması ile benzerlik göstermektedir. Küresel varlık fonları kuruluşları (Global SWF, SWFI) verilerine göre en şeffaf fon olan Norveç Varlık Fonu verilerini ve yatırım kararlarını hem parlamentoya hem de kamuoyuna açıklamakta ve bağımsız dış denetime tabi tutulmaktadır. Kuveyt Varlık Fonu KIA, parlamentoya hesap vermekte ancak kamuoyuna verilerini açıklamamaktadır. Her iki ülke örneği ile de benzerlik gösteren TVF hem parlamentoya denetim raporlarını sunmakta hem bağımsız denetime tabi olmakta hem de kamuoyu ile faaliyet raporlarını paylaşmaktadır. Ancak denetimin yetersizliği ve etkinsizliği hususunda önceki bölümde ele alındığı üzere Engin (2022), Akyol ve Albayrak (2020), Şahin (2018), Zengin, Koçoğlu ve Tanrıöven (2020) gibi yazarlar ile muhalefet partisi tarafından eleştirilmektedir. Diğer yandan denetim raporlarını parlamentoya gecikmeli ve gizli olarak paylaşması yatırımcılar ve kamuoyu açısından güvensizlik yaratmakta bu da şeffaflığını ve yatırımlarının getirisini olumsuz etkilemektedir.

7. Türkiye Varlık Fonu ve Bütçe Hakkı İlişkisi

Türkiye Varlık Fonu'nun kuruluşu, mali yapısı, tanınan kapsamlı muafiyet ve istisnaları, denetim mekanizması değerlendirildiğinde bütçe hakkına ilişkin önemli tartışmalar ortaya çıkmaktadır. Bu bölümde önceki bölümlerde ele alınan bütçe hakkı ve bütçe ilkeleri çerçevesinde TVF'nin mevcut yapısı analiz edilmektedir.

Bütçe hakkının asli unsurları şu şekilde özetlenebilir (Bağlı, 2012, s.47-48):

- Hazırlık ve onay sürecinde şeffaflığın ve temsili katılımın sağlanması: Vergilerin toplandığı ve kamu harcamalarının belirlendiği bütçe sürecinin halkın temsilcileri aracılığıyla kamuoyuna açık bir şekilde hazırlanması.
- Bütçenin şeffaf uygulanması: Yıl içinde ödenek artırma, eksiltme ve aktarma işlemlerinin yasal usule uygun gerçekleştirilmesi.
- Bağımsız ve objektif denetim: Bütçenin tüm süreçlerinin yasalara uygun, objektif olarak denetlenmesi ve sonuçların şeffaflıkla kamuoyu ile paylaşılması.

Bu çerçevede TVF incelendiğinde, Fon'un bütçe hakkıyla bağdaşmayacak ölçüde geniş yetkilerle donatıldığı görülmektedir.

Öncelikle kuruluş aşamasında ve kamusal nitelikli iktisadi kuruluşların Fon'un bünyesine devredilmesi süreçlerinde geniş halk kitlelerinin temsilcilerinin katılımcı olabildiği bir yöntem izlenmemiş; 6741 Sayılı Kanun, 680 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2017/9756 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile devir işlemleri gerçekleştirilmiştir. 1980-90'lı yıllarda kurulan ve kamu ekonomisinin dengesini bozan bütçe dışı fonlarda olduğu gibi (Oyan, 1988) 6741 Sayılı Kanun uyarınca bütçeye gelir sağlayan kamu kuruluşları bütçe dışına çıkarılarak ve söz konusu Fon ile bağlı şirketleri kurumlar vergisi başta olmak üzere birçok vergiden muaf tutularak bütçe gelirlerinde azalmaya neden olunmuştur. Bu durum, bütçenin halk adına yasama organı tarafından belirlenmesi açısından bütçe hakkını zayıflatmaktadır.

Bir diğ er husus, borçlanma yetkisinin Kanunla Hazine ve Maliye Bakanlığı ile sınırlandırılmasına rağmen Fon'a Kanun ile borçlanma yetkisi verilmesi "bütçenin tekliği, birliği, ön izin, açıklık, ve adem-i tahsis yani gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi" ilkelerinin ve dolayısıyla bütçe hakkının ihlali olarak karşımıza çıkmaktadır.

TVF'nin denetim yapısı üç aşamalı olarak tanımlansa da önceki bölümde ele alındığı üzere bu denetim yapısı Engin (2022), Akyol ve Albayrak (2020), Şahin (2018), Zengin, Koçoğlu ve Tanrıöven (2020) gibi yazarlar tarafından denetimin bağımsız olmadığı, yerindelik, verimlilik ve etkinlik denetimi olmadığı hususlarında eleştirilmiş; bunun yanı sıra Engin (2022), komisyon tarafından gerçekleştirilen denetimin yaptırımının olmamasını, denetim raporlarının Komisyon üyelerine "gizli" notuyla sunulmasını, kamu kaynaklarının kullanımına yönelik bütçe hakkı ihlali olarak değerlendirmiştir.

Bağımsız denetim firmasının denetimi etkinlik ve yerindelik denetimi değil; giderlerin belirlenen yasal düzenlemelere ve muhasebe standartlarına uygunluğunun denetlenmesidir. Sayıştay denetiminin de dışında tutulması bu eleştirileri güçlendirmektedir. Denetim süreçlerinin ve sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılmaması halk temsilcilerinin, siyasi ve akademik çevrelerin denetimini engellemekte, bütçe hakkı ihlaline neden olmaktadır.

Konukman ve Şimşek (2017), Kayıran (2016), Konukman, Kayıran ve Türeli (2020) çalışmalarında Fon'a tanınan vergi muafiyetleri ve bünyesine devredilen kıymetli iktisadi varlıklar nedeni ile yasama organının bütçe üzerindeki etkisinin azaltıldığını; yürütme organına bu anlamda daha fazla yetki ve hareket serbestisi verildiğini ileri sürmüşlerdir.

Fon'un Kanun gerekçesinde mega inşaat projelerini destekleyeceği belirtilmiştir ve faaliyet raporları ile internet sitesinden elde edilen bilgiler doğrultusunda İstanbul Finans Merkezi inşaatına yaptıkları yatırımlar ile bu gerekçe doğrulanmıştır. Bir yandan bütçe gelirlerinin azaltılması bu yolla azaltılması vergi yükünün sabit ücretli kesimler üzerinde artmasına bir yandan sabit ücretli kesimlerin değil sermaye sahiplerinin desteklenmesi gelir dağılımının adaletsizliğinin giderek daha fazla artması riskini doğurmaktadır. Sabit ücretli kesimlerin, azalan bütçe gelirlerini finanse etmek için daha fazla vergi yüküne maruz kalması ihtimali mevcuttur.

Bütçenin Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esasları'na ilişkin E Cetveli'nin 5. maddesi, her mali yılda "Türkiye Varlık Fonu'na devredilen kuruluşlara kamu adına yapılacak sermaye ödemelerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinden karşılanabilmesine" imkân tanımaktadır. Ayrıca 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 10. Maddesinde, "Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Özelleştirme Fonundan diğ er herhangi bir fona aktarma yapılmaz." hükmü, 6741 Sayılı Kanunla bertaraf edilerek bu Kanun hükümlerinin Türkiye Varlık Fonu ve şirketi ile bunlara bağlı alt fonlar veya hakim hissedar olduğu şirketler hakkında uygulanmayacağı yönünde düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler, Akdoğan'ın (1999) aktardığı bütçenin temel ilkelerinden olan birlik (gelir ve giderlerin tek bir bütçede gösterilmesi ilkesi) ve genellik (devletin bütün gelir ve giderlerinin bütçede yer alması) ilkeleri bakımından ihlal niteliğinde değerlendirilmektedir. Ayrıca bütçeye gelir olarak aktarılması gereken nakit fazlasının Fon'a aktarılması, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından sermaye transferlerinin yapılabilmesi yürütme tarafından kontrol edilen yeni bir mali kanal yaratılması, bütçe hakkının etkin kullanımını zayıflatan ve kamu kaynaklarının tahsis süreçlerinde şeffaflığı azaltan bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Nitekim bu düzenleme, yasama ve yürütme arasındaki ilişkiyi yürütme lehine bozmakta; Fon'un mali faaliyetlerinin yasama ve kamuoyu gözetimi dışında genişlemesine olanak tanımaktadır.

2017 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, bütçe hakkının işleyişi açısından yeni bir dönüm noktası olmuştur. Bütçe kanunu teklifinin yürütme tarafından hazırlanması önceki sistemlerde de geçerli olmakla birlikte, yeni sistemde yürütme ile yasama arasındaki denge mekanizmaları zayıflamış; 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na bütçenin reddi hâlinde önceki yıl bütçesinin yeniden

değerleme oranında artırılarak uygulanacağı hükmünün getirilmesi yürütme organının yetkisini genişletirken yasama organının yetkisini sınırlandırmıştır. Bu durum, bütçe hakkının yasama işlevini ve denetim mekanizmasını tartışmaya açık hâle getirmiştir.

Uluslararası Bütçe İşbirliği (International Budget Partnership) tarafından yayımlanan Açık Bütçe Anketi'nde Türkiye'nin "bütçe kararlarına halkın katılımı" kategorisinde sıfır puan alması, katılımcı bütçeleme ilkelerini karşılamadığını güçlü biçimde göstermektedir. Yine denetim ve şeffaflık göstergelerinde elde edilen düşük skorlar, bütçe süreçlerinde demokrasinin zayıfladığı şeklinde yorumlanabilir. Yukarıda ele alınan nedenlerle TVF'nin kurumsal ve mali yapısının, bu kategorilerdeki skorları daha da düşürdüğü ileri sürülebilir.

8. Sonuç

Tarihsel olarak 1215 Magna Carta'dan itibaren özgürlük ve demokrasi mücadelesinin bir ürünü olan bütçe hakkı, modern demokrasilerin temel unsurlarından biri haline gelmiştir. 19.yüzyılda Osmanlı Devleti'nde kabul görmeye başlayan bu hak, Cumhuriyet tarihinde de anayasal bir hak olarak kabul edilmiştir. Temsil, denetim, şeffaflık ve hesap verebilirliği içinde barındıran bütçe hakkı kamusal kaynakların nasıl toplanacağı ve nasıl harcanacağı hususunda yasama organının yürütme organına onay ve yetki vermesi ve bunu da demokratik mekanizmalarla gerçekleştirme sürecidir.

Cox (2012), yasama organının bütçe üzerindeki yetkisinin azaltılmasının otoriter yönetimleri ortaya çıkaracağını ileri sürmüştür. Nitekim Wehner (2004) de çalışmasında, yasama organlarının bütçeleme üzerinde daha fazla yetkisinin olmasının çeşitli düzeylerde bütçe sonuçlarına olumlu katkıda bulunabileceğini savunmaktadır.

1980 sonrası neoliberal dönüşüm ve özellikle bütçe dışı fon uygulamaları, gelirin yeniden bölüşümünün önemli bir aracı olan devlet bütçesini, sabit ücretli kesimlerin vergi yükünü arttıran sermaye sahiplerinin desteklenmesini içeren birer araç haline getirmiştir. Söz konusu gelişmelerin yanı sıra 2017 sonrasında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, bütçe hakkının kullanımını zayıflatan, bütçe süreçlerini yasama organından yürütme organı lehine yoğunlaştıran bir mali yönetim çerçevesi ortaya çıkarmıştır.

Cox'a (2012) ülkeler yasama organının bütçe üzerindeki etkisini ve yetkisini çeşitli şekillerde azaltarak bütçe hakkını ellerinden almaktadır. Anayasal düzlemde bütçe hakkı korunmuş gibi gözükmesine rağmen fiili uygulamada TVF gibi mali kuruluşlar aracılığı ile kamu kaynakları bütçe dışına çıkarılmakta ve yasamanın müdahale edemediği ikincil bir mali yapı oluşturulmaktadır.

Bu çalışma, 2016 yılında kurulan, bütçe dışı fon olarak işlev gösteren Türkiye Varlık Fonu'nun (TVF) kuruluş amacı, yasal çerçevesi, kurumsal işleyişi ve bütçe süreçleri üzerindeki etkilerini analiz ederek, söz konusu dönüşümün bütçe hakkı açısından nasıl sonuçlar doğurduğunu ortaya koymuştur.

Yapılan çalışmaların sonucu göstermektedir ki TVF:

- Bütçe dışı, büyük ölçekli ve yeterli denetime sahip olmayan bir mali kapasite yaratması,
- Vergi muafiyetleri ve geniş borçlanma yetkileri ile donatılmış olması,
- Sayıştay denetiminden ve genel kamu mali yönetim mevzuatından önemli ölçüde istisna tutulması,
- Özelleştirme gelirleri dâhil önemli kamu varlıklarının bütçe bütünlüğü dışına çıkarılması,
- Hesap verebilirlik ve kamuya açıklık mekanizmalarının sınırlı olması,

gibi nedenlerle bütçelerin ve bütçe hakkının temel ilkeleri olan genellik, birlik, yıllık, şeffaflık, ön izin ve yasama denetimi ilkelerini zayıflatmaktadır. Söz konusu düzenlemeler ile TVF'nin literatürde "devlet bütçesinden ayrı ikincil bir mali yapılanma" olarak nitelendirilmesine neden olmakta ve yürütme lehine mali gücün kaydırılması anlamına gelmektedir. Bu durum, yalnızca mali disiplin ve istikrar açısından değil, aynı

zamanda anayasal ekonomi bakımından da sorunlar doğuracak bir yapıdır. Zira bütçe hakkı, milli egemenliğin fiilen kullanılmasının en somut araçlarından biridir.

2024 yılı OECD verilerine göre, Türkiye’de gelir dağılımındaki adaletsizliğin artması, kamu maliyesi araçlarının yeniden bölüşüm işlevinin bozulduğunu göstermektedir (OECD, 2024). Bu aynı zamanda bütçe hakkının toplumsal sınıflar arasında da sabit ücretli kesimler aleyhine bozulduğunun; sermayenin milli gelirden giderek daha fazla pay aldığıın göstergesi olmaktadır. Bütçe hakkının aşınması, sosyal devletin mali araçlarının zayıflaması ve sınıflar arası eşitsizliklerin derinleşmesiyle birlikte ele alındığında, mali yönetim açısından demokrasi arasındaki bağın zayıfladığı söylenebilir.

Bu çerçevede Türkiye Varlık Fonu, yalnızca teknik bir mali araç değil; aynı zamanda kamu kaynaklarının üzerindeki kamusal denetim mekanizmalarını aşındıran, yasama denetimini sınırlayan, kamu kaynaklarının kullanımında yürütme organı lehine güç dengelerini bozan bir yönetim sorunu olarak değerlendirilmeli; demokrasi ve toplumsal barış açılarından da ele alınmalıdır.

Demokratik bütçe hakkının güçlendirilmesi için;

- Bütçe süreçlerine halkın ve sivil toplumun katılımının artırılması,
- TVF dâhil tüm kamu kaynaklarının Sayıştay denetimine tabi kılınması,
- Denetim sonuçlarının kamuoyuna düzenli ve erişilebilir biçimde açıklanması,
- Borçlanma yetkilerinin bütçe kanunu ve Hazine denetimi çerçevesinde sınırlandırılması,
- Bütçe dışı fonların azaltılarak bütçe birlik ilkesinin yeniden tesis edilmesi ile mümkün olacaktır.

Kaynakça

- Akdoğan, A. (1999), *Kamu maliyesi*, 7. Basım, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Akyol, M., Albayrak, T., (2020). Dünyada ve Türkiye’de varlık fonlarının işleyiş prensipleri. S. Durmuş (Eds.), *Türkiye ekonomisinde makroekonomik sorunlar* (s. 37-64). Ekin Basım Yayım Dağıtım.
- Allen, M., Caruana, J. (2008). Sovereign wealth fund – a work agenda. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf>
- Al-Hassan, A., Papaioannou, M., Skancke, M., Sung, C.C., (2013). Sovereign wealth funds: aspects of governance structures and investment management. *IMF Working Paper*, WP/13/231, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13231.pdf>
- Bağlı, M. S. (2012). Teorik ve tarihsel açıdan bütçe hakkı. *Yasama Dergisi*, (20), 39–77. <https://search.trdizin.gov.tr/yayin/detay/144955>
- Canbay, T., Gerger, G. Ç., (2012). Mali sosyoloji üzerine denemeler. Çelebi, A.K. (Eds.), *Batı’da bütçe hakkının gelişiminin toplumsal yapının değişimi üzerindeki etkileri* (s.159-195). Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Clark, G. L., Dixon, A.D, Monk, A.H.B., (2013). *Sovereign wealth funds: legitimacy, governance and global Powers*. Princeton University Press, Oxfordshire, United Kingdom, [10.23943/princeton/9780691142296.001.0001](https://doi.org/10.23943/princeton/9780691142296.001.0001)
- Cox, G. W, (2012). The power of the purse and the reversionary budget. *SSRN Electronic Journal*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2103376
- Das, U. S. (2007). Sovereign wealth fund. *Assessing Risk to Global Financial Stability IMF Global Financial Stability Report*, 45-51.
- Dileyici, D., Özkıvrak, Ö. (2010). Bütçe anlayışındaki değişim süreci: denk bütçe ilkesinin erozyonu ve açık bütçe politikası, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 33 – 55, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/hiad/article/614025>.
- Durmuş, M. (2021, Kasım 15). Demokratik katılımcı bir halk bütçesine ihtiyacımız var. T24. <https://t24.com.tr/yazarlar/mustafadurmus/demokratik-katilimci-bir-halk-butcesine-htiyacimiz-var,33149>
- Durmuş, M., (2016). Dokunulmaz statüsünde bir fon: Türkiye Varlık Fonu. Ağustos 2016, <https://mustafadurmusblog.blogspot.com/2016/08/dokunulmaz-statusunde-bir-fon-turkiye.html>
- Engin, İ. (2022). Türkiye varlık fonunun riskleri. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(1), 141-170. <https://izlik.org/IA35SF24NN>

- Gözen, M. Ç., Bucak, İ. (2017). Düünden bugüne ekonomi yazıları. Koç, S., Yılmaz Genç, S., Çolak K. (eds.), *Bütçe dışı fonlar üzerine bir değerlendirme: Türkiye ekonomisi örneği* (s.195-206). Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Griffith-Jones, S., Ocampo, J. A. (2008), Sovereign wealth funds: a developing country perspective. <https://doi.org/10.7916/D8S18853>
- Grigoryan, A. (2016). The ruling bargain: sovereign wealth funds in elite-dominated societies. *Economics Of Governance*, 17(2), 165-184, https://www.researchgate.net/publication/279170041_The_ruling_bargain_sovereign_wealth_funds_in_elite-dominated_societies.
- Hacıhasanoğlu, E., Soytaş, U. (2010). Yeniden tasarlanan finansal mimaride ulusal varlık fonlarının rolü. *MARC Working Paper Series, Working Paper No 2010 – 02*, METU.
- Kayran, M., (2016). Türkiye varlık fonunun kuruluş amaçları ve yapısı üzerine bir değerlendirme. *Eğitim, Bilim Toplum Dergisi*, 14, 56, Güz, 55-90.
- Konukman, A. (2015). Türkiye’de bütçe hakkının kullanımı: sorunlar ve çözüm önerileri. *Artoin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 23-65, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/acusbdb/article/255997>.
- Konukman, A., Kayran, M., Türel, R.A. (2020). Bütçe hakkı, bütçe süreci ve 2021 bütçesi üzerine değerlendirmeler. *Mülkiyeliler Birliği, MİSAM*. <https://mulkiye.org.tr/butce-hakki-butce-sureci-ve-2021-butcesi-uzerine-degerlendirmeler/>
- Konukman, A., Şimşek, O. (2017). Ulusal varlık fonları ve Türkiye uygulaması. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 4(55), 1913–1944, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ct/article/1154962>.
- Lienert, I. (2005). Who controls the budget: the legislature or the executive?, *IMF Working Paper*, WP/05/115, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05115.pdf>
- Lopez, D. (2023). SWF 3.0: how sovereign wealth funds navigated Covid-19 and changed forever. *Journal of International Business Policy* 6, 372–387. [DOI:10.1057/s42214-023-00147-2](https://doi.org/10.1057/s42214-023-00147-2)
- Oyan, O. (1988). *Türkiye’de kamu fonlarının gelişimi ve özellikleri* [Konferans Sunumu]. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/7415>.
- Saygılı, M.K., (2002). *Türkiye’de kamu fonu uygulaması*. (DPT: 2631) [DPT Uzmanlık Tezi]. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Shabbir, T., (2009). Role of the Middle Eastern sovereign wealth funds in the current global financial crisis. *Topics in Middle Eastern and African Economies*, 11, 2–19. <https://meaa.sites.luc.edu/volume11/PDFS/Paper-by-Shabbir.pdf>.
- Şahin, Ö. U. (2018). Kamu maliyesi-varlık fonu ilişkisi: Türkiye için fırsat mı tehdit mi?. *Journal of Awareness*, 2, 349-380. <https://journals.gen.tr/index.php/joa>
- Truman, E. (2008). Four myths about sovereign wealth funds. <http://voxeu.org/article/sovereign-wealth-funds-debunking-four-popular-myths>.
- Yereli, A.B., Yaman, İ. (2017). Ulusal varlık fonlarını anlamak: fırsat mı, tehdit mi?. *Sosyoekonomi*, 25(34), 69-86.
- Zengin, B., Koçoğlu, Ş., Tanrıöven, C., (2020). Dünyada varlık fonları ve Türkiye Varlık Fonu’nun diğer ülke varlık fonları ile karşılaştırılması. *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 12(1), 95-110.
- PWC, (2017). Sovereign investors 2020, a growing force. <https://www.pwc.com/gx/en/sovereign-wealth-investment-funds/publications/assets/sovereign-investors-2020.pdf>.
- Wehner, J., (2004), Back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle. *World Bank Institute Working Papers*, 1, Stock No. 37230. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/483121468763494781>
- 4046 sayılı özelleştirme uygulamaları hakkında kanun. (1994, 24 Kasım). Resmi Gazete (Sayı: 22124). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4046&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu. (2013, 10 Aralık). Resmi Gazete (Sayı: 25326). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- 4749 sayılı kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesi hakkında kanun. (2002, 28 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 24721). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4749&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- 6741 sayılı Türkiye varlık fonu yönetimi aş’nin kurulması ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun. (2016, 19 Ağustos). Resmi Gazete (Sayı: 29813). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6741.pdf>
- 680 sayılı kanun hükmünde kararname. (2017, 06 Ocak). Resmi Gazete (Sayı: 29940 Mükerrer). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170106M1-2.htm>

2017/9756 sayılı bakanlar kurulu kararı. (2017, 24 Ocak). Resmi Gazete (Sayı: 2017/9756) <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170205M1-1.pdf>

International Budget Partnership (2023), <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2023> Erişim Tarihi: 18.11.2024

TÜİK (2024), <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=D%C3%B6nemsel-Gayrisafi-Yurt-%C4%B0%C3%A7i-Has%C4%B1la-II-%C3%87eyrek:-Nisan-Haziran,-2025-54160&dil=1>. Erişim Tarihi: 11.12.2025

KIA, <https://www.kia.gov.kw/about-kia/#board> Erişim Tarihi: 21.03.2026

ADIA, <https://www.adia.ae/en/purpose> Erişim Tarihi: 21.03.2026

Global SWF (2024), <https://globalswf.com/reports/2024annual> Erişim Tarihi: 12.08.2024

Global SWF (2025), <https://globalswf.com/> Erişim Tarihi: 20.03.2025

OECD (2024), <https://www.oecd.org/en/data.html>. Erişim Tarihi: 18.11.2024

SWFI (2024), <https://www.swfinstitute.org/> Erişim Tarihi: 01.02.2024

Dünya Bankası (2025), <https://data.worldbank.org/indicator/>. Erişim Tarihi : 15.12.2025

TVF Faaliyet Raporu (2024), <https://www.tvf.com.tr/uploads/file/tvf-konsolide-mali-tablolar-31-aralik-2024.pdf>. Erişim Tarihi: 11.11.2025

Çıkar Çatışması: Yoktur.

Finansal Destek: Yoktur.

Etik Onay: Yoktur.

Yazar Katkısı: Fatma Nil YÜCEL (%100)

Conflict of Interest: None.

Funding: None.

Ethical Approval: None.

Author Contributions: Fatma Nil YÜCEL (%100)

An Assessment of the Türkiye Wealth Fund in the Context of the Budget Right

Fatma Nil YÜCEL

Extended Abstract

The public budget is a fundamental fiscal instrument that specifies the revenues to be collected and the expenditures to be undertaken by the state within a given fiscal year. Enacted through legislative approval, the budget carries the legal status of a law, authorizing the executive to perform fiscal operations within constitutionally defined limits. However, beyond its formal and technical characteristics, the budget represents a core governance mechanism through which political authority materializes its economic and social priorities. In this sense, the budget is not merely a financial plan but also a political document that reflects the distributional choices, ideological orientation, and policy preferences of the ruling power. Accordingly, it constitutes one of the most significant indicators of democratic legitimacy and political representation in decisions regarding the allocation and use of public resources. In democratic systems, the budget process functions as a key institutional mechanism for limiting and supervising the fiscal activities of the executive. The authority to impose taxes and execute public expenditures is vested in the legislature as the representative of the people, and is delegated to the executive within a framework of legal authorization and oversight. This arrangement transforms the budget into a cornerstone of democratic accountability, ensuring that fiscal decisions are subject to public scrutiny and political responsibility. The requirement that public revenues and expenditures be authorized by elected representatives underpins the principle of “no taxation without representation,” thereby embedding fiscal governance within a broader democratic framework. The concept of the budget right emerges as the theoretical and institutional expression of this relationship between public finance and democracy. Historically, the budget right developed as a result of long-standing political and social struggles aimed at curbing the arbitrary fiscal powers of rulers. Its earliest institutional manifestation is commonly associated with the Magna Carta of 1215, which introduced the principle that taxation required the consent of the governed. Over time, particularly with the evolution of modern parliamentary systems, the budget right acquired a stable and constitutional character. Its core components include the legality of taxation, parliamentary authorization of public expenditures, annual approval of the budget by the legislature, and the auditing and oversight of budget implementation, including public borrowing. The evolution of the budget right in Türkiye has been closely linked to broader political and constitutional transformations. From the late Ottoman period onwards, constitutional arrangements began to introduce limited forms of fiscal oversight, which were later institutionalized following the establishment of the Republic. Despite its constitutional recognition, however, the practical implementation of the budget right has often diverged from its formal framework. In particular, the expansion of extra-budgetary mechanisms has undermined the unity, transparency, and comprehensiveness of the budget process, thereby weakening the effective exercise of legislative control over public finances. The post-1980 period, characterized by the adoption of neoliberal economic policies, marked a significant transformation in the fiscal role of the state. Policies such as privatization, deregulation, and the increasing reliance on extra-budgetary funds contributed to a reconfiguration of public financial management, often enhancing the discretionary power of the executive. These developments have eroded the institutional safeguards associated with the budget right by shifting key fiscal decisions beyond the direct control of the legislature. In Türkiye, this trend became more pronounced following the transition to the Presidential Government System in 2017, which expanded the executive’s authority in fiscal decision-making while relatively weakening parliamentary oversight mechanisms. This institutional shift has given rise to renewed debates concerning the balance of power between the legislative and executive branches in the budget process. Within this context, the establishment of the Türkiye Wealth Fund (TWF) in 2016 represents a significant development in Türkiye’s public financial architecture. As an extra-budgetary entity, the TWF constitutes a distinct case in comparison to classical sovereign wealth funds, which are typically financed through natural resource revenues, balance-of-payments surpluses, or fiscal surpluses. Instead, the TWF was primarily created through the transfer of strategically important publicly owned assets. Equipped with extensive borrowing authority and operating with relatively limited oversight mechanisms, the Fund has become a focal point of debate regarding its implications for fiscal transparency, accountability, and democratic control. The rapid global expansion of sovereign wealth funds in the twenty-first century provides an important backdrop for understanding the emergence of such institutions. Increasing financial volatility, recurring economic crises, and the need to ensure macroeconomic stability have led many countries to establish sovereign wealth funds aimed at supporting long-term growth, strategic investment, and intergenerational wealth transfer. According to recent data from international organizations, the total assets managed by sovereign wealth funds have reached unprecedented levels, surpassing the gross domestic product of many economies. In some cases, such as Norway, these funds are integrated into the budgetary framework and function as supportive instruments for fiscal policy. However, the impact of sovereign wealth funds on budget processes varies significantly depending on countries’ political and institutional structures. Against this backdrop, this study aims to analyze the Türkiye Wealth Fund within the conceptual framework of the budget right. The primary objective is to examine the Fund’s legal, institutional, and financial structure and to evaluate its implications for the principles of transparency, accountability, and legislative oversight that underpin democratic

budgeting. By doing so, the study seeks to provide a comprehensive assessment of the relationship between extra-budgetary institutions and the erosion or transformation of the budget right. The originality of this study can be summarized in three main contributions. First, it conceptualizes the budget right as a constitutional principle and evaluates the Türkiye Wealth Fund from a normative perspective grounded in this principle. Second, it addresses a gap in the literature by integrating legal and fiscal analyses, which are often treated separately, and by directly examining the relationship between sovereign wealth funds and the budget right. Through this integrated approach, the study offers a systematic evaluation of the Türkiye Wealth Fund in terms of transparency, accountability, and parliamentary oversight. Third, the study employs document analysis based on relevant legislation, institutional arrangements, and available activity reports to empirically assess the implications of the Fund's extra-budgetary status for public financial management. Nevertheless, the study also acknowledges significant methodological limitations. In particular, the lack of publicly accessible audit reports concerning the Türkiye Wealth Fund, as well as their confidential submission to the parliamentary Planning and Budget Commission, constitutes a major constraint on empirical analysis. This limitation not only affects the scope of academic inquiry but also highlights a broader structural issue related to the principles of transparency and accountability, which are fundamental components of the budget right. In conclusion, this study argues that the expansion of extra-budgetary mechanisms, exemplified by the Türkiye Wealth Fund, poses important challenges to the effective functioning of the budget right in Türkiye. By combining conceptual and empirical analysis, the study contributes to the literature and aims to inform policy discussions on strengthening democratic oversight in public financial management. Ultimately, reinforcing transparency, accountability, and legislative control remains essential for ensuring that public resources are governed in accordance with democratic principles and the rule of law.