



Türkiye'nin Ekonomik Güç Potansiyeli: Bir 'Ekonomi Diplomasisi'

Enstrümanı Olarak Türkiye Varlık Fonu Uygulaması

Turkey's Economic Power Potential: Türkiye Wealth Fund Practice As an 'Economic Diplomacy' Instrument

Tahsin YAMAK¹, Emre SAYGIN²

Article Info

Article History:

Date Submitted: 10.12.2018

Date Accepted: 14.12.2018

Jel Classification:

O52

F63

G30

Keywords:

Turkey,

Türkiye Wealth Fund,

Economic Power,

Economic Diplomacy

Abstract

The production and trade-oriented nature of the international economic system is evolving into a complex structure that is increasingly concentrated in global financial relations, socio-cultural interactions are accelerating, and power-struggle arguments are diversified. For this reason today's modern states are also aiming to strengthen their economic security architects and expand their potential areas of influence. Considering the strong political will and the size of the transferred financial assets that behind him, shed light on the Republic of Turkey's regional and global vision. In the justification of the establishment law, it is mentioned that it is a "foreign policy instrument"; however, there is a risk that the expected aim may not be fully realized due to handicaps such as very slow progression of organizational formation, limited scope of legal duty and not identifying vehicle and relationship forms. In this context, Türkiye Wealth Fund not be seen as a mere tool of economic policy, in practice it is more comprehensive and accurate assessment would focus on the result-driven strategy.

Özet

Uluslararası ekonomik sistemin üretim ve ticaret odaklı doğası giderek küresel finansal ilişkilerin yoğunlaştığı, sosyo-kültürel etkileşimlerin hızlandığı, güç mücadelesi argümanlarının çeşitlendiği karmaşık bir yapıya evrilmektedir. Bu nedenle günümüz modern devletleri de ekonomik güvenlik mimarilerini güçlendirip potansiyel etki alanlarını genişletmeyi amaçlamaktadırlar. Türkiye Varlık Fonu da, arkasındaki güçlü siyasal irade ve

¹ Dr., Kamu İç Denetçisi, Bağımsız Akademisyen, tahsinyamak@gmail.com, 0533 5137440.

² Dr., Kamu İç Denetçisi, Bağımsız Akademisyen, sayginemre@gmail.com



kendisine devredilen finansal varlıkların büyüklüğü dikkate alındığında, Türkiye Cumhuriyeti'nin bölgesel ve küresel vizyonuna ışık tutmaktadır. Her ne kadar kuruluş kanununun gerekçesinde bir "dış politika enstrümanı" olduğu hususuna yer verilmiş ise de organizasyonel oluşumunun oldukça yavaş ilerlemesi, yasal görev kapsamının oldukça sınırlı tutulması, araç ve ilişki biçimlerinin tanımlanmaması gibi handikaplar nedeniyle beklenen maksadın tam olarak gerçekleşmemesi riski bulunmaktadır. Bu bağlamda Türkiye Varlık Fonu'nun salt bir ekonomi politikası aracı olarak görülmemesi, uygulamada daha geniş kapsamlı ve sonuç odaklı stratejilere odaklanmasının isabetli olacağı değerlendirilmektedir.

Giriş

Küreselleşme olgusu ile birlikte uluslararası ekonomik sistemin işleyişi daha istikrarsız bir yapıya evrilmiştir. Bu dönemde ulusal düzeyde vuku bulan finansal ya da ekonomik krizler yayılma ve bulaşma etkisi ile bölgesel ya da global ölçekte etkiler doğurma potansiyeli taşımıştır. Nihayet 2008 yılında, dünya ekonomisi içerisinde özgül ağırlığı hayli yüksek olan Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) baş gösteren mali krizin daraltıcı ve istikrar-bozucu etkileri hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülke piyasalarında oldukça derinden hissedilmiştir. Bu durum, kalkınma düzeyinden bağımsız olarak, her bir devletin ticari, finansal ve yatırım boyutlarını kapsayan ekonomik güvenlik mimarisini risk odaklı bir paradigma doğrultusunda tahkim ederek ekonomik gücünü rekabetçi bir noktaya taşıyacak enstrümanları hayata geçirmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Son dönemde ulus devletlerin varlık/kaynak konsolidasyonu yoluna giderek bir yanıyla ekonomik istikrara katkı sağlayan, bir yanıyla kalkınmanın finansmanını destekleyen ve diğer taraftan da tasarrufların gelecek nesillerin yararına değerlendirilmesine ön ayak olan kamu sahipliğindeki ulusal varlık/refah fonu uygulamalarına yöneldikleri görülmektedir. Bu bağlamda, esasen 150 yıllık bir geçmişi bulunan ve genelde enerji geliri ya da diğer bir kısım tasarruf fazlalarının etkin şekilde yönetilmesi maksadını güden ulusal varlık fonlarının, form değiştirmek suretiyle belirli bir mali fazlalığı bulunmayan devletlerce de mevcut kamu varlıklarının tek elden ve kalkınma odaklı operasyonlarda kullanılmak üzere hayata geçirildikleri izlenmektedir.



Bu minvalde, öğretilmiş sistematığın dışına çıkarak oluşturulan Türkiye Varlık Fonu (TVF) da, gerek arkasındaki güçlü siyasal irade gerekse şimdiye kadar kendisine devredilen finansal varlıkların büyüklüğü dikkate alındığında, Türkiye Cumhuriyeti'nin bölgesel ve küresel vizyonuna ışık tutan yeni bir enstrüman olarak kurulmuştur. Fakat her ne kadar kuruluş kanununun gerekçesinde bir önemli bir dış politika enstrümanı olduğu hususuna yer verilmiş ise de, kurumsal/organizasyonel oluşumunun oldukça yavaş ilerlemesi, görev kapsamının oldukça sınırlı tutulması, araç ve ilişki biçimlerinin tanımlanmaması ve benzeri handikaplar nedeniyle TVF'den beklenen maksat tam olarak hâsıl olamamıştır.

Türkiye'nin küresel ekonomik gücüne ciddi katkı yapması beklenen TVF'nin neredeyse iki yıldan bu yana hareketsiz ve işlevsiz kalmasının en temel gerekçesinin siyasal irade ile fon yönetimi arasındaki vizyon uyumsuzluğu olduğu değerlendirilmektedir. Bunun ise bir yandan Türkiye'nin kendine özel tarihi, coğrafi ve stratejik özelliklerinden öte yandan da TVF'nin hâlihazırdaki örneklerinden ciddi ölçüde farklılaşan misyonunun teorik bir zeminde tanımlanmamış olmasından kaynaklandığı mütalaa edilmektedir. Buna göre TVF'nin hangi amaca hizmet edecek şekilde kurgulanması ve ne tür alt bileşenlere odaklanması gerektiği sorunsallarının, güç-güvenlik-diplomasi ekseninde ekonomi politik bir kuramsal temelde açıklanması bu makalenin temel motivasyonunu oluşturmaktadır. Çalışmanın başında öncelikle Türkiye'nin ekonomik güç potansiyelinin bileşenleri açıklanacak ve ekonomik gücün sürdürülebilir kılınması bakımından ekonomi diplomasisi uygulamalarının çerçevesi teorik olarak tespit edilecektir. Bu teorik zemin üzerinde, özellikle iktisadi anlamda kurumsal dönüşüm sürecini yaşayan Türkiye'nin ekonomik güç potansiyelini harekete geçirecek önemli araçlardan birisi olduğu değerlendirilen Türkiye Varlık Fonu'nun daha etkin bir yapıya kavuşturulmasına yönelik önerilerin sunulması çalışmada nihayete erdirilecektir.

1. Türkiye'nin Ekonomik Güç Potansiyeli

Güç olgusu uluslararası ilişkiler literatürünün merkezinde yer alan en temel kavramlardan birisidir. En genel manasıyla güç, birbirleriyle ilişki kurmak durumunda olan birden çok aktörden müteşekkil uluslararası sistem içerisinde, bir aktörün diğer aktör ya da aktörlerin davranışlarını değiştirebilme yeteneği olarak tanımlanabilir (Kadercan, 2015: 324). Sosyal bilimlerin farklı alanlarında da sıkça atıf yapılan güç kavramı, uluslararası ilişkiler



yazınında realist teorisi ile ilişkilendirilmekteyse de esasen başta idealizm olmak üzere diğer birçok ekonomi politik yaklaşım bağlamında yürütülen analizlerde de merkezi bir yer bulmaktadır (Özdemir, 2008:114).

Güç kavramı, dış politika analizlerinde en temel şekliyle cezalandırma ya da ödüllendirme gibi net uygulamaların ağır bastığı sert güç ile ilişki kurmaya ve çekiciliğe/cezbediciliğe önem veren yumuşak güç olarak iki başlık altında tasnif edilmektedir. Ancak oldukça zengin bu literatür ve kavram örgüsü içerisinde çalışmanın odağını oluşturan ekonomik ilişkiler bağlamında güç kavramının ne şekilde konumlandırılacağı önemli bir sorunsal halini almaktadır. Öyle ki ekonomik güç, zorlayıcı ve caydırıcı davranışsal özellikleri ve tehdit ya da kuvvet kullanma yöntemleriyle öne çıkan askeri gücün bir tamamlayıcı unsuru olarak sert güç başlığı altında değerlendirilebileceği gibi; aynı zamanda kültür diplomasisi, kamu diplomasisi gibi ilişki-iletişim bazlı politikalara destek sağlayabilecek bir unsur olarak da görülebilmektedir (Yılmaz, 2008: 39-44).

Bu noktada devletlerin ekonomik güç paradigmalarının iki ekseninde toplandığı söylenebilir. Günümüz uluslararası sisteminin istikrarsız/değişken yapısı karşısında bazı devletler "peşine takılma" seçeneğini tercih ederek güçlü olanın yanında yer almaktadırlar. Ancak bu durum değişen güç dengeleri nedeniyle daha evvel peşinden gidilen aktör ile her daim karşı karşıya kalınabilmesi gibi bir ihtimalin varlığı göz önüne alındığında, önemli riskler barındırdığı açıktır. Bu durumun, her bir devleti, kendi tehdit algılamasını belirlemek suretiyle ekonomik gücünü arttırmaya zorladığı söylenebilir. Dolayısıyla ekonomik güvenlik mimarisini güçlendiren ve böylece rekabet avantajı elde eden devletlerin ulusal güçlerini de tahkim ederek kendilerine yönelecek tehdit ve yaptırımlara karşı "dengeleme" siyasetini takip ettikleri genel kabul görmektedir (Donnelly, 2017: 61-62) .

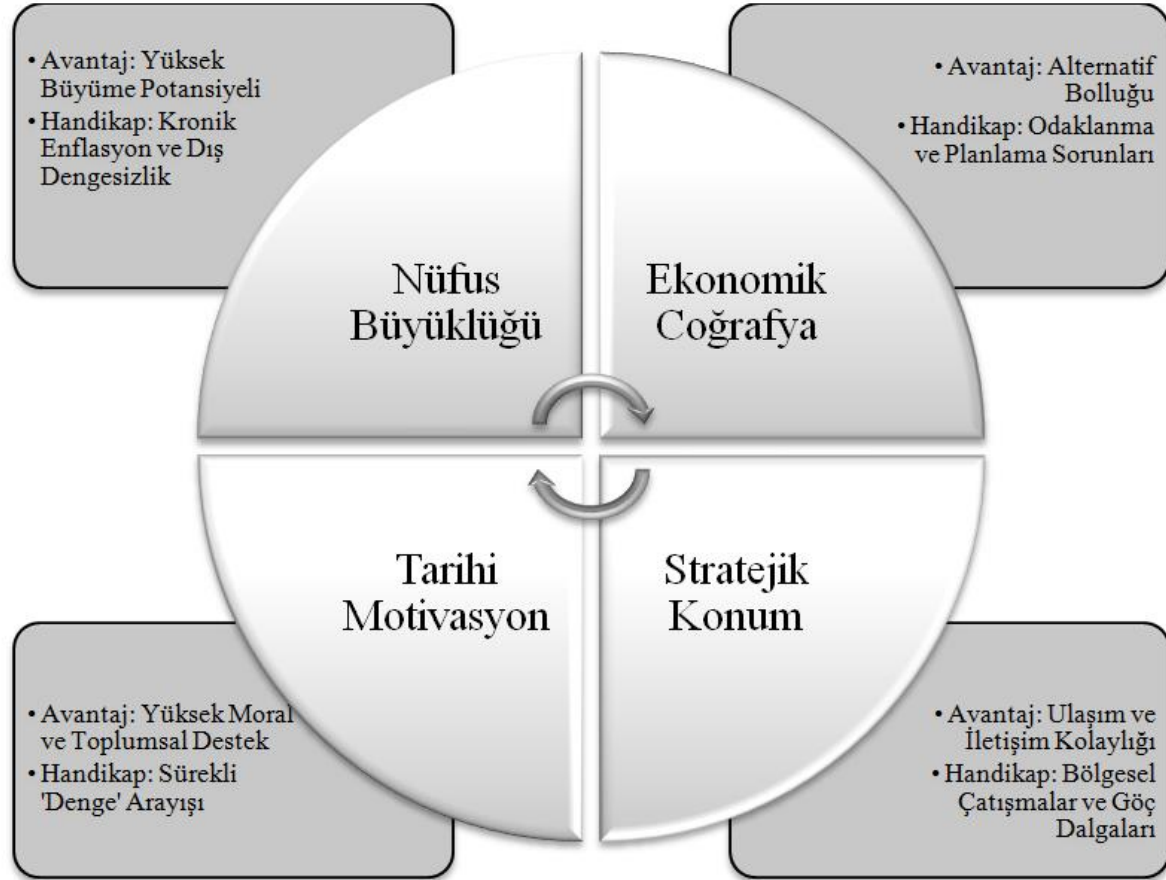
Neo-realist teoriye referansla, uluslararası ekonomik ilişkilerin hacmindeki genişlemenin ulus devletler arasındaki bağımlılığı arttıracak yönündeki iddianın esasen gerçeği tam olarak yansıtmaktan uzak bir yanılsama olduğunu söyleyebiliriz. Keza bu tezi destekleyecek şekilde, artan küresel ticari, finansal ve sair iş ve işlemlerin devletlerin birbirine olan bağımlılığını arttırmadığı gibi gayet pragmatist bir şekilde devletler arasındaki ilişkilerde ihtar ve cezalandırma metodu olarak kullanıldığı ortadadır (Waltz, 2015: 182-183). Bu

minvalde her bir devletin kendi ekonomik güç potansiyelini açığa çıkarabilmesi maksadıyla iç dengesini sağlanması kadar muhtemel dış tehditlere karşı mukavemetli bir iktisadi yapı oluşturması da gerekli görülmektedir.

Küresel sistemin evrildiği bu kırılma yapı karşısında, 20'nci yüzyıl boyunca uzun ve yoğun bir kalkınma çabası içerisinde yoğrulan Türkiye Cumhuriyeti de, son dönemdeki siyasal ve kurumsal dönüşüm süreciyle birlikte nüfus büyüklüğünün dinamizmini harekete geçirip, ekonomik coğrafyasının handikaplarını aşıp, tarihi motivasyonunun sorumluluğunu doğrultusunda stratejik konumun avantajlarını kullanıp rekabetçi yönünü güçlendirmek suretiyle bölgesel ve küresel etki kuvvetini/kudretini arttırmak yolunu tercih etmiştir.

Şekil 1.

Türkiye'nin Ekonomi Gücünün Bileşenleri



Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.



Özellikle 2000'li yıllar ile birlikte başlayan siyasal dönüşüm ve kurumsal kapasite inşası aşamasında, daha önceki dönemlerde ideolojik tercihler ve jeopolitik önyargılar arasına sıkışan vizyon kısırlığından vazgeçilmiş ve nüfus, coğrafya, tarih gibi sabit güç unsurlarının konu özelinde ekonomik potansiyel ile stratejik bir bütünlük içerisinde yorumlanarak politikaya tahvil edilmesi mümkün olabilmiştir (Davutoğlu, 2004: 45-47) Bu süreçte Türkiye'nin sosyo-politik ve ekonomik alanda geçirdiği yapısal dönüşüm ve dış politika anlayışında gelişen proaktif yapı sayesinde dengeleyici ve kısmi rekabetçi bir özellik kazanılmış ancak henüz küresel rekabet gücü bileşenleri bakımından istenilen düzeye erişilememiştir. Daha somut ifade edilecek olursa Türk dış siyaseti ile makroekonomik politikaların uyumlulaştırılması bağlamında vize serbestisi, serbest ticaret anlaşmaları, enerji güvenliği yatırımları, insani yardımlar gibi alanlarda muhtelif başarılı girişimler yürütülmüşse de finansal güvenliğin tesisi, yeni yatırım alanlarının ve cazip pazar olanaklarının tespiti ve benzeri esaslı noktalarda beklenen iyileşme sağlanamamıştır (Ünay, 2013: 378-379).

2. Ekonomik Gücün Belirleyicileri: Ekonomik Güvenlik ve Ekonomi Diplomasisi

Hegemonik güçlerin üstünlüklerinin törpülendiği, çatışan politik ve ekonomik çıkarların uluslararası politikaya hâkim olduğu yoğun bir ekonomik rekabet ortamında ulus devletlerin karşılaştırmalı üstünlüklerini öne çıkararak politikalara yöneldikleri bilinmektedir. Her ne kadar ülke içinde bir takım serbestleşme politikaları uygulamaya konularak dış kaynakların cezp edilmesi tercih edilse de, bu durum aslında ekonomik güvenliğin sağlanmasına yönelik realist bir tutum olarak karşımıza çıkmaktadır (Gilpin, 2011: 491-493). Nitekim PWC tarafından yayımlanan "2050'de Dünya - Küresel Ekonomik Düzen Nasıl Değişecek?" başlıklı raporda, G-7 ülkelerinin ekonomik büyüklüklerinin önümüzdeki dönemde başta E-7 ülkeleri olmak üzere gelişmekte olan ülkeler tarafından baskılanacağı yönündeki öngörü doğrultusunda uluslararası ekonomik düzenin daha da rekabetçi bir pozisyona ulaşacağı, hatta ve hatta gelişmekte olan ekonomilerin baskın olduğu bambaşka bir forma dahi evrilebileceği anlaşılmaktadır (PWC, 2017).

Bu bağlamda, post modern dönemde sıkça referans verilen ekonomik güvenlik kavramının ve ekonomik güvenliği sağlamaya matuf politikaların araçsal yönünü ifade eden



ekonomi diplomasisi kavramlarının önemi ortaya çıkmaktadır. Genel olarak *ulusal ekonominin işleyişine ve milli ekonomik çıkarlara yönelik potansiyel tehditlerin bertaraf edilmesi* olarak ifade edilen ekonomik güvenlik kavramı, küreselleşme sürecinde ortaya çıkan yeni ekonomik olguların bireysel hayat standartları ve toplumsal yaşam üzerindeki etkilerinin daha da belirginleşmesi neticesinde göz ardı edilemez bir hal almıştır (Mesjasz, 2008). Bu noktada ekonomik güvenlik kavramı hakkında yapılan tanımlamaların gelişmiş ülkeler merkeze alınarak hakim paradigma doğrultusunda yapılması, Türkiye ve benzeri yükselen piyasa ekonomilerinin ekonomik risk algılarını açıklamakta yetersiz kalmaktadır (Rana, 2004: 67). Bu nedenle ekonomik güvenlik tanımının, potansiyel tehditlerle mücadele gibi pasif tarafı yanında ekonomik gelişmenin sürdürülebilirliğine yönelik stratejik hamleleri öngören ve güven ve teşvik mekanizmalarını harekete geçiren kurumsal kalitesini geliştirerek ekonomik rekabet gücünü yükselten aktif yönünü de ihtiva edilecek şekilde genişletilmesi daha anlamlı olacaktır. Keza ekonomik güvenliğin aktif tarafının ekonomi diplomasisi olarak kavramsallaştırılması da yanlış olmayacaktır.

Bu tanım dâhilinde ekonomik güvenlik paradigmasının temel olarak üç ana sütun üzerinde kurgulanması makul gözükmemektedir: Ticari güvenlik, finansal güvenlik ve yatırım güvenliği. Ticari güvenlik, milli şirketlerin dış ticari iş ve işlemlerine yönelik tehdit algılamalarının yönetilmesi; finansal güvenlik, küresel finansal sistemden kaynaklanan yayılma ve bulaşma etkilerine karşı tedbirlerin geliştirilmesi; yatırım güvenliği, yerli yatırımcıların dış ülkelerdeki girişimlerinin önündeki engellerin bertaraf edilmesini ifade etmektedir. Bu kavramların her birinin aktif yönünü ise biraz sonra açıklanacak olan ekonomi diplomasisi araçları oluşturmaktadır.

Diplomasi, ülkelerin dış politikadaki çıkarlarını korumayı amaçlayan ve devletlerin bilgi, yetenek ve sair kapasite unsurlarından oluşan politik bir faaliyet olarak tanımlanabilir. Genelde Dışişleri Bakanlıkları ve dış misyonlar eliyle yürütüldüğü düşünülse de aslında devlet içerisindeki diğer bürokratik unsurların da bir şekilde katıldığı bir faaliyet olan diplomasi, modern uluslararası düzenin güç dengesi denkleminde oldukça fazla kullanılan istihbari ve operasyonel uygulamaları da kapsayabilen önemli bir araç olduğu hususuna dikkat çekmek faydalı olacaktır (Çolakoğlu, 2015: 379). Sönmezoğlu, dar anlamda devletler-arası ilişkilerin merkezinde yer alan diplomasi kavramının geniş anlamda bir devletin tüm dış ilişkilerini

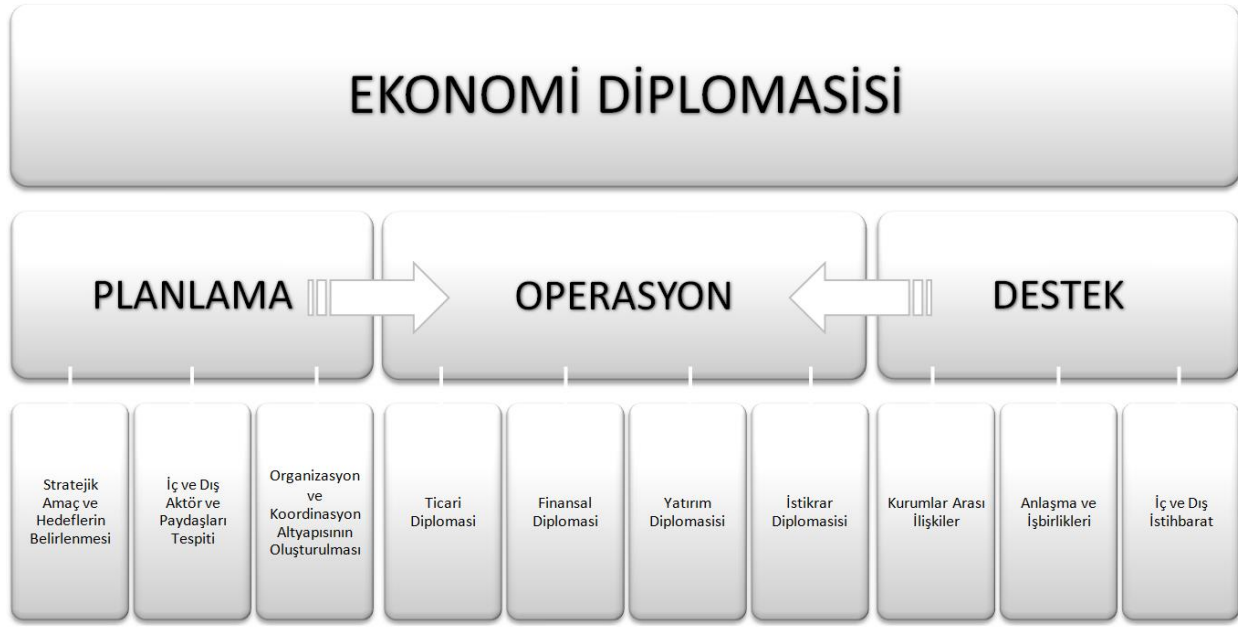


kapsadığını ifade etmektedir (Sönmezoğlu, 2017: 186). Bu doğrultuda, ikili diploması, çok yönlü diploması, zirve diploması gibi uygulama modellerinin ve kamu diploması, kültür diploması, askeri diploması gibi türlerinin ortaya çıktığı günümüz dünyasında ekonomi diploması de ülkelerarası iktisadi bağlantı ve/veya daha kapsamlı uluslararası ekonomik ilişkilerden ortaya çıkan faydaların ilgili aktörler arasında paylaşılması olarak ifade edilen bir diplomatik araçtır (Woolcock ve Bayne, 2013: 387; Ayrıca çeşitli ülkelerin ekonomi diploması faaliyetleri için bkz. Tüsiad, 1998: 66-84).

Daha detaylı bir perspektifte tanımlayacak olursak, en sade şekliyle planlama, destek ve operasyon aşamalarından oluşması beklenen ekonomi diploması, *ülkelerin küresel ekonomik vizyonları çerçevesinde belirlenecek stratejik alanlarda, ulusal ve/veya uluslararası, sivil ya da hükümet-dışı her türlü aktörün katılımıyla zenginleşen/çeşitlenen ticaret, finans ve yatırım faaliyetlerinin temsîli, istihbarî ve operasyonel kabiliyeti* olarak tanımlanabilmektedir. Planlama aşaması kendi içinde; *stratejik amaç ve hedeflerin tespit edilmesi, iç ve dış aktör ve paydaşların belirlenmesi* ile *organizasyon ve koordinasyon altyapısının oluşturulması* safhalarını ihtiva etmektedir. Bu doğrultuda küresel perspektif sahibi, tematik ve imaj oluşturan, güven algısını pekiştiren stratejik ilkelerin belirlenmesi; uluslararası örgütlerden, hükümet-dışı kuruluşlardan, düşünce kuruluşlarından, şirket ve hatta şahıslar arasından uygun paydaşların tespit edilmesi; uygulayıcı aktörler arasında entegre, tutarlı ve hedef gözetilen koordinasyon ve organizasyon stratejilerinin belirlenmesi gerekmektedir. Destek aşaması kendi içinde; *kurumlararası ilişkiler, anlaşma ve işbirlikleri* ile *iç ve dış istihbarat* başlıklarını içermektedir. Buna göre başta ilgili kamu kurumları olmak üzere yetkili makamlar arasındaki iletişim prosedürlerinin netleştirilmesi, paydaşlar nezdindeki işbirliği mekanizmalarının oluşturulması ve hem iç hem de dış istihbari altyapısının güçlendirilmesi önem arz etmektedir.

Şekil 2.

Ekonomi Diplomasinin Kapsamı



Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Nihayet operasyon aşaması ise *ticari faaliyetler, finansal faaliyetler, yatırım faaliyetleri* ve *diğer faaliyetlerden* oluşmaktadır. *Ticari operasyon* başlığı altında dış pazar risk ve fırsatları, piyasa kısıtlamaları ve haksız rekabet uygulamalarına karşın milli şirketlerin hareket kabiliyetlerinin desteklenmesi, hak ve menfaatlerinin savunulması gibi faaliyetler sıralanabilir. *Finansal operasyonlar* dâhilinde finans sektörüne ilişkin gelecek öngörülerinin üretilmesi, finansal varlıkların çeşitlendirilmesi ve pazarlanmasına yönelik aktiviteler yürütülmesi, finansal istikrarsızlık ve kriz beklentilerine dair tahminlerin oluşturulması, finansman alternatiflerinin araştırılması ve uygun şartlarda bağlantı kurulması ve benzeri girişimlerden bahsedilebilmektedir.

Yatırım operasyonu kapsamında küresel yatırım fırsatlarının araştırılması ve yatırımcıların bilgilendirilmesi, cazip koşulları haiz yatırım yapılabilir ülke ve sektörlerin belirlenmesi, yatırım kararlarına etki eden dış unsurların izole edilmesi, yatırım sonrasında yatırımcı hak ve menfaatlerinin korunması beklenmektedir. Nihayet milli güvenlik mimarisinin

kritik bir unsur olarak tasarlanması beklenen ekonomi diplomasisinin, toplumsal sorunlar ile çevre kirliliği ve iklim değişikliği gibi küresel problemlerin çözümüne dair politikaları yönlendirici bir özellik ihtiva etmesi ve bu yönde inisiyatifler alması da önem taşımaktadır.

3. Ulusal Varlık/Refah Fonları

Ulusal varlık/refah fonu literatürde "Sovereign Wealth Fund" şeklinde kullanılmaktadır. Ulusal varlık fonu genel olarak, emtia kaynaklı mali fazlalıkların veya emtia-dışı oluşan tasarrufların muhtelif şekillerde değerlendirilmesi suretiyle elde edilen fayda ve kazanımların gelecek nesillere aktarımını sağlamaya matuf finansal varlıklar ve araçlar bütünü ifade etmektedir. Neredeyse 150 yıllık bir geçmişi bulunduğu bilinen ulusal varlık fonlarının günümüzdeki uygulamalara esas teşkil eden ilk uygulamaları 20 nci yüzyılın ortalarında petrol, doğalgaz ve benzeri emtia gelirlerine dayanarak oluşturulan fonlarda görülmektedir (Akbulak, 2008; Kavcıoğlu, 2918: 90-91).

Bununla birlikte Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Ulusal Refah Fonu Enstitüsü (SWFI) gibi kurum ve kuruluşlar tarafından da çeşitli varlık fonu tanımları yapılmaktadır. Ulusal ferah fonları, IMF tarafından çeşitli makroekonomik amaçları gerçekleştirmek maksadıyla oluşturulan kamu mülkiyetindeki yatırım fonları olarak ifade edilmekte iken, OECD tarafından da IMF ile benzer benzerlik arz edecek şekilde milli hedeflere ulaşma yolunda kullanılan ve devletin kontrolü altında bulunan bir varlık bütünü/birliği olarak tarif edilmektedir. Keza SWFI'nin tanımı da varlık fonuna esas gelirleri ödemeler dengesi ve/veya bütçe fazlalıkları, döviz işlemlerinden kaynaklanan fazlalıklar ve özelleştirmeden elde edilen gelirler şeklinde detaylı olarak zikretmek koşuluyla IMF ve OECD'nin tanımlarına benzer bir çerçeveye ortaya koymaktadır.

Bu tanımlara göre ulusal varlık/refah fonlarının ortak özellikleri olarak; kamu mülkiyet ve kontrolünde olması ancak doğrudan politik etkilere maruz kalacak bir bağlılığa muhatap olmamaları, geniş ve çeşitli varlık havuzuna rağmen düşük yükümlülük düzeyleri sebebiyle yüksek risk iştahına sahip bulunmaları, yatırım operasyonlarının genel hükümet politikalarıyla uyumlu ve fakat resmi politikalardan bağımsız olması, finansman ihtiyacı hissedilmesi halinde hükümete bütçe desteği sağlaması hususları ifade edilmektedir (Beck ve Fidora, 2008, 6).

Ulusal varlık fonu uygulamasının temelleri, 1850'li yıllarda, kaynağı kamuya ait olan taşınmazların Amerika Birleşik Devletleri'nin Teksas eyaletindeki eğitim kurumlarının yararına olacak şekilde fona dönüştürülmesi ile atılmıştır. Bilahare, modern anlamda ilk ulusal varlık fonu uygulaması ise petrol gelirlerinden elde edilen mali kaynakların değerlendirilmesi amacıyla 1953 yılında Kuveyt'te oluşturulan ve 1983 yılında da Kuveyt Yatırım Otoritesi olarak kurumsallaşan yapı ile ortaya çıkmıştır. Daha sonra, yüksek emtia gelirleri olan başta Körfez Arap Ülkeleri olmak üzere, Rusya, Amerika Birleşik Devletleri ve bazı Orta Asya ve Afrika ülkeleri ile emtia-dışı ödemeler dengesi fazlaları bulunan Çin, Hong-Kong, Singapur, Güney Kore, Malezya gibi Asya ülkeleri, söz konusu rezerv birikimlerini kârlı bir şekilde değerlendirmek maksadıyla ulusal varlık fonu uygulamasını başlatmışlardır (Alhashel, 2015: 2-3).

Tablo 1.
Dünya'da Ulusal Varlık Fonları

Ülke Adı	Fonun Adı	Varlık Toplamı (Milyar\$)	Fonun Kaynağı	Kuruluş Yılı
Norveç	GPF	1058.0	Emtia	1990
Çin	CIC	941.4	Emtia-Dışı	2007
Birleşik Arap Emirlikleri	ADIA	683.0	Emtia	1976
Kuveyt	KIA	592.0	Emtia	1953
Hong-Kong	HMAIP	522.6	Emtia-Dışı	1993
Suudi Arabistan	SAMA	515.6	Emtia	1952
Singapur	GSIC	390.0	Emtia-Dışı	1981
Katar	QIA	320.0	Emtia	2005
İran	NDFI	91.0	Emtia	2011
Rusya	RDIF	77.2	Emtia	2008
Türkiye	TVF	40.0	Emtia-Dışı	2016
Malezya	KN	38.7	Emtia-Dışı	1993
İrlanda	ISIF	8.5	Emtia-Dışı	2001
Filistin	PIS	0.8	Emtia-Dışı	2003

Kaynak: Sovereign Wealth Fund Institute (2018), Sovereign Wealth Fund Rankings - Largest Sovereign Wealth Funds by Assets under Management, çevrimiçi: <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>, Erişim Tarihi: 10.10.2018.

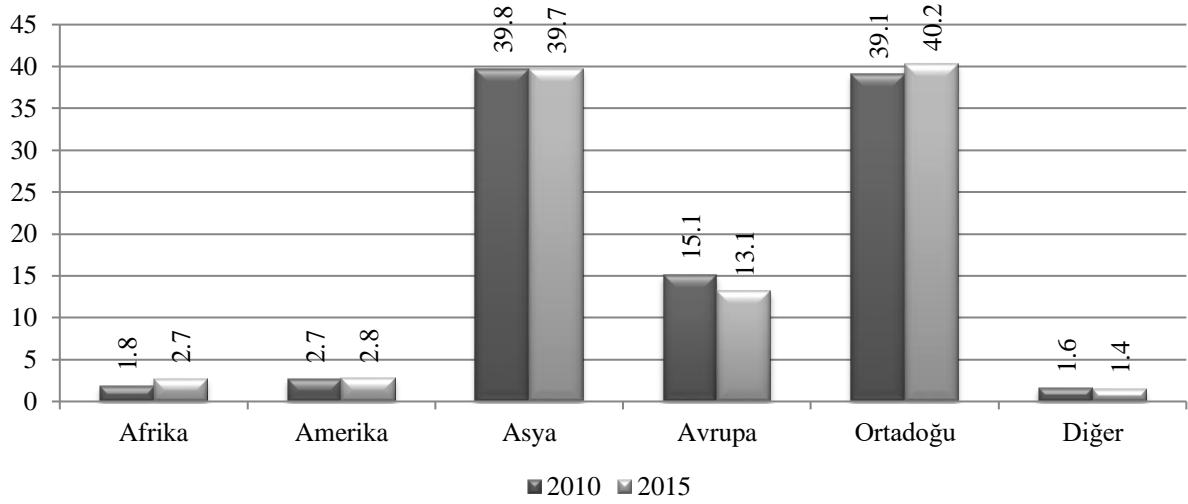


Günümüz itibarıyla ulusal varlık fonları kuruluş ve operasyon amaçları doğrultusunda çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Genel olarak doğal kaynak zengini ülkelerde makro ekonomik parametrelerin petrol, doğalgaz, kıymetli maden vb. emtia fiyatlarındaki dalgalanmalardan korunması maksadıyla oluşturulan fonlara istikrar fonu; mevcut zenginliklerin gelecek nesillere aktarılmasına yönelik oluşturulan fonlara tasarruf fonu; sosyal güvenlik sisteminde meydana gelmesi muhtemel açıkları telafi etmeye yönelik ihtiyat nitelikte oluşturulan fonlara emeklilik rezerv fonu; farklı nitelikteki çeşitli varlıkların saklama maliyetini azaltmak amacıyla kurulan fonlara rezerv yatırım fonu; sürdürülebilir ekonomik gelişmenin sağlanabilmesine yönelik makro projelere kaynak temin etmek için oluşturulan fonlara kalkınma fonu denilmektedir (Bayar ve Yıldırım, 2013: 68-69; Konukman ve Şimşek, 2017: 1920).

SWFI istatistiklerine göre 2010 yılında dünyadaki ulusal varlık fonlarının yaklaşık %40'ı Ortadoğu'da, %40'ı Asya ülkelerinde, %15'i Avrupa'da, yaklaşık %3'ü Amerika'da ve %2'si ise Afrika bölgesinde bulunmakta iken bu rakamlar 2015 yılı itibarıyla da büyük bir değişikliğe uğramamıştır. Sadece Avrupa ülkelerinde kısmi bir düşüş trendi izlenmekte, buna karşılık Ortadoğu ve Afrika bölgelerinde az da olsa bir yükseliş görülmektedir. Özellikle küresel ekonomik sistemdeki güç kaymaları, finansal küreselleşme dalgasının ortaya çıkardığı yayılma ve bulaşma etkisinden kaynaklanan istikrarsızlıklar, doğal kaynak fiyatlarındaki yükseliş trendi gibi olguların bu tabloyu açıkladığı söylenebilir (Hacıhasanoğlu, 2010: 11).

Grafik 1.

Ulusal Varlık Fonlarının Bölgelere Göre Dağılımı (%)

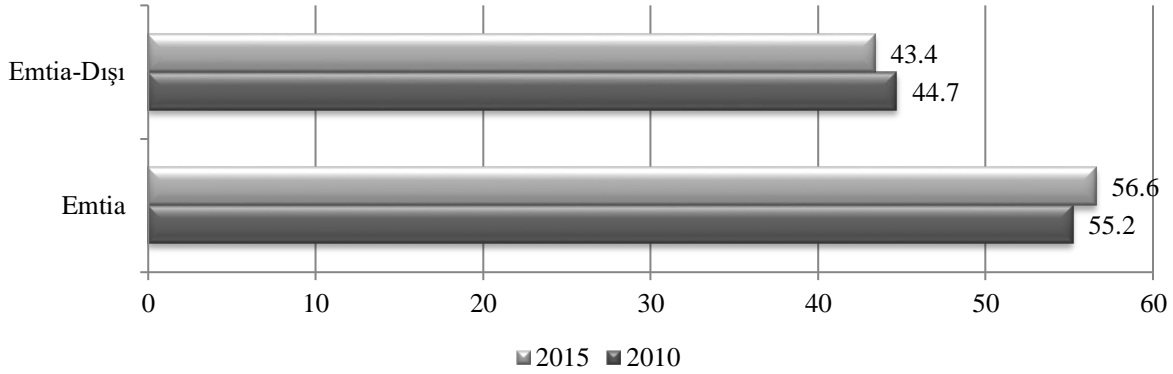


Kaynak: Sovereign Wealth Fund Institute (2018), Sovereign Wealth Fund Rankings - Regional Breakout, çevrimiçi: <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>, Erişim Tarihi: 10.10.2018.

Yine SWFI verilerine göre 2010 yılında ulusal refah fonlarının yönetiminde bulunan toplam varlıkların %55,2'si emtia (petrol, doğalgaz ve benzeri) kaynaklı, %44,7'si ise emtia-dışı kaynaklı iken, 2015 yılı itibarıyla emtia kaynaklı fonların hacminde artış, emtia-dışı kaynaklı fonların sahip olduğu varlıklarda ise azalış görülmektedir. Grafik 1 ve Grafik 2 birlikte değerlendirildiğinde özellikle Ortadoğu ve Afrika bölgelerindeki az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin özellikle emtia kaynaklı gelirlerini daha etkin kullanılmak yönünde irade göstererek ulusal varlık fonu kurma yoluna gittikleri anlaşılmaktadır.

Grafik 2.

Ulusal Varlık Fonlarının Kaynaklarına Göre Dağılımı (%)



Kaynak: Sovereign Wealth Fund Institute (2018), Sovereign Wealth Fund Rankings - Oil & Gas Related vs. Other, çevrimiçi: <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>, Erişim Tarihi: 10.10.2018.

Bu noktada, IMF çatısı altında oluşturulan uluslararası bir çalışma grubu raporu doğrultusunda ulusal varlık fonlarına ilişkin genel kabul görmüş prensipler ve uygulamaların "Santiago Prensipleri" adıyla kayıt altına alındığını belirtmek faydalı olacaktır. Varlık fonunu, belirli bir yatırım stratejisi doğrultusunda makroekonomik hedeflere ulaşmak için oluşturulan devlet mülkiyetli yatırım girişimi şeklinde tanımlayan mezkûr çalışma grubunun oluşturduğu ilkeler bütünü; varlık fonlarının yasal çerçevesi, hedefleri, makro ekonomik politikalarla eşgüdümü, kurumsal ve yönetim çerçevesi, yatırım ve risk yönetimi çerçevesi başlıklarını kapsamaktadır. Bu bağlamda varlık fonlarını yatırım yapılan ülkede rekabet bozucu davranışlarda bulunmama, etkili iletişim kurma, hukuki düzenlemelere uyum sağlama, risk odaklı ve politik etkilerden arı bir girişim stratejisi belirleme gibi prensiplere davet etmektedir. Uygulanması isteğe bağlı olan bu prensipler bir yandan ev sahibi ülkenin piyasa yapısı ve varlık fonlarının yönetim metodu için önem arz etmekteyse de, diğer yarıyla varlık fonlarının hedeflerine ulaşmadaki etkinlik seviyelerini sınırlayacak ve fonları adeta sıradan yatırım araçlarına dönüştürecek önemli kısıtlamalar getirdiği de değerlendirilmektedir (IFSWF, 2008: 3; Bayar ve Yıldırım, 2013: 74-78).

4. Türkiye Varlık Fonu Uygulaması

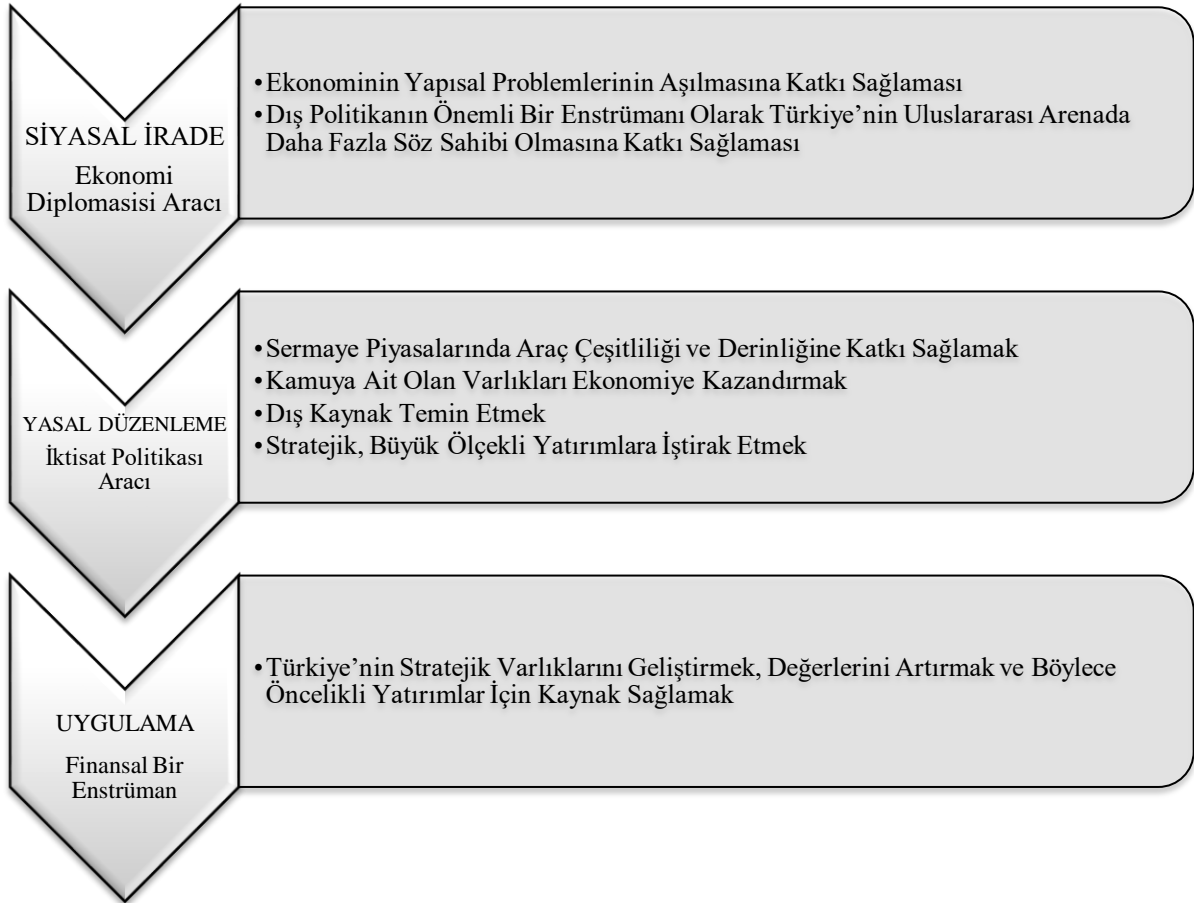
Önceki bölümde bahsedildiği üzere ulusal varlık fonları, başta emtia gelirleri olmak üzere ortaya çıkan yüksek tasarruf fazlalarının değerlendirilmesine yönelik özel amaçlı fonlardır. Türkiye Cumhuriyeti'nin net doğal kaynak ithal eden bir ülke olduğu ve yatırım-tasarruf dengesi bakımından toplam yurtiçi tasarrufların sabit sermaye yatırımlarını karşılamakta dahi yetersiz kaldığı ortadadır. Buna göre 2016 yılında kurulan Türkiye Varlık Fonu'nun (TVF), dünyadaki örneklerinden ziyade öğretilmiş sistematığın dışına çıkılarak oluşturulan çok yönlü stratejik bir enstrüman olarak tasarlandığı açıktır. Öyle ki TVF'nin kuruluş kanununun genel gerekçesinde G-20 ülkeleri içinde varlık fonu bulunmayan tek ülkenin Türkiye olduğuna dikkat çekilmiş ve kamu mülkiyetindeki varlıkların stratejik bir akıl doğrultusunda etkin ve koordineli bir şekilde yönetilebilmesine matuf bir varlık fonu oluşturulmasının önemi vurgulanmıştır. Bununla birlikte Kürşat ve Yalçiner'e (2015) atfen, oluşturulacak bir varlık fonunun ülkenin yapısal problemlerini aşmanın yanı sıra dış politikanın önemli bir enstrümanı olacağı hususuna da özellikle değinilmiştir (TBMM, 2016a).

Bu doğrultuda 26.08.2016 tarihinde yürürlüğe giren Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte, "sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurtdışında kamuya ait varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek" amaçlarıyla TVF Yönetimi A.Ş. kurulmuş; bilahare 09.11.2016 tarihinde yürürlüğe konulan 17.10.2016 tarihli ve 2016/9429 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile TVF'nin yapısına ve işleyişine dair usul ve esaslar tespit edilmiştir (TBMM, 2016b; Bakanlar Kurulu, 2016). Nihayet 2017 yılında alınan 2017/9756 ve 2017/9758 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları ile 2017/3 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile Türk Hava Yolları, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları, Ziraat Bankası, BOTAŞ, Türk Petrolleri, PTT, Borsa İstanbul, TÜRSAT gibi kamu kuruluşlarına ait Hazine hisseleri, ETİ Maden İşletmeleri ve Çay İşletmeleri'nin tamamı ile Hazine'ye ait birçok taşınmaz ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu'na ait olan veya tasarrufunda bulunan 3 Milyar₺ fona aktarılmıştır.

Daha sonra Başbakan tarafından atanan TVF yönetim kurulu başkanı, üyeleri ve genel müdürden müteşekkil ilk yönetimi tarafından internet portalında açıklanan misyon, "Türkiye'nin stratejik varlıklarını geliştirmek, değerlerini artırmak ve böylece ülkemizin öncelikli yatırımları için kaynak sağlamak" şeklinde belirlenmiştir (TVF, 2018). İlk fon yönetimi döneminde TVF'ye devredilen varlıklara ilişkin değerlendirme ve bağımsız denetim faaliyetleri yürütülmüş, ayrıca Rusya Doğrudan Yatırım Fonu (Russian Direct Investment Fund-RDIF) ile 1 Milyar\$ hacminde ortak bir fon oluşturulması hususunda mutabakata varılmıştır.

Şekil 3.

Türkiye Varlık Fonu Uygulamasında "Miyon Sapması"



Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.



Şekil 3'ten de görülebileceği üzere siyasi irade oldukça büyük ve stratejik kamu varlıklarını TVF portföyüne katıp yüksek düzeyli moral destek sağlayarak geniş perspektifte oturan bir vizyon ve operasyon beklentisine girmiş; ancak TVF'nin, henüz yasal altyapının oluşturulması aşamasında stratejik amaçlardan çok sıradan bir iktisat politikası aracına dönüştürüldüğü müşahede edilmiş ve nihayet atanan fon yönetimi, devredilen varlıkların geniş bir sektör yelpazesinde yer alması, fon yönetim modelinin kaotik ve karmaşık bir yapı arz etmesi ve benzeri sebeplerle kendisini belirli bir alana odaklanmak durumunda hissederek sadece genel-geçer çalışmalara odaklanabildiğinden TVF'yi finansal bir enstrüman sathından öteye taşıyamamıştır (Güçlü, 2018: 46; Üstün, 2017: 12-13). Keza siyasi iradenin biçtiği misyon ile TVF'nin kendini konumlandığı alanın örtüşmediği hususu bizzat Cumhurbaşkanı tarafından da, "Hedeflenen ve arzulanan bir süreç olmadı (...) Gelişmeleri gördük (...) Böyle yürümeyeceğine karar verdik (...) Varlık Fonu'nu re-organize etmemiz şart (...)" şeklindeki beyanı ile tespit edilmiştir (Sabah, 2017).

Bu açıklamadan hemen sonra TVF'nin ilk yönetim kurulu başkanının görevden alındığı ve yeni bir atama yapılmaya kadar yönetim kurulu başkanlığını vekâleten yürütmek üzere mevcut yönetim kurulu üyelerinden birisinin görevlendirildiği, 08.09.2017 tarihli basın bülteni ile duyurulmuştur. Bununla birlikte aynı basın bülteninin son kısmına, TVF'nin, Türkiye'nin 2023, 2053 ve 2071 vizyonlarıyla uyumlu bir misyon doğrultusunda hareket etmesine yönelik beklentileri de ifade eden bir hatırlatma notunun ilştirilmesi dikkat çekmiştir (Bkz. Ek-1).

Bilahare Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ve Başbakanlık teşkilatının mülga edilmesi sonrasında ilgili TVF mevzuatında başbakana yapılan atıflar cumhurbaşkanına olacak şekilde değiştirilmiş; 11.09.2018 tarihli, 2018/162 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile fonun yönetim kurulu başkanının cumhurbaşkanı olduğu belirtilmiş ve aynı günkü, 2018/163 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile TVF'nin yeni yönetim kurulu oluşturulmuştur (Cumhurbaşkanlığı, 2018a; Cumhurbaşkanlığı, 2018b).

Yönetim Kurulu Başkanlığının şahsen Cumhurbaşkanı tarafından deruhte edilmesi, yönetim kurulu içerisinde Hazine ve Maliye Bakanı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Başkanı, Yatırım Ofisi (Mülga Başbakanlık Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım



Ajansı Başkanlığı) Başkanı, Borsa İstanbul Yönetim Kurulu Başkanı, Bankalar Birliği Başkanı (ve aynı zamanda Ziraat Bankası Genel Müdürü) gibi isimlere yer verilmesi ve genel müdürlük görevine bizzat operasyon içerisinde bir kişinin getirilmesi TVF'nin daha "eylem odaklı" bir yapıya kavuşturulacağına dair güçlü bir işaret olarak algılanmışsa da, şimdilik yeni fon yönetimi döneminde herhangi bir gelişme gözlenmemiştir (Oğuz, 2018).

5. Ekonomi Diplomasisi Enstrümanı Olarak Türkiye Varlık Fonu

Son dönemde klasik örneklerinden farklı olarak herhangi bir emtia geliri ya da tasarruf fazlası olmayan ülkelerin de piyasa istikrarına katkı sağlanması, kalkınma sürecine destek olması ve benzeri muhtelif sebeplerle varlık fonu kurma yolunu tercih ettikleri görülmektedir. Diğer bir deyişle varlık fonları artık klasik işlevlerinden ziyade jeopolitik ve jeoekonomik potansiyelini harekete geçirerek ekonomik gücün tahkim edilmesine yardımcı olan stratejik bir enstrüman olarak tahayyül edilmektedir (Kayıran, 2016: 62).

Bu noktada TVF için önemli bir örnek olması bakımından 2007 yılında kurulan ve 941 Milyar\$ varlığıyla emtia-dışı kaynaklı oluşturulan Çin Yatırım Fonu'na (China Investment Company-CIC) kısaca değinmek faydalı olacaktır. CIC, bir yatırım fonu olarak iç finansal istikrarın sağlanmasından özellikle enerji güvenliğine yönelik dış yatırımların gerçekleştirilmesine/kontrol edilmesine, altyapı girişimlerinden ve bilgi-iletişim sektörlerine ilişkin yenilikçi faaliyetlere kadar geniş bir yelpazede operasyonlarını sürdürmekte ve böylelikle Çin menşeli firmaların uluslararası rekabet gücüne destek sağlayarak Çin'in jeostratejik amaçlarına ulaşması yolunda önemli bir aktör olarak öne çıkmaktadır (Şimşek, 2017: 73).

Bu bağlamda, siyasal irade tarafından çok yönlü stratejik bir ekonomi diplomasisi aktörü olarak konumlandırılmak istenildiği anlaşılan TVF'nin de iktisat politikası araçlarından bir araç ya da finansal bir enstrüman olarak değerlendirilmesinin oldukça kısır bir paradigma olduğu aşikardır. Bir yanı sıra iç ekonomik dengenin tesis ve tahkim edilerek kalkınma hamlesinin sürdürülebilir kılınmasına yardımcı olması beklenen TVF'nin diğer yanı sıra da Türkiye Cumhuriyeti'nin bölgesel ve küresel iktisadi ilişkilerine somut katkılar sağlayabilecek operasyonel bir ekonomi diplomasisi aktörü olarak konumlandırılması önem arz etmektedir



(Bkz. Oğuz, 2016; Şen, 2016). Bu noktada, siyasal iradenin beklentilerini karşılayacak şekilde öncelikle fonun daha etkin bir yönetim yapısına kavuşturulması ve paydaşlarla kurulacak iletişim prosedürlerinin açığa kavuşturulmasına yönelik formel düzenlemelerin hayata geçirilmesi, uygun bir strateji dâhilinde yeterli ve nitelikli kurumsal kapasitenin inşa edilmesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ekonomik güç kapasitesine katkı sağlayabilecek bir vizyonun belirlenmesi elzem görünmektedir.

Biraz daha somuta indirgenecek olursa, TVF'nin birbirinden farklı sektörlerle dâhil geniş bir varlık portföyüne sahip olduğu nazarı itibara, kapsamlı ve tek bir varlık fonu olarak faaliyet göstermesi ile sektörlerle ya da amaçlarına göre ayrılmış farklı varlık fonları olarak yoluna devam etmesi seçeneklerinden hangisinin daha doğru ve etkili bir yöntem olacağı hususu değerlendirilmeye tabi tutulmalıdır. Her ne kadar detaylarına yer verilmemekle birlikte TVF'nin kuruluş kanunu ve fonun yapı ve işleyişine dair kararda alt fonların kurulabileceği belirtilmişse de bu hususa ilişkin yönetsel iradenin hangi yönde olduğunun henüz açık bir şekilde ortaya konulmamış olması şimdilik en büyük handikapı teşkil etmektedir (Kayıran, 2016: 84).

Bunun yanında TVF'nin internet portalı incelendiğinde, portföy yönetim politikasının ne şekilde olduğuna dair ilkeler hakkında bilgi edinilememiştir. Yani, stratejik ve operasyonel karar mekanizmalarında yetki dağılımının ne şekilde gerçekleştirileceği hususu henüz açıklığa kavuşmamıştır. Ayrıca TVF'nin elde edeceği kazançların nasıl değerlendirileceğine ilişkin açık ve net bir prosedüre de rastlanılamamıştır. Fon kazançlarının özkaynak artırımından, hazineye aktarılma ya da yeni yatırımlara yönlendirilmesi gibi geniş bir yelpazede değerlendirilebilecek olması bu hususun önemini ortaya koymaktadır.

Türkiye'nin ekonomi diplomasisi araçlarından birisi olarak konumlandırılan TVF'nin iş ve işlemlerinde yurtiçi para ve sermaye piyasalarına mı odaklanacağı, uluslararası finans piyasalarında fon ortaklıkları mı kuracağı, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde doğrudan yabancı sermaye yatırımı girişimlerinde mi bulunacağı, yükselen ülke ve/veya bölgelerde ortak girişimler kurmaya mı yöneleceği ya da bütün bu alanları kapsayan küresel operasyonlar bütününe mi yöneleceği hususunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bu durum fon yönetiminde odaklanma problemini beraberinde getirebilecek ve beklenen faydanın ortaya çıkmasını engelleyecektir.



Bir taraftan kamu ile illiyeti bulunan bir taraftan da portföyünde birçok şirket ve sair varlığı barındıran TVF'nin Hazine ve Maliye Bakanlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası gibi kurumlarla, portföyünde bulunan şirket ve varlıkların yönetim kademeleriyle ve uluslararası aktörler ya da diğer paydaşlarla ne şekilde ve hangi düzeyde iletişim kuracağının tespit edilmesi ve hassasiyetle uygulanması gerekmektedir. İlgililer arasında sürekli ya da periyodik iletişim zamanlaması belirlenmeli; direkt veya endirekt iletişim kanalları tanımlanmalıdır. Bu doğrultuda TVF'nin portföyündeki şirket ve varlıkların sektör odaklı ya da hedef bazlı olacak şekilde gruplandırılması suretiyle yönlendirme kurulları oluşturularak kademeli bir iletişim stratejisi belirlenmesi de mümkündür (Dedeoğlu, 2016: 6; Uysal Şahin, 2017:374).

TVF'nin Santiago Prensipleriyle uyumluluğu ile fonun yönetim politikasına ve faaliyetlerine hâkim olan prensip ve/veya etik ilkelerin varlığına dair de herhangi bir bilgiye erişilememiştir. Ulusal varlık fonu statüsünü haiz TVF'nin, bu özelliği itibarıyla Santiago Prensipleri ile uyumluluk düzeyinin yükseltilmesi fonun özellikle gelişmiş ülke piyasalarına girebilmesi bakımından kritik önem taşımaktadır. Bununla birlikte TVF'nin yönetim altyapısının, bağlı bulunduğu etik ilkelerin ve hatta faaliyet sınırlarının belirlenerek deklare edilmesi de kendisine duyulan güveni tahkim etmesi açısından elzem görülmektedir.

Böylece, ekonomi diplomasisi faaliyetlerinin önemli bir aktörü olabilecek TVF'nin ticari operasyonlardan yatırım girişimlerine, finansal işlemlerden küresel ekonomik istikrarın teminine yönelik politikalara kadar geniş bir yelpazede Türkiye'nin ekonomik güç kapasitesine katkı sağlayan bir istikrar, tasarruf, yatırım ve kalkınma fonu olması beklenmektedir (Karagöl ve Koç, : 22-23).

Sonuç: Dönüşen Türkiye'de Yükselen Varlık Fonu

Türkiye Cumhuriyeti 2000'li yıllardan günümüze siyasal, toplumsal ve ekonomik hayatının en kapsamlı ve sancılı dönüşüm süreçlerinden birini yaşamaktadır. Bu hassas dönemde, Türkiye'nin kuruluşundan bugüne süregelen kronik ve yapısal iktisadi problemlerinin handikapları özellikle de küresel ekonomik konjonktürdeki dalgalanmaların



sarsıcı etkileri karşısında daha da net bir şekilde hissedilmektedir. Kamu mülkiyetindeki varlıkların, Türkiye'nin güç kapasitesine katkı sağlayacak ve ekonomik güvenlik mimarisine destek olacak stratejik amaçlar doğrultusunda yönetilebilmesi hedefiyle Türkiye Varlık Fonu kurulmuş ve TVF'nin, ülkenin yapısal problemlerini aşmasına yardımcı olmanın yanı sıra dış politikanın önemli bir enstrümanı olacağı hususuna da özellikle dikkat çekilmiştir.

Ancak ülkenin ekonomik gücüne önemli ölçüde katkı vermesi beklenen TVF, siyasal irade ile fon yönetimi arasındaki vizyon uyumsuzluğu dolayısıyla kuruluşundan beri fonksiyonunu beklenen ölçüde icra edememiştir. Bu nedenle dünyadaki mevcut örneklerinden ziyade kendine has varlık yapısıyla ön plana çıkan TVF'nin misyonunun teorik bir zeminde tanımlanması önem taşımaktadır. Bu noktada TVF'nin elinde bulundurduğu büyük varlık havuzu sayesinde sadece finansal piyasalarda istikrar ve dengeleme sağlayabilecek bir enstrüman, dış kaynak teminine yönelik kredibilitesi yüksek bir aktör olarak değerlendirilmesi doğru olmayacaktır. Türkiye'nin güç kapasitesi göz önüne alınarak, TVF'yi ekonomik güvenlik mimarisine katkı ve destek sağlayacak çok yönlü bir aktör olarak konumlandırmak daha sağlıklı bir yaklaşımı yansıtacaktır. Bu ise evvelki bölümlerde teorik zeminini açıklamaya gayret ettiğimiz üzere TVF'nin, Türkiye'nin bölgesel ve küresel vizyonu çerçevesinde ticari, finansal, yatırım boyutlarında temsili, istihbari ve operasyonel kabiliyeti bulunan bir ekonomi diplomasisi aktörü olarak tahayyül edilmesiyle mümkündür.

Bu bağlamda TVF'nin operasyonel sınırlarının ve amaç bütünlüğünün netleştirilmesi, portföy yönetim politikasına hakim olan prensiplerin belirlenmesi, fon kazançlarının ne şekilde değerlendirileceği hususunun açıklığa kavuşturulması, paydaşlarıyla arasındaki iletişim kanallarının tanımlanması ve kurumlararası eşgüdüm altyapısının oluşturulması, fonun etik ilkelerinin ve yönetim anlayışının Santiago Prensipleriyle uyumluluk düzeyinin yükseltilmesi konuları çalışma bağlamında öncelikli olarak tavsiye edilmektedir.

Son kararname ile TVF'nin yönetim kurulu üyesi ve genel müdür olarak belirlenen yöneticinin daha önceden Malezya'nın yaklaşık 40 Milyar\$ varlığı bulunan emtia-dışı kaynaklı varlık fonu Khazanah Nasional'de yatırımlardan sorumlu başkan yardımcılığı ve benzeri üst görevlerde bulunmuş olması fon için önemli bir tecrübe avantajı ve operasyon kabiliyeti sağlayacaktır. Ancak TVF'nin Cumhurbaşkanlığı'na bağlılığı gerekli olmakla birlikte, yönetim



kurulunda oldukça yoğun siyasi ve bürokratik gündemi bulunan üst düzey siyasilerin bulunması, sürekli zinde ve takipte olunması gereken bir görev bütününün etkin şekilde yönetilememesi ve fonun karar mekanizmalarının hareket kabiliyetinin önemli ölçüde aksatılabilmesi potansiyelini doğuracaktır. Bu bağlamda TVF yönetiminin piyasaları da yakından tanıyan ve birincil görev olarak fon yönetimine aktif şekilde katılabilecek profesyonel kişilere bırakılması daha isabetli olabilecektir. Kaldı ki bu durum Cumhurbaşkanlığı makamının TVF yönetimine stratejik vizyon çizebilme kabiliyetin asla ket vurmuyacağı gibi, hesap sorma makamında bulunulacağından hem hiyerarşik hem de yönetsel anlamda daha sağlıklı bir ilişki biçimi tesis edilmiş olacaktır.

Kaynakça

Akbulak, B. S. (2008). Ulusal Varlık Fonları (Sovereign Wealth Funds): Gelişmeler ve Düzenleme Çalışmaları. Sermaye Piyasası Kurulu Araştırma Raporu, No: SA-4.

Alhashel, B. (2015). Sovereign Wealth Funds: A Literature Review. *Journal of Economics and Business*, 78, 1-13. dx.doi.org/10.1016/j.jeconbus.2014.10.001.

Bakanlar Kurulu (2016). Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Yapısına ve İşleyişine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kararın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar, Karar Tarihi: 17.10.2016, Karar Sayısı: 2016/9429, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/11/20161109-14.pdf>.

Bayar, Y. ve Yıldırım, M. (2013). Ulusal VARLIK Fonlarının Regülasyonuna Yönelik Çabalar: Santiago Prensipleri. *Finans Politik&Ekonomik Yorumlar*, 50 (585), 67-79.

Beck, R. ve Fidora, M. (2008). The Impact of Sovereign Wealth Funds on Global Financial Markets. *European Central Bank Occasional Paper*, No: 91.



Cumhurbaşkanlığı (2018a). Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Yapısına ve İşleyişine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar, Karar Tarihi: 11.09.2018, Karar Sayısı: 2018/162, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/09/20180912.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/09/20180912.htm>.

Cumhurbaşkanlığı (2018b). 11.09.2018 Tarihli ve 2018/163 Sayılı Karar, Karar Tarihi: 11.09.2018, Karar Sayısı: 2018/163, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/09/20180912.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/09/20180912.htm>.

Çolakoğlu, S. (2015). Diplomasi. Uluslararası İlişkilere Giriş, 4. Baskı, Ed: Ş. Kardaş ve A. Balcı, İstanbul: Küre Yayınları, 379-386.

Davutoğlu, A. (2004). Stratejik Derinlik - Türkiye'nin Uluslararası Konumu, 15. Baskı, İstanbul: Küre Yayınları.

Dedeoğlu, E. (2016). Kamu Mali Yönetiminde Neler Oluyor?: Varlık Fonu ve Tamamlayıcı Ödenek. TEPAV Değerlendirme Notu, No: 2016/29.

Donnelly, J. (2017). Realizm. Uluslararası İlişkiler Teorileri, 5. Edisyon, 3. Baskı, Çev: M. Ağcan ve A. Aslan, İstanbul: Küre Yayınları, 53-84.

Gilpin, R. (2011). Uluslararası İlişkilerin Ekonomi Politikası. Çev: M. Duran ve Diğerleri, Ankara: Kripto Basım Yayın.

Güçlü, M. (2018). Ulusal Varlık Fonları: Türkiye Ekonomisi İçin Bir Değerlendirme. Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi, 9 (1), 39-53.

Hacıhasanoğlu, E. ve Soytaş, U. (2010). Yeniden Tasarlanan Finansal Mimaride Ulusal Varlık Fonlarının Rolü. METU MARC Working Paper Series, 2010-02.



IWG (2008). Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices "Santiago Principles", <http://www.iwgswf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf>, erişim: 11.10.2018.

Kadercan, B. (2015). Güç. Uluslararası İlişkilere Giriş, 4. Baskı, Ed: Ş. Kardaş ve A. Balcı, İstanbul: Küre Yayınları, 323-335.

Karagöl, E. T. ve Koç, Y. E. (2016). Dünya'da ve Türkiye'de Varlık Fonu. SETA Analiz, Sayı: 169.

Kavcıoğlu, Ş. (2018). Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye. Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, 10 (18), 87-109.

Kayıran, M. (2016). Türkiye Varlık Fonu'nun Kuruluş Amaçları ve Yapısı Üzerine Bir Değerlendirme. Eğitim Bilim Toplum Dergisi, 14 (56), 56-90.

Konukman, A. ve Şimşek, O. (2017). Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye Uygulaması. Çalışma ve Toplum, Cilt: 55, Sayı: 4, 1913-1944.

Mesjasz, C. (2008). Ekonomik Güvenlik. Uluslararası İlişkiler, 5 (18), 125-150.

Oğuz, Ş. (2016). Ekonomi Diplomasisi (30.07.2016). Sabah Gazetesi, <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/oguz/2016/07/30/ekonomi-diplomasisi>, erişim: 12.10.2018.

Oğuz, Ş. (2018). Eylem Odaklı Fon (14.09.2018). Sabah Gazetesi, <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/oguz/2018/09/14/eylem-odakli-fon>, erişim: 12.10.2018.

Özdemir, H. (2008). Uluslararası İlişkilerde Güç: Çok Boyutlu Bir Değerlendirme. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 63 (03), 113-144.

PWC (2017). The World in 2050 - How Will the Global Economic Order Change?. <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-slide-pack-feb-2017.pdf>, erişim: 13.11.2018.



Rana, K. S. (2004). Economic Diplomacy in India: A Practitioner Perspective. *International Studies Perspectives*, 5, 66-70.

Sabah (2017). Erdoğan'dan Flaş Varlık Fonu açıklaması (08.09.2017). <https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2017/09/08/erdogandan-flas-varlik-fonu-aciklamasi>, erişim: 12.10.2018.

Sovereign Wealth Fund Institute (2018). <https://www.swfinstitute.org>, erişim: 10.10.2018.

Sönmezöğlü, F. ve Diğerleri (2017). Uluslararası İlişkiler Sözlüğü. Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 5. Basım, İstanbul: Der Yayınları.

Şen, G. (2016). Türkiye ve Yeni Başlayan Varlık Yönetim Fonu Hikâyesi (28.07.2016). Bloomberg HT, <http://www.businessht.com.tr/yorum/haber/1273315-turkiye-ve-yeni-baslayan-varlik-yonetim-fonu-hikayesi>, erişim: 13.10.2018.

Şimşek, O. (2017). Çin Yatırım Şirketi (CIC) Özelinde Finansal Küreselleşmede Devlet Sermayesi: Ulusal Varlık Fonları. *Fiscaoeconomia*, 1 (1), 58-76.

TBMM (2016a). Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş ve Isparta Milletvekili Süreyya Sadi Bilgiç ile 14 Milletvekilinin Türkiye Varlık Fonu Kurulması ile Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1319) ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 1, Sıra Sayısı: 413, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss413.pdf>.

TBMM (2016b). Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No: 6741 Kabul Tarihi: 19.08.2016, Yürürlük Tarihi: 26.08.2016, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/08/20160826-1.htm>.

Tüsiad (1998). Türkiye'de Yeni Bir Ekonomi ve Ticari Diplomasisine Doğru. Yayın No: T/98-6/230.



TVF (2018). Hakkımızda - Misyon, <http://turkiyevarlikfonu.com.tr/TR/icerik/51/hakkimizda>, erişim: 08.10.2018.

Uysal Şahin, Ö. (2017). Kamu Maliyesi-Varlık Fonu İlişkisi: Türkiye İçin Fırsat mı, Tehdit mi?. *Journal of Awareness*, 2 (3), 349-380.

Ünay, S. (2013). Kalkınmacı Modernlik - Küresel Ekonomi Politik ve Türkiye. İstanbul: Küre Yayınları.

Üstün, N. (2017). Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye Varlık Fonu. Konya Ticaret Odası Araştırma Raporu.

Waltz, K. N. (2015). Uluslararası Politika Teorisi. Çev: O. S. Binatlı, Ed: Ç. Özen, Ankara: Phoneix Yayınevi.

Woolcock, S. ve Bayne, N. (2013). Economic Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Ed: A. F. Cooper, J. Heine ve R. Thakur. UK: Oxford University Press, 385-401.

Yalçın, K. ve Sürekli, A. M. (2015). Ekonominin Çeşitlendirilmesinin Bir Aracı Olarak Ulusal Refah Fonu Modelinin Türkiye Ekonomisi Açısından Uygulanabilirliği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17 (3), 1-29.

Yılmaz, S. (2008). Uluslararası İlişkilerde Güç ve Güç Dengesinin Evrimi. *Stratejik Araştırmalar Dergisi* 1 (1), 27-65.



Ekler

Ek-1: TVF'nin Basın Açıklaması

Basın Bülteni/08.09.2017

TR

Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. Görev Değişikliği Hakkında Açıklama

07.09.2017 tarihli ve 69471265-330/594 sayılı Başbakanlık olurlarına istinaden 6741 sayılı Kanunun 2nci maddesi gereğince Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi Genel Müdür ve Yönetim Kurulu Başkanı Mehmet Bostan görevinden alınmıştır.

Başbakanlık olurlarına istinaden Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. Genel Müdür ve Yönetim Kurulu Başkanlığı görevinin yeni bir atama yapılmıncaya kadar Yönetim Kurulu Üyesi Himmet Karadağ tarafından vekaleten yürütülmesine 6741 sayılı Kanunun 2nci maddesi gereğince karar verilmiştir.

Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. İletişim:

Eposta: info@turkiyevarlikfonu.com.tr

Telefon: +902123712200

Türkiye Varlık Fonu Hakkında:

Türkiye Varlık Fonu'nun misyonu gelecek nesiller için bugünün varlıklarını büyüterek, yarınlın yatırımlarına kaynak sağlayarak güçlü bir Türkiye bırakmak. Bu misyon çerçevesinde TVF, Türkiye'nin 2023, 2053 ve 2071 vizyonu ile uyumlu ve stratejik öneme sahip projelere destek olacak. Yabancı yatırımcılar için güçlü bir yatırım platformu sağlayarak Türkiye'nin "yatırım giriş kapısı" olacak. Girişimci ekosistemi için stratejik önem arz eden sektörlerin gelişmesini sağlayacak. Türkiye ekonomisi için sermaye piyasalarında araç çeşitliliği sağlayarak, katılım finansmanına uygun varlıkları geliştirerek, milli şirketlerin küresel oyuncu olmalarına yardımcı olarak kamu varlıklarında değer kazandıracak.

Türkiye Varlık Fonu'nun portföyü 40 milyar ABD Doları olup 5 stratejik sektörde 14 şirketi, 46 değerli gayrimenkul ve 2 tane oyun lisansını kapsamaktadır. Portföyündeki stratejik sektörler ise Bankacılık & Finans; Telekom, Medya & Teknoloji; Ulaştırma, Lojistik & Altyapı, Enerji & Madencilik; Tarım, Gıda & Gelişmekte Olan Sektörler'dir. TVF'nin portföyündeki şirketlerin çoğunluğu bulunduğu sektörün lideri konumundadır. Bu şirketler: Ziraat Bankası, BİST, Halkbank, Türksat, TPAO, BOTAS, PTT, Türk Telekom, Eti Maden, Kayseri Şeker Fabrikası, TDI, Türk Hava Yolları, TCDD İzmir Limanı ve ÇAYKUR'dur.