



T.B.M.M.
CUMHURİYET HALK PARTİSİ
Grup Başkanlığı
Tarih : 10.09.2026
Sayı : 1082



Cem AVŞAR
Tekirdağ Milletvekili

31 Ağustos 2026

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Sayıştay Kanunu Ve Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifim ve gerekçesi ekte Başkanlığınıza sunulmuştur.

Gereğini arz ederim. Saygılarımla.

Cem AVŞAR
Tekirdağ Milletvekili

TBMM BAŞKANLIĞI	
Tali Komisyon	
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe
Tarih: 1-10-2026	Esas No: 2/3834

TBMM

Tel: 0 (312) 420 64 34- 35 Faks: 0 (312) 420 24 76 E-Mail: cem.avsar@tbmm.gov.tr
Adres: Halkla İlişkiler Binası 3.Kat B-312 TBMM-ANKARA

T B M M KANUNLAR ve KARARLAR BSK.LİĞİ
1 0 Eylül 2026
Numara:

T B M M GENEL EVRAK
1 0 Eylül 2026
No: 1937674



Cem AVŞAR
Tekirdağ Milletvekili

GENEL GEREKÇE

Türkiye Varlık Fonu (TVF), 26 Ağustos 2016 tarihinde 6741 sayılı Kanun kapsamında; sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurtdışında kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek için Türkiye Varlık Fonu ve bu fona bağlı alt fonları kurmak ve yönetmek üzere Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin (Şirket) kurulmuş, yönetimi ve faaliyetlerine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Fon, kamuya ait stratejik varlıkların tek çatı altında yönetilmesi amacıyla yapılandırılmıştır. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, 12 Eylül 2018 tarihinde kendisi TVF Yönetim Kurulu Başkanı olarak atamış ve o tarihten bu yana Türkiye Varlık Fonu Yönetim Kurulu Başkanı olarak görev yapmaktadır.

TVF portföyüne kuruluşu üzerinden geçen 10 yıllık süreçte Türkiye'nin öncelikli 7 sektöründen 36 şirket, 2 lisans ve 52 taşınmaz katılmıştır. Fon bünyesinde; Ziraat Bankası, Halkbank, Vakıfbank, Borsa İstanbul, Türkiye Sigorta, Türkiye Hayat Emeklilik, Türkiye Katılım Sigorta, Borsa İstanbul, kamu sigorta şirketlerinin birleşmesi sonucu oluşan Türkiye Sigorta ile Türkiye Hayat Emeklilik'in yanı sıra Türkiye Katılım Sigorta, Türkiye Katılım Hayat TVF portföyündedir. Ayrıca Nakit Karşılığı Şans Oyunları Lisansı, At Yarışı Düzenleme ve Bahis Kabul Etme Lisansı; Türk Hava Yolları, PTT, İzmir Alsancak Limanı, Botaş, Türkiye Petrolleri, TVF Rafineri ve Petrokimya Türkiye'de enerji üretimi ve dağıtımında en büyük iki kuruluş TVF portföyündedir. Turkcell, Türksat, Türk Telekom Türkiye'deki teknoloji ve Telekom sektörlerinin köklü kuruluşları TVF portföyündedir. Çaykur, Kayseri Şeker, Türk Şeker, Türk Tarım Eti Maden, Türkiye Maden, Kardemir, Türk Altın Holding ile birlikte İstanbul'un bölgesel finans merkezi olması stratejik hedefiyle başlatılan İstanbul Finans Merkezi projesi ile TVF'nin portföyünde toplam Türkiye genelindeki varlığı 12,7 trilyon liraya ulaşmıştır. Böylece Türkiye Varlık Fonu; Türkiye ekonomisinin stratejik kurumlarını bünyesinde toplamış, önemli ölçüde borçlanma kapasitesine ve mali büyüklüğe ulaşmıştır.

Bu büyüklüğe karşın Fonun kuruluşunda ortaya konulan hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirildiği, yapılan yatırımların ekonomik katkısı, kullanılan finansman kaynaklarının maliyeti, kamu varlıklarının yönetim performansı ve karar alma süreçlerinin şeffaflığı hususları kamuoyunda tartışılmaya devam edilmektedir. Özellikle TVF'nin Sayıştay denetimi dışında kalan yapısı, TBMM tarafından doğrudan denetlenememesi ve kamu adına yönetilen önemli varlıklara ilişkin bilgiye erişimin sınırlı olması nedeniyle hesap verebilirlik ve şeffaflık konuları zaman zaman gündeme gelmektedir.

Yanı sıra TVF, klasik kamu kurumlarının tabi olduğu denetim ve ihale süreçlerinin dışında konumlandırılmıştır. Bu durum "esneklik" olarak sunulsa da kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığının yeterince izlenememesi anlamına gelmektedir. Bu çerçevede hangi varlığın hangi koşullarda değerlendirildiği, hangi projelere ne kadar kaynak aktarıldığı ve bu sorulara ilişkin net ve düzenli cevapların kamuoyuna sunulmaması kurumsal şeffaflığı ve güveni aşındırmaktadır. Aynı zamanda denetim de kritik bir meseledir. Denetim varsa bile, bunun ne kadar derinlikli ve kamuya açık olduğu tartışmalıdır. Fonun büyüklüğü, olası yönetsel hataların yol açabileceği kamusal zararlar, borçlanma ve yatırım politikası, özel sektörle rekabeti bakımından piyasa dengesi ile hedef ve sonuç arasındaki mesafe noktasında birçok endişe ve sorun barındırmaktadır. Bu durum, söz konusu şirketlerin denetim rejimi bakımından da anayasal ve mali sorumluluk ilkeleri çerçevesinde önemli tartışmalara yol açmaktadır. TVF kapsamındaki şirketlerin önemli bir bölümü kamuya ait stratejik varlıkları yönetmekte, kamu

TBMM

Tel: 0 (312) 420 64 34- 35 Faks: 0 (312) 420 24 76 E-Mail: cem.avsar@tbmm.gov.tr

Adres: Halkla İlişkiler Binası 3.Kat B-312 TBMM-ANKARA



Cem AVŞAR
Tekirdağ Milletvekili

teminatı ile borçlanabilmekte ve dolaylı ya da doğrudan kamu mâliyesi üzerinde yükümlülük oluşturablecek finansal işlemler gerçekleştirmektedir.

Bununla birlikte, TVF'nin anonim şirket statüsünde yapılandırılmış olması nedeniyle iştiraklerinin denetim kapsamı, yöntemleri ve raporlarının TBMM'ye sunulma biçimi konusunda açık ve bütüncül bir çerçeve bulunmamaktadır. Ayrıca, TVF iştiraklerinin toplam aktif büyüklüğü ve borç stoku dikkate alındığında, bu şirketlerin faaliyetlerinin genel yönetim mali dengeleri üzerinde doğrudan veya koşullu yükümlülük yoluyla etkide bulunma potansiyeli bulunmaktadır. Bu nedenle, kamu kaynağı niteliği taşıyan varlıkların ve işlemlerin TBMM adına etkin biçimde denetlenip denetlenmediğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Yakın zamanda açıklanan AB 2025 Türkiye ilerleme raporunda da konuya ilişkin şu ifadeler yer verilmiştir; "Anayasal ve yasal çerçeve Sayıştay'ın bağımsızlığını teminat altına almaktadır. Cumhurbaşkanı'nın başkanlık ettiği ve Sayıştay'ın doğrudan denetimine tam olarak tabi olmayan Türkiye Varlık Fonunun (TVF) mali disiplinine, şeffaflığına ve hesap verebilirliğine ilişkin endişeler devam etmektedir. TVF, bağımsız bir denetim firması ve Cumhurbaşkanı tarafından atanan Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir. Ancak Sayıştay'ın, TVF portföyünde bulunan tüm şirketleri denetlemesine izin verilmemektedir. TVF işlemleriyle ilgili denetim raporları kamuoyu ile paylaşılmamaktadır. Parlamentonun her bir denetim raporunu ayrıntılı şekilde inceleme kapasitesi sınırlıdır. Parlamentonun bütçe üzerindeki sınırlı kontrolü, şeffaflık ve etkili denetimi daha da zayıflatmaktadır. Türkiye Varlık Fonu, hesap verebilirlikten büyük ölçüde uzaktır."

TVF'nin Sayıştay ve TBMM denetimi dışına çıkarılmasının Anayasa'ya aykırı olduğu düşüncesiyle Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Mahkeme kararı 5 Aralık 2025 tarihli Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Karara göre; Anayasa Mahkemesi yasal mevzuatı ve benzer içtihatlarını hatırlattıktan sonra şu sonuca ulaşmıştır. TVF Kanunu'nun 8. maddesi 4. ve 5. fıkralarına eklenen "tabi değildir" ve "uygulanmaz" ifadeleri Anayasa'ya aykırıdır, iptal edilmesine karar verilmiştir. Bu çerçevede TVF ve kontrolündeki şirketler kamu şirketleri için geçerli olan mevzuat, uygulama ve kısıtlamalardan (Sayıştay denetiminden) muaf tutulamayacağı ve Türkiye Varlık Fonu ve fona bağlı sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan şirketler TBMM denetimi dışında bırakılamayacağı belirtilmiştir.

Gereğince, "Kamu kaynağı kullanan idare, kurum ve kuruluşların mali işlemlerinin denetlenmesi anılan kaynağın kamu yararına uygun kullanılması ve esas sahibi olan topluma hesap verilmesini sağlamak bakımından demokratik devlet ilkesinin gereğidir. Başka bir ifadeyle demokratik devlet denetime açık ve şeffaf bir mali düzen kurmak, kişilerden kamu gücü kullanılarak toplanan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle yaratılan kaynağın kamu yararına uygun şekilde harcanmasını güvence altına alan yöntemleri geliştirmekle yükümlüdür." ibareleri yer almıştır.

Bu çerçevede, 23/1/2026 tarihli ve 7573 sayılı Kanunun 10 uncu maddesiyle bu maddenin birinci fıkrasında yer alan "Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonlar" ibaresi "Türkiye Varlık Fonu veya bunlar tarafından hakim hissedar olarak kurulan ve kurulacak şirketler veya alt fonlar ile bunların kurucusu olduğu veya bedellerini ödemek suretiyle sermayesinin ya da katılım paylarının yarısından fazlasına sahip olduğu şirketler, alt fonlar ve bunların bağlı ortaklıkları" şeklinde, ikinci ve üçüncü fıkralarında yer alan "Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonların" ibareleri "Türkiye Varlık Fonu veya bunlar tarafından hakim hissedar olarak kurulan ve kurulacak şirketler veya alt fonlar ile bunların kurucusu olduğu veya bedellerini ödemek suretiyle

TBMM

Tel: 0 (312) 420 64 34- 35 Faks: 0 (312) 420 24 76 E-Mail: cem.avsar@tbmm.gov.tr

Adres: Halkla İlişkiler Binası 3.Kat B-312 TBMM-ANKARA



Cem AVŞAR
Tekirdağ Milletvekili

sermayesinin ya da katılım paylarının yarısından fazlasına sahip olduğu şirketler, alt fonlar ve bunların bağlı ortaklıklarının” şeklinde değiştirilmiştir. Ancak Anayasanın iptal gerekçesini ortadan kaldırmaya ilişkin yapılan söz konusu düzenleme denetim ve şeffaflık bakımından yeterli olmamış, sadece mevcut denetim usullerinin kapsamı genişletilmiştir. Dolayısıyla Sayıştay denetiminin eksikliği devam edilmektedir.

Bu teklifle; Türkiye Varlık Fonunun kamusal yarar ve kurumsal amaçları bağlamında şeffaf ve hesap verebilir bir denetim yapısına kavuşması bakımından Sayıştay Kanununa tabi tutularak Sayıştay tarafından denetlenmesi ve raporların düzenli aralıklarla kamuoyuna açıklanması amaçlanmaktadır.

TBMM

Tel: 0 (312) 420 64 34- 35 **Faks:** 0 (312) 420 24 76 **E-Mail:** cem.avsar@tbmm.gov.tr
Adres: Halkla İlişkiler Binası 3.Kat B-312 TBMM-ANKARA



Cem AVŞAR
Tekirdağ Milletvekili

MADDE GEREKÇELERİ

MADDE 1- Madde ile kanun kapsamı genişletilerek fon ile fona bağı alt fonlar ve kurulan şirketlerinde Sayıştay denetime tabi tutulması amaçlanmaktadır.

MADDE 2- Madde ile şirket, Türkiye Varlık Fonu ve bu fona bağı alt fonlar ile şirketlerin mali işlemleri, hesapları ve faaliyetlerinin Sayıştay Kanunu hükümlerine tabi kılınması amaçlanmaktadır.

MADDE 3- Madde ile denetiminden muaf tutulan kurumlar arasından Sayıştay'ın çıkarılması sağlanmıştır.

MADDE 2- Yürürlük maddesidir.

MADDE 3- Yürütme maddesidir

TBMM

Tel: 0 (312) 420 64 34- 35 **Faks:** 0 (312) 420 24 76 **E-Mail:** cem.avsar@tbmm.gov.tr

Adres: Halkla İlişkiler Binası 3.Kat B-312 TBMM-ANKARA



Cem AVŞAR
Tekirdağ Milletvekili

**SAYIŞTAY KANUNU VE TÜRKİYE VARLIK FONU YÖNETİMİ ANONİM
ŞİRKETİNİN KURULMASI İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK
YAPILMASINA DAİR KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA
KANUN TEKLİFİ**

MADDE 1- 3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasına aşağıdaki bent eklenmiştir.

“d) Türkiye Varlık Fonunu, fona bağlı alt fonları ve kurulan şirketleri,”

MADDE 2- 19/8/2016 tarihli ve 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 6 ncı maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“(4) Şirket, Türkiye Varlık Fonu ve bu fona bağlı alt fonlar ile şirketlerin mali işlemleri, hesapları ve faaliyetleri 3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine göre Sayıştay tarafından denetlenir.”

MADDE 3- 6741 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin beşinci fıkrasında yer alan “3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu,” ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

MADDE 4- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 5- Bu Kanun hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.

TBMM

Tel: 0 (312) 420 64 34- 35 **Faks:** 0 (312) 420 24 76 **E-Mail:** cem.avsar@tbmm.gov.tr

Adres: Halkla İlişkiler Binası 3.Kat B-312 TBMM-ANKARA