

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN DIŞ DENETİMİ VE 5018 SAYILI KANUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Dr. Selami ER*

Giriş

Yetki ve sorumluluklar çerçevesinde hesap verebilir olmak, günümüz demokrasilerinin vazgeçilmez vasıflarından birisini oluşturmaktadır. Gelişen teknolojinin de yardımı ile kurumların kamuoyu denetimine açılmaları, yetkili ve uzman denetleyici kurumlar tarafından denetlenerek hazırlanan raporların ilgili mercilere sunulması, genel kabul gören ve giderek yaygınlaşan bir uygulama haline gelmiştir.

Hesap verme ve denetime açık olma konusunda önemli mesafelerin alındığı ülkemizde, ne yazık ki denetim dışı kalmak, bir ayrıcalık olarak hala bazı kurumların öncelikleri arasında yer almakta ve bu durum yasal düzenlemelerin konusu haline getirilebilmektedir. Uzun süre denetim dışı bırakılan ya da kendine özgü ve yeterli olmayan denetim sistemleri benimsenen Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların denetimi de bu kapsamda değerlendirilebilir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile bu sorunun aşılması konusunda önemli bir aşama kat edilmişken, eski alışkanlıkların bir yansıması olarak bu konuda geri adım atılmasını sağlayan birtakım değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

5667 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen değişiklik, ülkemizde demokrasinin ve çağdaş yönetim yaklaşımının tüm ilke, kural ve kurumları ile sağlıklı bir zemine oturtulamadığı ve hesap verebilirlik ve sorumluluk anlayışının yeterince özümsemediğini ortaya koymuştur. Bu durum, yetkiye sahip olup sorumluluk kabul etmeyen ve hesap vermek istemeyen yönetim anlayışını terk etmek yolunda elde edilen kazanımlardan bile kolaylıkla vazgeçilebildiğinin bir kanıtı gibi görünmektedir.

Yetki, Sorumluluk, Hesap Verebilirlik ve Denetim İlişkisi

Hesap verilebilirliği güvence altına alma problemi, sorumlulukların devletin kademeleri arasında paylaşıldığı ve farklı kademelerin farklı ilgileri ile

* Sayıştay Denetçisi

ve farklı konularda hesap verilebilirliğinin gerekliliği, hesap verilebilirliği şüpheli hale getirebilir.¹ Hiyerarşi ve vesayet anlayışı kendi mantığında tuzaga düşmektedir. Denetçiler gibi vasiler, güvenin kötüye kullanımını yakalamayı amaçlarlar. Fakat sistemin güvenilirliği için vasilerin de hesap vermesi gerekir, sonuç olarak vasilerin de üzerinde diğer vasilerin olması gerekir. Hiyerarşik modelde bir üstteki vasi çökerse güvenin büyük yapısı çöker. Bu yapının basit bir çözümü vardır ki o da, vasilerin düzenlenmesinde bir daire şeklinde birbirini kontrol eden süreçlerin olmasıdır.² Bu durumda mali piyasaları denetleyenlerin de hesap verdiği bir mekanizma ve o mekanizmanın da hesap verdiği başka bir mekanizma olmalıdır. Demokratik süreçte bu dairenin düğüm noktası ise, seçilmişlerden oluşan parlamentonun en son gözetimi yapması ve meclisin de halk tarafından seçimler yoluyla denetlenmesidir.

Hesap verilebilirliğin gerekliliğini sosyal hayatın en uzak ulaşılabilir ve dip bölgelerine ulaştırma durumuna sahip olmanın riski, uzun vadede herkesin her işten sorumlu olması, fakat kimsenin hiç bir şeyin sorumluluğunu üzerine almamasıdır. Düzenleyicinin sosyal sorumluluğu basitçe kontrolleri tanzim etmek, fakat düzeni arayanların yeteneklerini ve vicdanlarını harekete geçirmek ve çekmektir.³ Katılımcı demokrasi kendi uygun ortamında sadece sorumluluğu geliştirmez, yetenekleri keşfetmek için tarama kapasitesini de geliştirebilir.⁴

Bir kişi/kurum verdiği kararlardan muhakkak sorumlu olmayıp, hesap vermek zorunda olamayacağı gibi, suçlanabilme imkanı ve karşılığında hesap verme zorunluluğu olmaksızın sorumluluğu da kabul edilemez.⁵ Aynı şekilde bir kişi/kurum bir konudan sorumlu olmadıkça o konu hakkında yetkili de olamaz. Dolayısı ile yetki, sorumluluk ve hesap verme arasında paralel bir ilişki vardır. Ne kadar yetkili iseniz o kadar sorumlu ve ne kadar sorumlu iseniz o kadar hesap vermek zorundasınız demektir. Hesap verebilir olmak ise yapılan iş ve işlemlerin kamuoyuna ilan edilmesi şeklinde kamuoyu denetimine açık olmanın yanında kanunlarla çerçevesi çizilmiş yetkili

¹ Sigurdur Helgason, **Towards Performance-Based Accountability**, OECD Public Management Service, 1997, <http://www.oecd.org/dataoecd/10/61/1902720.pdf>, (12.02.2007), s. 4

² Jhon Braithwaite, "Accountability and Governance Under The New Regulatory State", **Australian Journal of Public Administration**, Vol:58(1), Mart 1999, s. 92

³ Bachdach Kagan, **The Problem of Regulatory Unreasonableness**, Philadelphia: Temple University Press, 1982, s. 323

⁴ Jhon Braithwaite, s. 94

⁵ Sigurdur Helgason, s. 3

kurumlara hesap vermek ve bu kurumların veya denetçilerin denetiminden geçmekle mümkündür.

Kamu kuruluşlarının gelir, gider ve varlıkları ile hazırladıkları ve uyguladıkları bütçeler tüm dünya ve özellikle de gelişmiş ülkelerde farklı şekillerde de olsa denetlenmektedir. Bütçenin denetiminde amaç, yasama organınca yürütme organına verilen harcama ve gelir toplama yetkisinin, alınan yetkinin içeriğine uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığını araştırmaktır. Yasama organı verdiği yetkinin gereğince kullanılıp kullanılmadığını iki yönde inceleyebilir. Birincisi, yetkinin yasal düzenlemelere ve çerçeveye uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığının denetimidir. Buna hukuki denetim ya da yasal denetim denebilir. İkincisi, kaynakların etkin şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetimidir. Buna da ekonomik (performans) denetim adı verilmektedir.⁶

Hesap verilebilirlik düzenleyici kurumların karar verme süreçlerinde şeffaflığı, aynı zamanda açık ve basit usule ait kuralları gerekli kılar. Bunların en önemlileri; kararların uygulanmasında bitiş tarihi oluşturan kurallar, ayrıntılı doğrulamayı ve kararların politik olmayan gözden geçirmesini sağlayan kurallar, ilgili tüm grupların kendi kararlarını hızla kamusal duyuma aktarma ve karar verme fırsatı verilmesini sağlayan süreçler, kötü idare edildiği ispatlanan konularda düzenlemelerin kaldırılmasına izin veren kurallardır.⁷

Açık yönetim, toplumla devlet arasındaki mesafeyi kaldırarak ve devleti demokrasinin gereği olarak çevresine karşı daha duyarlı hale getirmektedir. Belirli zamanda oy kullanarak, bir veya birkaç temsilciyi seçmek, demokrasinin sadece bir boyutudur. Diğer boyutu ise, halkın kamu yönetiminin işleyişine katılabilmesidir. Açıklık uygulamaları uygulandığı ülkelerde birçok sorunun çıkmasına engel olmakta veya sorunları çözmektedir. Bundan dolayı, yönetim sisteminde açıklığı benimseyen ülkelerde bir artış söz konusudur. Bu sonuca ulaşılmasında uluslararası kurumların aktif desteğini de göz ardı etmemek gerekir.⁸

⁶ Ömer Faruk Batirel, **Kamu Bütçesi**, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayınları No: 460/693, İstanbul: Yayılım Matbaası, 1994, s. 109

⁷ Antonio Estache, "Designing Regulatory Institutions For Infrastructure-Lessons From Argentina" **World Bank Public Policy Journal**, Public Policy for the Private Sector Note, No:114, May 1997, <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/114estac.pdf> (13.03.2007), s. 2

⁸ Musa Eken, "**Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı**", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 27, Sayı: 2, 1994, s. 53

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Denetimi

Düzenleyici kurumların bağımsızlığı dar bir algılama ile sadece siyasetten bağımsızlık olarak algılanmakta ve yine yanlış anlayışla mutlak manada bir bağımsızlık anlaşılmaktadır. Oysa bağımsızlıktan anlaşılması gereken siyasetin yanında piyasadan, diğer kurumlar, medya ve uluslararası kurumlardan bağımsızlıktır. Bu anlamda düzenlenen piyasa aktörleri ve diğer kurumlar tarafından düzenleyici kuruma üye seçilmesi veya aday gösterilmesi eleştirilmesi gerekirken kendisine düzenleme yetkisi veren Bakanlar Kurulunun üye seçmesinin eleştirilmesi bir tezat oluşturmaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, demokrasinin gereği olarak parlamentonun kendilerine yetki delege etmesi ile görev ve yetkiye sahip olurlar, seçilmiş siyasi iktidar tarafından atanan üye ve başkan ile karar alır ve idare edilirler. Bu durumun sonucu olarak seçilmişlere belli şekillerde hesap vermek zorundadırlar. Aksi halde görev ve yetki sahibi oldukları halde hesap vermezler ve kendilerini sorumlu da hissetmezler ki, bu durum yönetim ilkelerine ve demokrasiye tamamen aykırı bir durumdur. Yürütmeye ait yetkiyi (düzenleme ve denetleme) kullanan kurumların demokrasi ile idare edilen bir ülkede mutlak manada bağımsız olması düşünülemez.

Düzenleyici kurumların gelirlerini kullanıcı ücretleri oluşturduğu için kamuoyunda kendi gelirlerini kendilerinin kazandığı ve devlet bütçesi üzerinde bir yük oluşturmadığı gibi yanlış bir algılama bulunmaktadır. Ancak, devlet erki kullanılarak, düzenlenen piyasalar üzerine bir tür vergi konulmakta ve doğal olarak piyasa aktörleri de bu ücretleri maliyetlerine ilave ederek tüketiciden tahsil etmektedirler. Dolayısıyla devlet erkinin müdahalesi sonucunda harcanabilir gelir üzerinden dolaylı vergi etkisi yaratan bir bütçe ortaya çıkmaktadır. Bu bütçenin de bizatihi topluma bir maliyeti bulunmaktadır.⁹ Bu nedenle birçok çalışma ve birçok ülke düzenleyici kurumların düzenledikleri kurumlardan tahsil ettikleri öz gelirleri için vergi kelimesini kullanmaktadır. Kaldı ki gelirleri yetmediği takdirde bu kurumlara Hazine'den kaynak verilmektedir.

Düzenleyici kurumlar, kuruluş doğaları gereği bakanlık veya diğer merkezi yönetim birimlerinin vesayet denetimi, teftiş kurulu denetimi gibi denetimlere maruz bırakılmamalıdır. Personelinin mali, sosyal ve özlük haklarının korunması ve bütçe yapma süreçleri merkezi hükümetin

⁹ Uğur Emek, **Regülasyon ve Rekabet**, Sempozyum, Ankara: Rekabet Kurulu Yayınları, Yayın No: 81, 2002, s. 125

hıyerarşisine tabi olmamalıdır. Bu konuda genel olarak bilgilendirme şeklinde bir ilişki söz konusudur. Ancak merkezi hükümetlerin, orduların ve hatta yargı kurumlarının bile mali işlemlerinin denetlendiği günümüzde tümü ile denetim dışı kalmak, özerkliğin ve hükümetten bağımsızlığın ötesinde bir duruma yol açabilir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların akçalı işlemlerinin mutlaka denetlenmesi ve bu denetimin de her yıl periyodik olarak yapılması gerekir. Kamu parası kullanan bir kurumun özerk bile olsa parasal işlemlerinin denetim dışı kalması dünyanın hiçbir yerinde hatta bu kurumların en geniş anlamda özerk oldukları ABD’de bile düşünülmemektedir.¹⁰ Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların anayasa hukukunda “geniş anlamda yetki devrine” dayanan çok geniş anlamda düzenleme yetkileri vardır. Bu kurumlara yetkiyi yasa ile devreden ise parlamentodur. Bu nedenle bu kurumların denetiminin “hesap verebilirlik-*accountability*” temelinde ele alınması gerekmektedir. Bu iki temel nedeniyle bu kurumlar TBMM’ne hesap veren ve TBMM tarafından denetlenen birer kuruluş olmalıdırlar. Hesapların denetimi ise TBMM adına Sayıştay tarafından yapılmalı ve düzenlenen raporlar TBMM’nde görüşülüp karara bağlanmalıdır.¹¹

Bu alandaki denetimin de yargı yetkisi olan bağımsız ve anayasal bir kurum tarafından, açıkçası Sayıştay’ca gerçekleştirilmesi, hem denetimin standardizasyonu hem de bağımsızlık ve tarafsızlık açısından daha uygundur.¹² Sayıştay’ın düzenleyici kuruma yasa ile yetki veren Meclis adına denetim yapıyor olması ve Hükümetten bağımsız olması doğal süreçte bu denetimin Sayıştay tarafından yapılması gerektiğini göstermektedir.

Düzenleyici kurumların mali işlemlerinin veya hesaplarının denetimi ile karar ve işlemlerinin denetiminin birbirinden ayrılması gerekir. Düzenleyici kurumların karar ve işlemlerinin yerindeliliğinin denetimi idari yargı yerlerince (yasada açıkça öngörülmüşse Danıştay, öngörülmemişse idare mahkemeleri) yapılmaktadır. Bahsedilen denetim mali işlemlerin denetimidir.

¹⁰ Ali İhsan Karacan, **Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, İstanbul: Creative Yayıncılık, Kasım 2002, s.174

¹¹ Karacan, s.184

¹² Fatih Türe, “Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Yönetim Yapısı İçerisindeki Yeri”, **T.C. Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Tartışma Tebliği**, No: 2004/09, 2004, s.8

Ülke Örnekleri İle Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Denetimi

Düzenleyici kurumların Amerika'da doğduğu ve bu kurumların anglo-sakson idare modelinin ürünü olduğu kabul edilmektedir. Amerika'da, Düzenleyici kurumun başkan ve üyeleri Amerikan Başkanının önerisi üzerine Senato tarafından mülakata tabi tutulmakta ve Kongre tarafından seçilmektedir. Genellikle beş yıllık süre için atanmaktadırlar. Düzenleyici kurumların kurulması, Kongrenin çıkardığı bir yasa ile mümkün olmakta, bütçeleri de yine Kongre tarafından belirlenmekte ve kontrol edilmektedir. Yargı denetiminin yanı sıra, 1985 yılında Başkan'a bağlı olarak kurulan İdare ve Bütçe Dairesi (*Office of Management & Budget* (OMB))¹³, yürütme adına bağımsız kurumların gözetim ve denetiminden sorumlu ve düzenleyici kurumlar arasında eşgüdümü sağlamakla da görevlidir.¹⁴

Demokrasinin beşiği sayılan ve düzenleyici uygulamaları hızla Avrupa Birliği üyesi ve diğer ülkelere yayılan İngiltere'de her düzenleyici kurum parlamentoya sunulmak üzere ilgili bakanlığa yıllık rapor hazırlamakla yükümlüdür. FSA, (Financial Services Authority) Maliye Bakanına ve ondan dolayı parlamentoya karşı sorumludur.¹⁵ Bunun yanı sıra Parlatentonun FSA üzerindeki genel gözetimi nedeniyle, FSA'nın, İngiltere Sayıştayı olan *National Audit Office* (NAO)'ine, idari ve mali konularda hesap verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bilgi Özgürlüğü Yasası gereği kurumun kamuya bilgi verme zorunluluğu bulunmaktadır.¹⁶

Kendine özgü yönetimi gibi kendine özgü düzenleyici kurum mantığı olan Fransa'da Borsa İşlemleri Komisyonunun başkanı altı yıllığına, üyeleri ise dört yıllığına hükümet tarafından atanmakta ve atama bir kez yenilenebilmektedir. Komisyon Hükümet ve parlamentoya bilgi amaçlı yıllık rapor hazırlamaktadır. Düzenleme yetkisini hükümetle paylaşmaktadır. Fransa'daki diğer düzenleyici kurumların bütçesi Fransız Sayıştay tarafından hazırlanıp denetlenirken Borsa İşlemleri Komisyonu kendi bütçesini

¹³ Bkz., White House Resmi Web Sitesi, <http://www.whitehouse.gov/omb/> (13.07.2007)

¹⁴ Ünal Zenginobuz, "Uluslararası Karşılaştırmalar", **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/349, İstanbul, 2002, s. 89-94

¹⁵ Bkz., Financial Services Authority Resmi Web Sitesi, <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/Accountability/Parliament/index.shtml>, (11.06.2007)

¹⁶ Bkz., Zenginobuz, s. 103-104

hazırlayabilmektedir. Ancak denetim dışına çıkarılmamıştır.¹⁷ Fransa’da Borsa İşlemleri Komisyonu dışında kalan BDK’ların kendilerine özgü mali kaynakları yok denecek kadar azdır.¹⁸ Fransız üniter sisteminde bu komisyon veya komiteler genellikle yürütme erkine dahil birimler olarak benimsenmiştir.¹⁹

İtalya’da Ulusal Borsa Komisyonu başkanı ile kurul üyeleri hükümet tarafından atanmakta ve ikinci kez atanabilmektedirler. Kurum hükümete bilgi amaçlı yıllık rapor vermekte, gelir kaynaklarını düzenlenen şirketler ve genel bütçe oluşturmakta, kurum kendi bütçesini hazırlamakta, İtalya Sayıştay’ı ise onaylayıp denetlenmektedir.²⁰ İdari ve personel politikasını bağımsız olarak belirleyen kurum, düzenleme yetkisini hükümetle paylaşmaktadır.²¹

Güney Kore’de 1998 yılında yaşanan finansal kriz sonrası bankacılık ve diğer finans alanlarında denetim yapan dört denetim otoritesi birleştirilerek Mali Gözetim Kurumu ile yürütme organı olan Komisyon kurulmuştur. Kurumun yönetim kurulu olan Komisyon, doğrudan Başbakanlığa bağlı bir komisyon olduğundan Başbakanlığa raporlama yapmakta ve hesap vermektedir.²²

Brezilya’da bağımsız düzenleyici kurumların özerkliklerinin garanti edilmesi için; açık yönetim yapısı ve sağlam raporlama mekanizması, BDK’ların (Bağımsız Düzenleyici Kurumların) gözlenmesi ve kontrolü için

¹⁷ Fabrizio Gilardi, “Regulation Trought Independent Agencies in Western Europe, New Institutional Perspectives”, **Workshop for Theories of Regulation**, Oxford, Nuffield Collage, May 2002, http://wwwpeople.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/Gilardi_Oxford.pdf, (12.02.2005)

¹⁸ Delaunay, B., **P’Amelioration des rapports P’administration et les Administers**, LGDJ, Paris, 1993, s.204, Aktaran: Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:35/2, Haziran 2002s.20

¹⁹ Sylvie Hubac&Eveleyne Pisier, “**Les Autorities Face Au Pouvoirs**”, in Les Autorities Administratives Independantes, C.-A. Colliard&G.Timsit. Puf., Paris, 1988, s.118, Aktaran: Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Danıştay Dergisi**, Sayı:100, 1999s.4

²⁰ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa Resmi Web Sitesi, (02.08.2007), <http://www.consob.it/mainen/consob/what/funding/funding.html?symbblink=/mainen/consob/what/funding/index.html>

²¹ Gilardi, Regulation Trought Independent Agencies in Western Europe, New Institutional Perspectives, http://wwwpeople.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/Gilardi_Oxford.pdf

²² Bkz, Financial Supervisory Service (Güney Kore) Resmi Web Sitesi, (10.07.2007) <http://englis.fss.or.kr/fsseng/cabu/int/org.jsp?menuName=INTRODUCTION&menuIndex=167>, (10.07.2007)

kuvvetlendirilmiş merkezi bakanlık ve denetim organı ile kurum sisteminin eksikleri ve faydalarını değerlendiren gözden geçirme sürecinin kurulması, gereklilik olarak ifade edilmiştir.²³

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Yargısal Denetimi

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların karar ve işlemlerinin yerindelik denetimi genellikle yargı mercileri tarafından yapılmaktadır. İşlem ve karara taraf olanlar ve yasalarda belirtilen mercilerin dava açma hakkı bulunmaktadır. Ülkemizde de kanunda belirtilmişse Danıştay, belirtilmemiş ise idare mahkemeleri bu konuda yetkilidir.

Danıştay yargısal denetim yaparken bu kurumları sıradan bir idari merci olarak görmekte ve inceleme yöntemi ve yargısal denetimin yoğunluk derecesinde bu kurumlara herhangi bir ayrıcalık tanımamaktadır. Örneğin, Danıştay bu kurumların işlemlerine ilişkin kararlarında diğer idari kuruluşlar için olduğu gibi “davalı daire” deyimini kullanmakta ve kararların hazırlık aşamasında değinilmeye başlanmasına rağmen, kararlarda bağımsız idari kurum veya bu anlama gelen bir deyim kullanmamıştır.²⁴

Fransız Danıştayı BDK’ları ele aldığı 2001 yılı raporunda, bu tür kurumların bağımsızlığını sağlamak için ayrı bütçe ve özel gelir kaynaklarına sahip olmalarının şart olmadığını; mali kaynaklarını örneğin başbakanlık veya ilgili bakanlık bütçesine global bir ödenek konmak suretiyle de bağımsızlıklarının sağlanabileceğini belirtmektedir.²⁵

Türkiye’de olduğu gibi Amerika’da da birçok düzenleyici kararın mahkemede temyiz edilmesi ile kamu mahkemeleri de düzenleyici kararları etkilemektedirler. Bilim adamları henüz yargının düzenleyici rolü üzerinde kapsamlı bir çalışma yapmamış olsa da Amerika’da gözlemlenen, düzenleyici kurum kararlarının yaklaşık üçte birinin federal mahkeme kararları ile çeliştiğidir. Bunun anlamı yargının düzenleyici kurum kararları ile ilgili üç dosyadan birini geri gönderdiğidir. Yukarıda tartışıldığı gibi, devlet savcısı dava etme gücü ile düzenlemede yükselen bir rol oynamaktadır.²⁶

²³ Evelyn Levy, “Presentation of Results and Recommendations” in **Ensuring Accountability and Transparency in The Public Sector**, Forum, Brazil, 5-6 December 2001, s. 6-7 www.oecd.org/dataoecd/6/37/2724177.pdf, (01.02.2007)

²⁴ Ali Ulusoy, “Kamu Hizmetleri Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Haziran 1998, s. 8

²⁵ Reporte Public, 2001. s. 356, Aktaran: Tan, s. 20

²⁶ Paul Taske, “The New Role and Politics of State Regulation”, **Regulation**, Fall 2004, s. 21

Türkiye’de yargısal denetimle ilgili en önemli sorun, bağımsız düzenleyici kurumlara verilen görevlerin bilgi ve uzmanlık gerektirmesi ve idari yargı mercilerinin bu alanlarda yeterli bilgi ve uzmanlığa sahip olmamasıdır. Sorunun çözümü, kurulların işlem ve kararları üzerindeki yargısal denetimin sınırlı bir biçimde yapılması değil, idari yargı mercilerinin ve bu yargı mercilerinde görevli hakim ve savcılarının bu işlem ve kararları denetleyebilecek yeterli bilgi ve uzmanlık ile donatılmalarıdır.²⁷

Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Mali Denetimi

Ülkemizde bağımsız düzenleyici kurumların işlem ve kararlarının uygunluk denetimi esas olarak yargı yolu ile yapılmaktadır. Mali denetim ise 2006 yılına kadar genel olarak merkezi yönetim bürokrasisi içindeki müfettiş-denetçiler tarafından yapılmaktaydı ve kurumların denetimi konusunda yeknesaklık bulunmamaktaydı. 2006 yılında 5018 sayılı kamu mali yönetim ve kontrol kanununun yürürlüğe girmesi ile Sayıştay tarafından yapılmaya başlanmıştır.

5018 sayılı Kanun ile, bu Kanuna ekli III sayılı cetvelde yer alan kurumların, kanunun belli maddelerine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu maddeler arasında kurumların iç ve dış denetimini düzenleyen maddeler de bulunmakta, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacağı kanunun 68. maddesi ile hüküm altına alınmaktadır. 5018 sayılı Kanunda 2005 sonunda yapılan değişiklik ile Şeker Kurumu ve TMSF III sayılı cetvelden çıkarılmış, ancak 5411 sayılı kanunun 124. maddesi ile TMSF’nin denetim yönü ile 5018 sayılı kanuna tabi olduğu dolayısı ile Sayıştay denetimine tabi olduğu hüküm altına alınırken, Şeker Kurumu hakkında bir düzenleme yapılmamıştır. Kuruluşunda geçici bir kurum olduğu belirtilen kurumun mevcut durumu da henüz netlik kazanmamıştır.

Sermaye piyasası kanunu 17. maddesinde; “...İlgili Bakan, Kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur.” denilmektedir. SPK’nın ilgili bakan tarafından hem denetlenip hem de gerekli tedbirlerin

²⁷ Metin Günday, “Panel Konuşması” **Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu**, 5 Kasım 2001, Rekabet Kurulu Yayınları, Yayın No:80, Ankara, 2001, s. 78-79

alınması hükmü, bakanlık ile arasında hiyerarşik ilişki bulunan kurumlar için normal olsa da düzenleyici bir kurum için özellikle de Türkiye gibi uzmanlık, hukukilik, demokrasi ve kamuoyu denetiminin yeterince gelişmediği ülkelerde normal karşılanamaz ve kurumun bağımsız düzenleme yapmasına engel olabilecek bir durumdur. Bu durum 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile ortadan kaldırılmıştır.

4389 Sayılı Bankalar Kanununun 3 Maddesinde ise; "...İlgili Bakan, Fon dahil olmak üzere Kurumun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyona denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurumun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur." denilmektedir. Buradaki düzenleme ise, SPK'daki kadar katı değildir zira, denetleyen komisyon doğrudan bakana bağlı denetim elemanlarından oluşmamaktadır. Ancak yine de hem denetim elemanlarının ikisinin merkezi yönetim hiyerarşisine tabi olması ve hem de gerekli tedbirlerin ilgili bakan tarafından alınması kurumun bağımsızlığını gölgeleyecek düzenlemelerdir. Aynı zamanda, yapılacak denetimin bir kurum tarafından yapılmaması usul ve yöntem sorununu gündeme getirmekte, düzenleme, alınacak tedbirlerin mahiyeti hakkında da yeterli bilgi vermemektedir.

Bahsedilen eksikler kanun koyucu tarafından da fark edilmiş, 5411 sayılı kanunun 101. maddesi ile; "...Kurumun iç ve dış denetimi hakkında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uygulanır. Kurul, Kurumun yıllık hesaplarını bir bağımsız denetim şirketine denetletebilir ve bu durumda bağımsız denetim raporu faaliyet raporu içinde derc edilerek yayımlanır.... Kurumun yıllık faaliyet raporu, mali tabloları ve bütçe kesin hesabı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Kesin hesabın bir örneği de Maliye Bakanlığına gönderilir. Kurum, faaliyetleri hakkında internet ortamı ve resmî bültenler aracılığıyla kamuoyunu azami ölçüde bilgilendirir." hükümleri getirilmiştir.

TMSF aynı kanun ile tıpkı bir Düzenleyici ve Denetleyici Kurum gibi oluşturulmuş, kurul yapısı, üye seçimi, personelinin durumu, hükümet ile ilişkisi, kurumun işleyişi ve yapısı BDDK ile paralel düzenlenmiştir. Esas faaliyet alanı mevduatı sigorta etmek olan kurum 2001 krizi sonrası devralınan ve/veya tasfiye halinde olan 21 bankanın varlıklarının tasfiyesi, alacaklarının tahsili, borçlarının ödenmesi ile hakim ortakları ve borçluları ile anlaşarak

protokol yapmak gibi görevleri ile kamuoyunda daha çok adından söz edilir hale gelmiştir. Bu görevlerini daha verimli ve hızlı bir şekilde yerine getirebilmek için Fon, BDDK bünyesinden ayrılarak ayrı bir tüzel kişilik olarak ve Düzenleyici ve Denetleyici kurumlar formatında yapılandırılmış ve kendisine geniş yetkiler tanınmıştır. Bu bağlamda TMSF 5018 sayılı kanunun ilk halinde III sayılı cetvelde Düzenleyici ve Denetleyici kurumlar bölümünde yer almıştır.

BDDK ile ilgili aynı hükümler kanununun 124. maddesi ile TMSF için de getirilmiştir. Bu hükümler ile kurumların dış denetiminin 5018 sayılı kanun gereği Sayıştay'ca yapılması kabul edilmiştir. Ülke uygulamalarına bakıldığında ilgili bakanlıkların veya başkana/başbakana bağlı denetim birimlerinin bazı ülkelerde bu kurumları denetlediği bazı ülkelerde ise parlamentolar adına denetim yapan Sayıştayların denetim yaptığı görülmektedir. İlgili bakanlığın denetim yaptırma yetkisi olsa dahi gelişmiş bir ekonomide, yerleşmiş bir demokraside bu kurumların Sayıştay'ın denetiminden çıkarılması düşünülemez. Örneğin İngiltere'de Hazine Bakanı FSA'yı denetletebilirken bu kurumlar NAO'nun (İngiliz Sayıştay'ı) denetim kapsamından dışarı çıkarılmamışlardır. Zira NAO için denetim kapsamı kamu parası kullanan her kurumdur. Kamu kaynağını kullanma yetkisini yasa ile parlamento delege ediyor ise bu yetkisinin kullanımını da denetletmek hakkına sahiptir. Kurumun faaliyet raporu, mali tabloları ve bütçe kesin hesabını Meclise sunması hükmü de aynı çerçevede mütalaa edilmelidir.

5411 sayılı kanununun şeffaflık ve hesap verilebilirlik isimli 97. maddesi kurumun faaliyet raporlarını kesin hesabı ile birlikte yayınlama, kamuoyuna açıklama ve bilgi verme, ilgili sektörde yaşanan önemli gelişmelere ve kuruluşların performanslarına ilişkin olarak toplulaştırılmış bazda üç aylık süreli raporlar yayınlama, risk yönetim politikalarını kamuya açıklama, Kurul tarafından yapılan düzenlemeleri, değişiklikleri de içerecek şekilde sürekli olarak güncellenmek suretiyle Kurumun internet sayfasında yayınlama zorunluluğu kamuoyu denetimini sağlamaya yönelik hükümlerdir. Bu anlamda da olumlu karşılanmaktadır.

Aynı madde ile Kurumun faaliyet raporlarını Bakanlar Kuruluna göndermesi ile stratejileri ve gerçekleştirmeleri hakkında altı ayda bir Bakanlar Kuruluna ve faaliyetleri ile ilgili yılda bir TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna bilgi verme zorunluluğu kendisine yetki delege edenlere hesap vermesini sağlamak amacıyla düzenlenmiştir.

Aynı kanunun kurumun bütçesi, hesap ve harcamalarının denetimi isimli 101. maddesinde, kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılması esas olduğu, denetlenen kurumlardan giderlere katılma payı olarak tahsil olunacak tutarın, söz konusu kuruluşların bir önceki yıl sonu bilanço toplamalarının onbinde üçünü geçemeyeceği, mali yıl sonunda oluşan gelir fazlalarının, izleyen yılın Mart ayı içinde genel bütçeye gelir olarak aktarılacağı, Kurumun bütçesinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinde belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanarak kabul edileceği ve Kurumun iç ve dış denetimi hakkında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinin uygulanacağı dolayısı ile Sayıştay denetimine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kanunun 124. maddesi TMSF hakkında da faaliyet raporu, kamuoyunu bilgilendirme ve TBMM'ne bilgi verme konularında benzer uygulamalar ve zorunlulukları getirmiştir. BDDK'dan farklı olarak TMSF'nin dış denetim firmasına da isterse kendisini denetleyebileceği hükmü getirilmiş ve bütçesinin hazırlanma ve kabul edilme süreci 5018 dışına çıkarılmış ancak denetlenmesi yine 5018'e yapılan atıf dolayısı ile Sayıştay'a bırakılmıştır.

5411 sayılı kanunun 111. maddesi ile TMSF ve 82. maddesi ile de BDDK'nın kararları hakkında yerindelik denetimi yapılamayacağı ifade edilmiştir. Bir diğer ifade ile kurumlar denetlenirken kararlarına neden sorusunun yöneltilemeyeceği ya da yanlışlığının ileri sürülemeyeceği söylenmektedir. Ancak nasıl sorusu yani kararlar sonucu işlemlerin gerektiği gibi yapılıp yapılmadığı her zaman sorgu konusu edilebilir. Tabii yapılan işlemlerin kanunlara uygun olması gerektiğini söylemeye gerek bile olmadığı, zira hukuk devletinde kimsenin kanunların üstünde olamayacağı açıktır. Bu durumda denetleyenin kanunlara aykırı karar ve işlemleri sorgu konusu edebilirliği her zaman ve zeminde mümkündür. Bunun yanında kanunlara uygunluk denetimi esas olarak yargı yolu ile yapılmaktadır. Kurumun kararları aleyhine Danıştay veya idare mahkemelerinde dava açmak düzenlemeye konu taraflar için mümkündür.

Bankacılık Kanununda TMSF'nin Denetimi İle İlgili Yapılan Değişiklik

Bilindiği üzere 5018 sayılı kanunun cetvellerinde yer alamamasına rağmen Bankacılık Kanunu'nun 124. maddesinde "Fonun iç ve dış denetimi hakkında, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uygulanır" ifadesi yer aldığından TMSF, yalnız denetim boyutu ile 5018 sayılı

Kanuna, dolayısı ile Sayıştay denetimine tabi kılınmıştı. TMSF'nin gider ve gelir tahmininin mümkün olmaması, banka esaslı muhasebe kullanması, varlıkların hızla tasfiyesi için farklı yöntemler kullanması gibi durumlar nedeni ile 5018 sayılı Kanunun III sayılı cetvelinden ve düzenlemelerinden çıkarılması makul karşılanabilecek ve izah edilebilecek bir durumdur. Zira 5411 sayılı Kanunun 124. maddesi ile denetim konusundaki boşluk doldurulmuş, denetim yönü ile 5018 sayılı Kanuna ve dolayısı ile Sayıştay denetimine tabi olduğu hükmü yer almaktaydı.

29/05/2007 tarihinde 5667 sayılı kanun ile 5411 sayılı Bankacılık Kanununda yapılan değişiklik ile, yukarıda bahsedilen ibare "Fonun iç denetimi Fon tarafından belirlenecek usûl ve esaslar çerçevesinde, dış denetimi ise Fonun yıllık gider hesapları ile harcamalarının Sayıştay tarafından incelenmesi suretiyle gerçekleştirilir" şeklinde değiştirilmiştir.

Fon'un zaten açık olan denetimi konusuna açıklık getirmek amacıyla yapılan değişikliğin, Fon'un Sayıştay Denetçileri tarafından ilk defa yerinde denetlenirken ve denetim süreci tamamlanıp raporlama aşamasına geçildiği bir zamanda yapılması dikkatlerden kaçmamıştır.

Yapılan değişiklik ile Fon'un yalnız bütçe giderleri (2006 yılı için 40 milyon YTL civarında) ile bütçe dışı giderleri Sayıştay denetimine tabi tutulmuş, Fon'un mal varlığı ile kamuoyunda batık olarak bilinen bankalar ile hakim ortaklarının varlıklarının satış ve tasfiyesi gibi işlemler ve bankalardan toplanan primler, yani Fon'un gelirleri Sayıştay denetimi dışına çıkarılmıştır. Daha da önemlisi, Fonun yukarıda bahsedilen giderlerinin yanında çok önemli bir büyüklüğe sahip (Milyarlarca Dolar veya YTL) varlığı ve bunların tasfiye süreci ile elde edilen gelirler başka bir denetim şekli de olmadığından, tümü ile denetim dışı bırakılmıştır.

Anayasanın 160. maddesi ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu, Sayıştay denetimine tabi kurumların gelir, gider ve mallarını denetim kapsamında saymaktadır. Dolayısı ile yapılan değişiklik Anayasaya ve denetim konusunda özel kanun olan Sayıştay Kanununa da aykırılık teşkil etmektedir.

Söz konusu değişiklik yapan kanunun geçici 2. maddesi ile "Kanununun 124 üncü maddesinin birinci fıkrasında yapılan değişiklik hükmü 2006 yılı denetimlerinde de uygulanır" hükmü getirilerek, kanun maddesi geriye yürütülmüş; bu şekilde hukukun genel ilkelerinden birisi olan kanunların geriye yürümezliği de çiğnenmiştir.

Yine yapılan değişiklik ile 2006 yılı hesapları için gerçekleştirilen denetim ve bu denetimin sonuçları da hükümsüz hale getirilmiştir. Fon'un Sayıştay tarafından 2006 yılı hesabının denetiminin tamamlandığı bir süreçte, geçmişe yönelik çıkarılan bu madde ile, Fon'un işlemlerinde esas büyüklüğü oluşturan mal varlığı ve gelirlerine ilişkin denetim tespitleri bertaraf edilmiş ve bu konular bütünü ile denetim dışına çıkarılmıştır.

Meclisin tatile girdiği ve yürütülen denetimin tamamlandığı bir süreçte yapılan bu değişiklik, sonuçları göz önünde bulundurulduğunda, kuşku uyandırıcı nitelikler taşımaktadır. Zira Sayıştay denetimi, TBMM'ni ve kamuoyunu; kamunun gelir, gider ve malları ile bunların kullanımı hakkında bilgilendiren ve yapılması gerekenler konusunda görüş bildiren en önemli araçtır. Yapılan değişiklikler bu aracı ortadan kaldırırken, yerini dolduran bir mekanizma da getirilmemiştir. Zaten 5018 sayılı Kanuna göre kamu dış denetiminde tek yetkili kurum Sayıştay olduğundan, Sayıştay dışında böyle bir mekanizma da mümkün görünmemektedir.

Faaliyetleri ile kamuoyunun dikkatini çeken ve hep gündemde olan TMSF'nin İmar Bankası tarafından devlet iç borçlanma senedi satışı adı altında toplanan paraların ödenmesine ilişkin olarak hazırlanan bir kanuna yapılan ekleme ile, Fon'un denetimi hususunda bu tür değişikliklerin yapılması, söz konusu kuşkuları kaçınılmaz kılmıştır. TMSF'nin kamuoyunda sıkça duyulan söz konusu faaliyetleri (banka, iştirak, malvarlığı ve hisse satışı, batan banka hakim ortakları ile yapılan protokoller vs.) ile ilgili tarafların müdahalesini akla getirmiştir.

Bunun yanında TBMM'nin kanunla kendisi adına denetim yapan Sayıştay'ın TMSF konusunda yetkilerini kısıtlaması da çelişkili bir durum oluşturmuştur. Zira TBMM adına denetim yapan ve raporlarını TBMM'ne sunan Sayıştay'ın yetkisinin kısılması, dolaylı olarak TBMM'nin konu ile ilgili yetkisinin kısılması ve bilgi alma kanalının kapatılması anlamına gelmektedir.

Sonuç

Parlamentonun kanun ile düzenleme yetkisi verdiği ve yürütmenin üyelerini atadığı ve kamu erkine dayanarak düzenleme ve denetleme yapan ya da bu güce dayanarak diğer kamusal faaliyetleri yerine getiren kurumların kendilerine verilen yetki ve sorumluluk paralelinde hesap verebilir olmaları gerekmektedir. Milletvekili dokunulmazlığının dahi tartışma konusu olduğu günümüzde yürütmeye ait bir işlevi yerine getiren organların denetim dışı kalması düşünülemez. Gelişmiş ülke uygulamaları da bu yöndedir ve

denetimler parlamento adına bu konuda uzmanlaşmış bağımsız Sayıştaylarca yapılmaktadır.

2006 yılı başından itibaren yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun bu anlamda ülkemiz için yeterli olmasa da önemli bir aşama sağlamıştır. Ancak Kanunda yapılan değişiklikler, gelinen noktada siyaset kurumunu da etkileyebilen bürokrasinin hesap verme alışkanlığını henüz kazanamadığını ve özellikle önemli konu ve kurumlar için denetim dışı kalma ayrıcalığının hâlâ arzulanır ve gerçekleştirilebilir olduğunu göstermektedir.

5667 sayılı kanun ile 5018 sayılı kanunda yapılan değişiklik, TMSF gibi ülke ekonomisini etkileyebilecek büyüklükte önemli anlaşma, satış, devir vs. faaliyetleri sürdüren bir kurumun denetimini kurumun maaş ödemesi, kırtasiye alımı gibi cari giderleri ile sınırlamaktadır. Kamuoyunda sıkça duyulan, varlık satışı ve protokoller yoluyla borçlular ile sağlanan anlaşmalar gibi önemli konuları denetim dışı bırakmaktadır. Kurumu Sayıştay dışında denetleyen bir organ olmadığı için, kurum tamamen denetim dışı kalmaktadır. Meclisin en büyük bilgilenme kaynağı olan Sayıştay denetiminin sınırlandırılması, aynı zamanda Meclisin de denetiminin sınırlandırılması anlamına gelmektedir.

Kaynakça

- Ali İhsan Karacan, **Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, İstanbul: Creative Yayıncılık, Kasım 2002
- Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Danıştay Dergisi**, Sayı:100, 1999
- Ali Ulusoy, “Kamu Hizmetleri Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Haziran 1998
- Antonio Estache, “Designing Regulatory Institutions For Infrastructure-Lessons From Argentina” **World Bank Public Policy Journal**, Public Policy for the Private Sector Note, No:114, May 1997, <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/114estac.pdf>. (13.03.2007)
- Bachdach Kagan, **The Problem of Regulatory Unreasonableness**, Philadelphia: Temple University Press, 1982
- Commissione Nazionale per le Società e la Borsa Resmi Web Sitesi, <http://www.consob.it/mainen/consob/what/funding/funding.html?symbblink=/mainen/consob/what/funding/index.html>, (02.08.2007)
- Evelyn Levy, “Presentation of Results and Recommendations” in Ensuring Accountability and Transparency in The Public Sector, Forum, Brazil, 5-6 December 2001, www.oecd.org/dataoecd/6/37/2724177.pdf, (01.02.2007)
- Fabrizio Gilardi, “Regulation Trought Independent Agencies in Western Europe, New Institutional Perspectives”, **Workshop for Theories of Regulation**, Oxford, Nuffield Collage, May 2002, http://wwwpeople.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/Gilardi_Oxford.pdf, (12.02.2005)
- Fatih Türe, “Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Yönetim Yapısı İçerisindeki Yeri”, **T.C. Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Tartışma Tebliği**, No: 2004/09, 2004
- Financial Services Authority Resmi Web Sitesi, <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/Accountability/Parliament/index.shtml>, (11.06.2007)

- Financial Supervisory Service (Güney Kore) Resmi Web Sitesi, (10.07.2007)
<http://englis.fss.or.kr/fsseng/cabu/int/org.jsp?menuName=INTRODUCTION&menuIndex=167>
- Gilardi, Fabrizio, “Regulation Trought Independent Agencies in Western Europe, New Institutional Perspectives”, Workshop for Theories of Regulation, Oxford, Nuffield Collage, May 2002, (12.02.2007)
http://www.people.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/Gilardi_Oxford.pdf
- Jhon Braithwaite, “Accountability and Governance Under The New Regulatory State”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol:58(1), Mart 1999
- Metin Günday, “Panel Konuşması” **Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu**, 5 Kasım 2001, Rekabet Kurulu Yayınları, Yayın No: 80, Ankara, 2001
- Musa Eken, “**Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:27, Sayı:2, 1994
- Ömer Faruk Batirel, **Kamu Bütçesi**, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayınları No: 460/693, İstanbul: Yayılım Matbaası, 1994
- Paul Taske, “The New Role and Politics of State Regulation”, **Regulation**, Fall 2004
- Sigurdur Helgason, **Towards Performance-Based Accountability**, OECD Public Management Service, 1997,
<http://www.oecd.org/dataoecd/10/61/1902720.pdf>, (12.02.2007)
- Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:35/2, Haziran 2002
- Uğur Emek, **Regülasyon ve Rekabet**, Sempozyum, Ankara: Rekabet Kurulu Yayınları, Yayın No: 81, 2002
- Ünal Zenginobuz, “Uluslararası Karşılaştırmalar”, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/349, İstanbul, 2002
- White House Resmi Web Sitesi, <http://www.whitehouse.gov/omb/> (13.07.2007)
- 1982 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>, (01.06.2007)

- 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, 30.07.1981 Tarihli ve 17416 Sayılı Resmi Gazete
- 4389 Sayılı Bankalar Kanunu, 23.06.1999 Tarihli, 23734 Sayılı Resmi Gazete, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/> (04.03.2007)
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, **Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve İlgili Mevzuat**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004.