

BİR ÇEVİRİ

Ümran SARAY

Sayıştay 4. Daire Üyesi

SUNUŞ

İlişikte sunulan çevirinin orijinali, Birleşik Devletler Genel Kontrolör Yardımcısı Harry S. Havens tarafından yazılmış olup, ilk defa, A.B.D. Sayıştay'ının (The General Accounting Office) yıllık "Kamu Düzeni İdaresi ve Analizi" konferansında yayınlanmıştır (3 Kasım 1989, Arlington - Virginia).

A.B.D.'nin hukuki ve idari yapısı hakkında ve mesleki konularda Türk Sayıştay mensupları olarak 1992 yılının Ekim ve Kasım aylarında yaptığımız incelemelerde, bizlere, başta GAO (The General Accounting Office) olmak üzere bir çok A.B.D. (Federal ve Federe Devletler) kuruluşunun da tanıtımı yapılmıştır.

Bu tanıtım ve açıklamalara ilişkin olarak tarafımıza verilen döküman ve bilgiler üzerinde yaptığım değerlendirmeler sonunda; ilk önce, Türk Sayıştay'ından çok farklı yapıda ve statüde olup, farklılığı ve çağdaş denetim standartlarına ulaşmış olması nedeniyle incelenmesi yararlı olan A.B.D. sayıştay'ı (GAO) hakkındaki bilgi ve görüşleri içeren bir yazının tercümesini, Sayıştay Meslek Mensupları ve okurlarımıza iletmenin, (bilgilerimizi tazeleme açısından) yararlı olacağını düşündüm. Daha sonra tarafımızdan incelenen diğer konularla devam etme dileği ile ...

DENETİM BELGELERİNDEN PROGRAM DEĞERLENDİRMELERİNE KADAR GAO'NİN (THE GENERAL ACCOUNTING OFFICE) GELİŞİMİ

Birleşik Devletler Genel Muhasebe Ofisi (GAO), devletin yasama görevine ilişkin tarafsız bir kurumdur. Bu kurum "Hükümet mevkiinde ya da herhangi bir konumda makbuzla, tediyeyle, hazinenin kullanımıyla ilgili tüm işleri araştırmak için" 1921 Bütçe ve Muhasebe Kanunuyla⁽¹⁾ ortaya çıkmıştır.

Bugünün GAO'ni anlayabilmek için bu kuruluşun doğuşu ve yetmiş yıl içindeki gelişimi üzerinde düşünmek gereklidir. GAO'nin ne sebeple ortaya çıktığını bilmek, onu iyice tanımak demektir⁽²⁾.

DOĞUŞU VE İLK YILLARI

GAO'nin ortaya çıkışı federal düzeydeki yürütmeye ilişkin (icraî) bütçenin ve Birleşik Devletler Bütçe Dairesi'nin doğuşuna sebep olan aynı "İyi Hükümet" döneminin doğal bir sonucudur. Gerçekten, bunlar yasamaya ilişkin aynı kanunla kabul edilmişlerdir. GAO'nin pakete dahil edilmesinin temel nedenlerinden biri Kongre'ye ait şu görüştür : Başkanın, bütçe önerilerinin ve "kendi" Bütçe Dairesi'nin üzerinde gittikçe artan ve denetimden uzak bir yetkiye sahip olması ihtimaline karşı, Kongre'nin, kendisinin tahsis ettiği paranın nasıl harcandığının görebilecek yetkiye sahip bir kontrol mekanizmasına ihtiyacı vardır. Bu mekanizma GAO dir.

GAO'ni oluşturan koşullar, kurumun ilk yıllarını ve gelişimini oldukça etkilemiştir. Denetim görevinin yürütme branşındaki geçmişi oldukça eskidir-ki bu branşta Hazine kontrolörleri ve GAO'nin kurucuları da görev almıştır. Ne var ki, Kongre, deneticiyi Başkan'a bağımlı kılacak bir kararın alınmasından endişeleniyordu. Bu yüzden, 1921 de çıkan yasa, GAO'nin bağımsızlığını koruyacak şekildedir.

(1) 10 Haziran 1921 de kabul edilen Amme Hukuku 67-13.

(2) GAO tarihçesi hakkında daha ayrıntılı bilgi için Frederick C. Mosher tarafından yazılan *The GAO : The Quest for Accountability in American Government* (Boulder, Colorado : Westview Basımevi : 1979) ve *A Tale of Two Agencies* (Baton Rouge, Louisiana : Louisiana state Universty Basımevi, 1984) adlı kitaplara başvurun. Bu dergideki yazının hazırlanmasında Mosher'in eserleri temel kaynak olarak alınmıştır. Bu konuda bir başka yararlı kaynak ise May Hunter Wilbur'un 1943 te yazdığı *An Early History of The General Accounting Office, 1921-1943* adlı kitabıdır. (İlk defa Mart 1988'de yayımlanmıştır.)

Ofis'in tek sorumlusu Genel Kontrolör'dür. Genel Kontrolör'ü, senatonun da onayını⁽³⁾ alarak, Devlet Başkanı seçer. Bir kere atandı mı, 15 yıl görev yapar ve ancak mahkeme huzurunda yapılacak bir suçlama ya da ortak olarak alınan karar sonucu görevinden uzaklaştırılabilir. Ancak şimdiye kadar böyle birşeye teşebbüs edilmemiştir. Genel Kontrolör görev süresi bittikten sonra tekrar aynı göreve atanmaz; dolgun bir maaşla emekliye ayrılır. Bütün bu düzenlemelerin amacı Genel Kontrolörü ve GAO'ni olumsuz dış etkilerden tecrit edip, daha önemli bir seviyeye getirmektir.

İlk başta ve daha sonraki 20 yılda, Genel Kontrolör'ün Devlet Başkanı'ndan bağımsız oluşu tartışma konusu oldu. Wilson, Genel kontrolör'ün, Devlet Başkanı'nın isteğiyle görevinden uzaklaştırılabilir olması gerektiğini öne sürerek kanunun 1920'deki versiyonunu veto etti. Kongre buna karşı çıktı ve birkaç ufak değişiklikten sonra bu kanun tasarisını Harding'e tekrar sundu-ki bu da, Harding tarafından kabul edilmiştir.

Başlangıçta GAO'nin hükümet bünyesindeki yeri belirsizdi. Tabii ki, GAO, bilgi alabileceği bağımsız bir denetici ihtiyacını karşılayabilmesi için Kongre'nin de teşvikiyle kurulmuştur. Aynı zamanda Genel Kontrolör'ün Devlet Başkanı tarafından atanması, bununla birlikte GAO'nin hazineden aldığı pay, bazılarının, GAO'nin yasama ve yürütmeye ilişkin olanların her ikisini birden idare ettiği kanısına varmalarına sebep olmuştur. Ancak 65 yıl sonra bu konu halledilmiştir.

GAO, kurulduğu tarihten (1921) beri üç değişik evre geçirmiştir. İlki, II. Dünya Savaşı'nın sonuna kadar sürmüştür. Bu dönemde, GAO'nin görevi kişisel belgelerin detaylı bir şekilde denetimini kapsıyordu. Her belgenin son derece resmi ve yasal bir şekilde incelenmesi esastı.

Denetim görevinin kontrol-odaklı, yarı-hukuki olan bu yorumu 19. yy'da ve 20. yy'in başlarında çok yaygındı. Birçok ülkede, denetim kurulu, yarı-hukuki esasın göstergesi olan "Beyan Mahkemesi" olarak adlandırılmıştır ve bazı ülkeler hâlâ raporların yasallığının incelenmesine takılıp kalmışlardır.

(3) 1980 GAO kanununun (3 Nisan 1980 de kabul edilen Amme Hukuku 96-226) getirdiği yeni bir prosedürle, Başkan, iki siyasi parti üyelerinden oluşan özel bir Kongre Komisyonu tarafından hazırlanan listeden seçim yapmak durumundaydı. Anayasal açıdan Başkan'ın böyle bir listeden seçim yapması pek uygun değildi. Bu yüzden, kanun, Başkan'a, komisyona yeni isimler önerileceği ya da en azından listede adı bulunmayan birini aday olarak gösterebileceği hakkını tanıdı. Ancak Başkan Reagan ilk listeyi kabul etti ve seçimi o listeden yaptı.

GAO'ne göre bu tarz denetim amacına tam olarak ulaşamamaktadır ve bazı eksiklikler içermektedir. Bu eksiklikler hükümet sözleşmelerinin geçerliliğın incelenmesi(ki bu konu şimdi "Sözleşmede Rekabet"⁽⁴⁾ yasasında ele alınmıştır) ve yürütme merciinde görevli memurların harcamalarının yasalığı hakkında tavsiye niteliğinde fikirler sunması konularını kapsamaktadır. Bu aktiviteler genellikle pek önemsenmezler; ancak, hükümet belgelerini tahrip etmek⁽⁵⁾ suçundan hüküm giyen Yarbay Oliver North'a, mahkumiyetinden sonra emekli maaşının ödenmesine devam edilip edilmeyeceğine karar verilmesinde, Deniz Kuvvetleri'nin sorumluluğu Genel Kontrolör'e yüklemesi olayında da olduğu gibi arada bir önem kazanırlar.

GAO, ilk yıllarda, belli bir harcamanın yerinde yapılıp yapılmadığıyla resmi olarak uğraşmıyordu; ancak yasalığıyla ilgileniyordu. Ne var ki, 1921 den 1936 ya kadar 15 yıl görev yapan ilk Genel Kontrolör J. Raymond Mc. Carl'ın muhafazakâr düşünceleri, onu Roosevelt'in siyasetiyle (New Deal) çatışmasına sebep oldu ve bunu müsriflik olarak değerlendirdi. Bir keresinde, GAO, İçişleri'ni, satın aldığı fotoğraf makinesini ne amaçla aldığını sorguladığında, Sekreter Harold Ickes'den deneticilere gelen yazılı cevap oldukça kısa, açık ve gülünçtü : "Fotoğraf çekmek için, ahmaklar."

Mc Carl'ın 1936'da emekliye ayrılışı, GAO'nin durumunun yeniden değerlendirilmesi için güzel bir fırsat doğurdu. Başta 1921 kanununu imzalayan Harding fikrini değiştirdi ve GAO'ni tekrar hazineye dahil etmek istedi. Aynı şekilde, Hoover da GAO'nin yürütmeye ilişkin olduğu sanılan görevlerini elinden almaya çalıştı. Roosevelt de aynı fikirdeydi. Dönüm noktası olan Bronlow Komitesi⁽⁶⁾ GAO'nin daha sınırlı yetkiler taşıyabileceği bir yenilik önerdi. Tüm bu öneriler Kongre tarafından reddedildi.

Roosevelt sonunda bu durumu kabullenince, politik açıdan daha uygun olacağını düşündüğü bir Genel Kontrolör seçti. Böylece Kuzey Carolina Kongre üyesi Lindsay Warren ikinci Genel Kontrolör oldu. (Aslında ikinci resmi Genel Kontrolör 1939'da atanan Fred Brown'du fakat sağlık nedenlerinden dolayı sadece 1 yıl görevde kalabildi.)

(4) 1984 Hesap Açığı Azaltılması kanununun bir parçası olarak kabul edilmiştir. (18 Temmuz 1984 te kabul edilen Amme Hukuku, 98-369.) Sözleşmede Rekabet kanunundan 98. madde 1175 te bahsedilmektedir.

(5) Teknik sebeplerden dolayı, GAO bu konuda resmi bir fikir beyan etmedi. Donanmaya cevaben yazılan mektupta, emekliye ayrılmış bir subayın, miktarı biraz azaltmış da olsa maaşını almaya devam edeceği, ayrıca o subayın, sorumlulukları hafifletilmiş olarak görevini devam ettirebileceğini bilirdi. Fakat North'un aldığı ceza herhangi bir kanun kuruluşunda çalışmasını yasaklıyordu.

(6) Başkan'ın Heyeti'nin İdari Yönetim Raporu (Washington, DC. : US Hükümet Basımevi, 1937)

GAO ile New Deal arasındaki çatışma Warren döneminde unutuldu. II. Dünya Savaşı'nın başlaması ve devlet kurumlarındaki seferberlik tüm ideolojik meseleleri yok etti. 1940 tan 1954 e kadar hizmet veren Warren, GAO'nin ilk büyük kurumsal değişimini gerçekleştirdi.

İKİNCİ GAO

New Deal Dönemi boyunca gelişen hükümetin ağırlığı altında çatırdamaya başlayan belge denetleme usulü II. Dünya Savaşında tamamen çöktü. Çoğu denetleme memuru olan 14.000 den fazla personelle bile denetim işiyle başa çıkılamadı, Örneğin GAO'nin 1945 teki yıllık raporu 35.000.000 denetlenememiş belgeden bahsetmektedir.

Genel Kontrolör Warren, eski yöntemlere dönmenin hiç bir fayda sağlamayacağını farketti. Böylece, savaş bittikten sonra, 1947 de mali idare ve denetim konularında düzenlemeler yapmak için Hazine sekreteri John Snyder ve Bütçe Müdürü James Webb ile işbirliği yaptı. Bütün kurumlar ve bürolar kendi belge kontrollerini ve muhasebelerini kendileri yapacaklardı; GAO, muhasebe kurallarının belirlenmesine ve mali idare usul ve kontrollerinin yeterli olup olmadığının denetlenmesine ağırlık verecekti. Bu fikir daha sonra ilk Hoover Komisyonu tarafından, 1950 Muhasebe ve Denetleme Kanunuyla desteklendi.⁽⁷⁾

GAO'nin ilk değişimi çok üzücü ve unutulmazdı. II. Dünya Savaşı'nın bitiminden Warren dönemi sonuna kadar hemen hemen 15.000 olan personel sayısı gerçekte görüldüğünden de fazlaydı. Savaş öncesi ve savaş boyu kurumu dolduran bu denetim memurları ordusu GAO'nin işine pek yaramıyordu. Onların yerine, GAO, muhasebe konusunda eğitim görmüş, yeni göreve uygun vasıflara sahip olan yeni tip denetlimciler aldı.

Eisenhower tarafından, Genel Kontrolör Dairesini idare etmek üzere atanan ve 1954'ten 1965'e kadar görevde kalan ilk sertifikalı Devlet Saymanı Campbell (CPA Certified Public Accountant) ile Warren'ın liderliğinde, 1950 lerin ve 60 ların GAO'ı, dönemin firmalarının muhasebe usulünü örnek almıştır.

Campbell'in görevini bırakmasına dek personel sayısı 4000 e kadar düştü. O zamana kadar personelin yarından fazlası kolej veya üniversite eğitimi aldı; az bir bölümü de denetim memurları olarak görevde kaldı.

(7) 12 Eylül 1950 de kabul edilen Amme Hukuku 81-874

CPA modelinin uygulanmasına verilen öneme rağmen, Campbell'in döneminde bile, GAO kendini yalnızca mali raporlarla sınırlandırmadı. Hâlâ büro aktivitelerinin yasallığının incelenmesinin gündeme getirilmesi için yoğun çaba harcanıyordu. Bu, eski tip belge denetimi değiirse de, belli başlı görüşler, her iki denetimin de eksiklikleri araştırmasını boşa kürek sallamak olarak nitelendiriyorlardı. İşte, GAO'nin sorunlarından birinin temeli de burada yatmaktaydı.

60 lı yılların başlarında GAO, fazla ödeme yaptığı ve bazı savunma müteahhitlerinin gönüllü olarak ödeme iadesinde bulunduğu iddiasıyla, peşisıra raporlar sunarak savunma kontratı topluluğunu şiddetle eleştirdi. Bu iddia, savunma müteahhitlerini çok kızdırdı. Tartışma 1965 te son buldu.

En azından bir gözlemciye göre (8), Askeri Operasyonlar Başkanı Chet Holifield, bu konu hakkında çelişik duygular içindeydi ve California Delegeler Heyetinden, pozisyonunu, GAO'ni saldırganlığına (9) son vermeye zorlayacak şekilde kullanması için baskı görüyordu(10). Sonuçta, Başkan Holifield, GAO'ni savunma sanayiine karşı pek hoş olmayan tutumundan dolayı sert bir dille eleştirdi. Bu durumun iki sonucu oldu : Campbell'in sağlık nedenlerinden dolayı emekli oluşunu hızlandırdı ve GAO savunma kontratları denetiminde daha yumuşak bir tavır izlemeye başladı(11).

MODERN GAO

Lyndon Johnson, Campbell'in arkasından Elmer Staats'ı seçti. Staats, Bütçe Dairesinde 30 yıl devlet memurluğu yapmış bir ekonomistti. Bu durum, GAO'ndeki ikinci önemli değişikliğin başlangıcı oldu.

(8) Alex Silva, bu dönemde California Kongre üyesi Ronald Comeron'un Kadrosundaydı.

(9) 20 yıl sonra bu konu Holifield'e hatırlatıldığında, GAO'nin tarihinde bu kadar önemli yer tutan bu olayı, Holifield'in pek hatırlamadığı görülmüştür. Bkz Chet Holifield (GAO/OP-5-OH, Nisan 1988)

(10) Birleşik Devletler Kongresi, Savunma Kontratı Denetimi, House Rept. 1132, 90. Kongre, 2. sess., 23 Mart 1966.

(11) Birçok faktörün yanında Savunma Kontratı Denetim Dairesi (DCAA)'nin de kurulmasıyla, GAO'nin kontrat denetimine gösterdiği ilgi iyice azaldı.

1966 dan 81'e kadar Genel Kontrolör olarak görev yapan Staats, Plan, Program, Bütçe Sisteminin (PPBS) bir parçası olan, yürütme alanında git-tikçe önem kazanan analitik yaklaşımı da beraberinde getirdi. Staats PPBS'de kullanılan analitik yaklaşımın, Kongre'nin, federal programları teftiş etmesine büyük yarar sağlayacağına inanıyordu ve diğerlerini de bu konuda ikna etti.

GAO'nin yüklendiği yeni sorumluluklar 1970 de çıkan Yürütme Ala-nında Yeni Düzenlemeler Kanunuyla⁽¹²⁾ yasal statü kazandı. 1974'te Kong-re Bütçesi ve Müsadere Kontrolü Kanunu⁽¹³⁾ ile geliştirilmiş haliyle tekrar yürürlüğe kondu. Tabii ki GAO'ne politika-odaklı analiz kavramının girmesi, bu organizasyonun yapısının değişimini etkilemiştir.

Staats'ın teşebbüsleri, program değerlendirmeleri, politik analiz ve bunları yapabilecek eğitimi almış personele gerek duyuyordu.

PROGRAM DEĞERLENDİRMESİNİN BAŞLAMASI

1967 de, Stats'ın göreve başlamasından 1 yıl sonra, GAO'nden ilk bü-yük program değerlendirmesini yapması istendi. Senatör Winston Pro-uty'nin desteğiyle, GAO'nden yoksulluk programlarını yeniden incelenmesi istendi. Birçok danışmanın da yardımları sayesinde GAO personeline yapı-lan bu çalışma 1969 da⁽¹⁴⁾ geniş kapsamlı bir raporla sona erdi.

Prouty'nin düzenlemeleriyle gelen GAO'nin başarısı bize, politik açı-dan hassas programları etkiliyen karışık meseleleri, kurumu riske atmadan, inceleyebileceğimizi gösterdi. (Tabii ki Profesyonelce ve dikkatle çalışmak koşuluyla.)

1970 lere doğru program değerlendirmesi, GAO'nin fazlaca başvur-duğu bir aktivite haline geldi. 1970 lerin ortalarına doğru GAO, askeri perso-nelin gelir vergisinden muaf tutulması, Savunma Bakanlığı hastanelerinin yatak kapasitesi, sosyal refahı sağlayan birimler arasındaki bilgi alışverişi gibi birbirinden farklı konulara da el attı.

(12) 26 Ekim 1970 de kabul edilen Amme Hukuku 91-510.

(13) 12 Temmuz 1974 de kabul edilen Amme Hukuku 93-344.

(14) Ekonomik Fırsatlar Programı'nın İncelenmesi (B-130515, 18 Mart 1969)

VIETNAM SAVAŞI

Program Değerlendirmesi alanında giriştiği maceralar GAO'nin bu dönemdeki yeni girişimlerinden sadece biriydi. Birleşik Devletler Güneydoğu Asya'daki karışıklık için askeri birlikler göndermeye başlayınca, Kongre paranın nasıl harcadığını sorgulamaya başladı : Bu da GAO'na ihtiyaç olduğunu gösterdi. Bu durumda GAO, bir süreliğine Saygon'da, 30 kişinin, zaman zaman da geçici personelin çalıştığı bir büro tuttu.

GAO'nin Vietnam'daki esas görevi savaşı yönetmek değil, lojistik ve tedarik meseleleriyle ilgili işlerle ilgilenmektir. Birleşik Devletlerin yardımını, Vietnam Hükümeti tarafından nasıl kullanıldığından, Birleşik Devletlerin Müdahalesini desteklemek üzere gerçekleştirilecek dev projelerin mantığına kadar herşey sorgulanıyordu. Diğer durumlarda, GAO sadece para tasarrufu olan geleneksel görevini üstleniyordu. Örneğin, eski bir yetkili, tenis toplarının neden hava yoluyla gönderilmesine gerek duyulduğunu sorgulayan bir rapor sundu⁽¹⁵⁾. Askeri güçle ilgili meseleleri inceleme işine ek olarak, GAO- şimdi de ilgi alanı olan, mültecilerin problemlerini tayin etme işiyle de meşgul oluyordu.

ENERJİ KRİZİ

Vietnam problemini yurttaki diğer problemler izledi. 1973 de meydana çıkan petrol tedarikindeki aksaklık, GAO'nin politik analize kaymasının temel nedenidir. Gaz hatlarının uzaması üzerine Kongre, güvenilir bilgi almak için GAO'ne başvurdu. Bu da, GAO'nin Enerji, Bilgi Bürosunca üretilen bilginin niteliğini araştırmasını sağlayan Enerji Koruma ve Üretim Kanunu⁽¹⁶⁾ ile sonuçlandı.

Ancak Kongre, güvenilir bilgi araştırmalarına ek olarak günün kritik meseleleriyle nasıl uğraşacağına dair tavsiye arayışı içindeydi. Bu, Watergate ve Vietnam tecrübelerinden sonra yürütme alanına karşı azalan güveni yansıtıyordu. GAO farklı şekillerde bu duruma cevap verdi. Mesela, enerji tedariki ve talebine bakarak geleceğe ait tahminlerde bulundu; Enerji sıkıntısına karşı önerilmiş çözümleri inceledi. Yine, tüketilenden daha çok yakıt (plütonyum halinde) üretilmesi için üretici reaktörlerin inşa edilmesine ait programlar yapıldı.

(15) Savunmayla İlgili Denetimler, 1937-1975 (GAO/OP-9-OH, Şubat 1989, sf : 58)

(16) 14 Ağustos 1976 da kabul edilen Amme Hukuku 94-385

Üretici reaktör kavramı, nükleer gücün Birleşik Devletler'de geleceğin temel enerji kaynağı olarak görüldüğü 1960 larda ortaya çıktı. Uranyum yakıtının da uzun süre yeterli olacağı kanısı vardı.

Hızlı Sıvı Metal Üretici Reaktörü (LMFBR)'nin bir parçası olarak, Nixon yönetimi bir tanıtım tesisi olan Clinch Nehri Üretici Reaktörü (CRBR)'nin inşa edilmesini önerdi. Bu proje daha sonra tartışmayla çıkmaza girdi.

Muhalifler, nükleer enerjinin durumunu kötüye götürdüğü ve taraflarının azaldığı gerekçesiyle, üretici reaktörlerin gereksizliğini iddia ettiler. Aynı zamanda plütonyum yakıt devrinde oluşan gizli nükleer üremesinin riskli olduğunu belirttiler. Carter yönetimi CRBR'nü yok etmeye, Kongreyse yetersiz parayla da olsa CRBR'nü ayakta tutmaya çalıştı.

1970 ler boyunca GAO, LMBR programı ve CRBR projesi hakkında çeşitli raporlar sundu. En sonunda, GAO 1980 ve '81 de nükleer seçimi uygun görerek (17), CRBR pojesinin tamamlanmasını da içeren üretici inşa edilmesi üzerinde araştırmalar yapmaya devam etti. Projenin bitmesi için ayrılan yüz milyonlarca doların, gözle görülür hiçbir ilerleme olmaksızın zıyan edilmesi daha önemli bir durumdu. Sonunda GAO, Kongre'ye, Enerji Dairesi'nden ya CRBR'nü tamamlamasını ya da bu konuya son verilmesini istemesini tavsiye etti. Kısa bir süre sonra Kongre CRBR'ne son verdi.

SAVUNMANIN '80 LERDE YENİDEN ÖNEM KAZANMASI

Politika-merkezli değerlendirmeye ve analize verdiği önem gittikçe artan, kongreyle daha yakın ilişkiler kuran GAO'nin, Staats ile oluşan ve gelişen bu durumu, Başkan Reagan tarafından 1981 de atanan bugünkü Genel Kontrolör Charlers Bowsher ile daha da ilerledi. Bowsher, bu görevi üstlenen ikinci CPA idi.

GAO'nin süregelen bu gelen bu gelişimi savunma alanındaki meselelerde daha belirgindir. 1965 te Holifield döneminde olan olaylar bu alandaki çalışmaları kösteklediyse de, bu durum kısa bir süre devam etti. 1970 lerde GAO, kontrat denetimlerini Savunma Kontratı Denetim Dairesi (DCAA)'ne bıraktı. Bu arada GAO (Vietnam'daki işini de sürdürürken) lojistik, haberleşme, personel yönetimi, üretilmekte ve geliştirilmekte olan ana silah sistemlerinin performansı, maliyeti gibi daha başka konulara da el attı.

1980 lerde GAO'nin diğer işlerinin yanında, savunma ile ilgili işleri de gittikçe daha geniş kapsamlı olmaya başladı. İlgilendiği alanlar, askeri yetkililerin, B-1 bombardıman savaş uçaklarındaki problemleri, tayin edişinde çıkan sorunları incelemekten, B-1' lerin stratejik görevlerini yerine getirip getirmediğine karar vermeye kadar değişiyordu.

(17) Birleşik Devletler Hızlı Üretici Reaktör Programı Yönetime Muhtaçtır. (GAO/EMD-80-81, 22 Eylül 1980) ve çeşitli tiye mektuplar (B-199272, 4 Mayıs 1981)

Kontrat denetlemelerinde yine ince eleyip sıkı dokumaya başlayan GAO, Savunma Bakanlığı'ndaki görevini de gittikçe daha geniş bir alana yaymaya başladı. "Mühim" meseleler gittikçe daha da büyüdü. Aegis kruvazörüne verilmiş görevin yerine getirilip getirilmediğini incelemesinin yanında 600 gemiye sahip Donanmayı da inceleme altına aldı.

MALİ İDARE VE BÜTÇE

GAO'nin, federal hükümetin mali durumu ve takip ettiği mali politika hakkında açıkça ve ısrarla beyan ettiği fikirleri ile Kongre'nin GAO'ne Gramm - Rudman - Hollings (GRH) hesap açığını kapama mekanizmasını inceleme görevini yüklemeye çalışması, GAO'nin faaliyet alanının 1980 lerde ne derece genişlediğini göstermektedir.

1974 Kongre Bütçesi kanununda, Kongre bütçesi usulünün hazırlanmasındaki sorumluluğun önemli bir kısmını, Kongre, yeni kurulan Kongre Bütçesi Ofisi'ne yüklemiştir. GAO ise bütçe sistemlerinin ve bütçeye dair bilgilerin gerçekliğinin incelenmesinde yardımcı rol almıştı. 1980 lere gelindikçe, GAO hükümetin mali meseleleriyle daha çok ilgilenmeye başlamıştır.

GAO, 1980 lerdeki mali politikanın temel problemlerinin, çözülmemiş politik ve ideolojik çatışmadan kaynaklandığını kabul ederken, bütçe usulündeki yetersizliklerin de bu duruma katkıda bulunduğunu iddia etti. Aynı zamanda, yetersiz iç kontroller, İskan ve Kent Gelişimi Dairesi'ni (HUD) yutan hile ve yanlış idare yöntemlerine fırsat verirken, modası geçmiş muhasebe ve yönetim bilgi sistemleri, idari kararların alınmasında esas olan güvenilir bilgi toplanmasını da imkânsızlaştırmıştır.

Bu fikirler, 1985 te, federal hükümetin mali idare sistemi hakkında, GAO'nin çıkardığı "beyaz kağıtların" ilk serisinin yayınlanmasıyla son şeklini almıştır. (18) GAO, bu "beyaz kağıtlarda" bütçe ve muhasebe konularına bütüncü bir yaklaşımda bulunan türde yeni tip mali idare sistemi kavramını önerdi.

Bunu tamamlayıcı olarak da, mali denetime verdiği önemi tekrar vurguladı. GAO, bütün bakanlıkları ve işyerlerini yıllık mali beyan sunmaya ve bunların güvenilirliğini bağımsızca gerçekleştirdikleri denetimler sonucu ispatlamaya teşvik etti. Bu görüş, GAO'nin 1989 da Birleşik Devletler Hava Kuvvetleri'nin mali beyanatını denetlemesiyle destek kazandı.

(18) Hükümetin Giderlerinin İdaresi, Etkili Mali İdare Biriminin Kurulması (GAO/AFMD - 85 - 35 ve 35 A - iki cilt Şubat '85)

Bu arada, Kongreyle Başkan arasındaki, uygun bir bütçe politikası bulunması konusundaki uyuşmazlık, GRH kanununun çıkmasına sebep oldu. (19) Bilinmeyen sebeplerden dolayı, Kongre, GAO'ni, hesap açığının kanuni sınırları aşip aşmadığına karar vermekle ve eğer öyleyse gerekli harcama kısıtlamalarını planlamakla yetkili birim olarak seçti. (20)

Ancak Yüksek Mahkeme, GAO'nin GRHkararnamesine dahil edilmesinin anayasaya aykırı olacağını bildirdi (21) ve GAO'nin yasama alanında görev yaptığını, GRH ile ilgili konuların yürütme alanına bağlı olduğunu, dolayısıyla da bir Genel Kontrolöre bu görevin verilemeyeceğini açıkladı.

Yüksek Mahkemenin, kuruluş amacına rağmen GAO'nin geçen kırk yıl içindeki gelişiminin, kurumu Kongre'ye gittikçe yakınlaştırdığı konusundaki tespiti doğrudur.

GAO, GRH mekanizmasındaki görevinden hemen geri alınarak, operasyonu denetlemek ve sonuçları rapor etmek olan daha alışılmış görevine geri döndü. GRH'in altında işlevsel olarak bir rol almasa bile, GAO belli konularda bütçe görüşmelerinin aktif bir katılımcısıdır. Başkanlığa ve Kongreye ait değişimi inceleyen (Genel Kontrolör'ün, hesap açığının kaynağını teşhis etme (22) görevini üstlenmesi gibi), 1988-'89 yıllarında hazırlanan bir dizi raporun yanısıra, bütçenin hazırlanışının (23) yeniden incelenmesine dair önerilerde de bulunulmuştur.

1989 da, Sosyal Güvenlik (24) fonundan arta kalan paranın biriktirilmesi imkânlarını taşıyan bir rapordan ve bütçe yapısı ile usulünün (25) yeniden elden geçirilmesi gerektiğini belirten bir başka "beyaz kağıt"tan sonra bu durumlar daha da geniş boyutlar kazandı. Mali İdare sisteminin yanında bütçeye de bulaşmak GAO'nin geleceğini kesinlikle belirliyordu.

(19) 12 Aralık '85 te kabul edilen Anme Hukuku 99-177 : Dengeli Bütçe ve Acil Hesap Açığı Kontrolü Kanunu. Bu konu hakkında daha ayrıntılı bilgi için bu yazarın "Gramm - Rudman - Hollings : Origins and Implementation", Devlet Bütçesi ve Maliye, [Cilt 6 (sonbahar '86)] adlı eserlerine bakınız.

(20) Bu karar konferans heyetinin, gecenin geç saatlerinde yaptığı bir toplantı esnasında alınmıştır ve kararın resmi bir kayıtu yoktur.

(21) Bowsher v. Synar, 106 sup. Ct. 3181 (1986).

(22) Bütçe Açığı (GAO/OCG - 89 - 1 TR- Kasım '88)

(23) Mali İdare Meseleleri (GAO/OCG - 89 - 7 TR- Kasım '88)

(24) Sosyal Güvenlik : The Trust Fund Reserve Accumulation, Ekonomi ve Federal Bütçe (GAO/HRD - 89 - 44, Ocak '89)

(25) Hükümet giderlerinin Yönetimi : Federal Bütçe Uygulamaları Reformuna Öneriler (GAO / AFMD - 90 - 1, Ekim '89)

KONGREYLE İLİŞKİLER

GAO'nin son yıllardaki değişimi Kongre'nin ihtiyaçlarına paralel olarak gelişmiştir. Kimi zaman yasalarla, kimi zaman komiteden gelen bir dizi ricalarla, arasına da GAO'nin kendi girişimiyle, GAO'ne yeni sorumluluklar yüklendi.

Görevin verilmesiyle, GAO ile Kongre arasındaki ilişkinin değişimi kaçınılmazdı. GAO, işini yasama politikası usulüne uygun yapma yolları arıyordu; dolayısıyla da Kongre ve komisyonları, GAO'nin faaliyet alanına girmiş oluyordu.

1921 de göreve başlamasından bu yana, GAO Kongre ve heyetinin istediği teftişleri ve araştırmaları yapmakla yükümlüydü. ⁽²⁶⁾ Ne var ki, yüzyılın ilk yarısında bu yükümlülük pek itibar görmedi. 1970 lere kadar GAO'nin tüm işi, GAO'nin kendi ihtiyaç ve ilkelerine uygun düşmekteydi. 1969 a kadar çıkan GAO raporlarının da sadece % 10'u kadarının Kongre'ye ait taleplere cevaben yazıldığı tahmin edilmektedir -ki GAO memurları, hatıta bizzat Genel Kontrolör, bu durumu 24 kez teyit etmiştir.

1977 mali yılıyla Kongreye ait talepler ve kanunen yüklenmiş denetim ve incelemeler, GAO personelinin % 35 ini bu işle meşgul etmişken GAO memurları (bölüm müdürleri, Genel Kontrolör ve vekili de dahil olmak üzere) bunu 111 defa teyit etmişlerdir. 1988 mali yılıyla GAO personelinin % 100 ile % 80 kadarı Kongre'ye ait özel taleplerle uğraştı ve GAO memurları bunu heyet huzurunda 200 den fazla olarak teyit ettiler. Teyit etme işiyle uğraşmak için, GAO üçüncü büyük idare kademesine daha da bel bağlamak durumunda kalmıştır.

PERSONEL KAYNAKLARI

Zamanla GAO yeni fikirler, yeni sorumluluklar, yeni tip çalışma şekilleriyle tanıştı. GAO'deki görev değişikliği yavaş yavaş oluştuğu için, personeli tehdit edici boyutlara ulaşmadı. Staats/Bowsher döneminde, Warren dönemindeki gibi toplu işten çıkarma olayları olmamıştır.

(26) 1921 kanununun 310. (b) bölümü "Genel Kontrolör Kongre Meclisi ya da devletin yıllık gelirleri, ödenekleri, giderleri, üzerinde yargı hakkı olan herhangi bir meclis tarafından istenen araştırmaları ve raporları gerçekleştirecektir" der. Geçen yıllarla birlikte, kullanılan ifade az da olsa değişmiştir, fakat esas nokta aynen kalmıştır. İlginç olan, yasanın GAO'nden Başkan'ın taleplerine cevap vermesini istiyor olmasıdır. Son zamanlarda bu tip bir talepte bulunmadığı kesinse de ilk zamanlar için durum belirsizdir. Başkana sunulan birkaç rapor varsa da, bunların kendisiyle ilgili tabkikatları içerip içermediği belli değildir.

Ne var ki Warren/Campbell dönemindeki hakiki devrimin, organizasyonda bıraktığı etkiden daha silik bile olsa, Staats ile başlayan, Bowsher ile devam eden değişiklikler de personeli çeşitli bakımlardan etkilemiştir. Gözle görülür ilk değişiklik personel sayısındaki düşüşün tekrar artmaya başlamasıdır. 1960 lardaki 4100 kişilik eleman sayısı, 1970 lerde 5300 ile doruğa ulaşmış, 1980 lerde ise bu sayı 5000-5100 e inmiştir.

Staats'ın ilk girişimleri, GAO'ne dışardan yeni elemanlar alma üzeri-neydi. Böylece organizasyona, tam bir muhasebe eğitimi olmaksızın iş idaresi mezunlarını almayı planladı. Daha sonra bunu kamu yönetimi, araştırma operasyonları, müendislik, istatistik ve ekonomi gibi alanları da katarak daha da geliştirdi. Böylece bugün GAO personeline her akademik branştan temsilciler bulmak mümkün oldu.

GAO hâlâ bünyesine önemli sayıda yeni muhasebeciler katmaktadır, fakat bunların çoğu muhasebe ve mali denetim işlerini yapmak üzere alınmışlardır. Aynı şekilde, ekonomik analizi gerçekleştirmek için ekonomistler, bilgisayar sistemlerini incelemek üzere bilgisayar uzmanları, kötüye kullanma olaylarını takip etmek için de suç müfettişleri alınmıştır.

Görüldüğü üzere GAO'nin yeni elemanlar alma felsefesi geçen 25 yıl içinde oldukça değişmiştir. Belli eğitimler almış kişileri alıp, sonra onları organizasyonun karşılaştığı meseleler konusunda eğitime tâbi tutmuştur. GAO'nin işinin gittikçe karışık ve farklı bir hal almaya başlamasıyla bu strateji başarısızlığa uğradı. Bugünse, bir on yıl sonra yapılacağı umulan işin sistematik bir değerlendirilmesi yapılmakta ve bu işe uygun yetenekte elemanlar alınmaktadır.

Bu strateji bir bakıma Campbell döneminde yerleşen "içeride terfi" geleneğinin daha yumuşak bir şekilde uygulanmasıdır. GAO idare yapısının büyük bir çoğunluğu kariyerlerini organizasyon içinde yapmış insanlardan oluşmuştur ve birçok büyük kuruluşta da görülen bu durum devam edecek gibi görünmektedir. Ancak Kıdemli Yönetici Servisindeki (SES) yetkililerin hemen hemen üçte biri kadarı iş tecrübelerini başka organizasyonlarda kazanmışlardır. Bu oran daha üst mevkilerde daha da artmaktadır. GAO'ndeki en kıdemli 13 kişinin (27) yarısından fazlası diğer devlet kuruluşlarında ya da özel sektörde yetişmiş kişilerdir. Bu mevkilerden sadece biri -Genel Kontrolör'ünki- politik atamayla doldurulmuştur. GAO'ndeki diğer mevkiler yarışma sınavları sonucu hak kazananlar tarafından doldurulmuştur. (28)

(27) Genel Kontrolör ve özel yardımcısı, Genel Avukat ve 10 Genel Kontrolör yardımcısı

(28) Genel Kontrolör vekili, Genel Kontrolör'ün seçimine benzer bir yöntemle, başkanlık tarafından atanır. Genellikle mevkiisi münhaldir ama önceden GAO'nin Genel Avukatlığını yapan Milton Socolar, 1981 den beri Genel Kontrolör özel yardımcılığı ve Genel Kontrolör vekilliği görevini yerine getirmektedir.

15 yıl süren Genel Kontrolörlüğün getirdiği en önemli avantajlardan biri, uzun dönem devlet dairesi politikasını belirleyebilme ve bunları uzun süre devam ettirebilme yetkisine sahip olmaktır.

PROFESYONEL GELİŞİM VE EĞİTİM

GAO'nin işinin ve bu işi yapan personelin gittikçe artan değişimi, GAO'nin eğitim ve personel gelişim fonksiyonlarında daha da önem kattı. Bu fonksiyonlarla ilgili iki temel görüş mevcuttur.

Bunlardan biri, personelin kazanması gereken bilgi ve becerileri edinmesini savunan geleneksel eğitim fonksiyonudur; diğeri de bireyin, işyerini esas değerleri ve görevleri doğrultusunda yetiştirilmesini savunur. Birden çok iş sahasını kullanan ve takım zihniyetiyle işleyen modern GAO bu iki tip eğitime de önem vermektedir.

GAO'nin hedefi, herkese, diğer disiplinlerin işe katacağı katkıyı kavrayabilmeleri becerisi ve bu disiplinlerde uzmanlaşmış kişilerle karşılıklı etkileşimde bulunmaları yeteneğini kazandırmaktır. Ayrıca GAO'nin sürekli değişen yapısı, tecrübeli personele, yeni meselelerde de başarılı olabilmeleri için, ek eğitim sağlanması gerektiğini göstermiştir.

Bu eğitim sisteminin sadece bir parçasıdır. GAO memurlarının, kendi kariyerlerinde ilerlerken, iletişim (yazılı ya da sözlü) yeteneklerini de kazanmaları gerekmektedir. Bu özellikler, raporların hazırlanışı ve sunuluşu, diğer yazılı metinler ve resmi beyanlar için çok önem taşımaktadırlar.

Bir diğer eğitim fonksiyonu "Kamulaştırma" üzerinde yoğunlaşmıştır. GAO bir kurumdur, sadece bireylerin toplandığı bir yer değildir. Ürünleri organizasyonun ruhsatını taşımaktadır ve tüm bu ürünler değişik coğrafyalardan ve organizasyonlardan gelen bireyler tarafından üretilmektedir.

Durum böyle olunca, organizasyonun başarıya ulaşabilmesi için, personelin ortak normları paylaşması gerekmektedir. Bu durumda, eğitim ve personel gelişimi fonksiyonunun, memurlara GAO doğruluk ilkesini, bağımsızlığı ve tarafsızlığı aşılması esastır.

GAO, sadece eğitime ve personel gelişimine değil, bu alanda yaptığı yatırıma da önem vermektedir. Örneğin, 1988 mali yılında, GAO'nin eğitime yaptığı yatırım hemen hemen iki milyon dolardır. Bu miktar artacak gibi görünmektedir. GAO'nin eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan GAO Eğitim Enstitüsü bu konudaki teşviklerden biridir. Enstitü, eğitim görevini yerine getirmekle yükümlüdür ve sınıflarda dersler vererek görevini yerine getirir.

GAO'deki ikinci büyük değişimi oluşturan değişiklikleri basit kelimelere sığdırmak çok zor ki bu değişiklikler hâlâ devam etmektedirler.

GAO'NİN İŞİNİ ÖZEL YAPAN NEDİR?

GAO, sadece kamu düzeni ve yönetimi alanlarının önemli meseleleriyle uğraşan bir organizasyon değildir. Yürütmeye ilişkin birimlerden Kongre Araştırma Servisi, Kongre Bütçe Ofisi, Teknoloji Değerlendirme Ofisi de aynı meselelerle ilgilenmektedir. Öyleyse GAO'ni farklı kılan nedir?

GAO işinin ve sunduğu raporların birçok özel karakteristiği vardır. Bunlardan bir tanesi GAO'nin meselelere problem-çözücü yaklaşımıdır. GAO, herhangi bir programın taslağında ya da tamamlanmış halinde bir problem belirlerse, bu problemi bulmak ve çözmek üzere kurumda ortak bir eğilim başlatır. Böylece görevin önemli bir kısmını, ortaya çıkan problemlere çözüm geliştirmek oluşturmaktadır ve GAO, Kongre'ye ya da ilgili resmi kuruma tavsiye paketi sunar. Bu tavsiyeler basit düzeltmelerden, milli politikanın değişimi gibi önemli değişiklikler arasında değişmektedir.

Dahası, GAO'nin tavsiyelerinden ve bu tavsiyeleri destekleyen analizlerden halk da haberdar edilmektedir. Milli güvenlik açısından gizli tutulması gerekenlerin dışındaki tüm GAO raporlarından halk derhal ya da birkaç hafta içinde haberdar olmaktadır.

GAO'nin diğer özel karakteristikleri, kurumun faaliyet alanının yapısında ve bilgileri değerlendirme usulünde yatmaktadır. GAO'nin Washington'daki merkez bürosundan başka, Birleşik Devletler kıtasında 14 ayrı bölgede ve denizsarı ülkelerde de 2 tane olmak üzere şubeleri vardır.

GAO'nin, diğer resmi dairelerin elinde olan herhangi bir bilgiyi ya da evrağı inceleme hakkı kanunen vardır. Ek olarak, GAO'nin tarafsızlığı ve işine gösterdiği özen, diğer araştırmacıların ulaşamayacağı, hükümetin dışındaki bir bilginin incelenip değerlendirilmesinde, GAO personelinin görev alabileceğini göstermektedir.

Çeşitli bilgileri incelemek GAO'nin raporlarına farklı bir özellik katmaktadır. Örneğin, nükleer silahların durumu ya da zehirli atıkların temizlenmesi alanındaki ilerlemeler hakkında sorular belirtmeye başlayınca, GAO resimlerle ya da ilk elden yapılan gözlemlerle doğruluğu kanıtlanmış kesin delillerle problem analizlerini destekler.

Kesin delillere verilen önem GAO'nin karakteristiğidir. GAO'nin çok azı spekülasyonlara dayanır ve GAO, nadiren, sonuç çıkarımlarında veya tavsiyelerde uzmanların fikirlerini temel destek olarak alır. GAO raporları, çoğunlukla kendi topladığı ve doğruluğundan emin olduğu bilgilere dayanır.

Bu yaklaşım da GAO'nin işinin denetim alanında yoğunlaştığını göstermektedir. Tabii ki bu durumda, karar verilmesinde kullanılan bilgilerin doğruluğunun kanıtlanması esas olmaktadır. Böylece GAO elindeki bilgileri gönül rahatlığıyla sunabilmektedir. Denetleme ve değerlendirme programında GAO çeşitli birimlerin ya da resmi dairelerin elinde bulunan, hatta hükümetin dışında kalan geniş kapsamlı bilgileri de kullanmaktadır.

Yakın zamanda GAO'nden havayolları endüstrisindeki yoğunluğun havayolu ücretlerine olan etkisini değerlendirmesi istenmiştir. Aslında, bir-iki havayolunun oldukça yoğun olarak kullandığı 15 havaalanıyla, daha az kullanılan 38 havaalanını, her milde yolcu başına düşen fiyat itibariyle kıyasladı.

GAO kıyaslama yapabilmek için Ulaştırma Bakanlığı tarafından toplanmış verilerden faydalandı. Bu verilerin doğruluğunun kontrol edilmesinde, sadece geniş kapsamlı her veride bulunabilecek sıradan veri giriş hatalarına değil, geçerli fiyatların sistematik olarak dizilmesinde dahi modası geçmiş yöntemlere rastlanılmıştır. Ancak bu hataların düzeltilmesinden sonra GAO işine kaldığı yerden devam edebilmiştir. (29)

Sonuçta GAO (sınırlı kapı kapasitesini göz önünde bulundurarak) girişte çıkan engeller ve rekabete engel olan diğer faktörler (30) üzerinde çalışılmasını tavsiye etmiştir.

Ne var ki, birçok meselede, eldeki veriler Kongre tarafından sorulan soruların cevaplanmasında yetersiz kalmaktadır. Örneğin 1981 de Kongre, Bağımlı Çocuğu Olan Ailelere Yardım (AFDC) programına ilişkin önemli kısaltmalar getirmiştir. Daha sonra da GAO'den bu düzenlemelerin etkisini 1) Maliyet, 2) Etkilenen ailelerin iş çabası, 3) Etkilenen ailelerin ekonomik refahı açısından incelemesini istemiştir.

Yapılan incelemeler iki rapor halinde sunuldu. (31) Önemli sonuçlar aşağıda belirtilmiştir:

- . AFDC'nin maliyetinde önemli ve sürekli bir düşüş vardır.
- . Kişilerin AFDC'den yardım görmek için işlerini bıraktıkları belirtisi-ne rastlanılmamıştır.
- . Etkilenen aileler önemli gelir kaybına maruz kalmışlardır.
- . Bazı aileler de sağlık yardımını kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalmışlardır.

Bir başka olayda ise, Kongre, GAO'nin, Güney Afrika'ya uygulanan ekonomik yaptırımların etkisini değerlendirmesini istedi. Esas ilgili alanı, Güney Afrika'dan yapılacak ithalatın yasaklanmasının etkileriydi.

(29) Hava Ücretleri, Servisi ve Yoğun Hava alanları (Kenneth M. Mead) (GAO/TRCED-89-37, 7 Haz.'89)

(30) Havayolları Endüstrisinde Rekabete Engeller (Kenneth M. Mead) (GAO/TRCED/89-65, 20 Eylül '89)

(31) 1981 AFDC Değişimleri Değerlendirmesi : İlk Analiz (GAO/PEMD-84-6, Nisan 84) ve 1981 AFDC Değişimleri Değerlendirmesi : Son Rapor (GAO/PEMD-85-4, Temmuz'85)

Güney Afrika artık analitik açıdan faydalı olabilecek yeterli detayda ticari verilere sahip değildi; bu yüzden GAO, Birleşmiş Milletler (UN) dünya ticareti verileri ile çalıştı.

UN verilerinin doğruluğunun değerlendirilmesinde, GAO, Güney Afrika'dan gelen ürünlerin kaynağını gizlemek için tüccarların kullandığı birçok metodla ilgili raporlarla uğraştı. GAO, bu problemin, analizin doğruluğunu tehdit edecek boyutlarda olmadığını bildirmek için çeşitli teknikler kullandı. Daha sonra, yaptırımların etkisinin hissedilir olduğu sonucuna vardı. (32)

Bu üç örnek, GAO'nin, karışık analitik meselelerle uğraşırken kullandığı verilere yaklaşım tarzını sergilemektedir. GAO eldeki verileri, doğruluklarını kanıtlayabildiği sürece kullanmaktadır. Eldeki veriler ihtiyacı karşılayamıyorsa, GAO, meselenin teftişe değip değmediğine karar verir ve sonra cevap verebilmek için gerekli orjinal verileri toplar.

KURUMSAL GÜVENİRLİĞİN SAĞLANMASI

GAO'nin kesin verilere bu kadar önem vermesi ve verilerin kullanımından önce doğruluğunun kanıtlanması konusunda ısrarlı oluşu, kurumun güvenirliliğinin gözle görülür bir göstergesidir. Bu güvenirlilik, GAO'nin bağımsızlık, yansızlık, doğruluk ilkeleri üzerine kurulmuştur. Ancak 1970 ler ve 80 ler arası ortaya çıkan, Kongre heyeti ve GAO arasındaki yakın çalışma ilişkileri bu güvenirliliği önemli derecede tehlikeye atmıştır.

Belli bir politik görüşün doğruluğuna inanan bir heyetin, bir meseleyi aydınlatmak amacıyla değil de, kendi görüşünü desteklemek amacıyla rapor istemesiyle, bağımsızlık ve yansızlık ilkeleri tehdit altına girebilir. Bu riskleri gözönünde bulunduran GAO, bunun önlenmesi için özenle hazırlanmış bir takım önlemler alır.

Bu önlemler, önemli saydığı meselelerin belirlenmesini, personel kaynaklarının bölüştürülmesini ve en önemli meseleler arasında gördüğü GAO stratejik plan projesiyle başlar.

Diyalog, özellikle de heyet personeliyle sağlanan diyalog, her iki taraf için de faydalıdır. GAO hangi kavramların heyet üyeleri ve personeline önemsendiğini öğrenir. Aynı zamanda, GAO çıkan problemlerle ilgili gözlemleri, heyetin daha önceden farkında olmadığı meseleleri (33) hesaba katmasını sağlar. Bu da heyetin, GAO görev listesindeki öncelik sırasında bulunmamasına rağmen, GAO'den kendine ait bir meseleyle uğraşmasını istemesine sebep olabilir.

(32) Güney Afrika : Ticaret Raporu Özeti Borçlar, İnceleme ve Stratejik Mineraller (GAO/NSIAD-88-228, Eylül '88)

(33) Söylemeye gerek yok, bu çabalar her zaman aynı sonucu vermez. Birkaç yıldan beri, GAO ve İskan ve Kent Gelişimi Bakanlığı Genel Müfettişi, HUD'daki zayıf yönetim ve laçka denetimler hakkında uyarılar yapmaktadırlar. 1989 daki HUD skandalına kadar komiteler bu uyarılara pek kulak asmadılar.

Tabii ki tüm ricalar GAO'nin öncelik listesini değiştirmeye bu kadar uygun olmayabilir. Bu öncelikler dış olaylar oluştuğunda ve yeni problemler çıktıkça değişmektedir. Her yıl GAO binden fazla yeni görevle işe başlar. İlk adım, heyet üyelerinin ve personelinin isteklerini belirlemeleriyle atılır. Tecrübeli kongre personeli bu projenin gerçekleşmesi yani resmi bir talipte bulunmak için bir toplantı düzenler.

Talep bir kere görüşüldü mü, daha mühim bir göreve başlamadan, (34) GAO bu meseleyi inceleme projesine dahil eder. Her görev, sorumlu olan bölüm ve Genel Kontrolör ile kıdemli memurları tarafından en az iki kere incelenir.

Bu incelemeler belli anahtar düşüncelerin etrafında toplanırlar, Görev GAO'ne göre midir? Meselâ, bütçeye ait giderler hakkındaki sorular Kongre Bütçe Ofisi'ne yöneltilmelidir.

Görevin uygunluğuna karar verilir verilmez, GAO diğer sorulara yönelir. Mesele araştırılmaya değer mi? Doğru soru soruluyor mu? GAO soruya cevap olabilecek verileri geliştirirken etkili ve güvenilir bir yol mu kullanıyor? Önerilen analitik yaklaşım geçerli bir sonuca ulaşılmasını sağlayabilecek nitelikte mi? Görev üzerinde doğru insanlar mı çalışıyor? Zamanla elde edilecek sonuçlar ihtiyacı karşılayabilecek mi? Bu sorular altında subjektiftir ama sorulma tarzları ve tartışma yolları, zor ve nadir bulunabilecek çözümlerin tek güvencesidir.

Bu güvenceler tüm görev boyunca varlığını sürdürür. Çalışma ve analiz devam ederken, ilgili kısmın kıdemli memurları işin gidişatını denetlerler. Bu incelemeler, genellikle, çalışma planı ve çalışma anında çıkabilecek kaçınılmaz sorunları (verilerdeki anahtar öğelerin güvenilir olmayışı ya da yokluğu gibi) kapsar.

Tamamlanmak üzere olan bir görevde son sözün ne olacağı ve nasıl söyleneceği üzerinde yoğunlaşan güvenceler iyice artar. Son sözün söylendiği rapor sunulmadan önce, iş birden fazla bağımsız incelemelerden geçer. Bu incelemelerin genel amacı 1) Akademik araştırmanın maruz kaldığı profesyonel incelemenin işlevsel eşdeğerini sağlamak 2) GAO kalite standartlarına ve kurumun garantisine altına girmeye layık olduğunu doğrulamak için raporun içeriğini yeteri kadar test etmektir.

Önce, her rapor taslağı bir denetime ve teknik incelemeye tabi tutulur. Konunun önemi ve karışıklığı arttıkça, incelemeler daha da yoğunlaşır. İlk rapor taslağı, değerlendirmeye görevli bir memur (EIC) tarafından (ya da onun gözetimi altında) yapılır. Eğer EIC bölgesel ya da deniz aşırı bürolardan birinde görevliyse, taslak bulunduğu ofiste incelenir. Taslak aynı za-

(34) Bazı durumlarda, GAO personeli sadece bir komisyon için çalışılması görevini verir. Böyle durumlarda, personel, heyetin personeli haline gelir ve çıkardığı her ürün artık GAO'ne değil komisyona aittir.

manda merkezdeki kontrol birimi tarafından da incelenir. Bu incelemeye bir müdür yardımcısı, o konudan sorumlu müdür, bölümün planlama ve rapor müdürü, bu bölüme başkanlık eden Genel Kontrolör yardımcısı ve bölümün kalite tasdik grubu ile yazı personeli katılmaktadır.

İkinci bağımsız inceleme basamağında, her raporun "referansı" sunulur. Bunun için, tam yetkili bir memur, rapordaki her cümleyi, çalışma ve analiz sırasında kullanılan kaynakları (GAO deyimiyle "çalışma kâğıtları") gözönünde bulundurarak kontrol eder ve raporun, çalışma kâğıtlarındaki bilgilere tam ve doğru olarak yansıttığını tasdikler.

Üçüncü basamakta ise, eğer talepte bulunanlar tarafından yasaklanmadıysa, aktiviteleri hakkında rapor yazdığı kurumdan, GAO, kendi buluşları, çıkarımları ve tavsiyeleri üzerine yazılı yorumlar talebinde bulunur. Bu resmi yorumlar geldiğinde, raporların bir parçasıymış gibi raporlarla birlikte yayınlanır.

Eğer yorumlar taslağın içeriğiyle uyumsuzluk içindeyse, GAO personeli bu yorumları tekrar analiz eder ve rapor yayınlanmadan gerekeni yapar. Bu da rapora eklenir. Bazen olduğu gibi, eğer ilgili kuruluş daha önceden GAO'nin eline geçmemiş olan bazı ek bilgileri GAO'ne verirse ve GAO bunların geçerliliğine karar verirse, gerekli değişikliklerden sonra rapor yayınlanır.

Dördüncü tip bağımsız inceleme ise, karmaşık analiz tarzı içeren ya da hassas politik meseleleri konu alan raporlarda isteğe bağlı olarak gerçekleştirilir. Örneğin, ekonomi sorunlarıyla ya da ekonomik analizle ilgili bir rapor GAO'nin, diğer bölümlerden bağımsız olarak çalışan ve direkt olarak Genel Kontrolör'e rapor sunan Baş Ekonomisti tarafından incelenmelidir. Genel Kontrolör ve kendisine en yakın memurlar, yayınlanan raporların önemli bir kısmını, özellikle çok dikkat isteyenleri ve politik açıdan hassas olanları incelerler. Sonuçta GAO, herhangi önemli bir noktayı gözden kaçırmadığını kanıtlamak için, rapor taslağını ilgili alanda uzman bir kişiye inceletir.

GAO'nin ürünlerinin kalitesini doğrulamak için giriştiği çalışmaların güç, sıkıcı ve çok vakit isteyen yanı, GAO personeli ve Kongre üyelerinin sık sık maruz kaldığı gerilimin esas kaynağıdır. İşin karmaşıklığının yanında bu üç özellik sebeplerden sadece birkaçı. Zira GAO bir görevi tamamlamak için ortalama 9 ile 12 ay çalışmaktadır -ki bazı karmaşık değerlendirmeleri yapmak 2 yıl ya da daha fazla bir süre gerektirmektedir. Ancak GAO'nin güvenceleri teftiş etmesi, doğruluğa, tamlığa ve yansızlığa verdiği önemi göstermektedir.

GAO memurları bir rapor çıkardığında ya da Kongre heyetine bir beyanatta bulunduğu anda, bunun arkasında Genel Kontrolör ya da resmi bir kurum olarak GAO bulunmaktadır. Çıkarımlar ve tavsiyeler, sadece bunları üretenlerin bireysel ünleriyle değil, GAO'nin kurumsal yetkisiyle de desteklenmektedir. Aslında bir raporu onu oluşturanlarla özdeşleştirmek

GAO'ndeki son yeniliklerden biridir. Bu, şu anda bireysel onayın sağlanması amacıyla yapılmaktadır fakat kurumun sorumluluğunda herhangi bir eksiklik yoktur.

SONUÇ

Özetle, bugünün GAO'i, 1921 kanununun modern versiyonunun getirdiği sorumlulukları gururla yerine getiren, 5000 kişilik kadrosu olan bir kuruluştur.

Çevremizde değişimler oldukça, 1921 kanunuyla belirtilen yükümlülükler ve tabii ki GAO de değişime uğramıştır. Görev ve görevi yerine getiren personel teknik açıdan gittikçe daha da tecrübe kazanmış, politikaya daha çok meyil vermiş, Kongre'ye daha yakınlaşmıştır. Ancak orjinal yükümlülük yani GAO'nin esas görevi aynı kalmıştır. GAO için gerçeklere giden yolu bulmak ve bunları, problemlerin çözümü için uygun tavsiyelerle birlikte, doğru ve dengeli bir bütün haline getirmek çok şey ifade eder.

Emri yerine getirme sorumluluğu, kurumun Washington'daki merkezinde bulunan dosya ve kayıtları incelemekten, yeni silâh sistemlerinin denetlenmesi ve sonuçların analiz edilmesine, üçüncü dünya ülkelerine yapılan bağışların takibine, 1987'deki hisse senedi piyasasının iflasında bilgisayar hatalarının değerlendirilmesine ve yerel refah bürosundaki yeni prosedürün etkilerinin değerlendirilmesine kadar her alanda ve dünyanın her yerinde, GAO'nin görev alabileceğini göstermektedir. Gerçekleri bulmaya gittiği her yerde, GAO personelini bulmamız mümkündür.