



V. Yükseköğretim Kurumları Strateji Geliştirme Daire Başkanları Toplantısı

AHMET ACAR
EGE ÜNİVERSİTESİ
STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRE BAŞKANLIĞI
16 - 17 Mayıs 2013
VAN



SUNUM İÇERİĞİ

1. GENEL BİLGİLER
2. EGE ÜNİVERSİTESİ'NDE İÇ KONTROL STANDARTLARI UYUM ÇALIŞMALARI
3. İÇ KONTROL ÇALIŞMALARI SÜRECİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR
4. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ



GENEL BİLGİLER

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemimiz düzenlenirken etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması da amaçlanmıştır.

Bu kapsamda, iç kontrol sistemi ile ilgili olarak; 5018 sayılı Kanunun “Beşinci Kısım” başlığı altında 55 ila 67 inci maddelerde iç kontrol sistemine ilişkin hükümler tesis edilmiştir.



GENEL BİLGİLER

Söz konusu hükümler çerçevesinde;

İç kontrol;

idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.



GENEL BİLGİLER

İç kontrolün amacı;

- a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
- b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- c) Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
- d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
- e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını,

Sağlamaktır.



GENEL BİLGİLER

Kanun düzenlemelerinin yanı sıra konu ile ilgili olarak çeşitli ikincil mevzuat düzenlemeleri yapılmıştır.

- 31.12.2005 tarihli Resmi Gazetede ***İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar***,
- 26.12.2007 tarihli Resmi Gazetede ***Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği*** (5 ana bileşen, 18 standart, 79 genel şart),
- Maliye Bakanlığı'nın 04.02.2009 tarihli Genel Yazısı,
- İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi, yayınlanmıştır.





EGE ÜNİVERSİTESİ'NDE KAMU İÇ KONTROL STANDARTLARINA UYUM ÇALIŞMALARI



2006 yılı öncesi:

- Kamu yönetimi anlayışında, 2000'li yıllardan itibaren yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinden Ege Üniversitesi de etkilenmiştir. Bu kapsamda Üniversitemizde 2001 yılından itibaren; çeşitli alanlarda (Kalite geliştirme, stratejik planlama, idari ve yönetsel veri analizi vb.) 37 çalışma grubu oluşturularak çalışmalar başlatılmıştır.
- 5018 sayılı Yasanın 2006 yılından itibaren fiilen uygulanmaya başlaması, yürütülen çalışmaların yasanın öngördüğü iç kontrol sistemi ile uyumlu hale getirilmesi gerekliliğini doğurmuştur.



2006-2007 yılları:

- 2006 yılı, diğer kurumlarda olduğu gibi Ege Üniversitesi'nde de öncelikle Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı'nın kurulması, yapılandırılması ve görev alanına giren iş ve işlemlerin (özellikle muhasebe işlemleri) aksamadan yürütülmesi çalışmalarının yoğunluğu ile geçmiştir.
- Bunun yanı sıra üniversite genelinde 5018 sayılı yasanın tanıtımı, eğitimi ve bilgilendirmeleri yapılmış, süreçleri tanıma, farkındalık yaratma konularında çeşitli çalışmalar yürütülmüştür.

Bu kapsamda;

1. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı bünyesinde alt birim oluşturulmuş ve birim personelinin oryantasyonu sağlanmıştır.
2. 5018 sayılı yasanın tanıtımı ile ilgili olarak; Üst Yönetime, Senato/Yönetim Kuruluna, tüm harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlilerine bilgilendirme sunumları yapılmıştır.
3. Ege Üniversitesi'nin mali karar ve işlemlerinin uygulamasına yönelik olarak "*Ön Mali Kontrol Yönergesi*" hazırlanmış, bilgilendirmeleri yapılmış (Üst yönetim ve tüm harcama birimlerine) ve uygulamaya alınmıştır.



4. Üniversitemiz Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Kurulu (**EÜ-ADEK**) yeniden yapılandırılmış, iç kontrol sistemini de kapsayacak şekilde **Ege Üniversitesi Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Kurulu Yönergesi** hazırlanmış ve üniversite senatosu tarafından onaylanarak uygulamaya alınmıştır.

(EÜ-ADEK Kurulu Rektör ve/veya Rektör Yardımcısı başkanlığında farklı bilim dallarını temsilen 13 akademisyen, genel sekreter, öğrenci temsilcisinden oluşmaktadır. Görüşülen konulara göre kurula, idari ve akademik personel dahil edilmektedir.)



5. EÜ-ADEK çalışmalarının birimler nezdinde yürütülmesi, değerlendirilmesi ve takibinin sağlanması için Ege Üniversitesi'nin bütün birimlerinde alt kurullar oluşturulmuştur (En az üç kişi).

- Eğitim ve araştırma birimlerinde; **Akademik Birim ADEK'leri**
- İdari birimlerde; **İdari Birimler Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Kurulları (İDEK)'ler** oluşturulmuştur.

6. Birim ADEK ve İDEK üyelerine iç kontrol sistemi hakkında eğitimler verilmiştir.



7. Süreç içerisinde iç kontrol ile ilgili çeşitli çalışmalar *EÜ-ADEK Kurulu* içerisinde yürütülmeye çalışılmışsa da kurulun yapısı, işleyişi ve kurul üyelerinin asli iş yükleri nedeni ile çalışmaların, konusunda uzman (İktisat, İşletme, İletişim, Bilgisayar) bir çalışma grubu tarafından yürütülmesinin gerektiği ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede; *EÜ-ADEK* alt çalışma grubu olarak ***Stratejik Planlama ve İç Kontrol Koordinatörlüğü*** oluşturulmuş ve bu koordinatörlüğün çalışma esas ve usulleri düzenlenmiştir.



2008-2012 yılları:

İç Kontrol Standartları Tebliği ve Rehberi'nin yayınlanmasına müteakip, iç kontrol sisteminin içeriği, süreci ve yapılandırma şeklinin ne olacağı hususları netlik kazanmış ve iç kontrol sistemi hakkındaki anlam ve uygulama belirsizlikleri ortadan kalkmıştır.

8. Tebliğ ve rehber doğrultusunda Ege Üniversitesi Senatosu/Yönetim Kuruluna ve Üst Yönetime iç kontrol sistemi hakkında bilgilendirme sunumu yapılmıştır.
9. EÜ-ADEK' e iç kontrol bilgilendirmesi yapılmıştır.
10. Tüm akademik ve idari birimlerde oluşturulan birim *ADEK* ve *İDEK'* lerine bilgilendirme toplantıları yapılmıştır.

11.İç Kontrol Uyum Eylem Planının oluşturulması çalışmalarına Rektörlük Makamı'ndan alınan “*Olur*” ile başlanmıştır.

12.Gerek iç kontrol gerekse de eylem planı hazırlıkları çerçevesinde; Senato Üyeleri, tüm akademik ve idari birim harcama yetkilileri nezdinde;

- İç kontrol sistemini yeterince anlama ve algılama durumunun oluşup oluşmadığı,
- İç kontrol standartlarının üniversite genelinde, birimler özelindeki mevcut durumunun tespiti,
- İç kontrol sisteminde öngörülen genel şartların ne ölçüde uygulanıp uygulanmadığı,
- İç kontrol sisteminin 18 standardının uygulama zorluk ve etkililik derecesi,
- Eylem planının hazırlanması, plan önceliklerinin belirlenmesi,



Hususlarında; 79 sorudan oluşan *Evet, Hayır, Emin Değilim, Kurumumda Uygulanamaz* seçeneklerinden birinin seçilerek ve her seçenek için *Zorluk Derecesi, Etki Derecesi* ve ikisinin çarpımından oluşan *Toplam Puan* üzerinden değerlendirmesi yapılan **İç Kontrol Durum Analiz Anketi** düzenlenmiştir.

Anket sonucunda standartlar zorluk ve etki derecesi dikkate alınarak sıralanmış ve toplam puanlar doğrultusunda, *18 standart* önceliklendirilmiştir.



Yapılan analizler doğrultusunda üniversitemizin *iç kontrol standartlarına* ilişkin önceliklendirme sonuçları aşağıdaki gibi olmuştur.

1. Bilgi ve İletişim Standardı (Std.13)
2. Kayıt ve Dosyalama Sistemi (Std.15)
3. Misyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler (Std.2)
4. Etik Değerler ve Dürüstlük (Std.1)
5. Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi (Std.16)
6. Yetki Devri (Std.4)
7. Hiyerarşik Kontroller (Std.10)
8. Faaliyetlerin Sürekliliği (Std.11)
9. Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi (Std.8)
10. Planlama ve Programlama (Std.5)



- | | |
|---|----------|
| 11. Raporlama | (Std.14) |
| 12. Bilgi Sistemleri Kontrolleri | (Std.12) |
| 13. Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri | (Std.7) |
| 14. İç Kontrolün Değerlendirilmesi | (Std.17) |
| 15. Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi | (Std.6) |
| 16. İç Denetim | (Std.18) |
| 17. Görevler Ayrılığı | (Std.9) |
| 18. Personelin Yeterliliği ve Performansı | (Std.3) |

13. Yukarıdaki önceliklendirme sonuçlarına göre “İç Kontrol Durum Analizi Raporu” hazırlanmış, EÜ-ADEK’ de görüşülmüş, tüm akademik ve idari birim ADEK ve İDEK’ lerine bilgilendirme toplantısı yapılmıştır.



14.Önceliklendirilen standartlar kapsamında yürütülecek eylemlerin neler olacağına ilişkin çalışmalar **Stratejik Planlama ve İç Kontrol Koordinatörlüğü** tarafından yapılmış ve EÜ İç Kontrol Uyum Eylem Planı taslağı hazırlanmıştır.

15.Hazırlanan EÜ İç Kontrol Uyum Eylem Planı Taslağı, Üst Yönetime ve EÜ-ADEK' e sunulmuş, gerekli revizelerden sonra **EÜ İç Kontrol Uyum Eylem Planına** son şekli verilmiştir.

16.Dönemsel olarak Rektörlük Üst Yönetimine, yürütülen iç kontrol çalışmaları hakkında bilgilendirme sunumları yapılmıştır.



EYLEM PLANI ÖZET BİLGİSİ

Ege Üniversitesi uyum Eylem Planında, iç kontrol sisteminin, 79 genel şartı kapsayacak şekilde kurulması veya var olanların revizyonu için, farklı alanlarda 133 eylem öngörülmüştür.

- **25 adedi; bilgilendirme, duyuru, tanıtım, katılım ve eğitim** gibi eylemleri içermektedir.
- **3 adedi, üniversite genelinde ve birimler özelinde yeni yapılanmaya uygun alt birim/ofis kurulmasını** gerektirmektedir.
- **16 adedi, çeşitli alanlarda düzenli olarak raporlama yapılmasını** gerektiren eylemlerdir.



- **20 adedi, bir kısım yapısal değişikliklerle birlikte çeşitli alanlarda uygulamaya yönelik usul ve esasların belirlenmesine ve uygulamaya alınmasına yönelik mevzuat düzenlemelerini gerektirmektedir.**
- **10 adedi, yapısal değişikliklerin gerçekleştirilmesine yönelik planlama ve anket çalışmalarını içermektedir.**
- **59 adedi ise, kurumsal düzeyde köklü yapısal değişiklikleri gerektiren eylemlerden oluşmaktadır.**



17.Hassas görevlerin belirlenmesine ilişkin standardın oluşturulması için tüm birimlerden hassas görevleri ile ilgili bilgiler istenmiş, gelen bilgiler derlenmiş ancak beklenen nitelikte bilgiler elde edilemediğinden gerekli analizler yapılamamıştır.

18.İmza ve yetki devrine ilişkin standart kapsamında bir yönerge hazırlamak üzere alt komisyon kurulmuş ve tüm birimlerimizden konu ile ilgili detaylı bilgiler istenmiş, derlenmiş ve bu çerçevede Ege Üniversitesi'nin resmi yazışma içerik ve konularının analizi yapılmıştır.

19.Seçilen 6 pilot birime süreç haritalarının çıkarılması eğitimi verilmiş ve bu birimlerde süreç çalışmalarına başlanmıştır.



20.Ege Üniversitesi'nin bilgi işlem alt yapısının gözden geçirilmesi, mevcut durum ve kapasitesinin ortaya çıkarılması ve ihtiyaç duyulan yeni yazılımların saptanması amacı ile Koordinatörlük içerisinde alt çalışma grupları oluşturulmuştur. Bu kapsamda, E-Ege adı altında bir yatırım projesi hazırlanmış ve DPT (Kalkınma Bakanlığı)' ye sunulmuş olup proje DPT tarafından yatırım programına alınmıştır. DPT projeyi 2 yıl desteklemiş ve destek kapsamında Ege üniversitesi network altyapısı güçlendirmesi yapılmıştır.

21.Çeşitli kurum ve kuruluşlarla görüşülerek yönetim bilgi sistemi uygulaması hakkında araştırmalar yapılmıştır.



22.Faaliyet Raporu verilerinin tüm birimleri kapsayacak şekilde alınması, konsolide edilmesi ve hazırlanması için bir yazılım programı geliştirilerek uygulamaya alınmış ve birim kullanıcılarına eğitimler verilmiştir (2010).

23.İç kontrol sistemi oluşturulmasına yönelik çalışmaları bulunan özel sektör firmaları araştırılmış, Üniversitemize davet edilerek görüşmelerde bulunulmuş, yapmış oldukları çalışmalar hakkında bilgi alınmıştır (3 firma).

24.Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi adı altında, 25-27 Mart 2011 tarihlerinde ulusal bir sempozyum düzenlenmiş ve sempozyum çıktıları kitap haline getirilerek ulusal düzeyde dağıtımı yapılmıştır.



Sempozyum kapsamında, 18 farklı üniversiteden bilim insanlarının yer aldığı Bilim Kurulu oluşturulmuş, 3 panel, 6 oturum düzenlenmiştir.

Sempozyumun konuları;

- 5018 sayılı yasanın genel değerlendirmesi, AB normları ve diğer mevzuatla ilişkisi
- 5018 sayılı yasanın hedefleri, aksayan yönleri, çözüm önerileri ve ikinci dalga mali reform çalışmaları
- Kamuda stratejik planlama
- Kamuda performans esaslı bütçeleme ve zorlukları ile karşılaşılan sorunlar
- İç denetim ve iç kontrol sistemi
- Dış denetim, hesap verilebilirlik, sorumluluk ve mali saydamlık
- Muhasebe, kesin hesap, raporlama ve kamu zararı
- Hesap verilebilirlik ve özerklik dengesinin üniversiteler açısından değerlendirilmesi

Başlıklarından oluşmuştur.



25.Stratejik planlanın hazırlanması, uygulanması ve sonuçlanmasına yönelik Stratejik Plan yazılım programı geliştirilmiş ve birim kullanıcılarına eğitimler verilmiştir (2011).

26.Senato'ya ve EÜ-ADEK' e dönemsel olarak yürütülen çalışmalar hakkında bilgilendirme sunumu yapmıştır.

27.Senato/Yönetim Kurulu Üyelerine, İç Kontrol çalışmalarının başlamasından gelinen sürece kadar oluşan farkındalık düzeylerini ölçmek amacı ile bir anket uygulaması yapılmış, sonuçları analiz edilerek raporlanmıştır.

28.Etik Kurullar oluşturularak Üniversite Yaşamı ***Etik Yönergesi*** hazırlanmıştır.



29. Üniversitedeki iç kontrol sürecinde geline nokta ve uygulamaya ilişkin önerileri içeren bir rapor hazırlanarak Üst Yönetime ve EÜ-ADEK' e sunulmuştur.

30. Üniversitenin 2013-2017 yıllarını kapsayan stratejik planının hazırlık sürecine başlanmış ve Koordinatörlük içerisinde bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Stratejik plan çalışmaları kapsamında *12 adet genel toplantı / çalıştay, 6 adet ekip ve 5 adet yazılım toplantısı* olmak üzere *toplam 23 adet toplantı* düzenlenmiştir.

31. Her yıl sonlarında Özdeğerlendirme, Faaliyet Raporu, Stratejik Plan Gerçekleşme sonuçlarına ilişkin raporlar hazırlanmıştır.





İÇ KONTROL ÇALIŞMALARI SÜRECİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR



Üniversiteler, diğer kamu kurumlarından farklı bir yapıya ve farklı süreçlere, dinamiklere sahip olduğu için özellikle mali olmayan alanlarda iç kontrol standartlarının yerleştirilmesinde çeşitli güçlüklerle karşılaşmaktadır.

- Üniversitelerdeki personel ve organizasyon yapısı, yönetsel görevlerdeki değişim sıklığı, hizmetlerin niteliği ve süreçleri diğer kamu kurumları ile kıyaslandığında oldukça farklılık arz etmektedir. Bu nedenle, üniversitelerdeki faaliyet ve hizmetler ile bunlara ilişkin süreçleri bir standarda kavuşturma konusunda güçlükler yaşanmaktadır.

- Özellikle yönetsel yapının çok sık değişmesi; yapılacak/yaptırılacak işlerin sahiplenilmesi, takip edilmesi ve kurumsal hafızanın korunması noktasında sorunlar yaratmaktadır.
- Bilgilendirme ve farkındalık yaratma çalışmalarına rağmen, sistemin yapılandırılması sorumluluğunun sahiplenilmemesi, yeterince önemsenmemesi, görevden kaçınılması ve sürecin tümüyle SGDB'lerin sorumluluğunda olduğu algısının bulunması.
- İç kontrol sistemi içerisinde SGDB' lere çeşitli roller (kurum içi koordinasyon, idare risk koordinatörlüğü gibi) verilmişse de bu rollerin yerine getirilmesinde sorunlar yaşanması.
(nitelikli personel yetersizliği, teşkilat yapısına ilişkin mevzuatın yetersizliği, yetkilendirme, görev ve rollerin çatışması vb).



- 5018 sayılı yasa, diğer mevzuat ve düzenlemelerle; SGDB'lere verilen/atfedilen görev ve sorumlulukların çeşitliliği, karmaşıklığı, yoğunluğu, süre sınırlılığı ve personel yetersizliği, iç kontrol çalışmalarının koordinasyonuna zaman ayrılmasını zorlaştırmaktadır.
- Yapılandırma çalışmaları kapsamında oluşturulan kurul, komisyon vb. ekiplerde yer alan görevlilerin tamamına yakını -doğaldır ki- akademik personelden oluşmaktadır. Bu nedenle; söz konusu personel katıldığı çalışmaları asli görevi kapsamında değerlendirmemekte, akademik görev/kariyer çalışmaları nedeni ile yeterli zaman bulamamakta, akademik faaliyetlerinden (ek ders, proje gibi) feragat etmesi halinde maddi kayba uğramaktadır.



- Çalışma toplantıları düzenlemenin güçlükleri (duyuru, zaman, organizasyon, vb)
- Sistemin yerleştirilmesine ilişkin bütünsel bir bakış açısının bulunmaması, genel nitelikte veya ana hatlarıyla da olsa üniversitelerde uygulama birliğini sağlayacak verilerin veya süreçlerin ve bu süreçlere ilişkin standartların oluşturulmaması.



- Her üniversitenin kendine özgün bir yapısı bulunsa da, aynı yasal zemin ve mevzuatlar çerçevesinde iş ve işlemlerini yürütmektedirler. Bu nedenle faaliyet ve hizmetler itibari ile benzer ve ortak çıktılar üreten kurumlardır. Benzer faaliyet ve hizmetleri yürüten kurumların birbirinden bağımsız veriler üretmesi, birbiri ile örtüşmeyen standart ve göstergeler belirlemesi, ölçme ve değerlendirme mekanizmalarının farklı yöntemlerden oluşması, üniversitelerin bütünsel anlamda faaliyet ve hizmetlerinin değerlendirilmesini zorlaştırmakta, yükseköğretim sistemine bütünsel bakış açısını da güçleştirmektedir.

- İç kontrol sisteminin kurulması, sürekliliğinin sağlanması, izleme ve değerlendirmenin yapılması çalışmaları, bilgi yönetim sistemi üzerinden yürütülmediği takdirde yapılan bütün çalışmalar kağıt üzerinde kalmaktan öteye geçmeyecektir. Bu nedenle öncelikle bilgi yönetim sisteminin kurulması gerekmektedir. Halihazırda kullanılan veri tabanlarının yetersizliği, birbirini tanımayan, entegre olamayan yazılımların çokluğu önemli bir sorun teşkil etmektedir.
- Bilgi yönetim sistemi veri tabanının güçlendirilmesi ve ihtiyaca cevap verebilecek hale getirilmesi için önemli ölçüde mali kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun yanı sıra yazılım altyapısı ve diğer işlemler için piyasadaki profesyonellerden destek alınması gerektiğinden bu işlemler için de mali kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır.





ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

- İç kontrol sisteminin yapılandırılması için üniversitelere muhakkak suretle, belirli süreli ve miktarlı ödenek verilmesi ve bu ödenekle ilişkili çalışma sonuçlarının takibi yapılarak sistemin kurulumu sağlanabilir.
- Bir veya birkaç üniversite pilot uygulama kapsamına alınarak bu üniversitelerdeki uygulamalar ve çıktıların bütün üniversitelere model teşkil etmesi sağlanabilir.



- İç kontrol sistemi yapılandırması çalışmalarına aktif olarak katılan personele çalışmaları karşılığı belli bir ücret verilmesi sağlanabilir.
- Sistemin yerleştirilmesi ve uygulamaya geçilmesi, mevzuat gereği her üniversitenin kendi sorumluluğunda bulursa da, YÖK, üniversiteler genelinde sistemin yerleştirilmesine yönelik kurumsal ve bütünleşik bir politika geliştirerek, tüm üniversitelerde asgari düzeyde de olsa ortak bir uygulama altyapısını sağlayabilir.





**DİNLEDİĞİNİZ İÇİN
TEŞEKKÜR EDERİM.
SAYGILARIMLA.**