

İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRE BAŞKANLIĞI

**KAMUDA İÇ KONTROL SİSTEMİNİN ETKİLİ VE VERİMLİ
ÇALIŞMASINDA KURUMSAL RİSK YÖNETİMİNİN ÖNEMİ**

Kenan KAMİLÇELEBİ

Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI

UZMANLIK TEZİ

İSTANBUL

HAZİRAN-2017

İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRE BAŞKANLIĞI

**KAMUDA İÇ KONTROL SİSTEMİNİN ETKİLİ VE VERİMLİ
ÇALIŞMASINDA KURUMSAL RİSK YÖNETİMİNİN ÖNEMİ**

Kenan KAMİLÇELEBİ

Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

Danışman: Şahin KAŞDAN

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI

UZMANLIK TEZİ

İSTANBUL

HAZİRAN-2017

İÇİNDEKİLER

TABLolar DİZİNİ	III
ŞEKİLLER DİZİNİ	III
GİRİŞ	IV

BİRİNCİ BÖLÜM

İÇ KONTROL SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ

1.1. İÇ KONTROL KAVRAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ.....	1
1.2. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN YASAL DAYANAĞI	3
1.3. İÇ KONTROLÜN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	5
1.4. İÇ KONTROLÜN AMAÇLARI.....	7
1.5. İÇ KONTROLÜN UNSURLARI VE STANDARTLARI	9
1.5.1 Kontrol Ortamı Standartları	11
1.5.2 Risk Değerlendirme Standartları.....	16
1.5.3 Kontrol Faaliyetleri Standartları	18
1.5.4 Bilgi ve İletişim Standartları	20
1.5.5 İzleme Standartları	22
1.6. İÇ KONTROLDE ROL VE SORUMLULUKLAR	23

İKİNCİ BÖLÜM

İÇ KONTROL SİSTEMİNİN KURULMASI VE UYGULANMASI

2.1. İÇ KONTROLÜN YURTDIŞI UYGULAMALARI.....	27
2.1.1. COSO Modeli	28
2.1.2. Sarbanes-Oxley Yasası.....	31
2.1.3. Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü	32
2.1.4. Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü.....	33

2.1.5.	Uluslararası Yüksek Denetleme Kuruluşları Örgütü	35
2.1.6.	Avrupa Birliği Tarafından Yapılan İç Kontrol Düzenlemeleri	36
2.2.	İÇ KONTROLÜN ÖZEL SEKTÖR UYGULAMALARI.....	39
2.3.	BANKACILIK UYGULAMALARI	41

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İÇ KONTROL VE KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ

3.1.	KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ.....	45
3.1.1.	Risk Nedir?	46
3.1.2.	Kurumsal Risk Yönetimi Nedir?.....	46
3.1.3.	Kurumsal Risk Yönetiminin Önemi	47
3.1.4.	Kurumsal Risk Yönetim Yapısının Unsurları	48
3.1.5.	Kurumsal Risk Yönetiminin Kurgulanma Süreci	62
3.1.6.	Kurumsal Risk Yönetimini Yapılandırmak İçin Örnek Bir Yaklaşım. 64	
	SONUÇ.....	105
	KAYNAKÇA	108

TABLOLAR DİZİNİ

TABLO 1 - İÇ KONTROL STANDARTLARI	10
TABLO 2 - RİSK DEĞERLENDİRME FORMU	92

ŞEKİLLER DİZİNİ

ŞEKİL 1 - COSO-ERM KÜPÜ (COSO ERM-INTEGRATED FRAMEWORK - EXECUTİVE SUMMARY, 2004:7).	29
ŞEKİL 2 - COSO PİRAMİDİ	30
ŞEKİL 3 - RİSK ÖNEM DÜZEYİNİN BELİRLENMESİ.....	79
ŞEKİL 4 - KURUMSAL RİSK YAPISININ HİYERARŞİK YAPISI.....	94

GİRİŞ

Türkiye’de kamu mali yönetim sisteminin uluslar arası standartlara uygun hale getirilmesi amacıyla 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe konmuştur. Söz konusu kanun uluslar arası standartlar ve AB uygulamaları ile uyumlu olup, kamu idarelerinin çalışmalarına değer katmayı ve geliştirmeyi, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasını, mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlamayı amaçlamıştır.

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarında yönetim faaliyetlerinin planlanması, yapılan planlama dahilinde bu faaliyetlerin yürütülmesi, faaliyetlerin yürütülme aşamasında ortaya çıkabilecek bazı olumsuzlukların (yolsuzluk, israf, hata, hile, varlıkların kullanımı vb.) önüne geçilmesi için kamu kurumlarında iç kontrol sistemi ve iç denetim biriminin oluşturulması oldukça büyük önem arz etmektedir.

Kurumsal risk yönetimi iç kontrol sisteminin doğal bir sonucu olarak meydana çıkan bir yönetim aracıdır. Belirsizlik ve fırsat olarak nitelendirilen risk tüm yönetim kademelerinde hissedilen bir olgudur. Yöneticilerin günümüzde geleneksel yaklaşım ve deneyimlerine güvenerek zaman ve kaynak israfına yol açmadan risklerle mücadele etmeleri imkansız hale gelmiştir. Kurumların iç ve dış çalışma koşulları dinamik bir şekilde sürekli değişmektedir. Yasal düzenlemelerdeki artış, dünya ile bütünleşmiş piyasalar, siyasi atmosferdeki değişimler, rekabet koşullarının dinamik yapısı, teknolojik değişim, karmaşıklaşan kurumlar arası ilişkiler, kamuoyunun ve meclisin kurumlardan beklentileri yönetimlerin risk

yönetimine olan ihtiyaçlarını diğer yönetim araçlarından daha öncelikli hale getirmiştir. Kurumun muhtemel risk ve fırsatlarının bilinmesi, değerlendirilmesi ve yönetilmesini sağlayan risk yönetimi, kurumda işletilen bilişim teknolojileri, yönetim bilgi sistemi insan kaynakları yönetimi gibi tüm sistemlerin karşılaşılabilecekleri riskleri de yöneterek bu sistemler için güvenli bir çalışma ortamı sağladığı gibi sistemlerden beklenen azami faydanın elde edilmesine de yardımcı olur.

Çalışmanın birinci bölümünde, iç kontrol kavramı ayrıntılı olarak araştırılmış, iç kontrolün genel kabul gören tanımları, amacı, gelişimi, bileşenleri ve sorumluları açıklanmaya çalışılmıştır. İkinci bölümünde iç kontrol sisteminin kurulması, yurtdışı ve özel sektör uygulamalarına yer verilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise kurumsal risk yönetimine değinilmiş, iç kontrol ile ilişkisi ve önemi anlatılmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İÇ KONTROL SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ

1.1. İÇ KONTROL KAVRAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ

İç kontrol kavramına ilk olarak 1940'lı yıllarda ABD'de kamu muhasebesi ve iç denetim meslek kuruluşları tarafından yayınlanan rapor, kılavuz ve standartlarda rastlanmaktadır. İç kontrole ilişkin ilk profesyonel tanım ise Amerikan Menkul Kıymetler Borsası Komisyonunun (SEC) 1949 yılında yayımladığı "İç Kontrol: Koordineli Sistemin Unsurları, Yönetim ve Yeminli Mali Müşavirler İçin Önemi" başlıklı çalışmada yapılmıştır. 1970'lerin ortalarında Amerika'da Watergate savcısının konuya dikkat çekmesi ile olmuştur. Watergate araştırmalarının sonucunda 1977'de ana teması iç kontrol olan "Yabancı Yolsuzluk Kanunu" (Foreign Corrupt Practices Act) yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun, 1980'lerin başındaki kontrol ortamı ve iç kontrol süreci üzerinde artan ilginin temelini oluşturmuştur. 1980'li yıllarda dünya çapında yaşanan ekonomik krizler ile hatalı ve hileli finansal raporların bankacılık sektörü başta olmak üzere tüm mali piyasalarda sebep olduğu maddi kayıplar ve iflaslar, ciddi ekonomik sorunları beraberinde getirmiştir. Mali piyasalarda söz sahibi kişiler tarafından aşırı risk üstlenilmesi ve bu riskleri ortadan kaldıracak iç kontrol uygulamalarının olmaması ve/veya daha önce uygulanan iç kontrol sisteminin yetersiz olması mali piyasalardaki ekonomik sorunları tetiklemiştir. Piyasa koşullarının belirsiz olması nedeniyle risk oranı giderek artmış, kaynakların daha etkili kullanılması, risk yönetimi ve iç kontrol ihtiyacı daha fazla hissedilmiştir.

Bu kapsamda ABD'deki muhasebe ve denetim alanında çalışmalar yapan meslek örgütlerinin sponsorluğunda 1985 yılında Treadway Komisyonu olarak da adlandırılan COSO (Sponsor Organizasyonlar Komitesi) kurulmuştur. COSO'nun kamu ve özel sektör kuruluşlarına yönelik iç kontrol tavsiye ve değerlendirmelerinin yer aldığı ilk raporu 1987 yılında yayınlanmıştır. Daha sonra, 1985 yılında Hileli Mali Raporlama ile ilgili Treadway Komisyonu olarak da bilinen Ulusal Komisyon kurulmuş ve Komisyon tarafından Hileli Mali Raporlama konusunda bir rapor yayınlanmıştır. Bu raporda kontrol ortamı ile davranış ve yetki standartlarına vurgu yapılmış, iç kontrol kavramı için ortak bir anlayış ve kapsayıcı bir çerçeve oluşturulması ihtiyacı ile destekleyici kurumlara çağrıda bulunulmuştur. Komisyonun bu çağrısı sonucunda Destekleyici Kurumlar Komitesi COSO oluşturulmuştur. COSO mevcut kaynaklardaki iç kontrol ile ilgili eğilimleri birleştirerek etkinliğin değerlendirilmesi için geniş kapsamlı ve pratik kriterler geliştirmiştir. 1992'de yayımladığı "İç Kontrol – Bütünleşik Çerçeve" sonraki yıllarda özel sektör ve kamu sektöründe yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Öte yandan kamu kaynaklarının kötü kullanılmasına artan tepkiler sonucunda yöneticilerin kamu fonlarının verimli ve rasyonel kullanımına ilişkin hesap vermelerinin önem kazanmasıyla beraber iç kontrolün kamu sektöründe de uygulanabileceği kabul görmüştür. Bu doğrultuda Avrupa Birliği Komisyonu tarafından "Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları"; INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Birliği) tarafından "Kamu Sektörü İçin İç Kontrol Standartları Kılavuzu" ve ABD Sayıştay'ı tarafından "Federal Devlette İç Kontrol Standartları" yayınlanmıştır.

1.2. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN YASAL DAYANAĞI

Kamu idarelerinde uygulanacak olan iç kontrol sistemi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 55 ila 67 nci maddelerinde; iç kontrolün tanımı, amacı, yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol ve mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve yetkilisi başlıkları altında ve yine anılan Kanunun 55, 56, 57 ve 58 inci maddelerine dayanılarak Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan ve yayımlanan¹ “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar” da da; iç kontrol, ön mali kontrol, mali hizmetler biriminin ön mali kontrolüne ilişkin mali karar ve işlemler ve çeşitli hükümler bölümleri altında ayrıntılarıyla birlikte ele alınmıştır.²

Kamu örgütleri bu hizmetlerin sunumu çerçevesinde vatandaşların beklentilerini karşılamak durumundadır. Ancak bazen kamu örgütleri mal ve hizmet üretiminde sorun yaşayabilirler. İşte bu noktada örgütlerin bu sorunlara çözüm üretmeleri, bunun için değişimleri, kısacası reform yapmaları ve bu değişimi yönetmeleri gerekmektedir. Kamu örgütleri ayrıca kamu mal ve hizmetlerini üretmede etkili, verimli olmak zorundadırlar. Etkililik ve verimliliği sağlama ise değişim yönetimini gerektirmektedir.³

¹ İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, 31.12.2005, Resmi Gazete Sayı: 26040

² Mehmet Aksoy, Kamuda İç Kontrol & İç Denetim, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara 2013, s.3.

³ Ayoun n'dah, P. (2008), Doit-on et Peut-on Reformer 'Administration ublique en Afrique Noire? Les Vendredis du ERAP, centre de echerche et d'Action Pour la Paix.s.2.

Bu kapsamda, kamu yönetim zihniyeti ve yapısı;

- a. Tek taraflılıktan veya tek aktörlülükten çok taraflılığa ve çok aktörlülüğe, katılımcı ve yönetişimci bir anlayışa,
- b. Tepkisel ve geçmiş yönelimli bir anlayıştan, sorunları ortaya çıkmadan önce önlemeye dönük pro-aktif ve gelecek yönelimli bir anlayışa,
- c. Girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya,
- d. Kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya,
- e. Vatandaşı "hedef kitle" ve "müşteri" olarak algılamaya,
- f. Temin eden ve sunan bir anlayıştan, kolaylaştırıcı ve katalizör rolü üstlenen bir anlayışa,
- g. Ayrıntılara boğulmaktan asli işlemlere yoğunlaşmaya doğru, köklü bir değişime uğramaya başlamıştır. Bu yeni anlayış içinde,

21. yüzyılda kamu yönetimi;

- a. Saydam olmak,
- b. Katılımcı olmak,
- c. Hesap verebilir olmak,
- d. Etkili ve verimli olmak,
- e. İnsan hak ve özgürlüklerine saygılı olmak,
- f. Belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak şekilde hukuka dayanmak,

g. Öngörülebilir, esnek ve süratli olmak zorundadır.⁴

Yukarıda belirtilen beklentilerin karşılanabilmesi ve yerine getirilebilmesi için; kurum ve kuruluşların tüm yönetsel, operasyonel ve mali yönetim süreçlerine entegre olan ve kurumların amaç ve hedeflerini gerçekleştirmelerini desteklemeye yönelik işlev gösteren iç kontrol sistemi ve buna bağlı kontrol süreçleri, ülkemiz kamu mali yönetim mevzuatında (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu) tanımlanmış ve kamu idareleri “iç kontrol” kavramı ile tanışmıştır.

1.3. İÇ KONTROLÜN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

İç kontrol, kurumun misyonu doğrultusunda belirlemiş olduğu hedeflerine makul güvence sağlamak üzere yöneticiler ve tüm personel tarafından gerçekleştirilen bir süreçtir.⁵

5018 sayılı kanunun 55. maddesinde iç kontrol: idarelerin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasının muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak varlık ve kaynakların korunmasının muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından

⁴ KYYY, (2003) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T. C. Başbakanlık Ankara, Ekim, s.28-29

⁵ Nihal Saltık, İç Kontrol Standartları Araştırma Raporu, Ankara, 2007, s.5.

oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.⁶

COSO‘ ya (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission) göre iç kontrol ise; bir organizasyonda, hedeflere ulaşmak, faaliyetlerde etkinliği ve verimliliği sağlamak, mali raporlama sisteminin güvenirliliğini sağlamak, uygulamaların düzenlemelere göre olmasını sağlamak konularında makul güvence sağlamak üzere yöneticiler ve çalışanlar tarafından tasarlanan, yönlendirilen ve uygulanan bir süreçtir.

İç kontrol, kurumun hedeflerine ulaşmasına makul güvence sağlamak üzere yöneticiler ve tüm personel tarafından gerçekleştirilen bir süreçtir. Bu hedefler aşağdaki gibi özetlenebilir; faaliyetlerin düzenli, ekonomik, etkin ve etkililiği, kaynakların savurganlıktan, suiistimalden, yetersiz yönetimden, hatalardan ve yolsuzluktan kayıplara karşı korunması; yasalara, yönetmeliklere ve yönetimin direktiflerine uyulması; güvenilir mali ve idari verilerin hazırlanması, saklanması ve uygun zamanlı raporların tam ve doğru olarak açıklanmasıdır. İç kontrol söz konusu hedeflere ulaşılması için bir araçtır ancak kesin bir güvence değil sadece makul bir güvence sağlar. İç kontrol sadece yasal düzenlemeler ve yöntemlerden oluşmaz, kurumun her düzeydeki personeli ile etkileşim içinde oluşturulur. Kurum kontrolünün her yönünü içerir.

⁶ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 24.12.203 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete, s.23.

İç kontrol tek bir olay veya durum değil kurum faaliyetleri içine nüfuz etmiş hareketler zinciridir. İç kontrol sistemi, yönetim sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak yönetim işleviyle iç içe geçmiştir. İç kontrol kurumun altyapısına yerleştirildiği ve kurumun bir parçası olduğu zaman en etkin durumdadır.

1.4. İÇ KONTROLÜN AMAÇLARI

İç kontrolde amaçlar çok önemlidir. Amaç ve kontrol fonksiyonu arasında yakın bir ilişki vardır. Amaç olmadan kontrolden bahsedilemez. Bir başka deyişle, amaç belirlendikten sonra buna ulaşmak için gerekli faaliyet ve politikaların saptanması gerekir. Kontrol, işte bu aşamada, politika ve prosedürlerin amacı gerçekleştirmeye ne ölçüde uygun olduklarını, yani bunların etkinliklerini ölçen bir işlev görür.

Organizasyonun faaliyetlerinin yönetim politikalarına, planlara ve yasalara uygunluğunu sağlayacak kontrol usul ve yöntemlerinin kabul edilmesinden yönetim sorumludur. Bu amaca, sorumlulukların organizasyonun bölüm ve kısım düzeyinde ayrımının yapılmasıyla bir ölçüde ulaşılır. Yönetim, organizasyonun faaliyetlerinin yürütülmesinde, yasalara uygunluğu sağlamak ve organizasyonun amaçlarını yasaların çizdiği sınırlar içinde belirlemek için yönetim politikaları kabul eder.

5018 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesinde iç kontrolün amaçları;

- 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 mali 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 sağlamak olarak belirlenmiştir.

İlgili mevzuat hükümlerinde iç kontrol sisteminin amaçları olarak sayılan hususlar, iç kontrolün özel amaçları olarak değerlendirilebilir. Ancak, iç kontrol sistemi, kurumun amaçlarına ve hedeflerine ulaşmasını sağlayan bütün faaliyetler, planlar, politikalar ve sistemler bütünü olarak tanımlanırsa, daha makro bir bakış açısıyla iç kontrolün, en genel esas amacının, kurum tarafından belirlenen stratejik amaçların ve hedeflerin gerçekleştirilmesi olduğu söylenebilir. Başka bir ifadeyle, iç kontrolde amaç, özel amaçlar kullanılarak genel amaca doğru ilerlemek yani kurumsal ölçekte tespit edilmiş stratejik amaçlara ve hedeflere ulaşmaktır.

İç kontrol sistemi; kurum varlıklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması, mevzuata uygunluk, usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi, karar alma süreçlerinde doğru, eksiksiz ve uygun zamanlı bilgilerin üretilmesi, bu bilgilerin karar vericilere ulaştırılması ve varlıkların kayıplara karşı korunması gibi yukarıda bahsedilen özel amaçlar sayesinde kurumun makro düzeydeki amaçlarına ve hedeflerine ulaşmasına yardımcı olacaktır. Özel amaçlara (varlıkların korunması, mevzuata uygunluk, finansal işlemlerin güvenilirliği gibi) ve daha büyük ölçekte tespit edilen stratejik amaçlara ve hedeflere ilişkin risklerin tespit edilmesi ve bu risklere karşı kontrol mekanizmaları geliştirilmesi, iç kontrol sisteminin diğer önemli bir amacıdır. Mikro ve makro düzeyindeki amaçlar ve hedefler önündeki risklerin

tespiti ve bu risklere yönelik önlemler ve tedbirler geliştirilmesi, belirlenmiş amaçların gerçekleşebilmesi açısından kritik düzeydedir. Muhtemel etkisi azaltılamayan ya da tamamıyla ortadan kaldırılamayan riskler, iç kontrolün ve dolayısıyla idarelerin başlangıçta belirlenen amaçlarına ve hedeflerine ulaşma düzeyini olumsuz yönde etkileyecektir.⁷

Yukarıdaki bilgilerden de anlaşılacağı üzere kurumların stratejik amaçlarına ve hedeflerine ulaşabilmeleri ve hizmetlerini en iyi bir şekilde yerine getirebilmeleri için kendilerine verilen kaynakları en ekonomik ve verimli bir şekilde kullanarak, bu amaçları engelleyecek riskleri tespit edip gerekli önlemleri alıp, kendi işlemlerini düzenli bir şekilde izleyip, rapor edip ilgili birimlere sonuçları iletmeleri gerekmektedir.

1.5. İÇ KONTROLÜN UNSURLARI VE STANDARTLARI

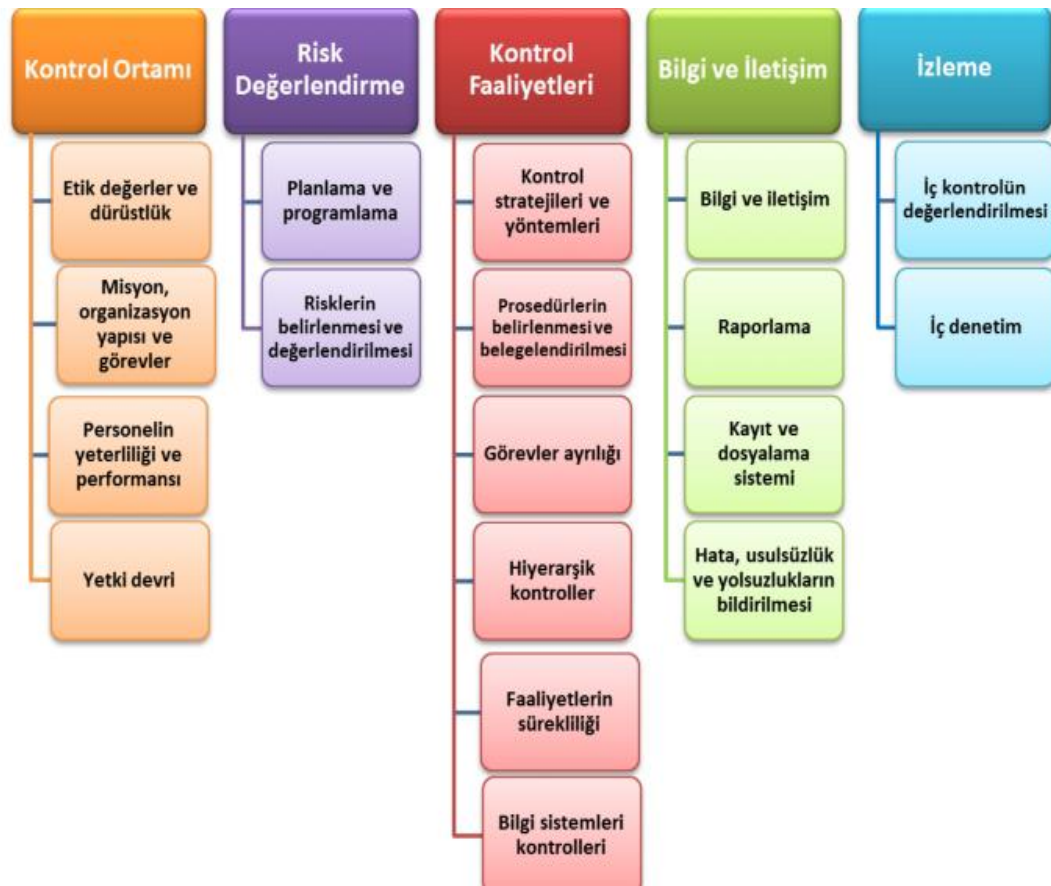
Kamu iç kontrol standartları, idarelerin iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde özen göstermeleri gereken temel yönetim kurallarını göstermekte ve tüm kamu idarelerinde standart bir kontrol sisteminin kurulmasını amaçlamaktadır.

Ülkemizde kamu iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi kapsamında Maliye Bakanlığı tarafından belirlenerek yayımlanacağı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin

⁷ Çsgb, (2013), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, “İç Kontrol El Kitabı”,s.25.

Usul ve Esaslarda hükme bağlanmıştır. Kamu kurumları mali ve mali olmayan tüm işlemlerde bu standartlarla uymakla yükümlüdür. 2007 Yılında ise uluslararası standartlar esas alınarak Kamu İç Kontrol Standartları tebliği yayımlanmıştır. Maliye Bakanlığınca çıkarılan tebliğde beş başlık altında toplam on sekiz standart ve her standart için gerekli genel şartlar belirlenmiştir.⁸

Tablo 1 - İç kontrol standartları



⁸ Zühal Korkmaz, COSO İç Kontrol Standartları ve Türkiye Uygulaması, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2011,s.20.

1.5.1 Kontrol Ortamı Standartları

İç Kontrolün temel unsuru olan kontrol ortamı, kişisel ve mesleki dürüstlük, yönetim ve personelin etik değerleri, iç kontrole yönelik teşvik edici tutum, mesleki yeterlilik, organizasyonel yapı, insan kaynakları uygulamaları gibi hususları kapsar. Kontrol ortamı diğer iç kontrol unsurları üzerinde bir şemsiye görevi görmektedir. Çünkü kontrol ortamı olmadan ne kadar kaliteli olursa olsun iç kontrolün diğer unsurlarının etkili bir iç kontrol sistemi oluşturması mümkün olmaz.⁹

Kontrol ortamı bir işlem grubuna özgü politika ve yöntemlerin etkinliğini belirlemede, artırmada veya azaltmada etkili olan çeşitli faktörlerin tümüdür. İyi bir iç kontrol ortamı kurum yönetiminin kurumun iç kontrolün önemine bağlılığını ve genel duyarlılığını yansıtır. Kuvvetli bir kontrol ortamı tüm iç kontrol sisteminin etkinliğini tek başına sağlayamaz ancak tüm diğer unsurlar için gerekli disiplin ve yapıyı sağlayan bir temel görevi görür.¹⁰

Kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin düzgün biçimde işleyebilmesi için sağlam bir kontrol ortamına ihtiyaç duyulmaktadır. Kontrol ortamı bileşeninde sıkıntı yaşanması halinde diğer bileşenlerin işleyişi olumsuz etkilenir.

Düzgün işleyen bir kontrol ortamı; kurumun hedeflerinin bilindiği, organizasyonel yapının raporlama ve hiyerarşik ilişkileri gösterdiği, insan kaynakları

⁹ Ahmet Arslan, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama, Performans Programı, Faaliyet Raporlaması, İç Kontrol Sistemi, , Seçkin Yayıncılık, 2012,s.138.

¹⁰ Selda Çatak Türedi, İşletmelerde İç Kontrol Sistemini Oluşturan Unsurlardan Kontrol Çevresinin (Ortamı) İncelenmesi, Mevzuat Dergisi, Temmuz, 2005 Sayı: 91.

uygulamalarının objektif kurallara bağlandığı, yönetimin ve personelin etik değerleri benimsediği, personelin yeterliliğinin artırılması için ihtiyaç duyduğu eğitim ve donanımın sağlandığı ve yöneticilerin kontrollere uyarak çalışanlara örnek olduğu bir çalışma ortamını ifade eder.¹¹

1.5.1.1.Standart 1. Etik Değerler ve Dürüstlük

Bir kurumun hedeflerine ulaşmak için izlediği yol değer yargılarına göre şekillenir. Bu değer yargıları davranış kurallarına dönüştürülür. Davranış kuralları kurum kültürünün yansımasıdır ve dürüstlük, kurum faaliyetlerinin her aşamasında etik davranış için bir önkoşuldur. Kurum genelinde yazılı davranış kurallarının belirlenmesi hesap verilebilirliğin sağlanması açısından da önemlidir.¹² Personel davranışlarını belirleyen kuralların personel tarafından bilinmesi sağlanmalıdır.

Yöneticiler iç kontrol sisteminin uygulanmasında çalışanlara örnek olmalıdır. Personele ve hizmet verilenlere adil ve eşit davranmalıdır. Faaliyetler gerçekleştirilirken etik kurallara uyularak; faaliyetlerde dürüstlük, saydamlık ve hesap verilebilirlik sağlanmalıdır. İdarenin faaliyetlerine ilişkin tüm bilgi ve belgeler doğru, tam ve güvenilir olmalıdır.¹³

Etik, görevin yürütülmesinde uyulması ve kaçınılması gereken davranışlardır. Kamu yönetiminde etik, kamu gücünün yanlış kullanılmasını önlemek açısından

¹¹ Kamu İç Kontrol Standartları Rehberi, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Şubat, 2014, s.7.

¹² Ebru Sümer,a.g.e., s.18.

¹³Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26. 12. 2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete

önemlidir. Çünkü kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, hukuk sistemine ve devlete olan güveni azaltmaktadır.

Hesap verme sorumluluğu, güvenilir ve uygun mali ve mali olmayan bilgilerin hazırlanması, muhafaza edilmesi ve bu bilgilerin gerektiğinde doğru ve tarafsız bir şekilde kurum içi ve dışındaki paydaşlara raporlar aracılığıyla açıklanmasıyla gerçekleştirilir. ¹⁴ Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gereken şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı sorgulanır.

Saydamlık, mali yönetime ilişkin bütün bilgilerin geleceğe yönelik politika ve hedefleri de kapsayacak şekilde kamuoyuna duyurulmasıdır. Saydamlık ilkesinin temeli olan bilgi güvenilir, doğru, zamanlı ve ulaşılabilir olmalıdır. ¹⁵

1.5.1.2. Standart 2: Misyon, organizasyon yapısı ve görevler

İdarenin misyonu ile birimlerin ve personelin görev tanımları yazılı olarak belirlenmeli, personele duyurularak kuruma uygun bir organizasyon yapısı oluşturulmalıdır. Belirlenen görevlere ilişkin yetki ve sorumlulukları kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturularak personele bildirilmelidir. Her düzeydeki yöneticiler için verilen görevlerin sonucunu izlemeye yönelik mekanizmalar oluşturmalıdır. ¹⁶

¹⁴ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi,2011,s. 8.

¹⁵ Mehmet Bozkurt, ” İyi Mali Yönetimin Gerçekleştirilmesinde İç Kontrol ve Denetimi”, Dış Denetim Dergisi, 2010,s.132.

¹⁶ Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26. 12. 2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete

Misyon kamu idaresinin ne yaptığı, nasıl yaptığı ve kimin için yaptığı sorunlarının cevabıdır. Misyon, kurumun kuruluş amacı doğrultusunda belirlenerek açık ifadelerle ortaya konulmalıdır.

Misyonun kurum genelinde hayata geçirilebilmesi için, personelin idarenin misyonu hakkında bilgilendirilmesi ve misyonun personel tarafından benimsenmesi sağlanmalıdır.

Organizasyonel yapı kurumun amaçlarını gerçekleştirmesine yönelik bir çerçeve sağlamaktadır. İdare birimlerinin, teşkilat içindeki görev dağılımları belirlenmelidir. Kurum içindeki yürütülen görevler yazılı olarak tanımlanarak ilgili personele duyurulmalıdır. Personelin görev tanımları, personelin görev yaptığı birimin görev tanımı esas alınarak hazırlanmalıdır. Aynı unvana sahip personelin görev tanımı, göre yaptığı birime göre farklılık gösterebilmektedir.

1.5.1.3. Standart 3: Personelin yeterliliği ve performansı

Yöneticiler personelin yeterliliği ile görevleri arasındaki uyumu sağlamalı, personelin değerlendirilmesine ve geliştirilmesine yönelik önlemler almalıdır. Personelin işe alınması ile görevinde yükselmesinde liyakat ilkesine uyulmalı ve bireysel performansı göz önünde bulundurulmalıdır.

Kamudaki verimliliği arttırmak amacıyla kurumun en önemli sermayesi olan insan gücünün yönetilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu doğrultuda yeni personelin işe alıştırılması, eğitilmesi, iş performansının geliştirilmesi, personelin moral ve motivasyonunu üst seviyede tutacak bir çalışma ortamının sağlanması gerekmektedir. Personel istihdamı, yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, performans

değerlendirmesi, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin önemli hususlar yazılı olarak belirlenmiş olmalı ve personele duyurulmalıdır.¹⁷

1.5.1.4. Standart 4: Yetki Devri

İdare içinde gerçekleştirilen iş ve işlemlere ilişkin iş akış süreçleri oluşturularak; bu süreçlerde görev alanlar yetki ve sorumlulukları ile birlikte belirlenmelidir. Kurumdaki yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenmeli ve yazılı olarak bildirilmelidir. Yetki devri kanuna dayanmalı ve kanunun izin verdiği durumlarla sınırlı kalmak kaydıyla yapılmalıdır. Yetki devredilen personel, devredilen yetkinin önemi ile uyumlu olmalıdır.¹⁸ Yetki devredilen personel görevin gerektirdiği bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmalıdır.

¹⁷ Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26. 12. 2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete

¹⁸ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi,2011,s.20.

1.5.2 Risk Değerlendirme Standartları

Risk bir işin ya da sürecin olması gerektiği gibi yürütülmesini engelleyerek, amaç ve hedeflere ulaşılmasını tehdit eden durumlar ya da olaylardır. Risk türlerinden stratejik risk; Kurumun amaç ve hedeflerini doğrudan etkileyen risklerdir. Üst yönetimin yanlış kararlar vermesi, gerçekleşen önemli değişikliklere duyarlı davranılmaması nedeniyle ortaya çıkabilmektedir. Yasal risk; Yasal düzenlemelerin değişmesinden, bunların yanlış algılanmasından ya da kasıtlı olarak uymamaktan kaynaklanan risklerdir. Finansal risk, finansal kayıp olasılığı taşıyan risklerdir. Operasyonel risk, yetersiz sistemlerden, süreçlerden ve çalışanlardan kaynaklanan risklerdir. Operasyonel risk, kurum genelinde en çok görülen risk türüdür.¹⁹

Risk değerlendirilmesi, idarenin belirlemiş olduğu amaç ve hedeflere ulaşmasını engelleyen risklerin belirlenerek değerlendirilmesidir. İdare öncelikle ulaşmayı düşündüğü amaç ve hedefleri belirleyerek bunlarla uyumlu bir stratejik plan ve performans programı oluşturulmalıdır. Stratejik plan çerçevesinde oluşturulan bütçe hedeflerine ulaşmayı engelleyen risklerin tespit edilmeli, bu riskler yılda en az bir defa gözden geçirilmeli ve bu riskleri önlemeye yönelik kontroller ve eylem planları geliştirilmelidir.²⁰

¹⁹ Yalova Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, İç Kontrol ve Risk Yönetimi Uygulama Rehberi, 2014,s. 22.

²⁰ Abdullah Altıntaş, ‘‘Belediyelerde İç Kontrol Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar’’, Dış Denetim Dergisi, 2011,s.41.

1.5.2.1 Standart 5: Planlama ve Programlama

İdareler, faaliyetlerini, amaç ve hedeflerini gerçekleştirmek için ihtiyaç duydukları kaynakları içeren plan ve programlar oluşturarak duyurmalı ve faaliyetlerin bu plan ve programlara uygunluğunu sağlamalıdır.²¹

1.5.2.2 Standart 6: Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi

Bir kurumda başarılı bir risk yönetim sürecinin oluşturulmasının ilk adımı ulaşılabilir hedeflerin ortaya konmasıdır. Stratejik öneme sahip bu hedeflere ulaşmak için faaliyetler gerçekleştirilirken kurumu etkileyebilecek riskler belirlenmeli ve bu risklere yönelik önlemler alınmalıdır.²²

İdareler, sistemli analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayarak değerlendirmeli ve alınacak önlemleri belirlemelidir. Risklerin gerçekleşme olasılığı ve olası etkileri yılda en az bir kez değerlendirilmelidir. Risklere karşı alınacak önlemler belirlenerek kontroller ve eylem planları oluşturulmalıdır.

²¹ Onur Derici, İç Kontrol ve Risk Yönetimi, Bekad Yayınları, Antalya, 2015, s.159.

²² Hasan Türedi, Filiz Gürbüz, Ümmügülsüm Alıcı, ‘‘COSO Modeli: İç Kontrol Yapısı’’, Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 42, 2014,s.147.

1.5.3 Kontrol Faaliyetleri Standartları

Kurumun hedef ve amaçlarının gerçekleştirilmesinde karşılaşılan risklerin yönetilmesi ve kabul edilebilir düzeye indirilmesi amacıyla belirlenen politika ve prosedürlerdir. Kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi risk değerlendirmesinin tamamlanmasına bağlıdır. Kontrol faaliyetleri, hem mali hem de mali olmayan kontrolleri kapsamakta olup kurumun tüm faaliyetleri için bir bütün olarak tasarlanıp uygulanmalıdır.²³

1.5.3.1 Standart 7: Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri

İdareler hedef ve amaçlarına ulaşmayı engelleyen riskleri önlemeye yönelik uygun kontroller (düzenli gözden geçirme, örnekleme yoluyla kontrol, karşılaştırma, onaylama, raporlama, koordinasyon, doğrulama, analiz etme, yetkilendirme, gözetim, inceleme, izleme v.b.) belirleyerek uygulamalıdır. Belirlenen kontrol yönteminin maliyeti beklenen faydayı aşmamalıdır.

1.5.3.2 Standart 8: Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi

İdareler, faaliyetleri ile mali karar ve işlemleri için gerekli yazılı prosedürleri ve bu alanlara ilişkin düzenlemeler hazırlamalı, güncellemeli ve ilgili personelin erişimine açmalıdır. Prosedürler ve ilgili dokümanlar, faaliyet veya mali karar ve işlemin başlaması, uygulanması ve sonuçlandırılması aşamalarını kapsamalıdır.

²³ Onur Derici, a.g.e., s.160.

1.5.3.3 Standart 9: Görevler Ayrılığı

Hata, eksiklik ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevleri personel arasında paylaşılmalıdır. Personel sayısının yetersizliği nedeniyle görevler ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanamadığı idarelerin yöneticileri risklerin farkında olmalı ve gerekli önlemleri almalıdır.²⁴

1.5.3.4 Standart 10: Hiyerarşik Kontroller

Yöneticiler, iş ve işlemlerin prosedürlere uygunluğunu sistemli bir şekilde kontrol etmeli izlemeli ve onaylamalı, hata ve usulsüzlüklerin giderilmesi için gerekli talimatları vermelidir.

1.5.3.5 Standart 11: Faaliyetlerin Sürekliliği

İdareler, faaliyetlerin sürekliliğini sağlamaya yönelik gerekli önlemleri almalıdır. Görevinden ayrılan personelin gerçekleştirdiği işlemlerin durumunu ve gerekli belgeleri içeren bir rapor hazırlaması ve bu raporu görevlendirilen personele sunması sağlanmalıdır. Yeni bilgi sistemlerine geçiş veya mevzuat değişiklikleri gibi faaliyetlerin sürekliliğini etkileyen nedenlere karşı gerekli önlemler alınmalıdır.

1.5.3.6 Standart 12: Bilgi Sistemleri Kontrolleri

İdareler, bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenliğini sağlamak için gerekli kontrol mekanizmaları geliştirmelidir. Bilgi sistemine veri ve bilgi girişi ile bunlara

²⁴ Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26. 12. 2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete

erişim konusunda yetkilendirmeler yapılmalı, hata ve usulsüzlüklerin önlenmesi, tespit edilmesi ve düzeltilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.²⁵

1.5.4 Bilgi ve İletişim Standartları

Bilgi ve iletişim iç kontrolün genel hedeflerinin gerçekleştirilmesi bakımından yaşamsal öneme sahiptir. Güvenilir bilginin ön şartı iş ve işlemlerin anında kaydedilmesi ve düzgün bir şekilde sınıflandırılmasıdır. Yönetimin doğru karar alma gücü, bilginin doğru ve güncel olmasından ve bilgiye zamanında ulaşılabilmesinden etkilenir. Bilgi ve raporlama kalitesini sağlayabilmek, iç kontrol sistemini ve bütün işlemleri daha etkin ve verimli şekilde izleyebilmek için kolaylıkla anlaşılabilir bir dokümantasyon yapılmalıdır. (İş akış Şemaları) Bütün unsurlar arasında etkin bir iletişim aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya doğru olmalıdır. Tüm personel kontrol sorumluluklarını ciddiyetle yerine getirmelerini sağlayacak şekilde üst yönetimden net mesajlar almalıdır.²⁶

1.5.4.1 Standart 13: Bilgi ve İletişim

İdareler, birimlerinin ve çalışanlarının performansının izlenebilmesi, karar alma süreçlerinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi ve hizmet sunumunda etkinlik ve memnuniyetin sağlanması amacıyla uygun bir bilgi ve iletişim sistemine sahip olmalıdır.

²⁵ Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26. 12. 2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete

²⁶ İNTOSAI, Kamu Kesimi İç Kontrol Standartları Rehberi, 2006, s.34.

Yöneticiler ve personel, görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli ve yeterli bilgiye zamanında ulaşabilmelidir.

1.5.4.2 Standart 14: Raporlama

İdarenin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetleri ile sonuçları, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda raporlanmalıdır. İdareler, her yıl, amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve performans programlarını kamuoyuna açıklamalıdır. Faaliyetlerin gözetimi amacıyla idare içinde yatay ve dikey raporlama ağı yazılı olarak belirlenmeli, birim ve personel, görevleri ve faaliyetleriyle ilgili hazırlanması gereken raporlar hakkında bilgilendirilmelidir.²⁷

1.5.4.3 Standart 15: Kayıt ve dosyalama sistemi

İdareler, gelen ve giden her türlü evrak iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı kapsamlı ve güncel bir sisteme sahip olmalıdır. Kayıt ve dosyalama sistemi, elektronik ortamdakiler dahil, gelen ve giden evrak ile idare içi haberleşmeyi kapsamalıdır.

1.5.4.4 Standart 16: Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi

İdareler, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların belirlenen bir düzen içinde bildirilmesini sağlayacak yöntemler oluşturmalıdır. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukları bildiren personele haksız ve ayrımcı bir muamele yapılmamalıdır.

²⁷ Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26. 12. 2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete

1.5.5 İzleme Standartları

İzleme iç kontrol sistem ve faaliyetlerinin doğru bir şekilde tasarlanıp tasarlanmadığının, sistemin işleyişinde hata aksaklıklar bulunup bulunmadığının, iç kontrol sisteminin yeterli olup olmadığının değerlendirilmesidir.

İç kontrol amaçlarına ulaşabilmenin güvence altına alınabilmesi için yeterli bir gözetimin uygulanması gerekmektedir. Usul ve esaslara göre iç kontrol sistem ve faaliyetlerinin idarelerce sürekli izlenmesi, gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.²⁸

1.5.5.1 Standart 17: İç Kontrolün Değerlendirilmesi

Değerlendirme, iç kontrol sisteminin yeterliliğine ilişkin bir görüşe ulaşmaktır. İdareler iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmelidir. İç kontrolün değerlendirilmesi sonucunda alınması gereken önlemler belirlenmeli ve bir eylem planı çerçevesinde uygulanmalıdır.

1.5.5.2 Standart 18: İç Denetim

Kurumun her türlü faaliyetini geliştirmek ve değer katmak amacını güden bağımsız bir danışmanlık faaliyetidir. Uluslararası standartlarda iç denetimin bağımsızlığı vazgeçilmez bir koşuldur. Bağımsızlık vurgusunun temel amacı nesnel

²⁸ Ekrem Candan'' Kamu İdarelerinde İç Kontrol Sistem ve Süreçlerin Tasarlanması, Uygulanması ve Geliştirilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar'', Mali Yönetim ve Denetim Dergisi, Sayı:38, 2006,s.16.

bir yargıya varmak için denetçinin, denetlenenden ayrılması ve özel bir statüsünün olmasıdır. İç denetim, mesleki nitelik ve güvencesiyle, standartlara uygun sertifikalı denetçilerle yürütülmesi gerektiğinden, idarelere kamu iç denetim sertifikasına sahip denetçiler atanmalıdır. İç denetim sonucunda idare tarafından alınması gerekli görülen önlemleri içeren eylem planı hazırlanmalı, uygulanmalı ve izlenmelidir.²⁹

1.1. İÇ KONTROLDE ROL VE SORUMLULUKLAR

Üst Yönetici: İdarede yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulmasını sağlamak, işleyişi izlemek ve geliştirmek üst yöneticinin sorumluluğundadır. Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanması etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulmasıyla mümkündür.

Üst yöneticiler 5018 sayılı Kanundaki sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler. Ancak, iç kontrol sisteminin işleyişinin izlenmesi, gözden geçirilmesi, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi konusunda üst yöneticinin ayrı bir sorumluluğu bulunmaktadır. Bu nedenle üst yönetici bu konuda aktif bir rol üstlenmelidir. Üst yönetici bu sorumluluğunu; harcama birimleri ve yöneticilerden periyodik olarak isteyeceği raporlarla ve iç denetçi vasıtasıyla yerine getirmelidir.

²⁹ Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26. 12. 2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete

Birim Yöneticileri (Harcama Yetkilileri) : Birimlerinde etkili bir iç kontrol sistemi oluşturmak, uygulanmasını sağlamak ve izlemek, zayıf yönleri geliştirmekle sorumludur.

İç kontrolün işleyişinden doğan bu sorumluluk; görev ve yetkileri çerçevesinde faaliyet ve hizmetlerin yürütülmesinde, harcamaların yapılmasında, ödeneklerin kullanımında yeterli ve etkin kontrol süreçleri oluşturulması, uygulanması ve bu süreçlerin işleyişinin izlenmesini kapsamaktadır. İç kontrol sisteminin kurulması ve işleyişinin gözetilmesi üst yöneticinin sorumluluğunda iken, idari ve mali karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işletilmesi sorumluluğu harcama yetkililerine aittir.

Birim faaliyet raporu; kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanan rapordur. Harcama yetkilileri tarafından hazırlanan ilgili mali yıla ilişkin birim faaliyet raporları öngörülen süre içinde üst yöneticiye sunulur.

Mali Hizmetler Birimi: İç kontrolün kurulması, standartların uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmakla yükümlüdür. Ön mali kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi, mali kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlayarak danışmanlık yapmaktadır.

Mali Hizmetler Uzmanı: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 60' ıncı maddesinde de açıklandığı üzere tüm kamu kurumları, gelir ve giderleri ile varlıklarının usulsüzlük ve yolsuzluklara meydan vermeyecek şekilde etkili ve verimli bir iç kontrol ve ön mali kontrol sistemi oluşturabilmek için mali hizmetler birimlerinde Mali Hizmetler Uzmanı çalıştırılabilir. Mali Hizmetler

Uzmanları Yönetmeliği ile de güçlendirilen Mali Hizmetler Uzmanları, oluşması muhtemel usulsüzlük, yolsuzluk ve riskleri daha baştan önleyebilmek adına mali hizmetler birimlerinde önemli bir rol üstlenirler.

Muhasebe Yetkilileri: Muhasebe hizmetlerinin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludurlar. Gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine sunmalıdırlar.

Gerçekleştirme Görevlileri: Harcama yetkilisinin harcama talimatı üzerine işin yaptırılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütmektedirler.

İç Denetim Birimi: İç kontrol sisteminin tasarım ve işleyişini sürekli olarak incelemek, güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesini sağlamak ve geliştirilmesi için değerlendirmeler yaparak tavsiyeler sunmakla yükümlüdür.

Personel: İç kontrol tüm personelin görevinin bir parçasıdır. Kurumda çalışan herkes iç kontrol sisteminin hayata geçirilmesinde rol oynar. İç kontrol kurumda çalışan herkesin yürüttüğü faaliyetlerin içine yerleşmiş bir süreçtir.

Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi

İç Kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler belirlemek, geliştirmek ve uyumlaştırmak, koordinasyon sağlamak ve idarelere rehberlik hizmeti vermekle sorumludur.

Merkezi Yönetim ve Kontrol Uyumlaştırma Biriminin görevleri;

- Kontrol standartlarını belirler ve idarelerce bu standartlara uyulup uyulmadığını izler.

- Ön mali kontrole ilişkin standart ve yöntemler ile ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemleri ve bunların kontrol usul ve esaslarını belirler.

- İç kontrol alanında idareler arasında koordinasyonu sağlar ve idarelere rehberlik hizmeti verir.

- İç kontrol ve ön mali kontrol düzenleme ve uygulamaları hakkında idarelerden rapor ve bilgi alarak sistemlerin işleyişini izler.

- İdarelerin mali hizmetler biriminin çalışma usul ve esaslarını belirler.³⁰

Sayıştay: 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine göre kamu idarelerinde iç kontrol sistemlerinin işleyişini değerlendirir. Dış denetim organı olarak yapacağı düzenlilik denetimlerinde kamu idaresinin iç kontrol sisteminin düzgün biçimde işleyip işlemediğini değerlendirir.³¹

³⁰ Ekrem Candan, a.g.m, s.21.

³¹ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi,2011,s.6.

İKİNCİ BÖLÜM

İÇ KONTROL SİSTEMİNİN KURULMASI VE UYGULANMASI

2.1. İÇ KONTROLÜN YURTDIŞI UYGULAMALARI

Uluslararası genel kabul görmüş denetim standartları arasında yer alan çalışma alanı standartları, denetim süreci içerisinde yapılacak denetim çalışmasına ilişkin standartlardan oluşur. Çalışma Alanı Standartlarının ikincisi, bağımsız denetim faaliyetlerinde iç kontrol yapısının ve sisteminin değerlendirilmesine ilişkindir.³²

İç kontrolün amaçları açısından bakıldığında, uluslararası denetim standartları kapsamında belirtilen amaçlar şunlardır:

- İşlemleri, yönetimin genel ve özel olarak belirlediği yetkiler çerçevesinde yürütmek,
- İşlemlerin genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun olarak kaydedilmesini sağlamak,
- Aktifler üzerinde tasarruf hakkının belirlenmesi,
- Aktiflerin durumunu açıklayan belgeleri, mevcut aktiflerle belli aralıklarla karşılaştırmak ve varsa farklılıklar için gerekli önlemleri almak,

Sorumluluk açısından bakıldığında, bu standartlara göre, iç kontrol sisteminin oluşturulması ve işletilmesinden işletme yönetimi sorumludur.

³² Aksoy, T. (2007), "Basel II ve İç Kontrol", Ankara SMMM Odası Yayın No:53, Ankara, s.237-257.

2.1.1. COSO Modeli

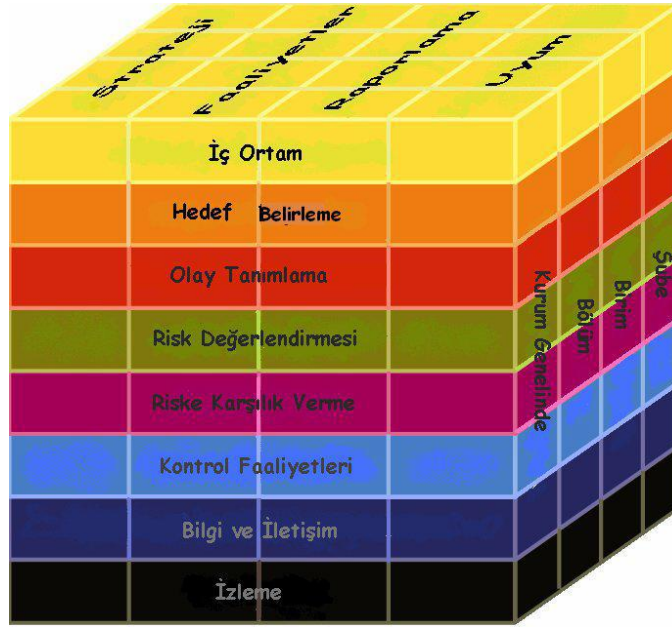
İç kontrole yönelik çeşitli çalışmalar, raporlar ve modeller mevcut olmakla birlikte dünyada yaygın bir şekilde kullanılan kontrol modeli, COSO tarafından 1992 yılında yayınlanan COSO İç Kontrol-Bütünleşik Çerçevesi' dir.³³

Amerika'da faaliyet gösteren beş meslek örgütünün bir araya gelerek oluşturduğu COSO tarafından önerilen ve sonraki yıllarda yapılan eklemelerle daha da geliştirilen bu yaklaşım, gerek özel gerekse kamu sektöründe genel kabul gören bir standart niteliğindedir. Bu model iç kontrolün kapsamını genişletmiş, muhasebe kontrollerinin yanı sıra yönetim kontrollerini de kapsayan bir anlayış geliştirmiştir. Uluslararası düzenleyici örgütler iç kontrolle ilgili çalışmaları belirli bir sistematığe dönüştürmede bu modeli esas almışlardır.³⁴

COSO ile iç kontrolün anlaşılmasıyla ilgili genel bir tanımlama yapılmış ve çerçeve çizilmiş, bütün dünyada bu konuya önem vermeye başlanılmış, neredeyse tüm kurum ve kuruluşlarda ve işletmelerde konunun anlaşılması ve oluşturulması yönünde kabul edilen genel bir çerçeve veya standart haline gelmiştir.

³³Coso, (1994), Internal Control- Integrated Framework, s.13-14-15.

³⁴Güner, F. (2010), "Kontrol Ortamının değerlendirilmesi: Bir Kamu İdaresinde Uygulama", Muhasebe ve Finansman Dergisi, Sayı 46, s. 189-198.



Şekil 1 - COSO-ERM küpü (COSO ERM-Integrated Framework - Executive Summary, 2004:7).

COSO piramidi beş iç kontrol bileşeninin kendi aralarındaki bağlantıyı gösterir. Kontrol Ortamı diğer bileşenler için temel oluşturur. Yönetim bu ortam içerisinde hedeflerine ulaşmak amacıyla Risk Değerlendirmesi' ni yapar. Kontrol Faaliyetleri, yönetime belirlemiş olduğu riskleri bertaraf etmek amacıyla belirlediği faaliyetlerdir. COSO Piramidinde Bilgi ve İletişim bu üç bileşeni çevreler. Çünkü kurum çalışanları faaliyetleri yürütebilmek ve kontrol edebilmek için bilgiye ve iletişime ihtiyaç duyarlar. Ve son olarak tüm sürecin izlenmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması gerekmektedir.³⁵

³⁵ http://ickontrol.sbsgm.saglik.gov.tr/docs/ic_kontrol_sistem.pdf (erişim 01.07.2015)

Sağlam bir iç kontrol sistemi için kontrol ortamı uygun bir zemin sağlar. Risk değerlendirme sonuçlarına göre belirlenen kontrol faaliyetleri gerçekleştirilerek kurumun hedefleri önündeki engeller bertaraf edilir veya en aza indirilir. Bilgi ve iletişim kanalları kullanılarak tüm bileşenler desteklenir, yönetici ve personele gerekli bilgi sağlanır, sistem yönetim tarafından izleme yapılarak geliştirilir.³⁶



Şekil 2 - COSO Piramidi

COSO piramidinin tabanında iç kontrol sisteminin esasını ve temelini teşkil eden kontrol ortamı yer almaktadır ve diğer bütün bileşenler kontrol ortamı üzerine inşa edilmiştir. Şekil incelendiğinde bilgi ve iletişim unsurunun diğer bileşenleri kapsayıcı mahiyette olduğu görülmektedir. Bu noktada, risk değerlendirme ve kontrol prosedürlerine ilişkin faaliyetler yapılırken bilgi ve iletişim bileşeni vasıtasıyla izleme yapacak kişi ve gruplara veri sağlanması amaçlanmaktadır.³⁷

³⁶ Mehmet Bülbül, Kamu İç Kontrol Sistemi Ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum, 20 Aralık 2011

³⁷ İlker Eralp, Bülent Bozbaş, a.g.e., s.67.

2.1.2. Sarbanes-Oxley Yasası

2000’li yıllarda yaşanan muhasebe skandalları, yolsuzlukları ve denetim alanındaki çarpıklıkları ortaya çıkarmış, bu durum yatırımcıların hem sermaye piyasalarına hem de muhasebecilik mesleğine olan güvenini derinden sarsmıştır. Yaşanan skandallardan sonra yatırımcılar için, şirketlerin gerçek durumlarını yansıtacak şeffaf finansal raporlama yapması ve denetçilerin toplumsal sorumlulukların bilincinde hareket etmesi önem kazanmıştır.

Kamunun, muhasebecilik mesleğine olan güveninin tekrar kazanılması için ilk adım ABD’den gelmiştir ve şirketlerin finansal raporlamaları üzerindeki kontrollerin iyileştirilmesini amaçlayan ve aynı zamanda etkin kurumsal yönetimi destekleyen bir çaba olarak Sarbanes-Oxley Yasası (SOX-2002) çıkarılmıştır.³⁸

Bu yasayla finansal raporlamanın doğruluğunun ve güvenilirliğinin sağlanması, yatırımcı ve çıkar sahiplerinin güveninin yeniden inşası için önemli düzenlemeler getirilmiştir. İç kontrol sistemlerinin oluşturulması ve etkin bir şekilde işletilmesi zorunlu kılınmış ve gerek işletme yöneticileri gerekse bağımsız dış denetçilere bu konularda ciddi sorumluluklar getirilmiştir.³⁹

Sarbanes Oxley Yasası, firmaların finansal raporlamalarını etkileyen iş süreçlerindeki riskleri değerlendirmelerini şart koşmaktadır. Amacı yatırımcıyı, “doğ-

³⁸ Demircan, A. S. (2002) “Sarbanes-Oxley Yasası ve Bağımsız Denetim Teknikleri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mart, s. 45- 46.

³⁹ Aktan, C. C. (2006) Kurumsal Şirket Yönetimi, Kurumsal Şirket Yönetimi İyi Şirket Yönetimi için Kurallar ve Kurumlar (Editor Coşkun C. Aktan), SPK Kurumsal Araştırmalar Serisi No:4, Yayın No: 196, s. 11.

ruluk ve bütünlük” ilkelerini kullanarak korumak, şirketlerin daha şeffaf ve güvenilir hale gelmelerini sağlamak, kurumsal yönetim kavramını geliştirmek ve etik iş prensiplerinin benimsenmesini sağlamaktır. Etkileri, etkin kontrol çevresi, güvenilir dokümantasyon, standartlaştırılmış iş süreçleri, etkili iç kontrol ve daha az karmaşık süreçlerdir. ⁴⁰

Şirket yöneticileri ve çalışanları için oldukça ağır para ve hapis cezaları ön görülmüştür. Ayrıca yasa ile ABD’ de bağımsız denetime ilişkin yeni, bir sistem oluşturularak, Muhasebe Denetim ve Gözetim Kurulu kurulmuş ve bağımsız denetim hizmeti görececek şirketlerin bu kurula uyumu zorunlu tutulmuştur. ⁴¹

2.1.3. Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü

Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü (AICPA)’da iç kontrol hususuna büyük önem vermiş ve COSO’ ya paralel bir iç kontrol yaklaşımı benimsenmiştir. AICPA’ ya göre iç kontrol, firma yönetimi veya yönetim kurulu tarafından oluşturulan ve kontrol edilen bir yöntem olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca iç kontrol kapsamında, finansal tabloların güvenilirliği, işlemlerin etkinliği, faaliyetlerin yasa ve yönetmeliklere uygunluğunun sağlanması ve sayılan hususlarda sınırlı bir güvence verme hususları yer almaktadır. ⁴²

⁴⁰ Eryılmaz, A. (2014) ”J-Sox,Amerikalı SOX’un Yerini Alır Mı?” http://www.denetimnet.net/UserFiles/Documents/DeloitteMakaleleri/jsox%20_2_.s.1.pdf.

⁴¹ Eroğlu, C. A. (2006) Sarbanes Oxley Kanunu: Kurumsal Yönetim ve Kamunun Aydınlatılmasına ilişkin getirdikleri, Mali Pusula, 17, S.1-12.

⁴² Aksoy, T. (2010), Derecelendirme ve Kurumsal Yönetim Süreci ile KOBİ’ler, Bankalar ve Kurumsal İşletmeler Işığında Basel ve İç Kontrol, Genişletilmiş İkinci Baskı, Ankara: Turmob Yayınları- s.384.

AICPA tarafından yayımlanan 1990 yılı başından itibaren yürürlüğe giren “Finansal Tabloların Denetiminde iç Kontrolün Önemi” başlıklı 55 no’lu standartta iç kontrol kavramı daha geniş ele alınmakta ve bağımsız dış denetim sürecinde denetçinin iç kontrolü tanımaya yönelik sorumluluğu arttırılmaktadır. Bu standart ayrıca iç kontrol yapısının elemanları olarak; kontrol çevresi, muhasebe sistemi ve kontrol yordamlarını tanımlamaktadır.⁴³

2.1.4. Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü

İç Denetçiler Enstitüsü (IIA –Institute of Internal Auditors), uluslararası platformda iç denetim mesleğinin genel kabul görmüş meslek örgütü olarak bilinmektedir.

IIA, kurumsal ve kamusal örgütlerin boyutlarının ve karmaşıklığının artması sonucu ortaya çıkan iç denetimdeki büyümeye ve yeni yönetsel ihtiyaçlara cevap olarak 1941 yılında New York’ta kurulmuştur. Enstitü, Amerika Birleşik Devletleri dışındaki ilk birliğini 1944 yılında Toronto’da, 1948 yılında ise Londra’da kurmuştur. 1978 yılında IIA tarafından yayınlanan “İç Denetim Mesleki Standartları”nda iç kontrol sisteminin yapısı genel hatlarıyla ele alınmıştır.⁴⁴

Kurumun 1993 yılında yaptığı tanıma göre iç kontrol sistemi, bilgilerin doğruluk ve dürüstlüğünü, politika, plan ve yasalara uygunluğu, varlıkların korunmasını, kaynakların verimli kullanılmasını ve hedeflere ulaşılmasını sağlayan

⁴³ Kalkinoğlu, M. (2003) “İç Kontrol Sistemi”, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı 265, s.70-78.

⁴⁴ Gamze, Ö. (2010), İç Kontrol Sistemi ve Verimlilik İlişkisi, Yüksek Lisans Tezi İstanbul Ticaret Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.59.

kontroller yığındır. İşletmelerin karşılaştıkları en büyük risk bu amaçların bir araya getirilememesidir. Bu nedenle iç kontrol sistemi, işletmeleri bu tür risklerden koruma görevi üstlenmektedir.⁴⁵

1999 yılında, COSO raporu doğrultusunda, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) tarafından iç kontrolün tanımı güncellenerek yeniden yapılmıştır. Bu tanıma göre iç kontrol, yönetimin ayrılmaz bir parçası olup; faaliyetlerde etkinlik ve verimlilik, bütçenin uygulanması, finansal tablolar ile ilgili raporlar dahil olmak üzere finansal raporlama ve diğer raporların güvenilirliği, yürürlükteki yasalara ve düzenlemelere uygunluk amaçlarının gerçekleştirilmesi konusunda makul bir güvence sağlayan, organizasyon faaliyetlerinde devamlılık temelinde bir seri eylem ve aktivitedir.⁴⁶

Temmuz 2007’de tekrar güncellenen standartların eski halinde bağımsızlık, mesleki yeterlilik, denetimin kapsamı, denetim faaliyetleri ve iç denetim departmanının yönetimi başlıklarında toplanan İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları, yeni şekli ile Nitelik Standartları ve Performans Standartları olmak üzere iki üst başlık altında düzenlenmiştir.⁴⁷

⁴⁵ Heather, M. ve Hermanse, Dana R. (1994) “The Internal Control Paradox: What Every Manager Should Know”, Review of Business, Vol: 16, No: 2, s.29.

⁴⁶ Demirtaş, M. (2005), “İç Kontrol ve İç Denetim Faaliyetlerinin Kapsamında Meydana Gelen Değişimler”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 4, Sayı.7, s.169-177.

⁴⁷ Eşkazan, A. R. (2011) “İyi Yönetişim İçin İç Denetim ve Kalite Güvence Değerlemesi,” <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger/icerikdetaydh293.pdf>.

Nitelik Standartları, iç denetimi gerçekleştiren organizasyon ve bireylerin niteliklerine yönelik iken; Performans Standartları, iç denetimin doğasını tanımlamakta ve söz konusu hizmetlerin performansını ölçmede kullanılabilecek kalite ölçütlerini sağlamaktadır. Nitelik ve Performans Standartları tüm iç denetim hizmetlerine uygulanabilmektedir. Bu standartlara ilave olarak Uygulama Standartları hazırlanarak, güvence ve danışmanlık faaliyetlerinde uygulanabilecek koşullar sunulmuştur.⁴⁸

2.1.5. Uluslararası Yüksek Denetleme Kuruluşları Örgütü

Uluslararası Yüksek Denetleme Kuruluşları Örgütü (INTOSAI), Birleşmiş Milletlere ya da Birleşmiş Milletlerin uzmanlık kuruluşlarına üye ülkelerin yüksek denetim kuruluşlarının bir teşkilatıdır. Küba/Havana’da toplanan kongrede 34 ülkenin katılımıyla 1953 yılında kurulmuş olup, üye sayısı günümüzde 170’e ulaşmıştır. INTOSAI’ nin amacı yüksek denetleme kurumları arasındaki ilişkileri geliştirerek güçlendirmek, kamu mali denetimi alanında bilgi ve görüş alışverişi ile deneyimlerin paylaşılmasını sağlamak, gereksinim duyulan alanlarda üyelerine destek vermektir.⁴⁹

INTOSAI İç Kontrol Komitesi tarafından COSO modeli esas alınarak, Kasım 2004 tarihinde “Kamu Sektörü için İç Kontrol Standartları Kılavuzu” çıkarılmıştır.

⁴⁸ IIA, (2011), The Institute of Internal Auditors, Introduction to International Standards, <http://www.theiia.org/download.cfm?file=54443>, s.1-2.

⁴⁹ Keskin, D. A. (2006), İç Kontrol Sistemi Kontrol Öz Değerlendirme, Beta Basım Yayım, İstanbul, Aralık, s.38.

INTOSAI tarafından ayrıca, “İç Kontrol Etkinliğini Raporlama Rehberi” isimli çalışma yayınlanmıştır.⁵⁰

Komitenin amacı, kamu sektörü için etkin bir iç kontrol sistemi kurmak ve uygulamaktır. Kamu yöneticilerinin, bu rehberi kendi kurumlarında etkin bir iç kontrol sistemi kurmak ve uygulamak için kullanmaları hedeflenmiştir. Ancak, rehber yalnızca tavsiye niteliği taşımakta ve kamu sektöründe iç kontrol uygulaması için ayrıntılı politikalar, yöntemler sunmayıp kamu kuruluşlarının kendi yapısal özelliklerine göre bir iç kontrol sistemi geliştirmelerine yardımcı olacak bir çerçeve sunmaktadır.⁵¹

2.1.6. Avrupa Birliği Tarafından Yapılan İç Kontrol Düzenlemeleri

AB’de 1977’den bu yana uygulanan mali tüzük, üye ve diğer ülkeler tarafından ön mali kontrollerin işlemlerin etkinliğini denetlemede yetersiz kaldığı, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine uygun olmadığı gerekçesiyle eleştirilere maruz kalmıştır. Mevcut sistemin eksikliklerini gidermek ve kaynakların etkili kullanımı sağlamak üzere çalışmalara başlanmış ve 2000 yılında Avrupa Komisyonu tarafından White Paper yayımlanmıştır. White Paper politika önceliklerini belirleyen Reform Raporu ve buna ilişkin eylem planından oluşan bir belgedir.⁵²

⁵⁰ Arcagök, S., Yörük, B., Esin O., Umut K., (2004), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Öngörülen Düzenlemeler”, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt 2, Sayı 18 (İlkbahar), s. 3-10.

⁵¹ Intosai, (2004), Guidelines for Internal Control Standarts for the Public Sector, Belgium, <<http://intosai.connexcc-osting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>>,s.4.

⁵² Saltık, N. (2007b), İç Kontrol Standartları, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesi Uzman Raporu, Ankara, s. 33.

White Paper, iç kontrolü, organizasyon amaçlarına ekonomik, etkili ve verimli bir şekilde ulaşılmasını sağlamak, kurallara uygun hareket etmek, politika ve düzenlemeleri yürütmek, varlıkları ve bilgiyi korumak, hatadan ve hileden korunmak, muhasebe kayıtlarının kalitesine ve güvenilir finansal ve yönetim bilgilerinin zamanında üretilmesine makul güvence sağlamak üzere yönetim tarafından oluşturulan politika ve prosedürler bütünü olarak tanımlamaktadır.⁵³

Son yıllarda Avrupa Birliğinde ve birçok ülkede kamu mali yönetim ve kontrolü anlayışında önemli değişiklikler yaşanmış, merkezi kontrolden iç kontrole geçiş olmuştur. Yeni kontrol anlayışı kapsamında, iç kontrol kavramı önem kazanmıştır.

Avrupa Birliği tarafından benimsenen kamu iç mali kontrol sistemi, iç kontrol kavramını esas almaktadır. COSO, önce özel sektörde kullanılan daha sonra kamu sektöründe de bir yönetim aracı olarak uygulanan iç kontrol anlayışını geliştirmiştir. Bu nedenle iç kontrol modeli COSO modeli olarak bilinmektedir. COSO modeli, Avrupa Birliği ve Uluslararası Sayıştaylar Birliği INTOSAI tarafından kabul edilen ve uygulanan bir iç kontrol modelidir. COSO tarafından iç kontrol kavramı geliştirilmiş, iç kontrolün unsurları sayılmıştır.⁵⁴

⁵³ Simay, E. (2009), İç Kontrol Sistemi: Kamu İktisadi Teşebbüsler İçin İç Kontrol Modeli Önerisi, DPT uzmanlık Tezleri Yayın No: 2799, Ankara, s.27.

⁵⁴ Uzunay, V. (2007a), “Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi ve Bu Alanda Yapılan Düzenlemeler”, BUMKO, Ankara, s.2-3-12. <http://Kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/4044,kamuicmalikontrolpdf.pdf>.

Avrupa Birliği'nde uygulanan ve COSO Modeli olarak da bilinen iç mali kontrol sistemi, beş temel unsuru içermektedir. Bunlar; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, izleme-takip süreci, enformasyon ve raporlama teknikleridir. Özellikle risk değerlendirme faaliyetleri gerçekleştirilirken, ulaşılmak istenen hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflerin ölçülebilir nitelikte olması büyük önem arz etmektedir. Avrupa Birliği yetkilileri, bu model doğrultusunda sadece kontrol faaliyeti değil, bu beş unsurun tamamının iç mali kontrol sistemi içine dahil edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Adı geğen bu beş unsurun birlikte ve üye ülkelerde her zaman var olduğu ve uygulandığı farz edilmektedir. Ancak uygulamanın gerçekte hangi boyutta olduğunun kesin bir yanıtı yoktur.⁵⁵

Avrupa Birliği ülkelerde uygulanan iç mali kontrol sistemleri, iki temel grup altında toplanabilir. Birinci grup; Fransa, Portekiz ve İspanya gibi ülkelere benimsenmiş olan "third party ex ante yaklaşım" olarak adlandırılmaktadır. Yaklaşımın dayandığı temel unsur, iç mali kontrol sisteminin, her kurumun kendi bünyesindeki kontrolörlerce değil, ayrı bir kurum tarafından yürütülmesidir. Bu uygulamalarda, iç mali kontrol sisteminin özellikle ex ante aşaması, o kurum dışındaki bir başka kurum tarafından, örneğin Fransa'da olduğu gibi Maliye Bakanlığı tarafından, yerine getirilir. Bu çerçevede third party ex ante yaklaşımının üzerinde durduğu husus, kontrolün yapıldığı kuruma bağlı olmadan çalışan bir kontrolörün, görevini daha bağımsız ve tarafsız olarak yürütebileceği düşüncesidir.

⁵⁵ Acar, P. (2014), Avrupa Birliği ve Türkiye'de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, s.4-5. <http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2213/ic-kontrol-okuma-listesi.html>. (Erişim tarihi 2014).

Başka bir deyişle, kontrolörün yasal konumu, onun ne kadar bağımsız çalışabileceğinin de bir göstergesidir.⁵⁶

İkinci grup; İngiltere, Hollanda gibi ülkelerin benimsediği “yönetim sorumluluğu (management responsibility) anlayışı” olarak adlandırılmaktadır. Bu yaklaşımda, isminden de anlaşılacağı gibi, kamu iç mali kontrol sisteminin özellikle ex ante aşamasının, her bir kurumun kendi bünyesindeki kontrolörleri aracılığıyla yürütülmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır. Böylece her kuruluş, örneğin Bakanlık, kendi bütçesine ilişkin tüm sorumluluğu üstlenecek; kurumu yakından tanıyan kontrolör ise yasal denetimin yanında performans denetimi de başarılı bir şekilde yürütülebilecektir.⁵⁷

2.2. İÇ KONTROLÜN ÖZEL SEKTÖR UYGULAMALARI

Yönetimin esas sorumluluğu, işletmeyi karlı işletmektir. Bu sorumluluğu yerine getirmek için, yönetim, mal ve hizmetlerin kabul edilebilir bir maliyetle üretimini sağlamalı, mamullerin uygun bir fiyattan satılabileceği piyasayı geliştirmeli ve yeni mal ve hizmetler sunmalıdır. Bu amaçlara ulaşmak için, yönetim her faaliyet alanında etkinliği sağlayacak politika ve yöntemleri belirlemeli, bu politikaları uygulayacak personeli seçmeli ve yetiştirmeli, genelge ve yönergelerle bu politikaları personele iletmelidir. Yönetsel kontrol bu bakımdan personelin işe alınması,

⁵⁶ Acar, P. (2014), Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, s.4-5. <http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2213/ic-kontrol-okuma-listesi.html>. (Erişim tarihi 2014).

⁵⁷ Acar, P. (2014), Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, s.4-5. <http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2213/ic-kontrol-okuma-listesi.html>. (Erişim tarihi 2014).

yetiştirilmesi ve çalıştırılmasına ilişkin usul ve yöntemleri, kalite kontrolü, üretim planlamasını ve satış politikalarını kapsar.⁵⁸

Şirketlerde iç kontrollerin yeterliliğinin değerlendirilmesi, iç denetim faaliyetine ihtiyaç gösterir. Bu nedenle iç kontrol ve iç denetim birbirinden farklı, ancak birbirini tamamlayan iki kavram olarak değerlendirilmelidir. Bu değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere, şirketin kurumsallaşmasının temellerinden birini iç kontrollerin varlığı oluşturmaktadır. Şirket içi kontrollerin yerindeliği ve yeterliliğinin değerlendirilmesi iç denetim faaliyeti ile ifade bulur.⁵⁹

İş süreçlerinin etkinliği ve verimliliği, mali raporlama sistemini güvenilirliği, yasa ve düzenlemelere uygunluk konularında makul bir güvence sağlamak için şirket ve kurum yöneticilerince tasarlanan iç kontrol sistemi, iç denetim faaliyeti ile değerlendirilir. İç denetçilerin, şirket ve kurumların iç kontrol sisteminin etkinliği ve yeterliliği ile iş süreçlerinin yerindeliği, performans kalitesi hakkında yönetime bilgi sağlanması hususunda sorumlulukları bulunmaktadır. Hata, hile ve dolandırıcılıkların, gelir ve varlık kayıplarının önlenmesinde iç kontrol sistemi ve iç denetim faaliyetinin etkinliği önemli rol oynamaktadır. Kısaca, karlılık ve verimliliğin güvencesi denetlenebilir olmaktır.⁶⁰

⁵⁸ Ocaklı, M. (2010), Outsource Hizmeti Veren İşletmelerde İç Kontrol ve İç Denetim Yapısı, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.39.

⁵⁹ Uzun, A. K. (2009), Şirketlerde İç Kontrollerin Yeterliliğinde İç Denetimin Rolü, ACTIVE Dergisi, Kasım-Aralık 2009, Sayı 62, s.1.

⁶⁰ Uzun, A. K. (2009), Şirketlerde İç Kontrollerin Yeterliliğinde İç Denetimin Rolü, ACTIVE Dergisi, Kasım-Aralık 2009, Sayı 62, s.1.

2.3. BANKACILIK UYGULAMALARI

Bankaların iç kontrolü ve denetimi konularında çalışmalar yapan kuruluşlar arasında en önemlisi olan Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi (Basel Committee on Banking Supervision)' nin 1998 yılında yayımladığı “Bankalarda İç Kontrol Sistemlerinin Çerçevesi (Framework For Internal Control Systems In Banking Organisations)” adlı çalışmada;

a. Etkili bir iç kontrol sisteminin, banka yönetiminin ve faaliyetlerinin doğru bir şekilde işlemesi için en önemli unsurlardan biri olduğu,

b. Bankaların ve bütün finansal sistemin güvenliği için etkili iç kontrollerin temel unsur olduğu,

c. Her bankanın kendi yapısı, faaliyetleri ve risk yapısı ile uyumlu bir iç kontrol sisteminin oluşturulması gerektiği belirtilmiştir.⁶¹

Bu komite tarafından Basel I ve Basel II düzenlemeleri yapılmıştır. Basel II düzenlemeleri, iç denetim açısından konunun iki tarafı üzerinde etki oluşturmaktadır. Birincisi, bankaların kendi risklerinin değerlendirmesi açısından, ikincisi ise, firmaların kredibiliteleri açısından etkisidir. Basel II uygulamasında kredi fiyatının firmanın taşıdığı riske göre belirlenmesi ve banka tarafından riske göre kredi fiyatı teklif edilmesi söz konusudur. Bu zorunluluk, yüksek kredi riskinin bankanın kendi taşıdığı riski de yükselterek daha fazla sermaye bulundurma ihtiyacı doğurması ve bankanın bu maliyeti kredi fiyatını belirlerken hesaba katmak durumunda olması nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Basel II kredi değerlemesi ve kredi riskinin tespitinde

⁶¹ Yavuz, S. T. (2002)“İç Kontrol Fonksiyonunun Bileşenleri”,Bankacılar Dergisi, Sayı:42,s.40-42-43.

iç denetim sisteminin varlığı firmaların kredibilitesine doğrudan etki edecek temel belirleyicilerden birisi haline gelmiştir. Basel II düzenlemeleri artık küçük ve büyük ölçekte bütün firmalar için kurumsal yönetim uygulamaları ve iç denetim sisteminin kurulmasını bir zorunluluk olarak ortaya koymuştur. Banka kredilerinden yararlanmak isteyen firmalar finansal verilerinin sağlamlığının yanı sıra iç denetim sisteminin varlığı ve kurumsal yönetim ilkelerine uyumu açısından değerlendirilerek kredi kararı verilecek ve kredi maliyeti tespit edilecektir.⁶²

Ülkemizde de bankacılık sektöründe çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Görevlerin fonksiyonel ayrımlarını, yetki ve sorumlulukların paylaşımını, fon ödemelerini, banka işlemlerinin mutabakatını, varlıkların korunmasını ve yükümlülüklerin kontrol altında tutulmasını temin etmek, maruz kalınan her türlü riskin tanınması, değerlendirilmesi ve yönetimi için gerekli alt yapıyı hazırlamak ve yeterli iletişim ağını oluşturmak zorundadır. İç kontrol faaliyetlerinin ise yönetim kuruluna bağlı olarak çalışacak iç kontrol birimi ve personeline yürütülmesi öngörülmüştür.⁶³

5411 Sayılı Bankacılık Kanunu'nun 29. maddesi uyarınca BDDK tarafından yayımlanan "Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelikte, İç Kontrol; bankanın tüm faaliyetlerinin, belirlenen politika ve yöntemlere, uygulama talimatlarına, limitlere uygun olarak yürütülmesini sağlamak amacıyla, iç kontrol elemanları tarafından yerine getirilen, bir sistem içinde izlemeyi, bağımsız değerlendirmeyi,

⁶² Aras, G. (2014), Basel II Bankacılık Düzenlemeleri ve İç Denetim, Makale, İç Denetim Dergisi 17. Sayısı.s.3. www.denetimnet.net (Erişim tarihi 2014).

⁶³ BDDK (2005), Bankacılık Kanunu, No:5411,Resmi Gazete,01.11.2005-25983 (mük), md.30-40-66.

yönetim kademelerine eş zamanlı rapor etmeyi içeren finansal, operasyonel ve diğer kontrol sistemlerinin tümü olarak tanımlanmıştır. ⁶⁴

İç kontrol sisteminden beklenen amacın sağlanabilmesi için; banka bünyesinde işlevsel görev ayrımının tesis edilmesi ve sorumlulukların paylaşılması, muhasebe ve finansal raporlama sisteminin, bilgi sisteminin ve banka içi iletişim kanallarının etkin çalışacak şekilde tesis edilmesi, acil ve beklenmedik durum planı hazırlanması, iç kontrol faaliyetlerinin oluşturulması, bankanın iş süreçleri üzerinde kontrollerin ve iş adımlarının gösterildiği iş akım semalarının oluşturulması zorunludur. ⁶⁵

Ayrıca, bankalar, statülerine, yönetim ve organizasyon yapılarına, insan kaynaklarına, faaliyetlerine, finansal durumlarına, yönetimin değerlendirmeleri ve geleceğe yönelik beklentilerine ilişkin bilgileri, finansal tabloların, özet yönetim kurulu raporunu ve bağımsız denetim raporunu da içerecek yıllık faaliyet raporu hazırlamak zorundadır. ⁶⁶

Yeni bankacılık yasası uyarınca, iç kontrol sistemine ilişkin BDDK açısından çeşitli düzenlemeler de getirilmiştir. Bankaların diğerleri yanı sıra iç kontrol sistemlerine ilişkin bilgi ve belgeler olmak üzere her türlü kayıt, bilgi, belge, yapı ve sistemlerin konsolide denetime uygun ve hazır hale getirmek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır. ⁶⁷

⁶⁴ Ekmekçi, Ö. Y. (2010), Bankacılık Sektöründe İç Kontrol Sisteminin Uygulanması ve Bir Kamu Bankasında Araştırma, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.42.

⁶⁵ BDDY, (2006). Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, 2006, Sayı 26333.

⁶⁶ BDDK, (2005), Bankacılık Kanunu, No:5411,Resmi Gazete,01.11.2005-25983 (mük), md.30-40-66

⁶⁷ BDDK, (2005), Bankacılık Kanunu, No:5411,Resmi Gazete,01.11.2005-25983 (mük), md.30-40-66

Bankacılık sektöründe risklerin yüksek olması sebebiyle denetim ve kontrole yönelik güvenilir bir sistemin oluşturulmasına yönelik lazım olan altyapı oluşturması gerekmektedir. Bankacılıktaki denetim ve kontrollerin etkin bir şekilde sağlanabilmesine iç kontrol sistemleri yardımcı olmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İÇ KONTROL VE KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ

3.1. KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ

Özel veya kamu kesiminde, stratejik planlar hazırlanırken personel kapasitesi bütçe imkânları ve sahip olunan varlıkların yanında kurumun faaliyet gösterdiği sektördeki değişim ve gelişim göz önüne alınmalıdır, Ayrıca kurum faaliyetlerinden faydalanan ve etkilenen kesimlerin ve kamuoyu, parlamento, vatandaş beklentileri gibi olguların stratejik bakış açısıyla hazırlanan planlara yansıtılması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Hedef ve amaçlara ulaşmak için planlanan faaliyetlerin belirlenmesi yapılacak birçok faaliyetin bir öncelik içinde değerlendirilmesi ile mümkündür. Hangi faaliyete öncelik verileceği kurumsal imkânların yanında, parlamentonun, kamuoyunun, vatandaşların ve sivil toplum kuruluşları gibi dış paydaşların kurumdan beklentilerinin değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu olguları irdeleyip kurum için barındırdığı riskleri ve fırsatları değerlendirmek yürütülecek faaliyet ve projeleri bir öncelik sıralamasına koymak kurumsal risk yönetimi ve değerlendirme yapısının kurulması ve işletilmesini gerekli kılmaktadır.

Kurumsal risk yönetimi kuruma değer katmak için vardır. Tüm kurumlar belirsizlikle karşı karşıyadır. Yönetimler mücadelede, sahiplerinin (kamu kurumları vatandaşların) faydalarını arttırmak için ne kadar belirsizlikle mücadele edeceğini belirlemelidir. Kurumsal risk yönetim yapısı, yönetimin belirsizlikleri ve kurumsal risk ve fırsatları kontrolü altında tutarak yönetmesini ve böylece değer yaratma kapasitesini arttırmasını sağlayacak bir yapı ortaya koyar.

3.1.1. Risk Nedir?

Genel anlamda riski amaca veya başarıya yönelik tehdit olarak tanımlayabiliriz. Amaca ulaşmak ve başarılı olmak yolunda tehdit her ne kadar önemli ise yakalanması gereken fırsatlarda o derece önemlidir. Bu nedenle kurumsal risk yönetimini tanımlarken, kurumun planladığı hedeflerine ulaşmak ve başarılı olmak yolunda muhtemel risklerle mücadele etmek ve fırsatları yakalamak için sistematik bir yapı kurmak ve yönetmektir diyebiliriz. Bu kapsamda bir risk tanımını ise şu şekilde verebiliriz. "Risk, meydana gelecek olay ve faaliyetlerdeki tehdit ve fırsatların neden olabileceği sonucun belirsizliği olarak tanımlanabilir. "Diğer bir ifadeyle; "Risk, başarıyı engelleyen olumsuzluklar veya kolaylaştıran fırsatlardır."

3.1.2. Kurumsal Risk Yönetimi Nedir?

Kurumsal risk yönetimi, potansiyel riskleri belirleyerek değerlendirecek yetkinlikte personel ile risklerin etkilerini maliyet etkin bir şekilde karşılayacak, sonuçları değerlendirecek ve izleyecek sistematik bir sürece sahip olmayı gerektirir.⁶⁸

Kurumsal risk yönetimi; yönetim kurulu, yöneticiler ve diğer personel tarafından uygulamaya geçirilen; strateji hazırlığında ve kurum faaliyetlerinde dikkate alınan; kurumu etkileyebilecek potansiyel olayları belirlemek ve risk iştahı/göze alınan risk sınırları içinde riskleri yönetmek için tasarlanan kurumun amaçlarına ulaşma konusunda makul güvence sağlayan bir süreçtir.⁶⁹

⁶⁸ Manage Risk to Improve Public. Sector.2004- NAO

⁶⁹ COSO – Enterprise Risk Management Framework-Executive Summary-2004

Risk yönetimi süreci; riskleri tanımlamayı, değerlendirmeyi, sorumlulukların tayinini, riskleri önceden tahmin edip etkilerini azaltmak için önlem almayı ve bu işlemleri gözden geçirmeyi ve izlemeyi kapsayan bütün süreçlerdir.⁷⁰

3.1.3. Kurumsal Risk Yönetiminin Önemi

Kurumlar sorunlar oluşmadan çok daha erken aşamalarda bunları öngörmeli ve önlem almalıdır. Kuramların başarıları sorunları oluşmadan önleyebilme yetenekleri ile doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle başarıya ulaşmada etkin bir risk yönetim sisteminin yapılandırılması büyük önem taşır.

Kurumsal risk yönetimi;

- Kurum misyonunun ve hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkı sağlar,
- Kurumun kamuoyundaki güven imajının güçlenmesine katkı sağlar, Kuruma, karşı karşıya olduğu riskleri makul seviyelerde tutarak onların olumsuz etkilerinden korunma imkânı sağlar,
- Belirlenen risklerle bunlara karşı uygulanan kontroller arasında fayda-maliyet dengesini sağlar ve dolayısıyla kaynak tahsisinde etkinliği artırır,
- Karar alma sürecinde risk odaklı bir yaklaşımla yönetimin hızlı ve etkili karar almasına yardımcı olur,
- Kaynak israfını önler,
- Sürpriz ve kayıpları en aza indirir,
- Zaman tasarrufu sağlar
- Personeli, yeniliklere açık olma hususunda cesaretlendirir.

⁷⁰ Sayıştay Başkanlığı Risk Yönetim Rehberi Temmuz-2006 (www.sayistay.gov.tr)

Kurumsal risk yönetimini başarıyla uygulamak için kurum tüm faaliyetlerini düşünmek zorundadır. Stratejiler kurgulanırken alternatif stratejilerin riskleri göz önünde bulundurulur. Kabul edilen riskler kurumun stratejisi ile ilgili riskler olacaktır.

Farklı stratejiler kurumu farklı risklerle karşı karşıya bırakır. Kurumsal risk yönetimi ve değerlendirme yapısının kurulması; yönetimin, arzu edilen risk düzeyi ile uyumlu bir strateji seçmesine yardım eder. Bu yapı kurumun misyonu vizyonu ve göze alabileceği risk düzeyi ile uyumlu hedefler hazırlamasını sağlayacak bir süreç ve sisteme sahip olmasını garanti eder.

3.1.4. Kurumsal Risk Yönetim Yapısının Unsurları

Her kurum yaptığı iş ve ürettiği hizmet, yönetim tarzı ve yönetim süreçleri içinde risk yönetimini kendi dinamikleri ile kendi içinde kurgulamalıdır. Belirtilen unsurları değişik başlık ve alt başlıklar altında vermek mümkün olmakla birlikte, bu unsurların her biri sırayla yapılarak sonuçlandırılacak çalışmalar olmayıp, tüm yapılandırma çalışmaları süresince ilerde de görüleceği gibi unsurlar birbiri ile bağlantı ve etkileşim içinde olacaktır. Sonraki aşamalarda elde edilen sonuç ve veriler önceki aşamalarda yapılan çalışmaları tekrar gözden geçirmeyi gerektirecektir. Bu bir güçlük gibi düşünülse de özellikle risk yönetim yapısının ilk kurgulanması çalışmalarında kendi içinde tutarlı ve kurumların dinamik yapılarına uyum sağlayan bir temel yapı oluşturmaya katkı sağlayacaktır.

Kurumsal risk yönetiminin kurum içinde yapılandırılmasında karşılıklı ve yakın ilişki içinde sekiz unsur esas alınmaktadır. Kurumsal risk yönetiminin "etkin"

olup olmadığına karar verilmesi sekiz unsurun tümünün varlığı ve tam bir biçimde işlemesine ilişkin değerlendirme sonucu ulaşılan bir yargıdır.

3.1.4.1. İç ve Dış Koşullar

Küreselleşme, teknoloji, ekonomi, stratejik planlar, yasal düzenlemeler, bütçe, rekabet, insan kaynağı ve bilişim sistemleri alt yapısı gibi belirsizlik potansiyeline sahip fiziki olan veya olmayan bütün unsurlar iç ve dış koşullar kapsamında düşünülebilir.

Dış faktörler doğal çevre, ekonomi, siyasi, hukuki, sosyal ve teknolojik faktörleri ve ilişkileri kapsar. İç faktörler yönetimin tercihlerini yansıtır ve bütçe, stratejik plan, yasal düzenlemeler, altyapı, personel, süreçler ve teknoloji gibi konuları kapsar. Bu unsurlar, risklerin kaynağını oluşturur, riskleri tetikler veya risklerin etkilerini belirler. Riskin gerçekleşme ihtimali ve eğer gerçekleşirse nasıl bir etki göstereceğinin tahmininde iç ve dış çevrenin bilinmesi gereklidir.

3.1.4.2. Olayların Tanımlanması ve Hedeflerinin Değerlendirilmesi

Durum analizi kapsamında geçmiş olaylar değerlendirilir, geleceğe ilişkin tahmini olay analizleri yapılır. Olaylar potansiyel olarak negatif veya pozitif etkiye veya her iki etkiye birden sahip olabilir. Olayların sahip olduğu negatif etki yönetimin değerlendirmesi ve karşılaması gereken riskleri temsil eder. Bu nedenle risk, bir olayın ortaya çıkması ile hedefin başarılmasına karşı etkisi olabilecek tahmini olay olarak tanımlanır. Potansiyel olarak pozitif etkiye sahip olaylar, fırsatları veya risklerin negatif etkisini telafi etmeyi temsil eder. Fırsatları temsil eden olaylar, yönetimin stratejisine veya hedef-hazırlık süreçlerine de yön verir. Bunlar

fırsatları yakalamak için faaliyetlerin de planlanmasını sağlar. Risklerin negatif etkisini bertaraf eden pozitif etkiye sahip olaylar yani fırsatlar yönetimin risk değerlendirmesi ve riskleri karşılaması kapsamında düşünülür.

Kamu kurumları belli görevleri yerine getirmek için kanunla kurulan teşkilatlardır. Kurumların görev, yetki ve sorumlulukları, bazen anayasada çoğunlukla kanunlarda veya tüzük, yönetmelik, genelge gibi ikincil mevzuatla belirlenmiştir.

Kurumsal risklerin belirlenmesi kapsamında mevzuatla kuruma verilen görevler, yapması istenen faaliyetler, hizmetler, işbirlikleri ile kurum stratejik planı değerlendirilmelidir. Bu değerlendirme yapılırken temel olarak kurumun ana faaliyet alanları esas alınmalı ve kurum hedeflerinin değerlendirilmesi çalışmasında incelenen tüm unsurlar ana faaliyetlerle ilişkisi ve etkisi ortaya konularak değerlendirilmelidir. Bu daha sonraki aşamalarda yapılacak çalışmalara temel olacaktır.

3.1.4.3. Kurumsal Risklerin Belirlenmesi

Kurumsal risklerin belirlenmesinde faaliyet gösterdiği sektörde etkileşim içinde olduğu tüm ilişkiler yani iç ve dış paydaşlar medya, parlamento ve kurum faaliyetlerini takip eden sivil toplum kuruluşları, üniversiteler gibi ilgili olabilecek çevreler belirlenir. Bunlarla stratejilerin hedeflerin ve kurumun ana faaliyet alanlarının ilişkilerinde ortaya çıkabilecek tehdit/risk ve fırsatlar listelenir. Bu şekilde risk yönetiminin konusu olabilecek tüm riskler belirlenmiş olur.

Risklerin Belirlenme Yöntemi

Risklerin belirlenmesinde iki durum söz konusudur. Birincisi; 'risklerin ilk defa belirlenmesi' diğeri ise; 'risklerin süreç içerisinde belirlenmesi' yöntemidir.

Risklerin ilk defa belirlenmesi: Kurumun karşı karşıya olduğu bütün risklerin tespit edilmesi ve değerlendirilmesi ile risk yönetimi ve değerlendirme yapısının ilk defa kurgulandığı yöntemidir.

Risklerin süreç içerisinde belirlenmesi: Risk yönetim sürecinde mevcut risklerdeki değişiklikler izlenerek risk kaydı/risk kütüğünde yer alıp da risk olmaktan çıkan riskler ile yeni ortaya çıkan risklerin tespit edilmesi ve buna göre risk kaydı/risk kütüğünün sürekli olarak güncellenmesidir.

İç ve dış koşulların değerlendirilmesi, risklerin belirlenmesi ve risk evreni çalışmalarında, farklı bilgi toplama ve değerlendirme teknikleri kullanmak mümkündür. En yaygın olarak kullanılan yöntemlerden bazıları aşağıda yer almaktadır.

- *Mülakatlar ve Atölye/Odak Grubu Çalışmaları:* Kurum içinden veya dışından, yönetici ve personelin tecrübe ve bilgi birikiminden faydalanmayı amaçlar.
- *Olay Envanteri:* Aynı alanda yer alan kurumlarda gözlemlenen olayların ayrıntılı listesinin oluşturulmasını kapsar.
- *Dahili Analiz:* Birimlerin personel toplantıları aracılığı ile yaptıkları müzakerelerdir.

- *Eski Veriler:* Geçmişte yaşanmış olayların sebep ve kökenlerinin araştırılmasıdır.
- *İşlem Akış Analizi:* Girdiler, görevler, sorumluluklar ve çıktılar bir süreç olarak ele alınıp incelenir.
- *Uyarıcı Gösterge:* Daha önce belirlenmiş olan ve aşılması halinde yönetimi harekete geçirecek, sayısal olan ya da olmayan eşik değerlerdir.

Bu teknikleri ve veri analiz yöntemlerini kullanarak riskleri tespit etmek için en yaygın olarak aşağıdaki genel kabul gören yöntemler kullanılmaktadır. Ancak bunların dışında da idareler ihtiyaçlarına göre farklı yöntemler belirleyebilirler.

- *PESTLE Analizi;* risklerin, politik, ekonomik, sosyal, teknolojik hukuki ve çevresel kategoriler bazında değerlendirmeler yapılarak belirlenmesidir.
- *GZFT/SWOT Analizi;* risklerin güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler analiz edilerek belirlenmesidir.
- *Beyin Fırtınası;* en yaygın ve bilinen yöntem olarak riskleri hem tespit hem de değerlendirmede kullanılabilir.⁷¹

Risklerin Belirlenmesi

Riskler yalnızca hedeflerle ilgisine bağlı olarak değerlendirilmeli ve önceliklendirilmelidir. Bu personele ilişkin hedeflerden kurumsal hedeflere kadar her düzeydeki hedef için geçerlidir. Dikkat edilmesi gereken husus kurumun toplam risklerini belirlerken ve tanımlarken bir riskin sadece bir kurum hedefi üzerine değil birden fazla kurum hedefi üzerinde etkili olabileceği düşünülmelidir. Riskleri

⁷¹ Maliye Bakanlığı BÜMKO-Kamu İç Kontrol Rehberi- Taslak

tanımlayıp etkilerini azaltmaya yönelik faaliyetleri belirlerken, bu faaliyetlerin çeşitli kurumsal hedeflere potansiyel etkilerinin farklı olabileceğini düşünerek riskin adresini belirlemek en iyi yöntemdir. Diğer bir ifadeyle, riskin adresi birden çok kurum hedefi olabilir.

Riskleri ifade ederken;

- Kendisi riskin etkisi olan olayları veya sonuçları risk olarak ifade etmekten kaçınılmalıdır.
- Hedef üzerinde etkisi olmayan riskleri ifade etmekten kaçınılmalıdır.
- Hedefin basit bir biçimde tersi olan ifade risk olarak tanımlanmamalıdır.
- Risk ifade edilirken, bir etkiye yol açacağını ve hedefi etkileyeceğini gösteren "sebeup ve sonuç" ilişkisini ortaya çıkaracak biçimde ifade edilmelidir.

Risk Evreni

Risk evreni, kurumun karşılaşabileceği tüm risklerin kaynağı olabilecek olayların, faaliyet ve ilişkilerin bir tabloda gösterilmesi, diğer bir ifade ile kurumun iç ve dış çevresinin fotoğrafıdır. Risk evreni, muhtemel risklerin neler olabileceğinin daha sistematik olarak görülmesine yardımcı olur.

Risk evreni risklerin ilk defa veya süreç içinde yeniden belirlenmesi sırasında odak grubu çalışmaları ile kurumun ana faaliyet alanları merkeze alınarak temel faaliyet alanlarının, yaptığı işlerin ve kurum içi ve dışı ilişkilerin bir tabloda gösterilmesidir. Risk evreni kurumun karşılaşabileceği risklerin kaynağı olabilecek faaliyetleri, ilişkileri ve olayları bir şekilde üzerinde toplu olarak görmemizi sağlar. Risklerin belirlenmesi çalışmalarında sürekli güncellenmektedir. Çalışmalar sırasında

belirlenen risklerin kurumun hangi birim veya birimlerini ilgilendirdiği hangi faaliyetlerle ilgili olduğu veya kurum içi ve dışı hangi ilişkileri etkileyebileceği bu şekil üzerinde tespit edilerek, toplu ve sistematik bir bakış imkânı sunar.

Ayrıca belirlenen potansiyel olayları kategoriler içinde gruplandırmak da yararlı olabilir. Olayların yatay olarak bütün kurum bünyesinde, dikey olarak da faaliyet birimleri bünyesinde toplanması yönetime potansiyel olaylar arasındaki ilişkileri kavrama imkânı verir. Bu gruplandırılma, ayrıca, en maliyet etkin cevapların neler olduğu konusunda işaretler verebilir. Her kurum olay gruplandırmasında kendi metodunu oluşturabilir de, standart araçlara örneğin "PEST" Piyasa Analizi metodunu kullanabilir.

3.1.4.4. Risklerin Değerlendirilmesi

Risklerin değerlendirilmesi, belirlenmiş olan muhtemel risklerin gerçekleşme ihtimalini, gerçekleşmesi halinde olası etkilerinin önceden tahmin edilmesini ve bir sınıflandırmaya tabi tutularak öncelik verilmesini ifade eder. Yönetimin her bir risk için göze alabileceği risk düzeyini yani tolera edebileceği risk seviyesini belirlemesi bu süreç içinde yapılmalıdır.

Risk yönetimi, riskleri (doğal-bünyesel riskler) tanımlamayı, değerlendirmeyi ve daha sonra onları karşılamayı kapsar. Yönetim doğal ve artık riskin ikisini de düşünür. Yönetim riskin etkisini veya ihtimalini değiştirmek için herhangi bir faaliyette bulunmadığında bu risk "doğal/bünyesel risktir". Yönetim riski karşılamak için kontrol faaliyetleri geliştirdikten sonra kalan risk "artık risktir". Risk yönetimi ilk olarak doğal/bünyesel risklere uygulanır. Riski karşılamak için kontroller

geliştirildiğinde, yönetim “artık riske” karar vermek için risk değerlendirme tekniklerini kullanır.

Artık risk; yönetimin riskin ihtimal ve etkisini değiştirmek için eylemde bulunmasından sonra kalan risktir. Yani kurumda kontroller uygulandıktan sonra kalan risk düzeyi artık risktir. Hak verilebilir ve kabul edilebilir olmalıdır. Artık risk, göze alınan risk düzeyi/risk iştahı içinde olmalıdır. Belirlenen kontroller ve faaliyetlerle artık risk, göze alınan risk düzeyi için çekilmelidir.

Riskleri önceliklendirmek, riskin gerçekleşme ihtimali yani zaman olarak gerçekleşme aralığını belirlemek ve gerçekleşmesi halinde olası etkisi yani kurumun başarısına etkisini değerlendirerek riskleri sıralamayı ifade eder. Bu ihtimal ve etki düzeyleri, risklerin önemlilik düzeylerinin göstergesidir.

Riskin ihtimal ve etkisini tahmin ederken çoğunlukla geçmişte gözlemlenen olayların verileri kullanılarak karar verilir. Bu tahminin tamamen subjektif olmaması daha objektif bir tahmin olmasını sağlayabilir. Kurumun sahibi olduğu tecrübe ile kurum içinde üretilen veri tabanı subjektif personel yargısını daha az yansıtır ve dış kaynaklardan gelen verilerden daha iyi sonuçlar sağlar. Bununla birlikte üretilen veri birincil girdi olduğunda, dış veri analizi geliştirmek bir kontrol noktası ve değer katmak olarak faydalı olabilir. Burada geleceğe yönelik tahminde bulunmak için geçmiş olayları kullanırken olayları etkileyen faktörlerin zamanla değişebileceği dikkate alınmalıdır.⁷²

⁷² Onur Derici, İç Kontrol ve Risk Yönetimi, Bekad Yayınları, Antalya, 2015

Bir kurumun risk değerlendirme yöntemi;

A. Niteliksel veya subjektif

B. Niceliksel veya objektif

verilerden ve bazen iki unsurun karışımından oluşur. Niceliksel değerlendirme için gereken yeterli güvenilirlikte veri olmadığı zaman veya riskin kendisinin sayısal olarak belirtilemediği yerde, yönetim çoğunlukla niteliksel veya subjektif değerlendirme tekniklerini kullanır. Niceliksel veya objektif teknikler, sayısal ve ölçülebilir veriler bulunduğu zaman kullanılır. Tamamlayıcı niteliksel tekniklerden daha kesin, hassas ve karmaşık faaliyetlerde kullanılır. Seçilen teknik kurumun iş kültürünü ve hassasiyetini yansıtacaktır.

Riskler değerlendirilirken hedeflerle ilgisine bağlı olarak öncelik verilebilir. Bu durum kurumun temel hedeflerinden personele ilişkin hedeflere kadar her düzeydeki hedef için geçerlidir. Dikkat edilmesi gereken husus kurumun doğal riskleri belirlerken ve tanımlarken bir riskin sadece bir kurum hedefi üzerine değil kurumca belirlenen birden fazla hedef üzerinde etkili olabileceği düşünölmelidir. Riskleri tanımlayıp etkilerini azaltmaya yönelik faaliyetler belirlenirken, bu faaliyetlerin çeşitli kurumsal hedeflere potansiyel etkilerinin farklı olabileceği düşünölerek riskin adresini belirlemek en iyi yöntem olacaktır. Diğer bir ifadeyle, riskin adresi kurumun birden çok hedefi olabilir.

Risklerin değerlendirilmesi konusunda çalışma komisyonunca uygulanacak yöntemlerin ve odak gruplarında yapılacak çalışmaların detayı "Kurumsal Risk Yönetiminin Kurgulanma Süreci" bölümünde anlatılacaktır.

3.1.4.5. Riskleri Karşılama Yöntemleri/Risk Yönetim Stratejisi

Yönetim tarafından bir öncelik verilerek sıralanan ve risk kütüğüne/kaydına alınan risklerle mücadele etmek yani risklerin ihtimal ve etkilerini azaltmak için aşağıda açıklanan bir yaklaşımı veya karma olarak birkaç yaklaşımı bir strateji olarak uygulamak kurum yönetimlerinin kararı olacaktır. Bu tercih her riskin özelliği ve kurumun stratejik hedefleri ile bağlantısına göre belirlenecektir.

Yönetimin riskin ihtimal ve etkisini göze alınan risk seviyesine indirmek için bir karşılama yöntemi belirlemesi gerekir. Yönetim belirleyeceği risk karşılama yöntemini, olayların, riskin ihtimal ve etkisi üzerinde meydana getireceği sonuçları dikkate alarak yapar. Kurum risk karşılama yöntemlerini değerlendirirken göze alınan risk/risk iştahı düzeyini, seçilen yöntemin maliyeti karşısında faydasını ve karşılama yönteminin tasarlanması ve uygulanabilirliğini göz önünde bulundurarak bir strateji belirler.

Risklerin yönetilmesinde seçilecek yaklaşımlar her riskin özelliği ve kurumun stratejik hedefleri ile bağlantısına göre aşağıda beş kategoride verilmiştir.

Azaltma (Riskle Mücadele Etme);

Risk yönetiminde en yaygın olarak izlenen yöntemdir. Bu yöntemde, her risk için belirlenmiş ve risk kütüğünde yer verilmiş olan kontrol faaliyetlerinin uygulanması suretiyle risklerin kabul edilebilir seviyelerde tutulması amaçlanır.

Kaçınma (Faaliyetten Vazgeçme);

Bazı risklerin olumsuz etkilerinden, o risklerin ilgili olduğu faaliyet alanlarından vazgeçmek suretiyle korunmaktır. Yani, riske yol açacak faaliyetleri bırakmak, bunlardan vazgeçmek şeklinde davranmaktır.

Transfer Etme (Paylaşma);

Bir kısım riskler, tamamen veya kısmen başka kurum veya kuruluşlara transfer edilebilir. Yani riskin bir parçasını transfer ederek veya paylaşarak riskin ihtimal veya etkisini azaltmaktır. Bu yöntemde kurumlarla işbirliği yapmak yoluna gitmek gerekecektir.

Kabullenme (Göze Alma);

Riskin etkisinin risk toleransı seviyesinde veya altında olması (göze alınabilir düzeyde olması) durumunda, bu risk için herhangi bir kontrol faaliyeti yürütülmeyebilir. Risk tolerans düzeyinin yüksek olması (riskin göze alınabilir düzeyin üzerinde olması) halinde ise ya risk için yapılabilecekler çok sınırlıdır ya da kontrol faaliyetlerinin maliyeti, sağlayacağı faydadan yüksektir. Bu gibi durumlarda herhangi bir faaliyet yapılmayıp risk olduğu gibi kabullenilir.

Fırsatları Değerlendirme;

Bu seçenek diğerlerinin alternatifi olmamakla birlikte, azaltma, transfer etme veya kabullenme seçenekleri ile bir arada uygulanabilir. Riski tamamen ortadan kaldırmak mümkün olmasa da, olumsuz etkilerini azaltmak için bazı fırsatları değerlendirebiliriz. Diğer yandan, zaman zaman kurumun faaliyetleriyle ilgili

alanlarda başarısını arttıracak fırsatlar ortaya çıkabilir. Bu tür fırsatların değerlendirilmesine ilişkin kurumun önceden bir stratejiye sahip olması ve bu doğrultuda eylemde bulunması, bu fırsatlardan azami ölçüde faydalanmasını mümkün kılar.

Kurumsal risk yönetimi uygulanırken, yukarıdaki yöntemlerin her birinin kullanılması mümkün olmakla birlikte ağırlıklı olarak 'azaltma' yöntemine başvurulmaktadır. Esasında bu yöntemleri tam olarak birbirinden ayırmak her zaman mümkün olmayıp, birlikte uygulanabilirler. Riskleri yönetmek için risk yönetim stratejisinin belirlenmesinde alternatif değerlendirmeler yapılmalıdır. Bu stratejiler uygulama planlarının ve bazen acil eylem planlarının hazırlanmasını gerektirebilir.

3.1.4.6. Kontrol Faaliyetlerini Belirlenmesi

Kontrol faaliyetleri riskleri karşılamayı sağlayan riskin ihtimal ve etkisini azaltarak kontrol altına alan uygulamalardır. Kontrol faaliyetleri kurumun genelinde tüm faaliyetlerde ve her düzeyde ortaya çıkar. Genellikle izlenen yaklaşımın amacı kurumun riskin etki ve ihtimalini azaltacak tedbirleri alarak riski tolere edebileceği (göze alınan risk) düzeyde tutmak veya bu düzeyi korumak için kontrol faaliyetlerini uygulamaktır.

Risklerle mücadele etmek için; önleyici, düzeltici, yönlendirici ve tespit edici kontrol olmak üzere dört grup kontrol faaliyeti geliştirilebilir.

- I. Önleyici Kontroller: İstenilmeyen sonuçların gerçekleşme ihtimalini azaltmak için geliştirilen önlemlerdir. Arzu edilmeyen bir sonucun gerçekleşmemesi ne kadar önemliyse, yeterli ve ilgili önleyici kontrollerin uygulamada olması o

kadar gereklidir. Kurullarda uygulanan kontrollerin büyük çoğunluğu bu kategoriye ait kontrollerdir.

- II. Yönlendirici Kontrol: Belirli bir sonuca ulaşmayı sağlamak için geliştirilen önlemlerdir. Tehlikeli görevleri yaparken koruyucu elbise giyilmesinin bir zorunluluk olması bu tip kontrole örnektir.
- III. Tespit Edici/Belirleyici Kontrol: Bu kontroller istenmeyen olayların sonuçlarını belirlemek için tasarlanır. Bu kontrollerin etkileri tanımı gereği "olaydan sonra" gerçekleşir. Dolayısıyla kabul edilebilir zarar ziyan olduğunda uygundurlar.
- IV. Düzeltici Kontroller: Ortaya çıkan istenilmeyen sonuçların düzeltilmesini sağlamak için geliştirilen önlemlerdir. Olağandışı bazı olaylar kontrol edilememekle birlikte meydana gelen zararı telafi etmeye yönelik kontroller geliştirilebilir. Acil eylem planları bu kontrole bir örnektir.

3.1.4.7. Bilgilendirme ve İletişim

Bilgi niteliksel ve niceliksel biçimde çok sayıda iç ve dış kaynaktan gelir. İç veya dış kaynaklardan beslenen zamanında ve yeterli bilgi toplanmalı, değerlendirilmeli ve personelin sorumluluklarını yerine getirmesini sağlamak için bir yöntem ve zaman çerçevesinde iletilmelidir. Yönetimin mücadelesi ham bilgi içindeki büyük yoğunluktaki veriyi rafine etmek ve yönlendirmektir. Bu, bilgiyi meydana çıkaran, zapt eden, yönlendiren, analiz eden ve raporlayan bir bilgi sistemi alt yapısı ile karşılanır. Bilgi sisteminin tasarlanması ve kurum stratejisini desteklemesi arzu edilir. Etkin bir kurumsal risk yönetimi için kurum geçmiş ve güncel bilgileri ele alır ve kullanır. Geçmiş veriler kuruma amaçları, planları ve beklentiler karşısında gerçekte gücü ölçüsünde başarabileceğini belirlemesini ve

uygulamayı izleme imkânı sağlar. Geçmiş veri aynı zamanda yönetimin dikkatini çekebilecek potansiyel olayların erken uyarısını sağlayabilir.

Bilgi iletişim için bir temeldir. İletişim, etkin kurumsal risk yönetimine olan ilgiyi artırmalıdır. Kurumun göze alabileceği risk seviyesini anlatmak, genel bir risk dilini desteklemek ve uygulamak, kurumsal risk yönetiminin unsurlarını destekleyen ve etkileyen personelin rol ve sorumluluklarını bildirmek konularında da iletişim farkındalık yaratır.

3.1.4.8. İzleme ve Kalite Güvence

Risk yönetimi dinamik bir yapıya sahiptir. Bir zamanlar etkin olan riskleri karşılama yöntemi etkinliğini kaybedebilir; kontrol faaliyetleri daha az etkili, ya da artık uygulanamaz duruma gelebilir; hedeflerimiz değişebilir. Bu tür değişimlerle karşılaşıldığında, yönetimin kendisini yeni şartlara uyarlaması gerekir.

Kurumsal Risk Yönetimi, unsurlarının varlığı, işleyişi ve zaman içindeki performansı ve kalitesinin değerlendirildiği bir süreçte izlenir. İzleme iki şekilde yapılabilir: Sürekli izleme ve münferit izleme. Risk yönetiminin dinamik yapısı gereği bütün riskler sürekli olarak izlenebileceği gibi, duruma göre belli bir riskin tekil olarak ele alınması şeklinde münferit izleme de yapılabilir. Sürekli ve münferit izleme kurumsal risk yönetiminin kurum çapında ve her düzeyde uygulanmasının devamını garanti eder.

Sürekli ve münferit izlemenin nasıl yapılacağı risk yönetimi süreci içinde belirlenmiş olmalıdır. Münferit değerlendirme olaydan sonra yapılırken, sorunlar çoğunlukla sürekli izleme yoluyla daha çabuk belirlenmiş olacaktır. Çoğu kurum

sürekli izleme faaliyetlerinden bahsederken yine de kurumsal risk yönetiminin münferit değerlendirmesini yapmaktadır.

Genellikle münferit değerlendirme ve sürekli izleme karışımı uygulanan metot kurumsal risk yönetiminin zaman içinde etkinliğini sürdürmesini sağlar. Kurumsal risk yönetiminin yetersizliği bir kurumun belirlenmiş hedeflerini başarmasını stratejisini tamamlamasını ve geliştirmesini olumsuz etkiler.

Risk yönetiminin kalite güvencesi, kurum içi ve kurum dışı kaynaklardan sağlanabilir. Kalite güvencesi, kurum içinde yapılacak mülakatlar, odak grubu çalışmaları ve iç denetim birimlerinin raporları ile risk yönetimine ilişkin hazırlanan değerlendirmeler ve raporlarla sağlanabileceği gibi, kurum dışından profesyonel anlamda kalite güvencesi verebilecek kuruluşlar ve üniversitelerde akademisyenlerden ve Sayıştay raporları bağımsız denetim raporları gibi dış denetim kuramlarından bu hizmet alınabilir.

Kalite güvencesinin sağlanmasına yönelik olarak yapılan izleme ve değerlendirmelerin yanı sıra, iki yılda bir, risk yönetim yapısının ilk kurulduğunda olduğu gibi iç ve dış koşullar yeniden gözden geçirilerek hazırlanmış olan kurum risk tablosunun tamamen güncellenmesi sistemi daha verimli yapacaktır.

3.1.4. Kurumsal Risk Yönetiminin Kurgulanma Süreci

Risk yönetiminin yapılandırılması bir ekip çalışmasını gerektirmektedir. Bu ekip kurum içinden risk yönetim terminolojisini bilen risk yönetimini kurgulama konusunda bilgi sahibi ve konuya ilgi duyan personelden oluşmalıdır. Risk yönetimi yapılandırma komisyonu olarak adlandırabileceğimiz bu ekip kurumun büyüklüğüne

göre en az üç veya dört kişiden oluşmalıdır. Bu komisyon büyük ve yaygın kurumlarda üst komisyon olarak görev yaparak alt komisyonlar ana birimler ve faaliyetlere göre ayrı ayrı oluşturulabilir. Koordinasyon sorununu en aza indirmek ve yapılacak çalışmalarda standardı başarabilmek için hizmet içi eğitim yapılabilir. Komisyon risk yönetimini yapılandırırken uzman desteğine ihtiyaç olup olmadığına eğer varsa kısmi veya tam zamanlı uzman çalıştırılmasına ve eğitim ihtiyacına karar vermelidir.

Kurumsal risk yönetiminin birbiriyle ilişkili sekiz unsurunun başarılı bir şekilde kurgulanması çalışmasına ilk olarak uygulanabilir bir plan hazırlanarak başlanacaktır. Plan hazırlığında, eğer bir projenin veya faaliyetin risk değerlendirmesi ve yönetimi yapılandırılıyorsa bu alana ilişkin birimler, kaynaklar ve ilişkiler planlama kapsamına alınacaktır. Kurumsal risk değerlendirmesi ve yönetimi yapılandırılırken ise kurumun tüm birimleri ve faaliyet alanları planda yerini almalıdır.

Kurumun yapısı, faaliyet alanları, organizasyon yapısı, personel profili ve yeterliliği, iç ve dış koşullar, kamuoyu ve medyanın kuruma olan ilgisi gibi kurumdan kuruma değişen faktörler ve özellikler nedeniyle hazırlanan planlar farklılık göstermekle beraber temel unsurları karşılamalıdır. Milli Eğitim Bakanlığı gibi merkez teşkilatı dışında çok geniş bir taşra teşkilatı olan kurumlarda merkezden ayrı olarak taşra birimlerinde de derinlemesine mülakatlar yapılması plan hazırlığında dikkate alınmalıdır.

Plan uygulamasına ilişkin bilgi verilirken de görüleceği gibi kurumun karşı karşıya olduğu riskler ilk çalışmalarda ortaya konulmaya başlanarak üzerinde

çalışılmakta ve geliştirilmektedir. Risklerle mücadele için seçilecek karşılama yöntemi ve kontroller ilgili personelin riskin etkisini azaltmak için önerileri ile başlayan ve üst yönetimin nihai kararı ile risk kaydında yerini alan bir süreci takip etmektedir. Bu süreç boyunca kurumun risk haritası diye adlandırabileceğimiz risk evreni ise ancak çalışma tamamlandığında son haline getirilmektedir. Risk evreni, tüm çalışanlarca kontrollerin uygulanmasında ve özellikle üst yöneticilerin karar alma süreçlerinde referans ve başvuru kaynağıdır. Kurumun mücadele etmeye karar verdiği tüm risklerle, bunların önem düzeylerini, sorumlularını, kontrollerini, çalışma süresince olgunlaşan bilgileri içeren, kurum risk kütüğü veya risk kaydı olarak adlandırabileceğimiz doküman, üst yönetim tarafından yayımlanarak hangi riskler altında çalışıldığının ve hangi risklerle mücadele edildiğinin kurum içinde ve kamuoyunda deklare edildiği resmi bir belgedir.

Kurumsal risk yönetiminin yapılandırılması çalışmaları komisyon bir iş planı hazırlayarak işe başlayacaktır. Plan hazırlığı için aşağıda verilen taslak plan örneği temel unsurların kurumda yapılandırılması için gereken tüm çalışmaları öngören birbirini takip eden aşamalardır. Bu iş planı taslağı kurumların yapılarına ve ihtiyaçlarına göre geliştirilebilir. Bu taslak plan üzerinde zaman planlaması yapmak komisyon çalışmalarında performansı arttırıcı bir unsur olmakla birlikte süreci yönetmeye ve izlemeye de yardımcı olacaktır.

3.1.6. Kurumsal Risk Yönetimini Yapılandırmak İçin Örnek Bir Yaklaşım

Kurumsal Risk Yönetiminin temel sekiz unsurun uygulanmasına yönelik olarak aşağıda verilen plan, dinamik bir yapıya sahip olup, aşamaların her birini çalışma süresince sürekli güncelleme imkânı sunan bir plandır. Örnek planın,

kurumlarda risk yönetiminin yapılandırma çalışmalarında uygulayıcılar için bir örnek olması amaçlanmıştır.

3.1.6.1. Örnek İş Planı

1. İş Planının ve Takviminin Hazırlanması
2. Kilit Personelle Risklerin Belirlenmesine Yönelik Mülakatların Yapılması
 - a. Mülakat yapılacak kilit personelin belirlenmesi
 - b. Mülakat sorularının hazırlanması
 - c. Mülakatların yapılması ve sonuçların analiz edilmesi
 - d. Üst yönetim ile sonuçların teyit edilmesi
3. Misyon, Vizyon, Stratejik Hedefler Ve Değerlerin Gözden Geçirilmesi
4. Riskleri Belirlenmesi, Değerlendirilmesi ve Karşlanması

Odak grubu çalışmaları

- a. Kurumun risk evrenini hazırlamak
 - b. Kurumun iç ve dış koşullarını değerlendirmek
 - c. Doğal/Toplam riskleri belirlemek
 - d. Risklerin ihtimal ve etki düzeylerini belirlemek
 - e. Riskleri önceliklendirmek
 - f. Göze alınan risk düzeylerinin/Risk iştahının belirlenmesi
 - g. Riskleri karşılamak/Risk yönetim stratejisini belirlemek
 - h. Kontrol faaliyetlerini belirlemek
5. Kurumun Risk Yönetim Yapısını Belirlemek
 - a. Risk değerlendirme formu taslağını hazırlamak ve şekline karar vermek
 - b. Kurumsal risk yönetimi hiyerarşik yapısı görev ve sorumluluklar

- c. Risk yönetim yapısına ilişkin hazırlanan taslak dokümanlar ve güncellenme zamanına karar vermek
 - a. Risk değerlendirme ve güncellenme zamanına karar vermek
 - b. Risk yönetim yapısına ilişkin hazırlanan taslak dokümanları onaya sunmak
6. Bilgilendirme ve İletişim
 - a. Üst yönetimi bilgilendirme
 - b. Risk sorumluları için bilgilendirme ve atölye çalışmaları
7. İzleme ve Değerlendirme, Kalite Güvence
 - a. İzleme ve değerlendirme
 - b. Kalite güvencesi

İş planı örneğinden hareketle kurumsal risk yönetiminin yapılandırılmasındaki temel çalışmaları aşağıda anlatılmaktadır.⁷³

İş Planının ve Takviminin Hazırlanması

Planların her zaman revize edilebileceğini hatırd tutarak mükemmeli yakalamak yerine yukarıda açıklanan yedi unsurun kurgulanması için yapılacak tüm faaliyetlere planda yer vermeye çalışılmalıdır.

Çalışma komisyonu planı hazırlarken hizmet içi ve dışı eğitim ihtiyacına karar vermelidir. Eğitim ihtiyacının konusu ve süresine planda yer verilmelidir. Bununla birlikte planın her aşamasının ne kadar zaman alacağı yani her yapılacak iş için gereken süre belirlenmelidir. Risk yönetimi yapılandırma çalışmasında uzman

⁷³ Onur Derici, İç Kontrol ve Risk Yönetimi, Bekad Yayınları, Antalya, 2015

veya danışman desteği alınacaksa iş planı ve takviminin hazırlanmasında uzmanın plan hakkındaki görüşleri alınmalıdır.

Zaman çizelgesi ve revizyon gerektiren durumların çalışmalarda kaydedilmesi ve dosyalanması yönetimin işleri takibine ve ileride yapılacak çalışmalara da yardımcı olacaktır.

Kilit Personelle Risklerin Belirlenmesine Yönelik Mülakatların Yapılması

Kurum çalışmalarında kendi alanında tecrübesi ve deneyimi olan karar alma süreçlerini bilen alanındaki iş süreçlerine hâkim olan kişileri kilit personel olarak tarif edebiliriz. Kilit personelin yönetim kademelerinde çalışması zorunlu değildir.

Mülakat Yapılacak Kilit Personelin Belirlenmesi

Faaliyet alanları ve temel fonksiyonları temsil edecek sayıda kilit personel seçilmelidir. Öncelikle görüşme yapılacak personel konunun önemini kavramış bu konuda yardımcı olmaya istekli olan kişilerden seçilmelidir. Mülakat esasen ana faaliyet alanları ve bunlara ilişkin temel riskleri kapsayacağından çalışma komisyonu, kurum ana faaliyetlerini temsil edecek yeterli sayıda personel ile mülakat yapmayı planlamalıdır. Mülakat yapılacak kişi sayısı on kilit personelden az olmamalıdır.

Mülakat Sorularının Hazırlanması

Yapılacak mülakat temel risklerin belirlenmesine yönelik yapılacak ilk çalışma olacağından bu mülakat derinlemesine mülakat (depth interview) niteliğindedir. Görüşme sırasında kilit personele yöneltilecek sorular hem genel

nitelikteki kurum misyon ve vizyonu ve stratejik hedefleri ile gündemdeki önemli konular hem de özel nitelikte personelin ilgili olduğu ana faaliyetlerle ilgili olacaktır. Sorular kurumsal temel riskleri belirlemeye yönelik olarak kurumsal tüm faaliyetleri kapsayacak analiz yapmaya uygun sorular olmalıdır. Mülakat soruları derinlemesine mülakat tekniğine uygun ve analize elverişli olarak bu konuda uzman veya bilgili personel tarafından hazırlanmalı veya uzman yardımı alınmalıdır.

Aşağıda riskleri belirlemeye yönelik olarak genel nitelikte örnek mülakat soruları verilmiştir. Kurum faaliyet alanına ilişkin riskleri ve fırsatları değerlendirmeye imkan veren derinlemesine mülakat tekniklerine uygun daha farklı sorular belirlenebilir.⁷⁴

1. Yaptığımız işten memnun musunuz? Bir beklentiniz var mı?
2. Kurumun mevcut itibarını ve saygınlığını neler tehdit edebilir?
3. Kuruma karşı olan dış ilgiyi (Parlamento, Kamu Kurumları, Kamuoyu Medya gibi) yeterli görüyor musunuz?
4. Kurumun muhtemel riskleri ve fırsatlar nelerdir?
5. Diğer kurumlarla ilişkilerde ortaya çıkabilecek sorunlar nelerdir?
6. Fiziki imkânları yeterli görüyor musunuz?
7. Faaliyetlerin daha iyi hale getirilmesinin önündeki engeller nedir, neler yapılabilir?
8. Personelin başarısını etkileyen faktörler nelerdir?
9. Kurumun geleceği ile ilgili endişeleriniz nelerdir?

⁷⁴ Onur Derici, İç Kontrol ve Risk Yönetimi, Bekad Yayınları, Antalya, 2015

Bu veya benzeri bir soru seti ile kilit personelden kurumun risk ve fırsatlarına yönelik olarak, detaylı açıklamalar beklenen sorular hazırlanabilir. Verilen cevapların analizinden ortaya çıkan risk ve fırsatlar değerlendirilir.

Sorulacak sorular kısa ve anlaşılır olmalıdır. Diğer mülakat tekniklerinden farklı olarak, derinlemesine mülakat tekniğinde görüşmede kilit personelin sorulan soruya rağmen vereceği cevabın ve açıklamanın soru ile alakası olmaması durumunda not alınmaya devam edilmeli sorunun yeterli olmayabileceği hesaba katılmalı ve kilit personelin vurgulamak istediği konular dikkate alınmalıdır.

Mülakatların Yapılması ve Sonuçların Analiz Edilmesi

Yapılacak görüşme süresini 45-60 dakikalık bir süre olarak planlamak ve bu süre kilit personele mülakat randevusu alınırken bildirilmelidir. Görüşme başlamadan önce yapılacak mülakatın amacı ve önemine vurgu yapılmalıdır. Mülakatlar iki kişi ile yürütülmeli bir kişi diyalogu sürdürürken diğer kişi konuşulanları kaydetmelidir. Görüşme tamamlandığında personele konuya ilişkin katkılarının her zaman önemli olduğu, çalışma süresince katkılarının beklendiği bildirilmelidir.

Yapılan derinlemesine mülakatların amacı sorulara sadece evet-hayır cevabı almak yerine konuya ilişkin neden ve nasıl sorularına cevap almaktır. Mülakatlarda risklerin ve fırsatların belirlenmesine yönelik ifadeler ve açıklamalar kaydedilmelidir. Bunların nedenleri ve sonuçları geliştirilecek kontrol faaliyetleri ve anlatılan detaylar üzerinde ileride yapılacak çalışmalarda yararlanılacaktır.

Mülakatlar tamamlandıktan sonra sorular oluşturulurken kurgulanan çatıya uygun olarak tasnif ve analiz edilmelidir. Komisyon yürütülen mülakat çalışmaları

sonucunda yapılan analizle belirlenen temel riskler ve fırsatlar ile detayların hazırlanacak bir raporda belirtmelidir. Bu rapor, mülakat yapılan kilit personele gönderilerek kendi düşüncelerini yansıtıp yansıtmadığı teyit edilmelidir. Olası temel risklerin belirlenmesi için yapılan mülakatlardan beklenen kilit personelin öngördüğü kurumsal risklerin ve fırsatların belirlenmesi bundan sonraki çalışmalarda bir başlangıç noktası olacaktır.

Üst Yönetim İle Sonuçların Teyit Edilmesi

Risk yönetiminin üst yönetim için bir yönetim aracı olduğunu ve yönetimce uygun bulunmayan risklerin yönetilemeyeceği unutulmamalıdır. Bu risklerin personel tarafından risk olarak görülmesi yöneticilerinde bunları risk olarak kabul etmesini gerektirmez. Bu durum tüm çalışma boyunca göz önünde bulundurulmalı ve gerekçeleri ile yazılı olarak yönetimin onayı alınmak üzere hazırlanmalıdır. Yönetim onayına ve bilgisine sunulan raporda kilit personel ile yapılan "derinlemesine mülakat" sonucunda ortaya çıkan temel risklerin ve fırsatların neler olduğu bunların gerekçeleri, gerçekleşme ihtimali, gerçekleşmesi durumunda etkileri açıkça ifade edilmelidir. Yönetim bu çalışmaları uygun bulursa diğer aşamalar için çalışmaya devam edilir. Uygun bulunmayan riskler konusunda ise ilerideki çalışmalarda ihtiyaç olabileceği için risk profiline kaydedilerek, değerlendirme dışı tutulmalıdır.

Misyon, Vizyon, Stratejik Hedefler ve Değerlerin Gözden Geçirilmesi

Günümüzde genel olarak tüm kamu kurumlarında stratejik plan çalışmaları yasal bir zorunluluk olarak yürütülmektedir. Bu çalışmaların yapılmadığı kamu veya özel kurumlarda ise yönetimin benimseyeceği vizyonu, misyonu stratejik hedefleri ve değerleri ortaya konmalıdır. Yönetimlerin yeni atandığı ve önceki yönetiminin

belirlemiş olduğu misyon vizyon ve stratejik hedefler konusunda yeni yöneticilerin görüş ve düşünceleri alınmalıdır. Kısaca çalışma komisyonu kurumun üst yönetimi tarafından benimsenen misyon, vizyon kurumsal değerler ile stratejik hedeflerin neler olduğunu ortaya koymalıdır. Bu doğrultuda, yönetimin stratejik bakışı ile vizyon, misyon ve değerler temelinde, kurumun amaçlarına ulaşmasını tehdit edebilecek veya başarısını arttıracak unsurların ortaya konması mümkün olabilecektir.

Komisyon ayrıca kurumun;

- Anayasa, yasa ve mevzuatın verdiği görev yetki ve haklarını
- Meclisle
- Kamuoyu ve medya ile
- Sivil toplum kuruluşlarıyla
- Üniversitelerle
- Uluslararası kuruluşlarla olan ilişkilerini ve taahhütlerini ortaya koyacak

çalışmalar yapmalıdır.

Riskleri Belirlemek, Değerlendirmek ve Karşılama⁷⁵

Kurumsal risklerin belirlenmesi risk yönetimini yapılandırma çalışmasının temelini teşkil etmektedir. Risklerin doğru belirlenmesi ve ifade edilmesi risk yönetiminden beklenen faydayı sağlayacaktır. Aşağıda yer alan beş aşama birbirini takip eden değil birbirini tamamlayan çalışmalar olarak düşünölmeli ve uygulanmalıdır.

⁷⁵ Onur Derici, İç Kontrol ve Risk Yönetimi, Bekad Yayınları, Antalya, 2015

Odak Grubu Çalışmaları;

Çalışma komisyonu iş planında riskleri tespit etmek başlığı altındaki beş çalışmanın tamamını yapılan her farklı odak grubu toplantısında gündeme alacaktır. Odak grubu çalışmalarının önemi nedeniyle burada bazı hususlara değinilecektir.

Yapılacak odak grubu çalışmasının sayısı kurumun ana faaliyet alanlarının sayısı veya temel organizasyon yapısında yer alan birimlerin sayısı esas alınarak belirlenecektir. Kurumun temel faaliyetlerini veya birimlerini temsil edecek sayıda ve fakat en az üç odak grubu çalışması yürütülmelidir. Her odak grubu yönetilebilir ve kontrol edilebilir olması açısından katılımcı sayısı sınırlandırılmalıdır. Odak grupları katılımcıları belirlenirken konusunda yetkin çalışmaya katkıda bulunmaya gönüllü kişiler seçilmelidir.

Odak grubu çalışmalarını yönlendiren ve yöneten kişiler moderatörlerdir. Odak gruplarında yapılacak çalışmanın, tarihi ve saati, kapsamı, amacı, katılımcıların isim ve unvanları, moderatörlerin adı soyadı görevi telefonları ile birlikte bir gündem yazısı hazırlanarak katılımcıları bilgilendirmek ve hazırlık yapmalarına imkân vermek için en az üç gün önce ellerinde olacak şekilde gönderilmelidir.

Odak grubu çalışmalarında verimi arttırmak için moderatörlerin dikkat etmesi gereken hususlar;

- Toplantı salonlarında yazılı tahta, bilgisayar, yazıcı, kağıt, kalem, projeksiyon cihazı gibi ihtiyaç duyulabilecek malzemenin hazır ve çalışır durumda olduğu kontrol edilmelidir.

- Çalışmanın başlangıcında zaman planlaması yapılarak konu, ayrılan süre, ara verme zamanı, katılımcılara bildirilmeli ve uygulanmasına özen gösterilmelidir.

- Her odak grubunda moderatörler, tercihen toplantı konusunda önceden bilgi sahibi olan, en az iki kişi olmalıdır.

- İki moderator dönüşümlü olarak toplantıyı yönetmelidir.

- Moderator toplantıyı yönetirken, katılımcıları dikkatle dinlemeli göz teması kurmalı, katılımcı konuşurken başka şeylerle ilgilenmemeli, diğer moderator kayıt tutmalıdır.

- Odak grubunu oluşturacak katılımcılar mümkün olduğu kadar birbiriyle uyumlu çalışabilecek kişiler arasından seçilmelidir.

- Toplantılarda kişisel tartışmalar gereğinden uzun sürer veya amacını aşarsa, moderator tartışma konusunu ve fikirleri ayrı ayrı özetlemeli ve diğer katılımcıları düşüncelerini ifade etmeye davet ederek yönlendirici olmalı, gerekirse bunu toplantının verimini artırmak için yaptığını belirtmelidir.

- Toplantılarda her fikir muhakkak kaydedilmeli ve fikir sahibine teyit ettirme maksatlı olarak olgunlaşan fikirler özetlenmelidir.

- Katılımcılar tarafından ifade edilen fikirler, moderator veya grup tarafından anlamlı ve uygun bulunmasa dahi değer verilmeli, her fikrin ve katılımın değerli olduğu sık sık tekrarlanmalıdır.

- Her düşünce tüm katılımcılar tarafından kabul edilmeyeceğinden azınlık ve çoğunluk düşüncesi olarak belirtilmeli ve raporlanmalıdır.

- Moderator toplantı sonunda ulaşılan sonuçları tüm katılımcılara paylaşmalı yanlış anlamaları düzeltmelidir.

• Odak grubu çalışmalarına ait tüm dokümanlar ve veriler dosyalanmak ve saklanmalıdır.

Kurumun Risk Evrenini Hazırlamak⁷⁶

Kurumun karşılaşılabileceği tüm risklerin kaynağı olabilecek faaliyet ve ilişkiler bir tablo halinde gösterilebilir. Risk Evreni (Risk Universe) olarak ifade edilen ve bütün faaliyet alanlarının yer aldığı bu tablo, bir bakıma kurumun bir fotoğrafıdır. Bu fotoğraf, faaliyet ve etkileşim alanının toplu ve sistematik bir şekilde görülmesini sağlayarak doğal veya bünyesel risklerin tespit edilebilmesine yardımcı olur.

Risk evreninin belli bir kalıbı olmayıp hazırlanmasında temel yaklaşım, kurumun ana faaliyetlerinin ve bunlara bağlı ilişkilerin, temel işlevlerden detaya doğru kademelendirilmiş bir şekilde bir şemada yer almasıdır. Önce ana fonksiyonlar gösterilir, sonra her bir fonksiyonun alt fonksiyonları belirtilir. Risk evreninde kurumun özellikle dış paydaşları ve bunlarla ilişkilerinin çalışmada yerini alması kurumun dışarıdan kaynaklanabilecek risklerinin tespitine yardımcı olacaktır.

Risk evreni tüm odak grubu çalışmalarında ilk iş olarak ele alınmalı ve beyin fırtınası yöntemi ile geliştirilmelidir. Farklı birimlerde çalışanların katkıları alınarak farklı bakış açıları tecrübe ve yetkinlikteki personelin risk yönetimine bakışını kurumun toplam risklerine odaklanışım sağlayarak kurum risklerinin ilham kaynağı olan faaliyetler ve ilişkilerin fotoğrafı ortaya çıkarılacaktır.

⁷⁶ Onur Derici, İç Kontrol ve Risk Yönetimi, Bekad Yayınları, Antalya, 2015

Kurumun İ ve Dış Koşullarını Değerlendirmek

İ ve dış koşullar, kurumun faaliyetlerini sürdürdüğü veya bu faaliyetler esnasında etkileşim içerisinde olduğu, fiziki olan veya olmayan bütün unsurlardır. Bu unsurlar, risklerin kaynağını oluşturur, riskleri tetikler veya risklerin etki düzeylerini belirler. Riskin gerçekleşme ihtimali ve eğer gerçekleşirse nasıl bir etki göstereceğinin tahmininde iç ve dış ortamın bilinmesi gereklidir.

Dış ortam kurumun ilişkisi olan diğer kurumlar, parlamento, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve medya ile ilişkiler, uluslararası taahhütler, ekonomik değişim, siyasi dalgalanmalar gibi yönetimin önem atfettiği veya faaliyetleri etkileyen tüm durumları sayabiliriz. İç ortam ise kurumun sahip olduğu insan kaynağı, bütçesi, mal varlığı, kurulu olan sistemler, teknoloji düzeyi, örgüt yapısı, strateji bildirimleri, kurumsal taahhütler gibi kurum için önem arz eden tüm olguları sayabiliriz.

İ ve dış ortam analizinden, risklerin belirlenmesinden kontrollerin değerlendirilmesine kadar tüm çalışmalarda yararlanılır.

Doğal/Bünyesel Riskleri Belirlemek

Risklerin belirlenmesinin temel olarak iki şekilde gerçekleştirildiğini risk yönetiminin temel unsurlarını anlatırken belirtmiştik. Bunlar "risklerin ilk defa belirlenmesi" durumu ve "risklerin sürekli olarak belirlenmesi" durumudur.

Risk yönetimini kurgulama çalışması kurumda ilk defa yapılıyorsa bu yapılan çalışmayla kurumun karşı karşıya olduğu tüm riskler belirlenmelidir. Kurumda

risklere karşı kontrollerin geliştirilip uygulanmadığı durumda doğal risklerden bahsederiz.

Çalışma komisyonu tarafından yürütülmüş olan derinlemesine mülakatlar sonucu kilit personelin belirttiği riskler ve bunlardan alınan bilgileri komisyon tarafından analiz edilmesi ile kurumun temel riskleri belirlenmişti. Yine komisyonun koordine ettiği tüm odak grubu çalışmalarında bu temel riskler üzerinde değerlendirme yapılacaktır. Temel riskler her ne kadar kilit personelle yapılan mülakatlar sonucu belirlenmiş olsa da odak guruplarında kurumsal risk yönetim yapısının unsurları bölümünün "Kurumsal Risklerin Belirlenmesi" aşamasında anlatılan veri toplama ve analiz teknikleri kullanılarak farklı riskler üzerinde de çalışılarak, katılımcıların görüş ve önerileri analiz edilmek üzere kaydedilmelidir. Odak guruplarında yapılan risk evreni çalışmaları ile iç ve dış koşulların belirlenmesinden sonra kurumsal risk ve fırsatlar belirlenirken en yaygın olarak aşağıdaki yöntemler kullanılmaktadır. Kurumlar gerektiğinde farklı yöntemlerle de risk ve fırsatlarını tespit edebilirler.

Risklerin Değerlendirmesi "PESTLE" ve "SWOT(GZFT)" Analiz Yöntemleri⁷⁷

1-PESTLE Analizi

Risklerin, aşağıdaki kategoriler bazında değerlendirmeler yapılarak belirlenmesidir.

P olitic -»Politik

E conomic -> Ekonomik

⁷⁷ Onur Derici, İç Kontrol ve Risk Yönetimi, Bekad Yayınları, Antalya, 2015

Social -> Sosyal

Technologic -> Teknolojik

Legal -> Hukuki

Environmental-* Çevresel

2-GZFT/SW0T Analizi

SWOT (GZFT) Analizi (Kuruluş içi analiz)

Strengths -> Güçlü Yönler

Weaknesses ->Zayıf Yönler

Opportunities ->Fırsatlar

Threats -> Tehditler

3-Beyin Fırtınası (Bu yöntem hem tespit hem de değerlendirmede kullanılabilir)

Odak grubu çalışmalarında yeni risk ve fırsatlar bunların etkilerinin ihtimallerinin ne olabileceği ve sonuçlarının ne olacağı tartışılabilirdir, Bu çalışmalarla sonunda belirlenen kurumun tüm riskleri, doğal risklerdir. Bu riskler, kurum üst yönetimi tarafından risk yönetimine konu edilsin veya edilmesin kurumun risk havuzunda toplanacaktır.

İhtimal ve Etki Düzeylerini Belirlemek

Bu bölümde yapılan odak grubu çalışmalarında risklerin ihtimal ve etkilerinin uygulamada nasıl değerlendirildiği anlatılırken kolaylık sağlama amacıyla bir 3x3

matriks modeli esas alınmıştır. Her riskin aşağıda belirtilen kriterlere göre gerçekleşme ihtimali ve gerçekleşirse etkisinin matriks üzerinde alacağı değer 1 ile 3 arasında bir değer olacaktır. Burada esas olan kurumun risklerinin değerlendirilmesinde ve öncelik verilmesinde en uygun yöntem ve kriterlerin kurum tarafından belirlenmesidir. Çalışma komisyonu hangi yöntemi kullanarak risklerin önem düzeylerini belirleyecekse, odak gruplarında da bu değerlendirme yöntemi uygulanacaktır. Odak grubu çalışmalarında katılımcıların değerlendirmelerini hangi kriterlere göre yapacaklarına dair bir ortak bilgi oluşturmak amacıyla bu kriterler ve çalışma yöntemi katılımcılara çalışma başlamadan önce anlatılmalıdır. Bu aşamaya kadar belirlenmiş olan kurumun doğal riskleri yapılan her odak grubu çalışmasında aynı yöntemle değerlendirilmeli her riskin 'artık risk' düzeyi ve önem düzeyi belirlenmelidir.

Risk yönetiminin ilk defa kurgulandığı bir kurumda her düzeydeki personelin anlamasını ve katkısının alınmasını kolaylaştırdığı için 3x3 matriks tercih edilebilir. Bu yöntem dışında risklerin değerlendirilmesinde 5x5 matriks veya daha detaylı istatistik yöntemlerde kullanılabilir. Bunlar;

-Kurum faaliyetlerinin çokluğu ve karmaşıklığı durumunda,

-Yukarıda belirtilen değerlendirme kriterlerinden daha farklı kriterlere ihtiyaç olduğunda

-Sayısal verilerin çok olduğunda,

-Analizin daha detaylı ve teknik istatistik metotları gerektirdiğinde,

Farklı bilgi toplama ve değerlendirme kriterleri ile ileri istatistik analizler kullanılması gerekebilecektir. Bu uzmanlık gerektiren yöntemler bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Bu durumlarda uzman danışmanlığına veya istihdamına karar verilebilir.

Bu yöntemlerden burada incelenecek olan 3x3 matris çalışması ile ihtimal ve etki için belirlenen 1'den 3'e kadar katılımcıların verecekleri değerlerin ne anlama geldiği aşağıda anlatılmaya çalışılacaktır.

Risk Önem Düzeyinin Belirlenmesi

İhtimal			
	DÜŞÜK ETKİ YÜKSEK İHTİMAL KONTROL FAALİYETLERİ	ORTA ETKİ YÜKSEK İHTİMAL KONTROL FAALİYETLERİ	YÜKSEK ETKİ YÜKSEK İHTİMAL KONTROL FAALİYETLERİ
	DÜŞÜK ETKİ ORTA İHTİMAL TOLERE EDİLEBİLİR RİSK	ORTA ETKİ ORTA İHTİMAL KONTROL FAALİYETLERİ	YÜKSEK ETKİ ORTA İHTİMAL KONTROL FAALİYETLERİ
	DÜŞÜK ETKİ DÜŞÜK İHTİMAL TOLERE EDİLEBİLİR RİSK	ORTA ETKİ DÜŞÜK İHTİMAL TOLERE EDİLEBİLİR RİSK	YÜKSEK ETKİ DÜŞÜK İHTİMAL ACİL DURUM EYLEM PLANI
			Etki

Şekil 3 - Risk Önem Düzeyinin Belirlenmesi

Risklerin gerekleŒme ihtimali değerlendirilirken,⁷⁸

Yüksek (3) :Bir yıllık zaman dilimi içinde gerekleŒme olasılığının bulunmasıdır.

Göstergeler:

Gelecek on yıl içinde birçok defa gerekleŒme potansiyeli,

Son iki yıl içinde gerekleŒmiŒ olması,

DıŒ etkenler nedeniyle kontrolün çok güç olması.

Orta (2) : On yıllık zaman dilimi içinde gerekleŒme olasılığının bulunmasıdır.

Göstergeler:

Gelecek on yıl içinde birden fazla gerekleŒme potansiyeli,

DıŒ etkenler nedeniyle kontrol güçlüğü çekilmesi,

Faaliyetle ilgili gemiŒ deneyimler.

Düşük (1) : On yıllık zaman dilimi içinde gerekleŒme olasılığının bulunmamasıdır.

Göstergeler:

Œu ana kadar hiç gerekleŒmemiŒ olması,

GerekleŒmesi halinde büyük ŒaŒkınlık yaratacak olması.

Risklerin etki düzeyleri değerlendirilirken;

Yüksek (3)

⁷⁸ Onur Derici, İç Kontrol ve Risk Yönetimi, Bekad Yayınları, Antalya, 2015

Göstergeler:

Kamuoyunun son derece duyarlı olması,

Kurumun temel hedefleri üzerinde hayati etkilerinin söz konusu olması,

Mali sonuçlarının çok büyük boyutta olması.

Orta (2):

Göstergeler:

Kamuoyunun önemli derecede duyarlılık göstermesi,

Kurumun temel hedefleri üzerinde önemli etkilerinin olması,

Mali sonuçlarının kaygı verici boyutta olması.

Düşük(1):

Göstergeler:

Kurumun temel hedeflerine az derecede etkili olması,

Kamuoyu duyarlığının düşük derecede olması,

Mali sonuçlarının tolera edilebilir seviyede olması.

Çalışma yürütülürken kullanılan bilgi toplama ve değerlendirme teknikleri ile riskin gerçekleşme ihtimali yukarıdaki kriterlere göre şekildeki dikey ekseninde (ihtimal) 1 ile 3 arasında bir değer alacaktır. Yine aynı şekilde bu riskin gerçekleşmesi durumunda etkisinin ne olacağı tahmin edilerek yatay ekseninde (etki) 1 ile 3 arasında bir değer alacaktır.

Riskler, matris üzerinde buldukları noktalara göre ($1 \times 1 = 1$) 1 den ($3 \times 3 = 9$)'a kadar puan alıp sıralanacaktır. Bir riskin gerçekleşme ihtimalinin 1 olacağı bu riskin gerçekleşmesi durumunda etkisinin 1 olacağı varsayımı ne riskin önemlilik düzeyi $1 \times 1 = 1$ olarak değerlendirilir. Önemlilik seviyesi 1 olan bu risk aşağıdaki risklerin önceliklendirilmesine ilişkin şekil üzerinde yeşil alan içinde kalmaktadır.

Bir riskin gerçekleşme ihtimalinin 2 olacağı bu riskin gerçekleşmesi durumunda etkisinin 1 olacağı veya ihtimalin 1 etkinin 2 olacağı varsayım ile riskin önemlilik düzeyi $2 \times 1 = 2$ olarak değerlendirilir. Önemlilik seviyesi 2 olan bu risk aşağıdaki risklerin önceliklendirilmesine ilişkin şekil üzerinde yeşil alan içinde kalmaktadır.

Şekildeki yeşil alan kurum üst yönetimine,

Riskin düşük düzeyde tolera edilebilecek bir risk olarak belirlendiğini,

Gerçekleşme ihtimalini azaltıcı ve eğer gerçekleşirse etkisini azaltıcı herhangi bir kontrol faaliyetinde bulunmaya veya bir tedbir almaya gerek olmadığını,

Artık risk düzeyinin göze alınan risk düzeyinde olduğu durumu ifade etmektedir.

Bir riskin gerçekleşme ihtimalinin 2 ve gerçekleşmesi durumunda etkisinin 2 olacağı varsayımı ile riskin önemlilik düzeyi $2 \times 2 = 4$ olarak değerlendirilir. Önemlilik seviyesi 4 olan bu risk aşağıdaki risklerin önceliklendirilmesine ilişkin şekil üzerinde sarı alan içinde kalmaktadır.⁷⁹

⁷⁹ Onur Dericci, İç Kontrol ve Risk Yönetimi, Bekad Yayınları, Antalya, 2015

Bir riskin gerekleŖme ihtimalinin 1 ve gerekleŖmesi durumunda etkisinin 3 olacağı veya ihtimalin 3 etkinin 1 olacağı varsayımı ile riskin önemlilik düzeyi $1 \times 3 = 3$ olarak değerlendirilir. Önemlilik seviyesi 3 olan bu risk aŖađıdaki risklerin önceliklendirilmesine iliŖkin Ŗekil üzerinde sarı alan içinde kalmaktadır.

Ŗekildeki sarı alan kurum st yönetimine,

Riskin orta düzeyde bir risk olarak belirlendiğini,

GerekleŖme ihtimalini azaltıcı ve eğer gerekleŖirse etkisini azaltıcı önlem ve kontrol faaliyetinde bulunmaya gerek olduğu,

Artık risk düzeyinin göze alınan risk düzeyinin üstünde olduğu durumu ifade etmektedir.

Belirlenecek kontroller risk önem düzeyini sarıdan yeŖil alana kadar çekebilecek riskin etki ve ihtimalini azaltacak kontroller olmalıdır. Riskin etkisinin 3 ihtimalinin 1 olması halinde kurum yönetiminin bu risk gerekleŖirse yüksek olan etkisinden korunmak amacıyla acil durum eylem planı hazırlatmasının yararlı olacağı durumdur.

Bir riskin gerekleŖme ihtimalinin 2 olacağı bu riskin gerekleŖmesi durumunda etkisinin 3 olacağı veya ihtimalin 3 etkinin 2 olacağı varsayımı ile riskin önemlilik düzeyi $2 \times 3 = 6$ olarak değerlendirilir. Önemlilik seviyesi 6 olan bu risk aŖađıdaki risklerin önceliklendirilmesine iliŖkin Ŗekil üzerinde kırmızı alan içinde kalmaktadır.

Bir riskin gerekleŖme ihtimalinin 3 olacağı bu riskin gerekleŖmesi durumunda etkisinin 3 olacağı varsayımı ile riskin önemlilik düzeyi $3 \times 3 = 9$ olarak

değerlendirilir. Önemlilik seviyesi 9 olan bu risk kurum için hayati bir risk olup tüm kurum faaliyetleri için önemli durumdaki her an gerçekleşebilecek ve gerçekleştiğinde ciddi etkileri olacak risklerdir.

Şekilde üzerinde kırmızı alan içinde kalmaktadır.

Şekildeki kırmızı alan kurum üst yönetimine,

- Riskin yüksek düzeyde risk olarak belirlediğini,
- Gerçekleşme ihtimalini azaltıcı ve eğer gerçekleşirse etkisini azaltıcı önlem ve kontrol faaliyetinde bulunmanın elzem olduğunu,
- Artık risk düzeyini göze alınan risk düzeyinin çok üstünde olduğu durumu ifade etmektedir.

Gerçekleşme ihtimal ve etkisini azaltmak için belirlenecek kontrol faaliyetleri, riski kırmızı alandan göze alınan risk düzeyini ifade eden yeşil alana kadar riskin önem düzeyini düşürebilecek kontroller olmalıdır.

Riskleri Önceliklendirmek

Odak grubu çalışmalarında tüm risklerin ihtimal ve etkilerinin yukarıdaki kıstaslara göre değerlendirilmesi ve her riskin aldığı sayısal değerlere göre sıralanması öncelik verilmesi çalışmaları sonucu riskler düşük orta ve yüksek olarak sınıflandırılacaktır. Riskler sınıflandırılırken riskin ilgi; olduğu stratejik hedef veya ilgili olduğu birim esas alınarak bir sınıflandırma yapılabilir. Kurumun değerlendirmeye alınan önemli veya önemsiz tüm riskleri kurum risk profili veya risk kaydına kaydedilmelidir.

Kurum risk profili veya risk kaydı isimlerinden veya farklı bir isimle anılan bir form (kurum yönetimlerinin tercihine kalmıştır) ile risklerdeki değişikliklerin izlenebilmesi için her yıl kayıtlar güncellenmeli ve arşivlenmelidir. Risk profili veya risk kaydı asgari olarak Şu verileri içermelidir,

Önemli veya önemsiz her risk ifadesini,

Riskin ilk kayıt yılını,

Risk değerlendirme formundaki birimini,

Riskin önem düzeyini içermelidir.

Komisyon, yönetimin onayına sunulmak üzere riskleri önem sıralamasına koyacaktır. Yönetim önem düzeyine göre sıralanan riskler konusunda öncelikleri kendi kabullerine göre değiştirebilir. Komisyon, yönetimin onayladığı öncelik sıralamasını çalışmalarında esas alacaktır.

Bu yöntemde, Şekilde görüldüğü gibi

Yüksek: Önemlilik düzeyi 6-9 arasında olanlar kırmızı alanda yer alır.

Artık risk seviyesinin, göze alınabilen risk seviyesinden oldukça yüksek olduğu anlamına gelir. Bu, riske karşı ciddi tedbir alınmasının zorunlu olduğu ve acil durum eylem planlarının hazırlanmasının gerektiği durumdur.

Orta: Önemlilik düzeyi 3-5 arasında olanlar sarı alanda yer alır,

Artık risk seviyesinin, göze alınabilen risk seviyesinden yüksek olduğu durumdur.

Bu, riske karşı tedbir alınmasının gerekli olduğu kritik bir durumu ifade eder.

Düşük: Önemlilik düzeyi 1-2 arasında olanlar yeşil alanda yer alır.

Risk için önemlilik düzeyinin düşük olması; artık risk ile göze alınabilen risk seviyesinin aynı veya yakın olduğu anlamına gelir. Bu durumda risk için herhangi bir zaman, para ve personel ayırmaya, kontrol faaliyeti geliştirmeye gerek bulunmamaktadır.

Kurumun göze alabileceği risk düzeyinin belirlenmesinden önce risklerin önem düzeyleri konusunda yönetimin önerileri ve yönlendirmesi esas alınmalıdır. Çalışma komisyonu yaptığı tüm çalışmaların aslında yönetim tarafından kabul edilmesi ve benimsenmesi ile anlam kazanacağını bilmelidir. Yönetimin uygun bulmadığı sahiplenmeyeceği bir risk yönetimi uygulanamaz. Bunun için çalışma komisyonu her aşamada yönetime bilgi sunmalı, yönetimin beklentilerini karşılamaya çalışmalıdır.

Göze Alınan Risk Düzeylerinin/Risk İştahının Belirlenmesi

Göze alınan risk /risk iştahı düzeyi subjektif bir kabuldür. Yukarda “İhtimal ve Etki Düzeylerini Belirlemek” bölümünde anlatılan göze alınan risk/risk iştahı alanı daha çok subjektif değerlendirmelerle belirlenmektedir. Çalışmalarda sayısal verilerle değerlendirme imkanı olduğu durumlarda, göze alınan risk düzeyinin sayısal veriler cinsinden objektif olarak ifade edilmesi mümkün olabilecektir.

Yönetim, komisyonun önerisini değerlendirerek her risk için veya genel olarak göze alınan risk /risk iştahı düzeyine karar verir. Bu yönetimin risklerle mücadele için katlanacağı bütçe, personel ve zaman ihtiyacının belirlenmesini ve değerlendirilmesini gerektirir. Çalışma komisyonu, odak gruplarında ve diğer

çalışmalarda göze alınan risk/risk iştahı düzeyini bir kıstas olarak belirlemektedir. Bu kıstası yönetim uygun bulmayabilir ve tüm risk mücadele araçları ve maliyetleri belli olduktan sonra değiştirebilir. Bu aşamada yönetim, 'artık riskle' mücadelede belirlenen kontrolleri riskin etki ve ihtimalini azaltmak için yeterli görmeyebilir veya maliyeti yüksek bularak daha düşük maliyetli kontroller geliştirilmesini isteyebilir. Örneğin şekilde göze alınan risk düzeyini $1 \times 1 = 1$ yeşil alandan, $2 \times 2 = 4$ düzeyini de yeşil alan yaparak bu risk için tolerans düzeyini yükseltmeye karar verebilir. Böylece yönetim riskle mücadelede kontrol faaliyetlerinin daha az maliyetli olmasını sağlar.

Yönetim, göze alınabilen risk/risk iştahı düzeyini yani tolera edebileceği ve risk için herhangi bir faaliyette bulunmayacağı alanı $1 \times 1 = 1$ seviyesine çekerek daha çok riskle mücadele etmeyi tercih edebilir. Aksine şekildeki sarı alanı da içine alacak $2 \times 3 = 6$ düzeyi yani sarı alanın tümünü yeşil alan içine alarak kırmızı alanda kalan daha az sayıda ve önemli risklerle mücadele etmeyi tercih edebilir. Yine farklı riskler için önemine binaen farklı göze alınan risk düzeyi belirleyebilir.

Göze Alınan Risk/Risk İştahı Düzeyinin Kararlaştırılması İçin Yaklaşım ve İletişim

Kurumlar hangi amaç ve hedefleri ve takip edeceği stratejik taktikleri izleyeceğine karar verirken aynı zamanda belirlediği göze alınan risk düzeyini/ risk iştahını düşünmek ve hesaba katmak zorundadır. Yönetim bir uzlaşma sağlayarak göze alınan risk düzeyi/risk iştahını üç adımda tayin eder.

1. Göze alınan risk/risk iştahı düzeyini geliştirmek
2. Göze alınan risk /risk iştahı düzeyini duyurmak ve uygulanması için iletişimi sağlamak

3. Göze alınan risk/risk iştahı düzeyini izlemek ve güncelleştirmek.

Göze alınan risk düzeyi/risk iştahı için kabul gören üç genel yaklaşım vardır. Bunlardan biri genel bir göze alınan risk düzeyi belirlemek. Bu düzey yeterince geniş ve tasvir edici bir düzey olarak belirlenmelidir. Kurumun tüm birimleri kendi risklerini sürekli olarak bu genel göze alınan risk düzeyi/risk iştahı içinde yönetecektir. İkincisi her bir üst düzey stratejik kurum hedefi için bir göze alınan risk düzeyi /risk iştahı belirleyerek kurum içinde duyurmak. Üçüncüsü her farklı risk kategorisi için bir göze alınan risk düzeyi/risk iştahı belirlemek ve bunun tüm kurumda aynı kategorideki risklere uygulanması için duyurmaktır.

Göze Alınan Risk /Risk İştahı Düzeyinin Tasarımında Üç Yaklaşım⁸⁰

Bu yöntemlerin hepsinde yönetim, artık risk düzeyini bu risk için belirlenen göze alınan risk düzeyine çekmeye çalışacaktır. Yukarıda anlatıldığı gibi riskin etki ve ihtimali belirlenerek önem düzeyi tayin edildiğinde bu düzey 'artık risk' düzeyidir. Uygulanacak faaliyetlerin ve kontrollerin 'artık riski' subjektif bir kanaatle de olsa 'göze alınan risk' düzeyine çekmesi artık riskin göze alınan risk/risk iştahı düzeyinde kalması arzu edilmektedir. Nesnel veya niceliksel veriler değerlendirilerek belirlenen göze alınan risk/risk iştahı düzeyi sanal bir durumu ifade etse bile sistem için bir kıstastır. Risk yönetim yapısı uygulandıkça daha anlamlı hale gelecektir.

Yönetimler bu tercihi;

Riskle mücadele etmek için tahsis edebileceği paraya yani riskle mücadelenin maliyetine,

⁸⁰ Onur Derici, İç Kontrol ve Risk Yönetimi, Bekad Yayınları, Antalya, 2015

Görevlendirebileceği personele,

Ayracağı zamana,

Riskin kurum yönetimi için önemi/önceliğine göre,

Göze alınan risk düzeyine/risk İştahına karar verecektir.

Riskleri Karşılamak/Risk Yönetim Stratejisini Belirlemek

Komisyon yapılan çalışmalarda her risk için hangi mücadele yöntemini seçeceğini belirlemelidir. Risk yönetiminin unsurları anlatılırken "Riskleri Karşılama Yöntemleri/Risk Yönetim Stratejisi" komisyon tarafından değerlendirilerek riskle mücadele için belirlenen yöntem ve alternatifleri belirlenmelidir. Belirlenen yöntem ve alternatifleri için riskle mücadele stratejileri belirlenmelidir. Riski yönetmek için belirlenen alternatifler yönetime sunularak, onaylanan stratejinin uygulama plan hazırlanmalıdır.

Riskle mücadele için azaltma yöntemi seçildiğinde risk yönetimine konu edilerek kontrol faaliyeti geliştirilecektir. Kaçınma yönteminin seçilmesi durumunda riskin kaynağı ve nedeni olan faaliyeti durdurmak sonlandırmak söz konusudur. Transfer etme yönteminde, riski yönetmek için sigorta yaptırabiliriz veya riski paylaştığımız ve birlikte hareket etmenin etkili olacağı kurum veya kurumlarla ortaklık yaparak, birlikte kontrollere karar vermek gerekecektir.

Bazı risklerle mücadele kurum için ya çok maliyetlidir veya yönetim iir riskin kurum hedeflerinin gerçekleştirilmesine etkisi önemsizdir. Bu durumda risk ve etkisi kabullenilmelidir.

Fırsatları değerlendirme yöntemi tek başına uygulanabileceği gibi daha çok diğer yöntemleri desteklemek içinde uygulanabilir.

Tüm bu değerlendirmeler yapılarak riskler için belirlenen yöntem maliyet etkin bir yöntem olmalıdır. Riskle mücadele etmenin maliyeti, riskin kendisinin getireceği zarardan veya etkiden göreceli de olsa az olmalıdır. Her risk için mücadele yöntemi varsa alternatifleri ve gerekçeleriyle kurum yönetiminin onayına sunulmalıdır. Yönetim, risk yönetimine konu olan risklerle mücadele yöntemlerine ve araçlarına karar vermeli ve gözetim fonksiyonu gereği çalışmaları sürekli yönlendirmelidir.

Kontrol Faaliyetlerinin Belirlenmesi

Komisyon, ilk derinlemesine mülakat çalışmalarından itibaren yapılan tüm çalışmalarda ve odak gruplarında Maliye Bakanlığınca belirlenen Kamu İç Kontrol Standartlarının tüm kamu kurumlarında uyulması gereken asgari düzeyde ve genel nitelikli iç kontrol standartlarının sağlanması için gerekli kontrolleri belirleyecek ve önlemleri alacaktır. Kurumlarda INTOSAI Uluslararası Sayıştaylar Birliği tarafından kabul edilen Kamu Kesimi İç kontrol Standartlarının yapılandırılması ve uygulanması da etkin bir yapı için gereklidir. Yine yapılan çalışmalarda belirlenen risklerin gerçekleşme ihtimalini ve eğer gerçekleşirse etkisini azaltacak kontrollerin neler olabileceği ve risklerle mücadelede yakalanacak fırsatların değerlendirilerek neler yapılabileceği sorusuna cevaplar aranacaktır.

Kontrol faaliyetleri yönetimin kararı ile kesinleşecektir. Yönetim daha önce belirtildiği gibi zaman, maliyet ve görevlendirilen personel açısından katlanabileceği unsurları hesaba katarak kontrollerin mahiyetine ve sayısına karar verecektir.

Komisyon standartlara uymak ve risklerle mücadele etmek için belirlenen kontrol faaliyetlerini ve varsa fırsatları değerlendirmek için neler yapılabileceğini gerekçeleri ile raporlamalıdır.

Kurumun Risk Yönetim Yaklaşımını Belirlemek

Kurumun risk yönetim yaklaşımını ve esaslarını anlatan dokümanlar durağan bir belge olmayıp kurumdan kuruma değişiklik gösteren bir yapıya sahiptir. Her kurum kendi yapısına ve risk yönetim sürecine uygun bir yapı oluşturmalıdır.

Risk Değerlendirme Formu Taslağını Hazırlamak ve Şekline Karar Vermek

Risk Kütüğü/Risk Kaydı da diyebileceğimiz Risk Değerlendirme Formu, risk değerlendirme sürecini kayıt ettiğimiz bir dokümandır. Örnek olarak, Sayıştay Başkanlığınca Avrupa Birliği tarafından finanse edilen "Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi" bünyesinde İngiltere Sayıştay'ı (NAO) danışmanlığında hazırlanan Sayıştay Risk Kütüğünün içeriği ile Maliye Bakanlığınca hazırlanan taslak Kamu İç kont Rehberinde "Risk Kaydı Formu" olarak adlandırılan risk kütüğü aynı işlevi görmektedir. Bakanlığın Taslak Rehberindeki Risk Kayıt Formu İdare/Birim/Alt Birim bazında tespit edilen risklerin kayıt edildiği ve değerlendirildiği form olup uygulayıcıların kullanımına sunulmuştur.

Kurumun risk değerlendirmelerinin kayıt edilmesinin faydaları:

Risk önceliklerini tanımlamayı kolaylaştırır (özellikle üst yönetimin kendisinin ilgilendiği en önemli risk konularını betimler.)

Riskin tolera edilemeyen etkilerinin ne olduğunu ve alı kararların nedenlerini kaydeder

Riskin adresine yani ilgili olduğu birimler ve sorumlusuna karar verme tarzını kaydeder.

Risk yönetimi ile ilgili olan herkesin, tüm risk değerlendirme sürecini ve sorumluluklarında olan özel alanların durumu görmesini sağlar.

Riskleri gözden geçirmeyi ve izlemeyi kolaylaştırır.

Risk Değerlendirme Formunda yer alan unsurlar şunlardır;

Risk için belirlenen numara Temel riskler Öncelik sırası Risk sorumluları Kontrol faaliyetleri Değerlendirme ve Öneriler

Risk değerlendirme formu durağan ve belli bir yapıya sahip değildir. Kurumun büyüklüğü yapısı ve tercihlerine göre farklı şekil ve içeriğe sahiptir.

Tablo 2 - Risk Değerlendirme Formu

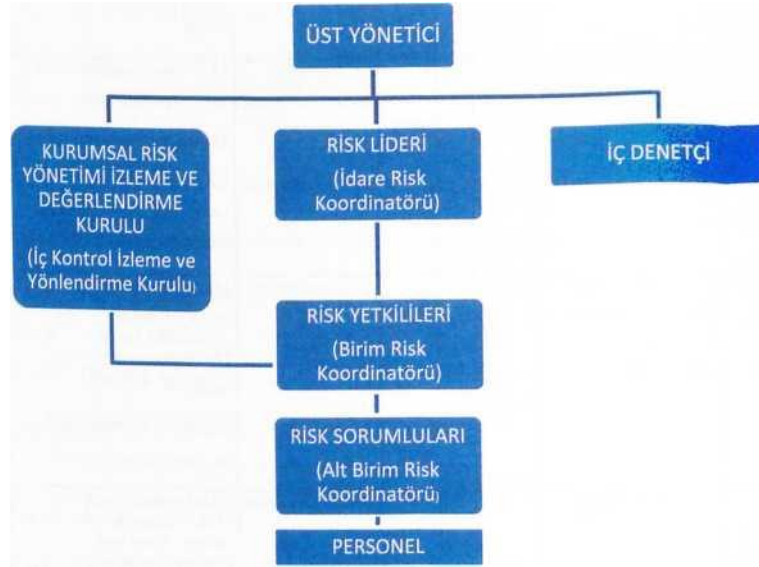
(KURUM ADI) RİSK DEĞERLENDİRME FORMU						
Risk Profili No:	TEMEL RİSKLER	Mevcut Durum				
	1. Yönetime ilişkin Riskler					
	Risk Yetkilisi: İnsan Kaynakları veya Personel Daire Başkanı veya Müdürü	İhtimal	Etki	Önem Düzeyi	Risk Sorumluları	Kontrol Faaliyetleri
	1.1 Yönetimin, karar ve uygulamalarında personel desteğini sağlayamama ihtimali	2	2	4	Personelden Sorumlu Genel Müdür Yrd.- Rektör Yrd.-Başkan Yrd. vs.	1- Üst yönetimin şeffaf ve aktif iletişime açık olması 2- Görevlendirmelerde birimin ve personelin görüşünün alınması

1.2 Kurum içinde, bilgi paylaşımı, iletişim ve koordinasyonda yetersiz kalmabilir	2	2	4	Bilgi İşlem Daire Başkanı-Eğitim Daire Başkanı vs.	1-Üst yönetimin belirli periyotlarda birimlerle toplantılar düzenlemesi 2-Değişik birimlerce elde edilen bulguların ve üretilen çıktılarının, makul ölçülerde ortak erişime elverişli hale getirilmesi (intranet, seminer vs.) 3-Yazışma ve evrak yönetim sisteminin kurulması (Devlet Arşivleri Genel Müd. Örneği)
1.3 Nitelikli eleman temini ve elde tutulmasında başarısızlık ihtimali	1	2	2	Personel Daire Başkanı	1-İnsan kaynakları yönetiminin etkin şekilde uygulanması 2-Performans kriterlerinin belirlenmesi 3-Atama ve terfilerde performans kriterlerinin esas alınması
1.4. Personelin mesleki bilgisinin güncellenmesi yeterli düzeyde sağlanamayabilir	2	2	4	Eğitim Daire Başkanı	1-Eğitime ilişkin temel ihtiyaç analizlerinin yapılması 2-Eğitim plan ve programlarının hazırlanması 3-Kurum içi ve kurum dışı bütün bilgi kaynaklarının değerlendirilmesi
1.5 Personelin çalışma motivasyonu azalabilir	2	3	6	Birim Daire Başkanları	1-Ödül sisteminin çalıştırılması 2-Gelir ve saygınlık açısından mesleğin cazibesinin yükseltilmesi 3-Personelin performans değerlendirmesinde işindeki üretkenliğinin esas alınması 4-Mesleki dayanışmayı ve moral değerleri artırıcı etkinlikler yapılması 5-Personelin sorunlarının sahiplenilmesi 6-Personelin görüşlerine değer verilmesi

Kurumsal Risk Yönetimi Hiyerarşik Yapısı Görev ve Sorumluluklar

Komisyon, çalışmalar sırasında, risklerin ilgili olduğu birimi belirlerken bazı risklerin birden çok birimin faaliyetini ilgilendirebileceğini hesaba katmalıdır.

Genel nitelikler itibariyle, kurumsal risk yönetim yapısında yukarıdan aşağıya doğru hiyerarşik yapı şu şekilde olabilir. Burada belirtilen sorumluluk unvanlarına karşılık gelen Maliye Bakanlığının Taslak Kamu İç Kontrol Rehberinde yer alan sorumluluk unvanları parantez içinde verilmiştir.



Şekil 4 - Kurumsal Risk Yapısının Hiyerarşik Yapısı

Üst Yönetici

Üst yönetici, iyi yönetim aracı olarak kurumsal risk yönetiminin asıl kullanıcısıdır. Kurumsal risk yönetiminin kurumda yapılandırılması ve uygulanmasından sorumludur. Yapılandırma çalışmalarına öncülük eder. Tüm personeli cesaretlendirir. Üst yönetici kurumsal risk yönetimi yapısında yetkili ve sorumlu birimleri belirler, yazılı olarak görevlendirir. Bunlar Kurumsal Risk Yönetimi İzleme ve Değerlendirme Kurulu, Risk Lideri, Risk Yetkilileri ve Risk Sorumlularıdır.

Kurumsal Risk Yönetimi İzleme ve Değerlendirme Kurulu (İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu)

Kurumsal risk yönetimi izleme ve değerlendirme kurulu risk liderinin başkanlığında birim başkanlıklarından (Daire Başkanı veya dengi) oluşturulabilecektir. Kurul risk yönetimi konusunda risk sorumlularından gelen değerlendirmeleri ve risk yetkililerinin önerilerini inceleyerek kurum stratejilerine uygun çözüm önerileri üretecektir. Bu öneriler ve kurulda alınan kararlara ilişkin raporunu üst yöneticinin takdirine sunacaktır. İç denetim birimince kurumsal risk yönetimine yönelik düzenlenen raporlardan üst yöneticinin uygun bulduğu hususların yerine getirilmesi ve izlenmesi kurul tarafından yapılacaktır.

İç Denetçi

İç denetçi tüm faaliyetler üzerinde incelemeler yaparak risk yönetimi sürecinin etkinliğini değerlendirir. Üst yöneticiye risk yönetimi konusunda değerlendirme raporları sunar. Tüm birimlerin risk yönetimi konusundaki

çalışmalarını izler ve önerilerini raporlar. Kurumdaki risk yönetimine ilişkin çalışmalarda rehberlik görevini yürütür.

Risk Lideri (İdare Risk Koordinatörü)

Kurum risk yönetimi çalışmaları esas itibariyle kurumun yönetim kademesine hizmet eden bir yapıdır. Dikkat edilirse her aşamada yönetim bilgilendirilerek uygun görüşüne başvurulmaktadır. Yöneticilerin yeterli veya uygun bulmadığı çalışmalar konusunda beklentileri karşılayacak ek veya farklı çalışmalar yapılmakta veya istenmeyen çalışmaları sonlandırılmaktadır. Üst yönetimin tamamen onay vermediği bir risk yönetiminin uygulanmasının kuruma fayda değil ciddi zararlar vereceği tüm çalışmalarda temel kriter olarak alınmalıdır. Risk yönetim lideri, risk yöneticisi veya başka bir unvan ile adlandırabileceğimiz kişi üst yönetir veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın personel olmalıdır. Üst yöneticinin kendisi risk yönetim lideri olmayacaksa, risk yönetim' konusunda yetkin olan bir yardımcısını veya üst düzey yetkiliyi risk yönetim lideri olarak tayin edecektir.

Risk yönetim lideri genel olarak;

Risk yetkilisi veya yetkili komisyonun;

- Risklerin durumu,
- Risklerin önceliklerindeki değişimler,
- Yeni riskler ve risk olmaktan çıkan riskler,
- Kontrol faaliyetlerinin etkinliği ve yeni kontrole; konusundaki değişiklikleri

üst yöneticinin onayı ile belirler

Risk lideri aynı zamanda risk değerlendirme formunun 6 ay veya üst yönetici tarafından belirlenen süre içinde güncellenmesi için koordinasyonu sağlar.

Risk Yetkilileri (Birim Risk Koordinatörü)

Kurumsal risk yönetim yapısının yapılandırıldığı her müdürlük veya dengi birimin bağlı olduğu ilk üst amir Daire Başkanı veya dengi risk yetkilisi olarak atanır. Aynı zamanda Kurumsal Risk Yönetimi İzleme ve Değerlendirme Kurulu üyesidir. Risk Yetkilisi kendisine bağlı birim veya müdürlüklerdeki risk yönetimi çalışmalarını koordine eder izler ve yönlendirir. Risk liderine ve Kurula çalışmaları ve değerlendirmelerini raporlar.

Risk Sorumluları (Alt Birim Risk Koordinatörü)

Her riskin bir sorumlu birimi olmalı ve bu sorumlu birimde çalışan riske ilişkin kontrollerin uygulanmasını izleyen, değerlendiren ve yönetime raporlayan bir personel risk sorumlusu olarak tayin edilmelidir. Riskle mücadele için belirlenen kontrol faaliyetleri bazen birden çok birimde uygulayabilir. Sorumluluk bir birime ve risk sorumluluğu bu birimde çalışan yetkin bir personele verilirken uygulamada yer alan riskle ilgili kontrolleri uygulayan diğer birimleri riskle ilgili birim olarak belirlemeli ve ilgili birim çalışma sonuçlarının, sorumlu birime raporlanması sağlanmalıdır. Bu riskle ilgili tüm kontrol faaliyetlerinin uygulama sonuçlarının birlikte değerlendirilmesi için gereklidir.

Komisyon her riski kendi içinde değerlendirecektir. Riskin yönetileceği birim insan kaynakları daire başkanlığı olması durumunda risk sorumlusu daire başkanı veya hiyerarşik olarak ona en yakın olan daire başkan yardımcısı olacaktır. Riskle

mücadele için kontrol faaliyetlerinin uygulanacağı ve değerlendirileceği birim mali hizmetler müdürlüğü ise risk sorumlusu mali hizmetler müdürü veya kendisine hiyerarşik olarak en yakın müdür yardımcısı olacaktır. Komisyon, her risk için bu şekilde sorumlu birim, risk sorumlusu ve varsa ilgili birim veya birimleri tayin ederek, gerekçeleri ile yönetimin uygun görüşüne sunmalıdır.

Personel

Risk yönetiminin uygulayıcıları kurum personelidir. Personel risk yönetiminin amacını, işleyişini ve yararlarını bilmeli ve benimsemelidir. Personel, görev alanı içinde risklerin yönetilmesinden (risklerin tespit edilmesi, değerlendirilmesi, cevap verilmesi, gözden geçirilmesi ve raporlanması) sorumludur. Personelin iletişim kanallarını kullanması ve risk yönetimine ilişkin verileri ve değerlendirmeleri hem yatay hem dikey hiyerarşide risk sorumlusu ve yetkilisi paylaşabileceği iletişim kanalları organize edilmelidir.

Risk Yönetim Yapısına İlişkin Hazırlanan Taslak Dokümanlar ve Güncellenme Zamanına Karar Vermek

Periyodik Değerlendirme ve Güncelleme; kurum yönetimi, risk yönetimi ilk defa kurgulandığında veya kurum personelinin risk yönetimi konusunda yeterli bilgi birikimi ve deneyimine sahip olmadığında uygulanır. Çalışmaları değerlendirmek ve karar almak için 3 ay-6 ay bir yıl sürer periyotlar belirlenebilir. İki yıl süren periyotlar belirlemek, risk yönetiminin kurulduğu ilk yıllarda yapının kurumda benimsenmesin, geciktirebilir.

Sürekli Değerlendirme ve Güncelleme; kurumda risk yönetimi konusunda bir kurum kültürü ve alışkanlığı oluştuğunda kurum personeli risk olgusunu içselleştirdiği için yaptığı iş ile ilgili her risk unsuruna dikkat ederek gözlemleyecek değerlendirecek ve önerilerini zamanında diğer personel ve amirleri ile paylaşacaktır. Birim amirleri personelinden gelen risk, fırsat ve kontrollere ilişkin değerlendirme ve önerileri ve kendi çalışmalarını, zamanlı olarak üst yönetime iletacaktır. Kurum üst yönetimi böylece beklenen hedefleri başarmak veya kayıp ve zararları daha oluşmadan önlemek konusunda daha etkin bir yönetime sahip olacaktır. ¹⁷

Risk Değerlendirme ve Güncellenme Zamanına Karar Vermek

Risk değerlendirme formu, risk sorumluları tarafından doldurularak risk yetkililerinin görüş, öneri ve değerlendirmeleri ile risk yönetim liderinin onayına sunulacaktır. Formun hangi periyotlarda doldurulacağı ve güncelleneceği kurumun risk yönetimi kapsamında mücadele ettiği risklere, kurumsal yapısının büyüklüğüne ve kurum risk kültürüne bağlı olarak değişecektir. Bu süre genel olarak altı ay ile iki yıl arasında değişmekle birlikte ilk uygulamaların alınması ve personelin uzmanlaşmasının sağlanması için ilk yıl altı aylık periyotlarda doldurulması komisyon tarafından yönetime önerilebilir.

Risk Yönetim Yapısına İlişkin Hazırlanan Taslak Dokümanları Onaya Sunmak

Yukarıda anlatılan ve risk yönetimi belgelerini oluşturan bu dokümanlar sadece bilgi amaçlı verilmiş olup bu belgeler kurum yönetimlerince değişik yapı ve türlerle geliştirilerek üst yönetimce onaylandıktan sonra kurum içi ve dışında yayınlanabilir. Bu belge ve dokümanlar;

Bilgilendirme ve İletişim

Kurumsal risk yönetimi kavramları kurumlar için farklı ve yeni olduğu kadar yapısını ve işleyişini anlamak ve uygulamak da yeni olacağından bir seri bilgilendirme ve eğitim çalışmaları planlanmalıdır. Personelin risk yönetiminin uygulanması sürecinde karşılaşılabileceği sorunları ve çözümlerini paylaşabilecekleri serbest kürsü tarzı yöneticilerin de katıldığı toplantılar düzenlenmelidir. Yapılan çalışmalar risk yönetimi konusunda yetkin personel veya uzman yardımı alınarak yürütülmelidir. Bu kapsamda el kitabı veya broşür hazırlanarak, risk yönetiminin önemi, kavramsal çerçevesi, dünyada gelinen nokta ve kurum düzeyinde nasıl faydalanılacağı ve uygulanacağı ile kurumsal performansa katkıları ele alınmalıdır. Bu broşür veya el kitabı bütün personele dağıtılmalıdır. Risk yönetimi tüm personel tarafından sahiplenildikçe başarı düzeye artacaktır. Organize edilecek seminerler ve toplantılarla yine kurum içi intranet veya e-mail yoluyla personele bilgi verilebilir.

Kurum düzeyinde iletişim hiyerarşik düzeyde aşağıdan yukarıya bilgi, değerlendirme öneri yukarıdan aşağıya bilgilendirme izleme karar alma talimat takdir ve ödüllendirme şeklinde işletilir.

Kurum içinde, etkili bir iletişim sağlanabilmesi için personelin risk yönetimine ilişkin görüş, öneri ve düşüncelerini paylaşılacakları ortamlar (intranet, forum vs.) oluşturulabilir. İşlerini yürütürken karşılaştıkları sorunları ve paylaşmak istedikleri bilgileri üstleri ve astları ile nasıl bir iletişim yöntemi kullanarak paylaşacakları açık ve uygulanabilir olmalıdır. Bütün personel bu iletişim kanallarını kullanabileceğini konusunda bilgilendirilmelidir. Personel risk değerlendirme formu ve güncellemeler ile risk yönetimiyle ilgili gelişmelerden,

haber bülteni, intranet ve e-mail gibi kanallar aracılığı ile haberdar edilebilir. İletişim, tek yönlü olmayıp hiyerarşik olarak yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya olduğu gibi yatay düzeyde birimler arası eşit pozisyonlardaki personelin bilgi ve tecrübe paylaşımı şeklinde çok yönlü bir iletişim ağını öngörür.

Üst Yönetimi Bilgilendirme

Üst yöneticilerin işlerinin yoğunluğu nedeniyle bilgilendirilmeleri için brifing verilebilir, seminerler düzenlenebilir. Daha önceden brifingin içeriği konusunda kendileri ile mutabık kalınarak ihtiyaçları olan bilgilerin verilmesine özen gösterilmelidir. Seminerlere konunun uzmanı ve üniversitelerde konuya hakim olan teorisyenler ve kurumlarda bu konuda bilgi ve tecrübe sahibi kişiler davet edilmelidir.

Risk Sorumluları İçin Bilgilendirme ve Atölye Çalışmaları

Risk sorumluları risk yönetiminin sekiz unsurunun sürekli uygulanması, izlenmesi, değerlendirilmesi ve güncellenmesi çalışmalarını yürüttükleri için kurum stratejik hedeflerini, faaliyet alanlarını iyi bilmeleri gerekir Risk sorumluları için atölye çalışmaları veya odak gurubu çalışmaları dediğimiz örnek olaylar üzerinde çalışabilecekleri eğitimler düzenlenmelidir. Bu eğitimlerde risk yönetiminin tüm unsurlarını özellikle "Risklerin Değerlendirilmesi" konusunda risklerin değerlendirilmesi, önceliklendirilmesi ve karşılanması yöntemini uygulayarak tecrübe etmeleri sağlanmalıdır.

İzleme ve Kalite Güvencesi

1. İzleme

İzleme iki şekilde yapılabilir: Sürekli izleme ve münferit izleme. Risk yönetiminin dinamik yapısı gereği bütün riskler sürekli olarak izlenebileceği gibi, duruma göre belli bir riskin tekil olarak ele alınması şeklinde münferit izleme de yapılabilir.

Riskleri değerlendirme; risklerdeki değişimleri ve kontrol faaliyetlerinin etkinliğini raporlamayı, gerektiğinde bütün süreci ilk kurulumda olduğu gibi yenileyerek risk yönetim sürecinin işleyişini gözden geçirmeyi ve etkinliğinin ölçümünü kapsar.

Risk yönetiminde değerlendirme çalışmaları kapsamında risk liderinin başkanlığında, risk yetkilisi ve risk sorumluları ile değerlendirme toplantıları yapılmalıdır. Risk sorumluları, alanlarındaki risk ve fırsatlara ilişkin kontrolleri belirli dönemlerde değerlendirerek, risk yetkilisi veya bu görevi yürüten birime gönderir. Risk yetkilisi, kendi çalışmaları ve risk sorumlularından gelen değerlendirme formlarını inceleyip, değişiklik ve güncelleme önerilerini bir raporla risk liderinin uygun görüşüne sunar. Risk liderinin uygun bulduğu değişikliklerle yenilenen risk yönetimi yapısının unsurları üst yöneticinin onay verdiği şekli ile personele duyurularak uygulamanın devamı sağlanır.

Yönetim, risklerde ne tür değişimler meydana geldiğinden ve risk yönetiminin ne ölçüde etkili olduğundan emin olmak için değerlendirme ve raporlama sürecini işletir. Bu süreçte; risklerin hala var olup olmadığı, yeni risklerin

ortaya çıkıp çıkmadığı, risklerin önemlilik düzeylerinde değişiklik olup olmadığı, kontrol faaliyetlerinin yeterliliği, yeni kontrol faaliyetlerinin gerekli olup olmadığı, iç ve dış şartlardaki değişiklikler değerlendirilerek önerilerde bulunulur. Bu değerlendirme ve öneriler ile risk sorumlularının değerlendirmeleri hazırlanacak değerlendirme raporlarını oluşturur.

Raporlar, risk liderinin koordinasyonunda, risk değerlendirme formunun güncellenmesini sağlamak üzere risk yetkilisi ve risk sorumluları tarafından belirlenen dönemlerde düzenlenir. Yenilenen tüm riskler ve sorumlu birimler ilgili birimler ve risklerin etki ve ihtimalini azaltmaya yönelik uygulanacak kontroller risk lideri tarafından üst yöneticinin onayına sunulur.

Risk yönetimi, ilk yapılandırma çalışmalarında olduğu gibi risk yönetim unsurlarına ilişkin çalışmalar yenilenerek, iki yılda bir, tamamen güncellenir.

2. Kalite Güvencesi

Risk yönetimi dinamik bir yapıya sahiptir. Bir zamanlar etkin olan riskleri karşılama yöntemi etkinliğini kaybedebilir; kontrol faaliyetleri daha az etkili, ya da artık uygulanması anlamsız duruma gelebilir; hedefler değişebilir. Yönetimin değişen yeni şartlara risk yönetim yapısını uyarlaması gerekir. Risk yönetim yapısı değişen dinamik sürece uyum sağladığı müddetçe etkin ve başarılı olabilecektir. Yönetim her zaman uyguladığı yapının etkin ve başarılı olabileceğinden emin olamaz. Bağımsız ve uzman birimlerin yapacağı çalışmalar ve hazırlayacağı raporlar yönetime güvence sağlayacaktır.

Üst yönetim gözetim işlevini iç denetim aracılığıyla yerine getirir. İç denetim biriminin yerine getirdiği fonksiyonlar itibariyle yönetime, risk yönetimin işleyişiyle ilgili kalite güvencesi sağlarlar. Kalite güvencesi kurum dışında Sayıştay raporlarından, üniversitelerden ve profesyonel anlamda kalite güvencesi verebilecek kuruluşlardan sağlanabilir.

3. Üst Yönetici ve Harcama Yetkilisi Tarafından Hazırlanan İç Kontrol Güvence Beyanı

Üst yönetici, kurumun yılı faaliyet raporunda İç kontrol Güvence Beyanını hazırlar. Beyanda iç kontrol ve kurum risk yönetimi hakkında değerlendirmelerinin yer aldığı bir açıklama yapar. Bu açıklamanın içeriği Maliye Bakanlığınca hazırlanan Taslak Kamu İç Kontrol Rehberinde belirlenmiştir. İç kontrol Güvence Beyanında, Üst yöneticinin kurumun geneline ilişkin olarak, harcama yetkililerinin ise birimlerine ilişkin olarak kurum risk yönetimi kapsamındaki genel değerlendirmeleri yer alır. Üst yönetici bu beyanı kurum yılı faaliyet raporu ile parlamentoya, kamuoyuna, medyaya, vatandaşlara ve diğer paydaşlara duyurur.

SONUÇ

Kurumsal risk yönetimi süreci ülkemizde çok yeni bir anlayıştır. Bunun doğal sonucu olarak hem özel sektörde hem de kamu idarelerinde uygulamada pek çok sorunla karşılaşılmaktadır. Özellikle kamu idareleri açısından özümsemesi zor olan bir süreçtir. Kurumsal risk yönetimi iç kontrol standartları arasında yer almasına rağmen iç kontrol sistemini kamu idarelerinin uygulamadığı görülmektedir. Bağlayıcılığı olmayan, angarya bir iş olarak nitelenir hale gelen kurumsal risk yönetiminin ülkemizde uygulanması zaman alacaktır.

Kurumsal risk yönetiminin ülkemize uygulanamama nedenlerinden en önemlisi ise, sistemin üst yönetimce sahiplenilmemesidir. Üst yönetimin geleneksel kamu yönetimi algılayışından kopamaması, kurumsallaşamama, katı hiyerarşik ast üst ilişkisi vb. sebeplerle kurumsal risk yönetimi kuruma yerleştirilememektedir.

Kurumsal risk yönetimini uygulamaya çalışan birkaç kamu idaresi birçok sorunla karşılaşmaktadır. Üstte bahsettiğimiz nedenlere rağmen kurumsal risk yönetimi sürecini idareye yerleştirmeye çalışanlar, risklerin tespit edilmesinden risklerin raporlanması sürecine kadar bazı zorluklar yaşamaktadır.

Bu sorunlardan belki de en önemlisi ortak bir dil oluşturulamamasıdır. Ortak dil oluşturma konusunda yaşanan sıkıntılar görev ve sorumlulukların iyi bilinmemesi veya bilenler tarafından doğru aktarılmamasından kaynaklanır. Kurumsal risk yönetimi sürecinin ilk evresi risk yönetiminin ne olduğunu uygulayıcıların bilmesini sağlayarak işe başlamaktır. Uygulayıcıların risk yönetimi konusunda eğitim almaları ve konusunda uzmanlaşmaları gerekmektedir. Taşra teşkilatları olan kamu

idarelerinin taşra teşkilatında kurumsal risk yönetimi sürecini anlatabilmeleri için kurumsal risk yönetimini bu birimlere anlatacak personellerin donanımlı olması ve uzmanlaşmış olması gerekir. Kurumsal risk yönetiminin zaten uzun ve zorlu bir süreç olmasının yanı sıra personelin eğitimsiz ve anlatıcıların bir birinden bihaber olduğu bir idarenin kurumsal risk yönetimi sürecinde başarısız olması kaçınılmazdır.

Personel yeterli eğitim olsa bile birbiriyle koordineli ve ortak bir dille risk yönetimini birimlere anlatmalıdır. Risklerin tüm birimlerce aynı dili konuşması gerekmektedir. Bunun yolu, personellerin eğitimi ve anlatacakları birimlere riskin ne olduğunu aynı dille anlatmaktan geçer.

Kurumsal risk yönetimi sürecinde diğer bir sorun, stratejik plan hazırlanması, performans programı hazırlanması gibi süreçlerle kurumsal risk yönetiminin bir arada ve eşzamanlı yürütülememesidir. Bunun sebebi daha çok örgütlenme ve görev dağılımındaki yanlışlıklara dayanmaktadır. Stratejik planlama sürecini yürüten daire ile performans programını yürüten dairelerin farklı olması ve dairelerin koordineli çalışamamaları gibi organizasyonu tam oturmamış idarelerde kurumsal risk yönetiminin süreci uygulamaları zor olacaktır. Aynı dairede olsa bile risk yönetimini stratejik planla koordineli ve eşzamanlı başlatmak isteyen risk ekibinin bu daire ile iletişim eksiklikleri bulunmamalıdır. İlgili dairenin yöneticilerinin sadece stratejik planın bir şekilde hazırlanmasını önemsemesi ise bir başka sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Buna benzer birçok sorunun kaynağı kurumsal yönetim sisteminin kamu idarelerine yerleşmemesidir. Yeni kamu yönetimi anlayışının ülkemizde kamu idarelerini şirket anlayışı ile yönetmek istediği şeklinde algılar ve kurumsal risk

yönetimini bu algının bir parçası gibi görmek sorunun ana nedenidir. İç denetim birimlerinin hala müfettiş mantığıyla hareket etmesi, Strateji Geliştirme Başkanlıklarının görevlerini sadece mali konularla sınırlı görmesi gibi etkenlerde diğer sorunlar olarak sayılabilir.

Bu sorunların çözümünün zaman alacağı açıktır. Bu sorunları çözmenin belki de ilk adımı kurumsal risk yönetimi sürecinin başlamasına ilişkin Maliye Bakanlığınca çıkarılacak bir genelge ve genelgeye ilişkin rehber olabilir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışıyla hareket eden kamu idarelerine kurumsal risk yönetimini Maliye Bakanlığının zorunlu olarak hazırlanması gerektiğini bildirmesi ve bunu bir zaman aralığıyla sınırlandırması bağlayıcılık sağlayacaktır. İdareler bunu görev olarak gördüklerinde aksaya aksaya da olsa kurumsal risk yönetimi çalışmalarına başlayabileceklerdir. Maliye Bakanlığının güçlü bir iradeyle hareket etmesi durumunda zamanla doğru çalışmaların ortaya çıkması muhtemeldir.

Sonuç olarak, Kurumsal risk yönetimi soyut kavramlara dayanmaktadır. Kamu idarelerinin bu kavramları somutlaştırması ve yürüttükleri görevlere ait risklere kontrol geliştirmesi zordur. Bu yüzden kamu idarelerinin kaynak savurganlığını önlemek için Kurumsal risk yönetimini uygulamaları son derece önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, P. (2014), Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, s.4-5.
<http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2213/ic-kontrol-okuma-listesi.html>.
- Aksoy, Mehmet, Kamuda İç Kontrol & İç Denetim, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara 2013,
- Aksoy, T. (2007), ”Basel II ve İç Kontrol”, Ankara SMMM Odası Yayın No:53, Ankara,
- Aksoy, T. (2010), Derecelendirme ve Kurumsal Yönetim Süreci ile KOBİ’ler, Bankalar ve Kurumsal İşletmeler Işığında Basel ve İç Kontrol, Genişletilmiş İkinci Baskı, Ankara: Turmob Yayınları
- Aktan, C. C. (2006) Kurumsal Şirket Yönetimi, Kurumsal Şirket Yönetimi İyi Şirket Yönetimi için Kurallar ve Kurumlar (Editor Coşkun C. Aktan), SPK Kurumsal Araştırmalar Serisi No:4, Yayın No: 196,
- Altıntaş, Abdullah, ‘‘Belediyelerde İç Kontrol Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar’’, Dış Denetim Dergisi, 2011,
- Aras, G. (2014), Basel II Bankacılık Düzenlemeleri ve İç Denetim, Makale, İç Denetim Dergisi 17. Sayısı. www.denetimnet.net
- Arcagök, S., Yörük, B., Esin O., Umut K., (2004), ‘‘Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Öngörülen Düzenlemeler’’, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt 2, Sayı 18 (İlkbahar),

Arslan, Ahmet, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama, Performans Programı, Faaliyet Raporlaması, İç Kontrol Sistemi, , Seçkin Yayıncılık, 2012,

Ayoun n'dah, P. (2008), Doit-on et Peut-on Reformer 'Administration ublique en Afrique Noire? Les Vendredis du ERAP, centre de echerche et d'Action Pour la Paix.

BDDY, (2006). Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, 2006, Sayı 26333.

BDDK, (2005), Bankacılık Kanunu, No:5411,Resmi Gazete,01.11.2005-25983 (mük),

Bülbül, Mehmet, Kamu İç Kontrol Sistemi Ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum, 20 Aralık 2011

Bozkurt, Mehmet, “İyi Mali Yönetimin Gerçekleştirilmesinde İç Kontrol ve Denetimi”, Dış Denetim Dergisi, 2010,

Candan, Ekrem, “ Kamu İdarelerinde İç Kontrol Sistem ve Süreçlerin Tasarlanması, Uygulanması ve Geliştirilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar”, Mali Yönetim ve Denetim Dergisi, Sayı:38, 2006,

Coso, (1994), Internal Control- Integrated Framework,

COSO – Enterprise Risk Management Framework-Executive Summary-2004

Çsgb, (2013), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, “İç Kontrol El Kitabı”,

Derici, Onur, İç Kontrol ve Risk Yönetimi, Bekad Yayınları, Antalya, 2015,

Demircan, A. S. (2002) “Sarbanes-Oxley Yasası ve Bağımsız Denetim Teknikleri”,
Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler
Enstitüsü, Mart, Demirtaş, M. (2005), “İç Kontrol ve İç Denetim
Faaliyetlerinin Kapsamında Meydana Gelen Değişimler”, İstanbul Ticaret
Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 4, Sayı.7,

Ekmekçi, Ö. Y. (2010), Bankacılık Sektöründe İç Kontrol Sisteminin Uygulanması
ve Bir Kamu Bankasında Araştırma, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale
Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Eralp, İlker, Bülent Bozbaş, a.g.e.,

Eryılmaz, A. (2014) ”J-Sox,Amerikalı SOX’un Yerini Alır Mı?”
http://www.denetimnet.net/UserFiles/Documents/DeloitteMakaleleri/jsox%20_2_.s.1.pdf.

Eroğlu, C. A. (2006) Sarbanes Oxley Kanunu: Kurumsal Yönetim ve Kamunun
Aydınlatılmasına ilişkin getirdikleri, Mali Pusula, 17,

Eşkazan, A. R. (2011) “İyi Yönetişim İçin İç Denetim ve Kalite Güvence
Değerlemesi,”<http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger/icerikdetaydh293.pdf>.

Gamze, Ö. (2010), İç Kontrol Sistemi ve Verimlilik İlişkisi, Yüksek Lisans Tezi
İstanbul Ticaret Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Güner, F. (2010), “Kontrol Ortamının değerlendirilmesi: Bir Kamu İdaresinde
Uygulama”, Muhasebe ve Finansman Dergisi, Sayı 46,

Heather, M. ve Hermanse, Dana R. (1994) “The Internal Control Paradox: What Every Manager Should Know”, Review of Business, Vol: 16, No: 2,

http://ickontrol.sbsgm.saglik.gov.tr/docs/ic_kontrol_sistem.pdf (erişim 01.07.2015)

IIA, (2011), The Institute of Internal Auditors, Introduction to International Standards, <http://www.theiia.org/download.cfm?file=54443>,

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, 31.12.2005, Resmi Gazete Sayı: 26040

İNTOSAI, Kamu Kesimi İç Kontrol Standartları Rehberi, 2006,

Intosai, (2004), Guidelines for Internal Control Standarts for the Public Sector, Belgium, <<http://intosai.connexcc-osting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>>,

Kalkinoğlu, M. (2003) “İç Kontrol Sistemi”, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı 265,

Kamu İç Kontrol Standartları Rehberi, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Şubat, 2014,

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26. 12. 2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete

Keskin, D. A. (2006), İç Kontrol Sistemi Kontrol Öz Değerlendirme, Beta Basım Yayım, İstanbul, Aralık,

Korkmaz, Zühal, COSO İç Kontrol Standartları ve Türkiye Uygulaması, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2011,

- KYYY, (2003) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T. C. Başbakanlık Ankara, Ekim,
- Manage Risk to Improve Public. Sector.2004- NAO
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi,2011,
- Maliye Bakanlığı BÜMKO-Kamu İç Kontrol Rehberi- Taslak
- Saltık, N. (2007b), İç Kontrol Standartları, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesi Uzman Raporu, Ankara,
- Ocaklı, M. (2010), Outsource Hizmeti Veren İşletmelerde İç Kontrol ve İç Denetim Yapısı, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,
- Saltık, Nihal, İç Kontrol Standartları Araştırma Raporu, Ankara, 2007,
- Sayıştay Başkanlığı Risk Yönetim Rehberi Temmuz-2006 (www.sayıştay.gov.tr)
- Simay, E. (2009), İç Kontrol Sistemi: Kamu İktisadi Teşebbüsler İçin İç Kontrol Modeli Önerisi, DPT uzmanlık Tezleri Yayın No: 2799, Ankara,
- Sümer, Ebru, a.g.e.,
- Türedi Hasan, Gürbüz Filiz, Alıcı Ümmügülsüm, ‘‘COSO Modeli: İç Kontrol Yapısı’’, Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 42, 2014,

Türedi, Selda Çatak, İşletmelerde İç Kontrol Sistemini Oluşturan Unsurlardan Kontrol Çevresinin (Ortamı) İncelenmesi, Mevzuat Dergisi, Temmuz, 2005 Sayı: 91.

Uzun, A. K. (2009), Şirketlerde İç Kontrollerin Yeterliliğinde İç Denetimin Rolü, ACTIVE Dergisi, Kasım-Aralık 2009, Sayı 62,

Uzunay, V. (2007a), “Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi ve Bu Alanda Yapılan Düzenlemeler”, BUMKO, Ankara, <http://Kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/4044,kamuicmalikontrolpdf.pdf>.

Yalova Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, İç Kontrol ve Risk Yönetimi Uygulama Rehberi, 2014,

Yavuz, S. T. (2002)“İç Kontrol Fonksiyonunun Bileşenleri”,Bankacılar Dergisi, Sayı:42,

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete,