

**T.C.**  
**ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI**  
**STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI**

**KAMU İDARELERİNDE**  
**KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ UYGULAMALARI**

**ERDAL DURAN**  
**Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı**

**MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU**

**ANKARA**  
**ARALIK 2013**



**T.C.**  
**ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI**  
**STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI**

**KAMU İDARELERİNDE**  
**KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ UYGULAMALARI**

**Erdal DURAN**  
**Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı**

**Danışman: Selma SEZEN**

**MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU**

**ANKARA**  
**ARALIK 2013**



## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	I
KISALTMALAR DİZİNİ.....	II
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	III
TABLolar DİZİNİ.....	IV
GİRİŞ.....	-

<b>1 İÇ KONTROL VE KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ.....</b>	<b>1</b>
1.1 KURUMSAL RİSK YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ.....	1
1.2 KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ İÇ KONTROL İLİŞKİSİ.....	2
1.3 İÇ KONTROL.....	2
1.3.1 İç Kontrolün Kapsamı .....	3
1.3.2 İç Kontrolün Önemi .....	3
1.3.3 İç Kontrolün Bileşenleri .....	3
1.4 İÇ KONTROL STANDARTLARI.....	5
1.4.1 Kontrol Ortamı Standartları .....	6
1.4.2 Risk Değerlendirme Standartları.....	6
1.4.3 Kontrol Faaliyetleri Standartları.....	7
1.4.4 Bilgi ve İletişim Standartları .....	10
1.4.5 İzleme Standartları .....	11
1.5 ULUSLARASI STANDARTLAR .....	11
1.5.1 INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Birliği) Standartları .....	12
1.5.2 ABD (Federal Hükümette İç Kontrol Standartları).....	13
1.5.3 Avrupa Birliği Temel İç Kontrol Standartları .....	15
<b>2 RİSKE İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR .....</b>	<b>17</b>

<b>3 KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ .....</b>	<b>25</b>
3.1 GİRİŞ .....	25
3.2 TARİHSEL GELİŞİM .....	26
3.3 KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ .....	27
3.3.1 Geleneksel Risk Yönetiminden Kurumsal Risk Yönetimine Geçiş.....	27
3.3.2 Risk Yönetimi Ne Değildir?.....	29
3.3.3 Etkin Bir Risk Yönetimi İçin Kritik Başarı Faktörleri.....	29
3.4 RİSK YÖNETİMİNİN BİLEŞENLERİ .....	30
3.5 RİSK YÖNETİMİ SÜRECİ.....	33
3.5.1 Risklerin Tespit Edilmesi.....	34
3.5.1.1 Riskler Tespit Edilirken Uygulanacak İlkeler.....	34
3.5.2 Risklerin Değerlendirilmesi .....	45
3.5.2.1 Risklerin Ölçülmesi.....	46
3.5.2.2 Risklerin, doğal risk ve kalıntı risk esas alınarak değerlendirilmesi .....	49
3.5.2.3 Risklerin Kaydedilmesi.....	50
3.5.3 Risklere Cevap Verilmesi.....	52
3.5.3.1 Tolere Et (Kabul Etmek):.....	54
3.5.3.2 Yönet .....	55
3.5.3.3 Devret .....	55
3.5.3.4 Yok Et .....	56
3.5.3.5 Fırsatı Değerlendir.....	56
3.5.4 Risklerin Gözden Geçirilmesi .....	58
3.5.5 İletişim ve Raporlama .....	59

<b>4 KONTROL FAALİYETLERİ.....</b>	<b>63</b>
4.1 GİRİŞ .....	63
4.1.1 Kontrollerin Amaçları .....	64
4.1.1.1 Riskin Etkisini Azaltan Kontroller:.....	64
4.1.1.2 Riskin Olasılığını Azaltan Kontroller: .....	65
4.1.1.3 Riskin Etkisini ve Olasılığını Birlikte Azaltan Kontroller:65	
4.2 Kontrol Türleri .....	66
4.2.1 Önleyici Kontroller: .....	67
4.2.2 Düzeltici Kontroller: .....	67
4.2.3 Yönlendirici Kontroller:.....	67
4.2.4 Tespit Edici Kontroller:.....	67
4.3 Kontrol Faaliyeti Aşamaları.....	68
4.3.1 Kontrollere İlişkin Önemli Açıklamalar .....	69
4.4 Temel Kontrol Biçimleri.....	72
<b>5 RİSK İŞTAHI.....</b>	<b>77</b>
5.1 GİRİŞ .....	77
5.2 KAVRAMLAR.....	77
5.2.1 Risk İştahı.....	77
5.2.2 Risk Toleransı .....	79
5.2.3 Risk Zekâsı.....	79
5.3 Risk İştahını belirleme nedenleri .....	81
5.4 Risk İştahını Uygulamak.....	81
5.5 Risk İştahının Sınıflandırılması.....	82
5.6 Doğal risk- Artık Risk ve Risk İştahı İlişkisi.....	86

<b>6</b>	<b>GÖREV, ORGANİZASYON VE SORUMLULAR .....</b>	<b>89</b>
6.1	GİRİŞ .....	89
6.2	Organizasyon.....	89
6.2.1	Teşkilatlanma Biçimleri .....	90
6.3	Görev ve Sorumluluklar .....	91
	9.Merkezi Uyumlaştırma Birimi (MUB) .....	92
<b>7</b>	<b>STRATEJİK PLAN VE KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ .....</b>	<b>95</b>
7.1	GİRİŞ .....	95
7.2	STRATEJİK PLANLAMA.....	95
7.3	STRATEJİK PLANDA YER ALMASI GEREKEN UNSURLAR ..	97
7.3.1	Durum Analizi.....	98
7.3.1.1	Paydaş Analizi.....	98
7.3.1.2	Kuruluş İçi Analiz Ve Çevre Analizi (SWOT) .....	99
7.3.1.2.1	SWOT Matrisi .....	100
7.3.1.2.2	İç Analizler .....	100
7.3.1.2.3	Dış Analizler .....	101
7.3.1.3	Paydaş Analizi ve SWOT Analizi İle İlgili Örnekler.....	102
7.4	Stratejik Plan ile Kurumsal Risk Yönetiminin İlişkisi.....	106
<b>8</b>	<b>PERFORMANS PROGRAMI KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ</b>	<b>111</b>
8.1	Giriş.....	111
8.2	Performans Programı .....	111
8.2.1	Performans Programı Nedir?.....	111
8.2.2	Performans Programı Kimler Tarafından Hazırlanır .....	112
8.3	Performans Programı Hazırlama Süreci.....	112
8.4	Performans Programı Ve Kurumsal Risk Yönetimi İlişkisi.....	116



8.5	Örnek Çalışma.....	116
<b>9</b>	<b>OPERASYONEL RİSKLER .....</b>	<b>121</b>
9.1	GİRİŞ .....	121
9.2	SÜREÇ YÖNETİMİ .....	122
9.2.1	Sürecin Tanımı .....	123
9.2.2	Neler Süreç Değildir?.....	123
9.2.3	Sürece İlişkin Bazı Kavramlar .....	124
9.2.3.1	Süreç Girdisi ve Süreç Çıktısı .....	124
9.2.3.2	İş Akış Şeması.....	124
9.2.3.3	Süreç Sorumlusu .....	124
9.2.3.4	Kritik Süreç .....	125
9.2.4	Süreç Türleri.....	125
9.2.5	Süreç Hiyerarşisi .....	125
9.2.6	Süreç Yönetiminin Faydaları .....	126
9.3	Süreç yönetimine ilişkin örnek çalışma .....	127
<b>10</b>	<b>PRATİK ÇALIŞMA .....</b>	<b>131</b>
10.1	Stratejik risk seviyesi .....	131
10.1.1	Stratejik Hedefleri Belirleme .....	131
10.1.2	Risk İştahı Belirleme .....	133
10.1.3	Stratejileri Belirleme .....	134
10.1.4	Stratejik Riskleri Belirleme .....	135
10.2	Program risk seviyesi .....	137
10.2.1	Performans Hedeflerini Belirleme .....	137
10.2.2	Risklerin Tespit Edilmesi .....	139
10.3	Operasyonel risk seviyesi.....	139
	SONUÇ.....	146



## ÖNSÖZ

“Kamu İdarelerinde Kurumsal Risk Yönetimi Uygulamaları” başlıklı bu çalışma mali hizmetler uzman yardımcılığı araştırma raporu olarak hazırlanmıştır.

Kurumsal risk yönetimi kavramı esas olarak şirketlerin kurumsal yönetim anlayışlarını geliştirebilmeleri amacıyla ortaya çıkmıştır. İlerleyen zamanlarda Avrupa Birliği, Amerika, Kanada ve birçok gelişmiş ülkelerde kurumsal risk yönetimi kamu idareleri üzerinde uygulanmaya çalışılmış ve uygulama alanında ülkelerin birçoğu başarı göstermiştir. Ülkemizde ise, hem özel sektör hem de kamu idareleri için yeni bir sistemdir. Kamuya entegre edilmek istenen bu yeni kamu yönetimi anlayışının ülkemizde uygulanması için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmış ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile Kurumsal Risk Yönetimi sisteminin kurulması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Ülkemizde öncü olarak birkaç şirket bu alanlarda çalışmalar yapmıştır. Ancak, Kamu idarelerinde kurumsal risk yönetiminin uygulama örneğinin az sayıda olması göz önüne alınırsa, bu çalışma kamu idarelerine yeni bir yol çizmesi, kurumsal risk yönetimi alanında yeni çalışmaları teşvik etmesi ve farklı bakış açılarını ortaya çıkarması ümidiyle yapılmıştır.

Çalışmanın hazırlanmasında desteğini esirgemeyen Sayın Sadi KIZIK, Sayın Halil ŞENER, Sayın Rıdvan MESCİOĞLU’na, fikir aşamasından sonuna kadar yol gösteren danışmanım Sayın Selma SEZEN’e ve tüm çalışmam boyunca bana her konuda fikir veren ve yardımcı olan mesai arkadaşlarım ve aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Erdal DURAN  
Ankara-2013

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>COSO</b>	Treadway Komisyonu'nu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)
<b>İDKK</b>	İç Denetim Koordinasyon Kurulu
<b>INTOSAI</b>	Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (International Organization of Supreme Audit Institutions)
<b>KİMK</b>	Kamu İç Mali Kontrolü (müktesebatta gösterildiği üzere AB'nin iç kontrol tanımı)
<b>KMYK</b>	Kamu Mali Yönetim ve Kontrolü (5018 sayılı Kanun'da tanımlandığı üzere Türkiye'deki sistem)
<b>KRY</b>	Kurumsal Risk Yönetimi
<b>MUB</b>	Merkezi Uyumlaştırma Birimi
<b>MYK</b>	Mali Yönetim ve Kontrol
<b>SGB</b>	Strateji Geliştirme Birimi

## ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: COSO Küpü.....	4
Şekil 2: COSO Piramidi .....	4
Şekil 3: İç Kontrol Standartları .....	5
Şekil 4: Risk Kavramı .....	25
Şekil 5: İdarenin Hedefleri .....	30
Şekil 6: COSO ERM Küpü( Bileşen ve Hedef İlişkisi) .....	31
Şekil 7: COSO ERM Süreç Akışı .....	32
Şekil 8: Risk yönetimi süreci aşamaları .....	33
Şekil 9: Riskleri Nasıl Tespit Edebilirim? .....	36
Şekil 10: Risklerin Değerlendirilme İlkeleri .....	45
Şekil 11: Risk Matrisi Örnekleri .....	47
Şekil 12: Risk Değerlendirme ve Cevap Matrisi.....	53
Şekil 13: Riske Cevap Verme Yöntemleri .....	54
Şekil 14: Kontrol Türleri.....	55
Şekil 15: Risk Yönetim Süreci .....	61
Şekil 16: Kontrollerin Amaçları.....	64
Şekil 17: Kontrol Türleri Özellikleri.....	68
Şekil 18: Doğal Risk- Kalıntı Risk- Risk İştahı İlişkisi .....	86
Şekil 19: Teşkilat Yapısına Göre Risk Düzeyleri Modeli.....	90
Şekil 20: Teşkilat Yapısına Göre Risk Düzeyleri Örneği .....	91
Şekil 21: KRY Sürecinde Rol Alanlar Arasındaki İlişki .....	93
Şekil 22: SWOT (GZFT) Analizi.....	99
Şekil 23: Maliye Bakanlığı GZFT Analizi .....	102
Şekil 24: Stratejik Risk Örneği .....	107
Şekil 25: Beyin fırtınası yöntemiyle belirlenmiş bazı riskler.....	108
Şekil 26: PESTLE Analizi Örneği .....	109
Şekil 27: Performans Programı Hazırlama Süreci .....	115

Şekil 28: Süreç Hiyerarşisi.....	125
----------------------------------	-----

## TABLO DİZİNİ

Tablo 1: INTOSAI Standartları.....	12
Tablo 2: Federal Hükümette İç Kontrol Standartları .....	14
Tablo 3: AB Temel İç Kontrol Standartları .....	15
Tablo 4: Geleneksel Risk Yönetimi ve Kurumsal Risk Yönetimi .....	28
Tablo 6: Ana Risk- Alt Risk - Risk Sayılmaması Gereken Olaylar.....	40
Tablo 7: Örnek bir Sürece ilişkin risk tespiti .....	41
Tablo 8: Etki ve Olasılık Dereceleri.....	47
Tablo 9: Risk Değerlendirmesi Örneği .....	51
Tablo 10: Riske Cevap Verme Yöntemleri Örneği.....	57
Tablo 11: Etkili İletişim İçin Dikkate Alınması Gereken Hususlar .....	60
Tablo 12: Kontrol Faaliyetleri Süreci.....	69
Tablo 13: Temel Kontrol Türleri .....	72
Tablo 14: Risk İştahı Üzerine Bir Örnek .....	80
Tablo 15: Risk Kategorisi Örneği .....	83
Tablo 16: Risk İştahı Sınıflandırılması Örneği .....	84
Tablo 17: KRY Sürecinde Rol Alanlar .....	92
Tablo 18: SWOT Matrisi .....	100
Tablo 19: GZFT Analizinin Özellikleri .....	101
Tablo 20: Misyon Vizyon Örneği .....	103
Tablo 21: Amaç, Hedef, Strateji, Performans Göstergeleri Açıklamaları .....	104
Tablo 22: Maliye Bakanlığının Amaç, Hedef, Strateji ve Performans Göstergeleri	106
Tablo 23: Performans Programı Hazırlama Süreci .....	113
Tablo 24: Sürecin Özellikleri .....	123
Tablo 25: Süreç Türleri .....	125
Tablo 26: Süreç Riskleri Örnek Çalışma .....	127

## GİRİŞ

Son yıllarda uluslararası alanda kamu mali yönetim ve kontrol sistemlerinde stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, orta vadeli harcama sistemi, mali saydamlık, hesap verebilirlik gibi kavramların ön plana çıkması ve Avrupa Birliğine adaylık sürecinin gereği olarak kamu mali yönetimi ve kontrol sistemimizin uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği normlarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır<sup>1</sup>.

Bu kapsamda, kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin yeniden yapılandırılarak, parlamentonun bütçe üzerindeki denetiminin arttırılması, mali saydamlığın sağlanması, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye birlikte orta vadeli harcama sistemine geçilmesi, planlı bir bütçeleme anlayışına geçilmesi, iç denetim sistemi kurulması, performans denetiminin sisteme dahil edilmesi, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin kurulması, Sayıştay'ın denetim alanının genişletilmesi, mali yönetim ve kontrol alanında kamu idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının arttırılması amaçlanarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır<sup>2</sup>.

Bununla birlikte, kamuda iç kontrol sisteminin oluşturulması amacıyla, Maliye Bakanlığınca 5018 sayılı Kanun çerçevesinde Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çıkarılmıştır. Bu çerçevede kurumsal risk yönetiminin uygulanması gerekmektedir. Bu çalışma kamu idarelerinde kurumsal risk yönetimini irdeleyecektir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde iç kontrol kavramına yer verilmiştir. İç kontrol ile kurumsal risk yönetimi arasındaki ilişki anlatılmaya çalışılmıştır. Ulusal

---

1 ACAR Şafak Birol, KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL SİSTEMİNDE MALİ HİZMETLER BİRİMLERİ, İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesi, Nisan-Haziran/2008

<sup>2</sup> ARCAGÖK, M.Sait-ERÜZ, Ertan, KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL SİSTEMİ, Maliye Hesap Uzmanları Derneği yayını, Eylül/2006

ve uluslararası iç kontrol standartlarına değinilerek risk yönetimi ile ilişkilendirilmiştir.

İkinci bölümde, riske ilişkin temel kavramlara yer verilmiştir. Risk yönetiminde bu kavramlara göz atılması ilerleyen bölümlerde okuyucular açısından yararlı olacaktır.

Üçüncü bölümde, kurumsal risk yönetiminin ne olduğu ve özellikle risk kavramı üzerinde durulmuştur. Risk yönetimi çerçevesinde risk yönetim süreci detaylı ve örneklendirilerek anlatılmaya çalışılmıştır. Özellikle risklerin tespit edilmesi ve risklerin değerlendirilmesi konularında pratik çalışmalar yapılmıştır. Kurumsal risk yönetimine ilişkin bir risk yönetim modeli çizilmeye çalışılmıştır.

Dördüncü bölümde, kontrol faaliyetleri üzerinde durulmuştur. Kontrol faaliyetlerine ilişkin örnekler verilerek çeşitli kontrollerden bahsedilmiştir.

Beşinci bölümde, risk yönetimi bölümünde bahsettiğimiz risk iştahı kavramı üzerinde durulmuştur. Risk iştahının ne olduğu örneklerle anlatılmaya çalışılmıştır.

Altıncı bölümde, risk yönetiminde kamu idarelerinin organizasyon yapıları ve sorumluları anlatılmaya çalışılmıştır.

Çalışmamızın 7. 8. 9. ve 10. bölümleri risk yönetimine ilişkin bir model çizme gayretinin bir ürünüdür. İlk 6 bölümde kurumsal risk yönetimine ilişkin teoriler anlatılmaya çalışılmıştır. Bu teoriler bölümler bazında ayrı ayrı değerlendirilmiş ve bağımsız örneklerle her bölüm kendi içerisinde irdelenmiştir.

KRY modeli çizilirken ülkemizde KRY' ne ilişkin çıkarılan mevzuatlar göz önüne alınmıştır. İlk olarak, modelde risk yönetimi kamu idarelerinin teşkilat yapılarına göre üç aşamalı risk tespiti öngörülmüştür. Stratejik seviyede, program seviyesinde ve operasyonel seviyede. Bu üç aşamanın birinci ayağı olan stratejik seviyede risk tespiti, ülkemizde stratejik plan hazırlamanın zorunlu olmasından dolayı stratejik plan ile birlikte yürütülmelidir. İkinci ayağı olan program seviyesinde



risk tespiti, idarelerin yıllık performans programlarını hazırlamasının zorunluluğu neticesinde performans programı ile birlikte yürütülmesinin kolay olacağı düşünülerek tasarlanmıştır. Üçüncü ayağı olan operasyonel seviyede risk tespiti, iş, görev, faaliyet ve süreç tanımlarının herhangi bir ayağından oluşturulacağından hareketle, çalışmamızda süreç yönetimi çerçevesinde alt birimlere ait alt süreç riskleri incelenmeye çalışılmıştır.

Özetle yedinci bölümde, stratejik planın ne olduğu, kavramları ve stratejik risklere ilişkin örnekler sunulmaya çalışılmıştır. Pratik bir örnek sunulmuştur.

Sekizinci bölümde, kısaca performans programından bahsedilmiş ve pratik bir örnek sunulmaya çalışılmıştır.

Dokuzuncu bölümde, operasyonel riskler süreç yönetimi çerçevesinde örneklendirilmeye çalışılmıştır.

Onuncu bölümde, kurumsal risk yönetiminin stratejik seviyeden operasyonel seviyesine kadar bağlantılı bir şekilde risklere ait pratik bir örnek çalışması yapılmıştır.

Sonuç bölümünde, kurumsal risk yönetimine ilişkin sorunlardan bahsedilmiş ve değerlendirmelerde bulunulmuştur.



## BÖLÜM 1

### İÇ KONTROL VE KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ

#### 1.1 KURUMSAL RİSK YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamuda mali yönetim ve kontrol sisteminin bütünüyle değiştirilerek, uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği Normlarına uygun hale getirilmesi amaçlanmıştır. Kamu mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu; kamu idarelerinde iç kontrol sistemlerinin kurulmasını ve bunun bir unsuru olarak da idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde iç kontrol faaliyet ve süreçlerinin tasarlanıp uygulanmasını öngörmektedir.

5018 sayılı Kanun, ülkemizde kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin yapısını ve işleyişini ele alarak sistemin temel esaslarını düzenlemiştir. Yeni sistemin en önemli unsurlarından birisi hiç kuşkusuz iç kontrol sistemidir. Anılan Kanunla düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, yönetim sorumluluğu esasına dayalı olarak iç kontrol sistemlerini kurmak ve iç kontrol faaliyet ve süreçlerini tasarlayarak uygulama yükümlülüğü altına girmişlerdir. Bu sayede idareler; performansa dayalı hizmet sunmaya ve stratejik planlarla belirlenmiş faaliyetler ve faaliyetlerinin kontrollerini kurumun tüm fonksiyonlarına ve yapılarına yaymaya çalışmaktadırlar. Dolayısıyla, tüm faaliyetler kontrol kapsamında yer alır. Kontroller, yönetimin isteklerinin yerine getirilme olasılığını makul güvence sağlayarak artırır<sup>3</sup>.

Ülkemizde, iç kontrol sisteminin yerleştirilmesi için Maliye Bakanlığından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Tebliğde kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve

<sup>3</sup> KORKMAZ Zuhâl, COSO İÇ KONTROL STANDARTLARI VE TÜRKİYE UYGULAMASI, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, 2011 ANKARA

geliştirilmesi amacıyla 5 bileşen altında 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir. Bu 5 bileşenden 2'si "Risk Değerlendirme Standartları" ve "Kontrol Faaliyetleri Standartları" dır. Bu iki standart kamu idarelerinin kurumlarında Kurumsal Risk Yönetimini oluşturması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

## **1.2 KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ İÇ KONTROL İLİŞKİSİ**

Kurumsal risk yönetimi ve iç kontrol birbirleri ile doğrudan iletişim içinde olması gereken süreçlerdir. Bunlar birbirlerini dışlamaz veya biri diğerinin yerini almaz. Sağlam bir iç kontrol sistemi kurumun maruz kaldığı risklerin doğası ve kapsamının kesintisiz ve düzenli değerlendirilmesine bağlıdır. COSO'da da risk yönetimi ve iç kontrol arasında sıkı bir ilişki vardır. COSO'da kurumsal risk yönetimi, iç kontrolü kapsayan daha geniş kapsamlı bir süreçtir. Bunu tanımları karşılaştırarak da görmek mümkündür.<sup>4</sup>

Daha önce de belirtildiği gibi iç kontrol ve risk yönetimi birbirinin ayrılmaz parçasıdır. Etkili bir iç kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için etkili bir risk yönetimi sürecinin kurumda yerleşmiş olmasının zorunludur. Kurumun varlığının nedeni belirli hedeflere ulaşmaksa, iç kontrol bunu başarmak için kuruma rehberlik eder ve risk yönetimi de kurumun hedeflerine ulaşmasına engel olacak olaylara müdahale ederek kurumun rotasından çıkmasını önler. İç kontrol; koruyucu, etkin ve kurum genelinde uygulanan bir kurumsal risk yönetimi sistemi ile etkilidir<sup>5</sup>.

## **1.3 İÇ KONTROL**

İç kontrol, faaliyetlerin belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun yürütülmesi, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması, varlıkların korunması, mali ve mali olmayan bilgilerin güvenilirliğinin sağlanması

---

<sup>4</sup> ARSLAN Işılda, Kurumsal Risk Yönetimi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mart 2008

<sup>5</sup> ARSLAN Işılda, Kurumsal Risk Yönetimi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mart 2008

amacıyla idare tarafından geliştirilen her türlü organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan mali ve mali olmayan kontrolleri ifade etmektedir.<sup>6</sup>

### 1.3.1 İç Kontrolün Kapsamı

İç kontrol, sadece mali işlemleri kapsamamaktadır ve idarenin stratejik amaçlarından, faaliyet ve süreçlerine kadar hedeflerine ulaşmasını ve kaynak kullanımını etkileyen her şey iç kontrolün konusunu oluşturmaktadır. Bu yüzden, İç kontrol ön mali kontrolden ibaret değildir. Ön mali kontrol sadece mali karar ve işlemler üzerinde gerçekleştirilir. İç kontrol ise bir idarenin yürüttüğü faaliyet ve süreçleri de içerecek şekilde, idarenin bütününe kapsayan bir sistemdir.

### 1.3.2 İç Kontrolün Önemi

#### İÇ KONTROL NİÇİN ÖNEMLİDİR?<sup>7</sup>

- ❖ Standartlaşmış süreçler yardımıyla operasyonların etkililiğini ve verimliliğini artırır.
- ❖ Kontrol faaliyetleri aracılığıyla varlıkların korunmasını sağlar.
- ❖ Alınan kararlarda kullanılan verinin doğruluğunu artırır.
- ❖ Yolsuzluğun önlenmesine ve tespitine yardımcı olur ve denetim için kanıt oluşturur.
- ❖ Periyodik kontroller sayesinde kanunlar ve düzenlemelerle ilgili uygunluğun sağlanmasına yardımcı olur.
- ❖ Türkiye'de iç kontrol alanında çeşitli düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır (Örneğin; Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu).

### 1.3.3 İç Kontrolün Bileşenleri

Uluslararası düzeyde kabul gören iç kontrol, kurumun hedeflerine ulaşması için makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bir sistemdir. Bu sistemin en iyi bilinen modeli olan Committee of Sponsoring Organizations (COSO) çerçevesinde iç kontrol; kurumdaki iş ve eylemlerinin mevzuata uygunluğunu, mali ve yönetsel raporlamanın güvenilirliğini, faaliyetlerin etkililiği ve etkinliği ile varlıkların

<sup>6</sup> İç Kontrol Ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul Ve Esaslar

<sup>7</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 10 Soruda İç Kontrol, Haziran 2010 ANKARA.

korunmasını sağlamayı amaçlar. COSO tarafından oluşturulan ve kontrol ortamı, risk yönetimi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenlerinden oluşan iç kontrol sistemi, Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI), Avrupa Komisyonu ve benzer uluslararası kuruluşlarca da referans olarak kabul edilen bir modeldir.<sup>8</sup>

**Şekil 1: COSO Küpü<sup>9</sup>**



Şekil 1’de iç kontrol bileşenleri COSO Küpünü yansıtmaktadır. Bu bileşenler 26.12.2007 tarihli resmi gazetede yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’nde kamu kurumlarında uygulanması gereken standartların bileşenleridir.

**Şekil 2: COSO Piramidi<sup>10</sup>**



<sup>8</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

<sup>9</sup> <http://www.ispartadeftardarligi.gov.tr/ickontrol/ickDefault.aspx>

<sup>10</sup> [www.tusside.gov.tr](http://www.tusside.gov.tr), (Erişim:22.09.2011)

COSO Piramidi iç kontrol unsurlarının birbirleriyle ilişkisini gösterir. Kontrol ortamı temelde yer alır, kontrol faaliyetleri ve risk değerlendirme yapılırken bilgi ve iletişim kanalları kullanılarak gözetimin ihtiyaç duyduğu bilgiler sağlanır.

#### 1.4 İÇ KONTROL STANDARTLARI

Maliye Bakanlığı tarafından 26/12/2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 5 bileşen altında 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları, idarelerin iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde temel yönetim kurallarını gösterir. Tüm kamu idarelerinde tutarlı kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulmasını ve uygulanmasını amaçlar.

Kamu iç kontrol standartlarının her bir bileşeni çok önemli fonksiyonlar üstlenmektedir. Ancak, kurumsal risk yönetimi çerçevesinde “Risk Değerlendirme Standartları” ile “Kontrol Faaliyetleri Standartları” üzerinde durulacaktır.

#### Şekil 3: İç Kontrol Standartları



## İÇ KONTROL STANDARTLARI<sup>11</sup>

### 1.4.1 Kontrol Ortamı Standartları

Kontrol ortamı, iç kontrolün diğer unsurlarına temel teşkil eden genel bir çerçevedir. İdarenin yöneticileri ve çalışanlarının iç kontrole olumlu bir bakış sağlaması, etik değerlere ve dürüst bir yönetim anlayışına sahip olması esastır. Performans esaslı yönetim anlayışı çerçevesinde görev, yetki ve sorumlulukların uzmanlığa önem verilerek bilgili ve yeterli kişilere verilmesi ve personelin performansının değerlendirilmesi sağlanır. İdarenin organizasyon yapısı ile personelin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenir.

Kontrol Ortamı bileşeni;

- Etik Değerler ve Dürüstlük
- Misyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler
- Personelin Yeterliliği ve Performansı
- Yetki devri olmak üzere 4 standart altında 26 genel şarttan oluşmaktadır.

### 1.4.2 Risk Değerlendirme Standartları

Risk değerlendirme, idarenin hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve gerekli önlemlerin belirlenmesi sürecidir.

#### i. Planlama ve Programlama

İdareler; faaliyetlerini, amaç, hedef ve göstergelerini ve bunları gerçekleştirmek için ihtiyaç duydukları kaynakları içeren plan ve programlarını oluşturmalı ve duyurmalı, faaliyetlerinin plan ve programlara uygunluğunu sağlamalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- İdareler; misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve

<sup>11</sup> Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, Maliye Bakanlığı, 26.12.2007 tarihli Resmi Gazete



ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamalıdır.

- İdareler; yürütecekleri program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlamalıdır.

- İdareler, bütçelerini stratejik planlarına ve performans programlarına uygun olarak hazırlamalıdır.

- Yöneticiler, faaliyetlerin ilgili mevzuat, stratejik plan ve performans programıyla belirlenen amaç ve hedeflere uygunluğunu sağlamalıdır.

- Yöneticiler, görev alanları çerçevesinde idarenin hedeflerine uygun özel hedefler belirlemeli ve personeline duyurmalıdır.

- İdarenin ve birimlerinin hedefleri spesifik, ölçülebilir, ulaşılabilir, ilgili ve süreli olmalıdır.

## **ii. Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi**

İdareler, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayarak değerlendirmeli ve alınacak önlemleri belirlemelidir.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- İdareler, her yıl sistemli bir şekilde amaç ve hedeflerine yönelik riskleri belirlemelidir.

- Risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkileri yılda en az bir kez analiz edilmelidir.

- Risklere karşı alınacak önlemler belirlenerek eylem planları oluşturulmalıdır.

### **1.4.3 Kontrol Faaliyetleri Standartları**

Kontrol faaliyetleri, idarenin hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak ve belirlenen riskleri yönetmek amacıyla oluşturulan politika ve prosedürlerdir.

#### **i. Kontrol stratejileri ve yöntemleri**

İdareler, hedeflerine ulaşmayı amaçlayan ve riskleri karşılamaya uygun kontrol strateji ve yöntemlerini belirlemeli ve uygulamalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- Her bir faaliyet ve riskleri için uygun kontrol strateji ve yöntemleri (düzenli gözden geçirme, örnekleme yoluyla kontrol, karşılaştırma, onaylama, raporlama, koordinasyon, doğrulama, analiz etme, yetkilendirme, gözetim, inceleme, izleme v.b.) belirlenmeli ve uygulanmalıdır.

- Kontroller, gerekli hallerde; işlem öncesi kontrol, süreç kontrolü ve işlem sonrası kontrolleri de kapsamalıdır.

- Kontrol faaliyetleri, varlıkların dönemsel kontrolünü ve güvenliğinin sağlanmasını kapsamalıdır.

- Belirlenen kontrol yönteminin maliyeti beklenen faydayı aşmamalıdır.

## **ii. Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi**

İdareler, faaliyetleri ile mali karar ve işlemleri için gerekli yazılı prosedürleri ve bu alanlara ilişkin düzenlemeleri hazırlamalı, güncellemeli ve ilgili personelin erişimine sunmalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- İdareler, faaliyetleri ile mali karar ve işlemleri hakkında yazılı prosedürler belirlemelidir.

- Prosedürler ve ilgili dokümanlar, faaliyet veya mali karar ve işlemin başlaması, uygulanması ve sonuçlandırılması aşamalarını kapsamalıdır.

- Prosedürler ve ilgili dokümanlar, güncel, kapsamlı, mevzuata uygun ve ilgili personel tarafından anlaşılabilir ve ulaşılabilir olmalıdır.

## **iii. Görevler ayrılığı**

Hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi

ve kontrol edilmesi görevleri personel arasında paylaştırılmalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- Her faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevleri farklı kişilere verilmelidir.
- Personel sayısının yetersizliği nedeniyle görevler ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanamadığı idarelerin yöneticileri risklerin farkında olmalı ve gerekli önlemleri almalıdır.

#### **iv. Hiyerarşik kontroller**

Yöneticiler, iş ve işlemlerin prosedürlere uygunluğunu sistemli bir şekilde kontrol etmelidir.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- Yöneticiler, prosedürlerin etkili ve sürekli bir şekilde uygulanması için gerekli kontrolleri yapmalıdır.
- Yöneticiler, personelin iş ve işlemlerini izlemeli ve onaylamalı, hata ve usulsüzlüklerin giderilmesi için gerekli talimatları vermelidir.

#### **v. Faaliyetlerin sürekliliği**

İdareler, faaliyetlerin sürekliliğini sağlamaya yönelik gerekli önlemleri almalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- Personel yetersizliği, geçici veya sürekli olarak görevden ayrılma, yeni bilgi sistemlerine geçiş, yöntem veya mevzuat değişiklikleri ile olağanüstü durumlar gibi faaliyetlerin sürekliliğini etkileyen nedenlere karşı gerekli önlemler alınmalıdır.
- Gerekli hallerde usulüne uygun olarak vekil personel görevlendirilmelidir.
- Görevinden ayrılan personelin, iş veya işlemlerinin durumunu ve gerekli belgeleri de içeren bir rapor hazırlaması ve bu raporu görevlendirilen personele vermesi yönetici tarafından sağlanmalıdır.

#### **vi. Bilgi sistemleri kontrolleri**

İdareler, bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlamak için gerekli kontrol mekanizmaları geliştirmelidir.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

- Bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlayacak kontroller yazılı olarak belirlenmeli ve uygulanmalıdır.
- Bilgi sistemine veri ve bilgi girişi ile bunlara erişim konusunda yetkilendirmeler yapılmalı, hata ve usulsüzlüklerin önlenmesi, tespit edilmesi ve düzeltilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.
- İdareler bilişim yönetişimini sağlayacak mekanizmalar geliştirmelidir.

#### **1.4.4 Bilgi ve İletişim Standartları**

Bilgi ve iletişim, gerekli bilginin ihtiyaç duyan kişi, personel ve yöneticiye belirli bir formatta ve ilgililerin iç kontrol ve diğer sorumluluklarını yerine getirmelerine imkan verecek bir zaman dilimi içinde iletilmesini sağlayacak bilgi, iletişim ve kayıt sistemini kapsar.

İdarenin ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi uygun bir şekilde kaydedilir, tasnif edilir ve ilgililerin iç kontrol ile diğer sorumluluklarını yerine getirebilecekleri bir şekilde ve sürede iletilir.

Bilgi ve İletişim bileşeni;

- Bilgi ve İletişim
- Raporlama
- Kayıt ve Dosyalama Sistemi
- Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi olmak üzere 4 standart altında 20 genel şarttan oluşmaktadır.

### 1.4.5 İzleme Standartları

İzleme, iç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen tüm izleme faaliyetlerini kapsar.

İç kontrol sistem ve faaliyetleri sürekli izlenir, gözden geçirilir ve değerlendirilir.

İzleme bileşeni;

- İç Kontrolün Değerlendirilmesi
- İç Denetim olmak üzere 2 standart altında 7 şarttan oluşmaktadır.

## 1.5 ULUSLARASI STANDARTLAR

Dünya üzerinde birçok uluslararası standartlarla ilgili çalışma mevcuttur. Ülkemizde COSO standartları esas alınarak hazırlanan standartlardan bahsedilmiştir. Bu yüzden, diğer uluslararası standartların Kurumsal Risk Yönetimi ile ilişkili standartlarına bakalım.

### ULUSLARARASI STANDARTLARA ÖRNEKLER

- COSO İç Kontrol Bütünleşik Çerçeve Raporu
- INTOSAI Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi
- ABD Federal Hükümette İç Kontrol Standartları
- AB İç Kontrol Standartları

## 1.5.1 INTOSAI (ULUSLARASI SAYIŞTAYLAR BİRLİĞİ) STANDARTLARI

İç kontrol standartları Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Teşkilatı (INTOSAI) Yönetim Kurulunun 1991 yılı Ekim ayında Washington'da yapılan toplantısında kabul edilmiştir.<sup>12</sup> Bu standartların risk yönetimi kavramlarıyla ilgili standartlarına bakalım.<sup>13</sup>

**Tablo 1: INTOSAI Standartları**

INTOSAI STANDARTLARI
<p><b>10. Standart:</b> İç kontroller öngörülen amaçlarına göre de sınıflandırılır: Hataların önlenmesi (Örneğin, görev ve yetkilerin ayrılması suretiyle); hataların ortaya çıkarılması; (Örneğin, fiili sonuçlardaki sapmaları ortaya çıkarmak üzere üretim standartları saptanması suretiyle) ortaya çıkarılan hataların düzeltilmesi; (Örneğin, bir satıcıya yapılan fazla ödemenin geri alınması suretiyle) ya da kayıp riskinin yüksek olduğu ve ek kontrolleri gerektiren alanlarda yetersiz Kontrollerin eksikliğini giderilmesi.</p>
<p><b>13. Standart:</b> Ne kadar ayrıntılı ve eksiksiz olursa olsun hiç bir iç kontrol yapısı kendi başına verimli bir yönetimi, tam ve doğru bir kayıt düzenini ya da özellikle yetkili ve güvenilir makamlarda bulunanlar söz konusu olduğunda yolsuzluk yapılmamasını kolaylıkla güvence altına alamaz. Birkaç kişinin gizli olarak anlaşması halinde, görevlerin ayrılmasına dayalı iç kontroller etkisiz kalabilir. Yine, kontrollerdeki yetki, yetkiyle donatılmış kişi tarafından kötüye kullanılabilir ve yönetim çoğu kez uygulamaya konulmuş Kontrollerin dışına çıkabilecek bir konumdadır. Kaybetme riskini ortadan kaldıracak bir iç kontrol yapısını sürdürmek gerçekçi değildir ve muhtemelen maliyeti elde edilen faydadan fazla olacaktır.</p>
<p><b>20. Standart:</b> Yeterli güvence; belli maliyet, fayda ve risk koşulları altında doyurucu bir güvenilirlik derecesine tekabül etmektedir. Ne kadar</p>

<sup>12</sup> SAYIŞTAY, INTOSAI İç Kontrol Standartları, 1994 Ankara

<sup>13</sup> <http://INTOSAI.org>, (Erişim: 09.11.2011)

güvencenin yeterli olduğunun belirlenmesi karar almaya ihtiyaç gösterir. Bu kararın alınmasında, yöneticiler, faaliyetlerin doğasından kaynaklanan riskleri ve çeşitli koşullar altında kabul edilebilir risk derecelerini tanımlamalı ve Riski hem sayı yönünden hem de nitelik yönünden değerlendirmelidirler.

**22. Standart:** Riski kabul edilebilir bir düzeye indirerek faydası maliyetinden yüksek iç kontrollerin tasarımı, yöneticilerin ulaşılması gerekli tüm hedefleri iyice kavramalarını gerektirir. Devlet yöneticileri, faaliyetlerinin belli bir alanında, diğer faaliyetleri olumsuz yönde etkileyen aşırı kontrollerle yüklü sistemler tasarlayabilirler. Örneğin, çalışanlar sıkıca usullerden kurtulmayı deneyebilirler, verimli olmayan faaliyetler gecikmelere yol açabilir ve sorumlulukların azaltılması sorumlu kişilerin belirlenmesini zorlaştırabilir. Böylece, belli bir alanda aşırı kontrollerden elde edilen faydalar başka faaliyetlerdeki maliyet artışlarıyla ortadan kalkabilir.

**56. Standart:** Küçük bir örgütün bu tekniği gerektiği gibi uygulamaya yetecek sayıda personeli bulunmayabilir. Bu durumlarda yönetim risklerin farkında olmalı ve bu riskleri diğer kontrollerle telafi etmelidir. Personelin rotasyona tabi tutulması, herhangi bir personelin çok uzun bir süre iş ya da işlemin önemli yönleriyle uğraşmamasının güvence altına alınmasına yardımcı olabilir. Ayrıca yıllık izin kullanılmasının teşviki veya hatta gerekli görülmesi risklerin azaltılmasını kolaylaştırabilir.

## **1.5.2 Amerika Birleşik Devletleri (Federal Hükümette İç Kontrol Standartları)**

Federal hükümette İç Kontrol Standartlarında risk yönetimiyle ilgili şu hususlara yer verilmiştir.

**Tablo 2: Federal Hükümette İç Kontrol Standartları**

<b>Federal Hükümette İç Kontrol Standartları</b>	
<b>1. Risk Değerlendirmesi<sup>14</sup></b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>○ İç kontrol, kuruluşun hem dış hem de iç nedenler dolayısıyla karşılaştığı risklerin bir değerlendirmesini yapmalıdır.</li><li>○ Risk değerlendirmesinin ön koşulu, kuruluş amaçlarının açık-seçik ve tutarlı biçimde belirlenmesidir. Risk değerlendirmesi Kamusal Performans ve Sonuçlar Yasasına göre tespit edilmiş stratejik ve yıllık performans planlarında tanımlanmış olanlar türünden amaçların gerçekleştirilmesiyle bağlantılı risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve yönetilmesi konularında bir temel oluşturulmasıdır.</li><li>○ Yönetimin riskleri ayrıntılı biçimde tanımlanması gerekir ve yönetim hem kurum çapındaki hem de faaliyet düzeyindeki iç faktörler kadar kurum ile diğer taraflar arasındaki önemli bütün etkileşimleri dikkate almalıdır. Risk tanımlama metotları arasında kantitatif ve kalitatif değerlendirme faaliyetleri, yönetim toplantıları, tahminde bulunma ve stratejik planlama, denetimler ve diğer değerlendirmelerden elde edilen bulguların dikkate alınması yer alabilir.</li><li>○ Riskler tanımlandığında, bunların muhtemel etkileri analiz edilmelidir. Risk analizi genel olarak riskin öneminin tahmin edilmesini, onun meydana gelme olasılığının değerlendirilmesini, riskin nasıl yönetilmesi ve hangi önlemlerin alınması gerektiğine karar verilmesini kapsar. Kuruluşların misyonlarındaki farklılıklar ve risk düzeylerinin kalitatif ve kantitatif olarak tespit edilmesindeki güçlükler dolayısıyla yararlanılan spesifik risk analiz metotları kuruluştan kuruluşa farklılık göstermektedir.</li><li>○ Kamusal, ekonomik, endüstriyel, yasal ve faaliyetlerle ilgili koşullar devamlı suretle değiştiğinden, mekanizmaların bu tür değişikliklere yol açan</li></ul>	

<sup>14</sup> ÖZEREN Baran, Federal Hükümette İç Kontrol Standartları, Ekim 2002



herhangi bir spesifik riski tanımlaması ve önleyebilmesi gerekir.

## 2. Kontrol Faaliyetleri<sup>15</sup>

- Kontrol faaliyetleri; politikalar, prosedürler, teknikler ile bütçenin hazırlanmasına ve uygulanmasına yönelik gereksinimleri destekleyen süreçler türünden yönetim direktiflerini güçlendiren mekanizmalardır. Bu mekanizmalar riskleri karşılamak üzere önlemler alınmasına yardımcı olur. Kontrol faaliyetleri bir kurumun planlamasının, uygulamasının, gözden geçirmesinin ve kamu kaynaklarının idaresine yönelik hesap verme sorumluluğunun ve etkin sonuçlara ulaşmanın ayrılmaz bir parçasıdır.
- Kontrol faaliyetleri kurumun bütün kademelerinde ve fonksiyonlarında oluşturulur. Bu faaliyetler arasında onaylamalar (resmî izinler, muvaffakatlar), yetkilendirmeler (izinler, yetkiler, yetkiler), teyitler, mutabakatlar, performans incelemeleri, güvenlik sağlama ile uygun dokümantasyonun yanı sıra bu faaliyetlerin gerçekleşme kanıtı olan ilgili kayıtların yapılması ve muhafazası gibi çok geniş alanı içine alan muhtelif aktiviteler yer alır. Kontrol faaliyetleri bilgisayarlı bir bilişim sistemi ortamında ya da elle gerçekleştirilen (manual) süreçler aracılığıyla uygulanabilir.
- Faaliyetler, bilgi işlemenin doğruluğunu ve tamlığını sağlama gibi, spesifik kontrol amaçlarına göre tasnif edilebilir.

### 1.5.3 Avrupa Birliği Temel İç Kontrol Standartları

Avrupa Birliği Temel İç Kontrol Standartlarında risk yönetimiyle ilgili şu hususlara yer verilmiştir.<sup>16</sup>

#### Tablo 3: AB Temel İç Kontrol Standartları

<sup>15</sup> ÖZEREN Baran, Federal Hükümette İç Kontrol Standartları, Ekim 2002

<sup>16</sup> SALTİK Nihal, AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL İÇ KONTROL STANDARTLARI

## Avrupa Birliği Temel İç Kontrol Standartları

### 1. Standart: Hedef Belirleme

Her Genel M¼d¼rl¼k, politika alanı ve faaliyet bazında Komisyon tarafından tespit edilen genel hedefleri ve ulaşılması istenen sonuçları personeline bildirmelidir.

Her Genel M¼d¼rl¼k, her faaliyet için genel hedefleri ¼zel hedeflere ve beklenen sonuçlara d¼n¼řt¼rmeli ve bunları personeline bildirmelidir.

¼zel hedefler gerçekleşebilir olmalı, anlamlı ve pratik ¼l¼ler taşımalıdır.

- i. Her faaliyet için ulaşılması beklenen çıktı ve etki bakımından en azından bir hedef tanımlanmalıdır.
- ii. Hedefler SMART kriteri (¼zel, ¼l¼lebilir, kabul edilen, gerçekçi, s¼reli)açısından kontrol edilmelidir.
- iii. Hedefler t¼m personele bildirilmelidir.

### 11. Standart: Risk Analizi Ve Y¼netimi

Her Genel M¼d¼rl¼k, sistematik olarak ana faaliyetleriyle ilgili riskleri en azından senede bir analiz etmelidir, bunları tespit etmek için faaliyet planları geliştirmelidir ve bu planları uygulamak için sorumlu personeli atamalıdır.

- En y¼ksek riskleri taşıyan faaliyetleri belirlemek için en azından senede bir risk tespiti yapılmıştır.
- Y¼netim, y¼ksek riskli olduğu kabul edilen faaliyetler için uygun hareketleri tasarlamıştır.
- Genel M¼d¼rl¼k b¼nyesinde yeni KRY' nin uygulamasına ilişkin izleme programı y¼r¼t¼lm¼řt¼r.

## BÖLÜM 2

### RİSKE İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

#### KAVRAMLAR

**Beyin Fırtınası:** Beyin fırtınası veya fikir fırtınası, yaratıcı düşünceyi destekleyen, takım çalışanlarını motive ederek kısa sürede çok fazla fikrin üretilmesine ve süreçlerin neden başarısız olduğuna dair çıkarımlar yapılabilmesine olanak sağlayan bir sürekli kalite geliştirme aracı. Beyin fırtınası, tek başına veya bir grupla yapılabilir. Fikirlerin, akla gelir gelmez açığa çıkması istenir. Fikirler başta yargılanmaz ve eleştirilmez, hiçbir fikir saçma olarak değerlendirilmez, böylece kişinin tüm fikirlerini çekinmeden, aklına geldiği gibi sunması sağlanmaya çalışılır. Yargılama yapılmadığı için fikirlerin birbirini besleyeceği ve evrileceği varsayılır.

**Çıktı:** Program, proje veya faaliyetler sonucunda sağlanan ürün, hizmet ya da diğer kalemlerdir. Geleneksel olarak çıktıların ölçülmesi üretimin hacmi ya da miktarı üzerinde yoğunlaşmıştır. Ancak, çıktılar incelenirken malların veya hizmetlerin kalitesi de artan bir biçimde önem kazanmıştır.

**Denetim Riski:** Önemli bir hata veya usulsüzlüğün denetçi tarafından atlanması riskidir.

**Duyarlılık Analizi:** Veri analizinde kullanılan tekniklerden biri olan duyarlılık analizi, bir projenin kapsamında yer alan değişkenlerin, projenin getirilerini nasıl etkileyeceğini inceleyen bir yöntemdir.

**Etki:** Bir olayın meydana getirdiği sonuç veya yarattığı tesiri ifade eder. Bir olaya ilişkin olarak farklı etkiler ortaya çıkabilir. Bir olayın etkisi, kurumun ilgili

hedefleriyle ilişkili olarak, olumlu veya olumsuz olabilir.

**Etkinlik:** Hedeflere ulaşma derecesi ve bir faaliyetin arzulanan etkisi ile gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkidir. Çıktılar ve etkiler, stratejik hedeflerle ilgili politikalar ve yapılması istenenlerle karşılaştırılır.

**Faaliyetler:** Hedeflerle birlikte kullanıldığında; performans ve karlılık amaçları ile kaynakların kayba karşı korunmasını da içeren kurumun faaliyetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesini ifade eder.

**Fark Analizi:** Mevcut durum ile erişilmesi arzu edilen hedef yapı arasındaki farkın tespiti ve buna uygun olarak detaylı bir aksiyon planının oluşturulmasıdır.

**Fırsatlar:** Kurumsal amaçları olumlu etkileyebilecek potansiyel olayları ifade eder.

**Finansal (Mali) Kontroller:** Finansal kontroller, mevzuata uygunluğun ve düzgünlüğün ihlal edilmesine engel olan, devlet parasının ve malının hesabının iyi tutulması, iyi idare edilmesi ve kullanılmasını teşvik eden ve sağlayan, mali, idari ve işlemsel mekanizmalar ve uygulamalar serisidir.

**Girdi:** Malların üretimi veya hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli olan personel, sermaye, nakit ve tüketilebilir kaynaklardır.

**Hedef Kategorisi:** Kurumun dört hedefinden (1. stratejik amaçlar 2. faaliyetlerin etkinliği ve etkililiği 3. raporlamanın güvenilirliği 4. mevzuata uygunluk) birini ifade eder. Hedefler birbiri ile kesişebilir. Bu nedenle belli bir hedef birden fazla kategoriye bölünebilir.

**İç Kontrol Standartları:** Etkin bir kontrol yapısı için asgari bir çerçeve

oluşturur. Bu standartlar tüm kurum faaliyetleri için öngörülen kontrollerin tesisinde esas alınmalıdır.

**İç Kontroller:** Mevzuata uygunluğun sağlamlasını, yönetim ve davranış standartları ilkelerinin ihlal edilmesine engel olunmasını, devlet parasının ve malının hesabının iyi tutulmasını, iyi idare edilmesini ve kullanılmasını güvence altına almayı hedefleyen her türden kontrollerdir. Yönetim hedeflerinin gerçekleşme yolunda olduğu konusunda yeterli güvence sağlamanın aracıdır. Bunlar hem yönetsel kontrolleri hem de muhasebe kontrollerini kapsar.

**İç Kontrol Sistemi:** Yönetsel politikalara uygunluk da dahil olmak üzere işlerin düzenli ve etkin yürütülmesi, varlıkların korunması, hata, hile ve usulsüzlüklerin belirlenmesi ve önlenmesi muhasebe kayıtlarının doğru ve eksiksiz olması ve mali bilgilerin güvenilir olarak zamanında derlenmesi amacıyla kuruluştaki uygulanan organizasyon planı ile bunlara ilişkin tüm yöntemler.

**İş Akış Dosyaları:** Denetimi destekleyen temel reformu belgeleri olarak, denetim ekipleri tarafından tutulan dosyalarıdır. Çalışma kağıtlarından oluşan bu dosyalarda denetimin hedefleri, kapsamı, denetim kriterleri, denetim programları, alan planı, iç kontrol değerlendirmeleri, örnekleme, mülakat notları vb. bilgiler yer alır.

**İş Süreçlerinin Yeniden Tasarımı:** Bu yöntemde maliyet, zaman, hizmet ve dağıtım geliştirmek için süreçlerde yapılabilecek radikal değişikliklerin belirlenmesi için mevcut sistem değerlendirilir. Bu teknik görece pahalı ve zaman alıcıdır. Ancak, prosedürlerdeki darboğazları belirlemek için kullanılabilir.

**Kalıtılabilir Risk:** Yönetim tarafından herhangi bir önlem alınmaması durumunda gerçekleşme olasılığının ve etkisinin değiştirilemeyeceği riskleri ifade

eder.

**Kalıntı (Artık) Risk:** Yönetimin gerçekleşme olasılığını ve etkisini azaltmak için aldığı önlemlerden sonra arta kalan riskleri ifade eder.

**Kalıtsal Sınırlamalar:** Kurumsal risk yönetiminin doğasında var olan sınırlamaları ifade eder. Bu sınırlar; 1) kişisel yargılar, 2) kaynak kısıtları ve bir kontrole ilişkin maliyet-fayda analizi, 3) sistemin çökmesi ihtimali, 4) yönetimin sistemi önemsememesi ve hileli davranması olarak sıralanabilir.

**Kontrol:** 1. İsim olarak bir unsuru veya ögeyi ifade eder. Örnek: Bir kontrolün mevcudiyeti; iç kontrol sisteminin bir parçası olan politika ve prosedürler. Kontroller kurumsal risk yönetiminin sekiz unsurunda da var olabilir. 2. İsim olarak bir durumu veya koşulu ifade eder. Örnek: Kontrol etkisi; kontrol amacıyla oluşturulmuş politika ve prosedürlerin sonuçları iç kontrolün etkinliğini etkiler. 3. Fiil olarak kullanılır. Örnek: Kontrolleri etkileyen politikalar oluşturmak veya yürütmek.

**Kurum:** Belli amaçlar için kurulmuş her tür ve büyüklükteki organizasyonları ifade eder. Örnek: Ticari işletmeler, kar amacı taşımayan organizasyonlar, hükümet kuruluşları ve akademik kuruluşlar. Organizasyon ve işletme terimleri, "kurum" ile eş anlamlı olarak kullanılmıştır.

**Kurumsal Risk Yönetimi Süreci:** Kurumda uygulanmakta olan kurumsal risk yönetimi faaliyetlerini ifade eder.

**Kurumun Doğasından ve Faaliyetlerinden Kaynaklanan Riskler:** Denetlenen kurumun kontrolü dışındaki unsurlardan kaynaklanan verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanamama riskidir.

**Makul Güvence:** Kurumsal risk yönetimi, ne kadar iyi tasarlanmış ve

yürütülüyor olursa olsun, kurumsal amaçların gerçekleştirilmesi hakkında mutlak güvence sağlayamaz. Bunun sebebi kurumsal risk yönetiminin doğasında var olan (kalıtsal risk) ve önlenemeyen sınırlardır.

**Maliyet Fayda Analizi:** Bir programın veya faaliyetin mali etkilerinin ölçülmesinde kullanılır. Maliyet/Fayda analizinde, bir program veya faaliyetin parasal değerler olarak maliyetleri ile faydalarının karşılaştırılması yapılır.

**Misyon:** Kişi veya topluluğun (örgüt, kurum) üstlendiği özel görevdir.

**Performans Göstergesi:** Performans veya çıktı hakkında bilgi veren hallerde performans göstergeleri kullanılabilir.

**Potansiyel Risk:** Genel alan taraması sonucunda elde edilmiş olan bilgilerin, potansiyel performans konularının belirlenmesi ve önceliklerin tespiti hakkında bir ön çalışma yapılarak değerlendirilmesi sonucu maddi hata, yolsuzluk ve suistimal konularının belirgin olarak ortaya çıktığı alanlara potansiyel risk unsuru taşıyan alanlar adı verilir.

**Program:** Ortak bir hedef veya hedefleri elde etmeye yönelik olarak bir araya gelmiş farklı girdiler, faaliyetler ve çıktılar grubudur.

**Olasılık:** Bir olayın gerçekleşme ihtimalini ifade eder. Olasılık kelimesi bazen "yüksek, orta, düşük" gibi nitel ifadelerle, bazen de "yüzde, gerçekleşme sıklığı" gibi nicel değerlerle ifade edilir.

**Operasyonel Riskler:** Operasyonel riskler bir kurumun temel iş faaliyetlerini yerine getirmesini engelleyebilecek riskleri ifade eder. Tedarik, satış, ürün geliştirme, bilgi yönetimi, hukuk ve marka yönetimi gibi risk başlıkları bu kategori içerisinde yer alan risklerden bazılarıdır.

**Ölçüt (Kriter):** Kurumsal risk yönetiminin etkinliğini ölçmek için belirlenmiş standartları ifade eder. Kurumsal risk yönetiminin doğasında var olan içsel kısıtlılıklar bağlamında ele alınan sekiz bileşen, kurumsal risk yönetiminin etkinliği ve dolayısıyla dört amaç kategorisi için birer ölçüttür.

**Paydaş:** Kurumun faaliyetlerinden etkilenen grupları (hissedarlar gibi) ve kurumun birlikte faaliyet yürüttüğü kişi ve kurumları (çalışan, müşteri ve tedarikçiler gibi) ifade eder.

**Politika:** Yönetimin, kontrolleri etkin hale getirmek için ne yapılması gerektiğini belirten direktifleridir. Politikalar, prosedürlerin uygulama için dayanağını oluşturur.

**Prosedür:** Politikaların yürütülmesini temin eden işlemleri ve usulü ifade eder.

**Raporlama:** Hedef kategorilerinden birisidir. Kurumun raporlarının güvenilir olmasını ifade eder. Hem iç hem de dışarı sunulan mali olan veya olmayan tüm raporları kapsar.

**Risk:** Kurumsal amaçları olumsuz etkileyebilecek olayların gerçekleşme olasılığını ifade eder.

**Risk Değerlendirmesi:** Harcama yapılırken, gelir toplanırken ya da borçlanırken yasayla verilen yetkinin koyduğu sınırlara ve amaca önemli bakımlardan uyulmaması olasılığının denetim yöneticisince değerlendirilmesi ve karara bağlanması sürecidir. Yapılması amaçlanan incelemelere ilişkin olarak alınacak muhtelif kararların değerlendirilmesi ve önem derecesine göre sıralanması için olası hataların önem derecesi, denetlenebilirlik zamanının uygun olup olmadığı gibi hususlar göz önünde bulundurularak yapılan bir denetim planlaması aşamasıdır.



**Risk Denetimi:** Risk denetimi, mali, idari sistem ve kontrol mekanizmalarının risk, hata ve zayıflıklarının belirlenmesi ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması yoluyla sistemlerin geliştirilmesi hedeflerine yönelik olarak, mevzuata uygunluk, yönetim ve davranış standartlarıyla, iç kontrollerin denetimi konularında yoğunlaşan denetim türüdür.

**Risk Göstergeleri:** Muhtemel risk alanlarının teşhis araçlarıdır. Faaliyet raporları, yayınlanmış geçmiş yıllar denetim sonuçları, kuruluşu ziyaret, personel ile görüşmeler, yıllık bütçe tahminleri, iç denetim sonuçları parlamento ilgisi ve medya ilgisi risk göstergeleri olarak sıralanabilir.

**Risk İştahı:** Kurumun, sahip olduğu misyon ve vizyonu doğrultusunda kabul edebileceği geniş kapsamlı risk miktarını ifade eder. Başka bir ifadeyle yönetimin herhangi bir önlem almanın gerekliliğine hüküm vermeden önce maruz kalmaya hazır olduğu risk miktarıdır. Yönetimin kabul edilebilir olduğunu düşündüğü risk seviyesidir.

**Risk kapasitesi:** Bir kurumun olumsuz bir olayın etkisini atlatma kabiliyetidir. Diğer bir deyişle kurumun ne kadar büyük bir sarsıntıya dayanabileceğidir. Risk kapasitesi nakit miktarıyla, diğer kaynaklarla veya kredi imkanlarıyla ölçülebilir. Bir kurumun risk kapasitesini bilmesi ne kadar riski üstlenmeye istekli olduğuna karar vermesi açısından önemlidir.

**Risk Toleransı:** Belirli bir amacın başarılmasına yönelik olarak kabul edilebilecek risk miktarını ifade eder. Başka bir ifadeyle risk toleransı hedefler etrafındaki kabul edilebilir bir değişkenliği belirtir. Risk iştahı da, risk toleransı da risk almayla ilgili sınırları belirtir ancak risk iştahı daha geniş kapsamlıdır.

**Stratejik Hedef:** Kurumun misyon ve vizyonunu destekleyen ve bunlarla

uyumlu olan üst düzey hedefleri ifade eder.

**Stratejik Risk:** Bir kurumun kısa, orta veya uzun vadelerde belirlemiş olduğu hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek yapısal riskler bu başlık altında sınıflandırılabilir. Planlama, iş modeli, iş portföyü, kurumsal yönetim, pazar analizi gibi riskler stratejik risklere tipik örneklerdir.

**Süreç Yönetimi:** Süreç seçimi, süreç analizi, ölçüm, değerlendirme, değiştirme gibi iş süreçleri üzerinde odaklanma yoluyla organizasyonun performansındaki gelişmeyi sağlamaya yönelik bir yönetim yaklaşımıdır.

**Verimlilik:** Kurumun hedeflerini göz önünde tutarak, belli girdilerle en yüksek çıktının elde edilmesini veya sabit değer ve miktardaki çıktının en az girdiyle elde edilmesini ifade eder.

**Vizyon:** Kişi veya kurumsal hedefler doğrultusunda birey ve grup olarak sahip olunan düşünsel imgeler, ileriye görme gücüne dayalı olarak çizilen yön.

**Yetersizlik (deficiency):** Kurumsal risk yönetiminin, dikkat edilmesi gereken, farkına varılmış, potansiyel ve gerçek eksikliklerini ifade eder. Yetersizlikler kurumsal risk yönetiminin güçlendirilmesi suretiyle kurumsal amaçlara ulaşabilme olasılığını artıracak fırsatlar olarak da değerlendirilebilir.

**Yönetimsel Kontroller:** İç kontrol çeşididir. Kuruluşun hedeflerini gerçekleştirebilmesi açısından çalışanlar için gerekli olan organizasyon, plan, politika, prosedür ve uygulamalar çerçevesinin tümüdür.

## BÖLÜM 3

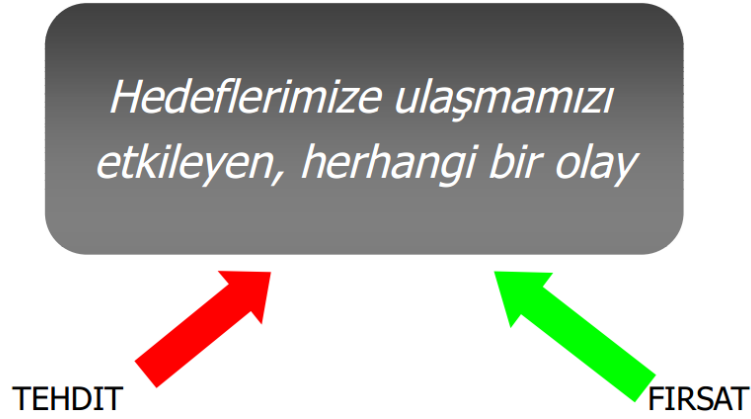
### KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ<sup>17</sup>

#### 3.1 GİRİŞ

İdareler kendilerine tahsis edilen kaynakları amaç ve hedeflerine ulaşmak için kullanırlar. Bu kaynakların kullanımı için alınan kararlar yürütülen faaliyet, süreç ve projeler beraberinde riskleri de getirir. Risk yönetimi, idarelerin vizyon ve misyonları doğrultusunda belirledikleri amaçlara ulaşmalarına yardımcı olan bir araçtır.

Risk; amaç ve hedeflere ulaşmayı engelleyebilecek bir olayın ortaya çıkma ihtimalidir. Ancak risklerin fırsatları da içerdiğini her zaman göz önünde bulundurmak gerekir.

#### Şekil 4: Risk Kavramı<sup>18</sup>



Risk yönetimi, risklerin tespit edilmesi, değerlendirilmesi, risklere cevap verilmesi, risklerin düzenli olarak gözden geçirme ve raporlanması aşamalarını kapsar. Risk yönetimi “risk almamak” demek değildir. Doğru riski doğru maliyetle

<sup>17</sup> Bu bölüm Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün hazırlamış olduğu Kamu İç Kontrol Rehberi esas alınarak hazırlanmıştır.

<sup>18</sup> ERKAN Anıl, Kurumsal Risk Yönetimi Eğitim Programı, Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği, MAYIS 2009

üstlenme sanatıdır.<sup>19</sup> Risk yönetim fonksiyonu bunun için gerekli yöntem ve araçları sağlar. Risk yönetiminin tutarlılığını sağlamak üzere idarenin tamamında aynı şekilde uygulanması gerekir ki, bu da "Kurumsal Risk Yönetimi" kavramını ortaya çıkarmaktadır. Kurumsal risk yönetimi, idarenin tamamını içine alan bir süreç olup; risk yönetim süreçlerinin bir bütün olarak görülmesini ve yönetilmesini sağlar. Kurumsal Risk Yönetimi, kurum için önemli iş risklerinin yönetimi için gerekli yetkinliklerin olgunluk seviyesini sürekli olarak daha iyiye götüren bir yapının tesisini hedefler<sup>20</sup>.

### 3.2 TARİHSEL GELİŞİM

2000'li yıllarda Amerika Birleşik Devletlerinde büyük kayıplara neden olan iş skandalları, ekonominin yavaşlamasının işlerde kayıplara neden olması ve dünyadaki gelişmelerin yeni riskleri ortaya çıkarması ile herkes risk yönetiminin önemini farkına vardı. O döneme kadar kullanılan pek çok risk yönetimi tekniği bulunmaktaydı. Ancak yukarıdaki bölümde de anlatıldığı gibi bunlar yetersiz kalmaya başlamıştı. Kurumların karşı karşıya olduğu her risk alanını kapsamıyordu. Yapılarının uyumsuzluğu nedeniyle farklı alanları kapsayan risk yönetimi modellerinin bir arada kullanılması da pek çok probleme neden oluyordu. Riski tartışmak, tanımlamak, değerlendirmek ve yönetmek için ortak bir modele ihtiyaç vardı. Böyle bir modelin oluşturulması projesine COSO tarafından 2001 yılında başlandı. COSO, PWC ile birlikte yöneticilerin kurumlarının kurumsal risk yönetimini değerlendirebilecekleri ve güçlendirebilecekleri hazır bir model geliştirmek amacıyla böyle bir çalışmaya start verdi. Çalışma birçok kaynaktan edinilen bilgilerle geliştirildi, birçok farklı tarafı temsil eden birçok kişiden anketler ve diğer yöntemlerle görüşler alındı ve bu sayede edinilen bilgiler de modele girdi

---

<sup>19</sup> SAKA Tamer, Sabancı Holding – Kurumsal Risk Yönetimi Yaklaşımı, MAYIS 2006

<sup>20</sup> BORUCU A. Cemil, Kurumsal Risk Yönetimi Projelerinde Risk Değerleme Sürecinin İşlevi, Deloitte, Kurumsal Risk Hizmetleri Kıdemli Müdürü

oluşturdu. COSO'nun yetki verdiği bir danışma kurulu da sürece katkı sağladı ve rehberlik etti. 2004'ün sonunda model basıldı.<sup>21</sup>

### **3.3 KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ**

Kurumsal risk yönetimi; kurum genelinde olan ve oluşturulan stratejileri uygulayan; kurumun yönetim kurulu, yönetimi ve diğer personelinden etkilenen; kurumun hedeflerini elde etmesi için makul bir güvence sağlamak için kurumu etkileyebilecek potansiyel olayları tanımlamak ve risk kapasitesi içinde yönetmek amacıyla tasarlanmış bir süreçtir.<sup>22</sup>

Bir kurum mevcut risklerini yönetirken birbirinden tamamen farklı olan iki tür yol izleyebilir. Birincisi mevcut risklerini birer birer ele alıp yönetmek; ikincisi ise tüm risklerini bir spektrumun bir parçası olarak görüp tüm risklerini bir risk yönetimi programı çerçevesinde bütün olarak yönetmektir. İkinci yöntem genel olarak Kurumsal Risk Yönetimi olarak adlandırılır<sup>23</sup>.

Kurumsal risk yönetimini anlayabilmek için geleneksel risk yönetimini bilmek gerekir.

#### **3.3.1 Geleneksel Risk Yönetiminden Kurumsal Risk Yönetimine Geçiş**

Risk, önceleri, ayrı ayrı alanlarda yönetilirken günümüzde bu anlayış değişmiş ve risk yönetimi, daha entegre, stratejik, ve kurumsal geniş aktivitelerin olduğu, örgütün bütün seviyelerinde çalışanların dahil edildiği daha sistematik bir yapı halini almıştır.<sup>24</sup> Yeni ortaya çıkan kurumsal risk yönetimi anlayışına göre;

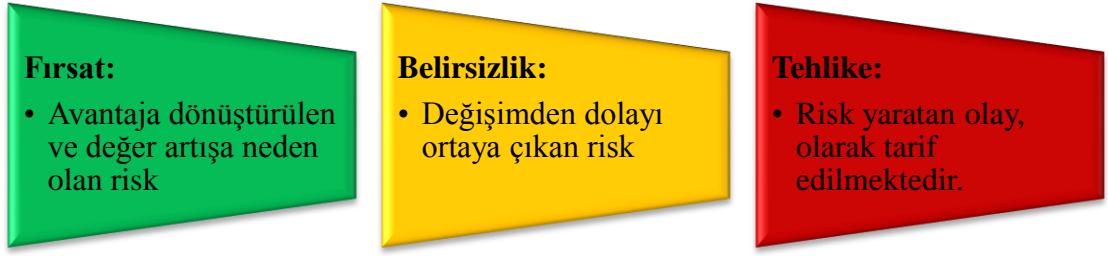
---

<sup>21</sup> COSO Enterprise Risk Management - Integrated Framework

<sup>22</sup> COSO Enterprise Risk Management, Integrated Framework, 2004

<sup>23</sup> Emrah TEKGÜL, Kurumsal Risk Yönetimi ve Risk Zekası, Deloitte Türkiye Kurumsal Risk Hizmetleri Müdür Yardımcısı, Referans Gazetesi Kasım, 2007

<sup>24</sup> GÜNEŞ Şule, Kurumsal Risk Yönetimi ve Türkiye'de Farkındalığına İlişkin Bir Uygulama, OCAK 2009



riskler fırsat, belirsizlik ve tehlikelerden oluşur. Risk yönetiminin önemi arttıkça geleneksel risk yönetimi yöntemlerinin, riski tanımlama, değerlendirme ve yönetmede yetersiz olduğu görülmüştür. Geleneksel risk yönetimi yöntemleri, kurumun hedeflerine ulaşmasını kolaylaştırmak ve kurumun değer yaratma sürecine katkıda bulunmaktan çok, kayıpları engellemeye yönelik olduğundan çoğu kurum risk yönetimini yeniden tanımlamak zorunda kalmıştır. Bu yeni tanımı ile risk yönetimine kurumsal risk yönetimi denilmektedir. Kurumsal risk yönetiminin odaklandığı konu risk yönetimi süreci ile var olan yönetim sürecini kaynaştırmak, pozitif veya negatif etkisi olabilecek gelecekteki olayları tanımlamak, kurumun bu olaylardan ne kadar etkileneceğini gösteren "olaylara maruz kalma oranını" belirleyip yönetmek için etkili stratejiler geliştirmektir. Kurumsal risk yönetiminin altındaki dayanak noktası her kurumun paydaşlarına değer sağlamak için var olduğudur.<sup>25</sup>

Kurumsal risk yönetimi, geleneksel risk yönetimi yaklaşımlarından; objektif, ölçek, odak, vurgu ve uygulama kavramları bakımından ayrılır. Kurumsal risk yönetimi; strateji, insanlar, süreç, teknoloji ve bilgiyi içerir. Vurgu strateji üzerindedir ve uygulama alanı kurumun genelidir.

**Tablo 4: Geleneksel Risk Yönetimi ve Kurumsal Risk Yönetimi**

GELENEKSEL RİSK YÖNETİMİ	KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ
✓ Risk kontrol edilmesi gereken olumsuz bir faktördür.	✓ Risk bir fırsattır
✓ Risk organizasyonel silolarda	✓ Risk bir bütün olarak kurum çapında yönetilir. Risk herkesin

<sup>25</sup> ARSLAN Işılda, Kurumsal Risk Yönetimi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mart 2008

<p>yönetilir.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Risk yönetiminin sorumluluğu aşağı seviyelere delege edilir.</li><li>✓ Risk ölçümü subjektiftir.</li><li>✓ Yapılanmamış ve tutarsız risk yönetim fonksiyonları bulunur.</li><li>✓ Mali kontrol ağırlıklıdır</li><li>✓ Risk azaltma sağlanır.</li><li>✓ Risk limitleri vardır.</li><li>✓ Plansız risk ölçümü vardır.</li><li>✓ Kurum değerini korumak esastır.</li></ul>	<p>sorumluluğundadır.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Risk ölçülebilir.</li><li>✓ Risk yönetimi bütün kurum yönetim sistemlerine kurulur.</li><li>✓ Stratejik ağırlıklıdır.</li><li>✓ Risk optimizasyonu sağlanır.</li><li>✓ Risk stratejisi vardır.</li><li>✓ Risk izleme ve ölçme planlıdır.</li><li>✓ Kuruma değer katmak ve korumak esastır.</li></ul>
---	--

### 3.3.2 Risk Yönetimi Ne Değildir?

Risk ve yönetiminin tanımını verirken birçok tanım olduğu söylenmiştir. Birçok tanımın olması risk yönetiminin ne olup ne olmadığı konusunda şüpheleri beraberinde getirmektedir. Bu şüpheleri gidermek için risk yönetiminin ne olmadığını da belirtmekte fayda vardır. Olasılıkları sıralamak risk yönetimi değildir, önemli olan olasılıklara göre aksiyon almaktır. Risk yönetimi risk almamak değildir, aksine risk almak ve bu riskleri kontrol altına almaktır. Her kurumun maruz kaldığı risklerin farklı olduğu ve kuruma özel risk yönetimi gerekliliği unutulmamalıdır.<sup>26</sup>

### 3.3.3 Etkin Bir Risk Yönetimi İçin Kritik Başarı Faktörleri<sup>27</sup>

Risk yönetiminden beklenen yararların sağlanabilmesi için idarelerde;

- ✓ Risk yönetim sürecinin üst yönetim tarafından sahiplenilmesi, vizyon ve misyon doğrultusunda bir risk stratejisinin oluşturularak uygulamanın teşvik

<sup>26</sup> GÜNEŞ Şule, Kurumsal Risk Yönetimi ve Türkiye’de Farkındalığına İlişkin Bir Uygulama, OCAK 2009

<sup>27</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

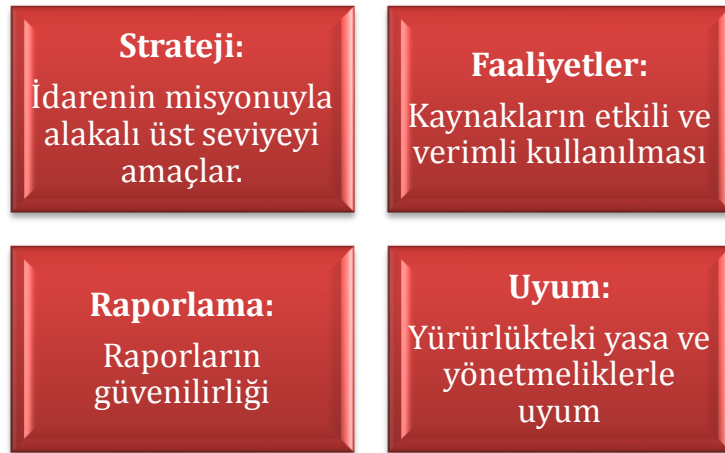
edilmesi,

- ✓ Ortak ve tutarlı bir risk yönetim diline sahip olunması için gerekli mekanizmaların oluşturulması,
- ✓ Risk yönetimi süreçlerinin sade, esnek ve uygulanabilir olması ve diğer temel süreçlerle (stratejik planlama, performans yönetimi, insan kaynakları yönetimi vb.) bütünleşik olarak planlanması ve yürütülmesi,
- ✓ Risk yönetimi süreçlerinin sistematik bir şekilde izlenmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi,
- ✓ Risk yönetimi sürecinde herkesin önemli bir role sahip olduğu ve risk yönetiminin mevcut faaliyetlerin ayrılmaz bir parçası olarak yürütülmesi gerektiği bilincinin idarede yerleştirilmesi,

### 3.4 RISK YÖNETİMİNİN BİLEŞENLERİ

Kurumsal risk yönetimi kurumun hedeflerine ulaşmasına engel olabilecek belirsizliklerin yönetilmesi olduğuna göre riskleri yönetebilmek için kurum hedeflerinin ne olduğu önemlidir. İdarenin vizyonu veya misyonunu oluşturma bağlamında yönetim, stratejik hedefler oluşturur, stratejiyi seçer ve kurumun genelini etkileyen hedefleri oluşturur.

**Şekil 5: İdarenin Hedefleri**



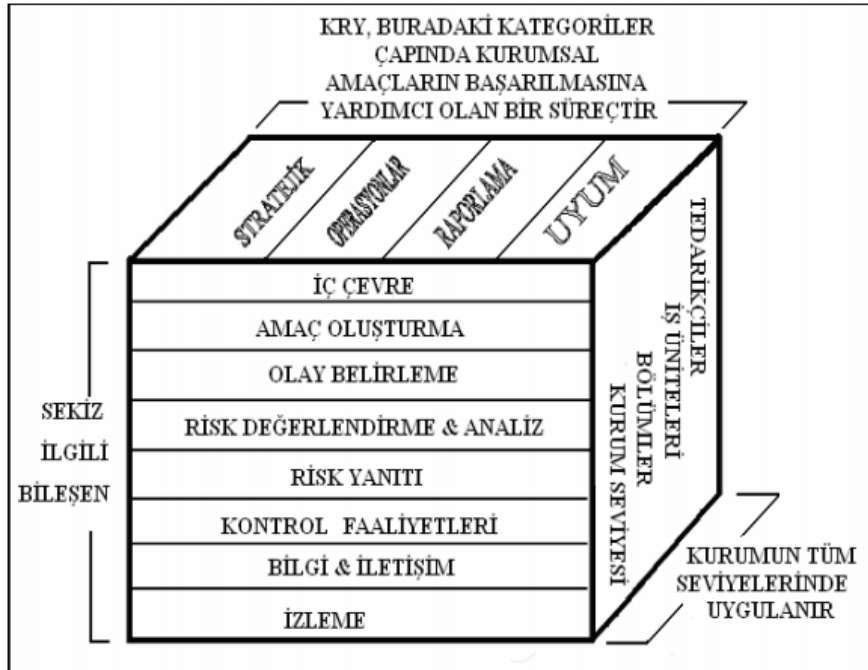


Kurumsal risk yönetimi bu dört hedefin elde edilmesi sürecinde risklerin yönetilmesi için kurumlara yardımcı olurken, faaliyetler kurumun her düzeyinde yürütülmektedir:



Kurumların yukarıda belirtilen hedeflerine her kurum düzeyinde ulaşılabilmesi için COSO birbiriyle alakalı sekiz unsur tanımlamıştır. Bu sekiz unsur şekildeki COSO ERM Küpünde gösterilmiştir.

**Şekil 6: COSO ERM Küpü( Bileşen ve Hedef İlişkisi)**



KRY yapısında yer alan amaçlar kurumun başarmaya çalıştıkları olup, KRY aşamaları ile arasında direkt bir ilişki vardır. KRY aşamaları, amaçları başarmak için

ihtiyaç duyulan unsurları göstermektedir. Bu ilişki yukarıda COSO ERM Kütünde gösterilmektedir.

Bu sekiz bileşenden oluşan KRY süreci Şekil 7’de gösterilmiştir.

Şekil 7: COSO ERM Süreç Akışı

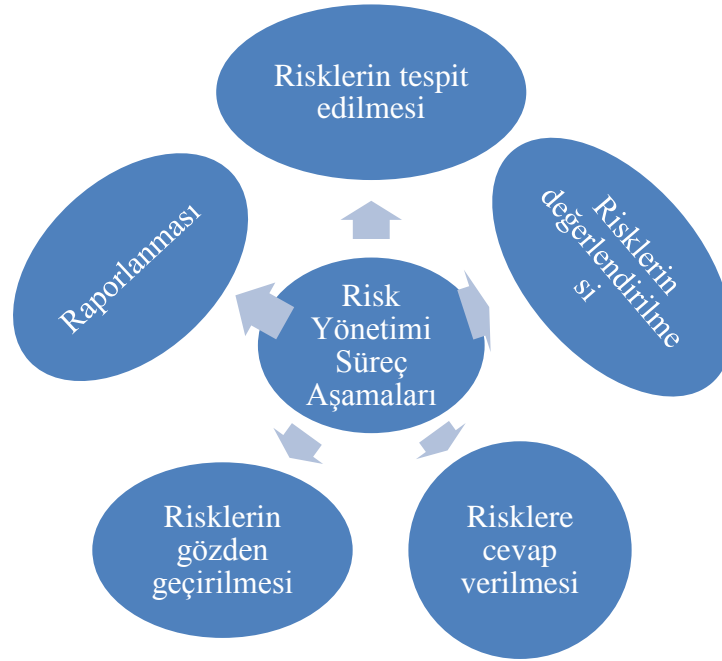


Bu sekiz bileşende yer alan hususlara risk yönetimi süreci kısmında yer verilecektir. Çalışmada süreç beş aşamalı olarak anlatılacaktır.

### 3.5 RİSK YÖNETİMİ SÜRECİ

Risk yönetimi süreci, temel olarak stratejik plan çalışmalarıyla eş zamanlı olarak başlatılmalıdır. Stratejik planların yenilenmesi veya değiştirilmesi gereken durumlarda, yapılması gereken değişiklikler baz alınarak risklerle ilgili çalışmaların yapılması gerekmektedir. Stratejik planda hedefler belirlenmeden önce kuruluş stratejik düzeyde risk iştahını belirlemelidir. Bu çerçevede idareler; stratejik, program/proje ve operasyonel (faaliyet) düzeylerinde risklerini tespit ederler. İdareler riskleri tespit sürecine, stratejik düzeyden ya da faaliyet düzeyinden başlayabilecekleri gibi her iki yöntemi birlikte uygulayarak da başlayabilirler.<sup>28</sup>

**Şekil 8: Risk yönetimi süreci aşamaları**



<sup>28</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

### 3.5.1 Risklerin Tespit Edilmesi

Risk yönetiminin ilk aşaması olan risklerin tespit edilmesi; idarenin hedeflerine ulaşmasını engelleyen veya zorlaştıran risklerin önceden tanımlanmış yöntemlerle belirlenmesi, gruplandırılması ve güncellenmesi sürecidir.<sup>29</sup>

#### 3.5.1.1 Riskler Tespit Edilirken Uygulanacak İlkeler

Riskler tespit edilirken şu hususlara dikkat etmemiz gerekir:

- ✓ Genel kural olarak, idareyi etkileyebilecek stratejik riskler, stratejik plan hazırlama aşamasında tespit edilir ve bir sonraki adım olarak stratejik plana eklenir.
- ✓ Riskler program (proje) ve operasyonel düzeylerde de tespit edilmelidir. Program ve operasyonel risklerin stratejik risklerin tamamını içermesi gerekmektedir. Ancak, program ve operasyonel riskler tespit edilirken stratejik düzey ile sınırlı kalmayıp geniş kapsamlı düşünmek önemlidir.
- ✓ İdare risklerini tespit ederken hiyerarşik olarak yukarıdan aşağıya ya da aşağıdan yukarıya doğru bir yöntem belirleyebilir. İdarenin tercihine göre bu iki yöntem bir arada da kullanılabilir. Ancak kurum yapısı ve organizasyonu büyük olan kamu idarelerinin stratejik plan hazırlayarak süreci başlatmaları uygun olacaktır.
- ✓ Tespit edilen riskler idarenin hedefleri ile ilişkilendirilmelidir. İtibarı zedeleyebilecek riskler gibi bazı risklerin hedefleri dolaylı etkileyebileceğini de göz önünde bulundurmak gerekir.
- ✓ Riskler, sistematik olarak ve önceden belirlenmiş yöntemlere göre tespit edilmelidir. Söz konusu yöntemler idarenin ve faaliyetlerin özelliklerine göre farklılıklar gösterebilecektir. Bu süreçte aşağıda yer verilen yöntemlerden birine

<sup>29</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

veya birkaçına başvurulabileceği gibi idarelerin kendi ihtiyaçları doğrultusunda yeni yöntemler geliştirmeleri de mümkündür.

✓ Tespit edilen risklerin; "x" riski veya "x' in olması" riski şeklinde ifade edilmesi gerekir. “Doğal kaynakların bilinçsiz ve yanlış kullanımı” riski veya “hatalı görüş verilmesi”, “kontrol işleminin süresi içinde tamamlanamaması” riski gibi. Ortak dil oluşturmak için idarenin birini seçmesi daha uygun olacaktır.

✓ Tespit edilen risklerin iç risk mi yoksa dış risk mi olduğunu değerlendirilmelidir.

■ **İç riskler;** doğrudan kurum tarafından kontrol edilen olaylar sonucunda ortaya çıkan risklerdir. İç riskler kendi içinde stratejik riskler, programa ilişkin riskler ve operasyonel riskler olarak üç düzeyde sınıflandırılmalıdır.

■ **Dış riskler ise;** idarenin kontrolü dışında gerçekleşen olaylar sonucunda ortaya çıkan ve hedeflere ulaşmayı güçleştiren veya engelleyen belirsizliklerdir. Dış riskler belirlenirken bunların konularına göre sınıflandırılması yararlı olacaktır. (Genellikle PESTLE analizi kullanılır.)

✓ Riskler tespit edildikten sonra sahibi yani bunların kimin sorumluluğunda olduğu belirlenmelidir.

✓ Risk yönetimi dinamik bir süreç olduğundan yeni ortaya çıkan riskler tespit edilmeli ve mevcut risklerdeki değişiklikler sürekli takip edilmelidir.

✓ Son olarak, riskleri tespit etmek ve bunları bilgi formları, strateji belgeleri, matrisler üzerinde yazılı olarak saklamanın yerine risk yönetimi çalışmalarının raflara kalkmaması ve sürekli aktif biçimde kullanılabilmesi için bilişim

teknolojilerinden faydalanarak bir yazılım kullanmak yararlı olacaktır.

### Şekil 9: Riskleri Nasıl Tespit Edebilirim?

## Riskleri Nasıl Tespit Edebilirim?

Riskleri önce stratejik seviyede mi, operasyonel seviyede mi, yoksa iki yöntemi birlikte kullanarak mı belirleyeceğinize karar verin. Uygulamada kolaylık açısından stratejik seviyeden başlamanız tavsiye edilir.

Tehdit ya da fırsatları dikkate alarak riskleri belirleyin ve gruplandırın (ekonomik, sosyal, kültürel, politik, bilimsel vb.)

Gerekli insan kaynağına ve çalışma yöntemlerine karar verin.

Riskleri iç risk ve dış risk olarak gruplandırın.

Paydaş analizi gerçekleştirin (risk toleransı, paydaşların pozisyonu ve tutumlarını belirleyin).

Düzenli olarak ve değişim dönemlerinde tespiti tekrarlayın.

Riskleri tespit ederken öncelikle stratejik seviyeden başlamaya karar verdiğimiz varsayalım. Stratejik plan hazırlama aşamasında risk iştahımızı belirleyeceğiz. Hedeflerimize ulaşırken ne kadar risk alabiliriz? Hedeflerimize ulaşırken izleyeceğimiz stratejilerde ortaya çıkması muhtemel tehditleri yakalayacağımız fırsatlarla amorti edebilecek miyiz? Fırsatlarla elde edeceğimiz faydalar tehditlerin maliyetinden yüksek midir veya ne kadar yüksektir? Değerlendireceğimiz fırsatlar sonucu katlanacağımız risklere maruz kalmayı ne derece istiyoruz? İşte bu sorulara verilecek cevaba biz risk iştahı diyoruz. Risk

iştahını belirlemekle hedeflerimizi oluşturacağız. Bu aşamadan sonra stratejik riskleri nasıl belirleyeceğiz?

Öncelikle stratejik plan çalışmalarında vizyonu ele alarak stratejik amaçlar ve bu amaçlara ilişkin stratejik hedefleri belirleyeceğiz. Nasıl belirleyeceğimiz sonraki bölümlerde detaylı anlatılacaktır. Belirlenen stratejik hedeflere ilişkin yol haritası belirlenecektir. Burada önemli olan unsur riskleri belirleme sorunsalıdır. Riskleri belirlerken öncelikle risk iştahu belirlendiği için risklerin ne olduğuyla ilgili yüzeysel de olsa bir bilgimiz oluşmuştur. Bu düşündüğümüz riskleri somutlaştırıp doküman haline getireceğimiz birkaç yöntem mevcuttur.

İlk olarak, GZFT( SWOT) analizi yöntemiyle güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditleri belirleyerek başlayabiliriz. GZFT yöntemi için anketler veya başka araçlar kullanarak paydaşlar tarafından iç ve dış riskleri belirlemeliyiz. Bu analizde dış risklerimizi tehditler ve fırsatlar oluştururken, iç risklerimizi güçlü yönler ve zayıf yönler analizi ile tespit ederiz. ıkan sonuçlarda iç risk ve dış riskler iç içe geçmiş olabilir. Paydaşların yapmış olduğu GZFT analiziyle risklerin tespit edildiğini iddia etmek kolaycılığa kaçmak olacaktır.

İkincisi, elde ettiğimiz verileri kullanarak, özellikle beyin fırtınası ortamı veya çalıştaylar düzenleyerek paydaş GZFT analizini değerlendirmektir. Özellikle beyin fırtınası yöntemiyle iç risklerimiz netleştirilir. Çünkü paydaş analiziyle bazı iç risklerimiz paydaşlar tarafından es geçilmiş veya asimetrik enformasyon yüzünden yanlış değerlendirilmiş olabilir. Risk olmayan bir husus risk gibi sunulmuş olabileceği gibi risk olması gereken bir husus risk tablosunda yer almayabilir. Bu şekilde, beyin fırtınası yöntemiyle iç risklerimizi belirleyebiliriz.

Üçüncüsü, PESTLE( Politik, Ekonomik, Sosyal, Teknolojik, Yasal ve çevresel riskler) analizi ile dış risklerimizi kategorilere ayırmaktır. Paydaşların sunduğu GZFT analizi ile bulduğumuz dış riskleri kurum tarafından ikinci yöntem

kullanılarak PESTLE analizi ile kategorilere ayrılır. Bu risklerimizi belirleyerek bir model oluşturmuş oluruz.

Dördüncüsü, PESTLE analizini belirlemiş olduğumuz iç risklere de bir model oluşturabilmek hususudur. Kategorileştirme yaparken PESTLE tablosu genellikle dış riskleri yansıttığı için iç risklere yönelik bazı PESTLE risklerini kategori dışında bırakacağız. Örneğin, sosyal ve çevresel riskler iç risk alanında kullanılamayabilir. PESTLE analizi ile iç riskleri birbirine katalize etmek gerekecektir. Diğer yandan iç riskler için farklı bir model oluşturabiliriz. Örneğin; mali riskler, yasal riskler, performans(Operasyonel) riskler ve itibari riskler gibi uygun risk kategorileri oluşturulabilir. Tüm aşamalarda tek bir doğru yöntem mevcut değildir. Bu yüzden organizasyon ve yönetim yapısına göre değişik modellemeler yapılabilir.

## RİSKİ TESPİT ETMEK

- Riskleri tespit edebilmek için uygun veriye ihtiyaç vardır. Bu verileri elde edebilmek için risk çalışmalarına katılan kişilerin kurumda kendi çalışmış olduğu birimdeki iş/işlem/faaliyet/süreçlere hakim olması gerekir. Kısacası, risk çalışma gurubunda yer alan kişiler işlerini detaylı bir şekilde tanımlayabilmelidirler.
- Risk için hedefe başlı başına sorular sormak risklerimizi ortaya çıkarır.

Bu sorulara örnek olarak:

- ✓ Amaca ulaşma yolunda neler yanlış gidebilir?
- ✓ Kritik süreçlerimiz nelerdir?
- ✓ Paydaşlarımız kimlerdir ve faaliyetlerimiz üzerindeki olumlu - olumsuz etkileri neler olabilir?
- ✓ Risk kategorilerimiz nelerdir?
- ✓ Zayıf olduğumuz alanlar nelerdir?
- ✓ Hangi varlıklarımız kritik öneme sahiptir?



- ✓ Usulsüzlük ve yolsuzluk alanları neler olabilir?
- ✓ Faaliyetlerimiz hangi durum ya da olaylar karşısında aksayabilir?
- ✓ En kritik bilgi kaynaklarımız nelerdir?
- ✓ En fazla harcama yaptığımız alanlar hangileridir?
- ✓ Hangi faaliyet ya da süreçler daha karmaşıktır?
- ✓ Cezai yaptırımlara maruz kaldığımız alanlar hangileridir?
- ✓ Yasal gereklilikler nelerdir?
- ✓ Kaynak kısıtları nelerdir?

Bu sorular bizim stratejik risklerimizi ve program risklerimizi oluşturmamıza yardımcı olacaktır.

Riskleri en güzel biçimde iş tanımlarından tespit edebiliriz. İş tanımı iş akışını detaylı olarak yansıtıyorsa, o tanımın her bir aşamasında “Burada ne gibi olumsuz durumlar ve fırsatlar mevcuttur?” gibi genel sorularla risk tespiti yapılabilir. Bu yöntem özellikle operasyonel risklerimizi ortaya çıkaracaktır. Tanımda belirtilen her aşamanın ayrıca işin hedef(ler)ini ilgilendirmesi unutulmaması gereken bir husustur. İş tanımlarının kilit aşamalarını seçmek ve işin hedefine zarar verebilecek hususlar risk olarak ele alınmalıdır.

Risk yönetimi açısından önemli olan bir diğer hususta “Ana Risk” ve “Alt Risk(Tehlike)” kavramlarıdır. Eğer bir riskin oluşması sonucunda yeni bir risk meydana geliyorsa biz buna “Alt Risk” diyoruz. Alt risk ve ana risk kavramlarında önemli olan husus “neden-sonuç” ilişkisidir. “Ana Risk” ise, bir risk sonucunda yeni bir riskin nedeni oluşmadığı durumdur. Neden sonuç ilişkisinde sonuç halkası ana risktir. Alt risk “Ana Riskin nedeni” dir. Bazı alt riskler risk yönetimi kapsamına girmez. Bu alt riskler işi karmaşılaştırır ve asıl önemli olan alt risk ve ana riskler üzerinde düşünmemizi ve riskleri yönetmemizi engelleyebilir.

**Tablo 5: Ana Risk- Alt Risk - Risk Sayılmaması Gereken Olaylar**

**ANA RİSK- ALT RİSK (TEHLİKE) - RİSK SAYILMAMASI GEREKEN  
OLAYLARA İLİŞKİN ÖRNEK ÇALIŞMA**

Örneğin, herhangi bir ihale saat 10.30'da yapılacaktır. Bu ihalenin yapılmasına ilişkin risklerimiz nelerdir? Örnek olarak “ihale komisyon üyesinin trafik kazası sebebiyle ihaleye katılmaması” bir risk midir? İlk başta “Evet. Bu bir risktir” diye düşünebiliriz. Ancak, risk diye düşündüğümüz hususu neden sonuç ilişkisi içerisinde irdelersek, bu unsuru risk olarak saymamamız gerektiği ortaya çıkacaktır. Şöyle ki, “ihale komisyon üyesinin trafik kazası sebebiyle ihaleye katılmaması” sonucunda “ihale komisyonu üyesinin ihaleye katılmaması” durumu oluşacaktır. Birim açısından “ihale komisyonu üyesinin ihaleye katılmaması” sonucunda ise “ihalenin yapılamaması” riski oluşacaktır. Buradan illiyet teorisi silsilesiyle yola çıkarak son riskimizi bulduk. Kelebek etkisi dediğimiz, kelebeğin kanat çırpmasının binlerce silsile sonucunda tsunami yaratması durumundaki gibi milyonlarca kez neden sonuç ilişkisi aramak illiyet teorisinin ruhuna aykırı olacaktır. Riskleri sıralarsak;

**Ana risk:**

İhalenin yapılamaması

**Alt riskler:**

- İhale komisyonu üyelerinin ihaleye katılmaması
- İhaleye teklif gelmemesi vb.

**Risk Sayılmayacak Hususlar**

- İhale komisyon üyesinin trafik kazası sebebiyle ihaleye katılmaması
- Komisyon üyesinin çalar saatini kurmaması sebebiyle uyanamaması
- Komisyon üyesinin hasta olması
- İhaleye teklif vermek isteyen isteklinin teminat mektubunu hazırlamaması
- Teklifi teslim edecek firma görevlisinin teklif vermeye gelememesi
- Asıl üye ile birlikte yedek komisyon üyelerinin otobüsü kaçırması

Özetlersek; risk belirlerken genel, subjektif olmayan hususlar risk olarak

değerlendirilmelidir. Ana riskin bulunmaya çalışılması en önemli hususlardan biridir. Alt risklerin ise risk olarak sıralanması tercih meselesi olmakla birlikte, kanımızca risk olarak yazılmamalıdır. Ancak, alt riskleri bilirsek, alt risklerden kontrol faaliyetleri çıkarmak mümkündür. “İhalenin yapılamaması”na ilişkin riskimizde alt risk olan “İhale komisyonu üyelerinin ihaleye katılamamasını” ele alalım. Kontrolümüz “İhale komisyon üyelerini zamanında ihaleye nasıl getirebiliriz?” sorusuna cevap verilerek oluşturulabilir. “Toplantı yer ve saatleri üyelere ihaleden 3 gün önceden yazılı olarak bildirilir” gibi bir kontrol faaliyeti geliştirebiliriz. Bu şekilde, alt riski irdeleyerek ana riskin ortaya çıkma ihtimaline karşı kontrol geliştirilebilir.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde örnek bir sürece ilişkin riskleri tespit etmeye çalışalım

**Tablo 6: Örnek bir Sürece ilişkin risk tespiti**

**Örnek bir Sürece ilişkin risk tespiti**

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nün “Atık İthalatı İşlemleri Süreci”nin risklerini tespit edelim.

**Sürecin Hedefi:** Atıkların kontrollü ithalatını sağlayarak, atıkların çevreyi kirletecek şekilde alıcı ortama bırakılmasına engel olmak, çevre ve insan sağlığını korumak.

İş sürecinin tanımından riskleri bulmaya çalışalım. İş süreci tanımı işin girdisinden çıktısına kadar olan tüm aşamaları yansıtır.

Atık İthalatı İşlemleri Sürecinin Tanımı:

1- İthalatçı tarafından hazırlanmış evrakların olduğu dosyanın Bakanlığa ulaşması ile süreç başlar.

2- İlgili şube müdürlüğüne havale edilir.

3- Dosya incelenmek üzere ilgili personel görevlendirilir.

4- Dosyada bulunan evraklar incelenir ve eksik bilgi/belge olması durumunda dosyanın tamamlanması amacıyla ithalatı gerçekleştiren firmaya yazı yazılır.

5- Eksik belgelerin Bakanlığa ulaşmasından sonra dosya tekrar incelenir.

A) Atık Pil ve Akümülatörler için,

1- Atık pil ve akümülatörlerin ithalatında başvuru dosyasında eksik bulunmuyorsa firma başvurusunun Ekonomi Bakanlığı E-İmza Uygulamaları sayfasından Ön İzin Başvurusunda bulunulup bulunulmadığı kontrol edilir.

2- Söz konusu sistemde başvuru yapılmışsa elektronik imzayla ön izin başvurusu onaylanır.

3- Onay sayfasına iznin başlangıç ve bitiş tarihleri, firmanın kod numarası ve Bakanlığımızca verilen belge numarası yazılarak süreç tamamlanır.

B) Tehlikesiz Atıklar için,

1- Başvuru dosyasında eksik bilgi ve belge olmaması halinde ithalatçı firmaya Genel Müdür tarafından imzalanan Metal Hurda İthalatçı Belgesi verilerek süreç tamamlanır.

C) Çimento Fabrikası Atık Tahsisat Süreci,

1- Başvuru dosyasında eksik bilgi ve belge olmaması halinde ithalatçı firmaya Genel Müdür tarafından imzalanan tahsisat onay yazısı ve hesaplama tablosu verilerek süreç tamamlanır.

- ❖ Görüldüğü üzere iş sürecinin tanımı aşamalı olarak yapılmıştır. Bu tanım, faaliyet/proje/programlar için de yapılabilir. Operasyonel riskleri tespit etmek için öncelikle tanım aşamalarında riske ilişkin hususların olup olmadığı tespit edilmelidir.
- ❖ 1. Aşama: “İthalatçı tarafından hazırlanmış evrakların olduğu dosyanın Bakanlığa ulaşması ile süreç başlar” durumunda bir tehdit veya fırsat var mıdır? Şimdilik riskin tehdit boyutuna bakalım. “... Bakanlığa ulaşamaması” riski ilk okuduğumuzda aklımıza gelebilir. Ancak kontrol faaliyetleri açısından, performansımız açısından bizi ilgilendiren bir risk olmadığı anlaşılacaktır. Dış etkenlere dayalı bir risk olması ve birimimizi ilgilendirmemesi nedeniyle önemsiz bir durum oluşturacağını düşünerek risk olarak değerlendirmememiz gerekir.
- ❖ 2. Aşama: “İlgili şube müdürlüğüne havale edilir.” tanımından yola çıkarak “İlgili şube müdürlüğüne havale edilmemesi”, “Yanlış şube müdürlüğüne havale edilmesi” gibi risk tanımları aklımıza gelse de doğal kontrollerden olan, genel, herkes tarafından bilinen yazılı mevzuatlarca havale işleminin nasıl yapılacağı bilinmektedir. Hedefimizi tehdit edecek bir husus bulunmamaktadır.
- ❖ 3. Aşama: “Dosya incelenmek üzere ilgili personel görevlendirilir.” deyiminden “personel görevlendirilmemesi” aklımıza gelir. Bu deyimde alt risk, ana risk, neden sonuç ilişkisi kurabiliriz. Ortada personele ilişkin bir durum vardır. “Görevlendirilecek personelin bulunmaması”, “Görevlendirilen personelin yetersiz olması” gibi hususlar düşünülerek bir genelleme ile riskimizi “Personelin sayısının ve niteliğinin yetersiz olması” gibi tek bir riske indirebiliriz. Bu bir risktir. Genel ve subjektif olmayan unsurları barındırır ve hedefimize ulaşmamızı engeller. Bu riskimiz ana risk

midir? Bu durumu irdelemek risk çalışmalarında görev alanların tercihine bağlı olarak değişir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nda yapılan risk çalışmalarında "Personelin sayısının ve niteliğinin yetersiz olması" çoğunlukla ana risk olarak yer almasına rağmen kanımızca alt risk olarak yer almalıdır. "Personelin sayısının ve niteliğinin yetersiz olması" sonucunda ne meydana gelir sorusuna "İşin zamanında tamamlanamaması veya hatalı sonuçlandırılması" gibi bir risk bulabiliriz. Neden iş zamanında veya hatalı sonuçlandırılmıştır? "Personelin sayısının ve niteliğinin yetersiz olması" yüzünden iş hatalı sonuçlandırılmıştır. Belirttiğimiz üzere yöntemler tercih meselesidir ve risk tespit etmenin tek bir doğru yolu yoktur. Alt risk de olsa ana risk de olsa riske ilişkin kontrol faaliyetleri geliştirirken "Personelin sayısının ve niteliğinin yetersiz olması" durumuna bir tedbir almamız gerekir.

- ❖ Tüm tanım aşamaları ve sürecin hedefi hem ayrı ayrı hem de birlikte değerlendirilerek riskler tespit edilir. Sürecimizdeki risklerimize örnek olarak şunlar gösterilebilir.

#### RİSKLER:

- İşin zamanında tamamlanamaması veya hatalı sonuçlandırılması.
- Uygun olmayan firmalara belge verilmesi
- Uygun olmayan ürün/atığın yurda girişine izin verilmesi<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> **Mekansal Planlama Genel Müdürlüğüne** "Beyana istinaden ithalat onayı verilen pil ve akümülatörlerin gerçekte uygun olup olmamasının denetlenememesi" **risk matrislerinde yer almıştır. Riskin sonucunda pil ve akümülatörler uygun olmasa da yurda girecektir. Bu yüzden Müdürlüğüne** "Beyana istinaden ithalat onayı verilen pil ve akümülatörlerin gerçekte uygun olup olmamasının denetlenememesi" **riski** "Uygun olmayan ürün/atığın yurda girişine izin verilmesi" riskinin nedenlerinden biridir. Kısacası alt risktir. Kontrol faaliyetlerinde göz önüne alınması daha uygun olacaktır.

### 3.5.2 Risklerin Değerlendirilmesi

Risk değerlendirmesi, idarenin hedeflerine ulaşmasını etkileyebilecek faktörlerin analiz edilmesi ve riskin etki ve olasılık açısından öneminin değerlendirilmesidir. Riskler değerlendirilirken idarenin karşılaştığı potansiyel olaylar ile birlikte idarenin kendine özgü durumu (örneğin kurumun büyüklüğü, faaliyetlerinin karmaşıklığı, yürüttüğü faaliyetlerde tabi olduğu mevzuat, siyasi öncelikleri, kamuoyu ilgisi) da göz önünde bulundurulmalıdır.<sup>31</sup>

Risk değerlendirmesi, riskler tespit edildikten sonra risklerin ölçülmesi ve önceliklendirilmesi aşamalarını kapsar. Ölçme, her riskin olma olasılığı ve etkisinin hesaplanmasıdır. Önceliklendirme, risklerin ölçme sonucunda aldıkları puanlar doğrultusunda önem derecesine göre sıralanmasıdır.

Risk değerlendirme, tespit edilmiş risklere karşılık verilip verilmeyeceğine ve karşılık verilecekse fayda/maliyet dengesi açısından en uygun olan karşılığın seçilmesine yardımcı olur.

Risklerin değerlendirilmesinde üç önemli ilke mevcuttur:

#### Şekil 10: Risklerin Değerlendirilme İlkeleri



<sup>31</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

### 3.5.2.1 Risklerin Ölçülmesi

Bu değerlendirme, hem riskin gerçekleşme olasılığı hem de risk gerçekleştiği takdirde ortaya çıkacak etki dikkate alınarak yapılmalıdır.<sup>32</sup> Etki, eğer bu olay meydana gelirse doğuracağı sonuç veya yaratacağı tesiri ifade eder. Olasılık ise, bir olayın herhangi bir dönemde gerçekleşme ihtimalini ifade eder. Etkiyle riskin ortaya çıkaracağı tesirin ne olacağı ölçülür. “Riskimiz ne kadar zarara yol açacaktır?”, “Çevresinde ne gibi değişikliklere yol açacaktır?” gibi soruların cevabıyla riskin etkisini ölçeriz. Olasılık ise daha çok riskin ortaya çıkma durumudur. Risk ortaya çıkabilecek midir? Olasılık bize “Riskin ortaya çıkma ihtimali nedir?” gibi soruların cevabını verir.

Örneğin bir deprem olayını etki ve olasılık açısından ele alalım. “Deprem olayımızın ortaya çıkma ihtimali nedir? Ne gibi sıklıkla ortaya çıkacaktır? Gerçekleşme olasılığı nedir?” gibi sorularla depremin ortaya çıkma olasılığını ölçmüş olacağız. Etki sorularına örnek olarak “Deprem meydana geldiğinde ne gibi değişikliklere yol açacaktır? Toplumdaki yankısı ne olacaktır? Felaketin ortaya çıkaracağı zararın büyüklüğü ne kadardır?” gibi soruları verebiliriz. İşte bu sorulara cevap verirken depremin etkisini ölçmüş olacağız.

Etki ve olasılık matrislerle matematiksel değerlerle ifade edilmeye çalışılır.<sup>33</sup> Etki ve olasılığın çarpımı bize risk puanını verir. Bu matrisler 3x3, 5x5 ve 10x10 şeklinde oluşturulabilir. Kamu idareleri kendi koşulları için en pratik olacak

---

<sup>32</sup> The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury, United Kingdom (UK)

<sup>33</sup> Biz etki ve olasılık analizinde yarı kantitatif analizi yöntemini kullandık. Etki ve analiz yöntemleri üçe ayrılır. **1- Kalitatif analiz:** Kalitatif analiz, olayların potansiyel etkilerinin derecesini ve bunların ortaya çıkma ihtimallerini, kelimelerden oluşan skalalar üzerinden analizi gerçekleştirenlerin bireysel yargıları ile ortaya çıkan sonuçlar ile ifade etmektedir. **2- Yarı-kantitatif:** Yarı-kantitatif analizde kalitatif analizde kullanılan skalalardaki kelimelerden oluşan tanımlamaların yerini rakamlar almaktadır. Bu yöntemde daha geniş derecelendirme skalaların uygulanmasını sağlamak amaçlanmıştır. Ancak bu yöntemde de derecelendirme analizi gerçekleştirenlerin bireysel yargıları ile belirlenmektedir. Bu nedenle riskler için skala üzerinde gerçekleştirilen derecelendirme etki ve ihtimal tahminlerinin ölçülmüş değerlerini içermemektedir. **3- Kantitatif analiz:** Kantitatif analiz, veri kaynaklarını kullanarak etki ve ihtimal tahminlerini rakamsal değerler ile ifade etmeyi amaçlamaktadır. Analiz sonuçlarının kalitesi kullanılan verinin doğruluğu ve bütünlüğü ve kullanılan modelin geçerliliğine bağlıdır.



analiz seviyesini belirlemelidir. Kullanacağımız matris skalalarının büyüklüğü arttıkça riskleri değerlendirmek daha kolay ve anlaşılabilir olacaktır.

**Şekil 11: Risk Matrisi Örnekleri**

SİDDET \ OLASILIK	SİDDET					OLASILIK				
	1 önemsiz	2 Düşük	3 Orta	4 Yüksek	5 Çok Yüksek	5 Maliyetsiz Tedbir	10 Tedbir	15 Kabul Edilemez	20 Kabul Edilemez	25 Kabul Edilemez
1 Çok küçük	1	2	3	4	5	4 Kabul Edilebilir	8 Maliyetsiz Tedbir	12 Tedbir	16 Kabul Edilemez	20 Kabul Edilemez
2 Küçük	2	4	6	8	10	3 Kabul Edilebilir	6 Maliyetsiz Tedbir	9 Tedbir	12 Tedbir	15 Kabul Edilemez
3 Orta	3	6	9	12	15	2 Kabul Edilebilir	4 Kabul Edilebilir	6 Maliyetsiz Tedbir	8 Maliyetsiz Tedbir	10 Tedbir
4 Yüksek	4	8	12	16	20	1 Kabul Edilebilir	2 Kabul Edilebilir	3 Kabul Edilebilir	4 Kabul Edilebilir	5 Maliyetsiz Tedbir
5 Çok Yüksek	5	10	15	20	25					

Şekilde yer alan risk matrisleri kuruluşların tercihleri, iştahları, tolerans noktalarına göre şekillendirilecektir. Etki ve olasılık derecelendirmeleri Tablo 8’de sunulmuştur.

**Tablo 7: Etki ve Olasılık Dereceleri**

ETKİ		OLASILIK	
Derece	Açıklama	Derece	Açıklama
1	İmkansız, Nadir	1	Önemsiz
2	Mümkün değil	2	Düşük
3	Olası	3	Önemli
4	Mümkün	4	Yüksek
5	Kesin	5	Katastrofik

Etki ile olasılığın çarpımıyla elde ettiğimiz risk puanına skor deriz. Skor durumu matrislerde herhangi bir nokta demektir. Matrislerde yer alan herhangi bir noktanın ne anlama geldiğini inceleyelim. Örneğin, 5x5’lik bir risk skalamızın olduğu ve 4 farklı renkle oluşturulan risk matrisine bakalım.

✓ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile koordinasyon konusunda sıkıntı yaşanması

Etki:

3 – Orta

Olasılık:

2,8 – Mümkün

Skor:

8,4 – Tedbir

**Kabul Edilebilir:**  
Riskin en düşük olduğu seviyedir. Mevcut kontrollerimiz yeterlidir. Skor aralığı 1- 4'tür.

**Maliyetsiz Tedbir:**  
Küçük çaplı kontrollere ihtiyaç duyulmuştur. Ancak bu kontroller için mali bir külfet gerekmez. Skor aralığı 5- 8'tir.

**Tedbir:** Artık yeni kontrol oluşturma zorunluluğu vardır. Mevcut kontrollerimiz yetersizdir. Yeni kontroller oluşturmak veya varolan kontrolleri yeniden düzenlemek gereklidir. Skor aralığı 9- 13'tür.

**Kabul Edilemez:**  
Bu durumda riskimiz kesinlikle bertaraf edilmelidir ve bu riske yeni kontroller oluşturulmalı, hatta acil eylem planları bile üretilebilmelidir. Ya da son çözüm olarak riskli olan faaliyetten vazgeçilmelidir.

#### Risk Skor Matrisi

5 Maliyetsiz Tedbir	10 Tedbir	15 Kabul Edilemez	20 Kabul Edilemez	25 Kabul Edilemez
4 Kabul Edilebilir	8 Maliyetsiz Tedbir	12 Tedbir	16 Kabul Edilemez	20 Kabul Edilemez
3 Kabul Edilebilir	6 Maliyetsiz Tedbir	9 Tedbir	12 Tedbir	15 Kabul Edilemez
2 Kabul Edilebilir	4 Kabul Edilebilir	6 Maliyetsiz Tedbir	8 Maliyetsiz Tedbir	10 Tedbir
1 Kabul Edilebilir	2 Kabul Edilebilir	3 Kabul Edilebilir	4 Kabul Edilebilir	5 Maliyetsiz Tedbir

Skor durumuna göre verilen aralıklar için belli bir standart yoktur. Farklı uygulamalar da mevcuttur.

### 3.5.2.2 Risklerin, doğal risk ve kalıntı risk esas alınarak değerlendirilmesi

“Doğal risk” ve “Kalıntı(artık ) risk” kavramları risk yönetiminde iki önemli kavramdır. Doğal risk, mevcut olan riskin yönetilmeden veya herhangi bir önlem alınmadan önceki miktarını ifade eder. Doğal riske yapısal risk de denilir. Kalıntı risk ise, yönetimin riskin olma olasılığını ve etkisini azaltmak için aldığı önlemlerden sonra artakalan riskleri ifade eder. Kalıntı risk kontroller belirlendikten sonra ortaya çıkması muhtemel risklerdir. Örneği inceleyebiliriz<sup>34</sup>;

<p><b>Faaliyet:</b> araba kullanmak</p> <p><b>Doğal risk:</b> tecrübesizlikten dolayı kaza yapmak</p> <p><b>Kontrol önlemi:</b> ehliyet almak, sürüş dersleri almak</p> <p><b>Kalıntı risk:</b> acemi başka bir şoförün size çarpması</p>
---

Risk düşünülürken genellikle kalıntı risk üzerine odaklanılır. Yani etkili olduğu düşünülen kontrol uygulandıktan sonraki risk, kurumun gerçek maruz kalma durumu olacaktır. Kalıntı risk, çoğunlukla ve doğal olarak – örneğin kontrolde değişiklik yapıldığında – yeniden ele alınmak durumunda kalır ve önerilen kontrol eylemlerinin ölçülebilmesi için beklenen kalıntı riskin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Doğal riske ilişkin bilgi edinmek de çok önemlidir. Bu yapılmadığı takdirde, kurum kontrolün işe yaramaması halinde maruz kalma durumunun ne olacağını bilemez. Doğal riske ilişkin bilgi sahibi olmak, aşırı kontrol olup olmadığını da daha iyi görülmesini sağlayacaktır. Kalıntı risk risk iştahı içerisindeyse, bu riskin kontrol edilmesi için kaynakların genişletilmesine gerek kalmayabilir. Hem kalıntı

<sup>34</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

risk hem de doğal riske dair bilgiye duyulan bu ihtiyaç, risk değerlendirmenin, riske karşı harekete geçme sürecinden ayrı tutulamayan risk yönetimi sürecinin bir safhası olduğunu göstermektedir. Bu aşamaya kadar ele alınması gereken risk için bilgi doğal riskten alınır ve riski ele almada kullanılan yöntemlerin yeterliliği ancak kalıntı risk ele alındıktan sonra ölçülebilir.<sup>35</sup>

Risk puanı belirlendikten sonra riskler en yüksek puandan başlamak üzere önceliklendirilir. Risklere verilecek cevaplara karar verilir. Risklere verilecek cevap yöntemlerine göre kontroller tespit edilir ve uygulanır.

### **3.5.2.3 Risklerin Kaydedilmesi**

Risklerin kaydedilmesi, risklerin öncelik sıralamasının yapılmasına ve dolayısıyla kaynak tahsisinde etkinliğe, verilen kararlar için kanıt oluşturulmasına, kişilerin risk yönetimi içindeki sorumluluklarını görmelerine yardımcı olur ve gerekli bilginin elde edilmesi ve raporlama mekanizması ile doğru zamanda doğru kişilere iletilmesini, riskin gözden geçirilmesi ve izlenmesini sağlar.

Riskleri kaydetmek belirli bilgi tablolarıyla mümkün olabilmektedir. Bu bilgi tablolarına ilişkin birçok örnek mevcuttur ve kamu idareleri birbirinden farklı bilgi tabloları oluşturabilir. Kaydettiğimiz bilgileri üst yönetime rapor etmemiz hususu önemlidir. Raporlama konusunda da çeşitli örnekler mevcuttur. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Kamu İç Kontrol Rehberi'nde iki aşamalı raporlama öngörmektedir. Risklerin tespit edilip kaydedilmesinde kullanılanlar, Risk Kaydı Raporu ve kilit risklerin yukarı kademelerdeki yöneticilere raporlanmasında kullanılan Konsolide Risk Raporlarıdır. Büyük idarelerde bu risk kaydı raporlarını özet raporlara dönüştürüp ayıklamak hem yorucu olacak, hem de önceliklendirme gibi hususlarda bazı bilgilerin göz ardı edilmesine yol açabilir. Bunun yerine yazılımlar tercih edilebilir.

---

<sup>35</sup> The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury, United Kingdom (UK)

## Risk Değerlendirmesi İçin İpuçları

- Tespit edilen risklerin belli bir zaman dilimi için olasılık ve etkilerini ölçün.
- Riskin etki değerini belirlerken, ulaşılmasını zorlaştıracağı/engelleyeceği öngörülen hedef üzerindeki etkisini değerlendirin.
- Ölçümde uygun yöntemlerden yararlanın.
- Bir işin riskini en iyi o işi yapan kişinin değerlendireceğini göz önünde bulundurun.
- Başka kurumların/birimlerin faaliyetlerinin risklerinizi etkileyebileceğini ve risklerin birbirinden bağımsız olmadığını dikkate alın.
- Tüm riskleri birlikte görebilmek için risk haritaları vb. tablolardan yararlanın.
- Riskleri risk puanlarına (Etki x Olasılık) göre önceliklendirin.

**Tablo 8: Risk Değerlendirmesi Örneği**

### RİSK DEĞERLENDİRMEYE İLİŞKİN BİR ÖRNEK

(Örneğimiz 5x5 skalasına göre yapılacaktır. Riskler için etki ve olasılık puanı veren 5 personelin puanlarının ortalaması alınarak oluşturulmuş bir örnektir.)

Kıyı kenar çizgisi tespiti ve onayı işlemleri için birimimiz görevlendirildi.

**Hedef:** Yeni tespit edilen kıyı kenar çizgilerinin hızlı ve doğru bir şekilde kontrol edilerek onaylanması.

Risklerimizi tespit ettik.

**Risk 1:** Mükerrer kıyı kenar çizgisi onaması yapılması

**Risk 2:** Mevcut kanun ve yönetmeliğin açık ve net olmaması<sup>36</sup>

**Risk 3:** Kıyı kenar çizgisi tespitlerinin belirlenen süre içerisinde onaylanamaması.<sup>37</sup>

Sadece Risk 1'in meydana gelme olasılıklarına ve gerçekleşirse bunun hedefinizi nasıl etkileyeceğine bakalım.

**Risk :** Mükerrer kıyı kenar çizgisi onaması yapılması

**Olasılık:** İşin hızlı yapılması için faksla gelen bir yazı ile tespit yapılmasının ardından asıl evrak ile başka bir personelin tespit işlemini yapması. Gerçekleşme

<sup>36</sup> Alt risklerimiz: Mevzuatta konu ile ilgili açık ve net bir madde bulunmaması, Mevzuattaki bazı maddelerin arasında çelişki bulunması, Mevzuatta güncelleme ve yenileme yapılmamış olması.

<sup>37</sup> Alt risklerimiz: Onay sürecinde çalışan personelden kaynaklı gecikmeler, Görevlendirmede mesleki ehliyetin dikkate alınmaması, Mevzuata uygun işlem tesis edilmemesi, Elektronik doküman yöneti sistemi evrak akışında yaşanan problemler(Bilgisayara kayıt yapılarak evrak akışı sağlanan bir yazılımın aksaklıkları sebebiyle), Onay sürecinde çalışan personelin başka işlerde de çalıştırılması.

**ihtimali : 2,08**

**Etki:** Mükerrer kıyı çizgisi birim süreçlerine baştan başlamamıza, tespit edilen çizgilerin iptal edilip yeniden düzenlenmesine ve personelin zaman kaybı dolayısıyla verim kaybetmesine yol açar. Geç kalmanın hedefiniz üzerinde **etkisi: 3**

**Risk Puanı:**  $2,08 \times 3 = 6,25$

Etki: 3 – Orta Olasılık: 2,08 – Nadir Skor: 6,25 – Maliyetsiz Tedbir				
Risk Skor Matrisi				
5 Maliyetsiz Tedbir	10 Tedbir	15 Kabul Edilmez	20 Kabul Edilmez	25 Kabul Edilmez
4 Kabul Edilebilir	8 Maliyetsiz Tedbir	12 Tedbir	16 Kabul Edilmez	20 Kabul Edilmez
3 Kabul Edilebilir	6 Maliyetsiz Tedbir	9 Tedbir	12 Tedbir	15 Kabul Edilmez
2 Kabul Edilebilir	4 Kabul Edilebilir	6 Maliyetsiz Tedbir	8 Maliyetsiz Tedbir	10 Tedbir
1 Kabul Edilebilir	2 Kabul Edilebilir	3 Kabul Edilebilir	4 Kabul Edilebilir	5 Maliyetsiz Tedbir

Örnekte kontrol faaliyeti bölümü anlatılmadığı için kontrollerimizi uyguladığımızı varsayarak doğrudan kalıntı risk puanı oluşturduğumuzu varsayalım. Ayrıca risk iştahımız ve toleransımız göz ardı edilecektir. Riskin puanı 6.25'tir.

**Maliyetsiz tedbir:** Küçük çaplı kontrollere ihtiyaç vardır. Ancak bu kontroller için mali bir külfet gerekmez. Bir iki basit kontrol geliştirerek bu riskimizi istediğimiz seviyeye çekebiliriz(Risk iştahımızın daha düşük olduğu varsayımıyla).

### 3.5.3 Risklere Cevap Verilmesi

Riskler cevap vermek için öncelikle fayda maliyet analizi yapılmalıdır. Riskin tehditleri yanında fırsatları da mevcut olabilir. Eğer fırsatlar cezbedici bir nitelik taşıyorsa ve risklerin oluşmasıyla ortaya çıkacak mali, itibari, çevresel, sosyal vb. kayıplar düşükse fayda maliyet analizi olumlu yönde sinyaller verecektir. Bunun tersi de mümkündür ve tüm bu hususlar risk iştahımız ve risk toleransımızla ilişkilidir.<sup>38</sup> Riske nasıl cevap vereceğimizle ilgili bir modelleme yapabiliriz. Bu modelde sınırlar kesin değildir. Her risk için modelde var olan yöntemi riske cevap

38

#### Aşağıda belirtilen durumlarda fırsatlar kullanılabilir:

- Tehditlerin azalmasının ve olumlu fırsatlardan yararlanmanın birlikte gerçekleştiği durumlarda. Bir hastalığa çare bulmak için sağlık ve bilim araştırmaları yapmak gibi. (Hastalık tehdidi azalacak; insanların daha az hastaneye gitmesi ile daha az maliyet fırsatı olacak)
- Olumsuz durum meydana gelmeden fırsatların ortaya çıktığı durumlarda. Daha etkili çalışabilmek için yeni teknoloji kullanmak, e-devlet ile daha fazla vatandaşa ulaşmak gibi.

vermek için kullanmak da doğru değildir. Fakat modelde verilen cevaplar büyük oranda geçerli olacaktır. Risk cevaplandırmaya karşı kullanılan en iyi modellerden birisi aşağıdaki tabloda yer alan “Cevap Matrisi” dir.

**Şekil 12: Risk Değerlendirme ve Cevap Matrisi**

Etki	Yüksek Etki/ Düşük Olasılık İş sürekliliği planı	Yüksek Etki/ Yüksek Olasılık Kontrol Prosedürleri
	Düşük Etki/ Düşük Olasılık Tolere edilebilir risk	Düşük Etki/ Yüksek Olasılık Kontrol Prosedürleri
		Olasılık

Tablo 9’da yer alan “Kıyı kenar çizgisi tespiti ve onayı işlemleri için birimimiz görevlendirildi” örneğinde “yüksek etki” , “düşük olasılık” sonucu ortaya çıkmıştı. Bu sonuca göre kıyı kenar çizgisi tespiti ve onayı işlemlerinde “İş Sürekliliği Planı” oluşturmamız önerilmiştir.

<b>Risklere Cevap Verme Aşamasında Göz Önünde Bulundurulması Gereken Sorular</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Riskin seviyesi nedir?</li><li>➤ Riske cevap vermezsem ne olur?</li><li>➤ Hangi risklerin kontrol edilmesi gerekir?</li><li>➤ Hangi riskler devredilebilir?</li><li>➤ Kamu kurumu olarak belli bir riskten kaçınmanın sonuçları nelerdir?</li><li>➤ Fırsatın büyüklüğü riski almaya değer mi?</li></ul>

Riski ele almanın beş kilit yöntemi mevcuttur:

**Şekil 13: Riske Cevap Verme Yöntemleri**



### **3.5.3.1 Tolere Et (Kabul Etmek):**

Maruz kalma durumu, herhangi başka bir adım atılmasına gerek kalmaksızın tolere edilebilir olabilir. Tolere edilebilir olmasa bile, bazı riskler konusunda harekete geçmek yetkinliği sınırlı olabilir veya atılacak adımın maliyeti, kazanılacak potansiyel fayda ile orantılı olmayabilir. Bu durumlarda verilecek cevap riskin mevcut seviyesini tolere etmek olabilir. Bu seçenek, elbette, riskin gerçekleşmesi halinde ortaya çıkacak etkiyle başa çıkmak adına acil durum planları yapmak suretiyle desteklenebilir.<sup>39</sup> Şu durumlarda riskler kabul edilebilir<sup>40</sup>;

- Doğal risk, risk iştahı içinde ise kabul edilir.
- Riskin kabul edilebilir olmadığı durumda alınacak önlemlerin (kontrol etmek, devretmek veya kaçınmak) maliyetinin, riskin meydana getireceği etkiden daha yüksek olduğunun anlaşılması durumunda kabul edilir.
- Bazı riskler yönetimin kontrolü dışındadır. Bazı riskler faaliyet sonlandırılmadıkça ortadan kalkmaz ki faaliyeti sonlandırmak her zaman mümkün değildir ya da istenmez.

<sup>39</sup> The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury, United Kingdom (UK)

<sup>40</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi



### 3.5.3.2 Yönet

Risklerin büyük çoğunluğu, bu yöntem kullanılarak ele alınır. Yönetimin amacı, riske neden olan eylem kurum içerisinde devam ederken, riskin Kabul edilebilir bir seviyede tutulması için harekete geçilir (kontrol). Bu kontroller, amaçlarına göre alt kategorilere ayrılabilir. Kontrol türleri dörde ayrılmıştır.

**Şekil 14: Kontrol Türleri**



Kontrol faaliyetleri bölümünde bu konu detaylı işlenecektir.

### 3.5.3.3 Devret

Bazı risklere verilecek en uygun cevap, bu risklerin devredilmesidir. Bu da bilindik sigorta yöntemi kullanılarak veya riski başka bir şekilde alması için üçüncü bir tarafa para ödemek suretiyle yapılabilir. Bu, özellikle mali riskleri veya varlıklar üzerindeki riskleri azaltmada iyi bir seçenektir. Risklerin devredilmesi yöntemi, kurumun maruz kalma oranı düşürülmek istendiğinde veya başka bir kurumun (bir başka devlet kurumu olabilir) riski etkili bir biçimde yönetme konusunda daha yetkin olması durumunda kullanılabilir. Bazı risklerin (tamamen) devredilemez olduğunun

altını çizmekte fayda vardır – özellikle saygınlık riskinin devredilmesi, bir hizmet sözleşme yoluyla üçüncü bir tarafa yaptırılıyor olsa bile, genellikle mümkün olmamaktadır. Riskin devrinin başarılı olması için, devredildiği üçüncü taraf ile olan ilişkinin dikkatli bir biçimde yönetilmesi gerekmektedir.<sup>41</sup> Devretme örnekleri:

- Faaliyetin bir kısmını veya tamamını uzmanlığı olan başka bir kuruma devretmek.
- İhale yöntemi ile faaliyetin yapılmasını üçüncü şahıslara devretmek.
- Sigorta yöntemi kullanarak riski devretmek (uygun olduğunda).<sup>42</sup>

#### **3.5.3.4 Yok Et**

Bazı riskler, yalnızca riske yol açan faaliyet sona erdirildiği takdirde yönetilebilir veya kabul edilebilir seviyede sürdürülebilir olurlar. Faaliyetlerin sona erdirilmesinin, devlet kurumlarında özel sektöre oranla daha zor olacağını vurgulamak gerekir. Kamu sektöründe bazı faaliyetler, ilgili riskler kamu çıkarının gerektirdiği sonuçların ya da çıktılarının elde edilmesi için başka bir yol bırakmayacak kadar büyük olduğu için yürütülmektedir. Be seçenek, öngörülen maliyet / fayda ilişkisi tehlikeye girdiği zaman, özellikle proje yönetiminde önemli olabilir.

#### **3.5.3.5 Fırsatı Değerlendir**

Bu seçenek, yukarıda sayılanların bir alternatifi olmaktan ziyade risk tolere edilirken, devredilirken veya yönetilirken dikkate alınması gereken bir husustur. Burada iki bakış açısı mevcuttur. Birincisi, olumlu etkiden yararlanma fırsatının, tehditlerin azaltılması ile aynı anda gerçekleşip gerçekleşmediğidir. Örneğin, büyük bir projede, büyük miktarda sermaye fonu riske atılacağı takdirde, ilgili kontroller, daha büyük avantajlar elde etmek için tehlikede olan paranın miktarını artırmak için yeterli midir? İkincisi ise ortaya çıkan koşulların, tehdit ortaya çıkarmadan olumlu

<sup>41</sup> The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury, United Kingdom (UK)

<sup>42</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

fırsatlar sunup sunmadığıdır. Örneğin, malların veya hizmetlerin maliyetinin düşmesi, kaynakların başka yerlerde kullanılmasına imkan tanır.

**Tablo 9: Riske Cevap Verme Yöntemleri Örneği<sup>43</sup>**

<b>Riske Cevap Verme Yöntemleri - Örnek:</b>
<p>Kurumunuz yeni bir Bilişim Teknolojileri (BT) sistemi almaya karar verdi. Risklerinizi tanımlıyorsunuz:</p>
<p><b>Risk 1:</b> Yeni sistemin yanıt süresinin yetersiz olması</p> <p><b>Risk 2:</b> Eski BT sisteminden yeni sisteme verilerin doğru bir şekilde aktarılmaması</p> <p><b>Risk 3:</b> Yeni BT sistemini işletecek yetkinliğinizin olmaması</p> <p><b>Risk 4:</b> Yeni BT sisteminin çalışmaması.</p>
<p>Bu risklere ne tür cevaplar verebilirsiniz?</p>
<p><b>Risk 1:</b></p> <p><b><u>Kabul et:</u></b> Size yeni BT sisteminin 5 saniyelik bir yanıt hızı olduğu söylendi. Bu süre, mevcut sisteminkine benzer bir süre olduğundan daha hızlı olmasına ihtiyacınız olmadığına karar verebilirsiniz.</p>
<p><b>Risk 2:</b></p> <p><b><u>Kontrol et:</u></b> Verinin doğru bir şekilde aktarılmasını sağlamak için kontrol faaliyeti belirlemeniz gerekiyor.</p> <p><b><u>Önleyici kontroller:</u></b> Aktarım sırasında verinin bozulmadığından emin olmak için sistemi kabul etmeden önce yeni BT sistemi üzerinde test yaparsınız.</p> <p><b><u>Yönlendirici kontroller:</u></b> Yeni sistemi geliştirme üzerine çalışan BT personelinin yeterli nitelik ve deneyime sahip olmasını sağlarsınız.</p> <p><b><u>Tespit edici kontroller:</u></b> Yeni sistemi işletmeye başladıktan bir yıl sonra, eski sistemden yeni sisteme aktarılan sürekli verilerin doğru olup olmadığını anlamak için test yaparsınız.</p> <p><b><u>Düzeltilici kontroller:</u></b> Eski sistemden aktarılan veri ile yeni sistemdeki verinin karşılaştırılması sonucu hatalı veri aktarımı olduğu tespit edilmişse programda gerekli değişikliği yaparsınız/yaptırırsınız.</p> <p><b><u>Acil eylem planı:</u></b> Yeni sistemin verileri gerektiği şekilde aktarmaması durumunda eski sistemi tekrar kullanabileceğinizden emin olmalısınız.</p>

<sup>43</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

### **Risk 3:**

Devret: Yeni sisteminin işletilmesini bu alanda deneyimli başka bir kuruma devredersiniz.

### **Risk 4:**

Kaçın: Eğer yeni BT sisteminin test aşamasında çalışmadığı anlaşılırsa, bu sistemi almaktan vazgeçersiniz. Alternatif bir BT sistemi araştırırsınız.

Fırsatları değerlendir: Yeni IT sisteminiz daha etkin çalışmanızı sağlıyor ve başka işlerle ilgilenmek üzere personelinize daha fazla vakit bırakıyor.

### **3.5.4 Risklerin Gözden Geçirilmesi**

Riskler tespit edilip değerlendirildikten sonra belirli aralıklarla gözden geçirilmesi gerekir. Özellikle yılda en az bir kez risklerin hâlâ var olup olmadığı, riskin öneminin değişip değişmediği, yeni kontroller geliştirilip geliştirilmediği gibi hususlar değerlendirilmelidir. KRY bir döngüdür. Sürekli olarak değişimleri izler ve yönetir. Bu yüzden riskleri gözden geçirmek bir zorunluluk halini alır. Özellikle Risk yönetimi, iki nedene dayalı olarak gözden geçirilmeli ve raporlanmalıdır, bunlar<sup>44</sup>:

- Risk profilinin değişip değişmediğini izlemek;
- Risk yönetiminin etkili olduğuna dair güvence elde etmek ve ne zaman başka adımlar atılması gerektiğini tespit etmek.

Risklerin hala var olup olmadığı, yeni risklerin ortaya çıkıp çıkmadığı, risklerin gerçekleşme olasılıklarında veya etkilerinde bir değişiklik olup olmadığını gözden geçirmek adına, risk önceliklerini değiştiren büyük değişiklikleri raporlamak ve kontrolün etkililiğine ilişkin güvence sağlamak adına usuller uygulamaya konmalıdır. Bunlara ek olarak, gereken şekilde ve etkili sürdürüldüğüne dair güvence

<sup>44</sup> The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury, United Kingdom (UK)

sağlamak adına risk yönetimi sürecinin tamamı da düzenli değerlendirmelere tabi tutulmalıdır. Risklerin ve risk yönetim sürecinin gözden geçirilmesi birbirinden farklı süreçler olup, birbirinin yedeği olarak görülemez.<sup>45</sup> Gözden geçirme süreci:

- Risk yönetimi sürecinin her yönüyle, en az yılda bir kez gözden geçirmesini sağlamalı;
- Risklerin kendilerinin uygun aralıklarla değerlendirmeye tabi tutulmasını sağlamalı (yönetimin riskleri gözden geçirmesi ve bağımsız değerlendirme/denetim için gerekenlerin yapılmalıdır);
- Değişikliklerin gereken şekilde ele alınabilmesi için, yeni riskler veya tespit edilmiş olan risklerdeki değişikliklere uygun görülen yönetim seviyesinin değiştirilebilmesi için zemin hazırlamalıdır.

İç Denetim, risk yönetimi, kontrol ve yönetişimin<sup>2</sup> yeterliğine ilişkin bağımsız ve tarafsız bir güvence sağlar. İç denetim, kurumun stratejik risk yönetimi sürecinin geliştirilmesine yardımcı olmak adına, yönetim tarafından uzman bir iç danışman olarak da kullanılabilir. Kurumun gerçekleştirdiği tüm faaliyetleri üzerinde geniş bir bakış açısına sahip olacak ve denetlenecek sistem ve süreçlerin planlamasını yapmak adına bir değerlendirme yapmış bulunacaktır. Ancak İç Denetimin, ne riskin yönetim tarafından sahiplenilmesinin ne de kurumsal hedeflerin yakalanması konusunda yönetici sorumluluğu bulunan çalışanlar tarafından gerçekleştirilen gömülü gözden geçirme sisteminin yerine geçemeyeceğinin altını çizmekte fayda vardır.<sup>46</sup>

### 3.5.5 İletişim ve Raporlama

İletişim, doğru bilgilerin çeşitli mekanizmalar aracılığı ile ilgili kişilere, doğru zamanda, doğru şekilde iletilmesini ifade eder. İletişim, risk yönetiminin tüm süreçleri boyunca etkin bir şekilde işletilmesi gereken hayati bir unsurdur.<sup>47</sup> Kurum içerisinde, risk konularındaki iletişim önemlidir:

<sup>45</sup> The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury, United Kingdom (UK)

<sup>46</sup> The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury, United Kingdom (UK)

<sup>47</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

❖ Herkesin, rolüne uygun biçimde, kurumun risk stratejisinin ne olduğunu, risk önceliklerinin neler olduğunu ve kendi sorumluluklarının çerçevesinin neresinde yer aldığını öğrenmesini sağlamak büyük önem arz etmektedir. Bu gerçekleştirilemediği takdirde, risk yönetimin uygun ve istikrarlı bir biçimde, kurumun günlük faaliyetlerinin bir parçası haline getirmek mümkün olmayacak ve risk önceliklerinin istikrarlı bir biçimde ele alınmaması gibi bir olasılık doğacaktır;

❖ Başkalarına öğretilebilecek derslerin alınmasını ve bunlardan yararlanabilecek kişilerle paylaşılmasını sağlamalıdır. Örneğin, kurumun bir bölümünün yeni bir riskle karşılaşması ve bununla başa çıkmak için etkili bir kontrol sağlaması halinde, bu dersin söz konusu riskle karşı karşıya kalabilecek diğer tüm kişilere aktarılması gerekmektedir;

❖ Kurul dahil olmak üzere, yönetimin her düzeyinin, kendi kontrol alanları içinde riskin yönetildiğine ilişkin uygun ve düzenli güvence arayışı içinde olması ve bu güvenceyi elde etmesi gerekmektedir. Bunlara, kalıntı riskin kabul edilemez olduğu durumlarda risklere karşı gerçekleştirilecek eylemleri planlamalarına yetecek bilgi ve kabul edilebilir derecede kontrol altında olduğu düşünülen risklere ilişkin güvence sağlanmalıdır.

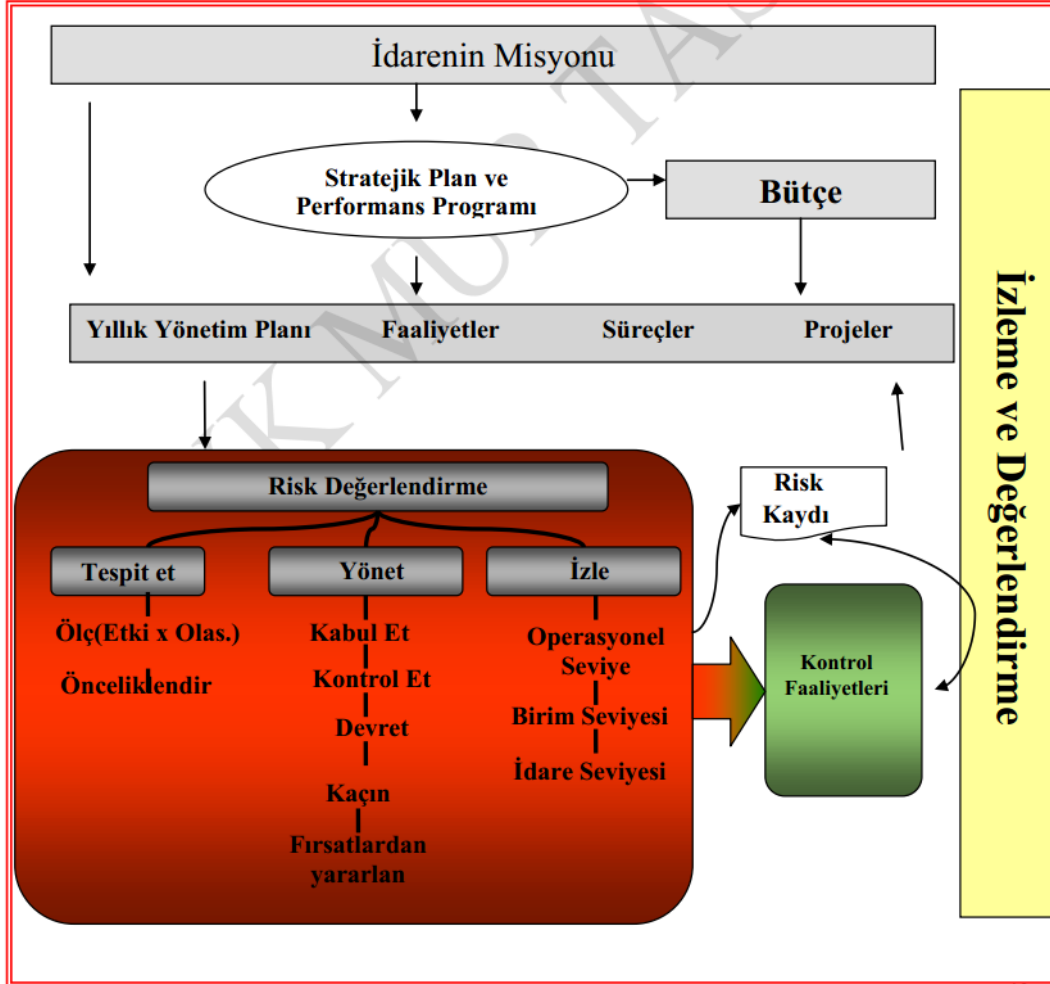
**Tablo 10: Etkili İletişim İçin Dikkate Alınması Gereken Hususlar<sup>48</sup>**

<b>ETKİLİ İLETİŞİM HUSUSLARI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Kimin kimle, hangi formatta iletişim kuracağı,</li><li>✓ Hangi konularda kimin, kime karşı sorumlu olduğu,</li><li>✓ Üst kademelerle iletişimin nasıl olacağı,</li><li>✓ Nihai olarak Bakan ile nasıl iletişim kurulacağı,</li><li>✓ Hangi bilgilerin, hangi düzeylere, kimler tarafından taşınması gerektiği,</li><li>✓ Bilgilerin doğruluğunun nasıl sağlanacağı</li><li>✓ Üst yönetimin çalışanlardan risk yönetimi konusundaki beklentileri, gibi konular açıkça belirlenmeli ve çalışanlar tarafından bilinmelidir.</li></ul>

<sup>48</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

Bu bölümde risk yönetimi kavramları ve süreci anlatılmaya çalışıldı. Kısaca, risk yönetim sürecini Şekil 15’te yer alan biçimde özetlenebilir.

Şekil 15: Risk Yönetim Süreci<sup>49</sup>



<sup>49</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi





## BÖLÜM 4

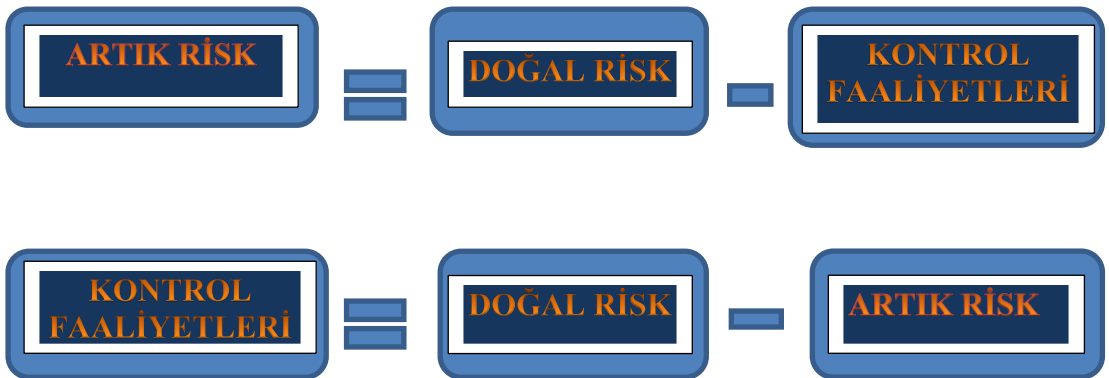
### KONTROL FAALİYETLERİ

#### 4.1 GİRİŞ

Kontrol faaliyetleri; riske verilecek karşılıkların etkili bir biçimde yerine getirilmesi, devam eden risklerin risk kapasitesi sınırları içinde yönetilmesi ve kurumun yürürlükteki yasa ve yönetmeliklerle uyumunun sürekli sağlanmasına yardımcı olmak için yerleştirilen politika ve prosedürlerdir.

Kontrol faaliyetleri kamu idarelerinin bilinçli veya bilinçsiz olarak uyguladıkları tedbirlerdir. Kontrol faaliyetleri riskleri etkisiz bırakmaya veya etkilerini azaltmaya yönelik atılmış adımlardır. Riskler, her iş ve işlemde doğası gereği mevcuttur ve bu riskler kontrol altına alınmalıdır. Kontrol faaliyetleri ile sistemli olarak riskleri yönetmek başlıca amacımızdır.

Kontrollerimizin gücünü doğal riskimiz ile artık riskimiz arasındaki ilişkiye göre tespit ederiz. Bu ilişki artık riskimizin formülü ile ortaya çıkar:



#### 4.1.1 Kontrollerin Amaçları

Kontroller sadece riskleri bertaraf etme amacı gütmeyizler. Risklerin ortaya çıkaracağı etkiyi azaltmaya yönelik olabileceği gibi ortaya çıkma ihtimalini azaltmaya yönelik özellikler gösterebilir. Hem etkisini azaltmak hem de ortaya çıkma olasılığını minimize etmeye yönelik olabilir. Özetlemek gerekirse kontrollerin üç amacı vardır:

**Şekil 16: Kontrollerin Amaçları**



##### 4.1.1.1 Riskin Etkisini Azaltan Kontroller:

Kontrol faaliyetleri riskin ortaya çıkmasıyla oluşturacağı etkileri azaltmaya yönelik geliştirilmiş olabilir. Örneğin bir kamu idaresinin elektrik kesintisi yüzünden hizmetlerinin aksaması riskine karşılık jeneratör veya kesintisiz güç kaynağı alımı gerçekleştirilmesi riskin etkisini önlemeye yönelik bir kontrol faaliyetidir. Aynı şekilde, bir otomobil firmasının ürettiği otomobillere hava yastığı seçeneğinin sunulması ortaya çıkabilecek bir trafik kazasında etkileri azaltmaya yönelik bir kontrol faaliyetidir. Bir örnek daha vermek gerekirse, bir bankanın soyulma

ihtimaline karşı bankanın paralarını birden fazla kasanın farklı depolarında saklaması bankanın olası bir soygunda daha az mali kayba uğramasını sağlayacaktır.

#### **4.1.1.2 Riskin Olasılığını Azaltan Kontroller:**

Kontrol faaliyetleri bazen riskin ortaya çıkmasını önlemeye yönelik olarak düzenlenebilir. Kamu idaresinin elektrik kesintisi yüzünden hizmetlerinin aksaması riskinin ortaya çıkmasını engellemek için eskiyen elektrik kablo tesisatının yeni teknolojilere uygun, ihtiyaçları karşılayabilecek şekilde yenilenmesi riskin olasılığını azaltmaya yönelik bir kontrol tasarımıdır. Aynı şekilde, bir bankanın internet şubelerine giriş yapılırken hacker saldırıları ihtimaline karşılık cep telefonlarına SMS yoluyla şifre göndererek sisteme giriş yaptırması doğrudan riskin olasılığını azaltmaya yöneliktir. Çoğu kontroller riskin ortaya çıkma ihtimalini azaltmaya yöneliktir.

#### **4.1.1.3 Riskin Etkisini ve Olasılığını Birlikte Azaltan Kontroller:**

Kontrol faaliyetleri riskin hem etkisini hem de ortaya çıkma olasılığını azaltmaya yönelik geliştirilmiş olabilir. Örneğin, bir otomobil firmasının ürettiği otomobillere fren sistemi koyması veya ABS, EBD gibi etkili fren sistemi koyması hem kaza yapma ihtimalini azaltacak hem de kaza ortaya çıksa bile daha az hasarlı trafik kazalarına yol açacak bir kontrol faaliyetidir. Bir bankanın soyulma riskine karşılık alarm sistemi taktırması soygunları caydırabileceği gibi bir soygun sırasında alarm sisteminin devreye girmesiyle soyguncuların daha az bir nakitle bankadan çıkmasını sağlayacaktır.

Kontrol faaliyetlerinin çoğu riskin olasılığını azaltmaya yöneliktir. Ancak, kontrollerin asıl amacı riskin etkilerini azaltmaya çalışmaktır. Risk sorumluları etkiyi azaltmaya yönelik kontrol arayışı içerisinde. Kontrol faaliyetleri KRY halkasının ana unsurudur. Riskler zaten mevcuttur, kontroller ise mevcut olabileceği gibi eksik veya hiç olmayabilir. Amacımız risklerin etki ve olasılığını azaltacak yeni kontroller geliştirmek veya var olan kontrollerimizi gözden geçirmektir.

## 4.2 KONTROL TÜRLERİ

4 çeşit kontrol türümüz vardır. Bu kontrol türlerinin yanı sıra kontrol türü olmasa bile riski kontrol edemeyeceğimiz durumlarda hazırlamamız gereken acil eylem planlarını kontrol türü olarak düşünebiliriz. Kontrol türlerini tespit ederken sormamız gereken 4 ana soru vardır. Bunlar;

Riskin oluşmasını nasıl önleriz?

İşimizi nasıl yapacağıımıza yön veren hususlar nelerdir?

Risklerimiz gerçekleştiğinde düzeltmek için neler yapmalıyız?

Risklerimizin ortaya çıkıp çıkmadığını nasıl tespit ederiz?

Bu dört soruya verdiğimiz cevapla kontrollerimizi tespit edebiliriz. Bu sorular aynı zamanda kontrol türlerini bulmamızı sağlar.



#### **4.2.1 Önleyici Kontroller:**

Önleyici kontroller istenmeyen fiilleri vuku bulmadan önlemeyi veya caydırmayı amaçlar. Kayıpların önlenmesi konusunda inisiyatifi ele alır.<sup>50</sup> Önleyici kontrollere örnek olarak görevlerin ayrımını, yeterli dokümanı ve varlıklar üzerinde fiziksel kontrolü gösterebiliriz.

#### **4.2.2 Düzeltici Kontroller:**

Bu kontroller, meydana gelmiş olan istenmeyen sonuçların düzeltilmesi için tasarlanmıştır. Kaybın veya hasarın bir parça düzeltilmesini sağlamak adına bir geri dönüş rotası çizerler. Buna örnek olarak, sözleşme şartlarının, fazla ödeme yapılması halinde geri ödeme yapılacak şekilde dizayn edilmesi verilebilir. Bir riskin gerçekleşmesi riskine karşı mali iyileşme sağladığından dolayı sigorta da bir düzeltici önemle olarak kabul edilebilir. Kurumların, kontrol edemedikleri olaylardan sonra faaliyetin devam etmesi / iyileşmesini sağlayacak araçlar olan acil durum planları da düzeltici kontrolün önemli birer unsurudur.<sup>51</sup>

#### **4.2.3 Yönlendirici Kontroller:**

Bilgilendirme, koruma, davranış şekli belirleme gibi dolaylı faaliyetlerle riskleri kontrol etme yöntemidir.<sup>52</sup> Kanun, yönetmelik, tebliğ gibi mevzuatlar, broşürler, iş akış şemaları, zaman çizelgeleri örnek olarak gösterilebilir.

#### **4.2.4 Tespit Edici Kontroller:**

Tespit edici kontroller ise istenmeyen fiillerin vuku bulduktan sonra ortaya çıkarılmasını sağlar. Örneğin, hesap mutabakatlarını, denetimleri, incelemeleri, analizleri gösterebiliriz.

---

<sup>50</sup> SALTİK Nihal, İç Kontrol Öz Değerlendirme, 2006 ANKARA

<sup>51</sup> The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury, United Kingdom (UK)

<sup>52</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

**Şekil 17: Kontrol Türleri Özellikleri**

### **Önleyici Kontroller**

- Maddi ve gayri maddi haklar (fikri varlıklar vb.) ile kayıtların güvenliği
- Varlıkların fiziksel olarak korunması
- Mali bilgi ve yönetim bilgilerinin kayıt altına alınması
- Şifreler, kimlik kartları, koruma görevlileri gibi erişim kontrolleri belirlenmesi
- Çıkar çatışmasını engellemek için görevler ayrılığı ilkesinin uygulanması

### **Yönlendirici Kontroller**

- Kurumsal değişiklikleri yansıtmak üzere sürekli güncellenen, kabul edilmiş bir teşkilat şeması
- Rehberler, resmi görüşler, el kitapları, broşürler, afişler gibi uygulamaya yönelik düzenlemeler
- Amaç, hedef, faaliyet ve projelere ilişkin yazılı birim ve alt birim görev tanımları
- Görev tanımları doğrultusunda kişilerin unvan, bilgi ve deneyimleri dikkate alınarak hazırlanan görev dağılım çizelgeleri

### **Düzeltilici Kontroller**

- Faaliyetleri olumsuz etkileyebilecek kayıp ve zararı telafi etme yöntemlerinin belirlenmesi.
- Tespit edilen farklılıkların düzeltilmesi ve ortadan kaldırılması için gerekli tedbirlerin uygulamaya konulması

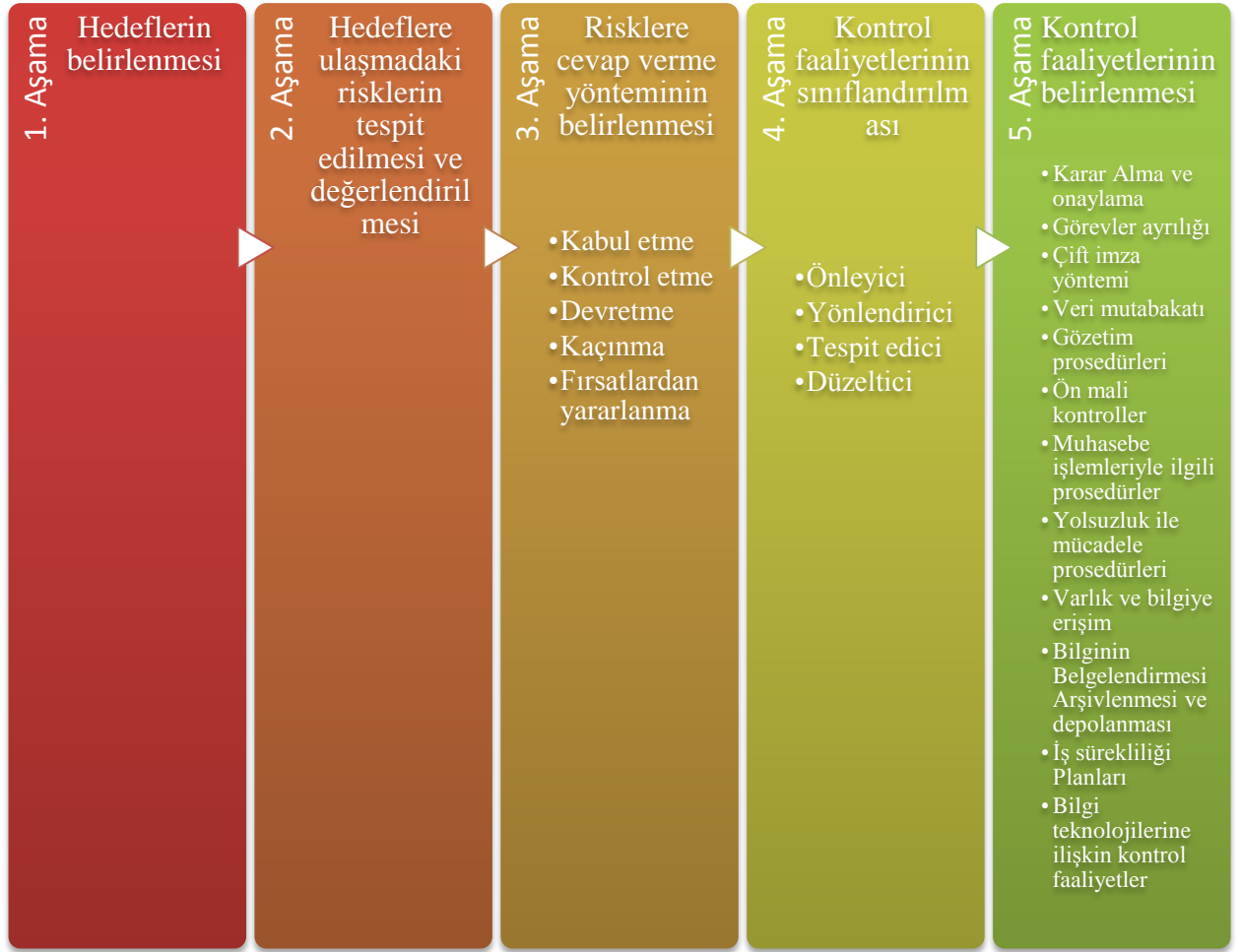
### **Tespit Edici Kontroller**

- Dönemsel sayımlar/fiziksel envanterler
- Sayımların/envanterlerin kayıtlarla karşılaştırılması
- Farklılıkların tespiti ve analizi için uygun yöntemler belirlenmesi

## **4.3 KONTROL FAALİYETİ AŞAMALARI**

Kontrollerimizi oluşturmamızı sağlayan süreç Tablo 12’de özetlenmiştir.

**Tablo 11: Kontrol Faaliyetleri Süreci**



#### 4.3.1 Kontrollere İlişkin Önemli Açıklamalar

Kontrol tasarlarken, uygulamaya konulacak kontrolün riskle orantılı olması gerekir. En sıra dışı istenmeyen sonuç (bir insanın hayatını kaybetmesi gibi) dışında, normalde, olası kaybı kurumun risk iştahı içerisinde sınırlandırarak *makul güvence* verecek bir kontrolün tasarlanması yeterlidir. Her kontrol faaliyetinin bir maliyeti vardır, önemli olan kontrol faaliyetinin ilgili olduğu risk açısından “paranın karşılığı” bir değer sunuyor olmasıdır. Genel anlamda kontrolün amacı riski yok etmekten ziyade sınırlandırmaktır.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury, United Kingdom (UK)

Kontrol faaliyetleri, sıkıntılarımıza karşı aldığımız tedbirlerdir. Kamu idaresi bir idari işlem tesis ederken karşılaşılabilecek olası tehditlere karşı belirli tedbirler yürütür. Bu tedbirler bazen bilinçli bazen de bilinçsiz olarak gerçekleştirilir. Farkında olmadan uygulanan tedbirler otomatik stabilizatör etkisi yaratır. Zaten yapılan iş içerisinde mevzuatın yönlendirmesi, personelin belirlenen zaman içerisinde işini bitirmesi gibi hususlar kontrol faaliyetidir.

Otomatik kontrollerin dışında tasarlanmış kontrollerin de geliştirilmesi gerekebilir. Örneğin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Strateji Geliştirme Başkanlıklarına “Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrolü” görevi verilmiştir. Bu göreve ilişkin “Görüş bildirilen taahhüt evraklarının uygulama sonucunun takip edilmemesi” riskini ele aldığımızda -bu sıkıntımızı nasıl bertaraf ederiz?- sorusunu sorarak kontroller oluşturmamız gerekir. “İhale sözleşmesini imzalayacak birimlere genelge vb. yazılar yazılır” gibi bir kontrol geliştirdiğimizi düşünelim. Genel yazı ile sözleşmenin imzalanmasından sonra ön mali kontrol birimine sözleşmenin gönderilmesi hususu bildirilir. İkinci kontrol olarak belirli bir süre sınırı koyabiliriz. Ancak, bu kontroller çoğu Kamu İdaresi tarafından zaten uygulanmaktadır. Buna rağmen, birçok ön mali kontrol birimine sözleşmeler gönderilmemektedir.

Bu riskimizin risk iştahımızın üzerinde kalmaya devam ettiğini varsayarsak yeni bir kontrol daha geliştirmemiz gerekir. Bu durumda “Periyodik dönemlerde sözleşmesi gelmeyen dosyalar kontrol edilir ve sözleşmesi imzalandığı halde gelmeyen taahhüt evraklarının ön mali birimine gönderilmesi telefon, fax vb. yollarla istenir.” gibi bir kontrol geliştirilebilir. Kısacası ön mali kontrol birimi bir “Zaman Çizelgesi (İş Sürekliliği Planları)” hazırlamalı ve çizelgede belirtilen zaman aralıklarına göre işlem tesis edilmelidir.

Kontrol faaliyetleri düzenlerken şu hususlara dikkat etmemiz gerekir.



- Kontrol faaliyetleri tespit edilirken ve bu faaliyetlere kaynak tahsisi yapılırken, risk puanına göre yapılan önceliklendirme dikkate alınır. Bununla birlikte, Risk Haritasına göre olasılığı yüksek ve etkisi düşük risklere de öncelik verilmesi gerekebilir.
- Olasılığı ve etkisi çok yüksek olan riskler için kontrol faaliyetlerine ilave olarak acil durum eylem planlarının da hazırlanması büyük önem taşımaktadır.
- İç risklerin hem gerçekleşme olasılığının hem de etkisinin azaltılması kontrol faaliyetleri ile mümkün olabilmektedir.
- Dış risklerin gerçekleşme olasılığını azaltmak ise idarenin elinde olmayabilir. Ancak, risklerin etkilerini zayıflatmak uygun bir risk yönetimi ile mümkün olacaktır.
- Risklere cevap verirken aşırı kontrol faaliyetlerinden kaçınmak gerekir. Kontrol eksikliği kadar kontrollerin gereğinden fazla olması da risk yönetiminin etkinliğine zarar verir.
- Riskin içeriğine göre gerekiyorsa kontrol yöntemlerinden birkaçı bir arada kullanılabilir.
- Kontrol faaliyetlerini uygulamanın maliyet ve fayda analizleri yapılmalıdır.
- İstenilen etkiyi yaratıp yaratmadıklarını görmek için gereken durumlarda kontrol faaliyetlerinin pilot uygulaması yapılabilir.
- Kontrol faaliyetlerinin etkinliği ve işleyişinin planlandığı şekilde gerçekleşmesi izlenmelidir. Kontrollerin işlediğine ilişkin gerekli kanıtlar periyodik olarak toplanmalı ve analiz edilmelidir.
- Makul bir zaman sonra yeni kontrol faaliyetlerinin ve devam etmekte olan mevcut kontrollerin beklendiği gibi işleyip işlemediği değerlendirilerek yönetici/risk koordinatörüne raporlanmalıdır.

#### 4.4 TEMEL KONTROL BİÇİMLERİ

“Temel Kontrol Çeşitleri” tablosunda yer alan bazı kontrollerden kısaca bahsetmek gerekir. "Gündelik işlerin" aksaması durumunda, hizmetin devamlılığını sağlamak üzere gerekli tedbirlerin mevcut olması gerekir. Ayrıca idarenin amaç ve hedeflerini etkileyebilecek hayati faaliyetlerinin aksaması olasılığına karşı kontrollerimizden biri olan **İş Sürekliliği Planlarının** bulunması gerekir. Bir kamu idaresi için önemli kontrollerden birisi iş akış şemaları ve zaman çizelgeleriyle tüm birimlerinin hareket etmesini sağlamaktır. Bu kontroller önleyici ve yönlendirici etkileriyle risklerimizi kontrol altına almamıza yardımcı olacaktır.

Diğer bir kontrolümüz olan **Veri Mutabakatı**; tutarlılığın sağlanması açısından farklı belge ve kaynaklardaki verilerin eşleştirilmesidir. Örneğin, banka hesaplarıyla ilgili hesap girdilerinin muhabir banka ekstreleri ile mutabakatı; fatura bilgilerinin taşınır işlem fişindeki bilgilerle eşleştirilmesi sayılabilir.

**Tablo 12: Temel Kontrol Türleri**

Temel Kontrol Çeşitleri	
• Karar Alma ve onaylama	• Muhasebe işlemleriyle ilgili prosedürler
• Görevler ayrılığı	• Yolsuzluk ile mücadele prosedürleri
• Çift imza yöntemi	• Varlık ve bilgiye erişim
• Veri mutabakatı	• Bilginin Belgelendirmesi Arşivlenmesi ve depolanması
• Gözetim prosedürleri	• İş sürekliliği Planları
• Ön mali kontroller	• Bilgi teknolojilerine ilişkin kontrol faaliyetler

Bir diğer kontrolümüz olan yöneticinin sorumluluğuna ilişkin **Gözetim Prosedürleri** ise; görevin verilmesi ve yerine getirilmesine ilişkin gözetim prosedürlerinin yöneticiler tarafından belirli periyotlarla uygulanmasıdır. Yöneticilerin başkalarına görev vermesi, görevin yerine getirilmesinde kendi

sorumluluklarını ortadan kaldırmaz. Yöneticiler, görevlerin yerine getirilirken doğru anlaşılmasını sağlamak ve usulsüzlük ve hataların önüne geçmek için personele gerekli talimatları verip, gerekli yönlendirme ve kontrolleri yapmalıdır. Yöneticiler bu prosedürleri verilen görevin doğru bir şekilde yerine getirildiğinden emin olmak için de uygulamalıdır.

Temel kontrol biçimlerimiz risklerimize karşı alacağımız tedbirlere bir çerçeve oluşturacaktır. Bir iş sürecini ele alarak kontrol faaliyetlerine ilişkin bir örneği inceleyelim.

<b>Kontrollere İlişkin Bir Örnek</b>	
<b>“Bakanlık Bütçesinin Hazırlanması Süreci” ne ilişkin risklerimiz ve kontrollerimiz:</b>	
<b>Riskler</b>	<b>Kontroller</b>
Ödenek ihtiyacının doğru belirlenememesi	Birimlerin belirledikleri aynı tertipten ödenek ihtiyaçları ile önceki yıl gerçekleştirmeleri karşılaştırılır. Bütçe fişi gerekçeleri ile tertip bağlantıları kontrol edilir.
Bakanlık ödenek tavanının aşılması.	Ödenek tavanları önceden harcama birimlerine bildirilir. Harcama Birimlerinin Bütçe Tekliflerinde, ödenek tavanlarını aşmadığı "e-bütçe" den kontrol edilir.
	Referans dokümanlar harcama birimlerine önceden gönderilir.

<p>Bütçe tekliflerinin, bütçe hazırlama usul ve esaslarına uygun hazırlanamaması</p>	<p>Tavan değerler aşılmışsa yada kodlar doğru yazılmamışsa ilgili birimlerle iletişime geçilerek düzeltilir.</p> <p>Tekliflerin referans dokümanlara uygunluğu kontrol edilir.</p>
<p>Bütçe teklif ödenek rakamları ile "Performans Programı" genel bütçe ödenek rakamlarının uygunluğunun sağlanamaması</p>	<p>Bütçe hazırlama süreci ile Performans Programı hazırlama süreci koordineli yürütülür.</p> <p>Bütçe teklifi ödenekleri ile "Teklif Performans Programı" nda yer alan genel bütçe ödeneklerinin; denklığı aranır.</p>
<p>Bütçe teklif ödenek rakamları ile "Teklif Yatırım Programı" ödenek rakamlarının tertip düzeyinde uygunluğunun sağlanamaması</p>	<p>Bütçe hazırlama süreci ile Yatırım Programı" hazırlama süreci koordineli yürütülür.</p> <p>Bütçe teklifinde yer alan "sermaye nitelikli" ödenekler ile Kalkınma Bakanlığına teklif edilen "Yatırım Programı" nda yer alan projelerin tertip düzeyinde ödenek dağılımlarının ; denklığı aranır.</p>
<p>Bütçe tasarısı ödenek rakamları ile "Yatırım Programı" ödenek rakamlarının tertip düzeyinde uygunluğunun sağlanamaması</p>	<p>Harcama birimi bütçesi altında yer alacak projelere ait ödeneklerin tertip düzeyinde dağılımı istenir.</p> <p>Vize girişlerinden önce proje dağılımları kontrol edilir.</p>
<p>Bütçe tekliflerinin süresinde hazırlanamaması</p>	<p>Bütçe hazırlama süreci başlamadan ön hazırlık çalışması istenir.</p> <p>Birimlerle takvim dahilinde çalışma toplantıları yapılır.</p> <p>Bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığına son teslim tarihinden önce hazırlanması planlanır.</p>

	Bütçe teklifi hazırlık sürecinde sorumlu personellerin izinleri işlerin aksamayacağı şekilde planlanır.
Referans dökümanlarının süresinde yayınlanamaması.	Alternatif ödenek tavanları belirlenip bütçe çalışmaları başlatılır.
Bütçe görüşmelerinin etkili ve verimli yürütülememesi.	Görüşme takvimi birimlere bildirilir.
	Toplantılara tüm birim temsilcilerinin etkin katılımı sağlanır.
	Toplantılara gerektiğinde üst düzey katılım sağlanır.
	Proje görüşmelerine proje çalışanlarının katılımı istenir.
	Bütçe teklif ve tasarı çalışmaları üst yönetime sunulur.
	"Bütçe teklif ,tasarı", "teklif yatırım programında" yer alan projeler, "Performans Programı" hakkında bilgi notları hazırlanır ilgililere sunulur.
	Paraf ve İmzaya ilişkin hiyerarşik kontroller yapılır.



## BÖLÜM 5

### RİSK İŞTAHI

#### 5.1 GİRİŞ

Bu bölümün amacı; kuruluşunuzun risk iştahı uygulamasını anlamasında size yardımcı olmaktır. Böylece risk kararları daha açık, şeffaf ve tutarlı olacaktır. Bir risk yönetimi uygulayıcısı olarak aynı zamanda kendi risk iştahınızı anlamaya ve bunun kamu idarenizle nasıl ilgili olduğunu bilmeye ihtiyacınız vardır.

#### 5.2 KAVRAMLAR

Risk iştahı ile ilgili bazı kavramlar karıştırılmaya açıktır. Risk iştahı, risk toleransı, risk zekâsı gibi çeşitli kavramları incelememiz gerekir.

##### 5.2.1 Risk İştahı

Voltaire'in meşhur sözünden yola çıkarak denilebilir ki "Risk, bir teknenin, yelkenini şişiren rüzgara benzer. Fazlası tekneyi batırır. Azı da tekneyi olduğu yerde saydırır." Voltaire, risk yerine hırsı kullanmıştır arasındaki benzerliği öngörerek sözü yukardaki gibi düzenlemek yanlış sayılmaz. Ve böylece denilebilir ki kurumlar başarı sağlamak için risk almak zorundadırlar, ama bu fazla olursa batmalarına sebep olabilir az alırlarsa da ilerleyemez oldukları yerde kalabilirler<sup>54</sup>. İşte riskin bu yönüyle değerlendirilmesinde karşımıza risk iştahı kavramı çıkar.

**Risk iştahı;** "Bir kuruluşun kabul etmeye hazır olduğu, katlanabileceği veya zamanın herhangi bir noktasında maruz kalabileceği risk miktarı" olarak tanımlanmaktadır. Risk iştahı, uzun vadede elde edilmesi beklenen getiriler göz önüne alındığında kısa dönem zararlar konusunda iyi düşünülmüş hareketlerdir.

---

<sup>54</sup> GÜNEŞ Şule, Kurumsal Risk Yönetimi Ve Türkiye'de Farkındalığına İlişkin Bir Uygulama, OCAK 2009

Aslında bazen bu bile oransal olarak uzun vadede başarı sağlayacaksa zararları katlanmayı içerir.<sup>55</sup>

Risk iştahi kavramı kurumların stratejileri ile ilgilidir. Kurumun stratejileri risk iştahına göre belirlenir. Stratejik planlama aşamasında belirlenmesi gerekir ve stratejik plan hazırlayan kurumların stratejik hedeflerine yönelik belirleyecekleri stratejilere yön verir. Risk iştahi riskin ne olduğuyla yakından ilgilidir.

“Risk = Tehditler + Fırsatlar” formülümüz riskin fırsatlardan ve tehditlerden oluşan pozitif ve negatif unsurları birlikte yönetmemiz gereken bir eşitlik olduğunu hatırlatır. Riskin sadece olumsuz olarak dşnlemeyeceği, olumlu yanlarının da bulunduğu geleneksel risk yönetiminden farklı olarak fırsatları da kavrama dahil etmemiz gerektiği ortaya çıkmıştır. Risk iştahi kavramı fırsatlarla oldukça yakından ilgilenir. “Fırsatlardan yararlanmak için tehditleri göze almaya değer mi” sorusu risk iştahımıza yön verir. Risk iştahının tehdit ve fırsat unsurlarıyla olan ilişkisini şu şekilde açıklayabiliriz:

---

- Tehditler söz konusu olduğunda, risk iştahi kavramı, tolere edilebilir ve gerekçelendirilebilir maruz kalma seviyesini içinde barındırır. Bu anlamda, söz konusu olan maruz kalma gerçekleşirse bunun maliyetinin riski sınırlandırmanın maliyeti (mali veya değil) ile karşılaştırılması ve kabul edilebilir bir dengenin yakalanmasıdır<sup>56</sup>;

- Fırsatlar söz konusu olduğunda ise, risk iştahi kavramı, fırsatın faydalarından yararlanmak için kişinin aktif bir şekilde riske girmeye ne kadar hazır olduğu ile ilgilidir. Burada söz konu olan potansiyel faydaların değerin (mali veya değil), uğranabilecek kayıplarla (bazı kayıplar fayda sağlansa da sağlanmasa da oluşabilir) karşılaştırılmasıdır.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> GÜNEŞ şule, Kurumsal Risk Yönetimi Ve Türkiye’de Farkındalığına İlişkin Bir Uygulama, OCAK 2009

<sup>56</sup> The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury, United Kingdom (UK)

<sup>57</sup> The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury, United Kingdom (UK)



### 5.2.2 Risk Toleransı

Risk toleransı, amaçların gerçekleşmesiyle ilgili olarak kabul edilebilir fark düzeyidir. Risk toleransı performans hedefleri yardımıyla ölçülebilir. Performans hedefleri; çoğu kez, amaçların ilişkili olduğu aynı birimlerde ölçülür. Risk toleransları çerçevesinde faaliyet göstermek yönetime kurumun risk iştahı içinde kaldığı ve amaçlarını gerçekleştirdiği konusunda çok daha fazla güvence sağlar<sup>58</sup>.

Kamu idaresi; riski ele alan çeşitli metotların etkilerini değerlendirmenin ardından risk tolerans sınırları çerçevesinde hem risk olasılığına hem de risk etkisine yönelik olarak tasarlanmış bir cevabı veya cevap kombinasyonunu seçmek suretiyle riskin en iyi nasıl yönetileceğine karar vermelidir. Seçilen cevabın zorunlu olarak, en az miktarda artık risk sonucunu doğurması gerekmez. Ancak, eğer cevap yine de risk tolerans derecesini aşıyorsa, yönetimin ya cevabı ya da risk tolerans düzeyini yeniden incelemesi gerekecektir.<sup>59</sup>

### 5.2.3 Risk Zekâsı

Risk zekâsı bir organizasyonun, bir takımın veya bir bireyin öz yetkinliklerindedir. Genel bilgi veya deneyimden daha sınırlı iken, teknik bilgiden biraz daha geniştir. Bir riskin kaynaklarını neler içerebileceğini belirleyebilen birikilmiş bir deneyimdir. Kurumsal risk yönetimin amacı 'risk zekâsı' kavramını kuruma aşılmasıdır.

Risk zekâsına sahip bir kurum olabilmek uzun ve bazen çok çaba isteyen bir süreç gerektirmektedir. Bu süreç her kurum için kurumun karşılaştığı farklı iş zorlukları ve mevcut risk yönetim becerileri ve yetkinliklerindeki çeşitlilikten dolayı farklı olacaktır<sup>60</sup>.

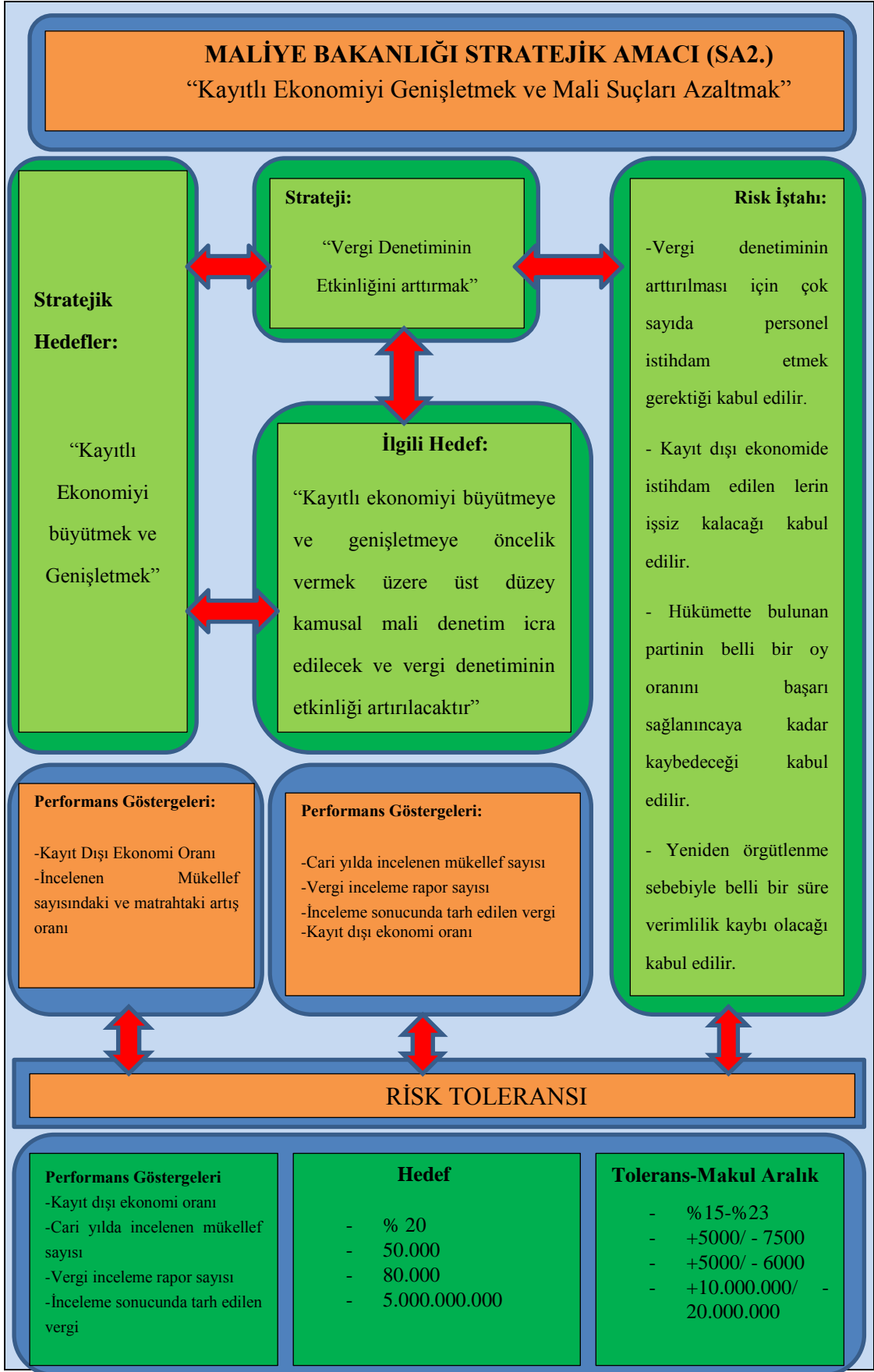
---

<sup>58</sup> GÜNEŞ Şule, Kurumsal Risk Yönetimi Ve Türkiye’de Farkındalığına İlişkin Bir Uygulama, OCAK 2009

<sup>59</sup> GÜNEŞ Şule, Kurumsal Risk Yönetimi Ve Türkiye’de Farkındalığına İlişkin Bir Uygulama, OCAK 2009

<sup>60</sup> Emrah TEKGÜL, Kurumsal Risk Yönetimi ve Risk Zekası, Deloitte Türkiye Kurumsal Risk Hizmetleri Müdür Yardımcısı, Referans Gazetesi Kasım, 2007

**Tablo 13: Risk İştahı Üzerine Bir Örnek**



### 5.3 RİSK İŞTAHINI BELİRLEME NEDENLERİ

Eğer yöneticiler işletmeyi yasal olarak alabilecekleri seviyenin altında risk olarak yetersiz bir rehberlikle yürütüyorlarsa veya ilave risk almanın teşvik edilmediği bir algı nedeniyle fırsatlardan faydalanamıyorlarsa işletme performansı bu durumda maksimize edilemeyecektir. Diğer taraftan, riskten kaçınan kültüre sahip temkinli, sürekli hata yapan bir organizasyon büyük ihtimalle yaratıcılığı yok edecek ve inovasyonu yeterince teşvik etmeyeceği gibi fırsatları kollayıp istifade edemeyecektir. Hedeflenen ödülleri başarabilecek bir bakış açısı ile risk almanın açık bir şekilde hesaplandığı bir yol izlemeye ihtiyaç vardır.<sup>61</sup>

---

**Risk iştahınızı açıkça belirlediğinizde belirli kurum faydaları sağlanacaktır<sup>62</sup>:**

1. Karar alma süreçlerinde delil sağlamak ve desteklemek
2. Kamu idaresinin her bir öznesinin toplam risk profiline ne kadar katkı sağladığını gösterin.
3. Farklı kaynak tahsisi stratejilerinin risk yükünü azaltıp arttırdığını gösterin.
4. Onay süreçlerini desteklemek.
5. Risklerin silinmesi gereken belirli alanları tanımlayın.
6. Kurum kararlarında şeffaflık ve tutarlılık.

### 5.4 RİSK İŞTAHINI UYGULAMAK

Risk iştahını uygularken bazı hususlara dikkat etmek gerekir. Kısaca bu hususlara göz atalım.

---

<sup>61</sup> Birleşik Krallık Hazinesi, Risk Hakkında Düşünmek-Risk İştahınızı Yönetmek/Uygulayıcıların Rehberi), KASIM 2006

<sup>62</sup> Birleşik Krallık Hazinesi, Risk Hakkında Düşünmek-Risk İştahınızı Yönetmek/Uygulayıcıların Rehberi), KASIM 2006

❖ Kuruluş düzeyinde risk iştahı seviyesi karmaşıklaşabilir ancak belirli bir risk seviyesinde kabul edilebilir bir maruz kalma seviyesi şu şekilde tanımlanabilir: risk meydana gelirse oluşacak etki ve etkinin frekansı. Buna karşın, kalıntı riski “daha fazla risk gerekli midir değil midir?” sorusuyla kıyaslanmalıdır. Katlanılabilir kabul edilen aslında olumsuz bir etki durumunda varlık kaybı veya israfı etkilenenlerdir. Paydaşların böyle bir etkiye bakış açıları, riski daha fazla yönetmek için gerçekleştirme maliyet, riskin olma ihtimalleri ve elde edilecek faydaların dengesi diğer önemli konulardır<sup>63</sup>.

❖ Riskin kategorilere göre ayrılması ve işletme alanlarına göre haritalanması faydalı olacaktır. Bu, size risklerin, işletmenin farklı bölümlerine etkilerini görmeyi ve işletmenin bazı bölümlerinin ne miktarda kabul edilemez seviyede risklere sahip olduğunu bilmenizi sağlayacaktır (çok az ya da çok fazla). Basit anlamda oranları ile birlikte riskleri listeleyen risk kayıtları oranların risk iştahına göre nasıl kıyaslandığını göstermeyebilir. Ayrıca baskı noktalarında tanımlamayı kolaylaştırma, dengesizlikler ve yaklaşımdaki tutarsızlıklar konularında da başarısız olabilir<sup>64</sup>.

❖ Bazı risklerin kaçınılmaz olduğunun ve kurumun böyle riskleri tolere edilebilir bir seviyede tutmasının elde olan bir şey olmadığına altını çizmekte fayda vardır – örneğin pek çok kurum, kendi kontrolleri dışında olan bir terörist faaliyetin gerçekleşmesi riskini kabul etmek zorundadır. Kurumların böyle durumlar için acil durum planları olmalıdır.

## 5.5 RİSK İŞTAHININ SINIFLANDIRILMASI

Risk iştahını sınıflandırmadan önce risk gruplarını tanımlamamız gerekiyor. PESTLE analizi kategorisi veya başka bir model belirleyerek riskleri gruplandırırız. Örneğin;

<sup>63</sup> Birleşik Krallık Hazinesi, Risk Hakkında Düşünmek-Risk İştahınızı Yönetmek/Uygulayıcıların Rehberi), KASIM 2006

<sup>64</sup> Birleşik Krallık Hazinesi, Risk Hakkında Düşünmek-Risk İştahınızı Yönetmek/Uygulayıcıların Rehberi), KASIM 2006

**Tablo 14: Risk Kategorisi Örneği**

Kamu İdaresi Alanları / Gruplar	Risk iştahınıza karar vermede göz önüne almanız gereken faktörler
Politika / Rehberlik / Strateji / Siyasi / Değişim	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kamu İdaresi Amaçları.</li><li>- Inovasyonun Genişliği.</li><li>- Kontrol Çerçevesinin Güçlülüğü.</li></ul>
Operasyonel dağıtım / Hizmet sunumu / İnsanlar / Eşitlik ve Farklılıklar / İç Sistemler / Sağlık ve Güvenlik	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mevcut kontrol ve sistemden kaynaklanan sıkıntılar.</li><li>- Sahip olunan yetenekler, paydaşlar.</li><li>- Yeni sistem / prosedür ve risk getirilmesi ve bunların tüm faydalarının toplanması.</li><li>- “Kurumu olduğu gibi” devam ettirmek.</li></ul>
Düzenleyici / Görgü kuralları / şikayetler/ Hesap verebilirlik / Mali kayıplar veya Maliyetler	<ul style="list-style-type: none"><li>- Harcama limitleri.</li><li>- Düzenlemeler ve Görgü kuralları .</li><li>- Paranın değerı.</li><li>- Bakanlara ve Parlamentoya Hesap Verebilirlik.</li></ul>
İtibar / Kredibilite/ Kamu algısı / Güven	<ul style="list-style-type: none"><li>- Tecrübe düzeyi.</li><li>- Tarihi kanıtlar.</li><li>- Geçmiş krizlerden çıkarılan dersler.</li></ul>
Dış Faktörler (Çevresel / Sosyal)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Devamlılık ve acil durum planlarının genişliği ve güçlülüğü, üzerinde sınırlı kontrol olsa da dış faktörlere olan maruz kalmayı azaltma.</li></ul>

Risk grupları oluşturduktan sonra risk gruplarını sıralamalıyız. “Çok yüksek/ yüksek/ orta/ düşük/ çok düşük” riskler veya “kabul edilemez/ tedbir/ maliyetsiz tedbir/ kabul edilebilir riskler şeklinde sıralayabiliriz.

Riskleri sıraladıktan sonra risk iştahını sınıflandırabiliriz.

**Tablo 15: Risk İştahı Sınıflandırılması Örneği**

Sınıflandırma	Tanım
Kaçınan	Kuruluş için temel amaç risk ve belirsizlikten uzak durmaktır.
Minimalist	Tercihler, ultra güvenli işletme sunumu seçenekleri olup düşük düzeyde doğal risk üzerinedir. Sınırlı düzeyde getiri için potansiyel içerir.
Temkinli	Tercihler, güvenli sunum seçenekleri olup düşük düzeyde kalıntı risk üzerinedir. Getiri için sınırlı düzeyde potansiyel içerir.
Açık	Sunum seçeneklerinin potansiyelinin tümünü gözden geçirmeye isteklidir. Kabul edilebilir seviyede getiri (paranın değeri vb.) sağlayan başarılı sonuçlar sunma ihtimali yüksek olanları seçer.
Aç	Inovasyona heveslidir. İşletme için daha yüksek getiri sağlayan doğal olarak daha yüksek risk içeren ihtimalleri seçer.

Risk iştahı sihirli bir sayı ya da her zaman hesaplanabilen bir şey değildir. İstenilen işe veya dağıtılacak sonuçlara ve işletme hedefleri, tahammül sınırları ve bu hedefleri gerçekleştirmek için hangi riskler alınmalı sorularına bağlıdır. Sadece bireysel programlar/projeler için değil; işletme alanı, birimler, işlevler ve onun bütünlüğü açılarından da göz önüne alınmalıdır. Portföyün tamamı için işletmenin risklerinin uygun, dengeli ve sürdürülebilir olması teminat altına alınmalıdır.

Risk iştahını sınıflandırırken her risk grubu için farklı risk iştahu da belirlenebilir. Önemli olan kurumun kendisine ne kadar riske katlanmak istediğini sorması ve stratejilerini o yönde belirlemesidir.

Örneğin, 10 x 10'luk matrislerle yapılan değerlendirmelerde bir kamu idaresinin personeline anket vb. yöntemlerle doğal riski bulmak için sorular sorduğunu varsayalım. Çalışanların değerlendirmesi sonucunda riskin etkisinin 6 puan olarak, olasılığının ise 7 puan olarak belirlendiğini kabul edelim. Hiçbir kontrol faaliyetinin uygulanmadığı varsayımıyla doğal risk puanı  $6 \times 7 = 42$  çıkacaktır. Risk haritasında "Orta riskli" / "Tedbir" olarak gözükken bu riske belirli kontroller uygulanıp uygulanamayacağına veya ne kadar kontrol uygulanacağına idarenin karar vermesi gerekiyor. Eğer, kamu idaresi stratejisi risk iştahını "Aç" olarak belirleyip buna göre hareket ediyorsa ve bu riske hiçbir kontrol geliştirmeden riske maruz kalmayı göze alıyorsa kalıntı risk değişmez. Bunun anlamı, kısa vadeli tüm riskler idarece kabul edilmiştir. Ama idare, risklerin kabullenilmesinin uzun vadeli getirisinin çok yüksek olacağını düşünölüyordur.

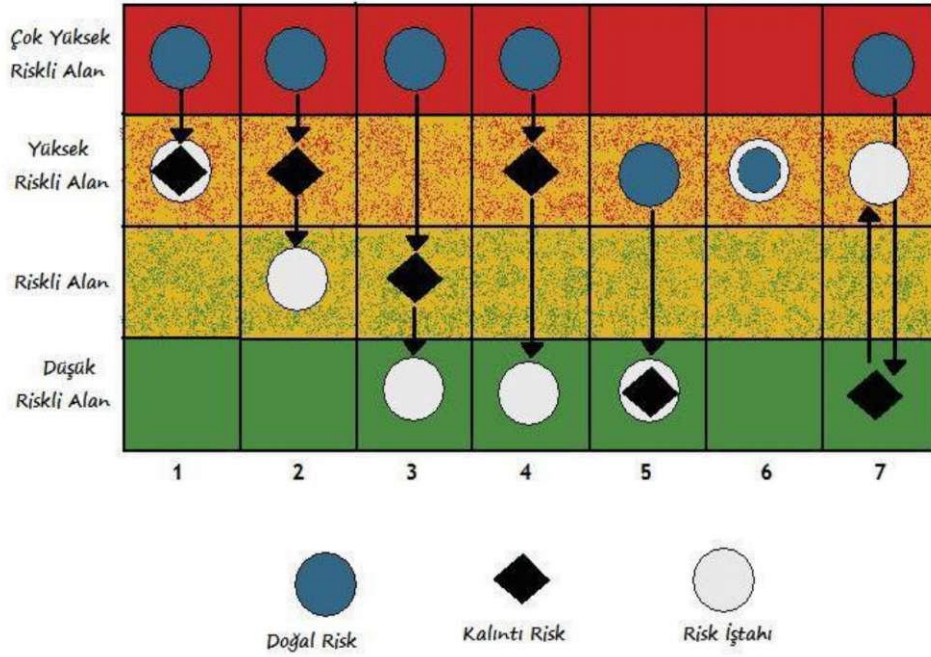
Ayrıca, idare risk iştahına belirli bir puan vererek hareket edebilir. Örneğin, idare "Risk iştahımız en fazla 30 puandır" gibi bir strateji belirleyip kontroller geliştirdi. Personel kontrollerin uygulandığı varsayımıyla risk puanını belirledi. Kalıntı riskin etkisinin 5 puan, olasılığının 4 puan olduğunu, toplamda riskin  $4 \times 5 = 20$  puan olarak gerçekteştiğini varsayalım. Risk iştahının altında bir riskle karşı karşıya kalınmıştır. İdare riske gereğinden fazla kontrol uygulamıştır ve gereğinden fazla kontrol uyguladığı kaynağı başka bir alana yönlendirmesi gerekir.

Aynı idarenin risk puanlaması sonucunda kalıntı riskin etkisinin 8 puan, olasılığının 5 puan olduğunu, toplamda riskin  $8 \times 5 = 40$  puan olarak gerçekteştiğini varsaydığımızda, risk iştahımızın üzerinde risk mevcuttur. Bu durumda kalıntı riskimizi 30 puana düşürecek düzeyde kontroller geliştirmemiz gerekecektir.

## 5.6 DOĞAL RİSK- ARTIK RİSK VE RİSK İŞTAHI İLİŞKİSİ

Risk iştahını belirleyen kamu idareleri doğal risk ve artık risklerinin durumuna göre Şekil 18'i inceleyerek hareket edebilirler.

Şekil 18: Doğal Risk- Kalıntı Risk- Risk İştahı İlişkisi<sup>65</sup>



Şekil 18'de yer alan;

- 1 ve 5. sütunlarda; kontrol faaliyetleri ile doğal risk azaltılmış ve böylece, kalıntı risk, risk iştahı ile aynı düzeye indirilmiştir. İdarenin risk iştahı ile kalıntı riskin kesiştiği bu noktalar risk yönetimi açısından ideal (maliyet-etkin) durumlardır.
- 2, 3 ve 4. sütunlarda; kontrol faaliyetleri riski azaltmıştır. Ancak, kalıntı risk hala risk iştahından (kabul edilebilir düzeyden) daha yüksektir. Bu durum, uygulanan kontrol faaliyetlerinin etkinliğinin ve yeterliliğinin sorgulanması ve daha fazla kontrol faaliyeti uygulanması gerektiği anlamına gelmektedir.

<sup>65</sup> Office of Government Commerce'in Risk Göstergesi Tablosu/ Thinking About Risk adlı yayından yararlanılmıştır - United Kingdom HM Treasury



- 6. sütunda; doğal risk, risk iştahına eşit olduğu için risk kabul edilir. Ancak bu riskleri, değişiklik ihtimali olması nedeniyle diğer riskler gibi izlemek gerekir.
- 7. sütunda; kontrol faaliyetleri kalıntı riski, risk iştahının altına indirmiştir. Bu durum, gereğinden fazla kontrol faaliyetinin bulunduğunu ve dolayısıyla kaynakların etkin kullanılmadığını göstermektedir. Aşırı kontrolün olduğu bu durumda kalıntı riskin risk iştahına eşitleyecek kadar kontrol faaliyetlerini azaltmak gereklidir.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi



## BÖLÜM 6

### GÖREV, ORGANİZASYON VE SORUMLULAR

#### 6.1 GİRİŞ

Kurumsal risk yönetimi süreci uzun ve sıkı bir çalışmayla kamu idarelerine entegre edilir. KRY sürecini yürütmek isteyen bir kamu idaresi kurumun mevcut koşullarını iyi bilmelidir. İdarenin mevcut durumlarından biri kurumun teşkilat yapısıdır. Bu bölümde kamu idarelerinin organizasyon yapısı ve risk sorumlularından kısaca bahsedilecektir.

#### 6.2 ORGANİZASYON

Kamu idareleri kurumsal risk yönetimi uygulamalarını yürütebilmek için bir teşkilat yapısına ihtiyaç duyarlar. Bu teşkilat yapıları 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun ve kamu idarelerinin kuruluş kanunlarıyla/KHK/ belirlenmektedir. Alt birimlerin görevleri ve sorumlulukları ise yönetmelik, yönerge gibi mevzuatlarla düzenlenmektedir.

5018 sayılı Kanun, İç Kontrolle İlişkin Usul ve Esaslar ve Strateji Geliştirme Başkanlıklarının Çalışma Usul ve Esasları' nda kurumsal risk yönetimini koordine etme görevi Strateji Geliştirme Başkanlıklarına verilmiştir. Bu sebeple 5018 sayılı Kanun ile Strateji Geliştirme Başkanlığı kurulmuş olan kamu idareleri Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde kurumsal risk yönetimini yürüteceklerdir.

Kurumsal risk yönetimini iç kontrol standartları çerçevesinde kurmak zorunda olan kamu idareleri örgütlenme yapısına bağlı olarak hareket etmek mecburiyetindedir. Bir görev yüklenmiş olan kurum bu görevini yerine getirirken organizasyon yapısı ve çalışma ortamını göz önünde bulundurmalıdır.

Kurumsal risk yönetimini oluşturmak isteyen bir bakanlık örgütüyle bir üniversite örgütü aynı standartlar çerçevesinde hareket edemeyeceklerdir. Hatta bir

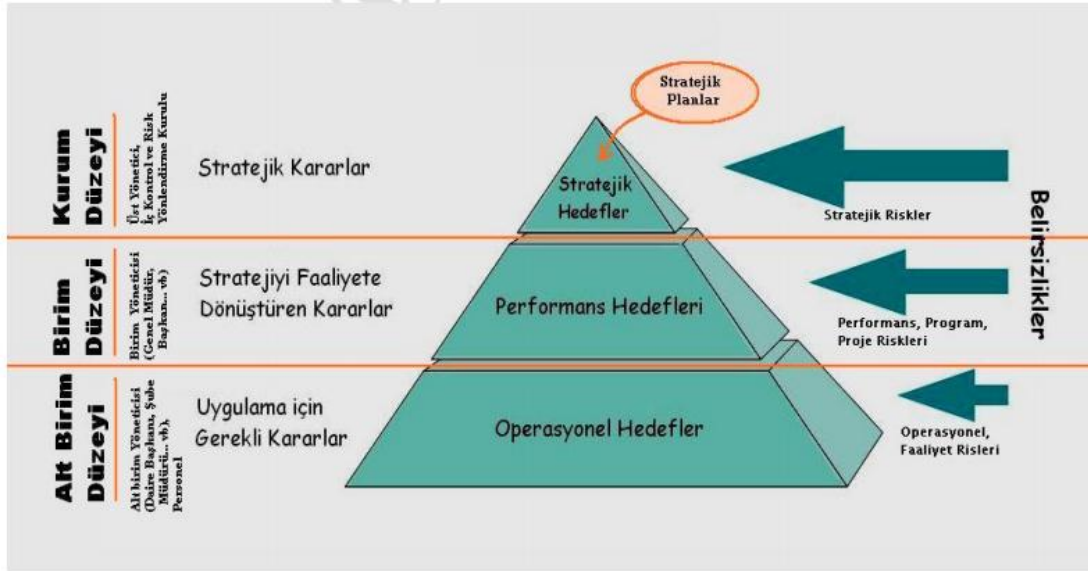
bakanlığın diğer bir bakanlıktan farklı olarak kurumsal risk yönetimini oluşturması kaçınılmazdır. Soyut bir kavram olan kurumsal risk yönetimini idealize bir biçimde somutlaştırmak mümkün gözükmemektedir. Her kamu idaresi kendisi açısından en iyi sonuçları vereceğine inandığı kurumsal risk yönetimi modellerini oluşturmalı ve tecrübesi arttıkça eksikliklerini amorti etmelidir.

### 6.2.1 Teşkilatlanma Biçimleri

Kamu idarelerinin çeşitli örgütlenme yapıları olduğundan bahsetmiştik. Bu yapılara göre teşkilatlanma biçimleri 5018 sayılı Kanun'un 1,2,3 ve 4 sayılı cetvellerinde yer verilmiştir. Bu teşkilatlanma yapısına belediyeleri eklediğimizde kamu idarelerinin genel çerçevesi oluşturulmuş olur.

Kanunda bakanlık, genel müdürlük, üniversite tarzında birçok teşkilat yapısı bulunmaktadır. Bu teşkilatlar kurumsal risk yönetimini aşağıda yer alan tabloya göre kurgulayacaklardır.

Şekil 19: Teşkilat Yapısına Göre Risk Düzeyleri Modeli<sup>67</sup>

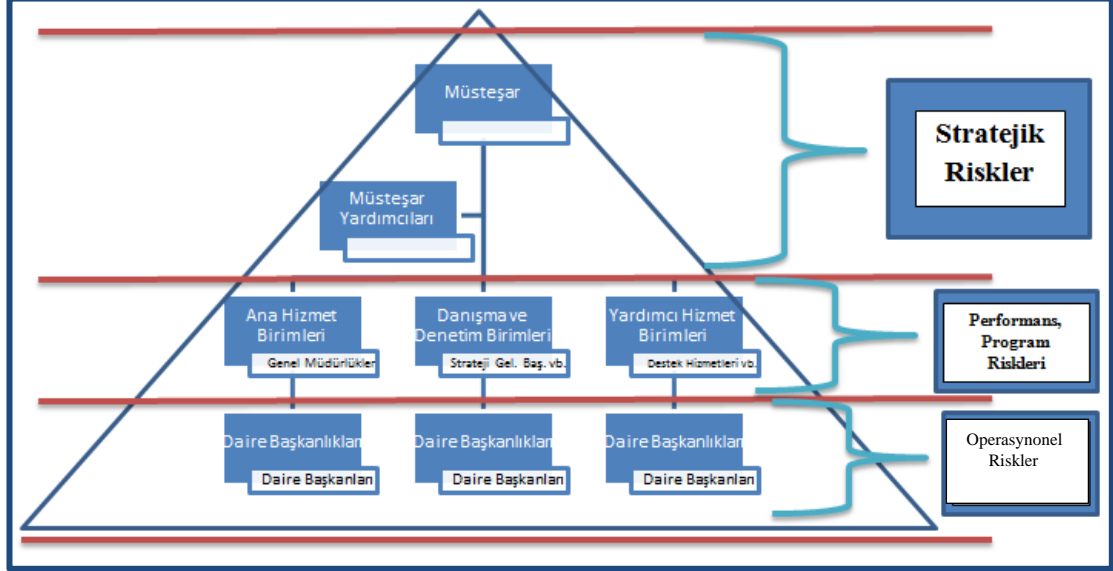


Modellemede idare düzeyi, birim düzeyi ve alt birim düzeyi olmak üzere kurumsal risk yönetimi hiyerarşisi öngörülmektedir. Bir bakanlığın teşkilat yapısını

<sup>67</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

hiyerarşik düşünürsek Şekil 20’de yer alan biçimde kurumsal risk yönetimi oluşturulabilir.

**Şekil 20: Teşkilat Yapısına Göre Risk Düzeyleri Örneği**



Bir bakanlık teşkilatında daire başkanlıkları altında şube müdürlükleri de bulunabilmektedir. Kurumsal risk yönetimi açısından, kamu idareleri isterlerse alt birim düzeyini şube müdürlükleri bazında da yürütebilirler.

Ayrıca, bazı idarelerin taşra teşkilatı bulunmaktadır. Taşra teşkilatları şube müdürlüğü bazında operasyonel risklerini tespit edebilirler veya İl/Bölge Müdürlüğü düzeyinde tek bir risk haritası belirleyebilirler. Risk hiyerarşisi tablosuna göre her idare kendi risk yönetimi anlayışını belirleyecektir. Bir idare isterse hiyerarşisini tek kademeli, isterse iki kademeli, isterse de üç kademeli olarak belirleyip, kurumsal risk yönetimini yürütebilir.

### **6.3 GÖREV VE SORUMLULUKLAR**

Kamu idarelerinin sorumluluklarına ilişkin Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nce hazırlanan Kamu İç Kontrol Rehberinde bazı kurulların oluşturulması istenmiştir. Kurumsal risk yönetimi sürecinde yer alacak görevliler ve kurullara göz atalım.

**Tablo 16: KRY Sürecinde Rol Alanlar**

<p><b>1. Üst Yönetici</b></p> <p>Üst yönetici, 5018 sayılı Kanun çerçevesinde tanımlanan ve idarede risk yönetimi konusunda da en üst düzeyde yetkili ve sorumlu olan kişidir.</p>	<p><b>2.İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu( İKİYK)</b></p> <p>Kurul, idarenin risk yönetiminin geliştirilmesine ilişkin politika ve prosedürler oluşturarak üst yöneticinin onayına sunar. Politika ve prosedürleri birimlere bildirir. İKİYK, İdare Risk Koordinatörünün tavsiyesiyle kendisine sunulan riskler içerisinde önemli gördüğü belli sayıda riski kilit risk olarak belirler. Belirlenen kilit risklerin iyi yönetilip yönetilmediğini belli dönemler halinde ve/veya önemli gördüğü zamanlarda üst yöneticiye raporlar.</p> <p>Kurulun sekretarya hizmetleri SGB tarafından yürütülür. Toplantılara gerek görülmesi halinde idare içerisinde veya dışarıdan uzman kişiler davet edilebilir.</p>
<p><b>3.İdare Risk Koordinatörü(İRK)</b></p> <p>İdare Risk Koordinatörlüğü görevi SGB yöneticisi tarafından yürütülmelidir. İRK, Kurulun bir üyesidir ve idarenin risk yönetimi süreçlerinin tutarlı ve standartlara uygun olmasından üst yöneticiye karşı sorumludur.</p>	
<p><b>4.BirimRisk Koordinatörü(BRK)</b></p> <p>Birim Risk Koordinatörü, harcama yetkilisinin birimin görevleri ve iç kontrol uygulamaları konusuna vakıf, uygun yönetim kademelerinde yer alan kişiler arasından belirleyeceği kişidir.</p>	
<p><b>5.Alt Birim Risk Koordinatörü(ARK)</b></p> <p>Alt Birim Risk Koordinatörü, idarelerdeki birimlerin alt birimlerinin (alt birim bulunması veya risklerin bu düzeyde yönetilmesinin uygun görülmesi halinde) risk yönetim faaliyetlerinin koordinasyonundan sorumlu olan ve birim yetkilisi tarafından belirlenen kişidir. Risk yönetiminde BRK'ye karşı doğrudan sorumludur. ARK'ler, birim içerisinde gerekli yetkinliğe ve tecrübeye sahip kişiler arasından seçilmelidir.</p>	<p><b>6.Çalışanlar</b></p> <p>Risk yönetiminin başarılı olmasının en önemli unsuru çalışanların risk yönetimini sahiplenmesidir. Dolayısıyla, her bir çalışan, görev alanı çerçevesinde risklerin yönetilmesinden (risklerin tespit edilmesi, değerlendirilmesi, cevap verilmesi, gözden geçirilmesi ve raporlanması) sorumludur</p>
<p><b>7.İçdenetçi</b></p> <p>İç denetçi risk yönetimi sürecinin etkili olup olmadığı, risklerin gereken şekilde yönetilip yönetilmediği hususunda tüm faaliyetler üzerinde incelemeler yaparak üst yöneticiye risk yönetimi konusunda gerekli danışmanlığı yapar. İç denetçi aynı zamanda herhangi bir kilit riskin göz ardı edilmediğine veya gereken şekilde kontrol edilip edilmediğine yönelik rehberlik eder.</p>	<p><b>8.Strateji Geliştirme Birimleri</b></p> <p>Strateji Geliştirme Birimi, eğitimlerin verilmesi, eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi ve koordine edilmesinden sorumludur. Ayrıca, risk yönetimine ilişkin idaresindeki iyi uygulamaları belirler, bu uygulamaların yaygınlaştırılması için çalışmalar yapar ve rehberlik eder.</p>
<p><b>9.Merkezi Uyumlaştırma Birimi (MUB)</b></p> <p>Merkezi Uyumlaştırma Birimi, risk yönetimini de kapsayacak şekilde iç kontrol alanında düzenlemeler yapar. Ulusal ve uluslar arası iyi uygulamalar doğrultusunda, risk yönetiminin geliştirilmesi, eğitim, rehberlik, uyumlaştırma ve MYK sistemi çerçevesinde, risk yönetiminin etkinliği ile ilgili raporlama faaliyetlerini yürütür.</p>	

Kurumsal Risk Yönetimi çerçevesinde görev ve sorumlular arasındaki ilişki Şekil 21’de gösterilmiştir<sup>68</sup>.

**Şekil 21: KRY Sürecinde Rol Alanlar Arasındaki İlişki**



<sup>68</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi





## BÖLÜM 7

### STRATEJİK PLAN VE KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ

#### 7.1 GİRİŞ

Bu bölümde, stratejik planlamanın ne olduğu ve risk yönetimiyle ilişkisi üzerinde durulacaktır. Ayrıca, stratejik plan risk iştahı kavramıyla beraber düşünülmelidir. Önceki bölümler de anlatılan risk iştahı kavramı stratejik planda yer alacak olan stratejileri belirleme de yardımcı olacaktır. Bir KRY modeli belirlememizde risk iştahı kavramı stratejik planla birlikte ne kadar düzgün kurgulanırsa KRY modelimiz o derece güçlü olur.

#### 7.2 STRATEJİK PLANLAMA

Günümüzde örgütler çok çeşitli nedenlerle değişik düzeylerde plan hazırlamaktadırlar. Örgütleri plan yapmaya iten en önemli faktör, şüphesiz varlıklarını sürdürebilmek ve daha iyi bir gelecek tasarlama kaygısıdır. Bu nedenle planlama, yönetimin fonksiyonlarının ayrılmaz bir parçasıdır ve karmaşıklığı ve riski karşılamak için her örgüt plan yapmak zorundadır.<sup>69</sup>

Tüm örgütler uzun vadede varlıklarını devam ettirebilmek ve gelişmek için makro ve mikro çevreleriyle fonksiyonel bir bağ kurmalıdırlar. Bir örgüt, iç kaynak ve kabiliyetlerini kullanarak dış çevreye adapte olmak için çevresel koşulları doğru anlamalıdır. Stratejik planlama yaklaşımı bu noktada örgütlere temel prensipleri sağlamaktadır.<sup>70</sup>

---

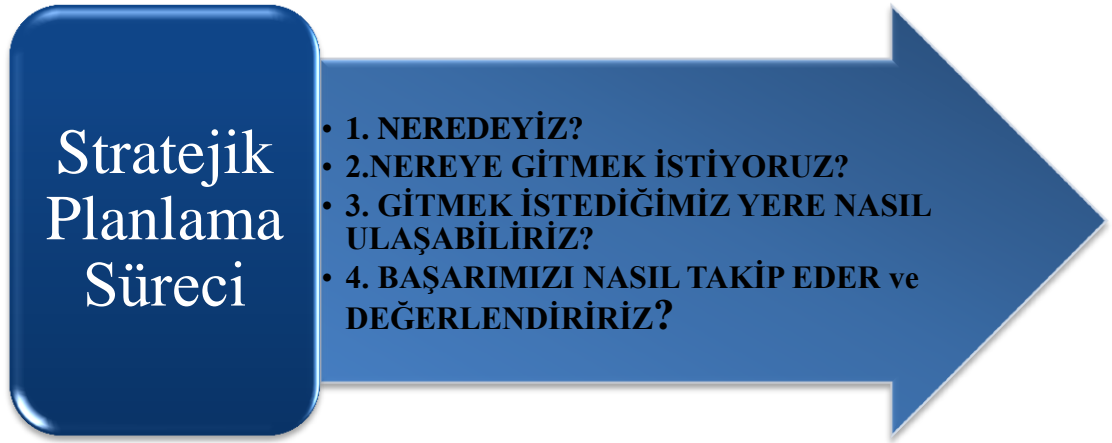
<sup>69</sup> Can, T., Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1996, s. 8

<sup>70</sup> GÜRER Harun, Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 2006

Stratejik planlama, örgütün bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır.<sup>71</sup>

Stratejik planlama; örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çabadır.<sup>72</sup>

Stratejik planlama, bir kuruluşun aşağıdaki dört temel soruyu cevaplandırmasına yardımcı olur:



Yukarıda belirtilen sorulara verilen cevaplar stratejik planlama sürecini oluşturur.

"Neredeyiz?" sorusu, kuruluşun faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren durum analizi yapılarak cevaplandırılır.

"Nereye gitmek istiyoruz?" sorusunun cevabı ise; kuruluşun varoluş nedeninin öz bir biçimde ifade edilmesi anlamına gelen misyon; ulaşılması arzu

<sup>71</sup> Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Haziran 2006

<sup>72</sup> Bryson, John, M., Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995, s. 4

edilen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve öz bir ifadesi olan vizyon; kuruluşun faaliyetlerine yön veren ilkeler; ulaşılması için çaba ve eylemlerin yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak tanımlanabilecek amaçlar ve amaçların elde edilebilmesi için ulaşılması gereken ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen hedefler ortaya konularak verilir.

Amaçlar ve hedeflere ulaşmak için takip edilecek yollar ve kullanılacak yöntemler olan stratejiler "Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?" sorusunu cevaplandırır.

Son olarak, yönetsel bilgilerin derlenmesi ve plan uygulamasının raporlanması anlamındaki izleme ve alınan sonuçların daha önce ortaya konulan misyon, vizyon, temel değerler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, kısaca performansın değerlendirilmesi ve buradan elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesini ifade eden değerlendirme süreci ise "Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?" sorusunu cevaplandırır.

### **7.3 STRATEJİK PLANDA YER ALMASI GEREKEN UNSURLAR**

Stratejik planda yer alması gereken unsurlar şunlardır:

- ❖ Durum analizi (Özet)
- ❖ Katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama
- ❖ Misyon, vizyon, temel değerler
- ❖ En az bir amaç
- ❖ Her amacın altında en az bir hedef
- ❖ Hedef ölçülebilir şekilde ifade edilememişse ölçüm kriter(ler)i
- ❖ Stratejiler
- ❖ Tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu

### 7.3.1 DURUM ANALİZİ

Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizi, kuruluşun "neredeyiz?" sorusuna cevap verir<sup>73</sup>. Durum analizi kapsamında genel olarak şu değerlendirmeler yapılır:

- ✓ Tarihi gelişim
- ✓ Kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi
- ✓ Kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi
- ✓ Paydaş analizi (kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu/olumsuz yönde etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi)
- ✓ Kuruluş içi analiz (kuruluşun yapısının, insan kaynaklarının, mali kaynaklarının, kurumsal kültürünün, teknolojik düzeyinin vb. analizi)
- ✓ Çevre analizi (kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi).

#### 7.3.1.1 Paydaş Analizi

Katılımcılık stratejik planlamanın temel unsurlarından biridir. Kuruluşun etkileşim içinde olduğu tarafların görüşlerinin dikkate alınması stratejik planın sahiplenilmesini sağlayarak uygulama şansını artıracaktır. Diğer yandan, kamu hizmetlerinin yararlanıcı ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirilebilmesi için yararlanıcıların taleplerinin bilinmesi gerekir. Bu nedenle durum analizi kapsamında paydaş analizinin yapılması önem arz etmektedir.

Paydaşlar, kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kuruluştan doğrudan veya dolaylı, olumlu yada olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır. Paydaşlar, iç ve dış paydaşlar ile yararlanıcılar/müşteriler olarak sınıflandırılabilir.

<sup>73</sup> Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Haziran 2006

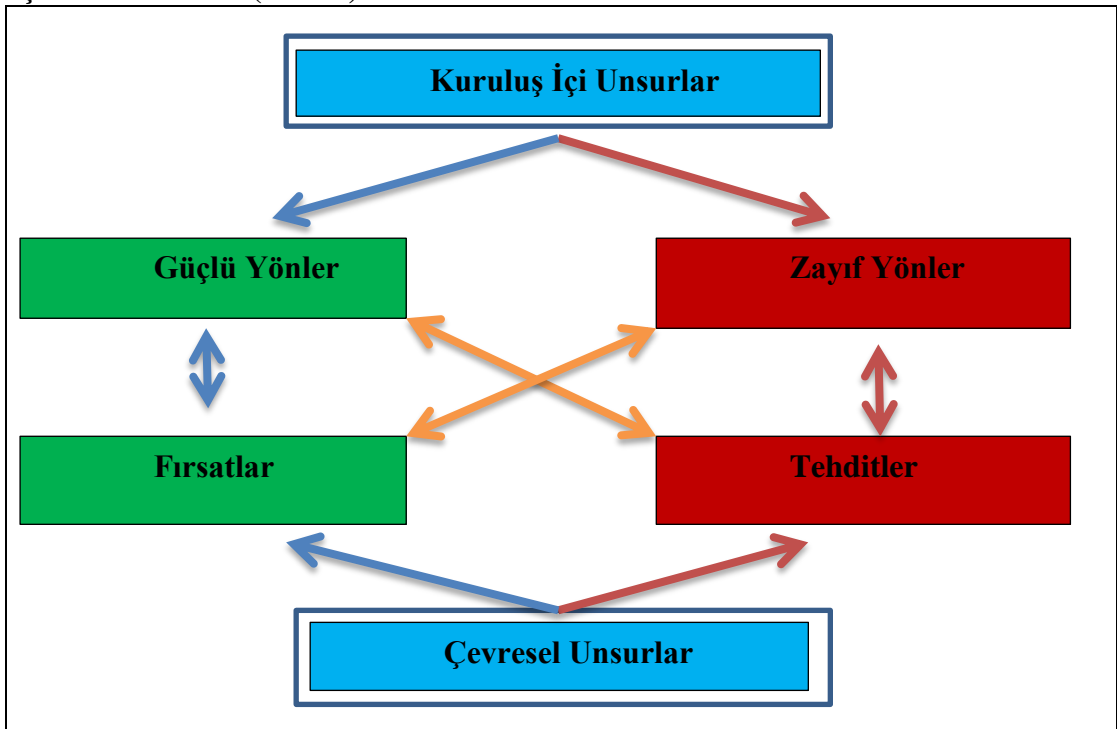
Paydaş analizi için özellikle anketler düzenlenmesi güzel bir seçim olacaktır. Paydaşların anketlere verdikleri cevaplar içerisinde KRY kapsamında risklerin belirlenmesine yardımcı olabilecek unsurlar bulunmaktadır.

Paydaş analizi ile GZFT( SWOT) analizi yapılarak paydaşlar tarafından kuruluşun güçlü yönleri, zayıf yönleri, fırsatları ve tehditleri tespit edilebilir. Tespit edilen sonuçlar kurumun kendi SWOT analizinin hazırlanmasında yol gösterici olabilir.

### 7.3.1.2 Kuruluş İçi Analiz Ve Çevre Analizi (SWOT)

SWOT analizinde güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditlerin (GZFT) ilişkisine bakalım<sup>74</sup>.

Şekil 22: SWOT (GZFT) Analizi



Kuruluş içi analiz ve çevre analizinde kullanılabilen temel yöntemlerden birisi GZFT(SWOT) (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) analizidir. SWOT, güçler (Strengths), zafiyetler (Weaknesses), imkanlar-olanaklar

<sup>74</sup> <http://www.yenimakale.com/durum-analizi.html>

(Opportunities) ve tehlikeler-tehditler (Threats) kelimelerinin baş harflerini içeren bir kısaltmadır. Temelde mevcut yapılara ait bu dört parametrenin irdelenerek analiz edilmesi ilkesine sahip olan bu yöntemle, hem niceliksel hem de niteliksel özelliklere ilişkin analizler yapılabilmekte ve yapılan analizler sonucunda oluşturulan SWOT matrisinin irdelenmesi ile de mevcut programa ilişkin stratejik bir görüş oluşturulabilmektedir.<sup>75</sup>

#### 7.3.1.2.1 SWOT Matrisi

Stratejik planlamada mevcut durumun ortaya konulması amacıyla, sisteme ilişkin SWOT parametrelerinin belirlenmesinden sonra, mevcut durum analizini yapmak için SWOT matrisi oluşturulur. SWOT matrisi, sistemin iç ve dış faktörlerinin analiz edilmesi sonucunda ortaya bir stratejik görüşün çıktığı aşamadır.

**Tablo 17: SWOT Matrisi**

	<b>GÜÇLÜ YÖNLER</b>	<b>ZAYIF YÖNLER</b>
<b>FİRSATLAR</b>	G-O stratejileri	Z-O stratejileri
<b>TEHDİTLER</b>	G-T stratejileri	Z-T stratejileri

#### 7.3.1.2.2 İç Analizler

Kuruluşun mevcut durumunu ve geleceğini etkileyebilecek, iç ortamdan kaynaklanan ve kuruluşun kontrol edebildiği koşulların ve eğilimlerin incelenerek güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesi ve değerlendirilmesidir. Güçlü yönler kuruluşun amaçlarına ulaşması için yararlanılabileceği olumlu hususlardır. Zayıf yönler ise kuruluşun başarılı olmasına engel teşkil edebilecek eksiklikler, diğer bir ifadeyle,

<sup>75</sup> D. Uçar, A.Ö. Doğru, Cbs Projelerinin Stratejik Planlaması Ve Swot Analizinin Yeri, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı 28 Mart - 1 Nisan 2005, Ankara

aşılması gereken olumsuz hususlardır. Zayıf yönler ileride riske dönüşmesi muhtemel durumlardır. Bugün risk olarak değerlendiremeyiz. Fakat, gelecek için riske dönüşebilecek tehlikelerdir. Güçlü yönler kuruluşun hedeflerine, zayıf yönler ise kuruluşun alacağı tedbirlere ışık tutacaktır.

**Tablo 18: GZFT Analizinin Özellikleri**

<p style="text-align: center;"><b><u>Güçlü Yönler</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mevcut uygulamaların avantajları nelerdir ?</li> <li>• Yapılan uygulamaların iyi sonuçları nelerdir?</li> <li>• Mevcut uygulamaların konu üzerine yapılan başarılı çalışmalar ile benzer yanları nelerdir?</li> <li>• Farklı uzmanların mevcut uygulamalarda gördükleri güçlü tarafları nelerdir?</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b><u>Zayıf Yönler</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mevcut uygulamalarda neler geliştirilebilir?</li> <li>• Yapılan çalışmaların eksik tarafları nelerdir?</li> <li>• Yapılan uygulamaların sorunları nelerdir?</li> <li>• Söz konusu sorunları gidermek için nelerin önüne geçilmeye çalışılmalıdır?</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b><u>Fırsatlar</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Yapılan uygulamalara katkıda bulunan imkanlar nelerdir?</li> <li>• Türkiye'deki CBS çalışmaları ile ilgili önemli gelişmeler ve değişimler nelerdir?</li> <li>• Geniş ve dar ölçekte konu ile ilgili teknoloji ve pazar gelişmeleri nelerdir?</li> <li>• CBS uygulamalarına yönelik hükümet politikalarındaki değişiklikler nelerdir?</li> <li>• Sosyal doku, toplumsal profil ve yaşam tarzlarında yaşanan değişiklikler nelerdir?</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b><u>Tehditler</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Çalışmalar kapsamında karşılaşılan engeller nelerdir?</li> <li>• İlgili pazardaki rekabetin CBS çalışmalarına etkisi nedir?</li> <li>• Çalışmalar için ürün, hizmet ya da standartlar değişken midir?</li> <li>• Değişen teknoloji, uygulamaların konumunu ve başarısını etkiliyor mu?</li> <li>• Yapılan çalışmalar finansal olarak destekleniyor mu?</li> <li>• Veri kalitesine yönelik istekler maliyeti ne derece etkilemektedir?</li> <li>• Mevcut zayıflıklar yapılan uygulamaların işleyişini etkileyecek yapıda mı?</li> </ul>

### 7.3.1.2.3Dış Analizler

Diğer adıyla çevre analizi, kuruluşun kontrolü dışındaki koşulların ve eğilimlerin incelenerek, kuruluş için kritik olan fırsat ve tehditlerin belirlenmesidir. Fırsatlar, kuruluşun kontrolü dışında gerçekleşen ve kuruluşa avantaj sağlaması

muhtemel olan etkenler ya da durumlardır. Tehditler ise, kuruluşun kontrolü dışında gerçekleşen, olumsuz etkilerinin engellenmesi veya sınırlandırılması gereken unsurlardır.

Çevre analizinde; kuruluşu etkileyebilecek dışsal değişimler ve eğilimler değerlendirilir. Analiz kapsamında, ekonomik, sosyal, demografik, kültürel, politik, çevresel, teknolojik ve rekabete yönelik etkenlerin belirlenmesi gerekir.<sup>76</sup>

### 7.3.1.3 Paydaş Analizi ve SWOT Analizi İle İlgili Örnekler

Bilindiği üzere, kamu idareleri beş yıllık stratejik planlarını hazırlamak zorundadırlar. Kalkınma Bakanlığının yayınladığı “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” nda stratejik planlarını hazırlayacak idarelerin GZFT analizini yapmaları zorunlu tutulmuştur. Bu çerçevede, kurumlar öncelikle paydaş analizi yapmalıdırlar. Paydaşlara göre güçlü yönlerimiz, zayıf yönlerimiz, fırsatlarımız ve tehditlerimiz belirlenecektir.

#### Şekil 23: Maliye Bakanlığı GZFT Analizi

GÜÇLÜ ALANLAR	ZAYIF ALANLAR
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Tecrübe ve bilgi birikimi</li><li>▪ Yeni maliye uzmanlığı yapısı</li><li>▪ Mali yönetim ve kontrol alanında yetkinlik</li><li>▪ Güçlü teknolojik altyapı</li><li>▪ Vergi denetiminin tek çatı altında birleştirilmesi</li><li>▪ Danışılan ve örnek alınan bir Bakanlık</li><li>▪ Yaygın taşra teşkilatı</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Zayıf politika üretme kapasitesi</li><li>▪ İletişim eksikliği</li><li>▪ Stratejik bakış açısı eksikliği</li><li>▪ Zayıf risk iştahı</li><li>▪ Talep odaklı çalışma yaklaşımı</li><li>▪ Sosyal ve fiziki imkanların zayıf olması</li></ul>
FIRSATLAR	TEHDİTLER
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ekonomik ve politik istikrar</li><li>▪ Kaliteli hizmet talebi</li><li>▪ Kamudaki yeniden yapılanma süreci</li><li>▪ Kamu mali yönetim reformu</li><li>▪ Milletlerarası entegrasyon süreci</li><li>▪ Artan yetki devri yaklaşımı</li><li>▪ Bilgi toplumu ve e-dönüşüm süreci</li><li>▪ Dış denetim anlayışının değişmesi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Küresel ekonomik yavaşlama</li><li>▪ Kayıt dışı ekonomi</li><li>▪ Suç ekonomisi ve terörizm</li><li>▪ Küresel ısınma ve çevresel tehditler</li><li>▪ Enerji bağımlılığı</li><li>▪ Yaşlı nüfus oranının artışı</li></ul>

<sup>76</sup> Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Haziran 2006



Paydaşlarca ortaya çıkan GZFT analizi yönetim tarafından değerlendirilecektir. Değerlendirme sonucunda idare, paydaşlarca belirlenen GZFT analizini göz önüne alarak idarenin GZFT analizine stratejik planlarında yer verecektir. Şekil 23'te Maliye Bakanlığının 2013-2017 yılları için hazırladığı stratejik planın GZFT' si incelenebilir.

GZFT analizinde kamu idarelerinin risklerine bir çerçeve olduğu gözlemlenebilir. Ancak risk stratejilere ilişkin bir kavram olduğundan misyon, vizyon, amaç ve hedef kavramlarını tanımlamamız gerekmektedir. Çünkü GZFT analizi bize stratejik riskleri tanımlamamıza yardımcı olabilmesine rağmen hedeflerimiz incelendiğinde bazı GZFT verileri bizim için risk oluşturamayacağı gibi hedefe ilişkin farklı risklerde mevcut olabilir. İdare Risk Koordinatörü, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ve üst yönetim stratejik riskleri GZFT analizini göz önüne alarak belirleyeceklerdir. Riskler belirlenirken idarenin stratejik planında yer alan bazı kavramları bilmemiz gerekmektedir. Bu kavramlara bakalım:

MİSYON	VİZYON
Bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Misyon bildiri stratejik plan dokümanının diğer kısımlarına da temel oluşturur. Misyon bildiri, kuruluşun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan bir şemsiye kavramdır.	Kuruluşun ideal geleceğini sembolize eder. Kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır. Vizyon bir kuruluşun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsurdur. Bundan dolayı, bir çok işlevi yerine getiren kuruluşlarda daha da önemli bir role sahiptir.

**Tablo 19: Misyon Vizyon Örneği**

Kamu İdaresi	Misyon	Vizyon
Maliye Bakanlığı	Maliye politikasını tüm paydaşlarla birlikte katılımcı bir anlayışla geliştiren, uygulayan ve izleyen bir Maliye Bakanlığı.	Güçlü ve sürdürülebilir bir büyüme ortamını desteklemek üzere mali disiplinden taviz vermeyen, mali yüklerin seviyesi ve dağıtımında adalet içinde optimali gözeten, kamu kaynaklarının kullanımında toplumsal faydayı artıran, saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayan, proaktif ve örnek bir Maliye Bakanlığı.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı	Sürdürülebilirlik esasını istikametinde bütün canlıların hayat standartlarının yükseltilmesi gayesiyle; orman, su kaynakları ve biyolojik çeşitliliğin korunması, geliştirilmesi ile güvenilir meteorolojik verilerin üretilmesidir.	Orman ve su kaynaklarını akılcı yöneten, tabiatı koruyan, geliştiren ve itibarlı, güçlü bir kurum olmak
------------------------------	--	---

**Tablo 20: Amaç, Hedef, Strateji, Performans Göstergeleri Açıklamaları**

Amaç	Hedef	Strateji	Performans Göstergeleri
Kuruluşun ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesidir. Amaçlar, kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder.	Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir.	Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün değildir. Stratejiler belirlenirken kuruluşun kaynakları ve farklı alanlardaki yetkinliği göz önünde bulundurulmalıdır. Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir.	Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir. Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir.

Bu kavramlardan performans göstergeleri ve stratejilere ilişkin bazı açıklamalar yapmakta yarar bulunmaktadır.

❖ **Performans Göstergeleri:** Örneğin Karayolları Genel Müdürlüğünün yukarıda verilen "2010 yılına kadar yol ağımızda kar ve buzla mücadele uygun malzeme ve çağdaş ekipman kullanılarak yapılacaktır" hedefinde zaman bildirilmekle birlikte hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçmeye yönelik bir göstergeye yer verilmemiştir. Bu durumda stratejik planda hedefin gerçekleşmesini ölçmeye ilişkin göstergelere ayrıca yer verilecektir. Bu hedef için aşağıdaki göstergeler geliştirilebilir:

- ❖ **Kar ve buz mücadelesinde kullanılan alternatif eritme maddelerinin toplam içindeki oranı**
- ❖ **Kullanılan tuzun modern tuz serme araçlarıyla serilme oranı**

❖ **Stratejiler:** Kurumsal stratejiler oluşturulurken kullanılacak yöntemlerden biri "Kritik Sorular Yöntemi"dir. Kritik sorular yöntemi ile amaç ve hedeflere ulaşmada karşılaşılan sorunlar belirlenip bu sorunları en aza indirmeye yönelik stratejiler geliştirilebilir.

Ayrıca, GZFT analizinde ortaya konan kuruluşun güçlü (G) ve zayıf yönleri (Z), dış çevreden kaynaklanan fırsatlar (F) ve tehditler (T) strateji üretmede kullanılabilir. Bu yöntemle aşağıda belirtilen alternatif stratejiler geliştirilebilir.

**ZT Stratejileri:** Zayıf yönler ve tehditlerin olumsuz etkilerini en aza indirmeye yöneliktir.

**ZF Stratejileri:** Kuruluşun zayıf yönlerinin olumsuz etkilerini en aza indirirken fırsatların olası olumlu etkilerinden azami düzeyde yararlanmaya yöneliktir. Dış fırsatlardan yararlanarak mevcut zayıf yönleri giderecek stratejiler oluşturulabilir.

**GT Stratejileri:** Dış çevredeki tehditlerin olumsuz etkilerini, kuruluşun güçlü yönlerini kullanarak en aza indirmeye yöneliktir.

**GF Stratejileri:** Kuruluşun hem güçlü yönlerini hem de dış çevrenin sunduğu fırsatların olumlu etkilerinden azami düzeyde faydalanmaya yönelik olarak geliştirilen stratejilerdir. Söz konusu stratejiler, Kuruluşun güçlü yönleri kullanılarak dış fırsatlardan maksimum düzeyde yararlanmayı mümkün kılar.

Stratejik Planda yer alan amaç, hedef, strateji ve performans göstergelerine Maliye Bakanlığının 2013-2017 Stratejik Planı'ndan örnek verelim.

**Tablo 21: Maliye Bakanlığının Bazı Amaç, Hedef, Strateji ve Performans Göstergeleri**

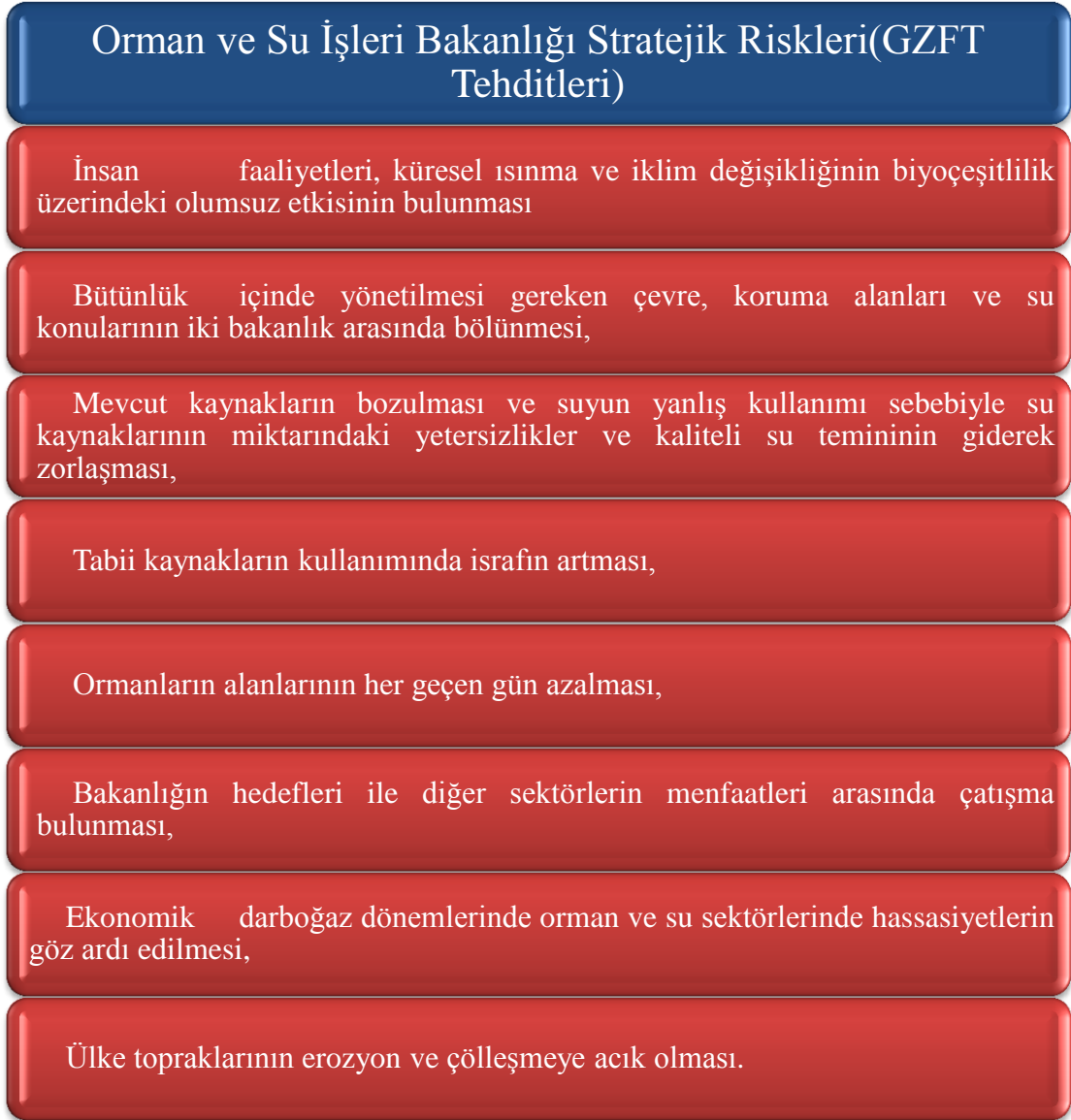
Stratejik Amaç	Stratejik Hedef	Strateji	Performans Göstergesi
SA1: Sürdürülebilir Maliye Politikalarının Bütüncül Bir Yaklaşımla Belirlenmesine Öncülük Etmek ve Kaynakları 3E Temelli Yönetmek	SH1. Vergi tabanını adil ve öngörülebilir bir şekilde genişletmek	1.1. Strateji: Vergileme kapsamını genişletmek 1.2. Strateji: Mali güce göre vergi almak 1.3. Strateji: Vergisel düzenlemelerde öngörülebilirliği sağlamak	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergi harcamalarını/GSYH oranındaki azalış</li> <li>Toplam vergiler içerisinde dolaysız vergilerin payı</li> </ul>
	SH2. Basit, küresel gelişmelere duyarlı ve rekabet gücünü artıran bir vergi sistemi oluşturmak	2.1. Strateji: Az sayıda, kolay anlaşılabilir ve uyum sağlanabilen bir vergi mevzuatı oluşturmak 2.2. Strateji: Sermaye birikimini, yatırım, yüksek katma değerli üretimi ve istihdamı desteklemek, teşvik etmek 2.3. Strateji: Küresel gelişmeleri izlemek ve uygun politikalar geliştirmek	<ul style="list-style-type: none"> <li>Milletlerarası karşılaştırmalarda sağlanan iyileşmeler</li> </ul>
	SH3. Mali disiplini ve sürdürülebilir büyümeyi gözeterek kaynak tahsis ve kullanım süreçlerini etkinleştirmek	3.1. Strateji: Mali disiplini güçlendirerek sürdürmek 3.2. Strateji: İlgili idarelerde işbirliği içerisinde, sürdürülebilir büyümeyi destekleyen harcama politikaları oluşturmak 3.3. Strateji: Kamu hizmetlerinin sunumunda ve finansmanında alternatif modeller geliştirmek 3.4. Strateji: Kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol araçlarını geliştirmek 3.5. Strateji: Üst politika belgeleri, stratejik plan, performans programı ve bütçe arasındaki uyumu güçlendirmek 3.6. Strateji: Kamu mali yönetiminde izleme ve değerlendirme sisteminin etkinliğini artırmak 3.7. Strateji: Mali karar ve uygulamalarda katılım, paylaşımcı ve işbirliğine dönük yöntem ve yaklaşımlar geliştirmek	<ul style="list-style-type: none"> <li>Merkezi yönetim bütçe açığının GSYH içindeki payı</li> </ul>
	SH4. Kamu kaynaklarının etkin bir şekilde yönetilmesi, izlenmesi ve raporlanmasını sağlamak	4.1. Strateji: Karar destek süreçlerinin güçlendirilmesi amacıyla kamu mali yönetim bilginin sistemi kurmak ve yönetmek 4.2. Strateji: Ayrıntılı değerlendirmelere imkan verecek çeşitlilikte, doğru, güvenilir ve ulaşılabilir veri üretimini sağlamak ve yayımlamak 4.3. Strateji: Milletlerarası mali raporlama standartlarına uygun mali raporlama yapmak ve yayımlamak	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kamu mali yönetim bilginin sistemini kullanan idare sayısı</li> <li>Mili mali tabloların milletlerarası mali tablolara uyum oranı</li> </ul>
	SH5. Kamu taşınmazlarını ekonominin ihtiyaçlarına uygun olarak proaktif bir şekilde yönetmek	5.1. Strateji: Hazine taşınmaz envanterini çıkartarak tasnif etmek 5.2. Strateji: Alternatif kullanım alanlarını mukayese ederek taşınmazları azami fayda sağlayacak şekilde değerlendirmek 5.3. Strateji: Kamu taşınmazlarını yatırım ve istihdamı artırmaya yönelik olarak değerlendirmek 5.4. Strateji: Kamu taşınmazlarını kamu idarelerine sosyal hizmeti azamı leştirecek şekilde tahsis veya devretmek 5.5. Strateji: Kamu taşınmazlarının izinsiz kullanımını engellemek	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yatırıma tahsis edilen taşınmaz sayısı ve yüzölçümünde kaydedilen artış</li> <li>Yatırımcılara tahsis edilen taşınmazlar sonucu elde edilen yeni istihdam sayısı</li> <li>Taşınmazların değerlendirilmesinden elde edilen gelirlerdeki artış oranı</li> </ul>

## 7.4 STRATEJİK PLAN İLE KURUMSAL RİSK YÖNETİMİNİN İLİŞKİSİ

Stratejik plan çalışmalarıyla eş anlı olarak KRY çalışmaları başlatılmalıdır. Sürecin en başında, stratejik planını oluşturacak kuruluşlar risk iştahı çerçevesinde stratejik planını hazırlayarak hedef ve stratejilerini belirleyeceklerdir. Kamu idareleri

GZFT analizi ile kurumsal risklerine ilişkin çerçeve oluşturduktan sonra stratejik risklerini belirleme aşamasına geçeceklerdir. Üst yönetimce stratejik riskler belirlenecektir. Bu riskleri nasıl belirleyeceklerini önceki bölümlerde açıklamaya çalışıldı. İlk olarak, Şekil 24'te GZFT analizi ile oluşturulmuş stratejik risklere bakılabilir.

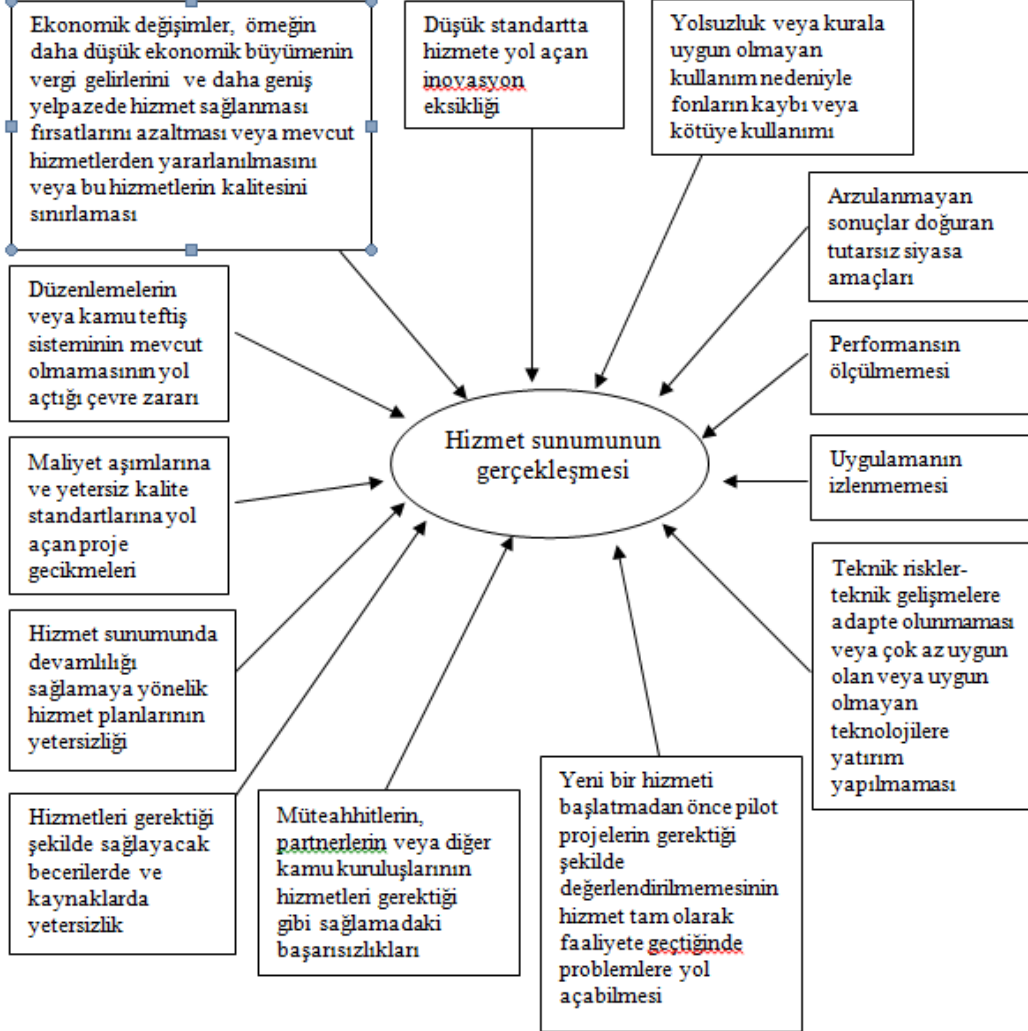
#### Şekil 24: Stratejik Risk Örneği



GZFT analizi çerçevesinde belirlenen tehditler üst yönetim, idare risk koordinatörü ve kurul tarafından değerlendirilip beyin fırtınası yöntemiyle tartışarak

son hali verilir. Şekil 25’te beyin fırtınası yöntemiyle tespit edilmiş bazı stratejik risk örnekleri incelenebilir.

**Şekil 25: Beyin fırtınası yöntemiyle belirlenmiş bazı riskler**



Belirlediğimiz ve son halini verdiğimiz stratejik risklerimizi iç risk ve dış risk olarak kategorize etmek için PESTLE analizi kullanılabilir. Şekil 26’ da PESTLE analizi kategorileştirmesi gösterilmiştir.

Bütün bunlar çerçevesinde, stratejik plan KRY’ni oluşturmanın en önemli aracıdır. KRY bir süreç değildir, sürekli tekrarlanır ve dinamiktir. Bu KRY döngüsü içerisinde stratejik planlama aşaması en başta gelecek hususlardan birisidir. Sonuç olarak, ne kadar güçlü bir stratejik plan hazırlarsak o kadar temelleri sağlam bir KRY modeli oluştururuz.

## Şekil 26: PESTLE Analizi Örneği<sup>77</sup>

RISK KATEGORİSİ	Örneklem
<b>1. Harici (dış ortamdan kaynaklanan, tamamen kurumun kontrolünde olmayan, ancak riskin düşürülmesi yönünde adım atılabilecek)</b>	
<i>[Analiz "PESTLE" modeline dayanmaktadır –www.strategy.gov.uk adresinden "Strategy Survival Guide"a bakınız]</i>	
1.1 Politik	Hükümet değişikliği, kesişen siyasi kararlar (örn. Euro); hükümet değişim araçları
1.2 Ekonomik	İş piyasasına işçi çekebilmek ve bunları piyasada tutabilmek; döviz kurları uluslararası işlemlerin maliyetini etkiler; küresel ekonominin BK ekonomisi üzerindeki etkisi
1.3 Sosyo kültürel	Demografik değişiklikler hizmet taleplerini etkiler; paydaşların beklentileri değişir
1.4 Teknolojik	Mevcut sistemlerin güncel olmaması; mevcut en iyi teknolojiyi alabilmenin maliyeti, teknolojik gelişmeden doğan fırsat
1.5 Yasal/düzenleyici	Gereklilikler getiren AB gereksinimleri/ yasalar (Sağlık ve Güvenlik veya istihdam mevzuatı gibi)
1.6 Çevresel	Binaların değişen standartlara uyması gerekmektedir; çöp ve atık tasfiye cihazlarının değişen standartlara uyması gerekmektedir.
<b>2. Faaliyete ilişkin (mevcut faaliyetlerle ilgili – mevcut kapasite ve etkinliğin yürütülmesi, geliştirilmesi ve sürdürülmesi)</b>	
2.1 Yürütme	
2.1.1 Hizmet/ürün hatası	Hizmetin kullanıcıya ulaştırılan/belirlenen şartlarda sağlanması
2.1.2 Proje yürütme	Zamanında / bütçeye / şartnameye uygun olarak yürütülebilmesi
2.2 Kapasite ve Yetkinlik	
2.2.1 Kaynaklar	Mali (yetersiz finansman, zayıf bütçe yönetimi, yolsuzluk) İK (personelin kapasitesi/ becerisi /işe alımı ve elde tutulması) Bilgi (karar almada yeterli seviyede; mahremiyetin korunması) Fiziki varlıklar (kayıp/ zarar/ hırsızlık)
2.2.2 İlişkiler	Yürütme ortakları (ilişkide sadakate ilişkin tehditler/rollerin açık olması) Müşteriler / Hizmet kullanıcıları (yürütmeden memnuniyet) Hesap verebilirlik (özellikle Parlamente'ye karşı)
2.2.3 Faaliyetler	Toplam yürütme kapasitesi ve yetkinliği
2.2.4 Saygınlık	Paydaşların kuruma olan inancı ve güveni
2.3 Risk yönetim performansı ve yetkinliği	
2.3.1 Yönetişim	Yasalara ve usullere uygunluk / ilgili gereksinimlere uygunluk / etik değerlendirmeler yapmak
2.3.2 Tarama	Tehdit ve fırsatlar tespit edememe
2.3.3 Direnç	Sistemlerin / binaların / BT'nin ters etkilere ve krizlere karşı dayanma gücü (savaş ve terror saldırıları dahil). Felaket sonrası düzelmeye/ acil durum planları
2.3.4 Güvenlik	Fiziki varlıkların ve bilgilerin güvenliği
<b>3. Değişim (mevcut yetkinliği aşan yeni gayredere girişime kararları sonucunda oluşan riskler)</b>	
3.1 KHS hedefleri	Yeni PSA hedefleri kurumun yürütme kapasitesini / yürütmeye imkan tanıyacak şekilde donanımın zorlayacaktır
3.2 Değişim programları	Kurumsal veya kültürel değişim programları bir yandan mevcut yürütme kapasitesini tehdit eder, diğer yandan kapasiteyi güçlendirme fırsatı sunar
3.3 Yeni projeler	Optimal yatırım kararları almak / kaynaklar için yarışan projeler arasında önceliklendirme yapmak
3.4 Yeni politikalar	Kurumun yürütmeye ilişkin belirsizlik içinde olduğu zamanlarda politika kararları beklenti yaratır

<sup>77</sup> The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury, United Kingdom (UK)





## BÖLÜM 8

### PERFORMANS PROGRAMI VE KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ

#### 8.1 GİRİŞ

Kurumsal risk yönetimi sürecinde stratejik risklerin tespit edilebilmesi için stratejik plandan yararlanıldığını gördük. Ancak, idarenin birim düzeyinde de risklerini yönetebilmesi kurumsal risk yönetiminin amaçlarındandır. KRY uygulamalarını performans, program, proje bazında yürütmek kurumun insiyatifindedir. 5018 sayılı Kanun ile ülkemizde birimlerin hedeflerini ortaya koyan ve zorunlu olarak her yıl hazırlanması gereken performans programı bize kurumsal risk yönetimini idaremizde uygulamamıza yardımcı olacaktır. Üst yönetim tarafından yayımlanan 5 yıllık stratejik hedeflerimizin yıllık dilimi olan performans programı stratejik plana uygun olarak hazırlanır. Stratejik planlama aşamasında stratejik riskler ne kadar düzgün tespit edilirse performans riskleri de o kadar düzgün belirlenebilecektir. Bu bölümde birim risklerinin performans programı yardımıyla tespiti metodu uygulanmaya çalışılacaktır.

#### 8.2 PERFORMANS PROGRAMI

##### 8.2.1 Performans Programı Nedir?

Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programı, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır.

Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, program dönemine ilişkin olarak belirlenen performans hedeflerine, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir.

Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmakta, yeni kamu mali yönetim sistemimizin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır.

### **8.2.2 Performans Programı Kimler Tarafından Hazırlanır**

Performans programı 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle hem birim hem de idare düzeyinde oluşturulması öngörülmüştür. Ancak, uygulamada karşılaşılan zorluklar sonucu birim düzeyinde birçok kamu idaresi birim performans programı hazırlayamamıştır. Bunun üzerine, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'te değişiklik yapılarak birim performans programları hazırlanmasına son verilmiştir.

Yönetmeliğin dördüncü maddesinde “Performans programları; bu Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Bakanlıkça performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde mali hizmetler biriminin koordinasyonunda harcama yetkililerinin katılımıyla üst yönetici tarafından idare düzeyinde hazırlanır” denilmek suretiyle birim faaliyet uygulamasına son verilmiştir. Bu maddenin değişmesine rağmen hala birim faaliyet raporlarının idareler mevzuat tarafından zorunlu olarak hazırlanması çelişkilidir.

Performans programları artık kamu idaresinin kurum düzeyinde hazırlanmaktadır.

### **8.3 PERFORMANS PROGRAMI HAZIRLAMA SÜRECİ**

Üst yönetim tarafından performans programı hazırlarken yapılması gereken çalışmalar şunlardır:

**Tablo 22: Performans Programı Hazırlama Süreci<sup>78</sup>**

**1- Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi:** Kamu idareleri; kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile bütçe içi ve bütçe dışı kaynaklarını göz önünde bulundurarak, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerden program döneminde hangilerine, ne ölçüde öncelik vereceklerini belirlerler.

**2- İdare Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi:** Performans hedefleri, idarenin ulaşmak istediği hedefleri gösterirken, faaliyetler ise bunları nasıl gerçekleştireceğini ifade eder. Performans göstergeleri ise performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlardır. Performans hedeflerinin belirlenmesi aşamasında temel kısıt idarenin program döneminde sahip olabileceği kaynaklardır.

Performans hedefleri idare düzeyinde belirlenen ve bir veya birden fazla harcama birimini ilgilendiren hedeflerdir. Ancak her birimin mutlaka performans hedefleriyle ilişkilendirilmesi zorunlu değildir. Program döneminde idarenin her bir stratejik hedefi için performans hedefi belirleme zorunluluğu bulunmadığı gibi stratejik hedeflerin performans hedefi olarak belirlenmesi de mümkündür.

Performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere performans göstergeleri belirlenir.

Performans göstergeleri;

- Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçeklendirebilmelidir,
- Ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte

<sup>78</sup> Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Performans Programı Hazırlama Rehberi

olmalıdır,

- Hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır,
- Verilerinin elde edilme ve değerlendirme maliyetleri makul ve kabul edilebilir bir seviyede olmalıdır.

Performans hedefleri, idarenin neleri başaracağını, faaliyetler ise bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade eder.

**3- Faaliyet Maliyetlerinin Belirlenmesi:** Faaliyet maliyeti tespit edilirken faaliyet ile doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler dikkate alınmalıdır. Doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler faaliyetin gerçekleştirilmesi halinde ortaya çıkacak maliyetlerdir. Diğer bir deyişle faaliyetten vazgeçilmesi halinde ortadan kalkacak maliyetlerdir.

**4- Performans Hedeflerinin Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi:** Performans hedefinin kaynak ihtiyacı, performans hedefine ulaşmak amacıyla gerçekleştirilecek faaliyet maliyetlerinin toplamından oluşur.

**5- Performans Programının Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi:** Performans programının kaynak ihtiyacı; faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar toplamından oluşmaktadır.

**6- Performans Programının Oluşturulması:** Performans programları, tüm idareyi ilgilendiren bilgileri içerecek şekilde, üst yönetici gözetiminde bu rehberdeki esas ve usuller doğrultusunda mali hizmetler birimlerince hazırlanır.

Performans programı oluşturulurken faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ile diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar göz önünde bulundurulur.

Performans programlarında bakan ve üst yöneticinin sunuşu, genel bilgiler ve performans bilgileri başlıklı ana bölümler yer alır.

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri performans programlarını e-bütçe sistemi üzerinden hazırlayacaklardır.

Performans programı hazırlama sürecini Şekil 27’de gösterilen biçimde özetleyebiliriz:

### Şekil 27: Performans Programı Hazırlama Süreci



## 8.4 PERFORMANS PROGRAMI VE KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ İLİŞKİSİ

Performans programı ile birim risklerini tespit edip yönetmek isteyen idareler performans programı hedeflerinden risklerini belirleyebilirler. Alternatif olarak bakanlık tipi örgütlenmelerde yer alan bir genel müdürlük veya müstakil daire başkanlığı bir risk ekibi oluşturup beyin fırtınası yöntemiyle, performans hedeflerine ilişkin riskler dışında genel müdürlük programlarına ve projelerine ait riskler de belirleyebilir. Modelleme tercihi kurumun örgütlenme biçimine ve çalışma ortamına göre değişiklik gösterebilir. KRY modelini belirleyen kamu idaresi birim risklerini oluşturmalıdır.

## 8.5 ÖRNEK ÇALIŞMA

- Bu çalışmamızda performans risklerinin tespiti için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'nün risklerini tespit etmeye çalışacağız.

### ENERJİ BAKANLIĞI

**Misyon:** Enerji ve Maden Kaynaklarını verimli, etkin, güvenli, zamanında ve çevreye duyarlı şekilde değerlendirerek dışa bağımlılığı azaltmayı ve ülke refahına en yüksek katkıyı sağlamayı görev edindik.

**Vizyon:** Enerji ve tabii kaynaklar alanında ülkemizi bölgemizde liderliğe taşımak

**Stratejik Amaç 1:** Yerli kaynaklara öncelik verilmek sureti ile kaynak çeşitlendirmesini sağlamak.

**Stratejik Hedef 1:** Plan dönemi içerisinde, yerli petrol, doğalgaz ve kömür

arama faaliyetlerinin artırılması sağlanacaktır.

Stratejik planımızda oluşturduğumuz GZFT analizine ilişkin tehditlerimize bakalım:

Tehditler
Birincil enerji kaynakları açısından dışa bağımlılık oranının yüksek olması
Yerli ve yenilenebilir enerji kaynaklarımızın elektrik enerjisi üretiminde etkin kullanımı için ihtiyaç duyulan yüksek finansal kaynak gereksinimi
Enerji kaynaklarının fiyatlarındaki aşırı dalgalanmalar
İçinde bulunduğumuz coğrafyadaki siyasi istikrarsızlıklar
Sınır aşan hidrolik kaynakların kullanımında dış etkiler
Diğer ülkelerin enerji politikalarının, ülkemizin enerji terminali olma hedefi ile çelişmesi
Sera gazı emisyonlarında artış ve iklim değişikliği ile bu konulardaki uluslararası yükümlülükler
Yatırımcıların piyasa uygulamalarına ilişkin güvensizliği
Ücret politikası nedeniyle nitelikli personel istihdamında yaşanan zorluklar
Özellikle ülkemizde çıkarılan ve ekonomik değeri yüksek olan altın gibi madenlere karşı kamuoyunda oluşan aşırı çevresel tepkiler
Madencilik sektöründe, uluslararası ölçekte rekabet edebilecek yerli şirketlerin mevcut olmaması
Bütçe kısıtları ve idari sorunlar nedeniyle araştırma kurumlarının potansiyellerinin yeterince ve etkin olarak değerlendirilememesi
AB'ye uyum kapsamında, başta çevre ile ilgili konularda olmak üzere getirilecek kısıtlamalar ve ortaya çıkacak yüksek maliyetli yatırım ihtiyaçları

Bu tehditlerimiz stratejik hedeflerimizin hepsini kapsamaktaydı. Biz sadece stratejik amaç 1'in stratejik hedef 1'e ilişkin risklerimizi ele alalım.

Birincil enerji kaynakları açısından dışa bağımlılık oranının yüksek olması

Enerji kaynaklarının fiyatlarındaki aşırı dalgalanmalar

Bu tehditlerimizi beyin fırtınası yöntemiyle bir tane stratejik risk daha tespit ettiğimizi düşünelim. Hedef 1'e ilişkin risklerimiz:

Birincil enerji kaynakları açısından dışa bağımlılık oranının yüksek olması

Enerji kaynaklarının fiyatlarındaki aşırı dalgalanmalar

Yeni kaynakları işletecek teknolojik alt yapının yetersiz olması

Stratejik hedefimizle ilişkili olarak 2 tane performans hedefi oluşturduğumuzu varsayalım. Bu performans hedefleri:

Performans Hedefi 1	Performans Hedefi 2
Marjinal üretim sahalarının tespiti ve analizi yapılarak ikincil-üçüncül üretim yöntemleri belirlenecektir.	2013 yılı sonuna kadar ülkemizdeki arama üretim yatırımlarının %10, ham petrol üretiminin %1, doğalgaz üretiminin %5 artırılması için uygun koşulları sağlamak.

Performans hedefi 2'ye ilişkin risklerimizi tespit etmeden önce performans göstergeleri ve faaliyetlerine bakalım.

Performans Göstergeleri		Ölçü Birim	2011	2012	2013
1	Verilen ruhsat sayısı	Adet	74	75	75
2	Arama ve üretim yatırımlarındaki artış	Yüzde	-22	-13	10
3	Petrol ve doğalgaz sondaj miktarı	Metre	298.000	305.000	311.000
4	Ham petrol üretim miktarı	Ton	2.367.251	2.323.966	2.302.685
5	Doğalgaz üretim miktarı	Metreküp	793.397.572	690.073.232	724.576.893

Faaliyetler		Kaynak İhtiyacı		
		Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
1	Değerlendirme ve ruhsatlandırma faaliyeti	591.000	0	591.000
2	Denetim faaliyeti	833.000	0	833.000
3	Şirketleri sondaj çalışmalarına yönlendirme faaliyeti	442.000	0	442.000
4	Üretimi destekleme faaliyeti	541.000	0	541.000
<b>Genel Toplam</b>		<b>2.407.000</b>	<b>0</b>	<b>2.407.000</b>

Şimdi hedeflerimize ilişkin riskleri Petrol İşleri Genel Müdürlüğünün birim risk koordinatörü ile risk ekibinin tespit ettiğini varsayalım. Stratejik Amaç 1 –



Stratejik Hedef 1- Performans Hedefi 2'ye ilişkin bazı risklerimiz:

Performans Hedefi 2: 2013 yılı sonuna kadar ülkemizdeki arama üretim yatırımlarının %10, ham petrol üretiminin %1, doğalgaz üretiminin %5 artırılması için uygun koşulları sağlamak.)

**Riskler:**

1. Ham petrol üretiminin arttırılamaması
2. Doğalgaz üretiminin arttırılamaması
3. Arama faaliyetleri ruhsatları için başvuran firmaların nitel ve nicel açıdan yetersiz olması
4. Ödeneklerin yetersiz olması

Performans programının tüm aşamalarında risklerimizi bu şekilde tespit ederek, Petrol İşleri Genel Müdürlüğünün sorumlu olduğu performans hedeflerine ait riskler toplanarak bir risk haritası oluşturulur.



## BÖLÜM 9

### OPERASYONEL RİSKLER

#### 9.1 GİRİŞ

Operasyonel risk BASEL Komitesine göre; “Yetersiz ve başarısız içsel süreçlerden, personel ve sistemlerden ya da dışsal olaylardan kaynaklanan, doğrudan veya dolaylı zarar riski” olarak tanımlanmaktadır<sup>79</sup>.

Başka bir tanıma göre, operasyonel riskler bir kurumun temel iş faaliyetlerini yerine getirmesini engelleyebilecek riskleri ifade eder. Kurumun üst seviyelerinden alt seviyelerine inen tüm işlerini tehdit eden riskleri operasyonel risk olarak tanımlayabiliriz.

Bir teşkilatta üst birimlerin yaptığı işler genellikle yönetmektir. Asıl işleri ise alt birimler yürütürler. Çalışanlar işlerini yürütürken belirli risklerle karşılaşabilirler. Bu yüzden tüm birimler bu risklerini kontrol altına almaya çalışırlar. Operasyonel düzeyde yürütülecek olan bu riskleri yönetebilmek için belirli bir politika güderler.

Kurumların riskleri yönetebilmek için iki farklı yol seçeceğinden bahsetmiştik. Birinci yol, kurum risklerini stratejik seviyeden, program seviyesine, program seviyesinden ise operasyonel seviyeye gidecek biçimde tepeden aşağıya bir hiyerarşi ile risklerini tespit edecektir. İkinci yol ise tam tersidir. Bu yöntemlerden hangisinin seçileceği kuruluşun kendi belirleyeceği politikaya göre belirlenir.

---

<sup>79</sup> BOYACIOĞLU A. Melek, Operasyonel Risk ve Yönetimi, Bankacılar Dergisi, Sayı 43, 2002

Bir kamu idaresi isterse sadece operasyonel risklerini tespit edip, bu risklerin arasından önemli gördüklerini kilit risk olarak belirleyebilir. Ya da sadece stratejik risklerini tespit edebilir ve alt birimlerin risklerini program düzeyinde yönetebilir. Önemli olan kamu idarelerinin risk yönetimini başarıyla uygulaması ve risklerine sınırlı kaynaklarla en faydalı tedbirleri alabilmesidir.

Operasyonel riskler alt birimin risklerini üstlendikleri görevler düzeyinde tanımlamasını anlatır. Kamu idareleri açısından operasyonel risklerini tespit etmelerinde çeşitli yöntemler mevcuttur. Operasyonel riskler iş tanımı, görev tanımı, süreç tanımı, faaliyet tanımı gibi çeşitli metotlarla tespit edilebilir ve bir arada yönetilebilir. En doğru belirlenecek operasyonel riskler faaliyetlere ilişkin risklerdir. Bir birimin faaliyet tanımları mevcut ise bu faaliyetlere ait riskler çalışanlarca tespit edilip, yönetilebilir.

Çalışmada faaliyetler yerine, süreçlere ilişkin risklerin nasıl belirlenebileceğini göstermek adına süreç riskleri irdelenecektir. Çünkü, performans programında belirlenen faaliyetler üzerinden operasyonel riskler belirlenebilir. Süreç kavramı bazında **alt süreçlere** ilişkin risk yönetimi modeli kurarak riskler tespit edilecektir.

## 9.2 SÜREÇ YÖNETİMİ

Bir kurumda iş süreçlerinin detaylı olarak tanımlanması, sahiplerinin, tedarikçilerinin, müşterilerinin, vatandaş ihtiyaçlarının belirlenmesi, akışın süreç hedefleri doğrultusunda optimizasyonu, gerekli adımlarda ölçümler alınarak performansının izlenmesi ve iyileştirilmesi stratejik yaklaşımına, "iş Süreçleri Yönetimi" denir<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Çevre ve Şehircilik Bakanlığı- Strateji Geliştirme Başkanlığı, İç Kontrol İçin Süreç Yönetimi El Kitabı, MAYIS 2013

### 9.2.1 Sürecin Tanımı

Süreç, Uluslararası Standardizasyon Örgütünün (ISO) oluşturduğu bir kalite yönetim standardı olan ISO 9001:2000’de, girdileri çıktı haline getiren birbirleriyle ilgili ve etkileşimli faaliyetler takımı olarak ifade edilmiştir. Bu kapsamda süreç, belirli bir girdiyi, müşterileri için belirli bir dizi faydalı çıktıya dönüştüren, tanımlanabilen, sınırları konulabilen, tekrarlanabilen, ölçülebilen, mutlaka bir sorumlusu olan, fonksiyonlar arası ve birbirine bağlı değer yaratan faaliyet dizini olarak da tanımlanmaktadır<sup>81</sup>. Bu tanımdan sürecin özelliklerini çıkarabiliriz.

**Tablo 23: Sürecin Özellikleri**

<ul style="list-style-type: none"><li>• Bir fayda oluşturmak üzere bir grup girdiyi kullanarak, bunlardan çıktılar elde etmeyi amaçlayabilme,</li><li>• Tekrarlanabilme,</li><li>• Sınırları konabilme</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sahibi ve sorumlusu olan,</li><li>• Birimler arasında gerçekleşen,</li><li>• Değer yaratıcı</li><li>• Ölçülebilme</li></ul>
--	---

Kamuda süreç ve süreç yönetimi şu şekilde tanımlanabilir: Süreç, idarelerin faaliyetlerini yürütürken uymak zorunda oldukları mevzuat ve söz mevzuata aykırı olmamak şartıyla idarelerin ortaya koydukları her türlü düzenleme doğrultusunda, tüm istihdam şekilleriyle ve kamu kaynağı kullanarak yürüttüğü, stratejik planında belirlenen noktaya varmaya yarayan işlemler zinciridir. Süreç yönetimi ise stratejik planı başta olmak üzere idarece varılmak istenen noktaya ulaşılması için süreçlerin tanımlanması, haritalandırılması ve iyileştirilmesi çabalarına yönelik planlama ve uygulama çalışmalarıdır<sup>82</sup>.

### 9.2.2 Neler Süreç Değildir?

<ul style="list-style-type: none"><li>• Süreklilik göstermeyen işler (projeler),</li><li>• Her defasında farklı sıralarda</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Katma değer yaratmayan (süreç çıktısının kalitesi ve çıktıyı kullanan paydaşın tatmini üzerinde olumlu etkiyi yaratabilme veya bu etkiyi</li></ul>
---	--

<sup>81</sup> [www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5Cicerikdetaydh246.pdf](http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5Cicerikdetaydh246.pdf)

<sup>82</sup> ERASLAN Taner, Belediyelerde Süreç Yönetimi

yürütülen, • Tek adımlı(tek faaliyetli), • Diğer süreçlerle girdi-çıkıtı ilişkisi kurulamayan,	artırabilme özelliğinin olmadığı, hizmet, bilgi yada ürünü paydaş için doğru zaman ve istenen kalitede bir performans unsuru haline dönüştürmeyen) iş ve işlemler
--	---

Bir sürecin girdisinden çıktısına kadar belirli iş ve işlemlerden oluşması ve katma değer yaratması önemlidir. Katma değer yaratmayan bir iş ve işlemin girdisinin olduğunu ve çıktı ürettiğini iddia ederek süreç olarak sunmak yanlış olacaktır. Örneğin, bir alt birimde yapılan işleri çok veya önemli göstermek amacıyla “fotokopi çekme süreci” gibi katma değer yaratmayan işleri süreç olarak göstermemek gerekir.

### **9.2.3 Sürece İlişkin Bazı Kavramlar**

#### **9.2.3.1 Süreç Girdisi ve Süreç Çıktısı**

Süreç girdisi; sürecin başlaması için gerekli hammadde, yardımcı malzeme, talep, kaynak, sürecin başlamasını gerektiren kayıt ya da dokümanlardır.

Sürecin çıktısı ise; Sürecin bir sonucu olarak ortaya çıkan, ürün, yarı mamul, hizmet ve bunlara ilişkin kayıt ve dokümanlardır.

#### **9.2.3.2 İş Akış Şeması**

Bir süreç içinde yer alan işlerin ve bu işler arasındaki mantıksal öncelik/sonralık/ paralellik ilişkilerinin belli semboller, oklar ve açıklamalar kullanılarak şekilsel olarak gösterimidir. (ISO 9001:2000)

#### **9.2.3.3 Süreç Sorumlusu**

Sürecin toplamının verimliliği ve sonuçlarının doğruluğundan direkt sorumlu olan birim veya kişidir. Süreç sahibi, değişikliklere önderlik edebilmeli ve bu değişikliklerin sürecin tamamına olan etkisini gözlemleyebilmelidir. Bazen, süreç sorumlusu için "Süreç Yöneticisi" terimi kullanılabilir. Ancak yönetici terimi işe

alma, süpervizörlük, ve mali sorumlulukları da içerdiğinden, doğru bir terim değildir. Süreç lideri veya süreç sponsoru da süreç sorumlusu için kullanılan diğer terimlerdir.

#### 9.2.3.4 Kritik Süreç

Organizasyonun ana hedeflerine ulaşmasında kalite, maliyet ve zaman olarak kritik rol oynayan, organizasyonun başarılı ve başarısız olmasında etkin olan süreçlerdir.

#### 9.2.4 Süreç Türleri

Süreç gruplarını üçe ayırabiliriz. Bunlar:

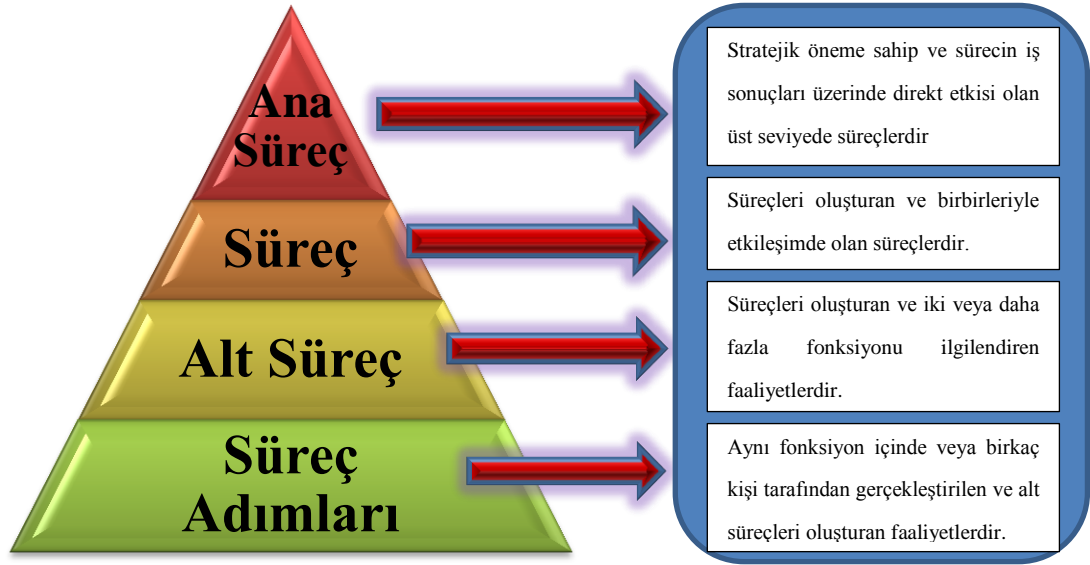
**Tablo 24: Süreç Türleri**

Temel Süreçler	Yönetim Süreçleri	Destek Süreçleri
Doğrudan kuruluşun dış müşterilerinden gelen talep üzerine başlayan ve dış müşteriye bir ürün ya da hizmet sunulmasını sağlayan süreçlerdir	Tüm süreçlerin ortak hedefler doğrultusunda faaliyetler planlamasını, bunlarla ilgili performans göstergelerinin düzenli gözden geçirilmesi ve raporlanmasını içeren süreçlerdir	Şirket genelinde kaynaklanan en uygun kullanımın sağlanması amacıyla ortak çatı altında toplanmış değişik uzmanlık alanlarından oluşur

#### 9.2.5 Süreç Hiyerarşisi

Süreçleri hiyerarşik olarak sıralamamız Şekil 28’te gösterilmiştir.

#### Şekil 28: Süreç Hiyerarşisi



Önemli bir husus faaliyetlerin bu sıralamada nerede yer alacağıdır. Süreç yönetimine göre faaliyet; “Alt süreçleri oluşturan, genellikle kişi/kişiler bazında yürütülen ve katma değer açısından değerlendirme ihtiyacı duyulmayan, işin gereği yapılması gereken işlem basamaklar” olarak tanımlanmıştır. Ancak, performans programı bölümünde incelediğimiz faaliyet kavramı ise; “Performans hedeflerinin nasıl gerçekleştireceğini ifade eder” denilmek suretiyle faaliyeti daha üst bir kavram olarak belirlemiştir. Bu iki tanım arasında faaliyet bazen süreç tanımlarıyla aynı bazen süreç üstü bazen de alt süreçlerden daha dar kapsamda değerlendirilir.

### 9.2.6 Süreç Yönetiminin Faydaları

Süreç yönetimi gibi çalışmalar idarelere değer katar. Yönetim için ölçme ve kontrol kolaylaşır, sistem denetimi yapılabilir. Diğer taraftan yeni kamu mali yönetiminde, kamu kaynağının kullanılması sırasında sadece ilgili gider mevzuatına uygun hareket edilmesi yeterli değildir. İdareler artık bu tür çalışmalarla, iyi yönetilip yönetilmediği, işlemlerinin verimli ve etkin yürütülüp yürütülmediğini kontrol edebilir, daha da önemlisi sonraki dönemlerde belirlenen amaçlara varmada neler yapılabileceğini bu çalışmalar yardımıyla ortaya koymaya çalışır<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> ERASLAN Taner, Belediyelerde Süreç Yönetimi



### 9.3 SÜREÇ YÖNETİMİNE İLİŞKİN ÖRNEK ÇALIŞMA

**Tablo 25: Süreç Riskleri Örnek Çalışma**

<b>STRATEJİ GELİŞTİRME BİRİMLERİNCE YÜRÜTÜLEN ÖDENEK AKTARMA SÜRECİ</b>	
<b>Sürecin Adı</b>	Aktarma işlemini mevzuata uygun olarak en kısa sürede gerçekleştirmek.
<b>Sürecin Tanımı</b>	<p>Harcama birimleri tarafından ödenek talepleri gerekçesi ile birlikte bir yazı ile Başkanlığımıza iletilir. Aktarma taleplerinde, aktarılacak ödeneğin kullanılabilir durumda (serbest, ödenek gönderme belgesine bağlanmamış, ön ödeme yapılmamış ve harcanmamış) olması kontrol edilir. Aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yılı bütçesinde belirtilen oran kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Yetkimizde olan talepler Aktarma İşlemi olarak hazırlanır, e-bütçe sistemine veri girişleri yapılır. Mevzuat gereği ön mali kontrole gönderilen aktarma işlemi en geç iki iş günü içerisinde kontrol edilerek uygun görülen işlemler Performans Bütçe ve Raporlama Daire Başkanlığı 'na gönderildikten sonra üst yöneticinin onayına sunulur. Üst yönetici tarafından değerlendirilerek uygun görülen aktarma işlemi e-bütçe sisteminde onaylanarak işlem gerçekleştirilir. Başkanlığımızca hazırlanmış olan belge Sayıştay Başkanlığına gönderilir. Başkanlığımız iç kontrol alt birimince, mevzuatına aykırı bulunan aktarma talepleri, aynı süre içinde gerekçeli bir yazıyla harcama birimine gönderilir ve ilgili harcama yetkilisine iadesi sağlanır. Uygun görülen talepler harcama birimince talep tekrarlanarak Başkanlığımıza gönderilir. Yetkimiz dahilinde olmayan Aktarma Taleplerinin e-bütçe sistemine veri girişleri yapılır. Ön Mali Kontrol tarafından uygun görülen Aktarma Talebi üst yönetici onayına sunulur. Üst yönetici tarafından değerlendirilerek uygun görülen aktarma</p>

	talebi Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce değerlendirilir, uygun görülen aktarma talebi, aktarma işlemi olarak gerçekleştirilir. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından Başkanlığımıza gönderilen Aktarma İşlemi yazısı tarafımızca Harcama Birimine gönderilir.
<b>Sürecin Girdisi</b>	Harcama birimi ödenek aktarma talepleri.
<b>Sürecin Çıktısı</b>	Aktarma İşlemi
<b>Periyodu</b>	İşlem bazlı
<b>Dayanağı</b>	5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Madde 21) Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ( Madde 6) Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Madde 15 ) Yılı Bütçe Uygulama Tebliği

Sürece ait bilgilere baktıktan sonra bu sürece ait risklere ve bu risklere ilişkin kontrollere örnek verelim.

Riskler	Kontroller
Kullanılabilir durumda olmayan ödeneğin aktarılması.	E-bütçe sisteminden aktarma talep edilen ödeneğin serbest olduğu kontrol edilir.
	E-bütçe sisteminden aktarma talep edilen ödeneğin ödenek gönderme belgesine bağlanmamış olduğu kontrol edilir.
	E-bütçe sisteminden aktarma talep edilen ödeneğe ön ödeme yapılmamış olduğu kontrol edilir.
	E-bütçe sisteminden aktarma talep edilen ödeneğin harcanmamış olduğu kontrol edilir.

Başkanlık yetkisinde olmayan aktarma işleminin gerçekleştirilmesi	<p>Yılı Bütçe Kanunlarında belirtilen oranı aşıp aşmadığı kontrol edilir.</p> <p>Aktarma talep edilen tertibin başlangıç ödeneğinde yer alan ödenek miktarı kontrol edilir.</p> <p>Aktarma işlemlerinin e-bütçe sisteminde onaylanma aşamasında aktarma öncesi kontroller tekrar yapılır.</p>
Aktarma yasaklarına giren aktarma talep ve işlemlerinin gerçekleştirilmesi	<p>Projeler arası ödenek aktarmalarında bakan onayı aranır.</p> <p>Sektörler arası aktarmalarda Kalkınma Bakanlığı onayı aranır.</p> <p>Ödeneği aktarılacak tertipten düşme yapılmadığı kontrol edilir.</p> <p>Aktarma talep edilen tertibin personel giderleri olmadığı kontrol edilir.</p>
Aktarma işleminin kısa sürede gerçekleştirilememesi	<p>Evrak kayıt sistemi üzerinden işlemin tamamlanması kontrol edilir.</p> <p>Paraf ve imzaya ilişkin kontroller yapılır.</p> <p>Aktarma kaydı işlemi imzalandıktan sonra beklenmeksizin e-bütçe sisteminde onaylanır.</p>
Aktarma İşleminin ilgili kurumlara bildirilmemesi	<p>Evrak kayıt sistemi ile e-bütçe sistemi karşılaştırılır.</p> <p>Paraf ve imzaya ilişkin kontroller yapılır.</p>



## **BÖLÜM 10**

### **PRATİK ÇALIŞMA**

Bu bölümde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına ait bir risk çalışması sunulacaktır. Önceki bölümlerde stratejik riskleri; stratejik plan, program risklerini; performans programı ve operasyonel riskleri; süreç yönetimi yardımıyla tespit etmiştik. Bu çalışmada üç aşamalı yöntemle riskler tespit edilecektir. Önce stratejik riskler, sonra bağlantılı program riskleri ve daha sonra operasyonel riskler tespit edilecektir.

#### **10.1 STRATEJİK RİSK SEVİYESİ**

Stratejik risklerimizi nasıl belirleyeceğimize sırayla bakalım.

##### **10.1.1 Stratejik Hedefleri Belirleme**

Stratejik hedefleri belirlemek için öncelikle durum analizi, misyon, vizyon ve stratejik amaçlarımızı bilmemiz gerekir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Stratejik Planlama çalışmalarıyla ortaya çıkardığımız bu bilgilere bakalım.

## Vizyon

- Yaşanabilir  
çevre ve  
marka  
şehirler

## STRATEJİK AMAÇLAR



Stratejik hedefleri belirleyelim. Stratejik hedeflerimizden sadece Stratejik Amaç 1'e ilişkin olanlara birkaç örnek verelim.

### Stratejik Amaç 1: Planlama ve Dönüşüm

Sağlıklı, güvenli ve mekân kalitesi yüksek yerleşmeleri oluşturmak için; mekânsal planlama, kentsel dönüşüm proje ve uygulamaları ile altyapı hizmetlerini

yürütmek, ulusal coğrafi bilgi sistemini kurmak.

### **Stratejik Hedefler**

**Hedef 1.1:** Şehircilik, planlama, imar ve altyapı mevzuatı yeniden düzenlenecektir.

**Hedef 1.2:** Marka şehirler hedefine ulaşmak üzere her tür ve ölçekteki mekana yönelik harita, planlama ve kentsel tasarıma ilişkin çalışmalar yürütülecektir.

**Hedef 1.4:** Yerleşmelerin planlı gelişmesi ve sağlıklı şekilde düzenlenmesi için yerel yönetimler desteklenecek ve rehberlik edilecektir.

**Hedef 1.6:** Dönüşüm, yenileme ve rezerv yapı alanlarının belirlenmesi, bu alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların tespit, tasfiye, iyileştirme ve yenilenmelerine dair iş ve işlemler ile dönüşüm alanlarındaki altyapı projeleri yapılacaktır.....

#### **10.1.2 Risk İştahı Belirleme**

Hedefler belirlendikten sonra risk iştahını belirlememiz gerekecektir. Bilindiği üzere, risk iştahı uzun vadeli getiriler için kısa vadeli tehlikelere maruz kalmaya ne kadar gönüllü olduğumuzu gösterir. Risk iştahımız ne kadar açık olursa stratejilerimiz bir o kadar keskin olur.

Kısaca, risk iştahımıza göre stratejilerimizi belirleyeceğiz. Örneğin hedef 1.2 ve 1.6 için risk iştahımızın “açık” konumunda olduğunu düşünelim. 10 x 10’luk matrislerle riski değerlendireceğimizi varsayalım. Risk iştahımızın yüz üzerinden 60 olarak belirleyelim. Bunun anlamı, alacağımız risklerin etki ve olasılıklarının çarpımının 60 seviyesinde olması kabul edilebilir demektir. Risk toleransımız 55-65 arasında belirlensin. Risk iştahımızın açık konumda olmasını matematiksel ifadelerle ölçülebilir konuma getirdik.

Risk iştahımıza göre başımıza gelmesi muhtemel şu riskleri kabullenmiş olduk.

- Kentsel dönüşüm ve imar planlama faaliyetlerinde hükümette bulunan partinin belli bir oy oranını başarı sağlanıncaya kadar kaybedeceği kabul edilir.
- İmar planlarının hazırlanması ve onaylanması için çok sayıda personel istihdam etmek gerektiği kabul edilir.
- Kentsel dönüşüm faaliyetleri çerçevesinde bütçe ihtiyacının yüksek olacağı kabul edilir.
- Kentsel dönüşüm ve imar planlama faaliyetlerinde olası başarısızlıklar ve yavaşlamaların Bakanlık itibarının zedeleyeceği kabul edilir.....

### 10.1.3 Stratejileri Belirleme

Risk iştahımızı belirledikten sonra performans hedeflerimize yönelik stratejilerimizi belirleyelim. Performans hedefi 1.2'ye yönelik stratejilerimiz:

- Çevre Düzeni Planları (ÇDP) tamamlanacaktır.
- Mekânsal strateji planları hazırlanacaktır.
- İmar planı teklifleri bütüncül, hızlı ve etkin şekilde değerlendirilecektir.
- Kıyı alanlarının planlanması ve yönetilmesi bütünleşik olarak değerlendirilecektir.
- Öncelikli afet riskli alanlarda kentsel dönüşüm, planlama ve kentsel tasarım projeleri yapılacaktır.
- Kentsel dönüşüm alanlarında altyapı etüt ve projeleri yapılacaktır.
- Şehirlerin marka değerini artırmaya ve şehrin gelişmesine katkı sağlayacak özel nitelikli alanlarda planlama ve kentsel tasarım çalışmaları yapılacaktır.



#### **10.1.4 Stratejik Riskleri Belirleme**

Riskleri tespit etmeden önce paydaş analizi yapılacaktır. Paydaş analizi sonucunda paydaşların belirlediği GZFT'ler incelenir ve stratejik planda yer alacak olan idarenin GZFT'si oluşturulur. Yayımlanacak GZFT risk ekiplerince tartışılarak stratejik riskler belirlenir. Tartışmalar, çalıştay, toplantı vb. beyin fırtınası yöntemi kullanılacak şekilde düzenlenmelidir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının stratejik risklerine bakalım:

## ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI STRATEJİK RİSKLERİ

Planlama konusunda çok fazla kurumun yetkili olması, yetki karmaşasının oluşması

Köyden şehire göçün önlenememesi

Plansız yapılaşma ve üst ölçek planlara uyulmaması

İklim değişikliğinin ve küresel ısınmanın önlenememesi

Endüstriyel gelişmelerin ve şehirleşmenin çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin bulunması

Alt ölçek planlarla, üst ölçek planlar arasında uyumun sağlanamaması

Ülkemizde afet risklerin yüksek olması

Avrupa Birliği Mevzuatının zaman zaman revize edilmesi

Bakanlığımız yetkilerinin diğer kurumlar tarafından sahiplenme isteğinin bulunması

Kalitesiz malzeme kullanımı üretimine engel olunamaması

Kamu kurum ve kuruluşları arasında etkin işbirliği ve eşgüdümün sağlanamaması

Çevre konusunda ihtisas mahkemelerinin bulunmaması

Çevre yatırımlarının yüksek maliyetli olması

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca oluşturulan politika, strateji ve planlarda çevre konusuna yeterince önem verilmemesi

Doğal kaynakların bilinçsiz ve yanlış kullanılması

Güvenli, sağlıklı ve kaliteli yapıların yapımındaki mevzuat eksikliğinin bulunması

Kamu ihale mevzuatının uygulanmasından kaynaklanan sorunların artış eğiliminin bulunması

## 10.2 PROGRAM RİSK SEVİYESİ

Program risklerini belirlemek için performans programının hazırlanmasından faydalanacağız. Performans programı, beş yıllık hedeflerimizi belirlediğimiz stratejik planın bir yıllık dilimleridir. Çalışmamızda yıllık olarak hazırlanan performans programından yola çıkarak program risklerimizi belirleyelim.

### 10.2.1 Performans Hedeflerini Belirleme

Öncelikle performans hedefleri stratejik hedeflerle aynı olabileceği gibi farklı alt hedefler olarak ele alınması da mümkündür. Bir stratejik hedefe ilişkin birden fazla performans hedefi olabilir. Örnek olarak stratejik amaç 1, stratejik hedef 1.2'ye bakalım.

#### Stratejik Amaç 1: Planlama ve Dönüşüm

Sağlıklı, güvenli ve mekân kalitesi yüksek yerleşmeleri oluşturmak için; mekânsal planlama, kentsel dönüşüm proje ve uygulamaları ile altyapı hizmetlerini yürütmek, ulusal coğrafi bilgi sistemini kurmak.

#### Stratejik Hedef

**Hedef 1.2:** Marka şehirler hedefine ulaşmak üzere her tür ve ölçekteki mekana yönelik harita, planlama ve kentsel tasarıma ilişkin çalışmalar yürütülecektir.

Program riskleri farklı uygulamaları mümkün olmakla birlikte genel olarak birim düzeyinde izlenecektir. Bu yüzden, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nün program risklerini tespit etmeye çalışacağız. Stratejik amaç 1, stratejik hedef 1.2'yi ele almamızın sebebi bahsi geçen Genel Müdürlüğün görevleriyle ilgili olmasıdır. Genel Müdürlüğün performans programında gerçekleştirmekle sorumlu olduğu performans hedeflerine ve faaliyetlerine bakalım.

PERFORMANS HEDEFİ	FAALİYETLER
1. 644 sayılı KHK ile verilen görevler kapsamında mevzuat ve kılavuz hazırlanacak ve bunlara ilişkin usul ve esaslar belirlenecektir.	Mevzuat ve kılavuz hazırlanması ile bunlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi faaliyeti
644 sayılı KHK kapsamında ülkemizde her türlü ölçekte, fiziki ve stratejik planlar, dönüşüm ve özel proje alanlarında planlama, kentsel tasarım, halihazır harita, parselasyon planları, kamulaştırma, kıyı kenar çizgisi tespit işlemleri gerçekleştirilecektir.	<p>Çevre Düzeni Planı (ÇDP) ve Mekansal strateji planları hazırlama ile mekansal veri envanteri oluşturma faaliyeti</p> <p>Kıyı alanları planlama, düzenleme ve değerlendirme faaliyeti</p> <p>İmar planı tekliflerinin değerlendirilmesi faaliyeti</p> <p>Dönüşüm ve özel proje alanlarında planlama ve kentsel tasarım faaliyetleri</p> <p>Halihazır harita, parselasyon planları, kamulaştırma, kıyı kenar çizgisi tespit işlemleri faaliyeti</p>
Sürdürülebilirlik ilkeleri çerçevesinde hazırlanan KENTGES'in uygulanması ve sonuçlarının izlenmesi sağlanacaktır	KENTGES'i izleme ve değerlendirme faaliyeti
Ülke bütünündeki kırsal alanların fiziki ve sosyal boyutlarıyla bütünsel bir planlama modelinin geliştirilmesi için yerel talep ile koşullara uyumlu, yerel halkın kolayca elde edebileceği kırsal konut projeleri üretilecektir.	Kırsal alanda yerleşme, planlama ve yapılaşma stratejilerinin geliştirilmesi ve belediye mücavir alan tekliflerinin sonuçlandırılması faaliyeti.
Belediyelerin hızlı ve etkin hizmet sunması sağlanacaktır.	Turizm öncelikli belediyelere teknik ve mali yardım sağlanması faaliyeti
Jeolojik-Jeoteknik Etüt ile Mikrobölgeleme Etüt Raporları onaylanacak örnek bir bölgenin mikrobölgeleme etüt çalışmaları tamamlanacaktır.	Jeolojik-jeoteknik etüt ve mikrobölgeleme raporlarının incelenmesi ve onaylanması faaliyeti

### 10.2.2 Risklerin Tespit Edilmesi

Performans hedeflerine ilişkin riskleri belirleyeceğiz. Örnek olarak; “Belediyelerin hızlı ve etkin hizmet sunması sağlanacaktır.” Performans hedefine ilişkin risklere örnek verelim.

HEDEF	RİSKLER
<b>Belediyelerin hızlı ve etkin hizmet sunması sağlanacaktır.</b>	Belediyeler ile irtibat sağlanamaması
	Bütçede yeterli ödenek bulunmaması
	Belediyelere teknik ve mali eğitim desteğinin sağlanamaması

Bu risklere ilişkin örnekler çoğaltılabilir. Son olarak, Mèkansal Planlama Genel Müdürlüğüğünün tüm performans hedeflerine ilişkin riskler tespit edilerek, Genel Müdürlüğüün risk haritası oluşturulur.

### 10.3 OPERASYONEL RİSK SEVİYESİ

Operasyonel seviye bakanlıklarda daire başkanlıkları veya şube müdürlükleri bazında yürütülür. Strateji geliştirme birimi bulunan Genel Müdürlüklerde, üniversitelerde ve belediyelerde şube müdürlüğü bazında yürütülür. Asıl işleri yürüten bu uygulayıcı alt birimlere ilişkin risklerin tespit edilmesinin çeşitli yolları mevcuttur. Bir daire başkanlığına veya şube müdürlüğüne “Yaptığımız işlerde karşılaştığınız riskler nelerdir?” sorusu bile operasyonel risk seviyesinde risk yönetimine uygun olabilir. İş tanımlarından, süreç tanımlarından, alt birimin faaliyetlerinden, sorumlu olduğu görevlerinden riskler tespit edilebilir.

Çalışmamızda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekansal Genel Müdürlüğü’ne ait iş süreçlerine bakalım:

**MEKANSAL  
PLANLAMA  
GENEL  
MÜDÜRLÜĞÜ  
İŞ  
SÜREÇLERİ**

İMAR PLANLARINA İLİŞKİN GÖRÜŞ VERİLMESİ SÜRECİ

PARSELASYON PLANI YAPMA SÜRECİ.

HALİHAZIR HARİTA İŞLERİNİ YAPMA SÜRECİ.

MEKANSAL STRATEJİ VE PLANLAMA SORUNLARINA İLİŞKİN  
YÜRÜTÜLEN YATIRIM VE ARAŞTIRMA GELİŞTİRME PROJELERİ SÜRECİ

MÜCAVİR ALAN İÇERİSİNDE KÖY YERLEŞME PLANI ONAY SÜRECİ

BELEDİYELERE YAPILAN YARDIMLAR VE TAHSİS SÜRECİ

MÜCAVİR ALAN SINIR TESPİT VE ONAY SÜRECİ

KENTGES STRATEJİ BELGESİNİN GÖSTERDİĞİ YOL HARİTASINA GÖRE  
ÇALIŞMALARIN İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİ

İMAR PLANLARININ ONAYLANMASI SÜRECİ

KIYI KENAR ÇİZGİSİ TESPİT VE ONAY SÜRECİ

Stratejik amaç 1, stratejik hedef 1.2 ve “644 sayılı KHK kapsamında ülkemizde her türlü ölçekte, fiziki ve stratejik planlar, dönüşüm ve özel proje alanlarında planlama, kentsel tasarım, halihazır harita, parselasyon planları, kamulaştırma, kıyı kenar çizgisi tespit işlemleri gerçekleştirilecektir.” performans hedefini gerçekleştirmek üzere İmar Planlama Dairesi Başkanlığının “İmar planı tekliflerinin incelenmesi ve onaylanması” sürecine bakalım.

**Süreç  
Hedefi**

İhtiyaçları en kısa ve ekonomik şekilde karşılayan planların hayata geçirilmesi ve yatırıma dönüştürülmesine katkı sağlamak. Daha yaşanabilir, sağlıklı, güvenli ve iyi bir çevre ortamının oluşturulmasına yardımcı olmak.

**Sürecin Tanımı:**

1. Kamu kurum veya kuruluşları, özel veya tüzel kişiler veya vatandaşlar tarafından imar planı teklif dosyaları, doğrudan Genel Müdürlüğümüze veya Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri aracılığıyla Bakanlığımıza iletilmesi ile süreç başlar.
2. Daire Başkanı tarafından talep dosyası ilgisine göre şube müdürlüğüne

havale edilir.

Şube Müdürü tarafından işin niteliği, kapsamı ve bölgesine göre teknik incelenme yapılmak üzere personel görevlendirilir.

**3.**Görevlendirilen personel tarafından talep dosyası incelenir. Dosyada bilgi ve belge eksikliği veya plan çiziminde bir eksiklik veya hata tespit edilmesi halinde talep sahibi tarafından eksikliklerin giderilmesi istenir.

**4.** Bilgi ve belgesi tam olan veya tamamlatılan dosyalar için öncelikle işin niteliğine göre ilgili kurum ve kuruluşlardan görüşleri alınmak üzere yazı yazılır. (Patlayıcı madde üretim veya depolamasına ilişkin tekliflerde kurum görüşüne gönderilmez. Dosyanın tam olarak gelmesi gerekir.) İşin önem ve aciliyetine göre kurumlardan görüşlerini vermeleri istenir.

**5.** Kurumlardan gelen görüş yazıları konunun uzmanı personel tarafından incelenir.

**6.** Eğer kurumlardan bir veya birkaçı tarafından olumsuz bir görüş veya talep/öneri bildirilmesi halinde, bunun gerçekleştirilmesi mümkün ise durum talep sahibine iletilir.

**7.** Gerçekleştirilmesi mümkün değil ise talep reddedilerek üst yazıyla ilgisine bildirilir.

Kurumlardan görüşlerin olumlu gelmesi veya talep sahibi tarafından eksiklikler giderildikten sonra, uzman tarafından talep dosyasına ilişkin planlar şube müdürü ve daire başkanı tarafından değerlendirilmek üzere sunum yapılır.

**8.** Şube Müdürü ve Daire Başkanı tarafından incelenen dosyada eksiklik tespit edilmesi halinde bunun giderilmesi sağlanır. Eğer dosya tam ise onaylanmak üzere Bakanlık Makamına sunulmak üzere dosya hazırlanır.

**9.** Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan dosya Bakanlık Makamına sunulmadan önce Şube Müdürleri, Daire Başkanı, Genel Müdür Yardımcıları, Genel Müdür ve ilgili Müsteşar Yardımcısından oluşan plan inceleme komisyonu tarafından son değerlendirme yapılır.

Burada yapılan incelemede, Düzeltme gereği ortaya çıkması durumunda gerekli işlemin yapılması sağlanır. Eğer dosya tam ise olur yazısı ve plan paftaları katılanların tümü tarafından imzalanır/paraflanır.

**10.** Müsteşar tarafından imzalanan teklif dosyası Bakanlık Makamının onayına sunulur.

**11.** Onaylanan teklif dosyası Daire Başkanlığı ve Genel Müdürlük tarafından

<p>askı işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve görüş alınan kurumlara iletilmesi sağlanır. Bir nüshası da arşivlenmek üzere İlbank A.Ş'ye gönderilir.</p> <p><b>12.</b> Askı süreci sonunda varsa yapılan itirazlar Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri tarafından Genel Müdürlüğümüze iletilir.</p> <p><b>13.</b> İtiraz yok ise dosya arşive kaldırılır. İtirazlar var ise bu hususlar değerlendirilerek tekrar Bakanlık Makamına sunulmak üzere red veya düzeltme onayı hazırlanır.</p> <p><b>14.</b> Red veya düzeltme Onay yazısı Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine gönderilerek süreç tamamlanır.</p>	
<b>Sürecin Girdisi</b>	<p>Talep dilekçesi ve ekinde mülkiyet bilgileri, imar plan teklifi, plan müellif bilgileri, tahsis yapılması halinde tahsis belgeleri, plan açıklama raporu, onaylı jeolojik etüt raporu, gerekli ise ilgili muvafakatlar vb.)</p>
<b>Sürecin Çıktısı</b>	<p>İmar Planlarının incelenmesi hizmeti ve sonuçlandırılmış imar planları.</p>
<b>Sürecin Periyodu</b>	<p>Talep üzerine,</p>
<b>Sürecin Dayanağı</b>	<p>644. sayılı KHK, 3194 sayılı İmar Kanunu, 7269 sayılı Kanun, 6551 sayılı Kanun</p>

Sürece ilişkin tanımlar yapıldıktan sonra risklerimizi tespit ettiğimizi varsayıp kontrollerimizi belirleyelim.



**RİSKLER****KONTROLLER**

İşin niteliği ve kapsamına göre ilgili kurum veya kuruluşlarının tamamından görüş alınamaması. Görüş alınmadan değerlendirme yapılması.

1. Plan teklifinin niteliğine göre uzman tarafından kurumlar belirlenir.
2. Şube Müdürü ve Daire başkanı tarafından belirlenen kurumlar teyit edilir.

Kurum veya Kuruluşlardan görüşlerin zamanında gelmemesi nedeniyle sürecin uzaması.

1. Gönderilen talep yazılarına cevaplandırılması için süre belirlenir.
2. Belirlenen sürede cevap gelmez ise yeniden uyarıcı yazı yazılır ve yeniden süre belirlenir.
3. Süresinde cevap alınamaması halinde kurumla iletişime geçilir. (tlf, faks)
4. Teklif sahibine şifai bilgi verilerek veya yazı yazılarak durum bildirilir.

Kurum veya kuruluşlardan istenen nitelikte, açık ve net bir görüşün gelmemesi. Yetersiz gelen görüş üzerinden değerlendirme yapılması.

1. Görüş talep yazıları istenen niteliğe uygun olup olmadığı Şube Müdürü ve daire başkanı tarafından incelenir.
2. Gelen görüşler değerlendirilmesi amacıyla uzman görevlendirilir.
3. Tereddüt olması halinde Şube Müdürü ve daire Başkanına durum bildirilerek değerlendirme yapılır.
4. Tespit edilen yetersiz veya anlaşılmayan hususlar belirlenerek ilgili kurumdan yeniden görüş istenir.

Plan teklif dosyasının eksik bilgi veya belge içermesi.

1. Teklif dosyası incelenerek tespit edilen eksiklikler giderilmek üzere yazı yazılır.
2. Talep sahibi ile iletişime geçilerek (tlf, faks veya e-mail) yardımıyla eksikliklerin tamamlanması sağlanır.
3. Planlama esasları açısından eksik ve aykırı durumların tespiti halinde bu durumlar

Plan teklif dosyasının ve görüşlerin eksik ya da hatalı değerlendirilmesi.

giderildikten sonra plan onaylanır.

4. Plan teklifi incelenirken dosyada yer alması gereken bilgi ve belgelerin neler olduğu dokümanite edilmiştir.

1. Mevcut personel arasından işin niteliğine ve kapsamına uygun nitelikte personel görevlendirilir.

2. Bölgeler bazında Şube Müdürlüklerine ayırım yapılmıştır.

3. Gerek görülmesi halinde yerinde inceleme yapılır.

4. Uzman tarafından gerek duyulması halinde benzer konulara ilişkin tecrübesi olan personel ile bilgi alışverişi yapılır.

5. Şube Müdürü ve Daire Başkanı tarafından teklif dosyası ve yapılan değerlendirmeler gözden geçirilir.

Teklif dosyası ekinde yer alması gereken ve imar planına esas jeolojik ve jeoteknik etüt raporunun olmaması veya onaysız olması.

1. Jeolojik etüt raporunun olup olmadığı kontrol edilir.

2. Onaysız olması veya hiç olmaması halinde onaylatılması veya düzenlenmesi istenir.

3. Jeolojik etüt raporunda yer alan hususların plana işlenip işlenmediği kontrol edilir. İşlenmemesi halinde işlenmesi sağlanır herhangi bir uyarı gerektiren durum var ise plan notuna yazılması sağlanır.

İnceleme sürecinde plan tekliflerine ilişkin hukuki problemlerin olup olmadığının bilinmemesi nedeniyle eksik ya da hatalı işlem yapılması veya onaylanan tekliflerin yargı tarafından iptal edilmesi veya yürütmesinin durdurulması. Kurumsal imaj ve itibarın olumsuz

1. Kurumlara gönderilen görüş yazılarında plana ilişkin herhangi bir hukuki durumun olup olmadığı sorulur.

2. Onaylanan plan tekliflerine ilişkin açılan davalara müdahil olarak katılarak

etkilenmesi.

644 Sayılı KHK kapsamında, imar plan onay işlemlerinden Döner Sermaye İşletmesinin Birim fiyat listesine göre ücret alınması nedeniyle teklif sahipleri ile karşı karşıya kalınması, bedellere itiraz edilmesi ve kurumsal imajın olumsuz etkilenmesi.

Teklif sahibi tarafından doğrudan Bakanlığımıza veya taşra teşkilatımıza iletilen imar planı tekliflerinin mahallinde incelenme yapılmadan onay verilmesi.

Daire Başkanlığı'nda görevli personel sayısının yetersiz olması, iş yükünün belli personel üzerinde yoğunlaşması ve düzenli meslek içi eğitim faaliyetlerinin uygulanamaması.

yapılan işlemin doğruluğu savunulur.

3. Yargı sürecinin sonucuna göre değişiklik yapılması gerekiyor ise planların revize edilmesi sağlanır. Plana ilişkin iptal kararı olması halinde Bakanlık Makamından planın onayının iptali sağlanır.

4. Eğer yürütmeyi durdurma şeklinde bir karar verilmiş ise plana ilişkin iş ve işlemlerin kesin sonuca kadar herhangi bir işlemin yapılmaması amacıyla ilgililere (Valilik, Belediyesi, talep sahibi) yazı yazılır.

1. Tahsil edilecek ücretler, Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün Birim Fiyat listesinde yer alan kriterlere göre hesaplanmaktadır.

2. Konuya ilişkin şikayet sahiplerine açıklama yapılmaktadır.

3. İlk başvuru halinde döner sermaye hesabına belirli bir miktar yatırılmaktadır. İlk başvuru sırasında yaklaşık bir bedel hesaplanarak ilgisine bilgi verilmektedir.

1. Gelen taleplerde incelemeyi yapan plancının tecrübesi ve bilgisine dayanılarak değerlendirme yapıldığı, mahallinde inceleme yapılması talep edildiğinde, idarenin onayı vermesi halinde mahallinde inceleme yapılmaktadır.

1. Daire Başkanlığı mevcut durumda 7 bölgeye yönelik taleplerin karşılanması amacıyla 4 şube müdürlüğüne paylaştırılmıştır.

2. İş yükü mevcut personel arasında dengeli olarak dağıtılmaya çalışılmaktadır.

Etkin ve hızlı bir işleyişi sağlamak amacıyla pratikte yararlanılabilecek iş akış şeması, kontrol çizelgesi, kontrol föyü, izleme formu vb. standart çalışma ve çek listlerin kullanılmaması.

Değerlendirme sürecinde ihtiyaç duyulan ve kullanılan bilgisayar teknolojileri ve programlarının sayı ve niteliğinin yetersizliği.

3. Gerektiğinde iş yükü kapsamında önceliklendirme yapılmaktadır.

4. Benzer konular ile ilgili inceleme yapan bilgi ve tecrübesi olan personel arasında görüş alışverişi yapılır.

5. Yönetim ve personel arasında sürekli iletişim imkânı sağlanır.

6. Personel arasında ekip çalışmasına önem verilir.

1. Tüm uzman personelin kullanımında olmak üzere bilgisayar bulunmaktadır.

2. Yazılım programı (netcad) kullanılmakta olup, lisanslı olan program belli sayıda uzman tarafından kullanılabilir.

3. Kullanılmakta olan bilgisayarlar iş yoğunluğu göz önüne alındığında daha teknolojik ve güncel modellere ihtiyaç duyulmaktadır. Mevcut yazıcı sayısı yetersiz kalmaktadır.



## 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. KRY iç kontrol standartları arasında yer almasına rağmen iç kontrol sistemini kamu idarelerinin uygulamadığı görülmektedir. Bağlayıcılığı olmayan, angarya bir iş olarak nitelenir hale gelen KRY' nin ülkemizde uygulanması zaman alacaktır.

KRY' nin 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.

KRY' ni uygulamaya çalışan birkaç kamu idaresi birçok sorunla karşılaşmaktadır. Üstte bahsettiğimiz nedenlere rağmen KRY 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. KRY sürecinin ilk evresi risk yönetiminin ne olduğunu uygulayıcıların bilmesini sağlayarak işe başlamakta. Uygulayıcıların risk yönetimi konusunda eğitim almaları ve konusunda uzmanlaşmaları gerekmektedir. Taşra teşkilatları olan kamu idarelerinin taşra teşkilatında KRY sürecini anlatabilmeleri için KRY'ni 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 KRY 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.

KRY sürecinde diğer bir sorun, stratejik plan hazırlanması, performans programı hazırlanması gibi süreçlerle KRY' nin 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 KRY 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 şekilde algılar ve KRY' ni 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 çözenin belki de ilk adımı KRY sürecinin başlamasına ilişkin Maliye Bakanlığınca çıkarılacak bir genelge ve genelgeye ilişkin rehber olabilir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışıyla hareket eden kamu idarelerine KRY' ni Maliye Bakanlığının zorunlu olarak hazırlanması gerektiğini bildirmesi ve bunu bir zaman aralığıyla sınırlandırması bağlayıcılık sağlayacaktır. İdareler bunu görev olarak gördüklerinde aksaya aksaya da olsa KRY 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. Kurumsal risk yönetiminin önemini Peter DRUCKER “Ölçemediğiniz hiçbir şeyi kontrol edemez, kontrol edemediğiniz hiçbir şeyi yönetemezsiniz” diyerek açıklamıştır. Bu yüzden kamu idarelerinin kaynak savurganlığını önlemek için KRY’ ni uygulamaları son derece önem arz etmektedir.





## KAYNAKÇA

ACAR Şafak Birol, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminde Mali Hizmetler Birimleri, İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesi, Nisan-Haziran/2008

ACAR Pınar, Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, Maliye Dergisi, 2001

AKSOY Mehmet, Kamuda İç Kontrol&İç Denetim, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, 2008

AKYEL Recai, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Manisa, 2010, Cilt:17 Sayı:1

ARCAGÖK M. Sait.& ERÜZ Ertan, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, Ankara 2006

ARSLAN Işıl, Kurumsal Risk Yönetimi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mart 2008

Avrupa Komisyonu Boşluk Analizi Raporu, 23 Eylül 2009

Birleşik Krallık Hazinesi, Risk Hakkında Düşünmek-Risk İştahınızı Yönetmek/Uygulayıcıların Rehberi), KASIM 2006

BOYACIOĞLU A. Melek, Operasyonel Risk ve Yönetimi, Bankacılar Dergisi, Sayı 43, 2002

BORUCU A. Cemil, Kurumsal Risk Yönetimi Projelerinde Risk Değerleme Sürecinin İşlevi, Deloitte, Kurumsal Risk Hizmetleri Kıdemli Müdürü

Bryson, John, M., Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995

Can, T., Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1996

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı- Strateji Geliştirme Başkanlığı, İç Kontrol İçin Süreç Yönetimi El Kitabı, MAYIS 2013

COSO Enterprise Risk Management, Integrated Framework, 2004

D. Uçar, A.Ö. Doğru, Cbs Projelerinin Stratejik Planlaması Ve Swot Analizinin Yeri, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı 28 Mart - 1 Nisan 2005, Ankara

Emrah TEKGÜL, Kurumsal Risk Yönetimi ve Risk Zekası, Deloitte Türkiye Kurumsal Risk Hizmetleri Müdür Yardımcısı, Referans Gazetesi Kasım, 2007

ERASLAN Taner, Belediyelerde Süreç Yönetimi

ERKAN Anıl, Kurumsal Risk Yönetimi Eğitim Programı, Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği, MAYIS 2009

GÜRER Harun, Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 2006

GÖNÜLAÇAR Şener, Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim, 2008

GÜNEŞ Şule, Kurumsal Risk Yönetimi ve Türkiye’de Farkındalığına İlişkin Bir Uygulama, OCAK 2009

INTOSAI Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, INTOSAI, Brussels, 2004.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu, COSO Internal Control Standarts Executive Summary, 2010

İç Kontrol Ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul Ve Esaslar, 31 Aralık 2005 Cumartesi Resmi Gazete Sayı:26040

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26 Aralık 2007 Çarşamba Resmi Gazete Sayı:26738.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Haziran 2006

KORKMAZ Zuhale, Coso İç Kontrol Standartları Ve Türkiye Uygulaması, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2011

Management of Risk, A Strategic Overview, January 2001

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Performans Programı Hazırlama Rehberi

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

Merkez Bankası İç Denetim Genel Müdürlüğü, Sunum Metni, Ankara, 2005

Office of Government Commerce'in Risk Gösterge Tablosu/ Thinking About Risk adlı yayından yararlanılmıştır - United Kingdom HM Treasury

ÖZEREN Baran, Federal Hükümette İç Kontrol Standartları, Ekim 2002

ÖZVEREN Baran, İç Denetim Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları, Ankara: Sayıştay, 2000

SALTIK Nihal, Avrupa Birliği Temel İç Kontrol Standartları

SALTIK Nihal, İç Kontrol Öz Değerlendirme, 2006 ANKARA

SAKA Tamer, Sabancı Holding – Kurumsal Risk Yönetimi Yaklaşımı, MAYIS 2006

SAYIŞTAY, INTOSAI İç Kontrol Standartları, 1994 Ankara

Sayıştay, Mali Yönetim ve Kontrollerin Denetimi, Çeviri Dizisi, Ankara, 1997

SHAILER Gregory, Inherent Risk and Indicative Factors: Senior Auditors' Perceptions, Managerial Auditing Journal, 1998

T.C. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 10 Soruda İç Kontrol, Haziran 2010 Ankara.

The Orange Book, Management of Risk Principles and Concepts, October 2004, HM Treasury United Kingdom (UK)

UZUN Fuat, İç Denetim ve Fransa Uygulaması, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:12 Sayı:9, 2007

Virginia Eyaleti, Kurumsal Risk Yönetimi ve İç Kontrol Standartları, Kasım 2006

<http://www.ispartadefterdarligi.gov.tr/ickontrol/ickDefault.aspx>

<http://INTOSAI.org>, (Erişim: 09.11.2011)

[www.tusside.gov.tr](http://www.tusside.gov.tr), (Erişim:22.09.2011)

<http://www.yenimakale.com/durum-analizi.html>, (Erişim: 09.11.2013)