

KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ ETKİNLİĞİNİN ÖNÜNDEKİ ENGELLER

(THE BARRIERS TO ENTERPRISE RISK MANAGEMENT EFFECTIVENESS)

Murat Soner*

ÖZ

Küreselleşmenin etkisiyle birlikte risk yönetimi anlayışı da kurumsallaşmış ve stratejik planlamaların vazgeçilmez bir parçası olmuştur. Başlangıçta iç kontrol süreçleri içerisinde pasif tedbirler olarak değerlendirilen risk yönetimi yaklaşımı, zaman içerisinde aktif mücadele anlayışını yansıtan model ve çerçevelerde kendine yer bulmuştur. Bu değişim rüzgârına rağmen, küresel çaptaki krizleri önlemede yetersiz kaldığı düşünülen risk yönetimi mekanizmaları, yaşanan başarısızlıklar nedeniyle suçlanmaktan ve neredeyse faydalı olmadığı sonucuna varılacak kadar eleştirilmekten kurtulamamıştır. Risk yönetimi bağlamında yapılan çalışmaların da risk yönetimi çerçeve ve modellerini genel boyutlarda açıklamaya daha fazla odaklanması, buna karşın kültür, kurumsal yapı vb. diğer faktörlerle ilişkisini sınırlı düzeyde ince-

lemesi de bu eleştirilere imkân tanımıştır. Bu bağlamda, model ve çerçeveleri açıklayan akademik çalışmaların değerini kabul etmenin yanı sıra risk yönetimi yaklaşımlarının temel eksiklikleri ile kurumsal yönetimlerin uygulama hatalarının da irdelenmesine ihtiyaç duyulduğu bir gerçektir. Bu nedenle, çalışmada literatür taraması yapılarak çerçeve ve modeller içerisindeki risk yönetimi anlayışından beklenenler ile bu beklentiler sonucunda oluşturulan kavramsal yapının eksikleri incelenmiş ve kurumsal yönetimlerdeki uygulama hatalarına yönelik çözüm yolları sunulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İç Kontrol, Kurumsal Risk Yönetimi, Risk Yönetimi, Kurumsal Yönetim.

JEL Kodları: G32, G38, H11

ABSTRACT

With the impact of globalization, the risk management approach has also been institutionalized and has become an indispensable part of strategic planning. The risk management approach, which was initially considered as passive measures within the internal control processes, has found its place in models and frameworks that reflect the understanding of active struggle over time. Despite this wind of change, risk management mechanisms, which were thought to be inadequate in preventing global crises, could not escape from being blamed for failures and criticized to the extent that they were almost unhelpful. Studies carried out in the context of risk management should focus more on explaining the risk management framework and models in general dimensions, on the other hand, culture, institutional structure, etc. limited analysis of its relationship with other factors also allowed these criticisms. In this

context, it is a fact that there is a need to acknowledge the value of academic studies that explain models and frameworks, besides to scrutinize the fundamental shortcomings of risk management approaches and the application failures of enterprise management. For this reason, in this study, the literature review was conducted to examine the expectations from the risk management approach within the framework and models and the deficiencies of the conceptual structure created as a result of these expectations, and it was tried to present solutions for the application failures in enterprise management.

Keywords: Internal Control, Enterprise Risk Management, Risk Management, Enterprise Management.

JEL Classification: G32, G38, H11

* Dr. Öğrenci, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Denetim ve Risk Yönetimi Ana Bilim Dalı, Ankara, Orcid Id: 0000-0002-6592-578X, murat.soner@student.asbu.edu.tr

Yazı Gönderim Tarihi: 16.09.2021, Yazı Kabul Tarihi: .09.11.2021.

1. GİRİŞ

Riskler, insan yaşamı içerisinde olduğu gibi kurumların yaşam süreçleri içerisinde de varlıkları ile tehdit oluşturmaktadırlar. Yarım asır öncesine kadar kurumsal yönetimlerce hayatta kalmak için uygulanan sigorta vb. pasif yöntemler, risklerdeki yapısal değişiklikler neticesinde yetersiz kalmış ve bu nedenle risklerin yönetilmesi amacını taşıyan aktif yaklaşımlara dönüşmüştür. Başlangıçta ulusal düzeyde ve özel sektör temelinde ortaya çıkan bu yaklaşımlar zaman içerisinde uluslararası çalışmalara konu edilmiş ve kamu yönetimlerinde de benimsenerek yönetim süreçlerinin vazgeçilmez bir parçası olmuştur (Ilgar & Erdoğan, 2018).

Buna karşın, son yıllarda risk yönetiminden beklenenler ile sonuçları arasındaki sapmanın giderek artması ve özellikle küresel çaptaki ekonomik krizlerin önlenememesi neticesinde risk yönetimi kavramının etkinliği giderek sorgulanır hale gelmiştir (Kıral, 2018). Bu doğrultuda yapılan çalışmalarda tespit edilen risk farkındalığı seviyesinin düşüklüğü de bu sorgulamaların yerindediğini ortaya koymaktadır. Örnek olarak, Erdem (2014) tarafından Bölgesel Kalkınma Ajansları çalışanlarına yönelik yapılan bir çalışmada “İşinizle ilgili risklerden haberdar mısınız?” sorusuna çalışanların yarısına yakınının hayır cevabı verdiği görülmüştür. Benzer şekilde, Güneş (2009) tarafından yapılan bir başka çalışmada ISO 500 listesi içerisinde incelenen 45 şirketten 32’sinde risk yönetim mekanizmaları olmadığı belirlenmiş olması da bu değerlendirmeyi doğrular niteliktedir.

Ancak, bu tespitlerin ötesinde risk yönetimi başarısızlıklarının altında yatan tek nedenin kurumsal farkındalık olmadığı gerçeği, diğer sebeplerin de ortaya çıkarılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, çalışmayla risk yönetimi yaklaşımının eksik yönleri ile uygulama boşluklarının tespit edilmesi ve kurumsal risk yönetimi etkinliğinin sağlanabilmesine yönelik çözüm önerileri sunulması amaçlanmıştır. İzleyen bölümde literatür taramasına dayalı olarak risk yönetiminin uluslararası çerçeve ve standartlardaki yeri incelenmiştir. Üçüncü bölümde, bu çerçeve ve modellerin ulusal mevzuata yansımaları değerlendirilmiştir. Dördüncü bölümde ise risk yönetimi anlayışının eksik yönleri, kurumsal yönetimlerce uygulama

hataları değerlendirilmiş olup çözüm yolları tespit edilmeye çalışılmıştır. Sonuç bölümünde ise çalışma genelinde tespit ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

2. RİSK YÖNETİMİNDE ULUSLARARASI YAKLAŞIMLAR

Küreselleşmenin etkisiyle birlikte büyük çaptaki krizlerin yaşandığı ilk toplumlar Anglosakson ve Kıta-Avrupası ülkeleri olmuştur. Bu nedenle risk yönetimi anlayışına yönelik akademik çalışmaların ilk örneklerine de bu toplumlarda rastlamak mümkündür.

2.1. İç Kontrol Sistemi İçerisinde Risk Yönetimi

ABD’de yaşanan usulsüzlük ve hileli finansal raporların nedenlerini araştırmak amacıyla 1985 yılında beş bağımsız örgüt tarafından kurulan komite (COSO-The Committee of Sponsoring Organizations) kurumsal yönetimlere yönelik ilk çerçeve rehberini 1992 yılında yayımlamıştır. İç Kontrol Çerçevesi adıyla yayımlanan bu rehber, yönetim yapısını beş bileşen ve on sekiz standartta incelemiş ve gösterim olarak küp şeklini kullanması nedeniyle akademik çalışmalarda “COSO Küpü” olarak tanınmıştır. Bu küpün ikinci bileşeni olan risk değerlendirmesi bileşeninde, risklerin yönetilmesinin aksine risklerin değerlendirilmesi ve analiz edilmesine odaklanıldığı ve sadece hesaplanabilen risklerin dikkate alındığı görülmektedir. Bu bileşenin açıklamasında risk değerlendirmesi ön koşulunun; kurum çapında birbirleri ile uyumlu hedefler belirlenmesi ve bu hedeflere yönelik belirlenen risklerin hiyerarşik bir yapıda analiz sürecinden geçirilmesi olduğu belirtilmiştir. Rehberde ayrıca, kurumsal yönetimlerde iç kontrol sisteminin kurulması ve işletilmesi sayesinde mali hataların önlenebileceği öngörüsü de yer almaktadır (Özbek, 2012). Daha sonraki süreçte yönetim anlayışının değişen yapısına uyum sağlamak amacıyla güncellenen çerçeve, 2013 yılında İç Kontrol Entegre Çerçevesi adıyla yeniden yayımlanmıştır. Güncellenen çerçeve içerisinde de küp yapısının korunmasının yanı sıra risk değerlendirme bileşenine yönelik yeni önerilerde bulunduğu görülmektedir. Örnek olarak, risk değerlendirme sürecinin dinamik ve yinelemeli bir yapıda olması

ile tüm kurum boyunca sürdürülmesi gerektiği ifadeleri bu yeni öneriler içerisinde yer almaktadır. Buna karşın, risk değerlendirme standartları içerisinde dolandırıcılıkla mücadeleyi öne çıkarması nedeniyle iç kontrol sisteminin halen mali risklerle mücadeleyi önceliğinden söz edilebilir (COSO, 2013).

Aynı doğrultuda, Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) tarafından iç kontrolün uygulanması ve özellikle kamu sektöründeki yönetimlere rehberlik edilmesi amacıyla 1992 yılında kılavuz yayımlanmış ve COSO iç kontrol çerçevesini de dâhil etmek ve son gelişmeleri yansıtmak için 2001 yılında standartlar olarak güncellenmiştir (INTOSAI, 2001). İlk kılavuzda bazı farklılıklar bulunsa da kılavuz bileşenlerinin COSO ile benzer bir yapıda olduğu ifade edilebilir. Nitekim her ikisinin de kurumların risk yönetimini sağlayabilmelerinin etkin bir iç kontrol sistemi ile gerçekleştirilebileceği öngörüsünü benimsediği görülmektedir. Buna karşın, güncellenen standardın COSO ve 1992 yılı kılavuzundan farkları ise kamu etiği hususlarının ve itibar risklerinin de risk yönetimi süreçleri içerisinde yer bulması gerektiği olmuştur. Ayrıca, iç kontrolün tek bir olay olmadığı ve kurumun faaliyetlerine etki eden bir dizi sürekli eylemler bütünü olduğu vurgusu da yeni kılavuzda dikkat çekmektedir (Özbek, 2012).

Öte yandan, Avrupa Birliği üye ülkeleri içerisinde uygulama standartlığını sağlamak amacıyla Avrupa Birliği Komisyonu tarafından ilk defa 1994 yılında yayımlanan iç kontrol standartları; küresel değişkenlere uyum sağlayabilmek için 2007, 2014 ve 2017 yıllarında revize edilmiştir. 2007 ve 2014 yılında yayımlanan standartlar içerisinde yıllık yönetim planının bir parçası olarak yılda en az bir kez risk yönetimi tatbikatı icra edilerek risk yönetiminin uyumluluğunun kontrol edilmesi ve orantısız kontrol yöntemlerinden kaçınabilmek için fayda/maliyet analizi yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Buna karşın, her üç standardın giriş bölümünde iç kontrol amacının; mali düzenleme, raporlamanın güvenilirliği, varlıklar ve bilgilerin korunması, dolandırıcılık ve usulsüzlüklerin önlenmesi ve işlemlerin yasallığı ile ilgili risklerin yönetimi konusunda makul güvence sağlama olduğu ortak vurgusu bulunmaktadır. Bu bakımdan, iç kontrol yapısı ve unsurlarının diğer uluslararası çerçeve ve modeller

ile benzerlik göstermesinin ötesinde risk yönetiminin prova edilmesi gibi bazı farklılıkların da bulunduğu ifade edilebilir (EU, 2017).

2.2. Kurumsal Risk Yönetimi Yaklaşımları

İlk zamanlarda riskleri farklı birimler ile yönetmeye çalışan ve daha çok risklerin belirlenmesi ile değerlendirilmesi gibi pasif bir yapı öngören geleneksel risk yönetimi anlayışı, risklerin değişen yapısıyla uyum sağlayan, risk yönetiminin kurumdaki varlığı ile değer artışı yaşanacağını öngören değer maksimizasyonu teorisine dayalı kurumsal risk yönetimi anlayışına dönüşmüştür (Kızılböğâ, 2012; Woon v.dğr., 2011). Bunun sonucunda, 2004 yılında risk kavramının yanı sıra belirsizliğin de dikkate alındığı ve belirsizliklerin içerisinde de tehdit ve fırsatların birlikte bulunduğu düşüncesine dayalı COSO Kurumsal Risk Yönetimi (KRY) modeli yayımlanmıştır. Bu yeni model içerisinde risk yönetiminin en iyi şekilde sağlanabilmesi için kurumların hedeflerini belirlerken risk iştahlarını dikkate almaları, belirlenen risk yanıtlarının sürekli olarak iyileştirilmesi, operasyonel kayıpların azaltılması, kurumlar arası iletişim içerisinde olunması, fırsatları yakalayacak proaktif bir anlayışın benimsenmesi, kurum içerisinde risklerle ilgili teknik bilgilerin davranışsal sürtüşmeler olmadan üst yöneticiye iletilmesi ve sermaye dağıtımının iyileştirilmesi gerekliliklerine vurgu yapılmıştır (Schiller & Prpich, 2013). KRY modeli içerisinde bu gereklilikleri göz önünde tutan üç boyutlu bir yapı önerilmiştir. Kurumun hedefleri ve organizasyon yapısı sonrasındaki üçüncü boyut içerisinde bulunan KRY adımlarının birbirleri ile uyumlu olarak işletilmesinin tüm seviyelerde aynı olmayacağını kabul etmekle birlikte tüm adımların az ya da çok da olsa uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, söz konusu çerçeve içerisinde kurumlarda uygulanacak faaliyetlerin kurum yöneticisinin farkındalık ve risk yargısına bağlı olduğu gerçeğiyle risk yönetimi önündeki sınırlılık tehlikesine de dikkat çekilmiştir. Bu tehlikeleri minimize etmek ve organizasyon içerisinde risk yönetimi koordinasyonunun etkinliğini sağlamak amacıyla Baş Risk Sorumlusu (Chief Risk Officer- CRO) görevlendirilmesi önerilmiştir (COSO, 2004).

Bu modelin uygulanması neticesinde elde edilen tecrübeler ışığında KRY, Strateji ve Performansla Entegre Kurumsal Risk Yönetim Rehberi olarak 2017 yılında güncellenmiştir. Yeni rehber ile risk yönetiminin günlük faaliyetlere yansıtılması sayesinde yönetim süreçlerine değer katacağı öngörülmüştür. Entegre rehber içerisinde risk yönetimi süreçlerinin birbirleri ile sarmal bütünlük içinde olduğunu vurgulayan helezon şekli kullanılmış ve risk yönetiminin, kurumun strateji ve hedef belirleme süreçleri ile uyumlu olarak yönetilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Beş bileşenden oluşan bu yeni modelde ilk bileşen olan yönetim ve kültür kavramlarının risk yönetiminin başarısındaki başlangıç noktası olduğu aktarılmıştır. Ayrıca, risk yönetiminin tek bir birim ya da unsura devredilmesi, tüm kurum çapında risk kültürü oluşturulması ve risk yönetiminin dinamik ve yinelenmeli bir süreç içerisinde sürdürülmesi gerektiği ifade edilmiştir (COSO, 2017).

Benzer şekilde, ISO (International Organization for Standardization) tarafından ilk defa 2009 yılında yayımlanan ISO:31000 standartları, risklerin değişen yapılarına uyum sağlamak amacıyla 2018 yılında güncellenerek tekrar yayımlanmıştır. Güncellenen bu standartlar içerisinde kuruluşların sürekli değişen bir dünyada her gün belirsizlikler ile başa çıkmak zorunda kaldığı vurgulanmıştır. Bu vurgunun ötesinde, kurumun iç ve dış çevresinin değişimiyle birlikte risklerin de değişebileceği, hatta ortadan kalkabileceği ifade edilmiştir. Bu nedenle, risk yönetiminin stratejik ve operasyonel politikaların içerisinde yer alması gerektiği ve tüm kurum boyunca etkin bir şekilde uygulanmasının ancak üst yönetimin liderliğinde sağlanabileceği belirtilmiştir. Diğer yandan, aynı standartlar içerisindeki risk yönetimi aşamalarından biri olan risklerin iyileştirilmesi açıklamalarından; risklerin seçimi, planlanması, etkilerinin giderilmesi süreçlerinin sürekli olarak yinelenen bir yapıda olduğu anlaşılmaktadır (ISO, 2018).

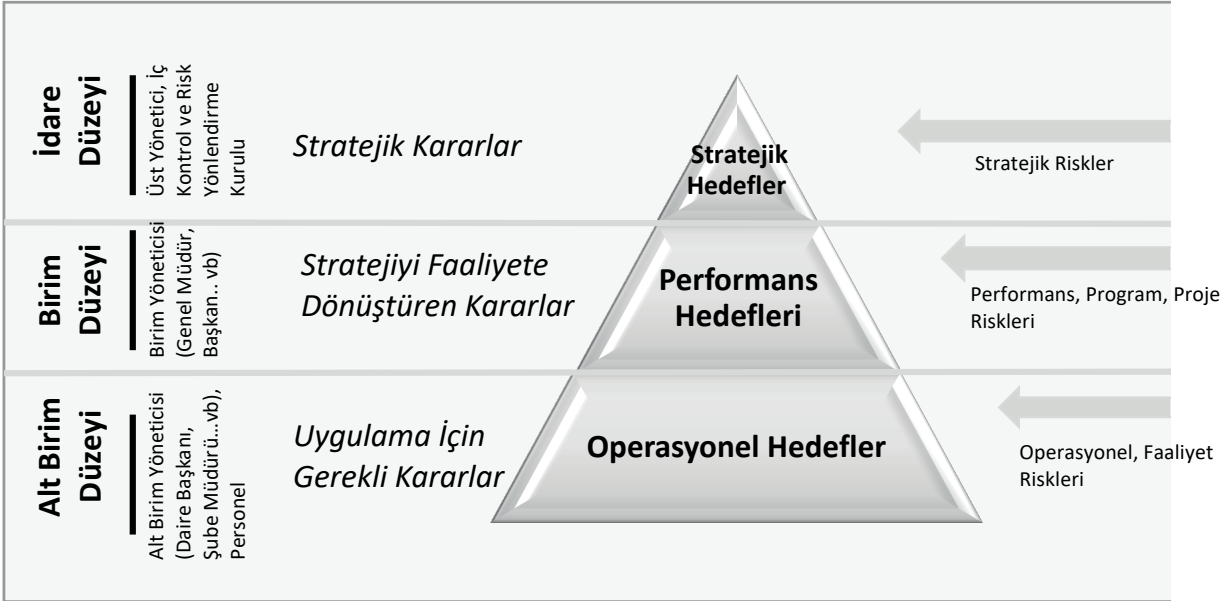
3. RİSK YÖNETİMİNDE ULUSAL YAKLAŞIMLAR

Avrupa Birliğine (AB) uyum süreci çerçevesinde AB Komisyonu tarafından tüm aday ülkelerden COSO

ile uyumlu bir mali yönetim ve kontrol sistemi kurulması, bağımsız bir iç denetim faaliyeti ile bu iki alanın kamu sektöründe uyumlaştırılmasından sorumlu Merkezi Uyumlaştırma Birimi kurulması istenmektedir (KİKR, 2014). AB'ye üyelik çerçevesinde kamu sektörü içerisinde istenilen bu uyumu sağlamak için iç kontrol ve iç denetimi de kapsayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 yılında yürürlüğe konulmuştur (RG, 2003). Kanun içerisinde iç kontrol sisteminin amaçları belirlenmiş ve iç kontrol sisteminin kamu yönetimine yönelik standart ve yöntemlerini belirleme görevi Hazine ve Maliye Bakanlığına, iç denetime yönelik koordinasyon görevi ise İç Denetim Koordinasyon Kuruluna verilmiştir. Benzer şekilde, 2005 yılında İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile 2007 yılında Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanarak kamu yönetimlerine rehberlik edilmesi sağlanmıştır. İç kontrolün kurulması ve gözetilmesinde asıl sorumluluğun üst yöneticiye ait olduğu ortak şekilde vurgulanmasına karşın, iç kontrol içerisinde yer alan risk değerlendirmesi, raporlama, bilgi ve iletişim gibi mali konular dışındaki diğer hususlara 2007 yılında yayımlanan standartlar tebliğinde daha detaylı olarak yer verildiği görülmektedir.

Bu doğrultuda, koordinatörlük görevi verilen kurumlar daha sonrasında iç kontrol ve iç denetim hususlarında rehberlik yapmak amacıyla kılavuzlar yayımlamışlardır. Örnek olarak, Maliye Bakanlığınca 2014 yılı içerisinde yayımlanan Kamu İç Kontrol Rehberi ile COSO, INTOSAI ve AB Komisyonu İç Kontrol Çerçevelerinin bütünleştirilmesi ve ulusal yapıya uygun yeni bir rehber ortaya konulması hedeflenmiştir. Rehber içerisindeki risk yönetimi bileşenlerinin açıklamasında küresel risk anlayışındaki değişimlere uygun olarak; hedefler üzerinde olumsuz etkiye sahip durumlar risk, olumlu etkiye sahip durumlar fırsat olarak ifade edilmiştir. Ayrıca kurum çapında tespit edilecek risklerin COSO rehberlerinde belirtildiği gibi risk hiyerarşisi (Şekil 1.) içinde yönetilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Şekil 1. Risk Hiyerarşisi



(Kamu İç Kontrol Rehberi, 2014)

Ayrıca, iç kontrol ve dolayısıyla risk yönetiminde asıl sorumluluğun üst yöneticiye ait olduğu, üst yönetici yardımcısı veya birim yöneticilerinden birisinin İdare Risk Koordinatörü (İRK) olarak görevlendirilmesi ve İRK başkanlığında İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra, her bir birim için birim yöneticileri tarafından belirlenecek Birim Risk Koordinatörü (BRK) ile alt birim düzeyindeki risklerin kurum risk stratejisiyle uyumunu sağlamak amacıyla Alt Birim Risk Koordinatörü (ARK) görevlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. İç kontrol sisteminin ve dolayısıyla risk yönetimi sisteminin işlerliğinin kontrol edilmesi ve değerlendirilmesi için altı aylık dönemlerde İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu toplantısı yapılması önerilmiştir.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kanun'a istinaden 2006 yılında yayımlanan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (RG, 2006) ile kurumsal yönetimlerde strateji geliştirme birimleri kurulması sağlanmıştır. Stratejik yönetim ve planlama, performans ve kalite ölçütlerini belirleme ve yönetim bilgi sistemi kurulması ile mali hizmetler görevleri bu birimlere verilmiştir. Bu bakımdan, mali hizmetler başlığı altında iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi

konularında çalışmalar yapılmasının da bu görevler içerisinde olduğu görülmektedir.

Özel sektöre ilişkin hususlar ise 2011 yılında 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanun içerisinde yer alan hususların şirket yönetimlerinde uygulanmasını kontrol ve koordine etme görevi Ticaret Bakanlığı'na verilmiştir. Kanun içerisinde iç kontrol sistemine yönelik açık hükümler bulunmamakla birlikte gerekliliği konusunda çıkarımlarda bulunulabilmektedir (Özbek, 2012). Bu nedenle, kamu sektörüne yönelik yapılan düzenlemelerle kıyaslandığında özel sektör mevzuatı içerisinde risk yönetimine ilişkin ifadelerin daha muğlak olduğundan bahsedilebilir. Kanun içerisinde bulunan risklerin erken saptanması ve yönetimi bölümünde limited şirketler istisna tutulmakla birlikte borsada işlem gören şirketlerin varlığını tehlikeye düşürebilecek sebeplerin tespiti ve gerekli önlemlerin alınması ile iç denetim sistemini de içerecek bir komite kurulması sorumluluğu yönetim kurulu görevleri içerisinde ifade edilmektedir. Görev ve sorumlulukların yapısı ile beklenen eylemler göz önüne alındığında iç denetim sistemi ile kastedilenin iç kontrol yapısı olduğu, komite ile kastedilenin ise iç denetim fonksiyonu olduğu sonucuna ulaşılmaktadır (Sarıtaş & Kaya, 2017). Kanun içerisinde bulunan risk yönetimi konusuna yönelik örtük atıfların, iç denetim

görevi de üstlenen denetim komitesi görevlerine de yansıdığı görülmektedir. Ayrıca, kurulacak bu komitenin her iki ayda bir toplanıp değerlendirme yapması ve yönetim kuruluna rapor sunması istenilmektedir. Bu doğrultuda, dolaylı ya da doğrudan ifadeler ile iç kontrol ve iç denetim yapısının varlığından söz edilebilmenin yanı sıra, bu yapılardan beklenen faaliyetlerin yine mali hususlara yönelik olduğu aşikârdır (TTK, 2011).

4. TARTIŞMA VE DEĞERLENDİRMELER

Risk yönetimi kavramının çerçeve ve modeller içerisindeki yerinin ortaya konulmasından sonra teorik eksiklerinin irdelenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim anlayış ve kavramsal eksiklerin uygulama başarıları ile giderilmesinin mümkün olmadığı görülmektedir.

4.1. Teorik Eksiklikler

COSO tarafından yayımlanan iç kontrol çerçeveleri ile mali hataların ve dolandırıcılığın önlenmesinin amaçlandığı bir gerçektir. Benzer amaçların Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yayımlanan iç kontrol standartlarında da bulunduğu görülmektedir. Öte yandan, akademik çalışmalarda iç kontrol unsurlarının sadece mali konular ile sınırlı olmadığı iddia edilmesine rağmen, AB'ye üyelik sürecinde düzenlenen 5018 sayılı Kanun ve ilişkili mevzuatın da özellikle mali konulara yönelik hususları öncelendiği anlaşılmaktadır. Yine aynı Kanun içerisinde kamu yönetimlerinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması ve geliştirilmesi görevinin mali hizmetler birimlerine verilmiş olması da bu tespiti desteklemektedir. Bu anlayış yönüyle mali ve finansal riskler dışında kalan risklerin gözden kaçması muhtemeldir. Ayrıca, kontrol kelimesi denetleme ve uygunluğa bakma anlamlarına gelmektedir (TDK, 2021). Bu doğrultuda, iç kontrol kavramının vizyon hedefleri yerine geçmiş işlemlere odaklandığını düşündüren pasif bir yapı çağrıştırmaları nedeniyle risklerle mücadele anlayışına katkı sağlayamadığı görülmektedir. Zira risk yönetimi fonksiyonunun da iç kontrol sisteminin bir unsuru olarak ifade edilmesi nedeniyle bu anlayıştan etkilenmemesi mümkün değildir.

İç kontrol yaklaşımlarının yanı sıra, risk yönetimi anlayışındaki değişimler, risklerle beraber itibar riski gibi ikincil risk etkilerine de odaklanılması gerektiği düşüncesini doğurmuştur. Bu beklentiler kurumsal risk yönetimi kavramı üzerindeki baskıyı arttırmış ve bunun sonucunda yeni sınırlılıklar ve riskler gün yüzüne çıkmıştır. Ayrıca, risklerin yanı sıra belirsizlik kavramının da risk yönetimine dâhil edilmesi sonucunda kurumsal risk yönetimi mekanizmaları bir kurumdaki tüm başarısızlıkların sorumlusu olarak ilan edilme tehdidi ile karşı karşıya bırakılmışlardır (Power, 2004; Schiller & Prpich, 2013). Öte yandan, geleneksel anlayışta farklı birimler tarafından yürütülen finansal, stratejik, proje ve klinik risk yönetimi gibi uygulamaların tek çatı altında birleştirilmesi neticesinde uzmanlık kavramlarından yoksun ve üst yöneticinin keyfiyetine teslim edilen bir yapı meydana gelmiştir. Daha önce her bir risk yönetimi için ayrı ayrı tahsis edilen bütçelerin kurumsal risk yönetimi çatısı altında daha kısıtlı olarak tahsis edildiği, bu nedenle risklere cevap yöntemlerinde optimal fayda sağlanamadığı görülmektedir. Ayrıca, kurumun karşılaşacağı küçük büyük tüm riskleri yönetme beklentisinin de aslında hiçbir şeyin yönetilememesi riskini gündeme getirdiği anlaşılmaktadır (Kıral, 2018).

Benzer şekilde, gerek COSO gerekse ISO standartlarında hedeflenen stratejik yönetim ve kurumsal risk yönetimi bütünleşmesinin yayımlanan rehberler içerisinde soyut düzeyde ifade edildiği görülmektedir. Stratejik yönetim tanımı incelendiğinde idarenin amaçları doğrultusunda iç ve dış faktörlerin dikkate alındığı ve tüm unsurların bu amaçlara yönelik olarak kullanılması gerektiği görülmektedir. Ancak, bu tanımlamadaki belirginliğin ötesinde stratejik yönetim bağlamında yapılan akademik çalışmalarda; üst yönetime doğru bilgilerin aktarılacak gerçek risklerin tespit edilmesini sağlayan stratejik yöntem ve araçlarının çeşitliliği de göze çarpmaktadır (SYAD, 2020). Bu nedenle, hedeflenen bu kavramsal ilişkinin irdelenmesi ve daha detaylı açıklanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Öte yandan, risk yönetimi anlayışına yönelik baskılar sonucunda kamu yöneticileri kurumsal risklerin ortaya çıkması konusunda isteksiz davranmakta,

özel sektör kuruluşlarında ise rekabet veya ticari sır gerekçeleriyle risk yönetiminin etkinliği konusundaki ampirik çalışmalar sınırlı kalmaktadır. Nitekim güvenlik, sağlık ve çevre gibi birçok alanda risklerle mücadele süreci yaşanıyor olsa da verilerin daha nicel ve ulaşılabilir olması nedeniyle risk yönetimine yönelik akademik çalışmaların finans ve ekonomi üzerine yoğunlaştığı bir gerçektir.

4.2. Uygulama Eksiklikleri

Risk yönetimi anlayışındaki teorik eksiklerin yansımalarına kurumsal yönetimlerce anlaşılması ve uygulamasında da rastlamak mümkündür. Risk yönetimi etkinliğinin araştırılmasına yönelik çalışmalarda kimi kuruluşların risk yönetimini hiç önemsemediği, kimi kuruluşların ise çok az veya çok fazla personel görevlendirerek risklerin sahihsizliği riskiyle karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Örnek olarak, Sarıtaş ve Kaya (2017) tarafından Türkiye’de faaliyet gösteren 157 adet KOBİ’ye yönelik yapılan çalışmada %68’inin henüz risk departmanı veya risk elemanı bulunmadığı, %41’inin gelecek planlamaları içerisinde ise böyle bir görevlendirmenin olmadığı tespit edilmiştir. Benzer şekilde, bu çalışmada kullanılmak üzere kamu kurumlarının risk olgunluklarını değerlendirmek amacıyla CİMER’e (Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi) yapılan başvuruya verilen cevaplardan; Adalet Bakanlığı merkez teşkilatında iç kontrolden sorumlu dört personel, Tarım ve Orman Bakanlığında dokuz personel, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığında ise dört personel görevli olduğu görülmektedir.

Diğer yandan, stratejik yönetim anlayışına geçiş beklentisi ile yapılan mevzuat düzenlemelerinin iç kontrol ve risk yönetimi unsurlarının kurumun stratejik planlarıyla bütünleşmesini yeterince sağlayamadığı görülmektedir. Örnek olarak, iç kontrol sorumluluğu verilen mali birimler 2006 yılında yayımlanan yönetmelik (RG, 2006) ile stratejik planlama gibi fonksiyonlar da dâhil edilerek strateji geliştirme birimine dönüştürülmüştür. Buna karşın, bu yeni birimlerin görevleri incelendiğinde; risk yönetiminin halen iç

kontrol fonksiyonu içerisinde kabul edildiği, iç kontrol fonksiyonunun ise mali hizmetler görevleri içerisinde sayıldığı ve bu nedenle teşkilat yapılarının ön mali kontrol ile bütçe ağırlıklı bir yapıdan oluştuğu görülmektedir¹. İsim değişikliği yapılmış olmasına rağmen bu birimlerde görev yapan personelin de mali konulara yönelik olarak daha fazla uzmanlığa sahip olması nedeniyle kurumsal yapının maruz kaldığı tüm risklerin tespit edilmesi ve yönetilmesi mümkün görünmemektedir. Nitekim iç kontrol ve stratejik yönetim ilişkisini inceleyen bir çalışmada, değerlendirilen kurumların yarısına yakınında risklerin stratejik hedeflere uygun olarak seçilmediği, %70’inde ise iç ve dış risklerin belirlenmediğinin tespit edilmiş olması da bu değerlendirmeyi doğrulamaktadır (Yüksel, 2020).

4.3. Değerlendirme ve Öneriler

Risklerle mücadelenin etkin ve verimli olarak sürdürülebilmesi için öncelikle kurumsal farkındalığın ve risk yönetimine olan inancın artırılması gerekmektedir. Kurumsal risk yönetimi süreçlerinin uygulanması ile kurumun tüm hedeflerinin başarılmasının garanti edilmeyeceğini kabul etmenin yanı sıra, tüm kurum çapında uygulanmasında ısrarcı olunmalı ve yönetim süreçlerinin bir parçası haline getirilmelidir (Kızılboga, 2012; Güneş, 2009).

Küreselleşmenin etkileriyle birlikte risk ve risk yönetimi algılarında yaşanan değişim rüzgârlarına bölgesel ve kültürel farklılıkların da katkı sunması kaçınılmazdır. COSO rehberlerinde yer alan “her kurumsal yapının kendine özgü yenilik ve değişiklikler yapması gerektiği” ifadesi de bu düşüncüyü desteklemektedir. Ayrıca, COSO KRY (2017) modelinin ilk bileşeni olan yönetim ve kültür bileşeninden de aslında tüm kurumlarda standart bir uygulama olmayacağı, aksine her kuruma özgü model geliştirilmesi gerektiğine ulaşılmaktadır (Karakaya, 2018, Ilgar & Erdoğan, 2018). Nitekim PwC (PricewaterhouseCoopers) tarafından her yıl yapılan araştırmalar yöneticilerin risk kültürü farklılıklarını gözler önüne sermektedir. 2018

² Cumhurbaşkanlığı Kabinesinde yer alan bakanlıkların (17 adet) internet adreslerinde bulunan teşkilat bilgilerinden elde edilmiştir.

yılında 89 ülkeden üst düzey yöneticinin (CEO) katılımıyla gerçekleşen çalışmada küresel yöneticilerin artan yasal düzenlemeleri ve terörizm risklerini daha önemli görmesinin yanında Türk CEO'ların jeopolitik belirsizlikleri ve döviz kırılganlıklarını daha riskli gördükleri belirlenmiştir. Aynı çalışma 2021 yılında 100 ülkeden katılımı gerçekleştirilmiş ve küresel CEO'ların siber saldırı risklerinin ilk sırada görmesinin aksine Türk CEO'larının iklim değişikliğinden kaynaklı riskleri daha öncelikli değerlendirdikleri tespit edilmiştir (İlgar & Erdoğan, 2018; PwC, 2021).

Bunun yanı sıra, risk kültürünün sadece kurum yöneticilerine has bir nitelik olmaktan çıkartılıp kurum çapında ortak anlayış, dil ve mücadele yapısına yansıtılması da önemlidir. Kurum çapında hedeflenen risk kültürünün ve ortak risk algısının oluşabilmesi için kurum içerisinde yatay ve dikey risk iletişimi ağı bulunması, risk iletişimi ağı unsurlarından gelen risk bilgilerinin önem derecesine göre kategorize edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, etkin risk iletişimi sayesinde, çalışanlarda risk yanlıklarının önüne geçilmesi ve gerçek risklerin tespit edilebilmesi de mümkün olacaktır (Hampel, 2006; Arwa, 2014).

Kurumsal risk yönetimlerindeki başarısızlık nedenlerinden bir diğerinin uluslararası kurumlarda başarılı olan risk yönetimi çerçeve ve modellerinin yabancı dilden doğrudan çevrilerek uygulanmasının ulusal çaptaki kurumsal risk yönetim süreçlerine uyum sağlaması beklentisi olduğunu ifade etmektedir (Kıral, 2018). Zira COSO tarafından 2017 yılında yayımlanan KRY modelinde kurumsal risk yönetimin tek bir birime devredilemeyeceği ifadesi ile KRY tanımında yer alan tüm çalışanlar tarafından etkilenme ifadesinden tüm çalışanların sorumluluğuna değil katkısına ulaşılması gerektiği aşikârdır (İlgar & Erdoğan, 2018; COSO, 2004).

Öte yandan, CİMER başvurusuna verilen cevaplarda, alt birimlerdeki iç kontrol çalışma ekipleri de dâhil olmak üzere Tarım ve Orman Bakanlığı'nda 444 personel, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nda ise 360 personelin risk yönetiminden sorumlu olduğu belirtilmiştir. Risk yönetiminde yaygın sorumluluk beklentisiyle gereğinden fazla personel görevlendirilmesinin risklerin sahipsiz bırakılması riskini ortaya çıkarabileceği unutulmamalıdır. Zira risk sorumlu-

larının etkin bir şekilde belirlenmediği kurumlarda Yiba Glass'ın "Herkes, birisi, herhangi biri ve hiç kimse" olgusunun yaşanması kaçınılmazdır. Olguların yapılması gereken önemli bir işin herhangi biri tarafından yapılacağı düşüncesinin herkes tarafından benimsenmesi, ancak o işin herkesin işi olması nedeniyle hiç kimse tarafından sahiplenilmemesi ve işin yapılmaması nedeniyle herkesin birisini suçlaması çıkmazından oluşmaktadır (Bulut, 2018). Yaygın sorumluluk felsefesi ve her şeyin risk yönetimi ideali ile yönetilen kurumsal yapılarda kriz yaşanmamasındaki asıl başarının risk yönetim yaklaşımında değil, tecrübe ve birikimleri ile sorumluluk alanlarındaki riskleri yönetmeye çalışan bilinçli çalışanlara ait olduğu bir gerçektir (Kıral, 2018). Risk yönetimi mekanizmalarının iyi koordine edilmediği, tespit edilen risklerin risk hiyerarşisi içerisinde yönetilmediği ve gerçek risklerin sahipsiz bırakıldığı bir yapıda önemsiz gibi görünen bir riskin gerçekleşmesi halinde tüm kurumda telafisi olmayan zararlara yol açması muhtemeldir. Nitekim William Heinrich tarafından 1931 yılında önerilen ve Şekil 2'de gösterilen Kaza Piramidi Teorisinin de bu değerlendirmeyi desteklediği görülmektedir (İSG, 2019). Teoride, risk bilincinin oluşmadığı kurumlardaki alt birim düzeyinde yaşanan ve basit olaylar olarak değerlendirilebilecek 300 adet kaza veya olay için tedbir alınmaması ve gerekli bilgilerin üst birime iletilmemesi halinde bu kazaların diğer birimlerdeki kaza risklerini etkileyebileceği ve nihayetinde kurum çapında ağır yaralanmalı kazaya neden olabileceği öngörülmektedir. Teorideki kazaların etkileşim şekli ve bu kazaları önlemek için etkin bir iletişim yapısı gerektiği dikkate alındığında Şekil-1'deki "Risk Hiyerarşisi" ile benzerliği göze çarpmaktadır.

Şekil 2. Kaza Piramidi



(İSG, 2019)

İç kontrol ve kurumsal risk yönetimine ait sorunsallar, bu konulara yönelik uzmanlık sahibi olan ve kurumsal yöneticiler ile çalışanlara rehberlik edebilecek birimlere olan ihtiyacı gözler önüne sermektedir. İç kontrol unsurlarından birisi olarak ifade edilmesinin yanı sıra kendisinden beklenen görevleri etkin bir şekilde yerine getirmesi amacıyla iç denetim birimleri kurulmuş olması da bu düşünceye örnek teşkil etmektedir. Benzer şekilde, risk hiyerarşisine uygun, asıl görevi risk yönetimi olan birimlerin teşkilatlanması ve bu birimlere farklı uzmanlık alanlarına sahip personel görevlendirilmesi değerlendirilmelidir.

5. SONUÇ

Risk yönetimi yaklaşımının yönetim süreçlerine katkısı ve önemi akademik çalışmalar içerisinde sürekli olarak vurgulanmasına rağmen, büyük çaptaki ekonomik krizler sonrasında tüm sorumluluğun risk yönetimi mekanizmalarına yüklenmesi nedeniyle etkinliğinin sorgulanması tehdidi ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu nedenle, risk yönetimi çalışmalarının model ve çerçeveleri açıklamaktan öteye geçmesi ve risk yönetimi anlayışının eksikliklerini gidermesi ve kurumsal uygulamalara rehberlik etmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Başlangıçta iç kontrol yapısı içerisinde değerlendirilen risk yönetimi yaklaşımlarının, zaman içerisinde risklerin değişen yapısına uyum sağlamak amacıyla kurumsal risk yönetimi anlayışına dönüşmesine rağmen, bu dönüşüm eğiliminin sadece akademik çalışmalarla sınırlı kaldığı aşikârdır. Bu doğrultuda, bazı kurumların risk yönetimini hiç önemsemediği bazı kurumların ise sadece yasal zorunluluklara cevap verecek şekilde uyguladığı görülmüştür. Özellikle AB'ye üyelik bağlamındaki mevzuat yapısının halen iç kontrol temelli hususları zorunlu kılması nedeniyle kurumsal yönetimlerdeki risk yönetimi anlayışında yeterli gelişme sağlanamadığı belirlenmiştir.

Risk yönetimi anlayışının kurumun tüm faaliyetlerine dâhil edilmesi gerektiği kabul edilmesine rağmen, çerçeve ve modeller içerisinde mali hususlara daha fazla önem verilmesi nedeniyle risk yönetimi yaklaşımlarının mali anlayış çıkmazına sıkıştığı ve diğer

risklerin yönetilememe riskini ortaya çıkardığı görülmüştür. İtibar riski gibi ikincil risklerin ve sayısal parametreler ile ölçülemeyen belirsizlik durumlarının yönetim sorumluluğunun kurumsal risk yönetimi mekanizmalarına yüklenmesi nedeniyle gerçek risklerin belirlenememesi riskinin ortaya çıktığı anlaşılmıştır. Öte yandan, risk yönetimi etkinliğinin sağlanması beklentisiyle yaygın sorumluluk anlayışı temelinde yapılan uygulamaların risklerin sahipsizliği riskini meydana getirdiği belirlenmiştir.

Risk yönetimi anlayışının stratejik yönetim süreçleriyle bütünleşmesi konusundaki ortak vurgunun soyut düzeyde kaldığı, bu ilişkinin daha belirgin olarak ortaya konulmasını destekleyen çalışmalara ihtiyaç duyulduğu anlaşılmıştır. Risk yönetim süreçlerine katkı sağlayabilecek stratejik yönetim araçlarının belirlenmesi bu bağlamda başlangıç noktası olabilecektir. Ayrıca, risk yönetimine yönelik çalışmalarda önerilen hususların kurumsal yönetimler için zorunluluk değil rehber niteliği taşıdığı gerçeğiyle, tüm kurumlarda aynı etkinliğe sahip olmayacağı, bu nedenle kurumlara özgü uygulamalar ile en iyi risk yönetim modeline ulaşılabileceği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, gelecek çalışmalarla risk yönetimi anlayışındaki teorik eksikliklerin giderilmesi ve risk yönetimi sorumluluğunun daha net olarak ortaya konulması gerektiği belirlenmiştir. Mevzuat düzenlemeleri içerisinde iç kontrole ilişkin yapısal zorunluluklar yerine risk yönetimi anlayışındaki değişimlere uyum sağlayabilecek rehber ifadelerin yer alması gerektiği görülmüştür. Kurum çapında etkin bir risk yönetimi oluşturulabilmek için asli görevi risklerin tespit edilmesi, koordinasyonu ve yönetimi olacak personel ve birimler görevlendirmesi gerektiği kanaatine ulaşılmıştır.

Kaynakça

- Arwa, J. (2014). The end of risk communication. *Journal of Risk Research*, 17(10), 1245-1249.
- Bulut, G. (2018). <https://www.gokhanakbulut.com/blog/herkes-birisi-herhangi-biri-ve-hic-kimse.html>, (Erişim Tarihi, 22.06.2021).

- COSO. (2004). *Enterprise Risk Management*. <http://coso.org>, (Erişim Tarihi, 12.05.2021).
- COSO. (2013). *Internal Control-Integrated Framework*. <http://coso.org>, (Erişim Tarihi, 10.05.2021).
- COSO. (2017). *Enterprise Risk Management-Integrating with strategy and performance*. <http://coso.org>, (Erişim Tarihi: 12.05.2021).
- Erdem, E. (2014). *Kurumsal risk yönetiminde çalışanların risk algısı: Bir Kalkınma Ajansı Örneğinde* (Yüksek lisans tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.
- EU (European Commission). (2017). *Internal Control Standards*. https://ec.europa.eu/info/publications/internal-control-standards_en, (Erişim Tarihi, 15.06.2021).
- Güneş, Ş. (2009). *Kurumsal risk yönetimi ve Türkiye'de farkındalığına ilişkin bir uygulama* (Yüksek lisans tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Hampel, J. (2006). Different concepts of risk- a challenge for risk communication. *International Journal of Medical Microbiology*, 296(40), 5-10.
- İlgar, T. & Erdoğan, G. (2018). Kurumsal risk yönetimi Türk kamu yönetimine nasıl entegre edilebilir? *Denetim Dergisi*, (18), 63-76.
- INTOSAI. (2001). *Internal Control Standards*. <https://www.intosai.org>, (Erişim Tarihi, 30.05.2021).
- ISO. (2018). <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en>, (Erişim Tarihi, 15.05.2021).
- İSG. (2019). <https://isgrehberi.org/2019/06/12/heinrich-kaza-piramidi/>, (Erişim Tarihi, 24.06.2021).
- Karakaya, G., (2018). COSO Kurumsal risk yönetimi-Riskin strateji ve performansla uyumlaştırılmasına ilişkin düzenleme çerçevesinde getirilen güncellemeler. *Denetim Dergisi*, (18), 15-22.
- Kıral, H., (2018). Kurumsal risk yönetiminin riskleri. *Denetim Dergisi*, (18), 5-18.
- Kızılböğâ, R. (2012). Geleneksel risk yönetiminden kurumsal risk yönetim sistemine geçiş. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16(3), 297-316.
- KİKR. (2014). *Kamu İç Kontrol Rehberi*. Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- Özbek, Ç., (2012). *İç denetim, kurumsal yönetim, risk yönetimi, iç kontrol*. İstanbul: Türkiye İç Denetim Enstitüsü Yayınları.
- Power. M. (2004). *The risk management of everything*. London: Demos.
- PwC. (2021). *24'üncü yıllık küresel CEO araştırması*. <https://www.pwc.com.tr/tr/yayinlar/arastirmalar/ceo-survey/24-ceo-arastirmasi.html>, (Erişim Tarihi, 24.06.2021).
- RG. (2003). *Resmi Gazete*. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.html>, (Erişim Tarihi, 22.07.2021).
- RG. (2006). *Resmi Gazete*. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060218-2.html>, (Erişim Tarihi, 22.07.2021).
- Sarıtaş, H. & Kaya, Y (2017). KOBİ'ler için kurumsal risk yönetimi ve firmaların risk yönetimi farkındalığı üzerine bir araştırma. *Social Sciences (NWSASOS)*, 12(4), 212-231.
- Schiller, F. & Prpich, G. (2013). Learning to organise risk management in organisations: What future for enterprise risk management? *Journal of Risk Management*, <https://doi.org/10.1080/13669877.2013.841725>.
- SYAD. (2020). İşletmelerde stratejik yönetim sürecinde uygulanabilecek ve literatürde yer alan bazı araç, teknik ve yaklaşımlar. *Stratejik Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 1-26.
- TDK. (2021). *Türkçe Sözlük*. Ankara: TDK Yayınları.
- TTK. (2011). *Türk Ticaret Kanunu*. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6102-20130328.pdf>.
- Woon, L. F., Azizan N. A. & Samad M. F. A. (2011). A strategic framework for value enhancing enterprise risk management, *Journal of Global Business and Economics*, 2(1), 23-47.
- Yüksel, M. (2020). *Kamu kurumlarında iç kontrol sistemi ve stratejik yönetime etkisi: İstanbul ilçe belediyelerinde alan araştırması* (Yüksek lisans tezi). Işık Üniversitesi, İstanbul.