

## **GELİR İDARELERİNDE RİSK YÖNETİMİ: OECD RİSK YÖNETİM MODELİNE YÖNELİK BİR DEĞERLENDİRİLME**

### **RISK MANAGEMENT IN REVENUE ADMINISTRATION: AN EVALUATION OF OECD RISK MANAGEMENT MODEL**

**Serkan BENK**

İnönü Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, MALATYA  
([serkan.benk@inonu.edu.tr](mailto:serkan.benk@inonu.edu.tr))

**Kadir KARTALCI**

İnönü Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, MALATYA  
([kadir.kartalci@inonu.edu.tr](mailto:kadir.kartalci@inonu.edu.tr))

### **ÖZ**

Gelir idareleri, vergi uyum riski olarak ifade edilen ve mükellefin vergi kanunlarına gönüllü olarak uyum sağlamasını olumsuz yönde etkileyen faktörlerle karşı karşıyadırlar. Bu çalışmanın amacı gelir idarelerinin yüz yüze oldukları uyum risklerinin daha iyi anlaşılmasını sağlamak ve uyum riskinin etkili ve etkin biçimde yönetilmesi amacıyla OECD tarafından önerilen uyum risk yönetim modelini analiz etmektir. Sonuç olarak, iyi dizayn edilmiş bir risk yönetim stratejisi sürecin idari maliyetlerini azaltarak gelir idarelerinin uyum riskini etkin biçimde yönetmesine imkân sağlayacaktır. Bu açıdan, OECD risk yönetim modeli gelir idareleri için önemli fırsatlar sunmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Vergi Uyumu, Risk Yönetimi, OECD

### **ABSTRACT**

*Revenue administrations are faced with tax compliance risk that challenges to ensure voluntary compliance with the tax law. The aim of this study is to achieve a better understanding of tax compliance risks faced by revenue administrations and to analysis of compliance risk management model that proposed by OECD what managing risks efficiently and effectively. As a result, a well-designed risk management strategy enables revenue administrations to manage compliance risks efficiently whilst reducing administrative costs in the process. In this respect, OECD compliance risk management model offers significant opportunities for revenue administrations.*

**Keywords:** Tax Compliance, Risk Management, OECD

## 1. Giriş

Gelir idaresi, devlet gelirlerinin önemli bir kısmını meydana getiren vergileri tahsil eden ve dolayısıyla ülkenin iktisadi ve sosyal yönden kalkınmasında önemli rolü olan kurumların başında gelmektedir. Kamu gelirlerinin sürdürülebilirliğini sağlama, gelir idaresinin temel görevidir. Bu kurum bir yandan kamu gelirlerini tahsil ederken diğer yandan da kamu gelirlerinin sürekliliğini belirleyen vergi uyumunu artırıcı ve koruyucu tedbirler almak zorundadır. Aksi durumda vergi uyumunun azalması kamu gelirlerinin de azalması anlamına gelecek ve söz konusu kurum sürdürülebilir kamu geliri elde etme hedeflerini gerçekleştiremeyecektir. Bu açıdan dünyadaki bütün gelir idarelerinin iyi bir vergi uyumu çıktısı elde edebilmek için ciddi biçimde mücadele ettiğini vurgulamak gerekir.

Gelir idaresinin hedeflerini gerçekleştirmede karşılaşılabileceği en önemli risk, mükelleflerin yükümlülüklerini yerine getirmede başarısız olmaları ya da bu yükümlülükleri yerine getirirken problemler yaşamalarıdır. Vergi uyum riski olarak ifade edilen bu durum, vergileme ile ilgili sonuçların veya hedeflerin yargısal süreçler, yasalardaki boşluklar, iş dünyasında yaşanan iktisadi problemler ve vergi yönetiminden kaynaklanan sorunlar gibi çeşitli faktörlerden dolayı hedeflerden sapma ihtimali şeklinde tanımlanmaktadır.

Vergi uyum riskinin varlığı, söz konusu riskin yönetilmesini de gündeme getirmektedir. Vergi uyumsuzluğuna neden olan risklerin belirlenmesi, etki değerlemesinin yapıpı önceliklendirilmesi ve engelleme süreçlerini içeren sistematik ve bütünsel bir yönetim anlayışı olan uyum risk yönetimi, vergi uyum düzeyini tehdit eden risklerin ortadan kaldırılması ya da en azından etkilerinin azaltılması açısından oldukça önem taşımaktadır.

Bu çalışma OECD'nin 2004 yılında hazırlamış olduğu uyum risk yönetimi modelini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda öncelikli olarak risk ve risk yönetimi kavramları incelenmiştir. Çalışmanın ikinci kısmında ise, vergi uyum riski üzerinde durulmuş ve söz konusu riskin oluşmasına neden olan faktörler ortaya konulmuştur. Daha sonra ise, OECD'nin uyum risk yönetim modeli sistematik biçimde değerlendirmeye alınmıştır. Son olarak, çalışma sonlandırıcı düşüncelerle tamamlanmıştır.

## 2. Risk ve Risk Yönetimi Kavramları

Risk, hayatın doğasında var olan bir olgudur. Gelecek insanlar için belirsizliklerle doludur ve çoğu zaman olayların sonuçları tahmin edilemez (Wilson-Grau, 2003: 1). Literatür incelendiğinde risk kavramının belirsizlik, tehdit, bilinmeyen ve tehlike gibi birçok farklı biçimde tanımlandığı görülmektedir (Bernstein, 1996; Vesper, 2006; Wilson-Grau, 2003; Power, 2004; Murphy, 2008). Risk kelimesinin kökü Fransızca olan ve tehlike anlamına gelen "risque" kelimesine dayanmaktadır (Vesper, 2006). Murphy risk kavramını, gelecekte yaşanabilecek ve amaca ulaşmayı etkileyebilecek olayların tamamı şeklinde tanımlamıştır (Murphy, 2008: 39). Benzer olarak riski, amaca ulaşmayı engelleyen ve gelecekte oluşması muhtemel her türlü istenmeyen durumlar şeklinde tanımlamak da mümkündür (TDC, 2009). OECD ise, riskin belirsizlik yönüne vurgu yaparak, gelecekte oluşması muhtemel ve sonuçları şimdiden bilinmeyen olay ya da durumlar biçiminde ifade etmiştir (OECD, 2010a: 18).

Literatür insanların oluşması muhtemel riskleri tahmin etme ve bu riskleri sınırlandırmada çok da başarılı olmadıklarını göstermektedir (Hutter, 2005: 73). Bu durum günlük hayatta oluşması muhtemel riskleri belirleyen, etkileri hakkında bilgi sahibi olmamızı sağlayan ve risklerin meydana

getireceği etkileri ortadan kaldırmaya ya da en azından azaltmaya yönelik stratejiler geliştiren bir yapıya olan gereksinimi artırmaktadır. Bu yapı risk yönetimi olarak ifade edilmekte ve farklı türdeki risklerle mücadele şeklinde tanımlanmaktadır (Vesper, 2006: 10). Diğer bir ifade risk yönetimi, istenmeyen olayların meydana gelmesini önlemek amacıyla oluşturulmuş bir yapıdır (Power, 2004). Bu yapıdan beklenen temel fayda beklenmedik olayları oluşmadan önce sezmesi ve etkilerini azaltmak için stratejiler geliştirmesidir. Böylece negatif etkileri olan risklerin minimize edilmesi sağlanacak, pozitif etkili risklerin oluşabilmesi için de fırsatlar oluşturulacaktır (Thomson, 2008). Dolayısıyla risk yönetimi organizasyona işlevsel etkinlik kazandırarak organizasyonun hedeflerine ulaşabilmesi için doğru kararlar alabilmesini sağlayacaktır (Hopkin, 2010: 4).

Risk yönetiminin etkinliği, organizasyonların her şeyden önce alternatif stratejilerin seçilmesi durumunda oluşabilecek muhtemel riskleri anlama yeteneğine bağlıdır (Bernstein, 1996). Diğer bir ifadeyle geçmişte olmuş bir olay, gelecekte oluşması muhtemel olayların belirlenmesinde rahatlıkla kullanılabilir. Hatta başımıza gelen olay ve kazalar bize gelecekte oluşacak risklerin yönetilebilmesi konusunda önemli kazanımlar sağlar (Vesper, 2006). Belli bir süre sonra organizasyon, farklı stratejiler sonucu oluşabilecek tehlikeleri ve olayları tanımlayabilmekte ve onları önlemek için yöntemler geliştirebilmektedir. Dolayısıyla risk yönetiminin riskleri tanımlama, analiz etme, etki değerlerini ölçme ve önleme gibi hem sistematik bir yapı hem de döngüsel olarak devam eden bir süreç olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

1990'lı yılların başlarından itibaren gerek özel ve gerekse kamu kesiminin risk yönetimi konusuna daha fazla önem vermeye başladığı görülmektedir (Power, 2004). Ancak bu noktada özel kesim ile kamu kesiminin risk yönetimi anlayışlarının bir takım farklılıklara sahip olduğunu vurgulamak gerekir. Örneğin bir özel işletme açısından risk yönetimi, söz konusu işletmenin amaçlarına ulaşamamasına neden olabilecek risklerin yönetilmesine odaklanmışken (Power, 2009), kamu sektörü açısından risk yönetimi anlayışının, kamu hizmetinin kalitesini ve sürdürülebilirliğini tehlikeye sokan faktörlerin yönetilmesi ve etkilerinin minimize edilmesi konularına yoğunlaştığı görülmektedir. (OECD, 2010).

### **3. Gelir İdareleri ve Vergi Uyum Riski**

Gelir idaresi, kamu gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturan vergileri tahsil eden ve dolayısıyla ülkenin ekonomik açıdan kalkınmasında temel rolü olan kurumlardan biridir (Benk & Karakurt, 2010: 133; Brautigam, 2008). Dolayısıyla gelir idareleri, temel hedefi olan gelir sağlama fonksiyonunu etkin bir şekilde yerine getirebilmek için bir yandan vergi gelirlerini tahsili sağarken diğer yandan da vergi uyumunu artırıcı tedbirler almak zorundadırlar.

Vergi uyumu kavramı, mükelleflerin vergi ile ilgili yükümlülüklerini tam ve eksiksiz olarak yerine getirmeleri anlamına gelmektedir (Benk & Çetin, 2010: 103). Daha geniş bir tanımda ise vergi uyumu, "vergileme sürecinin tüm aşamalarında, mükellefin vergi mevzuatındaki bildirimlerden başlayarak tahakkuk eden verginin ödenmesi dâhil tüm yükümlülüklerini tam olarak ve zamanında yerine getirmesi "şeklinde ifade edilmektedir (Tuncer, 2003: 93). Tanımdan da anlaşılacağı gibi vergi uyumu, gelirin mükellef tarafından doğru olarak beyan edilmesi; gelir düzeltmeleri, kanunen kabul edilen giderler ve muafiyetler gibi gelirden düşülen unsurların doğru biçimde hesaplanması; vergi beyannamesinin zamanında doldurulup vergi idaresine teslim edilmesi ve vergi yükümlülüğünün doğru olarak hesaplanması şeklinde dört temel unsurdan oluşmaktadır (Roth vd., 1989: 20). Dolayısıyla gelir idaresi açısından en temel risk, mükelleflerin belirtilen bu yükümlülükleri yerine getirmede başarısız olmaları ya da bu yükümlülükleri yerine

getirirken problemler yaşamalarıdır. Vergi uyum riski olarak ifade edilen bu durumu, vergileme ile ilgili sonuçların ve/veya hedeflerin yargısal süreçler, yasalardaki boşluklar, iş dünyasında yaşanan sorunlar ve vergi yönetiminden kaynaklanan problemler gibi çeşitli faktörlerden dolayı hedeflenen farklı olarak gerçekleşme ihtimali şeklinde tanımlamak mümkündür (Wunder, 2009: 16).

Gelir idareleri, diğer kamu kurumlarında olduğu gibi, risk oluşturan hem içsel hem de dışsal faktörlerle karşı karşıyadırlar (Thomson, 2008, OECD, 2010a). Dışsal faktörler, çoğunlukla ekonomik faaliyetler ile ilişkili olup iş çevresindeki değişim, vergi mevzuatındaki karmaşıklık ve mükelleflerin vergiler karşısındaki tutumları şeklinde karşımıza çıkmaktadır (OECD, 1997; Thomson, 2008). İçsel faktörler ise kurum kültürü, finansman yapısı, çalışanların durumu ve teknolojik altyapı düzeyi gibi idarenin iç dinamiklerinden kaynaklanan faktörlerdir (OECD, 1997). Vergi uyum riskinin oluşmasına neden olan durumlar ise; yönetsel problemler, teknolojik altyapı düzeyi, yolsuzluk ve kayıtdışı ekonomi şeklinde sıralamak mümkündür (Trasberg, 2004; Katsios, 2006; Bird & Zold, 2008; Benk & Karakurt; 2010). Görüldüğü gibi uyum riskine neden olan bu durumlar hem içsel hem de dışsal faktörlerden meydana gelebilmekte ve vergi uyum riskinin boyutlarını belirleyebilmektedir.

Vergi uyum riskinin meydana getirdiği en önemli problem vergi gelirini azaltmasıdır. Bu konudaki zorluk ise vergi idaresinin yolsuzluklar, kayıtdışı ekonomi, vergi mevzuatındaki boşluklar, marjinal vergi oranlarının yüksekliği ve asimetric bilgi gibi problemlerin var olduğu bir ortamda gönüllü vergi uyumunu sağlama ve sürdürme çabasıdır (Das-Gupts vd., 2004; McCarten, 2006). Belirtilen bu durumların yanı sıra gelir idaresinin yaşadığı yönetsel problemler de vergi uyumunun sağlanmasını olumsuz biçimde etkilemektedir (Bird, 2008). Özellikle çağın gerisinde kalmış uygulamaların devam ettirilmesi ve piyasa ekonomisindeki değişimler karşısında yapılması gereken mevzuat yenilemelerinin yapılamaması ve kalifiye personel problemleri gibi sorunlar gelir idaresinin etkin biçimde çalışmasını engellemekte ve vergi uyum riskinin oluşmasında temel faktör olarak karşımıza çıkmaktadır (Bahl & Martinez-Varquez, 1992).

Yönetsel problemler özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından daha büyük sorunlar meydana getirmektedir. Baurer (2005)'e göre yukarıda sıralanan idari problemlere ek olarak gelişmekte olan ülkelerde;

- ❖ Öz değerlendirme sisteminin bulunmaması,
- ❖ Çalışanlardan arasında uzmanlaşmanın olmaması,
- ❖ Yoklama olarak ifade edilen ve sisteme tescil edilmemiş olan mükelleflerin tescilini sağlayan sistemin oldukça zayıf çalışması,
- ❖ İdarenin yolsuzluklara neden olan içsel ve dışsal faktörlerin önlenmesinde yetersiz kalması ve
- ❖ Mükellefe vergisel yükümlülükleri konusunda yeterli düzeyde danışmanlık ve eğitim hizmetinin verilememesi gibi sorunların varlığı yönetsel problemleri daha da derinleştirmekte ve vergi uyum riskini artırmaktadır.

Vergi uyum riskinin oluşmasına neden olan bir diğer faktör yolsuzluklardır. Yolsuzluk kavramı, kamu gücünün özel çıkarlar doğrultusunda kötüye kullanılması şeklinde tanımlanmaktadır (World Bank, 2007). Gelir idarelerinin yolsuzluklar konusunda kötü performansa sahip olan kamu kurumları arasında olmasının ve bu konuda önemli riskler taşımasının temelinde vergileme faaliyetinin taraflarını oluşturan mükellef ve gelir idaresi arasındaki çok yönlü, karmaşık ve çoğu kez çatışmaya dönüşme eğilimi taşıyan ilişkiler yatmaktadır (Benk & Karakurt, 2010). Örneğin

yoksulluk, kötü yönetim, cezaların önleyici düzeyde uygulanmaması, iç denetimin zayıflığı, düşük teknoloji kullanımı, vergi mevzuatının karmaşıklığı, uzun bürokratik prosedürler ve kamu görevlilerinin sahip oldukları takdir yetkileri gibi yolsuzluklara ortam sağlayan motivasyon ve fırsatların ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Bird & Zolt, 2008).

Gelir idarelerinde çok çeşitli tür ve yapıda yolsuzluk meydana gelebilmektedir. Bu yolsuzluk türlerini (i) mükellef ve vergi bürokrasisinin işbirliği ile yapılan yolsuzluklar ile (ii) doğrudan vergi bürokrasisi tarafından yapılan yolsuzluklar şeklinde iki gruba ayırmak mümkündür. Birinci grupta öne çıkan yolsuzluk türlerini; (i) mükellefin yasal olarak hak etmediği halde vergisel yönden bazı muafiyetlerden yararlandırılması, (ii) mükellefin beyanname ve benzeri kayıtlarının sistemden silinmesi veya değiştirilmesi, (iii) vergi sahtekârlıkları ve (iv) mükellefin mevcut olan vergi borcunun çeşitli yollarla tahsili imkânsız borçlar şekline dönüştürülmesi biçiminde sıralamak mümkündür (Tanzi, 1999). İkinci grupta ise, irtikâp, zimmet ve dolandırıcılık gibi doğrudan mükellefin ilgisinin bulunmadığı yolsuzluk türleri bulunmaktadır. Bu tür vergi yolsuzlukları vergi memurları tarafından mükelleften şantaj yoluyla ya da evrakta sahtecilik yaparak çıkar sağlanması ve tahsil edilen vergi gelirlerinin zimmete geçirilmesi gibi mekanizmalar yoluyla gerçekleştirilmektedir (Fjeldstad, 2005).

Yolsuzlukların meydana getirdiği en önemli etki vergi gelirlerinde meydana getirdiği aşınmadır. Konuyla ilgili olarak yapılan birçok çalışma vergi yolsuzluklarının kamu gelirlerini önemli ölçüde azalttığını ortaya koymaktadır (World Bank, 2000). Yolsuzluklardan dolayı vergi gelirlerinde meydana gelen azalmalar kamu harcamalarının finansmanında ülkeleri borçlanmaya zorlamakta, artan borç servisi mali esnekliğin ve sürdürülebilir finansman anlayışının kaybolmasına neden olmaktadır (Purohit, 2007: 290).

Yolsuzluklar vergi adaletinin de bozulmasına neden olmaktadır. Bazı mükelleflerin vergi yüklerini yolsuzluklar yoluyla azaltması, vergi yükünün bu yükten kurtulamayacak mükellefler üzerine yüklenmesine neden olarak vergi adaletini zedelemektedir. Vergi yükünden kurtulan mükelleflerin neden olduğu kayıplar, aynı ölçüde telafi edilemediğinden vergi gelirlerinin de azalmasına neden olmaktadır. Bu durum vergi oranlarının olması gerektiğinden daha yüksek düzeylerde belirlenmesine ve vergi yükünün dürüst olmayan mükelleften dürüst mükellefe doğru adil olmayan biçimde aktarılmasına neden olmaktadır (World Bank, 1997: 102).

Vergi uyum riskinin oluşmasına neden olan bir diğer faktör kayıtdışı ekonomidir. Literatürde gizli, enformel, gayri resmi ya da paralel ekonomi olarak da ifade edilen kayıtdışı ekonomi kavramını, vergi sistemi dışında gerçekleşen iktisadi faaliyetler şeklinde tanımlamam mümkündür (Russell, 2010). Benzer biçimde kayıtdışı ekonomi vergi kayıp ve kaçacağına neden olan, parasal ve parasal olmayan işlemler içeren ve aynı zamanda yasal ya da yasal olmayan faaliyetler şeklinde tanımlanabilmektedir (Katsios, 2006).

Kayıtdışı ekonomi, devletin vergi toplama kabiliyetini olumsuz yönde etkileyerek kamu gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır (Frey & Torgler; 2007). Bu da kamusal malların kalite ve düzeyini olumsuz etkileyerek ekonomik kalkınma ve sosyal refahın olumsuz yönde etkilenmesine neden olacaktır. Kayıtdışı ekonominin önlenmesine yönelik olarak Frey ve Scheider (2000), caydırıcılığı yüksek para ve hapis cezalarının uygulanmasının yanı sıra kamu hizmetinin etkinliğinin artırılması, sosyal güvenlik yükü ile vergi yükünün azaltılması yönünde alınacak tedbirlerin etkili olacağını belirtmişlerdir.

Gelir idarelerinde teknolojinin kullanımı, mükelleflerin vergilerini beyan etmede ve ödemede, yükümlülüklerini yerine getirirken karşılaştıkları problemleri çözmede ve vergi ile ilgili bilgiye ulaşmada kolaylıklar sağlayan ve böylece vergiye gönüllü uyumu artıran önemli bir faktördür (OECD, 2010). Ayrıca gelir idarelerinde teknoloji kullanımının yaygınlaşması kurumun etkinliğini ve kapasitesini de artırıcı etkiler meydana getirmektedir (World Bank, 2000: 1). Bu durum vergi dairelerinin şeffaflaşmasını sağlayarak yolsuzlukların azalmasına neden olacaktır. Ayrıca vergi hizmetinin gelişmesi ile birlikte vergi sisteminin hem piyasa sürecine hem de diğer kamu kurumlarına kolaylıkla eklenmesi sağlanacaktır (OECD, 2010a).

Gelir idarelerinde teknoloji altyapısının yeterince kullanılmamasının meydana getirdiği temel problemler yüksek iş yükü ve vergi uyum maliyetlerin artması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Uyum maliyetlerinin artması da vergi uyum riskini artıran en önemli faktörler arasındadır (Benk & Karayılmazlar, 2010). Bu durum, mali yetersizliklerden dolayı özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından daha da sıkıntılıdır (Gutierrez, 2002). Ayrıca bu ülkelerde çalışanların teknolojik değişime gösterdikleri direnç ve teknoloji kullanımı konusunda politik bir anlayışın gelişmemesi vergileme açısından uyum riskini daha da artırmaktadır (Bird & Zolt, 2008).

#### 4. OECD Uyum Risk Yönetimi Modeli

Daha önce de belirtildiği gibi risk yönetimi ile ilgili uygulamaların özellikle 1990'lı yılların başlarından itibaren gerek özel ve gerekse kamu kesimi tarafından yoğun biçimde kullanılmaya başlandığı görülmektedir. OECD, her ne kadar risk yönetim modelini 2004 yılında hazırlamış olmasına rağmen, kurumun risk yönetimi konusundaki çalışmalarının daha eskiye dayandığını söylemek gerekir. OECD, risk yönetimine ilişkin çalışmalarını uhdesinde bulunan Vergi Politikası ve Yönetimi Merkezi tarafından ilk kez 19 Haziran 1997 tarihinde yayınlamış olduğu bir rapor ile ortaya koymuştur (OECD, 1997). "Risk Yönetimi" adını taşıyan bu çalışma, vergi uyumu ile ilgili risk yönetimi anlayışının nasıl olması gerektiği konusunda OECD'nin genel prensiplerini ortaya koymaktadır (OECD, 2005). Söz konusu rapor özet biçimde hazırlanmış ve risklerin etki değerlemesinin ve sıralamasının nasıl yapılacağı gibi konulara odaklanmıştır (OECD, 2010). Daha sonra Mayıs 2002 tarihinde yine OECD bünyesinde oluşturulan Vergi İdareleri Forumu ile risk yönetimi çalışmaları resmîyet kazanmıştır. Oluşturulan bu forum üye ülkelerin vergi uyumu konusundaki tecrübelerini ve bilgilerini paylaşımlarına imkân sağlamıştır. Sağlanan bilgi birikimi ile birlikte Vergi İdareleri Forumu 2004 yılında hazırlamış olduğu uyum risk modelini "Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance" adlı raporla uluslararası topluma duyurmuştur (OECD, 2004). Çalışmanın bu kısmı OECD'nin önermiş olduğu uyum risk yönetimi modelinin sistematik biçimde değerlendirmesiyle devam etmektedir.

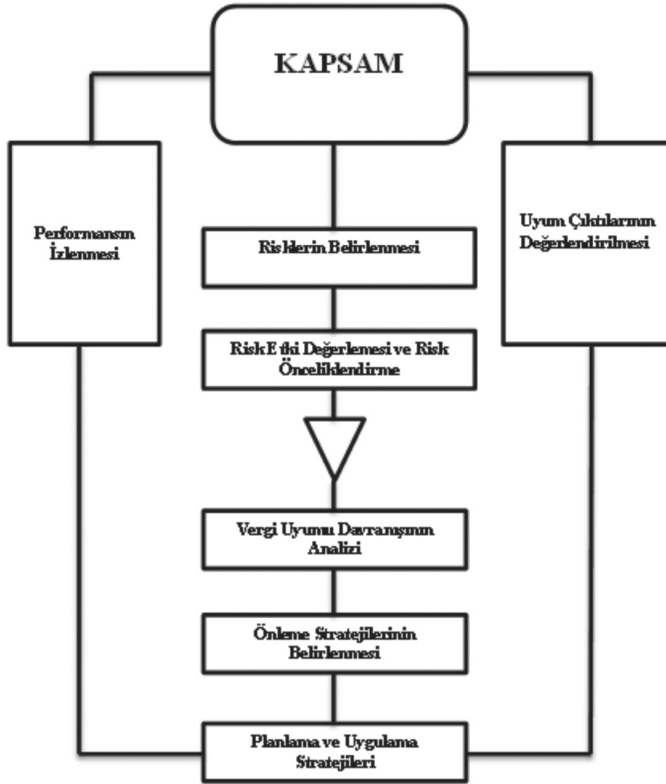
##### 4.1. Modelin Kapsamı

Modelin genel çerçevesini oluşturan kapsam, gelir idaresinin içerisinde bulunduğu iç ve dış çevreye vurgu yapmaktadır (OECD, 2004). Söz konusu çevre; hukuki yapı, kamuoyunun vergi ile ilgili tutumları, ekonomik konjonktür, gelir idaresinin organizasyon yapısı ve finansal durumu gibi oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu geniş çevre, gelir idaresini öngöremeyeceğinden çok daha fazla sayıda riskle karşı karşıya bırakmaktadır. Ancak modelin kapsamı, riskleri ve bu risklerin meydana getireceği etkileri öncelikli olarak gelir idaresinin amaç ve hedefleri doğrultusunda değerlendirmemiz gerektiğini vurgulamaktadır. Diğer bir ifade ile risk yönetiminin kapsamı, hangi tür risklerin model içerisinde değerlendirilmesi gerektiğini belirlemekte, bu açıdan modeli daha kullanışlı ve gerçekçi bir yapıya dönüştürmektedir. Bu noktada gelir idaresinin kapsamını

belirleyen, idarenin sınırlarını çizen ve stratejik yönetim anlayışı içerisinde oluşturulan misyon, vizyon ve değerlerin oldukça önem taşıdığını görmekteyiz (Russell, 2010).

Misyon, bir organizasyonun en önemli varoluş sebebidir ve stratejik amaçlarını nasıl gerçekleştireceğini belirleyen çerçeveyi oluşturmaktadır (Kılıç, 2010: 93). Böylelikle misyon, benzer amaçlar taşıyan organizasyonların birbirlerinden ayırıt edilmesini sağlar ve organizasyona kimlik kazandırır (Doğan, 2002: 144). Vizyon ise, organizasyonun gelecekte ne olmak istediğinin, nerede olmak istediğinin bir ifadesidir (Kılıç, 2010: 93). Değerler ise, organizasyon kültürünün ardında yatan inanç ve etik ilkelerinin ortaya konulmasıdır ve organizasyon içerisindeki kurallar ve davranış standartlarına anlam kazandırır (Yurtseven, 1988: 26).

Organizasyona ait temel bilgiyi veren bu üç kavram organizasyonun kapsamını yani hareket alanını da belirler. Dolayısıyla gelir idareleri, uygulayacakları bütün faaliyetlerde olduğu gibi, risk yönetim faaliyetlerinin kapsamını stratejik yönetim anlayışı içerisinde oluşturdukları misyon, vizyon ve değerler çerçevesinde sınırlandırmaları gerekmektedir. Aksi halde gelir idaresinin temel amacı olan gelir elde etme fonksiyonuna karşı oluşacak riskler tam olarak kavranamayacak ve kurum amacına ulaşamayacaktır.



Şekil 1. OECD Risk Yönetim Modeli

**Kaynak:** OECD: Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance. A Guidance Note for Centre for Tax Policy and Administration, October 2004. (OECD, 2004, p.9)

## 4.2. Modelin Aşamaları

Sistematik biçimde düzenlenmiş olan OECD risk yönetim modeli, mükellef davranışlarını etkileyen faktörlerin anlaşılması ve belirlenmesi temelinde oluşturulmuş, birbirini yineleyen ve tamamlayan bir döngü içerisinde kurgulanmış olan çeşitli aşamaların bir araya gelmesinden oluşmaktadır (OECD, 2010). Söz konusu modelde süreç; (i) uyum risklerinin belirlenmesi, (ii) risk etki değerlemelerinin yapıp risklerin önceliklendirilmesi, (iii) vergi uyumu davranışının analizi, (iv) risk önleme stratejilerinin belirlenmesi ve (v) risk yönetimine ilişkin plan ve uygulama stratejilerinin geliştirilmesi şeklinde işlemekte olup (vi) uyum çıktılarının değerlendirilmesi ve (vii) model performansın izlenmesi aşamaları ile desteklenmektedir (OECD, 2004: 9).

### 4.2.1. Risklerin Belirlenmesi ve Tanımlanması

Yukarıda da belirtildiği gibi gelir idaresinin içinde bulunduğu geniş çevre itibarıyla karşılaşacağı bütün risklere karşı duyarlı olması oldukça zor ve maliyetli bir süreçtir. OECD risk yönetim modelinin önerdiği ilk aşama misyon, vizyon ve değerler çerçevesinde çizilen kapsam içerisinde kalmak şartıyla uyumsuzluğa neden olan risklerin belirlenmesi ve kategorize edilmesidir (OECD, 2004). Diğer bir ifadeyle risk yönetim modelinin bu aşaması risklerin kapsam çerçevesinde tanımlandığı ve hangi tür risklerin model kapsamına alınması gerektiğine karar verildiği aşamadır.

Risklerin belirlenmesi aşaması, mükellefleri sahip oldukları farklı risk düzeylerine göre gruplandırmasına imkânı verir. Böylelikle benzer uyum risklerine sahip ve gelir idaresi açısından yönetilebilir mükellef grupları elde edilmiş olur. Mükellefleri kategorize ederken kullanılan en yaygın yöntem onları; gerçek kişi mükellefler, kurumsal mükellefler, kamu işletmeleri ve kâr amacı gütmeyen kurumlar şeklinde bölümlere ayırmaktır (Russell, 2010). Daha sonra ise her bir grup kendi içerisinde; lokasyon, büyüklük, yaş ve faaliyet gösterilen sektör şeklinde alt gruplara ayrılabilir.

Gruplandırma aşamasından sonra, her bir mükellef grubunun oluşturabileceği risklerin belirlenebilmesi için bilgi edinme aşamasına geçilir. Bu aşamada aşağıda belirtilen kaynaklardan mükellef grupları ile ilgili sürekli bir bilgi akışı sağlanmalıdır. Bu bilgi kaynaklarını;

- ❖ Risk analiz sisteminin kendisi,
- ❖ Mükelleflerin beyannameleri ve mükelleflerin sisteme tescil olurlarken vermiş oldukları bilgiler,
- ❖ Mükellefin bağlı bulunduğu vergi dairesi ve/veya diğer vergi dairelerinden elde edilen bilgiler,
- ❖ Gümrük, sosyal güvenlik kurumları ve diğer kamu kurumlarından elde edilen bilgiler,
- ❖ Banka ve borsa gibi diğer arbulucu kurumlardan ve toplumdan elde edilen bilgiler şeklinde sıralamak mümkündür (Russell, 2010).

Elde edilen bilgiler her bir mükellef grubunun oluşturduğu ve/veya oluşturması muhtemel risklerin belirlenmesinde ve bu risklerin tanımlanmasında kullanılarak modelin birinci aşaması tamamlanmış olacaktır.

### 4.2.2. Risk Etki Değerlemesinin Yapılması

OECD risk yönetim modelinin ikinci aşaması risklerin meydana getireceği etkiler bakımından değerlemeye tabi tutulmasını ve önem düzeylerine göre majör ve minör riskler şeklinde önceliklendirilmesini ifade etmektedir (OECD, 2004).



**Tablo. 1** Risk Değerleme Matrisi

ETKİ	ÇOK HAFİF	HAFİF	ORTA DE RE CE	CİDDİ	ÇOK CİDDİ
OLASILIK					
ÇOK DÜŞÜK (%5)	ANLAMSIZ	ANLAMSIZ	DÜŞÜK	DÜŞÜK	ORTA
ZAYIF (%20)	ANLAMSIZ	DÜŞÜK	DÜŞÜK	ORTA	YÜKSEK
ORTA (%50)	ANLAMSIZ	DÜŞÜK	ORTA	YÜKSEK	YÜKSEK
YÜKSEK (%80)	DÜŞÜK	ORTA	YÜKSEK	YÜKSEK	AŞIRI YÜKSEK
ÇOK YÜKSEK (%95)	DÜŞÜK	ORTA	YÜKSEK	AŞIRI YÜKSEK	AŞIRI YÜKSEK

Kaynak: Russell, B. (2010). *Revenue Administration: Managing the Shadow Economy*. IMF Fiscal Department, Technical Notes and Manuals TNM/10/14, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1014.pdf> (25.04.2014 tarihi itibariyle).

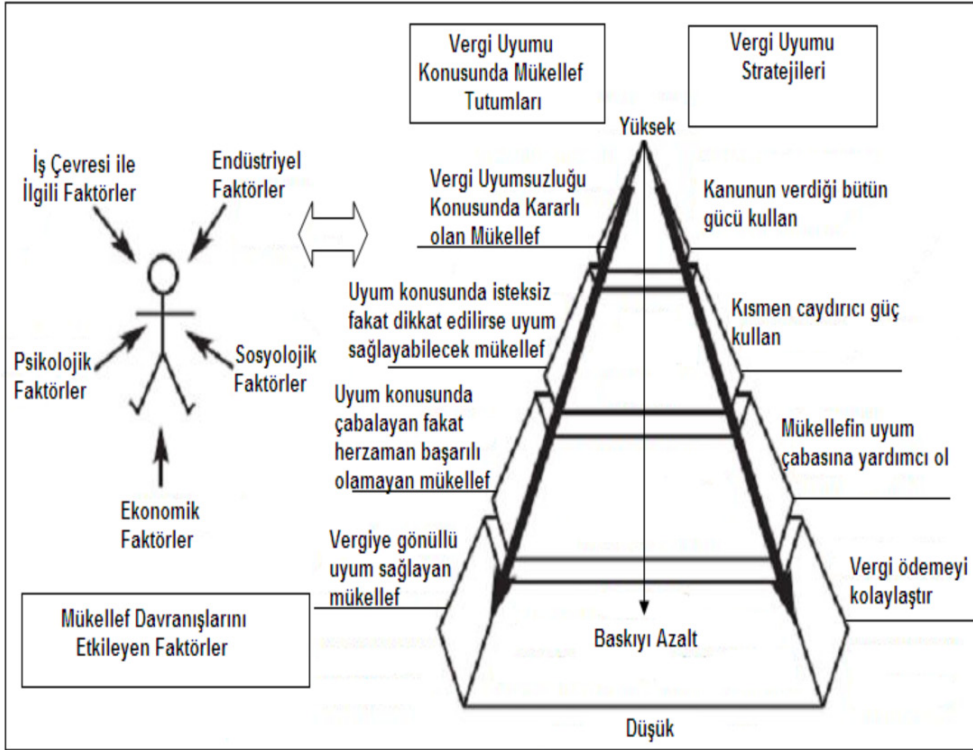
Sahip olunan finansal kaynak ve sınırlı bütçe, gelir idareleri açısından riskleri sıralamaya ve önceliklendirmeye zorlar. Belirlenen riskler etki değerlemesi ve öncelik sıralamasına tabi tutularak vergi uyumuna en çok etki eden risklere yoğunlaşma imkânı vermektedir. Merkezi bir süreç olan değerleme ve önceliklendirme risklerin oluşturduğu etkilerin karşılaştırılması ve sıralanmasından ibaret olan ve süreklilik arz eden bir süreçtir. Bu süreç risk değerleme matrisi ile gerçekleştirilmektedir. Tablo: 1’de görüldüğü gibi riskler oluşma ihtimalleri ve oluştuklarında meydana gelecek etkiler bakımından sıralanır. Daha sonra oluşma ihtimali ile meydana getireceği etkiler hesaplanarak riskler; (i) anlamsız, (ii) düşük, (iii) orta, (iv) yüksek ve (v) aşırı yüksek riskler şeklinde önceliklendirilir. Böylece sınırlı mali kaynağa sahip olan gelir idaresinin öncelikli olarak aşırı yüksek, yüksek ve orta düzeyde ciddiyete sahip risklere yoğunlaşması sağlanmış olur.

Risklerin etki değerlemesi yapılırken sadece kamu geliri kaybı açısından değerleme yapılmamalı, riskin vergi sistemi üzerinde meydana getireceği etki bütünsel olarak ele alınmalıdır. Dolayısıyla risklerin gelir dairesine olan güveni ve gelir dairesinin gücünü etkileyip etkilemediği de dikkate alınmalıdır. Literatürde “Kaygan Tepe Modeli” (Slippery Slope Framework) olarak ifade edilen bu duruma göre gelir idaresinin sahip olduğu güç ile gelir idaresine duyulan güvenin düzeyi vergi uyum iklimini belirler (Kirchler vd., 2008). Diğer bir ifade ile güç zorunlu vergi uyumunu güven ise gönüllü vergi uyumunu temsil eder. Başlangıçta kamu geliri kaybına yol açmayan risk daha sonra mükellef ile gelir idaresi arasında bulunan güç-güven dengesini bozarak vergi uyum ikliminin zarar görmesine neden olabilmektedir (Benk & Budak, 2012). Son olarak etki değerlemesi gerçekleştirilen risklerin mutlaka arşivlenmesi ve etki değerlerindeki değişmelerin sürekli olarak izlenmesi gerekmektedir.

#### 4.2.3. Vergi Uyumu Davranışının Analizi

Vergi uyumsuzluğuna neden olan ve bir önceki aşamada etki değeri ve oluşma ihtimaline göre sıralanan riskler, oluşma nedenleri bakımından da analiz edilmelidir. OECD risk yönetim modelinin bu aşaması vergi uyum davranışını etkileyen faktörlerin analizine yoğunlaşmaktadır. Risk yönetim modeli, analizde Australian National University ile Avustralya Vergi Ofisi (ATO)'nin ortaklaşa geliştirdiği vergi uyum modelinin kullanılmasını önermiştir (OECD, 2010b).

ATO vergi uyumu modeli, bireyleri vergi uyumu ve/veya uyumsuzluğu konusunda etkileyen ya da motive eden faktörleri belirlemeye yoğunlaşmış bir modeldir. Şekil 2'de görüldüğü gibi vergi uyum modeli iki kısımdan oluşmaktadır (Braithwaite, 2003). Modelin birinci kısmı (sol tarafı) mükellef davranışlarına etki eden faktörleri belirtmektedir. Bu faktörler (i) iş çevresi, (ii) sektörel yapı ile (iii) sosyolojik, (iv) psikolojik ve (v) ekonomik faktörler şeklinde kategorize edilmiştir ve mükellefi vergi ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirip getirmeme konusunda etkiler meydana getirmektedir. Modelin ikinci kısmı (sağ tarafı) ise, vergi uyumu konusunda farklı tutum ve davranış sergileyen mükelleflere karşı uygulanması gereken stratejileri göstermektedir. Bu stratejiler risk yönetim modelinin bir sonraki adımı olan önleme stratejilerinin belirlenmesi aşamasının temelini oluşturmaktadır.



Şekil 2. ATO Vergi Uyumu Modeli

OECD (2010b). Tax Compliance and Tax Accounting Systems. Forum on Tax Administration: Information Note. April 2010.

Vergi uyumu konusunda farklı davranış şekilleri benimsemiş olan mükelleflere karşı verilecek doğru tepki mükellef davranışlarını pozitif biçimde etkileyecek ve uyum piramidinde aşağıya doğru çekilme sağlanacaktır. Görüldüğü gibi ATO vergi uyum modeli iki önemli durumu vurgulamaktadır. Birincisi; mükellefler vergiler konusunda homojen tutumlara sahip olmamakla birlikte bu tutum ve davranışları zaman içerisinde değişkenlik gösterebilmektedir. İkinici ise, vergiler konusunda farklı davranışlar sergileyen mükelleflere gelir idaresinin de farklı biçimde ve şiddette reaksiyon göstermesi gerektiğidir (Silvani, 1992).

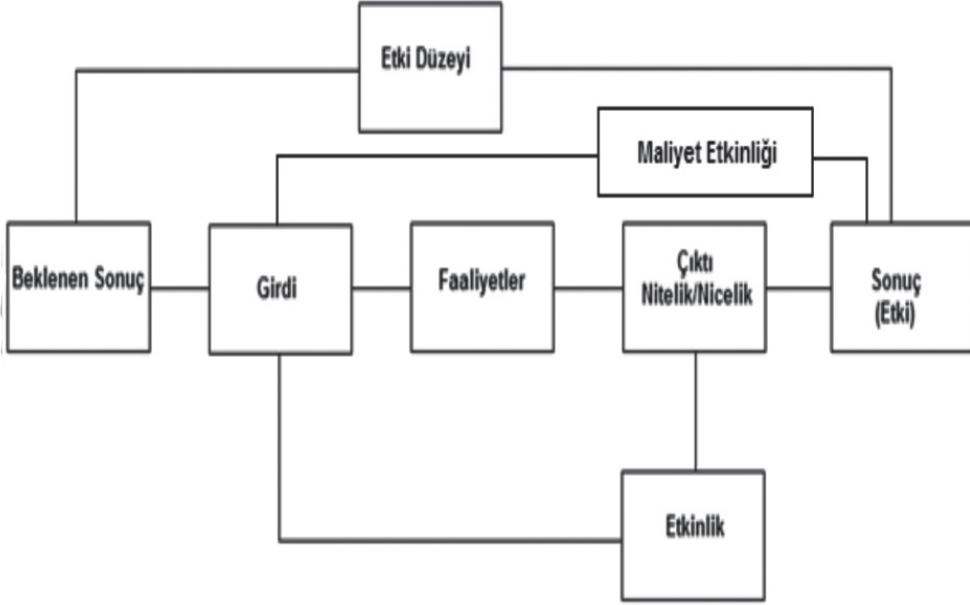
Uyum davranışlarının analiz edilmesi gelir idaresine vergi uyumsuzluğunun belirtilerinden ziyade nedenlerinin ortaya konulmasına yardımcı olacaktır. Örneğin, bir mükellefin ödemesi gereken vergiyi eksik biçimde beyan etmesi bir uyumsuzluk belirtisi olarak gösterilebilir. Ancak, mükellefi bu davranışa iten faktörün içinde bulunduğu sektördeki rekabetçi yapıdan, vergi oranlarının çok yüksek olmasından ya da vergi sisteminin adaletsiz olarak algılanmasından kaynaklanabilir. Mükellefin bu davranışını düzeltme konusunda sadece eksik beyannamenin düzeltilmesine yönelik denetim ve ceza gibi tedbirlerle vergi uyumsuzluğunun semptomlarının gizlenmesi anlamına gelir ve gönüllü vergi uyumunun sağlanmasına çok da katkı sağlamaz. Ancak uyumsuzluğun altında yatan nedenleri belirlemeye yönelik olarak yapılan çalışmalar vergi uyumunun daha kalıcı olmasını sağlayacaktır.

Bu noktada vergi uyumsuzluğuna neden olan risklerin tamamen ortadan kaldırılmasına gerek olmadığını belirtmek gerekir. Önemli olan riskin kabul edilebilir düzeye indirgenebilmesidir. Örneğin, piyasa içerisinde işlemlerin banka gibi bir aracı olmaksızın nakit işlemler şeklinde gerçekleşmesi vergi uyumu açısından her zaman risk taşımakta ve bu risklerin tamamen ortadan kaldırılması çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Burada amaç, nakit ekonomisi sonucu meydana gelen risklerin hem devlet hem de toplum tarafından kabul edilebilir seviyelere indirgenip bu seviyelerde yönetilebilmesidir. Uyum davranışlarının analizine yönelik olarak oluşturulan bu modelin Avustralya, Yeni Zelanda ve Güney Afrika Cumhuriyeti'nin gelir idareleri tarafından kullanıldığı görülmektedir. (OECD, 2013).

#### **4.2.4. Risk Önleme Stratejilerinin Belirlenmesi**

Uyum risk analizi aşamasından sonra takip eden aşama risk önleme stratejilerinin belirlenmesidir (OECD, 2004). Modelin bu aşaması yukarıda belirtilen ATO vergi uyum modeli ile ilişkili olarak risklerin bütünsel bir yapı içerisinde önlenmesine odaklanmıştır. Buna göre uygulanacak önleme stratejileri modelde belirtilen mükellef tutumlarına göre belirlenmelidir. Örneğin söz konusu model, vergi uyumsuzluğu konusunda kararlı olan mükellefe karşı yasaların verdiği bütün gücün kullanılmasını önerirken, vergi uyumu konusunda çaba sarfeden ancak her zaman başarılı olamayan mükellefe ise daha ılımlı yaklaşılması gerektiğini vurgulamaktadır. Ayrıca modelin bu aşamasında hizmet kalitesini artırma çabaları veya uyum maliyetlerinin azaltılmasına yönelik uygulamalar da önleme stratejileri içerisinde değerlendirilmektedir. Dolayısıyla OECD, uyum riskinin azaltılabilmesi için, gelir idarelerine hizmet kalitesini artırıcı elektronik vergi daireleri, mevzuatın basitleştirilmesi ve danışmanlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması gibi hizmete ulaşmayı kolaylaştırıcı uygulamaların da devreye sokulmasını önermektedir.

OECD'nin önerdiği diğer bir önleme stratejisi ise, gelir idaresinin meslek mensupları, sektör temsilcileri ve mükellef grupları gibi paydaşları ile işbirliği içerisinde bulunmasıdır (OECD, 2004). Tabi ki, denetim, yoklama ve para ve hapis cezaları gibi yaptırımların da özellikle uyumsuz mükellefi kontrol altına almada kullanılması gerektiği vurgulanmaktadır (OECD, 2004: 57).



**Şekil 3.** Strateji Değerlendirme Modeli

Kaynak: Russell, B. (2010). *Revenue Administration: Managing the Shadow Economy*. IMF Fiscal Department, Technical Notes and Manuals TNM/10/14, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1014.pdf> (25.04.2014 tarihi itibarıyla).

Uygulanan risk önleme stratejileri etkinlik ve başarı bakımından da değerlendirmeye tutulmalıdır. Şekil 3'de görüldüğü gibi önleme stratejilerinin etki düzeyinin belirlenmesi somut ve ölçülebilir bir çıktıya bağlanmasını gerekli kılmaktadır. Çıktı, ya vergi gelirlerindeki artış ya da düzenli olarak yapılan kamuoyu araştırmaları toplumun vergiye bakışı şeklinde belirlenmelidir. Uygulanan stratejiler sonucu elde edilen çıktı düzeyi, maliyet etkinliği bakımından stratejilerinin girdi düzeyi ile karşılaştırılmalı ve böylelikle söz konusu stratejinin etkinlik düzeyi belirlenmelidir.

#### 4.2.5. Plan ve Uygulama Stratejilerinin Geliştirilmesi

OECD risk yönetim modelinin son aşaması planlama ve strateji geliştirme aşamasıdır. Yukarıda belirtilen stratejilerin uygulanabilirliği her şeyden önce gelir idaresinin elinde bulunan ve kıt olan finansal ve beşeri kaynakları planlı biçimde kullanmasına bağlıdır (OECD, 2004). Bu açıdan gelir idarelerinin hazırlamış oldukları stratejik planlar oldukça büyük önem taşımaktadır. Orta vadeli biçimde hazırlanan söz konusu stratejik planlar risk yönetim modeline eklenmeli ve vergiye gönüllü uyumun sağlanması ve hizmet kalitesinin geliştirilmesine yönelik orta vadeli projeksiyonlar risk yönetim modeli çerçevesinde belirlenmelidir. Ayrıca stratejik plan doğrultusunda belirlenen vergi uyumuna yönelik hedefler somut biçimde ortaya konularak bu hedefin gerçekleştirilmesinden hangi alt birimin sorumlu olduğu açık olarak planda yer almalıdır (OECD, 2005).

#### **4.2.6. Uyum ıktılarının Değerlendirilmesi**

Uyum ıktılarının değerlendirmesi aşaması modelin bağımsız bir adımı olmayıp, yukarıda belirtilen bütün aşamalarda yapılması gereken değerlendirmeleri kapsamaktadır. Buna göre eğer gelir idaresinde ilk kez risk yönetim modeli uygulanacak ise, uygulamaya uyum çıktılarının değerlendirilmesi aşamasından başlanmalı ve vergi uyumuna yönelik olarak daha önce kullanılan yöntemlerin ya da araçların risk yönetim modeline uyarlanabilip uyarlanamayacağı üzerinde durulmalıdır (OECD, 2004). Yani öncelikli olarak risk yönetim modeline geçilmeden önce uygulanan stratejilerin modele uygunluğu değerlendirilmelidir.

Risk yönetim modeli uygulanmaya başlandıktan sonra modelin her aşamasında belirlenen ve/veya uygulanan stratejiler plan kapsamında değerlendirilir ve beklenenin altında çıktı veren ya da belirtilen hedefleri yakalayamayan stratejiler yeniden ele alınarak değerlendirilir (Russell, 2010). Ayrıca modelin bu aşaması stratejileri etkileyen dışsal faktörlerin de belirlenmesine ve dikkate alınmasına imkân sağlamaktadır. Risk yönetim modeli uyum çıktılarını değerlendirirken önleme stratejilerinin etkinliğinin ölçülmesinde kullanılan ve yukarıda açıklanan strateji değerlendirme modelini önermektedir.

#### **4.2.7. Model Performansının İzlenmesi**

Modelin en son aşaması performansın izlenmesidir. Bu aşama da uyum çıktılarının değerlendirilmesi aşamasında olduğu gibi modelin bağımsız bir parçası olmayıp risk yönetim modelinin her adımında gerçekleştirilmesi gereken prosedürleri kapsamaktadır (OECD, 2004). Buna göre risk yönetim modeli sürekli olarak izlenmeli ve sonuçları değerlendirilmelidir. Değerlendirmeye yönelik olarak hazırlanan raporlar periyodik olarak (en az üç ayda bir) kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Söz konusu raporlarda aşağıdaki bilgilerin bulunması gerekmektedir (Russell, 2010):

- ❖ Belirlenen, tanımlanan ve derecelendirilen riskler,
- ❖ Risklere karşı uygulanan önleme stratejilerinin yapısı ve zamanlaması,
- ❖ Risk yönetim faaliyetlerine ayrılan kaynak (bütçe) miktarı,
- ❖ Risk yönetim modelinin her bir aşamasından sorumlu olan birim,
- ❖ Önleme stratejileri ile ilgili olarak etkinlik, nitelik ve performans (etki değeri) göstergeleri
- ❖ Modelin izlenme ve değerlendirme süreci.

Uygulanan risk yönetim modeli gelir idaresinin periyodik olarak hazırladığı stratejik ve operasyonel planlar çerçevesinde sürekli olarak güncellenmelidir. Fakat yapılan yıllık ya da beşer yıllık güncellemeler risk yönetim modeli çerçevesinde oluşturulan uzun vadeli risk önleme stratejilerini sekteye uğratmamalıdır.

### **5. Değerlendirme ve Sonuç**

Gelir idaresi, ülkenin ekonomik ve sosyal açıdan kalkınmasında başat rol oynayan ve kamu gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturan vergileri tahsil eden kurumların başında gelmektedir. Bu açıdan gelir idaresinin en temel görevi, vergi ve diğer kamu gelirlerini toplamada etkinliği ve sürdürülebilirliği sağlamaktır. Dolayısıyla bu kurum bir yandan vergi gelirlerini tahsil ederken diğer yanda da vergi gelirlerinin sürekliliğini belirleyen gönüllü vergi uyumunu artırıcı tedbirler almak zorundadır. Aksi durumda vergi uyumunun azalması vergi gelirlerinin de azalması anlamına gelecek ve söz konusu kurum kamu gelirini elde etmede etkinliği sağlama amacından sapacaktır.

Gelir idaresinin vergileme ile ilgili olarak karşılaşılabilecek en temel risk vergiye olan gönüllü uyumun zayıflaması anlamına gelen vergi uyum riskidir. Vergi uyum riskinin temelinde vergileme faaliyetinin taraflarını oluşturan mükellef ile gelir idaresi arasındaki çok yönlü, karmaşık ve çoğu kez çatışmaya dönüşme eğilimi taşıyan ilişkiler yatmaktadır. Bu sorun yönetsel problemler, düşük teknolojik altyapı, yolsuzluklar ve kayıtdışı ekonomi gibi içsel ve dışsal faktörlerin de varlığı ile daha da derinleşmektedir. Ayrıca gelir idaresinin içinde bulunduğu ve faaliyet gösterdiği çevre; hukuki yapı, toplumun vergiye karşı tutumu, ekonomik konjonktür, gelir idaresinin organizasyonel yapısı ve finansal durumu gibi oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu geniş çevre, gelir idaresini öngöremeyeceğinden çok daha fazla sayıda riskle karşı karşıya bırakmakta ve bu durum kurumun riskleri tanımlayan, öncelikleyen ve önlenmesine yönelik stratejiler geliştirebilen bir risk yönetim sistemine olan ihtiyacını daha da artırmaktadır.

Gelir idarelerinin karşılaştıkları uyum riskinin yönetilmesine ilişkin olarak ilk çalışmalar 1997 tarihinde OECD tarafından başlatılmıştır. OECD, bu çalışmalar ışığında 2004 yılında yayınladığı bir raporla hazırlanmış olduğu uyum risk yönetimi modelini uluslararası toplum ile paylaşmıştır. OECD'nin gelir idareleri için önerdiği risk yönetim modeli; mükellef davranışlarını etkileyen faktörlerin belirlenmesi temeline oturtulmuş, kapsamı gelir idaresinin misyon, vizyon ve temel değerler çerçevesiyle sınırlanmış, birbirini sistematik biçimde izleyen ve tamamlayan aşamalardan meydana gelmektedir. Söz konusu modelin uygulanması gelir idareleri açısından çok önemli faydalar sağlayacaktır. Bu faydaları şu şekilde sıralamak mümkündür.

Modelde öncelikli olarak risk yönetiminin kapsamı ortaya konulmuş, son derece geniş bir çevre içerisinde faaliyet gösteren gelir idaresinin hangi tür riskleri model içerisine alması gerektiği belirlenmiştir. Bu şekilde modelin gerçekçiliği ve uygulanabilirliği artırılmıştır. Risk yönetim anlayışının kapsamı belirlendikten sonra modelin ikinci aşaması, bu kapsam içerisinde bulunan ve vergi uyumsuzluğuna neden olan risklerin belirlenmesi ve tanımlanmasına yoğunlaşmıştır. Bu aşamada riskler tümevarım yöntemiyle yani aşağıdan yukarıya doğru belirlenmektedir. Risklerin belirlenmesi aşaması, mükellefleri sahip oldukları farklı risk türlerine ve düzeylerine göre sınıflandırılma imkânı vererek risk açısından yönetilebilir mükellef grupları elde edilmiş olmaktadır.

Risklerin belirlenmesinden sonraki aşama söz konusu risklerin etki değerlemelerinin yapılarak kategorize edilmesini kapsamaktadır. Bu aşamada riskler etkileri bakımından sınıflandırılarak öncelikli olarak vergi uyumu konusunda yüksek etkilere sahip risklerin üzerinde durulması sağlanmaktadır. Böylece kıt olan beşeri ve finansal kaynağın yüksek etkili risklere yöneltmesi ve vergi uyumunun sağlanmasında daha etkin sonuçların alınması amaçlanmaktadır.

Modelin diğer önemli aşamaları mükellef davranışlarının analizi ve bu analiz çerçevesinde risk önleme stratejilerinin geliştirilmesidir. Bu aşamalar öncelikle vergi uyum davranışını etkileyen faktörlerin belirlenmesine yoğunlaşmakta ve vergiler konusunda farklı tutumlar sergileyen mükelleflere karşı gelir idaresinin de farklı düzey ve şiddette reaksiyon göstermesi gerektiğini vurgulamaktadır. Böylelikle vergi uyumu konusunda farklı davranış şekilleri benimsemiş olan mükelleflere karşı verilecek doğru tepkiler mükellef davranışlarını pozitif biçimde etkileyerek uyum piramidi içerisinde (Şekil: 2) aşağıya doğru yoğunlaşma sağlanacaktır.

Risk yönetim modelinin en son aşaması planlama ve strateji geliştirme aşamasıdır. Bu aşamada OECD, risk önleme stratejilerin uygulanabilirliği üzerinde durmuş ve gelir idarelerinin hazırlanmış oldukları önleme stratejilerin mutlaka stratejik planlar ile paralellik göstermesi

gerektiğini vurgulamıştır. Byolce orta vadeli biçimde hazırlanan stratejik planların risk yönetim modeline entegre edilmesi sağlanarak hem stratejik planların uygulanabilirliği hem de risk yönetim modelin sürdürülebilirliği amaçlanmaktadır.

Sonuç olarak vergi uyum düzeyinin artırılması, gelir idaresi açısından bu alandaki risklerin belirlenmesine ve nlenmesine yönelik bir yapının geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. OECD'nin hazırlamış olduğu risk yönetim modeli bu alandaki boşluğu doldurmakta ve gelir idarelerine risk yönetimi konusunda önemli fırsatlar ve kolaylıklar sunmaktadır.

## **Kaynaka**

- Bahl, R & Martinez-Vazquez, J. (1992). "The Nexus of Tax administration and Tax Policy in Jamaica and Guatemala", *Improving Tax Administration in Developing Countries içinde*. Der: Bird R.M. ve De Jantscher, MC. Washington: International Monetary Fund, Publication Services.
- Baurer, L.I. (2005). *Tax Administrations and Small and Medium Enterprises (SMEs) in Developing Countries*. World Bank Group. <http://www.itdweb.org/smeconference/documents/4%20world%20bank.pdf> (25.03.2014 tarihi itibariyle)
- Benk S., & etin, T. (2010). Kresel Ekonomik Krizin Vergi Uyumu zerindeki Etkileri, *Vergi Dnyası*, 345, 103-116.
- Benk, S., & Karakurt, B. (2010). Gelir İdareleri ve Yolsuzluk: Motivasyonlar, Fırsatlar ve Mücadele Yolları, *Business and Economics Research Journal*, 1 (4), 133-148.
- Benk, S., & Karayılmazlar, E. (2010). Vergilemenin Operasyonel Maliyetleri: Kavramsal Bir Değerlendirme, *Maliye Dergisi*, 159, 137-154.
- Benk S., & Budak, T. (2012). Power and trust as determinants of voluntary versus enforced tax compliance: Empirical evidence from the slippery slope framework from Turkey. *African Journal of Business Management*, 8 (4), 1499-1505.
- Bernstein, P.L. (1996). *Against the God: The Remarkable Story of Risk*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Bird, R.M., & Zolt, E.M. (2008). Technology and Taxation in Developing Countries: From Hand to Mouse. <http://ssrn.com/abstract=1086853>, (31.12.2013 tarihi itibariyle).
- Bird, R.M. (2008). Tax Challenges Facing Developing Countries. *International Studies Program, Working Paper No: 08-02*. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1114084](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1114084) (20.01.2014 tarihi itibariyle).
- Braithwaite, V. (2003). A New Approach to Tax Compliance. *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion içinde*. Der: Braithwaite V. Aldershot, UK: Ashgate.
- Brautigam, D.A (2008). Introduction: Taxation and State-building in Developing Countries. *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent içinde*. Der: Brautigam, D.A., Fjeldstad O. & Moore, M. New York, Cambridge University Press.
- Das-Gupta, A., Ghosh, S. & Mookherjee, D. (2004). Tax Administration Reform and Taxpayer Compliance in India. *International Tax and Public Finance*, 11, 575–600.
- Doğan, S. (2002). İşletmelerde Vizyon ve Misyon Bildirisi Geliştirme ve nemi zerine Bir Araştırma, *Amme İdaresi Dergisi*, 35:1, 143-174.
- European Commission (EC).(2006). *Risk Management Guide for Tax Administrations. The European Commission's Taxation and Customs Union Directorate General*, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/tax\\_cooperation/gen\\_overview/risk\\_management\\_guide\\_for\\_tax\\_administrations\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/gen_overview/risk_management_guide_for_tax_administrations_en.pdf) (12.02.2014 tarihi itibariyle)

- European Commission (EC).(2010). *Compliance Risk Management. Guide for Tax Administrations. Fiscalis Risk Management Platform*, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/info\\_docs/taxation/risk\\_managt\\_guide\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/risk_managt_guide_en.pdf) (12.02.2014 tarihi itibariyle)
- Fjeldstad, O.H. (2005). Revenue Administration and Corruption: What Works?. U4 Issue 2 Chr. Michelsen Institute. <http://www.cmi.no/publications/file/2058-revenue-administration-and-corruption-what-works.pdf> (12.02.2014 tarihi itibariyle)
- Frey, B.S. & Schneider, F. (2000). Informal and Underground Economy. *Forthcoming in Orley Ashenfelter: International Encyclopaedia of Social and Behavioral Science*, Bd. 12 Economics. Amsterdam: Elsevier Science Publishing Company.
- Frey, B.S & Torgler, B. (2007). Tax Morale and Conditional Cooperation. *Journal of Comparative Economics*, 35, 136–159.
- Gutierrez, N. (2002). *Information Technology in Support of the Tax Administration Functions and Taxpayers Assistance*. Third Regional Training Workshop on Taxation, Brazil, 3-5 Aralık, 2002.
- Hopkin, P. (2010). *Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management*. London: Kogan Page Limited.
- Hutter, B. (2005). 'Ways of seeing': Understandings of Risk in Organisational Settings. İçinde. Der: Hutter, B. ve Power, M. (Eds.). *Organisational Encounters with Risks*. New York: Cambridge University Press.
- Institutie of Risk Management, IRM (2002). *A Risk Management Standard*. [http://www.theirm.org/publications/documents/Risk\\_Management\\_Standard\\_030820.pdf](http://www.theirm.org/publications/documents/Risk_Management_Standard_030820.pdf) (10.12.2013 tarihi itibariyle)
- Katsios, S. (2006). The Shadow Economy and Corruption in Greece. *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 1, 61-80.
- Kılıç, M. (2010). "Stratejik Yönetim Sürecinde Değerler, Vizyon ve Misyon Kavramları Arasındaki İlişki", *Sosyo Ekonomi*, 6(13): 81-98.
- Kirchler, E., & Hoelzl, E. & Wahl, I. (2008). Enforced versus Voluntary Tax Compliance: The "slippery slope" framework. *Journal of Economic Psychology*, 29, 210–225.
- McCarten, W. (2006). The Role of Organisational Design in the Revenues Strategies of Developing Countries: Benchmarking with VAT Performance., *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy* içinde. Der: Alm, J., Martinez-Vazquez, J. ve Rider, M. New York: Spinger Science+Business Media, Inc.
- Murphy, D. (2008). *Understanding Risk: The Theory and Practice of Financial Risk*. Chapman & Hall/CRC.
- OECD. (1997). *Risk Management: Practice Note*. Centre for Policy and Tax Administration. OECD Publishing.
- OECD. (2004). *Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance*. A Guidance Note for Centre for Tax Policy and Administration, OECD Publishing.
- OECD. (2005). *Background Note on Meeting's Discussion Themes*. Second Meeting of The Forum on Tax Administration, 1-2 June, Dublin [http://eduart0.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/compliancewthtaxprofessionals\\_7f.doc](http://eduart0.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/compliancewthtaxprofessionals_7f.doc) (12.02.2014 tarihi itibariyle)
- OECD. (2010). *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*. OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing.
- OECD. (2010a). *Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations (follow-up report)*. Forum on Tax Administration: Taxpayer Services Sub-Group. Information Note, OECD Publishing.
- OECD. (2010b). *Tax Compliance and Tax Accounting Systems*. Forum on Tax Administration: Information Note, OECD Publishing.
- OECD. (2013). *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing.
- Power, M. (2004). *The Risk Management of Everything: Rethinking the Politics of Uncertainty*. Demos Publishing.



- Power, M. (2009). The Risk Management of Nothing, *Journal of Accounting, Organizations and Society*, 34, 849-855.
- Purohit, MC. (2007). Corruption in Tax Administration. *Performance Accountability and Combating Corruption* içinde. Der: Shah, A. World Bank.
- Roth, J.A & Scholz, J.T & Witte, AD. (1989). *Taxpayer Compliance*, Vol.1: An Agenda for Research, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Russell, B. (2010). Revenue Administration: Managing the Shadow Economy. *IMF Fiscal Department, Technical Notes and Manuals TNM/10/14*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1014.pdf> (17.01.2014 tarihi itibariyle)
- Silvani, CA. (1992). Improving Tax Compliance, *Improving Tax Administration in Developing Countries* içinde. Der: Bird, RM. ve De Jantscher, MC. Washington: International Monetary Fund, Publication Services.
- Tanzi, V. (1999). Corruption and the Budget: Problems and Solutions. *Economies of Corruption* içinde. Der. Jain, A.K. Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Thanet District Council (TDC). (2009). *Risk Management- Friend or Foe: Risk Management Strategy*, <http://democracy.thanet.gov.uk/mgConvert2PDF.aspx?ID=4278> (14.03.2014 tarihi itibariyle)
- Thomson, R. (2008). Strengthening Risk Management and Audit Strategies to Improve Compliance. *Caribbean Organisation of Tax administration (COTA) General Assembly*, Belize City, Belize.
- Trasberg, T. (2004). Tax Administration and Shadow Economy in EC New Members. *società italiana di economia pubblica*. Working Paper, 313, <http://www-3.unipv.it/websiep/wp/313.pdf> (14.12.2013 tarihi itibariyle)
- Tuncer, M. (2003). "Vergi Ahlakı-Vergi Uyumu İlişkisi ve Türkiye", *Vergi Sorunları Dergisi*, 181, 92-114.
- Vesper, J.L. (2006). *Risk Assessment and Risk Management*. PDA/DAI.
- Wilson-Grau, R. (2003). The risk approach to strategic management in development NGOs, *Development in Practice*, 14(3), 533-536.
- World Bank (1997). *The World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford University Press. New York.
- World Bank. (2000). *Computerizing tax and customs administrations*. PREMnotes. Public Sector, (44). <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote44.pdf> (12.04.2014 tarihi itibariyle)
- World Bank. (2007). *Strengthening the World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*, <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1281627136986/GACReport2.pdf> (11.12.2013 tarihi itibariyle).
- Wunder, HF. (2009). Tax risk management and the multinational enterprise. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 18, 14-28.
- Yurtseven, HR.(1988). Stratejik Yönetim Sürecinde Misyon Kavramı. *Yönetim*, 9 (29), 26-33.