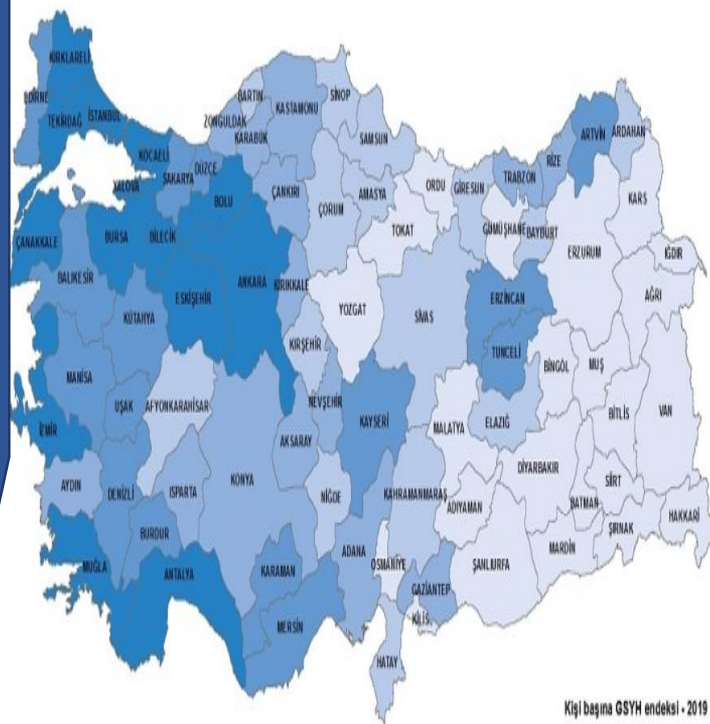


مطالعه حکمرانی نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی در ترکیه



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۳۹۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	مطالعه حکمرانی نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی در ترکیه
کد شناسه	۱۴۰۳-۹-۱۰۴۴۶
گروه پژوهشی	نظام های نوین برنامه ریزی، بودجه ریزی و مدل سازی
پدیدآورنده	رحیم تقی زاده
همکار	مونا عظیم زاده کردلر
ناظر علمی	محمد جواد محسنی نیا
ناشر	مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری
تاریخ انتشار	آبان ۱۴۰۳
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات اللهی - خیابان استاد جعفر شهری (سپند شرقی) - پلاک ۱۶	
شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
مقدمه	۱
۱- حکمرانی نظام برنامه‌ریزی ترکیه	۴
۱-۱- دوره قبل از برنامه‌ریزی توسعه	۴
۱-۱-۱- طرح‌های پنج‌ساله صنعتی	۵
۱-۱-۲- برنامه فوری صنعتی ۱۹۴۶	۷
۱-۱-۳- برنامه توسعه اقتصادی ۱۹۴۷	۹
۱-۲- دوره برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه	۱۱
۱-۲-۱- مقدمه‌ای بر مفهوم برنامه‌ریزی توسعه	۱۱
۱-۲-۲- آغاز دوران برنامه‌ریزی توسعه	۱۲
۱-۲-۳- ساختار حکمرانی نظام برنامه‌ریزی در ترکیه	۱۶
۱-۲-۴- برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در ترکیه	۲۰
۱-۲-۵- پروگرام‌های میان‌مدت	۳۰
۱-۲-۶- برنامه مالی میان‌مدت	۳۳
۱-۲-۷- برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری	۳۴
۱-۲-۸- برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری دولت	۳۵
۲- حکمرانی نظام بودجه‌ریزی در ترکیه	۳۹
۱-۲- سیر تحولات نظام بودجه‌ریزی دولتی ترکیه	۳۹
۱-۲-۱- دوره بودجه‌ریزی سنتی	۳۹
۱-۲-۲- بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه (۱۹۷۳-۲۰۰۲)	۴۱
۱-۲-۳- سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (۲۰۰۳-۲۰۲۲)	۴۳
۱-۲-۴- ساختار حکمرانی نظام بودجه‌ریزی	۶۴
۱-۲-۵- نهادهای قانونی و مسئولیت سازمانی در نظام بودجه‌ریزی	۶۸
۱-۲-۶- قانون اساسی ترکیه	۶۹
۱-۲-۷- قانون مدیریت و نظارت مالی ترکیه	۶۹
۱-۲-۸- مجلس و کمیسیون برنامه‌وبودجه	۷۱
۱-۲-۹- دیوان محاسبات	۷۳
۱-۲-۱۰- سازمان استراتژی و بودجه	۷۶
۱-۲-۱۱- وزارت خزانه‌داری و مالیه	۸۰
۱-۲-۱۲- نهاد شفافیت و مشارکت عمومی در بودجه ترکیه	۸۲
۱-۲-۱۳- فرایند تهیه لایحه در نظام بودجه‌ریزی در ترکیه	۸۵
۱-۲-۱۴- اصول حاکم بر تهیه بودجه	۸۵
۱-۲-۱۵- برنامه زمان‌بندی و فرآیند تهیه لایحه بودجه	۸۵

۸۹	۲-۴-۳- اجرای بودجه
۹۳	۲-۴-۴- نظارت و حسابرسی بودجه
۹۷	۳- تحولات اقتصادی و گزارش اجمالی بودجه
۹۷	۳-۱- شاخص‌های کلان اقتصاد ترکیه
۹۹	۳-۱-۱- بررسی تاریخی رشد اقتصادی و توسعه صنعتی ترکیه
۱۰۴	۳-۲- گزارش اجمالی بودجه سال‌های ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳
۱۰۴	۳-۲-۱- اولویت‌های اصلی سیاست‌های هزینه و مصارف در پروگرام میان‌مدت و برنامه سالانه ریاست جمهوری در سال ۲۰۲۲
۱۰۶	۳-۲-۲- سیاست‌های منابع و درآمدی بودجه سال ۲۰۲۲
۱۰۷	۳-۲-۳- خلاصه وضعیت بودجه دولت مرکزی در سال‌های ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳
۱۱۲	۳-۲-۴- بررسی آماری بودجه
۱۱۷	۴- مدل‌سازی ساختاری تفسیری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد
۱۱۷	۴-۱- بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه
۱۲۰	۴-۱-۱- اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه
۱۲۲	۴-۱-۲- ابزارهای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه
۱۲۶	۴-۱-۳- موانع و مشکلات اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه
۱۳۲	۴-۲- معرفی و مفهوم ISM
۱۳۴	۴-۲-۱- مراحل اجرای پیاده‌سازی مدل‌سازی ساختاری تفسیری
۱۳۸	۴-۳- یافته‌های تحقیق
۱۳۹	۴-۳-۱- تجزیه و تحلیل مدل‌سازی ساختاری تفسیری
۱۵۱	۵- خلاصه و جمع‌بندی
۱۵۱	۵-۱- طرح تحقیق
۱۵۳	۵-۲- جمع‌بندی حکمرانی نظام برنامه‌ریزی
۱۵۸	۵-۳- جمع‌بندی نظام بودجه‌ریزی
۱۶۳	۵-۴- پیشنهاد‌های سیاستی برای اصلاحات ساختاری در ایران
۱۶۵	منابع
۱۶۸	پیوست

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول ۱: طرح‌های توسعه صنعتی قبل از نظام برنامه‌ریزی توسعه.....	۱۱
جدول ۲: برنامه‌های توسعه پنج‌ساله اجرا شده در کشور ترکیه.....	۲۰
جدول ۳: متوسط رشد اقتصادی به تفکیک ر شد بخش‌های اقتصادی طی ۱۰ برنامه توسعه اقتصادی ترکیه.....	۲۶
جدول ۴: متوسط سهم بخش‌های اقتصادی از تولید ناخالص داخلی طی برنامه‌های توسعه در ترکیه.....	۲۶
جدول ۵: توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و پروژه‌های ذیل برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری سال ۲۰۲۳ ترکیه.....	۳۶
جدول ۶: توزیع پروژه‌ها به تفکیک بخش‌های اقتصادی در برنامه یک‌ساله عمرانی دولت ترکیه.....	۳۷
جدول ۷: مقایسه تغییرات فرآیند بودجه‌ریزی در دو سیستم پارلمانی و ریاست جمهوری.....	۴۸
جدول ۸: طبقه‌بندی مصارف در سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای ترکیه.....	۵۸
جدول ۹: تفکیک برنامه‌ها و واحدهای هزینه در دانشگاه کاستامونو بر اساس سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای.....	۵۹
جدول ۱۰: طبقه‌بندی سازمانی و واحدهای هزینه در دانشگاه کاستامونو در سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای.....	۵۹
جدول ۱۱: تفکیک برنامه، زیر برنامه، فعالیت، و زیر فعالیت‌های دانشگاه کاستامونو در سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای.....	۶۰
جدول ۱۲: طبقه‌بندی برنامه‌ای خرید لوازم اداری و نوشت‌افزار در دانشکده جنگلداری دانشگاه کاستامونو.....	۶۳
جدول ۱۳: طبقه‌بندی برنامه‌ای پرداخت سهم بیمه بازنشستگی کارکنان دانشگاه توسط اداره منابع انسانی.....	۶۳
جدول ۱۴: جزئیات ساختار قانونی مدیریت و نظارت مالی ترکیه به شماره ۵۰۱۸ مصوب ۲۰۰۳/۱۲/۱۰.....	۷۰
جدول ۱۵: مقایسه جدول زمان‌بندی تهیه لایحه بودجه، در دو دوره قبل و بعد از سال ۲۰۰۹.....	۸۶
جدول ۱۶: برخی شاخص‌های کلان اقتصادی ترکیه در سال ۲۰۲۳.....	۹۷
جدول ۱۷: شاخص‌های عمده بازار کار ترکیه در ابتدای سال ۲۰۲۳.....	۹۹
جدول ۱۸: اعتبارات مصوب و عملکرد بودجه دولت مرکزی ترکیه در سال ۲۰۲۲ به تفکیک شاخص‌های عمده.....	۱۰۷
جدول ۱۹: اعتبارات بودجه دولت مرکزی ترکیه در سال ۲۰۲۲ بر اساس طبقه‌بندی اقتصادی.....	۱۰۸
جدول ۲۰: توزیع اعتبارات مصوب اولیه سال ۲۰۲۲ بر اساس طبقه‌بندی عملکردی.....	۱۱۰
جدول ۲۱: مقایسه پیش‌بینی و عملکرد منابع بودجه سال ۲۰۲۲ بودجه دولت مرکزی به تفکیک نوع منبع.....	۱۱۱
جدول ۲۲: مقایسه ارقام مصارف و منابع اصلاحیه و عملکرد بودجه دولت مرکزی ترکیه در سال ۲۰۲۲ با مصوب ۲۰۲۳.....	۱۱۳
جدول ۲۳: توزیع اعتبارات دستگاه‌های برخوردار از بودجه عمومی سال ۲۰۲۲ به تفکیک فصول هزینه.....	۱۱۶
جدول ۲۴: مراحل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه.....	۱۲۵
جدول ۲۵: چالش‌های اجرای بودجه‌بندی عملکردی در ترکیه.....	۱۲۷
جدول ۲۶: چالش‌های عمده بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در OECD.....	۱۲۸
جدول ۲۷: جمع‌بندی بررسی نظام ادبیات موضوع در خصوص موانع اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه.....	۱۳۱
جدول ۲۸: ماتریس خود تعاملی ساختاری بر اساس نظرات خبرگان.....	۱۴۰
جدول ۲۹: ماتریس دسترسی اولیه.....	۱۴۰
جدول ۳۰: ماتریس دسترسی نهایی.....	۱۴۱
جدول ۳۱: روابط تعاملی متغیرهای مدل‌سازی ساختاری تفسیری به تفکیک تأثیرگذاری و تأثیرپذیری.....	۱۴۲
جدول ۳۲: تکرار مرحله اول برای سطح‌بندی متغیرها به تفکیک مجموعه دریافتی، مجموعه مقدماتی و مجموعه اشتراکی.....	۱۴۳
جدول ۳۳: تکرار مرحله دوم برای سطح‌بندی متغیرها به تفکیک مجموعه دریافتی، مجموعه مقدماتی و مجموعه اشتراکی.....	۱۴۴
جدول ۳۴: تکرار مرحله سوم برای سطح‌بندی متغیرها به تفکیک مجموعه دریافتی، مجموعه مقدماتی و مجموعه.....	۱۴۴

جدول ۳۵: تکرار مرحله چهارم برای سطح‌بندی متغیرها به تفکیک مجموعه دریافتی، مجموعه مقدماتی و مجموعه..... ۱۴۴

جدول ۳۶: تکرار مرحله پنجم برای سطح‌بندی متغیرها به تفکیک مجموعه دریافتی، مجموعه مقدماتی و مجموعه..... ۱۴۵

فهرست نمودارها

عنوان	صفحه
نمودار ۱: نمودار سازمانی سازمان استراتژی و بودجه ترکیه.....	۷۹
نمودار ۲: برنامه زمان‌بندی تهیه و تصویب لایحه بودجه دولت مرکزی در ترکیه.....	۸۷
نمودار ۳: روند تغییرات درآمد سرانه ترکیه از آغاز جمهورییت تا سال ۲۰۱۵ برحسب قیمت‌های جاری.....	۱۰۰
نمودار ۴: متوسط رشد اقتصادی ترکیه در مقاطع مختلف سیاسی.....	۱۰۲
نمودار ۵: روند نسبت اجزای بودجه عمومی ترکیه به GDP در دوره ۱۹۹۹-۲۰۲۳.....	۱۱۴
نمودار ۶: فلوچارت اجرای مدل‌سازی ساختاری تفسیری.....	۱۳۵
نمودار ۷: میزان وابستگی و قدرت هدایت در روش ISM.....	۱۳۸
نمودار ۸: مدل نهایی ساختاری تفسیری- موانع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در سیستم بودجه‌ریزی دولت مرکزی ترکیه.....	۱۴۵

فهرست شکل ها

عنوان	صفحه
شکل ۱: ساختار نظام برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه.....	۱۷
شکل ۲: ساختار و عناصر نظام برنامه‌ریزی در ترکیه.....	۱۸
شکل ۴: طبقه‌بندی تحلیلی بودجه در ساختار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.....	۵۶
شکل ۵: سیستم طبقه‌بندی در بودجه‌ریزی برنامه‌ای ترکیه.....	۵۷
شکل ۷: تفکیک ساختار بودجه در ترکیه.....	۶۶
شکل ۸: نهادها و سازمان‌های دخیل در نظام بودجه‌ریزی ترکیه.....	۶۹
شکل ۹: نمایی از سامانه پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری دولت مرکزی ترکیه.....	۹۰
شکل ۱۰: شبکه تعاملی مدل ساختاری تفسیری عوامل مؤثر بر کمبود کارکنان و کارشناسان متخصص.....	۱۴۷
شکل ۱۱: ماتریس میک مک و توزیع موانع پیاده‌سازی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بر اساس دو معیار میزان وابستگی و میزان تأثیرگذاری.....	۱۴۷

مقدمه

طی یک‌صد سال گذشته ترکیه تحولات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی عمیقی را پشت سر گذاشته است. با فروپاشی امپراتوری عثمانی و تأسیس جمهوریت در این کشور، مسئله توسعه و پیشرفت اقتصادی از اهداف اصلی دولت بوده است. اگر رشد ضعیف دوران جنگ جهانی دوم لحاظ نشود، متوسط رشد اقتصادی ترکیه به ۵,۶ درصد می‌رسد. در نتیجه این رشد اقتصادی، درآمد سرانه ۴۵ دلاری سال ۱۹۲۳ به بیش از ۹۶۶۰ دلار در سال ۲۰۲۱ افزایش یافته و به این ترتیب کشوری که یک‌صد سال پیش جزء کشورهای فقیر دنیا محسوب می‌شد، در حال حاضر در رده کشورهای با درآمد سرانه بالا قرار گرفته است. اگرچه در یک قرن گذشته همراه با تحولات اقتصادی، ترکیه تغییرات سیاسی و اجتماعی وسیعی را پشت سر گذاشته است؛ اما بی‌شک یکی از نقاط عطف تاریخ معاصر این کشور، روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه و شروع اصلاحات ساختاری سیاسی و اقتصادی گسترده به رهبری رجب طیب اردوغان از سال ۲۰۰۲ می‌باشد. طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۳، در سایه اصلاحات سیاسی و اقتصادی داخلی، شروع مذاکرات الحاق به اتحادیه اروپا، گسترش روابط با غرب و آمریکا و همچنین فرصت‌های خلق‌شده در منطقه به‌ویژه پس از جنگ عراق و ضعف رقابتی منطقه‌ای، این کشور با جذب سرمایه‌های خارجی، توسعه گردشگری و صادرات کالا و خدمات خود توانست عصر شکوفایی اقتصاد را شاهد باشد. پس از اتفاقات پارک گزی استانبول در سال ۲۰۱۳ و برخی بی‌ثباتی‌های سیاسی داخلی در این کشور، به‌خصوص با طرفداران گروه فتح‌الله گولن، بحران سوریه و ورود مهاجران سوری به این کشور، برخی تنش‌ها با اتحادیه اروپا و بعداً با آمریکا و خروج سرمایه خارجی از ترکیه، این روند شکل معکوس و نزولی به خود گرفت. رفتارهای سیاسی شخص اردوغان پس از کودتای نافرجام ۲۰۱۵ و تلاش گسترده برای کاهش آزادی‌های سیاسی و اجتماعی به بهانه مبارزه با گروه فتح‌الله گولن موجب تشدید فرار سرمایه و افزایش نرخ ارز و تورم در این کشور گردید. اوج این اتفاقات پس از همه‌گیری کرونا بود که ترکیه بخش عمده‌ای از درآمدهای ارزی خود را از دست داد؛ اما اصرار اردوغان بر نظریه اقتصادی خود مبنی بر تثبیت نرخ بهره و تقدم رشد بر تورم، امروزه ترکیه را با یکی از شدیدترین بحران‌های اقتصادی تاریخ خود مواجه کرده است. اگرچه او توانست در دور دوم انتخابات سال ۲۰۲۳ پیروز شود و تا پنج سال دیگر ریاست جمهوری خود را تثبیت نماید؛ اما بدون بازگشت شخص اردوغان به «دولت قانون»، دموکراسی و بازگرداندن آزادی‌های مدنی و سیاسی که نقطه قوت ترکیه محسوب می‌شد، حل مشکلات اقتصادی امروز حداقل در کوتاه‌مدت میسر نخواهد بود. اگر ترکیه توانست در سایه آزادی‌های مدنی، سیاسی و اجتماعی برنده رقابت‌های منطقه‌ای باشد؛ در حال حاضر به دلیل استبداد رأی، عدم شایسته‌سالاری در نظام اداری و همچنین خروج نخبگان و سرمایه شاهد روزهای سختی است، زیرا به قول آمارتیا سن توسعه به مثابه آزادی است.

در این پژوهش با هدف درس‌آموزی سیاستی از تجربه ترکیه در اصلاح نظام برنامه‌ریزی و همچنین نظام مدیریت مالی عمومی و بودجه‌ریزی، حکمرانی دو سیستم مذکور با روش تاریخی و رویکرد سیستمی شامل

سیر تحولات، ساختارها، نهادها، سازمان‌ها و مسئولیت آن‌ها به صورت توصیفی و بر اساس مطالعه اسنادی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش اول، سیر تحولات تاریخی و همچنین الگوی حکمرانی نظام برنامه‌ریزی ترکیه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. اصول سیاست‌های کلی دهه اول جمهوریت برگرفته از میثاق ملی کنگره اقتصادی ازمیر است. تقویت بخش خصوصی و اعطای نقش نظارتی به دولت رویکرد اساسی کنگره اقتصادی ازمیر را تشکیل می‌داد؛ اما ناتوانی بخش خصوصی در تأمین زیرساخت‌ها و عدم سرمایه‌گذاری در ایجاد صنایع مادر، اهداف بلندپروازانه شخص مصطفی کمال آتاتورک برای مدرنیزاسیون و ایجاد «ترکیه نوین» و البته گسترش ایده توسعه مبتنی بر «برنامه» در همسایه شمالی (شوروی سابق) از عوامل اصلی شروع برنامه‌ریزی از اوایل دهه ۱۹۳۰ بوده است. از اوایل دهه ۱۹۶۰، توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی به عنوان یک اصل وارد قانون اساسی گردیده و سازمان برنامه‌ریزی دولت تشکیل و در نهایت عصر توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی به معنای مدرن آن در این کشور شروع می‌شود. از سال ۱۹۶۳ تاکنون، یازده برنامه توسعه اجرا گردیده و از سال ۲۰۲۴ برنامه دوازدهم اجرایی شده است.

در بخش دوم، نظام بودجه‌ریزی ترکیه و سیر تحولات و همچنین نهادهای مؤثر بر نظام بودجه‌ریزی مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس فرایند تهیه لایحه بودجه و مسئولیت هریک از نهادها در تنظیم لایحه بودجه دولت مرکزی و تصویب آن ارائه می‌شود. سیستم بودجه‌ریزی ترکیه که ریشه‌های آن به لوایح اصلاحات دربار عثمانی برمی‌گردد، اصلاحات ساختاری وسیعی را طی سال‌های گذشته تجربه کرده است. پس از اعلام جمهوریت، قانون محاسبات عمومی به عنوان مبنای مدیریت مالیه عمومی این کشور به تصویب رسید و تا اوایل دهه ۱۹۷۰، سیستم بودجه‌ریزی سنتی در نظام مدیریت مالیه بخش عمومی این کشور مسلط بود؛ اما از دهه مذکور با هدف ارتقاء اثربخشی و کارایی بودجه عمومی، سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه در دستور کار دولت قرار گرفت. اگرچه این سیستم در واقعیت تلاشی برای تقویت ارتباط نظام بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی بود؛ اما در عمل نتوانست انتظارات سیاست‌گذاران را برآورده کند. در اوایل قرن بیست و یکم و با روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه و البته با توصیه و همکاری نهادهای بین‌المللی، فصل نوینی از اصلاحات ساختاری با تصویب قانون مدیریت و نظارت مالی و در پیش گرفتن نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از سال ۲۰۰۶ در این کشور آغاز شد. طی این اصلاحات ساختاری، نهادها، تعامل آن‌ها با یکدیگر، فرایند بودجه‌ریزی و رویکرد بودجه‌ریزی دچار تحولات اساسی گردید. از سال ۲۰۱۲ تلاش برای بهبود نواقص بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد شروع و در نهایت متعاقب گذر به سیستم ریاستی در سال ۲۰۱۸، از سال ۲۰۲۱ سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای در این کشور پیاده شده است.

در بخش سوم، تحولات اقتصادی ترکیه به صورت اجمالی و همچنین گزارش آماری بودجه سال‌های ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳ برای آشنایی عمیق‌تر با عملکرد سیستم بودجه‌ریزی ارائه گردیده است. در بخش چهارم با هدف تمرکز بیشتر بر اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، ضمن توصیف شیوه اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در

ترکیه، با فراتحلیل و بررسی نظام‌مند ادبیات موضوع، موانع و چالش‌های پیش روی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد شناسایی و سپس با استفاده از مدل‌سازی ساختاری- تفسیری، موانع استقرار و اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، سطح‌بندی و اولویت‌بندی شده است. تحلیل مدل‌سازی ساختاری تفسیری نشان می‌دهد مهم‌ترین مانع اجرای موفق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه، ابهام و فقدان دانش مدیران، سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران مدیریت مالی عمومی نسبت به روش بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بوده است. در پایان برای بهره‌مندی کارشناسان، مدیران، تصمیم‌سازان و پژوهشگران این حوزه، درس‌های سیاستی قابل استفاده از تجربه ترکیه ارائه شده است.

این پژوهش با حمایت مادی و معنوی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری اجرا شده است. لازم می‌دانم از حمایت و مساعدت همه ارکان مرکز به‌ویژه آقای دکتر پاک‌ذات، آقای سعید غلامی، آقای دکتر درویشی و همچنین توصیه‌ها و همراهی بسیار سازنده آقای محسنی‌نیا به عنوان ناظر علمی طرح و زحمات سرکار خانم رجبی‌قدردانی کنم. همچنین از سرکار خانم عظیم‌زاده به عنوان همکار اصلی پروژه تقدیر و تشکر می‌نمایم. امید می‌رود این گزارش با وجود برخی محدودیت‌ها بتواند چراغی برای راهبری توسعه ایران عزیز باشد.

۱- حکمرانی نظام برنامه‌ریزی ترکیه

ریشه برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه به سال ۱۹۳۳ و شروع «طرح‌های صنعتی» برمی‌گردد. پس از وقوع بحران جهانی سال ۱۹۲۹، نخستین برنامه صنعتی پنج‌ساله برای دوره ۱۹۳۴-۱۹۳۸ تهیه شد و «توسعه» در ترکیه با سیاست «دولت‌گرایی» آغاز گردید. اجرای برنامه پنج‌ساله دوم صنعتی در سال ۱۹۳۶ و برای دوره ۱۹۳۹-۱۹۴۳ تهیه شده که با شروع جنگ جهانی دوم متوقف گردید. با پایان جنگ جهانی دوم، اگرچه تلاش شد تا «برنامه فوری صنعت» ۱۹۴۶ و طرح وانر ۱۹۴۷ (برنامه توسعه اقتصادی ترکیه) که دارای رویکردهای متفاوتی بودند، اجرا شود؛ اما تلاش‌ها برای روی آوردن به اقتصاد برنامه‌ریزی شده در این دوره تا سال ۱۹۶۰ ناموفق بود. درنهایت با تأسیس سازمان برنامه‌ریزی دولتی در سال ۱۹۶۰، دوره جدیدی در نظام مدیریت و سیاست‌گذاری‌های اقتصادی ترکیه آغاز شد. از آن زمان تاکنون، ترکیه یازده برنامه توسعه اقتصادی را تهیه و اجرا کرده است. نظام برنامه‌ریزی ترکیه از سیستمی چندوجهی و متعاملی برخوردار است، به طوری که در کنار برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، ساختار برنامه‌ریزی این کشور از پروگرام‌های میان‌مدت، برنامه‌های یک‌ساله عمرانی و برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری تشکیل شده است. اگرچه نظام برنامه‌ریزی مدرن این کشور در ابتدا توسط مشاوران خارجی و با توصیه نهادهای بین‌المللی تهیه می‌شد؛ اما امروزه این کشور با مدیریت سازمان استراتژی و بودجه و با تلاش کارشناسان و متخصصان داخلی امور مربوط به تهیه و نظارت برنامه‌های توسعه را دنبال می‌کند. با هدف بررسی سیر تکوینی و تحولات نظام برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه، در این بخش ابتدا با رویکرد توصیفی سابقه برنامه‌ریزی توسعه به تفکیک دو دوره قبل از برنامه‌ریزی و دوره برنامه‌ریزی توسعه مورد کنکاش قرار خواهد گرفت و در ادامه نیز ساختارها، فرایندها، تصویب هریک از لایه‌های نظام برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه ارزیابی خواهد شد.

۱-۱- دوره قبل از برنامه‌ریزی توسعه

پس از فروپاشی امپراتوری عثمانی و تشکیل جمهوریت در ۲۹ اکتبر سال ۱۹۲۳، مسئله توسعه اقتصادی مهم‌ترین اولویت اقتصاد ترکیه بود (Ertuna, 2004). البته جهت‌گیری اصلی سیاست‌های اقتصادی ترکیه در دهه اول جمهوریت برگرفته از «کنگره اقتصاد از میر» بود. این کنگره با شرکت ۱۱۳۵ عضو بین ۱۷ فوریه تا ۴ مارس ۱۹۲۳ هنگامی که استانبول هنوز تحت اشغال بود و جمهوریت اعلام نشده بود؛ در از میر تشکیل شد. با این حال نمایندگان لایه‌های مختلف جامعه مانند بازرگانان، کشاورزان، تولیدکنندگان، دهقانان و کارگران در این کنگره گرد هم آمدند تا تصویری از یک جامعه کامل ایجاد شود. رویکرد اقتصادی این کنگره، واگذاری اقتصاد به بخش خصوصی و اعطای نقش نظارتی و تنظیم‌کنندگی به دولت در اقتصاد بود. خروجی این کنگره به عنوان «میثاق ملی اقتصادی» در واقع برنامه‌ای برای رشد و پیشرفت اقتصادی ترکیه بود. بر پایه این رویکرد، ضمن ملی‌سازی صنایع و کارگاه‌های مربوط به خارجیان در ترکیه تلاش شد تا بخش خصوصی نقش فعال‌تری

در اقتصاد ایفا نماید. در نخستین گام، سیستم مالیات اعشار (یک‌دهم) که از زمان تأسیس امپراتوری عثمانی از کشاورزان اخذ می‌شد، منحل گردید. به دنبال آن برای تأمین سرمایه مورد نیاز صنایع بخش خصوصی ابتدا بانک ایش^۱ و سپس بانک «صنعت و معدن» با هدف کمک به توسعه صنایع و معادن تأسیس شد. در دوره ۱۹۲۳-۱۹۳۱ آزادی‌های وسیعی به بخش خصوصی اعطا شد و سطح مداخله دولت در اقتصاد به پایین‌ترین حد خود رسید. به همین جهت این دوره در ترکیه به «دوره لیبرال» مشهور است (Ay, 2012)؛ اما از سال ۱۹۳۳ برنامه‌های توسعه صنعتی و مداخله دولت در اقتصاد در دستور کار دولت ترکیه قرار گرفت. به این ترتیب در دهه اول جمهوریت، با سیاست تأمین زیرساخت‌ها و حمایت از بخش خصوصی، اقتصاد ترکیه به‌طور متوسط سالانه از رشدی معادل ۸٫۱ درصدی برخوردار شد. از مهم‌ترین ویژگی‌های اقتصادی دوره ۱۹۲۳-۱۹۳۸، بازسازی و نوسازی ساختارهای اقتصادی ترکیه در قالب الگوی «دولت-ملت»، توسعه بخش خصوصی، اقتصاد ملی و خودکفایی، جایگزینی واردات و حاکمیت الگوی اقتصاد آزاد با تمرکز بر ملی‌گرایی را می‌توان برشمرد. پس از برنامه صنعتی اول و البته با تداوم رویکرد قبلی، دومین برنامه صنعتی ترکیه نیز با هدف صنعتی‌سازی، به‌ویژه ایجاد کارخانه‌ها و زیرساخت‌های اقتصادی برای حمایت از بخش خصوصی تهیه گردید که عملاً با وقوع جنگ جهانی دوم این برنامه اجرا نشد. برای درک رویکردها و نقش برنامه‌های صنعتی در توسعه ترکیه، به‌طور اجمالی این دو برنامه معرفی می‌شوند. در دوران قبل از برنامه‌ریزی، علاوه بر طرح‌های صنعتی، یک برنامه فوری صنعتی و همچنین یک برنامه توسعه اقتصادی تدوین شد که جزئیات این برنامه‌ها ذیلاً به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۱-۱- برنامه‌های پنج‌ساله صنعتی

با وقوع رکود بزرگ در سال ۱۹۲۹، تراز تجارت خارجی ترکیه با کسری شدید مواجه شد (Parasız, 1998). علیرغم مشوق‌های دولت در دوره ۱۹۲۳-۱۹۳۱، بخش خصوصی داخلی نتوانسته بود آن‌طور که باید موفق شده و سهم خود را از اقتصاد ملی افزایش دهد. به‌علاوه سرمایه و اعتبار خارجی با وجود رویکرد مثبت دولتمردان وارد کشور نشده بود. در چنین شرایطی، همانند نمونه‌های اتحاد جماهیر شوروی، اجرای برنامه پنج‌ساله صنعتی که تحقق سرمایه‌گذاری‌های صنعتی از طریق دولت را تضمین می‌کرد، در دستور کار حکومت قرار گرفت. آفت اینان^۲ که خود سال‌ها به عنوان اقتصاددان، مشاور و همراه آتاتورک بود در کتاب «اصل دولت‌گرایی و برنامه صنعتی اول جمهوری ترکیه» برنامه‌های توسعه صنعتی را محصول سفر نخست‌وزیر عصمت این اونو^۳ به اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۳۲ می‌داند و اظهار می‌کند پس از این سفر بود که نخست‌وزیر

1. İş Bank
2. Afet İnan
3. İsmet İnönü

سیاست توسعه ملی را در پیش گرفت (İnan, 1972). به باور کسیک، یکی از ریشه‌های شروع برنامه‌های توسعه صنعتی در ترکیه اهتمام طبقه جدید نظامی-مدنی در این کشور برای اجرای برنامه‌های «مدرن سازی» در این کشور بود (Kesik, 2014). بدین ترتیب اولین برنامه پنج‌ساله صنعتی^۱ ترکیه برای دوره ۱۹۳۴-۱۹۳۸ با هدف ایجاد و گسترش صنایع و با مدیریت «سومر بانک» تهیه شد (Övgün, 2010). در این برنامه اولویت با صنایعی بود که مواد اولیه موردنیاز آن‌ها در داخل تأمین می‌شد و همچنین صنایعی که امکان تأمین مالی منابع موردنیاز آن‌ها توسط دولت مقدور بود. با اجرای موفقیت‌آمیز اولین برنامه پنج‌ساله صنعتی در دوره ۱۹۳۴-۱۹۳۸، سرمایه‌گذاری‌های صنعتی زیادی در ترکیه انجام شد. تأمین مالی این برنامه تا حد زیادی توسط مالیات، استقراض داخلی و وام از بانک‌های دولتی صورت گرفت. علاوه بر این، در سال ۱۹۳۴، ۸ میلیون دلار از روسیه و در سال ۱۹۳۸ نیز ۱۳ میلیون پوند از انگلیس وام گرفته شد (Yücel, 2014). در این دوره، سرمایه‌گذاری‌های دولتی ۱۳۵ میلیون لیر هزینه داشت که هر ساله ۱۰ درصد از هزینه‌های بودجه صرف تأسیسات صنعتی گردید. متعاقب این سرمایه‌گذاری‌ها، خطوط راه‌آهن، تراموا، شرکت تونل، شرکت ذونگولداغ (شرکت زغال‌سنگ)، شرکت تلفن از میر که قبلاً در دست خارجی‌ها بود، عمومی‌سازی و ملی شدند.

برنامه پنج‌ساله اول صنعتی نه همه بخش‌های اقتصاد و نه همه فعالیت‌های دولت در بخش صنعتی را پوشش می‌داد. در این برنامه ارتباطی بین اهداف مورد نظر و منابع کشور برقرار نشد و هماهنگی بین پروژه‌ها نیز حاصل نگردید؛ اما با وجود تمام نارسایی‌ها، این برنامه با موفقیت‌هایی نیز همراه بود (Altıparmak, 2002) و زیرساختی را برای طرح‌های توسعه‌ای ایجاد کرد که بتواند همه بخش‌های اقتصادی را پوشش دهد. دو سال بعد از برنامه پنج‌ساله اول صنعتی که جنبه‌های موفقیت‌آمیزی داشت، کار تهیه «برنامه دوم صنعتی»^۲ آغاز شد. به منظور تکمیل پروژه‌های پیش‌بینی شده در برنامه پنج‌ساله اول، مذاکرات در مورد آماده‌سازی برنامه صنعتی دوم از ۲۰ تا ۲۴ ژانویه ۱۹۳۶ انجام شد. در کنگره صنعت که ریاست آن را معاون اقتصادی آقای جلال بایر بر عهده داشت، بحث‌ها آغاز گردید. برنامه دوم در چارچوب اصول و توصیه‌های تعیین‌شده در کنگره تهیه گردید و از نظر تعداد صنایع و کارخانه‌ها و همچنین وسعت تحت پوشش، از برنامه صنعتی اول جامع‌تر بود. در تنظیم برنامه دوم، افزایش سرمایه‌گذاری داخلی البته با نظارت و حمایت دولت هدف‌گذاری شده بود (Somel, 2010). برنامه دوم صنعتی کماکان تحت سلطه رویکردها و پارادایم‌های اقتصادی حاکم بر برنامه صنعتی اول تهیه شده بود. علاوه بر صنایع تحت پوشش در برنامه پنج‌ساله اول (قند و شکر، سیمان، صنایع شیمیایی، مواد معدنی، آهن، کاغذ، نساجی و ...) در برنامه دوم پیش‌بینی گردید که کارخانه‌های جدیدی در حوزه‌های معدن، تولید برق، مواد غذایی، صنایع ماشین‌آلات و حمل‌ونقل دریایی احداث شود. همچنین موضوعاتی از قبیل تسهیل هماهنگی بین پروژه‌های مختلف، تأمین مواد اولیه مورد نیاز، فرصت‌های فروش و

1. Five Year Industrialization Plan
2. Second Five-Year Industrial Plan

تأمین نیازهای ارزی لازم در این برنامه مورد بررسی قرار گرفت. در پاسخ به هدف گذاری ۲۰ کارخانه در برنامه اول صنعتی، احداث ۱۰۰ کارخانه در برنامه دوم صنعتی پیش بینی شد. این برنامه در درجه اول به تولید کالاهای سرمایه ای می پرداخت و کارخانه های جدیدی که از منابع طبیعی کشور استفاده می کردند، در اولویت قرار گرفتند. در سال ۱۹۳۹ و متعاقب شروع جنگ جهانی دوم امکان تکمیل برخی از پروژه های پیش بینی شده در برنامه وجود نداشت، زیرا در سپتامبر ۱۹۳۸ که خطر جنگ جهانی دوم پدیدار شد، دولت ترکیه در برنامه صنعتی دوم خود به مدت ۴ سال تجدیدنظر کرد و قبل از شروع جنگ، برنامه دوم کنار گذاشته شد و دولت «طرح دفاع اقتصادی» متناسب با اقتصاد جنگ را به اجرا گذاشت (Tokgöz, 2001).

اگرچه ترکیه وارد جنگ جهانی دوم نشد؛ اما تحت تأثیر اوضاع منفی جنگ قرار گرفت و برنامه پنج ساله دوم صنعتی اجرا نگردید و سرمایه گذاری های جدیدی در این روند محقق نشد. با پایان جنگ، «قانون حمایت ملی» با هدف نظارت بر مسائلی مانند انقباض اقتصادی، تورم، قیمت ها و نرخ بهره وضع شد (Basol, 2001). برنامه اول و دوم صنعتی، برنامه های جزئی با هدف استقرار صنایع مادر بود، نه برنامه های توسعه کلان اقتصادی که اقتصاد عمومی را پوشش دهد. این برنامه ها، درواقع ایده های صنعتی سازی بودند که به عوامل اجتماعی و خودکفایی اقتصاد در انتخاب حوزه های سرمایه گذاری اهمیت زیادی می دادند. اگرچه سهم صنعت از درآمد ملی در این دوره به ۲۰ درصد افزایش یافت؛ اما اشتغال تقریباً ۸۰ درصد از جمعیت در بخش کشاورزی، اثربخشی این طرح را کاهش داد (DPT, 1963). به طور کلی برنامه های توسعه صنعتی محدود به چندین بخش اقتصادی و یا منطقه جغرافیایی بودند لذا از نظر تأثیر و اجرا به عنوان برنامه های توسعه ای واقعی محسوب نمی شوند، زیرا توسعه فرایندی پویا است که تغییر و توسعه ساختار اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی یک کشور را مدنظر قرار می دهد.

۱-۱-۲- برنامه فوری صنعتی ۱۹۴۶

با اتمام جنگ دوم جهانی و در ادامه برنامه های صنعتی، «برنامه فوری صنعت» مشتمل بر تعدادی پروژه به ویژه در بخش های نساجی، ماشین سازی، آهن و فولاد که با همکاری وزارت اقتصاد، بانک سومر و بانک اِتی^۲ برای یک دوره پنج ساله تهیه شده بود که در سال ۱۹۴۶ به تصویب دولت رسید (Ay, 2012). هدف اصلی این برنامه، تداوم رویکرد صنعتی شدن در ترکیه با آرمان هایی همچون توسعه مبتنی بر صنعتی شدن و استقلال اقتصادی بود که از دهه قبل شروع شد؛ اما تهیه این برنامه همانند دو طرح صنعتی قبلی با رویکرد دولت گرایی بود. برنامه توسعه اضطراری صنعتی سال ۱۹۴۶، درواقع یک برنامه عملیاتی و کاری با هدف تطبیق تولید با مصرف تهیه شد (Uzunkaya, 2020).

1. İvedi Sanayi Planı
2. Eti Bank

سال ۱۹۴۶ یک نقطه عطف مهم در تاریخ جمهوری ترکیه از نظر سیاسی و اقتصادی است. از نظر سیاسی، سال ۱۹۴۶ آغاز گذار از رژیم تک‌حزبی به رژیم پارلمانی چندحزبی است. تأسیس حزب توسعه ملی در سپتامبر ۱۹۴۵ و حزب دموکراتیک^۱ در ژانویه ۱۹۴۶ و برگزاری انتخابات تک سطحی برای نخستین بار در ژوئیه ۱۹۴۶ شروع تحولات مهمی در ترکیه بود. از نظر اقتصادی در سپتامبر ۱۹۴۶ اولین کاهش ارزش عمده لیر در کشور تجربه شد. در طی جنگ جهانی دوم، نرخ تورم شدیداً افزایش یافت و به همین دلیل با افزایش نرخ ارز به ازای هر دلار از ۱،۲۸ به ۲،۸۰ ارزش لیر ترکیه رسید. این مداخله همراه با اقدامات آزادسازی با هدف ادغام اقتصاد ترکیه در اقتصاد جهانی عملی شد و فصل جدیدی از جستجو و تلاش برای یافتن کمک‌های خارجی آغاز گردید (Kazgan, 2002). با این رخداد به اقتضای نظام پارلمانی، توده‌های زیادی از مردم به عنوان بازیگر و نه تماشاگر، در صحنه جامعه حضور یافتند. پس از جنگ جهانی دوم، ترکیه به سرعت شروع به ادغام در نظام جهانی سرمایه‌داری کرد تا آنجا که به غیر از حزب دموکراتیک که نماینده اصلی این رویکرد بود، تحرکات مشابهی در داخل حزب جمهوری خلق شروع شد. مؤسسات روستایی منحل گردید، جنبش‌های انحلال در دانشگاه‌ها و سپس تشکلهای چپ و دموکراتیک که پس از جنگ به وجود آمده بودند نیز در سال ۱۹۴۷ محدود شدند. رهبر جدید و بلامنازع نظام سرمایه‌داری در عصر جدید آمریکا بود و ورود ترکیه در این سیستم قطعی شد. دوره جدید که با روی کار آمدن حزب دموکراتیک در ۱۴ می ۱۹۵۰ آغاز و تا کودتای نظامی ۲۷ می ۱۹۶۰ ادامه یافت. ضعف قدرت نظامی ترکیه و ناتوانی آن در تأمین حتی مواد غذایی اولیه مانند گندم واقعیتی بود که در جنگ جهانی دوم آشکار شد. پس از پایان جنگ و دریافت اولین کمک‌های نظامی، ترکیه در سال ۱۹۵۲ در ازای اعزام نیرو به جنگ کره، به عضویت ناتو درآمد. مشارکت در سیستم بین‌المللی و مکانیسم‌های کمک خارجی به رهبری ایالات متحده نیز رژیم سیاسی را قادر ساخت تا تحولاتی را در اقتصاد ایجاد نماید. علاوه بر این، انباشت ثروت ایجاد شده در دست طبقه بازرگان به دلیل سفته‌بازی ناشی از تورم و کمبود در جنگ جهانی دوم نیز به عنوان یک فرصت تلقی می‌شد؛ اما در این دوره که اطلاعات فناوری، تولید، سازمان‌دهی و بازاریابی در بخش خصوصی غیر قابل دسترس و هنوز طبقه صنعتگر-کارآفرین توسعه نیافته بود، تبدیل این ثروت به سرمایه مولد ممکن نبود (Ay, 2012). با باز شدن اقتصاد و ادغام آن در اقتصاد جهانی، افزایش سرمایه ناشی از مشارکت سرمایه و کمک‌های خارجی، فرصتی را برای تبدیل ثروت انباشته به سرمایه مولد ایجاد کرد.

۱-۱-۳- برنامه توسعه اقتصادی^۱ ۱۹۴۷

با شکست و عدم اجرای برنامه فوری صنعت در سال ۱۹۴۷، برنامه دیگری به نام «برنامه توسعه اقتصادی ترکیه» توسط آقای سلیمان وانر^۲ تهیه و ارائه گردید. این برنامه پنج ساله برای بازه زمانی ۱۹۴۸-۱۹۵۲ تهیه و برای اجرای آن ۳۷۲۹ میلیون لیر منابع مالی پیش‌بینی شد. در این برنامه تلاش گردید برخلاف برنامه‌های صنعتی قبلی، علاوه بر توسعه صنعتی رویکرد جامع‌تری نسبت به عدم توازن‌های منطقه‌ای اعمال شود. این برنامه، علی‌رغم توجه به متغیرهای اقتصاد کلان هنوز شکل یک برنامه توسعه جامع را نداشت و بیشتر در شکل یک برنامه بخشی بود و برای هریک از بخش‌های اقتصادی اهداف رشد تعیین کرد. متوسط رشد اقتصادی سالانه پیش‌بینی شده در این برنامه ۸ درصد بود (Uzunkaya, 2020). در این برنامه که به طرح «وانر» نیز مشهور است، برای بهبود بخش کشاورزی و ارتباط آن با سایر بخش‌های اقتصادی اهداف و مأموریت‌هایی منظور شد. به دلیل خشک‌سالی و شرایط بد اقلیمی، بخش کشاورزی در سال ۱۹۴۷ با ۸ درصد رشد منفی مواجه گردید و برای اولین بار از سال ۱۹۳۳، ترکیه با کسری تراز تجاری مواجه شد. بسیاری از متخصصان اعتقاد دارند این برنامه با وجود جامعیت در تعیین اهداف برای همه بخش‌های اقتصادی، نه یک سند برنامه بلکه متنی قابل قبول برای شکل‌دهی و ساختاربخشی فعالیت‌های اقتصادی آن دوره بود. برخی نیز بر این باورند که هدف اصلی تهیه این برنامه، برخورداری از کمک‌های مالی طرح مارشال پس از جنگ جهانی دوم بود (Öztürk, 1987). یکی از ویژگی‌های منفی برنامه توسعه اقتصادی، وابستگی منابع برنامه به وام و اعتبارات خارجی بود (بیش از ۴۹ درصد از منابع پیش‌بینی شده برای اجرای برنامه، وابسته به تسهیلات و اعتبارات خارجی بود). نکته دیگر آنکه در این برنامه اهمیت نسبی بیشتری به رشد و توسعه بخش کشاورزی داده شد و همین موضوع انتقاد بسیاری از کارشناسان را به همراه داشت، زیرا این کارشناسان معتقد بودند با این برنامه، راهبرد ترکیه از توسعه صنعتی به توسعه بخش کشاورزی تغییر جهت داده است.

با مشارکت سرمایه خارجی و جذب کمک‌های خارجی، سرمایه انباشت شده داخلی از فعالیت‌های سفته‌بازی به سمت سرمایه‌گذاری‌های مولد سوق پیدا کرد. بحران اروپا پس از جنگ جهانی برای تأمین مواد غذایی مورد نیاز نیز مزید بر علت شد و ترکیه مورد توجه شرکت‌های خارجی قرار گرفت. در همین راستا، زمین‌های بزرگ غیر قابل کشت ترکیه برای کسب سود از تولیدات جدید و همچنین تأمین غذا و مواد اولیه برای اروپای جنگ‌زده فرصت‌های جدید را برای ترکیه به ارمغان آورد. زمین‌داران و بازرگانان بزرگ که طبقات قدرتمند آن دوره بودند، برای تحکیم امنیت سیاسی و بهره‌مندی از فرصت‌های اقتصادی که ممکن است پیش بیاید، تعامل با دنیای خارج را ضروری می‌دانستند (kazgan, 2002). در این دوره، نیاز به کمک‌های نظامی در سال ۱۹۴۷

1. Economic Development Plan

2. Süleyman Vaner

در چارچوب دکترین ترومن و نیاز به کمک‌های اقتصادی در سال ۱۹۴۸ در چارچوب کمک‌های طرح مارشال برطرف شد. در این برنامه برای دریافت کمک‌های ذیل طرح مارشال، واردات ادوات و ماشین‌آلات کشاورزی از آمریکا پیش‌بینی گردید. البته عضویت ترکیه در نهادهای بین‌المللی تازه تأسیس، یعنی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در سال ۱۹۴۷ نیز دلیل دیگری بر گسترش تعاملات بین‌المللی ترکیه و بهره‌مندی از منابع مالی خارجی در این کشور بود. بعد از این برنامه ترکیه نیز با قرار گرفتن در ذیل کمک‌های طرح مارشال، به عضویت سازمان همکاری‌های اقتصادی اروپا^۱ (OEEC) - که در سال ۱۹۶۱ به نام سازمان همکاری اقتصادی و توسعه تغییر نام یافت - درآمد (Kanca, 2012).

به طور خلاصه می‌توان گفت که پس از اعلام جمهوریّت در سال ۱۹۲۳، در دهه اول عمده سیاست‌های اقتصادی برگرفته از اصول میثاق ملی کنگره از میر که عموماً به دنبال استقلال اقتصادی، آزادسازی اقتصادی، محدودیت شرکت‌های بین‌المللی و ایجاد زیرساخت‌های صنعتی مبتنی بر خودکفایی بود. از سال ۱۹۳۳ دولت ترکیه با راهبرد صنعتی شدن و با رویکرد دولت‌گرایی تلاش کرد صنایع و کارخانه‌های زیربنایی را در کشور توسعه دهد. با وجود موفقیت‌های نسبی برنامه پنج‌ساله اول صنعتی، برنامه دوم صنعتی با شروع جنگ جهانی دوم متوقف شد. پس از جنگ با تأمین برخی کمک‌ها و تسهیلات خارجی دولت تلاش کرد ادامه صنعتی شدن را با طرح موسوم به برنامه اضطراری صنعتی ادامه دهد؛ اما شرایط سیاسی و اقتصادی حاکم بر آن دوره، اجرای این برنامه را نیز با بن‌بست مواجه کرد. پیرو این طرح، برنامه وانر به عنوان تقریباً برنامه جامعی که همه بخش‌های اقتصادی را در برمی‌گرفت، تهیه و اجرا شد، اگرچه این برنامه نیز با اصول و روش‌شناسی برنامه‌ریزی توسعه مدرن فاصله داشت. این برنامه و برنامه‌های توسعه صنعتی قبل حاکی از فقدان یک راهبرد اساسی در توسعه ترکیه است، زیرا برخلاف برنامه‌های توسعه صنعتی، تمرکز اصلی برنامه وانر روی بخش کشاورزی و حمل‌ونقل و استفاده از منابع خارجی برای اجرا و پیاده‌سازی پروژه‌های ذیل برنامه بود. از سوی دیگر، با توجه به اینکه این برنامه‌ها فاقد پشتوانه قانون اساسی بودند تشکیلات و سازمانی برای تهیه، اجرا و ارزیابی برنامه‌های صنعتی و اقتصادی وجود نداشت.

در مجموع پس از اعلام جمهوریّت در ترکیه، مبنای اصلی سیاست‌های اقتصادی این کشور برگرفته از اصول میثاق ملی کنگره اقتصاد از میر بود. طی دهه اول، عمده تلاش حکومت تقویت زیربنای اقتصادی و با اولویت بخش خصوصی بود؛ اما از دهه دوم راهبرد صنعتی شدن بر اساس طرح‌های صنعتی در پیش گرفته شد تا خود دولت بسیاری از کارخانه‌ها و صنایع مادر در این کشور را ایجاد کند. این تلاش‌ها عمدتاً در قالب طرح‌های صنعتی پنج‌ساله دنبال شدند که طرح پنج‌ساله اول از موفقیت نسبی در ایجاد بسیاری از کارخانه‌ها و صنایع برخوردار بود؛ اما طرح صنعتی دوم به دلیل شروع جنگ جهانی دوم هیچ‌گاه عملیاتی نگردید. پس از جنگ در ادامه ایده‌های صنعتی شدن و سیاست دولت‌گرایی، برنامه اضطراری توسعه صنعتی تهیه شد؛ اما به دلیل

1. Organisation for European Economic Co-operation

شرایط سیاسی و اقتصادی حاکم بر آن مقطع اجرا نگردید. برنامه توسعه اقتصادی وانر اگرچه تقریباً تلاش کرد جنبه‌های بیشتری از رشد و توسعه بخش‌های اقتصادی را در برگیرد؛ ولی با اصول و مبانی نظام برنامه‌ریزی مدرن تفاوت فاحشی داشت، در صورتی که هنوز هیچ نهادی نیز برای مدیریت و نظارت بر برنامه توسعه وانر تأسیس نشده بود. وضعیت این طرح‌ها و برنامه‌ها در جدول ۱ خلاصه شده است.

جدول ۱: طرح‌های توسعه صنعتی قبل از نظام برنامه‌ریزی توسعه

ردیف	عنوان برنامه	دوره برنامه	هدف	وضعیت اجرا
۱	اولین برنامه پنج‌ساله توسعه صنعتی	۱۹۳۸-۱۹۳۴	توسعه صنعتی	اجرا شد
۲	دومین برنامه پنج‌ساله توسعه صنعتی	۱۹۴۳-۱۹۳۹	توسعه صنعتی	عدم اجرا
۳	برنامه فوری توسعه صنعتی	۱۹۴۶	توسعه صنعتی	عدم اجرا
۴	برنامه توسعه اقتصادی- برنامه وانر	۱۹۵۲-۱۹۴۸	توسعه اقتصادی	اجرا شد

منبع: جمع‌بندی محقق

۱-۲- دوره برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه

۱-۲-۱- مقدمه‌ای بر مفهوم برنامه‌ریزی توسعه

برنامه‌ریزی یک جنبه حیاتی از تصمیمات مهم اقتصادی و اجتماعی است (Alexander 1990). برنامه‌ریزی توسعه ملی «فرایند هدایت تغییرات اجتماعی با ایجاد توالی رویدادهای مطلوب و اتخاذ تصمیم‌های پیش‌بینی کننده مبتنی بر تحولات آینده یک کشور و استخراج تصمیم‌های به‌روز است» (Sagasti, 1988). آل یاسین بیان می‌کند منظور از برنامه‌ریزی توسعه، «ایجاد بستری است تا در پهنه آن، توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور در چارچوب مبتنی بر نظریه‌های علمی و تخصصی، طراحی، تدوین و اجرا شود» (آل یاسین، ۱۳۹۳). در دیدگاه لیبرال از سیاست، برنامه‌ریزی به عنوان استفاده منطقی از منابع تعریف می‌شود و به‌طور مستقیم با فرایند سیاسی مرتبط بوده و عمل برنامه‌ریزی شامل تعیین اولویت‌ها و انتخاب در میان استفاده‌های جایگزین از منابع است (Fisher, 2002). کسیک، برنامه‌ریزی را به عنوان روش عقلایی تخصیص منابع برای دستیابی به اهداف و مقاصد خاص ملی از پیش تعیین‌شده تعریف می‌کند (Kesik, 2014).

اگرچه ریشه‌های ایدئولوژیک برنامه‌ریزی توسعه به اوایل قرن نوزدهم بازمی‌گردد؛ اما به معنای مدرن، سابقه برنامه‌ریزی توسعه و اجرای برنامه‌ریزی در جهان از دهه‌های اولیه قرن بیستم آغاز شده و برنامه‌ریزی توسعه ملی، به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم به عنوان یک پیش‌نیاز برای توسعه اقتصادی مبدل گردید. قبل از «رکود بزرگ» به‌ویژه در نظام‌های کمونیستی و سوسیالیستی، به جای بازار «برنامه‌ریزی» مکانیسم اصلی برای تخصیص منابع بود؛ اما پس از وقوع بحران اقتصادی بزرگ و همچنین جنگ دوم جهانی، ایده اندیشیدن به

موقعیت‌های احتمالی آینده شکل گرفت (Tinbergen, 1967). تدوین نیو دیل^۱ در ایالات متحده آمریکا و سیاست‌های مشابه در برخی از کشورهای اروپایی با دیدگاه کینزی در مقیاس وسیع منجر به عصر جدیدی شد که در آن دولت رفاه مدرن تکامل یافت. دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، هم از نظر نرخ رشد اقتصادی و هم از نظر توزیع ثروت در جامعه اوج دولت رفاه بود. در مقطع زمانی پس از جنگ، تنظیم محیط کلان اقتصادی و ترمیم زیرساخت‌های اقتصادی تحت تأثیر نامطلوب جنگ اهمیت پیدا کرد. سیاست‌های کینزی حتی در ایالات متحده آمریکا تقریباً وضعیت اجتناب‌ناپذیری یافته بود، با این حال برخی از کشورهای اروپایی شروع به تهیه برنامه‌های توسعه پنج‌ساله با هدف هماهنگی مداخله دولت در اقتصاد کردند (Yılmaz, 2003). در آن مقطع تصور غالب بر این نظریه بود که برنامه‌ریزی توسعه ملی ابزاری کارآمد برای از بین بردن مشکلات کشورهای در حال توسعه است. بنابراین اعتقاد بر این بود که برنامه‌ریزی، مکانیسم‌های لازم برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای تعیین‌شده را پوشش می‌دهد. به این ترتیب، تفکر برنامه‌ریزی توسعه ملی تقریباً دستور کار همه کشورهای جهان اعم از سوسیالیست یا سرمایه‌داری چه توسعه یافته و چه کمتر توسعه یافته قرار گرفت. منطق برنامه‌ریزی در توسعه ملی مداخله در نارسایی‌های اجتماعی و اقتصادی به‌گونه‌ای است که این نارسایی‌ها را اصلاح کند تا جامعه را به وضعیت مطلوب آینده تبدیل نماید.

بر اساس همین پارادایم مسلط بر توسعه اقتصادی به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم، ترکیه ابتدا از طریق برنامه‌های توسعه صنعتی و سپس از طریق برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، توسعه اقتصادی را در پیش گرفت. در بخش‌های بعدی سیر تحولات تاریخی برنامه‌ریزی توسعه در این کشور را به صورت تفصیلی مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

۱-۲-۲- آغاز دوران برنامه‌ریزی توسعه

با اتخاذ سیاست‌های لیبرال بین سال‌های ۱۹۵۰-۱۹۶۰، برنامه‌ای برای توسعه مطابق با هدف محدود کردن اثربخشی دولت در زندگی اقتصادی انجام نشد. افول شاخص‌های اقتصادی در اواخر دهه ۱۹۵۰ ضرورت انجام توسعه در چارچوب برنامه را با تأثیر سازمان‌های تأمین‌کننده منابع خارجی آشکار کرد. در ترکیه دوره توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی از سال ۱۹۵۹ میلادی شروع شد؛ اما عملاً به دلیل کودتای ۲۷ می سال ۱۹۶۰، تدوین و تصویب اولین برنامه توسعه این کشور در سال ۱۹۶۲ رخ داد. اگر بخواهیم دلایل شروع نظام برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه را بحث کنیم لازم است که قدری به وقایع اقتصادی و سیاسی این کشور در دهه ۱۹۵۰ بپردازیم. در این دهه در حالی که «حزب دموکرات» بر سر کار بود با شروع جنگ کره شرایط اقتصادی خوبی برای دولت ترکیه فراهم شد. در چنین شرایطی دولت حاکم اهمیت زیادی برای قواعد اقتصادی قائل نبود و بی‌انضباطی مالی دولت شدت گرفته بود. حزب حاکم، هولیس چنری^۲ مشاور اقتصادی و یکی از

1. New Deal

2. Hollis B. Chenery

اندیشمندان بزرگ توسعه اقتصادی که در گزارشی عواقب این سیاست‌ها را هشدار داده بود را در سال ۱۹۵۳ از این کشور اخراج کرد. در حالی که روزبه‌روز با اشتباهات مکرر تیم اقتصادی دولت، شرایط وخیم‌تر می‌شد در سال ۱۹۵۸ دولت مجبور به اعمال فشارهای سیاسی گردید. در طی این سال، ارزش لیر ترک بیش از ۳۰۰ درصد افت پیدا کرد. سازمان‌های بین‌المللی مانند^۱ OECD و صندوق بین‌المللی پول شدیداً به ترکیه توصیه می‌کردند که برای بهبود تراز پرداخت‌ها و تعدیل کسری بودجه خود از کارشناسان و متخصصان خارجی کمک بگیرد. بر همین اساس، وزیر امور خارجه وقت ترکیه در سال ۱۹۵۹ و با وساطت سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) در پاریس با تین برگن اقتصاددان و نوبلیست هلندی دیدار کرد و از وی برای ساماندهی و برنامه‌ریزی امور اقتصادی ترکیه دعوت به عمل آورد. آقای تین برگن دعوت وزیر امور خارجه را پذیرفت؛ اما چند ماه بعد با وقوع کودتای نظامی علیه دولت عدنان مندرس نخست‌وزیر وقت، ایشان خواست ترکیه را ترک کند. دولت نظامی وقت قول داد که سریعاً انتخابات برگزار می‌کند و به همین دلیل تین برگن در ترکیه ماند. تین برگن شروع به طراحی و مدل‌سازی نظام برنامه‌ریزی ترکیه کرد و ساختار «سازمان برنامه‌ریزی دولت» را پیشنهاد داد. با این تفاسیر شرایط اقتصادی حاکم بر ترکیه به دلیل عملکرد ضعیف حزب دموکراتیک و همچنین توصیه سازمان‌های بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و OECD را می‌توان به عنوان دلایل اصلی شروع برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه عنوان کرد (Dekker, 2022).

پس از کودتای نظامی و بر اساس قانون اساسی سال ۱۹۶۱، به منظور توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تهیه برنامه‌های توسعه تصویب و در دستور کار قرار گرفت. همچنین بر اساس این قانون اساسی، نظام اقتصادی مختلط با ترکیب دولت و بخش خصوصی برای تحقق اهداف اقتصادی به عنوان الگوی جامع نظام اقتصادی این کشور در پیش گرفته شد. برای اولین بار در قانون اساسی ۱۹۶۱ ذیل سرفصل «احکام اجتماعی و اقتصادی» و در ماده ۴۱^۲، به توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی و سازمان برنامه‌ریزی دولت اشاره شد و وظیفه تهیه برنامه‌های توسعه به دولت واگذار گردید. با این اقدام، در اقتصاد جایگاه ویژه‌ای به برنامه‌ریزی و نقش دولت در سیاست‌گذاری اقتصاد داده شد و برنامه‌ریزی به یک ضرورت قانون اساسی تبدیل گردید. بر همین اساس، پارادایم برنامه‌ریزی به یک تفکر غالب در نظام اقتصادی دولت ترکیه تبدیل شد. در ماده ۱۲۹ قانون اساسی، توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی وابسته به برنامه عنوان شده است.

«سازمان برنامه‌ریزی دولت»^۳ ذیل نخست‌وزیری در تاریخ ۳۰ سپتامبر ۱۹۶۰ و با هدف تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه به رهبری و سازمان‌دهی تین برگن تأسیس گردید. از نظر الگوی نظام برنامه‌ریزی در این کشور، برنامه‌ریزی توسعه به شکل ارشادی و تنظیم مستقیم فعالیت‌های بخش عمومی و هدایت غیرمستقیم

1. Organization for Economic Cooperation Development

2. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/>

3. The State Planning Organization

فعالیت‌های بخش خصوصی شکل گرفته بود. سازمان برنامه‌ریزی دولت با هدف تهیه، اجرا و نظارت بر برنامه‌های توسعه در ترکیه تشکیل گردید. مأموریت‌های اصلی این سازمان که بر اساس قانون شماره ۱۹۱ تأسیس شده عبارت‌اند از:

- تهیه و تعیین اهداف و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی کشور از طریق شناسایی تمامی منابع طبیعی، انسانی و اقتصادی دولت ترکیه و کمک به دولت.
 - ارائه راهنمایی و مشاوره به منظور ایجاد هماهنگی در امور وزارتخانه‌های مختلف در خصوص سیاست‌های اقتصادی.
 - تهیه برنامه‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت برای دستیابی به اهداف تعیین‌شده توسط دولت.
 - ارائه رهنمودها برای ایجاد و بهبود عملکرد ادارات و نهادهای ذی‌ربط و ادارات محلی به منظور حصول موفقیت در تطبیق با برنامه.
 - پیگیری و ارزیابی عملکرد برنامه و ایجاد تغییرات در برنامه در صورت لزوم.
 - توصیه به تدابیر تسهیل‌کننده فعالیت بخش خصوصی طبق برنامه.
- با بررسی وظایف و مأموریت‌های محوله به تشکیلات برنامه‌ریزی در ترکیه ملاحظه می‌شود که تفکر برنامه‌ریزی شکل گرفته در این کشور از ابتدا شامل برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت بوده است. همچنین وظیفه این سازمان علاوه بر تهیه برنامه، نظارت و اصلاح برنامه در دوره اجرا بوده و موضوع بودجه‌ای و یا تخصیص اعتبار بین طرح‌ها و پروژه‌های مختلف به این سازمان واگذار نشده بود. درواقع این تشکیلات، تعیین و اجرای سیاست‌های کلان اقتصادی و اجتماعی کشور را در قالب برنامه‌های توسعه دنبال می‌کرد و به عنوان دستگاهی مشاور به سایر وزارتخانه‌ها و ارکان اجرایی حکومت کمک نموده است.
- به این ترتیب دوره جدیدی به نام دوره برنامه‌ریزی شده به منظور تضمین توسعه اقتصادی و اجتماعی در اقتصاد ترکیه آغاز گردید. پس از تشکیل سازمان برنامه و تهیه چارت تشکیلاتی و تأمین نیروی انسانی آن، اهداف و راهبردهای اولین برنامه پنج‌ساله توسعه توسط این سازمان تعیین و در ژوئن ۱۹۶۱ به شورای عالی برنامه‌ریزی ارائه شد. این پیشنهاد در ۳۰ ژوئن توسط هیئت‌وزیران پذیرفته و در روزنامه رسمی مورخ ۵ ژوئیه ۱۹۶۱ منتشر گردید. برنامه پنج‌ساله اول توسعه در «کمیسسیون تلفیق برنامه» مجلس ملی ترکیه و مجلس سنای جمهوری مورد بحث و بررسی قرار گرفت و در ۲۱ نوامبر ۱۹۶۲ مطابق با مفاد قانون شماره ۷۷ مورخ ۱۶ اکتبر تصویب شد.
- با توجه به این اهداف و راهبردها، اصول حاکم بر برنامه اول توسعه ترکیه شامل موارد زیر است:
- برنامه‌های توسعه در تطبیق با اصول دموکراسی تهیه خواهد شد.

- برنامه‌های پنج‌ساله با چشم‌انداز پانزده ساله تهیه خواهد شد.
 - در نظام اقتصادی مختلط، برنامه‌های توسعه برای بخش دولتی الزام‌آور و دستوری و برای بخش خصوصی، ارشادی و تشویقی است.
 - متوسط نرخ رشد اقتصادی سالانه در طول دوره برنامه ۷ درصد خواهد بود.
- از نظر شکلی و محتوا، سند برنامه اول توسعه ترکیه مشتمل بر ۱۰ فصل و در ۵۲۵ صفحه تهیه شد. در بخش اول با نگاهی به گذشته ۴۰ ساله از تأسیس جمهوریت، تحولات اقتصادی و اجتماعی ترکیه و دنیای خارج مورد تحلیل قرار گرفت. در بخش دوم سند برنامه، اهداف برنامه و چشم‌انداز ۱۵ ساله و سیاست‌های کلی برنامه و همچنین قواعد نظام اقتصادی مختلط ذکر شد. بخش سوم به مسائل کلیدی جامعه آن زمان ترکیه شامل جمعیت، ساختار نظام اداری، جایگاه بخش خصوصی، بنگاه‌های اقتصادی بخش عمومی، نیروی کار، توسعه روستایی، تأمین اجتماعی و مسئله وام و تسهیلات پرداخت. در بخش چهارم، احکام و جداول کمی متغیرهای کلان توسعه اقتصادی شامل تطبیق اهداف و منابع، اهداف هزینه و مصارف، کسری تراز پرداخت‌ها، منابع بخش عمومی و درآمدهای دولت به تفصیل آمده است. بخش پنجم متن سند برنامه اول ترکیه شامل روابط بین بخشی و توسعه متوازن بخش‌های اقتصادی بود. بخش ششم سند برنامه به سرمایه‌گذاری‌ها و اهداف تولید، صادرات و واردات و اصلاحات ساختاری هریک از بخش‌های کشاورزی، صنعت و معدن، حمل‌ونقل، انرژی و خدمات می‌پردازد در حالی که بخش هفتم متن سند برنامه اول به احکام و اهداف برنامه توسعه در حوزه نیروی انسانی و آموزش و تحقیق پرداخته است. بخش هشتم متن نیز به برنامه‌ریزی منطقه‌ای و جغرافیایی ترکیه اشاره دارد. در بخش نهم، سیاست‌ها و دستورالعمل‌های اجرای برنامه، منابع مالی برنامه و هدایت بخش خصوصی جای گرفته است. بخش پایانی نیز به روابط اقتصادی با دنیای خارج و اهداف و راهبردهای برنامه که توسط شورای عالی برنامه‌ریزی تعیین شده اشاره دارد (DPT, 1963).
- در سال ۱۹۶۱ انجام بسیاری از فعالیت‌های بخش عمومی به دلیل کمبود منابع امکان‌پذیر نبود و دولت با کسری بودجه مواجه شد و نهادهای بخش دولتی نمی‌توانستند سرمایه‌گذاری‌های لازم را انجام دهند. بنابراین از آنجایی که زمان و منابع کافی نبود، سال ۱۹۶۲ به عنوان سال انتقالی برای آماده‌سازی برنامه پنج‌ساله اول پذیرفته شد. برای اجرای برنامه توسعه نیاز به منابع مالی پایدار بود، بر همین اساس پیش‌بینی شد که کلیه فعالیت‌های کشاورزی شامل مالیات گردند؛ اما دولت برای اعمال این مالیات‌ها چندان راغب نبود. بر همین اساس دولت از اقتصاددان مشهور نیکولاس کالدور^۱ برای تهیه طرح اخذ مالیات از فعالیت‌های کشاورزی دعوت کرد. با تلاش‌های کالدور، لایحه اصلاح نظام مالیات بخش کشاورزی با هدف تأمین منابع مالی لازم برای اجرای

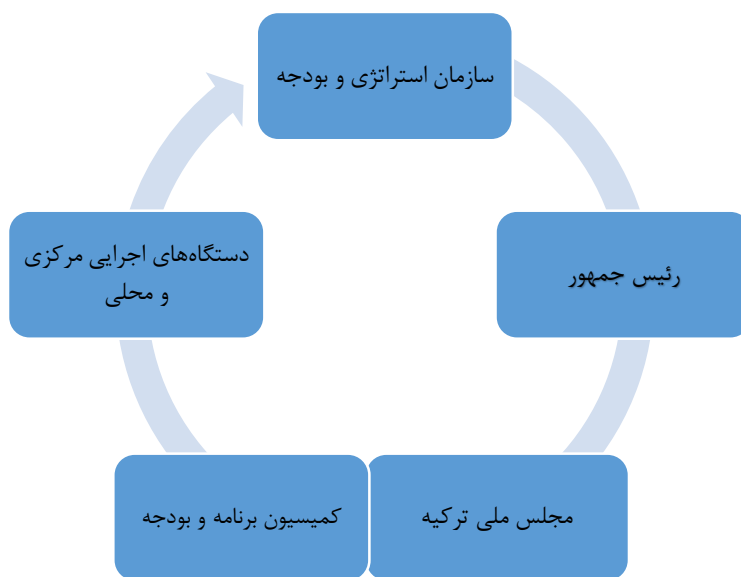
1. Nicholas Kaldor

برنامه تهیه و در سال ۱۹۶۲ به هیئت دولت تقدیم گردید؛ اما پیشنهاد کالدور توسط هیئت دولت پذیرفته نشد.

۱-۲-۳- ساختار حکمرانی نظام برنامه‌ریزی در ترکیه

با رویکرد سیستمی، عناصر ساختار نظام برنامه‌ریزی در ترکیه را می‌توان در سه زیرسیستم تهیه و تدوین، تصویب و اجرا طبقه‌بندی کرد. مرحله تدوین شامل ریاست جمهوری، سازمان استراتژی و بودجه، شورای عالی برنامه‌ریزی و «کمیسیون‌های تخصصی ویژه» است. سازمان استراتژی و بودجه بر اساس قانون، مسئول اصلی تهیه برنامه‌های توسعه بلندمدت و یک‌ساله است. این سازمان در طی مدت تدوین برنامه اقدام به تشکیل کمیسیون‌های تخصصی ویژه و کارگروه‌های فنی می‌کند که در این کمیسیون‌ها و کارگروه‌ها نمایندگان وزارتخانه‌ها، نهادهای بخش خصوصی و مدیریت محلی برحسب موضوع مشارکت می‌نمایند. تا سال ۲۰۱۸ در نظام پارلمانی، شورای عالی برنامه‌ریزی وظیفه تعیین اهداف و سیاست‌های کلان را بر عهده داشت. با ورود به سیستم ریاست جمهوری عملاً این وظیفه به شخص رئیس‌جمهور محول شد. همچنین در نظام پارلمانی، پیش‌نویس سند برنامه باید به تصویب هیئت‌وزیران برسد که این موضوع نیز در نظام ریاست جمهوری به شخص رئیس‌جمهور واگذار شده و به این ترتیب نهاد ریاست جمهوری و شخص رئیس‌جمهور از اختیارات ویژه‌ای در تدوین برنامه‌های توسعه برخوردار است.

زیرسیستم تصویب برنامه‌های توسعه پنج‌ساله نیز شامل مجلس و کمیسیون برنامه و بودجه است. وظیفه اصلی در بررسی متن برنامه بر عهده کمیسیون برنامه و بودجه مجلس می‌باشد که بر اساس قانون اساسی از جایگاه ویژه‌ای در نظام برنامه‌ریزی برخوردار است. گزارش این کمیسیون در مجمع عمومی مجلس نقش تعیین‌کننده‌ای در تصویب برنامه‌های پنج‌ساله دارد. زیرسیستم اجرا نیز شامل همه دستگاه‌های اجرایی کشور در قالب مدیریت مرکزی و مدیریت‌های محلی مانند شهرداری‌ها و همچنین بخش خصوصی است که اجرای احکام برنامه‌های توسعه را با تدوین برنامه‌های راهبردی خود بر عهده دارند. جزئیات تعاملات و نقش هریک از عناصر تشکیل‌دهنده ساختار برنامه‌ریزی در بخش فرایند تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه به تفصیل اشاره شده است. البته لازم به ذکر است که مسئولیت نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه نیز بر عهده سازمان استراتژی و بودجه است که موظف به ارائه گزارش‌های عملکرد برنامه به مجلس می‌باشد. در شکل ۱ این سیستم به صورت نمادین به تصویر کشیده شده است.



شکل ۱: ساختار نظام برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه.

نکته بسیار مهم، فقدان هرگونه گزارش منتشره در خصوص نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه است. قانون حفاظت از جامعیت و اجرای برنامه‌های توسعه بلندمدت، وظیفه نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه را بر عهده سازمان برنامه‌ریزی دولت و یا سازمان استراتژی و بودجه فعلی گذاشته است. اما بررسی مأموریت‌های دیوان محاسبات حاکی از نقش این نهاد در نظارت و تطبیق عملکرد دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های ذیل دولت مرکزی است. همان‌طور که بسیاری از پژوهشگران اذعان دارند یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام برنامه‌ریزی، موضوع نظارت در حین اجرا و ارزیابی پس از اجرای برنامه‌های توسعه پنج‌ساله است (Kesik, 2014). با وجود بررسی‌های متعدد در این پژوهش، موفق به دریافت هیچ‌گونه گزارش نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه نشدیم. نظام برنامه‌ریزی ترکیه شامل سطوح مختلفی از برنامه‌های توسعه است. در افق بلندمدت، نظام برنامه‌ریزی در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه تعریف می‌شود. در ابتدا، سیستم مبتنی بر برنامه‌ریزی فقط شامل برنامه‌های پنج‌ساله و یک‌ساله بود که با گذشت زمان و تکامل و بهبود نظام برنامه‌ریزی، برنامه‌های میان‌مدت نیز تهیه و از نقش کلیدی در سیستم برخوردار شده‌اند. از سال ۲۰۰۶ علاوه بر برنامه‌های توسعه پنج ساله، برنامه‌های دیگری نیز در قالب برنامه‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت شاکله اصلی نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی را تشکیل می‌دهند. این برنامه‌ها حلقه‌های ارتباطی بودجه‌های سنواتی با برنامه پنج‌ساله توسعه هستند. پروگرام‌های میان‌مدت، برنامه مالی میان‌مدت، برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری، برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری (عمرانی) دولت و همچنین برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های دولتی عمده عناصر برنامه‌ریزی بودجه عمومی دولت مرکزی است (SBB, 2022a) که ذیلاً به تشریح جایگاه هریک از این برنامه‌ها پرداخته می‌شود. در شکل ۲ عناصر نظام برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه به تصویر کشیده شده است. علاوه بر بودجه‌های سنواتی، برنامه یک‌ساله ریاست

جمهوری و برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری که برش سالانه‌ای از برنامه‌های توسعه است، به عنوان عنصر تکمیلی نیز با مد نظر قرار دادن سیاست‌ها و راهبردهای کلان توسعه کشور، همه دستگاه‌های اجرایی مکلف به تهیه برنامه‌های راهبردی خود هستند.

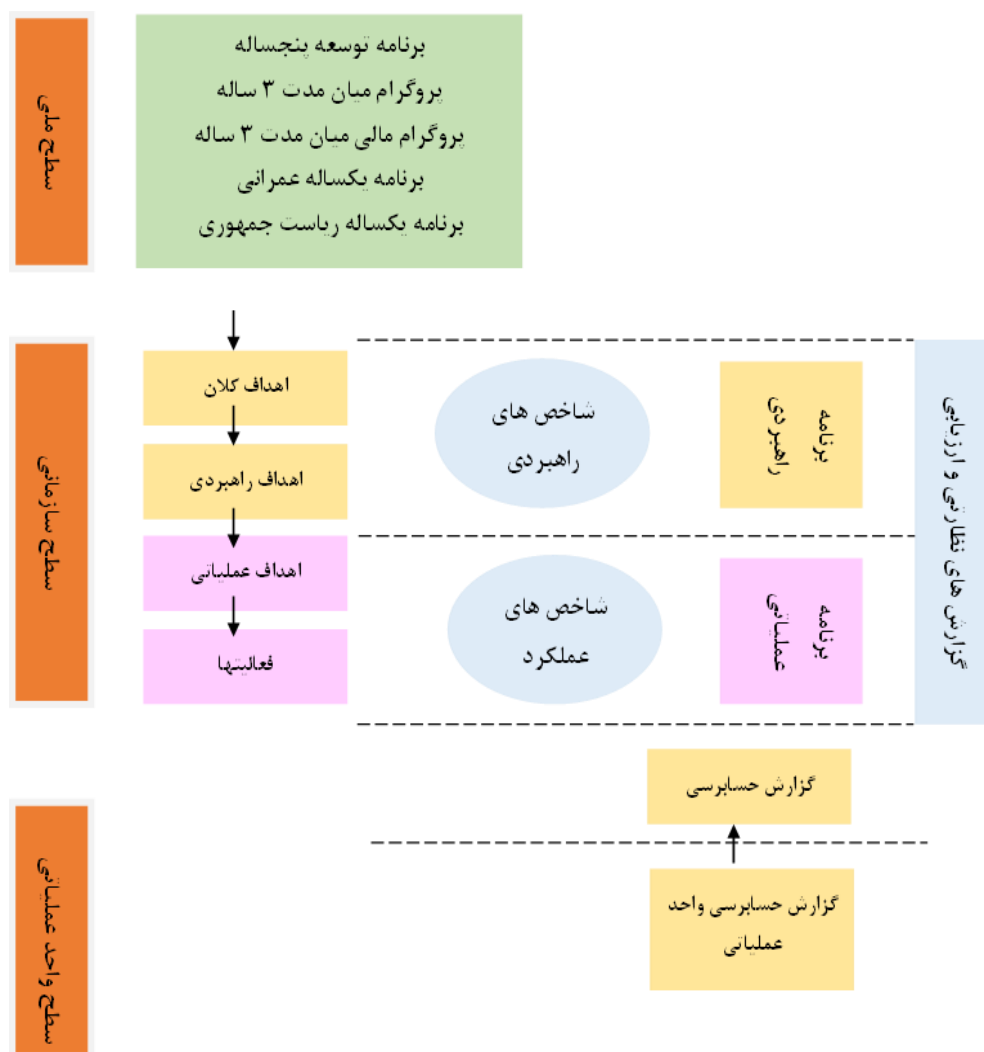


شکل ۲: ساختار و عناصر نظام برنامه‌ریزی در ترکیه

البته خاطرنشان می‌سازد که علاوه بر برنامه‌های ملی فوق در سطوح بخشی، محلی و همچنین منطقه‌ای، برنامه‌های مختلفی در این کشور وجود دارد. برنامه‌های توسعه آناتولی جنوب شرقی، برنامه مسکن انبوه، برنامه حفاظت از محیط‌زیست و برنامه توسعه شهرداری‌ها از جمله این برنامه‌هاست. با توجه به اینکه برنامه‌های مذکور خارج از چارچوب تحقیق است؛ بنابراین تمرکز اصلی در این تحقیق بر روی نظام برنامه‌ریزی توسعه در دولت مرکزی قرار دارد.

از سال ۲۰۰۶ برنامه‌ریزی توسعه ملی با برنامه‌ریزی راهبردی در سطح سازمان‌ها تلفیق شده است. برنامه‌های توسعه در سطح ملی که اهداف و سیاست‌های کلان اقتصادی و اجتماعی ترکیه را مشخص می‌کنند، ابتدا در قالب پروگرام‌های میان‌مدت که عموماً شامل جداول و اهداف کمی هستند به برش‌های کوتاه‌مدت تبدیل می‌شوند. سپس در چارچوب اهداف کلان راهبردی و همچنین اهداف کمی، دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌گردند برنامه‌های راهبردی پنج‌ساله خود را تدوین نموده و به تصویب سازمان استراتژی و بودجه برسانند. اهداف عملیاتی، اقدامات و تخصیص منابع برای تحقق برنامه‌های دستگاه بر اساس بودجه‌های سنواتی در برنامه عملیاتی دستگاه یا سازمان برخوردار از بودجه عمومی تجلی پیدا می‌کند. به بیان دیگر در سطح سازمانی، برنامه راهبردی و برنامه عملیاتی دستگاه از نقش کلیدی در تخصیص بودجه و اعتبارات برخوردار است که این موضوع به جهت ارتباط با سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، در فصول بعدی بیشتر مورد مطالعه قرار

خواهد گرفت. همان طور که در شکل ۳ ملاحظه می شود برنامه های عملیاتی، نمود اجرایی برنامه های توسعه در سطح سازمانی هستند. سازمان ها در قالب پروژه ها و فعالیت های قابل سنجش و ارزیابی، اهداف کمی اسناد بالادستی خود را دنبال می کنند.



شکل ۳: ارتباط نظام مند برنامه های توسعه ملی با برنامه های راهبردی و عملیاتی سازمان ها

منبع: Kesik, 2014

۱-۲-۴- برنامه‌های پنج‌ساله توسعه^۱ در ترکیه

سابقه نخستین برنامه توسعه پنج ساله در ترکیه به سال ۱۹۶۳ میلادی برمی‌گردد. اولین برنامه توسعه ترکیه برای دوره پنج‌ساله ۱۹۶۷-۱۹۶۳ توسط «سازمان برنامه‌ریزی دولت» با رویکرد ورود ترکیه به دوره برنامه‌ریزی‌های بلندمدت تهیه شد. در سال ۱۹۶۲ به منظور اجرای رویکرد مبتنی بر برنامه‌های توسعه، قانون برنامه‌های میان‌مدت به تصویب رسید. این قانون درواقع چشم‌انداز ۱۵ ساله مشتمل بر سه برنامه پنج‌ساله را در راستای نیل به توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور پیش‌بینی کرد (Dekker, 2022). طی ۵۵ سال گذشته ۱۰ برنامه پنج‌ساله اجرا و خاتمه یافته است و برنامه یازدهم توسعه نیز در حال اجراست.^۲ در برخی سال‌ها نیز به دلایل متعدد، برنامه پنج‌ساله وجود نداشته است.

جدول ۲: برنامه‌های توسعه پنج‌ساله اجرا شده در کشور ترکیه

ردیف	عنوان برنامه	دوره برنامه	تهیه‌کننده
۱	برنامه یازدهم توسعه	۲۰۲۳-۲۰۱۹	سازمان استراتژی و بودجه
۲	برنامه دهم توسعه	۲۰۱۸-۲۰۱۴	وزارت توسعه
۳	برنامه نهم توسعه (هفت‌ساله)	۲۰۱۳-۲۰۰۷	سازمان برنامه‌ریزی دولت
۴	برنامه هشتم توسعه	۲۰۰۵-۲۰۰۱	سازمان برنامه‌ریزی دولت
۵	برنامه هفتم توسعه	۲۰۰۰-۱۹۹۶	سازمان برنامه‌ریزی دولت
۶	برنامه ششم توسعه	۱۹۹۴-۱۹۹۰	سازمان برنامه‌ریزی دولت
۷	برنامه پنجم توسعه	۱۹۸۹-۱۹۸۵	سازمان برنامه‌ریزی دولت
۸	برنامه چهارم توسعه	۱۹۸۳-۱۹۷۹	سازمان برنامه‌ریزی دولت
۹	برنامه سوم توسعه	۱۹۷۷-۱۹۷۳	سازمان برنامه‌ریزی دولت
۱۰	برنامه دوم توسعه	۱۹۷۲-۱۹۶۸	سازمان برنامه‌ریزی دولت
۱۱	برنامه اول توسعه	۱۹۶۷-۱۹۶۳	سازمان برنامه‌ریزی دولت

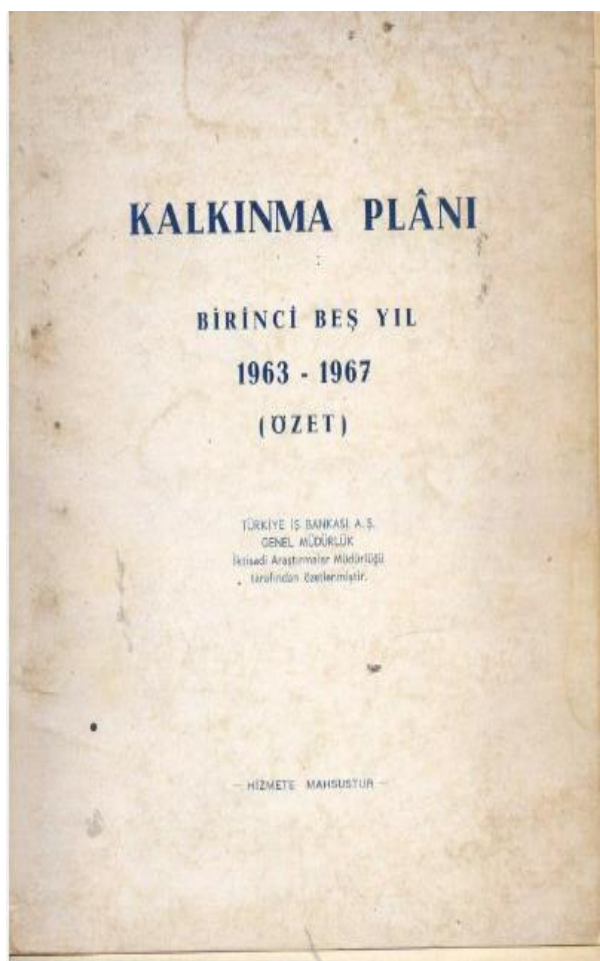
منبع: جمع‌بندی محقق

برنامه پنج‌ساله اول توسعه در فوریه ۱۹۶۳ پس از انطباق بودجه با برنامه سالانه به اجرا گذاشته شد. هدف برنامه اول، کاهش وابستگی و استفاده کمتر از منابع خارجی و به جای آن استفاده از منابع و امکانات داخلی برای نیل به اهداف تعیین گردید (DPT, 1963b). سه منبع برای تحقق این برنامه در نظر گرفته شد: منابع بخش خصوصی، منابع بخش دولتی و منابع خارجی. از آنجایی‌که استراتژی صنعتی‌سازی از طریق راهبرد جایگزینی واردات در این برنامه اتخاذ شده بود، بر انباشت منطقی منابع داخلی و مشوق‌های بخش خصوصی و همچنین انتقال منابع بانکی به سمت صنعت تأکید شد. به عنوان منابع داخلی غیر از منابع بخش خصوصی، بقیه بار تأمین منابع مالی اجرای برنامه بر دوش دولت افتاد. دولت با اتخاذ تدابیری برای محافظت از صنعت داخلی در برابر رقابت خارجی، تولید و توزیع برخی کالاها و خدمات اساسی، ایجاد سازوکارهای بوروکراتیک

1. Kalkinma Planlari (Development Plans)

۲. مقدمات تهیه و تدوین برنامه توسعه پنج ساله دوازدهم (۲۰۲۴-۲۰۲۸) نیز با مدیریت سازمان استراتژی و بودجه در حال اجراست.

کنترل کننده صنعتی شدن و توزیع منابع و ایجاد تمهیدات قانونی و نهادی برای زندگی کاری به دنبال ایجاد نظم جدیدی در اقتصاد ترکیه بود (Eser, 1993). علاوه بر این، از دیگر سیاست‌های برنامه اول توسعه، کنترل مبادلات تجارت خارجی، نرخ ارز و نرخ بهره، اعطای وام به برخی صنایع تولیدی و تولیدکنندگان کوچک توسط بانک‌های دولتی، مشوق‌های اعتباری و تجارت خارجی و در دسترس قرار دادن کالاها و خدمات تولیدی بنگاه‌های اقتصادی دولتی در اختیار بخش خصوصی بود.



تصویر ۱: جلد اولین برنامه توسعه پنج ساله ترکیه

بر اساس اسناد برنامه اول توسعه (۱۹۶۳-۱۹۶۷) برای توسعه اقتصاد ترکیه در بلندمدت، بر ضرورت تحولات ساختاری و اساسی در نظام اقتصادی ترکیه تأکید شد. در برنامه دوم توسعه (۱۹۶۸-۱۹۷۲)، از یکسو افزایش درآمد سرانه مورد تأکید بود و از سوی دیگر توزیع درآمد و رفع نابرابری‌های منطقه‌ای، ایجاد فرصت‌های جدید اشتغال و کاهش بیکاری، توزیع رفاه حاصل از توسعه بین اقشار مختلف جامعه (عدالت اجتماعی) و توسعه اجتماعی به عنوان اهداف برنامه ذکر گردید (DPT, 1968). همچنین در مقایسه دو برنامه اول توسعه در ترکیه ملاحظه می‌شود که در برنامه اول عمده تلاش دولت برای تأمین زیرساخت‌ها و اصلاح ساختاری اقتصاد ترکیه

معطوف بود، در حالی که در برنامه دوم موضوع پیشتازی بخش صنعت در اقتصاد ترکیه به عنوان یکی از راهبردهای اساسی برنامه ذکر شده است.

در **برنامه سوم توسعه (۱۹۷۳-۱۹۷۷)**، علاوه بر بهبود ساختارهای اقتصادی، افزایش درآمد ملی، به‌ویژه توسعه صنایع تولیدکننده کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای، کاهش وابستگی به منابع خارجی مورد تأکید قرار گرفت (DPT, 1973). سند این برنامه از جنبه هدف قرار دادن عضویت در جامعه اقتصادی اروپا و رفع موانع اداری و فنی عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ اما با توجه به اینکه در مقطع اجرای این برنامه، عموماً دولت‌های ائتلافی حاکم بودند عملاً اجرای برنامه نیز با مشکلاتی همراه شد.

برنامه چهارم توسعه ترکیه (۱۹۷۹-۱۹۸۳)، به دلیل بی‌ثباتی‌های سیاسی و اقتصادی آن دوره، با یک سال تأخیر به اجرا گذاشته شد. در این دوره که تورم بالا و کسری بالای بودجه حاکم بود، دولت تلاش کرد راهبرد توسعه صنعتی شدن در ترکیه را در پیش گرفته و کسری تراز پرداخت‌ها را با منابع داخلی جبران کند (DPT, 1978).

در مجموع در دوره ۱۹۶۰-۱۹۸۰ سیاست جایگزینی واردات در دستور کار دولت بود و بیش از رشد هدفمند، رشد اقتصادی متعادل و حفظ تعادل عمومی اقتصاد در اولویت قرار گرفت. اگرچه شیوه تهیه و یا متون اسناد برنامه‌های توسعه این مقطع دارای تفاوت‌هایی است؛ اما می‌توان ویژگی‌های کلی این چهار برنامه را به شکل زیر بیان کرد:

- تعیین اهداف سالانه برای رشد اقتصادی: به عنوان مثال در برنامه اول توسعه، رشد اقتصادی ۱۲ درصد و نرخ تورم نیز ۵ درصد هدف‌گذاری شد که عملاً رشد ۶,۴ درصدی تحقق پیدا کرد. در برنامه دوم توسعه نیز اقتصاد ترکیه از رشد ۶,۷ درصدی برخوردار بود. در برنامه چهارم، علی‌رغم پیش‌بینی ۸ درصدی به دلیل بی‌ثباتی‌های سیاسی و اقتصادی، رشد اقتصادی تنها در حد ۲,۳ درصدی تحقق یافت.
- اولویت‌دهی به بخش صنعت به عنوان بخش پیشتاز اقتصاد کشور: در هر چهار برنامه رشد بخش صنعتی به اهداف خود دست یافت و سهم بخش کشاورزی نیز از اقتصاد، سیر نزولی طی کرد.
- حاکمیت چشم‌انداز بلندمدت ۱۵ ساله بر برنامه‌ها: برنامه‌های پنج‌ساله درواقع به شکل برشی پنج ساله از راهبردهای بلندمدت ۱۵ ساله کشور تهیه می‌شدند.
- تمرکز بر داده‌ها و آمارهای اقتصادی به جای تغییرات ساختاری در ارزیابی برنامه‌ها: اگرچه توسعه اجتماعی و اقتصادی و ایجاد تغییرات کیفی و زیربنایی از اهداف برنامه‌های توسعه این مقطع به شمار می‌رود؛ اما در ارزیابی برنامه عمدتاً تمرکز بر شاخص‌های کمی مانند تولید ملی و درآمد سرانه محدود شد و به اعتقاد بسیاری از محققان، آمارسازی و شاخص‌سازی در ارزیابی برنامه‌ها مسلط بود.

در حالی که پس از کودتای سال ۱۹۸۰، ثبات نسبی سیاسی با روی کار آمدن دولت تورگوت اوزال^۱ حاکم شده بود، برنامه پنجم توسعه ترکیه (۱۹۸۵-۱۹۸۹) با تأکید بر اجرای سیاست‌های توسعه صادرات و اولویت‌بخشی به باز کردن اقتصاد ترکیه شروع شد. از اهداف اصلی این برنامه، به حداقل رساندن مداخله دولت در اقتصاد، اجرای سیاست تجارت خارجی آزاد، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، افزایش سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، مسکن و همچنین کاهش نابرابری‌های توسعه بین منطقه‌ای بود (DPT, 1984).

برنامه ششم توسعه (۱۹۹۰-۱۹۹۴) در حالی شروع شد که اقتصاد ترکیه با بحران‌های سیاسی و اقتصادی جدی دست و پنجه نرم می‌کرد. دخالت نهادهای مالی بین‌المللی در اقتصاد و عدم تعادل ایجادشده به دلیل ناتوانی در تعیین یک نظام حقوقی و سیاسی مؤثر، اقتصاد را به مأمن سوداگران تبدیل کرد. از سوی دیگر، به دلیل انباشت بدهی و استقراض دولت، بخش قابل توجهی از درآمد عمومی برای پرداخت بهره مصرف می‌شد (Süslü, 2001). با افزایش نرخ تورم، نرخ بهره و بی‌ثباتی در اقتصاد کلان، کاهش تورم هدف اصلی برنامه ششم توسعه بود. از دیگر اهداف اصلی این برنامه، هدایت منابع به سمت صنعت و تأکید بیشتر بر سیاست‌های اجتماعی بود (DPT, 1990). در ادامه بی‌ثباتی‌های سیاسی و اقتصادی، برنامه هفتم توسعه (۱۹۹۶-۲۰۰۰) با هدف اتخاذ تدابیر ساختاری و نهادی برای غلبه بر مشکلات احتمالی در انطباق با روند ادغام با اتحادیه اروپا یا به‌طور کلی با جهان تهیه شد (DPT, 1996).

ترکیه در سال ۲۰۰۱ همراه با برنامه هشتم توسعه (۲۰۰۱-۲۰۰۵)، استراتژی بلندمدت (۲۰۰۱-۲۰۲۳) خود را تدوین کرد. اهداف اصلی برنامه هشتم، ایجاد ثبات اقتصادی، اصلاحات ساختاری و نهادی، افزایش توان رقابت‌پذیری، ایجاد زیرساخت برای هماهنگی بیشتر با اتحادیه اروپا و گذر به عصر اطلاعات، کاهش نابرابری و بهبود توزیع درآمد عنوان شده بود (DPT, 2001). برنامه نهم توسعه (۲۰۰۷-۲۰۱۳) که تحت حاکمیت حزب عدالت و توسعه تهیه شد اهداف کلانی شامل «ایجاد و حفظ رشد پایدار اقتصادی، توزیع عادلانه درآمد، ایجاد قدرت رقابتی در مقیاس جهانی، تبدیل شدن به یک جامعه دانش‌بنیان و اتمام فرایند تطبیق برای عضویت در اتحادیه اروپا» را دنبال می‌کرد (DPT, 2007). اقتصاد ترکیه بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۳ به‌طور متوسط ۴٫۱۴ درصد رشد داشته است. با توجه به نرخ‌های رشد، می‌توان گفت که انقباض ناشی از بحران مالی در سال ۲۰۰۸ بر نرخ رشد تأثیر داشته است. در دوره ۲۰۰۲-۲۰۰۶ این رقم به‌طور متوسط ۷ درصد بوده است (Çelik and Çetiner, 2019).

آن طور که در متن برنامه نهم توسعه آمده است در راستای «فرایند تطبیق» و هماهنگی هرچه بیشتر با تقویم مالی اتحادیه اروپا، برنامه نهم ترکیه به جای دوره پنج‌ساله، برای یک دوره هفت‌ساله تهیه و اجرا شده است، زیرا برنامه نهم توسعه سندی بسیار مهم برای تطبیق و آمادگی اقتصادی و اجتماعی ترکیه برای عضویت این

1. Turgut Özal

کشور در اتحادیه اروپا محسوب می‌شد. با اتمام برنامه هشتم در پایان سال ۲۰۰۵، بر اساس قانون شماره ۵۳۳۹، مصوب گردید تا ارائه لایحه برنامه نهم به مجلس با یک سال تأخیر (۲۰۰۷) صورت پذیرد. بر همین اساس قانون برنامه نهم توسعه که در ژوئیه سال ۲۰۰۶ به تصویب مجلس رسید از ابتدای سال ۲۰۰۷ اجرایی شد (DPT, 2007).

در برنامه دهم توسعه (۲۰۱۴-۲۰۱۸)، اهدافی چون «انسان شایسته، جامعه قوی»، «تولید نوآورانه، رشد پایدار»، «فضاهای زیست‌پذیر، محیط‌زیست پایدار» و «همکاری بین‌المللی برای توسعه» به پویایی توسعه و اولویت‌ها و سیاست‌های اصلی در روابط دوجانبه، منطقه‌ای و چندجانبه ترکیه تأکید شد (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

برنامه یازدهم ترکیه (۲۰۱۹-۲۰۲۳) درواقع اولین برنامه توسعه این کشور در ساختار ریاست جمهوری و اولین برش پنج‌ساله از چشم‌انداز پانزده‌ساله ترکیه است. برنامه یازدهم با چشم‌انداز «ارزش‌آفرینی بیشتر، توزیع عادلانه بهتر، ترکیه قدرتمندتر و مرفه‌تر» تصویری از دورنمای بلندمدت ترکیه است. از اهداف اصلی این برنامه می‌توان به اصلاحات ساختاری، بهبود سرمایه انسانی از طریق آموزش، بهبود قابلیت نوآوری و فناوری از طریق راهبرد تکنولوژی ملی، بهبود بهره‌وری در همه حوزه‌ها، افزایش رقابت‌پذیری بین‌المللی از طریق فناوری ملی، ارتقاء سطح دموکراسی برای ایجاد ثبات سیاسی، اقتصادی، جامعه مرفه و... اشاره کرد (SBB, 2018). برای آشنایی بیشتر با ساختار متن سند برنامه توسعه، در این بخش به ارائه تصویری از ساختار متن برنامه یازدهم پرداخته می‌شود:

- برنامه یازدهم از دو بخش کلی: الف) تحولات و روندها و ب) چشم‌انداز، اهداف، سیاست‌ها و تدابیر برنامه تشکیل شده است.
- در بخش اول (شامل ۲۹ صفحه)، ابتدا روندها و تحولات اقتصادی عمده در سطح جهان مورد بررسی قرار گرفته و تأثیر این تحولات بر اقتصاد ترکیه به صورت‌بندهای شماره‌دار اشاره شده است. ذیل هر موضوع کلی، در بندهایی شرایط و روند تحولات جهانی و تأثیر آن بر اقتصاد ترکیه تدوین شده است. به عنوان مثال ذیل مسائلی مانند امنیت سایبری، تغییرات جمعیتی، تغییر رویکردهای آموزشی، گسترش نااطمینانی، حکمرانی خوب و دهها مسئله دیگر در این بخش مورد تحلیل قرار گرفته است. بخش اول درمجموع از ۱۶۱ بند تشکیل شده است.
- در ادامه بخش اول، با اشاره به تحولات اقتصاد کلان جهانی و انتظارات، تصویری از روند متغیرهای اقتصاد کلان جهانی ارائه شده است.
- در قسمت سوم از بخش اول متن برنامه، درواقع با ارزیابی عملکرد برنامه قبلی (دهم توسعه)، تحولات اجتماعی و اقتصادی ترکیه مورد بررسی قرار گرفته است.

- بخش دوم سند برنامه شامل اهداف، چشم‌انداز، سیاست‌ها و تدابیر برنامه یازدهم است. در قسمت اول از بخش دوم به بیان چشم‌انداز و اهداف کلان برنامه پرداخته شده است.
 - برنامه یازدهم در مجموع از پنج هدف کلان تشکیل شده است. این اهداف شامل الف) اقتصاد باثبات و قوی؛ ب) تولید مبتنی بر رقابت و بهره‌وری؛ ج) نیروی انسانی ماهر، جامعه قوی؛ د) شهرهای قابل زندگی و محیط‌زیست پایدار؛ و ه) دولت قانون، دموکراسی و حکمرانی خوب است.
 - در قسمت دوم از بخش دوم، به صورت موضوعی و مسئله‌محور ذیل هر یک از اهداف کلان، اهداف و سیاست‌های هر موضوع بیان شده است.
 - سند برنامه حاوی ۸۴۵ بند در ۱۹۱ صفحه است.
 - متن برنامه به هیچ وجه حاوی احکام دستوری نبوده و درواقع به عنوان یک برنامه ارشادی حاوی برنامه دولت برای توسعه اقتصادی و اجتماعی در سال‌های آینده است.
 - بررسی‌ها نشان می‌دهد که متن برنامه، فقط شامل احکام اداره دولت نیست. درواقع، برنامه سندی برای توسعه و اداره کلیت نظام اقتصادی و بخش خصوصی نیز می‌باشد.
- جزئیات و رؤس مطالب برنامه یازدهم توسعه ترکیه در فهرست شماره ۱ در انتهای گزارش ارائه شده است. برنامه دوازدهم پنج‌ساله ترکیه (۲۰۲۴-۲۰۲۸) با چشم‌انداز سی‌ساله و برای سال ۲۰۵۳ در حال تهیه است. در ابلاغیه ریاست جمهوری برای تشکیل کمیسیون‌های تخصصی تدوین برنامه دوازدهم و تدوین برنامه دوازدهم روی اهدافی مثل تبدیل ترکیه به یک قدرت جهانی، رشد اقتصادی با ثبات و توزیع عادلانه تأکید شده است (SSB, 2022).
- بررسی عملکرد برنامه‌های توسعه از جنبه رشد اقتصادی نشان می‌دهد که در دوره سه برنامه اول، دوم و سوم به پشتوانه رشد بالای دو بخش صنایع و خدمات، ترکیه رشد بالای ۶ درصدی را تجربه کرده است. البته طی دوره مذکور به واسطه همین رشد بالا، سهم بخش خدمات و بخش صنعت نیز از تولید ناخالص داخلی افزایش قابل توجهی داشته است. از زمان اصلاحات ساختاری حزب عدالت و توسعه و برنامه هفتم، این کشور رشد بالای ۴ درصدی را شاهد بوده که عمدتاً ناشی از رشد بخش صنعت و بخش خدمات بوده است. جزئیات رشد اقتصادی ترکیه به تفکیک بخش‌های اقتصادی طی دوره برنامه‌ریزی در جدول ۳ ملاحظه می‌شود.

جدول ۳: متوسط رشد اقتصادی به تفکیک رشد بخش‌های اقتصادی طی ۱۰ برنامه توسعه اقتصادی ترکیه

برنامه دهم	برنامه نهم	برنامه هشتم	برنامه هفتم	برنامه ششم	برنامه پنجم	برنامه چهارم	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	
*	۲,۳	۱,۱	۱,۸	۱,۶	۱,۹	۲,۱	۳,۲	۳,۴	۳,۰	کشاورزی
*	۵,۳	۵,۱	۳,۹	۳,۹	۶,۱	۱,۶	۹,۷	۸,۷	۱۰,۹	صنعت
*	۴,۹	۴,۹	۴,۳	۴,۳	۵,۰	۲,۶	۷,۹	۷,۹	۷,۲	خدمات
۴,۹	۴,۱	۴,۵	۴,۰	۳,۷	۵,۱	۲,۳	۷,۱	۶,۷	۶,۴	GDP

منبع: Kesik (2014) و به‌روز رسانی داده برخی سال‌ها توسط پژوهشگر

همچنین بررسی سهم سه بخش عمده کشاورزی، صنعت و خدمات از ترکیب تولید ناخالص داخلی در دوره برنامه‌ریزی توسعه نشان می‌دهد که طی ده برنامه توسعه، سهم بخش کشاورزی به شدت کاهش یافته و از ۳۵,۵ درصد در برنامه اول به ۵,۸ درصد در برنامه دهم تنزل کرده است. همان‌طور که جدول ۴ نشان می‌دهد اگرچه سهم بخش صنعت نیز افزایش نسبی داشته است؛ اما کاهش سهم بخش کشاورزی عمدتاً به بخش خدمات سوق پیدا کرده و ارزش بخش خدمات از ۴۶ درصد در برنامه اول به بیش از ۷۱ درصد در برنامه دهم افزایش یافته است.

جدول ۴: متوسط سهم بخش‌های اقتصادی از تولید ناخالص داخلی طی برنامه‌های توسعه در ترکیه (درصد)

برنامه دهم	برنامه نهم	برنامه هشتم	برنامه هفتم	برنامه ششم	برنامه پنجم	برنامه چهارم	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	
۵,۸	۸,۳	۱۲,۴	۱۴,۲	۱۵,۷	۱۷,۸	۲۱,۵	۲۸,۵	۲۹,۶	۳۵,۵	کشاورزی
۲۳,۲	۲۰,۴	۲۹,۱	۲۸,۲	۲۵,۶	۳۱,۸	۲۶,۱	۲۰	۱۹,۸	۱۷,۹	صنعت
۷۱	۷۱,۳	۵۸,۶	۵۷,۶	۵۸,۷	۵۰,۴	۵۲,۴	۵۱,۵	۵۰,۶	۴۶,۶	خدمات
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	GDP

منبع: Kesik (2014) و به‌روز رسانی داده برخی سال‌ها توسط محقق

تهیه برنامه‌های توسعه پنج‌ساله

به استناد ماده دو «قانون حفاظت از جامعیت و اجرای برنامه‌های توسعه بلندمدت» به شماره ۷۷ و مصوب ۱۸ اکتبر ۱۹۶۲ و همچنین «قانون تشکیل سازمان برنامه‌ریزی دولتی»^۱ به شماره ۹۱ مورخ ۳۰ سپتامبر ۱۹۶۰، تهیه برنامه‌های توسعه پنج‌ساله بر عهده «سازمان برنامه‌ریزی دولتی» است که زیر نظر نخست‌وزیری فعالیت می‌کند (لازم به یادآوری است که از سال ۲۰۱۸ و با استقرار سیستم ریاست جمهوری به سازمان استراتژی و بودجه تغییر نام داده و زیر نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌نماید). علاوه بر برنامه‌های بلندمدت، کار تهیه و تنظیم برنامه‌های سنواتی نیز بر عهده این سازمان قرار گرفته است. این سازمان با دستور نخست‌وزیر و در هماهنگی با اداره کل آمار (مرکز آمار فعلی ترکیه)، ابتدا برای تحلیل وضعیت موجود، داده‌های مورد نیاز را جمع‌آوری می‌نماید. ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان برنامه‌ریزی دولتی حکم می‌کند که تمامی دستگاه‌های اجرایی و

1. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10621.pdf>

وزارتخانه‌ها مکلف به همکاری با سازمان برنامه‌ریزی دولتی برای ارائه آمارها هستند. ماده ۱۲ این قانون بیان می‌نماید که بر اساس تحلیل وضع موجود، ابتدا اهداف اقتصادی، اجتماعی و سیاست‌های نیل به این اهداف تعیین می‌شوند. سپس این اهداف و پیش‌نویس برنامه در شورای عالی برنامه‌ریزی مورد بررسی قرار گرفته و نتیجه باید پس از طرح در هیئت دولت به تصویب کابینه برسد. شورای عالی برنامه‌ریزی پس از دریافت پیش‌نویس اهداف برنامه، حداکثر یک هفته فرصت دارد تا نتایج بررسی‌های خود را به هیئت دولت منعکس کند. ماده ۱۴ این قانون، تصویب برنامه پنج‌ساله توسط قوه مقننه را ضروری دانسته است؛ بنابراین پس از تأیید متن سند برنامه توسعه، کابینه دولت متن پیشنهادی توسط نخست‌وزیر را برای شروع فرایند تصویب به مجلس ملی ترکیه تقدیم می‌کند.

سازمان استراتژی و بودجه در تهیه برنامه‌های توسعه می‌تواند اقدام به تشکیل کمیسیون‌های مختلف نماید. یکی از ساختارهای ذیل سازمان برنامه‌ریزی دولتی در تهیه برنامه‌های توسعه، کمیسیون تخصصی ویژه^۱ است که به عنوان هماهنگ‌کننده دیگر کمیسیون‌ها عمل نموده و برای هریک از برنامه‌های پنج‌ساله به عنوان اسناد پشتیبان تهیه برنامه، گزارشی را ارائه و منتشر می‌کند. کمیسیون تخصصی ویژه که درواقع تدوین‌کننده اصلی برنامه است فعالیت خود را از دو سال قبل از تاریخ شروع برنامه و با مشارکت نمایندگان بخش خصوصی، بخش دولتی و سازمان‌های عمومی غیردولتی آغاز می‌کند. به عنوان نمونه این کمیسیون نخستین گزارش خود را برای تدوین برنامه دوازدهم پنج‌ساله ترکیه (۲۰۲۴-۲۰۲۸) در نیمه اول سال ۲۰۲۲ منتشر کرده است. کمیسیون تخصصی ویژه برنامه دوازدهم متشکل از ۲۷ کارگروه و ۶۰ مسئله کلیدی اقتصادی و اجتماعی^۲ است که نمایندگان وزارتخانه‌ها، تشکلات صنفی بخش خصوصی و مدیریت‌های محلی در این کارگروه‌ها عضویت دارند. هریک از مسائل کلیدی برنامه شامل چندین عضو و یک هماهنگ‌کننده است. فرد هماهنگ‌کننده درواقع یکی از مدیران و یا کارشناسان ارشد سازمان استراتژی و بودجه است. نکته جالب توجه آنکه در تدوین برنامه یازدهم توسعه (۲۰۱۹-۲۰۲۳)، سازمان استراتژی و بودجه برای شناسایی مسائل کلیدی و استفاده از نظر متخصصان و همچنین افکار عمومی از طریق «نظرسنجی شهروندی» که در اینترنت انجام شد، اقدام به توزیع ۱۹ هزار پرسشنامه کرد. بر همین اساس برنامه پنج‌ساله یازدهم با رویکرد مشارکتی و درنتیجه یک مطالعه طولانی تهیه شد و تمامی وزارتخانه‌ها، نهادها و سازمان‌های عمومی، تشکلهای عمومی حرفه‌ای و سازمان‌های مردم‌نهاد در مقدمات آن مشارکت داشتند.

1. Özel İhtisas Komisyonu

۲. مسائل کلیدی برنامه شامل موضوعاتی مانند مبارزه با تورم، تولید سبز، مصرف، پس‌انداز، مسکن، مدیریت آب، انرژی و ... هستند.

در مواد ۱۹ و ۲۰ تشکیل سازمان برنامه‌ریزی دولتی پیش‌بینی شده است که این سازمان در صورت نیاز به استفاده از خدمات متخصصان دانشگاهی و همچنین متخصصان خارجی در تهیه برنامه و تعریف و نظارت بر پروژه‌های ذیل برنامه می‌تواند از این افراد استفاده کند.

تهیه برنامه‌های سالانه نیز در ماده ۱۵ این قانون تعیین شده است، به طوری که با تهیه برنامه‌های سالانه (برش سالانه برنامه‌های پنج‌ساله) توسط سازمان برنامه‌ریزی دولتی، پیش‌نویس ابتدا به شورای عالی برنامه‌ریزی ارجاع شده و در صورت تأیید این شورا، موضوع به تصویب هیئت‌وزیران رسیده و برای اجرا توسط نخست‌وزیر به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌گردد. به بیان دیگر، برنامه‌های یک‌ساله نیازی به تصویب در مجلس نداشته و در حکم قانون نیستند. طبق همین ماده، برنامه‌های سالانه باید قبل از بودجه سنواتی و برنامه‌های عملیاتی تهیه گردند و بودجه‌های سنواتی باید با رعایت اصول و سیاست‌های حاکم بر برنامه‌های پنج‌ساله و یک‌ساله تهیه شوند.

تصویب برنامه‌های توسعه پنج‌ساله

فرایند تصویب برنامه‌های توسعه از شروع نظام برنامه‌ریزی تا به امروز برحسب تحولات ساختار سیاسی و اداری ترکیه دچار تغییراتی شده است. فرایند تصویب برنامه‌های توسعه در بازه سال‌های ۱۹۶۲-۱۹۸۳ را قانون شماره ۷۷ مصوب سال ۱۹۶۲ با عنوان «قانون حفاظت از جامعیت و اجرای برنامه‌های توسعه بلندمدت»^۱ تعیین کرده بود. بر اساس ماده یک این قانون، برنامه‌های توسعه بلندمدت پس از تهیه توسط سازمان برنامه‌ریزی دولت به تأیید هیئت دولت رسیده و سپس برای تصویب، توسط نخست‌وزیر به مجلس تقدیم می‌شود. بررسی برنامه‌های توسعه در «کمیسیون تلفیق برنامه»^۲ صورت می‌گیرد. اعضای این کمیسیون طبق ماده ۹۴ قانون اساسی سال ۱۹۶۱، متشکل از نمایندگان مجلس است. از زمان ارجاع متن برنامه توسعه به کمیسیون تلفیق برنامه، این کمیسیون باید ظرف حداکثر ۲۴ ساعت بررسی متن برنامه را شروع کرده و حداکثر ظرف بیست روز موظف است تصمیم خود در مورد برنامه توسعه را به مجمع عمومی مجلس سنای جمهوری ارائه نماید. مجمع عمومی مجلس سنای جمهوری نیز مکلف است ظرف حداکثر شش روز متن برنامه را بررسی و رأی خود را صادر نماید و مجدداً برنامه را به کمیسیون تلفیق برنامه ارجاع دهد. کمیسیون تلفیق برنامه این بار ظرف حداکثر سه روز باید ملاحظات مجمع عمومی مجلس سنا را منظور و متن نهایی برنامه توسعه را به مجمع عمومی مجلس ارجاع دهد. مجمع عمومی مجلس نیز هشت روز فرصت دارد تا ضمن بررسی متن برنامه، قانون برنامه را تصویب و نتیجه نهایی را اعلام کند.

1. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc045/kanuntbmmc045/kanuntbmmc04500077.pdf

2. Plân Karma Komisyonu

شیوه بررسی سند برنامه پنج ساله در مجلس به این شکل است که متن برنامه در مجمع عمومی مجلس سنا و صحن علنی مجلس صرفاً یکبار مورد بحث و بررسی قرار می گیرد و در این فرایند، نظر کمیسیون تلفیق برنامه تعیین کننده است. در حین بررسی، در صورتی که کمیسیون تلفیق برنامه تشخیص دهد بخش هایی از برنامه نیازمند تغییر و یا اصلاح است مجدداً توسط این کمیسیون متن پیشنهادی جهت اصلاح به دولت اعاده می شود. تصویب برنامه در این کمیسیون نیز بر اساس رأی اکثریت است. پس از بررسی و تصویب متن قانون برنامه در مجمع عمومی مجلس و انتشار آن در روزنامه رسمی، قانون برای اجرا به هیئت دولت ابلاغ می شود.

قانون شماره ۷۷، مبنای فرایند تصویب برنامه های اول تا چهارم را تعیین نمود؛ اما از سال ۱۹۸۴ با لحاظ ماده ۱۶۲ قانون اساسی جدید، قانون شماره ۳۰۶۷^۱ شیوه تصویب برنامه های توسعه در مجلس تغییر کرد. در قانون جدید نیز متن برنامه پس از تصویب در هیئت دولت توسط نخست وزیر به مجلس تقدیم می شود با این تفاوت که مسئولیت بررسی متن برنامه بر عهده کمیسیون برنامه و بودجه است. کمیسیون برنامه و بودجه مکلف است ظرف ۲۴ ساعت از ارجاع متن به او، کار بررسی متن برنامه را شروع کرده و ظرف بیست روز نتیجه نهایی را به رئیس مجلس اعلام نماید. مجمع عمومی مجلس نیز ظرف حداکثر ۸ روز موضوع بررسی متن برنامه را تمام و رأی خود را صادر کند. در صورتی که طی مدت بررسی کمیسیون برنامه و بودجه اصلاحات و یا تغییراتی در متن برنامه مورد نیاز باشد مجدداً احکام مرتبط به دولت برای اصلاح ارجاع داده می شود. البته اگر پس از تصویب قانون برنامه و در مرحله اجرا، دولت تشخیص دهد ماده یا موادی از قانون نیازمند تغییر است می تواند با تصویب هیئت وزیران لایحه اصلاح قانون برنامه را به مجلس تقدیم کند که فرایند بررسی این لایحه مانند بررسی متن قانون برنامه است. به عبارتی، در تغییرات جدید با توجه به انحلال مجلس سنای جمهوری و تغییر عنوان کمیسیون تلفیق به کمیسیون برنامه و بودجه، فرایند بررسی در مجلس کوتاه تر و صرفاً بر عهده کمیسیون برنامه و بودجه و مجمع عمومی مجلس محول شده است (متن آخرین نسخه این قانون در پاورقی ارجاع داده شده است).

پس از تغییر ساختار سیاسی در ترکیه در سال ۲۰۱۸ و تهیه متن برنامه توسط سازمان استراتژی و بودجه، به جای هیئت وزیران مسئولیت تأیید و تقدیم متن پیشنهادی برنامه پنج ساله توسعه به مجلس به ریاست جمهوری واگذار شده است. بر اساس مصوبه هیئت وزیران به تاریخ ۲۰۱۸/۷/۹ کلیه اختیارات کابینه در بررسی، تأیید و تقدیم متن برنامه به شخص رئیس جمهور محول شده است. رئیس جمهور و یا معاون رئیس جمهور به نیابت از ایشان، مسئولیت تقدیم متن برنامه توسعه به مجلس را بر عهده دارد. با تقدیم متن پیشنهادی به رئیس مجلس و سپس ارجاع آن به کمیسیون برنامه و بودجه موضوع بررسی متن برنامه در مجلس شروع می شود. در نهایت

1. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.3067.pdf>

با ارائه گزارش کمیسیون برنامه و بودجه به مجمع عمومی مجلس، تصویب نهایی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در صحن علنی صورت می‌پذیرد.

نکته شایان ذکر آنکه که کمیسیون برنامه و بودجه حسب ضرورت می‌تواند بخشی یا تمام متن برنامه را به سایر کمیسیون‌های تخصصی مجلس ارجاع و نظرات پیشنهادی آنان را دریافت کند؛ اما تصمیم نهایی در مورد پذیرش و یا درخواست اصلاح متن برنامه با کمیسیون برنامه و بودجه مجلس است.

۱-۲-۵- پروگرام‌های میان‌مدت^۱

در نظام بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی ترکیه یکی از ارکان بسیار اصلی و مهم، پروگرام‌های میان‌مدت است. با تأیید و انتشار این پروگرام‌ها توسط ریاست جمهوری، فرایند بودجه‌ریزی در این کشور شروع می‌شود. پروگرام‌ها یا برنامه‌های میان‌مدت در هر سال، برای یک بازه زمانی سه‌ساله تهیه و با عنوان «برنامه جدید اقتصادی» شناخته می‌شوند. نکته مهم دیگر آنکه، پروگرام‌های میان‌مدت حلقه اصلی ارتباط نظام برنامه‌های توسعه و نظام بودجه‌ریزی هستند. این برنامه‌ها با در نظر گرفتن شرایط و تغییرات محیط کلان اقتصادی کشور تغییر می‌یابند. به عنوان مثال طی دوره ۲۰۱۹-۲۰۲۳ سه برنامه میان‌مدت تدوین و اجرا شده است. پروگرام اول برای بازه ۲۰۱۹-۲۰۲۱، پروگرام دوم برای بازه ۲۰۲۰-۲۰۲۲، پروگرام سوم نیز برای بازه ۲۰۲۱-۲۰۲۳ است. آخرین پروگرام میان‌مدت نیز برای بازه ۲۰۲۲-۲۰۲۴ تدوین شده است. متن این پروگرام‌های میان‌مدت که توسط سازمان استراتژی و بودجه و با همکاری وزارت خزانه‌داری و مالیه تهیه می‌شوند شامل سه بخش کلی شرایط اقتصاد جهانی و ترکیه، اهداف کلی و سیاست‌های اقتصاد کلان و همچنین جداول ضمیمه شامل دو بخش شاخص‌های کلان اقتصادی و همچنین سقف پرداخت اعتبارات هر دستگاه به تفکیک سه سال پیش‌رو است. جداول سقف پرداخت هر دستگاه برای تهیه لایحه بودجه بسیار اهمیت دارد و دستگاه‌های دولتی باید در پیشنهاد بودجه خود این سقف را رعایت کنند (SBB, 2022d).

این پروگرام‌ها در یک بازه زمانی سه‌ساله با در نظر گرفتن چشم‌انداز و روند متغیرهای کلان اقتصادی دنیا و ترکیه تهیه می‌شوند. با تصویب و انتشار این پروگرام‌های میان‌مدت توسط ریاست جمهوری، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی بودجه سه سال آینده ترسیم شده و سپس در قالب بودجه سنواتی و همچنین برنامه سالانه ریاست جمهوری به تفصیل ارائه می‌گردند. بنابراین می‌توان گفت که پروگرام میان‌مدت سه‌ساله درواقع ابزاری کارآمد برای برقراری ارتباط نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور ترکیه است. در برنامه‌های پنج‌ساله از آنجایی که صرفاً احکام کلان اقتصادی و اجتماعی بیان شده‌اند ارتباط پایداری بین سیستم برنامه‌ریزی با سیستم بودجه‌ریزی برقرار نمی‌شود؛ اما پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله هم از جنبه شیوه تدوین و بازنگری سالانه و هم از جنبه شمولیت سه‌ساله همه پروژه‌ها، فعالیت‌ها و حتی زیرفعالیت‌های دولت را در بر گرفته و به این

1. Orta Vadeli Program (Medium Term Programme)

ترتیب به عنوان سندی مهم در ارتباط با نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی از نقش کلیدی برخوردار است. به علاوه، با ارزیابی نتایج اجرای برنامه سالانه و امکان بازنگری مستمر در پروگرام های میان مدت، درواقع دیگر نیازی به انتظار پنج ساله برای اتمام و یا اصلاح برنامه های توسعه نیست.

در پروگرام های میان مدت، با ارزیابی روند متغیرهای کلان اقتصادی و سیاسی و تحلیل این متغیرها، اهداف و سیاست های اجتماعی دولت به اطلاع افکار عمومی رسانده می شود. با این توصیف، پروگرام های میان مدت نقش بسیار مهمی در تبیین نقشه راه آینده نظام بودجه ریزی ترکیه ایفا می کند. پس از اصلاحات نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی در سال ۲۰۰۳ و اجرایی شدن قانون جدید مدیریت و نظارت مالی دولت و با هدف ارتقای کیفیت خط مشی گذاری عمومی و همچنین تخصیص بهینه منابع، اولین پروگرام میان مدت سه ساله برای دوره ۲۰۰۶-۲۰۰۸ تهیه گردید و از آن زمان تاکنون این برنامه میان مدت به صورت منظم توسط سازمان استراتژی و بودجه تهیه می شود.

در پروگرام های میان مدت، اهداف سه ساله کشور به تفکیک متغیرهایی مانند رشد اقتصادی، دگرگونی سبز، اشتغال، شاخص های قیمتی (شامل تورم و شاخص بهای مصرف کننده، تولیدکننده و...)، تعادل تراز پرداخت ها، مالیه عمومی و سقف پرداخت بودجه دولت مرکزی مشخص می شود. طی مدت سه ساله پروگرام میان مدت، در تهیه بودجه دستگاه های دولتی، تنظیم مقررات بخش دولتی، فرایند تصمیم گیری و اجرا باید بر اهداف و اولویت های این پروگرام ها متمرکز باشند. برش یک ساله این پروگرام ها در چارچوب «برنامه های یک ساله ریاست جمهوری» ارائه می شود.

برای بررسی بیشتر محتوا و کلیات پروگرام های میان مدت در ترکیه، به عنوان نمونه فهرست مطالب پروگرام میان مدت ۲۰۲۲-۲۰۲۴ در تصویر ۲ و ترجمه آن در پیوست شماره ۲ در انتهای گزارش ارائه شده است. همان طور که ملاحظه می شود این سند شامل سه بخش کلی و دو بخش پیوست ها می باشد. در بخش اول، شرایط و تحولات اقتصاد جهان و اقتصاد داخلی به ویژه با تمرکز بر متغیرهای کلان اقتصادی همانند رشد اقتصادی، اشتغال، ثبات قیمت ها، تراز پرداخت ها، ثبات مالی و مالیه عمومی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. در بخش دوم اهداف اساسی این پروگرام میان مدت متأثر از برنامه توسعه پنج ساله می باشد. در بخش سوم، اهداف و سیاست های کلان برنامه به تفکیک حوزه ها و متغیرهای کلان اقتصادی معرفی شده است. در بخش پیوست ها ابتدا جداول اهداف کمی به تفکیک عملکرد دو سال گذشته (سال های ۲۰۲۰ و ۲۰۲۱) و همچنین پیش بینی های سه سال آینده (۲۰۲۲-۲۰۲۴) برای متغیرهای کلان اقتصادی ارائه شده است. در پیوست ۲، جداول بودجه دولت مرکزی (شامل جدول یک: بودجه دستگاه های دولتی، جدول دو: بودجه ویژه

۱. سال ۲۰۰۶ در واقع شروع مذاکرات الحاق ترکیه با اتحادیه اروپا بود که در مقدمه اولین پروگرام میان مدت، به نقش کلیدی این برنامه در ایجاد رشد پایدار اقتصادی و الحاق به اتحادیه اروپا نیز اشاره شده است.

و جدول سه: بودجه دستگاه‌های نظارتی) به تفکیک سه سال برنامه می‌باشد. درواقع پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله، اهداف راهبردی و کلان، سیاست‌ها و راهبردهای برنامه‌های توسعه و بودجه دولت مرکزی را به هم مرتبط می‌سازد. بر همین اساس است که مجدداً تأکید می‌شود پروگرام‌های میان‌مدت درواقع رابط نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در ترکیه است که به صورت غلتان و برحسب تغییر شرایط محیط درونی و بیرونی کشور تهیه و تنظیم می‌گردد.

CONTENTS
INTRODUCTION
I. GLOBAL AND DOMESTIC ECONOMIC DEVELOPMENTS
A. DEVELOPMENTS IN THE GLOBAL ECONOMY
B. TURKISH ECONOMY
1. Growth
2. Employment
3. Price Stability
4. Balance of Payments
5. Financial Stability
6. Public Finance
II. THE MAIN OBJECTIVE
III. MACROECONOMIC TARGETS AND POLICIES
1. Growth
2. Green Transformation
3. Employment
4. Price Stability
5. Balance of Payments
6. Financial Stability
7. Public Finance
8. Central Government Budget Appropriation Proposal Ceilings and Issues Regarding the Budget Process
Annex 1: Main Macroeconomic and Fiscal Indicators and Targets
Annex 2: Appropriation Proposal Ceilings

تصویر ۱: نمونه‌ای از فهرست مطالب پروگرام میان‌مدت ۲۰۲۲-۲۰۲۴

۱-۲-۶- برنامه مالی میان مدت^۱

«برنامه های مالی میان مدت» نیز در هر سال و برای یک بازه سه ساله و بر اساس پروگرام های میان مدت، توسط وزارت خزانه داری و مالیه تهیه می شوند. در این برنامه ها، برآورد مجموع درآمدها و مخارج بودجه دولت مرکزی، اهداف، کسری بودجه، شیوه تأمین کسری، شرایط و میزان استقراض دولت و همچنین سقف بودجه پیشنهادی دستگاه های اجرایی مشخص می شود. همچنین لازم به ذکر است که در این برنامه ضمن بیان سیاست ها و اولویت های مدیریت مالیه عمومی کشور، شاخص های کلان مرتبط با بودجه ریزی به صورت سه ساله و در قالب جداول کمی بیان می شوند. نکته بسیار مهم در تدوین این برنامه ها، تبیین نقش بودجه عمومی در حصول به اهداف برنامه های توسعه و پروگرام های میان مدت دولت است. رویکرد این برنامه های میان مدت مالی، درواقع تهیه و برآورد درآمدها و مخارج بخش عمومی به صورت چندساله است تا دستگاه های اجرایی بر اساس اهداف و خط مشی های کلی نظام بودجه ریزی و مدیریت مالیه عمومی کشور، حداقل مسیر پیش روی سه سال آینده خود را ترسیم نمایند (HMB, 2022).

برنامه های مالی میان مدت نیز پس از اصلاحات سال ۲۰۰۳ و به استناد قانون نظارت و مدیریت مالی دولت تهیه و تنظیم می شوند. اولین برنامه مالی میان مدت در سال ۲۰۰۵ و برای دوره ۲۰۰۶-۲۰۰۸ تهیه شده است. این برنامه نیز که عمده تاً سیاست ها و اهداف درآمدی و هزینه بودجه را در برمی گیرد ارتباط بین نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی را از جنبه منابع و مصارف برقرار می کند. البته از نظر تقدم، ابتدا پروگرام های میان مدت توسط سازمان استراتژی و بودجه تهیه و سپس بر اساس پروژه ها و فعالیت های پیش بینی شده در این برنامه، وزارت خزانه داری و مالیه اقدام به تهیه برنامه مالی میان مدت می نماید، زیرا برنامه مالی میان مدت سندی است که برای اجرای اهداف و سیاست های اصلی تعیین شده در برنامه میان مدت، تعیین اندازه بودجه دولت مرکزی و سقف پیشنهادی تخصیص به تفکیک دستگاه اجرایی تهیه می شود.

برنامه های مالی میان مدت درواقع، بخش بودجه ای پروگرام های میان مدت است. به عبارت بهتر، برنامه مالی میان مدت، تابلویی از شاخص های منابع و مصارف بودجه دولت مرکزی است و جداول برنامه مالی میان مدت، درواقع همان جداول شماره ۱ تا ۳ بودجه و دربرگیرنده اعتبارات سه ساله دستگاه های مشمول بودجه دولت مرکزی و به تفکیک طبقه بندی نه گانه اقتصادی مصارف است؛ بنابراین درمجموع می توان گفت برنامه مالی میان مدت، ذیل پروگرام میان مدت سه ساله است.

1. Orta Vadeli Mali Plan (Medium Term Financial Program)

۱-۲-۷- برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری^۱

این برنامه سندی یک‌ساله، تفصیلی و عملیاتی است که کلیه برنامه‌ها، اهداف و سیاست‌های یک سال آینده قوه مجریه ترکیه (دولت مرکزی، شرکت‌ها و نهادهای اقتصادی دولت، دولت‌های محلی و شهرداری‌ها) را تعیین می‌کند. خط‌مشی‌ها و برنامه‌های دولت برای سال آینده و بر اساس تحلیل شرایط و روند متغیرهای اقتصادی و اجتماعی بین‌المللی و داخلی در این برنامه به تفصیل تشریح می‌شود. در بخش اول این سند، با ارائه آمار به‌روز متغیرهای اقتصادی و اجتماعی مورد تحلیل قرار می‌گیرند و در بخش دوم جهت اهداف کلان پروگرام‌های میان‌مدت و برنامه‌های میان‌مدت مالی، تدابیر و سیاست‌های دولت برای هر بخش و به تفکیک دستگاه‌های متولی مشخص می‌شوند (SBB, 2022c). این برنامه یک‌ساله درواقع یکی از اسناد معین تهیه لایحه بودجه سال آینده است. جزئیات رؤس مطالب برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری ترکیه در سال ۲۰۲۳ ترکیه در پیوست شماره ۳ در انتهای گزارش آمده است.

برنامه‌های یک‌ساله که قبلاً در سیستم پارلمانی، به عنوان برنامه «یک‌ساله جمهوری ترکیه» توسط نخست‌وزیری اجرا می‌شد، از سال ۲۰۱۸ به برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری تغییر نام داده است. در این برنامه، به صورت تفصیلی برای تک‌تک بخش‌ها و متغیرهای کلان اقتصادی، اهداف، راهبردها و اقدامات یک‌ساله دولت تعیین می‌شود. درواقع، این برنامه نوعی برنامه عملیاتی است که اقدامات و تدابیر لازم برای نیل به اهداف و راهبردهای کلان اسناد بالادستی را تعیین می‌کند. به بیان دیگر در این برنامه عملیاتی، وظایف دستگاه‌ها و نهادهای مختلف برای رسیدن به اهداف برنامه‌های توسعه در یک سال مشخص شده است. به عنوان نمونه، تصویر روی جلد برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری در تصویر ۲ آمده است.

1. Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı.



تصویر ۲: تصویر روی جلد برنامه یکساله ریاست جمهوری ترکیه برای سال ۲۰۲۳

۱-۲-۸- برنامه یکساله سرمایه گذاری دولت^۱

این برنامه یکساله شرح تفصیلی تمامی پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری دولتی مرکزی است که شامل بخش اقتصادی مربوطه، محل اجرا، دستگاه اجرایی، عنوان طرح، عنوان پروژه و زیرپروژه، مبلغ مصوب، نوع پروژه اعم از پروژه جدید و یا تعمیر و تجهیز و... است. درواقع می‌توان گفت که این برنامه عمرانی یکساله به عنوان جزئیات بودجه عمرانی یا سرمایه‌گذاری اشاره شده در قانون بودجه است^۲ (SBB, 2022e). این سند معادل پیوست توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه در ایران است. درواقع در نظام برنامه‌ریزی ترکیه، برنامه عمرانی یکساله، کارکرد مشابه پیوست اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه قانون بودجه در ایران را دارد با این تفاوت که این پیوست در ترکیه نخست یک سطح از نظام برنامه‌ریزی است و دوم، این سند توسط رئیس‌جمهور تأیید و ابلاغ می‌شود و نیازی به تصویب در مجلس را ندارد.

لازم به ذکر است که سایر پروژه‌های عمرانی کشور ترکیه که از محل اعتبارات بین‌المللی مثل اتحادیه اروپا تأمین مالی می‌گردند نیز در این سند ارائه می‌شوند. مسئولیت اجرا و نظارت بر این برنامه که توسط سازمان

1. Kamu Yıllık Yatırım Programı

2. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/01/2023_Yili_Yatirim_Programi-19012023.pdf

استراتژی و بودجه تهیه می‌شود مشترکاً بر عهده سازمان مذکور و وزارت مالیه و خزانه‌داری است. به طوری که یکی از واحدهای سازمان استراتژی و بودجه بنام «اداره کل بخش‌ها و سرمایه‌گذاری‌های دولتی^۱» مستقیماً این مسئولیت را بر عهده دارد.

همان‌طور که در جدول ۵ به عنوان نمونه‌ای از ارائه پروژه‌های عمرانی در برنامه یک‌ساله ملاحظه می‌شود، پروژه‌های سرمایه‌گذاری در سه گروه «عملیات پروژه مطالعاتی»، «پروژه‌های در حال اجرا» و «پروژه‌های جدید» طبقه‌بندی می‌شوند. در این جداول کد پروژه، محل اجرا، نوع پروژه، تاریخ شروع، اعتبار پروژه (به تفکیک منابع عمومی و وام خارجی)، جمع انباشت هزینه تا پایان سال قبل و اعتبار پیش‌بینی شده برای سال جاری و به تفکیک دستگاه اجرایی مشخص شده است.

جدول ۵: توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و پروژه‌های ذیل برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری سال ۲۰۲۳ ترکیه

210

SEKTÖRÜ: PROJE SAHİBİ:	EĞİTİM - YÖKSEKÖĞRETİM KARAMANOĞULLU MEHMETBEY ÜNİ. - KASTAMONU ÜNİ.										
PROJE NO	PROJE ADI	YERİ	KARAKTERİSTİKİ	BAŞLAMA BİTİŞ YILI	PROJE TUTARI		2022 YILI SONU KÜMLATİF HARCAMA		2023 YILI YATIRIMI		
					DIŞ KREDİ	TOPLAM	DIŞ KREDİ	TOPLAM	DIŞ KREDİ	TOPLAM	
KARAMANOĞULLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ					-	236.001.000	-	-	-	50.000.000	
A) ETÜD-PROJE İŞLERİ TOPLAMI					-	400.000	-	-	-	400.000	
a) 2023 yılında bitenler					-	400.000	-	-	-	400.000	
2023H03-212688	Çeşitli Ünitelerin Etüt Projesi	Karaman	Etüt-Proje	2023-2023	-	400.000	-	-	-	400.000	
B) DEVAM EDEN PROJELER TOPLAMI					-	191.001.000	-	-	-	30.000.000	
b) 2023 yılından sonraya kalanlar					-	191.001.000	-	-	-	30.000.000	
2009H03-1057	Derelik ve Merkezi Binalar	Karaman	Eğitim (12.000 m ²), Uygulama Oteli (4.821 m ²)	2009-2025	-	191.001.000	-	-	-	30.000.000	
	Ermenek MYO Uygulama Oteli	Karaman	Uygulama Oteli (4.821 m ²)	2018-2024	-	11.000.000	-	-	-	1.000	
	Tıp Fakültesi Morfoloji Binası [558]	Karaman	Eğitim (12.000 m ²)	2022-2025	-	180.001.000	-	-	-	29.999.000	
C) YENİ PROJELER TOPLAMI					-	44.600.000	-	-	-	19.600.000	
a) 2023 yılında bitenler					-	12.600.000	-	-	-	12.600.000	
2023H03-212692	Yayın Alımı	Karaman	Basılı Yayın Alımı, Elektronik Yayın Alımı	2023-2023	-	1.000.000	-	-	-	1.000.000	
2023H03-212694	Muhtelif İşler	Karaman	Bakım Onarım, BİT, Kesin Hesap, Makine-Tecizat	2023-2023	-	11.600.000	-	-	-	11.600.000	
b) 2023 yılından sonraya kalanlar					-	32.000.000	-	-	-	7.000.000	
2023H03-212700	Kampus Altyapısı	Karaman	Doğalgaz Dönüşümü, Elektrik hattı, Kampüs İç Yol, Kanalizasyon hattı, Peyzaj, Su isale hattı, Telefon hattı	2023-2025	-	32.000.000	-	-	-	7.000.000	
KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ					-	276.142.000	-	14.000.000	-	95.000.000	
A) ETÜD-PROJE İŞLERİ TOPLAMI					-	750.000	-	-	-	750.000	
a) 2023 yılında bitenler					-	750.000	-	-	-	750.000	
2023H03-212732	Çeşitli Ünitelerin Etüt Projesi	Kastamonu	Etüt-Proje	2023-2023	-	750.000	-	-	-	750.000	
B) DEVAM EDEN PROJELER TOPLAMI					-	186.142.000	-	14.000.000	-	50.000.000	
b) 2023 yılından sonraya kalanlar					-	186.142.000	-	14.000.000	-	50.000.000	
2008H03-935	Derelik ve Merkezi Binalar	Kastamonu	Eğitim (22.735 m ²)	2008-2025	-	186.142.000	-	14.000.000	-	50.000.000	
	Yurtiçi Hibe				-	(36.142.000)	-	-	-	(4.000)	
	İhsangazi Meslek Yüksekokulu Binası [559]	Kastamonu	Eğitim (5.678 m ²)	2021-2025	-	16.142.000	-	-	-		
	Yurtiçi Hibe				-	(16.142.000)	-	-	-	(2.000)	
	Çatalzeytin Meslek Yüksekokulu Binası [558]	Kastamonu	Eğitim (7.057 m ²)	2021-2025	-	20.000.000	-	-	-		
	Yurtiçi Hibe				-	(20.000.000)	-	-	-	(2.000)	
	Kastamonu MYO Binası	Kastamonu	Eğitim (10.000 m ²)	2022-2024	-	150.000.000	-	14.000.000	-	50.000.000	

[558] Tıp Fakültesi Morfoloji Binası (12.000 m²) yapım projesi tutarını 22.000.000 TL'ye Üniversitenin İktisadi Kaynaklarından karşılanacaktır.

[559] Fiziksel Bilimler Binası'ndaki onarım çalışmaları karşılanacaktır.

[558] Tıp Fakültesi Morfoloji Binası (12.000 m²) yapım işinin proje tutarının 22.000.000 TL'ni Üniversitenin İktisadi Kurumlarından karşılanacaktır.

[559] Proje maliyetinin tamamı hayırsever tarafından karşılanacaktır.

همان‌طور که در جدول ۶ ملاحظه می‌شود در سال ۲۰۲۳، در مجموع ۳۴۵۶ پروژه در قالب برنامه عمرانی یک‌ساله و با اعتباری بالغ بر ۴۵۴ میلیارد و ۱۶۲ میلیون لیر پیش‌بینی شده است. توزیع پروژه‌ها بر حسب بخش‌های اقتصادی نشانگر آن است که ۳۲۷ پروژه در بخش کشاورزی، ۴۷ پروژه در بخش معدن، ۱۰۱ پروژه در صنایع تولیدی، ۱۵۰ پروژه در بخش انرژی، ۷۷۸ پروژه در بخش ارتباطات و حمل‌ونقل، ۵۲ پروژه در بخش مسکن، ۹۷۸ پروژه در بخش آموزش، ۲۲۶ پروژه در بخش بهداشت و ۸۱۶ پروژه در سایر خدمات بخش عمومی تعریف و تصویب شده است.

1. Sektörler Ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü

جدول ۶: توزیع پروژه‌ها به تفکیک بخش‌های اقتصادی در برنامه یک‌ساله عمرانی دولت ترکیه

2023 YILI KAMU YATIRIMLARININ SEKTÖRLERE GÖRE DAĞILIMI													
SEKTÖRLER	PROJE SAYISI	PROJE TUTARI		2022 SONU KÜMÜLATİF HARCAMA		ETÜD PROJE		DEVAM EDEN PROJELER		YENİ PROJELER		2023 YATIRIMI	
		DIŞ KREDİ	TOPLAM	DIŞ KREDİ	TOPLAM	DIŞ KREDİ	TOPLAM	DIŞ KREDİ	TOPLAM	DIŞ KREDİ	TOPLAM	DIŞ KREDİ	TOPLAM
TARIM	327	36.034.128.815	583.168.397.272	8.307.917.107	171.223.264.817	-	425.200.000	1.120.068.000	35.189.824.000	1.000.000	7.952.238.000	1.121.068.000	43.967.262.000
MADENCİLİK	47	12.272.894.000	240.947.258.502	12.272.894.000	79.730.444.830	-	77.966.000	-	56.963.120.000	-	21.842.614.000	-	78.883.700.000
İMALAT	101	5.746.408.500	82.802.026.819	12.259.009	15.358.293.994	-	100.428.494	16.000.000	2.216.252.894	-	1.911.010.612	16.000.000	4.227.692.000
ENERJİ	150	76.843.264.704	297.134.182.668	54.083.688.704	122.629.652.224	-	171.706.000	8.081.492.000	41.191.470.000	-	3.218.638.000	8.081.492.000	44.581.814.000
ULAŞTIRMA-HABERLEŞME	778	502.458.771.713	2.060.564.283.982	133.470.569.866	732.679.386.463	24.568.000	868.299.240	22.051.051.847	104.218.824.556	1.000	16.577.495.204	22.075.620.847	121.664.619.000
TURİZM	52	-	4.383.351.696	-	1.491.702.212	-	39.181.000	-	943.868.000	-	189.557.000	-	1.172.606.000
KONUT	71	-	3.563.930.633	-	438.740.267	-	13.390.000	-	620.951.000	-	658.243.000	-	1.292.584.000
EĞİTİM	978	19.560.853.000	251.855.701.195	2.025.000.000	33.243.900.428	-	245.658.000	4.710.000.000	46.310.212.000	-	14.562.973.000	4.710.000.000	61.118.843.000
SAGLIK	226	12.725.485.207	313.214.895.128	4.086.301.207	80.727.144.854	-	205.777.000	2.326.555.000	29.691.341.000	-	9.206.658.000	2.326.555.000	39.103.776.000
DIĞER KAMU HİZMETLERİ	816	7.625.792.785	265.462.274.588	931.654.785	65.290.382.852	-	189.134.000	592.733.000	35.023.780.841	-	23.336.431.159	592.733.000	58.549.346.000
DNH-İKTİSADİ	273	-	148.481.538.582	-	25.067.737.679	-	110.001.000	-	24.617.513.841	-	15.010.649.159	-	39.738.164.000
DNH-SOSYAL	543	7.625.792.785	116.980.736.006	931.654.785	40.222.645.173	-	79.133.000	592.733.000	10.406.267.000	-	8.325.782.000	592.733.000	18.811.182.000
TOPLAM	3.546	673.287.598.724	4.103.096.302.463	215.190.394.878	1.302.812.812.741	24.568.000	2.336.738.734	38.897.869.847	362.369.844.291	1.001.000	96.456.867.976	38.823.498.847	454.162.242.000

جمع‌بندی

درمجموع، مطالعه نظام برنامه‌ریزی ترکیه نشان می‌دهد که ترکیه هرچند از زمان استقرار جمهوریت در سال ۱۹۲۳ برای توسعه اقتصادی و عمدتاً برای صنعتی شدن برنامه‌های مختلفی را در دستور کار داشته است؛ اما ظهور برنامه‌ریزی توسعه در این کشور به اوایل دهه ۱۹۶۰ و تلاش‌های پروفیسور تین برگن هلندی برمی‌گردد. نقطه عطف دیگر در نظام برنامه‌ریزی ترکیه اصلاحات ساختاری سال ۲۰۰۳ و تصویب قانون مدیریت و نظارت مالی است که بر اساس این قانون، علاوه بر برنامه‌های پنج‌ساله، پروگرام‌های میان‌مدت سه ساله با ویژگی غلطان و منعطف و برنامه مالی میان‌مدت سه ساله به عنوان حلقه‌های اصلی ارتباط برنامه و بودجه از سال ۲۰۰۶ تهیه می‌شوند. پروگرام‌های میان‌مدت از این جهت که سقف اعتبارات دستگاه‌های اجرایی و همچنین اولویت‌های سیاستی مدیریت مالی عمومی را تعیین می‌کنند از نقش بسیار کلیدی برخوردارند و درواقع بعد از انتشار این پروگرام، فصل بودجه‌ریزی و تهیه لایحه بودجه در این کشور شروع می‌شود.

نکته مهم دیگر در نظام برنامه‌ریزی ترکیه، تأکید بر اصل توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از طریق برنامه و همچنین سازمان برنامه‌ریزی دولت در قانون اساسی ترکیه است که جایگاه ویژه برنامه‌ریزی و سازمان استراتژی و بودجه را نشان می‌دهد. بر اساس قانون اساسی، وظیفه تهیه برنامه بر عهده دولت و وظیفه نظارت نیز بر عهده مجلس ترکیه است. در مجلس کمیسیون برنامه و بودجه (تنها کمیسیون تشکیل‌شده بر اساس قانون اساسی) وظیفه اصلی بررسی سند برنامه را بر عهده دارد.

از سطوح پنج‌گانه برنامه‌ریزی توسعه کلان در ترکیه (برنامه توسعه، پروگرام میان‌مدت، برنامه مالی میان‌مدت، برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری و برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری دولت) فقط برنامه توسعه در مجلس مورد

بررسی قرار گرفته و به تصویب می‌رسد و چهار سطح دیگر توسط دولت تهیه و بعد از تأیید شخص رئیس‌جمهوری به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود. به بیان دیگر برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری دولت که درواقع متشکل از پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری دولت (شامل بودجه مرکزی، بودجه شرکت‌های دولتی و بودجه تأمین اجتماعی) است در مجلس مورد بررسی قرار نمی‌گیرد و شاید بتوان این مسئله را به عنوان یکی از راه‌های کاهش عملیات فرابودجه‌ای در مجلس عنوان کرد، زیرا در برخی موارد پروژه‌های سرمایه‌گذاری به ابزاری سیاسی برای جلب آرای عمومی و محلی تبدیل شده و این رویکرد سیاسی به پروژه می‌تواند ابعاد توجیه‌پذیری اقتصادی، اجتماعی و حتی فنی و زیست‌محیطی آن را تحت تأثیر قرار دهد.

از سال ۲۰۱۸ و با استقرار سیستم ریاست جمهوری در ترکیه، نقش و قدرت شخص رئیس‌جمهور و نهاد ریاست جمهوری در نظام برنامه‌ریزی به مراتب افزایش یافته است. در سیستم قبلی، پس از تهیه برنامه توسعه توسط سازمان برنامه‌ریزی دولت، این سند در شورای عالی برنامه باید بررسی و پس از تأیید در هیئت‌وزیران به مجلس تقدیم می‌شد؛ اما در سیستم جدید، شورای عالی برنامه‌ریزی حذف و صرفاً با تأیید شخص ریاست جمهوری لایحه برنامه به مجلس ارسال می‌گردد. سایر سطوح برنامه شامل پروگرام‌های میان‌مدت، برنامه مالی میان‌مدت، برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری و برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری هم فقط به تأیید شخص رئیس‌جمهور رسیده و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود.

نحوه تدوین برنامه و تشکیل کمیسیون‌های تخصصی و موضوعی و رویکرد مسئله‌محور یکی دیگر از ویژگی‌های برنامه‌های توسعه ترکیه است. متن برنامه توسعه بیش از آنچه دستوری و حکم‌محور باشد عمدتاً به صورت ارشادی، برنامه دولت برای توسعه اقتصادی و اجتماعی را در سال‌های پیش روی برنامه مشخص می‌کند. نکته دیگر در تدوین برنامه، استفاده از نظرات خبرگان بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد و جلب مشارکت افکار عمومی در تدوین برنامه است.

۲- حکمرانی نظام بودجه ریزی در ترکیه

۲-۱- سیر تحولات نظام بودجه ریزی دولتی ترکیه

نظام بودجه ریزی ابزاری برای تخصیص بهینه منابع مالی دولت به سیاست‌ها و برنامه‌های هر کشور و ثقل سیاست‌گذاری عمومی و دورنمای توسعه یک کشور است (مقیمی و همکاران، ۱۳۹۵). با توجه به این‌که بودجه به عنوان بیان مالی عملیات دولت، مهم‌ترین سند دولتی است که دستگاه‌های اجرایی را در دستیابی به اهداف چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه کشور و انجام اثربخش وظایف خود یاری می‌رساند به عنوان آینه تمام‌نمای فعالیت‌ها و برنامه‌های دولت، نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می‌نماید (Cardos, 2014). بنابراین بودجه ریزی عمومی، نوعی ابزار حکمرانی جدید است (آذر و همکاران، ۱۳۹۹). حکمرانی نظام بودجه ریزی فرایندها، قانون‌ها، ساختارها و نهادهایی را شامل می‌شود که از طریق بهبود آن‌ها، نظام بودجه ریزی به صورت منسجم و پایدار اهداف تصریح شده در برنامه‌های توسعه و اسناد بالادستی را محقق می‌سازد. بنابراین نظام بودجه ریزی خوب باید مؤلفه‌های حکمرانی خوب را نیز مانند انسجام، شفافیت، پاسخگویی، مشارکت و رویکرد راهبردی در برنامه ریزی برای نیل به اهداف کلان یک کشور داشته باشد (مقیمی و همکاران، ۱۳۹۵).

در این بخش از پژوهش قصد داریم با بررسی تاریخی سیر تحولات نظام بودجه ریزی و مدیریت مالیه عمومی ترکیه، حکمرانی نظام بودجه ریزی شامل ساختارها، فرایندها و تعاملات عناصر اصلی شکل‌دهنده را مورد بررسی و مطالعه قرار دهیم. سیر تحولات سیستم بودجه ریزی ترکیه نشان می‌دهد با وجود تسلط الگوی بودجه ریزی سنتی تا اوایل قرن بیست و یکم، از سال ۲۰۰۳ اصلاحات ساختاری قابل توجهی در مدیریت مالیه عمومی ترکیه با تصویب قانون مدیریت و نظارت صورت گرفته و این کشور ابتدا به سمت بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد و سپس از سال ۲۰۲۱ برای افزایش کارایی و اثربخشی منابع عمومی، بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای را در پیش گرفته است.

۲-۱-۱- دوره بودجه ریزی سنتی

سیر تاریخی تحولات نظام بودجه ریزی ترکیه را می‌توان از زمان امپراتوری عثمانی مورد بررسی قرار داد. در دوره عثمانی عموماً بودجه حکومت در قالب «لوایح اصلاحات» تنظیم می‌شد و سندی منظم به نام سند بودجه وجود نداشت. تا دوره تنظیمات، اصول شریعت اسلام در جمع‌آوری مالیات‌ها و مدیریت مالی خلافت عثمانی حاکم بوده است، اگرچه مخارج و درآمدهای دربار در دفاتر ثبت می‌شدند؛ اما به معنای مدرن امروزی ویژگی سند بودجه نداشتند (Çiçek and Dikmen, 2015). نخستین تنظیمات مربوط به بودجه در سال ۱۸۳۹

میلادی با «فرمان تنظیمات»^۱ شروع شد. بر اساس این فرمان به جای پنج «دفترداری»، واحد «نظارت مالیه» تأسیس و تمامی امور مربوط به دخل و خرج حکومت ذیل مدیریت واحد قرار گرفت (Öner, 2009). اگرچه در این فرمان، واژه بودجه ذکر نشده است؛ اما این فرمان شیوه و دستورالعملی برای جمع‌آوری مالیات‌ها و مخارج خلافت عثمانی بود. در سال ۱۸۵۵ با ابلاغ «نظامنامه بودجه و تنظیم دفاتر موازنه»، بودجه حکومت به صورت سندی رسمی به پادشاه تقدیم شد. پس از تصویب این قانون، سند بودجه سال ۱۸۶۴-۱۸۶۳ را می‌توان به عنوان اولین سند رسمی بودجه در ترکیه دانست که به معنای مدرن، ریزدریافت‌ها و پرداخت‌های دخل و خرج حکومت را تعیین می‌کرد. همچنین نخستین قانون تنظیم حساب قطعی پایان سال مالی در سال ۱۸۷۴ و با تصویب «نظامنامه بودجه دولت عالی» الزامی شد (Çiçek and Dikmen, 2015). در ماده ۹۷ قانون اساسی سال ۱۸۷۶ ضمن تعریف قانون بودجه حکومت، تصویب قوانین بودجه سنواتی به مجلس «مبعوثان» (منتخبین) واگذار گردید؛ اما از سال ۱۸۷۸ با لغو حق بررسی و تصویب قانون بودجه توسط مجلس، عملاً این اصل قانون اساسی زیر پا گذاشته شد (Yılmazcan, 2000). به طور کلی می‌توان گفت در دوره تنظیمات، با وجود تلاش‌های بسیار برای ایجاد ساختار بودجه دولت ترکیه، نقش بودجه به دلیل عدم ثبات اقتصادی محدود بود. با هزینه‌های بسیار هنگفت دولت در این دوره، کسری بودجه دولت شکل مزمن پیدا کرده و حکومت اجباراً این کسری‌ها را از طریق استقراض خارجی تأمین می‌نمود. در ادامه این روند در سال ۱۸۷۶، حکومت عثمانی قادر به پرداخت بدهی‌های خارجی خود نبود و عملاً با ورشکستگی دولت، بخش خزانه‌داری تعطیل شد. با این رویداد، دولت‌های خارجی سعی کردند دخالت و نظارت خود بر امور مالی حکومت عثمانی را افزایش دهند و بر همین اساس «اداره دیون عمومی» تأسیس و اختیارات حکومت در تنظیم بودجه و مالیات‌ها محدود شد (Sayar, 1954).

پس از اعلام دوره دوم مشروطیت، در سال ۱۹۰۹ دوره جدیدی در نظام بودجه‌ریزی ترکیه شروع شد. اولین گام برای شروع اصلاحات جدید، تصویب «قانون موقتی اصول محاسبات عمومی» در سال ۱۹۱۱ بود؛ اما این اصلاحات به دلیل شرایط اقتصادی و سیاسی آن زمان و شروع جنگ جهانی اول تا سال ۱۹۲۰ و تشکیل مجلس ترکیه و شرایط جنگی اقتصاد کشور، پیشرفت چندانی نداشت. در قانون اساسی جدید سال ۱۹۲۱ تنها در قالب دو ماده (مواد ۷ و ۱۱) احکام مربوط به بودجه دولت و دخل و خرج حکومت پیش‌بینی شده بود (Falay, 2010).

با اعلام جمهوریت و استقرار نظام حکومتی جدید در ترکیه، در سال ۱۹۲۴ قانون اساسی جدیدی به تصویب رسید. بر این اساس، حق تنظیم بودجه که قبلاً به دلیل شرایط اقتصادی و جنگی معلق شده بود مجدداً اجرایی

۱. این فرمان که در زمان پادشاهی سلطان عبدالمجید صادر شد در واقع اولین گام برای غرب‌گرایی در ترکیه بود. این فرمان موضوعاتی مثل عدالت در مالیات، سربازی اجباری ده‌ساله مردان، پذیرش مالکیت خصوصی و محاکمه عادلانه را شامل می‌شد. از تاریخ ابلاغ این فرمان یعنی سوم نوامبر ۱۸۳۹ تا اعلام مشروطیت اول در تاریخ ۲۲ نوامبر ۱۸۷۶ به دوره تنظیمات در ترکیه مشهور است.

شد. در قانون اساسی کلیات مربوط به سالانه بودن سند بودجه، لزوم تجميع همه منابع درآمدی و مصارف دولت در سند بودجه، ضرورت بررسی لایحه و تصویب آن در مجلس تصریح گردید. بر اساس همین قانون اساسی برای نظارت بر بودجه، نهاد «دیوان محاسبات» تأسیس شد. همچنین در احکام مربوط به بودجه در قانون اساسی، مسئولیت ابلاغ قانون به رئیس دولت واگذار گردید؛ اما رئیس دولت حق وتوی قوانین بودجه سنواتی را نداشت (Yavuz et al., 2021). به منظور تنظیم امور مالی دولت، در سال ۱۹۲۷ قانون محاسبات عمومی به شماره ۱۰۵۰ با الهام از قوانین و مقررات بودجه ریزی دولتی بلژیک، فرانسه و ایتالیا تدوین و به تصویب رسید. قانون محاسبات عمومی بعدها در قوانین اساسی سالهای ۱۹۶۱ و ۱۹۸۲ نیز مبنای اصلی نظام بودجه ریزی بود. طی سالهای ۱۹۲۷ تا ۱۹۷۳ اصول و رویکردهای سیستم بودجه ریزی سنتی بر مدیریت امور مالی دولت ترکیه حاکم بود. مهم ترین ویژگی این سیستم سنتی، تمرکز صرف بر مصارف و عدم دقت بر کیفیت و کمیت خروجی های بودجه بود. در این روش به جای برنامه های بلندمدت و یا میان مدت، هزینه های جاری دولت طی یک سال مبنای توزیع و پرداخت بودجه به ارکان حکومت است (Susam et al., 2020).

یک سال پس از کودتای ۲۷ می و با ابلاغ قانون اساسی جدید در نهم ژوئیه ۱۹۶۱، رویکرد بلندمدت و مبتنی بر برنامه ریزی در سیستم بودجه ریزی ترکیه در پیش گرفته شد. به این ترتیب ارتباط بین نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی برقرار و بودجه در کنار ابزار مالی به ابزار سیاست گذاری اقتصادی نیز تبدیل شد. می توان گفت با این اقدام، گذر از سیستم بودجه ریزی سنتی به نظام مدرن آغاز گردید. با راه اندازی «سازمان برنامه ریزی دولت»، مسئولیت تهیه لایحه بودجه بر عهده این سازمان گذاشته شد؛ اما پیشنهاد دستگاه های اجرایی در حوزه اعتبارات عمرانی به سازمان برنامه ریزی دولت و اعتبارات هزینه های دستگاه های اجرایی به وزارت مالیه جهت بررسی ارسال می شد (Yavuz et al., 2021). در کنار تغییرات قانونی و حقوقی بودجه، بعد سیاست گذاری بودجه نیز در این دوره با تغییراتی همراه بود؛ اما علی رغم هدف گذاری برای تقویت رابطه بودجه ریزی و برنامه ریزی و پشتیبانی قوانین بودجه از برنامه ها و اهداف توسعه، به دلیل ناهماهنگی بین سازمان برنامه ریزی دولت و وزارت مالیه عملاً اهداف مورد انتظار محقق نشد. وزارت مالیه که مسئولیت نظارت بر اعتبارات هزینه ای دستگاه های اجرایی را عهده دار بود در تنظیم لایحه و بودجه پیشنهادی با رویکرد گذشته نگر، فارغ از عملکرد اعتبارات هزینه ای را به صورت روندی افزایش می داد و این عملاً باعث اسراف در بسیاری از بخش ها گردید و در برخی بخش ها نیز کسری ایجاد شد (Coşkun, 1976).

۲-۱-۲- بودجه ریزی مبتنی بر برنامه (۱۹۷۳-۲۰۰۲)

با هدف ارتقاء اثربخشی و افزایش کارایی بودجه عمومی در سال ۱۹۷۳، سیستم بودجه ریزی مبتنی بر برنامه مطرح شد. به این منظور چهار وزارتخانه آموزش ملی، وزارت بهداشت، مالیه و کشاورزی به عنوان دستگاه های پایلوت برای اجرای سیستم بودجه ریزی مبتنی بر برنامه انتخاب گردید. بنابراین نخستین قانون بودجه مبتنی

بر برنامه در سال ۱۹۷۳ در مجلس به تصویب رسید (Yavuz et al., 2021). این سیستم بودجه‌ریزی با هدف تصمیم‌گیری عقلایی و هزینه‌کرد کارآمد منابع کمیاب، برای تحقق اهداف بخش عمومی و با رویکرد بودجه‌ریزی چندساله طراحی شد. این سیستم فارغ از وظایف و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی مختلف، به دنبال تحقق اهداف کلان بخش عمومی از طریق توزیع اعتبارات بین برنامه‌های اولویت‌دار دولت است (Moğol, 2018). تفاوت دیگر این سیستم بودجه با سیستم سنتی سابق، نوع طبقه‌بندی وظایف، برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی است. وظایف، بیانگر اهداف اصلی حکومت برای ارائه خدمت به جامعه است. برنامه‌ها، مجموعه‌های اصلی گروه‌های عمده خدمت حکومت را تشکیل می‌دهد، به طوری که مجموع برنامه‌ها درواقع مأموریت اصلی هر دستگاه در بدنه حکومت را نشان می‌دهد. فعالیت‌ها یا پروژه‌ها جزئی‌ترین بخش سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه است که ذیل برنامه‌های آن دستگاه (هم در بخش اعتبارات عمرانی و هم در بخش اعتبارات هزینه‌ای) قرار می‌گیرد.

اگرچه سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه، از برخی جهات مانند تقویت رابطه بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی، اولویت‌بندی خدمات بخش عمومی و خروجی‌محور بودن دارای جنبه‌های مثبتی بود؛ اما در عمل این سیستم انتظارات برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران را برآورده نکرد. عمده دلایل عدم موفقیت این سیستم را می‌توان به شرح زیر بیان نمود (Çetinkaya, 2018):

- عدم تجزیه و تحلیل برنامه‌ها و جایگزین‌های آن برای ارائه خدمت؛
- عادت به طبقه‌بندی سیستم سنتی به جای طبقه‌بندی برحسب وظایف؛
- نبود نیروی انسانی کارآمد و آشنا به سیستم جدید، نبود زیرساخت‌های حسابداری و همچنین عدم آشنایی کافی بودجه‌ریزان و حسابداران با سیستم جدید؛
- عدم توسعه سیستم جمع‌آوری اطلاعات و گزارش دهی؛
- عدم همگرایی بین اجزاء و فعالیت‌ها در تنظیم لایحه و پیشنهاد بودجه سالانه؛
- عدم اتکای پیش‌بینی‌های بودجه به تغییرات متغیرهای کلان اقتصادی و انحراف شدید بین عملکرد و اهداف؛

- کمبودهای قانون محاسبات عمومی در حوزه حسابداری و گزارش دهی عملکرد؛
- تصویب قوانین متعدد و خلق‌الساعه برای جبران کمبودها و ابهامات قانون محاسبات عمومی و همچنین دستگاه‌ها اجرایی جدیدالتأسیس.

بعد از کودتای ۱۹۸۰ در کنار مشکلات و موانع فوق، رویکرد لیبرالیسم اقتصادی حاکم بر این دوره در بودجه بخش عمومی نیز منعکس شد. از مهم‌ترین ویژگی‌های بودجه در این دوره، افزایش مستمر کسری بودجه و در نتیجه بی‌انضباطی مالی دولت بود. به عنوان نمونه در سال ۱۹۹۳، کسری بودجه نسبت به سال قبل بیش از ۲۸۱ درصد رشد داشت. بر همین اساس، نسبت به دوره‌های قبلی احساس می‌شد به اصلاحات ساختاری

عمیقی در بودجه نیاز است (Moğol, 2018). در این چهارچوب، در سال ۱۹۹۵ برای مدیریت بهینه منابع مالی بخش عمومی و نوسازی ساختار بودجه کشور، تفاهم‌نامه‌ای بین وزارت مالیه و بانک جهانی امضاء شد. هدف این پروژه، ارتقاء سطح انضباط مالی و بهبود سیستم‌های حسابداری و حسابرسی بخش دولتی بود. در این دوره، صندوق بین‌المللی پول نیز به دولت ترکیه پیشنهاد نمود قانون جدیدی برای مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی تهیه کند. از سوی دیگر، تقویت تعامل ترکیه با اتحادیه اروپا در دهه ۱۹۹۰، ضرورت انطباق سیستم بودجه ریزی و مدیریت مالی با استانداردهای اتحادیه اروپا بیش‌ازپیش احساس می‌شد و متعاقب این مهم، اقدامات تهیه سیستم کدگذاری جدید آغاز گردید (Özer, 2018).

۲-۱-۳- سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد (۲۰۰۳-۲۰۲۲)

در ادامه تلاش‌های دولت برای اصلاح ساختار بودجه ریزی ترکیه، در آخرین روزهای سال ۲۰۰۳ قانون مدیریت و نظارت مالی دولت در مجلس ترکیه به تصویب رسید. هدف این قانون جدید، ارتقاء حسابرسی و گزارش‌دهی مدیریت مالی بخش عمومی، ورود به دوره بودجه ریزی چندساله مبتنی بر عملکرد با اتکا به برنامه ریزی راهبردی، توسعه قلمرو و شمولیت بودجه، تطبیق مکانیسم نظارت داخلی و بیرونی با استانداردهای اتحادیه اروپا و افزایش سطح اختیارات دستگاه‌های اجرایی عنوان شده است. با این قانون که از سال ۲۰۰۶ به اجرا درآمد، برای نخستین بار سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه پیاده شد (Yavuz et al., 2021). در سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، همه دستگاه‌های اجرایی موظف به تدوین برنامه راهبردی و برنامه عملیاتی سالانه بر اساس اهداف اسناد بالادستی توسعه شدند تا بر اساس شاخص‌ها و معیارها، نتایج و خروجی‌های فعالیت‌ها و مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی کنترل و نظارت گردند. به این ترتیب از سال ۲۰۰۸ و در دستگاه‌های دولتی برنامه ریزی راهبردی، برش عملیاتی به تفکیک واحد مجری و واحد انجام کار و فعالیت شروع شد. همچنین برای تطبیق و قیاس با استاندارد و معیار سازمان‌های بین‌المللی نیز «طبقه‌بندی تحلیلی بودجه» به منظور شناسایی، تجزیه، تحلیل و کدبندی فعالیت دستگاه‌ها در سیستم بودجه ریزی ترکیه صورت گرفت. برای ارزیابی این سیستم، ابتدا بودجه سال ۲۰۰۲ بر اساس کدهای جدید مورد آزمون قرار گرفت و سپس در سال ۲۰۰۶ بودجه تمامی دستگاه‌های مشمول دولت مرکزی، بر اساس طبقه‌بندی جدید تهیه شد. طبقه‌بندی تحلیلی بودجه در چهار سطح طبقه‌بندی سازمانی^۱، طبقه‌بندی وظیفه‌ای^۲، نوع تأمین مالی^۳ و طبقه‌بندی اقتصادی^۴ بود (Susam et al., 2020).

1. Institutional Classification
2. Functional Classification
3. Financing Classification
4. Economical Classification

طبقه‌بندی سازمانی خود دارای چهار سطح است. سطح اول وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تنظیمی و نظارتی را مشخص می‌کند. سطح دوم بخش‌هایی را پوشش می‌دهد که به‌طور مستقیم به سطح اول گزارش می‌دهند. سطح سوم واحدهایی را مشخص می‌کند که در سطح دوم فعالیت می‌نمایند. سطح چهارم مربوط به واحدهای پشتیبانی، تدارکات و واحدهای اجرایی معین است.

مثال موردی از طبقه‌بندی تحلیلی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه (از راست به چپ).

اعتبار	توضیحات	طبقه‌بندی اقتصادی		نوع تأمین مالی	طبقه‌بندی وظیفه‌ای				طبقه‌بندی دستگاهی یا سازمانی			
		II	I		IV	III	II	I	IV	III	II	I
	دانشگاه استانبول										۰۶	۳۸
	مدیریت ارشد و واحدهای دانشگاهی									۰۱		
	خدمات عمومی دولت							۰۱				
	خدمات عمومی پرسنلی						۳					
	ادارات با بودجه ویژه					۱						
	هزینه‌های پرسنلی				۰۰							
	کارکنان			۲								
	سهم بیمه‌های اجتماعی		۰۱									
	کارکنان	۱										
	...											
	خدمات دفاعی							۰۲				
	خدمات دفاعی غیرنظامی						۲					
	ادارات با بودجه ویژه			۲								
	هزینه خرید کالا و خدمات		۰۳									

منبع: Yavuz, Özgül and Susam, 2021: 126.

طبقه‌بندی عملکردی یا وظیفه‌ای از طبقه‌بندی بین‌المللی وظایف دولت^۱ (Kraan, Bergvall and Hawkesworth, 2007) پیروی می‌کند. طبقه‌بندی عملکردی دارای چهار سطح است. سطح اول برای طبقه‌بندی مخارج دولت برحسب ده گروه خدمتی است که عبارت‌اند از: خدمات عمومی؛ خدمات دفاعی؛ نظم عمومی و خدمات امنیتی؛ اقدامات و خدمات اقتصادی؛ خدمات حفاظت از محیط‌زیست؛ خدمات مسکن و رفاه مردم؛ خدمات بهداشتی و درمانی؛ خدمات تفریحی؛ فرهنگی و مذهبی؛ خدمات آموزش و پرورش؛ و خدمات تأمین اجتماعی و کمک‌های اجتماعی.

طبقه‌بندی تأمین مالی به صورت کد یک رقمی و یک سطحی است. منبع تأمین مالی در این بخش نشان داده شده و ممکن است یکی از موارد زیر باشد: بودجه عمومی؛ بودجه اختصاصی؛ مؤسسات تأمین اجتماعی؛ ادارات محلی؛ اعتبارات خصوصی؛ وام‌های پروژه‌های خارجی و مشارکت‌ها و کمک‌ها.

1. GFS (Government Financial Statistics)

طبقه‌بندی اقتصادی دارای چهار سطح است که سطح اول، کدهای اصلی را تشکیل داده و مابقی جزئیات را نشان می‌دهد. ۹ گزینه برای سطح اول وجود دارد. این موارد شامل مخارج پرسنلی؛ حق بیمه دولتی به مؤسسات تأمین اجتماعی؛ هزینه‌های خرید کالا و خدمات؛ هزینه‌های بهره؛ نقل و انتقالات جاری؛ مخارج سرمایه‌ای؛ انتقال سرمایه؛ وام‌دهی؛ و اعتبارات پشتیبان می‌باشد. سطح اول و چهارم دارای دو رقم و سطح دوم و سوم هر کدام یک رقمی هستند.

از منظر دستگاه‌های مجری در بودجه‌ریزی دولتی، فرایند بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه را می‌توان در چهار مرحله خلاصه کرد: تهیه برنامه‌های راهبردی، برنامه‌های عملیاتی، سند بودجه و گزارش‌های پاسخگویی (گزارش عملکرد دستگاه اجرایی). فرایند بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با تدوین برنامه راهبردی دستگاه اجرایی آغاز می‌شود. برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های مشمول بودجه عمومی دولت مرکزی به سازمان استراتژی و بودجه، وزارت خزانه‌داری و مالیه، دیوان محاسبات و مجلس ترکیه ارسال می‌شود. بنابراین فرایند بودجه‌ریزی هر سال بر اساس برنامه‌های راهبردی و برنامه عملیاتی دستگاه‌های اجرایی تهیه می‌گردد. پیشنهادهای برنامه عملیاتی دستگاه‌های اجرایی مطابق با برنامه راهبردی و تحت محدودیت‌های بودجه‌ای تهیه می‌شود که سقف بودجه تعیین‌شده در برنامه مالی، میان‌مدت است. در صورت تغییر در اعتبارات، ادارات دولتی برنامه‌های عملکردی خود را مطابق با آن اصلاح می‌کنند. دستگاه‌های اجرایی پیشنهادهای خود را برای درآمدها و مصارف بودجه در چهارچوب نقشه‌های راهبردی و اصول مندرج در راهنمای تنظیم بودجه تهیه می‌نمایند. واحدهای مخارج نیز پیشنهادهای بودجه دپارتمان را تهیه می‌کنند. بودجه‌ها با استفاده از سطح چهارم طبقه‌بندی اقتصادی، به صورت الکترونیکی (e-bütçe) از طریق اینترنت اجرا و تهیه می‌شود. دلایل و توجیهات مستدل برای پیشنهادهای بودجه نیز در اسناد پشتیبان باید ذکر گردد. برنامه‌های عملیاتی نقش مهمی در بودجه‌ریزی برای ایجاد ارتباط بین برنامه‌های راهبردی و بودجه دارند. گزارش‌های پاسخگویی (عملکرد دستگاه اجرایی) همه‌ساله توسط رؤسای ادارات دولتی و رؤسای واحدهای مخارج تهیه و منتشر می‌گردد. یک نسخه از گزارش‌های پاسخگویی ادارات داخل دولت مرکزی به وزارت خزانه‌داری و مالیه و دیوان محاسبات ارسال می‌شود (Çatak & Çilingir, 2010).

نوآوری مهم دیگر در اصلاح ساختار بودجه‌ریزی ترکیه بر مبنای قانون مدیریت و نظارت مالی سال ۲۰۰۳، شروع موضوع هزینه‌کرد میان‌مدت از سال ۲۰۰۶ است، به طوری که تمامی قوانین بودجه از سال ۲۰۰۶ علاوه بر بودجه سال مورد نظر، اعتبارات مربوط به دو سال آینده را نیز شامل می‌شود. به این ترتیب در اصلاح ساختاری جدید که تا به امروز ادامه دارد لوايح و قوانين بودجه به صورت چندساله (سه‌ساله) تنظیم می‌شود. بر اساس ارزیابی سازمان استراتژی و بودجه نهاد ریاست جمهوری، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد باعث توسعه ادراک دستگاه‌های اجرایی از برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت شده و ظرفیت مدیریت مبتنی بر عملکرد را در

دستگاه‌های اجرایی بهبود بخشیده است (SBB, 2020). علی‌رغم جنبه‌های مثبت نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، اجرای این سیستم در ترکیه با برخی انتقادات نیز همراه بود که اهم این موارد به شرح زیر بیان می‌شود:

- با گذشت بیش از ۱۴ سال از استقرار این سیستم، هنوز تجربه کافی و مورد انتظار کسب نشده است. برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های اجرایی به دلیل کمبود نیروی انسانی و کارشناسان متخصص موضوع، دارای نواقصی است.
- عدم هم‌زمانی بین برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های اجرایی و تغییر مدیریت این دستگاه‌ها، مانع تقویت رابطه برنامه- پروگرام- بودجه شده است.
- توزیع مأموریت‌ها و اعتبارات بر مبنای دستگاه‌های اجرایی، باعث بخشی‌نگری و عدم رویکرد کلان و در نتیجه مقایسات بی‌نتیجه بین دستگاهی شده است.
- فقدان اصل مشترک بین دستگاه‌های اجرایی و نهادهای دولتی، عملاً باعث ناهماهنگی شده است.
- ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی همیشه مبتنی بر نتیجه و شاخص‌ها و معیارهای قابل اندازه‌گیری نبوده است.
- با وجود این اصلاحات، رابطه بین برنامه و بودجه هنوز به صورت کامل برقرار نشده است. به دلیل تغییر در فرایند پروگرام‌های میان‌مدت و برنامه‌های مالی میان‌مدت، اثربخشی این اسناد روی قوانین بودجه کم‌رنگ شده است.
- به دلیل عدم ارتباط قوی بین برنامه‌های توسعه به عنوان اسناد بالادستی، برنامه‌های سالانه، پروگرام‌های میان‌مدت، برنامه‌های مالی میان‌مدت و برنامه‌های راهبردی و برنامه عملیاتی در سطح سازمان‌ها نتوانسته برای سازمان‌ها راهگشا باشد.
- نمایش موارد استفاده از منابع با سطح شفافیت و حسابرسی هدف‌گذاری شده فاصله دارد.
- به دلیل کلی بودن راهنمای تهیه برنامه‌های راهبردی، برنامه عملیاتی و گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی رابطه بین بودجه و این برنامه‌ها تضعیف شده است.
- درواقع رابطه بین عملکرد دستگاه‌های اجرایی و تخصیص و توزیع اعتبارات، مطابق اهداف تعیین‌شده نیست (Yavuz, et al., 2021).
- با توجه به کمبودها و انتقادات مطرح شده در بالا، نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به سبب وجود برخی مشکلات ساختاری و فنی نتوانسته به موفقیت‌های مورد انتظار دست پیدا کند. یکی از این مشکلات، ارتباط ضعیف بین اهداف کلان پیش‌بینی شده در اسناد بالادستی و طبقه‌بندی تحلیلی بودجه است.

۲-۱-۴- آمادگی و استقرار بودجه ریزی برنامه ای^۱ (۲۰۱۲-۲۰۲۲)

از سال ۲۰۱۲ برای افزایش اثربخشی تجربه استقرار نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، وزارت مالیه وقت تلاش هایی را برای اتخاذ رویکرد برنامه ای در بودجه شروع کرد. با بهره مندی از تجارب کشورهای مانند ایالات متحده آمریکا، فرانسه، کانادا و کره جنوبی و برخی کشورهای دیگر مدلی برای بهبود ساختار بودجه ریزی تهیه شد. بر این اساس، در سال ۲۰۱۴ از صندوق بین المللی پول کمک فنی گرفته شد و در سال ۲۰۱۵ تفاهم نامه «پروژه حمایت از اجرای اصلاحات مدیریت مالی عمومی» با بانک جهانی امضاء گردید. پیرو این مطالعات، در سال ۲۰۱۷ «پیش نویس آیین نامه ساختار برنامه^۲ و الزامات برنامه» برای دریافت نقطه نظرات کارشناسی دستگاه های ذیل بودجه مدیریت مرکزی در اختیار کارشناسان و مدیران قرار گرفت. از ۲۴ ژوئن ۲۰۱۸ با ورود به دوره نظام ریاست جمهوری، سازمان استراتژی و بودجه ذیل ریاست جمهوری تأسیس و مأموریت های جدیدی در حوزه اصلاح ساختار بودجه ریزی به این نهاد محول شد. برای افزایش کارایی بودجه، افزایش نظارت بر عملکرد دستگاه های اجرایی و همچنین تقویت ارتباط نهاد برنامه با بودجه، اختیارات سازمان استراتژی و بودجه گسترش یافت و ابلاغ بخشنامه بودجه و دستورالعمل های مالیه از وزارت مالیه به سازمان استراتژی و بودجه انتقال یافته است. در سیستم قبلی، لایحه بودجه از سوی هیئت وزیران تهیه می شد، در حالی که در سیستم جدید حکومتی ریاست جمهوری، «پیشنهاد» قانون بودجه از سوی رئیس جمهوری که با رأی مستقیم مردم انتخاب شده، تهیه و حداقل ۷۵ روز قبل از پایان سال تقدیم مجلس می شود (Çalışkan and et al., 2020).

در سیستم جدید حکومتی ریاست جمهوری، فرایند بودجه ریزی نیز دچار برخی تغییرات اساسی گردید که شرح این تغییرات به صورت تطبیقی در جدول ۷ بیان شده است.

1. Programme budgeting

۲. منظور از واژه برنامه در این پیش نویس، توزیع اعتبارات به تفکیک برنامه های دستگاه های اجرایی است.

جدول ۷: مقایسه تغییرات فرایند بودجه‌ریزی در دو سیستم پارلمانی و ریاست جمهوری

سیستم حکومت ریاست جمهوری (بعد از ژوئن ۲۰۱۸)	سیستم حکومت پارلمانی (قبل از ژوئن ۲۰۱۸)	تغییرات	چارچوب تغییرات
فرایند بودجه‌ریزی دولت مرکزی			
ماده ۱۶۱	مواد ۱۶۱، ۱۶۲، ۱۶۳ و ۱۶۴	تغییر یافت	مواد مرتبط با قانون اساسی
پیشنهاد لایحه توسط ریاست جمهوری	بر اساس طرح قانون/ مصوبه هیئت‌وزیران	تغییر یافت	شکل تقدیم لایحه بودجه
ریاست جمهوری	هیئت‌وزیران	تغییر یافت	مقام تقدیم کننده لایحه به مجلس
سازمان استراتژی و بودجه ریاست جمهوری	وزارت خزانهداری و مالیه	تغییر یافت	مقام یا وزارت تهیه‌کننده
۱۷ اکتبر	۱۷ اکتبر	تغییر نیافت	تاریخ تقدیم به مجلس
یکی از معاونان رئیس‌جمهور	وزیر مالیه به نمایندگی از هیئت‌وزیران	تغییر یافت	سخنران تقدیم بودجه به مجلس
هفتادوپنج روز بعد از تقدیم لایحه	هفتادوپنج روز بعد از تقدیم لایحه	تغییر نیافت	مدت‌زمان بررسی لایحه
کمیسیون برنامه و بودجه	کمیسیون برنامه‌وبودجه	تغییر نیافت	کمیسیون
می‌تواند لایحه بودجه را بازنویسی کند	هرگونه تغییراتی می‌توانست در پرداخت‌ها انجام دهد	تغییر یافت	اختیارات کمیسیون
بند مربوط به تعداد اعضای کمیسیون از قانون اساسی خارج گردید و تعیین تعداد به هیئت‌رئیس مجلس واگذار شده است	بر اساس قانون اساسی ۴۰ نفر عضو که حداقل ۲۵ عضو آن از حزب حاکم باشد	تغییر یافت	ساختار اعضای کمیسیون
۵۵ روز	۵۵ روز	تغییر نیافت	مدت‌زمان بررسی لایحه در کمیسیون
نمایندگان نمی‌توانند در صحن علنی پیشنهاد افزایش یا کاهش درآمدها و هزینه‌ها را ارائه کنند.	نمایندگان نمی‌توانند در صحن علنی پیشنهاد افزایش یا کاهش درآمدها و هزینه‌ها را ارائه نمایند.	تغییر نیافت	اختیارات صحن علنی مجلس
برای سرعت بخشی به فرایند بررسی و تصویب بودجه دستگاه‌های دولتی بدون بحث مجدد، صرفاً رأی‌گیری می‌شود.	نمایندگان مجلس نظرات خود در خصوص بودجه دستگاه‌ها را در حین بررسی صحن اعلام می‌کردند. بودجه دستگاه‌ها به‌صورت بخش‌بندی قرائت و رأی‌گیری می‌شد.	تغییر یافت	شیوه بررسی لایحه در صحن علنی مجلس
حداکثر تا تاریخ ۳۱ دسامبر باید به تصویب برسد.	حداکثر تا تاریخ ۳۱ دسامبر باید به تصویب برسد.	تغییر نیافت	تاریخ تصویب در مجلس
ریاست جمهوری بودجه «یک‌ساله» تهیه می‌کند.	مجلس به تصویب بودجه موقتی اقدام می‌کند.	تغییر یافت	در صورت عدم تصویب لایحه تا ۳۱ دسامبر
فرایند تصویب قانون حساب قطعی			
از پایان سالی مالی مربوطه شروع و حداکثر تا ۶ ماه بعد	از پایان سالی مالی مربوطه شروع و حداکثر تا ۷ ماه بعد	تغییر یافت	تاریخ پیشنهاد حساب قطعی
کمیسیون برنامه و بودجه	کمیسیون برنامه و بودجه	تغییر نیافت	کمیسیون محل بررسی

شکل بررسی	تغییر نیافت	همراه با لایحه پیشنهادی بودجه سال آینده مورد بررسی قرار می گیرد.	همراه با لایحه پیشنهادی بودجه سال آینده مورد بررسی قرار می گیرد.
-----------	-------------	---	---

منبع: Çalışkan, Kaya and Malak, 2020

در سال ۲۰۲۰ سازمان استراتژی و بودجه با انتشار بخشنامه بودجه اعلام کرد به منظور اجرای کارآمد و اثربخش نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد و همچنین بهره مندی از تجارب سال های اخیر، نظام بودجه برنامه ای شروع خواهد شد. سیستم جدید در تاریخ ۱۶ اکتبر ۲۰۲۰ در قالب «تغییر برخی احکام قانون مدیریت و نظارت مالی دولت» با تصویب مجلس ترکیه شکل قانونی پیدا کرد و به این ترتیب از سال ۲۰۲۱ شیوه نوین بودجه ریزی برنامه ای در ترکیه استقرار یافت. سازمان استراتژی و بودجه این سیستم را به شکل «یک سیستم بودجه بندی که در آن هزینه ها بر اساس طبقه بندی برنامه تقسیم می شوند، اطلاعات مربوط به عملکرد ارائه خدمات عمومی به تصمیم گیرندگان در مورد توسعه اولویت هزینه ها ارائه و این اطلاعات به طور سامانمند در فرایند تخصیص منابع استفاده می گردد»، تعریف کرده است. سیستم جدید جایگزینی برای سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد نیست بلکه سعی شده است نظام بودجه برنامه ای با نظام فعلی یکپارچه گردد. به همین دلیل، در بخشنامه بودجه ۲۰۲۱-۲۰۲۳ که توسط سازمان استراتژی و بودجه تهیه شده نام سیستم بودجه جدید به عنوان بودجه ریزی برنامه ای مبتنی بر عملکرد و یا بودجه ریزی برنامه ای ذکر گردیده است (SBB, 2020). به این ترتیب هدف از این سیستم، تخصیص مستقیم منابع به برنامه ها و نظارت و ارزیابی آن ها در این سطح است. در طبقه بندی بودجه تحلیلی که ساختار بودجه برنامه در آن گنجانده شده است، یک طبقه بندی چهار سطحی به عنوان طبقه بندی برنامه ای، نهادی (سازمانی)، تأمین مالی و اقتصادی تعیین شده است. در سیستم بودجه ریزی برنامه ای، سطوح طبقه بندی عملکردی با در نظر گرفتن حفاظت از توانایی تولید داده های آماری و جلوگیری از حذف داده های تاریخی حفظ می شود؛ اما در قانون بودجه لحاظ نمی گردد. در مدل سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه ای چهار هدف اصلی: ۱- تقویت رابطه سیاست گذاری- برنامه- بودجه؛ ۲- منطقی کردن فرایند تهیه و اجرای بودجه؛ ۳- تقویت ظرفیت نهادی و اطمینان از اثربخشی در هماهنگی؛ و ۴- ایجاد یک سیستم نظارت و ارزیابی مؤثر دنبال می شود (Yılmaz and Akdeniz, 2020). همان طور که در بخش های قبلی اشاره شد با وجود جنبه های مثبت سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، به هنگام پیاده سازی و در اجرا این سیستم با برخی مشکلات و نواقصی همراه بود و سیاست گذار برای کاهش این کمبودها و تقویت بیش از پیش ساختار بودجه ریزی با برنامه به ویژه برنامه های توسعه، پروگرام های میان مدت و همچنین برنامه راهبردی دستگاه های اجرایی نظام بودجه ریزی برنامه ای را برای تکمیل بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد پیشنهاد کرده است. البته با توجه به اینکه بودجه تنها دو سال ۲۰۲۱ و ۲۰۲۲ بر اساس سیستم جدید تهیه شده ارزیابی این سیستم و احصاء مشکلات فعلاً مقدور نیست.

با توجه به اهمیت اصلاحات نظام بودجه‌ریزی و برای تبیین جزئیات و دلایل اجرای این سیستم و همچنین مکانیسم پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ای در ترکیه در این بخش با بهره‌گیری از مستندات و گزارش‌های موجود بر روی وبسایت سازمان استراتژی و بودجه به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این بخش سعی شده است تا دیدگاه سازمان استراتژی و بودجه در خصوص الزامات و فرایندهای پیاده‌سازی بودجه‌ریزی برنامه‌ای بررسی شود.

مفهوم بودجه برنامه‌ای^۱

یک سیستم بودجه‌بندی است که در آن طبقه‌بندی هزینه‌ها بر اساس برنامه‌ها بوده و اطلاعات مربوط به عملکرد ارائه خدمات عمومی از نظر اولویت‌های توسعه در اختیار تصمیم‌گیرندگان قرار می‌گیرد و این اطلاعات به‌طور سیستماتیک در فرایند تخصیص منابع استفاده می‌شود.

در بودجه برنامه‌ای تلاش بر این است تا فعالیت‌های یک سازمان و دستگاه اجرایی به شکل یک برنامه عملیاتی تنظیم گردد. برای این منظور، عملیات سازمان به شکل برنامه تنظیم و برای هر برنامه کاری، اعتباری در نظر گرفته می‌شود. بودجه برنامه‌ای نوعی طبقه‌بندی است که قصد دارد با برقراری ارتباط میان مواد هزینه و منابع به کار گرفته شده و نتایج حاصله از انجام برنامه‌ها، نشان دهد که در سال بودجه‌ای چه کالاهای خدماتی به صورت محصول نهایی فعالیت‌های در بخش دولتی برای رسیدن به اهداف مصوب بخش عمومی تولید یا ارائه گردیده است. در این روش هزینه‌های عملیاتی دولت بر اساس مقاصد و اهداف مورد نظر به صورت طرح یا فعالیت پیش‌بینی و بررسی می‌شود. در بودجه برنامه‌ای، اهداف اصلی دولت به اهداف فرعی تجزیه شده و اهداف فرعی به نوبه خود به وظایف جزئی‌تر تقسیم می‌گردد. انجام وظایف مشابه به یک یا چند دستگاه اجرایی محول می‌شود و اعطای اعتبارات به هریک از دستگاه‌های اجرایی مستلزم اجرای برنامه عملیاتی خواهد بود. در این روش مواد هزینه‌ها در داخل برنامه‌ها قرار گرفته و بر پایه آن دولت قادر خواهد بود اعتبارات لازم را برای بخش‌های مختلف و تحقق برنامه بین دستگاه‌های اجرایی توزیع نماید. بودجه برنامه‌ای به نحوی تهیه می‌شود که درک وظایف دولت برای مردم و نمایندگان آنان آسان خواهد بود. بنابراین حجم اعتبارات در چارچوب اهداف عملیات قابل شناسایی دولت توزیع می‌گردد و امکان بررسی و نظارت اعتبارات و نیز عملیات دستگاه‌های اجرایی فراهم می‌شود. بر همین اساس، الزامات اساسی بودجه برنامه‌ای را می‌توان به شکل زیر بیان کرد:

- طبقه‌بندی هزینه‌ها بر اساس برنامه‌ها؛
- پیوند دادن برنامه‌ها به اهداف و اهداف سیاستی خاص؛

۱. در تدوین این بخش از وبسایت سازمان استراتژی و بودجه به آدرس زیر استفاده شده است. تاریخ دسترسی ۱۰/۰۲/۲۰۲۳
<https://www.sbb.gov.tr/program-butce-yolculugu-basladi/>

- تولید اطلاعات عملکرد با کیفیت در مورد برنامه‌ها و استفاده از آن‌ها در فرایندهای بودجه‌بندی، نظارت و ارزیابی نتایج.

مزایای نظام بودجه برنامه‌ای

مزایای سیستم بودجه برنامه‌ای را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

- امکان تهیه، اجرا، نظارت و ارزیابی بودجه با رویکرد خروجی محور به جای ورودی‌ها؛
- حمایت از فرایندهای تصمیم‌گیری با گنجاندن اطلاعات عملکرد خدمات عمومی در فرایندهای بودجه‌ریزی؛
- ساده‌تر، قابل فهم‌تر و قابل ارزیابی‌تر شدن بودجه؛
- ایجاد وحدت مفهومی بین اسناد بالادستی و بودجه، ادغام بودجه با اسناد سیاست‌گذاری بالادستی و برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های اجرایی؛
- ایجاد ارتباط بین اعتبارات بودجه و خدمات عمومی از طریق طبقه‌بندی هزینه‌ها در سطح برنامه‌ها، برنامه‌های فرعی، فعالیت‌ها و اولویت‌بندی هزینه‌ها؛
- شفاف‌تر کردن سیستم مدیریت مالی با به اشتراک گذاشتن داده‌های مالی و ارائه گزارش عملکرد به مجلس و مردم.

دلایل و ضرورت اجرای بودجه برنامه‌ای در ترکیه

به طور کلی می‌توان گفت موضوع مطالعات اجرای سیستم بودجه برنامه‌ای در ترکیه به عنوان بخشی از اصلاحات مدیریت مالی عمومی از دهه ۱۹۵۰ و پس از جنگ جهانی دوم آغاز شده است؛ اما از نظر دستگاه‌های اجرایی برخوردار از بودجه عمومی و ادارات بودجه ویژه، این سیستم از سال ۱۹۷۳ وارد عمل شد. مدل بودجه برنامه‌ای تدوین شده در این دوره، در چارچوبی جامع شامل فرایند تهیه بودجه، ایجاد ساختار برنامه و طراحی منطبق با برنامه تهیه گردید؛ اما بخش توجیهی و الزامات مدل بودجه برنامه‌ای قابل اجرا نبود و فقط بخش طبقه‌بندی پیاده‌سازی شد. از آنجایی که منطق برنامه از همان ابتدای دوره اعمال مدل قابل اجرا نبود، فرایند نظارت و ارزیابی در مورد اطلاعات عملکرد نیز انجام نشد. علاوه بر این، طبقه‌بندی برنامه‌ها نیز با توجه به دوره اجرای مذکور (دهه ۱۹۷۰)، در عمل از رویکرد بودجه‌ریزی برنامه‌ای فاصله گرفت و به ساختاری تبدیل شد که با عناصر طبقه‌بندی مختلف (مثلاً واحدها) منطبق بود. علاوه بر این، در تولید آمار نیز انطباق زیادی با استانداردهای بین‌المللی نداشت.

با توسعه رویکرد بودجه‌ریزی نتیجه‌محور در عرصه بین‌المللی، اصلاحات مدیریت مالی عمومی ترکیه نیز در سال ۲۰۰۳ با تصویب قانون مدیریت و کنترل مالی عمومی شماره ۵۰۱۸ بنیان‌گذاری شد. سیستم بودجه

مبتنی بر عملکرد در چارچوب اصول استفاده مؤثر، اقتصادی و کارآمد از منابع، شفافیت مالی و پاسخگویی اتخاذ گردید. سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تلاش کرد ارتباط اهداف و اولویت‌های تعیین‌شده نظام بودجه‌ریزی را با طرح‌ها و برنامه‌ها، خروجی‌ها و نتایج حاصل از استفاده از منابع تخصیص یافته در بودجه‌ها را با هدف توسعه یک رویکرد مدیریت مالی نتیجه‌گرا و بهبود شفافیت مالی و پاسخگویی را برقرار نماید. برنامه راهبردی به عنوان عنصر اساسی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، همچنین برنامه عملیاتی و گزارش عملکرد به عنوان سه مؤلفه مهم در سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد پیش‌بینی شده بود. این سیستم از سال ۲۰۰۸ در ادارات دولتی در حوزه دولت مرکزی اجرا گردید. در این زمینه، برنامه‌های راهبردی پنج‌ساله و برنامه‌های عملیاتی سالانه که برنامه‌های استراتژیک و بودجه را به هم پیوند می‌دهد، توسط دستگاه‌های دولتی در راستای اهداف و اولویت‌های تعیین‌شده در اسناد بالادستی تهیه و نتایج اجرای برنامه‌ها نیز از طریق گزارش‌های سالانه با مردم و افکار عمومی به اشتراک گذاشته می‌شوند. از این‌رو سعی شده است سازوکار بودجه‌ریزی و گزارشگری مبتنی بر مسئولیت‌مدیریتی و همچنین اصول شفافیت و پاسخگویی در ادارات دولتی با استفاده مؤثرتر از منابع عمومی ایجاد گردد. می‌توان گفت که شیوه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به توسعه درک برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت در ادارات دولتی و ایجاد فرهنگ مدیریت عملکرد و توسعه ظرفیت نهادی در این زمینه کمک کرده است. بنابراین سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای می‌تواند دستاوردهای قابل توجهی در سیستم مدیریت مالی عمومی ایجاد نماید.

از ابتدای دهه ۲۰۰۰، بودجه‌های سنواتی در ترکیه بر اساس طبقه‌بندی تحلیلی بودجه تدوین‌شده مطابق با استانداردهای بین‌المللی تهیه شده است. بر اساس طبقه‌بندی مذکور، ساختار اداری، وظایف و مأموریت‌های دولتی، منبع تأمین مالی و انواع ورودی در ساختار بودجه تعیین و لحاظ شده است. اگرچه طبقه‌بندی تحلیلی بودجه امکان تولید و مقایسه آمارها را با استانداردهای بین‌المللی فراهم می‌کند؛ اما این طبقه‌بندی یک سیستم بودجه‌بندی نبود.

البته اگر سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد معرفی شده در قانون شماره ۵۰۱۸ و طبقه‌بندی تحلیلی اجزای بودجه با هم مقایسه شوند، ملاحظه می‌گردد که نمی‌توان رابطه کافی بین اهداف و اهداف تعیین‌شده در اسناد بالادستی و بودجه‌های تهیه‌شده بر اساس طبقه‌بندی تحلیلی بودجه ایجاد کرد، زیرا بودجه‌ها شامل طبقه‌بندی برنامه و اطلاعات عملکرد تولید شده از طریق برنامه‌های استراتژیک و برنامه‌های عملیاتی را نمی‌توان در فرایندهای بودجه‌ریزی و تصمیم‌گیری گنجانده بود. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به دلیل تمرکز بر ورودی‌ها در تصمیمات تخصیص منابع نمی‌توانست به‌طور کامل اجرا شود و سیستم بودجه همچنان ویژگی‌هایی مشابه رویکرد بودجه کلاسیک را نشان می‌داد.

در این زمینه، اصلاحات مدیریت مالی باید با استفاده از دستاوردهای حاصل از برنامه‌ریزی استراتژیک و شیوه‌های بودجه مبتنی بر عملکرد ادامه یابد. برای اجرای مؤثرتر بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، نیاز بود تا

نظام فعلی همراه با رویکرد بودجه برنامه‌ای در نظر گرفته شود. بنابراین ابتدا مطالعاتی برای تدوین مدل بودجه برنامه‌ای متناسب با شرایط ترکیه در سال ۲۰۱۲ آغاز شد و تیمی در داخل گروه تطبیق بودجه وزارت مالیه تشکیل گردید. تیم کاری، مطالعات متعددی را در مورد تجارب کشورهای مختلف انجام دادند. نخست وضعیت و سیر تحولات نظام بودجه ریزی ترکیه از ابتدا تاکنون مورد ارزیابی قرار گرفت. سپس ساختار بودجه ۱۱ کشور به‌ویژه آمریکا، استرالیا، فرانسه، کانادا و جمهوری کره جنوبی بررسی شد. الگوی پیشنهادی برای بهبود سیستم بودجه ریزی ترکیه در چارچوب تجارب بین‌المللی، ادبیات موضوع و تحلیل وضع موجود ترکیه تهیه گردید. به موازات آن، طرح‌های پیشنهادی به مسئولان وزارت توسعه و معاونت خزانه‌داری پیشنهاد گردید و نظرات و ارزیابی‌های آن‌ها دریافت شد. البته در این میان کمک‌های فنی از صندوق بین‌المللی پول نیز در سال ۲۰۱۴ گرفته شد. در محدوده کمک‌های فنی، مطالعات بودجه مبتنی بر برنامه و اجرای پایلوت آن با معاونت خزانه‌داری، وزارت توسعه، وزارت بهداشت، وزارت آموزش ملی، وزارت کار و تأمین اجتماعی و دادگاه محاسبات ترکیه مذاکره شد. کارگاه‌هایی برگزار گردید که در آن تجربیات انگلستان و فرانسه، تجربه ترکیه و مشکلات کنونی مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در نتیجه مطالعات انجام شده، «پیش‌نویس راهنمای ساختار بودجه ریزی برنامه‌ای» تهیه و به منظور تعیین اصول و مبانی توسعه ساختار برنامه در ادارات دولتی در سال ۲۰۱۴ به ادارات دولتی ابلاغ گردید. در محدوده حکومت مرکزی پیش‌نویس راهنمای مذکور در جلسات برگزار شده با مدیران واحد توسعه استراتژی ادارات دولتی به اشتراک گذاشته شد. با تشکیل کارگاه‌های آموزشی، مطالعاتی برای طراحی برنامه‌هایی جهت گنجاندن در بودجه‌های ادارات دولتی در حوزه دولت مرکزی انجام شد. این مدل در چارچوب نتایج به دست آمده از این جلسات به‌روزرسانی و در جلساتی با حضور وزارت توسعه، معاونت خزانه‌داری، مدیریت ارشد و نمایندگان اجرایی مرکز آمار ترکیه و با هماهنگی وزارت دارایی مورد مذاکره قرار گرفت.

«ساختار برنامه و راهنمای منطق برنامه» که با به‌روزرسانی نسخه اول ایجاد شده است، در ژوئیه ۲۰۱۷ در اختیار کارشناسان ادارات دولتی در حوزه دولت مرکزی و همچنین عموم قرار گرفت. علاوه بر این، در دسامبر ۲۰۱۵، یک موافقت‌نامه کمک مالی با بانک جهانی در مورد «پروژه اجرای اصلاحات مدیریت مالی عمومی» و در چارچوب طبقه‌بندی برنامه و توسعه اجزای ساختار برنامه توافق امضا شد. مطالعاتی برای توسعه روش هزینه‌یابی، نظارت، ارزیابی و گزارش برنامه انجام و تجارب کشور مورد بررسی قرار گرفت، فعالیت‌های آموزشی برای بهبود ظرفیت سازمانی سازمان‌دهی و مطالعات آماده‌سازی راهنمای تدوین بودجه ریزی برنامه‌ای انجام شد. علاوه بر این، در چارچوب پروژه «تصمیم‌گیری و مدیریت عملکرد در امور مالی عمومی» با مدیریت اداره توسعه استراتژی وزارت مالیه و تأمین مالی اتحادیه اروپا، مطالعه «پیشنهاد مدل مدیریت کسب‌وکار مبتنی بر

فعالیت» که شامل پیشنهادهایی در مورد سیستم بودجه برنامه‌ای است، تهیه و با مردم به اشتراک گذاشته شد.

مطالعات و اقدامات انجام‌شده در سازمان استراتژی و بودجه و بودجه

با استقرار سیستم حکومتی ریاست جمهوری، سازمان استراتژی و بودجه در ۲۴ ژوئیه ۲۰۱۸ زیر نظر ریاست جمهوری ایجاد شد و وظایف مربوط به روند تهیه و تطبیق بودجه در نهاد ریاست جمهوری آغاز گردید. در این راستا مطالعات بودجه برنامه‌ای از سال ۲۰۱۹ با استفاده از مطالعات انجام‌شده در دوره‌های قبل در نهاد ریاست جمهوری آغاز و مطالعات مربوط به بودجه برنامه‌ای با هماهنگی ریاست جمهوری و سازمان استراتژی و بودجه و به‌طور مشترک با وزارت خزانه‌داری و مالیه انجام شد. در این زمینه، فعالیت‌های زیر توسط سازمان استراتژی و بودجه از ژانویه ۲۰۱۹ انجام شده است:

- در ژانویه ۲۰۱۹، یک کارگروه بودجه مبتنی بر برنامه زیر نظر ریاست جمهوری تشکیل شد. ادبیات موضوع و رویه سایر کشورها در این زمینه مورد بررسی قرار گرفته و تجارب بودجه سال‌های گذشته ترکیه ارزیابی شد.
- با در نظر گرفتن مطالعات قبلی، تحولات جاری در عرصه بین‌الملل و ارزیابی‌های انجام شده توسط دانشگاهیان فعال در حوزه مدیریت دولتی و مدیریت مالیه عمومی، مدل بودجه برنامه‌ای مختص کشور ترکیه تدوین شده است.
- در ماه‌های ژانویه و آوریل ۲۰۱۹، موضوع نیاز به بازنگری در سیستم‌های اطلاعاتی سیستم بودجه برنامه‌ای بررسی شد.
- پیش‌نویس راهنمای بودجه برنامه‌ای شامل اصول و مبانی تعیین‌شده برای طبقه‌بندی برنامه و ایجاد اطلاعات عملکرد دستگاه‌های اجرایی تهیه گردید.
- پیش‌نویس طبقه‌بندی برنامه‌ها، اهداف و شاخص‌ها برای ادارات دولتی در حوزه دولت مرکزی توسط سازمان استراتژی و بودجه تدوین گردید. در این پیش‌نویس قوانین مربوط به سازمان‌ها و وظایف ادارات، مأموریت‌ها، مسئولیت‌ها، اهداف و اولویت‌های داده شده به ادارات با اسناد خط‌مشی بالا و همچنین برنامه استراتژیک و برنامه‌های عملیاتی لحاظ گردید. این پیش‌نویس برای دریافت نظرات کارشناسان دستگاه‌های اجرایی با ادارات دولتی به اشتراک گذاشته شد.
- در راستای مدل بودجه برنامه پیش‌بینی‌شده، مطالعات تحلیلی در خصوص نیاز به بازنگری در سیستم بودجه الکترونیکی مورد استفاده در فرایندهای تهیه و اجرای بودجه انجام شد. اقدامات لازم به منظور بازنگری در زیرساخت‌ها و نرم‌افزارهای مورد نیاز در سامانه بودجه الکترونیکی صورت گرفت.

- یکپارچگی سیستم بودجه با برنامه سرمایه‌گذاری و عمرانی یک‌ساله دولت نیز برقرار گردید. بر همین اساس زیرساخت‌های فنی بودجه تقویت شد تا ادارات دولتی بتوانند فعالیت‌های خود را با جزئیات بیشتر نظارت کنند.
- در طبقه‌بندی تحلیلی بودجه، مطالعاتی برای انجام بازنگری‌های کدهای نهادی، عملکردی، مالی و اقتصادی مورد نیاز در چارچوب رویکرد بودجه برنامه‌ای انجام شد.
- درنهایت راهنمای استقرار بودجه‌ریزی برنامه‌ای به تأیید ریاست جمهوری رسید و برای اجرا از سال ۲۰۲۰ ابلاغ گردید.

نخستین گام اصلاح بودجه برنامه‌ای، تهیه برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی برای سال ۲۰۲۰ مطابق با بودجه برنامه انجام شد. در چارچوب تجارب به دست آمده در این فرایند، با همکاری وزارت خزانه‌داری و دارایی هماهنگی‌های لازم برای حصول اطمینان از اجرای کامل بودجه برنامه‌ای صورت گرفت. پس از این اقدام، بودجه دولت مرکزی برای سال ۲۰۲۱ مطابق با بودجه برنامه با تمام ارکان آن تهیه شد. اجرای رویکرد بودجه‌ریزی برنامه‌ای عمدتاً از دستگاه‌های اجرایی مشمول بودجه دولت مرکزی آغاز گردید. در روند بعدی، این رویکرد شامل سایر ادارات دولتی در حوزه دولت عمومی گسترش خواهد یافت. این برنامه شامل یک فرایند کاری طولانی‌مدت است، زیرا اصلاح بودجه مستلزم تغییر کامل دیدگاه است. برای اجرای کامل اصلاحات و دستیابی به منافع مورد انتظار، مراحل زیر پیش‌بینی شده است:

- اجرای برنامه‌های آموزشی برای توسعه مکانیسم‌ها و فرایندهای در سطح کارشناسان و مدیران؛
- تهیه کتابچه راهنما که شامل جزئیات هزینه‌یابی برنامه و فرایندهای نظارت و ارزیابی است؛
- ایجاد سیستم‌های نظارت و ارزیابی مبتنی بر شاخص‌های عملکرد مدیریت، برنامه‌ریزی و ارزیابی نتایج برنامه‌ها و رصد تحقق اهداف؛
- حصول اطمینان از به‌کارگیری داده‌های به دست آمده از سیستم نظارت و ارزیابی توسط ادارات در فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی در فرایندهای تخصیص منابع؛
- بهبود مستمر و ایجاد تغییرات لازم در سیستم به منظور دقیق‌تر کردن هزینه‌های برنامه با بهره‌مندی از تجارب سال‌های اولیه اجرا؛
- آغاز مطالعات سیستم بودجه‌ریزی تعهدی به منظور مشاهده بیشتر ریسک‌ها و بدهی‌های دوره آتی.

ساختار طبقه‌بندی در بودجه‌ریزی برنامه‌ای

در سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای، بودجه‌ها با طبقه‌بندی تعیین‌شده توسط ریاست جمهوری و مطابق با استانداردهای بین‌المللی تهیه و اجرا می‌شوند تا اطمینان حاصل گردد که نتایج برنامه‌ای، نهادی، عملکردی و

اقتصادی مورد انتظار تحقق می‌یابد. ساختار تحلیلی طبقه‌بندی بودجه در سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای به شرح زیر است.

- طبقه‌بندی برنامه‌ای؛
- طبقه‌بندی نهادی (سازمانی)؛
- طبقه‌بندی نوع تأمین مالی؛
- طبقه‌بندی اقتصادی.

طبقه‌بندی نهادی بر اساس ساختار اداری در سیستم بودجه است. در طبقه‌بندی عملکردی و اقتصادی، استانداردهای آمارهای مالی دولت (GFS)^۱ اتخاذ شده است. طبقه‌بندی نوع تأمین مالی مطابق با قوانین مالی ترکیه ایجاد شده است. توضیحات و راهنمای مفصل طبقه‌بندی بودجه در لینک زیر موجود است.^۲

طبقه‌بندی برنامه‌ای: طبقه‌بندی بودجه و هزینه‌ها بر اساس ساختار برنامه است که برای پوشش کلیه فعالیت‌های دولت شکل می‌گیرد. این طبقه‌بندی همراه با طبقه‌بندی‌های دیگر مانند طبقه‌بندی سازمانی و اقتصادی استفاده می‌شود. طبقه‌بندی برنامه‌ای برای پیوند دادن اولویت‌های راهبردی با خروجی‌ها و نتایج خدمات عمومی، حمایت از فرایندهای تصمیم‌گیری بودجه و اطمینان از تخصیص منابع بودجه بر اساس اولویت‌های هزینه ایجاد شده است. طبقه‌بندی مذکور با گروه‌بندی خدمات ارائه شده و محصولات تولید شده در محدوده برنامه به زیرمجموعه‌ها ایجاد می‌گردد.

طبقه‌بندی تحلیلی بودجه در ساختار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (سابق)

طبقه‌بندی اقتصادی				طبقه‌بندی نوع تأمین مالی				طبقه‌بندی عملکردی				طبقه‌بندی سازمانی (دستگاه اجرایی)			
۲	۰۳	۰۲		۰۰	۲	۳	۰۱	۱۱	۰۹	۵۶	۳۸				

طبقه‌بندی تحلیلی بودجه در ساختار برنامه‌ای (جدید)

طبقه‌بندی اقتصادی		طبقه‌بندی نوع تأمین مالی	طبقه‌بندی سازمانی (دستگاه اجرایی)		طبقه‌بندی برنامه‌ای			
۲	۰۳		۰۰۱۰	۰۴۵۶	۷۴۵۷	۹۰۰۱	۹۰۰	۹۸
		۰۲						

شکل ۴: مقایسه طبقه‌بندی تحلیلی بودجه در ساختار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد جدید و سابق - مثال موردی دانشگاه کاستامانو

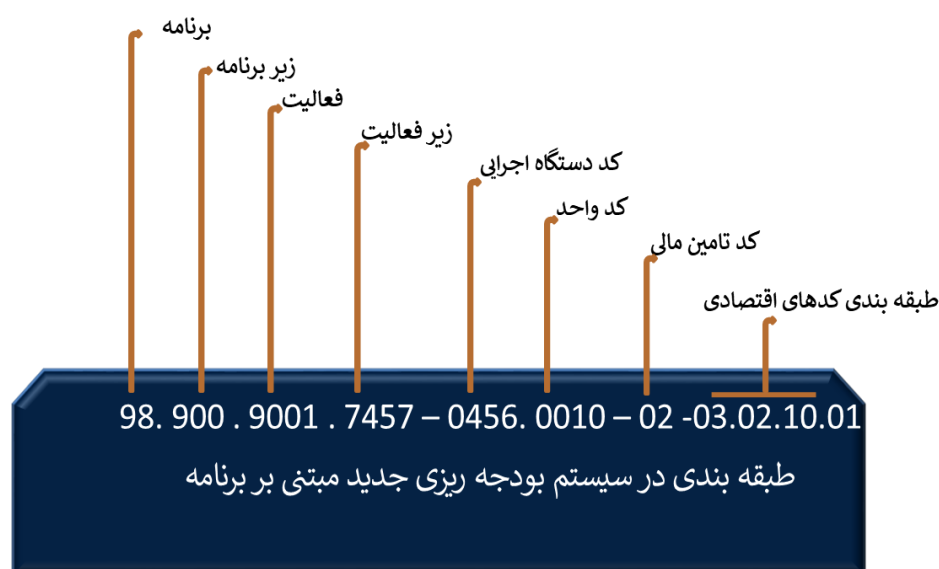
منبع: یافته‌های پژوهشگر از اسناد بودجه

1. Government Finance Statistics (GFS)

2. <https://www.sbb.gov.tr/2020-2022-donemi-butce-hazirlama-rehberi/>

در سیستم بودجه ریزی برنامه ای معیار اصلی طبقه بندی هزینه ها، برنامه است. به صورت سلسله مراتبی، هر برنامه به چندین زیربرنامه و هر زیربرنامه به چند فعالیت و هر فعالیت به چند زیرفعالیت تقسیم می شود. به این ترتیب، ارتباط ریزترین فعالیت هر دستگاه دولتی با برنامه ها و اهداف کلان سند بودجه کشور برقرار شده و امکان سنجش کارایی هزینه کرد منابع بر اساس شاخص های عملکردی مهیا می گردد.

برنامه ها مجموعه ای از فعالیت ها هستند که به طور منسجم و معنادار در کنار هم قرار می گیرند و منابع بر اساس وظایف و مسئولیت های اساسی اداره های دولتی به آن ها تخصیص می یابد. برنامه ها از طریق هدف برنامه و اهداف فرعی با اهداف تعیین شده در اسناد بالادستی مرتبط هستند. به بیان دیگر، برنامه ها در مرکز تصمیمات تخصیص منابع و هزینه ها قرار دارند. بنابراین، برنامه ها، ارتباط اسناد سیاستی بالادستی با برنامه های استراتژیک، برنامه عملیاتی و تخصیص منابع را تشکیل می دهند. در شکل شماره ۴ مقایسه طبقه بندی تحلیلی سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد با طبقه بندی بودجه ریزی مبتنی بر برنامه ارائه شده است. در شکل ۵ نیز منطق کدبندی تحلیلی به تفکیک برنامه، زیر برنامه، فعالیت، زیر فعالیت، طبقه بندی سازمانی و مالی نشان داده شده است. خاطر نشان می سازد که اعداد ارائه شده نمونه موردی از هزینه کرد مصارف در دانشگاه کاستامانو بوده که در بخش بعدی مورد بررسی قرار می گیرد.



شکل ۵: سیستم طبقه بندی در بودجه ریزی برنامه ای ترکیه

طبقه بندی سازمانی: در طبقه بندی سازمانی، صلاحیت مدیریت به عنوان معیار اساسی پذیرفته شده است. هدف این سطح از طبقه بندی، نشان دادن مسئولیت سیاسی و اداری در بودجه است. طبق شیوه نامه جدید،

سطح اول طبقه‌بندی سازمانی، ادارات مشمول جداول پیوست قانون ۵۰۱۸ و سطح دوم، واحدهای خدماتی این ادارات را نشان می‌دهد.

طبقه‌بندی نوع تأمین مالی: طبقه‌بندی نوع تأمین مالی نشان می‌دهد که هزینه‌ها از کدام منبع، تأمین مالی می‌شود. در تعیین این نوع طبقه‌بندی، موضوع محل پرداخت مهم است. در این طبقه‌بندی تأمین اعتبار از محل بودجه عمومی یا از محل درآمدهای اختصاصی دستگاه ذکر می‌شود.

طبقه‌بندی اقتصادی مصارف: هدف این طبقه‌بندی، برنامه‌ریزی، نظارت و ارزیابی اثرات فعالیت‌های انجام شده توسط دولت در حین انجام وظایف و اثرات آن بر اقتصاد ملی، بازارها و توزیع درآمد است. همان‌طور که در جدول ۸ مشاهده می‌شود، در سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای ترکیه در سطح اول، ۹ طبقه اقتصادی برای مصارف اعتبارات بودجه‌ای در نظر گرفته شده است.

جدول ۸: طبقه‌بندی مصارف در سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای ترکیه

شماره	طبقه‌بندی اقتصادی مصارف
۰۱	هزینه‌های پرسنلی
۰۲	سهم مخارج حق بیمه دولتی
۰۳	هزینه‌های تهیه کالا و خدمات
۰۴	هزینه بهره
۰۵	پرداخت‌های انتقالی جاری
۰۶	پرداخت‌های سرمایه‌ای (عمرانی)
۰۷	پرداخت‌های انتقالی سرمایه‌ای
۰۸	پرداخت قرض
۰۹	اعتبارات یدک (ذخیره)

مثال موردی از بودجه‌ریزی برنامه‌ای: دانشگاه کاستامونو

برای بررسی و آشنایی کافی به سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای در ترکیه، برنامه‌ها، زیر برنامه‌ها، فعالیت‌ها و زیر فعالیت‌های دانشگاه کاستامونو^۱ به صورت موردی ارائه می‌شود.

۱- دانشگاه کاستامونو، از نظر ساختار بودجه‌ریزی برنامه‌ای دارای سه برنامه به شرح جدول ۹ است:

جدول ۹: تفکیک برنامه ها و واحدهای هزینه در دانشگاه کاستامونو بر اساس سیستم بودجه ریزی برنامه ای

کد برنامه	عنوان برنامه	واحد هزینه
۵۶	تحقیق، توسعه و نوآوری	حوزه ریاست دانشگاه
۶۲	آموزش عالی	واحدهای دانشگاهی، حوزه (ریاست)، اداره بهداشت، فرهنگ و ورزش، اداره کتابخانه و اسناد، بخش کار ساختمانی و فنی، امور اداری و مالی
۹۸	مدیریت و برنامه های حمایتی	واحدهای اداری

۲- طبقه بندی نهادی دانشگاه و واحدهای تابعه آن (به عنوان واحد هزینه) به شرح جدول ۱۰ است:

جدول ۱۰: طبقه بندی سازمانی و واحدهای هزینه در دانشگاه کاستامونو در سیستم بودجه ریزی برنامه ای

کد سازمانی	واحد هزینه	کد سازمانی	واحد هزینه
۰۴۵۶.۰۰۰۱	حوزه ریاست رئیس دانشگاه	۰۴۵۶.۰۰۲۳	مؤسسه علوم اجتماعی
۰۴۵۶.۰۰۰۲	حوزه ریاست (دبیرخانه عمومی)	۰۴۵۶.۰۰۲۴	دانشکده آموزش
۰۴۵۶.۰۰۰۳	مدیریت امور اداری و مالی	۰۴۵۶.۰۰۲۵	دانشکده اقتصاد و علوم اداری
۰۴۵۶.۰۰۰۴	بخش امور اداری و پرسنلی	۰۴۵۶.۰۰۲۶	دانشکده ارتباطات
۰۴۵۶.۰۰۰۵	بخش کتابخانه و اسناد	۰۴۵۶.۰۰۲۷	دانشکده الهیات
۰۴۵۶.۰۰۰۶	اداره بهداشت، فرهنگ و ورزش	۰۴۵۶.۰۰۲۸	دانشکده گردشگری
۰۴۵۶.۰۰۰۷	بخش پردازش اطلاعات	۰۴۵۶.۰۰۲۹	دانشکده هنرهای زیبا و طراحی
۰۴۵۶.۰۰۰۸	بخش فنی و کارهای ساختمانی	۰۴۵۶.۰۰۳۰	دانشکده علوم ورزشی
۰۴۵۶.۰۰۰۹	مدیریت امور دانشجویی	۰۴۵۶.۰۰۳۱	مدرسه زبان های خارجی
۰۴۵۶.۰۰۱۰	مدیریت توسعه استراتژی	۰۴۵۶.۰۰۳۲	آموزشگاه فنی و حرفه ای (İHSANGAZI)
۰۴۵۶.۰۰۱۱	مشاوره حقوقی	۰۴۵۶.۰۰۳۳	آموزشگاه فنی و حرفه ای سید رفعت ایلگاز
۰۴۵۶.۰۰۱۲	مؤسسه علوم بهداشتی	۰۴۵۶.۰۰۳۴	مدرسه حرفه ای اینبولو
۰۴۵۶.۰۰۱۳	دانشکده پزشکی	۰۴۵۶.۰۰۳۵	مدرسه حرفه ای توسیا
۰۴۵۶.۰۰۱۴	دانشکده دامپزشکی	۰۴۵۶.۰۰۳۶	مدرسه حرفه ای تاشکوپرو
۰۴۵۶.۰۰۱۵	دانشکده علوم بهداشت	۰۴۵۶.۰۰۳۷	آموزشگاه حرفه ای با مالیات رأفت خودرو
۰۴۵۶.۰۰۱۶	مؤسسه علوم	۰۴۵۶.۰۰۳۸	آموزشگاه فنی حرفه ای دورکانی توب
۰۴۵۶.۰۰۱۷	دانشکده علوم و ادبیات	۰۴۵۶.۰۰۳۹	هنرستان آبانا صباحات مسعود ییلماز
۰۴۵۶.۰۰۱۸	دانشکده فنی و مهندسی و معماری	۰۴۵۶.۰۰۴۰	مدرسه حرفه ای کوره
۰۴۵۶.۰۰۱۹	دانشکده محصولات شیلات شهر اینبولو	۰۴۵۶.۰۰۴۱	هنرستان بزرگورت
۰۴۵۶.۰۰۲۰	دانشکده جنگلداری	۰۴۵۶.۰۰۴۲	مدرسه حرفه ای ÜMİT ÇERİ و DADAY NAFİ
۰۴۵۶.۰۰۲۱	مدرسه هوانوردی کشوری	۰۴۵۶.۰۰۴۳	مدرسه حرفه ای چاتالزیتین
۰۴۵۶.۰۰۲۲	مدرسه حرفه ای KASTAMONU	۰۴۵۶.۰۰۴۴	آموزشگاه حرفه ای آزادای

همان‌طور که در جدول ۱۰ ملاحظه می‌شود دانشگاه کاستامونو به عنوان یک دستگاه برخوردار از بودجه اعتبارات ویژه ذیل جدول ۲ قانون بودجه با کد دستگاه اجرایی ۰۴۵۶ است که هرکدام از دانشکده‌ها و مؤسسات وابسته به این دانشگاه نیز در مرحله هزینه کرد بودجه و به عنوان واحد هزینه، دارای کد فرعی مختص به خود هستند.

۳- برنامه‌ها، زیربرنامه‌ها، فعالیت‌ها و زیر فعالیت‌های دانشگاه کاستامونو به تفکیک واحدهای هزینه‌ای این دانشگاه به شرح جدول ۱۱ است:

جدول ۱۱: تفکیک برنامه، زیر برنامه، فعالیت و زیر فعالیت‌های دانشگاه کاستامونو در سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای

زیر فعالیت	فعالیت	زیر برنامه	برنامه	واحد هزینه
- ۳۸۹۱ خدمات پشتیبانی عمومی	- ۹۰۰۶ خدمات پشتیبانی عمومی	- ۹۰۰ مدیریت ارشد، خدمات اداری و مالی	- ۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی	حوزه ریاست دانشگاه
- ۳۸۵۸ خدمات ارائه‌شده تحت برنامه دانشجویان خارجی	- ۷۴۲ خدمات ارائه‌شده در محدوده برنامه دانشجویان خارجی	- ۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	- ۶۲ آموزش عالی	
- ۳۸۵۹ خدمات بورسیه تحصیلی برای دانشجویان مقطع کارشناسی	- ۷۴۳ خدمات بورسیه تحصیلی برای دانشجویان مقطع کارشناسی	- ۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	- ۶۲ آموزش عالی	
- ۳۸۶۰ خدمات بورسیه تحصیلی برای دانشجویان دکتری	- ۷۴۴ خدمات بورسیه برای دانشجویان دکتری	- ۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	- ۶۲ آموزش عالی	
- ۳۸۶۳ طرح‌های علمی پژوهشی مؤسسات آموزش عالی	- ۷۴۹ طرح‌های علمی پژوهشی مؤسسات آموزش عالی	- ۱۷۸ در آموزش عالی علمی پژوهش و توسعه	- ۵۶ تحقیق، توسعه و نوآوری	
- ۱۴۳۱۹ طرح تخصصی (توسعه طبیعت‌گردی)	- ۷۸۲ ایجاد و توسعه زیرساخت‌های تحقیقاتی مؤسسات آموزش عالی	- ۲۱۰ زیرساخت‌های تحقیقاتی	- ۵۶ تحقیق، توسعه و نوآوری	
- ۱۱۹۸۹ پروژه تخصصی (تنوع تولید چوب و غیر چوب و افزایش راندمان محصول)	- ۷۸۲ ایجاد و توسعه زیرساخت‌های تحقیقاتی مؤسسات آموزش عالی	- ۲۱۰ زیرساخت‌های تحقیقاتی	- ۵۶ تحقیق، توسعه و نوآوری	
- ۹۰۰۰ خدمات دفتر خصوصی	- ۹۰۰۰ خدمات دفتر خصوصی	- ۹۰۰ مدیریت ارشد، خدمات اداری و مالی	- ۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی	
- ۳۸۹۱ خدمات پشتیبانی عمومی	- ۹۰۰۶ خدمات پشتیبانی عمومی	- ۹۰۰ مدیریت ارشد، خدمات اداری و مالی	- ۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی	دبیر کل
- ۳۸۹۱ خدمات پشتیبانی عمومی	- ۹۰۰۶ خدمات پشتیبانی عمومی	- ۹۰۰ مدیریت ارشد، خدمات اداری و مالی	- ۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی	اداره امور مالی اداری
- ۱۳۲۷۴ خدمات با درآمد اموال غیرمنقول انجام می‌شود	- ۹۰۳۸ خدماتی که با درآمد اموال غیرمنقول انجام می‌شود	- ۹۰۰۳ مدیریت ارشد خدمات اداری و مالی	- ۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی	
- ۳۸۷۰ آموزش ابتدایی	- ۷۵۶ آموزش ابتدایی	- ۲۳۹ تحصیلات	- ۶۲ آموزش عالی	

		مؤسسات آموزش عالی	مؤسسات آموزش عالی	مؤسسات آموزش عالی	مؤسسات آموزش عالی
		۱۲۰۳۱ کارهای متفرقه (تجهیزات اداری، مواد آزمایشگاهی)	۷۵۶ آموزش ابتدایی مؤسسات آموزش عالی	۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	۶۲ آموزش عالی
		۳۸۷۳ آموزش متوسطه مؤسسات آموزش عالی	۷۵۹ آموزش متوسطه مؤسسات آموزش عالی	۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	۶۲ آموزش عالی
		فعالیت فرعی	فعالیت	برنامه فرعی	برنامه
		۳۸۸۸ فعالیت های مرتبط با مدی ریت منابع انسانی	۹۰۰۲ فعالیت های مرتبط با مد ریت منابع انسانی	۹۰۰ مدیریت ارشد، خدمات اداری و مالی	۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی
		۳۸۷۹ توسعه منابع اطلاعاتی و فرهنگی مؤسسات آموزش عالی و تسهیل دسترسی	۷۶۵ مؤسسات آموزش عالی اطلاعات و منابع فرهنگی و خدمات توسعه ز ی ر ساخت های ورزشی	۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	۶۲ آموزش عالی
		۱۱۹۹۵ دریافت پخش	۷۶۵ مؤسسات آموزش عالی اطلاعات و منابع فرهنگی و خدمات توسعه زیرساخت های ورزشی	۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	۶۲ آموزش عالی
		۱۳۳۹۶ خدمات اداری برای دانشجویان مقاطع تحصیلی عالی	۹۰۳۷ خدمات اداری برای دانشجویان تحصیلات عالی	۹۰۰ مدیریت ارشد، خدمات اداری و مالی	۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی
		۳۸۸۴ خدمات تغذیه در آموزش عالی	۷۷۰ خدمات تغذیه در آموزش عالی	۲۴۱ زندگی دانشجویی در آموزش عالی	۶۲ آموزش عالی
		۳۸۸۶ خدمات فرهنگی و ورزشی در آموزش عالی	۷۷۲ خدمات فرهنگی و ورزشی در آموزش عالی	۲۴۱- زندگی دانشجویی در آموزش عالی	۶۲ آموزش عالی
		۳۸۸۷ سایر خدمات مربوط به زندگی دانشجویی در آموزش عالی	۷۷۳ سایر خدمات مربوط به زندگی دانشجویی در آموزش عالی	۲۴۱- زندگی دانشجویی در آموزش عالی	۶۲ آموزش عالی
		۳۸۸۹ فعالیت های مرتبط با فناوری ی اطلاعات	۹۰۰۳ فعالیت های مرتبط با فناوری اطلاعات	۹۰۰ مدیریت ارشد، خدمات اداری و مالی	۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی
		۱۳۸۹۴ مشاغل متفرقه (فناوری اطلاعات و ارتباطات)	۹۰۰۳ فعالیت های مرتبط با فناوری اطلاعات	۹۰۰ مدیریت ارشد، خدمات اداری و مالی	۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی
		۱۵۷۸۷ سیستم مدیریت اطلاعات دانشگاه	۹۰۰۳ فعالیت های مرتبط با فناوری اطلاعات	۹۰۰ مدیریت ارشد، خدمات اداری و مالی	۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی
		فعالیت فرعی	فعالیت	برنامه فرعی	برنامه
		واحد هزینه	واحد هزینه	واحد هزینه	واحد هزینه

بخش فنی و کارهای ساختمانی	۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی	۹۰۰ مدیریت ارشد، خ دمات اداری و مالی	۹۰۰۴ اجرای امور ساختمانی و ساختمانی	۳۸۹۰ اجرای امور ساختمانی و ساختمانی
	۶۲ آموزش عالی	۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	۷۵۶ آموزش ابتدایی مؤسسات آموزش عالی	۳۸۷۰ آموزش ابتدایی مؤسسات آموزش عالی
	۶۲ آموزش عالی	۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	۷۵۶ آموزش ابتدایی مؤسسات آموزش عالی	۱۱۹۵۶ تعمیر اماکن ورزشی روبا ز و سرپوشیده (مجتمع ورزشی)
	۶۲ آموزش عالی	۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	۷۵۶ آموزش ابتدایی مؤسسات آموزش عالی	۱۲۰۰۴ پروژه مطالعاتی واحدهای مختلف
	۶۲ آموزش عالی	۲۳۹ تحصیلات کاردانی کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	۷۵۶ آموزش ابتدایی مؤسسات آموزش عالی	۱۱۹۶۷ کلاس‌های درس و واحدهای مرکزی (دانشکده علوم اقتصادی و اداری)
	۶۲ آموزش عالی	۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	۷۵۶ آموزش ابتدایی مؤسسات آموزش عالی	۱۱۹۷۶ کلاس‌های درس و واحدهای مرکزی (بلوک‌های آموزشی و آموزشی دانشکده پزشکی)
	۶۲ آموزش عالی	۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	۷۵۶ آموزش ابتدایی مؤسسات آموزش عالی	۱۲۰۱۴ کارهای متفرقه (نگهداری و تعمیر)
	۶۲ آموزش عالی	۲۳۹ تحصیلات کاردانی، کارشناسی و تحصیلات تکمیلی	۷۵۶ آموزش ابتدایی مؤسسات آموزش عالی	۱۱۹۶۳ زیربنای پردیس
دپارتمان امور دانشجویی	۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی	۹۰۰ مدیریت ارشد، خدمات اداری و مالی	۹۰۳۷ خدمات اداری برای دانشجویان تحصیلات عالی	۱۳۳۹۶ خدمات اداری برای دانشجویان مقاطع تحصیلی عالی
بخش توسعه استراتژی	۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی	۹۰۰ مدیریت ارشد، خدمات اداری و مالی	۹۰۰۱ توسعه استراتژی و خدمات مالی	۹۰۰۱ توسعه استراتژی و خدمات مالی
مشاوره حقوقی	۹۸ برنامه مدیریت و پشتیبانی	۹۰۱ خدمات بازرسی حسابرسی و مشاوره	خدمات مشاوره حقوقی و دادرسی	خدمات مشاوره حقوقی و دادرسی

مثال های عملی از طبقه بندی هزینه ها و مصارف در دانشگاه کاستامونو:

مثال شماره یک: خرید لوازم اداری و نوشت افزار در دانشکده جنگلداری

جدول ۱۲: طبقه بندی برنامه ای خرید لوازم اداری و نوشت افزار در دانشکده جنگلداری دانشگاه کاستامونو

ترتیب مصارف (از چپ به راست)										
برنامه / زیر برنامه / فعالیت / زیر فعالیت				طبقه بندی سازمانی (دستگاه اجرایی)		طبقه بندی نوع تأمین مالی	طبقه بندی اقتصادی			
برنامه	زیر برنامه	فعالیت	زیر فعالیت	سطح اول	سطح دوم	سطح اول	سطح اول	سطح دوم	سطح سوم	سطح چهارم
۶۲	۲۳۹	۷۵۶	۳۸۸۸	۰۴۵۶	۰۰۲۹	۰۲	۰۳	۰۲	۱۰	۰۱

- کد برنامه: ۶۲,۲۳۹,۷۵۶,۳۸۷۰- آموزش اصلی در آموزش عالی
- کد دستگاه: ۰۴۵۶,۰۰۲۹- دانشکده جنگلداری
- کد نوع تأمین مالی: ۰۲- دستگاه های برخوردار از بودجه ویژه
- کد اقتصادی: ۰۳,۰۲,۱۰,۰۱- خرید نوشت افزار

مثال شماره ۲: پرداخت سهم بیمه تأمین اجتماعی کارکنان در اداره منابع انسانی

جدول ۱۳: طبقه بندی برنامه ای پرداخت سهم بیمه بازنشستگی کارکنان دانشگاه توسط اداره منابع انسانی در دانشگاه کاستامونو

ترتیب مصارف (از چپ به راست)										
برنامه / زیر برنامه / فعالیت / زیر فعالیت				طبقه بندی سازمانی (دستگاه اجرایی)		طبقه بندی نوع تأمین مالی	طبقه بندی اقتصادی			
برنامه	زیر برنامه	فعالیت	زیر فعالیت	سطح اول	سطح دوم	سطح اول	سطح اول	سطح دوم	سطح سوم	سطح چهارم
۹۸	۹۰۰	۹۰۰۲	۳۸۸۸	۰۴۵۶	۰۰۰۴	۰۲	۰۲	۰۱	۱۰	۰۱

- کد برنامه: ۹۸,۹۰۰,۹۰۰۲,۳۸۸۸ - فعالیتهای مربوط به منابع انسانی
- کد دستگاه: ۰۴۵۶,۰۰۰۴ - اداره منابع انسانی
- کد نوع تأمین مالی: ۰۲ - دستگاههای برخوردار از بودجه ویژه
- کد اقتصادی: ۰۲,۰۱,۱۰,۰۱ - سهم بیمه تأمین اجتماعی

۲-۲- ساختار حکمرانی نظام بودجه‌ریزی

قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی به شماره ۵۰۱۸، بخش عمومی را به دو بخش کلی تقسیم می‌کند. در یک سو مؤسسات و بنگاههای اقتصادی دولت قرار دارند که این نهادها به عنوان سازمانهای با بودجه خودمختار (مستقل) تعریف شده‌اند. در بخش دیگر نیز دولت مرکزی^۱، مدیریتهای محلی^۲ و سازمانهای تأمین اجتماعی^۳ قرار دارد. دولت مرکزی نیز از سه زیرمجموعه دستگاههای اجرایی با «بودجه عمومی»، سازمانهایی با «بودجه ویژه» و سازمانهای نظارتی و تنظیمی تشکیل شده‌اند. ساختار، اصول و شیوه بودجه‌ریزی هریک از سازمانها و نهادهای فوق‌الذکر باهم متفاوت بوده و خارج از بودجه عمومی قرار می‌گیرند.

الف- بودجه دولت مرکزی: بحث اصلی این پژوهش است و شامل دستگاههای اجرایی برخوردار از بودجه عمومی، بودجه ویژه و بودجه سازمانهای نظارتی و تنظیمی به شرح زیر می‌باشد.

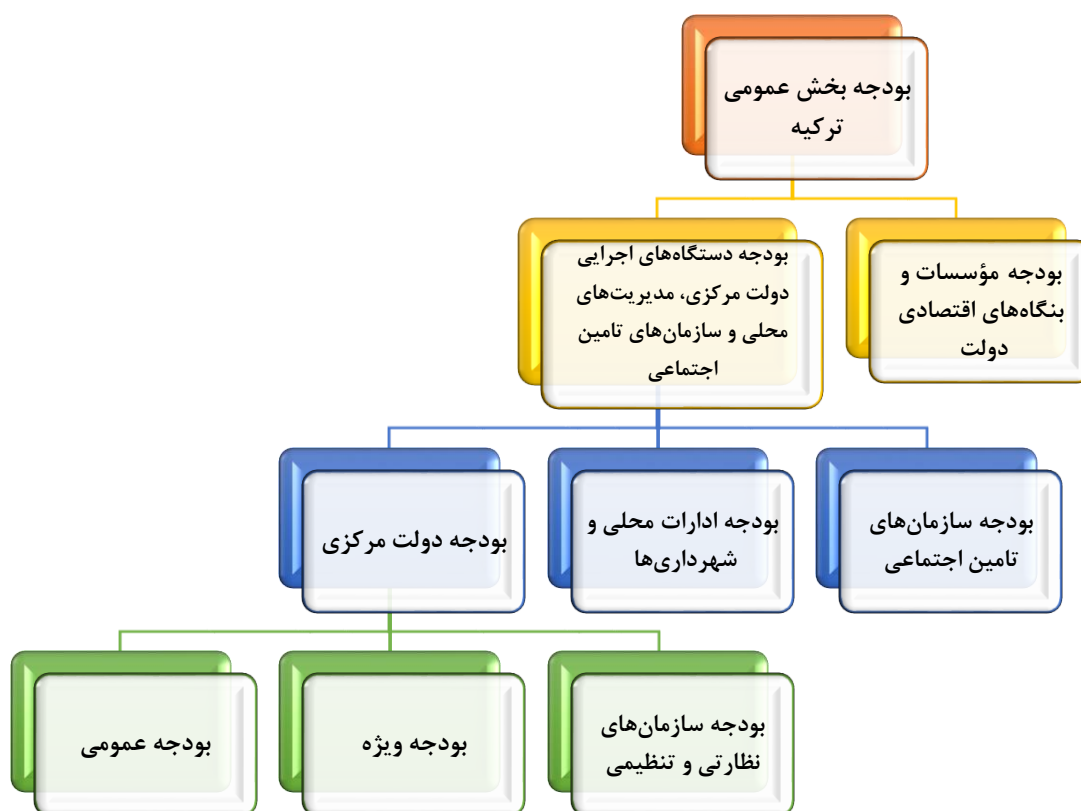
بودجه عمومی:^۴ دستگاههای مشمول بودجه عمومی ذیل جدول ۱ ضمیمه قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی تعیین شده است. این دستگاهها شامل سازمانهای ارائه‌کننده خدمات بخش عمومی هستند و با توجه به ماهیت خدمات ارائه‌شده توسط دستگاههای اجرایی، درآمدی در قبال خدمات تحقق نمی‌یابد. بنابراین مخارج و هزینه‌های این دستگاهها به عنوان پرداختی از محل بودجه عمومی است. تهیه لایحه بودجه دولت مرکزی در ترکیه با تهیه پروگرامهای میان‌مدت دولت شروع می‌شود و دستگاه دولتی نمی‌تواند خارج از این چارچوب بودجه‌ریزی نماید. لیست به‌روز شده دستگاههای اجرایی مشمول بودجه عمومی به شرح زیر است.

- مجلس ترکیه
- ریاست جمهوری
- دادگاه قانون اساسی
- قوه قضائیه
- بازرسی قوه قضائیه
- هیئت قضات و دادستانها

1. Central Government
2. Local Administrations
3. Social Security Institutions
4. General Budget

- دیوان محاسبات
- وزارت دادگستری
- وزارت خانواده و خدمات اجتماعی
- وزارت کار و تأمین اجتماعی
- وزارت امور خارجه
- وزارت انرژی و منابع طبیعی
- وزارت جوانان و ورزش
- وزارت خزانه داری و مالیه
- وزارت کشور (امور داخلی)
- وزارت فرهنگ و گردشگری
- وزارت آموزش ملی
- وزارت دفاع ملی
- وزارت کشاورزی و جنگلداری
- وزارت بازرگانی
- وزارت حمل و نقل و زیرساخت ها
- وزارت بهداشت
- وزارت صنایع و تکنولوژی
- سازمان آرشو اسناد دولتی
- وزارت ارتباطات
- سازمان امور دینی
- دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی
- سازمان اطلاعات (استخبارات) ملی
- سازمان کاخ های دولتی
- سازمان استراتژی و بودجه
- فرماندهی کل ژاندارمری
- فرماندهی امنیت سواحل
- اداره کل امنیت
- سازمان مدیریت بحران

- اداره کل ثبت اسناد و املاک
- سازمان مدیریت درآمدها
- اداره کل هواشناسی
- سازمان مهاجرت
- سازمان اتحادیه اروپا
- سازمان تغییرات اقلیمی.



شکل ۷: تفکیک ساختار بودجه در ترکیه.

منبع: برداشت محقق از قانون نظارت و مدیریت مالی

۱- **بودجه ویژه:**^۱ این بودجه شامل مؤسسات عمومی است که برای انجام خدمات عمومی معین، وابسته یا مرتبط با یک وزارتخانه تأسیس شده و اصول فعالیت آن‌ها با قوانین یا مصوبه‌های ریاست جمهوری است و فهرست آن‌ها در جدول شماره ۲ قانون مدیریت و نظارت مالی دولت مشخص گردیده است. بودجه سازمان آموزش عالی، سازمان سنجش، ۱۳۱ دانشگاه دولتی، نهادهای فرهنگی- هنری دولتی مانند مرکز

فرهنگی آتاتورک، اداره کل تئاترهای دولتی، اداره کل جنگلداری، برخی پروژه‌های بزرگ منطقه‌ای و... ذیل بودجه ویژه قرار می‌گیرد.

۲- بودجه سازمان‌های نظارتی و تنظیمی^۱: شامل مؤسساتی است که بر اساس قانون و یا مصوبه ریاست جمهوری ایجاد شده و فهرست آن‌ها در جدول شماره ۳ قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی مشخص گردیده است. این سازمان‌ها به‌ویژه پس از شروع گسترده خصوصی‌سازی در دهه ۱۹۸۰ ایجاد شده‌اند و وظیفه تنظیم مقررات و نظارت بر مؤسسات بخش خصوصی یا عمومی را بر عهده دارند. فهرست اصلاح‌شده این مؤسسات در تاریخ ۲۰۲۰/۱۰/۱۶ به شرح زیر است:

- شورای عالی رادیو و تلویزیون
- سازمان فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات
- شورای بازار سرمایه
- سازمان نظارت و تنظیم مقررات بانکی
- سازمان تنظیم بازار انرژی
- سازمان مناقصات دولت
- سازمان رقابت
- سازمان رسیدگی، حسابرسی و استانداردهای نظارتی بخش عمومی
- سازمان حفاظت از اطلاعات شخصی
- سازمان انرژی اتمی
- سازمان نظارت و تنظیم مقررات بیمه و بازنشستگی خصوصی.

ب- بودجه سازمان‌های تأمین اجتماعی: شامل سازمان‌های ارائه‌کننده خدمات تأمین اجتماعی است که بر اساس قانون و یا مصوبه ریاست جمهوری تشکیل شده و فهرست آن‌ها در جدول شماره ۴ قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی مشخص گردیده است. سازمان تأمین اجتماعی و همچنین مدیریت کل سازمان کار ترکیه به عنوان دو دستگاه اجرایی، ذیل این بودجه قرار می‌گیرند.

ج- بودجه مؤسسات اقتصادی دولت: شامل مؤسسات اقتصادی است که سرمایه آن‌ها تماماً متعلق به دولت بوده و به منظور اهداف اقتصادی و بازرگانی تشکیل گردیده و یک بنگاه اقتصادی محسوب می‌شوند.

د- بودجه ادارات محلی: ادارات محلی اشخاص حقوقی عمومی هستند که منتخب رأی‌دهندگان بوده و به موجب قانون و یا مصوبات دولت شکل یافته تا نیازهای مشترک مردم شهرستان، شهرداری یا روستا را برآورده سازند. این ادارات شامل موارد زیر است:

1. Regulatory and Supervisory Agency Budget

- ۱- **بودجه اداره ویژه شهرستان:**^۱ اداره ویژه شهرستان، یک شخصیت حقوقی مستقل از نظر مالی و اداری است که برای برآورده ساختن نیازهای مشترک مردم یک شهرستان ایجاد شده و نهاد تصمیم‌گیری آن از سوی رأی‌دهندگان مشخص می‌شود. اداره ویژه شهرستان از سه عنصر فرماندار، مجلس عمومی شهرستان و انجمن شهرستان تشکیل گردیده است. فرماندار به عنوان ریاست این اداره و نماینده شخصیت حقوقی است. مسئولیت فرایند تهیه بودجه اداره ویژه با فرماندار بوده و با تهیه برنامه راهبردی آغاز می‌شود. بر اساس آمار ۲۰۲۲، تعداد شهرستان‌های ترکیه ۸۱ مورد بوده و در هریک از این شهرستان‌ها یک اداره ویژه شهرستان فعالیت می‌کند.
- ۲- **بودجه شهرداری:** شهرداری مؤسسه‌ای است که برای تأمین نیازهای مشترک ساکنان یک شهر یا بخش تأسیس شده و از نظر مالی و اداری دارای شخصیت حقوقی مستقل است. فرایند بودجه‌ریزی شهرداری‌ها با شهردار بوده و شروع فرایند نیز با تهیه برنامه‌ریزی راهبردی است.
- ۳- **بودجه شهرداری کلان‌شهرها:** به شهرداری شهرهای با جمعیت بیش از ۷۵۰ هزار نفر، کلان‌شهر اطلاق می‌شود. فرایند تهیه بودجه کلان‌شهرها همانند شهرداری‌ها است با این تفاوت که بودجه شهرداری مناطق باید در بودجه شهرداری کلان‌شهر تجمیع گردد.

۲-۳- نهادهای قانونی و مسئولیت سازمانی در نظام بودجه‌ریزی

قانون اساسی و مترتب بر آن سایر قوانین موضوعه، نهادها، نقش و مسئولیت هریک از آن‌ها را در نظام بودجه‌ریزی ترکیه تعیین و تصریح کرده است. قانون مدیریت و نظارت مالی سال ۲۰۰۳، مجلس و کمیسیون برنامه و بودجه آن، دیوان محاسبات، نهاد ریاست جمهوری، سازمان استراتژی و بودجه و وزارت خزانه‌داری و مالیه نهادهای اصلی در نظام بودجه‌ریزی ترکیه هستند که در فرایندهای تهیه، تصویب و نظارت بر بودجه از نقش کلیدی برخوردار هستند. همان‌طور که در شکل ۸ به تصویر کشیده شده است وظایف و اختیارات هریک از آن‌ها به تفکیک در بخش بعدی مورد بررسی قرار می‌گیرند.



شکل ۸: نهادها و سازمان‌های دخیل در نظام بودجه‌ریزی ترکیه

۲-۳-۱- قانون اساسی ترکیه

مواد ۸۷، ۸۹، ۱۶۰ و ۱۶۱ قانون اساسی ترکیه^۱ احکام مربوط به نظام بودجه‌ریزی را مشخص کرده است. ماده ۸۷ قانون اساسی مسئولیت بررسی بودجه عمومی و گزارش حساب قطعی (تفریغ بودجه) را به مجلس ترکیه واگذار کرده است. بر اساس ماده ۸۹ قانون اساسی، مسئولیت ابلاغ و انتشار قوانین بودجه مصوب مجلس بر عهده ریاست جمهوری است. ماده ۱۶۰ قانون اساسی به نمایندگی از مجلس، مسئولیت نظارت بر بودجه و بررسی گزارش حساب قطعی بودجه را به دیوان محاسبات^۲ واگذار کرده است. ماده ۱۶۱ قانون اساسی که به موضوع بودجه بخش عمومی و حساب قطعی اختصاص دارد مدیریت مالیه عمومی را مشخص نموده است. بر اساس این ماده، هرگونه هزینه کرد اشخاص حقوقی دولتی به استثنای مؤسسات اقتصادی دولت، در بودجه‌های سنواتی تعیین می‌شود. این ماده فرایند تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بودجه‌های سنواتی دولت مرکزی را تعیین کرده است که البته دستورالعمل‌ها و جزئیات این فرایندها بعداً در قالب قوانین ویژه تصریح شده‌اند.

۲-۳-۲- قانون مدیریت و نظارت مالی ترکیه

مهم‌ترین قانون مرتبط با مدیریت مالیه بخش عمومی دولت مرکزی که درواقع زیربنای اصلی اصلاحات ساختاری سیستم بودجه‌ریزی فعلی ترکیه است قانون «مدیریت و نظارت مالی»^۳ به شماره ۵۰۱۸ مصوب ۲۰۰۳/۱۲/۱۰ می‌باشد. این قانون شامل ۹ بخش و ۸۳ ماده است که در طول زمان بسته به تغییرات و اصلاحات مورد نیاز ۸ ماده ضمیمه نیز ذیل ماده ۸۱ به آن اضافه شده است. بر اساس ماده ۱ «هدف این قانون تنظیم

۱. قانون اساسی امروز ترکیه پس از کودتای ۱۹۸۰ و در سال ۱۹۸۲ مشتمل بر ۱۷۷ ماده و ۱۶ ماده موقتی و مجموعاً با ۱۹۳ ماده به تصویب رسیده است که برخی از احکام این قانون در سال‌های ۲۰۰۱، ۲۰۰۷، ۲۰۱۰ و ۲۰۱۷ با انجام فرایند تغییر یافته است.

2. Sayıştay

۳. در واقع معادل این قانون در کشور ما قانون «برنامه‌بودجه» مصوب سال ۱۳۵۱ است.

ساختار و کارکرد مدیریت مالی دولت، تهیه، اجرا، محاسبه همه فعالیت‌ها، گزارش‌دهی و نظارت مالی بودجه‌های دولتی جهت تأمین و توزیع مؤثر، اقتصادی و کارآمد منابع و مصارف بخش عمومی در راستای سیاست‌ها و اهداف برنامه‌ها و پروگرام‌های توسعه است». طبق ماده ۲، قانون مدیریت و نظارت مالی ادارات دولتی فعال در بخش عمومی شامل سازمان‌ها و دستگاه‌های تحت مدیریت دولت مرکزی، سازمان‌های تأمین اجتماعی و ادارات محلی را تحت پوشش قرار می‌دهد. مدیریت و نظارت هرگونه کمک از منابع صندوق اتحادیه اروپا، منابع داخلی و یا خارجی و همچنین منابع حاصل از قراردادهای بین‌المللی مشروط بر حفظ محرمانگی، تابع احکام این قانون است.

این قانون درواقع به‌مثابه قانون برنامه و بودجه و همچنین قانون محاسبات ایران است با این تفاوت که این قانون صرفاً احکام مربوط به مدیریت و نظارت مالی دولت و دستگاه‌های دولتی بر اساس سیاست‌ها و اهداف برنامه‌های توسعه و برنامه‌های میان‌مدت را در قالب بودجه‌های سنواتی در ترکیه تعیین کرده است. تصویب این قانون درواقع گامی اساسی برای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی دولت مرکزی در ترکیه بوده است هرچند که در طی دو دهه اخیر، برخی از احکام این قانون در طی زمان دچار اصلاحاتی نیز شده است.

احکام مربوط به تهیه، اجرا و قلمرو برنامه‌های توسعه بلندمدت در قانون شماره ۳۰۶۷ مصوب سال ۱۹۸۴ تعیین شده که از سال ۲۰۱۸ با مصوبه ریاست جمهوری بسیاری از احکام مرتبط با تهیه و اجرای این قانون اصلاح گردیده است.

جدول ۱۴: جزئیات ساختار قانونی مدیریت و نظارت مالی ترکیه به شماره ۵۰۱۸ مصوب ۲۰۰۳/۱۲/۱۰

عنوان فصول	موضوعات مرتبط	مواد قانونی	زیربخش‌های مرتبط
فصل اول: احکام عمومی	۱- هدف، چهارچوب و تعاریف	مواد شماره ۱ تا ۳	در این احکام، هدف، قلمرو و تعاریف قانون مدیریت و نظارت مالی تشریح شده است.
	۲- مالیه بخش عمومی	مواد شماره ۵ تا ۶	در این احکام اصول اساسی حاکم بر مدیریت مالی بخش عمومی عنوان شده است.
	۳- اصول کلی مصرف منابع بخش عمومی	مواد شماره ۷ تا ۹	در این احکام حسابرسی مالی، مسئولیت ارائه گزارش مالی، برنامه‌ریزی راهبردی و اصول بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ارائه شده است.
	۴- مسئولیت ارائه گزارش حسابرسی وزرا و مدیران	مواد ۱۰ تا ۱۱	در این احکام گزارش‌دهی مقامات مسئول، سطح مسئولیت و اختیارات هزینه‌کرد مقامات دستگاه‌های اجرایی تعیین شده است.
فصل دوم: بودجه ادارات دولتی	۱- احکام عمومی	مواد شماره ۱۲ تا ۱۴	این احکام، انواع بودجه و شمولیت هر کدام از آن‌ها، اصول بودجه‌ریزی، پیشنهادها، قانونی مؤثر بر منابع و مصارف بودجه را مشخص کرده‌اند.
	۲- بودجه دولت مرکزی	مواد شماره ۱۵ تا ۱۹	در این احکام قلمرو بودجه دولت مرکزی و اصول مربوط به تنظیم آن شامل تهیه لایحه، ارائه لایحه به مجلس و بررسی آن در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس تعیین شده است.

این احکام شیوه و اصول هزینه کرد و پرداخت‌های بودجه دولت مرکزی، تأمین کسری دستگاه‌های اجرایی طی سال، پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری دولت، هزینه‌کرد مانده‌های سنواتی را معین کرده است.	مواد شماره ۲۰ تا ۳۰	۳- اصول اجرای بودجه	
صلاحیت هزینه‌کرد و مقام هزینه، دستور پرداخت و تحقق هزینه و پیش‌پرداخت‌ها در این احکام تعیین شده است.	مواد شماره ۳۱ تا ۳۵	۴- اجرای هزینه	
در این مواد قانونی، اصول کلی و سیاست‌های حاکم بر مدیریت و جمع‌آوری درآمدها، پایداری منابع درآمدی، مسئولیت جمع‌آوری درآمدها، درآمدهای اختصاصی، درآمد خیرین و مشارکت‌ها تعیین شده است.	مواد شماره ۳۶ تا ۴۰	۵- جمع‌آوری درآمدها	
گزارش فعالیت (عملکرد) دستگاه‌های اجرایی و احکام مربوط به تهیه حساب قطعی در این بخش تشریح شده‌اند.	مواد شماره ۴۱ تا ۴۲	۶- گزارش فعالیت و حساب قطعی	
در احکام این بخش، خرید تجهیزات، اموال منقول و غیرمنقول، فروش اموال غیرمنقول تعیین شده است.	مواد شماره ۴۳ تا ۴۸	اموال منقول و غیرمنقول	فصل سوم: اموال منقول و غیرمنقول
سیستم حسابداری، ثبت رویدادهای حسابداری، دوره مالی و حسابداری منابع و مصارف عمومی در احکام این بخش عنوان شده‌اند.	مواد شماره ۴۹ تا ۵۱	حساب‌های عمومی	فصل چهارم: حساب‌های بخش عمومی و آمارهای مالی
مواد این بخش از قانون احکام مربوط به آمارهای ثبتي مالی، تهیه آمارها و استانداردها مربوط به آمارهای و ارزیابی این آمارها را تعیین کرده است.	مواد شماره ۵۲ تا ۵۴	آمارهای مالی	
نظارت درون سیستمی و درون دستگاهی مربوط به بودجه عمومی، ساختار نظارت وزارت خزانه‌داری و مالیه از طریق ذی‌حسابان، مسئولیت و اختیارات نظارتی هریک از مقامات در این بخش از قانون مشخص شده‌اند.	مواد شماره ۵۵ تا ۶۷	نظارت درونی	فصل پنجم: سیستم نظارت درونی
ساختار و شیوه نظارت برون سیستمی که عمدتاً از طریق دیوان محاسبات صورت می‌گیرد در احکام این بخش تعیین شده است.	مواد شماره ۶۸ تا ۶۹	نظارت بیرونی	فصل ششم: نظارت بیرونی
مجازات مربوط به هزینه‌کرد بیش از رقم مصوب، ضرر به اموال و منابع بخش دولتی و یا هزینه‌کرد بدون اختیار در این بخش از قانون تعیین شده است.	مواد شماره ۷۰ تا ۷۴		فصل هفتم: مجازات و مراجع ذی‌صلاح
احکام این بخش مواردی مانند نظارت بر حسن اجرای قانون، بودجه سایر دستگاه‌های دولتی مثل سازمان تأمین اجتماعی و ادارات محلی را شامل می‌شود.	مواد شماره ۷۵ تا ۸۰		فصل هشتم: سایر احکام
احکام این بخش مواردی مثل مسئولیت اجرای این قانون و برخی احکام موقتی را تعیین کرده است.	مواد شماره ۸۱ تا ۸۳		فصل نهم: احکام ملغی و سایر احکام موقتی

منبع: برداشت محقق از قانون مدیریت و نظارت مالی

۲-۳-۳- مجلس و کمیسیون برنامه و بودجه

نقش قوه مقننه و مجلس در نظام بودجه‌ریزی ترکیه علاوه بر قانون‌گذاری، بررسی و تصویب لوایح بودجه سنواتی و عمدتاً در چارچوب کمیسیون برنامه و بودجه و صحن علنی، نظارت بر بودجه و بررسی گزارش حساب قطعی بودجه از طریق دیوان محاسبات است. مهم‌ترین ابزار کنترل و نظارت قوه مقننه بر مدیریت مالی بخش عمومی، بررسی لوایح بودجه سنواتی در مجلس است. در حالی که در سایر موارد، قانون اساسی به وظیفه «قانون‌گذاری مجلس» تأکید کرده است؛ اما در زمینه بودجه، به استناد ماده ۸۷ قانون اساسی از واژه «بررسی و تصویب» قوانین بودجه استفاده کرده که خود تأکیدی بر نقش مهم مجلس در بررسی لوایح بودجه است. از ۷۵ روز بازه زمانی بررسی لایحه بودجه در مجلس، ۵۵ روز آن صرفاً مربوط به بررسی لایحه در کمیسیون برنامه و بودجه است. نقش کمیسیون برنامه و بودجه در تغییر و یا اصلاح مواد لایحه بودجه بیشتر از صحن عمومی مجلس است، زیرا بر اساس قانون اساسی، کمیسیون برنامه و بودجه می‌تواند نسبت به تغییر و افزایش هزینه‌های عمومی و یا درآمدهای عمومی اقدام کند، در حالی که صحن علنی مجلس نمی‌تواند پیشنهادهایی دال بر افزایش هزینه و کاهش درآمد ارائه نماید.

در سیستم حکومتی ترکیه، ارائه هرگونه لایحه به مجلس در اختیار نمایندگان مجلس است؛ اما در خصوص بودجه‌ریزی، به‌طور استثناء وظیفه تهیه و تقدیم لایحه بودجه بر عهده ریاست جمهوری است. بر اساس مواد ۱۶۱، ۱۶۲ و ۱۶۳ قانون اساسی فرایند تهیه و تصویب بودجه تصریح شده است. لایحه بودجه عمومی دولت به استثنای نهادهای اقتصادی دولت شامل مخارج کلیه اشخاص حقوقی توسط هیئت وزیران آماده و حداقل ۷۵ روز قبل از شروع سال جدید تقدیم مجلس ترکیه شده و طی ۵۵ روز توسط کمیسیون برنامه و بودجه بررسی می‌شود. متن مورد توافق کمیسیون برنامه و بودجه در صحن علنی مجلس مورد بررسی و مذاکره قرار می‌گیرد و قانون بودجه قبل از پایان سال به تصویب می‌رسد. لازم به یادآوری است که طی بررسی‌های جلسه عمومی مجلس هیچ‌گونه تغییری در درآمدها و هزینه‌های بخش عمومی صورت نمی‌پذیرد و طبق قانون، تنها کمیسیون برنامه و بودجه می‌تواند ارقام هزینه‌ای و درآمدی بودجه را در مجلس افزایش یا کاهش دهد.

از آنجاکه «کمیسیون برنامه و بودجه» مجلس ترکیه تنها کمیسیونی می‌باشد که بر اساس قانون اساسی شکل گرفته است، جایگاه ویژه‌ای در نظام قانون‌گذاری ترکیه دارد. ماده ۱۶۲ قانون اساسی مصوب ۱۹۸۲، مسئولیت بررسی لایحه بودجه و نحوه شکل‌گیری این کمیسیون و توزیع اعضای آن بین احزاب حاضر در مجلس را تعیین کرده است. بر همین اساس، تعداد اعضای کمیسیون برنامه و بودجه مجلس ترکیه شامل ۴۰ نفر است که حداقل ۲۵ نفر از این اعضا باید از نمایندگان حزب حاکم باشد. سهم سایر احزاب و یا نمایندگان مستقل نیز بر اساس نسبت تعداد آن‌ها در مجلس تعیین می‌شود. نکته قابل توجه اینکه به استناد آیین‌نامه داخلی مجلس، نمایندگان عضو کمیسیون برنامه و بودجه نمی‌توانند در دیگر کمیسیون‌های مجلس عضو باشند. با

توجه به اهمیت موضوع بودجه و سایر موارد مرتبط مطروحه، در انتخاب اعضای کمیسیون تخصص و تجربه نمایندگان مورد توجه قرار می گیرد. در طی ادوار ۲۰، ۲۱ و ۲۲ مجلس ترکیه، اعضای این کمیسیون از بین نمایندگان مجلس شامل ۲۸،۳ درصد اقتصاددان، ۲۷،۵ درصد مهندسان، ۱۴،۲ درصد صاحبان صنایع، ۹،۲ درصد عضو هیئت علمی، ۵،۸ درصد حقوقدان، ۵،۸ درصد پزشک، ۵ درصد از مدیران بخش خصوصی، ۴،۲ درصد نیز از سایر مشاغل بودند. یکی دیگر از ویژگی های کمیسیون برنامه و بودجه مجلس ترکیه، نقش این کمیسیون در پرورش وزرای دولت است. طی سال های ۱۹۹۵-۲۰۰۲ بالغ بر ۴۳ وزیر دولت، سابقه عضویت در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس را داشتند.

مهم ترین کارکرد کمیسیون طرح و برنامه مجلس ترکیه، بررسی لوایح بودجه و لوایح مربوط به موضوعات مالی بوده است؛ اما به مرور زمان نقش کمیسیون پررنگ تر شده و بررسی لوایح «برنامه های توسعه پنج ساله» نیز به این کمیسیون واگذار گردیده است. همچنین پیش انتخاب رئیس و اعضای دیوان محاسبات نیز توسط کمیسیون برنامه و بودجه صورت می پذیرد. وظایف حال حاضر کمیسیون برنامه و بودجه مجلس ترکیه را می توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- بررسی لوایح بودجه های سنواتی به استناد مواد ۱۶۲ و ۱۶۳ قانون اساسی و همچنین قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی.
- بررسی لوایح حساب قطعی بودجه های سنواتی به استناد مواد ۱۶۲ و ۱۶۳ قانون اساسی و همچنین قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی.
- بررسی سایر طرح ها و لوایح ارجاع شده به کمیسیون.
- بررسی برنامه های توسعه پنج ساله به استناد ماده ۱۶۶ قانون اساسی و همچنین «قانون اجرا و حفظ تمامیت برنامه های توسعه» به شماره ۳۰۶۷.
- پیش انتخاب رئیس و اعضای دیوان محاسبات به استناد مواد شماره ۵ و ۶ قانون دیوان محاسبات.
- بررسی گزارش های ارسالی دیوان محاسبات به مجلس ترکیه به استناد قانون دیوان محاسبات.
- تشکیل جلسات اطلاع رسانی در خصوص قوانین و موضوعات مختلف.

۲-۳-۴- دیوان محاسبات

بر اساس قانون اساسی ترکیه، دیوان محاسبات از طرف مجلس ترکیه وظیفه نظارت بر بودجه عمومی ترکیه را بر عهده دارد. این نظارت در سطوح انضباط، نظارت عملکردی و نظارت مالی است. ماده ۴۸ قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی تصریح می نماید که وظیفه حسابرسی و نظارت خارجی بودجه با دیوان محاسبات است، به طوری که هدف حسابرسی های خارجی پس از اجرای هزینه که توسط دیوان محاسبات انجام می شود بررسی فعالیت ها، تصمیمات و مبادلات مالی از نظر رعایت اهداف، مقاصد و برنامه های سازمانی و همچنین

رعایت قوانین در چارچوب پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی دولتی و ارائه گزارش نتایج این بررسی‌ها به مجلس است. قانون دیوان محاسبات به شماره ۶۰۸۵ مصوب ۲۰۱۰/۱۲/۳ حدود اختیارات و مسئولیت دیوان محاسبات ترکیه را به تفصیل بیان کرده است. در ماده ۵ این قانون، وظایف اصلی دیوان محاسبات به شرح زیر عنوان شده است:

الف- بر فعالیت‌های مالی، تصمیمات و ارائه گزارش حسابرسی دستگاه‌های بخش عمومی نظارت کرده و در مورد نتایج این حسابرسی‌ها در زمان مناسب، گزارش درست و کافی به مجلس ارائه می‌نماید.

ب- بر عملیات و حساب درآمدها، هزینه‌ها و اموال دستگاه‌های اجرایی تابع دولت مرکزی از جنبه تطبیق و یا عدم تطبیق با قوانین و مقررات حقوقی دیگر نظارت کرده و در صورت احراز خسارت به بودجه عمومی، برای متخلفان رأی قطعی صادر می‌نماید.

ج- اعلامیه کلی انطباق را به مجلس ترکیه تسلیم می‌کند.

د- عملیات بررسی، بازرسی و قضاوت مقرر در قوانین را انجام می‌دهد.

از نظر ساختاری، دیوان محاسبات دارای ارکان متعددی مانند مجمع عمومی، هیئت‌های انضباطی، هیئت‌های ارزیابی و ... است. بر اساس ماده ۱۲ قانون دیوان محاسبات، رئیس و سایر اعضای مجمع عمومی دیوان محاسبات باید از بین فارغ‌التحصیلان حداقل کارشناسی در رشته‌های حقوق، علوم سیاسی، اقتصاد، مدیریت و امور اداری انتخاب شوند و دارای ۱۶ سال سابقه اجرایی در دستگاه‌های دولتی باشند.

تاریخچه محاسبه و حسابرسی در کشور ترکیه بسیار دیرین است. دیوان محاسبات ترکیه در زمان امپراتوری عثمانی با فرمان سلطان عزیز اول در ۲۹ می ۱۸۶۲ تأسیس گردید و تا سال ۱۹۶۷ با لفظ دیوان محاسبات نامیده و شناخته می‌شد. پس از جنگ جهانی اول و فروپاشی امپراتوری عثمانی، جمهوری ترکیه به رهبری مصطفی کمال پاشا آتاتورک در سال ۱۹۲۳ میلادی (۱۳۰۲ هجری شمسی) تأسیس گردید که در همین سال بر اساس قانون اساسی جدید ترکیه، دیوان محاسبات نیز عمده‌تاً با الهام و پیروی از سبک و ساختار دیوان محاسبات کشورهای اروپایی (مخصوصاً فرانسه) تأسیس شد. بر اساس قانون اساسی این کشور، دیوان محاسبات از طرف مجلس ملی ترکیه مسئولیت رسیدگی به کلیه حساب‌های درآمد و هزینه‌ها و اموال و دارایی‌های دولتی را بر عهده دارد. با تصویب قانون مدیریت و نظارت بر مالیه عمومی در سال ۲۰۰۳ (قانون شماره ۵۰۱۸)، تمام درآمدها، هزینه‌ها و بدهی‌های دولتی در بودجه این کشور لحاظ می‌شوند و باید مورد حسابرسی قانونی قرار گیرند. همچنین، قانون دیوان محاسبات ترکیه (قانون شماره ۶۰۸۵) در سال ۲۰۱۰ تصویب گردید که به موجب آن، تمام فعالیت‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه ملی بهره‌مند می‌شوند تحت حسابرسی دیوان این کشور قرار گیرند. طبق این قانون، هیئت عالی حسابرسی نخست‌وزیری ترکیه در دیوان محاسبات ترکیه ادغام گردید و به این ترتیب، ساختار دوگانه حسابرسی در بخش مالیه عمومی در این کشور در قالب دیوان محاسبات ترکیه یکدست شد.

وظایف، کارکردها و جایگاه قانونی

طبق ماده ۳ قانون دیوان محاسبات ترکیه، این دیوان در انجام وظایف محوله و حسابرسی‌های موضوعه دارای استقلال کارکردی و نهادی است. دیوان محاسبات ترکیه از بدو تأسیس عمده‌تأ حسابرسی‌های مالی و قانونی را انجام می‌داد؛ اما از سال ۱۹۹۶ بر اساس اختیارات جدیدی که در نتیجه اصلاح قوانین حسابرسی به وجود آمد، این دیوان حسابرسی‌های عملکرد را نیز در دستور کار خود قرار داد. دیوان محاسبات ترکیه مجموعاً ۱۲ هزار سازمان، نهاد و شرکت دولتی را حسابرسی می‌کند. همانند تعدادی از کشورهای جهان، دیوان محاسبات ترکیه دارای اختیارات قضایی است و در این دیوان، دادگاه رسیدگی به تخلفات مالی مستقر است و به همین لحاظ، هیچ نهادی نمی‌تواند در امور اداری آن دخالت نماید. این دیوان، مستقل از سه قوه عمل می‌کند و موضوعات حسابرسی را خود تعیین می‌کند. گزارش‌های دیوان محاسبات بر اساس تشخیص این دیوان برای پارلمان ارسال می‌شود و مسئولان اجرایی دولتی و وزرا برای ادای توضیحات به دیوان محاسبات احضار می‌گردند. فعالیت دیوان محاسبات دو جنبه دارد: حسابرسی و قضایی که حسابرسان در این دو حوزه فعال هستند. در مجموع، دیوان دارای ۱۳۰۰ نفر پرسنل است که حدود ۷۰۰ نفر حسابرس و ۶۰۰ نفر در بخش‌های اداری، پشتیبانی و قضایی فعالیت می‌کنند.

ارزش‌های بنیادین و مأموریت اصلی

مأموریت اصلی دیوان محاسبات ترکیه به شرح ذیل عنوان شده است: «انجام حسابرسی، تهیه گزارش و تصمیم‌گیری نهایی در مورد حساب‌ها و معاملات صورت گرفته توسط مسئولان دولتی به منظور حصول اطمینان از ارائه خدمات مؤثر، اقتصادی، کارآمد و مطابق با قوانین و مقررات موضوعه در خصوص منابع عمومی». ارزش‌های بنیادین این دیوان به شرح زیر است:

- بی‌طرفی و عینیت‌گرایی؛
- صلاحیت حرفه‌ای؛
- کیفیت؛
- انعطاف‌پذیری؛
- در نظر گرفتن نیازها و انتظارات؛
- رعایت اصول حرفه‌ای محرمانگی؛
- هم‌افزایی؛
- هدایتگری.

تشکیلات سازمانی و جایگاه قانونی

دیوان محاسبات ترکیه متشکل از یک رئیس، دو معاون، یک دادستان، رؤسای هیئت‌های مستشاری هشت‌گانه و مجامع عالی است. هر هیئت مستشاری، حکم دادگاهی مستقل و هر هیئت نیز ۷ عضو دارد. این هیئت‌ها در مورد گزارش‌های حساب‌رسان، نظر قضایی می‌دهند و رأی صادر می‌کنند. در سیستم دیوان همچنین محکمه تجدیدنظر و دادستان وجود دارد که افرادی نیز به عنوان معاونان دادستان فعالیت می‌نمایند.

بر اساس قانون دیوان محاسبات ترکیه، رئیس دیوان باید حداقل دارای ۱۶ سال سابقه فعالیت در مشاغل دولتی باشد و حداقل به مدت یک سال نیز در یکی از مشاغل و مناصب ذیل خدمت کرده باشد:

- کارمند دیوان محاسبات ترکیه؛

- وزیر؛

- معاون وزیر؛

- استاندار؛

- مدیرکل در مشاغل دولتی.

بر اساس ماده ۱۶ این قانون، رئیس دیوان محاسبات ترکیه با رأی مخفی پارلمان ترکیه از میان دو گزینه پیشنهادی به مدت ۵ سال انتخاب می‌شوند و امکان انتخاب وی برای دو دوره متوالی بلامانع است. همچنین، طبق ماده ۱۸ قانون مزبور، دادستان دیوان محاسبات ترکیه با پیشنهاد وزیر اقتصاد و نظر مثبت رئیس دیوان محاسبات ترکیه برای مدت ۴ سال انتخاب می‌گردد.

۲-۳-۵- سازمان استراتژی و بودجه

سازمان استراتژی و بودجه به عنوان یک نهاد تخصصی زیر نهاد ریاست جمهوری ترکیه نقش بسیار سازنده‌ای در تعیین اهداف، استراتژی‌ها، برنامه‌ها و سیستم بودجه‌ریزی ترکیه ایفا می‌نماید. این سازمان که از سال ۱۹۶۰ با عنوان «سازمان برنامه‌ریزی دولت» فعالیت می‌کند همچنین تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه را بر عهده دارد. بر اساس ماده ۲ مصوبه شماره ۱۳ ریاست جمهوری ترکیه به تاریخ ۲۰۱۸/۷/۲۴ وظایف و مأموریت‌های اصلی سازمان استراتژی و بودجه به شرح زیر است:

- تهیه برنامه‌های توسعه، پروگرام‌های میان‌مدت و برنامه مالی میان‌مدت بر اساس اهداف، اصول و سیاست‌های کلی ریاست جمهوری؛

- نظارت بر اجرای برنامه‌ها و پروگرام‌ها؛

- تحقیق و بررسی در مورد مدل‌های اقتصادی، اقتصاد جهانی، اقتصاد سایر کشورها و راهبردهای ملی و بین‌المللی اقتصادی؛
- تعیین اصول کلی مربوط به تهیه و اجرای برنامه‌های راهبردی؛
- نظارت بر تهیه برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های دولتی در راستای تطبیق با اسناد بالادستی؛
- برآورد و پیش‌بینی متغیرهای اقتصاد کلان در برش‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت با اخذ نظر شوراهای سیاسی وابسته به ریاست جمهوری و وزارت خزانه‌داری و مالیه؛
- انجام فعالیت‌های مشترک با وزارت خزانه‌داری و مالیه برای توسعه سیاست‌های بودجه و مخارج دولتی؛
- تعیین اصول و کلیات تهیه بودجه‌های مدیریت مرکزی دولت با هماهنگی وزارت خزانه‌داری و مالیه؛
- بررسی بودجه‌های پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی؛
- تهیه و جمع‌بندی لایحه بودجه پیشنهادی بر اساس پیشنهادهای و برآوردهای درآمدی دولت از طرف وزارت خزانه‌داری و مالیه و همچنین هزینه‌های پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی؛
- تهیه برنامه تفصیلی هزینه‌کرد دولت مرکزی؛
- بررسی «اعتبارات ذخیره‌ای»^۱ دستگاه‌های اجرایی با مشارکت وزارت خزانه‌داری و مالیه و تقدیم موارد مورد قبول به ریاست جمهوری جهت تصویب؛
- اجرا و نظارت بر تناسب و تطبیق بودجه با اهداف تعیین‌شده در برنامه‌های توسعه، پروگرام‌های میان‌مدت، برنامه مالی میان‌مدت و برنامه‌های سالانه ریاست جمهوری با کمک وزارت خزانه‌داری و مالیه؛
- نظارت بر صرفه‌جویی در مخارج بخش عمومی، تأمین تعادل بودجه و تنظیم سیاست‌های مرتبط با استخدام و هزینه‌های پرسنلی بخش عمومی؛
- تنظیم و تهیه برنامه‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی با همکاری وزارت خزانه‌داری و مالیه، تعیین اصول و کلیات مربوط به پروژه‌های سرمایه‌گذاری بخش دولتی، توسعه مدل‌های بهینه تأمین مالی پروژه‌های

۱. طبق ماده ۳۲ قانون مدیریت مالی و نظارت، به منظور تأمین اعتبار مورد نیاز فعالیت‌ها و خدمات پیش‌بینی‌نشده در قانون بودجه، اعتباری به نام اعتبارات ذخیره یا یدک پیش‌بینی می‌شود که حداکثر می‌تواند تا دو درصد کل بودجه عمومی باشد. توزیع این اعتبارات با پیشنهاد سازمان استراتژی و بودجه و با تصویب ریاست جمهوری است.

عمرانی بخش دولتی با همکاری وزارت خزانهداری و مالیه، تجزیه و تحلیل مشارکت بخش خصوصی- دولتی در اجرای پروژه‌های عمرانی؛

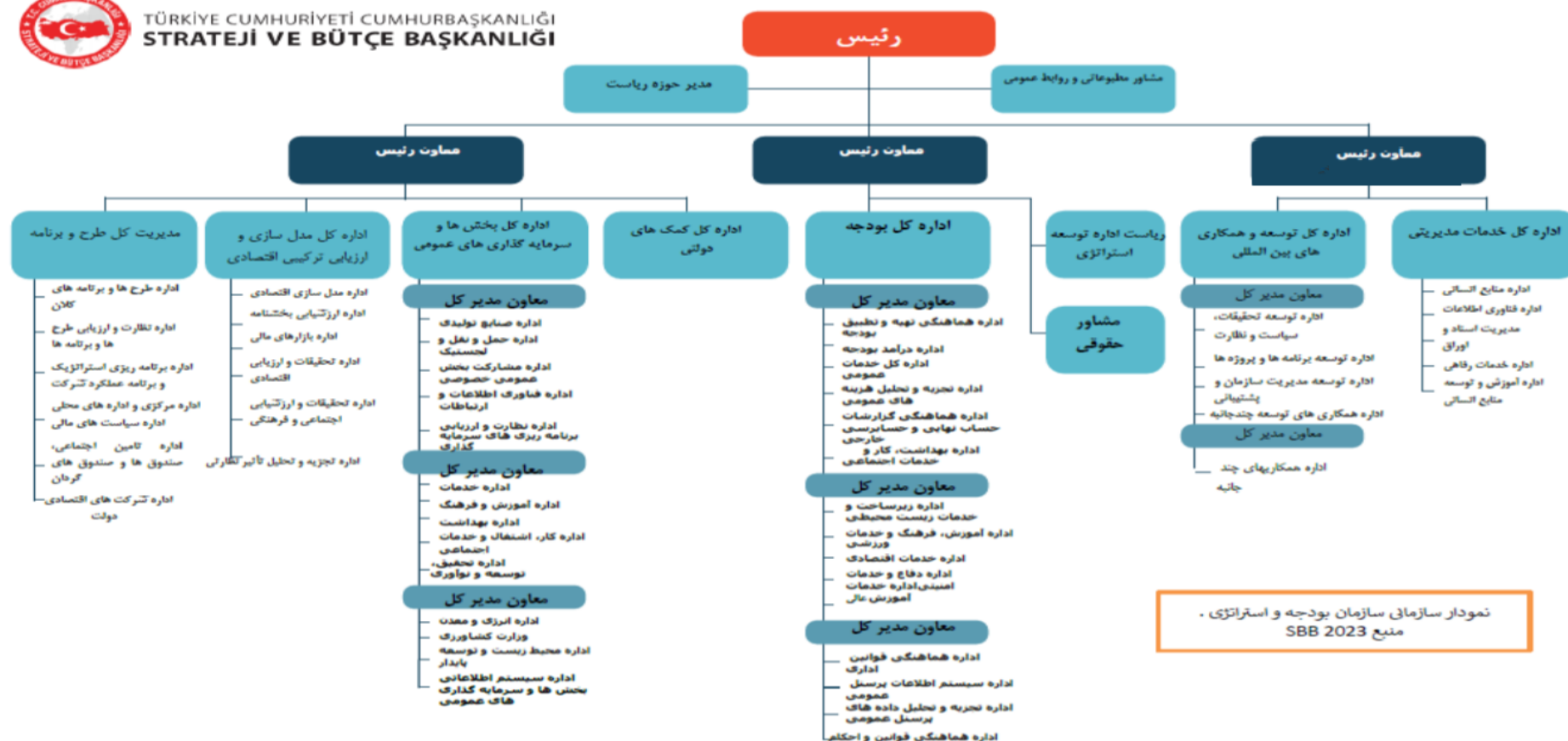
- تهیه، اجرا و نظارت بر اصول و کلیات برنامه‌های بودجه سیستم بودجه‌ریزی و ارائه گزارش عملکرد؛
- اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای هزینه‌کرد مؤثر، کارآمد و اقتصادی منابع و اعتبارات بخش دولتی؛
- بررسی پیش‌نویس حساب قطعی تهیه‌شده توسط وزارت خزانهداری و مالیه و تهیه لایحه حساب قطعی دولت (SBB, 2021).

با توجه به موارد فوق، می‌توان اظهار داشت که سازمان استراتژی و بودجه ذیل نهاد ریاست جمهوری مسئولیت اصلی تهیه و نظارت برنامه‌های توسعه و بودجه را در ترکیه بر عهده دارد و نقش این سازمان در سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ترکیه، کلیدی است؛ اما در اجرای بودجه، مفهومی به عنوان تخصیص ماهانه برای این سازمان تعریف نشده است بلکه در اجرای بودجه، این سازمان بیشتر مسئولیت تطبیق بودجه با برنامه‌های توسعه، پروگرام‌های میان‌مدت و برنامه‌های یک‌ساله ریاست جمهوری و برنامه عمرانی را بر عهده دارد. همچنین این سازمان به منظور مدیریت مالی نتیجه‌گرا و بهبود شفافیت مالی و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی با بررسی و تأیید برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های مشمول بودجه دولت مرکزی، به ارزیابی برنامه‌های عملیاتی و گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی به نظارت برنامه‌ای بودجه می‌پردازد، زیرا برنامه راهبردی، برنامه عملیاتی و گزارش عملکرد به عنوان سه مؤلفه مهم در سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است.

سازمان استراتژی و بودجه ترکیه نقش کلیدی در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی دارد. بر اساس نمودار ۱، این سازمان که اساساً تحت نظر ریاست جمهوری فعالیت می‌کند از ۳ معاونت و ۸ اداره کل تشکیل شده و فاقد واحدهای استانی یا شهرستانی است. برای آشنایی کارشناسان و مدیران نظام برنامه‌ریزی در ایران، این ساختار تفسیر و در نمودار ۱ ارائه شده است.



TÜRKİYE CUMHURİYETİ CUMHURBAŞKANLIĞI
STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI



نمودار ۱: نمودار سازمانی سازمان استراتژی و بودجه ترکیه

منبع: وبسایت سازمان استراتژی و بودجه SBB, 2023

۲-۳-۶- وزارت خزانهداری و مالیه

اجرای قانون بودجه دولت مرکزی، بر عهده وزارت خزانهداری و مالیه است. مأموریتها و وظایف وزارت خزانهداری و مالیه به شرح زیر است:

- مساعدت در تهیه سیاستهای مالی و اقتصادی و اجرای این سیاستها؛
 - انجام فعالیتهای مربوط به تنظیم درآمدها؛
 - نگهداری حسابهای دولت، انجام خدمات حسابداری و حسابرسی دولت؛
 - تهیه همه مقررات و قواعد مربوط به درآمدها و همچنین مساعدت در تهیه و تنظیم مقررات مخارج دولتی؛
 - تعیین تشریفات و اصول پیشگیری از پولشویی عواید ناشی از جرم؛
 - انجام مطالعات به منظور تعیین خطمشیها و راهبردهای اساسی بازرسی و حسابرسی مالیاتی و اطمینان از اجرای سیاستهای تعیین شده؛
 - انجام معاملات مربوط به معاملات خزانهداری، دارایی عمومی، شرکتها و شرکتهای دولتی و شرکتهای وابسته دولتی، روابط اقتصادی خارجی دوجانبه و چندجانبه، ارتباط با مؤسسات اقتصادی و مالی بینالمللی و منطقه‌ای، دریافت و اعطای وام و کمک بلاعوض از کشورها و سازمانهای خارجی (HMB, 2022).
- پس از سال ۲۰۱۸ ذیل وزارت خزانهداری و مالیه، «اداره کل مدیریت مالیه عمومی و تحول»^۱ وظایف و مأموریتهای مربوط به حوزه بودجه ریزی را بر عهده دارد.^۲ این اداره کل موظف است با هماهنگی سازمان استراتژی و بودجه و بر اساس اهداف و سیاست پروگرامهای میانمدت و همچنین سیاستهای مالی، پروگرام مالی میانمدت را تهیه و ارائه نماید. همچنین این اداره کل با بررسی اثربخشی، کارایی و صرفه جویی داراییها، بدهیها، عواید و مصارف ادارات دولتی در محدوده بودجه دولت مرکزی، در صورت نیاز به دستگاههای اجرایی مشاوره ارائه می کند. از دیگر وظایف این اداره کل، انجام امور و تشریفات مربوط به اجرای قانون استخدام و مصارف عمومی است.

واحدهای وزارت خزانهداری و مالیه به شرح زیر است:

- ریاست عمومی مستشاری امور حقوقی و امور دادرسی؛
- اداره کل مدیریت مالیه عمومی و تحول؛
- اداره کل محاسبات؛

1. Kamu Mali Yönetim Ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü

۲. این اداره کل در تاریخ ۱۹۳۶ و بر اساس قانون تشکیلات مالیه با عنوان «اداره کل بودجه و نظارت مالی» تشکیل شده است که عمدتاً امور مربوط به بودجه ریزی و پرداختها توسط این اداره کل انجام می شد. پس از تغییر قانون اساسی در سال ۲۰۱۸ و با تشکیل وزارت «خزانهداری و مالیه» و بر اساس مصوبه ریاست جمهوری عنوان این اداره کل به «اداره کل مدیریت مالیه عمومی و تحول» تغییر یافته است.

- اداره کل تحلیل ریسک؛
- ریاست عمومی مالیه عامه؛
- اداره کل استقراض؛
- اداره کل مؤسسات و شرکت‌های دولتی؛
- اداره کل روابط اقتصادی خارجی؛
- اداره کل بازارهای مالی و ارز؛
- اداره کل برنامه‌ها و تحقیقات اقتصادی؛
- اداره کل کارکنان؛
- اداره کل فناوری اطلاعات،
- رئیس بازرسی؛
- رئیس هیئت بازرسی مالیاتی؛
- رئیس هیئت نظارت بر خزانه‌داری،
- رئیس هیئت رسیدگی به جرائم مالی؛
- رئیس اداره توسعه استراتژی؛
- اداره خدمات پشتیبانی؛
- دفتر مشاوره مطبوعات و روابط عمومی؛
- حوزه ریاست وزیر؛
- واحد بازرسی داخلی.

علاوه بر این واحدها، چهار سازمان نیز زیر نظر وزارت خزانه‌داری و مالیه فعالیت می‌کنند: (۱) اداره درآمدها؛ (۲) اداره کل بخت‌آزمایی ملی؛ (۳) صندوق وثیقه ضرابخانه و چاپخانه تمبر؛ (۴) اداره کل خصوصی‌سازی. واحدهای استانی وزارت خزانه‌داری و مالیه (۸۱ شهرستان) از طریق ادارات، عواید و درآمد و در بخش‌داری‌ها نیز از طریق ادارات مالی وابسته به ادارات درآمد به ارائه خدمات می‌پردازد. ادارات عواید و درآمد استانی شامل واحدهای رسیدگی، واحدهای امور حسابداری و اداره امور پرسنلی و کارگزینی است. بر اساس گزارش عملکرد وزارت خزانه‌داری و مالیه در پایان سال ۲۰۲۲، از مجموع ۲۴۳۳۳ نفر پرسنل شاغل در این وزارتخانه، ۱۱۵۹۵ نفر در واحدهای ستادی و مرکزی، ۱۲۷۲۷ نفر در واحدهای استانی و ۱۱ نفر نیز در رایزنی‌های مالی سفارتخانه‌ها در خارج از کشور مشغول به فعالیت بوده‌اند (HMB, 2023).

در سیستم بودجه‌ریزی دولت مرکزی ترکیه، شیوه تخصیص و پرداخت نقدینگی اعتبارات به دستگاه‌های مشمول توسط وزارت خزانه‌داری و مالیه صورت می‌گیرد. با استناد به ماده ۳۳ قانون نظارت و مدیریت مالیه عمومی، آیین‌نامه اسناد هزینه‌کرد بودجه دولت مرکزی در سال ۲۰۰۵ به تصویب رسیده است. این آیین‌نامه فرم‌ها، دستورالعمل تهیه فرم‌ها و فرایند درخواست نقدینگی را برای تک‌تک فصول نه‌گانه هزینه و زیر بندهای مربوطه مشخص کرده است. درواقع این آیین‌نامه به عنوان یکی از ارکان اصلی اجرای بودجه دولت مرکزی است.^۱

یکی دیگر از وظایف وزارت خزانه‌داری و مالیه در سیستم بودجه‌ریزی دولت مرکزی، ارائه گزارش‌های ماهانه عملکرد بودجه به صورت مستمر و منظم است.^۲ این گزارش‌ها به صورت ماهانه وضعیت درآمدها، مصارف و کسری بودجه را مورد بررسی قرار می‌دهد. عملکرد پرداخت ماهانه مصارف به تفکیک طبقه‌بندی نه‌گانه اقتصادی و همچنین عملکرد منابع بودجه به تفکیک اقلام درآمدی و مقایسه با مدت مشابه سال قبل از دیگر ویژگی‌های بارز گزارش عملکرد ماهانه بودجه دولت مرکزی است. همچنین وزارت خزانه‌داری و مالیه در گزارش دیگری با عنوان «بولتن ماهانه بودجه» به صورت تفصیلی‌تر و به تفکیک دستگاه‌های اجرایی و فصول نه‌گانه عملکرد مصارف و منابع بودجه را ارائه می‌کند. داده‌های این گزارش به شکل سری زمانی بوده و آمار عملکرد بودجه را به صورت ماهانه و از سال ۲۰۰۰ تا سال ۲۰۲۳ مورد بررسی قرار می‌دهد.^۳ برای آشنایی با گزارش ماهانه عملکرد بودجه در ماه ژوئن سال ۲۰۲۳ که توسط وزارت خزانه‌داری و مالیه منتشر شده به پیوست ۵ مراجعه کنید.

۲-۳-۷- نهاد شفافیت و مشارکت عمومی در بودجه ترکیه

شفافیت

مسئله شفافیت در بودجه، هرچند به عنوان یکی از اصول بودجه‌ریزی در قانون مدیریت و نظارت مالی ترکیه تأکید شده است؛ اما هم از سوی نهادهای بین‌المللی و هم از سوی سازمان‌های مردم‌نهاد مستقل این کشور نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. مهم‌ترین و جامع‌ترین اقدام دولت ترکیه برای افزایش شفافیت بودجه، اصلاح ساختاری بودجه از طریق تصویب و اجرایی شدن قانون مدیریت و نظارت مالی دولت و همچنین «گزارش کمیسیون تخصصی شفافیت مالی» انجام می‌شود. یکی از اهداف اصلی کمیسیون تخصصی شفافیت مالی، تضمین شفافیت مالی همراه با بهبود گزارشگری مالی و پاسخگویی در بودجه مرکزی است. همچنین ماده ۱۷

۱. برای دسترسی به متن این آیین‌نامه می‌توانید از لینک زیر استفاده کنید.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=9815&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>

۲. برای دسترسی به گزارش عملکرد ماهانه بودجه از سال ۲۰۰۸ تا به امروز می‌توانید از لینک زیر استفاده نمایید.

<https://www.hmb.gov.tr/bumko-aylik-butce-gerceklesme-raporlari>

۳. بولتن ماهانه بودجه از سال ۲۰۱۴ تا به امروز و به تفکیک ماه، از لینک زیر قابل دریافت است:

<https://www.hmb.gov.tr/bumko-aylik-butce-bulteni>

قانون مدیریت و نظارت مالی دولت اشاره می‌کند که «به منظور نظارت بر کسب و استفاده از انواع منابع عمومی، به‌موقع به مردم اطلاع‌رسانی شود». در مرحله تدوین لایحه بودجه سازمان استراتژی و بودجه ریاست جمهوری با ارائه گزارش‌هایی سعی می‌کند روند تغییر و تحولات بودجه را منتشر و اطلاع‌رسانی نماید. همچنین وزارت مالیه و خزانه‌داری به صورت مستمر، عملکرد ماهانه بودجه به تفکیک اعتبارات مختلف توسط دستگاه‌های اجرایی را منتشر می‌کند. گزارش‌های تفصیلی اشاره‌شده درواقع به صورت ماهانه تحقق میزان درآمدها، هزینه‌ها را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی مشمول بودجه دولت مرکزی اطلاع‌رسانی می‌نماید.

برخی از محققان اعتقاد دارند که بخش عمده اصلاحات مربوط به بهبود و افزایش شفافیت بودجه در دهه اول قرن بیست و یکم در ترکیه، به توصیه و فشارهای سازمان‌های بین‌المللی مثل صندوق بین‌المللی پول، اتحادیه اروپا و ابتکار جهانی برای شفافیت مالی^۱ و یا سازمان‌های مردم‌نهاد این کشور مربوط می‌شود (Aydın and Şeker, 2022). صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۱۷ در گزارش مربوط به ترکیه با عنوان «ارزیابی شفافیت مالی» در دوره زمانی ۲۰۰۰-۲۰۱۵ معماری شفافیت مالی را در سه بخش «گزارش‌دهی مالی»، «برآورد مالی و بودجه‌ریزی» و «تحلیل و مدیریت ریسک مالی» مورد بررسی قرار داده است. بر اساس این گزارش، بهبود نسبی طی ۱۵ سال دوره بررسی در هر سه بخش مشاهده می‌شود؛ اما علی‌رغم بهبود قابل توجه در بخش گزارش‌دهی، هنوز دو بخش برآورد مالی و بودجه‌ریزی و تحلیل مدیریت ریسک مالی با وضعیت «پیشرفته» فاصله قابل توجهی دارد. در گزارش سازمان بین‌المللی شفافیت، در حالی که ترکیه در سال ۲۰۱۳ در بین ۱۸۰ کشور در رتبه ۴۳ از نظر شاخص ادراک فساد قرار داشت در سال ۲۰۲۱ به رتبه ۹۶ (پایین‌ترین رتبه در بین کشورهای اروپایی و رتبه ۳۷ در بین ۳۸ کشور OECD) تنزل کرده است.

علاوه بر نقش نهادهای حقوقی و همچنین نهادهای بین‌المللی در ارتقای شفافیت بودجه در ترکیه، برخی نهادهای فکری و پژوهشی مستقل بخش خصوصی و تشکیلات مردم‌نهاد پژوهشی سعی می‌کنند با تهیه و انتشار گزارش‌هایی از روند تغییر اعتبارات مختلف بودجه، مسئله شفافیت بودجه عمومی را نظارت نمایند. یکی از این سازمان‌های مردم‌نهاد، «بنیاد تحقیقات سیاست‌های اقتصادی ترکیه»^۲ است. این بنیاد برای مقاطع زمانی مختلف از جمله دوره ۲۰۰۵-۲۰۰۹ اقدام به تهیه گزارش نظارت بر شفافیت بودجه و همچنین گزارش نظارت مالی بر بودجه می‌نماید. نهاد دیگر «پلتفرم نظارت بر مخارج عمومی»^۳ است که بر اساس شاخص‌هایی مانند سرانه بودجه کودکان، معلولین، جوانان و سایر فعالیت‌های اجتماعی روند توزیع اعتبارات در بودجه عمومی را نظارت و گزارش می‌کند. نهاد دیگر «بنیاد مطالعات اقتصادی و اجتماعی ترکیه»^۴ است که از سال ۲۰۰۶

1. The Global Initiative for Fiscal Transparency

2. The Economic Policy Research Foundation (TEPAV) <https://www.tepav.org.tr/tr/etiket/s/250/Butce>

3. Public Expenditures Monitoring Platform <https://www.kahip.org/en/home/>

4. Turkish Economic and Social Studies Foundation

تاکنون هم در سطح بودجه دولت مرکزی و هم در سطح بودجه محلی (شهرداری‌ها) بر اساس شاخص آزادی بودجه^۱ و طبق تفاهم‌نامه‌ای با برنامه «مشارکت بین‌المللی بودجه»،^۲ شفافیت بودجه در ترکیه را نظارت می‌کند. گزارش باز بودن یا آزادی بودجه سال ۲۰۲۱ بیانگر آن است که با وجود بهبود نسبی این شاخص طی سال‌های ۲۰۰۶-۲۰۲۱، هنوز ترکیه با امتیاز ۶۳ واحدی در زمره کشورهای با درجه «محدود» در آزادی بودجه است^۳ (IPP, 2022).

در کنار عوامل فوق، طی دو دهه گذشته در ترکیه زیرساخت‌ها و نظام‌های آماری سیستم بودجه‌ریزی و مالیه عمومی این کشور بهبود جدی پیدا کرده و گزارش‌های توجیهی پیش از لایحه، گزارش بودجه به شهروندان،^۴ گزارش‌های نظارتی پایان سال مالی، گزارش ماهانه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به صورت منظم توسط سازمان‌های مربوطه منتشر و اطلاع‌رسانی می‌شود. برای اطلاع از شیوه گزارش‌دهی بودجه به شهروندان، «گزارش راهنمای بودجه شهروندان سال ۲۰۲۲» ترجمه و در انتهای گزارش در پیوست شماره ۴ ارائه شده است.

نهاد مشارکت عمومی در بودجه

هرچند که در اسناد حقوقی ترکیه بر دموکراسی و حق شهروندان و نهادهای مدنی در مشارکت و نظارت بر بودجه عمومی تأکید شده است؛ اما مکانیسم تعریف شده‌ای برای مشارکت مردم در توزیع اعتبارات، نظارت و یا پیشنهاد طرح و پروژه وجود ندارد. به عبارتی می‌توان گفت تنها مسیر مشارکت شهروندان در بررسی و نظارت بر بودجه صرفاً از طریق نمایندگان مجلس است. به رغم این خلأ در سیستم بودجه دولت مرکزی، مکانیسم تعریف شده‌ای به نام «مدل مشارکتی بودجه» در سیستم بودجه‌ریزی مدیریت‌های محلی ترکیه، یعنی شهرداری‌ها وجود دارد. شهروندان ساکن در منطقه مربوط به یک شهرداری و همچنین تشکلات مردم‌نهاد می‌توانند در صورت احساس نیاز، پروژه عمرانی یا خدماتی به شهرداری مربوطه پیشنهاد دهند. این پیشنهادها پس از بررسی در مجلس شهرداری جهت تهیه گزارش امکان‌سنجی قانونی، امکان‌سنجی فنی، فرایند اجرا، برآورد اعتبار مورد نیاز و شناسایی گروه‌های هدف و بهره‌بردار از این پروژه‌ها به شهرداری ارسال و سپس در مجلس شهرداری منطقه مربوطه به رأی گذاشته می‌شود و در صورت تصویب در بودجه سال آینده شهرداری قرار می‌گیرد.

1. Open Budget Index

2. International Budget Partnership

3. <http://www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2022/05/Open-budget-survey-2021.pdf>

4. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/03/2022_Vatandasın-Butce-Rehberi.pdf

۲-۴- فرایند تهیه لایحه در نظام بودجه ریزی در ترکیه

۲-۴-۱- اصول حاکم بر تهیه بودجه

ماده ۱۳ قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی به شماره ۵۰۱۸، اصول حاکم بر تهیه، اجرا و نظارت بودجه عمومی ترکیه را به شکل زیر عنوان کرده است:

- در تهیه و اجرای بودجه اصل بر تأمین توسعه پایدار و ثبات اقتصاد کلان است.
- صلاحیت هزینه کرد اعتبارات بودجه عمومی، صرفاً در راستای انجام مأموریت‌ها و وظایف محوله بر اساس قانون و یا مصوبه هیئت وزیران می‌باشد.
- بودجه دستگاه‌های دولتی بر اساس سیاست‌ها، اهداف و اولویت‌های مشخص شده در قانون برنامه توسعه و پروگرام‌های میان مدت همچنین برنامه‌های استراتژیک دستگاه‌های اجرایی و شاخص‌های کمی و بر اساس اصل هزینه- فایده تهیه، اجرا و نظارت می‌شود.
- با در نظر گرفتن برنامه‌های استراتژیک، همراه با بودجه سال مورد نظر، احجام فعالیت و اعتبار دو سال آینده نیز برآورد می‌شود.
- تمامی درآمدها و هزینه به صورت ناخالص در بودجه ارائه می‌شوند.
- اصل بر عدم تخصیص درآمدهای مشخص به هزینه‌های مشخص است.
- اصل بر تعادل بین درآمدها و هزینه‌هاست.
- بودجه‌های دولتی پیش از تصویب مجلس و همچنین پیش از شروع سال مالی جدید، قابلیت اجرایی ندارند.
- تمامی درآمدها و هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی باید در قالب بودجه عمومی مشخص شود.
- تخصیص و پرداخت بودجه صرفاً بر اساس تحقق اهداف می‌باشد.
- گنجاندن هر حکم غیرمرتبط به بودجه در قوانین بودجه، ممنوع است.

۲-۴-۲- برنامه زمان بندی و فرایند تهیه لایحه بودجه

تا سال ۲۰۰۹ نظام بودجه ریزی عمومی در ترکیه از پایین به بالا بوده است و با انتشار بخشنامه بودجه در روزنامه رسمی توسط وزارت مالیه، دستگاه‌های اجرایی مشمول استفاده از بودجه عمومی، بودجه پیشنهادی سال آینده خود را تهیه و به وزارت مالیه جهت بررسی ارسال می‌کردند. این فرایند از پایان ماه ژوئن با ابلاغ بخشنامه بودجه آغاز و تا پایان ماه ژوئیه با ارسال بودجه پیشنهادی دستگاه‌ها به وزارت مالیه شروع می‌شد. در این سیستم نقش اصلی نظارت و بررسی بودجه دستگاه‌های اجرایی دولت مرکزی، با وزارت مالیه بود. از سال ۲۰۰۹ به بعد سیستم بودجه ریزی تغییر یافته و بودجه ریزی از بالا به پایین به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود.

به این ترتیب که سقف اعتبارات دستگاه اجرایی در پروگرام کوتاه‌مدت تعیین شده و دستگاه‌ها با رعایت این سقف اعتبارات نسبت به تعریف احجام عملیات بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد اقدام می‌کنند. در سیستم بودجه‌ریزی جدید، فرایند تهیه بودجه پیشنهادی دستگاه‌های دولتی با انتشار پروگرام میان‌مدت آغاز و به دنبال آن بخشنامه بودجه حداکثر تا پانزدهم سپتامبر به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود. با این اوصاف می‌توان گفت فرایند تهیه بودجه دولت مرکزی و تصویب آن در مجلس در حدود ۳ ماه و ۱۵ روز طول می‌کشد که در مقایسه با برخی کشورها، این بازه زمانی بسیار کوتاه است.

جدول ۱۵: مقایسه جدول زمان‌بندی تهیه لایحه بودجه، در دو دوره قبل و بعد از سال ۲۰۰۹

مورد تغییر یافته	فرایند قبل از ۲۰۰۹	فرایند جدید
تأیید پروگرام میان‌مدت و انتشار آن در روزنامه رسمی	تا پایان ماه می	حداکثر تا پایان اولین هفته سپتامبر
انتشار برنامه مالی میان‌مدت در روزنامه رسمی	تا پانزدهم ماه ژوئن	حداکثر تا پانزدهم ماه سپتامبر
انتشار بخشنامه بودجه و دستورالعمل تهیه بودجه	تا پایان ماه ژوئن	حداکثر تا پانزدهم ماه سپتامبر
برنامه عمران و سرمایه‌گذاری و پیشنهاد پروژه‌های عمرانی	تا پایان ماه ژوئن	حداکثر تا پانزدهم ماه سپتامبر
ارسال پیشنهاد بودجه دستگاه‌های اجرایی به سازمان استراتژی و بودجه	تا پایان ماه جولای	حداکثر تا پایان ماه سپتامبر
تقدیم لایحه بودجه به مجلس ترکیه	حداکثر تا هفدهم اکتبر	حداکثر تا هفدهم اکتبر

منبع: جمع‌بندی محقق از اسناد حقوقی.

همان‌طور که در جدول ۱۵ و همچنین نمودار ۲ ترسیم شده است، برنامه زمان‌بندی لایحه بودجه در سیستم فعلی بودجه‌ریزی از هفته اول سپتامبر با انتشار پروگرام میان‌مدت کشور توسط نهاد ریاست جمهوری آغاز می‌شود. قدم بعدی در فرایند تهیه لایحه بودجه، انتشار «بخشنامه بودجه» و «دستورالعمل تهیه بودجه» و همچنین «دستورالعمل تهیه برنامه عمرانی» در روزنامه رسمی توسط ریاست جمهوری است. بخشنامه بودجه و دستورالعمل‌های مرتبط با آن حداکثر تا ۱۵ سپتامبر باید با تأیید ریاست جمهوری در روزنامه رسمی منتشر شود. بخشنامه بودجه برای شیوه و اصول تهیه پیشنهاد بودجه دستگاه‌های اجرایی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.



نمودار ۲: برنامه زمان بندی تهیه و تصویب لایحه بودجه دولت مرکزی در ترکیه (از راست به چپ)

منبع: اسناد بخشنامه بودجه، سازمان استراتژی و بودجه SBB, 2023

دستگاه‌های اجرایی تا پایان سپتامبر برای ارسال پیشنهاد بودجه خود به سازمان استراتژی و بودجه فرصت دارند که به نظر می‌رسد فرصت بسیار محدودی است و دستگاه‌ها صرفاً سقف اعتبارات ابلاغی را بین برنامه‌ها و فعالیت‌های خود توزیع می‌نمایند. البته با توجه به اینکه قوانین بودجه سه‌ساله تهیه می‌شوند دستگاه‌های اجرایی نسبت به سقف اعتبارات و برنامه‌های خود از سال پیش آگاهی دارند. بعد از ارائه پیشنهادهای بودجه دستگاه‌های اجرایی به ریاست جمهوری، با حضور مسئولان دستگاه‌های اجرایی این منابع و مصارف در سازمان استراتژی و بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این مرحله، ۱۷ روز برای بررسی و جمع‌بندی لایحه بودجه توسط سازمان استراتژی و بودجه فرصت وجود دارد تا اینکه تا پایان روز کاری هفدهم اکتبر، لایحه توسط ریاست جمهوری و یا معاون وی به مجلس تقدیم می‌شود. مجلس نیز طی ۵۵ روز باقیمانده از سال، فرصت دارد لایحه بودجه سال آینده را بررسی و تصویب کند.

لایحه بودجه پیشنهادی باید بر اساس ماده ۱۸ قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی، حداقل ۷۵ روز قبل از پایان سال و توسط ریاست جمهوری تقدیم مجلس می‌شود.

هم‌زمان با تقدیم لایحه بودجه عمومی به مجلس و به استناد ماده ۱۸ قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی، ریاست جمهوری مکلف به ارائه موارد زیر است:

- ۱- پروگرام میان‌مدت (سه‌ساله) همراه با دلایل توجیهی بودجه.
- ۲- گزارش اقتصادی سالانه کشور.
- ۳- معافیت‌های مالیاتی و سایر تخفیفات مالیاتی همراه با جداول مربوطه.
- ۴- گزارش مدیریت بدهی‌های بخش عمومی.
- ۵- عملکرد بودجه دو سال اخیر دستگاه‌های دولت مرکزی و محلی و همچنین برآورد درآمدها و هزینه‌های دو سال آینده این دستگاه‌ها.
- ۶- برآورد بودجه دستگاه‌های اجرایی محلی و همچنین سازمان‌های تأمین اجتماعی.
- ۷- فهرست دستگاه‌های خارج از مدیریت دولت مرکزی که از بودجه دولت مرکزی کمک می‌گیرند و همچنین لیست نهادها، اشخاص و یا هر نوع سازمانی که از محل اعتبارات دولت مرکزی مبالغی را به عنوان کمک دریافت می‌کنند.

در قانون بودجه دولت مرکزی، برآورد درآمدها و مخارج سال مورد نظر و دو سال آینده، میزان کسری یا مازاد بودجه در صورت وجود، شیوه تأمین کسری و یا هزینه‌کرد مازاد بودجه، معافیت‌های مالیاتی، سایر استثنائات و معافیت‌های مالیاتی و یا هرگونه تخفیفات، حدود استقراض و تضمین، اختیارات اعطایی در اجرای بودجه، جداول مرتبط و احکام مالی و ضوابط اجرایی بودجه مشخص می‌شود. جدول اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های دولتی به تفکیک طبقه‌بندی برنامه‌ای تنظیم می‌شود.

- پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های لایحه بودجه با اصول ذکر شده زیر تنظیم می‌شود:
 - رعایت سقف درآمد و هزینه‌های پیش‌بینی شده در پروگرام میان‌مدت؛
 - در نظر گرفتن اولویت‌های برنامه‌های توسعه و برنامه یک‌ساله و همچنین برنامه‌های راهبردی سازمان‌ها با رعایت سقف اعتبارات پرداختی؛
 - اهداف عملیاتی دستگاه‌های اجرایی تنظیم می‌شود.
- دستگاه‌های دولتی با در نظر گرفتن هزینه واحدهای تابعه خود در مرکز و مناطق محلی اعتبارات هزینه‌ای خود را پیشنهاد می‌کنند. درآمدهای بودجه عمومی توسط ریاست جمهوری و درآمد سایر دستگاه‌ها مانند تأمین اجتماعی و یا دستگاه‌های محلی توسط خود برای درج در لایحه بودجه پیشنهاد می‌شود. پیشنهاد درآمدها و هزینه دستگاه‌های اجرایی تا پایان ماه سپتامبر باید به ریاست جمهوری ارسال گردد.
- بودجه پیشنهادی مجلس ترکیه، دیوان محاسبات و سایر سازمان‌های نظارتی و تنظیم‌کننده^۱ تا پیش از پایان ماه سپتامبر مستقیماً به مجلس ترکیه ارسال می‌گردد. رونوشتی از این بودجه پیشنهادی به ریاست جمهوری نیز ابلاغ می‌شود.
- اعتبار مصوب در قانون بودجه، سقف هزینه‌کرد برای دستگاه‌های اجرایی است و ریاست جمهوری نمی‌تواند خارج از قانون بودجه و یا با هرگونه مصوبه‌ای این سقف اعتباری را افزایش دهد. تمامی مخارج سالانه دستگاه‌های دولتی و سایر اشخاص حقوقی دولتی به استثنای نهادهای اقتصادی بخش دولتی، در قوانین بودجه سنواتی دولت ترکیه تعیین می‌شود. در قوانین بودجه، حکم دیگری که مرتبط با بودجه باشد نمی‌تواند گنجانده شود.
- در صورتی‌که به هر دلیلی طی فرایند تهیه و تصویب، قانون بودجه مورد تصویب مجلس واقع نگردد، قانون بودجه موقتی باید تهیه و به تصویب برسد. در صورت عدم تصویب قانون بودجه موقتی نیز تا زمان تصویب قانون بودجه سالانه، نسبت (۱/۱۲) بودجه سال قبل به عنوان بودجه ماهانه به دستگاه‌های اجرایی مشمول بودجه دولت مرکزی پرداخت می‌شود.

۲-۴-۳- اجرای بودجه

با تصویب بودجه در مجلس حداکثر تا ۳۱ دسامبر و انتشار آن در روزنامه رسمی، از اول ژانویه اجرای بودجه سال جدید آغاز می‌گردد. مدیریت اجرای بودجه با وزارت خزانه‌داری و مالیه است، هرچند که در سیستم حکومتی ریاست جمهوری بخشی از وظایف بودجه‌ای از وزارت خزانه‌داری و مالیه به نهاد ریاست جمهوری و سازمان استراتژی و بودجه منتقل شده است. شیوه اجرای بودجه بر اساس دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان

۱. این سازمان‌ها شامل شورای عالی صداوسیما، سازمان فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات، هیئت بازار سرمایه، سازمان نظارت و تنظیم مقررات بانک‌ها، سازمان تنظیم بازار انرژی، سازمان مناقصه دولتی، سازمان انرژی اتمی و همچنین سازمان نظارت و تنظیم مقررات بیمه و بازنشستگی آزاد است..

استراتژی و بودجه مشخص می‌شود. اجرای بودجه درواقع شامل دو بخش جمع‌آوری منابع و انجام مخارج بر اساس طبقه‌بندی تحلیلی بودجه در چهار سطح نهادی، وظیفه‌ای، نوع تأمین مالی و اقتصادی است. مسئولیت اصلی جمع‌آوری منابع و درآمدهای مالیاتی با وزارت خزانهداری و مالیه است.

اصول مربوط به اجرای بودجه دولت مرکزی در فصل چهارم قانون مدیریت و نظارت مالی دولت طی مواد شماره ۲۰ تا ۳۰ مشخص شده است. البته با توجه به تغییرات سیستم حکومتی این فصل از قانون دچار تغییراتی اساسی شده و بسیاری از وظایف بودجه‌ای وزارت مالیه و خزانهداری به ریاست جمهوری و سازمان استراتژی و بودجه انتقال یافته است. نحوه هزینه‌کرد بودجه دولت مرکزی نیز در فصل پنجم قانون مدیریت و نظارت مالی دولت طی مواد شماره ۳۱ تا ۳۴ تصریح شده است.

تمامی عملیات مربوط به اجرای بودجه هزینه‌ای دولت مرکزی از طریق سامانه بودجه الکترونیک به آدرس زیر انجام می‌پذیرد: <https://programbutce.sbb.gov.tr>

امور مربوط به نظارت و کنترل پروژه‌های سرمایه‌گذاری سالانه توسط سامانه «کایا» و زیر نظر سازمان استراتژی و بودجه به آدرس زیر صورت می‌پذیرد: <https://kaya.sbb.gov.tr/Account/Login>

KaYa
Kamu Yatırımları Bilgi Sistemi

2023 Yılı Yatırım Programının Kabulü ve Uygulanmasına Dair Karar (Karar Sayısı: 6703)

2023 Yılı Yatırım Programı Yılı İçerisinde İşlemlerin Uygulanması ve İzlenmesi Hakkında Genelge

2023 Yılı Yatırım Programı

2023-2025 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi

KaYa Kullanıcı Girişi

Kullanıcı Adı

Şifre

Şifremi Unuttum / Bilmiyorum

Giriş

e-Devlet Üzerinden Giriş

2019 © T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Uygulanmamız en iyi şekilde kullanılabilmesi için, Mozilla Firefox ya da Google Chrome tarayıcılarını en güncel sürümleri kullanınız.

Sektörler ve Kamu Yatırımları Bilgi Sistemi Dairesi

شکل ۹: نمایی از سامانه پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری دولت مرکزی ترکیه

منبع: وبسایت سازمان استراتژی و بودجه

اصول مربوط به اجرای بودجه دولت مرکزی

– استفاده از اعتبارات

ماده ۲۰: الف) به منظور برنامه ریزی برای استفاده از اعتبارات بودجه‌ای، سازمان‌های عمومی مندرج در جدول ۱ قانون بودجه و سازمان‌های مندرج در جدول ۲ که از یارانه‌های بودجه عمومی استفاده می‌کنند باید برنامه‌های تفصیلی هزینه‌های خود را تهیه و به تأیید ریاست جمهوری برسانند. مصرف اعتبارات بودجه‌ای باید در چارچوب اصولی باشد که ریاست جمهوری تعیین کرده است و علاوه بر این با در نظر گرفتن برنامه ریزی نقدینگی و برنامه‌های تفصیلی هزینه‌های مصوب و سرعت آزادسازی، اعتبارات مصوب می‌توانند مورد استفاده قرار گیرند.

ب) دستگاه‌های برخوردار از بودجه‌های ویژه و سازمان‌های تأمین اجتماعی برنامه‌های مدیریت مالی تفصیلی خود را تهیه و هزینه‌های خود را بر اساس این برنامه انجام می‌دهند.

ج) شیوه‌نامه مربوط به تهیه، تأیید و اجرای برنامه‌های تفصیلی مدیریت مالی دستگاه‌های اجرایی توسط ریاست جمهوری تعیین می‌شود.

د) دستگاه‌های اجرایی مجاز به هزینه کردن بیش از اعتبار مصوب خود نیستند. بودجه مصوب دستگاه‌های اجرایی به منظور تخصیص به اهداف پیش‌بینی شده و طی سال برای کار انجام شده و یا خرید کالا و خدمات صورت گرفته پرداخت می‌شود؛ اما دیون مربوط به سال‌های گذشته (نگهداری شده در حساب امانت) که مشمول مرور زمان نشده‌اند نیز قابل پرداخت از بودجه سال جاری همان دستگاه اجرایی هستند.

ه) در صورت لزوم بر اساس مقررات مربوطه، ترتیبات و اولویت‌های جدید و مطابق با شیوه‌نامه‌های ریاست جمهوری، کدهای جدید هزینه و درآمد می‌تواند در ردیف اعتباری دستگاه‌ها ایجاد گردد.

و) اعتبارات هزینه نشده در طول سال جاری در پایان سال باطل می‌شود.

ن) در شرایط جنگی، اعلام بسیج عمومی و یا هر حالت فوق‌العاده، اعتبارات جاری (موجود) وزارت دفاع، فرماندهی ژاندارمری و فرماندهی کل سواحل مشروط به عدم تجاوز از سرجمع می‌تواند باهم ادغام شود. در چنین حالتی در صورت عدم تکافوی اعتبارات این نهادها، سقف هزینه می‌تواند حداکثر تا ۱۵ درصد از کل اعتبار مصوب به عنوان اضافه اعتبار افزایش یابد. در چنین مواردی، باید برای هزینه‌های مرتبط با سفر و حمل‌ونقل، پیش‌پرداخت کافی در اختیار تنخواه‌دارانی که مقامات مجاز تعیین می‌کنند، قرار گیرد و ظرف یک ماه این پیش‌پرداخت را از اعتبارات مصوب کسر نمود.

– انتقال اعتبارات

ماده ۲۱: انتقال اعتبارات بودجه سازمان‌های عمومی تابع دولت مرکزی به یکدیگر بر اساس قانون می‌تواند صورت بگیرد؛ اما برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها و حفظ تعادل و اثربخشی در سیاست‌های بودجه، مشروط به

عدم تجاوز از ۱۰ درصد از بودجه عمومی، انتقال اعتبارات بین دستگاه‌های اجرایی دولت مرکزی طبق قوانین و اصول تعیین شده توسط آیین‌نامه‌ها می‌تواند انجام شود.

دستگاه‌های اجرایی برخوردار از بودجه دولت مرکزی می‌توانند تا بیست درصد از بودجه خود را به صورت بین دستگاهی انتقال دهند.

هیچ‌گونه اعتباری را نمی‌توان از ردیف‌های هزینه‌های پرسنلی، ردیف‌هایی که اعتبارات سایر ردیف‌ها به آن‌ها انتقال یافته و ردیف‌هایی که اعتبارات ذخیره به آن‌ها انتقال یافته به سایر ردیف‌ها منتقل کرد. دیگر مسائل مرتبط با انتقال اعتبارات، تابع قانون بودجه دولت مرکزی است.

ماده ۲۲: پرداخت اعتبارات به واحدهای تابعه خارج از مرکز: مقامات مسئول بخش‌های مرکزی نهادهای عمومی موظف هستند اعتبارات مورد نیاز واحدهای تابعه خارج از مرکز خود را با صدور سند پرداخت تأمین نمایند. رویه‌ها و اصول پرداخت اعتبارات به واحدهای تابعه و خارج از مرکز دستگاه‌های برخوردار از بودجه مرکزی توسط وزارت خزانه‌داری و مالیه تعیین می‌شود.

ماده ۲۳: به منظور ارائه خدمات و تحقق اهداف پیش‌بینی شده در قانون بودجه دولت مرکزی و همچنین جبران کسری اعتبارات یا ارائه خدماتی که در بودجه پیش‌بینی نشده است، حداکثر به میزان دو درصد اعتبارات بودجه عمومی به عنوان بودجه ذخیره را می‌توان به دستگاه‌های مشمول از بودجه ذیل جدول ۱ و ۲ پرداخت کرد. صلاحیت پرداخت این اعتبار با ریاست جمهوری است. ریاست جمهوری ظرف ۱۵ روز مانده به پایان سال، نوع، مقدار و مؤسسات برخوردار از این اعتبارات ذخیره را اعلام می‌نماید.

– اعتبارات محرمانه

ماده ۲۴: منظور از اعتبارات محرمانه اعتباراتی است که برای تحقق اهداف اطلاعاتی و دفاعی دولت، تأمین نیازهای امنیتی و منافع کشور و حوزه‌های سیاسی و اجتماعی، فرهنگی و مسائل مرتبط با وجهه دولت و ارائه برخی خدمات فوق‌العاده که محرمانه تلقی می‌گردد، در بودجه نهاد ریاست جمهوری پیش‌بینی می‌شود. اعتبارات محرمانه به غیر از موارد فوق، قابل هزینه نیست. اعتبارات محرمانه نمی‌تواند از پنج در هزار مجموع اعتبارات مصوب بودجه عمومی آن سال بیشتر باشد. اصول، شیوه و موارد هزینه اعتبارات محرمانه توسط رئیس‌جمهور تعیین می‌شود.

– پروژه‌های سرمایه‌گذاری دولت

ماده ۲۵: پروژه‌های عمرانی بخش عمومی مطابق با قوانین و مقررات مربوطه تهیه، اجرا و نظارت می‌شود. نتایج اجرا و نظارت پروژه‌های عمرانی دستگاه‌های عمومی توسط دستگاه مربوطه حداکثر تا پایان ماه مارس سال آینده به دیوان محاسبات، نهاد ریاست جمهوری و وزارت خزانه‌داری و مالیه ارائه می‌شود. به استثنای پروژه‌های حوادث غیرمترقبه، سایر پروژه‌های جدید سرمایه‌گذاری که هزینه اجرای آن فراتر از سقف تعیین شده در

مصوبه ریاست جمهوری مبنی بر تهیه و اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری باشد، باید دارای مطالعات توجیهی از جمله تحلیل هزینه- فایده یا هزینه- کارایی و تحلیل‌های زیست‌محیطی باشند.

- هزینه‌کرد اعتبارات

شیوه هزینه‌کرد اعتبارات در فصل پنجم قانون مدیریت و نظارت مالی دولت تشریح شده است. بر اساس ماده ۳۱ این قانون، مسئولیت هزینه‌کرد و صدور دستور پرداخت اعتبار با بالاترین مقام دستگاه اجرایی است. در وزارتخانه‌ها و دیگر ادارات دولتی، بالاترین مقام ارشد دستگاه در ادارات ویژه شهرستان‌ها نیز فرماندار و در شهرداری‌ها، شهردار به عنوان بالاترین مقام دستگاه اجرایی است. بالاترین مقام اجرایی در وزارتخانه‌ها توسط رئیس‌جمهور تعیین می‌شود.

در بند دوم ماده ۱۱ این قانون آمده است که مدیران عالی در مقابل وزیر، مسئول انجام وظایف و مسئولیت‌های مندرج در قوانین و احکام ریاست‌جمهوری هستند و در بند سوم نیز الزامات این مسئولیت‌ها را از طریق مقامات هزینه، واحد خدمات مالی و حساب‌رسان داخلی انجام خواهند داد. مدیر ارشد هر واحد هزینه‌کننده که اعتباراتی از طریق بودجه به آن تخصیص می‌یابد، مرجع هزینه‌کننده است؛ اما در اداراتی که به دلیل ساختار سازمانی و وضعیت پرسنلی، تعیین مقامات هزینه‌کننده مشکل است و در دستگاه‌هایی که واحدهای صادرکننده دستور پرداخت آن‌ها در بودجه‌شان طبقه‌بندی نشده است، مرجع مخارج توسط مدیر ارشد یا افراد تعیین شده مشخص می‌گردد.

۲-۴-۴- نظارت و حسابرسی بودجه

در چارچوب قانون مدیریت و نظارت مالی عمومی به شماره ۵۰۱۸ در سیستم بودجه‌ریزی ترکیه دو نوع سیستم نظارتی تعریف شده است: ۱- سیستم نظارت داخلی و ۲- سیستم نظارت خارجی.

۱- سیستم نظارت داخلی: نظارت داخلی در تطابق با اهداف دستگاه اجرایی، سیاست‌ها و قوانین بالادستی شامل موارد:

- انجام فعالیت‌ها به شیوه‌ای مؤثر، اقتصادی و کارآمد؛
 - حفاظت از دارایی‌ها و منابع؛
 - نگهداری دقیق و کامل سوابق حسابداری؛
 - اطمینان از تولید به موقع و قابل اعتماد اطلاعات مالی و مدیریتی است.
- استانداردها و روش‌های مربوط به مدیریت مالی و فرایندهای نظارتی توسط وزارت خزانه‌داری و دارایی و همچنین استانداردها و روش‌های مربوط به حسابرسی داخلی نیز توسط هیئت هماهنگی حسابرسی داخلی تعیین و تدوین می‌شود.

هدف اصلی نظارت داخلی شامل موارد زیر است:

- مدیریت مؤثر، اقتصادی و کارآمد درآمدها، مخارج، دارایی‌ها و بدهی‌های عمومی؛
 - اطمینان از اینکه ادارات دولتی مطابق قوانین و سایر مقررات عمل می‌کنند؛
 - جلوگیری از بی‌نظمی و فساد در انواع تصمیمات و معاملات مالی؛
 - دریافت گزارش‌ها و اطلاعات منظم، به‌موقع و قابل اعتماد برای تصمیم‌گیری و نظارت؛
 - جلوگیری از سوءاستفاده و اتلاف دارایی‌ها و اطمینان از محافظت از آن‌ها در برابر ضرر.
- سیستم نظارت داخلی شامل نظارت مالی مقدماتی و حسابرسی داخلی است. کنترل مالی اولیه، کنترل‌هایی است که در حین انجام معاملات در واحدهای مصرف‌کننده و کنترل مالی انجام می‌شود. این نوع نظارت‌ها، کنترل‌های انجام شده توسط واحد خدمات را پوشش می‌دهد. استانداردها و روش‌های مربوط به کنترل مالی اولیه توسط وزارت خزانه‌داری و دارایی تعیین می‌شود. برخی از وظایف واحد خدمات مالی (مدیریت مالی) در ادارات دولتی به شکل زیر است:
- هماهنگی در تهیه برنامه استراتژیک و برنامه عملیاتی دستگاه و تثبیت نتایج برای انجام فعالیت‌های دستگاه اجرایی.
 - تهیه برنامه تفصیلی هزینه اداری شامل برآوردهای بودجه برای دو سال آینده در چارچوب برنامه استراتژیک و برنامه عملکرد سالانه و نظارت و ارزیابی انطباق فعالیت‌های اداری با آن‌ها.
 - تهیه برنامه مخارج تفصیلی در چارچوب اصول و اصول بودجه‌ای که طبق قانون تعیین می‌شود.
 - انجام خدمات حسابداری در ادارات خارج از محدوده بودجه عمومی.
 - تهیه گزارش فعالیت دستگاه اجرایی بر اساس گزارش فعالیت واحد تهیه‌شده توسط واحدهای مصرف‌کننده.
 - انجام فعالیت نظارت مالی مقدماتی.
 - مرجع حسابداری ادارات دولتی در حدود بودجه عمومی وزارت خزانه‌داری و دارایی است.
- یکی دیگر از وظایف مسئولان حسابداری، نگهداری و حسابرسی دفاتر، سوابق و اسناد مربوط به معاملات می‌باشد.

کنترل درون سازمانی

حسابرسی داخلی بر صرفه‌جویی، اثربخشی و کارایی منابع برای افزایش ارزش افزوده و بهبود خدمات بخش عمومی و مدیریت دولتی تمرکز دارد. به بیان دیگر هدف نظارت درون سیستمی (ذی‌حسابان) متمرکز بر این پرسش است که آیا هزینه‌های دستگاه اجرایی بر اساس اصول کارایی مدیریت می‌شود یا خیر؟ و در صورت لزوم، راهنمایی لازم انجام می‌شود. درواقع این موضوع به عنوان یک فعالیت تضمینی و مشاوره مستقل و عینی تعریف می‌گردد. حسابرسی داخلی توسط حسابرسان داخلی انجام می‌شود.

حسابرس داخلی و وظایف او: این کارشناسان به طور سالانه حسابرسی داخلی ادارات دولتی را با در نظر گرفتن پیشنهادهای مدیر ارشد انجام می دهند. برخی از وظایف حسابرسان داخلی عبارتند از:

- ارزیابی ساختارهای مدیریت و کنترل ادارات دولتی بر اساس تحلیل های عینی ریسک.
- بررسی و ارائه پیشنهادهای در جهت استفاده مؤثر، اقتصادی و کارآمد از منابع.
- انجام ممیزی انطباق قانونی پس از هزینه.

گزارش حسابرسی داخلی و اقدامات انجام شده حداکثر ظرف مدت دو ماه توسط مدیر ارشد ارائه و به هیئت هماهنگی ارسال می گردد.

نظارت خارجی بودجه

نظارت بر بودجه توسط قوه مقننه، معمولاً آخرین مرحله نظارت است. مجلس عموماً روی حساب های دولت نظارت می کند.

نظارت تقنینی مجلس از طریق حسابرسی عمومی شامل موارد زیر است:

- جلسات عمومی برای نظارت بر اختیارات داده شده به دولت و مسئولیت های بر عهده دولت؛
 - تحقیق و تفحص؛
 - نظارت کلی از طریق تحقیقات پارلمانی و سؤالات کتبی از دولت انجام می دهد.
- با این اقدامات، قوه مقننه قادر خواهد بود بر اجرای بودجه توسط دولت نظارت کند.
- نوع دیگر نظارت مجلس بر بودجه شامل نظارت تقنینی با روش های کنترلی خاص است که این روش در قالب بررسی گزارش های دیوان محاسبات انجام می شود. نظارت کمیسیون های مجلس عمدتاً بر اساس گزارش های دیوان محاسبات، به ویژه در قالب ارزیابی فنی دیوان محاسبات انجام می شود.

حسابرسی مجلس از طریق کمیسیون برنامه و بودجه

این نوع نظارت که توسط مجلس ملی ترکیه از طریق کمیسیون برنامه و بودجه انجام می شود، علاوه بر قانون بودجه، مربوط به هزینه هایی است که در قالب سایر طرح ها و قوانین مربوط به تخصیص اعتبارات اضافی و فوق العاده و همچنین نقل و انتقالات اعتبارات است.

نظارت مجلس پس از اجرای بودجه

این حسابرسی توسط دیوان محاسبات و مجلس ترکیه انجام می شود. هدف از این امر در چارچوب پاسخگویی ادارات دولتی در محدوده دولت مرکزی و انطباق فعالیت های مالی، تصمیمات و معاملات دولت با قوانین و مقررات و ارائه گزارش تفریغ بودجه به مجلس ترکیه است. دیوان محاسبات با در نظر گرفتن گزارش های حسابرسی و پاسخ به آنها، حسابرسی کلی را سازمان دهی کرده و گزارش ارزیابی را به مجلس ترکیه ارائه

می‌کند. به بیان دیگر، مجلس ترکیه درواقع نهاد اصلی است که حسابرسی سیاسی بودجه را انجام می‌دهد. مجلس، پس از پایان اجرای بودجه و بررسی از طریق اعلامیه عمومی انطباق و گزارش‌های سالانه نظارت نهایی خود بر بودجه را انجام می‌دهد. اعلامیه عمومی انطباق با در نظر گرفتن گزارش‌های حسابرسی خارجی، گزارش‌های فعالیت‌های اداری و گزارش‌های کلی فعالیت تهیه می‌شود. زمانی که دیوان محاسبات اظهارنامه انطباق عمومی را برای ادارات دولتی ذیل دولت مرکزی تنظیم می‌نماید، ضمن ارائه گزارش حساب نهایی موظف است آن را حداکثر ظرف هفتادوپنج روز قبل از موعد تحویل لایحه، به مجلس ملی ارائه نماید.

لایحه قانون حساب نهایی (قانون تفریغ بودجه)

مجلس ترکیه از اختیارات خود برای تصویب نتایج اجرای قانون بودجه دولت مرکزی با قانون حساب‌های نهایی استفاده می‌کند. پیشنهاد قانون حساب نهایی مطابق با شکل قانون بودجه دولت مرکزی و با در نظر گرفتن سوابق حسابداری توسط وزارت خزانه‌داری و دارایی تهیه می‌شود. این لایحه تا پایان سال مالی (ژوئن) توسط رئیس‌جمهور به مجلس ترکیه تقدیم می‌شود و نسخه‌ای از آن به دیوان محاسبات ارسال می‌گردد. اسناد و اطلاعات خاصی که باید به صورت حساب نهایی پیوست شود، شامل موارد زیر است:

- گزارش تعادل عمومی بودجه؛
- حساب نهایی و توضیح درآمدهای بودجه؛
- حساب نهایی و توضیح مخارج بودجه،
- توزیع درآمدها و مصارف بودجه به تفکیک استان‌ها و ادارات؛
- بیانیه بدهی‌ها و ضمانت‌های خزانه‌داری؛
- صورت مطالبات عمومی حذف‌شده در طول سال؛
- صورت‌های خلاصه حساب مدیریت کالا؛
- سایر اسنادی که وزارت خزانه‌داری و دارایی ضروری تشخیص دهد.

۳- تحولات اقتصادی و گزارش اجمالی بودجه

۳-۱- شاخص‌های کلان اقتصاد ترکیه

بر اساس گزارش حساب‌های ملی مرکز آمار ترکیه (TUİK, 2023)، این کشور با جمعیت ۸۵ میلیون نفری و تولید ناخالص داخلی ۸۰۲ میلیارد دلاری در سال ۲۰۲۱، بیستمین اقتصاد بزرگ دنیاست. تولید ناخالص این کشور در دو فصل ابتدایی سال ۲۰۲۲ رشد ۷,۹ درصدی را تجربه کرده است. درآمد سرانه این کشور برحسب قیمت‌های جاری چیزی بیش از ۹۴۰۰ دلار است. از نظر توزیع سهم بخش‌های مختلف اقتصادی از تولید ناخالص داخلی ترکیه و بر اساس داده‌های فصل دوم سال ۲۰۲۲، بخش خدمات با ۵۰,۸ درصد بیشترین سهم از تولید ناخالص ترکیه را به خود اختصاص داده و از نظر اشتغال نیز این بخش با سهم ۵۵,۹ درصدی بیشترین نیروی کار شاغل را در خود جای داده است. بعد از بخش خدمات، بخش‌های صنعت (۲۸,۷ درصد)، ساختمان (۵,۴ درصد) و بخش کشاورزی (۴,۴ درصد) بقیه تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص می‌دهند. سهم این بخش‌ها از اشتغال نیز به ترتیب ۲۲ درصد، ۶ درصد و ۱۶,۲ درصد است (SBB, 2023).

جدول ۱۶: برخی شاخص‌های کلان اقتصادی ترکیه در سال ۲۰۲۳.

ردیف	عنوان شاخص	مقدار
۱	جمعیت (هزار نفر)	۸۵۲۷۹
۲	ارزش تولید ناخالص داخلی ابتدای سال ۲۰۲۲ (میلیارد دلار)	۸۰۲
۳	رشد شاخص بهای مصرف‌کننده (درصد)	۵۷,۶۸
۴	نرخ رشد تولید ناخالص داخلی در سه ماه پایانی ۲۰۲۲ (درصد)	۳,۹
۵	شاخص تولید صنعتی (درصد)	- ۱,۳
۶	شاخص اطمینان مصرف‌کننده (درصد)	۷۹,۱
۷	ارزش صادرات در سال ۲۰۲۲ (میلیون دلار)	۲۵۴۱۷۲
۸	ارزش واردات در سال ۲۰۲۲ (میلیون دلار)	۳۶۳۷۱۱
۹	نرخ رشد اقتصادی در سال ۲۰۲۱	۱۱,۴
۱۰	رشد شاخص بهای تولیدکننده (درصد)	۸۶,۴۶
۱۱	نرخ تورم سالانه (ژانویه ۲۰۲۳) درصد	۷۲,۴۵

منبع: TUİK, 2023

یکی از ویژگی‌های اساسی اقتصاد ترکیه نسبت به بسیاری از کشورهای منطقه، درجه بالای باز بودن اقتصاد این کشور و حجم بالای تجارت خارجی آن است. همان‌طور که در جدول ۱۶ ملاحظه می‌شود بر اساس آمارهای سازمان آمار ترکیه، ارزش کل واردات این کشور در سال ۲۰۲۲ بالغ بر ۳۶۳,۷ میلیارد دلار بوده است. از کل واردات ترکیه در سال ۲۰۲۲، در مجموع ۸۰,۴ درصد را واردات کالاهای واسطه‌ای، ۱۱,۱ درصد کالاهای سرمایه‌ای و ۸,۴ درصد نیز کالاهای مصرفی تشکیل می‌دهد. بیشترین واردات ترکیه در سال ۲۰۲۲ از روسیه

به ارزش ۵۸,۸۵۳ میلیارد دلار و پس از آن، چین با ۴۱,۳۵۴ میلیارد دلار و آلمان با ۲۴,۳۳ میلیارد دلار بوده است.

ارزش کل صادرات ترکیه در سال ۲۰۲۲ بالغ بر ۲۵۴,۲ میلیارد دلار بوده است که از کل صادرات ترکیه در سال ۲۰۲۲، بالغ بر ۹۴,۶ درصد را صادرات کالاهای بخش ساخت و تولید، ۳,۱ درصد نیز صادرات کالاهای بخش کشاورزی، جنگلداری و شیلات و ۱,۸ درصد نیز مربوط به صادرات بخش معدن بوده است. در سال ۲۰۲۲ آلمان با ۲۱,۱۴۵ میلیارد دلار به عنوان بزرگ‌ترین مقصد صادراتی کالاهای و خدمات ترکیه بوده است. آمریکا با ۱۶,۸۸۲ میلیارد دلار در رتبه دوم و عراق با ۱۳,۷۵۱ میلیارد دلار در رتبه سوم مقصد صادرات ترکیه را به خود اختصاص داده‌اند.

کسری مزمن تجاری از مسائل جدی اقتصاد این کشور محسوب می‌شود. سیاست توسعه صادرات مبتنی بر واردات، استراتژی مونتاژ در توسعه صنعتی و وابستگی به واردات نهاده‌های اولیه تولیدی، به‌ویژه انرژی از عمده دلایل بروز و تداوم کسری تجاری این کشور است. ۵۶,۵ درصد از صادرات توسط بنگاه‌های کوچک و متوسط و ۴۳,۵ درصد نیز توسط بنگاه‌های بزرگ صورت پذیرفته است.

طی سال‌های ۲۰۲۱ و ۲۰۲۲ یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های اقتصاد ترکیه، کاهش شدید ارزش پول ملی این کشور و افزایش نرخ ارز و در نتیجه افزایش شدید و افسارگسیخته قیمت‌ها در این کشور بود. با اصرار شخص رجب طیب اردوغان بر کاهش نرخ بهره و تغییر پی‌درپی رؤسای بانک مرکزی در چندین موج، ارزش لیر به طور بی‌سابقه‌ای کاهش یافته است. با توجه به وابستگی این کشور به واردات کالاهای واسطه‌ای و همچنین واردات انرژی شامل نفت و گاز و بنزین، این امر در کنار برخی بی‌ثباتی‌های سیاسی در این کشور روند افزایش نرخ تورم را شدیداً تحت تأثیر قرار داده است. بر اساس داده‌های مرکز آمار ترکیه در ماه ژانویه ۲۰۲۳ نرخ تورم نقطه به نقطه در این کشور بیش از ۷۲ درصد اعلام شده است. عمده افزایش قیمت‌ها در بخش بهداشت و درمان، کالاهای خوراکی و گاز بوده است.

هرچند که در بین سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۱۵ اقتصاد ترکیه با ایجاد ۷ میلیون شغل در بین کشورهای OECD در بالاترین رتبه قرار داشت؛ اما از نظر شاخص‌های بازار کار نسبت به متوسط این سازمان از وضعیت خوبی برخوردار نیست. در حالی که شاخص مشارکت نیروی کار در OECD در حدود ۷۱,۳ درصد است این شاخص در ترکیه ۵۴,۴ درصد می‌باشد. در تفکیک جنسیتی، تفاوت در شاخص مشارکت زنان در بازار کار بسیار فاحش است، به طوری که شاخص مشارکت زنان در بازار کار برای متوسط OECD بالغ بر ۵۲,۷ درصد بود، در حالی که این شاخص در ترکیه ۳۶,۹ درصد است. نرخ بیکاری در ابتدای سال ۲۰۲۳ بالغ بر ۹,۹ درصد و برای زنان نیز ۱۲,۷ درصد اعلام شده است (TUİK, 2023).

جدول ۱۷: شاخص‌های عمده بازار کار ترکیه در ابتدای سال ۲۰۲۳

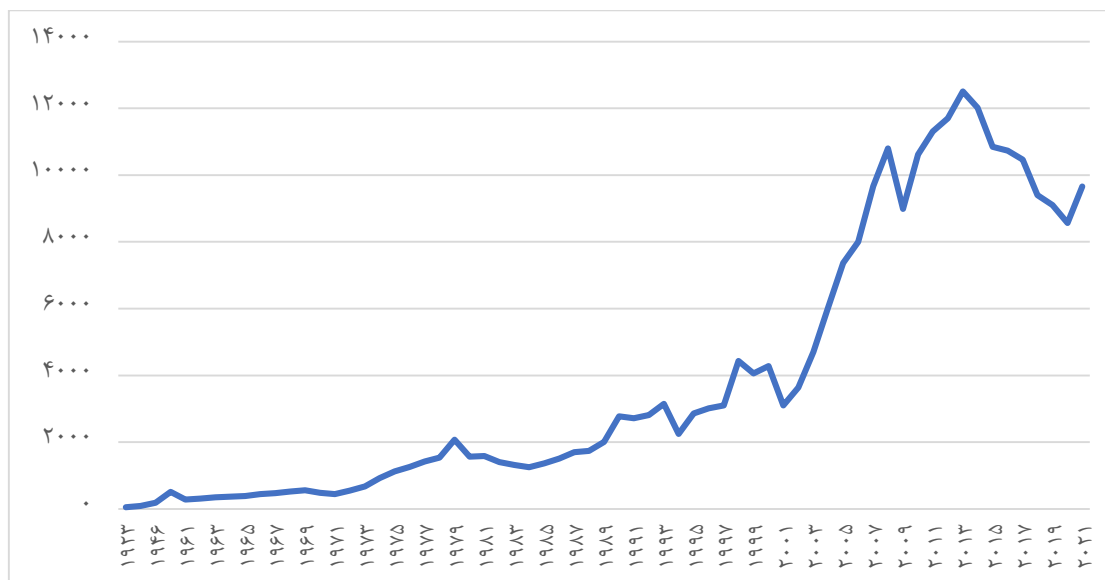
زن	مرد	جمع کل	
۳۲۸۴۲	۳۳۱۲۸	۶۵۰۲۶	جمعیت ۱۵ سال و به بالا (هزار نفر)
۱۲۱۲۷	۲۳۲۷۴	۳۵۴۰۱	نیروی کار (هزار نفر)
۱۰۵۸۵	۲۱۳۱۲	۳۱۸۹۷	اشتغال (هزار نفر)
۱۵۴۲	۱۹۶۲	۳۵۰۴	بیکار (هزار نفر)
۲۰۷۱۴	۸۹۱۰	۲۹۶۲۵	جمعیت غیرفعال (هزار نفر)
۳۶,۹	۷۲,۳	۵۴,۴	نرخ مشارکت نیروی کار (درصد)
۳۲,۱	۶۶,۲	۴۹,۱	نرخ اشتغال (درصد)
۱۲,۷	۸,۴	۹,۹	نرخ بیکاری (درصد)

منبع: TUİK, 2023

۳-۱-۱- بررسی تاریخی رشد اقتصادی و توسعه صنعتی ترکیه

از آغاز اعلام جمهوریت در ترکیه تا به امروز، یعنی در طول یک‌صد سال گذشته اقتصاد این کشور با نوساناتی متعدد در برهه‌های سیاسی مختلف، به‌طور متوسط سالانه ۴,۸ درصد رشد پیدا کرده است. اگر رشد ضعیف دوران جنگ جهانی دوم لحاظ نشود، متوسط رشد اقتصادی ترکیه به ۵,۶ درصد می‌رسد. در نتیجه این رشد اقتصادی، درآمد سرانه ترکیه از ۴۵ دلار در سال ۱۹۲۳، به سطح ۳۳۸۳ دلار در سال ۲۰۰۳ و ۱۲۵۰۰ دلار در سال ۲۰۱۳ افزایش یافت. پس از اتفاقات پارک گزی^۱ استانبول در سال ۲۰۱۳ و برخی بی‌ثباتی‌های سیاسی در این کشور، بحران سوریه، ورود مهاجران سوری به این کشور و همچنین برخی تنش‌ها با اتحادیه اروپا و بعداً با آمریکا و دولت ترامپ و خروج سرمایه خارجی از این کشور، این روند شکل معکوس و نزولی به خود گرفت. بر اساس آمارهای بانک جهانی، درآمد سرانه این کشور در سال ۲۰۲۱ معادل ۹۶۶۰ دلار گزارش شده است. به این ترتیب کشوری که تقریباً در ۱۰۰ سال پیش جزء کشورهای فقیر دنیا محسوب می‌شد، امروز در رده کشورهای با درآمد سرانه بالا قرار گرفته است. در طول این سال‌ها ترکیه با تحولات بزرگ سیاسی و اجتماعی که تأثیرات عمیقی بر فرایند رشد و توسعه اقتصادی این کشور داشتند، مواجه شده است. بسیاری از این تحولات مانند کودتای بزرگ ۱۹۸۰ و یا روی کار آمدن اسلام‌گرایان در سال ۲۰۰۲ مسیر تحولات اقتصادی این کشور را دگرگون کرده است.

1. Gezi Park



نمودار ۳: روند تغییرات درآمد سرانه ترکیه از آغاز جمهوریت تا سال ۲۰۱۵ برحسب قیمت‌های جاری

منبع: سازمان آمار ترکیه^۱ TÜİK و داده‌های بانک جهانی.

سیر صنعتی شدن و مدرنیزاسیون ترکیه را می‌توان به سه دوره کلی (۱) آغاز جمهوریت تا کودتای ۱۹۸۰؛ (۲) دوران پس از کودتای ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۲؛ و (۳) دوران حزب عدالت و توسعه تقسیم کرد. در هریک از این دوره‌ها سیاست‌ها، استراتژی‌ها و اقدامات متفاوتی برای توسعه سهم بخش‌های مختلف اعم از کشاورزی، صنعت و خدمات در اقتصاد حاکم بوده و روندهای مختلفی از رشد اقتصادی، توسعه صنعتی و متغیرهای کلان اقتصادی مانند صادرات و واردات، ورود سرمایه خارجی، تورم و ... اعمال شده است. برای بررسی سیاست‌های دولت در هر مقطع، به اختصار این سه دوره مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بعد از اعلام جمهوریت، دولت به منظور مدرنیزاسیون و گسترش صنعت و تشویق تجارت با فراز و نشیب‌های زیاد اقداماتی را در این حوزه انجام داد. از سال ۱۹۲۳ به بعد، دولت آتاتورک ابتدا سیاست «اقتصاد بازار» را در پیش گرفت؛ اما با وقوع بحران ۱۹۲۹ و همچنین ناتوانی بخش خصوصی در پیشبرد پیشرفت اقتصادی، تصدی‌گری دولت در اقتصاد افزایش یافت. به بیان دیگر در این دوره از یک‌سو دولت به تشویق کارآفرینان بخشی خصوصی می‌پرداخته و از سوی دیگر با توجه به ضعف‌های مالی و علمی بخش خصوصی، دولت به عنوان تولیدکننده کالا و خدمات در اقتصاد به تصدی‌گری پرداخت. در اصل، اساسی‌ترین تفکر اقتصادی این مقطع مبتنی بر اندیشه «کنگره اقتصادی از میر»^۲ بود که ۹ ماه قبل از اعلام جمهوریت برگزار شده بود. یکی از اصول اولیه اعلام‌شده در این کنگره «تأمین همه الزامات برای توسعه انسان‌های کارآفرین ترک» بود. در

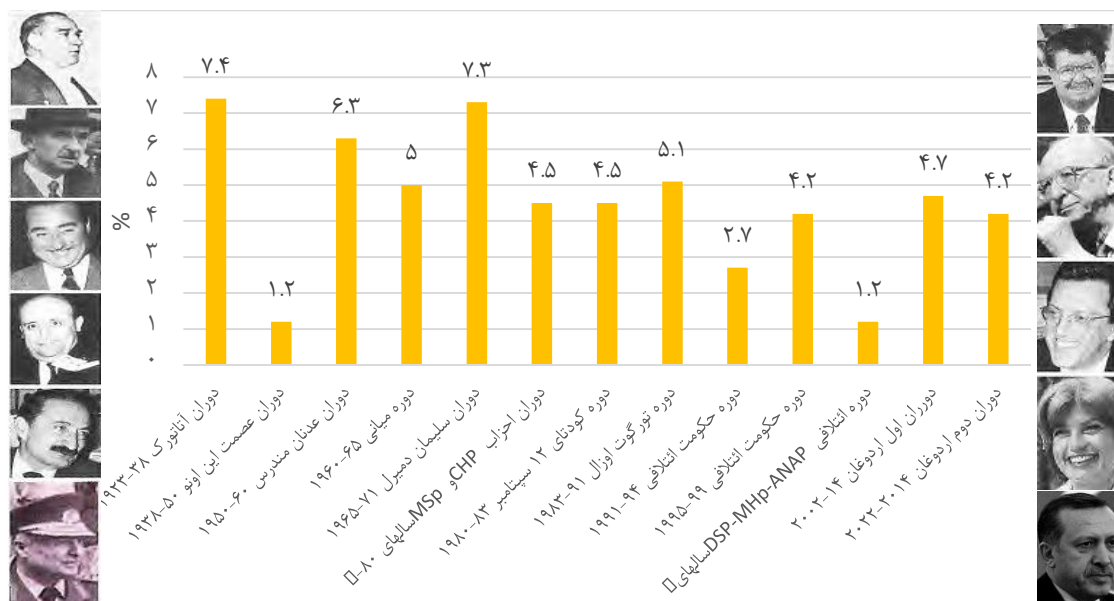
۱. www.tuik.gov.tr

۲. در اوایل سال ۱۹۲۳ و ۴ ماه قبل از توافقنامه لوزان، درحالی‌که وضعیت اقتصادی دولت عثمانی تضعیف شده بود و مجلس نیز به امورات مربوط به جنگ رسیدگی می‌کرد به منظور تدوین «اصول اقتصادی» دولت عثمانی با شرکت ۱۱۳۵ نماینده کنگره اقتصادی از میر برگزار شد.

فاصله سال‌های ۱۹۲۳-۱۹۵۰ به منظور تشویق روحیه کارآفرینی و توسعه بخش خصوصی اقداماتی مانند تصویب «قانون تشویق صنایع»، «قانون تشکیل اتاق‌های صنایع و بازرگانی» و تأسیس بانک‌های «سومر» و «هالک بانک»^۱ صورت پذیرفت.

همان‌طور که قبلاً نیز در بخش سابقه برنامه‌ریزی توسعه به تفصیل اشاره شد، در ده سال اول اعلان جمهوریت در این کشور، با سیاست اقتصاد آزاد روابط اقتصادی این کشور با دنیای خارجی و همچنین تأثیرپذیری آن از اقتصاد جهانی به شدت افزایش یافت و رشد اقتصادی ۸ درصدی تحقق یافت. هرچند که به دلیل آغاز فرایند نوسازی اقتصادی تعیین مسیر دقیق حرکت اقتصادی در این دوره چندان هم آسان نبود؛ اما با شروع بحران اقتصادی ۱۹۲۹ سیاستگذاران تا حدی از سیاست‌های آزادسازی به سمت سیاست‌های «حمایتی» حرکت کرده و با تأسیس برخی صنایع دولتی مانند راه‌آهن و صنایع ریسندگی دولتی، عملاً سیاست‌های مداخله‌ای دولت و نقش آن در اقتصاد افزایش یافت (Sönmez, 2004). برای سال‌های ۱۹۳۴-۱۹۳۸ «اولین برنامه پنج‌ساله صنعتی» حاضر شد و در چارچوب این برنامه در نقاط مختلف کشور کارخانه‌های قند، نساجی، معدن، سلولز و سرامیک تأسیس گردید. در این سال‌ها دولت نقش حمایتی خود از صنایع را از طریق ایجاد واحدهای وابسته به دولت و همچنین افزایش عوارض گمرکی واردات افزایش داد. در این دوره «مؤسسات اقتصادی عمومی» که پایه اولیه آن در زمان امپراتوری عثمانی و بیشتر در حوزه‌های نظامی شکل گرفته بود، توسعه بیشتری پیدا کرد. توجیه دولت برای اتخاذ این استراتژی، ناکافی بودن سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی، تلاش دولت برای پیشتازی در عرصه فناوری به خصوص حوزه‌های نظامی، ورود دولت به اقتصاد جهت حذف انحصارات بخش خصوصی و همچنین توسعه منطقه‌ای و ایجاد اشتغال بود. برای شکل قانونی بخشیدن به اقدامات تصدی‌گری دولت، عملاً در سال ۱۹۳۷ «عمومی‌سازی» اقتصاد وارد قانون اساسی شد. هرچند که مجادلات و بحث‌های زیادی بین لیبرال‌ها و نخست‌وزیر وقت عصمت این اونو^۲ نیز صورت گرفت؛ اما سیاست دولتی‌سازی و گسترش سهم بخش دولتی در اقتصاد مجدداً از سال‌های ۵۰-۱۹۴۶ جای خود را به سیاست‌های لیبرال واگذار کرد و خصوصی‌سازی در اقتصاد ترکیه مطرح گردید. در دهه ۱۹۵۰ مجدداً نقش دولت و مؤسسات اقتصادی عمومی در اقتصاد پررنگ‌تر شد. در کنار تقویت و سازمان‌دهی واحدهای صنعتی دولتی، از دهه ۱۹۵۰ به بعد با تأسیس و حمایت‌های «بانک توسعه صنایع ترکیه» رشد صنایع متعلق به بخش خصوصی نیز شدت بیشتری یافت. به طوری که در نتیجه این اقدامات و همچنین بهبود ارتباطات و حمل‌ونقل، افزایش جمعیت و افزایش نیروی کار از طریق مهاجرت از روستا به شهرها، افزایش انباشت سرمایه بخش خصوصی در کنار سرمایه‌گذاری‌های دولت، تعداد واحدهای صنعتی افزایش یافت.

1. Halk Bank
2. İsmet İnönü



نمودار ۴: متوسط رشد اقتصادی ترکیه در مقاطع مختلف سیاسی.

منبع: یافته‌های تحقیق

همان‌طور که در فصل اول به تفصیل اشاره شد، از سال ۱۹۶۲ با شروع دوران برنامه‌ریزی توسعه در این کشور، توسعه صنایع و صنعتی شدن به عنوان محور توسعه این کشور انتخاب شد. در طی سال‌های ۱۹۶۰ استراتژی جایگزینی واردات به عنوان استراتژی توسعه ترکیه انتخاب شد. در این مقطع عصر سریعی از صنعتی شدن ترکیه آغاز شد و تا اواخر دهه ۱۹۷۰ این استراتژی استمرار پیدا کرد. سهم صنایع از تولید ناخالص داخلی تا ۳۷ درصد نیز افزایش یافت؛ اما در این مقطع در راستای حمایت از تولید داخلی عوارض گمرکی واردات افزایش یافت^۱ و نرخ ارز ثابت نگه داشته شد. در نتیجه این سیاست‌های حمایتی درازمدت، صنایع بزرگ انحصاری شکل گرفت، کیفیت تولیدات داخلی کاهش یافت و توان رقابتی بنگاه‌های اقتصادی در عرصه‌های بین‌المللی افول کرد. ثابت نگه‌داشتن ارز و مقرون به صرفه نبودن صادرات موجب کاهش صادرات و کمبودهای شدید ارزی نیز شد (Sönmez, 2004).

بعد از کودتای ۱۹۸۰ و با روی کار آمدن تورگوت اوزال در سال ۱۹۸۳، با تغییر استراتژی توسعه از جایگزینی واردات به توسعه صادرات فضای جدیدی از رقابت برای بنگاه‌های اقتصادی ایجاد شد. در حالی که حجم دولت از اقتصاد افزایش یافته بود و به واسطه سیاست‌های حمایتی شدید توان رقابتی بنگاه‌ها کاهش یافت، دولت ترکیه با اتخاذ سیاست‌های نئولیبرال در اولین قدم شروع به خصوصی‌سازی و افزایش سهم بخش خصوصی از اقتصاد کرد. در این مقطع، دولت تمرکز خود را به روی بنگاه‌های کوچک و متوسط بخش سوق داده و در

۱. متوسط عوارض گمرکی واردات در سال ۱۹۷۸ در حدود ۴۰ درصد بود.

راستای حمایت از این بنگاه‌ها، اقدامات متعددی را همچون تأسیس نهادهای حمایتی عملیاتی نمود (Özdemir et al., 2009).

در نوامبر ۲۰۰۲ در مقطعی حزب عدالت و توسعه زمام امور ترکیه را در دست گرفت که ترکیه با یکی از بزرگ‌ترین بحران‌های اقتصادی خود دست‌وپنجه نرم می‌کرد. حزب عدالت و توسعه بعد از بحران ۲۰۰۱ توانست با کسب ۳۴ درصد از آراء به‌طور مستقل زمام امور کشور را در اختیار بگیرد. حکومت جدید، ضمن ادامه دادن توافقنامه این کشور با صندوق بین‌المللی پول به عنوان یکی از اقدامات اساسی، انضباط شدید مالی و بودجه‌ای را در دستور کار قرار داد. حزب عدالت و توسعه، اقتصادی را تحویل گرفت که ارزش لیر در برابر دلار ۱۰۰ درصد کاهش یافته بود و تقریباً نصف بانک‌های خصوصی این کشور ورشکست شده بودند؛ اما دولت اردوغان موفق شد با انضباط مالی در بخش عمومی و اتخاذ بودجه‌های انقباضی نرخ تورم را در سال ۲۰۰۶ به زیر ۱۰ درصد برساند. با کاهش نرخ بهره حقیقی به زیر ۱۰ درصد، سرمایه‌گذاری رونق گرفت و اقتصاد کشور در دوره ۲۰۰۲-۲۰۰۷ نرخ رشد اقتصادی ۷ درصدی را تجربه کرد (Karagöl, 2013).

اساس تفکر اقتصادی حزب عدالت و توسعه، تقویت اقتصاد بازار و توسعه خصوصی‌سازی در این کشور بود. این حزب در راستای «استراتژی رشد مداوم و مستمر» با بازگشت مجدد به سیاست‌های نئولیبرال توانست اعتماد طبقه سرمایه‌دار و بنگاه‌های اقتصادی را به خود جلب کند و در ارتباط با دنیای خارج نیز با تعاملات سیاسی گسترده و انجام اصلاحات اساسی اقتصادی، به‌ویژه در تعامل با اتحادیه اروپا توانست در جذب سرمایه‌های خارجی موفقیت‌هایی کسب نماید. دولت ترکیه در ادامه استراتژی توسعه صادرات و تشویق واحدهای اقتصادی به صادرات، توان سیاسی خود را بر توسعه اقتصادی متمرکز کرد و حقیقتاً با دیپلماسی اقتصادی توانست هم در زمینه صادرات کالا و هم در زمینه صادرات خدمات فنی و مهندسی در کشورهای مختلف موفقیت‌های مثال‌زدنی را کسب کند.^۱

اگرچه رشد اقتصادی ترکیه در این مقطع، منتقدان جدی نیز دارد. بسیاری از منتقدان اعتقاد دارند رشد اقتصادی در طی سال‌های اخیر مبتنی بر بخش حقیقی اقتصاد نبوده و سیاست‌های تشویق مصرف مهم‌ترین منبع رشد بوده است. حتی برخی پژوهشگران اعتقاد دارند ترکیه در این مقطع به لحاظ صنعتی و کشاورزی

۱. از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۲ در مقابل صادرات ۷۳۷ میلیارد دلاری کالا جمعاً ۱۴۲٫۳ میلیارد دلار قرارداد پروژه‌های فنی و مهندسی در خارج از ترکیه توسط شرکت‌های ترک عقد شده است. همچنین بر اساس آمار سازمان کار ترکیه در فاصله سال‌های ۲۰۰۱-۲۰۱۱ تعداد ۵۵۸۶۸۲ نفر نیروی کار مستقیماً در قالب صدور خدمات فنی و مهندسی به خارج از ترکیه اعزام شده‌اند که بخش عمده‌ای از این نیروی کار در قالب قراردادها و پروژه‌های فنی و مهندسی بوده است.

پسرفت داشته است و منشأ اصلی آنچه به عنوان رشد قلمداد می‌شود «پول داغ»^۱ بوده است (Adaman, et al. 2015).

از دیدگاه منتقدان، ورود سرمایه‌های خارجی برای بهره‌برداری از نرخ‌های بهره و همچنین تفاوت در نرخ ارز منشأ اصلی رشد در سال‌های گذشته بوده و در حوزه صنعتی، استراتژی اصلی تولید کالاهای واسطه‌ای و صادرات کالاهای نهایی است که افزایش واردات و کسری فزاینده تجاری خود دلیلی برای اثبات این ادعاست. در مجموع از سال‌های ۲۰۰۲ تا به امروز با وجود همه نقاط ضعف و کاستی‌ها، ترکیه از اقتصاد رو به رشد برخوردار بوده و درآمد سرانه این کشور در این بازه بیش از سه برابر شده است. اگرچه نمی‌توان همه این موفقیت را به حساب حزب عدالت و توسعه نوشت و دولت‌های قبلی نیز همان‌طور که گفته شد در تأمین زیرساخت‌های صنعتی و توسعه و حمایت از تولید و واحدهای اقتصادی نقش به سزایی داشتند؛ اما حزب عدالت و توسعه توانست با حمایت از کسب‌وکار و تولید و تجارت به موفقیت‌هایی دست یابد. اساس مدل جدید ترکیه بر پایه همکاری دولت با نهادها و تشکیلات صنفی و تقویت این سازمان‌ها مانند اتحادیه اتاق‌ها و بورس‌های ترکیه، جلب اعتماد سرمایه بخش خصوصی و انجام اصلاحات مورد نظر بخش خصوصی در حوزه‌های مختلف بانکی و قانون کار، کاهش تصدی‌گری دولت و خصوصی‌سازی، تشویق و جذب سرمایه‌های خارجی و از همه مهم‌تر، توسعه و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط استوار است.

۳-۲- گزارش اجمالی بودجه سال‌های ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳

به منظور آشنایی با برخی شاخص‌ها و ارقام کلان بودجه دولت مرکزی ترکیه، در این بخش بودجه دولت مرکزی در سال‌های ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳ و شاخص‌هایی همچون منابع و تفکیک آن، سیاست‌های منابع بودجه، مصارف بودجه، توزیع مصارف، سیاست مصارف بودجه و عملکرد بودجه سال ۲۰۲۲ به تفصیل بررسی می‌شود. سیاست‌های منابع و مصارف بودجه سال ۲۰۲۲ ترکیه در واقع برگرفته از پروگرام میان‌مدت دوره ۲۰۲۲-۲۰۲۴ می‌باشد. هدف اصلی سیاست اقتصادی در پروگرام میان‌مدت و برنامه سالانه ریاست جمهوری برای سال ۲۰۲۲ به این گونه تصریح شده است:

«افزایش پتانسیل رشد اقتصادی و خلق ارزش افزوده بالا پس از همه‌گیری کووید-۱۹ در ترکیه، به گونه‌ای که از طریق رشد اقتصادی باثبات، اشتغال ایجاد شود، تورم و کسری حساب جاری ایجاد نگردد، منابع رشد اقتصادی عمدتاً از طریق پس‌انداز داخلی و سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی تأمین مالی شود، بر اساس سرمایه‌گذاری‌های معطوف به مناطق تولیدی و صادرات و با در نظر گرفتن تحول سبز باعث حفظ ثبات اقتصاد کلان و هدایت بخش خصوصی به افزایش شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری در اقتصاد شود. همچنین هدف اصلی

۱. پول داغ (Hot Money) به پول‌های سرگردانی گفته می‌شود که در قالب سوداگری و برای کسب سودهای کوتاه‌مدت مدام در حال دست به دست شدن از بازاری به بازار دیگر است.

سیاست مالی در این دوره، کاهش تدریجی کسری بودجه که تحت تأثیر همه گیری کرونا و بی انضباط مالی افزایش یافته، تعیین شده است» (SBB, 2023).

با توجه به اینکه پروگرام میان مدت حلقه اصلی ارتباط بین دو نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی است؛ بنابراین سیاست های اصلی منابع و مصارف بودجه های سنواتی در پروگرام های میان مدت تعیین می شود. همان طور که در پاراگراف فوق نیز ملاحظه می شود، سیاست اصلی اقتصاد ترکیه، ایجاد رشد اقتصادی اشتغال زا و بدون ایجاد تورم است. هدف سیاست گذاری مالی نیز در این دوره، کاهش تدریجی کسری بودجه و ارتقای انضباط مالی است؛ اما عملاً آیا حرکت نظام سیاسی به منظور تحقق این اهداف می باشد یا نه! خود پرسش بسیار بزرگی است.

۳-۲-۱- اولویت های اصلی سیاست های هزینه و مصارف در پروگرام میان مدت و برنامه سالانه ریاست جمهوری در سال ۲۰۲۲

- تضمین استفاده بهینه از منابع با ادامه انضباط مالی و اعمال تغییرات ساختاری که موجب صرفه جویی در حوزه های تعیین شده در دوره اجرای برنامه می شود.
- کاهش نیاز به استقراض بخش عمومی و کاهش نسبت موجودی بدهی عمومی به تولید ناخالص داخلی و تقویت پایداری سیاست مالی.
- اجرای سیاست هزینه های عمومی در چارچوب رویکرد بودجه ریزی چندساله و همچنین در راستای اولویت های سیاستی تعیین شده و سقف های تخصیص یافته به دستگاه های اجرایی دولتی.
- ادامه بررسی هزینه ها، افزایش اثربخشی برنامه های هزینه ای و تحت کنترل نگه داشتن هزینه ها.
- انجام خدمات عمومی با درک حداکثر صرفه جویی بدون صرف هزینه در منابع تخصیص یافته و مقید بودن به امکانات بودجه.
- توسعه نظام بودجه برنامه ای با تمرکز بر انتظارات جامعه در اولویت هزینه کرد و تقویت پیوند بین منابع عمومی و خدمات عمومی، بهبود و ارتقای شفافیت و پاسخگویی.
- ادغام داده ها و اطلاعات حمایت های اجتماعی در سیستم اطلاعاتی یکپارچه به منظور جلوگیری از تکراری شدن کمک های اجتماعی و اطمینان از کارایی در منابع عمومی و تقویت ساختار کل نگر و سیستمی در حمایت های اجتماعی.
- پرهیز از اقداماتی که تعادل سیستم تأمین اجتماعی را مختل کرده و اجرای اقداماتی که باعث تقویت پایداری مالی سیستم می شود.
- منطقی تر کردن هزینه های دارو، تجهیزات پزشکی و درمان به منظور جلوگیری از استفاده غیرضروری بدون به خطر انداختن کیفیت خدمات بهداشتی.

- توسعه مدل‌های حسابرسی که رفتار ارائه‌دهندگان مراقبت‌های بهداشتی را در نظر می‌گیرد، تقویت نرم‌افزاری، سخت‌افزاری و زیرساخت‌های آموزشی در زمینه‌های تحلیل ریسک و داده‌کاوی.
- گسترش دامنه کاربرد بازار سلامت همراه با مدیریت بخش دولتی، تقویت بیشتر زنجیره تأمین دارویی و پزشکی.
- ادامه گسترش مدل‌های پیاده‌سازی سیستم مدیریت ناوگان عمومی به‌ویژه مدل مدیریت هزینه‌های خودرومحور در دستگاه‌های اجرایی دولتی.

۳-۲-۲- سیاست‌های منابع و درآمدی بودجه سال ۲۰۲۲

هدف اصلی سیاست‌های درآمدی بودجه بر اساس اسناد بالادستی شامل تأمین منابع مالی مورد نیاز برای هزینه‌های عمومی، حمایت از توسعه اقتصادی و عدالت اجتماعی، توزیع فراگیر و پایدار رفاه اقتصادی، افزایش رقابت‌پذیری اقتصاد در سطح بین‌المللی، بهبود فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری، کمک به پس‌انداز داخلی و ایجاد ثبات قیمت‌ها به صورت مستمر و پایدار است.

اولویت‌های اصلی سیاست درآمدی در پروگرام میان‌مدت و برنامه سالانه ریاست جمهوری برای سال ۲۰۲۲ شامل موارد زیر است:

- به منظور افزایش منابع درآمدی پایدار و سالم در مدیریت مالی عمومی، تلاش در جهت گسترش پایه‌های مالیاتی و افزایش اظهار داوطلبانه بر اساس اصول انصاف، برابری، پیش‌بینی‌پذیری و شفافیت در مالیات.
- بازنگری در مشوق‌ها و استثنائات و معافیت‌های مالیاتی با رعایت اصل کارایی.
- بازنگری و به‌روز رسانی قوانین اساسی مالیاتی در چارچوب هدف تبدیل قوانین مالیاتی به ساختاری واضح، قابل اجرا و ساده که الزامات فعلی را برآورده کند.
- تلاش برای درک و اجرای صحیح و کامل اقتصاد دیجیتال و مالیات‌گیری از فعالیت‌های حوزه اقتصاد دیجیتال.
- افزایش عملکرد وصول درآمدهای عمومی، اعمال سیستم‌های حسابرسی مبتنی بر ریسک و از راه دور در حسابرسی‌های مالیاتی.
- اجرای برنامه جامع مبارزه با اقتصاد غیررسمی.
- به اشتراک‌گذاری منظم آمارهای مالیاتی به شکلی دقیق و تشریحی با مردم در چارچوب تلاش برای به اشتراک گذاشتن نتایج اجرای مالیه عمومی به شیوه‌ای شفاف و دقیق.

- حصول اطمینان از ارائه خدمات مستمر به مؤدیان با استفاده از کانال‌های ارتباطی نسل جدید به منظور توسعه خدمات مؤدیان و مدیریت متمرکز خدمات مالیات‌دهندگان به شیوه‌ای مؤثر، به‌روز و سریع.

۳-۲-۳- خلاصه وضعیت بودجه دولت مرکزی در سال‌های ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳

بر اساس قانون بودجه سال ۲۰۲۲، اقلام عمده منابع و مصارف بودجه دولت مرکزی شامل موارد زیر بود: کل هزینه‌های بودجه (مصوب اولیه) معادل یک تریلیون و ۷۵۰ میلیارد و ۹۵۷ میلیون لیره، هزینه‌های بودجه بدون بهره یک تریلیون و ۵۱۰ میلیارد و ۵۷۴ میلیون لیره و درآمدهای بودجه یک تریلیون و ۴۷۲ میلیارد و ۵۸۳ میلیون لیره بود (جدول شماره ۸).

نکته بسیار مهم در بودجه سال ۲۰۲۲ دولت مرکزی ترکیه، ارائه لایحه متمم بودجه و تصویب آن در تاریخ ۲۰۲۲/۶/۲۹ در مجلس است. با توجه به شرایط تورمی حاد در ترکیه و عدم پیش‌بینی آن در قانون و افزایش هزینه‌های دولت به ویژه در دو فصل حقوق و مزایا و همچنین فصل بیمه‌های تأمین اجتماعی دولت ترکیه مجبور شد این متمم را ارائه و سقف اعتبارات دستگاه‌های اجرایی را افزایش دهد. بر اساس قانون متمم بودجه به شماره ۷۴۱۴، سقف اعتبارات دستگاه‌های اجرایی عمومی و ذیل جدول شماره یک قانون بودجه، به مبلغ ۸۱۷ میلیارد لیر و سقف اعتبارات دستگاه‌های برخوردار از بودجه ویژه نیز به مبلغ ۶۳ میلیارد لیر و جمعاً ۸۸۰ میلیارد و ۴۷۵ میلیون ریال افزایش یافته است. لازم به ذکر است که در پی اصلاح قانون بودجه، دولت حقوق کارکنان خود را در شش ماه دوم سال ۲۰۲۲ به میزان ۳۰ درصد افزایش داد.

جدول ۱۸: اعتبارات مصوب و عملکرد بودجه دولت مرکزی ترکیه در سال ۲۰۲۲ به تفکیک شاخص‌های عمده.

عنوان	مصوب اول ۲۰۲۲ (میلیون لیر)	عملکرد ۲۰۲۲ (میلیون لیر)
مصارف بودجه	۱۷۵۰۹۵۷	۲۹۴۱۴۲۰
هزینه‌های بودجه بدون بهره	۱۵۱۰۵۷۴	۲۶۳۰۵۱۷
هزینه بهره	۲۴۰۳۸۴	۳۱۰۹۰۳
درآمد بودجه	۱۴۷۲۵۸۳	۲۸۰۲۳۵۵
درآمدهای مالیاتی	۱۲۵۸۲۷۹	۲۳۵۳۲۸۶
تراز بودجه	۲۷۸۳۷۴-	۱۳۹۰۶۵-
تراز بودجه بدون بهره	۳۷۹۹۱-	۱۷۱۸۳۸

منبع: گزارش عملکرد بودجه سال ۲۰۲۲، HMB

توزیع اعتبارات اولیه بودجه دولت مرکزی و همچنین عملکرد سال ۲۰۲۲ بر اساس طبقه‌بندی اقتصادی و سهم اعتبارات اولیه از کل بودجه در جدول ۱۹ نشان داده شده است.

جدول ۱۹: اعتبارات بودجه دولت مرکزی ترکیه در سال ۲۰۲۲ بر اساس طبقه‌بندی اقتصادی

عنوان هزینه	مصوب اولیه ۲۰۲۲ (میلیون لیر)	سهم از GDP (درصد)	سهم از بودجه (درصد)	عملکرد ۲۰۲۲ (میلیون لیر)
هزینه‌های پرسنلی ^۱	۴۲۴۷۸۱	۵,۴	۲۴,۳	۶۱۳۶۴۱
سهم مخارج حق بیمه دولتی ^۲	۶۹۱۷۴	۰,۹	۳,۹	۹۷۱۵۱
هزینه‌های تهیه کالا و خدمات ^۳	۱۲۸۱۵۰	۱,۶	۷,۳	۲۱۴۸۱۴
هزینه بهره ^۴	۲۴۰۳۸۴	۳,۱	۱۳,۷	۳۲۹۸۰۰
پرداخت‌های انتقالی جاری ^۵	۶۵۷۲۷۳	۸,۳	۳۷,۵	۱۰۷۸۲۹۱
پرداخت‌های سرمایه‌ای ^۶ (عمرانی)	۱۳۲۲۵۴	۱,۷	۷,۶	۲۰۶۳۴۸
پرداخت‌های انتقالی سرمایه‌ای ^۷	۱۰۰۴۸	۰,۱	۰,۶	۲۳۶۲۷
پرداخت قرض ^۸	۶۱۵۹۹	۰,۸	۳,۵	۲۰۱۶۲۳
اعتبارات یدک (ذخیره) ^۹	۲۷۳۵۱	۰,۳	۱,۶	۶۶۱۷۷
جمع	۱۷۵۰۹۵۷	۲۲,۲	۱۰۰	۲۸۳۱۴۷۲

منبع: اسناد عملکرد بودجه سال ۲۰۲۲ HMB

پرداخت‌های انتقالی جاری با ۳۷ درصد بیشترین سهم از اعتبارات مصوب بودجه سال ۲۰۲۲ را به خود اختصاص داده است. پرداخت‌های انتقالی جاری درواقع پرداخت‌های بلاعوض دولت از محل بودجه برای خرید کالا و خدمات است. این هزینه‌ها شامل ضرر بنگاه‌های دولتی از جمله بانک هالک و بانک زراعت، کمک‌های خزانه به نهادهای تأمین اجتماعی، بیمه بیکاری و کمک به صندوق‌های تأمین اجتماعی، کمک به سهم بیمه بخش خصوصی و سهم بیمه افراد نیازمند فاقد بیمه، کمک خزانه به ادارات محلی شامل شهرداری‌ها و ادارات ویژه در شهرستان‌ها، سایر پرداخت‌های بلاعوض خزانه مانند کمک به توسعه صادرات، کمک به مؤسسات غیرانتفاعی غیردولتی و احزاب، پرداخت‌های انتقالی به خانوارها (شامل بورس‌های تحصیلی، مبالغ کمک

1. Compensation Of Employee
2. Social Security Contributions
3. Purchase Of Goods and Services
4. Interest
5. Current Transfers
6. Capital Expenditures
7. Capital Transfers
8. Lending
9. Reserve Appropriation

آموزشی، پرداخت‌های سبد کالا و مسکن برای اقشار ضعیف)، پرداخت‌های انتقالی به کشاورزان و کمک به توسعه روستایی، بیمه روستاییان و جبران ضرر بخش کشاورزی، کمک به بنگاه‌های کوچک و متوسط، کمک بابت بلایای طبیعی، بسته‌های تشویقی وزارت اقتصاد، کمک به کشورهای خارجی از جمله قبرس شمالی و پرداخت حق عضویت و هزینه نهادهای بین‌المللی است.

همان‌طور که در جدول ۱۹ ملاحظه می‌شود هزینه‌های پرسنلی تقریباً یک‌چهارم از بودجه دولت مرکزی ترکیه در سال ۲۰۲۲ را به خود اختصاص می‌دهد. این هزینه‌ها شامل جبران خدمات کارکنان دولت مرکزی ترکیه است. این اعتبارات شامل تمامی هزینه‌های حقوق و دستمزد کارکنان دولت و مجلس، جوایز و پاداش کارکنان دولت، اضافه‌کار، حق‌التدریس و حق‌التحقیق اعضای هیئت‌علمی و هزینه شرکت در کنفرانس‌های علمی، کمک‌های رفاهی شامل کمک‌هزینه زایمان، هزینه فوت، حقوق و مزایای پرسنل قراردادی و نیروهای کارگری و سایر پرداختی به این افراد است.

اعتبارات پرداختی بابت هزینه بهره با ۱۳,۷ درصد در رتبه سوم از مصارف بودجه دولت مرکزی قرار دارد. هزینه بهره شامل بهره بدهی‌های داخلی از جنس لیر، بهره اوراق قرضه دولتی، اسناد خزانه، بهره بدهی‌های خارجی و هرگونه تخفیفات و بخشش‌های دولتی است.

هزینه‌های تهیه کالا و خدمات ۷,۳ درصد از کل مصارف بودجه دولت مرکزی در سال ۲۰۲۲ را به خود اختصاص داده است. خرید کالا و خدمات مصرفی، خرید کالا و خدمات مبتنی بر تولید، هزینه‌های سفر، مأموریت و هزینه‌های مربوط به مأموریت پرسنل دولت در سفرهای داخلی و خارجی، خرید خدمت از مشاوران، بنگاه‌ها و پیمانکاران، محققان و پژوهشگران، هزینه‌های پست و اطلاع‌رسانی، هزینه‌های دادرسی، هزینه‌های تحقیق و بررسی، هزینه‌های نمایندگی و حق عضویت، هزینه خرید، نگهداری و تعمیر اموال منقول، هزینه درمان و تشییع جنازه کارکنان دولت از جمله موارد اصلی اعتبارات خرید کالا و خدمت در بودجه دولت مرکزی است.

اعتبارات سرمایه‌ای یا اعتبارات عمرانی ۷,۶ درصد از کل بودجه دولت مرکزی ترکیه در سال ۲۰۲۲ را به خود اختصاص داده است. خرید کالاهای واسطه‌ای تولیدی، تعمیر و تجهیز هرگونه کارگاه و محل کار و ساختمان‌های دولتی، خرید هرگونه وسایل نقلیه، خرید مواد اولیه در تولید کالاهای سرمایه‌ای منقول، خرید اموال غیرمنقول، تولید اموال سرمایه‌ای غیرمنقول، خرید ملزومات و تجهیزات لازم برای انبار کالاهای استراتژیک و بحرانی، خرید کالاهای کشاورزی از جمله موارد اعتبارات سرمایه‌ای است.

بر اساس طبقه‌بندی تحلیلی سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای در ترکیه، پرداخت‌های سرمایه و اعتبارات عمرانی از بودجه دولت مرکزی به نهادهای برخوردار از اعتبارات ویژه، یعنی دانشگاه‌ها و مؤسسات فرهنگی و همچنین

بودجه نهادهای تنظیمی در بخش پرداخت‌های سرمایه‌ای قرار می‌گیرد. علاوه بر این، هرگونه کمک‌های عمرانی به دولت قبرس شمالی و سایر دولت‌های ترک در این بخش قرار می‌گیرد.^۱

پرداخت قرض درواقع بیانگر هرگونه پرداخت اعتبارات از محل بودجه عمومی به نهادها و سازمان‌های غیربرخوردار از بودجه دولت مرکزی است. به عبارتی هرگونه پرداخت به این سازمان‌ها نوعی قرض تلقی می‌شود. پرداخت هرگونه قرض به نهادها و مؤسسات برخوردار از بودجه ویژه به غیر از دانشگاه‌ها و مؤسسه آموزش عالی ترکیه، پرداخت بودجه به هر نوع نهاد خارج از بودجه عمومی و بودجه نهادهای تنظیمی است. بخشی دیگر از این اعتبارات نیز پرداخت قرض به دولت‌های خارجی، به‌ویژه دولت قبرس شمالی است. اعتبارات ذخیره یا یدک، شامل اعتباراتی است که به عنوان یک اقدام پیشگیرانه و برای جلوگیری از ایجاد اختلال در خدمات دولتی در صورت انحراف در برآوردهای انجام شده پیش‌بینی گردیده است. هرگونه افزایش پیش‌بینی نشده در هزینه‌های پرسنلی، افزایش هزینه‌های ناشی از افزایش نرخ ارز، پرداخت پیش از موقع در سرمایه‌گذاری برای تسریع در اتمام پروژه‌ها، هزینه‌های ناشی از بلایای طبیعی، پرداخت به مؤسسات و سازمان‌های جدیدالتأسیس، تأمین کسری دستگاه‌های دولتی، پرداخت بابت امور پناهندگان و... ازجمله بخش‌های اصلی محل مصرف اعتبارات ذخیره و یا یدک است.

توزیع مصارف بودجه سال ۲۰۲۲ بر اساس طبقه‌بندی عملکردی (وظیفه‌ای) در جدول ۲۰ ارائه شده است. طبقه‌بندی وظیفه‌ای، مأموریت‌ها و وظایف دولت را به تفکیک ده سرفصل ارائه می‌کند. بر اساس طبقه‌بندی عملکردی مصارف بودجه، بیشترین سهم مربوط به بخش خدمات دولتی و نزدیک به ۳۰ درصد بودجه دولت مرکزی است. همان‌گونه که در این جدول ملاحظه می‌شود بعد از خدمات دولتی، خدمات تأمین اجتماعی، آموزش، بهداشت و درمان و خدمات امنیتی و نظامی در رتبه‌های بعدی به ترتیب بیشترین سهم از بودجه دولت مرکزی سال ۲۰۲۲ را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۲۰: توزیع اعتبارات مصوب اولیه سال ۲۰۲۲ بر اساس طبقه‌بندی عملکردی

عنوان هزینه	اعتبار مصوب اولیه سال ۲۰۲۲ (میلیون لیر)	سهم از GDP (درصد)	سهم از کل بودجه (درصد)
خدمات عمومی دولتی	۵۲۲۵۸۲	۶,۶	۲۹,۸
خدمات نظامی	۱۱۷۵۱۴	۱,۵	۶,۷
نظم دولتی و خدمات امنیتی	۱۲۸۸۶۴	۱,۶	۷,۴
خدمات و امور اقتصادی	۲۱۲۷۲۴	۲,۷	۱۲,۱
خدمات حفاظت از محیط‌زیست	۳۶۷۵	۰,۰	۰,۲
خدمات مسکن و رفاه اجتماعی	۱۲۱۱۷	۰,۲	۰,۷

1. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2010-2012.pdf

۷,۱	۱,۶	۱۲۳۵۱۰	خدمات بهداشت و درمان
۱,۵	۰,۳	۲۵۳۹۲	خدمات مذهبی و فرهنگی
۱۴,۳	۳,۲	۲۵۰۳۰۶	خدمات آموزشی
۲۰,۲	۴,۵	۳۵۴۲۷۴	تأمین اجتماعی و خدمات حمایت اجتماعی
۱۰۰	۲۲,۲	۱۷۵۰۹۵۷	جمع

منبع: اسناد بودجه 2023 SSB.

از نظر اجزاء درآمدی بودجه دولت مرکزی در سال ۲۰۲۲ نیز درآمدهای مالیاتی با ۸۵,۴ درصد بخش عمده منابع بودجه را تشکیل می‌دهد. سایر درآمدهای غیرمالیاتی مانند عوارض گمرکی، جرائم و عوارض متعدد دولتی، ۱۲,۵ درصد از کل منابع بودجه سال ۲۰۲۲ را تشکیل می‌دهند. همان‌طور که در جدول ۲۱ ملاحظه می‌شود درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های برخوردار از بودجه ویژه ۱,۳ درصد و درآمد نهادهای تنظیمی با ۰,۷ درصد سایر منابع بودجه دولت مرکزی هستند. همان‌گونه که در این جدول مشاهده می‌شود عملکرد درآمدهای بودجه دولت در سال ۲۰۲۲ نسبت به مصوب اولیه از رشد ۹۰ درصدی برخوردار است که دلیل عمده این افزایش، افزایش تورم و افزایش شدید قیمت‌ها در سال ۲۰۲۲ و در نتیجه افزایش درآمدهای مالیاتی ناشی از تورم در این کشور می‌باشد.^۱

جدول ۲۱: مقایسه پیش‌بینی و عملکرد منابع بودجه سال ۲۰۲۲ بودجه دولت مرکزی به تفکیک نوع منبع.

عنوان	مصوب اولیه ۲۰۲۲ (میلیون لیر)	سهم از GDP (درصد)	سهم از بودجه (درصد)	عملکرد ۲۰۲۲ (میلیون لیر)
منابع بودجه	۱۴۷۲۵۸۳	۱۸,۷	۱۰۰	۲۸۰۲۳۳۵
منابع عمومی بودجه	۱۴۴۲۸۹۷	۱۸,۳	۹۸	۲۷۴۰۵۷۳
- درآمدهای مالیاتی	۱۲۵۸۲۷۹	۱۶	۸۵,۴	۲۳۵۳۲۸۶
- سایر درآمدهای غیرمالیاتی	۱۸۴۶۱۸	۲,۳	۱۲,۵	۳۸۷۲۸۷
درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های اجرایی ویژه	۱۹۶۲۴	۰,۲	۱,۳	۴۸۹۶۳
درآمد دستگاه‌ها و نهادهای تنظیمی	۱۰۰۶۲	۰,۱	۰,۷	۱۲۸۴۷

منبع: اسناد بودجه، 2022 SBB.

1. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/2022-Yili-Merkezi-Yonetim-Butce-Gerceklesmeleri-ve-Beklentiler-Raporu-30072022.pdf>

۳-۲-۴- بررسی آماری بودجه

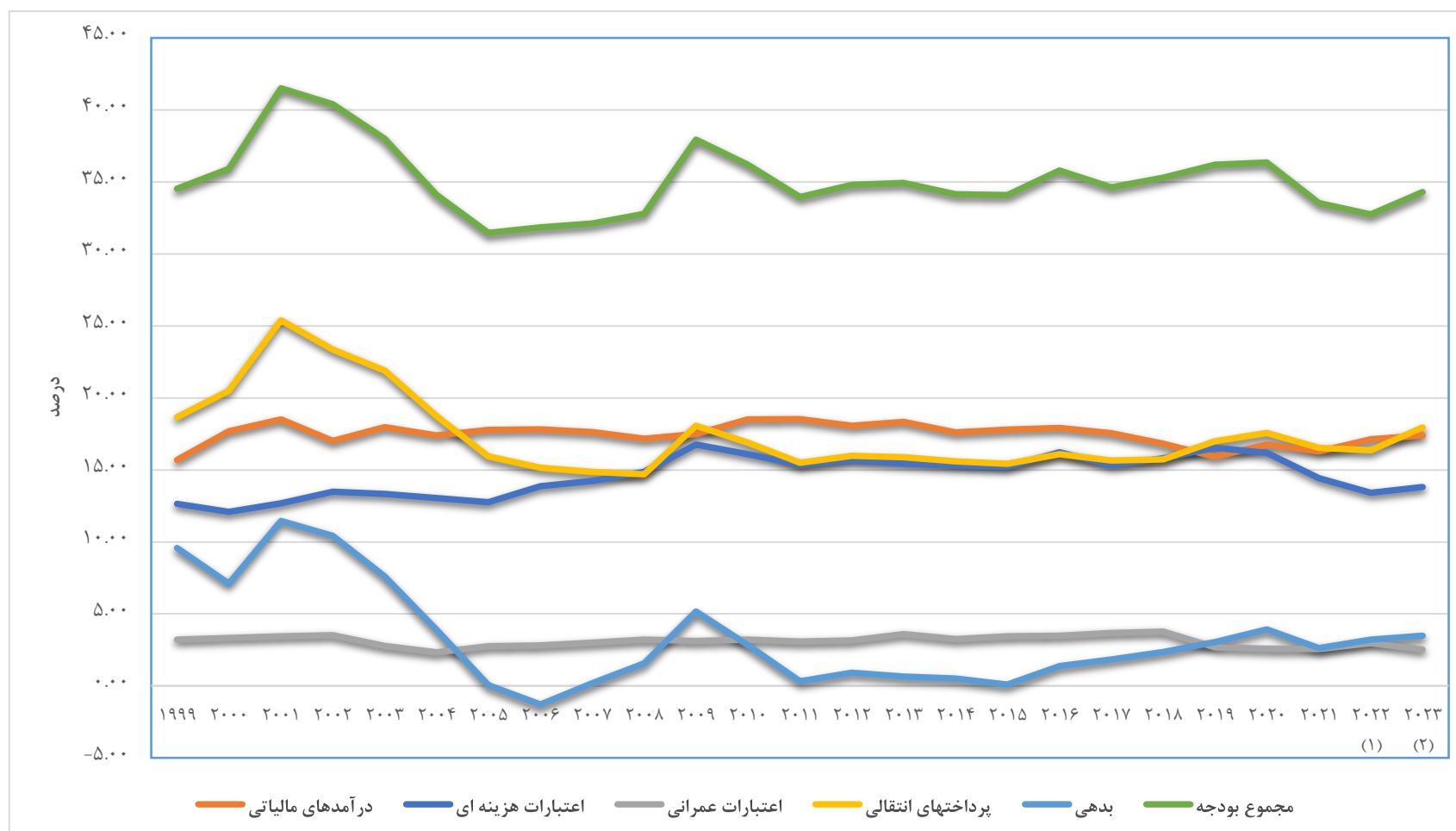
مقایسه ارقام مصوب بودجه سال ۲۰۲۳ با اصلاحیه و عملکرد اعتبارات سال ۲۰۲۲ دولت مرکزی نشان می‌دهد که مصارف بودجه سال ۲۰۲۳ نسبت به اصلاحیه بودجه سال ۲۰۲۲ بالغ بر ۵۷,۹ درصد و نسبت به عملکرد نهایی سال قبل ۵۲ درصد رشد کرده است. بیشترین افزایش مربوط به هزینه‌های بهره و پرداخت بدهی بوده است. همان‌طور که در جدول ۱۱ مشاهده می‌شود هزینه‌های پرسنلی ۵۵ درصد و هزینه پرداختهای انتقالی جاری نیز ۵۶ درصد نسبت به سال قبل رشد کرده است. نسبت مصارف بودجه سال ۲۰۲۳ به تولید ناخالص داخلی ترکیه معادل ۲۴ درصد برآورد شده است. منابع بودجه سال ۲۰۲۳ در مقایسه با مصوب (اصلاحیه) و عملکرد نهایی به ترتیب رشد ۴۹,۲ و ۳۶ درصد رشد نشان می‌دهد. نسبت مالیات‌ها به تولید ناخالص ترکیه در سال ۲۰۲۳ معادل ۱۷,۲ درصد برآورد شده است. درحالی‌که در اصلاحیه بودجه سال ۲۰۲۲ رقم نا تراز بودجه بالغ بر ۲۷۸ میلیارد لیر بود اما عملکرد بودجه سال ۲۰۲۲ حاکی از کاهش نا تراز به مقدار ۱۳۹ میلیارد لیر است؛ اما نکته قابل‌توجه در بودجه سال ۲۰۲۳ پیش‌بینی نا تراز و کسری ۶۵۹ میلیاردی در بودجه دولت مرکزی است که تقریباً معادل ۳,۵ درصد از تولید ناخالص داخلی است و این رقم می‌تواند خود گویای وضعیت اقتصاد ترکیه در سال ۲۰۲۳ باشد. البته تراز غیر بهره‌ای بودجه سال ۲۰۲۳ چیزی در حدود ۹۳ میلیارد است که نشانگر سهم هزینه‌های بهره‌ای در کسری تراز بودجه سال ۲۰۲۳ است.

جدول ۲۲: مقایسه ارقام مصارف و منابع اصلاحیه و عملکرد بودجه دولت مرکزی ترکیه در سال ۲۰۲۲ با مصوب ۲۰۲۳

سال عملکرد و مصوب بودجه مقایسه ۲۰۲۲ سال مصوب با ۲۰۲۳										
لیرمیلیون	2022 بودجه مصوب*	2023 بودجه مصوب	2022 عملکرد	ارزشم GDP (%)			افزایش درصد (%)		2022 عملکرد	2023 عملکرد
				2022 عملکرد	2023 مصوب	2022 مصوب**	2023 / 2022 عملکرد	2023 / 2022 مصوب*		
بودجه مصارف	2,831,472	4,469,570	2,941,420	21.9	24.0	21.1	52.0	57.9	2,941,420	4,469,570
بودجه های بهره غیر مصارف	2,501,672	3,903,974	2,630,517	19.6	20.9	18.6	48.4	56.1	2,630,517	3,903,974
پیشین های هزینه	613,641	952,308	615,278	4.6	5.1	4.6	54.8	55.2	615,278	952,308
دولتی بیمه حق مخارج سهم	97,151	150,392	96,842	0.7	0.8	0.7	55.3	54.8	96,842	150,392
خدمات و کالا تهیه های هزینه	214,814	318,685	257,076	1.9	1.7	1.6	24.0	48.4	257,076	318,685
جاری انتقالی های پرداخت	1,078,291	1,681,997	1,126,152	8.4	9.0	8.0	49.4	56.0	1,126,152	1,681,997
اکسیرمایه های پرداخت (عمولی)	206,348	315,848	276,403	2.1	1.7	1.5	14.3	53.1	276,403	315,848
اکسیرمایه انتقالی های پرداخت	23,627	37,264	48,822	0.4	0.2	0.2	-23.7	57.7	48,822	37,264
بدهی پرداخت	201,623	359,250	209,944	1.6	1.9	1.5	71.1	78.2	209,944	359,250
یدک اعتبارات (ذخیره)	66,177	88,231			0.5	0.5		33.3		88,231
ای بهره مصارف	329,800	565,596	310,903	2.3	3.0	2.5	81.9	71.5	310,903	565,596
بودجه منابع	2,553,099	3,810,149	2,802,355	20.9	20.4	19.0	36.0	49.2	2,802,355	3,810,149
بودجه عمومی منابع	2,523,413	3,753,913	2,740,573	20.4	20.1	18.8	37.0	48.8	2,740,573	3,753,913
طالبین درآمدها	2,185,950	3,199,534	2,353,286	17.5	17.2	16.3	36.0	46.4	2,353,286	3,199,534
بنگاهها و شرکتها درآمد	83,748	141,844	104,675	0.8	0.8	0.6	35.5	69.4	104,675	141,844
هه و بخشش ویژه، درآمدها	14,220	40,833	30,859	0.2	0.2	0.1	32.3	187.1	30,859	40,833
بهره و جرایم عوارض، درآمد	223,806	352,903	236,810	1.8	1.9	1.7	49.0	57.7	236,810	352,903
گذار کسیرمایه از حاصل درآمد	13,885	15,984	12,361	0.1	0.1	0.1	29.3	15.1	12,361	15,984
مطالبات وصول	1,803	2,814	2,583	0.0	0.0	0.0	9.0	56.1	2,583	2,814
ویژه اجزای دستگاههای اختصاصی درآمدها	19,624	37,134	48,936	0.4	0.2	0.1	-24.1	89.2	48,936	37,134
تنظیمی نهادها و دستگاهها درآمد	10,062	19,102	12,847	0.1	0.1	0.1	48.7	89.8	12,847	19,102
بودجه تراز	-278,374	-659,421	-139,065	-1.0	-3.5	-2.1	-374.2	-136.9	-139,065	-659,421
بهره از غیر بودجه تراز	51,426	-93,825	171,838	1.3	-0.5	0.4	-154.6	-282.4	171,838	-93,825

* سال مصوب بودجه ۲۰۲۲ تاریخ به بودجه مصمما رقم لحاظ با 29/6/2022 بشده .

** ارزشم محاسبه در GDP آهسته لحاظ اوردی رقم .



نمودار ۵: روند نسبت اجزای بودجه عمومی ترکیه به GDP در دوره ۱۹۹۹-۲۰۲۳

بررسی روند نسبت اجزای بودجه عمومی ترکیه به تولید ناخالص داخلی این کشور طی دوره ۱۹۹۹-۲۰۲۳ نشان می‌دهد که در ابتدای سال‌های قرن بیست و یکم افزایش بسیار قابل توجهی در نسبت بودجه از تولید ناخالص ملاحظه می‌شود؛ اما با روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه از سال ۲۰۰۲ کاهش محسوسی در نسبت بودجه عمومی به تولید ناخالص ملاحظه می‌شود که این روند کاهشی مجدداً از سال ۲۰۰۹ تغییر مسیر داده و افزایش یافته است. به طور کلی می‌توان گفت که دو دهه اخیر تقریباً نسبت بودجه عمومی به تولید ناخالص در حد ۳۴ درصد از یک ثبات نسبی برخوردار بوده است. سهم درآمدهای مالیاتی نسبت به تولید ناخالص داخلی نیز اگرچه در اوایل دهه ۲۰۰۰ روند افزایشی تجربه کرده است؛ اما با یک روند کاهشی طی دو دهه اخیر، در سال ۲۰۲۳ به ۱۷ درصد رسیده است. نکته بسیار مهم، روند نسبت اعتبارات عمرانی و اعتبارات هزینه‌ای به تولید ناخالص داخلی ترکیه است که به ترتیب اولی با روند کاهشی و دومی با روند افزایشی روبه‌رو بوده‌اند. نسبت بدهی‌های پرداخت شده به تولید ناخالص نیز اگرچه تا سال ۲۰۰۶ روند کاهشی محسوسی داشته؛ اما تقریباً در یک سیر ثابت در حد ۳,۵ درصد باقی مانده است.

جدول ۲۳: توزیع اعتبارات دستگاه‌های بر خوردار از بودجه عمومی سال ۲۰۲۲ به تفکیک فصول هزینه.

اجزای دستگاه	هزینه های پرسنلی	سهم مخارج حق بیمه دولتی	هزینه های تهیه کالا و خدمات	هزینه بهره	برداشت های انتقالی جاری	برداشت های سرمایه ای (عمرانی)	برداشت های انتقالی سرمایه ای	برداشت بدهی	اعتبارات پدک (ذخیره)	جمع
کره مجلس	3,547,645,000	453,073,000	567,251,000	0	744,724,000	145,095,000	22,800,000	0	0	5,480,588,000
جمهوری ریست	940,334,000	108,386,000	3,822,361,000	0	975,429,000	790,550,000	0	0	0	6,637,060,000
سلسله قانون دادگاه	126,925,000	16,171,000	91,704,000	0	12,319,000	13,800,000	0	0	0	260,919,000
فصلیه قوه	701,845,000	100,566,000	389,898,000	0	42,612,000	41,500,000	0	0	0	1,276,421,000
فصلیه قوه باجی	499,605,000	66,040,000	86,152,000	0	13,810,000	139,800,000	0	0	0	805,407,000
دانشگاه و فضا هنت	224,010,000	28,850,000	48,306,000	0	1,385,000	10,000,000	0	0	0	312,551,000
مجلسات دوا	897,864,000	123,482,000	129,387,000	0	10,325,000	131,400,000	0	0	0	1,292,458,000
دامتگرتور	41,696,227,000	6,227,157,000	13,302,799,000	0	2,870,506,000	9,500,000,000	2,006,487,000	0	0	75,603,176,000
ناواده مل دفه وزارت	88,005,947,000	13,367,434,000	77,253,767,000	0	3,624,113,000	519,707,000	0	0	0	182,770,968,000
کتبوزارت (داخل اور)	16,883,374,000	4,126,326,000	3,450,691,000	0	1,904,185,000	5,517,000,000	749,462,000	0	0	32,631,038,000
خارج اورارت	7,132,718,000	483,241,000	2,303,777,000	0	5,964,276,000	892,945,000	0	1,626,000	0	16,778,583,000
اری خله و طلیوزارت	6,166,701,000	919,022,000	7,391,217,000	565,596,000,000	1,277,344,059,000	894,500,000	24,887,879,000	326,810,276,000	0	2,210,009,654,000
طراوزرتوزارت	297,420,913,000	45,175,633,000	38,973,955,000	0	13,456,059,000	39,964,000,000	360,522,000	0	0	435,351,082,000
نوملتوزارت	137,405,164,000	21,520,972,000	71,672,907,000	0	1,782,868,000	60,405,591,000	581,045,000	0	0	293,368,547,000
نیماخها و مل و طلوزارت	913,879,000	175,985,000	79,135,000	0	74,213,115,000	46,000,000,000	45,000,000,000	0	0	166,382,114,000
احماله خدمت و ناووزارت	11,282,243,000	2,233,573,000	6,457,164,000	0	128,887,638,000	1,000,000,000	8,000,000	0	0	149,868,618,000
طلی صاف و اریزوزارت	334,589,000	53,828,000	15,252,809,000	0	1,785,994,000	53,000,000	1,381,044,000	0	0	18,861,264,000
قرضگی و فرهنگوزارت	3,782,573,000	655,091,000	864,359,000	0	6,575,083,000	3,716,755,000	911,978,000	0	0	16,505,839,000
ناوری و صاهوزارت	1,005,290,000	161,803,000	181,922,000	0	17,306,900,000	192,017,000	12,604,249,000	4,613,000,000	0	36,065,181,000
بیمت صلیطههیماروزارت	4,257,365,000	756,980,000	453,954,000	0	5,263,627,000	2,019,188,000	11,379,934,000	190,000,000	0	24,321,048,000
باریگوزارت	4,592,150,000	651,076,000	662,768,000	0	10,466,016,000	720,000,000	32,300,000	0	0	17,124,310,000
زین و خواوزارت	632,807,000	112,977,000	472,785,000	0	34,671,571,000	4,762,310,000	420,082,000	25,472,000,000	0	66,544,532,000
نگداری کتاوروزارت	16,650,055,000	2,973,652,000	1,020,058,000	0	64,121,702,000	3,300,000,000	45,371,564,000	245,174,000	0	133,682,205,000
مل امت علفوزاری درخا	72,919,000	11,255,000	9,576,000	0	1,938,000	18,609,000	0	0	0	114,297,000
مل اطلاعاتارت	3,984,486,000	405,098,000	1,632,536,000	0	0	1,707,000,000	0	0	0	7,729,120,000
زاداری کی فزنده	54,165,943,000	6,443,445,000	13,133,708,000	0	30,532,000	2,300,000,000	0	0	0	76,073,628,000
سوانلی امت فزنده	2,241,777,000	323,685,000	1,860,207,000	0	11,231,000	550,000,000	0	0	0	4,986,900,000
امت زلداره	81,135,602,000	15,177,140,000	12,353,284,000	0	65,437,000	8,156,830,000	0	0	0	116,888,293,000
جی اهر ریست	28,779,364,000	5,032,757,000	1,194,352,000	0	199,880,000	704,300,000	0	0	0	35,910,653,000
جران مدیرتسارت	1,520,040,000	251,861,000	302,231,000	0	1,978,069,000	1,700,687,000	1,954,500,000	368,017,000	0	8,075,405,000
دراظه اوسارت	8,598,581,000	1,440,000,000	1,118,598,000	0	69,955,000	1,781,200,000	0	0	0	13,008,334,000
اطلاک ولساد نت زلداره	2,326,297,000	533,688,000	72,725,000	0	16,026,000	119,500,000	0	0	0	3,068,236,000
هولسلی زلداره	539,590,000	125,888,000	67,588,000	0	645,791,000	225,002,000	0	0	0	1,603,859,000
مهاجرتسارت	2,109,980,000	428,585,000	797,180,000	0	5,911,825,000	235,000,000	25,600,000	0	0	9,508,170,000
اروا اناختسارت	129,091,000	16,997,000	61,175,000	0	1,902,431,000	11,000,000	8,603,000	0	0	2,129,297,000
دولتسناد انیسارت	199,408,000	37,087,000	60,175,000	0	1,271,000	65,000,000	0	0	0	362,941,000
ایطاتسارت	264,607,000	32,549,000	1,252,969,000	0	1,451,000	80,000,000	0	0	0	1,631,576,000
مل طاک کاخ و هنرلسارت	402,000,000	75,486,000	64,628,000	0	1,686,000	126,000,000	0	0	0	669,800,000
نتراری و بودجسارت	237,387,000	33,864,000	123,744,000	0	4,039,000	81,350,000	433,811,000	88,231,000,000	0	89,145,195,000
احماله اور و کاورارت	928,299,000	122,323,000	190,267,000	0	158,762,236,000	101,000,000	244,000,000	0	0	160,348,125,000
اقبی تسارت	67,450,000	10,713,000	50,959,000	0	13,687,000	6,000,000	5,373,000	0	0	154,182,000
عمومی بودج	832,803,044,000	130,993,739,000	279,275,028,000	565,596,000,000	1,821,655,801,000	198,697,636,000	148,389,233,000	357,700,093,000	88,231,000,000	4,423,341,574,000
فزه بودج	116,409,978,000	18,934,634,000	37,736,096,000	0	67,959,446,000	113,033,597,000	9,767,275,000	1,549,698,000	0	365,390,724,000
نظمی نهادگ بودج	3,094,816,000	463,789,000	1,673,402,000	0	10,187,059,000	4,116,281,000	0	0	0	19,535,347,000
نهادگ فزه عمومی بودج مجموع	952,307,838,000	150,392,162,000	318,684,526,000	565,596,000,000	1,899,802,306,000	315,847,514,000	158,156,508,000	359,249,791,000	88,231,000,000	4,808,267,645,000
مستگاههای دولوزارت فزه کک	0	0	0	0	209,277,968,000	0	120,892,657,000	0	0	330,170,625,000
فزه بودج معمول	0	0	0	0	8,527,001,000	0	0	0	0	8,527,001,000
دراظه ازسهم	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
مرکز دولت بودج مجموع	952,307,838,000	150,392,162,000	318,684,526,000	565,596,000,000	1,681,997,337,000	315,847,514,000	37,263,851,000	359,249,791,000	88,231,000,000	4,469,570,019,000

منبع: مستندات قانون بودجه سال ۲۰۲۳.

۴- مدل‌سازی ساختاری تفسیری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

طی سه فصل گذشته با مطالعه اسناد کتابخانه‌ای، نظام‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ترکیه مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت. همچنین در فصل سوم شرایط و متغیرهای کلان اقتصادی ترکیه و همچنین گزارش عملکرد بودجه سال ۲۰۲۲ این کشور مطالعه شد. در این بخش به صورت توصیفی و کیفی سیر تاریخی نظام برنامه‌ریزی توسعه و بودجه‌ریزی ترکیه، زیرسیستم‌های آن، عناصر سیستم، رویه‌ها، فرایندها، روش‌های توزیع منابع و مصارف، استانداردهای طبقه‌بندی اقلام هزینه و دستگاه اجرایی و نهادهای دخیل مورد مطالعه قرار گرفته است. در رویکرد سیستمی^۱ سیستم بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی به عنوان یک سیستم مفهومی^۲ پیچیده و البته زیرمجموعه‌ای از کل نظام اقتصادی در نظر گرفته شده و تعاملات، ارتباطات و بازخوردهای هریک از عناصر سیستم مورد بررسی قرار گرفته است تا معماری و فرایندهای نظام بودجه‌ریزی در ترکیه مشخص شود. شناخت معماری و تعاملات عناصر یک سیستم می‌تواند برای درک پیچیدگی سیستم بودجه‌ریزی در اصلاح ساختار بودجه‌ریزی و معماری نوین به سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و تصمیم‌سازان کمک شایانی نماید.

در فصل پیش رو، برای بررسی موانع و چالش‌های اجرای سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه ابتدا پیشینه مطالعات و گزارش‌های منتشرشده در خصوص ارزیابی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه بر اساس روش فزاینده^۳ مورد بررسی قرار گرفته و با احصاء موانع استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، بر اساس مدل‌سازی ساختاری تفسیری در فصل آتی رتبه‌بندی خواهند شد؛ بنابراین ابتدا بر اساس مطالعات صورت گرفته و پیشینه تحقیق، چالش‌ها و موانع اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد جمع‌بندی و مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. سپس با استفاده از روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری، روابط تعاملی بین معیارها و مؤلفه‌های شناسایی و مدل‌سازی می‌شود. به همین منظور در این فصل چارچوب فنی و نظری روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری تبیین خواهد شد.

۴-۱- بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه

در ادبیات موضوع تعاریف متعددی از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ارائه شده است و تعریف واحدی از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد وجود ندارد. پژوهشگران و بعضاً نهادهای مختلف بر اساس رویکردها و شاخه‌های علمی، تعاریف متعددی از بودجه‌ریزی عملیاتی ارائه داده‌اند. در یک تعریف محدود، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، شیوه‌ای از مدیریت منابع عمومی است که منابع مالی تخصیص یافته را بر اساس نتایج قابل اندازه‌گیری به خروجی‌ها و پیامدها مرتبط می‌کند. در یک تعریف دیگر جان مایکسل^۴ بیان می‌کند که بودجه‌ریزی مبتنی

1. System Approach
2. conceptual system
3. Meta-Analysis
4. Mikesell

بر عملکرد اساساً پیوند ورودی‌ها یا هزینه‌ها را با فعالیت‌ها و اهداف برنامه برقرار می‌نماید. او بیان می‌کند که بودجه عملکردی اغلب شامل یک یا چند مورد از عناصر زیر است: داده‌های حجم کار (واحد فعالیت)، داده‌های بهره‌وری (هزینه هر فعالیت) و اطلاعات اثربخشی (سطح دستیابی به هدف) (Mikesell, 1999).

چارلز داوسون^۱، سنجش عملکرد و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را «به عنوان اصطلاحات کلی و تلاش‌های سیستمی در راستای ارزیابی فعالیت‌های دولت و افزایش مسئولیت‌پذیری در قبال پیشرفت و دستیابی به نتایج» توصیف می‌کند (Dawson, 1995). فیلیپ جویس، در حالی که اذعان دارد «تعریف استاندارد» از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد وجود ندارد، بیان می‌کند سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد «شامل شبکه پیچیده‌ای از روابط، از ورودی‌ها به خروجی‌ها تا نتایج... اتصال منابع به نتایج برای اهداف بودجه‌ریزی» است (Joyce, 1999). از دیدگاه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در واقع ارتباط منابع تخصیص‌یافته را با نتایج و خروجی‌های قابل اندازه‌گیری برقرار می‌نماید (OECD, 2007). در سیر زمانی، با توجه به اینکه روش‌ها و مدل‌های مختلفی از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد چه در سطح ملی و چه در سطح سازمانی اجرا شده است، مفهوم بودجه‌ریزی عملکرد نیز قدری منعطف‌تر شده تا همانند چتری بتواند سطح بیشتری از تعاریف و اصلاحات این حوزه را تحت پوشش دهد. به عنوان نمونه، شیک (۲۰۱۴) در پژوهشی بیان می‌کند «بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به یک برچسب انعطاف‌پذیر تبدیل شده که قصد دارد طیف گسترده‌ای از فرایندها را در برگیرد. از دیدگاه او، هدف اصلی در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، گسترش فضای مالی، بهبود خدمات عمومی و کارایی اداری، بازنگری برنامه‌های دولتی و تشویق مجدد به تخصیص بودجه بر اساس برنامه‌ریزی است (Schick, 2014).

با بررسی ادبیات موضوع و تلاش‌های متعدد برای ارائه تعریفی جامع می‌توان به ویژگی‌های مشترک تعاریف مختلف بودجه‌ریزی عملکرد پرداخت. در مجموع، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد دارای چهار ویژگی اصلی است. نخست، PBB یک هدف یا مجموعه‌ای از اهداف مرتبط با منابع را تعیین و منابع بر اساس این اهداف تخصیص داده می‌شود. از این اهداف، اهداف خاص تعیین‌شده و سپس منابع بین آن‌ها تقسیم می‌گردد. دوم، PBB اطلاعات و داده‌هایی را در مورد عملکرد گذشته ارائه می‌کند و در نتیجه امکان مقایسه معنادار بین پیشرفت «مورد انتظار» و «واقعی» را فراهم می‌کند. سوم، تعدیل برنامه‌ها یا در این مرحله یا در طی یک چرخه آماده‌سازی بودجه در آینده انجام می‌شود تا شکاف‌های عملکردی که ممکن است وجود داشته باشد، برطرف گردد. چهارم، به عنوان یک مشخصه فرعی و در عین حال مهم، PBB فرصتی برای ارزیابی مستمر و منظم

1. Charles Dawson

2. Performance-Based Budgeting

پیشرفت فعالیت‌ها و پروژه‌ها را فراهم می‌کند. این ارزیابی‌ها از این جهت ارزشمند هستند که اطلاعات مستقل و قابل تأییدی را به تصمیم‌گیرندگان بودجه و مدیران برنامه ارائه می‌نمایند (Young, 2003).

در حالت کلی، ویژگی اصلی و بارز بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد این است که از طریق سنجش عملکرد، کارایی و اثربخشی، فرصتی را برای بررسی میزان دستیابی به اهداف از پیش تعیین‌شده فراهم می‌کند و سپس با توجه به میزان حصول نتایج مورد انتظار، اطلاعات و داده‌های مستدل و قابل تأییدی را در اختیار بودجه ریزان و تصمیم‌گیرندگان قرار می‌دهد تا تصمیمات اساسی و تعیین‌کننده‌ای را در مورد بودجه و فرایند بودجه‌ریزی اتخاذ کنند. در نتیجه تناسب هزینه‌ها و نتایج به دست آمده، شکاف‌های عملکردی موجود به میزان قابل توجهی کاهش یافته و همچنین به دلیل تعدیل برنامه‌ها و تناسب میزان بودجه با آن‌ها، میزان رضایت عمومی از عملکرد دولت و برنامه‌های دولتی افزایش می‌یابد. از دیدگاه کلارک، سه اصل: نیازسنجی دولت‌ها از نیازهای شهروندان، تقویت ارتباط مالیات‌ها با نتایج و خروجی‌های مصارف عمومی و همچنین سنجش و اطلاع‌رسانی میزان پیشرفت برنامه در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است (Clark et al., 2018).

به‌طور خلاصه، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، شبکه‌ای از روابط، فرایندها و رویه‌ها است که در آن، بودجه‌ریزی با هدف سنجش عملکرد و میزان نیل به اهداف، تخصیص مؤثر منابع برای دستیابی به نتایج مورد انتظار، ارزیابی عملکرد، استفاده سیستماتیک از اطلاعات عملکردی و همین‌طور افزایش مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و شفافیت در حوزه‌های فنی و فرهنگی به برنامه‌ریزی پیوند خورده و هزینه‌ها به نتایج، اهداف و دستاوردها مرتبط می‌شوند. به عبارت دیگر، در سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، عمده توجه به نتایج، اهداف و دستاوردها و نه به فرایندهای داخلی معطوف شده است و به دلیل تمرکز بر اهداف مشخص، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مسیر معینی را در حوزه فرایند بودجه‌ریزی برای دولت‌ها ترسیم می‌کند که این مورد منجر به مدیریت اثربخش و مطلوب بودجه دولتی می‌شود.

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بر نتیجه‌گرایی استوار است و به همین دلیل در این سیستم، میزان نیل به اهداف حائز اهمیت است نه میزان تلاش برای نیل به اهداف. به دلیل اینکه از جمله اهداف این فرایند، افزایش میزان رضایت عمومی از برنامه‌های بخش دولتی و بهبود در تأمین نیازهای شهروندان می‌باشد، علاوه بر آگاهی از این موارد، نیاز مبرم به ارزیابی عملکرد و سنجش میزان دستیابی به اهداف و مقاصد برنامه‌ریزی‌شده از طریق سنجش و بررسی شاخص‌های عملکرد و همچنین اطلاع‌رسانی میزان پیشرفت در راستای شفافیت و پاسخگویی به عموم مردم و آگاهی دقیق‌تر از نیازهای آنان وجود دارد.

به عبارت دیگر، برخلاف فرایندهای سنتی بودجه‌ریزی که اغلب ورودی‌محور هستند، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد خروجی‌محور بوده و به دلیل ارتباط مستقیم خروجی‌ها و نتایج به دست آمده با سیاست‌ها و تصمیمات رهبران و مدیران، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بستر و زمینه مناسبی را برای ارزیابی عملکرد، شفافیت امور،

مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مدیران فراهم می‌کند. پاسخگو نگه‌داشتن رهبران و مدیران، انگیزه و ابزاری قدرتمند برای مدیریت مؤثرتر، افزایش تعهد، برنامه‌ریزی دقیق‌تر و درنهایت، بهبود کیفیت نتایج و میزان دستیابی به آن‌ها خواهد بود.

۴-۱-۱- اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه

در فصل قبلی به تفصیل در خصوص سیر تحولات نظام بودجه‌ریزی ترکیه بحث شد. در این بخش برای احصاء چالش‌ها و مشکلات اجرای سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، ابتدا دلایل استقرار این سیستم و تجربه ترکیه در پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را مورد بحث قرار می‌دهیم.

اساس و شالوده مدیریت مالیه عمومی ترکیه از سال ۱۹۲۷ تا سال ۲۰۰۲ مبتنی بر «قانون محاسبات عمومی» (قانون شماره ۱۰۵۰) بود. اگرچه برخی تغییرات و اصلاحات طی سال‌های مختلف در قانون محاسبات عمومی انجام گرفت؛ اما از سال ۲۰۰۳ و با تصویب قانون مدیریت و نظارت مالی عمومی فصل جدیدی از اصلاحات ساختاری در سیستم بودجه‌ریزی ترکیه آغاز شد. یکی از مهم‌ترین تلاش‌های دولت ترکیه برای بهبود ساختاری نظام بودجه‌ریزی در دهه ۱۹۶۰ تشکیل سازمان برنامه‌ریزی دولت بود. مأموریت این سازمان، تقویت ارتباط بین برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی بود. در قالب این اصلاحات در سال ۱۹۶۵ «پروژه توسعه مدیریت بودجه» عملیاتی شد و دولت تصمیم گرفت تغییرات ساختاری در بودجه ایجاد نماید. در سال ۱۹۶۸ با همکاری سازمان توسعه بین‌المللی ایالات متحده آمریکا، «کارگروه اصلاح بودجه» تشکیل شد و مقرر گردید بودجه چهار وزارتخانه به صورت آزمایشی در قالب بودجه‌ریزی برنامه‌ای تهیه شود. فرایند آموزش کارکنان و کارشناسان بودجه و همچنین تهیه سایر ملزومات پس از پنج سال نتیجه داد و درنهایت در سال ۱۹۷۳ سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای به صورت رسمی در همه ارکان دولت مرکزی مستقر شد. مدل جدید که بیشتر به «مدل بودجه برنامه‌ای ترکیه» مشهور است با هدف اولویت‌بندی خدمات عمومی، انعطاف‌پذیری سیستم بودجه‌ریزی، شفافیت مدیریت مالیه عمومی و همچنین استقرار تحلیل هزینه-فایده در تخصیص منابع عمومی بود؛ اما با وجود تلاش‌های گسترده در عمل به دلایل متعددی مثل شیوه طبقه‌بندی اقلام هزینه، ضعف زیرساخت‌ها و کمبود نیروی متخصص و ناهماهنگی بین دستگاه‌های متولی این سیستم نتوانست رابطه بین خروجی‌ها و پیامدهای هزینه‌کرد منابع عمومی را برقرار کند. به‌رغم تغییر نام و برخی تغییرات شکلی عملاً تا سال ۲۰۰۶، سیستم بودجه‌ریزی سنتی در ترکیه حاکم بود (Ergen, 2021). طی سه دهه استقرار بودجه‌ریزی برنامه‌ای، کماکان چالش‌هایی مانند کارایی پایین، عدم شفافیت، اثربخشی مدیریت مالیه عمومی وجود داشت، زیرا رویکرد سند بودجه یک‌ساله بوده و ارتباط مؤثر و قوی بین برنامه‌های توسعه پنج ساله و بودجه‌های سنواتی نبود. نهایتاً در سال ۲۰۰۳، پس از نزدیک به هفت دهه، قانون محاسبات لغو و قانون مدیریت و نظارت مالی به تصویب رسید. در چارچوب قانون جدید مدیریت و نظارت مالی علاوه بر بودجه دولت مرکزی، بودجه ادارات

محلی و شهرداری‌ها نیز باید بر اساس اصول بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تهیه گردد. به این ترتیب، شهرداری‌هایی که دارای جمعیت تحت پوشش ۵۰ هزار نفری و بیشتر هستند مکلف به تهیه برنامه‌های راهبردی می‌باشند. بر اساس نتایج سرشماری عمومی نفوس در سال ۲۰۰۷، بالغ بر ۲۴۴ شهرداری ذیل این قانون برای سال ۲۰۰۸ اقدام به تهیه برنامه استراتژیک کردند.

بر اساس این قانون که از سال ۲۰۰۵ اجرایی گردید، سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در مدیریت مالی عمومی این کشور به عنوان مدل اصلی بودجه‌ریزی سنواتی دولت مرکزی پیاده شد. البته لازم به ذکر است که اولین تلاش‌ها برای پیاده‌سازی و اجرای سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه به سال ۱۹۹۵ و به «پروژه مدیریت مالی عمومی»^۱ برمی‌گردد. این پروژه با مشارکت بانک جهانی و با هدف رفع چالش‌های ساختاری نظام بودجه‌ریزی ترکیه برای اصلاح اداره مالیات، مدرنیزاسیون گمرک و همچنین مدیریت مصارف و منابع انسانی انجام صورت گرفت. نتایج این پروژه در قالب پیشنهادهای گزارش «بررسی اصلاح مخارج عمومی و نهادها» در سال ۲۰۰۱ ارائه گردید. ارزیابی گروه مستقل^۲ بانک جهانی در گزارش «ارزیابی کمک‌های بانک جهانی به ترکیه طی دوره ۱۹۹۳-۲۰۰۴» حاکی از آن است که به غیر از مدیریت گمرکات، دو جزء دیگر پروژه یعنی مدیریت مخارج بخش عمومی و منابع انسانی پیشرفت چندانی در این کشور نداشته است.

در سال ۲۰۰۱ با مدیریت و نظارت وزارت مالی و در چارچوب «پروژه توسعه کیفیت مستمر و اصلاح ساختاری نظام بودجه‌ریزی» به صورت آزمایشی در ۶ نهاد و در برخی فعالیت‌ها و پروژه‌های منتخب، اصلاحات ساختاری بودجه کلید خورد. این سازمان‌های پایلوت عبارت‌اند از:

- وزارت آموزش ملی (اداره کل آموزش عالی - بورس‌های خارجی)
- وزارت کشاورزی و امور روستایی (اداره کل حفاظت و نظارت - مبارزه با آفات سن)
- اداره کل راه‌های زمینی (بهبود و نظارت بر نقاط حادثه‌خیز)
- اداره کل خدمات اجتماعی و نگهداری کودکان (خانه سالمندان و توان‌بخشی سیران باغلری)^۳
- دانشگاه صنعتی خاورمیانه (خدمات کتابخانه)
- انستیتوی هدایت و توسعه صنایع دفاعی.

در راستای اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، در گام اول این دستگاه‌ها مکلف شدند برای دوره ۲۰۰۳-۲۰۰۷ برنامه راهبردی و برای سال ۲۰۰۳ نیز برنامه عملیاتی تهیه کنند. در سال ۲۰۰۴ در راستای استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، ۸ دستگاه اجرایی به صورت آزمایشی مکلف شدند که برنامه‌ریزی راهبردی تدوین نمایند. در سال مالی ۲۰۰۶ بخش عمده بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دولت مرکزی اجرایی گردید

1. Public Expenditure and Institutional Review

2. independent evaluation group

3. Seyran Bağları

و سازمان برنامه‌ریزی دولت نیز برای هماهنگی در تدوین برنامه راهبردی ادارات دولتی، «دستورالعمل تهیه و تدوین برنامه راهبردی» را تهیه و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ کرد. در قالب این اصلاحات، پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله و برنامه مالی میان‌مدت سه ساله به عنوان ابزاری برای ترجمان اهداف برنامه‌های توسعه به راهبردها و اهداف عملیاتی دستگاه‌های اجرایی تدوین و تصویب گردید. همچنین بودجه از ماهیت یک‌ساله بودن در چارچوب این پروگرام‌های میان‌مدت شکل سه‌ساله پیدا کرد. در سال ۲۰۰۹ وزارت مالیه نیز برای ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و ادارات دولتی «راهنمای تهیه برنامه عملیاتی» را به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نمود.

۴-۱-۲- ابزارهای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه

در عمل، سیستم واحد و یگانه‌ای برای پیاده‌سازی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد وجود ندارد و با شیوه‌های متنوع در کشورها اجرا شده و یا در حال اجراست (OECD, 2007). معمولاً بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در کشورهای مختلف به روش‌های متفاوتی مانند بودجه‌ریزی عملیاتی مبتنی بر تفاهم‌نامه عملکردی و یا بودجه‌ریزی عملیاتی مبتنی بر برنامه راهبردی اجرا می‌شود. شیوه اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه در چارچوب برنامه‌های راهبردی و عملیاتی دستگاه‌های اجرایی بوده و برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های دولتی از اهمیت ویژه‌ای در سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برخوردار است. سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه ذیل برنامه‌های توسعه بلندمدت و میان‌مدت بر برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه‌های عملیاتی سازمان‌ها و ادارات دولتی استوار است. دلیل اتخاذ این شیوه برای مدیریت مالیه عمومی و بودجه در این کشور، تقویت ارتباط نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و تطبیق اهداف، برنامه‌ها و فعالیت/ پروژه‌های ذیل دستگاه اجرایی با اهداف و سیاست‌های برنامه‌های توسعه بالادستی است تا با تقویت اهداف عملیاتی با اهداف راهبردی، اثربخشی، کارایی و صرفه‌جویی منابع عمومی برای تحقق برنامه‌ها و سیاست‌های دولت مرکزی را تقویت نماید، زیرا برنامه‌های راهبردی و عملیاتی دستگاه‌های اجرایی درواقع ترجمان و ابزار سنجش برنامه‌ها و مأموریت‌های دولت در عرصه عمل است. به بیان دیگر، برش برنامه‌ای (مبتنی بر مأموریت‌ها، اهداف کلان و راهبردی) خط‌مشی‌های دولت در سطح دستگاه‌های اجرایی در برنامه‌های عملیاتی و راهبردی آن‌ها تجلی پیدا می‌کند تا مسیر هزینه‌کرد منابع عمومی به‌طور کارآمدی رصد شود. در این مدل، تمرکز سیاست‌گذار در هزینه منابع عمومی، روی خروجی هزینه و پیامدهای آن‌هاست. در چنین مدلی، در راستای اصل شفافیت و اصل پاسخگویی به ذینفعان و جامعه، دستگاه‌های اجرایی مکلف به ارائه گزارش عملکرد به نهادهای ناظر و افکار عمومی هستند، زیرا هدف اصلی از بودجه‌ریزی اداره دولت و ارکان نیست بلکه بودجه ابزاری برای تحقق حکمرانی و ارائه خدمات از سوی دولت به جامعه است.

با عنایت به مطالب فوق، ابزارهای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه عبارت‌اند از: (۱) برنامه‌های راهبردی؛ (۲) برنامه‌های عملیاتی، بودجه‌ها و گزارش‌های عملکرد سازمان‌ها. در ادامه به توصیف ویژگی‌ها و جایگاه هریک از این عناصر در سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد ترکیه می‌پردازیم:

برنامه‌های راهبردی^۱

برنامه‌های راهبردی شامل اهداف بلندمدت و میان‌مدت، ارزش‌ها و سیاست‌های کلی، اهداف، اولویت‌ها و شاخص‌های عملکرد ادارات دولتی و همچنین روش‌های دنبال شده برای دستیابی به آن‌ها و تخصیص منابع است. برنامه‌های راهبردی موقعیت فعلی و مطلوب سازمان‌ها و همچنین راه‌های رفع شکاف بین این دو را مشخص می‌کنند. برنامه‌های راهبردی سازمان‌ها معمولاً دوره‌های پنج‌ساله را پوشش می‌دهد. مسئولیت ادارات دولتی ترکیه در تهیه برنامه‌های راهبردی در ماده ۹ قانون مدیریت و نظارت مالی از ژانویه ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا شده است.

در ماده ۹ قانون مدیریت و نظارت مالی عمومی، ادارات بخش دولتی مکلف شده‌اند: بر اساس برنامه‌های توسعه، سیاست‌های ابلاغی رئیس‌جمهور، پروگرام‌های میان‌مدت، قوانین و مقررات مربوطه و مطابق با اصول اساسی، برنامه‌های استراتژیک خود را مبتنی بر تدوین مأموریت و چشم‌انداز، تعیین اهداف راهبردی و اهداف قابل اندازه‌گیری، تعیین شاخص‌های اندازه‌گیری و قابل سنجش، نظارت و ارزیابی برنامه‌های عملیاتی تدوین نمایند. بر اساس آخرین اصلاحیه ماده ۹ قانون مدیریت و نظارت مالی، تقویم، اصول و سیاست‌های تدوین برنامه راهبردی دستگاه‌های اجرایی، نحوه تعامل و هماهنگی با برنامه‌های توسعه و پروگرام‌های میان‌مدت از طرف رئیس‌جمهور تعیین و ابلاغ می‌شود. بر اساس اصلاحیه مذکور، شاخص‌های عملکردی که رئیس‌جمهور تعیین می‌کند باید در برنامه‌های راهبردی و بودجه سازمان‌ها گنجانده شود و مبنای ممیزی عملکرد آن‌ها باشد. همچنین از شروع دوره بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، مقررات مربوط به تدوین برنامه ریزی راهبردی توسط سازمان استراتژی و بودجه تعیین می‌شد؛ اما از سال ۲۰۱۸، با اصلاح قانون مدیریت و نظارت مالی عمومی این مسئولیت به نهاد ریاست جمهوری واگذار شده است.

فرایند بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد با تدوین برنامه راهبردی سازمان آغاز می‌شود. برنامه‌های راهبردی ادارات به سازمان استراتژی و بودجه، وزارت خزانه‌داری و مالیه، دیوان محاسبات و مجلس ملی ترکیه ارسال می‌شود.

برنامه‌های عملیاتی^۱

طبق ماده ۹ قانون مذکور، دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند برنامه عملیاتی خود را شامل اهداف عملیاتی، منابع مورد نیاز و شاخص‌های ارزیابی عملکرد تدوین نمایند. این برنامه‌های عملیاتی شامل موارد زیر است:

- اهداف عملیاتی و شاخص‌های عملکرد یک اداره دولتی مرتبط با برنامه در دوره مورد نظر؛
- فعالیت‌ها و پروژه‌های اجرایی و منابع مورد نیاز برای دستیابی به اهداف؛
- اطلاعات مرتبط با اداره مربوطه.

برنامه‌های اجرایی یک دوره یک‌ساله را پوشش داده و هر سال تهیه می‌شوند. علاوه بر سازمان ستادی، واحدهای عملیاتی و واحدهای هزینه هر سازمان نیز باید بر اساس برنامه راهبردی سازمان، نسبت به تهیه برنامه عملیاتی اقدام نمایند. برنامه‌های عملیاتی از جایگاه مؤثری در تخصیص ماهانه اعتبارات هزینه‌ای توسط وزارت خزانهداری و مالیه برخوردار است.

بودجه^۲

چارچوب بودجه چندساله در ترکیه بر اساس فرایند بودجه سالانه تعیین می‌شود. افق زمانی برای بودجه، دوره‌ای سه ساله است. اعتبارات سال اول توسط قانون بودجه دولت مرکزی تعیین می‌شود. اعتبارات دو سال آینده به عنوان شاخص توسط ادارات پیشنهاد می‌گردد. همچنین در ماده ۹ قانون مدیریت و نظارت مالی (اصلاحیه سال ۲۰۲۰) تصریح شده که بودجه دستگاه‌های اجرایی بر اساس برنامه‌های توسعه، برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری، پروگرام‌های میان‌مدت و برنامه‌های راهبردی به صورت عملیاتی و مبتنی بر عملکرد تهیه گردد. بودجه ادارات دولتی متناسب با برنامه‌های راهبردی بوده و سایر شیوه‌های اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد توسط رئیس‌جمهور تعیین می‌شود.

گزارش‌های عملکرد^۳

گزارش‌های عملکرد درواقع نتایج فعالیت را ارائه می‌دهد. گزارش‌های عملکرد و یا فعالیت شامل عناصر زیر است:

- منابع مورد استفاده و دلایل هرگونه انحراف در مورد اهداف و تحقق بودجه؛
- اطلاعات مالی شامل اطلاعات مربوط به فعالیت‌های انجمن‌ها، مؤسسات و سازمان‌هایی است که از طریق دارایی‌ها و بدهی‌ها به آن‌ها کمک می‌شود.

1. Performance Programmes
2. Budgets
3. Accountability Reports

- اطلاعات مربوط به فعالیت‌ها و اطلاعات عملکردی انجام شده بر اساس برنامه‌های راهبردی و برنامه‌های عملکردی؛
 - اطلاعات عمومی در مورد اداره مربوطه.
- گزارش‌های عملکرد به عنوان ابزار پاسخگویی همه‌ساله توسط روسای ادارات دولتی و روسای واحدهای هزینه تهیه و منتشر می‌شود. یک نسخه از گزارش‌های عملکرد ادارات مشمول بودجه دولت مرکزی به وزارت خزانهداری و مالیه و یک نسخه نیز به دیوان محاسبات ارسال می‌شود. پاسخگویی و شفافیت ملاحظات اصلی برای معرفی معیارهای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد هستند.
- با توجه به عناصر سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، مراحل تدوین، اجرا و نظارت بودجه همان‌طور که در جدول ۲۴ ملاحظه می‌شود شامل تدوین برنامه راهبردی دستگاه‌های مشمول بودجه دولت مرکزی، تدوین برنامه عملیاتی واحد هزینه در دستگاه، تدوین لایحه بودجه، ارائه گزارش سالانه عملکرد هر دستگاه و نظارت و ارزیابی اجرای بودجه است. گزارش نهایی بودجه در قالب حساب نهایی همراه با تقدیم لایحه بودجه به مجلس تقدیم می‌شود.

جدول ۲۴: مراحل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه

۱- برنامه‌ریزی راهبردی	- مأموریت - چشم‌انداز - اهداف راهبردی
۲- برنامه عملیاتی	- اولویت‌ها - اهداف عملیاتی - فعالیت‌ها/ پروژه‌ها - منابع مورد نیاز - شاخص‌های عملکرد
۳- بودجه	- واحدهای هزینه - تخصیص منابع - سنجه‌ها و شاخص‌های اولیه عملکرد
۴- گزارش عملکرد	- نتایج فعالیت‌ها/ پروژه‌ها - اهداف عملیاتی و تحقق آن‌ها - دلایل انحراف - پیشنهادها و تدابیر
۵- نظارت و ارزیابی	- نظارت درونی و بیرونی - ارزیابی
۶- مجلس ملی ترکیه	- حساب نهایی

از سال ۲۰۲۱ و با توجه به چالش‌هایی که سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در اجرا داشت، سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای در ترکیه اجرا شد تا ارتباط بین برنامه و اهداف کلان با اهداف عملیاتی دستگاه‌ها تقویت شود. همچنین در سیستم جدید طبقه‌بندی تحلیلی بودجه به طبقه‌بندی برنامه‌ای تغییر یافت که قبلاً در فصل دوم در این خصوص توضیحات تفصیلی ارائه شده است.

یکی از مهم‌ترین تغییرات سیستم بودجه‌ریزی پس از گذر به سیستم ریاست جمهوری، تمرکز تصمیم‌گیری ذیل رئیس‌جمهور و نهاد ریاست جمهوری است که خود هم دارای مزایا و معایبی است. ازجمله مزایای این سیستم رفع برخی از ناهماهنگی‌های دو نهاد اصلی حکمرانی بودجه یعنی وزارت خزانه‌داری و مالیه و سازمان استراتژی و بودجه است. در سیستم سابق، نهاد ناظر بر برنامه راهبردی دستگاه‌ها سازمان استراتژی و بودجه و نهاد ناظر بر برنامه‌های عملیاتی وزارت خزانه‌داری و مالیه بود که خود باعث ایجاد ناهماهنگی بین اهداف استراتژیک و اهداف عملیاتی سازمان‌های دولتی می‌شد. در سیستم جدید با افزایش اختیارات ریاست جمهوری، مسئولیت نظارتی و هماهنگی این برنامه‌ها به نهاد ریاست جمهوری واگذار شده است.

یکی از چالش‌های اساسی در سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه ناهماهنگی بین دو نهاد اصلی متولی تهیه و اجرای بودجه، یعنی وزارت خزانه‌داری و مالیه و سازمان بودجه و استراتژی است. در شروع کار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در این کشور، مسئولیت راهبری و نظارت تهیه برنامه‌های راهبردی دستگاه‌ها با سازمان بودجه و استراتژی و مسئولیت راهبری و نظارت برنامه‌های عملیاتی نیز با وزارت خزانه‌داری و مالیه بود. متعاقب این تقسیم کار، چالش دیگر یعنی ناهماهنگی بین اهداف راهبردی و اهداف عملیاتی دستگاه‌های اجرایی ایجاد شد (Demirel, 2015).

۴-۱-۳- موانع و مشکلات اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه

در این بخش با مرور سیستماتیک و فراتحلیل پژوهش‌های صورت گرفته، عوامل و مؤلفه‌های مؤثر بر موفقیت و همچنین موانع اجرا و پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه شناسایی و احصاء خواهند شد. سپس بر اساس فراتحلیل و کثرت مؤلفه‌ها، پرسشنامه مدل‌سازی ساختاری تفسیری طراحی و در اختیار خبرگان قرار خواهد گرفت.

چاتاک و چیلینگیر^۱ (۲۰۱۰) در پژوهشی به ارزیابی اجرای سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در نظام بودجه‌بندی دولت مرکزی ترکیه پرداخته‌اند. این پژوهشگران سعی کردند با استفاده از پرسشنامه و مصاحبه نیمه ساختار یافته با کارشناسان واحدهای «توسعه استراتژی» در وزارتخانه‌ها به بررسی چالش‌ها و مشکلات فرایند اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (شامل تهیه برنامه راهبردی، برنامه عملیاتی، بودجه‌ریزی، ارائه گزارش عملکرد و حسابرسی) در دولت مرکزی بپردازند. از دید این پژوهشگران، مهم‌ترین مانع اجرای این

1. Çatak and Çilingir

سیستم در ترکیه همان طور که در جدول ۲۵ ملاحظه می شود نبود دانش و ابهام در بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد است. از دید این پژوهشگران، این سیستم زمانی در ترکیه به مرحله اجرایی رسید که تصمیم گیران و کارشناسان، اطلاعات جامعی از این سیستم به ویژه در فرایند تهیه برنامه های راهبردی و عملیاتی و گزارش عملکرد نداشتند (Çatak and Çilingir, 2010).

یافته های پژوهش نشان می دهد که بیش از ۹۳ درصد از شرکت کنندگان اذعان می کنند هماهنگی لازم بین وزارت مالیه و سازمان برنامه ریزی دولتی وجود ندارد.

جدول ۲۵: چالش های اجرای بودجه بندی عملکردی در ترکیه

۱	ابهام در رویکرد بودجه ریزی عملکردی؛
۲	فقدان یک رویکرد سیستماتیک برای برنامه ریزی راهبردی؛
۳	کاستی ها و ابهامات در روش برنامه ریزی عملکردی؛
۴	ابهام در پیوند برنامه های راهبردی به اسناد سیاستی سطح بالاتر، برنامه های عملکردی به برنامه های راهبردی، بودجه ها، گزارش های پاسخگویی و برنامه های مخارج تفصیلی به برنامه های عملکردی؛
۵	فقدان برنامه ریزی طبقه بندی شده؛
۶	ناکارآمدی اسناد بودجه ریزی عملکردی در تعیین سقف بودجه؛
۷	ابهام در تخصیص اعتبارات ادارات و قوانین و رویه های مذاکرات بودجه؛

منبع: Çatak and Çilingir (2010)

OECD در گزارشی به بررسی و ارزیابی سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ۲۶ کشور عضو مشتمل بر ترکیه پرداخته است. در این گزارش، به پاره ای از مشکلات کشورها در پیاده سازی و اجرای این سیستم پرداخته و موانعی شامل فقدان فرهنگ عملکردی، کمبود منابع (نیروی انسانی و دانش فنی)، کمبود ظرفیت، کمبود آموزش های لازم در مورد سیستم جدید، مشکلات دستگاه های اجرایی در ارائه آمار به روز و کمبود دانش فنی در مورد این سیستم مهم ترین موانع پیاده سازی بودجه ریزی عملیاتی بیان می کند (OECD, 2016). بررسی OECD نشان می دهد که بیش از ۹۰ درصد از اهداف مالی هزینه های گذشته، محقق شده است (شامل کشورهای کانادا، یونان، ایرلند، ایتالیا، لتونی، لوکزامبورگ، سوئد، سوئیس، مکزیک و بریتانیا). با این حال، ۹ کشور اطلاعاتی در مورد نتایج مالی بررسی هزینه ها ندارند (استرالیا، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، ژاپن، لهستان، پرتغال و ایالات متحده). عمده موانع اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در کشورهای عضو OECD به شرح جدول ۲۶ خلاصه شده است.

جدول ۲۶: چالش‌های عمده بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در OECD

۱	فقدان فرهنگ عملکردی
۲	کمبود منابع
۳	کمبود ظرفیت و آموزش
۴	کمبود و نقص آمار و داده‌های دقیق
۵	کمبود دانش فنی

منبع: OECD, 2016: 5

کلارک و همکارانش^۱ (۲۰۱۸) در پژوهشی به بررسی علل اجرا و همچنین مشکلات اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در کشورهای عضو OECD (شامل ترکیه) پرداخته‌اند. در این پژوهش ۷ چالش اساسی در پیاده‌سازی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد احصاء شده است. این چالش‌ها و موانع عبارت‌اند از: (۱) مسائل فنی؛ (۲) مسائل نهادی / سازمانی؛ (۳) عدم سنجش مؤثر پیامدها؛ (۴) مسائل فرهنگی؛ (۵) عدم تدوین برنامه‌های عملیاتی؛ (۶) عدم همسوسازی اهداف و پیامدها؛ و (۷) عدم سنجش مؤثر اهداف. بر اساس فراوانی این چالش‌ها و موانع در کشورهای عضو OECD، این محققان دریافته‌اند که مسائل فنی، مسائل سازمانی و نهادی و سنجش اثربخش پیامدها به ترتیب موانع اصلی پیاده‌سازی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در این کشورهاست (Clark et al. 2018).

در مطالعه‌ای دوگان^۲ (۲۰۱۸) چهار چالش کمبود کارشناسان و متخصصان حوزه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، فقدان سیستم انگیزشی در نظام منابع انسانی، مقاومت در برابر تغییر و همچنین ضعف هماهنگی بین نهادها و سازمان‌ها را به عنوان مشکلات عمومی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه بیان می‌کند (Doğan, 2018). ییلماز و آکدنیز^۳ (۲۰۲۰)، در پژوهشی مسائلی چون ارتباط ناکافی بین نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، ارتباط ضعیف برنامه‌های استراتژیک سازمانی با اسناد بالادستی نظام برنامه‌ریزی، تمرکز سیاست‌های کلان بر آرزوها و آرمان‌های دست نیافتنی، نبود نقشه راه مشخص برای دستگاه‌های دولتی، عدم شفافیت در تخصیص بودجه بر اساس برنامه و عملکرد، عدم ارزیابی عملکرد بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به دلیل فقدان شاخص‌های مشخص ارزیابی، برون‌سپاری تهیه برنامه‌های راهبردی و انطباق ضعیف این برنامه‌ها با اهداف و مسائل واقعی درون سازمان‌های دولتی، مقاومت مدیران در استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی و اصرار بر بودجه‌ریزی سنتی افزایشی، هماهنگی ضعیف بین سازمان استراتژی و بودجه و وزارت خزانه‌داری و مالیه در ارزیابی و نظارت بر برنامه‌های عملیاتی و راهبردی دستگاه‌های اجرایی را به عنوان مشکلات و موانع اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه عنوان کرده‌اند. این محققان معتقدند که علاوه بر اصلاحات قوانین، تربیت نیروی انسانی متخصص، تطبیق دستگاه‌های اجرایی با اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی، نظارت و ارزیابی مستمر و

1. Clark et al.

2. Doğan

3. Yılmaz and Akdeniz

هماهنگی همه عناصر نظام بودجه ریزی با اصلاحات ساختاری صورت گرفته برای موفقیت سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه ضروری است (Yılmaz and Akdeniz, 2020).

یاووز و همکارانش^۱ (۲۰۲۱) در پژوهشی با بررسی دلایل و عوامل گذر به سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه، ضعف کارشناسی و کمبود افراد متخصص، ناهماهنگی بین نهادهای متولی بودجه به ویژه سازمان استراتژی و بودجه و وزارت خزانه داری و مالیه، ضعف ارتباط بین برنامه- پروگرام- بودجه، عدم تمرکز دستگاه های اجرایی بر شاخص های عملکرد، رابطه ضعیف بین برنامه های استراتژیک دستگاه های اجرایی با اسناد بالادستی، ناهماهنگی بین برنامه عملیاتی واحدها و ادارات دولتی با برنامه راهبردی سازمان را به عنوان موانع اصلی پیاده سازی کامل بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه عنوان کرده است (Yavuz, et al. 2021). ارگن^۲ در مطالعه ای با بررسی سیر تحولات ساختاری بودجه ریزی در ترکیه، موارد زیر را به عنوان عوامل ناکامی سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه بیان می کند (Ergen, 2021):

- واحدهای فرعی ادارات دولتی در تعیین اهداف عملکرد صحیح و منطبق با اهداف و سیاست های برنامه راهبردی با مشکلاتی مواجه اند. ادارات دولتی معمولاً قادر به تولید شاخص های عملکرد قابل اندازه گیری نیستند.
- تهیه برنامه عملیاتی برای ادارات دولتی و بر این اساس تخصیص اعتبارات سالانه به فعالیت ها و پروژه های مشمول این برنامه ها، استفاده از اعتبارات توسط دستگاه های دولتی را محدود می کند. ادارات دولتی و واحدهای فرعی معمولاً نمی توانند در تعیین اهداف عملکرد واقع بین باشند. این امر باعث ایجاد مشکلاتی در تعیین شاخص های عملکرد قابل اندازه گیری می شود.
- ادارات دولتی اغلب در تهیه گزارش عملکرد مانند تهیه برنامه های عملیاتی با مشکل مواجه هستند.
- اگرچه هدف اصلی بودجه ریزی عملیاتی، توزیع اعتبارات از طریق ایجاد ارتباط بین اطلاعات عملکرد و تخصیص منابع در بین ادارات دولتی است؛ اما مشاهده می شود که این امر در عمل چندان اتفاق نمی افتد، زیرا برنامه های عملیاتی واحدهای عملیاتی، اهداف برنامه های استراتژیک سطح سازمان اصلی را منعکس نمی کنند.
- طبقه بندی تحلیلی بودجه، معمولاً نمی تواند همه فعالیت های ادارات دولتی را پوشش دهد و به همین منظور تعیین دقیق قیمت تمام شده برخی فعالیت ها عملاً مقدور نیست.

در پژوهشی بکیرتاش و نازلی اوغلی^۳ (۲۰۱۹) با رویکرد توصیفی- تحلیلی به ارزیابی سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد پرداخته اند. این پژوهشگران با تأکید بر اهمیت مشکلات ناشی از بوروکرات ها و کارشناسان،

1. Yavuz, et al.

2. Ergen

3. Bekirtaş and Nazlıoğlu

موانعی همچون مقاومت کارشناسان و مدیران در قبال تغییر، ارائه اطلاعات ناقص و نادرست به مدیران ارشد، اهمیت ندادن دستگاه‌های اجرایی به سیستم جدید و پارتی‌بازی را به عنوان موانع و چالش‌های اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد می‌دانند (Bekirtaş and Nazlıoğlu, 2019).

کاچار و آراپ (۲۰۱۸) در مطالعه‌ای با اتکا به گزارش‌های دیوان محاسبات به بررسی عوامل موفقیت و شکست سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه پرداخته‌اند. از دیدگاه این پژوهشگران، مهم‌ترین علل عدم موفقیت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه شامل عدم تمرکز اهداف بر نتیجه‌محوری، ضعف شاخص‌های عملکرد و ابهام در تفسیر شاخص‌های معرفی‌شده، ارتباط ضعیف بین برنامه‌های عملیاتی ادارات دولتی با برنامه‌های راهبردی و به نوبه خود ارتباط ضعیف برنامه راهبردی با اسناد توسعه بالادستی بوده است (Kaçar and Arap, 2018).

جدول ۲۷: جمع بندی بررسی نظام ادبیات موضوع در خصوص موانع اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه

ردیف	موانع	OECD, 2016	Clark et al., 2018	Çatak and Çilingir, 2010	Kaçar and Arap, 2018	Yavuz, et al. 2021	Yılmaz and Akdeniz, 2020	Bekirtaş and Nazhoğlu, 2019	Doğan, 2018	Ergen, 2021
۱	فقدان فرهنگ عملکردی در بخش عمومی	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
۲	کمبود نیروی انسانی متخصص و آموزش دیده	✓	✓	✓	✓		✓			✓
۳	نقص در زیرساخت ها و ارائه آمار توسط دستگاه های اجرایی	✓	✓				✓	✓		
۴	ابهام و کمبود دانش فنی در مورد سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
۵	ناهماهنگی بین دستگاه های متولی		✓	✓	✓		✓		✓	✓
۶	ارتباط ضعیف بین برنامه - پروگرام - بودجه		✓			✓	✓			✓
۷	مقاومت مدیران و کارشناسان در استقرار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد		✓	✓			✓	✓	✓	
۸	قوانین ناکافی و ناقص	✓	✓							
۹	ضعف بین اهداف و راهبردهای برنامه های راهبردی دستگاه ها با برنامه های و گزارش های عملکرد		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
۱۰	عدم سنجش مؤثر پیامدها و نبود شاخص های ارزیابی عملکرد		✓		✓	✓	✓	✓		✓
۱۱	ارتباط ضعیف بین عملکرد و تخصیص بودجه		✓			✓	✓			✓

منبع: محاسبات محقق

تهیه برنامه راهبردی برای فرایند مدیریت بسیار حائز اهمیت می‌باشد. یکی از عواملی که در میان دلایل اصلی ناقص بودن سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه ذکر شده است، نامناسب بودن فرهنگ سازمانی برای برنامه‌ریزی راهبردی است. با وجود تلاش‌های فراوان، تغییر فرهنگی مورد نیاز برای مدیریت راهبردی و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد هنوز توسط تقریباً نیمی از دستگاه‌ها محقق نشده است (Çatak & Çilingir, 2010). همچنین تأکید بر این نکته حائز اهمیت است که نامناسب بودن اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های ادارات برای برنامه‌ریزی راهبردی دلیلی جدی برای ناتمام ماندن برنامه‌های عملکردی در ترکیه است.

یکی دیگر از دلایل جدی ناقص بودن برنامه‌های راهبردی و عملیاتی سازمانی در ترکیه، ناکافی بودن مشارکت کارکنان در فرایند برنامه‌ریزی راهبردی است. تیم برنامه‌ریزی راهبردی سازمان‌ها نقشی حیاتی در این فرایند ایفا می‌کند. یکی از عوامل مؤثر بر توسعه برنامه‌های راهبردی، شایستگی و ظرفیت تیم است. ادارات توسعه راهبردی (SDD's) به عنوان مسئول هماهنگی فرایند از اهمیت حیاتی برخوردارند. برای ادارات بررسی شده در ترکیه، مهم‌ترین دلیل ناقص بودن برنامه‌های عملکردی، تعداد ناکافی پرسنل SDD است؛ بنابراین می‌توان گفت که برخی از مشکلات سازمانی مرتبط با SDDها وجود دارد که مانع از موفقیت فرایند بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه می‌شود. همچنین می‌توان گفت که برنامه‌های عملیاتی هنوز به اندازه برنامه‌های راهبردی درک و پذیرفته نشده‌اند. علاوه بر این، کار تیم مطالعاتی سازمان‌ها در فرایند برنامه‌ریزی عملکردی، نقش اساسی در این فرایند دارد. داشتن مسئولیت هماهنگی به این معنی است که ادارات توسعه راهبردی (SDDs) نیز در فرایند برنامه‌ریزی عملیاتی اهمیت دارند. برنامه‌های راهبردی که پایه برنامه‌های عملیاتی را تشکیل می‌دهند، از عوامل اساسی برای فرایند برنامه‌ریزی عملیاتی هستند.

۴-۲- معرفی و مفهوم ISM

مدل‌سازی ساختاری- تفسیری یکی از شاخه‌های تحلیل ساختاری است که بر مبنای پارادایم تفسیری شکل گرفته است. در این الگوی فکری، قیدوبندهای مربوط به پارادایم تجربه‌گرایانه (اثبات‌گرایی) وجود ندارد. منطق زیربنایی این دیدگاه آن است که سیستم‌ها و پدیده‌های اجتماعی و انسانی بسیار پیچیده‌تر از آن هستند که با استفاده از روش‌های علمی و آماری بتوان به آن‌ها پرداخت. بنابراین روش ISM نیز برای مطالعه روابط پیچیده و چندگانه مقوله‌های زیربنایی پدیده‌های اجتماعی و مدیریتی بسیار مناسب است. الگوهای حاصل از این روش هم روابط عناصر را مشخص می‌کند، هم عناصر را سطح‌بندی می‌کند و هم میزان قدرت و وابستگی متغیرها را نشان می‌دهد. روش مدل‌سازی ساختاری- تفسیری، روشی است که ابتدا به شناسایی معیارها و یا عوامل اصلی پرداخته و سپس با استفاده از الگوریتمی خاص و در نظر گرفتن روابط بین این متغیرها، راه

دستیابی به پیشرفت توسط این معیارها را ارائه می کند (جهانگشای رضایی، ۱۴۰۰). درواقع، مدل ساختاری-تفسیری قادر است ارتباط بین متغیرها که به صورت گروهی و یا تکی به همدیگر وابسته اند را تعیین نماید (Malone, 1975). هدف این روش شناسایی روابط بین متغیرهای زیربنایی یک پدیده چندوجهی و پیچیده می باشد و برای مطالعات مدیریت و علوم اجتماعی مناسب است.

اندرو سیج^۱ مدل سازی ساختاری-تفسیری را در سال ۱۹۷۷ ارائه کرده است. این روش به طبقه بندی عوامل و شناسایی روابط بین معیارها در سیستم های پیچیده می پردازد. رویکرد مدل سازی ساختاری-تفسیری یک متدولوژی مؤثر و کارا برای بررسی مسائل در سیستم هایی است که در آن متغیرهای کیفی در سطوح مختلف اهمیت، بر یکدیگر اثر متقابل دارند. با استفاده از این تکنیک می توان ارتباطات و وابستگی های بین متغیرهای کیفی مسئله را کشف کرد (چاران و همکاران، ۲۰۰۸). ISM یک فرایند یادگیری تعاملی است. در این تکنیک، مجموعه ای از عناصر مختلف مرتبط به طور مستقیم و یا غیرمستقیم به صورت یک مدل جامع سیستماتیک ساختار بندی می شوند. این مدل، ساختار یک مسئله یا مشکل پیچیده را با دقت به صورت الگویی طراحی می کند که شامل گرافیک و همچنین کلمات است. مدل سازی ساختاری تفسیری (ISM) یک روش مناسب برای شناسایی روابط بین مؤلفه های گوناگون یک مسئله است. برای هر مسئله پیچیده ممکن است تعدادی از عوامل به موضوع یا مسئله مرتبط باشند. با این حال، روابط مستقیم و غیرمستقیم بین عوامل، وضعیت را به مراتب دقیق تر توصیف می کند تا اینکه تک تک عوامل جداگانه در نظر گرفته شوند. بنابراین، ISM بینش لازم را برای درک جمعی از این روابط ایجاد می کند. تفسیری بودن این مدل سازی به این دلیل است که قضاوت های گروهی تعیین می کنند که آیا مقوله ها به هم مرتبط هستند یا نه و اینکه این ارتباط چگونه شکل می گیرد؛ این مدل سازی، بیانگر روابط ساختاری میان عناصر یک سیستم است (Attri, et al. 2013).

در مقایسه با سایر روش های رقیب، هدف روش ISM ارزیابی عوامل از لحاظ تأثیرگذاری و تأثیرپذیری است، پس تنها با روش دیمتل^۲ که از خانواده این روش است، قابل مقایسه می باشد که در ادامه آورده شده است:

- در روش ISM در ماتریس اولیه تنها ارتباط و عدم ارتباط بین دو متغیر مورد بررسی قرار می گیرد؛ اما در روش دیمتل تأثیر و میزان تأثیر در ماتریس اولیه بیان می شود.
- در روش ISM ارتباطات اولیه سازگار شده، یعنی روابط ثانویه ایجاد می شود؛ در حالی که در روش دیمتل صورت نمی گیرد.
- در روش دیمتل شدت تأثیر نیز در روابط معیارها مشخص می شود، در حالی که در روش ISM تنها ارتباط بین سطوح مشخص می شود.

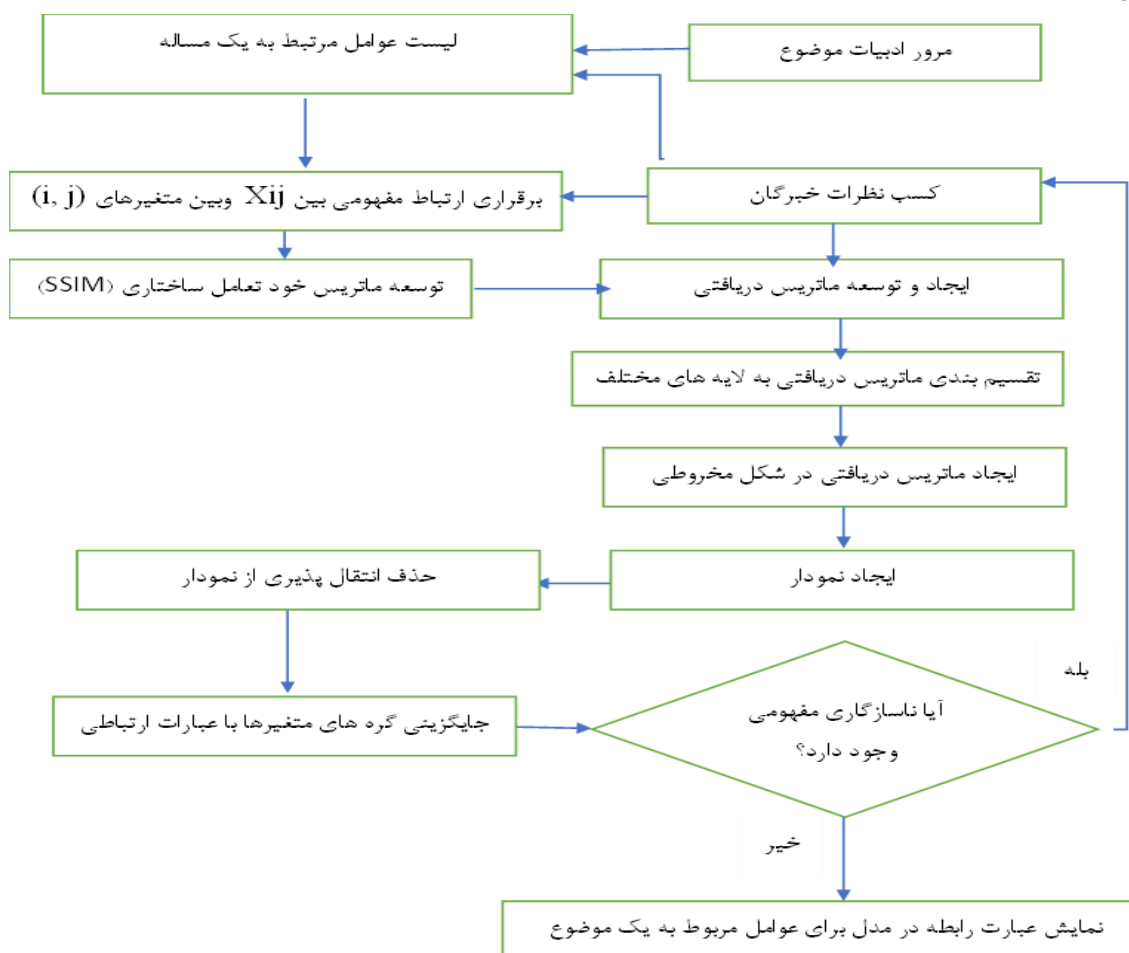
1. Sage, A.
2. DEMATEL

- در روش ISM سطوح عوامل از نظر تأثیرگذاری و تأثیرپذیری مشخص می‌شود، در حالی که در روش دیمتل موضوعی بنام سطوح مفهومی ندارد و تنها ارتباط و شدت ارتباط بیان می‌شود.
- روش مدل‌سازی ساختاری-تفسیری البته از برخی مزایا و معایب متدولوژیک نیز برخوردار است که ذیلاً به برخی از این مزایا به صورت تیتروار اشاره می‌شود:
- مشخص کردن سطوح عوامل از نظر تأثیرگذاری و تأثیرپذیری.
- مشخص کردن روابط داخلی بین معیارها.
- سادگی کاربرد.
- سرعت در جمع‌آوری داده‌ها.
- سرعت در پیاده‌سازی و پردازش داده‌ها.
- مبتنی بر نظرات خبرگان و مناسب برای حوزه‌های اجتماعی و تحقیقات ذهن‌سنجی.
- ایجاد یک ساختار ذهنی از مفاهیم درگیر در مسئله (ساختاردهی مسئله).
- فهرست برخی از معایب این روش را نیز می‌توان به شکل زیر عنوان کرد:
- روش ISM در مواقعی که تعداد عوامل زیاد باشد کارایی خود را از دست می‌دهد، زیرا ابعاد ماتریس ورودی آن بزرگ شده و دیگر منطقی نیست که پاسخ داده شود.
- در بسیاری از مواقع که اکثر معیارها با هم رابطه یک‌طرفه داشته باشند در ماتریس سازگار شده روابط ثانویه ایجاد گردیده و بیشتر معیارها در یک سطح برابر قرار می‌گیرند که چندان جالب نیست.
- در این روش بسیاری از داده‌ها ممکن است بی‌معنی شود.
- این روش نسبت به ماکزیمم عدد پرسشنامه‌ها حساس است.
- این روش نسبت به ابعاد ماتریس حساسیت دارد.
- این روش مبتنی بر ذهن خبرگان است و مدل بر اساس ذهنیت تعدیل می‌شود.
- بازخورد و شدت روابط در این روش استخراج نمی‌شود.

۴-۲-۱- مراحل اجرای مدل‌سازی ساختاری-تفسیری

این روش از هشت مرحله تشکیل شده است که به صورت گام به گام عبارت‌اند از: الف) در گام اول متغیرهای مدنظر موضوع بررسی و شناسایی می‌شوند. در پژوهش حاضر این متغیرها در قالب موانع اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تعریف شده‌اند. ب) در گام دوم، با استفاده از متغیرهای شناسایی شده (هم ابعاد و هم شاخص‌ها) در مرحله قبل، رابطه محتوایی میان این متغیرها بر اساس روش‌های مختلف از جمله طوفان فکری و نظرات خبرگان مشخص می‌گردد. ج) در گام سوم یک ماتریس ساختاری خود تعاملی برای متغیرها توسعه داده می‌شود که روابط زوجی میان این متغیرها را تصریح می‌کند. د) در گام چهارم، ماتریس دسترسی

با استفاده از ماتریس ساختاری خود تعاملی توسعه داده شده و به ماتریس نهایی تبدیل می گردد که روابط مستقیم و غیرمستقیم را در نظر می گیرد. ه) در گام پنجم، ماتریس نهایی محاسبه شده در مرحله قبل، با استفاده از مجموعه های متأخر و مقدم به سطوح مختلفی طبقه بندی می شود. ن) در گام ششم، بر اساس روابطی که در ماتریس دسترسی تعیین شده اند، یک گراف جهت دار رسم شده و روابط تسری حذف می گردد. و) در گام هفتم، دیاگرام نهایی با استفاده از جایگزین کردن نام متغیرها یا معیارها به جای گروه ها، به یک مدل سازی ساختاری تفسیری تبدیل می شود. ی) در گام هشتم، مدل سازی ساختاری - تفسیری که در گام قبلی توسعه داده شده مورد بازنگری قرار می گیرد تا از لحاظ محتوایی ناسازگاری نداشته باشد (Attri, et al. 2013). مراحل انجام این فرایندها در نمودار ۶ به تصویر کشیده شده که ذیلاً هریک از این گام ها به تفصیل بیان خواهند شد.



نمودار ۶: فلوچارت اجرای مدل سازی ساختاری - تفسیری

منبع: Attri, et al. 2013

پس از بررسی ادبیات موضوع و استخراج عوامل و مؤلفه‌های مؤثر بر مسئله پژوهش، در بخش زیر مراحل که برای توسعه مدل مدنظر با استفاده از تکنیک ISM مورد نیاز است، معرفی می‌شود:

گام اول: تشکیل ماتریس خود تعاملی ساختاری^۱ (SSIM)

در این گام خبرگان معیارها را به صورت زوجی با یکدیگر در نظر می‌گیرند و بر اساس طیف زیر به مقایسات زوجی پاسخ می‌دهند.

V: عامل سطر i باعث محقق شدن عامل ستون j می‌شود.

A: عامل ستون j باعث محقق شدن عامل سطر i می‌شود.

X: هر دو عامل سطر و ستون باعث محقق شدن یکدیگر می‌شوند (عامل i و j رابطه دوطرفه دارند).

O: بین عامل سطر و ستون هیچ ارتباطی وجود ندارد.

گام دوم: به دست آوردن ماتریس دستیابی اولیه

با تبدیل نمادهای ماتریس SSIM به اعداد صفر و یک بر اساس زیر ماتریس دستیابی اولیه به دست می‌آید.

- اگر نماد خانه ij حرف V باشد در آن خانه عدد ۱ و در خانه قرینه عدد صفر گذاشته می‌شود.
- اگر نماد خانه ij حرف A باشد در آن خانه عدد صفر و در خانه قرینه عدد ۱ گذاشته می‌شود.
- اگر نماد خانه ij حرف X باشد در آن خانه عدد ۱ و در خانه قرینه نیز عدد ۱ گذاشته می‌شود.
- اگر نماد خانه ij حرف O باشد در آن خانه عدد صفر و در خانه قرینه نیز عدد صفر گذاشته می‌شود.

گام سوم: سازگار کردن ماتریس دستیابی

پس از اینکه ماتریس اولیه دستیابی احراز گردید، باید سازگاری درونی آن برقرار شود. به عنوان نمونه، اگر متغیر ۱ منجر به متغیر ۲ شود و متغیر ۲ منجر به متغیر ۳ شود، باید متغیر ۱ نیز منجر به متغیر ۳ شود و اگر در ماتریس دسترسی این حالت برقرار نبود، باید ماتریس اصلاح شود و روابط این‌چنینی اصلاح و ایجاد شوند. این سازگاری با استفاده از روابط ثانویه که ممکن است وجود نداشته باشند به ماتریس دستیابی اولیه افزوده می‌شوند. در جدول ۳۰ سلول‌هایی که با 1* نشان داده شده روابطی هستند که در ماتریس سازگار شده ایجاد گردیده‌اند.

گام چهارم: تعیین سطح متغیرها

در این گام مجموعه‌های ورودی (پیش‌نیاز) و خروجی (دستیابی) برای هر معیار را محاسبه و سپس عوامل مشترک را نیز مشخص کرده که در این گام، معیار دارای بالاترین سطح می‌باشد که مجموعه خروجی (دستیابی)

با مجموعه مشترک برابر است. پس از شناسایی این متغیر یا متغیرها، سطر و ستون آن‌ها را از جدول حذف نموده و عملیات دوباره بر روی دیگر معیارها تکرار می‌شود.

- مجموعه خروجی یک متغیر: شامل اجزایی از سیستم است که از آن جزء نشئت می‌گیرد. برای تعیین مجموعه متأخر مربوط به هر جزء سطر مربوط به آن را باید بررسی کرد. تعداد «۱»‌های این سطر نشان‌دهنده خطوط جهت‌داری است که از آن جزء خارج می‌شود.

- مجموعه ورودی یک متغیر: شامل اجزایی از سیستم است که به آن جزء منتهی می‌شود. برای تعیین مجموعه متقدم هر جزء ستون مربوط به آن بررسی می‌شود. تعداد «۱»‌های این ستون، نشان‌دهنده خطوط جهت‌داری است که به آن جزء وارد می‌شود.

- پس از تعیین مجموعه‌های ورودی و خروجی، اشتراک این مجموعه‌ها برای هر یک از متغیرها تعیین می‌شود و از این طریق مجموعه مشترک برای هر متغیر به دست می‌آید. سپس تعداد عناصر مجموعه ورودی و مجموعه مشترک را مشخص نموده و به صورت صعودی بر اساس کوچک‌ترین فراوانی به بزرگ‌ترین، عمل سطح‌بندی را انجام می‌دهیم.

گام پنجم: ترسیم شبکه تعاملات

در این گام با توجه به سطوح معیارها و روابط بین آن‌ها، ترسیم شبکه تعاملات ایجاد می‌شود. در این مرحله، بر اساس نتایج مراحل قبلی، مؤلفه‌های مؤثر سطح‌بندی شده و سطح نهایی به عنوان مؤلفه/ مؤلفه‌های اصلی معرفی می‌گردند.

گام ششم: تجزیه و تحلیل قدرت نفوذ و میزان وابستگی نمودار میک مک^۱

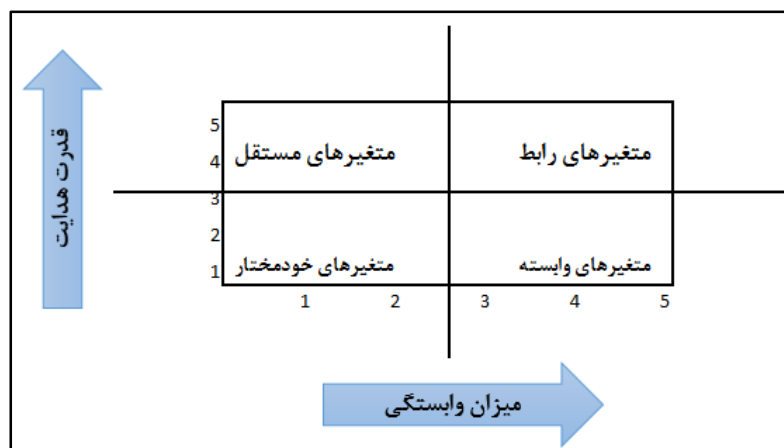
تجزیه و تحلیل میک مک بر پایه قدرت نفوذ (تأثیرگذاری) و میزان وابستگی (تأثیرپذیری) هر متغیر شکل گرفته و امکان بررسی بیشتر محدوده هر یک از متغیرها را فراهم می‌سازد. در این تحلیل متغیرها به چهار گروه خودمختار، وابسته، پیوندی (رابط) و مستقل تقسیم می‌شوند (کانان و هاک، ۲۰۰۷).

خودمختار: میزان وابستگی و قدرت هدایت کمی دارند. این معیارها عموماً از سیستم جدا می‌شوند، زیرا دارای اتصالات ضعیف با سیستم هستند. تغییری در این متغیرها باعث تغییر جدی در سیستم نمی‌شود.

وابسته: این متغیرها دارای وابستگی قوی و هدایت ضعیف هستند. این متغیرها اصولاً تأثیرپذیری بالا و تأثیرگذاری کمی روی سیستم دارند.

مستقل: این متغیرها دارای وابستگی کم و هدایت بالا می‌باشند، به عبارت دیگر تأثیرگذاری بالا و تأثیرپذیری کم از ویژگی‌های این متغیرها است.

رابطه: این متغیرها از وابستگی بالا و قدرت هدایت بالا برخوردارند. به عبارتی، تأثیرگذاری و تأثیرپذیری این معیارها بسیار بالاست و هر تغییر کوچکی بر روی این متغیرها باعث تغییرات اساسی در سیستم می‌شود.



نمودار ۷: میزان وابستگی و قدرت هدایت در روش ISM

۴-۳- یافته‌های تحقیق

در فصل دوم به تفصیل در مورد سیر تحولات و اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی ترکیه بحث شد. از سال ۲۰۰۸ بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان مدل بودجه‌ریزی در بخش عمومی و همچنین دولت مرکزی برای مدیریت مالیه عمومی اجرا گردید؛ اما با گذشت زمان آن‌طور که انتظار می‌رفت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد که اساساً با رویکرد برنامه‌های راهبردی در این کشور اجرا گردید، نتایج چندان مطلوبی نداشت و دولت مرکزی در اجرا با چالش‌ها و موانع متعددی روبه‌رو شد. بر اساس همین موانع و عدم پیشرفت مورد انتظار دولت ترکیه از سال ۲۰۱۲ به طور جدی در تلاش بود تا ایرادات اجرای سیستم بودجه‌ریزی در این کشور را مرتفع و نهایتاً از سال مالی ۲۰۲۱ در سیستم حکومتی ریاستی، تلاش کرد با تلفیق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با بودجه‌ریزی برنامه‌ای ضمن رفع برخی چالش‌ها، به ویژه تناسب بین اهداف و سیاست‌های کلان با اهداف راهبردی و مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی و برنامه‌های عملیاتی سازمان‌ها و همچنین تغییر شیوه طبقه‌بندی اقلام بودجه به‌ویژه اعتبارات هزینه‌ای، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای را اجرا نماید. باهدف شناسایی و سطح‌بندی این موانع، در فصل سوم ابتدا با بررسی سیستماتیک ادبیات موضوع، چالش‌های پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (شامل هر سه فرایند تدوین، اجرا و نظارت) در ترکیه احصاء گردید. سپس پرسشنامه‌ای تنظیم و در اختیار خبرگان و صاحب‌نظران فعال در حوزه بودجه‌ریزی قرار گرفت. پس از گردآوری داده‌ها بر اساس روش مدل‌سازی ساختاری-تفسیری برای سطح‌بندی و تعیین تعامل روابط بین موانع، بر اساس گام‌های زیر مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت.

۴-۳-۱- تجزیه و تحلیل مدل سازی ساختاری تفسیری

گام اول: در گام اول برای شناسایی موانع اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه، از پایگاه های داده dergipark، googlescholar، tezyok با جستجوی کلمات کلیدی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه به دو زبان ترکی استانبولی و انگلیسی پژوهش های منتشر شده و یا پایان نامه های کارشناسی ارشد و دکتری موجود در درگاه پایان نامه های سازمان آموزش عالی ترکیه شناسایی و مورد بررسی قرار گرفتند. با توجه به اینکه سیستم بودجه ریزی از پایان سال ۲۰۰۸ اجرایی شد؛ بنابراین قلمرو زمانی گردآوری پیشینه موضوع شامل دوره ۲۰۰۹-۲۰۲۳ است.

گام دوم، تشکیل ماتریس خود تعاملی ساختاری^۱ (SSIM): در چارچوب روش مدل سازی ساختاری- تفسیری با هدف تعیین روابط تعاملی این موانع و یا به اصطلاح متغیرهای شناسایی و احصاء شده، پرسشنامه ای تنظیم و از طریق پست الکترونیکی در اختیار کارشناسان، متخصصان و محققان حوزه بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه قرار گرفت. در پرسشنامه نهایی، موانع و متغیرهایی قرار گرفتند که از نظر آماری دارای فراوانی بیشتری بودند. معیار انتخاب خبرگان، داشتن سابقه فعالیت اجرایی و یا پژوهشی به صورت تخصصی در حوزه بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در طی حداقل یک دهه گذشته بود. در نهایت ۲۲ نفر شامل ۲ نفر از کارشناسان و مشاوران مجلس، ۳ نفر از وزارت صنایع و ۱ نفر از سازمان تأمین اجتماعی، ۵ نفر از وزارت مالیه، ۱ نفر از دیوان محاسبات و ۱۰ نفر از اساتید دانشگاه و پژوهشگران انتخاب و پرسشنامه به زبان ترکی استانبولی از طریق ایمیل در اختیار این افراد قرار گرفت. در نهایت پس از ۳ بار پیگیری، ۹ پرسشنامه تکمیل شده و قابل استفاده توسط پژوهشگر دریافت گردید (جزئیات خبرگان و متن پرسشنامه به ترتیب در پیوست های شماره ۶ و ۷ آمده است). در قالب این پرسشنامه از متخصصان خواسته شد روابط تعاملی ۱۱ متغیر را بر اساس نمادهای زیر مشخص کنند.

- ۱- V (پیش) اگر عنصر i بر عنصر j تأثیرگذار باشد؛ این معنا را می دهد که i پیش نیاز j است.
- ۲- A (پس) اگر عنصر i بر عنصر j تأثیرگذار باشد؛ این معنا را می دهد که i پس نیاز j است.
- ۳- X (هم) تأثیر متقابل عناصر i و j؛ این معنا را می دهد که i و j هم نیاز هستند.
- ۴- (بی) در صورت عدم وجود ارتباط بین عناصر i و j؛ این معنا را می دهد که i و j نامربوط هستند.

جدول ۲۸: ماتریس خود تعاملی ساختاری بر اساس نظرات خبرگان

موانع	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11
C1	-	V	O	O	O	O	X	A	X	X	X
C2		-	A	A	A	O	A	O	O	O	O
C3			-	O	X	X	X	O	X	X	O
C4				-	O	O	X	O	X	O	O
C5					-	O	X	A	O	O	O
C6						-	O	V	A	A	O
C7							-	X	O	O	O
C8								-	X	X	X
C9									-	X	O
C10										-	O
C11											-

منبع: محاسبات تحقیق

با توجه به فراوانی روابط مشخص شده بین زوج عوامل شناسایی و ماتریس خود تعاملی ساختاری تشکیل شده است. همان‌طور که در جدول ۲۸ ملاحظه می‌شود به عنوان مثال، عنصر (C1:C2) ردیف اول ستون دوم رابطه دو متغیر فرهنگ بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های دولتی را با متغیر کمبود کارشناسان و متخصصان بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نشان می‌دهد. نماد V نشان دهنده این است که از دیدگاه اکثریت خبرگان مشارکت‌کننده، رابطه تعاملی یک‌طرفه‌ای بین متغیر اول با متغیر دوم وجود دارد. به بیان دیگر دیدگاه خبرگان ناظر بر آن است که مؤلفه ضعف فرهنگ عملکردی در نظام اداری دولت ترکیه به عنوان یک عامل تأثیرگذار بر کمبود کارشناسان و متخصصان بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در این کشور است.

گام سوم، ایجاد ماتریس دسترسی اولیه^۱ (IRM): در این مرحله نمادهای استفاده‌شده در ماتریس خود تعاملی ساختاری، برای مقایسات زوجی به اعداد صفر و یک تبدیل شده‌اند (به راهنمای ساخت ماتریس دسترسی اولیه در فصل چهار مراجعه کنید). نتایج ماتریس حاصل که به اصطلاح ماتریس دسترسی اولیه نامیده می‌شود، در جدول ۲۹ نشان داده شده است.

جدول ۲۹: ماتریس دسترسی اولیه

موانع	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	تأثیرگذاری اولیه
۱۱	۱	۱	۰	۰	۰	۰	۱	۰	۱	۱	۱	۵
۱۲	۰	۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۳	۰	۱	۱	۰	۱	۱	۱	۰	۱	۱	۰	۶
۱۴	۰	۱	۰	۱	۰	۰	۱	۰	۱	۰	۰	۳
۱۵	۰	۱	۱	۰	۱	۰	۱	۰	۰	۰	۰	۳

۱۶	۰	۰	۱	۰	۰	۱	۰	۱	۰	۰	۰	۲
۱۷	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۱	۱	۰	۰	۰	۶
۱۸	۱	۰	۰	۰	۱	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۶
۱۹	۱	۰	۱	۱	۰	۱	۰	۱	۱	۱	۰	۶
۱۱۰	۱	۰	۱	۰	۰	۱	۰	۱	۱	۱	۰	۵
C11	۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱	۰	۰	۱	۲
تأثیرپذیری اولیه	۵	۵	۵	۲	۳	۳	۵	۵	۵	۴	۲	

منبع: محاسبات تحقیق

در ماتریس دسترسی اولیه، روابط مستقیم و اولیه متغیرها نشان داده می‌شود. یافته‌های این ماتریس نشان می‌دهد کمترین تأثیرگذاری مستقیم روی سایر متغیرها مربوط به متغیر دوم و بعد از آن نیز متغیرهای شماره ۶ و ۱۱ است. از نظر تأثیرپذیری اولیه و مستقیم از سایر متغیرها نیز کمترین تأثیرپذیری مربوط به متغیرهای شماره ۴ و ۱۱ می‌باشد.

گام چهارم، ماتریس دسترسی نهایی^۱ (FRM): در این مرحله، روابط ثانویه بین متغیرهای مدل بررسی شده و ماتریس نهایی دسترسی بر اساس روابط منطقی تأثیرگذاری و تأثیرپذیری زوجی بین متغیرها به دست آمده است. به عنوان مثال، همان‌طور که در جدول ۳۰ ملاحظه می‌شود بر اساس ماتریس دسترسی تعاملی، متغیر C1 متغیر C7 را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از سوی دیگر، متغیر C7 به نوبه خود متغیر C3 را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به این ترتیب بر اساس اصل سازگاری، متغیر C1 روی C3 نیز تأثیرگذار است که در جدول شماره ۳۰ این روابط غیرمستقیم با رنگ قرمز مشخص شده‌اند. بر اساس همین مقایسات زوجی و اصل سازگاری بین مؤلفه‌ها، ماتریس دسترسی نهایی استخراج شده است. روابط جدید با رنگ قرمز در این ماتریس مشخص گردیده‌اند. قدرت نفوذ یک متغیر جمع ردیف متغیرهای تأثیرپذیر از آن و خود متغیر، میزان وابستگی یک متغیر نیز از جمع متغیرهای تأثیرگذار بر آن متغیر به صورت ستونی محاسبه شده است.

جدول ۳۰: ماتریس دسترسی نهایی

موانع	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	تأثیرگذاری
C1	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱۰
C2	۰	۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
C3	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۹

1. Final received matrix

C4	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۹
C5	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۹
C6	۱	۱	۱	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۹
C7	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱۰
C8	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱۰
C9	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱۰
C10	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱۰
C11	۱	۱	۰	۰	۱	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۷
تأثیرپذیری	۹	۱۰	۸	۷	۹	۸	۹	۹	۹	۹	۶	

منبع: محاسبات تحقیق

همان‌طور که در جدول ۳۱ ملاحظه می‌شود بیشترین تأثیرپذیری و وابستگی مربوط به متغیر کمبود کارشناسان و متخصصان حوزه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه است. بیشترین ضریب تأثیرگذاری مستقیم و غیرمستقیم روی متغیرهای دیگر نیز مربوط به متغیرهای شماره ۱، ۷، ۹ و ۱۰ است. میزان تأثیرپذیری و تأثیرگذاری همه ۱۱ مؤلفه مدل ساختاری- تفسیری در جدول ۳۱ ارائه شده است.

جدول ۳۱: روابط تعاملی متغیرهای مدل سازی ساختاری- تفسیری به تفکیک تأثیرگذاری و تأثیرپذیری

متغیر	جمع ردیف‌ها (تأثیرگذاری)	جمع ستون‌ها (تأثیرپذیری)
۱ فقدان فرهنگ عملکردی در بخش عمومی	۱۰	۹
۲ کمبود نیروی انسانی متخصص و آموزش‌دیده	۰	۱۰
۳ نقص در زیرساخت‌ها و ارائه آمار توسط دستگاه‌های اجرایی	۹	۸
۴ ابهام و کمبود دانش فنی در مورد سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد	۹	۷
۵ ناهماهنگی بین دستگاه‌های متولی	۹	۹
۶ ارتباط ضعیف بین برنامه- پروگرام- بودجه	۹	۸
۷ مقاومت مدیران و کارشناسان در استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد	۱۰	۹
۸ قوانین ناکافی و ناقص	۱۰	۹
۹ ضعف بین اهداف و راهبردهای برنامه‌های راهبردی دستگاه‌ها با برنامه‌های و گزارش‌های عملکرد	۱۰	۹
۱۰ عدم سنجش مؤثر پیامدها و نبود شاخص‌های ارزیابی عملکرد	۱۰	۹
۱۱ ارتباط ضعیف بین عملکرد و تخصیص بودجه	۷	۶
جمع	۹۳	۹۳

منبع: محاسبات تحقیق

گام پنجم، سطح‌بندی موانع: برای تعیین سطح و اولویت‌بندی متغیرهای تحت بررسی در ماتریس دسترسی نهایی، مجموعه دریافتی (دستیابی)، مجموعه مقدماتی (پیش‌نیاز) و مجموعه مشترک برای هر عنصر مشخص

می‌شود. مجموعه دریافتی برای هر عنصر، مجموعه عناصری است که عنصر مورد نظر بر آن‌ها مؤثر است. به عبارت دیگر، مجموعه دستیابی نشانگر عوامل نفوذپذیر هر متغیر (همه مؤلفه‌هایی که در سطر مربوطه به مؤلفه مورد نظر عدد «۱» دارند) می‌باشد. مجموعه مقدماتی یا پیش‌نیاز یک عنصر، مجموعه عناصری است که بر عنصر مورد نظر مؤثرند و مجموعه مقدماتی یا پیش‌نیاز نیز بر اساس تأثیرپذیری هر متغیر شامل آن متغیر به انضمام سایر متغیرهایی که در ایجاد آن نقش داشته است (همه مؤلفه‌هایی که در ستون مربوط به مؤلفه مورد نظر عدد «۱» دارند) تشکیل می‌شود. سپس بر اساس اشتراکات دو مجموعه دستیابی و مجموعه پیش‌نیاز، مجموعه اشتراکات محاسبه می‌شود. در سلسله‌مراتب ISM، متغیر یا متغیرهایی که در ایجاد هیچ متغیر دیگر مؤثر نبوده و رابطه تأثیرگذار ندارند، به عنوان متغیر سطح بالا محسوب می‌شوند. همان‌طور که در جدول ۳۲ ملاحظه می‌شود، متغیر C2 هیچ متغیر دیگری را تحت تأثیر قرار نداده است؛ بنابراین در سطح اول قرار می‌گیرد. پس از شناسایی متغیر بالاترین سطح، آن متغیر از فهرست متغیرها کنار گذاشته شده و این تکرار تا زمانی که سطح همه متغیرها مشخص شود، ادامه می‌یابد. در سطح دوم با حذف متغیر C2 مجدداً، مقایسات زوجی و مجموعه‌های اشتراکی مورد محاسبه قرار می‌گیرد. در مرحله دوم متغیرهای C1, C3, C5, C7, C8, C9, C10, شناسایی شده و وارد سطح سوم نشده‌اند. در سطح سوم از مقایسات، متغیر C11 و در سطح چهارم نیز متغیر C6 حذف شده است. در نهایت در سطح پنجم، متغیر C4 به عنوان تأثیرگذارترین متغیر قرار گرفته است. به بیان دیگر خروجی ماتریس سطح‌بندی موانع نشان می‌دهد که متغیر «کمبود دانش و اطلاعات در خصوص بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد» به عنوان مؤثرترین مانع اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه بوده است. در یک سطح پیش‌تر، یعنی سطح چهارم متغیر C6 یعنی «ضعف ارتباط برنامه- پروگرام- بودجه» مانع مؤثر دیگری در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه است.

جدول ۳۲: تکرار اول برای سطح‌بندی متغیرها به تفکیک مجموعه دریافتی، مجموعه مقدماتی و مجموعه اشتراکی

موانع	مجموعه دریافتی	مجموعه مقدماتی	مجموعه اشتراکات	سطح
C1	۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	
C2	۲	۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۲	۱
C3	۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	
C4	۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۱-۳-۴-۵-۷-۸-۹-۱۰	۱-۳-۴-۵-۷-۸-۹-۱۰	
C5	۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	
C6	۱-۲-۳-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۱-۳-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	
C7	۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	
C8	۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	
C9	۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	
C10	۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	
C11	۱-۲-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	

منبع: محاسبات تحقیق

در تکرار اول برای متغیر C2، مجموعه اشتراکی برابر با مجموعه دریافتی بوده و بر همین اساس در اولین سطح این متغیر به عنوان نخستین متغیر خروجی انتخاب شده و در تکرارهای بعدی این مؤلفه حذف می‌گردد. در تکرار دوم، متغیرهای شماره ۱، ۳، ۵، ۷، ۸، ۹، ۱۰ به دلیل برابری مجموعه‌های دریافتی با مجموعه‌های اشتراکی به عنوان متغیرهای خروجی بوده و در تکرار بعدی حذف می‌شوند.

جدول ۳۳: تکرار مرحله دوم برای سطح‌بندی متغیرها به تفکیک مجموعه دریافتی، مجموعه مقدماتی و مجموعه اشتراکی

موانع	مجموعه دریافتی	مجموعه مقدماتی	مجموعه اشتراک‌ها	سطح
C1	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۲
C3	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۲
C4	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	
C5	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۲
C6	۱-۳-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	۱-۳-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰	
C7	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۲
C8	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۲
C9	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۲
C10	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۲
C11	۱-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	۱-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱	

منبع: محاسبات تحقیق

در تکرار مرحله سوم، با حذف خروجی‌های سطح دوم، یعنی متغیرهای شماره ۱، ۳، ۵، ۷، ۸، ۹، ۱۰ مجدداً با محاسبه مجموعه دریافتی و مجموعه مقدماتی، مجموعه اشتراکی محاسبه شده و در نهایت در این سطح نیز متغیر شماره ۱۱ به عنوان خروجی مشخص و در تکرار سطح چهارم حذف می‌گردد.

جدول ۳۴: تکرار مرحله سوم برای سطح‌بندی متغیرها به تفکیک مجموعه دریافتی، مجموعه مقدماتی و مجموعه اشتراکی

موانع	مجموعه دریافتی	مجموعه مقدماتی	مجموعه اشتراک‌ها	سطح
C4	۴-۶	۴	۴	
C6	۶-۱۱	۴-۶	۶	
C11	۶-۱۱	۶-۱۱	۶-۱۱	۳

منبع: محاسبات تحقیق.

جدول ۳۵: تکرار مرحله چهارم برای سطح‌بندی متغیرها به تفکیک مجموعه دریافتی، مجموعه مقدماتی و مجموعه اشتراکی

موانع	مجموعه دریافتی	مجموعه مقدماتی	مجموعه اشتراک‌ها	سطح
C4	۴-۶	۴	۴	
C6	۶	۴-۶	۶	۴

منبع: محاسبات تحقیق.

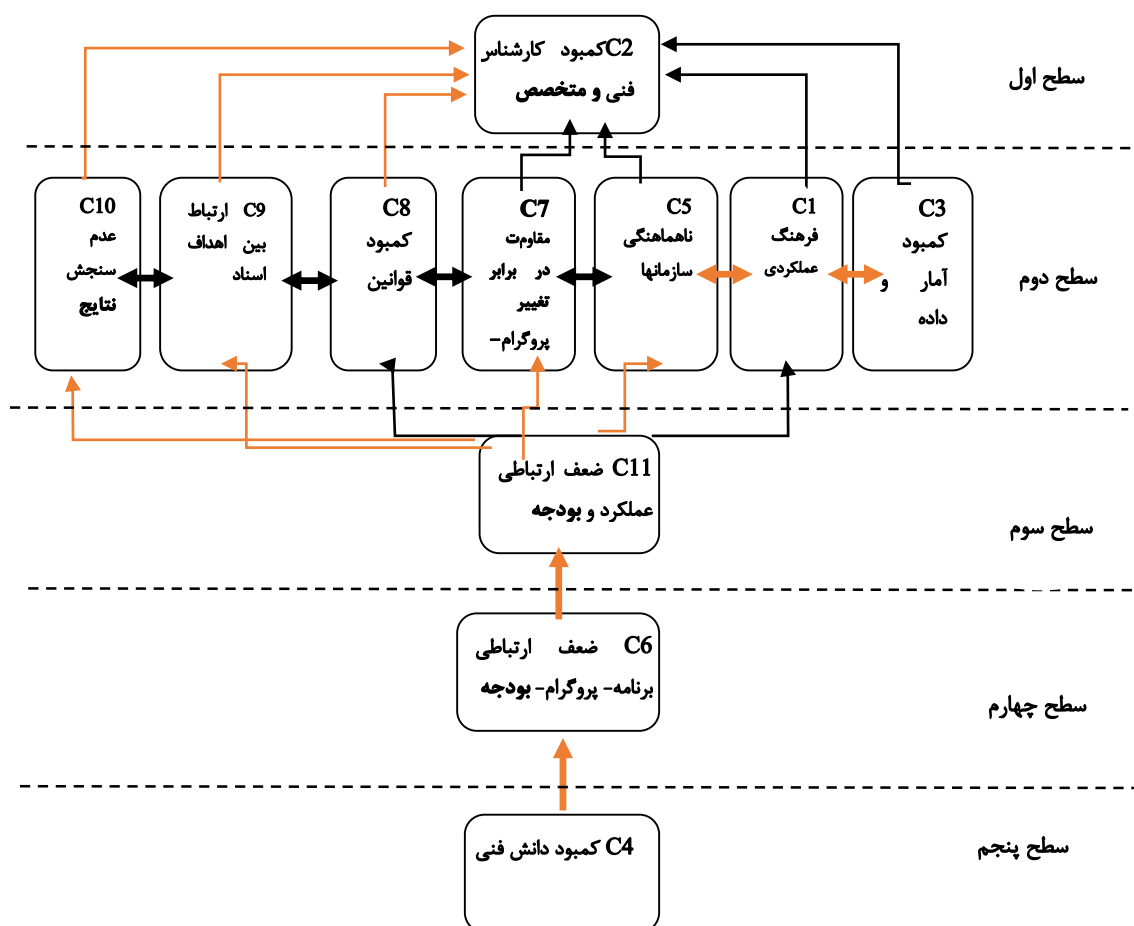
در نهایت، در سطح پنجم تنها متغیر شماره ۴ قرار دارد که به عنوان مؤلفه اصلی و زیربنایی سایر متغیرهای مدل را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اهمیت این سطح‌بندی از آن جهت است که متغیرهای لحاظ شده در مدل را از جنبه روابط تعاملی، اولویت‌بندی کرده و نقاط اهرمی سیستم را مشخص می‌کند.

جدول ۳۶: تکرار مرحله پنجم برای سطح بندی متغیرها به تفکیک مجموعه دریافتی، مجموعه مقدماتی و مجموعه اشتراکها

موانع	مجموعه دریافتی	مجموعه مقدماتی	مجموعه اشتراکها	سطح
C4	۴	۴	۴	۵

منبع: محاسبات تحقیق.

گام ششم، ترسیم مدل نهایی: پس از تعیین روابط تعاملی متغیرها و سطح بندی آنها، در نهایت می توان مدل نهایی تعامل متغیرها را بر اساس سطح آنها ترسیم کرد. در این پژوهش، ۱۱ متغیر در ۵ سطح قرار گرفته اند. در بالاترین سطح (سطح اول)، متغیر کمبود کارشناس و نیروی انسانی متخصص قرار گرفته و در پایین ترین سطح نیز (سطح پنجم) ضعف دانش و اطلاعات در خصوص بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان عامل زیربنایی قرار گرفته است. به عبارت دیگر، مدل ساختاری- تفسیری نهایی ترسیم شده بیانگر روابط تعاملی متغیرهاست که از سطح پنجم شروع و به سمت سطح اول (کمبود کارشناسان و متخصصان) امتداد می یابد.



نمودار ۸: مدل نهایی ساختاری- تفسیری موانع بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در سیستم بودجه ریزی دولت مرکزی ترکیه

منبع: یافته های تحقیق

*خاطر نشان می سازد فلش های نارنجی رنگ بیانگر روابط ثانویه و فلش های سیاه نشان دهنده روابط اولیه است.

گام هفتم، تجزیه و تحلیل قدرت وابستگی و قدرت نفوذ^۱ (MICMAC)

– خوشه‌بندی متغیرها

هدف از تحلیل MICMAC بررسی و تحلیل نیروی نفوذ و وابستگی تعاملی متغیرهای یک مسئله است. در تحلیل میک‌مک متغیرها به چهار گروه متغیرهای خودمختار، متغیرهای وابسته، متغیرهای پیوندی و متغیرهای مستقل تقسیم می‌شوند.

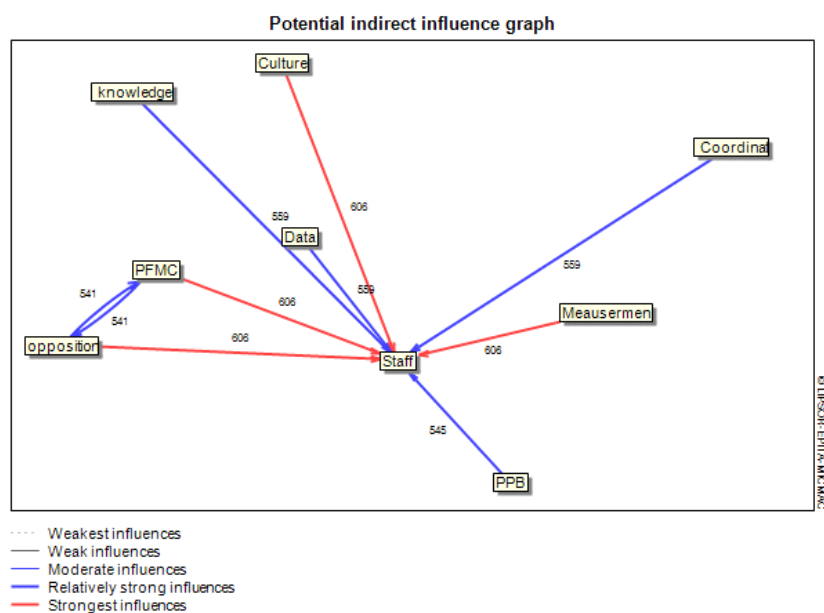
متغیرهای خودمختار به متغیرهایی گفته می‌شود که هم نیروی وابستگی ضعیفی دارند و هم نیروی نفوذ کمتری دارند. متغیرهایی که در این دسته قرار می‌گیرند تقریباً به صورت جدا از مجموعه کل سیستم عمل می‌کنند (آیینی و همکاران، ۱۳۹۸). همان‌طور که در نمودار ۸ ملاحظه می‌شود در مسئله مدل‌سازی موانع اجرای سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد هیچ متغیر خودمختاری شناسایی نشده است.

متغیر وابسته به متغیر یا متغیرهایی گفته می‌شود که نیروی نفوذ و تأثیرگذاری ضعیفی داشته است؛ اما با وجود این از نیروی وابستگی و تأثیرپذیری بسیار بالاتری برخوردار می‌باشد. در پژوهش حاضر، متغیر شماره یک، یعنی کمبود کارشناسان و متخصصان بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان یک متغیر وابسته است. همان‌طور که در شکل ۱۰ ملاحظه می‌شود، این متغیر علی‌رغم اینکه تأثیرپذیری بسیار بالاتری نسبت به سایر متغیرها دارد؛ اما تقریباً روی متغیر دیگری تأثیر شناخته شده‌ای ندارد. به بیان دیگر در مدل‌سازی موانع اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، متغیر کمبود کارشناسان و متخصصان در خوشه متغیرهای وابسته قرار می‌گیرد که نقش وابستگی در مدل داشته است. این خروجی تحلیل میک‌مک با مدل نهایی تفسیری مبنی بر قرار گرفتن در پایین‌ترین سطح، سازگاری دارد.

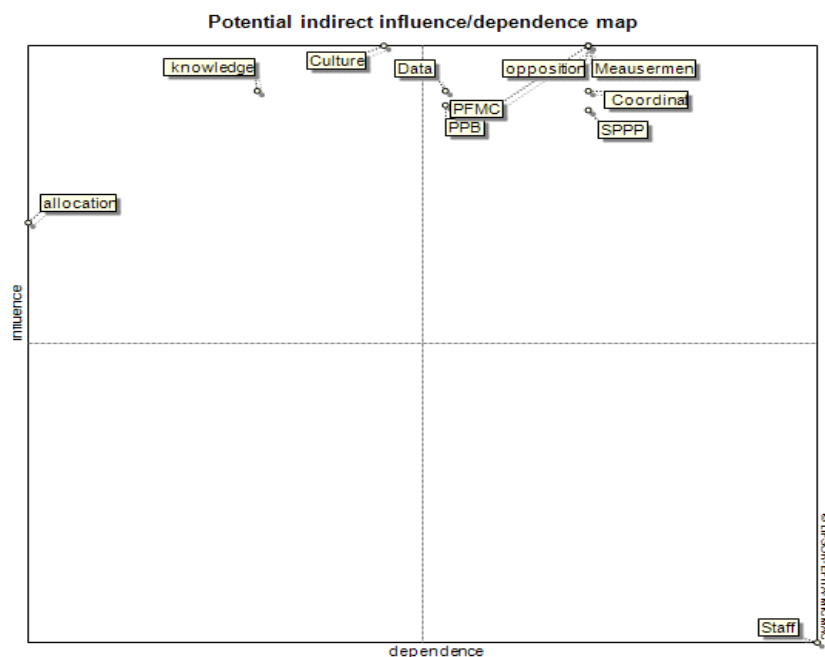
متغیرهای پیوندی به متغیرهای گفته می‌شود که از نیروی نفوذ قوی و همچنین نیروی وابستگی قدرتمندی برخوردارند. این متغیرها در حقیقت مؤلفه‌هایی هستند که بی‌ثبات می‌باشند، به این معنا که انجام هرگونه اقدامی در مورد این متغیرها علاوه بر اینکه مستقیماً بر سایر مؤلفه‌ها اثر می‌گذارد، می‌تواند در قالب بازخورد از سایر مؤلفه‌ها بر خود مؤلفه نیز اثرگذار باشد. همان‌طور که در شکل ۱۱ ملاحظه می‌شود در پژوهش حاضر هفت متغیر نقص در زیرساخت‌ها و ارائه آمار، ناهماهنگی بین دستگاه‌های متولی، ارتباط ضعیف بین برنامه-پروگرام-بودجه، مقاومت مدیران و کارشناسان، قوانین ناکافی و ناقص، ضعف بین اهداف و راهبردهای برنامه‌های راهبردی دستگاه‌ها با برنامه‌ها و گزارش‌های عملکرد، عدم سنجش مؤثر پیامدها به عنوان متغیرهای پیوندی شناسایی شده‌اند.

1. Matrice d'Impacts Croisés Multiplication Appliquee a un Classement/Cross Impact Matrix Multiplication Applied to Classification

متغیر مستقل به متغیر یا متغیرهایی گفته می‌شود که نیروی نفوذ قوی داشته‌اند؛ اما نیروی وابستگی و تأثیرپذیری کمتری دارند. درواقع با تغییر این متغیرها می‌توان به صورت اهرمی سایر مؤلفه‌های سیستم را تغییر داد. در پژوهش مدل سازی ساختاری بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، متغیر مستقلی شناسایی نشده است.



شکل ۱۰: شبکه تعاملی مدل ساختاری- تفسیری عوامل مؤثر بر کمبود کارکنان و کارشناسان متخصص



شکل ۱۱: ماتریس میک مک و توزیع موانع پیاده سازی سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد بر اساس دو معیار میزان وابستگی و میزان تأثیرگذاری

بحث و نتیجه‌گیری

در این فصل، تلاش شد بر اساس مدل‌سازی ساختاری-تفسیری، موانع پیاده‌سازی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه شناسایی و نحوه نفوذ و تأثیرپذیری این عوامل، مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. بررسی یافته‌های مدل‌سازی ساختاری-تفسیری و همچنین تحلیل MICMAC در مورد موانع اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در نظام بودجه‌ریزی دولت مرکزی نشان می‌دهد:

- ۱- یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که مؤلفه «ابهام و کمبود دانش فنی در مورد سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد» در بین موانع شناسایی شده، به عنوان مهم‌ترین مانع اثرگذار در سطح پنجم قرار گرفته است. یافته‌ها نشان می‌دهد این ابهام و کمبود دانش در مورد سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان یک متغیر محرک، در سطح بعدی (چهارم) به صورت غیرمستقیم عامل دیگر، یعنی ارتباط ضعیف بین برنامه- پروگرام- بودجه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. همان‌طور که چاتاک و چلینگیر نیز تصریح می‌کنند در شروع پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، نظام اداری و سیاسی حاکم بر مدیریت مالی عمومی خود در مورد روش‌شناسی این سیستم بودجه‌ریزی با ابهام^۱ (Çatak and Çilingir, 2010) و کمبود دانش فنی مواجه بودند. از دید این پژوهشگران، در شروع اجرای بودجه‌ریزی مدیران ارشد و سیاست‌گذاران حتی ارتباط بین سطوح برنامه‌ریزی و نحوه ارتباط اهداف راهبردی با برنامه‌های عملیاتی را نمی‌دانستند. چلبی و کوانجیلار بیان می‌کنند به دلیل عدم تفهیم و عدم آشنایی سیاست‌گذاران و مدیران ارشد با چارچوب‌های فنی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، کارشناسان و متخصصان را نیز دچار سردرگمی می‌کردند (Çelebi and Kovancılar, 2012). از سوی دیگر به دلیل بی‌ثباتی‌های مکرر اقتصادی در سال‌های ابتدایی قرن بیست و یکم و تغییر پی‌درپی رویکردهای مدیریت مالی عمومی و البته مدیران دولتی، با شروع پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، بسیاری از مدیران و تصمیم‌سازان نسبت به این اصلاحات پیش‌داوری داشتند و تصور می‌کردند که فرجام این اصلاحات نیز همانند اصلاحات قبلی خواهد بود؛ بنابراین در مسائل روش‌شناسی و فنی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد عمیق نمی‌شدند و خود این مؤلفه باعث کاهش انگیزه در مطالعه ابعاد بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد می‌گردید. از سوی دیگر، ابهام و عدم اطلاع مدیران و سیاست‌گذاران ارشد باعث ایجاد شکاف در درک افکار عمومی با مدیران شد و تا حدی حمایت افکار عمومی را نیز به صورت منفی تحت تأثیر قرار داد (Bakırtaş and Nazlıoğlu, 2019).
- ۲- در سطح چهارم، یکی از موانع اصلی اجرای سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه، عامل «ارتباط ضعیف بین برنامه- پروگرام- بودجه» است. از سال ۲۰۰۶ اولین پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله و همچنین برنامه مالی میان‌مدت سه‌ساله اجرایی شد. اگرچه این اقدام برای تقویت ارتباط نظام برنامه‌ریزی و

بودجه ریزی حائز اهمیت بوده و تا حد بسیاری توانست با بودجه ریزی چندین ساله، ارتباط برنامه های توسعه پنج ساله با بودجه های سنواتی را تقویت کند؛ اما در عمل همچنان توزیع بودجه بر اساس «پروژه» صورت می گرفت (Akbeý, 2019). یکی از دلایل حرکت به سمت بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه ای از سال ۲۰۲۱ رفع همین مسئله بود (Ergen, 2021). عدم ارتباط بین برنامه-پروگرام-بودجه از سوی دیگر سنجش کارایی و اثربخشی مخارج عمومی را با مشکل مواجه کرد، زیرا اهداف و سیاست های کلان بخش عمومی در برنامه های پنج ساله و پروگرام های میان مدت به خوبی در اسناد بودجه سنواتی و همچنین برنامه های راهبردی سازمان ها منعکس نمی شد. برنامه های راهبردی به عنوان ابزار ارتباطی بین اهداف و سیاست های کلان با بودجه و برنامه های عملیاتی در سازمان ها جدی گرفته نشده است. همان طور که دوغان^۱ بیان می کند تفکر غالب در سازمان ها و دستگاه های اجرایی در مورد برنامه های راهبردی، «برنامه ای برای عدم اجراست» و دستگاه ها نه برای اجرا بلکه صرفاً برای خالی نبودن عریضه و تکلیف قانونی اقدام به تهیه برنامه های راهبردی کرده و این برنامه ها جدی گرفته نمی شود (Doğan, 2018). در گزارش ارزیابی کلی نظارت در سال ۲۰۱۶ دیوان محاسبات، اعلام شده است که «بخش عمده» بودجه ریزی دستگاه های دولتی فاقد اهداف استراتژیک و رابطه با اهداف عملیاتی است. بر اساس این گزارش در بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، سازمان ها تلاش می کنند رابطه بین فعالیت با بودجه را برقرار کنند، در صورتی که رابطه بین اهداف و بودجه ریزی مغفول مانده است (Sayıştay, 2017).

۳- یافته های پژوهش نشان می دهد در سطح سوم مؤلفه «ارتباط ضعیف بین عملکرد و تخصیص بودجه» به عنوان یکی از موانع پیاده سازی سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در مدیریت مالی دولت مرکزی ترکیه بوده است. بسیاری معتقدند پس از اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد عملاً همانند گذشته، بودجه ریزی سنتی و تمرکز بر میزان عملکرد اعتبارات سال های گذشته وجود داشته و میزان تخصیص بودجه همبستگی زیادی با عملکرد دستگاه ها و سازمان ها نداشته است. خود این مسئله باعث می شد در سطح دیگر فرهنگ مبتنی بر عملکرد در بخش عمومی تسلط پیدا نکند و در به همان پاشنه سابق بچرخد. ۴- یکی از مهم ترین عناصر بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، گزارش دهی بر اساس داده ها و آمار واقعی است. داده ها هم در مرحله تدوین برنامه ها و هم در مرحله نظارت و ارزیابی پیشرفت برنامه ها (در سطح ملی و سازمانی) نقش بسیار مهمی در اتخاذ تصمیمات درست و واقعی دارند. برای این مهم، علی رغم اینکه تلاش شده سامانه ها یکپارچه و جامع اطلاعاتی به ویژه در مورد اعتبارات هزینه ای و عمرانی طراحی و اجرا شوند؛ اما به دلیل تغییرات مستمر در تعاریف و همچنین نبود آرشیو در برخی سازمان ها (Doğan, 2018)، عملاً رصد سری زمانی برخی شاخص ها و مقایسه آن ها مقدور نیست.

1. Doğan

۵- یکی از موانع اصلی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، هماهنگی ضعیف بین وزارت مالیه، خزانه‌داری و وزارت توسعه (عنوان سازمان برنامه‌ریزی دولت در سال ۲۰۰۸) بود. تخصیص بودجه اعتبارات هزینه‌ای توسط وزارت مالیه، تخصیص اعتبارات پروژه‌های عمرانی با وزارت توسعه و همچنین پرداخت نقدینگی نیز توسط خزانه صورت می‌گرفت. در برخی موارد، ناهماهنگی بین این دستگاه‌ها، باعث تأخیر در پرداخت نقدینگی به‌ویژه در مورد پروژه‌های عمرانی می‌شد. برای رفع این ناهماهنگی از سال ۲۰۱۸ وزارت مالیه و خزانه‌داری باهم ادغام گردید و همچنین سازمان برنامه‌ریزی دولت با گسترش تشکیلاتی و توسعه مأموریت‌های آن از همان سال زیر نظر ریاست جمهوری قرار گرفت؛ اما مسئله‌ای که هنوز در سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای در ترکیه باقی‌مانده و عملکرد این سیستم را تحت تأثیر قرار داده موضوع تفکیک رصد و راهبری برنامه‌های راهبردی سازمان‌ها توسط سازمان استراتژی و بودجه و راهبری برنامه‌های عملیاتی توسط وزارت خزانه‌داری و مالیه است. این امر سبب شده است که به نوبه خود، بین اهداف راهبردی سازمان‌ها و اهداف عملیاتی ارتباط قوی برقرار نگردد. به بیان دیگر، عدم هماهنگی بین دو دستگاه متولی اصلی نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، یعنی سازمان استراتژی و بودجه و وزارت خزانه‌داری و مالیه باعث ناهماهنگی بین اهداف راهبردی سازمان‌ها و برنامه‌های عملیاتی شده است. یکی از موارد بسیار مهم که در قانون اساسی ۱۹۸۲ و همچنین قانون مدیریت و نظارت مالی تأکید شده عدم درج احکام غیربودجه‌ای در متن قوانین بودجه است. با این حال در پیوست‌ها و جدول E احکام غیربودجه‌ای در قوانین بودجه گنجانده شده است. احکامی مانند معافیت‌های مالیاتی، تخفیف‌های مالیاتی و غیره باعث می‌شود بین بودجه مصوب مجلس و عملکرد بودجه اختلاف وجود داشته باشد (Doğan, 2018).

۷- یکی از موانعی که در اکثر پژوهش‌ها مطرح شد، بحث کمبود کارشناسان و متخصصان در نظام بودجه‌ریزی کشور ترکیه است؛ اما مدل‌سازی ساختاری-تفسیری نهایی نشان می‌دهد این مانع به عنوان آخرین سطح موانع قرار داشته و خود معلول سایر موانع دیگر است. بسیاری از پژوهشگران و متخصصان اعتقاد دارند عواملی همچون ضعف شایسته‌سالاری، ضعف فرهنگ اداری مبتنی بر عملکرد، نفوذ و قدرت افراد سیاسی در امور فنی و بوروکراسی درواقع باعث خروج و یا انزوای بدنه کارشناسی به‌ویژه در دهه گذشته شده است. به عبارت دیگر کمبود کارشناس و متخصص، معلول سیاست‌ها و عوامل دیگر در مدل بوده و نقش تأثیرگذار نداشته است.

۵- خلاصه و جمع بندی

۵-۱- خلاصه تحقیق

کشور ما با اینکه از سابقه طولانی در برنامه ریزی توسعه برخوردار است؛ اما سالیان درازی می باشد که در حوزه برنامه ریزی و بودجه ریزی با چالش های ساختاری مواجه است. آخرین مورد از این چالش ها، فرایند تدوین برنامه هفتم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور بوده که بعد از گذشت بیش از دو سال، در نهایت قانون برنامه پیشرفت هفتم، در تیر ماه ۱۴۰۳ برای اجرا به دولت ابلاغ گردید. برای بهره مندی از تجربیات دیگر کشورها و کاهش فرایندهای آزمون و خطا در اصلاحات نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی، در این پژوهش با هدف بهره گیری از تجربیات کشور ترکیه، حکمرانی نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی مورد بررسی و کنکاش قرار گرفته است. هدف اصلی این پژوهش، مطالعه حکمرانی نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی ترکیه با رویکرد سیستمی و همچنین شناسایی موانع پیاده سازی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در این کشور است. تجربه ترکیه در اصلاح ساختار نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی از چند جهت می تواند برای کارشناسان، مدیران و تصمیم گیران و حتی پژوهشگران این حوزه مفید فایده باشد. نخستین دلیل، شباهت های اقتصادی و اجتماعی دو کشور است: هر دو کشور دارای جمعیت حدود ۸۵ میلیون نفری هستند، اگرچه تقریباً تا ۵۰ سال پیش بخش عمده جمعیت هر دو کشور در مناطق روستایی ساکن بودند و کشاورزی و دامپروری فعالیت اصلی ساکنان آنها بود. جمعیت روستایی فاقد مهارت طی یک قرن گذشته به تدریج از مناطق روستایی به مناطق شهری کوچ کرده و امروز بخش عمده از جمعیت هر دو کشور در مناطق شهری سکونت دارند. بخش بسیار عمده جمعیت هر دو کشور مسلمان بوده و به لحاظ ویژگی های فرهنگی و اجتماعی شباهت های ویژه ای دارند. مقایسه هرم سنی (جوانی نسبی جمعیت) و برخی ویژگی های دموگرافیک دو کشور نیز حاکی از شباهت های عمده اجتماعی دو کشور است. هر دو کشور تقریباً در یک مقطع زمانی، فرایند صنعتی شدن و مدرنیزاسیون را شروع کرده اند.^۱ مقایسه تحولات اجتماعی، درآمد سرانه و برخی شاخص های اقتصاد کلان دو کشور در طی یک قرن گذشته و همچنین شرایط امروز دو کشور می تواند درس هایی آموزنده ای برای کارشناسان و سیاستمداران داشته باشد.

دلیل دوم در انتخاب ترکیه، تلاش این کشور همانند ایران، برای توسعه از طریق سیستم برنامه ریزی است. ترکیه توسعه را از طریق برنامه های توسعه صنعتی در سال ۱۹۳۴ و ایران نیز توسعه را از طریق برنامه های عمرانی هفت ساله در سال ۱۹۴۸ شروع کرده است. در هر دو کشور نظام اقتصادی مختلط حاکم بوده و

۱. در تاریخ ۲۹ اکتبر ۱۹۲۳ با ریاست جمهوری مصطفی کمال آتاترک، عصر جدیدی از توسعه و مدرنیزاسیون در ترکیه آغاز گردید. در ۲۸ اکتبر سال ۱۹۲۳ رضاخان پهلوی به سمت وزارت دفاع منصوب و در سال ۱۹۲۶ تاج گذاری و فرایند به اصطلاح مدرنیزاسیون را در ایران شروع کرد و می توان گفت که هر دو کشور فرایند صنعتی شدن را همزمان آغاز کرده اند.

برنامه‌ریزی از نقش کلیدی در فرایند توسعه و تأمین زیرساخت‌های عمرانی برخوردار است. نکته مهم دیگر اینکه در هر دو کشور در ابتدا مفهوم توسعه معادل مدرنیزاسیون، دولت‌گرایی، عمران و احداث زیرساخت به کار رفته است.

موضوع سوم، بحث شباهت‌های نظام بودجه‌ریزی و تلاش دو کشور برای استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برای بهبود اثربخشی و کارایی مدیریت مالیه عمومی است. ترکیه در طی سال‌های گذشته، به‌خصوص از سال ۲۰۰۳ تلاش ویژه‌ای بر بهبود نظام مدیریت مالیه عمومی به کار بسته تا بتواند ضمن افزایش اثربخشی و کارایی منابع عمومی، نواقص و کمبودهای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را مرتفع سازد. بررسی روند تحولات و اصلاحات ساختار سیستم بودجه‌ریزی ترکیه با توجه به پیشتازی این کشور می‌تواند حاوی درس‌های آموزنده‌ای باشد. در ایران نیز از اوایل دهه ۸۰ شمسی، سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستور کار مدیریت مالیه عمومی بوده است؛ اما با گذشت بیش از دو دهه، هنوز مسائل و چالش‌های عمده‌ای در اجرا و پیاده‌سازی وجود دارد.

بر همین اساس در این پژوهش نه به‌صورت تطبیقی و قیاس تناظر یک به یک، بلکه با تعمیق در سیستم‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ترکیه تلاش شده ضمن توصیف و تبیین عناصر دو سیستم فوق، نحوه کارکرد و البته اصلاحات ساختاری طی فرایند تاریخی را بررسی نموده تا دانشی قابل استفاده برای کارشناسان، متخصصان، سیاست‌گذاران و مدیران ارشد باشد. البته باید اذعان کرد به‌هیچ‌وجه، توصیه به کپی‌برداری از سیستم ترکیه نبوده و عملاً با توجه به نوع نظام‌های سیاسی این موضوع مقدور نیست.

ساختار این تحقیق به این ترتیب است که در فصل اول، ابتدا سیر تاریخی تحولات نظام برنامه‌ریزی توسعه بحث شده و سپس حکمرانی نظام برنامه‌ریزی شامل عناصر، مؤلفه‌ها و تعاملات آن‌ها و همچنین قوانین و مقررات مربوطه مورد کنکاش قرار گرفته است. در فصل دوم نیز، پس از بیان سیر تحولات نظام بودجه‌ریزی و ارائه مدل‌های مختلف بودجه‌ریزی اجرا شده در ترکیه، به بررسی حکمرانی نظام بودجه‌ریزی شامل نهادها، وظایف و مسئولیت هریک از نهادها و همچنین فرایند تهیه و تصویب قوانین بودجه و قوانین حاکم بر مدیریت مالیه عمومی می‌پردازد. در فصل سوم برای آشنایی مخاطبان با تحولات اقتصادی این کشور، با بیان اجمالی راهبردهای توسعه این کشور و همچنین بررسی آماری شاخص‌های اقتصاد کلان و بودجه‌های سنواتی را مورد بررسی قرار گرفته است. در فصل چهارم برای بررسی و اکتشاف مؤلفه‌ها و چالش‌های اصلی پیاده‌سازی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه، پس از مرور ادبیات موضوع به‌صورت سیستماتیک و فراتحلیل مؤلفه و موانع عمده، روش‌شناسی تحقیق شامل ابزار گردآوری داده، پرسشنامه محقق ساخته و همچنین روش تجزیه و تحلیل داده‌ها بر اساس روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری ارائه شده است. همچنین در این فصل، تجزیه و تحلیل مدل‌سازی ساختاری تفسیری چالش‌ها و موانع اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مورد

بررسی قرار گرفته است. فصل پنجم به جمع بندی و ارائه گزارش سیاستی و همچنین راهکارهایی درباره بهبود نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی بر اساس تجربه ترکیه پرداخته شده است.

۵-۲- جمع بندی حکمرانی نظام برنامه ریزی ترکیه

۱- دوران برنامه ریزی توسعه در ترکیه را می توان به سه دوره (۱) برنامه های توسعه صنعتی پنج ساله (۱۹۲۳-۱۹۶۲)؛ (۲) دوره برنامه ریزی پنج ساله توسعه (۱۹۶۳-۲۰۰۶)؛ و (۳) دوره پروگرام های میان مدت و برنامه های راهبردی تقسیم کرد. در دوره اول، با توجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ترکیه، برنامه های توسعه پنج ساله صنعتی ابزار اصلی توسعه اقتصادی این کشور بود؛ اما از اوایل دهه ۱۹۶۰ و پس از کودتا و اصلاح قانون اساسی، راهبرد توسعه از طریق برنامه ریزی بلندمدت توسعه در قانون اساسی به عنوان محور اصلی توسعه اقتصادی و اجتماعی در این کشور قرار گرفت. از سال ۲۰۰۶ به منظور تقویت ارتباط نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی، علاوه بر برنامه های توسعه پنج ساله، پروگرام های میان مدت سه ساله و همچنین برنامه های راهبردی به عنوان یکی از ارکان نظام برنامه ریزی ترکیه در دستور کار بخش عمومی بوده است.

۲- سابقه برنامه ریزی توسعه در ترکیه به برنامه های صنعتی دهه ۱۹۳۰ برمی گردد. هدف اصلی برنامه های پنج ساله، مدرنیزاسیون، صنعتی سازی، تأمین زیرساخت ها و احداث برخی صنایع و کارخانجات بوده که برنامه های صنعتی برخلاف سیاست های کنگره اقتصادی از میر که اصل بر بخش خصوصی و ایفای نقش نظارتی دولت با سیاست دولت گرایی و افزایش نقش تصدی گری دولت در اقتصاد، به ویژه در حوزه صنایع، معادن و بانکداری وجود داشت. تمرکز اصلی اولین برنامه توسعه صنعتی ترکیه (۱۹۳۴-۱۹۳۸)، بر بخش صنعت بوده که نمی توان گفت یک برنامه توسعه به معنای مدرن است، زیرا سایر بخش های اقتصادی از جمله بخش کشاورزی که در آن مقطع بیش از ۸۰ درصد جمعیت ساکن در مناطق روستایی را در بر نمی گرفت.

۳- بررسی برنامه های توسعه صنعتی نشان می دهد بخش عمده منابع اجرای برنامه های صنعتی ترکیه از طریق وام های خارجی است دولت با این بهانه که بخش خصوصی فاقد سرمایه و اعتبار لازم برای مشارکت در فرایند توسعه صنعتی است، خود با کسب وام و تسهیلات از منابع خارجی تلاش کرد برنامه های توسعه را پیش ببرد. این امر از جهت ثبات منابع اجرای برنامه ریزی، اجرای برنامه ها را با مشکلات عدیده ای همراه ساخت. از سوی دیگر رفته رفته، نقش تصدی گری دولت افزایش یافت و کارایی منابع عمومی در تأمین زیرساخت ها زیر سؤال رفت.

۴- بررسی برنامه‌های توسعه صنعتی ترکیه نشان می‌دهد این برنامه‌ها دچار سردرگمی و ابهام در انتخاب راهبرد توسعه بوده‌اند. در حالی که برنامه‌های توسعه صنعتی بر صنایع و احداث برخی زیرساخت‌ها متمرکز است. راهبرد اصلی برنامه توسعه اقتصادی وائر بر بخش کشاورزی و حمل‌ونقل و استفاده از منابع خارجی برای اجرا و پیاده‌سازی پروژه‌های ذیل برنامه بود.

۵- با وجود موفقیت نسبی برنامه اول توسعه صنعتی، برنامه دوم به دلیل وقوع جنگ جهانی دوم اجرایی نشد؛ اما پس از جنگ، برنامه توسعه اقتصادی به عنوان یک برنامه نسبتاً جامع با تمرکز بیشتر بر بخش کشاورزی، به توسعه بخش کشاورزی کمک شایانی کرد. در این برنامه تلاش شد برخلاف برنامه‌های صنعتی قبلی، علاوه بر توسعه صنعتی، رویکرد جامع‌تری نسبت به عدم توازن‌های منطقه‌ای اعمال شود. برخی متخصصان اعتقاد دارند این برنامه به‌رغم جامعیت در تعیین اهداف برای همه بخش‌های اقتصادی، نه یک سند برنامه بلکه متنی قابل قبول برای شکل‌دهی و ساختاربخشی فعالیت‌های اقتصادی آن دوره است.

۶- در اواخر دهه ۱۹۵۰ میلادی به دلایلی همچون شرایط بحرانی اقتصاد ترکیه، فشار نهادهای بین‌المللی برای اصلاح نظام پرداخت‌ها و همچنین پارادایم جهانی توسعه اقتصادی که در آن مقطع در کشورهای توسعه یافته و بسیاری از کشورهای در حال توسعه حاکم بود، تلاش‌ها برای استقرار نظام برنامه‌ریزی توسعه در این کشور البته به کمک مشاوران خارجی و در رأس آن‌ها پروفسور تین برگن هلندی شروع شد. اگرچه تلاش‌های کارشناسان و مدیران داخلی را نمی‌توان نادیده گرفت؛ اما به باور بسیاری از محققان و پژوهشگران، شروع فرایند برنامه‌ریزی توسعه عمدتاً به صورت برون‌زا و وابسته به دانش و تخصص خارجی بود.

۷- در دوره برنامه‌های صنعتی، نهاد واحدی برای تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه وجود نداشت. با توجه به اینکه در دوره برنامه‌های صنعتی، تشکیلات برنامه‌ریزی هنوز در ترکیه تأسیس نشده بود، مسئولیت تهیه و اجرای اولین برنامه توسعه صنعتی با سومربانک بود. البته بعداً طی اجرای برنامه وظایفی به بانک خصوصی ایش بانک، اتی بانک، انستیتوی اکتشاف و استخراج معادن نیز واگذار شد (Yücel, 2014). نخستین برنامه توسعه صنعتی را بانک سومر تهیه کرد و برنامه توسعه اقتصادی اواخر دهه ۱۹۴۰ توسط وزارت مالیه طراحی شد. اوایل دهه ۱۹۶۰ «سازمان برنامه‌ریزی دولت» زیر نظر نخست‌وزیری ایجاد گردید و این سازمان بر اساس قانون اساسی مسئول تهیه و نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه در این کشور شد. البته از نظر تشکیلاتی، این سازمان طی ۶ دهه گذشته با تغییراتی نیز همراه بوده است، به طوری که در مقطعی به وزارت توسعه تغییر نام یافت و از سال ۲۰۱۸ در چارچوب سیستم ریاست جمهوری با افزایش سطح اختیارات آن، ذیل نهاد ریاست جمهوری با عنوان سازمان استراتژی و بودجه فعالیت می‌کند.

۸- یکی از نکات بسیار مهم جایگاه برنامه‌ریزی توسعه و سازمان برنامه‌ریزی دولت در قانون اساسی است. از دهه ۱۹۶۰، برنامه‌ریزی به عنوان راهبرد اصلی توسعه در متن قانون اساسی ذکر شده و از جایگاه ویژه‌ای

برخوردار است. بر اساس قانون اساسی، وظیفه تهیه برنامه بر عهده دولت و وظیفه نظارت نیز بر عهده مجلس ترکیه (دیوان محاسبات) است. در مجلس کمیسیون برنامه و بودجه (تنها کمیسیون تشکیل شده بر اساس قانون اساسی) وظیفه اصلی بررسی سند برنامه را بر عهده دارد.

۹- مسئولیت تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه با سازمان برنامه‌ریزی دولت است که در سیستم نخست‌وزیری، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله البته با رویکرد بلندمدت پس از تهیه ابتدا در شورای عالی برنامه‌ریزی تصویب و سپس به هیئت‌وزیران تقدیم می‌شد. با تصویب هیئت‌وزیران، لایحه برنامه به مجلس تقدیم و مجلس ظرف حداکثر ۲۴ ساعت باید لایحه برنامه را به کمیسیون برنامه و بودجه ارجاع داده و بررسی متن لایحه برنامه شروع می‌شد؛ اما در سیستم ریاست جمهوری پس از تهیه متن پیشنهادی برنامه توسعه پنج‌ساله، این برنامه به تأیید شخص رئیس‌جمهور رسیده و رئیس‌جمهور متن پیشنهادی را برای بررسی و تصویب به مجلس تقدیم می‌کند.

۱۰- از سال ۲۰۰۶ برای رفع مشکلات و چالش‌های نظام برنامه‌ریزی، به‌ویژه به منظور تقویت رابطه نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و افزایش کارایی و اثربخشی هزینه‌کرد منابع عمومی برای نیل به اهداف کلان، نظام برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه به سیستمی چندلایه مشتمل بر برنامه‌های توسعه پنج ساله، پروگرام‌های میان‌مدت سه ساله، برنامه مالی میان‌مدت سه ساله، برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری، برنامه سرمایه‌گذاری و برنامه راهبردی دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی است. این سطوح ارتباط سیستمی باهم داشته و سعی شده است تا سیاست‌ها و اهداف کلان برنامه‌های توسعه که معمولاً پنج‌ساله هستند در برنامه‌های راهبردی و عملیاتی دستگاه‌های اجرایی تجلی پیدا کند.

۱۱- در پروگرام‌های میان‌مدت، اهداف سه ساله کشور به تفکیک متغیرهایی مانند رشد اقتصادی، دگرگونی سبز، اشتغال، شاخص‌های قیمتی (شامل تورم و شاخص بهای مصرف‌کننده و تولیدکننده و...)، تعادل تراز پرداخت‌ها، مالیه عمومی و سقف پرداخت بودجه دولت مرکزی مشخص می‌شود. طی مدت سه ساله پروگرام میان‌مدت در تهیه بودجه دستگاه‌های دولتی، تنظیم مقررات بخش دولتی، فرایند تصمیم‌گیری و اجرا باید بر اهداف و اولویت‌های این پروگرام‌ها متمرکز باشد. برش یک‌ساله این پروگرام‌ها در چارچوب «برنامه‌های یک‌ساله ریاست جمهوری» ارائه می‌شود.

۱۲- برنامه‌های مالی میان‌مدت نیز در هر سال و برای یک بازه سه ساله و بر اساس پروگرام‌های میان‌مدت، توسط وزارت خزانه‌داری و مالیه تهیه می‌شوند. در این برنامه‌ها، برآورد مجموع درآمدها و مخارج بودجه دولت مرکزی، اهداف، کسری بودجه، شیوه تأمین کسری، شرایط و میزان استقراض دولت و همچنین سقف بودجه پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی مشخص می‌گردد. نکته بسیار مهم در تدوین این برنامه‌ها، تبیین نقش بودجه عمومی در حصول به اهداف برنامه‌های توسعه و پروگرام‌های میان‌مدت دولت است.

۱۳- برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری، سندی یک‌ساله، تفصیلی و عملیاتی است که کلیه برنامه‌ها، اهداف و سیاست‌های یک سال آینده قوه مجریه ترکیه (دولت مرکزی، شرکت‌ها و نهادهای اقتصادی دولت، دولت‌های محلی و شهرداری‌ها) را تعیین می‌کند. خط‌مشی‌ها و برنامه‌های دولت برای سال آینده و بر اساس تحلیل شرایط و روند متغیرهای اقتصادی و اجتماعی بین‌المللی و داخلی به تفصیل تشریح می‌شود.

۱۴- این برنامه یک‌ساله شرح تفصیلی تمامی پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری دولت مرکزی است که شامل بخش اقتصادی مربوطه، محل اجرا، دستگاه اجرایی، عنوان طرح، عنوان پروژه و زیرپروژه، مبلغ مصوب، نوع پروژه اعم از پروژه جدید و یا تعمیر و تجهیز و... است. درواقع می‌توان گفت که این برنامه عمرانی یک‌ساله به عنوان جزئیات بودجه عمرانی یا سرمایه‌گذاری اشاره شده در قانون بودجه است. این سند معادل پیوست توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه در ایران است. درواقع در نظام برنامه‌ریزی ترکیه، برنامه عمرانی یک‌ساله کارکرد مشابه پیوست اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه قانون بودجه در ایران را دارد با این تفاوت که این پیوست در ترکیه نخست یک سطح از نظام برنامه‌ریزی است و دوم، این سند توسط رئیس‌جمهور تأیید و ابلاغ می‌شود و نیازی به تصویب در مجلس ندارد.

۱۵- می‌توان این سطوح به هم تنیده نظام برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه را به عنوان یکی از نقاط مثبت ارزیابی کرد، زیرا قبل از سال ۲۰۰۶ در بسیاری مواقع ارتباط برنامه توسعه پنج‌ساله با قوانین بودجه سنواتی برقرار نمی‌شد و امکان ارزیابی و یا اصلاح برخی سیاست‌ها به دلیل پیچیدگی فرایند اصلاح قانون برنامه در مجلس وجود نداشت؛ اما در سیستم جدید، ابزار پروگرام‌های میان‌مدت به دلیل سه ساله بودن و همچنین بازنویسی سالانه برای یک دوره سه ساله، عملاً انعطاف خوبی را در نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فراهم کرده است.

۱۶- یکی از نکات مهم در نظام برنامه‌ریزی، بحث تصویب اسناد برنامه است. به غیر از برنامه توسعه پنج‌ساله، سایر سطوح در مجلس مورد بررسی و تصویب قرار نمی‌گیرند. از یک‌سو این امر باعث افزایش سرعت مکانیسم تصمیم‌گیری دولت شده و بارها شخص رئیس‌جمهور از این موضوع به عنوان نقطه مثبتی در سرعت بخشی نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری یاد کرده است. از سوی دیگر به دلیل تمرکز اختیارات در نهاد ریاست جمهوری و شخص رئیس‌جمهور، شائبه استبداد و فردمحوری پیش می‌آید که طی سال‌های اخیر این موضوع به یکی از چالش‌های اصلی نظام حکمرانی ترکیه تبدیل شده است.

۱۷- سیستم برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه متمرکز و تنها دارای یک نهاد مستقر در پایتخت، یعنی آنکارا است. از نظر تشکیلاتی، سازمان استراتژی و بودجه در استان‌ها فاقد نمایندگی یا سازمان‌های استانی است. خود سازمان نیز از نظر تشکیلاتی بسیار چابک است. در کشور ما علاوه بر مراکز استانی، چند سازمان و مرکز ذیل سازمان برنامه بودجه قرار گرفته و اساساً کارایی متولی نظام برنامه‌ریزی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۱۸- بررسی فرایند تهیه برنامه‌های توسعه، به‌ویژه طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد برنامه‌های توسعه به صورت مسئله‌محور و ارشادی تهیه می‌شوند. برخلاف برنامه‌های توسعه در کشور ما این برنامه شکل حکم‌محور و دستوری نبوده بلکه برنامه دولت برای تحقق اهداف کلان را نشان می‌دهد.

۱۹- با رویکرد سیستمی، عناصر ساختار نظام برنامه‌ریزی در ترکیه را می‌توان در سه زیرسیستم تهیه و تدوین، تصویب و اجرا طبقه‌بندی کرد. مرحله تدوین شامل ریاست جمهوری، سازمان استراتژی و بودجه، شورای عالی برنامه‌ریزی و «کمیسیون‌های تخصصی ویژه» است. سازمان استراتژی و بودجه بر اساس قانون، مسئول اصلی تهیه برنامه‌های توسعه بلندمدت و یک‌ساله است. این سازمان در طی مدت تدوین برنامه اقدام به تشکیل کمیسیون‌های تخصصی ویژه و کارگروه‌های فنی می‌کند که در این کمیسیون‌ها و کارگروه‌ها نمایندگان وزارتخانه‌ها، نهادهای بخش خصوصی و مدیریت محلی برحسب موضوع مشارکت می‌نمایند. تا سال ۲۰۱۸ در نظام پارلمانی، شورای عالی برنامه‌ریزی وظیفه تعیین اهداف و سیاست‌های کلان را بر عهده داشت. با ورود به سیستم ریاست جمهوری عملاً این وظیفه به شخص رئیس‌جمهور محول شده است.

۲۰- زیرسیستم تصویب برنامه‌های توسعه پنج‌ساله نیز شامل مجلس و کمیسیون برنامه و بودجه است. وظیفه اصلی در بررسی متن برنامه بر عهده کمیسیون برنامه و بودجه مجلس است که بر اساس قانون اساسی از جایگاه ویژه‌ای در نظام برنامه‌ریزی برخوردار می‌باشد. گزارش این کمیسیون در مجمع عمومی مجلس نقش تعیین‌کننده‌ای در تصویب برنامه‌های پنج‌ساله دارد. زیرسیستم اجرا نیز شامل همه دستگاه‌های اجرایی کشور در قالب مدیریت مرکزی و مدیریت‌های محلی مانند شهرداری‌ها و همچنین بخش خصوصی است که اجرای احکام برنامه‌های توسعه را با تدوین برنامه‌های راهبردی خود بر عهده دارند. جزئیات تعاملات و نقش هریک از عناصر تشکیل‌دهنده ساختار برنامه‌ریزی در بخش فرایند تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه به تفصیل اشاره شده است. لازم به ذکر است که مسئولیت نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه نیز بر عهده سازمان استراتژی و بودجه است که موظف به ارائه گزارش‌های عملکرد برنامه به مجلس می‌باشد.

۲۱- بر اساس بررسی‌های به عمل آمده و به اذعان بسیاری از پژوهشگران، یکی از چالش‌ها و کمبودهای اصلی سیستم برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه غفلت از نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه است. اگرچه قانون حفاظت از جامعیت و اجرای برنامه‌های توسعه بلندمدت، وظیفه نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه را بر عهده دارد یا سازمان استراتژی و بودجه فعلی، وظیفه ارزیابی پس از اجرا را بر عهده دیوان محاسبات نهاده است؛ اما هیچ‌گونه گزارش ارزیابی اجرای برنامه‌های توسعه در این کشور به‌طور رسمی در وبسایت سازمان استراتژی و بودجه منتشر نشده است.

۵-۳- جمع‌بندی نظام بودجه‌ریزی

۱- بررسی سیر تحولات سیستم بودجه‌ریزی ترکیه را می‌توان در چهار مقطع زمانی خلاصه کرد: در مقطع اول از سال ۱۹۲۳ تا ۱۹۷۲ با تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۹۲۷، سیستم بودجه‌ریزی سنتی در مدیریت مالیه این کشور حاکم بود. ویژگی اصلی این سیستم، تمرکز صرف بر مصارف و عدم دقت بر کیفیت و کمیت خروجی‌های بودجه است. در این روش به جای برنامه‌های بلندمدت و یا میان‌مدت، هزینه‌های جاری دولت طی یک سال مبنای توزیع و پرداخت بودجه به ارکان حکومت قرار گرفت. دوره دوم مربوط به سال‌های ۱۹۷۳-۲۰۰۳ و بودجه‌ریزی برنامه است. بعد از استقرار نظام برنامه‌ریزی توسعه در دهه ۱۹۶۰، تلاش‌ها برای ارتباط نظام بودجه‌ریزی با نظام برنامه‌ریزی در اوایل دهه ۱۹۷۰ به بار نشست. با هدف ارتقاء اثربخشی و افزایش کارایی بودجه عمومی، در سال ۱۹۷۳ سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه به اجرا درآمد. این سیستم بودجه‌ریزی با هدف تصمیم‌گیری عقلایی و هزینه‌کرد کارآمد منابع کمیاب و جهت تحقق اهداف بخش عمومی و با رویکرد بودجه‌ریزی چندساله طراحی شد؛ اما به دلایلی همچون تسلط فرهنگ بودجه‌ریزی سنتی در بخش عمومی، ضعف کارشناسی و نبود زیرساخت‌های فنی و آماری این سیستم عملاً با موفقیت همراه نبود. دوره سوم از سال ۲۰۰۳ با انجام اصلاحات ساختاری گسترده، سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از سال ۲۰۰۸ اجرایی شد؛ اما این سیستم نیز در عمل با چالش‌ها و مشکلات متعددی همراه بوده و در مقطع چهارم از سال ۲۰۲۱، برای رفع نواقص بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، به‌خصوص ارتباط بین منابع، برنامه‌ها و اهداف کلان دولت، سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای در این کشور به اجرا درآمده است.

۲- در ترکیه سیستم بودجه‌ریزی بخش عمومی، شامل چند لایه اجرایی است. بودجه شرکت‌های دولتی، بودجه سازمان‌های تأمین اجتماعی، بودجه شهرداری‌ها و ادارات محلی از بودجه دولت مرکزی کاملاً مجزا می‌باشد. آنچه تحت مدیریت دولت مرکزی قرار دارد بودجه وزارتخانه‌ها (بودجه عمومی)، بودجه سازمان‌های نظارتی و بودجه ویژه برای کمک به نهادهای فرهنگی و عموماً مراکز آموزشی و پژوهشی است؛ بنابراین در قانون بودجه سنواتی، صرفاً بودجه دولت مرکزی آمده و بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات تأمین اجتماعی و شهرداری‌ها ذیل قانون بودجه نبوده و در مجلس مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. بودجه این نهادها در مجامع مربوط به شرکت‌ها و یا در مجالس شهرداری هر شهر مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرد. این موضوع از جنبه تدوین، اجرا و نظارت بودجه باعث تسهیل فرایندهای بودجه‌ریزی می‌شود.

۳- نقطه عطف اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی ترکیه مربوط به تصویب قانون مدیریت و نظارت مالی سال ۲۰۰۳ است که با لغو قانون محاسبات، این قانون نخست ارتباط نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی را از طریق پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله و برنامه‌های راهبردی سازمان‌ها تقویت کرد. دوم، در قالب این قانون بودجه‌ریزی چندساله (۳ ساله) غلتان به عنوان راهبرد اصلی سیستم بودجه‌ریزی اتخاذ شد. سوم اینکه در

چارچوب این قانون، بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان سیستم بودجه ریزی بخش عمومی تصریح و برای اجرا به همه دستگاه‌های عمومی ابلاغ گردید.

۴- مواد ۸۷، ۸۹، ۱۶۰ و ۱۶۱ قانون اساسی ترکیه احکام مربوط به حکمرانی نظام بودجه ریزی را مشخص کرده است. ماده ۸۷ قانون اساسی مسئولیت بررسی بودجه عمومی و گزارش حساب قطعی (تفریغ بودجه) را به مجلس ترکیه واگذار نموده است. بر اساس ماده ۸۹ قانون اساسی، مسئولیت ابلاغ و انتشار قوانین بودجه مصوب مجلس بر عهده ریاست جمهوری است. ماده ۱۶۰ قانون اساسی به نمایندگی از مجلس، مسئولیت نظارت بر بودجه و بررسی گزارش حساب قطعی بودجه را به دیوان محاسبات واگذار کرده است. مسئولیت تهیه و تدوین لایحه بودجه نیز بر اساس قانون اساسی، بر عهده دولت می‌باشد. همچنین بر اساس قانون اساسی، کمیسیون برنامه و بودجه مجلس مسئولیت اصلی بررسی لایحه بودجه و همچنین گزارش تفریغ بودجه در مجلس را بر عهده دارد.

۵- سازمان استراتژی و بودجه ذیل نهاد ریاست جمهوری مسئولیت اصلی تهیه و نظارت برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی را بر عهده دارد و نقش این سازمان در سیستم برنامه ریزی و بودجه ریزی ترکیه، کلیدی است. در اجرای بودجه، مفهومی به عنوان تخصیص ماهانه برای این سازمان تعریف نشده است؛ اما در اجرای بودجه این سازمان بیشتر مسئولیت تطبیق بودجه با برنامه‌های توسعه، پروگرام‌های میان مدت و برنامه‌های یک ساله ریاست جمهوری و برنامه عمرانی را بر عهده دارد. همچنین این سازمان در راستای مدیریت مالی نتیجه‌گرا و بهبود شفافیت مالی و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی با بررسی و تأیید برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های مشمول بودجه دولت مرکزی به ارزیابی برنامه‌های عملیاتی و گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی به نظارت برنامه‌ای بودجه می‌پردازد.

۶- در سیستم بودجه ریزی دولت مرکزی ترکیه، شیوه تخصیص و پرداخت نقدینگی اعتبارات به دستگاه‌های مشمول توسط وزارت خزانه‌داری و مالیه صورت می‌گیرد. این پرداخت ماهانه یا به عبارتی، تخصیص بر اساس پیشرفت برنامه عملیاتی دستگاه انجام می‌شود. یکی دیگر از وظایف وزارت خزانه‌داری و مالیه در سیستم بودجه ریزی دولت مرکزی، ارائه گزارش‌های ماهانه عملکرد بودجه به صورت مستمر و منظم است. این گزارش‌ها به صورت ماهانه وضعیت درآمدها، مصارف و کسری بودجه را مورد بررسی قرار می‌دهد.

۷- در سیستم بودجه ریزی جدید، فرایند تهیه بودجه پیشنهادی دستگاه‌های دولتی با انتشار پروگرام میان مدت آغاز و به دنبال آن، بخشنامه بودجه حداکثر تا پانزدهم سپتامبر به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود. بعد از ارائه پیشنهادها بودجه دستگاه‌های اجرایی به ریاست جمهوری، با حضور مسئولان دستگاه‌های اجرایی این منابع و مصارف در سازمان استراتژی و بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این مرحله، ۱۷ روز برای بررسی و جمع‌بندی لایحه بودجه توسط سازمان استراتژی و بودجه فرصت وجود دارد تا اینکه تا پایان روز

کاری هفدهم اکتبر، لایحه توسط ریاست جمهوری و یا معاون وی به مجلس تقدیم شود. مجلس نیز طی ۵۵ روز باقیمانده از سال، فرصت دارد لایحه بودجه سال آینده را بررسی و تصویب نماید. لایحه بودجه باید بر اساس ماده ۱۸ قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی، حداقل ۷۵ روز قبل از پایان سال و توسط ریاست جمهوری تقدیم مجلس شود. با این اوصاف می‌توان گفت فرایند تهیه بودجه دولت مرکزی و تصویب آن در مجلس در حدود ۳ ماه و ۱۵ روز طول می‌کشد که در مقایسه با برخی کشورها، این بازه زمانی بسیار کوتاه است.

۸- در سیستم بودجه‌ریزی ترکیه، پروژه‌های عمرانی و جزئیات تفصیلی این پروژه‌ها به جای متن قانون بودجه در برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری (عمرانی) دولت قرار می‌گیرد. به بیان دیگر عناوین پروژه‌های عمرانی و جزئیات اعتباری آن‌ها در مجلس بررسی و تصویب نمی‌شود. آنچه در متن قانون درج می‌شود صرفاً اعتبارات عمرانی به تفکیک دستگاه‌های مشمول و همچنین فصول هزینه است. در حالی که در کشور ما پیوست اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به صورت ریز و تفصیلی در مجلس مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد و به نظر می‌رسد در این فرایند رویکرد سیاسی پروژه‌ها بر رویکرد فنی آن غلبه کرده و پروژه‌های فنی و عمرانی دولت امکان انحراف پیدا می‌کند.

۹- با تصویب بودجه در مجلس حداکثر تا ۳۱ دسامبر و انتشار آن در روزنامه رسمی، از اول ژانویه اجرای بودجه سال جدید آغاز می‌گردد. مدیریت اجرای بودجه با وزارت خزانه‌داری و مالیه است- هرچند که در سیستم حکومتی ریاست جمهوری بخشی از وظایف بودجه‌ای از وزارت خزانه‌داری و مالیه به نهاد ریاست جمهوری و سازمان استراتژی و بودجه منتقل شده است. شیوه اجرای بودجه بر اساس دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان استراتژی و بودجه مشخص می‌گردد. اجرای بودجه درواقع شامل دو بخش جمع‌آوری منابع و هزینه‌کرد مصارف است. مسئولیت اصلی جمع‌آوری منابع و درآمدهای مالیاتی با وزارت خزانه‌داری و مالیه است.

۱۰- در چارچوب قانون مدیریت و نظارت مالی در سیستم بودجه‌ریزی ترکیه دو نوع سیستم نظارتی داخلی و خارجی تعریف شده است. سیستم نظارت داخلی شامل نظارت مالی مقدماتی و حسابرسی داخلی است. کنترل مالی اولیه، کنترل‌هایی است که در حین انجام معاملات در واحدهای مصرف‌کننده و کنترل مالی انجام می‌شود. این نوع نظارت داخلی توسط واحد خدمات مالی و حسابداری داخلی سازمان صورت می‌گیرد. استانداردها و روش‌های مربوط به کنترل مالی اولیه توسط وزارت خزانه‌داری و دارایی تعیین می‌شود. نظارت خارجی بر عهده مجلس و ارکان ذیل آن، یعنی دیوان محاسبات است که هم در مرحله تصویب لایحه و هم پس از اجرای بودجه صورت می‌گیرد. هدف از این امر پاسخگویی ادارات دولتی در محدوده دولت عمومی و انطباق فعالیت‌های مالی، تصمیمات و معاملات دولت با قوانین و مقررات و ارائه گزارش تفریغ بودجه به مجلس ترکیه است. دیوان محاسبات با در نظر گرفتن گزارش‌های حسابرسی و پاسخ به

آن‌ها، حسابرسی کلی را سازمان‌دهی کرده و گزارش ارزیابی را به مجلس ترکیه ارائه می‌کند. درواقع مجلس ترکیه نهاد اصلی است که حسابرسی سیاسی بودجه را در ترکیه انجام می‌دهد.

۱۱- بررسی سیر تحولات نظام بودجه‌ریزی ترکیه نشان می‌دهد این کشور طی یک قرن گذشته تلاش‌های زیادی را برای ارتقاء اثربخشی و کارایی مدیریت مالیه عمومی انجام داده و به صورت مستمر، حاکمیت به دنبال بهبود این سیستم بوده است. در فرایند اصلاح ساختاری، دولت همواره تلاش کرده است از تجربیات نهادهای بین‌المللی سیاست‌گذار مانند صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، OECD، اتحادیه اروپا و همچنین از تجربیات سایر کشورها استفاده نماید. از سال ۲۰۰۰ ترکیه با بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول و برای ارتقاء کیفیت مالیه عمومی، پروژه‌های مطالعاتی مشترکی را برای پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد اجرا کرده است. همچنین در قالب پروژه‌هایی به‌خصوص با دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی-پژوهشی معتبر، کارشناسانی را برای آموزش و تأمین نیروی انسانی مورد نیاز اعزام نموده است.

۱۲- یکی از نکات سیاستی مهم در سیستم بودجه‌ریزی ترکیه، پیش‌بینی ۲ درصد از اعتبارات هر سال در قانون بودجه به عنوان «اعتبارات ذخیره» یا یدک برای جبران کسری‌های احتمالی و یا موارد پیش‌بینی نشده در قانون بودجه است. هرگونه افزایش پیش‌بینی نشده در هزینه‌های پرسنلی، افزایش هزینه‌های ناشی از افزایش نرخ ارز، پرداخت پیش از موقع در طرح‌های عمرانی برای تسریع در اتمام پروژه‌ها، هزینه‌های ناشی از بلایای طبیعی، پرداخت به مؤسسات و سازمان‌های جدیدالتأسیس، تأمین کسری دستگاه‌های دولتی، پرداخت بابت امور پناهندگان و... ازجمله موارد اصلی محل مصرف اعتبارات ذخیره و یا یدک می‌باشد. مدیریت توزیع این اعتبارات بر عهده سازمان استراتژی و بودجه است.

۱۳- نکته بسیار مهم در بررسی ارقام منابع بودجه طی سال‌های گذشته نشان می‌دهد که بخش عمده منابع بودجه متکی به درآمدهای عمومی و مالیات می‌باشد. به عنوان مثال، در سال ۲۰۲۲ بیش از ۸۵ درصد از منابع بودجه متکی به درآمدهای مالیاتی بوده است.

۱۴- یکی از موضوعات سیاستی سیستم بودجه‌ریزی در ترکیه، شفافیت و اطلاع‌رسانی اهداف سند بودجه به تفکیک بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی در قالب گزارشی مصور و ساده بنام «راهنمای بودجه شهروندان» برای اطلاع افکار عمومی است. درواقع، در این گزارش دولت با مقایسه روند تغییر ارقام بودجه‌ای، سیاست‌ها و برنامه‌های بخشی خود را برای تنویر افکار عمومی و شهروندان ارائه می‌نماید.

۱۵- سیستم طبقه‌بندی مصارف اعتبارات هزینه‌ای بودجه در ترکیه در قالب بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بر اساس GFS^۱ در چهار سطح طبقه‌بندی برنامه‌ای، سازمانی یا نهادی، طبقه‌بندی نوع تأمین مالی و طبقه‌بندی اقتصادی صورت می‌گیرد. در این سیستم تمامی فعالیت‌ها و خدمات دولت در سطح برنامه‌ها

تجلی پیدا می‌کند تا ارتباط بین اولویت‌های راهبردی با خروجی‌ها و نتایج خدمات عمومی، حمایت از فرآیندهای تصمیم‌گیری بودجه و همچنین اطمینان از تخصیص منابع بودجه بر اساس اولویت‌های هزینه برقرار گردد.

۱۶- در فرایند اجرای بودجه، مراکز و یا واحدهای هزینه تعریف و برای هر کدام طبق طبقه‌بندی سازمانی کدی ذیل کد دستگاه اصلی تخصیص‌یافته است بدین ترتیب ارتباط بین واحدهای عملیاتی با بودجه برقرار می‌شود. به عنوان مثال، هریک از دانشکده‌های یک دانشگاه یک واحد هزینه محسوب شده، برنامه‌ها و فعالیت‌های هر دانشکده نیز در انطباق با برنامه‌های کلان دانشگاه مشخص شده است. به هنگام درخواست وجه و هزینه کرد اعتبارات، وزارت خزانه‌داری و مالیه و همچنین سازمان استراتژی و بودجه می‌تواند بر اساس درخواست وجه صورت گرفته از سوی واحد هزینه نسبت به کنترل و نظارت برنامه عملیاتی نیز اقدام نماید.

۱۷- بررسی ترکیب اقلام بودجه ترکیه نشان می‌دهد بالغ بر ۳۰ درصد بودجه مربوط به هزینه‌های پرسنلی و سهم بیمه تأمین اجتماعی، ۱۰ الی ۱۳ درصد مربوط به هزینه‌های بهره، ۳۰ درصد مربوط به پرداخت‌های انتقالی هزینه‌ای، ۸ درصد مربوط به اعتبارات عمرانی، ۱۰ درصد خرید کالا و خدمات هزینه و ۲ درصد نیز مربوط به اعتبارات ذخیره و یا یدک می‌باشد. این آمار حاکی از آن است که سیستم بودجه‌ریزی در ترکیه انعطاف چندان زیادی ندارد و بخش عمده بودجه مربوط به هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی است.

۱۸- از سال ۲۰۱۸ و با استقرار سیستم ریاستی در ترکیه، قدرت شخص ریاست جمهوری در سیستم بودجه‌ریزی و مدیریت مالیه عمومی این کشور به‌شدت افزایش یافته است. بسیاری از اختیارات بودجه‌ای وزارت خزانه‌داری و مالیه به سازمان استراتژی و بودجه ذیل ریاست جمهوری منتقل شده است. به غیر از دو سند لایحه بودجه و برنامه پنج‌ساله توسعه، سایر اجزا همانند پروگرام‌های میان‌مدت، برنامه میان‌مدت مالی، برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری، برنامه سرمایه‌گذاری دولت، برنامه‌های راهبردی همه ذیل مسئولیت و اختیارات ریاست جمهوری قرار دارد. با این اوصاف عملاً مجلس غیر از سند بودجه بر سایر ارکان نظام بودجه‌ریزی نظارت کافی ندارد. این تمرکز اختیارات اگرچه در مقطعی در کشور ما نیز دنبال گردید؛ اما نتیجه‌ای جز بی‌انضباطی مالی دولت نداشته است.

۱۹- رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دسامبر ۲۰۰۳ با تصویب قانون مدیریت و نظارت مالی دولت در ترکیه به اجرا درآمد. سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از نظر اجرای آن در ژوئیه ۲۰۰۸ تکمیل شد. مدل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در قانون مدیریت و نظارت مالی ترکیه، به عنوان نظام بودجه‌ریزی حکومت مرکزی تعیین و انتخاب شده است. بر اساس سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مقرر شد مدیران دولتی تخصیص منابع به تفکیک برنامه/را مطابق با برنامه‌های راهبردی، اهداف و شاخص‌های

عملکرد خود انجام دهند. ابزارهای بودجه ریزی عملکردی در ترکیه عبارتند از: برنامه های راهبردی، برنامه های عملکردی، بودجه ها و گزارش های پاسخگویی.

۲۰- مدل نهایی ساختاری تفسیری موانع و چالش های اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد نشان می دهد که کمبود دانش و ابهام سیاست گذاران، مدیران و برنامه ریزان به عنوان اصلی ترین عامل و پایه ای ترین سطح قرار داشته و مانع اصلی پیاده سازی این سیستم در ترکیه بوده است. یافته های پژوهش نشان می دهد این ابهام و کمبود دانش در مورد سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان یک متغیر محرک به صورت ثانویه عامل دیگر، یعنی ارتباط ضعیف بین برنامه - پروگرام - بودجه را تحت تأثیر قرار می دهد. به هنگام شروع پیاده سازی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، نظام اداری و سیاسی حاکم بر مدیریت مالیه عمومی خود در مورد روش شناسی این سیستم بودجه ریزی با ابهام و کمبود دانش فنی مواجه بودند و مدیران ارشد و سیاست گذاران حتی ارتباط بین سطوح برنامه ریزی و نحوه ارتباط اهداف راهبردی با برنامه های عملیاتی را نمی دانستند. به دلیل عدم تفهیم و عدم آشنایی سیاست گذاران و مدیران ارشد با چارچوب های فنی سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، کارشناسان و متخصصان را نیز دچار سردرگمی می کردند.

۲۱- یکی دیگر از موانع اصلی اجرای سیستم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه، عامل «ارتباط ضعیف بین برنامه - پروگرام - بودجه» می باشد. از سال ۲۰۰۶ اولین پروگرام های میان مدت سه ساله و همچنین برنامه مالی میان مدت سه ساله اجرایی گردید. یکی از دلایل حرکت به سمت بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه ای از سال ۲۰۲۱ رفع همین مسئله بود. عدم ارتباط بین برنامه - پروگرام - بودجه از سوی دیگر سنجش کارایی و اثربخشی مخارج عمومی را با مشکل مواجه کرده بود، زیرا اهداف و سیاست های کلان بخش عمومی در برنامه های پنج ساله و پروگرام های میان مدت به خوبی در اسناد بودجه سنواتی و همچنین برنامه های راهبردی سازمان ها منعکس نمی شود. برنامه های راهبردی به عنوان ابزاری ارتباطی بین اهداف و سیاست های کلان با بودجه و برنامه های عملیاتی در سازمان های دولتی جدی گرفته نشده است. تفکر غالب در سازمان ها و دستگاه های اجرایی در مورد برنامه های راهبردی، «برنامه ای برای عدم اجراست» و دستگاه ها نه برای اجرا بلکه صرفاً برای خالی نبودن عریضه و تکلیف قانونی اقدام به تهیه برنامه های راهبردی کرده و این برنامه ها جدی گرفته نمی شود.

۵-۴- پیشنهاد های سیاستی برای اصلاحات ساختاری در ایران

بی شک یک از موضوعات مورد نیاز در مدیریت اقتصادی ایران، انجام اصلاحات ساختاری در نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی برای افزایش کارایی، اثربخشی و شفافیت مدیریت مالیه عمومی است. به رغم تلاش های متعدد صورت گرفته، رویه ها و واقعیت های نظام بودجه ریزی کشور و قوانین بودجه سال های اخیر، مطلوب نظام

سیاسی و اقتصادی نیست. اگرچه رفع و اصلاح این مشکلات در کوتاه‌مدت قدری دشوار به نظر می‌رسد؛ اما شروع تلاشی تازه با استفاده از تجربیات کشورهای مشابه قدمی مؤثر برای تحقق این اصلاحات است. بر اساس مطالعه گسترده، فرایند اصلاحات ساختاری نظام‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی به عنوان درس‌های سیاستی از تجربه ترکیه پیشنهاد می‌شود موارد زیر در اصلاحات ساختاری ایران مورد توجه قرار گیرد.

- تدوین و تصویب قانون مدیریت مالی مدرن، به‌روز و البته شفاف بخش عمومی کشور.
- معماری نوین سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و حاکمیت قانون به معنای واقعی در همه فرایندهای تدوین، تصویب، اجرا و نظارت برنامه و بودجه.
- تعیین حدود مداخله عناصر حکمرانی بودجه در قانون و اجتناب از عملیات فراقانونی بودجه چه در مجلس و چه در دولت.
- تعیین تکلیف سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و تلاش برای بهینه‌سازی آن از طریق سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای.
- تقویت ارتباط نظام برنامه و بودجه از طریق برنامه‌های میان‌مدت و برنامه‌های راهبردی سازمانی.
- چابک‌سازی و بازنگری سازمانی نهاد سازمان برنامه و بودجه از طریق کاهش سازمان‌های وابسته به آن.
- تفکیک و خروج بودجه شرکت‌های دولتی و سازمان‌های تابعه از قانون بودجه عمومی کشور.
- بازنگری اساسی در طبقه‌بندی ردیف‌های بودجه از دستگاهی به سیستم مبتنی بر برنامه خدمات عمومی کشور.
- استقرار واقعی و عملیاتی سیستم بودجه‌ریزی چندساله.

منابع

- آذر، عادل و رضا محمدرضاییکی (۱۳۹۹). نگاشت مدل عوامل مؤثر بر اعوجاجات بودجه عمومی کشور، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال بیست و هشتم، شماره ۹۴، ۳۹۷-۴۲۶.
- آل یاسین، احمد (۱۳۹۹). سبب‌شناسی توسعه نیافتگی/ایرانیان. تهران: پژواک کیوان.
- آیینی، محمد، حسین ذبیحی و زهراسادات سعیده زراآبادی (۱۳۹۸). ارائه مدل ارزیابانه از چالش‌های نظام مدیریت شهری شهرهای جدید ایرانی مبتنی بر رویکرد مدل‌سازی ساختاری تفسیری. *باغ نظر*، سال شانزدهم، شماره ۷۵، ۳۳-۴۶.
- مقیم، سید محمد، علی‌اصغر پور عزت، حسن دانایی فرد و حیدر احمدی (۱۳۹۵). طراحی و تبیین مدل بودجه‌بندی بر اساس شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران. *مدیریت دولتی*، سال هشتم، شماره ۴، ۶۴۵-۶۶۴.
- Akkor, N. (2018). 1929 Dünya Ekonomik Krizi Ve Türkiye’de Devletçilik Politikasına Geçiş. *Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(1), 133-139.
- Alexander, E. R. (1992). *Approaches to planning: Introducing current planning theories, concepts, and issues*. Taylor & Francis.
- Altıparmak, A. (2002). Türkiye’de devletçilik döneminde özel sektör sanayiinin gelişimi. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(13), 35-59.
- Atakışi, A., & Cebeci, A. (2022). Kalkınma Planlarının Kıyaslamalı Analizi: Türkiye Örneği. *Ekonomi ve Finansal Araştırmalar Dergisi*, 4(2), 157-172.
- Ay, İ. C. (2012). II. Dünya Savası Ulusal Planlama Faaliyetleri: 1946 İvedili Sanayi Planı Ve 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı'nın Karsılastırmalı Analizi. *Istanbul Journal of Economics= İstanbul İktisat Dergisi*, 62(1), 147.
- Bakanlığı, Kalkınma. (2013) *X. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007–2013)*. KB Yayınları, Ankara.
- Başol, K. (2001). *Türkiye Ekonomisi*. İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Çalışkan, A., Kaya, P. B., & Malak, M. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Sürecine Etkisi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(3), 721-736.
- Cardos, I. R. (2014). New Trends in Budgeting: A Literature Review. *Practical Application of Science*, 2 (2), 483-490.
- Çelik, O., & Çetiner, S. (2019). Türkiye ekonomisinde kalkınma planları ve kalkınma planlarındaki söylem değişiklikleri. *Uluslararası Ekonomi Siyaset İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi*, 2(3), 121-131.
- Çetinkaya, Ö. (2018). *Türkiye’de Uygulanan Bütçe Sistemleri ve Sistem Macerasının Değerlendirilmesi*. Çetinkaya, Ö. ve Gerçek, A. (Ed.), Prof. Dr. Nihat Edizdoğan’a Armağan kitabı içinde (s.43-68). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Çiçek, H. G., & Dikmen, S. (2015). Osmanlı Devleti’nde bütçenin ve bütçe hakkının tarihsel gelişimi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(2), 83-98.
- Coşkun, G. (1976). *Bütçe Reformu “Nedenleri” ve Program Bütçe Sistemi*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Dawson, C. S. (1995). *Performance measurement and budgeting: Relearning old truths*. Albany, NY: Legislative Commission on Government Administration.
- Dekker, E. (2022). Tinbergen in Turkey: Exporting Institutions. *History of Political Economy*, 54(3), 507-527.
- DPT. (1963) *I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963–1967)*. DPT Yayınları, Ankara.
- DTP. (1968) *II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972)*. DTP Yayınları, Ankara.
- DTP. (1973) *III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973–1977)*. DTP Yayınları, Ankara.
- DTP. (1978) *IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978–1983)*. DTP Yayınları, Ankara.

- DTP. (1985) *V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989)*. DTP Yayınları, Ankara.
- DTP. (1990) *VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989)*. DTP Yayınları, Ankara.
- DTP. (1996) *VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)*. DTP Yayınları, Ankara.
- DTP. (2001) *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005)*. DTP Yayınları, Ankara.
- DTP. (2007) *IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007–2013)*. DTP Yayınları, Ankara.
- Ertuna, Ö. (2004). Osmanlı ve Türkiye Ekonomilerinin Borç Bunalımı. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 21(24), 6-22.
- Falay, N. (2010). *Türkiye’de Bütçe Hakkının ve Bütçe İlkelerinin Gelişimi*. Ataç, E. ve Moğol, T. (Ed.), *Devlet Bütçesi kitabı içinde (s.111-126)*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık öğretim Yayını, 873.
- Fischer, F. (2002). Policy discourse and the politics of Washington think tanks. In *Argument Turn Policy Anal Plan* (pp. 29-50). Routledge.
- Hale, W. (1980). Ideology and economic development in Turkey 1930–1945. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 7(2), 100-117.
- İnan, A. A. (1972). *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, 1933*. (Ankara, Turk Tarih Kurumu).
- Joyce, P. G. (1999). *Performance-based budgeting*. In R. T. Meyers (Ed.), *Handbook of government budgeting*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Kanca, O. (2012). 1950-1960 Arası Türkiye’de Uygulanan Sosyo-Ekonomik Politikalar. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(19), 47-63.
- Kanca, O. (2012). 1950-1960 Arası Türkiye’de Uygulanan Sosyo-Ekonomik Politikalar/Socio-Economic Policies Applied in Turkey Between the Years Of 1950-1960. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(19), 47-63.
- Karagöl, E. T. (2013). *AK Parti dönemi Türkiye ekonomisi*. SETA.
- Kazgan, G. (2002). *Tanzimat’tan 21. yüzyıla Türkiye ekonomisi*. Bilgi üniversitesi.
- Kesik, A. (2015). Development Planning in Turkey: An Assessment. *Economic Planning and Industrial Policy in the Globalizing Economy: Concepts, Experience and Prospects*, 77-113.
- Moğol, T. (2018). *Devlet Bütçeleme Sistemleri*. Moğol, T. (Ed.), *Devlet Bütçesi kitabı içinde (s.60-79)*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık öğretim Yayını, Yayın No: 2608.
- Öner, E. (2009). *Osmanlı Devleti 1912 yılı hazine genel hesabı ve kesin hesap kanunu tasarısı*. Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı.
- Övgün, B. (2010). Türkiye’de Planlama: Sektörel Gelişmeden Kalkınmaya Kalkınmadan Stratejiye. *Memleket Siyaset Yönetim*, 5(13), 176-204.
- Özçelik, Ö., & Tuncer, G. (2007). Atatürk dönemi ekonomi politikaları. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 253-266.
- Özdemir, S., Parlak, Z., & Aykaç, M. (2008). Küreselleşme Sürecinde Rekabet Gücünün Artırılması ve Türkiye’de KOBİ’ler. *İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul*.
- Özdemir, Ü., Yiğit, G. K., & Muhammed, O. R. A. L. (2016). Cumhuriyetten Günümüze Ekonomi Politikaları Bağlamında Türk Dış Ticaretinin Gelişimi. *Doğu Coğrafya Dergisi*, 21(35), 149-174.
- Özer, İ. (2018). *Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme: Sorunlar ve Öneriler*. (Yüksek Lisans Tezi). Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çorum.
- Öztürk, A. (1984). Türkiye’deki planlama çalışmalarının değerlendirilmesi. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 85-104.
- Öztürk, A. (1987). *Ekonomik Planlama, Bursa: Örnek Kitabevi*.
- Parasız, İlker. (1998), *Türkiye Ekonomisi, 1923’den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Sagasti, F. R. (1988). National development planning in turbulent times: new approaches and criteria for institutional design. *World Development*, 16(4), 431-448.
- Sayar, N. (1954). *Devlet Bütçesi*. İstanbul: Sermet Matbaası.
- Schick, A. (2014), The metamorphoses of performance budgeting, *OECD Journal on Budgeting*, Vol13/2.

- Somel, A. (2010). *Devletçilik ve Planlama Tartışmalarına Damga Vuran Forum Dergisi*, İstanbul: Yazılama Yayınevi.
- Sönmez, M. (2004). *Türkiye Ekonomisinin 80 Yılı*. İstanbul Ticaret Odası. (İTO) Yayınları. İstanbul.
- Susam, N., Özgül, H., & Yavuz, E. (2020). *Türkiye Ekonomisi ve Maliyesi (1923-2023)*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Süslü, B. (2001). Türkiye’de 1990 sonrası izlenen faiz politikası. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (3).
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB). (2022). Hazine ve Maliye Bakanlığı Websitesi. <https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri> تاریخ وبسایت وزارت خزانهداری و مالیه ترکیه. دسترسی ۱۰/۰۴/۱۴۰۱
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021). 2021 yılı Performans Programı. Ocak 2021.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB). (2020b). 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi, Ankara: SBB. Erişim adresi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/10/2021-2023_ButceHazirlamaRehberi.pdf, Erişim tarihi: 16.02.2021.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) (2021). *2021 yılı Performans Programı*. Ankara: SBB.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). (2020a). *Program Bütçe Rehberi*. Ankara: SBB.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). (2022b). *2021-2023 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan*. Ankara: SBB., https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/10/2021-2023-Donemi-Orta_Vadeli-Mali-Plan.pdf
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). (2022c). *2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*. Ankara: SBB., <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/10/2022-Yili-Cumhurbaskanligi-Yillik-Programi-26102021.pdf>
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). (2022d). *Orta Vadeli Program 2022-2024*. Ankara: SBB. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/09/Orta-Vadeli-Program-2022-2024.pdf>
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). (2022e). *2022 Yılı Yatırım Programı*. Ankara: SBB. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/01/2022-Yili-Yatirim-Programi_21012022.pdf
- Tinbergen, J. (1967). *Development Planning*. London.
- Tokgöz, E. (2001). *Türkiye’nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-2001)*. Ankara: İmaj Yayınevi. 6.Baskı.
- TÜİK. (2023). www.tuik.gov.tr
- Uzunkaya, S. Ş. (2020). Türkiye Ekonomisi’nde 1923-1977 Yılları Arasındaki Sanayi Ve Kalkınma Planlarının Değerlendirilmesi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14-30.
- Yavuz, E., Özgül, H. B., & Susam, N. (2021). Türk bütçe sistemindeki değişimler ve performans esaslı program bütçe sistemine geçiş. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, (65), 115-137.
- Yılmaz C (2003) *Kompleks Modernite için Planlama: Türkiye Örneği (Planning for complex modernity: the Turkish case)* Doktora Tezi (Ph.D. Thesis). Bilkent Üniversitesi, Ankara.
- Yılmaz, H. H., & Akdeniz, İ. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi. *Sayıştay Dergisi*, (117), 87-114.
- Yücel, F. (2014). Cumhuriyet Türkiye’sinin Sanayileşmede İlk Önemli Adımı: Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı 1934-1938. *TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Yayınları*, Ankara, 1, 39.

پیوست‌ها

پیوست ۱: فهرست مطالب برنامه یازدهم توسعه ۲۰۱۹-۲۰۲۳



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

KARAR

ON BİRİNCİ KALKINMA PLANININ (2019-2023)

ONAYLANDIĞINA İLİŞKİN KARAR

Karar No. 1225

Karar Tarihi: 18.07.2019

On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 18.07.2019 tarihli 105'inci Birleşiminde onaylanmıştır.

بخش اول

- ۱- مقدمه ۱
- ۲- تحولات و روندهای جهانی ۵
- ۱-۲- تأثیر روندها تحولات جهانی بر ترکیه ۵
- ۲-۲- تحولات کلان در اقتصاد جهانی و انتظارات ۱۴
- ۳- تحولات اقتصادی و اجتماعی ترکیه قبل از شروع برنامه ۱۹

بخش دوم

- ۱- چشم‌انداز، اهداف کلان و اصول اساسی برنامه یازدهم ۲۹
- ۲- اهداف و سیاست‌های برنامه ۳۱
- ۱-۲- اقتصاد باثبات و قوی ۳۱
- ۱-۱-۲- چارچوب سیاست اقتصاد کلان ۳۳
- ۲-۱-۲- پس‌انداز داخلی ۳۸
- ۳-۱-۲- تراز پرداخت‌ها ۳۹
- ۴-۱-۲- سیاست‌های پولی و تورم ۴۲
- ۵-۱-۲- بازارهای مالی ۴۳
- ۶-۱-۲- سیاست‌های مالیه عمومی ۴۷
- ۷-۱-۲- سیستم تأمین اجتماعی و تأمین مالی ۵۰
- ۸-۱-۲- شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی ۵۲
- ۲-۲- تولید رقابتی و بهره‌وری ۵۴
- ۱-۲-۲- سیاست‌های صنعتی‌سازی ۵۸
- ۱-۱-۲-۲- سیاست‌های بخشی ۵۸
- ۱-۱-۲-۲-۲- تقویت زیرساخت تأمین مالی ۵۸
- ۲-۱-۲-۲-۲- ظرفیت‌سازمانی ۶۰
- ۳-۱-۲-۲-۲- فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری ۶۳
- ۴-۱-۲-۲-۲- منابع انسانی ۶۸
- ۵-۱-۲-۲-۲- لجستیک و زیرساخت انرژی ۷۰
- ۶-۱-۲-۲-۲- تحول دیجیتال ۷۴

۷۶	تحقیق و توسعه و نوآوری.....۷-۱-۲-۲-۲
۷۸	فناوری های حساس و بحرانی.....۸-۱-۲-۲-۲
۷۹	بخش های اولویت دار.....۲-۱-۲-۲
۷۹	شیمیایی.....۱-۲-۱-۲-۲
۸۰	دارو و ملزومات پزشکی.....۲-۲-۱-۲-۲
۸۲	الکترونیک.....۳-۲-۱-۲-۲
۸۲	ماشین آلات الکترونیکی.....۴-۲-۱-۲-۲
۸۴	خودرو.....۵-۲-۱-۲-۲
۸۵	سیستم و ادوات ریلی.....۶-۲-۱-۲-۲
۸۶	سایر بخش های تولیدی.....۳-۱-۲-۲
۸۶	صنعت نساجی-لباس-چرم.....۱-۳-۱-۲-۲
۸۷	صنایع فلزی غیر معدنی.....۲-۳-۱-۲-۲
۸۷	صنایع فلزات مادر.....۳-۳-۱-۲-۲
۸۷	صنعت ساخت و ساز قایق.....۴-۳-۱-۲-۲
۸۷	صنایع مبلمان.....۵-۳-۱-۲-۲
۸۷	بخش های اولویت دار توسعه.....۲-۲-۲
۸۷	کشاورزی.....۱-۲-۲-۲
۹۳	صنایع دفاعی.....۱-۱-۲-۲-۲
۹۴	گردشگری.....۲-۱-۲-۲-۲
۹۷	سیاست های بخشی.....۳-۲-۲
۹۷	سیاست های سرمایه گذاری دولت.....۱-۳-۲-۲
۱۰۰	علوم، فن آوری و نوآوری.....۲-۳-۲-۲
۱۰۲	کارآفرینی و SMEs.....۳-۳-۲-۲
۱۰۴	حقوق مالکیت فکری.....۴-۳-۲-۲
۱۰۷	فن آوری اطلاعات و ارتباطات.....۵-۳-۲-۲
۱۱۲	انرژی.....۶-۳-۲-۲
۱۱۴	معدن.....۷-۳-۲-۲

- ۱۱۶..... لجستیک و حمل‌ونقل..... ۸-۳-۲-۲
- ۱۲۰..... خدمات حمایت از مصرف‌کننده و توسعه بازرگانی..... ۹-۳-۲-۲
- ۱۲۱..... خدمات گمرک..... ۱۰-۳-۲-۲
- ۱۲۳..... خدمات ساخت و ساز، مهندسی- معماری، مشاوره فنی و قرارداد..... ۱۱-۳-۲-۲
- ۱۲۴..... مدیریت مشاوره..... ۱۲-۳-۲-۲
- ۱۲۵..... ۳-۲- منابع انسانی قوی، جامعه قدرتمند..... ۳-۲-۲
- ۱۲۶..... آموزش و پرورش..... ۱-۳-۲
- ۱۳۱..... اشتغال و زندگی کاری..... ۲-۳-۲
- ۱۳۴..... بهداشت و درمان..... ۳-۳-۲
- ۱۳۸..... توانمندسازی خانواده..... ۴-۳-۲
- ۱۳۹..... زنان..... ۵-۳-۲
- ۱۴۱..... کودکان..... ۶-۳-۲
- ۱۴۴..... جوانان..... ۷-۳-۲
- ۱۴۷..... خدمات اجتماعی، مبارزه با ایدز و فقر..... ۸-۳-۲
- ۱۴۸..... فرهنگ و هنر..... ۹-۳-۲
- ۱۵۲..... ورزش..... ۱۰-۳-۲
- ۱۵۴..... جمعیت و پیری..... ۱۱-۳-۲
- ۱۵۵..... مهاجرت خارجی..... ۱۲-۳-۲
- ۱۵۷..... ۴-۲- محیط قابل زندگی و شهرهای پایدار..... ۴-۲-۲
- ۱۵۷..... توسعه محلی..... ۱-۴-۲
- ۱۵۹..... شهرنشینی..... ۲-۴-۲
- ۱۶۱..... مسکن..... ۳-۴-۲
- ۱۶۲..... تحول شهری..... ۴-۴-۲
- ۱۶۳..... زیرساخت شهری..... ۵-۴-۲
- ۱۶۶..... توسعه روستایی..... ۶-۴-۲
- ۱۶۸..... حفاظت از محیط‌زیست..... ۷-۴-۲

- ۲-۴-۸- مدیریت بحران ۱۷۱
- ۲-۵-۵- دولت قانون، دموکراتیزه شدن و حکمرانی خوب..... ۱۷۳
- ۲-۵-۱- دولت قانون و دموکراتیزاسیون..... ۱۷۳
- ۲-۵-۱-۱- خدمات عدالت..... ۱۷۴
- ۲-۵-۱-۲- خدمات امنیت..... ۱۷۵
- ۲-۵-۱-۳- جامعه مدنی..... ۱۷۶
- ۲-۵-۲- حکمرانی خوب..... ۱۷۷
- ۲-۵-۲-۱- سیاست‌های شفاف‌سازی و افزایش پاسخگویی ساختار اداری..... ۱۷۷
- ۲-۵-۲-۲- مدیریت راهبردی بخش عمومی..... ۱۷۹
- ۲-۵-۲-۳- ادارات محلی..... ۱۸۰
- ۲-۵-۲-۴- منابع انسانی در بخش عمومی..... ۱۸۱
- ۲-۵-۲-۵- برنامه‌های کاربردی دولت الکترونیک در بخش عمومی..... ۱۸۲
- ۲-۵-۲-۶- توسعه همکاری بین‌المللی..... ۱۸۴
- ۲-۵-۳- توسعه ظرفیت ملی برای روابط بین‌الملل..... ۱۸۴
- ۲-۵-۳-۱- همکاری منطقه‌ای..... ۱۸۶
- ۲-۵-۳-۱-۱- توسعه نقش ترکیه در برنامه توسعه جهانی..... ۱۸۹
- ۲-۵-۳-۲- اهداف پایدار توسعه..... ۱۹۰

مأخذ: برنامه یازدهم توسعه ترکیه (SBB, 2018)