

بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۳): سیر تحولات، فرآیند تهیه و تصویب بودجه در ترکیه



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۱۱۵
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۷/۲۳

عنوان گزارش:

بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۳): سیر تحولات، فرآیند تهیه و تصویب بودجه در ترکیه

نوع گزارش: طرح/ لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین:

رحیم تقی زاده (عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی ارومیه)

ناظران علمی:

محمدحسین معاریان، سیدمحمدحسین فاطمی، سیدعباس پرهیزکاری

اظهار نظر کنندگان:

محمد مهدی جعفری، مرتضی کیانی

گرافیک و صفحه آرایی:

سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه‌ریزی

۲. ترکیه

۳. فرآیند بودجه

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۶/۱



فهرست مطالب

چکیده	۶
خلاصه مدیریتی	۷
۱. مقدمه	۹
۲. سیر تحولات تاریخی نظام بودجه‌ریزی دولت ترکیه	۱۰
۳. برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه	۱۵
۴. ساختار حکمرانی نظام بودجه‌ریزی دولتی در ترکیه	۱۹
۵. فرآیند تهیه لایحه در نظام بودجه‌ریزی در ترکیه	۲۵
۶. جمع‌بندی و پیشنهادها	۲۸
منابع و مأخذ	۲۹

فهرست جداول

جدول ۱. مقایسه تغییرات فرآیند بودجه‌ریزی دولت مرکزی ترکیه در دو سیستم پارلمانی و ریاست جمهوری	۱۴
جدول ۲. برنامه‌های توسعه اجرا شده در کشور ترکیه	۱۶
جدول ۳. اسناد بالادستی نظام برنامه و بودجه کشور ترکیه	۱۹
جدول ۴. جزئیات نظارت مالی ترکیه	۲۳
جدول ۵. مقایسه جدول زمان‌بندی تهیه لایحه بودجه، در دو دوره قبل و بعد از اصلاحات سال ۲۰۰۹	۲۶



بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۳): سیر تحولات، فرآیند تهیه و تصویب بودجه در ترکیه

چکیده



نظام بودجه‌ریزی ترکیه به‌عنوان یک کشور در حال توسعه تغییر و تحولات بسیار زیادی در طول سال‌های گذشته پیدا کرده است. با هدف ارتقای اثربخشی و افزایش کارایی بودجه عمومی، ابتدا بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستور قرار گرفت. در سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، همه دستگاه‌های اجرایی موظف به تدوین برنامه راهبردی و برنامه عملیاتی سالیانه براساس اهداف اسناد بالادستی توسعه شدند تا بر طبق شاخص‌ها و معیارها، نتایج و خروجی‌های فعالیت‌ها و مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی کنترل و نظارت شوند. در این راستا، برش عملیاتی اعتبارات دریافتی دستگاه‌ها در بودجه به تفکیک واحد هر فعالیت (مانند تعداد گزارش‌های پژوهشی) درج شد. پس از آن، سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای مطرح گردید. بدین منظور چهار وزارتخانه آموزش ملی، وزارت بهداشت، مالیه و کشاورزی به‌عنوان دستگاه‌های آزمایشی برای اجرای سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای انتخاب شدند. 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. در نهایت ترکیبی از دوروش مذکور در بودجه‌ریزی ترکیه به کار گرفته می‌شود. همچنین، در کنار بودجه سالیانه اسنادی جهت برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت نیز تدوین می‌شوند.



بیان / شرح مسئله

ترتیبات و فرآیندهای حاکم بر تهیه و تنظیم سند بودجه در کشور به گونه‌ای است که علاوه بر ایجاد کسری بودجه، امکان نظارت‌پذیری هزینه‌کرد اعتبارات و ارزیابی پیشرفت دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد. ابزار بودجه به عنوان عامل محرک و انگیزه‌بخش برای جهت‌دهی به فعالیت دستگاه‌های دولتی می‌تواند بستر هم‌راستاسازی سیاست‌های کلان دولت و اقدام‌های سازمان‌های زیرمجموعه باشد. **با این حال، نوعی انفکاک و سردرگمی میان اقدام‌های روزمره سازمان‌های دولتی و جهت‌گیری کلان دولت‌ها مشاهده می‌شود.** از این رو، اصلاح فرآیند تهیه و تدوین بودجه به رویکرد انضباط مالی و انتظام‌بخشی به تخصیص بودجه بر مبنای پیشرفت دستگاه‌های اجرایی به سمت هدفی مشخص ضرورت دارد. در این راستا، بررسی تجارب و سیر تحولات بودجه‌ریزی سایر کشورها می‌تواند راهگشا باشد. به همین منظور، مرکز پژوهش‌های مجلس سلسله گزارش‌هایی با عنوان بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی منتشر کرده و یا در دست تهیه و انتشار قرار دارد. گزارش حاضر به بررسی سیر تحولات ساختاری در نظام بودجه‌ریزی ترکیه می‌پردازد. گفتنی است؛ بررسی تجارب جهانی صرفاً دریچه‌ای برای کسب دیدگاه جدید، با رویکرد مطالعه نقاط قوت و ضعف سیاست‌های تجربه شده بشری در سایر کشورهاست. بدیهی است به کارگیری عینی هر نوع سیاست اجرا شده قابل توصیه نخواهد بود. بلکه از رهگذر تحلیل مزایا و کاستی‌های هر کدام از این روش‌ها باید به راهبرد مناسب با ساختار کشور دست یافت. از آنجاکه ترکیه به عنوان یک کشور در حال توسعه و همجوار شباهت‌هایی در ناکامی‌ها و موفقیت‌های کسب شده با ایران دارد، مبنای مطالعه در این گزارش قرار گرفته است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

با شروع اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی ترکیه، از سال ۲۰۰۶ سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به صورت جدی در دستور کار دولت و مجلس ترکیه قرار گرفت و ابتدا به صورت آزمایشی در چندین وزارتخانه اجرا و سپس به تمامی سطوح مالی عمومی این کشور تسری پیدا کرد. اما به دلایلی مثل کمبود کارشناسان و متخصصان مسلط به بودجه‌ریزی عملیاتی، نقص نظام آماری، نبود فرهنگ مبتنی بر عملکرد، بوروکراسی و مقاومت مدیران و کارشناسان در قبال استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، این سیستم توفیق چندانی نداشت. به دنبال این عدم موفقیت، این بار دولت تلاش کرد با اصلاحات سیاسی و اقتصادی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای را در دستور کار قرار دهد. برای این کار، در سال ۲۰۱۸ با اصلاح قانون اساسی و تغییر نظام حکومتی از پارلمانی به ریاستی، سازمان برنامه‌ریزی دولتی به سازمان استراتژی و بودجه تغییر نام داده و دامنه اختیارات آن گسترده شد. زمان‌بندی فرآیند تهیه بودجه تغییر یافت و بر همین اساس شروع فصل بودجه‌ریزی با تصویب و ابلاغ اقدام میان‌مدت،^۱ یکی از اسناد بودجه‌ای توسط ریاست جمهوری تعیین شد. در اصلاحات جدید، نقش رئیس‌جمهور در بودجه‌ریزی افزایش یافت و بسیاری از اختیارات وزارت خزانه‌داری و مالی نیز به سازمان استراتژی و بودجه محول گردید. در بُعد تصویب نیز وظیفه اصلی بر عهده کمیسیون برنامه و بودجه قرار گرفت.

اهم نکات کاربردی از نظام بودجه‌ریزی ترکیه عبارتند از:

■ در هنگام رسیدگی مجلس به لایحه بودجه دولت، کمیسیون برنامه و بودجه می‌تواند با رعایت تراز بودجه نسبت به تغییر و افزایش هزینه‌های عمومی و یا درآمدهای عمومی اقدام نماید. در حالی که صحن علنی مجلس نمی‌تواند پیشنهاد‌های دال بر افزایش هزینه و کاهش درآمد حتی در صورت رعایت تراز بودجه ارائه کند.

۱. این سند شامل شرایط اقتصاد جهانی و ترکیه، اهداف و سیاست‌های اقتصاد کلان 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.



■ طبق قانون مدیریت مالی و نظارت، به‌منظور تأمین اعتبار مورد نیاز فعالیت‌ها و خدمات پیش‌بینی نشده در قانون بودجه، اعتباری به نام اعتبارات ذخیره یا یدک پیش‌بینی شده که حداکثر می‌تواند تا دو درصد سقف کل بودجه عمومی باشد. هدف از تعبیه چنین اعتباری تأمین منابع در مواجهه با بروز کسری بودجه غیرمنتظره بوده و توزیع این اعتبارات با پیشنهاد سازمان استراتژی و بودجه و با تصویب ریاست‌جمهوری است.

■ برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری‌های دولت از اسناد همراه بودجه است که شرح تفصیلی تمامی پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری دولت مرکزی بوده و شامل بخش اقتصادی مربوطه، محل اجرا، دستگاه اجرایی، عنوان طرح، عنوان پروژه و زیر پروژه، مبلغ مصوب، نوع پروژه اعم از پروژه جدید و یا تعمیر و تجهیز و ... است. در واقع می‌توان گفت که این برنامه عمرانی یک‌ساله به‌عنوان جزئیات بودجه عمرانی یا سرمایه‌گذاری اشاره شده در قانون بودجه بوده و در واقع معادل پیوست توزیع اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در ایران است.

■ در قالب بودجه‌ریزی میان مدت سه‌ساله، سقف پرداخت اعتبارات هر دستگاه به تفکیک سه سال پیش‌رو مشخص می‌شود. جداول سقف پرداخت هر دستگاه برای تهیه لایحه بودجه بسیار اهمیت دارد و پس از تصویب هیئت‌وزیران مبنای بودجه‌ریزی قرار می‌گیرد؛ به طوری که دستگاه‌های دولتی باید در پیشنهاد بودجه خود به سازمان استراتژی و بودجه، این سقف‌ها را رعایت کنند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تجربه ترکیه در اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی از چندین جهت می‌تواند برای کارشناسان، سیاست‌گذاران و قانونگذاران حاوی درس‌های آموزنده‌ای همچون موارد زیر باشد:

■ تعیین حدود بررسی لایحه بودجه در مجلس

در ترکیه کمیسیون‌ها با اختیارات بیشتری نسبت به صحن مجلس اجازه اصلاح بودجه را دارند. در ایران نیز، با اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، فرآیند بررسی بودجه در مجلس تغییر یافت. در راستای تکمیل این اقدام توصیه می‌شود نقش کمیسیون‌های تخصصی در ارائه پیشنهادهای اصلاحی بودجه افزایش یافته و پیشنهادهای مطرح در کمیسیون تلفیق و صحن علنی محدود شود.

■ بودجه‌ریزی بالا به پایین و میان مدت

فرآیند تدوین بودجه در ترکیه با ابلاغ سقف اعتبارات دستگاه‌های اجرایی در یک افق سه‌ساله آغاز می‌شود. در ایران نیز توصیه می‌شود بخشنامه بودجه ابلاغی حاوی سقف اعتبارات و تعهدات دستگاه‌های اجرایی باشد که باید در آن چارچوب جزئیات بودجه خود را به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد دهند.

علاوه بر موارد فوق، تجاری‌نظیر پیش‌بینی اعتبارات ذخیره در قانون بودجه برای تأمین کسری، تفکیک بودجه شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و ادارات محلی از بودجه دولت مرکزی و عدم بررسی بودجه این دستگاه‌ها در مجلس، می‌تواند در اصلاح ساختاری نظام بودجه‌ریزی کشور مورد توجه قرار گیرد.

۱. مقدمه

نظام بودجه‌ریزی ابزاری برای تخصیص بهینه منابع مالی دولت به سیاست‌ها و برنامه‌های هر کشور و ثقل سیاستگذاری عمومی و دورنمای توسعه یک کشور است [۱]. با توجه به این که بودجه به‌عنوان 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، به‌عنوان آئینه تمام‌نمای فعالیت‌ها و برنامه‌های دولت، نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می‌کند [۲]؛ بنابراین بودجه‌ریزی عمومی، نوعی ابزار حکمرانی جدید است [۳]. حکمرانی نظام بودجه‌ریزی، فرآیندها، قانون‌ها، ساختارها و نهادهایی را شامل می‌شود که از طریق بهبود آنها، نظام بودجه‌ریزی به صورت منسجم و پایدار اهداف تصریح شده در برنامه‌های توسعه و اسناد بالادستی را محقق می‌سازد. لذا نظام بودجه‌ریزی خوب باید مؤلفه‌های حکمرانی خوب را نیز نظیر انسجام، شفافیت، پاسخ‌گویی، مشارکت و رویکردی راهبردی در برنامه‌ریزی برای نیل به اهداف کلان یک کشور داشته باشد [۱].

در گزارش پیش‌رو، با هدف درس‌آموزی سیاستی از تجربه ترکیه در اصلاح ساختار فرآیند بودجه‌ریزی، نظام بودجه‌ریزی ترکیه شامل سیر تحولات، ساختارها، نهادها، سازمان‌ها و مسئولیت آنها در فرآیند بودجه‌ریزی به صورت توصیفی و براساس مطالعه اسنادی مورد بررسی قرار می‌گیرد. مطالعه سیر تاریخی تحولات بودجه عمومی از زمان دولت عثمانی در سال ۱۸۳۹ تا به امروز حاکی از آن است که دولت ترکیه از نظام بودجه‌ریزی پویا برخوردار بوده که برحسب تغییر شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در سطوح ملی و بین‌المللی مدام به اصلاح این ساختار می‌پردازد. در شرایط بسیار متغیر دنیای امروز، هیچ سیستم ثابتی برای مدیریت بخش عمومی و ایجاد توسعه وجود ندارد و دولت‌ها مجبورند براساس شرایط موجود و با هدف دستیابی به اهداف راهبردی خود مدام سیستم‌ها و سیاست‌های مالی خود را تغییر دهند. در این گزارش، ابتدا سیر تحولات تاریخی نظام بودجه‌ریزی دولت مرکزی ترکیه و ارتباط آن با برنامه‌های توسعه و اصلاحات ساختاری از سیستم بودجه‌ریزی سنتی به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای سال ۲۰۲۱، مورد بررسی قرار گرفته است. سپس فرآیند تهیه لایحه بودجه و مسئولیت هر یک از نهادها در تنظیم لایحه بودجه دولت مرکزی و تصویب آن مورد کنکاش قرار می‌گیرد.

۲. سیر تحولات تاریخی نظام بودجه‌ریزی دولت ترکیه

سیر تاریخی تحولات نظام بودجه‌ریزی ترکیه را می‌توان از زمان امپراتوری عثمانی مورد بررسی قرار داد. در دوره عثمانی عموماً بودجه حکومت در قالب «لوايح اصلاحات» تنظیم می‌شد و سندی منظم به نام سند بودجه وجود نداشت. اولین تنظیمات مربوط به بودجه در سال ۱۸۳۹ میلادی با «فرمان تنظیمات» شروع شد. براساس این فرمان، به‌جای پنج «دفترداری» موجود، واحد «نظارت مالیه» تأسیس و تمامی امور مربوط به دخل و خرج حکومت ذیل مدیریت واحد قرار گرفت [۴]. 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 به‌عنوان اولین سند رسمی بودجه در ترکیه دانست که به معنای مدرن، ریز دخل و خرج حکومت را تعیین می‌کرد. همچنین برای اولین بار تنظیم حساب قطعی پایان سال مالی در سال ۱۸۷۴ و با تصویب «نظام‌نامه بودجه دولت عالی» الزامی شد [۵]. 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. به‌طور کلی می‌توان گفت در دوره اجرای «فرمان تنظیمات»، به‌رغم 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 به اجبار این کسری‌ها را از طریق استقراض خارجی تأمین می‌کرد. در ادامه این روند، در نهایت 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 [۶].

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 موقت 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 نیز تنها در قالب دو اصل (۷ و ۱۱) احکام مربوط به بودجه دولت و دخل و خرج حکومت پیش‌بینی شده بود.

در سال ۱۹۲۴ قانون اساسی مجدداً اصلاح شد و این بار اصول قانون اساسی به شکلی مبسوط در خصوص بودجه دولت احکامی را تصویب کرد. در قانون اساسی جدید کلیات مربوط به سالیانه بودن سند بودجه، لزوم تجمیع همه منابع درآمدی و مصارف دولت در سند بودجه، ضرورت بررسی لایحه و تصویب آن در مجلس تصریح شده بود. بر مبنای قانون اساسی اصلاح شده، 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 [۷]. به‌منظور تنظیم امور مالی دولت، در سال ۱۹۲۷ قانون محاسبات عمومی به شماره ۱۰۵۰ با الهام از قوانین و مقررات بودجه‌ریزی دولت‌های بلژیک، فرانسه و ایتالیا تدوین و به تصویب رسید. قانون محاسبات عمومی بعدها در تنظیم قوانین اساسی سال‌های ۱۹۶۱ و ۱۹۸۲ نیز مبنای اصلی نظام بودجه‌ریزی بود. طی سال‌های ۱۹۲۷ تا ۱۹۷۳ اصول و رویکردهای سیستم بودجه‌ریزی سنتی بر مدیریت امور مالی دولت ترکیه حاکم بود. مهم‌ترین ویژگی این سیستم سنتی، تمرکز صرف بر مصارف و عدم دقت بر کیفیت و کمیت خروجی‌های بودجه بود. در این روش به‌جای برنامه‌های بلندمدت و یا میان‌مدت، هزینه‌های جاری دولت طی یک سال مبنای توزیع و پرداخت بودجه به ارکان حکومت است [۸].

یک سال پس از کودتای ۲۷ مه و با ابلاغ قانون اساسی جدید در نهم ژوئیه ۱۹۶۱، رویکرد بلندمدت و مبتنی بر برنامه‌ریزی در سیستم بودجه‌ریزی ترکیه در پیش گرفته شد. بدین ترتیب ارتباط بین نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی برقرار و بودجه در کنار ابزار مالی به ابزار سیاست‌گذاری اقتصادی نیز تبدیل شد. می‌توان گفت با این اقدام، مقدمات گذر از سیستم بودجه‌ریزی سنتی به نظام مدرن آغاز شد. باراندازی

«تشکیلات برنامه‌ریزی دولت»، بخشی از مسئولیت تهیه لایحه بودجه بر عهده این سازمان گذاشته شد و بدین منظور تهیه و تدوین بودجه عمرانی (اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) از بودجه جاری (اعتبارات هزینه‌ای) جدا شد. در این راستا، پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی جهت بررسی در حوزه اعتبارات عمرانی به تشکیلات برنامه‌ریزی دولت و پیشنهادهای اعتبارات هزینه‌ای، به وزارت مالیه ارسال می‌شد [۷]. در کنار تغییرات قانونی و حقوقی بودجه، بُعد سیاستگذاری بودجه نیز در این دوره با تغییراتی همراه بود. اما به‌رغم هدف‌گذاری برای تقویت رابطه بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی و پشتیبانی قوانین بودجه از برنامه‌ها و اهداف توسعه، به دلیل ناهماهنگی بین تشکیلات برنامه‌ریزی دولت و وزارت مالیه عملاً اهداف مورد انتظار محقق نشد. وزارت مالیه که مسئولیت تنظیم اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی را عهده‌دار بود در تنظیم لایحه بودجه پیشنهادی با رویکرد گذشته‌نگر، فارغ از عملکرد، اعتبارات هزینه‌ای را به‌صورت روندی افزایش می‌داد که در عمل باعث می‌شد در بسیاری از بخش‌ها اسراف و در برخی بخش‌ها نیز کسری ایجاد شود.

۲-۱. بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه (۲۰۰۲-۱۹۷۳)

با هدف ارتقای اثربخشی و افزایش کارایی بودجه عمومی، در سال ۱۹۷۳ سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه مطرح شد. بدین منظور چهار وزارتخانه آموزش ملی، وزارت بهداشت، مالیه و کشاورزی به‌عنوان دستگاه‌های آزمایشی برای اجرای سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه انتخاب شدند. لذا اولین قانون بودجه مبتنی بر برنامه در سال ۱۹۷۳ در مجلس به تصویب رسید [۷]. این سیستم بودجه‌ریزی با هدف تصمیم‌گیری عقلایی و هزینه‌کرد کارآمد منابع کمیاب و در راستای تحقق اهداف بخش عمومی و با رویکرد بودجه‌ریزی چندساله بود. 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. تفاوت دیگر این نوع سیستم بودجه با سیستم سنتی سابق، نوع طبقه‌بندی وظایف، برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی است. فعالیت‌های دولت در سه سطح وظایف، برنامه‌ها و خدمات به‌ترتیب از کلان به خرد تعریف می‌شوند. وظایف، بیانگر اهداف اصلی و کلیات سیاست‌های دولت است. برنامه‌ها، سطح میانی سیاست‌های دولت است؛ به‌طوری‌که هر برنامه در واقع مأموریت اصلی هر دستگاه اجرایی را نشان می‌دهد. خدمات و پروژه‌ها ریزترین فقره 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 خروجی محور 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 کرد:

- عدم تجزیه و تحلیل برنامه‌ها و جایگزین‌های آن برای ارائه خدمت،
- عادت به طبقه‌بندی سیستم سنتی به‌جای طبقه‌بندی بر حسب 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 گزارش‌دهی،
- عدم همگرایی بین اجزا و فعالیت‌ها در تنظیم لایحه بودجه سالیانه،
- عدم اتکای پیش‌بینی‌های بودجه به تغییرات متغیرهای کلان اقتصادی و انحراف شدید بین عملکرد و اهداف،
- کمبودهای قانون محاسبات عمومی در حوزه حسابداری و گزارش‌دهی عملکرد،
- تصویب قوانین متعدد برای جبران کمبودها و ابهامات قانون محاسبات عمومی و همچنین دستگاه‌های اجرایی تازه‌تأسیس.

از مهم‌ترین ویژگی‌های بودجه در این دوره افزایش مستمر کسری بودجه و در نتیجه بی‌انضباطی مالی دولت بود. به‌عنوان 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. در این چارچوب، در سال ۱۹۹۵ برای مدیریت بهینه منابع مالی بخش عمومی و نوسازی ساختار بودجه کشور، تفاهم‌نامه‌ای بین وزارت مالیه و بانک جهانی امضا شد. هدف این پروژه، ارتقای سطح انضباط مالی و بهبود سیستم‌های حسابداری و حسابرسی بخش دولتی بود. در این دوره، صندوق بین‌المللی پول نیز به دولت ترکیه پیشنهاد کرده بود قانون جدیدی برای مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی تهیه کند. از سوی دیگر با تقویت تعامل ترکیه با اتحادیه اروپا در دهه ۱۹۹۰، ضرورت انطباق سیستم بودجه‌ریزی و مدیریت مالی با استانداردهای اتحادیه اروپا بیش از پیش احساس می‌شد و متعاقب این مهم، اقدام‌های تهیه سیستم کدگذاری جدید شروع شده بود.

۲-۲. سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (۲۰۲۲-۲۰۰۳)

در ادامه تلاش‌های دولت برای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی ترکیه، در آخرین روزهای سال ۲۰۰۳، **قانون مدیریت و نظارت مالی دولت** در مجلس ترکیه به تصویب رسید. هدف این قانون جدید، ارتقای حسابرسی و گزارش‌دهی مدیریت مالی بخش عمومی، ورود به دوره بودجه‌ریزی چندساله مبتنی بر عملکرد با اتکا به برنامه‌ریزی 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 اولین بار **سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد** در ترکیه پیاده شد [۷]. در سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، همه دستگاه‌های اجرایی موظف به تدوین برنامه راهبردی و برنامه عملیاتی سالیانه براساس اهداف اسناد بالادستی توسعه شدند تا برطبق شاخص‌ها و معیارها، نتایج و خروجی‌های فعالیت‌ها و مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی کنترل و نظارت شوند. در این راستا، از سال ۲۰۰۸ و در دستگاه‌های دولتی برش عملیاتی اعتبارات دریافتی به تفکیک واحد مجری و واحد انجام فعالیت شروع شد. همچنین برای تطبیق و قیاس با استانداردها و معیارهای سازمان‌های بین‌المللی نیز «طبقه‌بندی وظایف دولت» به‌منظور شناسایی، تجزیه، تحلیل و کدبندی فعالیت دستگاه‌ها در سیستم بودجه‌ریزی ترکیه منطبق بر استانداردهای بین‌المللی صورت گرفت. برای ارزیابی این سیستم، ابتدا بودجه سال ۲۰۰۲ براساس کدهای جدید مورد آزمون قرار گرفت و سپس در سال ۲۰۰۶ بودجه تمامی دستگاه‌های مشمول دولت مرکزی، براساس طبقه‌بندی جدید تهیه شد. طبقه‌بندی تحلیلی بودجه در چهار سطح طبقه‌بندی سازمانی، طبقه‌بندی وظیفه‌ای، نوع تأمین مالی و طبقه‌بندی اقتصادی بود [۸].

نوآوری مهم دیگر در اصلاح ساختار بودجه‌ریزی ترکیه بر مبنای **قانون مدیریت و نظارت مالی سال ۲۰۰۳**، شروع موضوع هزینه‌کرد میان مدت از سال ۲۰۰۶ است. به طوری که تمامی قوانین بودجه از سال ۲۰۰۶ علاوه بر بودجه سال مورد نظر، پیش‌بینی اعتبارات مربوط به دو سال آینده را نیز شامل می‌شود. بدین ترتیب در اصلاح ساختاری جدید که تا به امروز ادامه دارد؛ **لوايح و قوانین بودجه به صورت چندساله (سه‌ساله) تنظیم می‌شود** [۹]. به‌رغم 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 نیروهای انسانی و کارشناسان متخصص موضوع، دارای نواقصی است.
- عدم هم‌زمانی بین برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های اجرایی و تغییر مدیریت این دستگاه‌ها، مانع تقویت رابطه برنامه-اقدام-بودجه شده است.

- توزیع مأموریت‌ها و اعتبارات بر مبنای دستگاه‌های اجرایی، باعث بخشی‌نگری و عدم رویکرد کلان و در نتیجه مقایسه‌های بی‌نتیجه بین دستگاهی شده است.

- ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و نهادهای دولتی مختلف.

- ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی همیشه مبتنی بر نتیجه و شاخص‌ها و معیارهای قابل اندازه‌گیری نبوده است.
 - عدم ایجاد رابطه بین برنامه و بودجه به صورت کامل.
 - شفافیت پایین جداول بودجه.
 - به دلیل کلی بودن راهنمای تهیه برنامه‌های راهبردی، برنامه عملیاتی و گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی رابطه بین بودجه و این برنامه‌ها تضعیف شده است.
 - عملاً رابطه‌ای بین عملکرد دستگاه‌های اجرایی و تخصیص و توزیع اعتبارات مطابق اهداف تعیین شده نیست [۷].
- با توجه به کمبودها و انتقادات مطرح شده نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، به سبب وجود برخی مشکلات ساختاری و فنی این سیستم نتوانسته به موفقیت‌های مورد انتظار دست پیدا کند.

۲-۲. آمادگی و استقرار بودجه‌ریزی برنامه‌ای (۲۰۱۲-۲۰۲۲)

از سال ۲۰۱۲ برای افزایش اثربخشی تجربه استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، وزارت مالیه وقت تلاش‌هایی را برای اتخاذ رویکرد برنامه‌ای در بودجه شروع کرد. با بهره‌مندی از تجارب کشورهای مثل ایالات متحده آمریکا، فرانسه، کانادا و کره جنوبی و برخی کشورهای دیگر مدلی برای بهبود ساختار بودجه‌ریزی تهیه شد. بر این اساس، در سال ۲۰۱۴ از صندوق بین‌المللی پول کمک فنی گرفته شد و در سال ۲۰۱۵ تفاهم‌نامه «پروژه حمایت از اجرای اصلاحات مدیریت مالی عمومی» با بانک جهانی امضا شد. پیرو این مطالعات، در سال ۲۰۱۷ «پیش‌نویس آیین‌نامه ساختار برنامه ۲ و الزامات برنامه» برای دریافت نقطه‌نظرات کارشناسی دستگاه‌های ذیل بودجه دولت مرکزی در اختیار کارشناسان و مدیران قرار گرفت. از ۲۴ ژوئن ۲۰۱۸ با تغییر نظام پارلمانی - نخست‌وزیری و ورود به دوره نظام ریاست جمهوری، سازمان استراتژی و بودجه ذیل ریاست جمهوری تأسیس و مأموریت‌های جدیدی در حوزه اصلاح ساختار بودجه‌ریزی به این نهاد محول شد. برای افزایش کارایی بودجه، افزایش نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و همچنین تقویت ارتباط نهاد برنامه با بودجه، اختیارات سازمان استراتژی و بودجه گسترش یافت و ابلاغ بخشنامه بودجه و دستورالعمل‌های مالی از وزارت مالیه به سازمان استراتژی و بودجه انتقال یافته است. در سیستم سیاسی جدید، رئیس جمهوری که با رأی مستقیم مردم انتخاب شده، مسئولیت امور بودجه را رسماً بر عهده دارد و لایحه بودجه حداقل ۷۵ روز قبل از پایان سال تقدیم مجلس می‌شود [۱۰].

در سیستم جدید ریاست جمهوری، فرآیند بودجه‌ریزی نیز دچار برخی تغییرات اساسی گردید که شرح این تغییرات در جدول ۱ به صورت تطبیقی بیان شده است.

1. Programme Budgeting.

۲. منظور از واژه برنامه در این پیش‌نویس، توزیع اعتبارات به تفکیک برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی است.

جدول ۱. مقایسه تغییرات فرآیند بودجه‌ریزی دولت مرکزی ترکیه 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
فرآیند 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 هیئت وزیران	تغییر یافت	شکل تقدیم لایحه بودجه
ریاست جمهوری	هیئت وزیران	تغییر یافت	مقام تقدیم‌کننده 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 معاونین رئیس‌جمهور	وزیر مالیه به نمایندگی از هیئت وزیران	تغییر یافت	سخنران تقدیم بودجه به مجلس
هفتادوپنج روز بعد از تقدیم لایحه	هفتادوپنج روز بعد از تقدیم لایحه	تغییر نیافت	مدت زمان بررسی لایحه
کمیسیون برنامه و بودجه	کمیسیون برنامه و بودجه	تغییر نیافت	کمیسیون
می‌تواند لایحه بودجه را باز نویسی کند.	هر گونه تغییراتی می‌توانست تنها در پرداختها انجام شود.	تغییر یافت	اختیارات کمیسیون
بند مربوط به تعداد اعضای کمیسیون از قانون اساسی خارج شد 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	مدت زمان بررسی لایحه در کمیسیون
نمایندگان نمی‌توانند در صحن علنی پیشنهاد افزایش یا کاهش در درآمدها و هزینه‌ها را ارائه کنند.	نمایندگان نمی‌توانند در صحن علنی پیشنهاد افزایش یا کاهش در درآمدها و هزینه‌ها را ارائه کنند.	تغییر نیافت	اختیارات صحن علنی مجلس
برای سرعت‌بخشی به فرآیند بررسی و تصویب بودجه دستگاه‌های دولتی، در صحن بدون بحث مجدد، صرفاً رأی‌گیری می‌شود.	نمایندگان مجلس نظرات خود درخصوص بودجه دستگاه‌ها را در حین بررسی صحن اعلام می‌کردند. بودجه دستگاه‌ها به صورت 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
اجرای یک‌دوازدهم بودجه پیشنهادی دولت	مجلس به تصویب بودجه موقتی اقدام می‌کند.	تغییر یافت	در صورت عدم تصویب لایحه تا ۳۱ دسامبر
فرآیند تصویب قانون حساب قطعی (عملکرد نهایی بودجه)			
از پایان سال مالی مربوطه شروع و حداکثر تا ۶ ماه بعد	از پایان سال 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
همراه با لایحه پیشنهادی بودجه سال آینده مورد بررسی قرار می‌گیرد.	همراه با لایحه پیشنهادی بودجه سال آینده مورد بررسی قرار می‌گیرد.	تغییر نیافت	شکل بررسی

مأخذ: [۱۰].

در سال ۲۰۲۰ سازمان استراتژی و بودجه با انتشار بخشنامه بودجه اعلام کرد به منظور اجرای کارآمد و اثربخش نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و همچنین بهره‌مندی از تجارب سال‌های اخیر، نظام بودجه برنامه‌ای شروع خواهد شد. سیستم جدید در تاریخ ۱۶ اکتبر ۲۰۲۰ در قالب قانون «تغییر برخی احکام قانون مدیریت و نظارت مالی دولت» با تصویب مجلس ترکیه شکل قانونی پیدا کرد و بدین ترتیب از سال ۲۰۲۱ شیوه‌نویس بودجه‌ریزی برنامه‌ای در ترکیه استقرار یافت. سازمان استراتژی و بودجه این سیستم را به شکل «یک سیستم بودجه‌بندی که در آن هزینه‌ها براساس طبقه‌بندی برنامه تقسیم می‌شوند، اطلاعات مربوط به عملکرد ارائه خدمات عمومی به‌طور سیستماتیک در فرآیند تدوین بودجه و توزیع اعتبارات استفاده می‌شود» تعریف کرده است. سیستم جدید جایگزینی برای سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نیست؛ بلکه سعی شده نظام بودجه برنامه‌ای با نظام فعلی یکپارچه شود. به همین دلیل، در راهنمای تهیه بودجه ۲۰۲۱-۲۰۲۳ که توسط سازمان استراتژی و بودجه تهیه شده است، نام سیستم بودجه جدید به‌عنوان بودجه‌ریزی برنامه‌ای مبتنی بر عملکرد یا بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد براساس برنامه ذکر شده است [۹]. به این ترتیب هدف از این سیستم، تخصیص مستقیم منابع به برنامه‌ها و نظارت و ارزیابی آنها در این سطح است. در طبقه‌بندی بودجه یک طبقه‌بندی چهار سطحی به‌عنوان طبقه‌بندی برنامه‌ای، نهادی، تأمین مالی و اقتصادی تعیین شده که اطلاعات و آمارهای بودجه‌ای به‌راحتی و با شفافیت کامل قابل دسترسی است.

در مدل سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای چهار هدف اصلی ۱. تقویت رابطه سیاستگذاری- برنامه- بودجه، ۲. منطقی کردن فرآیند تهیه و اجرای بودجه، ۳. تقویت ظرفیت نهادی و اطمینان از اثربخشی در هماهنگی و ۴. ایجاد یک سیستم نظارت و ارزیابی مؤثر دنبال می‌شود [۱۱]. زیرا همان‌طور که در بخش‌های قبلی اشاره شد؛ به‌رغم جنبه‌های مثبت سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، به‌هنگام پیاده‌سازی و در اجرای این سیستم با برخی مشکلات و نواقصی همراه بود و سیاستگذار برای کاهش این کمبودها و پیوند بودجه با برنامه‌های توسعه، اقدام‌های میان‌مدت و همچنین برنامه راهبردی دستگاه‌های اجرایی، نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ای را برای تکمیل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد پیشنهاد کرده است. البته با توجه به اینکه بودجه تنها دو سال ۲۰۲۱ و ۲۰۲۲ براساس سیستم جدید تهیه شده، لذا ارزیابی این سیستم و احصای مشکلات فعلاً مقدور نیست.

۳. برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه



در ترکیه دوره توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی از سال ۱۹۵۹ میلادی شروع شده است؛ اما عملاً به دلیل کودتای ۲۷ مه 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 دمکرات» بر سر کار بود با شروع جنگ کره شرایط اقتصادی خوبی برای دولت ترکیه فراهم شده بود. در چنین شرایطی دولت حاکم اهمیت زیادی به قواعد اقتصادی قائل نبود و بی‌انضباطی مالی دولت شدت گرفته بود. در حالی که روز به روز با اشتباهات مکرر تیم اقتصادی دولت، شرایط وخیم‌تر می‌شد؛ در سال ۱۹۵۸ ارزش لیر ترک بیش از ۳۰۰ درصد افت پیدا کرد. سازمان‌های بین‌المللی مثل 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 OECD در پاریس با آقای «تین برگن» اقتصاددان و نوبلیست هلندی دیدار کرد و از وی برای ساماندهی و برنامه‌ریزی امور اقتصادی ترکیه دعوت به عمل آورد. تین برگن شروع به طراحی و مدل‌سازی نظام برنامه‌ریزی ترکیه کرد و ساختار «سازمان برنامه‌ریزی دولت» را پیشنهاد کرد. با این تفاسیر شرایط اقتصادی حاکم بر ترکیه به دلیل عملکرد ضعیف حزب دمکرات و همچنین توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی مثل صندوق بین‌المللی پول و OECD را می‌توان به‌عنوان دلایل اصلی شروع

برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه عنوان کرد [۱۲].

پس از کودتای نظامی و براساس قانون اساسی سال ۱۹۶۱، به‌منظور توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تهیه برنامه‌های توسعه تصویب و در دستور کار قرار گرفت. همچنین براساس این قانون اساسی، نظام اقتصادی مختلط با ترکیب دولت و بخش خصوصی برای تحقق اهداف اقتصادی به‌عنوان الگوی جامع نظام اقتصادی این کشور در پیش گرفته شد. متعاقب این تغییر پارادایم اقتصادی-سیاسی، «تشکیلات برنامه‌ریزی دولت» ذیل نخست‌وزیری در ۳۰ سپتامبر ۱۹۶۰ و با هدف تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه به رهبری و سازماندهی تین برگن تأسیس شد. از نظر نوع نظام برنامه‌ریزی در این کشور، برنامه‌ریزی توسعه به شکل ارشادی و تنظیم مستقیم فعالیت‌های بخش عمومی و هدایت غیرمستقیم فعالیت‌های بخش خصوصی بود.

۳-۱. برنامه‌های توسعه در ترکیه

سابقه اولین برنامه توسعه پنج‌ساله در ترکیه به سال ۱۹۶۳ میلادی بازمی‌گردد. اولین برنامه توسعه ترکیه برای دوره پنج‌ساله ۱۹۶۷-۱۹۶۳ توسط «تشکیلات برنامه‌ریزی دولت» با رویکرد ورود ترکیه به دوره برنامه‌ریزی‌های بلندمدت تهیه شده بود [۱۲]. طی ۵۵ سال گذشته ۱۰ برنامه پنج‌ساله اجرا و خاتمه یافته و برنامه یازدهم توسعه نیز در حال اجراست. در برخی سال‌ها نیز به‌دلیل متعدد برنامه پنج‌ساله وجود نداشته است.

جدول ۲. برنامه‌های توسعه اجرا شده در کشور ترکیه

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

مأخذ: همان.

امروزه براساس آخرین اصلاحات قانون اساسی و همچنین اصلاح نظام بودجه‌ریزی ترکیه به‌ویژه از سال ۲۰۰۳، علاوه بر برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، 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. اقدام‌های میان‌مدت، برنامه مالی میان‌مدت، برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری و برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری (عمرانی) عمده عناصر برنامه‌ریزی بودجه عمومی دولت مرکزی است که ذیلاً به تشریح و جایگاه هر یک از این برنامه‌ها می‌پردازیم [۹].

۲-۳. اقدام میان‌مدت^۱

در نظام بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی ترکیه یکی از ارکان بسیار اصلی و مهم، «اقدام میان‌مدت» است. با تأیید و انتشار این اقدام‌ها توسط ریاست جمهوری، فرآیند بودجه‌ریزی در این کشور شروع می‌شود. اقدام‌ها یا برنامه‌های میان‌مدت در هر سال، اما برای یک بازه زمانی سه‌ساله تهیه می‌شوند و با عنوان «برنامه جدید اقتصادی» شناخته خواهند شد. نکته مهم دیگر آنکه، اقدام‌های 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. به‌عنوان مثال طی ۲۰۲۳-۲۰۱۹ سه برنامه میان‌مدت تدوین و اجرا شده است. اقدام اول برای بازه ۲۰۲۱-۲۰۱۹، اقدام دوم برای بازه ۲۰۲۲-۲۰۲۰، اقدام سوم نیز برای بازه ۲۰۲۳-۲۰۲۱ بوده است.

آخرین اقدام میان‌مدت نیز برای بازه ۲۰۲۴-۲۰۲۲ تدوین شده که متن این اقدام‌های میان‌مدت که توسط سازمان استراتژی و بودجه و 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 [۱۳].

این اقدام‌ها 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 اقدام‌های میان‌مدت توسط ریاست جمهوری، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی بودجه سه سال آینده ترسیم شده و سپس در قالب بودجه سنواتی و همچنین برنامه سالیانه ریاست جمهوری به تفصیل ارائه خواهند شد.

در اقدام‌های میان‌مدت، با ارزیابی روند متغیرهای کلان اقتصادی و سیاسی و تحلیل این متغیرها، اهداف و سیاست‌های اجتماعی دولت به اطلاع افکار عمومی رسانده می‌شود. لذا با این توصیف، اقدام‌های میان‌مدت نقش بسیار مهمی در تبیین نقشه راه آینده نظام بودجه‌ریزی ترکیه ایفا می‌کند.

در اقدام‌های میان‌مدت، اهداف سه‌ساله کشور به تفکیک متغیرهایی مانند: رشد اقتصادی، اشتغال، شاخص‌های قیمتی (شامل تورم و شاخص بهای مصرف‌کننده و تولیدکننده، و...)، تعادل تراز پرداخت‌ها، جهت‌گیری سیاست مالی از منظر بدهی و کسری بودجه و سقف پرداخت بودجه دولت مرکزی مشخص می‌شود. طی مدت سه‌ساله اقدام، تهیه بودجه دستگاه‌های دولتی، تنظیم مقررات بخش دولتی، فرآیند تصمیم‌گیری و اجرا باید بر اهداف و اولویت‌های این اقدام‌ها متمرکز باشند. برش یک‌ساله این اقدام‌ها در چارچوب «برنامه‌های یک‌ساله ریاست جمهوری» ارائه می‌شود.

۳-۳. برنامه مالی میان‌مدت^۲

«برنامه مالی میان‌مدت» نیز در هر سال و برای یک بازه سه‌ساله و براساس اقدام‌های 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 استقرار دولت و همچنین سقف بودجه پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی مشخص می‌شود. گفتنی است که در این برنامه ضمن بیان سیاست‌ها و اولویت‌های مدیریت مالیه عمومی کشور، شاخص‌های کلان مرتبط با بودجه‌ریزی به‌صورت سه‌ساله و در قالب جداول کمی بیان می‌شوند. نکته بسیار مهم در تدوین این برنامه‌ها، تبیین نقش بودجه عمومی در حصول اهداف برنامه‌های توسعه و اقدام‌های

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

میان مدت دولت است. رویکرد این برنامه‌های میان مدت مالی، در واقع تهیه و برآورد درآمدها و مخارج بخش عمومی به صورت چندساله است تا دستگاه‌های اجرایی براساس اهداف و خط‌مشی‌های کلی نظام بودجه‌ریزی و مدیریت مالی عمومی کشور، حداقل مسیر پیش روی سه سال آینده خود را ترسیم کنند [۱۴].

۳-۴. برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری^۱

این برنامه سندی یک‌ساله، تفصیلی و عملیاتی است که کلیه برنامه‌ها، اهداف و سیاست‌های یک سال آینده قوه مجریه (دولت مرکزی، شرکت‌ها و نهادهای اقتصادی دولت، دولت‌های محلی و شهرداری‌ها) را تعیین می‌کند. خط‌مشی‌ها و برنامه‌های دولت برای سال آینده و براساس 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 به تفصیل مورد تحلیل قرار می‌گیرند و در بخش دوم در راستای اهداف کلان اقدام‌های میان مدت و برنامه‌های میان مدت مالی، تدابیر و سیاست‌های دولت برای هر بخش و به تفکیک دستگاه‌های متولی مشخص می‌شوند [۱۵]. این برنامه یک‌ساله در واقع یکی از اسناد معین تهیه لایحه بودجه سال آینده است.

۳-۵. برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری دولت^۲

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 زیر پروژه، مبلغ مصوب، نوع پروژه اعم از پروژه جدید و یا تعمیر و تجهیز و... است. در واقع می‌توان گفت که این برنامه عمرانی یک‌ساله به‌عنوان جزئیات بودجه عمرانی یا سرمایه‌گذاری اشاره شده در قانون بودجه بوده که این سند معادل پیوست توزیع اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه در ایران است [۱۶].

گفتنی است که سایر پروژه‌های عمرانی ترکیه که از محل اعتبارات بین‌المللی مثل اتحادیه اروپا تأمین مالی می‌شوند نیز در این سند ارائه خواهند شد. مسئولیت اجرا و نظارت بر این برنامه که توسط سازمان استراتژی و بودجه تهیه می‌شود؛ به‌طور مشترک بر عهده سازمان مذکور و وزارت مالیه و خزانه‌داری است. به‌طوری که یکی از واحدهای سازمان استراتژی و بودجه به نام «اداره کل بخش‌ها و سرمایه‌گذاری‌های دولتی»^۳ به‌طور مستقیم این مسئولیت را بر عهده دارد (همان).

1. Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı
2. Kamu Yıllık Yatırım Programı
3. Sektörler Ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü

جدول ۳. اسناد بالادستی نظام برنامه و بودجه کشور ترکیه

ردیف	عنوان سند	نهاد تهیه کننده	مرجع تصویب کننده	دوره زمانی	نقش سند
۱	قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی ۵۰۱۸	پیشنهاد دولت	مجلس ترکیه	از سال ۲۰۰۳ ادامه دارد.	مرجع اصلی مدیریت و نظارت امور مالی دولت
۲	قانون برنامه توسعه	ریاست جمهوری - سازمان استراتژی و بودجه	مجلس ترکیه	پنج ساله	اهداف و سیاست‌های کلان توسعه اقتصادی و اجتماعی
۳	اقدام میان مدت	ریاست جمهوری - سازمان استراتژی و بودجه	ریاست جمهوری	سه ساله	حلقه اصلی ارتباط نظام برنامه‌های توسعه و نظام بودجه‌ریزی
۴	برنامه مالی میان مدت	سازمان استراتژی و بودجه با همکاری وزارت خزانهداری و مالیه	ریاست جمهوری	سه ساله	برآورد مجموع درآمدها و مخارج بودجه دولت مرکزی
۵	برنامه یک ساله ریاست جمهوری	سازمان استراتژی و بودجه با همکاری وزارت خزانهداری و مالیه عمومی	ریاست جمهوری	یک ساله	برنامه‌ها، اهداف و سیاست‌های یک سال آینده قوه مجریه ترکیه
۶	برنامه یک ساله سرمایه‌گذاری و عمرانی دولت	نهاد ریاست جمهوری - سازمان استراتژی و بودجه	ریاست جمهوری	یک ساله	شرح تفصیلی تمامی پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری دولت مرکزی
۷	بودجه سالیانه	ریاست جمهوری - سازمان استراتژی و بودجه	مجلس ترکیه	یک ساله همراه برآورد دو سال آینده	سند تفصیلی بودجه عمومی کشور

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۴. ساختار حکمرانی نظام بودجه‌ریزی دولتی در ترکیه

۴-۱. ساختار بودجه در ترکیه

قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی، بخش عمومی را به دو بخش کلی تقسیم می‌کند. بخش اول مؤسسات و بنگاه‌های اقتصادی دولت هستند که به‌عنوان سازمان‌های با بودجه خودمختار (مستقل) تعریف شده‌اند. در بخش دیگر نیز دستگاه‌های اجرایی دولت مرکزی، مدیریت‌های محلی و سازمان‌های تأمین اجتماعی قرار دارد. خود دولت مرکزی نیز از سه عنصر تشکیل شده است: دستگاه‌های اجرایی با «بودجه عمومی»، سازمان‌ها با «بودجه ویژه» و سازمان‌های نظارتی و تنظیمی. ساختار، اصول و شیوه بودجه‌ریزی هر یک از سازمان‌ها و نهادهای ذکر شده با هم متفاوت است.

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

➤ **بودجه عمومی:** 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 ارائه شده توسط این دستگاه‌های اجرایی، درآمدی در قبال خدمات تحقق نمی‌یابد. لذا مخارج و هزینه‌های این دستگاه‌ها به‌عنوان پرداختی از محل بودجه عمومی است. 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
- 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 خزانه‌داری و مالیه
- وزارت کشور (امور داخلی)
- وزارت فرهنگ و گردشگری
- وزارت آموزش ملی
- وزارت دفاع ملی
- وزارت کشاورزی و جنگل‌داری
- وزارت بازرگانی
- وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت‌ها
- وزارت بهداشت
- وزارت صنایع و تکنولوژی
- سازمان آرشیو اسناد دولتی
- وزارت ارتباطات
- سازمان امور دینی
- دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی
- سازمان اطلاعات ملی
- سازمان کاخ‌های 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

۲ بودجه ویژه: 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 ۲ قانون مدیریت و نظارت مالی دولت مشخص شده است. از محل بودجه ویژه، به این سازمان‌ها اعتبار تخصیص یافته و مجاز به هزینه‌کرد از محل این درآمدها هستند. بودجه سازمان آموزش عالی، سازمان سنجش، ۱۳۱ دانشگاه دولتی، نهادهای فرهنگی - هنری دولتی همانند مرکز فرهنگی آتاترک، اداره کل تئاترهای دولتی، اداره کل جنگل‌داری، برخی پروژه‌های بزرگ منطقه‌ای و ... شامل این بخش می‌شود.

۳ بودجه سازمان‌های نظارتی و تنظیمی: شامل مؤسساتی است که براساس قانون و یا مصوبه ریاست جمهوری ایجاد شده و فهرست آنها در جدول ۳ قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی مشخص شده 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 برعهده دارند. فهرست اصلاح شده 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 براساس قانون و یا مصوبه ریاست جمهوری تشکیل شده و فهرست آنها در جدول ۴ قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی مشخص شده است. سازمان تأمین اجتماعی و همچنین مدیریت کل سازمان کار ترکیه به‌عنوان 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 به‌منظور اهداف اقتصادی و بازرگانی تشکیل شده و یک بنگاه اقتصادی محسوب می‌شوند.

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



۱- بودجه اداره ویژه شهرستان: اداره ویژه شهرستان، یک شخصیت حقوقی مستقل از نظر مالی و اداری است که برای برآورده ساختن نیازهای مشترک مردم یک شهرستان ایجاد شده است. مسئولیت فرآیند تهیه بودجه اداره ویژه با فرماندار بوده و با تهیه برنامه راهبردی آغاز می‌شود. براساس آمار ۲۰۲۲، تعداد شهرستان‌های ترکیه ۸۱ مورد بوده و در هر یک از این شهرستان‌ها یک اداره ویژه شهرستان فعالیت می‌کند.

۲- بودجه شهرداری: شهرداری مؤسسه‌ای است که برای تأمین نیازهای مشترک ساکنین یک شهر یا بخش تأسیس شده و از نظر مالی و اداری دارای شخصیت حقوقی مستقل است. فرآیند بودجه‌ریزی شهرداری‌ها با شهردار بوده و شروع فرآیند نیز با تهیه برنامه‌ریزی راهبردی است.

۳- بودجه شهرداری کلان‌شهرها: به شهرداری شهرهای با جمعیت بیش از ۷۵۰ هزار نفر، کلان‌شهر اطلاق می‌شود. فرآیند تهیه بودجه کلان‌شهرها همانند شهرداری‌هاست با این تفاوت که بودجه شهرداری مناطق باید در شهرداری کلان‌شهرها تجمیع شود. بودجه شهرداری‌ها در شورای شهر به تصویب می‌رسد.

۲-۴. نهادهای قانونی و مسئولیت سازمانی در نظام بودجه‌ریزی

۲-۴-۱. قانون اساسی ترکیه

مواد (۸۷، ۸۹، ۱۶۰ و ۱۶۱) **قانون اساسی ترکیه**^۲ 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. براساس 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**^۳ واگذار کرده است. براساس ماده (۱۶۱) قانون اساسی که به موضوع بودجه بخش عمومی و حساب قطعی اختصاص دارد، هرگونه هزینه کرد اشخاص حقوقی دولتی به استثنای مؤسسات اقتصادی دولت، در بودجه‌های سنواتی تعیین می‌شود. این ماده فرآیند تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بودجه‌های سنواتی دولت مرکزی را تعیین کرده است که البته دستورالعمل‌ها و جزئیات این فرآیندها بعداً در قالب قوانین ویژه تبیین شده‌اند.

۲-۴-۲. قانون مدیریت و نظارت مالی ترکیه

مهم‌ترین قانون مرتبط با بودجه سنواتی دولت مرکزی که در واقع زیربنای اصلی اصلاحات ساختاری سیستم بودجه‌ریزی دولتی حال حاضر ترکیه است؛ قانون «قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی» مصوب ۲۰۰۳/۱۲/۱۰ می‌باشد که در جدول ۵ جزئیات آن نمایش داده شده است. این قانون شامل ۹ بخش و ۸۳ ماده بوده که در طول زمان بسته به تغییرات و اصلاحات مورد نیاز ۸ ماده ضمیمه نیز ذیل ماده (۸۱) به آن اضافه شده است. براساس ماده (۱) «هدف این قانون تنظیم 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 برنامه‌های توسعه و اقدام‌های مربوط به آن است».

1. İl Özel İdaresi Bütçesi

۲. قانون اساسی امروز ترکیه پس از کودتای ۱۹۸۰ و در سال ۱۹۸۲ مشتمل بر ۱۷۷ ماده و ۱۶ ماده موقتی و در مجموع با ۱۹۳ ماده به تصویب رسیده که برخی از احکام این قانون در سال‌های ۲۰۰۱، ۲۰۰۷، ۲۰۱۰ و ۲۰۱۷ با انجام رفراندوم تغییر یافته است. سید جلال‌الدین مدنی (۱۳۷۹)، «ضمیمه چهارم «قانون اساسی ترکیه»، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: پایدار.

3. Sayıştay

جدول ۴. جزئیات نظارت مالی ترکیه

عنوان فصل	زیربخش‌های مرتبط	مواد قانونی	موضوعات مرتبط
فصل اول: احکام عمومی	هدف، چارچوب و تعاریف	مواد (۱ الی ۳)	در این احکام، هدف، قلمرو و تعاریف قانون مدیریت و کنترل مالی تشریح شده است.
	مالیه بخش عمومی	مواد (۵ الی ۶)	در این احکام اصول اساسی حاکم بر مدیریت مالی بخش عمومی عنوان شده است.
	اصول کلی مصارف بخش عمومی	مواد (۷ الی ۹)	در این احکام حسابرسی مالی، مسئولیت ارائه گزارش مالی، برنامه‌ریزی راهبردی و اصول بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ارائه شده است.
	مسئولیت ارائه گزارش حسابرسی وزرا و مدیران	مواد (۱۰ الی ۱۱)	در این احکام گزارش‌دهی مقامات مسئول، سطح مسئولیت و اختیارات هزینه‌کرد مقامات دستگاه‌های اجرایی تعیین شده است.
فصل دوم: بودجه ادارات دولتی	احکام عمومی	مواد (۱۲ الی ۱۴)	این احکام، انواع بودجه و شمولیت هرکدام از آنها، اصول بودجه‌ریزی، پیشنهادها، قوانین مؤثر بر منابع و مصارف بودجه را مشخص کرده‌اند.
	بودجه دولت مرکزی	مواد (۱۵ الی 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.
	اصول اجرای بودجه	مواد (۲۰ الی ۳۰)	این احکام شیوه و اصول هزینه‌کرد و پرداخت‌های بودجه دولت مرکزی، تأمین کسری دستگاه‌های اجرایی طی سال، پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری دولت، هزینه‌کرد مانده‌های سنواتی را معین کرده است.
	اجرای هزینه	مواد (۳۱ الی ۳۵)	صلاحیت هزینه‌کرد و مقام هزینه، دستور پرداخت و تحقق هزینه و پیش‌پرداخت‌ها در این احکام تعیین شده است.
	جمع‌آوری درآمدها	مواد (۳۶ الی ۴۰)	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.
	گزارش فعالیت و حساب قطعی	مواد (۴۱ الی ۴۲)	گزارش فعالیت (عملکرد) دستگاه‌های اجرایی و احکام مربوط به تهیه حساب قطعی در این بخش تشریح شده‌اند.
فصل سوم: اموال منقول و غیرمنقول	اموال منقول و غیرمنقول	مواد (۴۳ الی ۴۸)	در احکام این بخش، خرید تجهیزات، اموال منقول و غیرمنقول، فروش اموال غیرمنقول تعیین شده است.
فصل چهارم: حساب‌های بخش عمومی و آمارهای مالی	حساب‌های عمومی	مواد (۴۹ الی ۵۱)	سیستم حسابداری، ثبت رویدادهای حسابداری، دوره مالی و حسابداری منابع و مصارف عمومی در احکام این بخش عنوان شده‌اند.
	آمارهای مالی	مواد (۵۲ الی ۵۴)	مواد این بخش از قانون احکام مربوط به آمارهای ثبتی مالی، تهیه آمارها و استانداردها مربوط به آمارهای و ارزیابی این آمارها را تعیین کرده است.
فصل پنجم: سیستم نظارت درونی	نظارت درونی	مواد (۵۵ الی ۶۷)	نظارت درون‌سیستمی و درون‌دستگاهی مربوط به بودجه عمومی، ساختار نظارت وزارت خزانهداری و مالیه از طریق ذی‌حسابان، مسئولیت و اختیارات نظارتی هر یک از مقامات در این بخش از قانون مشخص شده‌اند.
فصل ششم: نظارت بیرونی	نظارت بیرونی	مواد (۶۸ الی ۶۹)	ساختار و شیوه نظارت برون‌سیستمی که عمدتاً از طریق دیوان محاسبات صورت می‌گیرد در احکام این بخش تعیین شده است.
فصل هفتم: مجازات‌ها و مراجع ذی‌صلاح		مواد (۷۰ الی ۷۴)	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.
فصل هشتم: سایر احکام		مواد (۷۵ الی ۸۰)	احکام این بخش مواردی مثل نظارت بر حسن اجرای قانون، بودجه سایر دستگاه‌های دولتی مثل سازمان تأمین اجتماعی و ادارات محلی را شامل می‌شود.
فصل نهم: احکام ملغی و سایر احکام موقتی		مواد (۸۱ الی ۸۳)	احکام این بخش مواردی مثل مسئولیت اجرای این قانون و برخی احکام موقتی را تعیین کرده است.

مأخذ: همان.

۳-۲-۴. 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، 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 لایحه بودجه بیشتر از صحن عمومی مجلس است. زیرا بر اساس قانون اساسی، کمیسیون برنامه و بودجه می‌تواند با رعایت تراز بودجه نسبت به تغییر و افزایش هزینه‌های عمومی و یا درآمدهای عمومی اقدام کند؛ در حالی که صحن علنی مجلس نمی‌تواند پیشنهادهای دال بر افزایش هزینه و کاهش درآمد حتی در صورت رعایت تراز بودجه ارائه نماید.

در سیستم حکومتی ترکیه، ارائه هرگونه لایحه به مجلس در اختیار نمایندگان مجلس بوده، اما در خصوص بودجه‌ریزی، به‌طور استثنای وظیفه تهیه و تقدیم لایحه بودجه بر عهده ریاست جمهوری است.

در مواد (۱۶۱، ۱۶۲، ۱۶۳) قانون اساسی فرآیند تهیه و تصویب بودجه تصریح شده است. لایحه بودجه عمومی دولت 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. از سال ۲۰۱۸ و با تغییر قانون اساسی، وظیفه تأیید و تقدیم بودجه به شخص رئیس‌جمهور واگذار شده است. 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 است که بر اساس قانون اساسی شکل گرفته، 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 سایر کمیسیون‌های مجلس عضو باشند. با توجه به اهمیت موضوع بودجه و سایر موارد مرتبط مطرحه، در انتخاب اعضای کمیسیون تخصص و تجربه نمایندگان مورد توجه قرار می‌گیرد. در طی ادوار ۲۰، ۲۱ و ۲۲ مجلس ترکیه ترکیب اعضای این کمیسیون از بین نمایندگان مجلس شامل ۲۸،۳ درصد اقتصاددان، ۲۷،۵ درصد مهندسی، ۱۴،۲ درصد صاحبان صنایع، ۹،۲ درصد عضو هیئت‌علمی، ۵،۸ درصد حقوق‌دان، ۵،۸ درصد پزشک، ۵ درصد از مدیران بخش خصوصی، ۴،۲ درصد نیز از سایر مشاغل بودند. یکی از دیگر ویژگی‌های کمیسیون برنامه و بودجه مجلس ترکیه، نقش این کمیسیون در پرورش وزرای دولت است. طی سال‌های ۲۰۰۲-۱۹۹۵ بالغ بر ۴۳ وزیر دولت، سابقه عضویت در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس را داشتند.

مهم‌ترین کارکرد کمیسیون برنامه و بودجه مجلس ترکیه بررسی لوایح بودجه و لوایح مربوط به موضوعات مالی بوده است. اما به مرور زمان نقش کمیسیون پررنگ‌تر شده و بررسی لوایح «برنامه‌های توسعه پنج‌ساله» نیز به این کمیسیون واگذار شده است. همچنین پیشنهاد انتخاب رئیس و اعضای دیوان محاسبات نیز توسط کمیسیون برنامه و بودجه صورت می‌پذیرد. وظایف حال حاضر کمیسیون برنامه و بودجه مجلس ترکیه را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

- بررسی لوایح بودجه‌های سنواتی به استناد مواد (۱۶۲ و ۱۶۳) قانون اساسی و همچنین قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی،
- بررسی گزارش تفریغ و حسابرسی بودجه‌های سنواتی به استناد مواد (۱۶۲ و ۱۶۳) قانون اساسی و همچنین قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی،
- بررسی سایر طرح‌ها و لوایح ارجاع شده به کمیسیون،
- بررسی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله به استناد ماده (۱۶۶) قانون اساسی و همچنین «قانون اجرا و حفظ تمامیت برنامه‌های توسعه» به شماره ۳۰۶۷،
- پیش‌انتخاب رئیس و اعضای دیوان محاسبات به استناد مواد (۵ و ۶) قانون دیوان محاسبات،
- بررسی گزارش‌های ارسالی دیوان محاسبات به مجلس ترکیه به استناد قانون دیوان محاسبات،
- تشکیل جلسات اطلاع‌رسانی در خصوص قوانین و موضوعات مختلف.

۴-۲-۴. 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 می‌کند که وظیفه حسابرسی و نظارت خارجی بودجه با دیوان محاسبات است؛ به طوری که هدف حسابرسی‌های خارجی پس از اجرای هزینه که توسط دیوان محاسبات انجام می‌شود بررسی فعالیت‌ها، تصمیمات و مبادلات مالی از نظر رعایت اهداف، مقاصد و برنامه‌های سازمانی و همچنین رعایت قوانین در چارچوب پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی دولتی و ارائه گزارش نتایج این بررسی‌ها به مجلس است. قانون دیوان محاسبات 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 می‌کند.
 - (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 متخلفین رأی قطعی صادر می‌کند.
- از نظر ساختاری، دیوان محاسبات دارای ارکان متعددی مثل 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 لیسانس در رشته‌های حقوق، علوم سیاسی، اقتصاد، مدیریت و امور اداری انتخاب شوند و حداقل دارای ۱۶ سال سابقه اجرایی در دستگاه‌های دولتی باشند.

۵. فرآیند تهیه لایحه در نظام بودجه‌ریزی در ترکیه



تا سال ۲۰۰۹ نظام بودجه‌ریزی 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 فرآیند از **پایان ماه ژوئن** با ابلاغ بخشنامه بودجه و ارسال بودجه پیشنهادی دستگاه‌ها به وزارت مالیه (تا **پایان ماه ژوئیه**) شروع می‌شد. در این سیستم نقش اصلی نظارت و بررسی بودجه دستگاه‌های اجرایی دولت مرکزی، با وزارت مالیه است. از سال ۲۰۰۹ به بعد سیستم بودجه‌ریزی تغییر یافته و بودجه‌ریزی از بالا به پایین به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود. بدین ترتیب که سقف اعتبارات دستگاه اجرایی در سند اقدام میان مدت تعیین شده و دستگاه‌ها با رعایت این سقف اعتبارات نسبت به تعریف احجام عملیات بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد



اقدام می‌کنند. در سیستم بودجه‌ریزی جدید، فرآیند تهیه بودجه پیشنهادی دستگاه‌های دولتی با انتشار اقدام میان مدت آغاز و به دنبال آن بخشنامه بودجه حداکثر تا پانزدهم سپتامبر به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود. با این وجود می‌توان گفت فرآیند 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 ۵. مقایسه جدول زمان بندی تهیه لایحه بودجه، در دو دوره قبل و بعد از اصلاحات سال ۲۰۰۹

مورد تغییر یافته	فرآیند قبل از ۲۰۰۹	فرآیند جدید
تأیید اقدام میان مدت و انتشار آن در روزنامه رسمی	تا پایان ماه مه	حداکثر تا پایان اولین هفته سپتامبر
انتشار برنامه مالی میان مدت 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 ژوئیه	حداکثر تا پایان ماه سپتامبر
تقدیم لایحه بودجه به مجلس ترکیه	حداکثر تا هفدهم اکتبر	حداکثر تا هفدهم اکتبر

مأخذ: همان.

همان طور که در جدول فوق بیان شده برنامه زمان بندی لایحه بودجه در سیستم فعلی بودجه‌ریزی از پایان هفته اول سپتامبر با انتشار اقدام میان مدت کشور توسط نهاد ریاست جمهوری آغاز می‌شود. قدم بعدی در فرآیند 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.

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 می‌کنند. البته با توجه به اینکه قوانین بودجه سه ساله 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 جمع بندی 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 باقی مانده 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 اقدام میان‌مدت (سه‌ساله) همراه با دلایل توجیهی بودجه،
 - ۲ گزارش اقتصادی سالیانه 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 لیست 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 با 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 هزینه کرد مازاد بودجه، معافیت‌های مالیاتی، سایر استثنائات و معافیت‌های مالیاتی و یا هرگونه تخفیفات، حدود استقرار و تضمین، اختیارات اعطایی در اجرای بودجه، جداول مرتبط و احکام مالی و ضوابط اجرایی بودجه مشخص می‌شود. همچنین جدول اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های دولتی به تفکیک طبقه‌بندی برنامه‌ای تنظیم می‌شود. بر این اساس، گنجاندن هر حکم غیرمرتبط به بودجه در قوانین بودجه ممنوع است.

پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های لایحه بودجه برطبق اصول ذیل تنظیم می‌شود:

- رعایت سقف درآمد و هزینه‌های پیش‌بینی شده در اقدام میان‌مدت،
 - در نظر گرفتن اولویت‌های برنامه‌های توسعه و برنامه یک‌ساله و همچنین برنامه‌های راهبردی سازمان‌ها با رعایت سقف اعتبارات پرداختی، اهداف عملیاتی دستگاه‌های اجرایی.
- دستگاه‌های دولتی با در نظر گرفتن هزینه‌های 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 خودشان برای درج در لایحه بودجه پیشنهاد می‌شود. پیشنهاد درآمدها و هزینه دستگاه‌های اجرایی تا پایان ماه سپتامبر باید به ریاست جمهوری ارسال شود.
- بودجه پیشنهادی مجلس ترکیه، دیوان محاسبات و سایر سازمان‌های نظارتی و تنظیم‌کننده^۱ تا پیش از پایان ماه سپتامبر به‌طور مستقیم به مجلس ترکیه ارسال و رونوشتی از این بودجه پیشنهادی به ریاست جمهوری نیز ابلاغ می‌شود.
- اعتبار مصوب در قانون بودجه، سقف هزینه کرد 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 سالیانه دستگاه‌های دولتی و سایر اشخاص حقوقی دولتی به‌استثنای نهادهای اقتصادی بخش دولتی، در قوانین بودجه سنوالتی دولت ترکیه تعیین می‌شود. در قوانین بودجه، هیچ حکم دیگری که مرتبط با بودجه باشد نمی‌تواند گنجانده شود.
- در صورتی که به هر دلیلی طی فرآیند تهیه و تصویب، قانون بودجه مورد تصویب مجلس واقع نشود، قانون بودجه موقتی باید تهیه و به تصویب برسد. در صورت عدم تصویب قانون بودجه موقتی نیز، تا زمان تصویب قانون بودجه سالیانه، نسبت یک‌دوازدهم بودجه سال قبل به‌عنوان بودجه ماهیانه به دستگاه‌های اجرایی مشمول بودجه دولت مرکزی پرداخت می‌شود.

۱. این سازمان‌ها شامل شورای عالی صدا و سیما، 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.



۶. جمع‌بندی و پیشنهادها



با تغییر شرایط اقتصادی و سیاسی ترکیه و با روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه در سال ۲۰۰۲، اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی ترکیه با تصویب قانون مدیریت و نظارت مالی دولت شروع شد که طی دو دهه اخیر این قانون مبنای اساسی و اصلی نظام بودجه‌ریزی دولت مرکزی ترکیه را تشکیل داده است. این قانون به صورت جامع، همه فرآیندهای بودجه‌ریزی را به صورت شفاف تعیین و نقش هر یک از نهادها را در فرآیند تهیه، تصویب، اجرا و نظارت مشخص کرده است. همچنین براساس این قانون، بودجه‌ریزی سه‌ساله و در قالب اقدام‌های میان‌مدت سه‌ساله در ترکیه اجرا شد.

با شروع اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی ترکیه، از سال ۲۰۰۶ سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به صورت جدی در دستور کار دولت و مجلس ترکیه قرار گرفت و ابتدا به صورت آزمایشی در چندین وزارتخانه اجرا و سپس به تمامی سطوح مالیه عمومی این کشور تسری پیدا کرد. اما به دلایلی مثل کمبود کارشناسان و متخصصان مسلط به بودجه‌ریزی عملیاتی، نقص نظام آماری، نبود فرهنگ مبتنی بر عملکرد، بوروکراسی و مقاومت مدیران و کارشناسان در قبال استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، این سیستم توفیق چندانی نداشت. به دنبال این عدم موفقیت، این بار دولت تلاش کرد با اصلاحات سیاسی و اقتصادی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای را در دستور کار قرار دهد.

برای این کار، در سال ۲۰۱۸ با اصلاح قانون اساسی و تغییر نظام حکومتی از پارلمانی به ریاستی، سازمان برنامه‌ریزی دولتی به سازمان استراتژی و بودجه تغییر نام داده و دامنه اختیارات آن گسترده شد. زمان بندی فرآیند تهیه بودجه تغییر یافت و بر همین اساس شروع فصل بودجه‌ریزی با تصویب و ابلاغ اقدام میان‌مدت توسط ریاست جمهوری تعیین شد. در اصلاحات جدید، نقش رئیس‌جمهور در بودجه‌ریزی افزایش یافت و بسیاری از اختیارات وزارت خزانهداری و مالیه نیز به سازمان استراتژی و بودجه محول گردید. بعد تصویب نیز وظیفه اصلی برعهده کمیسیون برنامه و بودجه قرار گرفت.

تجربه ترکیه در اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی از چندین جهت می‌تواند برای کارشناسان، سیاستگذاران و قانونگذاران حاوی درس‌های آموزنده‌ای باشد. درس‌هایی همچون اصلاح قانون جامع بودجه‌ریزی، بودجه‌ریزی از بالا به پایین، تفکیک متولی عملیات اجرای بودجه از متولی تدوین بودجه و برنامه، محدود ساختن عملیات فرابودجه‌ای، شیوه و حدود بررسی لایحه در مجلس، پیش‌بینی اعتبارات ذخیره در قانون بودجه برای تأمین کسری، شکست بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، تقویت ارتباط نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی از طریق اقدام‌های میان‌مدت، تفکیک بودجه شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و ادارات محلی از بودجه دولت مرکزی و عدم بررسی بودجه این دستگاه‌ها در مجلس، تقویت ارتباط برنامه‌های عملیاتی و راهبردی دستگاه‌ها با بودجه‌های سنواتی، استقرار سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای و بودجه‌ریزی چندین‌ساله که می‌تواند در اصلاح ساختاری نظام بودجه‌ریزی کشور مورد توجه قرار گیرد.



- [۱]. مقیمی، سیدمحمد. پورعزت، علی اصغر. دانایی فرد، حسن. احمدی، حیدر. (۱۳۹۵). «طراحی و تبیین مدل بودجه بندی براساس شاخص های حکمرانی خوب در ایران». مدیریت دولتی، ۸(۴)، ۶۴۵-۶۶۴.
- [2] Cardos, I. R. (2014). New Trends in Budgeting: A Literature Review. *Practical Application of Science*, 2(2), 483-490.
- [۳]. آذر، عادل. صادقی شاهدانی، مهدی. بیکی، محمدرضا. (۱۳۹۹). «نگاشت مدل عوامل مؤثر بر اعوجاجات بودجه عمومی کشور». فصلنامه پژوهش ها و سیاست های اقتصادی، ۹۴. ۳۹۷-۴۲۶.
- [4] Öner, E. (2009). Osmanlı Devleti 1912 yılı hazine genel hesabı ve kesin hesap kanunu tasarısı. Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı.
- [5] Çiçek, H. G., & Dikmen, S. (2015). Osmanlı Devleti'nde bütçenin ve bütçe hakkının tarihsel gelişimi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(2), 83-98.
- [6] Sayar, N. (1954). Devlet Bütçesi. İstanbul: Sermet Matbaası.
- [7] 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.
- [8] Susam, N., Özgül, H., & Yavuz, E. (2020). Türkiye Ekonomisi ve Maliyesi (1923-2023).
- [9] T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB). (2022a). 2022-2024 Bütçe Hazırlama Rehberi. Ankara: SBB., https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/09/2022-2024_ButceHazirlamaRehberi.pdf
- [10] 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.
- [11] 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.
- [12] Dekker, E. (2022). Tinbergen in Turkey: Exporting Institutions. *History of Political Economy*, 54(3), 507-527.
- [13] T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB). (2022b). Orta Vadeli Program 2022-2024. Ankara: SBB., <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/09/Orta-Vadeli-Program-2022-2024.pdf>
- [14] 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 دسترسی ۱۴۰۱/۰۴/۱۰.
- [15] T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB). (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>
- [16] T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB). (2022d). 2022 Yılı Yatırım Programı. Ankara: SBB., https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/01/2022-Yili-Yatirim-Programi_21012022.pdf
- [17] T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB). (2022e). 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

گزیده سیاستی

بررسی بودجه‌ریزی ترکیه نشان می‌دهد که در ترکیه ابتدا بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مورد توجه قرار گرفت؛ اما پس از آن بودجه‌ریزی این کشور به سمت بودجه‌ریزی بر نامه‌ای حرکت کرد و چهار وزارتخانه آموزش ملی، بهداشت، مالیه و کشاورزی به عنوان دستگاه‌های آزمایشی بودجه‌ریزی بر نامه‌ای انتخاب شدند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir