**مجله اقتصادی - ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی**
**شماره‌های ۱۱ و ۱۲، بهمن و اسفند ۱۳۸۹، صفحات ۱۹۶-۱۸۵**

گزارش

# بودجه‌ریزی در ترکیه*

دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی

دارک جانکران، برگوال و هاواکس ورث
ترجمه: شکوه‌السادات سیدعلی‌اکبر[۱] و افشین جنانی[۲]

فرایند بودجه‌ریزی در ترکیه دارای سه ویژگی است که آن را از سایر کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی (OECD) متمایز می‌کند یکی اینکه فرایند تصمیم‌گیری متمرکزاست، اما یکپارچه نیست. دیگری اینکه موافقت‌نامه موقت صندوق بین‌المللی پول به عنوان یک قاعده بودجه‌ریزی غیررسمی عمل می‌کند و همچنین بودجه از یک طبقه‌بندی بسیار تفضیلی براساس ردیف و اقلام برخوردار است. این گزارش به بررسی این ویژگی‌ها پرداخته و پیشنهادهایی برای تبیین خط‌مشی‌ها به‌منظور بهبود اثربخشی و کارایی ارائه می‌کند. علاوه بر این، گزارش مذکور تمام مراحل بودجه‌ریزی (شامل تهیه، تصویب، اجرا، حسابداری و حسابرسی) را مورد بررسی قرار می‌دهد و به بحث در خصوص نحوه پیشرفت اقتصاد ترکیه در زمینه اصلاحات می‌پردازد و در نهایت، پیشنهاداتی به منظور برداشتن گام‌های بعدی وانتخاب الویت‌های جدید در ترکیه از منظر تجربیات کشورهای OECD ارائه می‌نماید.

---

* این مقاله خلاصه ترجمه مقاله زیر است:
Dark-Jankraan,Daniel Berguall & Ian Hawakesworth (2007), "Budgeting In Turkey", *OECD Journal on Budgeting*,Vol. 7, No.2.

۱. کارشناس ارشد علوم اقتصاد. shokooharam@yahoo.com
۲.رئیس گروه سیستم ها و برنامه‌ریزی. afsmoj@gmail.com

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-06 ]

## معرفی

### ویژگی‌های کلی کشور ترکیه

ترکیه در سال ۱۹۶۰ به عضویت OECD درآمد و پیشرفت قابل توجهی نمود، اما همواره با شوک‌های عظیمی نظیر بحران نفتی دهه ۱۹۷۰ و فروپاشی شوروی سابق در ۱۹۹۸ مواجه بوده است. از دهه ۱۹۶۰ ترکیه بسیاری از بحران‌های مالی و اقتصادی را از طریق واکنش سریع در مدیریت مالیه عمومی پشت سر گذاشته است. آخرین بحران در سال ۲۰۰۱ رخ داد که مشکلات بسیاری برای اقتصاد ترکیه در پی داشت. از آن زمان تاکنون، فرایند توسعه در ترکیه از طریق افزایش رشد اقتصادی وبهبود مدیریت مالیه عمومی تا حد زیادی بهبود یافته است.

ترکیه کشوری بزرگ با جمعیت ۷۲/۱ میلیون نفری است که بخشی در اروپا و بخش دیگر آن در آسیا قرار دارد. جمعیت آن به نسبت جوان و نرخ رشد جمعیت طی سال‌های (۲۰۰۵-۱۹۹۵) حدود ۱/۶ درصد بوده است. انتظار می‌رود جمعیت این کشور در سال ۲۰۱۰ به حدود ۷۶ میلیون نفر برسد.

مردم این کشور اغلب مسلمان و نظام سیاسی آن، جمهوری غیردینی است که از جمهوری فرانسه تأثیر گرفته‌اند و همچنان برخی از ویژگی‌های آن در بخش‌های ضروری و مهم ساختارهای قانونی ترکیه مشاهده می‌شود. تمرکزگرایی شدید در ارائه کالا و خدمات با کیفیت یکسان در سراسر کشور، محدودیت ابتکار و نوآوری بنگاه‌های خصوصی در ارائه خدمات بهداشتی، آموزشی و اجتماعی، نبود نظام درآمد هزینه - استانی و موقعیت ویژه خدمات شهری برخی از ویژگی‌های سیستم حکومتی این کشور می‌باشد. علاوه بر این، در حوزه مدیریت مالیه عمومی نیز برخی از ویژگی‌های نظام جمهوری فرانسه از جمله نقش قضایی دیوان محاسبات، تمرکز وظایف حسابداری دولت مرکزی در وزرات دارایی (تا این اواخر) و ایجاد یک سیستم ناپلئونی در راستای کنترل جامع هزینه‌های دولت در ترکیه مشاهده می‌شود. طبق قانون اساسی این کشور، یک نظام تک پارلمانی وجود دارد که ۵۵۰ نماینده آن از طریق انتخابات و براساس ۱۰ درصد کل آراء برای یک دوره ۵ ساله وارد مجلس می‌شوند.

در ترکیه در سال ۲۰۰۶، ۲۲/۳ میلیون نفر در بخش غیرنظامی، ۶/۱ میلیون نفر در بخش کشاورزی، ۵/۷ میلیون نفر در بخش صنعت و ساختمان و ۱۰/۲ میلیون نفر در بخش خدمات شاغل بودند. ترکیه ۳۴۵۰۰ روستا دارد که بیشتر در اطراف شهرها پراکنده شده‌اند. اشتغال در بخش صنعت و خدمات عمدتاً در استانبول، آنکارا و ازمیر متمرکز است.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-06 ]

رشد تولید ملی در دهه ۱۹۹۰، ۳/۱ درصد بود و طی سال‌های اخیر بین ۵ تا ۱۰ درصد درحال تغییر بوده است که از میانگین رشد کشورهای اروپای مرکزی در حوزه بالتیک بالاتر می‌باشد.

عملکرد اقتصاد کلان ترکیه با بسیاری از چالش‌های ساختاری مواجه بوده است که دولت پس از بحران سال ۲۰۰۱، رفع آنها را در اولویت‌های سیاستی خود قرار داده است. دو مورد از کاستی‌هایی که تأثیر عمده‌ای بر فرایندهای بودجه کشور داشته است عبارتند از حجم گسترده بخش‌های غیررسمی و نیمه‌رسمی در اقتصاد ترکیه و فقدان نهادی برای مقابله با انجام هزینه‌های عمومی خارج از بودجه.

بر اساس آمارها، از ۱۸/۹ میلیون نفری که در بخش خصوصی فعالیت می‌کنند، ۵۰/۱ درصد آنها غیررسمی هستند. شرکت‌های غیررسمی عمدتاً کوچک هستند و اغلب بنگاه‌های خانوادگی را تشکیل می‌دهند و به منظور فرار از پرداخت مالیات، مقررات کار و مقررات زیست محیطی از ثبت رسمی شرکت خود خودداری می‌کنند. شرکت‌های نیمه‌رسمی عمدتاً شرکت‌هایی هستند که ۱۰ تا ۲۴۹ نفر کارمند دارند و به ثبت رسیده‌اند و تا حدودی به مقررات و تعهدات مالیاتی عمل می‌نمایند. به‌طورکلی آنها از روش‌های خاصی برای فرار از پرداخت مالیات‌ها و هزینه‌های عمومی استفاده می‌کنند که یکی از آنها، استخدام کارگران پیمانکار خارج از لیست دستمزد شرکت‌ها می‌باشد (موافقتنامه‌های کشورهای عضو OECD).

ناکارایی مخارج عمومی در دهه آخر قرن ۲۰ از مشخصه بارز دولت ترکیه بود. دولت پس از برقراری نظام جمهوری همواره نقش پیشرو را در توسعه اقتصادی ایفا کرده است. باید اذعان داشت که نخستین کارخانه دولتی در دهه ۱۹۳۰ احداث گردید. مالکیت دولتی بر بخش معادن و خدمات شهری و راه‌آهن و اغلب بانک‌ها حاکم بود. در نیمه دوم قرن ۲۰، دولت‌ها مکرراً متعهد به کاهش سهم خود در اقتصاد گردیدند، اما هرگز این اتفاق رخ نداد و خصوصی‌سازی در سطح بسیار محدودی صورت گرفت و آنها همچنان با بدنه بزرگ کارمندان خود به حرکت ادامه دادند که این موضوع کاهش کارایی در اقتصاد را در پی داشت. پرداخت‌های انتقالی از طریق بانک‌های دولتی با توجه به ملاحظات سیاسی به بخش‌های تجاری، کشاورزی، ساختمان و حمل‌ونقل تعلق می‌گرفت. تضمین دولتی برای انجام امور، مجوز فعالیت‌های خارج بودجه‌ای و رانت‌های پنهان بنا بر ملاحظات سیاسی انجام می‌گرفت. زیان حاصل از کارکردهای مذکور اغلب توسط خزانه‌داری پوشش داده می‌شد که با استقراض از بانک مرکزی که تا سال ۲۰۰۱ از استقلال مالی برخوردار نبود، انجام می‌گرفت. این موارد تحت کنترل شدید سیاسی قرار داشت. در سه دهه گذشته قرن ۲۰، نرخ تورم

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-06 ]

سالانه بین ۶۰ تا ۱۰۰ درصد یا بیشتر در نوسان بود. در سال ۲۰۰۱ یعنی در بدترین شرایط بحران مالی دولت ترکیه تعداد زیادی از بانک‌های دولتی به واسطه کمک دولت از خطر ورشکستگی نجات یافتند. بحران منجر به صدور موافقت‌نامه‌های موقت صندوق بین‌المللی پول گردید که در آن دولت ترکیه متعهد به اصلاح ساختاری و سازمانی برنامه‌هایش گردید.

درابتدای قرن ۲۱ به نظر می‌رسد که وضعیت کلان اقتصادی و نظام مالیاتی امیدوارکننده‌تر شده باشد. دولت‌ها تا حدود زیادی به اصلاح برنامه‌ها متعهد شده‌اند. اصلاح فرایندهای بودجه‌ای تنها بخش کوچکی از برنامه بلندمدت اصلاحات ساختاری می‌باشد و موارد دیگر شامل اصلاح نظام مالیاتی، مقررات‌زدایی، اصلاح بنگاه‌های عمومی، مؤسسات تأمین اجتماعی و خصوصی‌سازی می‌باشد که این موارد نیز به منظور کنترل اقتصاد غیررسمی انجام می گیرد.

اصلاح بنگاه‌های عمومی‌وخصوصی‌سازی در راستای حذف فعالیت‌های شبه‌دولتی و هزینه‌های خارج از بودجه درخصوص شرکت‌های دولتی اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. درهر حال، توفیق گسترده در سطح اصلاح ساختاری منوط به اصلاح نهادها در فرایند بودجه‌ریزی می‌باشد.

از آغاز قرن ۲۱ تا سال ۲۰۰۵، ترکیه رشد نسبتاً خوبی داشته است و عملکرد رشد اقتصاد بین ۱/۵ تا ۳/۵ درصد در نوسان بود که این از وضعیت متوسط ۱۰ کشور عضو جدید اتحادیه اروپا بهتر می‌باشد. طی این سال‌ها به دلیل کاهش ارزش پول بعد از بحران مالی، خالص صادرات شروع به افزایش نمود و همزمان با آن با شروع مذاکرات مربوط به الحاق ترکیه به اتحادیه اروپا، ورود سرمایه خارجی افزایش یافت و بطور نسبی ثبات سیاسی و اعتماد به سیاست‌های اقتصاد کلان دولت افزایش یافت. ورود سرمایه خارجی به کشور به تدریج به ارتقاء ارزش پول ملی در سال‌های بعد منجر گردید. با عنایت به وجود تقاضای داخلی، کسری حساب جاری افزایش و به سطح بیش از ۶ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۵ رسید.

با تشدید شرایط بین‌المللی در بازار سرمایه در بهار سال ۲۰۰۶ (به دنبال کاهش ریسک سرمایه گذاری در کشورهای توسعه‌یافته) بار دیگر رکود ناگهانی در اقتصاد کشور ظاهر گردید و به دنبال آن تورم چنان بالا گرفت که از اهداف موردنظر در صندوق بین‌المللی پول فراتر رفت. واکنش بانک مرکزی، افزایش مکرر نرخ بهره بود که در سال ۲۰۰۶ به ۱۷/۵ درصد رسید. در نتیجه آن درآمد واقعی، مصرف خانوارها و سرمایه‌گذاری خصوصی در نیمه دوم سال ۲۰۰۶ کاهش یافت و رکود در بخش‌های صادراتی افزایش یافت.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-06 ]

**جدول ۱. رشد تولید ناخالص داخلی واقعی**

(درصد تغییر نسبت به سال قبل)

| سال | ۲۰۰۲ | ۲۰۰۳ | ۲۰۰۴ | ۲۰۰۵ | ۲۰۰۶ | ۲۰۰۷ | ۲۰۰۸ | ۲۰۰۹ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ۱۵ کشور قدیمی عضو اتحادیه اروپا | ۱/۱ | ۱/۱ | ۲/۳ | ۱/۵ | ۲/۷ | ۲/۲ | ۲/۳ | n.a |
| ۱۰ کشور اروپای مرکزی و حوزه بالتیک | ۴/۱ | ۴/۳ | ۵/۳ | ۵/۸ | ۶/۲ | ۵/۵ | ۵/۱ | n.a |
| ترکیه (EU) | ۷/۹ | ۵/۸ | ۸/۹ | ۷/۴ | ۶/۰ | ۶/۴ | ۶/۳ | n.a |
| ترکیه (PEP) ۲۰۰۶ | ۷/۹ | ۵/۸ | ۸/۹ | ۷/۴ | ۶/۰ | ۵/۰ | ۵/۷ | ۶/۰ |

Sources: Realistations: Eurostat; Forecast EU15, EU10, and Turkey (EU): Eurostat; Forecast Turkey (PEP): Pre-Accession Economic Programme 2006, SPO, Turkey.

جدول (۱) رشد اقتصادی ترکیه را طی سال‌های (۲۰۰۹-۲۰۰۲) نشان می‌دهد و آن را با رشد اقتصادی دو گروه از کشورهای قدیمی عضو اتحادیه اروپا و کشورهای اروپای مرکزی و حوزه بالتیک مقایسه کرده است. پیش‌بینی‌های اتحادیه اروپا و دولت ترکیه در خصوص رشد اقتصادی نیز نشان داده می‌شوند.

سیاست مالی، اساس استراتژی اقتصاد کلان ترکیه می‌باشد. بحران مالی سال ۲۰۰۱، نتایج مالی قابل توجهی برای ترکیه به ویژه دولت مرکزی در برداشت. در ارزیابی سیاست‌های مالی ترکیه مسئله مهمی که وجود دارد این است که به استثنای مکزیک، ترکیه تنها کشور عضو OECD است که حساب‌های مالی دولت را مطابق با استانداردهای بین‌المللی منتشر نمی‌کند. با این حال این کشور در سال ۲۰۰۶ چارچوب مشخصی برای حسابداری بخش دولتی براساس استانداردهای بین‌المللی تدوین نمود که هنوز کامل نیست.

ناظران صندوق بین‌المللی پول، سیاست‌های مالی ترکیه را به عنوان بخشی از موافقت‌نامه‌های موقت در نظر گرفتند. آخرین موافقت‌نامه در ماه می سال ۲۰۰۵ منعقد شد که تا سال ۲۰۰۸ ادامه داشت. صندوق بین‌المللی پول معیار عملکرد یک کشور را در تعادل اولیه بخش عمومی می‌داند.

بدهی عمومی در سال‌های اخیر نسبت به میزان برنامه‌ریزی‌شده آن با سرعت بیشتری کاهش یافت. این کاهش عمدتاً ناشی از دریافتی‌های حاصل از خصوصی‌سازی بود که از حد انتظار بالاتر بود و نیز ناشی از افزایش مازاد اولیه، کاهش شدید در نرخ بهره داخلی و افزایش سریع در رشد تولید ناخالص داخلی بود. ساختار تأمین مالی بدهی‌های عمومی در سال‌های اخیر بهبود یافته است. سهم بدهی‌های خارجی نیز کاهش یافته و سررسید آنها طولانی‌تر شده و سهم بدهی‌های با نرخ ثابت برخلاف نرخ شناور لیره افزایش یافته است. به هرحال، کاهش ارزش لیره و افزایش ریسک اوراق بهادار دولتی در این کشور احتمالاً روند استقراض را در سال‌های اخیر کاهش داده است.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-06 ]

کاهش ارزش پول ترکیه که توسط صندوق بین‌المللی پول برآورده شده است، نرخ خالص بدهی این کشور را در سال ۲۰۰۶ حدود ۶ درصد افزایش داده است. این موضوع در حالی است که انتظار می‌رود در سال‌های آتی نرخ‌های بهره بالاتر تأثیرگذارتر باشند. این آثار تاکنون از طریق رشد اقتصادی سریع جبران شده است. با این وجود، مازاد اولیه بخش عمومی در سال ۲۰۰۶، ۶/۷ درصد بود و دریافتی‌های حاصل از خصوصی‌سازی بیش از ۲/۵ درصد تولید ناخالص داخلی بود.

## تنظیم بودجه

### قانون کنترل و مدیریت مالیه عمومی

ترکیه پس از بحران مالی سال ۲۰۰۱ میلادی، قانون بودجه‌ریزی خود را اصلاح کرد. مهم‌ترین تغییر در این حوزه، معرفی یک سیستم مدیریت و کنترل مالیه عمومی در دسامبر سال ۲۰۰۳ توسط مجلس بود. این قانون جایگزین قانون حسابداری کل مصوب سال ۱۹۲۷ شد که بسیاری از موارد آن منسوخ گردیده بود. اهدافی که این قانون براساس آن شکل گرفته است به شرح ذیل می‌باشد:

- تنظیم ساختار و عملکرد مدیریت مالیه عمومی
- اصلاح فرایند تدوین و اجرای بودجه عمومی
- ارائه گزارش مبادلات مالی با رعایت استانداردهای حسابداری و کنترل مالی به منظور اطمینان از گردآوری و استفاده اثر بخش و کارامد و مولد از منابع مالی
- پاسخگویی و شفافیت مالی در راستای سیاست‌ها و اهداف طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای

قانون کنترل و مدیریت مالیه عمومی گام به گام در حال تکمیل است. این قانون تمام سطوح دولتی از جمله سازمان‌های عمومی تابع دولت، مؤسسات تأمین اجتماعی و ادارات محلی (شهرداری‌ها و ادارات استانی) را در بر می‌گیرد. این قانون جامع نیست و در بسیاری از زمینه‌ها نیازمند قوانین ثانویه می‌باشد. برای تکمیل این قانون، قوانین دیگری همچون قانون شهرداری‌ها و قانون سازمان تکالیف مدیریت امور درآمدها در سال ۲۰۰۵ تدوین شد. بسیاری از قوانین موجود نیز مستلزم تغییرات گسترده می‌باشند و نیاز به آموزش پرسنل و ایجاد تخصص برای اجرای آنها ضروری می‌باشد.

### ویژگی‌های کلیدی بودجه‌ریزی ترکیه

ویژگی‌های کلیدی بودجه به صورت ذیل است:

- روند تصمیم‌گیری در بودجه‌ریزی متمرکزاست، اما هنوز یکپارچه نیست.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-06 ]

- انعقاد موافقت‌نامه موقت با صندوق بین‌المللی پول که ترکیه آن را به صورت غیررسمی به عنوان یک قاعده مالی بکارمی‌گیرد.
- طبقه‌بندی تفضیلی بودجه براساس ردیف – اقلام

## تمرکزگرایی و عدم یکپارچگی بودجه

فرایند تنظیم بودجه در ترکیه متمرکز است به این معنا که فرایند تنظیم بودجه از بالا به پایین از طریق شورای عالی برنامه‌ریزی هدایت می‌شود. ریاست این شورا با نخست وزیر است و اعضای شورا را او انتخاب می‌کند. شورای عالی برنامه‌ریزی مسئول به روزرسانی طرح‌های مالی میان‌مدت می‌باشد که شامل اهداف هزینه‌ای برای دولت مرکزی به جز دستگاه‌های تنظیم‌کننده بودجه و نظارتی می‌باشد. آخرین وظیفه شورای عالی برنامه‌ریزی، حل اختلاف میان وزارت دارایی و سایر وزارتخانه‌های مرتبط با امر برنامه‌ریزی می‌باشد.

- فرایند تنظیم بودجه به این صورت است که در هر یک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی واحد کوچکی وجود دارد که وظیفه آن ارائه طرح‌های جدید و یا تخصیص مجدد منابع میان دستگاه‌های متنوع وابسته به وزاتخانه‌ها می‌باشد.

فرایند تدوین بودجه در ترکیه یکپارچه نیست به این معنا که مقام بودجه‌ای واحدی وجود ندارد که مسئولیت تمام هزینه‌های بودجه‌ای را بر عهده گیرد. وزارت دارایی، شورای عالی برنامه‌ریزی و خزانه‌داری کل هر یک مسئولیت‌های ویژه خود را دارند و از این منظر بودجه متمرکز نیست.

- وزارت دارایی مسئول ارائه سیاست‌های مالی شامل تدوین بودجه، برنامه‌ریزی مالی میان‌مدت، اجرای بودجه، جمع‌آوری درآمدها و گزارش‌دهی بر اساس موازین حسابداری می‌باشد.
- سازمان برنامه‌ریزی کشور پاسخگوی هیأت دولت در دفتر نخست‌وزیری می‌باشد. این سازمان برنامه‌های توسعه‌ای بلندمدت را تدوین، سیاست‌های اقتصاد کلان را تنظیم و برنامه‌های استراتژیک میان‌مدت را طراحی می‌کند و به تدوین و اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری می‌پردازد.
- خزانه‌داری کل پاسخگوی هیأت دولت در دفتر نخست‌وزیری می‌باشد و مدیریت پول نقد، استقراض کوتاه‌مدت و بلندمدت دولت را بر عهده دارد. میان نهادها و مؤسسات مالی بین‌المللی ارتباط برقرار می‌کند و به اصلاح سیاست‌های منطقه‌ای و نظارت بر فعالیت شرکت‌های دولتی و صندوق‌های فرابودجه‌ای می‌پردازد.
- مسئولیت ارزیابی پروژه‌های سرمایه‌گذاری بر عهده سازمان برنامه‌ریزی است به این معنا که وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی در خصوص بودجه جاری و پروژه‌های سرمایه‌گذاری خود باید

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-06 ]

نظر مساعد مقام مسئول را جلب نمایند. همانند تعدد مسئولیت‌ها در فرایند بودجه‌ریزی سالانه که در برنامه‌های میان‌مدت نیز این تعدد مسئولیت‌ها وجود دارد.

روش‌های برنامه‌ریزی درترکیه شبیه بسیاری از کشورهای در حال گذار و کشورهای اروپای غربی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ است که بطور کلی شامل برنامه ۷ ساله توسعه‌ای، برنامه میان‌مدت ۳ ساله که هر ساله مورد بازنگری قرار می‌گیرد، برنامه کوتاه‌مدت ۱ ساله و برنامه سرمایه‌گذاری عمومی می‌باشد. علاوه بر این، یک برنامه بخشی در وزارتخانه‌های مرتبط با برنامه‌ریزی و یک برنامه در سطح منطقه‌ای و استانی نیز وجود دارد.

ساده‌سازی در سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ترکیه به همکاری بیشتر و ایجاد انگیزه برای اداره یک بودجه واحد منجر می‌شود کارایی تخصیص منابع را بهبود می‌بخشد و موجب تسهیل جابجایی میان هزینه‌های جاری و هزینه‌های سرمایه‌گذاری می‌شود که این امر در نهایت هزینه‌های بوروکراسی و هزینه‌های اداری را کاهش می‌دهد. ساده‌سازی برنامه‌های عمومی که شامل برنامه توسعه‌ای، برنامه میان‌مدت و برنامه یکساله می‌باشد به یکپارچگی برنامه‌ها منجر می‌شود و سند بودجه را شفاف‌تر و کارامدتر می‌کند و از موانع مدیریتی می‌کاهد.

### موافقت‌نامه موقت با IMF

ترکیه از سال ۱۹۹۸ به‌صورت یک موافقت‌نامه با صندوق بین‌المللی پول به امضا رساند. پس از آن در فوریه سال ۲۰۰۲ و سپس در نوامبر سال ۲۰۰۵ متعهد شد که مازاد اولیه‌ای معادل ۶/۵ درصد تولید ناخالص ملی خو را در بخش عمومی بوجود آورد. موافقت‌نامه موقت سال ۱۹۹۸ در می سال ۲۰۰۸ به پایان رسید.

امضای موافقت‌نامه موقت با IMF به ترکیه کمک کرد تا حمایت سیاسی و عمومی را در ایجاد اصلاحات عمده و تلاش برای تثبیت مالی بدست آورد و اعتماد سرمایه‌گذاران را جلب کند. در ضمن، آغاز مذاکرات برای الحاق ترکیه به اتحادیه اروپا که از سال ۲۰۰۰ آغاز گردید و همچنین برای برداشتن گام‌های بعدی اصلاحات بسیار مفید بوده است و به این کشور کمک کرده تا سیستم حساب‌های مالی خود را به سیستم حساب‌های مالی بین‌المللی نزدیک نماید.

### طبقه‌بندی تفضیلی بودجه براساس ردیف – اقلام

تغییر طبقه‌بندی بودجه بخشی از اصلاحات بودجه‌ریزی در ترکیه بود که در آغاز به صورت آزمایشی در ۶ وزارتخانه و دستگاه دولتی در سال ۲۰۰۲ به اجرا درآمد و تا پایان سال ۲۰۰۴ به کل

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-06 ]

کشور تعمیم داده شد. از سال ۲۰۰۶ به بعد این طبقه‌بندی جدید به کل حوزه دولت اعم از سازمان‌های عمومی تابع دولت، مؤسسات تأمین اجتماعی و ادارات محلی تعمیم داده شد.

طبقه‌بندی بودجه در ۴ سطح، رسمی و نهادی، عملکردی، مالی و اقتصادی صورت می‌گیرد. در بودجه سال ۲۰۰۶ حدود ۳۴۵۰۰ ردیف بودجه‌ای وجود داشت و در طول اجرای بودجه، انعطاف‌پذیری مدیران و نحوه تخصیص مجدد منابع از اهمیت بسیاری برخوردار گردید.

از دهه ۱۹۹۰ طبقه‌بندی بودجه‌ای در بسیاری از کشورهای عضو OECD با تمرکز بر مدیریت مالی نتیجه‌گرا صورت می‌گیرد. بودجه سالانه ترکیه شامل اصول کلی و سقف استخدام‌های جدید می‌باشد و مسئولیت امور استخدامی و کنترل کارکنان دولت برعهده وزارت دارایی و اداره استخدام هیأت دولت می‌باشند.

## فرایند تنظیم بودجه

وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها پیشنهادات بودجه‌ای خود را به صورت مستقیم به مجلس ارسال و یک نسخه از آن را برای منظور در بودجه دولت مرکزی به وزارت دارایی ارسال می‌کنند. وزارت دارایی و سازمان مدیریت برنامه و بودجه، مسئولیت اصلی هماهنگی در تنظیم و نظارت بر بودجه را بر عهده دارند.

در سال‌های اخیر فرایند بودجه‌ریزی به گونه‌ای است که تمام وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های تحت پوشش دولت مرکزی دارای واحدهای خدمات مالی محلی می‌باشند. این واحدها به اداره نظارت توسعه استراتژیک معروف می‌باشند. پیش از سال ۲۰۰۶ دفاتر بودجه‌ای در داخل وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مرتبط با امر برنامه‌ریزی وجود داشت که تحت مسئولیت وزارت دارایی بودند. این اصلاح اساسی نشان می‌دهد که وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دخیل در حال حاضر می‌بایست بودجه را تدوین کنند و به اجرا درآورند. فرایند تهیه بودجه براساس یک جدول زمانی ثابت بین ماه‌های می و اکتبر صورت می‌گیرد. فرایند تدوین بودجه در آغاز ماه می آغاز می‌شود یعنی زمانی که سازمان برنامه‌ریزی و بودجه، برنامه میان‌مدت ۳ ساله خود را (بودجه سال آینده و ۲ سال بعد) را به شورای وزیران ارائه می‌کند. برنامه میان‌مدت شامل پیش‌بینی وضعیت اقتصاد کلان، تعیین اولویت‌های اصلی و ارائه اهداف کوتاه‌مدت می‌باشد. برنامه همچنین شامل برآوردهایی از هزینه‌ها و درآمدهای عمومی دولت و نیز استقراض برای ۳ سال آینده می‌باشد. سند برنامه حکم دولتی است که در روزنامه‌های رسمی چاپ می‌شود. پس از اینکه شورای وزیران برنامه میان‌مدت را تصویب می‌کند،

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-06 ]

وزارت دارایی، طرح مالی میان‌مدت را آماده می‌کند که همزمان با اجرای برنامه میان‌مدت به اجرا درمی‌آید.

## نتیجه‌گیری

در سال‌های اخیر، فرایند بودجه‌ریزی ترکیه تغییرات بسیاری را شاهد بوده است. از جمله این تغییرات، تدوین و تکمیل قانون مدیریت و کنترل مالیه عمومی می‌باشد که برخی اصلاحات در نظام مالی را در پی داشته است که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- گسترش خدمات مدیریت و کنترل مالی بودجه به بخش‌های دولت مرکزی و دولت عمومی مطابق با استانداردهای جهانی در خصوص حساب‌های ملی
- معرفی یک برنامه مالی میان‌مدت برای ۳ سال
- ایجاد یک سیستم طبقه‌بندی جدید برای بودجه
- انتقال مسئولیت واحدهای خدمات مالی از وزارتخانه‌های مرتبط با برنامه‌ریزی به وزارتخانه‌ها و ارگان‌های خاص بودجه‌ای

معرفی قانون مدیریت و کنترل مالیه عمومی دستاوردی بسیار بزرگ است، اما ارتقاء کارایی در اولویت نخست قرار دارد. در این راستا باید توجه داشت که داشتن یک چارچوب قانونی مناسب به مفهوم اینکه سایر قوانین نیز مناسب می‌باشند، نیست. این مهم است که قوانین تکمیلی برای انطباق با قانون کنترل و مدیریت مالیه عمومی وجود داشته باشد تا از سردرگمی و تناقض‌گویی پرهیز شود. این موضوع توسط سازمان همکاری‌های اقتصادی و صندوق بین‌المللی پول تصریح شده است.

فرایند بودجه‌ریزی ترکیه با اینکه متمرکز است اما هنوز یکپارچه نیست. متمرکز است زیرا براساس یک سازماندهی از بالا به پایین -که اصولاً ابزاری به منظور کنترل بودجه‌ریزی می‌باشد- قرار دارد. اما در ترکیه واحدهای کوچکی در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی وجود دارند که پیشنهاددهنده طرح‌های جدید هستند و وظیفه آنها تخصیص مجدد منابع میان وزارتخانه‌ها و ارگان‌ها می‌باشد. این موضوع در بلندمدت ممکن است مشروعیت روند بودجه‌ریزی را تضعیف کند. مقامات ترکیه‌ای می‌توانند واحدهای کوچک بیشتری را برای ارائه طرح‌های جدید در نظر بگیرند تا در فرایند تنظیم بودجه قبل از تصمیم‌گیری در خصوص اهداف وزارتخانه‌ها و ارگان‌ها، درخواست‌های بودجه‌ای را ارائه کنند. تصمیم در خصوص اهداف می‌تواند از طریق اعلام سقف‌ها و اعمال محدودیت‌ها مورد توجه قرار گیرد (به استثنای به روزرسانی عوامل اقتصاد کلان مانند

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-06 ]

تورم).این قبیل اصلاحات به صورت همزمان مشروعیت فرایند بودجه‌ریزی وزارتخانه‌ها و ارگان‌های مرتبط با امر برنامه‌ریزی را بهبود می‌بخشد و کنترل از بالا به پایین را تقویت می‌کند.

ترکیه می‌تواند برای تنظیم بودجه و برنامه‌ریزی از روش‌های ساده‌تری استفاده کند و به تقویت همکاری و حرکت تدریجی به سمت یک بودجه واحد پیش رود. با این کار به کارایی تخصیص بودجه کمک کند و مبادلات میان هزینه‌های جاری و هزینه‌های سرمایه‌گذاری را تسهیل می‌نماید و هزینه‌های بوروکراسی را کاهش دهد. ساده‌سازی فرایندهای برنامه‌ریزی (طرح توسعه، برنامه میان‌مدت، برنامه سالانه و برنامه سرمایه‌گذاری عمومی) و یکپارچگی آنها با برنامه‌ریزی‌های دیگر موجب شفاف‌تر شدن و کارامدی بودجه می‌شود و موانع مدیریتی را کاهش می‌دهد. بطور همزمان باید مراقبت شود سازمان برنامه‌ریزی در تنظیم اولویت‌های بلندمدت در خصوص سیاستگذاری‌های منطقه‌ای، بودجه‌ریزی سرمایه‌ای و کشاورزی نه تنها آنها را در تنگنا قرار ندهد بلکه بهترین استفاده از آنها را به عمل آورد. اصلاحات در این راستا نه تنها به نقش‌های متفاوت سازمان برنامه‌ریزی لطمه‌ای وارد نمی‌سازد بلکه آنها را تقویت نیز می‌کند. بطور اخص نقش پیش‌بینی سیاست‌های کلان اقتصادی و تجزیه و تحلیل سیاستگذاری‌ها می‌تواند بهبود یابد. در چنین شرایطی شاید بتوان سازمان برنامه‌ریزی دولت ترکیه را با مراکز برنامه‌ریزی در کشورهای اتریش، هلند، اسلوونی، سوئد و سایر کشورها مورد مقایسه قرار داد.

با انقضاء قرارداد موقت صندوق بین‌المللی پول در می سال ۲۰۰۸ دولت ترکیه بر آن شد تا بر پایه یک قاعده مالی دائمی، مازاد اولیه بودجه عمومی دولت را فراتر از سقف هزینه کل هدف‌گذاری‌شده در میان‌مدت در نظر بگیرد. مشورت با صندوق بین‌المللی پول و اتحادیه اروپا در خصوص اندازه این مازاد به اعتمادسازی در بازارهای سرمایه بین‌المللی کمک خواهد کرد. در مدت زمان طولانی‌تر زمانی‌که آسیب‌پذیری هزینه‌های بهره به نوسان‌های حساب جاری و تمایل به ریسک در بازارهای سرمایه به صورت قابل توجهی کاهش یابد، سقف هزینه‌ها می‌تواند مجدد هدفگذاری شود. دولت عمومی در تعادل کلی می‌تواند میزان کسری بودجه به GDP خود را در میان‌مدت بین صفر و ۳ درصد در نظر بگیرد. دامنه‌ای که کشورهای منطقه یورو به منظور رسیدن به اهداف رشد و ثبات در اروپا به آن متعهد شده‌اند.

طبقه‌بندی بودجه‌ای ترکیه بسیار دقیق و مشروح است. کاهش سطح جزئیات می‌تواند پاسخگویی مدیران را بهبود بخشد و آن را برای نمایندگان مجلس آسانتر کند تا آنها با تمرکز بیشتر به بررسی

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-06 ]

آثار مالی بودجه بپردازند. طبقه‌بندی خوب و منظم می‌تواند ترکیه را به استفاده مفید از حساب‌های مالی برساند و از بودجه استفاده مناسب‌تری به عمل آید.

وزارتخانه‌های مرتبط با امر برنامه‌ریزی زمان لازم برای پاسخگویی را در فراخوان بودجه عمومی بسیار کوتاه می‌دانند و معتقدند که این امر به کیفیت کاری آنها لطمه وارد می‌سازد. وزارت دارایی می‌تواند به جای آغاز ماه ژوئن در پایان ماه فراخوان بودجه را ارسال کند. این تعدیل در تنظیم جدول زمانی به آن وزارتخانه‌ها این فرصت را می‌دهد تا برای ارسال مطالبات خود بیش از ۴ هفته زمان در اختیار داشته باشند.

ترکیه در زمینه بهبود حساب‌های مالی پیشرفت بسیاری کرده و این حساب‌ها مطابق با استانداردهای جهانی در زمینه حساب‌های ملی می‌باشد. دستیابی به این مهم بسیار دشوار بوده است. در هر حال، این تلاش هنوز کامل نشده است. تکمیل آن می‌بایست در اولویت نخست قرار گیرد و سرعت پیشرفت نباید موجب لغزش شود. حساب‌های قابل اعتماد برای نظارت مؤثر مالی و جلب‌نظر مؤسسات بین‌المللی نیز مؤثر باشد.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-06 ]