

یک قرن توسعه اقتصادی:

ارزیابی حکمرانی نظام برنامه‌ریزی توسعه ملی در ترکیه

رحیم تقی‌زاده*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۵/۰۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۲۸

سال چهارم، شماره ۱۵، پاییز ۱۴۰۲

چکیده

ترکیه یکی از کشورهای با سابقه در زمینه برنامه‌ریزی توسعه است. ریشه برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌های توسعه صنعتی دهه ۱۹۳۰، شروع آن با تدوین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله اوایل دهه ۱۹۶۰ و تکامل آن نیز، با پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله و برنامه‌های راهبردی اوایل قرن بیست و یکم بوده است. هدف اصلی این پژوهش، مطالعه سیر تحولات نظام برنامه‌ریزی توسعه با روش تاریخی و اسنادی و همچنین، ارزیابی حکمرانی برنامه‌ریزی توسعه، با رویکرد سیستمی است. با رویکرد سیستمی، قصد داریم که با شناسایی مؤلفه‌ها و عناصر نظام برنامه‌ریزی، تعاملات و روابط اجزای سیستم را برای حصول اهداف بررسی نماییم. ارزیابی الگوی حکمرانی نظام برنامه‌ریزی نشان می‌دهد که سیستم برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه پویا بوده است و طی صد سال گذشته، با اصلاحات ساختاری، تکامل پیدا کرده است. نظام برنامه‌ریزی توسعه ملی در این کشور، چندسطحی بوده است و شامل برنامه‌های توسعه بلندمدت پنج‌ساله، پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله، برنامه‌های مالی میان‌مدت سه‌ساله، برنامه سرمایه‌گذاری یک‌ساله، برنامه سرمایه‌گذاری ریاست‌جمهوری و برنامه‌های راهبردی سازمان‌هاست که باهم ارتباط نظام‌مند دارند.

واژه‌های کلیدی: برنامه‌ریزی توسعه، برنامه‌ریزی صنعتی، حکمرانی، ارزیابی، رویکرد سیستمی و ترکیه

طبقه‌بندی JEL: O20, O21, P41, P50

پس از فروپاشی امپراتوری عثمانی و تشکیل جمهوریت، در ۲۹ اکتبر سال ۱۹۲۳، توسعه اقتصادی، مهم‌ترین اولویت دولت ترکیه بود^۱ (Hale, 1980; Ertuna, 2004; Kesik, 2014; Akkor, 2018). تمرکز بر اصول «کنگره اقتصادی ازمیر»، در دهه اول جمهوریت، برنامه‌های توسعه صنعتی دهه ۱۹۳۰، برنامه‌ریزی بلندمدت توسعه از دهه ۱۹۶۰ و پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله از سال ۲۰۰۶، محورهای اصلی الگوی برنامه‌ریزی توسعه در این کشور به شمار می‌روند. براساس میثاق ملی دوازده‌بندی کنگره اقتصادی ازمیر، تأمین زیرساخت‌ها و حمایت از توسعه بخش خصوصی، براساس مبانی اقتصاد آزاد در دستور کار دولت مصطفی کمال آتاتورک بود (Çelik and Çetiner, 2019). بعد از بحران ۱۹۲۹ و ناتوانی بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری برای تأمین زیرساخت‌های صنعتی، با تسلط رویکرد «دولت‌گرایی» (Hale, 1980)، «سیاست توسعه صنعتی مبتنی بر هدایت دولت»^۲ اتخاذ گردید (Kesik, 2014) و بر همین اساس، برنامه‌های توسعه صنعتی پنج‌ساله، از سال ۱۹۳۳ در این کشور اجرا شد. از دهه ۱۹۶۰، مطابق ماده ۴۱ قانون اساسی جدید، با رویکرد نظام اقتصادی مختلط، برنامه‌ریزی بلندمدت توسعه آغاز شد و ترکیه، همانند بسیاری از کشورهای درحال توسعه، رسماً پارادایم برنامه‌ریزی توسعه را در پیش گرفت. درحالی‌که تا اوایل دهه ۱۹۸۰، شالوده‌آسی سیاست توسعه اقتصادی در این کشور را «سیاست جایگزینی واردات»^۳ تشکیل می‌داد، از اواسط دهه مذکور، توسعه صادرات برای تحقق رشد پایدار در پیش گرفته شد (Atakişi and Cebeci, 2022). با روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه و در راستای بهبود اثربخشی و کارایی منابع عمومی، از سال ۲۰۰۶، تدوین پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله و برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های اجرایی، در قالب اصلاحات ساختاری گسترده، به الگوی مسلط نظام برنامه‌ریزی تبدیل شد.

۱. مصطفی کمال آتاتورک در افتتاحیه کنگره اقتصادی ازمیر بیان می‌کند: «برای تأمین زندگی، رفاه و سعادت یک ملت، اقتصاد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و باید اعتراف کنیم که به موضوعات اقتصادی، اهمیت لازم را نداده‌ایم». از دیدگاه او استقلال ملی، مترادف با استقلال اقتصادی بود (Yücel, 2014).

2. State-led industrialization policy
3. Import substituting industrialization policy

بیان مسئله

با مرور تاریخی تحولات اقتصادی ترکیه، در طی صد سال اخیر، ملاحظه می‌شود که برنامه‌های توسعه صنعتی و پس‌از آن، برنامه‌های توسعه، نقش مهمی در توسعه اقتصادی و اجتماعی ترکیه ایفا کرده است. بررسی سه برنامه توسعه صنعتی قبل از دهه ۱۹۶۰ و ۱۱ برنامه توسعه تا به امروز، نشان می‌دهد که الگوی برنامه‌ریزی توسعه در این کشور پویا و البته، با فراز و نشیب‌هایی همراه بوده است. مرور تاریخی حکمرانی نظام برنامه‌ریزی توسعه در این کشور می‌تواند، در قالب مفهوم «درس‌آموزی سیاستی»، برای همه کارشناسان و نخبگان حوزه نظام برنامه‌ریزی در کشورمان، حاوی درس‌های آموزنده‌ای باشد. بر همین اساس، در این پژوهش قصد داریم که در قالب یک پژوهش کیفی و با مطالعه اسناد کتابخانه‌ای، اصلاحات ساختاری حکمرانی برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی و اجتماعی ترکیه را طی صد سال اخیر، از حیث نهادها، فرآیندها و ابزارها، مورد ارزیابی قرار دهیم. به بیان دیگر، می‌خواهیم به این سؤالات پاسخ دهیم که طی صد سال گذشته، جهت‌گیری‌های اساسی برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه، به چه سمتی بوده است؟ عناصر و اجزای حکمرانی نظام برنامه‌ریزی توسعه، چگونه باهم تعامل دارند و با توجه به قرابت‌های متعدد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بین ایران و ترکیه، چه درس‌هایی می‌توان از این تجربیات یاد گرفت؟

برای پاسخ به سؤالات اساسی تحقیق، ساختار این پژوهش بدین ترتیب است که پس از بیان مسئله، ابتدا مبانی نظری برنامه‌ریزی توسعه، مورد بحث قرار گرفته است و سپس، سیر تاریخی تحولات نظام برنامه‌ریزی توسعه، حکمرانی، عناصر، مؤلفه و تعاملات آنها در نظام برنامه‌ریزی توسعه، مورد کنکاش قرار می‌گیرد. در انتهای پژوهش، یافته‌ها در قالب درس‌های سیاستی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

مبانی نظری برنامه‌ریزی توسعه

برنامه‌ریزی یک جنبه حیاتی از تصمیمات مهم اقتصادی و اجتماعی است (Alexander, 1990). برنامه‌ریزی توسعه ملی، «فرآیند هدایت تغییرات اجتماعی، با ایجاد توالی رویدادهای مطلوب و اتخاذ تصمیم‌های پیش‌بینی‌کننده 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 چهارچوب‌های مبتنی بر نظریه‌های علمی و تخصصی، طراحی، تدوین و اجرا شود» (آل یاسین، ۱۳۹۳). در دیدگاه لیبرال از سیاست، برنامه‌ریزی، استفاده منطقی از منابع تعریف می‌شود و به‌طور مستقیم، با فرآیند سیاسی مرتبط است و عمل برنامه‌ریزی، شامل تعیین اولویت‌ها و انتخاب در میان استفاده‌های جایگزین از منابع است (Fisher, 2002). کسیک، برنامه‌ریزی را روش عقلایی تخصیص منابع برای دستیابی به اهداف و مقاصد خاص ملی از پیش تعیین شده تعریف می‌کند (Kesik, 2014).

اگرچه ریشه‌های ایدئولوژیک برنامه‌ریزی توسعه، به اوایل قرن نوزدهم بازمی‌گردد، اما به معنای مدرن، سابقه برنامه‌ریزی برای توسعه در جهان، از دهه‌های اولیه قرن بیستم آغاز شده است و برنامه‌ریزی توسعه ملی، به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم، به 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 کرده بود. سیاست‌های کینزی، حتی در ایالات متحده آمریکا تقریباً، وضعیت اجتناب‌ناپذیری پیدا کرده بود؛ باین 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 تعیین شده را پوشش می‌دهد. بدین ترتیب، تفکر برنامه‌ریزی توسعه ملی، تقریباً دستور کار همه

1. New Deal

کشورهای جهان، اعم از سوسیالیست یا سرمایه‌داری، چه توسعه‌یافته و چه کمتر توسعه‌یافته 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 کند.

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 به‌صورت تفصیلی، مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

روش‌شناسی و روش تحقیق

در پژوهش کیفی حاضر، از روش مطالعه تاریخی و اسنادی با رویکرد سیستمی استفاده شده است. در پژوهش تاریخی، بر جمع‌آوری داده‌های مربوط به گذشته، از منابع معتبر، و تحلیل آنها تأکید می‌شود. در پژوهش تاریخی، با نگاه به سیر تحولات تاریخی یک پدیده، اطلاعات و مستندات علمی جمع‌آوری می‌شود و سپس، مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. در این پژوهش نیز، با استفاده از متون علمی معتبر، داده‌کاوی متون برنامه‌های توسعه ملی و سایر سطوح نظام برنامه‌ریزی توسعه ترکیه، سیر تحولات و همچنین ارکان نظام برنامه‌ریزی توسعه ملی، با رویکرد سیستمی، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در رویکرد سیستمی، برنامه‌ریزی به‌عنوان سیستم مفهومی و مشتمل بر عناصر و روابط اجزای آن، مورد تأکید قرار گرفته است.

سابقه برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه

دوره قبل از برنامه‌ریزی توسعه (۱۹۲۳-۱۹۶۰)

جهت‌گیری اصلی سیاست‌های اقتصادی ترکیه، در دهه اول جمهوریت، برگرفته از «کنگره اقتصادی از میر^۱» بود. رویکرد اقتصادی این کنگره، واگذاری اقتصاد به بخش

۱. این کنگره با شرکت ۱۱۳۵ عضو، بین ۱۷ فوریه تا ۴ مارس ۱۹۲۳، در ازمیر ترکیه تشکیل شد. این کنگره در حالی تشکیل شده بود که استانبول، هنوز تحت اشغال بود و جمهوریت اعلام نشده بود؛ با این حال، نمایندگان لایه‌های مختلف جامعه، مانند بازرگانان، کشاورزان، تولیدکنندگان، دهقانان و کارگران، در این کنگره گرد هم آمده بودند و تصویری از یک جامعه کامل ایجاد شده بود.

خصوصی و اعطای نقش نظارتی و تنظیم‌کنندگی به دولت در اقتصاد بود (Akkor, 2018). در دوره ۱۹۲۳-۱۹۳۱ آزادی‌های وسیعی به بخش خصوصی اعطا شده بود و سطح مداخله دولت در اقتصاد، به پایین‌ترین حد خود رسیده بود. 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. برای درک رویکردها و نقش برنامه‌های صنعتی در توسعه این کشور، 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 شده بود که جزئیات این برنامه‌ها، ذیلاً به تفصیل، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

طرح‌های پنج‌ساله صنعتی

با وقوع رکود بزرگ در سال ۱۹۲۹، تراز تجارت خارجی در اقتصاد ترکیه، با کسری شدید مواجه شده بود (Parasız, 1998). علی‌رغم مشوق‌های دولت، در دوره ۱۹۲۳-۱۹۳۱، بخش خصوصی داخلی نتوانسته بود، آن‌طور که باید، موفق شود و سهم خود را از اقتصاد ملی افزایش دهد. به‌علاوه، سرمایه و اعتبار خارجی، با وجود رفتار مثبت دولت‌مردان، وارد کشور نشده بود. در چنین شرایطی، همانند نمونه 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^۱ که خود سال‌ها، در مقام 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^۲ به اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۳۲ می‌داند و اظهار می‌کند که پس از این سفر بود که نخست‌وزیر، 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» بود (Kesik, 2014). بدین ترتیب، اولین برنامه پنج‌ساله صنعتی^۳ ترکیه، برای دوره ۱۹۳۴-۱۹۳۸، با هدف ایجاد و گسترش صنایع و با

1. Afet İnan

2. İsmet İnönü

3. Five Year Industrialization Plan

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 به وسیله 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، به وسیله 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).

برنامه پنج‌ساله اول صنعتی، نه تنها همه بخش‌های اقتصادی، بلکه همه فعالیت‌های دولت در بخش صنعتی را نیز پوشش نمی‌داد. در این برنامه، ارتباطی بین اهداف موردنظر و منابع کشور برقرار نشد و نفع و هماهنگی بین پروژه‌ها نیز حاصل نگردید. اما با وجود تمام نارسایی‌ها، این طرح با موفقیت‌هایی نیز همراه بود (Altıparmak, 2002) و زیرساختی را برای طرح‌های توسعه‌ای ایجاد کرد که بتواند همه بخش‌های اقتصادی را پوشش دهد. در راستای تکمیل پروژه‌های پیش‌بینی‌شده در برنامه توسعه صنعتی اول، مذاکرات در مورد تدوین برنامه صنعتی دوم، در ژانویه ۱۹۳۶ شروع شد. در کنگره صنعت که ریاست آن را معاون اقتصادی آقای «جلال بایر^۱» بر عهده داشت، بحث‌ها آغاز شد. این طرح از نظر تعداد صنایع و کارخانه‌ها و همچنین وسعت تحت پوشش، از طرح صنعتی اول جامع‌تر بود (Somel, 2010). در سال ۱۹۳۹، متعاقب شروع جنگ جهانی دوم، امکان تکمیل برخی از کارهای پیش‌بینی‌شده در طرح 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، این طرح کنار گذاشته شد و به جای آن، دولت «طرح دفاع اقتصادی» متناسب با اقتصاد جنگ را به اجرا گذاشت (Tokgöz, 2001). با پایان جنگ، «قانون حمایت ملی» با هدف نظارت بر مسائلی مانند انقباض اقتصادی، تورم، قیمت‌ها و نرخ بهره وضع شد (Başol, 2001).

برنامه‌های توسعه صنعتی اول و دوم صنعتی، طرح‌های جزئی با هدف استقرار صنایع پایه بود، نه برنامه‌های توسعه کلان اقتصادی که اقتصاد عمومی را پوشش

1. Celal Bayer.

دهد. این برنامه‌ها، در واقع، طرح‌های صنعتی بودند که به عوامل اجتماعی و خودکفایی اقتصاد، در انتخاب حوزه‌های سرمایه‌گذاری، اهمیت زیادی می‌دادند. 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). این طرح‌های مؤثر محلی، از نظر تأثیر و اجرا، برنامه‌های توسعه‌ای واقعی محسوب نمی‌شوند. زیرا توسعه فرآیندی پویا است که تغییر و توسعه ساختار اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی یک کشور را مدنظر قرار می‌دهد؛ درحالی‌که تمرکز اصلی این طرح، عمدتاً بر صنعتی‌سازی و گسترش صنایع پایه معطوف بود.

برنامه فوری صنعتی^۱ ۱۹۴۶

با اتمام جنگ دوم جهانی و در ادامه برنامه‌های صنعتی، «برنامه فوری صنعت» مشتمل بر تعدادی پروژه، به‌ویژه در بخش‌های نساجی، ماشین‌سازی، آهن و فولاد که با همکاری وزارت اقتصاد، بانک سومر و بانک اتی^۲ برای یک دوره پنج‌ساله تهیه شده بود، در سال ۱۹۴۶، به تصویب دولت رسید (Ay, 2012). هدف اصلی این برنامه، تداوم رویکرد صنعتی شدن در ترکیه، با آرمان‌هایی همچون توسعه مبتنی بر صنعتی شدن و استقلال اقتصادی بود که از دهه قبل شروع شده بود. تهیه این برنامه، همانند دو طرح صنعتی قبلی، با رویکرد «دولت‌گرایی»^۳ بود (Uzunkaya, 2020)؛ با این تفاوت که این بار، با بازگشت به سیاست‌های لیبرال، نقش دولت محدود به زیرساخت‌های اساسی و حمل‌ونقل بود. در پی ناآرامی‌های سیاسی و اقتصادی و تأمین نشدن منابع برای اجرای برنامه فوری صنعتی، به‌دلیل رتبه درخواست ۶۱۵ میلیون دلاری ترکیه نزد برنامه توسعه اروپا، این برنامه اجرا نگردید (Ay, 2012).

برنامه توسعه اقتصادی^۴ ۱۹۴۷

با شکست و اجرا نشدن برنامه فوری صنعت، در سال ۱۹۴۷، برنامه دیگری به نام «برنامه توسعه اقتصادی ترکیه» به‌وسیله آقای سلیمان وانر^۵ تهیه و ارائه شد. این

-
1. Urgent Industrial Plan
 2. Etibank
 3. Etatism
 4. Economic Development Plan
 5. Süleyman Vaner.

برنامه پنج‌ساله، برای بازه زمانی ۱۹۴۸-۱۹۵۲ تهیه و برای اجرای آن، ۳۷۲۹ میلیون لیر منابع مالی پیش‌بینی شده بود. در این برنامه تلاش شده بود، برخلاف برنامه‌های صنعتی قبلی، علاوه بر توسعه صنعتی، رویکرد جامع‌تری نسبت به نبود توازن‌های منطقه‌ای اعمال شود (Ay, 2012). این برنامه، علی‌رغم توجه به متغیرهای اقتصاد کلان، هنوز شکل یک برنامه توسعه جامع را نداشت و بیشتر به شکل یک برنامه بخشی بود و برای هر یک از بخش‌های اقتصادی، اهداف رشد تعیین کرده بود. متوسط رشد اقتصادی سالانه پیش‌بینی شده در این برنامه، ۸ درصد بود (Uzunkaya, 2020). برخی متخصصان اعتقاد دارند که این برنامه، علی‌رغم 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 (Ay, 2012). برخی نیز بر این باورند که هدف اصلی تهیه این برنامه، برخورداری از کمک‌های مالی طرح مارشال پس از جنگ جهانی دوم بود (Öztürk, 1984). یکی از ویژگی‌های منفی برنامه توسعه اقتصادی، وابستگی منابع برنامه به وام و اعتبارات خارجی بود.^۱ بعد از این برنامه، ترکیه با قرار گرفتن ذیل کمک‌های طرح مارشال، به عضویت «سازمان همکاری‌های اقتصادی اروپا» (OEEC) - که در سال ۱۹۶۱ به نام «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه» تغییر نام یافت - درآمد (Kanca, 2012).

جدول ۱: طرح‌های توسعه صنعتی قبل از نظام برنامه‌ریزی توسعه

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

مأخذ: جمع‌بندی محقق

۱. بیش از ۴۹ درصد از منابع پیش‌بینی شده برای اجرای برنامه، وابسته به تسهیلات و اعتبارات خارجی بود.

به‌طور خلاصه، می‌توان گفت که پس از اعلام جمهوری، در سال ۱۹۲۳، در دهه اول، عمده سیاست‌های اقتصادی برگرفته از اصول میثاق ملی کنگرهٔ ازمیر بود که عموماً به‌دنبال 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 که صنایع و کارخانه‌های زیربنایی را در کشور توسعه دهد. پس از جنگ، با تأمین برخی کمک‌ها و تسهیلات خارجی، دولت تلاش کرد که روند صنعتی شدن را با طرح موسوم به «برنامهٔ 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، «برنامهٔ وانر» به‌عنوان برنامهٔ نسبتاً جامعی که همهٔ بخش‌های اقتصادی را دربرمی‌گرفت، تهیه و اجرا شد. این برنامه و برنامه‌های توسعهٔ صنعتی قبل، فاقد یک راهبرد اساسی در توسعه بود؛ زیرا، برخلاف برنامه‌های توسعهٔ صنعتی، تمرکز اصلی طرح وانر، روی بخش‌های 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 پشتوانهٔ قانون اساسی بودند، تشکیلات و سازمانی برای تهیه، اجرا و ارزیابی برنامه‌های صنعتی و اقتصادی وجود نداشت.

دوران برنامه‌ریزی توسعه

در ترکیه، دورهٔ توسعهٔ مبتنی بر برنامه‌ریزی، از سال ۱۹۵۹ میلادی شروع شده است؛ ولی عملاً، به‌دلیل کودتای ۲۷ می سال ۱۹۶۰، تدوین و تصویب اولین برنامهٔ توسعهٔ کشور، در سال ۱۹۶۲ رخ داد. اگر بخواهیم که دربارهٔ دلایل شروع نظام برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه بحث کنیم، لازم است که قدری به وقایع اقتصادی و سیاسی این کشور در دههٔ ۱۹۵۰ بپردازیم. در این دهه، درحالی که «حزب دموکرات»^۱ بر سر کار بود، با شروع جنگ کره، شرایط اقتصادی خوبی برای دولت ترکیه فراهم شده بود. در چنین شرایطی، دولت حاکم اهمیت زیادی برای قواعد اقتصادی قائل نبود و بی‌انضباطی مالی دولت شدت گرفته بود (Ay, 2012). درحالی که روزبه‌روز، با اشتباهات مکرر تیم اقتصادی دولت، شرایط وخیم‌تر می‌شد، در سال ۱۹۵۸، دولت

مجبور به اعمال فشارهای سیاسی شد. در طی این سال، ارزش لیر ترکیه بیش از ۳۰۰ درصد افت پیدا کرد. سازمان‌های بین‌المللی، مثل OECD^۱ 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 «آقای تین برگن»^۲ 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؛ لکن چند ماه بعد، با وقوع کودتای نظامی علیه دولت آقای «عدنان مندرس»^۳ نخست‌وزیر وقت، ایشان خواست ترکیه را ترک کند. دولت نظامی وقت قول داد که سریعاً، انتخابات برگزار خواهد کرد و تین برگن در ترکیه ماند و 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 دمکرات و همچنین توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی مثل صندوق بین‌المللی پول و OECD را می‌توان دلایل اصلی شروع برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه دانست (Dekker, 2022).

برای اولین بار در قانون اساسی ۱۹۶۱، ذیل سرفصل «احکام اجتماعی و اقتصادی» و در ماده ۴۱، به توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی و تشکیلات برنامه‌ریزی دولت اشاره شد و وظیفه تهیه برنامه‌های توسعه به دولت واگذار گردید. با این اقدام، 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. «تشکیلات برنامه‌ریزی دولت» 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 فعالیت‌های بخش خصوصی شکل گرفته بود.

1. Organization for Economic Cooperation Development
2. Jan Tinbergen
3. Adnan Menderes

برنامه‌های توسعه

همان‌طور که در جدول شماره ۲ ملاحظه می‌شود، طی ۵۵ سال گذشته، ۹ برنامه پنج‌ساله و یک برنامه هفت‌ساله اجرا شده و خاتمه یافته است و برنامه یازدهم توسعه نیز، در حال اجراست.^۱ در برخی سال‌ها نیز، به‌دلایل متعدد، مثل آماده نشدن تهیه برنامه، 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 |

مأخذ: جمع‌بندی محقق

برنامه پنج‌ساله اول توسعه، در فوریه ۱۹۶۳، پس از انطباق بودجه با برنامه سالانه، به اجرا گذاشته شد. هدف برنامه اول، استفاده کمتر از منابع خارجی و به‌جای آن، استفاده از منابع و امکانات داخلی، برای نیل به اهداف تعیین شده بود (DPT, 1963b). براساس اسناد برنامه اول توسعه (۱۹۶۷-۱۹۶۳)، برای توسعه

۱. مقدمات تهیه و تدوین برنامه توسعه پنج‌ساله دوازدهم (۲۰۲۴-۲۰۲۸) نیز، با مدیریت سازمان استراتژی و بودجه، در حال اجرا است.

اقتصاد ترکیه در بلندمدت، بر ضرورت تحولات ساختاری و اساسی در نظام اقتصادی ترکیه تأکید شده بود. در برنامه دوم توسعه (۱۹۶۸-۱۹۷۲)، از یک سو، 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، اهداف برنامه ذکر شده بود (DPT, 1968). در برنامه سوم توسعه (۱۹۷۳-۱۹۷۷)، علاوه بر بهبود ساختارهای اقتصادی، افزایش درآمد ملی، به‌ویژه توسعه صنایع تولیدکننده کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای و کاهش وابستگی به منابع خارجی مورد تأکید قرار گرفت. 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 (DPT, 1973). 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 که راهبرد توسعه صنعتی شدن در ترکیه را پی بگیرد و کسری تراز پرداخت‌ها را با منابع داخلی جبران کند (DPT, 1978). 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. 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 گرفته بود. لذا، اگرچه شیوه تهیه و یا متون اسناد برنامه‌های توسعه در این مقطع، دارای تفاوت‌هایی است، اما می‌توان ویژگی‌های کلی این چهار برنامه را به شکل زیر خلاصه کرد (Kesik, 2014):

تعیین اهداف سالانه برای رشد اقتصادی؛ اولویت‌دهی به بخش صنعت در مقام بخش پیش‌تاز اقتصاد کشور؛ حاکمیت چشم‌انداز بلندمدت ۱۵ ساله بر برنامه‌ها؛ و تمرکز بر داده‌ها و آمارهای اقتصادی، به جای تغییرات ساختاری در ارزیابی برنامه‌ها. در حالی که پس از کودتای سال ۱۹۸۰، با روی کار آمدن دولت تورگوت اوزال^۱،

ثبات نسبی سیاسی 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. برنامه ششم توسعه (۱۹۹۰-۱۹۹۴) در حالی شروع شد که اقتصاد ترکیه با بحران‌های سیاسی و اقتصادی جدی دست‌وپنجه نرم می‌کرد. دخالت نهادهای مالی بین‌المللی در اقتصاد و بی‌تعادلی ایجادشده به دلیل ناتوانی در تعیین یک نظام حقوقی و سیاسی مؤثر، اقتصاد را به مأمن سوداگران تبدیل کرده بود. از سوی دیگر، به دلیل انباشت بدهی و استقراض دولت، بخش قابل‌توجهی 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 (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 تهیه شده بود (DPT, 1996). ترکیه در سال ۲۰۰۱، همراه با برنامه هشتم توسعه (۲۰۰۱-۲۰۰۵)، استراتژی بلندمدت (۲۰۰۱-۲۰۲۳) خود را تدوین نمود. 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^۱ (۲۰۰۷-۲۰۱۳) که تحت حاکمیت حزب عدالت و توسعه تهیه شده بود، 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 فرآیند تطبیق برای عضویت در اتحادیه اروپا» را دنبال می‌کرد (DPT, 2007). در برنامه دهم توسعه (۲۰۱۴-۲۰۱۸)، در ضمن اهدافی چون «انسان شایسته، جامعه قوی»، «تولید

۱. آن‌طورکه در متن برنامه نهم توسعه آمده است در راستای «فرآیند تطبیق» و هماهنگی هرچه بیشتر با تقویم مالی اتحادیه اروپا، برنامه نهم ترکیه، به‌جای 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 کشور در اتحادیه اروپا محسوب می‌شد.

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 شده بود (Kalkınma Bakanlığı, 2013). برنامه یازدهم ترکیه (۲۰۱۹-۲۰۲۳)، در واقع اولین برنامه توسعه 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، ارتقای سطح دموکراسی برای ایجاد ثبات سیاسی و اقتصادی و جامعه مرفه و ... اشاره کرد (SBB, 2018).

جدول ۳: متوسط رشد اقتصادی، به تفکیک رشد بخش‌های اقتصادی، طی ۱۰ برنامه توسعه اقتصادی ترکیه (درصد)

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

مأخذ: Kesik (2014) و به‌روزرسانی داده برخی سال‌ها به‌وسیله محقق

از زمان اصلاحات ساختاری حزب عدالت و توسعه و برنامه هفتم، این کشور رشد اقتصادی بالای ۴ درصدی را شاهد بوده است 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 شماره ۳ ملاحظه می‌شود. همان‌طور که در جدول شماره ۴ ملاحظه می‌شود، بررسی سهم سه بخش عمده کشاورزی، صنعت و خدمات از ترکیب تولید ناخالص داخلی، طی دوره برنامه‌ریزی توسعه نشان می‌دهد که طی ده برنامه توسعه، سهم بخش کشاورزی به‌شدت کاهش یافته است و از ۳۵٫۵ درصد در برنامه اول، به ۵٫۸ درصد در برنامه دهم تنزل کرده است.

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

| برنامه | برنامه | برنامه | برنامه | برنامه | برنامه | برنامه | برنامه | برنامه | برنامه | برنامه |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| اول | دوم | سوم | چهارم | پنجم | ششم | هفتم | هشتم | نهم | دهم | برنامه |
| کشاورزی | ۳۵٫۵ | ۲۹٫۶ | ۲۸٫۵ | ۲۱٫۵ | ۱۷٫۸ | ۱۵٫۷ | ۱۴٫۲ | ۱۲٫۴ | ۸٫۳ | ۵٫۸ |
| صنعت | ۱۷٫۹ | ۱۹٫۸ | ۲۰ | ۲۶٫۱ | ۳۱٫۸ | ۲۵٫۶ | ۲۸٫۲ | ۲۹٫۱ | ۲۰٫۴ | ۲۲٫۲ |
| خدمات | ۴۶٫۶ | ۵۰٫۶ | ۵۱٫۵ | ۵۲٫۴ | ۵۰٫۴ | ۵۸٫۷ | ۵۷٫۶ | ۵۸٫۶ | ۷۱٫۳ | ۶۱٫۵ |
| GDP | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ |

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

الگوی حکمرانی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه

با رویکرد سیستمی، عناصر ساختار نظام برنامه‌ریزی در ترکیه را می‌توان در سه زیرسیستم تهیه و تدوین، تصویب و طبقه‌بندی کرد. 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» به شماره ۹۱، مورخ ۳۰ سپتامبر ۱۹۶۰، تهیه برنامه‌های توسعه پنج‌ساله بر عهده «تشکیلات برنامه‌ریزی دولتی» است که زیر نظر نخست‌وزیری فعالیت می‌نماید.^۱ مرحله تدوین شامل ریاست جمهوری، سازمان استراتژی و بودجه، شورای عالی برنامه‌ریزی و «کمیسیون‌های تخصصی ویژه» است. سازمان استراتژی و بودجه، براساس قانون، مسئول اصلی تهیه برنامه‌های توسعه بلندمدت 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 استقرار سیستم ریاست جمهوری، عملاً این وظیفه به شخص رئیس‌جمهور محول شده است. سازمان استراتژی و بودجه، در تهیه برنامه‌های

۱. از سال ۲۰۱۸ و با استقرار سیستم ریاست جمهوری، این سازمان به سازمان استراتژی و بودجه تغییر نام داده است و زیر نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند.

توسعه می‌تواند، اقدام به تشکیل کمیسیون‌های مختلف نماید. یکی از ساختارهای ذیل سازمان برنامه‌ریزی دولتی در تهیه برنامه‌های توسعه، «کمیسیون تخصصی ویژه» است که در مقام هماهنگ‌کننده سایر کمیسیون‌ها عمل می‌کند و برای هر یک از برنامه‌های پنج‌ساله به‌عنوان اسناد پشتیبان تهیه برنامه، گزارشی را ارائه و منتشر می‌کند. کمیسیون تخصصی ویژه برنامه دوازدهم، متشکل از ۲۷ کارگروه و ۶۰ مسئله کلیدی اقتصادی و اجتماعی است که نمایندگان وزارتخانه‌ها، تشکلات صنفی بخش خصوصی و مدیریت‌های محلی در این کارگروه‌ها عضویت دارند. 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 کرده بود. بر همین اساس، برنامه پنج‌ساله یازدهم با رویکرد مشارکتی و در نتیجه یک مطالعه طولانی تهیه شد و تمامی وزارتخانه‌ها، نهادها و سازمان‌های عمومی، تشکل‌های عمومی حرفه‌ای و سازمان‌های مردم‌نهاد، در مقدمات آن مشارکت داشتند.



شکل ۱: فرآیند تهیه نظام برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه

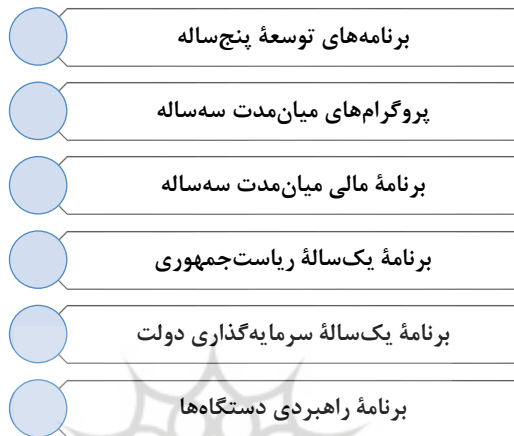
زیرسیستم تصویب برنامه‌های توسعه پنج‌ساله نیز، شامل مجلس و کمیسیون برنامه و بودجه است. وظیفه اصلی در بررسی متن برنامه، بر عهده کمیسیون برنامه و بودجه مجلس است که براساس قانون اساسی از جایگاه ویژه‌ای در نظام برنامه‌ریزی برخوردار است. از زمان ارجاع متن برنامه توسعه به کمیسیون

برنامه بودجه، این کمیسیون می‌بایست ریال ظرف حداکثر ۲۴ ساعت، بررسی متن برنامه را شروع کند و حداکثر ظرف بیست روز موظف است که تصمیم خود در مورد برنامه توسعه را به مجمع عمومی مجلس ارائه نماید. مجمع عمومی مجلس نیز، باید ظرف حداکثر ۸ روز، موضوع بررسی متن برنامه را تمام کند و رأی خود را صادر نماید. پس از تغییر ساختاری سیاسی ترکیه در سال ۲۰۱۸، پس از تهیه متن برنامه به وسیله سازمان استراتژی و بودجه، به جای هیئت وزیران، مسئولیت تأیید و تقدیم متن پیشنهادی برنامه پنج‌ساله توسعه به مجلس، به ریاست جمهوری واگذار شده است.

زیرسیستم اجرا نیز شامل همه دستگاه‌های اجرایی کشور، در قالب مدیریت مرکزی و مدیریت‌های محلی مثل شهرداری‌ها و همچنین بخش خصوصی است که اجرای احکام برنامه‌های توسعه را با تدوین برنامه‌های راهبردی خود بر عهده دارند. 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 است. در شکل شماره ۱ فرآیند تهیه، تصویب و اجرای برنامه‌های توسعه، به صورت نمادین، به تصویر کشیده شده است.

نظام برنامه‌ریزی شامل سطوح مختلفی از برنامه‌های توسعه است. در افق بلندمدت، نظام برنامه‌ریزی در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه تعریف می‌شود. تا سال ۲۰۰۳ و تصویب قانون مدیریت و نظارت مالی عمومی، سیستم برنامه‌ریزی فقط شامل برنامه‌های پنج‌ساله و یک‌ساله بود؛ اما با تصویب این قانون، از سال ۲۰۰۶، 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. پروگرام‌های میان‌مدت، برنامه مالی میان‌مدت، برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری، برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری (عمرانی) دولت و همچنین برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های دولتی، عمده عناصر نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی دولت مرکزی ترکیه را شکل می‌دهند (SBB, 2022a) که ذیلاً، به تشریح و جایگاه هر یک از این برنامه‌ها می‌پردازیم. در شکل شماره ۲ سلسله مراتب برنامه‌های توسعه به تصویر کشیده شده است. علاوه بر بودجه‌های سنواتی، برنامه یک‌ساله ریاست جمهوری و برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری، که برش سالانه‌ای از برنامه‌های

توسعه است، از جایگاه ویژه‌ای در نظام برنامه‌ریزی برخوردار است. همچنین، در سیستم برنامه‌ریزی نوین ترکیه، به‌عنوان عنصر تکمیلی و با مدنظر 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

پروگرام‌های میان‌مدت

در نظام بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی ترکیه، یکی از ارکان بسیار اصلی و مهم، «پروگرام‌های میان‌مدت» است. با تأیید و انتشار این پروگرام‌ها به‌وسیله ریاست جمهوری، فرآیند بودجه‌ریزی در این کشور شروع می‌شود. پروگرام‌ها یا برنامه‌های میان‌مدت، در هر سال، ولی برای یک بازه زمانی سه‌ساله تهیه می‌شوند و با عنوان «برنامه جدید اقتصادی» شناخته می‌شوند. پروگرام‌های میان‌مدت حلقه اصلی ارتباط نظام برنامه‌های توسعه و نظام بودجه‌ریزی هستند (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 به‌وسیله ریاست جمهوری، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی بودجه سه سال آینده ترسیم شده است و سپس، در قالب بودجه سنواتی و همچنین برنامه سالانه ریاست جمهوری، به تفصیل ارائه می‌شوند. لذا می‌توان گفت که پروگرام میان‌مدت سه‌ساله، در واقع ابزاری کارآمد برای برقراری ارتباط نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی

کشور ترکیه است. برش یک‌ساله این پروگرام‌ها در چهارچوب «برنامه‌های یک‌ساله ریاست‌جمهوری» ارائه می‌شود.

برنامه مالی میان‌مدت

«برنامه‌های مالی میان‌مدت» نیز در هر سال و برای یک بازه سه‌ساله و براساس پروگرام‌های میان‌مدت، به‌وسیله وزارت خزانه‌داری و مالیه تهیه می‌شوند. به‌عنوان بخش بودجه‌ای پروگرام‌های میان‌مدت، 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، در برنامه مالی میان‌مدت مشخص می‌شود. نکته بسیار مهم در تدوین این برنامه‌ها، تبیین نقش بودجه عمومی در حصول به اهداف برنامه‌های توسعه و پروگرام‌های میان‌مدت دولت است. رویکرد این برنامه‌های میان‌مدت مالی، تهیه و برآورد درآمدها و مخارج بخش عمومی به‌صورت چندساله است تا دستگاه‌های اجرایی، براساس اهداف و خط‌مشی‌های کلی نظام بودجه‌ریزی و مدیریت مالی عمومی کشور، حداقل مسیر پیش‌روی سه سال آینده خود را ترسیم نمایند (HMB, 2022). البته از نظر تقدم، ابتدا پروگرام‌های میان‌مدت به‌وسیله سازمان استراتژی و بودجه تهیه می‌شود و سپس، براساس پروژه‌ها و فعالیت‌های پیش‌بینی شده در این برنامه، وزارت خزانه‌داری و مالیه، اقدام به تهیه برنامه مالی میان‌مدت می‌نماید.

برنامه یک‌ساله ریاست‌جمهوری

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 براساس تحلیل شرایط و روند متغیرهای اقتصادی و اجتماعی بین‌المللی و داخلی، در این برنامه به تفصیل تشریح می‌شود (SBB, 2022c). این برنامه یک‌ساله در واقع، یکی از اسناد معین تهیه لایحه بودجه سال آینده است. در واقع این برنامه، نوعی برنامه عملیاتی است که اقدامات و تدابیر لازم، برای نیل به اهداف و راهبردهای کلان اسناد بالادستی را تعیین می‌نماید. به بیان دیگر، در این برنامه عملیاتی، وظایف دستگاه‌ها و نهادهای مختلف برای رسیدن به اهداف برنامه‌های توسعه در یک سال، مشخص شده است.

برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری دولت

این برنامه یک‌ساله، شرح تفصیلی تمامی پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری دولت مرکزی است که شامل بخش اقتصادی مربوط، محل اجرا، دستگاه اجرایی، عنوان طرح، عنوان پروژه و زیرپروژه، مبلغ مصوّب، نوع پروژه اعم از پروژه جدید و یا تعمیر و تجهیز و... است. برنامه عمرانی یک‌ساله به‌عنوان جزئیات بودجه عمرانی یا سرمایه‌گذاری اشاره شده در قانون بودجه است (SBB, 2022e). در نظام برنامه‌ریزی ترکیه، برنامه عمرانی یک‌ساله، کارکرد مشابه پیوست اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه قانون بودجه در کشورمان را دارد؛ با این تفاوت که این پیوست در ترکیه، اولاً یک سطح از نظام برنامه‌ریزی است و ثانیاً، این سند به‌وسیله رئیس‌جمهور تأیید و ابلاغ می‌شود و نیازی به تصویب در مجلس را ندارد.

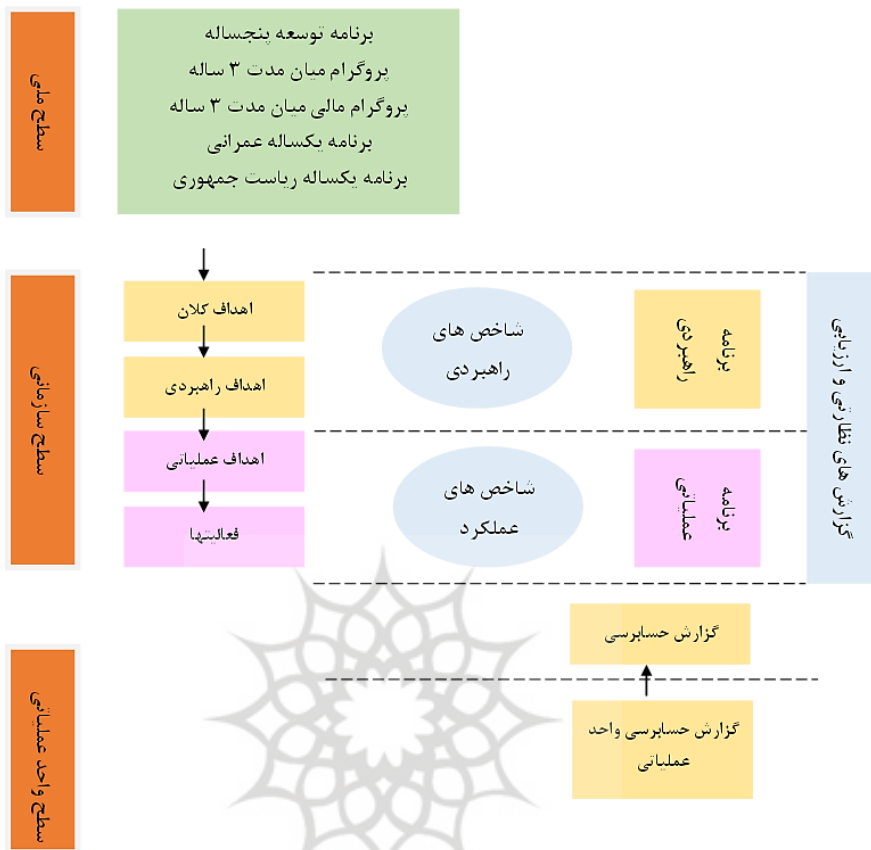
برنامه راهبردی سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی

از سال ۲۰۰۳، با تصویب قانون مدیریت و نظارت مالی^۱، فصل جدیدی از اصلاحات ساختاری در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ترکیه آغاز 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 برنامه‌ها و پروگرام‌های توسعه است». برنامه‌های راهبردی شامل اهداف بلندمدت و میان‌مدت، ارزش‌ها و سیاست‌های کلی، اهداف، اولویت‌ها و شاخص‌های عملکرد ادارات دولتی و همچنین روش‌های دنبال‌شده برای دستیابی به آنها و تخصیص منابع است. برنامه‌های راهبردی، موقعیت فعلی و مطلوب سازمان‌ها و همچنین، راه‌های برداشتن 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، که از ژانویه ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا شد، بیان شده است.

۱. مهم‌ترین قانون مرتبط با مدیریت مالی بخش عمومی دولت مرکزی که در واقع، زیربنای اصلی اصلاحات ساختاری سیستم بودجه‌ریزی فعلی ترکیه است، قانون «مدیریت و نظارت مالی» به شماره ۵۰۱۸ مصوّب ۲۰۰۳/۱۲/۱۰ است. این قانون شامل ۹ بخش و ۸۳ ماده است که در طول زمان، بسته به تغییرات و اصلاحات موردنیاز، ۸ ماده ضمیمه نیز، ذیل ماده ۸۱ به آن اضافه شده است.

در ماده ۹ قانون مدیریت و نظارت مالی عمومی، ادارات بخش دولتی مکلف شده‌اند: «براساس برنامه‌های توسعه، سیاست‌های ابلاغی رئیس‌جمهور، پروگرام‌های میان‌مدت، قوانین و مقررات مربوط و مطابق با اصول اساسی، برنامه‌های استراتژیک خود را مبتنی بر تدوین مأموریت و چشم‌انداز، تعیین اهداف راهبردی و اهداف قابل‌اندازه‌گیری، تعیین شاخص‌های اندازه‌گیری و قابل‌سنجش، نظارت و ارزیابی برنامه‌های عملیاتی تدوین نمایند». براساس 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 می‌گردد. از آغاز شروع دوره بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، مقررات مربوط به برنامه‌ریزی راهبردی، به وسیله سازمان استراتژی و بودجه تعیین می‌شود. اما از سال ۲۰۱۸، با اصلاح قانون مدیریت و نظارت مالی عمومی، این مسئولیت به نهاد ریاست‌جمهوری واگذار شده است.

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 چهارچوب اهداف کلان راهبردی و همچنین اهداف کمی، دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌شوند برنامه‌های راهبردی پنج‌ساله خود را تدوین کنند و به تصویب سازمان استراتژی و بودجه برسانند. اهداف عملیاتی، اقدامات و تخصیص منابع برای تحقق برنامه‌های دستگاه، براساس 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. تنها به ذکر این نکته بسنده کنیم که همان‌طور که در شکل ۳ ملاحظه می‌شود، برنامه‌های عملیاتی، نمود عملیاتی و اجرایی برنامه‌های توسعه در سطح سازمانی هستند. سازمان‌ها، در قالب پروژه‌ها و فعالیت‌های قابل‌سنجش و ارزیابی، اهداف کمی اسناد بالادستی خود را دنبال می‌نمایند.



شکل ۳: ارتباط برنامه‌های کلان توسعه با برنامه‌های راهبردی و عملیاتی، در سطح دستگاه‌های اجرایی.

مأخذ: Kesik, 2014

جمع‌بندی یافته‌های پژوهش

۱. دوران برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه را می‌توان به سه دوره: برنامه‌های توسعه صنعتی پنج‌ساله (۱۹۲۳-۱۹۶۲)، دوره برنامه‌ریزی پنج‌ساله توسعه (۱۹۶۳-۲۰۰۶) و دوره پروگرام‌های میان‌مدت و برنامه‌های راهبردی (۲۰۰۶ تاکنون) تقسیم کرد. در دوره اول، با توجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ترکیه، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله 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 برنامه‌ریزی بلندمدت

توسعه در قانون اساسی، محور اصلی توسعه اقتصادی و اجتماعی، در این کشور قرار گرفت. از سال ۲۰۰۶ و در راستای تقویت ارتباط نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، علاوه بر برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله و همچنین، برنامه‌های راهبردی، در مقام یکی از ارکان نظام برنامه‌ریزی ترکیه، در دستور کار بخش عمومی بوده است.

۲. بررسی برنامه‌های توسعه صنعتی نشان می‌دهد، بخش عمده منابع اجرای برنامه‌های صنعتی ترکیه، از طریق وام‌های خارجی بود. این امر، از جهت ثبات منابع اجرای برنامه‌ریزی، اجرای برنامه‌ها را با مشکلات عدیده‌ای همراه ساخته بود. از سوی دیگر، رفته‌رفته، نقش تصدی‌گری دولت افزایش یافت و کارایی منابع عمومی در تأمین زیرساخت‌ها، مورد سؤال بود. همچنین، بررسی‌ها نشان می‌دهد که برنامه‌های توسعه صنعتی ترکیه، دچار سردرگمی و ابهام در انتخاب راهبرد توسعه بوده‌اند. در حالی که برنامه‌های توسعه صنعتی، روی صنایع مادر و احداث برخی زیرساخت‌ها متمرکز بود، راهبرد اصلی برنامه توسعه اقتصادی وانر، بخش کشاورزی و حمل‌ونقل و استفاده از منابع خارجی، برای اجرا و پیاده‌سازی پروژه‌های ذیل برنامه بود.

۳. 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 مبتنی بر برنامه‌ریزی، تلاش‌ها برای استقرار نظام برنامه‌ریزی توسعه در این کشور، البته با کمک مشاوران خارجی و در رأس آنها پروفیسور تین برگن هلندی شروع شد. گرچه تلاش‌های کارشناسان و مدیران داخلی را نمی‌توان نادیده گرفت، اما به باور بسیاری از محققان و پژوهشگران، شروع فرآیند برنامه‌ریزی توسعه، عمدتاً به صورت برون‌زا و وابسته به دانش و تخصص خارجی بود.

۴. 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 سومر بانک بود (Yücel, 2014). اوایل دهه ۱۹۶۰ بود که «سازمان برنامه‌ریزی دولت» زیر نظر نخست‌وزیری ایجاد شد و براساس قانون اساسی، مسئول تهیه و نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه در این کشور شد. یکی از نکات قابل توجه در نظام برنامه‌ریزی ترکیه، جایگاه برنامه‌ریزی توسعه، سازمان برنامه‌ریزی دولت و همچنین

کمیسیون برنامه و بودجه مجلس در قانون اساسی است. براساس قانون اساسی، وظیفه تهیه برنامه‌های پنج‌ساله بر عهده دولت، بررسی در مجلس بر عهده کمیسیون برنامه و بودجه و وظیفه نظارت نیز، بر عهده مجلس ترکیه (دیوان محاسبات) است.

۵. از سال ۲۰۰۶، برای رفع مشکلات و چالش‌های نظام برنامه‌ریزی، به‌ویژه به‌منظور تقویت رابطه نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و افزایش کارایی و اثربخشی هزینه‌کرد منابع عمومی در راستای نیل به اهداف کلان، نظام برنامه‌ریزی توسعه، به سیستمی چندلایه، مشتمل بر برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله، برنامه مالی میان‌مدت سه‌ساله، برنامه یک‌ساله ریاست‌جمهوری، برنامه سرمایه‌گذاری و برنامه راهبردی دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی است. این سطوح، ارتباط سیستمی باهم دارند و سعی شده است تا سیاست‌ها و اهداف کلان برنامه‌های توسعه، که معمولاً پنج‌ساله هستند، در برنامه‌های راهبردی و عملیاتی دستگاه‌های اجرایی، تجلی پیدا کنند.

۶. یکی از نکات مهم در نظام برنامه‌ریزی، موضوع تصویب اسناد برنامه است. به‌غیر از برنامه توسعه پنج‌ساله، سایر سطوح برنامه‌ریزی در مجلس، مورد بررسی و تصویب قرار نمی‌گیرند. از یک‌سو، این امر باعث افزایش سرعت مکانیسم تصمیم‌گیری دولت شده است و بارها شخص رئیس‌جمهور (آقای رجب طیب اردوغان) از این موضوع، به‌عنوان نقطه مثبتی در سرعت بخشی به نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری یاد کرده است؛ ولی، از سوی دیگر، به‌دلیل تمرکز اختیارات در نهاد ریاست‌جمهوری و شخص رئیس‌جمهور، شائبه استبداد و فردمحوری پیش می‌آید که طی سال‌های اخیر، این موضوع، به یکی از چالش‌های اصلی نظام حکمرانی ترکیه مبدل شده است.

۷. 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، سازمان‌ها و تشکیلات بسیار متعددی ذیل سازمان برنامه و بودجه قرار گرفته است و اساساً، کارایی متولی نظام برنامه‌ریزی، تحت تأثیر قرار می‌گیرد.

۸. بررسی متون برنامه‌های توسعه، به‌ویژه طی سال‌های اخیر، نشان می‌دهد که برنامه‌های توسعه به‌صورت مسئله‌محور بوده است و نه تنها مدیریت دولت، بلکه

حکمرانی توسعه اقتصادی و اجتماعی را در برمی‌گیرند. برخلاف برنامه‌های توسعه در کشور ما، متون برنامه، شکل حکم‌محور و دستوری نداشته است؛ بلکه برنامه دولت برای تحقق اهداف کلان را نشان می‌دهد. به بیان دیگر، احکام برنامه برای بخش عمومی، الزامی^۱ و برای بخش خصوصی ارشادی^۲ است.

۹. 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 ریاست‌جمهوری، سازمان استراتژی و بودجه، شورای عالی برنامه‌ریزی و «کمیسیون‌های تخصصی ویژه» است. سازمان استراتژی و بودجه، براساس قانون، مسئول اصلی تهیه برنامه‌های توسعه بلندمدت و یک‌ساله است. زیرسیستم تصویب برنامه‌های توسعه پنج‌ساله نیز، شامل مجلس و کمیسیون برنامه‌بودجه است. زیرسیستم اجرا نیز، شامل همه دستگاه‌های اجرایی کشور، در قالب مدیریت مرکزی و مدیریت‌های محلی، مثل شهرداری‌ها و همچنین بخش خصوصی است که اجرای احکام برنامه‌های توسعه را با تدوین برنامه‌های راهبردی خود، بر عهده دارند. 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 است.

۱۰. براساس ارزیابی به‌عمل‌آمده 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 و وظیفه نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه را بر عهده سازمان استراتژی و بودجه فعلی، و 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 وبگاه سازمان استراتژی و بودجه منتشر نشده است.

۱۱. در سال‌های گذشته، تمرکز متون اسناد برنامه‌های توسعه ترکیه، از اهداف کمی و عدد و رقم، به سمت اهداف کیفی، مثل توسعه سرمایه انسانی، همبستگی اجتماعی و محیط‌زیست، سوق پیدا کرده است. درحالی‌که در برنامه‌های اولیه، عمدتاً

1. Imperative
2. Indicative

هدف اصلی، بر تحقق نرخ‌های رشد کمی، از پیش تعیین شده بود؛ اما با گذر زمان و به‌ویژه از برنامه‌های نهم و دهم توسعه، نقش توسعه سیاسی و اجتماعی در توسعه اقتصادی، مورد توجه قرار گرفته است (Çelik and Çetiner, 2019).

جمع‌بندی (نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد‌های سیاستی)

کشور ما، با اینکه از سابقه طولانی در برنامه‌ریزی توسعه برخوردار است ولی، سالیان سال هست که در حوزه برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، با چالش‌های ساختاری مواجه است. برای بهره‌مندی از تجربیات سایر کشورها و کاهش فرآیندهای آزمون و خطا، در اصلاحات نظام برنامه‌ریزی، در این پژوهش، با هدف بهره‌گیری از تجربیات کشور ترکیه، حکمرانی نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مورد بررسی و کنکاش قرار گرفته است. هدف اصلی این پژوهش، مطالعه حکمرانی نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ترکیه با رویکرد سیستمی است. تجربه ترکیه در اصلاح ساختاری نظام برنامه‌ریزی، از چندین جهت، می‌تواند برای کارشناسان، مدیران و تصمیم‌گیران و حتی پژوهشگران این حوزه مفید فایده باشد. اولین دلیل، شباهت‌های اقتصادی و اجتماعی دو کشور است: هر دو کشور دارای جمعیت ۸۴-۸۵ میلیون نفری هستند. بخش بسیار عمده جمعیت هر دو کشور مسلمان‌اند و به لحاظ ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی، شباهت‌های ویژه‌ای دارند. هر دو کشور تقریباً، در یک مقطع زمانی، فرآیند صنعتی شدن و مدرنیزاسیون رو شروع کرده‌اند. دلیل دوم، تلاش این کشور همانند ایران، برای توسعه اقتصادی و اجتماعی از طریق پارادایم برنامه‌ریزی است. ترکیه توسعه را از طریق برنامه‌های توسعه صنعتی در سال ۱۹۳۴ و ایران نیز، توسعه را از طریق برنامه‌های عمرانی هفت‌ساله، در سال ۱۹۴۸ شروع کرده است. در هر دو کشور، نظام اقتصادی مختلط حاکم است و برنامه‌ریزی از نقش کلیدی، در فرآیند 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.

در این پژوهش، نه به صورت تطبیقی و قیاس تناظر یک‌به‌یک، بلکه با تعمیق در نظام برنامه‌ریزی ترکیه، تلاش کردیم که ضمن توصیف و تبیین عناصر سیستم، نحوه کارکرد و البته اصلاحات ساختاری را طی فرآیند تاریخی بررسی کنیم. امید

است که دانشی قابل‌استفاده برای کارشناسان، متخصصان، سیاست‌گذاران و مدیران ارشد باشد. البته باید اذعان کنیم به‌هیچ‌وجه، توصیه به کپی‌برداری از سیستم ترکیه نمی‌شود و عملاً، باتوجه‌به نوع نظام‌های سیاسی، عملاً این موضوع مقدور نیست. بی‌شک یکی از موضوعات موردنیاز در مدیریت اقتصادی کشورمان ایران، انجام اصلاحات ساختاری در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی برای افزایش کارایی، اثربخشی و شفافیت مدیریت مالی عمومی است. در ایران، علی‌رغم سابقه طولانی نظام برنامه‌ریزی، به نظر می‌رسد که در نظام فعلی، شامل قوانین برنامه‌بودجه، قانون محاسبات عمومی، نهاد و سازمان‌های متولی و فرآیندهای برنامه‌ریزی، حلقه‌های مفقوده در سطوح برنامه‌ریزی، نیازمند بازنگری اساسی است. بر همین اساس، پیشنهاد می‌شود که معماری نوین سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و حاکمیت قانون، به‌معنای واقعی، در همه فرآیندهای تدوین، تصویب، اجرا و نظارت، در دستور کار گیرد. در نظام نوین، تدوین قانون برنامه‌بودجه مدرن، با رعایت اثربخشی و کارایی منابع عمومی، چابک‌سازی و بازنگری در ساختار سازمان برنامه‌بودجه، تصریح تعامل نهاد‌های مسئول و یکپارچگی سیستم برنامه‌ریزی می‌تواند، قدم مؤثری برای کاهش عقب‌ماندگی‌های اخیر باشد. همچنین، باتوجه‌به سرعت تحولات سیاسی و اقتصادی محیط اقتصادی داخلی و بین‌المللی، پیشنهاد می‌شود که از طریق برنامه‌های میان‌مدت سه‌ساله و برنامه‌های راهبردی سازمانی، ارتباط نظام برنامه - بودجه تقویت شود. البته درک و پذیرش نواقص و ناکارآمدی‌های سیستم فعلی برنامه‌ریزی، در سطوح ارشد حکمرانی و تقویت دانش برنامه‌ریزی مبتنی بر اصل شایسته‌سالاری در بدنه کارشناسی، یک اصل ضروری است. التزام حاکمیت به پرهیز از تمرکز قدرت، اتکا به شاخص‌های گمراه‌کننده و اغراق در آمار کمی، نفی بدنه کارشناسی و تسلط سیاسیون بر امور فنی، از جمله درس‌هایی از تجربه ترکیه است که می‌تواند در مسیر اصلاحات کمک نماید.

این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی «مطالعه حکمرانی نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ترکیه» است که به‌وسیله مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری تأمین اعتبار شده است. بدین‌وسیله از حمایت‌ها و کمک‌های ارزنده مدیران و متخصصان این مرکز، تقدیر و تشکر می‌گردد.

آل یاسین، احمد (۱۳۹۹). آسیب‌شناسی توسعه‌نیافتگی ایرانیان. تهران: پژوهاک کیوان.

- 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 Karşılaştırmalı 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.
- 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.
- Dekker, E. (2022). Tinbergen in Turkey: Exporting Institutions. *History of Political Economy*, 54(3), 507-527.
- DPT. (1963). *Devlet Planlama Teşkilatı, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, Ankara: DPT Yayınları.
- DPT. (1963b) *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.

- 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).
- 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.
- Kesik, A. (2015). Development Planning in Turkey: An Assessment. *Economic Planning and Industrial Policy in the Globalizing Economy: Concepts, Experience and Prospects*, 77-113.
- Övgün, B. (2010). Türkiye'de Planlama: Sektörel Gelişmeden Kalkınmaya Kalkınmadan Stratejiye. *Memleket Siyaset Yönetim*, 5(13), 176-204.
- Öztürk, A. (1984). Türkiye'deki planlama çalışmalarının değerlendirilmesi. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 85-104.
- 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.
- Somel, A. (2010). *Devletçilik ve Planlama Tartışmalarına Damga Vuran Forum Dergisi*, İstanbul: Yazılıma Yayınevi.
- Süslü, B. (2001). Türkiye'de 1990 sonrası izlenen faiz politikası. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. (5),
- 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>
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) (2021). *2021 yılı Performans Programı*. Ocak 2021.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). (2020a). *Program Bütçe Rehberi*. Ankara: SBB.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). (2020b). *2021-2023 Bütçe Hazırlama 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-Cumhurbaşkanligi-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.
- Uzunkaya, S. Ş. (2020). Türkiye Ekonomisi'nde 1923-1977 Yılları Arasındaki Sanayi Ve Kalkınma Planlarının Değerlendirilmesi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14-30.
- Yılmaz C (2003) *Kompleks Modernite için Planlama: Türkiye Örneği (Planning for complex modernity: the Turkish case)* Doktora Tezi (Ph.D. Thesis). Bilkent Üniversitesi, Ankara.
- 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.

A Century of Economic Development: Assessing the Governance of the National Development Planning System in Türkiye

Rahim Taghizadeh *

Received: 27 July 2023 Accepted: 19 December 2023

Vol.4, No.15, Autumn 2023

Abstract

Türkiye is one of the countries with a long history of development planning. The roots of development planning date back to industrial development programs in the 1930s. It started with the formulation of five-year development plans in the early 1960s and evolved through medium-term programs and strategic plans in the early 21st century. The main objective of this research is to study the evolution of the development planning system using a historical and documentary approach, and also to evaluate the governance of development planning with a systemic approach. With the systemic approach, we intend to describe the interactions and relationships of the components and elements of the planning system to achieve the objectives. The evaluation of the governance pattern of the planning system shows that the development planning system in Türkiye has been dynamic and has evolved over the past one hundred years through structural reforms. The national development planning system in this country is multi-level and includes five-year long-term development plans, three-year medium-term programs, three-year medium-term financial plans, one-year investment

* Associate Professor of Economics, Urmia University, Urmia, Iran (Corresponding Author). Email: r.taghizadeh@uut.ac.ir

programs, presidential investment plans, and strategic plans of organizations, all of which are systematically interconnected.

Keywords: Development Planning, Industrial Plan, Governance, Assessment, System Approach, Türkiye

JEL Classification: O20, O21, P41, P50

