

BOX NO. _____



COLGIS/BD/BC/3

UNIVERSITY ARCHIVES

College of Law, Government and International Studies

Badariah Din. (2007). Amalan sistem bajet diubahsuai (SBD) dan perbelanjaan kerajaan. In Saadon Awang & Abd Rahim Romle (Eds.), *Isu-isu kontemporari pengurusan awam* (pp. 69-85). Petaling Jaya: Prentice Hall.

ARCHIVE UNIT

Perpustakaan Sultanah Bahiyah
Universiti Utara Malaysia

© July 12, 2011

ISU KONTEMPORARI 2

KEWANGAN AWAM

AMALAN SISTEM BAJET DIUBAHSUAI (SBD) DAN PERBELANJAAN KERAJAAN

Badariah Din

PENGENALAN

Amalan sistem bajet sangat mempengaruhi kedudukan perbelanjaan kerajaan. Dalam situasi ekonomi yang meleset, peranan bajet sangat penting bagi menentukan pengagihan sumber berlaku dengan cekap dan berkesan. Seterusnya, dapat memperkukuhkan agihan sumber di samping dapat mengelakkan perbelanjaan yang defisit. Berasaskan kepada sumber pendapatan yang terhad sedangkan perbelanjaan yang semakin meningkat telah mendesak kerajaan supaya sentiasa berjimat cermat. Namun demikian, ia tidak bermaksud kerajaan tidak perlu berbelanja untuk tujuan pembangunan negara. Untuk memastikan matlamat tersebut tercapai, maka kerajaan perlu melakukan suatu pembaharuan dalam amalan sistem bajet.

Di Malaysia, Sistem Bajet Diubahsuai (SBD) diperkenalkan dengan tujuan untuk memperbaiki kelemahan yang wujud dalam Sistem Bajet Program Prestasi (SBPP). Tugas tersebut telah dipertanggungjawabkan kepada Perbendaharaan Malaysia untuk menetapkan garis panduan dan peraturan-peraturan yang perlu dipatuhi oleh kementerian, jabatan dan agensi kerajaan. Namun begitu, terdapat beberapa buah agensi lain berkerjasama untuk menjayakan sistem bajet yang baru ini, iaitu Jabatan Perdana Menteri, Unit Perancang Ekonomi (EPU), Jabatan Perangkaan, dan Jabatan Perkhidmatan Awam.

Perbendaharaan melaksanakan SBD dengan tujuan dapat membuat satu pengubahsuaian terhadap proses penyediaan bajet. Antara tujuan tersebut adalah untuk memperbaiki agihan sumber supaya matlamat bajet seimbang dapat dicapai di samping mengukuhkan dan mempercepatkan lagi pencapaian pelaksanaan Sistem Bajet Program dan Prestasi. Selain itu, pelaksanaan SBD juga bertujuan untuk membantu pengurus program mempertingkatkan lagi prestasi, memudahkan dan meningkatkan akauntabiliti para pengurus.

SISTEM BELANJAWAN DIUBAHSUAI (SBD)

Sistem Bajet Diubahsuai (SBD) atau *Modified Budgeting System* telah diperkenalkan dalam tahun 1990 dan dilaksanakan secara berperingkat-peringkat. Ia melibatkan tiga buah kementerian sebagai agensi perintis, iaitu Kementerian Kesihatan, Kementerian Kerja Raya, dan Kementerian Perpaduan Negara dan Pembangunan Masyarakat. Sehingga tahun 1997, sebanyak 54 buah agensi awam telah melaksanakan sistem bajet ini.

Objektif utama SBD diperkenalkan ialah untuk membantu pengurus program mempertingkatkan lagi prestasi program dan aktiviti, memudahkan akauntabiliti dan membaiki pengagihan peruntukan sumber. Di samping itu, SBD mempunyai dua garis panduan utama yang perlu dipatuhi, iaitu prinsip *let's manager manage* iaitu kuasa membuat keputusan perlu diberikan seberapa praktikal yang boleh kepada peringkat bawahan dan kuasa membuat keputusan perlu bersesuaian dengan peringkat akauntabiliti.

Dalam SBD terdapat proses penyediaan anggaran bajet tahunan yang melalui peringkat dasar sedia ada, peringkat *One-Off*, dasar baru, dan pengubahsuaian dasar. Peringkat sedia ada dijadikan asas untuk memulakan proses bajet. Batas perbelanjaan akan dimaklumkan kepada Pegawai Pengawal dan pegawai-pegawai pengurusan peringkat atasan supaya mengagihkan jumlah peruntukan tersebut kepada program-program yang sedang dilaksanakan mengikut keutamaan bagi mencapai objektif dan matlamat yang dirancangkan. Seterusnya, pada peringkat *One-Off*, dasar baru, dan pengubahsuaian dasar pula akan memberi kelonggaran kepada kementerian, jabatan, dan agensi-agensi kerajaan

memohon peruntukan tambahan serta mengemukakan cadangan penjimatan.

Walaupun SBD dilaksanakan secara berperingkat-peringkat, namun kesan terhadap pelaksanaannya mendatangkan banyak kebaikan. Antara faedah yang diperoleh ialah memberi peluang kepada pengurus program atau aktiviti supaya dapat menguruskan perkara-perkara yang berkaitan dengan pencapaian output dan impak serta menguruskan hal-hal mengenai kewangan. Di samping itu, sistem ini dapat mempertingkatkan lagi usaha dan menguatkan semangat pengurus-pengurus di peringkat bawahan dengan memberi beberapa kelonggaran.

Apabila SBD diperkenalkan, secara langsung ia membolehkan Perbendaharaan mengubah dasarnya daripada memotong cadangan peruntukan perbelanjaan untuk program kepada mengenal pasti terlebih dahulu keutamaan kepentingan program. Keadaan ini berlaku supaya peruntukan dapat diagihkan secara lebih baik kepada kementerian, jabatan, dan agensi kerajaan berasaskan kepada pencapaian tahun-tahun sebelumnya serta anggaran pencapaian untuk tahun akan datang bagi setiap program.

Seterusnya, kementerian, jabatan, dan agensi kerajaan yang melaksanakan program di bawah SBD ini bertanggungjawab untuk memenuhi pencapaian prestasi program atau aktiviti di samping mematuhi peraturan dan kawalan yang ditetapkan oleh Perbendaharaan. Akhir sekali, dengan terlaksananya SBD ini dapat menyediakan satu bajet tahunan secara terperinci untuk tujuan operasi program. Varian untuk program yang dilaksanakan akan ditentukan dalam bentuk angka atau peratus.

Penetapan varian amat penting kerana ia akan menentukan tahap pencapaian prestasi program. Sekiranya keputusan yang diperoleh selepas penilaian tidak sama dengan varian atau jauh perbezaannya maka program yang berkenaan akan dianggap gagal.

Di samping itu, pendekatan ini telah mengutarakan beberapa perkara tambahan yang akan menjamin kejayaan pelaksanaannya. Antaranya ialah kemahiran menganalisis dalam menyediakan anggaran bajet dalam setiap aktiviti dan program akan ditentukan berdasarkan

keutamaan. Elemen-elemen lain yang perlu diberi perhatian ialah menggunakan analisis kos faedah, kos keberkesanan bagi memilih sesuatu projek yang akan menghasilkan kesan yang terbaik, menggunakan analisis kos sut, *marginal price* bagi perkhidmatan kerajaan bagi mengelakkan pembaziran dan kaedah *break even analysis*. Dalam melaksanakan SBD, terdapat empat ciri yang perlu dipatuhi iaitu batas perbelanjaan, perjanjian program dan laporan pengecualian, pusingan penilaian program, dan pendekatan yang lebih menyeluruh terhadap kawalan perbelanjaan.

KAJIAN LEPAS BERKAITAN DENGAN AMALAN SBD DAN PERBELANJAAN KERAJAAN

Di Malaysia, terdapat beberapa kajian berkenaan dengan amalan SBD telah dilakukan. Antaranya, kajian oleh Kementerian Kesihatan (1993) yang mendapati bahawa SBD merupakan satu alat pengurusan yang sistematik. SBD mendorong agensi pelaksana membuat perancangan terhadap peruntukan perbelanjaan secara cekap dan berakauntabiliti. Mereka mendapati bahawa kajian tersebut telah memaksa mereka melakukan rancangan penilaian yang membuktikan tahap pencapaian prestasi *output* yang ditetapkan dalam laporan Perjanjian Program.

Hasil kejayaan kajian SBD oleh Kementerian Kesihatan Malaysia telah mendorong Nyunt (1995) membuat penilaian terhadap program kesihatan di Pusat Kesihatan Tempatan, Sarawak. Beliau melihat dari sudut kemudahan pembangunan kewangan penduduk setempat, seperti Iban, Bidayuh, dan Orang Ulu. Hasil kajian Nyunt mendapati bahawa program kesihatan mendapat permintaan yang tinggi tetapi peruntukan yang diminta tidak mencukupi untuk memperbaiki taraf kesihatan penduduk di kawasan tersebut.

Xavier (1996) mengkaji secara mendalam tentang amalan SBD di peringkat Perbendaharaan. Perkara utama yang diberi perhatian ialah jumlah peruntukan perbelanjaan, kawalan perbelanjaan dan pelaksanaan beberapa dasar baru dalam sistem bajet. Beliau mendapati bahawa Batas Perbelanjaan yang diberikan tidak mampu membiayai program agensi pelaksana. Keadaan ini telah memaksa Perbendaharaan meluluskan

peruntukan tambahan untuk dasar sedia ada dan dasar baru. Walaupun demikian, agensi pelaksana diberi kelonggaran di mana mereka dibenarkan membuat permohonan untuk mendapatkan peruntukan tambahan tetapi proses tersebut memakan masa yang lama. Ini kerana agensi pelaksana diminta supaya menyediakan cadangan bagi satu dasar baru yang boleh dikemukakan selepas cadangan perbelanjaan untuk dasar sedia ada yang telah diputuskan.

Mikesell (1982), menyatakan bahawa penetapan batas pebelanjaan ialah untuk membolehkan kerajaan memastikan tercapainya bajet yang lebih seimbang, terutamanya bagi perbelanjaan mengurus. Dengan itu, akaun kerajaan tidak terus mengalami masalah defisit. Faedah-faedah lain yang diperoleh ialah dapat mengenalpasti kepentingan polisi fiskal secara menyeluruh, memperteguhkan disiplin kewangan, mengelakkan kawalan terperinci oleh Perbendaharaan, dan melaksanakan pendekatan bajet dari atas ke bawah (*top to down*).

Badariah (2000), mendapati masih terdapat agensi pelaksana yang tidak patuh kepada elemen-elemen yang telah ditetapkan dalam SBD. Keadaan sedemikian telah menyebabkan masalah kesukaran pencapaian objektif program agensi pelaksana. Masalah lain yang sering timbul ialah agensi pelaksana tidak diminta menghantar Laporan Pengecualian Program apabila agensi tersebut tidak mencapai tahap varian yang telah ditetapkan dalam Perjanjian Program. Apabila keadaan ini berlaku, pihak agensi pelaksana sukar mengenalpasti punca yang menyebabkan objektif program tidak dapat dicapai pada tempoh masa yang telah ditetapkan.

Dalam aspek pengagihan kuasa, Premchand (1990) mendapati wujud beberapa gangguan dan ketidaktentuan dalam sistem pengurusan bajet Persekutuan, terutamanya dari aspek pengagihan kuasa antara Perbendaharaan dengan agensi pelaksana. Manakala, Samihah (2000), penerimaan konsep SBD masih tidak cuba diperturunkan lagi kepada pusat kos yang menjalankan aktiviti-aktiviti. Hanya segelintir pegawai yang mengetahui tentang idea-idea yang ingin dicapai dalam SBD. Sistem ini hanya diberi perhatian oleh pihak yang menyediakan anggaran bajet keseluruhan. Beliau mendapati bahawa proses bajet secara *top-down* hanya tertumpu setakat pusat kos tanggungjawab dan pihak pengurusan atasan.

Di samping itu, dalam konteks Rancangan Penilaian Program, Osborne (1993) menerangkan bahawa penilaian program tidak dapat dipisahkan dari unsur prestasi. Oleh itu, sistem bajet Persekutuan perlu mengutamakan pengukuran prestasi di mana ia akan menggalakkan pengurus awam bertanggungjawab terhadap program. Badariah (2002) mendapati bahawa terdapat agensi pelaksana yang tidak mencapai tahap prestasi yang dipersetujui bersama antara Perbendaharaan dan agensi pelaksana tersebut, namun mereka tidak diarahkan supaya menghantar surat tunjuk sebab ataupun satu laporan pengecualian seperti yang telah digariskan dalam ciri-ciri penting SBD. Keadaan sedemikian akan menyebabkan Perbendaharaan dan agensi pelaksana itu sendiri tidak dapat mengenalpasti masalah-masalah yang dihadapi semasa melaksanakan program dan aktiviti agensi pelaksana. Akhirnya, ini akan menyebabkan kurang maklumat untuk melaksanakan program pemulihan bagi memperbaiki kelemahan agensi pelaksana supaya objektif program dapat dicapai serta dapat meningkatkan tahap prestasi sekaligus.

MODEL SBD

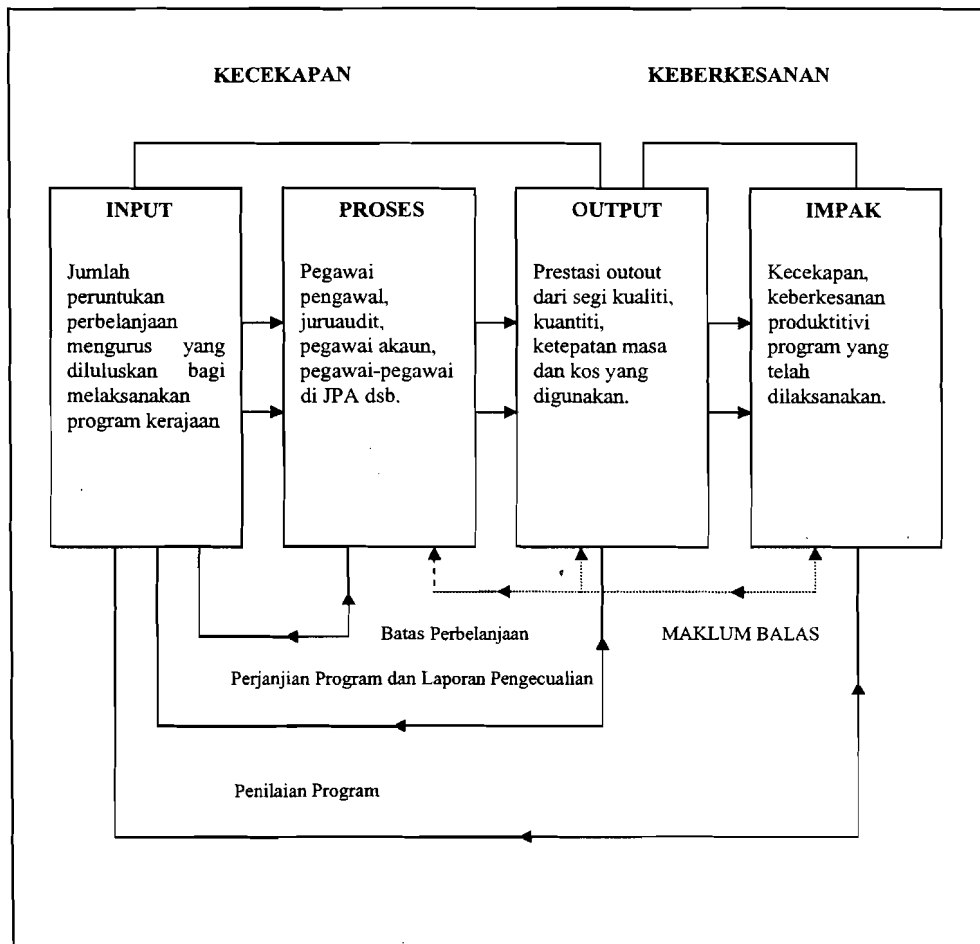
Konsep yang dibawa di dalam SBD adalah mirip kepada teori yang dikemukakan oleh Easton (1953). Beliau telah menghubungkan tiga elemen yang utama iaitu *input*, *truput*, dan *output*. Walau bagaimanapun, model ini telah diubah suai oleh Ahmad Atory (1990) dengan menambahkan satu lagi elemen iaitu *outcome* atau impak. Pengubahsuaian tersebut dilakukan oleh beliau supaya dapat menerangkan model ini dengan lebih jelas dan lengkap.

Walaupun begitu, model yang diubahsuaikan dari Ahmad Atory (1990) merupakan sebuah model baru yang mengandungi elemen-elemen SBD yang menunjukkan hubungan interaktif antara *input*, *truput*, *output* dan impak.

Model SBD ini menerangkan tentang hubungan yang wujud dalam bentuk kawalan perbelanjaan iaitu menerusi penetapan Batas Perbelanjaan, penyediaan Perjanjian Program dan laporan pengecualian dan aspek Penilaian program yang dilaksana oleh agensi kerajaan. Model ini juga dijadikan sebagai garis panduan dalam menerangkan fungsi dan

elemen-elemen SBD dengan lebih tepat. Pada umumnya, model ini bersesuaian untuk menerangkan tentang amalan SBD di Malaysia kerana ia dapat menjelaskan tentang perlunya satu sistem bajet yang lebih sistematik bagi mencapai objektif agensi pelaksana.

Rajah 1 Model SBD



Sumber: Diubahsuai dari Ahmad Atory (1990) *Reformasi Pentadbiran di Malaysia*, ms.9

PERUNTUKAN PERBELANJAAN KERAJAAN DALAM PERLEMBAGAAN MALAYSIA

Peruntukan perbelanjaan kerajaan dalam Perlembagaan menjadi asas kedudukan kewangan berpusat yang kukuh bagi Kerajaan Persekutuan. Bagi Negeri-negeri Melayu Bersekutu, penjajah juga mempunyai susunan undang-undang yang kukuh yang memberi kuasa kewangan pusat yang kuat. Apabila terbentuknya Persekutuan Tanah Melayu pada 1948 dan merdeka pada tahun 1957, peruntukan perbelanjaan kerajaan ini telah diperkembangkan.

Peruntukan perbelanjaan dalam Perlembagaan Malaysia terkandung dalam Perkara 96 hingga 112. Peruntukan tersebut mengawal cara-cara wang awam ditadbir dan dipertanggungjawabkan di peringkat Persekutuan dan juga pembahagian hasil antara Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri. Peruntukan perbelanjaan dalam Perlembagaan pada amnya ialah peruntukan yang berkuat kuasa pada sepanjang tempoh pentadbiran penjajah sebelum merdeka.

Walau bagaimanapun, perubahan yang berlaku sekarang sebenarnya bukanlah dari segi peruntukan perbelanjaan tetapi perjalanan dari segi amalannya. Perubahan tersebut dapat dilihat dalam bentuk arah, skop, dan jumlah bajet Kerajaan Persekutuan yang diuruskan di bawah undang-undang kerajaan.

Peruntukan perbelanjaan dalam Perlembagaan bukan sahaja berkaitan dengan perbelanjaan Kerajaan Persekutuan tetapi ia juga mempunyai hubungan yang rapat dengan kerajaan-kerajaan negeri, pihak berkuasa tempatan, kementerian, jabatan, dan agensi-agensi kerajaan. Secara langsung, peruntukan perbelanjaan dalam Perlembagaan ini dapat mengawal pengurusan kewangan dalam keseluruhan sektor awam dan juga mempengaruhi sektor swasta.

Peruntukan perbelanjaan yang telah ditetapkan dalam Perlembagaan ini telah menjadikan negara Malaysia sebagai sebuah kerajaan pusat yang kukuh dari sudut pandangan kewangan jika dibandingkan dengan sistem persekutuan negara lain, seperti Amerika Syarikat, Kanada, dan Australia.

Kerajaan Persekutuan telah diberi kuasa dan tanggungjawab untuk mendapat dan memungut semua hasil utama dalam negara, seperti cukai pendapatan, duti kastam termasuk pembayaran lesen-lesen kenderaan bermotor yang kebanyakannya boleh dipungut oleh kerajaan negeri. Maka, Perlembagaan Malaysia menetapkan bahawa semua bidang perbelanjaan yang utama ditanggung oleh Kerajaan Persekutuan.

Semua perbelanjaan yang memerlukan jumlah perbelanjaan yang besar, seperti pembiayaan pelajaran dan kesihatan ditanggung oleh Kerajaan Persekutuan. Keadaan ini jelas menunjukkan bahawa Kerajaan Persekutuan mempunyai kuasa untuk mendapatkan semua cukai yang utama dan juga mempunyai kuasa dan keupayaan untuk memperuntukkan perbelanjaan dan menghadkan mengikut keperluan dan keutamaan. Sungguhpun demikian, untuk memastikan agihan perbelanjaan sama rata dalam membangunkan negara, peruntukan perbelanjaan kerajaan diagihkan kepada dua bentuk perbelanjaan iaitu perbelanjaan mengurus dan perbelanjaan pembangunan.

PERBELANJAAN MENGURUS

Perbelanjaan mengurus melibatkan sejumlah perbelanjaan terhadap aktiviti-aktiviti atau program harian yang berulang-ulang dan berterusan. Perkara 98 Perlembagaan Persekutuan memperuntukkan sebahagian daripada perbelanjaan yang sedia ada kepada perbelanjaan tanggungan. Elemen-elemen perbelanjaan tanggungan terdiri daripada peruntukan bagi elaun-elaun DiRaja, gaji Ketua Hakim Negara, Hakim Besar dan hakim-hakim, gaji Ketua Audit Negara, perbelanjaan suruhanjaya-suruhanjaya dan bayaran pencen. Semua perbelanjaan yang disenaraikan di atas ditanggung oleh Kumpulan Wang Disatukan tanpa mendapat kebenaran daripada Parlimen (INTAN, 1991).

Elemen perbelanjaan mengurus yang kedua ialah perbelanjaan perbekalan yang melibatkan perbelanjaan yang bertujuan untuk membiayai kegiatan-kegiatan harian kementerian dan jabatan dalam menyediakan perkhidmatan kepada rakyat. Perbelanjaan perbekalan terdiri daripada pembayaran emolumen, perkhidmatan dan bekalan, aset, pemberian, dan kenaan tetap (INTAN, 1991).

PERBELANJAAN PEMBANGUNAN

Di samping kerajaan memperuntukkan perbelanjaan mengurus kepada agensi, kerajaan juga memperuntukkan sebahagian perbelanjaan untuk pembangunan. Perbelanjaan pembangunan atau perbelanjaan modal melibatkan penggunaan modal yang tidak berulang dan menghasilkan pulangan dalam jangka panjang. Terdapat beberapa ciri dalam perbelanjaan pembangunan, iaitu memerlukan modal yang banyak, aliran dana jangka pendek dan jangka panjang, pinjaman yang besar, penyelenggaraan masa depan yang berterusan dan memberi kesan kepada faedah dan kos kepada rakyat (INTAN, 1991).

Mengikut Jadual 1 Seksyen 3 Akta Kumpulan Pembangunan Tahun 1966, projek-projek yang boleh dibiayai oleh peruntukan perbelanjaan pembangunan adalah terdiri dari projek pembinaan sekolah, hospital, jalan raya, pelabuhan, dan sebagainya.

IMPAK PERBELANJAAN SBD TERHADAP ALIRAN PERBELANJAAN KERAJAAN BAGI TAHUN 1990 HINGGA 2004

Di kebanyakan negara di dunia sama ada negara yang kaya ataupun miskin termasuk Malaysia, masalah pelaksanaan sistem bajet tertentu menjadi perkara utama yang dibincangkan. Justeru, ia memerlukan perhatian serta tindakan yang cekap dan berkesan untuk mencapai objektif pembangunan negara. Walaupun begitu, masalah ini sebenarnya berpunca dari kedudukan sumber ekonomi yang terhad berbanding dengan keperluan perbelanjaan kerajaan yang semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Jadual 1 Kewangan Kerajaan Persekutuan Bagi Tahun 1992 hingga 2004 (RM juta)

TAHUN	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004
Hasil	39,250	49,446	58,280	56,710	61,864	83,515	92,608	96,917
Perbelanjaan Mengurus	32,075	35,064	43,865	44,585	56,547	68,699	75,224	91,524
Perbelanjaan Pembangunan	9,688	11,277	14,628	18,103	27,941	35,977	39,353	25,307

Sumber: Laporan Ekonomi (1990 – 2004)

Jadual 1, menunjukkan jumlah hasil yang dipungut oleh kerajaan, jumlah peruntukan perbelanjaan mengurus dan perbelanjaan pembangunan bagi tahun 1992 hingga tahun 2004. Jika diteliti di sepanjang tempoh masa tersebut, jumlah hasil yang diperolehi meningkat dengan kadar yang agak perlahan berbanding keperluan perbelanjaan yang sentiasa melonjak. Pada tahun 1992, jumlah hasil yang dipungut oleh kerajaan ialah sebanyak RM39 bilion berbanding keperluan perbelanjaan negara sebanyak RM41 bilion. Sehingga tahun 2004, jumlah hasil hanya meningkat kepada RM96 bilion berbanding dengan peningkatan yang mendadak dalam perbelanjaan kepada RM117 bilion. Situasi sedemikian menunjukkan bahawa hasil yang diperolehi oleh negara sangat terhad bagi membiayai perbelanjaan keseluruhan setiap tahun yang semakin meningkat.

Sebenarnya, SBD diperkenalkan untuk memperkukuhkan perbelanjaan mengurus di samping memperbaiki agihan sumber supaya bajet seimbang tercapai. Dalam konteks perbelanjaan mengurus, sejumlah peruntukan telah ditetapkan oleh Perbendaharaan untuk tujuan membiayai program agensi.

Namun, peruntukan tersebut sentiasa meningkat pada setiap tahun dengan kadar peningkatan yang jauh lebih tinggi berbanding dengan pertumbuhan hasil yang diperolehi.

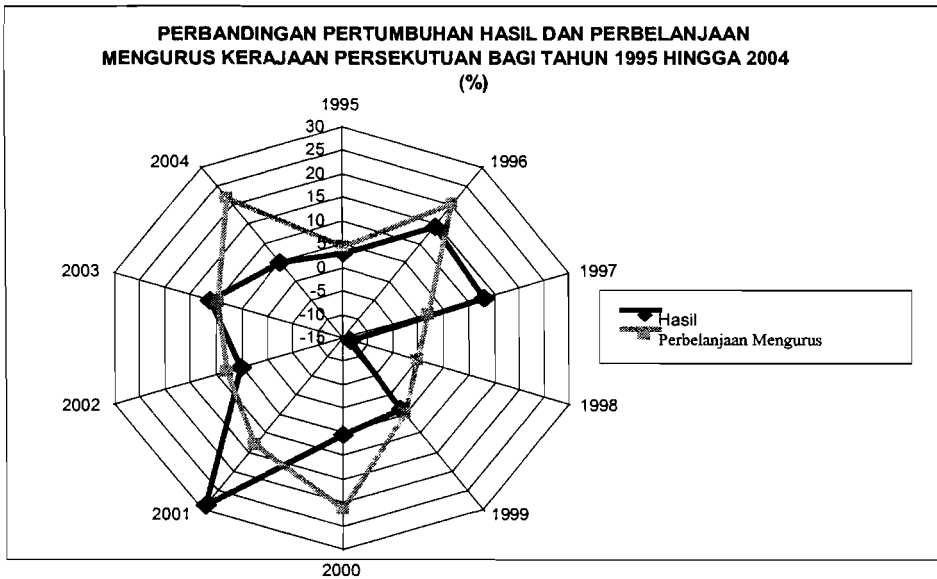
Berdasarkan pada *Jadual 1*, sebanyak 21.1% peningkatan dalam perbelanjaan mengurus pada tahun 2000 berbanding dengan kadar pertumbuhan hasil yang hanya sebanyak 5.4%. Secara puratanya, peningkatan perbelanjaan mengurus di sepanjang tempoh tersebut ialah

11.5% berbanding dengan pertumbuhan hasil sebanyak 9.8% sahaja. Oleh itu, persoalan yang timbul ialah bagaimana kerajaan membiayai program sedangkan hasil yang sedia ada tidak mencukupi untuk menampung keperluan perbelanjaan yang tinggi. Selain daripada masalah kekurangan sumber, masalah peruntukan yang terhad juga berpunca daripada dasar penjimatan yang dilakukan oleh Perbendaharaan melalui elemen Batas Perbelanjaan. Jika dikaji pada peringkat awal, sebelum agensi pelaksana melakukan proses penyediaan cadangan anggaran bajet tahunan, Perbendaharaan menghantar Surat Pekeliling Perbendaharaan bersama-sama dengan Batas Perbelanjaan yang telah ditetapkan kepada agensi pelaksana.

Walau bagaimanapun, peruntukan yang melebihi Batas Perbelanjaan boleh diminta oleh kementerian jika terdapat dasar-dasar yang diperkenalkan dan juga perbelanjaan luar biasa yang perlu dilaksanakan. Permohonan tambahan ini boleh dikemukakan secara berasingan dan hanya jumlah yang diluluskan akan ditetapkan oleh Perbendaharaan melalui satu tahap nilai *threshold*. Walaupun demikian, permohonan untuk mendapatkan peruntukan tambahan bagi dasar baru dan perbelanjaan luar biasa memerlukan masa yang panjang (INTAN,1991).

Pada hakikatnya, agensi pelaksana tidak mempunyai peluang untuk bersuara tentang jumlah Batas Perbelanjaan yang telah ditetapkan. Keadaan sedemikian menimbulkan rasa tidak puas hati di kalangan agensi pelaksana kerana jumlah peruntukan perbelanjaan yang ditetapkan tidak mencukupi untuk melaksanakan program dan aktiviti kerajaan. Xavier (1996), mendapati bahawa Batas Perbelanjaan yang ditetapkan oleh Perbendaharaan tidak mampu membiayai program agensi pelaksana. Keadaan ini, telah memaksa Perbendaharaan meluluskan peruntukan tambahan untuk dasar sedia ada dan dasar baru. Kesannya, peruntukan tambahan yang dikeluarkan tersebut akan menyebabkan berlaku peningkatan dalam perbelanjaan sebenar mengurus.

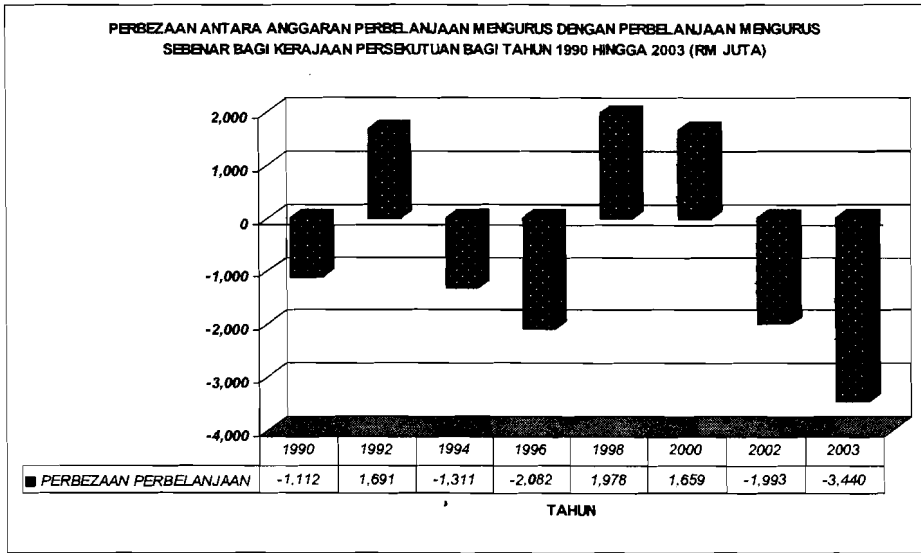
Rajah 2 Perbandingan Pertumbuhan Hasil dan Perbelanjaan Mengurus Kerajaan Persekutuan bagi Tahun 1995 hingga 2004 (%)



Sumber: Laporan Ekonomi 1995-2004

Rajah 3 menunjukkan perbandingan di antara anggaran perbelanjaan mengurus dengan perbelanjaan mengurus sebenar bagi tahun 1990 sehingga tahun 2003. Didapati bahawa kebanyakan tahun di sepanjang tempoh pelaksanaan SBD, terdapat lebihan dalam perbelanjaan sebenar berbanding dengan anggaran perbelanjaan yang dibuat sebelumnya. Secara purata, lebihan yang berlaku dalam perbelanjaan mengurus sebenar ialah sebanyak 4% berbanding dengan anggaran perbelanjaan mengurus. Lebihan yang berlaku ini membuktikan bahawa penetapan Batas Perbelanjaan tidak mencukupi dan agensi pelaksana terpaksa membuat permohonan peruntukan tambahan untuk membiayai program. Akibatnya, peruntukan tambahan yang diluluskan oleh Perbendaharaan kepada agensi pelaksana akan menyebabkan berlakunya peningkatan dalam perbelanjaan mengurus tahunan.

Rajah 3 Perbandingan Anggaran Perbelanjaan Mengurus dengan Perbelanjaan Mengurus Sebenar Kerajaan Persekutuan bagi Tahun 1990 hingga 2003 (RM juta)



Sumber: Laporan Ekonomi 1990-2003

Secara keseluruhannya, di sepanjang tempoh empat belas tahun pelaksanaan SBD, masih terdapat beberapa kelemahan. Sungguhpun SBD diperkenalkan dengan tujuan untuk memperkukuhkan perbelanjaan mengurus dan untuk memperbaiki agihan sumber, namun kekangan hasil dan sistem pengurusan bajet itu sendiri merupakan penyumbang utama kepada kelemahan amalan SBD.

Perkara utama yang menjadi masalah kepada agensi ialah peruntukan yang diluluskan terlalu terhad sedangkan perkara yang hendak dicapai terlalu tinggi. Di samping itu, akibat dari peruntukan yang terhad untuk membiayai program menyebabkan agensi membuat permohonan peruntukan tambahan. Pertambahan dalam peruntukan tersebut akan menyebabkan wujudnya perbezaan yang ketara antara anggaran perbelanjaan mengurus dengan perbelanjaan mengurus sebenar yang dilakukan oleh agensi pelaksana.

KESIMPULAN

Kesimpulannya, walaupun amalan SBPP telah diperbaiki dan diubahsuai kepada SBD, namun tiada perubahan yang positif berlaku dalam perbelanjaan kerajaan. Situasi perbelanjaan kerajaan yang defisit masih berlaku. Oleh yang demikian, objektif untuk memperbaiki agihan sumber supaya matlamat bajet seimbang masih tidak tercapai.

Untuk memastikan perbelanjaan kerajaan dilakukan secara berhemat pada masa akan datang, maka satu sistem pengurusan yang cekap dan berkesan perlu diambil bagi memastikan pengagihan sumber berlaku dengan lebih baik dan secara langsung dapat mengelakkan pembaziran. Untuk mencapai tujuan tersebut, pihak yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan sama ada peringkat atasan atau bawahan perlu memainkan peranan yang penting.

RUJUKAN

1. INTAN (1991). **Malaysia Kita**. Kuala Lumpur: Percetakan Nasional Berhad.
2. Ahmad Atory Hussain (1998). **Reformasi Pentadbiran di Malaysia**. Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors Sdn.Bhd.
3. Badariah Din (2002). **Sistem Pengurusan Belanjawan MITI**. Tesis Sarjana (Tidak diterbitkan).
4. Bank Negara Malaysia (2000). **Laporan Tahunan 2000**. Kuala Lumpur: Bank Pusat.
5. Hussaini Abdul Jamil (1989). **Sistem Belanjawan Kerajaan Persekutuan**. Kuala Lumpur. _____.
6. INTAN & Perbendaharaan (1991). **Bengkel Peringkat Tinggi Pengurusan Belanjawan Negeri dan Pihak Berkuasa Tempatan**. Malaysia.
7. John Antony Xavier (1996). **Budgetary Control and Management at the Malaysian Central Budget Process-Principles and Practice**. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
8. John Antony Xavier (2001). **Budgeting for Performance Principles and Practice**. Kuala Lumpur: INTAN.
9. John Antony Xavier (2002). **Understanding SBD (The Modified Budgeting System)**. Kuala Lumpur: INTAN.
10. Kementerian Kesihatan Malaysia (1993). **Analisis Sistem Belanjawan Diubahsuai**. Kuala Lumpur.
11. Malaysia (1990). **Laporan Ekonomi 1990/1991**. Kuala Lumpur.
12. Malaysia (1991). **Laporan Ekonomi 1991/1992**. Kuala Lumpur.
13. Malaysia (1992). **Laporan Ekonomi 1992/1993**. Kuala Lumpur.
14. Malaysia (1993). **Laporan Ekonomi 1993/1994**. Kuala Lumpur.
15. Malaysia (1994). **Laporan Ekonomi 1994/1995**. Kuala Lumpur.
16. Malaysia (1995). **Laporan Ekonomi 1995/1996**. Kuala Lumpur.
17. Malaysia (1996). **Laporan Ekonomi 1996/1997**. Kuala Lumpur.
18. Malaysia (1997). **Laporan Ekonomi 1997/1998**. Kuala Lumpur.
19. Malaysia (1998). **Laporan Ekonomi 1998/1999**. Kuala Lumpur.
20. Malaysia (1999). **Laporan Ekonomi 1999/2000**. Kuala Lumpur.
21. Malaysia (2000). **Laporan Ekonomi 2000/2001**. Kuala Lumpur.
22. Malaysia (2001). **Laporan Ekonomi 2001/2002**. Kuala Lumpur.

23. Malaysia (2002). **Laporan Ekonomi 2002/2003**. Kuala Lumpur.
24. Malaysia (2003). **Laporan Ekonomi 2003/2004**. Kuala Lumpur.
25. Kementerian Perpaduan Negara dan Pembangunan Masyarakat (1999). **Sistem Belanjawan Diubahsuai**. Kuala Lumpur.
26. Budgeting and Financial Management. "**Journal of Public Budgeting & Financial Management**:551-582.
27. Laporan Bengkel SBD Untuk Pegawai Pemeriksa Belanjawan (BRO), Perbendaharaan Malaysia. Tidak diterbitkan.
28. Lynch D. Thomas (1995). **Public Budgeting in America**,4th.Ed.Englewood Cliffs:Prentice Hall
29. Mikesell, John L. (1982). **Fiscal Administration-Analysis and Application for Public Sector**. Illinois: Dorsey Press.
30. Nyunt, S. (1994). **Economic Evaluation of the Primary Health Care in Sarawak**. Tesis phd (tidak diterbitkan).
31. Osborne, David A. & Gabler, Ted. (1992). **Reinventing Government**, Reading, Mass: Adison Wesley.
32. Premchand. A. (1990). **Government Financial Management: Issues and Country Studies**. Washington, D. C: International Monetary Fund Publication Services.
33. Robbins, S. dan Mankerji, D. (1994). **Managing Organizations: New Challenges & Perspectives**,2nd. Ed. New York: Prentice Hall.
34. Rosenbloom, D. H. (1989). **Public Administration-Understanding Management, Politics and Law in Public Sector**. New York: McGraw-Hill Book Company.
35. Samihah Khalil (2000). Sistem Belanjawan Diubahsuai (SBD) di Universiti Utara Malaysia. Penyelidikan Universiti.
36. Sistem Belanjawan Diubahsuai (1997).Dokumen Terhad Yang Tidak Diterbitkan.
37. Smithies, A. (1969). **A Conceptual Framework of Program Budget**. New York: McGraw-Hill Book Co.
38. Steiss, A. W. (1972). **Public Budgeting and Management**. Laxiton: Laxiton Book.