

به نام خدا



بودجه ریزی دولتی

مؤلف:

دکتر محمد کشاورز



هرگونه چاپ و تکثیر از محتویات این کتاب بدون اجازه کتبی ناشر ممنوع است. متخلفان به موجب قانون حمایت حقوق مؤلفان، مصنفان و هنرمندان تحت پیگرد قانونی قرار می گیرند.

◀ عنوان کتاب: بودجه ریزی دولتی

◀ مولف: دکتر محمد کشاورز

◀ ناشر: موسسه فرهنگی هنری دیباگران تهران

◀ صفحه آرابی: نازنین نصیری

◀ طراح جلد: داریوش فرسای

◀ نوبت چاپ: اول

◀ تاریخ نشر: ۱۳۹۹

◀ چاپ و صحافی: درج عقیق

◀ تیراژ: ۱۰۰ جلد

◀ قیمت: ۴۷۰۰۰۰ ریال

◀ شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۲۱۸-۳۷۱-۴

نشانی واحد فروش: تهران، میدان انقلاب،

خ کارگر جنوبی، روبروی پاساژ مهستان،

پلاک ۱۲۵۱

تلفن: ۲۲۰۸۵۱۱۱-۶۶۴۱۰۰۴۶

فروشگاههای اینترنتی دیباگران تهران :

WWW.MFTBOOK.IR

www.dibagarantehran.com

www.dibbook.ir

نشانی تلگرام: @mftbook نشانی اینستاگرام دیبا dibagaran_publishing

هر کتاب دیباگران، یک فرصت جدید شغلی.

هرگوشی همراه، یک فروشگاه کتاب دیباگران تهران.

از طریق سایتها و اپ دیباگران، در هر جای ایران به کتابهای ما دسترسی دارید.

فهرست مطالب

۱۰	مقدمه ناشر
۱۱	پیشگفتار
۱۲	مقدمه

◀ فصل اول

۱۴	مفاهیم و تعاریف بودجه
۱۵	تعریف بودجه
۱۷	فلسفه وجودی و چرایی بودجه
۱۷	قیود بودجه
۱۸	اهمیت و ضرورت بودجه
۱۹	احکام بودجه‌ای و غیر بودجه‌ای
۲۰	مبانی تخصیص منابع
۲۰	اصطلاحات بودجه مهم

◀ فصل دوم

۲۱	تاریخچه بودجه‌ریزی
۲۲	سیر تحول و تکامل بودجه‌ریزی
۲۳	بودجه در ایران

◀ فصل سوم

۲۶	نهادهای بودجه‌ریزی
۲۷	مقدمه
۲۷	قانون محاسبات عمومی کشور

◀ فصل چهارم

۲۹.....	ارتباط بودجه با علوم مختلف
۳۰.....	مقدمه
۳۰.....	ارتباط بودجه با مدیریت
۳۰.....	ارتباط بودجه با سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی
۳۱.....	ارتباط بودجه و حسابداری
۳۲.....	ارتباط بودجه با اقتصاد

◀ فصل پنجم

۳۵.....	نظریه‌های بودجه و اصول آن
۳۶.....	تعادل بودجه و نظریات مرتبط با آن
۳۶.....	ماهیت کسری بودجه
۳۷.....	محاسبه کسری بودجه
۳۷.....	کسری بودجه و تأثیر آن بر متغیرهای اقتصادی در دیدگاه‌های مختلف
۳۸.....	رابطه بین رشد اقتصادی و کسری بودجه
۳۸.....	رابطه کسری بودجه و تورم
۳۹.....	رابطه کسری بودجه و تراز پرداخت‌ها
۳۹.....	رابطه بین کسری بودجه و درآمدهای نفتی
۳۹.....	رابطه کسری بودجه و تقاضای پول
۴۰.....	عوامل مؤثر بر کسری بودجه
۴۱.....	راه‌های تأمین کسری بودجه
۴۱.....	کسری بودجه دوگانه
۴۲.....	نظریه همسان‌سازی مالیاتی بودجه دولت
۴۲.....	دیدگاه توهّم مالی و نظریه سیاست‌های تثبیت نامتقارن
۴۳.....	اصول بودجه‌ریزی
۴۴.....	اصل سالیانه‌بودن
۴۴.....	فلسفه‌ی سالیانه‌بودن بودجه
۴۵.....	استثنائات سالیانه‌بودن

۴۵	..... اصل جامعیت یا کاملیت
۴۶	..... اصل وحدت بودجه
۴۶	..... اصل شاملیت یا تفصیل بودجه
۴۶	..... اصل تخصیص بودجه
۴۶	..... اصل عدم تخصیص
۴۷	..... اصل انعطاف‌پذیری بودجه
۴۸	..... اصل تعادل بودجه
۴۸	..... اصل تخمینی بودن درآمدها
۴۸	..... اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها
۴۹	..... اصل تنظیم بودجه بر مبنای عملیات
۴۹	..... اصل تقدم درآمد بر مخارج
۴۹	..... اصل تفکیک هزینه‌های مستمر از غیر مستمر

◀ فصل ششم

۵۰ بودجه و سازمان‌های بودجه‌ای

۵۱	..... الگوهای سیاسی
۵۳	..... بررسی نقش قوه مجریه در بودجه‌ریزی
۵۴	..... بررسی نقش قوه مقننه در بودجه‌ریزی
۵۸	..... بررسی نقش شورای نگهبان در بودجه‌ریزی
۵۹	..... بررسی نقش شورای اقتصاد در بودجه‌ریزی
۶۰	..... بررسی نقش سازمان برنامه و بودجه کشور در فرآیند بودجه
۶۱	..... بررسی نقش بانک مرکزی در بودجه‌ریزی
۶۲	..... بررسی نقش دیوان محاسبات در بودجه‌ریزی
۶۳	..... بررسی نقش خزانه‌داری در بودجه‌ریزی
۶۳	..... بررسی نقش شورای عالی اداری در بودجه‌ریزی
۶۴	..... بررسی نقش شورای عالی امنیت ملی در بودجه‌ریزی

◀ فصل هفتم

۶۵..... مراحل بودجه؛ تهیه، تنظیم و تصویب بودجه

- ۶۶..... مراحل اصلی بودجه
- ۷۱..... قواعد مالی تهیه و تنظیم بودجه
- ۷۱..... قواعد مالی تصویب بودجه

◀ فصل هشتم

۷۳..... اجرا و نظارت بر بودجه

- ۷۴..... ابلاغ بودجه
- ۷۴..... مبادله موافقتنامه‌های جاری و عمرانی
- ۷۵..... تخصیص اعتبار مصوب
- ۷۶..... مصرف اعتبار
- ۷۸..... قواعد مالی اجرای بودجه
- ۷۹..... اشکال سه‌گانه نظارت بر بودجه
- ۸۰..... نظارت بعد از اجرای بودجه
- ۸۰..... انواع نظارت از دیدگاهی دیگر
- ۸۲..... بررسی مفهومی لایحه تفریغ بودجه
- ۸۳..... محتوای گزارش تفریغ بودجه
- ۸۵..... نظارت مجمع تشخیص نظام

◀ فصل نهم

۸۶..... طبقه‌بندی بودجه

- ۸۷..... منابع و درآمدهای دولتی
- ۹۰..... اجزای ۳ گانه بودجه
- ۹۱..... مخارج بودجه
- ۹۱..... انواع مخارج از حیث اجبار و اختیار

◀ فصل دهم

۹۲	روش‌های بودجه‌ریزی
۹۳	مقدمه
۹۴	روش‌های پیشینی درآمدها
۹۷	نقاط ضعف سیستم بودجه‌ریزی سنتی در دستگاه‌های اجرائی
۱۰۴	مقایسه انواع روش‌های آماده‌سازی بودجه
۱۰۶	اهمیت و ضرورت بودجه‌ریزی عملیاتی
۱۰۷	مزایای بودجه‌ریزی عملیاتی
۱۰۷	مشکلات بودجه‌ریزی عملیاتی
۱۱۰	ضرورت تغییر سیستم بودجه‌بندی به بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت
۱۱۱	هدف اصلی بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت
۱۱۱	مراحل بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت
۱۱۲	ویژگی‌های بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت

◀ فصل یازدهم

۱۱۳	مدیریت مالی در دولت محلی
۱۱۴	مقدمه
۱۱۷	راهکارهای تأمین مالی دولت‌های محلی
۱۲۰	کمک‌های مالی دولت مرکزی
۱۲۱	تسهیم مالیاتی درون دولتی
۱۲۲	استقراض
۱۲۲	ایجاد صندوق توسعه محلی
۱۲۲	مشارکت بخش عمومی - خصوصی
۱۲۴	تجهیز سرمایه‌های خصوصی یا اخذ شارژ توسعه
۱۲۴	طراحی نظام‌مند کمک‌های دولت مرکزی به شهرداری‌ها
۱۲۵	ویژگی‌های نظام کمک‌های مالی
۱۲۷	چالش‌های تأمین مالی دولت‌های محلی

◀ فصل دوازدهم

۱۲۸.....مباحث جدید در بودجه‌ریزی

۱۲۹	.....مقدمه
۱۲۹	.....تحول و اصلاح در بودجه‌ریزی
۱۳۰	.....سیاه چاله‌های بودجه در نظام بودجه‌ریزی ایران
۱۳۰	.....نظام آمارهای مالی دولت
۱۳۱	.....بودجه‌ریزی مشارکتی
۱۳۱	.....بودجه‌ریزی پورتفولیو
۱۳۲	.....بودجه‌ریزی الکترونیکی
۱۳۲	.....بودجه‌ریزی جنسیتی

◀ فصل سیزدهم

۱۳۳.....روش تهیه و تنظیم بودجه در شرکت‌های دولتی

۱۳۴	.....مقدمه
۱۳۵	.....نیاز بودجه‌بندی در سازمان‌ها
۱۳۶	.....تهیه و تنظیم بودجه در شرکت‌های دولتی
۱۳۸	.....عناصر تشکیل‌دهنده‌ی بودجه شرکت‌های دولتی
۱۳۹	.....اجرای بودجه در شرکت‌های دولتی
۱۳۹	.....مرحله کنترل بودجه در شرکت‌های دولتی
۱۳۹	.....زیرساخت‌های تهیه و تنظیم بودجه

◀ فصل چهاردهم

۱۴۲.....مسائل و مشکلات نظام بودجه‌ریزی در ایران

۱۴۳	.....مقدمه
۱۴۴	.....کسری بودجه در ایران
۱۴۵	.....عدم انضباط مالی
۱۴۶	.....تعیین نرخ ارز ثابت در سند بودجه
۱۴۶	.....عدم شفافیت

- ۱۴۷ رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی کشور
- ۱۴۹ دور باطل رکود تورمی در ایران
- ۱۴۹ عدم پیاده‌سازی صحیح خصوصی‌سازی و اهداف آن
- ۱۵۰ چالش‌های نظام فناوری اطلاعات و ارتباطات
- ۱۵۰ محدودیت‌ها و تنگناهای فرهنگی
- ۱۵۱ ابهام در میزان تعهدات و دیون دولتی
- ۱۵۲ چالش‌های برقراری نظام یارانه‌ای
- ۱۵۲ فرار مالیاتی و توجه صرف به درآمدهای نفتی
- ۱۵۴ نابرابری درآمدی بین استان‌ها
- ۱۵۴ تخصیص اعتبارات جهت بقا دستگاه نه اجرای وظایف
- ۱۵۵ عدم ارتباط بودجه سالانه با شرایط اقتصادی
- ۱۵۵ در نظر نگرفتن بار مالی ناشی از فعالیت‌های فعلی دولت روی هزینه‌های آتی
- ۱۵۵ ناهماهنگی میان منابع و مصارف
- ۱۵۵ وجود هزینه‌های پنهان در بودجه
- ۱۵۶ تقاضای بودجه اضافی

۱۵۸..... منابع

خط مشی کیفیت انتشارات مؤسسه فرهنگی هنری دیباگران تهران در عرصه کتاب‌فروشی است که بتواند
خواسته‌های به روز جامعه فرهنگی و علمی کشور را تا حد امکان پوشش دهد.
هر کتاب دیباگران تهران، یک فرصت جدید فکری و علمی

حمد و سپاس ایزد منان را که با الطاف بی‌کران خود این توفیق را به ما ارزانی داشت تا بتوانیم در راه ارتقای دانش عمومی و فرهنگی این مرز و بوم در زمینه چاپ و نشر کتب علمی دانشگاهی، علوم پایه و به ویژه علوم کامپیوتر و انفورماتیک گام‌هایی هرچند کوچک برداشته و در انجام رسالتی که بر عهده داریم، مؤثر واقع شویم.

گسترده‌گی علوم و توسعه روزافزون آن، شرایطی را به وجود آورده که هر روز شاهد تحولات اساسی چشمگیری در سطح جهان هستیم. این گسترش و توسعه نیاز به منابع مختلف از جمله کتاب را به عنوان قدیمی‌ترین و راحت‌ترین راه دستیابی به اطلاعات و اطلاع‌رسانی، بیش از پیش روشن می‌نماید.

در این راستا، واحد انتشارات مؤسسه فرهنگی هنری دیباگران تهران با همکاری جمعی از اساتید، مؤلفان، مترجمان، متخصصان، پژوهشگران، محققان و نیز پرسنل ورزیده و ماهر در زمینه امور نشر درصدد هستند تا با تلاش‌های مستمر خود برای رفع کمبودها و نیازهای موجود، منابعی پُر بار، معتبر و با کیفیت مناسب در اختیار علاقمندان قرار دهند.

کتابی که در دست دارید با همت "دکتر محمد کشاورز" و تلاش جمعی از همکاران انتشارات میسر گشته که شایسته است از یکایک این گرامیان تشکر و قدردانی کنیم.

کارشناسی و نظارت بر محتوا: زهره قزلباش

در خاتمه ضمن سپاسگزاری از شما دانش‌پژوه گرامی درخواست می‌نمایم با مراجعه به آدرس dibagaran.mft.info (ارتباط با مشتری) فرم نظرسنجی را برای کتابی که در دست دارید تکمیل و ارسال نموده، انتشارات دیباگران تهران را که جلب رضایت و وفاداری مشتریان را هدف خود می‌داند، یاری فرمایید.

امیدواریم همواره بهتر از گذشته خدمات و محصولات خود را تقدیم حضورتان نماییم.

مدیر انتشارات

مؤسسه فرهنگی هنری دیباگران تهران
bookmarket@mft.info

پیشگفتار

بودجه مهمترین ابزار مدیریت راهبردی است که دولت می‌تواند از آن برای تحقق برنامه‌های خود، افزایش کارایی، بهره‌وری و مهار بحران‌ها استفاده کند. بودجه طرحی است که نحوه‌ی تخصیص منابع محدود را تعیین می‌کند. در این کتاب تلاش کرده‌ایم تا با مروری جامع بر منابع بین‌المللی و بررسی نظریات و الگوهای اندیشمندان شاخص دنیا در این حوزه و تجربیات دولت‌ها در این زمینه رویکردی نوین نسبت به بودجه‌ریزی ارائه دهیم. در تدوین این مجموعه با توجه به جنبه‌های توصیفی و تجویزی تلاش شده است تا مطالب کتاب در قالب ۱۴ فصل مجزا ارائه گردد؛

در فصل اول مفاهیم و تعاریف مربوط به بودجه ارائه گردیده است. در فصل دوم، تاریخچه بودجه‌ریزی و سیر تکامل بودجه‌ریزی معرفی گردیده است. در فصل سوم نهادهای بودجه‌ریزی و الگوهای موجود در این حوزه شناسایی گردیده است. در فصل چهارم به ارتباط بودجه با علوم مختلف از جمله مدیریت، حسابداری، اقتصاد و ... پرداخته شد. در فصل پنجم نظریه‌های بودجه بررسی گردید و ارائه جامعی از اصول بودجه‌ریزی انجام پذیرفت. در فصل ششم به مسیر و فرآیند بودجه و سازمان‌های بودجه‌ای مهم در این زمینه پرداخته شد. فصل هفتم و فصل هشتم به سیر مراحل بودجه از تهیه، تنظیم و تصویب بودجه گرفته تا اجرا و نظارت بر بودجه پرداخته است. در فصل نهم و دهم به بررسی طبقه‌بندی‌های بودجه و ارائه روش‌های مرتبط با بودجه‌ریزی پرداخته شد. در فصل یازدهم مدیریت مالی در دولت محلی، ارزیابی عملکرد دولت محلی و تجزیه و تحلیل بودجه محلی مورد مذاقه قرار گرفت. فصل سیزدهم به مباحث جدید در بودجه‌ریزی اختصاص پیدا کرده است. در فصل چهاردهم به بررسی روش تهیه و تنظیم بودجه در شرکت‌های دولتی پرداختیم و نهایتاً مسائل و مشکلات نظام بودجه‌ریزی در ایران در فصل پانزدهم مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت.

این کتاب به عنوان منبع اصلی درس بودجه‌ریزی دولتی رشته‌های مدیریت، اقتصاد و حسابداری در دوره کارشناسی و همچنین به عنوان منبع کمک درسی برای دانشجویان در مقاطع کارشناسی ارشد و دکتری تدوین شده است. در تدوین این مجموعه مؤلف خود را به افراد زیادی مدوین می‌داند. به همین منظور مراتب قدردانی و سپاس خود را از پدر و مادر عزیزم و همسر خود دارم که زندگی پرمشغله علمی و دغدغه‌های اجرایی بنده را صبورانه تحمل می‌کنند. از صمیم قلب امیدوارم این اثر بتواند افق‌های تازه‌ای را در حوزه بودجه‌ریزی در بخش دولتی فراروی اساتید، دانشجویان و مدیران سازمان‌های ایران اسلامی قرار دهد.

محمد کشاورز

۳۱ شهریور ۱۳۹۹

مقدمه

دولت مرکز ثقل قدرت، اداره و تنظیم امور مختلف است که برای تحقق اهداف خود، وظایفی را بر عهده می‌گیرد. اقتصاددانان مهمترین وظایف دولت را در وظایف ذاتی آن، شامل امنیت، بهداشت و آموزش می‌دانند. در مقابل، برخی دخالت دولت را مداخله‌گرایانه و محدودکننده آزادی و انتخاب به حساب آورده و آن را عامل غیر کارآمد و رانتی‌شدن دولت قلمداد می‌کنند که از این رهگذر، نظریه شکست دولت مطرح می‌گردد. واقعیت این است که دولت، سهم مهمی از اقتصاد را به خود اختصاص داده است و با دو ویژگی عمده و اصلی یعنی حق قانونی فراگیر و قدرت تحمیل‌کننده‌ای، بیشترین اثر را در اقتصاد ایجاد می‌نماید (پیرائی و پورفرج، ۱۳۸۳).

سنت آگوستین می‌گوید اگر از دولت عدالت برداشته شود، هیچ فرقی بین دولت و یک دسته دزد نیست زیرا گروه دزدان نیز درای رئیس و فرمانروایی هستند، دزدان با یکدیگر سوگند وفاداری خورده‌اند و غنائم طبق قانون بین آنها تقسیم می‌شود و اگر توفیق یابند که مال و منال خود را افزایش دهند، سرزمین‌هایی را که تصرف کند بصورت دولت در می‌آید با این تفاوت که در مرحله قبلی یاغی و قانون‌شکن لقب می‌گرفتند و در وضع جدید خود قانون را در دست دارند. دولت‌ها از گذشته سعی کرده‌اند منابع درآمدی محدود خود را به طور مؤثری در جهت توسعه اقتصادی کشور و رفاه شهروندان مصرف کنند. اما همواره در مسیر توسعه، برخی کشورها با مشکل تأمین مالی برنامه‌ها و گروهی دیگر از کشورها همچون دولت‌های نفت‌خیز درعین کثرت منابع با ضعف در مدیریت مخارج مواجه بوده‌اند. بنابراین دولت‌ها همواره با دو چالش اصلی اقتصادی مواجه بوده‌اند:

الف؛ تأمین مالی مناسب و کافی برای مدیریت امور عمومی (مدیریت منابع)؛

ب؛ تخصیص صحیح منابع دولتی به صورتی کارا و اثربخش (مدیریت مخارج)؛

دولت‌ها برای تأمین نیازهای عمومی و خواسته‌های جامعه مجبور به هزینه‌کرد هستند، حتی اگر دولت هیچ درآمدی نداشته باشد، این هزینه‌های عمومی باید انجام شود. این بیانگر اهمیت و تقدم هزینه‌های عمومی به درآمدهای عمومی در ساختار مالیه عمومی است. البته مخارج عمومی باید ضمن داشتن تعادل با درآمدهای عمومی از نظر کارکرد، کارایی و اثربخشی لازم را داشته باشد (ابدالی و همکاران، ۱۳۹۶؛ ۲). به طور کلی دولت دارای ۴ نقش کلی است؛

۱. تأمین کالا و خدمات عمومی

۲. تأمین عدالت اجتماعی

۳. تأمین توسعه اقتصادی (سرمایه‌گذاری زیربنایی، بالابردن سطح زندگی مردم)

۴. تأمین ثبات اقتصادی (از طریق سیاست‌های انقباض (تورم) و انبساطی رکود و بیکاری)

بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف دولت است. در این تعریف، اطلاعات بودجه‌ای بازتاب مالی و اعتبارات تصمیم‌های اجرایی و محدوده بودجه‌ریزی مترادف یا منطبق با چارچوب فعالیت‌های دولت است. به طور کلی بودجه عمده‌ترین ابزار توسعه برنامه‌ها و

سیاست‌های دولت است. استفاده از بودجه به عنوان ابزار سیاست‌گذاری یا برنامه‌ریزی، به این منظور صورت گرفت که سیاست‌های مالی در جهت مقاصد اقتصادی تنظیم شوند و از این طریق درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای، اهداف ویژه‌ای را برای حفظ تعادل اقتصادی و جلوگیری از بروز بحران تأمین کنند. این اهداف ویژه را می‌توان «تخصیص منابع»، «ثبات اقتصادی» و «عدالت اجتماعی» ذکر کرد (سامانی و همکاران، ۱۳۹۴). اجرای روش هدفمند بودجه می‌تواند تفاوت بین عملکرد دولت‌ها را در استفاده از برنامه‌ها و مدیریت مبتنی بر برنامه را نشان دهد (لیتوین چنکو^۱، ۲۰۱۴). بودجه به عنوان بیان مالی دولت مهم‌ترین سند دولتی و نظام بودجه‌ریزی عملیاتی با هدف نتیجه‌محوری این سند مالی تلاش می‌کند با پیوند اعتبارات بودجه‌ای به نتایج اقدامات دولت به هدف صرفه‌جویی، شفافیت، کارایی و اثربخشی بودجه دست یابد (فضلی و حسینی، ۱۳۹۰).

عده‌ای بودجه را به صافی تشبیه کرده‌اند که دولت از یک طرف قسمتی از درآمد و دارایی افراد جامعه را به صورت مالیات یا قرضه از مردم می‌گیرد و از طرف دیگر درآمدهای تحصیل‌شده را در جامعه هزینه می‌کند. هر صافی رسوباتی دارد. یعنی هر چقدر حجم کار آن زیاده‌تر باشد، رسوبات آن بیش‌تر و هر چه کمتر بهتر خواهد بود. چنین برداشتی بی‌طرف از بودجه، سابقاً به منظور برقراری نظم، دفاع در مقابل تجاوز احتمالی بیگانه و احیاناً برای برخی هزینه‌های غیرعادی دولت صورت می‌گرفته است (قدیری اصل، ۱۳۸۰). شاید بتوان این‌گونه بیان کرد که مهم‌ترین هدف بودجه‌ریزی، افزایش بهره‌وری است. دولت می‌کوشد که با ارائه الگوی بودجه‌ریزی مناسب، کارایی و اثربخشی را در بدنه اجرایی خود افزایش دهد. به بیان دیگر، ابزار اصلی حفظ قدرت در دولت، تمرکز در بودجه‌ریزی است. از طرف دیگر، سازمان‌ها و نهادهای عمومی وابسته به دولت (نظیر شهرداری‌ها) می‌کوشند که بودجه را بر اساس درک خود از تقاضای محلی، طبقه‌بندی و هزینه کنند. بورکد در این رابطه چنین می‌گوید: "اگر بخواهیم در دنیای فعلی، بودجه را ابزار و وسیله کار مدیران بدانیم، باید در تقسیم‌بندی مخارج، هدف و پیامد خرج را در نظر بگیریم (مرادی و همکاران، ۱۳۹۱).