

บทที่ 2

ที่มาและแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา

การควบคุมทางการคลังถือว่าการเกิดขึ้นพร้อมกับการปกครองไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดเพราะการปกครองหมายถึง การบริหารซึ่งต้องมีการใช้จ่ายเงิน การหารายได้ และกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงิน เมื่อรูปแบบการปกครองได้วิวัฒนาการจนกระทั่งเกิดการปกครองแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา¹ ซึ่งถือว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ราษฎรทั้งหลายและราษฎรใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา โดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรขึ้นมาทำหน้าที่แทนตนในสภาผู้แทนราษฎร บรรดากฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่จะใช้บังคับแก่ราษฎรต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน จากนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจึงจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นได้ สำหรับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันถือว่าเป็นเงินของประชาชนเพื่อการใด ๆ ต้องได้รับความยินยอมและเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายรองรับโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งหมายความว่าต้องผ่านรัฐสภาอันเป็นสถานที่แห่งการแสดงเจตจำนงของประชาชน ทำให้อำนาจการควบคุมงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นของรัฐสภา²

2.1 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน

2.1.1 หลักการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาถือกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษ เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ การขอความยินยอมในการเรียกเก็บภาษีจากประชาชน โดยเริ่มตั้งแต่สมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ.1199 - 1216) ซึ่งเป็นกษัตริย์ที่ใช้อำนาจจนก่อให้เกิดความเดือดร้อน แก่บรรดาขุนนาง ข้าราชการ พ่อค้าประชาชน เมื่อพระองค์ทรงดำเนินนโยบายต่างประเทศผิดพลาดก่อศัตรูกับฝรั่งเศส ทำให้ต้องทำสงครามอยู่เนืองๆ การทำสงครามต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก จึงต้องเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความไม่พอใจและเกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และขุนนาง³ จนกระทั่งพร้อมใจกันร่างตราสารขึ้นฉบับหนึ่ง เพื่อให้พระเจ้าจอห์นยอมรับ

¹ เฉลิมชัย วสินนท์ , "ที่มาของกฎหมายการคลัง," คำบรรยายหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 7 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2541. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

² จินตมัย อมาตยกุล , การคลัง (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรประเสริฐ , 2494) , หน้า 193 .

³ สมบูรณ์ สุขสำราญ , การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , 2527) , หน้า 2 .

เกี่ยวกับความสัมพันธ์และขอบเขตระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยมีเงื่อนไขว่าหากพระองค์ไม่ยอมรับก็จะร่วมกับผู้แทนชุมชนก่อจลาจล ในที่สุดพระเจ้าจอห์นจำต้องประทับตราแผ่นดินลงในตราสารดังกล่าว ซึ่งรู้จักกันในนาม Magna Carta หรือ มหากฎบัตร เพื่อลดอำนาจต่าง ๆ ของกษัตริย์ลงให้อยู่ภายในขอบเขต เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 อำนาจที่พระองค์จำต้องบั่นทอนลงส่วนหนึ่งได้แก่ อำนาจด้านการคลัง ซึ่งในบทที่ 12 ของกฎบัตรดังกล่าวได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกเก็บภาษีจากประชาชนได้ ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้เสียภาษี⁴ การเรียกผู้แทนประชาชนมาประชุมกัน เพื่อนำภาษีมาให้กษัตริย์ทำให้เกิดหลักการที่สำคัญ คือ “หลัก No taxation without representation หรือไม่ยอมให้เก็บภาษีถ้าไม่จัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร”⁵ เพื่อป้องกันไม่ให้กษัตริย์เก็บภาษีจากประชาชนในจำนวนที่มากเกินไปจนความจำเป็นสำหรับใช้ในการบริหารประเทศ

เอกสาร Magna Carta มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้พวกขุนนางมีอำนาจต่อรองมากขึ้น และส่งผลถึงวิวัฒนาการทางการปกครองโดยผู้แทน อันเป็นแนวโน้มสู่การปกครองตามรัฐธรรมนูญโดยปรากฏคำว่า “รัฐสภา” (parliament) ขึ้น เมื่อ กษัตริย์ คือ พระเจ้ามั่งฟอर्थได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างพวกขุนนาง ขุนนางเจ้าที่ดิน (Feudal Lord) ขุนนางระดับ “อัศวิน” จากเขตแขวงการปกครองระดับมณฑลหรือจังหวัด (Shire) เขตละ 2 คน และสามัญชนจากเขตการปกครองระดับจังหวัดหรือเมือง (Borough) เขตละ 2 คน ซึ่งที่ประชุมที่ประกอบด้วยสมาชิกดังกล่าวเรียกว่า รัฐสภา ในขณะนั้นหน้าที่ของรัฐสภาได้แก่ การให้คำปรึกษาหารือแก่พระมหากษัตริย์ในการกำหนดนโยบาย และการออกกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองระบบ “รัฐบาลโดยผู้แทน” แม้ว่าประชาชนจะยังไม่มียสิทธิ์เลือกตั้งโดยตรง แต่เป็นจุดเริ่มต้นที่สามัญชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง⁶

วิวัฒนาการของระบบการปกครองโดยตัวแทนดำเนินต่อมาโดยลำดับพร้อม ๆ กับวิวัฒนาการของการควบคุมทางการคลังในปี ค.ศ.1306 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ได้มีพระบรมราชโองการยืนยันว่า หน้าที่ทางการคลังของสภาสามัญนั้นจะขาดเสียมิได้ และได้ปฏิบัติจนเป็นธรรมเนียมว่าในการประชุมรัฐสภา ซึ่งข้อร้องทุกข์หรือ

⁴ สมยศ เชื้อไทย , คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ , 2535) , หน้า 20 .

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 1) (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์ วิญญูชน จำกัด , 2536) , หน้า 30 – 31 .

⁶ สมบูรณ์ สุขสำราญ , การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร , หน้า 4 .

ฎีกา (petitions) ของสมาชิกสภาสามัญชนจะได้รับการพิจารณาก่อนระเบียบวาระอื่นๆ ในกิจการที่เกี่ยวกับการเงินรัฐสภามีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีและผู้จัดเก็บภาษี การพิจารณาข้อร้องทุกข์ของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นสามัญชนนั้น เมื่อยุติอย่างไรก็จะร่างเป็นระเบียบหรือกฎหมายบังคับใช้ตามกรณี อย่างไรก็ตาม รัฐสภายังมิได้เป็นผู้ร่างหรือริเริ่มเองจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1422 จึงถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าข้อเรียกร้องให้มีกฎหมายหรือระเบียบใด ๆ สภาสามัญจะเป็นผู้ริเริ่มและร่างเสนอต่อรัฐสภาและกษัตริย์ เพื่อให้พิจารณาร่วมกัน ซึ่งได้พัฒนาจนเป็นกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อมา ในระยะต้น ๆ รัฐสภาไม่ได้เรียกร้องสิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือตัดสินใจในนโยบาย หรือการริเริ่มเสนอกฎหมายอย่างแท้จริง บทบาทยังคงตกอยู่กับกษัตริย์ แต่รัฐสภาใช้สิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการอภิปรายร่างกฎหมายที่ริเริ่มและเสนอโดยกษัตริย์ ซึ่งบางครั้งทำให้มีการแก้ไขปรับปรุงในร่างกฎหมายนั้น จนถึงกลางศตวรรษที่ 16 รัฐสภาจึงมีบทบาทในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเอง⁷

ต่อมาอำนาจในการควบคุมการคลังของสภาสามัญ ได้มีบทบาทบัญญัติรองรับไว้ใน Petition of Rights Act 1628 (สมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1) ว่า “แต่เนิ่นไปจะไม่มีการบุคคลใดถูกบังคับให้ จำต้องให้หรือให้ทำกิจกรรมอื่นใด ตลอดจนการเสียภาษีอากรและเงินอื่น ๆ ในทำนองนี้ เว้นแต่จะเป็นไปโดยบทบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา⁸ และมีบัญญัติไว้ใน Bill of Rights 1689 (สมัยพระเจ้าวิลเลียม ที่ 3) ข้อที่ 4 ว่าการเก็บภาษีเพื่อการใช้จ่ายของกษัตริย์หากปราศจากการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁹

เมื่อพิจารณาจากคำประกาศและกฎบัตรต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว พอจะสรุปได้ว่าอำนาจควบคุมการคลังเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) กล่าวคือ รัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินไม่ได้และจะเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ทำให้เห็นได้ว่า การบริหารการเงินของประเทศ (งบประมาณแผ่นดิน) รัฐต้องอาศัยการกระทำของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่อนุมัติว่า การประกอบกิจการอย่างใดให้ใช้จ่ายเงินได้มากน้อยเท่าใด และเงินที่จะต้องจ่ายนั้นให้หามาโดยวิธีใด ซึ่งฝ่ายบริหารจะเป็น

⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 9 .

⁸ อรรถเวทวรุฒิ , “ประวัติรัฐธรรมนูญ,” บทบัญญัติ 13 (2484) : 234 – 236 .

⁹ Ivor Jennings , Parliament , 2 nd (London : Cambridge University press , 1961) , p. 283 .

ผู้ทำหน้าที่จัดเก็บเงิน หรือรายได้ตามวิธีและจำนวนที่ได้กำหนดขึ้นไว้¹⁰ แล้วก็จ่ายไปตามกิจการที่กำหนดไว้เท่ากับว่าอำนาจการจัดเตรียมรายการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคลังของแผ่นดินจะต้องถูกจัดทำโดยรัฐบาล และเมื่องบประมาณได้ถูกจ่ายไปแล้ว รัฐสภาจะมีหน้าที่ติดตามดูแลการใช้จ่ายงบประมาณด้วย ซึ่ง Gladstone เรียกว่า "CIRCLE OF CONTROL"¹¹ หลักของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภายังได้แพร่หลายไปในยุโรป อเมริกา และทั่วโลกพร้อมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประเทศอังกฤษได้ทำให้เกิดหลักทั่วไปทางการคลังเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน¹² ที่ยึดถือกันในประเทศประชาธิปไตย 3 ประการ คือ

หลักประการที่หนึ่ง ฝ่ายบริหารจะเก็บเงินจากราษฎรไม่ได้และจะจ่ายเงินก็ไม่ได้ เว้นไว้แต่โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลจะกระทำการใดซึ่งรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยก็จะไม่ยอมอนุมัติให้เก็บเงินมาใช้จ่ายเพื่อการนั้น ซึ่งหลักข้อนี้มีไว้เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

หลักประการที่สอง บรรดาเงินที่เก็บมาได้ต้องนำส่งคลังและบรรดาเงินที่จ่ายก็ต้องออกจากคลัง ซึ่งมีไว้เพื่อความสะดวกในอันจะควบคุมเงินในฐานะที่รัฐสภาเป็นผู้พิทักษ์รายได้ของรัฐ

หลักประการที่สาม ต้องกำหนดรายได้และรายจ่ายโดยประมาณเป็นรายปีทุก ๆ ปี ซึ่งเป็นความจำเป็นแก่การประหยัทรายจ่ายและความมั่นคงทางการคลัง เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปตรวจสอบการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายในการบริหารประเทศได้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

2.1.2 หลักการควบคุมการเข้าออกของเงินคลัง

ดังที่ได้ทราบมาแล้วว่า การคลังของประเทศย่อมอยู่ในความควบคุมของรัฐสภา ซึ่งเป็นหลักที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ¹³ โดยมีบทบัญญัติที่ให้ความสะดวกแก่รัฐสภาในการควบคุมบรรดาเงินของราษฎร ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ

¹⁰ จินตมัย อมาตยกุล , การคลัง , หน้า 194 .

¹¹ John F. Mc Eldowney , "The Control of Public Expenditure," in The Changing Constitution , eds . Dawn Oliver and Jeffrey Jowell . (Oxford , Oxford University Press , 1994) , p 179 .

¹² วิวัฒน์ไชย ไชยยันต์ , กฎหมายการคลัง . (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2484) , หน้า 6 - 8 .

¹³ เตือน บุนนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม , คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร : โรงพิมพ์นิติสาส์น , 2477) , หน้า 332 .

ไปตามมติของรัฐสภา โดยบรรดาเงินที่เก็บมาได้ทั้งสิ้น จะต้องนำส่งคลังของแผ่นดิน และบรรดาเงินที่ส่งออกไปก็ต้องจ่ายจากคลัง หลักอันนี้หมายความว่า บรรดาเงินที่เก็บมาได้จำต้องถือว่าเป็นรายได้จากส่วนกลางของแผ่นดิน มิใช่เป็นรายได้ของหน่วยราชการผู้จัดเก็บรายได้นั้น ๆ และเมื่อเก็บได้แล้วจะต้องนำส่งคลังทันที และทั้งรายจ่ายใด ๆ ทั้งสิ้นจะต้องถือว่าเป็นการจ่ายจากเงินของแผ่นดินส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม มิใช่เป็นการจ่ายของหน่วยราชการใดเพื่อประโยชน์ของหน่วยราชการนั้นโดยเฉพาะ ดังนั้น เงินรายได้ของหน่วยราชการใด หน่วยราชการนั้นจะนำไปจับจ่ายเสียก่อนไม่ได้ จะต้องนำส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดิน¹⁴ การเงินสดของรัฐบาลเรียกว่า เงินคงคลัง การควบคุมการเข้าออกของเงินคงคลังนั้น มีหลักใหญ่ที่ควรยึดถือ ดังนี้¹⁵

1. เงินได้ของส่วนกลางนั้นทั้งหมดจะต้องเข้าสู่เงินคงคลัง (เพื่อป้องกันการรั่วไหล)
2. การจ่ายเงินต้องเป็นไปตามมติของสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างเดียว จะจ่ายตามอำเภอใจมิได้ มติของสภาผู้แทนราษฎรก็คือกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรอนุญาตออกมาให้ใช้ มีข้อยกเว้นแต่เพียงเล็กน้อย
3. เพื่อให้ให้การควบคุมเป็นที่รอบคอบถี่ถ้วน เงินคงคลังจะต้องมีน้อยบัญชีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถ้ามีบัญชีมากเท่าใดการควบคุมก็จะทำได้ลำบาก จึงต้องพยายามให้มีน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น
4. ผู้ที่จะส่งจ่ายเงินได้จากเงินคงคลัง จะต้องมีน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ โดยมีให้เสียงาน ถ้ามีมากนักก็ควบคุมกันไม่ถึง
5. การออกกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้จะต้องไม่ออกพร่ำเพรื่อ และจะต้องไม่ให้อำนาจไว้นานจนเกินไปนัก เพราะถ้าให้อำนาจนานเกินไป สมมติเป็นเวลา 10 ปี อาจมีข้อเสียหายมากเพราะเหตุการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เห็นว่าจำเป็น แต่ภายหลังอาจไม่จำเป็นก็ได้
6. จะบังคับเก็บเงินจากเอกชนเข้ามาสู่เงินกองกลาง ก็แต่โดยอำนาจกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การเก็บภาษีอากรจากราษฎรโดยการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว (No Taxation Without Representation)

¹⁴ จินตมัย อมาตยกุล , การคลัง , หน้า 194 .

¹⁵ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ , การคลัง . (พระนคร : สำนักพิมพ์ประมวลมิตร , 2498) , หน้า 19 – 20 .

สรุป การควบคุมการเบิกจ่ายและการได้มาซึ่งเงินเข้าสู่กองกลางก็คือพยายามให้มีทางจ่ายทางเดียว มีคนสั่งจ่ายให้น้อยที่สุด และจะสั่งจ่ายได้ก็แต่เป็นบางครั้งบางคราว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการรั่วไหลได้ โดยต้องพยายามจัดให้มีกองทุนน้อยเท่าที่จำเป็น เพื่อสะดวกแก่การควบคุม

2.2 ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณของรัฐสภา

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา อาจแบ่งภารกิจของการควบคุมได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

- (1) การควบคุมก่อน ซึ่งหมายถึง การควบคุมโดยการอนุมัติงบประมาณ
- (2) การควบคุมภายหลัง ซึ่งหมายถึง การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

2.2.1 การควบคุมก่อน

การควบคุมโดยการอนุมัติงบประมาณ นับว่าเป็นอำนาจที่สำคัญของรัฐสภาแห่งรัฐประชาธิปไตยทั้งหลายจะพึงมี เพราะการพิจารณางบประมาณแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น นับได้ว่าเป็นหลักพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งผู้แทนของประชาชนจำเป็นต้องดูแลให้ความเห็นชอบ ในการที่จะนำเงินของประชาชนผู้เสียภาษีไปใช้ในกิจการต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน แต่ว่าอำนาจในการยินยอมให้จัดเก็บภาษีหรือจัดหารายได้อื่น และอำนาจในการอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลโดยรัฐสภานั้น ในบางครั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อความสมดุลแห่งระบบการคลังของรัฐ และต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลได้ ในอดีตของบางประเทศที่รัฐสภามีอำนาจมากเกินไป จนทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่หรือมีอุปสรรคตลอดเวลาในการบริหารประเทศ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของประเทศต่างๆ ในปัจจุบันจึงต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้เพื่อให้ดำเนินการทางงบประมาณเป็นไปอย่างดีที่สุด โดยการให้อำนาจรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณตามปกติดังเช่นที่เคยเป็นมา แต่ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญจัดสรรอำนาจบางส่วนในเรื่องของงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้กับฝ่ายบริหารด้วยในกรณีจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลบริหารประเทศไปได้สะดวกขึ้น¹⁶

¹⁶ อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป , "การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ," ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ , รวมบทความกฎหมายการคลัง (เล่ม 2) . (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด , 2537) , หน้า 143 .

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐบาล คือ การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้นเอง อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งได้แก่ กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาและวิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น ย่อมมีความแตกต่างกันไป

2.2.2 การควบคุมหลัง

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นชอบ และอนุมัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินของรัฐได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ นั้น ในการบริหารงบประมาณฝ่ายบริหารจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บรายรับหรือการใช้จ่ายนั้น ซึ่งกฎหมายและกฎระเบียบเหล่านี้เองที่รวมกันเรียกว่า หลักการจัดการบัญชีสาธารณะ¹⁷ ในวิทยานิพนธ์นี้ได้ถือว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล ที่จะต้องติดตามเอาใจใส่กฎเกณฑ์และการบังคับใช้กฎหมายที่ตนได้วางไว้ข้างต้นว่า ยังมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับระบบและกลไกการควบคุมงบประมาณที่ใช้อยู่หรือไม่ด้วย

อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณก็เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ารัฐบาลได้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลหรือไม่ กล่าวคือ

(1) ตรวจสอบว่างบประมาณแผ่นดินใช้จ่ายนอกเหนือหรือเกินไปกว่าที่รัฐบาลอนุมัติไว้หรือไม่

(2) ตรวจสอบว่างบประมาณแผ่นดินที่ใช้จ่ายไปแล้วนั้น ใช้จ่ายไปเฉพาะในกิจการที่รัฐบาลอนุมัติโดยประหยัดหรือไม่

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐบาล ในลักษณะการตรวจสอบภายหลัง (Post audit) หรืออีกนัยหนึ่งคือ การควบคุมการบังคับใช้กฎหมายงบประมาณซึ่งโดยเหตุผลแล้ว การควบคุมในลักษณะนี้จะมีคุณลักษณะที่ดีหลายประการกล่าวคือ มีความชัดเจนในการตรวจสอบและน่าเชื่อถือ เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วหรือการกระทำที่ทำไปแล้วย่อมจะเปลี่ยนแปลงได้ยาก นอกจากนี้ ผลการตรวจสอบจะสามารถแสดงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณได้

¹⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 45.

ในการบังคับใช้งบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติมีการควบคุมการใช้จ่ายและการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยใช้คณะกรรมการตรวจสอบ ดังเช่นในอังกฤษมีคณะกรรมการวิสามัญคือ Public Account Committee (PAC) ในสหรัฐอเมริกามีคณะกรรมการวิสามัญ Standing Committee สำหรับประเทศไทยได้แก่ คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร กับคณะกรรมการวิสามัญเพื่อติดตามการใช้งบประมาณของวุฒิสภา นอกจากนี้ในบางประเทศอาจมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐอีกต่างหากด้วย

โดยทั่วไปองค์กรดังกล่าวจะมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทางการบัญชีทำการแทนเป็นการเฉพาะ ดังเช่น สหรัฐอเมริกามี General Accounting Office (GAO) และในประเศอังกฤษมี National Audit Office (NAO) สำหรับในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ภารกิจที่รัฐสภาเมืองครที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติงานแทนนั้น ก็เพราะว่าการตรวจเรื่องการเงินของรัฐบาลนั้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้หลักวิชาและความละเอียดรอบคอบมาก รัฐสภาไม่มีความสันทัดพอที่จะทำได้ และจะต้องตรวจดูการเปลี่ยนแปลงในด้านรายจ่ายเป็นการประจำอยู่ด้วย ฉะนั้น รัฐสภาย่อมไม่เหมาะที่จะทำงานด้านนี้ จึงมอบให้เป็นหน้าที่ขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดินทำงานแทน¹⁸ อย่างไรก็ตามองค์กรดังกล่าวต้องเสนอรายงานการตรวจสอบให้รัฐสภาทราบเป็นประจำทุกปี ซึ่งจะทำให้รัฐสภาได้ทราบข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการอนุมัติเงินจ่าย และการอนุมัติภาษีสำหรับปีการคลังต่อไป นอกจากนี้ ยังจะทำให้รัฐสภาสามารถพิจารณาแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นแล้วได้ เพื่อเป็นการรักษาระเบียบและวินัยทางการคลังของประเทศให้มีความเรียบร้อย

2.2.3 ลักษณะของการควบคุมงบประมาณ

“งบประมาณแผ่นดิน” มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์ กฎหมาย และการเมืองเป็นต้น เนื่องจากงบประมาณมีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกับศาสตร์ทุกด้านดังกล่าว ดังนั้น หากจะพิจารณาถึงลักษณะที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมงบประมาณอาจแบ่งได้ดังนี้

¹⁸ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ , การคลัง , หน้า 151 .

(ก) การควบคุมทางการเงิน

งบประมาณแผ่นดินเป็นแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้น เพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายของโครงการต่าง ๆ จึงถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารราชการแผ่นดิน ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภาทางการเมือง เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนั้น โดยทั่วไปได้กำหนดวิธีการควบคุมได้ 4 ประการ คือ

1. การตั้งกระทู้ถาม
2. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป
3. การตั้งกรรมาธิการ
4. การให้ความเห็นชอบ

(ข) การควบคุมทางกฎหมาย

รัฐสภามีหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานในทางการคลังของรัฐบาล โดยตรากฎหมายกำหนดวิธีการคลังซึ่งรวมทั้งวิธีการจัดเก็บภาษีอากร การกู้เงินของรัฐบาลและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่ดำเนินการทางการคลังรวมทั้งการใช้จ่ายงบประมาณโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย สำหรับการใช้จ่ายงบประมาณนั้นฝ่ายบริหารมีข้อจำกัด ที่สำคัญได้แก่¹⁹

1. ข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนเงิน
2. ข้อจำกัดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์
4. ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาในการจ่ายเงิน

(ค) การควบคุมทางเศรษฐศาสตร์

การงบประมาณแผ่นดินทั้งในเชิงแนวความคิดและในทางปฏิบัติมีความสอดคล้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของภาครัฐบาล และแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ ด้วย โดยที่งบประมาณเป็นแผนใหญ่ทางการเงินของรัฐบาลที่กำหนดยุทธวิธีการจัดสรรงบประมาณ มีการประมาณการถึงความต้องการของประเทศชาติในอนาคตทั้งระยะสั้นระยะยาว รวมถึงแหล่งรายได้ที่จะได้มาใช้จ่ายในงานหรือโครงการต่าง ๆ ด้วย การจัดทำงบประมาณที่ดีจะต้องมีการประมาณการล่วงหน้า และต้องคอยปรับปรุงการประมาณการนั้นให้ทันสมัยเหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะตัวเลขและข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจมีความสำคัญมาก อาทิ ระดับการผลิต ระดับการว่างงาน ภาวะทางด้านการเงิน ดุลการค้า

¹⁹ อิศสระ นิติทัศน์ประภาส , วิธีการคลังกับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในสถานการณ์ฉุกเฉิน (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร , 2528-2529) , หน้า 24 - 31 .

และดุลการชำระเงิน ซึ่งจะต้องมีการรวบรวมและเก็บวิเคราะห์ไว้ตลอดเวลา เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ของประเทศ เมื่อรัฐบาลทำการใช้จ่ายไปในแนวทางใดย่อมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างมาก ดังนั้น ผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณจำเป็นที่จะต้องติดตามและทราบว่าการรับและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในแต่ละปีจะมีผลต่อเศรษฐกิจอย่างไรบ้างและเป็นไปในแนวทางที่ต้องการหรือไม่ ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณอย่างมาก

นอกจากนั้น การกำหนดงบประมาณจะต้องพิจารณาฐานะทางการคลังของรัฐบาลประกอบด้วย เนื่องจากฐานะทางการคลังเป็นตัวบอกรับให้ทราบถึงจำนวนเงินสดหรือทรัพย์สินที่มีอยู่ทั้งหมดและการก่อหนี้ของรัฐบาล ดังที่กล่าวมาแล้วทำให้รัฐสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ จึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในด้านนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง นโยบายภาษีอากร และอื่น ๆ อันจะมีผลต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม ทั้งในระดับมหภาค และจุลภาค ด้วย

2.3 การควบคุมงบประมาณของรัฐสภาอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย รัฐสภาอังกฤษประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง และสภาขุนนางที่มาจากการแต่งตั้ง โดยมีนายกรัฐมนตรีมาจากเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาสามัญ ภายใต้หลักการที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องมาจากรัฐสภาดังกล่าว จึงเป็นที่ยอมรับว่า ฝ่ายบริหารที่มาจากรัฐสภากลับเริ่มมีอำนาจเหนือสมาชิกรัฐสภามากขึ้น แม้ว่ารัฐสภายังคงไว้ซึ่งอำนาจที่จะไม่อนุมัติงบประมาณของฝ่ายบริหารซึ่งเท่ากับเป็นการถอดถอนคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งโดยมรยาทคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออก แต่อำนาจของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอกฎหมายนั้น ถูกจำกัดลงอย่างมากโดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีผลกระทบทางการเงินจะเสนอได้โดยฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น²⁰ อย่างไรก็ตาม ในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาอังกฤษโดยการอนุมัติงบประมาณ และการติดตามผลและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ มีรายละเอียดดังจะได้กล่าวต่อไป

²⁰ อัมมาร สยามวาลา , "การแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน ,"
วารสารกฎหมาย 18 (พฤษภาคม 2541) : 25 .

2.3.1 การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาอังกฤษ

กระบวนการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของประเทศอังกฤษได้มีการพัฒนามาโดยตลอดจนกระทั่งถึงการปฏิรูปครั้งสุดท้ายในปี 1993²¹ รัฐธรรมนูญอังกฤษมีหลักว่า รัฐสภามีอำนาจควบคุมการคลังของแผ่นดิน รัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินไม่ได้และจะเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ทั้งนี้โดยมีแนวปฏิบัติอันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ รัฐมนตรีเท่านั้นที่มีเอกสิทธิ์ในการเสนองบประมาณต่อรัฐสภา จึงเป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า “รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงิน สภาสามัญเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและสภาขุนนางให้การรับรอง”²² และจากคำกล่าวข้างต้นอาจแยกเป็นหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณได้ 4 ประการคือ²³

1. ข้อเสนอเกี่ยวกับการเงินของรัฐนั้น จะต้องมาจากคณะรัฐมนตรี
2. ข้อเสนอที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐ จะต้องเสนอต่อสภาสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติ
3. การเก็บภาษีหรือการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยอำนาจของรัฐสภา
4. สภาขุนนางไม่สามารถแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติการเงินแต่สามารถกระทำได้เพียงให้คำรับรองหรือไม่รับรองเท่านั้น

การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของอังกฤษในอดีตก่อนที่จะมีการตั้ง Select committee ขึ้นพิจารณาในส่วนของรายจ่ายนั้น มีลักษณะและวิธีการดำเนินการโดยสังเขปดังนี้

1. เริ่มต้นด้วยการที่รัฐบาลจะเป็นผู้เสนอบัญชีงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน (ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ) ต่อสภาสามัญก่อน
2. นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอกำหนดวันประชุมสภาสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และเมื่อถึงวันเปิดประชุมสภาสามัญ ก็จะมีการกล่าวสุนทรพจน์เปิดสภาสามัญที่เรียกว่า “The Queen 's speech” อันเป็น

²¹ John F. Mc Eldowney , “The Control of Public Expenditure,” The Changing Constitution , p. 175 .

²² C.J. Boulton . Erskine May ' s Treatise on the law , Privileges , Proceeding and Usage of Parliament . (London : Butterworths , 1989) , p. 684 .

²³ นิพนธ์ โลหะกุลวิฑ , “ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร,” วารสารนิติศาสตร์ 26 (มีนาคม 2539) : 32 – 33 .

สัญญาลักษณะของการที่กษัตริย์จะร้องขอเงินต่อสภา หลังจากนั้นที่ประชุมสภาสามัญก็จะแปรสภาเป็นคณะกรรมการเต็มสภา (The committee of the whole House) เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาล โดยการพิจารณาจะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการเต็มสภาจึงมีชื่อเรียกตามขั้นตอนได้ 2 ชื่อ ดังนี้ คณะกรรมการรายจ่าย (The Committee of Supply) และคณะกรรมการรายได้ (The Committee of Ways and means)

ขั้นคณะกรรมการรายจ่าย²⁴ คณะกรรมการรายจ่ายจะทำการพิจารณาประมาณการรายจ่ายและลงมติกำหนดจำนวนเงินรายจ่ายประจำปี โดยในขั้นนี้คณะกรรมการแต่ละคนสามารถขอแปรญัตติตัดทอนรายการ หรือลดระดับเพดานเงินได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า สภาสามัญจะได้ช่วยปกป้องเงินภาษีของประชาชนมิให้รัฐบาลนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ฟุ่มเฟือยจนเกินไป แต่อย่างไรก็ตาม ในแนวทางปฏิบัติจะปรากฏว่า การขอแปรญัตติเพื่อปรับลดงบประมาณนั้นทำพอเป็นพิธีเท่านั้น (token cuts) และระดับของจำนวนเงินที่ขอปรับลดนั้น จะไม่ส่งผลกระทบต่อระดับของประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลมากนัก อนึ่งผลประโยชน์ที่แฝงมากับการขอแปรญัตติปรับลดนั้น คือต้องการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญได้อภิปรายซักถามหรือคัดค้านนโยบายของรัฐบาล และจะไม่อภิปรายในรายละเอียดมากนัก เพราะว่าการเงินการคลังนั้นมีความสลับซับซ้อนมาก และในที่สุดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็จะผ่านการลงมติจากคณะกรรมการรายจ่ายได้ เพราะรัฐบาลสามารถควบคุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการรายจ่ายได้อยู่แล้ว

ขั้นคณะกรรมการรายได้²⁵ เมื่อบัญชีประมาณการรายจ่ายที่ผ่านมาโดยกรรมการรายจ่ายก็จะทำให้ทราบได้แล้วว่า รายจ่ายกำหนดเป็นจำนวนเงินเท่าใดก็กลับเข้ามาสู่สภาอีกครั้งหนึ่ง โดยตกไปอยู่ที่กรรมการรายได้ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาการหาเงินรายได้มาให้พอแก่รายจ่ายตามรายการที่กรรมการรายจ่ายได้อนุมัติ กรรมการรายได้ก็เป็นกรรมการเต็มสภา คือ ที่ประชุมสภาแปรสภาพเป็นคณะกรรมการรายได้ในการพิจารณานั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้อง

²⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 36 .

²⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 37 .

ชี้แจงให้คณะกรรมการทราบว่าจะหาเงินรายได้โดยวิธีใดบ้าง เพื่อจะได้เงินมาพอแก่รายจ่ายที่คณะกรรมการรายจ่ายได้ลงมติอนุมัติไว้แล้ว อนึ่ง ในวันชี้แจงนี้ถือว่าเป็นวันสำคัญมากเพราะว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะแจ้งให้ทราบว่า จะเก็บภาษีอากรในปีปัจจุบันเท่าไรแล้วประมาณการว่าจะมีเงินรายได้เป็นจำนวนเท่าไร ถ้าคาดว่าจะมีเงินรายได้เหลือรายจ่ายก็จะแถลงต่อไปว่า จะทำอย่างไรแก่เงินที่เหลือจ่ายนั้น เช่น จะยกเลิกหรือลดหย่อนภาษีอากร เพื่อเก็บเงินจากรัฐบาลให้พอดีกับรายจ่าย หรือจะเก็บภาษีอากรไปตามเดิมและเอาเงินที่คาดว่าจะเหลือจ่ายนี้ไปใช้ในการลดหนี้สาธารณะ แต่ถ้าวรมนตรีฯ คาดว่าจะมีรายได้ไม่พอจ่ายก็จะแถลงต่อไปว่าจะเพิ่มภาษีอากรประเภทใด เท่าไร หรือว่าจะจัดการกู้เงิน หรือจะทำทั้งสองอย่าง

เมื่อคณะกรรมการรายได้พิจารณาและลงมติให้แก้ไขภาษีอากรและจัดเก็บภาษีอากรใหม่แล้ว ก็ยังมีหน้าที่จะต้องลงมติว่ารายจ่ายตามรายการต่าง ๆ ที่คณะกรรมการรายจ่ายได้พิจารณาอนุมัติแล้วนั้น ให้รัฐบาลเอาเงินรายได้ไปใช้จ่ายได้ การลงมติเช่นนี้ก็ต้งปฏิบัติเป็นรายการ ๆ ไป และก่อนที่จะลงมติก็น่าจะมีการอภิปรายเรื่องจำนวนเงินที่จะอนุมัติเอาไปจ่าย สมาชิกสภาสามัญจะเสนอให้จ่ายเงินตามรายการเป็นจำนวนเพิ่มสูงกว่าที่คณะกรรมการรายจ่ายลงมติไว้แล้วนั้นไม่ได้ แต่ในกรณีเสนอให้ลดเงินที่จะเอาไปจ่ายตามรายการต่าง ๆ ให้ต่ำกว่าจำนวนที่กรรมการรายจ่ายอนุมัติไว้ก็สามารถทำได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่เคยมีการลงมติให้ลดเงินเพราะมีการอนุมัติรายจ่ายเป็นจำนวนเท่าไร ก็จะอนุมัติให้เอาเงินรายได้ไปจ่ายได้ในจำนวนเท่านั้น

จากที่กล่าวมาแล้ว จะพบว่ากรรมการรายได้จะดำเนินการลงมติมี 2 ลักษณะคือ ²⁶

1. มติเรื่องเก็บภาษีอากร มตินี้ทำให้เกิดเป็นร่างพระราชบัญญัติการคลังประจำปี (Finance Act)
2. มติเรื่องให้เอาเงินรายได้ไปจ่ายได้ มตินี้ทำให้เกิดเป็นร่างพระราชบัญญัติการอนุญาตจ่ายเงินประจำปี (Appropriation Act)

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน (Money Bill) และต่อมาเมื่อได้รับอนุมัติจากสภาขุนนาง (House of Lords) แล้วก็ถูกละทิ้ง ถวายพระมหากษัตริย์ และประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป

โดยสรุปแล้วการอนุมัติงบประมาณในประเทศอังกฤษต้องอนุมัติทั้งรายได้และรายจ่าย โดยสภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนางโดยลำดับ ซึ่งมีรูปแบบระยะเวลาและวิธีการพิจารณาดังจะได้กล่าวต่อไป

²⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 37 - 38 .

(ก) รูปแบบของงบประมาณและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

ในอังกฤษ “งบประมาณ” (The Budget)²⁷ คือ รายงานการคลัง (Financial Statement) แผนบททอนอัตราภาษีประจำปี และแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐในอนาคตรวม 3 ปี โดย ตั้งแต่ปี 1993 มีลักษณะเป็น “Unified Budget” ซึ่งประกอบไปด้วยประมาณการด้านรายจ่าย (Public Expenditure) และข้อเสนอเกี่ยวกับภาษีอากร (Taxation) พร้อมกัน (แต่เดิมตั้งแต่ปี 1982 มิได้รวมไว้ด้วยกัน ประมาณการด้านรายจ่ายจะกระทำในรูปของ “Autumn Statement” โดยนำเสนอประมาณเดือนพฤศจิกายน สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับการทบทวนภาษีหรือรายได้ “Spring Budget” จะนำเสนอประมาณเดือนมีนาคม)

“งบประมาณ” (The Budget) จะถูกนำเสนอในวัน “Budget day” โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Chancellor of the Exchequer) เป็นผู้เสนอ (Budget Speech) ต่อรัฐสภา²⁸ ในขณะที่ภารกิจด้านการคลังของรัฐสภาในแต่ละปีต้องการที่จะเห็นภาพกว้าง ๆ ของแผนการใช้จ่ายในระยะยาวของรัฐสภา ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการนำเสนอเอกสารประกอบการเสนองบประมาณของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่แสดงถึงแผนการระยะยาวมาตั้งแต่ปี 1969 (Command Paper)²⁹ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันตั้งแต่ปี 1993 เอกสารงบประมาณจะประกอบไปด้วย³⁰

1. Financial Statement And Budget Report (The FSBR หรือ “Red Book”) ซึ่งถือเป็นเอกสารสำคัญที่สุดมีอยู่ด้วยกัน 6 ส่วน คือ

Chapter 1 ภาพรวมของ “งบประมาณ”

Chapter 2 แผนการและนโยบายทางการเงินและการคลังในรอบครึ่งปีของรัฐบาล (MTFS)

²⁷ Her Majesty ' Treasury . “The Budget : Frequently Asked Questions (what is “ The Budget” and why is there one each year?),” Public Information Office , 1998 .

²⁸ Paul Silk & Rhodri Walters , How Parliament works. (Newyork : Longman , 1995) , pp. 156 – 157 .

²⁹ C.J. Boulton . Erskine May ' s Treatise on the law , Privileges , Proceeding and Usage of Parliament . (London ; Butterworths , 1989) , p. 685 .

³⁰ Her Majesty ' Treasury , “The Budget Document ,” Public Information Office , 1998 .

- Chapter 3 พยากรณ์ทางเศรษฐกิจสำหรับปีปัจจุบันและอีกสองปี
ข้างหน้าด้วย ("งบประมาณ" จะแสดงถึงแผนการใช้จ่าย
ในรอบ 3 ปี)
- Chapter 4 การวิเคราะห์ทางการคลังเกี่ยวกับความต้องการการเงิน
ในโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ (PSBR)
- Chapter 5 โครงร่างเกี่ยวกับการภาษี และ National Insurance
Measures
- Chapter 6 การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ

2. Press Notices เกี่ยวกับรายละเอียดของมาตรการทางงบประมาณ

3. Other Publications เช่น White or Green Paper

4. Departmental Reports and Statistical Supplement ประกอบไปด้วย
รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ รวมทั้งผลงาน
ของหน่วยงานภาครัฐ รายงานนี้จะเสนอในเดือนมีนาคม ซึ่งจะให้ข้อมูลเพิ่มเติมจาก
Autumn Statement ที่เสนอในเดือนพฤศจิกายน

5. Supply Estimates แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล
กลางที่จะเสนอต่อรัฐสภา

6. Autumn Statement ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย
(Public Expenditure) รวมทั้งพยากรณ์ทางเศรษฐกิจและการขึ้นภาษีบางรายการทันที
(Tax Ready Reckoner)

7. Summer Economic Forecast and Tax Ready Reckoner ได้รับการ
นำเสนอเป็นครั้งแรกในเดือนมิถุนายน 1994 และมิถุนายน 1996 โดยลำดับ เพื่อเสนอ
ข้อมูลที่เคยปรากฏอยู่ใน Autumn Statement

ในการอนุมัติงบประมาณประจำปีของรัฐสภาอังกฤษ จะต้องอนุมัติทั้ง
รายได้และรายจ่าย อย่างไรก็ตาม มีรายได้และรายจ่ายบางส่วนไม่ต้องขออนุมัติจาก
รัฐสภา คือ รายจ่าย ตาม Consolidated Fund Acts ที่อนุญาตให้จ่ายเงินเพื่อชำระ
ดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นเงินเดือนของผู้พิพากษา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน
ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน และเงินอุดหนุนสหภาพยุโรป เป็นต้น ซึ่งมียอดรวมประมาณหนึ่งใน
สามของรายจ่ายทั้งหมด สำหรับ รายได้ นั้นได้แก่ ภาษีส่วนใหญ่ของของอังกฤษที่
ประกอบด้วยภาษีทางตรงต่าง ๆ ภาษีน้ำมันและภาษีที่มาจากการลงทุนต่าง ๆ ซึ่งทั้ง
หมดเป็นอัตราที่คงที่ (Permanent Taxes) แต่ภาษีที่ต้องทบทุนทุกปี คือ ภาษีรายได้
(Income taxes) Corporation Tax และ Advanced Corporation Tax³¹ เท่านั้น

³¹ Hilaire Bennett , Constitution and Administrative law (London :
Carvendish Publishing , 1995) , p. 384 .

ในการอนุมัติงบประมาณประจำปี ปกติจะเริ่มดันทันทีในราวเดือนพฤศจิกายนหรือต้นเดือนธันวาคม สำหรับปีงบประมาณที่กำลังจะเริ่มขึ้นในวันที่ 1 เมษายน ถึง 31 มีนาคม ของปีงบประมาณใหม่โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะนำเสนอเป็น 2 ครั้ง โดยลำดับ (กระบวนการก่อนการปฏิรูปในปี 1993) คือ ครั้งแรก ในราวเดือนพฤศจิกายนจะนำเสนอในรูปของ "Autumn Statement" ซึ่งเป็นการเสนอแผนการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นสำคัญ ครั้งที่สอง ซึ่งถือเป็นการเสนอ "งบประมาณ" (Budget) และต้นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี (Appropriation Bill) ในวาระที่ 1 ต่อรัฐสภาผ่าน Budget Speech ที่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรในวัน Budget day ³²

ทั้งนี้งบประมาณรายจ่าย (Estimates) ที่เสนอขออนุมัติจากรัฐสภาในแต่ละปีอาจแบ่งได้เป็น 6 ประเภท ดังนี้ ³³

1. งบประมาณรายจ่ายประจำปี (Ordinary annual estimates) หรือ Main Estimates หมายถึง รายจ่ายประจำปีที่ตั้งไว้สำหรับส่วนราชการและข้าราชการต่าง ๆ การป้องกันประเทศ งานธุรการของสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งปกติจะได้รับการเสนอเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวัน Budget day

2. งบประมาณรายจ่ายชั่วคราว (Votes on Account) คือ รายจ่ายที่ขออนุญาตต่อรัฐสภาเพื่อให้ใช้ไปพลางก่อนในอัตราร้อยละ 45 ของปีงบประมาณก่อนเพื่อแก้ไขปัญหาในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปียังคงอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา ในขณะที่ปีงบประมาณก่อนได้สิ้นสุดลงและปีงบประมาณใหม่ได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว แต่พระราชบัญญัติงบประมาณ (Appropriation Act) ไม่ได้ประกาศใช้บังคับ รายจ่ายชั่วคราวนี้เป็นรายจ่ายสำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ในรายจ่ายประจำปีนั่นเอง

3. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplymentary estimates) คือ รายจ่ายที่เสนอขออนุมัติต่อรัฐสภา เพื่อเพิ่มวงเงินให้รายการหนึ่งรายการใด หรือพบว่ามีความต้องการภายใต้สถานการณ์ใหม่สำหรับปีปัจจุบัน

³² House of Commons , "The house of Commons and the raising of Taxation : Budgets and financial Documents," Public information office , 1998

³³ Barnett Hilaire , Constitution and Administrative law , pp. 384-386 and C.J. Boulton , Erskine May ' s , p. 686 , pp. 695 – 703 .

4. งบประมาณรายจ่ายเกินจำนวน (Excess Votes) คือ รายจ่ายที่ส่วนราชการได้ใช้จ่ายเงินไปเกินกว่าที่รัฐสภาอนุมัติไว้ ซึ่งจะถูกรตรวจสอบโดย Controller and Auditor General และรายงานให้รัฐสภาทราบโดยผ่านการพิจารณาจาก Committee of Public Accounts ก่อนที่จะเสนอให้รัฐสภารับรองโดยไม่มีการอภิปราย

5. งบประมาณรายจ่ายฉุกเฉิน (Vote of Credit) คือ งบประมาณที่ขอให้รัฐสภาอนุมัติในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ เช่น ในคราวที่เกิดสงครามโลก ครั้งที่ 1 และ 2 ตาม Contingcies Fund Act 1974 ได้กำหนดวงเงินไว้ร้อยละ 2 ของยอดเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติในปีก่อน³⁴

6. งบประมาณรายจ่ายเฉพาะกิจ (Exceptional grants) คือ งบประมาณที่ต้องขออนุมัติต่อรัฐสภาในกรณีมีความต้องการพิเศษ เช่น การก่อสร้างอนุสาวรีย์ เป็นต้น

รูปแบบของงบประมาณทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นการแสดงให้เห็นประเภทของเงินที่ได้รับอนุมัติว่า จะนำไปใช้ภายใต้วัตถุประสงค์และช่วงเวลาใดของปีงบประมาณแต่โดยปกติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (Appropriation Act) ปีหนึ่ง ๆ ที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในเดือนมีนาคมจะประกอบด้วย³⁵

1. งบประมาณรายจ่ายเกินจำนวน (Excess Votes) ของ ปีก่อนปีปัจจุบัน
2. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplementary estimates) ของปีปัจจุบัน
3. งบประมาณรายจ่ายประจำปี (Main Estimates) ของปีงบประมาณใหม่

สำหรับงบประมาณรายจ่ายชั่วคราว (Vote of Account) จะปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (Appropriation Bill) เช่นกัน แต่เป็นอัตราส่วนตามรายการที่ปรากฏใน Main Estimates นั้นเอง ซึ่งมักจะได้รับการลงมติก่อนวันคริสต์มาส

ทางด้านรายได้จะได้รับการเสนอเรื่องภาษีในวันแถลงงบประมาณ (Budget Speech) เหมือนกับรายจ่ายซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะได้อภิปรายเมื่อร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษีนั้น (Finance Bill) ได้รับการนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบก่อนประกาศใช้ต่อไป

³⁴ B. Thomson , Constitutional & Administration (London : Blackstone Press , 1993) , p. 170 .

³⁵ C.J. Boulton , Erskine May 's , p. 686 .

ในอังกฤษงบประมาณรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ที่เสนอมาโดยรัฐบาล ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะใช้ในปีงบประมาณใด เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วไม่สามารถจะนำไปใช้ในปีงบประมาณอื่นได้

สำหรับการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณในปี 1993 มีหลักสำคัญ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเสนอ “งบประมาณ” (Budget) ต่อรัฐสภาโดยนำเสนอพร้อม ๆ กันกับ Autumn Statement ในลักษณะที่เรียกว่า “Unified Budget” ซึ่งทำให้ส่งผลถึงระยะเวลาการพิจารณา และเอกสารประกอบการเสนองบประมาณต่าง ๆ ด้วย แต่ไม่กระทบต่อรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณอย่างใด

(ข) กำหนดระยะเวลาในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

ภายหลังการปฏิรูปขั้นตอนในปี 1993 จนถึงปัจจุบัน ระยะเวลาเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณามี ดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอ “Unified Budget” ต่อรัฐสภา (ระหว่างปี 1993 - 1996 เสนอ Budget Speech ราวปลายเดือนพฤศจิกายน แต่ได้มีการเลือกตั้งใหม่ในปี 1997 รัฐบาลชุดใหม่ได้เสนอในเดือนพฤศจิกายน และตั้งแต่ปี 1998 กลับมาเสนอในเดือนมีนาคมอีกครั้ง) เมื่อ Budget Speech จบลง ข้อเสนอเกี่ยวกับการทบทวนภาษีบางรายการจะมีผลชั่วคราวโดยทันที (Amendment of the Law Resolution) ตามที่รัฐบาลเสนอโดยไม่มีการอภิปรายหรือแก้ไขประการใด อย่างไรก็ตาม หากไม่ได้รับการลงมติภายใน 10 วัน ก็ถือว่าตกไป ส่วนภาษีอื่น ๆ จะดำเนินการไปตามปกติ ในวัน Budget day นี้ถือเป็นการพิจารณางบประมาณในวาระที่ 1 โดยจะมีการอภิปรายกันโดยเฉลี่ย 4 - 5 วันทำการ จากนั้นจึงเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2

2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะได้รับการพิมพ์ก่อนการพิจารณาในวาระที่ 2 โดยปกติสมาชิกจะได้รับในวันถัดจากการอภิปรายในวาระที่ 1 จบลง และการพิจารณาในวาระที่ 2 จะต้องกระทำภายใน 30 วันทำการ (Sitting days) นับแต่วันอภิปรายจบลง เมื่อจบวาระที่ 2 จะเป็นการเสนอรายงานต่อรัฐสภาและการพิจารณาในวาระที่ 3 ก่อนเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

3. การพิจารณาในขั้นตอนของวุฒิสภามีระยะเวลาพิจารณาลงมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ภายใน 30 วัน

4. ระยะเวลาทั้งหมดที่ใช้ในการอนุมัติงบประมาณประจำปี รวมทั้ง 2 สภา จนกระทั่งได้รับการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาต้องไม่เกิน 4 เดือน นับแต่วันแถลงงบประมาณ ถ้าเสนองบประมาณราวปลายเดือนพฤศจิกายน

(Autumn Budget) ต้องได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาไม่เกิน 5 พฤษภาคม แต่ถ้าเสนอในเดือนมีนาคมหรือเมษายนจะต้องไม่เกิน 5 สิงหาคม อย่างไรก็ตามหากในระหว่างนั้นเกิดยุบสภาหรือปิดสมัย (proroqued) ก็ถือว่าตกไป³⁶

(ค) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยรัฐสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (Appropriation Bill) จะเป็นไปในทำนองเดียวกับการพิจารณา Public Bill ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายการเงินอื่น คือ ต้องเสนอและผ่านการพิจารณาของสภาสามัญก่อน แล้วจึงเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาขุนนาง

1) การพิจารณาของสภาสามัญ (House of Commons) ในการพิจารณาแยกออกเป็น 3 วาระ ดังนี้³⁷

วาระที่หนึ่ง

เมื่อการอภิปรายงบประมาณ (Budget) ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้แถลงต่อรัฐสภาจบลง ร่างพระราชบัญญัติจะได้รับการพิมพ์แจกจ่ายให้สมาชิกต่อไป

วาระที่สอง

เป็นการพิจารณาขั้นรับหลักการและขั้นกรรมาธิการ ที่ประชุมจะตั้งคณะกรรมการ เรียกว่า Select Committees ขึ้นพิจารณางบประมาณของหน่วยงานต่างๆ³⁸ ในขั้นตอนนี้คำแปรญัตติทั้งจากพรรคฝ่ายค้าน สมาชิกพรรครัฐบาล และจากคณะรัฐมนตรีจะได้รับการเสนอและพิจารณา การแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายสามารถกระทำได้ แต่จะเพิ่มรายจ่ายไม่ได้

³⁶ Her Majesty ' s Treasury , " Budget Resolutions," Public Information Office , 1998 . and House Of Commons , " What is " The Budget" and Why is there on each year ? ," Public Information Office , 1998 .

³⁷ Her Majesty ' s Treasury , "Finance Bill," Public Information Office , 1998 .

³⁸ Paul Silk & Rhodri Walters , How Parlaiment work . (Newyork : Longman , 1995) , p. 168 .

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจะนำเสนอผลการพิจารณา เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาต่อไป (Report Stage) ตามข้อบังคับการประชุม ข้อ 52 ได้กำหนดไว้ให้ใช้เวลา 3 วัน ในการพิจารณารายงานและข้อเสนอของ Select Committees จะถูกกำหนดหรือเลือกประเด็นสำหรับการอภิปรายโดย Liaison committee³⁹ ซึ่งแต่งตั้งจากประธานของ Select Committees คณะต่าง ๆ

วาระที่สาม

เป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบในทางปฏิบัติแม้ว่าจะแยกกันกับชั้น Report Stage แต่จะเชื่อมกันเช่นเดียวกับของไทย เมื่อที่ประชุมให้ความเห็นชอบแล้วจะส่งให้สภานิติบัญญัติพิจารณาต่อไป

2) การพิจารณาของสภาขุนนาง (House of Lords)

การพิจารณาของสภาขุนนางจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ในทุกขั้นตอน และไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ ฉะนั้น จึงมีหน้าที่เพียงอนุมัติหรือเห็นชอบด้วยกับสภาสมาชิกหรือไม่เท่านั้น ในทางปฏิบัติสภาขุนนางจะใช้เวลาพิจารณาเพียงวันเดียว ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วจะได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

2.3.2 การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของ รัฐสภาอังกฤษ

การติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณโดยรัฐสภาอังกฤษได้อาศัยระบบคณะกรรมการเป็นเครื่องมือร่วมกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อสนับสนุนการควบคุมของรัฐสภา

³⁹ C.J. Boulton , Erskine May 's , p. 704 .



(ก) คณะกรรมการบัญชีสาธารณะ⁴⁰

ความเป็นมา

คณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (Public Account Committee หรือ PAC) ได้ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในสภาสามัญตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง Gladstone ซึ่งดำรงตำแหน่งในขณะนั้น ซึ่งเสนอว่า สภาสามัญสมควรที่จะมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีการเงินในทุกสมัยประชุมปกติ คณะกรรมการตามที่เสนอดังกล่าว ได้ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1861 โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมของสภาสามัญ และในปีต่อมาสภาสามัญได้กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสามัญอย่าง ชัดเจนว่า "ให้แต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ที่แสดงถึงเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และการใช้จ่ายเงินนั้น แล้วเสนอความเห็นพร้อมทั้งรายงานต่อรัฐสภา โดยให้มีสมาชิกจำนวนไม่เกิน 15 คน ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาตั้งแต่เริ่มต้นสมัยประชุม"⁴¹ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในแต่ละปีการคลัง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว เป็นที่รู้จักในชื่อคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (Public Accounts Committee) และยังคงทำหน้าที่มาจนถึงในปัจจุบัน

ปัจจุบันคณะกรรมการ PAC ประกอบด้วยสมาชิก 15 คน ซึ่งสภาสามัญจะแต่งตั้งจากสมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาสามัญตามสัดส่วนพรรคการเมืองในรัฐสภา และโดยธรรมเนียมปฏิบัติประธานคณะกรรมการจะเป็นสมาชิกจากพรรคฝ่ายค้าน ส่วนใหญ่แล้วตำแหน่งประธานคณะกรรมการก็มักจะได้แก่ อดีตเลขาธิการรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (ex - Financial Secretary to the Treasury) และสำหรับเลขาธิการรัฐมนตรีกระทรวงการคลังคนปัจจุบัน ก็มักจะได้รับ การแต่งตั้งให้เป็นกรรมการด้วย⁴²

⁴⁰ วีระ ไทยวานิช , "การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีงบประมาณรายจ่าย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชา นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539) , หน้า 24 – 29 .

⁴¹ Herbert Brittain , The British Budgetary System (London : George Allen & Unwin Ltd., 1959) , p.262 .

⁴² Ivor Jennings , Parliament (London : Cambridge University Press , 1970) , pp. 333 - 334 .

อำนาจหน้าที่ของ PAC

โดยทั่วไปคณะกรรมการการบัญชีสาธารณะ จะทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ของส่วนราชการ โดยเฉพาะบัญชีแสดงการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ พร้อมทั้งรายงานการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้วจัดทำเป็นรายงานความเห็นของคณะกรรมการเสนอต่อรัฐสภา

ความมุ่งหมายที่สำคัญของคณะกรรมการการบัญชีสาธารณะในการตรวจสอบบัญชีการเงินของส่วนราชการ อาจสรุปได้เป็น 3 ประการ ตามที่อดีตนายกรัฐมนตรี Osbert Peake ได้กล่าวไว้ต่อรัฐสภาในปี ค.ศ. 1948 ดังนี้⁴³

- (1) เพื่อให้เป็นประกันว่าเงินของรัฐ (Public Money) ได้ใช้จ่ายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ได้ลงมติไว้แล้ว
- (2) เพื่อให้เป็นประกันว่าการใช้จ่ายเงินเป็นไปด้วยความประหยัดและเพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมมากที่สุด
- (3) เพื่อรักษาระดับมาตรฐานจริยธรรมในทางการคลัง (Public Morality) ของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในระดับสูง

ในการปฏิบัติภารกิจของการควบคุมและตรวจสอบ คณะกรรมการการบัญชีสาธารณะมีอำนาจตามข้อบังคับการประชุมของสภาสามัญเช่นเดียวกับคณะกรรมการอื่น ๆ คือ การเรียกให้ส่งเอกสาร บุคคล และรายงานบันทึกต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นหลักฐาน สำหรับกระบวนการวิธีพิจารณาของคณะกรรมการการบัญชีสาธารณะโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการพิจารณาจากพยานหลักฐานเป็นสำคัญ ซึ่งจะมีเลขานุการประจำซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางการบัญชีเป็นผู้ช่วย นอกจากนี้คณะกรรมการการบัญชีสาธารณะยังมีผู้ช่วยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านการตรวจสอบมาเป็นผู้ช่วยเหลือและสนับสนุนในการทำงานคือ Comptroller And Auditor General (CAG) ซึ่งจะเข้าร่วมในการประชุมกับคณะกรรมการการบัญชีสาธารณะทุกครั้ง และจะเป็นผู้นำเสนอประเด็นหรือเรื่องราวที่น่าสนใจเกี่ยวกับผลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้รัฐสภาได้ทราบ แม้ว่าในทางปฏิบัติรัฐสภาจะไม่ถูกจำกัดให้ต้องพิจารณา หรือสอบสวนในเรื่องเกี่ยวกับผลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าว แต่มากกว่า 90% ของเรื่องที่คณะกรรมการการบัญชีสาธารณะพิจารณามักจะเป็นเรื่องที่มาจากการเสนอและรายงานของ CAG นั้นเอง

⁴³ Cedric Sandford , Economic of Public Finance (Oxford : Pergamon Press , 1984) , p.68 .

ตามหลักการแล้ว ระบบของการทำหน้าที่ของคณะกรรมการบัญชี สาธารณะซึ่งร่วมมือกับ CAG จะมีความสำคัญและจำเป็นต่อการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของการทุจริตและการใช้จ่ายเงินของรัฐอย่างไม่ถูกต้องโดยหน่วยงานของรัฐบาล แม้ว่าบทบาทที่แท้จริงของคณะกรรมการบัญชีสาธารณะจะไม่อาจป้องกันการกระทำดังกล่าวได้โดยตรง เนื่องจากบทบาทของคณะกรรมการ PAC จะจำกัดเพียงการทำรายงานเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเท่านั้น แต่เนื้อหาของรายงานของคณะกรรมการ PAC จะแสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพ ความฟุ่มเฟือย ความหมดเปลืองสูญเปล่า และความบกพร่องในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐที่ถูกตรวจสอบ ซึ่งรายงานนั้นจะเสนอต่อรัฐสภาและนำมาเปิดเผยต่อสาธารณะ (publicity) ในอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติ เมื่อคณะกรรมการ PAC เสนอรายงานต่อรัฐสภาแล้ว รัฐบาลจะต้องตอบและแถลงชี้แจงเกี่ยวกับประเด็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการ PAC โดยทำเป็นรายงานเสนอต่อรัฐสภาด้วย รายงานดังกล่าวมีชื่อว่า "Treasury Minute" โดยปกติรายงานของคณะกรรมการ PAC และ Treasury Minute จะได้รับการพิจารณาและอภิปรายในสภาสามัญปีละ 1 ครั้ง และจะถูกกำหนดให้เป็นประเด็นแรกในการอภิปรายของสภาสามัญในสมัยประชุมประจำปี⁴⁴

จากที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการ PAC เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงรายงานผลการตรวจสอบบัญชีที่ CAG จัดทำขึ้น ทำให้ระบบการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลโดยรัฐสภาในประเทศอังกฤษเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ มีผลเป็นการขจัดความสูญเปล่าและการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยให้ลดน้อยลง และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องและเหมาะสมมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการใช้จ่ายเงิน การทำสัญญา และการบริหาร อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ PAC จะไม่ควบคุมและตรวจสอบในเนื้อหาของนโยบายของรัฐบาล แต่จะเน้นในวิธีการดำเนินการตามนโยบายมากกว่า⁴⁵

⁴⁴ Kenneth Bradshaw & David Pring , Parliament and Congress (London : Quartet Books , 1981) , pp. 332 - 334 .

⁴⁵ Charles Gordon , Erskine May ' s Treatise on The Law , Priviledges , Proceedigs and Usage of Parliament (London : Butterworths , 1983) , pp. 675 - 678 .

(ข) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ⁴⁶

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย (The National Audit Office หรือ NAO) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ National Audit Act 1983 มีหัวหน้าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คือ The Comptroller and Auditor General (CAG) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน

CAG เป็นราชการอิสระ ได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีอังกฤษ โดยคำแนะนำของสภาสามัญ และมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาสามัญ ⁴⁷ การดำรงตำแหน่งของ CAG จะสิ้นสุดลงเมื่อตาย ลาออก หรือเมื่อทั้งสภาสามัญ และสภาขุนนาง มีมติให้ปลดออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุความประพฤติเสื่อมเสีย และเสนอมตินั้นต่อสมเด็จพระราชินีเพื่อทรงโปรดเกล้าให้ปลดออกจากตำแหน่ง ⁴⁸ ส่วนเงินค่าตอบแทน การปฏิบัติงานนั้นจะเป็นไปตามที่สภาสามัญกำหนด ก่อนที่สภาสามัญจะกำหนดกฎหมายบัญญัติให้ CAG ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเทียบเท่าตำแหน่งปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) ⁴⁹ สำหรับเจ้าหน้าที่ (Staff) ของสำนักงานนั้น มาจากการแต่งตั้งของ CAG โดยได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่ CAG กำหนด

อำนาจหน้าที่

หน้าที่ของ CAG แยกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ หน้าที่ในการตรวจสอบบัญชี และหน้าที่ในการตรวจสอบสถานะ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินการทางการเงินของส่วนราชการ

ภายหลังจากการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว CAG จะต้องทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา ⁵⁰ ในแต่ละปีการคลัง ปกติรายงานของ CAG จะเสนอรัฐสภาซึ่งเนื้อหาและรูปแบบของรายงานมิได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน โดยส่วนใหญ่แล้วรายงานดังกล่าวจะชี้ให้เห็นถึงประเด็นข้อบกพร่องในการปฏิบัติของหน่วยงาน ตลอดจนความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการแสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการใช้

⁴⁶ เอกสารสัมมนาวิชาการเรื่อง “การปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดิน,” วันที่ 15 พฤศจิกายน 2536 ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า กรุงเทพมหานคร .

⁴⁷ National Audit Act , 1983 , Sec 1 (2) .

⁴⁸ Exchequer and Audit Department Act , 1866 , Sec 3 .

⁴⁹ Ibid . , Sec 1 (2)

⁵⁰ National Audit Act , 1983 , Sec 6 .

จ่ายงบประมาณและการควบคุม นอกจากนี้เรื่องที่รัฐสภาให้ความสนใจ เรื่องที่คณะกรรมการต้องการทราบ หรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนส่วนใหญ่ ก็จะถูกบันทึกไว้ในรายงานของ CAG ที่เสนอต่อรัฐสภาด้วย อาจกล่าวได้ว่า CAG มีอิสระอย่างมากในการเสนอเรื่องต่าง ๆ ที่คิดว่าเป็นความสนใจของรัฐสภาและเรื่องที่ต้องการให้รัฐสภาทราบ โดยบรรจุไว้ในรายงานแต่ในทางปฏิบัติ CAG จะไม่กระทำหรือเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ⁵¹ เมื่อสภาสามัญได้รับรายงานของ CAG แล้ว จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ Public Accounts Committee ซึ่งสภาสามัญจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานดังกล่าวก่อนเสนอให้สภาสามัญพิจารณาต่อไป

2.4 การควบคุมงบประมาณของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา

2.4.1 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและ

ฝ่ายบริหาร : ความเป็นมาและหลักการ

ในปัจจุบันเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า การใช้อำนาจในรัฐเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มิใช่เป็น “การแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Power) ออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่เป็นการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะของการแบ่งแยกหน้าที่ (Distribution of Powers)⁵² อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของรัฐบาลสหรัฐอเมริกานั้น สร้างขึ้นบนพื้นฐานของแนวความเชื่อในเรื่องหลักของการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) เพราะความหวັนเกรงของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่า ถ้าอำนาจรวมอยู่กับบุคคลคนเดียว หรือหลายคนก็ตาม อาจจะทำให้เกิดการรวมอำนาจ ดังคำกล่าวของ เจมส์ เมดิสัน (James Madison) ใน Federalist Papers ว่า การรวมอำนาจทั้งสาม คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการไว้ในมือของบุคคลคนเดียวหรือหลายคน ไม่ว่าจะเป็นการสืบสันตติวงศ์ โดยการแต่งตั้งตนเองหรือจากการเลือกตั้งก็ตาม ถือว่าเป็นการปกครอง

⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน , การสอบบัญชีรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ แปลโดย จันทา สาขากร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์ , 2518) , หน้า 6 – 7 .

⁵² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ , “หลักการแบ่งแยกอำนาจ,” หนังสือที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์ , 21 กันยายน 2540 , หน้า 308 .

แบบเผด็จการ ดังนั้น แต่ละฝ่ายจึงต้องมีผู้บริหารงานที่รับผิดชอบในกิจการงานของตน แต่ยังคงจำเป็นต้องมีการรั้งถ่วงดุลย์แห่งอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะช่วยเป็นเครื่องป้องกันการรวมอำนาจฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด⁵³

ในขณะที่การงบประมาณของสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษ คือ การต่อสู้ดิ้นรนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และฝ่ายบริหาร (กษัตริย์) จนกระทั่งเกิดหลักการอนุมัติและการควบคุมโดยรัฐสภา ซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญที่สุดเกี่ยวกับงบประมาณในสหรัฐเช่นกัน ในการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐในปี 1789 มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพราะว่าผู้ร่างเห็นว่าเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่มีขอบ (Jame Madison) ดังนั้น นับได้ว่าตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสาธารณรัฐ (สหรัฐอเมริกา) เกือบทุกครั้งที่มีการปฏิรูปการงบประมาณจึงยังคงมีเป้าหมายหรือมีผลไปสู่ความยืดโยง หรือความสมดุลระหว่างอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ⁵⁴

สหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกอำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหารกับนิติบัญญัติ และมองอำนาจการเงินเป็นส่วนสำคัญในระบบคานอำนาจของรัฐ โดยกำหนดให้อำนาจทางการเงินอยู่ที่รัฐสภา สมาชิกรัฐสภาสามารถเสนอและอนุมัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน โดยไม่ต้องรับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารแต่ประการใด แต่ก็มีกรณีสภาอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหารที่จะไม่อนุมัติ (veto) กฎหมายที่ส่งมาจากรัฐสภาได้⁵⁵

2.4.2 กระบวนการอนุมัติงบประมาณ

ในแต่ละปีรัฐบาลกลางได้เก็บและจ่ายเงินไปมากกว่า 150,000 ล้านเหรียญ ภายใต้กระบวนการงบประมาณซึ่งเป็นกระบวนการที่ยุ่ยากจึงต้องอาศัยเวลาเพื่อจะก่อตั้งกิจการที่เต็มไปด้วยการโต้แย้ง อุปสรรค และความล่าช้า อย่างไรก็ตามรอบปีงบประมาณจะเริ่มต้นด้วยการจัดเตรียมงบประมาณ โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอต่อรัฐสภา (Congress) ซึ่งจะได้อาศัยเป็นแนวทางในการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับรายได้และรายจ่าย⁵⁶

⁵³ พงษ์ศานต์ พันธุลาก , การเมืองสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2527) , หน้า 17 - 18 .

⁵⁴ Thomas D. Lynch. Public Budgeting in America . (Newjersy : Printice Hall , 1990) , pp. 36 - 37 .

⁵⁵ อัมมาร สยามวาลา , "การแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน," วารสารกฎหมาย , หน้า 24 - 25 .

⁵⁶ Robert keilth , "A brief Introduction to federal Budget Process," CRS Report for Congress (96 - 912 GOV) November , 1996 , p 3 .

The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้วางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของรัฐบาลซึ่งมีวิธีการและแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันไป ตามวัตถุประสงค์ของการพิจารณาในรายละเอียดแต่ละเรื่อง อย่างไรก็ตาม วิธีการทั้งหลายจะอยู่ภายใต้ “การยืนยันร่วมกันของทั้งสองสภา” (Concurrent resolution) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกรอบ (framework) เกี่ยวกับการพิจารณารายได้ รายจ่าย และการพิจารณากรณีตามที่กฎหมายบังคับไว้ (โดยจะต้องพิจารณาถึงปีต่อ ๆ ไปอีก 5 ปีข้างหน้าตามที่บัญญัติไว้ใน The Budget Enforcement Act of 1990) สำหรับกรอบรายได้และรายจ่าย ตามการยืนยันร่วมกันดังกล่าว จะใช้เป็นนโยบายหรือแนวทางที่จะนำมาบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงิน การภาษีอากร การจำกัดหนี้ และการใกล้เคียงทางการเงินต่าง ๆ ซึ่งแต่ละเรื่องมีกฎเกณฑ์และวิธีการต่างกันออกไป⁵⁸

งบประมาณของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 1969 เป็นต้นมา มีลักษณะเป็น “งบประมาณรวมยอด” (Unified budget) ซึ่งประโยชน์สำหรับแสดงฐานะทางการคลังของรัฐบาลทางด้านรายรับและรายจ่ายทั้งหลาย (revenues from all sources and outlay to all activities) สำหรับการอนุมัติงบประมาณรัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณางบประมาณที่ประธานาธิบดีเสนอมา รวมทั้งกรณีในภาพรวมทุกด้านและระยะเวลา

ภารกิจของรัฐสภาจะเริ่มต้นขึ้นโดยการยื่นข้อเสนอใน 4 ลักษณะ 1) the Bill 2) the Joint resolution 3) the Concurrent resolution 4) the Simple resolution สำหรับ Concurrent resolution เป็นข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับภารกิจร่วมกันของทั้งสองสภา ซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากทั้งสองสภาเพื่อแสดงให้ปรากฏซึ่งความจริง , หลักการ , ความคิดเห็น และเจตจำนงของทั้งสองสภา โดยไม่มีผลบังคับเช่นกฎหมาย จึงไม่ต้องเสนอให้ประธานาธิบดีลงนามอนุมัติ

⁵⁸ Robert keilth , “A brief Introduction to federal Budget Process,” p. 7 .

ในระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดีนั้น ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาโดยตรง ฝ่ายบริหารต้องใช้วิธีการทางอ้อมเพื่อเสนอต่อรัฐสภาว่าในการบริหารงานของรัฐนั้น ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีกฎหมายอะไร หรืองบประมาณเท่าใด เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงานวิธีการทางอ้อมที่สำคัญก็คือ “สุนทรพจน์ของประธานาธิบดีที่กล่าวต่อรัฐสภา” (State of Union) ซึ่งต่างกับระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารมีส่วนในการเสนอร่างกฎหมาย

หลายปี ทั้งรายได้ รายจ่าย และพิจารณากรณีตามที่กฎหมายกำหนดเฉพาะเรื่อง เป็นต้นว่า รัฐสภาจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับดุลยภาพงบประมาณ (ตาม The Balance Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985) เพื่อควบคุมการขาดดุลงบประมาณ โดยกำหนดวิธีลดและเพิ่มการจ่ายภายใต้มาตรการที่เรียกว่า pay-as-you-go (paygo)⁶⁰ เฉพาะรายจ่ายตาม (Discretionary Spending) เป็นต้น

ความรับผิดชอบของรัฐสภาอเมริกันในการอนุมัติงบประมาณนั้นมีอยู่ 2 ลักษณะคือ “ การให้อำนาจ ” และ “ การให้เงิน ” ในที่นี้คำว่า การให้อำนาจ หมายถึง การที่รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายในส่วนที่มีการกำหนดโครงการ หรืองานที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการที่จะใช้เงินได้หากได้รับเงินงบประมาณ ส่วนคำว่า การให้เงิน นั้นหมายถึงอนุญาตให้หน่วยงานนั้นสามารถเบิกเงินจากรัฐบาลได้ เมื่อได้ดำเนินการตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ⁶¹

อย่างไรก็ตาม การพิจารณางบประมาณของสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนาโดยตลอดผ่านแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ โดยคณะกรรมการอนุกรรมการ ที่เกี่ยวกับงบประมาณทั้งด้านรูปแบบ ระยะเวลา และวิธีพิจารณา

(ก) รูปแบบและระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณ⁶²

ในสหรัฐอเมริกางบประมาณของประธานาธิบดี จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาในต้นสมัยประชุมไม่เกิน วันจันทร์แรกของเดือนกุมภาพันธ์ งบประมาณจะประกอบไปด้วยประมาณการรายจ่าย รายรับ การกู้ยืมและหนี้ รวมทั้งนโยบายและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับระเบียบและกฎหมาย รายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ ข้อมูลและโครงการที่จะดำเนินการด้านเศรษฐกิจ ข้อมูลในอดีตและบทวิเคราะห์งบประมาณ เป็นต้น

⁶⁰ Robert keilth , “A brief Introduction to federal Budget Process,” pp. 11 - 12 .

⁶¹ สรรเสริญ สืบสหาการ , “ปัญหาการจัดทำงบประมาณของสหรัฐอเมริกา,” รัฐสภาสาร 32 (มกราคม 2527) : 60.

⁶² Robert keilth , “A brief Introduction to federal Budget Process,” pp. 1 - 12 .

ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณทั้งหมด ประธานาธิบดีมีสำนักการจัดการและงบประมาณ (office of Management and Budget) เป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือ การเสนองบประมาณต่อรัฐสภาจะจัดพิมพ์เป็นเอกสารงบประมาณ (Budget Document) และในภาคผนวก (Appendix) จะต้องจัดพิมพ์โดยใช้ถ้อยคำตามร่างรัฐธรรมนูญตั้งงบประมาณรายจ่ายซึ่งรัฐสภาได้อนุมัติในปีก่อน และทุกรายการของงบประมาณรายจ่ายจะต้องแสดงรายละเอียดประกอบ สำหรับทางด้านประมาณการรายได้เป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง จะพิจารณาปรับปรุงก่อนส่งมารวมพิมพ์ไว้ในเอกสารงบประมาณ ซึ่งมักจะมีเพิ่มมากขึ้นตลอดมา เมื่อประธานาธิบดีได้เสนองบประมาณต่อรัฐสภาแล้ว กระบวนการงบประมาณของรัฐสภาตามกฎหมายจะเริ่มต้นขึ้นภายใต้กำหนดการดังต่อไปนี้

ภายในกำหนดไม่เกิน	การดำเนินการต่าง ๆ
วันจันทร์แรกของเดือนกุมภาพันธ์	ประธานาธิบดีเสนองบประมาณต่อรัฐสภา
15 กุมภาพันธ์	CBO เสนอรายงานทางเศรษฐกิจ และงบประมาณโดยสังเขป (outlook) ต่อคณะกรรมการงบประมาณของแต่ละสภา (Budget Committee)
6 สัปดาห์หลังจากประธานาธิบดีเสนองบประมาณ	คณะกรรมการแต่ละด้านต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับความเห็นและประมาณการต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการงบประมาณ (Budget Committee) ของแต่ละสภา
1 เมษายน	คณะกรรมการวุฒิสภารายงานผลการพิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณ
15 เมษายน	รัฐสภาให้ความเห็นชอบผลการพิจารณาเกี่ยวกับกรอบของงบประมาณ (Budget Resolution) ทั้งนี้ หากไม่ให้ความเห็นชอบจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่ได้ เว้นแต่จะพ้น 15 พฤษภาคม ก่อน
10 มิถุนายน	คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร (Appropriations Committee) เสนอรายงานเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Appropriations Bill)
30 มิถุนายน	สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้ว
15 กรกฎาคม	ประธานาธิบดีเสนอทบทวนงบประมาณกลางปี
1 ตุลาคม	เริ่มต้นปีงบประมาณ

การวางกรอบ (Budget Resolution) ในแต่ละปีงบประมาณต้องประกอบด้วย

- ยอดรวมของรายรับ
- ยอดรวมของงบประมาณรายจ่าย (Budget authority and Outlays)
- ยอดรวมเงินกู้และการค้ำประกัน
- ขาดดุลหรือเกินดุล
- ขอบเขตเรื่องนี้

(ข) สำนักงานงบประมาณรัฐสภา (Congressional Budget office)

ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของสหรัฐก่อนปี ค.ศ. 1974 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะเข้าสู่ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา จำเป็นต้องให้คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรงบประมาณด้านต่าง ๆ พิจารณาเสียก่อน ตัวอย่างเช่น กรรมการการบินและอวกาศ กรรมการการศึกษา กรรมการแรงงาน ฯลฯ

ในการพิจารณารัฐสภาอเมริกันจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแยกกันระหว่างคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ยิ่งไปกว่านั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินจะแยกกันพิจารณาออกเป็น ส่วน ๆ งบประมาณ 12 - 15 ส่วน โดยแยกตามด้านต่าง ๆ และจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ที่ละส่วน แม้แต่มาตรการการเก็บภาษีก็ได้รับการพิจารณาแยกจากการพิจารณามาตรการการอนุมัติงบประมาณ โดยตั้งกรรมการคนละชุดพิจารณา สรุปแล้วรัฐสภาอเมริกันไม่มีโอกาสได้มองงบประมาณแผ่นดินในมุมกว้าง เพื่อที่จะได้จัดระดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ และจะได้พิจารณาผลกระทบส่วนรวมของงบประมาณที่จะมีต่อระบบเศรษฐกิจ หรือพิจารณาหาวิธีการเพิ่มรายได้ของประเทศให้สอดคล้องกับรายจ่าย และผลที่เกิดขึ้นก็คือรัฐสภาอเมริกันได้รับคำวิจารณ์ว่า ไม่ได้รับผิดชอบต่อการจ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายรัฐบาล รัฐสภาอเมริกันได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาด้านการพิจารณางบประมาณ โดยการจัดตั้งกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐสภาแบบใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2517 (ค.ศ. 1974) โดยรัฐสภาอเมริกันได้ตั้งคณะกรรมการงบประมาณของ (Budget Committee) สภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาขึ้น พร้อมทั้งได้จัดตั้งสำนักงานงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น เพื่อจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของประธานาธิบดี⁶³

⁶³

สรรเสริญ สืบสภาร , "ปัญหาการจัดทำงบประมาณของสหรัฐอเมริกา," หน้า 61 - 62 .

The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 ได้ก่อตั้งองค์กรและวิธีพิจารณาขึ้นใหม่ ซึ่งรวมทั้งคณะกรรมการงบประมาณของทั้งสองสภามีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณรัฐสภาขึ้นเพื่อจัดเตรียมข้อมูลตลอดจนวิเคราะห์งบประมาณให้กับรัฐสภา และพิจารณาถึงการกำหนดงบประมาณรายจ่ายและอัตราภาษีตลอดจนกลไกของรัฐสภา ในการควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการชะลอหรือเลื่อนงบประมาณ

เหตุผลในการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้มีอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ ⁶⁴

1. การที่รัฐสภาขาดประสิทธิภาพในการตัดสินใจในการพิจารณางบประมาณเนื่องจากข้อมูลประกอบการพิจารณานั้น ถูกเสนอจากสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลกลาง ซึ่งไม่มีรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้รัฐสภาสามารถวินิจฉัยได้ว่า งบประมาณในส่วนใดมีความจำเป็นที่แท้จริงแค่ไหนเพียงไร
2. การเพิ่มพูนขึ้นของงบประมาณในทุกปีประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่บีบคั้นและปัญหาการขาดดุลงบประมาณที่สูงขึ้น
3. ความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา เมื่อประธานาธิบดีมักสันเห็นว่ารัฐสภาด้อยประสิทธิภาพในการพิจารณางบประมาณ เนื่องจากจัดสรรงบประมาณผิดพลาด โดยได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมหาศาลให้กับโครงการที่ไม่สำคัญหลายโครงการ
4. ความขัดแย้งภายในระหว่างสมาชิกรัฐสภาและระหว่างคณะกรรมการต่าง ๆ เนื่องจากมีความเห็นในนโยบายงบประมาณที่แตกต่างกัน

หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณรัฐสภา (CBO) ⁶⁵

1. ให้ความช่วยเหลือและบริการเกี่ยวกับเรื่องราวที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณรัฐสภาทุกเรื่องต่อคณะกรรมการงบประมาณของทั้งสองสภา และให้รวมถึงเรื่องต่อไปนี้

1.1 ข้อมูลงบประมาณ ร่างกฎหมายที่เหมาะสม และร่างกฎหมาย อื่น ๆ เกี่ยวกับอำนาจในการงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการภาษี

⁶⁴ สมชาติ ธรรมศิริ และ สุภัญญา หอมชื่นชม, "สำนักงานงบประมาณรัฐสภา," จุลสาร 3 (กันยายน 2538) : 42 .

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 46 .

1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ รายรับ ตลอดจนรายงานประมาณการรายได้และรายรับในอนาคต และปัจจัยที่ส่งผลต่อรายได้

1.3 เอกสารและข้อมูลอื่นใดตามที่คณะกรรมการการดังกล่าวเรียกขอ (Sec.202 (a))

2. ให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการอื่นและสมาชิกของทั้งสองสภา ตลอดจนสมาชิกในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงบประมาณรัฐสภาในเรื่อง 1.1 และ 1.2 ตามข้อ 1. และเรื่องอื่นใดที่อาจถูกร้องขอ (Sec.202 (c))

3. หากคณะกรรมการงบประมาณของทั้งสองสภาหรือคณะกรรมการร่วม ร้องขอความช่วยเหลือจากบุคลากรของสำนักงบประมาณรัฐสภาเป็นการชั่วคราว สำนักงบประมาณรัฐสภาจะต้องจัดบุคลากรให้ตามคำขอนั้น ทั้งนี้ต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 (Sec.202 (d))

4. ให้มีหน้าที่พิจารณาถึงการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง (โดยนัย Sec.202 (e) (1))

5. ให้มีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการงบประมาณ (Sec.202 (f) (1) (2))

การตั้งองค์กร CBO ช่วยให้เกิดการคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติดังได้กล่าวมาแล้วว่า การที่ให้หน่วยงานใดมีอิทธิพลสูงหน่วยงานเดียว ย่อมก่อให้เกิดโอกาสใช้อำนาจไปในทางมิชอบได้ง่าย การมีองค์กร CBO ของฝ่ายนิติบัญญัติ ช่วยให้เกิดการ Check and Balance ขึ้น มิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจฝ่ายเดียว (เดิมหน่วยงาน OMB ของฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก เมื่อ Congress จัดตั้ง CBO การใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารก็มีการตรวจสอบการใช้จ่ายอย่างรัดกุมมาก)

(ค) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Appropriation Bill) ⁶⁶

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะประกอบไปด้วย 3 ส่วนหลัก ได้แก่

1. งบประมาณประจำปี (Regular appropriations) ที่ตั้งไว้สำหรับส่วนราชการในปีต่อไป

⁶⁶ Robert Kieth , "A brief Introduction to federal Budget Process," pp. 14 – 16.

2. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplemental appropriations) ที่ตั้งเป็นงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่ปีงบประมาณปัจจุบัน ในกรณีที่ไม่เพียงพอหรือกรณีที่มีได้ตั้งไว้ในงบประมาณปัจจุบัน

3. งบประมาณชั่วคราว (Continuing appropriation) ที่ตั้งไว้สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ในการที่ยังไม่ได้รับอนุมัติเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ (stop - gap หรือ full - year)

การยืนยันร่วมกันเกี่ยวกับนโยบายด้านรายจ่ายของรัฐสภา (Concurrent Resolution) จะเสนอเป็นรายจ่ายตามกฎหมาย 2 ประเภทคือ 1) Discretionary Spending หมายถึง รายจ่ายตามที่เสนอมาเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมียอดรวมเพียง 1 ใน 3 ของรายจ่ายภาครัฐ 2) Mandatory (direct) spending หมายถึง รายจ่ายตามกฎหมายอื่นซึ่งเป็นกฎหมายถาวร ส่วนมากได้แก่ กองทุนตามโครงการต่าง ๆ⁶⁷ ซึ่งไม่จำเป็นต้องแก้ไขทุกปี

รายจ่ายตาม Discretionary Spending ทั้งหมดอยู่ภายใต้การตัดสินใจของ Appropriation Committees ของทั้งสองสภา สำหรับรายจ่ายตาม Mandatory Spending อยู่ภายใต้การตัดสินใจของ Legislative Committees และ Senate Finance Committee กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติงานต่อไปได้และกำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถจ่ายเงินตามจำนวนและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ อำนาจดังกล่าวมาจากรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า “ No Money Shall be drawn from the Treasury But in consequence of appropriations made by law ”

เป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) พิจารณาก่อนจึงจะส่งต่อไปให้วุฒิสภา (Senate) พิจารณาภายหลังตามอุดมการณ์ที่ว่าราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิที่จะอนุมัติ - อนุญาต การใช้จ่ายเงินภาษีอากรของประชาชน

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมกับการแถลงนโยบายของฝ่ายบริหารในเดือนมกราคมแล้ว คณะกรรมาธิการงบประมาณ (Budget Committee) จะเริ่มพิจารณางบประมาณทั้งภาค ซึ่งหมายรวมถึง

⁶⁷ Robert Kieth , “A brief Introduction to federal Budget Process,”

รายได้และรายจ่ายในเชิงมหภาค สำหรับการพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายภายใต้กรอบ (Concurrent Resolution) จะเริ่มทำการพิจารณาโดยคณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณ (Appropriations Committee) คณะกรรมการนี้เป็นคณะกรรมการประจำ (Standing Committee) อันประกอบด้วยสมาชิก 61 นาย คัดเลือกตามอัตราส่วนจากพรรคเสียงข้างมาก 34 คน และอีก 27 คน มาจากพรรคเสียงข้างน้อยในสภา และเนื่องจากงบประมาณของสหรัฐอเมริกามีรายจ่ายเป็นจำนวนมาก ดังนั้น คณะกรรมการจึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการ (Subcommittee) ขึ้น เพื่อช่วยเหลือการพิจารณาคณะอนุกรรมการนี้จะประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะในการพิจารณาของกรรมการงบประมาณนี้ โดยปกติแล้วผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะได้รับเชิญไปอธิบายชี้แจงหลักการทั่ว ๆ ไป ที่ใช้ในการจัดเตรียมงบประมาณและสาระสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการและนโยบายทางการจัดสรรของฝ่ายบริหาร

นอกจากนั้นหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องจัดเตรียมและพร้อมที่จะเสนอรายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อสนับสนุนเหตุผลของการของงบประมาณและป้องกันการถูกตัดทอนโดยกรรมการ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจะต้องพร้อมที่จะอธิบายและตอบคำถามของอนุกรรมการและคณะกรรมการ เท่าที่ปฏิบัติอันเป็นประเพณีนิยมนั้นคณะกรรมการจะพิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่ของงบประมาณมา โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานในอดีตและประกอบกับข้อมูลที่มีอยู่ พิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการและความต้องการของสังคม ในการพิจารณานี้อาจจะมีสมาชิกสภาคนอื่นและบุคคลภายนอกที่สนใจ ยื่นข้อเสนอแนะและความเห็นอื่น ๆ ซึ่งอาจสนับสนุนแผนงานก็ได้ คณะกรรมการและอนุกรรมการจะจัดรับฟังและแปรญัตติในทุก ๆ ข้อในรายการที่ปรากฏในร่างงบประมาณ และเสนอรายงานผลการพิจารณากลับไปยังคณะกรรมการ คณะกรรมการจะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole)⁶⁸ ซึ่งไม่ใช่สภาผู้แทนราษฎรทั้งสภา คณะกรรมการเต็มสภานี้จะมีสมาชิกเพียง 100 คน ซึ่งจะทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก

หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา และอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว วุฒิสภาก็จะเริ่มทำการพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินี้ในลักษณะเดียวกันคือ กรรมการจัดสรรงบประมาณของวุฒิสภา (Appropriation Committee) จะทำการพิจารณาโดยมีอนุกรรมการเป็นผู้ช่วยเหลือ จำนวน 13 คณะ

⁶⁸ พงษ์ศานต์ พันธูลภ , การเมืองสหรัฐอเมริกา , หน้า 176 - 177 .

เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาเรียบร้อยแล้ว ก็จะส่งตรงไปให้ประธานาธิบดีในขั้นสุดท้าย แต่ถ้ามีความเห็นขัดแย้งกันขึ้นระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญร่วมกัน (Conference Committee) ทำการพิจารณาไกล่เกลี่ยและต่อรองเพื่อหาทางสายกลาง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมเป็นส่วนรวม

ประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจในการตัดสินใจลงนามอนุมัติ การประกาศใช้ร่างรัฐบัญญัติให้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ประธานาธิบดีเองก็มีอำนาจที่จะใช้สิทธิยับยั้ง (Veto Power) ก็ได้ ถ้าไม่เห็นพ้องต้องกันกับรัฐสภา แต่การใช้สิทธิยับยั้งนี้ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจใช้สิทธิยับยั้งบทบัญญัติส่วนใดส่วนหนึ่ง (Item Veto) ต้องยับยั้งร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับและต้องกระทำภายในกำหนด 10 วัน ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าว ร่างรัฐบัญญัตินั้นก็จะมีผลใช้บังคับโดยที่ประธานาธิบดีไม่ต้องลงนาม⁶⁹ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 1996 The line Item Veto Act (P.L.104 -130) ได้แก้ไข The Impoundment Control Act of 1974 โดยเพิ่มอำนาจให้ประธานาธิบดีสามารถ Veto เฉพาะบางรายการในรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีที่ประกาศเป็นกฎหมายแล้วรวมทั้งแผนการทางภาษีต่าง ๆ ได้ด้วย หากเห็นว่าเป็นรายการที่ไม่จำเป็นไม่มีประโยชน์ข้อเสนอดังกล่าวของประธานาธิบดีจะมีผล เว้นแต่รัฐสภาจะไม่เห็นด้วยภายในเวลา 5 วัน⁷⁰ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม

แม้ว่ารัฐสภาโดยคณะกรรมการจะมีอำนาจอย่างมากมาก็ตาม แต่ในการพิจารณางบประมาณในทางปฏิบัติทำนประธานาธิบดี ก็มีอิทธิพลต่อบทบาทและการวินิจฉัยของกรรมการในการพิจารณารัฐบัญญัติงบประมาณมาก สำหรับอิทธิพลทางกฎหมายจะเห็นได้จากการมีอำนาจใช้สิทธิยับยั้งซึ่งจะทำให้ประธานาธิบดีมีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาของสาระในร่างกฎหมายตั้งแต่การเสนองบประมาณ นอกจากนั้นประธานาธิบดีอาจไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายงบประมาณเต็มจำนวนที่สภาอนุมัติ จัดสรรไว้ในรายการหนึ่งรายการใดก็ได้ และประธานาธิบดีก็ยังสามารถใช้อิทธิพลส่วนตัวในการโน้มน้าวเสียงของสมาชิกสภาให้คล้อยตามความเห็นของตน จากการคุมเสียงสมาชิกในพรรคของตนในฐานะผู้นำพรรค หรืออาจมีการพบปะสังสรรค์กับผู้นำเสียงข้างมากใน

⁶⁹ Ernest S. Griffith , The American System of Government (Newyork : Ferdrick A . Praeger , 1954) , p. 51.

⁷⁰ Robert Kieth , "A brief Introduction to federal Budget Process," p. 20 .

สภาหรือกับบุคคลสำคัญของรัฐสภา ซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองในรัฐสภาที่จะใช้อำนาจตามระเบียบการประชุม เพื่อหาทางให้สนับสนุนตามความต้องการของประธานาธิบดีบุคคลที่สำคัญเหล่านี้คือ

1. รองประธานาธิบดี (Vice President) ในฐานะประธานวุฒิสภา
2. ประธานสภาผู้แทนราษฎร (Speaker of the House)
3. หัวหน้าสมาชิกรัฐสภาของแต่ละพรรค (Floor Leaders)⁷¹

ถ้าประธานาธิบดีได้ลงนามอนุมัติ ในร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ร่างนั้นก็กลายเป็นกฎหมายและเริ่มมีผลใช้ได้ทันที แต่ถ้าการพิจารณางบประมาณไม่สามารถทำได้เสร็จทันก่อนปีงบประมาณ รัฐสภาจะออกรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายชั่วคราว เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีเงินใช้จ่ายไปก่อนจนกว่าจะพิจารณาเสร็จ นอกจากนี้ ในระหว่างที่งบประมาณอยู่ในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา หน่วยงานต่าง ๆ ก็จะต้องสนใจที่จะขอลดหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายในปีปัจจุบันของตนด้วย เนื่องจากสถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปอาจมีโครงการเพิ่มเติมหรืองานเร่งด่วนที่รัฐบาลมอบหมายให้ทำเป็นพิเศษ ในการนี้ก็ต้องมีการจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplemental Estimates) ตามไปด้วย⁷²

2.4.3 การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของ รัฐสภาสหรัฐอเมริกา : การจัดตั้ง General Accounting Office

ภายหลังจากรัฐสภาได้อนุมัติการจ่ายเงินให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ในอดีตสหรัฐอเมริกาได้มีการทดลองใช้วิธีควบคุมในระบบการตรวจสอบบัญชีที่ฝ่ายบริหารเสนอมาแต่ก็ไม่ได้ผล ดังนั้น ในปี 1814 สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งได้แก่ "Standing Committee for Public Expenditure" เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ และในปี ค.ศ. 1816 มีคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าวหลายคณะทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในฝ่ายบริหารต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพ และขาดแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวก็ยังคงทำหน้าที่อยู่จนถึงปี ค.ศ. 1920

⁷¹ พงษ์ศานต์ พันธุลาภ , การเมืองสหรัฐอเมริกา , หน้า 83 - 84 .

⁷² ไพศาล ชัยมงคล , งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ
(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2526) , หน้า 112 .

ในช่วงปี ค.ศ. 1894 ได้มีการกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบการคลัง (Treasury auditors : TA) เพื่อทำหน้าที่ในด้านการตรวจสอบให้เป็นระบบมากขึ้นโดยข้อเสนอและข้อสรุปจากการตรวจสอบของ TA จะมีผลเป็นการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ Comptroller of the Treasury โดยผลการพิจารณาของ Comptroller จะมีผลผูกพันต่อหน่วยราชการให้ต้องปฏิบัติตามด้วย รายงานของ TA และ Comptroller จะถูกรวบรวมและเสนอให้ "คณะกรรมการการงบประมาณของรัฐสภา" (Congressional Committee on expenditures) ต่อไป ระบบการตรวจสอบและรายงานดังกล่าว แม้จะดำเนินการอย่างเป็นระบบ แต่โดยที่ TA และ Comptroller เป็นองค์กรสังกัดฝ่ายบริหาร ระบบการตรวจสอบและรายงานจึงไม่สร้างความมั่นใจและความน่าเชื่อถือเหมือนกับการตรวจสอบซึ่งได้จากหน่วยงานอิสระ

ข้อบกพร่องของกรณีดังกล่าว ได้รับการปรับปรุงให้มีความถูกต้องในปี ค.ศ. 1921 โดยกฎหมาย Budget and Accounting Act 1921 ซึ่งส่งผลต่อโครงสร้างทางการคลังของรัฐอย่างมากโดยกำหนดให้ตั้ง General Accounting office (GOA) ขึ้น

ความเป็นมา

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. General Accounting office หรือ GOA) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Budget and Accounting Act 1921 มีฐานะเป็นหน่วยงานสังกัดฝ่ายรัฐสภา โดยมี Comptroller General (CG) เป็นหัวหน้าสำนักงาน และกฎหมาย General Accounting office Act 1980 กำหนดให้ GAO มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่ง CG จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 15 ปี สำหรับวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง GAO ก็เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่จะช่วยเหลือรัฐสภา ในการตรวจสอบการดำเนินการทางการเงินและตรวจบัญชีของฝ่ายบริหารทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ⁷³

อำนาจหน้าที่

ตามกฎหมาย Budget and Accounting Act 1921 และกฎหมาย Budget and Accounting Procedures Act 1951 นั้น GAO แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ⁷⁴ ดังนี้

⁷³ เอกสารสัมมนาวิชาการเรื่อง "การปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทย" วันที่ 15 พฤศจิกายน 2536 ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า กรุงเทพมหานคร .

⁷⁴ Budget and Accounting Procedures Act, 1951 sec 112 (a) , (b) sec 115 และ Budget and Accounting Act, 1921 sec 309 . ใน เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์ , "บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2538) , หน้า 42 - 49 .

1. การวางระเบียบ กฎเกณฑ์และมาตรฐานให้หน่วยงานถือปฏิบัติ
2. การติดตาม สอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการรับ การจ่าย และการใช้จ่ายเงินของรัฐ (Public Money) รวมถึงการตรวจสอบบัญชีการเงินของหน่วยงานต่าง ๆ
3. การวินิจฉัยกึ่งตัดสิน (quasi - judicial) เกี่ยวกับปัญหาในการรับ การจ่ายเงิน หรือการบัญชี

สำหรับบทบาทด้านการตรวจสอบ ในระยะแรกการตรวจสอบของ GAO จะเป็นการตรวจสอบด้านการเงินเป็นหลัก โดยจะเน้นในเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และการใช้จ่ายโดยประหยัด ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมาย Congressional Budget and impoundment Control Act 1974 บทบาทด้านการตรวจสอบของ GAO ได้ขยายขอบเขตออกไปครอบคลุมถึงการตรวจสอบผลงาน (Program Result Audit) และการประเมินโครงการด้วย

ปัจจุบัน การตรวจสอบฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐบาลของ GAO อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) การตรวจสอบด้านการเงิน (Financial Audit) และ (2) การตรวจสอบด้านการดำเนินงาน (Performance Audit) โดย GAO เน้นการตรวจสอบด้านการเงินเพียงเล็กน้อยเท่านั้น⁷⁵ ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ GAO มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกให้หน่วยงานส่งเอกสาร หนังสือบัญชี ตลอดจนบันทึกใด ๆ ของส่วนราชการเพื่อใช้ในการตรวจสอบในกรณีที่หน่วยงานไม่ส่งข้อมูลดังกล่าว GAO อาจร้องขอต่อศาลเพื่อบังคับให้ส่งข้อมูลนั้น ๆ ได้⁷⁶

ความสัมพันธ์ระหว่าง GAO กับรัฐสภา (Congress)

แม้ GAO จะเป็นหน่วยงานสังกัดฝ่ายรัฐสภา แต่ก็มีกฎหมายรับรองความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ ซึ่งทำให้ GAO มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการตรวจสอบเป็นอย่างมาก การตรวจสอบของ GAO ทั้งที่เป็นการตรวจสอบการดำเนินการทางการเงินและการตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานฝ่ายบริหาร รวมถึงการติดตามสอบสวน (investigate) เรื่องต่าง ๆ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่าง

⁷⁵ U.S. General Accounting Office. Comptroller General 1990 Annual Report. ใน เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์ , "บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน" หน้า 42 .

⁷⁶ เอกสารสัมมนาวิชาการเรื่อง "การปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทย" , อ้างแล้ว .

ถูกต้อง มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยรายงานการตรวจสอบของ GAO จะแสดงถึงความถูกต้องของบัญชี ความก้าวหน้าหรือผลการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะการปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

รายงานของ GAO ดังกล่าว จึงเป็นข้อมูลสนเทศที่สำคัญ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้การทำงานของรัฐสภาเป็นไปอย่างดีและสอดคล้องกับสภาพการที่เป็นไป โดยเฉพาะในเรื่องการติดตามสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่คณะกรรมการรัฐสภาให้ความสนใจ