

บทที่ 3

รูปแบบและกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในต่างประเทศ

การอนุมัติงบประมาณมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากกระบวนการอนุมัติกฎหมาย โดยทั่วไปโดยกำหนดระยะเวลาและวิธีพิจารณาไว้โดยเฉพาะ รูปแบบและกระบวนการอนุมัติงบประมาณในต่างประเทศต่างๆ จะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับแนวปฏิบัติของแต่ละประเทศ โดยที่รูปแบบและกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของไทยได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศนั้นแบ่งได้ 2 ระยะ ได้แก่

- ระยะที่ 1 ก่อนการปฏิรูปทางการเมือง พ.ศ. 2502 ประเทศไทยได้รับเอาอิทธิพลและแนวความคิดทางการเมืองของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ผ่านระบอบการปกครองประชาธิปไตย
- ระยะที่ 2 นับตั้งแต่การปฏิรูปทางการเมือง พ.ศ. 2502 ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางการเมืองจากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการร่างกฎหมายงบประมาณของไทย (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502)

3.1 อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศที่มีต่อรูปแบบพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี : ก่อนปี พ.ศ. 2502

การจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี อันประกอบด้วย รายได้และรายจ่าย เป็นที่ยอมรับในต่างประเทศ โดยประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสนั้นถือเป็นต้นแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณรูปแบบนี้ ประเทศไทยได้รับอิทธิพลดังกล่าวในการร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณก่อนการปฏิรูปทางการเมือง พ.ศ. 2502 รูปแบบและกระบวนการพิจารณางบประมาณของทั้ง 2 ประเทศ มีลักษณะดังนี้

3.1.1 รูปแบบและระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งและสภาขุนนางที่มาจากแต่งตั้ง รัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณอันเป็นวิธีการถ่วงดุลอำนาจฝ่าย

บริหารประการหนึ่ง เพราะหากรัฐสภาไม่อนุมัติงบประมาณของฝ่ายบริหารนั้นย่อมเท่ากับเป็นการ ถอดถอนคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งและโดยธรรมเนียมปฏิบัติคณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้ง คณะ

รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษได้วางหลักว่า “ฝ่ายบริหาร เท่านั้นที่สามารถเสนองบประมาณต่อรัฐสภา และรัฐสภามีอำนาจควบคุมการคลังของแผ่นดินโดย รัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินและเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้หากรัฐสภายังไม่อนุมัติเสียก่อน” (parliamentary approval is required for all expenditure and taxation)

อันเป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า “รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงิน สภาสამัญเป็นผู้ พิจารณาอนุมัติเงินและสภาขุนนางรับรองการอนุมัติ” จากคำกล่าวนี้อาจแยกเป็นหลักทั่วไปได้ 4 ประการ คือ¹

1. ข้อเสนอเกี่ยวกับการเงินของรัฐนั้นจะต้องมาจากคณะรัฐมนตรี
2. ข้อเสนอเกี่ยวกับการเงินของรัฐจะต้องเสนอต่อสภาสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติ
3. การเก็บภาษีหรือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดย อำนาจของรัฐสภา
4. สภาขุนนางไม่สามารถแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติการเงินหากแต่ทำได้เพียงให้ คำรับรองหรือไม่รับรองเท่านั้น

3.1.1.1 รูปแบบและระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

ในประเทศอังกฤษการเสนอขออนุมัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีต้องเสนอวิธีการ หารายได้และการกู้มาใช้จ่าย เพื่อเป็นการขออนุมัติการจัดหารายได้และการกู้เงินมาใช้จ่ายพร้อม กับการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาลอังกฤษได้ถือเป็นธรรมเนียม ปฏิบัติมาช้านาน วันเสนองบประมาณแผ่นดินของประเทศอังกฤษจึงเป็นวันที่มีความหมายยิ่งต่อ ประชาชน เพราะประชาชนนอกจากจะได้รับทราบว่าจะได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาล ประการใดบ้างจำนวนเท่าใดแล้วยังได้รับทราบถึงภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นด้วย² การที่ประเทศอังกฤษ

¹นิพนธ์ โลหกุลวิฑ, “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 14-15.

²อริญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บริษัททบทพิธจำกัด, 2518), หน้า 55.

กำหนดให้รัฐบาลเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมกับวิธีการหารายได้ก็เพื่อต้องการให้รัฐสภา ในฐานะตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยวิธีการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญและได้ผลในทางปฏิบัติคือการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั่นเอง และการที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติรัฐสภาทุกปีก็เพื่อให้รัฐสภาได้ตรวจสอบว่ารัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินและจัดหารายได้มาใช้จ่ายในทางที่เหมาะสมหรือไม่ นอกจากนี้ก็เพื่อจะได้ตรวจสอบและรับทราบว่ารัฐบาลมีการใช้จ่ายเพื่อกิจการพิเศษหรือเพื่อบริการพิเศษประการใด

งบประมาณในประเทศอังกฤษ คือ รายงานการคลัง (Financial Statement) แผนบทวนอัตราภาษีประจำปี และแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐในอนาคตรวม 3 ปี ในปี 1982 งบประมาณการด้านรายจ่ายและข้อเสนอกับภาษีอากรจะแยกจากกัน โดยประมาณการด้านรายจ่ายจะกระทำในรูปของรายงานงบประมาณเพื่อเสนอในเดือนพฤศจิกายน (Autumn Statement) และข้อเสนอกับการทบทวนรายได้หรือภาษี (Spring Budget) ที่จะนำเสนอในเดือนมีนาคม³

จนกระทั่งปี 1993 มีการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณของประเทศอังกฤษซึ่งมีหลักที่สำคัญ คือ งบประมาณจะถูกนำเสนอต่อรัฐสภาในวันแถลงงบประมาณ (Budget Day) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Chancellor of the Exchequer) งบประมาณที่เสนอมีลักษณะของ "งบประมาณรวมยอด" (Unified Budget) อันประกอบด้วยประมาณการด้านรายจ่าย (Public Equipment) และข้อเสนอกับภาษีอากร (Taxation) และการกู้เงินมาใช้จ่ายพร้อมกันนั้นรัฐบาลต้องดำเนินการเสนอเอกสารประกอบการเสนองบประมาณโดยแสดงให้เห็นทราบถึงแผนการระยะยาว (Command Paper) เพื่อให้รัฐสภาเห็นภาพกว้างๆ ของแผนการใช้จ่ายในระยะยาวของรัฐสภา การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณดังกล่าวได้ส่งผลถึงระยะเวลาการพิจารณา และเอกสารประกอบการเสนองบประมาณต่างๆ แต่ไม่กระทบถึงรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

นับแต่ปี 1993 เอกสารงบประมาณของประเทศอังกฤษประกอบด้วย⁴

³ชวลิต ศรีโสมงาม, "ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 14-24.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19.

1. รายงานการคลังและรายงานงบประมาณ (Financial Statement And Budget Report - The FSBR หรือ "Red Book") ถือเป็นเอกสารที่สำคัญที่สุดมี 6 ส่วน คือ

- Chapter 1 แสดงภาพรวมของ "งบประมาณ"
- Chapter 2 แสดงแผนการและนโยบายทางการเงินและการคลังในรอบครึ่งปีของรัฐบาล (MTFS)
- Chapter 3 พยากรณ์ทางเศรษฐกิจสำหรับปีปัจจุบันและอีกสองปีข้างหน้า เนื่องจากงบประมาณนั้นจะแสดงถึงแผนการใช้จ่ายเงินในรอบ 5 ปี (ระยะหลังๆ อาจกำหนดช่วงเวลา 3 ปี เนื่องจากรัฐบาลให้ความสนใจกับการทำแผนการระยะยาวน้อยลง)
- Chapter 4 แสดงการวิเคราะห์ทางการคลังเกี่ยวกับความต้องการทางการเงินในโครงการต่างๆ ของภาครัฐ (PSBR)
- Chapter 5 โครงร่างเกี่ยวกับการภาษีและเบี้ยประกันแห่งชาติ (Nation Insurance Measures)
- Chapter 6 การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ

2. เอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดของมาตรการงบประมาณ (Press Notices)
3. เอกสารอื่นๆ (Other Publications) เช่น เอกสารที่แสดงถึงนโยบายในเรื่องต่างๆ ของรัฐบาล (White Paper or Green Paper)
4. รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลาง (Supply Estimates) ที่เสนอต่อรัฐสภา
5. รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ (Departmental Reports and Statistical Supplement) ประกอบด้วย รายละเอียดของงบประมาณรายจ่าย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ รวมถึงผลงานของหน่วยงานภาครัฐ รายงานนี้จะเสนอในเดือนมีนาคม ซึ่งจะให้ข้อมูลเพิ่มเติมจากรายงานงบประมาณที่เสนอในเดือนพฤศจิกายน (Autumn Statement)
6. รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย (Public Expenditure) พยากรณ์ทางเศรษฐกิจ (Summer Economic Forecast) และการขึ้นภาษีบางรายการทันที (Tax Ready Reckoner) ซึ่งจะช่วยให้รัฐสภามองเห็นภาพรวมภาษีและค่าใช้จ่ายสำหรับปีงบประมาณหน้าโดยข้อมูลเหล่านี้จะถูกละไว้ในรายงานงบประมาณที่เสนอในเดือนพฤศจิกายน (Autumn Statement)

งบประมาณรายจ่ายที่เสนอขออนุมัติจากรัฐสภาในแต่ละปี ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายชั่วคราว งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม งบประมาณรายจ่ายฉุกเฉิน และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะกิจ ซึ่งมีสาระดังนี้

- งบประมาณรายจ่ายประจำปี (*Ordinary Annual Estimates* หรือ *Main Estimates*) ได้แก่ รายจ่ายประจำปีที่ตั้งไว้สำหรับ ส่วนราชการ และข้าราชการต่างๆ การป้องกันประเทศ งานธุรการของสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

- งบประมาณรายจ่ายชั่วคราว คือ รายจ่ายที่ขออนุญาตต่อรัฐสภาเพื่อให้ใช้ไปพลางก่อนในอัตราร้อยละ 45 ของปีงบประมาณก่อน เนื่องจากปีงบประมาณสิ้นสุดลงวันที่ 31 มีนาคม แต่รายละเอียดการประมาณการรายจ่ายของปีงบประมาณถัดไปมักจะไม่พร้อมก่อนกลางเดือนกุมภาพันธ์ทำให้รัฐสภาไม่มีเวลาตรวจสอบเพียงพอ แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องใช้เงินในการใช้จ่าย ในทางปฏิบัติจึงมีการร้องขอให้รัฐสภาลงคะแนนเสียงแบบ *Votes on Account* ล่วงหน้า (ประมาณเดือนธันวาคม) เพื่ออนุมัติให้นำเงินบางส่วนไปใช้ได้ตามความต้องการของหน่วยงาน ก่อนที่จะมีการอนุมัติประมาณการรายจ่ายจริงๆ ในเดือนสิงหาคมโดยจะต้องมีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 1) หรือ *Consolidated Fund (No.1) Act* อนุญาตให้ธนาคารแห่งชาติ (*Bank of England*) ถอนเงินให้หน่วยงานเพื่อใช้จ่ายตามจำนวนที่ระบุ

- งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (*Supplementary Estimates*) ได้แก่ รายจ่ายนอกเหนือไปจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาเพื่อเพิ่มวงเงินในการใช้จ่ายหากภายหลังจากการอนุมัติงบประมาณประจำปี พบว่ามีความต้องการใช้จ่ายเพิ่มเติมภายใต้สถานการณ์ใหม่ในปัจจุบัน โดยรัฐสภาจะลงคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมาก (*Excess Vote*) ในกรณีที่สภาอนุมัติจะต้องมีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) หรือ *Consolidated Fund (No.2) Act*

- งบประมาณรายจ่ายฉุกเฉิน (*Vote of Credit*) คือ งบประมาณที่ขอให้รัฐสภาอนุมัติในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่อาจคาดการณ์ได้

- งบประมาณรายจ่ายเฉพาะกิจ (*Exceptional Grants*) คือ งบประมาณที่ต้องขออนุมัติต่อรัฐสภาในกรณีที่มีความต้องการพิเศษ เช่น การก่อสร้างอนุสาวรีย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม โดยปกติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (*Appropriation Act*) หนึ่งๆ ที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในเดือนมีนาคมจะประกอบด้วย งบประมาณรายจ่าย

เกินจำนวนของปีก่อนปีปัจจุบัน งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของปีปัจจุบัน (Supplementary estimates) งบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณใหม่ (Main Estimate) รวมถึงงบประมาณรายจ่ายชั่วคราว จะปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (Appropriation Act) เช่นกัน แต่เป็นอัตราส่วนตามรายการที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Main Estimate) นั้นเอง

สำหรับการทำงบประมาณรายรับโดยหลักจารีตประเพณีจะมีการเสนองบประมาณด้านรายรับเข้าสู่สภาในวันแถลงงบประมาณเช่นเดียวกับรายจ่าย (ราวเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแถลงรายงานการคลัง (Financial Statement) และรายงานงบประมาณ (Budget Report) และให้ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง ตัวเลขหลักในงบประมาณรายรับ คือ อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีสรรพสามิต และเบี่ยประกันแห่งชาติ จะถูกเสนอมาพร้อมกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษี (Finance Bill) กฎหมายนี้ให้อำนาจกำหนดอัตราภาษีหรือเปลี่ยนแปลงทางภาษีต่างๆ โดยปกติมักบังคับในเดือนกรกฎาคม

นอกจากนี้ ในระหว่างรอกฎหมายใช้บังคับหากรัฐบาลจำเป็นต้องใช้เงินโดยวิธีการทางภาษี The Provisional Collection of Taxes Act 1968 เปิดช่องให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายภาษีได้โดยขอให้สภาลงมติในข้อเสนอกี่ยวกับการนำรายได้ไปใช้ (Ways and Means Resolutions) ซึ่งต่อมาร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษี (Finance Bill) และข้อเสนอกี่ยวกับการนำรายได้ไปใช้ (Ways and Means Resolutions) จะถูกนำมาบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติการคลังประจำปี (Finance Act)

ในการอนุมัติงบประมาณประจำปีของรัฐบาลอังกฤษจะต้องอนุมัติรายได้และรายจ่าย แต่มีรายได้และรายจ่ายบางประการที่ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา คือ

- รายจ่าย ได้แก่ รายจ่ายตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (Consolidated Fund Act) ที่อนุญาตให้จ่ายเงินเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ เงินเดือนของผู้พิพากษา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ผู้ตรวจเงินแผ่นดินและเงินอุดหนุนสหภาพยุโรป เป็นต้น รายจ่ายประเภทนี้มียอดรวมประมาณหนึ่งในสามของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เงินเดือนข้าราชการที่จ่ายจากเงินคงคลังโดยมิต้องอนุมัติเป็นรายปีมีความประสงค์จะให้ข้าราชการเหล่านี้มีความมั่นคงในราชการไม่ถูกระทบกระเทือนจากรัฐบาลหรือในการอนุมัติงบประมาณประจำปีทางรัฐสภา

- รายได้ ได้แก่ ภาษีส่วนใหญ่ของอังกฤษที่ประกอบด้วยภาษีทางตรงต่างๆ ภาษีน้ำมัน และภาษีที่มาจากการลงทุนต่างๆ ซึ่งทั้งหมดเป็นอัตราคงที่ (Permanent Taxes) สำหรับภาษีที่ต้องทบทวนทุกปี คือ ภาษีเงินได้ (Income Tax) ภาษีหุ้นส่วนบริษัท (Corporation Tax และ Advanced Corporation Tax)⁵ เท่านั้น

3.1.1.2 กระบวนการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา

ในการอนุมัติงบประมาณประจำปี ปกติจะเริ่มราวเดือนพฤศจิกายนหรือต้นเดือนธันวาคม โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงการคลังจะนำเสนอต่อรัฐสภา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทำโดย สภาสามัญ และสภาขุนนางโดยลำดับ

(1) สภาสามัญ

ในการใช้อำนาจพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินโดยสภาสามัญของสหราชอาณาจักรนั้น เริ่มต้นด้วยการที่รัฐบาลจะเป็นผู้เสนอบัญชีงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน (ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ) ต่อสภาสามัญ โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอกำหนดวันประชุมสภาสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และเมื่อถึงวันเปิดประชุมสภาสามัญก็จะมีกรกล่าวสุนทรพจน์เปิดสภาสามัญ ที่เรียกว่า "The Queen's Speech" (หรือ The King's Speech) อันเป็นสัญลักษณ์ของการที่กษัตริย์จะร้องขอเงินต่อสภา การพิจารณาของสภาสามัญ แยกเป็น 3 วาระ คือ

- วาระที่ 1 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณวาระที่ 1 นี้จะต่างไปจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของประเทศไทย กล่าวคือ การพิจารณาของประเทศไทย อังกฤษไม่มีการลงมติในวาระที่ 1 นี้ เป็นแต่เพียงเลขานุการรัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นมาอ่านในที่ประชุมฟังโดยไม่มีการอภิปรายหรือลงมติ หลังจากนั้นประมาณ 2-3 สัปดาห์ก็จะถึงวาระที่ 2

- วาระที่ 2 การพิจารณาในวาระที่ 2 จะเป็นการพิจารณาขั้นรับหลักการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอของบประมาณที่มีลักษณะรวมยอด (Unified Budget) ต่อรัฐสภา รวมทั้งจะถือโอกาสแถลงถึงสถานการณ์ทางการเงินและการคลังของประเทศประกอบด้วย เมื่อการเสนอแถลงการณ์เกี่ยวกับงบประมาณ (Budget Speech) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจบ

⁵Hilaire Bennett, Constitution and Administrative Law (London : Carvendish Publishing, 1995), p.384.

ลงข้อเสนอเกี่ยวกับการทบทวนภาษีบางรายการจะมีผลชั่วคราวโดยทันที (Amendment of the Law Resolution) ตามที่รัฐบาลเสนอโดยไม่มีการอภิปรายหรือแก้ไขประการใด อย่างไรก็ตาม หากไม่ได้รับการลงมติภายใน 10 วัน ก็ถือว่าตกไป ส่วนภาษีอื่นๆ จะดำเนินการไปตามปกติ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะได้รับการพิมพ์แจกจ่ายให้สมาชิกต่อไป

เมื่อมีการลงมติรับหลักการเรียบร้อยแล้วก็จะเป็นขั้นกรรมาธิการที่ประชุมตั้งขึ้นเพื่อพิจารณางบประมาณของหน่วยงานต่างๆ โดยที่ประชุมสภาสามัญจะแปรสภาพเป็นคณะกรรมาธิการเต็มสภา (The Committee of the Whole House) ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาลโดยแบ่งเป็น 2 คณะ คือ คณะกรรมาธิการรายจ่าย (The Committee of Supply) และคณะกรรมาธิการรายได้ (The Committee on Ways and Means)

- ขั้นคณะกรรมาธิการรายจ่าย⁶ คณะกรรมาธิการรายจ่ายจะทำหน้าที่พิจารณาประมาณการรายจ่าย และลงมติกำหนดจำนวนเงินรายจ่ายประจำปี โดยคณะกรรมาธิการแต่ละคนสามารถขอแปรญัตติตัดทอนรายการ หรือลดระดับเพดานเงินได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้สภาสามัญดูแลเงินภาษีของประชาชนมิให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยจนเกินไป แต่ในทางปฏิบัติการขอแปรญัตติเพื่อปรับลดงบประมาณนั้นทำพอเป็นพิธีเท่านั้น และระดับของจำนวนเงินที่ขอปรับลดนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อระดับประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลมากนัก

อนึ่ง ผลประโยชน์ที่แฝงมากับการขอแปรญัตติปรับลดนั้น คือ ต้องการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญได้อภิปรายซักถามหรือคัดค้านนโยบายของรัฐบาล และจะไม่อภิปรายในรายละเอียดมากเพราะว่าเรื่องการเงินการคลังนั้นมีความสลับซับซ้อนมาก และในที่สุดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็จะผ่านการลงมติจากคณะกรรมาธิการรายจ่ายได้ เพราะรัฐบาลสามารถควบคุมเสียงข้างมากในคณะกรรมาธิการรายจ่ายอยู่แล้ว

- ขั้นคณะกรรมาธิการรายได้⁷ ภายหลังจากประมาณการรายจ่ายผ่านคณะกรรมาธิการรายจ่ายแล้วก็จะทราบถึงจำนวนเงินรายจ่ายว่าเป็นจำนวนเท่าใด ประมาณการรายจ่ายจะกลับเข้าสภาอีกครั้ง และจะส่งร่างนี้ไปให้คณะกรรมาธิการรายได้ซึ่งเป็นกรรมาธิการเต็มสภา (คือที่ประชุมสภาแปรสภาพเป็นคณะกรรมาธิการรายได้) ซึ่งเป็นคณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการหารายได้เข้าแผ่นดิน

⁶นิพนธ์ โลกกุลวิษ, "หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน", หน้า 18-19.

⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

ในการพิจารณานี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่ชี้แจงให้คณะกรรมการการให้ทราบถึงวิธีการหารายได้ให้เพียงพอแก่รายจ่ายที่คณะกรรมการการรายจ่ายได้ลงมติอนุมัติไว้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องแจ้งให้คณะกรรมการการทราบว่าจะเก็บภาษีอากรในปีปัจจุบันเท่าใด แล้วประมาณการว่าจะมีจำนวนรายได้เท่าไร กรณีที่คาดว่าจะมีเงินรายได้เหลือจ่ายจะต้องแถลงว่าจะทำอย่างไรแก่เงินเหลือจ่ายนั้น เช่น จะยกเลิกหรือลดหย่อนภาษีอากรเพื่อเก็บเงินจากราษฎรให้พอดีกับรายจ่าย หรือเก็บภาษีอากรไปตามเดิมและเอาเงินที่คาดว่าจะเหลือจ่ายนั้นไปใช้ชำระหนี้สาธารณะ หากกรณีที่คาดว่าจะมีรายจ่ายไม่เพียงพอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องแถลงว่าจะเก็บภาษีอากรประเภทใด เท่าไร หรือจะจัดการกู้เงิน หรือจะทำทั้งสองประการ

ภายหลังจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ชี้แจงให้คณะกรรมการการรายจ่ายได้ทราบแล้ว คณะกรรมการการรายจ่ายได้มีหน้าที่พิจารณาและดำเนินการลงมติ 2 ลักษณะ คือ

- มติเรื่องการเก็บภาษีอากร โดยคณะกรรมการการรายจ่ายได้จะพิจารณาและลงมติให้แก้ไขภาษีอากรและจัดเก็บภาษีอากรใหม่ มตินี้ทำให้เกิดเป็นร่างพระราชบัญญัติการคลังประจำปี (Finance Act)

- มติเรื่องให้เอาเงินรายได้ไปจ่ายได้ คณะกรรมการการชุดนี้ยังมีหน้าที่ในการลงมติว่าให้รัฐบาลสามารถนำรายได้ไปใช้จ่ายตามรายการต่างๆ ที่คณะกรรมการการรายจ่ายได้พิจารณาอนุมัติไปแล้ว การลงมติเช่นนี้จะกระทำเป็นการๆ ไป และก่อนที่จะลงมติก้อาจมีการอภิปรายเรื่องจำนวนเงินที่จะอนุมัติให้เอาไปจ่าย สมาชิกสภาสามัญไม่สามารถแปรญัตติเพื่อขอเพิ่มรายจ่ายตามจำนวนที่คณะกรรมการการรายจ่ายได้ลงมติไว้แล้ว เพราะต้องห้ามตามข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 แต่การแปรญัตติเพื่อลดจำนวนเงินที่จะนำไปใช้จ่ายตามรายการต่างๆ ตามที่คณะกรรมการการรายจ่ายอนุมัติสามารถทำได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่เคยมีการลงมติดังนั้น เพราะเมื่อมีการอนุมัติรายจ่ายเป็นจำนวนเท่าไรแล้ว ก็จะอนุมัติให้เอาเงินรายได้ไปจ่ายได้จำนวนเท่าไรนั้น มตินี้ทำให้เกิดเป็นร่างพระราชบัญญัติการอนุญาตจ่ายเงินประจำปี (Appropriation Act)

การพิจารณาในวาระ 2 นี้ มีความสำคัญเป็นพิเศษเพราะมีการลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ ถ้าสภาไม่รับหลักการย่อมหมายถึงว่าคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีต้องแสดงความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ด้วยการลาออกหรือการทูลเกล้าฯ ให้ทรงยุบรัฐสภา การอภิปรายส่วนใหญ่ของสมาชิกจะไม่ค่อยอภิปรายเรื่องจำนวนเงินที่ขออนุมัติ แต่มักจะอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายหรือโครงการของกระทรวง ทบวง กรมที่ขอตั้งงบประมาณมา ทั้งนี้เนื่องจากระยะเวลาที่กำหนดให้พิจารณางบประมาณมีน้อยมาก คือ เพียง 1 เดือนเท่านั้น แม้ว่าสภาพิจารณารายละเอียดไม่หมดก็ต้องลงมติเพื่อให้พระราชบัญญัติงบประมาณ

ประมาณนี้ประกาศใช้ได้ทันวันเริ่มปีงบประมาณ ซึ่งสภาถือว่าเปิดความรับผิดชอบในการที่จะต้อง
 รับผิดชอบให้ประเทศมีเงินใช้บริหารประเทศ ดังนั้น สภาจึงได้มีการกำหนดข้อบังคับในการเปิด
 อภิปรายไว้ในระเบียบการประชุม⁸ และในการอภิปรายนี้ประธานสภา (Speaker) มักจะใช้ข้อ
 กำหนดนี้ควบคุมการอภิปรายอย่างเด็ดขาด โดยการจำกัดเวลาอภิปรายโดยกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้า
 หน้าก่อนเปิดอภิปรายและเมื่อครบกำหนดแล้ว แม้การอภิปรายยังไม่สิ้นสุดก็ต้องลงมติอภิปราย
 ทันทันที⁹

- วาระที่ 3 เป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในร่าง
 พระราชบัญญัติงบประมาณ เมื่อที่ประชุมให้ความเห็นชอบแล้วจะส่งให้สภาขุนนางพิจารณาต่อไป

(2) สภาสูง

การพิจารณาของสภาขุนนางจะทำการพิจารณาโดยกระบวนการเช่นเดียวกับสภาผู้
 แทนราษฎร กรณีที่สภาสูงเห็นด้วยก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระ
 ประทานโดย แต่ถ้ากรณีที่สภาสูงคัดค้านหรือแก้ไขและสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมรับ แต่ละสภาก็จะ
 ตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาใหม่ หากยังตกลงกันไม่ได้ในระยะเวลา 1 เดือนหลังจาก
 นั้น สภาสามัญจะนำร่างนี้ทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศ
 ใช้เป็นกฎหมายต่อไปแม้สภาสูงจะไม่เห็นด้วยก็ตาม¹⁰ ระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ
 ประจำปีรวมทั้งสองสภา จนกระทั่งได้รับการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาต้องไม่เกิน
 4 เดือนนับแต่วันแถลงงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติสภาขุนนางจะใช้เวลาพิจารณา
 เพียงวันเดียวร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วจะได้รับการประกาศในราชกิจจานุ
 เบกษาต่อไป¹¹

⁸โปรดดูรายละเอียดเรื่องประเภทของ Closure ใน อนันต์ เกตุวงศ์, ระบบการปกครองแบบ
 รัฐสภาของประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 66-67.

⁹ประสิน โสภณบุญ, วิธีและวงจรรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย,
 อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เวอร์สเซทิลิตี้, 2527), หน้า 37-38.

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

¹¹ชวลิต ศรีโสมงาม, "ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของ
 รัฐสภา", หน้า 24.

3.1.2 รูปแบบและระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณในประเทศฝรั่งเศส

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสสามารถพิจารณาจากบทบัญญัติต่างๆ ได้แก่ กฎหมายงบประมาณ รัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรป ตลอดจนบทบัญญัติที่ตราโดยผ่านฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

3.1.2.1 การจัดทำงบประมาณ

ปีงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสเริ่มต้นวันที่ 1 มกราคมและสิ้นสุดเมื่อ 31 ธันวาคม เมื่อปีงบประมาณประจำปีปัจจุบันได้เริ่มใช้แล้วกระบวนการจัดทำงบประมาณในปีต่อมาก็จะเริ่มขึ้น ในกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสนั้นสามารถศึกษาได้ 2 ส่วน ได้แก่ กรอบระยะเวลาในการจัดเตรียม และการกำหนดเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี

(1) การจัดเตรียมร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี

ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์และเดือนมีนาคมฝ่ายบริหารต้องจัดเตรียมร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี เพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติการจัดเตรียมร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี แบ่งได้เป็น 2 ระยะ คือ¹²

1. ระยะที่ 1 การประเมินรายได้และรายจ่ายของรัฐ กฎหมายได้กำหนดให้สำนักงานงบประมาณ (Direction du Budget) อันเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการประเมินรายได้สาธารณะและรายจ่ายสาธารณะ ตลอดจนเงินคงคลังที่เก็บได้ เพื่อเป็นตัวเลขที่แสดงให้รัฐบาลได้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการกำหนดจำนวนงบประมาณในปัจจุบันและอนาคต โดยมีกรอบการพิจารณา ดังนี้

- รายจ่ายสาธารณะ การพิจารณาด้านรายจ่ายสาธารณะต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่ผ่านมา การดำเนินการใหม่ๆ รวมถึงสถานะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

¹²ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล, "สาระสำคัญของการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณในระบบการคลังฝรั่งเศส," วารสารกฎหมาย 20 (ก.ค. 2544) : 84-85.

- รายได้ การพิจารณารายได้ต้องอาศัยข้อมูลที่ได้จากการตั้งสมมติฐานในการวิเคราะห์เศรษฐกิจแบบมหภาค ที่กระทำโดยสำนักงานประเมินรายได้ (Direction de la Prévision) หน่วยงานดังกล่าวมีแผนการคาดคะเนดำเนินงานทางเศรษฐกิจแบบมหภาคในระยะสั้น (modèles macroéconomiques à court terme)

- เงินคงคลัง การพิจารณาเงินคงคลังสำนักงานประมาณจะพิจารณาเปรียบเทียบกับรายได้ประกอบกับรายจ่ายเพื่อประเมินจำนวนการขาดดุล (déficit prévisible)

2. ระยะที่ 2 การกำหนดนโยบาย เป็นการกำหนดทิศทางของนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล ไม่ว่าเป็นการเพิ่มอัตราภาษี การเพิ่มรายจ่ายสาธารณะ รวมถึงการวิเคราะห์จำนวนการขาดดุลงบประมาณ การดังกล่าวเป็นภาระหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และ Secrétaire d'Etat Chargé du Budget โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องนำเรื่องดังกล่าวปรึกษารัฐมนตรีระหว่างปลายเดือน กุมภาพันธ์ ถึงต้นเดือนมีนาคม

(2) การกำหนดเนื้อหาของร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี

การกำหนดเนื้อหาของร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี ปกติจะกระทำในช่วงระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนกันยายน โดยอาจแบ่งระยะเวลาเป็น 3 ระยะ คือ

1. ระยะที่ 1 ระยะการจัดเตรียมร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีของแต่ละกระทรวง (เมษายน-พฤษภาคม)

ในต้นเดือนเมษายนนายกรัฐมนตรีจะออกหนังสือ (lettre de cadrage) แจกไปยังรัฐมนตรีของทุกกระทรวงเพื่อชี้แจงถึงข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและทิศทางของนโยบายงบประมาณ โดยการแสดงสัดส่วนการเพิ่มขึ้นหรือการลดลงของรายจ่าย ฯลฯ การชี้แจงดังกล่าวได้นำส่งให้รัฐมนตรีในแต่ละกระทรวงพร้อมกับหนังสือเวียนของ Secrétaire d'Etat Chargé du Budget การออกหนังสือดังกล่าวก็เพื่อให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงได้จัดเตรียมการเสนอขอของบประมาณที่ผ่านประเมินจำนวนรายจ่ายของงบประมาณปีก่อน รวมทั้งผ่านการสำรวจการดำเนินงานใหม่ที่ประสงค์จะจัดทำพร้อมกับกำหนดวงเงินที่ต้องการให้รัฐจัดสรร การเสนอดังกล่าวรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต้องจัดทำคำขอจัดส่งไปยังสำนักงานประมาณ เมื่อสำนักงานประมาณได้รับคำเสนอขอดังกล่าวก็จะได้นำคำเสนอไปทำการประชุมเพื่อปรึกษารัฐมนตรี (Conférences Budgétaires) ในราวกลางเดือนมีนาคมถึงกลางเดือนเมษายน หลังจากนั้นก็จะส่งผลการวิเคราะห์คำเสนอของบประมาณของทุกกระทรวงแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นซึ่งเป็นการพิจารณาทางเทคนิคงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการพิจารณากำหนดกิจกรรมหรือโครงการใหม่ๆ นั้น รัฐบาลได้มีการประชุมหารือร่วมกันเพื่อกำหนดลำดับก่อนหลังของการดำเนินกิจกรรมใหม่ โดยรัฐบาลมีข้อมูลเกี่ยวกับยอดรวมของประมาณการรายได้และของ

รายจ่ายในงบประมาณปีก่อน และจำนวนงบประมาณที่ได้รับการร้องขอเพื่อดำเนินกิจกรรมใหม่ เมื่อได้มีการพิจารณาทกลงวงเงินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรีจะส่งหนังสือที่ระบุจำนวนเงินที่อนุมัติให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวง

2. ระยะเวลาที่ 2 ระยะเวลาแบ่งสรรงบประมาณที่ได้รับอนุมัติระหว่างหน่วยงานภายใน (มิถุนายน)

เมื่อรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงได้รับแจ้งยอดวงเงินรายจ่ายแล้วต้องทำการตกลงแบ่งสรรระหว่างหน่วยงานภายในตามความเหมาะสม แล้วจึงส่งร่างงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อสำนักงบประมาณจะได้ประชุมปรึกษาหารือกัน หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะทำหนังสือที่ระบุจำนวนเงินที่ได้รับการกำหนดล่าสุดไปยังคณะรัฐมนตรี

3. ระยะเวลาที่ 3 ระยะเวลาจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีเสนอต่อรัฐสภา (กรกฎาคม – กันยายน)

ในระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงเดือนกันยายนเป็นขั้นตอนการจัดทำเอกสารงบประมาณ (Documents Budgétaires) ซึ่งกระทำขึ้นหลังจากผ่านการประเมินรายได้ซึ่งการประเมินรายได้มักไม่มีความยุ่งยากเพราะเป็นการประเมินของแต่ละกระทรวงเพื่อให้ครอบคลุมรายจ่ายที่คาดคะเนไว้ ตลอดจนแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในการขาดดุลที่อาจเกิดขึ้นได้ คณะรัฐมนตรีต้องรับรองร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีให้เสร็จสิ้นในต้นเดือนกันยายนเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาพร้อมด้วยเอกสารงบประมาณ

3.1.2.2 การอนุมัติงบประมาณ

ภายหลังจากที่ได้มีการจัดเตรียมร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลต้องนำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ หลักเกณฑ์และข้อจำกัดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมาย และกระบวนการวิธีการลงมติ

(1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี

- วาระที่ 1 รัฐธรรมนูญ 1958 มาตรา 39 ได้กำหนดให้ร่างกฎหมายงบประมาณต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันดับแรก¹³ ในส่วนของการกำหนดระยะเวลาการยื่นเสนอร่างกฎหมายงบประมาณต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณานั้น กฎหมายมิได้กำหนดวันเวลาแน่นอนเพียงแต่จำกัดเวลาการยื่นเสนอและแจกจ่ายร่างกฎหมายงบประมาณไว้อย่างซ้ำภายในวันอังคารแรกของเดือนตุลาคมในปีที่มีการใช้จ่ายงบประมาณนั้น ในขั้นนี้หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายให้สมบูรณ์ก็กระทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นมาใหม่ (แต่วุฒิสมาชิกไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายงบประมาณได้) รวมทั้งได้กำหนดให้ร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีที่ได้นำส่งนั้นต้องได้รับการจัดส่งให้คณะกรรมการการรัฐสภา¹⁴ พิจารณาในทันที (มาตรา 38 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายงบประมาณ ลงวันที่ 2 มกราคม 1959)

ในขั้นคณะกรรมการการคลัง เศรษฐกิจและแผน¹⁵ เริ่มต้นดำเนินการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ร่างกฎหมายงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ โดยการดังกล่าวมีการหารือระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อหาข้อยุติและรวบรวมความเห็นที่เป็นประโยชน์ ทั้งนี้ได้มีการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่เสนอรายงานที่ประกอบด้วยการวิเคราะห์แนวทางการใช้จ่าย และจำนวนเงินงบประมาณในงานด้านต่างๆ และกระบวนการดังกล่าวข้างต้นต้องกระทำในชั้นวุฒิสภาในรูปนำเสนอรายงานใหม่ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันบทบาทของคณะกรรมการการคลังลดน้อยลงในลักษณะที่เป็นการชักถามข้อสงสัยและให้ข้อมูลมากกว่าเป็นการเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย

¹³ มาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985

“.....ร่างกฎหมายงบประมาณต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน”

¹⁴ ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็ประกอบด้วยคณะกรรมการสามัญ (commission des permanentes) จำนวน 6 คณะ คือ คณะกรรมการกิจการวัฒนธรรม ครอบครัวและสังคม คณะกรรมการกิจการต่างประเทศ คณะกรรมการกลาโหม คณะกรรมการการคลัง เศรษฐกิจและแผน คณะกรรมการกฎหมาย คณะกรรมการผลผลิตและการแลกเปลี่ยน

¹⁵ คณะกรรมการการคลัง เศรษฐกิจและแผน (Commission des finances, de l'économie générale et du plan) รับผิดชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของรัฐ การใช้งบประมาณ เงินตรา กิจกรรมการคลังภายในและภายนอกประเทศ การควบคุมวินัยทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

- วาระที่ 2 ในการเปิดอภิปรายร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีของรัฐสภา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแถลงต่อที่ประชุมประกอบงบประมาณ ต่อจากนั้นเป็นรายงานคำชี้แจงของคณะกรรมการการคลังและจึงเป็นการเปิดอภิปราย

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายงบประมาณ ลงวันที่ 2 มกราคม 1958 มาตรา 31 ได้กำหนดรูปแบบของร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีในลักษณะที่ร่างกฎหมายดังกล่าวบรรจุเนื้อหาสาระสำคัญ 2 ส่วน¹⁶

- ส่วนที่ 1 เน้นการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรายได้และการรักษาดุลยภาพทางงบประมาณ มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับรายได้และรายรับของรัฐและองค์กรส่วนท้องถิ่นรวมทั้งองค์กรมหาชนอิสระซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจัดเก็บรายได้สาธารณะและรายรับ รวมถึงการกำหนดเพดานรายจ่ายประเภทสำคัญๆ โดยคำนึงถึงดุลยภาพทางการคลัง (équilibre financier) กับการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะเพื่อครอบคลุมภาระสาธารณะที่เกิดจากการดังกล่าว

การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีนั้น รัฐสภาเริ่มต้นพิจารณารายมาตราในร่างกฎหมายส่วนที่ 1 แล้วจึงลงมติร่วมกัน ต่อจากนั้นจึงได้พิจารณาร่างกฎหมายส่วนที่ 2 เป็นการลงมติเกี่ยวกับรายจ่ายของแต่ละกระทรวงที่ประสงค์ดำเนินกิจกรรมมักใช้เวลาการพิจารณายาวนาน

สำหรับการลงมติงบประมาณประจำปีในส่วนแรก กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายงบประมาณ ลงวันที่ 2 มกราคม 1958 มาตรา 40 ได้กำหนดห้ามมิให้รัฐสภาทำการอภิปรายร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีในส่วนที่สองก่อนการลงมติร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีในส่วนที่หนึ่ง บทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดการตีความได้ 2 นัย¹⁷ กล่าวคือ นัยแรก กฎหมายกำหนดเพียงรัฐสภาสามารถพิจารณาร่างกฎหมายในส่วนที่สองได้ แม้ว่าการลงมติในส่วนแรกเป็นการลงมติไม่เห็นชอบร่างกฎหมายในส่วนแรก นัยสอง การกำหนดว่า “ลงมติ” นั้น มีความหมายในตัวแล้วว่าต้องเป็นการลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น การลงมติไม่เห็นชอบจึงไม่สามารถทำให้เกิดการพิจารณาร่างกฎหมายในส่วนที่สองได้

¹⁶ ศุภลักษณ์ พินิจกุลดล, “สาระสำคัญของการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณในระบบการคลังฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมาย 20 : 90.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

- ส่วนที่ 2 ในส่วนที่สองนั้นมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ในส่วนของ การใช้จ่ายไม่ว่าเป็นการกำหนดจำนวนวงเงินงบประมาณของหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับราย จ่ายประเภทการลงทุนที่ผ่านมาในปีงบประมาณเดิม หรือการดำเนินงานใหม่ที่ได้กำหนดไว้ในงบ งบประมาณทั่วไป งบประมาณผนวก ฯลฯ โดยต้องได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการได้ การอนุมัติงบ งบประมาณแก่หน่วยงานอิสระต่างๆ รวมถึงการอนุมัติงบประมาณผูกพัน (autorisation de programme) เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักงบประมาณ 1 ปี การพิจารณาในส่วนที่ 2 นี้ มักใช้เวลาอภิปราย ยาวนานเนื่องจากพิจารณารายจ่ายเป็นรายมาตราอย่างละเอียด โดยคำนึงถึงหลักดุลยภาพทาง การคลังและความสมดุลกับงบประมาณประจำปีส่วนที่หนึ่งเพื่อทำการอนุมัติ โดยเฉพาะรายจ่าย ของแต่ละกระทรวงต้องได้รับการอนุมัติใหม่ตามหลักกรอบปีงบประมาณ

เมื่อมีการลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีทั้งสองส่วนแล้ว ต่อจาก นั้นจึงมีการลงมติร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีทั้งฉบับ

อย่างไรก็ตาม รัฐสภาเสนอสามารถขอแปรญัตติให้สภาที่พิจารณาร่างกฎหมายงบ งบประมาณประจำปี ลงมติเพียงครั้งเดียวโดยไม่ต้องทำการพิจารณารายมาตรา แต่ต้องเป็นการ พิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีส่วนที่หนึ่งก่อนจึงพิจารณาร่างกฎหมายงบประมา ณส่วนที่สอง โดยการพิจารณานั้นอาจให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายที่ พิจารณานั้นทั้งฉบับหรือบางส่วนก็ได้

ข้อสังเกต ในการพิจารณาของรัฐสภาจะพิจารณาจากร่างกฎหมายเป็นหลักมิใช่ร่างที่ ผ่านการแก้ไขของคณะกรรมการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่าง กฎหมายงบประมาณได้ โดยมีเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อนุญาตว่าด้วยกฎหมายงบประมาณ ลงวันที่ 2 มกราคม 1959 และมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่ห้าม ฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มทางการคลัง ซึ่งเป็นการห้ามการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายงบประมาณที่มีผล เป็นการจัดตั้งหรือเพิ่มรายได้ เว้นแต่การแก้ไขร่างกฎหมายนั้นมีผลให้เกิดการยกเลิกหรือลดราย จ่ายสาธารณะจึงสามารถทำได้¹⁸

- วาระที่ 3 เป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

¹⁸ มาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985

“ร่างกฎหมายที่เสนอใหม่หรือร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาเสนอจะ รับไว้พิจารณาไม่ได้ หากปรากฏว่าการตรากฎหมายดังกล่าวเป็นผลให้รายได้ของรัฐลดลงหรือมีผล เป็นการจัดตั้งหรือเพิ่มภาระสาธารณะ”

เมื่อได้มีการลงมติร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีในชั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วให้ส่งร่างดังกล่าวไปยังสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีกระบวนการวิธีการไม่แตกต่างกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วก็ให้ตรากฎหมายบังคับได้

ในกรณีไม่สามารถจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีได้เพราะเกิดความเห็นขัดแย้งกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการร่วม (CMP) ที่ประกอบด้วยสมาชิกของแต่ละสภาจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 45¹⁹) หากคณะกรรมการร่วมที่ได้รับการแต่งตั้งให้มาแก้ไขไม่สามารถยุติปัญหาได้กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณายืนยันบทบัญญัติดังกล่าวเป็นองค์การสุดท้ายได้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยืนยันอย่างไรแล้วให้ดำเนินการไปตามนั้นแม้วุฒิสภาจะไม่เห็นชอบก็ตาม

¹⁹มาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985

“ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองต่อเนืองกัน เพื่อให้มีการอนุมัติร่างกฎหมายที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ ภายหลังจากที่แต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาละ 2 ครั้ง หรือในกรณีที่สภาแต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวไปเพียงครั้งเดียว แต่รัฐบาลแจ้งว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมที่มีสมาชิกแต่ละสภาจำนวนเท่ากันเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้นั้น

ให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของคณะกรรมการร่วมต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีดังกล่าวจะมีการเสนอขอแปรญัตติไม่ได้เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล

หากคณะกรรมการร่วมไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบบทบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในวรรคก่อน ภายหลังจากที่ได้มีการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งแล้ว รัฐบาลมีอำนาจที่จะร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณายืนยันบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นองค์การสุดท้ายได้ ในกรณีดังกล่าวนี้สภาผู้แทนราษฎรอาจนำร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมหรือร่างที่ผ่านการพิจารณาครั้งสุดท้ายของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจมีการแปรญัตติโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว แล้วแต่กรณีมาใช้เป็นร่างที่ใช้ในการพิจารณาก็ได้”

(2) ระยะเวลาของการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

ระยะเวลาของการอภิปรายงบประมาณกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 47²⁰ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายงบประมาณ ลงวันที่ 2 มกราคม 1958 มาตรา 39 กล่าวคือ เมื่อร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีได้ยื่นต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติภายใน 40 วัน หลังจากวันที่มีการยื่นร่างกฎหมาย²¹ และวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 20 วัน กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่มีการลงมติภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็ให้ส่งร่างกฎหมายงบประมาณไปยังวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในเวลา 15 วัน (มาตรา 47) และหากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายภายในเวลา 70 วัน รัฐบาลอาจประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นได้โดยตราเป็นรัฐกำหนด

²⁰มาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985

“รัฐสภาลงมติร่างกฎหมายงบประมาณตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายงบประมาณสำหรับการพิจารณาคั้งแรก ในเวลา 40 วันนับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมาย ให้รัฐบาลส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 15 วัน หลังจากนั้นให้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 45

หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบภายในเวลา 70 วัน ร่างกฎหมายดังกล่าวสามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ โดยการตราเป็นรัฐกำหนด ถ้ารัฐบาลไม่อาจเสนอร่างกฎหมายงบประมาณที่กำหนดรายได้และรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณ ภายในกรอบระยะเวลาที่พอเพียงสำหรับการพิจารณา จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถตรากฎหมายดังกล่าวใช้บังคับได้ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ รัฐบาลสามารถขออนุมัติต่อรัฐสภาเป็นกรณีฉุกเฉิน เพื่อการอนุมัติจัดเก็บภาษีและตราภาษีเพื่อ ให้สามารถใช้จ่ายเงินที่จำเป็นในการบริหารงานต่างๆ ที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาให้ดำเนินการได้ แต่เมื่อปีงบประมาณที่ล่วงแล้ว

ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ไม่นับรวมวันที่ไม่ได้อยู่ในสมัยประชุมสภา

ศาลบัญญัติทำหน้าที่ช่วยรัฐสภาและรัฐบาลในการควบคุมการบริหารงบประมาณ (การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน)”

²¹โดยปกติร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีมักจะยื่นต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนวันอังคารแรกของเดือนตุลาคม เท่ากับว่าในทางปฏิบัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติก่อนกลางเดือนพฤศจิกายน

กรณีทีร่างกฎหมายงบประมาณไม่ได้ถูกเสนอต่อรัฐสภาภายในระยะเวลาที่พอเพียงสำหรับการพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 70 วันก่อนสิ้นปีงบประมาณ รัฐบาลสามารถขออนุมัติจัดเก็บภาษีต่อรัฐสภาเป็นกรณีฉุกเฉิน โดยสามารถขอให้มีการลงมติแยกส่วนระหว่างการลงมติส่วนที่ 1 หรือเสนอร่างกฎหมายพิเศษให้ลงมติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่เคยได้อนุมัติไปแล้ว การดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ตารางที่ 13 : กระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส

กำหนดระยะเวลา	ขั้นตอน
กุมภาพันธ์ – มีนาคม เมษายน – กันยายน เมษายน – พฤษภาคม มิถุนายน กรกฎาคม – กันยายน ตุลาคม	ฝ่ายบริหารต้องจัดเตรียมร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี ขั้นตอนการกำหนดเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี - จัดเตรียมร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีของแต่ละกระทรวง - แบ่งสรรงบรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติระหว่างหน่วยงานภายใน - จัดทำร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีเพื่อเสนอต่อรัฐสภา รัฐบาลเสนอกฎหมายงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา (มาตรา 39)

3.2 อิทธิพลของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีต่อรูปแบบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี : ปี พ.ศ. 2502

แม้ว่าการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภาในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมิได้เป็นการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายได้ประกอบกับงบประมาณรายจ่าย แต่เนื่องรูปแบบของงบประมาณ ตลอดจนกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีอิทธิพลต่อรูปแบบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของไทยในปี พ.ศ. 2502 และมาตรการในการพิจารณางบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาบางประการ สามารถนำมาใช้ปรับปรุงรูปแบบของงบประมาณและกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยได้ จึงสมควรที่จะศึกษาพิจารณาถึงกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของสหรัฐอเมริกา

การงบประมาณของสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากอังกฤษ คือ การต่อสู้ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจนเกิดหลักการอนุมัติและควบคุมงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐปี 1789 มีการแบ่งแยกอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของทั้งสองฝ่าย และการพิจารณาอนุมัติงบประมาณก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบคานอำนาจรัฐ

3.2.1 รูปแบบและระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณ

ปีงบประมาณของสหรัฐอเมริกาจะเริ่มต้นขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป การจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกาในปีงบประมาณใดๆ จะครอบคลุมระยะเวลาอย่างน้อยถึง 27 เดือน²² รอบปีงบประมาณจะเริ่มต้นด้วยการจัดเตรียมงบประมาณโดยปกติจะใช้ระยะเวลา 9 เดือน และงบประมาณจะถูกเสนอต่อรัฐสภาโดยประธานาธิบดี²³ ในการพิจารณางบประมาณของรัฐสภานี้จะใช้เวลาประมาณ 6 เดือน และ 12 เดือนสุดท้ายเป็นขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

สามารถสรุปขั้นตอนกระบวนการการจัดเตรียมงบประมาณในสหรัฐอเมริกา ได้ดังนี้²⁴

1. จัดเตรียมและส่งคำเตือนให้เตรียมของงบประมาณโดยส่วนราชการต่างๆ
2. การรวบรวมคำขอของหน่วยงานต่างๆ เพื่อร่างงบประมาณกระทรวง
3. การร่างและส่งหนังสือแจ้งนโยบายโดยสำนักงานงบประมาณ
4. การวิเคราะห์คำขอของหน่วยราชการ
5. การปรับคำขอกับนโยบายและวงเงินของรัฐบาล
6. การวิเคราะห์โดยสำนักงานงบประมาณ
7. การพิจารณาโดยคณะกรรมการ
8. การยื่นเสนอต่อประธานาธิบดี
9. การปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอต่อรัฐสภา

²²ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2526), หน้า 107.

²³ในระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดีนั้น ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาโดยตรง ฝ่ายบริหารต้องใช้วิธีการทางอ้อมเพื่อเสนอต่อรัฐสภาว่าในการบริหารงานของรัฐนั้น ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีกฎหมายอะไร หรืองบประมาณเท่าใด เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน วิธีการที่สำคัญ ก็คือ “สุนทรพจน์ของประธานาธิบดีที่กล่าวต่อรัฐสภา” (State of Union) ซึ่งต่างกับระบบรัฐบาลและรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารมีส่วนในการเสนอร่างกฎหมาย

²⁴ประสิน โสภณบุญ, วิธีและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย, สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา), หน้า 16-17.

ตารางที่ 14 : กระบวนการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารในประเทศสหรัฐอเมริกา²⁵

ระยะเวลา	กิจกรรม	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
มกราคม	<ul style="list-style-type: none"> - จัดเตรียมขั้นต้น - เสนองงานที่ประสงค์จะทำ 	<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานหลัก - หน่วยงานหลัก
พฤษภาคม	<ul style="list-style-type: none"> - รวบรวมคำขอ วิเคราะห์ ประมวล - ตรวจสอบแนะนำโดยเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณประจำกระทรวง - รวบรวมวิเคราะห์โดยสำนักงานประมาณฯ โดยหารือกับหน่วยนโยบายหลักของรัฐฯ 	<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานหลัก - หน่วยงานหลัก - สำนักงานประมาณ - สำนักงานประมาณ - ที่ปรึกษาเศรษฐกิจ - กระทรวงการคลัง - กระทรวงพาณิชย์ - กระทรวงเกษตรฯ
มิถุนายน	เสนอพิจารณาเบื้องต้นต่อสำนักประธานาธิบดี	<ul style="list-style-type: none"> - ทำเนียบขาว - ที่ปรึกษาเศรษฐกิจของประธานาธิบดี
กรกฎาคม	แจ้งนโยบายงบประมาณโดยหนังสือแจ้งนโยบายยอดวงเงิน	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
กันยายน	ส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ปรับปรุงคำขอเดิมเป็นคำขอประมาณเป็นทางการ	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวง ทบวง กรม

งบประมาณของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 1969 เป็นต้นมา มีลักษณะเป็น “งบประมาณรวมยอด” (Unified Budget) คือ แสดงภาพรวมของฐานะทางการคลังทุกด้านทั้งด้านรายได้และรายจ่าย ซึ่งเป็นประโยชน์สำหรับแสดงฐานะทางการคลังของรัฐบาลอื่นจะทำให้รัฐสภาสามารถพิจารณาเกี่ยวกับดุลยภาพงบประมาณ

งบประมาณประกอบด้วย ประมาณการรายจ่าย รายรับ การกู้ยืม หนี้ นโยบาย และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย รายละเอียดของแผนงานโครงการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่จะดำเนินการ รวมถึงข้อมูลในอดีตและบทวิเคราะห์งบประมาณ การเสนองบประมาณต่อรัฐสภาจะต้องพิมพ์เป็นเอกสารงบประมาณ โดยมีภาคผนวกเพื่อแสดงประกอบประมาณการรายจ่ายและประมาณการรายได้ กระทรวงการคลังเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณา

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

ปรับปรุงในส่วนประมาณการรายได้ และจัดพิมพ์ในเอกสารงบประมาณด้วย เอกสารงบประมาณต้องแสดงถึง

- ยอดรวมรายรับ
- ยอดรวมของงบประมาณรายจ่าย
- ยอดรวมเงินกู้และการค้าประกัน
- ขาดดุลหรือเกินดุล
- ขอบเขตเรื่องนี้

3.2.2 กระบวนการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสหรัฐอเมริกา เป็นของรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีกระบวนการดังต่อไปนี้

3.2.2.1 สภาผู้แทนราษฎร

การอนุมัติงบประมาณของสหรัฐอเมริกาคำโดยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาโดยลำดับ โดยประธานาธิบดีเสนองบประมาณต่อรัฐสภาในวันจันทร์แรกของเดือนกุมภาพันธ์ต่อรัฐสภา

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกรรมวิธีการเพื่อพิจารณางบประมาณ (Budget Committee) โดยคณะกรรมการประกอบด้วย²⁶

1. คณะกรรมการงบประมาณที่ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณของประธานาธิบดีในภาพรวมเพื่อกำหนดกรอบ เพดาน และวัตถุประสงค์

2. คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณของรัฐสภา ที่แบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ

(2.1) คณะกรรมการรายจ่าย (Appropriations Committee) คณะกรรมการ 2 คณะ ประกอบด้วย

²⁶ชวลิต ศรีโสมงาม, “ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา”, หน้า 141.

- คณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่ต้องเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาทุกปี (Discretionary Spending)
- คณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่พิจารณารายจ่ายที่ไม่จำเป็นต้องทบทวนทุกปี (Mandatory Spending)

(2.2) คณะกรรมาธิการรายได้ (Ways and Means Committee) ทำหน้าที่พิจารณารายได้

คณะกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณนี้ เป็นคณะกรรมการประจำที่ประกอบด้วยสมาชิก 57 คน คัดเลือกจากพรรคเสียงข้างมาก 35 คน และอีก 22 คนมาจากพรรคเสียงข้างน้อยในสภา และเนื่องจากงบประมาณของสหรัฐอเมริกา มีรายจ่ายเป็นจำนวนมาก ดังนั้น คณะกรรมการจึงได้ตั้งอนุกรรมาธิการ (Subcommittee) ขึ้น โดยปกติมี 13 คณะ เพื่อช่วยเหลือการพิจารณาโดยประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้นๆ การพิจารณาจะดูจากผลการปฏิบัติงานในอดีต และประกอบกับข้อมูลที่มีอยู่พิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการและความต้องการของสังคม จากนั้นคณะกรรมาธิการจะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการทั้งสภา (Committee of the Whole) ซึ่งหมายถึงคณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกเพียง 100 คน (มิใช่สภาผู้แทนราษฎรทั้งสภา) อันทำให้การพิจารณาเป็นอย่างรวดเร็วมาก²⁷

3.2.2.2 วุฒิสภา

วุฒิสภาจะเริ่มทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในลักษณะเดียวกัน คือ กรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภาจะทำการพิจารณาโดยมีอนุกรรมการเป็นผู้ช่วยเหลือ การพิจารณาของวุฒิสภาจะไม่ใช้คณะกรรมาธิการทั้งสภา (Committee of the Whole) เหมือนสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาเรียบร้อยแล้วก็จะส่งตรงไปให้ประธานาธิบดีในขั้นสุดท้าย แต่ถ้าหากมีความเห็นขัดแย้งกันขึ้นระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะมีการตั้งคณะกรรมการผสมวิสามัญ (Conference Committee) ทำการพิจารณาไกล่เกลี่ยต่อรองเพื่อหาทางสายกลางที่จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม²⁸

²⁷ ประสิน โสภณบุญ, วิถีและวงจรรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย, สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา), หน้า 25 –26.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25–26.

ภายหลังจากวุฒิสภาพิจารณาแล้วประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจในการตัดสินใจลงนามอนุมัติการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายต่อไป ในกรณีที่การพิจารณางบประมาณไม่สามารถทำได้เสร็จทันก่อนปีงบประมาณ รัฐสภาจะออกรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายชั่วคราว (Temporary Appropriation Act) เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ มีเงินใช้ไปก่อนต่อไปจนกว่าจะพิจารณาเสร็จ นอกจากนี้ในระหว่างที่งบประมาณอยู่ในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา หน่วยงานต่างๆ ก็จะต้องสนใจที่จะขอลดหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายในปีปัจจุบันของตนด้วย เนื่องจากสถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไป อาจมีโครงการเพิ่มเติมหรืองานเร่งด่วนที่รัฐบาลมอบหมายให้ทำเป็นพิเศษ ในกรณีนี้จะต้องมีการจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplemental Estimates)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐสภาอเมริกันนั้นเป็นไปตาม The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 โดยกำหนดให้มีสำนักงานงบประมาณรัฐสภา (Congressional Budget Office) เพื่อทำหน้าที่จัดเตรียมข้อมูลตลอดจนวิเคราะห์งบประมาณให้กับรัฐสภา และพิจารณาถึงการกำหนดงบประมาณรายจ่ายและอัตราภาษีตลอดจนกลไกของรัฐสภา ในการควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการชะลอหรือเลื่อนงบประมาณ²⁹

เหตุผลประการสำคัญในการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณรัฐสภา (CBO) เนื่องจาก รัฐสภาขาดประสิทธิภาพในการตัดสินใจพิจารณางบประมาณเนื่องจากข้อมูลประกอบการพิจารณานั้นถูกเสนอจากสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลกลาง ซึ่งไม่มีรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้รัฐสภาสามารถวินิจฉัยได้ว่างบประมาณในส่วนใดมีความจำเป็นจริงแท้แค่ไหนเพียงไร อีกทั้งการเพิ่มพูนขึ้นของงบประมาณในทุกปีประกอบด้วยภาวะเศรษฐกิจที่บีบคั้นและปัญหาการขาดดุลงบประมาณที่สูงขึ้น รวมถึงความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา เมื่อประธานาธิบดีมักหันเห็นว่ารัฐสภาด้อยประสิทธิภาพในการพิจารณางบประมาณ เนื่องจากจัดสรรงบประมาณผิดพลาด โดยได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมหาศาลให้กับโครงการที่ไม่สำคัญหลายโครงการ และความขัดแย้งภายในระหว่างสมาชิกรัฐสภาและระหว่างคณะกรรมการต่างๆ เนื่องจากมีความ

²⁹ชวลิต ศรีโฉมงาม, "ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา", หน้า 35.

เห็นในนโยบายงบประมาณที่แตกต่างกัน³⁰ โดยหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงบประมาณ
รัฐสภา (CBO)³¹ ได้แก่

1. ให้ความช่วยเหลือและบริการเกี่ยวกับเรื่องราวที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนัก
งบประมาณรัฐสภาทุกเรื่องต่อคณะกรรมการการงบประมาณของทั้งสองสภาและให้รวมถึง
 - (1) ข้อมูลงบประมาณ ร่างกฎหมายที่เหมาะสมและร่างกฎหมายอื่นๆ เกี่ยวกับ
อำนาจในการงบประมาณ หรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการภาษี
 - (2) ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ รายรับ ตลอดจนระบบงานประมาณการรายได้และ
รายรับในอนาคต และปัจจัยที่ส่งผลต่อรายได้
 - (3) เอกสารและข้อมูลอื่นใดตามที่คณะกรรมการการดังกล่าวเรียกขอ
2. ให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการอื่น และสมาชิกของทั้งสองสภา ตลอดจน
สมาชิกในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงบประมาณรัฐสภาในข้อ (1), (2) และเรื่องอื่นใด
ที่อาจถูกร้องขอ
3. หากคณะกรรมการการงบประมาณของทั้ง 2 สภา หรือคณะกรรมการร่วม ร้อง
ขอความช่วยเหลือจากบุคลากรของสำนักงบประมาณรัฐสภาเป็นการชั่วคราว สำนักงบประมาณ
รัฐสภาจะต้องจัดบุคลากรให้ตามคำขอนั้น ทั้งนี้ต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 1 และ 2
4. ให้มีหน้าที่พิจารณาถึงการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง
5. ให้มีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการการงบประมาณ

องค์กรสำนักงบประมาณรัฐสภาจึงเป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทในการคานอำนาจ
ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งยังช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติงบ
ประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

³⁰สมชาติ ธรรมศิริ และสุกัญญา หอมชื่นชม, “สำนักงบประมาณรัฐสภา,” จุลสาร 3
(กันยายน 2538) : 42.

³¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

ตารางที่ 15 : กระบวนการพิจารณางบประมาณโดยรัฐสภาในประเทศสหรัฐอเมริกา³²

กำหนด	การดำเนินการ
วันจันทร์แรกของเดือน กุมภาพันธ์	ประธานาธิบดีเสนองบประมาณต่อรัฐสภา
15 กุมภาพันธ์	CBO เสนอรายงานเศรษฐกิจ และงบประมาณโดยสังเขป (outlook) แก่คณะกรรมการงบประมาณของแต่ละสภา
6 สัปดาห์หลังจาก ประธานาธิบดีเสนอ งบประมาณ	คณะกรรมการแต่ละด้านต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับความเห็น ประการต่างๆ ให้แก่คณะกรรมการงบประมาณของแต่ละสภา
1 เมษายน	คณะกรรมการวุฒิสภารายงานผลการพิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณ
15 เมษายน	รัฐสภาให้ความเห็นชอบผลการพิจารณาเกี่ยวกับกรอบของงบประมาณ (Budget Resolution) หากไม่ให้ความเห็นชอบจะพิจารณาร่างพระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้ เว้นแต่จะผ่าน 15 พฤษภาคมก่อน
10 มิถุนายน	คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร (Appropriations Committee) เสนอรายงานเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี
30 มิถุนายน	สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณราย จ่ายประจำปีเรียบบ้อย (Appropriations Bill)
15 กรกฎาคม	ประธานาธิบดีเสนอทบทวนงบประมาณกลางปี
1 ตุลาคม	เริ่มต้นปีงบประมาณ

3.4 เปรียบเทียบรูปแบบและกระบวนการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทย และต่างประเทศ

รูปแบบของงบประมาณและกระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยและต่างประเทศมีลักษณะบางประการที่แตกต่างกัน โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

- ลักษณะของงบประมาณแผ่นดิน
- รูปแบบของการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน
- ระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี
- คณะกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณ

³²ชวลิต ศรีโฉมงาม, “ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา”, หน้า 33.

- บทบาทและอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน
- การลงมติเกี่ยวกับงบประมาณรายได้และรายจ่าย

3.4.1 ลักษณะของงบประมาณแผ่นดิน

ระบบงบประมาณของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเป็น “งบประมาณรวมยอด” (Unified Budget) คือ แสดงภาพรวมของฐานะทางการคลังทุกด้านทั้งด้านรายรับและด้านรายจ่าย ดังนั้น งบประมาณต้องประกอบด้วย ปรมาณการรายจ่าย รายรับ การกู้ยืมหนี้ นโยบาย และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย รายละเอียดของแผนงานโครงการต่างๆ ของหน่วยงานรัฐ ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่จะดำเนินการ รวมถึงข้อมูลในอดีตและบทวิเคราะห์งบประมาณ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการแสดงฐานะทางการคลังของรัฐบาลอันจะทำให้รัฐสภาสามารถพิจารณาเกี่ยวกับคุณภาพของงบประมาณ

3.4.2 รูปแบบของการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา มีผลเป็นการให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงินและจัดการเก็บรายได้ซึ่งรวมทั้งภาษีอากรนั้นแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของแต่ละประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส การอนุมัติงบประมาณเป็นการให้อำนาจรัฐบาลเพิ่มลดภาษีอากรในปีหนึ่งๆ ด้วย มีลักษณะเป็นการอนุมัติประจำปี (annual vote) ในลักษณะพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถควบคุมคุณภาพทางการคลัง แต่ในกระบวนการจัดทำงบประมาณลักษณะดังกล่าวนั้นจำเป็นต้องใช้บุคลากรเป็นจำนวนมาก รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ต้องมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ข้อเสียของการอนุมัติงบประมาณลักษณะดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความล่าช้า กรณีที่รัฐสภาต้องพิจารณาทั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายควบคู่กัน

ในทางตรงกันข้าม การจัดทำและอนุมัติงบประมาณในรูปแบบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจะมีลักษณะเป็นการอนุมัติประจำปี (annual vote) แต่สำหรับการอนุมัติเกี่ยวกับภาษีอากรจะมีลักษณะเป็นการอนุมัติถาวร (standing authority) คือ การอนุมัติครั้งหนึ่งๆ จะมีผลตลอดไปจนกว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการอนุมัติครั้งใหม่ ซึ่งกระบวนการงบประมาณตามรูปแบบนี้จะใช้บุคลากรและระยะเวลาที่น้อยกว่า แต่รัฐสภาจะไม่อาจควบคุมคุณภาพทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นรูปแบบที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทยตั้งแต่อดีต (ก่อนการปฏิวัติทางการคลัง พ.ศ. 2502) แม้กฎหมายจะกำหนดรูปแบบงบประมาณประจำปีที่เสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาต้องประกอบไปด้วยรายได้และรายจ่ายก็ตามแต่การกีดกันมิได้มีผลต่ออัตราภาษีอากร เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายภาษีอากรที่มีลักษณะเป็นการอนุมัติถาวรมาโดยตลอด และนอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมักปรากฏในรูปการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารไว้ในประมวลรัษฎากร มาตรา 3-9 การเสนอขออนุมัติรายได้ในอดีตจึงเป็นเพียงการเสนอยอดรวมของประมาณการรายได้แก่รัฐสภา เพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีอากรตามที่รัฐบาลเสนอมา เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาการอนุมัติงบประมาณมิได้เป็นการให้อำนาจรัฐบาลเพิ่มหรือลดอัตราภาษีอากรไปด้วย การเพิ่มหรือลดอัตราภาษีอากรจะเสนอเป็นกฎหมายต่างหากเป็นการอนุมัติถาวร แต่รัฐบาลยังมีหน้าที่เสนอรายได้และรายจ่ายให้รัฐสภาพิจารณาทุกปี เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถพิจารณารายได้และรายจ่าย รวมทั้งภาพรวมทางการคลัง ก่อนที่จะพิจารณากำหนดกรอบของงบประมาณและพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรต่อไป ในขณะที่ประเทศอังกฤษนั้นรัฐบาลมีหน้าที่เสนอถึงการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีในบางประเภท³³ และต้องตราเป็นพระราชบัญญัติทุกๆ ปี โดยฝ่ายนิติบัญญัติเนื่องจากอำนาจหน้าที่จัดเก็บภาษีของฝ่ายบริหารจะหมดสิ้นไปพร้อมๆ กับปีงบประมาณ

3.4.3 ระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาแล้ว จะพบว่าช่วงเวลาของรัฐสภาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณภายใน 4 เดือน แสดงให้เห็นว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการพิจารณางบประมาณโดยรัฐสภา เนื่องจากการพิจารณางบประมาณงบประมาณแผ่นดินถือเป็นการควบคุมการบริหารประเทศโดยรัฐบาลอีกวิธีหนึ่ง ในขณะที่ประเทศไทยนั้น กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดให้รัฐสภามีเวลาในการพิจารณางบประมาณเพียง 2 เดือน คือ งบประมาณเดือนสิงหาคมถึงเดือนกันยายน ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าเวลาที่ใช้ในการพิจารณาอนุมัติของแต่ละประเทศจึงมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการควบคุมงบประมาณของรัฐสภาด้วย³⁴

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

3.4.4 คณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณางบประมาณ

รูปแบบของคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณางบประมาณของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ จะกระทำโดยคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา ซึ่งมีรูปแบบที่ต่างไปจากคณะกรรมาธิการของไทย กล่าวคือ ประเทศไทยใช้คณะกรรมาธิการวิสามัญที่ตั้งขึ้นทุกปีเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในขณะที่ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สภาผู้แทนราษฎรนิยมแต่งตั้ง คณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณเป็นชุดถาวรและให้มีหน้าที่ดำเนินการพิจารณาร่าง กฎหมายงบประมาณต่อเนื่องกันไปทุกปี จนเกิดความชำนาญในการพิจารณาลักษณะและรายละเอียดของร่างกฎหมายงบประมาณ โดยคณะกรรมาธิการของอังกฤษจะมี 2 ชุด คือ คณะกรรมาธิการพัสดุภัณฑ์และจัดหา (Committee of Supply) และคณะกรรมาธิการฝ่ายจัดหารายได้ (Committee of Ways and Means)

สำหรับการพิจารณางบประมาณของสหรัฐอเมริกานั้น จะกระทำอย่างเข้มงวดกวดขัน โดยอาศัยดุลยพินิจ (Discretion) ของคณะกรรมาธิการเองมากกว่าจะฟังคำสั่งที่แจ่มแจ้งจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำอย่างของไทย ในการพิจารณางบประมาณนั้นสหรัฐอเมริกาจะแบ่งคณะกรรมาธิการออกเป็น คณะกรรมาธิการงบประมาณ (Budget Committee) ที่ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณของประธานาธิบดี และคณะกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณของรัฐสภา ที่ประกอบด้วย คณะกรรมาธิการรายจ่าย (Appropriations Committee) และคณะกรรมาธิการรายได้ (Ways and Means Committee) รวมถึงได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการ (Sub-committee) ตามสาขางานที่กรรมาธิการมีประสบการณ์และความรอบรู้ และมีหน่วยงานที่ปรึกษา (Competent Staff) เพื่อช่วยเหลือในด้านการค้นคว้าวิจัยและสืบเสาะแสวงหาข้อมูลต่างๆ มาให้คณะกรรมาธิการ³⁵

การจัดรูปแบบของคณะกรรมาธิการในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาที่แบ่งคณะกรรมาธิการออกเป็นหลายคณะทำหน้าที่พิจารณารายได้และรายจ่ายแยกต่างหากจากกัน ทำให้การพิจารณางบประมาณโดยระบบคณะกรรมาธิการของทั้งสองประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ต่างจากประเทศไทยที่มีคณะกรรมาธิการวิสามัญทำหน้าที่พิจารณาทั้งด้านรายได้และรายจ่ายควบคู่กัน อันก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่

³⁵จ้านงค์ สายโสภา, บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ (นครหลวง : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 50

ด้านขออำนาจในการพิจารณางบประมาณโดยคณะกรรมการ ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน คือ การพิจารณาของสหรัฐอเมริกาในชั้นลงมติรับรองจะกระทำโดยคณะกรรมการเต็มสภาซึ่งมีสมาชิกเพียง 100 คน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทั้งรัฐสภา ต่างจากประเทศไทยและอังกฤษที่สมาชิกสภาทั้งหมดจะทำการพิจารณา กรรมการของประเทศอังกฤษไม่สามารถเพิ่มเติมรายจ่าย จะทำได้เพียงแต่ตัดทอนเท่านั้น ถ้าจะเพิ่มเติมต้องขออนุมัติรัฐมนตรีก่อนการกระทวง การคลัง เช่นเดียวกับประเทศไทยที่กรรมการสามารถแปรลดรายจ่าย แต่ไม่สามารถขอเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่าย สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกรรมการสามารถลดหรือรายจ่ายได้ตามความเหมาะสม

3.4.5 บทบาทและอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

ระบบรัฐสภาของประเทศ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และประเทศไทย เป็นรัฐสภาแบบสภาคู่ (คือ แบ่งออกเป็น 2 สภา) การให้อำนาจพิจารณาแก่แต่ละสภานั้นแตกต่างกัน ขณะที่ประเทศไทย อังกฤษ และฝรั่งเศสถือว่า อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเรื่องการเงินเป็นของสภาล่าง ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนโดยตรง และสภาสูง (วุฒิสภาและสภาขุนนาง) มีอำนาจเพียงตรวจสอบและยับยั้งเท่านั้น แต่ในระบบประธานาธิบดีของสหรัฐนั้นกำหนดให้สภาทั้งสองมีอำนาจทางการเงินแผ่นดินเท่ากัน งบประมาณรายจ่ายนั้นประธานาธิบดีจะต้องได้รับความเห็นจากทั้งสองสภา³⁶

3.4.6 การลงมติเกี่ยวกับงบประมาณรายได้และรายจ่าย

เนื่องจากงบประมาณของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วยงบประมาณรายได้และรายจ่าย ดังนั้น กระบวนการลงมติเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา เนื่องจากประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสจะต้องมีการลงมติอนุมัติทั้งด้านรายได้และรายจ่าย

ในประเทศอังกฤษนั้น ภายหลังจากที่คณะกรรมการรายจ่ายได้มีมติกำหนดจำนวนเงินรายจ่ายประจำปีแล้ว คณะกรรมาธิการรายได้มีหน้าที่เกี่ยวกับการหารายได้เข้าแผ่นดิน และพิจารณาลงมติใน 2 ลักษณะ คือ มติเรื่องการเก็บภาษีอากรอันทำให้เกิดเป็นพระราชบัญญัติ

³⁶ ประสิน ไสภณบุญ, วิธีและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย, สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา), หน้า 79-80.

การคลังประจำปี (Finance Bill) และ มติเรื่องให้เอาเงินรายได้ไปใช้จ่ายได้อันทำให้เกิดเป็นร่างพระราชบัญญัติการอนุญาตจ่ายเงินประจำปี (Appropriation Act)

สำหรับประเทศฝรั่งเศสร่างพระราชบัญญัติกฎหมายงบประมาณประจำปีประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนแรกกำหนดเกี่ยวกับรายได้และการรักษาดุลยภาพทางงบประมาณ ส่วนที่สองเกี่ยวกับการกำหนดรายจ่ายของรัฐบาลรัฐสภาต้องลงมติในส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สองตามลำดับ ต่อจากนั้นจึงมีการลงมติในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีทั้งฉบับ

หากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับวิธีการพิจารณาของรัฐสภาไทยก่อนปี พ.ศ. 2502 นั้นมีความแตกต่างกัน เนื่องจากประเทศไทยจะเสนอทั้งรายได้และรายจ่ายพร้อมกันไปทีเดียว โดยจะตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นพิจารณา ทั้งนี้ พระราชบัญญัติภาษีอากรของไทยเราทุกฉบับเป็นกฎหมายให้เก็บภาษีอากรนั้นๆ ได้เป็นการประจำ ไม่มีกฎหมายที่ให้เก็บได้เฉพาะชั่วคราว 1 ปี และการตั้งภาษีอากรใหม่ก็ดีหรือการแก้ไขภาษีอากรที่เก็บอยู่แล้วก็ดี รัฐบาลอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเมื่อไรก็ได้ ไม่มีระเบียบว่าต้องเสนอเกี่ยวพันกันไปกับงบประมาณ ฉะนั้น เมื่อเวลาทำงบประมาณเงินรายได้ จึงประมาณเงินเท่าที่คาดว่าจะได้ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะทำงบประมาณ³⁷ ในขั้นการพิจารณารายได้ คณะกรรมการของไทยจึงไม่มีความสำคัญเท่าคณะกรรมการรายได้ของอังกฤษ เพราะไม่มีเรื่องเพิ่มหรือลดหรือต่ออายุกฎหมายภาษีอากรเสนอให้พิจารณางบประมาณรายได้ของเราแสดงแต่เงินที่คำนวณว่าจะเก็บได้ตามกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้น การพิจารณางบประมาณรายได้ในกรรมาธิการจึงเป็นเพียงการสอบสวนและการพิจารณาว่าเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลตั้งมานั้นจะเป็นจำนวนอันน่าเชื่อว่าจะถูกต้องหรือไม่เท่านั้น³⁸ ต่างจากประเทศอังกฤษที่การอนุมัติรายได้นั้นมีผลโดยตรงต่อจำนวนและอัตราภาษีอากรที่จะจัดเก็บ

สามารถเปรียบเทียบกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณของประเทศไทยและต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ได้ดังต่อไปนี้

³⁷ วิวัฒน์ชัย ไชยยันต์, กฎหมายการคลัง (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), หน้า 100-101.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

ตารางที่ 16 : เปรียบเทียบกระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และไทย

ขั้นตอน	ประเทศอังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศไทย
1. ปีงบประมาณ	1 เมษายน – 31 มีนาคมของปีถัดไป	1 ตุลาคม – 30 กันยายนของปีถัดไป	1 มกราคม – 31 ธันวาคม	1 ตุลาคม – 30 กันยายนของปีถัดไป
2. การจัดทำงบประมาณ	กระทรวงการคลัง	สำนักงานประมาณ	สำนักงานประมาณ (กระทรวงการคลัง)	สำนักงานประมาณ (สำนักงานรัฐมนตรี)
- หน่วยงานที่รับผิดชอบ	มีลักษณะ Unified Budget ประกอบด้วย	มีลักษณะ Unified Budget ประกอบด้วย	รูปแบบของร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีมีเนื้อหาสาระสำคัญ 2 ส่วน	เอกสารงบประมาณประกอบด้วย
- รูปแบบของงบประมาณ	มีลักษณะ Unified Budget ประกอบด้วย	ยอรวมรายรับ	ส่วนแยก กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้และการรักษาคุณภาพทางงบประมาณ	1. ค่าแถลงงบประมาณงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน
	- ประมาณการด้านรายจ่าย (Public Equipment)	ยอรวมของงบประมาณรายจ่าย	ส่วนที่เชื่อมโยงการดำเนินการต่างๆ ในส่วนราชการ ได้แก่ การกำหนดจำนวนวงเงินงบประมาณของหน่วยงานราชการ หน่วยงานอิสระ งบประมาณผูกพัน	2. รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ของตั้งงบประมาณรายจ่าย
	- ข้อเสนอเกี่ยวกับภาษีอากร (Taxation)	ยอดรวมเงินกู้และการค้าประกัน		3. คำอธิบายเกี่ยวกับปริมาณการรายรับ
	- แผนการระงับยาว (Command paper)	ขาดดุลหรือเกินดุล		4. คำชี้แจงเกี่ยวกับปริมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
		ขอบเขตเรื่องหนี้		5. รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาลกิจ
				6. คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาล ทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอเพิ่มเติม
				7. รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
				8. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ขั้นตอน	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศไทย
3. การอนุมัติงบประมาณ - สมาชิกแทนราษฎร - วาระที่ 1	เสนอโดย รมต. ว่าการกระทรวงการคลัง ไม่มีการลงมติเป็นเพียงการเสนองบประมาณให้ที่ประชุมสภาสามัญ	เสนอโดยประธานาธิบดี ประธานาธิบดีเสนองบประมาณต่อรัฐสภา ในวันจันทร์แรกของเดือนกุมภาพันธ์ คณะกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณ (ประกอบด้วยสมาชิก 57 คน คัดเลือกจากพรรคเสียงข้างมาก 35 คน และอีก 22 คน มาจากพรรคเสียงข้างน้อยในสภา) จะเริ่มพิจารณา คณะกรรมการอิสระจะตั้งอนุกรรมการขึ้น เพื่อช่วยเหลือการ จากนั้นคณะกรรมาธิการจะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการทั้งสภา (Committee of the Whole) ซึ่งหมายถึงคณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกเพียง 100 คน (มิใช่สภาผู้แทนราษฎรทั้งสภา) มีผลทำให้การพิจารณาเป็นอย่างรวดเร็วมาก	เสนอโดย รมต. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายให้สมบูรณ์ แต่ต้องไม่เป็นการที่กำหนดยกกฎหมายงบประมาณประจำปีที่ได้นำเสนอนั้นต้องได้รับการจัดส่งให้คณะกรรมาธิการรัฐสภาพิจารณาในทันที	เสนอโดย รมต. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี กรณีสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการ สภาผู้แทนราษฎรก็จะตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาจ่ายประจำปี
- วาระที่ 2	การพิจารณารับหลักการและเห็นชอบกรรมาธิการ - คณะกรรมาธิการรายจ่าย ทำหน้าที่พิจารณารายจ่าย ทำหน้าที่พิจารณารายจ่าย และลงมติกำหนดจำนวนเงินรายจ่ายประจำปี - คณะกรรมาธิการรายได้ ทำหน้าที่พิจารณาและลงมติ 2 ประการ คือ (1) มติเรื่องการเก็บภาษีอากร (2) มติเรื่องให้เอาเงินรายได้ไปจ่าย	คณะกรรมการอิสระจะตั้งอนุกรรมการขึ้น เพื่อช่วยเหลือการ จากนั้นคณะกรรมาธิการจะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการทั้งสภา (Committee of the Whole) ซึ่งหมายถึงคณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกเพียง 100 คน (มิใช่สภาผู้แทนราษฎรทั้งสภา) มีผลทำให้การพิจารณาเป็นอย่างรวดเร็วมาก	การอภิปรายร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี โดยเริ่มจากการพิจารณาของประธานสภา ในส่วนแรก ตามด้วยการพิจารณางบประมาณประมาณในส่วนตัวสอง (มาตรา 40 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายงบประมาณ ลงวันที่ 2 มกราคม 1958)	ขึ้นแปรญัตติ เป็นการประชุมเต็มสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเดิมและที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมาธิการ
- วาระที่ 3	การพิจารณาให้ความเห็นชอบ	มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบ	การพิจารณาให้ความเห็นชอบ	การพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- อนุมัติสภา/สภาสูง	มีการพิจารณาเช่นเดียวกับสภาสามัญ	มีการพิจารณาเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร คือ มีคณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภา	มีการพิจารณาเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร	การพิจารณาเพียงวาระเดียวเพื่อให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน