

กระบวนการงบประมาณของไทยและกระบวนการงบประมาณของต่างประเทศ

2.1 กระบวนการงบประมาณของไทย

ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยปีงบประมาณเป็นครั้งแรก ซึ่งหมายถึงระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณโดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475⁶ (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของประเทศไทย) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ว่า "งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติและถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่" ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง" และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ก็ได้ให้ความหมายของปีงบประมาณไว้ว่า "ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป. . . ." และหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณก็ได้รับการรับรองโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 145 ว่า "งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง"

การที่กำหนดให้งบประมาณมีระยะเวลาหนึ่งปีก็เพื่อให้สามารถประเมินประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณได้ โดยการเปรียบเทียบการใช้จ่ายงบประมาณแต่ละปีและเพื่อให้สามารถทราบได้ถึงฐานะทางการเงินในขณะนั้น และสะดวกต่อการทำงบบัญชี

6 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 หน้า 529 วันที่ 10 ธันวาคม 2475

กระบวนการงบประมาณ (Budgetary Process) จะประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

1. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)
2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

1. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) จะแยกออกเป็น
 - 1.1 การจัดเตรียมงบประมาทรายรับ (Budget Receipts) และ
 - 1.2 การจัดเตรียมงบประมาทรายจ่าย (Budget Expenditures)

การจัดเตรียมงบประมาทรายรับ (Budget Receipts)

การประมาทรายรับเป็นสิ่งสำคัญ และมีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างยิ่ง สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานแรกที่จะประมาณการรายรับ โดยใช้สถิติแนวโน้มงบประมาณรายรับของปีที่ผ่านมาเป็นฐานในการคำนวณประมาณการรายรับออกมา ในขณะที่แจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีรายได้และมีหน้าที่จัดเก็บประมาณการรายรับของการจัดเก็บรายรับในปีหน้าของส่วนราชการนั้น ๆ ส่งมาให้สำนักงานงบประมาณเพื่อสำนักงานงบประมาณพิจารณาเปรียบเทียบกับประมาณการรายรับที่สำนักงานงบประมาณได้ประมาณการไว้เองล่วงหน้าก่อนแล้ว หากมีข้อแตกต่างกัน สำนักงานงบประมาณก็จะเชิญหน่วยงานนั้น ๆ มาประชุมและหาข้อยุติในตัวเลขประมาณการรายรับนั้น ๆ สุดท้ายสำนักงานงบประมาณจะสรุปประมาณการรายรับทั้งหมดไว้เป็นวงเงินประมาณการรายรับเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ อีก 3 หน่วยงานต่อไป คือ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และธนาคารแห่งประเทศไทย เหตุผลที่ทั้ง 4 หน่วยงาน คือ

1. สำนักงบประมาณ
2. กระทรวงการคลัง
3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. ธนาคารแห่งประเทศไทย

ต้องร่วมกันหาหรือข้อยุติประมาณการงบประมาณรายรับเป็นขั้นสุดท้าย ก่อนจะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก็เนื่องจากว่าทั้ง 4 หน่วยงาน มีหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการประมาณการงบประมาณรายรับให้ถูกต้องและสอดคล้องกับภาวะ เศรษฐกิจและสังคมโดยตรงเพราะ

1. สำนักงบประมาณ เป็นหน่วยงานศูนย์กลางที่ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องส่งค่าของงบประมาณรายจ่ายเข้ามา สำนักงบประมาณจึงเป็นหน่วยงานที่ตระหนัก ว่า ในปีหน้าควรตั้งงบประมาณรายรับไว้เท่าไร จึงจะได้สัดส่วนกับความต้องการ ของงบประมาณที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีความจำเป็นและของงบประมาณเข้ามา

2. กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานหลักที่จัดเก็บรายได้และภาษี อากร เพื่อใช้เป็นรายรับของประเทศ ประมาณร้อยละ 90 ของรายรับงบประมาณ มาจากการจัดเก็บภาษีอากรของกระทรวงการคลัง อาทิ ภาษีรายได้ จัดเก็บโดย กรมสรรพากร ภาษีสรรพสามิตจัดเก็บโดยกรมสรรพสามิต ภาษีสินค้าเข้าออก จัด เก็บโดยกรมศุลกากร เป็นต้น งบประมาณรายจ่ายซึ่งจัดเก็บมาจากภาษีอากรเกือบ ทั้งหมดควรตั้งงบประมาณการไว้เท่าไรจึงจะเหมาะสมและสามารถจัดเก็บมาได้เพื่อ ไม่ให้มีข้อผิดพลาดแต่ประการใด

3. สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วย งานที่มีหน้าที่วางแผนทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งระยะสั้นและระยะ ยาว ซึ่งก็คือวางแผนว่า ในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป เศรษฐกิจและสังคมควรเจริญขึ้น อย่างไรและร้อยละเท่าไร ควรจะใช้จ่ายในด้านใด สาขาใด มากน้อยอย่างไร ควร วางแผนจัดหางบประมาณรายรับเท่าใดจึงจะเหมาะสมเพียงพอที่จะทำให้ประเทศไทย เจริญขึ้นไป

4. ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านปริมาณเงินที่ใช้อยู่ในประเทศว่า ควรมีปริมาณเท่าใด จึงจะทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ ดังนั้น จะเป็นหน่วยงานที่คอยให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะว่า ในปีงบประมาณหน้า ปริมาณเงินในท้องตลาดมีมากหรือน้อย ได้สัดส่วนกับปริมาณสินค้าในประเทศเพียงใดหรือไม่ มีภาวะเงินเฟ้อเงินฝืดอย่างไร รัฐบาลควรใช้งบประมาณแบบเกินดุล ขาดดุล หรือสมดุล จึงจะเหมาะสม ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นหน่วยงานที่คอยทำหน้าที่ช่วยกั้มเงินในกรณีงบประมาณรายรับมีไม่เพียงพอ

1.2 การจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย (Budget Expenditures)

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายจะเริ่มขึ้นได้ 2 ระยะด้วยกัน คือ

1.2.1 การจัดทำงบประมาณรายจ่าย สามารถดำเนินการได้พร้อม ๆ กับการจัดทำงบประมาณรายรับ โดยขณะที่ทางด้านสำนักงบประมาณกำลังดำเนินการคาดคะเนคำนวณประมาณงบประมาณรายรับอยู่นั้น สำนักงบประมาณก็จะแจ้งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการคาดประมาณการงบประมาณรายจ่ายของตัวเองส่งมาให้สำนักงบประมาณรวบรวมเป็นรายจ่ายของส่วนราชการทั่วประเทศ โดยไม่ต้องรอเพดานวงเงินงบประมาณรายรับ (Ceiling)

1.2.2 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเมื่อสำนักงบประมาณแจ้งเพดานวงเงินงบประมาณรายรับให้แก่ส่วนราชการทราบว่า ส่วนราชการจะได้รับเท่าไร และขอให้ส่วนราชการจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายภายในเพดานวงเงินที่สำนักงบประมาณแจ้งมา

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทำคำของบประมาณเข้ามาที่สำนักงบประมาณ แล้วสำนักงบประมาณเป็นผู้พิจารณารวบรวมเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการทั่วประเทศ เป็นภารกิจสำคัญ

ประการหนึ่งของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จะต้องเป็นผู้จัดทำขึ้นเองเป็นประจำทุกปี โดยกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี หมายรวมถึง การจัดทำประมาณการรายได้และการจัดทำค่าของตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณนั้นเอง สำนักงบประมาณมีหน้าที่เสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางวิธีการ และหลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรี เสนอต่อรัฐสภาดำเนินการออกเป็นกฎหมายต่อไป

2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียมและ เสนอขอขึ้นมาในรูปของงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจเฉพาะ การวิเคราะห์และแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ฝ่ายบริหาร เสนอขอขึ้นมาโดยดูถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคม และการเมืองต่าง ๆ แต่จะต้องอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่เสนอขอขึ้นมา โดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเกินกว่าที่ฝ่ายบริหารเสนอขอขึ้นมา⁷

อำนาจในการอนุมัติงบประมาณของรัฐโดยรัฐสภานั้นนับว่าเป็นอำนาจที่สำคัญของรัฐสภาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะการพิจารณางบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภานั้นเป็นไปตามหลักพื้นฐานของการปกครองระบอบ

7 ฅรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และการบริหารงบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ : บริษัทพิพิธการพิมพ์ จำกัด, 2536), หน้า 103.

ประชาธิปไตยที่ผู้แทนของประชาชนจำเป็นต้องมีอำนาจในการดูแลให้ความเห็นชอบต่อการที่จะนำเงินภาษีที่ได้รับจากประชาชนไปใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามเจตนารมณ์ของประชาชน สำหรับในกรณีประเทศไทยนั้นอาจแยกพิจารณาการอนุมัติงบประมาณได้ใน 3 ขั้นตอน คือ

1. กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยสภาผู้แทนราษฎร
3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยวุฒิสภา

1. กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า "ให้ผู้อำนวยการ⁸ เสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น" ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันที่ 1 ตุลาคม (ประมาณก่อนวันที่ 1 สิงหาคม) ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ว่า "ปีงบประมาณหมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่ วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งกับ วันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น"

อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็พยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาภายในกลางเดือนมิถุนายน เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้แล้วเสร็จทันประกาศใช้พร้อมกับระยะเวลาเริ่มต้นแห่งปีงบประมาณ ทั้งนี้เพราะตามรัฐธรรมนูญ

8 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 "ผู้อำนวยการ หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ"

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 146⁹ (ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 152) ได้บัญญัติว่า

"ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ
รายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่
ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายใน
กำหนดเวลาที่กล่าวไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบใน
ร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบ หรือ
ไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไข
เพิ่มเติมใด ๆ มิได้ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบใน
ร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการ
ต่อไปตามมาตรา 93 (ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้
นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น
จากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้)

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้ให้นำบทบัญญัติ
มาตรา148 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนเงิน
งบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวน

9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ในรายการใดมิได้แต่อาจแปรผู้คดีได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มีใช้รายจ่ายตาม
ข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. เงินสงฆ์เงินกู้
2. ดอกเบี้ยเงินกู้
3. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย"

เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่เกิดความล่าช้าในการพิจารณาอนุมัติ
งบประมาณของรัฐบาลพลทงโทษที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็คือ การให้ถือเสมือนว่า
รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะเข้าทำนองว่ารัฐบาลเป็นผู้เสนอและพิจารณา
อนุมัติงบประมาณประจำปีแทนที่รัฐสภาเอง เพราะรัฐสภายังมิได้พิจารณาออกความ
เห็นใด ๆ เลย แต่ในทางตรงกันข้ามในกรณีที่รัฐบาลเป็นต้นเหตุแห่งความล่าช้า
กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้รัฐสภาได้ทัน
ตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ รัฐธรรมนูญ
หรือกฎหมายอื่นก็ได้กำหนดบทลงโทษใด ๆ ไว้เลย ยิ่งไปกว่านั้นหากรัฐสภาพิจารณา
อนุมัติงบประมาณไม่ทันการ เริ่มปีงบประมาณใหม่แล้วตามมาตรา 153 ของรัฐธรรมนูญ
ฉบับปัจจุบัน และมาตรา 16 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ยังเปิด
โอกาสให้รัฐบาลใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้
ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี
วิธีทางเดียวที่รัฐสภาอาจใช้เป็นเครื่องมือตอบโต้ได้ก็คือ การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล
ตามมาตรา 156 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งจะมีผลทำให้ต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่
แต่หลักปฏิบัติดังกล่าวนี้เป็นไปได้ยากในระบบการเมืองไทยที่เป็นอยู่ ¹⁰

10 อรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป, การจัดทำ และการอนุมัติงบประมาณ
(วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 กันยายน 2534) หน้า 352-353.

2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจากรัฐบาลแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะนำเสนอต่อไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่ออนุมัติบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้วจะส่งให้ฝ่ายระเบียบวาระ กองการประชุมดำเนินการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมเพื่อกำหนดว่าจะประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวันใดเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายระเบียบวาระจัดบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้วก็จะเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่ออนุมัติอีกครั้งหนึ่ง จากนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะจัดส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบพร้อมกับหนังสือนัดประชุมเมื่อถึงกำหนดลำดับในระเบียบวาระการประชุม สภาผู้แทนราษฎรก็จะทำการพิจารณาโดยแยกการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ

วาระที่ 1 พิจารณารับหลักการ กล่าวคือ หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเข้าสู่การพิจารณา เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับฟังคำแถลงงบประมาณของนายกรัฐมนตรีแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะทำการพิจารณาว่าสมควรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ โดยอาจมีการอภิปรายชี้แจงเหตุผลทั้งในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ก่อนที่จะมีการลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ หากที่ประชุมมีมติไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับนั้นก็ตกไป แต่ถ้าที่ประชุมมีมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป

การพิจารณาในวาระที่ 1 นั้น แม้จะเป็นการพิจารณาแต่เฉพาะในส่วน
ของหลักการ โดยไม่มีการพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณก็ตาม แต่ก็ส่ง

ผลสำคัญต่อสถานภาพของรัฐบาลกล่าวคือ หากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นย่อมทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นตกไป มีผลเท่ากับว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณ เมื่อไม่มีงบประมาณรัฐบาลย่อมไม่อาจทำการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงมีทางเลือกเพียง 2 ประการเท่านั้น โดยประการแรกรัฐบาลจะต้องลาออก หากมิฉะนั้นรัฐบาลก็อาจทำตามทางเลือกประการที่สอง คือทำการยุบสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 118¹¹ เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติซึ่งพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ในการพิจารณาในวาระที่ 2 นี้ จำแนกได้เป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ

ขั้นตอนแรก เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งและแปรญัตติ

ขั้นตอนที่สอง เป็นการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังคณะกรรมการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว

ทั้งสองขั้นตอน อธิบายได้ดังต่อไปนี้

- ขั้นตอนที่ 1 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการ สภาผู้แทนราษฎรก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดระยะเวลาในการ

11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 118 "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนด วันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน"

แปรญัตติหรือเวลาสำหรับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใด ๆ ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ด้วย แต่ถ้ามิได้กำหนดระยะเวลา ดังกล่าวไว้ก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 99 วรรคแรก ซึ่งกำหนดให้ "การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้อำนาจและแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น" การแปรญัตตินั้นไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนแก้ไขมาตราเดิมจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น นอกจากนั้นแล้วยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 152 วรรคท้าย" สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจจะแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. เงินสงฆ์เงินกู้
2. ดอกเบี้ยเงินกู้
3. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

การพิจารณาในขั้นที่คณะกรรมการอาจใช้อำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 76 วรรคท้าย ตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ และโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 158 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 คณะกรรมการอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กำลังพิจารณาอยู่ได้

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะนัดผู้แปรญัตติมาชี้แจง
ประกอบคำแปรญัตติหากผู้แปรญัตติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มาชี้แจงแทนไม่มาตามนัด
คำแปรญัตติเป็นอันตกไปโดยผลของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535
ข้อ 81 "ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการตามนัด จน
เวลาล่วงไปเกินกว่าสามสิบนาทีนับแต่เวลาที่คณะกรรมการได้เริ่มพิจารณาคำแปร
ญัตติใด คำแปรญัตตินั้นเป็นอันตกไป เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาเรื่องนั้นยังไม่
เสร็จ" และในกรณีที่กรรมการ ผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่เห็นด้วยกับมติ
ของคณะกรรมการในข้อใด กรรมการจะสงวนความเห็นหรือผู้แปรญัตติจะ
สงวนคำแปรญัตติของตนในข้อนั้นไว้ เพื่ออภิปรายในสภาและขอให้สภาวินิจฉัยก็ได้¹²
จากนั้นคณะกรรมการก็จะ เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่พิจารณาเสร็จแล้ว
พร้อมด้วยรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทน
ราษฎรต่อไป

- ขั้นตอนที่สอง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วเสนอเข้าสู่
การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งให้ฝ่าย
ระเบียบวาระ กองการประชุมจัดรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
ที่คณะกรรมการเสนอมาเข้าระเบียบวาระเป็น เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา
เสร็จแล้วเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยจะพิจารณาดังแต่ชื่อ
ร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตราไป โดยการอภิปราย ซึ่งจะกระทำ
ได้แต่เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติได้สงวน
คำแปรญัตติไว้ หรือที่คณะกรรมการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น โดยสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะให้ผลเปลี่ยนแปลง
เพิ่มเติมเนื้อความมิได้ เว้นแต่จะเป็นเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

12 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535, ข้อ 82, 83

วาระที่ 3 การลงมติ การพิจารณาในวาระนี้จะ ไม่มีการอภิปราย แต่จะพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ หากสภาฯ มีมติเห็นด้วย ก็ให้ ประธานเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่ถ้ามีมติไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นเป็นอันตกไป

3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยวุฒิสภา

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับ ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะนำเข้าบรรจุระเบียบวาระการประชุม ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 152 วรรคสาม กำหนดให้ "วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น..." ซึ่งวุฒิสภาจะทำการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อได้รับแจ้งจากสภาผู้แทนราษฎรว่าได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว และเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ส่งให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นพิจารณาศึกษาโดยไม่มีการแปรญัตติ และให้รายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว จากนั้นจึงบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนโดยวุฒิสภาจะทำการพิจารณาทั้งร่าง จากนั้นจึงลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยในการพิจารณานั้นวุฒิสภาจะขอแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ แต่สามารถอภิปรายและให้ข้อเสนอแนะข้อสังเกตได้ หากวุฒิสภามีมติเห็นชอบก็มีผลเท่ากับรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายกรัฐมนตรีก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีหลังจากที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วย¹³ และถ้าสภาผู้แทนราษฎรยังคงยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้วก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และให้ส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ต่อไป

การบริหารงบประมาณ

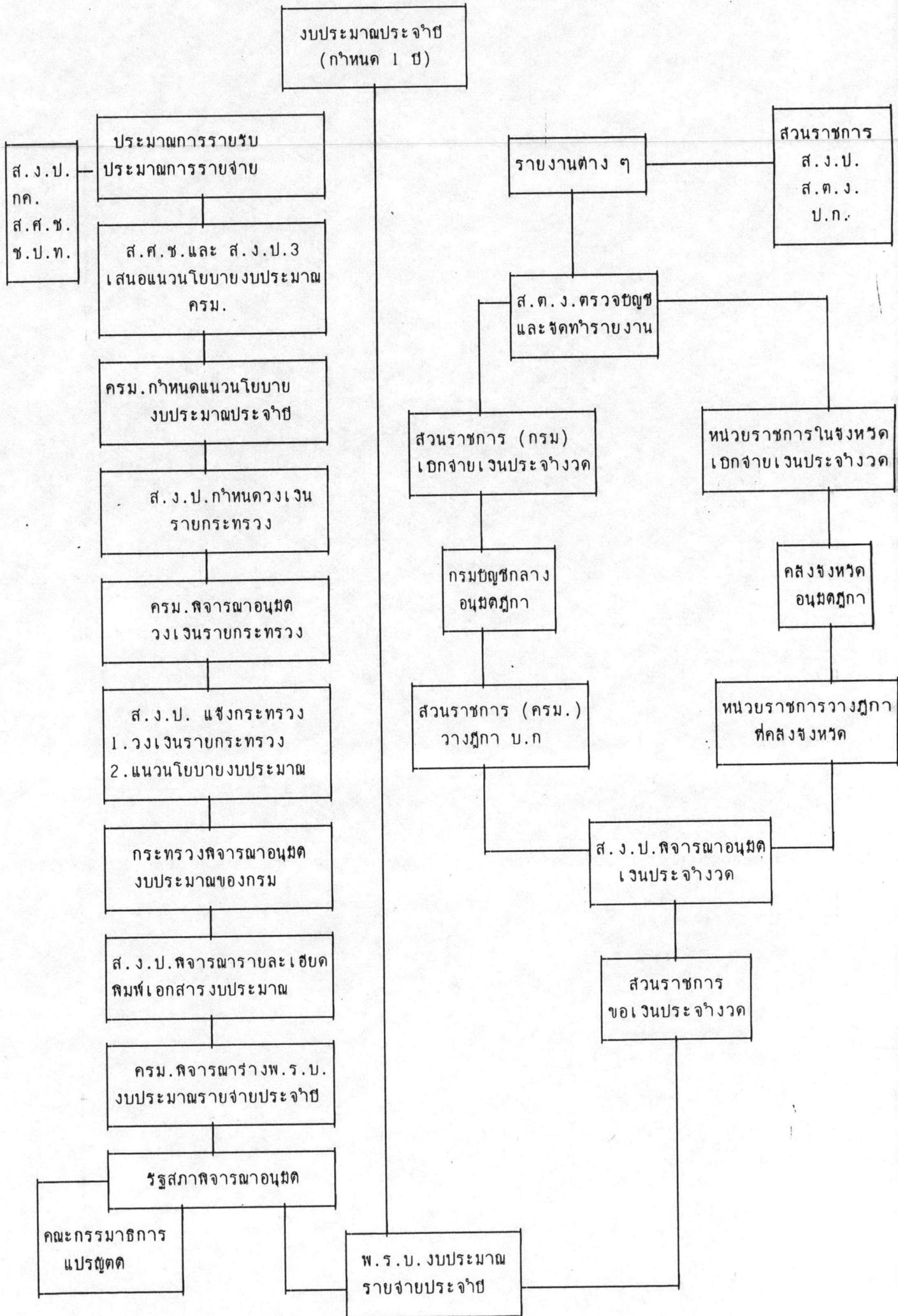
การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ให้เป็นไปตามแผนงาน งาน และรายการต่าง ๆ ตามที่รัฐสภาได้พิจารณาและอนุมัติงบประมาณลงมา เพื่อให้แผนงาน งานที่กำหนดไว้ได้ปฏิบัติสำเร็จลุล่วงลง ภายใต้ปีงบประมาณนั้น ๆ และเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพและประหยัด ไม่มีการรั่วไหล โดยใช้กระบวนการบริหารงบประมาณ ในรูปแบบต่าง ๆ ตามขั้นตอนของการไหลของเงินงบประมาณ ดังนี้

13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 148 วรรคสอง "ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93"

1. การขอและอนุมัติเงินประจำงวด รวมตลอดถึงการโอนเงิน การกันเงินเหลือปีงบประมาณรายปี และการของบประมาณประจำปีเพิ่มเติม
2. การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ โดยวางฎีกา
3. การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
4. การรายงานผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ

ขั้นตอนต่าง ๆ หรือที่เรียกว่าวงจรงบประมาณ(ดังตารางหน้า 26) สามารถสรุปได้ดังนี้คือ กระบวนการงบประมาณของไทยนั้น องค์กรต่างๆ ของ ฝ่ายบริหารเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องมาก ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทเพียงการอนุมัติเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้ถ้ามีข้อจำกัดทางด้านเวลาและความอ่อนแอของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว การ จัดทำงบประมาณจึงถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารทั้งสิ้นถึงแม้ว่าตามกระบวนการ Ckeck and Balance ของระบบการเมืองจะถูกต้องก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติทำให้ โครงการใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นความต้องการของชนบทเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งจะได้อกล่าวต่อไป ในบทที่ 3

สรุปขั้นตอนการจัดทำและการบริหารงบประมาณแผ่นดิน



2.3 การงบประมาณของสหรัฐอเมริกา ¹⁵

สำนักงานจัดการและการงบประมาณ (Office of Management and Budget หรือ OMB) ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยแผนปรับโครงสร้างองค์กร (Reorganization Plan) ฉบับที่ 2 ปี ค.ศ. 1970 ซึ่งเป็นแผนที่ประธานาธิบดีได้นำเสนอต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1970 แผนดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนสำนักงานงบประมาณ (Bureau of the Budget) เป็นสำนักงานจัดการและการงบประมาณ (OMB) และโอนอำนาจหน้าที่ทุกประการที่กฎหมายให้ไว้แก่สำนักงานงบประมาณหรือผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ไปเป็นของประธานาธิบดีและประธานาธิบดีได้มอบหมายอำนาจหน้าที่เหล่านั้นแก่ผู้อำนวยการจัดการและการงบประมาณโดยคำสั่งฝ่ายบริหาร หรือกฤษฎีกา (Executive Order)

สาระสำคัญของแผนนี้ก็คือ การจัดให้ประธานาธิบดีมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือในกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการจัดการของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินผลและการประสานงานโครงการ การจัดองค์การของรัฐบาล ระบบการให้ข้อมูลข่าวสาร และระบบการจัดการ รวมตลอดถึงการพัฒนาความสามารถในการบริหาร สำนักงานนี้ยังคงปฏิบัติหน้าที่สำคัญในการช่วยเหลือประธานาธิบดีเกี่ยวกับการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของรัฐบาลกลางอยู่ต่อไป ซึ่งภาระกิจในส่วนนี้ได้รับการส่งเสริมให้เข้มแข็งขึ้นกว่าเดิมทั้งนี้โดยอาศัยเป็นการวิเคราะห์ทางการคลังและการวิเคราะห์โครงการมากขึ้น

อำนาจหน้าที่ด้านการงบประมาณของสำนักงานนี้ ได้มาจากรัฐธรรมนูญติการงบประมาณและการบัญชี (Budget and Accounting Act) ค.ศ. 1921 ซึ่งได้โอนไปเป็นของประธานาธิบดีตามแผนการองค์การใหม่ ฉบับที่ 2 ปี ค.ศ. 1970

¹⁵ บ่อสรุปจาก ไพศาล ชัยมงคล, อ้างแล้ว หน้า 95-115 เรื่อง การงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา

และประธานาธิบดีได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้อำนวยการของสำนักงานนี้ รัฐบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นรัฐบัญญัติที่จัดตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นมาแต่ เดิมนั้นได้ให้อำนาจสำนักงานจัดการและการงบประมาณในการ "รวบรวม ประสานปรับปรุง ลดหรือเพิ่มงบประมาณ ของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ" งบประมาณในส่วนที่ประธานาธิบดีเสนอต่อรัฐสภานั้น รัฐบัญญัติฉบับนี้ป้องกันมิให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางหาเงินมาใช้จ่ายนอกเหนือไปจากวิธีการงบประมาณตามปกติธรรมดา ยกเว้นเสียแต่ว่าจะได้รับการร้องขอจากฝ่ายนิติบัญญัติ เองนอกจากนั้น สำนักงานจัดการและการงบประมาณ(OMB) ยังได้รับอำนาจหน้าที่ในการศึกษาหลักการการบริหารโดยละเอียดให้แก่ประธานาธิบดีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ "ให้การปฏิบัติงานของรัฐบาลประหยัดลงและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น" และในประการสุดท้ายรัฐบัญญัตินี้ยังได้กำหนดว่า ถ้าหากคณะกรรมการของสภาไม่ว่าสภาชุดใดชุดหนึ่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่าย ได้ร้องขอให้สำนักงานจัดการและการงบประมาณ (OMB) ให้ความช่วยเหลือและให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการตามที่อาจจะขอร้องได้

เพื่อเป็นการสนองตอบต่อคำร้องขอของประธานคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายแห่งสภาผู้แทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 จึงได้กำหนดให้ประธานาธิบดีมีคำสั่งให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางเสนอ "คำร้องขอหรือข้อเสนอแนะใด ๆ ที่ต้องออกเป็นกฎหมาย ซึ่งมีผลต่อการใช้จ่ายเงินของรัฐหรือผูกพันรัฐบาลในเรื่องซึ่งต่อไปจะต้องการงบประมาณรายจ่ายสำหรับปฏิบัติงานตามกฎหมายนั้น" ต่อประธานาธิบดีโดยผ่านผู้อำนวยการสำนักงานจัดการและการงบประมาณโดยวิธีดังกล่าวนี้ต่อมาได้ขยายขอบเขตจนครอบคลุมไปถึงกฎหมายทุก ๆ ฉบับ

ความรับผิดชอบของสำนักงานจัดการและการงบประมาณ (OMB) อาจกล่าวได้เฉพาะเจาะจงดังต่อไปนี้

1. ช่วยเหลือประธานาธิบดีในการพัฒนา และรักษาไว้ซึ่งการบริหารงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้โดยการพิจารณาตรวจสอบโครงสร้างของ

องค์การ และกระบวนการในการจัดการของหน่วยงานต่าง ๆ ในฝ่ายบริหาร เพื่อให้แน่ใจว่าการจัดองค์การและวิธีการในการจัดการนั้นสามารถบรรลุผลตามที่ตั้งใจไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ช่วยเหลือประธานาธิบดีในการจัดเตรียมงบประมาณ และกำหนดโครงการทางการคลังของรัฐบาล

3. ตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานงบประมาณ

4. ประเมินผลในราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง และทำหน้าที่เป็นตัวกลาง ในความพยายามที่จะปรับปรุงการร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

5. เป็นผู้นำในการกำหนดโครงการที่จะพัฒนาปัญญา ความสามารถของนักบริหารอาชีพโดยผ่านทางรัฐบาล

6. ช่วยเหลือประธานาธิบดีโดยการเสาะแสวง และการประสานข้อเสนอแนะของกระทรวงต่าง ๆ ที่เสนอให้ออกกฎหมายใหม่ รวมถึงการจัดทำข้อเสนอแนะวิธีการปฏิบัติของประธานาธิบดีในอันที่จะให้กฎหมายเหล่านั้นผ่านออกมา

7. ช่วยเหลือในการพิจารณาและเสาะแสวงคำสั่งและประกาศต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารที่เสนอขึ้นใหม่และหากจำเป็นก็จะช่วยเหลือในการจัดเตรียมด้วย

8. วางแผนและสนับสนุนในการปรับปรุง และประสานงานบริการด้านสถิติของรัฐบาลกลาง และ เป็นผู้นำในการพัฒนาระบบการให้ข้อมูลระบบใหม่ ตลอดจนข้อมูลผลการปฏิบัติงานแก่ประธานาธิบดีด้วย

9. รายงานและแนะนำให้ประธานาธิบดีทราบถึงความคืบหน้าในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยกล่าวถึงงานที่เสนอจะทำโดยริเริ่มจากงานที่ทำไปแล้วจริง ๆ กับงานที่ทำสำเร็จ ตลอดจนความสัมพันธ์ของระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล เพื่อให้โครงการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหลายของฝ่ายบริหารประสานกันและเพื่อให้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาได้รับการใช้จ่ายอย่างประหยัดที่สุดและให้มีการเหลื่อมล้ำข้างงานกันแต่น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

กล่าวโดยสรุป ภาระหน้าที่ของ OMB จะครอบคลุมถึงทั้งด้านการจัดการ และการงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงการเป็นองค์การหลักในกระบวนการตัดสินใจการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดให้มีการมีความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการบริหารกับการงบประมาณของประเทศ

บทบาทของสำนักงานจัดการและการงบประมาณ (OMB) ¹⁶

นอกจากความรับผิดชอบโดยย่อที่กล่าวมาแล้วของสำนักงานจัดการและการงบประมาณ(OMB) จะมีบทบาททั้งในรูปแบบ (ทฤษฎี) และในความเป็นจริง (ปฏิบัติ) คือ การช่วยเหลือประธานาธิบดีให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เพราะฉะนั้น แนวทางการทำงาน (Orientation) ของสำนักงานจัดการและการงบประมาณจึงขึ้นอยู่กับประธานาธิบดีกล่าวคือ ความสนใจของประธานาธิบดีในเรื่องลำดับความสำคัญก่อนหลังของนโยบายภายในประเทศ และต่างประเทศก็ตีความเชื่อมั่นในเรื่องความปรารถนาที่จะให้มีงบประมาณสมดุลที่ดี ความเอนเอียงในเรื่องใด ๆ ของประธานาธิบดีก็มีส่วนอย่างมากต่อสิ่งที่สำนักงานจัดการและการงบประมาณกระทำดังนั้น สำนักงานจัดการและการงบประมาณจึงพบว่าตนพยายามที่จะให้ได้รับงบประมาณจากรัฐสภา เพื่อให้แผนงานต่าง ๆ ของประธานาธิบดีดำเนินไปได้ และในบางครั้งก็คอยกระตุ้นหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีแผนงานใหม่ ๆ หรือขยายโครงการให้มากขึ้นเพื่อให้บรรลุความปรารถนาของประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม โดยปกติแล้วสำนักงานจัดการและการงบประมาณจะไม่เน้นในเรื่องให้หน่วยงานต่าง ๆ รับเอาโครงการของประธานาธิบดีไปปฏิบัติมากเท่ากับเรื่องที่ยพยายามไม่ให้หน่วยงานทำงานเกินขอบเขตไป

¹⁶ สุกัญญา หอมชื่นชม และสมชาติ ธรรมศิริ, สำนักงบประมาณรัฐสภา (จุลสาร ปีที่ 3 ฉบับที่ 5 18 กันยายน 2538), หน้า 33-47.

ในการต่อรองหรือการให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ผู้อำนวยการสำนักงานการ
จัดการและการงบประมาณที่ใกล้ชิดกับประธานาธิบดีมีข้อได้เปรียบอย่างมาก ทั้งนี้
เนื่องจากเขาทราบดีว่าเขามีทางเลือกอยู่มากเท่าไรในขอบเขตแห่งความประสงค์
ของประธานาธิบดีถึงแม้ว่าประธานาธิบดีจะโต้แย้งงบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติเป็น
รายการ (Item) ไม่ได้ก็ตาม แต่ประธานาธิบดีก็อาจจะหยุดยั้งการใช้จ่ายเงินตาม
ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณได้โดยวิธีการกักเงินไว้ (Impounding) อย่างไรก็ตาม
ประธานาธิบดีจะทำได้เช่นนั้นก็ไม่ได้ที่รายการเท่านั้น เพราะหากทำรายการ
รัฐสภาก็คงจะไม่ยินยอมในปัจจุบัน การกักเงินงบประมาณเป็นที่ยอมรับกันมากกว่า
แต่ก่อน ในบางครั้งสมาชิกรัฐสภาไม่ยินยอมให้มีการกักงบประมาณ เพราะถือว่าเป็น
เป็นการล่ออำนาจเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของตนลงไป*

กล่าวโดยทั่วไป สมาชิกรัฐสภามีความรู้สึกในทางยอมรับ ต่อสำนักงานการ
จัดการและการงบประมาณกล่าวคือ พวกเขาถือว่าสำนักงานการจัดการและการงบประมาณ
เป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็น พวกเขาถือว่าสำนักงานการจัดการและการงบประมาณเป็นคู่แข่งใน
เรื่องการควบคุมงบประมาณ ดังตัวอย่างเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร Flood แสดง
ออกซึ่งความรู้สึกอันนี้เมื่อเขากล่าวว่า "ท่านรัฐมนตรี (ว่าการกระทรวงกลาโหม)
ท่านเป็นบุคคลที่สำคัญมากคนหนึ่งของรัฐบาล แต่โปรดเชื่อข้าพเจ้าเถอะว่ามีความสำคัญ
น้อยกว่ามากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้อำนวยการสำนักงานการจัดการและการงบประมาณ เพราะ

* ตัวอย่างเช่น การที่ประธานาธิบดีไม่อนุมัติให้กระทรวงเกษตรใช้จ่ายเงินใน
โครงการอนุรักษ์ดินซึ่งได้รับอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภามาเมื่อ 3 สัปดาห์ก่อนหน้า
นั้น ทำให้ Whitten ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวอย่างโกรธแค้นว่า "การ
ไม่อนุมัติให้ใช้จ่ายเงินนี้ หมายถึงว่า รัฐสภาไม่อาจควบคุมนโยบายของรัฐสภาเองได้"
อย่างไรก็ตามสมาชิกรัฐสภาบางคนก็กลับเห็นด้วยดังที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชื่อ
Thomas กล่าวว่า "ข้าพเจ้าไม่คิดว่างบประมาณ (สำหรับขยายกองทัพอากาศ)
ควรจะได้รับใช้จ่ายไปเลย ข้าพเจ้าคิดว่าควรจะถูกเงินไว้ และข้าพเจ้ามีความ
รู้สึกถึงแม้ว่างบประมาณจะได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไปก็ไม่อาจจะถูกใช้จ่ายได้"

เขาเป็นผู้ยิ่งใหญ่ของประเทศนี้ ข้าพเจ้ามีความรู้สึกเช่นนี้อย่างรุนแรง รวมทั้งกรรมมาธิการและสมาชิกของรัฐสภาด้วย พวกเราคิดกันว่าควรจะมีสำนักงานจัดการและการงบประมาณ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเสียทั้งหมด..."¹⁷ อย่างไรก็ตาม สำนักงานจัดการและการงบประมาณก็ช่วยคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผู้กำหนดจุดเริ่มต้นที่จะให้พิจารณา และช่วยลดภาระที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาลงไปเป็นอันมาก

ทัศนคติของสมาชิกรัฐสภาและของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีต่อสำนักงานงบประมาณในเรื่องที่ว่าการปฏิบัติงานของสำนักงานจัดการและการงบประมาณมีส่วนช่วยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อโครงการใดโครงการหนึ่งนั้น เป็นสิ่งที่น่าสนใจมาก ในบางครั้งรัฐสภาได้ประสพว่าสำนักงานจัดการและการงบประมาณ ไม่ค่อยมีความรู้สึกไวต่อผลทางด้านการเมืองที่เกี่ยวกับความต้องการของท้องถิ่นของตนเลย ส่วนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดการและการงบประมาณก็เห็นว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นจำนวนมากเอาแต่คิดถึงประโยชน์แห่งท้องถิ่นของตนเท่านั้น ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเลย

ในด้านความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ กับสำนักงานจัดการและการงบประมาณนั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องตัดสินใจว่าพวกตนจะรักษาความสัมพันธ์กับสำนักงานจัดการและการงบประมาณ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดการและการงบประมาณซึ่งมีเจ้าหน้าที่พิจารณางบประมาณหน่วยงานของตน) ไว้อย่างไร เนื่องจากว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดการและการงบประมาณไม่สามารถจะทราบอะไรได้ถ้าหน่วยงานต่าง ๆ ไม่บอกให้ทราบโดยสมัครใจ ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ จึงอาจจะตัดสินใจให้ข้อมูลและเรื่องราวเฉพาะที่ถูกรวบรวมโดยสำนักงานจัดการและการงบประมาณขอมาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มที่หน่วยงานจะให้ข้อมูลและเรื่องราวแก่สำนักงานจัดการและการงบประมาณมากขึ้นไม่เพียงแต่เฉพาะที่สำนักงานจัดการและการงบประมาณขอมาเท่านั้น ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ ในประการแรกทีเดียวนั้น ถ้ามีข้อมูลมาก ๆ จะช่วยให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณสามารถให้เหตุผลของหน่วยงานต่อผู้บังคับบัญชาของตนได้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

¹⁷ สุกัญญา หอมชื่นชม และสมชาติธรรมศิริ อ้างแล้ว หน้า 34

กรณีที่เราเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเองไม่ได้อยู่ในที่ประชุมของการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเหตุผลประการต่อมาก็คือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณอาจจะช่วยสนับสนุนโครงการของหน่วยงานสำหรับเหตุผลประการที่สาม คือ ความรู้ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณอาจจะ เป็นประโยชน์ในการขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้ แต่ผลเสียของการที่หน่วยงานมอบข้อมูลให้แก่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณมากเกินไปจะทำให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทราบข้อบกพร่องของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ แต่อุปสรรคที่สำคัญต่อการยอมรับภาวะผู้นำของสำนักการจัดการและการงบประมาณก็คือ รัฐสภาต่างหากหาใช่สำนักการจัดการและการงบประมาณไม่ ที่เป็นผู้ตัดสินใจให้งบประมาณรายจ่าย เพราะทุกคนย่อมทราบดีว่าการที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องติดต่อกับสำนักการจัดการและการงบประมานั้น ก็เพื่อหวังที่จะให้ตนได้รับความสนับสนุนจากรัฐสภาบ่อยครั้งที่สำนักการจัดการและการงบประมาณจะยึดถือการปฏิบัติที่คงเส้นคงวาของรัฐสภาเป็นแนวทางการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ กล่าวคือ จะดูผลการอนุมัติจากรัฐสภาในปีที่แล้วอย่างละเอียดก่อนที่จะพิจารณาให้งบประมาณแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในปีหน้า ถ้าสำนักการจัดการและการงบประมาณไม่ทำเช่นนี้อาจจะทำให้ประสิทธิผลในด้านอื่น ๆ ของสำนักการจัดการและการงบประมาณลดลงไปได้ สถานการณ์สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ที่ปรากฏชัดแก่ผู้ที่มีส่วนร่วมในกิจการงบประมาณก็คือ ถ้าผู้ซึ่งงบประมาณของตนถูกรัฐสภาว่าบาตรติดต่อกันอยู่เรื่อย ๆ จะพบว่าเขาก็มักจะถูกละเลยงบประมาณจากสำนักการจัดการและการงบประมาณ และแม้กระทั่งจากหน่วยงานเจ้าสังกัดของตนเองด้วยซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็จะเห็นได้ว่าสำนักการจัดการและการงบประมาณเดินตามรอยของรัฐสภา ความจริงเรื่องดังกล่าวนี้มีความสำคัญอย่างมากทีเดียวเพราะถือว่าการนำไปสู่กลยุทธ์ของการเลือกทางเลือก กล่าวคือ ถ้าหน่วยงานใดจะต้องเลือกเอาสิ่งใดสิ่งหนึ่งในสองสิ่ง โดยที่สิ่งหนึ่งเป็นที่ชอบของสมาชิกรัฐสภา และอีกสิ่งหนึ่งเป็นที่ชอบของสำนักการจัดการและการงบประมาณ หน่วยงานนั้นคงจะต้องใช้กลยุทธ์ไปในทางที่เป็นที่ชอบของรัฐสภา มากกว่าที่จะเป็นที่ชอบของสำนักการจัดการและการงบประมาณซึ่งเหตุผลข้อนี้ทำให้สำนักการจัดการและการงบประมาณในสายตาของหน่วยงานต่าง ๆ ด้อยอำนาจลง

วิธีการงบประมาณของสหรัฐอเมริกา

1. ลักษณะและรูปแบบทั่วไป

การจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของรัฐบาลกลางแห่งรัฐอเมริกาในปีงบประมาณใด ๆ จะเป็นการเตรียมงบประมาณระยะยาวคือ จะครอบคลุมระยะเวลาอย่างน้อยถึง 27 เดือน ดังนั้น ในช่วงฤดูใบไม้ผลิ ความสนใจของชาวอเมริกันที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณจะมุ่งความสนใจไปสู่

1.1 การควบคุมการก่อหนี้ผูกพันต่าง ๆ และการลงทุนต่าง ๆ ระหว่างเดือน ๆ สุดท้ายของปีงบประมาณปัจจุบัน

1.2 การวางแผนโครงการต่าง ๆ ของปีงบประมาณหน้า ซึ่งเริ่มในเดือนกรกฎาคมและ

1.3 การจัดทำแผนและนโยบายขั้นต้นสำหรับปีงบประมาณถัดไป ถึงแม้ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งของปีงบประมาณก็ตามก็จะมีการพิจารณาถึงผลกระทบของโครงการรวมทั้งค้นหาประเด็นหรือปัญหาที่จะมีผลต่องบประมาณในอนาคต

2. การพิจารณางบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ โดยสำนักงานการจัดการและการงบประมาณ (OMB)

เมื่อสำนักงานการจัดการและการงบประมาณได้รับคำเสนอขอ งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ (Spending Agencies) แล้ว ก็จะส่งให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานนั้น ๆ พิจารณา ในกรณีนี้ ความรู้ทั้งหมดที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณมีอยู่เกี่ยวกับหน่วยงานนั้น (ไม่ว่าจะเป็นความรู้ที่ได้จากการวิเคราะห์มาเป็นเวลานาน การไปตรวจสอบงานในสนาม การศึกษาวิจัย หรือการพบปะปรึกษาหารือกับบรรดาเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้น ๆ) ก็จะถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณนั้นจะต้องเข้าใจนโยบายงบประมาณของประธานาธิบดี และทำที่ในอดีต

ของรัฐสภาอย่างครบถ้วน นอกจากนั้นยังจะต้องทราบถึงโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบตลอดจนความสัมพันธ์ของโครงการต่าง ๆ นั้นกับโครงการของหน่วยงานอื่น ๆ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณจะให้ความสนใจอย่างมากกับสิ่งต่าง ๆ คือ ปริมาณงานในปัจจุบันและที่คิดว่าจะ เป็นไปในอนาคตวิธีการที่หน่วยงานเสนอที่จะปฏิบัติให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ต้นทุนในการที่จะปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปและประมาณการค่าใช้จ่ายของความต้องการในสิ่งต่าง ๆ เช่น วัสดุ ครุภัณฑ์ และอัตราค่าจ้าง ฯลฯ เป็นต้น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณจะต้องพิจารณาถึงการปฏิบัติงานในอดีตตรวจสอบความถูกต้องของข้อเท็จจริงที่หน่วยงานเสนอมาและใคร่ครวญถึงโครงการเหล่านี้ในอนาคต เจ้าหน้าที่จะหาประเด็นที่สำคัญเพื่อเตรียมไว้ซักถามผู้แทนของหน่วยงานในตอนที่มีการประชุมกันที่สำนักงานจัดการและการงบประมาณ การประชุมดังกล่าวซึ่งกระทำกันในเดือนตุลาคม และพฤศจิกายนนั้น สำหรับหน่วยงานเล็ก ๆ แล้วโดยปกติก็ใช้เวลาเพียงไม่กี่ชั่วโมง แต่ถ้าเป็นกระทรวงใหญ่แล้วก็ต้องใช้เวลาานหลายสัปดาห์

กระบวนการพิจารณาโดยสำนักงานจัดการและการงบประมาณนี้ จะใช้เวลาตั้งแต่เดือนกันยายน ถึงเดือนตุลาคม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ กระทรวงการคลัง สภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ และสำนักงานจัดการและการงบประมาณจะร่วมกันวิเคราะห์สภาวะทางเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่งในขณะเดียวกัน ก็จะมีการประมาณการรายได้เพื่อเสนอต่อประธานาธิบดีด้วย

3. การตัดสินใจโดยประธานาธิบดี

เนื่องจากงบประมาณของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกา มีขอบเขตกว้างขวางใช้เงินเป็นจำนวนมหาศาล และมีความซับซ้อนเป็นอันมาก ดังนั้นเมื่อสำนักงานจัดการและการงบประมาณพิจารณางบประมาณของหน่วยงานใดเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะค่อย ๆ ทายอส่งให้ประธานาธิบดีพิจารณา งานที่ประธานาธิบดีต้องประสบก็คือ การพิจารณาข้อเสนอแนะที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อสนองความต้องการอันรีบด่วน

ของประเทศชาติ ในขณะที่เดียวกันก็ประสบปัญหาที่ว่าทรัพยากร (เงิน) มีจำกัด มีรายการค่าใช้จ่ายอยู่หลายรายการอันเป็นรายจ่ายประจำ ซึ่งยากที่ประธานาธิบดี จะใช้ดุลพินิจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ รายการเหล่านี้ก็เช่น ดอกเบี้ยเงินกู้ บำนาญทหารผ่านศึก เงินช่วยเหลือการสาธารณสุข และเงินอุดหนุนเพื่อพยุงราคาผลผลิตทางเกษตร เป็นต้น รายจ่ายเพื่อกิจการดังกล่าวนี้มีจำนวนถึงเกือบครึ่งของงบประมาณฝ่ายพลเรือน หรืออีกนัยหนึ่งมากกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ ปริมาณของค่าใช้จ่ายรายการเหล่านี้ขึ้นอยู่กับข้อบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งให้รัฐบาลจัดทำรายการเหล่านี้ และขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งอยู่นอกการควบคุมของการจัดทำงบประมาณประจำปี

หลังจากที่ประธานาธิบดีตัดสินใจแล้ว ผู้อำนวยการสำนักงานการจัดการ และการงบประมาณก็จะแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ทราบถึงจำนวนเงินของแต่ละหน่วยงานที่ประธานาธิบดีจะขออนุมัติต่อรัฐสภา

4. การจัดเตรียมเอกสารงบประมาณ

เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับทราบวงเงินงบประมาณของตนจากสำนักงานการจัดการและการงบประมาณแล้ว ก็จะปรับปรุงประมาณการรายจ่ายเดิมของตนเองเสียใหม่ให้สอดคล้องกับการตัดสินใจของประธานาธิบดีแล้วส่งให้สำนักงานการจัดการและงบประมาณ ซึ่งจะได้นำไปจัดพิมพ์เป็นเอกสารงบประมาณ (budget document) ต่อไป ในภาคผนวก (Appendix) ของงบประมาณนั้นจะต้องใช้ถ้อยคำให้ถูกต้องตามร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายซึ่งรัฐสภาได้อนุมัติในปีที่แล้ว และทุกรายการของงบประมาณรายจ่ายจะต้องแสดงรายละเอียดประกอบ เพื่อให้เป็นตามนโยบายดังที่กำหนดไว้ใน "Public Law 84-863" การแสดงตัวเลขงบประมาณในปัจจุบันกระทำในแบบที่เรียกว่า "Cost type budget" ซึ่งตามแบบนี้ใช้หลัก "accrual accounting systems"

ส่วนทางด้านประมาณการรายได้นั้น เป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ซึ่งจะทำการปรับปรุงประมาณการนั้นอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งสุดท้าย แล้วส่งมารวมพิมพ์เป็นเอกสารงบประมาณ

5. การเสนองบประมาณต่อรัฐสภา

ประธานาธิบดีจะส่งงบประมาณไปยังรัฐสภาในเดือนมกราคม แต่อันที่จริงแล้วเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร (House Appropriations Committee) อาจจะเริ่มปฏิบัติงานของตนก่อนหน้านั้นแล้ว ในการพิจารณาเริ่มแรกของรัฐสภานั้น โดยปกติผู้อำนวยการสำนักงานจัดการและการงบประมาณและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะถูกเชิญไปปรากฏตัวต่อคณะกรรมการของสภาใดสภาหนึ่งหรือทั้งสองสภา เพื่ออธิบายหลักการทั่ว ๆ ไปในการจัดเตรียมงบประมาณของรัฐบาล

หน่วยงานต่าง ๆ จะจัดเตรียมและเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเหตุผลที่ตนของงบประมาณให้คณะกรรมการดังกล่าวของสภาพิจารณา และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจะต้องไปอธิบายและตอบคำถามของคณะกรรมการของคณะกรรมการ เอกสารต่าง ๆ ที่หน่วยงานเสนอต่อคณะกรรมการนั้น โดยทั่วไปก็เป็นชุดเดียวกับที่หน่วยงานได้เสนอต่อสำนักงานงบประมาณนั่นเอง แต่ปรับปรุงตัวเลขเสียใหม่ตามคำตัดสินของประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม ถ้าคณะกรรมการต้องการข้อมูลอะไรเพิ่มเติมหรือต้องการเหตุผลที่แตกต่างไปจากเหตุผลเดิมแล้ว หน่วยงานก็จะจัดหาให้

คณะกรรมการจะพิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่ของงบประมาณมา โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานในอดีตและประกอบกับข้อมูลล่าสุดที่มีอยู่ รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายของปีปัจจุบันด้วย หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องแสดงจำนวนเงินคงเหลือของปีงบประมาณก่อน ๆ ด้วย สำหรับโครงการที่จะต้องมีการสั่งซื้อของจำนวนมหาศาล (ดังเช่นกระทรวงกลาโหม) ซึ่งระยะเวลาระหว่างการสั่งซื้อกับการขนส่งสิ่งของนานมากนั้น หน่วยงานจะต้องจัดส่งตารางการขนส่งให้พิจารณาด้วย

ให้หลายกรณีทีเดียวที่คณะกรรมการจะได้รับรายงานทางการเงินและรายงานการปฏิบัติงานจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยสม่ำเสมอ รวมทั้งได้รับรายงานผลการตรวจบัญชีของสำนักงานบัญชีกลาง (General Accounting Office) ด้วย

คณะกรรมการมีเจ้าหน้าที่สืบสวนของตนสำหรับค้นหาและตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร

ในแต่ละปีจะมีร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (Appropriation Bill) ประมาณ 13 ฉบับ ภายหลังจากที่แต่ละฉบับผ่านคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะส่งต่อไปยังคณะกรรมการพิจารณาของสภาซีเนต ซึ่งก็จะแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นมาทำการพิจารณาต่อไป

หลังจากที่ร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับ ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และสภาซีเนตแล้วก็จะส่งกลับไปที่ประธานาธิบดี ซึ่งมีสิทธิที่จะยับยั้ง (veto) ร่างรัฐบัญญัติได้ทั้งฉบับแต่ไม่อาจยับยั้งเฉพาะรายการใดรายการหนึ่งโดยเฉพาะ เจาจะจงโดยปกติรัฐสภาจะพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสร็จประมาณเดือนกันยายน หรือตุลาคม ถ้าหากถึงต้นปีงบประมาณใหม่แล้ว โดยที่รัฐสภายังไม่อนุมัติร่างรัฐบัญญัตินั้นแล้ว รัฐสภาจะออกรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายชั่วคราว (Temporary Appropriation Act) ซึ่งจะให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ใช้จ่ายเงินไปก่อนเพื่อปฏิบัติงานต่อไปจนกว่ารัฐสภาจะอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาจัดทำงบประมาณของสหรัฐอเมริกาที่ยังคงมีข้อขัดข้องอยู่บางประการ จนในที่สุด ในปี ค.ศ. 1974 จึงได้มีการตรากฎหมาย The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 ขึ้นก่อตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นหน่วยงานหนึ่งคือ Congressional Budget Office (CBO) หรือสำนักงานงบประมาณรัฐสภาเพื่อช่วยเหลือสภา Congress ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสหรัฐอเมริกาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีความสำคัญต่อกระบวนการงบประมาณของสหรัฐอเมริกา

สรุปลำดับสำคัญ Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 ในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานงบประมาณรัฐสภา (Congressional Budget Office)

The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 ได้ก่อตั้งองค์กรและวิธีพิจารณางบประมาณขึ้นใหม่ ซึ่งรวมทั้งคณะกรรมการการงบประมาณของทั้งสองสภา มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณรัฐสภาขึ้น เพื่อจัดเตรียมข้อมูลตลอดจนวิเคราะห์งบประมาณให้กับรัฐสภา และพิจารณาถึงการกำหนดงบประมาณรายจ่ายและอัตราภาษีตลอดจนกลไกของรัฐสภาในการควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการชะลอหรือเลื่อนงบประมาณ

เหตุผลในการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้มีอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ

1. การที่รัฐสภาขาดประสิทธิภาพในการตัดสินใจในการพิจารณางบประมาณเนื่องจากข้อมูลประกอบการพิจารณานั้นถูกเสนอจากสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลกลางซึ่งไม่มีรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้รัฐสภาสามารถวินิจฉัยได้ว่างบประมาณในส่วนใดมีความจำเป็นที่แท้จริงแค่ไหน เพียงไร

2. การเพิ่มพูนขึ้นของงบประมาณในทุกปีประกอบด้วยภาวะเศรษฐกิจที่บีบคั้นและปัญหาการขาดดุลงบประมาณที่สูงขึ้น

3. ความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา เมื่อประธานาธิบดีนึกสั่นเห็นว่ารัฐสภาด้อยประสิทธิภาพในการพิจารณางบประมาณเนื่องจากจัดสรรงบประมาณผิดพลาดโดยได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมหาศาลให้กับโครงการที่ไม่สำคัญหลายโครงการ

4. ความขัดแย้งภายในระหว่างสมาชิกรัฐสภาและระหว่างคณะกรรมการต่าง ๆ เนื่องจากมีความเห็นในนโยบายงบประมาณที่แตกต่างกัน

บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้แบ่งออกเป็น 10 หมวด คือ¹⁸

หมวด 1 ว่าด้วย การจัดตั้งคณะกรรมการการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีความรับผิดชอบหลักในการรายงานถึงข้อมติเกี่ยวกับงบประมาณ ในปัจจุบันซึ่งเป็นไปตามความในหมวด 3

หมวด 2 ว่าด้วย การจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการการงบประมาณและคณะกรรมการอื่น ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการใช้จ่าย รายจ่าย ภาษี และงบประมาณแห่งรัฐ

หมวด 3 ว่าด้วย กำหนดเวลาในการพิจารณาของรัฐบาล โดยมีการพิจารณาสองสมัย ในฤดูใบไม้ผลิและฤดูใบไม้ร่วง แต่ในปัจจุบันมีการพิจารณาในฤดูใบไม้ผลิโดยประชุมทั้งสองสภา แต่ข้อมติซึ่งเป็นผลการประชุมนั้นไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดีข้อมติดังประมาณนี้จะบ่งชี้ถึงรายการใช้จ่ายรวมของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ เช่น การป้องกันประเทศ การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

หมวด 4 ว่าด้วย การเพิ่มเติมบทบัญญัติพิเศษในการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบรายการใช้จ่ายแอบแฝง (Back Door Spending)

หมวด 5 ว่าด้วย การเปลี่ยนแปลงปีงบประมาณให้เริ่มนับจากวันที่ 1 ตุลาคมและสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน

¹⁸ แปลจาก Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974.

หมวด 6, 7, 8 และ 9 ว่าด้วย เรื่องราวที่ครอบคลุมถึง เรื่องทางเทคนิคในการจัดทำงบประมาณและบัญชี และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติ ว่าด้วยงบประมาณ และบัญชี 1921 (The Budget and Accounting Act of 1921) การตรวจสอบและประเมินผลงบประมาณตลอดจนข้อมูลข่าวสารและการควบคุมงบประมาณ

หมวด 10 ว่าด้วย โครงสร้างบทบัญญัติการควบคุมการชะลอ งบประมาณโดยประธานาธิบดี และขั้นตอนการพิจารณาในเรื่องการชะลองบประมาณ โดยรัฐสภา

วัตถุประสงค์ (Section 2)

1. เพื่อให้การควบคุมกระบวนการงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อช่วยเหลือการตัดสินใจของรัฐสภาในการพิจารณาถึงระดับความ เหมาะสมในการกำหนดนโยบายภาษีและรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลกลาง
3. เพื่อจัดระบบควบคุมการชะลองบประมาณ
4. เพื่อพิจารณาจัดลำดับความสำคัญในงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ
5. จัดเตรียมข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอของหน่วยงานอื่นซึ่งประสงค์ ขอรับความช่วยเหลือจากรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่

สำนักงานงบประมาณรัฐสภา (Congressional Budget Office) หรือ CBO

สำนักงานงบประมาณรัฐสภานี้ มีลักษณะและโครงสร้างสำคัญ คือ

1. สำนักงานงบประมาณรัฐสภามีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภา เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและให้มีผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภา เป็นผู้ช่วย ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภาและ เป็นผู้ รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภาในกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงาน งบประมาณรัฐสภาขาดราชการหรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ หรือในกรณีที่ยังมิได้มีการ แต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภา ((Sec. 201(a)(1))

2. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภาได้รับการแต่งตั้งจากประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา (Senate) โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการเงินงบประมาณของทั้งสองสภา (The Committees on the Budget of the House and the Senate) โดยปราศจากพันธะทางการเมืองใด ๆ และเป็นไปอย่างอิสระตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภา (Sec. 201(a)(2))

3. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งโดยมติของทั้งสองสภาร่วมกัน (Sec. 201(a)(4))

4. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งและกำหนดค่าตอบแทนแก่บุคลากรทั้งปวงที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณรัฐสภาบุคลากรทั้งปวงของสำนักงานงบประมาณรัฐสภาจักได้รับการแต่งตั้งโดยปราศจากพันธะทางการเมืองใด ๆ และเป็นไปอย่างอิสระตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากรในสำนักงานงบประมาณรัฐสภา สำหรับค่าตอบแทนตลอดจนสิทธิและสวัสดิการของบุคลากรในสำนักงานงบประมาณรัฐสภานั้นจะได้รับในฐานะที่เป็นลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎร (Sec. 201(b))

5. เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณรัฐสภาผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภาอาจจ้างผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาเฉพาะเรื่องได้เป็นการชั่วคราวแต่ทั้งนี้ไม่เกินระยะเวลา 1 ปี โดยกำหนดค่าตอบแทนได้ไม่เกินอัตราสูงสุดตามที่กำหนดไว้ใน The General Schedule of Section 5332 of Title 5, United States Code. (Sec. 201 (c))

6. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภามีอำนาจที่จะขอรับทราบข้อมูลข่าวสาร, สถิติและรายงานต่าง ๆ จากหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง หน่วยงานรัฐสภาทั้งปวงจะต้องจัดส่งเอกสารใด ๆ ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภาเห็นว่าจำเป็นต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ (แม้ว่าเอกสารเหล่านั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม) (Sec. 201(d))

หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณรัฐสภา (CBO)

1. ให้ความช่วยเหลือและบริการเกี่ยวกับเรื่องราวที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณรัฐสภาทุกเรื่องต่อคณะกรรมการการงบประมาณของทั้งสองสภา และให้รวมถึงเรื่องต่อไปนี้

1.1 ข้อมูลงบประมาณ, ร่างกฎหมายที่เหมาะสม และร่างกฎหมายอื่น ๆ เกี่ยวกับอำนาจในการงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการภาษี

1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้, รายรับ ตลอดจนรายงานงบประมาณการรายได้และรายรับในอนาคต และปัจจัยที่ส่งผลต่อรายได้

1.3 เอกสารและข้อมูลอื่นใดตามที่คณะกรรมการการตั้งกล่าวเรียกขอ (Sec.202(a))

2. ให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการอื่นและสมาชิกตามคำขอกรรมการใด ๆ ของทั้งสองสภาตลอดจนสมาชิกในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณรัฐสภา ตลอดจนในเรื่อง 1.1 และ 1.2 ตามข้อ 1. และเรื่องอื่นใดที่อาจถูกร้องขอ (Sec.202 (c))

3. หากคณะกรรมการการงบประมาณของทั้งสองสภาหรือคณะกรรมการร่วมร้องขอความช่วยเหลือจากบุคลากรของสำนักงานงบประมาณรัฐสภาเป็นการชั่วคราว สำนักงานงบประมาณรัฐสภาจะต้องจัดบุคลากรให้ตามคำขอนั้น ทั้งนี้ต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 1 และ 2 (Sec.202 (d))

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

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

การเปิดเผยข้อมูลนโยบายต่อสาธารณะ

ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภาอาจจัดทำข้อมูล ข่าวสาร รายงาน และสถิติต่าง ๆ ภายใต้บังคับของ Section 201 (d) (c) ซึ่งสามารถให้สาธารณะหรือบุคคลใด ๆ คัดสำเนาได้ในระหว่างเวลาราชการ โดยผู้คัดสำเนาเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเว้นแต่ (Sec.203 (a))

1. ไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย (Sec.203 (c)(1))

2. เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภาได้วินิจฉัยว่าการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร รายงาน และสถิติเช่นนั้น

2.1 เป็นความลับซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (Sec.203 (c)(2)(A))

2.2 เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความลับทางการค้าหรือการคลัง ซึ่งอาจส่งผลเสียหายเกินสมควรต่อการแข่งขันในการประกอบการของผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียอันเป็นผลจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเช่นนั้น (Sec.203 (c)(2)(B))

2.3 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลหรือข้อมูลทางการแพทย์หรือข้อมูลในทำนองเดียวกัน ซึ่งหากเปิดเผยแล้วอาจเป็นการละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคลอย่างชัดเจน (Sec.203 (c)(2)(C))

2.4 เป็นข้อมูลข่าวสารจากคณะกรรมการต่าง ๆ และสมาชิก (Sec.203(d))

การดำเนินการวิเคราะห์โดยสำนักงานงบประมาณรัฐสภา

ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณรัฐสภาอาจนำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณหรือข้อมติซึ่งได้จัดทำหรือรายงานโดยคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการของวุฒิสภามาดำเนินการและนำเสนอต่อคณะกรรมการดังกล่าวโดย

1. ประมวลการภาระรายจ่ายหรือภาระหนี้สินอันเป็นผลจากรัฐบัญญัติหรือข้อมตินั้นในปีงบประมาณที่ได้ดำเนินการ และประมวลการล่วงหน้า 4 ปี โดยอาศัยข้อมูลปีงบประมาณปัจจุบันเป็นฐานประมวลการ (Sec. 403 (1))

2. ทำการเปรียบเทียบการประมวลการค่าใช้จ่ายหรือภาระหนี้สินตามข้อ 1. กับรายงานการประมวลการค่าใช้จ่ายหรือหนี้สินซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการหรือจัดทำโดยหน่วยงานรัฐบาลกลาง (Sec 403 (2))

รายงานการประมวลการและรายงานการเปรียบเทียบดังกล่าวข้างต้นนั้นจะ เสนอพร้อมกันในรายงานประกอบร่างรัฐบัญญัติหรือข้อมตินั้น

วิเคราะห์องค์กรสำนักงบประมาณรัฐสภา (CBO)

ลักษณะขององค์กรสำนักงบประมาณรัฐสภา สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างองค์กรสำนักงบประมาณรัฐสภาของอเมริกา (CBO) มีลักษณะโครงสร้างองค์กรในรูปแบบปิรามิดที่แบนราบ (Flat) มากกว่าจะเป็นแบบปิรามิด (Hierarchy) ทรงสูง ลำดับชั้นมากเหมือนลักษณะองค์กรระบบราชการทั่วไป โดยมีหน่วยงาน staff เป็นหน่วยงานคอยให้คำปรึกษา ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรแบบนี้จะทำให้การทำงานมีความคล่องตัวสูงกว่าแบบระบบราชการทั่วไป กล่าวคือมีลำดับชั้นที่สั้นกว่า การเสนองานจาก Chief ต่าง ๆ สามารถเสนอสู่อำนาจ (Assistant Director) และเสนอผู้อำนวยการ (Director) ได้โดยตรง เหมาะสมกับหน่วยงานประเภทที่ภารกิจหลักคือการวิเคราะห์ข้อมูล ความรวดเร็วถูกต้อง ว่องไว ทันเหตุการณ์เป็นสิ่งจำเป็นต่อองค์กร CBO จึงมีความคล่องตัวสูง สนองตอบความต้องการของ Congress ได้ค่อนข้างรวดเร็ว ซึ่งแนวโน้มการจัดองค์กรในอนาคตของอเมริกามีลักษณะเป็นไปในรูปแบบแบนราบ (flat) แบบนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้จากข้อดีดังกล่าว

2. การจัดองค์กรของ CBO มีลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรตามอุปสงค์ (Demand) ของผู้ใช้บริการ (ตั้งขึ้นตามความต้องการของสมาชิก Congress) ดังนั้นการจัดองค์กร จึงเน้นให้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นหลัก กองต่าง ๆ

ที่ตั้งขึ้นจึงคำนึงถึงความจำเป็นที่ต้องมี หากมีหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ได้คืออยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีงานลักษณะนั้นใน CBO องค์กรที่ทำหน้าที่ในลักษณะให้บริการข้อมูลให้กับสภา Congress ในลักษณะเดียวกับ CBO มีอีก 3 องค์กร คือหน่วยบริการงานวิจัยของสภา The Congressional Research Service หรือ CRS, สำนักงานบัญชีกลาง The General Accounting Office หรือ GAO และ สำนักประเมินเทคโนโลยี The Office of Technology Assessment หรือ OTA ดังนั้นงานลักษณะทำการวิจัยก็ไม่จำเป็นต้องมีอยู่ใน CBO เพราะ CRS สามารถให้บริการงานในลักษณะนี้ได้คืออยู่แล้ว การจัดองค์กรตามวัตถุประสงค์เช่นนี้ช่วยให้การกำหนดภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานมีความชัดเจนและสอดคล้องกับความต้องการขององค์กรอย่างแท้จริง

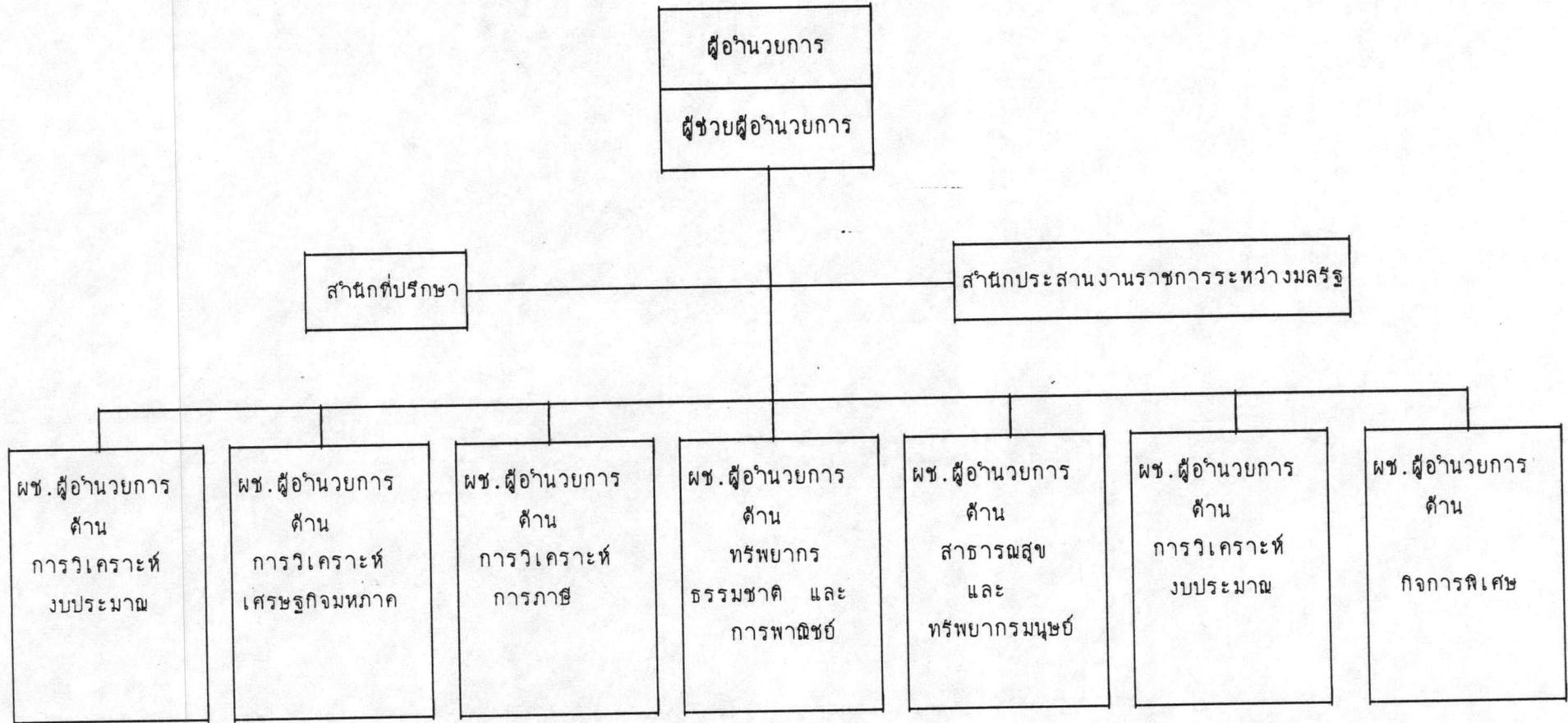
3. การจัดโครงสร้างองค์กรของ CBO นั้น มีลักษณะที่มีหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) ที่คอยดูแลงานด้านธุรการทั่วไป งานบุคคลและการประสานการปฏิบัติราชการ เป็นต้น ทำให้งานในกองหลัก ๆ ทั้ง 7 กองไม่ต้องมาจัดการด้านนี้อีก ลักษณะการจัดองค์กรแบบนี้จะช่วยให้นักวิชาการที่ปฏิบัติงานในแต่ละกองทำงานได้เต็มที่ สะสมความชำนาญเกิดความเชี่ยวชาญในงานนั้น ๆ (Specialization) ขึ้น เพราะสามารถมุ่งทำงานได้โดยตรง โดยไม่ต้องกังวลถึงงานปลีกย่อยอื่น ๆ

4. การจัดองค์กร CBO โดยให้อำนาจผู้อำนวยการ (Director) ให้เป็นผู้จัดจ้างบุคลากรในองค์กรซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ช่วยให้การบังคับบัญชามีความคล่องตัวสูง ความขัดแย้งการแบ่งพรรคแบ่งพวกภายในองค์กรมีน้อย เพราะทุกคนเป็นผู้ที่ Director เลือกมา ก็ย่อมเลือกผู้ที่สามารถทำงานเข้ากันได้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อเสียอยู่บ้างในแง่ที่ว่า การรวมตัวอย่างเหนียวแน่นขององค์กรอาจนำมาซึ่ง เป็นข้อต่อรองดังจะเห็นได้จากปัจจุบัน ในกรณีที่ CBO มีบทบาทค่อนข้างสูงต่อหน่วยงานอื่น เพราะการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภา Congress ต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลจาก CBO เป็นหลัก ทำให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากพอสมควร และการที่หน่วยงานใดมีอิทธิพลเหนือหน่วยงานอื่น ก็อาจ

ทำให้มีผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ได้ รวมทั้งเสี่ยงต่อการใช้อำนาจในทางไป
เหมาะสมตัวอย่างกรณีประเทศไทยก็เช่น สำนักงานงบประมาณมีอิทธิพลมากเพราะ
หน่วยงานต่าง ๆ ต้องของบประมาณจากหน่วยงานนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของสำนัก
งบประมาณมีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอย่างมาก

5. องค์กร CBO ช่วยให้เกิดการคานอำนาจระหว่างฝ่าย
บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการที่ให้หน่วยงานใดมีอิทธิพลสูง
หน่วยงานเดียวย่อมก่อให้เกิดโอกาสการใช้อำนาจไปในทางมิชอบได้ง่าย การมี
องค์กร CBO ของฝ่ายนิติบัญญัติช่วยคานอำนาจองค์กร OMB ของฝ่ายบริหารช่วย
ให้เกิดการ Check and Balance ขึ้น มิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจฝ่ายเดียว
(เดิมหน่วยงาน OMB ของฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเมื่อ Congress จัดตั้ง CBO
การใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารก็มีการตรวจสอบการใช้จ่ายอย่างรัดกุมขึ้น)
กรณีไทยก็เช่นเดียวกันปัจจุบันฝ่ายบริหาร (โดยสำนักงานงบประมาณ)
มีอำนาจมาก จึงควรมีองค์กรขึ้นมาเพื่อคานอำนาจและเพื่อการควบคุมการใช้อำนาจ
ของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

โครงสร้างองค์กรสำนักงานประมาณรัฐสภา¹⁰ : CBO ที่มา : The United State Informational Services : USIS 1993-1994 pp 63-65



2.4 การบริหารงบประมาณของรัฐบาลฝรั่งเศส²⁰

รัฐบาลฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของสภาเอง ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 7 ของรัฐกำหนดที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 โดยบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่ชื่อว่า Questeur เป็นผู้เสนอค่าใช้จ่ายของสภาและเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดค่าใช้จ่ายของสภา ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานสภา

ในระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสมี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และสภาเซเนาต์ ดังนั้น แต่ละสภาก็ไม่มีอำนาจไปตัดทอนค่าใช้จ่ายของอีกสภาหนึ่ง และแต่ละสภาก็มีความเคารพซึ่งกันและกันในการกำหนดงบประมาณของสภานั้น

นอกจากนี้ สภาก็ตั้ง "คณะกรรมการพิเศษ" มีจำนวน 15 คน ในสมัยประชุมสามัญคณะกรรมการคณะนี้จะมาจากการเลือกตั้งของพรรคการเมือง ทุกกลุ่มในสภาโดยระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน หน้าที่ของคณะกรรมการนี้คือ การควบคุมค่าใช้จ่ายของสภาว่าถูกต้องตามระเบียบหรือไม่

กล่าวโดยสรุป ข้อบังคับการประชุมสภาทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและของสภาเซเนาต์ได้บัญญัติหลักความมาเป็นอิสระในด้านงบประมาณของสภาไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ข้อ 13 วรรค 2 แห่งข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน บัญญัติว่า "สภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นอิสระ ในด้านการจัดทำงบประมาณของสภาเองตามบทบัญญัติของรัฐกำหนดที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 มาตรา 7"

²⁰ มন্ত্রী รูปสุวรรณ, "งบประมาณรัฐสภา", (เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "การเพิ่มพูนประสิทธิภาพของสภาผู้แทนราษฎรในยุคโลกาภิวัตน์" ระหว่างวันที่ 1-3 กุมภาพันธ์ 2539 ณ คูลิตรีสอร์ทแอนด์ โปโลคลับ ชะอำ จ. เพชรบุรี), จัดพิมพ์โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การที่มีรัฐกำหนด (Ordonance) บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ประกอบ
แนวทางปฏิบัติที่ผ่านมา ทำให้ฝ่ายบริหารไม่เข้าไปแทรกแซงในการจัดทำงบประมาณ
ของรัฐสภาฝรั่งเศสเอง นับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่ง และปัจจุบันรัฐสภา
ฝรั่งเศสมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 16 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ฉบับ
ปัจจุบัน เพื่อให้มีการรายงานเกี่ยวกับบัญชีงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร
(Report sur les comptes de l'Assemblée Nationale) เพื่อให้
สาธารณชนได้ทราบทุกปี

มีข้อนำสังเกตว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร
ฝรั่งเศสจะจัดทำในรูปของกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (Project de loi finances)
และมีการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะรับรู้โดยตลอด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือแม้ว่าสภาผู้แทน
ราษฎรจะสามารถจัดทำงบประมาณของสภาได้เอง ก็ไม่ได้หมายความว่าสามารถ
ขึ้นเงินประจำตำแหน่งให้แก่ตนเองได้ตามใจ เพราะสภาผู้แทนราษฎรยังต้องคำนึง
ถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ระเบียบซึ่งได้วางหลักเกณฑ์การ จัดทำงบประมาณอย่าง
รัดกุม และยังต้องถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการพิเศษดังได้กล่าวไว้แล้วด้วย

จากตัวอย่างที่กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงการจัดทำงบประมาณของฝ่าย
นิติบัญญัติที่มีความเป็นอิสระ เพียงพอที่จะแสดงว่ามีความเข้มแข็งไม่น้อยกว่าฝ่ายบริหาร
ขณะเดียวกันก็ให้มีกลไกควบคุมการขยายตัวขององค์การแต่ละฝ่าย ซึ่งพอจะสรุปได้
ว่างบประมาณที่แต่ละฝ่ายมีอำนาจจัดทำนั้นเองที่เป็นฐานอำนาจสำคัญ อย่างไรก็ตาม
ตัวอย่างของประเทศที่กล่าวมาอาจจะมิใช่ได้เปรียบประเทศไทยหลาย ๆ ด้าน ไม่
ว่าจะเป็น การที่เป็นสังคมอุตสาหกรรมหรือการเป็นประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยและมี
วิวัฒนาการการบริหารมานาน แต่พิจารณาโดยความเป็นไปได้แล้ว มีหลายประการ
ที่เราสามารถจะคิดและดำเนินการได้ถ้าหากเข้าใจปัญหาพื้นฐานทั่ว ๆ ไปก่อน ซึ่ง
ปัญหาและแนวทางจะได้กล่าวไปในบทต่อไป