

บทที่ 15 การเงินของสหพันธ์

1. ความนำ

ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา อาจสังเกตได้ว่ามาตรฐานการครองชีพของ
คนอเมริกันอยู่ในระดับสูงที่สุดในประวัติศาสตร์ ซึ่งไม่มีชาติใดจะให้สินค้าและบริการได้ทั่วถึง
แก่ประชาชนได้เท่ากับสหรัฐฯ รายได้ประชาชาติและรายได้ต่อหัวของอเมริกามีมากกว่า 2 เท่า
ตั้งแต่ ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา

หลังสงครามปีแรก งบประมาณแผ่นดินของสหรัฐฯ สูงถึง \$100,000 ล้าน ในปีงบประมาณ
1966 (ใช้จริงสูงถึงประมาณ 99,000.7 ล้าน) ทั้งนี้ยังไม่รวมเงินกองทุนและช่วยเหลืออีก
ประมาณ \$34,000.5 ล้าน ในอีก 30 ปี หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ขยายการปฏิบัติการ
ในกิจกรรมต่าง ๆ ออกไปมาก ท่ามกลางการขยายตัวของเศรษฐกิจนี้ นโยบายการเงินของรัฐบาล
สหรัฐฯ เป็นสิ่งที่น่าจับตามองเป็นพิเศษ และแหล่งที่มาของรายได้ของการเงินของสหรัฐฯ มีดังที่จะ
กล่าวต่อไปในบทนี้

2. การเงินของชาติ

การเงินของชาติหมายถึงรายได้ทางการเงินของชาติ รายได้ทางการเงินของรัฐบาลแห่ง
ชาติของสหรัฐฯ ประกอบด้วย ภาษี ผลประโยชน์หรือกำไรจากกิจการลงทุนของรัฐบาล การขาย
ทรัพย์สินของรัฐบาล ค่าปรับ ค่าภาษีที่ดิน และการกู้ยืมเงิน แหล่งที่มาทางการเงินเหล่านี้ที่สำคัญ
ที่สุดได้แก่ ภาษี และการกู้ยืม โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 1965 เมื่องบประมาณสูงถึง \$97,000.5
ล้าน มีการเก็บภาษีถึงประมาณ \$91,000.2 ล้าน และกู้ยืมอีก \$6,000.3 ล้าน

2.1 ชนิดของภาษี ภาษีเป็นแหล่งการเงินใหญ่ของรัฐบาลสหรัฐฯ ชนิดของภาษีขึ้นอยู่กับ
กับการกำหนดของรัฐบาลเฉพาะรัฐบาล โดยมีปัจจัยในการกำหนด เช่น รัฐเกษตรกรรม ภาษีจะ
เน้นไปทางภาษีส่งออกและภาษีทรัพย์สิน รัฐที่พัฒนาทางอุตสาหกรรม และประเทศที่พัฒนา
เมื่อเจริญแล้วมักเก็บภาษีเน้นไปที่ภาษีรายได้ส่วนบุคคล

ประเทศยากจนมักเก็บภาษีในรูปแบบภาษีทางอ้อมของทรัพย์สิน ประเทศที่ร่ำรวยก็จะเก็บภาษีรายได้และมรดกโดยตรง

รัฐบาลกลางของสหรัฐเน้นชนิดของภาษีที่จะเก็บออกเป็นภาษีชนิดต่าง ๆ 6 อย่างคือ

1. รายได้ส่วนบุคคล (Individual income)
2. รายได้นิติบุคคล (Corporation Income)
3. ภาษีการขาย (Exercises)
4. ค่าจ้าง (Payroll)
5. ที่ดินและของขวัญ (Estate and gift)

6. ค่าธรรมเนียม หรือบริการ (Customs or imposts) ประมาณ 70% ของภาษีที่รัฐบาลอเมริกันเก็บมาจากรายได้ส่วนบุคคลและรายได้นิติบุคคล ส่วนมลรัฐและท้องถิ่นมักเก็บภาษีส่วนใหญ่ที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน การขาย ใบอนุญาต รายได้บุคคล และนิติบุคคล

3. รธน. กำหนดจำกัดอำนาจในการเก็บภาษีของรัฐบาล

รธน. กำหนดให้มีการเก็บภาษีได้แต่ต้องกำหนดโดยรัฐสภา ข้อจำกัดในการเก็บภาษีเกี่ยวข้องกับ

- 3.1 จุดมุ่งหมายของภาษี (สภาเป็นผู้กำหนดตาม รธน. ให้อำนาจไว้)
- 3.2 รูปแบบที่เหมือนกันของภาษีทางอ้อม (เหมือนกันทั่วสหรัฐ)
- 3.3 การแบ่งสัดส่วนของภาษีทางตรง (ต้องแบ่งให้รัฐต่าง ๆ ตามจำนวนประชากร)
- 3.4 การห้ามเก็บภาษีสินค้าออก (เป็นไปตามข้อเรียกร้องของชาวใต้ และ Embargo Act 1807) และ

3.5 ให้เข้มงวดปฏิบัติในการเก็บภาษี และให้อำนาจสภานิติบัญญัติทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐเก็บภาษีเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ของกันและกันได้

4. ลักษณะภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บ

ในปีงบประมาณ 1964 รัฐบาลกลางเก็บภาษีประมาณ \$105,000 ล้าน และประเภทของภาษีที่เก็บปรากฏในตารางที่ 18 ภาพพจน์ของการเก็บภาษีของรัฐบาลกลางเปลี่ยนไปเมื่อคราวมีการแก้ไข รธน. ครั้งที่ 16 (คศ. 1913) ก่อนหน้าที่ภาษีบริการและค่าธรรมเนียมเป็นรายได้ส่วนใหญ่ ใน คศ. 1964 เก็บเพียง 14% ในขณะที่เดียวกันเก็บภาษีด้านรายได้บุคคลและนิติบุคคลเกินกว่า \$69,000 ล้าน หรือ เกินกว่า 66% ของยอดภาษีรวมที่เก็บได้ การแก้ไข รธน. ครั้งที่ 16 ทำให้การดำเนินงานกิจการของรัฐบาลกลาง (ใหญ่) เป็นไปได้ในสหรัฐ

4.1 การเก็บภาษีส่วนบุคคลของสหรัฐ มีหลักการดังต่อไปนี้.-

สูตร

$$X - (a + b + c + d + e) = Z$$

$$X = \text{Gross income}$$

$$Z = \text{net taxable income}$$

$$(a + b + c + d + e) = \text{รายการลดภาษี (ค่าใช้จ่ายของบุคคล)}$$

ภาษีรายได้ส่วนบุคคลของสหรัฐ ถือว่าเป็นภาษีแบบก้าวหน้า

4.2 ภาษีนิติบุคคล ภาษีนิติบุคคลเก็บจากรายได้รวมทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น ๆ ซึ่งใน คศ. 1965 เก็บถึง 22% ของรายได้รวมครั้งแรก ซึ่งเป็นเงิน \$25,000

4.3 ภาษีการค้า (Excise Taxes) Excise เป็นรายได้ของรัฐมากที่สุดเป็นลำดับที่ 3 ซึ่งเก็บจากสินค้า เช่น สุรา ยาสูบ สินค้าโรงงาน เช่น น้ำมัน รถยนต์ วิทยุ โทรทัศน์ เครื่องสำอางค์ เครื่องประดับ และอื่น ๆ เช่น โทรศัพท์ โทรเลข ฯลฯ

ภาษีการค้าเป็นภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินซึ่งกระทำการเสนอขายตามราคา ดังนั้น อัตราภาษีจึงเกี่ยวข้องกับราคาที่ขาย บางอย่างเก็บจากดวงตราที่ติดกับสินค้า (อากรแสตมป์)

4.4 ภาษีเงินเดือนค่าจ้าง (Payroll Taxes) ภาษีเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่งมารวมอยู่ในระดับภาษีสำคัญของสหรัฐ ไม่นานมานี้ เริ่มตั้งแต่ในสมัย New Deal และรายได้จากภาษีประเภทนี้รัฐบาลจะนำไปสนับสนุนโครงการสวัสดิภาพสังคม และการประกันสังคมแก่ผู้ไม่มีงานทำ ภาษีนี้อิงจากรายได้ ใน คศ. 1966-67 เก็บได้ไม่น้อยกว่า \$15,000 ล้าน ภาษีนี้อาจเพิ่มขึ้นถ้าโครงการสวัสดิภาพและประกันสังคมขยายตัวมากขึ้น

4.5 ภาษีที่ดินโรงเรือนและของขวัญ (Estate and Gift Taxes) ในทางเทคนิค ภาษีโรงเรือนมิใช่ภาษีมรดก แต่เก็บจากการซื้อขายจ่ายโอนทรัพย์สินหรือการกระทำนั้น ๆ หลังตาย

ภาษีของขวัญ คือภาษีที่เก็บจากการเปลี่ยนมือทรัพย์สินก่อนการตายของเจ้าของ ภาษีทั้ง 2 อย่างนับรวมอยู่ในการเก็บภาษีแบบก้าวหน้า ภาษีทรัพย์สินมีอัตรา 3% ของราคา \$5,000 แรกไปจนถึง 77% ของทรัพย์สินซึ่งราคาเกิน \$10 ล้าน ภาษีของขวัญมีอัตราเพิ่มจาก 2¼% ของราคา \$5,000 แรกไปจนถึง 57¼% ของราคาเกิน \$10 ล้าน (อัตราใน คศ. 1966-70)

4.6 ภาษีจาก ค่าธรรมเนียม หรือภาษีส่งออก (Custom or Import Duties) ภาษีนี้อิงจากทรัพย์สิน หรือสินค้าที่ส่งจากนอกประเทศมาขายในสหรัฐ อัตราภาษีขึ้นอยู่กับค่าของ

สินค้า อัตราภาษีของสินค้า 15 ชนิด กำหนดโดยพระราชบัญญัติการเงินของรัฐสภา และตั้งแต่ คศ. 1922 เป็นต้นมา ประธานาธิบดีมีอำนาจตามพระราชบัญญัติอัตราภาษีศุลกากรที่จะลดหรือขึ้นภาษีนี้ได้สำหรับสินค้าที่ปรากฏอยู่ในบัญชีสินค้ากว่า 3 พันชนิด และการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีจะไม่เกิน 50% ของอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

5. การขยายตัวของภาษี

รายได้ของรัฐบาลกลางจากภาษีได้เพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ ตั้งแต่ คศ. 1910 - 1964 (ดูฝั่งที่ 19) ใน คศ. 1963 เก็บภาษีได้มากกว่า 90 เท่าของอัตราที่เก็บได้ใน คศ. 1917 ปัจจัยที่ทำให้อัตราภาษีที่รัฐบาลเก็บได้เพิ่มขึ้นมากนั้นมาจาก

- 5.1 สงครามและสภาพหลังสงคราม
- 5.2 เงินเฟ้อ (รายจ่ายของรัฐบาลเพิ่ม)
- 5.3 การขยายตัวและความเจริญทางเศรษฐกิจ
- 5.4 การเพิ่มของประชากร
- 5.5 ผลของระบบการประกันสังคมที่รัฐบาลกลางรับผิดชอบอยู่
- 5.6 การพัฒนาเมืองและการพัฒนาอุตสาหกรรม
- 5.7 การขยายขอบเขตการจัดบริการของรัฐบาลกลางโดยทั่วไป

6. ผู้รับผิดชอบในการเก็บภาษี

การเก็บภาษีเป็นความรับผิดชอบของกรมศุลกากร (Bureau of Customs) และกรมสรรพากร (The Internal Revenue Service) ซึ่งอยู่ในกระทรวงการคลัง

กรมศุลกากร เป็นผู้เก็บภาษีสินค้าเข้า ณ. ท่าเรือที่สินค้าได้นำเข้ามา

กรมสรรพากร (The Internal Revenue Service) จะเป็นผู้เก็บภาษีอื่น ๆ และจะมีหน่วยงานของตนไปตั้งในแต่ละรัฐ โดยแบ่งเขตการบริหารออกเป็น 9 เขต และส่วนใหญ่จะควบคุมหลักทางการเก็บภาษี

7. การยืมเงิน

การยืมเงินเป็นเทคนิคทางการเงินของรัฐอย่างหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน ในเมื่อหนี้สินของรัฐเป็นผลประโยชน์ที่รัฐจะต้องจ่าย การกู้ยืมเงินจะกระทำเมื่อจำเป็น เมื่อไม่สามารถเก็บภาษีมาได้ตามต้องการและตามที่รัฐสภาได้จัดสรร ในช่วง 35 ปี ระหว่าง คศ. 1931-1965 กระทรวงการคลังสหรัฐสามารถเก็บภาษีได้เกินรายจ่ายเพียง 6 ปี ดังนั้น จึงต้องกู้ยืมเงินบ่อย ๆ

จนกลายเป็นปฏิบัติการปกติของนโยบายการเงินของรัฐบาลสหรัฐ ที่จริงหนี้สินสาธารณะของสหรัฐมีถึง \$12,000 ล้าน ใน ค.ศ. 1959 (ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจตกต่ำ เงินเฟ้อ)

ในปี 1965 หนี้สินสาธารณะของรัฐบาลสหรัฐ มีอยู่เกือบ \$320,000 ล้าน และในปี 1966 ต้องเสียดอกเบี้ยถึง \$11,000.6 ล้าน

ในปัจจุบัน หนี้สินสาธารณะของรัฐบาลสหรัฐมีเพิ่มขึ้นมากกว่า \$500,000 ล้าน

8. รายจ่ายของรัฐบาลกลาง

8.1 จุดมุ่งหมายของรายจ่าย

รายจ่ายสาธารณะของสหรัฐ มักจ่ายไปในการป้องกันประเทศ นับแต่ ค.ศ. 1940 เป็นต้นมา คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ ใน ค.ศ. 1963 ถึง 57% ของเงินงบประมาณทั้งหมดจ่ายให้บริการแก่สัมพันธมิตรในปัญหาป้องกันประเทศ การช่วยเหลือต่างประเทศ ผลงานปรมาณู การสำรวจอวกาศ การฝึกอบรมทางวิทยาศาสตร์ และสำนักข่าวสารอเมริกัน

งบประมาณน้อยกว่า 40% จัดสรรใช้จ่ายในโครงการที่มีใช้มีจุดมุ่งหมายทางทหาร ได้แก่ เพื่อการดำเนินงานทั่วไปของรัฐบาล การเกษตร และการประกันสังคม

8.2 กระบวนการงบประมาณของสหรัฐ

กระบวนการงบประมาณของสหรัฐ เป็นหน้าที่ของรัฐสภา ก่อน ค.ศ. 1921 รัฐสภาใช้วิธีที่ไม่เป็นระบบในการกำหนดค่าใช้จ่ายสาธารณะ นโยบายการเงินตกอยู่ในกำมือของคณะกรรมการการเงิน 2 คณะของแต่ละสภา และขาดการพิจารณาแผนการอย่างรอบคอบ ดังนั้นในสมัยต่อมาจึงมีการใช้ระบบงบประมาณของประธานาธิบดีขึ้น โดยมีพระราชบัญญัติงบประมาณและการบัญชีขึ้นใน ค.ศ. 1921 รวมทั้งมีการแก้ไขเพิ่มเติม มอบอำนาจให้ประธานาธิบดีรับผิดชอบต่อการจัดระบบการเงินของรัฐบาล และให้รับผิดชอบ เสนอแนะต่อรัฐสภาที่ใช้วิธีการที่จะเพิ่มรายได้ทางการเงิน และรายจ่ายประเภทพิเศษ รวมทั้งได้จัดตั้งสำนักงบประมาณ (Bureau of Budget) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่รวบรวมโครงการใช้จ่ายทางการเงินเข้าด้วยกัน (ดูผังที่ 20)

8.3 สำนักงบประมาณ (Bureau of Budget)

สำนักงบประมาณของสหรัฐในปัจจุบัน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการ มีผู้ช่วยผู้อำนวยการอีก 3 ตำแหน่ง และมีหัวหน้าส่วนราชการสำคัญอีก 13 คน สำนักงบประมาณของสหรัฐนี้อยู่ภายใต้หน่วยงานบริหารของประธานาธิบดี และรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี หน้าที่หลักของสำนักงบประมาณ คือจัดเตรียมทำร่างงบประมาณประจำปี กิจการของรัฐบาลจะกำหนดให้ทำอยู่ในระหว่าง 5 กองของสำนักงบประมาณนี้ แต่ละกองจะมีความรับผิดชอบใน

การรวบรวมการประมาณการการใช้เงินตามความจำเป็นสำหรับปีต่อไปจากส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลตามที่กองของตนรับผิดชอบอยู่

การประมาณค่าใช้จ่ายเริ่มแรกนี้จะทำให้เกิดข้อมูลพื้นฐาน สำหรับงบประมาณใหม่ และยอดรวมก็มักจะสูงกว่านโยบายการเงินที่ประธานาธิบดีจะอนุมัติ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลของกองต่าง ๆ ของสำนักงบประมาณ จะต้องติดต่อกับส่วนราชการต่าง ๆ ให้ลดประมาณการค่าใช้จ่ายครั้งแรกลง และการลดค่าใช้จ่ายจะตกลงตามที่กองนั้น ๆ ประมาณการ แล้วส่งไปให้หน่วยตรวจสอบงบประมาณ (office of Budgetary review) ซึ่งอาจมีการแก้ไขต่อไปอีกตามโครงการทางการเงินของประธานาธิบดี

แล้วงบประมาณทั้งหมดจะถูกนำมารวมกันและส่งให้ประธานาธิบดี ซึ่งจะลงนามและส่งให้รัฐสภาพร้อมกับสาส์นประจำปีของประธานาธิบดี

ในสภาล่าง งบประมาณจะถูกแบ่งระหว่างคณะกรรมการการเงิน 2 คณะ คือ

- (1) Ways and Means และ
- (2) Appropriations

คณะกรรมการ Ways and Means จะเกี่ยวข้องกับรายได้ด้านต่าง ๆ และคณะกรรมการชุดหลังจะเกี่ยวข้องกับการพิจารณารายจ่ายของงบประมาณ

คณะกรรมการจะดำเนินการสอบสวนรายละเอียดของงบประมาณรายรับรายจ่ายเพื่อจำแนกงบประมาณออกให้คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ นำไปพิจารณาได้ และจะได้จัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพื่อนำเสนอต่อสภาล่างพิจารณาต่อไป ร่างพระราชบัญญัติรายรับรายจ่ายจะต้องเป็นกฎหมายที่สภาต้องพิจารณาก่อนกฎหมายอื่นใด

รัฐสภามีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงข้อเสนอของประธานาธิบดี ไม่ว่าในลักษณะใดตามที่รัฐสภาต้องการ เช่น อาจเพิ่มเติมรายละเอียด หรือตัดทิ้งข้อเสนอบางอย่าง หลังจากทั้ง 2 สภารับรองร่าง พ.ร.บ. รายรับ และรายจ่ายแล้ว ก็จะนำมารวมกันเป็นมาตรการทางการเงิน 2 อย่างคือ พ.ร.บ. รายรับ และรายจ่าย และส่งต่อไปให้ประธานาธิบดีลงนามประกาศใช้ เป็นประเพณีของรัฐสภาสหรัฐว่า จะอนุญาตให้ พ.ร.บ. รายรับคงอยู่โดยไม่เปลี่ยนแปลงจากปีหนึ่งจนถึงอีกปีหนึ่ง และจะมีการประเมินค่าใหม่ไม่เกิน 1 ครั้งต่อ 10 ปี

บทบาทของการบริหารการเงินและงบประมาณของสำนักงบประมาณสหรัฐฯ ก่อให้เกิดงานในหน้าที่หลายอย่าง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่โดยตรงต่อการจัดเตรียมงบประมาณ เช่น การให้คำแนะนำเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีใช้ในการรวบรวมข้อมูลจากสาธารณชน การให้คำแนะนำเพื่อปรับปรุง

เปลี่ยนแปลงองค์กรบริหาร และระเบียบการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพและผลประโยชน์ สำนักงานประมาณจะทำการศึกษาการออก พ.ร.บ.งบประมาณของรัฐสภาส่งให้ประธานาธิบดีทราบและถ้ารัฐสภาไม่รับรองร่างงบประมาณ สำนักงานประมาณจะเป็นผู้ร่างสาส์นสำหรับประธานาธิบดี และหน้าที่สุดท้าย สำนักงานประมาณมีหน่วยงานทำหน้าที่รวบรวมเอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานนี้จะตรวจสอบข้อเสนอของทุกส่วนราชการเพื่อขอให้ออกกฎหมายใหม่ และจะพิจารณาว่าจะรวมหรือไม่รวม จะค้ำหรือไม่ หรือจะกำหนดอยู่ในรูปแบบโครงการงบประมาณของประธานาธิบดี

บทบาทของสำนักงานประมาณจึงเพิ่มมากขึ้น และมีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหารของส่วนราชการต่าง ๆ ในการบริหารทางการเงินของรัฐและสหรัฐฯ

9. การควบคุมรายจ่ายสาธารณะ

แม้ว่าสำนักงานประมาณจะบริหารและควบคุมต่อรายจ่ายไม่จำเป็นบางอย่าง เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณอาจกำหนดการใช้จ่ายเงินสูงสุดของแต่ละช่วงของปีงบประมาณแล้วก็ตาม กระทรวงการคลังก็ยังมีส่วนสำคัญยิ่งในการควบคุมการใช้เงินแท้จริงของส่วนราชการต่าง ๆ ในการจ่ายเงินของรัฐบาล กระทรวงการคลังจะควบคุมเงินทุกชนิด และแนะนำการใช้จ่ายทั้งหมด ยกเว้นของกระทรวงกลาโหม และกระทรวงไปรษณีย์ (กระทรวงการคลังทำการควบคุม) โดยจัดตั้งหน่วยงานเขตต่าง ๆ ออกเป็น 21 สำนักงาน ซึ่งจะมีการสั่งจ่ายเงินเป็นเช็ค (Checks) ของรัฐบาลจากหน่วยงานเหล่านี้ ใน ค.ศ. 1963 มีการจ่ายเช็คกว่า 466 ล้านดอลลาร์ โดยจ่ายเป็นเงินค่าประกันสังคม ค่าตอบแทนผู้เกษียณอายุ และการคืนเงินค่าภาษีรายได้

วิธีการควบคุมตรวจสอบส่วนใหญ่ของรัฐบาลได้แก่ วิธีต่อไปนี้

9.1 การตรวจบัญชี (Audits)

หลักการควบคุมรายจ่ายที่สำคัญคือการตรวจสอบบัญชี นั่นคือการตรวจสอบบัญชีการเงิน การตรวจสอบบัญชีมี 2 อย่างคือ ตรวจก่อนจ่ายและตรวจหลังจ่าย และการจ่ายนั้นจะต้องจ่ายโดยถูกต้องนั่นคือ ต้องทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย

9.2 การตรวจสอบโดยกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมบัญชีกลาง (Comptroller general)

การควบคุมการเงินโดยเฉพาะการจ่ายเงิน ในสหรัฐดำเนินการโดยอธิบดีกรมบัญชีกลาง (Comptroller general) ตำแหน่งอธิบดีกรมบัญชีกลางนี้แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ตามคำแนะนำของวุฒิสภา อธิบดีกรมบัญชีกลาง (Comptroller General) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา แต่งตั้งให้ทำงาน

และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 15 ปี หน้าที่หลักคือเป็นตัวแทนของรัฐสภาในการตรวจสอบรายจ่ายจำเป็นไปตามความประสงค์ของรัฐสภาหรือไม่ และจะมีเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง เป็นผู้ช่วยตรวจสอบบัญชี โดยจะทำรายงานการตรวจสอบรายจ่ายของรัฐบาลเป็นเอกเทศส่วนหนึ่งส่งให้รัฐสภาทราบ ถ้าหากมีปัญหาพิเศษร้องเรียนขึ้น อธิบดีกรมบัญชีกลางก็จะพิจารณาว่าเป็นอำนาจที่จะกระทำ โดยชอบหรือไม่ แต่ไม่ใช่มีอำนาจสั่งให้จ่าย อย่างไรก็ตาม ก็ยังอาจให้ความจริงและทำให้ความเฉลียวฉลาดของรัฐสภาปรากฏขึ้น รายงานของอธิบดีกรมบัญชีกลางจะได้รับการจัดพิมพ์ประจำปี จะเป็น “คำตัดสิน” รายจ่ายทุกอย่างที่ผ่านการตรวจก่อนจ่าย (pre-audit) จะต้องตรวจสอบหลังจ่าย (post-audit) อีกครั้งหนึ่ง ถ้าหากมีการจ่ายผิดกฎหมาย และตรวจพบ กระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้ดำเนินการกล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดของส่วนราชการนั้น ๆ และสำหรับอธิบดีกรมบัญชีกลางนั้น เป็นข้าราชการของรัฐสภา จะรายงานต่อสภาอย่างเดียวเท่านั้น

10. การเงินและการธนาคาร

ระบบการเงินและการธนาคารของสหรัฐถูกควบคุมโดยรัฐสภา ภายใต้อำนาจที่มอบให้ตาม ธรน. คือ

- 10.1 การควบคุมเงินตรา ออกเงินตรา กำหนดค่าของเงินสหรัฐ และของต่างประเทศ
- 10.2 การลงโทษผู้ทำให้เกิดความไม่มั่นคงแก่เงินตราของสหรัฐ
- 10.3 การยืมเงินของชาติ

ตามอำนาจที่ ธรน. มอบให้รัฐสภานี้ ทำให้มีการพัฒนาอย่างซับซ้อนต่อระบบและโครงสร้างทางการเงินในสังคมอุตสาหกรรมของอเมริกา เดิมระบบการเงินของอเมริกามีพื้นฐานอยู่ที่มาตรฐานทองคำ แต่ต่อมาหลัง คศ. 1933 - 1965 ก็ได้ยกเลิกเสีย รัฐบาลกลางได้พิมพ์ธนบัตรและเหรียญดอลลาร์ต่าง ๆ ออกมาใช้หลายชนิด (ดูตารางที่ 21) และในปี 1963 ตามรายงานของกระทรวงการคลังสหรัฐ มีกระแสการเงินหมุนเวียนภายในถึง 35,000 ล้านเหรียญสหรัฐ

ระบบการธนาคาร

ระบบการธนาคารเป็นสิ่งคู่กันไปกับสถานะเศรษฐกิจของชาติ ระบบธนาคารของสหรัฐถูกกำหนดโดยหลักการพื้นฐานตามหน้าที่ 3 ประการคือ

1. เป็นแหล่งการเงินของราชการและเอกชน
2. เป็นผู้จัดหา จัดสรรจากภายนอกในด้านการเงินสำหรับค้าขายหรือพ่อค้าในทางเศรษฐกิจ
3. เป็นแหล่งทางการเงินที่อาจยืมได้โดยรัฐบาลและธุรกิจเอกชน

รัฐบาลจะต้องใช้การรวมอำนาจ กระจายอำนาจหรือแบ่งอำนาจให้มีธนาคารเอกชนเพื่อจัดให้มีธนาคารชนิดต่าง ๆ สำหรับสภาพเศรษฐกิจของแต่ละแห่ง

ที่จริง รธน.สหรัฐมิได้กำหนดหรือให้อำนาจรัฐสภาในการจัดตั้งธนาคารอย่างเป็นทางการของรัฐบาล เมื่อ Alexander Hamilton เป็น รมต.กระทรวงการคลัง ได้เคยแนะนำให้เปิดธนาคารเป็นธนาคารแรกของสหรัฐ เมื่อ ค.ศ. 1791 (ถูกมองว่าเป็น Federalist party Institution) และถูกล้มต่อมาเมื่อ Jefferson เข้ามีอำนาจ ธนาคารแห่งสหรัฐถูกตั้งอีกเป็นครั้งที่ 2 ใน ค.ศ. 1816 เพราะปัญหาเงินจากการสงคราม ค.ศ. 1812 แต่ก็ถูกทำลายต่อมาโดยประธานาธิบดี Andrew Jackson (Democrate) โดยการถอนเงินฝากของรัฐบาลทั้งหมดออกมาและปฏิเสธให้จัดตั้งใหม่

จาก ค.ศ. 1836 - 1913 เป็นเวลา 77 ปี รัฐบาลสหรัฐไม่มีธนาคารกลางของชาติ จนกระทั่งมีปัญหาสงครามกลางเมือง รัฐสภาสหรัฐจึงก่อตั้งระบบธนาคารของชาติขึ้น โดยทุกธนาคารจะได้รับอนุญาตให้จัดตั้งแต่ต้องมีการตรวจสอบเป็นระยะ และจะต้องซื้อพันธบัตรรัฐบาลเพื่อเป็นทรัพย์สินประกัน ในปี 1913 รัฐสภาออก พ.ร.บ.การเงิน ธนาคารชื่อ The Federal Reserve Act จัดตั้งระบบกองทุนสำรองของสหพันธ์ขึ้น และอนุญาตให้มีการกู้ยืมเงินเกินได้ เพื่อเป็นการยืดหยุ่น และแก้ไขความเข้มงวดของระบบธนาคารสมัยก่อน ระบบ Federal Reserve นี้ เป็นการประนีประนอมระหว่างผู้ที่ชอบระบบธนาคารกลางแบบมีอำนาจเต็มและรวมอำนาจ กับผู้ที่กลัวการรวมตัวกันของผู้มีเงินเป็นอำนาจ The Federal Reserve Bank มีสาขา 12 แห่งในสหรัฐ

11. นโยบายทางการเงินของสหรัฐ

อำนาจทางการเงินของชาติสหรัฐ ปรากฏเด่นชัดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของอเมริกัน นักสังเกตการณ์อาจตั้งข้อสงสัยว่าการสนองและควบคุมเงินตราเป็นอำนาจสืบเนื่องของรัฐบาล แต่วิธีการที่จะใช้อำนาจนี้ต่างกันออกไปเป็นขั้นตอน ตามพัฒนาการของเศรษฐกิจ

ความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินมาจากทั้งรัฐบาลกลาง, มลรัฐ ท้องถิ่น และส่วนเอกชน ดังนั้น ธนาคารที่ตั้งขึ้นมาเพื่อให้คนฝากเงินและยืมเงินจึงตั้งขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1787 (เมื่อมีการประชุมร่าง รธน.) รัฐบาลของรัฐต่าง ๆ และอาณานิคมต่างยอมรับธนาคารเช่นว่านี้แก่รัฐบาลกลางของรัฐซึ่งสนใจเรื่องนี้ ก่อน ค.ศ. 1860 ระบบธนาคารของรัฐเริ่มนิยม หลัง ค.ศ. 1837 - 1863) มีระบบที่เรียกว่า "Wildcat" State banks คนเกิดการก่อตั้งระบบธนาคารแห่งชาติขึ้นใน ค.ศ. 1863-1864

ประวัติศาสตร์เงินตราของสหรัฐนับว่าน่าสนใจยิ่งเพราะ

1. ในตอนแรกรัฐบาลกลางออกเงินตราและเหรียญ

2. รัฐบาลและรัฐบาลกลาง อนุญาตให้ตั้งธนาคารพาณิชย์ (Banks of issue) เพื่อออกเงิน
หมุนเวียนเอง

3. มีการออก พ.ร.บ. การธนาคารชาติ (The National Banking Act of 1863 -
1864) ยกเลิกเงินที่ออกส่วนตัวออกจากธนาคารของรัฐ และยกเลิกการจำกัดปริมาณ โดยเฉพาะ
ในธนาคารชาติ

4. รัฐสภา ใน ค.ศ. 1933 ให้อำนาจออกเงินตราจากธนาคารชาติและให้เป็นอำนาจ
ของกระทรวงการคลังของรัฐ กับ ธนาคารสำรองเงินตราสหพันธ์ (Federal Reserve Banks)

ในขณะเดียวกันนี้เอง มีผู้นิยมเปิดบัญชีใช้เช็คกันมาก ในสหรัฐผู้มีอำนาจควบคุมการ
เงินของรัฐบาล ก็ปฏิบัติไปต่าง ๆ กัน ปัจจุบันมีผู้ประมาณว่า ในสหรัฐมีคนใช้เช็คของธนาคาร
จ่ายเงินถึงประมาณ 85-90%

เราอาจสรุปได้ว่า ระบบการเงินสหรัฐนี้ ประกอบด้วย การที่รัฐบาลชาติออกกระแ
การเงินและเหรียญโดยกระทรวงการคลัง และ The Federal Reserve Bank ภายใต้อำนาจจาก
รัฐบาลกลาง ออก เงินสำรองสหพันธ์ (Federal Reserve Currency) (เรียก Federal Reserve
Note) และ(องค์การเงินสำรองสหพันธ์) (The Federal Reserve authority) มอบอำนาจให้ธนาคาร
เอกชนที่จะสนองความต้องการในการฝากเงิน แต่จะควบคุมจำนวนของเงินฝากนั้น ๆ

- การจัดระเบียบเงินตรา (Regulating Money)

วัตถุประสงค์พื้นฐานเทคนิค ในการบริหารอำนาจทางการเงินของรัฐบาล ก็คือการจัด
ระเบียบปริมาณของเงินตรา นั่นคือการจัดจำนวนขนาดที่ถูกต้องของเงิน แม้ว่าไม่มีใครได้รู้แน่ชัด
ถึงปริมาณของเงินตราที่ถูกต้องในแต่ละช่วง แต่จะต้องมีเป้าหมายในการจัดระเบียบเงินสำรอง
เพื่อ

1. รักษาระดับราคา นั่นคือ ทำให้การเกิดเงินเพื่อและเงินฝืดอยู่ระดับต่ำสุด
2. ให้เกิดการดำเนินงานเต็มที่และเกิดการผลิต
3. เพื่อชักนำการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ผู้มีอำนาจทางการเงินจะจัดระเบียบเงินตราอย่างไร (ดูผังที่ 22)

การจัดระเบียบเงินตรานั้น ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการหลายคณะ เช่น คณะกรรมการ
ของผู้ว่าราชการรัฐ (Board of Governors), คณะกรรมการตลาดเสรี (The Open Market
Committee) และการควบคุมขององค์การเงินสำรองสหพันธ์ (The Federal Reserve Authorities)
ซึ่งมีอำนาจเต็มที่ในการควบคุม จำนวนเงินสำรองธนาคารซึ่งเป็นเงินสดของธนาคารพาณิชย์

ต่าง ๆ เงินสำรอง ธนาคารมีความสำคัญเพราะจำนวนที่สำรองนั้นแสดงความสามารถที่จะก่อให้เกิดการกู้ยืมใหม่และการลงทุนได้

โดยสรุปการควบคุมการจัดระเบียบหาเงินตราในสหรัฐกระทำโดย การควบคุมการสำรองเงินตรา (Control of Bank Reserve) การเปิดตลาดเสรี (Open Market Operation) ของธนาคารสำรองเงินตราสหพันธ์ (Federal Bank Reserves) ทั้ง 12 สาขา และความสามารถเปลี่ยนแปลงภายในเกี่ยวกับกระแสเงินตราและเงินฝากระหว่างธนาคารพาณิชย์และธนาคารสำรองเงินตราสหพันธ์ (The Federal reserve Banks) นอกจากนี้ยังจัดให้มีการประกันเงินฝากธนาคาร (Bank Deposit Insurance) เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน รัฐสภาอเมริกันออก กม. การประกันเงินฝากสำหรับบริษัท (The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ขึ้นในปี ค.ศ. 1933 ดังนั้น สมาชิกทุกคนของธนาคารสำรองเงินตราสหพันธ์ (Federal Reserve Banks) จะต้องประกันให้ลูกค้าที่ฝากเงิน โดยมอบเงินประกันไว้กับธนาคารสำรองเงินตราสหพันธ์ (Federal Reserve Bank) ผู้ฝากเงินมีบัญชีเงินฝากตั้งแต่ \$ 10,000 ขึ้นไปจะได้รับการประกันตาม กม.นี้

12. สรุป

ตามที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการเน้นถึงบทบาทของรัฐบาลกลางสหรัฐในการมีอิทธิพลต่อการเงินของประเทศโดยการควบคุมระบบธนาคาร และยังได้ออกกฎหมายตลาดเพื่อให้เกิดความปลอดภัยใหม่ (Securities act of 1933) ดำเนินการตลาดเกี่ยวกับความปลอดภัยและการแลกเปลี่ยนเงินตรา (Securities Exchange Act of 1934) และออกโครงการให้เงินกู้โดยตรงแก่นักธุรกิจ, เกษตรกร, โครงการไฟฟ้าในชนบทและอื่น ๆ กิจกรรมอื่น ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการเงินก็คือ การประกันการจ่ายเงินกู้ของเอกชนและการลงทุน การประกันเช่นว่านี้มีความสำคัญเป็นพิเศษต่อโครงการการเคหะแห่งชาติของอเมริกัน (National housing programs)

ตารางที่ 18
การคลังของชาติ

NATIONAL FISCAL AFFAIRS

Tax Income of National Government : 1964 (In Millions of Dollars)

Kind of Tax	Net Receipts	% of Total Tax Revenue
Individual Income	47,587	45.19
Corporation Income	21,579	20.51
Excises	13,321	12.65
payroll (Employment)	15,004	14.24
Estates and Gifts	2,167	2.05
Customs	1,205	1.14
Miscellaneous	4,435	4.21
Total	105,298	99.99*

Source: Final Statement of the Receipts and Expenditures of the United States Government for the Period from July 1, 1963 through June 30, 1964," United States Treasury Department, Fiscal Service, Bureau of Accounts.

* Percentages have been carried out to only two decimal places, which accounts for the total being less than 100%

ตารางที่ 19
ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาลกลางด้านภาษี

Data on Taxation Revenue of National Government: 1910-1964 (In Thousands of Dollars)

1910	675,512
1915	697,911
1920	6,694,565
1925	3,780,149
1930	4,177,942
1935	3,800,467
1940	5,144,013
1945	44,475,304
1950	36,494,901
1955	60,389,743
1960	77,763,460
1961	86,998,990
1962	91,109,403
1963	96,597,061
1964	105,298,000

Source: Various editions of the Statistical Abstract of the United States. Taxes for the social security and highway trust funds are not included in these totals.

ตารางที่ 20
จุดมุ่งหมายของรายจ่ายแห่งชาติ

Purposes of National Expenditures-1963 through 1965 (In Millions of Dollars)

PURPOSE	DOLLAR EXPENDITURES		
	1963	1964	1965
National Defense	53,429	54,480	50,767
Health, Labor, and Welfare	25,698	27,269	28,285
Interest on Public Debt	7,427	8,029	8,884
Agriculture	7,242	7,382	5,413
Veterans Services	5,971	6,108	6,087
Commerce and Transportation	5,777	6,518	7,420
Space Research	2,552	4,171	5,094
Natural Resources	2,456	2,592	2,723
International Affairs	2,265	1,964	4,622
General Government	1,983	2,294	2,348
Education	1,214	1,297	1,493
Housing and Commerce Development	268	1,712	862
Total	116,282	123,816	123,998

Source: Federal Reserve Bulletin, November 1964 and September 1965.

ตารางที่ 21
การหมุนเวียนของเงินเหรียญและกระดาษเงิน

Currency and Coin in Circulation in 1963: by Kinds (In Thousands of Dollars)

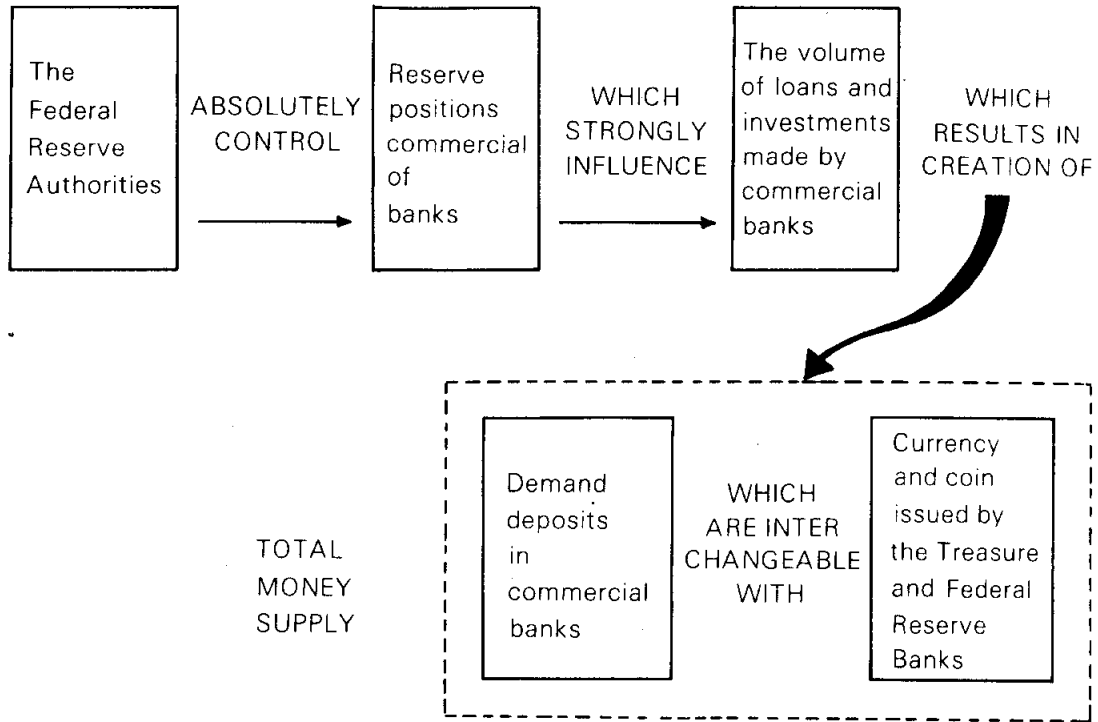
Kinds	Total	Per Capita	Kinds	Total	Per Capita
Gold Certificates*	19,858	\$.10	U.S. Notes	318,537	\$1.68
Silver Dollars	411,489	2.17	Fed. Reserve Notes	30,273,629	159.95
Silver Certificates	1,831,598	9.68	Fed. Reserve		
Subsidiary Silver	1,789,924	9.46	Bank Notes*	78,249	.41
Minor Coin	676,291	3.59	Nat'l. Bank Notes*	37,148	.20
			Other*	33,076	.18
			Total	30,740,639	\$162.42

*No longer reissued.

Source: Compiled from the Annual Report of the Secretary of the Treasury on the State of the Finances, 1963, p. 629.

ตารางที่ 22
การควบคุมปริมาณเงินตราในระบบเศรษฐกิจอเมริกัน

Control of the Volume of Money in the American Economy*



*Published through the courtesy of Dr. James M. Murphy of the Univ. of Oklahoma.

คำถามท้ายบท บทที่ 15

1. ชนิดของภาษีที่สำคัญอันเป็นรายได้หลักของรัฐบาลสหรัฐมีกี่อย่าง? อธิบายลักษณะการเก็บด้วย
2. จงอธิบายถึงกระบวนการงบประมาณของสหรัฐฯ มาให้เข้าใจ?
3. การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณมีกี่วิธี อะไรบ้าง?
4. ระบบการเงินและการธนาคารของสหรัฐฯ ตามแนวบรรยายนี้เป็นอย่างไร? อธิบาย
5. จงอธิบาย ความหมายของคำต่อไปนี้ :
 1. The Federal Reserve Bank
 2. Controller General
 3. The Federal Reserve Authorities

บรรณานุกรม

บทที่ 15

1. Groves, Harold M. **Financing Government**. 6th ed., New York: Holt, Rinehart & Winston, 1964.
2. Horwitz, Paul M. **Monetary Policy and the Financial System**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963
3. Buchanan, James M. **Public Principles of Public Dept.** Homewood Ill.: Irwin 1958.
4. Commission on Money and Credit. **Impact of Monetary Policy**. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1964.
5. Rolph, Earl R., and Break, George F. **Public Finance**, New York Ronald Press, 1961
6. Sharp, Ansel M., and Slinger, Bernard F. **Public Finance : An Introduction to the study of the Public Economy**. Homewood, Ill., Donsey Press, 1964.
7. Wildavsky, Aaron. **The Politics of the Budgetary Process** Boston : Little, Brown, 1964
8. Whittlesey, Charles R. **Principles and Practices of Money and Banking**. Rev.ed.; New York : Macmillon, 1954.