

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย

4.1 วิวัฒนาการของแนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย

4.1.1 ความเป็นมาของแนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย มีมาตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังที่ได้ทรงมีพระราชปรารภเกี่ยวกับการคลังของแผ่นดินและการตรวจสอบว่า ราชได้รายจ่ายของแผ่นดินมีมากขึ้น จำเป็นต้องมีผู้ตรวจสอบ อย่่างไรก็ตามไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่าในรัชสมัยของพระองค์ได้เริ่มดำเนินการในเรื่องของการตรวจสอบแต่อย่างใด จนต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงนำแบบอย่างการบริหารงานของประเทศในยุโรป ซึ่งทรงเสด็จเยือนมาใช้ในประเทศไทย และได้ทรงให้ตั้งกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้น พร้อมกำหนดพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วย กรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงินในปี พ.ศ. 2418 ผลจากพระราชบัญญัตินี้ ได้มีการจัดตั้งออฟฟิศหลวงในพระบรมมหาราชวังที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า "ออดิตออฟฟิศ" ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เป็นที่ประชุมตรวจบัญชีรวมเงินที่รับจ่ายทั่วทั้งแผ่นดิน ทุกหมู่ ทุกกรม ทุกราย ทุกพนักงาน จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินได้เริ่มต้นขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในประเทศไทยแล้วพร้อมการเริ่มต้นของการตรวจเงินแผ่นดินนั่นเอง และเป็นที่สังเกตได้ว่า การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน โดยการตรวจบัญชีเงินของแผ่นดินในสมัยแรก เป็นความรับผิดชอบของ "ออดิตออฟฟิศ" ซึ่งมี "ออดิตเอเยเนอราล" เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด พนักงานรับราชการในออฟฟิศหลวงนี้ เป็นอิสระจากกรมพระคลังมหาสมบัติ โดยให้ฟังคำสั่งบังคับบัญชาโดยตรง

จากอดีตเคยเขื่อนอราล ไม่ต้องรับฟังคำบังคับบัญชาจากผู้อื่น¹ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงเป็นผู้แต่งตั้งอดีตเคยเขื่อนอราลด้วยพระองค์เอง โดยอดีตเคยเขื่อนอราล จะทำหน้าที่ตรวจบัญชี และสิ่งของ ซึ่งเป็นรายได้ทั้งหมดของแผ่นดิน และถวายเป็นรายงานแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรง²

4.1.2 แนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดินภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

(1) ระยะที่ 1 พ.ศ. 2475

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 คณะกรรมการราษฎร มีความเห็นว่า กรมตรวจเงินแผ่นดิน³ สังกัดอยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จะมีผลทำให้การตรวจตรา ตลอดจนการแสดงความเห็นสำหรับผลแห่งการตรวจนั้น ไม่เป็นไปโดยอิสระ สมควรจะโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินมาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศโอนกรมตรวจ

¹ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, "การตรวจเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" 72 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : สวัสดิการข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530) หน้า 26.

² พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418. หมวดมาตราที่ 8 ข้อ 1 และข้อ 2.

³ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง "กรมตรวจเงินแผ่นดิน" ขึ้นโดยมีประกาศตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458.

เงินแผ่นดินไปขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2475⁴ จากการเปลี่ยนแปลงซึ่งเดิมเคยเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มาเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อ คณะกรรมการราษฎร ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ ในการตรวจสอบของกรมตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระ และมีความสำคัญมากขึ้น สำหรับอำนาจหน้าที่ของกรมตรวจเงินแผ่นดิน ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากของเดิม ตามประกาศตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดิน ในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 โดยมีหน้าที่ "ทำการตรวจหน้าที่ต่าง ๆ ที่ทำการเบิกจ่ายเงิน รักษาเงินแลเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดิน หรือเงินอย่างหนึ่งอย่างใดที่รัฐบาลเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบยังสถานที่ทำการนั้น ๆ..."⁵ เป็นที่สังเกตว่าการตรวจสอบของกรมตรวจเงินแผ่นดินจะต้องรายงานต่อคณะกรรมการราษฎรตามหลักของการบังคับบัญชาหน่วยงาน แต่ไม่มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดที่กำหนดให้นำเสนอผลการตรวจสอบนั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วยซึ่งในขณะนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นคณะบุคคลคณะหนึ่งที่ใช้อำนาจแทนราษฎร และมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ⁶ จึงกล่าวได้ว่า แนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทยขณะนั้น ยังคงเป็นแนวความคิดที่จำกัดอยู่ภายในฝ่ายบริหารเท่านั้น

(2) ระยะที่ 2 พ.ศ. 2476-2521

แนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย

⁴ ประกาศให้โอนกรมตรวจเงินแผ่นดินในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาขึ้น ต่อคณะกรรมการราษฎร, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มที่ 45 กฎหมายประจำ พ.ศ. 2475, (พระนคร : นิติเวช, 2483), หน้า 164.

⁵ ประกาศตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ 18 กันยายน พุทธศักราช 2458 ข้อ 1.

⁶ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 2 และมาตรา 9.

ตรวจเงินแผ่นดิน" ทำหน้าที่แทนกรมตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน อันเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมตรวจเงินแผ่นดินทุกประการ ¹¹

กล่าวได้ว่าแนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงจากเดิม ซึ่งเป็นแนวความคิดที่จำกัดอยู่ภายในฝ่ายบริหารเท่านั้น ไปสู่แนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักการแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์การที่ทำหน้าที่แทนประชาชน ดังจะเห็นจากบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องที่อยู่ภายในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรอย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายงานการรับจ่ายเงินในระหว่างปีต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติการจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ¹² ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารโดยตรง ทั้งการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรและการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานยังคงต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น

(3) ระยะที่ 3 พ.ศ. 2522-ปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 แทนพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ซึ่งถูกยกเลิกไป การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็น

¹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 มาตรา 5.

¹² พระราชบัญญัติว่าด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476. มาตรา 5 (1).

การปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดินจากรูปคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาเป็นรูปแบบสำนักงานที่มีผู้อำนวยการสำนักงานฯ เพียงคนเดียว เป็นผู้รับผิดชอบงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และการเพิ่มบทบาทของการตรวจสอบโดยให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและความประหยัดของการใช้จ่ายงบประมาณรวมถึงการตรวจสอบ การจัดเก็บภาษีอากร¹³

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มิได้มีผลทำให้แนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่เป็นการพัฒนาหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีบทบาทในการตรวจเงินแผ่นดินสอดคล้อง และเป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) มากขึ้น โดยมีความเชื่อว่าจะเป็นการทำให้การตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาเงิน และทรัพย์สินต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปโดยถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นที่สังเกตว่า การพัฒนาบทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว ยังไม่อาจส่งผลต่อประสิทธิภาพของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภามากนัก เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกับรัฐสภา ในเรื่องของการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินยังมิได้มีการกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภาโดยตรง อีกทั้งการทำหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร จึงกล่าวได้ว่า ทำหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบัน ยังไม่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง กล่าวคือ รัฐบาลอาจแทรกแซงหรือสั่งการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสดง. ได้ อีกทั้งตามระบบและขั้นตอนในปัจจุบัน สดง. ยังมิได้ทำหน้าที่ในลักษณะของการช่วยเหลือหรือสนับสนุนรัฐสภาโดยตรง

¹³ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 . มาตรา 7 (3) และ (4).

4.1.3 ความพยายามในการพัฒนาแนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายรัฐสภา

- (1) การปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในบังคับบัญชาของประธานรัฐสภา

ความพยายามที่จะพัฒนาแนวความคิดของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทยได้มีขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ว่าจะดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้รัฐสภามีบทบาทมากขึ้นในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน¹⁴ และต่อมาสำนักนายกรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินแห่งรัฐสภา พ.ศ. และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อเดือนมิถุนายน 2536 โดยมีหลักการสำคัญเพื่อจัดตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งรัฐสภาที่มีฐานะเป็นสถาบันสูงสุดด้านการตรวจสอบของประเทศ กำหนดที่รับผิดชอบงานด้านการตรวจสอบการรับ-จ่าย การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินอื่นของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยให้ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบและการรายงานความเห็นต่อผลการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ก่อนหน้านั้น แนวความคิดที่จะให้รัฐสภามีบทบาทในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ดังที่กล่าว ได้เคยเกิดขึ้นมาครั้งหนึ่งแล้ว ตามที่ได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อปี พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้มี "ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา" แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ตามมติของรัฐสภา¹⁵ โดยให้มีอำนาจหน้าที่

¹⁴ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ข้อ 1.5

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517. มาตรา 168

ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ รวมถึงของท้องถิ่น ¹⁶ แล้วให้จัดทำเป็นรายงานการตรวจสอบพร้อมข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา ¹⁷ อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะให้ รัฐสภามีบทบาทในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดินทั้งสองครั้งดังกล่าว ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายแต่ประการใด

- (2) การตั้งคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

ในปี 2535 สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการสามัญคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานและผลงานงบประมาณซึ่งส่วนราชการได้ใช้จ่ายไปในแต่ละปีงบประมาณ คือ คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ¹⁸ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 17 คน เจตนารมณ์ของสภาผู้แทนราษฎรในการตั้งคณะกรรมการคณะนี้ " เพื่อให้ทำหน้าที่ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งทำหน้าที่ในการวางนโยบายงบประมาณอีกด้วย ในกรณีที่ติดตามงบประมาณแล้วพบเห็นข้อบกพร่อง ก็สามารถที่จะกำหนดให้ผู้รับผิดชอบในการทำงานงบประมาณดำเนินการตามนโยบายของคณะกรรมการคณะนี้ได้" ¹⁹ ปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณฯ ยังคงทำหน้าที่ในการติดตามผลการใช้จ่ายและผลงานงบประมาณตามที่สภาผู้แทนราษฎรมอบ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน . มาตรา 170.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน . มาตรา 172.

¹⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535. ข้อ 73.

¹⁹ บันทึกการรายงานการประชุมร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2537.

หมาย เช่นแต่เดิมมา เป็นที่สังเกตว่า คณะกรรมาธิการคณะนี้ไม่มีอำนาจ ตามกฎหมายที่จะบังคับการให้ผู้เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณดำเนินการ ตามความเห็นของคณะกรรมาธิการได้โดยตรง เช่น การเรียกให้ส่งเอกสาร รายงาน และเรียกบุคคลมาแสดงความเห็น ซึ่งในประเด็นนี้ ยังคงเป็นปัญหา และอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการอย่างมาก ทำให้การติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภา เป็นไปด้วยความยากลำบาก ทำได้อย่างจำกัด และไม่ทั่วถึงเพียงพอ

4.2 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทยในปัจจุบัน

ในทางทฤษฎีจะถือว่า การควบคุมทางการคลังนับเป็นหัวใจ ของการควบคุมรัฐบาลในระบบรัฐสภา เพราะในการบริหารราชการของ รัฐบาลจะต้องมีการใช้จ่ายเงินอยู่เสมอ เมื่อรัฐบาลไม่อาจเก็บเงินเองได้ และจะจ่ายเงินก็ไม่ได้ ตามหลักทั่วไปทางการคลังในระบบประชาธิปไตย ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาล จึงตกอยู่ในความควบคุมของรัฐสภา ได้โดยตลอด โดยผ่านการควบคุมในทางการคลังนั่นเอง

สำหรับกรณีของประเทศไทย การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน โดยรัฐสภาถือเป็นการควบคุมฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ในลักษณะเดียวกับการ ควบคุมในทางการคลังตามหลักการของระบบรัฐสภา เพราะการดำเนินการ ใดๆ ของรัฐบาลที่จะต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ กฎหมายเท่านั้น²⁰ เพียงแต่ว่างบประมาณแผ่นดินในกรณีของประเทศไทยจะ มีความหมายเพียงเฉพาะงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ที่อยู่ในความ ควบคุมของรัฐสภาโดยตรง ในส่วนของรายรับนั้นเป็นเพียงประมาณการราย รับที่คาดว่าจะจัดหาได้ ซึ่งแสดงให้เห็นรัฐสภาทราบและเป็นข้อสนเทศ ประกอบ การพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภา

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และที่แก้ไข เพิ่มเติมฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 5 . มาตรา 153.

เท่านั้น มิใช่งบประมาณรายรับที่จะต้องขออนุมัติต่อรัฐสภาเป็นประจำปี ดังนั้น รัฐสภาในประเทศไทยจึงไม่มีบทบาทต่อการควบคุมประมาณการรายรับโดยตรง เช่นเดียวกับการควบคุมงบประมาณรายจ่าย

การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน หรือ งบประมาณรายจ่ายโดย รัฐสภาในประเทศไทย อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ (1) การควบคุม งบประมาณแผ่นดินโดยการอนุมัติงบประมาณ และ (2) การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

ซึ่งการควบคุมโดยการอนุมัติงบประมาณจะไม่น่ามากกว่าในนี้ เนื่องจากไม่อยู่ในวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำหรับการควบคุม งบประมาณแผ่นดินโดยการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมานนั้น จะมีองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องอยู่ 2 องค์กร คือ คณะกรรมาธิการนโยบาย และติดตามผลงานงบประมาณ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แต่ก่อนที่จะ กล่าวในรายละเอียด ผู้เขียนเห็นสมควรได้กล่าวถึง กฎเกณฑ์ และเงื่อนไข ของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเสียก่อน เนื่องจากกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่ กล่าว เป็นไปตามกฎหมายของรัฐสภา รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปตามนั้นด้วย กฎเกณฑ์และเงื่อนไขมีผลเป็นการจำกัดการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลในลักษณะหนึ่ง และขณะเดียวกันก็ถือเป็นการควบคุมการบริหารงบประมาณของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบและ กฎเกณฑ์ที่รัฐสภาได้วางเอาไว้ อันเป็นวิธีการหนึ่งของการควบคุมงบประมาณ โดยรัฐสภา

4.2.1 กฎเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐสภาในลักษณะเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล

การใช้จ่ายเงินตามงบประมาณแผ่นดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย จะหมายถึง การกระทำที่มีผลให้ต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ตามจำนวน และวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบ

ประมาณด้วย

กฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน จะ เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ตามที่กล่าวมาแล้ว หลักทั่วไปในทางการคลังในระบอบประชาธิปไตยจะถือว่า ฝ่ายบริหารจะ ใช้ จ่ายเงินไม่ได้ เว้นแต่โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น หลักการพื้นฐาน ของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน จึงต้องใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่รัฐสภาอนุมัติ ไว้ในงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ ใช้จ่ายภายในกำหนดระยะเวลาที่ให้จ่าย อีกทั้งต้องจ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่ให้จ่าย

สำหรับกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดตามพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้อำนาจรัฐบาลที่จะใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินไม่ เป็นไปตามที่รัฐสภาอนุมัติไว้แล้วได้ ดังเช่น การให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงิน เกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ²¹ ให้อำนาจส่วนราชการที่จะเบิกเงินจ่ายตามงบประมาณ ได้ภายหลังจากสิ้นปี งบประมาณนั้นไปแล้ว ²² อีกทั้งการให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณไม่ เป็นไปตามงบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติไว้ได้ ในกรณีของการโอนงบประมาณ ²³ ปัจจุบัน กฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่รัฐสภายังคง สงวนเอาไว้โดยไม่ยอมให้รัฐบาลดำเนินการไปได้เอง ได้แก่ การโอนงบ ประมาณระหว่างส่วนราชการ ²⁴ ซึ่งกำหนดว่า "รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประ จำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะตราเป็นพระราชบัญญัติ"

²¹ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไข เพิ่มเติม . มาตรา 23

²² เรื่องเดียวกัน., มาตรา 27

²³ เรื่องเดียวกัน., มาตรา 19

²⁴ เรื่องเดียวกัน., มาตรา 18

การที่กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ นั้น ก็เพื่อให้การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานหรือการนำงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ ไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นทำได้ยาก และทำเฉพาะที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวหรือต้องนำงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่ง ๆ ไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น จึงต้องดำเนินการให้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลกระทำการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นไม่เคยมีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลนำงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่ง ๆ ไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น มีแต่การตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย²⁵

4.2.2 คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี

คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่ตั้งขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 17 คน²⁶ หน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ²⁷ คือ การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา และในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง

²⁵ อิศสระ นิตินันท์ประภาศ, "วิธีการคลังกับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในสถานการณ์ฉุกเฉิน," เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ.2528 - 2529, หน้า 39.

²⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535. ข้อ 73.

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. อ้างแล้ว., มาตรา 158.

ความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ รวมถึงมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ตามที่คณะกรรมการจะมอบหมายได้ ตามหลักการแล้วเจตนารมณ์ของการมีคณะกรรมการก็เพื่อช่วยเหลือ และสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ การตรากฎหมายและการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนั่นเอง

สำหรับหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมาย²⁸ ได้แก่

1. ติดตามผลการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น รัฐวิสาหกิจ บริษัทจำกัด และนิติบุคคลที่รัฐถือหุ้นว่า ได้ปฏิบัติสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้หรือไม่

2. ศึกษารวบรวมข้อมูลและสืบสวน สอบสวนความเป็นมาของรายได้และการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. ติดตามและตรวจสอบผลการปฏิบัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามโครงการที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน และโครงการอื่น ๆ นอกงบประมาณของแต่ละปี พร้อมทั้งเสนอแนะปัญหา ข้อบกพร่อง แนวทางแก้ไข และส่งเสริมให้แก่รัฐบาล

4. ศึกษาและสอบสวนตามคำร้องเรียนของประชาชนและสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

5. ติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบาย ติดตามผลงานและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการต่างๆ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น รัฐวิสาหกิจ บริษัทจำกัด และนิติบุคคลที่รัฐถือหุ้น

²⁸ หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ 0008 /7261 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535.

แม้ว่าคณะกรรมการมาธิการจะได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎร ให้ทำหน้าที่ในหลายประการ และมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ดังนั้น โดยอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ คณะกรรมการมาธิการมีอำนาจที่จะเข้าไปทำการศึกษา และติดตามการทำงานของรัฐบาลได้เท่าที่คณะกรรมการมาธิการจะมีความสนใจและให้ความสำคัญ เพียงแต่ว่าในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการมาธิการไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบังคับให้ส่วนราชการหรือบุคคลต้องปฏิบัติตาม ซึ่งทำให้การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของคณะกรรมการมาธิการไม่มีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือ ประกอบกับคณะกรรมการมาธิการไม่มีเจ้าหน้าที่ หรือstaff ที่จะให้ความช่วยเหลือหรือทำการแทนในการติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินงานและผลงานงบประมาณ จึงทำให้คณะกรรมการมาธิการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละปีได้ไม่มากนัก

4.2.3 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 11 ซึ่งการแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา) เป็นหัวหน้าส่วนราชการ

พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 กำหนดหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไว้ ดังนี้ ^{๒๐}

1. ตรวจสอบรายงานการเงินของแผ่นดินและบัญชีทุนสำรองเงินตราและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่
2. ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

^{๒๐} พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522. มาตรา 7

3. ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และแสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วยสำหรับหน่วยรับตรวจที่เป็นรัฐวิสาหกิจ

4. ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สินอื่นของหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในทางปฏิบัติ หน้าที่การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จำแนกตามประเภทงานได้ 4 ประเภท^{๓๐} ดังนี้

(ก) การตรวจสอบการเงิน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี และ/หรือหลักการบัญชี ซึ่งจำแนกตามลักษณะงานได้ 3 ลักษณะ ดังนี้ คือ

1. การตรวจสอบการเงินทั่วไป ได้แก่ การตรวจสอบการเงินทั่วไปของหน่วยรับตรวจทุกหน่วย ซึ่งรวมทั้งหน่วยที่ต้องตรวจสอบงบการเงินและไม่ต้องตรวจสอบงบการเงิน
2. การตรวจสอบงบการเงิน ได้แก่ การตรวจสอบงบการเงินของแผ่นดิน งบรับจ่ายทุนสำรองเงินตรา และงบการเงินของหน่วยรับตรวจ
3. การตรวจสอบเรื่องเฉพาะ ประกอบด้วย
 - 1.3.1 การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ ได้แก่ การตรวจสอบ การจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม

^{๓๐} สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. เอกสารประกอบคำชี้แจงงบประมาณประจำปี 2539.

และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ

- 1.3.2 การตรวจสอบการจัดหาและการใช้พัสดุ และบริการ ได้แก่ การตรวจสอบการจัดหารวม ทั้งการใช้พัสดุและบริการของหน่วยรับตรวจ
- 1.3.3 การตรวจสอบสืบสวน ได้แก่ การตรวจสอบ กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทุจริต หรือ การกระทำผิดข้อกำหนดอย่างมีสาระสำคัญ การตรวจสอบสืบสวนอาจดำเนินการเนื่องจาก มีผู้ร้องเรียน หรือบัตรสนเท่ห์ที่ให้หลักฐานหรือ รายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการได้

(ข) การตรวจสอบผลงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงความ มีประสิทธิภาพ ความประหยัด ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน และการใช้ทรัพย์สินอื่นของหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

นอกจากหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบแล้ว พระราชบัญญัติ การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ยังกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมี หน้าที่แจ้งผลการตรวจสอบและเสนอรายงานต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐสภาอีก ด้วย ³¹

(ค) การแจ้งผลการตรวจสอบ

1.1 กรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีข้อบกพร่องหรือมี การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี สำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่อง หรือ ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดให้ เมื่อพ้นเวลาที่กำหนดแล้ว ถ้าหน่วย รับตรวจมิได้ชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องโดยไม่มีเหตุผลอัน สมควร สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับ

³¹ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522. มาตรา 15.

บัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้วแต่กรณีดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแล้วแต่กรณี

1.2 กรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งต่อนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับ หรือผู้รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนกับทางราชการ หรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย

กรณีที่ผู้รับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาอันสมควร สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะรายงานต่อนายกรัฐมนตรี

(ง) การรายงานผลการตรวจสอบ

ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการตรวจสอบการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณและผลการตรวจสอบงบการเงินของแผ่นดินประจำปีงบประมาณและผลการปฏิบัติราชการ ตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพร้อมด้วยความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอรัฐสภา

โดยสรุป การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณตามหลักการแล้ว ก็เพื่อจะทราบว่า งบประมาณแผ่นดินที่รัฐสภาอนุมัติไว้แล้ว รัฐบาลได้มีการดำเนินการใช้จ่ายไปอย่างไร เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาหรือไม่ กล่าวคือ ได้ใช้จ่ายไปตามจำนวน กิจการหรือวัตถุประสงค์ และระยะเวลาที่รัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติไว้หรือไม่ และบรรลุผลตรงตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้แถลง หรือชี้แจงไว้ต่อรัฐสภาเพียงใด ซึ่งภารกิจของการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินดังกล่าว นับเป็นภารกิจอันสำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐสภาที่จะปฏิเสธไม่ได้ นอกเหนือจากการอนุมัติงบประมาณ แม้แต่รัฐสภาของอังกฤษ (Parliament) และรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา (Congress) ก็ให้ความ

สำคัญกับภารกิจของ การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากทั้งรัฐสภาของอังกฤษ และรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้มีการคิดค้นและพัฒนา รูปแบบของการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณขึ้น โดยการตั้งองค์กร หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนรัฐสภาในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น GAO ของสหรัฐอเมริกาและ NAO ของประเทศอังกฤษ ซึ่งถือได้ว่า เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ และสามารถให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสภาในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของการควบคุมงบประมาณได้เป็นอย่างดี ซึ่งประเด็นสำคัญของทั้งสองรูปแบบอยู่ที่การสร้างหลักประกันหรือความมั่นใจได้ว่า เงินที่รัฐสภาได้อนุมัติให้ใช้จ่ายได้แล้ว จะได้รับการใช้จ่ายไปตามเฉพาะวัตถุประสงค์ที่รัฐสภากำหนดเท่านั้น และอยู่ในความรับรู้ของรัฐสภาอย่างทั่วถึง

สำหรับในประเทศไทย การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณโดยรัฐสภานั้น มีคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการต่าง ๆ โดยตรง ในเบื้องต้น จึงกล่าวได้ว่า ระบบการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย มีความคล้ายคลึงกับรูปแบบของประเทศอังกฤษอย่างมาก กล่าวคือ มีคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (PAC) และมี National Audit Office (NAO) เป็นองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดและข้อบกพร่องอยู่หลายประการ จึงทำให้ระบบของการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในประเทศไทย ยังมีประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือต่างกับระบบของประเทศอังกฤษอยู่มาก ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 5