

การควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคฝรั่งเศส

The Budgetary Control committed by the French Regional Court of Account

ณัฐวุฒิ คล้ายขำ¹ และนนทวัฒน์ สุวรรณ²

Nuttawut Klaikham and Nontawat Suwan

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Faculty of Law, Ubon Ratchathani University

E-mail : nuttawut.k@ubu.ac.th, n.klaikham@gmail.com

Date Received : 13 December 2021 Date Revised : 03 February 2022

Date Accepted : 03 March 2022 Date Accepted online : 27 June 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด เครื่องมือ และวิธีการทางกฎหมายที่ใช้ในกระบวนการควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคของประเทศฝรั่งเศส นับตั้งแต่การกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้มีการประกันความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดทำและการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น และไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการ แต่เปลี่ยนมาเป็นการควบคุมโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดทำและบริหารงบประมาณ โดยต้องเคารพหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจึงกลายเป็นองค์กรสำคัญในการควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ

บทความนี้กระทำได้โดยวิธีการศึกษาเอกสาร ทั้งจากเอกสารปฐมภูมิทางกฎหมาย ได้แก่ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองของประเทศฝรั่งเศส รวมถึงเอกสารทุติยภูมิทางกฎหมาย ได้แก่ หนังสือและตำราทางนิติศาสตร์ทางการคลัง รายงานของหน่วยงานรัฐราชการ และเอกสารงบประมาณของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อวิเคราะห์และตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคซึ่งเป็นรูปแบบการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ทำให้

¹ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

² นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

องค์กรตุลาการเข้ามาควบคุมภายในงบประมาณโดยการทำเป็นความเห็นเพื่อให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมาย ผลการศึกษาพบว่า การควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีความสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และให้การคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณอีกด้วย

คำสำคัญ : การควบคุมทางงบประมาณ การกระจายอำนาจ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค การตรวจเงินแผ่นดิน

Abstract

This article has an objective to study the ideas, instruments, and legal mechanisms of the budgetary control committed by the French Regional Courts of Account. Since the movement of decentralization in 1982, the French legal system has guaranteed local authorities their autonomy. This authorized the local authorities to prepare and manage independently their budgets by suppressing the control of the governor and replacing it with the budgetary control of the French Regional Courts of Account. Because the local authorities must prepare and manage their budgets in accordance with the local public finance principles, the Regional Courts of Account has become the significant actor in order to verify the legality of the local budgets in compliance with the laws.

This article was committed by using the literature review method from both primary legal documents such as the French Constitution, legal legislations and regulations and secondary legal documents such as legal textbooks, official reports provided by authorities and institutions, and budgetary documents voted by the local authorities in order to analyze and offer observations concerning the budgetary control committed by the French Regional Courts of Account, which is an *ex-post* control of the publication of the budget committed by a judicial authority. The budgetary control allows the financial judges to make a public opinion on a budget that must be prepared in compliance with the laws. The results of the study have been found that the budgetary control is in accordance with the local autonomy principle, it supports the local authorities to prepare and manage their budget in compliance with the laws and it also protects interested persons since the budgeting-making procedure.

Keywords: Budgetary control, Decentralization, French Regional Court of Account, State auditing.

บทนำ

ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ รัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้มีการยกเลิก “การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการ” (*tutelle préfectorale*) ซึ่งเป็นการตรวจสอบก่อนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลบังคับใช้ (*le contrôle à priori*) และได้ออกแบบการตรวจสอบลักษณะใหม่ที่มีชื่อว่า “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย” (*le contrôle de légalité*) ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายหลังการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีผลบังคับใช้แล้ว (*le contrôle à posteriori*) แทน

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายนั้นแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (*le contrôle de légalité des actes administratifs*) ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครองทั่วไป (*les tribunaux administratifs*) และ 2) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางงบประมาณ (*le contrôle des actes budgétaires* หรือ *le contrôle budgétaire*) ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและให้ความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (*les chambres régionales des comptes*) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในบรรดาศาลปกครองชำนาญพิเศษ (*les juridictions administratives spécialisées*) กล่าวคือ ระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) ศาลปกครองทั่วไป ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองทั่วไป เช่น ศาลปกครองชั้นต้น (*les tribunaux administratifs*) และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (*les cours administratives d'appel*) และ 2) ศาลปกครองชำนาญพิเศษ ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองรูปแบบพิเศษ เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (*la Cour des comptes*) ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (*la Cour de discipline budgétaire et financière*) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (*les chambres régionales des comptes*) หรือศาลสิทธิของผู้ลี้ภัยแห่งชาติ (*la Cour nationale du droit d'asile*) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ทั้งศาลปกครองทั่วไปและศาลปกครองชำนาญพิเศษล้วนมีศาลปกครองสูงสุด (*le Conseil d'État*) เป็นศาลสูงสุดในระบบศาลปกครอง

หลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการพื้นฐานของประเทศที่ปกครองในระบอบนิติรัฐ (*l'État de droit*) ที่มีหลักการย่อยว่าการกระทำของรัฐจะต้องถูกตรวจสอบได้ กล่าวคือ การกระทำ การดำเนินงาน รวมถึงการจัดทำและบริหารงบประมาณของหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องถูกตรวจสอบได้ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส หลักการนี้มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏใน มาตรา 15 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ระบุว่า “สังคมย่อมมีสิทธิให้ข้าราชการรายงานการบริหารราชการได้” อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังปรากฏหลักการอีกหลักการหนึ่งคือ หลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (*la libre administration des collectivités territoriales* หรือ *la libre administration*) ที่ยืนยันความเป็นอิสระทั้งภารกิจ คน และ

งบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Conseil Constitutionnel, 2021) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง มีอิสระในการวางแผนการดำเนินงานของตนเอง และมีอิสระในการกำหนดงบประมาณของตนเองอีกด้วย

หลักการทั้งสองเป็นหลักการที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ (valeur constitutionnelle) กล่าวคือ หลักการทั้งสองล้วนเป็นหลักการที่มีฐานทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ ทำให้ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านหนึ่งต้องมีความเป็นอิสระ แต่ในอีกด้านหนึ่งจำเป็นต้องเคารพกฎหมายและต้องมีการตรวจสอบเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินงาน การตรวจสอบทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคนี้ จึงเปรียบดั่งสะพานเชื่อมหลักการทางรัฐธรรมนูญทั้ง 2 หลักการดังกล่าว โดยให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเดินหน้าต่อไปได้ภายใต้หลักการที่อาจถูกตรวจสอบได้โดยหน่วยงานตุลาการ

บทความนี้จะนำเสนอสาระสำคัญของการควบคุมทางงบประมาณโดยแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังต่อไปนี้ ความเป็นมาของการควบคุมทางงบประมาณในเนื้อหาส่วนที่หนึ่ง กฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางงบประมาณในเนื้อหาส่วนที่สอง ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคในฐานะที่เป็นองค์กรควบคุมทางงบประมาณในส่วนที่สาม บทวิเคราะห์และข้อสังเกตเกี่ยวกับการควบคุมทางงบประมาณในส่วนที่สี่ และบทสรุปในส่วนสุดท้ายของบทความนี้

1. ความเป็นมาของการควบคุมทางงบประมาณ

ก่อนปี ค.ศ. 1982 การกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ทั้งการกระทำทางปกครองปกติ เช่น การออกกฎเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่น และการกระทำทางงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณประจำปีต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการ กล่าวคือ การกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการก่อน จึงจะมีผลบังคับใช้ได้ (l'approbation préalable) กระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการ ในการดำเนินการทางปกครองนี้เรียกว่า “การควบคุมโดยผู้ว่าราชการ” (tutelle préfectorale) ทั้งนี้ การที่งบประมาณจะต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการก่อนนั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำงบประมาณ และบริหารงานได้อย่างอิสระ ซึ่งขัดกับแนวคิดการกระจายอำนาจในขณะนั้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ. 1982 โดยรัฐบัญญัติเลขที่ 82-213 ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982

นับตั้งแต่การกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการยกเลิก “การควบคุมโดยผู้ว่าราชการ” ซึ่งเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสก่อนที่การกระทำนั้นจะมีผลใช้บังคับ (contrôle à priori) และได้มีการสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบชนิดใหม่ขึ้นที่มีชื่อว่า “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย” (le contrôle de légalité) ซึ่งเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่การกระทำนั้นมีผลบังคับใช้ (contrôle à posteriori) (Michel Bouvier, 2018, p. 249)

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายนั้น ในกรณีที่เป็นกรกระทำทางปกครองปกติ (des actes administratifs) เป็นการตรวจสอบที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองทั่วไป แต่ในกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางงบประมาณ (des actes budgétaires) ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้ออกแบบให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les chambres régionales des comptes) เป็นผู้ตรวจสอบ โดยเรียกว่า “การควบคุมทางงบประมาณ” (le contrôle budgétaire) (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, น. 202)

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส อาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ (préparation budgétaire) และการบริหารงบประมาณ (exécution du budget local) โดยทั้งในส่วนของการจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณจะต้องถูกตรวจสอบได้ กล่าวคือ ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้ออกแบบให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les chambres régionales des comptes) เป็นผู้ตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม การควบคุมทางงบประมาณมีความแตกต่างจากการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ โดยในการตรวจสอบการบริหารงบประมาณนั้น เป็นภารกิจที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะดำเนินการผ่านการตรวจสอบรูปแบบต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบการดำเนินงาน (l'examen de la gestion) การตัดสินบัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐ (le jugement des comptes des comptables publiques) ซึ่งศาลอาจลงโทษผู้กระทำผิดในขั้นตอนการบริหารงบประมาณได้หรืออาจส่งเรื่องแก่ศาลอาญาหรือศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังให้พิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดได้

แต่การควบคุมทางงบประมาณหาได้มีลักษณะที่เป็นการกระทำความผิดทางอาญา หรือความผิดทางวินัยการเงินการคลังไม่ หากแต่เป็นข้อบังคับทางกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคารพต่อหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น โดยในขั้นตอนนี้กฎหมายได้ออกแบบให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเข้ามามีอำนาจในการให้ความเห็นเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำงบประมาณของตนให้สอดคล้องกับหลักการทางงบประมาณท้องถิ่นได้

การควบคุมทางงบประมาณนั้นเป็นภารกิจเฉพาะ (*sui generis*) ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค เนื่องจากในระบบกฎหมายทางการคลังของฝรั่งเศส ออกแบบให้มีการควบคุมทางงบประมาณโดยองค์กรตุลาการเฉพาะงบประมาณในระดับท้องถิ่นเท่านั้น (niveau local) ไม่มีการควบคุมทางงบประมาณโดยองค์กรตุลาการในระดับชาติ (niveau national) กล่าวคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des comptes) ไม่มีการกิจในการควบคุมงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาและลงมติโดยรัฐสภา

เหตุที่ระดับชาติไม่มีการควบคุมทางงบประมาณ เพราะแม้ว่ารัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เลขที่ 2001-629 ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ มาตรา 1 จะกำหนดให้ “รัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีต้องระบุ สภาพ จำนวน ผลพวงด้านทรัพยากรและภาระของรัฐ รวมถึงความสมดุลของงบประมาณและความสมดุลทางการคลังที่ตามมาด้วย” ซึ่งสะท้อนหลักความสมดุลทางงบประมาณอันเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานของกฎหมายวิธีการงบประมาณในสากล อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวหาได้เป็นหลักการที่มีสภาพบังคับใน

ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ หากแต่เป็นวัตถุประสงค์ที่รัฐจำเป็นต้องมุ่งไปให้ถึงความสมดุล (*l'objectif d'équilibre*) เพื่อปฏิบัติตามพันธะในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 2008 จึงได้มีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการออกรัฐบัญญัติงบประมาณข้ามปี (*loi de programmation*) ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 34 ตอนท้าย ได้บัญญัติว่า

“รัฐบัญญัติงบประมาณข้ามปีต้องระบุเป้าหมายของการกระทำของรัฐ
การระบุงบประมาณข้ามปีต้องกระทำในรูปแบบรัฐบัญญัติงบประมาณข้ามปี ทั้งนี้ จำต้องคำนึงถึง
เป้าหมายในการทำให้บัญชีของการดำเนินงานภาครัฐสมดุล ...”

ศาสตราจารย์ มิเชล บูวีย่ (Michel Bouvier) อาจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการคลังประจำ มหาวิทยาลัยปารีสปองเตออง-ซอร์บอน (*l'université Paris Panthéon-Sorbonne*) เขียนไว้ในหนังสือ “*finances publiques*” ความตอนหนึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า “การบังคับให้งบประมาณมีความสมดุล ใช้เฉพาะกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชน ไม่ใช้กับรัฐ (*État*)” ซึ่งมีวิธีการควบคุมใน ลักษณะอื่น” (Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassen, & Jean-Pierre Lassale, 2018-2019, p. 352) ดังนั้น การควบคุมทางงบประมาณโดยองค์กรตุลาการจึงไม่ใช้กับงบประมาณในระดับชาติ

แต่ในกรณีของการปกครองในระดับท้องถิ่น ประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับระบุ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเคารพหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น (Jacques Buisson, 2015, pp. 147-149) ดังต่อไปนี้ หลักการงบประมาณรายปี (*l'annualité budgétaire*) หลักความเป็นหนึ่งเดียว ของงบประมาณ (*l'unité budgétaire*) หลักความมีลักษณะทั่วไปของงบประมาณ (*l'universalité budgétaire*) หลักความมีลักษณะเจาะจงของงบประมาณรายจ่าย (*la spécialité budgétaire*) และหลักความสมดุลทาง งบประมาณ (*l'équilibre budgétaire*) ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคารพต่อหลักการดังกล่าว จะมีการควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

นับตั้งแต่การกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน ประกอบไปด้วยสองรูปแบบคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2561, น. 48) อันได้แก่ เทศบาล (*commune*) จังหวัด (*département*) และภาค (*région*) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อันได้แก่ ดินแดนโพ้นทะเลต่าง ๆ และเหล่าเมืองใหญ่ เช่น Paris Lyon และ Marseille รวมถึงเกาะ Corse

แม้การกระจายอำนาจของประเทศฝรั่งเศสจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการทำงานงบประมาณ อย่างไรก็ตามเพื่อให้การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมทางงบประมาณจึงยังคงต้องมีอยู่เพื่อให้การทำ งบประมาณนั้นดำเนินไปโดยเคารพต่อกฎหมาย และหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น โดยรัฐบัญญัติ เลขที่ 82-213

ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ยกเลิกการ “ควบคุมโดยผู้ว่าราชการ” และแทนที่ด้วยการควบคุมชนิดใหม่ที่มีชื่อว่า “การควบคุมทางงบประมาณ”

การควบคุมทางงบประมาณจึงเปรียบเสมือนจุดกึ่งกลางของหลักการ 2 ประการคือ หลักความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักการตรวจสอบองค์กรของรัฐ ซึ่งทั้ง 2 หลักการดังกล่าวล้วนมีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ โดยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 กฎหมายออกแบบให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเป็นองค์กรหลักในการควบคุมการกระทำทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ฐานทางกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางงบประมาณ

ก่อนที่จะพิจารณาถึงรายละเอียดต่าง ๆ ของการควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคพึงศึกษาเสียก่อนว่ากระบวนการเหล่านั้นมีฐานที่มาทางกฎหมายอย่างไรบ้าง ทั้งฐานทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง รวมถึงทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 ฐานทางกฎหมาย

2.1.1 กฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 72 มีสาระสำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ ภาค จังหวัด และเทศบาล อาจวินิจฉัย และดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของตนได้ทั้งหมด ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารได้อย่างอิสระ สมาชิกท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งและมีอำนาจออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้

ในขณะเดียวกันก็ได้รับรองหลักการว่าด้วยการตรวจสอบองค์กรของรัฐไว้ในมาตรา 15 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ความว่า “สังคมย่อมมีสิทธิให้ข้าราชการรายงานการบริหารราชการได้” (บรรคัคต์ อูว์รณโณ, 2562, น. 72)

ดังนั้น ทั้งหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการตรวจสอบองค์กรของรัฐ จึงเป็นหลักการที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ และถูกรับรองโดยกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญด้วย

2.1.2 กฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง

ตามรายงานประจำปีของศาลตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปี ค.ศ. 2018 พบว่า การควบคุมทางงบประมาณที่มีการฟ้องร้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค อาศัยฐานทางกฎหมายในประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (le Code général des collectivités territoriales หรือ CGCT) 6 มาตรา (Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, 2019, p. 136) ได้แก่ มาตรา L. 1612-2, L. 1612-4, L. 1612-5, L. 1612-12, L. 1612-14 และ L. 1612-15 มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้ว่าราชการประจำจังหวัดมีอำนาจในการฟ้องร้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค หากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถูกพิจารณาอนุมัติภายในวันที่ 15 เมษายนของปีงบประมาณในกรณีทั่วไปหรือก่อนวันที่ 30 เมษายน ของปีที่มีการจัดตั้งสภาใหม่ โดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะมีระยะเวลา 1 เดือนเพื่อให้ข้อเสนอแนะโดยทำเป็นความเห็นเปิดเผยสู่สาธารณะ

ประการที่สอง งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความสมดุล ทั้งในส่วน ของงบลงทุนและงบดำเนินงาน และทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย หากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ถูกจัดทำโดยเคารพต่อหลักความสมดุลทางงบประมาณ ภายในระยะเวลา 30 วันนับตั้งแต่วันฟ้องของผู้ว่าราชการ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะให้ข้อเสนอแนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกลับเข้าสู่ความสมดุลทางงบประมาณ และสั่งให้สภาท้องถิ่นนั้นจัดให้มีการประชุมครั้งใหม่เพื่อปรับแก้งบประมาณตามที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ข้อเสนอแนะ

ประการที่สาม ในส่วนของการปิดบัญชีการดำเนินงาน เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณจะต้องมีการปิดบัญชีโดยการลงคะแนนเสียงของสภา หากพบว่าบัญชีการดำเนินงานมีหนี้ที่เท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 10 ของรายรับในงบประมาณด้านการดำเนินงานในกรณีของเทศบาล ซึ่งมีประชากรน้อยกว่า 20,000 คน และเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 5 ในกรณีอื่น ๆ ภายในระยะเวลา 1 เดือนนับตั้งแต่ได้รับคำฟ้องของผู้ว่าราชการ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะให้ข้อเสนอแนะที่จำเป็นในการกลับไปสู่ความสมดุลทางงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สี่ ในส่วนของรายจ่ายภาคบังคับ หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้กำหนดรายจ่ายภาคบังคับไว้ในงบประมาณ ผู้ว่าราชการ พนักงานบัญชีของรัฐหรือบุคคลผู้ซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง มีสิทธิฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ว่ารายจ่ายภาคบังคับยังมิได้ถูกระบุไว้ในงบประมาณ หรือถูกระบุแต่มีจำนวนเงินที่ไม่เพียงพอได้ ในการนี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะให้ความเห็นภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่ได้รับคำฟ้อง

นอกจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (le Code des juridictions financières หรือ CJF) ยังได้ระบุถึงอำนาจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคในการควบคุมทางงบประมาณไว้ในมาตรา L. 211-11, R. 244-1, R. 244-2, R. 244-3 และ R. 244-4 ซึ่งมีใจความสำคัญว่า ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีอำนาจในการควบคุมการกระทำทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะแจ้งแก่ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งวันสุดท้ายที่ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำเสนอข้อสังเกตเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา และศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะให้ความเห็นไปยังผู้ว่าราชการ ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงพนักงานบัญชีของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค มีที่มาทางกฎหมายจากทั้งกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายในระดับบัญญัติ และกฎหมายระดับรอง

2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางงบประมาณ

2.2.1 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ โดยให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน และดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในขอบอำนาจของตนได้อย่างอิสระ สะท้อนออกมาจากการที่มีการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่น โดยผู้แทนดังกล่าวมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายลำดับรอง (*un pouvoir réglementaire*) เพื่อบังคับใช้ภายในเขตพื้นที่ของตน มีอิสระในการกำหนดตำแหน่งและคัดเลือกบุคลากร มีอิสระในการจัดซื้อจัดจ้าง และมีอิสระทางงบประมาณ (*Virginie Donier, 2017, pp. 20-25*) ทั้งนี้ หากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย อาจถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง หรือศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นอยู่กับประเภทของการกระทำ

ความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาของท้องถิ่น อันได้แก่ สภาเทศบาล (*le conseil municipal*) สภาจังหวัด (*le conseil départemental*) และสภาภาค (*le conseil régional*) คือ องค์กรที่มีอำนาจในการลงมติเพื่อบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนได้อย่างมีอิสระ กล่าวคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงมติอนุมัติงบประมาณประจำปี งบประมาณนั้นไม่ว่าจะมีความถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น งบประมาณดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับ (*rend exécutoire*)

กระบวนการในการอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น (*l'élaboration et l'adoption du budget local*) โดยทั่วไปจะเริ่มขึ้นเมื่อฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (*l'exécutif de la collectivité territoriale*) ได้เสนอร่างงบประมาณหลัก (*le projet de budget primitif*) โดยการส่งเอกสารการประชุมที่มีชื่อว่า “convocation” พร้อมทั้งเอกสารรายละเอียดอื่น ๆ (*des documents d'information*) ให้แก่สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (*l'assemblée délibérante*) (*Jacques Buisson, 2015, p. 156*)

สภาจะเปิดประชุม อภิปรายงบประมาณ และทำการลงมติ (*vote*) โดยใช้หลักเสียงข้างมากของสมาชิกของสภา (*la majorité des membres composant l'assemblée délibérante*) เมื่อมีการลงมติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งงบประมาณที่ผ่านการลงมติของสภาให้แก่ผู้ว่าราชการ (*préfet*) ภายในระยะเวลา 15 วัน เมื่อมีการส่งงบประมาณแก่ผู้ว่าราชการ งบประมาณดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับทันที

เพื่อให้เข้าใจหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จำต้องอธิบายถึงความไม่มีอิสระทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนปี ค.ศ. 1982 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาและลงมติอนุมัติงบประมาณเสร็จสิ้น ไม่ว่างบประมาณนั้นจะถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามหลักการทางงบประมาณท้องถิ่นก็ตาม จำต้องให้ผู้ว่าราชการอนุมัติเสียก่อน งบประมาณดังกล่าวจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ซึ่งแตกต่างกับกระบวนการในปัจจุบันที่งบประมาณซึ่งผ่านการลงมตินั้นมีผลใช้บังคับได้เลย เพียงแค่ต้องส่งให้ผู้ว่าราชการเพื่อทราบเท่านั้น โดยไม่ต้องให้ผู้ว่าราชการยินยอมหรืออนุมัติ

2.2.2 หลักการทางงบประมาณท้องถิ่น 5 ประการ

ศาสตราจารย์ ฌัก บุยซอง (Jacque Buisson) ศาสตราจารย์กิตติคุณแห่งมหาวิทยาลัยปารีสเดการ์ต (l'université Paris Descartes) อธิบายไว้ในตำรากฎหมายทางการคลังถึงหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น (les principes budgétaires locaux) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเคารพในการนำเสนอหรือจัดทำงบประมาณ (la présentation du budget local) ไว้ 5 หลักการ (Jacques Buisson, 2015, pp. 147-149) ดังต่อไปนี้

หลักการงบประมาณรายปี : หลักการงบประมาณรายปี (l'annualité budgétaire) เป็นหลักการที่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงบประมาณเป็นรายปี ตามรอบปีงบประมาณ โดยประเทศฝรั่งเศสใช้ปีงบประมาณตามสากล (l'année civile) กล่าวคือ ปีงบประมาณจะเริ่มจาก วันที่ 1 มกราคมของทุกปี และสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี

อย่างไรก็ตาม ในระดับท้องถิ่น รอบปีของการจัดทำงบประมาณหาได้เป็นเช่นเดียวกับองค์กรในระดับชาติไม่ หากแต่มีการเลื่อนเพื่อให้เกิดการเหลื่อมกันของการจัดทำงบประมาณในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมาตรา L. 1612-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ว่า “หากงบประมาณไม่ถูกลงมติภายในวันที่ 15 เมษายนของปีงบประมาณที่จะใช้งบประมาณนั้น หรือก่อนวันที่ 30 เมษายนของปีที่มีการจัดตั้งสภาใหม่ ผู้แทนของรัฐประจำจังหวัดมีอำนาจในการฟ้องร้องโดยเร็วต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค...” จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้สามารถทราบได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพิจารณาและลงมติเกี่ยวกับงบประมาณก่อนวันที่ 15 เมษายนของทุกปี มิฉะนั้นอาจมีสภาพบังคับทางการคลังโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคและผู้ว่าราชการได้ ซึ่งแตกต่างจากการจัดทำงบประมาณในระดับชาติที่จะต้องกระทำให้เสร็จภายในวันที่ 31 ธันวาคม

แบ็กนา แปโร (Bernard Perraud) อดีตตุลาการทางการคลังระดับที่หนึ่ง (Premier conseiller) แห่งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคบูร์กอญ-ฟร็องซ์-กงเต ได้อธิบายให้แก่ผู้เขียนว่า หนึ่งในเหตุผลที่ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสออกแบบให้ห้วงเวลาในการจัดทำงบประมาณในระดับท้องถิ่นช้ากว่าระดับชาติไป

ประมาณ 4 เดือน เพราะหนึ่งในรายรับ (recettes) สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การสนับสนุนจากส่วนกลาง (subvention de l'Etat) จึงจำต้องรอให้มีการอนุมัติงบประมาณระดับชาติในสภาผู้แทนราษฎรก่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะได้ทำงานงบประมาณของตนให้สอดคล้องกับงบประมาณที่จะได้รับสนับสนุนจากส่วนกลาง ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำงานงบประมาณให้เสร็จก่อนวันที่ 15 เมษายน

หลักความเป็นหนึ่งเดียวของงบประมาณ : หลักความเป็นหนึ่งเดียวของงบประมาณ (l'unité budgétaire) คือ หลักการที่เรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานงบประมาณโดยต้องระบุทั้งรายรับ (recettes) และรายจ่าย (dépenses) ไว้ในเอกสารงบประมาณเดียวกัน (un document unique) โดยอาจมีเอกสารประกอบ (annexes) เพื่ออธิบายรายละเอียดของงบประมาณ อาทิ ตารางแสดงการกู้และการเป็นหนี้ (tableau des emprunts et des dettes) rayanamทรัพย์สินขององค์กร (Etat des amortissements) เป็นต้น

ตารางที่ 1 งบประมาณหลักของเทศบาลเมืองดิงง ประจำปี ค.ศ. 2021

ประเภท	รายจ่าย			รายรับ		
	งบประมาณ หลัก ปี ค.ศ. 2021	งบประมาณ หลัก ปี ค.ศ. 2020	%	งบประมาณ หลัก ปี ค.ศ. 2021	งบประมาณ หลัก ปี ค.ศ. 2020	%
งบดำเนินงาน	178.05 ล้านยูโร	177.84 ล้านยูโร	+0.12 %	205.13 ล้านยูโร	204.92 ล้านยูโร	+ 0.10 %
งบลงทุน	47.12 ล้านยูโร	47.87 ล้านยูโร	- 1.57 %	20.04 ล้านยูโร	20.79 ล้านยูโร	- 3.60 %
รวม	225.17 ล้านยูโร	225.71 ล้านยูโร	- 0.24 %	225.17 ล้านยูโร	225.71 ล้านยูโร	- 0.24 %

ที่มา: บันทึกการประชุมสภาเทศบาลเมืองดิงงว่าด้วยงบประมาณหลักประจำปี ค.ศ. 2021 ลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2020 (Mairie de Dijon, 2020, p. 2)

เพื่อความเข้าใจในหลักความเป็นหนึ่งเดียวของงบประมาณ ผู้เขียนขอนำงบประมาณของเทศบาลเมืองดิงง ประจำปี ค.ศ. 2021 (ตารางด้านบน) ประกอบการอธิบาย เมื่อพิจารณาจากงบประมาณหลักของเทศบาลเมืองดิงง จะเห็นได้ว่าในเอกสารงบประมาณนั้นจะต้องปรากฏทั้งรายรับและรายจ่ายของงบประมาณไว้ในเอกสารเดียวกัน โดยมีรายจ่ายรวมอยู่ที่ 225.17 ล้านยูโร และมีรายรับรวมอยู่ที่ 225.17 ล้านยูโร

โดยในทางปฏิบัตินั้น เอกสารบทแรกของงบประมาณจะเป็นการแสดงให้เห็นงบประมาณโดยทั่วไปขององค์กร (présentation générale du budget) ซึ่งจะแสดงตารางในลักษณะดังกล่าวไว้ในช่วงต้นของเอกสารงบประมาณ

หลักความมีลักษณะทั่วไปของงบประมาณ : หลักความมีลักษณะทั่วไปของงบประมาณ (l'universalité budgétaire) คือ หลักการที่ระบุให้ผลรวมของรายรับทั้งหมดจะต้องมีไว้เพื่อครอบคลุมรายจ่ายทั้งหมด โดยที่ไม่สามารถเจาะจงว่ารายรับใดมีไว้เพื่อรายจ่ายใด ตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองดิงจิงไม่สามารถกำหนดโดยระบุเจาะจงไว้ในงบประมาณว่า รายรับ 5 ล้านยูโร จะนำไปเพื่อจ่ายค่าสนามกีฬา 5 ล้านยูโร เท่านั้น รวมถึงการไม่สามารถแปลงรายรับเป็นรายจ่ายได้

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นสำหรับความมีลักษณะทั่วไปของงบประมาณคือ หากภาษีหรือเงินบริจาคได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้เป็นการเฉพาะ (Impôts et dotations affectés) เช่นนี้ สามารถทำงบประมาณโดยเจาะจงรายรับเพื่อรายจ่ายได้ เช่น ภาษีพำนัก (la taxe de séjour) ถือเป็นภาษีที่ระบุวัตถุประสงค์ของการใช้ไว้โดยเฉพาะสำหรับกิจการเพื่อการท่องเที่ยว เป็นต้น

หลักความมีลักษณะเจาะจงของงบประมาณรายจ่าย : หลักความมีลักษณะเจาะจงของงบประมาณรายจ่าย (la spécialité budgétaire) คือ หลักการที่บังคับให้ รายการเครดิต (crédit) ต้องมีวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงและระบุรายละเอียด ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติตาม โดยในระบบการงบประมาณของฝรั่งเศส รายการเครดิตจะถูกจัดเป็นบท (chapitre) โดยจะแสดงเป็นหมายเลขหลักของเครดิต และถูกแบ่งย่อยออกเป็นมาตรา (article) ตัวอย่างเช่น บท 21 ค่าดูแลรักษาอสังหาริมทรัพย์ (Immobilisations corporelles) จะถูกแบ่งย่อยเป็น มาตรา 2111 ค่าดูแลที่ดินว่างเปล่า (Terrains nus) มาตรา 2112 ค่าดูแลที่ดินที่มีการขนส่ง (Terrains de voirie) หรือ มาตรา 2121 ค่าดูแลที่ดินเพื่อการปลูกไม้ยืนต้นและไม้พุ่ม (Plantations d'arbres et d'arbustes) (Ville de Dijon, 2022, p. 25) เป็นต้น

หลักความสมดุลทางงบประมาณ : หลักความสมดุลทางงบประมาณ (l'équilibre budgétaire) ถือเป็นหลักการสำคัญของการงบประมาณท้องถิ่น ตามมาตรา L. 1612-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่วางหลักไว้ว่า “งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความสมดุล” กล่าวคือ รายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อคำนวณออกมาแล้วจะต้องไม่ขาดดุลนั่นเอง

ภายใต้ระบบการงบประมาณท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาและอนุมัติงบประมาณที่มีความสมดุล ตัวอย่างเช่น งบประมาณของเทศบาลเมืองดิงจิง ปี ค.ศ. 2021 (ตารางที่ 1) จะเห็นได้ว่า สภาเทศบาลเมืองดิงจิงได้มีการอนุมัติงบประมาณ โดยที่รายรับและรายจ่ายของงบประมาณมีความสมดุลกัน โดยมีรายจ่ายรวมอยู่ที่ 225.17 ล้านยูโร และมีรายรับรวมอยู่ที่ 225.17 ล้านยูโร เป็นต้น โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ไม่เคารพต่อหลักการนี้จะมีสภาพบังคับตามมาตรา L. 1612-5 กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจะมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้

2.2.3 หลักการพิจารณาคดีโดยตุลาการทางการคลัง

แม้ตุลาการจะมีได้ออกคำพิพากษาในกรณีการควบคุมทางงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การควบคุมทางงบประมาณก็เป็นกระบวนการที่อยู่ในการดำเนินการขององค์กรศาล (l'institution juridictionnelle) ดังนั้น ตุลาการยังคงต้องเคารพหลักการดำเนินการกระบวนการในฐานะที่เป็นผู้พิพากษา ซึ่งในระบบการพิจารณาคดีทางการคลังมีหลักการสำคัญที่ตุลาการทุกคนต้องเคารพ อยู่ 3 ประการ (Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, 2016, pp. 6-7) ได้แก่ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ หลักการพิจารณาคดีเป็นองค์คณะ และหลักการเผชิญหน้าในการพิจารณาคดี

หลักความเป็นอิสระของตุลาการ (l'indépendance) คือ หลักการที่ตุลาการจะมีสถานะที่ไม่อาจถูกย้ายตามอำเภอใจได้ (l'immovibilité statutaire) ตุลาการมีอิสระในการกำหนดแผนการปฏิบัติงาน (liberté de programmation de leurs travaux) ตุลาการมีอิสระในการให้ข้อสังเกตและคำแนะนำ (liberté pour l'adoption de leurs observations et recommandations) รวมถึง ตุลาการมีอิสระในการทำคำพิพากษา (liberté éditoriale dans leurs publications) ดังนั้น ตุลาการทุกคนจะได้รับหลักประกันนี้ในการพิจารณาคดี แม้จะเป็นการควบคุมทางงบประมาณที่ลักษณะของการดำเนินงานนั้นจะไม่ได้เป็นการพิจารณาอรรถคดีก็ตาม

หลักการพิจารณาคดีเป็นองค์คณะ (la collégialité) คือ หลักการที่ตุลาการจะไม่รายงาน ไม่ทำคำพิพากษา และไม่ให้ความเห็นโดยตุลาการคนเดียว ในการทำงานของศาลตรวจเงินแผ่นดินทั้งในระดับชาติและระดับภาค จะต้องยึดถือหลักการนี้ กล่าวคือ ในการตรวจสอบทุกประเภท ทั้งการตรวจสอบการดำเนินงาน การตรวจสอบบัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐ และการควบคุมทางงบประมาณ จะต้องมีการประชุมในรูปแบบองค์คณะ (une délibération collégiale) หลักการพิจารณาคดีเป็นองค์คณะเป็นหลักประกันให้รายงาน คำพิพากษา และความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีความเป็นภววิสัยและเป็นกลางซึ่งถือเป็นความน่าเชื่อถือขององค์กรศาลตรวจเงินแผ่นดินในภาพรวม

หลักการเผชิญหน้าในการพิจารณาคดี (la contradiction) คือ หลักการที่อย่างน้อย ก่อนการทำคำพิพากษา ก่อนการออกรายงานการตรวจสอบ หรือก่อนการให้ความเห็นทางงบประมาณ ศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีโอกาสดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงก่อน ในกรณีของการควบคุมทางงบประมาณนั้น ตุลาการจะต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ทำการชี้แจง โดยอาจกระทำผ่านกระบวนการโต้ตอบทางเอกสารหรือการลงพื้นที่

หลักการสำคัญทั้ง 3 ประการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมของตุลาการในศาลตรวจเงินแผ่นดิน (La charte de déontologie des juridictions financières) เพื่อเป็นหลักประกันว่าการพิจารณาคดีโดยตุลาการทางการคลัง แม้จะมีได้เป็นกระบวนการยุติธรรมในลักษณะของการตัดสินคดีปกติ

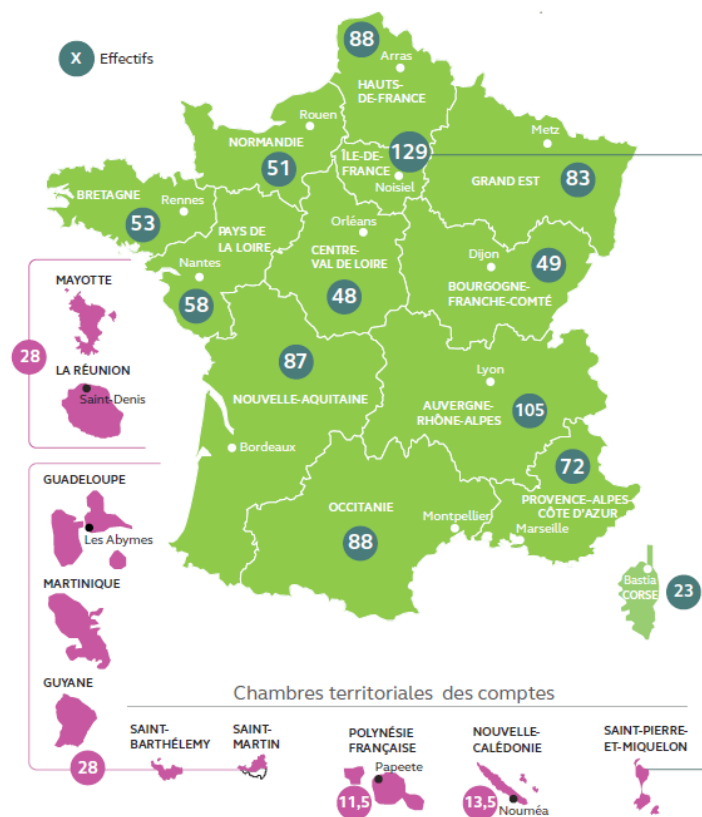
แต่จะมีความเที่ยงธรรม และเคารพต่อหลักการพื้นฐานของการพิจารณาคดีในศาล ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

3. ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค : องค์กรหลักในการควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการตรวจเงินแผ่นดินในสากล หากใช้เกณฑ์องค์กรเป็นเกณฑ์ในการจำแนก อาจแบ่งองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในสากล ออกได้เป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) รูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้สำนักงาน (office) เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรในรูปแบบนี้มักจะสะท้อนออกมาโดยชื่อขององค์กรในภาษาอังกฤษ โดยจะมีคำว่า “office” อยู่ในชื่อขององค์กร เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอังกฤษ ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า National Audit Office (NAO) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอเมริกา ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า Government Accountability Office (GAO) หรือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า State Audit Office (SAO) และ 2) รูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้ศาล (Court) เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรในรูปแบบนี้มักจะสะท้อนออกมาโดยชื่อขององค์กรในภาษาอังกฤษ โดยจะมีคำว่า “court” อยู่ในชื่อขององค์กร เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า the Court of Account หรือ la Cour des comptes ในภาษาฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายทางการคลังและการงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส นอกจากจะออกแบบให้มีศาลตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐในระดับชาติแล้ว ในการตรวจสอบการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีองค์กรพิเศษอีกองค์กรหนึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงาน การใช้จ่ายเงิน และการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีชื่อว่า “ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค” (les chambres régionales des comptes) (Eurorai, 2017, p. 1) โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้บัญญัติว่า “ให้มีศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจำนวน 1 ศาล ประจำอยู่ในแต่ละภาค” ซึ่งปัจจุบันได้กลายมาเป็นบทบัญญัติ มาตรา L. 210-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

ตามรัฐบัญญัติเลขที่ 2015-29 ลงวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 2015 ว่าด้วยการลดจำนวนภาค ทำให้ภาค (Régions) ของประเทศฝรั่งเศสลดลงเหลือ 13 ภาค จึงส่งผลให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้มีจำนวนลดลงจาก 22 แห่ง เป็น 13 แห่ง ในแผ่นดินแม่



ภาพที่ 1 จำนวนภาคและที่ทำการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ที่มา : รายงานประจำปีของศาลตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส ประจำปี ค.ศ. 2019

(Cour des comptes & Chambres régionales et territoriales des comptes, 2019, p. 29)

กระบวนการกระจายอำนาจโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ 1) การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ มีภารกิจ และมีความเป็นอิสระทางการคลังมากขึ้น และ 2) เป็นการยกเลิกการควบคุมโดยผู้ว่าราชการ (la suppression des tutelles préfectorales) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (la libre administration)

เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทใหม่นี้ การจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นมาประจำในแต่ละภาค จึงตอบสนองต่อความจำเป็น 2 ประการ ดังนี้ 1) เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) เพื่อทดแทนกลไกในการตรวจสอบแทนที่จะเป็นการตรวจสอบโดยผู้ว่าราชการซึ่งเป็นอำนาจบริหารของส่วนกลาง ให้กลายเป็นองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารแทน

โครงสร้างโดยทั่วไปของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคแต่ละแห่ง ได้รับอิทธิพลมาจากการจัดโครงสร้างของศาลตรวจเงินแผ่นดินในฐานะต้นแบบ โดยจะประกอบไปด้วยฝ่ายต่าง ๆ การกิจหลัก การกิจในการควบคุมทางงบประมาณ และกระบวนการควบคุมทางงบประมาณ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.1 การจัดองค์กรของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

3.1.1 ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคถูกแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามคำแนะนำของประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาของศาลตรวจเงินแผ่นดินและสภาสูงสุดของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ผู้ที่อาจถูกแต่งตั้งเป็นประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคต้องเป็นข้าราชการของศาลตรวจเงินแผ่นดินในตำแหน่ง conseiller référendaire ขึ้นไป มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 7 ปี ไม่สามารถขยายได้ ไม่สามารถเพิ่มวาระและไม่สามารถถูกลดระยะเวลาได้

ภารกิจของประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค มีหน้าที่บริหารงานทั่วไปของศาลในฐานะหัวหน้าขององค์กร วางแผนการดำเนินงาน วางแผนการตรวจสอบโดยคำแนะนำของพนักงานอัยการทางการคลังเป็นประธานในการนั่งพิจารณาคดี จัดองค์กรคณะตามความเชี่ยวชาญของตุลาการ และมอบหมายภารกิจให้แก่ตุลาการ

ประธานศาลมีเลขาธิการศาลเป็นผู้ช่วยในการบริหารจัดการงานของศาล งานสนับสนุนการแจ้งคำพิพากษารับรองเอกสารต่าง ๆ ของศาล ผู้ที่จะเป็นเลขาธิการศาลจะได้รับแต่งตั้งจากประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค และต้องเป็นข้าราชการระดับสูงเท่านั้น

3.1.2 อัยการทางการคลังประจำศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ในแต่ละศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะมีตุลาการ หนึ่งหรือหลายคน ทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการทางการคลัง (procureur financier) โดยคัดเลือกจากตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ตุลาการผู้นั้นเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจของพนักงานอัยการและเป็นผู้ติดต่อประสานงานกับอัยการสูงสุดประจำศาลตรวจเงินแผ่นดิน พนักงานอัยการประจำศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้รับแต่งตั้งและมอบหมายภารกิจโดยรัฐกฤษฎีกา

ภารกิจของพนักงานอัยการประจำศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ได้แก่ การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดองค์กรและแผนการปฏิบัติงานประจำปีของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค มีอำนาจในการสั่งดำเนินเรื่องต่อเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐ มีอำนาจในการเสนอข้อสรุปเป็นรายงาน มีอำนาจในการเข้าร่วมประชุมของศาลหรือขององค์กรคณะ แต่ไม่มีส่วนในการทำคำพิพากษา ออกความเห็น หรือตัดสินคดี อีกทั้งมีอำนาจในการเริ่มต้นคดีอาญาและเสนอเรื่องต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังอีกด้วย

3.1.3 ตูลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคและผู้ช่วยตูลาการ

ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีตูลาการและผู้ช่วยตูลาการในการปฏิบัติภารกิจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ตูลาการประจำศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคนั้นอาจได้รับการคัดเลือกด้วยวิธี (Jean Raynaud and Jean-Yves Bertucci, 2003, pp. 54-57) ดังต่อไปนี้

การคัดเลือกจากนักเรียนของโรงเรียนนักบริหารระดับสูง (l'École nationale d'administration หรือ ENA) ตามมาตรา L. 221-3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ตูลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคอาจได้รับการคัดเลือกจากนักเรียนที่กำลังจะสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนักบริหารระดับสูง

การแต่งตั้งตูลาการจากข้าราชการขององค์กรอื่น (tour extérieur) เป็นอีกหนึ่งวิธีการคัดเลือกตูลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ตามมาตรา L. 221-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยว่าด้วยศาลทางการคลัง โดยประกาศการรับสมัครลงในรัฐกิจจานุเบกษา (Journal officiel de la République française) ผู้สมัครจะต้องมีอายุมากกว่า 35 ปี และต้องรับราชการประเภท A หรือเทียบเท่ามาไม่น้อยกว่า 10 ปี

การรับโอนข้าราชการประเภทอื่นมาเป็นตูลาการ (détachement) ตามบทบัญญัติมาตรา L. 221-10 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยว่าด้วยศาลทางการคลัง ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุโดยการจบจากโรงเรียนนักบริหารระดับสูง อาจารย์มหาวิทยาลัย ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการทหารที่มียศเทียบเท่าตูลาการในศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค อาจได้รับโอนเข้ามาบรรจุเป็นตูลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้

การสอบตรง (concours direct) ตูลาการในศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคอาจถูกคัดเลือกโดยตรงผ่านการสอบเข้าบรรจุเป็นข้าราชการตูลาการของศาล ตามมาตรา L. 221-11 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

ในกระบวนการตรวจสอบของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ตูลาการจะมีผู้ช่วยตูลาการ (vérificateur) ผู้ซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือตูลาการในการตรวจสอบ

3.1.4 ฝ่ายสนับสนุน

ในศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จะมีฝ่ายสนับสนุนในการทำหน้าที่ตรวจสอบของตูลาการ เช่น เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป จำศาล เจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคโนโลยี เจ้าหน้าที่ฝ่ายเก็บสำนวน หรือเจ้าหน้าที่เอกสาร โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการศาล (secrétaire général)

3.2 การกิจของศาล

ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีภารกิจหลัก 3 ภารกิจ ดังต่อไปนี้

การตัดสินบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนส่วนท้องถิ่น (juger les comptes des collectivités et établissements publics locaux) โดยการออกเป็นคำพิพากษา (jugement) คำพิพากษาของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค อาจถูกอุทธรณ์ไปยังศาลตรวจเงินแผ่นดินได้ กล่าวคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเป็นศาลทางการคลังชั้นต้นในกรณีการตัดสินบัญชี (Jean Raynaud and Jean-Yves Bertucci, 2003, pp. 67-78)

การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนส่วนท้องถิ่น โดยการออกเป็นรายงานการตรวจสอบ (rapport) รายงานการตรวจสอบของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะถูกเผยแพร่ในเว็บไซต์ของศาลเพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลเพียงใด อย่างไรก็ตาม รายงานการตรวจสอบของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคไม่อาจถูกอุทธรณ์ไปยังศาลตรวจเงินแผ่นดินได้ กล่าวคือ รายงานการตรวจสอบไม่ใช่คำพิพากษานั้นเอง (Jean Raynaud and Jean-Yves Bertucci, 2003, pp. 83-85)

การควบคุมทางงบประมาณ (contrôle budgétaire) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกเป็นความเห็น (avis) ความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะถูกนำเข้าสู่การประชุมของสภาท้องถิ่นเพื่อทำการประชุมและลงมติเพื่อปรับปรุงงบประมาณตามที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ความเห็น (Jean Raynaud, Jean-Yves Bertucci, 2003, pp. 95-98)

3.3 การควบคุมทางงบประมาณ

การควบคุมทางงบประมาณถือเป็นหนึ่งในภารกิจของการตรวจเงินแผ่นดินที่ถูกออกแบบให้มีการตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้ออกแบบให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมทางงบประมาณคือศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ 82-213 ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 แม้จะเป็นองค์กรศาลแต่ในการควบคุมทางงบประมาณนั้น ตุลาการในศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคหาได้ทำหน้าที่เป็น “ผู้พิพากษา” ไม่ เพราะตุลาการไม่ได้ออกคำวินิจฉัยเป็นคำพิพากษา หากแต่ทำหน้าที่เป็น “ผู้ให้คำปรึกษา” เพราะตุลาการออกคำวินิจฉัยเป็นความเห็น (avis)

3.4 ประเภทของการควบคุมทางงบประมาณ

การควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคนั้น แบ่งออกได้ 4 กรณีหลัก (Jacques Buisson, 2015, p. 160) ดังต่อไปนี้

3.4.1 กรณีการไม่พิจารณาและอนุมัติงบประมาณหลักภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย

(Absence de vote du budget primitive dans les délais légaux)

ในกรณีที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ถูกพิจารณาและอนุมัติก่อนวันที่ 15 เมษายนของปีงบประมาณ หรือก่อนวันที่ 30 เมษายนของปีที่มีการจัดตั้งสภาใหม่ (ปีที่มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น) ผู้ว่าราชการในฐานะที่เป็นผู้แทนของรัฐมีอำนาจในการฟ้องร้องโดยเร็วต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ในกรณีนี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะมีเวลา 1 เดือนในการให้ความเห็นที่เปิดเผยสู่สาธารณะ (avis public) เพื่อเสนอแนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ

3.4.2 กรณีงบประมาณไม่สมดุล (Absence d'équilibre réel du budget voté)

ในกรณีที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกพิจารณาและอนุมัติโดยสภาท้องถิ่น แต่ปรากฏว่างบประมาณดังกล่าวไม่มีความสมดุล ซึ่งกรณีที่มีปัญหาคือ กรณีที่ขาดดุล (รายจ่ายมากกว่ารายรับ) ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการฟ้องร้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่ได้รับแจ้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีระยะเวลาในการให้ความเห็น 30 วัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับแก้ไขงบประมาณเพื่อจะได้กลับไปสู่ความสมดุลทางงบประมาณอีกครั้ง

การนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นจะนำข้อเสนอของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค เข้าสู่การประชุมสภาครั้งใหม่ (nouvelle délibération) เพื่อปรับแก้งบประมาณตามที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค แนะนำ ภายในระยะเวลา 1 เดือนนับตั้งแต่ได้รับแจ้งจากศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ในการปรับแก้ของสภาท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องปรับแก้ตามที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคแนะนำทั้งหมด สภาท้องถิ่นมีอิสระในการปรับแก้งบประมาณตามที่สภาท้องถิ่นเห็นสมควร เพียงแต่เมื่อแก้ไขงบประมาณเสร็จ จำต้องส่งงบประมาณที่แก้ไขใหม่ให้แก่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ความเห็นอีกครั้ง

3.4.3 กรณีปัญหาการดำเนินงานของงบประมาณที่ดำเนินการไปแล้วไม่สมดุล (Absence d'équilibre réel du budget exécuté)

เมื่อปีงบประมาณเสร็จสิ้น ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอบัญชีการดำเนินการ (compte administratif) เพื่อให้สภาท้องถิ่นรับรอง ในกรณีที่พบว่ามีหนี้เกินกว่าร้อยละ 10 สำหรับเทศบาลที่มีประชากรน้อยกว่า 20,000 คน หรือเกินกว่าร้อยละ 5 สำหรับกรณีอื่น ๆ ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้ ในกรณีนี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะให้ข้อเสนอแนะโดยทำเป็นความเห็น โดยเสนอมาตรการที่จำเป็นเพื่อทำให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมาสมดุลอีกครั้ง (mesures nécessaire au rétablissement de l'équilibre) เพื่อให้เป็นไปตามหลักความสมดุลทางงบประมาณที่บังคับให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายจ่ายและรายได้ที่เท่ากัน ในกรณีนี้จะมีความแตกต่างจากกรณีงบประมาณ

ไม่สมดุลในหัวข้อ 3.4.2 เนื่องด้วยกรณีนี้เป็นกรณีที่บัญชีการดำเนินงานของงบประมาณที่ดำเนินการไปแล้วที่ถูกตรวจพบว่าไม่สมดุล การที่ย้อนไปแก้ไขงบประมาณที่ผ่านการลงมติของสภาท้องถิ่นไปแล้วจึงไม่อาจดำเนินการได้ กรณีนี้ความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะถูกนำไปพิจารณาในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป

3.4.4 กรณีการไม่ระบุรายจ่ายภาคบังคับไว้ในงบประมาณ (Absence d'inscription des dépenses obligatoires)

ในกรณีที่รายจ่ายภาคบังคับไม่ได้ถูกระบุไว้ในงบประมาณ ผู้ว่าราชการ พนักงานบัญชีของรัฐ รวมถึงบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิในการฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค โดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคอาจสั่งให้ผู้ว่าราชการเพิ่มรายจ่ายภาคบังคับดังกล่าวในงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจเสนอให้มีการปรับลดรายจ่ายหรือให้มีการปรับเพิ่มรายได้ในบางส่วนเพื่อให้ครอบคลุมรายจ่ายภาคบังคับที่ถูกเพิ่มเข้ามาในงบประมาณ

รายจ่ายภาคบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการระบุไว้ในงบประมาณเพื่อเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะได้รับชำระหนี้ในปีงบประมาณนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องระบุรายจ่ายภาคบังคับไว้ในเอกสารงบประมาณจะทำให้เจ้าหน้าที่ทราบได้ว่าบริษัทของตนจะได้รับชำระหนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ระบุหนี้ส่วนนี้ไว้ในส่วนรายจ่ายของงบประมาณ เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้

3.5 กระบวนการโดยทั่วไปของการควบคุมทางงบประมาณ

ด้วยการควบคุมทางงบประมาณที่อยู่ในอำนาจพิจารณาและให้ความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคนั้นมีหลายประเภท ดังที่ได้กล่าวไปแล้วให้หัวข้อ 3.4 ทำให้กระบวนการของการตรวจสอบในแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันตามลักษณะของการควบคุม

โดยทั่วไปผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคคือ ผู้ว่าราชการในฐานะที่เป็นผู้แทนของรัฐ โดยต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด (Marie-Christine Steckel-Assouère, 2015, p. 96) เมื่อได้รับคำฟ้องของผู้ว่าราชการ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะต้องตรวจคำฟ้อง (la vérification de saisine) ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายระบุไว้หรือไม่ หากครบเงื่อนไขตามกฎหมาย ศาลจะรับฟ้องและแจ้งไปยังหัวหน้าองค์กร (ordonnateur) ให้รับทราบเพื่อเริ่มขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง (la phrase d'instruction)

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคใช้ระบบไต่สวน กล่าวคือ ตุลาการมีอำนาจอย่างกว้างในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานเอกสาร (l'investigation sur pièce) และแสวงหาข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่ (l'investigation sur place) เมื่อได้ข้อเท็จจริงครบถ้วน ศาลจะทำ

การประชุมออกความเห็นเป็นองค์คณะ ในขั้นตอนนี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จะต้องกระทำโดยเคารพหลักการทั้ง 3 ประการ ได้แก่ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ หลักการทำความเห็นเป็นองค์คณะ และหลักการเผชิญหน้าในการพิจารณาคดี

เมื่อศาลพิจารณาและออกความเห็น ศาลจะแจ้งไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ว่าราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแก้ไขและ/หรือปรับปรุงงบประมาณที่มีปัญหาต่อไป ความเห็นทางงบประมาณของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคไม่สามารถอุทธรณ์ต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินหรือศาลปกครองสูงสุดได้

4. บทวิเคราะห์และข้อสังเกต

4.1 ความสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

การควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ถูกออกแบบให้เป็นภารกิจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค นั้น มีความสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ใน 3 ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการลงมติโดยสภาท้องถิ่นแล้วนั้น มีผลใช้บังคับได้ทันที (rend exécutoire) หาได้เป็นการกระทำที่ยังต้องรอผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการก่อนไม่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส เพราะหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง หาได้หมายถึงเฉพาะความเป็นอิสระในทางการบริหารแต่เพียงอย่างเดียว หากยังรวมถึงความเป็นอิสระในการจัดการทรัพยากรบุคคลและงบประมาณอีกด้วย หากรัฐส่วนกลางโดยผู้ว่าราชการยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณที่สภาท้องถิ่นได้ออกมาแล้ว ย่อมไม่ต่างอะไรกับการที่ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางอ้อม เพราะการทำงานงบประมาณนั้นจะถูกพันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ให้ดำเนินการใช้จ่ายเงินในงบประมาณให้เป็นไปตามที่เอกสารงบประมาณกำหนดไว้ ซึ่งถ้างบประมาณถูกตรวจสอบก่อนโดยผู้ว่าราชการ แสดงว่าผู้ว่าราชการยังคงเข้าไปมีส่วนในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านงบประมาณ การบริหารทั่วไป และการบริหารงานบุคคลนั่นเอง ดังนั้น การให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ประชาธิปไตยของท้องถิ่นนั้นทำงานได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังเป็นการแสดงถึงความไว้วางใจแก่นักการเมืองท้องถิ่น โดยปราศจากการครอบงำจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง

ประการที่สอง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำต้องแก้ไขงบประมาณตามคำแนะนำของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคทั้งหมดก็ได้ เพียงแต่แก้ไขให้เพียงพอ (sufficient) ต่อการกลับไปสู่ความสมดุลเท่านั้น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องแก้ไขงบประมาณตามความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคทั้งหมด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแก้ไขให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคแนะนำก็พอ กฎหมายเพียงแต่บังคับให้มีการส่งไปให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ความเห็นอีกครั้ง (2^{ème} avis) ซึ่งหากศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคพิจารณางบประมาณที่ถูกแก้ไขโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงแม้จะไม่ได้รับ

การแก้ไขตามที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคแนะนำทั้งหมด แต่หากศาลฯ เห็นว่าการแก้ไขนั้นเพียงพอที่จะทำให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกลับมาสู่ความสมดุลที่รายรับกลับมาเท่ากับรายจ่ายได้ ศาลก็จะออกความเห็นอีกครั้งว่าการแก้ไขงบประมาณนั้นมีความเพียงพอต่อการกลับไปสู่ความสมดุลแล้ว การนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีความเห็นต่างจากศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่จะต้องผูกพันตนกับงบประมาณดังกล่าว หากศาลหรือผู้ว่าราชการไม่

ประการที่สาม กระบวนการในการควบคุมทางงบประมาณ แม้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะเห็นถึงความไม่ถูกต้องของงบประมาณ ศาลในฐานะองค์กรตรวจสอบก็ไม่สามารถเริ่มการตรวจสอบเองได้ เพราะกฎหมายออกแบบให้ต้องมีการเริ่มกระบวนการควบคุมทางงบประมาณโดยผู้ว่าราชการ การที่กฎหมายออกแบบให้กระบวนการเป็นไปในลักษณะนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในทางงบประมาณเป็นหลัก และให้การควบคุมทางงบประมาณเป็นข้อยกเว้น

4.2 การส่งเสริมการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นและการคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสีย

การควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจึงช่วยส่งเสริมการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นและการคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสีย 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การควบคุมทางงบประมาณเป็นการช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับงบประมาณที่ผิดพลาด เพราะการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการทำงานงบประมาณนั้น ในบางกรณีอาจทำให้งบประมาณที่ผ่านการลงมติของสภาท้องถิ่นขัดหรือไม่ถูกต้องตามหลักการทางงบประมาณบางประการ การที่กฎหมายออกแบบให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเข้ามาแทรกแซงการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการให้โอกาสแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับแก้งบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมาย และสอดคล้องกับคำแนะนำของศาลอีกครั้ง

ตัวอย่างเช่น กรณีหลักว่าด้วยความสมดุลของงบประมาณ ที่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงบประมาณที่สมดุล กล่าวคือ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรเป็นหนี้ที่มากเกินไป (deficit excessive) ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคารพหลักการนี้อาจทำให้สภาพคล่องทางการเงินและการงบประมาณของท้องถิ่นติดขัดจนอาจนำไปสู่การขาดเสถียรภาพทางการเงินได้ การขาดเสถียรภาพทางการเงินนั้นอันตรายถึงขั้นที่ทำให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเกิดความระส่ำระสายทางการเมือง โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างอย่างง่ายประกอบการอธิบาย ดังนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง มีหนี้ที่มากเกินไป จะทำให้องค์กรนั้นจะต้องพึ่งการสนับสนุนจากรัฐส่วนกลางมากขึ้น หากวันใดวันหนึ่งรัฐส่วนกลางดับที่ที่จะเข้ามาช่วยเหลือในส่วนนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะไม่มียกงบประมาณในการจ่ายเงินเดือนข้าราชการ เมื่อไม่มีการ

จ่ายเงินเดือนข้าราชการ ก็จะส่งผลต่อผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ในท้องถิ่นนั้น ๆ จะไม่ได้รับค่าเช่าบ้านตามมา และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องหารายได้ที่เพิ่มขึ้นเพราะหนี้ที่ตนต้องชำระนั้นมีมาก ทำให้อัตราค่าบริการต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้น ๆ จำต้องถูกปรับขึ้นตาม เช่น ค่ารถโดยสารสาธารณะ เป็นต้น เมื่อค่าครองชีพมวลรวมของท้องถิ่นสูงขึ้น ประชาชนย่อมย้ายออกไปยังเมืองที่ค่าครองชีพต่ำกว่า เมื่อประชากรลดลง การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นรายได้ของท้องถิ่นย่อมมีน้อยลงตามไปด้วย ซึ่งก็จะส่งผลเสียย้อนกลับมาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ดังนั้น การที่ให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเข้ามามีส่วนควบคุมในประเด็นนี้จะเป็นการช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว และทำให้สถานการณ์ทางการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบความยากลำบากจนเกินไป และเป็นการช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย

ประการที่สอง การควบคุมทางงบประมาณเป็นการคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสีย (เจ้าหนี้) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะ ในกรณีที่บริษัทหรือเอกชนที่เป็นเจ้าหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ระบุนั้นไว้ในงบประมาณ ย่อมเป็นการไม่ยุติธรรมต่อบริษัทหรือเอกชนรายนั้น ๆ ในฐานะเจ้าหนี้ การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ เจ้าหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการฟ้องร้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จึงเป็นการคุ้มครองเจ้าหนี้โดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคนั่นเอง ผลที่ตามมาในประเด็นนี้คือ กระบวนการฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จะใช้เวลาแก่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเพียงแค่ 1 เดือน เพราะฉะนั้นกระบวนการนี้ย่อมมีความรวดเร็วกว่าการฟ้องร้องคดีแพ่งหรือคดีปกครองที่อาจใช้เวลานานหลายปี

4.3 บทบาทของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับ “บทบาท” ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคที่น่าสนใจ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีการแยกบทบาทที่ชัดเจน ทั้งในแง่ภารกิจ วัตถุประสงค์ และประเภทของคำตัดสิน กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เป็น “ผู้รายงาน” (rapporteur) โดยมุ่งตรวจสอบการดำเนินงานของหัวหน้าองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลิตรายงาน (rapport) สู่อำนาจ แต่หากเป็นการตัดสินคดีบัญชีของรัฐ ตุลาการจะทำหน้าที่เป็น “ผู้พิพากษา” (juge) โดยมุ่งตรวจสอบบัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐ และออกคำตัดสินในรูปแบบคำพิพากษา (jugement) ในส่วนของการควบคุมทางงบประมาณศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษา (conseiller) โดยมุ่งตรวจสอบเอกสาร “งบประมาณ” และให้ความเห็น (avis) แก่สาธารณชน การแยกออกอย่างชัดเจนซึ่งภารกิจ วัตถุประสงค์ และประเภทของคำตัดสินนี้ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะนำมาปรับใช้กับการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย เพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ทราบบทบาทที่แท้จริงของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับการเข้าตรวจสอบในแต่ละกรณี

ประการที่สอง ในการควบคุมทางงบประมาณ ตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคแต่ละคนจะมีภารกิจค่อนข้างมากในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (เดือนเมษายน – พฤษภาคม) เพราะในการดำเนินการควบคุมทางงบประมาณ กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาเร่งรัดแก่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคไว้ อีกทั้งการควบคุมทางงบประมาณเป็นภารกิจที่เริ่มต้นโดยผู้ว่าราชการ ดังนั้นศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจึงไม่สามารถวางแผนการตรวจสอบล่วงหน้าได้ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของการตรวจสอบการดำเนินงาน และการตัดสินใจของพนักงานบัญชีของรัฐ ทำให้ในบางปีผู้พิพากษา 1 อาจได้รับการฝึกควบคุมทางงบประมาณในจำนวนมาก หากผู้ว่าราชการมีการฟ้องร้องหลายกรณี

แบ็กนา แปโร อดีตตุลาการทางการคลังระดับที่หนึ่ง แห่งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคบูร์กอญ-พร็องซ์-กงเต ได้อธิบายให้แก่ผู้เขียนว่า บางครั้งบางครั้ง ตุลาการทางการคลัง 1 คน อาจต้องพิจารณาให้ความเห็นทางงบประมาณ 4 ถึง 5 เรื่องในระยะเวลา 1 เดือน ซึ่งอาจกระทบต่อภารกิจอื่นของตุลาการไปโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม *แบ็กนา แปโร* ได้ขยายความต่อว่า ที่กฎหมายบังคับให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วในการให้ความเห็นทางงบประมาณ เพราะเมื่อมีการฟ้องคดีโดยผู้ว่าราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้สูญเสียความเป็นอิสระทางงบประมาณ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับความเป็นอิสระทางงบประมาณกลับคืนมาก็ต่อเมื่อศาลได้ออกความเห็นแล้ว ดังนั้นหากกฎหมายไม่บังคับตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคไว้ ย่อมจะส่งผลต่อการงบประมาณโดยรวมของท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะยังไม่สามารถได้รับชำระหนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ต่อไปได้ เป็นต้น

5. บทสรุป

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้มีการยกเลิกการควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการ และแทนที่ด้วยการตรวจสอบลักษณะใหม่ ที่มีชื่อว่า การควบคุมทางงบประมาณ โดยได้จัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการควบคุมทางงบประมาณ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจึงกลายเป็นองค์กรตุลาการหลักที่ทำหน้าที่ในการควบคุมทางงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการควบคุมทางงบประมาณอาจแบ่งออกได้หลายกรณี ได้แก่ กรณีการไม่พิจารณาและอนุมัติงบประมาณหลักภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย กรณีงบประมาณไม่สมดุล กรณีบัญชีดำเนินงานไม่สมดุล และกรณีการไม่ระบุรายจ่ายภาคบังคับไว้ในงบประมาณ

โดยทั่วไปกระบวนการตรวจสอบจะเริ่มต้นขึ้นโดยคำฟ้องของผู้ว่าราชการประจำจังหวัด โดยการยื่นต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเพื่อให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ความเห็น เมื่อมีการฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ศาลจะมีการแสวงหาข้อเท็จจริง และมีการประชุมทำความเข้าใจที่เปิดเผยต่อสาธารณะ ภายในกรอบเวลา 1 เดือน โดยความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะถูกนำเข้าสู่วาระการประชุมของสภาท้องถิ่นเพื่อมีการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข และอนุมัติงบประมาณเพื่อให้งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความถูกต้องตาม

กฎหมายและเคารพต่อหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการควบคุมทางงบประมาณของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ตุลาการจะต้องเคารพหลักการพื้นฐานในการพิจารณาคดีของศาลทางการคลัง 3 ประการ ได้แก่ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ หลักการพิจารณาคดีเป็นองค์คณะ และหลักการเผชิญหน้าในการพิจารณาคดี

การควบคุมทางงบประมาณจะเป็นการช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณแบ็กนา แปโร (Bernard Perraud) อดีตตุลาการทางการคลังระดับที่หนึ่ง แห่งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคบูร์กอญ-ฟร็องซ์-กงเต และตุลาการที่ปรึกษา (maître de stage) ในการฝึกงาน ภาคปฏิบัติ (stage opérationnel) ของผู้เขียนรายนามณัฐวุฒิ คล้ายคำ ที่ได้ถ่ายทอดมุมมองและประสบการณ์ให้กับผู้เขียนจนเกิดความรู้ และความเข้าใจในกระบวนการควบคุมทางงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส

เอกสารอ้างอิง/References

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2561). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส 2018*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์ พรินติ้งแอนพับลิชชิง.
- บรรศักดิ์ อวรรณโณ. (2562). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- Charte de déontologie des juridictions financières.
- Code des juridictions financières.
- Code général des collectivités territoriales. Retrieved November 15, 2021, from <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/>.
- Conseil constitutionnel. *La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ?*. Retrieved November 15, 2021, from <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales-est-elle-une-liberte-fondamentale>.
- Constitution de la République française.

- Cour des comptes & Chambres régionales et territoriales des comptes. (2019). *Rapport annuel 2018*. Tome III. Paris : La documentation française.
- Cour des comptes & Chambres régionales et territoriales des comptes. (2019). *Rapport annuel 2019*. Tome III. Retrieved November 15, 2021, from <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-01/RPA2019-Tome-3-integral.pdf>.
- Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes. (2016). *S'assurer du bon emploi de l'argent public, en informer le citoyen*.
- Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.
- Eurorai. (2017). *THE FRENCH SYSTEM OF REGIONAL PUBLIC SECTOR AUDIT*. Retrieved December 2, 2021, from <https://www.eurorai.org/public/Attachment/2020/5/CountryreportFrance-update2017.pdf>.
- Jacques Buisson. (2015). *Finances Publiques*. 16^e édition. Paris: édition Dalloz.
- Jean Raynaud & Jean-Yves Bertucci. (2003). *Les juridictions financières*. 1^{re} édition Que sais-je ?. Vendôme: Vendôme Impressions.
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
- Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.
- La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.
- Mairie de Dijon. *EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS, Conseil Municipal de la ville de Dijon*, Séance du 14 décembre 2020 Retrieved December 2, 2021, from file:///C:/Users/HP/Downloads/BP_DELIB_VD2021_12_13_005_20211213.pdf.
- Marie-Christine Steckel-Assouère. (2015). *Les finances publiques en schémas*. 1^{re} édition. Paris: Ellipses.
- Michel Bouvier. (2018). *Les finances locales*. 17^e édition. Issy-les-Moulineaux: LGDJ Lextenso.
- Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassen, & Jean-Pierre Lassale. (2018-2019). *Les finances publiques*. 17^e édition 2018-2019. Issy-les-Moulineaux: LGDJ Lextenso.
- Ville de Dijon. M. 57 Budget primitif Voté par nature. BUDGET : Dijon Ville - Budget principal (3) ANNEE 2022. Retrieved December 2, 2021, from [file:///C:/Users/HP/Downloads/BP_DELIB_VD2021_12_13_005_D_20211213%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/BP_DELIB_VD2021_12_13_005_D_20211213%20(1).pdf).

Virginie Donier. (2017). *Droit des collectivités territoriales*. Paris: 2^e édition Dalloz.