

การควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส:

กรณีงบประมาณไม่สมดุล

Control of the French Local Administration Authority's Budget: the Case of Unbalanced Budget

ณัฐวุฒิ คล้ายขำ¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

85 ถนนสกลมารุค ตำบลเมืองศรีโค อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: nuttawut.k@ubu.ac.th

Nuttawut Klaikham²

Faculty of Law, Ubon Ratchathani University

85 Sathonlamark Road, Warin Chamrap, Ubon Ratchathani 34190, Thailand

Email: nuttawut.k@ubu.ac.th

Received: April 2, 2023 Revised: July 7, 2023 Accepted: July 14, 2023

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสในกรณีที่มีการจัดทำงบประมาณที่ไม่สมดุล ซึ่งถือเป็นหนึ่งในมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการจัดทำและบริหารงบประมาณของตนเอง และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจภายใต้การปกครองในระบอบนิติรัฐ บทความนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสารจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรองของประเทศฝรั่งเศส รวมถึงเอกสาร และรายงานที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ

จากการศึกษาพบว่า การควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสในกรณีที่มีการจัดทำงบประมาณที่ไม่สมดุลมีความสอดคล้องกับหลักการนิติรัฐ เคระพหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังเป็นการสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมาย

คำสำคัญ: การควบคุมทางงบประมาณ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

¹ อาจารย์.

² Lecturer.

Abstract

The purpose of this article is to study the principles and legal measures concerning the budgetary control of the French local administration authority's budget in case of an unbalanced budget. The control is one of the legal measures designed to support local autonomy of preparing a budget which is in accordance with the decentralization under the legal state principle. This article was conducted by using the literature review method gathering the information from the French legal stipulations, regulations as well as documents and reports publicized by official authorities.

The study found that the budgetary control of the French local administration authority budget in case of voting an unbalanced budget is in accordance with the principle of legal state and in respect of the local autonomy. This is also supporting the local administration authorities to prepare their budget in compliance with the law.

Keywords: Budgetary Control; Local Administration Authority; Regional Court of Accounts

1. บทนำ

การกระจายอำนาจทางปกครองของประเทศไทยเริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ที่ได้มีการยกเลิก “การควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการ (Prefectural Control)” ซึ่งเป็นการตรวจสอบก่อนการกระทำทางปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลบังคับใช้ (A Priori Control) และได้ออกแบบให้มีการตรวจสอบลักษณะใหม่ที่มีชื่อว่า “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (The Control of Legality)” ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายหลังการกระทำทางปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีผลบังคับใช้แล้ว (A Posteriori Control)

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายสามารถจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (The Control of Legality of the Administrative Acts) ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครอง และ 2) การควบคุมทางงบประมาณ (The Control of Budgetary Acts) ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและให้ความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (The Regional Courts of Accounts)

ในส่วนของการกระทำทางงบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีอิสระในการกำหนดงบประมาณเป็นของตนเอง กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกแบบ จัดทำ และอนุมัติงบประมาณโดยสภาของท้องถิ่นอัน ได้แก่ สภาเทศบาล (Municipal Council) สภาจังหวัด (Departmental Council) และสภามณฑล (Regional Council) อย่างอิสระ โดยเมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นลงมติอนุมัติงบประมาณประจำปี ไม่ว่าจะงบประมาณนั้นจะมีความถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น งบประมาณดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับทันทีโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมหรืออนุมัติจากผู้ว่าราชการ (Prefect)

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณนั้นเป็นความอิสระที่มีขอบเขต (Limited Liberty) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเพื่อไม่ให้เกิดการจัดทำงบประมาณที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและหลักการทางงบประมาณในระดับท้องถิ่น โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ออกแบบให้มีการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเรื่องการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสในกรณีที่มีการจัดทำงบประมาณที่ไม่สมดุล มีหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายที่เป็นรากฐาน ดังต่อไปนี้

2.1 หลักความสมดุลทางงบประมาณ

นับตั้งแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเป็นอิสระจากการกระจายอำนาจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (The Free Administration of the Local Collectivites) ที่ยืนยันความเป็นอิสระทั้งภารกิจ คน และงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเองมีอิสระในการวางแผนการดำเนินงานของตนเอง รวมถึงมีอิสระในการกำหนดงบประมาณและดำเนินการทางการคลังของตนเองอีกด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสภายหลังจากการกระจายอำนาจจึงมีความเป็นอิสระในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของตนเองโดยไม่ต้องของความยินยอมจากตัวแทนของรัฐส่วนกลางหรือผู้ว่าราชการจังหวัด งบประมาณที่ผ่านการอนุมัติโดยสภาของท้องถิ่นจะมีผลผูกพันและบังคับใช้ได้ทันที ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเคารพกฎหมายและหลักการทางงบประมาณในระดับท้องถิ่น 5 ประการ ได้แก่ 1) หลักการงบประมาณรายปี (The Annual Budget), 2) หลักความเป็นหนึ่งเดียวของงบประมาณ (The Budgetary Unity), 3) หลักความมีลักษณะทั่วไปของงบประมาณ (The Budgetary Universality), 4) หลักความมีลักษณะเจาะจงของงบประมาณรายจ่าย (The Budgetary Specialty) และ 5) หลักความสมดุลทางงบประมาณ (The Balanced Budget) กล่าวคือ ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะออกแบหรือจัดทำงบประมาณตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องเคารพหลักการทางงบประมาณในระดับท้องถิ่นด้วย⁴

หลักความสมดุลทางงบประมาณ (The Principle of Balanced Budget) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในหลักการทางงบประมาณในระดับท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเคารพ คือ หลักการที่บังคับให้องค์กรของรัฐในระดับท้องถิ่นต้องจัดทำงบประมาณให้มีลักษณะสมดุลกันระหว่างรายรับและรายจ่าย ในกรณีขององค์กร

³ Constitutional Council, "Is the Free Administration of the Local Authorities a Fundamental Freedom," last modified January 21, 2022, accessed March 5, 2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales-est-elle-une-liberte-fondamentale/>

⁴ Jacques Buisson, *Public Finances*, 16th ed. (Paris: Dalloz, 2015), 156-158.

ปกครองส่วนท้องถิ่นความสมดุลทางงบประมาณปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรา L. 1612-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเคารพหลักความสมดุลทางงบประมาณทั้งงบประมาณด้านการดำเนินงานและงบประมาณด้านการลงทุน ทั้งนี้ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสสามารถจำแนกออกได้ 3 ประเภท ได้แก่ 1) งบประมาณหลัก (Primitive Budget), 2) งบประมาณเพิ่มเติม (Annex Budget) และ 3) งบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม (Modificative Decision)⁵

ภายใต้หลักความสมดุลทางงบประมาณนี้ รายจ่ายและรายรับของงบประมาณจะต้องมีความสมดุลกันในทางคณิตศาสตร์ (Arithmetic Perspective) รายจ่ายด้านการดำเนินงานจะต้องมาจากรายรับแน่นอน (Definitive Revenue) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำเงินกู้มาตั้งเป็นงบประมาณเพื่อเป็นรายจ่ายด้านการดำเนินงานได้ มีเพียงแต่รายจ่ายด้านการลงทุนเท่านั้นที่สามารถนำเงินกู้มาชำระได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกู้เงินจากแหล่งเงินกู้อื่นเพื่อมาตั้งเป็นงบประมาณเพื่อการชำระหนี้เงินกู้ได้ (Cavalry Budget)⁶

การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มต้นโดยการที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำร่างงบประมาณประจำปี (Budgetary Preparation) โดยทั่วไปจะเริ่มต้นในช่วงเดือนกรกฎาคม และจะมีการนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น (Debate of Budgetary Orientation) และการลงมติของสภาท้องถิ่น (Vote of the Budget)⁷ เพื่ออนุมัติงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมตินั้นให้ถือเสียงข้างมากของสมาชิกที่มีอยู่ของสภา

เพื่อให้เห็นภาพในทางข้อเท็จจริงของหลักความสมดุลทางงบประมาณในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างงบประมาณหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ผ่านการลงมติของสภาท้องถิ่นนั้น ๆ เมื่อปี ค.ศ. 2022 มาเป็นตัวอย่างประกอบการทำความเข้าใจ

แผนภาพที่ 1 แผนภาพแสดงตัวอย่างของการลงมติอนุมัติงบประมาณสมดุลของเทศบาลเมืองบอร์กโดซ์ ประจำปี ค.ศ. 2022⁸

ประเภท	รายจ่าย งบประมาณหลัก ปี ค.ศ. 2022	รายรับ งบประมาณหลัก ปี ค.ศ. 2022
งบดำเนินงาน	427,510,240 ยูโร	427,510,240 ยูโร
งบลงทุน	185,763,865 ยูโร	185,763,865 ยูโร
รวม	613,274,105 ยูโร	613,274,105 ยูโร

⁵ Michel BOUVIER, *The Local Finances*, 17th ed. (Lssy-Les-Moulineaux: LGDJ, 2018), 234.

⁶ Nuttawat Klaiham, *Report of Internship: The Control of the Budgetary Acts Committed by the Regional Court of Accounts Bourgogne-Franche-Comte* (Nanterre: University Paris Nanterre, 2018), 26-27.

⁷ Jacques Buisson, *Public Finances*, 156-158.

⁸ City of Bordeaux, "Primitive Budget 2022," last modified January 20, 2022, accessed March 5, 2022, <https://www.bordeaux.fr/images/ebx/fr/groupePiecesJointes/34570/15/pieceJointeSpec/202655/file/BP2022.pdf>

แผนภาพที่ 2 แผนภาพแสดงตัวอย่างของการลงมติอนุมัติงบประมาณสมดุลของเทศบาลเมือง
ติ่ง ประจำปี ค.ศ. 2022⁹

ประเภท	รายจ่าย งบประมาณหลัก ปี ค.ศ. 2022	รายรับ งบประมาณหลัก ปี ค.ศ. 2022
งบดำเนินงาน	56,920,525 ยูโร	56,920,525 ยูโร
งบลงทุน	197,688,210 ยูโร	197,688,210 ยูโร
รวม	254,608,735 ยูโร	254,608,735 ยูโร

แผนภาพที่ 3 แผนภาพแสดงตัวอย่างของการลงมติอนุมัติงบประมาณสมดุลของเทศบาลเมือง
ลียง ประจำปี ค.ศ. 2022¹⁰

ประเภท	รายจ่าย งบประมาณหลัก ปี ค.ศ. 2022	รายรับ งบประมาณหลัก ปี ค.ศ. 2022
งบดำเนินงาน	237,222,910 ยูโร	237,222,910 ยูโร
งบลงทุน	706,813,607 ยูโร	706,813,607 ยูโร
รวม	944,036,517 ยูโร	944,036,517 ยูโร

จากตัวอย่างงบประมาณหลักของเทศบาล 3 แห่งข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสนั้นจะเคารพหลักความสมดุลทางงบประมาณโดยงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่ายจะมีความสมดุลในทางคณิตศาสตร์ กล่าวคือ ไม่มีการทำงบประมาณรายจ่ายมากกว่ารายรับนั่นเอง

2.2 หลักการตรวจสอบการกระทำทางการคลัง

หลักการตรวจสอบการกระทำทางการคลัง (Financial Control) เป็นหลักการที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ (Constitutional Value) ซึ่งมีฐานทางกฎหมายจาก ข้อ 15 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ความว่า “สังคมย่อมมีสิทธิให้ข้าราชการรายงานการบริหารราชการได้” โดยข้อ 15 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ถือเป็นต้นกำเนิดของระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสทั้งหมด ดังปรากฏการสลักบทบัญญัติข้อ 15 ไว้ที่กลางห้องประชุมใหญ่ของศาลตรวจเงินแผ่นดิน (The Grand Chamber of the Court of Accounts)

⁹ City of Dijon, “Primitive Budget 2022,” last modified February 5, 2022, accessed March 5, 2022, <https://www.dijon.fr/Vie-municipale/Budget-municipal/Budget-2022/>

¹⁰ City of Lyon, “Primitive Budget 2022,” last modified January 13, 2022, accessed March 5, 2022, <https://www.lyon.fr/sites/lyonfr/files/content/documents/2022-02/Budget%202022%20-%20budget%20principal.pdf/>

หลักการตรวจสอบการกระทำทางการคลัง คือ การที่การกระทำทางการเงินและคลังของข้าราชการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องถูกตรวจสอบได้เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของภาครัฐนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดของสาธารณะ โดยหากใช้รูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินของศาล ตรวจเงินแผ่นดินและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเป็นเกณฑ์ในการจำแนก อาจจำแนกประเภทการตรวจสอบ การกระทำทางการคลังออกได้ 3 ประเภท ได้แก่ 1) การตรวจสอบการดำเนินงาน (The Examination of the Management), 2) การตัดสินบัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐ (The Judgments of the Accounts of the Public Comptrollers) และ 3) การควบคุมทางงบประมาณ (The Budgetary Control)

ศาลตรวจเงินแผ่นดินและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคถือเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการกระทำทางการคลังให้เป็นที่ไปตามหลักการทางการคลังและบทบัญญัติของกฎหมาย หากภายหลังการตรวจสอบ พบว่ามีความผิดปกติเกิดขึ้นเกี่ยวกับการกระทำทางการคลัง ศาลตรวจเงินแผ่นดินและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค มีอำนาจในการออกรายงานการตรวจสอบ (Report) คำพิพากษา (Judgment) หรือความเห็น (Public Opinion) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงหรือแก้ไขความผิดปกตินั้น รวมถึงมีอำนาจส่งเรื่องต่อไปยังองค์กรอื่น ที่มีอำนาจในการพิจารณาโทษที่ร้ายแรงกว่า เช่น ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง หรือศาลอาญา

2.3 หลักการควบคุมทางงบประมาณ

หลักการควบคุมการกระทำทางงบประมาณเป็นหนึ่งในประเภทของการตรวจสอบทางการคลัง ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสออกแบบให้เป็นภารกิจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคในการควบคุมทางงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถือเป็นภารกิจเฉพาะ (Sui Generis) ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค เนื่องจาก ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส ออกแบบให้มีการควบคุมทางงบประมาณโดยองค์กรตุลาการเฉพาะงบประมาณ ในระดับท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีการควบคุมทางงบประมาณโดยองค์กรตุลาการในระดับชาติ¹¹ กล่าวคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินไม่มีการกึ่งในการควบคุมงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาและลงมติโดยรัฐสภา

การควบคุมทางงบประมาณ คือ การที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการเข้าไปตรวจสอบและออกความเห็นเกี่ยวกับงบประมาณ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำ ทั้งนี้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคไม่อาจเริ่มกระบวนการควบคุมการกระทำทางงบประมาณโดยศาลเองได้จะต้องมีการเสนอเรื่องโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี โดยในกรณีที่งบประมาณไม่สมมูลนั้น ผู้มีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค คือ ผู้ว่าราชการ

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงมติเห็นชอบกับงบประมาณที่ขัดกับหลักความสมมูลทางงบประมาณ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตามกฎหมายในการเสนอเรื่องภายในกรอบเวลา 30 วัน เพื่อให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคในการพิจารณาให้ความเห็น¹² ในกรณีนี้ให้ผู้ว่าราชการส่งข้อมูลและเอกสารทั้งหมดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ เช่น บัญชีการดำเนินงาน เอกสารการปิดบัญชีการดำเนินงาน เอกสารการประชุมสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง งบประมาณหลักที่ได้รับการลงมติ เป็นต้น¹³

¹¹ Michel Bouvier et al., *Public Finances*, 17th ed. (Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2018), 352.

¹² Code of the Territorial Collectivities, Article L. 1612-5.

¹³ Ibid., Article R.1612-19.

เมื่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคพิจารณาแล้วเห็นว่าเอกสารครบถ้วน กระบวนการพิจารณาจะเข้าสู่กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง (The Phrase of Instruction) โดยมีตุลาการทางการคลังเจ้าของสำนวน พร้อมด้วยผู้ช่วยตุลาการที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยมีระยะเวลา 30 วัน¹⁴ นับตั้งแต่ได้รับการเสนอเรื่องจากผู้ว่าราชการในการทำความเข้าใจ

ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ตุลาการเจ้าของสำนวนพร้อมด้วยผู้ช่วยตุลาการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานเอกสาร¹⁵ ที่ผู้ว่าราชการส่งมาให้พร้อมกับคำเสนอเรื่อง อาทิเช่น บัญชีการดำเนินงาน เอกสารการปิดบัญชีการดำเนินงาน เอกสารการประชุมสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง งบประมาณหลักที่ได้รับการลงมติ เป็นต้น นอกจากนี้ ตุลาการยังมีอำนาจในการเรียกเอกสารเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากเห็นว่าจำต้องอาศัยเอกสารเพิ่มเติม เช่น รายละเอียดของโครงการที่ผูกพันข้ามปีงบประมาณ รายละเอียดของโครงการที่สิ้นความผูกพันไปแล้วแต่ยังคงมีภาระผูกพันทางการเงินสืบเนื่องมาถึงงบประมาณที่เป็นประเด็น เป็นต้น¹⁶

นอกจากอำนาจในการตรวจสอบพยานเอกสารแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนยังมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีจากการลงพื้นที่อีกด้วย โดยการทำเอกสารไปยังหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคล สิ่งที่ประสงค์จะตรวจสอบ และวันที่จะเข้าตรวจสอบ โดยทำเป็นเอกสารที่มีชื่อว่า “คำสั่งของภารกิจ (Order of Mission)” เมื่อตุลาการเห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว จะเป็นการประชุมขององค์คณะ เพื่อทำความเข้าใจต่อไป

การประชุมเพื่อทำความเข้าใจขององค์คณะ จะต้องเคารพหลักการทางกฎหมาย 3 ประการ ดังต่อไปนี้ 1) หลักความเป็นอิสระของตุลาการ (Independence) คือ การทำงานของตุลาการจะได้รับการรับรองความเป็นอิสระในการทำงานทั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ถูกตรวจสอบ และตุลาการคนอื่นของศาลด้วย กล่าวคือ แม้กระทั่งประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคก็ไม่มีอำนาจเข้ามาแทรกแซงการทำงานของตุลาการเจ้าของสำนวนได้ 2) หลักการพิจารณาคดีเป็นองค์คณะ (Collegiality) คือ การออกความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคต้องกระทำผ่านการประชุมขององค์คณะ และ 3) หลักการเผชิญหน้าในการพิจารณาคดี (Contradiction) คือ การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสในการชี้แจงก่อนการจัดทำความเห็น¹⁷

เมื่อองค์คณะประชุมเพื่อทำความเข้าใจสำเร็จ ศาลจะออกความเห็นเรียกว่า “ความเห็นแรก (The First Opinion of the Court)” โดยในความเห็นนั้นจะมีการเสนอแนะมาตรการที่จำเป็นสำหรับการกลับเข้าสู่ความสมดุลทางงบประมาณ (the Necessary Measures to the Reestablishment of the Budgetary Equilibrium) และสั่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนำความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเข้าสู่การประชุมของสภาท้องถิ่นเพื่อทำการปรับปรุงหรือแก้ไขงบประมาณตามความเห็นของศาลฯ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องปรับปรุงหรือแก้ไขงบประมาณตามความเห็นของศาลฯ

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Code of the Financial Jurisdictions, Article L. 244-3.

¹⁶ Jean Raynaud and Jean-Yves Bertucci, *The Financial Jurisdictions* (Paris: Vendome Impressions, 2003). 105.

¹⁷ Court of Accounts and Regional and Territorial Courts of Accounts, *To Assure of Good Practice of the Public Money by Informing the Citizen* (Jouve sur papier: FSC, 2016), 6-7.

ทั้งหมด สภาท้องถิ่นยังคงมีอิสระในการเปลี่ยติเพื่อปรับปรุงหรือแก้ไขงบประมาณ เพียงแต่ภายหลังจากการปรับปรุงหรือแก้ไขงบประมาณเสร็จสิ้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องส่งงบประมาณที่แก้ไขนั้นให้ศาลาเพื่อออกความเห็นอีกครั้ง ซึ่งเรียกว่า “ความเห็นที่สอง (The Second Opinion of the Court)” หากศาลาพิจารณาแล้วเห็นว่าแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปรับปรุงหรือแก้ไขไม่เป็นไปตามความเห็นแรกของศาลา แต่การปรับปรุงหรือแก้ไขนั้นยังคงเป็นไปในแนวทางที่เพียงพอที่จะทำให้งบประมาณกลับสู่ความสมดุล ศาลาก็สามารถออกความเห็นที่สองรับรองงบประมาณที่แก้ไขได้

3. บทวิเคราะห์

จากการศึกษาแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการควบคุมทางงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่มีการจัดทำงบประมาณที่ไม่สมดุลของประเทศฝรั่งเศส แสดงให้เห็นลักษณะเด่นที่น่าสนใจหลายประเด็นซึ่งนำมาสู่การวิเคราะห์ในส่วนนี้ โดยผู้เขียนได้เปรียบเทียบกับระบบการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไป

3.1 ความสอดคล้องกับหลักการนิติรัฐ

การควบคุมทางงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สมดุลของประเทศฝรั่งเศส มีความสอดคล้องกับหลักการนิติรัฐที่มุ่งหมายให้การกระทำของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าทางใดก็ตามอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบได้ โดยการกระทำทางงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศส ก็ถือเป็นหนึ่งใน “การกระทำ” ของหน่วยงานของรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้หลักการนี้ ซึ่งกฎหมายออกแบบให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการควบคุมงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หากเปรียบเทียบกับระบบการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยพบว่า แนวคิดของการควบคุมทางงบประมาณของประเทศไทยนั้นยังไม่มีที่ชัดเจน ระบบกฎหมายไทยมีทั้งบทบัญญัติที่ให้มีการตรวจสอบงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และพบข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการจัดทำงบประมาณของประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ที่กำหนดว่า “การตรวจสอบการเงินรวมถึง การตรวจสอบการจัดทำ การอนุมัติ การบริหารงบประมาณ และการตัดสินใจอื่นในการจัดสรรทรัพยากร รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง” และ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดว่า “รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้” อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้จะไม่ปรากฏบทบัญญัติว่าให้มีการควบคุมหรือตรวจสอบงบประมาณอย่างชัดเจน แต่ปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด ซึ่งมีมติหนึ่งของ “การเงินการคลัง” ก็คือ “งบประมาณ”

¹⁸ Constitution of the Kingdom of Thailand, Article 62.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ฉบับ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ 3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พบว่าไม่ปรากฏบทบัญญัติในลักษณะที่ทำให้มีการควบคุมหรือตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย หากแต่พบเพียงบทบัญญัติที่มีเนื้อหาไปในทิศทางเดียวกันในลักษณะที่ว่า “หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกงบประมาณประจำปีได้ทันให้ใช้งบประมาณปีเก่าไปพลางก่อน” เช่น มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 62 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ มาตรา 55/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ข้อสังเกต แม้ในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะเป็นหมวดที่บัญญัติว่าด้วย “การควบคุมงบประมาณ” แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติเหล่านั้นแล้ว พบว่า บทบัญญัติในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หาได้มีลักษณะเป็นการควบคุมงบประมาณในลักษณะเช่นเดียวกันกับการควบคุมทางงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสไม่ หากแต่เป็นบทบัญญัติในลักษณะที่เป็น การมุ่งควบคุม “การใช้งบประมาณ” โดยรัฐมนตรีและบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังมีความไม่ชัดเจนว่ามีอยู่หรือไม่ เนื่องด้วยบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอยู่หลายฉบับ อย่างไรก็ตาม มาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้รับรองหลักนิติรัฐไว้ว่าหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

3.2 ความสอดคล้องกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สมดุลของประเทศฝรั่งเศส มีความสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่มุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณของตนเอง ภายใต้กรอบของกฎหมายโดยปราศจากการบังคับของหน่วยงานรัฐการส่วนกลาง โดยสะท้อนออกมาจากกระบวนการควบคุมทางงบประมาณที่ให้อิสระเป็นหลัก และให้การควบคุมเป็นข้อยกเว้น ดังนี้

แม้ผู้ว่าราชการเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณโดยไม่เคารพต่อหลักความสมดุลทางงบประมาณ ผู้ว่าราชการก็ไม่มีอำนาจสั่งการหรือเปลี่ยนแปลงมติของสภาท้องถิ่นได้ ผู้ว่าราชการมีเพียงอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้พิจารณาให้ความเห็น อีกทั้งมีกรอบระยะเวลาในการเสนอเรื่องอีกด้วย กระบวนการในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้อาณัติของผู้ว่าราชการ

ในกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการทำความเข้าใจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค แม้จะไม่ใช่การตัดสินใจคดีความ ศาลต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงก่อนทำความเข้าใจ ซึ่งเป็นหลักการเผชิญหน้าในการพิจารณาคดีในศาล อีกทั้งเมื่อศาลฯ ให้ความเห็นทางงบประมาณไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของศาลฯ ได้ อีกทั้งสามารถแก้ไขงบประมาณตามที่ตนเองเห็นสมควรโดยที่ไม่จำเป็นต้องเหมือนกับความเห็นศาลได้ด้วย เพียงแต่มีเงื่อนไข คือ ต้องส่งให้ศาลฯ ให้ความเห็น

รับรองอีกครั้ง กระบวนการในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจนิติของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคด้วย กล่าวคือ แม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกลายเป็นผู้ถูกตรวจสอบแต่ก็ยังมีอิสระในการตัดสินใจทางการงบประมาณในระดับหนึ่ง

หากเปรียบเทียบกับระบบการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยพบว่าไม่ปรากฏว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณไม่สมดุลนั้นจะมีกระบวนการในการควบคุมหรือตรวจสอบเช่นไร อย่างไรก็ดีตามปรากฏบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการยุบสภาท้องถิ่นได้ในกรณีที่ไม่มีการจัดทำงบประมาณตามกำหนดเวลา เช่น มาตรา 62 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ มาตรา 55/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

การให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นข้าราชการประจำกระทรวงมหาดไทยในการยุบสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้นั้นไม่น่าจะสอดคล้องกับครรลองประชาธิปไตย อันส่งผลอย่างร้ายแรงต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการยุบสภาทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงแต่สูญเสียความเป็นอิสระทางการคลังเท่านั้น แต่ถือเป็นการสูญเสียความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด เนื่องด้วยสภาพบังคับที่รุนแรงเกินไปและไม่ได้สัดส่วน

ข้อสังเกต นับเป็นเรื่องที่แปลกในทางกฎหมาย เนื่องด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับการการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในระบบกฎหมายว่ามีอยู่หรือไม่ แต่กลับปรากฏสภาพบังคับของการควบคุมทางงบประมาณที่รุนแรงถึงขั้นยุบสภาท้องถิ่นได้ในบทบัญญัติมาตราเดียวกัน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าสภาพบังคับของการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีความรุนแรง ทั้งที่ยังไม่มีความชัดเจนในทางกฎหมายว่าการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีอยู่หรือไม่

3.3 การสนับสนุนการจัดทำงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีซึ่งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สมดุลของประเทศฝรั่งเศสเป็นอีกหนึ่งหนทางในการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดทำงบประมาณ กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจ กฎหมายได้ออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงบประมาณเป็นรายปีซึ่งอาจก่อให้เกิดความยากลำบากและความไม่เข้าใจในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดด้านบุคลากรที่ไม่มาก การให้ตุลาการทางการคลังซึ่งถือเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านงบประมาณและการคลังภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการให้ความเห็นจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อระบบการงบประมาณและการคลังของประเทศโดยภาพรวม

การงบประมาณนั้นถือเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการคลังภาครัฐทั้งหมด กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินภาครัฐไม่ว่าจะในด้านกรดำเนินงาน เช่น การจ่ายเงินเดือนข้าราชการ และการลงทุน เช่น การก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก นอกจากจะต้องอาศัยฐานทางกฎหมายแล้ว ยังต้องอาศัยฐานจากเอกสารงบประมาณด้วย

กล่าวคือ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการก่อสร้างอาคารเรียนตามกฎหมาย แต่หากสภาของท้องถิ่นไม่ได้ตั้งงบประมาณสำหรับการก่อสร้างอาคารเรียนไว้ในงบประมาณประจำปี ผู้บริหารท้องถิ่นก็ไม่สามารถอนุมัติการก่อสร้างในงบประมาณดังกล่าวได้

ดังนั้น การที่กฎหมายเปิดช่องให้มีการควบคุมงบประมาณจึงเป็นการป้องกันการใช้จ่ายเงิน หรือ การอนุมัติโครงการที่ไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายในงบประมาณนั้น ๆ โดยอัตโนมัติ เพราะเมื่องบประมาณมีความสมดุล และถูกต้องตามหลักการทางการคลังตั้งแต่ต้น ย่อมจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบงบประมาณและภารกิจที่งบประมาณเหล่านั้นจะต้องถูกนำไปใช้ในงบประมาณนั้นเป็นอย่างดี

หากเปรียบเทียบกับระบบการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยพบว่า การควบคุมทางงบประมาณยังไม่ชัดเจนทำให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณที่มีปัญหาในระหว่างปีงบประมาณเป็นจำนวนมาก จากรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีการดำเนินการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบข้อบกพร่องและข้อสังเกตทั้งหมด 7,916 หน่วยงาน จากการตรวจสอบทั้งหมด 9,463 หน่วยงาน¹⁹ คิดเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 80 ของการตรวจสอบทั้งหมด และพบความเสียหายโดยสามารถคำนวณเป็นตัวเงินถึง 4,654.76 ล้านบาท²⁰

ผู้เขียนจึงมีข้อสันนิษฐานว่าเนื่องด้วยประเทศไทยไม่มีกระบวนการในการควบคุมงบประมาณ ซึ่งถือเป็นการควบคุมทางการคลังภาครัฐตั้งแต่จุดเริ่มต้น อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดข้อบกพร่องในการใช้จ่ายเงินของรัฐในระดับท้องถิ่น อันก่อให้เกิดมูลค่าความเสียหายตามมาซึ่งมีมูลค่าที่เป็นตัวเงินสูงถึง 4 พันล้านบาท

4. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส: กรณีงบประมาณไม่สมดุล ผู้เขียนสรุปผลและมีข้อเสนอแนะดังนี้

4.1 สรุปผล

จากการศึกษาเรื่องการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส ในกรณีที่มีการจัดทำงบประมาณที่ไม่สมดุลพบว่า มาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสในกรณีที่มีการจัดทำงบประมาณที่ไม่สมดุล ซึ่งถือเป็นเรื่องหนึ่งมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการจัดทำและบริหารงบประมาณของตนเองให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบที่สอดคล้องกันกับแนวคิดการกระจายอำนาจ โดยให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินรูปแบบศาลที่มีตุลาการทางการคลังเข้ามามีบทบาทในควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากงบประมาณนั้นไม่เคารพหลักความสมดุลทางงบประมาณ

¹⁹ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานผลการปฏิบัติงาน ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563, แก้ไขครั้งล่าสุด 2563, สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2565, <https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/reportaudit/ไฟล์รายงานประจำปี%20๖๓%20น้ำขึ้นเว็บไซต์.pdf/>

²⁰ เรื่องเดียวกัน, 53.

การควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค เปรียบดังการให้โอกาสแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขหรือปรับปรุงงบประมาณขององค์กรให้ถูกต้องตามกฎหมายและสอดคล้องกับหลักการทางงบประมาณในระดับท้องถิ่น ทำให้ปัญหาในการใช้จ่ายเงินภาครัฐในระดับท้องถิ่นได้รับการแก้ไขตั้งแต่ยังไม่ปรากฏปัญหาขึ้นเลย โดยการควบคุมโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคนี้ไม่เพียงแต่เป็นการเคารพหลักการนิติรัฐเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการออกแบบการควบคุมให้สอดคล้องกับความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ด้วยการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีโอกาสชี้แจง รวมถึงการให้ผู้มีอำนาจในการปรับปรุงและแก้ไขงบประมาณเป็นของสภาท้องถิ่น ไม่ใช่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคที่เป็นหน่วยงานรัฐการส่วนกลาง

แนวคิดและมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสอาจนำมาเป็นบทเรียนในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้ โดยการสร้างระบบการควบคุมหรือตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน และการปรับบทบาทบางประการของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจช่วยส่งผลให้ข้อบกพร่องด้านการใช้จ่ายเงินภาครัฐในระดับท้องถิ่นลดลง อันจะส่งผลให้ความเสียหายต่อการคลังภาครัฐลดลงตามไปด้วย ทั้งนี้ ในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายจำต้องคำนึงถึงบริบทของการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่ไม่เหมือนกับการกระจายอำนาจของประเทศฝรั่งเศส

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส ในกรณีที่มีการจัดทางงบประมาณที่ไม่สมดุล ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

4.2.1 เห็นควรแก้ไขกฎหมายในระยะยาวโดยนำบทบัญญัติทั้งหมดของกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมหรือตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแก้ไขให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

4.2.2 เห็นควรแก้ไขกฎหมายในระยะสั้นโดยอาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมหรือตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาจเทียบเคียงกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสใช้ไปพลางก่อน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้การงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยอยู่ภายใต้แนวคิดนิติรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

4.2.3 เห็นควรแก้ไขบทบัญญัติในระยะยาวว่าสภาพบังคับของการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอย่างไร โดยอาจเทียบเคียงสภาพบังคับของการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ ต้องให้สอดคล้องกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริบทของประเทศไทยด้วย โดยไม่จำเป็นต้องเหมือนกับกรณีของประเทศฝรั่งเศสที่จะต้องมีการควบคุมทางงบประมาณเป็นประจำทุกปี ผู้เสนอแก้ไขกฎหมายอาจกำหนดช่วงเวลาในการปรับตัวออกเป็นหลายช่วงเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรตรวจสอบได้ทำความเข้าใจและปรับตัวกับรูปแบบการควบคุมลักษณะใหม่

4.2.4 เห็นควรแก้ไขกฎหมายระยะสั้น ควรมีการยกเลิกบทบัญญัติที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาของท้องถิ่นในกรณีที่ไม่มีการจัดทำงบประมาณตามกรอบเวลาของกฎหมาย เพราะขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจเปลี่ยนแปลงรูปแบบของโทษเป็นการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเข้ามาจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน และอาจห้ามผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินกิจการสำคัญที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากบางประการ เช่น การก่อสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ จนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาเสร็จจึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับเข้ามามีอำนาจในการบริหารงบประมาณต่อไปตามสัดส่วนที่เหลือของปีงบประมาณนั้น เป็นต้น

4.2.5 เห็นควรหากเกิดการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางงบประมาณ โดยสร้างระบบการควบคุมทางงบประมาณในลักษณะเดียวกันกับการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส อาจส่งผลให้ข้อบกพร่องด้านการใช้จ่ายเงินภาครัฐที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบลดลง อันจะส่งผลให้ความเสียหายต่อการคลังภาครัฐลดลงตามไปด้วยไม่มากนัก

References

- Bouvier, Michel. *Public Finances*. 17th ed. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2018.
- Buisson, Jacques. *Public Finances*. 16th ed. Paris: Dalloz, 2015.
- City of Bordeaux. "Primitive Budget 2022." Last modified January 20, 2022. Accessed March 5, 2022. <https://www.bordeaux.fr/images/ebx/fr/groupePiecesJointes/34570/15/pieceJointeSpec/202655/file/BP2022.pdf/>
- City of Dijon. "Primitive Budget 2022." Last modified February 5, 2022. Accessed March 5, 2022. <https://www.dijon.fr/Vie-municipale/Budget-municipal/Budget-2022/>
- City of Lyon. "Primitive Budget 2022." Last modified January 13, 2022. Accessed March 5, 2022. <https://www.lyon.fr/sites/lyonfr/files/content/documents/2022-02/Budget%202022%20-%20budget%20principal.pdf/>
- Constitutional Council. "Is the Free Administration of the Local Authorities a Fundamental Freedom." Last modified January 21, 2022. Accessed March 5, 2022. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales-est-elle-une-liberte-fondamentale/>
- Court of Accounts and Regional and Territorial Courts of Accounts. *To Assure of Good Practice of the Public Money by Informing the Citizen*. Jouve sur papier: FSC, 2016.
- Nuttawut Klaikham. *Report of Internship: The Control of the Budgetary Acts Committed by the Regional Court of Accounts Bourgogne-Franche-Comte*. Nanterre: University Paris Nanterre, 2018. [In Thai]

Office of the Auditor General of Thailand. “Performance Report of the Office of the Auditor General of Thailand Fiscal year 2020.” Last modified April 20, 2021. Accessed March 5, 2022. <https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/reportaudit/ไฟล์รายงานประจำปี%2063%20นำเสนอขึ้นเว็บไซต์.pdf/> [In Thai]

Raynaud, Jean, and Jean-Yves Bertucci. *The Financial Juridictions*. Paris: Vendome Impressions, 2003.