

บทที่ 3

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในต่างประเทศ

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่า การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา อาจแบ่งภารกิจของการควบคุมออกได้ เป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมก่อน ซึ่งหมายถึงการควบคุมโดยการอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมภายหลัง ซึ่งหมายถึง การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ สำหรับการศึกษานี้ จะศึกษาเฉพาะบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณที่เป็นการควบคุมภายหลัง เป็นสำคัญ

3.1 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเศอังกฤษ

ระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา ในประเทศอังกฤษ อาจกล่าวได้ว่าใช้เวลาในการพัฒนาไม่น้อยกว่า 150 ปี นับจากปี ค.ศ. 1711 มาจนถึงการคิดค้นและพัฒนาคณะกรรมาธิการ Public Account Committee (PAC) ในปี ค.ศ. 1861 และ Comptroller and Auditor General (CAG) ในปี ค.ศ. 1866 ซึ่งถือเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบบัญชีสาธารณะของรัฐสภาอังกฤษที่สมบูรณ์แบบ และหลักการและแนวคิดของระบบดังกล่าวยังคงใช้อยู่ถึงปัจจุบัน

3.1.1 คณะกรรมาธิการบัญชีสาธารณะ

(Public Account Committee)

(1) ความเป็นมา

คณะกรรมาธิการบัญชีสาธารณะ ได้ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก

ในสภาสามัญ ตามข้อเสนอของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง Gladstone ซึ่งดำรงตำแหน่งในขณะนั้น ซึ่งเสนอว่า สภาสามัญสมควรที่จะมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีการเงิน ในทุกสมัยประชุมปกติ คณะกรรมการตามที่เสนอดังกล่าว ได้ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1861 โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมของสภาสามัญ และในปีต่อมา สภาสามัญได้กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสามัญอย่างชัดเจนว่า " ให้แต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ที่แสดงถึงเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และการใช้จ่ายเงินนั้น แล้วเสนอความเห็นพร้อมทั้งรายงานต่อรัฐสภา โดยให้มีสมาชิกจำนวนไม่เกิน 15 คน ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาตั้งแต่เริ่มต้นสมัยประชุม " ¹

เหตุผลประการสำคัญของการเสนอให้ตั้ง คณะกรรมการ PAC เนื่องจากระบบของการตรวจสอบบัญชีโดยรัฐสภาในขณะนั้น ยังมีความบกพร่องและไม่เป็นระบบที่จะประกันได้ว่า การใช้จ่ายเงินจะเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นไปโดยประหยัด ดังจะเห็นได้จาก บัญชีที่ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาตามข้อกำหนดของกฎหมาย ที่ชื่อว่า บัญชีการเงินการคลัง (Finance Account) นั้น แม้จะแสดงให้เห็นทราบถึงสถานะทางการคลังของประเทศ โดยอ้างอิงมาจากข้อมูลบัญชีต่าง ๆ แต่ก็ไม่ได้แสดงจำนวนเงินที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ใช้จ่ายไปจริง ซึ่งทำให้รัฐสภาไม่อาจทราบได้ว่า ส่วนราชการได้มีการใช้จ่ายเงินที่รัฐสภาอนุมัติไว้แล้วอย่างไร ข้อบกพร่องของบัญชีการเงินการคลังดังกล่าว ได้ถูกนำมาพิจารณาอย่างจริงจังในราว ค.ศ. 1857 และในที่สุดจึงได้นำมาสู่ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงระบบการตรวจสอบบัญชีโดยรัฐสภา พร้อมการตั้งคณะกรรมการของสภาสามัญขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการเงินของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา

¹ Herbert Brittain. The British Budgetary System (London : George Allen & Unwin Ltd. 1959), p.262.

ในแต่ละปีการคลัง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นที่รู้จักในชื่อคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (Public Accounts Committee) และยังคงทำหน้าที่มาจนถึงในปัจจุบัน

ปัจจุบัน คณะกรรมการ PAC ประกอบด้วยสมาชิก 15 คน ซึ่งสภาสามัญจะแต่งตั้งจากสมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาสามัญตามสัดส่วนพรรคการเมืองในรัฐสภา และโดยธรรมเนียมปฏิบัติ ประธานคณะกรรมการจะเป็นสมาชิกจากพรรคฝ่ายค้าน ส่วนใหญ่แล้ว ตำแหน่งประธานคณะกรรมการก็มักจะ ได้แก่ อดีตเลขาธิการรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (ex - Financial Secretary to the Treasury) และสำหรับเลขาธิการรัฐมนตรีกระทรวงการคลังคนปัจจุบัน ก็มักจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการด้วย ²

(2) อำนาจหน้าที่ของ PAC

โดยทั่วไป คณะกรรมการบัญชีสาธารณะ จะทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ของส่วนราชการ โดยเฉพาะบัญชีแสดงการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ พร้อมทั้งรายงานการตรวจสอบจาก CAG แล้วจัดทำเป็นรายงานความเห็นของคณะกรรมการเสนอต่อรัฐสภา

ความมุ่งหมายที่สำคัญของคณะกรรมการบัญชีสาธารณะในการตรวจสอบบัญชีการเงินของส่วนราชการ อาจสรุปได้เป็น 3 ประการตามที่อดีตประธานคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ Osbert Peake ได้กล่าวไว้ต่อรัฐสภาในปีค.ศ. 1948 ดังนี้ ³

² Ivor Jennings. Parliament (London: Cambridge University Press, 1970), p.333-334.

³ Cedric Sandford. Economic of Public Finance (Oxford : Pergamon Press, 1984) p.68.

- (1) เพื่อให้เป็นประกันว่าเงินของรัฐ (Public Money) ได้ใช้จ่ายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ได้ลงมติไว้แล้ว
- (2) เพื่อให้เป็นประกันว่า การใช้จ่ายเงินเป็นไปด้วยความประหยัด และเพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมมากที่สุด
- (3) เพื่อรักษาระดับมาตรฐานจริยธรรมในทางการคลัง (Public Morality) ของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในระดับสูง

ในการปฏิบัติภารกิจของการควบคุมและตรวจสอบ คณะกรรมการบัญชีสาธารณะมีอำนาจตามข้อบังคับการประชุมของสภาสามัญ เช่นเดียวกับคณะกรรมการอื่น ๆ คือ การเรียกให้ส่งเอกสาร บุคคล และรายงานบันทึกต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นหลักฐาน สำหรับกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการบัญชีสาธารณะโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการพิจารณาจากพยานหลักฐานเป็นสำคัญ ซึ่งจะมีเลขานุการประจำซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางด้านบัญชีเป็นผู้ช่วย นอกจากนี้ คณะกรรมการบัญชีสาธารณะ ยังมีผู้ช่วยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ในด้านการตรวจสอบมาเป็นผู้ช่วยเหลือและสนับสนุนในการทำงาน คือ Comptroller And Auditor General (CAG) ซึ่งจะเข้าร่วมในการประชุมกับคณะกรรมการบัญชีสาธารณะทุกครั้ง และจะเป็นผู้นำเสนอประเด็นหรือเรื่องราวที่น่าสนใจเกี่ยวกับผลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้รัฐสภาได้ทราบ แม้ว่าในทางปฏิบัติ รัฐสภาจะไม่ถูกจำกัดให้ต้องพิจารณาหรือสอบสวนในเรื่องเกี่ยวกับผลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าว แต่มากกว่า 90% ของเรื่องที่คณะกรรมการบัญชีสาธารณะพิจารณามักจะเป็นเรื่องที่มาจากการเสนอและรายงานของ CAG นั้นเอง

ตามหลักการแล้ว ระบบของการทำหน้าที่ของคณะกรรมการบัญชีสาธารณะซึ่งร่วมมือกับ CAG จะมีความสำคัญและจำเป็นต่อการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของการทุจริตและการใช้จ่ายเงินของรัฐอย่างไม่ถูกต้องโดยหน่วยงานของรัฐบาล แม้ว่าบทบาทที่แท้จริงของคณะกรรมการบัญชีสาธารณะจะไม่อาจป้องกันการกระทำ

ดังกล่าวได้โดยตรง เนื่องจากคณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะให้คุณหรือให้โทษ (sanction) ต่อหน่วยงานหรือผู้กระทำการอันไม่ถูกต้องได้ และบทบาทของคณะกรรมการ PAC จะจำกัดเพียงการทำรายงานเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเท่านั้น แต่เนื้อหาของรายงานของคณะกรรมการ PAC จะแสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพ ความฟุ่มเฟือย ความหมดเปลืองสูญเปล่า และความบกพร่องในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรายงานนั้นจะเสนอต่อรัฐสภาและนำมาเปิดเผยต่อสาธารณะ (publicity) ในอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติ เมื่อคณะกรรมการ PAC เสนอรายงานต่อรัฐสภาแล้ว รัฐบาลจะต้องตอบและแถลงชี้แจงเกี่ยวกับประเด็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการ PAC โดยทำเป็นรายงานเสนอต่อรัฐสภาด้วย รายงานดังกล่าวมีชื่อว่า "Treasury Minute" โดยปกติรายงานของคณะกรรมการ PAC และ Treasury Minute จะได้รับการพิจารณาและอภิปรายในสภาสามัญปีละ 1 ครั้ง และจะถูกกำหนดให้เป็นประเด็นแรกในการอภิปรายของสภาสามัญในสมัยประชุมประจำปี ⁴

จึงกล่าวได้ว่า ความสำคัญของภารกิจของคณะกรรมการ PAC อยู่ที่ความพยายามในการศึกษาเพื่อตรวจสอบและรักษาคุณค่าของเงิน (Value for Money) เอาไว้ ดังที่ Robert Sheldon อดีตประธานคณะกรรมการ PAC ได้กล่าวไว้ต่อสภาสามัญในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1987 ⁵

"...รายงานของคณะกรรมการ PAC เป็นความเห็นพ้องกันที่เป็นเอกฉันท์ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า คณะกรรมการ PAC ได้ถูกทำให้ความรู้สึกต่อพรรคการเมืองที่สังกัดลดน้อยลงไป เรายังคงเป็นนักการเมือง อย่างไรก็ตาม เราตระหนักอยู่เสมอว่าเราไม่สามารถจะปล่อย

⁴ Kenneth Bradshaw & David Pring. Parliament and Congress (London : Quartet Books, 1981), p. 332 - 334

⁵ Andrew Adonis. Parliament today (Manchester: Manchester University press, 1990), p. 121

ให้ประชาชนผู้จ่ายภาษีได้รับผลตอบแทนใด ๆ ที่มีคุณค่าน้อยไปกว่ามูลค่าเต็มของเงินที่พวกเขาเหล่านั้นได้จ่ายออกไป แต่ก็ไม่ใช่หน้าที่ของคณะกรรมการที่จะเข้าไปสอบสวนในนโยบายของรัฐบาลและนี่เองที่เป็นคำตอบที่ว่า รายงานของเรารักษาความเป็นเอกฉันท์ไว้ได้อย่างไร..."

จากที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการ PAC เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงรายงานผลการตรวจสอบบัญชีที่ CAG จัดทำขึ้น ทำให้ระบบการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลโดยรัฐสภาในประเทศอังกฤษเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ มีผลเป็นการขจัดความสูญเปล่าและการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยให้ลดน้อยลง และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องและเหมาะสมมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการใช้เงิน การทำสัญญา และการบริหารเงิน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ PAC จะไม่ควบคุมและตรวจสอบในเนื้อหาของนโยบายของรัฐบาล แต่จะเน้นในวิธีการดำเนินการตามนโยบายมากกว่า^๕

3.1.2 Comptroller and Auditor General (CAG)^๗

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย (The National Audit Office) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ National Audit Act, 1983 โดยมีหัวหน้าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คือ The Comptroller and Auditor General (CAG) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน

^๕ Charles Gordon. Erskine May's Treatise on The Law, Priviledges, Proceedigs and Usage of Parliament (London : Butterworths, 1983), p. 675-676

^๗ เอกสารสัมมนาวิชาการเรื่อง "การปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดิน, " วันที่ 15 พฤศจิกายน 2536 ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า กรุงเทพมหานคร.

CAG เป็นราชการอิสระ ได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีอังกฤษโดยคำแนะนำของสภาสามัญและมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาสามัญ^๘ การดำรงตำแหน่งของ CAG จะสิ้นสุดลงเมื่อ ตาย ลาออก หรือเมื่อทั้งสภาสามัญ และสภาขุนนางมีมติให้ปลดออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุความประพฤติเสื่อมเสียและเสนอมตินั้นต่อสมเด็จพระราชินีเพื่อทรงโปรดเกล้าให้ปลดออกจากตำแหน่ง^๙ ส่วนเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนั้นจะเป็นไปตามที่สภาสามัญกำหนด ก่อนที่สภาสามัญจะกำหนด กฎหมายบัญญัติให้ CAG ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเทียบเท่าตำแหน่งปลัดกระทรวง (Permanent Secretary)^{๑๐} สำหรับเจ้าหน้าที่ (Staff) ของสำนักงานนั้น มาจากการแต่งตั้งของ CAG โดยได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่ CAG กำหนด

(1) อำนาจหน้าที่

หน้าที่ของ CAG แยกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ หน้าที่ในการตรวจสอบบัญชี และหน้าที่ในการตรวจสอบสถานะ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินการทางการเงินของส่วนราชการ

(ก) หน้าที่ในการตรวจสอบบัญชี

ตามกฎหมาย Exchequer and Audit Departments Act, 1866 อันเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้มี CAG ขึ้นนั้นได้บัญญัติไว้กว้าง ๆ ว่า CAG มีอำนาจที่จะตรวจสอบบัญชีของฝ่ายบริหาร (Public Account)^{๑๑} โดยส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องส่งบัญชีการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี บัญชีงบดุลและบัญชีแสดงรายจ่ายจริงของตนให้ CAG ตรวจสอบ^{๑๒} ในกรณีนี้ CAG จะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสมุดบัญชี (book of

^๘ National Audit Act, 1983, Sec 1 (2).

^๙ Exchequer and Audit Department Act, 1866, Sec 3.

^{๑๐} Ibid., Sec 1(2).

^{๑๑} Ibid., Sec 5.

^{๑๒} Ibid., Sec 22, 25, 28.

account) และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของส่วนราชการนั้น ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร

ในกฎหมาย Exchequer and Audit Departments Act, 1921 ได้บัญญัติถึงเรื่องหน้าที่ของ CAG ในการตรวจสอบบัญชีไว้ค่อนข้างจะละเอียดโดยกำหนดให้ CAG มีหน้าที่ ดังนี้

ก. หน้าที่ตรวจสอบบัญชีรับจ่ายเงินงบประมาณ (appropriation account) ในนามของสภาสามัญ และต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาสามัญ ถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่ารายจ่ายราชการใดต้องได้รับอนุมัติจาก Treasury เสียก่อน แต่ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณกลับมิได้มีการอนุมัติ เช่นว่านั้น ให้ CAG รายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อ Treasury และให้ถือว่าการที่มีได้รับอนุมัติเช่นนั้นเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับการอนุมัติของสภา ซึ่งหาก Treasury มิได้มีการดำเนินการ (sanction) อย่างใดอย่างหนึ่งในเรื่องนี้ให้ CAG รายงานต่อสภาสามัญ ¹³

ข. หน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายรับของรัฐในนามของสภาสามัญ CAG จะมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายรับของรัฐที่จัดเก็บโดยกรมศุลกากรและสรรพสามิต (Departments of customs and Excise) และบัญชีรายรับอื่น ๆ ซึ่งตามกฎหมายจะต้องนำส่งกระทรวงการคลัง (Exchequer) และจะต้องเสนอรายงานการตรวจสอบต่อสภาสามัญด้วย ¹⁴

ค. หน้าที่ตรวจสอบบัญชีเงินสด (cash accounts) ของบุคคลหรือนิติบุคคลใด ๆ ตามกฎกระทรวง (Statutory instrument) ที่ออกโดย Treasury แต่กฎกระทรวงเช่นว่านี้ จะต้องได้รับอนุมัติจากสภาสามัญก่อน ¹⁵

ง. หน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีพัสดุ (stock and store accounts) ของทางราชการในนามของสภาสามัญ ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบว่า

¹³ Exchequer and Audit Departments Act, 1921, Sec 1

¹⁴ Ibid., Sec 2.

¹⁵ Ibid., Sec 3.

การดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับพิสดารของส่วนราชการต่างๆ นั้น มีความรัดกุมเพียงใด ซึ่งเมื่อตรวจสอบเสร็จแล้ว CAG จะต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาสามัญ¹⁶

เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของ CAG กฎหมายได้บัญญัติว่า ในแต่ละปีงบประมาณนั้น ส่วนราชการจะต้องจัดเตรียมบัญชีรายการที่แสดงถึงรายรับและรายจ่ายเกี่ยวกับการต่อเรือ (shipbuilding) การผลิต การค้า หรือการให้บริการทางพาณิชย์กรรมอื่นๆ รวมทั้งบัญชีบุคคลและเอกสารแสดงกำไรขาดทุนที่ส่วนราชการนั้นดำเนินการอยู่แบบที่ Treasury กำหนดแล้วส่งให้ CAG ตรวจสอบในนามของสภาสามัญ ซึ่งเมื่อ CAG ตรวจสอบเสร็จให้รายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภา (Parliament)¹⁷

(2) หน้าที่ในการตรวจสอบสถานะ ประสิทธิภาพ และ

ประสิทธิผลในการดำเนินการทางการเงินของส่วนราชการ หน้าที่ดังกล่าวของ CAG ปรากฏอยู่ใน National Audit Act, 1983 โดยกำหนดให้ CAG มีกำหนดตรวจสอบสถานะ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินการทางการเงินของส่วนราชการต่าง ๆ (Public department) และองค์กรอื่นที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในแต่ละปีเกินกว่ากึ่งหนึ่งของงบประมาณขององค์กรนั้น ในการนี้ CAG มีอำนาจที่จะเรียกเอกสาร บัญชีต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานนั้นๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณาตรวจสอบได้

การตรวจสอบในลักษณะดังกล่าว เป็นการตรวจสอบผลงานและผลการปฏิบัติของหน่วยงาน เพื่อจะทราบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้นเอง ซึ่งถ้าเพียงการตรวจสอบบัญชีที่เน้นเฉพาะการตรวจสอบด้านการเงินเพียงอย่างเดียว นั้น จะไม่สามารถบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังกล่าวได้ เป้าหมายสำคัญของการตรวจสอบผลงานหรือการตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้จ่ายจะมุ่งเน้นในประเด็นของความสัมพันธ์

¹⁶ Ibid., Sec 4.

¹⁷ Ibid., Sec 5.

เปลื้องและความฟุ่มเฟือยในการใช้จ่ายเงิน ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องและความไม่รับผิดชอบในทางปฏิบัติของหน่วยงาน ¹⁸

(2) ความสัมพันธ์ระหว่าง CAG กับรัฐสภา (Parliament) ภายหลังจากการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว CAG จะต้องทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา ¹⁹ ในแต่ละปีการคลัง ปกติรายงานของ CAG จะเสนอรัฐสภาภายหลังจากวันสิ้นงวดการเงินไปแล้วประมาณ 1 เดือน เนื้อหาและรูปแบบของรายงานมิได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน โดยส่วนใหญ่แล้วรายงานดังกล่าว จะชี้ให้เห็นถึงประเด็นข้อบกพร่องในการปฏิบัติของหน่วยงาน ตลอดจนความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการแสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณและการควบคุม นอกจากนี้ เรื่องที่รัฐสภาให้ความสนใจ เรื่องที่คณะกรรมการต้องการทราบหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนส่วนใหญ่ ก็จะถูกบันทึกไว้ในรายงานของ CAG ที่เสนอต่อรัฐสภาด้วย อาจกล่าวได้ว่า CAG มีอิสระอย่างมากในการเสนอเรื่องต่างๆ ที่คิดว่าเป็นความสนใจของรัฐสภาและเรื่องที่ต้องการให้รัฐสภาทราบ โดยบรรจุไว้ในรายงาน แต่ในทางปฏิบัติ CAG จะไม่กระทำหรือเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ²⁰ เมื่อสภาสามัญได้รับรายงานของ CAG แล้ว จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ Public Accounts Committee ซึ่งสภาสามัญจะตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานดังกล่าวก่อนเสนอให้สภาสามัญพิจารณาและลงมติต่อไป

¹⁸ อ้างจาก เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์, "บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน," วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538. หน้า 52.

¹⁹ National Audit Act, 1983. op.cit., Sec 6.

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, การสอบบัญชีรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ แปลโดย จันทา สาชากร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2518), หน้า 6-7.

3.2 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในสหรัฐอเมริกา

ภายหลังจากที่มีการทดลองนำระบบของการตรวจสอบบัญชี รายงานของหน่วยงานฝ่ายบริหารมาใช้ในระยะหนึ่งแล้ว ในปี ค.ศ. 1814 สภาผู้แทน (House of Representatives) จึงตัดสินใจตั้งคณะกรรมการ วิชาการสามัญขึ้นคณะหนึ่งคือ "Standing Committee for Public Expenditures" เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และในปี ค.ศ. 1816 มีคณะกรรมการวิชาการในลักษณะดังกล่าวหลายคณะ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในฝ่ายบริหารต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิชาการดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพ และขาดแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน แต่คณะกรรมการที่กล่าวมาก็ยังคงทำหน้าที่อยู่จนถึงปี ค.ศ. 1920

ในช่วงปี ค.ศ. 1894 ได้มีการกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบการคลัง (Treasury auditors : TA) เพื่อทำหน้าที่ในด้านการตรวจสอบให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น โดยข้อเสนอและข้อสรุปจากการตรวจสอบของ TA จะมีผลเป็นการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ Comptroller of the Treasury โดยผลการพิจารณาของ Comptroller จะมีผลผูกพันต่อหน่วยราชการให้ต้องปฏิบัติตามด้วย รายงานของ TA และ Comptroller จะถูกรวบรวมและเสนอให้ "คณะกรรมการงบประมาณของรัฐสภา" (Congressional Committee on expenditures) ต่อไป ระบบการตรวจสอบและรายงานดังกล่าวแม้จะดำเนินการอย่างเป็นระบบ แต่โดยที่ TA และ Comptroller เป็นองค์กรสังกัดฝ่ายบริหาร ระบบการตรวจสอบและรายงานจึงไม่สร้างความมั่นใจและความน่าเชื่อถือเหมือนกับการตรวจสอบซึ่งได้จากหน่วยงานอิสระ

ข้อบกพร่องของกรณีดังกล่าว ได้รับการปรับปรุงให้มีความถูกต้อง ในปี ค.ศ. 1921 โดยกฎหมาย Budget and Accounting Act, 1921 ซึ่งส่งผลต่อโครงสร้างทางการคลังของรัฐอย่างมากโดยกำหนดให้ตั้ง General Accounting Office (GAO) ซึ่งมี Comptroller General (CG) เป็น

ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานแทนระบบเดิม ซึ่งมี Treasury auditor และ Comptroller รับผิดชอบ และภายหลังจากการใช้กฎหมายนั้นแล้ว คณะกรรมาธิการงบประมาณของรัฐสภาคณะต่าง ๆ ได้รวมเข้าด้วยกันเป็นคณะกรรมการชุดเดียวของแต่ละสภา โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แต่ละสภาก็จะไปตามกฎหมาย Legislative Reorganization Act, 1946 และเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการเสียใหม่เป็น Committee on Government Operation ในปี ค.ศ. 1952 โดยยังคงมีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการรับและตรวจสอบรายงานของ CG และเสนอต่อไปยังสภาสูง (Senate) พร้อมทั้งข้อเสนอแนะที่มีความสำคัญต่อการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐบาล

3.2.1 General Accounting Office (GAO) และ Comptroller General (CG)

(1) ความเป็นมา

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. General Accounting Office; GAO) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Budget and Accounting Act, 1921 มีฐานะเป็นหน่วยงานสังกัดฝ่ายรัฐสภา โดยมี Comptroller General (CG) เป็นหัวหน้าสำนักงาน และตามกฎหมาย General Accounting Office Act, 1980 กำหนดให้ GAO มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แม้ว่า CG จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง GAO ก็เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่จะช่วยเหลือรัฐสภาในการตรวจสอบการดำเนินการทางการเงินและตรวจบัญชีของฝ่ายบริหารทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ²¹

²¹ เอกสารสัมมนาวิชาการเรื่อง "การปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทย" วันที่ 15 พฤศจิกายน 2536 ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า กรุงเทพมหานคร.

CG ในฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดของ GAO ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา โดย CG จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 15 ปี โดยไม่อาจกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีกหลังจากพ้นวาระไปแล้ว นอกจากนี้จะต้องเกษียณอายุเมื่อมีอายุ 70 ปีแล้ว CG อาจพ้นจากตำแหน่งได้โดยความเห็นชอบของทั้งสองสภา

(2) อำนาจหน้าที่

ตามกฎหมาย Budget and Accounting Act, 1921 และกฎหมาย Budget and Accounting Procedures Act, 1951 อาจจำแนกอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ GAO ออกได้เป็น 3 ลักษณะ²² ดังนี้

1. การวางระเบียบ กฎเกณฑ์และมาตรฐานให้หน่วยงานถือปฏิบัติ
2. การติดตาม สอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการรับ การจ่าย และการใช้จ่ายเงินของรัฐ (Public Money) รวมถึงการตรวจสอบบัญชีการเงินของหน่วยงานต่าง ๆ
3. การวินิจฉัยกึ่งตัดสิน (quasi-judicial) เกี่ยวกับปัญหาในการรับการจ่ายเงิน หรือการบัญชี

ในบทบาทด้านการตรวจสอบ ในระยะแรกการตรวจสอบของ GAO จะเป็นการตรวจสอบด้านการเงินเป็นหลัก โดยจะเน้นในเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และการใช้จ่ายโดยประหยัด ภายหลังจากการ

²² Budget and Accounting Procedures Act, 1951 sec 112 (a), (b) sec 115 และ Budget Accounting Act, 1921 sec 309. อ้างจาก เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์, "บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน," วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์, 2538, หน้า 42-43.

ประกาศใช้กฎหมาย Congressional Budget and Impoundment Control Act, 1974 บทบาทด้านการตรวจสอบของ GAO ได้ขยายขอบเขตออกไปครอบคลุมถึงการตรวจสอบผลงาน (Program Result Audit) และการประเมินโครงการด้วย

ปัจจุบัน การตรวจสอบฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐบาลของ GAO อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) การตรวจสอบด้านการเงิน (Financial Audit) และ (2) การตรวจสอบด้านการดำเนินงาน (Performance Audit) โดย GAO เน้นการตรวจสอบด้านการดำเนินงาน และการตรวจสอบผลงานโครงการเป็นหลัก ส่วนการตรวจสอบด้านการเงิน มีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น²³ ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ GAO มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกให้หน่วยงานส่งเอกสาร หนังสือบัญชี ตลอดจนบันทึกใด ๆ ของส่วนราชการเพื่อใช้ในการตรวจสอบในกรณีที่หน่วยงานไม่ส่งข้อมูลดังกล่าว GAO อาจร้องขอต่อศาลเพื่อบังคับให้ส่งข้อมูลนั้น ๆ ได้²⁴

3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง GAO กับรัฐสภา (Congress)

แม้ GAO จะเป็นหน่วยงานสังกัดฝ่ายรัฐสภา แต่ก็มีกฎหมายรับรองความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ ซึ่งทำให้ GAO มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการตรวจสอบเป็นอย่างมาก การตรวจสอบของ GAO ทั้งที่เป็น การตรวจสอบการดำเนินการทางการเงิน และการตรวจสอบบัญชีของ

²³ U.S. General Accounting Office. Comptroller General 1990 Annual Report. อ้างจาก เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

²⁴ เอกสารสัมมนาวิชาการเรื่อง "การปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทย", อ้างแล้ว.

หน่วยงานฝ่ายบริหาร รวมถึงการติดตามสอบสวน (investigate) เรื่องต่าง ๆ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยรายงานการตรวจสอบของ GAO จะแสดงถึงความถูกต้องของบัญชี ความก้าวหน้าหรือผลการดำเนินงาน และข้อแนะนำเพื่อการปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย รายงานของ GAO ดังกล่าว จึงเป็นข้อมูลสนเทศที่สำคัญ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้การทำงานของรัฐบาลเป็นไปอย่างดีและสอดคล้องกับสภาพการที่เป็นไป โดยเฉพาะในเรื่องการติดตามสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่คณะกรรมการธรรมาภิบาลรัฐบาลให้ความสนใจ

3.3 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารการคลังของหน่วยงานของรัฐมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ มีชื่อเรียกว่า "La Cour des Comptes" หรือศาลบัญชี ซึ่งจะทำการตรวจสอบบัญชีรายรับและรายจ่ายของหน่วยราชการเป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้ที่กระทำความผิดทางงบประมาณและการคลังอีกด้วย

3.3.1 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยศาลบัญชี

(1) ความเป็นมา

แนวความคิดที่จะให้มีองค์กรพิเศษทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือการควบคุมการบัญชีของรัฐนั้น มีมาตั้งแต่ในสมัยศตวรรษที่ 13 โดยพระมหากษัตริย์ทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการดูแลตรวจสอบรายจ่ายของรัฐ จึงมอบหมายให้คณะที่ปรึกษา (Conseil du Roi หรือ Curia Regis) เข้ามามีส่วนควบคุมดูแลการใช้จ่ายของราชอาณาจักร ซึ่งก็หมายถึงการใช้จ่ายทรัพย์สินส่วนพระองค์ ต่อมาจึงได้มีการแยกเป็นองค์กรพิเศษอิสระจากคณะที่ปรึกษาของกษัตริย์ โดยองค์กรพิเศษแห่งแรกเกิดขึ้นที่กรุงปารีส

หรือเรียกว่า La Chambre des Comptes de Paris ²⁵ เมื่อแรกก่อตั้ง มีหน้าที่แต่เพียงตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเท่านั้น ต่อมาในภายหลังจึงเริ่มมีอำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดด้วย จึงทำให้มีฐานะเป็นองค์กรตุลาการตั้งแต่นั้นมา

โดยที่องค์กรดังกล่าวมีเขตอำนาจเพียงเท่ากับพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศจึงทำให้การรวบรวมคำพิพากษาที่จะถือเป็นบรรทัดฐานเป็นไปได้โดยเหตุผลทางการเมือง การควบคุมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จนกระทั่งภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 จักรพรรดินโปเลียนขึ้นครองอำนาจ จึงมีการนำเอาระบบการตรวจสอบแบบเดิมที่ใช้ในสมัยก่อนปฏิวัติมาปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยจัดตั้งในรูปของ "ศาลบัญชี (La Cour des Comptes)" ในปี ค.ศ. 1807 และยังคงรูปแบบมาจนถึงปัจจุบัน ต่อมารัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1946 ได้บัญญัติรับรองบทบาทและฐานะของศาลบัญชีดังกล่าว พร้อมกับมอบหน้าที่ให้เป็นผู้ประสานงานกับรัฐสภาอีกด้วย นอกจากนั้นได้มีการขยายอำนาจให้แก่ศาลบัญชี พร้อมกับกำหนดถึงความเป็นอิสระของผู้พิพากษา โดยกำหนดให้ผู้พิพากษาของศาลบัญชีนั้นเป็นผู้พิพากษาประจำไม่มีการโยกย้ายโดยเหตุอื่น นอกจากเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด

²⁵ นับตั้งแต่ปี 1465 เป็นต้นมา เริ่มมีการจัดตั้ง Les Chambres des Comptes ขึ้นในแคว้นต่าง ๆ ของฝรั่งเศส ได้แก่ La Chambre des Comptes de Normandie และ en provence dans le Dauphine en Bretagne en Navarre en Langusdoc et Roussilic a Nancy Metz et Barle-Duc ภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส (ปี 1789) องค์กรเหล่านี้ก็ถูกรวมกันไว้เพียงองค์กรเดียว ซึ่งปัจจุบันคือ ศาลบัญชีของฝรั่งเศสนั่นเอง อ้างจากอรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป, "ศาลบัญชี" รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 สภาผู้แทนราษฎร (เล่ม 2) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2536) หน้า 415.

สถานะของผู้พิพากษาเอง ²⁶

(2) อำนาจหน้าที่

เดิมศาลบัญชีมีหน้าที่ประการสำคัญคือ ตัดสินความถูกต้องต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสมุหบัญชี (comptable) ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม การอนุมัติคำสั่งให้จ่ายเงินของผู้สั่งจ่าย (ordonnateur) ปัจจุบันหน้าที่ดังกล่าวยังคงมีอยู่และถือเป็นหน้าที่หลักและมีอำนาจเพิ่มขึ้นตาม รัฐบัญญัติ ฉบับลงวันที่ 22 มิถุนายน 1976 ในการตรวจสอบบัญชี และการดำเนินการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งถือว่าเป็นการขยายขอบเขตอำนาจที่สำคัญของศาลบัญชี การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงทำให้การดำเนินงานของศาลบัญชีในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ (1) การควบคุมตรวจสอบ ในลักษณะของศาล และ (2) การควบคุมตรวจสอบในลักษณะของฝ่ายบริหาร²⁷

1. การควบคุมในลักษณะของศาล (Le controle juridictionnel) ได้แก่ การใช้อำนาจควบคุมบัญชี (Les comptes) ต่างๆ ของสมุหบัญชี (comptables publics) โดยทั่วไปแล้ว บัญชีของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยจะต้องได้รับการตรวจสอบและควบคุมโดยศาลบัญชี แต่ว่าบัญชีของหน่วยงานที่ปลีกย่อยเกินไปก็ไม่จำเป็นต้องเข้าสู่อำนาจตรวจสอบของศาลบัญชี ดังนั้น ในทางปฏิบัติก็จะมีแต่เฉพาะบัญชีของสมุหบัญชีหลักเท่านั้น

²⁶ รัฐบัญญัติ ฉบับวันที่ 19 ตุลาคม 1946, มาตรา 5. อ้างจาก อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, เรื่องเดียวกัน, หน้า 416.

²⁷ ศาลบัญชีจะทำหน้าที่เป็นศาลและทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาความถูกต้องของบัญชี โดยกำหนดบทลงโทษผู้รับผิดชอบคือสมุหบัญชี ในขณะที่เดียวกันก็มีหน้าที่ดูแลตรวจสอบการจัดการบริหารงบประมาณของผู้บริหาร โดยให้ข้อเสนอแนะแต่ไม่มีอำนาจลงโทษ ต้องเสนอต่อผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องต่อไป

ที่จะถูกตรวจสอบ ²⁸

ลักษณะการพิจารณาของศาลบัญชี จะเป็นไปตามคำกล่าวที่ว่า "ศาลบัญชีพิพากษา บัญชี ไม่ใช่ตัวสมุห์บัญชี" (la Cour juge les comptes et non les comptables) ซึ่งมีความหมายว่าศาลจะพิจารณาถึงความถูกต้องของบัญชีหาใช่ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานไม่ ²⁹ ลักษณะคำพิพากษาของศาลบัญชีจะมีหลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของบัญชีนั้นๆ เช่น

(1) กรณีที่บัญชีถูกต้องตามขั้นตอน ไม่มีความผิดพลาด หรือการละเลยใด ๆ ศาลก็จะตัดสินให้หมดภาระหน้าที่ (Arret de decharge) หรือให้คืนประกัน (arret de quitus)

(2) กรณีศาลบัญชีพิพากษาว่าบัญชีนั้นมีข้อบกพร่อง เพราะมีส่วนเกิน เช่นสมุห์บัญชีผู้รับผิดชอบได้ยอมรับซึ่งไม่ถูกต้องไว้ ศาลก็จะตัดสินให้หมดภาระหน้าที่ แต่จะลงความเห็นไว้ด้วยว่าสมุห์บัญชีนั้นได้นำรายรับเข้าบัญชีเกินไป และเปิดโอกาสให้สมุห์บัญชีนั้นร้องขอไปยังผู้มีอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการคืนเงินรายรับที่ถูกต้องนั้นไป ซึ่งศาลเองไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้มีการคืนเงินได้ด้วยตนเอง

(3) กรณีศาลบัญชีพิพากษาว่า ไม่ถูกต้องเพราะมีส่วนขาด เช่น ศาลพิจารณาเห็นว่า รายรับอันพึงมีของรัฐมิได้ถูกจัดเก็บตามขั้นตอนหรือ

²⁸ สมุห์บัญชีหลัก ได้แก่ (1) le Tresorer payeur general คือ สมุห์บัญชีในระดับประเทศและจังหวัด (2) les percepteurs หรือ recereurs คือสมุห์บัญชีในระดับท้องถิ่น (3) les agents comptables คือ สมุห์บัญชีของบรรดาวิสาหกิจ, อ้างจาก อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, "ศาลบัญชี," อ้างแล้ว, หน้า 420.

²⁹ Maurice DUVERCER, Finances Publiques (Paris: P.U.F, 1978), p.396. อ้างจาก อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, เรื่องเดียวกัน, หน้า 424.

มีการจ่ายไปอย่างไม่ถูกต้อง ศาลก็จะมีคำสั่งชั่วคราว (arret provisoire) โดยแจ้งให้สมุหบัญชีผู้เกี่ยวข้องทราบถึงข้อผิดพลาดของตนโดยปกติแล้ว สมุหบัญชีดังกล่าวมักจะมีเวลา 2 เดือน เพื่อที่จะหาหลักฐานมายืนยันชี้แจงแก่ศาล หรือหาเงินมาชดใช้จำนวนที่เป็นปัญหา

เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไปแล้ว ศาลจะพิพากษาให้สมุหบัญชีพ้นภาระหน้าที่ในกรณีที่ศาลพิจารณาเห็นว่า หลักฐานชี้แจงที่ถูกนำเสนอ นั้นเพียงพอ แต่ในกรณีตรงกันข้ามศาลจะพิจารณาให้สมุหบัญชีดังกล่าวตกเป็นลูกหนี้ของรัฐต่อไป (arret de debet) อย่างไรก็ตามหากไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลบัญชี ก็อาจอุทธรณ์คำพิพากษาได้ต่อศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) เท่านั้น

2. การควบคุมตรวจสอบในลักษณะของฝ่ายบริหาร (Controle administratif) การควบคุมทางด้านบริหารนี้ ศาลบัญชีจะมีหน้าที่เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษา คือไม่มีอำนาจพิพากษา หรือตัดสินลงโทษ แต่จะมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจะออกมาในรูปของการให้ข้อมูลข้อเสนอแนะแก่นักการเมือง หรือข้าราชการประจำผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพื่อให้อำนาจการลงโทษ หรือจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง สิ่งที่ศาลบัญชีพิจารณาเห็นว่าบกพร่อง หรือจำเป็น

ในปัจจุบันขอบเขตของการควบคุมด้านบริหารนี้ จะมีความสำคัญมากขึ้น ประกอบกับเทคนิคในการควบคุมก็ได้พัฒนาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นด้วย การควบคุมในลักษณะนี้ของศาลบัญชีจึงขยายขอบเขตไปถึง การควบคุมความเหมาะสม และการปฏิบัติงานที่ถูกต้องของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย ซึ่งจะมีอยู่หลายรูปแบบ

3.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลบัญชีกับรัฐสภา

ความสัมพันธ์ระหว่างศาลบัญชีกับรัฐสภา จะปรากฏในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1758 มาตรา 47 ซึ่งมีใจความสำคัญว่า "ศาลบัญชีทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือรัฐสภาและรัฐบาลในการควบคุมการ

ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน" ³⁰

จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลบัญชีจึงมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำช่วยเหลือต่อรัฐสภาในการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งในทางปฏิบัติ ศาลบัญชีจะต้องทำรายงานเสนอรัฐสภาถือเป็นการรายงานปกติ และอาจจะต้องทำรายงานเป็นกรณีพิเศษ เมื่อมีเรื่องสำคัญเกิดขึ้น

รายงานประจำปีของศาลบัญชีที่เสนอต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี ภายหลังจากที่ถูกเสนอต่อประธานาธิบดีแล้ว จะใช้เป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติสรุปผลการใช้งบประมาณ (la loi de reglement) ³¹ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกว่าด้วยการรับ-จ่ายสาธารณะ ปี ค.ศ. 1962 ได้บัญญัติว่า ศาลบัญชีจะต้องจัดทำรายงานในรูปของ "การลงความเห็นว่าถูกต้อง" ดังนั้นรายงานประจำปีของศาลบัญชีดังกล่าวจะเสนอบทวิเคราะห์และข้อวิจารณ์เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเงินแห่งปี กิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านการคลังของรัฐ รวมทั้งสถานะการณ์ทางการคลังของรัฐประจำปีนั้น ๆ รายงานของศาลบัญชีจึงเป็นข้อมูลที่จำเป็นที่มีขึ้นเพื่อช่วยให้รัฐสภาได้รับข่าวสารข้อมูลมากมาย ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของสภาไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆหรือการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปได้ด้วยความถูกต้อง

³⁰ ถอดความจาก The Fifth French Republic, (London: Methuen & Co., Ltd. Dorothy Pickles, 1960) ถอดความโดย เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ (กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2516), หน้า 20.

³¹ ในประเทศฝรั่งเศส งบประมาณจะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญการเงิน ซึ่งรวมกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณตลอด 1 ปี งบประมาณไว้แล้ว เมื่อครบวาระแล้ว หลังจากที่มีการตรวจสอบสรุปบัญชีการบังคับใช้งบประมาณแล้วจะมีการร่างรัฐธรรมนูญสรุปผลการใช้งบประมาณขึ้น และมาตรา 2 และมาตรา 35 แห่งรัฐกำหนดฉบับลงวันที่ 2 มกราคม 1959

(ต่อ)

ได้กล่าวถึงรัฐบัญญัตินี้ว่า "รัฐบัญญัติสรุปผลการใช้งบประมาณ แสดงการใช้จ่าย
เงินงบประมาณ ตลอด 1 ปีงบประมาณ (ในฝรั่งเศสปีงบประมาณนั้นเริ่ม 1
มกราคม และสิ้นสุด 31 ธันวาคม) และแสดงความแตกต่างระหว่างจำนวน
เงินที่ใช้ไปจริง กับจำนวนเงินที่ประมาณการล่วงหน้าไว้โดยรัฐบัญญัติการเงิน
ของปีนั้นเอง" อ้างจาก อรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป, "ศาลบัญชี," อ้างแล้ว,
หน้า 434.