



# บันทึกข้อความ

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขที่.....  
วันที่.....  
เวลา.....

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๘  
ที่..... วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐  
เรื่อง ขอสั่งเอกสารวิชาการ.....


เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ)

ตามที่ ข้าพเจ้านายพงษ์พันธุ์ จุลอดุง กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สำนักกรรมการ ๑ ได้รับมอบหมายให้จัดทำเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาสำนัก กรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ นั้น


บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำเอกสารวิชาการเรื่อง “การจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO)” เรียบร้อยแล้ว จึงขอนำส่งเอกสารดังกล่าว รายละเอียดปรากฏ ตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

  
(นายพงษ์พันธุ์ จุลอดุง)  
นิติกรชำนาญการพิเศษ

  
(นางสาวนิภา ก้วสกุล)  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

แนบมา / 1 หน้า / 1 หน้า / Intranet ๓๖/๖

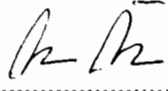
  
(นางพรชมนต์ ไทยวัฒนากุล)  
รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รักษาการแทน  
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

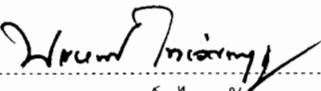
แบบประเมินมาตรฐานเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องของสำนักกรรมการ ๑

ชื่อเรื่อง การจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO)

ลำดับที่	ประเด็นการประเมิน	ผ่าน	แก้ไข	ไม่ผ่าน
<b>เกณฑ์การพิจารณาด้านเนื้อหา และความถูกต้อง</b>				
๑.	ชื่อเรื่อง	✓		
๒.	บทนำ	✓		
๓.	เนื้อเรื่อง	✓		
๔.	บทสรุป	✓		
๕.	ข้อมูลที่ใช้มีความถูกต้อง เหมาะสม ทันสมัย และเป็นกลาง	✓		
๖.	แหล่งที่มาของข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ	✓		
<b>เกณฑ์การพิจารณาด้านภาษา และรูปแบบการเขียน</b>				
๑.	การจัดลำดับหัวข้อและเนื้อหา	✓		
๒.	การใช้ภาษาและการเรียบเรียง	✓		
๓.	ความถูกต้องในการจัดพิมพ์ ตัวสะกด และวรรคตอน	✓		
<b>เกณฑ์การพิจารณาด้านการอ้างอิงที่มาจากข้อมูล</b>				
๑.	การอ้างอิงระบบนามปี หรือเชิงอรรถ และบรรณานุกรม	✓		

(ลงชื่อ)   
 (นายพงษ์พันธุ์ จุลอดุง)  
 นิติกรชำนาญการพิเศษ  
 วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

ผู้จัดทำ (ลงชื่อ)  ผู้ตรวจสอบ  
 (นางสาวนิภา ก้วสกุล)  
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง  
 การธนาคารและสถาบันการเงิน  
 วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

(ลงชื่อ)  ผู้รับรอง  
 (นางพรพรรณมต์ ไทยวัฒนานุกูล)  
 รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รักษาการแทน  
 ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑  
 วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐



เอกสารวิชาการ

เรื่อง

การจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

(Parliamentary Budget Office : PBO)

จัดทำโดย

นายพงษ์พันธุ์ จุลอดุง

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

สำนักกรรมการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
เนื้อเรื่อง	๒
บทสรุป	๑๒
บรรณานุกรม	๑๕

## การจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO)

### บทนำ

ด้วยการใช้จ่ายเงินงบประมาณส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณแต่ยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และให้ความเห็นตามหลักวิชาการว่าการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินทำให้มีผลกระทบต่อระบบการเงิน การคลัง และระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ประกอบกับกระบวนการพิจารณาของรัฐบาลของรัฐสภา ไม่เอื้ออำนวยให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ของสภาผู้แทนราษฎร สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านเวลา โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน และวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวัน ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาของรัฐบาลของรัฐสภามีข้อจำกัดด้านเวลา ข้อมูล การใช้จ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ และความสามารถในการวิเคราะห์งบประมาณ จึงทำให้การใช้จ่ายเงินของภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ จึงได้พิจารณาและเสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO) ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานที่จะช่วยให้รัฐสภาสามารถวิเคราะห์และพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและการใช้จ่ายเงินของภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น และเมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอรายงาน “การจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา” (Parliamentary Budget Office : PBO) ต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ คือ รับทราบผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ... ตามที่สำนักงบประมาณเสนอ กล่าวคือ สำนักงบประมาณได้พิจารณาแล้ว เห็นความสำคัญที่จะมีหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และเสนอความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลังและภาษี รวมทั้งสนับสนุน ข้อมูลการจัดทำงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เนื่องจากปัจจุบัน รัฐสภามีหน่วยงานในสังกัด ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระทางด้านวิชาการ มีหน้าที่ ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการของรัฐสภา ที่สามารถปรับปรุงโครงสร้างให้รองรับภารกิจในการวิเคราะห์ ด้านงบประมาณ เศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ตามวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับปัจจุบันสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา ทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลังต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาแล้ว และเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน และไม่เป็นการเพิ่มภาระงบประมาณ จึงไม่ควรจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐขึ้นอีก แต่ถ้าหากเห็นความจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เป็นหน่วยงานอิสระ ก็ควรพิจารณา กำหนดวัตถุประสงค์ ขอบเขตการดำเนินงานให้ชัดเจน คุ่มค่า เป็นหน่วยงานขนาดเล็ก มีสมรรถนะสูง โดยพิจารณาปรับหรือยุบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เดิม ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงบประมาณ ของรัฐสภา ให้เหมาะสมและมีความชัดเจน จึงเห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ทบพวนหลัก การจัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ...

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งสำนักงบประมาณ ของรัฐสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ และสถาบันพระปกเกล้าที่มีอำนาจหน้าที่ให้เป็นหน่วยงานด้านวิชาการของรัฐสภานั้น แต่ก็ถือได้ว่ายังไม่เป็น

หน่วยงานอิสระที่ให้ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ด้านการคลังที่ยึดหลักวิชาการเข้มข้นและเป็นกลางแก่ทุกฝ่าย โดยไม่เลือกข้าง (nonpartisan) ฉะนั้น เพื่อความเป็นอิสระของ PBO ที่แท้จริงเห็นสมควรให้สภาผู้แทนราษฎร นำร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ... มาพิจารณาต่อไปเพื่อจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

## เนื้อเรื่อง

### ความหมาย PBO

สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO) หมายถึง หน่วยงานที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและมีความเป็นกลางทางการเมือง ทำหน้าที่นำเสนอการวิเคราะห์งบประมาณ จัดทำการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณรายรับรายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะรวมทั้งนำเสนอผลการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังทั้งด้านรายรับและรายจ่าย การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ หรือกิจกรรมทางการคลังและกิจการคลังอื่น ๆ (“หน่วยวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา Parliamentary Budget Office : PBO” ๒๕๕๗)

### สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาต่างประเทศ

จากแนวคิดที่เสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาขึ้น จึงได้ทำการศึกษาบทบาทสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาประเทศไทย โดยได้นำประเทศแคนาดา สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา และยูกันดา มาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งสามารถสรุปบทบาทสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา ได้ดังนี้ (สิวพร สุขเอียด, ๒๕๕๗, น. ๒)

แคนาดา พระราชบัญญัติรัฐสภาแคนาดา (Parliament of Canada Act) ได้กำหนดให้มีกรอบอำนาจหน้าที่ของนักงบประมาณรัฐสภา โดยเป็นตำแหน่งงานที่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานห้องสมุดของรัฐสภา (Library of Parliament) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นักงบประมาณรัฐสภา มีหน้าที่ดังนี้

๑. จัดทำการวิจัยอิสระให้กับวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับสถานการณ์การเงินของประเทศ การจัดสรรงบประมาณของรัฐสภา และแนวโน้มเศรษฐกิจของประเทศ

๒. วิเคราะห์และเสนอข้อมูลในเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับสถานะทางการเงินของประเทศ รวมทั้งจัดทำประมาณการแนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจในระดับรัฐบาลและระดับประเทศ เพื่อเสนอข้อมูลให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

๓. จัดทำรายงานศึกษาวิจัยเพื่อเสนอให้กับคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องสถานะทางการเงินและสภาเศรษฐกิจของประเทศแคนาดาตามที่ได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการต่าง ๆ

๔. จัดทำรายงานศึกษาวิจัยเพื่อเสนอให้กับคณะกรรมการเกี่ยวกับการประมาณการดำเนินงานของรัฐสภา เมื่อได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการประจำวุฒิสภา หรือคณะกรรมการจากทั้งสองสภา

สาธารณรัฐเกาหลี สำนักงบประมาณรัฐสภาแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลี (NABO) จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติของรัฐสภาแห่งชาติ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

๑. ดำเนินการวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณตามบทบาทของงานที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐบาล

๒. ประเมินคุณค่าใช้จ่ายของพระราชบัญญัติเพื่อเสนอให้สภานิติบัญญัติ

๓. วิเคราะห์และประเมินโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล และความต้องการทางการเงิน

ระยะยาว

๔. ดำเนินการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ภายใต้ความต้องการของคณะกรรมการฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ

สหรัฐอเมริกา สำนักงานวิเคราะห์และติดตามการใช้งบประมาณแห่งรัฐสภา (Congress Budget Office : CBO) มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ และมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งคือ เพื่อเป็นกลไกในการวิเคราะห์การงบประมาณ การจัดทำงบประมาณของรัฐที่ประธานาธิบดีเสนอต่อรัฐสภา ดังนั้น สำนักงานวิเคราะห์และติดตามการใช้งบประมาณแห่งรัฐสภา มีหน้าที่ดังนี้

๑. การวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและงบประมาณในอนาคตต่อรัฐสภาในระยะยาว ๑๐ ปีข้างหน้า ทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย

๒. การวิเคราะห์ร่างงบประมาณที่เสนอโดยประธานาธิบดี เพื่อให้รัฐสภาสามารถนำไปพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างร่างงบประมาณของประธานาธิบดีกับร่างงบประมาณอื่น ๆ

๓. การประมาณการรายจ่าย โดยการวิเคราะห์ผลกระทบด้านรายได้ รายจ่าย รวมทั้งประเมินกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลดำเนินการว่าจะมีผลต่อการประมาณการใช้จ่ายอย่างไร ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง (Federal) ระดับมลรัฐ (State) และระดับคณะผู้บริหารชนเผ่า (Tribal Government)

๔. การจัดทำข้อเสนอทางเลือกงบประมาณ (Budget Option) ด้วยการจัดทำเอกสารที่แสดงถึงทางเลือกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงบประมาณ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในด้านรายจ่ายและภาษี

๕. การจัดทำรายงานงบประมาณในอนาคต (Long – Term Budget Outlook)

๖. รายงานการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ได้รับการจัดสรรตามกฎหมายและทันกำหนดเวลา (Unauthorized Appropriation and Expiring Authorization)

๗. รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบภายใต้กฎหมาย Unfunded Mandates Reform Act หรือ UMRA (Review of CBO's Activities)

๘. การศึกษาเชิงวิเคราะห์ตัวเลข (Analysis Studies) ซึ่งจะวิเคราะห์บางนโยบายหรือบางโครงการเป็นการเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับงบประมาณโดยการวิเคราะห์เชิงตัวเลขและวิเคราะห์ประเด็นด้านงบประมาณและเศรษฐกิจในเชิงลึก

ยูกันดา สำนักงานงบประมาณของรัฐสภายูกันดา (Uganda Legislative Budget Office : PBO) จัดตั้งเพื่อจัดทำงบประมาณ และจัดระเบียบกระบวนการงบประมาณให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภายูกันดา มีดังนี้

๑. วิเคราะห์ และจัดทำรายงานต่อคณะกรรมการงบประมาณหลังจากที่ได้รับรายงานการปฏิบัติงานจากฝ่ายรายได้ของประเทศยูกันดา

๒. ดูแลเรื่องการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ โดยรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงยื่นรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานและนโยบายการเงินแต่ละกระทรวง โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาจะจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อคณะกรรมการงบประมาณสำหรับศึกษาและอภิปรายในรัฐสภาต่อไป

๓. ดูแลเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ โดยรายงานให้คณะกรรมการงบประมาณทราบถึงรายละเอียดการใช้จ่าย เพื่อเป็นข้อมูลให้รัฐสภาสามารถควบคุมงบประมาณทั่วไป และควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐได้ทุกภาคส่วน

๔. กำหนดตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ โดยมีการติดตามข้อมูลด้านงบประมาณของแต่ละหน่วยงานภาครัฐอย่างสม่ำเสมอ

จากการศึกษาบทบาทสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาต่างประเทศ พบว่าสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาต่างประเทศ มีหน้าที่ดังนี้

๑. ศึกษา วิจัย วิเคราะห์และจัดทำรายงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ ตลอดจนประมาณการแนวโน้มด้านเศรษฐกิจ ทั้งระยะสั้น และระยะยาว และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอให้กับสมาชิกรัฐสภา หรือคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

๒. ศึกษา วิจัย วิเคราะห์ ร่างงบประมาณ โดยการวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อด้านรายได้ รายจ่าย เพื่อเสนอให้กับสมาชิกรัฐสภา

๓. ดำเนินการจัดทำรายงานการติดตาม ตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

๔. ดำเนินการจัดทำรายงานเกี่ยวกับเงินกู้ยืมต่างประเทศเพื่อเสนอให้กับสมาชิกรัฐสภา

ทั้งนี้ การจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาต่างประเทศ ส่วนมากได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ และประกอบกับสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอรายงานให้มีการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้ง “สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา” ขึ้นในประเทศไทย คือ “ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ....”

**สรุปสาระสำคัญของรายงาน “การจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา” (Parliamentary Budget Office : PBO) ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ ๔ : การปฏิรูประบบงบประมาณ และการคลังท้องถิ่น : สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา, ๒๕๕๘)**

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา หากมีการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาและสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาสามารถดำเนินงานและมีบทบาทในการวิเคราะห์งบประมาณและการคลังของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณประจำปี งบประมาณระยะปานกลาง การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ หรือกิจกรรมทางการคลังและกิจการคลังอื่น ๆ ตลอดจนผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษี ดังเช่นหน่วย Congressional Budget Office (CBO) ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้รับการยอมรับในเชิงวิชาการ และถือเป็นต้นแบบสำหรับหน่วยงานในลักษณะแบบเดียวกันนี้ในประเทศต่างๆ ก็จะมีส่วนสำคัญในการลดระดับการดำเนินนโยบายการคลังที่ไร้ความรับผิดชอบลงได้ ดังนั้นสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา จะต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและมีความเป็นกลางทางการเมืองไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (Non-partisanship) มีหน้าที่ในการเสนอการวิเคราะห์งบประมาณประจำปี งบประมาณระยะปานกลางและระยะยาว จัดทำการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณรายรับ รายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะ นำเสนอผลการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังทั้งด้านรายรับและรายจ่าย การใช้เงินนอกงบประมาณ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการจัดทำงบประมาณของประเทศและสนับสนุนการจัดทำงบประมาณที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบในระยะยาว และทำให้มีข้อมูลในการตรวจสอบจากระบบรัฐสภามากขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว

**หน้าที่ของสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (PBO)**

ตามหลักปฏิบัติที่ดีขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) นั้น หน่วยงานสถาบันวิเคราะห์งบประมาณ จะต้อง

๑. เป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาชนและภาคการเมือง

๒. เป็นกลางทางการเมือง ไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (nonpartisanship) และ

๓. เป็นอิสระในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา



การปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหลักการข้างต้นมีรายละเอียดเพิ่มเติมอีกมาก เช่น สำหรับการสร้างความน่าเชื่อถือ สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา จะต้องเป็นเจ้าของหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการระดับสูง และทำการวิเคราะห์โดยปราศจากอคติทางการเมือง ผลการวิเคราะห์ต้องเปิดเผยและโปร่งใส ตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ประเด็นที่วิเคราะห์ควรเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อการคลังของประเทศ รวมทั้งเป็นเรื่องที่สมาชิกรัฐสภาและประชาชนให้ความสนใจ ในส่วนของความเป็นกลางทางการเมืองและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา จะต้องไม่ผลิตผลงานหรือนำเสนอการวิเคราะห์ที่มุ่งเน้นโจมตีนโยบายหรือมาตรการของพรรคใดพรรคหนึ่ง ประเด็นที่เลือกมาวิเคราะห์มีความสำคัญต่อฐานะการคลังของประเทศ การนำเสนอผลการวิเคราะห์ต้องไม่มีลักษณะชี้นำหรือชี้ผิดชี้ถูกว่านโยบายหรือมาตรการอะไรดีหรือไม่ดี แต่เป็นเพียงการนำเสนอผลกระทบทางการเมือง และการกระทบต่อเศรษฐกิจของบางนโยบาย โดยผู้อ่านจะเป็นผู้ตีความเองว่าผลกระทบที่วิเคราะห์เป็นสิ่งที่ยังปรารถนาหรือไม่ ซึ่งรวมถึงสมาชิกรัฐสภาไม่ว่าจะสังกัดพรรคใด จะใช้ผลการวิเคราะห์ในแนวทางใด หน้าที่ของ สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา สิ้นสุดเพียงการนำเสนอผลการวิเคราะห์ที่รอบด้านที่สุดและถูกต้องตามหลักวิชาเท่าที่เป็นไปได้เท่านั้น นอกจากนี้ เพื่อให้การวิเคราะห์และการนำเสนอมีความเป็นกลางทางการเมือง สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา จะต้องมีความเป็นอิสระเพียงพอ ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงการออกแบบเชิงสถาบันของหน่วยงาน

ในต่างประเทศบ่งชี้ว่าหน่วยงานในลักษณะ สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา ควรได้รับการรองรับทางกฎหมาย คือมีพระราชบัญญัติรองรับ โดยกฎหมายต้องแยก สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา ออกจากฝ่ายบริหารให้อำนาจสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา ในการเข้าถึงข้อมูลงบประมาณที่เท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร กำหนดให้มีการจัดสรรทรัพยากรการเงินที่เพียงพอ และต่อเนื่อง รวมถึงทรัพยากรบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ กำหนดกระบวนการแต่งตั้งบุคลากร โดยเฉพาะหัวหน้าหน่วยงานที่รัดกุมและปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมือง และมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน เป็นต้น

ความเป็นอิสระของ สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา ไม่ใช่ความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิง เนื่องจากต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา เช่น ต้องนำเสนอรายงานทั้งหมดต่อรัฐสภา ซึ่งรวมถึงการให้ความเห็นต่อคณะกรรมการงบประมาณหรือคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยังมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน โดยต้องเผยแพร่ผลการวิเคราะห์ให้ทุกคนเข้าถึงได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่ายหรือมีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดและเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้อง มีความน่าเชื่อถือ มีความโปร่งใส และเป็นกลางทางการเมือง ควรมีกระบวนการตรวจสอบการทำงานของ สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา เป็นระยะ โดยองค์กรภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบ และอาจมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคอยตรวจสอบผลงานการวิเคราะห์ว่าได้มาตรฐานหรือไม่

**ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางดำเนินการที่นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา**  
เสนอให้มีการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้ง “สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา” ขึ้นในประเทศไทย โดยมี “ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ....”

**สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ....**

#### **๑. วันที่บังคับใช้**

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ร่างมาตรา ๒)

## ๒. บทนิยาม

กำหนดบทนิยามไว้ดังนี้

“สถาบัน” หมายความว่า สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

“คณะกรรมการสถาบัน” หมายความว่า คณะกรรมการสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

“กรรมการสถาบัน” หมายความว่า กรรมการสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

“คณะกรรมการวิชาการ” หมายความว่า คณะกรรมการวิชาการสถาบันวิเคราะห์  
งบประมาณประจำรัฐสภา

“กรรมการวิชาการ” หมายความว่า กรรมการวิชาการสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานของสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างของสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเพื่อการพัฒนาระบบการวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

(ร่างมาตรา ๓)

## ๓. ผู้รักษาการ

ให้ประธานรัฐสภารักษาราชการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔)

## ๔. สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

๑. ให้จัดตั้งสถาบันวิเคราะห์ที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระทางวิชาการขึ้น เรียกว่า “สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา” มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ๆ และอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์และให้ความเห็นตามหลักวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจมีต่อฐานะการคลังทั้งระยะสั้นและระยะยาว ระบบการเงินการคลัง ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอันเนื่องมาจากนโยบายการคลังของฝ่ายบริหาร นโยบายภาษีและรายได้รัฐ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน รวมทั้งแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมบรรดาที่ต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ และเสนอแนะผลการศึกษาต่อสมาชิกรัฐสภา เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความเหมาะสมและความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารและการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งเปิดเผยผลการศึกษาและให้ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวต่อสาธารณชน (ร่างมาตรา ๕)

### ๒. สถาบันมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) ศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยหรือให้ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับผลทางการคลังของการใช้เงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารและส่งเสริมความโปร่งใสของกระบวนการทางการคลังของประเทศ

(๒) วิจัยและสนับสนุนการวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจมีต่อระบบการเงินการคลังตลอดจนระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การกำหนดนโยบายสาธารณะ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

(๓) เผยแพร่และสนับสนุนการเผยแพร่และให้บริการผลการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยหรือความเห็นตาม (๑) และ (๒) ต่อสมาชิกรัฐสภาและสาธารณชน

(๔) ส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรในประเทศและต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ วิจัยหรือให้ความเห็นตาม (๑) และ (๒)

(๕) สนับสนุนข้อมูลและความเห็นตาม (๑) และ (๒) แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา และหน่วยงานอื่นตามที่ได้รับร้องขอ

(๖) กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสถาบัน

คณะกรรมการวิชาการอาจขอให้สถาบันดำเนินการตาม (๑) และ (๒) ในประเด็นใด ประเด็นหนึ่งก็ได้ แต่ผู้อำนวยการมีดุลพินิจที่จะดำเนินการให้หรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงความพร้อมของสถาบัน (ร่างมาตรา ๖)

๓. สถาบันมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์และให้รวมถึง

(๑) ถูกรวมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ชื้อ ว่าจ้าง รับจ้าง จัดหา หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๒) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศ

(๓) ว่าจ้างหรือมอบให้บุคคลใดประกอบกิจการส่วนใดส่วนหนึ่งของสถาบัน

(๔) ขอให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐส่งข้อมูลหรือเอกสาร หลักฐานที่จำเป็นในการดำเนินการตามมาตรา ๖ ให้แก่สถาบัน

(๕) ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่อยู่ในความรับผิดชอบ ให้แก่สถาบัน เพื่อนำไปใช้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นต้องไม่เป็นการเปิดเผยตัวตน ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลทางการค้า หรือกิจการของผู้เสียภาษีแต่อย่างใด

ข้อมูลที่ได้มาตาม (๕) ให้สถาบันใช้เพื่อประโยชน์ในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย หรือให้ความเห็นทางวิชาการตามวัตถุประสงค์ของสถาบันเท่านั้น และห้ามเปิดเผยต่อบุคคลใด ๆ นอกจากผู้อำนวยการหรือพนักงานซึ่งผู้อำนวยการมอบหมายให้เป็นผู้ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย หรือให้ความเห็นทางวิชาการในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อมูลตาม (๕) เท่านั้น

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติข้อห้ามในวรรคสองของมาตรา ๘ (๕) มีความผิดต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๘)

#### ๕. คณะกรรมการสถาบัน

๑. ให้คณะกรรมการสถาบันวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภาประกอบด้วย

(๑) ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการสถาบัน

(๒) รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการสถาบัน

(๓) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการสถาบัน

(๔) กรรมการสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคนซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการสถาบันตาม (๔) ตามมติของคณะกรรมการสถาบัน

ให้ผู้อำนวยการเป็นเลขานุการ (ร่างมาตรา ๑๐)

๒. คณะกรรมการสถาบันมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน บรรดาที่มีได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิชาการและผู้อำนวยการโดยเฉพาะ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายการดำเนินงานของสถาบันและประเมินผลการดำเนินงานของสถาบัน รวมทั้งประเมินผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของผู้อำนวยการสถาบัน

(๒) อนุมัติแผนการดำเนินงานของสถาบัน รวมทั้งแผนการบริหารและการใช้จ่ายเงินกองทุนตามข้อเสนอของผู้อำนวยการ

(๓) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสถาบันและอนุมัติการใช้จ่ายเงินกองทุนตามข้อเสนอของผู้อำนวยการ

(๔) ออกข้อบังคับว่าด้วยการประชุม เบี้ยประชุม และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของคณะกรรมการสถาบัน และคณะกรรมการวิชาการ

(๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน และการบริหารงานของสถาบัน

(๖) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการเงิน ทรัพย์สิน และการบริหารงานของสถาบัน

(๗) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบันเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่น การบรรจุ การแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง

(๘) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ และการมอบให้ผู้อื่นรักษาการแทนหรือปฏิบัติกรแทนผู้อำนวยการ

(๙) ขอให้ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ สั่งให้หน่วยงานตามกฎหมายที่ตนเป็นผู้รักษาการ หรือที่ตนกำกับดูแลจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารหลักฐานแก่สถาบันตามที่ได้รับคำร้องขอ

(๑๐) ส่งเสริมความเป็นอิสระทางวิชาการของคณะกรรมการวิชาการ ผู้อำนวยการ พนักงาน และลูกจ้างของสถาบัน

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบัน (ร่างมาตรา ๑๘)

## ๖. คณะกรรมการวิชาการ

๑. ให้มีคณะกรรมการวิชาการสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาประกอบด้วย ประธานกรรมการวิชาการคนหนึ่งและกรรมการวิชาการอีกจำนวนหกคน ซึ่งประธานรัฐสภาแต่งตั้งตามมติของคณะกรรมการสถาบัน

ให้ผู้อำนวยการเป็นเลขานุการ

ผู้ใดจะเป็นกรรมการสถาบันและกรรมการวิชาการในเวลาเดียวกันมิได้ (ร่างมาตรา ๑๙)

๒. คณะกรรมการวิชาการมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการดำเนินงานทางวิชาการของสถาบัน และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานทางวิชาการของสถาบัน

(๒) ให้ความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบหรือแนวทางการศึกษาวิเคราะห์หรือวิจัย หรือการให้ความเห็นทางวิชาการ

(๓) ขอให้สถาบันดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน มาตรา ๖ (๑) หรือ (๒) ในประเด็นที่เห็นสมควร

(๔) ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ หรือข้อเสนอนำเสนอเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์หรือวิจัย หรือการให้ความเห็นทางวิชาการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบัน

(๕) ส่งเสริมความเป็นอิสระทางวิชาการของผู้อำนวยการพนักงาน และลูกจ้างของสถาบัน

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิชาการ (ร่างมาตรา ๒๑)

### ๗. ผู้อำนวยการ

๑. ให้สถาบันมีผู้อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของสถาบัน และอาจมีรองผู้อำนวยการคนหนึ่งหรือหลายคนทำหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการตามมติของคณะกรรมการสถาบัน และเมื่อได้แต่งตั้งแล้ว ให้แจ้งสมาชิกรัฐสภาทราบด้วย (ร่างมาตรา ๒๓)

๒. ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันและสอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการสถาบันและคณะกรรมการวิชาการ

(๒) บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสถาบันทุกตำแหน่ง

(๓) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด เงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ลงโทษทางวินัย พนักงานและลูกจ้างตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการสถาบันกำหนด

(๔) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันโดยไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับหรือรูปแบบหรือแนวทางการศึกษาวิเคราะห์หรือวิจัยหรือการให้ความเห็นทางวิชาการของคณะกรรมการสถาบันหรือคณะกรรมการวิชาการ แล้วแต่กรณี

(๕) เป็นผู้แทนสถาบันในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก และเพื่อการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้พนักงานคนใดคนหนึ่งปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องไม่ขัดต่อข้อบังคับที่คณะกรรมการสถาบันกำหนด (ร่างมาตรา ๒๔)

### ๘. กองทุน

๑. ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสถาบัน เรียกว่า “กองทุนเพื่อการพัฒนากระบวนการวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานของสถาบัน ประกอบด้วย

(๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐจัดสรรให้

(๒) เงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปี

(๓) รายได้จากการดำเนินกิจการของสถาบัน

(๔) เงินอุดหนุนจากองค์การระหว่างประเทศที่ไม่แสวงหากำไร

(๕) ดอกผลหรือรายได้อื่น

(๖) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

เงินทุนประเดิมตาม (๑) และเงินงบประมาณรายปีตาม (๒) นั้น รัฐพึงจัดสรรให้แก่สถาบันโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน (ร่างมาตรา ๓๑)

### ๙. การบัญชีและการตรวจสอบ

๑. ให้สถาบันวางและถือไว้ซึ่งระบบการบัญชีที่เหมาะสมและเป็นมาตรฐานแก่กิจการแยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญ มีสมุดบัญชีรายการรับและจ่ายเงิน ทรัพย์สินและหนี้สินที่แสดงกิจการที่เป็นอยู่ตามความจริงและตามที่ควร ตามประเภทงานพร้อมด้วยข้อความอันเป็นที่มาของรายการนั้น ๆ และให้มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นประจำ (ร่างมาตรา ๓๕)

๒. ให้สถาบันจัดทำงบดุล และบัญชีรับจ่าย ส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณแผ่นดินทุกปี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของสถาบันในรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการสถาบันภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณแผ่นดินทุกปี (ร่างมาตรา ๓๖)

๓. ให้สถาบันจัดทำรายงานประจำปีทุก ๆ ปี เสนอต่อคณะกรรมการสถาบัน โดยแสดงงบดุล และบัญชีรับจ่ายที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้องพร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งแสดงผลงานของสถาบันในปีที่ล่วงมาด้วย

๔. ให้ผู้อำนวยการเสนอรายงานประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบและให้เผยแพร่รายงานประจำปีต่อสาธารณชนในวงกว้างด้วย (ร่างมาตรา ๓๗)

#### ๑๐. การติดตามตรวจสอบและประเมินผล

๑. ให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นจำนวนไม่เกินสี่คนซึ่งกรรมการสถาบันแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการติดตามและประเมินผลต้องไม่เป็นพนักงานของสถาบัน ไม่เป็นกรรมการสถาบันหรือกรรมการวิชาการ (ร่างมาตรา ๓๘)

๒. ให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของสถาบันและของผู้อำนวยการโดยรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันประกอบการประเมินผลงาน

(๒) รายงานผลการติดตาม และตรวจสอบผลงานของสถาบันและของผู้อำนวยการต่อประธานคณะกรรมการทุกหกเดือน

(๓) ประเมินผลงานของสถาบันทุกปีและจัดทำรายงานการประเมินผลงานเสนอต่อประธานคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๓๙)

#### ๑๑. การพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายสอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ให้คณะกรรมการสถาบันจัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของพระราชบัญญัตินี้ทุกรอบระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้ผู้อำนวยการเสนอรายงานผลการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ของปีถัดจากปีที่ครบรอบระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง โดยหากปรากฏว่าต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในประเด็นใด ให้ประธานรัฐสภาจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ไว้ในรายงานด้วย (ร่างมาตรา ๔๐)

#### ๑๒. บทเฉพาะกาล

๑. ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การใดที่พระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา หรือผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แล้วแต่กรณี (ร่างมาตรา ๔๑)

๒. ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการสถาบันประกอบด้วยประธานรัฐสภา และรองประธานรัฐสภา และให้เลขานุการสถาบันพระปกเกล้าเป็นเลขานุการ

ให้คณะกรรมการสถาบันตามวรรคหนึ่งดำเนินการถวายคำแนะนำเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๔๒)

๓. ในวาระเริ่มแรก เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แล้ว ให้คณะกรรมการสถาบันดำเนินการให้มีคณะกรรมการวิชาการตามมาตรา ๑๙ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง (ร่างมาตรา ๔๓)

### **ความคืบหน้าหลังผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ**

สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา จึงได้มีมติเห็นชอบรายงาน “การจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา” (Parliamentary Budget Office : PBO) ในวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๘ เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการร่างกฎหมายเสนอแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ต่อมาได้มีการนำเรื่องส่งให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ และได้มีการดำเนินการส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา

### **ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ได้รับทราบผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. .... ตามที่สำนักงบประมาณเสนอ กล่าวคือ สำนักงบประมาณ ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๒ หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน โดยที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่าเห็นความสำคัญที่จะมีหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และเสนอความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลังและภาษี รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลการจัดทำงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนเผยแพร่ต่อสาธารณชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันรัฐสภามีหน่วยงานในสังกัด ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระทางด้านวิชาการ มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการของรัฐสภา ที่สามารถปรับปรุงโครงสร้างให้รองรับภารกิจในการวิเคราะห์ด้านงบประมาณ เศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ตามวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบกับปัจจุบันสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนข้อมูลด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลังต่อฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสมาชิกรัฐสภา แล้ว และเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน และไม่เป็นการเพิ่มภาระงบประมาณรายจ่ายประจำด้านบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารในอัตราที่สูง จึงไม่ควรจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐขึ้นอีก แต่ถ้าหากเห็นความจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เป็นหน่วยงานอิสระ ก็ควรพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ ขอบเขต การดำเนินงานให้ชัดเจน คุ่มค่า เป็นหน่วยงานขนาดเล็ก มีสมรรถนะสูง โดยพิจารณาปรับหรือยุบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เดิม ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงบประมาณของรัฐสภา ให้เหมาะสมและมีความชัดเจน จึงเห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ทบพวนหลักการการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ....

## บทสรุป

จากการศึกษาพบว่าสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา ต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ใช่ลักษณะความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิง แต่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และมีความเป็นกลางทางกลางเมืองไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (Non - partisanship) ตลอดจนต้องเป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาชนและภาคการเมืองทุกภาคส่วน โดยมีหน้าที่ในการเสนอการวิเคราะห์งบประมาณประจำปี งบประมาณระยะปานกลางและระยะยาว จัดทำการคาดการณ์เศรษฐกิจ และงบประมาณรายรับ รายจ่าย ดุลการคลัง หนี้สาธารณะ นำเสนอผลการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังทั้งด้านรายรับและรายจ่าย การใช้เงินนอกงบประมาณ เพื่อเป็นข้อมูลให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

ฉะนั้นจากรายงาน “การจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา” (Parliamentary Budget Office : PBO) ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เห็นได้ว่าเป็นความสอดคล้องกับบทบาทสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาต่างประเทศ และเป็นไปตามหลักปฏิบัติที่ดีขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co - operation and Development : OECD) คือ เป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาชนและภาคการเมือง เป็นกลางทางการเมืองไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (non-partisanship) และเป็นอิสระในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕ วรรคแรก ได้กำหนดว่า “ให้จัดตั้งสถาบันที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระทางวิชาการขึ้น เรียกว่า “สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา” เพื่อศึกษาวิเคราะห์และให้ความเห็นตามหลักวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจมีต่อฐานะการคลังทั้งระยะสั้นและระยะยาว ระบบการเงินการคลัง ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อันเนื่องมาจากนโยบายการคลังของฝ่ายบริหาร นโยบายภาษีและรายได้รัฐ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน รวมทั้งแผนงานโครงการ หรือกิจกรรมบรรดาที่ต้องใช้จ่ายจากเงินแผ่นดินทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ และเสนอแนะผลการศึกษาวิเคราะห์ต่อสมาชิกรัฐสภา เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความเหมาะสมและความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร และการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งเปิดเผยผลการศึกษาและให้ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวต่อสาธารณชน ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และการตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายของฝ่ายบริหารให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างแท้จริงและยั่งยืน” และจากการศึกษาความคืบหน้าหลังผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ เห็นได้ว่าสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้นำรายงาน “การจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา” (Parliamentary Budget Office : PBO) เสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ และคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ผลคือ คณะรัฐมนตรีรับทราบผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอ กล่าวคือ “สำนักงานงบประมาณเห็นความสำคัญของหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และเสนอความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลังและภาษี รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลการจัดทำงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เนื่องจากปัจจุบันรัฐสภามีหน่วยงานในสังกัด ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า และสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้จัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา



ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน และไม่เป็นการเพิ่มภาระงบประมาณ จึงไม่ควรจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐขึ้นอีก แต่ถ้าหากเห็นความจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เป็นหน่วยงานอิสระ ก็ควรพิจารณาปรับหรือยุบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เดิม ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ให้เหมาะสมและมีความชัดเจน”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้จัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ถือได้ว่าสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา ซึ่งจะตั้งขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. .... ไม่มีความซ้ำซ้อนกับสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา เพราะสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาเป็นกลุ่มงานภายใต้การบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และมีข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา เป็นสถาบันที่ความเป็นอิสระที่มีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเท่านั้น เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕ วรรคสอง ได้กำหนดว่า “ให้สถาบันเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ๆ และอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา” ฉะนั้นเห็นได้ว่าสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไม่มีความเป็นอิสระที่แท้จริง เพราะต้องอยู่ภายใต้กำกับดูแลจากหน่วยงานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับข้าราชการรัฐสภา จะต้องมิจิตให้บริการและให้เกียรติแก่สมาชิกรัฐสภา ซึ่งถ้าข้าราชการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งเป็นไปตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ดังนั้น สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไม่มีความเป็นอิสระที่แท้จริง และมีความเป็นกลางทางการเมืองได้อย่างยากยิ่ง

ในส่วนสถาบันพระปกเกล้า แม้จะมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมประชาธิปไตย และเป็นหน่วยงานส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านวิชาการให้กับรัฐสภา ก็ถือได้ว่าสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา ยังไม่มีความซ้ำซ้อนกับสถาบันพระปกเกล้า เพราะวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันพระปกเกล้า คือการส่งเสริมประชาธิปไตยแม้กฎหมายจะกำหนดให้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านวิชาการให้กับรัฐสภา แต่ก็ยังถือได้ว่าสถาบันพระปกเกล้า มิได้มีความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์งบประมาณระยะปานกลางและระยะยาว จัดทำการศึกษาเศรษฐกิจ และงบประมาณรายรับ รายจ่าย ดุลการคลัง และผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความยากจน และการกระจายรายได้ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา ไม่มีความซ้ำซ้อนกับสถาบันพระปกเกล้า (Thai PBO โครงการเพื่อจัดตั้งสำนักงานงบประมาณประจำรัฐสภา, ๒๕๕๘)

ดังนั้น เพื่อให้สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลเชิงวิชาการด้านงบประมาณให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีการดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยหรือให้ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับสถานะทางการเงิน การคลัง การงบประมาณ รวมทั้งการจัดทำรายงานประมาณการแนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจและงบประมาณของประเทศทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจมีต่อระบบการเงิน การคลัง การงบประมาณ และระบบเศรษฐกิจ สังคมของประเทศอันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รวมทั้งแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมบรรดาที่ต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ และเสนอแนะผลการศึกษาต่อสมาชิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความเหมาะสมและความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารและการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รวมทั้งเปิดเผยผลการศึกษาและให้ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ต่อสาธารณชน และเพื่อให้มีความเป็นอิสระที่แท้จริง และมีความเป็นกลางทางการเมือง ตามหลักปฏิบัติที่ดีขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co – operation and Development : OECD) คือ เป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาชนและภาคการเมือง เป็นกลางทางการเมือง ไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (nonpartisanship) และเป็นอิสระ โดยเฉพาะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา จึงสรุปได้ว่า หากมีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. .... เพื่อจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในเรื่องการจัดทำงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งจะก่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเป็นการเพิ่มศักยภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในการวิเคราะห์งบประมาณและการดำเนินนโยบายการคลังของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรรายจ่ายผ่านงบประมาณประจำปี การบริหารความเสี่ยงทางการคลังในระยะปานกลาง การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ การดำเนินนโยบายผ่านกิจกรรมกึ่งการคลังลักษณะต่าง ๆ รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล และการใช้จ่ายลักษณะพิเศษต่าง ๆ อีกด้วย

## บรรณานุกรม

สิวภาพร สุขเอียด. (๒๕๕๗). “การจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาของไทย.” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ทีมงาน Thai PBO. (๗ กันยายน ๒๕๕๗). **ทำไมต้องมี Thai PBO รายงานที่ดีอาร์ไอ. ฉบับที่ ๑๐๖.** (สิงหาคม ๒๕๕๗) สืบค้น ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐ จาก <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/๒๐๑๔/๐๙/TDRI-Report-August-web-preview๑.pdf>

Thai PBO โครงการเพื่อจัดตั้งสำนักงบประมาณประจำรัฐสภา (๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘). **คำชี้แจง ๑๐ ประการ** ความจำเป็นและประโยชน์ของการจัดตั้ง สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา. สืบค้น ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐ จาก <http://www.tbpo.or.th/eng/explanation/>

นายวิชาติชัย สายวงศ์ และภานุรัตน์ นราอาสน์. (๒๕๕๗). **การคลังปริทัศน์: หน่วยวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา Parliamentary Budget Office : PBO.** สืบค้น ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐ จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=๖๗๐๘>