

รายงานการศึกษาโครงสร้างองค์กร
สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (PBO)

โครงการส่งเสริมการจัดตั้งหน่วยงานวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา

โดย

ดร. อธิภัทร มุทิตาเจริญ
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พฤศจิกายน 2558

คำนำ

รายงานนี้เป็นการศึกษาการออกแบบโครงสร้าง PBO ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพื่อเป็นกรอบแนวปฏิบัติในองค์กร การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย รวมไปถึงการกำหนดอัตรากำลังบุคลากร โดยการออกแบบนี้ได้พิจารณาบริบททางการเมืองและการคลังของประเทศไทย และได้ยึดหลักสากล (Best Practice) จากประสบการณ์ของกลุ่มประเทศ OECD และเครือข่าย Global Network PBO (GN-PBO) รวมไปถึงประสบการณ์ของผู้วิจัยจากการทำงานที่ US Congressional Budget Office ในช่วงพ.ศ. 2551-2555

รายงานประกอบด้วย 5 ส่วน ส่วนแรกเป็นบทสรุปผู้บริหาร ส่วนที่ 2 และ 3 เป็นหลักปฏิบัติสากลจากกลุ่มประเทศ OECD และเครือข่าย Global-Network PBO และบริบททางการเมืองและการเมืองของประเทศไทย ส่วนที่ 4 เป็นการจัดตั้งหน่วยงาน PBO ของประเทศไทย ส่วนที่ 5 เป็นข้อเสนอโครงสร้าง PBO ซึ่งประกอบไปด้วยโครงสร้างองค์กร และคู่มือการดำเนินงาน

ผู้วิจัยหวังว่ารายงานการออกแบบโครงสร้าง PBO นี้จะเป็นประโยชน์ต่อการวางรากฐานการทำงานของ PBO ในอนาคตบ้างไม่มากก็น้อย ผู้วิจัยขอขอบคุณคำแนะนำอันมีคุณค่ายิ่ง ของ ดร. สมชัย จิตสุชน ดร. ภาวิน ศิริประภานุกูล และ ร.ศ.ดร. ศาสตรา สุตสวัสดิ์ รวมถึงความช่วยเหลือการวิจัยจากคุณ สยาม สระแก้ว

ดร. อธิภัทร มุทิตาเจริญ

ผู้วิจัย

พฤศจิกายน 2558

สารบัญ

| | |
|---|----|
| คำนำ | 1 |
| สารบัญรูป | 3 |
| 1. บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary) | 4 |
| 2. คำแนะนำการจัดตั้ง PBO จากประสบการณ์ต่างประเทศ | 10 |
| 2.1 ประชาชนภายในประเทศต้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ PBO ร่วมกัน (Local ownership) | 10 |
| 2.2 ความเป็นอิสระและไม่เลือกข้าง (Independence and non-partisanship) | 10 |
| 2.3 อำนาจและหน้าที่ (Mandate) | 11 |
| 2.4 งบประมาณและทรัพยากร (Resource) | 12 |
| 2.5 สถานะทางกฎหมาย (Relationship with the legislature) | 12 |
| 2.6 การเข้าถึงข้อมูล (Access to information) | 13 |
| 2.7 ความโปร่งใส (Transparency) | 13 |
| 2.8 การสื่อสาร (Communications) | 14 |
| 2.9 การประเมินผลงานจากหน่วยงานภายนอก (External evaluation) | 14 |
| 3. บริบททางการคลังและการเมืองของประเทศไทย | 15 |
| 4. การจัดตั้งหน่วยงาน PBO ของประเทศไทย | 17 |
| 4.1 สังกัดของ PBO | 17 |
| 4.2 สถานะของ PBO | 18 |
| 4.3 โครงสร้างการบริหารงานของ PBO | 18 |
| 4.4 การเชื่อมโยงกับสำนักงบประมาณของรัฐสภา: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร | 20 |
| 4.5 ประเด็นสำคัญด้านอำนาจและหน้าที่ที่ควรบรรจุในร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์ งบประมาณประจำรัฐสภา | 20 |
| 5. ข้อเสนอโครงสร้าง PBO | 23 |
| 5.1 โครงสร้างองค์กร | 23 |
| 5.2 คู่มือการดำเนินงาน | 25 |
| 6. บทสรุป | 32 |

สารบัญรูป

| | |
|--|----|
| รูปที่ 1: โครงสร้างองค์กร PBO..... | 5 |
| รูปที่ 2: การประเมินความต้องการบุคลากรองค์กร PBO..... | 5 |
| รูปที่ 3: โครงสร้างองค์กร CBO ของสหรัฐอเมริกา..... | 14 |
| รูปที่ 4: สถานะของหน่วยงานในลักษณะเดียวกันกับ PBO ในประเทศต่างๆ..... | 17 |
| รูปที่ 5: โครงสร้างสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา | 19 |
| รูปที่ 6: โครงสร้างองค์กร PBO | 23 |
| รูปที่ 7: การประเมินความต้องการบุคลากรองค์กร PBO..... | 25 |

รายงานการออกแบบโครงสร้าง PBO สำหรับประเทศไทย

1. บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

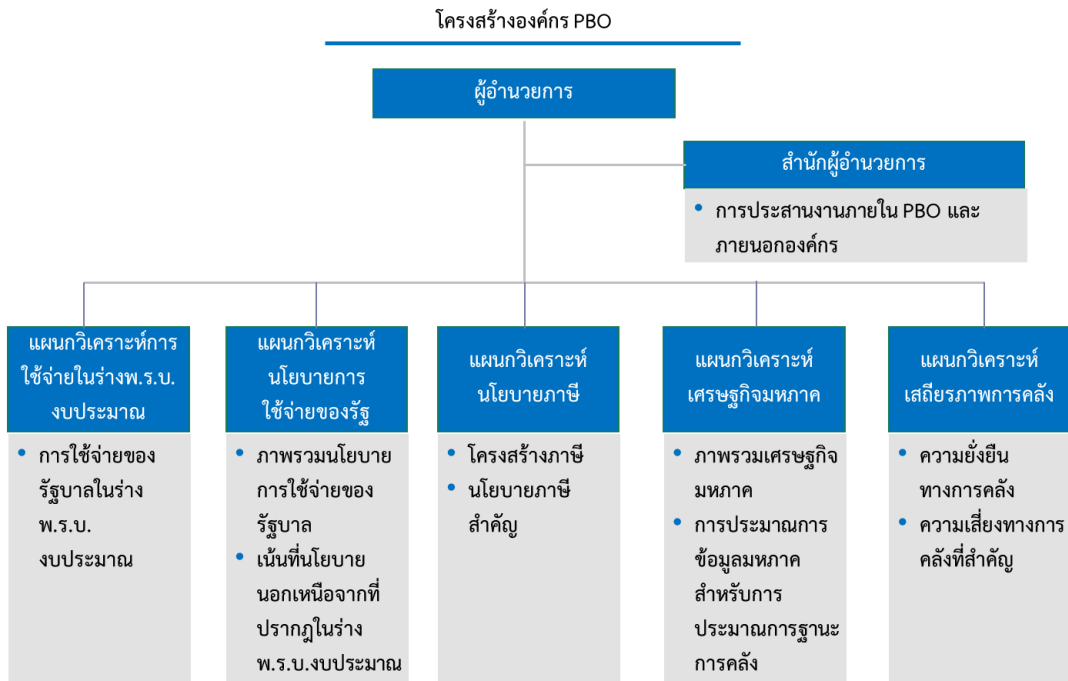
สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (PBO) มีหน้าที่หลักในการเป็นที่ปรึกษาด้านนโยบาย การคลังต่อรัฐสภา และสาธารณชน การทำหน้าที่ของ PBO อย่างมีประสิทธิภาพ และปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลมีบทบาทมากต่อระบบเศรษฐกิจ ผ่านการดำเนินนโยบายการคลังและกิจการคลัง และบทบาทดังกล่าวส่งผลให้เกิดภาวะการคลังทั้งในแบบเปิดเผย และซ่อนเร้น ซึ่งอาจจะคุกคามความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทยได้

รายงานนี้ศึกษาการออกแบบโครงสร้าง PBO ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพื่อเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานในองค์กร การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย รวมไปถึงการกำหนดอัตรากำลังบุคลากร โดยการออกแบบนี้ได้พิจารณาบริบททางการเมืองและการคลังของประเทศไทย และได้ยึดหลักสากล (Best Practice) จากประสบการณ์ของกลุ่มประเทศ OECD และเครือข่าย Global Network PBO (GN-PBO)

การออกแบบโครงสร้าง PBO เริ่มจากการกำหนดขอบเขตของงานที่ผู้วิจัยคาดว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กร โดยขอบเขตของงานมีดังนี้ 1) การวิเคราะห์งบประมาณตามร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ 2) การวิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐบาลนอกเหนือจากร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ โดยจะครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกิจกรรมกิจการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจ 3) การวิเคราะห์นโยบายรัฐบาลอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง 4) การวิเคราะห์นโยบายภาษี 5) การประเมินความเสี่ยงทางการคลัง และความยั่งยืนทางการคลัง และ 6) การวิเคราะห์ภาพเศรษฐกิจมหภาค

ผู้วิจัยเห็นว่า PBO ควรประกอบไปด้วย 5 แผนก และสำนักอำนวยการ เพื่อให้การดำเนินงานของ PBO มีประสิทธิภาพสูงสุดตามขอบเขตงานในความรับผิดชอบ โดยแผนกดังกล่าวประกอบด้วย 1) แผนกวิเคราะห์การใช้จ่ายในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ มีหน้าที่วิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐบาลในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ 2) แผนกวิเคราะห์นโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาล มีหน้าที่วิเคราะห์ภาพรวมนโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยจะให้ความสำคัญไปที่นโยบายการใช้จ่ายนอกเหนือจากที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ 3) แผนกวิเคราะห์นโยบายภาษี มีหน้าที่วิเคราะห์โครงสร้างภาษี และนโยบายภาษีต่างๆของรัฐบาล 4) แผนกวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาค มีหน้าที่วิเคราะห์ภาพรวมเศรษฐกิจมหภาค 5) แผนกวิเคราะห์เสถียรภาพการคลัง มีหน้าที่วิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง และ 6) สำนักผู้อำนวยการ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงการทำงานทั้งภายใน PBO และภายนอกองค์กร (ดูแผนผังโครงสร้างองค์กรในรูปที่ 1) ทั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่า PBO จะมีความต้องการกำลังคนรวม 32 ตำแหน่ง (ไม่รับผู้อำนวยการ) การคัดสรรบุคลากรควรจะต้องสอดคล้องกับหน้าที่และบทบาทของแต่ละแผนก โดยการศึกษาในรายงานนี้ได้ระบุรายละเอียดไว้ในผลการศึกษา (ดูแผนผังความต้องการบุคลากรในรูปที่ 2)

รูปที่ 1: โครงสร้างองค์กร PBO



รูปที่ 2: การประเมินความต้องการบุคลากรองค์กร PBO

การประเมินความต้องการบุคลากรองค์กร PBO

| | แผนกวิเคราะห์การใช้จ่ายในร่างพ.ร.บ.งบประมาณ | แผนกวิเคราะห์นโยบายการใช้จ่ายของรัฐ | แผนกวิเคราะห์นโยบายภาษี | แผนกวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาค | แผนกวิเคราะห์เสถียรภาพการคลัง | สำนักผู้อำนวยการ |
|-------------------|---|-------------------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| Principal Analyst | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • รองผ.อ. 1 ตำแหน่ง |
| Associate Analyst | • 2 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • ผจก.สื่อสารภายนอก 1 ตำแหน่ง |
| Analyst | • 4 ตำแหน่ง | • 2 ตำแหน่ง | • 2 ตำแหน่ง | • 2 ตำแหน่ง | • 2 ตำแหน่ง | • ผจก.สื่อสารภายในองค์กร 1 ตำแหน่ง |
| เลขานุการ | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • เลขานุการ 1 ตำแหน่ง |

ความต้องการรวม 32 ตำแหน่ง (ไม่นับผู้อำนวยการ)

ในส่วนของระบบการทำงาน (Operation Process) ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบการศึกษา และแผนก รับผิดชอบสำหรับการศึกษาสำคัญ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) รายงานประจำ (Periodic Reports) ประกอบด้วย รายงานการวิเคราะห์ พ.ร.บ.งบประมาณประจำปี รายงานการคลังประจำปี และรายงานการคลังระยะปานกลาง และ 2) การศึกษาและวิจัยนโยบายการคลังสำคัญ (Proactive fiscal policy research) ประกอบไปด้วย PBO Policy Brief และ PBO Working Paper นอกจากนี้ผู้วิจัยได้กำหนดแนวปฏิบัติสำหรับการสื่อสารภายนอกองค์กร เพื่อสร้างและรักษาความน่าเชื่อถือของ PBO โดยมีหลักการสำคัญ คือ 1) การสื่อสารทุกอย่างต้องได้รับอนุญาตจากสำนักผู้อำนวยการ และ 2) การเปิดเผยผลการศึกษาโดยไม่ให้คำแนะนำเชิงนโยบาย (No Policy Recommendation)

Executive Summary

The Parliamentary Budget Office (PBO)'s main role is to serve as a fiscal policy advisor to both parliament and public. Having a PBO that performs its duty efficiently and independently is especially important for Thailand. The Thai government has a big influence on the economy through their fiscal and quasi-fiscal activities. Such activities create both direct and contingent liabilities which can threaten the nation's fiscal sustainability without adequate monitoring and supervising.

This report studies the design of the appropriate PBO structure for Thailand. Specifically it studies the operation guideline, the allocation of responsibility within the organization, and the estimation of personnel requirements. The study has taken into account Thailand's fiscal and political contexts, and has followed the best practice guideline by the OECD and the Global-Network PBO (GN-PBO).

The design here is based on the assumption about the scope of PBO's responsibility as follow: 1) Analysis of budget proposal in the Annual Budget Act, 2) Analysis of public spending outside the Annual Budget Act including quasi-fiscal activities and spending by local authorities, 3) Analysis of other government policies that could potentially undermine the fiscal sustainability, 4) Analysis of tax policy, 5) Analysis of fiscal risk and fiscal sustainability and 6) Analysis of the macroeconomic outlook

To ensure that the PBO carries out its works efficiently, the PBO should consist of 5 divisions and a Director's Office. The divisions are as follow: 1) Budget Analysis Division: Responsible for analysis of government spending that are listed in the Annual Budget Act, 2) Extrabudgetary Spending Analysis Division: Responsible for analysis of government spending outside the Annual Budget Act, 3) Tax Analysis Division: Responsible for tax policy analysis, 4) Macroeconomic Analysis Division: Responsible for analysis of macroeconomic outlook, 5) Fiscal Stability Analysis Division: Responsible for analysis of fiscal risks and fiscal sustainability, and 6) Director's Office: Responsible for internal and external communication. (See the organization chart in Figure 1) On the personnel requirements, I estimate the PBO to require 32 officers (excluding the Director). The personnel qualifications for each division are also listed in the study. (See the personal requirement chart in Figure 2)

Figure 1: PBO’s Organization Chart

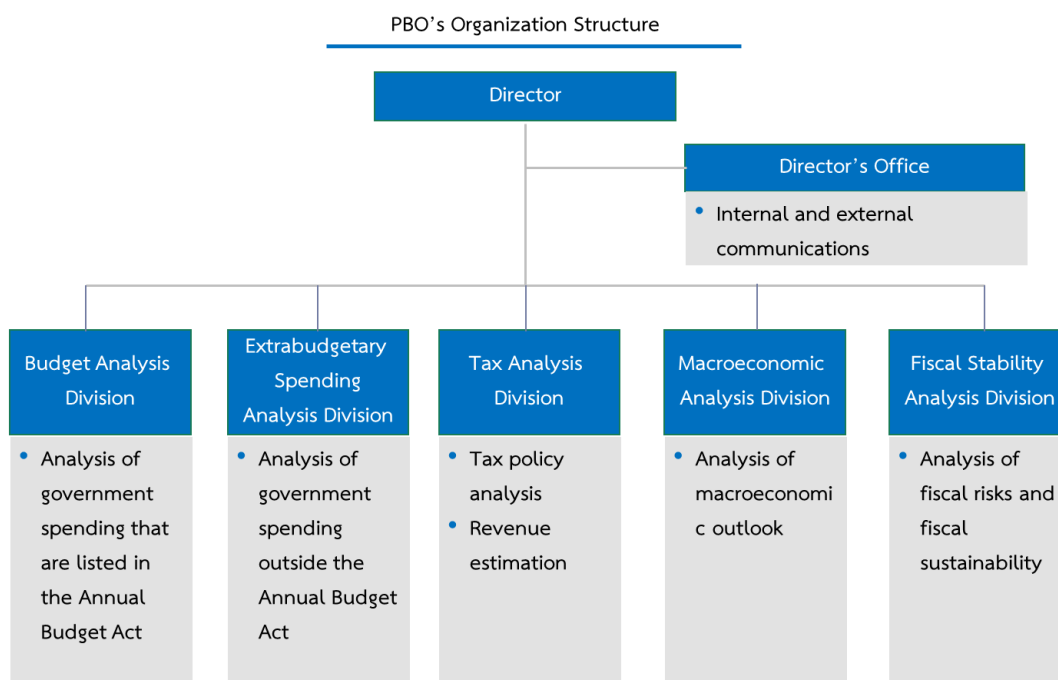


Figure 2: Estimation of PBO’s Personnel Requirements

PBO’s Estimation of Personnel Requirements

| | Budget Analysis Division | Extrabudgetary Spending Analysis Division | Tax Analysis Division | Macroeconomic Analysis Division | Fiscal Stability Analysis Division | Director’s Office |
|---|--------------------------|---|-----------------------|---------------------------------|------------------------------------|--|
| Principal Analyst | • 1 position | • 1 position | • 1 position | • 1 position | • 1 position | • Deputy Director: 1 position |
| Associate Analyst | • 2 position | • 1 position | • 1 position | • 1 position | • 1 position | • External Communication Manager: 1 position |
| Analyst | • 4 position | • 2 position | • 2 position | • 2 position | • 2 position | • Internal Communication Manager: 1 position |
| Secretary | • 1 position | • 1 position | • 1 position | • 1 position | • 1 position | • Secretary 1 position |
| Total requirements = 32 positions (excluding the Director) | | | | | | |

For the operation process, I have grouped the key products and responsible divisions as follow: 1) Periodic reports consisting of Annual Budget Analysis, Annual Fiscal Outlook and Medium-term Fiscal Outlook and 2) Proactive fiscal policy research consisting of PBO policy brief and PBO working paper. In addition, to create and preserve the PBO's credibility, I have listed the important guidelines on external communication. This includes 1) All external communications must be approved by the Director's Office and 2) No policy recommendation rule.

2. คำแนะนำการจัดตั้ง PBO จากประสบการณ์ต่างประเทศ

เนื้อหารายงานในส่วนนี้เป็นการรวบรวมคำแนะนำ¹ การจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะ Parliamentary Budget Offices (PBO) ของต่างประเทศ เนื้อหาที่นำเสนอรวบรวมมาจาก The Global Network of Parliamentary Budget Offices (GN-PBO) และ OECD Council ซึ่งทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวมีส่วนช่วยในการผลักดันให้เกิด PBO เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก คำแนะนำและหลักการดังกล่าวได้รับการพัฒนาและกลั่นกรองมาจากประสบการณ์ และผ่านการเรียนรู้ของประเทศสมาชิก OECD เป็นเวลามากกว่า 50 ปี คำแนะนำและหลักการที่น่าสนใจมีดังต่อไปนี้

2.1 ประชาชนภายในประเทศต้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ PBO ร่วมกัน (Local ownership)

หลักการเบื้องต้นที่จะทำให้ PBO สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนนั้น PBO ควรได้รับการยอมรับจากประชาชนทุกภาคส่วนภายในประเทศเสียก่อน และที่สำคัญควรได้รับการยอมรับและเห็นพ้องจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้ง PBO เกิดจากภายในประเทศ สิ่งนี้จะทำให้ PBO ดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน

บทบาทและโครงสร้างของ PBO ควรสอดคล้องกับบริบทและสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมของแต่ละประเทศ การออกแบบโครงสร้างและหน้าที่ของ PBO ไม่ควรยึดติดกับรูปแบบของต่างประเทศมากเกินไป ควรคำนึงถึงข้อจำกัดของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีความแตกต่างเป็นอย่างมากกับประเทศกำลังพัฒนาเป็น ดังนั้นการออกแบบโครงสร้างและหน้าที่ของ PBO ควรสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ ระบอบการเมือง และวัฒนธรรมของประเทศนั้นๆ และที่สำคัญการกำหนดหน้าที่ของ PBO ควรพิจารณาถึงบริบททางการเมืองของประเทศด้วยเช่นกัน

2.2 ความเป็นอิสระและไม่เลือกข้าง (Independence and non-partisanship)

ความเป็นอิสระและการไม่เลือกข้างคือปัจจัยแห่งความสำเร็จของหน่วยงานลักษณะ PBO การไม่เลือกข้างถึงแม้จะไม่สามารถสังเกตได้ง่ายผ่านรายงานและบทวิเคราะห์ของ PBO แต่ก็เป็นที่สังเกตเห็นเจตนาหรือการก่อตั้งและบ่งบอกถึงความเป็นมืออาชีพของ PBO ที่จะสนับสนุนงานด้านการวิเคราะห์นโยบายของฝ่ายบริหารให้แก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยปราศจากอคติหรือการเลือกข้าง รายงานการวิเคราะห์ของ PBO จะไม่มีคำแนะนำว่านโยบายที่ดีควรเป็นอย่างไรและควรทำอย่างไร สิ่งเหล่านี้เป็นคุณค่าหลักที่ PBO มอบให้แก่สังคม

¹ จากรายงาน Guidelines for Operationalizing a Parliamentary Budget และ Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions

ผู้อำนวยการของ PBO ควรคัดเลือกบนพื้นฐานของคุณธรรมและความสามารถทางด้านวิชาการ (ความสามารถด้านการวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาค เศรษฐมิติประยุกต์ วิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เป็นต้น) และความสามารถด้านการบริหารและจัดการองค์กร (ภาวะผู้นำ ประสบการณ์ด้านการบริหารองค์กรและ ประสบการณ์ด้านการจัดสรรงบประมาณของประเทศ) และที่สำคัญผู้อำนวยการของ PBO ไม่ควรมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองทั้งทางพฤตินัยและนิตินัย ทั้งนี้ผู้อำนวยการควรมีความรู้อย่างดีเลิศในด้านเศรษฐศาสตร์ การคลัง และสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ และสาธารณชนรับรู้ถึงคุณสมบัติดังกล่าว

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและจำนวนวาระการทำงานของผู้บริหารควรระบุไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนเพื่อที่จะได้ไม่เกิดปัญหาด้านการตีความกฎหมายในภายหลังและควรระบุถึงสาเหตุที่สามารถเลิกจ้างผู้บริหารไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารไม่ควรเป็นระยะที่เท่ากันหรือคาบเกี่ยวกันกับฝ่ายบริหาร เพราะระยะเวลาและจำนวนเวลาที่ต่างจากฝ่ายบริหารจะช่วยให้ PBO ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารได้

ผู้อำนวยการ PBO ควรมีสถานะเป็นพนักงานประจำและสามารถทำงานให้กับ PBO ได้อย่างเต็มเวลา เพื่อป้องกันการมีผลประโยชน์ซ้ำซ้อน และควรกำหนดให้พนักงานของ PBO มีสถานะเป็นพนักงานประจำเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามพนักงานของ PBO อาจดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาได้หากตำแหน่งงานดังกล่าวไม่มีพนักงานของ PBO สามารถปฏิบัติงานได้ โดยให้ถือเป็นตำแหน่งเฉพาะกิจ ทั้งนี้อาจยกเว้นคณะกรรมการชุดต่างๆที่ไม่จำเป็นต้องเป็นพนักงานประจำ

ผู้อำนวยการของ PBO ควรมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการไล่ออกหรือเลิกจ้างพนักงาน แต่การไล่ออกหรือเลิกจ้างควรมีกฎเกณฑ์ระบุไว้อย่างชัดเจน

การคัดเลือกพนักงานของ PBO ควรเปิดรับสมัครต่อสาธารณชนอย่างเปิดเผย การคัดเลือกควรผ่านช่องทางการแข่งขัน และเกณฑ์การคัดเลือกควรอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม จริยธรรมและความสามารถด้านวิชาการ (ประมาณการเศรษฐกิจ ฐานะทางการคลัง เศรษฐมิติประยุกต์ เป็นต้น) และพนักงานของ PBO ไม่ควรมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองเช่นเดียวกับผู้อำนวยการ

2.3 อำนาจและหน้าที่ (Mandate)

อำนาจและหน้าที่ของ PBO ควรบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายการจัดตั้งสถาบัน และควรระบุรายงานและบทวิเคราะห์ที่ PBO จะต้องทำเพื่อเสนอต่อรัฐสภาและสาธารณชนให้ชัดเจน อีกทั้งควรระบุให้ชัดเจนถึงผู้ที่สามารถร้องขอให้ PBO ทำรายงานการวิเคราะห์เป็นการเฉพาะเพิ่มเติมได้ หากเป็นไปได้อาจจะระบุถึงช่วงเวลาที่ยังต้องเสร็จสมบูรณ์และนำเสนอต่อรัฐสภาและสาธารณชน เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถใช้งานได้อย่างทันเวลา

PBO ควรมีอำนาจในการพิจารณาทำรายงานการวิเคราะห์ในบางเรื่องเพิ่มเติม แต่หลักการพิจารณาควรสอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่ซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎหมายการจัดตั้งสถาบัน และ PBO ควรมีอำนาจในการจัดตั้งฝ่ายงานวิจัยต่างๆ ได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามฝ่ายวิจัยต่างๆ จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของ PBO

อำนาจและหน้าที่ของ PBO ควรมีความชัดเจนและยึดโยงกับกระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศ ทั้งนี้ภาระหน้าที่การดำเนินงานของ PBO ควรประกอบไปด้วยหน้าที่ดังต่อไปนี้ 1) วิเคราะห์และประมาณการงบประมาณรายจ่าย รายได้และฐานะทางการคลัง ทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว (Budget Analysis) 2) วิเคราะห์และประมาณการเศรษฐกิจมหภาค (Economic Analysis and Forecasting) 3) วิเคราะห์และประมาณการต้นทุนทางการคลังของนโยบายของฝ่ายบริหาร (Cost Estimates of Bills) 4) รายงานวิเคราะห์ในบางประเด็นที่สำคัญ (Pro-Active Research)

2.4 งบประมาณและทรัพยากร (Resource)

งบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารจัดสรรให้ PBO ควรมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่ เพื่อให้ PBO สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีควรครอบคลุม เงินเดือนของพนักงานและค่าตอบแทนของคณะกรรมการชุดต่างๆ ข้อมูลและสารสนเทศด้านการวิจัย และอุปกรณ์สำนักงานต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ PBO ควรทำรายงานการใช้เงินงบประมาณเสนอต่อรัฐสภาและสาธารณชนและควรมีคณะกรรมการตรวจสอบจากบุคคลภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณของ PBO เพื่อเป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณชน การได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณรายปีอย่างต่อเนื่องจะช่วยเสริมสร้างความเป็นอิสระของ PBO และเป็นการป้องกันการถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารผ่านทางช่องทางงบประมาณได้

PBO ควรมีอำนาจในการเสนอและรับเงินงบประมาณรายปีได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านหน่วยงานอื่น ถึงแม้ PBO ส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้สังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม

2.5 สถานะทางกฎหมาย (Relationship with the legislature)

การดำเนินงานของสภานิติบัญญัติและปฏิทินการจัดทำงบประมาณควรให้เวลาที่เพียงพอต่อการดำเนินงานของ PBO ในการทำรายงานการวิเคราะห์เพื่อเสนอต่อรัฐสภา

คณะกรรมการงบประมาณและคณะกรรมการอื่นๆ สามารถร้องขอให้ PBO ทำการวิเคราะห์ประเด็นต่างๆได้เพิ่มเติม แต่ PBO ควรมีอำนาจในการพิจารณาทำตามหรือไม่ทำตามคำร้องขอโดยหลักการพิจารณาต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของอำนาจและหน้าที่ของ PBO ทั้งนี้ร้องขอควรมาจากคณะกรรมการและอนุกรรมการมากกว่าคำร้องขอรายบุคคลของสมาชิกรัฐสภาหรือพรรคการเมือง

PBO ควรเป็นหน่วยงานอิสระที่รับผิดชอบงานด้านการวิเคราะห์งบประมาณและเศรษฐกิจให้กับรัฐสภา

2.6 การเข้าถึงข้อมูล (Access to information)

การเข้าถึงข้อมูลควรมีความเท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ การมีข้อมูลที่เท่าเทียมกันจะช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับรายงานการวิเคราะห์ของ PBO แนวการเข้าถึงข้อมูลสามารถทำได้โดยระบุไว้ในกฎหมายการจัดตั้งสถาบัน ซึ่งจะทำให้ PBO สามารถเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการทำรายงานการวิเคราะห์ได้อย่างทันเวลา หรืออาจกระทำได้โดยการทำบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (Memorandum of Understanding) ระหว่างฝ่ายบริหารกับ PBO ทั้งนี้การเข้าถึงข้อมูลไม่ควรสร้างต้นทุนให้กับ PBO

ข้อจำกัดที่คาดว่าจะจะเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลควรระบุแนวทางการแก้ไขให้ชัดเจนในกฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการเข้าถึงข้อมูลที่อาจเกิดขึ้นได้ในภายหลัง ถึงแม้ข้อมูลนั้นจะมีความเป็นส่วนตัว เช่น ข้อมูลการเสียภาษี และเป็นข้อมูลที่มีความอ่อนไหวต่อมั่นคงของประเทศ ก็ตาม

การเข้าถึงข้อมูลของ PBO สามารถเข้าถึงได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เข้าถึงได้ทั้งในรูปแบบของเอกสารและelectronic format ข้อมูลที่ต้องเข้าถึงได้ เช่น รายได้รัฐบาล รายจ่ายรัฐบาล ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ฐานะทางการคลัง ฐานข้อมูลเศรษฐกิจระดับครัวเรือน และที่สำคัญข้อมูล สมมุติฐานต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารใช้ในการประมาณการหรือวิเคราะห์นโยบายที่นำเสนอต่อรัฐสภา PBO ควรมีข้อมูลเหล่านี้ด้วยเช่นเดียวกัน

2.7 ความโปร่งใส (Transparency)

เป้าหมายหลักของการจัดตั้ง PBO คือเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสของกระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศ อย่างไรก็ตามรายงานการวิเคราะห์และการดำเนินงานของ PBO ควรมีความโปร่งใสเช่นกัน ซึ่งจะช่วยทำให้ PBO ได้รับความเชื่อถือในสายตาของสาธารณชน

รายงานและบทวิเคราะห์รวมถึงข้อมูลและวิธีการศึกษาของ PBO ควรนำเสนอต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย รายงานและบทวิเคราะห์ทั้งหมดควรนำเสนอต่อรัฐสภาอย่างทันเวลา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถนำไปใช้ในการอภิปราย ตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร และผู้อำนวยความสะดวก PBO ควรมีโอกาสไปชี้แจงข้อสงสัยแก่สมาชิกรัฐสภาหรือคณะกรรมการชุดต่างๆ ของรัฐสภา

PBO ควรเผยแพร่รายงานและบทวิเคราะห์ภายใต้ชื่อของ PBO เอง

2.8 การสื่อสาร (Communications)

PBO ควรพัฒนาช่องทางการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพ ความครอบคลุมของช่องทางการสื่อสารจะช่วยส่งเสริมการรับรู้ของสาธารณะ ซึ่งจะมีส่วนช่วยเป็นแรงผลักดันให้ฝ่ายบริหารสร้างความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบทางในการจัดสรรงบประมาณของประเทศมากยิ่งขึ้น

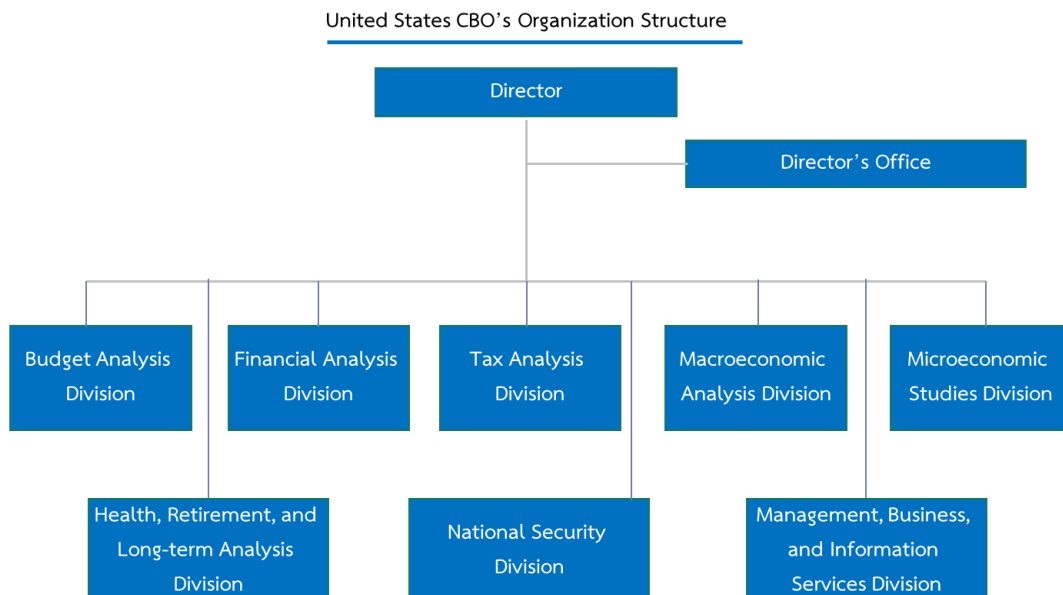
2.9 การประเมินผลงานจากหน่วยงานภายนอก (External evaluation)

PBO ควรมีเครื่องมือสำหรับการประเมินผลการดำเนินงานซึ่งอาจเป็นหน่วยงานภายนอก หรืออาจดำเนินการประเมินโดยบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ อีกทั้งควรมีการประเมินคุณภาพรายงานการวิเคราะห์ต่างๆ โดยอาจจัดตั้งคณะกรรมการประเมินคุณภาพทางวิชาการ หรือจัดตั้งการตรวจทานผลงานโดยผู้เชี่ยวชาญ (Peer Review) เป็นต้น

2.10 ตัวอย่างโครงสร้างองค์กร PBO ต่างประเทศ

องค์กร Congressional Budget Office ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นองค์กรในลักษณะ PBO แห่งแรกของโลก และมีบทบาทอย่างมากในการวิเคราะห์นโยบายการคลังของรัฐสภา รวมไปถึงการสร้างวินัยทางการคลังในประเทศสหรัฐฯ นอกจากนี้ โครงสร้างองค์กร CBO) มีความเรียบง่าย ไม่มีการจัดลำดับชั้นมากนัก เพื่อส่งเสริมบรรยากาศการทำงานในเชิงวิชาการ โดยประกอบด้วย 8 แผนก และสำนักอำนวยการ (ดูรูปที่ 3)

รูปที่ 3: โครงสร้างองค์กร CBO ของสหรัฐอเมริกา



3. บริบททางการคลังและการเมืองของประเทศไทย

กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีของประเทศไทย เริ่มต้นจากขั้นตอนการทบทวนงบประมาณ การวางแผนงบประมาณ ที่มี 4 หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกันกำหนดนโยบาย และวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาล และการจัดทำงบประมาณ โดยภายหลังคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว หน่วยงานต่างๆ จัดทำคำขอ งบประมาณส่งให้สำนักงบประมาณเพื่อจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเสนอ ต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและเสนอต่อรัฐสภาต่อไป โดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี จะต้องผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร 3 วาระ ก่อนนำเสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณา อนุมัติ แล้วจึงนำเข้าสู่กระบวนการในการตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

แม้ในภาพรวม กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีของประเทศไทยจะมีความรัดกุมและทำได้ดีใน ระดับหนึ่ง โดยอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (พ.ศ. 2501 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (พ.ศ. 2548) และเกี่ยวข้องกับส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่ทำหน้าที่จัดทำข้อเสนอเพื่อขอจัดสรร งบประมาณ ฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายงบประมาณ รวมถึงพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่ หน่วยงานต่างๆ และฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่พิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว แต่ ทั้งนี้ ก็ยังมีข้อสังเกตบางประการที่อาจกลายเป็นข้อบกพร่องหรือปัญหาของระบบการเงินการคลังของประเทศไทย ในปัจจุบัน อาทิเช่น การเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ภาครัฐที่มีไม่ครบถ้วน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของรายการใช้จ่ายนอกงบประมาณ) การดำเนินมาตรการ ของรัฐบาลโดยอาศัยมาตรการกึ่งการคลัง ที่ไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณแบบปกติและก่อให้เกิดการซ่อน เร้นภาระทางการคลังที่รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยภาระดังกล่าวในภายหลัง การใช้ดุลยพินิจและการ จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลของรัฐบาลที่ต่อเนื่องและยาวนาน (ซึ่งเป็นปัญหาต่อการรักษาวินัยการคลังใน ระยะยาวของประเทศ) การขาดกฎหมายว่าด้วยกฎการคลัง (Fiscal rules) ที่กำหนดเป้าหมายของการรักษา วินัยทางการคลัง และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal responsibility law) ที่กำหนด กรอบหรือกฎเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายการคลังให้เป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบทั้งในระยะสั้น ระยะปาน กลาง และระยะยาว เป็นต้น

นอกจากนี้ ภายใต้หลักการของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหาร ราชการแผ่นดินโดยมีฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงาน แต่ในทางปฏิบัติภายใต้บริบทของประเทศไทย การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารการคลัง ทั้งในด้านการจัดเก็บ รายได้ การกู้เงิน และการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ตรวจสอบ กลั่นกรอง และควบคุม การใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารได้ดีในระดับหนึ่ง แต่การดำเนินงานดังกล่าวก็มีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติขาดหน่วยงานสนับสนุนด้านข้อมูลและการวิเคราะห์ทางการคลังและงบประมาณเป็นของตนเอง ข้อมูลทางการคลังและงบประมาณส่วนใหญ่จึงจำเป็นต้องพึ่งพิงจากหน่วยงานที่อาจขาดความเป็นกลางทางการเมือง เนื่องจากยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร อาทิเช่น สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติประสิทธิภาพอย่างที่เราควรจะเป็น

การจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาของประเทศไทย หรือ Thai PBO จึงเป็นหนทางหนึ่งที่ช่วยบรรเทาปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนในด้านข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เป็นกลางทางการเมืองและไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกรัฐสภาทั้งที่สังกัดพรรครัฐบาล ไม่สังกัดพรรครัฐบาล หรือแม้แต่ภาคประชาชนที่สนใจ ล้วนสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลและบทวิเคราะห์ของ Thai PBO ในการทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ซึ่งจะเพิ่มความเชื่อมั่นต่อระบบรัฐสภา รวมถึงเป็นรากฐานที่สนับสนุนกลไกในการถ่วงดุลอำนาจในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศไทย

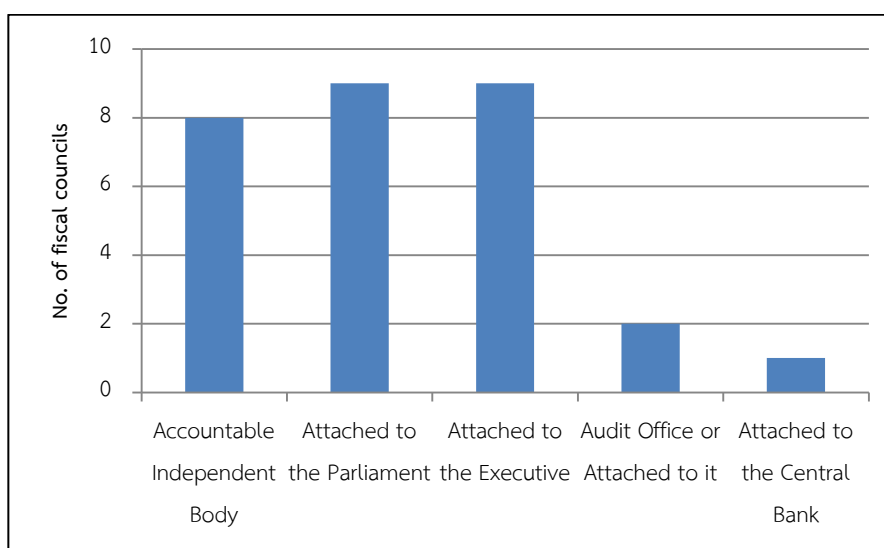
4. การจัดตั้งหน่วยงาน PBO ของประเทศไทย

การจัดตั้ง PBO ของประเทศไทยคำนึงถึงความสอดคล้องกับหลักการสากล ในขณะที่ มีการประยุกต์ให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมและการเมืองไทย โดยหลักการสากลในงานศึกษาของ Kopits (2011) ระบุว่า PBO ควรมีความเป็นอิสระอย่างรับผิดชอบ (independence with accountability) มีความเป็นกลางทางการเมืองไม่ฝักใฝ่พรรคหรือกลุ่มการเมืองใด มีความน่าเชื่อถือและกลุ่มลึกลับทางวิชาการ และมีความยั่งยืนขององค์กร อย่างไรก็ตาม ในการจัดตั้งหน่วยงานต้องคำนึงถึงบริบททางการเมืองในประเทศไทย โดยพิจารณาถึงความสมดุลของอำนาจและความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองในรัฐสภาและฝ่ายตรวจสอบนอกรัฐสภาด้วย สังกัดของ PBO

4.1 สังกัดของ PBO

ในรายงานของ IMF (2013a) แสดงประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ในประเด็นสถานะของหน่วยงานในลักษณะเดียวกันกับ PBO รูปที่ 3 ข้อมูลดังกล่าว โดยประเทศส่วนใหญ่มีหน่วยงานในลักษณะเดียวกันกับ PBO ที่มีสถานะเป็น 1) องค์กรอิสระ 2) หน่วยงานภายใต้รัฐสภา และ 3) หน่วยงานภายใต้รัฐบาล ในขณะที่ มีประเทศส่วนน้อยที่หน่วยงานเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือธนาคารกลาง

รูปที่ 4: สถานะของหน่วยงานในลักษณะเดียวกันกับ PBO ในประเทศต่างๆ



ที่มา: รายงาน IMF (2013)

4.2 สถานะของ PBO

รายงาน IMF (2013a) ยังกล่าวถึงสถานะของหน่วยงานแต่ละประเภทว่า หน่วยงานในลักษณะองค์กรอิสระน่าจะมีลักษณะสอดคล้องกับข้อเสนอแนะทางวิชาการมากที่สุด เนื่องจากมีความเป็นอิสระจากทุกฝ่าย ฝ่ายในการบริหารงาน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายรัฐบาลในบางประเทศก็สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน ภายใต้เงื่อนไขว่าหน่วยงานต้องสามารถสร้างภาพลักษณ์ความเป็นอิสระของตนเองให้เกิดขึ้นได้ผ่านการทำหน้าที่ต่างๆ

ในกรณีของประเทศไทย เพื่อสร้างความเป็นอิสระให้กับสถาบันรวมถึงสนับสนุนให้สถาบันสามารถดึงดูดทรัพยากรที่มีคุณภาพสูงแข่งขันกับภาคส่วนต่างๆ ได้ สถาบันควรมีอิสระด้านการบริหารงานบุคคล บริหารงานองค์กร และไม่อยู่ภายใต้กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารมากเกินไป อย่างไรก็ตามเพื่อให้สถาบันมีความยึดโยงกับภาคประชาชน สถาบันควรมีความรับผิดชอบ (Accountable) ต่อฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ

ภายใต้การปกครองในระบบรัฐสภาของประเทศไทย ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้คัดเลือกนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมารัฐบาลมักมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับเสียงข้างมากในรัฐสภา ดังนั้น เพื่อสร้างความเป็นอิสระให้กับ PBO อันจะนำมาซึ่งความสามารถในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ งานศึกษานี้จึงเสนอให้สถานะของสถาบันอยู่ในลักษณะขององค์กรอิสระ ภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา

การสร้างควมรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเพิ่มเติม ผ่านการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานและเงื่อนไขในการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในส่วนของโครงสร้างการบริหารงานนั้น กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการสถาบัน และมีรองประธานรัฐสภาและผู้นำฝ่ายค้านเป็นกรรมการสถาบันโดยตำแหน่ง ในส่วนของการรายงานผลการปฏิบัติงาน กำหนดให้หน่วยงานจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อ คณะกรรมการสถาบัน สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และสาธารณชน นอกจากนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร หน่วยงานทำหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานรายงานต่อประธานคณะกรรมการสถาบัน

4.3 โครงสร้างการบริหารงานของ PBO

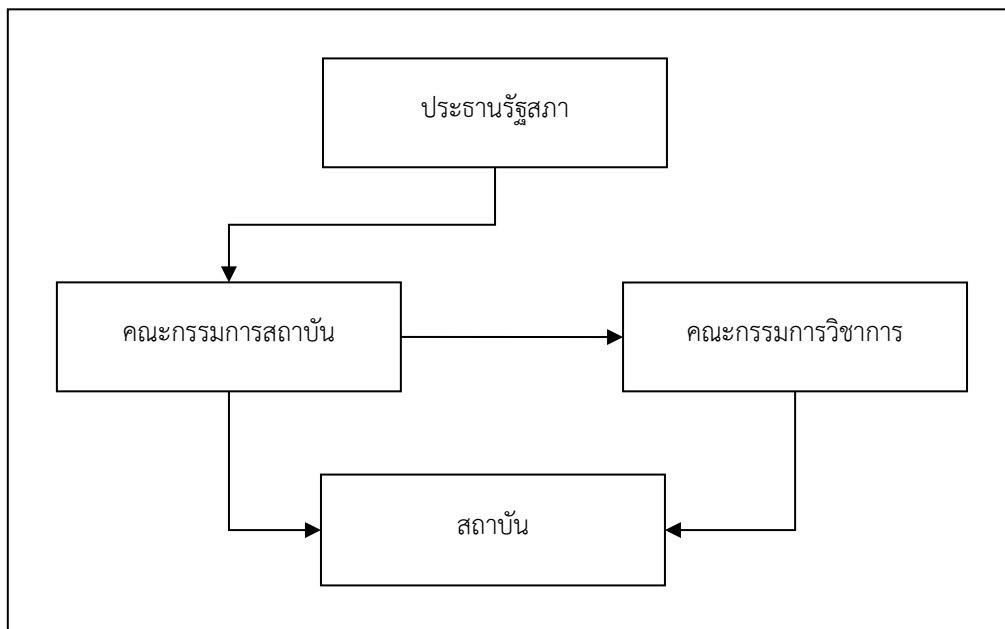
เพื่อให้การดำเนินงานของ PBO มีความเป็นกลาง และมุ่งเน้นคุณภาพงานวิชาการ โครงสร้างการบริหารงานของ PBO จึงประกอบด้วย คณะกรรมการสถาบัน และคณะกรรมการวิชาการ โดยคณะกรรมการสถาบันทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน เช่น กำหนดนโยบายบริหารงานบุคคล กำหนดนโยบายด้านการเงิน อนุมัติแผนการดำเนินงาน อนุมัติงบประมาณของสถาบัน ฯลฯ โดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับนโยบายในการจัดทำรายงานของสถาบันแต่ประการใด ในขณะที่ คณะกรรมการวิชาการทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ให้ความเห็นทางวิชาการ รวมทั้งเสนอแนะประเด็นและให้แนวทาง ในการจัดทำทวิเคราะห์ของสถาบัน เพื่อให้บท

วิเคราะห์ของสถาบันมีความน่าสนใจ ทันต่อเหตุการณ์ และมีคุณภาพ ภาพที่ 4 แสดงโครงสร้างการบริหารงานของ PBO ตามข้อเสนอนี้

มีข้อกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานคณะกรรมการสถาบัน โดยมีรองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการสถาบัน และผู้นำฝ่ายค้านเป็นกรรมการสถาบันโดยตำแหน่ง นอกจากนี้คณะกรรมการสถาบันยังประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 6 ตำแหน่ง ซึ่งถูกกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างเข้มงวด อาทิ ต้องมีความรู้ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ด้านการเงิน การคลัง เศรษฐศาสตร์ บัญชี หรือกฎหมาย ต้องไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่ได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี เป็นต้น

คณะกรรมการวิชาการมีจำนวนทั้งสิ้น 7 ตำแหน่ง ซึ่งประธานรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของคณะกรรมการสถาบัน โดยกรรมการวิชาการต้องไม่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสถาบันไปพร้อมกัน โดยกรรมการวิชาการต้องมีคุณสมบัติตรงตามข้อกำหนดที่เข้มงวดในลักษณะเดียวกันกับกรรมการสถาบัน ผู้ทรงคุณวุฒิ นอกจากนี้ คณะกรรมการวิชาการต้องไม่แทรกแซงหรือก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยความสะดวก พนักงาน และลูกจ้างของสถาบันด้วย

รูปที่ 5: โครงสร้างสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา



ที่มา: ผู้วิจัย

โครงสร้างการบริหารงานลักษณะนี้จะช่วยรองรับแรงกดดันทางการเมืองไม่ให้พุ่งตรงไปสู่ตัวสถาบัน ในขณะที่ จะช่วยรักษาความเป็นอิสระในการทำหน้าที่สถาบันจากฝ่ายต่างๆ นอกจากนี้ คณะกรรมการวิชาการยังช่วยสนับสนุนให้บทวิเคราะห์ของสถาบันมีคุณภาพสูงและมีความสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการของสถาบันอีกด้วย

4.4 การเชื่อมโยงกับสำนักงานประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในช่วงก่อนหน้าการจัดตั้ง PBO ของประเทศไทย มีการจัดแบ่งกลุ่มงานใหม่ภายในรัฐสภาที่มีชื่อว่า กลุ่มงานสำนักงานประมาณของรัฐสภา กลุ่มงานนี้มีสถานะเป็นกลุ่มงานภายใต้ระบบราชการรัฐสภา ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการประจำรัฐสภาในปัจจุบัน โดยองค์ประกอบของกลุ่มงานในปัจจุบันเป็นข้าราชการที่โอนย้ายมาจากสังกัดต่างๆ ภายในรัฐสภาหรือส่วนราชการอื่น ซึ่งมีความเชี่ยวชาญตามบทบาทหน้าที่ในสายงานเดิม แต่มีข้อจำกัดในทางวิชาการด้านการเงินการคลังและมีข้อจำกัดในการประยุกต์ใช้เครื่องมือเพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลทางเศรษฐกิจลักษณะต่างๆ

นอกจากนั้น เมื่อทบทวนถึงประสบการณ์ในต่างประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางการเมืองใกล้เคียงกับไทยและมีหน่วยงานลักษณะ PBO ในระบบราชการรัฐสภา (ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้) ต่างพบปัญหาว่าไม่สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระแท้จริง เพราะอยู่ภายใต้การให้คำปรึกษาของนักการเมืองและผู้บริหารรัฐสภา รวมถึงอาจไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน PBO ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงมีข้อเสนอให้จัดตั้ง PBO ขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่งในประเทศไทย ในลักษณะขององค์กรอิสระภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ซึ่งถูกออกแบบให้มีความเป็นอิสระและมีศักยภาพทางวิชาการในระดับสูง โดยหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นี้สามารถทำงานร่วมกับกลุ่มงานสำนักงานประมาณของรัฐสภาอย่างบูรณาการได้ ผ่านการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจนและเหมาะสมตามความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน เช่น สำนักงานประมาณของรัฐสภาทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลแก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อใช้ในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นรายโครงการ รายแผนงาน หรือรายพื้นที่ ขณะที่ PBO จัดทำรายงานการวิเคราะห์งบประมาณและการคลังในภาพกว้าง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว จัดทำบทวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการดำเนินโครงการสำคัญตามนโยบายของรัฐบาล จัดทำบทวิเคราะห์ต้นทุนนโยบายรัฐบาล เป็นต้น หน่วยงานทั้งสองสามารถแลกเปลี่ยนผลการวิเคราะห์และข้อมูลระหว่างกันได้และถือเป็นกลไกร่วมในการส่งเสริมให้การใช้เงินแผ่นดินของประเทศเป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุม และเกิดประโยชน์สูงสุด

4.5 ประเด็นสำคัญด้านอำนาจและหน้าที่ที่ควรบรรจุในร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

เพื่อให้ PBO ของประเทศไทยสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพกฎหมายควรมีการกำหนดถึงบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของสถาบัน รวมไปถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องต่างๆ ดังนี้

1. เพื่อสร้างความชัดเจนให้กับบทบาทหน้าที่ของสถาบัน ควรมีการระบุประเด็นดังกล่าวไว้ในกฎหมาย ดังนี้

“เพื่อศึกษาวิเคราะห์และให้ความเห็นตามหลักวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจมีต่อฐานะการคลัง ระบบการเงินการคลัง ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อันเนื่องมาจากนโยบายของฝ่ายบริหาร ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน รวมทั้งแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมบรรดาที่ต้องใช้จ่ายจากเงินแผ่นดินทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ และเสนอแนะผลการศึกษาวิเคราะห์ต่อสมาชิกรัฐสภา เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความเหมาะสมและความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร และการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมทั้งเปิดเผยผลการศึกษาและให้ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวต่อสาธารณชน ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและการตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างแท้จริงและยั่งยืน”

2. เพื่อประโยชน์ต่อทิศทางในการดำเนินงาน และความชัดเจนในการประเมินผลการดำเนินงาน ควรมีการระบุวัตถุประสงค์ของสถาบันไว้อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น
 - เพื่อศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยให้ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับผลทางการคลังของการใช้เงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารและส่งเสริมความโปร่งใสของกระบวนการทางการคลังของประเทศ
 - เพื่อวิจัยและสนับสนุนการวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจมีต่อฐานะการคลัง ระบบการเงินการคลัง ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การกำหนดนโยบายสาธารณะ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
 - เพื่อเผยแพร่และสนับสนุนการเผยแพร่และให้บริการผลการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัย ต่อสมาชิกรัฐสภาและสาธารณชน
 - เพื่อส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรในประเทศและต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัย
 - สนับสนุนข้อมูลและความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องแก่คณะกรรมการต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามที่ได้รับการร้องขอ ทั้งนี้อาจสนับสนุนข้อมูลและความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาด้วยก็ได้ เป็นต้น

3. เพื่อให้สถาบันสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการระบุอำนาจในการร้องขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ PBO จากหน่วยงานภาครัฐต่างๆ รวมไปถึงบทกำหนดโทษในกรณีที่หน่วยงานไม่ส่งข้อมูลที่ร้องขอหรือเจตนาปกปิดข้อมูลดังกล่าวด้วย
4. เพื่อสร้างความโปร่งใสให้การดำเนินการของ PBO ควรมีการกำหนดระบบบัญชีการเงินที่มีมาตรฐานและการตรวจสอบบัญชีการเงินเอาไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย รวมไปถึงการเผยแพร่บัญชีการเงินต่อฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และสาธารณชน อีกด้วย
5. เนื่องจากการกำหนดสถานะของ PBO ให้เป็นองค์กรอิสระภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา PBO จำเป็นต้องมีระบบติดตามและระบบประเมินผลที่เข้มแข็ง โดยระบบการติดตามประเมินผลที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารของ PBO และที่มีความเข้มงวด ควรถูกระบุไว้ในกฎหมาย

นอกจากนั้น ระบบการพิจารณาทบทวนการดำรงอยู่ของ PBO เป็นระยะ รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงหรือยุบเลิกสถาบัน ควรระบุเอาไว้อย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสถาบันประกอบด้วย

5. ข้อเสนอโครงสร้าง PBO

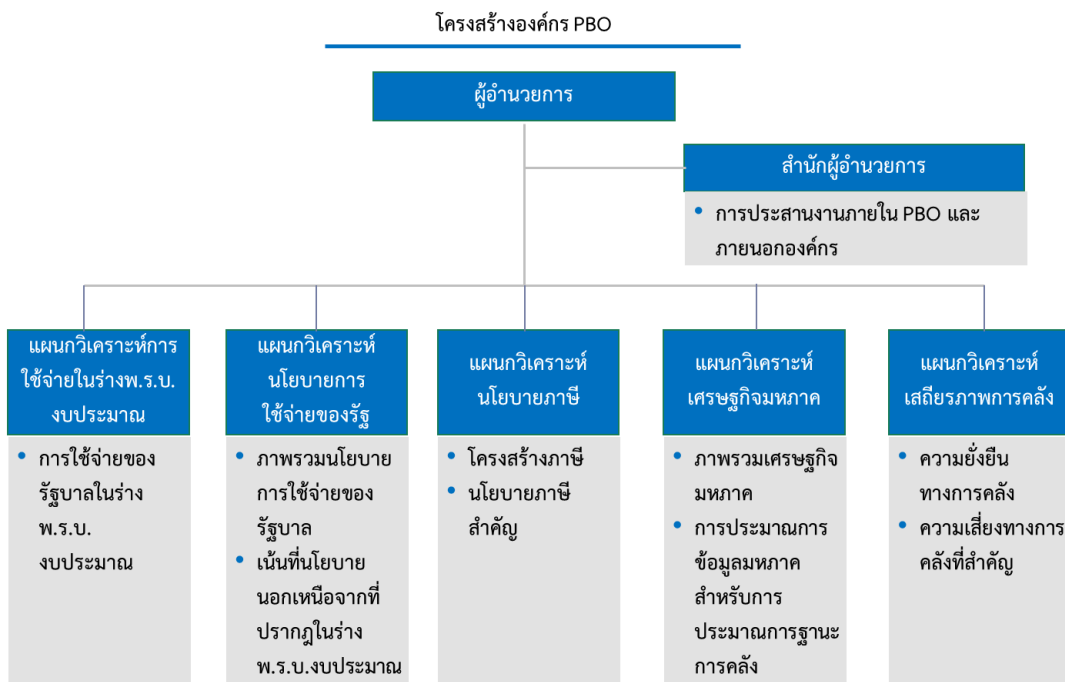
5.1 โครงสร้างองค์กร

การออกแบบโครงสร้าง PBO เริ่มจากการกำหนดขอบเขตของงานที่ผู้วิจัยคาดว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กร เพื่อให้การดำเนินงานของ PBO ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยขอบเขตของงานมีดังนี้

- การวิเคราะห์งบประมาณตามร่างพ.ร.บ.งบประมาณ
- การวิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐบาลนอกเหนือจากร่างพ.ร.บ.งบประมาณ โดยจะครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจ
- การวิเคราะห์นโยบายรัฐบาลอื่นๆ ที่มีผลกระทบสำคัญต่อความยั่งยืนทางการคลัง
- การวิเคราะห์นโยบายภาษี
- การประเมินความเสี่ยงทางการคลัง และความยั่งยืนทางการคลัง
- การวิเคราะห์ภาพเศรษฐกิจมหภาค

เพื่อรับผิดชอบงานตามขอบเขตดังกล่าว PBO ควรมีโครงสร้างองค์กรในลักษณะต่อไปนี้ (รูปที่ 5)

รูปที่ 6: โครงสร้างองค์กร PBO



5.1.1 แผนวิเคราะห์การใช้จ่ายในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ

หน้าที่ การวิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐบาลในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ

ความรับผิดชอบ

- ตรวจสอบความสมเหตุสมผลของการประมาณการค่าใช้จ่ายในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ
- ประเมินความคุ้มค่าของการใช้จ่ายของรัฐบาลในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ
- ประเมินประสิทธิภาพของการเบิกจ่ายงบประมาณ

5.1.2 แผนวิเคราะห์นโยบายการใช้จ่ายของรัฐ

หน้าที่ การวิเคราะห์ภาพรวมนโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยจะให้ความสำคัญไปที่นโยบายการใช้จ่ายนอกเหนือจากที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ

ความรับผิดชอบ

- ตรวจสอบความสมเหตุสมผลของการประมาณการค่าใช้จ่าย
- ประเมินความคุ้มค่าของการใช้จ่ายของรัฐ

5.1.3 แผนวิเคราะห์นโยบายภาษี

หน้าที่ การวิเคราะห์โครงสร้างภาษี และนโยบายภาษีต่างๆ ของรัฐบาล

ความรับผิดชอบ

- ประมาณการรายรับภาษี
- ประมาณการรายจ่ายภาษี (Tax Expenditures)
- ประเมินนโยบายภาษีในด้านประสิทธิภาพ ความเท่าเทียม และความยากง่ายต่อการจัดเก็บ

5.1.4 แผนวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาค

หน้าที่ การวิเคราะห์ภาพรวมเศรษฐกิจมหภาค

ความรับผิดชอบ

- ประเมินภาวะเศรษฐกิจของประเทศ
- ประมาณการข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญสำหรับการประมาณการรายจ่าย และรายรับของรัฐบาลของแผนที่เกี่ยวข้อง

5.1.5 แผนวิเคราะห์เสถียรภาพการคลัง

หน้าที่ การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง

ความรับผิดชอบ

- ประเมินฐานะการคลัง
- วิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ

5.1.6 สำนักผู้อำนวยการ

หน้าที่ การเป็นตัวกลางเชื่อมโยงการทำงานทั้งภายใน PBO และภายนอกองค์กร

ความรับผิดชอบ

- ดูแลการติดต่อสื่อสารกับนอกองค์กร ทั้งสมาชิกรัฐสภา หน่วยงานภาครัฐ และสาธารณชน
- ประสานงานระหว่างแผนกต่างๆ

5.2 คู่มือการดำเนินงาน

ทรัพยากรบุคลากร และการวางระบบการทำงาน เป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงานของ PBO ให้ประสบความสำเร็จ คู่มือการดำเนินงานนี้ประกอบไปด้วยรายละเอียดเรื่องคุณลักษณะ และความต้องการบุคลากร รวมไปถึงขั้นตอนการทำงานสำคัญ

5.2.1 ความต้องการบุคลากรรายแผนก

ผู้วิจัยคาดว่า PBO จะมีความต้องการกำลังคนรวม 32 ตำแหน่ง (ไม่รับผู้อำนวยการ) โดยการคัดสรรบุคลากรควรจะสอดคล้องกับหน้าที่ และบทบาทของแต่ละแผนก ดังต่อไปนี้ (รูปที่ 6)

แรงขับเคลื่อนภายในสำคัญของ PBO คือ Principal Analyst ผู้วิจัยได้กำหนดคุณสมบัติของ Principal Analyst ของฝ่ายวิเคราะห์การใช้จ่ายในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ เป็นปริญญาโทสาขาบัญชี การบริหารภาครัฐ หรือ เศรษฐศาสตร์ เนื่องจากงานของฝ่ายนี้จะเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ต้นทุนโครงการ (Budget cost analysis) เป็นหลัก ในขณะที่ Principal analyst ของฝ่ายอื่นเป็นปริญญาเอกสาขา เศรษฐศาสตร์ เนื่องจากเนื้องานจะต้องใช้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานวิจัยทางด้านเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก

รูปที่ 7: การประเมินความต้องการบุคลากรองค์กร PBO

| | การประเมินความต้องการบุคลากรองค์กร PBO | | | | | สำนักผู้อำนวยการ |
|-------------------|---|---|-----------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| | แผนกวิเคราะห์การ ใช้จ่ายในร่างพ.ร.บ. งบประมาณ | แผนกวิเคราะห์ นโยบายการ ใช้จ่ายของรัฐ | แผนกวิเคราะห์ นโยบายภาษี | แผนกวิเคราะห์ เศรษฐกิจมหภาค | แผนกวิเคราะห์ เสถียรภาพการ คลัง | |
| Principal Analyst | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • รองผ.อ. 1 ตำแหน่ง |
| Associate Analyst | • 2 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • ผจก.สื่อสารภายนอก 1 ตำแหน่ง |
| Analyst | • 4 ตำแหน่ง | • 2 ตำแหน่ง | • 2 ตำแหน่ง | • 2 ตำแหน่ง | • 2 ตำแหน่ง | • ผจก.สื่อสารภายใน องค์กร 1 ตำแหน่ง |
| เลขานุการ | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • 1 ตำแหน่ง | • เลขานุการ 1 ตำแหน่ง |

ความต้องการรวม 32 ตำแหน่ง (ไม่นับผู้อำนวยการ)

5.2.1.1 แผนวิเคราะห์การใช้จ่ายในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ

Principal Analyst: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการวิเคราะห์งบประมาณของรัฐเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี
- ปริญญาโทสาขาสาขาบัญชี การบริหารภาครัฐ หรือ เศรษฐศาสตร์

Associate Analyst: 2 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการวิเคราะห์งบประมาณของรัฐเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี
- ปริญญาโทสาขาบัญชี การบริหารภาครัฐ หรือ เศรษฐศาสตร์

Analyst: 4 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- ปริญญาตรีสาขาบัญชี รัฐศาสตร์ หรือ เศรษฐศาสตร์

เลขานุการ: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์การประสานงานธุรการเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี
- ปริญญาตรี

รวม 8 ตำแหน่ง

5.2.1.2 แผนวิเคราะห์นโยบายการใช้จ่ายของรัฐ

Principal Analyst: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการวิเคราะห์นโยบายการคลังเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี
- ปริญญาเอกสาขาเศรษฐศาสตร์

Associate Analyst: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการวิเคราะห์นโยบายการคลังเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี
- ปริญญาโทสาขาเศรษฐศาสตร์

Analyst: 2 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- ปริญญาตรีสาขาเศรษฐศาสตร์ (เทียบเคียง บัณฑิต หรือ รัฐศาสตร์)

เลขานุการ: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์การประสานงานธุรการเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี
- ปริญญาตรี

รวม 5 ตำแหน่ง

5.2.1.3 แผนกวิเคราะห์นโยบายภาษี

Principal Analyst: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการวิเคราะห์นโยบายภาษีเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี
- ปริญญาเอกสาขาเศรษฐศาสตร์

Associate Analyst: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการวิเคราะห์นโยบายภาษีเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี
- ปริญญาโทสาขาเศรษฐศาสตร์

Analyst: 2 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- ปริญญาตรีสาขาเศรษฐศาสตร์ (เทียบเคียง บัณฑิต หรือ รัฐศาสตร์)

เลขานุการ: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์การประสานงานธุรการเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี

- ปริญญาตรี

รวม 5 ตำแหน่ง

5.2.1.4 แผนวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาค

Principal Analyst: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์มหภาคเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี
- ปริญญาเอกสาขาเศรษฐศาสตร์

Associate Analyst: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์มหภาคเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี
- ปริญญาโทสาขาเศรษฐศาสตร์

Analyst: 2 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- ปริญญาตรีสาขาเศรษฐศาสตร์ (เทียบเคียง บัณฑิต หรือ รัฐศาสตร์)

เลขานุการ: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์การประสานงานธุรการเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี
- ปริญญาตรี

รวม 5 ตำแหน่ง

5.2.1.5 แผนวิเคราะห์เสถียรภาพการคลัง

Principal Analyst: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการวิเคราะห์นโยบายการคลังเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี
- ปริญญาเอกสาขาเศรษฐศาสตร์

Associate Analyst: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการวิเคราะห์นโยบายการคลังเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี
- ปริญญาโทสาขาเศรษฐศาสตร์

Analyst: 2 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- ปริญญาตรีสาขาเศรษฐศาสตร์ (เทียบเคียง บัณฑิต หรือ รัฐศาสตร์)

เลขานุการ: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์การประสานงานธุรการเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี
- ปริญญาตรี

รวม 5 ตำแหน่ง

5.2.1.6 **สำนักผู้อำนวยการ**

รองผู้อำนวยการ: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการวิเคราะห์นโยบายการคลัง และเศรษฐกิจมหภาคเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี
- ปริญญาเอกสาขาเศรษฐศาสตร์

ผู้จัดการสื่อสารภายนอกองค์กร: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในด้านการสื่อสารองค์กร และการจัดการสื่อเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี
- ปริญญาโท

ผู้จัดการสื่อสารภายในองค์กร: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในด้านการสื่อสารองค์กรเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี
- ปริญญาโท

เลขานุการ: 1 ตำแหน่ง

คุณสมบัติ

- มีประสบการณ์การประสานงานธุรการเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี
- ปริญญาตรี

รวม 4 ตำแหน่ง

5.2.2 การวางระบบการทำงาน (Operation Process)

การวางระบบการทำงานจะแบ่งเป็น 3 หมวดหลัก ดังนี้

5.2.2.1 การจัดทำรายงานประจำ (Periodic reports)

หน้าที่สำคัญของ PBO คือ การจัดทำรายงานการคลังต่างๆ โดยรายงานเหล่านี้ควรมีกรอบการศึกษา และกำหนดการเผยแพร่ที่ชัดเจน รวมไปถึงการใช้ภาษาที่ง่ายต่อการเข้าใจสำหรับผู้ที่ไม่ได้มีพื้นฐานด้านเศรษฐศาสตร์

รายงานการวิเคราะห์ พ.ร.บ.งบประมาณประจำปี

แผนกรับผิดชอบหลัก: แผนกวิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐในร่างพ.ร.บ.งบประมาณ

กรอบการศึกษา: การวิเคราะห์ร่างพ.ร.บ.งบประมาณประจำปี

ระยะเวลาการเผยแพร่: อย่างน้อย 1 อาทิตย์ก่อนการพิจารณาร่างพ.ร.บ.งบประมาณประจำปีของรัฐสภา

รายงานการคลังประจำปี

แผนกรับผิดชอบ: แผนกวิเคราะห์นโยบายการใช้จ่ายของรัฐ แผนกวิเคราะห์นโยบายภาษี และแผนกวิเคราะห์เสถียรภาพการคลัง

กรอบการศึกษา: การวิเคราะห์ภาพรวมนโยบายการคลัง ฐานะการคลัง และความเสียหายการคลังที่สำคัญ

ระยะเวลาการเผยแพร่: ปีละครั้ง

รายงานการคลังระยะปานกลาง

แผนกรับผิดชอบ: แผนกวิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐในร่างพ.ร.บ.งบประมาณ, แผนกวิเคราะห์นโยบายการใช้จ่ายของรัฐ และแผนกวิเคราะห์นโยบายภาษี

กรอบการศึกษา: การประมาณการฐานะการคลังในช่วงระยะเวลา 10 ปีนับจากปีที่ทำรายงาน

ระยะเวลาการเผยแพร่: ปีละครั้ง

5.2.2.2 การศึกษา และวิจัยนโยบายการคลังสำคัญ (Proactive fiscal policy research)

การจัดสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับประเด็นนโยบายการคลังที่จะมีความสำคัญในอนาคต จะทำให้ PBO สามารถให้ความเห็นต่อรัฐสภาได้อย่างทันที่วงที่ กระบวนการศึกษาและวิจัยนโยบายการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วย PBO ในเรื่องดังกล่าว กระบวนการศึกษาและวิจัยแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

PBO Policy Brief

วัตถุประสงค์: เพื่อเผยแพร่การวิเคราะห์เชิงลึกของนโยบายการคลังที่สำคัญต่อสาธารณะ โดยใช้ภาษาที่ง่ายต่อการเข้าใจสำหรับผู้ที่ไม่ได้มีพื้นฐานด้านเศรษฐศาสตร์

PBO Working Paper

วัตถุประสงค์: เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับนโยบายการคลังที่สำคัญ

5.2.2.3 การสื่อสารนอกองค์กร (External communication)

ความน่าเชื่อถือขององค์กรมีความสำคัญมากต่อผลสำเร็จของการทำงานของ PBO ให้ประสบผลสำเร็จ เพื่อสร้าง และรักษาความน่าเชื่อถือ การสื่อสารภายนอกมีข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

- การสื่อสารกับองค์กรภายนอก ทั้งรัฐสภา ฝ่ายบริหาร และสาธารณชนจะต้องได้รับการกลั่นกรองจากสำนักผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการ PBO จะเป็นผู้เดียวที่สามารถให้ความเห็นในฐานะ PBO ยกเว้นกรณีที่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ
- การศึกษาของ PBO จะวิเคราะห์ผลกระทบต่างๆของนโยบาย โดยไม่ให้คำแนะนำเชิงนโยบาย (No Policy Recommendation)

6. บทสรุป

รายงานนี้ศึกษาการออกแบบโครงสร้าง PBO ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยได้พิจารณาบริบททางการเมืองและการคลังของประเทศไทย และได้ยึดหลักสากล (Best Practice) จากประสบการณ์ของกลุ่มประเทศ OECD และเครือข่าย Global Network PBO (GN-PBO)

ผู้วิจัยเห็นว่า PBO ควรประกอบไปด้วย 5 แผนก และสำนักอำนวยการ เพื่อให้การดำเนินงานของ PBO มีประสิทธิภาพสูงสุดตามขอบเขตงานในความรับผิดชอบ โดยแผนกดังกล่าวประกอบด้วย 1) แผนกวิเคราะห์การใช้จ่ายในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ มีหน้าที่วิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐบาลในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ 2) แผนกวิเคราะห์นโยบายการใช้จ่ายของรัฐ มีหน้าที่วิเคราะห์ภาพรวมนโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยจะให้ความสำคัญไปที่นโยบายการใช้จ่ายนอกเหนือจากที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ 3) แผนกวิเคราะห์นโยบายภาษี มีหน้าที่วิเคราะห์โครงสร้างภาษี และนโยบายภาษีต่างๆของรัฐบาล 4) แผนกวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาค มีหน้าที่วิเคราะห์ภาพรวมเศรษฐกิจมหภาค 5) แผนกวิเคราะห์เสถียรภาพการคลัง มีหน้าที่วิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง และ 6) สำนักผู้อำนวยการ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงการทำงานทั้งภายใน PBO และภายนอกองค์กร

สำหรับระบบการทำงาน (Operation Process) ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบการศึกษา และแผนกรับผิดชอบสำหรับการศึกษาสำคัญ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) รายงานประจำ (Periodic Reports) ประกอบด้วย รายงานการวิเคราะห์ พ.ร.บ.งบประมาณประจำปี รายงานการคลังประจำปี และรายงานการคลังระยะปานกลาง และ 2) การศึกษาและวิจัยนโยบายการคลังสำคัญ (Proactive fiscal policy research) ประกอบไปด้วย PBO Policy Brief และ PBO Working Paper นอกจากนี้ผู้วิจัยได้กำหนดแนวปฏิบัติสำหรับการสื่อสารภายนอกองค์กร เพื่อสร้างและรักษาความน่าเชื่อถือของ PBO โดยมีหลักการสำคัญ คือ 1) การสื่อสารทุกอย่างต้องได้รับอนุญาตจากสำนักผู้อำนวยการ และ 2) การเปิดเผยผลการศึกษาโดยไม่ให้คำแนะนำเชิงนโยบาย (No Policy Recommendation)

เอกสารอ้างอิง

Global Network of Parliamentary Budget Offices (2015), “Guideline for Operationalizing a Parliamentary Budget Office”, Annual Meeting of Global Network of Parliamentary Budget Offices.

OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (2014) “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions”

Hagemann, Robert (2011), “How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol.2011/1. http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c

Kopits, George (2011), “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11/3. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg3pdgcpn42>

International Monetary Fund (2013a), “The Function and Impact of Fiscal Councils”, IMF Policy Paper, (Washington, DC: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (2013b), “Case Studies of Fiscal Councils – Functions and Impact”, IMF Policy Paper, (Washington, DC: International Monetary Fund).