

# สำนักงานประมาณประจํารัฐสภา

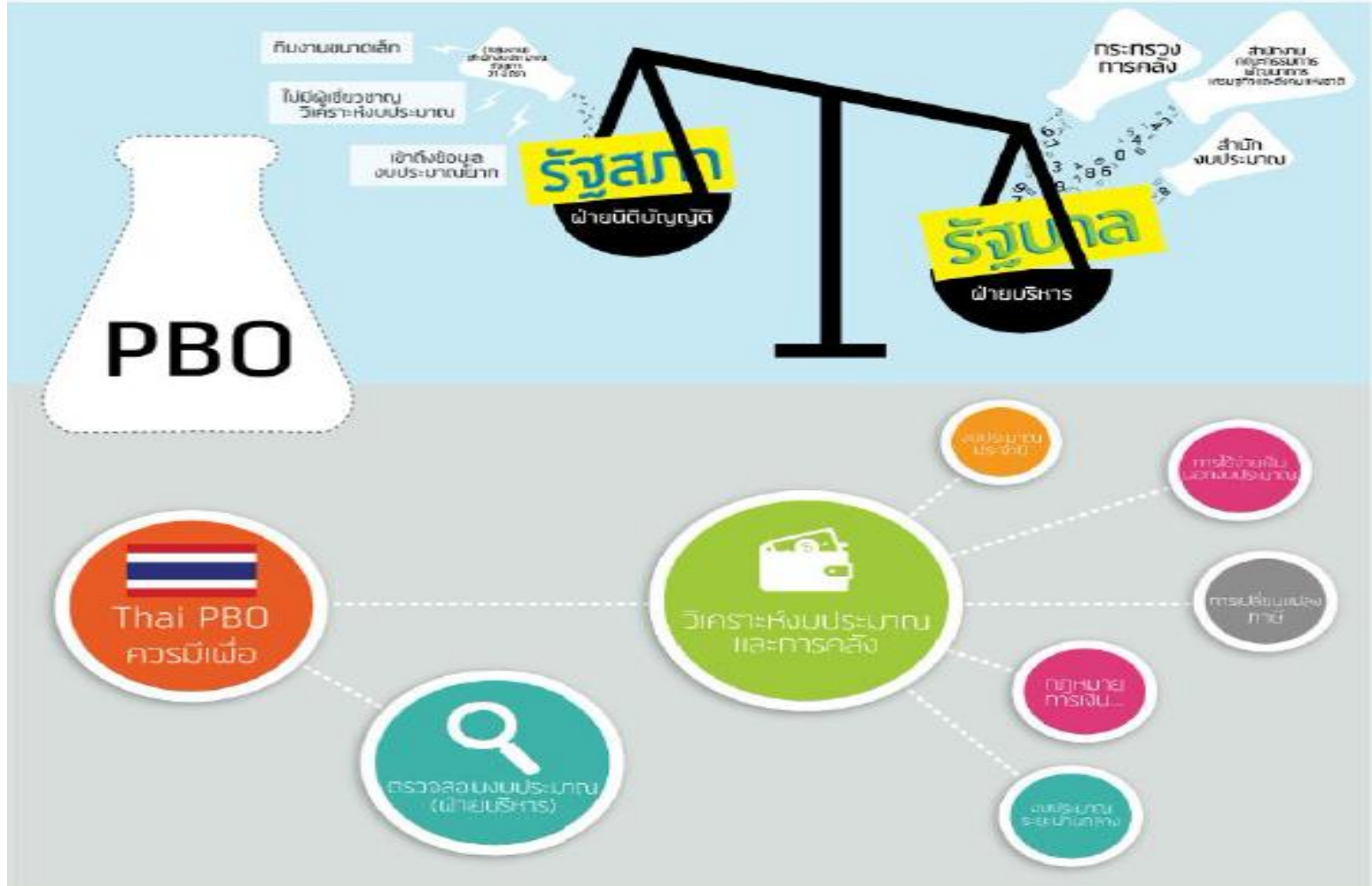
Thai PBO:  
Thai Parliamentary Budget Office

สมชัย จิตสุชน  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
9 เมษายน 2557

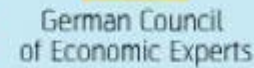
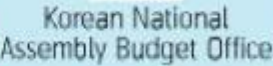
## อะไรคือ PBO?

- สำนักงบประมาณประจำรัฐสภา (Parliamentary Budget Office หรือ PBO) เป็นหน่วยงานที่ช่วยให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินภายใต้ระบบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- แนวคิด:
  - ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) มักมีความได้เปรียบในการเข้าถึงข้อมูลงบประมาณ (ขงเรื่องเอง) และมีหน่วยงานในกำกับทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางการคลังให้
  - ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (สส. ทั้งฝ่ายค้าน/รัฐบาล, สว.) เสียเปรียบทั้งเรื่องข้อมูลและขาดหน่วยสนับสนุนการวิเคราะห์ทั้งงบประมาณ/การคลัง
  - การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงไม่ได้รับการถ่วงดุลโดยผู้แทนประชาชนอย่างเพียงพอ
  - หน่วยงานแบบ PBO/CBO ช่วยสร้างความสมดุลในเรื่องนี้
- ระยะ 5-10 ปีหลังมีการตั้งหน่วยงานแบบ PBO เพิ่มขึ้นมาก

## ความไม่สมดุลย์ในกระบวนการตรวจสอบและต่างดุลย์ของไทย



## หลายประเทศชั้นนำและยึดมั่นประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาทั่วโลก มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้



กลุ่มประเทศที่  
ใช้ชื่อ PBO ชัดเจน

กลุ่มประเทศที่มีหน่วยงาน  
ทำหน้าที่เหมือน PBO

## เป้าหมาย PBO

- สร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ
- ผ่านการให้บริการสมาชิกวุฒิสภาและประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบทางการคลังและผลกระทบทางเศรษฐกิจของการใช้เงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร
- ก่อให้เกิดการถกเถียงสาธารณะเรื่องการใช้งบประมาณโดยมีหลักฐานทางวิชาการรองรับ

## PBO วิเคราะห์อะไร?

- ประเมินการเศรษฐกิจ ทั้งระยะสั้น ปานกลาง และระยะยาว
- ประเมินการรายรับรัฐบาล ทั้งรัฐบาลกลาง/ท้องถิ่น
- วิเคราะห์ผลกระทบทางการคลังของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย  
ภาษี/การใช้จ่าย
- วิเคราะห์ต้นทุนการคลังของนโยบายที่สำคัญ
  - อัจรวมต้นทุนของนโยบายหาเสียงที่สำคัญ (ออสเตรเลีย ฟินแลนด์)
- ศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายที่สำคัญ
- วิเคราะห์ความโปร่งใสของกระบวนการงบประมาณ

การวิเคราะห์ข้างต้นมีทั้งที่ PBO ริเริ่มเอง และตามคำเรียกร้องของรัฐสภา

# PBO ที่ดีต้องมี/ทำอะไร?

## • ต้องมี

- ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (independence) โดยเฉพาะผู้อำนวยการ PBO
- ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทน และวุฒิสภา
- ความไม่ฝักใฝ่พรรคการเมือง ไม่เลือกข้าง (non-partisanship)
- ความโปร่งใสในการทำงาน
- ความเชี่ยวชาญระดับสูงในการวิเคราะห์ห้งบประมาณ/การคลัง
- ความเป็นอิสระในการจ้าง/เลิกจ้างพนักงาน PBO

## • ต้องทำ

- รายงานและให้การต่อคณะกรรมการงบประมาณ
- ส่งรายงานการวิเคราะห์ให้ทุกพรรค ตรงตามเวลา
- สื่อสารกับสาธารณะอย่างต่อเนื่องและเข้าใจง่าย

## • ต้องไม่ทำ

- ให้ความเห็นทางการเมือง โดยบอกว่านโยบายอะไรถูกอะไรผิด

# ไทยควรมี PBO หรือไม่?

- **ควรมี (มานานแล้ว)**

- สมาชิกรัฐสภาโดยทั่วไปยังขาดความเชี่ยวชาญการวิเคราะห์งบประมาณ/การคลัง โดยเฉพาะการวิเคราะห์ในภาพรวม
- มีนโยบายจำนวนมากที่ต้นทุนทางการคลังไม่ชัดเจน
- ยังไม่มีการวิเคราะห์การคลังระยะปานกลาง/ระยะยาวอย่างเป็นระบบ
- ยังไม่มีการประเมินความเสี่ยงทางการคลังอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

- **ข้อควรระวัง**

- การตรวจสอบระหว่างรัฐสภาไทยกับฝ่ายบริหารยังไม่เต็มที่
  - ไม่เหมือนกรณี US :ซึ่งประธานาธิบดีอาจไม่สามารถคุมเสียงข้างมากในสภา
- จำเป็นต้องมีการออกแบบ Thai PBO อย่างรอบคอบ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ PBO ที่ดีได้ภายใต้บริบทการเมืองไทย



# ไทยควรมี PBO ตอนนี้?

- ควรมีตอนนี้เลย เพราะ..
- หนึ่งในสาเหตุความขัดแย้งทางการเมืองของไทยมาจาก
  - ความไม่โปร่งใสของการใช้งบประมาณ
  - ความคิดเห็นที่แตกต่างของต้นทุนงบประมาณบางโครงการ
  - แนวโน้มการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่สูงขึ้น
- กระแสการปฏิรูป เปิดช่องให้
  - มีการถกเถียงเรื่องการปฏิรูประบบการเงินการคลังอย่างกว้างขวาง
  - แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม
  - Thai PBO มีความเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับหลักปฏิบัติที่ดีทางการคลัง
  - และเป็นแนวโน้มทั่วโลกในปัจจุบัน

# ความก้าวหน้าการจัดตั้ง Thai PBO ที่ผ่านมา

# 1) WB/KPI/TDRI

- **ที่มา/แนวคิด**

- ธนาคารโลกให้การสนับสนุนสถาบันพระปกเกล้าในการจัดตั้ง PBO ในไทย
- ประกอบด้วย (ก) การสร้างความสามารถในการวิเคราะห์งบประมาณ/การคลัง (ข) จัดทำผังองค์กร แผนการรับพนักงาน และคู่มือการปฏิบัติงาน (ค) จัดอบรมให้สมาชิกรัฐสภาและผู้ช่วย
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยช่วยเหลือทางวิชาการ
- เริ่มงานปลายปี 2555 ระยะเวลา 3 ปี

- **ความก้าวหน้าที่ผ่านมา**

- จัดทำแบบจำลองและฐานข้อมูลการคลัง
- จัดทำรายงานวิเคราะห์งบประมาณ 2557 และภาพการคลังระยะปานกลาง
- สื่อสารกับสาธารณะ เพื่อสร้างความเข้าใจและยอมรับต่อ Thai PBO
- จัดสัมมนา จัดทำ Website ([thaipbo.org](http://thaipbo.org))

## คณะทำงานด้านวิชาการ

ดร.สมชัย จิตสุชน (TDRI)

Project facilitator

รศ. ดร. ศาสตรา สุตสวัสดิ์ (NIDA)

Executive researcher

ดร. ภาวิน ศิริประภาณุกุล (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

Executive researcher

ผู้แทนสถาบันประมงเกลือ 1-2 ท่าน

คุณสยาม ทรัพย์แก้ว (เจ้าหน้าที่ประจำที่ TPBO)

Thai PBO staff

คุณพัชรี บำรุงธรรม (TDRI)

Thai PBO Liaison

# คณะกรรมการอำนวยการ

1. ประธานวุฒิสภา
2. ประธานคณะกรรมการติดตาม  
การบริหารงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร
3. ประธานคณะกรรมการกิจการองค์กร  
ตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหาร  
งบประมาณวุฒิสภา
4. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือผู้แทน
5. อธิบดีกรมบัญชีกลางหรือผู้แทน
6. ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังหรือ  
ผู้แทน
7. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้แทน
8. เลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทน
9. ศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ฤชุพันธ์
10. ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
11. ดร.คณิต แสงสุพรรณ
12. ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม
13. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
14. ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
15. ดร.สมชัย จิตสุชน
16. ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมวิชาการ  
รัฐสภา
17. นายณวัฒน์ ศรีปัดถา

## คณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิชาการ

ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ดร. คณิต แสงสุพรรณ

ดร. ประเมธี วิมลศิริ

ดร. ปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล

ดร. ทรงธรรม ปิ่นโต

ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา

ผศ.ดร. สมประวิณ มั่นประเสริฐ

ดร. เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ

ผู้แทนส่วนการวิเคราะห์เศรษฐกิจ

มหภาค

ผู้แทนส่วนแบบจำลองและ

ประมาณการเศรษฐกิจการคลัง

ดร. นิติชัย ศิริสมรรถการ

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

บริษัท มาร์เก็ต เมทริกซ์ เอเชีย จำกัด

หน้าแรก

เกี่ยวกับ Thai PBO

ความรู้เรื่องงบประมาณ

ความเคลื่อนไหว

งานวิจัย/สิ่งพิมพ์

แบบจำลอง/ฐานข้อมูล

สัมมนาและกิจกรรมความรู้

เรื่องเด่น

### ปฏิรูประบบการคลังด้วย Thai PBO

#### Thai PBO: ความหวังใหม่ ในการสร้างวินัยทางการคลัง?

ดร.สมชัย ใจอุดม ดร.ศศิศาสตรา สุขวาทย์ ดร.กานันท์ ศิริประทุมกุล  
โครงการส่งเสริมการวิจัยนโยบายการเงินและคลังของคณะมนตรีประจํารัฐสภา  
สถาบันวิจัยเพื่อการเงินนานาชาติไทย (TDRI)

วันพุธที่ 9 เมษายน 2557  
เวลา 13.30-16.30 น.  
ณ ห้องประชุมชั้น 2  
สถาบันวิจัยเพื่อการเงินนานาชาติไทย

#### จะออกแบบและผลักดัน Thai PBO อย่างไร ให้เสริมสร้างวินัยทางการคลังได้จริง

ดร.สมชาย ศ.ดร.สมชัย วชิรบุญวัฒนา  
ดร.กานันท์ ศิริประทุมกุล ดร.ศศิศาสตรา สุขวาทย์  
ดร.ศ.อรรถพร ฤกษ์พานิชย์ ดร.ศ.อรรถพร ฤกษ์พานิชย์  
ดร.ศ.อรรถพร ฤกษ์พานิชย์ ดร.ศ.อรรถพร ฤกษ์พานิชย์  
ดร.ศ.อรรถพร ฤกษ์พานิชย์ ดร.ศ.อรรถพร ฤกษ์พานิชย์  
ดร.ศ.อรรถพร ฤกษ์พานิชย์ ดร.ศ.อรรถพร ฤกษ์พานิชย์

ลงทะเบียนเข้าร่วมงานได้ที่  
events@tdri.or.th  
ภายในวันจันทร์ที่ 8 เมษายน 2557

TDRI

### ความเคลื่อนไหว

ข่าว

บทบาทของภาค รัฐในการแยกตัววงเศรษฐกิจ  
ครั้งที่ 1 ที่ มหาวิทยาลัย ศรีปทุม  
3 เมษายน 2014

บทบาทของภาค รัฐในการแยกตัววงเศรษฐกิจ  
ครั้งที่ 2 ที่ ศาล ศาล ศาล ศาล

ทำวิจัยกับ Thai PBO (Parliamentary  
Budget Office) ที่ สมัย จตุชน วันที่ 2  
ค.ศ. 2555  
31 มีนาคม 2014

บทความ

พ.ร.บ. ทรบคทพ.นําสํารทพ. พ.ศ. ๒๕๕๔

มีมติมีเดีย

45x45

ทำวิจัยกับ Thai PBO (Parliamentary  
Budget Office) ที่ สมัย จตุชน วันที่ 2



งานวิจัย/สิ่งพิมพ์

แบบจำลอง/ฐานข้อมูล

สัมมนาและกิจกรรมความรู้

### (ร่าง) รายงานการวิเคราะห์ งบประมาณ 57

ร่าง รายงานการวิเคราะห์งบประมาณ ประจำปี  
งบประมาณ พ.ศ. 2557

เมษายน 3, 2014



เสวนาสถรณคณธอง "ปฏิรูประบบการคลัง  
ด้วย Thai PBO"

เมษายน 3, 2014

## 2) สำนักงบประมาณของรัฐสภา

- **ที่มา/แนวคิด**

- สมาชิกรัฐสภาหลายท่านให้ความสนใจมานานพอสมควร
- ล่าสุดได้รับการสนับสนุนจาก KAS (Konrad-Adenauer-Stiftung) ในการดูงานประเทศเยอรมนีและอังกฤษ
- ประธานรัฐสภามีคำสั่งจัดตั้ง ‘กลุ่มงานสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา’ เมื่อเดือนมีนาคม 2556 ประกอบด้วย 31 อัตราภายใต้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ยังไม่มีการบรรจุอัตรา
- อยู่ระหว่างกำหนดรูปแบบองค์กร กำหนดภารกิจ



# ตัวอย่างการวิเคราะห์ห้บบประมาณ/การ คลังของทีมงาน Thai PBO

1. ผลกระทบทางการคลังของนโยบายรถใหม่คันแรก
2. การวิเคราะห์ภาพการคลังระยะปานกลางของไทย

- **Dr. Pawin and Dr. Sastra presentations inserted here.**

# การจัดตั้ง Thai PBO อย่างเป็นทางการ

แนวคิดและข้อเสนอแนะ

# สถานะองค์กร

- มีหลายทางเลือก

1. หน่วยงานในสังกัดระบบรัฐสภา
2. หน่วยงานอิสระภายใต้รัฐสภา (Independent Statutory Office: Australia) คล้ายสถาบันพระปกเกล้าของไทย
3. หน่วยงานอิสระนอกระบบรัฐสภาแต่ได้รับงบประมาณ เช่น Thai PBS

- ข้อดี/ข้อเสียแต่ละทางเลือก

	ข้อดี	ข้อเสีย
หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา	รับผิดชอบต่อรัฐสภาชัดเจน	ถูกแทรกแซงได้ง่าย, ไม่คล่องตัวในการบริหาร, หาคคนเก่งทำงานได้ยาก
หน่วยงานอิสระภายใต้รัฐสภา/นอกรัฐสภา	มีความเป็นอิสระ ในขณะที่ยังรับผิดชอบต่อรัฐสภา	-

# โครงสร้างองค์กร Thai PBO

- คณะกรรมการบริหาร

- ทำหน้าที่บริหารองค์กร โดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับด้านวิชาการ
- ประกอบด้วยประธานสภาผู้แทน ประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้าน ประธานคณะกรรมการงบประมาณ ผู้แทน กท. คลัง ธปท. สำนักงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลัง กฎหมายการคลัง บัญชี
- ผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นการเลือกโดยที่ประชุมคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยรัฐที่เปิดการเรียนการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปีในวันที่ พรบ. มีผลบังคับใช้

- ผู้บริหารประกอบด้วย

- ผู้อำนวยการ Thai PBO
  - การเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหา
  - อยู่ในตำแหน่ง 4-6 ปี ดำรงตำแหน่งไม่เกิน x วาระ (?)
- รองผู้อำนวยการ Thai PBO
  - แต่งตั้งโดยผู้อำนวยการ และหมดวาระพร้อมผู้อำนวยการ

# ผู้อำนวยการ Thai PBO

- มีสถานะเป็น Independent Officer of the Parliament
- การสรรหา
  - ใช้เกณฑ์คุณสมบัติด้านความสามารถเป็นสำคัญ
  - ไม่มีความสัมพันธ์กับการเมือง
  - อาจใช้วิธีสรรหาแบบ Australia คือ คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย
    - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
    - ผู้ตรวจการรัฐสภา
    - ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน
    - ผู้ว่าการธนาคารกลาง
  - คณะกรรมการสรรหาเสนอ x ชื่อให้คณะกรรมการแต่งตั้ง
  - แต่งตั้งโดยคะแนนเสียงเอกฉันท์จากประธาน/รองประธานสภาผู้แทนและวุฒิสภา โดยรองประธานต้องอยู่คนละขั้วการเมืองกับประธาน
- วาระตำแหน่งระบุไว้ชัดเจนในกฎหมาย ไม่ผูกพันกับรอบการเลือกตั้ง

# ผู้อำนวยการ Thai PBO

- การให้ออกจากตำแหน่งสามารถทำได้
  - โดยมติเสียงข้างมากของสองสภาร่วมกัน (สหรับรัฐ)
  - และต้องประกาศเหตุผลต่อสาธารณะอย่างชัดเจน เช่น ทำงานบกพร่องอย่างไร
  - เหตุผลที่อาจให้ออกได้เช่น (ออสเตรเลีย)
    - พิการทางกาย/สมอง
    - ล้มละลาย
    - ขาดงานเกินกำหนด
    - รับทำงานที่อื่นโดยไม่แจ้งให้ประธานสภาทราบ
    - ไม่เปิดเผยผลประโยชน์ที่อาจขัดแย้งกับการทำหน้าที่
  - ห้ามให้ออกด้วยเหตุผลการเมือง
- หากตำแหน่งนี้ว่างลง จะต้องมีการสรรหา ผอ. คนใหม่โดยพลัน (ออสเตรเลีย, หลีกเลี้ยงข้อผิดพลาดของแคนาดา)

## งบประมาณ Thai PBO

- เพื่อให้สามารถธำรงความเป็นอิสระ และความเชี่ยวชาญด้านวิชาการ
  - จำเป็นต้องมีหลักประกันด้านรายได้งบประมาณ
  - และมีโครงสร้างเงินเดือนที่เหมาะสมกับความสามารถ
- อาจกำหนดงบประมาณว่า
  - ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 0.004 ของงบประมาณรวมแต่ละปี และไม่เกิน 200 ล้านบาท หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดโดยประธานรัฐสภา
- ให้ Thai PBO มีความคล่องตัวในการบริหารเงินงบประมาณที่ได้รับ



## การเข้าถึงข้อมูล

- Thai PBO ต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ สะดวกรวดเร็ว และไม่มีต้นทุน
- กฎหมายต้องให้อำนาจกับ Thai PBO ในการเข้าถึงข้อมูลไม่น้อยกว่าฝ่ายบริหาร
- อาจใช้วิธีแบบ Australia คือ
  - รัฐบาลต้องทำ MOU กับ Thai PBO ในเรื่องการให้ข้อมูล
  - หากไม่สามารถให้ข้อมูลได้ จะต้องให้คำอธิบายถึงเหตุผลที่เหมาะสมเป็นลายลักษณ์อักษร
- หรือใช้วิธีแบบ Canada คือให้อำนาจ PBO ในการฟ้องศาลเพื่อบังคับให้เข้าถึงข้อมูลได้

## การตรวจสอบ Thai PBO

- กฎหมายควรกำหนดให้มีการประเมินและตรวจสอบการทำงานของ Thai PBO
- การตรวจสอบกระทำโดยหน่วยงานที่เป็นกลางและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร
- อาจตรวจสอบปีละครั้ง หรือ 2-3 ปีต่อครั้ง

**ThaiPBO.ORG**