



บทความวิชาการ ฉบับที่ 5/2568



ความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสถาบันการคลังอิสระ ขึ้นในประเทศไทย

เกียรติกร อัครสาร¹

เมษายน 2568

ภูมิทัศน์ทางการเมืองว่าด้วยการงบประมาณ แสดงถึงความไม่สมดุลของอำนาจที่ชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ซึ่งแต่ละฝ่ายมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากรที่แตกต่างกันไป ฝ่ายบริหารมักมีบทบาทนำเหนือกว่าเนื่องจากมีทรัพยากรและข้อมูลที่พร้อมกว่า ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติ แม้จะมีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร แต่กลับขาดเครื่องมือและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การวิเคราะห์เชิงลึกที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาอนุมัติและติดตามการบริหารงบประมาณมักถูกจำกัด ความซับซ้อนของความสัมพันธ์เชิงอำนาจเหล่านี้ทำให้กระบวนการงบประมาณในระบบการเมืองไทยเผชิญกับข้อจำกัดในการสร้างความโปร่งใสและความยุติธรรม

¹ นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ กลุ่มงานวิเคราะห์งบประมาณ 3 สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา โทร. 08 6362 3952
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : nui.a.ktk@gmail.com

การจัดตั้งสถาบันการคลังอิสระ (European Commission, n.d.)² ถูกมองว่าเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของกระบวนการงบประมาณ โดยการสนับสนุนข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เป็นกลาง เพื่อลดผลกระทบจากการต่อรองเชิงอำนาจที่ไม่สมดุล และเสริมสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือให้กับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยทำหน้าที่สนับสนุนทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนด้วยการเพิ่มข้อมูลเชิงลึกสำหรับการตรวจสอบและการกำหนดนโยบาย พร้อมทั้งลดข้อจำกัดที่เกิดจากการพึ่งพาข้อมูลจากฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ ยังช่วยลดความเสี่ยงของการใช้งบประมาณในลักษณะเอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม สร้างความยั่งยืนทางการคลัง และส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรที่ตอบโจทย์ความต้องการของสังคมในวงกว้าง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ภูมิทัศน์ทางการเมืองว่าด้วยการงบประมาณอันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย นำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสถาบันการคลังอิสระที่สนับสนุนกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลและการวิเคราะห์งบประมาณอย่างเป็นกลาง รวมถึงเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาสู่สถาบันการคลังอิสระขึ้นในประเทศไทย³

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในกระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาต่อเนื่องในหลายด้าน ได้แก่ **ด้านกฎหมายและระยะเวลา** รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 กำหนดให้การจัดทำงบประมาณต้องเป็นไปตามแผนการคลังระยะปานกลาง ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยสภาผู้แทนราษฎรต้องแล้วเสร็จภายใน 105 วัน ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ทำให้คณะกรรมาธิการต้องเร่งรัดการพิจารณา อาจส่งผลต่อความรอบคอบในการตัดสินใจ นอกจากนี้ มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ

บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) สมาชิกวุฒิสภา (สว.) หรือกรรมาธิการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงรายการหรือจำนวนเงินในรายการเพื่อป้องกันการมีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณโดยไม่ชอบธรรม

ด้านบุคลากร กรรมาธิการ สส. และ สว. ขาดหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลวิชาการ ทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณอาจไม่สมบูรณ์เพียงพอ ข้อจำกัดด้านเวลาทำให้กรรมาธิการไม่มีเวลาศึกษาข้อมูลและเตรียมความพร้อมอย่างเพียงพอ ส่งผลต่อคุณภาพและความรอบคอบของการตัดสินใจ การมีหน่วยงานเฉพาะเพื่อสนับสนุน

² สถาบันการคลังอิสระ (Independent Fiscal Institutions - IFIs) หมายถึง หน่วยงานสาธารณะที่เป็นอิสระและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ซึ่งไม่ใช่ธนาคารกลาง รัฐบาล หรือรัฐสภา โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังผ่านภารกิจต่าง ๆ เช่น การติดตามการปฏิบัติตามกฎการคลัง การจัดทำหรือให้การรับรองการพยากรณ์เศรษฐกิจมหภาคสำหรับงบประมาณ และ/หรือให้คำแนะนำแก่รัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายการคลัง เป็นต้น โดยสถาบันนี้ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากภาครัฐและมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานจากหน่วยงานด้านการคลังของรัฐ

³ บทความวิชาการฉบับนี้เป็นผลจากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ของผู้เขียนโดยอิสระ เนื้อหาที่นำเสนอ ข้อคิดเห็น ข้อเสนอสรุป ตลอดจนการตีความข้อมูลต่าง ๆ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

การวิเคราะห์และตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและความแม่นยำจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ด้านข้อมูลสารสนเทศ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณมีข้อมูลประกอบจำนวนมากและซับซ้อนซึ่งมักอยู่ในรูปแบบที่ไม่สะดวกต่อการประมวลผลทำให้การวิเคราะห์อาจไม่ละเอียดถี่ถ้วน ข้อมูลการวิเคราะห์จากสำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สามารถช่วยสนับสนุนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็น

และ **ด้านระบบและวิธีการพิจารณา** การพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวาระแรกมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ตัดสินใจว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ การพิจารณาในวาระที่สองโดยคณะกรรมการอาจไม่ได้พิจารณาความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาประเทศ ทำให้การพิจารณาไม่อาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่ การลงมติในวาระที่สามอาจเป็นไปตามแนวทางของฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความถูกต้องและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ การติดตามการบริหารงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน มักเน้นไปที่การพิจารณาผลการเบิกจ่ายมากกว่าการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณ

ความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสถาบันการคลังอิสระขึ้นในประเทศไทย

การจัดตั้งสถาบันการคลังอิสระขึ้นในประเทศไทยมีการพัฒนาจากเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในด้านการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีแนวคิดที่ว่า สถาบันควรมีบทบาทหน้าที่ภายใต้หลักการสำคัญอย่างน้อยสองประการสำคัญ คือ

(1) สนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจในการตรากฎหมายและตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดิน สถาบันจะทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณและเสนอมาตรการเพื่อสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา และ (2) สนับสนุนการจัดการด้านการงบประมาณ มุ่งเน้นการวิเคราะห์และติดตามกระบวนการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

1. บทบาทหน้าที่ที่ควรจะเป็นของสถาบันการคลังอิสระ

กลุ่มแรก บทบาทหน้าที่หลักเพื่อสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

- การศึกษาวิเคราะห์ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ และจัดทำข้อเสนอ (Budget Legislation Analysis) ควรศึกษาวิเคราะห์ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ และจัดทำข้อเสนอต่อการพัฒนาการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร วิเคราะห์หลังการปรับลด เพิ่ม และเปลี่ยนแปลงงบประมาณของคณะกรรมการ รวมถึงควรจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ร่าง พ.ร.บ.ด้านการเงิน การคลัง เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการ นอกจากนี้ ควรวิเคราะห์งบประมาณเพื่อสนับสนุนการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการสำหรับในรายมาตรา/รายละเอียดของงบกลาง กระทรวง หน่วยงาน จังหวัดและกลุ่มจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนงานบูรณาการ รวมถึงเงินกันเหลืออมปี และรายการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ รวมถึงควรแถลงข้อมูลการวิเคราะห์ต่อที่ประชุมคณะกรรมการด้วย

- การวิเคราะห์และประเมินผล (Analysis and Evaluation) ควรวิเคราะห์ร่างงบประมาณของฝ่ายบริหารและนโยบายที่สำคัญ วิเคราะห์ต้นทุนของร่างนโยบายที่ส่งผลกระทบต่องบประมาณและทำการวิเคราะห์ระยะกลางและระยะยาวเพื่อประเมินผลกระทบทางการคลังในอนาคต

- การเสนอทางเลือกในการตัดลดรายจ่าย (Optioning for Spending Cuts) ควรเสนอแนวทางในการตัดลดรายจ่ายที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยให้หลายทางเลือกมากกว่าการแนะนำแนวทางใดแนวทางหนึ่ง

กลุ่มที่สอง บทบาทหน้าที่นอกช่วงระยะเวลาการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การศึกษาวิเคราะห์เพื่อติดตามการบริหารงบประมาณ ได้แก่

- การติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ (Monitoring and Evaluation of Budget Spending) ควรติดตามและวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณ ประเมินผลกระทบของนโยบายภาษีและนโยบายอื่น ๆ เพื่อประเมินความเหมาะสม ความคุ้มค่า และประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ นอกจากนี้ ควรศึกษาวิเคราะห์ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา

- การศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ (Research and Analysis) ควรศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยเกี่ยวกับสถานะทางด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ รวมถึงการจัดทำรายงานประมาณการแนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจและงบประมาณ ควรศึกษาวิเคราะห์ วิจัย เพื่อการพัฒนาและปฏิรูประบบงบประมาณ อาทิ ระบบงบประมาณเปรียบเทียบกับนานาประเทศ พัฒนาระบบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และลดกระบวนการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนของหน่วยรับ

งบประมาณและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ นอกจากนี้ ควรศึกษา วิเคราะห์ แหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ

กลุ่มที่สาม การศึกษาวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดิน แม้ว่าบางส่วนจะมีกลไกอื่น อาทิ ธนาकारแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่อยู่แล้ว แต่ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ด้วยระเบียบวิธีการของตนเองเพื่อตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมและเป็นการถ่วงดุล ได้แก่

- การพยากรณ์เศรษฐกิจและประมาณการงบประมาณ (Economic Forecasting and Budget Estimation) ควรเริ่มการวิเคราะห์งบประมาณด้วยการพยากรณ์เศรษฐกิจบนข้อเท็จจริงและสมมติฐานที่เป็นปัจจุบัน รวมถึงการประมาณการจากข้อมูลรายได้และรายจ่ายของภาครัฐตามกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ นอกจากนี้ ควรศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง การงบประมาณ รวมทั้งจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจและงบประมาณ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

- การสนับสนุนการพัฒนานโยบายการคลังและภาษี (Fiscal and Tax Policy Development) ควรศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยนโยบายการคลังและภาษี เพื่อให้การอนุมัติ ติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างเหมาะสมและคุ้มค่า นอกจากนี้ ควรศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสม ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประเมินผลกระทบของนโยบายการคลัง นโยบายภาษี นโยบายอื่น ๆ

แผนงาน และโครงการด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ทั้งระยะปานกลางและระยะยาว รวมถึงวิเคราะห์ประเด็นที่มีความสำคัญต่อการเงิน การคลัง และการงบประมาณของต่างประเทศ วิเคราะห์คาดการณ์แนวโน้ม เสถียรภาพ และผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาค วิเคราะห์สถานการณ์ด้านการงบประมาณและการประเมินผลกระทบ เช่น การกระจายตัวของงบประมาณและรายได้ ความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมทางการคลัง เป็นต้น

กลุ่มสุดท้าย การวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลัง การวิเคราะห์กฎหมายและภาษี (Analysis of Regulations and Tax Analysis) ควรวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของกฎหมายต่าง ๆ และวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายภาษีที่มีผลต่อความเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมถึงศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลัง โดยเฉพาะผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อภาระทางการเงินการคลังของรัฐ

การดำเนินงานและการศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยควรมีการประเมินผลงานจากหน่วยงานภายนอก (External Evaluation) โดยหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อประเมินคุณภาพ ทั้งนี้ รายงานควรจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา และมีการให้ความเห็นต่อคณะกรรมการ รวมถึงเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณชนให้เข้าถึงได้โดยง่าย ไม่มีค่าใช้จ่าย (หรือมีน้อยที่สุด)

รายงานจะต้องนำเสนออย่างตรงไปตรงมา และครอบคลุมรอบด้านที่สุด ไม่เป็นรายงานที่มุ่งเน้นโจมตีนโยบายหรือมาตรการของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งเป็นพิเศษ การนำเสนอผลการวิเคราะห์จะต้องไม่เป็นลักษณะชี้หน้าหรือชี้ผิดชี้ถูกว่านโยบายหรือมาตรการอะไรดีหรือไม่ดี แต่เป็น

เพียงการนำเสนอผลกระทบทางการคลังหรือผลกระทบต่อเศรษฐกิจของบางนโยบาย

นอกจากนี้ สถาบันควรส่งเสริมความโปร่งใสและธรรมาภิบาล (Transparency and Good Governance) ในการจัดการด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ โดยควรส่งเสริมและพัฒนาระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรได้มีส่วนร่วมให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีความโปร่งใสและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม

อีกทั้ง สถาบันควรมีบทบาทหน้าที่อื่น ๆ ได้แก่

- การสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการ (Technical and Academic Support) ควรให้การสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการเพื่อสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติและติดตามการบริหารงบประมาณ นอกจากนี้ ควรให้คำปรึกษาและเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การวิเคราะห์นโยบายการคลัง การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และตอบข้อสงสัยของสมาชิกรัฐสภา

- การจัดทำนโยบายโดยสังเขปและการสื่อสาร (Policy Briefs and Communications) ควรจัดทำนโยบายโดยสังเขปเพื่ออำนวยความสะดวกให้สมาชิกรัฐสภา สื่อมวลชน และประชาชนเข้าถึงและเข้าใจเรื่องงบประมาณ พร้อมพัฒนาช่องทางสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพื่อส่งเสริมการรับรู้ของสาธารณะ ควรเผยแพร่ความรู้ในประเด็นที่อยู่ในความสนใจ เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ การบริหารการเงินการคลัง และการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของรายจ่ายรัฐบาล รวมถึงเผยแพร่รายงานและข้อมูลให้สาธารณชนได้รับทราบ

จัดกิจกรรมและการประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

- การพัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ (Collaboration with Other Agencies) ควรพัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับชาติและนานาชาติ เพื่อเสริมสร้างเครือข่ายและแลกเปลี่ยนความรู้ในการจัดการงบประมาณและการคลัง รวมถึงพัฒนาและเสริมสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ รวมถึงการเข้าร่วมเครือข่ายและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้การตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพและโปร่งใส

- การพัฒนาความรู้และทักษะของสมาชิก รัฐสภา กรรมการ และอนุกรรมการ (Capacity Building) ควรพัฒนาความรู้และทักษะของสมาชิก รัฐสภา กรรมการ และอนุกรรมการในคณะกรรมการด้านการเงินการคลัง การวิเคราะห์งบประมาณ และการประเมินผลกระทบ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- การพัฒนาระบบวิเคราะห์งบประมาณและการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ (Budget Analysis System and IT Development) ควรพัฒนาระบบวิเคราะห์งบประมาณควบคู่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสร้างเครือข่ายการใช้ฐานข้อมูลกลางร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ควรพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ รวมถึงพัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่ด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ รวมถึงค่าของงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ

2. ระบบสถาบันที่พึงปรารถนาของสถาบันการคลังอิสระ

สถาบันควรได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาชนและฝ่ายการเมืองทุกภาคส่วน ดำเนินงานทั้งเชิงรุกและเชิงรับด้วยความเป็นกลางอย่างแท้จริง ไม่เลือกข้างให้บริการด้วยความเสมอภาค มีความน่าเชื่อถือทางวิชาการ (มีคุณภาพ ไม่ถูกครอบงำ และนำเสนออย่างตรงไปตรงมาครอบคลุมทุกมิติ) บริหารจัดการองค์กรแบบใหม่ เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยการออกแบบเชิงสถาบันนั้นย่อมส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลในการจัดตั้งสถาบัน และการจัดวางโครงสร้างองค์กรให้มีรูปแบบที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ควรมีระบบสถาบันดังต่อไปนี้

1) สถานะองค์กรที่เป็นอิสระอย่างมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ภายใต้บริบททางการเมือง การคลัง เศรษฐกิจ และสังคมของไทย โดยเฉพาะความเป็นไปได้ในทางการเมือง คือ โอกาสและความพร้อมของโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่สามารถรองรับและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายหรือสถาบัน ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของการประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ การต่อรองเชิงอำนาจ และวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีอยู่ในสังคม ว่าการจัดตั้งสถาบันขึ้นในประเทศไทยสามารถเกิดขึ้นได้หรือไม่ และในลักษณะใด

สถาบันที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระนั้นมีความเป็นไปได้ไม่มากนัก เนื่องจากปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจต่อรองสูงกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในแง่ทรัพยากร ความเชี่ยวชาญ และการควบคุมข้อมูล ประกอบกับเหตุผลทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายทำให้เกิดความไม่สมดุล

เชิงอำนาจในกระบวนการงบประมาณ โดยฝ่ายบริหารสามารถควบคุมกรอบนโยบายงบประมาณและบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติมีค่อนข้างน้อยต่อการตัดสินใจด้านงบประมาณ ส่งผลให้ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันมักเผชิญความไม่เห็นด้วยต่อการจัดตั้งสถาบันจากองค์กรต่าง ๆ เนื่องจากความไม่เข้าใจต่อบทบาทของสถาบันอย่างแท้จริง ประกอบกับเหตุผลภาระทางการคลังที่จะเป็นรายจ่ายด้านการบริหารสถาบันในอนาคต ยกตัวอย่างความเห็นต่อข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่เสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา โดยให้เหตุผลว่าเป็นการเพิ่มความซับซ้อนในระบบและภาระงบประมาณ (อนึ่ง ในข้อเสนอดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายที่กำหนดให้มีทุนหมุนเวียนวงเงิน 2,500 ล้านบาท)

เมื่อประเมินความพร้อมทางการเมืองและโครงสร้างสถาบันในปัจจุบัน พบว่า มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับบทบาทของสถาบันยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อมีความกังวลว่าสถาบันอาจลดบทบาทหรือความสำคัญของหน่วยงานที่มีอยู่นอกจากนี้ การมองว่าสถาบันเป็นหน่วยงานที่อาจแสดงบทบาทที่ไปมีผลต่ออำนาจการตัดสินใจทางการเมือง อาจนำไปสู่การไม่เห็นด้วยจากกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

การจัดตั้งสถาบันใหม่มักถูกมองว่าเป็นภาระทางงบประมาณเพิ่มเติม โดยเฉพาะเมื่อหน่วยงานที่มีอยู่ คือ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภายังสามารถรองรับบทบาทหน้าที่บางส่วนได้ และที่สำคัญคือการจัดตั้งสถาบันต้องอาศัยแรงสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองและความตระหนักรู้ของประชาชนว่าการมีสถาบันจะช่วยสร้างความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการงบประมาณ

จึงต้องการให้สถาบันมีสถานะองค์กรที่เป็นอิสระอย่างมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติเป็นที่ตั้ง ดังเช่นที่ในต่างประเทศโดยส่วนมากที่มีการกำหนดรูปแบบของหน่วยงานในลักษณะที่ยึดโยงกับรัฐสภา กล่าวคือ สถาบันที่เป็นอิสระอย่างมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีความเป็นอิสระพอสมควรในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติคืออยู่ภายใต้สังกัดรัฐสภา รวมถึงความเป็นอิสระทางด้านงาน เงิน คน ข้อมูล และอื่น ๆ เพื่อให้เป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง

โดยงานหรือบทบาทหน้าที่ด้านการวิเคราะห์และการนำเสนอที่มีความเป็นอิสระทางวิชาการและเป็นกลางทางการเมือง แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา อาทิ ต้องนำเสนอรายงานทั้งหมดต่อรัฐสภา ซึ่งรวมถึงการให้ความเห็นต่อคณะกรรมการการวิสามัญหรือคณะกรรมการอื่นอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีกลไกสนับสนุนที่เข้มแข็งและเกิดการถ่วงดุลได้อย่างเต็มที่และเชื่อมโยงระหว่าง 2 อำนาจ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารที่มีสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกลไกสนับสนุน

รูปแบบที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้มากที่สุด คือ “สถาบันวิเคราะห์งบประมาณและการคลังประจำรัฐสภา” ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคลภายใต้กำกับดูแลของประธานรัฐสภา โดยเป็นส่วนราชการหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวหากบริบททางการเมือง การคลัง เศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป สถาบันควรจะมีสถานะองค์กรที่เป็นองค์กรอิสระต่อไป

2) การมีกฎหมายจัดตั้งเพื่อเป็นหลักประกัน

สถาบันวิเคราะห์งบประมาณและการคลัง
ประจำรัฐสภา ควรมีกฎหมายจัดตั้งเพื่อเป็น
หลักประกัน โดยอย่างน้อยควรมีสาระสำคัญ
ประกอบด้วยสถานะองค์กรที่มีรายละเอียดเพียงพอ
ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รวมถึงระบบสถาบันอื่น ๆ
ได้แก่ คณะกรรมการนโยบาย ผู้อำนวยการ งบประมาณ
บุคลากร รวมถึงข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยี
และอื่น ๆ ที่สำคัญจำเป็น

คณะกรรมการนโยบายเป็นหลักประกัน
สำคัญที่สามารถรับประกันความเป็นอิสระและเป็น
กลไกป้องกันการแทรกแซงได้ โดยทำหน้าที่กำกับ
ดูแลเชิงนโยบาย การกำหนดขอบเขตบทบาทหน้าที่
และรับผิดชอบต่อการบริหาร ควรประกอบด้วย
ผู้แทน สส. ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล จำนวนฝ่ายละ
3 คน ผู้แทน สว. จำนวน 3 คน (ดำรงตำแหน่งเท่ากับ
สมาชิกภาพของตน) และผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ
จำนวน 6 คน (ผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งคราวละ
3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้) ร่วมกันเป็น
คณะกรรมการนโยบาย โดยคัดเลือกกันเองเป็น
ประธาน และมีผู้อำนวยการสถาบันเป็นเลขานุการ
คณะกรรมการ

ผู้อำนวยการสถาบันควรเป็นผู้มีความรู้
ความสามารถ และเป็นที่ยอมรับ มาจากการสรรหา
ของคณะกรรมการนโยบายหรือคณะกรรมการสรรหา
ที่คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้ง มีระยะเวลา
การดำรงตำแหน่ง 5 ปี เพื่อไม่ให้เท่ากับวาระของ
สส. รวมถึงเงื่อนไขการพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ กรณี
ที่เป็นส่วนราชการ ควรให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญ
จากส่วนราชการอื่นในสังกัดรัฐสภาสามารถเข้าสู่
กระบวนการสรรหาได้ด้วย

หลักประกันด้านอื่น ๆ อาทิ คณะกรรมการ
วิชาการซึ่งเป็นอีกหนึ่งหลักประกันหรือกลไกสำคัญ
ที่ควรจะมีเพื่อกลั่นกรองความถูกต้องเหมาะสมของ
รายงานวิเคราะห์บางประเภทให้มีคุณภาพและ
มาตรฐานมากที่สุด รวมถึงการมีความสามารถที่จะ
จัดตั้งหน่วยวิจัยหรือกลไกทางด้านวิชาการอื่น ๆ
เท่าที่จำเป็นตามบทบาทหน้าที่ อีกทั้งควรมี
กระบวนการตรวจสอบการดำเนินงานโดยองค์กร
ภายนอก หรือคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้
การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้อง มีความน่าเชื่อถือ
มีความโปร่งใส และเป็นกลางทางการเมืองมากที่สุด
ทั้งนี้ สถาบันควรมีการออกแบบระบบสถาบัน
ที่มีความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถสอดคล้องกับพลวัต
ทางการเมืองและการคลังได้

3) งบประมาณที่มีความเพียงพอและ ต่อเนื่อง

สถาบันวิเคราะห์งบประมาณและการคลัง
ประจำรัฐสภา ควรมีงบประมาณที่มีความเพียงพอ
และต่อเนื่อง โดยได้รับการจัดสรรจากงบประมาณ
แผ่นดินในลักษณะเงินอุดหนุน และเป็นหน่วยรับ
งบประมาณในฐานะหน่วยงานของรัฐสภา พร้อมกับ
มีกระบวนการตรวจสอบการดำเนินงานที่เข้มงวด
โดยภายนอก อาทิ คณะกรรมการติดตามประเมินผล
หรือคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงมีการรายงาน
ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณต่อ
รัฐสภาและสาธารณะ

ทั้งนี้ ควรสามารถรับบริจาคหรือรับอุดหนุน
งบประมาณจากบุคคล หน่วยงาน องค์กรภายนอก
ที่ไม่แสวงหากำไรและไม่ฝักใฝ่กับการเมือง อนึ่ง
ระบบงบประมาณไม่ควรอยู่ในรูปแบบกองทุนหรือ
ทุนหมุนเวียน เนื่องจากกองทุนตามข้อเสนอของ
สภาปฏิรูปแห่งชาติในอดีตนั้นเป็นสาเหตุสำคัญ
ประการหนึ่งที่ทำให้การจัดตั้งสถาบันไม่สามารถ

เกิดขึ้นได้จริง เพราะเหตุผลทางการบริหารและความกังวลต่อการบริหารจัดการในรูปแบบกองทุน

4) บุคลากรที่มีเพียงพอและเหมาะสมกับอำนาจและหน้าที่

สถาบันวิเคราะห์งบประมาณและการคลัง *ประจำรัฐสภา* ควรมีบุคลากรที่เพียงพอและเหมาะสมกับอำนาจและหน้าที่ กล่าวคือ ขนาดองค์กรไม่ควรใหญ่เกินไป เพื่อให้มีผลประโยชน์มากเกินไป เนื่องจากอยู่ภายใต้สังกัดรัฐสภา อยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา หากองค์กรมีขนาดใหญ่อาจจะทำให้ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองได้ โดยควรมีบุคลากรประมาณ 30 - 70 คน มีสถานะเป็นข้าราชการในกรณีเป็นส่วนราชการ หรือเป็นพนักงานของรัฐในกรณีไม่เป็นส่วนราชการ

บุคลากรควรมีคุณสมบัติเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญทางวิชาการในระดับดีถึงดีมาก และทำการศึกษาวิเคราะห์ และวิจัย โดยปราศจากอคติทางการเมือง ทั้งนี้ ควรได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่สูงเพียงพอ กับภาระงาน รวมถึงสามารถจ้างบุคคลภายนอก (Outsource) ในบางภารกิจได้ กระบวนการสรรหา และแต่งตั้งบุคลากรต้องมีความรัดกุม ปราศจากอิทธิพลทางการเมือง

กรณีพัฒนาสำนักงบประมาณของรัฐสภา ให้เป็นสถาบันที่ไม่เป็นส่วนราชการ ระยะเปลี่ยนผ่านควรให้ข้าราชการที่มีอยู่เดิมสมัครใจเข้าสู่กระบวนการสรรหาเป็นพนักงานของรัฐ หรือจะปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะการช่วยราชการต่อไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ หรือโยกย้าย ส่วนอัตรากำลังที่เหลือให้เป็นพนักงานของรัฐโดยผ่านกระบวนการสรรหา และแต่งตั้งตามมาตรฐานที่กำหนด

5) ข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยีที่ครบถ้วน

สถาบันวิเคราะห์งบประมาณและการคลัง *ประจำรัฐสภา* ควรมีข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยีที่ครบถ้วน เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติควรมีข้อมูลสารสนเทศที่เท่าเทียมกันกับฝ่ายบริหาร เพื่อให้การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอ และเปิดเผย ทั้งนี้ การมีข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน ย่อมส่งผลกระทบต่อตัดสินใจที่จำกัด ไม่มีประสิทธิภาพ และคุณภาพ

ดังนั้น ควรออกแบบระบบสถาบันให้มีกลไกที่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่มีความจำเป็นต่อการศึกษาวิเคราะห์ และวิจัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ โดยเฉพาะข้อมูลด้านงบประมาณและสถานะทางเศรษฐกิจที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ โดยควรบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้มีอำนาจในการเข้าถึงได้เทียบเท่ากับฝ่ายบริหาร และให้สามารถเข้าถึงได้อย่างทันทีทันใด (Realtime) ในรูปแบบที่ประมวลผลได้ รวมถึงกำหนดบทลงโทษหากปกปิดหรือไม่ยอมเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการเรียกข้อมูลต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถปฏิเสธได้

ในขณะเดียวกัน สถาบันจะต้องให้ข้อมูลกับทุกภาคส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร พรรคร่วมรัฐบาลหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน และต้องรับผิดชอบต่อสาธารณชน โดยรายงานต้องเปิดเผยและเผยแพร่ในวงกว้าง ให้สามารถเข้าถึงได้โดยง่าย ไม่มีค่าใช้จ่ายหรือมีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด รวมถึงรายงานผลการดำเนินงาน รายงานการตรวจสอบ และรายงานอื่น ๆ ของสถาบัน ก็ต้องมีการเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้

3. ประโยชน์และผลกระทบของการจัดตั้งสถาบันการคลังอิสระ

การจัดตั้งสถาบันขึ้นในประเทศไทยจะนำมาซึ่งประโยชน์และผลกระทบเชิงบวกในหลายมิติ ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และจะเป็นการเสริมสร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการบริหารงบประมาณของรัฐ รวมถึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดูแลผลประโยชน์ของประชาชนในระยะยาว

ระยะสั้นจะช่วยในการจัดการและวิเคราะห์ข้อมูลงบประมาณ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสามารถใช้ข้อมูลที่ได้รับการกลั่นกรองแล้วอย่างมีประสิทธิภาพในการพิจารณางบประมาณ ลดเวลาในการศึกษาข้อมูลของ สส. สว. และกรรมาธิการได้

ระยะปานกลางจะช่วยเพิ่มความเข้าใจและความสามารถในการวิเคราะห์งบประมาณและการคลังของฝ่ายนิติบัญญัติ ช่วยยกระดับคุณภาพในการจัดสรร การพิจารณาอนุมัติ การบริหาร การประเมินผล และการติดตามการบริหารงบประมาณ เพิ่มความเข้มแข็งในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้จ่ายงบประมาณ และรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างจริงจัง

ระยะยาวจะช่วยเพิ่มพื้นที่ทางการเมืองในการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยรัฐสภา พัฒนาศักยภาพในการกำกับดูแลและรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ ลดการดำเนินนโยบายทางการคลังที่ไร้ความรับผิดชอบ ส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังและการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังของไทย รวมถึงการพัฒนาประชาธิปไตยให้เข้มแข็งขึ้นด้วยกลไกการตรวจสอบและการถ่วงดุลที่มีความเป็นอิสระและน่าเชื่อถือ

4. อุปสรรคหรือความอ่อนไหวของการจัดตั้งสถาบันการคลังอิสระ

1) ฝ่ายการเมือง (โดยเฉพาะฝ่ายรัฐบาล) รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติอาจเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อความเร่งด่วนของการจัดตั้งสถาบัน โดยที่สำนักงานประมาณของรัฐสภาสามารถสนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ทั้งที่ตามข้อเท็จจริงวงเงินงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น งบประมาณมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และบริบททางการเมือง การคลัง เศรษฐกิจและสังคมมีความท้าทายอย่างสูงมาก

ประกอบกับการมีสถานะเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็เพียงพอต่อการทำบทบาทหน้าที่ตามความคาดหวัง จึงไม่มีความรู้สึกพร้อม เป้าหมายร่วม หรือความต้องการริเริ่มผลักดันและขับเคลื่อนให้เกิดสถาบันการคลังอิสระอย่างจริงจัง

2) ทศนคติที่คลาดเคลื่อนต่อสถาบันว่าจะมีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะในการพิจารณาอนุมัติและติดตามการบริหารงบประมาณ โดยอาจทำให้บทบาทหรือความสำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันลดทอนลงไป ทั้งที่การมีสถาบันนั้นก่อให้เกิดประโยชน์และผลกระทบทางบวกหลายประการ

3) เหตุผลความไม่เห็นด้วยที่มีต่อการจัดตั้งสถาบันเป็นหน่วยงานขึ้นใหม่ที่จะเป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินและอื่น ๆ ตามมา ในขณะที่สำนักงานประมาณของรัฐสภายังคงมีข้อจำกัดที่เกี่ยวกับศักยภาพที่เพียงพอสำหรับการทำบทบาทหน้าที่ได้อย่างครอบคลุมและมีคุณภาพ โดยเฉพาะภายใต้ข้อจำกัดของระยะเวลาและกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่จะต้องสนับสนุนข้อมูลการวิเคราะห์ที่มีคุณภาพและทันเวลาใช้งาน ซึ่งส่งผลต่อการยอมรับและการดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นจาก

ฝ่ายการเมืองและสาธารณชนที่มีต่อการพัฒนาสำนักงบประมาณของรัฐบาลสู่สถาบันต่อไป

4) การมีกองทุนหรือทุนหมุนเวียน (ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ) อาจจะเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การจัดตั้งสถาบันไม่เกิดขึ้นจริงในอดีต เนื่องจากเหตุผลทางการบริหารและความกังวลต่อการบริหารจัดการในรูปแบบกองทุนหรือทุนหมุนเวียน

ข้อเสนอแนะการพัฒนาสำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สู่สถาบันการคลังอิสระ

การจัดตั้งสถาบันขึ้นใหม่มีความเป็นไปได้ไม่ถ่วงนัก ภายใต้บริบททางการเมือง การคลัง เศรษฐกิจและสังคมของไทย เนื่องจากปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจต่อรองสูงกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เหตุผลทางการเมือง และระบบพรรคการเมือง ที่ต้องการให้สถาบันมีสถานะองค์กรที่เป็นอิสระอย่างมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ดังนั้น จึงควรพัฒนาสำนักงบประมาณของรัฐบาลสู่สถาบันการคลังอิสระ ภายใต้รูปแบบที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้มากที่สุด คือ **“สถาบันวิเคราะห์งบประมาณและการคลังประจำรัฐบาล”** ที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล ภายใต้กำกับดูแลของประธานรัฐสภา โดยเป็นส่วนราชการหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ

1) **หลักประกันสำคัญ** คือเจตนารมณ์ร่วมกันของคนในประเทศ และความรู้ความเข้าใจ ที่ถูกต้องร่วมกัน จนกลายเป็นบรรทัดฐานร่วมสมัย หรือทัศนคติร่วมของสังคมและการเมืองไทย ที่เล็งเห็นถึงความสำคัญจำเป็นและใช้ประโยชน์จากการจัดตั้งสถาบันที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบจับผิด แต่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ สร้างฐานข้อมูลการวิเคราะห์ทางวิชาการด้านการเงิน

การคลัง และการงบประมาณ ไม่ได้ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมมีความยุ่งยากหากมีการจัดตั้งสถาบันขึ้น หรือทำให้บทบาทของหน่วยงานนั้นลดลง แต่ประการใด หากแต่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งในวิธีการงบประมาณของหน่วยงาน โดยเฉพาะในการเตรียมตัวจัดทำงบประมาณ

2) **ปัจจัยภายใน (Internal Factors)** คือความเห็นพ้องต้องกันของสมาชิกสภาที่เห็นประโยชน์และร่วมกันผลักดันขับเคลื่อนให้การจัดตั้งสถาบันเกิดขึ้นจริง โดยอาจริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือการมีคณะกรรมการและแผนปฏิบัติการของสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันที่สามารถเกิดผลได้จริงภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 - 3 ปี (เท่ากับอายุที่เหลืออยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ซึ่งเป็นชุดปัจจุบัน) ทั้งนี้ ควรริเริ่มจากกลไกของสภาผู้แทนราษฎร อาทิ คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง สถาบันการเงินและตลาดการเงิน

3) การผลักดันการปฏิรูปมักจะมีแรงขับเคลื่อนจาก**ปัจจัยภายนอก (External Factors)** โดยเฉพาะภาคประชาสังคม และภาควิชาการ รวมถึงภาคสื่อสารมวลชน ซึ่งมีศักยภาพสูงในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม ควรจะมีส่วนร่วมผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันขึ้น เพื่อให้การพิจารณาและติดตามการบริหารงบประมาณ มีความเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ ตลอดจนเกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในกระบวนการงบประมาณ

4) **สำนักงบประมาณของรัฐบาล** ควรจะต้องเร่งสร้างผลงานให้เป็นที่ยอมรับและใช้ประโยชน์ได้สำหรับรัฐสภาและสังคมในวงกว้าง

เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะรัฐสภา ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ รวมถึงภาคสื่อสารมวลชน เห็นประโยชน์และความสำคัญจำเป็นของการจัดตั้งสถาบันแล้วเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงาน และผลักดันการจัดตั้งให้เกิดขึ้นจริงโดยเร็ว รวมถึงควรริเริ่มการพัฒนาความร่วมมือด้านวิชาการและด้านอื่น ๆ กับภาคประชาสังคม และภาควิชาการ รวมถึงภาคสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะภาควิชาการ ที่ได้เล็งเห็นความสำคัญจำเป็นและส่งเสริมการจัดตั้งสถาบันมาโดยตลอด

5) สำนักงานประมาณของรัฐสภาควรศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูประบบงบประมาณที่มีประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันขึ้นในประเทศไทย เพื่อเป็นชุดข้อมูลสำหรับนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

6) ปัจจุบันสำนักงานประมาณของรัฐสภามีบุคลากรและมีความสามารถในการทำบทบาทหน้าที่ โดยเฉพาะการสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ แต่ยังไม่ครอบคลุมบทบาทหน้าที่ที่ตอบโจทย์ความยั่งยืนทางการคลังและจุดมุ่งหมายของความเป็นสถาบัน ดังนั้น *ในระยะสั้น* สำนักงานประมาณของรัฐสภา ภายใต้การสนับสนุนและส่งเสริมโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎร *อาจพิจารณายกระดับศักยภาพการดำเนินงานโดยอาศัยกลไกปกติที่สภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่* อาทิ

(1) พัฒนาให้สภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานประมาณของรัฐสภามีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศที่สำคัญจำเป็นอย่างทันทีทันใด (Realtime) ในรูปแบบประมวลผลได้ โดยอาจเริ่มจากบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (Memorandum of Understanding) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงพัฒนาฐานข้อมูลด้านเศรษฐกิจ

การคลัง และงบประมาณให้ครอบคลุมและสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) แต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการเพื่อยกระดับคุณภาพเอกสารวิชาการให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ และใช้ประโยชน์ในวงกว้างได้มากขึ้น ด้วยการประเมินความโปร่งใสของการดำเนินงานและตรวจสอบความถูกต้องโดยใช้กระบวนการ Peer Review ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการจัดทำรายงานทำการตรวจทาน เพื่อให้มั่นใจว่ารายงานมีคุณภาพและความน่าเชื่อถือสู่สาธารณะ และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในเพื่อประเมินผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ

(3) ขยายขอบเขตการศึกษาคณะกรรมาธิการเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ การพยากรณ์เศรษฐกิจและประมาณการงบประมาณ การสนับสนุนการพัฒนานโยบาย การคลังและภาษี ให้มีความครอบคลุมกว้างขวางมากขึ้นด้วยระเบียบวิธีการของตนเองเพื่อตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมและเป็นการถ่วงดุลที่มีความเข้มแข็ง

(4) จัดทำรายงานวิเคราะห์งบประมาณในรูปแบบที่เข้าใจง่ายและเผยแพร่ผ่านช่องทางที่หลากหลายและครอบคลุม จัดทำรายงานเชิงสรุปที่มุ่งเน้นประเด็นสำคัญ เพื่อให้ข้อมูลมีความกระชับและง่ายต่อการใช้งาน รวมถึงสร้างโอกาสให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักสามารถนำเสนอข้อมูลและข้อค้นพบต่อสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการและคณะอนุกรรมาธิการได้อย่างเปิดกว้าง โดยไม่จำกัดเฉพาะบางประเด็น รวมถึงจัดทำเอกสารประกอบที่อธิบายข้อมูลพื้นฐานและวิธีการศึกษาที่ใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและช่วยให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบและเข้าใจผลการวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจน

(5) ยกระดับการติดตามและประเมินผล การใช้จ่ายงบประมาณ การศึกษาวิเคราะห์และวิจัย ด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณมีความเป็นระบบ และได้ข้อมูลสะท้อนกลับสู่การจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป โดยสำนักงบประมาณของรัฐสภาควรบูรณาการการทำงานร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำ และติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา

(6) จัดทำระเบียบหรือข้อกำหนดว่าด้วยการร้องขอการวิเคราะห์เพิ่มเติมควรมาจากคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการเท่านั้น พร้อมระบุเงื่อนไขการพิจารณาคำร้อง เช่น ความสำคัญของประเด็น ความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ ระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการจัดทำรายงาน เป็นต้น เพื่อให้มีเวลาเพียงพอในการผลิตรายงานที่มีคุณภาพ

(7) บรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้มีอัตรากำลังที่เพียงพอเหมาะสมกับภารกิจ อนึ่ง ในกรณีที่มีผู้อำนวยการสำนักมาจากระบบราชการสรรหาและแต่งตั้งในรูปแบบปกติ ก็ควรจะได้ยกระดับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งที่มีความเฉพาะเจาะจงและเข้มงวดมากยิ่งขึ้น และเพิ่มเติมการจัดหาบุคลากรเฉพาะด้าน เช่น นักบัญชี นักวิจัยด้านการคลัง นิติกร เศรษฐกร เป็นต้น

(8) พัฒนาบุคลากรและเครื่องมือวิเคราะห์ ในด้านการจัดการและวิเคราะห์ข้อมูล อาทิ แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคและแบบจำลอง

การคลัง เพื่อเพิ่มศักยภาพในการประเมินผลกระทบ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงจัดทำรายงานเปรียบเทียบผลกระทบของนโยบายระหว่างประเทศ มุ่งเน้นใช้เทคโนโลยีช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและช่วยให้สามารถตอบสนองความต้องการของรัฐสภา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างความโปร่งใส และความเชื่อมั่นจากประชาชน

(9) ขยายช่องทางเผยแพร่ข้อมูลให้ครอบคลุม กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย จัดทำสื่อในรูปแบบที่เข้าใจง่าย จัดสัมมนาวิชาการหรือเวทีอภิปราย เพื่ออธิบายบทวิเคราะห์และสร้างการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง รวมถึงเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน เกี่ยวกับบทบาทของสถาบัน และพัฒนาเครื่องมือดิจิทัลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงเพื่อสำหรับการติดตามและประเมินผลการทำงาน

7) ในกรณีที่สถาบันไม่เป็นส่วนราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้มีอัตรากำลังตามเป้าหมาย ในระยะเปลี่ยนผ่าน ควรให้ข้าราชการที่มีอยู่เดิมสมัครใจเข้าสู่กระบวนการสรรหาเป็นพนักงานของรัฐ หรือจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในลักษณะการช่วยราชการ จนกว่าจะเกษียณอายุราชการ หรือโยกย้ายไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ส่วนอัตรากำลังที่เหลือให้เป็นพนักงานของรัฐโดยผ่านกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งตามมาตรฐานที่กำหนด

- เกียรติกร อัครสาร. (2567). **เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันการคลังอิสระ**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะเศรษฐศาสตร์, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง.
- คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา. (21 มีนาคม 2556). **ประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2556** [หนังสือราชการ].
- ชูเกียรติ รักรักษา. (2560). **บทบาทของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ในการสนับสนุนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ**. (เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรการพัฒนาผู้บริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9 สถาบันพระปกเกล้า). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- “ประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายใน และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2563” (18 ธันวาคม 2563). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 137 ตอนพิเศษ 296 ง, น. 44-135.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). **ทำไมต้องมี Thai PBO. รายงานที่ตีอาร์ไอ**, (106), 5-18.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). **รายงานของคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ”**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักการพิมพ์.
- European Commission. (n.d.) **Independent fiscal institutions**. Retrieved March 10, 2025 from https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-fiscal-frameworks-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en