

แนวทางการพัฒนาสำนักงบประมาณของรัฐสภาประเทศไทย
ตามคำแนะนำขององค์กรเครือข่ายสำนักงบประมาณของรัฐสภาทั่วโลก
และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา¹

Guidelines on Thai Parliamentary Budget Office Development
from Recommendations of The Global Network of Parliamentary Budget Offices
and The Organization for Economic Co-operation and Development

สถาพร เรืองสังข์²

Sataporn Raungsang

(Received: January 23, 2023, Revised: June 23, 2023, Accepted: June 26, 2023)

บทคัดย่อ

สำนักงบประมาณของรัฐสภาไทย เป็นหน่วยงานที่มีสถานะทางกฎหมายระดับสำนัก ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่ใช่ว่าส่วนราชการ อยู่ในสังกัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภาเป็นหัวหน้าส่วนราชการภายในระดับสำนัก หน้าที่หลักของสำนักงบประมาณของรัฐสภาไทย คือ การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารเงินแผ่นดินของรัฐบาลต่อรัฐสภาเพื่อใช้ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารเงินแผ่นดินของรัฐบาล สำนักงบประมาณของรัฐสภาไทยก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2556 จนถึงปัจจุบันได้เปิดทำการมาเป็นระยะเวลา 9 ปีแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการพัฒนาสถานะและโครงสร้างทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ การสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากร รวมทั้งการบริหารงบประมาณและทรัพยากรของสำนักงบประมาณไทยเสียใหม่ตามคำแนะนำขององค์กรเครือข่ายสำนักงบประมาณของรัฐสภาทั่วโลก (GN-PBO) ที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยงานที่มีลักษณะเดียวกันกับสำนักงบประมาณของรัฐสภาไทยในประเทศต่าง ๆ และคำแนะนำขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เพื่อแก้ไขข้อจำกัดต่าง ๆ อันจะทำให้ภาพลักษณ์และการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภาไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอแนะนำแนวทางการพัฒนาสถานะและโครงสร้างทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ การสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากร รวมทั้งการบริหารงบประมาณและทรัพยากรของสำนักงบประมาณของรัฐสภาไทยตามคำแนะนำดังกล่าวให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ให้สำนักงบประมาณของรัฐสภาไทย มีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารเงิน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในระดับชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² นักศึกษาระดับชั้นปริญญาโท, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2 ถนนพระจันทร์

แผ่นดินของรัฐบาลที่มีความยุ่งยากซับซ้อนเพิ่มขึ้นตามยุคสมัยได้อย่างมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับหน่วยงานที่มีลักษณะอย่างเดียวกันในประเทศอื่น ๆ และมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทย, องค์กรเครือข่ายสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทั่วโลก, องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา

Abstract

Parliamentary Budget Office of Thailand has legal status as a bureau with non-judicial person and non-governmental agency under the Secretariat of the House of Representatives. Director of the Parliamentary Budget Office administrates as the head of the office within the bureau. Major function of the Parliamentary Budget Office is to present information on the government's financial administration to the parliament to control and audit the government treasury. Since 9th year of Thai PBO's operation from the establishment in 2013 to the present, the author's perspective is that a reformation of the office should be undertaken concerning status and legal structure, authority, recruitment, personnel commissioning including PBO's financial and resource administration on the recommendations from the Global Network of Parliamentary Budget Offices: GN-PBO which has been formed by a gathering of agencies that shares the same characteristics as the Parliamentary Budget Office of Thailand from different countries. Together with suggestions of the Organization for Economic Co-operation and Development: OECD, it will contribute to an exceptional public image of PBO's performance. Consequently, the author introduces guidelines for improvement and development of status, legal structure, authority, recruitment, personnel commissioning including financial and resource administration of Thai parliament from the aforementioned recommendations to be corresponded with Thai context. The objectives are to allow the Parliamentary Budget Office to be capable of analyzing information on government's financial administration which is increasingly complex with times on a par with identical agencies in other countries and to become more universal.

Keywords: Parliamentary Budget Office of Thailand, Global Network of Parliamentary Budget Offices, Organization for Economic Co-operation and Development

1. ที่มาและเหตุผลของการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐบาลไทย

แม้ว่าในทางทฤษฎี รัฐบาลจะมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะ บทบาทการควบคุมการบริหารการเงินแผ่นดินของรัฐบาลก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ารัฐบาลประกอบไปด้วย สมาชิก รัฐบาลที่มีความเชี่ยวชาญหลากหลายแตกต่างกันออกไปและสมาชิกส่วนใหญ่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารการเงินแผ่นดินเท่าเทียมกันทุกคน ประกอบกับในขณะนั้นรัฐบาลยังไม่มีหน่วยงานที่สนับสนุนข้อมูลและดำเนินการศึกษาวิเคราะห์รวมทั้งให้ความเห็นในด้านการเงินการคลังของประเทศ เพื่อใช้ในการควบคุมการบริหารการเงินแผ่นดินของรัฐบาล ส่งผลให้การควบคุมการบริหารการเงินแผ่นดินโดยรัฐบาลขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ³

ด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. 2552 คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2552 ของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีข้อสังเกตต่อหน่วยงานของรัฐบาลว่า “รัฐบาลควรพิจารณาให้มี สำนักงบประมาณของรัฐบาล” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของรัฐบาลเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการบริหารการเงินแผ่นดินของรัฐบาลในลักษณะที่เป็นคลังสมอง (Think Tank) หรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ⁴ ที่ทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และจัดทำเป็นรายงาน รวมทั้งตอบคำถาม ให้ข้อเสนอแนะ แสดงความคิดเห็น เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อสมาชิก รัฐบาลและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตลอดจนติดตามผลการบริหารการเงินแผ่นดินของรัฐบาลตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดและจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อรัฐบาล เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารการเงินแผ่นดินของรัฐบาลมีความเท่าเทียมกับข้อมูลของรัฐบาล และให้การควบคุมการบริหารการเงินแผ่นดินโดยรัฐบาลเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ปัจจัยภายในประเทศดังกล่าวข้างต้นจะมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการผลักดันให้มีการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐบาลขึ้นในประเทศไทยแล้ว ปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ก็มีส่วนสำคัญเช่นกัน กล่าวคือ ขณะนั้นมีแรงผลักดันจากองค์การสหประชาชาติและธนาคารโลกที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของบทบาทรัฐบาลในการทบทวน ติดตาม และตรวจสอบการบริหารการเงินแผ่นดินของรัฐบาล ประกอบกับอิทธิพลจากแนวคิดของต่างประเทศ ได้แก่ การจัดตั้งสำนักงบประมาณของสภาองเกรส (Congressional Budget Office: CBO) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระในการปฏิบัติการกิจวิเคราะห์งบประมาณของสภาองเกรส และการวิเคราะห์ผลการใช้งบประมาณที่เกิดจากกฎหมายต่าง ๆ คล้ายกับสำนักงบประมาณของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน ทั้งนี้ ปัจจัยภายในและภายนอกเหล่านี้

³ ปิยรัตน์ เมธวาทศิลป์, *แนวทางในการพัฒนาการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ของสำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร* (รายงานวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9), (สถาบันพระปกเกล้า, 2559), น. 22-23.

⁴ สุปรียา แก้วละเอียด, *สำนักงบประมาณของรัฐบาลกับบทบาทของการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย*, ใน มุนินทร์ พงศาปาน และคณะ (บรรณาธิการ) *รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น. 295.

ล้วนเป็นที่มาและเหตุผลที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาในประเทศไทยให้สำเร็จในเวลาต่อมา⁵

จากเหตุปัจจัยดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2556 คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ได้มีประกาศรัฐสภาเรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2556 ข้อ 2 กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาขึ้น และให้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2556 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2556 ต่อมาในปี พ.ศ. 2563 ได้มีการออกประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายใน และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2563 ยกเลิกประกาศทั้งสองฉบับก่อนหน้า และกลายเป็นประกาศที่ยกสถานะทางกฎหมายของสำนักงานงบประมาณจากกลุ่มงานมาเป็นระดับสำนักและเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาและมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารเงินแผ่นดินของรัฐบาลโดยรัฐสภา และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ

แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภามาเป็นระยะเวลา 9 ปีแล้ว แต่ปัจจุบันสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงหน่วยงานที่มีสถานะทางกฎหมายระดับสำนักและอยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของประธานสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การดำเนินงานเป็นไปโดยไม่อิสระ เช่น ไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน บุคลากร งบประมาณ เป็นต้น อีกทั้งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไม่มีอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภามาให้ ถ้อยคำต่อสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาได้ ทำให้การทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลแก่รัฐสภาเพื่อใช้ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารเงินแผ่นดินของรัฐบาลไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้อย่างเท่าเทียมกับรัฐบาล ประกอบกับการสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากรของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยขาดความยืดหยุ่นกับรัฐสภา ทำให้ขาดความรับผิดชอบต่อรัฐสภา

จากที่มาและเหตุผลของการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยและสภาพปัญหาข้างต้น วัตถุประสงค์ของการศึกษาบทความนี้มีดังนี้

1) เพื่อศึกษาสถานะและโครงสร้างทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ การสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากร รวมทั้งการบริหารงบประมาณและทรัพยากรของสำนักงานงบประมาณไทยในปัจจุบัน

2) เพื่อศึกษาเกี่ยวกับหลักการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาตามคำแนะนำขององค์กรเครือข่ายสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทั่วโลก (GN-PBO) และคำแนะนำขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

⁵ อีรวัฒน์ พิเชษฐวงศ์, มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 149.

3) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาสถานะและโครงสร้างทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ การสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากร รวมทั้งการบริหารงบประมาณและทรัพยากรของสำนักงานงบประมาณไทยตามคำแนะนำของ GN-PBO และ OECD

โดยจะแบ่งการศึกษาของบทความนี้ออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ (1) ที่มาและเหตุผลของการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทย (2) การจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาตามคำแนะนำของ GN-PBO และ OECD และ (3) แนวทางการพัฒนาสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาประเทศไทยตามคำแนะนำของ GN-PBO และ OECD

2. หลักการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาตามคำแนะนำของ GN-PBO และ OECD

หัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับหลักการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาตามคำแนะนำขององค์กรเครือข่ายสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทั่วโลก (GN-PBO)⁶ และคำแนะนำขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)⁷ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยให้มีความสอดคล้องกับบริบทต่าง ๆ ของประเทศไทย

2.1 หลักความเป็นอิสระ ปราศจากการเลือกข้าง และความโปร่งใส

การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาต้องปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา กล่าวคือ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาต้องสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของรัฐบาลทั้งในทางพฤตินัยและนิตินัย เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา คือ การเป็นหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารเงินแผ่นดินของรัฐบาลผ่านการวิเคราะห์และจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากรัฐบาลสามารถแทรกแซงการทำงานของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาได้ จะทำให้ประสิทธิภาพดังกล่าวลดลง

นอกจากนี้ รายงานที่สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาจัดทำขึ้นจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการชี้แนะให้รัฐบาลหรือรัฐสภาต้องปฏิบัติตาม หรือมีลักษณะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือใส่ร้ายป้ายสีกันในการเมือง แต่ควรมีลักษณะเป็นการนำเสนอทางเลือกที่หลากหลาย ข้อดี ข้อเสีย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการบริหารเงินแผ่นดินตามแนวทางต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลและรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาและตัดสินใจเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งได้อย่างอิสระและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

⁶ Global Network of Parliamentary Budget Offices, *Guideline for Operationalizing a Parliamentary Budget Office*, Annual Meeting of Global Network of Parliamentary Budget Offices, (2015)

⁷ OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions* (2014).

ส่วนการเพิ่มความโปร่งใสให้กับสำนักงบประมาณของรัฐสภานั้น สามารถกระทำได้ผ่านการเผยแพร่รายงานภายใต้ชื่อของสำนักงบประมาณของรัฐสภาต่อสาธารณะโดยปราศจากค่าใช้จ่าย เพื่อให้บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานต่าง ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและสามารถตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในรายงานได้ นอกจากนี้ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภาควรมีส่วนรวมกับการทำงานของรัฐสภาบ้างในบางโอกาสผ่านการชี้แจงข้อสงสัยแก่สมาชิกรัฐสภาหรือคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เช่น การเสนอความเห็นต่อร่างกฎหมายงบประมาณว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในขั้นตอนการพิจารณาหลักการ หรือการเสนอความเห็นต่อร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย⁸ เป็นต้น

2.2 สถานะทางกฎหมายและโครงสร้างขององค์กร

สำนักงบประมาณของรัฐสภาควรมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานอิสระ กล่าวคือ สำนักงบประมาณของรัฐสภาจะต้องไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลสามารถใช้ฐานะความเป็นผู้บังคับบัญชาแทรกแซงการทำงานของสำนักงบประมาณของรัฐสภาได้ โดยกฎหมายจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาอาจกำหนดให้สำนักงบประมาณของรัฐสภามีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้รัฐสภาหรือหน่วยงานภายในสังกัดรัฐสภาก็ได้ ซึ่งจะมีข้อดีในแง่ความเป็นอิสระในการทำงานมากกว่า ตัวอย่างเช่น สำนักวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภาออสเตรเลีย (Parliamentary Budget Office: PBO) ที่มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้รัฐสภา หรือสำนักงบประมาณแห่งสภาองเกรส (The Congressional Budget Office: CBO) ที่มีสถานะเป็นหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา เป็นต้น⁹

2.3 อำนาจและหน้าที่ขององค์กร (Mandate)

หน้าที่ที่พึงมีของสำนักงบประมาณของรัฐสภาตามคำแนะนำของของ GN-PBO และ OECD มีดังนี้¹⁰

1) การพยากรณ์เศรษฐกิจ (Economic Forecasts)

การพยากรณ์เศรษฐกิจของสำนักงบประมาณของรัฐสภาเป็นหน้าที่พื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมดที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน โดยการพยากรณ์เศรษฐกิจจะต้องวางอยู่บนพื้นฐานความรู้และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น แนวคิดพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการคลัง กฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น อัตราดอกเบี้ย ราคาสินค้า เป็นต้น และต้องไม่ใช้การคาดเดาในการพยากรณ์ ตัวอย่างเช่น ไม่ใช่ร่างกฎหมายที่ยังไม่มีผลบังคับใช้หรือร่างนโยบายต่าง ๆ เป็นต้น

2) การประมาณการระดับฐาน (Baseline Estimates)

การประมาณการระดับฐาน หมายถึง การนำเอาข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย ระดับหนี้สาธารณะ และกฎหมายที่มีใช้บังคับอยู่ในปีงบประมาณนั้น ๆ มาคำนวณรวมเป็นผลลัพธ์ของการประมาณการ จากนั้นจึงนำเอา

⁸ อธิภัทร มุทิตาเจริญ, รายงานการศึกษาโครงสร้างองค์กรสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (PBO) โครงการส่งเสริมการจัดตั้งหน่วยงานวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา (รายงานผลการวิจัย), (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), น. 10-14.

⁹ อธิภัทร มุทิตาเจริญ, เรื่องเดียวกัน, น. 10-14.

¹⁰ ชูเกียรติ รักบำเหน็จ, บทบาทของสำนักงบประมาณในการสนับสนุนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ, (รายงานวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภา รุ่นที่ 9), (สถาบันพระปกเกล้า, 2559), น. 7-9.

ผลลัพธ์ดังกล่าวมาใช้เป็นข้อเปรียบเทียบกับข้อเสนอร่างโครงการหรือร่างนโยบายที่จะดำเนินการในปีงบประมาณถัดไป เพื่อกำหนดทิศทางการบริหารเงินแผ่นดินอย่างเหมาะสม ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณปัจจุบันหากรัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและจัดเก็บภาษีในจำนวนเท่าเดิม ในปีงบประมาณถัดไปหากมีการนำร่างนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติจริง ทิศทางในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและการจัดเก็บภาษีควรเป็นอย่างไร เป็นต้น

3) การวิเคราะห์ร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร (Analysis of the Executive's Budget Proposals)

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาต้องมีหน้าที่ติดตามและวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา โดยใช้การพยากรณ์เศรษฐกิจและการประมาณการระดับฐานในการประเมินข้อเสนอของงบประมาณต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หากผลการวิเคราะห์มีความสอดคล้องกับประมาณการรายได้และการพยากรณ์เศรษฐกิจของรัฐบาล ย่อมส่งผลดีต่อรัฐบาลในแง่ความน่าเชื่อถือของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

4) การวิเคราะห์ระยะกลาง (Mid-term Analysis)

การทำหน้าที่พยากรณ์เศรษฐกิจ การประมาณการระดับฐาน และการวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย นอกจากจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในปีงบประมาณปัจจุบันแล้ว ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อเรื่องที่จะเกิดขึ้นในปีงบประมาณถัด ๆ ไปอย่างน้อย 3-5 ปีงบประมาณด้วย เพื่อเป็นการเตือนให้รัฐบาลและประชาชนทราบถึงความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากการดำเนินนโยบายบางอย่าง ตัวอย่างเช่น การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง การใช้มาตรการรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี เป็นต้น

นอกจากนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจัดตั้งควรกำหนดให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภามีหน้าที่ในการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกันระหว่างสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา และองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานเหล่านี้สามารถเข้าถึงและแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างอิสระ หรืออาจกำหนดให้มีการทำข้อตกลงในการเข้าถึงและแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานข้างต้นโดยปราศจากขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน จะมีผลต่อความสมบูรณ์ของรายงานต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภานั้นเอง

2.4 วิธีการได้มาและการแต่งตั้งบุคลากร รวมทั้งงบประมาณและทรัพยากรของหน่วยงาน

เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาหรือผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ต้องมาจากการสรรหาและแต่งตั้งร่วมกันของรัฐบาลและรัฐสภา โดยต้องมีตัวแทนจากฝ่ายค้านเข้ามามีส่วนร่วมในการแต่งตั้งด้วยเสมอ และต้องมีกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเอาไว้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการสร้างเครือข่ายทางการเมืองที่อาจจะนำไปสู่ความไม่โปร่งใสของการปฏิบัติหน้าที่ในอนาคต นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งต้องกำหนดเหตุการณ์สิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาเอาไว้และกระบวนการถอดถอนผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของ

รัฐสภาในกรณีที่พบการกระทำผิดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสมอ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระนั่นเอง

ส่วนวิธีการในการเสนอของบประมาณรายจ่ายนั้น อาจกำหนดให้สำนักงบประมาณของรัฐสภามีอำนาจขอรายจ่ายได้โดยตรงไม่ต้องผ่านหน่วยงานอื่น และต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้เงินดังกล่าวว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและหลักเกณฑ์ทางบัญชีหรือไม่ เพื่อสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อประชาชน¹¹

3. แนวทางการพัฒนาสำนักงบประมาณของรัฐสภาประเทศไทย

เมื่อนำผลการศึกษาเกี่ยวกับหลักการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาตามคำแนะนำขององค์กรเครือข่ายสำนักงบประมาณของรัฐสภาทั่วโลก (GN-PBO) และคำแนะนำขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ในหัวข้อก่อนหน้า มาศึกษาเปรียบเทียบกับสำนักงบประมาณของรัฐสภาไทย ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการพัฒนาสำนักงบประมาณของรัฐสภาไทยเสียใหม่ โดยให้มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นมาฉบับหนึ่ง ซึ่งอาจมีชื่อเรียกว่า “พระบัญญัติจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา พ.ศ.” เพื่อเป็นกฎหมายจัดตั้งและกำหนดวิธีการปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณของรัฐสภาแทนประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายใน และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2563 เหตุที่ต้องกำหนดให้มีการตรากฎหมายจัดตั้งก็เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นสถาบันของสำนักงบประมาณของรัฐสภาไม่ให้อาจถูกยุบเลิกได้ง่าย ทำให้การทำงานของหน่วยงานมีความมั่นคงและต่อเนื่อง อีกทั้งยังเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานจะได้รับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอย่างเพียงพอ ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระขององค์กรนั่นเอง โดยเนื้อหาภายในของกฎหมายฉบับนี้ ควรประกอบไปด้วยเนื้อหาสาระสำคัญดังนี้

3.1 แนวทางการพัฒนาสถานะทางกฎหมายและโครงสร้างของสำนักงบประมาณของรัฐสภาไทย

ปัจจุบัน สำนักงบประมาณของรัฐสภาไทยมีสถานะทางกฎหมายระดับสำนักที่สังกัดอยู่ภายใต้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและมีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 6 กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มงานบริหารทั่วไปและกลุ่มงานวิเคราะห์งบประมาณที่ 1-5 มีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภาเป็นหัวหน้าส่วนราชการภายในระดับสำนัก และมีรองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และประธานรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาตามลำดับ¹²

ข้อจำกัดของการมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานระดับสำนักที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ได้ฐานะเป็นนิติบุคคลและสังกัดอยู่ภายใต้หน่วยงานอื่นนั้น คือไม่มีอิสระในการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณเป็นของตนเอง เนื่องจากวิธีการในการเสนอของบประมาณรายจ่ายนั้น ยังต้องกระทำผ่านหน่วยงานอื่นอยู่

¹¹ อธิภัทร มุทิตาเจริญ, เรื่องเดิม, น. 10-14.

¹² สุทธิมาตร จันทร์แดง, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554, *จุลนิติ*, น. 110-112.

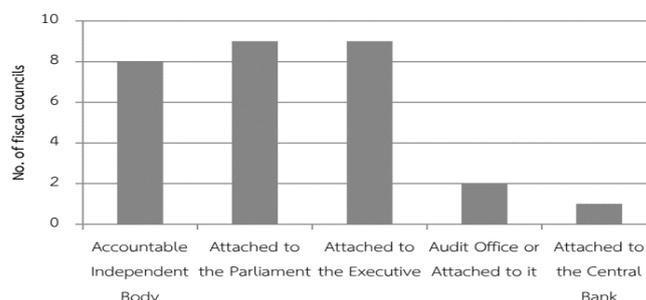
ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการพัฒนาสถานะทางกฎหมายและโครงสร้างบริหารของสำนักงานประมาณของรัฐบาลไทย เสียใหม่ภายใต้ข้อเสนอตามคำแนะนำของของ GN-PBO และ OECD ที่เกี่ยวกับการพัฒนาสถานะทางกฎหมายของสำนักงานประมาณของรัฐบาล เพื่อให้ไปตามหลักความเป็นอิสระและปราศจากการเลือกข้าง โดยมีข้อเสนอ 3 แนวทาง ดังนี้¹³

แนวทางที่ 1 กำหนดให้สำนักงานประมาณของรัฐบาลมีสถานะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานอิสระภายใต้รัฐบาลที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ยังคงมีความรับผิดชอบต่อรัฐบาลอยู่ผ่านการกำกับดูแลโดยประธานรัฐสภา ข้อดีของแนวทางนี้ คือมีอิสระในการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณด้วยตนเอง ข้อเสียคืออำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณยังคงอยู่ใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ไม่ได้มีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเสียทีเดียว

แนวทางที่ 2 กำหนดให้สำนักงานประมาณของรัฐบาลมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระภายนอกรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของประธานรัฐสภาหรือหน่วยงานอื่น ข้อดีของการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะนี้ คือมีอิสระในการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณสูงกว่าแนวทางที่ 1 เนื่องจากอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณจะมีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์กร นอกจากนี้ ยังมีความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการทำงานที่มากกว่าเพราะไม่ต้องปฏิบัติตามภายใต้ระบบราชการ ข้อเสีย คือไม่มีความรับผิดชอบต่อรัฐบาล

แนวทางที่ 3 กำหนดให้สำนักงานประมาณของรัฐบาลมีสถานะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานภายในสังกัดของรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานรัฐสภาโดยตรง ข้อดีของการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะนี้ คือมีความรับผิดชอบต่อรัฐบาลสูงกว่าทั้งแนวทางที่ 1 และ 2 แต่มีข้อเสีย คือขาดความอิสระในการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณ เนื่องจากถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงการทำงานได้ง่าย นอกจากนี้ ยังขาดความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการทำงานเพราะต้องปฏิบัติตามภายใต้ระบบราชการ

ภาพที่ 2 สถานะทางกฎหมายของหน่วยงานในลักษณะเดียวกันกับ PBO ในประเทศต่าง ๆ



ที่มา: อธิภัทร มุทิตาเจริญ, รายงานการศึกษาโครงสร้างองค์กรสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (PBO) โครงการส่งเสริมการจัดตั้งหน่วยงานวิเคราะห์งบประมาณของรัฐบาล (รายงานผลการวิจัย), (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), น. 17.

¹³ สุปรียา แก้วละเอียด, เหลียวหลัง...แลหน้า...สำนักงานประมาณของไทย, ใน สุปรียา แก้วละเอียด (บรรณาธิการ), *อาจารย์บูชา 80 ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต*, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น. 312-315.

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายจัดตั้งควรยกสถานะทางกฎหมายของสำนักงานประมาณของรัฐสภาจากสำนักในสังกัดของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามาเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้รัฐสภาตามแนวทางที่ 1 ซึ่งตรงกับแนวโน้มการจัดตั้งสำนักงานประมาณของรัฐสภาในประเทศส่วนใหญ่ โดยให้การปฏิบัติงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภาแทนการอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาในแบบเดิม เพื่อคงไว้ซึ่งหลักความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและเป็นการเพิ่มหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณด้วยตนเอง ซึ่งจะสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ OECD ที่ว่า กล่าวคือ สำนักงานประมาณของรัฐสภาจะต้องไม่อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง แต่อาจมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้รัฐสภาหรือหน่วยงานภายในสังกัดรัฐสภาก็ได้ โดยให้พิจารณาจากบริบทภายในประเทศนั้น ๆ ประกอบ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณ โดยเฉพาะการเสนอของงบประมาณรายจ่ายที่สำนักงานประมาณของรัฐสภาใช้อำนาจของงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรงไม่ต้องผ่านหน่วยงานอื่นนั่นเอง

ส่วนโครงสร้างภายในของสำนักงานประมาณของรัฐสภาประเทศไทย อาจมีการแบ่งส่วนราชการภายในดังเดิมตามที่ปรากฏตามรูปภาพนี้

ภาพที่ 3 โครงสร้างของสำนักงานประมาณของรัฐสภาตามประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายใน และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2563



ที่มา: เว็บไซต์สำนักงานประมาณของรัฐสภา, โครงสร้างสำนักงานประมาณของรัฐสภา, สืบค้นวันที่ 17 มกราคม 2566, จาก <https://www.parliament.go.th/pbo/>

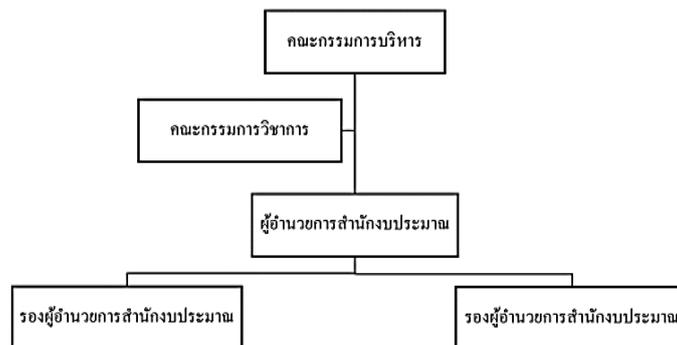
และมีการกำหนดโครงสร้างบริหารภายในหน่วยงานเพิ่มเติมเพื่อเป็นการจัดระเบียบการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณเสียใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากฝ่ายการเมืองทุกฝ่ายตามคำแนะนำของ OECD และเพื่อเป็นการรองรับกลไกการสรรหาและแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาที่จะนำเสนอในหัวข้อ 3.3 ดังนี้

1. กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารที่ประกอบไปด้วยกรรมการบริหาร 2 ประเภท จำนวน 9 คน ได้แก่ กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน
2. กำหนดให้มีคณะกรรมการวิชาการจำนวน 5 คน
3. กำหนดให้มีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา จำนวน 1 คน และรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา 2 คน

การกำหนดสัดส่วนคณะกรรมการวางอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการเลือกข้าง สมาชิกคณะกรรมการแต่ละคณะจึงต้องประกอบไปด้วยตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายรัฐสภา รวมทั้งตัวแทนจากฝ่ายค้านเสมอ เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างสมดุลกัน ทั้งนี้ สัดส่วนของคณะกรรมการและจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ สามารถปรับเพิ่มหรือลดได้ตามภาระงานและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจน

ทั้งนี้ การดำเนินงานทั้งหมดของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภายังคงยึดหลักการกำกับดูแลของประธานรัฐสภา เพื่อให้มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา

ภาพที่ 4 โครงสร้างบริหารของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาตามแนวทางการปรับปรุงสถานะทางกฎหมายและโครงสร้างสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาตามหัวข้อ 3.1



3.2 แนวทางการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทย

ปัจจุบัน อำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาเป็นไปตามประกาศรัฐสภาเรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในและการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2563 โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง การงบประมาณ รวมทั้งจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจและการเงินการคลัง ทั้งระยะสั้นและระยะยาวและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย รวมทั้งจัดทำงบประมาณการรายได้ ค่าใช้จ่ายที่เป็นผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลังเพื่อจัดทำข้อเสนอต่อรัฐสภาประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลังและงบประมาณ

3) ศึกษา วิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่าและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา

4) ศึกษา วิเคราะห์แหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

5) ให้คำปรึกษา เสนอความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ หรือเรื่องที่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดำเนินการศึกษาด้านการงบประมาณหรือที่เกี่ยวข้อง

6) จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

7) จัดทำฐานข้อมูลด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง และการงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง และเชื่อมโยงข้อมูล กับหน่วยงานภายในและภายนอก

8) ให้บริการ และเผยแพร่ผลงานวิชาการด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลังและการงบประมาณให้แก่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการ และสาธารณชน

9) ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภาตามประกาศฉบับนี้¹⁴ มีเพิ่มเติมจากประกาศฉบับเดิม¹⁵ อยู่ 3 เรื่องด้วยกัน ได้แก่ 1) สำนักงบประมาณของรัฐสภามีหน้าที่ต้องวิเคราะห์แหล่งที่มาและ

¹⁴ ประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายใน และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2563.

¹⁵ ประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2556.

1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง การงบประมาณ รวมทั้ง จัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจและการเงินการคลัง ทั้งระยะสั้นและระยะยาวและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย รวมทั้งจัดทำงบประมาณการรายได้ ค่าใช้จ่ายที่เป็นผลกระทบจากร่าง พระราชบัญญัติด้านการเงินการคลังเพื่อจัดทำข้อเสนอต่อรัฐสภาประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลังและงบประมาณ

3) ศึกษา วิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่าและสอดคล้อง กับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา

4) ให้คำปรึกษา เสนอความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ หรือเรื่องที่คณะกรรมการหรือ คณะอนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดำเนินการศึกษาด้านการงบประมาณหรือที่เกี่ยวข้อง

ประมาณการรายได้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินว่ามีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ 2) สำนักงบประมาณของรัฐสภาต้องจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลังเสนอต่อรัฐสภา และ 3) สำนักงบประมาณของรัฐสภามีหน้าที่ให้บริการ และเผยแพร่ผลงานวิชาการสู่สาธารณชน

ผู้เขียนเห็นว่า หน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภาอาจมีการกำหนดเอาไว้เช่นเดิมเพราะหน้าที่บางส่วนเป็นไปตามคำแนะนำของ GN-PBO และ OECD แล้ว ส่วนอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภาให้มีการเพิ่มเติมเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับคำแนะนำของ GN-PBO และ OECD ภายใต้ข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา 3 แนวทางดังนี้

แนวทางที่ 1 กำหนดให้มีการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกันระหว่างสำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามคำแนะนำของ OECD เพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถเข้าถึงและแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างอิสระ หรือกำหนดให้มีการทำข้อตกลงในการเข้าถึงและแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานโดยปราศจากขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน ข้อดีของแนวทาง คือเกิดการเข้าถึงและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างทั่วถึงระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในกระบวนการงบประมาณ แต่ข้อเสีย คือขาดสภาพบังคับในทางปฏิบัติ เนื่องจากอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลของสำนักงบประมาณของรัฐสภาเกิดจากตกลงกัน องค์กรหรือหน่วยงานเจ้าของข้อมูลมีอำนาจปฏิเสธการข้อมูลได้เมื่อมีการร้องขอ

แนวทางที่ 2 กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงบประมาณของรัฐสภามีอำนาจออกหมายเรียกเอกสารหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งตามหมายเรียกดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่ปฏิเสธหมายเรียกหรือเจ้าหน้าที่ที่ครอบครองเอกสารตามหมายเรียก ฝ่าฝืนไม่จัดส่งเอกสารให้ตามหมายเรียก อาจต้องรับโทษทางวินัยหรือโทษปรับทางปกครอง¹⁶ ข้อดีของแนวทางนี้ คือมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ เนื่องจากกฎหมายมีบทลงโทษอย่างชัดเจนในกรณีที่องค์กรหรือหน่วยงานเจ้าของข้อมูลปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลเมื่อมีการร้องขอ แต่มีข้อเสีย คือกระบวนการในการลงโทษทางวินัยหรือโทษปรับทางปกครองอาจจะเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับสำนักงบประมาณของรัฐสภาโดยไม่จำเป็น

5) จัดทำฐานข้อมูลด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง และการงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวกับการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง และเชื่อมโยงข้อมูล กับหน่วยงานภายในและภายนอก

6) ให้บริการ และเผยแพร่ผลงานวิชาการด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลังและการงบประมาณให้แก่ รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการธิการ และสาธารณชน

7) ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

¹⁶ สมชัย จิตสุชน, สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา: ความคาดหวังในการควบคุมวินัยการเงินการคลังของฝ่ายบริหาร, จุลนิติ, (พ.ย.-ธ.ค. 2559), น. 21.

แนวทางที่ 3 กำหนดให้สำนักงบประมาณของรัฐสภามีอำนาจร้องขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูล มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลของเอกสารที่อยู่ในความครอบครอง หรือมีอำนาจฟ้องศาลให้ออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา มาให้ถ้อยคำต่อสำนักงบประมาณของรัฐสภาได้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ข้อดีของแนวทางนี้ คือมีองค์กรหรือหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลแทนสำนักงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ขอข้อมูลกับเจ้าของข้อมูลได้ แต่มีข้อเสีย คือกระบวนการดำเนินการโดยองค์กรหรือหน่วยงานกลางอาจใช้ระยะเวลายาวนาน ทำให้สำนักงบประมาณของรัฐสภาไม่สามารถใช้ข้อมูลได้อย่างทันท่วงที ส่งผลให้ไม่สามารถเสนอรายงานต่อรัฐสภาตามกำหนดเวลาได้

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายจัดตั้งควรกำหนดให้มีการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกันหรือกำหนดให้มีการทำข้อตกลงในการเข้าถึงและแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่างสำนักงบประมาณของรัฐสภากับกระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามคำแนะนำของ OECD และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลขององค์กรหรือหน่วยงานเจ้าของข้อมูล กฎหมายจัดตั้งควรกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงบประมาณของรัฐสภา มีอำนาจออกหมายเรียกเอกสารหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา มาให้ถ้อยคำต่อสำนักงบประมาณของรัฐสภาได้ในกรณีที่ถูกปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูล เพื่อให้สำนักงบประมาณของรัฐสภาได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน ในการจัดทำรายงานตามอำนาจหน้าที่อย่างสมบูรณ์นั่นเอง

นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งควรกำหนดลักษณะของเนื้อหาในรายงานที่สำนักงบประมาณของรัฐสภาจัดทำขึ้นด้วย โดยต้องกำหนดทั้งลักษณะของเนื้อหาโดยทั่วไปที่ต้องปรากฏอยู่ในรายงานและลักษณะของเนื้อหาที่ต้องห้ามไม่ให้ปรากฏอยู่ในรายงานอย่างชัดเจน เช่น กำหนดไม่ให้เนื้อหาในรายงานมีลักษณะเป็นนำเสนอนโยบายต่อรัฐบาลหรือรัฐสภาเพื่อชี้แนะให้ปฏิบัติตาม หรือกำหนดไม่ให้เนื้อหาในรายงานมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือกำหนดไม่ให้เนื้อหาในรายงานมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการใส่ร้ายกันในทางการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ รายงานต้องเผยแพร่ภายใต้ชื่อของสำนักงบประมาณของรัฐสภาเท่านั้น และกฎหมายจัดตั้งควรกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงบประมาณของรัฐสภา มีหน้าที่ในการมีส่วนร่วมกับการทำงานของรัฐสภาด้วย เช่น การเสนอความเห็นต่อร่างกฎหมายงบประมาณว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในขั้นตอนการพิจารณาหลักการ หรือการเสนอความเห็นต่อร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย¹⁷ เป็นต้น

¹⁷ อธิภัทร มุทิตาเจริญ, รายงานการศึกษาโครงสร้างองค์กรสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (PBO) โครงการส่งเสริมการจัดตั้งหน่วยงานวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา (รายงานผลการวิจัย), (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), น. 10-14.

3.3 แนวทางการพัฒนาการสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากรของสำนักงานประมาณของรัฐสภา

ตามที่ได้มีการนำเสนอแนวทางการพัฒนาโครงสร้างบริหารของสำนักงานประมาณของรัฐสภาในหัวข้อที่

3.1 ผู้เขียนมีข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงการสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากรตามโครงสร้างบริหารของหน่วยงานดังนี้¹⁸

1) การสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารประกอบไปด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 3 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน รวมกรรมการบริหารทั้งสิ้นจำนวน 9 คน ให้กรรมการโดยตำแหน่งมีที่มาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ประธานวุฒิสภา 1 คน และผู้นำฝ่ายค้าน 1 คน ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้สรรหาจากผู้แทนของพรรครัฐบาลจำนวน 3 คน และจากพรรคฝ่ายค้านจำนวน 3 คน และให้ประธานรัฐสภามีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งกรรมการบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ OECD เสนอแนะให้รัฐสภาต้องมีส่วนร่วมกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานประมาณของรัฐสภานั้นเอง

2) การสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการ

คณะกรรมการวิชาการประกอบไปด้วยกรรมการวิชาการทั้งสิ้นจำนวน 5 คน การสรรหากรรมการวิชาการ ให้สรรหามาจากรายชื่อที่คณะกรรมการบริหารเสนอให้รัฐสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และให้ประธานรัฐสภามีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งกรรมการวิชาการ

3) การสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานประมาณของรัฐสภาและรองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณของรัฐสภา

ปัจจุบันการสรรหา บรรจุ แต่งตั้งตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานประมาณของรัฐสภาในสังกัด เป็นไปตามรายละเอียดที่กำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 กล่าวคือ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณของรัฐสภามีฐานะเป็นข้าราชการสามัญประเภทอำนวยการ (หัวหน้าส่วนราชการภายในระดับสำนัก) มีรองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาตามลำดับ ผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานประมาณของรัฐสภา คือ เลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร¹⁹

ผู้เขียนเห็นว่า การสรรหาและแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานประมาณของรัฐสภาควรมีการพัฒนาเสียใหม่ โดยให้ยึดตามคำแนะนำของ GN-PBO และ OECD ที่ว่า ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณของรัฐสภาต้องมาจากการแต่งตั้งร่วมกันของรัฐบาลและรัฐสภาและต้องมีตัวแทนจากฝ่ายค้านเข้ามามีส่วนร่วมในการแต่งตั้งด้วยเสมอ เพื่อให้การทำงานของสำนักงานประมาณของรัฐสภาเป็นไปโดยอิสระและปราศจากการเลือกข้าง ทั้งนี้ วิธีการสรรหาผู้อำนวยการสำนักงานประมาณของรัฐสภา อาจมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาที่ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการวิชาการที่มีฐานะเป็นตัวแทนจากฝ่ายการเมืองทุกฝ่าย

¹⁸ สุปรียา แก้วละเอียด, สำนักงบประมาณของรัฐสภากับบทบาทของการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย, ใน มุนินทร์ พงศาปาน และคณะ (บรรณาธิการ), *รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์*, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น.295-296.

¹⁹ สุทธิมาตร จันทร์แดง, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554, *จุลนิติ*, น. 120-124.

เสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมและคุณสมบัติครบถ้วนต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบ และเพื่อให้การทำงานของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภามีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาใช้อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาแทนการสรรหาและแต่งตั้งตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาในแบบเดิม

ส่วนการสรรหาของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาเห็นสมควร และให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาใช้อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

ตารางแนวทางทางการปรับปรุงการสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากรสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาตามหัวข้อ 3.3

<p>คณะกรรมการบริหารจำนวน 9 คน</p> <p>1. กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 3 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ประธานสภาผู้แทนราษฎร 1 คน - ประธานวุฒิสภา 1 คน - ผู้นำฝ่ายค้าน 1 คน <p>2.. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ตัวแทนจากพรรครัฐบาล 3 คน - ตัวแทนจากพรรคฝ่ายค้าน 3 คน 	<p>คณะกรรมการวิชาการจำนวน 5 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการบริหารดำเนินการสรรหาและเสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมจำนวน 5 รายชื่อต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบ - ให้ประธานรัฐสภาใช้อำนาจบรรจุและแต่งตั้ง 	<p>ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจำนวน 1 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการวิชาการร่วมกันสรรหาและเสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมจำนวน 1 รายชื่อต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบ - ให้ประธานรัฐสภาใช้อำนาจบรรจุและแต่งตั้ง 	<p>รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจำนวน 2 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณสรรหาและเสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมจำนวน 2 รายชื่อต่อที่ประชุมร่วมกันของคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการวิชาการเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ - ให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณใช้อำนาจบรรจุและแต่งตั้ง
---	--	--	--

4. บทสรุป

เมื่อนำสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยมาเปรียบเทียบกับหลักการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาของ GN-PBO และ OECD ที่ได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์เกี่ยวกับหลักการจัดตั้งและพัฒนาสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาของประเทศสมาชิกซึ่งกันและกัน เพื่อใช้เป็นแนวทางพัฒนาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการสรรหาและแต่งตั้งบุคลากรของหน่วยงานของประเทศสมาชิกให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอย่างเท่าเทียมพบว่าสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยยังคงมีข้อจำกัดหลายประการที่สมควรได้รับการการพัฒนา

ดังนั้น การพัฒนาสถานะทางกฎหมาย โครงสร้างบริหารของหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ และการสรรหาและแต่งตั้งบุคลากรของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาของประเทศไทย จึงต้องยึดตามคำแนะนำขององค์กรเครือข่ายสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทั่วโลก (The Global Network of Parliamentary Budget Offices: GN-PBO) และคำแนะนำขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ประกอบกับการคำนึงถึงบริบททางการเมืองและระบบกฎหมายของประเทศ เพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมกับการพัฒนาสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยที่ตั้ง

ได้นำเสนอไป และเพื่อให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยมีความเป็นสากลและมีประสิทธิภาพในการทำงาน
ทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ

บรรณานุกรม

- ชูเกียรติ รักบำเหน็จ. (2559) *บทบาทของสำนักงานงบประมาณในการสนับสนุนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ*. (รายงานวิชาการส่วนบุคคล). หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภา รุ่นที่ 9 สถาบันพระปกเกล้า.
- ณิชา รักจ้อย. (2563). *การเพิ่มประสิทธิภาพให้บริการงานวิชาการด้านการงบประมาณของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร* (รายงานวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12). สถาบันพระปกเกล้า.
- ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์. (2557). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2556
- ประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายใน และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2563.
- ปิยรัตน์ เมฆารศิลป์. (2559). *แนวทางในการพัฒนาการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร* (รายงานวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9). สถาบันพระปกเกล้า.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554
- สมชัย จิตสุชน. (2559). *สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา: ความคาดหวังในการควบคุมวินัยการเงินการคลังของฝ่ายบริหาร*. *จุลนิติ*, 21.
- สุทธิมาตร จันทร์แดง. *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554*. *จุลนิติ*, 120-124.
- สุทธิมาตร จันทร์แดง. *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554*. *จุลนิติ*, 110-112.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2560). *กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ: ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส*. พิมพ์ครั้งที่ 1. โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2561) *เหลียวหลัง...แลหน้า...สำนักงานงบประมาณของไทย*. ใน สุปรียา แก้วละเอียด (บรรณาธิการ). *อาจารย์บุชา 80 ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต*. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2563). *สำนักงานงบประมาณของรัฐสภากับบทบาทของการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย*. ใน มุนินทร์ พงศาปาน และคณะ (บรรณาธิการ). *รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์*. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อธิภัทร มุทิตาเจริญ. (2558). รายงานการศึกษาโครงสร้างองค์กรสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (PBO) โครงการส่งเสริมการจัดตั้งหน่วยงานวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา (รายงานผลการวิจัย). คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

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.