

แนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังเพื่อส่งเสริมการบริหารการคลังอย่างยั่งยืน



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2562

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Guideline for Establishing a Fiscal Policy Committee to Promote Sustainable Fiscal
Management



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2019

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	แนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังเพื่อส่งเสริมการบริหารการคลังอย่างยั่งยืน
โดย	นายวันเฉลิม คงเกต
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	อาจารย์ ดร.ชฎิล โจนานนท์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์ ดร.ชฎิล โจนานนท์)	
.....	กรรมการ
(อาจารย์ ดร.กุลพธู ศักดิ์วิทย์)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วันเฉลิม คงเกต : แนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังเพื่อส่งเสริมการบริหารการคลังอย่างยั่งยืน. (Guideline for Establishing a Fiscal Policy Committee to Promote Sustainable Fiscal Management) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ.ดร.ชฎิล โจนานนท์

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อศึกษาแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายทางการคลังในต่างประเทศเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับ ประเทศไทย และเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานสถาบันทางการคลังของไทย ณ ปัจจุบัน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสารในเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลังในประเทศพัฒนาแล้วจำนวน 5 ประเทศและการสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม คือ นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในภาคการคลัง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเรื่องการคลังของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเรื่องการคลังของธนาคารแห่งประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในประเทศพัฒนาแล้วมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท คือ รูปแบบ fiscal council, parliamentary budget office model และ other model โดยศึกษาสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในประเทศพัฒนาแล้ว ได้แก่ สหราชอาณาจักร เยอรมนี เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา ซึ่งสามารถแบ่งรูปแบบของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ คือ รูปแบบ fiscal council และ parliamentary budget office model มีหน้าที่สำคัญ คือ วิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว ประเมินการเศรษฐกิจหรืองบประมาณ และติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การคลัง สำหรับกรณีประเทศไทย มีปรับปรุงคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ผ่านการแก้ไข พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 10 เพื่อปรับปรุงตัวแทนในคณะกรรมการ และเพิ่มเติมหน้าที่ในเรื่องการส่งสัญญาณเตือนต่อรัฐบาลในเรื่องความเสี่ยงทางการคลัง และการให้ความรู้ด้านการคลังต่อสาธารณะ

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2562

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6181011024 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Independent Fiscal Institution Thai public fiscal committee

Wanchalerm Kongkate : Guideline for Establishing a Fiscal Policy Committee to Promote Sustainable Fiscal Management. Advisor: CHADIN ROCHANANONDA, Ph.D.

This research is a qualitative research. The objectives of this study are to study the guidelines for establishing the Fiscal Council in foreign countries to apply with Thailand in order to effort policy recommendations and improve Thai fiscal institutions' operation. The samples are obtained from the specific sampling method. Data is collected from a documentary study on the establishment of the Independent Fiscal Institutions in five developed countries as well as in-depth interviews for groups of people in fiscal sector.

The result showed that there are three types of independent fiscal institutions including fiscal council, parliamentary budget office model and other model. Independent fiscal institution in United Kingdom, Germany, Australia, Korea and The United States are the samples of this study. The mandate of independent fiscal institution is analyzing of long-term fiscal sustainability, forecasting in macroeconomic situation and monitoring compliance with fiscal rules. In Thailand, it had to change committee of Thai public fiscal committee by amendment of the Fiscal Policy Act B.E. 2561 section 10 to increase number the representatives in the committee. The duty of this committee must expand in case of warning the government to fiscal risks and public fiscal literacy.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2019

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จในการทำสารนิพนธ์นี้เกิดขึ้นได้จากการสนับสนุนและให้กำลังใจของครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณพ่อ คุณแม่ รวมทั้งบรรดาญาติ ๆ หลายท่านที่ได้ให้กำลังใจตลอดการศึกษาและการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมประสงค์

ขอขอบคุณ อจ.ดร.ชฎิล โจนานนท์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้ให้คำแนะนำในการจัดทำสารนิพนธ์ การตรวจทานเนื้อหาสาระของเล่มอย่างรอบคอบและรัดกุม ทำให้งานมีความครอบคลุมและละเอียดเรียบร้อยเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ทุกท่านที่ให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขสารนิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานวิทยทรัพยากรที่ได้ให้นำคำแนะนำในการใส่อ้างอิงบรรณานุกรมผ่านโปรแกรม endnote ทำให้การใส่อ้างอิงมีความถูกต้องตามหลักวิชาการเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์และทำให้สารนิพนธ์สามารถสำเร็จลุล่วงได้สำเร็จ

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ที่อำนวยความสะดวกในด้านการจัดทำสารนิพนธ์เป็นอย่างดีตลอดการดำเนินการ จนการจัดทำสารนิพนธ์สำเร็จได้อย่างราบรื่น

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	4
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย.....	5
1.5 ขอบเขตการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง.....	6
2.1 แนวคิดเรื่องความเสี่ยงทางการคลัง.....	6
2.2 แนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง	10
2.3 แนวคิดความยั่งยืนทางการคลัง.....	11
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายทางการคลัง	13

2.5	วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	17
2.6	สมมุติฐานและกรอบแนวคิดการวิจัย.....	21
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....		22
3.1	รูปแบบการวิจัย.....	22
3.2	ประชากร.....	22
3.3	กลุ่มตัวอย่าง.....	22
3.4	เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	23
3.5	การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	23
3.6	การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล.....	23
บทที่ 4 วินัยการคลัง สถาบันการคลัง วิวัฒนาการของคณะกรรมการนโยบายการคลัง และ คณะกรรมการนโยบายการคลังในประเทศพัฒนาแล้ว.....		24
4.1	วินัยการคลัง	24
4.2	สถาบันทางการคลัง	27
4.3	วิวัฒนาการของคณะกรรมการนโยบายการคลัง.....	28
4.4	สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในประเทศพัฒนาแล้ว	33
บทที่ 5 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก		45
5.1	เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง fiscal council.....	45
5.2	อำนาจหน้าที่และโครงสร้างของ fiscal council.....	49
5.3	ในกรณีประเทศไทย สำนักงานประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office) หรือ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ หน่วยงานใดตรงกับนิยามของ fiscal council.....	53

บทที่ 6 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	57
6.1 สรุปผลการศึกษา.....	57
6.2 อภิปรายคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของไทยปัจจุบัน.....	61
6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	65
บรรณานุกรม.....	67
ภาคผนวก.....	71
ประวัติผู้เขียน.....	74



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ตารางแสดงการเปรียบเทียบลักษณะของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ	42
ตารางที่ 2 ตารางแสดงการเปรียบเทียบลักษณะของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ	43
ตารางที่ 3 ตารางแสดงการเปรียบเทียบดัชนี Corruption Perceptions Index: CPI	44
ตารางที่ 4 เปรียบเทียบประเด็นเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง Fiscal Council	48
ตารางที่ 5 เปรียบเทียบประเด็นอำนาจหน้าที่และโครงสร้างของ Fiscal Council	52
ตารางที่ 6 สำนักงบประมาณของรัฐสภาหรือคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ หน่วยงาน โดยตรงกับนิยามของ Fiscal Council	55

สารบัญภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย.....	21
รูปภาพที่ 2 รูปแสดงช่วงเวลาในการก่อตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ	30
รูปภาพที่ 3 ลำดับช่วงเวลาในการก่อตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระตามการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปีพ.ศ. 2551.....	31
รูปภาพที่ 4 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ OBR	34
รูปภาพที่ 5 โครงสร้างองค์การของ CBO.....	37
รูปภาพที่ 6 โครงสร้างองค์การของ CBO.....	38
รูปภาพที่ 7 โครงสร้างองค์การของ NABO.....	40

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล มีผลผูกพันต่อทุกภาคส่วนภายในประเทศ รัฐบาลมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้ประเทศมีความมั่นคง ประชาชนมีความมั่งคั่ง และเศรษฐกิจขยายตัวอย่างยั่งยืนตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รัฐบาลใช้นโยบายต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและด้านอื่น ๆ หนึ่งในเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการบริหารประเทศในด้านเศรษฐกิจ คือ นโยบายการคลัง ผ่านการจัดเก็บรายได้ การบริหารรายจ่าย การบริหารหนี้สาธารณะ และนวัตกรรมทางการคลังอื่น ๆ ของรัฐบาลในการบริหารเศรษฐกิจในภาพรวม อย่างไรก็ตาม วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกที่มีความผันผวนและเปราะบาง ปัจจุบันรัฐบาลของทุกประเทศได้เจอปัญหาความเสี่ยงทางการคลัง รัฐบาลจำเป็นต้องใช้เครื่องมือทางการคลังผ่านสถาบันทางการคลังอย่างเหมาะสมกับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละประเทศการดำเนินนโยบายทางการคลังที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล บนพื้นฐานของความยั่งยืนทางการคลัง สถาบันทางการคลังที่ถูกกำหนดบทบาท หน้าที่อย่างเหมาะสมภายใต้กฎ ระเบียบ และกฎหมายทางการคลังถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารการคลังที่ดี โดยเฉพาะสถาบันการคลังที่มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งในปัจจุบันนานาประเทศ ได้มีการจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการนโยบายการคลัง (Fiscal Council) ที่มีบทบาทสำคัญต่อช่วยกลั่นกรองการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลให้อยู่ในทิศทางเหมาะสมบนพื้นฐานของความยั่งยืนทางการคลัง

สถาบันทางการคลัง หมายถึง องค์การของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจกรรมทางการคลังของภาครัฐ หน้าที่สำคัญของสถาบันทางการคลัง คือ การบริหารรายได้และการระดมเงินทุน การบริหารรายจ่าย รวมถึงการบริหารความเสี่ยงทางการคลังของประเทศให้มีความสมดุลและอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (จรัส สุวรรณมาลา, 2556) นอกจากนี้ สถาบันทางการคลังยังมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและนำนโยบายภาครัฐทั้งหลายไปปฏิบัติ ผ่านการดำเนินงานตามแผนงานที่กำหนดไว้ เพื่อให้เกิดการส่งมอบสินค้าหรือบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยสถาบันทางการคลังต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถบรรลุประสิทธิผลและเกิดความเป็นธรรมในการให้บริการของรัฐแก่ประชาชน (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2561)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) โดย (Gottschalk, 2014) ได้ให้คำนิยามในเรื่องความยั่งยืนทางการคลัง เป็นความสามารถการชำระหนี้ที่

เป็นภาระผูกพันระยะยาว มีสภาพคล่องเพียงพอในการชำระหนี้ และความเสี่ยงจากการขาดสภาพคล่องหรือขาดการชำระหนี้อาจส่งผลให้ลูกหนี้เข้าสู่สภาวะวิกฤตได้ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550, 2563) กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal sustainability framework) เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rules) ที่มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยรัฐบาลจะนำกรอบความยั่งยืนทางการคลังไปใช้สำหรับการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารจัดการด้านการคลัง รวมทั้งการนำไปใช้ในการพิจารณาแผนและการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยกรอบความยั่งยืนทางการคลังประกอบด้วย หนี้สาธารณะคงค้างต่อ Gross Domestic Product (GDP) ไม่เกินร้อยละ 60 ภาระหนี้ต้องงบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 งบประมาณสมดุล และรายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ด้าน (วิระศักดิ์ เครือเทพ, 2561) ได้ให้คำนิยามความยั่งยืนทางการคลัง เป็นการมีขีดความสามารถในการบริหารสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้น สามารถในการบริหารงบประมาณประจำปีให้เกิดความสมดุล รัฐมีความสามารถในการชำระหนี้และการผูกพันหนี้ในระยะยาว รวมทั้งความสามารถในการใช้ทรัพยากรทางการคลังสำหรับจัดสรรบริการสาธารณะอย่างเพียงพอเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของพลเมืองในประเทศ กล่าวโดยสรุป ความยั่งยืนทางการคลังเป็นการจัดให้มีตัวชี้วัดและกำหนดไว้เป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังมีการจัดทำงบประมาณประจำปีให้เกิดความสมดุล การจัดสรรบริการสาธารณะให้เพียงพอต่อประชาชน การบริหารสภาพคล่องทางการคลังและการรักษาความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศได้

กฎหมายการเงินการคลังมีส่วนสำคัญกำหนดบทบาท ท่าที และแนวทางปฏิบัติของสถาบันการคลังที่มีอยู่บนพื้นฐานของความยั่งยืนทางการคลัง ในประเทศพัฒนาที่อยู่ในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union : EU) มีการใช้กฎหมายทางการคลังเพื่อกำหนดบทบาท หน้าที่ของสถาบันการคลังที่เหมาะสม ส่งเสริมการบริหารทางการคลังเป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ คงไว้ซึ่งวินัยทางการคลังอันสอดคล้องการกรอบในภาพรวมของการเป็นสมาชิกของ EU ซึ่งเรียกว่า กฎหมายว่าด้วยวินัยทางการเงินการคลัง (Fiscal Responsibility Law) ซึ่งมีขอบเขตที่สำคัญในการกำหนดกรอบวินัยการคลัง การจัดทำระบบงบประมาณในระยะปานกลาง การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลัง (Fiscal Council) ซึ่งเป็นองค์การกลางปลอดการเมืองที่คอยทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินนโยบายการคลังของภาครัฐให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม เป็นประโยชน์กับส่วนรวมประเทศ การบริหารการคลังที่ยั่งยืน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 62 ระบุว่า รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พระราชบัญญัติวินัยฯ พ.ศ. 2561) เพื่อให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในหลายประเทศ ก็มีกฎหมายทางการคลังที่ใช้เป็นกรอบในการกำหนดบทบาททางการคลังของสถาบันทางการเงินการคลังในแต่ละประเทศ ซึ่งความในพระราชบัญญัติฯ มาตรา 10 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายทางการเงินการคลัง ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานของสถาบันทางการเงินการคลังอื่น ๆ โดยมุ่งเน้นในด้านการรักษาวินัยทางการเงินการคลังเป็นสำคัญ

ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานประมาณของรัฐสภา” (Parliamentary Budget Office : PBO) ทำหน้าที่สำคัญ ได้แก่ การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง การงบประมาณ ตามความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภา ให้คำปรึกษา เสนอแนะ หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร สำนักงานประมาณของรัฐสภาในต่างประเทศถือว่ามีความสำคัญต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลการดำเนินงานทางการคลังของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยสำนักงานประมาณของรัฐสภายังคงมีบทบาทที่จำกัดในการตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมทางการคลังของฝ่ายบริหาร เพียงแค่จัดทำข้อมูลทางการคลังให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อดำเนินการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร (สำนักงานประมาณของรัฐสภา, 2558)

สถาบันการคลังในบริบทรัฐประชาธิปไตยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลากหลายทั้งด้านการใช้เงิน การใช้จ่ายเงิน รวมทั้งฝ่ายตรวจสอบ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่แตกต่างกัน จึงมีความจำเป็นในการกำหนดหน้าที่สถาบันการคลังให้มีความชัดเจน ซึ่งสามารถลดความไม่สมดุลในการบริหารนโยบายการคลังของรัฐในภาพรวมได้ (จรัส สุวรรณมาลา, 2556) สถาบันคลังที่ทำหน้าที่คอยควบคุมและกำกับดูแล และควบคุมกฎกติกาทางการคลังควรเป็นสถาบันการคลังที่มีอิสระในการดำเนินงาน ปฏิบัติงานโดยยึดหลักการตามวิชาชีพ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด มิให้องค์การเหล่านี้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองต่าง ๆ ได้ (จรัส สุวรรณมาลา, 2556) อย่างไรก็ตามสถาบันการคลังของประเทศไทยทั้งสองที่กล่าวมาข้างต้นอยู่ภายในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นสถาบันที่ไม่ได้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งถือเป็นความสุ่มเสี่ยงต่อการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังที่

ขาดความเป็นกลางหรือมีลักษณะการดำเนินการที่มีอคติ และอาจเชื่อมโยงกับกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของสถาบันทางการคลังดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงจากการดำเนินนโยบายการคลังได้อีกทางหนึ่ง

เป็นที่ทราบกันว่าการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ มีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์กลุ่มคนบางกลุ่ม ในลักษณะของ Rent Seeking การจัดตั้งองค์การที่เป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมืองจะทำให้การกำหนดนโยบายทางการคลังของภาครัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง การกำหนดนโยบายทางการคลังจะทำให้การใช้เครื่องมือทางการคลังเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ และข้อจำกัดทางการคลัง (Fiscal Space) ในแต่ละประเทศได้เป็นอย่างดี อันนำไปสู่การส่งเสริมการจัดทำนโยบายการคลังที่มีความยั่งยืน

ดังนั้น จากประเด็นที่กล่าวในข้างต้นผู้ศึกษาจึงได้เห็นความสำคัญการศึกษาแนวทางการจัดตั้งสถาบันทางการคลังที่ทำหน้าที่คอยกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินนโยบายทางการคลังของฝ่าย การเมือง และข้าราชการประจำให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมที่เรียกว่า คณะกรรมการนโยบายการคลัง (Fiscal Council) ซึ่งได้มีการจัดตั้งขึ้นในต่างประเทศซึ่งมีลักษณะแตกต่างกัน การศึกษาวิเคราะห์จุดเด่น ระดับความมีอิสระทางการเมือง และ ประสิทธิภาพการดำเนินงานคณะกรรมการนโยบายการคลังเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ถือเป็นคุณูปการต่อการพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐด้านการคลังบนพื้นฐานของความยั่งยืน

1.2 คำถามการวิจัย

การพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการคลังเพื่อลดการแทรกแซงทางการเมืองถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารคลังที่อยู่บนพื้นฐานของความยั่งยืน ในแต่ละประเทศได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลังในหลายรูปแบบ ประเทศไทยควรถอดบทเรียนโดยนำเอาจุดเด่นและประสิทธิภาพการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลังในต่างประเทศมาผสมผสานและประยุกต์ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายทางการคลังในต่างประเทศที่มีบทบาทในการลดระดับการแทรกแซงทางการเมืองที่มีส่วนทำให้การดำเนินนโยบายทางการคลังเป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

1.3.2 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานสถาบันทางการคลังของไทย ณ ปัจจุบันในการทำหน้าที่กำหนด ตรวจสอบ ควบคุมและติดตามการดำเนินนโยบายการคลังของภาครัฐที่อยู่บนพื้นฐานการบริหารงานคลังอย่างยั่งยืน

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร หนังสือ งานวิจัย บทความทั้งในและต่างประเทศ กฎหมายทางการคลังที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านภาคการคลังของประเทศ

1.5 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านการศึกษา ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายทางการคลังของต่างประเทศ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายวินัยการเงินการคลังของไทย เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายการคลังที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อทราบถึงแนวทางการทำงานของคณะกรรมการนโยบายทางการคลังของต่างประเทศ ในการทำหน้าที่กำหนด ตรวจสอบ ควบคุมและติดตามการดำเนินนโยบายการคลังอย่างเหมาะสม

1.6.2 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานสถาบันทางการคลังของไทย ณ ปัจจุบันในการทำหน้าที่กำหนด ตรวจสอบ ควบคุมและติดตามการดำเนินนโยบายการคลังของภาครัฐที่อยู่บนพื้นฐานการบริหารงานคลังอย่างยั่งยืน ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังเพื่อส่งเสริมการบริหารการคลังอย่างยั่งยืนนั้น ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมจากงานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดความเสี่ยงทางการคลัง
- 2.2 แนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง
- 2.3 แนวคิดความยั่งยืนทางการคลัง
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายทางการคลัง
- 2.5 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
- 2.6 สมมุติฐานและกรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดเรื่องความเสี่ยงทางการคลัง

2.1.1 ความหมายในเรื่องความเสี่ยงทางการคลัง มีนักวิชาการและผู้ที่อยู่ในวงการด้านการคลังทั้งในและต่างประเทศได้ให้ความหมายเรื่องความเสี่ยงทางการคลัง ดังนี้

ความเสี่ยงทางการคลัง หมายถึง สถานการณ์ที่รัฐบาลมีแนวโน้มเผชิญปัญหาทางการคลังในอนาคต เนื่องมาจากรัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบขาดดุลในระดับสูงอย่างต่อเนื่องจนส่งผลต่อสถานะทางการเงินของรัฐบาล เป็นเหตุให้รัฐบาลก่อหนี้เพิ่มขึ้นจำนวนมาก หรือเป็นระยะเวลาที่ระดับหนี้คงค้างเพิ่มสูงขึ้นอย่างผิดปกติเกินกว่าระดับที่กำหนด มีแนวโน้มมาจากการขาดดุลทางการคลัง หรือปัจจัยภายนอกเรื่องอื่น ๆ เช่น รัฐบาลรับโอนหนี้รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินมาเป็นของรัฐบาลเอง ทำให้ภาระหนี้เพิ่มมากขึ้น เป็นต้น การเพิ่มขึ้นของหนี้ภาครัฐอาจเกิดจากนโยบายที่รัฐบาลให้รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐดำเนินมาตรการกึ่งการคลัง หรือเกิดจากการค้าประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของหนี้ยังมีสาเหตุมาจากการรับภาระหนี้ที่สืบเนื่องจากการดำเนินงานที่ล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินทั้งที่ไม่ได้ค้าประกันก็ตาม (วิมล ชาตะมีนา และคณะ, (ม.ป.ป.))

ความเสี่ยงทางการคลัง หมายถึง โอกาสและผลกระทบของปัจจัยหรือกิจกรรมที่ทำให้ฐานะทางการคลังของรัฐบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ประมาณการไว้ โดยสามารถวัดผลกระทบทางการคลังผ่านรายได้รัฐบาล รายจ่ายรัฐบาล ดุลการคลังของรัฐบาล ทรัพย์สินของหน่วยงานในภาคสาธารณะ หนี้สาธารณะ และภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2556)

(Marco Cangiano, 2017) ได้ให้คำนิยามของความเสี่ยงทางการคลัง คือ ปัจจัยที่เกิดจากผลลัพธ์ทางการคลังมีความเบี่ยงเบนไปจากการคาดการณ์หรือการพยากรณ์

(คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ, 2561) ได้ออกประกาศและมีการกำหนดนิยามความเสี่ยงทางการคลัง หมายถึง ความคลาดเคลื่อนของผลการดำเนินงานของรัฐบาล (รายจ่าย รายได้สินทรัพย์ และหนี้สิน) จากค่าที่ได้คาดการณ์ไว้ก่อนหน้านี้ซึ่งเกิดจากผลกระทบด้านต่าง ๆ ต่อสถานะทางการคลัง (Fiscal Impacts) ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic variables) ภาระโดยตรงของรัฐบาล (Direct government liabilities) ที่รัฐบาลต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด ภาระแบบชัดเจนของรัฐบาล (Explicit government liabilities) ที่เป็นไปตามกฎหมายและสัญญาเช่น ภาระงบประมาณที่ต้องชำระตามมติคณะรัฐมนตรี ภาระหนี้ที่ต้องชำระตามสัญญาเงินกู้ เป็นต้น ภาระแบบโดยนัยของรัฐบาล (Implicit government liabilities) ซึ่งเป็นภาระที่ไม่ได้เป็นกฎหมายหรือสัญญา แต่รัฐบาลอาจต้องเข้ารับภาระตามหลักจริยธรรม คุณธรรม หรือแรงกดดันทางการเมืองเช่น การเข้าไปช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น และภาระผูกพันของรัฐบาล (Contingent government liabilities) ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลอาจต้องชำระหากเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น

ความเสี่ยงทางการคลัง เป็นสถานะการที่เกิดความไม่แน่นอนที่อาจส่งผลกระทบต่อภาระรายจ่าย การจัดเก็บรายได้ หรือการบริหารระบบการคลังภาครัฐ รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ความเสี่ยงทางการคลังมีสาเหตุมาจากปัจจัยโครงสร้างในระบบเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านนโยบาย และความเป็นสถาบันทางการคลัง หากทุกภาคส่วนมีความเข้าใจและตระหนักถึงภาวะความเสี่ยงทางการคลังย่อมสามารถช่วยให้การกำหนดแนวทางการป้องกันการเกิดความเสี่ยงทางการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล อันมีความสำคัญอย่างสูงต่อการพัฒนาระบบบริหารงานคลังภาครัฐให้สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาวต่อไปได้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2561)

2.1.2 ได้มีการนำเสนอในเรื่องราวของสาเหตุและแหล่งที่มาอันก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

(วิมล ชาตะมีนา และคณะ, (ม.ป.ป.)) ได้แบ่งสาเหตุของการเกิดความเสี่ยงทางการคลังเป็น 4 ประเภท คือ

ความเสี่ยงจากการไม่รู้สถานการณ์ทางการคลังที่แท้จริง คือ สถานการณ์ที่ไม่ทราบข้อมูลทางการคลังของภาคสาธารณะในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีความจำเป็นต้องรับทราบข้อมูลภาพรวมทางการคลังทั้งหมด รวมทั้งความจำเป็นในการรับทราบถึงสถานะทางการคลังจากการดำเนินกิจกรรมนอกงบประมาณ ซึ่งมีความสำคัญต่อการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง

ความเสี่ยงในระยะสั้นจากความผันผวนของเศรษฐกิจมหภาค จากความเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจอันมักจะเกิดขึ้นในระยะเวลาประมาณ 1-2 ปี ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล แนวโน้มในการออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ รวมทั้งภาระหนี้และสถานะหนี้คงค้างของรัฐที่ต้องชำระคืน

ความเสี่ยงในระยะปานกลางและระยะยาวจากความไม่ยั่งยืนทางการคลัง เป็นผลกระทบจากโครงสร้างประชากรและความยั่งยืนทางการคลังในช่วงเวลา 5-10 ปี เนื่องจากประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ อันส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ รวมทั้งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกลุ่มผู้เสียภาษีอีกด้วย นอกจากนี้การกำหนดความยั่งยืนทางการคลังผ่านการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อกำหนดทิศทางและเป้าหมายทางการคลังให้มีความเหมาะสม และส่งเสริมการเพิ่มขึ้นของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ความเสี่ยงจากความอ่อนแอของโครงสร้างทางการคลังและโครงสร้างของหน่วยงานที่บริหารจัดการด้านการคลัง โดยการพิจารณาโครงสร้างภาษีให้มีความเหมาะสม สนับสนุนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อก่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้หน่วยงานที่บริหารจัดการด้านการคลังต้องมีการจัดโครงสร้างองค์การและการบริหารงานภายในอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ หากไม่สามารถดำเนินนโยบายการคลังให้มีความสอดคล้องกับสภาวการณ์ย่อมก่อให้เกิดความอ่อนแอทางการคลัง

(คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ, 2561) ได้มีการประกาศเรื่อง นโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง พ.ศ.2561 ได้มีการกำหนดแหล่งที่มาของความเสี่ยงทางการคลังดังต่อไปนี้

- รายได้ของหน่วยงานต่ำกว่าที่ประมาณการไว้
- รายจ่ายของหน่วยงานสูงกว่าที่ประมาณการไว้หรือการเบิกจ่ายของหน่วยงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย
- การก่อหนี้หรือภาระผูกพันขององค์กร ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายหรือภาระต่องบประมาณในอนาคต
- การบริหารสินทรัพย์ของหน่วยงานที่ผิดพลาด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสถานะการเงินของหน่วยงาน
- ความผันผวนของเศรษฐกิจมหภาคในระยะสั้น (Macroeconomic fluctuation) ซึ่งมีหลายสาเหตุเช่น ปัจจัยภายนอกที่รัฐบาลควบคุมไม่ได้ ภาวะเศรษฐกิจในประเทศและต่างประเทศ สถานการณ์ทางการเมือง และผลกระทบจากวิกฤตในภาคการเงิน เป็นต้น

2.2 แนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง

แนวคิดในเรื่องการบริหารแยกจากการเมือง มีนักวิชาการสองท่านที่ให้คำนิยามในแนวคิดนี้ ประกอบด้วย Woodrow Wilson และ Frank J. Goodnow โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.2.1 Woodrow Wilson ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการบริหารแยกจากการเมือง เนื่องจากการบริหารอยู่นอกขอบเขตทางการเมือง คำถามการบริหารไม่ใช่คำถามทางการเมือง แม้ว่าฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดนโยบายให้แก่หน่วยงานของรัฐไปปฏิบัติ โดยที่หน่วยงานปฏิบัตินั้นไม่ควรถูกฝ่ายการเมืองชี้นำทิศทางการปฏิบัติหน้าที่ (ปกรณ ศิริประกอบ, 2560)

2.2.2 Frank J. Goodnow ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการบริหารแยกจากการเมืองที่ว่า รูปแบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาในทางปฏิบัติมีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน เป็นเหตุให้การเมืองกับการบริหารมีความจำเป็นต้องแยกจากกัน โดยที่การเมืองเป็นเรื่องเจตนารมณ์ของรัฐ (Expression of the State Will) ในขณะที่การบริหารเป็นการนำเอาเจตนารมณ์ของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลตามมา (Execution of the State Will) (ปกรณ ศิริประกอบ, 2560)

2.3 แนวคิดความยั่งยืนทางการคลัง

แนวคิดความยั่งยืนทางการคลัง มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่านซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ความยั่งยืนทางการคลัง มีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการดำเนินนโยบายการคลังในปัจจุบันที่รัฐบาลมีแนวโน้มก่อนนี้สาธารณะสะสมสูงเกินไปหรือไม่ การสร้างความยั่งยืนทางการคลังนั้น เป็นการกำหนดนโยบายการคลังที่สร้างความเชื่อมั่นในกรณีสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP กลับสู่ระดับปกติ (Blanchard, Chouraqui, Hagemann, & Sartor, 1991)

ความยั่งยืนทางการคลัง เป็นการดำเนินนโยบายการคลังที่ไม่ต้องมีการแทรกแซงการเก็บจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายของรัฐ นอกจากนี้สิ่งที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืนทางการคลัง ประกอบด้วยสัดส่วนของหนี้สะสมภาครัฐ และการดำเนินนโยบายการคลังในปัจจุบัน (Krejdil, 2006)

ความยั่งยืนทางการคลัง เป็นการประเมินระดับหนี้สาธารณะ รายจ่ายและรายได้ ภายใต้การดำเนินนโยบายการคลังและข้อจำกัดของงบประมาณของรัฐบาล การชำระหนี้ต้องสร้างความมั่นใจโดยเสมอในประเด็นระดับหนี้สะสมไม่จำเป็นต้องอยู่ในระดับคงที่ สามารถมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับความยั่งยืนทางการคลังได้ (Andersen, 2012)

ความยั่งยืนทางการคลัง นโยบายการคลังที่ยั่งยืน วิธีทางของหนี้สาธารณะที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร เบื้องต้นรัฐบาลต้องตอบสนองต่อขีดความสามารถในการชำระหนี้ของหน่วยงาน รัฐต้องเพิ่มการหารายได้เพื่อให้รองรับภาระผูกพันในการชำระหนี้ ป้องกันการผัดผ่อนชำระหนี้หรือการปรับโครงสร้างหนี้ นโยบายการคลังที่ยั่งยืนหากดำเนินการต่อไปเรื่อย โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงจะรักษาความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดความเสี่ยงทางการคลังอย่างรุนแรง สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนอาจมีการปรับตัวเพื่อหลีกเลี่ยงการปรับโครงสร้างหนี้หรือการผัดผ่อนชำระหนี้ ในทางกลับกัน ความยั่งยืนทางการคลังควรเป็นการปรับแนวทางการดำเนินงานที่มีความเป็นไปได้ (Tanner, 2013)

ความยั่งยืนทางการคลัง เป็นการติดตามภาระหนี้ซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาล ด้านนโยบายของรัฐบาลนั้น ความสามารถการชำระหนี้จะถูกพิจารณาในกรณีนโยบายรัฐบาลไม่สามารถสร้างรายได้ให้มากพอที่จะรักษาเสถียรภาพสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ได้ อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการชำระหนี้มีความเกี่ยวข้องกับขีดความสามารถในการหารายได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้เพียงพอต่อการชำระหนี้ (Economic and Financial Affairs, 2019)

กล่าวโดยสรุป ความยั่งยืนทางการคลังเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล การก่อหนี้ของรัฐบาล และการรักษาขีดความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลให้อยู่ในระดับที่สามารถดำเนินการชำระหนี้ได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการรักษาระดับสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ให้อยู่ในระดับเหมาะสมและมีเสถียรภาพที่สามารถสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่อไปได้

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายทางการเงินการคลัง

(สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2561) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 ได้มีการตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้สถานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมีความมั่นคงอย่างยั่งยืน โดยมีสาระสำคัญของกฎหมายดังต่อไปนี้

1) กำหนดนิยามของหน่วยงานรัฐให้หมายถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่จะต้องดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้

2) กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธาน มีปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขาธิการ ตามกฎหมายในมาตรา 10 11 และ 12 โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง การกำหนดสัดส่วนเพื่อเป็นกรอบในการรักษาวินัยการเงินการคลังในด้านต่าง ๆ เช่น กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ กำหนดสัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ กำหนดสัดส่วนภาระที่รัฐต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ เป็นต้น

3) กำหนดวินัย ในการดำเนินการทางการเงินการคลัง และการจัดทำงบประมาณ วินัยด้านรายได้ รายจ่าย การบริหารทรัพย์สินของรัฐ การบริหารหนี้สาธารณะ รวมถึงเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น

(1) การจัดสรรงบประมาณ ให้หน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและภารกิจ รวมถึงฐานะเงินนอกงบประมาณ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่าย เช่น งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องไม่น้อยกว่า ร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงิน ส่วนที่ขาดดุลงบประมาณประจำปีนั้น เป็นต้น

(2) การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือการสูญเสียรายได้ ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ ที่ชัดเจน และต้องคำนึงถึงภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย และภาระที่รัฐต้อง รับผิดชอบต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด

(3) ห้ามเสนอกฎหมาย ที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ ยกเว้นกรณีการจัดเก็บเพื่อเป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การกั้นเงินรายได้ (Earmarked Tax) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตาม วัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

(5) การก่อกู้เงินผูกพัน หรือจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ต้องอาศัยอำนาจตามที่กฎหมาย กำหนด โดยต้องคำนึงถึงความโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด

(6) การบริหารหนี้สาธารณะ จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจ หน้าที่ของผู้กู้ ซึ่งต้องทำอย่างรอบคอบ

(7) เงินนอกงบประมาณ ให้มีเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ และการจัดตั้ง ทุนหมุนเวียน จะกระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น

4) การทำบัญชี รายงาน และการตรวจสอบ กระทรวงการคลังต้องกำหนดมาตรฐานการบัญชี ภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการจัดทำบัญชีและรายงาน การเงิน โดยกระทรวงการคลังจะต้องจัดทำรายงานการเงินรวมภาครัฐให้คณะรัฐมนตรีทราบ และต้อง เปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณชนด้วย

5) การส่งลงโทษทางปกครองกรณีทำผิดวินัยตามกฎหมายนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเด็นที่หน่วยงานของรัฐต้องระวัง

ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในด้านการกำหนดนโยบายหรือการปฏิบัติในแต่ละเรื่อง ต้องพิจารณาตามกรอบวินัยการเงินการคลังในกฎหมายฉบับนี้อย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นด้านรายได้ รายจ่าย การก่อหนี้ รวมถึงการจัดทำรายงานการเงิน โดยมีมาตราที่สำคัญ เช่น

มาตรา 16 หน่วยงานของรัฐต้องนำแผนการคลังระยะปานกลางที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว มาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย

มาตรา 25 การเสนอกฎหมายเพื่อไม่นำรายได้ส่งคลัง กระทำได้ในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ก่อนเสนอเพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา 26 หน่วยงานของรัฐไม่สามารถเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้นหรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ (Surcharged Tax)

มาตรา 27 หน่วยงานของรัฐที่จะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินกิจการ มาตรการ หรือโครงการใดที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณ หรือภาระทางการคลังในอนาคต หรือก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ หากการดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้การประกาศกำหนดของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 27

มาตรา 35 การกั้นเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ กระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย

มาตรา 37 หน่วยงานของรัฐจะก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินได้ก็แต่โดยอาศัย อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายการก่อหนี้ผูกพันและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐและต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณ รายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย

มาตรา 45 หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินและรายงานให้
กระทรวงการคลังทราบโดยการจัดทำรายงานให้ขึ้นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา 64 – 67 เป็นการกำหนดวินัยการเงินการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็น
หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้

มาตรา 69 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีผู้ทำบัญชีตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติที่
กระทรวงการคลังกำหนดเพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 70 หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้อง
ประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินทั้งเงินงบประมาณ เงินนอก
งบประมาณ และเงินอื่นใด รวมถึงการก่อหนี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด
และส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายใน 90 วัน

มาตรา 76 หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานสถานะหนี้ให้กระทรวงการคลัง (รับผิดชอบ
โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) เพื่อรวบรวมและจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะและหนี้
ภาครัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเพื่อทราบต่อไป

มาตรา 79 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการ
บริหารจัดการ ความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด
(โดยกรมบัญชีกลาง)

2.5 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องของผู้วิจัยพบว่า มีงานวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาของผู้วิจัยดังต่อไปนี้

(จิตติมา ชูเชิด ศรวัลย์ อังกลมเกลียว และ ปณิตา อภัยทาน, 2557) ได้ทำการศึกษาในเรื่องสร้างรากฐานความยั่งยืนทางการคลัง สู่เสถียรภาพระบบการเงินไทย ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ภาคการคลังและระบบการเงินของไทยมีความเชื่อมโยงต่อกันในหลายมิติ ความเสี่ยงทางการคลังย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพคล่อง ต้นทุนในการระดมทุน และความเชื่อมั่นต่อเสถียรภาพของระบบการเงินอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งการส่งเสริมให้มีความยั่งยืนทางการคลังย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศได้อีกด้วย ผ่านการประเมินความยั่งยืนทางการคลังใน 2 ขั้นตอน คือ การวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะ เพื่อให้ทราบถึงพฤติกรรมและแนวโน้มการดำเนินนโยบายการคลังอันจะก่อให้เกิดปัญหาการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะได้ในอนาคต และการประเมินความสามารถของประเทศในการรองรับภาระทางการคลังตามแนวคิดขีดจำกัดทางการคลัง อันแสดงให้เห็นเรื่องความจำเป็นในการปฏิรูปการคลัง 3 ด้าน คือ การส่งเสริมให้กระบวนการทางการคลังมีความโปร่งใส การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังให้มีความชัดเจน และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันทางการคลังที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง ซึ่งสถาบันดังกล่าวมีหน้าที่ในการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบการดำเนินนโยบายการคลัง และสามารถสื่อสารต่อสาธารณชนได้ อันจะทำให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพยากรของประเทศมีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งข้อเสนอการปฏิรูปทางการคลังมีเพื่อ รองรับกับภาระทางการคลังที่จะเพิ่มขึ้นภายหลังประเทศเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ รวมทั้งการรักษาความเชื่อมั่นในความสามารถชำระคืนหนี้ของรัฐบาลในมุมมองของผู้ลงทุน จะช่วยลดโอกาสการเกิดวิกฤตการเงินที่อาจก่อตัวมาจากภาคการคลังได้

(ศาสตรา สุตสวาสดี และภาวิน ศิริประภาณุกุล, 2557) ได้ทำการศึกษาในเรื่องบทบาทขององค์การอิสระทางการคลังต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยมีสาระสำคัญคือ การจัดตั้งองค์การอิสระทางการคลังโดยไม่มีกรอบทบทวนในบทบาทและหน้าที่ ย่อมไม่สามารถส่งผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจได้ ซึ่งการการจัดตั้งองค์การดังกล่าวให้เกิดขึ้นแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มเติมมากนัก อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์การอิสระทางการคลังก่อให้เกิดการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลลดลงย่อมส่งผลดีทางอ้อมต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศได้อีกด้วย ผลสืบเนื่องจากการจัดตั้งองค์การอิสระทางการคลังซึ่งมีหน้าที่ในการวิเคราะห์ต้นทุนการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐย่อมเป็นผลกระทบในเชิงบวกของประเทศ อันจะทำให้รายจ่ายของรัฐบาลก่อให้เกิดประสิทธิภาพการผลิตของประเทศปรับตัวดีขึ้น ส่งผลให้อัตราการ

ขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้ การทำหน้าที่ขององค์การอิสระทางการคลัง ควรส่งผลไปสู่การปรับตัวของตัวชี้วัดฐานะทางการคลังที่มีความเหมาะสมมากขึ้น รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนรายจ่ายของรัฐบาลให้มีสัดส่วนรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งการทำหน้าที่เหล่านี้ จะส่งผลสะท้อนไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

(Debrun & Kinda, 2014) ได้ศึกษาในเรื่อง การสร้างความน่าเชื่อถือทางการคลังภายหลังภาวะวิกฤติ การขยายตัวของคณะกรรมการนโยบายการคลัง โดยการศึกษาได้แสดงถึงข้อมูลการเพิ่มขึ้นของการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลังเพิ่มขึ้นในกลุ่มประเทศสมาชิก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลังมีรูปแบบที่หลากหลายไปตามประเทศสมาชิก และการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังการผ่านพ้นวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2551 การออกแบบรูปแบบของคณะกรรมการนโยบายการคลังที่เหมาะสมมีส่งผลสืบเนื่องต่อสถานะการคลังที่แข็งแกร่ง รวมทั้งการมีเศรษฐกิจมหภาคและการพยากรณ์งบประมาณรายจ่ายที่ดี ปัจจัยสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการนโยบายการคลังในประเทศเหล่านี้ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย การจัดตั้งองค์การที่มีรูปแบบปลอดการแทรกแซงจากการเมือง การมีบทบัญญัติหรือฉันทามติสาธารณะในการจัดทำพยากรณ์งบประมาณแผ่นดิน และการตรวจสอบการดำเนินการทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ทางการคลัง

(R. M. W. J. Beetsma & Debrun, 2016) ได้ศึกษาในเรื่อง คณะกรรมการนโยบายการคลัง : เหตุผลและประสิทธิผล โดยผลการศึกษาพบว่า การศึกษานี้ได้ค้นหาข้อค้นพบในเรื่อง ประสิทธิภาพขององค์การอิสระทางการคลัง หลังจากได้มีการพิจารณาในเรื่องข้อถกเถียงและแนวโน้มของคณะกรรมการนโยบายการคลังในช่วงปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการนโยบายการคลังสามารถลดการขาดดุลทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพแม้จะไม่ได้ดำเนินนโยบายการคลังโดยตรง คณะกรรมการนโยบายการคลังสามารถยกระดับความเข้าใจสาธารณะต่อการดำเนินนโยบายการคลังต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและแรงจูงใจของผู้กำหนดนโยบาย นอกจากนี้คณะกรรมการนโยบายการคลังที่มีสถานะแข็งแกร่งนั้นมีคุณสมบัติที่โดดเด่น คือ มีความเป็นอิสระทางการเมือง และช่วยให้สามารถทราบถึงสัญญาณของนโยบายการคลัง คณะกรรมการนโยบายการคลังจำนวนมากที่เป็นหน่วยงานอิสระจะเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพมากสำหรับการันตีการเข้าถึงข้อมูล

(Jankovics & Sherwood, 2017) ได้ศึกษาในเรื่อง สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรป ในการศึกษานี้ได้ศึกษาถึงประวัติการก่อตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรปและสร้างบทเรียนในอนาคตจากประสบการณ์ของประเทศสมาชิก โดยเน้นทามติทางเศรษฐกิจในการออกแบบสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระมีมูลเหตุมาจากกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งทำให้สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระมีการกระจายตัวไปทั่วยุโรป นอกจากนี้ องค์การเหล่านี้มีความแตกต่างกันไปตามแต่อำนาจหน้าที่และงบประมาณที่ได้รับ ทั้งนี้ บทบาทหน้าที่สำคัญของสถาบันการคลังที่เป็นอิสระ คือ การประมาณการเศรษฐกิจมหภาคเพื่อการวางแผนทางการคลังรวมทั้งการประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลตามกฎหมายเปรียบเทียบทางการคลังของประเทศ นอกจากนี้สถาบันที่เป็นอิสระทางการคลังยังได้ดำเนินการด้านการจัดทำงบประมาณของแต่ละประเทศสมาชิกอีกด้วย นอกจากนี้การเสริมสร้างบทบาทหน้าที่ของสถาบันที่เป็นอิสระทางการคลังให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นย่อมเป็นผลดีต่อการดำเนินนโยบายการคลัง

(Roel Beetsma et al., 2018) ได้ทำการศึกษาในเรื่อง สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระสถานการณ์ปัจจุบันและผลการทำงาน การศึกษาพบว่า ประเทศต่าง ๆ ได้เริ่มมีการพึ่งพาสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระที่มีความหลากหลายเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้มีความท้าทายสำหรับสถาบันการคลังที่เป็นอิสระในการทำงานเพื่อจำกัดการใช้ดุลยพินิจของผู้กำหนดนโยบายและลดความโน้มเอียงที่นำไปสู่การทำนโยบายที่ก่อให้เกิดการขาดดุลทางการคลัง การมีขึ้นของสถาบันการคลังที่เป็นอิสระทำให้ลดความคลาดเคลื่อนในการประมาณการงบประมาณและทำให้การประมาณการดังกล่าวมีความถูกต้องมากขึ้น รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายทางการคลังที่เพิ่มสูงขึ้น

(Mooney, Wright, & Grenade, 2018) ได้ศึกษาในเรื่อง สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระลักษณะทั่วไปและบทเรียนจากกลุ่มแคริบเบียน ผลการศึกษาพบว่า สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระเป็นนวัตกรรมใหม่สำหรับสถาบันทางการคลัง นอกจากนี้ ยังได้มีการนำเสนอในเรื่องประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการของสถาบันการคลังที่เป็นอิสระ ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และลักษณะเฉพาะขององค์การในแต่ละประเทศ สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในกลุ่มนี้ไม่ถูกแทรกแซงจากการเมือง มีบทบาทหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานตามกฎหมายเกณฑ์ทางการคลังอย่างชัดเจน และสามารถเสนอข้อคิดเห็นต่อภาครัฐอันนำไปสู่การเพิ่มความแข็งแกร่งด้านการคลัง อย่างไรก็ตาม การออกแบบองค์การที่ไม่เหมาะสมและทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรที่ไม่เพียงพออาจทำให้องค์การนี้ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งทางการคลังได้ กลุ่มประเทศแคริบเบียนคือกลุ่มประเทศล่าสุดที่มีการขยายตัวของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในโลก ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ได้เตรียมการออกแบบสถาบัน

ทางการคลังที่เป็นอิสระให้มีความเหมาะสมตามความต้องการและข้อจำกัด ของประเทศ ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประเทศและการปฏิรูปองค์การทางการคลัง

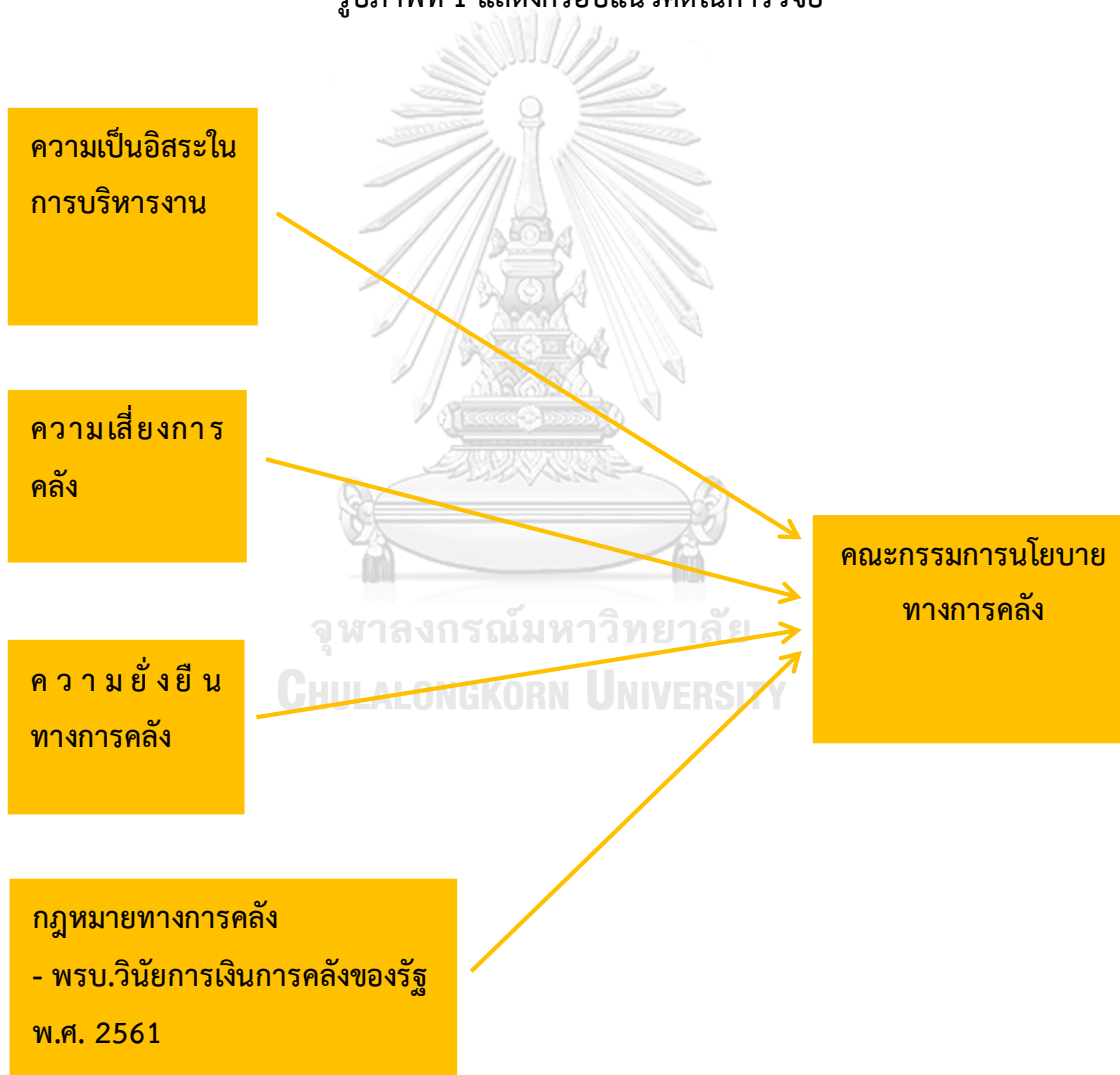
(Bethlendi, Lentner, Vasa, & Póra, 2019) ได้ทำการศึกษาเรื่องคณะกรรมการนโยบายการคลัง : ต้นแบบจากยุโรปหรือมาตรฐานใหม่ของโลก การศึกษาพบว่า นับจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2008 ทำให้หลายประเทศประสบกับปัญหาการเสถียรทางการเงินและการคลังและมีหนี้สาธารณะระดับสูง การดำเนินนโยบายการคลังที่เน้นกฎเกณฑ์ทางการคลังมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง พบว่าคณะกรรมการนโยบายการคลังเป็นปรากฏการณ์ในทวีปยุโรปและมีความเป็นมาตรฐานโลก ทั้งนี้ การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังของฝั่งยุโรปและประเทศนอกกลุ่มยุโรปต้นกำเนิดที่แตกต่างกัน โดยในกลุ่มยุโรปนั้นจะได้รับการบังคับจากกฎเกณฑ์ทางการคลังของสหภาพยุโรป ในขณะที่ประเทศนอกกลุ่มยุโรปมีแรงส่งในการจัดตั้งผ่านรัฐบาลกลางของรัฐ กล่าวโดยสรุปการก่อตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลังในยุโรปมาจากกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปมากกว่าการเพิ่มความรัดกุมทางการคลัง

2.6 สมมุติฐานและกรอบแนวคิดการวิจัย

2.6.1 การพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการคลังเพื่อลดการแทรกแซงทางการเมืองถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารคลังที่อยู่บนพื้นฐานของความยั่งยืน

2.6.2 ในแต่ละประเทศได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลังในหลายรูปแบบ ประเทศไทยควรถอดบทเรียนโดยนำเอาจุดเด่นและประสบการณ์การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลังในต่างประเทศมาผสมผสานและประยุกต์ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

รูปภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย



บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังเพื่อส่งเสริมการบริหารการคลังอย่างยั่งยืนผ่านการศึกษากรณีตัวอย่างการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายการคลังในต่างประเทศของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และการวิเคราะห์แนวทาง และเสนอแนะการจัดตั้งหน่วยงานคณะกรรมการนโยบายการคลังอันเป็นสถาบันทางการคลังรูปแบบหนึ่งให้สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดการวิจัย ดังต่อไปนี้

3.1 รูปแบบการวิจัย

การวิจัยในเรื่องนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยทำการศึกษาเอกสาร ข้อมูลในการจัดตั้งและดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายการคลังในกรณีต่างประเทศและทำการศึกษาเปรียบเทียบการทำงานของแต่ละองค์การของต่างประเทศ

3.2 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลัง รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการด้านการคลังของประเทศไทย ได้แก่ นักวิชาการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานด้านการคลัง

3.3 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาโดยมีกลุ่มตัวอย่าง คือ กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลังจำนวน 5 ประเทศ ได้แก่ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เยอรมนี และอังกฤษ รวมทั้ง กลุ่มผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับภาคการคลังของไทย ได้แก่ นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในภาคการคลัง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานด้านการคลัง

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยแบบบันทึกข้อมูลจากเอกสารและหลักฐานทางวิชาการในเรื่องอำนาจหน้าที่และโครงสร้างหน่วยงานของคณะกรรมการนโยบายการคลังในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว รวมทั้งการแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interviews) โดยมีการกำหนดเนื้อหาสาระของคำถามในประเด็นหลักในลักษณะคำถามเป็นแบบปลายเปิด และอาจมีการสอบถามในประเด็นอื่น ๆ เพิ่มเติมระหว่างการสนทนาเหมาะสมของสถานการณ์

3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร งานวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในกรณีศึกษาจากต่างประเทศ รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษา ในทุกประเด็นที่ทำการศึกษาเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลัง แล้วสิ่งเหล่านี้ไปอภิปรายและจัดทำข้อเสนอแนะต่อไป

3.6 การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยจะทำการศึกษาข้อมูลเปรียบเทียบ กรณีศึกษาในต่างประเทศของประเทศที่มีคณะกรรมการนโยบายการคลัง โดยเป็นการศึกษาอำนาจหน้าที่และโครงสร้างขององค์กรเหล่านั้น แล้วสร้างตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ การปฏิบัติงานในแต่ละประเทศ รวมทั้งการวิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์จากผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายทางการคลังมาใช้ในการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลเพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังเพื่อส่งเสริมการบริหารการคลังอย่างยั่งยืน

บทที่ 4 วินัยการคลัง สถาบันการคลัง วิวัฒนาการของคณะกรรมการนโยบายการคลัง และ

คณะกรรมการนโยบายการคลังในประเทศพัฒนาแล้ว

4.1 วินัยการคลัง

วินัยการคลัง คือ การควบคุมการใช้จ่ายและควบคุมการดำเนินงานทางการคลังของรัฐบาล เช่น รายจ่าย การก่อหนี้ ตลอดจนภาระผูกพันทางงบประมาณของรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามระดับที่กฎหมายกำหนด และไม่ก่อให้เกิดภาระต่อการจัดหางบประมาณในอนาคต (จรัส สุวรรณมาลา, 2556)

วินัยการคลัง คือ การไม่ใช้จ่ายเกินกำลังของภาครัฐ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้ชำระหนี้คืนได้ และไม่เป็นภาระต่อการจัดหางบประมาณในอนาคต (สมชัย สัจจพงษ์ วิมล ชატะมีนา นวจิตต์ บุญยรัตพันธุ์ บุญทรีก์ โฆษิตานุกุทธิ์ และ ณัฐพล ศรีพจนารถ, 2551)

ความสำคัญของวินัยการคลัง

(จรัส สุวรรณมาลา, 2556) ได้กล่าวถึงวินัยการคลังว่า เป็นหลักการสำคัญเพื่อนำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี โดยวินัยทางการคลังอาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ กล่าวคือมีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่ชัดเจน เช่น การกำหนดเพดานของการกู้ยืม เป็นต้น หรืออาจอยู่ในรูปของแนวทางการปฏิบัติ เช่น รัฐบาลสามารถก่อหนี้เพื่อการลงทุน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การขาดวินัยการคลังย่อมส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะ ทำให้ความน่าเชื่อถือในการชำระหนี้ของรัฐบาล และการลงทุนในประเทศลดลง รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในการกำหนดวินัยการคลังให้มีการครอบคลุมทั้งกิจกรรมในงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายการคลังและเป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณให้เกิดความยั่งยืนและเสถียรภาพทางการคลัง

วินัยการคลังในรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น จะมีการใช้ระบบประชาธิปไตยผ่านทางการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีตัวแทนประชาชนในการเข้าไปบริหารราชการแผ่นดิน และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายมักประสบปัญหาในเรื่องการขาดวินัยทางการคลัง ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีความจำเป็นต้องยับยั้งและควบคุมให้ดี ไม่ให้เกิดการขยายตัวลุกลามออกไป เพราะหากการขาดวินัยการคลังมีการ

แพร่กระจายไปแล้วย่อมเป็นสาเหตุแห่งการทำลายรัฐประชาธิปไตยให้อ่อนแอลงได้ อย่างไรก็ตาม หากมีการรักษาวินัยการคลังได้ดี เศรษฐกิจสังคมและประชาธิปไตยในรัฐก็ฟื้นตัวเข้มแข็งขึ้นมา

ในการอธิบายปรากฏการณ์อันนำไปสู่การขาดวินัยทางการคลัง มีทฤษฎีสำคัญ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีเงินกองกลาง (The Common Pool theory) และทฤษฎีผู้ใช้หรือจ้างวาน-ผู้ทำการแทน

ทฤษฎีเงินกองกลาง (The Common Pool theory) ในมุมมองของวินัยทางการคลังนั้น เป็นภาวะที่คนในสังคมมีความพยายามแย่งเอาเงินภาษีอันเป็นทรัพย์สินส่วนรวม เพื่อนำไปใช้ประโยชน์เฉพาะแก่กลุ่มของตนให้ได้มากที่สุด อันจะนำไปสู่แนวทางที่รัฐประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีแนวโน้มก่อให้เกิดการขาดวินัยการคลังอันนำไปสู่การขาดดุลทางการคลังผ่านการแย่งชิงภาษีของประชาชน และนำเงินภาษีเหล่านี้ไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมืองเฉพาะกลุ่มโดยขาดความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ปัญหาจากทฤษฎีเงินกองกลางมีโอกาสเกิดขึ้นในรัฐประชาธิปไตยที่มีความหลากหลายทางการเมือง หากกระบวนการบริหารงานคลังของรัฐเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามำทำการแย่งชิงเงินภาษีอย่างไร้ขอบเขตแล้วย่อมส่งผลให้เกิดการขาดวินัยทางการคลังมากขึ้น นอกจากนี้ การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจจากภาวะสงคราม โรคระบาด ภัยธรรมชาติ เป็นอีกปัจจัยที่โน้มเอียงไปสู่การแย่งชิงเงินภาษีและขาดวินัยการคลังอีกด้วย

ทฤษฎีผู้ใช้หรือจ้างวาน-ผู้ทำการแทน (The Principle-Agent Theory) ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาการขาดวินัยการคลังเนื่องจากรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน ย่อมมีการเลือกตั้งและได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร อันมีหน้าที่ในการผลิตสินค้าและบริหารสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของตัวแทนดังกล่าวได้ดำเนินการไปในทางมิชอบมีแนวโน้มที่จะนำเงินภาษีไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมืองบางกลุ่ม และไม่กระจายผลประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างที่ควรจะเป็น ซึ่งการจัดสรรงบประมาณภาครัฐที่ไม่มีการตอบสนองตรงกับความต้องการของสาธารณชน แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์เฉพาะทางการเมืองอันเป็นลักษณะของการหาค่าเช่าทางการเมือง ส่งผลให้มีแนวโน้มในการขาดวินัยการคลังได้มากขึ้น

ทั้งนี้ จากทฤษฎีผู้ใช้หรือจ้างวาน-ผู้ทำการแทนนั้น เป็นปัญหาในประเทศประชาธิปไตยแทบทุกประเทศ กรณีประเทศไทยนั้น การดำเนินการดำเนินงานของตัวแทนในระบอบประชาธิปไตยอย่างฝ่ายบริหารได้มีการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดการละเมิดวินัยทางการคลังในหลายวาระ นโยบายจำนำข้าวเป็นนโยบายประชานิยมสำคัญที่สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจของไทย ซึ่งนักวิชาการได้

กล่าวว่าโครงการจำนำข้าว ทวก่อให้เกิดการทำลายวินัยการคลังเพราะไม่สามารถรับทราบข้อมูลการใช้งบประมาณของโครงการได้ มีข้อบ่งชี้ในการการกู้เงินนอกงบประมาณของรัฐบาลเพื่อนำเงินไปดำเนินนโยบายจำนำข้าว ซึ่งเป็นจุดที่แสดงถึงการละเมิดวินัยการคลัง วินัยการคลังเป็นเรื่องที่รัฐสภาต้องตรวจสอบและมีการควบคุม กำหนดกรอบการใช้งบประมาณสำหรับโครงการประชานิยมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการรักษาวินัยการคลังอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ระยะเวลาต้องมีการปฏิรูประบบวินัยการคลัง โดยการใช้เงินนอกงบประมาณต้องได้รับความเห็นชอบและผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อนนำไปปฏิบัติ (Isranews, 2557; สำนักข่าวอินโฟเควสท์, 2557)

ทั้งนี้ จากทฤษฎีผู้ใช้หรือจ้างวางผู้ทำการแทนนั้น เป็นปัญหาในประเทศประชาธิปไตยแทบทุกประเทศ กรณี ประเด็นหนี้สาธารณะของกรีซนั้น รัฐบาลกรีซประสบปัญหาความไม่ยั่งยืนทางการคลังของรัฐ เนื่องจากรัฐบาลมีหนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มสูงขึ้นจนไม่สามารถชำระหนี้ได้ และต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่กรีซก็ยังไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของเจ้าหนี้ อย่าง IMF ได้ สาเหตุของการเกิดวิกฤตการณ์ของกรีซเนื่องมาจาก 3 สาเหตุ คือ (1) กรีซมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่อ่อนแอ ประเทศกรีซมีขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำ มีการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่องและยาวนาน (2) ปัจจัยการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างสุดขีด ผ่านการดำเนินนโยบายทางด้านให้ค่าจ้างและสวัสดิการทางสังคมที่มีมูลค่าสูงมาก และ (3) ความอ่อนแอเชิงสถาบันการคลังและการปกปิดข้อมูล ทำให้พลเมืองในประเทศขาดความตระหนักรู้ในการยับยั้งการดำเนินนโยบายประชานิยมแบบสุดโต่งอันนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจได้ (วิระศักดิ์ เครือเทพ, 2561) ในปีปัจจุบัน ประเทศกรีซเริ่มหลุดพ้นวิกฤตเศรษฐกิจตามมาตรการรัดเข็มขัดของกลุ่มเจ้าหนี้ โดยสามารถทำงบประมาณเกินดุลได้ถึงร้อยละ 4 รวมทั้งสามารถลดอัตราว่างงานให้อยู่ระดับต่ำกว่าร้อยละ 20 ได้ในปีพ.ศ. 2561 นับเป็นอัตราว่างงานต่ำสุดนับแต่ปีพ.ศ. 2554 (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2561)

4.2 สถาบันทางการคลัง

(จรัส สุวรรณมาลา, 2556) ได้ให้คำนิยามสถาบันทางการคลังไว้ว่า สถาบันทางการคลัง หมายถึง องค์การของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจกรรมทางการคลังของภาครัฐ สถาบันทางการคลังประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี รัฐสภา กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยสถาบันข้างต้นเป็นสถาบันทางการคลังที่มีบทบาทหลักในการดำเนินนโยบายการคลัง หน้าที่สำคัญของสถาบันทางการคลังหลัก คือ การบริหารรายได้และการระดมเงินทุน การบริหารรายจ่าย รวมถึงการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง นอกจากนี้ สถาบันทางการคลังยังมีกลุ่มองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลทางการคลัง เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สถาบันตุลาการ องค์การภาคประชาชนและภาคประชาสังคมพลเมืองที่ทำหน้าที่เสียภาษี รับบริหารสาธารณะจากภาครัฐ ตรวจสอบการดำเนินงานด้านการคลังของภาครัฐ

สถาบันทางการคลังต้องมีกฎหมายในการกำกับและให้อำนาจในการปฏิบัติงาน กฎหมายมีความสำคัญในวัฒนธรรมทางการคลังของภาครัฐ โดยกฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการคลัง รวมทั้งการกำหนดความเชื่อ ท้าทีและแนวทางการปฏิบัติของสถาบันทางการคลังทั้งระบบของรัฐ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการคลังต่าง ๆ ด้านกฎหมายและวัฒนธรรมทางการคลังอันเป็นส่วนประกอบสำคัญของสถาบันการคลังในภาครัฐ

ด้วยเหตุนี้ สถาบันทางการคลังเป็นองค์การที่มีความเชื่อมโยงระหว่างภาคการเมืองฝ่ายบริหาร และภาคการคลังเข้าด้วยกัน ซึ่งนักการคลังภาครัฐมีข้อค้นพบที่ว่า สถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีผลต่อประสิทธิภาพและศักยภาพต่อการบริหารงานคลังภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งรูปแบบการเลือกตั้ง รูปแบบรัฐบาล การรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจทางการคลัง รวมทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองในภาคประชาชน ทั้งนี้เป็นสิ่งสำคัญให้ได้ศึกษากันในเรื่องสาเหตุของประเทศที่มีฐานเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน เผชิญต่อความผันผวนและวิกฤติทางเศรษฐกิจเหมือนกัน แต่มีความสามารถในการจัดการกับวิกฤติเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป การประสบกับปัญหาการขาดดุลทางการคลังที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง การที่นักการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นเข้ามาแทรกแซงแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดิน อันเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการคลังให้มีความชัดเจนและสามารถดำเนินนโยบายการคลังให้เป็นประโยชน์ตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 วิวัฒนาการของคณะกรรมการนโยบายการคลัง

(Von Trapp & Nicol, 2017) กล่าวถึงสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระไว้ดังต่อไปนี้ สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการประเมินการจัดทำนโยบายการคลังและผลการดำเนินนโยบายการคลัง โดยที่การตัดสินใจเชิงนโยบายเป็นการตัดสินใจผ่านตัวแทนประชาชนที่ผ่านระบบการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย โดยสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระจะส่งเสริมการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่หน้าเชื่อถือและส่งเสริมการดำเนินนโยบายการคลังอย่างยั่งยืน ภารกิจหลักของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ ประกอบด้วย การพยากรณ์ภาวะเศรษฐกิจมหภาคและฐานะทางการคลัง รวมทั้งการติดตาม ประเมินผลการแผนการดำเนินนโยบายการคลังซึ่งอาจมีแนวโน้มการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลต่อเนื่อง นอกจากนี้ สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระมีส่วนเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) ได้มีการให้คำแนะนำในการก่อตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ โดยเป็นที่รับทราบกันในหมู่สมาชิก OECD ในเรื่องขีดความสามารถของในการดำเนินงานของสำนักงบประมาณของรัฐสภาที่เป็นอิสระ คณะกรรมการนโยบายการคลัง เพื่อส่งเสริมวินัยการคลัง การจัดทำงบประมาณอย่างโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และเพิ่มการตรวจสอบจากภาคสาธารณะในประเด็นเลือกด้านการคลัง ทั้งนี้ความสามารถของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระยังได้รับการแนะนำจาก OECD ในกรณีความมีธรรมาภิบาลในการจัดทำงบประมาณโดยรัฐบาล ต้องพิจารณาถึงกระบวนการจัดทำงบประมาณที่มีความน่าเชื่อถือ ประกอบด้วย การประมาณการเศรษฐกิจ การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางการคลัง การจัดการความเสี่ยงและสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะกลางและระยะยาวผ่านการทำงานของสถาบันการคลังที่มีความเป็นอิสระ

สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระได้มีการก่อตั้งในหมู่ประเทศสมาชิก OECD นับแต่หลายทศวรรษก่อนหน้านี้ได้แก่ เบลเยียมจัดตั้งในปีพ.ศ. 2479 เนเธอร์แลนด์จัดตั้งในปีพ.ศ. 2488 เดนมาร์กจัดตั้งในปีพ.ศ. 2505 ออสเตรียจัดตั้งในปีพ.ศ. 2513 และสหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งในปีพ.ศ. 2517 ซึ่งประเทศที่มีการตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระเหล่านี้ได้รับแนวคิดมาจากการจัดตั้งธนาคารชาติของแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ตาม การเกิดวิกฤตการเงินโลกในระหว่างปีพ.ศ. 2551 ถึงปีพ.ศ. 2552 ทำให้เกิดการขาดดุลทางการคลังและภาระหนี้สาธารณะในรัฐบาลประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้

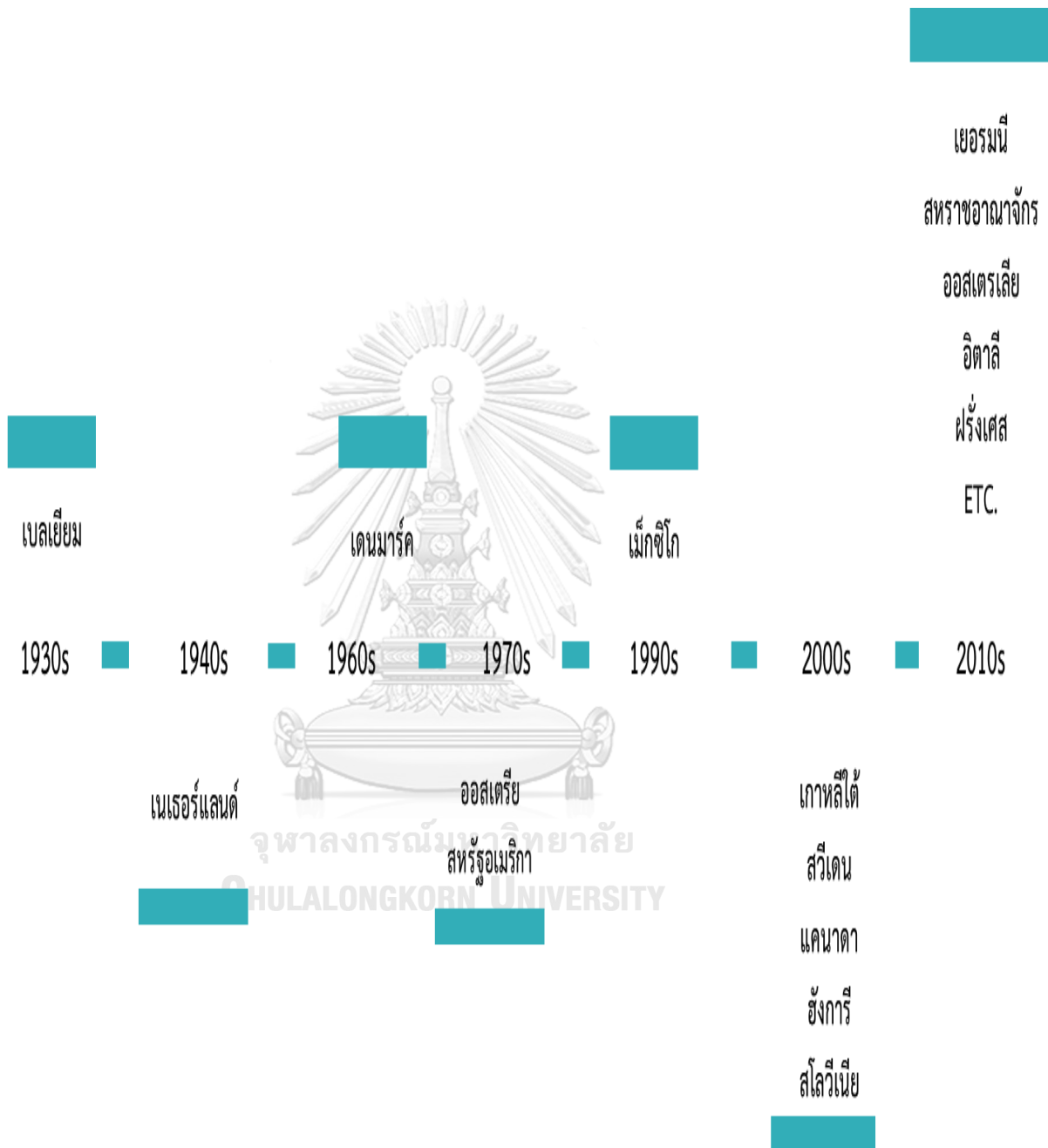
เกิดข้อตกลงในการจัดทำนโยบายการคลังที่ยั่งยืนอย่างใกล้ชิด ผู้กำหนดนโยบายได้หาแนวทางในการสร้างวินัยทางการคลัง การสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณะต่อการจัดทำงบประมาณอย่างรอบคอบและมีความโปร่งใส ส่งผลให้สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD เพิ่มขึ้นถึงสามเท่าตัวในทศวรรษที่ผ่านมาและจัดได้ว่าสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระเป็นนวัตกรรมใหม่ด้านการบริหารจัดการด้านการคลังสาธารณะ

สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการงบประมาณ การเพิ่มขึ้นของสถาบันทางการคลังแห่งใหม่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปงบประมาณในสหภาพยุโรป โดยโปรตุเกสและไอร์แลนด์เป็นประเทศกลุ่มแรกที่ได้จัดตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระอันเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูปงบประมาณของแต่ละประเทศ โดยกฎเกณฑ์ทางการคลังของสหภาพยุโรปทำให้ต้องการตั้งหน่วยงานอิสระมาเพื่อดูแลกฎเกณฑ์ทางการคลังของประเทศและการประมาณการงบประมาณและเศรษฐกิจของประเทศ เป็นเหตุให้หน่วยงานเหล่านี้มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นในหลายประเทศตามมา เช่น เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เป็นต้น หรือการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ในประเทศที่มีสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระอยู่แล้วอย่างในเดนมาร์คและออสเตรีย

สาเหตุที่ทำให้สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระมีการขยายตัวนอกกลุ่มสหภาพยุโรปมาจากการปฏิรูปรัฐสภา การก่อตั้งองค์การด้านงบประมาณของรัฐสภาเหล่านี้ของสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ แคนาดาและออสเตรเลียในปีพ.ศ. 2517 2546 2549 และ 2554 ตามลำดับ ซึ่งการก่อตั้งสถาบันการคลังในกลุ่มนี้เป็นข้อตกลงเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังและเพิ่มบทบาททางด้านการตรวจสอบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

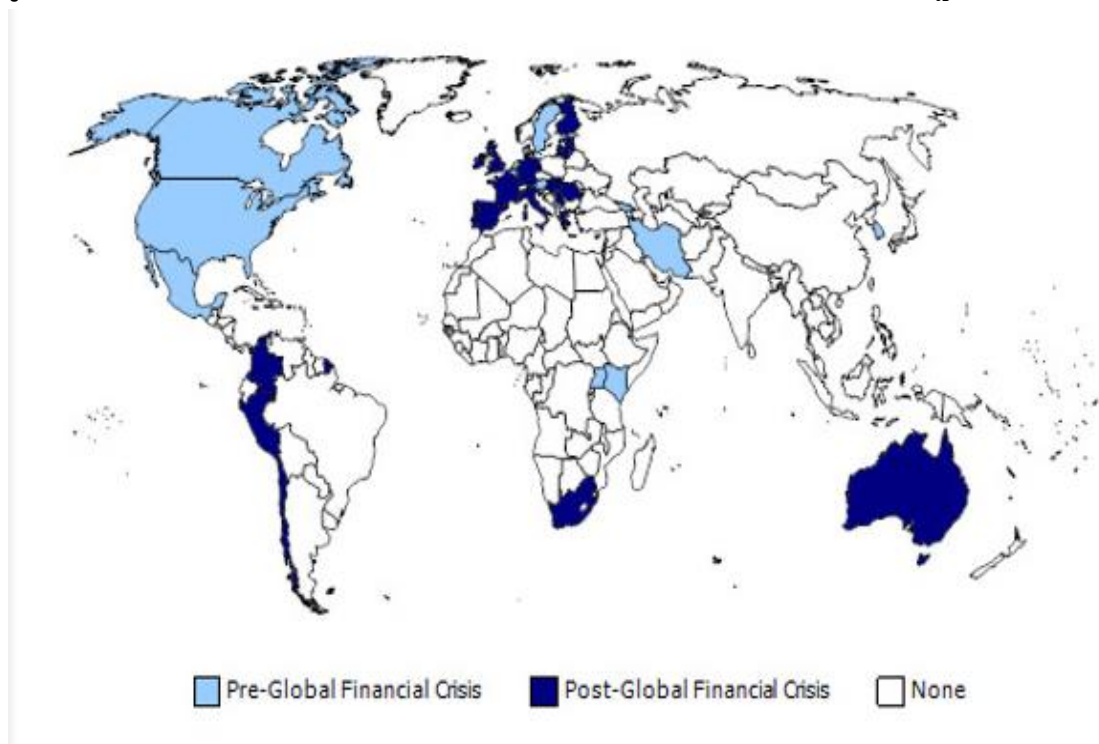
นอกจากนี้ การก่อตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระได้มีการก่อตั้งขึ้นในองค์การเหนือรัฐอย่างสหภาพยุโรป โดยในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2558 ได้มีการก่อตั้งสถาบันการคลังที่เป็นอิสระของสหภาพยุโรปในนาม European Fiscal Board (EFB) โดยมีอำนาจหน้าที่ในการประเมินและดำเนินการด้านกฎเกณฑ์ทางการคลังของสหภาพยุโรปให้คำแนะนำต่อคณะกรรมการยุโรปในเรื่องทางการคลังอย่างเหมาะสม และปฏิบัติงานร่วมกับสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระของประเทศสมาชิก นอกจากนี้ ยังมี การกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อให้มีการจัดตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในระดับมลรัฐ เช่น การก่อตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในรัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดาในปีพ.ศ. 2556 และการก่อตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในสกอตแลนด์ในปีพ.ศ. 2557 โดยให้อำนาจในการพยากรณ์รายได้และการดำเนินนโยบายการคลัง

รูปภาพที่ 2 รูปแสดงช่วงเวลาในการก่อตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ



ที่มา : (Von Trapp & Nicol, 2017)

รูปภาพที่ 3 ลำดับช่วงเวลาในการก่อตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระตามการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปีพ.ศ. 2551



ที่มา : (The IMF Fiscal Council Dataset, 2016)

ทั้งนี้ สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ สามารถแบ่งรูปแบบขององค์กรได้ 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้ คือ

The fiscal council models สถาบันการคลังในรูปแบบนี้สามารถอธิบายได้จากโดยองค์กรดังกล่าวอยู่ภายใต้หน่วยงานอิสระที่มีกฎหมายเฉพาะภายใต้ฝ่ายบริหารหรือแยกเป็น องค์กรการอิสระ (แม้องค์กร United Kingdom Office for Budget Responsibility (UK OBR) จะมีการทำงานที่ต้องรับผิดชอบต่อทั้งฝ่ายบริหารและรัฐสภา) ทั้งนี้ รูปแบบสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในลักษณะนี้มีความแตกต่างในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กร โดยองค์กรของประเทศเบลเยียมมีความเป็นอิสระขององค์กรในระดับต่ำเนื่องจากประธานของ องค์กรเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะที่เลขาธิการขององค์กรนั้นทำงานภายใต้รัฐบาลกลาง ด้านหน่วยงานของอังกฤษเป็นหน่วยงานทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นอิสระมีคณะกรรมการเป็นของตนเอง ด้านองค์กรของประเทศเนเธอร์แลนด์หน่วยงานนี้อยู่ภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจ การเกษตรและนวัตกรรม แต่องค์กรดังกล่าวจัดว่าเป็นหน่วยอิสระเนื่องจากการดำเนินงานนั้นได้มีการแยกส่วนอย่างชัดเจนจากกระทรวงต้นสังกัด

The parliamentary budget office models เป็นสถาบันทางการคลังที่อยู่ภายใต้ รัฐสภาของประเทศต่าง ๆ เช่น เกาหลีใต้ แคนาดา อิตาลี เม็กซิโก สหรัฐอเมริกา เป็นต้น โดยมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการให้ข้อมูลต่อรัฐสภาในเรื่องการจัดทำงบประมาณ และสนับสนุนการทำหน้าที่ของ คณะกรรมการงบประมาณ นอกจากนี้ สถาบันทางการคลังในรูปแบบนี้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในเรื่องการ วิเคราะห์ต้นทุนทางเศรษฐกิจอีกด้วย

Other models รูปแบบอื่น ๆ ฝรั่งเศสและฟินแลนด์ได้มีการก่อตั้งหน่วยงานอิสระที่มีความเชื่อมโยงกับองค์การด้านการตรวจสอบในระดับชาติ แม้ฟินแลนด์ จะมีการก่อตั้งสถานโยบาย เศรษฐกิจก็ตาม ด้านฝรั่งเศสได้มองว่าการก่อตั้งองค์การสภาการคลังสาธารณะจะเป็นประโยชน์ต่อ ประเทศชาติ หากได้เข้าไปรวมกับองค์การอิสระด้านการตรวจสอบของประเทศ เนื่องจากเป็นองค์การที่มีความ เป็นอิสระและมีความน่าเชื่อถือสูงภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส อันเป็นหน่วยงานที่ ได้รับความเชื่อมั่นจากสาธารณะตามกฎหมาย นอกจากนี้ สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในบางประเทศมี ความเชื่อมโยงกับธนาคารกลาง โดยธนาคารกลางของสโลวาเกียและออสเตรียได้มีการก่อตั้ง คณะกรรมการนโยบายการคลังภายใต้การดำเนินการของธนาคารกลางทั้งสองประเทศอีกด้วย

4.4 สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในประเทศพัฒนาแล้ว

4.4.1 Office for Budget Responsibility: OBR แห่งสหราชอาณาจักร

(Trapp, Lienert, & Wehner, 2015), (The Office for Budget Responsibility, 2020) ได้กล่าวถึง OBR ซึ่งได้รับการจัดตั้งเมื่อปีพ.ศ. 2553 เพื่อนำเสนอข้อมูลด้านภาคการคลังของสหราชอาณาจักรอย่างเป็นอิสระและมีความน่าเชื่อถือ ซึ่งถือเป็นหนึ่งในองค์การตรวจสอบด้านการคลังที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทั่วโลก

OBR: สหราชอาณาจักร อำนาจหน้าที่ประกอบด้วย

1) จัดทำประมาณการเศรษฐกิจและการคลังในระยะเวลา 5 ปีข้างหน้า โดยมีการเผยแพร่ข้อมูลปีละ 2 ครั้ง โดยนายกรัฐมนตรีได้กำหนดการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวตรงกับช่วงการประกาศใช้งบประมาณในช่วงฤดูใบไม้ผลิประมาณเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน

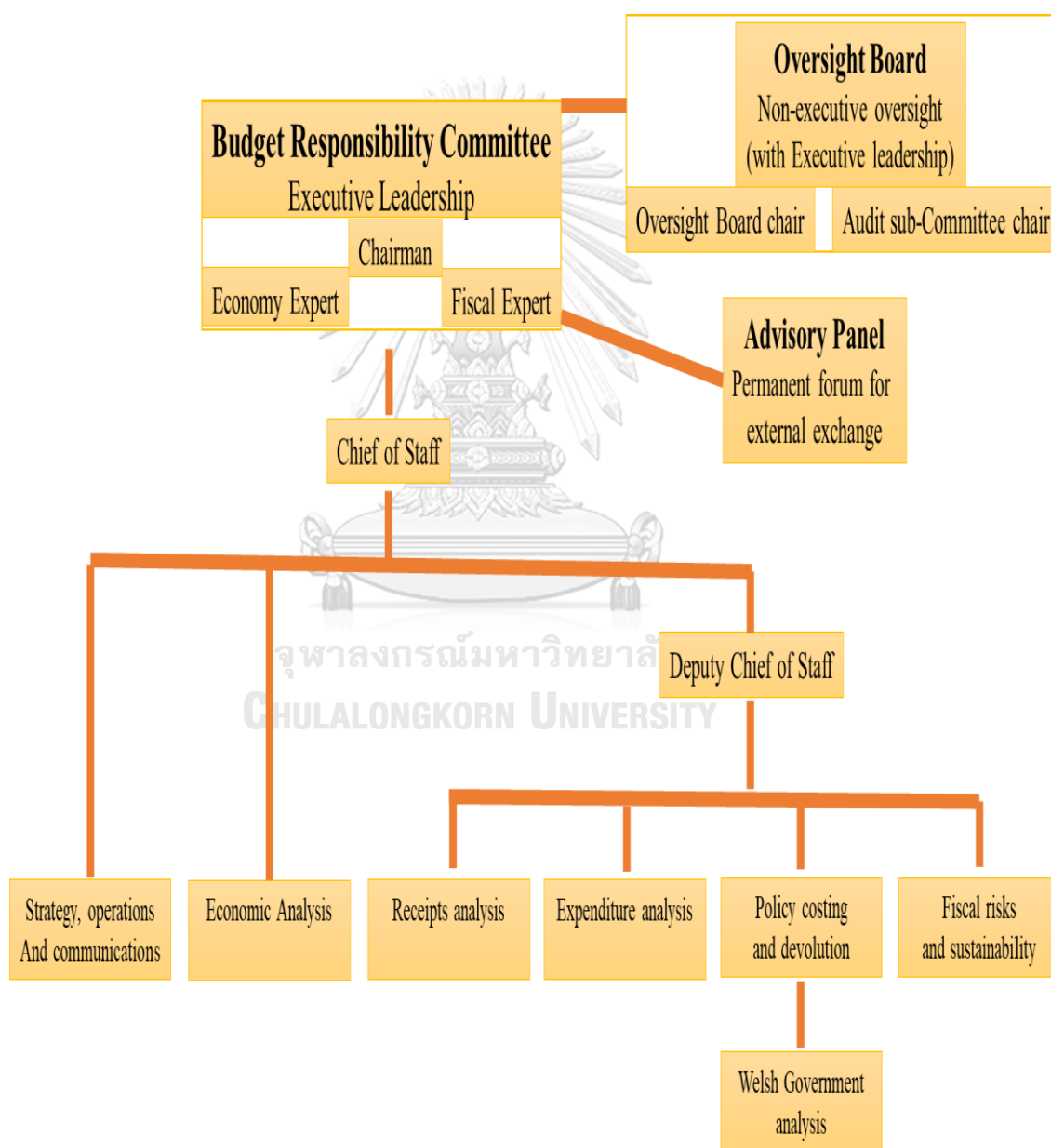
2) การประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลต่อเป้าหมายทางการคลังที่กำหนด โดย OBR ใช้ข้อมูลการประมาณการทางการคลังสาธารณะเพื่อตัดสินการปฏิบัติงานของรัฐบาลเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายทางการคลังและเป้าหมายของการใช้จ่ายด้านสวัสดิการ โดยในเดือนมกราคม 2560 รัฐบาลได้มีการตั้งเป้าหมายทางการคลังในระยะกลางใหม่ 2 เป้าหมาย คือ การกำหนดให้มีการขาดดุลงบประมาณต่ำกว่าร้อยละ 2 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในปีช่วงปีพ.ศ. 2563 ถึง 2564 รวมทั้ง การกำหนดหนี้ภาครัฐลดลงภายในปีพ.ศ. 2563 ถึง 2564

3) การวิเคราะห์ความยั่งยืนและสมดุลทางการคลังโดยมีการประเมินความยั่งยืนทางการคลังภาครัฐในระยะยาว ผ่าน Fiscal sustainability report (FSR) ซึ่งได้มีการประมาณการระยะยาวในเรื่อง รายจ่าย รายได้ ธุรกรรมทางการเงิน และประเมินการสร้าง ความยั่งยืนในกรณีนี้ของภาครัฐ รวมทั้ง การวิเคราะห์ห้สมดุลทางการคลังของภาครัฐตามมาตรฐานทางบัญชีของรัฐบาลและมาตรฐานบัญชีเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้ FSR มีการตีพิมพ์ 2 ปีต่อครั้ง

4) การประเมินความเสี่ยงทางการคลัง จะมีการเผยแพร่รายงานความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการคลังในทุก 2 ปี โดยมีการวิเคราะห์ในเรื่องรายได้จากภาษี การใช้จ่ายภาครัฐ และสมดุลทางการคลังของรัฐบาล รวมทั้งการนำเสนอข้อมูลในเรื่องความเสี่ยงทางการคลังจากภาระหนี้ผูกพันอีกด้วย

5) การกลั่นกรองภาษีและประเมินต้นทุนนโยบายด้านสวัสดิการ ด้วยการกลั่นกรองต้นทุนของภาษีแต่ละประเภทและต้นทุนการใช้จ่ายด้านสวัสดิการในงบประมาณแต่ละประเภท โดยรัฐบาลได้ให้ข้อมูลด้านต้นทุนของนโยบายและทาง OBR ต้องมีการประเมินและพิจารณาข้อมูลดังกล่าวอย่างละเอียด

รูปภาพที่ 4 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ OBR



ที่มา : (Office for Budget Responsibility, 2020)

4.4.2 The Stability Council's advisory board แห่งเยอรมนี

The Stability Council's advisory board ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2556 ตามกฎหมาย Stability Council ปีพ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมปีพ.ศ. 2560 มาตรา 7 โดยเป็น คณะกรรมการอิสระเพื่อสนับสนุน Stability Council ในการติดตามควบคุมการขาดดุลทางการคลัง ตามการกำหนดเป้าหมายในพระราชบัญญัติงบประมาณ (Independent Advisory Board to the Stability Council, 2013)

The Stability Council's advisory board ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นส่วน หนึ่งของการดำเนินการของเยอรมนีตามข้อตกลงการคลังสหภาพยุโรป คณะกรรมการจัดประชุมเป็น ครั้งแรกในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2556

The Stability Council's advisory board อำนาจหน้าที่ ประกอบด้วย

The advisory board ถูกจัดตั้งเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการเสถียรภาพของ เยอรมนีในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายงบประมาณมาตรา 51 วรรค 2 ในการป้องกันระดับ การขาดดุลงบประมาณไม่ให้สูงเกินกว่าระดับที่กฎหมายกำหนด

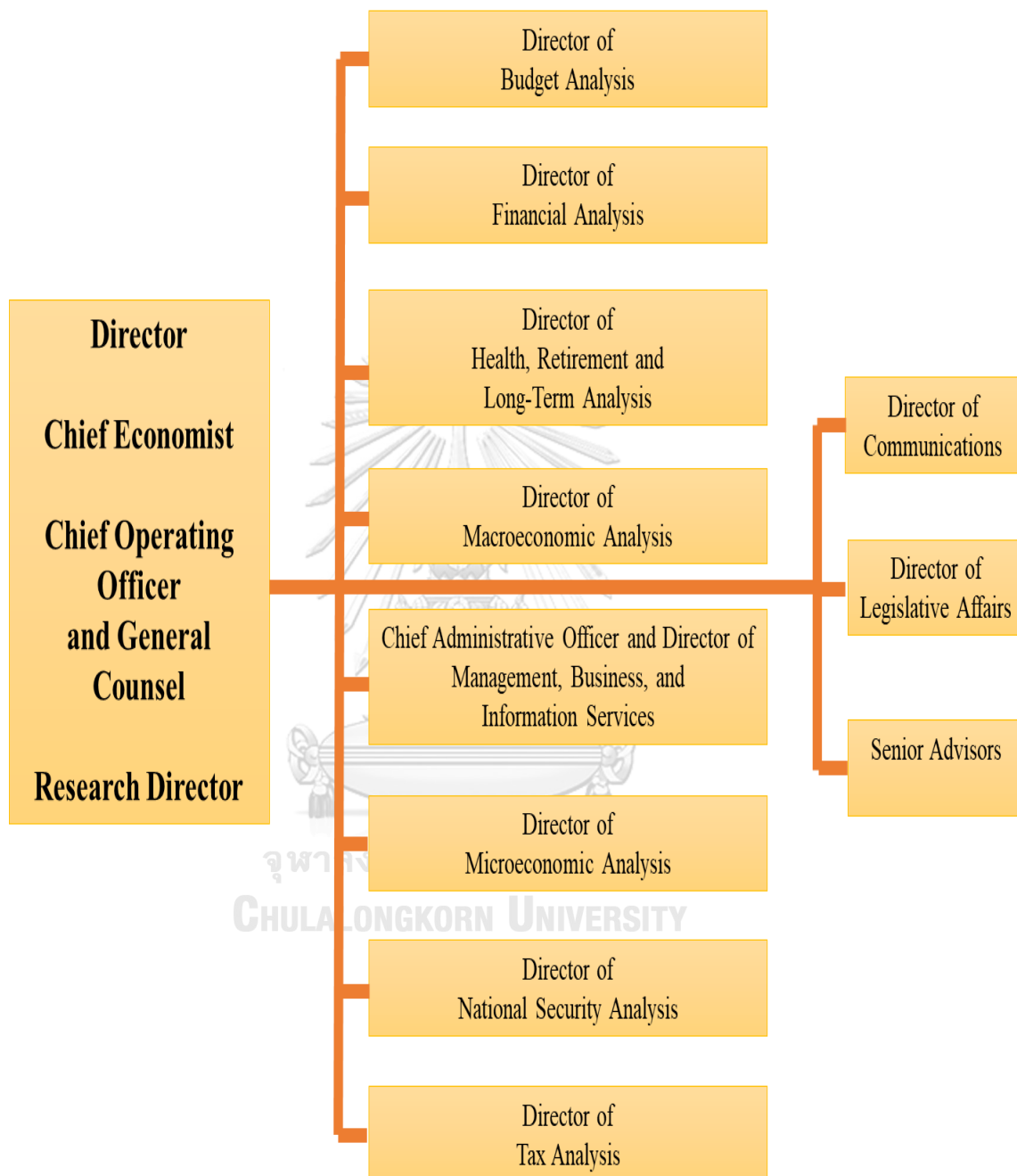
4.4.3 Congressional Budget Office: CBO แห่งสหรัฐอเมริกา

(Congressional Budget Office, 2019) (Trapp, Lienert, & Wehner, 2016) CBO ได้รับการจัดตั้งเมื่อปีพ.ศ. 2517 ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรัฐสภา พ.ศ. 2517 เพื่อให้ข้อมูลต่อสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐฯ ในด้านงบประมาณ รวมทั้งการเสริมขีดความสามารถของสภาผู้แทนราษฎรในด้านงบประมาณและเศรษฐกิจ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติดังนี้

CBO อำนาจหน้าที่ ประกอบด้วย

- 1) การประมาณการงบประมาณพื้นฐานและเศรษฐกิจ โดย CBO ได้เผยแพร่ประมาณการงบประมาณและเศรษฐกิจในสมมุติฐานรายจ่ายรัฐบาลและรายได้รัฐบาลคงเดิม โดยทำการประมาณการเป็นระยะเวลา 10 ปี
- 2) ประมาณการต้นทุนจากการออกกฎหมาย โดยกฎหมายได้มีการกำหนดให้จัดทำประมาณการต้นทุนการออกทุกฉบับซึ่งผ่านการอนุมัติจากกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา
- 3) ประมาณการงบประมาณระยะยาว โดย CBO ได้นำเสนอประมาณการงบประมาณในระยะเวลา 10 ปีข้างหน้า โดยให้ความสำคัญต่อเหตุการณ์ในอนาคต 30 ปี ผ่านการประมาณการดังกล่าวได้แสดงถึงแนวโน้มประชากร การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพในการใช้จ่ายรัฐบาล ระดับรายได้ภาครัฐ และการขาดดุลทางการคลัง
- 4) การนำเสนอรายงานวิเคราะห์ CBO ได้นำเสนอรายงานวิเคราะห์ครอบคลุมในประเด็นนโยบายแห่งรัฐประกอบด้วย การใช้จ่าย ภาษี งบประมาณและความท้าทายทางเศรษฐกิจ โดยเป็นการออกรายงานตามคำร้องขอของคณะกรรมาธิการในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งเนื้อหาสาระในรายงานนั้นครอบคลุมเรื่องโครงการของรัฐหรือประเด็นภาษีที่กำลังถูกพิจารณา ประมาณการทางเลือกในทางงบประมาณหรือผลกระทบทางเศรษฐกิจ

รูปภาพที่ 5 โครงสร้างองค์การของ CBO



ที่มา : (Congressional Budget Office, 2020)

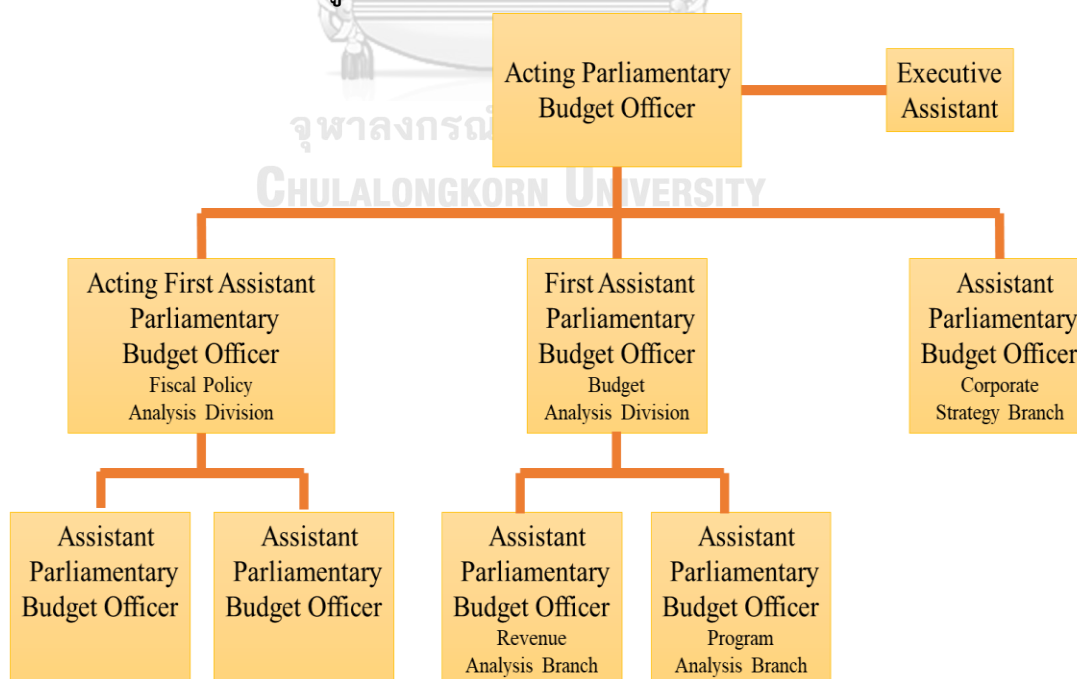
4.4.4 Parliamentary Budget Office: PBO แห่งออสเตรเลีย

(The Parliamentary Budget Office (PBO), 2020) PBO ได้รับการจัดตั้งในปีพ.ศ. 2555 โดยเพิ่มความโปร่งใสในประเด็นด้านงบประมาณและการคลัง เพื่อให้ข้อมูลต่อรัฐสภาอย่างเป็นอิสระและไม่มีการเลือกข้างผ่านการนำเสนอข้อมูลวิเคราะห์งบประมาณ นโยบายการคลัง และผลกระทบทางการเงิน ผ่านการจัดตั้งองค์การตามมาตรา 64B แห่งพระราชบัญญัติ Parliamentary Service ปีพ.ศ. 2542

PBO มีอำนาจหน้าที่ของ ประกอบด้วย

- 1) การตอบสนองต่อการร้องขอจากวุฒิสมาชิกและสมาชิกรัฐสภาเพื่อการคิดต้นทุนของข้อเสนอ นโยบายหรือเพื่อการวิเคราะห์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ
- 2) การเผยแพร่รายงานภายหลังการเลือกตั้งทุกครั้งโดยนำเสนอเรื่องความโปร่งใสเกี่ยวกับผลกระทบทางการคลังของนโยบายพรรคการเมืองสำคัญต่าง ๆ
- 3) การดำเนินการและเผยแพร่งานวิจัยที่ช่วยเพิ่มความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับงบประมาณและการตั้งค่านโยบายการคลัง

รูปภาพที่ 6 โครงสร้างองค์กรของ CBO



ที่มา : (Parliamentary Budget Office (PBO), 2017)

4.4.5 National Assembly Budget Office: NABO ของเกาหลีใต้

(National Assembly Budget Office, (n.d.)-b) NABO ได้รับการจัดตั้งเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 22 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติรัฐสภาแห่งเกาหลีใต้ ในฐานะสถาบันทางการคลังเพื่อสนับสนุนกระบวนการทางนิติบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่รัฐสภาของเกาหลีใต้ในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล

NABO มีอำนาจหน้าที่ซึ่ง ประกอบด้วย

- 1) นำเสนองานวิจัยและบทวิเคราะห์ของพระราชบัญญัติงบประมาณ แผนการบริหารจัดการด้านการคลัง และการชำระบัญชี
- 2) นำเสนอการประมาณการต้นทุนการจัดทำร่างกฎหมายที่กระทบต่องบประมาณ
- 3) นำเสนอบทวิเคราะห์และรายงานการพยากรณ์ในด้านสภาวะการเงินและสภาวะเศรษฐกิจมหภาคภายในประเทศ
- 4) นำเสนอการวิเคราะห์และประเมินความเป็นไปได้ของโครงการต่างๆ ของรัฐบาล และวิเคราะห์ความต้องการในการใช้จ่ายงบประมาณในระยะกลางถึงระยะยาว
- 5) นำเสนอผลการศึกษาและผลการวิเคราะห์เสนอต่อคณะกรรมการ NABO หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รูปภาพที่ 7 โครงสร้างองค์กรของ NABO



ที่มา : (National Assembly Budget Office, (n.d.)-a)

(Calmfors, 2011) ได้รวบรวมจุดเด่นของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การให้ความสำคัญกับการเพิ่มขึ้นของต้นทุนจากการขาดดุลงบประมาณ
2. การเพิ่มความโปร่งใสในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ อันนำไปสู่การสร้างความรู้ปิตชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณ
3. การสร้างความสมบูรณ์ในการติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางการคลังของภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม (M. R. M. Beetsma, Debrun, & Sloof, 2017) ได้สรุปข้อจำกัดของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ ไว้ดังต่อไปนี้

1. การดำเนินงานสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระไม่สามารถนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีทางการคลังได้
2. การมีอยู่ของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถทำตามสัญญาประชาคมตามต้องการของประชาชนได้
3. การดำเนินงานของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระอาจมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ตารางที่ 1 ตารางแสดงการเปรียบเทียบลักษณะของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ

ชื่อสถาบันทางการคลัง	สถาบันการคลังที่เป็นอิสระ		
	Legislative budget office	Fiscal council	Audit institution
Commonwealth Parliamentary Budget Office (PBO) Australia	<input checked="" type="checkbox"/>		
The Stability Council's advisory board Germany		<input checked="" type="checkbox"/>	
National Assembly Budget Office (NABO) South Korea	<input checked="" type="checkbox"/>		
Office for Budget Responsibility (OBR) United Kingdom		<input checked="" type="checkbox"/>	
Congressional Budget Office (CBO) United States of America	<input checked="" type="checkbox"/>		

ที่มา : (OECD Independent Fiscal Institutions Database, 2019)

ตารางที่ 2 ตารางแสดงการเปรียบเทียบลักษณะของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ

สถาบันทางการคลัง	บทบาทหน้าที่					
	วิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว	ประมาณการเศรษฐกิจหรืองบประมาณ	ติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การคลัง	บทบาทสนับสนุนรัฐสภาในการวิเคราะห์งบประมาณ	บทบาทประเมินต้นทุนของการดำเนินนโยบาย	บทบาทประเมินต้นทุนจากนโยบายการเลือกตั้ง
Commonwealth Parliamentary Budget Office (PBO) Australia	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
The Stability Council's advisory board Germany			<input checked="" type="checkbox"/>			
National Assembly Budget Office (NABO) South Korea	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Office for Budget Responsibility (OBR) United Kingdom	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
Congressional Budget Office (CBO) United States of America	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

ที่มา : (OECD Independent Fiscal Institutions Database, 2019)

ตารางที่ 3 ตารางแสดงการเปรียบเทียบดัชนี Corruption Perceptions Index: CPI

Country	ISO3	Region	CPI score 2019	Rank
Germany	DEU	WE/EU	80	9
Australia	AUS	AP	77	12
United Kingdom	GBR	WE/EU	77	12
United States of America	USA	AME	69	23
Korea, South	KOR	AP	59	39

ที่มา : (Transparency International, 2019)



บทที่ 5 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

ใบบทนี้เป็นเนื้อหาสาระจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในเรื่อง คณะกรรมการนโยบายการคลัง ในประเด็นเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง fiscal council อำนาจหน้าที่และโครงสร้างของ fiscal council และความสอดคล้องของหน่วยงานกับนิยามของ fiscal council ในประเทศไทยในกรณีประเทศไทย สามารถสรุปประเด็นได้ดังต่อไปนี้

5.1 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง fiscal council

กลุ่มนักวิชาการด้านการคลัง

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 1 ได้ให้ความเห็นว่า รัฐบาลประเทศต่าง ๆ มักมีแนวโน้มในการจัดทำนโยบายการคลังที่ละเมิดวินัยการคลัง โดยไม่ให้ความสำคัญต่อภาระหนี้ของประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสถานการณ์คลัง และล้มละลายทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งหากเกิดการดำเนินนโยบายการคลังที่มีแนวโน้มละเมิดวินัย การคลังแล้ว ทำให้เกิดความจำเป็นในการก่อตั้ง องค์การสถาบันการคลังที่เป็นอิสระ โดยองค์การนี้ย่อมมีอำนาจในการยังยั้งนโยบายดังกล่าวได้ และมีการกำหนดวินัยการคลังเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติด้านการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลในประเทศ

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 2 ได้มีความเห็นว่า จากการที่การเมืองเข้ามาแทรกแซงการดำเนินนโยบายการคลังทำให้แนวทางในการสร้างสร้างความยั่งยืนทางการคลัง การให้ความสำคัญกับวินัยทางการคลัง ความมีประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายการคลังโดยรัฐเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการดำเนินนโยบายการคลังเป็นเครื่องมือการเงินของรัฐที่มีความจำเป็นต้องได้รับการกำกับดูแล เป็นเหตุให้มีความจำเป็นในการก่อตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระเข้ามากำกับดูแลและกำหนดกรอบการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลให้สามารถส่งเสริมการสร้างสร้างความยั่งยืนทางการคลังได้

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 3 ได้มีความเห็นว่า การจัดตั้งองค์การเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐในด้านนโยบายการคลังให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐบาล ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐให้ดียิ่งขึ้น

กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 1 ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายการคลัง ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นในกรณีนี้ คือ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในหลายประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา มีการดำเนินนโยบายการคลังและจัดหางบประมาณแบบขาดดุลต่อเนื่องยาวนาน (Deficit Bias) โดยไม่ให้ความสำคัญกับงบประมาณรายจ่ายลงทุนเท่าที่ควร ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งสาเหตุของการดำเนินนโยบายลักษณะดังกล่าวสามารถสรุปได้ เนื่องจากรัฐบาลมองแต่ประโยชน์ในระยะสั้น ปัญหาการใช้ทรัพยากรทางการคลังร่วมกัน และการใช้นโยบายการคลังที่ขึ้นกับดุลพินิจของรัฐบาล (Discretionary fiscal policies) มากขึ้น และนำไปสู่การดำเนินนโยบายทางการคลังที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับเศรษฐกิจ (Pro-cyclical fiscal policy) มากกว่าการดำเนินนโยบายการคลังแบบปรับเสถียรภาพโดยอัตโนมัติ (Automatic stabilizer) ทั้งนี้ แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของรัฐบาล คือ การจัดตั้งองค์การทางการคลังที่เป็นอิสระ (Independent fiscal institutions) เพื่อให้ทำหน้าที่เสนอการวิเคราะห์งบประมาณ จัดทำการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณ ตลอดจนสถานการณ์หนี้สาธารณะเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการสนับสนุนการจัดหางบประมาณที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบในระยะยาว

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานในทีมวิเคราะห์การคลัง ฝ่ายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีความเห็นว่า นโยบายการคลังมีเป้าหมายหลักในการดูแลเศรษฐกิจมหภาค กล่าวคือ สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน กระจายรายได้อย่างเท่าเทียม และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่โดยพื้นฐานยังมีปัญหาที่เกิดจาก แรงจูงใจทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบายที่อาจทำให้การดำเนินนโยบายการคลังในหลายครั้งถูกใช้เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายระยะสั้น จนอาจส่งผลเสียต่อเป้าหมายระยะยาว (Time-inconsistency Problem) การสร้างกลไกเชิงสถาบันที่เอื้อให้การดำเนินนโยบายการคลัง เกิดความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) และความเป็นอิสระจากการเมือง (Independency) ย่อมทำให้การดำเนินนโยบายการคลังมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายระยะยาวได้ดีขึ้น

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 3 รองผู้อำนวยการ ส่วนกลยุทธ์นโยบายการเงิน สำนักกลยุทธ์นโยบายการเงิน ฝ่ายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีความเห็นว่า การผลักดัน fiscal council ให้เป็นหน่วยงานอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยเป็นรูปแบบองค์การตรวจสอบ ติดตามการดำเนินนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เนื่องจากการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังของรัฐบางโครงการในอดีตนั้นส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังของประเทศมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีหน้าที่สำคัญเพื่อวิเคราะห์เศรษฐกิจ วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายการเงินและการคลังของรัฐ และสามารถให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ และตอบสนองต่อการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังของรัฐได้อย่างครอบคลุมรอบด้านได้



ตารางที่ 4 เปรียบเทียบประเด็นเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง Fiscal Council

คำถาม	นกริชาการด้านการคลัง			เจ้าหน้าที่รัฐ		
	ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 1	ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 2	ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 3	ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 1	ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 2	ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 3
เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง fiscal council	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลประเทศต่าง ๆ มีแนวโน้มและเม็ดเงินลงทุนทางด้านการคลัง - การจัดตั้งสถาบันการคลังที่เป็นอิสระเพื่อป้องกันผลกระทบจากวิกฤตการณ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลมีการแทรกแซงในการดำเนินนโยบายการคลัง - ภาครัฐมีอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลัง - ภาครัฐมีอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลัง - ภาครัฐมีอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลัง 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดตั้งองค์การเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล - ภาครัฐมีอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลัง - ภาครัฐมีอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลัง - ภาครัฐมีอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลัง 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลต่อเนื่อง - รัฐบาลมองนโยบายระยะสั้น - นโยบายการคลังที่ขึ้นกับดุลยพินิจของรัฐบาล และไม่มีทิศทางเดียวกับสถานะเศรษฐกิจ (Pro-cyclical fiscal policy) 	<ul style="list-style-type: none"> - การดำเนินนโยบายการคลังในหลายครั้งถูกใช้เพื่อเป้าหมายระยะสั้นจนอาจส่งผลเสียต่อเป้าหมายระยะยาว - ภาครัฐยังคงเกะกะงัดงาบที่เอื้อให้การดำเนินนโยบายการคลังมีความโปร่งใส มีอิสระจากการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - ภาครัฐมีอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลัง - ภาครัฐมีอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลัง - ภาครัฐมีอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลัง - ภาครัฐมีอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลัง

5.2 อำนาจหน้าที่และโครงสร้างของ fiscal council

กลุ่มนักวิชาการด้านการคลัง

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 1 ได้ให้ความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของสถาบันการคลังที่เป็นอิสระ แต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ โดยอำนาจหน้าที่ของสถาบันการคลังที่เป็นอิสระนั้น มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดทำนโยบายการคลังของประเทศ ให้อยู่ภายใต้กรอบวินัยการคลัง โดยมีวินัยการคลังในระยะยาว ในบางประเทศ กรณีที่รัฐบาลมีการละเมิดวินัยการคลัง องค์กรนี้จะแจ้งเตือนต่อรัฐบาลและมีการส่งฟ้องให้ศาลวินิจฉัยต่อไป นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในเรื่องอื่น ๆ คือ การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังไว้สำหรับเป็นเกณฑ์ในการกำกับ การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล ในขณะที่บางประเทศมีการกำหนดให้กระบวนการทำแผนงบประมาณระยะกลางต้องมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของประเทศอีกด้วย นอกจากนี้ในบางประเทศได้มีการกำหนดกระบวนการในการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากหากมีการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเป็นการเฉพาะ ทำให้ไม่สามารถก่อกำหนดประเทศในสถานการณ์วิกฤติได้

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 2 ได้ให้ความเห็นว่า อำนาจหน้าที่สำคัญของสถาบันการคลังที่เป็นอิสระ ควรประกอบด้วย (1) การกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังโดยใช้หลักวิชาการ มีการกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อนความยั่งยืนทางการคลังได้ (2) หน้าที่ในการพิจารณาความมีประสิทธิภาพของนโยบายเศรษฐกิจรัฐบาล และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบาย (3) การให้ความคิดเห็นต่อรัฐบาลและสาธารณะในการชี้แจงถึงโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (4) การแจ้งเตือนต่อสาธารณะในกรณีความเสี่ยงทางการคลัง และ (5) การให้ความรู้ทางการคลังต่อสาธารณะ เพื่อให้เกิดการตื่นตัวของประชาชน และร่วมสนับสนุนการตรวจสอบจากภาคประชาชน นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างขององค์กร ให้มีคณะกรรมการที่มีผู้เกี่ยวข้องในหลายส่วน ประกอบด้วย นักวิชาการทางการคลัง ตัวแทนภาคเอกชน และตัวแทนภาคประชาชน

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 3 อำนาจหน้าที่ของ fiscal council มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการจัดทำงบประมาณของรัฐบาล ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการคลังในระยะยาว ติดตามประเมินผลว่าการดำเนินนโยบายการคลังมีการบรรลุผลหรือไม่ มีการนำเสนอข้อมูล บทวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจเสนอต่อรัฐสภา การติดตามประเมินความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการคลังเพื่อนำเสนอข้อมูลด้านความเสี่ยงต่อรัฐบาล รวมทั้งการนำเสนอข้อมูลด้านการคลังต่อประชาชน นอกจากนี้ โครงสร้างองค์กร ต้องเป็นการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบหน่วยงานอิสระ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานสูง

มีงบประมาณเป็นของตนเองเพื่อลดการพึ่งพารายได้จากรัฐ องค์การเป็นองค์การขนาดเล็ก มีบุคลากรที่มีความสามารถทางการคลัง ผู้เชี่ยวชาญอยู่ปฏิบัติงาน โดยให้มีผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลังเป็นคณะกรรมการขององค์การ นอกจากนี้ องค์การต้องสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลทางเศรษฐกิจได้ เทียบเท่าสำนักงบประมาณอีกด้วย

กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 1 ได้ให้ความเห็นว่า หลักการสำคัญขององค์การทางการคลังที่เป็นอิสระ (ซึ่งรวมถึง fiscal council) คือ จะต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและมีความเป็นกลางทางการเมืองไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (Non-partisanship) มีหน้าที่ในการเสนอการวิเคราะห์งบประมาณประจำปี งบประมาณระยะปานกลางและระยะยาว จัดทำการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณรายรับ รายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะ นำเสนอผลการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังทั้งด้านรายรับและรายจ่าย การใช้เงินนอกงบประมาณ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการจัดทำงบประมาณของประเทศและสนับสนุนการจัดทำงบประมาณที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบในระยะยาว และทำให้มีข้อมูลในการตรวจสอบจากระบบรัฐสภามากขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 2 ได้ให้ความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของสถาบันการคลังที่เป็นอิสระควรประกอบด้วย (1) การกำหนดกรอบเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการคลังในภาพรวม โดยเน้นเป้าหมายการคลังระยะยาวที่ต้องสร้างความสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายความเจริญอย่างเท่าเทียม และการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงิน รวมถึงพิจารณาให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายทางการคลังอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (2) สร้างกลไกที่ดำเนินนโยบายการคลังระยะสั้นและเป้าหมายระยะยาว และมีกลไกที่ช่วยกำกับดูแลความเสี่ยงทางการคลังเพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านเสถียรภาพ เช่น การวิเคราะห์ การติดตามความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ เป็นต้น (3) สร้างกลไกที่จะช่วยให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสาธารณชน เช่น การรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภา และการเปิดโอกาสให้ประชาชนและนักวิชาการสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลด้านการคลังได้โดยง่ายและสม่ำเสมอเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อใช้ศึกษาและปรับปรุงแนวนโยบายการคลังสำหรับอนาคต

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 3 มีความเห็นว่า หน้าที่ของ fiscal council คือการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังในระยะยาว การวิเคราะห์ข้อมูลทางการคลัง การแจ้งเตือนความเสี่ยงทางการคลังต่อรัฐบาล การให้ข้อมูลและความรู้ด้านการคลังแก่สาธารณชน รวมทั้งการนำเสนอข้อมูลทางการคลังต่อรัฐสภาเพื่อเป็นข้อมูลในการตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในด้านการดำเนินด้านการคลัง โครงสร้างของ fiscal council นั้น การจัดตั้งองค์การต้องมีผู้ชำนาญการที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการการต่าง ๆ ด้านการคลัง นอกจากนี้องค์การต้องมีการจัดโครงสร้างไม่ใหญ่ มีนักวิชาการที่มีความสามารถหมุนเวียนกันมาทำงาน มีนักวิจัยทำงานอยู่ตามส่วนต่าง ๆ รวมทั้งองค์การนี้ต้องมีอำนาจในการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานรัฐต่าง ๆ เพื่อใช้ในการทำวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจและเรื่องที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ต้องมีการเปิดให้หน่วยงานตรวจสอบอื่นมาตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การนี้อีกด้วย

นอกจากนี้ โครงสร้างของสถาบันการคลังที่เป็นอิสระ ต้องเป็นหน่วยงานที่มีทรัพยากรในการบริหารจัดการภายใน มีการตั้งองค์การในรูปองค์การอิสระ มีกรรมการมาจากผู้เชี่ยวชาญในด้านการคลัง ควรเป็นองค์การที่มีความกระชับ สามารถขับเคลื่อนการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบประเด็นอำนาจหน้าที่และโครงสร้างของ Fiscal Council

คำถาม	นักวิชาการด้านการคลัง			เจ้าหน้าที่รัฐ		
	ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 1	ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 2	ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 3	ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 1	ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 2	ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 3
อำนาจหน้าที่และโครงสร้างของ fiscal council	<ul style="list-style-type: none"> กำกับดูแลการจัดทำนโยบายการคลังของประเทศ กำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังของประเทศ การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณ 	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง การแจ้งเตือนความเสี่ยงทางการคลังต่อรัฐบาล การให้ความรู้ทางการคลังต่อสาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังในระยะยาว วิเคราะห์ข้อมูลทางการคลัง แจ้งเตือนความเสี่ยงทางการคลังต่อรัฐบาล ให้ข้อมูลและความรู้ด้านการคลังแก่สาธารณชน รวมทั้งการนำเสนอข้อมูลทางการคลังต่อรัฐบาล 	<ul style="list-style-type: none"> วิเคราะห์งบประมาณประจำปี จัดทำประมาณการเศรษฐกิจ วิเคราะห์ผลการเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลัง ทำใหม่ข้อมูลในการตรวจสอบจากระบบรัฐสภา 	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดเป้าหมายนโยบายการคลังในระยะยาว การสร้างกลไกกำกับดูแลความเสี่ยงทางการคลัง การสร้างความโปร่งใสต่อสาธารณะผ่านการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภา 	<ul style="list-style-type: none"> การวิเคราะห์ข้อมูลทางการคลัง การให้ข้อมูลความรู้ด้านการคลังแก่สาธารณชน การนำเสนอข้อมูลต่อรัฐสภาเพื่อเป็นข้อมูลในการตรวจสอบการดำเนินงานนโยบายของรัฐสภา

5.3 ในกรณีประเทศไทย สำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office) หรือ

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ หน่วยงานใดตรงกับนิยามของ fiscal council

กลุ่มนักวิชาการด้านการคลัง

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 1 ได้ให้ความเห็นว่า คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีความใกล้เคียงตามนิยามของ fiscal council อย่างไรก็ดี ตาม คณะกรรมการดังกล่าวเป็น คณะกรรมการที่ไม่ปลอดจากการเมือง เนื่องจากประธานคณะกรรมการเป็นนายกรัฐมนตรี เป็น ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งตามแนวคิดขององค์การนั้นจะให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารให้น้อยที่สุด ทำให้หลักการทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญที่วางไว้ไม่เกิดขึ้น

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 2 ได้ให้ความเห็นว่า คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีลักษณะการจัดตั้งใกล้เคียงกับนิยามของ fiscal council โดยมีหน้าที่ในการกำหนดวินัยการเงิน การคลัง การจัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการคลังของรัฐ ควรมีการกำหนด ขอบเขตการทำหน้าที่เพื่อให้รัฐบาลมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจผ่านเครื่องมือ ทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 3 ได้ให้ความเห็นว่า คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ไม่ได้เป็นไปตามนิยามของ fiscal council เนื่องจากคณะกรรมการชุดดังกล่าวไม่มีกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้ามาอยู่ในคณะ นอกจากคณะกรรมการตามตำแหน่งที่ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องร่วมในกรรมการ นอกจากนี้คณะกรรมการชุดนี้ต้องมีอายุยืนนานกว่ารัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งอีกด้วย สำนักงบประมาณ ของรัฐสภาเป็นหน่วยงานภายใต้รัฐสภา ไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เนื่องจากต้องปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบของทางราชการ ไม่สามารถดึงดูดผู้มีความสามารถมาทำงานได้ รวมทั้งการอยู่ภายใต้ รัฐสภา ทำให้การทำงานในเรื่องการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลังหรือ งบประมาณทำได้ในขอบจำกัด

กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 1 ได้ให้ความเห็นว่า ในกรณีของประเทศไทย การทำหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา และคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐต่างทำหน้าที่ตามนิยามของ fiscal council ในบทบาทที่แตกต่างกัน โดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา มีลักษณะเป็นหน่วยงานภายใต้รัฐสภา เน้นการปฏิบัติงานในกรอบการวิเคราะห์เศรษฐกิจ การคลัง และงบประมาณ รวมทั้งการให้คำแนะนำเรื่องการจัดทำงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในขณะที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีความใกล้เคียงกับ fiscal council โดยปฏิบัติหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์วินัยการคลัง การบริหารความเสี่ยงทางการคลัง การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง เป็นต้น

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 2 ได้ให้ความเห็นว่า ตามเจตนารมณ์แรกของการจัดทำกฎหมาย พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นั้น ต้องการที่จะสร้างกลไกในลักษณะคล้ายคลึงกับ fiscal council ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการคลังของรัฐ (คณะกรรมการฯ) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมายทางการคลังสำหรับภาพรวมในระยะปานกลางถึงยาว ควบคุมดูแลให้การดำเนินนโยบายสอดคล้องกับเป้าหมาย และกำหนดแนวทางหรือหลักการในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวอาจไม่ได้ตรงกับเจตนารมณ์แรกมากนัก ทำให้การบังคับใช้กฎหมายค่อนข้างให้น้ำหนักเอียงไปทางเน้นความยืดหยุ่นในการบริหารนโยบายการคลังมากกว่าการบรรลุเป้าหมายการคลังระยะยาว ส่วนสำนักงบประมาณของรัฐสภา เมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่จะค่อนข้างแคบกว่าคณะกรรมการฯ จะมุ่งเน้นเฉพาะเรื่องงบประมาณมากกว่านโยบายการคลังโดยภาพรวม อาทิ หน้าที่ในรูปแบบการวิเคราะห์งบประมาณ การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ รวมทั้งการให้ข้อมูลต่อรัฐสภา เพื่อประโยชน์ในการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณ

ผู้สัมภาษณ์ท่านที่ 3 ได้ให้ความเห็นว่า คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐไม่จัดว่าเป็นไปตามแนวคิดของ fiscal council เนื่องจากกรรมการชุดนี้ไม่มีบทบาทในการออกคำเตือนให้มีการระมัดระวังด้านความเสี่ยงทางการเศรษฐกิจ คณะกรรมการชุดนี้เป็นเพียงคณะกรรมการชุดหนึ่งที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมวินัยการคลัง และควบคุมกฎเกณฑ์ทางการคลัง นอกจากนี้ คณะกรรมการวินัยการเงินการคลังของรัฐยังมีการจัดประชุมกันไม่บ่อยนักในแต่ละปี ทำให้ไม่มีการพิจารณารับมือกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้

กล่าวโดยสรุป ความจำเป็นในการจัดตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ เพื่อให้มีการรักษา วินัยการคลัง ลดการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทำหน้าที่เสนอการวิเคราะห์ งบประมาณ จัดทำการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณ ตลอดจนสถานการณ์หนี้สาธารณะ อันเป็นข้อมูลในการสนับสนุนการจัดทำงบประมาณที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบในระยะยาว นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวหน้าที่ในการเสนอการวิเคราะห์งบประมาณประจำปี งบประมาณระยะปานกลางและระยะยาว จัดทำการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณรายรับ รายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะ นำเสนอผลการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังทั้ง ด้านรายรับและรายจ่าย การใช้เงินนอกงบประมาณ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการจัดทำ งบประมาณของประเทศและสนับสนุนการจัดทำงบประมาณที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบในระยะ ยาว และทำให้มีข้อมูลในการตรวจสอบจากระบบรัฐสภามากขึ้น และต้องเป็นการตั้งองค์การที่มีขนาด กระชับ มีคณะกรรมการขององค์การที่มีความเชี่ยวชาญด้านการคลัง และสามารถขับเคลื่อนการ ทำงานขององค์การได้อย่างดี

ในกรณี ของ ประเทศไทย การทำหน้า ที่ของสำนักงบประมาณ ของรัฐสภา และ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐต่างทำหน้าที่ตามนิยามของ fiscal council ในบทบาทที่ แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อดูแลนโยบายการคลังของประเทศและกรอบความยั่งยืนทางการคลังของประเทศใน ระยะปานกลาง และระยะยาว อาจต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลัง ในลักษณะที่มีอำนาจ หน้าที่ตามนิยามของ fiscal council อย่างเต็มรูปแบบ เพื่อการดูแล/กำกับ และบูรณาการการทำงาน ของ สำนักงบประมาณของรัฐสภา และคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐด้วย รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ ในการกำกับ/การออกแบบ/การดำเนินนโยบายสาธารณะ/มาตรการทางการคลัง ตรวจสอบการทำงาน ของ ฝ่ายบริหาร เพื่อให้การบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด มีความโปร่งใส และมีความยั่งยืน

บทที่ 6 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเรื่อง แนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังเพื่อส่งเสริมการบริหารการคลังอย่างยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ

1. เพื่อศึกษาแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายทางการคลังในต่างประเทศที่มีบทบาทในการลดระดับการแทรกแซงทางการเมืองที่มีส่วนทำให้การดำเนินนโยบายทางการคลังเป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย
2. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังต่อไป

6.1 สรุปผลการศึกษา

ทั้งนี้ จากการศึกษานโยบายทางการคลังที่ประเทศต่าง ๆ ได้ผลสรุปที่ว่า

6.1.1 สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ (Independent Fiscal Institution)

สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระมีความจำเป็นในการจัดตั้ง เพื่อป้องกันปัญหาในการจัดทำนโยบายการคลังแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทำหน้าที่เสนอการวิเคราะห์งบประมาณ จัดทำการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณ ตลอดจนสถานการณ์หนี้สาธารณะ และใช้เป็นข้อมูลในการสนับสนุนการจัดทำงบประมาณที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบในระยะยาว

สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการประเมินการจัดทำนโยบายการคลังและผลการดำเนินนโยบายการคลัง โดยที่การตัดสินใจเชิงนโยบายเป็นการตัดสินใจผ่านตัวแทนประชาชนที่ผ่านระบบการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย โดยสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระจะส่งเสริมการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่หน้าเชื่อถือและส่งเสริมการดำเนินนโยบายการคลังอย่างยั่งยืน ภารกิจหลักของสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ ประกอบด้วย การพยากรณ์ภาวะเศรษฐกิจมหภาคและฐานะทางการคลัง รวมทั้งการติดตาม ประเมินผลการแผนการดำเนินนโยบายการคลังซึ่งอาจมีแนวโน้มการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลต่อเนื่อง นอกจากนี้ สถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระมีส่วนเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

สถาบันการคลังที่มีความเป็นอิสระมีความสำคัญในการควบคุม ติดตาม และประเมินผลการดำเนินนโยบายการคลังของภาครัฐที่เป็นกลางและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินการคลังที่แท้จริง ปลอดภัย เสถียรภาพทางการเงินเมือง ข้าราชการประจำสามารถดำเนินงานกิจกรรมทางการเงินการคลังได้อย่างอิสระโดยสามารถจัดทำนโยบายทางการเงินการคลังได้อย่างอิสระ (Bottom Up) จากการมีสถาบันการคลังที่เป็นอิสระมารับรอง สถาบันการคลังที่เป็นอิสระนี้ เรียกว่า คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง (fiscal council)

6.1.2 รูปแบบของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ

1. The fiscal council model สถาบันการคลังในรูปแบบนี้เป็นแบบอุดมคติ เพราะเป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานอิสระที่มีกฎหมายเฉพาะภายใต้ฝ่ายบริหารหรือแยกเป็นองค์กรอิสระ ทั้งนี้ รูปแบบสถาบันทางการเงินการคลังที่เป็นอิสระในลักษณะนี้มีความแตกต่างในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรตามรูปแบบการจัดตั้งในแต่ละประเทศ

2. The parliamentary budget office model เป็นสถาบันทางการเงินการคลังที่อยู่ภายใต้รัฐสภาของประเทศต่าง ๆ โดยมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการให้ข้อมูลต่อรัฐสภาในเรื่องการจัดทำงบประมาณ และสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการงบประมาณ นอกจากนี้ สถาบันทางการเงินการคลังในรูปแบบนี้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในเรื่องการวิเคราะห์ต้นทุนทางเศรษฐกิจอีกด้วย

3. Others model รูปแบบอื่น ๆ ประเทศเหล่านี้มีการก่อตั้งสถาบันทางการเงินการคลังที่เป็นอิสระให้อยู่ภายใต้การดำเนินการตรวจสอบในระดับชาติ โดยมีตัวอย่างการจัดตั้งในประเทศฝรั่งเศสและฟินแลนด์

นอกจากนี้ การเลือกประเทศที่มีสถาบันทางการเงินการคลังที่เป็นอิสระจำนวน 5 ประเทศ ประกอบด้วย อังกฤษ เยอรมนี เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา โดยสถาบันทางการเงินการคลังที่เป็นอิสระในประเทศเหล่านี้ แบ่งได้ 2 กลุ่ม คือ แบบ Fiscal Council Models ในประเทศอังกฤษ เยอรมนี ในขณะที่เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา มีสถาบันทางการเงินการคลังที่เป็นอิสระในรูปแบบ The parliamentary budget office models ทั้งนี้ หน้าที่ที่สถาบันทางการเงินการคลังที่เป็นอิสระในประเทศดังกล่าวโดยภาพรวมได้ทำหน้าที่ ประกอบด้วย

1. วิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว
2. ประมาณการเศรษฐกิจหรืองบประมาณ
3. ติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การคลัง
4. บทบาทสนับสนุนรัฐสภาในเรื่องการวิเคราะห์งบประมาณ
5. บทบาทประเมินต้นทุนของการดำเนินนโยบาย
6. บทบาทประเมินต้นทุนจากนโยบายการเลือกตั้ง

6.1.3 สรุปวิเคราะห์ คำนิยาม ลักษณะ และบทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง (fiscal council) มีดังนี้

(1) คำนิยาม: คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง (fiscal council) เป็นหน่วยงานสถาบันทางการคลังที่มีการตั้งขึ้นเพื่อกำหนด ตรวจสอบ ควบคุมและติดตามการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐให้อยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง สามารถรักษาวินัยทางการคลังของรัฐ และไม่ก่อให้เกิดภาระหนี้สาธารณะระดับสูง อันส่งผลกระทบต่อการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

(2) ลักษณะ: เป็นองค์กรที่ปลอดการแทรกแซงทางการเมือง ข้าราชการประจำสามารถดำเนินงานกิจกรรมทางการคลังได้อย่างอิสระ โดยสามารถจัดทำนโยบายทางการคลังได้อย่างอิสระ (Bottom Up) จากการมีสถาบันการคลังที่เป็นอิสระมารีบรอง แหล่งเงินทุนของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังจะต้องลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล เช่น แหล่งเงินทุนจากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmark Tax) ในลักษณะเช่นเดียวกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นต้น

(3) บทบาทหน้าที่: บทบาทหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง ประกอบด้วย การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังของรัฐ เพื่อเป็นกรอบการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล การกำหนดแนวทางการจัดหางบประมาณระยะกลาง การติดตาม กำกับ ตรวจสอบการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล การดำเนินการพยากรณ์ วิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจโลก การให้ข้อมูลความรู้ต่อสาธารณชนในด้านข้อมูลความรู้ทางการคลังของรัฐ การดำเนินการให้ข้อมูลทางการคลังต่อรัฐสภาเพื่อให้เป็นข้อมูลต่อรัฐสภาในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล รวมทั้ง การแจ้งเตือนความเสี่ยงทางการคลังต่อรัฐบาล

จากการที่ผู้วิจัยได้ประมวลคำนิยาม ลักษณะ และบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง โดยศึกษาจากเอกสารวิชาการ และข้อมูลการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังในต่างประเทศ ลำดับถัดไปจะเป็นการเปรียบเทียบคำนิยาม ลักษณะ และบทบาทหน้าที่ที่ผู้วิจัยได้ประมวลมาเปรียบเทียบกับคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐบาลที่มีการจัดตั้งของในประเทศไทย



6.2 อภิปรายคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของไทยปัจจุบัน

สำหรับ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของไทยที่มีอยู่ 2 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง กับ สำนักงบประมาณแห่งรัฐสภา หากนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับค่านิยม ความเป็นอิสระ และบทบาทหน้าที่ ตามที่ผู้วิจัยได้สรุปมาข้างต้น พบว่า

6.2.1 ค่านิยม:

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังในประเทศไทยที่มีลักษณะใกล้เคียงกับสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ ได้แก่ สำนักงบประมาณแห่งรัฐสภา และคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ โดยสำนักงบประมาณแห่งรัฐสภาเป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภา มีลักษณะการจัดตั้งองค์การใกล้เคียงกับรูปแบบ The parliamentary budget office model ในขณะที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีลักษณะการจัดตั้งคณะกรรมการใกล้เคียงกับแบบ The fiscal council model

6.2.2 ความเป็นอิสระทางการเมืองของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง

(1) เปรียบเทียบความเป็นอิสระของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ กับรูปแบบ fiscal council ในต่างประเทศ

การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 นั้นเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการจัดตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระพบว่า รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบ The fiscal council model ในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระของคณะกรรมการของไทยนั้นไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เนื่องจาก ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 มาตรา 10 ว่าด้วย คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ประธานคณะกรรมการเป็นนายกรัฐมนตรีมาจากฝ่ายบริหาร และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ ทำให้โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีความขัดแย้งกับแนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติตามนโยบายไม่ควรถูกขึ้นำการดำเนินงานจากฝ่ายการเมือง เป็นผลให้การกำหนดวินัยการคลังเป็นตัวแทนจากฝ่ายบริหารควบคุมการดำเนินงาน และการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังของคณะกรรมการชุดนี้ไว้ เป็นปัญหาในความเป็นอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการดำเนินนโยบายการคลังให้มีประสิทธิภาพได้มากนัก

(2) เปรียบเทียบความเป็นอิสระของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกับ คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.)

(ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2558) คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ประกอบด้วยคณะกรรมการ 7 ท่าน คือ จากธนาคารแห่งประเทศไทย 3 ท่านและจากผู้ทรงคุณวุฒิ 4 ท่าน ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒินั้นได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย กนง. มีอำนาจหน้าที่ประกอบด้วย

- 1) กำหนดเป้าหมายของนโยบายการเงินของประเทศ โดยคำนึงถึง แนวนโยบายแห่งรัฐ สภาวะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ
- 2) กำหนดนโยบายการบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบ การแลกเปลี่ยนเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา
- 3) กำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายตาม (1) และ (2)
- 4) ติดตามการดำเนินมาตรการของ ธปท. ตาม (3) ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

(สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2561) ในขณะที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ตามมาตรา 10 ของพ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ และให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ตามมาตรา 11 ประกอบด้วย

(1) กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

(2) จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง

(3) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ

(4) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพัน งบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และสัดส่วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50

(5) กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

(6) กำหนดอัตราการจัดซื้อจัดจ้างหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงินนั้น คณะกรรมการแต่ละท่านมีอิสระในการจัดสนใจและการออกความคิดเห็นอย่างเป็นกลางทางการเมือง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 มาตรา 10 ระบุว่า ประธานคณะกรรมการเป็นนายกรัฐมนตรีโดยตำแหน่ง และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังร่วมเป็นรองประธานกรรมการ ทำให้โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีความขัดแย้งกับแนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติตามนโยบายไม่ควรถูกชี้นำการดำเนินงานจากฝ่ายการเมือง ทำให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐนั้นมีการดำเนินการที่ไม่เป็นอิสระนัก เนื่องจากการมีฝ่ายบริหารในคณะกรรมการอาจทำให้การตัดสินใจเชิงนโยบายมีความไม่เป็นกลาง และก่อให้เกิดการบิดเบือนในการกำหนดกฎเกณฑ์ และข้อปฏิบัติในการดำเนินนโยบายการคลังได้

6.2.3 บทบาทหน้าที่ ตามนิยามของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง (fiscal council) นั้น บทบาทหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภาและคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เป็นไปตามนิยามของ fiscal council ในส่วนใหญ่ในเรื่องของ (1) วิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว (2) ประมาณการเศรษฐกิจหรืองบประมาณ (3) ติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การคลัง (4) บทบาทสนับสนุนรัฐสภาในเรื่องการวิเคราะห์งบประมาณ อย่างไรก็ตาม บทบาทหน้าที่ของสอง

หน่วยงานไทยดังกล่าวที่ควรเพิ่มเติม คือ การให้ข้อมูลด้านการคลังต่อสาธารณะชน และการนำเสนอข้อมูลความเสี่ยงทางการคลังต่อรัฐบาล เพื่อเป็นการแจ้งเตือนต่อสถานการณ์ความไม่แน่นอนในการดำเนินนโยบายการคลังในอนาคตอันใกล้ และเพื่อก่อให้เกิดการเตรียมความพร้อมของรัฐบาลในการหาแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความแปรปรวนและผันผวนเป็นอย่างมากในยุคปัจจุบัน รวมทั้งการรักษาความยั่งยืนทางการคลังอันเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวได้



6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังนับเป็นสถาบันทางการคลังที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นในหลายปีที่ผ่านมา นานาประเทศให้ความสำคัญในการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการปฏิรูปภาคการคลังในแต่ละประเทศ ซึ่งนับเป็นสถาปัตยกรรมในการออกแบบสถาบันทางการคลังในระยะล่าสุด เนื่องจากการเกิดวิกฤติการเงินโลกในระหว่างปีพ.ศ. 2551 ถึงปีพ.ศ. 2552 ทำให้เกิดการขาดดุลทางการคลังและภาวะหนี้สาธารณะในรัฐบาลประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดข้อตกลงในการจัดทำนโยบายการคลังที่ยั่งยืนอย่างใกล้ชิด ผู้กำหนดนโยบายได้หาแนวทางในการสร้างวินัยทางการคลัง การสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณะต่อการจัดทำงบประมาณอย่างรอบคอบและมีความโปร่งใส

กรณีการปรับปรุงคณะกรรมการนโยบายการคลังให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทยนั้น เมื่อได้มีการศึกษาเปรียบเทียบจากกรณีศึกษาของสหราชอาณาจักรที่มีการจัดตั้งองค์การอิสระในรูปแบบ fiscal council มาดำเนินงานในด้านการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล โดยองค์การอิสระดังกล่าวเป็นองค์การที่มีรูปแบบเป็นองค์การอิสระในรูปแบบส่วนราชการ

สำหรับกรณีของไทยนั้นมีความจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 10 ในกรณีของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐโดยให้มีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐให้มีการเพิ่มสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลัง ตัวแทนภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้ามาร่วมในคณะกรรมการ ออกแบบภารกิจหน้าที่ขององค์การให้มีอำนาจหน้าที่ ประกอบด้วย มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลัง การวิเคราะห์งบประมาณและจัดทำประมาณการเศรษฐกิจ การกำหนดเป้าหมายการคลัง การแจ้งเตือนกรณีเกิดความเสี่ยงทางการคลังของรัฐ การให้ความรู้ทางการคลังต่อสาธารณชน และการสร้างกลไกดูแลความเสี่ยงการคลัง เพื่อตรวจสอบควบคุมการดำเนินนโยบายทางการคลังให้มีการรักษาวินัยการคลัง เกิดการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง รวมทั้ง องค์การนี้สามารถจัดทำงบประมาณได้ด้วยตนเอง ลดการพึ่งพิงงบประมาณจากภาครัฐ รวมทั้งการออกแบบโครงสร้างขององค์การให้มีขนาดเล็ก มีบุคลากรด้านการคลังที่มีคุณภาพ สามารถดึงดูดนักวิชาการและบุคคลผู้มีความสามารถเข้ามาทำงานได้ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การสามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะในการจัดตั้งสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระในรูปแบบการปรับปรุงสำนักงานงบประมาณแห่งรัฐสภา โดยให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญประกอบด้วย การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว การประมาณการเศรษฐกิจหรืองบประมาณ ติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การคลัง การสนับสนุนรัฐสภาในเรื่องวิเคราะห์งบประมาณ และการประเมินต้นทุนของการดำเนินนโยบาย เพื่อส่งเสริมให้ฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐสภามีขีดความสามารถในการตรวจสอบการดำเนินนโยบายการคลัง และควบคุมการดำเนินนโยบายการคลังให้อยู่ในกรอบวินัยการคลังมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณแห่งรัฐสภาต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเป็นที่ปรึกษาของหน่วยงานเพื่อเป็นกลุ่มผู้ให้คำแนะนำและกำหนดการตัดสินใจดำเนินการทางด้านนโยบายการคลัง และการนำเสนอผลงานทางวิชาการของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยที่คณะกรรมการชุดนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการคลัง ตัวแทนภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้าร่วมดำรงตำแหน่งเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือกันอย่างรอบด้าน ทำให้การดำเนินงานขององค์การสามารถบรรลุเป้าหมายและตัวชี้วัดขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการดำเนินงานบรรลุประสิทธิผลอีกด้วย

บรรณานุกรม

- Andersen, T. M. (2012). Fiscal sustainability and fiscal policy targets. *Economics Working Paper*, 15.
- Beetsma, M. R. M., Debrun, M. X., & Sloof, R. (2017). *The political economy of fiscal transparency and independent fiscal councils*: International Monetary Fund.
- Beetsma, R. M. W. J., & Debrun, X. (2016). Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness from Fiscal Affairs Department
- Bethlendi, A., Lentner, C., Vasa, L., & Pórá, A. (2019). Fiscal council: European model or new global standard? *Journal of International Studies*, 12(4), 32-51. doi:10.14254/2071-8330.2019/12-4/3
- Blanchard, O. J., Chouraqui, J.-C., Hagemann, R., & Sartor, N. (1991). The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. *NBER Working Paper*(R1547).
- Calmfors, L. (2011). The role of independent fiscal policy institutions.
- Congressional Budget Office. (2019). 10 Things to know about CBO. Retrieved from <https://www.cbo.gov/system/files/2019-02/10thingstoknow.pdf>. Retrieved 14 April, 2020, from Congressional Budget Office <https://www.cbo.gov/system/files/2019-02/10thingstoknow.pdf>
- Congressional Budget Office. (2020, January, 2020). Organization Chart. Retrieved from <https://www.cbo.gov/system/files/2020-01/CBO-Organization-Chart-2020-01.pdf>
- Debrun, X., & Kinda, T. (2014). Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility—Fiscal Councils on the Rise. A New Dataset. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Strengthening-Post-Crisis-Fiscal-Credibility-Fiscal-Councils-on-the-Rise-A-New-Dataset>. from Fiscal Affairs Department <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Strengthening-Post-Crisis-Fiscal-Credibility-Fiscal-Councils-on-the-Rise-A-New-Dataset>
- Economic and Financial Affairs. (2019). *Fiscal Sustainability Report 2018*(Vol. 1, pp. 212). doi:10.2765/435292
- Gottschalk, J. (2014). Re: Fiscal and Debt Sustainability. Message posted to <https://www.imf.org/external/region/tlm/rr/pdf/aug7.pdf>
- Independent Advisory Board to the Stability Council. (2013). Advisory board. Retrieved from https://www.stabilitaetsrat.de/EN/Beirat/Beirat_node.html
- Isranews. (2557, 12 กุมภาพันธ์ 2557). เปิด ‘3 มุมมอง ผู้รู้วงการข่าว’ ช่วยชวชนาหายใจรอดพ้นปมจำนำ. สำนักข่าวอิศรา,. Retrieved from <https://www.isranews.org/thaireform-doc->

economics/27215-gu-ru-rice.html

- Jankovics, L., & Sherwood, M. (2017). *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years* (pp. 34). doi:10.2765/671408
- Krejdl, A. (2006). Fiscal sustainability: definition, indicators and assessment of Czech Public finance sustainability. Czech National Bank. *Economic Research Department, Na Příkopě*.
- Marco Cangiano. (2017). Disclosing and Managing Fiscal Risks. Retrieved from http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegna/Seminario
- Mooney, H., Wright, A., & Grenade, K. (2018). Fiscal Councils: Evidence, Common Features, and Lessons for the Caribbean. Retrieved from <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Fiscal-Councils-Evidence-Common-Features-and-Lessons-for-the-Caribbean.pdf>. from Inter-American Development Bank <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Fiscal-Councils-Evidence-Common-Features-and-Lessons-for-the-Caribbean.pdf>
- National Assembly Budget Office. ((n.d.)-a). Organization Chart. Retrieved from <http://korea.nabo.go.kr/about/organiza1.php>
- National Assembly Budget Office. ((n.d.)-b). Roles & Responsibilities. Retrieved from http://korea.nabo.go.kr/about/role_work1.php
- OECD Independent Fiscal Institutions Database. (2019). *Independent Fiscal Institutions Database*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>
- Office for Budget Responsibility. (2020). Organisational structure of the Office for Budget Responsibility. Retrieved from <https://obr.uk/docs/Organogram-Jan-2020.png>
- Parliamentary Budget Office (PBO). (2017). Organisational structure. Retrieved from https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/About_the_PBO/Organisational_Structure
- Roel Beetsma, Xavier Debrun, Xiangming Fang, Young Kim, Victor Lledó, Mbaye, S., & Zhang, a. X. (2018). *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*. Paper presented at the Fiscal Frameworks in Europe: Background and Perspectives, Copenhagen, Denmark.
- Tanner, M. E. (2013). *Fiscal sustainability: A 21st century guide for the perplexed*: International Monetary Fund.
- The IMF Fiscal Council Dataset. (2016). Fiscal Councils Around the World, 2016. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/fad/council/>
- The Office for Budget Responsibility. (2020). What we do. Retrieved from <https://obr.uk/about-the-obr/what-we-do/>
- The Parliamentary Budget Office (PBO). (2020). About the PBO. Retrieved from https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/About_the_PBO

- entary_Budget_Office/About_the_PBO
 Transparency International. (2019). Corruption Perceptions Index. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>
- Trapp, L. v., Lienert, I., & Wehner, J. (2015). Principles for independent fiscal institutions and case studies. *OECD Journal on Budgeting* Volume 2015/2, 16. doi:<https://www.oecd-ilibrary.org/governance/principles-for-independent-fiscal-institutions-and-case-studies>
- Trapp, L. v., Lienert, I., & Wehner, J. (2016). United States Congressional Budget Office (CBO). *OECD Journal on Budgeting*, 2015/2. doi:<https://www.oecd-ilibrary.org/governance/principles-for-independent-fiscal-institutions-and-case-studies>
- Von Trapp, L., & Nicol, S. (2017). Designing effective independent fiscal institutions. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm>.
- ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง นโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง, เล่ม 135 C.F.R. § ตอนพิเศษ 144 ง (2561).
- จรัส สุวรรณมาลา. (2556). การคลังภาครัฐ ว่าด้วยการแข่งขัน หักหลัง และสัมพันธ์ ภาค 1 : สถาบันการคลัง (Vol. 1). กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิตติมา ชูเชิด ศรวัชย์ อังกลมเกลียว และ ปิ่นชา อภัยทาน. (2557). สร้างรากฐานความยั่งยืนทางการคลัง...สู่เสถียรภาพระบบการเงินไทย. Paper presented at the งานสัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำปี 2557, กรุงเทพมหานคร. https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/SymposiumDocument/Paper6_2557.pdf
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558). คณะกรรมการนโยบายการเงิน. Retrieved from <https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/MonetPolicyComittee/Pages/default.aspx>
- ปกรณ์ สิริประคอบ. (2560). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง (4 ed.). โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร: ปกรณ์ สิริประคอบ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2561, 19 สิงหาคม 2561). ‘อียู’ จบโครงการอู่กรีซอย่างเป็นทางการหลังเศรษฐกิจ ‘กรีซ’ เริ่มฟื้นวิกฤต. ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, . Retrieved from <https://www.prachachat.net/world-news/news-206701>
- วิมล ชาดะมีนา และคณะ. ((ม.ป.ป.)). ทำไมจึงต้องบริหารความเสี่ยงทางการคลัง. Retrieved from <http://www2.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php>
- วีระศักดิ์ เกรือเทพ. (2561). การบริหารงานคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน (3 ed.). โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศาสตรา สุตสวาสดี และภาวิน ศิริประภาณุกุล. (2557). บทบาทขององค์กรอิสระทางการคลังต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ. *Thammasat Economic Journal*, 32, 20. Retrieved from <https://www.tci-thaijo.org/index.php/TER>
- สกันธ์ วัลญญวัฒนา. (2556). ความเปราะบางและความเสี่ยงทางการคลัง ภายใต้ นโยบายการลงทุนของรัฐบาล. Paper presented at the 2 ปีนโยบายเศรษฐกิจยิ่งลักษณ์: ความฝันกับความจริง, โรงแรมโซฟิเทล สุขุมวิท กรุงเทพฯ
- สมชัย สัจจพงษ์ วิมล ชาคะมีนา นวจิตต์ บุญชรัตพันธุ์ บุญชรัทธ์ โฆ มิตานุกุทธิ์ และ ณ์ัฐพล ศรีพจนารถ. (2551). การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน)
- และแนวทางการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล. Retrieved from กรุงเทพมหานคร: [http://www2.fpo.go.th/e_research/pdf/research_project_3_2_6\(2551\).pdf](http://www2.fpo.go.th/e_research/pdf/research_project_3_2_6(2551).pdf)
- สำนักข่าวอินโฟเควสท์. (2557, 11 กุมภาพันธ์ 2557). วงเสวนาสับจัน่าข่าวทำวินัยการคลังล้มเหลว เนะรัฐเร่งระบายข่าวจ่ายชวาวนา. สำนักข่าวอินโฟเควสท์, . Retrieved from <https://www.infoquest.co.th/news/2014>
- สำนักงบประมาณ ของรัฐสภา. (2558). อำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณ ของรัฐสภา. Retrieved from https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_news.php
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2550). วิธีการจัดทำข้อมูลเพื่อการบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง. Retrieved from <http://www.fpo.go.th/FPO/index>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2561). สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. Retrieved from <http://www.fpo.go.th/main/getattachment/The-law-in-charge-of-FPO/Law-of-Finance-and-Taxation/>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2563). กรอบความยั่งยืนทางการคลัง. Retrieved from <https://data.go.th/dataset/>

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง : แนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังเพื่อส่งเสริมการบริหารการคลังอย่างยั่งยืน
สำหรับ : นักวิชาการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานด้านการคลัง

คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์ชุดนี้ จัดทำขึ้นเพื่อสอบถามข้อมูล และความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้ง
คณะกรรมการนโยบายทางการคลัง ซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์ที่ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเก็บ
รวบรวมข้อมูล เพื่อนำมาใช้เป็นส่วน หนึ่งของสารนิพนธ์ เรื่อง “แนวทางการจัดตั้ง
คณะกรรมการนโยบายทางการคลังเพื่อส่งเสริมการบริหารการคลังอย่างยั่งยืน” โดยมี
วัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายทางการคลังในต่างประเทศที่มี
บทบาทในการลดระดับการแทรกแซงทางการเมืองที่มีส่วนทำให้การดำเนินนโยบายทางการคลัง
เป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

2. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานสถาบัน
ทางการคลังของไทย ณ ปัจจุบันในการทำหน้าที่กำหนด ตรวจสอบ ควบคุมและติดตามการดำเนิน
นโยบายการคลังของภาครัฐที่อยู่บนพื้นฐานการบริหารงานคลังอย่างยั่งยืน

นายวันเฉลิม คงเกต

นิสิตปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกฉบับนี้ประกอบด้วยชุดคำถาม 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 : คำถามเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 : คำถามเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังเพื่อส่งเสริมการบริหารการคลังอย่างยั่งยืน

ส่วนที่ 1 : ข้อมูลส่วนบุคคล

คำชี้แจง : โปรดทำเครื่องหมาย ลงในช่องสี่เหลี่ยม และกรอกข้อมูลที่ตรงกับตัวท่าน

1) เพศ ชาย หญิง

2) อายุ (ปี)

3) ระดับการศึกษา

ต่ำกว่าปริญญาตรี

ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

ปริญญาโท

ปริญญาเอกจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อื่นๆ.....UNIVERSITY

4) ตำแหน่ง

5) หน้าที่ความรับผิดชอบของท่าน

6) ชื่อหน่วยงาน/กอง/ศูนย์.....

7) วันที่สัมภาษณ์

8) สถานที่สัมภาษณ์

**ส่วนที่ 2 : แบบสอบถามเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการคลังเพื่อ
ส่งเสริมการบริหารการคลังอย่างยั่งยืน**

1. เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง fiscal council คืออะไร
2. อำนาจหน้าที่และโครงสร้างของ fiscal council ต้องเป็นอย่างไร
3. ในกรณีประเทศไทย สำนักงบประมาณของรัฐบาลหรือคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ หน่วยงานใดตรงกับนิยามของ fiscal council

ทั้งนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านเป็นอย่างยิ่งที่กรุณาเสียสละเวลาให้ความร่วมมือ

ในการให้สัมภาษณ์เชิงลึก ณ โอกาสนี้

ข้อมูลประวัติส่วนตัวของผู้สัมภาษณ์

ชื่อ - สกุล : นายวันเฉลิม คงเกต

ที่อยู่ปัจจุบัน : 688/11 Wish@Siam ซ.พญานาค ถ.พญาไท แขวงถนนเพชรบุรี เขตราชเทวี กทม.
10400

อาชีพ : ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองบัญชีประชาชาติ สำนักงาน
สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การศึกษา : ปัจจุบันกำลังศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	วันเฉลิม คงเกต
วัน เดือน ปี เกิด	05 ธันวาคม 2532
สถานที่เกิด	นครศรีธรรมราช



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY