

|| นี้อาสาผู้แทนราษฎรจะมีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2557 ไปแล้วเมื่อวันที่ 23 ส.ค. และปัจจุบัน กำลังอยู่ในขั้นตอนกระบวนการพิจารณาของ วุฒิสภา แต่หากมองย้อนกลับไปยังการจัดทำ งบประมาณโดยฝ่ายบริหารและกลไกการ ตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทย แล้ว พบว่าการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติยัง เผชิญกับข้อจำกัดและปัญหาที่สำคัญหลายอย่าง ที่ทำให้การถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ของสามเสาหลักในระบบประชาธิปไตย อัน ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติ และ อำนาจตุลาการ ยังขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร จะเป็น กล่าวคือ

หนึ่ง ที่มาของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติ บัญญัติที่มีความสัมพันธ์และไม่เป็นอิสระจากกัน โดยฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและคณะ) มา จากการคัดเลือกและสนับสนุนจากเสียงข้างมาก ของฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งทำ ให้การถ่วงดุลและตรวจสอบระหว่างอำนาจอธิปไตยและอำนาจอธิปไตยเป็นไปอย่างไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร สุดท้ายก็จบด้วยการลง คณะเสียงในสภา ซึ่งไม่ใช่เรื่องยากที่ฝ่าย บริหารจะได้รับเสียงสนับสนุนในสภา ด้วย แหล่งที่มาของฝ่ายบริหารที่มีความเกี่ยวข้องกับ ฝ่ายนิติบัญญัติ

สอง การขาดข้อมูลและความเชี่ยวชาญใน การวิเคราะห์งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหารที่มีหน่วยงานภาค รัฐให้การสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง การคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานรัฐ อื่นๆ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติเอง กลับไม่มี หน่วยงานที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมาสนับสนุนในด้านข้อมูลและวิชาการ ดังนั้น การ วิเคราะห์งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็น

ไปได้อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ วิเคราะห์งบประมาณในระยะปานกลางและใน ระยะยาวของประเทศที่แทบจะเป็นไปได้ยาก ผมขออนุญาตไม่กล่าวถึงประเด็นแรกมาก นึก ท่านนายกฯ ยิ่งลักษณ์ ก็ได้กล่าวถึงและให้ ความสำคัญกับประเด็นนี้ในเวทีปฏิรูปการเมือง ว่า “ต้องมีการวางระบบสามเสาหลักคือ เสา หลักทางด้านอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ ให้มีการถ่วงดุลและตรวจสอบ ซึ่งกันและกัน นั่นคือเราจะเดินไปหาคำว่า

การทำงานของฝ่าย นิติบัญญัติยังเผชิญกับ ข้อจำกัดและปัญหาที่สำคัญ หลายอย่าง ที่ทำให้การถ่วง ดุลและตรวจสอบซึ่ง กันและกัน


ประชาธิปไตยที่โปร่งใส เป็นการตรวจสอบ และเป็นกลไกที่เป็นมาตรฐานสากลที่นานา ประเทศยอมรับ” ซึ่งถ้าหากการปฏิรูปทาง การเมืองที่กำลังดำเนินไปในขณะนี้ เป็นไปตาม หลักการที่ท่านได้ให้ไว้จริง เราคงพอมีความหวัง ที่จะได้เห็นการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบกัน มากขึ้นระหว่างสามเสาหลักของระบอบประชาธิปไตย

สำหรับประเด็นที่สอง ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าประเด็นแรก และเป็นสาระ

สำคัญของบทความนี้ ในเรื่องการเสริมข้อมูล และเครื่องมือ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ งบประมาณที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารให้กับ ฝ่ายนิติบัญญัติ ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วย ทั่วโลกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตาม ระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี มี ประสิทธิภาพมากขึ้น

การผลักดันให้เกิดหน่วยวิเคราะห์ งบประมาณที่เป็นอิสระ (จากฝ่ายบริหาร) ที่ไม่ เลือกข้างทางการเมือง และมีความถูกต้องและ น่าเชื่อถือในทางวิชาการ มาช่วยให้ข้อมูลและ วิเคราะห์ทางการคลังแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็น เรื่องที่สำคัญมากและได้เกิดขึ้นแล้วในหลายๆ ประเทศ รวมทั้งยังเป็นแนวโน้มใหม่ที่กำลังจะ เกิดขึ้นในอีกหลายๆ ประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเกิดปัญหาวิกฤตหนี้ สาธารณะที่เพิ่งเกิดขึ้น ก็ยิ่งตอกย้ำให้เห็นถึง ความสำคัญของการมีหน่วยงานทางการคลังที่ เป็นอิสระเกิดขึ้น เช่น ภายใต้ European Fiscal Compact สหภาพยุโรปได้กำหนดให้ทุก ประเทศสมาชิกจัดตั้งหน่วยงานทางการคลังที่ เป็นอิสระ มาช่วยเสริมสร้างระบบตรวจสอบ ทางด้านการคลังของประเทศ เป็นต้น

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ได้มีความก้าวหน้า ในการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวให้เกิดขึ้น อย่างเป็นทางการขึ้นแล้วในปัจจุบัน โดยมีคำสั่ง แต่งตั้ง “สำนักงบประมาณของรัฐบาล” ซึ่งขึ้น ตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการ อนุมัติอัตรากำลังและงบประมาณจำนวนหนึ่งให้ แล้ว นอกจากนี้ ก็มีโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ที่นำโดยสถาบันพระปกเกล้า (KPI) และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ภายใต้การสนับสนุนของธนาคารโลก จัดตั้งทีม วิเคราะห์งบประมาณขึ้นมา เพื่อเป็นทีมนำร่อง ที่ให้แนวทางในการวิเคราะห์งบประมาณ รวมถึง ให้การสนับสนุนในเชิงวิชาการแก่ “สำนัก



กับเศรษฐกร

✓ **ศ.ดร.ศาสตรา สูดสวัสดิ์**
 รองคณบดีฝ่ายบริหาร
 คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ บัณฑิต
www.econ.nida.ac.th
sasatra.blogspot.com

งบประมาณของรัฐบาล” ที่กำลังจะจัดตั้งขึ้น โดยผมขอเรียกทีมวิเคราะห์งบประมาณที่อยู่ภาย ใต้โครงการนี้อย่างไม่เป็นทางการว่า “Thai PBO” หรือ “Thai Parliamentary Budget Office” ในทีมนี้ประกอบไปด้วยนักวิจัยทางด้านการ คลังจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่นำโดย ดร.สมชัย จิตสุชน และนักวิจัย จากมหาวิทยาลัยต่างๆ ของประเทศไทย ซึ่งผม เองก็มีส่วนร่วมเป็นหนึ่งในทีม Thai PBO ที่จัด ตั้งขึ้น

ในสัปดาห์ที่แล้ว ทาง Thai PBO ได้ออก รายงานการวิเคราะห์งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2557 ออกมาเป็นฉบับแรก ซึ่งมีผลการ วิเคราะห์ที่น่าสนใจหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมาณการรายรับของรัฐบาล โดย Thai PBO ที่ออกมานั้นต่ำกว่าที่ปรากฏใน เอกสารงบประมาณถึงกว่า 1 แสนล้านบาท และจะทำให้เกิดการขาดดุลงบประมาณสูงถึง 3.52 แสนล้านบาท กันเลยทีเดียว ความแตกต่างของการประมาณการรายรับมีสาเหตุสำคัญ มาจากการคาดการณ์ผลกระทบทางการคลังของ นโยบายใหม่ที่ยังออกมาแตกต่างกัน (เช่น ผลของ การปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น) สำหรับรายละเอียดของการวิเคราะห์ งบประมาณที่ได้นั้น ผมและทีมวิเคราะห์ งบประมาณท่านอื่นๆ ของ Thai PBO จะหา โอกาสและช่องทางต่างๆ มานำเสนอต่อ สาธารณะต่อไปในอนาคต ■