



The Role of Independent Fiscal Institutions in Economic Growth

*Sasatra Sudsawasd**

The School of Development Economics,

National Institute of Development Administration, Thailand

Pawin Siriprapanukul

Faculty of Economics, Thammasat University, Thailand.

Abstract

This study examines the impact of independent fiscal institutions on economic growth, by extending the framework that links budgetary positions to growth of an economy. The empirical finding indicates that the establishment of independent fiscal institution without considering its functions do not have a direct impact on growth. However, if the established independent fiscal institution leads to a reduction of the budget deficit, growth can be indirectly promoted. In addition, independent fiscal institutions with the function of policy costing can increase the effectiveness of productive government expenditure, which, in turns, enhances growth.

Keywords: Independent fiscal institutions, fiscal policy, growth

JEL Classifications: E62, H61, O43

* **Corresponding author: Address:** 118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok, Bangkok THAILAND 10240 Tel: +662-727-3000. Email: sasatra@nida.ac.th

บทบาทขององค์การอิสระทางการคลังต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ศาสตรา สุตสวัสดิ์*

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประเทศไทย

ภาววิน ศิริประภาณุกุล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประเทศไทย

บทคัดย่อ

งานศึกษาชิ้นนี้ได้ศึกษาถึงผลกระทบของการจัดตั้งองค์การอิสระทางการคลังที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าว ผ่านการศึกษาที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างฐานะทางการคลังและอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในอดีตผลลัพธ์ของงานศึกษาได้แสดงให้เห็นว่า การจัดตั้งองค์การอิสระทางการคลังโดยไม่ได้พิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่ ไม่มีผลโดยตรงต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม หากการจัดตั้งองค์การอิสระทางการคลังมีผลที่ทำให้จัดหางบประมาณของรัฐบาลขาดคลุลน้อยลงก็จะส่งผลโดยอ้อมต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศได้ นอกจากนี้การจัดตั้งองค์การอิสระทางการคลังที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐจะส่งผลให้รายจ่ายรัฐบาลที่มีผลต่อผลิตภาพ (Productive expenditure) มีประสิทธิภาพดีขึ้น และทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้นได้

1. บทนำ

ภาพการดำเนินนโยบายการคลังในเชิงมหภาคส่วนหนึ่งถูกสะท้อนจากตัวชี้วัดทางการคลัง ได้แก่ ดุลงบประมาณของรัฐบาล ระดับหนี้สาธารณะ สัดส่วนรายจ่ายลงทุนในงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล เป็นต้น ในกรณีของประเทศไทย ตัวชี้วัดต่างๆ เหล่านี้ แม้จะยังไม่ได้บ่งชี้ถึงปัญหาทางการคลังที่ปรากฏขึ้นแล้วในปัจจุบัน แต่พัฒนาการของตัวชี้วัดเหล่านี้ได้สร้างความกังวลให้กับหลากหลายฝ่ายที่ติดตามการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น ลักษณะของการจัดทำงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่องยาวนานของรัฐบาลได้ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะหลัง รวมถึงสัดส่วนงบรายจ่ายลงทุนของรัฐบาลที่แสดงแนวโน้มลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

ตัวชี้วัดทางการคลังดังกล่าวข้างต้นมีส่วนบ่งชี้ถึงการทำหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลไปถึงอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด งานศึกษาที่ผ่านมาในอดีตได้พยายามอธิบายถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยเริ่มต้นจากงานศึกษาของ Barro (1990) ซึ่งสร้างกรอบแนวคิดที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินนโยบายการคลังกับการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว โดยให้ข้อสรุปว่าการดำเนินนโยบายที่มุ่งปรับเปลี่ยนไปสู่การใช้จ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพและการจัดเก็บรายได้รัฐบาลที่ไม่บิดเบือนแรงจูงใจจะส่งผลบวกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ต่อมางานศึกษาเชิงประจักษ์ของ Kneller et al. (1999) ได้ให้ผลการศึกษาที่สนับสนุนข้อสรุปดังกล่าวของ Barro (1990) และเช่นเดียวกัน งานศึกษาของ Bose et al. (2003) และ Gupta et al. (2005) ได้แสดงหลักฐานสนับสนุนข้อสรุปของ Barro ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาอีกจำนวนมาก อาทิเช่น Perotti (1999) Ilzetski et al. (2010) และ Alesina and Perotti (1995) เป็นต้นที่แสดงให้เห็นว่าการปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลในลักษณะดังกล่าวส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้นอีกด้วย

งานศึกษาชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ต้องการต่อ ยอดงานศึกษาที่ผ่านมาในเรื่องนี้ โดยต้องการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล ปัจจัยเชิงสถาบัน และความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจที่วัดโดยอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับปัจจัยเชิงสถาบัน งานศึกษาชิ้นนี้ให้ความสนใจไปที่การมีองค์กรอิสระทางการคลัง (Independent fiscal institutions) ที่ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์นโยบายการคลังสู่สาธารณะ พยากรณ์เศรษฐกิจและฐานะการคลังในอนาคต รวมไปถึงการวิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายรัฐต่างๆ โดยจะแยกพิจารณาการทำหน้าที่แต่ละหน้าที่ข้างต้นออกจากกัน ทั้งนี้ผลการศึกษาส่วนหนึ่งจากงานศึกษานี้บ่งชี้ว่าการจัดตั้งองค์กรอิสระทางการคลังที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของการดำเนินนโยบายภาครัฐ สามารถมีผลต่อการดำเนินนโยบายการคลัง ที่ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศปรับตัวไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้

นอกจากบทนำในส่วนนี้แล้วส่วนย่อยที่สองแสดงภาพการปรับตัวอันไม่เพียงประสงค์ของฐานะทางการคลังของประเทศไทย และให้คำอธิบายถึงแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการปรับตัวลักษณะดังกล่าวพร้อมทั้งนำเสนอปัจจัยเชิงสถาบันที่น่าจะมีผลช่วยลดทอนแรงจูงใจข้างต้นโดยองค์กรอิสระทางการคลังถือเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของปัจจัยเชิงสถาบันนี้ ส่วนย่อยที่สามอธิบายความสัมพันธ์ในเชิงทฤษฎีระหว่างตัวชี้วัดฐานะการคลัง ปัจจัยเชิงสถาบัน และอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ส่วนย่อยที่สี่แสดงรายละเอียดของวิธีการศึกษาในงานศึกษานี้ ซึ่งเป็นการทดสอบแนวคิดที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดฐานะทางการคลัง ปัจจัยเชิงสถาบัน และอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ส่วนย่อยที่ห้าแสดงถึง แหล่งที่มาของข้อมูลและการวิเคราะห์เบื้องต้น ส่วนย่อยที่หกแสดงผลการศึกษาหลัก ส่วนย่อยที่เจ็ด ซึ่งเป็นส่วนย่อยสุดท้าย เป็นการสรุปผลการศึกษาและนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

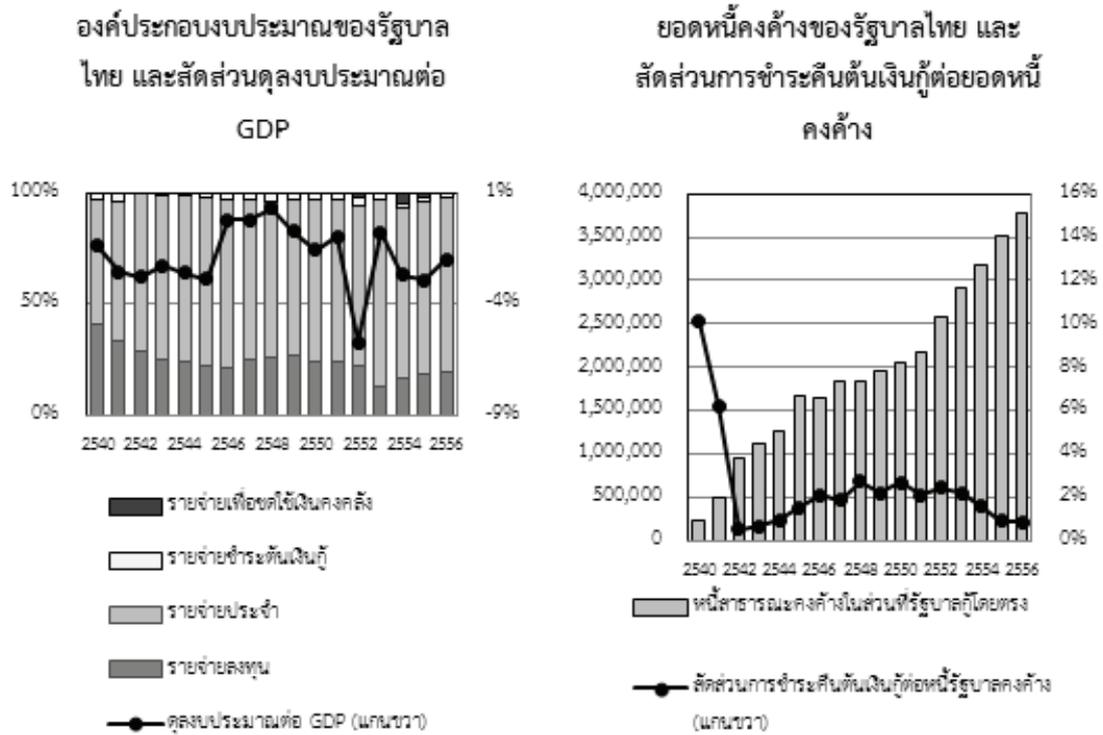
2. การใช้งบประมาณของไทยและความท้าทาย

ในช่วงกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาตัวชี้วัดฐานะทางการคลังของประเทศไทยปรับตัวไปในทิศทางที่ไม่เพียงประสงค์มาอย่างต่อเนื่อง ภาพที่ 1 แสดงข้อมูลตัวชี้วัดฐานะการคลังที่สำคัญโดยจะเห็นได้ว่าสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนเมื่อ

เทียบกับงบประมาณทั้งหมดมีแนวโน้มลดต่ำลง โดยงบรายจ่ายลงทุนของรัฐบาลปรับตัวลดลงจากระดับราวร้อยละ 41 ของงบประมาณทั้งหมดในปีงบประมาณพ.ศ.2540 มาสู่ระดับราวร้อยละ 24 – 26 ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2548 – 2550 และปรับตัวสู่ระดับราวร้อยละ 16 – 19 ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2556 นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ในช่วงเวลาดังกล่าวมีเพียงปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ปีเดียวเท่านั้นที่งบประมาณของประเทศอยู่ในระดับเกินดุลเล็กน้อย ซึ่งแน่นอนว่าการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ย่อมนำมาซึ่งการปรับเพิ่มขึ้นของระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทย

รูปภาพที่ 1 ทางด้านขวาแสดงระดับหนี้สาธารณะคงค้างเฉพาะในส่วนที่รัฐบาลกู้โดยตรง ซึ่ง ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2556 อยู่ที่ระดับราว 3.8 ล้านล้านบาท ถึงแม้ว่าหนี้รัฐบาลระดับดังกล่าว เมื่อรวมเข้ากับองค์ประกอบอื่นๆของหนี้สาธารณะแล้ว จะทำให้ได้สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างในภาพรวมของประเทศอยู่ที่ระดับราวร้อยละ 46 ของ GDP ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆหลายประเทศ แต่จากแนวโน้มการปรับตัวที่พุ่งสูงขึ้นอย่างชัดเจนก็อาจสร้างความกังวลถึงระดับหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคตได้นอกจากนั้น เมื่อมองถึงการตั้งงบประมาณชำระคืนเงินกู้ของรัฐบาลในภาพเดียวกัน จะเห็นได้ว่าสัดส่วนการชำระคืนเงินกู้ของประเทศไทยในระยะหลังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ราวร้อยละ 1 – 3 เมื่อเทียบกับหนี้คงค้างของรัฐบาล

รูปภาพที่ 1 ตัวชี้วัดฐานะการคลังที่สำคัญของไทยในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2540- 2556



ที่มา : สำนักงบประมาณสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ลักษณะของการดำเนินนโยบายทางการคลังที่เอนเอียงไปในทิศทางของการจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องยาวนาน (Deficit bias) การไม่ให้น้ำหนักความสำคัญกับรายจ่ายลงทุนมากนัก ในขณะที่ระดับหนี้สาธารณะก่อตัวเพิ่มสูงขึ้น ไม่ใช่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะแต่ในประเทศไทย ประเทศอื่นๆ ส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา

ที่พบลักษณะของการดำเนินนโยบายทางการคลังที่เอนเอียงดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้คำอธิบายถึงลักษณะการเอนเอียงในการจัดทำงบประมาณที่เกิดขึ้น ได้แก่

หนึ่ง รัฐบาลมีลักษณะที่มองแต่ประโยชน์ในระยะสั้น (Short sightedness) โดยมองข้ามผลของการจัดทำงบประมาณไม่สมดุลอย่างต่อเนื่องที่มีในระยะยาวซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความไม่มั่นใจว่าจะได้รับการเลือกตั้งกลับมาเป็นรัฐบาลในสมัยหน้า (Persson and Svensson, 1989; Alesina and Tabellini, 1990)

สอง ปัญหาการใช้ทรัพยากร (ทางการคลัง) ร่วมกัน (Common-pool problem) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเศรษฐกิจที่รัฐมีทรัพยากร (รายได้รัฐบาล) เป็นจำนวนมาก เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รัฐบาลมีแรงจูงใจที่จะเพิ่มการใช้จ่ายมากขึ้น จนอาจกลายเป็นมากจนเกินความจำเป็น และอาจนำไปสู่การจัดทำงบประมาณขาดดุลที่ผลกระทบในการหารายได้มาชดเชยการขาดดุลที่เกิดขึ้นไปยังรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต่อในภายหลัง ซึ่งผลจะนำไปสู่การจัดทำงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่องการเพิ่มระดับหนี้สาธารณะของประเทศ และอาจนำไปสู่การดำเนินนโยบายทางการคลังที่ผันผวนไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Weingast et al., 1981; Alesina et al., 2008) และ

สาม การใช้นโยบายการคลังที่ขึ้นกับดุลพินิจของรัฐบาล (Discretionary fiscal policies) มากขึ้น และนำไปสู่การดำเนินนโยบายทางการคลังที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับเศรษฐกิจ มากกว่าการดำเนินนโยบายการคลังแบบปรับเสถียรภาพโดยอัตโนมัติ (Automatic stabilizer) ทั้งนี้การดำเนินนโยบายทางการคลังที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่าการดำเนินนโยบายทางการคลังที่ผันผวนไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-cyclical fiscal policy) คือ รัฐมีการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในช่วงที่เศรษฐกิจดี แต่ลดงบประมาณรายจ่ายในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำหรือชะลอตัว¹

แรงจูงใจเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การดำเนินนโยบายทางการคลังที่ได้รับความรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อบรรเทาหรือลดแรงจูงใจของผู้กำหนดนโยบายในการจัดทำงบประมาณที่เอนเอียงลักษณะดังกล่าว และทำให้การดำเนินการทางการคลังของประเทศดีขึ้น มีความรับผิดชอบ รวมถึงเป็นไปในลักษณะที่ผันผวนไปตรงกันข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical fiscal policies) มากขึ้น² แนวทางหนึ่งที่มีถูกนำมาเสนอนอกมานั้น เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงหรือปฏิรูปปัจจัยสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายทางการคลัง

ทั้งนี้งานศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดีสามารถลดระดับการดำเนินนโยบายการคลังที่ได้รับความรับผิดชอบลงได้ (Debrun et al., 2008; Hagemann, 2011; IMF, 2013a; ECB, 2013) โดยปัจจัยสถาบันที่เกี่ยวข้องได้แก่

หนึ่ง การประยุกต์ใช้วิธีการงบประมาณที่สนับสนุนให้เกิดความรับผิดชอบทางการคลังในระยะยาว รวมถึงสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสเพิ่มขึ้นในการจัดทำงบประมาณ เช่น การจัดทำแผนงบประมาณระยะปานกลาง (Medium-term budgetary planning) การออกกฎหมายอย่างเช่น Fiscal responsibility laws ในประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น

สอง การมีกฎการคลัง (Fiscal rules) ที่ดี ที่ช่วยควบคุมการใช้ดุลพินิจของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายทางการคลังหรือลดความเอนเอียงในการจัดทำงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง และช่วยสนับสนุนการมีวินัยทางการคลัง นอกจากนี้ กฎการคลังอย่างเช่น Structural budget balance ยังช่วยให้การดำเนินนโยบายทางการคลังมีลักษณะที่ผันผวนไปตรงกันข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจอีกด้วย และ

สาม การจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระ (Independent fiscal institutions) อาทิเช่น หน่วยงาน Congressional Budget Office (CBO) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1974) หน่วยงาน Parliamentary Budget Office ในประเทศแคนาดา (ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1974) หน่วยงาน National Assembly Budget Office

¹ ในกรณีของประเทศไทย Sudsawasd and Puapan (2014) พบหลักฐานเชิงประจักษ์ที่บ่งชี้ว่า การใช้นโยบายการคลังในส่วนที่ขึ้นกับดุลพินิจของรัฐบาลไทยนำไปสู่การดำเนินนโยบายทางการคลังที่ผันผวนไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-cyclical fiscal policy)

² ดู Debrun et al. (2008) Hagemann (2011)

ของเกาหลีใต้ (ก่อตั้งในปี ค.ศ. 2003) ทั้งนี้งานศึกษานี้ขอเรียกหน่วยงานหรือองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระในลักษณะนี้ว่า ‘PBO’

หลักการสำคัญของ PBO จะต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและมีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (Non-partisanship) มีหน้าที่ในการเสนอการวิเคราะห์งบประมาณประจำปี งบประมาณระยะปานกลางและระยะยาว จัดทำการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณรายรับ รายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะ นำเสนอผลการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังทั้งด้านรายรับและรายจ่าย การใช้เงินนอกงบประมาณ ซึ่งจะ เป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการจัดทำงบประมาณของประเทศและสนับสนุนการจัดทำงบประมาณที่โปร่งใสและ มีความรับผิดชอบในระยะยาว และทำให้มีข้อมูลในการตรวจสอบจากระบบรัฐสภามากขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อการพัฒนา ประเทศในระยะยาว

ประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาได้มีการประยุกต์ใช้ปัจจัยเชิงสถาบันในลักษณะของกฎการคลัง โดยกฎการคลัง ของประเทศไทย สามารถสรุปได้ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ และตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้ สาธารณะ พ.ศ.2548 มาตรา 21 ได้กำหนดขอบเขตในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่าย สูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงิน 1) ร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณีกับอีก 2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ นอกจากนี้มาตรา 17 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้ ในกรณีที่จำเป็นต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 มาตรา 22 ได้กำหนดให้การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี กระทรวงการคลังสามารถกู้เป็น เงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมาตรา 28 ได้กำหนดให้ในปีงบประมาณ หนึ่ง กระทรวงการคลังจะค้าประกันได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

นอกจากนี้ ในปัจจุบันกระทรวงการคลังได้กำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังไว้คือ หนึ่ง กำหนดให้มีสัดส่วน หนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 สอง กำหนดให้ภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 สาม กำหนดมีการ จัดทำงบประมาณสมดุลในปี พ.ศ. 2560 และสี่ กำหนดให้สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 แต่ทั้งนี้ ปัญหาส่วนหนึ่งที่พบคือ กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ออกมานั้นเป็นเพียงแค่กรอบหรือแนวโน้มในการดำเนินนโยบาย ทางการคลังเท่านั้น ซึ่งไม่ออกมาโดยมีกฎหมายรองรับ ดังนั้นที่ผ่านมาจึงมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์ที่ใช้ในกรอบความยั่งยืน ทางการคลังมาแล้วหลายครั้ง ทั้งในส่วนของเกณฑ์สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP หรือเป้าหมายของการจัดทำงบประมาณ สมดุล นอกจากนี้ เกณฑ์สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ก็สามารถปฏิบัติตามได้มา เป็นเวลานานกว่า 10 ปี (รูปภาพที่ 1)

ดังนั้นภาพรวมของกฎการคลัง (รวมถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลัง) ที่ใช้ในประเทศไทย จึงมีเป้าหมายสำคัญ อยู่ที่การควบคุมขนาดงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลในแต่ละปีและการควบคุมการกู้เงินและระดับหนี้สาธารณะของประเทศ แต่ทั้งนี้ประเทศไทยยังขาดกฎการคลังที่ช่วยควบคุมความเอนเอียงในทิศทางของการจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่อง (Deficit bias) (ยกเว้นวาระระดับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเข้าใกล้ระดับร้อยละ 60) หรือกฎการคลังที่สนับสนุน การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic stabilization) อย่างเช่น Structural budget balancerule ซึ่งจะแก้ไข ปัญหาการดำเนินนโยบายทางการคลังที่ผันผวนไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ อีกทั้งกฎการคลังที่ใช้ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุม ไปถึงการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณประจำปี ซึ่งอาจสร้างปัญหาและภาระทางการคลังต่อไปในอนาคตได้เช่นเดียวกัน

สำหรับหน่วยงาน PBO นั้น ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อต้นปี พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมา ประธานคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาได้มีคำสั่งแต่งตั้ง 'สำนักงบประมาณของรัฐสภา' ขึ้น โดยมีสถานะเป็น 'กลุ่มงาน' ขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอัตรากำลัง 31 อัตรา โดยมีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหัวหน้ากลุ่มงาน มีงบประมาณจัดสรรให้แล้วจำนวนหนึ่ง ซึ่งในอนาคตหาก 'สำนักงบประมาณของรัฐสภา' หรือหน่วยงานทางการคลังอื่นๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมา สามารถดำเนินงานและมีบทบาทในการวิเคราะห์งบประมาณและการคลังของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณประจำปี งบประมาณระยะปานกลาง การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ หรือกิจกรรมทางการคลังและกิจการคลังอื่น ๆ ตลอดจนผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษี ดังเช่นหน่วย Congressional Budget Office (CBO) ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้รับการยอมรับในเชิงวิชาการ และถือเป็นต้นแบบสำหรับหน่วยงานในลักษณะแบบเดียวกันนี้ในประเทศต่างๆ ก็น่าจะมีส่วนสำคัญในการลดระดับการดำเนินนโยบายการคลังที่ไร้ความรับผิดชอบลงได้

3. นโยบายการคลัง ปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลัง และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ฐานะการคลังที่ดีขึ้นไม่เพียงส่งเสริมความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว แต่ยังเป็นปัจจัยสนับสนุนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย โดยมีคำอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินนโยบายการคลังกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจหลากหลายประการ ซึ่งงานศึกษาของ Barro (1990) ถือเป็นงานศึกษาที่ถูกอ้างถึงในวงกว้าง ทั้งนี้ตามแนวคิดของงานศึกษาดังกล่าว รัฐบาลมีการใช้จ่ายในสองลักษณะ ได้แก่ รายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพ (Productive expenditure) และรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพ (Non-productive expenditure) ในขณะที่การใช้จ่ายของรัฐบาลดังกล่าวจะมีที่มาของเงินทุนจากการจัดเก็บภาษีสองลักษณะ ได้แก่ ภาษีที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรม (Distortionary taxation) และภาษีที่ไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรม (Non-distortionary taxation)

รายจ่ายรัฐบาลที่มีผลต่อผลิตภาพหมายถึง รายจ่ายที่สนับสนุนความสามารถในการแข่งขันของหน่วยเศรษฐกิจในประเทศ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดหาสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น การจัดหาสินค้าสาธารณะ บริการสาธารณสุขและบริการการศึกษา ที่ส่งเสริมผลิตภาพของแรงงานและผู้ผลิต รวมไปถึงบทบาทในการรักษากรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอีกด้วย ในขณะที่รายจ่ายรัฐบาลที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพหมายถึง รายจ่ายที่มุ่งสนับสนุนการบริโภคของประชาชนในประเทศ เช่น การอุดหนุนการบริโภคและการผลิตสินค้า การแทรกแซงราคาสินค้า รวมไปถึงการให้สวัสดิการสนับสนุนการครองชีพลักษณะต่างๆ ด้วย โดยรายจ่ายลักษณะหลังนี้ไม่ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของหน่วยเศรษฐกิจในประเทศแต่อย่างใด

ในด้านการจัดเก็บภาษีนั้น ภาษีเงินได้ลักษณะต่างๆ จะเป็นภาษีที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการทำงานของผู้คนและนิติบุคคล ส่งผลให้ภาษีลักษณะนี้ลดทอนการทำงานของแรงงานและส่งผลกระทบต่อผลตอบแทนจากการลงทุน ทั้งทุนทางกายภาพและทุนมนุษย์ อีกทอดหนึ่ง การจัดเก็บภาษีลักษณะนี้ส่งผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศลดต่ำลง ในส่วนของภาษีที่ไม่ส่งผลบิดเบือนพฤติกรรมนั้นจะเป็นภาษีที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีที่เก็บในลักษณะคงที่ (Lump-sum tax) ซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อการออมหรือการลงทุนของผู้คนมากนัก

Kneller et al. (1999) สรุปแนวคิดในงานศึกษาของ Barro (1990) เอาไว้ว่าการที่รัฐบาลปรับเปลี่ยนการจัดหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่บิดเบือนแรงจูงใจของผู้คนไปสู่ภาษีที่ไม่บิดเบือน จะส่งผลบวกต่อการขยายตัวของประเทศในระยะยาว ในขณะที่การปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของรายจ่ายงบประมาณจากรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพไปสู่รายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพจะส่งผลกระทบต่อขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ การเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลที่มีผลต่อผลิตภาพและมีที่มาของเงินทุนจากภาษีที่ไม่บิดเบือนจะส่งผลบวกต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ การเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพที่มีที่มาของเงินทุนจากภาษีที่บิดเบือนพฤติกรรมจะส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจ

งานศึกษาในอดีตยังอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดฐานะการคลังกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้นด้วย³ โดยการศึกษาในเชิงประจักษ์หลากหลายงานพบว่าตัวคูณทางการคลัง⁴ ของหลากหลายประเทศในระยะหนึ่งปีหรือต่ำกว่ามักมีค่าอยู่ในระดับต่ำกว่าหนึ่งหรือในบางกรณีอาจมีค่าติดลบ ในกรณีที่ค่าตัวคูณอยู่ในระดับต่ำกว่าหนึ่งหมายความว่า เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายเพิ่มเติม 100 บาทเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ GDP ของประเทศจะขยายตัวต่ำกว่า 100 บาท ในกรณีที่ตัวคูณทางการคลังมีค่าติดลบ เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายเพิ่มเติมลงไปในระบบเศรษฐกิจอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจกลับมีค่าติดลบ

ตัวอย่างที่สามารถใช้อธิบายค่าตัวคูณที่ต่ำกว่าหนึ่งคือ ในกรณีที่รัฐบาลใช้จ่ายลงไปสู่ผู้คนที่มียาได้สูง ผู้คนกลุ่มนี้จะเก็บเงินไว้โดยที่ไม่ได้นำเงินก้อนดังกล่าวมาใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจมากนัก หรืออาจนำเงินก้อนดังกล่าวไปใช้จ่ายกับสินค้านำเข้า ซึ่งทำให้ไม่เกิดการใช้จ่ายหมุนเวียนในประเทศเพิ่มเติมมากนัก ซึ่งทำให้ไม่เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วยเช่นเดียวกัน ในขณะที่ ถ้าหากการใช้จ่ายของรัฐบาลไปแย่งชิง (Crowd out) การลงทุนของภาคเอกชน โดยที่รัฐบาลนำเงินไปใช้จ่ายในลักษณะที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพของหน่วยเศรษฐกิจ เงื่อนไขลักษณะนี้จะทำให้ผลกระทบจากการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่สามารถชดเชยกับการลงทุนภาคเอกชนที่สูญเสียไปได้ ก็จะทำให้เกิดกรณีค่าตัวคูณที่ติดลบได้

ตัวชี้วัดฐานะทางการคลังมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลไกข้างต้น โดยระดับหนี้สาธารณะที่สูงมากขึ้น หรือการก่อตัวของหนี้สาธารณะอย่างรวดเร็ว (อันเกิดจากการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง) จะส่งผลให้ผู้คนไม่ใช้จ่ายเงินในระบบเศรษฐกิจและยังลดระดับการลงทุนของภาคเอกชน เนื่องจากความกังวลต่อโอกาสการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ ในอนาคตส่งผลเพิ่มความเสี่ยงของเจ้าหนี้ที่ให้อุปยืมเงิน และทำให้ต้นทุนในการกู้เงิน (อัตราดอกเบี้ย) สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว⁵ ในขณะที่สัดส่วนรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพที่เพิ่มสูงขึ้นของรัฐบาลจะยิ่งส่งผลให้การเพิ่มรายจ่ายรัฐบาลไม่เพียงพอต่อการชดเชยผลกระทบที่สูญเสียไปจากเงินลงทุนของภาคเอกชนที่ลดระดับลงได้

หากประเทศมีปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดี ซึ่งมีผลทำให้ความเสี่ยงทางการคลังของประเทศลดต่ำลง ย่อมเป็นปัจจัยบวกโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ นอกจากนี้ ปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดีก็อาจส่งผลโดยอ้อมที่เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ถ้าหากมีผลทำให้การดำเนินนโยบายทางการคลังเป็นไปอย่างโปร่งใสมากขึ้น หรือช่วยลดต้นทุนของโครงการลงทุนและทำให้การใช้จ่ายภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของโครงการลงทุนที่สนับสนุนให้ผลิตภาพการผลิตของประเทศปรับเพิ่มขึ้น

สำหรับงานศึกษาที่ผ่านมาในเรื่องของผลของปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปัจจุบันปรากฏว่ายังมีอยู่ไม่มากนัก งานศึกษาเชิงประจักษ์ที่ผ่านส่วนใหญ่มีก่นาตัวชี้วัดเชิงสถาบัน อย่างเช่น “หลักนิติธรรม” (Rule of law index) ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption perceptions index) มาใช้ในการจับผลของปัจจัยเชิงสถาบันของประเทศที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้แทบจะไม่มีงานศึกษาใดที่นำปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังมาใช้ประกอบในการศึกษา ดังนั้นงานศึกษานี้จึงมีเป้าหมายสำคัญส่วนหนึ่งที่ต้องการเติมเต็มงานศึกษาส่วนนี้ที่ขาดหายไป โดยจะเป็นการศึกษาเชิงประจักษ์ถึงผลของปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สำหรับปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่สนใจของงานศึกษานี้ จะพิจารณาเฉพาะในส่วนของหน่วยงานอิสระทางการคลังจากฝ่ายบริหาร หรือ PBO ทั้งในด้านผลกระทบจากการมีหน่วยงานอิสระทางการคลังและผลกระทบจากบทบาทและหน้าที่ (Function) ของหน่วยงานอิสระทางการคลัง

³ ตัวอย่างงานศึกษาในลักษณะนี้ได้แก่ งานศึกษาของ Perotti (1999) Ilzetski et al. (2010) Alesina and Perotti (1995) และ Alesina and Ardagna (1998) เป็นต้น

⁴ ตัวคูณทางการคลัง (Fiscal multiplier) เป็นค่าสถิติที่แสดงอัตราการเติบโตของระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนรายจ่ายหรือการลดการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล ในลักษณะ $\Delta GDP / \Delta G$ หรือ $\Delta GDP / \Delta T$ โดยที่ G และ T หมายถึง การใช้จ่ายและการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล ตามลำดับ

⁵ ดู Reinhart and Rogoff (2009) และ IMF (2013b)

ทั้งนี้บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังสามารถจำแนกได้เป็นสามประเภทหลัก คือ หนึ่ง หน้าที่ในการวิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระ (Independent analysis on fiscal policy or assessment of fiscal policy) สอง หน้าที่การพยากรณ์และคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและการคลังภาครัฐ (Forecasts and projections of macroeconomic and budgetary indicators) และ สาม หน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐ (Costing analysis) โดยหน่วยงานอิสระทางการคลังที่ถูกจัดตั้งในแต่ละประเทศก็อาจมีขอบเขตของบทบาทและหน้าที่ที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น⁶ หน่วยงานอิสระทางการคลังในประเทศออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และสวีเดนมีขอบเขตหน้าที่เฉพาะในประเภทที่หนึ่ง(การวิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระ) ในขณะที่หน่วยงานอิสระทางการคลังในประเทศแคนาดา เกาหลีใต้ และสหรัฐอเมริกา มีขอบเขตทำหน้าที่ครอบคลุมทั้งสามประเภทหลักตามที่ระบุข้างต้น

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ด้วยลักษณะของบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังที่ถูกจัดตั้งในประเทศต่างๆ ที่แตกต่างกัน ก็อาจส่งผลโดยตรงต่อการดำเนินการทางการคลังและส่งผลโดยอ้อมต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว หนึ่งในเป้าหมายสำคัญของงานศึกษานี้จึงเป็นการทดสอบผลที่เกิดขึ้นจากบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังที่อาจมีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ (นอกเหนือไปจากการศึกษาถึงผลของการมีหน่วยงานอิสระทางการคลัง โดยไม่ได้จำแนกตามหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง)

4. วิธีการศึกษา

แบบจำลองทางเศรษฐมิติของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ใช้ในงานศึกษานี้มีพื้นฐานมาจากแบบจำลองของ Kneller et al. (1999) ซึ่งศึกษาถึงผลกระทบของการดำเนินนโยบายการคลัง (แบ่งตามประเภทของรายรับและรายจ่ายรัฐบาล) ที่มีต่อการอัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยมีพื้นฐานมาจากแบบจำลอง Endogenous growth model ของ Barro (1990) งานศึกษานี้ได้ต่อยอดแบบจำลองของ Kneller et al. ด้วยการเพิ่มตัวแปรระดับหนี้สาธารณะของประเทศ (เนื่องจากถูกระบุในงานศึกษาที่ผ่านมาว่ามีผลต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ⁷) และตัวแปรหน่วยงานอิสระทางการคลังเข้าไปในแบบจำลอง เพื่อทดสอบหาความสัมพันธ์กับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ที่วัดโดยอัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากร โดยแบบจำลองพื้นฐานที่ใช้ในงานศึกษานี้มีลักษณะฟังก์ชันดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned} \text{Growth of GDP per capita} &= f(\text{GDP per capita}_{t-1}, \text{Investment}_{t-1}, \text{Labor growth}_{t-1}, \\ &\quad \text{Budget surplus}_{t-1}, \text{Debt}_{t-1}, \text{Distortionary taxation}_{t-1}, \text{Productive Expenditure}_{t-1}, \\ &\quad \text{Non-productive Expenditure}_{t-1}) \end{aligned}$$

โดย

Growth of GDP per capita	=	อัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรที่แท้จริง (ร้อยละ)
Investment	=	สัดส่วนการลงทุนภาคเอกชนต่อ GDP (%)
Labor growth	=	อัตราการขยายตัวของจำนวนแรงงาน (ร้อยละ)
Budget surplus	=	สัดส่วนงบประมาณเกินดุลต่อ GDP (%)
Debt	=	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP (%)

⁶ อ้างอิงจากรูปที่ 14 ใน IMF (2013a)

⁷ สำหรับงานศึกษาล่าสุดที่ได้มีการทบทวนเนื้อหาในเรื่องนี้ ได้แก่ IMF (2013b)

Distortory taxation	=	สัดส่วนรายได้ภาษีที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรมต่อ GDP (%)
Productive Expenditure	=	สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลที่มีผลต่อผลิตภาพต่อ GDP (%)
Non-productive Expenditure	=	สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพต่อ GDP (%)

งานศึกษานี้ได้จำแนกประเภทรายรับรายจ่ายภาครัฐออกเป็น 5 ประเภท (ตามที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1) ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่จำแนกใน Kneller et al. (1999) ในด้านรายรับรัฐบาล งานศึกษานี้ได้จำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ รายได้ภาษีที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรม (การลงทุน) (Distortory taxation) รายได้ภาษีที่ไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรม (การลงทุน) (Non-distortory taxation) และรายได้อื่นๆ (Other revenues) รายจ่ายรัฐบาลถูกจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพ (Productive expenditures) และรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพ (Non-productive expenditures) โดยรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพจะมีรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทุน (Capital) เป็นจำนวนมาก ในขณะที่รายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพที่สำคัญได้แก่ รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม

ตารางที่ 1 การจำแนกประเภทรายรับ รายจ่ายรัฐบาล

Theoretical classification	Function classification (GFS)
Distortory taxation	Taxes on income, profits, and capital gains
	Social contributions
	Taxes on payroll and workforce
	Taxes on property
Non-distortory taxation	Taxes on goods and services
Other revenues	Taxes on international trade and transactions
	Other taxes
	Other revenue
Productive expenditures	Grants
	General public services
	Defense
	Public order and safety
	Education
	Health
Non-productive expenditures	Housing and community amenities
	Environmental protection
	Social protection
	Recreation, culture, and religion
	Economic affairs

แต่ทั้งนี้การนำตัวแปรรายรับ รายจ่ายรัฐบาลทั้ง 5 ประเภท กับตัวแปรดุลงบประมาณใส่เข้าไปในแบบจำลองพร้อมกันย่อมก่อให้เกิดปัญหา Perfect collinearity ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงได้ทำตาม Kneller et al. (1999) ที่ไม่นำรายรับหรือรายจ่ายรัฐบาลบางประเภทเข้าในแบบจำลอง ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วควรเป็นตัวแปรที่ไม่ส่งผลกระทบต่ออัตราการขยาย

ตัวทางเศรษฐกิจ (ค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรที่ประมาณการได้ควรมีค่าไม่แตกต่างจากศูนย์) ดังนั้น งานศึกษานี้จึงได้เลือกที่จะไม่นำตัวแปรรายได้ภาษีที่ไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรม (การลงทุน) และรายได้อื่นๆ เข้ามารวมในแบบจำลอง

สำหรับตัวแปรที่สนใจของการศึกษาซึ่งคือ ตัวแปรปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลัง ตามที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ งานศึกษานี้ต้องการทดสอบความสัมพันธ์กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจใน 2 ลักษณะคือ

หนึ่ง ผลของการมีหน่วยงานอิสระทางการคลังในประเทศที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (โดยที่ไม่ได้พิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่) เพื่อวัดผลในส่วนนี้ งานศึกษาได้สร้างตัวแปรหุ่น PBO ที่มีค่าดังนี้⁸ PBO = ตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ 1 หากประเทศมีหน่วยงานอิสระทางการคลังในปี t มิเช่นนั้นจะมีค่าเท่ากับ 0

สอง ผลของลักษณะของบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยงานศึกษานี้ได้สร้างตัวแปร Interaction term ระหว่างตัวแปรหุ่นที่แสดงถึงบทบาทหน้าที่ (แบ่งเป็น 3 ประเภท) กับรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภัณฑ์และรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิต ทั้งนี้ตัวแปรหุ่นที่แสดงถึงบทบาทหน้าที่ คือ⁹

Function 1 = ตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ 1 หากประเทศมีหน่วยงานอิสระทางการคลังในปี t ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระ มิเช่นนั้นจะมีค่าเท่ากับ 0

Function 2 = ตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ 1 หากประเทศมีหน่วยงานอิสระทางการคลังในปี t ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระ(ตามหน้าที่ระบุใน Function 1) + ทำหน้าที่พยากรณ์และคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและการคลังภาครัฐมิเช่นนั้นจะมีค่าเท่ากับ 0

Function 3 = ตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ 1 หากประเทศมีหน่วยงานอิสระทางการคลังในปี t ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระ(ตามหน้าที่ระบุทั้งใน Function 1 และ Function 2)+ ทำหน้าที่พยากรณ์และคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและการคลังภาครัฐ (ตามหน้าที่ระบุใน Function 2) + ทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐ มิเช่นนั้นจะมีค่าเท่ากับ 0

ตามการจำแนกบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังของงานศึกษานี้จะเห็นได้ว่าตัวแปรหุ่น Function 1, Function 2, และ Function 3 มีลักษณะที่ไม่ได้แยกหน้าที่จากกันโดยเด็ดขาด โดยประเทศที่มีค่าตัวแปรหุ่น Function 3 เท่ากับ 1 หน่วยงานอิสระทางการคลังจะทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระ(ตามหน้าที่ระบุทั้งใน Function 1 และ Function 2)

และทำหน้าที่พยากรณ์และคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและการคลังภาครัฐ (ตามหน้าที่ระบุใน Function 2) ด้วย ดังนั้นค่าตัวแปรหุ่น Function 1 และ Function 2 จะเท่ากับ 1 ด้วย แต่ในทางกลับกัน ประเทศที่มีค่าตัวแปรหุ่น Function 1 เท่ากับ 1 หน่วยงานอิสระทางการคลังก็อาจไม่ได้ทำหน้าที่พยากรณ์และคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและการคลังภาครัฐ(ตามหน้าที่ระบุทั้งใน Function 2 และ Function 3) หรือทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐ (ตามหน้าที่ระบุใน Function 3) ดังนั้นตัวแปรหุ่น Function 2 และ Function 3 อาจมีค่าเท่ากับ 0 ก็เป็นไปได้

5. ข้อมูลและการวิเคราะห์เบื้องต้น

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้ครอบคลุมประเทศมากกว่า 100 ประเทศ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1980-2012 เท่าที่ข้อมูลจะมีได้ลักษณะข้อมูลจึงเป็น Unbalanced panel data ซึ่งงานศึกษานี้ได้ใช้วิธีการประมาณการแบบ One-way fixed effect estimator ที่มีการใส่ตัวแปรหุ่นประเทศเข้าไปในแบบจำลองนอกจากนี้การประมาณการได้ใช้ Robust standard errors เพื่อแก้ไขปัญหา Heteroscedasticity ที่อาจเกิดขึ้นได้ สำหรับแหล่งที่มาของข้อมูลมาจากฐานข้อมูล

⁸ ข้อมูลปีของการจัดตั้งหน่วยงานอิสระทางการคลังที่ปัจจุบันมีอยู่ใน 27 ประเทศมาจาก IMF (2013a) (Box1)

⁹ ข้อมูลบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังในแต่ละประเทศมาจาก IMF (2013a)(รูปที่ 14)

Government Finance Statistics (GFS) และฐานข้อมูล Historical Public Debt ของ IMF และฐานข้อมูล World Development Indicators (WDI) ของ World Bank

เมื่อนำข้อมูลที่มีมาวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สัดส่วนงบประมาณเกินดุลต่อ GDP และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ระหว่างประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังกับประเทศที่ไม่มีหน่วยงานอิสระทางการคลัง ค่าสถิติเชิงพรรณนาและผลการทดสอบที (t-test) ที่ได้ถูกแสดงไว้ในตารางที่ 2 โดยผลการวิเคราะห์เบื้องต้นพบว่า

หนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลัง (PBO) กับประเทศที่ไม่มีหน่วยงานอิสระทางการคลัง (โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงลักษณะบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังที่จัดตั้งขึ้น) สถิติทดสอบที่แสดงให้เห็นว่า ประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังจะมีค่าเฉลี่ยของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ 56.13) ต่ำกว่าประเทศที่ไม่มีหน่วยงานอิสระทางการคลัง (ร้อยละ 63.66) โดยความแตกต่างที่พบถือว่ามีความสำคัญทางสถิติที่ 1% ในขณะที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสัดส่วนงบประมาณเกินดุลต่อ GDP ไม่พบความแตกต่างที่มีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างประเทศที่มีกับไม่มีหน่วยงานอิสระทางการคลัง

สอง เมื่อพิจารณาถึงลักษณะบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังระหว่างประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระกับประเทศที่ไม่มี (หรือมีหน่วยงานอิสระทางการคลังแต่ไม่ได้ทำหน้าที่ตามที่ระบุใน Function 1) พบว่า ประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังจะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศที่ไม่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังทำหน้าที่ที่อยู่ซึ่งความแตกต่างที่พบมีความสำคัญทางสถิติ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งปกติแล้วจะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนา สำหรับตัวแปรสัดส่วนงบประมาณเกินดุลต่อ GDP และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่พบความแตกต่างที่มีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างประเทศที่มีกับไม่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลัง

สาม เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระและทำหน้าที่พยากรณ์และคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและการคลังภาครัฐด้วยกับประเทศที่ไม่มี (หรือมีหน่วยงานอิสระทางการคลังแต่ไม่ได้ทำหน้าที่ตามที่ระบุใน Function 2) พบว่าประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังจะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศที่ไม่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังทำหน้าที่อยู่ (ในลักษณะเดียวกันกับผลที่พบในกรณีที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระแต่เพียงอย่างเดียว) นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังจะมีสัดส่วนการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ต่ำกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศที่ไม่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังทำหน้าที่อยู่ และ

สี่ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระทำหน้าที่พยากรณ์และคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและการคลังภาครัฐ และทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐกับประเทศที่ไม่มี (หรือมีหน่วยงานอิสระทางการคลังแต่ไม่ได้ทำหน้าที่ตามที่ระบุใน Function 3) ในกรณีนี้ การวิเคราะห์เบื้องต้นโดยผลการทดสอบทีกลับไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติของตัวแปรอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สัดส่วนงบประมาณเกินดุลต่อ GDP และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ระหว่างประเทศที่มีกับไม่มีหน่วยงานอิสระทางการคลัง

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ผลการศึกษาในส่วนนี้เป็นเพียงการวิเคราะห์เบื้องต้นจากตัวเลขสถิติเชิงพรรณนาและการทดสอบที ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่มีนัยสำคัญทางสถิติของตัวแปรอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สัดส่วนงบประมาณเกินดุลต่อ GDP และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ระหว่างประเทศที่มีกับไม่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังจัดตั้งอยู่ โดยประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังพบหลักฐานที่ชี้ให้เห็นว่าจะมีสัดส่วนการขาดดุลงบประมาณและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่ำกว่าประเทศที่ไม่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังจัดตั้งขึ้น

ตารางที่ 2 สถิติเชิงพรรณนา และสถิติทดสอบที่ระหว่างประเทศที่มีกับไม่มี PBO

	Country without PBO			Country with PBO			t-stat
	(Dummy PBO=0)			(Dummy PBO=1)			
	Mean	S.D.	Obs.	Mean	S.D.	Obs.	
Growth of GDP per capita (%)	1.82	5.76	4087	1.55	4.8	727	1.37
Budget surplus (% of GDP)	-1.65	6.81	1608	-1.78	3.49	413	0.57
Debt (% of GDP)	63.66	71.94	3288	56.13	31.85	673	4.29 ***

	Country without PBO			Country with PBO			t-stat
	performing function1			performing function 1			
	(Dummy Function1=0)			(Dummy Function1=1)			
	Mean	S.D.	Obs.	Mean	S.D.	Obs.	
Growth of GDP per capita (%)	1.8	5.73	4606	1.34	2.55	208	2.34 **
Budget surplus (% of GDP)	-1.7	6.46	1880	-1.28	2.83	141	-1.5
Debt (% of GDP)	62.44	68.31	3774	61.19	25.69	187	0.57

	Country without PBO			Country with PBO			t-stat
	performing function2			performing function2			
	(Dummy Function2=0)			(Dummy Function2=1)			
	Mean	S.D.	Obs.	Mean	S.D.	Obs.	
Growth of GDP per capita (%)	1.79	5.72	4627	1.43	2.53	187	1.81 *
Budget surplus (% of GDP)	-1.71	6.44	1897	-1.15	2.74	124	-1.93 *
Debt (% of GDP)	62.45	68.17	3791	61	26.17	170	0.63

	Country without PBO			Country with PBO			t-stat
	performing function3			performing function3			
	(Dummy Function3=0)			(Dummy Function3=1)			
	Mean	S.D.	Obs.	Mean	S.D.	Obs.	
Growth of GDP per capita (%)	1.79	5.68	4712	1.44	2.3	102	1.45
Budget surplus(% of GDP)	-1.67	6.35	1961	-1.79	2.59	60	0.33
Debt (% of GDP)	62.46	67.67	3866	59.32	16.95	95	1.53

Note : The t-stat is based on the two-tailed t-test with unequal variance between two groups. ***, **, * indicate significance levels at 1%, 5%, 10%.

6. ผลการศึกษาที่พบ

ผลการประมาณการที่ได้จากแบบจำลองเศรษฐกิจแสดงไว้ในตารางที่ 3 และ 4 สำหรับผลของชุดปัจจัยเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละประเทศพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรอัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรที่แท้จริงมีค่าเป็นลบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการลู่เข้าอย่างมีเงื่อนไข (Conditional convergence) ของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในขณะเดียวกัน ตัวแปรสัดส่วนการลงทุนภาคเอกชนและตัวแปรอัตราการขยายตัวของจำนวนแรงงานพบค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรจะมีค่าเป็นลบ แต่ค่าที่ได้กลับไม่มีนัยสำคัญทางสถิติแต่อย่างใด ทั้งนี้ผลการประมาณที่ได้ในส่วนแรกนี้สอดคล้องและเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับผลการศึกษาที่พบโดย Kneller et al. (1999)

ผลของชุดตัวแปรทางการคลังพบว่า ตัวแปรสัดส่วนงบประมาณเกินดุลต่อ GDP มีความสัมพันธ์ที่เป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยหากประเทศมีการจัดหางบประมาณแบบเกินดุลเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต่อ GDP จะมีผลทำให้รายได้ต่อหัวประชากรขยายตัวเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.11 ทั้งนี้สำหรับตัวแปรระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP แม้จะพบทิศทางของความสัมพันธ์ที่เป็นลบ แต่ก็ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

สำหรับชุดตัวแปรรายรับรายจ่ายรัฐบาล ผลที่ได้แสดงให้เห็นว่า มีเพียงตัวแปรรายได้ภาษีที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรม (การลงทุน) เท่านั้นที่พบความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติ และมีทิศทางที่ลบ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎี โดยหากรายได้ภาษีที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้อัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรลดลงประมาณร้อยละ 0.23 สำหรับค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรรายจ่ายรัฐบาลที่มีผลต่อผลิตภาพและตัวแปรรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพ แม้ว่าต่างมีค่าเป็นบวก และค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพจะมีค่ามากกว่าค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพ แต่ผลที่ได้จากแบบจำลองกลับไม่พบความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด

ในส่วนของชุดตัวแปรที่สนใจของการศึกษาซึ่งคือ ชุดตัวแปรปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระทางการคลัง ผลของการมีหน่วยงานอิสระทางการคลังในประเทศที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (โดยที่ไม่ได้พิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่) ค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปร PBO (สมการที่ 4 ในตารางที่ 3) ไม่พบว่ามีความสำคัญทางสถิติแต่อย่างใด โดยผลที่ได้ชี้ว่า การมีองค์กรอิสระทางการคลังไม่ได้มีผลโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ทั้งนี้หากการมีองค์กรอิสระทางการคลังได้มีผลทำให้การจัดหางบประมาณขาดดุลของรัฐบาลลดลงจากเดิม ก็สามารถส่งผลบวกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้

ผลของบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ได้พบว่ามีผลที่น่าสนใจเป็นอย่างมาก โดยประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังที่ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระ (Function 1) หรือทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระและทำหน้าที่พยากรณ์และคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและการคลังภาครัฐ (Function 2) ผลจากแบบจำลองที่ได้ (สมการที่ 1 และ 2 ในตารางที่ 4) ไม่พบว่า ตัวแปร Interaction term ระหว่างตัวแปรหุ่นที่แสดงถึงบทบาทหน้าที่กับรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพและรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิต มีค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติเกิดขึ้น

แต่หากหน่วยงานอิสระทางการคลังที่เกิดขึ้นนั้นมีหน้าที่ในการวิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐรวมอยู่ในพันธกิจด้วย ผลที่ได้จากการประมาณการ (สมการที่ 3 ในตารางที่ 4) พบว่าค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปร Interaction term ระหว่างตัวแปรหุ่นที่แสดงถึงบทบาทหน้าที่กับรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพมีค่าเป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปร Interaction term ระหว่างตัวแปรหุ่นที่แสดงถึงบทบาทหน้าที่กับรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพกลับมีค่าเป็นลบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ ประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐ หากมีรายจ่ายรัฐบาลที่มีผลต่อผลิตภาพเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต่อ GDP จะมีผลให้อัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.19 แต่ในทางกลับกัน หากรายจ่ายรัฐบาลที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต่อ GDP จะมีผลที่ทำให้อัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรลดลงร้อยละ 0.28

ความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งเกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าวอาจมีสาเหตุสำคัญมาจาก การทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐในฝั่งของรายจ่ายรัฐบาลโดยหน่วยงานอิสระทางการคลังที่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการวิเคราะห์รายจ่ายลงทุนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ซึ่งเกี่ยวข้องกับเม็ดเงินเป็นจำนวนมาก หรือเป็นรายจ่ายในกลุ่มที่มีผลต่อผลิตภาพของประเทศ การทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของ PBO จะมีผลช่วยทำให้โครงการลงทุนที่ถูกวิเคราะห์มีความโปร่งใส รวมถึงมีข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบจากภาคสังคมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้รายจ่ายที่เกิดขึ้นนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสนับสนุนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

แต่ในขณะเดียวกัน หากรัฐบาลไม่มีความตั้งใจในการดำเนินนโยบายทางการคลังที่มีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง หรือมองแต่ประโยชน์ของตนเองในระยะสั้น ก็อาจมีแรงจูงใจในการนำงบประมาณที่ประหยัดได้ หรือโยกงบรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพ (ที่ถูกตรวจสอบถึงต้นทุนที่แท้จริงของโครงการมากขึ้น) ไปยังงบรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพของประเทศมากขึ้น ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่มีเอื้อ (หรือแม้แต่มีผลเป็นลบ) ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

ดังนั้นผลการศึกษาที่พบในส่วนนี้จึงสอดคล้องกับงานศึกษาอื่นๆ ที่ผ่านมา โดยตอกย้ำให้เห็นว่า การมีปัจจัยสถาบันทางการคลังที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเครื่องมืออิสระทางการคลังสามารถนำไปสู่การดำเนินการทางการคลังที่ดีและสนับสนุนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ดีของประเทศได้ แต่ทั้งนี้เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดซึ่งขาดไม่ได้คือ ความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายหรือรัฐบาลที่จะดำเนินนโยบายทางการคลังที่มีความรับผิดชอบและสนับสนุนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้ว รัฐบาลก็อาจมีแรงจูงใจในการจัดหางบประมาณที่มองแต่ประโยชน์ของตนเอง ซึ่งนโยบายทางการคลังที่ออกมา ก็อาจส่งผลลบต่อเศรษฐกิจในระยะยาวได้ แม้ว่าประเทศจะมีปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดีขึ้นแล้วก็ตาม

ตารางที่ 3 The impact of PBO established on growth
(Dependent variable = Growth of GDP per capita)

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ln (GDP per capita) _{t-1}	-1.1687 (0.8575)	-2.4917 (0.7082)***	-2.8482 (0.8556)***	-2.8137 (0.8752)***
Investment _{t-1}	-0.0606 (0.0341)*	-0.0590 (0.0304)*	-0.0537 (0.0350)	-0.0545 (0.0352)
Labor growth _{t-1}	-0.1040 (0.0818)	-0.0893 (0.0883)	-0.0705 (0.0926)	-0.0705 (0.0926)
Budget surplus _{t-1}	0.1102 (0.0323)***	0.0802 (0.0263)***	0.1149 (0.0363)***	0.1152 (0.0362)***
Debt _{t-1}		-0.0070 (0.0052)	-0.0034 (0.0092)	-0.0033 (0.0092)
Distortory taxation _{t-1}			-0.2269 (0.0923)*	-0.2272 (0.0922)*
Productive exp _{t-1}			0.0674 (0.0473)	0.0671 (0.0473)
Non-productive exp _{t-1}			0.0145 (0.0644)	0.0147 (0.0644)

	(1)	(2)	(3)	(4)
PBO _{t-1}				-0.3254
(Dummy variable)				(0.4291)
Constant term	14.3252	26.0764	29.8679	29.6181
	(7.1464)*	(6.1293)***	(7.3906)***	(7.5164)***
R ²	0.02	0.03	0.04	0.04
No. of obs.	1,804	1,744	1,442	1,442
No. of countries	119	118	110	110

Note: Based on the one-way fixed effect estimator, figures in parentheses are robust standard errors. Omitted fiscal variable are non-distortionary taxation and other revenues.***, **, * indicate significance levels at 1%, 5%, 10%.

ตารางที่ 4 The impact of PBO functions on growth
(Dependent variable = Growth of GDP per capita_t)

	(1)	(2)	(3)
	FF=Function1	FF=Function2	FF=Function3
ln (GDP per capita) _{t-1}	-2.8174	-2.8523	-2.8569
	(0.8698)***	(0.8627)***	(0.8630)***
Investment _{t-1}	-0.0542	-0.0533	-0.0542
	(0.0352)	(0.0351)	(0.0351)
Labor growth _{t-1}	-0.0690	-0.0695	-0.0690
	(0.0929)	(0.0928)	(0.0927)
Budget surplus _{t-1}	0.1155	0.1151	0.1157
	(0.0363)***	(0.0363)***	(0.0364)***
Debt _{t-1}	-0.0034	-0.0034	-0.0035
	(0.0092)	(0.0093)	(0.0093)
Distortionary taxation _{t-1}	-0.2304	-0.2294	-0.2280
	(0.0922)*	(0.0924)*	(0.0922)*
Productive exp _{t-1}	0.0652	0.0656	0.0657
	(0.0475)	(0.0475)	(0.0475)
Non-productive exp _{t-1}	0.0177	0.0163	0.0163
	(0.0649)	(0.0650)	(0.0648)
FFx Productive exp _{t-1}	0.0745	0.0698	0.1891
(Interaction term)	(0.1001)	(0.1391)	(0.1036)*
FFx Non-productive exp _{t-1}	-0.1032	-0.0821	-0.2808
(Interaction term)	(0.1194)	(0.2245)	(0.1516)*

	(1)	(2)	(3)
	FF=Function1	FF=Function2	FF=Function3
Constant term	29.6292 (7.4962)***	29.8981 (7.4576)***	29.9531 (7.4653)***
R ²	0.04	0.04	0.04
No. of obs.	1,442	1,442	1,442
No. of countries	110	110	110

Note: Based on the one-way fixed effect estimator, figures in parentheses are robust standard errors. Omitted fiscal variable are non-distortionary taxation and other revenues.***, **, * indicate significance levels at 1%, 5%, 10%. Function1 is a dummy variable = 1 if PBO performs an assessment of government fiscal policy; = 0 otherwise. Function 2 is a dummy variable = 1 if PBO performs an assessment of government fiscal policy and economic and fiscal forecasts; = 0 otherwise. Function3 is a dummy variable = 1 if PBO performs an assessment of government fiscal policy, economic and fiscal forecasts, and costing policies; = 0 otherwise.

เพื่อให้เกิดความมั่นใจยิ่งขึ้นกับผลการศึกษาที่พบข้างต้น คณะผู้วิจัยได้จัดทำการศึกษาวิเคราะห์ความไวต่อการเปลี่ยนแปลง (Sensitivity analysis) สำหรับการประมาณค่าสมการถดถอยข้างต้น ซึ่งผลที่พบสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การปรับช่วงเวลาของตัวแปรต้น

สมการถดถอยที่แสดงไว้ข้างต้นใช้ตัวแปรต้นที่อยู่ในช่วงเวลา $t - 1$ เพื่ออธิบายการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในช่วงเวลา t เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความสัมพันธ์กลับด้าน (Reverse causality) ยกตัวอย่างเช่น การเกินดุลงบประมาณรัฐบาลอาจเป็นผลลัพธ์มาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ งานศึกษานี้ได้ประมาณค่าสมการถดถอยโดยอาศัยตัวแปรต้นในช่วงเวลา t ไปจนถึง $t - 2$ และพบว่า ผลการประมาณค่าสมการถดถอยโดยใช้ตัวแปรต้นในช่วงเวลา t และ $t - 1$ ไม่แสดงผลลัพธ์ที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ ตัวแปรต้นในช่วงเวลา $t - 2$ ก็อาจไม่มีความเหมาะสมนัก เนื่องจากข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลรายปี ซึ่งทำให้ตัวแปรต้นในช่วง 2 ปีก่อนไม่ส่งผลกระทบต่อกรขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันมากนัก

2) การปรับกลุ่มประเภทรายจ่ายรัฐบาล

รายจ่ายรัฐบาลบางประเภทอาจไม่สามารถจัดอยู่ในกลุ่มรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพหรือกลุ่มรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพได้อย่างชัดเจน เช่น รายจ่ายในกลุ่มป้องกันประเทศ (Defense) หรือ รายจ่ายในกลุ่มเศรษฐกิจ (Economic affairs) เป็นต้น งานศึกษานี้ได้ทดลองแยกจ่ายเหล่านี้ออกมาอยู่ในกลุ่มรายจ่ายอื่นๆ (Other expenditures) และทดสอบประมาณค่าสมการถดถอยในแต่ละกรณี อย่างไรก็ตาม ผลการประมาณค่าสมการถดถอยพบว่า รายจ่ายในกลุ่มป้องกันประเทศที่ถูกแยกออกมาจากกลุ่มรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพ ให้ผลที่ไม่แตกต่างจากผลของกลุ่มรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพ โดยพบว่ารายจ่ายในกลุ่มนี้ไม่ส่งผลโดยตรงที่มีนัยสำคัญทางสถิติต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงยังคงจัดกลุ่มรายจ่ายในกลุ่มป้องกันประเทศไว้ในกลุ่มรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพ (ตามที่ได้ระบุไว้ในตารางที่ 1)

3) การทดสอบผลของระบอบการปกครอง

ประเทศที่มีระบอบการปกครองที่แตกต่างกันก็อาจมีผลต่อระบบการตรวจสอบหรือการคัดกรองงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลที่แตกต่างกัน ในเบื้องต้นคณะผู้วิจัยได้ทดสอบถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการปกครอง (ระบอบประธานาธิบดี และระบอบอื่นๆ) องค์กรอิสระทางการคลัง และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

โดยผลการประมาณค่าสมการถดถอยที่ได้พบว่า รายจ่ายในกลุ่มที่มีผลต่อผลิตภาพของประเทศที่ไม่ใช่ระบอบประธานาธิบดีมีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ประเทศที่ใช่ระบอบประธานาธิบดีกลับพบว่า รายจ่ายรัฐบาลทั้งในกลุ่มที่มีผลต่อผลิตภาพและในกลุ่มที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญทั้งนี้ผลของการจัดตั้งองค์กรอิสระทางการคลังไม่พบว่า

มีความสัมพันธ์โดยตรงกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบอบประธานาธิบดีและในกลุ่มประเทศที่ไม่ใช้ระบอบประธานาธิบดี

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ทิศทางของตัวชี้วัดทางการคลังหลักๆ ของประเทศไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดข้อกังวลและคำถามกับผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย ทั้งในเรื่องของการที่รัฐบาลไทยจัดทำงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้ตัวเลขหนี้สาธารณะปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน การใช้วิธีออกกฎหมายกู้เงินลักษณะพิเศษนอกงบประมาณบ่อยครั้งขึ้นและการดำเนินนโยบายภาครัฐที่จะสร้างภาระทางการคลังสืบเนื่องต่อไปในอนาคต เช่น การใช้จ่ายในโครงการประชานิยม (อาทิโครงการจำนำข้าว) นโยบายปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายเหล่านี้ แม้จะยังไม่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในช่วงปีงบประมาณปัจจุบัน แต่ก็มีแนวโน้มที่อาจพัฒนาจนกลายเป็นปัญหาทางการคลังของประเทศได้ภายในอนาคตอันใกล้

แนวโน้มของการดำเนินนโยบายทางการคลัง ซึ่งถูกแสดงในตัวชี้วัดทางการคลังลักษณะดังกล่าวข้างต้น สามารถอธิบายได้จากแรงจูงใจของรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง ทั้งในแง่ของแรงจูงใจต่อการมองถึงผลประโยชน์ในระยะสั้น ปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมกัน รวมไปถึงการปรับเพิ่มสัดส่วนงบประมาณที่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาล ดังนั้นเพื่อลดแรงจูงใจของรัฐบาลดังกล่าว ส่วนหนึ่งอาจใช้การบริหารจัดการหรือควบคุมผ่านปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดี อาทิเช่น การปรับกระบวนการทางงบประมาณเพื่อให้รัฐบาลคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาว การปรับปรุงกฎการคลังและการบังคับใช้เป็นกฎหมาย และการจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระเพื่อสนับสนุนกระบวนการจัดทำงบประมาณ รวมถึงเพิ่มข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบจากระบบบัญชีสภา

งานศึกษาได้ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระเป็นหลัก โดยมีสมมติฐานคือ การจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระจากรัฐบาลจะมีผลช่วยปรับเปลี่ยนแรงจูงใจของรัฐบาล และทำให้ผลการดำเนินการทางการคลัง (ที่วัดจากตัวชี้วัดต่างๆ) ปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลสืบเนื่องที่ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจปรับตัวเพิ่มขึ้นในที่สุด โดยภาพที่ 2 สรุปความสัมพันธ์ตามสมมติฐานหลักของงานศึกษานี้

ภาพที่ 2 สรุปความสัมพันธ์ตามสมมติฐานหลักของงานศึกษานี้



ผลการประมาณค่าสมการถดถอยที่ได้พบว่า การจัดตั้งองค์กรอิสระทางการคลังโดยไม่พิจารณาถึงหน้าที่ ไม่มีผลโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม หากการจัดตั้งองค์กรอิสระทางการคลังนำไปสู่การจัดทำ

งบประมาณขาดดุลที่ลดลงจะส่งผลดีโดยอ้อมต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศได้ นอกจากนี้ การเมืองการคลังที่ทำการคลังที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐ ส่งผลทำให้รายจ่ายภาครัฐในด้าน Productive expenditure มีประสิทธิภาพดีขึ้น ซึ่งส่งผลสะท้อนต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย แต่ในขณะเดียวกัน การจัดตั้งองค์การอิสระทางการคลังก็อาจนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณในด้าน Non-productive expenditure ของรัฐบาลมากขึ้น และอาจส่งผลลบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เช่นเดียวกัน

เนื่องจากประเทศไทยในปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงของการเริ่มจัดตั้งองค์การทางการคลังที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารงานศึกษานี้ให้ข้อเสนอแนะว่า การจัดตั้งองค์การดังกล่าวให้เกิดขึ้นแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มเติมมากนัก หากแต่การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวควรที่จะส่งผลไปสู่การปรับตัวของตัวชี้วัดฐานะทางการคลังในทิศทางที่เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนรายจ่ายของรัฐบาลให้มีสัดส่วนรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งการทำหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้จะส่งผลสะท้อนไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

ในปัจจุบัน รัฐบาลไทยมีโครงการใช้จ่ายซึ่งน่าจะเข้าข่ายรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพหลากหลายโครงการ และมีแนวโน้มที่จำนวนโครงการลักษณะนี้จะปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างของโครงการเหล่านี้ ได้แก่ โครงการจำนำข้าว/ประกันรายได้ชาวนา โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรประเภทต่างๆ โครงการรถยนต์ใหม่คันแรก นโยบายอุดหนุนค่าน้ำค่าไฟและราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ฯลฯ โครงการเหล่านี้บางส่วนอาจส่งผลดีในแง่ของการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจให้กับผู้คนภายในประเทศ แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อทางลบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาวงานศึกษานี้พบว่าการจัดตั้งองค์การอิสระทางการคลังอาจไม่สามารถสนับสนุนให้สัดส่วนรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพปรับตัวลดลงได้ ดังนั้น องค์ประกอบเชิงสถาบันลักษณะอื่นๆ เช่น การใช้กฎการคลัง หรือการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศ อาจช่วยให้สัดส่วนรายจ่ายดังกล่าวปรับตัวไปอย่างเหมาะสมได้

ในท้ายที่สุด เงื่อนไขสำคัญที่ขาดไม่ได้คือ ความตั้งใจจริงที่จะดำเนินนโยบายการคลังที่มีความรับผิดชอบจากรัฐบาล รวมไปถึงแรงผลักดันจากภาคประชาชนที่จะสนับสนุนการจัดทำนโยบายการคลังที่มีความรับผิดชอบของรัฐบาลด้วย มิเช่นนั้นแล้ว แม้ว่าประเทศจะมีปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดี ก็ไม่สามารถนำไปสู่ผลการดำเนินการทางคลังที่ดีหรือการดำเนินนโยบายทางการคลังที่มีความรับผิดชอบได้

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ ดร.สมชัย จิตสุชน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่ให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์และเป็นผู้ผลักดันที่ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้เกิดขึ้น นอกจากนี้ขอขอบคุณนักวิจัยผู้ช่วย นายสยาม สระแก้ว นักศึกษาคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่มีส่วนทำให้งานชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

References

- Alesina, A. and S. Ardagna. 1998. "Tales of Fiscal Adjustment," *Economic Policy*, Vol. 13(27), pp. 487-545.
- Alesina, A. and R. Perotti. 1995. "Fiscal Expansion and Fiscal Adjustments in OECD countries," *Economic Policy*, 10(21), pp. 205 – 248.
- Alesina, A. and G. Tabellini. 1990. "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt," *Review of Economic Studies*, Vol. 57, pp. 403-414.
- Alesina, A., G. Tabellini, and F.R. Campante. 2008. "Why is Fiscal Policy often Procyclical?" *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6, pp. 1006-1036.
- Barro, R.J. 1990. "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth," *Journal of Political Economy*, Vol. 98, pp. S103-125.
- Bose, N., M.E., Haque, and D.R. Osborn. 2003. "Public Expenditure and Economic Growth: A Disaggregated Analysis for Developing Countries," Working Paper, Center for Growth and Business Cycle Research, University of Manchester, UK.
- Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals, and, M.S., Kumar. 2008. "National Fiscal Rules," *Economic Policy*, pp. 297-362.
- European Central Bank. 2013. *Monthly Bulletin*. February 2013.
- Gupta, S., B. Clements, E. Baldacci, and C. Mulas-Granados. 2005. "Fiscal Policy, Expenditure Composition and Growth in Low-Income Countries," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 24, pp. 441 – 463.
- Hagemann, R. 2011. "How can Fiscal Councils strengthen Fiscal Performance?" *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1, pp. 75-98.
- Ilzetzki, E., E.G. Mendoza, and C.A. Vegh. 2010. "How Big (small) are Fiscal Multipliers?" NBER Working Paper No. 16479, National Bureau of Economic Research.
- International Monetary Fund. 2013a. "The Functions and Impact of Fiscal Councils," IMF Policy Paper, (Washington, DC: International Monetary Fund.)
- International Monetary Fund. 2013b. "Fiscal Adjustment in an Uncertain World," IMF Fiscal Monitor, April, (Washington, DC: International Monetary Fund.)
- Kneller, R., M.F. Bleaney, and N. Gemmell. 1999. "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 74, pp. 171-190.
- Perotti, R. 1999. "Fiscal Policy in Good Times and Bad," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, pp. 1399-1436.
- Persson, T. and L. Svensson. 1989. "Why a Stubborn Conservative would run a Deficit: Policy with Time Inconsistent Preferences," *Quarterly journal of Economics*, Vol. 104, pp. 325-346.
- Reinhart, C. and K. Rogoff. 2009. *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, N.J., Princeton Press.
- Sudsawasd, S. and P. Puapan. 2014, "Fiscal Policy in Response to Climate Variability in Thailand," *Southeast Asian Journal of Economics*, Vol. 2, pp.183-218.
- Weingast, B., K. Shepsle, and C. Johnson. 1981. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive politics," *Journal of Political Economy*, Vol. 89, pp. 642-664.