

ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาต่อการตอบสนองทางการคลัง: นัยต่อการพัฒนาของประเทศไทย¹

เอี่ยมพร พิชัยสนธิ²

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องนี้เสนอบทวิเคราะห์ผลของความช่วยเหลือด้านการพัฒนาจากต่างประเทศและนัยสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศไทยที่ผ่านมาโดยใช้ข้อมูลอนุกรมเวลารายปี ในช่วงเวลา 42 ปี (พ.ศ. 2503-2546) เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ในเชิงระยะยาวระหว่างรายจ่าย สาธารณะและรายรับสาธารณะ งานวิจัยได้ประยุกต์ใช้แบบจำลองการตอบสนองทางการคลังซึ่ง กำหนดให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเป็นตัวแปรภายใน (Endogenous Variable) เนื่องจาก งานวิจัยที่ผ่านมาในประเทศไทย และในหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียกำหนดให้ความช่วยเหลือ เป็นตัวแปรภายนอกทำให้ไม่สามารถนำความเป็นพลวัตของผลทางการคลังมาพิจารณาในการ วิเคราะห์ได้อย่างชัดเจน แม้ว่าในระดับเบื้องต้นการทดสอบ Granger non-causality แสดงให้เห็นว่า ความช่วยเหลือ granger-cause ต่อตัวแปรทางการคลังในทิศทางเดียว แต่การทดสอบ Weak Exogeneity แสดงให้เห็นว่าไม่มีตัวแปรตัวใดที่เป็นตัวแปรอิสระเบื้องต้นในความสัมพันธ์ทางการ คลังในระยะยาวในช่วงความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90 ดังนั้น ในระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90 งานวิจัย ฉบับนี้สามารถปฏิเสธข้อสมมติเดิมในงานวิจัยก่อนหน้านี้ที่ว่าความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเป็นตัว แปรภายนอก นอกจากนี้การประเมินค่าสมการถดถอยพบว่า มีความเป็นไปได้ที่เงินช่วยเหลือที่เข้า มาในประเทศสามารถเคลื่อนย้ายหรือมีการโอนการใช้ (aid fungibility) ได้ในระดับสูง

¹ งานวิจัยเรื่องนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยประจำปี 2549 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

This research paper aims at identifying the fiscal impacts of development assistance in Thailand and the important implications on the country's development. The analysis employs annual time series data during 42 years (1960-2003). Considerations will be based upon the historical interaction of public expenditure and public revenue. The fiscal impact model treating the development assistance variable as endogenous is employed. This makes it possible to capture the dynamic fiscal response of the development assistance, the research nature of which has not sufficiently been conducted for the case of Thailand and various countries in Asia. The initial Granger non-causality tests show that aid does granger-cause fiscal variables but not the vice versa. Nevertheless, a more robust weak exogeneity tests indicate that none of the variables are weakly exogenous in the long-run fiscal relationship at 90% confidence interval. Hence, the evidence at 90% confidence interval does not suffice to support the earlier assumption that aid solely plays no discerning role in the adjustment process for the case of Thailand. Moreover, the results indicate the possibility of a high degree of aid fungibility.

Keywords—development assistance, fiscal impacts, dynamic fiscal response

JEL Codes— H22, H50, H53, O23

1. บทนำ

ตามรายงาน เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2547 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และทีมงานองค์การสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย และ *Global Partnership for Development: Thailand's Contribution to Millennium Development Goal 8* โดยกระทรวงการต่างประเทศและทีมงานองค์การสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการขยายบริการทางสังคม โดยมีประเด็นสำหรับการดำเนินการต่อไปที่สำคัญคือ การปฏิรูประบบการศึกษา การปรับปรุงบริการทางสุขภาพ รวมทั้งการเสริมสร้างสมรรถนะของหน่วยงานระดับท้องถิ่นให้สามารถทำงานตามกรอบการกระจายอำนาจอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ที่ผ่านมามีประเทศ

ไทยได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากต่างประเทศในรูปของผู้เชี่ยวชาญ ทุนศึกษา และฝึกอบรม วัสดุอุปกรณ์ และเงินให้เปล่า โดยที่สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดน้อยลงเรื่อยมา ความช่วยเหลือส่วนใหญ่จัดสรรให้แก่ด้านเกษตร พัฒนาชุมชนสังคม การศึกษา และบริหารทั่วไป

ปัจจุบันประเทศไทยในฐานะประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับกลาง ได้เป็นส่วนในการเรียนรู้ที่ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ อีกทั้งยังเป็นตลาดและแหล่งทุนสำคัญสำหรับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ (Global Partnership for Development: Thailand's Contribution to Millennium Development Goal 8, United Nations Country Team in Thailand, 2002) โดยในปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนากับประเทศกำลังพัฒนา (Official Development Assistance: ODA) ร้อยละ 0.13 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ รองจากประเทศญี่ปุ่น ประเทศอิตาลี และสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา ร้อยละ 0.20, 0.17, 0.15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ตามลำดับ

ในการวิเคราะห์ถึงผลของความช่วยเหลือด้านการพัฒนาจากต่างประเทศ และนัยสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศไทยที่ผ่านมา งานวิจัยนี้ใช้ข้อมูลอนุกรมเวลารายปี (Time Series Data) ในช่วงเวลา 43 ปี (พ.ศ. 2503-2546) เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ในเชิงระยะยาว (Historical Interaction) ระหว่างรายจ่ายสาธารณะและรายรับสาธารณะ ซึ่งความช่วยเหลือด้านการพัฒนาจากต่างประเทศ (Development Aid) นั้นเป็นส่วนหนึ่งของรายรับสาธารณะ โดยจะเน้นการใช้และวิเคราะห์นัยของความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือด้านการพัฒนากับเครื่องมือชีวิตทางการคลัง (Fiscal Aggregates) และประยุกต์ใช้แบบจำลอง “การตอบสนองทางการคลัง” (Fiscal Response Model) ใน Franco-Rodriguez et al (2000) และ McGillivray (2000) ซึ่ง กำหนดให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเป็นตัวแปรภายใน (Endogenous Variable) เหตุผลที่ใช้แบบจำลองนี้ เพื่อดูการตอบสนองทางการคลังในลักษณะการตอบสนองทางการคลังในสถานะตัวแปรภายใน (Endogenous Fiscal Response) เนื่องจากในงานวิจัยที่ผ่านมาในประเทศไทย ได้กำหนดให้ความช่วยเหลือเป็นตัวแปรภายนอกซึ่งไม่สามารถนำความเป็นพลวัตของผลทางการคลัง (Dynamic Fiscal Impact) มาพิจารณาในการวิเคราะห์ได้ ดังนั้นในการพิจารณาความเป็นพลวัตดังกล่าว จำเป็นต้องนำเอาตัวแปรรายรับสาธารณะด้านอื่น กล่าวคือ รายได้จากการจัดเก็บภาษี (Tax

Revenue) และการกู้ยืมภายในประเทศ (Domestic Borrowing) มาใช้วิเคราะห์เพื่อจะตอบคำถามเรื่องการตอบสนองในสถานะตัวแปรภายใน (Endogenous Response) ร่วมกับความช่วยเหลือด้านการพัฒนาด้วย โดยหัวข้อที่ 4 จะเสนอรายละเอียดของแบบจำลองต่อไป

2. ความช่วยเหลือด้านการพัฒนากับประเทศไทย

2.1 ความเป็นมาของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

สืบเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายประเทศที่ได้รับผลกระทบจากสงครามต่างเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องทำการฟื้นฟูและปฏิสังขรณ์โครงสร้างพื้นฐานเพื่อทำนุบำรุงและเสริมสร้างศักยภาพในการดำรงธุรกรรมต่างๆ ของประเทศซึ่งได้รับความเสียหายจากสงครามที่เพิ่งจะผ่านพ้นไป จึงเกิดการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศขึ้น ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาแผนความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาครั้งใหญ่แผนหนึ่งคือแผนมาร์แชล (Marshall Plan) มีชื่อเป็นทางการว่า European Recovery Program (ERP) ซึ่งเป็นแผนความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนเงินประมาณ 13 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ แก่กลุ่มประเทศยุโรปที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) โดยภาพรวมในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาได้มุ่งเน้นไปในด้านการพัฒนาระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก นอกจากนี้ ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนายังมีแหล่งที่มาหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาหรือองค์กรระหว่างประเทศก็ตาม อาทิ ประเทศทางตะวันตก ธนาคารเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาหรือธนาคารโลก (World Bank) สหประชาชาติ (United Nations) และองค์การการกุศล เช่น Oxfam เป็นต้น

ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2530 (ปลายทศวรรษ 1980) หนึ่งในวัตถุประสงค์หลักของการให้ความช่วยเหลือจากประเทศพัฒนาคือเพื่อยับยั้งการแพร่ขยายของระบอบคอมมิวนิสต์ ต่อมาหลังจากยุคสงครามเย็นได้สิ้นสุดไปในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) ประเทศพัฒนาผู้ให้เงินช่วยเหลือได้หันไปให้ความสำคัญต่อความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลักในประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคต่างๆ ตามแต่ประเทศผู้ให้จะพิจารณาเลือกให้ความสำคัญ อาทิ ประเทศฝรั่งเศสมุ่งให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาแก่กลุ่มประเทศในแถบแอฟริกาตะวันตก สำหรับประเทศสเปนเลือกให้ความสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาแก่กลุ่มประเทศในละติน

อเมริกา จากข้อเท็จจริงดังกล่าวสามารถมีข้อสังเกตได้ว่า ประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับความช่วยเหลือเหล่านี้ ครั้งหนึ่ง เคยอยู่ใต้อาณานิคมของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสเปนมาก่อน อย่างไรก็ตาม ประเทศญี่ปุ่นเลือกให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่กลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญต่อการผลิตและส่งออกของญี่ปุ่นเอง ดังนั้น ปัจจัยที่สำคัญไม่น้อยกว่าความที่เคยเป็นอาณานิคมมาก่อนก็คือความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือกับประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการพิจารณาเลือกให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในภูมิภาคต่างๆ ของโลกด้วยเช่นกัน

ในปัจจุบัน รูปแบบการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา มีความแตกต่างจากเมื่อก่อนมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ และการกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือกับองค์กรระหว่างประเทศ นอกจากนี้เป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ก็ได้ให้ความสำคัญในแง่มุมทางเศรษฐกิจเพียงเรื่องเดียว แต่ยังให้ความสำคัญต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการศึกษา และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้ง ยังมุ่งเป้าหมายการพัฒนาในระยะยาว ได้แก่ การลดความยากจน การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ และการสร้างความเป็นประชาธิปไตย เป็นต้น

2.2 คำจำกัดความของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” (development assistance, development aid, international aid หรือ overseas aid) หมายถึงความช่วยเหลือจากประเทศพัฒนาสู่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระยะยาว ความช่วยเหลือข้างต้นมีความแตกต่างจาก “ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม” (humanitarian aid) เพราะความช่วยเหลือแบบที่สองนั้นมีวัตถุประสงค์เพียงบรรเทาความยากจนในระยะสั้นเท่านั้น

ในปัจจุบัน OECD ได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา โดยระบุว่า เป็น “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ” (Official Development Assistance: ODA) ซึ่งหนังสือคำศัพท์-คำย่อทางการทูต³ โดยสถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ให้นิยามว่า “เป็นความช่วยเหลือของภาครัฐบาลที่ประเทศพัฒนาแล้ว

³ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1

ให้กับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจ มาตรฐานความเป็นอยู่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสถาบันต่างๆ เพื่อการพัฒนาประกอบด้วยความช่วยเหลือสามด้านหลัก คือ ความช่วยเหลือให้เปล่า (grant) ความร่วมมือทางวิชาการ (technical assistance) และเงินกู้ (loan)” โดยสรุป *Glossary of Statistical Terms* ของ OECD⁴ ระบุว่า ODA จะต้องมิคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ 3 ข้อคือ (1) ประกอบด้วยเงินให้เปล่า อย่างต่ำร้อยละ 25 ของเงินช่วยเหลือทั้งหมด (2) จัดหากองกรณ์ภาครัฐ และ (3) มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และเพิ่มระดับสวัสดิการทางสังคม

2.3 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่อประเทศไทยที่ผ่านมา

ประเทศไทยเริ่มได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศและองค์การระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศไทยที่สำคัญในช่วงแรก คือ สหรัฐอเมริกา สหประชาชาติ และแผนการโคลัมโบ (Colombo Plan) ทั้งนี้ ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งในรูปแบบของเงินกู้ (loan aid) และเงินให้เปล่า (grant aid) โดยที่ความช่วยเหลือบางประเภทนั้น รัฐบาลไทยมีพันธะที่ต้องตั้งงบประมาณสมทบความช่วยเหลือนั้นด้วย ความช่วยเหลือที่ไทยได้รับจากประเทศต่างๆ จะมีรูปแบบแตกต่างกันออกไป และค่อนข้างครอบคลุมหลายสาขาการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การพัฒนาระบบบริหารราชการ การพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาการขนส่ง การพัฒนาชุมชน และการส่งเสริมสุขภาพอนามัย อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ไทยได้รับในช่วง ทศวรรษที่ 1960-1970 สามารถแบ่งออกเป็นลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้

⁴ ODA คือความช่วยเหลือเพื่อพัฒนารูปแบบหนึ่ง ซึ่งก่อนหน้าปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) หมายถึงความช่วยเหลือจาก 23 ประเทศสมาชิกในคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee: DAC) ของ OECD มอบให้กับประเทศผู้รับที่อยู่ในรายชื่อประเทศผู้รับส่วนที่หนึ่ง (Part I List of Aid Recipients) ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งในรายชื่อนั้นในฐานะ Low Middle-Income Countries (per capita GNI \$746-2,975 in 2001) หลังจากปี พ.ศ. 2538 OECD ได้รวมรายชื่อประเทศผู้รับส่วนที่หนึ่งกับส่วนที่สอง (ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน) เป็นรายชื่อเดียวกัน โดยในกรณีของประเทศไทยก็ยังอยู่ในรายชื่อดังกล่าว และยังคงเป็นประเทศผู้รับ (Aid recipient) ตามคำจำกัดความหลังจากปี พ.ศ. 2538 เช่นเดิม

1) ความช่วยเหลือที่ได้เป็นเงิน เพื่อเป็นรายจ่ายประจำแก่หน่วยงานราชการของรัฐบาลไทย ซึ่งรัฐบาลไทยได้รับความช่วยเหลือในลักษณะนี้จากสหรัฐอเมริกาเท่านั้น

2) ความช่วยเหลือทางด้านผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้คำแนะนำ และอบรมข้าราชการในสาขาวิชาการต่างๆ ตามโครงการช่วยเหลือ

3) ความช่วยเหลือทางด้านอุปกรณ์และเครื่องใช้ที่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ

4) ความช่วยเหลือด้านทุนการศึกษาและอบรมในต่างประเทศ อาทิ มูลนิธิฟอร์ด รอกกีเฟลเลอร์ ฟูลไบรท์ และทุนการศึกษาจากสหประชาชาติ

5) ความช่วยเหลือทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม อาทิ ถนน ระบบโทรคมนาคม และพลังงาน ความช่วยเหลือนี้ จะอยู่ในรูปแบบที่เป็นการให้เงินกู้แก่ไทยเพื่อสร้างสาธารณูปโภคในด้านต่างๆ

นอกจากนี้ ยังมีโครงการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาลุ่มน้ำโขง ซึ่งสหประชาชาติและรัฐบาลแคนาดาได้ร่วมมือกับประเทศลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อสำรวจศึกษาด้านเศรษฐกิจและการป้องกันน้ำท่วม ทั้งนี้ จะเห็นว่าประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งในระดับทวิภาคี (bilateral aid) และระดับพหุภาคี (multilateral aid) อย่งไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษดังกล่าว การให้ความช่วยเหลือประเภทเงินกู้แก่ประเทศไทยส่วนใหญ่ จะมาจากแหล่งเงินทุนระดับพหุภาคี อันได้แก่ ธนาคารโลก (Tinakorn and Siroros, 1991) ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย

ในภาพรวม ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดในทศวรรษที่ 1960-1970 ซึ่งประเทศไทยได้รับเงินให้เปล่าจำนวน 506.0 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2503 (ค.ศ. 1960) แต่ลดลงเหลือ 376.0 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2508 (ค.ศ. 1965) อย่งไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศไทยกลับเพิ่มขึ้นมาอีก โดยเฉพาะช่วงหลังปี พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1975) ซึ่งไทยได้รับเงินให้เปล่าเพิ่มขึ้นจาก 899.1 ล้านบาท เป็น 3,512.5 ล้านบาท อีกนัยหนึ่งคือ ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเพิ่มขึ้นเกือบ 4 เท่าตัว ทั้งนี้ เหตุผลหลักที่ไทยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น อาจเกิดจากความมีเสถียรภาพทางการเมืองไทย ประกอบกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง อาทิ การรัฐประหาร และการยึดอำนาจการปกครอง ล้วนแล้วแต่ส่งผลเสีย

ต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น ปัจจัยทางด้านการเมืองของประเทศผู้รับ จึงเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ

ในช่วงสองทศวรรษดังกล่าวข้างต้น สหรัฐอเมริกา สหประชาชาติ และแผนการโคลัมโบ นับเป็นองค์กรหลัก ผู้ให้ความช่วยเหลือรายสำคัญของไทย ซึ่งสหรัฐฯ เป็นประเทศผู้ให้เงินช่วยเหลือมากที่สุดแก่ไทย รองลงมา คือ แผนการโคลัมโบ และสหประชาชาติ โดยที่สหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การป้องกันประเทศ วิชาการ และการพัฒนาระบบขนส่ง ส่วนสหประชาชาติได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยผ่านสำนักงานขานัญพิเศษในประเทศไทย เช่น องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children's Fund: UNICEF), องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organisation: FAO) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organisation: ILO) ซึ่งมีรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ คือ การส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลไทย การให้ทุนการศึกษา และการจัดส่งอุปกรณ์เครื่องมือที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ และสุดท้าย แผนการโคลัมโบเป็นแผนให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งจะให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การจัดส่งอุปกรณ์เครื่องมือสำหรับโครงการต่างๆ การจัดส่งผู้เชี่ยวชาญและการให้ทุนการศึกษาและดูงานในประเทศสมาชิกของแผนการโคลัมโบ อาทิ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น และแคนาดา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แผนการโคลัมโบได้เริ่มลดความสำคัญต่อไทยลงในช่วงเวลาต่อมา

หลังจากช่วงหลังสงครามเวียดนามในปี พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1975) สหรัฐอเมริกาเริ่มลดบทบาทความช่วยเหลือต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สถานการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้ญี่ปุ่นมีบทบาททางด้านผู้นำในภูมิภาคนี้แทน จึงนำไปสู่การประกาศหลักการฟูกาดะ (Fukada Doctrine) ของนายกรัฐมนตรีทาเคโอะ ฟูกาดะ ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อปี พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ซึ่งเป็นหลักการที่ญี่ปุ่นแสดงเจตนาจะจะให้เงินช่วยเหลือจำนวน 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แก่กลุ่มประเทศอาเซียน 5 ประเทศ และนับแต่นั้นมา ญี่ปุ่นจึงเป็นผู้ให้เงินช่วยเหลือมากที่สุดแก่ไทย อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้านี้ ญี่ปุ่นก็เป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) โดยในช่วงแรกนั้น ญี่ปุ่นให้เงินช่วยเหลือแก่ไทยในรูปของค่ากึ่งปฏิบัติการสงคราม และต่อมาให้เงินช่วยเหลือในรูปของเงินกู้และเงินให้เปล่าตั้งแต่ พ.ศ. 2503 (ค.ศ. 1960) เป็นต้นมา การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การพัฒนา

เศรษฐกิจไทยและผลประโยชน์ของญี่ปุ่นในไทย เนื่องจากประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถือเป็นแหล่งการผลิตเพื่อส่งออกที่สำคัญของญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจึงให้เงินกู้พิเศษแก่ไทยในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อหวังให้เกิดผลประโยชน์ต่อการลงทุนและการค้าแก่ญี่ปุ่น

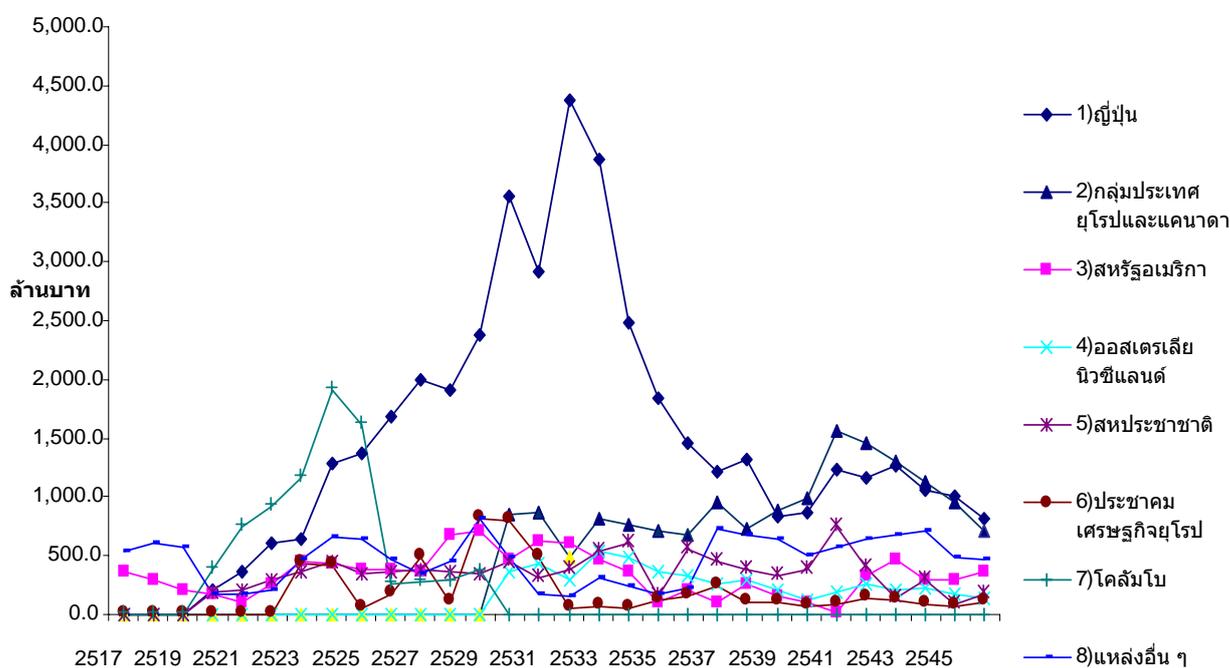
ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นมูลค่ามาก เมื่อเทียบกับจำนวนเงินช่วยเหลือที่ได้รับในอดีต แต่มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ 2 ประการ คือ (1) เงินช่วยเหลือที่ไทยได้รับไม่มีแนวโน้มที่แน่นอน ซึ่งอาจจะเพิ่มขึ้นได้ในบางช่วงและลดลงได้ในบางช่วง และ (2) การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ไทยมีจุดมุ่งหมายเพิ่มขึ้น คือ ป้องกันการแพร่ขยายของระบบคอมมิวนิสต์ ซึ่งไทยนับเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การเมืองที่สำคัญ เนื่องจากมีพื้นที่ตรงใจกลางภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอยู่ใกล้กับประเทศที่มีระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ เช่น จีนและเวียดนาม ส่งผลให้นับประเทศมีความกังวลว่าไทยจะเปลี่ยนระบบการปกครองไปเป็นคอมมิวนิสต์ด้วย จึงเกิดความช่วยเหลือในด้านการป้องกันประเทศเพิ่มขึ้น และหลังจากสงครามเย็นได้ยุติลง การให้ความช่วยเหลือในการป้องกันประเทศก็ลดลงไปด้วยโดยปริยาย

แนวโน้มความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่ไทยได้รับเริ่มลดลงหลังปี พ.ศ.2533 (ค.ศ. 1990) โดยที่ไทยได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศจำนวน 6,605.3 ล้านบาท 5,006.5 ล้านบาท และ 3,472.4 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2533, 2534 และ 2535 ตามลำดับ ซึ่งสังเกตได้ว่าจำนวนเงินช่วยเหลือในปี พ.ศ. 2535 ลดลงมากกว่าครึ่งหนึ่งของเงินช่วยเหลือในปี พ.ศ. 2533 การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ไทยที่ลดลงนั้น อาจเนื่องมาจากไทยมีระดับการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น และยังมีเศรษฐกิจเติบโตทางด้านเศรษฐกิจสูงขึ้นอย่างโดดเด่น จนต่างประเทศขนานนามประเทศไทยในขณะนั้นว่าจะกลายเป็น “เสือตัวที่ห้า” (Fifth Tiger) หรือ ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ตามลำดับจาก ญี่ปุ่น เกาหลี สิงคโปร์ และฮ่องกง แม้ว่าไทยจะได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศลดน้อยลง แต่ไทยก็ได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในกรอบเป้าหมายและทิศทางใหม่เข้ามาแทน นั่นคือ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในแง่มุมที่มีใช้ทางเศรษฐกิจ (non-economic aspects) ซึ่งมีผลมาจาก “กฎบัตร ODA ปี พ.ศ. 2535” (ODA Charter 1992) ที่มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือที่มีใช้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การรักษาสังแวดล้อม (environmental protection) การส่งเสริมด้านการศึกษา (education promotion) และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resources)

development) ทั้งนี้ ญัตติบัตร ODA มีผลต่อการเปลี่ยนกรอบเป้าหมายของบรรดาประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งรวมไปถึงความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากญี่ปุ่นด้วย

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) เศรษฐกิจไทยถดถอยลงหลังจากวิกฤตการณ์ค่าเงินบาท ก่อให้เกิดการว่างงาน และการชะลอตัวของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเกิดภาระหนี้ต่างประเทศภาคเอกชนจำนวนมาก วิกฤตการณ์ดังกล่าว ก่อให้เกิดการให้ความช่วยเหลือแก่ไทยทั้งในรูปเงินให้เปล่าและเงินกู้ โดยที่ ไทยได้รับความช่วยเหลือในการผ่อนปรนภาระหนี้ของประเทศ จำนวนถึง 921 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 36,840 ล้านบาท จำนวนเงินช่วยเหลือนี้ทำให้ประเทศไทยจึงติดอันดับหนึ่งในสิบของประเทศผู้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมากที่สุดในปี นั้น ทั้งนี้ หลังวิกฤตค่าเงินบาท ไทยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 4,402.2 ล้านบาท 4,409.3 ล้านบาท 4,201.3 ล้านบาท และ 3,802.8 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2541 2542 2543 และ 2544 ตามลำดับ แล้วลดลงที่น้อยเหลือ 3,095.1 ล้านบาท และ 2,813.8 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2545 และ 2546 ตามลำดับ

แผนภาพที่ 2.1: ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาแก่ประเทศไทย (ล้านบาท)



แหล่งที่มา: รวบรวมจากงบประมาณแผ่นดิน, สำนักงบประมาณ และกรมวิเทศสหการ

ส่วนการให้ความช่วยเหลือประเภทเงินกู้แก่ไทยนั้น ไทยได้รับเงินกู้ที่สำคัญจากญี่ปุ่น ภายใต้ชื่อเงินทุนช่วยเหลือ “มียาซาวา” (Miyazawa) ซึ่งญี่ปุ่นได้ให้เงินกู้จำนวน 30,000 ล้านเยน แก่รัฐบาลไทยเพื่อใช้ฟื้นฟูเศรษฐกิจและเพิ่มการจ้างงานภายในประเทศไทย ทั้งนี้ เงินกู้ญี่ปุ่นถือเป็นเงินทุนช่วยเหลือจำนวนแรกที่ช่วยแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และยังช่วยสร้างความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทย นอกจากนี้ เงินทุนช่วยเหลือมียาซาวา ยังสนับสนุนการฝึกฝนและอบรมอาชีพแก่เยาวชนไทย รวมถึงสร้างงานในท้องถิ่นและชุมชน อาทิ การสร้างแท็งก์น้ำและระบบชลประทานขนาดเล็ก ซึ่งเป็นงานที่เกิดประสิทธิผลต่อการจ้างงานได้มาก สำหรับเงื่อนไขของเงินช่วยเหลือนี้ ญี่ปุ่นได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 และมีระยะเวลาชำระหนี้ 25 ปี (ทั้งนี้สามารถเลื่อนเวลาชำระหนี้เพิ่มอีก 7 ปีได้) อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นยังได้กำหนดเงื่อนไขของเงินช่วยเหลือที่ไม่เกี่ยวกับเงื่อนไขทางการเงินติดมาอีกด้วย เช่น การให้รัฐบาลไทยเก็บเงินค่าน้ำจากเกษตรกร เป็นต้น

ปัจจุบัน ไทยไม่ได้มีบทบาทเป็นเพียงประเทศผู้รับเงินช่วยเหลือเท่านั้น แต่ไทยยังเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่หลายประเทศ ทั้งนี้ ไทยได้ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศในหลายภูมิภาค เช่น กัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม เกาหลีเหนือ สาธารณรัฐมัลดีฟส์ มองโกเลีย พิจิ มาลาวี และเคนยา เป็นต้น ส่วนรูปแบบความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ เงินให้เปล่า และเงินกู้ ซึ่งที่ผ่านมา ไทยได้ให้เงินให้เปล่าเพื่อเป็นทุนการศึกษาและการอบรมอาจารย์ และสนับสนุนค่าใช้จ่ายของสหประชาชาติ และธนาคารพัฒนาเอเชีย ส่วนการให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินกู้นั้น ไทยได้ให้เงินกู้เพื่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานแก่กัมพูชา พม่า และ มัลดีฟส์ และยังให้เงินกู้แก่ลาวเพื่อสร้างเขื่อนในการผลิตไฟฟ้าและชลประทาน ดังนั้น ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทยจึงอยู่ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี (bilateral and multilateral aid)

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถือเป็นแนวทางและกรอบสำคัญในการพัฒนาประเทศไทยในช่วงระยะเวลาทุก 5 ปี ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2504-2509 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือ “สภาพัฒน์” เป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ และเสนอความเห็นและให้คำแนะนำเกี่ยวกับแผนการพัฒนาประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ แผนพัฒนาฯ เริ่มแรกนั้น มีเพียงเฉพาะแผนการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2515 จึงได้นำกระบวนการและแผนการพัฒนาสังคมเข้ามาระบุไว้ด้วย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-2 จะเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยรัฐบาลกำหนดอัตราภาษีนำเข้าที่สูง และให้การอุดหนุนแก่ผู้ผลิตภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม การขาดการแข่งขันทางด้านราคา และการพึ่งพาสินค้าทุนจากต่างประเทศ จึงทำให้ราคาสินค้าภายในประเทศสูงขึ้น ส่งผลให้การส่งออกสินค้าลดน้อยลง และการนำเข้าสินค้าเพิ่มมากขึ้น จนทำให้เกิดปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 มุ่งส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก ซึ่งรัฐบาลได้ลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าส่งออก และยังให้เงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออก รวมทั้งขยายแหล่งอุตสาหกรรมรอบนอกกรุงเทพ จึงส่งผลให้เกิดการขยายตัวการผลิตมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-5 ยังคงดำเนินนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออกต่อไป แต่จะเพิ่มการจัดตั้งเขตพื้นที่เพื่อการส่งออก (Export Processing Zones) โดยเฉพาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลทางตะวันออก เช่น แหลมฉบัง และมาบตาพุด เป็นต้น

ในช่วง พ.ศ. 2535-2539 เศรษฐกิจไทยมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม สภาพภาพการส่งออกสินค้าไทยลดลง เนื่องจากต้นทุนค่าแรงงานที่เพิ่มขึ้น และความด้อยคุณภาพของแรงงาน จึงทำให้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 กำหนดให้การพัฒนาฝีมือแรงงานไทยเป็นพันธะที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ และยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาในส่วนภูมิภาคอีกด้วย ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนาคนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเล็งเห็นความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้เน้นถึงการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์อย่างชัดเจน รวมทั้งเน้นการพัฒนาให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ก็ยังได้เดินตามแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 แต่มีแผนการพัฒนาเพิ่มเติม คือ การขจัดความยากจน และการเพิ่มความปลอดภัยในหน่วยงานราชการ

ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ไทยมีความจำเป็นที่ต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างมาก เพื่อให้เพียงพอต่อการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ ผู้ให้

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ไทยที่สำคัญ ในช่วงเริ่มแรกของการดำเนินงานแผนพัฒนาฯ คือ สหรัฐอเมริกา และองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ ธนาคารโลก ทั้งนี้ องค์กรระหว่างประเทศนับว่าเป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญแก่ไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ สามฉบับแรก และยังคงมีความสำคัญทางด้านแหล่งเงินกู้เพื่อการพัฒนาแก่ไทยต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-5 อย่างไรก็ตาม หลังสงครามเวียดนาม ญี่ปุ่นเริ่มมีบทบาทความสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ไทย ซึ่งญี่ปุ่นเริ่มความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (เงินให้เปล่าและความช่วยเหลือทางเทคนิค) มากกว่าสหรัฐอเมริกา และยังเป็นผู้ให้เงินกู้รายใหญ่ที่สำคัญรองจากองค์กรระหว่างประเทศ

ความช่วยเหลือในลักษณะเงินกู้แก่ไทยส่วนใหญ่มาจากองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) สมาคมพัฒนาระหว่างประเทศ (International Development Association: IDA) ธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) กองทุนระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม (International Fund for Agricultural Development: IFAD) และกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน และประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือจะสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคมากกว่าเงินให้เปล่า ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในช่วงแผนพัฒนาฯ ทั้งห้าแผนที่ผ่านมา ความช่วยเหลือทางเทคนิคมีมูลค่าถึง 30,254 ล้านบาท ในขณะที่เงินให้เปล่ามีมูลค่า 12,971 ล้านบาท อีกนัยหนึ่งคือ เงินให้เปล่ามีจำนวนไม่ถึงครึ่งหนึ่งของความช่วยเหลือทางเทคนิค ทั้งนี้ เงินให้เปล่าส่วนใหญ่ที่ไทยได้รับจะมาจากญี่ปุ่น และมีข้อสังเกตอย่างหนึ่ง คือ ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ไทยในสัดส่วนที่น้อยกว่าการให้เงินให้เปล่าแก่ไทย และจำนวนเงินให้เปล่าจากญี่ปุ่นมีถึงร้อยละ 71.7 ของเงินให้เปล่าทั้งหมดในช่วงปี พ.ศ. 2504-2529 ซึ่งอาจจะเป็นความแตกต่างกับประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือประเทศอื่น ที่ให้ความสำคัญต่อความช่วยเหลือทางเทคนิคมากกว่าเงินให้เปล่าโดยเปรียบเทียบ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5 นั้น สัดส่วนความช่วยเหลือประเภทเงินกู้และเงินให้เปล่า จะเน้นที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (พลังงาน ระบบขนส่งและโทรคมนาคม) เกษตรกรรม สาธารณสุขและการแพทย์ และการศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศมีความสัมพันธ์กับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-2 เนื่องจากความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาส่วนใหญ่ถูกจัดสรรเพื่อไปสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นนโยบายหลักของแผนพัฒนาสองฉบับแรกของไทย นอกจากนี้ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-5 ก็

ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตร และการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจทางภาคเกษตร ซึ่งมีความสอดคล้องกับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าที่ไทยได้รับอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่มุมหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือจากต่างประเทศกับแผนพัฒนาฯ ของไทยแสดงถึงความไม่สอดคล้องบางประการ กล่าวคือ การศึกษา สาธารณสุขและการแพทย์เป็นภาคการพัฒนายที่ไทยได้รับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าในสัดส่วนที่มาก (รองลงมาจาก ภาคเกษตรกรรม) แต่ภาคการพัฒนายทั้งสองยังไม่ใช่กรอบเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ทั้งห้าแผนแรกของไทย นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 รัฐบาลจะเน้นการส่งเสริมและพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในประเทศ แต่ความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่ไทยได้รับเพื่อพัฒนาภาคอุตสาหกรรมโดยตรงกลับมีไม่มากนัก แม้ว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะมีอิทธิพลมากในการเสริมสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทย แต่เหล่านี้เป็นปัจจัยเสริมในทางอ้อมต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จะเป็นพื้นฐานต่อไปในระยะยาว

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาฯ ของไทยกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6-9 ยังให้ข้อสรุปเดียวกันกับในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5 เนื่องจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ของไทย อาทิ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เน้นการพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์เป็นหลัก แต่การให้ความช่วยเหลือในลักษณะเงินกู้แก่ไทยไม่มีการส่งเสริมทางการศึกษาอย่างชัดเจนและในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6-9 นั้น เน้นการกระจายรายได้และการจ้างงานในชนบท แต่พบว่า ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมลดลงมาโดยตลอด ซึ่งภาคเกษตรกรรมถือว่าเป็นภาคการผลิตหลักของชนบท ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องระหว่างแผนพัฒนาฯ ของไทยกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยสรุปแล้วความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนนั้น อาจเกิดขึ้นมาจากปัจจัยสำคัญ คือ กรอบของแผนพัฒนาฯ ของไทย ซึ่งมีลักษณะค่อนข้างกว้าง ทำให้ยากที่จะเห็นลำดับความสำคัญได้อย่างชัดเจน ประกอบกับแนวทางของความช่วยเหลือจากต่างประเทศก็มีขอบเขตที่กว้างเช่นกัน จึงทำให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศสามารถกระจายไปยังภาคการพัฒนายหลายภาค โดยกระบวนการตัดสินใจอาจขึ้นอยู่กับให้ความสำคัญของผู้ให้ความช่วยเหลือเป็นหลัก

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ปัจจัยทางด้านเหตุและผลของการที่ไทยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น สิ่งแรกที่ควรคำนึงถึง คือ แนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประเทศผู้ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในแต่ละช่วงระยะเวลา ในระยะเริ่มแรก ประเทศผู้ให้จะเน้นความ

ช่วยเหลือเพื่อพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมพื้นฐานเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศในขั้นต่อไป จึงเห็นได้ว่าเป้าหมายแผนพัฒนาฯ ของไทยในช่วงแรกมีความสอดคล้องกับแนวทางการให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีกรอบที่กว้างและครอบคลุมหลายภาคการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจ การผลิตสินค้าและบริการ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม โดยที่เป้าหมายเหล่านี้ได้อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์หลัก คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ และการเพิ่มสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ ลำดับเป้าหมายของความช่วยเหลือจากต่างประเทศสามารถสะท้อนได้จากสัดส่วนการให้เงินช่วยเหลือในภาคการพัฒนาต่างๆ และจะพบได้ว่า สัดส่วนความช่วยเหลือในภาคการพัฒนาแต่ละภาคของไทยมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้น การที่จะสรุปว่า แผนพัฒนาฯ ของไทยมีลักษณะคล้ายตามแนวทางของการให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศจึงยังไม่มีความแน่ชัดได้ เนื่องจากประเทศไทยยังมีลำดับการพัฒนาในแต่ละขั้นที่แตกต่างกันไปตามช่วงเวลาและแผนนโยบายการพัฒนา หรือลำดับขั้นการพัฒนาที่มีความแตกต่างกันไปสืบเนื่องมาจากระดับการพัฒนาประเทศที่ต่างกัน ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาแต่ละด้านไม่เท่ากัน จึงทำให้ลำดับการพัฒนาของไทยในแต่ละขั้นตอนไม่จำเป็นต้องสอดคล้องแนวทางการให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

3. วรรณกรรมปริทัศน์

3.1 งานศึกษากลุ่มแรก: ศักยภาพของเงินช่วยเหลือกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ

(Aid Effectiveness and Growth)

ก่อนหน้านี้กว่า 30 ปีที่ผ่านมา ได้มีงานศึกษาในด้านศักยภาพของเงินช่วยเหลือและการเติบโตทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานทฤษฎีที่ใช้แบบจำลองสองช่องว่าง (Two Gap Model) ใน Chenery and Bruno (1962) และ Chenery and Strout (1966) ซึ่งเนื้อหาโดยหลักมีแนวคิดที่ว่า ประเทศกำลังพัฒนามีเงินออมสะสมภายในประเทศไม่เพียงพอต่อการลงทุนในระดับที่ก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ยังขาดเงินตราต่างประเทศที่จะนำเข้าสู่สินค้าทุนเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ (Hansen and Tarp, 2000) ทำให้การเกิดช่องว่างทั้งทางเงินออมและเงินตราต่างประเทศกลายเป็นข้อจำกัดต่อการเติบโตของเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องอาศัยเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อนำไปลดช่องว่างทั้งสองนี้

งานศึกษาจำนวนไม่น้อย เช่น Hadjimichael et al (1995), Durbarry et al (1998), McGillivray (2000, 2002) และ Gomanee et al (2005) แสดงผลว่าเงินช่วยเหลือมีผลสนับสนุนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม หากทบทวนในรายละเอียดสามารถพบว่างานศึกษาโดยรวมในอดีตเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเงินช่วยเหลือและเงินออมรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างเงินช่วยเหลือกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ยังมีความขัดแย้งกันเอง อาทิ ผลการวิจัยของ Griffin and Enos (1970), Mosley et al (1987) และ Doucouliagos and Paldam (2005a, 2005b) ได้สรุปว่าผลของเงินช่วยเหลือต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่มีนัยสำคัญทางสถิติเลย นอกจากนี้ Burnside and Dollar (1997) และ The World Bank (1998) ได้ให้ข้อสังเกตโดยเสนอเงื่อนไขด้านสถาบันว่าเงินช่วยเหลือจะมีประสิทธิผลเฉพาะในประเทศที่มีนโยบายที่ถูกต้อง (Right policy) ซึ่งคำจำกัดความของคำว่า “นโยบายที่ถูกต้อง” ในที่นี้ คือนโยบายที่รักษาอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับที่ต่ำพอสมควร เกิดการขาดดุลทางการคลังเพียงเล็กน้อย เปิดเสรีทางการค้า มีกฎหมายที่รัดกุม และมีความสามารถในการบริหารระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ในภาพรวมของงานศึกษาที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังมีความคลุมเครือ

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลัง สืบเนื่องจากข้อสังเกตของ Burnside and Dollar เป็นต้นมา งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเงินช่วยเหลือกับการเติบโต ได้ลดความสำคัญลงเรื่อยมา เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าเงินช่วยเหลือเป็นช่องทางงบประมาณช่องทางหนึ่งของประเทศผู้รับเงินช่วยเหลือ จึงทำให้ความสนใจเบนไปในการศึกษาเรื่องผลกระทบของเงินช่วยเหลือต่อรายจ่ายและรายรับสาธารณะ ซึ่งงานศึกษาส่วนใหญ่ จะมุ่งเน้นถึงผลกระทบเชิงสถาบันและพฤติกรรมทางการคลังในประเทศผู้รับ

3.2 งานศึกษากลุ่มที่สอง: แรงจูงใจตามพื้นฐานสถาบันและโครงสร้างผลประโยชน์ของประเทศผู้รับและประเทศผู้ให้ (Institutional Incentives and Payoff Structures of Donors and Recipients)

งานศึกษาวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับศักยภาพของเงินช่วยเหลือในหัวข้อ 3.1 ได้มองข้ามการพิจารณาบทบาททางสถาบันในประเทศผู้รับเงินช่วยเหลือ และละเลยความสำคัญของพฤติกรรมการตัดสินใจบนพื้นฐานเชิงสถาบันของประเทศที่เกี่ยวข้อง Bulir and Lane (2002) ชี้ประเด็นว่าเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นสิ่งที่ยากจะคาดเดาและคาดการณ์ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดงบประมาณของประเทศผู้รับ นอกจากนี้ The World Bank (1998) และ Tasarika and

Wajwalku (2007) ได้บทสรุปจากกรณีศึกษากรณีประเทศกำลังพัฒนาว่า ความรู้สึกเป็นเจ้าของ (ownership) ประกอบกับการคาดการณ์ของประเทศผู้รับที่ต้องเผชิญกับสภาพความไม่แน่นอนที่ต้องอาศัยเงินช่วยเหลือจากประเทศผู้ให้ นั้น ก็มีผลโดยตรงต่อระดับการจัดสรรงบประมาณตามวัตถุประสงค์ของเงินช่วยเหลือและความสำเร็จของโครงการด้วยเช่นกัน

ในประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายการใช้เงินช่วยเหลือนั้น งานศึกษาที่ผ่านมาไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนเช่นเดียวกันกับการศึกษาในเรื่องศักยภาพของเงินช่วยเหลือต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งสาเหตุสำคัญ เกิดจากการละเลยการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของเงินช่วยเหลือกับพฤติกรรมทางการคลัง การศึกษาพฤติกรรมทางการคลังจากรวบรวมสามารถแบ่งออกโดยสังเขปเป็นสองลักษณะ ลักษณะแรกคือการศึกษาแรงจูงใจตามพื้นฐานสถาบัน โดยใช้ทฤษฎีเกม (Game Theory) และลักษณะที่สองคือการศึกษาการตอบสนองทางการคลังในประเทศผู้รับ ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดในหัวข้อที่ 3.3 สำหรับการศึกษาในลักษณะแรกซึ่งพิจารณาเรื่องแรงจูงใจตามพื้นฐานสถาบันงานศึกษาเช่น Ostrom et al (1994), Easterly (2002) และ Bartels (2002) ใช้กรอบแนวคิดที่แบ่งผู้เล่น (Players) ออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเทศผู้ให้ (Donors) และประเทศผู้รับ (Recipients) ซึ่งประเทศผู้ให้มักกลยุทธ์ (strategic response) คือ บริจาค และไม่บริจาค ส่วนประเทศผู้รับก็มีกลยุทธ์สองประเภท คือ รับเงินช่วยเหลือ และไม่รับเงินช่วยเหลือ

3.3 งานศึกษากลุ่มที่สาม: ความสัมพันธ์ระหว่างเงินช่วยเหลือกับตัวแปรทางการคลัง (Relationship between Aid and Fiscal Variables)

ในช่วงปี พ.ศ. 2513 – 2542 (ค.ศ. 1970 -1999) ประเทศที่มีรายได้ระดับต่ำและระดับปานกลาง ได้รับเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนเงินช่วยเหลือต่อรายได้ประชาชาติ จนกระทั่งสัดส่วนดังกล่าวได้ลดลงในปลายทศวรรษที่ 1990 ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วเงินช่วยเหลือดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 24 ของรายจ่ายสาธารณะในประเทศเหล่านั้น (Remmer, 2004) จึงทำให้เกิดประเด็นการศึกษาที่น่าสนใจ คือ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา กับรายรับรายจ่ายสาธารณะของประเทศผู้รับ

ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 ประเทศผู้ให้เงินช่วยเหลือและเงินกู้เริ่มพยายามสร้างเงื่อนไข (Conditionality) ในการให้เงินช่วยเหลือและเงินกู้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งได้รับความร่วมมือในทางปฏิบัติจาก IMF และธนาคารโลก ในขณะเดียวกัน ก็เกิดการส่งเสริมแนวคิด “ฉันทามติแห่งวอชิงตัน” (Washington Consensus) ไปยังประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งให้เกิดการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจ การเปิดเสรีการค้าและการเงิน การสร้างวินัยทางการคลัง การลดกฎระเบียบ และการปรับเปลี่ยนนโยบาย แนวคิดทั้งหมดนี้ ก็เพื่อลดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความพยายามของการให้เงินช่วยเหลือ เงินใจ และความร่วมมือของประเทศผู้ให้เงินช่วยเหลือจะมีเพิ่มมากขึ้น แต่ระดับความก้าวหน้าในการปรับเปลี่ยนนโยบายในประเทศผู้รับยังคงมีความเชื่องช้า และมีอุปสรรคหลายประการ

ทั้งนี้ William Easterly (2001) อดีตที่ปรึกษาอาวุโสแห่งธนาคารโลก ตั้งข้อสังเกตว่า ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่ IMF และธนาคารโลกได้ให้เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างพื้นฐานแก่กลุ่มประเทศแอฟริกา เอเชีย และละตินอเมริกานั้น องค์กรทั้งสองให้เงินกู้ที่มากเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับความสำเร็จในการปรับโครงสร้างพื้นฐานที่เกิดขึ้นเพียงเล็กน้อย และกระบวนการปล่อยเงินกู้ไม่ได้สร้างแรงจูงใจหรือกลไกความรับผิดชอบกับประเทศผู้ให้กู้และประเทศผู้กู้ในการฟื้นฟูความเจริญในประเทศเลย Easterly เสนอว่า เงินช่วยเหลือสามารถประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อเงินช่วยเหลือเข้าไปในประเทศที่มีนโยบายที่เหมาะสมเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาของ Devarajan et al (2001) ที่สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Easterly ซึ่งเป็นงานศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพกลุ่มประเทศแอฟริกา งานศึกษาดังกล่าว พบว่า ศักยภาพของเงินช่วยเหลือที่สามารถส่งผลทางบวกต่อการพัฒนานั้น มีระดับความเกี่ยวพันกับตัวแปรภายในประเทศมากกว่าตัวแปรภายนอกประเทศ

งานศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่ด้านผลกระทบของเงินช่วยเหลือต่อรายรับทางภาษีของรัฐบาล เช่น Khilji and Zampelli (1994), Feyzioglu et al (1998), Franco-Rodriguez et al (1998), McGillvray (2000), Remmer (2004), Fagernas and Roberts (2004), Fagernas and Schurich (2004) และ Chowdhury and Sugema (2005) พบว่า เงินช่วยเหลือส่งผลประโยชน์ต่อภาคเอกชนในรูปแบบการลดลงของรายรับภาษีรัฐบาล ในทางตรงกันข้าม งานศึกษาของ Osei, Morrissey and Lloyd (2003) ในกานา Mavrotas and Ouattara (2004) กรณีนีโวกัว โคออสตาริกา และฟิลิปปินส์ Khan (2000) ในมาเลเซีย และ Khan (2002) กรณีนีโวกัว และ Ouattara (2004b) ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา สรุปว่าเงินช่วยเหลือมีผลต่อการเพิ่มรายรับทางภาษีของรัฐบาล

สำหรับผลกระทบด้านรายจ่ายของรัฐบาลระหว่างงบรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุนยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน Boone (1996) พบว่าเงินช่วยเหลือมีผลต่อการเพิ่มขึ้นต่อขนาดรายจ่ายรัฐบาลและการลงทุนโดยรวม Feyzioglu et al (1998) ให้ผลสรุปไว้ว่า เงินช่วยเหลือสามารถเคลื่อนย้ายหรือก่อให้เกิดการโอนการใช้ (aid fungibility) ในระดับที่สูง Osei, Morrissey

and Lloyd (2005) แสดงให้เห็นว่าเงินช่วยเหลือถูกเคลื่อนย้ายไปใช้นอกกรอบวัตถุประสงค์เป็นจำนวนมาก ในประเทศกานา Swaroop et al (2000) ระบุว่าในกรณีประเทศอินเดีย เงินช่วยเหลือสามารถนำไปทดแทนรายจ่ายสาธารณะ และเงินช่วยเหลือเหล่านี้ ยังกระจายไปใช้ในกิจกรรมที่ไม่ใช่การลงทุน รัฐบาลกลางพยายามลดเงินช่วยเหลือไปยังรัฐบาลท้องถิ่นตามรัฐต่างๆ ในประเทศ จึงสรุปได้ว่าทางเลือกของรายจ่ายรัฐบาลกลางไม่ได้ถูกระงับโดยเงินช่วยเหลือ ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นอาจไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่จากเงินช่วยเหลือที่เข้ามาในประเทศ ส่วนงานวิจัยที่ชี้ชัดว่างบรายจ่ายด้านการพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญคือ Ferganas and Roberts (2004a, 2004b, 2004c) และ Doucouliagos and Paldam (2005)

งานวิจัยที่บ่งชี้ว่าเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาไม่ผลในการเพิ่มเงินกู้สาธารณะประกอบด้วย McGillivray and Morrissey (2001) กรณีประเทศที่มีรายได้ประชาชาติในระดับที่ต่ำ McGillivray and Ouattara (2003) กรณีประเทศไอวอรี โคสต์ Feeny and McGillivray (2002) กรณีประเทศกำลังพัฒนาที่มีหนี้สินเดิม และ McGillivray (2000) กับ Franco-Rodriguez et al (1998) กรณีประเทศปากีสถาน อย่างไรก็ตาม ในวรรณกรรมประทัศน์ยังปรากฏงานวิจัยที่สรุปว่าเงินช่วยเหลือมีผลต่อการลดจำนวนเงินกู้สาธารณะในบางประเทศเช่นกัน อาทิ Osei, Morrissey and Lloyd (2005) ในประเทศ กานา และ Ouattara (2004b) ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา สำหรับ Cashel-Cordo and Craigs (1990) ได้ศึกษาผลการดำเนินงานทางการคลังใน 45 ประเทศ ในช่วงปี ค.ศ. 1975 - 1980 ซึ่งพบว่า ผลกระทบของเงินช่วยเหลือขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของประเทศผู้ให้มากกว่าพฤติกรรมของประเทศผู้รับ

ข้อบกพร่องที่เด่นชัดในงานศึกษาที่ผ่านมา คือ ผลลัพธ์ของการศึกษาผลกระทบเงินช่วยเหลือไม่สามารถสนับสนุนแนวคิดทางทฤษฎีได้ เนื่องจาก งานศึกษาเหล่านั้น ได้ข้อสรุปผลกระทบของเงินช่วยเหลือที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องยากที่จะเชื่อว่า เงินช่วยเหลือจะมีผลต่อการลดลงของรายจ่ายสาธารณะ หรือ ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในรายจ่ายสาธารณะเลย เนื่องจากรัฐบาลต้องคำนึงถึงต้นทุนและประโยชน์ทางการเมืองต่องบประมาณรายจ่ายและรายรับรัฐบาล เมื่อรัฐบาลต้องการเพิ่มรายรับภาษี จะส่งผลให้เกิดต้นทุนทางการเมือง นั่นคือ ความนิยมทางการเมืองจะลดลง และส่งผลเสียต่อความอยู่รอดของรัฐบาล (Brennan and Buchanan, 1980)

นอกจากนี้ Grossman (1989) และ Rodden (2002) ให้ข้อสรุปไว้ว่า การกระจายอำนาจทางการคลัง อาจเป็นผลให้รายจ่ายสาธารณะเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้ ขึ้นอยู่กับแรงจูงใจของรัฐบาลท้องถิ่นต่อเงินช่วยเหลือและเงินโอนจากต่างประเทศ โดยทั่วไปแล้ว การโอนเงินช่วยเหลือไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นจะนำไปสู่การขยายตัวของงบประมาณรายจ่ายได้ ซึ่งสามารถอธิบายได้จากแนวคิด Flypaper Effect กล่าวคือ เงินโอนจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่น จะไม่ถูกลดทอนจากรายรับภาษีท้องถิ่นที่ลดลงในสัดส่วนเดียวกัน และในกรณีที่เงินช่วยเหลือเข้ามาในประเทศนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจึงไม่ต้องกังวลถึงรายรับภาษีท้องถิ่นเลย จึงเกิดแรงจูงใจที่จะยื่นโครงการงบประมาณจำนวนมาก ส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นได้ง่าย

ดังนั้น ประเทศที่พึ่งพาเงินช่วยเหลือในระดับสูง มีแนวโน้มที่จะเกิดการขยายตัวของงบประมาณรายจ่าย นอกจากนี้ ประเทศเหล่านี้ ยังอาจต้องเผชิญกับปัญหา Moral Hazard เนื่องจากรัฐบาลของประเทศดังกล่าว คาดหวังว่าจำนวนเงินช่วยเหลือจะเพิ่มขึ้น เมื่อประเทศมีงบประมาณขาดดุลหรือภาระหนี้สาธารณะเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลจึงไม่มีแรงจูงใจที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยสรุปแล้ว เช่นเดียวกับการศึกษาในประเทศไทย งานศึกษาที่ผ่านมามีในต่างประเทศ ยังไม่สามารถสร้างข้อสรุปมาตรฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเงินช่วยเหลือและการปรับเปลี่ยนนโยบายที่สะท้อนจากตัวแปรทางการคลังได้อย่างชัดเจน

4. วิธีการศึกษา

4.1 หลักทฤษฎี

ทฤษฎีในทางเศรษฐศาสตร์สาธารณะที่ใช้ในการวิเคราะห์สร้างอยู่บนพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์จุลภาคด้านการทำให้รรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximisation) โดยหลักการในเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (Welfare Economics) ว่าด้วยรายจ่ายสาธารณะก็คือกรณีที่ตลาดไม่สามารถจัดสรรสินค้าหรือบริการได้เพียงพอ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องจัดสรรสินค้าสาธารณะ (Public Goods) หรือ สินค้ากึ่งสาธารณะ (Quasi-public หรือ Club Goods) ให้แก่ประชาชน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ทำให้ผลประโยชน์ส่วนเพิ่มต่อสังคม (Marginal Social Benefit) เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มต่อสังคม (Marginal Social Cost) ดังนั้น คำอธิบายทฤษฎีนี้โดยสังเขปคือ การกำหนดให้ x_i เป็นสินค้าหรือบริการ ที่นำไปสู่ผลประโยชน์ต่อสังคมที่เป็นบวก (Positive Social Benefit) และมีรรถประโยชน์ที่ลดน้อยถอยลง (Diminishing Marginal Utility) และสินค้าหรือบริการดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายโดย

อาศัยรายรับสาธารณะที่มาจากภาษีอากร (T_j) ซึ่งหากค่าใช้จ่ายสูงก็ยิ่งลดสวัสดิการทางสังคม (Social Welfare) เพราะประชาชนจะต้องเสียภาษีมากขึ้น ดังนั้น สมการวัตถุประสงค์ (Objective Function) ของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) จึงเป็นดังเช่นในสมการที่ (4.1) (Maximise Net Social Benefit from Public Expenditure)

$$\text{Max} \left(U \left(\sum_i x_i \right) - U \left(\sum_j T_j \right) \right); U_x > 0, U_{xx} < 0; U_T < 0 \quad (4.1)$$

รายละเอียดสัดส่วนของรายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) คือการทำให้ U_{x_i} เท่ากันหมดทุกสินค้า และปริมาณของรายจ่ายคือจุดที่ U_x เท่ากับ U_T กล่าวคือจุดที่อรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มจากการบริโภคเท่ากับอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มจากการจ่ายภาษีลดลง อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงผู้วางนโยบายไม่มีข้อมูลเรื่องผลประโยชน์ส่วนเพิ่มต่อสังคมจากรายจ่ายสาธารณะ (Marginal Social Benefit of Public Expenditure) หรือ ต้นทุนส่วนเพิ่มต่อสังคมจากการเก็บภาษี (Marginal Social Costs of Taxation) และยังมีข้อจำกัดทางการเมืองเรื่องการเพิ่มอัตราภาษี สมการ (4.1) จึงมีความจำเป็นต้องปรับเป็นสมการที่ (4.2) และ (4.3) ซึ่งให้น้ำหนัก โดย w_i ต่อรายจ่ายในแต่ละรายการและมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ (Budget Constraint) $\sum p_i x_i$ (p คือราคาตลาด) ไม่ให้สูงกว่า $\sum t_i y_i$ รวม (y คือรายจ่าย) กับการกู้ยืมภายในประเทศ (B) และ รายรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (A)

$$\text{Max} \left(\sum_i w_i x_i \right) \quad (4.2)$$

Subject to

$$\sum_i p_i x_i \leq \sum_i t_i y_i + B + A = R \quad (4.3)$$

ซึ่งสามารถปรับปรุงต่อไปอีกได้โดยการรวมปัจจัยในเรื่อง Consumers' Choice modelling, Budget Financing และ Discretionary Budgeting

จากทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนี้ สามารถนำไปสู่การวิเคราะห์ต่อเนื่องในประเด็นผลกระทบทางการคลัง (Fiscal Impact) เฉพาะเจาะจง โดยใช้ National Welfare (Utility) Maximisation ซึ่งสามารถใช้ Quadratic Loss Function ในสมการที่ (4.4)

$$U = \alpha_0 - \frac{\alpha_1}{2}(I_g - I_g^*)^2 - \frac{\alpha_2}{2}(G_g - G_g^*)^2 - \frac{\alpha_3}{2}(T_g - T_g^*)^2 - \frac{\alpha_4}{2}(A_g - A_g^*)^2 - \frac{\alpha_5}{2}(B_g - B_g^*)^2 \quad (4.4)$$

I = Public Sector Investment, G = Government Consumption, T = Domestic Revenue, B = Domestic Borrowing. α = target level of endogenous variables, * = exogenous, politically determined.

สมการที่ (4.5) (4.6) และ (4.7) คือเงื่อนไข (Constraint) ของสมการที่ (4.4)

$$I_g + G = T + A + B \quad (4.5)$$

หรือ

$$G = \rho_1 T + \rho_2 A, \quad (4.6)$$

$$I_g = (1 - \rho_1)T + (1 - \rho_2)A + B \quad (4.7)$$

ρ = Proportions of T and A allocated to G.

แบบจำลองการตอบสนองภายในทางการคลังมาตรฐาน (Standard Fiscal Response Model) เป็นการ maximise สมการที่ (4.4) ภายใต้ข้อจำกัดในสมการที่ (4.6) และ (4.7) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ รัฐบาลมีข้อจำกัดหลายประการทางการเมืองและข้อกำหนดต่างๆ จากประเทศผู้ให้การช่วยเหลือซึ่งต่างมีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้น ข้อจำกัดดังกล่าวจึงจำเป็นต้องแสดงโดยสมการที่ (4.8)

$$G \leq \rho_1 T + \rho_2 A + \rho_3 B \quad (4.8)$$

ด้วยหลักการทฤษฎีและตัวชี้วัดตั้งข้างต้นสามารถนำมาประกอบเป็นสมการเชิงโครงสร้าง (Structural Equations) ซึ่งแสดงถึงผลทางตรงของความช่วยเหลือ และสมการย่อรวม (Reduced-Form Equations) ซึ่งแสดงถึงผลโดยรวม สามารถคำนวณโดยวิธีการทางเศรษฐมิติ (Econometrics) สมการดังกล่าวเป็นการเชื่อมโยงภาพรวมขนาดของการคลัง (Fiscal Magnitudes) ทั้งหมดโดยวิธีการกำหนดให้ตัวชี้วัดตั้งที่กล่าวข้างต้นเป็นปัจจัยภายใน (Endogenous Variables)

4.2 โครงสร้างแบบจำลอง

จากสมการที่ (4.4) สังคมจะได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดก็ต่อเมื่อรัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายทางรายรับและรายจ่ายแต่ละประเภทตามที่รัฐบาลตั้งไว้ เนื่องจากสมการที่ (4.4) เป็นสมการอรรถประโยชน์แบบสมมาตร (Symmetric Function) ไม่ว่ารัฐบาลจะวางเป้าหมายไว้ต่ำเกินจริงหรือสูงเกินจริง ก็จะทำให้อรรถประโยชน์ของสังคมลดลงในสัดส่วนเดียวกัน ดังนั้นอรรถประโยชน์ของสังคมจะสูงสุดเมื่อรัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายทางการคลังที่กำหนดไว้เท่านั้น

ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากเงินช่วยเหลือด้านการพัฒนาต่อการตอบสนองทางการคลัง หรือพฤติกรรมทางการคลังนั้น สมการเชิงโครงสร้าง (Structural equations) สามารถสร้างโดยการตั้งสมการ Lagrangean เพื่อหาค่าอรรถประโยชน์ของสังคมที่สูงสุดภายใต้ข้อจำกัดในสมการที่ (4.5) และ (4.8) และกำหนดให้สมการที่ (4.8) เป็น binding ซึ่งสามารถหา First-Order Condition ของตัวแปรทั้งหมดของแบบจำลองได้ตั้งสมการที่ (4.9)

$$L = \alpha_0 - \frac{\alpha_1}{2}(I_g - I_g^*)^2 - \frac{\alpha_2}{2}(G - G^*)^2 - \frac{\alpha_3}{2}(T - T^*)^2 - \frac{\alpha_4}{2}(A - A^*)^2 - \frac{\alpha_5}{2}(B - B^*)^2 - \lambda_1(I_g + G - T - A - B) + \lambda_2(G - p_1T - p_2A - p_3B) \quad (4.9)$$

$$\frac{\partial L}{\partial I_g} = -\alpha_1(I_g - I_g^*) + \lambda_1 = 0 \quad (4.10)$$

$$\frac{\partial L}{\partial G} = -\alpha_2(G - G^*) + \lambda_1 + \lambda_2 = 0 \quad (4.11)$$

$$\frac{\partial L}{\partial T} = -\alpha_3(T - T^*) - \lambda_1 - \lambda_2 \rho_1 = 0 \quad (4.12)$$

$$\frac{\partial L}{\partial A} = -\alpha_4(A - A^*) - \lambda_1 - \lambda_2 \rho_2 = 0 \quad (4.13)$$

$$\frac{\partial L}{\partial B} = -\alpha_5(B - B^*) - \lambda_1 - \lambda_2 \rho_3 = 0 \quad (4.14)$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda_1} = I_g + G - B - T - A = 0 \quad (4.15)$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda_2} = G - \rho_1 T - \rho_2 A - \rho_3 B = 0 \quad (4.16)$$

สมการที่ (4.10)-(4.16) แสดงถึง First-order conditions ของสมการที่ (4.9) ต่อการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรต่างๆ ในสมการดังกล่าว โดยที่ค่า λ_1 และ λ_2 เป็น Lagrangean multipliers ของสมการที่ (4.9) ทั้งนี้งานศึกษาที่ผ่านมาของ Heller (1975), Mosley and Horrel (1987), Gang and Khan (1991), Chishti and Hasan (1992) และ Khan and Hoshino (1992) ได้กำหนดให้ $B^* = 0$ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระดับเป้าหมายเงินกู้ภายในประเทศของรัฐบาลเท่ากับศูนย์ เนื่องจากข้อสมมติว่า รัฐบาลปรารถนาที่จะจัดหารายได้สำหรับรายจ่ายแต่ละประเภทจากรายรับที่มาจากภาษีและความช่วยเหลือด้านการพัฒนา (T+A) ก่อน แล้วจึงค่อยอาศัยรายรับที่มาจากเงินกู้ภายในประเทศของรัฐบาลเมื่อรายรับรัฐบาลที่หาได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล เนื่องจากเงินกู้ภายในประเทศจะเกิดการระดมรับฝืดชอบต่อรัฐบาลในอนาคต

เมื่อนำระบบสมการข้างต้นมาจัดเรียงใหม่ เพื่อที่จะสามารถหาค่า λ_1 และ λ_2 โดยที่ กำหนดให้ $B^* = 0$ จะได้สมการเชิงโครงสร้าง (Structural equations) และ สมการย่อรวม (Reduced-form equations) ที่ได้มีการนำเสนอไปแล้วในงานวิจัยก่อนหน้านี้ (สามารถดูรายละเอียดที่ Mavrotas (2002) และ Oxford Policy Management (2003))

4.3 วิธีการวิจัยและแหล่งที่มาของข้อมูล

งานวิจัยนี้ประยุกต์ใช้แบบจำลอง “การตอบสนองทางการคลัง” (Fiscal Response Model) ใน Franco-Rodriguez et al (2000) และ McGillivray (2000) ซึ่ง กำหนดให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเป็นตัวแปรภายใน (Endogenous Variable) เหตุผลที่ใช้แบบจำลองนี้ เพื่อดูการตอบสนอง

ทางการคลังในลักษณะการตอบสนองทางการคลังในสถานะตัวแปรภายใน (Endogenous Fiscal Response) เนื่องจากในงานวิจัยที่ผ่านมาในประเทศไทยได้กำหนดให้ความช่วยเหลือเป็นปัจจัยภายนอกซึ่งไม่สามารถนำความเป็นพลวัตรของผลทางการคลัง (Dynamic Fiscal Impact) มาพิจารณาในการวิเคราะห์ได้

ในแบบจำลองการตอบสนองทางการคลังที่รายละเอียดในหัวข้อที่ 4.1 และ 4.2 รัฐบาลสามารถเพิ่มรายรับและจัดสรรงบประมาณไปสู่รายจ่ายแต่ละชนิดตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเงินช่วยเหลือด้านการพัฒนาเป็นตัวแปรตัวหนึ่งเช่นเดียวกับรายรับอื่นๆ โดยที่รัฐบาลมีเป้าหมายและมีการประมาณการณ์เพื่อที่จะนำไปพิจารณางบประมาณในปีต่อไป กิจกรรมดังกล่าวสามารถสะท้อนได้จากพฤติกรรมทางการคลัง อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการใช้แบบจำลองการตอบสนองทางการคลังแบบเดิม คือ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าตัวแปรเป้าหมายนั้นใช้หลักการอะไรเลือกแม้ว่าจะใช้ค่าประมาณการณ์โดยเศรษฐมิติก็ตาม ดังนั้นการประมาณค่าตัวแปรจึงมีความอ่อนไหวต่อคุณภาพของข้อมูลและความถี่ของข้อมูลเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ผลของการประมาณค่าของการถดถอยยังมีความน่าเชื่อถือน้อยด้วย ดังที่ Franco-Rodriguez (2000) ได้ให้ความเห็น แม้ว่าจะงานวิจัยส่วนใหญ่ที่ผ่านมาได้ใช้วิธีนี้วิเคราะห์ผลของความช่วยเหลือด้านการพัฒนา กับพฤติกรรมทางการคลัง ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงใช้ Vector Autocorrelation Regression (VAR) ซึ่งจะมีรายละเอียดในหัวข้อที่ 5 เนื่องจากวิธีนี้ครอบคลุมปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น และสามารถพิจารณาถึงความเชื่อมโยง (linkages) ของตัวแปรต่างๆ ในแบบจำลองได้

ในการวิเคราะห์ถึงผลของความช่วยเหลือด้านการพัฒนาจากต่างประเทศ และนัยสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศไทยที่ผ่านมา งานวิจัยนี้ใช้ข้อมูลอนุกรมเวลารายปี (Time Series Data) ในช่วงเวลา 43 ปี (พ.ศ. 4503 - 2546) เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ในระยะยาว (Historical Interaction) ระหว่างรายจ่ายสาธารณะและรายรับสาธารณะ ซึ่งความช่วยเหลือด้านการพัฒนาจากต่างประเทศ (Development Aid) นั้นเป็นส่วนหนึ่งของรายรับสาธารณะ โดยจะเน้นการใช้และวิเคราะห์นัยของความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือด้านการพัฒนา กับเครื่องมือชี้วัดทางการคลัง (Fiscal Aggregates) หลักประกอบด้วย (1) รายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) ในเรื่องต่างๆ แยกเป็นรายจ่ายประจำ (G) และรายจ่ายเพื่อการลงทุน (Ig) ของรัฐบาลซึ่งไม่รวมรายจ่ายด้านการชำระเงินกู้ จากรายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย และ (2) รายรับสาธารณะ

(Public Revenue) ซึ่งประกอบด้วย เงินช่วยเหลือด้านการพัฒนาแบบให้เปล่า (A) รายได้จากการจัดเก็บภาษี (T) และการกู้ยืมภายในประเทศ (B) จากงบประมาณโดยสังเขป

5. บทวิเคราะห์เชิงปริมาณ

5.1 การทดสอบคุณสมบัติ Stationarity ของตัวแปร (Unit root tests)

สมการในการประมาณค่าการถดถอยที่ประกอบด้วยตัวแปรที่เป็น stationary และ non-stationary อาจจะทำให้ผลลัพธ์ไม่มีความน่าเชื่อถือเท่าที่ควร⁵ ดังนั้นการประมาณค่า และวิธีการ inference แบบคลาสสิกจึงไม่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน ในการนี้ จำเป็นที่จะต้องทำการทดสอบคุณสมบัติ stationarity โดย unit root tests นอกจากนี้หากตัวแปรเป็น cointegrating variables การทำ unit root tests เป็นขั้นตอนที่จำเป็นเพราะจะต้องคำนวณหา orders of integration เป็นสิ่งแรก Cointegration test จะนำเสนอในหัวข้อ 5.2 ในการทำ unit root tests จะใช้วิธี Augmented Dickey-Fuller (ADF) test ตามรายละเอียดใน Enders (1995 หน้า 222-223 และ หน้า 257) ตามสมการถดถอยใน (5.1) (5.2) และ (5.3)

$$\Delta y_t = \gamma_{t-1} + \sum_{i=1}^n B \Delta y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (5.1)$$

$$\Delta y_t = a_o + \gamma_{t-1} + \sum_{i=1}^n B \Delta y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (5.2)$$

$$\Delta y_t = a_o + \gamma_{t-1} + a_2 t + \sum_{i=1}^n B \Delta y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (5.3)$$

ค่า distribution ของ ADF จะแตกต่างจาก student's *t*-statistics ทั่วไป โดยที่ตารางแสดง critical values สำหรับขนาดตัวอย่าง จำนวน 50 ใน Dickey Fuller test นำมาจาก Enders (1995, Table 4.1, หน้า 419 และ หน้า 421) มีการกำหนดความล่าช้า (lags) ที่เหมาะสมในสมการข้างต้น เพื่อจะทำให้สมการถดถอยมีส่วนตกค้าง (errors) ที่มีลักษณะ non-serially correlated นอกจากนี้ *t*-

⁵ หากมีตัวแปรสองตัวที่เป็น I(1), ผลลัพธ์อาจจะแสดงว่าตัวแปรดังกล่าวเกี่ยวข้องกัน แม้ว่าในความเป็นจริงอาจจะไม่มีความสัมพันธ์กันเลย ซึ่งสามารถเห็นได้โดยเฉพาะในกรณีที่ตัวแปรดังกล่าวเป็น drifting random walk ซึ่งมี common trend อยู่ด้วย

statistics แล้ว Dickey and Fuller (1981) ก็ยังได้เสนอ F -statistics tests (ϕ_1, ϕ_2, ϕ_3) เพื่อจะทดสอบ joint hypotheses ระหว่าง coefficients และยืนยันว่าผลสอดคล้องกันกับ t -tests ข้างต้น ดังเช่น F -tests ทั่วไป ϕ_1, ϕ_2, ϕ_3 statistics สามารถคำนวณตามสูตรใน (5.4)

$$\phi_i = \frac{[RSS(restricted) - RSS(unrestricted)]/r}{RSS(unrestricted)/(T - k)} \quad (5.4)$$

โดยที่ $RSS(restricted)$ and $RSS(unrestricted)$ คือผลบวกของ squared residuals จาก restricted และ unrestricted models ตามลำดับ r คือจำนวน restrictions T คือจำนวนตัวอย่าง k คือจำนวน parameters ที่คำนวณใน unrestricted model และ $T-k$ คือ degree of freedom ใน unrestricted model

ผลของ ADF tests ประกอบกับ F -statistics test เพื่อทดสอบ joint significance ของตัวแปรทั้งหมดรายงานในตารางที่ 5.1 การเลือกความยาวของความล่าช้า (lag lengths) พิจารณาจาก diagnostic tests ของแต่ละแบบจำลองที่ทำการคำนวณ Diagnostic tests ประกอบด้วย: (i) การทดสอบว่าไม่มี serial correlation, (ii) homoscedasticity (กล่าวคือ, variance ของ error term เป็น constant), (iii) การทดสอบว่าแบบจำลองมีคุณสมบัติเป็น linearity, (iv) การทดสอบว่ามี normal distribution ของ error term และ (v) การทดสอบว่าไม่มี autoregressive conditional heteroscedasticity (ARCH) effects โดยปัญหาเรื่อง serial correlation ได้รับการแก้ไขโดยเติม 1 lag จึงทำให้ผลของ diagnostic test ดีขึ้น ตารางที่ 5.1 สรุปผลของ ADF tests

ตารางที่ 5.1: ผลของ ADF Tests, 1 lag

Model	Null Hypothesis	Test Stats	Critical values for 95% Confidence Intervals *	G	Ig	B	T	A
	$\gamma=0$	τ_τ	-3.50	-0.44	2.09	2.31	-0.88	-1.94
(5.6)	$A_0=0$ s.t. $\gamma=0$	$\tau_{\alpha\tau}$	3.11	0.70	2.28	2.40	1.10	2.07
	$A_2=0$ s.t. $\gamma=0$	$\tau_{\beta\tau}$	2.79	0.28	1.83	2.02	0.79	1.26
	$\gamma=a_2=0$	ϕ_3	6.73	6.24	3.34	2.62	23.93	1.52
	$A_0=\gamma=a_2=0$	ϕ_2	5.13	1.11	2.75	2.67	0.64	2.07
	$\gamma=0$	τ_μ	-2.93	1.48	1.43	1.09	0.81	1.58
(5.5)	$A_0=0$ s.t. $\gamma=0$	$\tau_{\alpha\mu}$	2.54	2.57	1.78	1.27	2.02	1.66
	$A_0=\gamma=0$	ϕ_1	4.86	9.54	3.28	1.76	35.92	1.46
(5.4)	$\gamma=0$	τ	-1.95	3.31	1.80	1.37	7.94	0.41

* Critical values สำหรับขนาด 50 ตัวอย่างใน Enders (1995) หน้า 419 และ 421

จากตารางที่ 5.1 พบว่าตัวแปรทุกชนิดเป็น non-stationary in level ตาม ADF tests หลังจากในตัวแปร non-stationary variables เหล่านี้ถูกปรับเป็น first difference พบว่ามี one unit root กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ integrated of order 1 หรือเป็น I(1) นอกจากนี้ ตารางที่ 5.1 ได้แสดงให้เห็นว่าตัวแปรทุกตัวไม่พบ constant หรือ trend

5.2 การทดสอบความสัมพันธ์เชิงดุลยภาพระยะยาวโดยวิธี Cointegration Tests

ในการประมาณค่าสมการถดถอย ความสัมพันธ์ในระยะยาวระหว่างตัวแปรตามกับตัวแปรอิสระ จะต้องนำไปคำนวณเพื่อให้ได้ sum of residuals ที่ต่ำที่สุด ดังนั้น error term ที่คำนวณได้สะท้อนถึง short-term deviation ของตัวแปรตัวหนึ่งไปจากตัวแปรอีกตัวหนึ่ง ในกรณีที่ตัวแปรทุก

ตัวเป็น stationary การหันเหในระยะสั้น (short term deviation) จะอยู่ที่ใกล้ศูนย์และเข้าสู่ดุลยภาพระยะยาว อย่างไรก็ตาม หากพบว่าตัวแปรเป็น non-stationary ทำให้ error term อาจสูงมากและตัวแปรต่างๆ จะมุ่งออกห่างจากดุลยภาพระยะยาว ทำให้ไม่มีความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างตัวแปรดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ตัวแปร non-stationary เหล่านี้มุ่งออกห่างจากดุลยภาพระยะยาวในทิศทางเดียวกัน หรือกล่าวคือ เคลื่อนไหวไปด้วยกันด้วยเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ใดๆ ก็ตาม error terms ระหว่างตัวแปรดังกล่าวจะเป็น stationary เพราะ deviations ระหว่างตัวแปรจะเคลื่อนไหวขึ้นลงเข้าใกล้ constant mean ในกรณีดังกล่าว ตัวแปรเหล่านี้จะ cointegrate กัน ดังนั้น ในการ incorporate ความสัมพันธ์ระยะยาวและระยะสั้นจึงจำเป็นต้อง cointegrate ตัวแปรดังกล่าวที่เป็น I(1)

ในขั้นตอนนี้ order ของ integration ในข้อมูลอนุกรมเวลาได้สรุปจาก unit root tests ในหัวข้อ 4.1 ไว้แล้ว ดังนั้น ขั้นตอนต่อไปจะเป็น cointegration test ขั้นตอนแรกคือการทดสอบดูว่ามี stochastic trends ในตัวแปรที่มี unit roots ว่าจะมีความสัมพันธ์เชิงดุลยภาพในระยะยาวหรือไม่ โดยใช้วิธีสองวิธีคือ: (1) two-step Engle-Granger methodology ใน Engle and Granger (1987) และ (2) Johansen Procedure ดังเช่นใน Johansen (1988)

ขั้นตอนแรกในการทำ Engle-Granger methodology คือการประมาณความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างตัวแปรดังที่แสดงใน (5.5) โดยที่แต่ละตัวสลับกันเป็นตัวแปรตาม

$$y_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^n \beta_i x_{it} + e_t \quad (5.5)$$

ต่อจากนั้น residual sequences ของสมการ (5.5) ของแต่ละตัวแปร $\{e_t\}$ ถูกบันทึกไว้ใน 'store residual' ใน PCGIVE หาก deviations จากดุลยภาพระยะยาวเป็น stationary แสดงว่าตัวแปร cointegrated ที่ order 1 ตามทฤษฎีนั้น การใช้ Dickey-Fuller ทดสอบ order of integration ดังสมการที่ (5.6)

$$\Delta \hat{e}_t = a_1 \hat{e}_{t-1} + \varepsilon_t \quad (5.6)$$

หากไม่สามารถปฏิเสธ null hypothesis ที่ว่า $a_1 = 0$ สามารถสรุปได้ว่า residual series มี unit root⁶ ดังนั้น การปฏิเสธ null hypothesis จึงมีนัยว่า residual sequence เป็น stationary

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ไม่สามารถทราบ error ที่แท้จริง $\{\varepsilon_t\}$ ได้ ดังนั้น error term จะประมาณค่าโดยสมการถดถอย จากสมการ (5.5) สามารถนำไปสู่ค่าของ β_0 และ β_1 ที่ทำให้ผลรวมของ squared residuals มีค่าต่ำที่สุด เนื่องจาก residual variance ถูกทำให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะต่ำได้ วิธีการนี้จึงมีแนวโน้มไปในทางที่จะทำให้ได้ stationary error process ในสมการที่ (5.6) หาก residuals ใน (5.6) ไม่เป็น white-noise ซึ่งมีโอกาสสูงมากที่จะเป็นเช่นนั้น วิธีที่นำมาใช้แทนคือ Augmented Dickey-Fuller test ใน (5.7) จะนำมาแทน (5.6) โดยที่ค่าวิกฤต (critical values) เมื่อมี 2 ตัวแปรในความสัมพันธ์ดูลยภาพนำมาจาก Engle and Yoo (1987 หน้า 126)

$$\Delta \hat{e}_t = a_1 \hat{e}_{t-1} + \sum_{i=1}^n a_{i+1} \Delta \hat{e}_{t-i} + \varepsilon_t \quad (5.7)$$

ในการประมาณค่าการถดถอยในสมการที่ (5.7) เพื่อจะทำการทดสอบ จะไม่มีข้อสมมติล่วงหน้าว่าควรเลือกตัวแปรใดเป็นพิเศษ กล่าวคือไม่มีวิธีการใดที่เป็นกฎตายตัวว่าจะต้องเลือก residual series ใดที่จะใช้ก่อน

ตารางที่ 5.2: รายงานผล t-statistics ของ coefficient a_1 ในสมการ (5.7)

สำหรับ Engle-Granger Tests

Cointegrating variables	e_{1t} , e_{2t} *
B, Ig	-4.41, -3.66
B, A	-4.17, -3.74
Ig, L	-3.65, -4.50
Ig, B, A	-3.54, -3.90, -3.54

*ค่าวิกฤต (critical value) สำหรับ t-statistics ณ ระดับความมีนัยที่ร้อยละ 5 เมื่อมี 2 ตัวแปร นำมาจาก Engle and Yoo (1987, หน้า 126) คือ 3.67 และ สำหรับ 3 ตัวแปร คือ 4.4.

⁶ Enders (1995, หน้า 374) อธิบายว่า "...if it is not possible to reject the null hypothesis $|a_1|=0$, we cannot reject the hypothesis that the variables are not cointegrated."

ในกรณีนี้ผลของ Engle-Granger test มีความคลุมเครือในกรณี 3 ตัวแปร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้ Johansen Procedure โดยส่วนใหญ่ การประมาณค่าในระบบที่ไม่มี weak exogeneity ในสมการเดียว ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับกรณีนี้ ในการใช้ single-equation Engle-Granger methodology การมี unit root ทำให้เกิด non-standard distributions ของผลการประมาณค่า coefficient ในการถดถอย error process อาจจะไม่ใช่ martingale difference sequence นอกจากนี้ ตัวแปรอธิบาย (explanatory variables) อาจจะถูกประมาณค่าโดยวิธีการที่แสดงถึง autocorrelation มีความเป็นไปได้ที่จะมี cointegrating vector มากกว่าหนึ่งเพราะว่าในวิธี Engle-Granger สามารถเลือกตัวแปรใดก็ได้ที่จะอยู่ทางด้านซ้ายของสมการ (ตัวแปรตาม) ที่ที่สุดจะพบว่า explanatory variables ในสมการเดียว อาจจะไม่ใช่เป็น weakly exogenous สำหรับค่าพารามิเตอร์ที่คำนวณได้ ตัวอย่างเช่น cointegrating vector ที่อยู่ในมากกว่าหนึ่งสมการสามารถลดความน่าเชื่อถือของคุณสมบัติ weak exogeneity ได้ดังที่ระบุใน Enders (1995, หน้า 385), 'the method has no systematic procedure for the separate estimation of the multiple cointegrating vectors'.

จากการที่ Engle-Granger test มีข้อจำกัดหลายประการ จึงจำเป็นต้องใช้ Johansen Procedure ในการทดสอบ cointegration ในระบบสมการ กล่าวคือ Vector Autoregression (VAR) ระบบดังกล่าวอาศัยความสัมพันธ์ระหว่าง rank ของเมทริกซ์ และ characteristic roots อย่างมาก ระบบ VAR (k) แสดงในสมการ (5.8)

$$X_t = \sum_{i=1}^k A_i X_{t-i} + \varepsilon_t \quad (5.8)$$

โดยที่ $X_t = (x_{1t}, \dots, x_{nt}) \sim I(1)$ และสามารถแสดงในลักษณะของ Error Correction Form ได้ดังสมการ (5.9)

$$\Delta X_t = \pi X_{t-k} + \sum_{i=1}^{k-1} \Gamma_i \Delta X_{t-i} + \varepsilon_t \quad (5.9)$$

โดยที่ $\Gamma_i = -(A_i + I - \dots - A_k)$ $i = 1, \dots, k-1$ และ $\pi = (A_1 + \dots + A_k) - I$ Rank ของ π เป็นตัวสะท้อนถึงจำนวนของ cointegrating vectors เมทริกซ์ π สามารถแสดงเป็นลักษณะผลคูณของเมทริกซ์ α

และ β ในลำดับ $n \times r$ $\pi = \alpha' \beta$ เมทริกซ์ α แสดงถึงความเร็วในการปรับตัว ('loading factor') และ β คือ cointegrating vector

ในลำดับแรกเป็นการทดสอบค่าลำดับความล่าช้า (lag length test) ดังระบุใน Sims' (1980) โดยค่าสถิติแสดงใน (5.10)

$$(T-c)(\log|\Sigma_i| - \log|\Sigma_j|) \quad (5.10)$$

โดยที่ T คือจำนวนตัวอย่าง c คือจำนวนพารามิเตอร์ใน unrestricted system, $\log|\Sigma_i|$ คือ natural logarithm ของ determinant ของ Σ_i , $\log|\Sigma_j|$ คือ natural logarithm ของ determinant ของ Σ_j และ i, j คือจำนวนลำดับชั้นใน restricted และ unrestricted models ตามลำดับ ค่า χ^2 ที่มี degrees of freedom เท่ากับจำนวน coefficient restrictions ใช้เป็นบรรทัดฐาน ซึ่ง Enders (1995 หน้า 397) กล่าวไว้ว่า แม้ว่าตัวแปรดังกล่าวเป็น non-stationary ก็ยังสามารถใช้ค่าสถิติดังกล่าวได้ การทดสอบลำดับความล่าช้าเริ่มจาก 4 ลำดับและเทียบกับกรณีที่มี 3, 2 และ 1 ลำดับโดยที่จะได้ไม่ละเอียดลำดับใด จากการทดสอบลำดับความล่าช้าใน (5.10) แสดงให้เห็นว่า ลำดับความล่าช้าที่ 2, 3, 4 ไม่มีนัยสำคัญ (ค่า $\chi^2 = 29.887$ [0.3193])

ในการศึกษานี้ได้ใช้โปรแกรมเศรษฐกิจมิติ PCGIVE10 ในการทำ Johansen Procedure แบบจำลองที่ใช้ในการประมาณค่ามีสามลักษณะคือ (i) with a constant term in the cointegrating vector (restricted constant), (ii) with a drift (unrestricted constant) และ (iii) with all elements of A_0 set equal to zero (no constant) เนื่องจาก $\chi^2(3) = 5.9390$ [0.1146] จึงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า cointegration vector ไม่มี constant ตารางที่ 5.3 จึงไม่จำเป็นที่จะต้องนำเสนอแบบจำลองในลักษณะที่ (i) และ (ii)

ตารางที่ 5.3: Johansen Procedure. $I_g, B, A, 1$ lag

(a) Model without constant or trend (42 observations)

I. Test statistics for the number of cointegrating vectors

Ho: rank=r	Eigen Value (λ)	$\lambda_{\max} = -T \ln(1 - \lambda^{r+1})$ [Prob]	$\lambda_{\text{trace}} = -T \sum \ln(1 - \lambda^r)$ [Prob]
r = 0	$\lambda_1 = 0.400000$	49.85 [0.000] **	96.85 [0.000] **
r ≤ 1	$\lambda_2 = 0.154363$	26.46 [0.000] **	47.00 [0.000] **
r ≤ 2	$\lambda_3 = 0.043134$	20.53 [0.000] **	20.53 [0.000] **

II. Estimated cointegration vectors (β)

I_g	B	A
1.0000	0.66358	-0.33607
-1.0200	1.0000	5.5998
379.38	9.6013	1.0000

III. Estimated adjustment matrix (α)

I_g	-0.12955	-0.0014533	-0.001659
B	-1.7679	-0.063296	0.0028743
A	0.055959	-0.12854	-0.0004623

ในการนี้ พบว่า $n=r$ แสดงว่าระบบสมการมีค่าลำดับ rank เต็มที่ หรือ full rank ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องทำการ cointegrate เนื่องจาก VAR process เป็น stationary ดังนั้น สมการที่ (5.8) จึงมีความเหมาะสม

5.3 ผลการประมาณค่าและนัยสำคัญของการตอบสนองทางการคลัง

ก่อนที่จะนำตัวแปรไปประกอบในแบบจำลอง VAR โดยใช้วิธี Full Information Maximum Likelihood (FIML) การวิจัยได้ทำการสร้างบรรทัดฐาน (normalise) บนการกู้ยืมภายในประเทศ (B) ตัวแปรอิสระประกอบด้วย งบประมาณการใช้จ่ายประจำ (G) งบประมาณการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน (Ig) รายได้จากการจัดเก็บภาษี (T) และ เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (A) โดยที่ตารางที่ 5.4 แสดงถึงความสัมพันธ์เชิงสถิติในคลยภาพระยะยาว ซึ่งจากผลการประมาณค่าสมการถดถอย มีนัยว่า หากกำหนดให้สิ่งอื่นคงที่ เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาไม่มีนัยสำคัญต่อพฤติกรรมทางการคลังสะท้อนจากเงินกู้ยืมภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น โดยผลจากการประมาณค่าแสดงให้เห็นว่าตัวแปรภายในประเทศมีนัยสำคัญต่อเงินกู้ยืมภายในประเทศมากกว่าตัวแปรเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาซึ่งมาจากภายนอก สามารถสังเกตได้ว่างบประมาณการใช้จ่ายประจำมีอิทธิพลมากที่สุดต่อเงินกู้ยืมภายในประเทศ เนื่องจากการประมาณค่าตัวแปรต่างๆ เป็นลักษณะ log-linear ผลการประมาณที่ได้จึงสามารถอธิบายในลักษณะค่าความยืดหยุ่น (elasticities) อาทิ หากงบประมาณการใช้จ่ายประจำเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะมีผลทำให้เงินกู้ภายในประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.4 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเงินกู้ภายในประเทศส่วนใหญ่นำไปสู่การใช้จ่ายประจำ พิจารณาโดยประเทศไทยเองซึ่งเป็นประเทศผู้รับ ในทางกลับกันหากการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาและรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เงินกู้ภายในประเทศจะมีแนวโน้มลดลง

ตารางที่ 5.4: Solved Static Long Run equation for DLB

Dependent variable: DLB

Variable	Estimate of Coefficient	Standard Error	t-value
DLG	3.41422	1.291	2.64
DLIg	-1.01415	-1.94	-1.94
DLT	-1.86982	-1.61	-1.61
DLA	0.218337	0.2922	0.747
AR 1-2 test: $F(2,30) = 1.7502 [0.1910]$			
ARCH 1-1 test: $F(1,30) = 4.1660 [0.0501]$			
Normality test: $\text{Chi}^2(2) = 30.733 [0.0000]**$			
hetero test: $F(18,13) = 0.33531 [0.9833]$			
RESET test: $F(1,31) = 0.098393 [0.7559]$			

* indicates rejecting null hypotheses at 5% significance level.

** indicates rejecting null hypotheses at 10% significance level.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผลการประมาณค่าในแบบจำลองในตารางที่ 5.4 มิได้แสดงถึงความสัมพันธ์ในลักษณะ simultaneous equations ระหว่างตัวแปร ซึ่งตัวแปรแต่ละตัวอาจมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงซึ่งกันและกันได้ จึงจำเป็นต้องใช้การประมาณค่าของการถดถอยโดยใช้ VAR ซึ่งได้รายงานผลการประมาณค่าการถดถอยในตารางที่ 5.5 ในการนี้ การประมาณค่าตัวแปรต่างๆ เป็นลักษณะ log-linear เช่นเดียวกับในตารางที่ 5.4 ผลการประมาณค่าที่ได้จึงสามารถอธิบายในลักษณะค่าความยืดหยุ่นเช่นกัน โดยหากกำหนดให้สิ่งอื่นคงที่ เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีผลทำให้เงินกู้ภายในประเทศลดลง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากค่า t-statistics พบว่าเมื่อเงินช่วยเหลือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะไม่มีนัยสำคัญต่อเงินกู้ภายในประเทศและงบประมาณการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนา แต่มีนัยสำคัญในการทำให้รายได้จากการจัดเก็บภาษี ลดลงร้อยละ 0.1 นอกจากนี้ ยังสามารถสังเกตได้ว่าหากเงินช่วยเหลือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้งบประมาณการใช้จ่ายประจำเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.04 อย่างมีนัยสำคัญ ในระดับหนึ่งผลการประมาณในตารางที่ 5.5 สอดคล้องกับ Feyzioglu et al (1998) และ Morrissey and Lloyd (2003) และ Swaroop et al (2000)

ซึ่งได้อธิบายจากผลสรุปการทำวิจัยในประเทศด้อยพัฒนาว่า หากเงินช่วยเหลือมีนัยสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำ แทนที่จะเป็นงบประมาณการใช้จ่ายลงทุนเพื่อการพัฒนา อาจสะท้อนถึงข้อเท็จจริงว่าเงินช่วยเหลือที่เข้ามาในประเทศสามารถเคลื่อนย้ายหรือมีการโอนการใช้ (aid fungibility) ได้ในระดับสูง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือมีความเป็นไปได้สูงที่เงินช่วยเหลือจะถูกเคลื่อนย้ายไปใช้นอกกรอบวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเป็นจำนวนมาก หรือเป็นไปได้ว่าวัตถุประสงค์ในการพัฒนาของประเทศผู้รับกับประเทศผู้ให้ไม่สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตามข้อสังเกตนี้อาจมีสาเหตุมาจากปัจจัยสำคัญคือกรอบของการพัฒนาฯ ของไทยที่ผ่านมามีลักษณะค่อนข้างกว้าง ประกอบกับแนวทางของความช่วยเหลือจากต่างประเทศก็มีขอบเขตค่อนข้างกว้างเช่นกัน ทำให้ไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายที่จะระบุและแยกแยะรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการพัฒนาได้อย่างชัดเจนในทางปฏิบัติ

ตารางที่ 5.5: FIML estimates of VAR Model

Equation for:	LG	LIg	LB	LT	LA
Variable					
LG _{t-1}	0.02324	1.30149 *	-1.70637	0.579331 *	-0.285753
LG _{t-2}	-0.004299	1.18167 *	1.14393	-0.798664 *	-0.199873
LIg _{t-1}	-0.03429 *	-0.104368	-0.245012	0.164799 *	0.235696
LIg _{t-2}	0.078868 *	0.0244396	1.12415 *	0.0594330	0.227469
LB _{t-1}	-0.017361	-0.078981	-0.070413	-0.0347477	0.197999
LB _{t-2}	0.031189 *	-0.008163	0.049300	0.0178712	0.128624
LT _{t-1}	0.245901 *	-0.693886	-0.692513	0.379796	2.38344 *
LT _{t-2}	0.359476 **	0.337488	-0.510151	-0.262436	-0.113239
LA _{t-1}	0.012765	0.0028786	0.438597	0.0144466	0.366104 *
LA _{t-2}	0.0389028 *	0.0101242	-0.173722	-0.095055 *	0.174471
Portmanteau (5):	1.33368	5.53527	6.75204	8.98846	2.73568

AR 1-2 test F(2,24):	0.44808	1.8204	1.1378	3.3270	0.53913
	[0.6441]	[0.1836]	[0.3372]	[0.0530]	[0.5902]
Normality test Chi ²	0.23013	1.4168	6.4168	1.4286	4.9370
(2):	[0.8913]	[0.4924]	[0.0404] *	[0.4895]	[0.0847]
ARCH 1-1 test F(1,24):	2.5555	0.91417	0.52132	1.4959	0.083372
	[0.1231]	[0.3485]	[0.4773]	[0.2332]	[0.7753]
Hetero test Chi ² (30):	31.862	36.946	26.765	31.372	24.292
	[0.3740]	[0.1787]	[0.6356]	[0.3973]	[0.7587]

Vector Diagnostic Tests Results:

Vector Portmanteau(5): 104.094

Vector EGE-AR 1-2 test: F(50,80) = 0.89573 [0.6586]

Vector Normality test: Chi²(10)= 33.471 [0.0002]**

Vector hetero test: Chi²(300)= 322.02 [0.1828]

* indicates rejecting null hypotheses for t-test at 5% significance level.

** indicates rejecting null hypotheses for t-test at 10% significance level.

นอกจากนี้ กลไกความสัมพันธ์ภายในของแบบจำลอง สามารถพิจารณาในรายละเอียดจาก Causality Test ดังรายงานในตารางที่ 5.6 และตารางที่ 5.7 โดยผลของการทดสอบ Granger Non-Causality Test สรุปว่า เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เป็น weakly exogeneous ในความสัมพันธ์เชิงดุลยภาพระยะยาว จากตารางที่ 5.6 อาจสรุปได้ว่า ในขณะที่ ตัวแปรทางการคลังภายในประเทศปรับตัวตามสถานการณ์ทางการคลัง พบว่าตัวแปรเงินช่วยเหลือถือเป็นตัวแปรภายนอกซึ่งไม่ได้รับผลกระทบจากการปรับของตัวแปรอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม Granger Non-Causality Test เป็นเพียงการทดสอบระดับเบื้องต้น ซึ่งหากจะดูในรายละเอียดมากขึ้นจำเป็นต้องพิจารณาโดย Weak Exogeneity Test จากตารางที่ 5.7 ซึ่งทดสอบ Weak Exogeneity Test ได้แสดงให้เห็นว่าในช่วงความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90 ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเป็นตัวแปรอิสระ ดังนั้นในระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90 งานวิจัยฉบับนี้สามารถปฏิเสธข้อสมมติเดิมในงานวิจัยก่อนหน้านี้ที่ว่าความ

ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นปัจจัยภายนอกที่ไม่ได้รับอิทธิพลจากตัวแปรตัวอื่นเลย ดังนั้น จากตารางที่ 5.5 จะพบว่าหากรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ก็มีผลให้เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 2.4 อย่างมีนัยสำคัญ จึงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเงินช่วยเหลือไม่ใช่เป็นตัวแปรภายนอก

ตารางที่ 5.6: Granger Non-Causality Test

Direction	Chi ² [P-value]
Aid -> Fiscal Variables	42.311 [0.0000] **
Fiscal Variables -> Aid	1.5335 [0.1705]

Note: a large test states (small p-value) indicates that null hypothesis of Granger non-causality is rejected.

ตารางที่ 5.7: Weak Exogeneity Test

Variable	Chi ² [P-value]
G	119.16 [0.0000] **
Ig	17.748 [0.0014] **
B	35.887 [0.0000] **
T	170.82 [0.0000] **
A	12.103 [0.0166] *

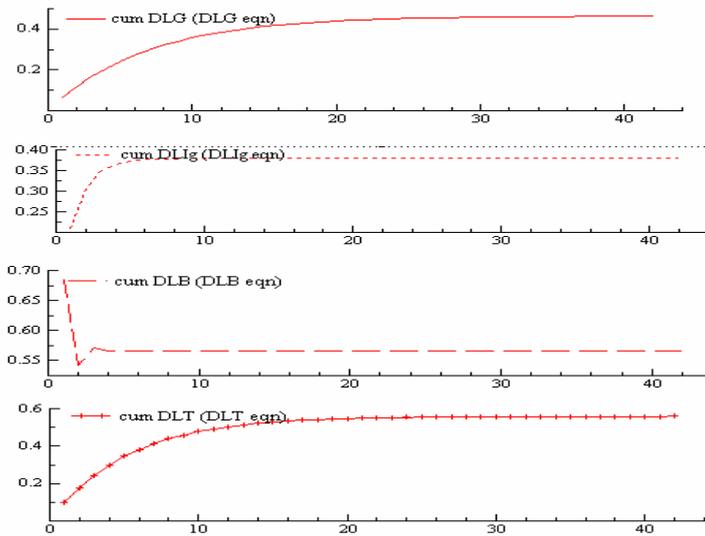
* indicates rejecting null hypotheses at 5% significance level.

** indicates rejecting null hypotheses at 10% significance level.

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาในแง่ของผลของการปรับเปลี่ยนแบบกะทันหัน (Shock) ของเงินช่วยเหลือ แผนภาพที่ 5.1 ได้แสดงถึงผลของ Impulse Response Analysis ซึ่งแสดงถึง impulse response function สำหรับ 1 standard error shock ในเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา จะพบว่า การอัดฉีดเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาโดยประมาณ 1.9 พันล้านบาท มีผลต่อเนื่องในระยะเวลา 2-6 ปีในแต่ละตัวแปรและหลังจากนั้นก็ค่อยๆ กลับสู่เสถียรภาพเดิม ซึ่งเมื่อย้อนกลับไปพิจารณาใน

ตารางที่ 5.5 จะพบว่าเงินช่วยเหลือมีผลในระดับหนึ่งในการเพิ่มงบประมาณการใช้จ่ายประจำและการลงทุน และมีผลในการลดการกู้ยืมเงินภายในประเทศ และรายได้จากการจัดเก็บภาษี

แผนภาพที่ 5.1: Cumulative Impulse Response to one SD of Aid



6. บทสรุป

งานวิจัยฉบับนี้ประยุกต์ใช้แบบจำลอง “การตอบสนองทางการคลัง” (Fiscal Response Model) ใน Franco-Rodriguez et al (2000) และ McGillivray and Ahmed (1999) ซึ่งกำหนดให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเป็นตัวแปรภายใน เพื่อสามารถนำความเป็นพลวัตของผลทางการคลังมาพิจารณาในการวิเคราะห์ได้ ในการวิเคราะห์ถึงผลของความช่วยเหลือด้านการพัฒนาจากต่างประเทศ และนัยสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศไทยที่ผ่านมา งานวิจัยนี้ใช้ข้อมูลอนุกรมเวลารายปี (Time Series Data) ในช่วงเวลา 43 ปี (พ.ศ. 4503 – 2546) เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ในระยะยาว (Historical Interaction) ระหว่างรายจ่ายสาธารณะและรายรับสาธารณะ ซึ่งความช่วยเหลือด้านการพัฒนาจากต่างประเทศ (Development Aid) นั้นเป็นส่วนหนึ่งของรายรับสาธารณะ โดยจะเน้นการใช้และวิเคราะห์นัยของความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือด้านการพัฒนากับเครื่องมือชี้วัดทางการคลัง (Fiscal Aggregates)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการใช้แบบจำลองการตอบสนองทางการคลังแบบเดิม คือการไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าตัวแปรเป้าหมายนั้นเลือกอย่างไร แม้ว่าจะใช้ค่าประมาณการณโดยวิธีการ

ทางเศรษฐมิติก็ตาม ดังนั้นการประมาณค่าตัวแปรจึงมีความอ่อนไหวต่อคุณภาพของข้อมูลและความถี่ของข้อมูลเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ผลของการประมาณค่าของความถดถอยยังมีความน่าเชื่อถือน้อยในงานวิจัยส่วนใหญ่ที่ผ่านมาได้ใช้วิธีดังกล่าววิเคราะห์ผลของความช่วยเหลือด้านการพัฒนากับพฤติกรรมทางการคลัง ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงใช้ Vector Autocorrelation Regression (VAR) มาประยุกต์ใช้เนื่องจากสามารถครอบคลุมปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นได้ และสร้างกรอบการวิเคราะห์ที่พิจารณาถึงความเกี่ยวโยง (linkages) ระหว่างตัวแปรต่างๆ ในแบบจำลอง

ในการนี้ การประมาณค่าตัวแปรต่างๆ เป็นลักษณะ log-linear ผลการประมาณค่าที่ได้จึงสามารถอธิบายในลักษณะค่าความยืดหยุ่น โดยหากกำหนดให้สิ่งอื่นคงที่ เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทำให้เงินกู้ภายในประเทศลดลง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจาก t-statistics พบว่าหากเงินช่วยเหลือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะไม่มีนัยสำคัญต่อเงินกู้ภายในประเทศและงบประมาณการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนา แต่จะมีนัยสำคัญในการทำให้รายได้จากการจัดเก็บภาษี ลดลงร้อยละ 0.1 นอกจากนี้ ยังจะส่งผลให้งบประมาณการใช้จ่ายประจำเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.04 อย่างมีนัยสำคัญ ผลการประมาณค่าในตารางที่ 5.5 สอดคล้องกับงานวิจัยในประเทศด้อยพัฒนาหลายฉบับดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 4 แล้วว่า หากเงินช่วยเหลือมีนัยสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำ แทนที่จะเป็นงบประมาณการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนา อาจสะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่ว่าเงินช่วยเหลือที่เข้ามาในประเทศสามารถเคลื่อนย้ายหรือมีการโอนการใช้ (aid fungibility) ได้ในระดับสูง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือมีความเป็นไปได้สูงที่เงินช่วยเหลือจะถูกเคลื่อนย้ายไปใช้นอกกรอบวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเป็นจำนวนมาก หรือเป็นไปได้ว่าวัตถุประสงค์ในการพัฒนาของประเทศผู้รับกับประเทศผู้ให้ไม่สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตนี้อาจมีสาเหตุมาจากปัจจัยสำคัญคือกรอบของการพัฒนาฯ ของไทยที่ผ่านมา มีลักษณะค่อนข้างกว้าง ประกอบกับแนวทางของความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ก็มีขอบเขตค่อนข้างกว้างเช่นกัน ทำให้ไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายที่จะระบุและแยกแยะรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการพัฒนาได้อย่างชัดเจนในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ แม้ว่าผลของการทดสอบ Granger Non-Causality Test สรุปว่าเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็น weakly exogeneous ในความสัมพันธ์เชิงดุลยภาพระยะยาว แต่อย่างไรก็ตาม การทดสอบดังกล่าวเป็นเพียงการทดสอบระดับเบื้องต้น ซึ่งหากจะดูในรายละเอียดมากขึ้น จำเป็นต้องพิจารณาโดย Weak Exogeneity Test ซึ่งการทดสอบ Weak Exogeneity Test ได้แสดงให้เห็นว่าในช่วงความมั่นใจที่ร้อยละ 90 ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเป็นตัวแปรอิสระ ดังนั้น

งานวิจัยฉบับนี้สามารถปฏิเสธข้อสมมติเดิมในงานวิจัยก่อนหน้านี้ที่ว่าความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นตัวแปรภายนอกที่ไม่ได้รับอิทธิพลจากตัวแปรตัวอื่นเลย จึงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเงินช่วยเหลือไม่ใช่เป็นตัวแปรภายนอก

งานวิจัยฉบับนี้ ได้ประยุกต์ใช้ Vector Autocorrelation Regression (VAR) เพื่อสามารถแก้ปัญหาความไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการกำหนดตัวแปรเป้าหมายในการประยุกต์ใช้แบบจำลอง Fiscal Response Model ในลักษณะเดิมและแสดงผลสรุปที่ปฏิเสธข้อสมมติเดิมที่ว่าเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นตัวแปรภายนอกได้ในระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90 ซึ่งนำไปสู่การอธิบายที่ชัดเจนยิ่งขึ้นและมีหลักฐานเชิงปริมาณสนับสนุนถึงความสัมพันธ์ระหว่างเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาของประเทศไทย อย่างไรก็ตามงานวิจัยฉบับนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการวิเคราะห์ในภาพรวมการตอบสนองทางการคลังต่อเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของกรณีประเทศไทย สำหรับงานวิจัยที่ควรจะมีต่อไปในอนาคตสามารถลงไปวิเคราะห์เชิงลึกของงบประมาณการใช้จ่าย รวมทั้งอาจมีการแยกแยะแหล่งที่มาของเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและวัตถุประสงค์ เพื่อจะนำไปสู่ผลการวิเคราะห์ที่ลงไปรายละเอียดเชิงลึกยิ่งขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

- Bartels, P. (2002) "Incentives, Foreign Assistance, and Fiscal Behavior in Less Developed Countries", Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, Indiana, USA
- Boone, P. (1996) "Politics and Effectiveness of Foreign Aid," *European Economic Review*, 40(2): 289-329
- Brennan, G. And J. Buchanan (1980) *The Power to Tax*. New York: Cambridge
- Bulir, A. and T. Lane (2002) "Aid and Fiscal Management", Paper prepared for Presentation at IMF conference on Macroeconomics and Poverty, IMF
- Burnside, C. and D. Dollar (1997) "Aid, Policies and Growth," Policy Research Working Papers 1777, Washington DC: World Bank
- Cashel-Cordo, P. and S. G. Craig (1990) "The public sector impact of international resource transfers," *Journal of Development Economics*, 32(January): 17-42
- Charemza, W. W. and D. F. Deadman (1993) *New Directions in econometric practice*. Hants: Edward Elgar
- Chenery, H. and M. Bruno (1962) "Development alternatives in an open economy: the case of Israel" *The Economic Journal*, 72 (285): 79-103
- Chenery, H. and A. Strout (1966) "Foreign Assistance and Economic Development," *American Economic Review*, 56: 679-733
- Chishti, S. and M. Hasan (1992) "Foreign Aid, Defence Expenditure and Public Investment in Pakistan," *Pakistan Development Review*, 31(4): 895-908

- Chowdhury, A. and I. Sugema (2005) "How Significant and Effective has Foreign Aid to Indonesia been?", Discussion Paper No. 0505, Centre for International Economics Studies, University of Adelaide
- Dickey, D. and W. A. Fuller (1981) "Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root," *Journal of the American Statistical Association*, 74: 427-31.
- Devarajan, S. D. Dollar and T. Holmgren (2001) *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*. Washington: World Bank.
- Doucouliafos, H., M. Palsam (2005a) "Aid effectiveness on growth: A meta study", Aarhus University Research Foundation
- Doucouliafos, H., M. Palsam (2005b) "The aid effectiveness literature: The sad result of 40 years of research", Aarhus University Research Foundation.
- Durbary, R. et al (1998) "New evidence on the impact of foreign aid on economic growth," Credit Research paper 98/8, University of Nottingham
- Easterly, W. (2001) *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge: MIT Press.
- Easterly, W. (2002) "The cartel of good intentions," *Foreign Policy* July/August, 40-49
- Enders, W. (1995) *Applied econometric time series*. New York: John Wiley and Sons.
- Engle, R. F. and C. W. Granger (1987) "Cointegration: representation, estimation and testing," *Econometrica*, 37: 424-39
- Fagernas, S. and C. Schurich (2004) "The Fiscal Effects of Aid in Malawi", Working Paper 7, Economic and Statistics Analysis Unit (ESAU), Overseas Development Institute London

- Fagernas, S. and J. Roberts (2004) "The Fiscal Effects of Aid in Uganda", Working Paper 9, Economic and Statistics Analysis Unit (ESAU), Overseas Development Institute London
- Feeny, S. and M. McGillivray (2002) "Aid, Public Sector Fiscal Behaviour and Developing Country Debt", Discussion Paper No.2002/40, World Institute for Development Economics Research (WIDER), United Nations University.
- Feyzioglu, T. V. et al (1998) "A panel data analysis of the fungibility of foreign aid," *World Bank Economic Review* 12 (January): 29-58.
- Franco-Rodriguez, S. (2000) Recent Advances in Fiscal Response Models with an Application to Costa Rica. *Journal of International Development* 12 (3):429-442.
- Gang, I. N. and H. Khan (1991) "Foreign Aid, Taxes and Public Investment," *Journal of Development Economics*, 24: 355-369.
- Gang I. N and H. Khan (1999) "Foreign aid and fiscal behavior in a bounded rationality model: Different policy regimes", *Empirical Economics*, 24:121-134
- Gomanee, K., S. Girma and O. Morrissey (2005) "Aid and Growth in Sub-Saharan Africa", Research Paper No. 2005/60, UNU-WIDER (United Nations University and World Institute for Development Economics Research)
- Griffin, K. B. and J. L. Enos (1970) "Foreign assistance: objectives and consequences," *Economic Development and Cultural Change* 18(1): 313-327
- Grossman, P. J. (1989) "Fiscal decentralization and government size: an extension," *Public Choice*, 62 (July): 63-69
- Hadjimichael, M. T. et al (1995) "Sub-Saharan Africa: Growth savings and investment, 1986-1993," Occasional Paper 118, International Monetary Fund, Washington DC

- Hansen, H. and Tarp, F. (2000) "Aid Effectiveness Disputed," in Tarp, F. (ed) *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, London: Routledge
- Hansen, H. and F. Tarp (2000), "Aid Effectiveness Disputed", *Journal of International Development*, 12: 375-98
- Khan, H (2000) "Japanese Foreign Aid, Development Expenditures and Taxation in Malaysia: Econometric Results from a Bounded Rationality Model of Fiscal Behavior", University of Denver
- Khan, H. (2001) "Japanese Aid to South and Southeast Asia: A comparative Analysis", University of Denver
- Khan, H. (2002) "How Effective is Japanese Foreign Aid? Econometric Results from a Bounded Rationality Model for Indonesia", Discussion Paper CIRJE-F-164, University of Denver/ CIRJE, University of Tokyo.
- Khan, H. and E. Hoshihno (1992) "Impact of foreign aid on the fiscal behaviour of LDC governments," *World Development*, 20(10): 1481-1488.
- Mavrotas, G. (2002) Foreign Aid and Fiscal Response: Does Aid Disaggregation Matter? *Weltwirtschaftliches Archiv (Review of World Economics)* 138 (3):534-559.
- Mavrotas, G. and B. Ouattara (2004) "Public Sector Revenue Response to Development Assistance: Time Series Evidence from Costa Rica, Côte d'Ivoire and The Philippines", UNU/WIDER (United Nations University and World Institute for Development Economics Research)
- McGillivray, M. (2000) "Aid, Public Sector Behaviour in Developing Countries," *Review of Development Economics*, 4: 156-163

- McGillivray, M. (2002) "Aid, Economic Reform and Public Sector Fiscal Behaviour in Developing Countries", CREDIT Research Paper No.02/11, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- McGillivray, M. and B. Ouattara (2003) "Aid, Debt Burden and Government Fiscal Behaviour in Côte d'Ivoire", CREDIT Research Paper No.03/05, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- McGillivray, M. and O. Morrissey (2001) "A Review of Evidence on the Fiscal Effects of Aid", CREDIT Research Paper No.01/13, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- Mosley P., J. Hudson, and S. Horrell (1987) "Aid, the public sector and the market in less developed countries," *The Economic Journal* 97(387): 616-641
- Osei, R., O. Morrissey and T. Lloyd (2005) "The Fiscal Effects of Aid in Ghana", Research Paper No. 2005/61, UNU-WIDER (United Nations University and World Institute for Development Economics Research)
- Ostrom, E., R. Gardner and J. Walker (1994) *Rules, games & common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ouattara, B. (2004a) "Disaggregating the Aid and Growth Relationship", Discussion Paper No. 04/14, School of Economic Studies, The University of Manchester.
- Ouattara, B. (2004b) "Does Aid Promote Fiscal Indiscipline? Evidence from Dynamic Panel Model", Discussion Paper Series 0407, University of Manchester, UK
- Ouattara, B. (2004c) "Fiscal Effects of Aid Flows in Senegal", Discussion Paper Series 0402, The University of Manchester

- Ouattara, B. (2004d) "Foreign Aid, Public Savings Displacement, and Aid Dependency in Côte d'Ivoire: An Aid Disaggregation", School of Economic Studies, University of Manchester.
- Osei, R., O. Morrissey and T. Lloyd (2003) "Modelling the Fiscal Effects of Aid: An Impulse Response Analysis for Ghana", CREDIT Research Paper No.03/01, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham
- Oxford Policy Management (2003) Assessing Aid Effectiveness in Uganda: An Aid Disaggregation Approach, January
- Remmer, K. (2004) "Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?", *American Journal of Political Science*, Volume 48, Issue 1
- Rodden, J. (2002) "The dilemmas of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world," *American Journal of Political Science* 46(3): 670-687
- Sims, C. (1980) "Macroeconomics and reality," *Econometrica*, 48, Jan, 1-49
- Swaroop, V., S. Jha and A. Rajkumar (2000) "Fiscal effects of foreign aid in a federal system of governance: The case of India", *Journal of Public Economics*, 77: 307-330
- Tasarika, E. and S. Wajwalku (2007) "Thailand: What makes recipient ownership? A comparative study of Japanese and Danish aid to environmental conservation," in A. M. Jerve, et al (eds) *Aid Relationships in Asia*, Hampshire: Palgrave Macmillan (forthcoming).
- Tinakorn, P. and P. Siroros (1991) "Japan's ODA and Thai Development," paper presented at the international conference on Japan's ODA and Asian Developing Economies, organized by Institute of East Asian Studies, Thammasat University, March 21-22.

United Nations Country Team in Thailand (2002) *A Partnership for Progress: The United Nations Development Assistance Framework for Thailand 2002-2006*, September.

The World Bank (1998) *Assessing Aid*. New York: Oxford University Press.