

บทคัดย่อ

T 156093

หลังจากเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 ได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ภาครัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวโดยเร็ว โดยรัฐบาลได้ใช้นโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายการคลังที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจนั้น ได้แก่ การดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลและการใช้นโยบายประชานิยม โดยการดำเนินนโยบายแบบขาดดุลนั้นได้นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะเป็นจำนวนมากและการใช้นโยบายประชานิยมก็อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังได้ในอนาคต ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลยังต้องจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 เมื่อเทียบกับรายได้รัฐบาลภายในปีงบประมาณ 2549 ทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณโดยเฉพาะเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาลได้ในอนาคต จากผลกระทบทั้งหมดที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาสู่การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินนโยบายการคลังและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศว่ามีความยั่งยืนทางการคลังหรือไม่ โดยในการศึกษานี้จะใช้แบบจำลองประมาณการฐานะทางการคลังระยะปานกลางทำการประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ตลอดจนภาระหนี้ของรัฐบาลที่เกิดขึ้นในอนาคต และนำผลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางและในระยะยาว

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะของรัฐบาล
2. เพื่อศึกษาผลกระทบของการจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2549 ที่มีต่อฐานะการคลังและความยั่งยืนทางการคลัง

3. เพื่อศึกษาผลของการดำเนินนโยบายประชานิยม ของรัฐบาลที่มีต่อความยั่งยืนทางการคลัง

4. เพื่อศึกษาความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางและในระยะยาวจากการดำเนินนโยบายการคลังในภาพรวมของรัฐบาล

ผลการวิจัยพบว่า

1. สัดส่วนยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP มีแนวโน้มที่ลดลง รัฐบาลสามารถรักษาสัดส่วนภาระหนี้ต้องบประมาณและระดับรายจ่ายลงทุนต้องบประมาณได้ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ดุลการคลังของรัฐบาลยังเข้าสู่สมดุลตั้งแต่ปี 2548 และดุลเงินสดของรัฐบาลเกินดุลตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปี 2552 ซึ่งเป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่วางไว้

2. หากรัฐบาลทำการจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล ในปีงบประมาณ 2549 รัฐบาลจะยังคงมีความยั่งยืนทางการคลัง กล่าวคือ หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 55 ภาระหนี้ต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 ระดับรายจ่ายลงทุนเพียงพอที่ร้อยละ 25 และรัฐบาลสามารถทำงบประมาณสมดุลได้ภายในปีงบประมาณ 2548 แต่การจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล ในปีงบประมาณ 2549 นั้นจะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสัดส่วนที่สูงมาก อย่างไรก็ตาม การลดภาระของรัฐบาลจากการที่ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถแก้ไขได้ในระดับหนึ่งด้วยการเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาเอง ด้วยการเอาภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้ ซึ่งจะมีการนำภาษีดังกล่าวมาใช้ในปี 2548

3. เมื่อพิจารณาภาระหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายประชานิยม พบว่าภาระหนี้ดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อกรอบความยั่งยืนทางการคลัง รัฐบาลยังคงสามารถดำเนินนโยบายโดยอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังได้ อีกทั้งจากการติดตามผลการดำเนินการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐทั้งหลายที่เข้าร่วมดำเนินการนโยบายกึ่งการคลังพบว่า ส่วนใหญ่ประสบปัญหา NPL ที่ต่ำและมีผลประกอบการที่มีกำไรในระดับสูง ซึ่งเมื่อพิจารณาผลการประกอบการและปัญหา NPL ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจดังกล่าวในขณะนี้ จะเห็นว่ายังไม่มีสัญญาณว่านโยบายกึ่งการคลังเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังระยะปานกลางในภาพรวม ดังนั้น การดำเนินนโยบายประชานิยมดังกล่าวจะไม่เป็นภาระและไม่สร้างปัญหาทางการคลังให้กับรัฐบาลในอนาคต

4. จากผลการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางและในระยะยาวในภาพรวม จะเห็นได้จากผลการศึกษาผลกระทบที่อาจส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังทั้ง 3 ด้าน ที่ไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง กล่าวคือ สัดส่วนยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP มีแนวโน้มที่ลดลง รัฐบาลสามารถรักษาสัดส่วนภาระหนี้ต้องบประมาณและระดับรายจ่ายลงทุนต้องบประมาณได้ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ดุลการคลังของรัฐบาลยังเข้าสู่สมดุลตั้งแต่ปี 2548 และดุลเงินสดของรัฐบาลเกินดุลตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปี 2552 ซึ่งเป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่วางไว้

ABSTRACT

TE 156093

The 1997 financial crisis had inflicted severe damage to the Thai economy. As a result, the Government used its fiscal policy to accelerate economic recovery. New policies were initiated to stimulate the economy particularly through fiscal deficit and populist programs. However, these policies resulted in increasing level of public debt and populist policies may lead to greater fiscal risks in the future. Meanwhile, the Government is obliged to allocate 35 percent of the total government revenue to the local governments by the fiscal year B.E.2006. Fiscal decentralization policy means that the Government would have a heavy burden to subsidize the local governments' revenue and this may impact the fiscal sustainability. Considering these developments, this study shall examine the implications of policies on fiscal sustainability. This study uses the fiscal sustainability model to forecast the medium-term fiscal stance, revenues, expenditure as well as the public debt. The outputs will be further analyzed for fiscal sustainability over the medium and long-term.

The objectives of this research study are as follows:

1. To examine the public debt situation of the Government
2. To analyze the implications from fiscal decentralization particularly the requirement to set aside 35 percent of the total government revenue to the local governments by fiscal year 2006 on fiscal position and sustainability.
3. To study the outcome from the populist policies of the Government on fiscal sustainability.

TE156093

4. To study the fiscal sustainability over the medium and long-term as a result of the Government's overall policies.

The research study has concluded with the following findings:

1. The public debt to GDP ratio has gradually declined. The Government is able to maintain the debt service to the budget ratio and the capital expenditure to the budget ratio within the Fiscal sustainability Framework. Moreover, the fiscal balance of the Government will be zero (balance) by FY B.E. 2005 and is expected to achieve surplus from FY 2005-FY2009 in accordance with the Fiscal sustainability Framework.

2. If the Government allocate 35 percent of the total government revenue to the local governments in FY 2006, Fiscal sustainability Framework will still be maintained (Public debt to GDP less than 55 percent, debt service to the budget less than 15 percent, capital expenditure to the budget more than 25 percent, and balance budget by FY B.E. 2005). However, such allocation will increase the fiscal burden in term of heavy subsidies to the local government. This fiscal pressure could be lessened by increasing governments' capacity to collect their own revenues by introducing the new Land and Property Tax Act in 2005.

3. In considering the populist policies, it was found that the financing of these policies does not cause the breach of Fiscal sustainability Framework under these policies. In monitoring the implementation progress by the Specialized Financial Institutions (SFIs) undertaking the quasi-fiscal programs, it was found that most SFIs record low NPLs level and there is no sign that the quasi-fiscal programs will affect the fiscal position over the medium-term. Therefore, it is concluded that the populist policies will not cause fiscal burden to the Government in the future.

4. The research study found that Thailand's fiscal position is sustainable in the medium and long terms. It is evident that the 3 key indicators in the Fiscal sustainability Framework do show that the fiscal outlook remained sustainable and strong with declining public debt to GDP and debt service to the budget; and the capital expenditure to the budget above the threshold; and the budget will be balance budget by FY 2005 and cash surplus is forecast for FY 2005 to FY 2009 in accordance to the Fiscal sustainability Framework.