



สรุปสาระสำคัญการสัมมนาออนไลน์

เรื่อง

ความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

INTOSAI
IDI
INDEPENDENT DEVELOPMENT INSTITUTION

INTOSAI WGPD
THE WORKING GROUP ON PUBLIC DEBT

IDI-WGPD JOINT WEBINAR

Public Debt Sustainability

An Introduction and SAI's Roles

14 MAY 2025
SESSION 1: 08:00 CET
SESSION 2: 15:00 CET

สำนักการต่างประเทศ

มิถุนายน ๒๕๖๘

๑. ความเป็นมา.....	๑
๒. สรุปสาระสำคัญการสัมมนา	
๒.๑ ธนาคารโลก (World Bank).....	๓
๒.๒ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ASIAN Development Bank).....	๖
๒.๓ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านงบประมาณ (International Budget Partnership).....	๘
๒.๔ สตง.อินเดีย.....	๙
๒.๕ สตง.อียิปต์.....	๑๑

สรุปสาระสำคัญการสัมมนาออนไลน์

เรื่อง ความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

จัดโดย

คณะทำงานองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงระหว่างประเทศด้านหนี้สาธารณะ และ
หน่วยงานพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงระหว่างประเทศ



๑. ความเป็นมา

คณะทำงานองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงระหว่างประเทศด้านหนี้สาธารณะ (INTOSAI Working Group on Public Debt: WGPD) และหน่วยงานพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงระหว่างประเทศ (INTOSAI Development Initiatives: IDI) ได้ร่วมกันจัดสัมมนาออนไลน์ เรื่อง “ความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ” ขึ้น เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๘ โดยมีวัตถุประสงค์ในการสัมมนา ดังนี้

(๑) เพื่อให้ความรู้เบื้องต้นและเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความยั่งยืนของหนี้สาธารณะและบทบาทขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) เพื่อแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับเครื่องมือในการประเมินความยั่งยืนของหนี้ และความสำคัญของการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้ เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายการคลังระยะยาว

(๓) เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกลยุทธ์และแนวปฏิบัติที่ดีในการกู้ยืมเงินของภาครัฐให้อยู่ในระดับที่ยั่งยืน รวมถึงการบริหารความเสี่ยงจากการกู้ยืม โดยเน้นวิธีการที่สร้างสรรค์และบทเรียนที่ได้จากประสบการณ์

(๔) เพื่อเรียนรู้แนวทางปฏิบัติที่ดีขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

๒. สรุปสาระสำคัญการสัมมนา

การสัมมนาครั้งนี้ได้รับเกียรติวิทยากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะและองค์กรตรวจเงินแผ่นดินต่าง ๆ ได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้าน

งบประมาณ สตง.อินเดีย และสตง.อียิปต์ มาแบ่งปันความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับความยั่งยืนของหนี้
สาธารณะ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

SESSION 1: 8:00 CET			
<p>PANELLIST</p>  <p>Jaffar Al-Rikabi Senior Country Economist for the Philippines for the Economic Policy Global Practice, World Bank</p>	<p>PANELLIST</p>  <p>James Webb Senior Public Sector Economist, Asian Development Bank</p>	<p>PANELLIST</p>  <p>Sally Torbert Policy Manager, International Budget Partnership.</p>	<p>PANELLIST</p>  <p>Roli Shukla Malge Accountant General, SAI India</p>
<p>PANELLIST</p>  <p>Sherin Hussien Helmy Ghazy General Manager, Accountability State Authority of Egypt</p>	<p>MODERATOR</p>  <p>Martin Aldcroft Senior Manager, Corporate Support, INTOSAI Development Initiative (IDI)</p>		

ภาพที่ ๑ ภาพวิทยากร

ที่มา: <https://www.idi.no/news/idi-news/idi-and-intosai-wgpd-joint-webinar-on-public-debt-sustainability>

๒.๑ ธนาคารโลก (World bank)

Jaffar Al-Rikabi ผู้แทนจากธนาคารโลก ได้แบ่งปันความรู้เกี่ยวกับหลักในการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ สรุปได้ดังนี้

๒.๑.๑ เพราะเหตุใดจึงต้องให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

เนื่องด้วย ประเทศต่างๆ ทั่วโลกประสบกับเหตุการณ์ “การผิดนัดชำระหนี้ของรัฐ” (Sovereign Default) อย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น ในอาร์เจนตินา เม็กซิโก บราซิล ฟิลิปปินส์ เวเนซุเอลา เปรู เป็นต้น วิทยากรจึงได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ ดังนี้

(๑) ความท้าทายด้านหนี้สาธารณะ

ในปัจจุบันหนี้สาธารณะของหลายประเทศต้องเผชิญกับความท้าทายด้านหนี้สาธารณะที่สูงขึ้น จากปัจจัยหลายประการ ได้แก่

- การขาดดุลงบประมาณจำนวนมาก เนื่องจาก กลุ่มประเทศที่มีรายได้น้อย (LICs) จัดเก็บรายได้ได้เป็นจำนวนต่ำ
- ภาระการชำระหนี้สูง เนื่องจาก อัตราดอกเบี้ยที่สูง และจำนวนเงินต้นที่ต้องจ่ายคืนในแต่ละงวดมีจำนวนมาก
- การพึ่งพาการกู้ยืมในประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการกู้ยืมเงินดังกล่าวมีระยะเวลาการชำระหนี้ที่สั้นและอัตราดอกเบี้ยสูง
- แรงแกตตันด้านสภาพคล่องรุนแรงขึ้น เนื่องจากการลดลงของจำนวนเงิน (หลังหักเงินต้นที่ชำระแล้ว)

(๒) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการระดมรายได้ภายในประเทศ

ข้อจำกัดดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการขาดดุลต่อเนื่องและการสะสมของหนี้ โดยธนาคารโลกศึกษาข้อมูลจาก

- ดุลการคลังเฉลี่ย (ร้อยละของ GDP) กลุ่มประเทศรายได้น้อย (LIC) และรายได้ปานกลางตอนล่าง (LMIC) มีแนวโน้มขาดดุลมากที่สุด
- รายได้ประเภทภาษีต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของ GDP เนื่องด้วย ประเทศรายได้น้อยมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีต่ำ

(๓) ประเทศรายได้น้อย (IDA countries) มีความจำเป็นด้านการเงินรวม (Gross Financing Needs) สูง จากข้อมูลของธนาคารโลกพบว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๒๐ เป็นต้นมา ประเทศรายได้น้อยมีความจำเป็นด้านการเงินสูงชันมาก โดยประเทศที่มีความจำเป็นสูง คือ มัลดีฟส์ เซาตูเมและปรินซิปี มาลาวี เซียร์ราลีโอน คองโก แกมเบีย และเมียนมา ส่งผลให้ประเทศเหล่านี้ต้องกู้เงินจำนวนมากเพื่อมารองรับการใช้จ่ายของรัฐ

(๔) ความเปราะบางของหนี้ (Debt vulnerabilities) ในกลุ่มประเทศรายได้ต่ำและกลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง (IBRD Countries) เปรียบเทียบกับความเปราะบางของหนี้ (Debt vulnerabilities) ที่เพิ่มมากขึ้น หลายประเทศอยู่ในภาวะ "วิกฤตทางหนี้" (Debt distress) ตัวอย่างเช่น ในประเทศอียิปต์ มีความจำเป็นทางการเงินรวมสูงถึงร้อยละ ๔๒.๗ ของ GDP

๒.๑.๒ แนวคิดในการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้ (Debt Sustainability Analysis: DSA)

ในลำดับต่อมา ผู้แทนจากธนาคารโลกได้อธิบายถึง “แนวคิดในการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้” ว่ามีหลักการสำคัญเช่นใด โดยเริ่มจากองค์ประกอบของความยั่งยืนทางหนี้ที่ประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบหลัก ได้แก่



ภาพที่ ๒ องค์ประกอบสำคัญของความยั่งยืนทางหนี้สาธารณะ
ที่มา: สรุปจากการนำเสนอของ Jaffar Al-Rikabi

ในปัจจุบัน “รูปแบบของเงินกู้” มี ๒ รูปแบบสำคัญ คือ

รูปแบบเงินกู้	ลักษณะสำคัญ
๑. เงินกู้แบบผ่อนปรน (Concessional Financing)	<ul style="list-style-type: none"> อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด อายุหนี้ยาวนาน โดยส่วนใหญ่จะเสนอโดยองค์กรการเงินระหว่างประเทศ (IFIs) หรือเจ้าหนี้แบบทวิภาคี ใช้การคิดมูลค่าปัจจุบัน
๒. เงินกู้ทั่วไป (Non-Concessional Financing)	<ul style="list-style-type: none"> คิดดอกเบี้ยในระดับตลาด โดยส่วนใหญ่จะมาจากเจ้าหนี้เอกชน

ตารางที่ ๑ รูปแบบของเงินกู้
ที่มา: สรุปจากการนำเสนอของ Jaffar Al-Rikabi

ทั้งนี้ “ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ” ได้แก่

- หนี้ทั้งหมด = หนี้สะสม + การขาดดุลขั้นต้น + ปัจจัยเฉพาะอื่นๆ
- ภาวะการผ่อนชำระหนี้ ควรวิเคราะห์เปรียบเทียบหนี้สะสมกับความสามารถในการชำระหนี้ (โดยส่วนใหญ่มักจะศึกษาเปรียบเทียบกับ GDP)
- ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง ได้แก่
 - การเติบโตของ GDP
 - อัตราดอกเบี้ย
 - ดุลขั้นต้น

กล่องข้อความที่ ๑ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ

ที่มา: สรุปจากการนำเสนอของ Jaffar Al-Rikabi

จากนั้น Jaffar Al-Rikabi ได้กล่าวถึงกลไกสำคัญที่ช่วยสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังและหนี้สาธารณะ กล่าวคือ การปรับปรุงระบบเงินอุดหนุน (Subsidy reform)

จากข้อมูลในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ พบว่า กลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่และกำลังพัฒนา (EMDEs) จำนวน ๑๕ ประเทศที่มีดุลขั้นต้น (Primary balance) ต่ำกว่าระดับความมีเสถียรภาพทางหนี้ (Debt stability) และมีการโอนเงินตรง (Direct transfer) หากมีการปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนในกลุ่มประเทศ EMDEs ก็จะทำให้ประเทศเหล่านั้นสามารถบรรลุระดับดุลขั้นต้นที่รักษาเสถียรภาพของหนี้ได้ช่วยประหยัดงบประมาณได้อย่างมีนัยสำคัญ

กล่าวได้โดยสรุปว่า การลดหรือปรับปรุงเงินอุดหนุนสามารถช่วยรักษาเสถียรภาพทางการคลังและสนับสนุนความยั่งยืนของหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในประเทศรายได้ต่ำและกำลังพัฒนา นั่นเอง

๒.๒ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย

(ASIAN Development Bank)

James Webb ผู้แทนจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ASIAN Development Bank: ADB) ได้กล่าวถึงการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางหนี้และการปฏิรูปทางการคลัง (Debt Sustainability Analysis and Fiscal Reforms) สรุปรายละเอียดได้ดังนี้

๒.๒.๑ เพราะเหตุใดจึงต้องให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบรรลุพันธกิจหลักขององค์กร ได้แก่ การส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ การลดความยากจน และการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา (Developing Member Countries: DMCs) ในขณะเดียวกันความยั่งยืนทางหนี้ก็เป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญสำหรับการพิจารณาให้กู้ยืมเงิน โดยผู้แทนจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียได้อธิบายถึงเหตุผลในการให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของหนี้สาธารณะไว้ดังนี้

- การปกป้องผลประโยชน์ที่จะได้รับการพัฒนาประเทศ (Safeguarding Development Gains) หากประเทศมีหนี้ไม่ยั่งยืน อาจเกิดวิกฤตทางการคลังที่ทำให้ต้องลดงบประมาณด้านบริการสาธารณะที่สำคัญ เช่น สาธารณสุข การศึกษา และโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งกระทบต่อการพัฒนาประเทศ
- การใช้เงินทุนของ ADB อย่างมีประสิทธิภาพ (Ensuring Effective Use of ADB Financing) เนื่องจาก หากประเทศที่กู้ยืมเงินจาก ADB มีปัญหาทางหนี้ อาจส่งผลให้ไม่สามารถใช้เงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือขาดความสามารถในการชำระหนี้ได้
- การส่งเสริมความรับผิดชอบทางการคลังและธรรมาภิบาล (Promoting Fiscal Responsibility and Good Governance) ADB สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกวางนโยบายการคลังที่รอบคอบและบริหารหนี้อย่างโปร่งใส ซึ่งเชื่อมโยงกับหลักธรรมาภิบาล และความโปร่งใส
- การเสริมสร้างความสามารถในการรับมือกับวิกฤต (Supporting Crisis Resilience) การวิเคราะห์ความยั่งยืนด้านหนี้ (DSA) ช่วยให้ประเทศสามารถประเมินจุดเปราะบาง และเตรียมรับมือกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน เช่น โรคระบาด ภัยธรรมชาติ หรือความผันผวนทางเศรษฐกิจโลก
- ความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล (Aligning with Global Standards) ในปัจจุบัน ADB ได้ปรับแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกรอบการวิเคราะห์หนี้ (Debt Sustainability Framework: DSF) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ

๒.๒.๒ แนวคิดในการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้ (Debt Sustainability Analysis: DSA)

การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางหนี้ (Debt Sustainability Analysis: DSA) ที่ดีควรประกอบไปด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

(๑) การสร้างแบบจำลองตามสถานการณ์ (Scenario-based Modeling) โดยจำลองสถานการณ์ทั้งในกรณีปกติ (Baseline) กรณีที่มีความเครียดปานกลาง และกรณีที่มีความเครียดรุนแรง เพื่อทดสอบ

ความสามารถในการกู้ยืมและการชำระหนี้ภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน และเพื่อประเมินความเสี่ยงได้อย่างแม่นยำ

(๒) การใช้วิธีวิเคราะห์ที่สอดคล้องกัน (Consistent Methodology) เช่น ในกลุ่มประเทศสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ก็ควรใช้วิธีวิเคราะห์ในแนวทางเดียวกัน

(๓) การใช้ข้อมูลที่เหมาะสมตามบริบทของแต่ละประเทศ (Fit-for-purpose Data Requirements) เนื่องจาก แต่ละประเทศอาจมีข้อมูลที่แตกต่างกัน

(๔) การเสนอแนะข้อสรุปที่นำไปใช้ได้จริง (Relevant Conclusions) เพื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจหรือกำหนดมาตรการได้

นอกจากนี้ วิทยาการได้อธิบายถึง**บทบาทของการวิเคราะห์ความยั่งยืนด้านหนี้ (Debt Sustainability Analysis: DSA) ดังนี้**

- เป็นเครื่องมือสำหรับวิเคราะห์การตัดสินใจด้านการกู้ยืมหรือการกำหนดนโยบาย
- ใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายทางการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพของหนี้สาธารณะ
- ใช้เป็นข้อมูลในการจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายและการกู้ยืมเงินตามอัตราส่วนหนี้ต่อ GDP ที่คาดการณ์ไว้
- ใช้เป็นข้อมูลในการจัดลำดับความสำคัญของการตัดสินใจด้านการลงทุน

โดยผลจากการวิเคราะห์หนี้สามารถนำมาปฏิรูปประเทศได้ในหลายแง่มุมด้วยกัน ตัวอย่างเช่น

(๑) **การบริหารจัดการหนี้ (Debt management)** โดยการใช้ดัชนีประเมินการใช้จ่ายภาครัฐและความรับผิดชอบทางการเงิน (Public expenditure and Financial Accountability Assessment: PEFA) และข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงและภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น เช่น หนี้จากรัฐวิสาหกิจ หรือการให้กู้ต่อ (on-lending)

(๒) **ความยั่งยืนด้านหนี้ (Debt sustainability)** โดยการปรับนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการคลัง เช่น การเก็บภาษี การใช้จ่าย หรือการรักษาดุลบัญชีเดินสะพัด

(๓) **ข้อกฎหมายและความรอบคอบในการพิจารณา (Legal and due diligence)** ในมิติเกี่ยวกับกฎหมายความรับผิดชอบทางการคลัง การตรวจสอบ การตัดสินใจ และการทบทวนทางกฎหมาย

ทั้งนี้ บทบาทขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่สำคัญในด้านหนี้สาธารณะ ได้แก่ การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้านหนี้ การประเมินความเสี่ยงทางการคลัง และการส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการกู้ยืมของภาครัฐ

๒.๓ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านงบประมาณ

(International Budget Partnership)

Sally Torbert ผู้แทนจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านงบประมาณ (International Budget Partnership: IBP) กล่าวถึง ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ เช่น ยุทธศาสตร์ระดับชาติ การผิมนัดชำระหนี้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดย Sally ได้ยกตัวอย่างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนี้

- ❖ **รัฐสภา** ทำหน้าที่ในการพิจารณาภาระหนี้ (Debt burden) ได้แก่ ภาระทางการเงินที่ผู้กู้ต้องรับผิดชอบในการชำระคืนหนี้ ซึ่งรวมถึงทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย โดยวัดจากความสามารถของผู้กู้ในการจัดการและชำระหนี้อย่างยั่งยืน
- ❖ **ภาคประชาสังคม** โดยการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาสังคมและประชาชนถึงการใช้จ่ายเงินภาครัฐ ตลอดจนระดับของหนี้สาธารณะ

นอกจากนี้ Sally ยังได้อธิบายถึง **องค์ประกอบหลักของการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้** (Debt Sustainability Analysis) ได้แก่

(๑) **ความสามารถในการชำระหนี้ในระยะยาว (Solvency)** คือ การวิเคราะห์เกี่ยวกับการชำระหนี้ทั้งหมดของรัฐบาล (ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย) ในระยะยาว โดยไม่ก่อให้เกิดวิกฤตทางการเงิน ซึ่งสามารถใช้ตัวชี้วัดต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ได้ เช่น ระดับของหนี้ต่อ GDP

(๒) **สภาพคล่องในการชำระหนี้ระยะสั้น (Liquidity)** คือ การพิจารณาว่ารัฐบาลมีเงินสดหรือรายได้เพียงพอในระยะสั้น เพื่อชำระหนี้ตามกำหนด โดยไม่ต้องกู้เพิ่มหรือไม่

(๓) **ความสามารถในการรับมือกับความเสียหายหรือวิกฤต (Shock Resilience)** คือ การประเมินความเปราะบางของหนี้ต่อสถานการณ์ที่ไม่ได้คาดคิด เช่น อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น ค่าเงินผันผวน รายได้ลดลง หรือภัยพิบัติ

ทั้งนี้ ควรมีการเสนอผลการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้ให้กับรัฐสภา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณภาครัฐ เช่น องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน สถาบันการศึกษา เพื่อทบทวนและให้ความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ความสามารถในการฟื้นตัวและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate resilience)

๒.๔ สตง.อินเดีย

Ro li Shukla Malge ผู้แทนจาก สตง.อินเดีย ได้กล่าวถึงภาพรวมของหนี้สาธารณะของอินเดียและบทบาทของ สตง.อินเดีย ในการตรวจสอบหนี้สาธารณะ สรุปรายละเอียดได้ดังนี้

๒.๔.๑ ภาพรวมหนี้สาธารณะของอินเดีย

ในส่วนภาพรวมของหนี้สาธารณะของอินเดียนั้น ร้อยละ ๙๕ ของหนี้สาธารณะของอินเดียเป็นหนี้ในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้ที่สามารถซื้อขายในตลาดได้ (Marketable debt) ดังนั้น กลยุทธ์การบริหารหนี้ (Debt Management Strategy: DMS) ของอินเดียจึงมุ่งเน้นไปที่การบริหารเชิงรุกของหนี้ที่สามารถซื้อขายได้ โดยอินเดียได้กำหนดแนวทางการวัดผล เช่น การกำหนดดัชนีเปรียบเทียบ (Benchmarking) และแนวทางอื่น ๆ ไว้ในกลยุทธ์การบริหารหนี้ระยะกลาง (MTDS) เพื่อให้การบริหารจัดการหนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กลยุทธ์การบริหารหนี้ (Debt Management Strategy) ของรัฐบาลอินเดียมีระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการข้อมูล ทำให้สามารถจัดทำรายงานหนี้สาธารณะที่ครบถ้วน ถูกต้อง และเชื่อถือได้ โดยในระดับท้องถิ่น มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครอบคลุมทั้ง ๒๘ รัฐ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประเด็นด้านหนี้สาธารณะอย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความเพียงพอของการเปิดเผยข้อมูลและความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

๒.๔.๒ บทบาทของ สตง.อินเดีย ในการตรวจสอบหนี้สาธารณะ

สตง.อินเดียได้ดำเนินการตรวจสอบและแสดงความเห็นในประเด็นสำคัญเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ ดังนี้

- การเปิดเผยรายการกู้ยืมเงินนอกงบประมาณ (Off-budget borrowings) ที่ไม่ได้เปิดเผยมาก่อน ซึ่งดำเนินการผ่านหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (PSUs) และให้ความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อภาระหนี้รวมของรัฐ
- การวิเคราะห์โครงสร้างระยะเวลาครบกำหนดชำระหนี้ โดยพบว่าบางรัฐมีส่วนหนี้ระยะสั้นเป็นจำนวนมาก
- การศึกษาแนวโน้มภาระในการชำระหนี้ (Debt servicing) เทียบกับรายได้ของรัฐ
- การวิเคราะห์ค่า Domar Gap เพื่อประเมินความยั่งยืนของหนี้ในระยะยาว

ข้อเสนอแนะของ สตง.อินเดีย ด้านการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ

- ควรปรับปรุงกรอบกฎหมาย ทั้งกฎหมายหลักและกฎหมายรอง ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ เช่น นิยามของหนี้สาธารณะ วัตถุประสงค์ของการบริหารหนี้ วัตถุประสงค์ในการกู้ยืม ข้อกำหนดในการจัดทำกลยุทธ์บริหารหนี้
- ควรพัฒนาฐานข้อมูลแบบรวมศูนย์สำหรับหนี้ภายในประเทศ หนี้ต่างประเทศ และภาระผูกพันอื่น ๆ

- ควรใช้หลักเกณฑ์ “Finance Plus” ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลของสถาบันการเงินพหุภาคี (MFIs) และธนาคารเพื่อการพัฒนาพหุภาคี (MDBs) ประสิทธิภาพระดับนานาชาติ และแนวปฏิบัติที่ดีในระดับสากล
- ควรพัฒนาระบบสารสนเทศด้านหนี้สาธารณะให้สามารถรองรับการวิเคราะห์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ควรพัฒนาโลกเกี่ยวกับการรายงานข้อมูลหนี้สาธารณะของธนาคารกลางอินเดีย (RBI) และกรมเศรษฐกิจการคลัง (DEA) รวมถึงหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกัน
- ควรปรับปรุงการบริหารต้นทุนของการกู้ยืมจากตลาด (Market borrowing) ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สตง.อินเดีย มีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพด้านการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลอินเดียในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และมีการศึกษาซ้ำอีกครั้งในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ เพื่อประเมินการดำเนินการของรัฐบาลอินเดียในประเด็น ดังต่อไปนี้

- มีกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจนสำหรับการบริหารหนี้สาธารณะหรือไม่
- มีกลยุทธ์การบริหารหนี้ที่มุ่งลดความเสี่ยงและต้นทุนหรือไม่
- มีการสร้างระบบเพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และใช้แนวทางที่เหมาะสมในการชำระหนี้หรือไม่
- มีระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพเพื่อจัดทำฐานข้อมูลหนี้สาธารณะที่ครบถ้วนและถูกต้อง ซึ่งสามารถให้ข้อมูลทางการเงินที่เชื่อถือได้ และรองรับข้อกำหนดทางกฎหมายหรือไม่

กล่องข้อความที่ ๒ ตัวอย่างการตรวจสอบการบริหารจัดการหนี้สาธารณะของ สตง.อินเดีย
ที่มา: สรุปลงจากการนำเสนอของ Ro li Shukla Malge

๒.๕ สตง.อียิปต์

Sherin Hussien Helmy Ghazy ผู้แทนจาก สตง.อียิปต์ ได้กล่าวถึง ภาพรวมทั่วไปของหนี้สาธารณะในประเทศอียิปต์ และบทบาทของ สตง.อียิปต์ ในการส่งเสริมความยั่งยืนของหนี้สาธารณะสรุปได้ดังนี้

๒.๕.๑ ภาพรวมทั่วไปของหนี้สาธารณะในประเทศอียิปต์

ประเภทของหนี้สาธารณะ แบ่งออกเป็น หนี้สาธารณะภายในประเทศ และหนี้สาธารณะภายนอกประเทศ

(๑) หนี้สาธารณะภายในประเทศ (Domestic Debt) ประกอบด้วย

(๑.๑) ตราสารหนี้ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นหนี้ระยะสั้นที่มีอายุน้อยกว่า ๑ ปี

(๑.๒) พันธบัตรรัฐบาล ซึ่งเป็นหนี้ระยะยาวที่มีอายุมากกว่า ๑ ปี โดยทั่วไปจะเป็นระยะเวลา ๓ - ๗ ปี แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ พันธบัตรแบบมีดอกเบี้ยคงที่ และพันธบัตรแบบไม่มีการจ่ายดอกเบี้ย (zero-coupon)

ตราสารหนี้และพันธบัตรเหล่านี้มักถูกนำมาใช้เพื่อจัดหาเงินทุนสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยมีธนาคารกลางอียิปต์เป็นผู้ดูแลการออกตราสารและพันธบัตรดังกล่าว

(๑.๓) พันธบัตรรัฐบาลที่ออกเพื่อประโยชน์ของธนาคารกลาง พันธบัตรประเภทนี้มีช่วงเวลาคงกำหนดที่หลากหลาย โดยส่วนใหญ่จะเป็นพันธบัตรระยะยาว

(๑.๔) เงินกู้ประเภทอื่น ตัวอย่างเช่น การที่ธนาคารหรือหน่วยงานบางแห่งภายในประเทศอียิปต์ ซื้อพันธบัตรดอลลาร์บางส่วนที่ออกในต่างประเทศ (ตามตลาดหลักทรัพย์ระหว่างประเทศ) ดังนั้นเงินกู้ส่วนนี้จึงถือเป็นหนี้ภายในประเทศด้วย

(๒) หนี้สาธารณะภายนอกประเทศ (External Debt) ประกอบด้วย

(๒.๑) เงินกู้แบบทวิภาคี (Bilateral loans) เป็นเงินกู้ที่ทำขึ้นระหว่างรัฐกับประเทศอื่น โดยแบ่งเป็น (๒.๑) เงินกู้ทวิภาคีที่ไม่ได้กำหนดตารางการชำระหนี้ และ (๒.๒) เงินกู้ทวิภาคีที่มีการปรับโครงสร้างใหม่ภายใต้กรอบข้อตกลง Paris Club

(๒.๒) เงินกู้จากองค์กรและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (World Bank) หรือสถาบันการเงินระดับโลกอื่น ๆ

(๒.๓) เงินกู้จากกองทุนการเงินของประเทศอาหรับและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนซาดูดิอาาระเบียเพื่อการพัฒนา หรือกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

(๒.๔) พันธบัตรสกุลดอลลาร์ที่ออกในตลาดหลักทรัพย์ระหว่างประเทศและขายให้กับผู้ถือหุ้นที่ไม่พำนักในประเทศ พันธบัตรเหล่านี้ออกในหลายสกุลเงิน เช่น ดอลลาร์สหรัฐ ยูโร เยน หยวน ฯลฯ รวมถึงพันธบัตรสีเขียว (Green Bonds) และ Sukuk ของรัฐอิสลามที่ออกเป็นดอลลาร์สหรัฐ ด้วย

ในส่วนแนวโน้มและการคาดการณ์เกี่ยวกับหนี้สาธารณะนั้น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รายงานว่า ปัญหาหนี้ต่างประเทศยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ทั่วโลกต้องเผชิญ โดยเฉพาะในประเทศ

ตลาดเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งคาดว่าจะมีระดับหนี้สูงขึ้น โดยตามการประเมินของ IMF หนี้ต่างประเทศในประเทศตลาดเกิดใหม่ส่วนใหญ่คาดว่าจะเกินร้อยละ ๔๐ ของ GDP

การบริหารจัดการหนี้ต่างประเทศของอียิปต์ มีแนวโน้มที่ดีขึ้นในช่วงหลัง เนื่องจากรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังเพื่อควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และลดภาระการชำระหนี้ โดยกระทรวงการคลังร่วมกับธนาคารกลางอียิปต์ได้ร่วมกันดำเนินกลยุทธ์แบบบูรณาการ เช่น การออกพันธบัตรระยะยาวการปรับโครงสร้างหนี้บางส่วน ส่งผลให้ลดแรงกดดันทางการเงินระยะสั้น และระดับหนี้ต่างประเทศมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น

๒.๕.๒ บทบาทของ สตง.อียิปต์ ในการส่งเสริมความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

Sherin Hussien Helmy Ghazy ได้กล่าวถึง นิยามและความหมายของความยั่งยืนทางหนี้สาธารณะไว้ดังนี้

“ความยั่งยืนทางหนี้สาธารณะ หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลในการปฏิบัติตามพันธกรณีทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะในระยะยาวโดยไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลสามารถชำระหนี้ที่ค้างอยู่ได้ตรงเวลาพร้อมกับรักษาดุลทางการคลังและระดับหนี้ที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดแรงกดดันอย่างมีนัยสำคัญต่อทรัพยากรทางการเงินของรัฐ”

กล่องข้อความที่ ๓ ความหมายของความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

ที่มา: สรุปจากการนำเสนอของ Sherin Hussien Helmy Ghazy

ในส่วนของการบริหารหนี้สาธารณะของอียิปต์นั้น ได้ดำเนินกลยุทธ์แบบองค์รวมเพื่อบรรเทาภาระหนี้ เสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงิน และสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ผ่านยุทธศาสตร์หลัก ๓ ข้อ ดังนี้

(๑) การปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ โดยการปรับเปลี่ยนภาระหนี้ระยะสั้นให้เป็นตราสารหนี้ระยะยาว เพื่อบริหารความเสี่ยงและภาระการชำระหนี้ในระยะยาวได้ดีขึ้น

(๒) การเพิ่มรายได้ของรัฐบาล โดยการลดความจำเป็นในการกู้เงินเพิ่ม เช่น การขยายฐานภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี การปรับปรุงการใช้ทรัพย์สินของรัฐ (ตัวอย่างเช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน: public-private partnerships)

(๓) การลดการขาดดุลทางการคลัง โดยการลดรายจ่ายภาครัฐอย่างมีเหตุผล ขณะเดียวกันก็ยังคงลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่ให้ผลตอบแทนสูง

ในการตรวจสอบหนี้สาธารณะนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับที่ ๑๔๔ ค.ศ. ๑๙๘๘ (Accountability State Authority Law No. 144 of 1988) ให้อำนาจหน้าที่ สตง. อียิปต์ ในการตรวจสอบหนี้สาธารณะไว้ ทั้งในส่วน of (๑) การตรวจสอบเงินทროงจ่าย เงินกู้ และวงเงินสินเชื่อที่รัฐทำสัญญาไว้ เพื่อตรวจสอบว่ามีการนำส่งเงินต้นและดอกเบี้ยของเงินทროงจ่ายเข้าคลังของรัฐในกรณีที่รัฐเป็นผู้ให้กู้ และ

ตรวจสอบการชำระหนี้ของรัฐในกรณีที่รัฐเป็นผู้กู้ และ (๒) การตรวจสอบเงินให้เปล่าและเงินบริจาคที่ได้รับจากองค์กรต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้มั่นใจว่าสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในข้อตกลงหรือสัญญาอย่างถูกต้อง

สตง.อียิปต์ ได้จัดทำรายงานโดยละเอียดเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรของรัฐ โดยข้อสังเกตจากการตรวจสอบมีส่วนช่วยส่งเสริมความยั่งยืนของหนี้สาธารณะผ่านแนวทางต่าง ๆ ได้แก่ (๑) การใช้จ่ายอย่างมีเหตุผลและคุ้มค่า (๒) การลดการขาดดุลงบประมาณ (๓) การปรับปรุงการบริหารจัดการทางการเงิน (๔) การสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ให้กู้และนักลงทุน

ตัวอย่าง ข้อเสนอแนะที่ปรากฏในรายงานของ สตง.อียิปต์ ในการตรวจสอบหนี้สาธารณะ ได้แก่

- การควบคุมหนี้ต่างประเทศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย โดยคำนึงถึงความเสี่ยงจากการอ่อนค่าของสกุลเงินและอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น
- การเพิ่มทรัพยากรเงินตราต่างประเทศ โดยเน้นการส่งออกให้มากขึ้นและลดการนำเข้า
- การแสวงหาทางเลือกอื่นนอกเหนือจากการกู้เงินจากต่างประเทศ เช่น การร่วมมือกับภาคเอกชน

ทั้งนี้ ผลการตรวจสอบของ สตง.อียิปต์ ได้สร้างผลกระทบ (Impact) ต่อความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ ในแง่มุมต่าง ๆ ได้ดังนี้

ผลกระทบ	รายละเอียด
(๑) ผลกระทบต่อ GDP	เมื่อรัฐบริหารการใช้จ่ายได้ดีขึ้น บริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานดีขึ้น ย่อมส่งผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจขยายตัวและ GDP เพิ่มขึ้น
	ความโปร่งใสและการควบคุมที่ดีช่วยสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ เมื่อการลงทุนเพิ่มขึ้น การผลิตและการเติบโตทางเศรษฐกิจก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย
	การลดหนี้และต้นทุนดอกเบี้ย เปิดโอกาสให้เศรษฐกิจเติบโต
	รายงานของ สตง. สามารถเปิดเผยจุดอ่อนในการจัดเก็บภาษีหรือการควบคุมเศรษฐกิจ การจัดการจุดอ่อนเหล่านี้จะช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเศรษฐกิจ
(๒) ผลกระทบต่อความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ	การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน โดย รายงานการตรวจสอบชี้ให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นหรือเกิดซ้ำ รวมทั้งการตอบสนองต่อข้อสังเกตเหล่านี้ช่วยให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายอย่างมีเหตุผล และลดการกู้ยืมได้
	สามารถลดการขาดดุลงบประมาณแผ่นดิน โดยการลดความจำเป็นในการกู้ยืมจึงช่วยส่งเสริมความยั่งยืนของหนี้
	สนับสนุนการปฏิรูปโครงสร้างทางการคลัง โดยการปรับปรุงตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้แรงกดดันต่อหนี้สาธารณะลดลง

ผลกระทบ	รายละเอียด
(๓) เสริมสร้างความเชื่อมั่นในการลงทุน	การที่รัฐให้ความสำคัญกับข้อเสนอแนะของ สตง.สะท้อนถึงความโปร่งใสและการบริหารการคลังที่ดี
(๔) การบรรลุความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว	เมื่อมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐย่อมคงอยู่ได้ โดยไม่กระทบต่อเสถียรภาพทางการคลัง

ตารางที่ ๒ การสร้างผลกระทบของรายงาน สตง. ที่มีต่อความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

ที่มา: สรุปจากการนำเสนอของ

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายมนต์เกียรติ เจริญผล	ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
นางสาวบรรลูน ศิริสิงห์สังข์ชัย	รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
ดร.สุทธิ สุนทรานุรักษ์	ที่ปรึกษาการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้จัดทำ

ว่าที่ร้อยเอกปิติกุณ นิลถนนอม	ผู้อำนวยการสำนักงานการต่างประเทศ สอบทาน
นางสาวคณัมพร พิลาปุระณะ	ผู้อำนวยการกลุ่ม สำนักงานการต่างประเทศ สอบทาน
ดร.ภัทรวรินทร์ บุญชู	นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการพิเศษ สำนักงานการต่างประเทศ สรุปเนื้อหา



www.audit.go.th



@StateauditThai



SAO Thailand Beyond Border



**State Audit Office
of the Kingdom of Thailand**