

“โมเดลใหม่ในการพัฒนา: สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพโดยการเพิ่มผลิตภาพ”

(New Development Model: Towards Quality Growth Based on Productivity Improvement)

บทความที่ 4.

บทบาทของภาครัฐในการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน และการคลัง (The Roles of the Government in Allocating Financial Resources)

โดย

ดร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รศ.ดร. ศาสตรา สดสวัสดิ์

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ดร. ภาวิน ศิริประภาณุกุล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มูลนิธิฟรีดริคเฮแบร์ท

และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทบาทของภาครัฐในการจัดสรรทรัพยากร ด้านการเงินและการคลัง

ศาสตรา สุตสวัสดิ์
ภาวิน ศิริประภาณุกุล
เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

โครงสร้างบทความ

ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ การเข้าแทรกแซงระบบตลาดของภาครัฐนำมาซึ่งความสูญเสียของระดับสวัสดิการสังคม (Social welfare) เนื่องจากการแทรกแซงระบบตลาดจะมีผลบิดเบือนแรงจูงใจทางเศรษฐกิจของผู้คนและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางบริโภค การทำงาน หรือการทำการกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ไปจากระดับที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ภาครัฐก็มีบทบาทที่ควรจะทำในระบบเศรษฐกิจ อันได้แก่

- 1) บทบาทในการจัดสรรทรัพยากร (Allocation function) เฉพาะในกรณีที่ระบบตลาดไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรดังกล่าวไปยังจุดที่เหมาะสม
- 2) บทบาทในการกระจายรายได้ (Distribution function) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ
- 3) บทบาทในการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (Stabilization function) และ
- 4) บทบาทในการตราและรักษากฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้ความคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของภาคเอกชน

การดำเนินการตามบทบาทต่างๆ ของภาครัฐเหล่านี้ หากกระทำอย่างเหมาะสม ย่อมสะท้อนออกมาให้เห็นในรูปความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถวัดได้จากตัวชี้วัดสมรรถนะทางเศรษฐกิจในลักษณะต่างๆ เช่น การขยายตัวในระดับสูงและการมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ความเท่าเทียมกันทางด้านโอกาสและรายได้ หรือการได้รับความสงบสุขของผู้คนภายในประเทศ เป็นต้น

การประเมินบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจในบทความนี้จะจำกัดเฉพาะบทบาทของภาครัฐในข้อแรก คือ การจัดสรรทรัพยากร บทความนี้แบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกจะเป็นการประเมินบทบาทของภาครัฐด้านการเงินการคลังในระดับมหภาคว่าการใช้จ่ายของภาครัฐส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาวหรือไม่ ซึ่งจะวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันว่าเป็นการใช้จ่ายไปในทิศทางที่ช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาวหรือเป็นเพียงการใช้จ่ายเพื่อเล็งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการเมืองในระยะสั้นเท่านั้น โดยให้ความสำคัญแก่ปัจจัยในเชิงสถาบันว่ามีโครงสร้างและการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายทางการคลังที่รับผิดชอบซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีคุณภาพหรือไม่

ส่วนที่ 1:

บทบาทต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

รศ.ดร. ศาสตรา สุดสวาสดิ¹

ดร. ภาวิณ ศิริประภาณุกุล

การศึกษาในสองส่วนเป็นการประเมินบทบาทของรัฐในระดับจุลภาคว่าการใช้จ่ายของภาครัฐได้ช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภาคธุรกิจไทยหรือไม่ โดยการวิเคราะห์ว่างบประมาณที่รัฐบาลใช้ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยผ่านธนาคารเฉพาะกิจของรัฐนั้นมีผลในการส่งเสริมผลิตภาพของธุรกิจเหล่านี้มากน้อยเพียงใด

1. บทนำ

งานศึกษาในส่วนที่ 1 นี้ ต้องการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของภาครัฐกับความสำคัญของระบบเศรษฐกิจ โดยในส่วนของการศึกษาบทบาทภาครัฐ งานศึกษาจะให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลเป็นหลัก ในขณะที่ตัวชี้วัดความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจที่งานศึกษาในส่วนนี้ให้ความสนใจคือ อัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ งานศึกษานี้ยังต้องการชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบเชิงสถาบันที่จะช่วยส่งเสริมให้ภาครัฐดำเนินการตามบทบาทที่เหมาะสมยิ่งขึ้น อันจะนำมาซึ่งการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ดีขึ้นอีกด้วย

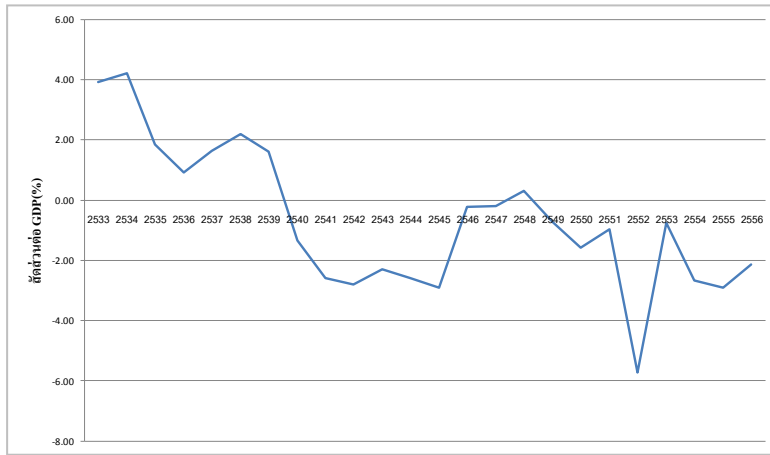
ภาพการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลในเชิงมหภาคส่วนหนึ่งถูกสะท้อนออกมาจากตัวชี้วัดฐานะทางการคลัง ได้แก่ ดุลงบประมาณของรัฐบาล ระดับหนี้สาธารณะของประเทศ และสัดส่วนรายจ่ายลงทุนในงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล เป็นต้น ในกรณีของประเทศไทย ถึงแม้ว่าตัวชี้วัดต่างๆ เหล่านี้จะยังไม่ได้บ่งชี้ถึงปัญหาทางการคลังที่ปรากฏขึ้นแล้วในปัจจุบัน แต่พัฒนาการของตัวชี้วัดเหล่านี้กำลังสร้างความกังวลให้กับหลากหลายฝ่าย อาทิเช่น

ภาพที่ 1.1 แสดงสัดส่วนดุลงบประมาณของรัฐบาลต่อผลผลิตมวลรวมในประเทศ (gross domestic product; GDP) โดยเห็นได้ว่า รัฐบาลไทยมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีเพียงปี พ.ศ. 2548 ปีเดียวเท่านั้น

¹ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ ดร.สมชัย จิตสุชน ที่เป็นผู้สนับสนุนและผลักดันให้งานศึกษาชิ้นนี้เกิดขึ้นได้ รวมถึงเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์กับงานศึกษาชิ้นนี้ และขอขอบคุณ นักวิจัยผู้ช่วย นายสยาม สระแก้ว และนางสาว พิมพ์รพีมา ไวสุริยะ ที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้งานชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ที่งบประมาณของประเทศอยู่ในระดับเกินดุลเล็กน้อย ซึ่งแน่นอนว่าการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ย่อมนำมาซึ่งการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นของระดับหนี้สาธารณะของประเทศ

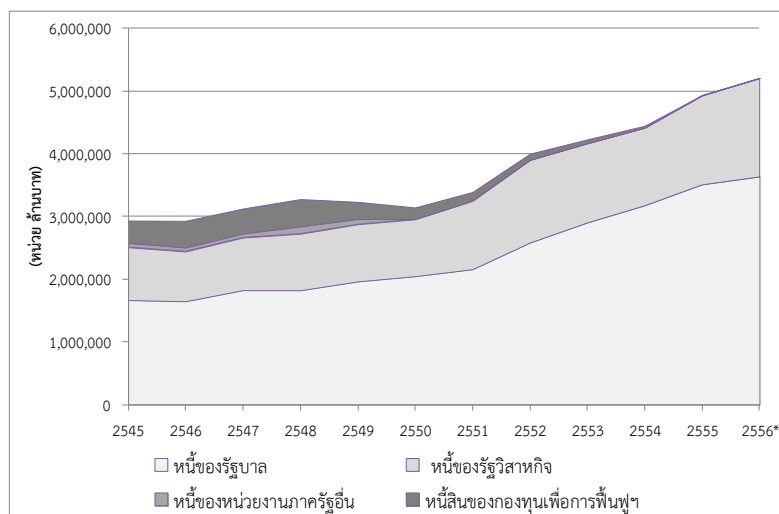
ภาพที่ 1.1 สัดส่วนดุลงบประมาณต่อผลผลิตมวลรวมในประเทศ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2533-2555



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ภาพที่ 1.2 แสดงระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทยโดยแบ่งตามองค์ประกอบสำคัญ จากภาพดังกล่าวจะเห็นได้ว่าระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทย ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2556 อยู่ที่ระดับราว 5.2 ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนราวร้อยละ 44 ของ GDP ของประเทศ ถึงแม้ว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของประเทศไทยจะยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (ไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP) แต่จากแนวโน้มของหนี้สาธารณะที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา และหนี้โดยตรงของรัฐบาลมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาเดียวกัน จึงอาจสร้างความกังวลให้กับระดับหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคตได้

ภาพที่ 1.2 ระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทย ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2545-2556*



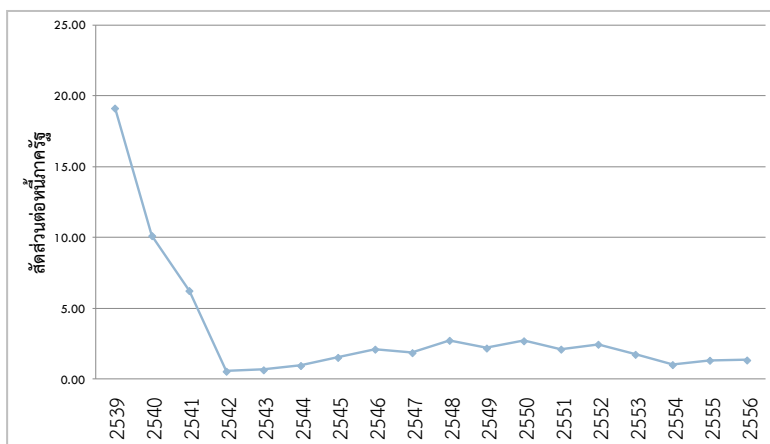
หมายเหตุ: * ข้อมูลปี พ.ศ. 2556 เป็นข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม ในขณะที่ในปีอื่นๆ เป็นข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

การปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นของระดับหนี้สาธารณะยังเกิดขึ้นพร้อมกับการตั้งงบประมาณชำระคืนต้นเงินกู้ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ โดยภาพที่ 1.3 แสดงสัดส่วนงบประมาณชำระคืนต้นเงินกู้ต่อระดับหนี้สาธารณะคงค้างของประเทศ โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา สัดส่วนงบประมาณชำระคืนต้นเงินกู้ของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำเพียงราวร้อยละ 0.55-2.74 ของหนี้สาธารณะคงค้างทั้งหมดของประเทศ เป็นเวลาต่อเนื่องราว 15 ปี ซึ่งหากงบประมาณชำระคืนต้นเงินกู้ของประเทศอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยของหนี้สาธารณะดังกล่าว โอกาสที่ระดับต้นเงินกู้จะปรับตัวลดลงก็เป็นไปได้ค่อนข้างยาก

นอกจากงบประมาณชำระคืนต้นเงินกู้ของประเทศที่อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับระดับหนี้สาธารณะคงค้างของประเทศแล้ว ในช่วงระยะหลัง รัฐบาลไทยยังมีการออกพระราชกำหนด (พ.ร.ก.) และพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) กู้เงินพิเศษนอกงบประมาณบ่อยครั้งขึ้น เริ่มจากการออก 1) พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ในวงเงินไม่เกิน 4 แสนล้านบาท 2) พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 ในวงเงินไม่เกิน 3.5 แสนล้านบาท และ 3) (ร่าง) พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. 2556 เป็นวงเงินไม่เกิน 2 ล้านล้านบาท ซึ่งเงินกู้เหล่านี้จะส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

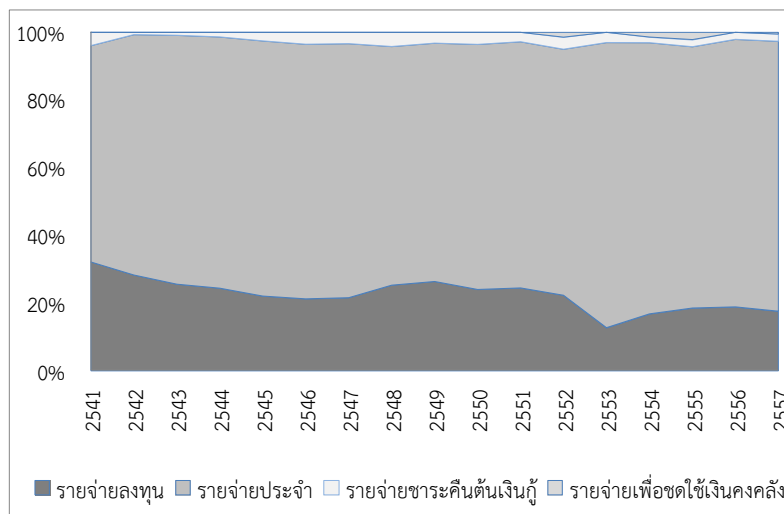
ภาพที่ 1.3 สัดส่วนงบประมาณชำระคืนต้นเงินกู้ต่อหนี้สาธารณะคงค้างทั้งหมดของประเทศ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2539-2556



ที่มา: สำนักงบประมาณ และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ท้ายที่สุด สัดส่วนงบรายจ่ายลงทุนในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลยังแสดงแนวโน้มการปรับตัวลดลง ภาพที่ 1.4 แสดงโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2541-2557 โดยงบรายจ่ายลงทุนของรัฐบาลปรับตัวลดลงจากระดับราวร้อยละ 32 ของงบประมาณทั้งหมดในปีงบประมาณ 2541 มาสู่ระดับราวร้อยละ 24-26 ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2550 และปรับตัวสู่ระดับราวร้อยละ 17-19 ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2557

ภาพที่ 1.4 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ในงบประมาณประจำปีของรัฐบาล ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2541-2557



ที่มา: สำนักงบประมาณ

ตัวชี้วัดฐานะการคลังข้างต้นเหล่านี้ มีส่วนบ่งชี้ถึงการทำหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด งานศึกษาในอดีตมีความพยายามที่จะอธิบายการปรับตัวของตัวชี้วัดฐานะการคลังที่สร้างความกังวลในประเทศต่างๆ โดยเชื่อมโยงถึงแรงจูงใจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกับพฤติกรรมในการจัดหางบประมาณรายจ่าย งานศึกษาในส่วนย่อยถัดไป จะอธิบายถึงแรงจูงใจดังกล่าว รวมไปถึงปัจจัยเชิงสถาบันที่น่าจะมีส่วนช่วยในการลดทอนแรงจูงใจดังกล่าว เพื่อลดระดับของปัญหาแรงจูงใจดังกล่าว ในขณะที่งานในส่วนย่อยที่สามกล่าวถึงปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องในกรณีของประเทศไทย

ส่วนย่อยที่สี่อธิบายความสัมพันธ์ในเชิงทฤษฎีระหว่างตัวชี้วัดฐานะการคลัง ปัจจัยเชิงสถาบัน และอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น แนวคิดหลักที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดฐานะการคลังกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะขึ้นอยู่กับการศึกษาที่ภาครัฐเลือกทำหน้าที่ของตนเองอย่างเหมาะสม ในขณะที่ปัจจัยเชิงสถาบันจะมีส่วนช่วยปรับปรุงการดำเนินนโยบายการคลัง ซึ่งส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดฐานะทางการคลังของประเทศให้ปรับตัวไปในทิศทางที่ดีขึ้น ส่วนย่อยที่ห้าแสดงรายละเอียดของวิธีการศึกษาในงานศึกษานี้ ซึ่งเป็นการทดสอบแนวคิดที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดฐานะทางการคลัง ปัจจัยเชิงสถาบัน และอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจดังกล่าว ส่วนย่อยที่หกแสดงผลการศึกษาหลัก ส่วนย่อยที่เจ็ด ซึ่งเป็นส่วนย่อยสุดท้าย สรุปงานศึกษาและนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของงานศึกษาในส่วนนี้

2. การเอนเอียงในการจัดหางบประมาณ

ลักษณะของการดำเนินนโยบายทางการคลังที่เอนเอียงไปในทิศทางของการจัดหางบประมาณขาดดุลต่อเนื่องยาวนาน (Deficit bias) การให้น้ำหนักความสำคัญกับงบรายจ่ายลงทุนในระดับต่ำ

ในขณะที่ระดับหนี้สาธารณะก่อตัวเพิ่มสูงขึ้น ไม่ใช่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะแต่ในประเทศไทย ประเทศอื่นๆ ส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา ก็พบลักษณะของการดำเนินนโยบายทางการคลังที่เอนเอียงดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้คำอธิบายถึงลักษณะการเอนเอียงในการจัดหางบประมาณที่เกิดขึ้น ได้แก่

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

สอง ปัญหากลุ่มใช้ทรัพยากร (ทางการคลัง) ร่วมกัน (Common pool problem) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเศรษฐกิจดีที่รัฐมีทรัพยากร (รายรับ) เป็นจำนวนมาก เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รัฐบาลมีแรงจูงใจที่จะเพิ่มการใช้จ่ายมากขึ้น จนอาจกลายเป็นมากจนเกินความจำเป็น และอาจนำไปสู่การจัดหางบประมาณขาดดุล ที่หลักการในการหารายได้มาชดเชยการขาดดุลที่เกิดขึ้นไปยังรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต่อในภายหลัง ซึ่งผลจะนำไปสู่การจัดหางบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง การเพิ่มระดับหนี้สาธารณะของประเทศ และอาจนำไปสู่การดำเนินนโยบายทางการคลังที่ผันผวนไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Weingast et al., 1981; Alesina et al., 2008) และ

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

แรงจูงใจเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การดำเนินนโยบายทางการคลังที่ไร้ความรับผิดชอบ ซึ่งรวมถึงการจัดหางบประมาณที่เอนเอียงไปสู่การจัดหางบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง การเพิ่มระดับหนี้สาธารณะของประเทศ และการดำเนินนโยบายทางการคลังที่ผันผวนไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อบรรเทาหรือลดแรงจูงใจของผู้กำหนดนโยบายในการจัดหางบประมาณที่เอนเอียงลักษณะดังกล่าว และทำให้การดำเนินการทางการคลังของประเทศดีขึ้น มีความรับผิดชอบต่อสังคม รวมถึงเป็นไปในลักษณะที่ผันผวนไปตรงกันข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical fiscal policies) มากขึ้น² ซึ่งจะเอื้อต่อการรักษาเสถียรภาพและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว แนวทางหนึ่งที่ถูกนำเสนอออกมานั้น เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงหรือปฏิรูปปัจจัยสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายทางการคลัง

ทั้งนี้งานศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดีสามารถนำไปสู่การดำเนินการทางการคลัง (Fiscal performance) ของประเทศที่ดีขึ้น (Debrun et al., 2008; Hageman, 2011; IMF, 2013a; ECB, 2013) โดยปัจจัยสถาบันที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

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

หนึ่ง วิธีการงบประมาณที่สนับสนุนให้เกิดความรับผิดชอบทางการคลังในระยะยาว รวมถึงสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสเพิ่มขึ้นในการจัดทำงบประมาณ เช่น การจัดทำแผนงบประมาณระยะปานกลาง (Medium-term budgetary planning) การออกกฎหมายอย่างเช่น Fiscal responsibility laws ในประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ เป็นต้น

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

สาม การจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระ (Independent fiscal institution) อาทิเช่น หน่วยงาน Congressional Budget Office (CBO) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1974) หน่วยงาน Parliamentary Budget Office ในประเทศแคนาดา (ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1974) หน่วยงาน National Assembly Budget Office ของเกาหลีใต้ (ก่อตั้งในปี ค.ศ. 2003) ทั้งนี้งานศึกษานี้ขอเรียกหน่วยงานหรือองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระในลักษณะนี้ว่า 'PBO' โดยหลักการสำคัญของ PBO จะต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและมีความเป็นกลางทางการเมืองไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (Non-partisanship) มีหน้าที่ในการเสนอการวิเคราะห์งบประมาณประจำปี งบประมาณระยะปานกลาง และระยะยาว จัดทำการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณรายรับ รายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะ นำเสนอผลการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังทั้งด้านรายรับและรายจ่าย การใช้เงินนอกงบประมาณ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการจัดทำงบประมาณของประเทศและสนับสนุนการจัดทำงบประมาณที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบในระยะยาว และทำให้มีข้อมูลในการตรวจสอบจากระบบรัฐสภามากขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว

สำหรับการวัดผลการดำเนินทางการคลังจะพิจารณาจากตัวชี้วัดทางการคลัง อาทิ 1) การเปลี่ยนแปลงระดับหนี้สาธารณะสุทธิ 2) งบประมาณแบบสมดุลเบื้องต้นที่ปรับตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically adjusted primary balance) และ 3) ความผิดพลาดจากการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณ ซึ่งผลการศึกษาล่าสุดส่วนใหญ่พบว่า (เช่น Debrun et al., 2008; Hageman, 2011; IMF, 2013a; ECB, 2013) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีปัจจัยทางสถาบันทางการคลังที่ไม่ดี ประเทศที่มีปัจจัยทางสถาบันทางการคลังที่ดีนั้นจะมีระดับการลดลงของสัดส่วนหนี้สาธารณะที่มากกว่า มีดุลงบประมาณที่เกินดุลมากกว่า และมีการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณที่ถูกต้องและแม่นยำกว่า แต่ทั้งนี้เงื่อนไขสำคัญที่กำหนดผลให้ประเทศที่มีปัจจัยทางสถาบันการคลังที่ดีนำไปสู่การดำเนินการทางการคลังที่ดีหรือไม่ นั่นคือ เจตจำนงหรือความตั้งใจทางการเมืองของรัฐบาลที่จะสนับสนุนต่อการสร้างวินัยทางการคลัง มิเช่นนั้นแล้ว แม้ว่าประเทศที่พิจารณาจะมีปัจจัยทางสถาบันทางการคลังที่ดี ก็อาจไม่ได้นำไปสู่การดำเนินการทางการคลังที่ดีได้ หรือแม้แต่มีการดำเนินนโยบายทางการคลังอย่างไรก็ตามความรับผิดชอบ

3. ปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังของประเทศไทยในส่วนของกฎการคลังที่เกี่ยวข้องกับจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี สามารถสรุปได้ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ และตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 21 ได้กำหนดขอบเขตในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงิน 1) ร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ผ่านมา แต่กรณีกับอีก 2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ นอกจากนี้มาตรา 17 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้ ในกรณีที่จำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 นอกจากนี้ มาตรา 22 กำหนดให้การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี กระทรวงการคลังสามารถกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมาตรา 28 ได้กำหนดให้ ในปีงบประมาณหนึ่ง กระทรวงการคลังจะค้ำประกันได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

นอกจากนี้ ในปัจจุบันกระทรวงการคลังได้กำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังไว้คือ หนึ่ง กำหนดให้มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 สอง กำหนดให้ภาระหนี้ต้องงบประมาณไว้ไม่เกินร้อยละ 15 สาม กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณสมดุลในปี พ.ศ. 2560 และสี่ กำหนดให้สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 แต่ทั้งนี้ปัญหาส่วนหนึ่งที่พบคือ กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ออกมานั้นเป็นเพียงแค่กรอบหรือแนวในการดำเนินนโยบายทางการคลังเท่านั้น ซึ่งไม่ออกมาโดยมีกฎหมายรองรับ ดังนั้นที่ผ่านมาจึงมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์ที่ใช้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังมาแล้วหลายครั้ง ทั้งในส่วนของเกณฑ์สัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อ GDP หรือเป้าหมายของการจัดทำงบประมาณสมดุล นอกจากนี้ เกณฑ์สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ที่ผ่านมา การจัดทำงบประมาณประจำปีก็ไม่เคยเป็นไปตามเกณฑ์นี้แม้แต่ครั้งเดียว

ดังนั้นภาพรวมของกฎการคลัง (รวมถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลัง) ที่ใช้ในประเทศไทย จึงมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การควบคุมขนาดงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลในแต่ละปีและการควบคุมการกู้เงินและระดับหนี้สาธารณะของประเทศ แต่ทั้งนี้ประเทศไทยยังขาดกฎการคลังที่ช่วยควบคุมความเอนเอียงในทิศทางของการจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่อง (Deficit bias) (ยกเว้นว่าระดับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเข้าใกล้ระดับร้อยละ 60) หรือกฎการคลังที่สนับสนุนการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic stabilization) อย่างเช่น Structural budget balance rule ซึ่งจะแก้ไขปัญหาค่าเงินนโยบายทางการคลังที่ผันผวนไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ นอกจากนี้ กฎการคลังที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้

กำหนดเกณฑ์หรืองบประมาณที่ใช้สำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้ในแต่ละปี ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกใจ หากรัฐบาลจะมีแรงจูงใจในการจัดสรรงบประมาณสำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ในแต่ละปีก่อนข้างน้อย (เพื่อที่จะสามารถเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในส่วนอื่นได้) อีกทั้งกฎการคลังที่ใช้ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมไปถึงการใช้เงินนอกงบประมาณประจำปี และการคลังท้องถิ่นเท่าไรนัก ซึ่งก็อาจเป็นปัญหาหากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศหรือรัฐบาลท้องถิ่นไม่มีความตั้งใจที่จะรักษาวินัยทางการคลัง หรืออาจดำเนินนโยบายการคลังอย่างไร้ความรับผิดชอบ ก็อาจใช้ช่องทางเหล่านี้ในการเพิ่มงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะสร้างปัญหาและภาระทางการคลังต่อไปในอนาคต

สำหรับหน่วยงานหรือองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานในลักษณะนี้ก่อตั้งอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แต่เมื่อต้นปี พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมามีประธานคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ซึ่งคือประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยตำแหน่ง) ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง ‘สำนักงบประมาณของรัฐสภา’ ขึ้น โดยมีสถานะเป็น ‘กลุ่มงาน’ ขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอัตรากำลัง 31 อัตรา โดยมีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหัวหน้ากลุ่มงาน มีงบประมาณจัดสรรให้แล้วจำนวนหนึ่ง ซึ่งในอนาคตหาก ‘สำนักงบประมาณของรัฐสภา’ ที่จัดตั้งขึ้นมานี้ สามารถดำเนินงานและมีบทบาทในการวิเคราะห์งบประมาณและการคลังของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณประจำปี งบประมาณระยะปานกลาง การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ หรือกิจกรรมทางการคลังและกิจการคลังอื่น ๆ

ตลอดจนผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษี ดังเช่นหน่วย Congressional Budget Office (CBO) ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้รับการยอมรับในเชิงวิชาการ และถือเป็นต้นแบบสำหรับหน่วยงานในลักษณะแบบเดียวกันนี้ในประเทศต่าง ๆ ก็จะมีส่วนสำคัญอย่างมากในการส่งเสริมสถาบันทางการคลังที่เข้มแข็งของประเทศไทยในอนาคต

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ในการลดปัญหาความเอนเอียงในการจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่อง รวมถึงสนับสนุนการดำเนินนโยบายทางการคลังที่ผันผวนไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ เพื่อเสริมสร้างความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลัง (**Fiscal sustainability**) ของประเทศไทย ยังมีหลายปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ควรถูกพิจารณา ทั้งในเรื่องของการจัดทำแผนงบประมาณระยะปานกลางมาใช้ประกอบกับการจัดทำงบประมาณประจำปีที่ยังขาดอยู่ (แม้ว่ากระทรวงการคลังจะได้มีรายงานออกมาบ้างแล้ว) กฎการคลังของประเทศไทยที่ยังมีหลายจุดที่ควรปรับเปลี่ยน เพิ่มเติม หรือแก้ไข การผลักดันหน่วยงานทางการคลังที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารออกมาเป็นรูปธรรมและส่งเสริมให้มีบทบาทในการนำเสนอข้อมูลทางการคลัง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำงบประมาณประจำปีของประเทศ และสนับสนุนให้ผลการดำเนินการทางการคลังของประเทศดีขึ้น

4. นโยบายการคลัง ปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลัง และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ฐานะการคลังที่ดีขึ้นไม่เพียงส่งเสริมความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว แต่ยังเป็นปัจจัยสนับสนุนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย โดยมีคำอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินนโยบายการคลังกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจหลากหลายประการ ซึ่งงานศึกษาของ Barro (1990) ถือเป็นงานศึกษาที่ถูกอ้างถึงในวงกว้าง ทั้งนี้ตามแนวคิดของงานศึกษา

ดังกล่าว รัฐบาลมีการใช้จ่ายในสองลักษณะ ได้แก่ ใช้จ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพ (Productive expenditure) และใช้จ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพ (Non-productive expenditure) ในขณะที่การใช้จ่ายของรัฐบาล ดังกล่าวจะมีที่มาของเงินทุนจากการจัดเก็บภาษีสองลักษณะ ได้แก่ ภาษีที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรม (Distortional taxation) และภาษีที่ไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรม (Non-distortional taxation)

รายจ่ายรัฐบาลที่มีผลต่อผลิตภาพหมายถึง รายจ่ายที่สนับสนุนความสามารถในการแข่งขันของหน่วยเศรษฐกิจในประเทศ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดหาสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น การจัดหาสินค้าสาธารณะ บริการสาธารณสุข และบริการการศึกษา ที่ส่งเสริมผลิตภาพของแรงงานและผู้ผลิต รวมไปถึงบทบาทในการรักษากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอีกด้วย ในขณะที่รายจ่ายรัฐบาลที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพหมายถึง รายจ่ายที่มุ่งสนับสนุนการบริโภคของประชาชนในประเทศ เช่น การอุดหนุนการบริโภคและการผลิตสินค้า การแทรกแซงราคาตลาด รวมไปถึงการให้สวัสดิการสนับสนุนการครองชีพลักษณะต่างๆ โดยรายจ่ายลักษณะหลังนี้ไม่ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของหน่วยเศรษฐกิจในประเทศแต่อย่างใด

ในด้านการจัดเก็บภาษีนั้น ภาษีเงินได้ลักษณะต่างๆ จะเป็นภาษีที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการทำงานของผู้คนและนิติบุคคล ส่งผลให้ภาษีสละสลวยลดทอนการทำงานของแรงงานและส่งผลกระทบต่อผลตอบแทนจากการลงทุน ทั้งทุนทางกายภาพและทุนมนุษย์ อีกทอดหนึ่ง การจัดเก็บภาษีสละสลวยนี้ส่งผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศลดต่ำลง ในส่วนของภาษีที่ไม่ส่งผลบิดเบือนพฤติกรรมนั้นจะเป็นภาษีที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีที่เก็บในลักษณะคงที่ (Lump-sum tax) ซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อการออมหรือการลงทุนของผู้คนมากนัก

Kneller et al. (1999) สรุปแนวคิดในงานศึกษาของ Barro (1990) เอาไว้ว่าการที่รัฐบาลปรับเปลี่ยนการจัดหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่บิดเบือนแรงจูงใจของผู้คนไปสู่ภาษีที่ไม่บิดเบือน จะส่งผลกระทบต่อขยายตัวของประเทศในระยะยาว ในขณะที่การปรับเปลี่ยขององค์ประกอบของรายจ่ายงบประมาณจากรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพไปสู่รายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพจะส่งผลกระทบต่อขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่การเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลที่มีผลต่อผลิตภาพและมีที่มาของเงินทุนจากภาษีที่ไม่บิดเบือนจะส่งผลกระทบต่อขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่การเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพที่มีที่มาของเงินทุนจากภาษีที่บิดเบือนพฤติกรรมจะส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจ

งานศึกษาในอดีตยังอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดฐานะการคลังกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้นด้วย³ โดยการศึกษาในเชิงประจักษ์หลากหลายงานพบว่าตัวคูณทางการคลัง⁴ ของ

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

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

หลากหลายประเทศในระยะหนึ่งปีหรือต่ำกว่ามักมีค่าอยู่ในระดับต่ำกว่าหนึ่งหรือในบางกรณีอาจมีค่าติดลบ ในกรณีที่ค่าตัวคุณอยู่ในระดับต่ำกว่าหนึ่ง หมายความว่า เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายเพิ่มเติม 100 บาทเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ GDP ของประเทศจะขยายตัวต่ำกว่า 100 บาท ในกรณีที่ตัวคุณทางการคลังมีค่าติดลบเมื่อรัฐบาลใช้จ่ายเพิ่มเติมลงไปในระบบเศรษฐกิจอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจกลับมีค่าติดลบ

ตัวอย่างที่สามารถใช้อธิบายค่าตัวคุณที่ต่ำกว่าหนึ่งคือ ในกรณีที่รัฐบาลใช้จ่ายลงไปสู่ผู้คนที่มียาได้สูง ผู้คนกลุ่มนี้จะเก็บเงินไว้โดยที่ไม่ได้นำเงินก้อนดังกล่าวมาใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจมากนักหรืออาจนำเงินก้อนดังกล่าวไปใช้จ่ายกับสินค้านำเข้า ซึ่งทำให้ไม่เกิดการใช้จ่ายหมุนเวียนในประเทศเพิ่มเติมมากนัก ซึ่งทำให้ไม่เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วยเช่นเดียวกัน ในขณะที่ถ้าหากการใช้จ่ายของรัฐบาลไปแย่งชิง (Crowd out) การลงทุนของภาคเอกชน โดยที่รัฐบาลนำเงินไปใช้จ่ายในลักษณะที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพของหน่วยเศรษฐกิจ เงื่อนไขลักษณะนี้จะทำให้ผลกระทบจากการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่สามารถชดเชยกับการลงทุนภาคเอกชนที่สูญเสียไปได้ ก็จะทำให้เกิดกรณีค่าตัวคุณที่ติดลบได้

ตัวชี้วัดฐานะทางการคลังมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลไกข้างต้น โดยระดับหนี้สาธารณะที่สูงมากขึ้น หรือการก่อตัวของหนี้สาธารณะอย่างรวดเร็ว (อันเกิดจากการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง) จะส่งผลให้ผู้คนไม่ใช้จ่ายเงินในระบบเศรษฐกิจและยิ่งลดระดับการลงทุนของภาคเอกชน เนื่องจากความกังวลต่อโอกาสการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต ส่งผลเพิ่มความเสี่ยงของเจ้าหนี้ที่กู้ยืมเงิน และทำให้ต้นทุนในการกู้เงิน (อัตราดอกเบี้ย) สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว⁵ ในขณะที่สัดส่วนรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพที่เพิ่มสูงขึ้นของรัฐบาลจะยิ่งส่งผลให้การเพิ่มรายจ่ายรัฐบาลไม่เพียงพอต่อการชดเชยผลกระทบที่สูญเสียไปจากเงินลงทุนของภาคเอกชนที่ลดระดับลงได้

หากประเทศมีปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดี ซึ่งมีผลทำให้ความเสี่ยงทางการคลังของประเทศลดต่ำลง ย่อมเป็นปัจจัยบวกโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ นอกจากนี้ปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดีก็อาจส่งผลโดยอ้อมที่เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ถ้าหากมีผลทำให้การดำเนินนโยบายทางการคลังเป็นไปอย่างโปร่งใสมากขึ้น หรือช่วยลดต้นทุนของโครงการลงทุนและทำให้การใช้จ่ายภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของโครงการลงทุนที่สนับสนุนให้ผลิตภาพการผลิตของประเทศปรับเพิ่มขึ้น

สำหรับงานศึกษาที่ผ่านมาในเรื่องของผลของปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปัจจุบันปรากฏว่ายังมีอยู่ไม่มากนัก งานศึกษาเชิงประจักษ์ที่ผ่านมาส่วนใหญ่มักนำตัวชี้วัดเชิงสถาบัน อย่างเช่น “หลักนิติธรรม” (Rule of law index) ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption perceptions index) มาใช้ในการจับผลของปัจจัยเชิงสถาบันของประเทศที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้แทบจะไม่มีงานศึกษาใดที่นำปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังมาใช้ประกอบในการศึกษา ดังนั้นงานศึกษานี้จึงมีเป้าหมายสำคัญส่วนหนึ่งที่ต้องการเติมเต็มงานศึกษาส่วนนี้ที่ขาดหายไป โดยจะเป็นการศึกษาเชิงประจักษ์ถึงผลของปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่มีต่อการขยายตัวทาง

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

เศรษฐกิจ สำหรับปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่สนใจของงานศึกษานี้ จะพิจารณาเฉพาะในส่วนของหน่วยงานอิสระทางการคลังจากฝ่ายบริหาร หรือ PBO ทั้งในด้านผลกระทบจากการมีหน่วยงานอิสระทางการคลังและผลกระทบจากบทบาทและหน้าที่ (Function) ของหน่วยงานอิสระทางการคลัง

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

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ด้วยลักษณะของบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังที่ถูกจัดตั้งในประเทศต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ก็อาจส่งผลโดยตรงต่อการดำเนินการทางการคลังและส่งผลโดยอ้อมต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว หนึ่งในเป้าหมายสำคัญของงานศึกษานี้จึงเป็นการทดสอบผลที่เกิดขึ้นจากบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังที่อาจมีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ (นอกเหนือไปจากการศึกษาถึงผลของการมีหน่วยงานอิสระทางการคลัง โดยไม่ได้จำแนกตามหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง)

5. วิธีการศึกษา

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

⁶ อ้างอิงจากรูปที่ 14 ใน IMF (2013a)

⁷ สำหรับงานศึกษาล่าสุดที่ได้มีการทบทวนเนื้อหาในเรื่องนี้ ได้แก่ IMF (2013b)

$$\text{Growth of GDP per capita}_t = f(\text{GDP per capita}_{t-1}, \text{Investment}_{t-1}, \text{Labor growth}_{t-1}, \text{Budget surplus}_{t-1}, \text{Debt}_{t-1}, \text{Distortional taxation}_{t-1}, \text{Productive Expenditure}_{t-1}, \text{Non-productive Expenditure}_{t-1})$$

(+) (-) (-) (+) (-) (?)

โดย

Growth of GDP per capita	= อัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรที่แท้จริง (%)
Investment	= สัดส่วนการลงทุนภาคเอกชนต่อ GDP (%)
Labor growth	= อัตราการขยายตัวของจำนวนแรงงาน (%)
Budget surplus	= สัดส่วนงบประมาณเกินดุลต่อ GDP (%)
Debt	= สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP (%)
Distortional taxation	= สัดส่วนรายได้ภาษีที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรมต่อ GDP (%)
Productive Expenditure	= สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลที่มีผลต่อผลิตภาพต่อ GDP (%)
Non-productive Expenditure	= สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพต่อ GDP (%)

งานศึกษานี้ได้จำแนกประเภทรายรับรายจ่ายภาครัฐออกเป็น 5 ประเภท (ตามที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 5.1) ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่จำแนกใน Kneller et al. (1999) ในด้านรายรับรัฐบาล งานศึกษานี้ได้จำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ รายได้ภาษีที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรม (การลงทุน) (Distortional taxation) รายได้ภาษีที่ไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรม (การลงทุน) (Non-distortional taxation) และรายได้อื่นๆ (Other revenues) รายจ่ายรัฐบาลถูกจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพ (Productive expenditures) และรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพ (Non-productive expenditures) โดยรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพจะมีรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทุน (Capital) เป็นจำนวนมาก ในขณะที่รายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพที่สำคัญ ได้แก่ รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม

ตารางที่ 5.1 การจำแนกประเภทรายรับ รายจ่ายรัฐบาล

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

แต่ทั้งนี้การนำตัวแปรราย-รับ รายจ่ายรัฐบาลทั้ง 5 ประเภท กับตัวแปรดุลงบประมาณใส่เข้าไปในแบบจำลองพร้อมกันย่อมก่อให้เกิดปัญหา Perfect collinearity ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงได้ทำตาม Kneller et al. (1999) ที่ไม่นำรายรับหรือรายจ่ายรัฐบาลบางประเภทเข้าในแบบจำลอง ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วควรเป็นตัวแปรที่ไม่ส่งผลต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรที่ประมาณการได้ควรมีค่าไม่แตกต่างจากศูนย์) ดังนั้น งานศึกษานี้จึงได้เลือกที่จะไม่นำตัวแปรรายได้ภาษีที่ไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรม (การลงทุน) และรายได้อื่นๆ เข้าร่วมในแบบจำลอง

สำหรับตัวแปรที่สนใจของการศึกษาซึ่งคือ ตัวแปรปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลัง ตามที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ งานศึกษานี้ต้องการทดสอบความสัมพันธ์กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจใน 2 ลักษณะคือ

หนึ่ง ผลของการมีหน่วยงานอิสระทางการคลังในประเทศที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (โดยที่ไม่ได้พิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่) เพื่อวัดผลในส่วนนี้ งานศึกษาได้สร้างตัวแปรหุ่น PBO ที่มีค่าดังนี้⁸

$$PBO = \text{ตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ } 1 \text{ หากประเทศมีหน่วยงานอิสระทางการคลังในปี } t \\ \text{มิเช่นนั้นจะมีค่าเท่ากับ } 0$$

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

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

Function1 = ตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ 1 หากประเทศมีหน่วยงานอิสระทางการคลังในปี t ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระ มิเช่นนั้นจะมีค่าเท่ากับ 0

Function2 = ตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ 1 หากประเทศมีหน่วยงานอิสระทางการคลังในปี t ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระ + ทำหน้าที่พยากรณ์และคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและการคลังภาครัฐ มิเช่นนั้นจะมีค่าเท่ากับ 0

Function3 = ตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ 1 หากประเทศมีหน่วยงานอิสระทางการคลังในปี t ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระ + ทำหน้าที่พยากรณ์และคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและการคลังภาครัฐ + ทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐ มิเช่นนั้นจะมีค่าเท่ากับ 0

เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ครอบคลุมประเทศมากกว่า 100 ประเทศ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1980-2012 ดังนั้นลักษณะข้อมูลที่ใช้จึงเป็น Unbalanced panel data ซึ่งงานศึกษานี้ได้ใช้วิธีการประมาณการแบบ One-way fixed effect estimator ที่มีการใส่ตัวแปรหุ่นประเทศเข้าไปในแบบจำลอง นอกจากนี้ การประมาณการนี้ได้ใช้ Robust standard errors เพื่อแก้ไขปัญหา Heteroscedasticity ที่อาจเกิดขึ้นได้ สำหรับแหล่งที่มาของข้อมูลมาจากฐานข้อมูล Government Finance Statistics (GFS) และฐานข้อมูล Historical Public Debt ของ IMF ฐานข้อมูล และฐานข้อมูล World Development Indicators (WDI) ของ World Bank

6. ผลการศึกษาที่พบ

ผลการประมาณการที่ได้จากแบบจำลองถูกแสดงไว้ในตารางที่ 6.1 และ 6.2 สำหรับปัจจัยเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละประเทศพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรอัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรที่แท้จริงมีค่าเป็นลบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการลู่เข้าอย่างมีเงื่อนไข (Conditional convergence) ของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกัน ตัวแปรสัดส่วนการลงทุนภาคเอกชนและตัวแปรอัตราการขยายตัวของจำนวนแรงงานพบค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรจะมีค่าเป็นลบ แต่ค่าที่ได้กลับไม่มีนัยสำคัญทางสถิติแต่อย่างใด ทั้งนี้ผลการประมาณการที่ได้ในส่วนแรกนี้สอดคล้องและเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับผลการศึกษาที่พบโดย Kneller et al. (1999)

ผลของชุดตัวแปรทางการคลังพบว่า ตัวแปรสัดส่วนงบประมาณเกินดุลต่อ GDP มีความสัมพันธ์ที่เป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยหากประเทศมีการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต่อ GDP จะมีผลทำให้รายได้ต่อหัวประชากรขยายตัวเพิ่มขึ้น

⁹ ข้อมูลบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังในแต่ละประเทศมาจาก IMF (2013a) (รูปที่ 14)

ประมาณร้อยละ 0.11 ทั้งนี้ สำหรับตัวแปรระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP แม้จะพบทิศทางของความสัมพันธ์ที่เป็นลบ แต่ก็ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

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

ในส่วนของชุดตัวแปรที่น่าสนใจของการศึกษาซึ่งคือ ชุดตัวแปรปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระทางการคลัง ผลของการมีหน่วยงานอิสระทางการคลังในประเทศที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (โดยที่ไม่ได้พิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่) ค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปร PBO (สมการที่ 4 ในตารางที่ 6.1) ไม่พบว่ามีความนัยสำคัญทางสถิติแต่อย่างใด โดยผลที่ได้ชี้ว่า การมีองค์กรอิสระทางการคลังไม่ได้มีผลโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ทั้งนี้หากการมีองค์กรอิสระทางการคลังได้มีผลทำให้การจัดทำงบประมาณขาดดุลของรัฐบาลลดลงจากเดิม ก็สามารถส่งผลบวกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้

ผลของบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานอิสระทางการคลังที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ได้พบว่า มีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก โดยประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังที่ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระ (Function1) หรือทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทางการคลังที่เป็นอิสระและทำหน้าที่พยากรณ์และคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและการคลังภาครัฐ (Function2) ผลจากแบบจำลองที่ได้ (สมการที่ 1 และ 2 ในตารางที่ 6.2) ไม่พบว่า ตัวแปร Interaction term ระหว่างตัวแปรหุ่นที่แสดงถึงบทบาทหน้าที่กับรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพและรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิต มีค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติเกิดขึ้น

แต่หากหน่วยงานอิสระทางการคลังที่เกิดขึ้นนั้นมีหน้าที่ในการวิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐรวมอยู่ในพันธกิจด้วย ผลที่ได้จากการประมาณการ (สมการที่ 3 ในตารางที่ 6.2) พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปร Interaction term ระหว่างตัวแปรหุ่นที่แสดงถึงบทบาทหน้าที่กับรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพมีค่าเป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปร Interaction term ระหว่างตัวแปรหุ่นที่แสดงถึงบทบาทหน้าที่กับรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพกลับมีค่าเป็นลบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ ประเทศที่มีหน่วยงานอิสระทางการคลังที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐ หากมีรายจ่ายรัฐบาลที่มีผลต่อผลิตภาพเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต่อ GDP จะมีผลทำให้อัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.19 แต่ในทางกลับกัน หากรายจ่ายรัฐบาลที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต่อ GDP จะมีผลทำให้อัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรลดลงร้อยละ 0.28

ความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งเกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าวอาจมีสาเหตุสำคัญมาจาก การทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐในฝั่งของรายจ่ายรัฐบาลโดยหน่วยงานอิสระทางการคลังที่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการวิเคราะห์รายจ่ายลงทุนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ซึ่งเกี่ยวข้องกับเม็ดเงินเป็นจำนวนมาก หรือเป็นรายจ่ายในกลุ่มที่มีผลต่อผลิตภาพของประเทศ การทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของ PBO จะมีผลช่วยให้โครงการลงทุนที่ถูกวิเคราะห์มีความโปร่งใส รวมถึงมีข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบจากภาคสังคมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้รายจ่ายที่เกิดขึ้นนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสนับสนุนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

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

ดังนั้นผลการศึกษาที่พบในส่วนนี้จึงสอดคล้องกับงานศึกษาอื่นๆ ที่ผ่านมา โดยตอกย้ำให้เห็นว่าการมีปัจจัยสถาบันทางการคลังที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกรมืองค์กรอิสระทางการคลังสามารถนำไปสู่การดำเนินการทางการคลังที่ดีและสนับสนุนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ดีของประเทศได้ แต่ทั้งนี้เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดซึ่งขาดไม่ได้คือ ความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายหรือรัฐบาลที่จะดำเนินนโยบายทางการคลังที่มีความรับผิดชอบและสนับสนุนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้ว รัฐบาลก็อาจมีแรงจูงใจในการจัดทำงบประมาณที่มองแต่ประโยชน์ของตัวเอง ซึ่งนโยบายทางการคลังที่ออกมาอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระยะยาวได้ แม้ว่าประเทศจะมีปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดีขึ้นแล้วก็ตาม

ตารางที่ 6.1 The impact of PBO established on growth

(Dependent variable = Growth of GDP per capita_t)

	(1)	(2)	(3)	(4)
$\ln(\text{GDP per capita})_{t-1}$	-1.1687 (0.8575)	-2.4917 (0.7082)***	-2.8482 (0.8556)***	-2.8137 (0.8752)***
Investment _{t-1}	-0.0606 (0.0341)*	-0.0590 (0.0304)*	-0.0537 (0.0350)	-0.0545 (0.0352)
Labor growth _{t-1}	-0.1040 (0.0818)	-0.0893 (0.0883)	-0.0705 (0.0926)	-0.0705 (0.0926)
Budget surplus _{t-1}	0.1102 (0.0323)***	0.0802 (0.0263)***	0.1149 (0.0363)***	0.1152 (0.0362)***
Debt _{t-1}		-0.0070 (0.0052)	-0.0034 (0.0092)	-0.0033 (0.0092)
Distortionary taxation _{t-1}			-0.2269 (0.0923)*	-0.2272 (0.0922)*
Productive exp _{t-1}			0.0674 (0.0473)	0.0671 (0.0473)
Non-productive exp _{t-1}			0.0145 (0.0644)	0.0147 (0.0644)
PBO _{t-1} (Dummy variable)				-0.3254 (0.4291)
Constant term	14.3252 (7.1464)*	26.0764 (6.1293)***	29.8679 (7.3906)***	29.6181 (7.5164)***
R^2	0.02	0.03	0.04	0.04
No. of obs.	1,804	1,744	1,442	1,442
No. of countries	119	118	110	110

Note:

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

ตารางที่ 6.2 The impact of PBO functions on growth

(Dependent variable = Growth of GDP per capita ,)

	(1) FF=Function1	(2) FF=Function2	(3) FF=Function3
$\ln(\text{GDP per capita})_{t-1}$	-2.8174 (0.8698)***	-2.8523 (0.8627)***	-2.8569 (0.8630)***
Investment _{t-1}	-0.0542 (0.0352)	-0.0533 (0.0351)	-0.0542 (0.0351)
Labor growth _{t-1}	-0.0690 (0.0929)	-0.0695 (0.0928)	-0.0690 (0.0927)
Budget surplus _{t-1}	0.1155 (0.0363)***	0.1151 (0.0363)***	0.1157 (0.0364)***
Debt _{t-1}	-0.0034 (0.0092)	-0.0034 (0.0093)	-0.0035 (0.0093)
Distortionary taxation _{t-1}	-0.2304 (0.0922)*	-0.2294 (0.0924)*	-0.2280 (0.0922)*
Productive exp _{t-1}	0.0652 (0.0475)	0.0656 (0.0475)	0.0657 (0.0475)
Non-productive exp _{t-1}	0.0177 (0.0649)	0.0163 (0.0650)	0.0163 (0.0648)
FFxProductive exp _t (Interaction term)	0.0745 (0.1001)	0.0698 (0.1391)	0.1891 (0.1036)*
FFxNon-productive exp _t (Interaction term)	-0.1032 (0.1194)	-0.0821 (0.2245)	-0.2808 (0.1516)*
Constant term	29.6292 (7.4962)***	29.8981 (7.4576)***	29.9531 (7.4653)***
R^2	0.04	0.04	0.04
No. of obs.	1,442	1,442	1,442
No. of countries	110	110	110

Note:

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

Function(FF)1 = 1 if PBO performs an assessment of government fiscal policy; = 0 otherwise.

Function(FF)2 = 1 if PBO performs an assessment of government fiscal policy and economic and fiscal forecasts; = 0 otherwise.

Function(FF)3 = 1 if PBO performs an assessment of government fiscal policy, economic and fiscal forecasts, and costing policies; = 0 otherwise.

เพื่อให้เกิดความมั่นใจยิ่งขึ้นกับผลการศึกษาที่พบข้างต้น คณะผู้วิจัยได้จัดทำการวิเคราะห์ความไวต่อการเปลี่ยนแปลง (Sensitivity analysis) สำหรับการประมาณค่าสมการถดถอยข้างต้น ซึ่งผลที่พบสามารถสรุปได้ดังนี้¹⁰

¹⁰ แม้ว่าผลการประมาณการค่าสมการถดถอยที่ได้ในเนื้อหาส่วนนี้จะไม่ถูกนำเสนอในรายงานฉบับนี้ แต่สามารถขอได้โดยตรงจากคณะผู้วิจัย

1) การปรับช่วงเวลาของตัวแปรต้น

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

2) การปรับกลุ่มประเภทรายจ่ายรัฐบาล

รายจ่ายรัฐบาลบางประเภทอาจไม่สามารถจัดอยู่ในกลุ่มรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพหรือกลุ่มรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพได้อย่างชัดเจน เช่น รายจ่ายในกลุ่มป้องกันประเทศ (Defense) หรือรายจ่ายในกลุ่มเศรษฐกิจ (Economic affairs) เป็นต้น งานศึกษานี้ได้ทดลองแยกรายจ่ายเหล่านี้ออกมาอยู่ในกลุ่มรายจ่ายอื่นๆ (Other expenditures) และทดสอบประมาณค่าสมการถดถอยในแต่ละกรณี อย่างไรก็ตาม ผลการประมาณค่าสมการถดถอยพบว่า รายจ่ายในกลุ่มป้องกันประเทศที่ถูกแยกออกมาจากกลุ่มรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพ ให้ผลที่ไม่แตกต่างจากผลของกลุ่มรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพ โดยพบว่ารายจ่ายในกลุ่มนี้ไม่ส่งผลโดยตรงที่มีนัยสำคัญทางสถิติต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงยังคงจัดกลุ่มรายจ่ายในกลุ่มป้องกันประเทศไว้ในกลุ่มรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพ (ตามที่ได้ระบุไว้ในตารางที่ 5.1)

3) การทดสอบผลของระบอบการปกครอง

ประเทศที่มีระบอบการปกครองที่แตกต่างกันก็อาจมีผลต่อระบบการตรวจสอบหรือการคัดกรองงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลที่แตกต่างกัน ในเบื้องต้นคณะผู้วิจัยได้ทดสอบถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการปกครอง (ระบอบประธานาธิบดี และระบอบอื่นๆ) องค์กรอิสระทางการคลัง และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยผลการประมาณค่าสมการถดถอยที่ได้พบว่า รายจ่ายในกลุ่มที่มีผลต่อผลิตภาพของประเทศที่ไม่ใช้ระบอบประธานาธิบดีมีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ประเทศที่ใช้ระบอบประธานาธิบดีกลับพบว่า รายจ่ายรัฐบาลทั้งในกลุ่มที่มีผลต่อผลิตภาพและในกลุ่มที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ผลของการจัดตั้งองค์กรอิสระทางการคลังไม่พบว่า มีความสัมพันธ์โดยตรงกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบอบประธานาธิบดีและในกลุ่มประเทศที่ไม่ใช้ระบอบประธานาธิบดี

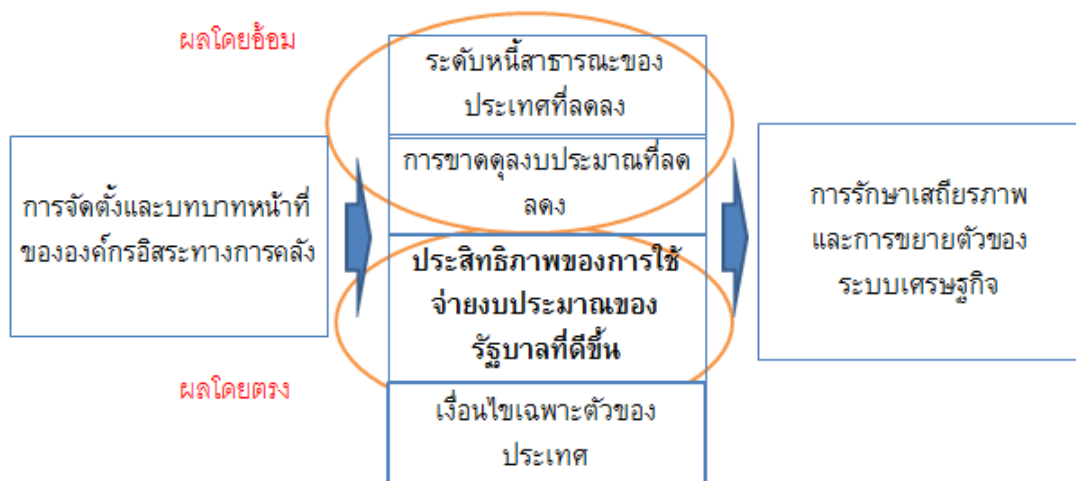
7. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวโน้มและทิศทางของตัวชี้วัดทางการคลังหลักๆ ของประเทศไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดข้อกังวลและคำถามกับผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย ทั้งในเรื่องของการที่รัฐบาลไทยจัดทำงบประมาณขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลส่วนหนึ่งให้ตัวเลขหนี้สาธารณะปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน การใช้วิธีออกกฎหมายกู้เงินลักษณะพิเศษนอกงบประมาณบ่อยครั้งขึ้น และการดำเนินนโยบายภาครัฐที่จะสร้างภาระทางการคลังสืบเนื่องต่อไปในอนาคต เช่น การใช้จ่ายในโครงการประชานิยม (อาทิโครงการจำนำข้าว) นโยบายปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายเหล่านี้ แม้จะยังไม่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในช่วงปีงบประมาณปัจจุบัน แต่ก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นจนอาจกลายเป็นปัญหาทางการคลังของประเทศได้ภายในอนาคตอันใกล้

แนวโน้มของการดำเนินนโยบายทางการคลัง ซึ่งถูกแสดงในตัวชี้วัดทางการคลังลักษณะดังกล่าวข้างต้น สามารถอธิบายได้จากแรงจูงใจของรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง ทั้งในแง่ของแรงจูงใจต่อการมองถึงผลประโยชน์ในระยะสั้น ปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมกัน รวมไปถึงการปรับเพิ่มสัดส่วนงบประมาณที่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาล เพื่อลดแรงจูงใจต่างๆ เหล่านี้ ส่วนหนึ่งอาจใช้การบริหารจัดการหรือควบคุมผ่านปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดี อาทิเช่น การปรับกระบวนการทางงบประมาณเพื่อให้รัฐบาลคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาว การปรับปรุงกฎการคลังและการบังคับใช้เป็นกฎหมาย และการจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระเพื่อสนับสนุนกระบวนการจัดทำงบประมาณ รวมถึงเพิ่มข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบจากระบบรัฐสภา

งานศึกษาในส่วนนี้ได้ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระเป็นหลัก โดยสมมติฐานของงานศึกษานี้คือ การจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระจากรัฐบาลจะมีผลช่วยปรับเปลี่ยนแรงจูงใจของรัฐบาล และทำให้ผลการดำเนินการทางการคลัง (ที่วัดจากตัวชี้วัดต่างๆ) ปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้น และจะส่งผลสืบเนื่องที่ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจปรับตัวเพิ่มขึ้นในที่สุด โดยภาพที่ 7.1 สรุปความสัมพันธ์ตามสมมติฐานหลักของงานศึกษานี้

ภาพที่ 7.1 สรุปความสัมพันธ์ตามสมมติฐานหลักของงานศึกษานี้



ผลการประมาณค่าสมการถดถอยในงานศึกษานี้พบว่า การจัดตั้งองค์กรอิสระทางการคลังโดยไม่พิจารณาถึงหน้าที่ ไม่มีผลโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม หากการจัดตั้งองค์กรอิสระทางการคลังนำไปสู่การจัดทำงบประมาณขาดดุลที่ลดลง ก็จะส่งผลดีโดยอ้อมต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศได้ นอกจากนี้ การมีองค์กรอิสระทางการคลังที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐ ส่งผลทำให้รายจ่ายภาครัฐในด้าน Productive expenditure มีประสิทธิภาพดีขึ้น ซึ่งส่งผลสะท้อนต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย แต่ในขณะเดียวกัน การจัดตั้งองค์กรอิสระทางการคลังก็อาจนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณในด้าน Non-productive expenditure ของรัฐบาลมากขึ้น ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เช่นเดียวกัน

เนื่องจากประเทศไทยในปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงของการเริ่มจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร งานศึกษานี้ให้ข้อเสนอแนะว่า การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวให้เกิดขึ้นแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มเติมมากนัก หากแต่การทำหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวควรที่จะส่งผลไปสู่การปรับตัวของตัวชี้วัดฐานะทางการคลังในทิศทางที่เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนรายจ่ายของรัฐบาลให้มีสัดส่วนรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งการทำหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้จะส่งผลสะท้อนไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

ในปัจจุบัน รัฐบาลไทยมีโครงการซึ่งน่าจะเข้าข่ายรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพหลากหลายโครงการ และมีแนวโน้มที่จำนวนโครงการลักษณะนี้จะปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างของโครงการเหล่านี้ ได้แก่ โครงการจำนำข้าว/ประกันรายได้ชาวนา โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรประเภทต่างๆ โครงการรถยนต์ใหม่คันแรก นโยบายอุดหนุนค่าน้ำค่าไฟและราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ฯลฯ โครงการเหล่านี้บางส่วนอาจส่งผลดีในแง่ของการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจให้กับผู้คนภายในประเทศ แต่ในแง่ของการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นประเด็นหลักของงานศึกษานี้ โครงการลักษณะนี้น่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว งานศึกษานี้พบว่า การจัดตั้งองค์กรอิสระทางการคลังอาจไม่สามารถสนับสนุนให้สัดส่วนรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพปรับตัวลดลงได้ ดังนั้น องค์กรประกอบเชิงสถาบันลักษณะอื่นๆ เช่น การใช้กฎการคลัง หรือการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศ อาจช่วยให้สัดส่วนรายจ่ายดังกล่าวปรับตัวไปอย่างเหมาะสมได้

ในท้ายที่สุด เงื่อนไขจำเป็นสำคัญที่ขาดไม่ได้คือ ความตั้งใจจริงที่จะดำเนินนโยบายการคลังที่มีความรับผิดชอบจากรัฐบาล รวมไปถึงแรงผลักดันจากภาคประชาชนที่จะสนับสนุนการจัดทำนโยบายการคลังที่มีความรับผิดชอบของรัฐบาลด้วย มิเช่นนั้นแล้ว แม้ว่าประเทศจะมีปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดี ก็ไม่สามารถนำไปสู่ผลการดำเนินการทางการคลังที่ดีหรือการดำเนินนโยบายทางการคลังที่มีความรับผิดชอบได้

บรรณานุกรม

- Alesina, A., and S. Ardagna. 1998. "Tales of Fiscal Adjustment." *Economic Policy* 13(27): 487-545.
- Alesina, A., S. Ardagna, R. Perotti, and F. Schiantarelli. 2002. "Fiscal Policy, Profits, and Investment." *American Economic Review* 92: 571-589.
- Alesina, A., and R. Perotti. 1995. "Fiscal Expansion and Fiscal Adjustments in OECD Countries." *Economic Policy* 10(21): 205-248.
- _____. 1996. "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects." *IMF Working Paper No. 96/70*, International Monetary Fund.
- Alesina, A., and G. Tabellini. 1990. "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt." *Review of Economic Studies* 57: 403-414.
- Alesina, A., G. Tabellini, and F. R. Campante. 2008. "Why is Fiscal Policy often Procyclical?" *Journal of the European Economic Association* 6: 1006-1036.
- Barro, R. J. 1990. "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth." *Journal of Political Economy* 98: S103-125.
- Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals, and M.S. Kumar. 2008. "National Fiscal Rules." *Economic Policy*: 297-362.
- European Central Bank (ECB). 2013. *Monthly Bulletin* (February).
- Gupta, S., B. Clements, E. Baldacci, and C. Mulas-Granados. 2005. *Journal of International Money and Finance* 24: 441-463.
- Hagemann, R. 2011. "How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?" *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1, pp. 75-98.
- Ilzetzki, E., E. G. Mendoza, and C. A., Vegh. 2010. "How Big (Small) are Fiscal Multipliers?" *NBER Working Paper No. 16479*, National Bureau of Economic Research.
- International Monetary Fund (IMF). 2013a. "The Functions and Impact of Fiscal Councils." *IMF Policy Paper*. Washington, D.C.: IMF.
- _____. 2013b. "Fiscal Adjustment in an Uncertain World." *IMF Fiscal Monitor* (April). Washington, D.C.: IMF.
- Kneller, R., M. F. Bleaney, and Norman Gemmell. 1999. "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries." *Journal of Public Economics* 74: 171-190.
- Persson, T. and L. Svensson. 1989. "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time Inconsistent Preferences." *Quarterly Journal of Economics* 104: 325-346.
- Reinhart, C. and K. Rogoff. 2009. *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. N.J.: Princeton University Press.

- Tanzi, V., and H. Zee. 1996. "Fiscal Policy and Long-run Growth." *IMF Working Paper No. 96/119*, International Monetary Fund.
- Von Hagen, J., and R. Strauch. 2001. "Fiscal Consolidations: Quality, Economic Conditions, and Success." *Public Choice* 109: 327-346.
- Weingast, B., K. Shepsle, and C. Johnson. 1981. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics." *Journal of Political Economy* 89: 642-664.

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยในส่วนที่ 2 นี้สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์ของบุคคลหลายท่าน ซึ่งไม่อาจจะนำมา กล่าวได้ทั้งหมด โดยท่านแรกที่คณะผู้วิจัยใคร่ขอกราบพระคุณคือ ดร. ชวิชัย ยงกิตติกุล เลขาธิการ สมาคมธนาคารไทย ที่อนุเคราะห์นัดสัมภาษณ์ธนาคารพาณิชย์เพื่อให้คณะผู้วิจัยได้มีข้อมูลเพิ่มเติม เกี่ยวกับการบริหารจัดการสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของลูกค้า ธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ คุณคณิสส์ สุคนธมาน กรรมการผู้จัดการ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย คุณนิพนธ์ เกื้อสกุล ผู้ช่วยผู้จัดการธนาคารเพื่อ การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และคุณวัลลภ เตชะไพฑูย์ กรรมการและผู้จัดการทั่วไปบริษัท ประกันสินเชื่อบุคคลสหกรณ์ขนาดย่อม ที่อนุเคราะห์ให้สัมภาษณ์ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการของ สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ รวมถึงข้อมูลในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ คณะผู้วิจัยใคร่ขอ กราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ไว้ ณ โอกาสนี้

ส่วนที่ 2: บทบาทของภาครัฐ ในการสร้างความแข็งแกร่งให้กับธุรกิจ

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

1. บทนำ

แหล่งเงินทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับการขยายตัวและการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ การเข้าถึงแหล่งเงินทุนเป็นปัญหาที่ท้าทายสำหรับวิสาหกิจขนาดเล็ก เนื่องจากมีความเสี่ยงสูง และบางรายขาดสินทรัพย์ที่สามารถนำมาค้ำประกันสินเชื่อ นอกจากนี้แล้ว การบริหารจัดการสินเชื่อสำหรับธุรกิจรายย่อยยังมีต้นทุนสูงกว่าสินเชื่อรายใหญ่อีกด้วย ทำให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนเลือกที่จะไม่ปล่อยสินเชื่อให้ธุรกิจขนาดย่อมเพราะไม่คุ้มทุน ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐจึงต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาอันสืบเนื่องมาจาก “ความล้มเหลวของกลไกตลาด” ที่ส่งผลให้วิสาหกิจขนาดย่อมไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ โดยวิธีการที่หลากหลาย เช่น การปล่อยเงินกู้ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ การค้ำประกันเงินกู้ การอุดหนุนดอกเบี้ยเงินกู้ การส่งเสริมธุรกิจเงินร่วมลงทุน (Venture Capital) เป็นต้น

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจ การจ้างงานใน SMEs คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 80.4 ของการจ้างงานรวมทั้งหมด ในขณะที่มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในปี พ.ศ. 2555 ของ SMEs มีมูลค่า 4,211,262.7 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 37.0 ของ GDP รวมทั้งประเทศ ซึ่งเห็นได้ว่าผู้ประกอบการ SMEs ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถสร้างผลผลิตได้ดีเท่าที่ควร อุปสรรคหนึ่งที่ทำให้ SMEs ไม่สามารถสร้างผลผลิตได้มากเท่าที่ควร คือ ปัญหาด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) พบว่า ในปี 2553 มีจำนวน SMEs เพียงร้อยละ 38 เท่านั้น หรือประมาณ 1.1 ล้านราย ที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ (รูปที่ 2.2) ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากลักษณะของธุรกิจของ SMEs ที่มีความเสี่ยงสูงและอัตราการประสบความสำเร็จต่ำโดยเฉพาะในช่วงเริ่มประกอบกิจการ หรือไม่มีหลักประกันเพียงพอในการขอสินเชื่อ รวมถึงการขาดเอกสารด้านการเงิน (Statement) ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อให้กับ SMEs ได้

การศึกษานี้มีเป้าประสงค์ในการประเมินประสิทธิภาพของภาครัฐในการจัดสรรแหล่งเงินทุนให้แก่ธุรกิจขนาดย่อมที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของธนาคารพาณิชย์เอกชนได้ โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลรายละเอียดของการปล่อยสินเชื่อหรือการค้ำประกันเงินกู้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (SFIs) ว่าไปสู่กลุ่มวิสาหกิจขนาดย่อมที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของธนาคารเอกชนมาก

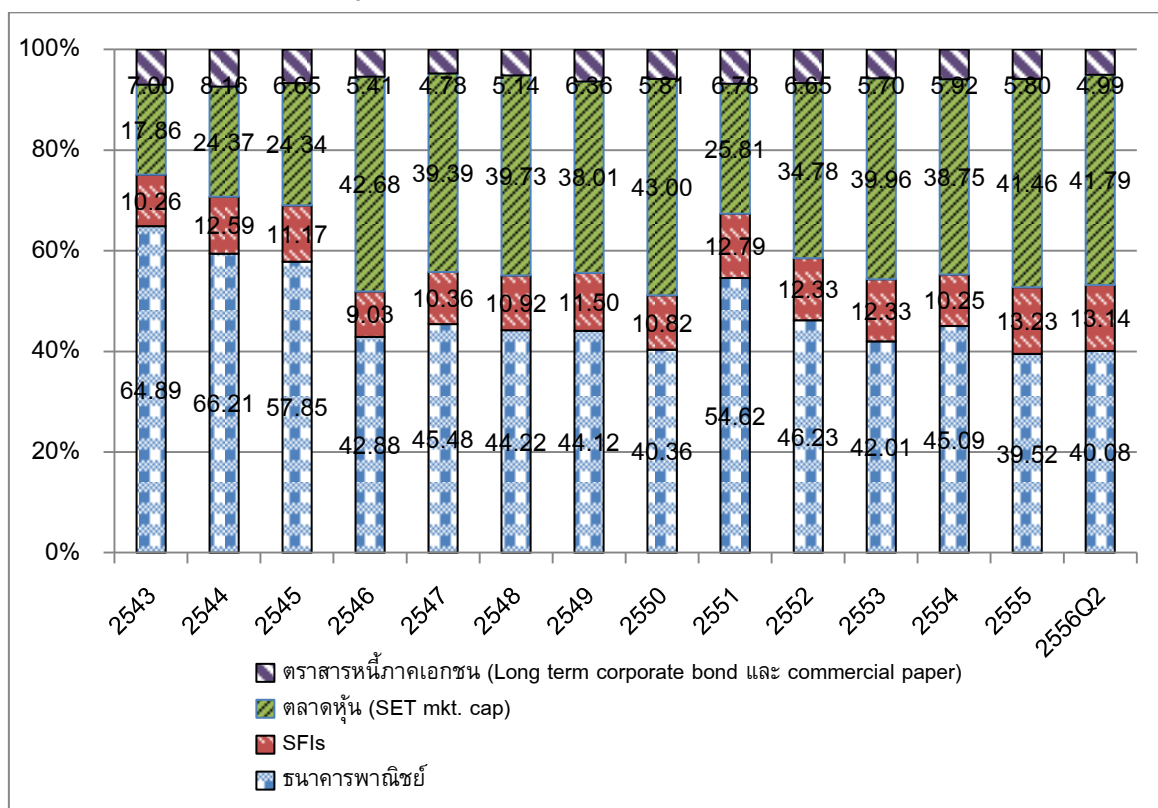
น้อยเพียงใด และการปฏิบัติการกิจดังกล่าวมีต้นทุนและผลประโยชน์ในการช่วยยกระดับผลิตภาพ (Productivity) ของ SMEs อย่างคุ้มค่าหรือไม่

2. แหล่งเงินทุนของภาคธุรกิจไทย

2.1 ภาพรวมของแหล่งเงินทุนในประเทศไทย

ระบบการเงินมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในฐานะที่เป็นช่องทางในการส่งผ่านเงินทุนไปสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การจ้างงาน และการสร้างรายได้ แหล่งเงินทุนหลักที่สำคัญของภาคธุรกิจไทย คือ สินเชื่อจากธนาคาร จากรูปที่ 2.1 จะเห็นว่าสัดส่วนสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มลดลง ในขณะที่การระดมทุนผ่านตลาดหุ้นมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ การระดมทุนจากตลาดหุ้นในปี พ.ศ. 2543 มีสัดส่วนจากร้อยละ 17.86 ปรับเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 41.46 ในปี พ.ศ. 2555 ในขณะที่สินเชื่อคงค้างของ SFIs มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน จากปี พ.ศ. 2543 ที่มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 10.26 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13.23 ในปี พ.ศ. 2555

รูปที่ 2.1 โครงสร้างแหล่งเงินทุนของภาคเอกชนไทย พ.ศ 2543 - 2556



ที่มา : สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย

แม้ตลาดทุนจะกลายเป็นแหล่งเงินทุนของภาคธุรกิจที่สำคัญมากขึ้นในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา แต่ SMEs ส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงตลาดทุนได้ ดังจะเห็นได้จากการที่มีบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่มีการระดมทุนจากตลาดหุ้นเพียง 558 ราย¹¹ หรือเพียงร้อยละ 0.1 จากจำนวนที่บริษัทจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลทั้งหมด 561,927 ราย¹² และในจำนวนดังกล่าว มีบริษัทที่ออกหุ้นกู้เพียงจำนวน 130 กว่ารายเท่านั้น¹³ ดังนั้น เงินกู้จึงเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญแหล่งเดียวสำหรับธุรกิจขนาดย่อม ด้วยเหตุผลดังกล่าว ภาครัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการรายย่อยมีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน หัวข้อต่อไปจะเป็นการประเมินว่า ช่องว่างในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน (Financial gap) ของ SMEs ของประเทศไทยนั้นมีขนาดใหญ่เพียงใด

2.2 ช่องว่างในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน (Financial Gap)

ฐานข้อมูลของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ตามตารางที่ 2.1 ระบุว่า มีวิสาหกิจที่ไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2555 จำนวน 2,053,123 ราย และวิสาหกิจชุมชนที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ณ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2555 อีก 70,637 ราย¹⁴ เมื่อรวมกับจำนวนวิสาหกิจที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลอีก 658,185 ราย¹⁵ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วคำนวณได้เป็นวิสาหกิจทั้งหมดประมาณ 2.78 ล้านราย จากจำนวนดังกล่าวร้อยละ 98.5 เป็น SMEs ข้อมูลการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่จัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงว่า ในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวน SMEs ที่ใช้บริการสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ (ไม่รวม SFIs) ประมาณ 1.1 ล้านราย¹⁶ หรือประมาณร้อยละ 40 ของจำนวน SMEs ทั้งหมด (รูปที่ 2.2) อีกประมาณ 1.67 ล้านรายยังไม่ใช้บริการสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ คำถามคือ จากจำนวนดังกล่าวมีกี่รายที่มีความต้องการสินเชื่อหากแต่ไม่สามารถกู้เงินได้

¹¹ รายงานประจำปี 2555 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ณ 31 ธันวาคม 2555 มีบริษัทจดทะเบียนใน SET 477 บริษัท และใน mai 81 บริษัท

¹² จำนวนนิติบุคคลจดทะเบียน (พ.ศ. 2455-กันยายน 2556) ข้อมูลการจดทะเบียนนิติบุคคล เดือนกันยายน 2556 กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

¹³ สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย บริษัทออกตราสารหนี้ระยะสั้นและระยะยาว จำนวน 130 บริษัท ออกตราสารหนี้เฉพาะระยะยาว จำนวน 140 บริษัท

¹⁴ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (2556) รายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปี พ.ศ. 2556 ดาวน์โฮลด์ได้จากเว็บไซต์ <http://www.sme.go.th/SiteCollectionDocuments/White%20Paper/2556/report04.pdf>

¹⁵ จำนวนวิสาหกิจที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล มาจาก กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ปี 2555

¹⁶ จากงานวิจัยแนวทางการค้าประกันสินเชื่อของ SMEs อย่างยั่งยืน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2555

ตารางที่ 2.1 ฐานข้อมูลจำนวนวิสาหกิจ ปี พ.ศ. 2555

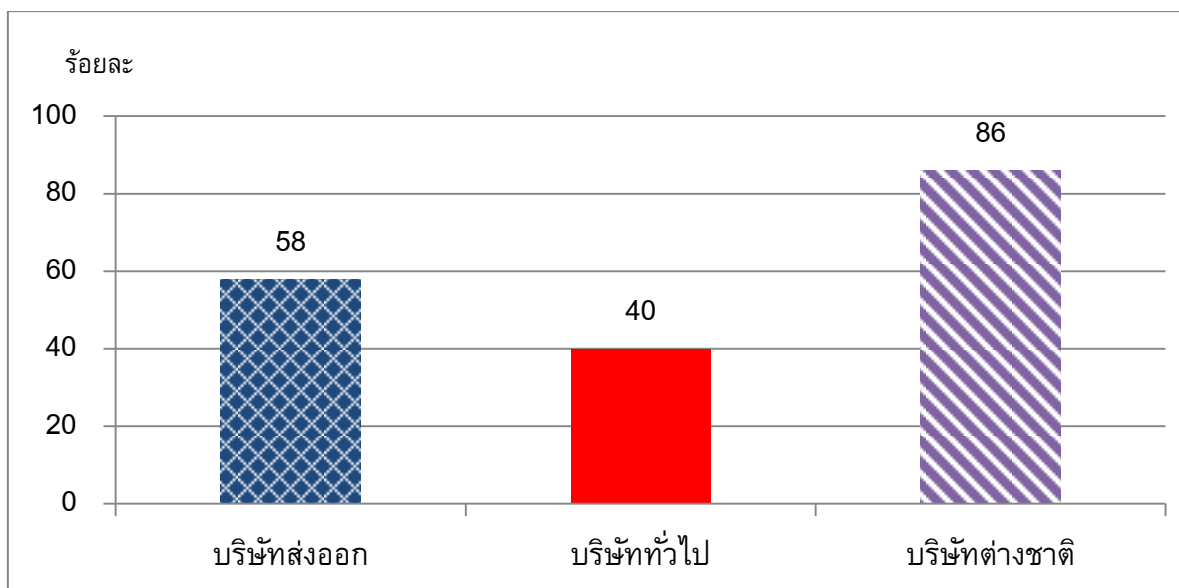
กลุ่มธุรกิจ	SE	ME	SMEs	LE	ไม่ระบุ	รวม
นิติบุคคล	640,693	10,632	651,325	6,493	367	658,185
ไม่ใช่นิติบุคคล	2,050,013	2,300	2,052,313	810	0	2,053,123
วิสาหกิจชุมชน	34,196	1,308	35,504	288	34,845	70,637
รวม	2,724,902	14,240	2,739,142	7,591	35,212	2,781,945

ที่มา: ฐานข้อมูลนิติบุคคล มาจาก กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ปี 2555

ฐานข้อมูลไม่ใช่นิติบุคคล มาจาก สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ฐานข้อมูลวิสาหกิจชุมชน มาจาก สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร

รูปที่ 2.2 สัดส่วนธุรกิจที่เข้าถึงสินเชื่อ



ที่มา: สัมมนาวิชาการประจำปี 2553 ธนาคารแห่งประเทศไทย (ภาคการเงินกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สมดุลและยั่งยืน)

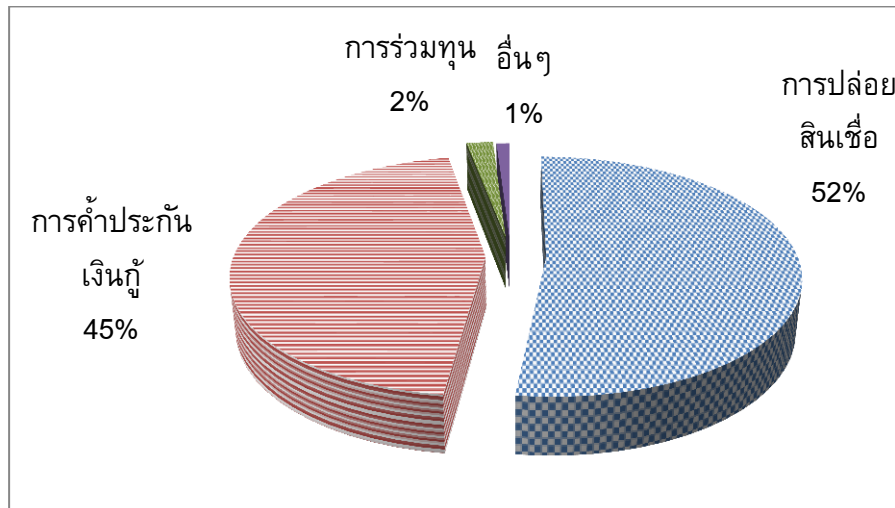
รูปที่ 2.2 ชี้ให้เห็นว่า บริษัททั่วไปของไทยสามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อได้เพียงร้อยละ 40 เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากบริษัทต่างชาติ และบริษัทส่งออก ที่สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อได้ในสัดส่วนมากถึงร้อยละ 86 และร้อยละ 58 ตามลำดับ

การที่ SMEs จำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือ โดยทั่วไปแล้ว รัฐสามารถส่งเสริมให้ SMEs สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากขึ้นได้ โดยผ่านกลไกหลักสามประการ ดังต่อไปนี้

- 1) การร่วมลงทุนกับ SMEs (Joint venture)
- 2) การค้ำประกันสินเชื่อ และ
- 3) การปล่อยสินเชื่อผ่าน SFIs (รูปที่ 2.3)

การสำรวจของ OECD¹⁷ พบว่า ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก OECD ซึ่งส่วนมากคือประเทศกำลังพัฒนาจะให้ความสำคัญแก่การค้ำประกันสินเชื่อ และการปล่อยสินเชื่อผ่าน SFIs ในสัดส่วนร้อยละ 45 และ 52 ของจำนวนผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐทั้งหมด ตามลำดับ ในขณะที่การร่วมทุนมีเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น (รูปที่ 2.3)

รูปที่ 2.3 วิธีการส่งเสริมแหล่งเงินทุนแก่ SMEs ของประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก OECD



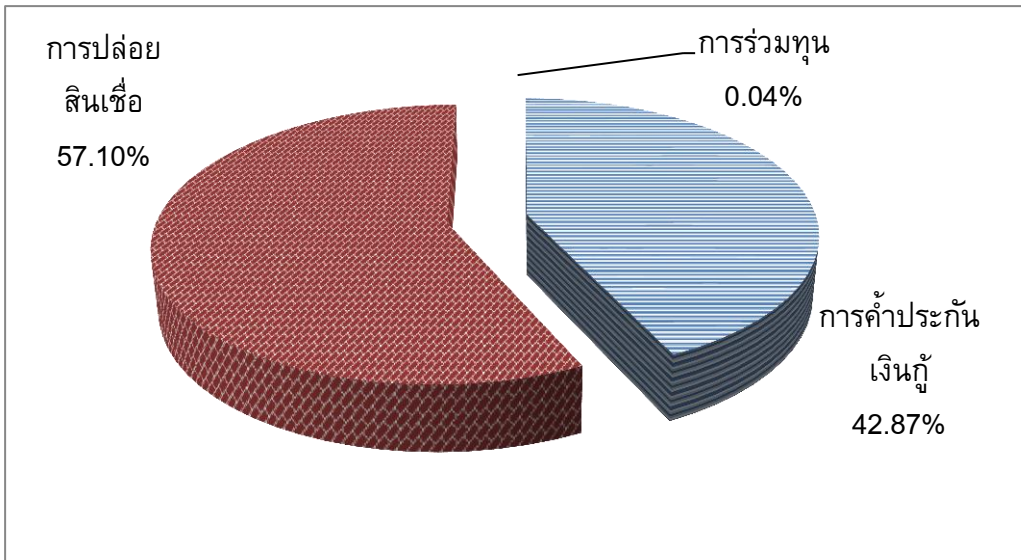
ที่มา: The SMEs Financing Gap (Vol.1) Theory and Evidence, OECD.

สำหรับประเทศไทยนั้นความช่วยเหลือจะอยู่ในรูปแบบของการปล่อยสินเชื่อดังเช่นในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เช่นกัน ในขณะที่การร่วมทุนนั้นมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.04 กลไกการค้ำประกันสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือให้ SMEs ดำเนินการผ่านบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการค้ำประกันแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นหลัก คิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 42.87 ในปี พ.ศ. 2555 ค้ำประกันให้ SMEs จำนวน 54,469 ราย และมีภาระค้ำประกันสะสมที่ 180,462 ล้านบาท ในขณะที่การปล่อยสินเชื่อดำเนินการผ่านธนาคารเพื่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเช่นกัน ในสัดส่วนร้อยละ 57.10 ในปี พ.ศ. 2555 ปล่อยสินเชื่อให้ SMEs จำนวน 79,205 ราย มียอดสินเชื่อคงค้าง 96,797.14 ล้านบาท สำหรับการร่วมทุนนั้น จากข้อมูลการร่วมทุนผ่านสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) พบว่า ในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนโครงการร่วมทุน ผ่าน สสว. เพียง 53 บริษัท คิดเป็นวงเงินรวม 1,108.47 ล้านบาท¹⁸ กล่าวโดยสรุป การแทรกแซงตลาดสินเชื่อของภาครัฐเพื่อลดช่องว่างในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของ SMEs ของไทยไม่ต่างไปจากของประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เท่าใดนัก

¹⁷ OECD (2011), OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, THAILAND: Key Issues and Policies.

¹⁸ บทสรุปผู้บริหาร สรุปผลการดำเนินงานตามภารกิจพื้นฐานของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ประจำปี 2555

รูปที่ 2.4 วิธีการส่งเสริมแหล่งเงินทุนให้แก่ SMEs ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2555



ที่มา: การประมวลข้อมูลจากสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, บริษัทประกันสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

3. บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

ประเทศไทยมีการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) ขึ้นมาทั้งหมด 8 แห่ง โดยการจัดตั้งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรกคือในช่วงปี พ.ศ. 2489–2496 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยยังเป็นเศรษฐกิจการเกษตรและระบบการเงินยังไม่พัฒนาจึงมีการจัดตั้งธนาคารเพื่อส่งเสริมการออม เพื่อพัฒนาระบบการเงินของประเทศ ในขณะที่ในด้านของสินเชื่อนั้นมีการส่งเสริมการปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และเพื่อส่งเสริมอาชีพเกษตรกร ช่วงที่สอง จากปี พ.ศ. 2534-2536 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยมีภาคอุตสาหกรรมการผลิตเป็นหัวจักรขับเคลื่อน จึงมีการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของธุรกิจ SMEs ในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ช่วงสุดท้ายเป็นช่วงตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีการจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมาเพื่อรองรับสถานการณ์และบริบททางเศรษฐกิจและการเมือง โดยมีการจัดตั้งบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อช่วยเสริมสภาพคล่องตลาดสินเชื่อสังหาริมทรัพย์ที่เริ่มส่อปัญหาฟองสบู่แตกในปี พ.ศ. 2540 และมีการจัดตั้งธนาคารอิสลามขึ้นมาในปี พ.ศ. 2545 เพื่อให้บริการแก่ลูกค้าชาวมุสลิมเป็นหลัก

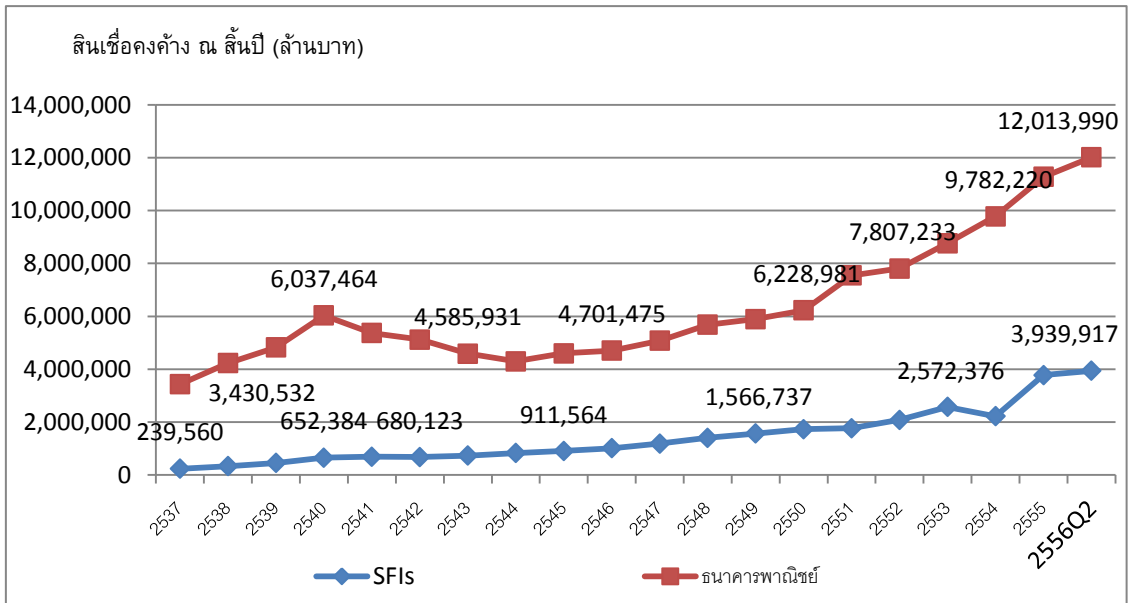
ตารางที่ 3.1 สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

ชื่อธนาคาร	ปีที่จัดตั้ง	เป้าประสงค์ในการจัดตั้ง
1. ธนาคารออมสิน	2489	ส่งเสริมการออมเพื่อระดมเงินออมเข้าสู่ระบบการเงินของระเทศ
2. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)	2490	ช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรและส่งเสริมอาชีพเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ขาดหลักประกันในการกู้ยืมรวมถึงการรับฝากเงิน
3. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	2496	สร้างโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง
4. บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)	2534	สนับสนุนการกระจายสินเชื่อไปสู่อุตสาหกรรมขนาดย่อม
5. สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม ต่อมา เป็น บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม และ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank)	2534	ให้การสนับสนุนการเงินแก่ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม
6. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM Bank)	2536	ให้สินเชื่อผู้ส่งออก และ ผู้ที่ลงทุนในต่างประเทศ คำประกันการส่งออก คำประกันหนี้ และ รับประกันความเสี่ยงโดยเฉพาะผู้ประกอบการรายย่อย
7. บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)	2540	รับซื้อสินเชื่อที่อยู่อาศัยจากสถาบันการเงินเพื่อแปลงเป็นหลักทรัพย์เพื่อขายแก่นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ
8. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	2545	ให้บริการการเงินตามหลักศาสนาอิสลามแก่ผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไป

ที่มา: จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย

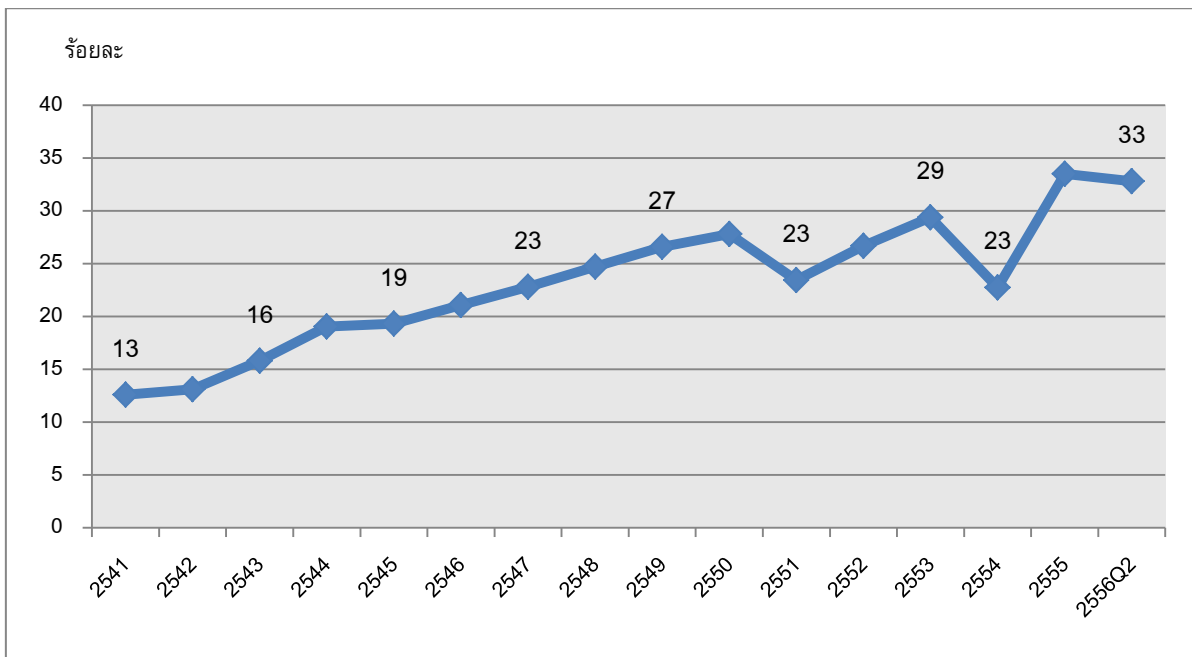
บทบาทของ SFIs ทั้ง 8 แห่งในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมานั้นขยายมากขึ้นอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 3.1 ว่า ปริมาณสินเชื่อคงค้างเพิ่มขึ้นถึงกว่า 16 เท่าตัวจาก 2.39 แสนล้านบาทในปี พ.ศ. 2537 เป็น 3.93 ล้านล้านบาทในระยะเวลาเพียงไม่ถึง 20 ปี ซึ่งคำนวณได้เป็นอัตราการขยายตัวที่สูงถึงร้อยละ 16.38 ต่อปีโดยเฉลี่ยเทียบกับธนาคารพาณิชย์ในช่วงเวลาเดียวกันที่ขยายตัวเพียงร้อยละ 7.2 ส่งผลให้ส่วนแบ่งตลาดสินเชื่อของ SFIs เพิ่มจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 33 จากการคำนวณตามวงเงินสินเชื่อคงค้าง ตามที่ปรากฏในรูปที่ 3.2

รูปที่ 3.1 การปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์และ SFIs



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รูปที่ 3.2 สัดส่วนของสินเชื่อคงค้างของ SFIs ต่อสินเชื่อคงค้างทั้งหมด



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย

การวิเคราะห์บทบาทของ SFIs ของ สุขุมมาลัย ลัดพลี และคณะ (2552)¹⁹ กล่าวว่า SFIs มีบทบาทในการปล่อยสินเชื่อเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (รูปที่ 3.1) นับตั้งแต่วิกฤตการณ์การเงินปี พ.ศ. 2540 ด้วยเหตุผลสองประการ

¹⁹ สุขุมมาลัย ลัดพลี และ คณะ (2552)¹⁹ โครงการวิจัยการศึกษาแนวทางการพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เอกสารควานโหลดได้ที่เว็บไซต์ <http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Publication/DiscussionPaper/dp082012.pdf>

ประการแรก ภาคเอกชนปล่อยสินเชื่อได้น้อยลง สืบเนื่องจากการปิดบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ 56 แห่งในปี พ.ศ. 2540 กอปรกับปัญหาหนี้เสียของธนาคารพาณิชย์ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องตั้งสำรองเงินเพื่อหนี้จะสูญไว้ จึงทำให้วงเงินในการปล่อยสินเชื่อมีจำกัด

ประการที่สอง รัฐหันมาใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยม ซึ่งมีการปล่อยสินเชื่อในวงเงินสูง เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านวงเงินกว่า 7 หมื่นล้านบาทในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งมีธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบาย

ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 มีผลทำให้วงเงินสินเชื่อของ SFIs เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดอีกครั้ง โดยสินเชื่อของ ธ.ก.ส. เพิ่มขึ้นถึง 2 แสนล้านบาทในปีเดียวจาก 5.78 แสนล้านบาทในปี พ.ศ. 2553 เป็น 7.75 แสนล้านบาทใน พ.ศ. 2554 และเพิ่มอีก 1 แสนล้านบาทเป็น 8.75 แสนล้านบาทในปี พ.ศ. 2555²⁰ ในลักษณะเดียวกัน วงเงินสินเชื่อคงค้างของ SME Bank ขยายตัวอย่างรวดเร็วจากการโครงการของรัฐ จากที่เห็นได้จากรูปที่ 3.3 ว่าสินเชื่อโครงการของรัฐเพิ่มจาก 3.5 พันล้านบาทในปี พ.ศ. 2550 เป็น 6.3 หมื่นล้านบาทในเวลาเพียง 5 ปีในขณะที่วงเงินสินเชื่อทั่วไปของธนาคารลดลง 6 พันล้านบาทในเวลาดังกล่าว

การปล่อยสินเชื่อตามโครงการของรัฐ เช่น จำนำข้าวเปลือก หรือ โครงการช่วยเหลือธุรกิจที่ประสบปัญหาอุทกภัยนั้นต้องใช้เงินงบประมาณของประเทศในการชำระหนี้ ชดเชยดอกเบี้ย หรือหนี้ที่สูญให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ถูกร้องขอให้ดำเนินการทำให้โครงการเหล่านี้มีลักษณะที่เป็น “นโยบายกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Policy)” ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่า สินเชื่อที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าว สร้างภาระทางด้านการคลังมากน้อยเพียงใด และได้นำไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน และประสิทธิภาพของภาคธุรกิจจริงหรือไม่

หนึ่งในรายงานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ปี พ.ศ. 2553 ระบุว่า “เนื่องจากธนาคารเฉพาะกิจของรัฐได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาและทบทวนบทบาทของธนาคารเหล่านี้เพื่อที่จะให้เกิดความมั่นใจว่า การดำเนินการของพวกเขาเป็นการมุ่งเป้าไปที่การจัดการแหล่งเงินกู้ให้แก่ธุรกิจที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ของสถาบันการเงินเอกชนได้โดยเฉพาะ และมีได้เป็นการประกอบกิจการที่ทับซ้อนกับธุรกิจเอกชน”²¹

เนื่องจากรายงานวิจัยชิ้นนี้มีเป้าประสงค์ในการประเมินประสิทธิภาพของภาครัฐในการจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ธุรกิจที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินต่างๆ ที่มีอยู่ตามกลไกของตลาดได้ การประเมินจึงจำกัดเฉพาะในส่วนของ SFIs ที่มีภารกิจในการพัฒนาแหล่งเงินทุนให้แก่ภาคธุรกิจโดยเฉพาะอันได้แก่ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ซึ่ง บสย. ไม่ได้ปล่อยสินเชื่อเองแต่เป็นผู้ค้ำประกันให้ และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM Bank)

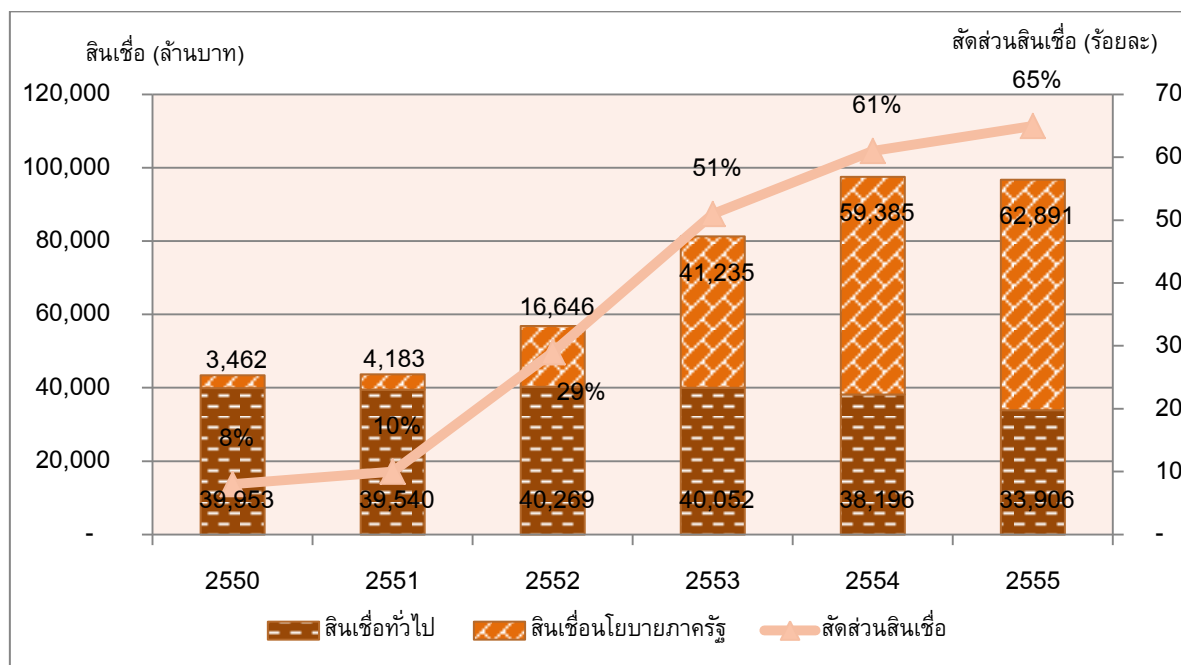
²⁰ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง State Enterprise Review ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปีบัญชี 2555 (1 เมษายน 2555 – 31 มีนาคม 2556)

²¹ IMF (2010) Thailand: 2010 Article VI Consultation – Staff Report. Washington D.C., pp 18.

อนึ่ง คณะผู้วิจัยตระหนักว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีบทบาทสำคัญในการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจที่อยู่ในภาคการเกษตรและธุรกิจในเขตชนบท แต่เนื่องจาก ธ.ก.ส. มีภารกิจหลักในการส่งเสริมเกษตรกร มีใช้ส่งเสริมธุรกิจและโครงการตามนโยบายของรัฐส่วนมาก เช่น โครงการพักหนี้เกษตรกร หรือโครงการแก้ปัญหาหนี้เกษตรกรก็ไม่ได้มุ่งไปที่ภาคธุรกิจโดยเฉพาะ ทำให้ไม่สามารถแยกแยะข้อมูลสินเชื่อภาคธุรกิจออกจากสินเชื่อเพื่อการบริโภคได้

ในลักษณะเดียวกัน ธนาคารออมสินมีโครงการสินเชื่อรายย่อยหลายโครงการ เช่น สินเชื่อผู้ประกอบการรายใหม่ สินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน และสินเชื่อธุรกิจห้องแถวซึ่งมีลูกค้าที่เป็นวิสาหกิจรายย่อยจำนวนมากเนื่องจากวงเงินกู้สูงสุดค่อนข้างต่ำ คือ 200,000 หรือ 1 ล้านบาทแล้วแต่โครงการ หากแต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปเนื่องจากธนาคารออมสินมิได้มีการกิจการส่งเสริม SMEs โดยเฉพาะ

รูปที่ 3.3 โครงสร้างเงินให้สินเชื่อคงค้างของ SME Bank



ที่มา: รายงานประจำปี 2555 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

4. การประเมินบทบาทและประสิทธิภาพของรัฐในการปล่อยสินเชื่อแก่ SMEs

บทบาทและผลการดำเนินงานของ SFIs ของไทยเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากองค์กรระหว่างประเทศมาโดยตลอด ในปี พ.ศ. 2554 ธนาคารพัฒนาเอเชียได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างองค์กรของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของไทย²² และในปีเดียวกันนั้น OECD ก็ได้จัดทำรายงาน

²² ADB (2011). Thailand: Restructuring of Specialized Financial Institutions. ดาวิทโหลดเอกสารได้ที่ <http://www.adb.org/sites/default/files/32437-01-THA-PPER.pdf>

เกี่ยวกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและการประกอบธุรกิจในประเทศไทย²³ รายงานทั้งสองชิ้นดังกล่าวได้มีการประเมินว่าบริการสินเชื่อของ SFIs เข้าถึงลูกค้าที่เป็นธุรกิจ SMEs ตามเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด แต่ในรายงานของ OECD จะมีการกล่าวถึงต้นทุนที่เป็นภาระทางการคลังในการให้สินเชื่อแก่ SMEs และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปล่อยสินเชื่อของ SME Bank และ บสย. ด้วย หากแต่เป็นการกล่าวถึงโดยสังเขปเนื่องจากข้อมูลที่ต้องใช้ในการประเมินมีจำกัด

การประเมินบทบาทและประสิทธิภาพของการปล่อยสินเชื่อ SMEs ของ SFIs ในรายงานชิ้นนี้จะยึดวิธีการที่ใช้ในรายงานของ OECD ซึ่งครอบคลุมการประเมินใน 3 มิติดังนี้

1. ความครอบคลุมของสินเชื่อเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรของกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย (Coverage)
2. ภาระทางการคลังของภาครัฐในการให้สินเชื่อแก่ SMEs (Cost)
3. ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปล่อยสินเชื่อที่ให้แก่ SMEs (Benefit)

เพื่อที่จะให้การประเมินมีความสมบูรณ์มากขึ้น คณะผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินได้เพิ่มเติมในส่วนของการคำนวณต้นทุนและการวิเคราะห์ผลกระทบตามที่น่าเสนอในหัวข้อต่อไป

4.1 ความครอบคลุมของสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Coverage)

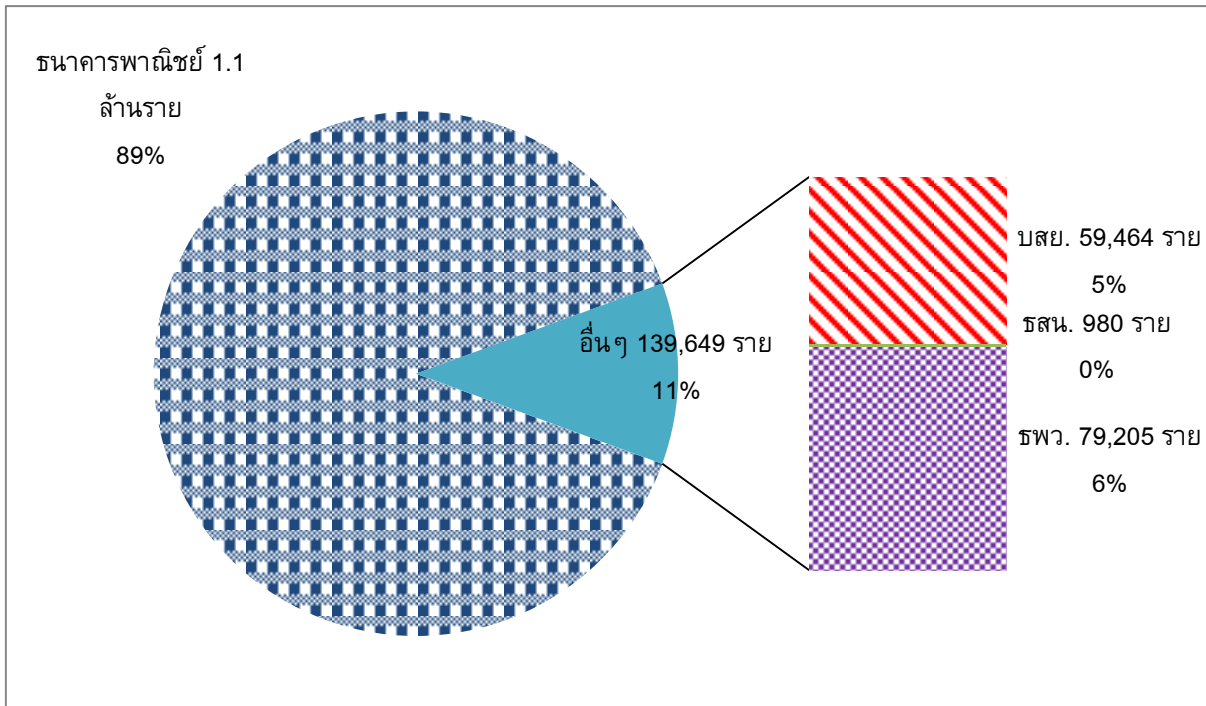
ในหัวข้อนี้จะทำการประเมินว่าบทบาทการปล่อยสินเชื่อของ SFIs สามารถครอบคลุมผู้ประกอบการ SMEs ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้จริงหรือไม่ และช่วยปิดช่องว่างในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของธนาคารพาณิชย์ได้มากน้อยเพียงใด

จากข้อมูลของ ธปท. ในปี พ.ศ. 2553 สัดส่วนของ SMEs ที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของธนาคารพาณิชย์มีเพียงร้อยละ 38 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมด หรือคิดเป็นจำนวน 1.1 ล้านรายเท่านั้น²⁴ จากจำนวนประมาณ 2.78 ล้านราย และมี SMEs อีกจำนวน 1.67 ล้านรายที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ จากข้อมูลเกี่ยวกับ SMEs ที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของ บสย. EXIM Bank และ SME Bank พบว่า ในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวน SMEs เพียง 1.39 แสนราย หรือร้อยละ 11 ของ SMEs ที่เข้าถึงสินเชื่อทั้งหมดที่เป็นลูกค้าของ SFIs ทั้ง 3 แห่งตามที่ปรากฏในรูปที่ 4.1 หรือคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 11 ของจำนวน SMEs ที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ทั้งหมด การที่ SMEs อีกกว่า 1.67 ล้านรายยังไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อสะท้อนว่า SFIs ไม่สามารถปิดช่องว่างของการเข้าถึงสินเชื่อ (Financing Gap) ให้แก่ผู้ประกอบการ SMEs ได้

²³ OECD (2011), OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, THAILAND: Key Issues and Policies.

²⁴ นิยามของสินเชื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งอาจแตกต่างกันเนื่องจากไม่มีการกำหนดนิยามกลาง นิยามส่วนมากจะอิงกับขนาดของรายได้ต่อปี มีใช้จำนวนการจ้างงานหรือมูลค่าของสินทรัพย์ตามนิยามของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นนิยามที่ใช้เป็นทางการ เกณฑ์รายได้ของธุรกิจขนาดย่อมมักอยู่ในช่วง 30-40 ล้านบาท ซึ่งค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับเกณฑ์รายได้ที่ใช้ในประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และ ออสเตรเลียซึ่งจะเป็นประมาณ 3 ล้านบาทเท่านั้น

รูปที่ 4.1 จำนวน SMEs ที่ได้รับบริการสินเชื่อ

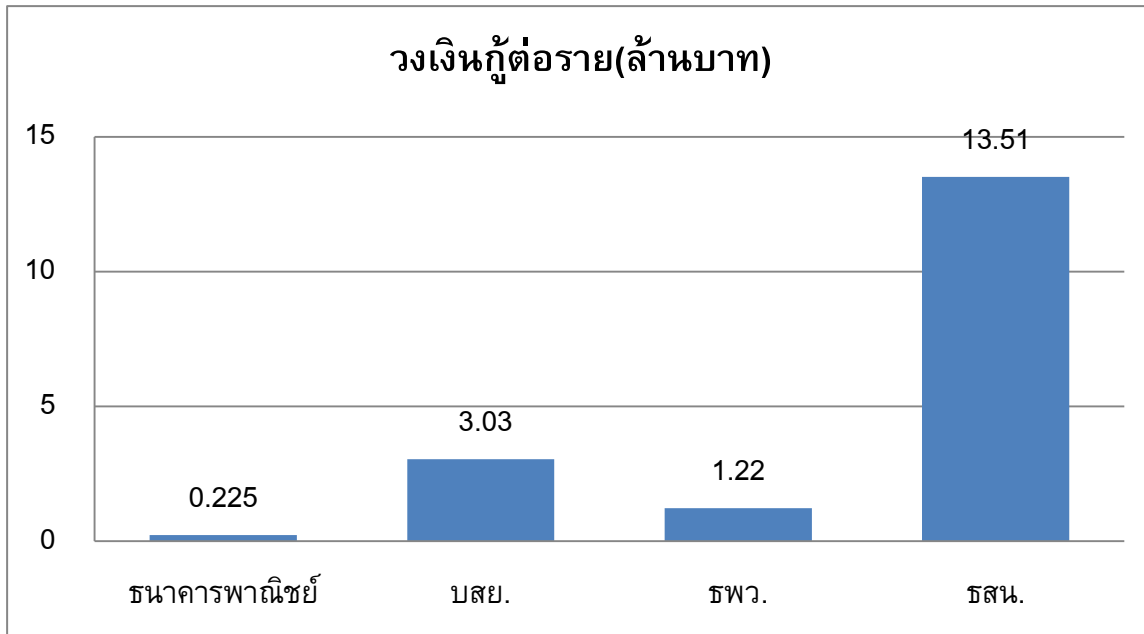


ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

คำถามต่อมาก็คือ ลูกค้าของ SFIs ทั้งสามแห่งดังกล่าวเป็นธุรกิจขนาดย่อมที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของธนาคารพาณิชย์จริงหรือไม่โดยพิจารณาจากวงเงินของสินเชื่อ รูปที่ 4.2 แสดงว่า วงเงินปล่อยกู้ของ EXIM Bank และ SME Bank คือ 13.51 ล้าน และ 1.22 ล้านต่อรายตามลำดับ ในขณะที่วงเงินค้ำประกันสินเชื่อของ บสย. เฉลี่ย 3 ล้านบาทต่อราย

การที่วงเงินสินเชื่อของ EXIM Bank ค่อนข้างสูงนั้นไม่เป็นที่น่าแปลกใจเพราะธุรกิจส่งออกส่วนใหญ่เป็นธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่มิใช่ธุรกิจขนาดย่อม และ EXIM Bank ก็มีได้มีเป้าหมายในการปล่อยกู้ให้แก่ SMEs เท่านั้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า SME Bank และ บสย. ซึ่งมีภารกิจในการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจที่มีขนาดเล็กที่ไม่สามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ได้กลับมีวงเงินปล่อยกู้เฉลี่ยต่อรายสูงกว่าวงเงินสินเชื่อต่อรายของลูกค้า SMEs ของธนาคารพาณิชย์ ที่มีวงเงินเฉลี่ยต่อรายเพียง 2.25 แสนบาทเท่านั้น ทำให้เกิดคำถามว่า ลูกค้า 1.39 แสนรายของ SFIs สามแห่งนี้เป็นลูกค้าเป้าหมายจริงหรือไม่

รูปที่ 4.2 การกระจายสินเชื่อของกลุ่มลูกค้า SMEs



ที่มา: จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

4.2 ภาระทางการคลังของการปล่อยสินเชื่อให้แก่ SMEs (Cost)

เนื่องจากการปล่อยสินเชื่อแก่ SMEs ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของเอกชนได้นั้นมิได้เป็นการดำเนินการเชิงพาณิชย์จึงอาจมีต้นทุนที่รัฐต้องรับภาระ จึงควรที่จะมีการประเมินต้นทุนดังกล่าวเพื่อพิจารณาความคุ้มค่าของมาตรการของรัฐ ต้นทุนที่รัฐต้องรับภาระจากสินเชื่อคงค้าง ณ เวลาหนึ่งใด ได้แก่

- เงินชดเชยที่รัฐต้องให้ SFIs เพื่อการดำเนินการตามโครงการตามนโยบายของภาครัฐ ซึ่งมักจะมีการทำข้อตกลงล่วงหน้าว่ารัฐจะชดเชยความเสียหายหรือค่าเสียโอกาสของธนาคารของรัฐอย่างไร เช่น ในกรณีที่รัฐขอให้มีการปล่อยกู้เงื่อนไขพิเศษให้แก่ธุรกิจเป้าหมาย (เช่น ธุรกิจที่ประสบปัญหาจากเหตุการณ์ทางการเมือง) การปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าปกติ หรือมีระยะเวลาปลอดดอกเบี้ย รัฐจะชดเชยส่วนต่างของดอกเบี้ยให้ธนาคารของรัฐ ในบางกรณีอาจมีการให้เงินชดเชยค่าบริหารจัดการด้วย
- หนี้เสียสุทธิ (net NPL) ที่ SFIs ของรัฐต้องแบกรับ ซึ่งได้จากตัวเลขหนี้เสียลบด้วยเงินสำรองหนี้เผื่อจะสูญ
- ผลการดำเนินงานของ SFIs กล่าวคือ หากธนาคารที่มีหนี้เสียมากหากแต่มีการกันสำรองไว้เกินพอและมีกำไร รัฐอาจไม่ต้องรับภาระหากหนี้เสียที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะในรูปแบบของการเพิ่มทุนหรือการให้เงินชดเชย กล่าวโดยสรุป สูตรในการคำนวณภาระทางการคลังเป็นไปตามสมการที่ปรากฏด้านล่าง

สูตรในคำนวณภาระทางการคลังของการปล่อยสินเชื่อของ SFIs

$$\text{ภาระทางการคลัง} = \text{เงินชดเชย} + \text{หนี้เสีย (NPLs)} - \text{เงินสำรองเผื่อหนี้จะสูญ} - \text{กำไร(ขาดทุน)}$$

ตารางที่ 4.1 พบว่า ในปี พ.ศ. 2555 EXIM Bank ไม่มีค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องรับประกันแม้ว่าจะมีหนี้เสีย เนื่องจากมีการกันสำรองไว้อย่างพอเพียงและมีกำไรจากการดำเนินการ ต่างจาก บสย. และ SME Bank ในกรณีของ บสย. นั้นรัฐมีภาระค่าใช้จ่ายโดยรวมเป็นเงิน 1,951.52 ล้านบาท และกรณีของ SME Bank รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงถึง 22,424.27 ล้านบาทเนื่องจากมีหนี้เสียสูงมาก คือ ร้อยละ 32 ของวงเงินสินเชื่อคงค้างกว่า 9 หมื่นล้านบาท เมื่อนำมาประเมินต้นทุนที่รัฐต้องแบกรับต่อรายพบว่า สินเชื่อของ SME Bank สร้างภาระต้นทุนให้แก่รัฐมากที่สุด คือ 320,000 บาทต่อการให้สินเชื่อแก่ SMEs 1 ราย ในกรณีของ บสย. นั้นรัฐมีภาระต้นทุน 40,000 บาทต่อรายตามที่ปรากฏในรูปที่ 4.3 ด้านล่าง อนึ่ง ต้นทุนดังกล่าวยังไม่รวมต้นทุนในการดำเนินงานหากแต่เป็นเหมือน “เงินอุดหนุน” ที่รัฐให้แก่ SFIs เพื่อที่จะปล่อยกู้ให้กับ SMEs

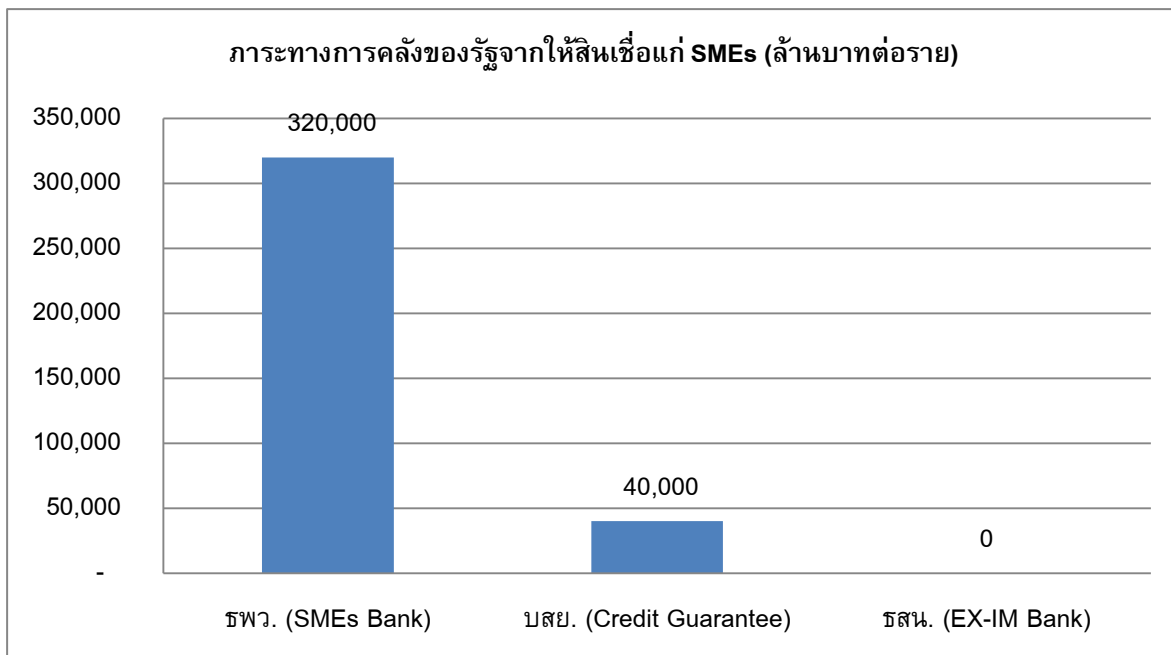
ตารางที่ 4.1 ต้นทุนที่รัฐต้องรับประกันค่าใช้จ่ายในการให้หรือค้ำประกันสินเชื่อของธนาคารเฉพาะกิจทั้ง 3 แห่งในปี พ.ศ. 2555

SFIs	NPLs	เงินสำรองเผื่อหนี้จะสูญ	กำไร/ขาดทุน	เงินชดเชยจากรัฐ	ต้นทุนที่ต้องรับประกันทั้งหมด	จำนวน SMEs *
ธพว. (SMEs Bank)	31,278.81	12,893.84	-4,039.30	-	22,424.27	70,100
ธสน. (EX-IM Bank)	2,812.00	3,206.91	1,100.00	-	-1,494.91	980
บสย. (Credit Guarantee)	6,659.46	5,517.29	304.62	1,113.97	1,951.52	55,622

หมายเหตุ: * จำนวนลูกหนี้ในปี พ.ศ. 2554 เนื่องจากหนี้เสียมักไม่เกิดกับลูกหนี้ใหม่

ที่มา: ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทย และ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

รูปที่ 4.3 ภาระทางการคลังของรัฐจากให้สินเชื่อแก่ SMEs ปี พ.ศ. 2555



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย (จากตารางที่ 4.1)

รายงานของ OECD (2011)²⁵ เห็นว่า อัตราหนี้เสียของ SME Bank ที่สูงมากดังกล่าวเท่ากับเป็นการ “โอนเงิน” จำนวนมหาศาลให้แก่ SMEs ไม่ก็รายที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของ SME Bank ได้ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับลูกหนี้ที่เป็น NPLs ว่าเป็นกลุ่มธุรกิจขนาดใด ประกอบธุรกิจแบบใด และเพราะเหตุใดจึงไม่สามารถชำระหนี้ได้เพื่อที่จะสามารถดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาในอนาคต ตัวอย่างเช่น หากหนี้เสียส่วนมากเกิดจากความล้มเหลวในการบริหารจัดการหรือในการตลาดของ SMEs หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ซึ่งมีการจัดการฝึกอบรม SMEs ก็จะต้องเข้ามาให้การฝึกอบรมที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้กู้ควบคู่ไปกับการปล่อยสินเชื่อของ SME Bank มิฉะนั้นแล้ว การปล่อยสินเชื่อเพียงอย่างเดียวโดยไม่มีการให้การช่วยเหลือแนะนำในการประกอบธุรกิจแต่อย่างใด ย่อมเป็นการใช้เงินงบประมาณอย่างไร้ประโยชน์

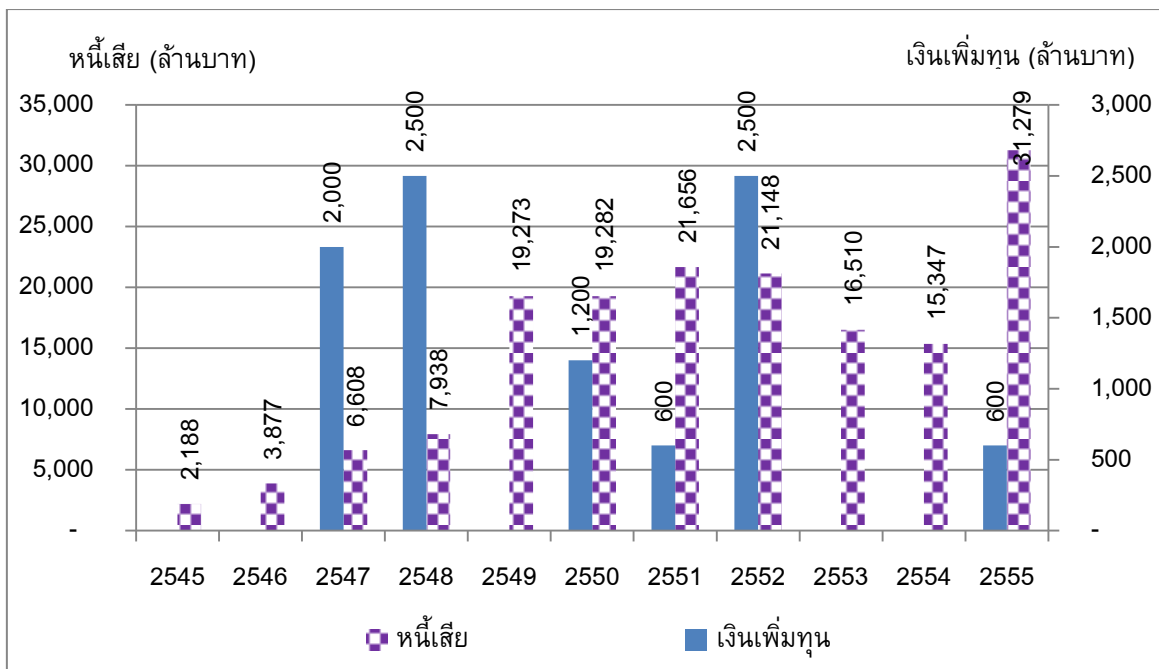
รายงานการประเมินการปรับโครงสร้าง SFIs ของไทยของธนาคารเอเชียในปี พ.ศ. 2554 ระบุว่า ข้อมูลที่คณะผู้ประเมินได้รับจาก SME Bank ซึ่งให้เห็นว่า โครงการตามนโยบายของภาครัฐมีอัตราหนี้เสียเพียงร้อยละ 5 เนื่องจากส่วนมากเป็นการปล่อยสินเชื่อวงเงินต่ำให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติหรือความไม่สงบทางการเมืองซึ่งมีวงเงินในการปล่อยกู้ไม่สูงนัก คือ มักไม่เกิน 1 ล้านบาทต่อราย (ยกเว้นโครงการสินเชื่อไทยเข้มแข็งซึ่งมีวงเงินสินเชื่อสูงสุด 100 ล้านบาท) ในทางตรงกันข้าม สินเชื่อปกติซึ่งมีวงเงินสูงสุดที่สามารถปล่อยกู้ได้สูงถึง 100 ล้านบาท มีอัตราหนี้เสีย

²⁵ OECD(2011), OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship: THAILAND Key issues and Policies, OECD Publications.

สูงถึงร้อยละ 41.9 ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวระบุว่าพนักงานของ SME Bank ได้ให้ข้อมูลว่าเหตุผลของปัญหาหนี้เสียส่วนหนึ่งมาจากการแทรกแซงทางการเมืองในการอนุมัติสินเชื่อปกติของธนาคาร²⁶

อนึ่ง ปัญหาหนี้เสียของ SME Bank มิใช่เป็นปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้น หากแต่เป็นปัญหาที่เรื้อรังดังที่ปรากฏในรูปที่ 4.4 ว่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา กระทรวงการคลังต้องเพิ่มทุนให้แก่ SME Bank ทั้งสิ้น 6 ครั้งเป็นวงเงิน 9,400 ล้านบาท ล่าสุดกระทรวงการคลังมีแนวคิดว่าจะต้องตัดขายหนี้เสียดังกล่าวไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด (SAM) และให้ SME Bank ออกหุ้นกู้ระยะยาวซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง

รูปที่ 4.4 สินเชื่อต่อคุณภาพ (NPLs) และเงินเพิ่มทุนจากภาครัฐ ของ SME Bank



ที่มา: รายงานประจำปี 2554–2555 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

คำถามที่สืบเนื่องจากผลการคำนวณภาระทางการคลังของภาครัฐซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐมีต้นทุนค่อนข้างสูงในการปล่อยสินเชื่อให้แก่ SMEs คือ การดำเนินการดังกล่าวคุ้มค่าหรือไม่ SMEs และเศรษฐกิจไทยโดยรวมได้รับผลประโยชน์อะไรจากการอำนวยความสะดวกเงินทุนแก่ SMEs และผลประโยชน์ดังกล่าวมีมูลค่ามากหรือน้อยกว่าภาระทางการคลังที่รัฐต้องแบกรับ

²⁶ ADB (2011), Performance Evaluation Report: Thailand Restructuring of Specialized Financial Institutions ดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.adb.org/documents/thailand-restructuring-specialized-financial-institutions-loan-1735-tha>

4.3 ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปล่อยสินเชื่อ SMEs

การประเมินว่าเงินงบประมาณที่รัฐใช้ไปในการส่งเสริมให้ SFIs ปล่อยสินเชื่อให้แก่ SMEs นั้นคุ้มค่าหรือไม่นั้นจะต้องมีการประเมินผลประโยชน์ที่ทั้ง SMEs และเศรษฐกิจไทยโดยรวมได้รับจากสินเชื่อ SMEs เหล่านั้น แนวทางการวิเคราะห์ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกจะเป็นการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของ SFIs จากระบบประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังว่ามีการประเมินผลประโยชน์ดังกล่าวหรือไม่ ส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์ว่าโครงการสินเชื่อตามนโยบายของภาครัฐนั้นได้ให้ความสำคัญแก่การยกระดับผลิตภาพของ SMEs ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจไทยสามารถขยายตัวได้อย่างมีคุณภาพได้หรือไม่

4.3.1 ผลการดำเนินงานตามระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลัง

ระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังซึ่งเริ่มขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 นั้นมีการกำหนดตัวแปรและเป้าหมายในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และมีการแบ่งผลงานของรัฐวิสาหกิจออกเป็น 5 ระดับ (คะแนน 1-5) รัฐวิสาหกิจใดมีผลการดำเนินการดี พนักงานและกรรมการจะได้รับผลตอบแทนในรูปแบบของเงินโบนัส ในขณะที่หน่วยงานได้รับประโยชน์จากการได้รับการผ่อนปรนของกฎระเบียบในการกำกับดูแลเพื่อให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวเพิ่มมากขึ้น

ระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะมีการกำหนดตัวแปรเพื่อวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจใน 3 ด้านหลัก ซึ่งมีการถ่วงน้ำหนักความสำคัญดังนี้²⁷

การดำเนินงานตามนโยบาย น้ำหนักร้อยละ 20-30

ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ทั้งในด้านการเงิน และด้านอื่นๆ น้ำหนักร้อยละ 40-50

การบริหารจัดการองค์กร เช่น คุณภาพของการควบคุมภายใน การบริหารทรัพยากรบุคคล บริการจัดการสารสนเทศ ฯลฯ เป็นต้น น้ำหนักร้อยละ 30

ตารางการประเมินผลการดำเนินงานของ SME Bank ในปี พ.ศ. 2554 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

²⁷ หลักการระบบประเมินผลรัฐวิสาหกิจ เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ <http://www.sepo.go.th/en/2011-06-07-09-19-39/2011-07-24-05-34-03.htm>

ตารางที่ 4.2 ตารางการประเมินผลการดำเนินงานประจำปี 2554 ของ SME Bank

เกณฑ์วัดการดำเนินงาน	หน่วยวัด	น้ำหนัก (ร้อยละ)	ค่าเกณฑ์วัด				
			ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4	ระดับ 5
1. การดำเนินการตามนโยบาย		45					
1.1 การนำส่งข้อมูล 12 สถานข้อมูลให้กับ กระทรวงการคลัง (Data set)	ระดับ	5	1	2	3	4	5
1.2 การจัดทำและดำเนินการตามแผนเพิ่ม ประสิทธิภาพเพื่อการเติบโตอย่างยั่งยืน			ระดับ 1- ไม่สามารถทำแผนได้แล้วเสร็จ ระดับ 5 - แผนฯ ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการธนาคาร และนำเสนอให้กระทรวงการคลังพิจารณา				
1.2.1 การจัดทำแผนฯ		10					
1.2.2 การดำเนินงานตามแผนฯ							
1) จำนวนลูกค้าที่ได้รับการเติมเต็มด้านการ บริหารจัดการและมีผลลัพธ์ในเชิงบวกดีขึ้น	ราย	6	580	600	620	660	700
2) สัดส่วนจำนวนลูกค้าที่ได้รับอนุมัติสินเชื่อหลัง SME Bank เข้าไปเตรียมความพร้อมก่อนยื่นกู้ต่อ ลูกค้าทั้งหมดที่ SME Bank เข้าไปพัฒนา	ร้อยละ	4	65	70	75	80	85
3) กระบวนการสินเชื่ออนุมัติภายใน 45 วัน	ร้อยละ	5	80	85	90	95	100
4) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อสินทรัพย์ที่ ก่อให้เกิดรายได้เฉลี่ย	ร้อยละ	5	1.80	1.75	1.70	1.65	1.60
5) การนำระบบบริหารจัดการเพื่อสร้างมูลค่าทาง เศรษฐศาสตร์มาใช้ (EVM)		5	1	2	3	4	5
6) การใช้ทรัพยากรร่วมกันของรัฐวิสาหกิจ (Synergy)		5	1	2	3	4	5
2. ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ		20					
2.1 สินเชื่อคงค้าง ณ สิ้นปี 2554	ล้านบาท	5	74,000	79,000	84,000	89,000	94,000
2.2 การบริหารจัดการลูกหนี้							
2.2.1 สัดส่วน NPLs ต่อสินเชื่อคงค้าง	ร้อยละ	4	22	20	18	16	14
2.2.2 NPLs ที่เพิ่มขึ้นระหว่างปี	ล้านบาท	2	7,000	6,500	6,000	5,500	5,000
2.2.3 NPLs ที่ลดลงระหว่างปี	ล้านบาท	2	6,500	7,000	7,500	8,000	8,500
2.2.4 กระแสเงินสดจริงหลังปรับโครงสร้าง หนี้ต่อประมาณการเงินสดที่คาดว่าจะได้รับ	ร้อยละ	2	6,500	7,000	7,500	8,000	8,500
2.3 ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานโครงการ Core Banking System (CBS)	ร้อยละ	5	1	2	3	4	5
3. การบริหารจัดการองค์กร		35					
3.1 บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	ระดับ	6	1	2	3	4	5
3.2 การบริหารความเสี่ยง	ระดับ	7	1	2	3	4	5
3.3 การควบคุมภายใน	ระดับ	4	1	2	3	4	5
3.4 การตรวจสอบภายใน	ระดับ	6	1	2	3	4	5
3.5 การบริหารจัดการสารสนเทศ	ระดับ	6	1	2	3	4	5
3.6 การบริหารทรัพยากรบุคคล	ระดับ	6	1	2	3	4	5
	น้ำหนัก	100					

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ รายงานผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ 2554

จากตารางที่ 4.2 นี้ คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังนี้ *ประการแรก* การประเมินให้ความสำคัญแก่
การบริหารจัดการองค์กรมากกว่าผลการดำเนินงานเนื่องจากน้ำหนักที่ให้แก่ผลการดำเนินงานของ
รัฐวิสาหกิจเพียงร้อยละ 20 ในขณะที่การบริหารจัดการองค์กร เช่น การบริหารความเสี่ยง การควบคุม

ภายใน การบริหารทรัพยากรบุคคลฯ ได้รับน้ำหนักมากถึงร้อยละ 35 ถึงแม้หลักเกณฑ์ในการประเมินที่วางไว้กำหนดให้น้ำหนักของผลการประเมินด้านผลการดำเนินงานไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 และน้ำหนักของผลการประเมินในส่วนของบริหารจัดการองค์กรไม่เกินร้อยละ 30 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วก็ดี

สำหรับดัชนีการดำเนินการตามนโยบายซึ่งได้รับน้ำหนักถึง 45 นั้น ก็มีได้มีดัชนีชี้วัดผล ประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินโครงการสินเชื่อตามนโยบายของรัฐต่างๆ แต่กลับเป็นดัชนีที่เกี่ยวกับการขั้นตอนในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง และประสิทธิภาพในการบริหารงานของธนาคาร มากกว่า เช่น การนำส่งข้อมูลให้กับกระทรวงการคลัง การจัดทำแผนฯ การใช้ทรัพยากรร่วมกันของรัฐวิสาหกิจ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ฯลฯ แม้จะมีดัชนีที่สะท้อนคุณภาพของบริการบ้าง เช่น จำนวนลูกค้าที่มีผลลัพท์ในเชิงบวกที่ดีขึ้นจากการเติมเต็มด้านการบริหารจัดการ สัดส่วนจำนวนสินเชื่อที่ได้รับการอนุมัติภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือสัดส่วนจำนวนลูกค้าที่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อหลัง ธพว. เข้าไปเตรียมความพร้อมแต่ก็มีได้มีตัวไหนที่สะท้อนผลประโยชน์จากสินเชื่อที่ SME Bank อนุมัติ หรือแม้แต่กิจกรรมอื่นๆ ที่เป็นรูปธรรม

ประการที่สอง ในส่วนของผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีน้ำหนักเพียงร้อยละ 20 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ก็มีได้มีดัชนีใดๆ ที่วัดผลสัมฤทธิ์ของการปล่อยสินเชื่อที่เป็นรูปธรรม ดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานกลับให้ความสำคัญแก่ปริมาณมากกว่าคุณภาพของสินเชื่อ ดังจะเห็นได้ว่าดัชนี 2.1 สินเชื่อคงค้าง ณ สิ้นปี พ.ศ. 2555 ซึ่งได้รับน้ำหนัก 5 คะแนนนั้น เกณฑ์กำหนดไว้ว่าหากธนาคารมีวงเงินสินเชื่อคงค้างมากยิ่งได้คะแนนมาก นอกจากนี้แล้วการขยายสินเชื่อยังช่วยลดสัดส่วน NPLs ต่อสินเชื่อคงค้าง ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดที่ 2.2.2 อีกด้วย แม้การขยายสินเชื่ออย่างรวดเร็วอาจส่งผลให้ NPLs เพิ่มขึ้นในปีต่อไป แต่ธนาคาร ก็สามารถเจรจาต่อรองการกำหนดเป้า NPLs ได้ ส่วนดัชนีในส่วนของการดำเนินการอีกตัว คือ ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานเฉพาะโครงการ Core banking system ซึ่งคือ โครงการจัดซื้อระบบสารสนเทศในการติดตามและรายงานผลปฏิบัติการของธนาคาร ก็มิได้เป็นดัชนีชี้วัดผลกระทบจากการปล่อยสินเชื่ออีกเช่นกันเพราะเป็นเพียงการดำเนินการภายในเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบข้อมูลเท่านั้น

การศึกษาวิเคราะห์ตารางการประเมินผลการดำเนินงานของ บสย. ก็ไม่แตกต่างไปจากของ SME Bank เท่าใดนักตามที่ปรากฏในตารางที่ 4.3 ดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานยังคงเน้นเรื่องการเพิ่มปริมาณสินเชื่อที่ค้าประกัน (ดัชนีที่ 1.2) ซึ่งได้รับน้ำหนักสูงถึงร้อยละ 16 และความสำเร็จในการขยายฐานลูกค้า (ดัชนีที่ 2.3) ซึ่งได้รับน้ำหนักร้อยละ 6 ดัชนีชี้วัดการพัฒนาและแก้ไขหนี้การการค้าประกันหนี้จัดชั้นโดยคุณภาพ หรือ NPG (Non-performing Guarantee) และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ในการค้าประกันสินเชื่อรูปแบบใหม่ๆ ก็มีใช้ดัชนีชี้วัดผลประโยชน์ที่ได้รับจากการค้าประกันสินเชื่อเช่นกัน

ตารางที่ 4.3 ตารางการประเมินผลการดำเนินงานประจำปี 2554 ของ บสย.

เกณฑ์วัดการดำเนินงาน	หน่วยวัด	น้ำหนัก (ร้อยละ)	ค่าเกณฑ์วัด				
			ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4	ระดับ 5
1. การดำเนินการตามนโยบาย		30					
1.1 การนำส่งข้อมูล ให้กับกระทรวงการคลัง	ระดับ	4	1	2	3	4	5
1.2 การนำระบบบริหารจัดการเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ (EVM)		5	1	2	3	4	5
1.3 การใช้ทรัพยากรร่วมกันของรัฐวิสาหกิจ (Synergy)		5	1	2	3	4	5
1.4 จำนวนเงินที่อนุมัติค้ำประกันสินเชื่อ	ล้านบาท	16	22,000	29,000	36,000	37,380	38,760
2. ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ		20					
ตัวชี้วัดทางการเงิน							
2.1 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อภาระการค้ำประกันสินเชื่อ	ร้อยละ	7	0.27	0.24	0.21	0.18	0.15
ตัวชี้วัดที่ไม่ใช่ทางการเงิน							
2.2 เงินค้ำประกันชดเชยที่ได้รับคืนต่อเงินค้ำประกันชดเชยที่จ่ายจริงสะสม	ร้อยละ	8	4.67	4.72	4.77	4.82	4.87
2.3 ความสำเร็จในการขยายฐานลูกค้า	ราย	6	6,000	7,000	8,000	9,000	10,000
2.4 การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่	ระดับ	6	1	2	3	4	5
2.5 การพัฒนาและแก้ไขหนี้ NPGs	ล้านบาท	4		114	121	128	135
2.5.1 จำนวน NPGs ที่ลดลงจากฐานเดิม			107				
2.5.2 จำนวนรายของ NPGs ที่ลดลงจากฐานเดิม	ราย	4	32	34	36	38	40
3. การบริหารจัดการองค์กร (รายละเอียดของดัชนีเหมือนในกรณีของ SME Bank)		35					

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ รายงานผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ 2554

กล่าวโดยสรุป ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ ไม่มีการประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจากการอำนวยความสะดวกเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ ทำให้ไม่สามารถประเมินความคุ้มค่าได้ รายงานของ OECD (2011)²⁸ ซึ่งวิเคราะห์และประเมินนโยบายและยุทธศาสตร์การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทยพบว่ามีจุดอ่อนที่สำคัญคือ การขาดการประเมินผลกระทบและความคุ้มค่าของมาตรการส่งเสริม SMEs ต่าง ๆ กว่า 400 โครงการทำให้การใช้จ่ายงบประมาณขาดความรับผิดชอบและการกำหนดนโยบายขาดข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ในการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ตัวอย่างของการประเมินผลกระทบของสินเชื่อ SMEs ตามนโยบายรัฐมีมากมาย เช่นในกรณีของ KODIT (Korea Credit Guarantee Fund) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่คล้ายกับ บสย. ของไทยนั้น มีการประเมินผลการดำเนินงานในรายปีโดยหน่วยงานภายนอกซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงแผนงานและงบประมาณ (Ministry of Planning and Budget) การประเมินผลงานดังกล่าวใช้หลักแนวคิดของ

²⁸ อ้างแล้ว

การประเมินตามผลสัมฤทธิ์ (Result-based performance) พัฒนาขึ้นมาโดยสถาบันวิจัยนโยบายด้านการคลังของภาครัฐที่มีหน้าที่ในการประเมินประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณที่มีชื่อเรียกว่า Korea Institute of Public Finance (KIPF) การประเมินดังกล่าวจะมีการคำนวณต้นทุนในการค้าประกันสินเชื่อ โดยวิธีการที่คล้ายคลึงกับที่มีการเสนอมาก่อนหน้านี้ และมีการประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจากการค้าประกันสินเชื่อที่มีการตีค่าเป็นเงินทุกปีเพื่อที่จะประเมินความคุ้มค่าของการปล่อยสินเชื่อ โดยผลประโยชน์ที่มีการประเมินค่าได้แก่ รายได้ของ SMEs ที่เพิ่มขึ้นจากการขยายขนาดการผลิต ผลกระทบต่อการจ้างงาน และ มูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากการขยายตัวของ SMEs ที่ได้รับการประกันสินเชื่อ²⁹

4.3.2 ผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ

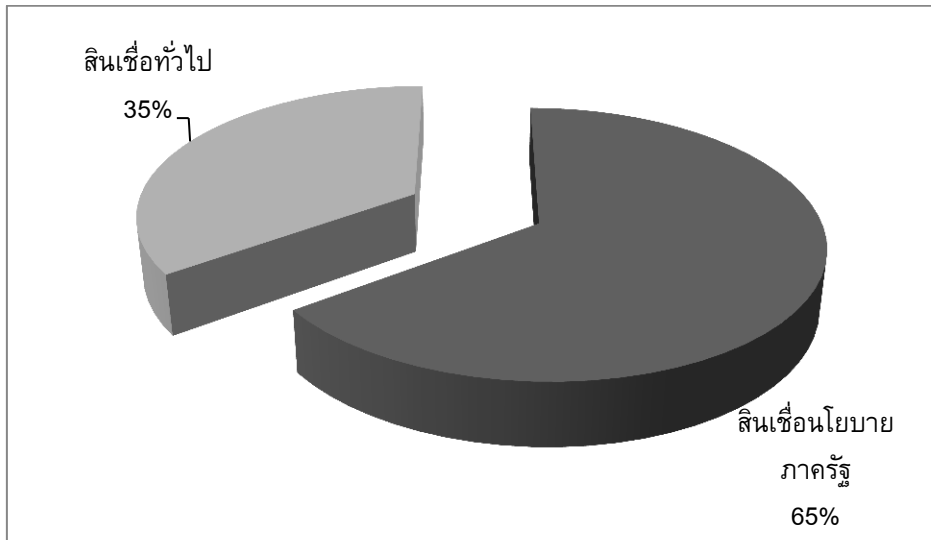
การวิเคราะห์ในหัวข้อที่ผ่านมาชี้ว่า การขยายตัวของ SFIs เป็นไปตามเกณฑ์ในการวัดผลการดำเนินการที่เน้น “ปริมาณ” มากกว่า “คุณภาพ” แต่การวิเคราะห์ภาพรวมของ SFI ก่อนหน้านี้ชี้ให้เห็นว่า สินเชื่อที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในส่วนหนึ่งมาจากโครงการตามนโยบายของภาครัฐ (รูปที่ 3.3) ทำให้เกิดคำถามว่าโครงการสินเชื่อตามนโยบายของรัฐเหล่านี้ ให้ความสำคัญแก่คุณภาพของการปล่อยสินเชื่อมากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาจากลักษณะของโครงการสินเชื่อตามนโยบายของรัฐ³⁰ ในที่นี้จะขอกล่าวถึงการดำเนินนโยบายของรัฐจาก SFIs เพียง 2 แห่ง คือ SME Bank และ บสย. เนื่องจาก SFIs 2 แห่งนี้มีบทบาทในการพัฒนาและส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อยเป็นหลัก

รูปที่ 4.5 และ 4.6 แสดงว่า ในปี พ.ศ. 2555 SME Bank และ บสย. มีสินเชื่อคงค้างตามโครงการนโยบายของรัฐสูงถึงร้อยละ 65 และร้อยละ 94 ของสินเชื่อคงค้างทั้งหมดของธนาคารคิดเป็นมูลค่า 62,890.79 ล้านบาท 1.69 แสนล้านบาทตามลำดับ

²⁹ Young Pyung Park (2005), Korea Credit Guarantee Fund and Its Contribution to the Korean Economy สามารถดาวน์โหลดได้ที่ www.smeg.org.tw/doc/JSD-1-4.pdf

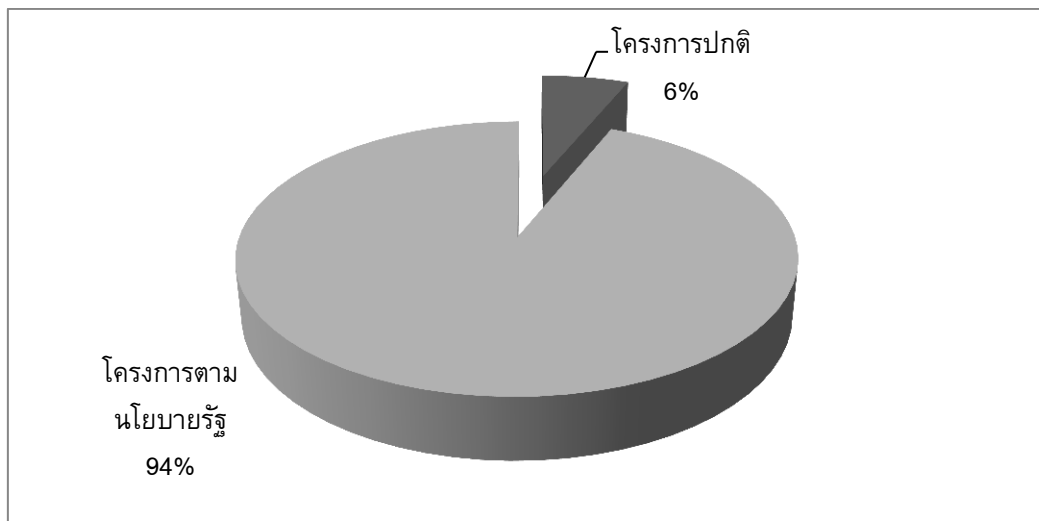
³⁰ ลักษณะของสินเชื่อของธนาคารเฉพาะกิจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ สินเชื่อปกติ และ สินเชื่อตามนโยบายรัฐ ซึ่งธนาคารเฉพาะกิจทุกแห่งจะมีการรายงานข้อมูลขนาดของสินเชื่อทั้งสองประเภทนี้โดยแยกออกจากรายงานสินเชื่อทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากในบางกรณี การดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐจะได้รับการชดเชยจากความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือ ได้รับการชดเชยค่าบริหารจัดการ

รูปที่ 4.5 สัดส่วนสินเชื่อคงค้างของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ. 2555



ที่มา: รายงานประจำปี 2555 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

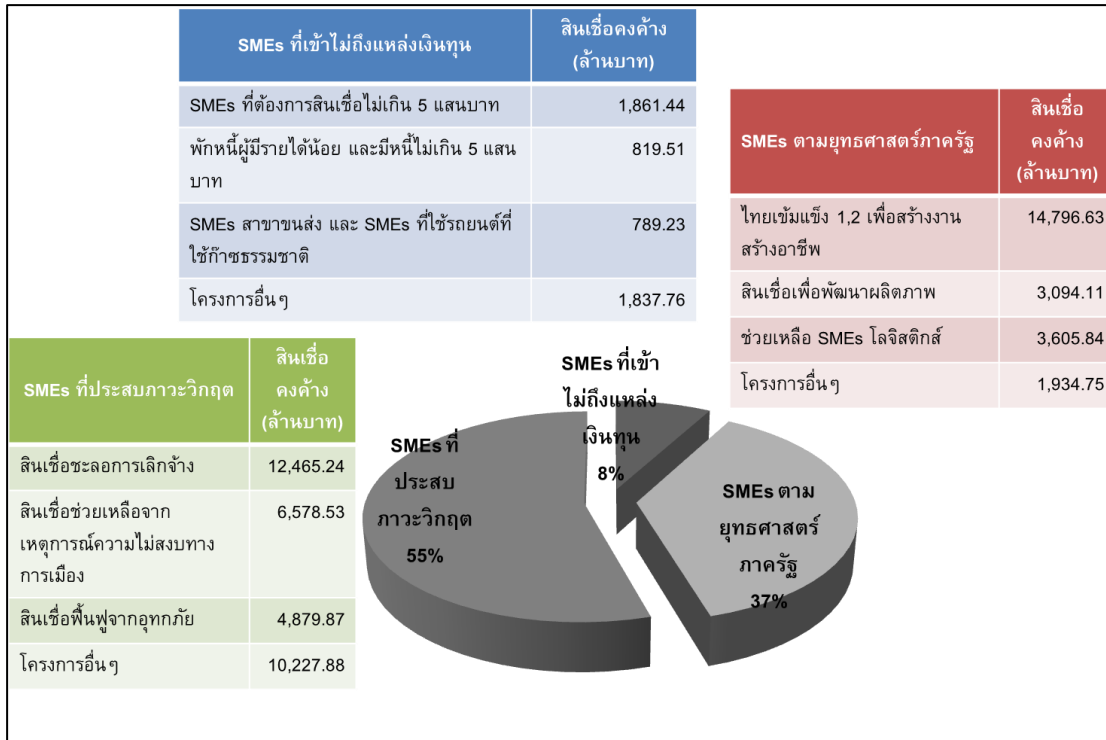
รูปที่ 4.6 สัดส่วนภาระค้ำประกันคงค้างของบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ปี พ.ศ. 2555



ที่มา: รายงานประจำปี 2555 บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

ในกรณีของ SME Bank ซึ่งมีวงเงินสินเชื่อคงค้างตามนโยบายรัฐที่สูงถึง 62,890.79 ล้านบาท สามารถจำแนกกลุ่มเป้าหมายได้เป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้ประกอบการที่เข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุน (2) กลุ่มผู้ประกอบการ SMEs ตามยุทธศาสตร์ภาครัฐ และ (3) กลุ่มบรรเทาเยียวยาผู้ประกอบการ SMEs ที่ประสบภาวะวิกฤติ หากพิจารณาจากวงเงินสินเชื่อคงค้าง รูปที่ 4.7 แสดงว่า โครงการส่วนมาก (ร้อยละ 55 ของวงเงินสินเชื่อคงค้างตามนโยบายรัฐ) มุ่งเป้าไปที่การช่วยเหลือเยียวยา SMEs ที่ประสบปัญหาภัยพิบัติหรือภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ในขณะที่นโยบายเพื่อช่วยเหลือ SMEs ที่เข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุนมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 8 ของสินเชื่อคงค้างตามนโยบายรัฐ อีกร้อยละ 27 เป็นการปล่อยสินเชื่อแก่กลุ่มธุรกิจเป้าหมายตามนโยบายของภาครัฐ เช่น สินเชื่อแท็กซี่เข้มแข็ง โครงการสินเชื่อไทยเข้มแข็ง สินเชื่อ OTOP เป็นต้น (รายละเอียดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐดูได้จากตารางภาคผนวกที่ 1)

รูปที่ 4.7 สัดส่วนสินเชื่อคงค้างตามนโยบายรัฐจำแนกตามกลุ่ม SMEs ผ่าน SME Bank ในปี พ.ศ. 2555

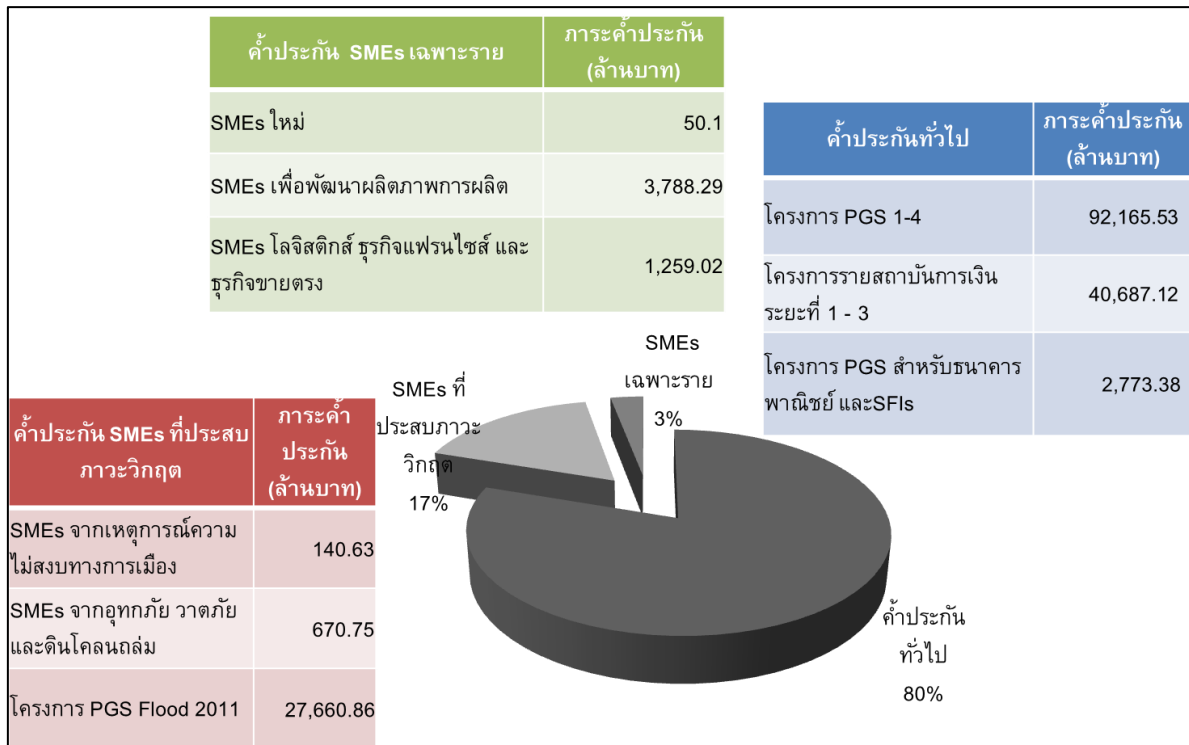


ที่มา :

รายงานประจำปี 2555 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

สำหรับการดำเนินงานของ บสย. ได้มีการดำเนินการดำเนินโครงการค้ำประกันสินเชื่อในลักษณะ Portfolio Guarantee Scheme (PGS) เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการการกระตุ้นให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อให้ SMEs ในมิติของการส่งเสริมให้ SMEs เข้าถึงแหล่งเงินทุน ตามรูปที่ 4.8 บสย. ค้ำประกันในโครงการทั่วไป (โครงการ PGS ค้ำประกันสินเชื่อให้ SMEs ทั่วไป) ในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 80 ในขณะที่ บสย. ค้ำประกันเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการประสบภาวะวิกฤติในสัดส่วนร้อยละ 17 และมีการค้ำประกันสินเชื่อเพื่อช่วยส่งเสริม SMEs เฉพาะราย ได้แก่ ช่วยเหลือ SMEs ที่ต้องการสินเชื่อเพื่อพัฒนาผลิตภาพการผลิต ช่วยเหลือ SMEs ใหม่ และช่วยเหลือ SMEs สาขาโลจิสติกส์ ในสัดส่วนเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น (รายละเอียดโครงการตามนโยบายรัฐดูเพิ่มเติมได้ที่ตารางภาคผนวกที่ 2)

รูปที่ 4.8 สัดส่วนการรับประกันตามนโยบายรัฐของ บสย. จำแนกตามกลุ่ม SMEs ใน ปี พ.ศ. 2555



ที่มา: รายงานประจำปี 2555 บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

อย่างไรก็ดี จากการประเมินต้นทุนที่รัฐต้องรับภาระทางการคลังประกอบกับการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือ SMEs ตามนโยบายของรัฐ กรณีของ บสย. นั้น แม้จะสามารถช่วยให้ SMEs เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 80 หากแต่ไม่สามารถประเมินได้ว่า SMEs ที่เข้าถึงแหล่งทุนนั้น จะสามารถพัฒนาผลิตภาพในการประกอบอาชีพได้มากน้อยเพียงใด ประการที่สอง แม้ บสย. จะมีโครงการเพื่อช่วยพัฒนาผลิตภาพของ SMEs หากแต่เป็นสัดส่วนที่น้อยมากหากเทียบกับโครงการอื่นตามนโยบายรัฐ สำหรับกรณี ของ SME Bank ตามสัดส่วนของสินเชื่อคงค้างที่กระจุกตัวในกลุ่มบรรเทาเยียวยาผู้ประสบภาวะวิกฤต มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 53 นั้น หากประเมินจากต้นทุนที่รัฐต้องแบกรับแล้ว การช่วยเหลือดังกล่าวไม่อาจช่วยในการพัฒนาและส่งเสริม SMEs ให้เกิดการพัฒนาผลิตภาพเท่าที่ควร การดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นเพียงการช่วยเหลือและเยียวยาในเบื้องต้นเท่านั้น และไม่ได้มีส่วนในการช่วยให้เกิดการเติบโตในระบบเศรษฐกิจในระยะยาวได้เลย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

รายงานการศึกษาชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของภาครัฐในการปิดช่องว่างสินเชื่อของธุรกิจรายย่อย โดยการดำเนินการผ่าน SFIs ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากทิศทางและไร้ประสิทธิภาพด้วยเหตุผลสามประการ ประการแรกจำนวน SMEs ที่เข้าถึงบริการของ SFIs ทั้งสามแห่งซึ่งมีภารกิจในการส่งเสริม

แหล่งเงินทุนให้ธุรกิจมีเพียง 1.39 แสนราย ในขณะที่จำนวนวิสาหกิจที่ยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนทางการมีจำนวนถึง 1.67 ล้านราย นอกจากนี้ยังมีคำถามว่า SMEs ที่ใช้บริการของ SFIs เป็นธุรกิจที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้จริงมากน้อยเพียงใด พิจารณาจากวงเงินกู้หรือวงเงินค้ำประกันของ SFIs ซึ่งมีค่าเฉลี่ยที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ คือ 1.22 ล้านบาทสำหรับ SME Bank และ 3 ล้านบาทสำหรับ บสย. เทียบกับเพียง 2.25 แสนต่อรายสำหรับธนาคารพาณิชย์

ประการที่สอง ต้นทุนที่รัฐต้องแบกรับในการอำนวยความสะดวกแหล่งเงินทุนให้แก่ SMEs ในกรณีของ SME Bank สูงมาก คือ 2.2 หมื่นล้านบาท สำหรับ SMEs ที่ได้รับสินเชื่อประมาณ 7 หมื่นราย เท่ากับรายละเอียด 3.2 แสนบาท หากพิจารณาในรายละเอียดอาจพบว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการปล่อยสินเชื่อปกติที่มีวงเงินกู้ค่อนข้างสูงไม่ก็ตามรายงานของ OECD มิใช่จากสินเชื่อรายย่อยตามนโยบายรัฐในการช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยจากภัยธรรมชาติ วิกฤติเศรษฐกิจหรือเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมือง ในส่วนของ บสย. ที่มีอัตราภาระค้ำประกันหนี้ที่สงสัยจะเสียต่อภาระค้ำประกันทั้งหมดประมาณร้อยละ 4 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่า SME Bank อย่างมากเพราะเป็นการค้ำประกันเงินกู้ผ่านธนาคารพาณิชย์ทำให้มีภาคเอกชนเข้ามาช่วยในการกลั่นกรองโครงการ

ประการที่สาม การดำเนินการทั้งหมดไม่มีการประเมินผลประโยชน์ที่ SMEs หรือเศรษฐกิจไทยได้รับทำให้ไม่สามารถประเมินความคุ้มค่าของภาระทางการคลังที่รัฐต้องแบกรับ การศึกษาพบว่า การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังให้ความสำคัญแก่การผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการ (performance-based assessment) หากแต่ให้ความสำคัญกับกระบวนการขั้นตอนภายในขององค์กรเป็นหลัก การขาดการตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงานในส่วนของสินเชื่อทำให้การปล่อยสินเชื่อหรือการค้ำประกันของสินเชื่อขาดเป้าหมายและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่ออุดหนุนกิจกรรมของ SFIs ขาดความรับผิดชอบ

ประการที่สี่และประการสุดท้าย การศึกษานี้พบว่า การปล่อยหรือค้ำประกันสินเชื่อเพื่อ SMEs ของ SFIs เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งนโยบายเหล่านี้มุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาระยะสั้นเท่านั้นมิใช่เป็นการสร้างขีดความสามารถในการเติบโตของ SMEs ในระยะยาว การขาดความต่อเนื่องในเชิงนโยบายทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ SFIs นอกจากไร้ทิศทางแล้วยังเกิดความเสียหายอีกด้วย เนื่องจากภาวะการแตกตัวในเชิงการเมืองทำให้รัฐบาลที่มาจากต่างพรรคปฏิเสศที่จะสานต่อและรับผิดชอบต่อภาระทางการคลังที่เกิดจากรัฐบาลก่อนหน้า

5.2 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินการของ SFIs ในการอำนวยความสะดวกแหล่งเงินทุนที่ผ่านมาได้มีผลในการช่วยให้ SMEs จำนวนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น หากแต่ SMEs จำนวนมาก โดยเฉพาะที่มีขนาดเล็กมากที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินทั้งของรัฐและของเอกชน เพื่อให้ SFIs สามารถกระจายสินเชื่อให้ SMEs รายย่อยมากขึ้นภายใต้วงเงินสินเชื่อเดิม คณะผู้วิจัยเสนอว่าควรมีการกำหนดวงเงินสูงสุดในการปล่อยหรือค้ำประกันสินเชื่อที่ประมาณ 3 ล้านบาท สำหรับทั้ง SME Bank และ บสย. ซึ่งเป็นเกณฑ์สินเชื่อรายย่อยที่ใช้ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลียตามที่ได้กล่าว

มาแล้ว ทั้งนี้ ภาครัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายก็ต้องให้ความชัดเจนแก่ SFIs ว่ากลุ่มลูกค้าเป้าหมายคือกลุ่มใด และการประเมินผลงานจะต้องสะท้อนความสามารถของ SFIs ในการเข้าถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมายด้วย

ที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้มีความพยายามที่จะกำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจนให้แก่รัฐวิสาหกิจโดยมีการกำหนด “แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions)” แต่ถึงกระนั้นแนวนโยบายที่กำหนดขึ้นมาก่อนข้างกว้างและการดำเนินนโยบายของภาครัฐในทางปฏิบัติก็ไม่ได้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่กำหนดขึ้นมา เช่น กรณีของ SME Bank นั้นแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นคือ “มุ่งสร้างธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้เข้มแข็ง โดยให้บริการทางการเงินควบคู่ไปกับการเสริมสร้างองค์ความรู้และเร่งรัดการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการ” แต่ดัชนีชี้วัดผลงานไม่มีตัวใดที่แสดงถึงผลงานในการสร้างความเข้มแข็งของ SMEs

ในส่วนของประสิทธิภาพในการดำเนินการนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสามข้อ ข้อแรกผู้วิจัยเห็นว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องป้องกันมิให้เกิดปัญหาหนี้เสียที่รุนแรงและต่อเนื่องดังเช่นในกรณีของ SME Bank ซึ่งเป็นการสร้างภาระทางการคลังให้แก่ภาครัฐ อื่นๆ การปล่อยกู้ให้แก่ SMEs ย่อมมีความเสี่ยงสูง แต่ในกรณีของ SME Bank มีคำถามว่า NPLs ที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจาก SMEs หรือการปล่อยกู้ธุรกิจขนาดใหญ่ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาหนี้เสียที่สุดท้ายแล้วนำไปสู่การขาดสภาพคล่องของ SFIs ผู้วิจัยเห็นว่า การดำเนินการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐควรอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แม้ SFIs จะมีการกิจเชิงสังคมที่ไม่หวังผลกำไร แต่การดำเนินการก็ควรอยู่ภายใต้กรอบการกำกับดูแลเรื่องความเสี่ยงเช่นเดียวกับสถาบันการเงินทั่วไป

ข้อที่สอง ให้การดำเนินมาตรการกึ่งการคลังของภาครัฐผ่าน SFIs มีความรับผิดชอบ ควรมีการประเมินต้นทุนในการจัดสรรเงินทุนให้แก่ SMEs ในรายโครงการด้วยในลักษณะเดียวกับ SFIs ในต่างประเทศเช่นเกาหลีใต้ตามที่ได้อ้างมาแล้ว เพื่อที่จะสามารถประเมินความคุ้มค่าของโครงการสินเชื่อแต่ละโครงการอันจะเป็นประโยชน์ในการออกแบบโครงการสินเชื่อในอนาคต

ข้อที่สาม การศึกษาชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่า การจัดสรรสินเชื่อให้แก่ SMEs ที่ผ่านการดำเนินการร่วมกับภาคเอกชน ดังเช่นในกรณีของการค้ำประกันสินเชื่อของ บสย. นั้นมีต้นทุนต่ำกว่าในกรณีที่รัฐดำเนินการเองแต่ผู้เดียวดังเช่นในกรณีของ SME Bank ผู้วิจัยจึงเห็นว่า นโยบายในการอำนวยความสะดวกเงินทุนให้แก่ SMEs ควรใช้โมเดลที่มีการดำเนินการร่วมกับภาคเอกชนเพื่อที่รัฐจะสามารถใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญในการประกอบธุรกิจในเชิงพาณิชย์ที่ต้องกลั่นกรองความเสี่ยงและประมาณการผลกำไรของภาคเอกชนได้ เช่น การค้ำประกันสินเชื่อ หรือการส่งเสริม venture capital

สุดท้าย ในประเด็นของการประเมินความคุ้มค่าของการจัดสรรสินเชื่อของ SFIs นั้น ผู้วิจัยเห็นว่ามี ความสำคัญอย่างยิ่ง มิฉะนั้นแล้ว การใช้จ่ายงบประมาณในการส่งเสริมการเข้าถึงสินเชื่ออาจไม่สร้างประโยชน์ใดๆ ให้แก่ SMEs และเศรษฐกิจไทย หากแต่เป็นการใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างไร้ความรับผิดชอบ อื่นๆ ในการประเมินผลประโยชน์ และความคุ้มค่าของโครงการสินเชื่อของ SFIs นั้น ผู้ประเมินจะต้องมีทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ในการส่งเสริมขีดความสามารถของ SMEs ในภาพรวมที่ชัดเจนว่า การเข้าถึงแหล่งเงินทุนนั้นจะช่วยเสริมยุทธศาสตร์ในการยกระดับผลิตภาพของ SMEs ได้อย่างไร ซึ่ง

ต้องการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากหลายภาคส่วน มิใช่เป็น
ดำเนินการโดยเอกเทศโดย SFIs แต่ละแห่ง

บรรณานุกรม

ข้อมูลการจดทะเบียนนิติบุคคล กันยายน 2556. (2556). กรมพัฒนาธุรกิจการค้า.

ฐานข้อมูลลูกหนี้ SMEs ภารกิจ ธปท. เพื่อรากแก้วเศรษฐกิจไทย. (2556). วารสารพระสยาม ฉบับที่ 3
เดือนกรกฎาคม – สิงหาคม 2556 ธนาคารแห่งประเทศไทย.

นवल ภิญญอนันตพงษ์. (2555). แนวทางการค้าประกันสินเชื่อของ SMEs อย่างยั่งยืน. รายงานวิจัย
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2555 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ. (2555). สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย
รัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง.

เพลินพิศ สัตย์สงวน. (2549). สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐในการเข้าถึงผู้ที่ไม่ได้
รับบริการจากธนาคารพาณิชย์. สัมมนาวิชาการประจำปี 2549 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย.

ภาพรวมผลการดำเนินงานสถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำเดือนธันวาคม 2555. (2555). สำนักนโยบาย
ระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

รายงานประจำปี 2554. (2554). ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย.

รายงานประจำปี 2555. (2555). ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.

รายงานประจำปี 2555. (2555). บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม.

รายงานประจำปี 2555. (2555). ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย.

รายงานประจำปี 2555. (2555). ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย.

รายงานผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ประจำปี 2553. (2553). สำนักงานบริหาร
หลักทรัพย์ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ.

รายงานผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ประจำปี 2554. (2554). สำนักงานบริหาร
หลักทรัพย์ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ.

รายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 2556. (2556). สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาด
กลางและขนาดย่อม.

รายงานสรุปภาวะความเคลื่อนไหวของตลาดตราสารหนี้ไทย ปี 2547. (2547) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา
สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย.

รายงานสรุปภาวะความเคลื่อนไหวของตลาดตราสารหนี้ไทย ปี 2548. (2548) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา
สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย.

รายงานสรุปภาวะความเคลื่อนไหวของตลาดตราสารหนี้ไทย ปี 2549. (2549) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา
สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย.

- รายงานสรุปภาวะความเคลื่อนไหวของตลาดตราสารหนี้ไทย ปี 2550. (2550) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา
สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย.
- รายงานสรุปภาวะความเคลื่อนไหวของตลาดตราสารหนี้ไทย ปี 2551. (2551) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา
สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย.
- รายงานสรุปภาวะความเคลื่อนไหวของตลาดตราสารหนี้ไทย ปี 2552. (2552) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา
สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย.
- รายงานสรุปภาวะความเคลื่อนไหวของตลาดตราสารหนี้ไทย ปี 2553. (2553) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา
สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย.
- รายงานสรุปภาวะความเคลื่อนไหวของตลาดตราสารหนี้ไทย ปี 2554. (2554) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา
สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย.
- รายงานสรุปภาวะความเคลื่อนไหวของตลาดตราสารหนี้ไทย ปี 2555. (2555) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา
สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย
- วรวิทย์ เวสวัชรกิจ และคณะ. (2553) ภาคการเงินกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สมดุลและยั่งยืน. สัมมนา
วิชาการประจำปี 2553 ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- สถิติสินเชื่อบริษัทการเงิน. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- สุขุมลย์ ลัดพลี และคณะ. (2552). โครงการวิจัยการศึกษาแนวทางการพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ.
Independent Evaluation Department. (September 2011). Thailand Restructuring of Specialized
Financial Institutions. Performance Evaluation Report. Asian Development Bank.
- International Bank for Reconstruction and Development. (October 2012). Impact Assessment
Framework: SME Finance. The World Bank.
- OECD. (2011). Thailand: Key Issues and Policies. OECD Studies on SMEs and
Entrepreneurship. OECD Publishing.
- OECD . (2006). The SMEs Financing Gap, Volume 1 Theory and Evidence. OECD Publishing.
- Young Pyung Park. (2005). Korea Credit Guarantee Fund and Its Contribution to the Korean
Economy. Korea Credit Guarantee Fund.

ภาคผนวก

ตารางภาคผนวกที่ 1 โครงการตามนโยบายรัฐผ่านธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ. 2555

กลุ่มผู้ประกอบการ	โครงการ	สินเชื่อคงค้าง (ล้านบาท)	จำนวน SMEs (ราย)
ผู้ประกอบการที่เข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุน	ช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อย ที่ต้องการสินเชื่อวงเงินไม่เกิน 5 แสนบาท	1,861.44	6,750
	พักหนี้ผู้ประกอบการรายย่อย เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย และมีหนี้คงค้างไม่เกิน 5 แสน	819.51	4,960
	ช่วยเหลือผู้ประกอบการขนส่ง และผู้ประกอบการ SMEs ที่ผู้ประกอบการที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ	789.23	572
	โครงการอื่น ๆ เช่น พัฒนาแท็กซี่ไทย โครงการสินเชื่อสนับสนุนนวัตกรรม เป็นต้น	1,837.76	5,065
ผู้ประกอบการ SMEs ตามยุทธศาสตร์ภาครัฐ	โครงการสินเชื่อ smePOWER ไทยเข้มแข็ง 1 และ 2 ที่ต้องการให้เกิดการสร้างงานสร้างอาชีพ	14,796.63	1,585
	สินเชื่อพัฒนาผลผลิตภาพการผลิต (Productivity Improvement Loan)	3,094.11	1,391
	ช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการโลจิสติกส์ไทย	3,605.84	1,636
	โครงการอื่น ๆ เช่น สินเชื่อแท็กซี่เข้มแข็ง สินเชื่อ OTOP เป็นต้น	1,934.75	2,010
กลุ่มบรรเทาภัยยามาผู้ประกอบการ SMEs	สินเชื่อชะลอการเลิกจ้างแรงงาน	12,465.24	757
	สินเชื่อเพื่อช่วยเหลือ SMEs จากเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง	6,578.53	14,436
	สินเชื่อเพื่อช่วยเหลือ SMEs จากอุทกภัย ปี 2553	4,879.87	15,206
	โครงการอื่น ๆ เช่น สินเชื่อเพื่อฟื้นฟูธุรกิจ หลังภัยพิบัติ ปี 2554 สินเชื่อเพื่อ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากค่าเงินบาท เป็นต้น	10,227.88	12,785

ตารางภาคผนวกที่ 2 โครงการตามนโยบายรัฐผ่านบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
ปี พ.ศ. 2555

นโยบายภาครัฐ	ภาระค่าประกัน
โครงการ PGS 1	14,745.34
โครงการ PGS 2	21,908.75
โครงการ PGS 3	31,750.45
โครงการ PGS 4	23,760.99
โครงการ PGS สำหรับธนาคารพาณิชย์	2,673.54
โครงการรายสถาบันการเงินระยะที่ 1	16,450.40
โครงการรายสถาบันการเงินระยะที่ 2	22,025.79
โครงการรายสถาบันการเงินระยะที่ 3	2,210.93
โครงการ PGS สำหรับธุรกิจโลจิสติกส์ ธุรกิจแฟรนไชส์ และธุรกิจขายตรง	1,259.02
โครงการ PGS สำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	99.84
โครงการ PGS สำหรับผู้ประกอบการใหม่	50.10
โครงการ PGS สำหรับ SMEs เพื่อพัฒนาผลผลิตการผลิต	3,788.29
โครงการช่วยเหลือ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง	140.63
โครงการหนี้นอกระบบ	31.15
โครงการ PGS สำหรับ SMEs จากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม	670.75
โครงการ PGS Flood 2011	27,660.86
รวม	169,226.83