

TDRI

รายงานที่ตีอาร์ไอ

ฉบับที่ 124
มกราคม
2560

การศึกษาประโยชน์ของ
การค้าประกันสินเชื่อของธุรกิจการเงิน
ที่ปล่อยสินเชื่อแก่ประชาชน
แต่ไม่ได้รับเงินฝาก (Non-Bank)

สรุปและเรียบเรียง

กิตติพงษ์ สนธิสัมพันธ์

บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยี่งโพลย์วงศ์

กองบรรณาธิการ

ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเทศ

วัฒนา กาญจนานันท์

ออกแบบ

wrongdesign

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ที่ดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ดีอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวที่ดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ดีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั้งเป็นรายสะดวก และปรับมาเป็นรายเดือนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ฉบับที่ 118 เป็นต้นไป “รายงานที่ดีอาร์ไอ” จะมาพบผู้อ่านเป็นรายสะดวก พร้อมทั้งยังคงนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไปเช่นเดิม

ที่มา: เรียบเรียงจากรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาประโยชน์การค้าประกันสินเชื่อของธุรกิจการเงินที่ปล่อยสินเชื่อแก่ประชาชน แต่ไม่ได้รับเงินฝาก (Non-Bank) เสนอต่อบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) เมื่อเดือนเมษายน 2559 จัดทำโดย ดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ ดร. สมชัย จิตสุชน ดร. จักรกฤษณ์ ควรพจน์ นางสาววีรวัลย์ โพลย์จิตอารี นางสาวนิภา ศรีอนันต์ นายยศ วัชรกุลปต์ นางสาวธารทิพย์ ศรีสุวรรณเทศ นายธิปไตย แสละวงค์ และนายอัคร คำแส



การศึกษาประโยชน์ ของการค้าประกันสินเชื่อ ของธุรกิจการเงินที่ ปล่อยสินเชื่อแก่ประชาชน แต่ไม่ได้รับเงินฝาก (Non-Bank)

ภายใต้พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534 บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ได้ให้การค้าประกันสินเชื่อแก่สถาบันการเงินตามคำนิยามในพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม บสย. มีการเตรียมความพร้อมเพื่อพัฒนาการค้าประกันให้ครอบคลุมกลุ่มผู้ให้บริการทางการเงินกลุ่มใหม่ ๆ เนื่องจากในปัจจุบันมีธุรกิจการเงินอีกหลายประเภทที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย เช่น ธุรกิจการเงินที่ไม่รับเงินฝาก (Non-Bank) ในรูปแบบต่างๆ ที่ให้บริการสินเชื่อการประกอบธุรกิจดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความ



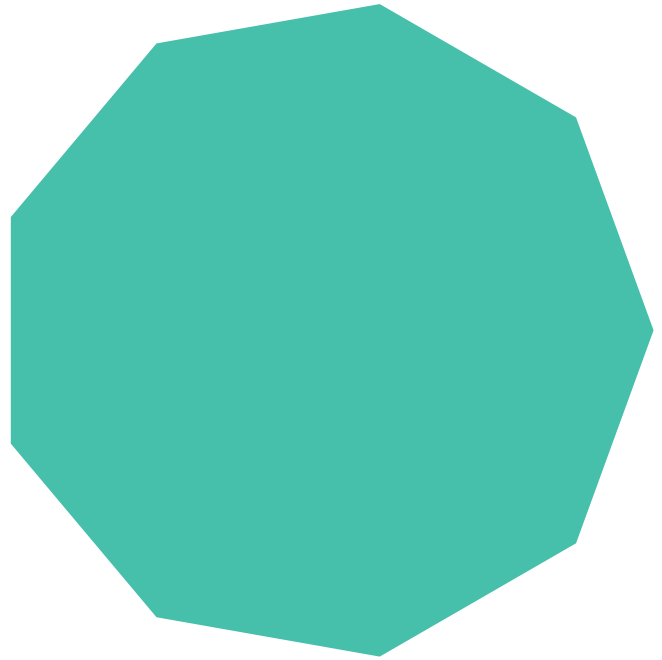


ต้องการสินเชื่อของประชาชนที่มีรูปแบบหลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่มีคุณสมบัติไม่เพียงพอต่อการเข้าถึงแหล่งทุนของธนาคารพาณิชย์ จะได้เข้ามาใช้บริการทางการเงินกับกลุ่ม Non-Bank ซึ่งมีรูปแบบการให้สินเชื่อต่างจากธนาคารพาณิชย์

จากความสำคัญของธุรกิจการเงินประเภท Non-Bank ซึ่งมีบทบาทในการปิดช่องว่างทางการเงินในระบบ เนื่องจากทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินให้กับกลุ่มลูกค้า SMEs ที่ขาดหลักประกันและมีคุณสมบัติไม่ครบตามเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติจากธนาคารพาณิชย์ โดย SMEs เหล่านี้เป็นกลุ่มที่ บสย. ต้องการให้ความช่วยเหลือตามพันธกิจขององค์กร เพื่อสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534 กำหนดให้ บสย. คำประกันสินเชื่อโดยผ่านธนาคารพาณิชย์เท่านั้น ทำให้ บสย. ต้องเสนอขอแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายกรอบการค้าประกันไปยังธุรกิจ Non-Bank ซึ่งการขอเสนอแก้ไขกฎหมายในประเด็นดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่ บสย. จะต้องมีการเตรียมความพร้อมโดยการศึกษาวิจัยข้อมูลเกี่ยวกับความสำคัญและขนาดของธุรกิจและธุรกรรมทางการเงินของกลุ่ม Non-Bank โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการ SMEs รวมถึงการศึกษาประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น

ความสำคัญของการให้บริการทางการเงินของธุรกิจ Non-Bank

ธุรกิจการเงินที่ปล่อยสินเชื่อแก่ประชาชนแต่ไม่ได้รับเงินฝาก (Non-Bank Financial Institution) หรือที่เรียกว่าธุรกิจ Non-Bank หมายถึงธุรกิจที่เป็นตัวกลาง



ทางการเงินที่ไม่ได้รับเงินฝาก (Non-Deposit Taking Financial Intermediaries) ซึ่งเป็นผู้ปล่อยสินเชื่อโดยอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และมักปล่อยสินเชื่อระยะสั้นหรือระยะปานกลาง

ธุรกิจ Non-Bank มีบทบาทสำคัญในการให้บริการสินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อย เมื่อธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนในระบบการเงินของไทยเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อมากขึ้น ธุรกิจ Non-Bank จึงเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้ประกอบการรายย่อย โดยเฉพาะธุรกิจรายย่อยที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันไม่เพียงพอ ไม่มีหลักฐานในการดำเนินธุรกิจ และผู้ประกอบการขาดประสบการณ์ดังที่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์ในอดีต อีกทั้งธุรกิจ Non-Bank มีรูปแบบการเสนอสินเชื่อหลากหลายประเภทตามจุดประสงค์ของการนำไปใช้ และให้บริการประชาชนรายย่อยที่มีฐานะรายได้ต่ำ ทำให้ประชาชนกู้ยืมเงินได้ง่าย สะดวก และรวดเร็วกว่ากู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนทั่วไป นอกจากนี้ ธุรกิจ Non-Bank บางประเภทยังกู้ยืม



เงินได้โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันสินเชื่อ จึงทำให้
ธุรกิจ Non-Bank เติบโตอย่างรวดเร็ว

รูปแบบของธุรกิจ Non-Bank ที่สำคัญของไทย
มี 6 ประเภท ได้แก่

1. ธุรกิจบัตรเครดิต
2. ธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์
3. ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล
4. ธุรกิจการให้เช่าแบบลีสซิ่ง
5. ธุรกิจการให้เช่าซื้อ
6. ธุรกิจแฟคตอริ่ง

จากรูปแบบของธุรกิจ Non-Bank ทั้ง 6 ประเภท
หากจัดกลุ่มของธุรกิจการให้บริการสินเชื่อ “ตาม
วัตถุประสงค์ของการขอสินเชื่อ” จะจัดกลุ่มธุรกิจ Non-
Bank ได้เป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่

1. กลุ่มธุรกิจบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล
ประกอบด้วย ธุรกิจบัตรเครดิต ธุรกิจบัตรเครดิตเงิน
อิเล็กทรอนิกส์ และธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล

2. กลุ่มธุรกิจสัญญาเช่า ประกอบด้วย ธุรกิจการ
ให้เช่าแบบลีสซิ่งและธุรกิจการให้เช่าซื้อ

3. ธุรกิจแฟคตอริ่ง

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยทำการศึกษาขนาดและ
ปริมาณสินเชื่อของธุรกิจ Non-Bank เฉพาะประเภทที่จะ
ส่งเสริมการประกอบธุรกิจของ SMEs เท่านั้น ดังนั้น การ
ศึกษานี้จึงจำกัดเฉพาะกลุ่มธุรกิจสัญญาเช่า ซึ่งประกอบ
ด้วยธุรกิจการให้เช่าแบบลีสซิ่ง ธุรกิจการให้เช่าซื้อ และ
กลุ่มธุรกิจแฟคตอริ่ง เนื่องจากกลุ่มธุรกิจบัตรเครดิตและ
สินเชื่อส่วนบุคคลเป็นสินเชื่อเอนกประสงค์ที่มีได้เจาะจง
เพื่อนำไปประกอบธุรกิจ ซึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อ
การอุปโภคและบริโภค นอกจากนี้ การใช้จ่ายผ่านบัตร
เครดิตไม่ถือว่าเป็นเงินกู้ ดังนั้น การค้ำประกันสำหรับ
บัตรเครดิตบริษัทหรือบัตรเครดิตองค์กรจึงไม่สามารถ
ทำได้ในปัจจุบัน

จากการรวบรวมข้อมูลสินทรัพย์ของบริษัท Non-
Bank ที่เป็นนิติบุคคลตามฐานข้อมูลบริษัทจดทะเบียน



ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าในปี 2556 และจากการประมาณการมูลค่าสินเชื่อที่เป็นสัดส่วนของสินทรัพย์พบว่ากลุ่มธุรกิจ Non-Bank มีขนาดสินเชื่อประมาณ 824,066 ล้านบาทในปีดังกล่าว แบ่งเป็นสินเชื่อประเภทเช่าซื้อและลีสซิ่งยานยนต์ประมาณ 713,534 ล้านบาท และสินเชื่อประเภทเช่าซื้อและลีสซิ่งเครื่องจักร/อุปกรณ์ และสินเชื่อแฟคตอริง ประมาณ 103,077 ล้านบาท วงเงินสินเชื่อดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.87 ของสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีวงเงินประมาณ 12 ล้านล้านบาท อย่างไรก็ตาม ตัวเลขดังกล่าวเป็นเพียงตัวเลขขั้นต่ำเนื่องจากมี Non-Bank จำนวนหนึ่งให้บริการสินเชื่อเช่าซื้อ ลีสซิ่ง หรือแฟคตอริง ภายใต้บริษัทแม่ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ให้บริการรับเงินฝากด้วย

ประโยชน์และความเสี่ยงของการขยายการค้าประกันไปยังธุรกิจ Non-Bank

ประโยชน์ของธุรกิจ Non-Bank คือการเข้าถึงเป้า

หมายอีกกลุ่มหนึ่งที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถเข้าถึงได้ และช่วยส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยให้เงินกู้ยืมแก่ธุรกิจขนาดเล็กที่ไม่สามารถกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ หรือที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ไม่เพียงพอ

การกู้ยืมเงินผ่าน Non-Bank มีความสำคัญกับธุรกิจรายย่อยเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนผ่านช่องทางธนาคารพาณิชย์ ซึ่งการกู้ยืมเงินผ่าน Non-Bank มีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย คือเพื่อนำไปเริ่มต้นประกอบธุรกิจ ขยายธุรกิจ และใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนเมื่อขาดสภาพคล่อง นอกจากนี้ การเข้าถึงเงินทุนจากธุรกิจ Non-Bank ยังง่ายกว่า เพราะมีความเชื่อมโยงกับท้องที่มากกว่าธนาคารพาณิชย์ จึงมีความคุ้นเคยกับธุรกิจรายย่อยมากกว่า ทำให้การกู้ยืมเงินมีความยืดหยุ่น สามารถเจรจาต่อรองเงื่อนไขการกู้ยืมและการชำระเงินได้ง่ายขึ้น โดยมีขนาดวงเงินกู้แต่ละรายไม่สูงมาก

การขยายการค้าประกันสินเชื่อของ บสย. ไปยังกลุ่มธุรกิจ Non-Bank มี 2 ประเภทคือ

ประเภทที่หนึ่งเป็นการค้ำประกันผู้ประกอบการขนาดย่อมในการขอสินเชื่อจากธุรกิจ Non-Bank (Retail guarantee) เป็นการเพิ่มหลักประกันที่มีมูลค่าแน่นอนให้กับผู้ปล่อยกู้ในกรณีที่เกิดการผิดนัดชำระหนี้ ทำให้ความเสียหายจากการผิดนัดชำระหนี้ลดลง ผลลัพธ์ก็คือผู้ปล่อยกู้ให้กู้ในวงเงินที่สูงขึ้น หรืออาจทำให้การกู้ยืมเงินทำได้ง่ายขึ้น เช่น ต้องการเงินมัดจำน้อยลง ซึ่งตอบสนองต่อข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของธุรกิจขนาดย่อม

ประเภทที่สอง คือ การเข้าไปค้ำประกันให้ธุรกิจ Non-Bank ในการกู้ยืมเงินหรือระดมทุน (Wholesale guarantee) เพื่อนำมาปล่อยสินเชื่อให้กับ SMEs อีกทีวิธีนี้เป็นการช่วยลดต้นทุนทางการเงินให้แก่บริษัท Non-Bank และทำให้ขยายการให้สินเชื่อได้มากยิ่งขึ้น รวมถึง Non-Bank อาจคิดดอกเบี้ยสินเชื่อน้อยลงด้วย ซึ่งวิธีนี้บริษัท Non-Bank จะต้องรักษามาตรฐานการบริหารความเสี่ยงให้เหมือนเดิม คัดกรองลูกหนี้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่นเดิมเพื่อมิให้เกิดการผิดนัดชำระหนี้ของ SMEs และภาระความเสี่ยงก็จะไม่ตกแก่ บสย. ทั้งยังเป็นช่วยทำให้ SMEs สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้นด้วย

ทั้งนี้วิธีดังกล่าวยังมีปัญหาในการเข้าถึงเป้าหมาย เนื่องจากบริษัท Non-Bank หลายรายไม่ได้ปล่อยสินเชื่อให้กับผู้กู้ที่เป็นผู้ประกอบการเพียงอย่างเดียว แต่มีการให้บริการสินเชื่อสำหรับบุคคลด้วย และธุรกิจ Non-Bank หลายรายทำสินเชื่อหลายประเภทควบคู่กันไป นอกจากนี้ การค้ำประกันในรูปแบบดังกล่าวอาจมีปัญหากในการค้ำประกัน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการค้ำประกันสำหรับธุรกิจรายย่อย เนื่องจากบริษัท Non-Bank อาจไม่เข้าข่ายเป็นบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อม

อย่างไรก็ตาม การค้ำประกันผ่านบริษัทขนาดเล็กและขนาดใหญ่มีความเสี่ยงแตกต่างกัน เนื่องจากรูปแบบการดำเนินธุรกิจของบริษัท Non-Bank มีความแตก



ต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะความแตกต่างในด้านการบริหารจัดการของธุรกิจ Non-Bank ที่อยู่และไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้านการบริหารความเสี่ยงของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยบริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยมีระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงและมีการคัดกรองลูกหนี้ ทำให้สัดส่วนของผู้ผิดนัดชำระหนี้อยู่ในระดับต่ำ และให้บริการด้วยอัตราดอกเบี้ยที่แข่งขันได้ ซึ่งระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ดีจะช่วยลดภาระการค้ำประกันของ บสย. และทำให้การค้ำประกันมีประสิทธิภาพ เพื่อจำกัดความเสี่ยงจากการไม่คัดกรองลูกหนี้ของบริษัทสินเชื่อที่ปล่อยกู้

การค้ำประกันของ บสย. ต้องมีเงื่อนไขสำคัญคือผู้กู้จะต้องมีการสูญเสียหากไม่ชำระหนี้ และผู้ปล่อยกู้จะต้องมีการสูญเสียบางส่วนหากผู้กู้ไม่ชำระหนี้ เพื่อให้ผู้ปล่อยกู้คัดกรองลูกหนี้ที่ควรให้การค้ำประกัน

ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยงของการกู้ยืมเงิน การปรับปรุงกฎหมายเรื่องการทวงถามหนี้ให้ติดตามหนี้ในกรณีของผู้ที่จงใจเบี้ยวหนี้ได้มากขึ้นและการบังคับยึด



หลักทรัพย์เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากทำให้เกิดระบบการชำระเงินที่ดี หรือหากมีการผิมนัดชำระหนี้ก็สามารถชดเชยความเสียหายจากการขายทรัพย์สินทอดตลาดได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะทำให้ผู้ให้กู้กล้าให้สินเชื่อมากขึ้น

บสย. อาจกำหนดให้ผู้ปล่อยกู้ที่เข้าร่วมโครงการค้ำประกันสำหรับธุรกิจ Non-Bank ต้องมีมาตรฐานในการให้สินเชื่อ เช่น ต้องเป็นบริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย มีระบบการให้คะแนนความเสี่ยง หรือเข้าเป็นสมาชิกของบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด เพื่อคัดกรองผู้ปล่อยกู้ที่ไม่ได้มาตรฐาน

รูปแบบการค้ำประกันที่เหมาะสม

การค้ำประกันสินเชื่อ Non-Bank จำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือการค้ำประกันธุรกิจรายย่อยที่เป็นผู้กู้ และการค้ำประกัน Non-Bank ที่ปล่อยกู้ให้กับธุรกิจรายย่อย การเลือกการค้ำประกันแบบใดแบบหนึ่งขึ้นอยู่กับกลุ่ม

ลูกค้าเป้าหมายที่ บสย. ต้องการจะปล่อยสินเชื่อ หากเป้าหมายคือลูกค้าที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีการประกอบธุรกิจในระบบ ก็ให้การค้ำประกันแก่ผู้กู้โดยตรงได้ เพราะผู้กามีตัวตนทางกฎหมาย รวมทั้งมีประวัติและหลักฐานการประกอบธุรกิจที่เป็นทางการ ทำให้ประเมินความเสี่ยงในการให้สินเชื่อและติดตามทวงถามหนี้ได้ ในทางตรงกันข้าม หากกลุ่มลูกค้าที่ บสย. ต้องการจะเข้าถึงคือกลุ่มธุรกิจรายย่อยที่ประกอบธุรกิจนอกระบบ ไม่มีประวัติการกู้ยืมเงินในระบบ (ทำให้ไม่สามารถเช็ครายชื่อจากเครดิตบูโรได้) และธุรกิจไม่มีผลการดำเนินการที่เป็นทางการ ก็อาจจะต้องเลือกใช้วิธีการค้ำประกัน Non-Bank ที่เป็นผู้ให้กู้ เพราะ Non-Bank มีความเชี่ยวชาญในการประเมินความเสี่ยงของลูกค้าที่ไม่อยู่ในระบบ และสามารถจัดรูปแบบและเงื่อนไขการให้สินเชื่อที่สอดคล้องกับระดับความเสี่ยงและรายรับของลูกค้านั้นๆ

การศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่าการค้ำประกันทั้งสองรูปแบบ เช่น ในกรณีของเม็กซิโก โครงการ Equipment Financing Programme ให้การค้ำ

ประกันบริษัทที่ซื้อซึ่งทำให้เข้าซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตตามนโยบายของภาครัฐ หนึ่ง บริษัทที่ซื้อซึ่งได้รับการรับประกันจะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบและประเมินทรัพย์สินตลอดจนหนี้สินของบริษัทว่ามีมูลค่าถูกต้องครบถ้วนตามบัญชีและมีอยู่จริง (due diligence) โดยบริษัทสอบบัญชีที่ได้รับการรับรอง ในขณะที่ Kredi Garanti Fonu (KGF) ของตุรกีให้การรับประกันแบบ portfolio แก่ผู้ให้กู้ ซึ่งอาจประกอบด้วยเงินกู้และสินเชื่อเข้าซื้ออสังหาริมทรัพย์และเครื่องจักรได้ด้วย

ประเภทของการรับประกันสินเชื่อ

จากการศึกษาพบว่าตลาดสินเชื่อที่ธุรกิจขนาดย่อมเข้าไม่ถึงคือตลาดสินเชื่อเข้าซื้อและสินเชื่อในกรณีของอุปกรณ์และเครื่องจักร เนื่องจากเป็นสินทรัพย์ที่ยึดได้ยากและไม่มีตลาดรอง การให้เข้าซื้ออุปกรณ์และเครื่องจักรในปัจจุบันจำกัดเฉพาะกรณีของลูกค้านำของบริษัทที่จำหน่ายเครื่องจักรบางราย หรือลูกค้านำของ Non-Bank ที่มีประวัติการกู้ยืมเงินจาก Non-Bank นั้นๆ ทำให้มีประวัติทางการเงิน คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า บสย. อาจจัดทำโครงการประกันสินเชื่อเข้าซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์ผ่าน Non-Bank ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับโครงการ Equipment Financing Programme ของเม็กซิโก ซึ่งรัฐบาลให้การรับประกันแก่ Non-Bank ที่ปล่อยสินเชื่อเข้าซื้อแก่เกษตรกร ในขณะเดียวกัน บสย. ควรผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบังคับคดี เพื่อให้ผู้ให้กู้สามารถยึดสินทรัพย์ค้ำประกันที่เป็นสังหาริมทรัพย์ได้ในเขตพื้นที่ของผู้กู้เพื่อลดความเสี่ยงในการปล่อยสินเชื่อ อันจะส่งผลให้มีบริการสินเชื่อเข้าซื้อที่หลากหลายและมีการแข่งขันสูงเช่นในกรณีของสินเชื่อเข้าซื้ออสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์โดยตรง

สำหรับผู้ประกอบการรายย่อยที่ขาดเงินทุนในการซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิต

สำหรับบริการแฟคตอริง คณะผู้วิจัยเห็นว่าการค้ำประกันจะช่วยให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีปัญหาลดสภาพคล่องน้อยลงเช่นกัน เนื่องจากธุรกิจที่ต้องขายบัญชีลูกหนี้การค้าส่วนมากเป็นธุรกิจขนาดเล็กที่ขาดสินทรัพย์ซึ่งสามารถนำมาค้ำประกัน หรือขาดข้อมูลผลการประกอบธุรกิจในอดีต (สถาบันการเงินส่วนใหญ่จะเรียกข้อมูล 3 ปีย้อนหลัง) ทำให้ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ได้ จึงมักประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องในช่วงเวลาที่รอการชำระเงินจากผู้ซื้อสินค้า ซึ่งโดยทั่วไปมีระยะเวลาประมาณ 60-90 วัน นับจากวันที่ส่งสินค้าให้กับลูกหนี้การค้าหรือผู้ซื้อสินค้า

นอกจากนี้ ผู้ให้บริการสินเชื่อแฟคตอริงส่วนมากเลือกที่จะปิดความเสี่ยงจากการปล่อยกู้โดยการปฏิเสธที่จะปล่อยสินเชื่อให้กับลูกค้านำที่เป็นลูกหนี้ (เช่น ห้างสรรพสินค้าที่สั่งซื้อสินค้า) ไม่ให้ความร่วมมือในการตอบรับการโอนสิทธิในการเรียกร้องหนี้ ทำให้ Non-Bank มีความเสี่ยงว่าลูกค้านำที่ขายบัญชีลูกหนี้การค้าอาจมีเจตนาฉ้อโกง โดยการเก็บหนี้จากลูกหนี้และไม่ส่งต่อให้กับ Non-Bank ที่ให้เงินกู้ล่วงหน้าไปแล้ว ต่างจากการปล่อยกู้แฟคตอริงแบบโอนสิทธิสมบูรณ์ ซึ่งลูกหนี้ของลูกค้านำตอบรับที่จะชำระค่าสินค้าให้กับบริษัทที่รับโอนสิทธิในหนี้โดยตรง เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ Non-Bank สามารถไล่เบียดกับลูกหนี้ของลูกค้านำของตนในกรณีที่มีการค้างชำระค่าสินค้า เนื่องจากมีสถานภาพเป็นเจ้าของหนี้ตามกฎหมายในกรณีดังกล่าว หาก บสย. ช่วยค้ำประกันให้กับธุรกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อมที่ต้องทำแฟคตอริง แต่ผู้ซื้อสินค้าปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือ ก็จะช่วยให้ธุรกิจเหล่านี้แก้ปัญหาสภาพคล่องได้



คำประกันอย่างไรที่จะปิดความเสี่ยง

เนื่องจากธุรกิจเช่าซื้อหรือลีสซิ่งมิได้เป็นธุรกิจที่ต้องขึ้นทะเบียนกับธนาคารแห่งประเทศไทย ต่างจาก Non-Bank ที่ให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลหรือสินเชื่อบัตรเครดิต ทำให้ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎกติกาในการกำกับดูแลความเสี่ยงและความมั่นคงทางการเงินของ Non-Bank ที่ประกอบธุรกิจทั้งสองประเภทดังกล่าว ยกเว้นในกรณีของผู้ให้บริการเช่าซื้อ ลีสซิ่ง หรือแฟคตอริงที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีระบบการควบคุมความเสี่ยงที่เป็นมาตรฐานเดียวกันกับที่ใช้กับการปล่อยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทแม่ เนื่องจากสินทรัพย์และหนี้สิน ตลอดจนผลการประกอบธุรกิจของหน่วยธุรกิจที่ให้บริการเช่าซื้อ ลีสซิ่ง หรือแฟคตอริง จะปรากฏอยู่ในงบดุลรวม (consolidated balance sheet) ของบริษัทแม่

สำหรับบริษัทลีสซิ่งหรือแฟคตอริงที่ไม่ได้เป็นบริษัทลูกของธนาคารนั้นสามารถกำหนดเกณฑ์ในการให้สินเชื่อหรือวิธีการตั้งสำรองหนี้เสียได้เองตามความเหมาะสม อย่างไรก็ดี ผู้ประกอบการบางรายก็เลือกที่จะใช้เกณฑ์เดียวกันกับธนาคารพาณิชย์ แต่บางรายอาจกำหนดเกณฑ์ที่แตกต่างออกไปตามข้อมูลสถิติของการปล่อยสินเชื่อของตนเองในอดีต

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าในช่วงแรกที่ บสย. จะเข้าไปกำกับดูแลลูกหนี้ของ Non-Bank ควรเลือก Non-Bank ที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. เป็นบริษัทที่จดทะเบียนกับกระทรวงพาณิชย์เท่านั้น เนื่องจากมีตัวตนและมีข้อมูลผลการดำเนินงานในอดีตเป็นที่ประจักษ์
 2. มีหลักเกณฑ์ในการ (1) ตั้งสำรองหนี้เสีย และ (2) จัดลำดับความเสี่ยงของลูกหนี้ที่ดี
- ทั้งนี้ บสย. ควรทำ due diligence กับ Non-Bank

ที่สมัครเข้าโครงการส่งเสริมการเช่าซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์โดยบริษัทสบัญชีที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) การกำหนดกระบวนการคัดกรอง Non-Bank ดังกล่าวจะช่วยป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองในการพิจารณาการให้การกำกับ Non-Bank ได้ด้วย ซึ่ง Non-Bank ที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวจะเป็น Non-Bank รายย่อยที่ต้องการเงินทุน

นอกจากนี้ บสย. ยังสามารถป้องกันมิให้ บสย. ต้องรับความเสี่ยงมากจนเกินไป โดยให้ Non-Bank ต้องมีส่วนรับภาระค่าใช้จ่ายในกรณีที่มีการเบี่ยงหนี้ เช่น การกำหนด coverage ratio ที่ไม่สูงเกินไป คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าในกรณีที่ บสย. เลือกที่จะปล่อยกู้ให้กับผู้ที่ต้องการสินเชื่อโดยตรง บสย. ควรถ่ายโอนภาระในการกลั่นกรองผู้กู้ให้กับ Non-Bank เนื่องจาก Non-Bank มีความคุ้นเคยกับผู้กู้มากกว่า จึงประเมินความเสี่ยงได้ดีกว่า โดย บสย. ทำหน้าที่ออกแบบรูปแบบการกำกับในลักษณะ loss sharing เพื่อป้องกันมิให้ Non-Bank ปล่อยสินเชื่อเช่าซื้อในลักษณะที่สุ่มเสี่ยง ในทางทฤษฎี หน่วยงานที่เป็นผู้ประเมินความเสี่ยงของผู้กู้และคัดกรองผู้สมควรได้รับสินเชื่อจะต้องเป็นผู้ที่รับความเสี่ยงในกรณีของการผิดนัดชำระหนี้ ดังนั้น หาก บสย. ไม่มีกระบวนการกลั่นกรองผู้กู้ ก็ควรออกแบบการกำกับที่จำกัดความเสี่ยงของ บสย. อย่างเข้มงวด มิฉะนั้น บสย. จะต้องมีกระบวนการกลั่นกรองความเสี่ยงของผู้กู้

นอกจากนี้ บสย. จะต้องสร้างแรงจูงใจให้ Non-Bank ติดตามทวงถามหนี้ แทนที่จะให้ บสย. รับผิดชอบในกรณีที่เกิดการเบี่ยงหนี้ เช่น อาจจะต้องออกแบบให้มีการแบ่งเงินชำระหนี้แต่ละงวดระหว่าง บสย. กับ Non-Bank แทนการให้ บสย. รับผิดชอบทั้งในกรณีที่ผู้กู้หยุดการชำระหนี้

ขณะเดียวกัน เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงจากหนี้เสีย บสย. อาจกำหนดให้ผู้กู้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- มีบุคคลค้ำประกัน โดยเฉพาะสมาชิกครอบครัว เพื่อสะท้อนความจริงใจในการรับภาระหนี้
- มีการวางสินทรัพย์ค้ำประกันที่อาจมีมูลค่าไม่สูง แต่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน เช่น โทรกทัศน์หรือตู้เย็น
- ในกรณีของบริการแพคตอริง ควรจำกัดการประกันสินเชื่อเฉพาะในรูปแบบของการโอนสิทธิสมบูรณ์ เพื่อปิดความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการที่ผู้ขอสินเชื่อไม่ปฏิบัติตามสัญญา และเรียกเก็บเงินจากลูกหนี้เอง แม้จะทำการขายบัญชีลูกหนี้ดังกล่าวแล้วก็ตาม

การปรับปรุงและแก้ไขกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ในการค้ำประกันสินเชื่อ

1. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกรรมลีสซิ่งและแพคตอริง

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยสัญญาลีสซิ่งและแพคตอริง มีเพียงกฎหมายว่าด้วยการเช่าทรัพย์สิน ตามมาตรา 537 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และว่าด้วยการเช่าซื้อ ตามมาตรา 572 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สัญญาลีสซิ่งคือสัญญาที่เจ้าของทรัพย์สิน (Lessor) ตกลงให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้เช่าทรัพย์สินแบบลีสซิ่ง (Lessee) ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้ โดยผู้เช่าอาจเลือกที่จะซื้อทรัพย์สินที่ให้ลีสซิ่งนั้นเมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลงหรือไม่ก็ได้ตามราคาที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ปัญหาที่สำคัญของลีสซิ่งคือการบังคับชำระ

หนี้ เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายแบบ civil law ซึ่งยึดหลักว่าการบังคับหนี้ต้องดำเนินการผ่านกระบวนการทางศาล ไม่สามารถบังคับหนี้ได้ด้วยตนเอง (self-help remedies) ต่างจากระบบกฎหมายแบบ common law ที่ให้เจ้าหนี้ดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้เองโดยวิธีการขายทอดตลาด กลับเข้าครองทรัพย์สินชั่วคราวเพื่อเก็บรวบรวมรายได้จากทรัพย์สินนั้น และการครอบครองทรัพย์สินโดยผ่านทางเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เนื่องจากกระบวนการทางศาลในประเทศไทยมีความยุ่งยากซับซ้อน รวมทั้งใช้เวลานาน จึงเกิดความเสี่ยงแก่ผู้ให้เช่าในกรณีที่ผู้เช่าค้างชำระค่าเช่า เพราะไม่สามารถยึดทรัพย์สินคืนได้เอง ทำให้ไม่สามารถใช้ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันไปในตัวได้ จึงต้องหาทรัพย์สินอื่นๆ มาค้ำประกัน หรือค้ำประกันส่วนบุคคลก็ดี

แม้ ประเทศไทยจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการคุ้มครองเจ้าหนี้ระหว่างการพิจารณาของศาลก่อนที่จะมีคำพิพากษา เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดแก่ทรัพย์สินที่ให้เช่า ตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และโจทก์สามารถร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในเหตุฉุกเฉิน เพื่อให้ศาลพิจารณาคำขอและไต่สวนเป็นการเร่งด่วนได้ ตามความในมาตรา 266 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ก็เป็นการคุ้มครองระหว่างการพิจารณาของศาลเท่านั้น และการคุ้มครองจะต้องเป็นไปตามสิทธิประโยชน์ตามประเด็นคำฟ้องเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษาเท่านั้น ถ้ายังไม่มีการฟ้องคดี ศาลก็ไม่สามารถมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองได้ ทำให้มีความเสี่ยงว่าผู้เช่าอาจจกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของผู้ให้เช่าก่อนที่จะมีการฟ้อง ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงควรมีการผลักดันร่างพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจลีสซิ่ง พ.ศ. เพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจลีสซิ่งให้กับทั้งเจ้าของ



ทรัพย์สินที่เป็นผู้ให้เช่าและผู้เช่าทรัพย์สินดังกล่าว

ในลักษณะเดียวกัน บริการแฟคตอริงซึ่งมีลักษณะพิเศษตรงที่เป็นการให้สินเชื่อหมุนเวียนระยะสั้น โดยผู้ขายบัญชีลูกหนี้การค้าตกลงโอนสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินตามบัญชีลูกหนี้การค้าให้กับผู้ซื้อบัญชีลูกหนี้การค้า เรียกว่าบริษัทแฟคเตอร์ ซึ่งจะชำระเงินให้กับผู้ขายบัญชีลูกหนี้การค้าตามสัดส่วนที่ตกลงกัน และติดตามเรียกเก็บเงินจากลูกหนี้เมื่อหนี้ถึงกำหนด แต่เนื่องจากกฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการทำแฟคตอริง ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาททางกฎหมายในการทำแฟคตอริง จึงต้องนำหลักการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ ซึ่งยังขาดบทบัญญัติที่จำเป็นเกี่ยวกับการประกอบธุรกรรมแฟคตอริงหลายประการ เช่น วิธีการโอนสิทธิเรียกร้องตามบัญชีลูกหนี้ และภาระหน้าที่ของบริษัทแฟคเตอร์ ลูกค้าซึ่งเป็นผู้ขายบัญชีลูกหนี้และลูกหนี้ วิธีการแจ้งการโอนสิทธิ ความรับผิดชอบของผู้ขายบัญชีลูกหนี้การค้าในกรณีที่มีการขายบัญชีให้แก่บริษัทแฟคเตอร์หลายรายซ้ำซ้อนกัน ฯลฯ ดังนั้นจึงควรผลักดันให้มีการออกร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจแฟคตอริง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสัญญาแฟคตอริง พ.ศ.

2. การปรับปรุงกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ว่าด้วยการค้าประกันของ บสย.

หาก บสย. ต้องการค้าประกัน SMEs ที่ต้องการขอสินเชื่อแบบเช่าซื้อ ลีสซิ่ง หรือแฟคตอริง จำเป็นต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการค้าประกันดังนี้

ก) คุณสมบัติของ Non-Bank และธุรกรรมที่สามารถค้าประกัน

1. กำหนดนิยามของธุรกรรมที่ให้การค้าประกันที่ชัดเจน เช่น ลีสซิ่ง เช่าซื้อ และแฟคตอริง

2. กำหนดคุณสมบัติของ Non-Bank ที่สามารถเข้าร่วมโครงการ เช่น ต้องเป็นนิติบุคคลที่มีผลการดำเนินงานที่ดีไม่ต่ำกว่า 3 ปี มีระบบการตั้งสำรองและการจัดชั้นลูกค้าที่ได้มาตรฐาน
3. กำหนดคุณสมบัติของธุรกรรมที่มีสิทธิในการขอการค้าประกันตามวัตถุประสงค์ของการค้าประกันเพื่อส่งเสริม SMEs เช่น
 - (1) ต้องเป็นธุรกรรมใหม่
 - (2) ต้องเป็นการเช่าซื้อหรือลีสซิ่งอุปกรณ์หรือเครื่องจักรเพื่อการผลิตสินค้าหรือให้บริการ ต้องเป็นการขายบัญชีลูกหนี้การค้าสำหรับสินค้าประเภทใดบ้าง หรือต้องไม่ประกอบธุรกิจในสาขาใดบ้าง (เช่น สุรายาสูบ สถานบันเทิง)
 - (3) ต้องมีระยะเวลาของสัญญาไม่ต่ำกว่า x ปี เช่น หากต้องการให้สินเชื่อระยะยาว อาจกำหนดให้สัญญาลีสซิ่งหรือเช่าซื้อนั้นต้องมีระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 1 ปี ซึ่งจะหมายถึง financial lease ไม่รวม operational lease
 - (4) ต้องมีวงเงินไม่เกิน x บาท เพื่อให้มีการกระจายการค้าประกัน
4. กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิขอการค้าประกัน เช่น ต้องเป็น SMEs ที่มีรายได้ไม่เกิน x บาทต่อปี ต้องไม่เป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่ศาลพิพากษาว่าทุจริตหรือฉ้อโกง ฟอกเงินไม่ให้ข้อมูลที่เป็นเท็จในการยื่นขอสินเชื่อ ฯลฯ บางประเทศกำหนดให้ต้องเป็น SMEs ที่ก่อตั้งกิจการไม่เกิน 7 ปี และมีการลงทุนในการทำนวัตกรรมไม่ต่ำกว่าร้อยละ x ของรายได้ เป็นต้น

ข) การกำหนดนิยาม

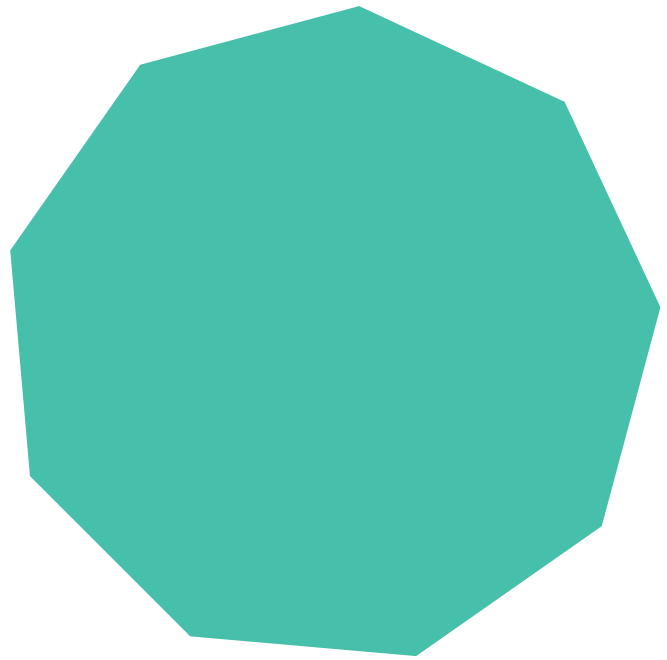
1. กำหนดนิยามของ “เงินต้น” ทั้งนี้ ในกรณีของการเข้าซื้อ ลีสซิ่ง และแฟคตอริง เนื่องจากเป็นการปล่อยกู้ที่ต่างไปจากเงินกู้ทั่วไป จึงต้องมีการกำหนดนิยามของคำว่า “เงินต้น” เช่น ในกรณีของ InnovFin SME Guarantee ของสหภาพยุโรป จะกำหนดนิยามของเงินต้น (principle) ในกรณีของธุรกิจลีสซิ่ง เพื่อใช้ในการกำหนดวงเงินประกัน (agreed portfolio volume) ว่าหมายถึงวงเงินสินเชื่อที่ Non-Bank ให้กับลูกค้า ณ เวลาใดเวลาหนึ่งตามสัญญาลีสซิ่ง เช่น ราคาสุทธิของทรัพย์สินที่ให้เช่าหักด้วยเงินดาวน์ เป็นต้น
2. กำหนดนิยามของ “อัตราดอกเบี้ย” ในกรณีของสัญญาเข้าซื้อ ลีสซิ่ง และแฟคตอริง
3. กำหนดนิยามของ “หนี้ค้างชำระ” ในกรณีของลีสซิ่งอาจหมายถึงเงินต้น ดอกเบี้ย ไม่รวมค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯลฯ

ค) การกำหนดเงื่อนไขในการค้ำประกัน

1. กำหนดอัตราการค้ำประกัน เช่น ร้อยละ 50 ของวงเงินหนี้ที่ค้างชำระ
2. กำหนดขนาดของวงเงินรวมที่สามารถให้การค้ำประกันขั้นสูง ในกรณีของ portfolio guarantee

ง) กำหนดความรับผิดชอบในการบริหาร ติดตาม และรายงานหนี้

1. กำหนดให้ Non-Bank เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารและติดตามหนี้ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบภายในของ Non-Bank



(แปลว่า Non-Bank ที่เข้าร่วมโครงการต้องมีระเบียบภายในในประเด็นเหล่านี้)

2. กำหนดนิยามของมูลหนี้ที่ติดตามได้ (recoveries) และวิธีแบ่งมูลหนี้ที่ติดตามได้ระหว่างบสย. และ Non-Bank เช่น อาจกำหนดให้ไปตามสัดส่วนในการค้ำประกันความเสียหาย เช่น ร้อยละ 50
3. กำหนดภาระในการรายงานเกี่ยวกับผู้ที่ได้รับการค้ำประกันและธุรกรรมที่ได้รับการค้ำประกัน

ทั้งนี้ เพื่อให้การค้ำประกัน Non-Bank มีความโปร่งใส คณะผู้วิจัยเห็นว่า บสย. ควรออกระเบียบภายในให้มีการเปิดเผยชื่อและที่อยู่ของธุรกิจที่ได้รับการค้ำประกัน ระยะเวลาการค้ำประกัน รูปแบบของธุรกรรมที่ได้รับการค้ำประกัน และวงเงินที่ได้รับการค้ำประกัน ดังเช่นในกรณีของ InnovFin SME Guarantee ของสหภาพยุโรปที่กำหนดให้ European Investment Fund (EIF) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ค้ำประกันต้องดำเนินการเรื่องดังกล่าว