

สรุปการประชุมผ่านทางเว็บไซต์ของ UNCITRAL
หัวข้อ การช่วยเหลือเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว
โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และรายย่อย (MSMEs)
เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓
(Assisting Economic Recovery – Targeting MSMEs)

Mr. Mahesh Uttamchandani, Practice Manager, Finance, Competitiveness & Innovation
Global Practice World Bank Group

หลังจากที่ได้มีวิกฤตการณ์ต่าง ๆ Financial Stability Board จึงมอบหมายให้ธนาคารโลกและ UNCITRAL ทำหน้าที่ในการเป็นผู้สร้างหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในกฎหมายล้มละลายและสิทธิของเจ้าหนี้ จึงนำไปสู่ การสร้างกฎหมาย (instruments) ต่างๆ เพื่อให้ผู้วางนโยบายของแต่ละประเทศสามารถนำไปเป็นแนวทางใน การออกกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งในส่วนของกรอบการตอบสนองต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ธนาคารโลกพบว่ามีความต้องการที่จะต้องปรับแก้ไขคำแนะนำสำคัญบางส่วนในกฎหมาย (instruments) เหล่านี้ และการทำให้มีความยืดหยุ่นในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ เนื่องจากการเข้าถึงเงินทุนเป็นความท้าทาย ที่สำคัญมาก การที่จะผ่านวิกฤตไปได้นั้น การเข้าถึงเงินทุนมีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับกฎหมายล้มละลายและ กฎหมายว่าด้วยหลักประกัน (secured transaction)

Panel I: การล้มละลาย (Insolvency)

Ms. Antonia Menezes, Senior Financial Sector Specialist, Finance, Competitiveness & Innovation Global Practice, World Bank Group (ผู้ดำเนินรายการ)

กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และรายย่อย (MSMEs: Micro, Small and Medium-sized Enterprises) เป็นกลุ่มที่อยู่ฐานล่างของระบบเศรษฐกิจ จึงเป็นกลุ่มแรก ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ธนาคารโลกได้มีการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการของรัฐบาลในการตอบสนอง ต่อโควิด-19 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลจะมุ่งการช่วยเหลือไปที่ MSMEs เป็นลำดับแรก เช่น การออกมาตรการ การพักชำระหนี้ การให้ความสนับสนุนแรงงาน การออกมาตรการทางภาษี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้กระทั่ง ช่วงก่อนที่จะมีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ก็เป็นที่ตระหนักกันดีว่า MSMEs เป็นรูปแบบของธุรกิจ ส่วนใหญ่ในระบบเศรษฐกิจทั่วโลก รัฐบาลทั่วโลกจึงเริ่มมีการวิเคราะห์และพิจารณานโยบายที่จะช่วยเหลือ กลุ่มธุรกิจที่มีจำนวนมากแต่มีความเปราะบางกลุ่มนี้ โดยธนาคารโลกกำลังอยู่ระหว่างการนำหลักการใหม่ไปใช้ กับ MSMEs ซึ่งจะเน้นไปที่การลดความยุ่งยากและลดค่าใช้จ่ายของกระบวนการล้มละลายปกติ และเสริมสร้าง เงื่อนไขที่น่าสนใจเพื่อที่จะนำไปสู่การปรับโครงสร้างหนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลดหนี้ ในการทำให้ กระบวนการฟื้นฟู MSMEs ง่ายขึ้น มีการตระหนักเกี่ยวกับความหมายของ MSMEs ที่จะขึ้นอยู่กับบริบท ด้านสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละรัฐ และจะสะท้อนนโยบายของแต่ละรัฐ อย่างไรก็ตาม เข้าใจดีว่ากิจการ ขนาดเล็กส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี ดังนั้น แนะนำว่ากระบวนการนี้ควรทำให้ง่ายและ เสียค่าใช้จ่ายน้อย เพื่อที่จะก่อให้เกิดการเข้าถึงปลดหนี้สำหรับลูกหนี้สุจริต ยกตัวอย่างเช่น เช่น การเจรจา นอกศาลหรือกระบวนการผสมผสาน ควรนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความตึงเครียดของ MSMEs ตั้งแต่เนิ่น ๆ การทำให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการและชำระบัญชี ง่ายขึ้นสำหรับทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล การเข้าถึง

กระบวนการล้มละลายควรมีค่าใช้จ่ายน้อยและรวดเร็ว และควรลดกระบวนการที่เป็นทางการ หรือแม้กระทั่งการลดระยะเวลา

Mr. Jason Kilborn, Professor of Law, UIC John Marshall Law School, The University of Illinois at Chicago

ปัญหาที่เราพบเจอมาหลายปีมานี้คือการที่จะนำวิธีการสำหรับธุรกิจขนาดใหญ่ ไปใช้กับธุรกิจ MSMEs ซึ่งจะมีสถานการณ์ที่แตกต่างกันไป โดยกระบวนทัศน์ (paradigm) ของการกอบกู้ธุรกิจขนาดใหญ่ คือ การกอบกู้องค์กรทั้งหมดโดยภาพรวม ส่วนธุรกิจประเภท MSMEs จะเป็นเรื่องของ การกอบกู้ผู้ประกอบการที่เป็นปัจเจกบุคคล การพยายามที่จะเติมพลังให้กับผู้ประกอบการกลุ่มนี้ให้กลับมาดำเนินธุรกิจต่อไปได้ และความแตกต่างอีกประการหนึ่งคือ ความเข้าใจว่า ในการฟื้นฟูกิจการของ MSMEs เจ้าหนี้เป็นผู้กำหนดชะตาและลูกหนี้ควรอยู่ในความควบคุม วิธีการแบบนี้จะได้ผลดีในบริบทขององค์กรจำกัดความรับผิดชอบขนาดใหญ่ แต่ได้ผลดีน้อยกว่าในบริบทขององค์กรที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมักจะดำเนินการโดยปัจเจกบุคคล จึงต้องมีทางเลือกให้กับบริบทหลังนี้ ทางเลือกที่จะเสนอการบรรเทาความเดือดร้อนเมื่อมีความจำเป็น เช่น เจ้าหน้าที่ควบคุมดูแล (an official administrator) ที่จะทำหน้าที่ในการดำรงไว้ซึ่งประโยชน์ของสังคม โดยการจัดให้มีการบรรเทาความเดือดร้อนโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหนี้ นอกจากนี้ การให้ความสำคัญเกี่ยวกับการก่อให้เกิดแผนการเจรจาต่อรองกับเจ้าหนี้เป็นสิ่งที่ดีมาก และบางครั้ง กระบวนทัศน์ดังกล่าวก็ทำงานได้ดีในบริบทของ MSMEs เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม มีปัจจัยหลายประการที่ในทางปฏิบัติถูกมองข้าม ซึ่งจะสามารถนำไปสู่ความสำเร็จในบริบทของ MSMEs ได้ โดยเฉพาะในแง่ของรายได้ที่ต่ำกว่าและมูลค่าของทรัพย์สิน

ประการแรก ธุรกิจขนาดเล็กส่วนใหญ่ขาดแคลนที่ปรึกษาที่ดี ไม่ใช่บริษัทกฎหมายหรือบัญชีที่มีชื่อเสียงที่มักจะเป็นตัวแทนให้กับบริษัทขนาดใหญ่ ซึ่งจะมีความสามารถในการดึงความร่วมมือจากเจ้าหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ธุรกิจของปัจเจกบุคคลเองก็มีแนวโน้มที่จะมีความซับซ้อนน้อยกว่า มีความกระตือรือร้นมาก และมีจิตวิญญาณของผู้ประกอบการ ซึ่งพวกเราต้องการส่งเสริมและกระตุ้น แต่พวกเขาไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะดึงความร่วมมือของกลุ่มของเจ้าหนี้ เพื่อที่จะแก้ปัญหาในแนวทางที่มักพบเห็นตามสื่อเกี่ยวกับการเงิน

อีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ ระดับความร่วมมือของเจ้าหนี้ที่ต่ำ เจ้าหนี้มักจะไม่เห็นประโยชน์ในการให้ความร่วมมือ แตกต่างจากธุรกิจขนาดใหญ่ที่เจ้าหนี้จะได้รับแรงกระตุ้นในการให้ความร่วมมือในการเจรจา มิฉะนั้นเจ้าหนี้อาจได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก ปัจจัยที่จะกระตุ้นความร่วมมือของเจ้าหนี้ในบริบทของ MSMEs จะแตกต่างกันอย่างมาก นอกจากการรวบรวมทรัพย์สิน ก็ไม่ค่อยปรากฏว่าเจ้าหนี้จะเข้ามาให้ความร่วมมือในกระบวนการ

นอกจากนี้ ในบริบทของธุรกิจขนาดเล็ก การเจรจาผลประโยชน์มักจะเป็นเรื่องส่วนตัวมากกว่าเป็นการเจรจาทางธุรกิจ การล้มละลายของ MSMEs ไม่ควรเป็นเวทีของการเจรจา หลักการสำคัญไม่ใช่การรวบรวมทรัพย์สินที่ให้ประโยชน์แก่เจ้าหนี้ แต่เกี่ยวกับการ ช่วยชีวิตผู้ประกอบการที่เป็นปัจเจกบุคคล และการเสริมสร้างกำลังให้กับบุคคลเหล่านั้นเพื่อสร้างประโยชน์ให้กับสังคม เป็นผลประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากการที่บุคคลนั้นมีการดำเนินกิจการต่อไป กล่าวคือ กระบวนการฟื้นฟูกิจการของ MSMEs



ควรเปรียบเสมือนเป็นโรงพยาบาล ไม่ใช่เรือนจำ และไม่ใช่เวทีเจรจา ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กต้องการการเริ่มต้นใหม่ ให้บุคคลเหล่านี้สามารถกลับมาดำเนินกิจการได้อีกครั้งและเดินหน้าต่อไปได้

สิ่งหนึ่งที่สำคัญ คือ การลดค่าใช้จ่ายของลูกหนี้และการลดความยุ่งยากของแผน ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่เพิ่งมีผลบังคับใช้เดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา คือ The Small Business Reorganization Act of 2019 ของอเมริกา จะตอบสนองโดยตรงต่อปัญหาเหล่านี้ ซึ่งไม่เฉพาะในแง่ความต้องการของธุรกิจขนาดเล็ก แต่ยังมีส่วนที่สามารถใช้เพื่อตอบสนองต่อวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่เรากำลังเผชิญ นอกจากนี้ จะต้องมีการลดความยุ่งยากและเพิ่มความสนับสนุน เช่น การตัดค่าธรรมเนียมเจ้าหนี้ การตัด disclosure statement (เอกสารเกี่ยวกับการเงิน) เป็นต้น และในอนาคต การสนับสนุนธุรกิจขนาดเล็กในรูปแบบของคำแนะนำ การเพิ่มกรอบระยะเวลาการดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่าแผนจะต้องเสร็จและนำเสนอภายใน 90 วัน และการลดค่าใช้จ่ายของวิชาชีพ

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะสำเร็จยากในบริบทของธุรกิจขนาดเล็ก เราจึงต้องการทางเลือก (plan B) นั่นก็คือ ถ้าธุรกิจขนาดเล็กสามารถและเต็มใจที่จะทำตามมาตรฐานในการประนีประนอม (standard compromise) ศาลก็จะบังคับกับเจ้าหนี้ ซึ่งการประนีประนอม คือ การที่ลูกหนี้ยื่นข้อเสนอที่ดีที่สุดเท่าที่ตนจะสามารถเสนอได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าลูกหนี้ทำดีที่สุดแล้ว ก็จะอนุญาตให้ลูกหนี้ควบคุมดูแลกิจการต่อไป โดยจะไม่มีการส่งต่อการควบคุมให้กับเจ้าหนี้ ส่วนสิ่งทำลายคือการหาหน่วยงานที่เหมาะสมในทำหน้าที่ตรวจสอบว่าลูกหนี้ยื่นเสนอรายได้ที่แท้จริง

ในส่วนของปัญหาว่า การล้มละลายของ MSMEs ที่ดูเหมือนว่าทางธนาคารโลกจะให้ความสำคัญกับลูกหนี้มากกว่าความเสียหายต่อสิทธิของเจ้าหนี้ ในเรื่องนี้มีความเห็นดังนี้

๑. สิ่งสำคัญที่สุดคือ ความคิดที่ว่าลูกหนี้ได้เปรียบเจ้าหนี้ นั่นทุกคนในระบบเป็นทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์แท้จริงแล้วไม่ใช่ตัวบุคคลที่ได้หลุดพ้นจากบางอย่าง แต่คือพวกเราทุกคนในสังคม อีกทั้งไม่ได้เป็นการละเลยเจ้าหนี้ แต่เป็นการประนีประนอมแบบเยียวยา (recovery compromise) ให้แก่ธุรกิจขนาดเล็กที่ได้รับผลกระทบจากโควิด โดยไม่ใช่ความผิดของพวกเขาเอง ควรได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนและกระตุ้นให้กลับมาดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (productive) อีกครั้ง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกคนในสังคม

๒. หน่วยงานตรวจสอบก็มีส่วนสำคัญ โดยจะมีความทำลาย คือ เงินทุน (funding) ซึ่งจะต้องมีการค้นหาวិธีการระดมทุนที่เหมาะสมเพื่อให้มีการตรวจสอบการกระทำในทางมิชอบที่เกรงกันว่าอาจจะเกิดขึ้นได้

๓. การกระทำในทางมิชอบ (abuse) แท้จริงแล้วมีน้อยกว่าที่เราคิดกันมาก จึงไม่ควรปล่อยให้บางคดี ซึ่งเป็นส่วนน้อยที่ไม่ซื่อสัตย์มาทำลายความตั้งใจที่จะมอบความช่วยเหลือและการบรรเทาความเดือดร้อนให้ธุรกิจขนาดเล็กจำนวนมากที่มีความสุจริต ในสถานการณ์ความตึงเครียดทางการเงินซึ่งมีความสัมพันธ์กันทั่วโลกเช่นนี้ เจ้าหนี้ก็มีทางเลือกในการค้นหาทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ซ่อนไว้ ระบบการรวบรวมทรัพย์สินแบบปกติเป็นทางเลือก ในบริบทของโควิดนั้น เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแพร่ระบาดของโรค ที่เราจะต้องตอบสนองอย่างมีความรับผิดชอบ



Ms. Kathlene Burke, Board Member, International Women's Insolvency & Restructuring Confederation (IWIRC), London

Working Group 5 ของ UNICITRAL ที่กำลังร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการทำให้อำนาจฟื้นฟูกิจการขึ้นคู่มือการบัญญัติกฎหมายล้มละลาย (the legislative guide of insolvency) เป็นคู่มือที่ได้มีการคิดอย่างถี่ถ้วนในเรื่องของคำแนะนำด้านการล้มละลาย สิ่งหนึ่งที่หายไปและส่วนใหญ่เรารู้ว่ามันหายไป คือ คู่มือคำแนะนำ (guidance) สำหรับ MSMEs และการทำงานในเรื่องนี้ได้เริ่มต้นมานานแล้วตั้งแต่ก่อนมีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งปัจจุบันใกล้ที่จะได้ final draft แล้ว

สิ่งสำคัญที่ต้องรู้คือ ระบบกฎหมายล้มละลายไม่ได้มีลักษณะที่สามารถใช้ได้กับทุกสถานการณ์ประเด็นสำคัญเกี่ยวข้องกับ MSMEs ที่ทำให้กฎหมายฟื้นฟูกิจการมีปัญหาและมีความยุ่งยากโดยไม่จำเป็นจุดประสงค์คือ ให้การเริ่มต้นใหม่สำหรับผู้ประสบปัญหาที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของตน ลักษณะสำคัญที่ปรากฏในคำแนะนำคือการมุ่งเน้นไปที่การช่วยเหลือธุรกิจขนาดเล็กให้มีดำเนินการบางอย่างก่อนที่จะสายเกินไป และควรเริ่มต้นการฟื้นฟูธุรกิจในระยะเฟื่องเริ่มประสบปัญหามากกว่าเมื่อธุรกิจประสบปัญหา

หลายครั้ง การล้มละลายเหล่านี้สามารถส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบกิจการที่เป็นปัจเจกบุคคล จึงต้องทำให้แน่ใจว่ามีมาตรการป้องกันที่จะอนุญาตบุคคลเหล่านี้กลับมาดำเนินการ และรับผิดชอบต่อสังคม ทำให้แน่ใจว่าการล้มละลายของบุคคลธรรมดามีความเหมาะสม เพื่อจะให้การล้มละลายไม่ส่งผลต่อเนื่องไปถึงครอบครัวของบุคคลนั้น

เป้าหมายของการปรับปรุงระบบกฎหมายล้มละลาย คือ การลดค่าใช้จ่ายพร้อมไปกับการฟื้นฟูกิจการซึ่งสามารถทำได้โดยการลดขั้นตอนต่าง ๆ กรณีที่เงินทุนไม่มากพอ จะต้องมีส่วนที่ช่วยในการทำให้สามารถผ่านกระบวนการไปได้ การลดความเป็นทางการเป็นสิ่งที่สำคัญเป็นอย่างมาก ธุรกิจขนาดเล็กควรได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนอย่างรวดเร็วหลังจากที่ผ่านเงื่อนไขที่กำหนดไว้แล้ว ทำให้เจ้าของกิจการสามารถมองเห็นได้ว่าอะไรที่สำคัญต่อการดำเนินการธุรกิจและทำให้ธุรกิจแข็งแกร่ง หลาย ๆ เรื่องสามารถลดความเป็นทางการลงได้ และการไต่สวนสามารถลดลงหรือตัดออกไปได้ เพื่อให้คดีสามารถผ่านระบบไปได้อย่างรวดเร็ว ถ้าคดีมีความยุ่งยากที่ต้องการเวลาและความเข้มข้น ก็สามารถเปลี่ยนไปใช้กระบวนการเต็มรูปแบบได้

อีกประเด็นหนึ่งคือ debtor in possession model คือการทำให้อำนาจล้มละลายง่ายขึ้นควรกำหนดให้ลูกหนี้ยังคงเป็นผู้ดำเนินการในคดีส่วนใหญ่ อาจมีบางกรณีที่มีประเด็นเกี่ยวกับการทุจริต แต่เชื่อว่าคดีส่วนใหญ่ก็ยังคงต้องดำเนินการโดยลูกหนี้ อาจมีการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการต่างๆ เช่น จะไม่มีการไต่สวนเกิดขึ้น ถ้าไม่มีการทำตามเงื่อนไขที่กำหนด เป็นต้น นอกจากนี้ จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อให้แน่ใจว่าลูกหนี้มีคุณสมบัติเพียงพอและไม่มีการดำเนินกระบวนการโดยมิชอบ สิ่งสำคัญคือหลักเกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณาความสามารถของลูกหนี้ ต้องมีความชัดเจนและมีความสมดุลเพื่อให้แน่ใจว่าธุรกิจขนาดเล็กเหล่านี้ได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนตามที่พวกเขาต้องการ การสร้างความสมดุลและการตรวจสอบอย่างเหมาะสมมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น แม้จะมีคำแนะนำว่ากระบวนการในการฟื้นฟูกิจการควรสั้นลง แต่ก็ควรให้ระยะเวลาพอสมควรในการที่เจ้าหนี้จะตอบสนอง และหากมีการโต้แย้งการโต้แย้งดังกล่าวก็ควรมีการรับฟัง ในความเป็นจริงแล้ว หลาย ๆ ครั้งเราจะไม่ได้เห็นความร่วมมือจากเจ้าหนี้

KBW

ดังเช่นที่เห็นในการฟื้นฟูธุรกิจขนาดใหญ่ ลูกหนี้ไม่ควรได้รับการลงโทษจากการไม่ให้ความร่วมมือนั้นโดยการถูกทำให้รอนานอย่างไม่จำเป็นหรือให้หน้าที่ในการทำให้เจ้าหน้าที่ร่วมมือให้ได้

สำหรับในเกี่ยวกับเพศในการล้มละลายของ MSMEs โดยเฉพาะในบริบทของโควิด-19

๑. ประเด็นแรกคือ จะมีคนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องในการฟื้นฟู นั่นคือ คู่สมรสและสมาชิกในครอบครัวหลายครั้งในคดี MSMEs พวกเขามีการค้ำประกันโดยบุคคล (personal guarantee) และต้องอาศัยทรัพย์สินส่วนบุคคล (leans on personal assets) บุคคลเหล่านี้ได้รับผลกระทบโดยไม่สามารถป้องกันผลประโยชน์ของในสิ่งที่ตนเองได้ ดังนั้น จึงควรมีกระบวนการสำหรับคู่สมรสและสมาชิกในครอบครัวเช่นเดียวกันกับตัวผู้ประกอบการเอง ซึ่งเรารู้กันว่า ผู้ประกอบการโดยทั่วไปแล้วมักจะเป็นผู้ชาย เราอาจคาดได้ว่า คู่สมรสและสมาชิกในครอบครัวมักจะเป็นผู้หญิง ดังนั้น เราคาดว่าอาจจะมีผู้บริสุทธ์ปรากฏขึ้นมาในคดีเช่นนี้ จึงควรต้องมีช่องทางให้พวกเขาเข้าร่วมในกระบวนการ

๒. อีกประเด็นหนึ่งคือ การเลี้ยงดูบุตร (child care) ซึ่งผู้หญิงส่วนใหญ่จะเป็นคนเลี้ยงดูบุตรในช่วงโควิดนี้ และผู้หญิงมีแนวโน้มมากกว่าที่จะออกจากงานเพื่อมารับผิดชอบในส่วนนี้ ผู้หญิงมักได้รับผลกระทบประมาณ ๒ อย่าง คือ ๑) ผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะรับผิดชอบบุตรเมื่อทางเลือกอื่นทำไม่ได้ ๒) โรงงานพวกนี้จะมีผู้หญิง กฎหมายอาจเพิ่มความคุ้มครอง เช่น การมีช่องทาง fast-track สำหรับคดีที่เกี่ยวกับการดูแลบุตรหรือการให้ความสนับสนุนบริษัทเพื่อป้องกันการไล่ออกตั้งแต่แรก เป็นต้น

Panel II: การเข้าถึงเครดิตและหลักประกัน (Access to Credit and Secured Transactions)

Ms. Louise Gullifer, Professor, University of Cambridge, United Kingdom (ผู้ดำเนินรายการ)

การเข้าถึงเครดิตสำหรับธุรกิจขนาดเล็กและขนาดย่อม เป็นปัญหาสำคัญทั่วโลกตั้งแต่ก่อนเกิดการแพร่ระบาด ได้มีการดำเนินการหลายอย่างไปแล้วที่จะแก้ไขให้ดีขึ้น แต่ก็ยังมีสิ่งที่ต้องทำอีกมาก โควิด-19 ทำให้หลายอย่างแย่ลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เราจะพูดคุยกันคือ การเข้าถึงเครดิตสำหรับ MSMEs เนื่องจากนี่เป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้เราผ่านพ้นผลกระทบจากการแพร่ระบาด และความยากลำบากที่ผู้คนได้รับไปได้ สิ่งที่คุณจะทำได้คือการพิจารณาขั้นตอนที่จะดำเนินการได้โดยทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และขั้นตอนเหล่านี้จะเปลี่ยนแปลงจุดยืนในการก้าวไปข้างหน้าอย่างไร (position going forward) ผู้บรรยายทั้งสามท่านที่เป็นที่รู้จักอย่างมากในแวดวง (area) นี้ มีบทบาทในการเพิ่มการเข้าถึงเครดิตในละประเทศในโลกสำหรับ MSMEs ไม่ว่าจะโดยการแก้ไขกฎหมาย การสร้างศักยภาพ และการทำงานเกี่ยวกับการสร้างและพัฒนาตลาดเครดิต พวกเขาสามารถบอกให้เราทราบได้ว่าเกิดอะไรขึ้นบ้างจากการแพร่ระบาดของโควิด-19

Mr. John Wilson, Senior Specialist on Secured Transactions, World Bank

ในส่วนของภาครัฐ มีการเคลื่อนไหวจากธนาคารเพื่อพัฒนาการที่จะช่วยกระตุ้นการเข้าถึงเครดิตและช่วย SMEs แก้ไขผลกระทบต่อห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) ระหว่างช่วงฟื้นฟูวิกฤตโควิด-19 ได้แก่

๑. Direct Funding คือ รัฐมีการระดมและจัดสรรเงินทุนโดยไม่ผ่านตัวกลางทางการเงินแก่ภาคธุรกิจ MSMEs อย่างธนาคารโลกเองก็มักจะทำในรูปแบบของเงินกู้ development policy ซึ่งมีการระดมและจัดสรรเงินทุนให้กับสถาบันการเงินชั้นหนึ่ง (first tier) เพื่อให้ปล่อยเงินกู้ให้แก่ SMEs



๒. Credit Enhancement (การเสริมความน่าเชื่อถือของตราสาร) ไม่ว่าจะในรูปแบบของ partial credit หรือ reciprocal guarantees หรือ credit insurance และการรับประกันความแตกต่างระหว่างก่อนโควิดและหลังโควิดในเรื่องของสภาพคล่องทางการเงิน (cash flow performance)

๓. Borrower Subsidies ก็มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ การยืดระยะเวลาในการชำระเงิน การช่วยเหลือในการจ่ายดอกเบี้ยในช่วงระยะเวลาหนึ่ง การช่วยเหลือโดยมีการลงโทษ การปรับในกรณีที่มีการชำระเงินล่าช้า

๔. Sector Targeting โดยมีการแยกแยะกลยุทธ์หรือภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบ การมีโปรแกรมพิเศษสำหรับภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบ รวมไปถึงการระดมทุน การให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน และการกำหนดระยะเวลาการให้สินเชื่อพิเศษ

๕. Technology การพัฒนาการเข้าถึงเงินทุนโดยการพัฒนาเทคโนโลยี โดยการมีแพลตฟอร์มที่ให้บริการเกี่ยวกับการจัดหาเงินทุนของห่วงโซ่อุปทาน (supply chain financing) กระบวนการอนุมัติหรือการให้เครดิตโดยอัตโนมัติ การอนุมัติการดำเนินการ และการจัดสรรที่รวดเร็ว

๖. Legal Infrastructure ได้แก่ โครงสร้างของหลักประกันที่เหมาะสม การปรับปรุงกรอบของกฎหมายให้ดีขึ้น การทำให้กระบวนการง่ายขึ้น

สำหรับในส่วนของภาคเอกชน จะแบ่งการให้ความช่วยเหลือเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ การสนับสนุนสินเชื่อปัจจุบันในภาคส่วนเป้าหมาย ด้วยการพัฒนาคำแนะนำสำหรับธนาคารพาณิชย์ในการพวงเงินเชื่อ SMEs ปัจจุบันที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์โควิด-19 โดยการรับประกันที่เป็นสังหาริมทรัพย์ อย่างเช่น บัตรเครดิตและบัตรเดบิตสามารถรับเป็นทรัพย์สินหลักประกันและเป็นวิธีในการชำระเงิน โดยในเดือนที่ ๑-๓ จะให้ความสนับสนุน SMEs ด้วยหลักประกันแบบใหม่ที่เป็นสังหาริมทรัพย์ รวมไปถึงลูกหนี้การค้า (accounts receivables) และลูกหนี้บัตรเครดิต (credit card receivables) และในเดือนที่ ๔-๑๒ International Finance Corporation (IFC) จะให้คำปรึกษาแก่ธนาคารในการนำการตอบสนองต่อโควิดไปใช้ในการพัฒนาเครดิต โดยตั้งอยู่บนหลักประกันที่เป็นสังหาริมทรัพย์

ระยะที่ ๒ สินเชื่อใหม่ ซึ่งมีประโยชน์ในการปกป้องหลักทรัพย์ในการกู้ยืมปัจจุบัน การช่วย SMEs ในช่วงที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-๑๙ และทำให้มีพัฒนาการใช้การให้กู้โดยอ้างอิงหลักทรัพย์ (credit asset-based lending products) อย่างต่อเนื่อง

สำหรับหลักประกันที่เป็นสังหาริมทรัพย์ จะมีการพัฒนาจุดยืนของธนาคารเกี่ยวกับการกู้ก่อนมีโควิด (เปลี่ยนการกู้ที่ไม่มีหลักประกัน ให้เป็นการกู้มีหลักประกัน และสร้างบุริมสิทธิเพื่อประโยชน์ของผู้ให้กู้) โดยระยะที่ ๑ ให้มีการเพิ่มการให้กู้และการรีไฟแนนซ์ (refinance) หลักทรัพย์ โดยใช้ทรัพย์สินหลักประกัน และระยะที่ ๒ ให้มีการกู้เงินของ SMEs แบบใหม่โดยใช้การปล่อยสินเชื่อตามสินทรัพย์ (Asset-Based Lending)

เมื่อภาครัฐและภาคเอกชนร่วมมือกันจะทำให้ช่วยเหลือ SMEs ได้มากขึ้น โดยการใช้เงินทุนที่กระตุ้นการใช้ประโยชน์จากภาคเอกชนในการให้สินเชื่อต่อ SMEs ระหว่างภาวะวิกฤตในปัจจุบัน การค้าประกันของธนาคารเพื่อการพัฒนา ก็สามารถนำมาใช้เพื่อกระตุ้นธนาคารในการให้สินเชื่อแก่ SMEs

Mr. Marek Dubovec, Executive Director, National Law Centre

มาตรการจำนวนมากจากธนาคารกลางที่จะอำนวยความสะดวกในการให้สินเชื่อ (facilitate financing) ในระดับสูงสุด แต่ตามที่เห็นได้จากสถิติ จะมีความต้องการอย่างมากที่จะอำนวยความสะดวกใน



การให้สินเชื่อตั้งแต่ระดับล่าง ประเภทของสถาบันการเงินที่มีบทบาทในกระบวนการนี้ ที่เห็นได้ชัดเจน คือ ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ธนาคารของรัฐ ที่มีหนึ่งในจุดประสงค์การก่อตั้งในการอำนวยความสะดวกในการให้สินเชื่อ

มาตรการแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ มาตรการเอகชน เช่น ค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภค การดำเนินการของผู้กระทำโดยมีเหตุผลและโดยสุจริตทางธุรกิจ มาตรการรัฐ เช่น การให้กู้โดยรัฐ หลักประกันโดยรัฐ (public guarantees) เพื่อที่จะสร้างเครดิตในเรื่องของหลักประกัน (secured transaction) มาตรการทางกฎหมาย เช่น คู่มือการปฏิบัติงาน การแก้ไขกฎหมายของธนาคารโลก การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันที่ให้กู้ยืมเงิน เป็นต้น

ประเด็นบางประเด็นค่อนข้างมีความท้าทายสำหรับการร่างกฎหมาย คือ หลักประกัน โดยในทุกวันนี้ ตลาดรอง (secondary market) ไม่ได้มีการดำเนินการเลย จึงทำให้แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ผู้กู้จะได้รับมูลค่าของหลักประกัน (collateral value) ประเด็นอีกอย่างหนึ่งคือ หลักประกันโดยรัฐ (public guarantees) ซึ่งหลายการศึกษาชี้ว่า ผลกระทบของหลักประกันโดยรัฐ (public guarantees) ในการกู้ยืม คือ ทุกคนจะได้เครดิตในราคาที่ต่ำ

การเปลี่ยนไปสู่วิถีใหม่ (new normal) เราต้องการวิธีใหม่ที่มีการพัฒนาแล้ว กฎหมายว่าด้วยหลักประกัน (secured transaction) จะมีบทบาทสำคัญ ไม่เพียงแต่ต่อตลาดแรก (primary market) ซึ่ง MSMEs ได้รับเงินกู้เป็นจำนวนมาก แต่รวมไปถึงต่อตลาดรอง (secondary market) ด้วย สิ่งที่ธนาคารทำกับเงินกู้ที่มีหลักประกัน คือ การทวงถามหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้

สุดท้ายนี้ เกี่ยวกับ block chain มีการพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น สัปดาห์ที่แล้ว ธนาคารญี่ปุ่นประกาศจะพิจารณาสกุลเงินของธนาคารกลาง สิ่งที่น่าสนใจคือ เสถียรภาพทางการเงินเป็นจุดประสงค์ของ Central Bank Digital Currency (CBDC) เอง จะเห็นว่ามีคนให้คำมั่นว่าจะทำให้เกิดการฟื้นตัวให้ได้

Ms. Mary Ellen Iskenderian, President and CEO, Women's World Banking

ในหลายภาคส่วน ผู้หญิงจะเสียเปรียบในการเข้าถึงตลาด มีช่องว่างอย่างมากในเรื่องของการสำหรับ MSMEs ทั่วโลก เป็นส่วนใหญ่ของงานเอகชน และร้อยละ ๔๐ ของ GDP ธุรกิจที่มีผู้หญิงเป็นผู้นำมีจำนวนมาก แต่มีปัญหาในการเข้าถึงเครดิต อุปสรรคในการเข้าถึงเครดิตของผู้หญิง ได้แก่ การที่ประเทศส่วนใหญ่มีกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงเครดิตระหว่างผู้หญิงกับผู้ชาย การที่ประเทศจำนวนมากจำกัดการสิทธิเหนือทรัพย์สินของผู้หญิง และการมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินที่ไม่เท่าเทียม

ผลกระทบของโควิด-19 ให้เกิดความท้าทายในหลาย ๆ ด้าน คือ สภาวะที่ไม่สามารถคาดเดาได้และความไม่แน่นอน สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของพนักงานและลูกค้า ความเป็นผู้นำในช่วงภาวะวิกฤต การสูญเสียเครือข่ายลูกค้า (customer connection) การคงภารกิจให้ตอบสนองต่อผู้เปราะบาง แต่ก็ก่อให้เกิดโอกาสในการเดินหน้าด้านต่าง ๆ คือ การมองไปข้างหน้าและการคิดไปข้างหน้า การให้ความสำคัญที่ลูกค้า การพัฒนานวัตกรรม การให้ความสนับสนุนจากรัฐบาลและนายทุน การสนับสนุนการต่อสู้กับโควิด-19

นางสาวภัศราภรณ์ พุกแก้ว ผู้จัดรายงานการประชุม



นางสาวกรรรัตน์ นันทสิกร ผู้ตรวจรายงานการประชุม