



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการพัฒนารูปแบบการค้าประกันสินเชื่อ
สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย
ผ่านการถอดบทเรียนจากต่างประเทศ

จัดทำโดย นายนรพรพรช เพ็ชรตระกูล
รหัส 12010

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการพัฒนารูปแบบการค้าประกันสินเชื่อ
สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย
ผ่านการถอดบทเรียนจากต่างประเทศ

จัดทำโดย นายนรพรรัช เพ็ชรตระกูล
รหัส 12010

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภัทเรศ ศรีโชติ)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต วิมล คิตชอบ)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. กฤตินี ญัฏฐวุฒินิธิ์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

จากรายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปี 2562 โดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) พบว่า จำนวนผู้ประกอบการที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตามคำนิยามของกระทรวงอุตสาหกรรมมีทั้งสิ้นประมาณ 3.08 ล้านราย คิดเป็นร้อยละ 99.5 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมด ในขณะที่จำนวนการจ้างงานของ SMEs มีทั้งสิ้น 11.19 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 68.5 ของการจ้างงานทั้งหมดในประเทศ และเมื่อพิจารณาข้อมูลด้านรายได้แล้ว พบว่า สัดส่วนรายได้ของ SMEs นั้น มีมูลค่าเพียงร้อยละ 43 ของ GDP ทั้งประเทศเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่าผู้ประกอบการไทยส่วนใหญ่อยู่ในภาคธุรกิจ SMEs และต้องพึ่งพาแรงงานเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ SMEs ไทยยังไม่สามารถสร้างผลผลิตได้ดีเท่าที่ควร

อุปสรรคหนึ่งที่ทำให้ SMEs ไม่สามารถสร้างผลผลิตได้มากเท่าที่ควร คือ ปัญหาด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยข้อมูลจากศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย พบว่า ในปี 2561 มีจำนวน SMEs เพียงร้อยละ 41 เท่านั้น ที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ได้ ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากลักษณะของธุรกิจของ SMEs ที่มีความเสี่ยงสูงและอัตราการประสบความสำเร็จต่ำโดยเฉพาะในช่วงเริ่มประกอบกิจการ หรือไม่มีหลักประกันเพียงพอในการขอสินเชื่อ ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อให้กับ SMEs ได้เพียงพอกับความต้องการ

กลไกหนึ่งที่จะช่วยให้ SMEs สามารถเข้าถึงการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้ คือ การค้ำประกันสินเชื่อให้กับ SMEs โดยประเทศไทยมีองค์กรค้ำประกัน ได้แก่ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว

บสย. ได้มีการพัฒนาปรับปรุงผลิตภัณฑ์การค้ำประกันให้สามารถตอบสนองความต้องการของ SMEs และสถาบันการเงินได้ โดยเฉพาะในช่วงปี 2552 ที่รัฐบาลมีความจำเป็นในการช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs ในการเข้าถึงสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่เกิดภาวะตึงตัวขึ้น เนื่องจากเศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรป จึงได้มีการริเริ่มโครงการค้ำประกันสินเชื่อในลักษณะ Portfolio (Portfolio Guarantee Scheme: PGS) ขึ้น โดยรัฐบาลจะมีส่วนเข้ามารับผิดชอบในการจ่ายค่าประกันชดเชยให้กับสถาบันการเงินในส่วนที่เกินกว่าค่าธรรมเนียมที่ บสย. ได้รับ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการปล่อยสินเชื่อให้กับ SMEs ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงได้ยิ่งขึ้น ซึ่งโครงการ PGS ได้กลายเป็นผลิตภัณฑ์หลักของ บสย. ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยยอดค้ำประกันสินเชื่อของ บสย. ได้แสดงแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่องอย่างก้าวกระโดด ส่งผลให้ ณ สิ้นปี 2562 บสย. มีภาระค้ำประกันคงค้างทั้งสิ้น 350,803 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.08 ของ GDP

อย่างไรก็ดี รูปแบบการค้ำประกันสินเชื่อในรูปแบบของ Portfolio ของ บสย. ในปัจจุบันเป็นการค้ำประกันสินเชื่อแบบรวมกลุ่ม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายในส่วนที่เกินจากรายได้ค่าธรรมเนียมค้ำประกันของ บสย. ซึ่งการดำเนินการค้ำประกันในรูปแบบดังกล่าวก่อให้เกิดภาระทางการคลังเป็นจำนวนมาก โดยล่าสุดสิ้นเดือนกรกฎาคม 2563 รัฐบาลมีภาระคงค้างที่จะต้องชดเชยให้กับ บสย. เป็นจำนวนสูงถึง 63,567 ล้านบาท ซึ่งการที่ภาครัฐต้องใช้เงินงบประมาณเข้าไปชดเชยให้กับ บสย. ในลักษณะนี้ ถือว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Activities) รูปแบบหนึ่ง

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการประเมินความเหมาะสมของเงื่อนไขรูปแบบผลิตภัณฑ์โครงการ PGS ของ บสย. ทั้งในมุมมองเชิงหลักการและกรอบแนวคิดของการค้ำประกันและจากการสอบถามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประเมินความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการ PGS โดยเทียบระหว่างงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับ นอกจากนี้ ผู้จัดทำรายงานยังได้ศึกษารูปแบบการค้ำประกันในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศมาเลเซีย เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการค้ำประกันของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินการของ บสย. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและลดการพึ่งพางบประมาณลง

จากการศึกษาความเหมาะสมของรูปแบบการค้ำประกันโครงการ PGS (อ้างอิงจากโครงการ PGS ระยะที่ 8) พบว่า โครงการ PGS เป็นการค้ำประกันแบบ Portfolio ซึ่ง บสย. จะไม่มีภาระในการประเมินโครงการ หรือคัดกรองลูกหนี้แต่อย่างใด ทำให้อาจเกิดช่องโหว่ที่สถาบันการเงินจะผสมลูกหนี้ที่ไม่มีศักยภาพเข้ามาใน Port ได้ นอกจากนี้ เงื่อนไขของการจ่ายค่าประกันชดเชยในส่วนของความเสียหายร้อยละ 30 แรกของ Port โดยจะจ่ายค่าประกันชดเชยทันทีเมื่อสถาบันการเงินได้ยื่นฟ้องร้องคดีต่อศาล ยังอาจทำให้สถาบันการเงินละเลยกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ หรือติดตามทวงถามหนี้เช่นกัน

จากการสอบถามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า ทุกหน่วยงานเห็นพ้องถึงบทบาทของโครงการ PGS ในการมีส่วนช่วยผู้ประกอบการ SMEs ที่มีศักยภาพ แต่ขาดหลักประกันหรือหลักประกันไม่พอให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินในระบบได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดการจ้างงาน เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้แก่ผู้ประกอบการ ทำให้เกิดเม็ดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จากการที่โครงการ PGS ต้องพึ่งพางบประมาณเป็นจำนวนมาก ทำให้โครงการอาจขาดความต่อเนื่องและยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งยังมีความเห็นเกี่ยวกับการนำกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงของลูกค้าย่อยลูกค้า (Risk Based Pricing Model) เข้ามาใช้ ซึ่งจะช่วยให้ บสย. สามารถวิเคราะห์และกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบและอัตราค่าธรรมเนียมได้ตามความเสี่ยงของ SMEs อย่างแท้จริง นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีข้อกังวล

เกี่ยวกับเงื่อนไขเวลาการจ่ายค่าประกันชดเชยที่ต้องเริ่มเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องคดีก่อน ซึ่งอาจทำให้ลูกหนี้ถูกดำเนินคดีโดยไม่จำเป็น และก่อให้เกิดปัญหา Moral hazard ตามมาอีกด้วย

ในส่วนของการวิเคราะห์ Cost-Benefit Analysis ในการดำเนินโครงการ PGS พบว่างบประมาณที่รัฐบาลใช้สนับสนุนซึ่งถือเป็นต้นทุนของรัฐบาลในการสนับสนุน ยังไม่เกิดความคุ้มค่าเมื่อเทียบผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลคาดหวังจากการดำเนินโครงการ โดยรัฐบาลมีต้นทุนในการดำเนินโครงการ (งบประมาณสนับสนุนตลอดโครงการ) เฉลี่ยต่อรายอยู่ที่ 558,140 บาท ในขณะที่โครงการ PGS สร้างผลประโยชน์ให้กับเศรษฐกิจในแง่ของรายได้ของผู้ประกอบการ SMEs เพิ่มขึ้นเฉลี่ย 532,300 บาทต่อปี และก่อให้เกิดมูลค่าการจ้างงานเพิ่มขึ้น 2,853 บาท อย่างไรก็ตามโครงการ PGS ไม่ได้ช่วยให้รัฐบาลเก็บภาษีได้มากขึ้น สอดคล้องกับผลประโยชน์ในแง่ของกำไรสุทธิและอัตราส่วนผลประโยชน์ต่อสินทรัพย์ที่ไม่ได้ปรับตัวดีขึ้น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า โครงการ PGS ของ บสย. ประสบความสำเร็จในการสนับสนุนการเข้าถึงสินเชื่อ ทำให้ผู้ประกอบการ SMEs มีสภาพคล่องในการประกอบธุรกิจ นำไปสู่รายได้ (ยอดขาย) และมูลค่าการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามโครงการ PGS ยังคงไม่สามารถพัฒนาไปสู่การส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้อย่างยั่งยืน เห็นได้จาก ผลกำไรสุทธิปรับลดลงและไม่พบการเปลี่ยนแปลงของอัตราส่วนผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีที่ไม่ได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากการสนับสนุนผู้ประกอบการภายใต้โครงการ PGS

จากการศึกษารูปแบบการค้ำประกันในต่างประเทศ 3 แห่ง ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และประเทศมาเลเซีย พบประเด็นที่น่าสนใจที่อาจนำมาพิจารณาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยต่อไป ดังนี้

1. รัฐบาลในทุกประเทศมีส่วนสนับสนุนกลไกการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งทั้งในส่วนของการสนับสนุนเงินทุน ผ่านการจ่ายเงินสมทบหรือเพิ่มทุน และการอุดหนุนค่าประกันชดเชย โดยในกรณีของประเทศไทย รัฐบาลให้การสนับสนุนผ่านการอุดหนุนค่าประกันชดเชยเป็นหลัก

2. บสย. เลือกใช้การค้ำประกันในรูปแบบ Portfolio ซึ่ง บสย. จะไม่มีบทบาทในการประเมินความเสี่ยงหรือคัดกรองลูกค้า โดย บสย. ทำหน้าที่เพียงตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารเท่านั้น ในขณะที่องค์กรค้ำประกันในต่างประเทศจะเป็นผู้ประเมินความเสี่ยงของลูกค้า โดยมีการคิดอัตราค่าธรรมเนียม หรือกำหนดสัดส่วนการค้ำประกัน ในหลายระดับขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละราย

3. กรณีของประเทศไทย รัฐบาลยังคงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการสนับสนุนกลไกการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ผ่านการสนับสนุนงบประมาณประจำปีอย่างต่อเนื่อง และเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ (กระทรวงการคลังถือหุ้น ร้อยละ 95.49) ในขณะที่ในต่างประเทศจะเห็นได้ว่า ภาคเอกชนทั้งในภาค

สถาบันการเงินและภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในการสนับสนุนกลไกค้ำประกันสินเชื่อ SMEs อย่างมีนัยสำคัญ ผ่านการเงินสมทบ หรือถือหุ้นในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญ

4. กรณีประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี มีการใช้กลไกการประกันต่อเข้ามาช่วยในการบริหารความเสี่ยง อย่างไรก็ดี การประกันต่อดังกล่าวเป็นการโอนถ่ายความเสี่ยงขององค์กรค้ำประกันในระดับท้องถิ่นไปยังองค์กรรับประกันในระดับประเทศ

จากผลการศึกษาดังกล่าว สามารถวิเคราะห์สรุปเป็นข้อเสนอแนะได้ ดังนี้

1. บสย. ควรมีส่วนร่วมในการแบกรับความเสี่ยงในการดำเนินโครงการด้วย โดยรัฐบาลอาจลดสัดส่วนในการสนับสนุนการจ่ายค่าประกันชดเชยลงเล็กน้อย และโอนถ่ายภาระดังกล่าวให้ บสย. เป็นผู้บริหารความเสี่ยงเอง โดยการที่ บสย. มีภาระในการเข้ามาแบกรับความเสี่ยงอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อฐานะทางการเงินของ บสย. นำไปสู่ภาระงบประมาณในการเพิ่มทุนเพื่อแก้ไขปัญหาฐานะทางการเงินในอนาคต ซึ่งถือเป็นภาระผูกพันในลักษณะความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น อย่างไรก็ดี กลไกในการกำหนดให้ บสย. มีส่วนแบกรับภาระความเสี่ยงด้วยจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่าง ๆ มากขึ้น นอกจากนี้ การพิจารณาเพิ่มทุนจะต้องผ่านกระบวนการงบประมาณแบบปกติ ซึ่งจะต้องมีชี้แจงสาเหตุ ความจำเป็น ความคุ้มค่า แผนในการรองรับการเพิ่มทุนต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณมากกว่าการดำเนินโครงการแบบนโยบายกึ่งการคลังทั้งหมดในปัจจุบัน

2. บสย. อาจทำการประกันต่อเพื่อเป็นการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม หาก บสย. ต้องมีการแบกรับความเสี่ยงในการค้ำประกันร่วมด้วย ทั้งนี้ จากการศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศ พบว่า ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีมีกลไกการทำประกันต่อ โดยเป็นการทำประกันต่อระหว่างองค์กรค้ำประกันในระดับท้องถิ่นกับหน่วยงานที่รับประกันต่อในระดับประเทศ ซึ่งในกรณีของ บสย. การค้ำประกันครอบคลุมในระดับประเทศ ทำให้มีการโอนถ่ายความเสี่ยงระหว่างท้องถิ่น (จังหวัด) ในตัวอยู่แล้ว ดังนั้น ในกรณีของ บสย. จึงควรเป็นการทำประกันต่อกับองค์กรรับประกันต่อในระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการโอนถ่ายความเสี่ยงออกจาก บสย. โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่กระทบต่อผลประกอบการของ SMEs พร้อมกันทั้งประเทศ

3. ภาคเอกชนทั้งสถาบันการเงินและผู้ประกอบการควรเพิ่มความมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของด้วย โดยการสนับสนุนการเพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นของภาคเอกชนใน บสย. หรือการนำกลไกการจ่ายเงินสมทบรายปีเข้ามาใช้ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญจะเป็นการสร้างแรงจูงใจในการป้องกันปัญหา Moral hazard ของสถาบันการเงินได้ อย่างไรก็ดี รัฐบาลควรคงสัดส่วนการเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ไว้เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายในการสนับสนุน SMEs ในเชิงรุกได้ภายใต้การบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม โดยไม่นำความสามารถในการทำกำไรมาเป็นเป้าหมายหลักขององค์กร

4. บสย. ควรพัฒนาผลิตภัณฑ์อื่น ๆ นอกเหนือจากโครงการ PGS (แบบทั่วไป) เพิ่มขึ้น รูปแบบของโครงการ PGS ในปัจจุบันมีข้อดีคือการอนุมัติการค้าประกันที่รวดเร็ว เนื่องจากไม่มีการพิจารณาความเสี่ยงเป็นรายลูกค้า มีอัตราค่าธรรมเนียมเท่ากันทุกกรณี อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า โครงการ PGS ยังคงไม่สามารถพัฒนาไปสู่การส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น บสย. จึงควรมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ค้าประกันในเชิงรุกและมุ่งเจาะกลุ่มเป้าหมายผู้ประกอบการที่เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น โดยอาจมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและสัดส่วนการค้าประกันที่นำไปสู่การสนับสนุนและการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งการค้าประกันเป็นรายกลุ่มเป้าหมายจะเอื้อต่อการสร้างความเชี่ยวชาญของ บสย. ในแต่ละกลุ่ม และจะเป็นสะพานเชื่อมต่อด้านข้อมูลในการจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อประเมินระดับความเสี่ยงรายลูกค้าของ บสย. (Risk-based pricing) ต่อไป

5. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมบังคับคดี ธนาคารแห่งประเทศไทย ควรมีการร่วมกันพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการฟ้องร้องคดีของประเทศไทยมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ บสย. สามารถกำหนดเงื่อนไขการจ่ายค่าประกันชดเชยที่รัดกุมและไม่เกิดช่องโหว่ของการเกิด Moral hazard ในระยะยาวต่อไป อาทิ การจ่ายค่าประกันชดเชยเพียงส่วนหนึ่งของความเสียหายจริง ทั้งนี้ แนวทางในการแก้ไขปัญหา Moral hazard ในระยะสั้นถึงปานกลาง อาจกระทำได้ผ่านการสนับสนุนให้สถาบันการเงินเพิ่มสัดส่วนความเป็นเจ้าของใน บสย. รวมทั้งการกำหนดให้มีแรงจูงใจ หรือบทลงโทษ เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีการป้องกันหนี้เสียมากยิ่งขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภัทเรก ศรโชติ ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และอาจารย์ที่ปรึกษาอีก 2 ท่าน ได้แก่ เอกอัครราชทูต วิมล คิตชอบ และรองศาสตราจารย์ ดร.กฤตินี ญัฐวุฒิสิริ ที่ได้ให้คำแนะนำทั้งในส่วนของทฤษฎี หลักการ และแนวคิดของหัวข้อการศึกษา ตลอดจนให้ข้อคิดมุมมองในเชิงมิติของต่างประเทศและการนำไปใช้ประโยชน์ต่อประเทศ ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่เคารพทั้ง 3 ท่าน ที่ได้ช่วยชี้แนะแนวทางการจัดทำรายงานการศึกษา ทำให้ผู้เขียนสามารถจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้ได้เสร็จสมบูรณ์ตามที่มุ่งหวังไว้

ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณท่านผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังทุกท่านที่สนับสนุนและให้โอกาสผู้เขียนเข้ารับการศึกษาดูงานหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ของกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งขอขอบคุณผู้อำนวยการสำนักนโยบายการคลังและเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ในสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่ต้องรับภาระงานเพิ่มขึ้นในช่วงที่ผู้เขียนมาเข้าร่วมการอบรมนี้

นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ นายนवल ภิญญอนันตพงษ์ เศรษฐกรชำนาญการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่ได้สนับสนุนข้อมูล ตัวเลข และเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้ จนสำเร็จลุล่วงอย่างสมบูรณ์ และขอขอบคุณ นายชาญณรงค์ จางกิตติรัตน์ เศรษฐกรชำนาญการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่ช่วยประสานงานเกี่ยวกับแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และขอขอบคุณ นางสาววริษา อัทธายุวรรณ เศรษฐกรปฏิบัติการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่ช่วยอ่านและพิสูจน์อักษรของรายงานการศึกษานี้

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ (สถาบันฯ) และคณะเจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ ทุกท่านที่ได้จัดทำหลักสูตรซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเรียนรู้และพัฒนาตนเองไปสู่การเป็นผู้บริหาร/ผู้นำที่ดีมีคุณภาพขององค์กรต่อไปในอนาคต สุดท้ายนี้ ที่จะขาดเสียไม่ได้เลย คือ ขอขอบคุณเพื่อน ๆ นักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ทุกท่าน สำหรับมิตรภาพและมิตรจิต ความร่วมมือร่วมใจ ความสนุกสนาน และความเป็นกันเองที่มีให้กัน ทำให้การอบรมในครั้งนี้เต็มไปด้วยความสุข และจะเป็นความทรงจำที่ดีตลอดไป นอกเหนือจากความรู้อันเข้มข้นที่ได้รับจากการอบรมในครั้งนี้

นรพรช เพ็ชรตระกูล

กันยายน 2563

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ญ
สารบัญตาราง	ฎ
สารบัญภาพ	ฏ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 คำถามการศึกษา	4
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดทฤษฎี	6
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	16
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	18
บทที่ 3 ผลการศึกษา	20
3.1 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการ PGS	20
3.2 การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบโครงการ PGS	23
3.3 ผลการสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีต่อโครงการ PGS	25
3.4 การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินโครงการ PGS	27
3.5 การศึกษารูปแบบการค้ำประกันในต่างประเทศ	28
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	42
4.1 สรุปผลการศึกษา	42
4.2 ข้อเสนอแนะ	45
บรรณานุกรม	49
ภาคผนวก	51
ประวัติผู้เขียน	59

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	Fiscal Risk Matrix ของรัฐบาล	8
ตารางที่ 2	Fiscal Risk Matrix กับความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินโครงการ PGS	23
ตารางที่ 3	อัตราค่าธรรมเนียมตามระดับความเสี่ยงของ CGC	32
ตารางที่ 4	รายละเอียดผลิตภัณฑ์ค้ำประกันของ KODIT	34
ตารางที่ 5	สัดส่วนการค้ำประกันของ KODIT	35
ตารางที่ 6	ตัวอย่างรายละเอียดผลิตภัณฑ์ค้ำประกันในประเทศมาเลเซีย	37
ตารางที่ 7	เปรียบเทียบรูปแบบการค้ำประกันของประเทศไทยกับต่างประเทศ	40

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	แนวโน้มยอดค้าประกันของ บสย. ปี 2550–2562	3
ภาพที่ 2	สรุปกรอบแนวคิดกับแนวทางในการศึกษา	18
ภาพที่ 3	ภาระงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ บสย. ปี 2553–2563	21
ภาพที่ 4	กลไกการจ่ายค่าประกันชดเชยภายใต้โครงการ PGS ระยะที่ 8	22
ภาพที่ 5	สรุปผลการวิเคราะห์ต้นทุน–ผลประโยชน์ของโครงการ PGS	28
ภาพที่ 6	กลไกการสนับสนุนการค้าประกันสินเชื่อ SMEs จากภาครัฐของประเทศญี่ปุ่น	30
ภาพที่ 7	สัดส่วนการแบกรับความเสี่ยงของการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ในประเทศญี่ปุ่น	30
ภาพที่ 8	ระบบการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ในสาธารณรัฐเกาหลี	33
ภาพที่ 9	ระบบการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ของประเทศมาเลเซีย	36

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากรายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปี 2562 โดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) พบว่า จำนวนผู้ประกอบการที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตามคำนิยามของกระทรวงอุตสาหกรรมมีทั้งสิ้นประมาณ 3.08 ล้านราย คิดเป็นร้อยละ 99.5 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมด ในขณะที่จำนวนการจ้างงานของ SMEs มีทั้งสิ้น 11.19 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 68.5 ของการจ้างงานทั้งหมดในประเทศ และเมื่อพิจารณาข้อมูลด้านรายได้แล้ว พบว่า สัดส่วนรายได้ของ SMEs นั้น มีมูลค่าเพียงร้อยละ 43 ของ GDP ทั้งประเทศเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่าผู้ประกอบการไทยส่วนใหญ่อยู่ในภาคธุรกิจ SMEs และต้องพึ่งพาแรงงานเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ SMEs ไทยยังไม่สามารถสร้างผลผลิตได้ดีเท่าที่ควร

อุปสรรคหนึ่งที่ทำให้ SMEs ไม่สามารถสร้างผลผลิตได้มากเท่าที่ควร คือ ปัญหาด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยข้อมูลจากศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย พบว่า ในปี 2561 มีจำนวน SMEs เพียงร้อยละ 41 เท่านั้น ที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ได้ ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากลักษณะของธุรกิจของ SMEs ที่มีความเสี่ยงสูงและอัตราการประสบความสำเร็จต่ำโดยเฉพาะในช่วงเริ่มประกอบกิจการ หรือไม่มีหลักประกันเพียงพอในการขอสินเชื่อ ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อให้กับ SMEs ได้เพียงพอกับความต้องการ

กลไกหนึ่งที่จะช่วยให้ SMEs สามารถเข้าถึงการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้ คือ การค้ำประกันสินเชื่อให้กับ SMEs โดยประเทศไทยมีองค์กรค้ำประกัน ได้แก่ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2534 โดย ณ สิ้นปี 2562 มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่มีสัดส่วนร้อยละ 95.49 รองลงมาคือธนาคารออมสิน ร้อยละ 0.94 ธนาคารพาณิชย์ 9 แห่ง รวมทั้งสิ้นร้อยละ 3.21 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ร้อยละ 0.18 และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินอีกร้อยละ 0.18

บสย. ได้มีการพัฒนาปรับปรุงผลิตภัณฑ์การค้ำประกันให้สามารถตอบสนองความต้องการของ SMEs และสถาบันการเงิน โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะช่วงเวลาดังนี้

1) ระยะที่ 1 (ช่วงปี 2534–2541) รูปแบบการค้าประกันที่ บสย. ใช้ในช่วงเริ่มต้นก่อตั้งเป็นการพิจารณาอนุมัติการค้าประกันลูกค้าแต่ละรายโดย บสย. เอง โดยมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงและคิดอัตราค่าธรรมเนียมตามความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละราย นอกจากนี้ ยังจำกัดการให้บริการการค้าประกันเฉพาะวิสาหกิจขนาดย่อมที่เป็นลูกค้าของสถาบันการเงินที่ถือหุ้นกับ บสย. เท่านั้น ทั้งนี้ปริมาณการค้าประกันของ บสย. ในช่วงเริ่มต้นอยู่ในวงจำกัดและไม่เป็นที่นิยมมากนัก โดยในปี 2541 บสย. มียอดการค้าประกันคงเหลืออยู่ที่ 1,525 ล้านบาท หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.03 ของ GDP

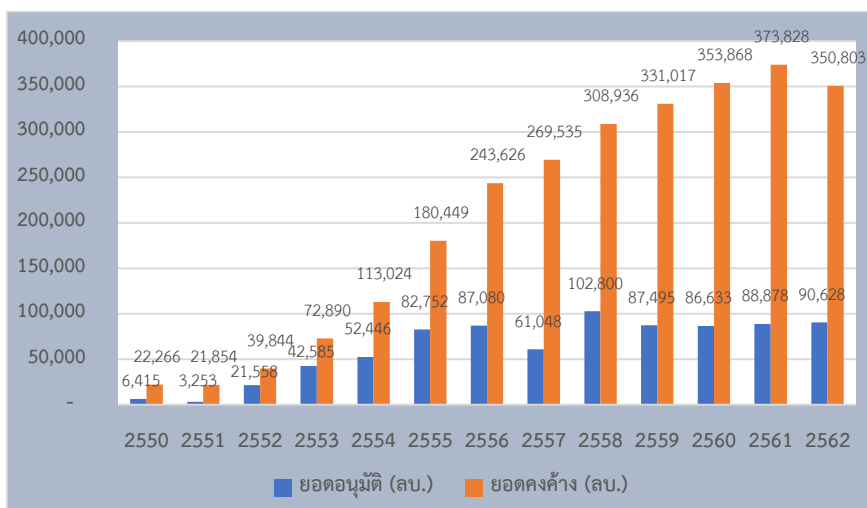
2) ระยะที่ 2 (ช่วงปี 2542–2551) ต่อมา บสย. ได้มีการปรับปรุงเงื่อนไขการค้าประกันต่าง ๆ เพื่อให้สามารถสนับสนุนการเข้าถึงสินเชื่อของ SMEs ได้มากยิ่งขึ้น อาทิ การเก็บอัตราค่าธรรมเนียมเดียวในทุกกรณี ขยายกลุ่มลูกค้าให้ครอบคลุมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยไม่จำกัดเงื่อนไขของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ ยังมีการตัดกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงรายลูกค้าที่ใช้เวลานานให้เหลือเพียงการตรวจสอบหลักเกณฑ์และเอกสารลูกค้าที่ผ่านการวิเคราะห์ความเสี่ยงของสถาบันการเงินมาแล้วให้ครบถ้วนเท่านั้น โดยกำหนดให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการแบ่งรับความเสี่ยงจากความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น (Risk Participation: RP) ซึ่งหลังจากได้มีการปรับปรุงข้อกำหนดต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้ บสย. มีการค้าประกันคงค้างขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน อยู่ที่ 21,854 ล้านบาท ณ สิ้นปี 2551 หรือคิดเป็นร้อยละ 0.23 ของ GDP เพิ่มขึ้นเกือบ 15 เท่าเมื่อเทียบกับปี 2541

3) ระยะที่ 3 (ปี 2552 ถึงปัจจุบัน) จากความจำเป็นในการช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs ในการเข้าถึงสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่เกิดภาวะตึงตัวขึ้น เนื่องจากเศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรปในปี 2552 จึงได้มีการริเริ่มโครงการการค้าประกันสินเชื่อในลักษณะ Portfolio (Portfolio Guarantee Scheme: PGS) ขึ้น โดยรัฐบาลจะมีส่วนเข้ามารับผิดชอบในการจ่ายค่าประกันชดเชยให้กับสถาบันการเงินในส่วนที่เกินกว่าค่าธรรมเนียมที่ บสย. ได้รับ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการปล่อยสินเชื่อให้กับ SMEs ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงได้ยิ่งขึ้น ซึ่งโครงการ PGS ได้กลายเป็นผลิตภัณฑ์หลักของ บสย. ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ นอกเหนือจากโครงการ PGS ที่เป็นผลิตภัณฑ์หลักของ บสย. (โครงการ PGS ระยะที่ 1–8) แล้ว บสย. ยังได้พัฒนาในรูปแบบการค้าประกันต่าง ๆ ขึ้นมาอีกหลายโครงการ ซึ่งจะมีเงื่อนไขที่แตกต่างเฉพาะออกไป เช่น

- (1) โครงการ PGS รายสถาบัน ซึ่งเป็นโครงการเชิงพาณิชย์ปกติ โดยไม่มีการสนับสนุนจากรัฐบาล
- (2) โครงการ PGS Flood 2011 เพื่อช่วยเหลือ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากมหาอุทกภัยในปี 2554
- (3) โครงการ PGS New/Startup เพื่อสนับสนุน SMEs ที่ก่อตั้งกิจการใหม่ไม่เกิน 2 ปี และ
- (4) โครงการ PGS Startup & Innovation เพื่อสนับสนุน SMEs ด้านเทคโนโลยีนวัตกรรมที่ก่อตั้งกิจการใหม่ไม่เกิน 3 ปี

หลังจากเข้าสู่ระยะที่ 3 ยอดการค้าประกันสินเชื่อของ บสย. ได้แสดงแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่องอย่างก้าวกระโดด โดยจากเดิมที่อนุมัติการค้าประกันสินเชื่อได้ไม่ถึง 10,000 ล้านบาทต่อปี ในปี

2552 บสย. สามารถอนุมัติการค้าประกันได้สูงถึง 21,558 ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้นเกือบ 6 เท่า จากปีก่อนหน้า และในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2558–2562) บสย. สามารถอนุมัติการค้าประกันสินเชื่อใหม่ สูงถึงประมาณ 80,000–100,000 ล้านบาทต่อปีได้อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ ณ สิ้นปี 2562 บสย. มีภาระค้าประกันคงค้างทั้งสิ้น 350,803 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.08 ของ GDP



ภาพที่ 1 แนวโน้มยอดค้าประกันของ บสย. ปี 2550–2562

ที่มา: รายงานประจำปีของ บสย.

อย่างไรก็ดี รูปแบบการค้าประกันสินเชื่อในรูปแบบของ Portfolio ของ บสย. ในปัจจุบัน เป็นการค้าประกันสินเชื่อแบบรวมกลุ่ม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนงบประมาณ สำหรับการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายในส่วนที่เกินจากรายได้ค่าธรรมเนียมค้าประกันของ บสย. ซึ่งการดำเนินการค้าประกันในรูปแบบดังกล่าวก่อให้เกิดภาระทางการคลังเป็นจำนวนมาก โดยล่าสุด ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2563 รัฐบาลมีภาระคงค้างที่จะต้องชดเชยให้กับ บสย. เป็นจำนวนสูงถึง 63,567 ล้านบาท ซึ่งการที่ภาครัฐต้องใช้เงินงบประมาณเข้าไปชดเชยให้กับ บสย. ในลักษณะนี้ ถือว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Activities) รูปแบบหนึ่ง

ในการนี้ จะเห็นได้ว่ารูปแบบการค้าประกันของ บสย. ที่ยังคงพึ่งพาการชดเชยจากภาครัฐ เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ บสย. ยังคงไม่สามารถหารายได้จากค่าธรรมเนียมค้าประกันมาจุนเจือ ให้เพียงพอกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการค้าประกันในรูปแบบดังกล่าวได้นั้น ย่อมส่งผลให้กลไก การค้าประกันที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันที่ ยังคงพึ่งพาเงินจากภาครัฐเป็นจำนวนมากนั้น อาจยังเป็น รูปแบบที่ไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษารูปแบบการค้าประกันสินเชื่อ ในประเทศต่าง ๆ ที่มีความคล้ายคลึงทางเศรษฐกิจกับประเทศไทย เพื่อหาตัวอย่างรูปแบบที่ดำเนินการ

แล้วประสบผลสำเร็จในประเทศต่าง ๆ ที่สามารถจะนำมาปรับใช้เป็นตัวแบบการค้าประกันสินเชื่อในรูปแบบใหม่ให้กับประเทศไทยในลักษณะที่สามารถลดการพึ่งพาจากภาครัฐให้น้อยลงกว่ารูปแบบที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

รายงานการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1.2.1 ศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ที่มีให้บริการอยู่ในประเทศไทย

1.2.2 ศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ที่มีให้บริการอยู่ในประเทศต่าง ๆ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น และประเทศมาเลเซีย เป็นต้น

1.2.3 เสนอแนะรูปแบบการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยสามารถดำเนินการในรูปแบบที่ลดการพึ่งพาจากภาครัฐให้น้อยกว่าในปัจจุบันได้

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ศึกษารูปแบบการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ของประเทศไทยที่ดำเนินการโดย บสย. อยู่ในปัจจุบัน

1.3.2 ศึกษารูปแบบการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ของต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น และประเทศมาเลเซีย เป็นต้น

1.4 คำถามการศึกษา

รูปแบบการค้าประกันสินเชื่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ บสย. ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่อย่างไร ซึ่งควรศึกษาจากรูปแบบการค้าประกันสินเชื่อในประเทศต่าง ๆ โดยพิจารณาจากหลาย ๆ มิติ เช่น มิติของความคุ้มค่า หรือมิติการพึ่งพาจากภาครัฐ เป็นต้น

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

ดำเนินการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร ดังนี้

1.5.1 รวบรวมข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับหลักการและแนวคิดการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ในเชิงทฤษฎี รวมถึงในมุมมองจากกรณีตัวอย่างองค์กรค้าประกันในต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบ บทบาท แลผลประโยชน์ที่องค์กรค้าประกันมีให้ต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม และแนวทางในการออกแบบรูปแบบการค้าประกันที่เหมาะสมขององค์กรค้าประกัน

1.5.2 รวบรวมข้อมูลจาก (1) รายงานประจำปีของ บสย. (2) รายงานการประชุมภายในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ที่เกี่ยวข้องกับ บสย. (3) รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน บสย. โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบการค้าประกันที่ผ่านมาของ บสย. เพื่อใช้ประเมินรูปแบบการค้าประกันและวิเคราะห์สภาพปัญหาในประเด็นการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐของ บสย.

1.5.3 จัดทำแบบสอบถามเพื่อรวบรวมความคิดเห็นและมุมมองที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการดำเนินโครงการ PGS ในปัจจุบันทั้งจากผู้ดำเนินโครงการ (เจ้าหน้าที่ของ บสย.) ผู้กำกับดูแล (เจ้าหน้าที่ของ สศค.) และผู้รับบริการ (เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน)

1.5.4 รวบรวมบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรค้าประกันต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงรายงานประจำปีขององค์กรค้าประกันในต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น และประเทศมาเลเซีย เป็นต้น เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบการค้าประกัน รวมทั้งแนวทางการสนับสนุนจากภาครัฐ หรือการมีส่วนร่วมในการให้การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกที่เป็นภาคเอกชน เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์และเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการเสนอแนะรูปแบบการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยสามารถดำเนินการในรูปแบบที่ลดการพึ่งพาจากภาครัฐให้น้อยกว่าในปัจจุบันได้ ทั้งนี้ อาจมีการกระจายความเสี่ยงบางส่วนไปยังองค์กรค้าประกันในต่างประเทศ ผ่านความร่วมมือแบบทวิภาคี (Bi-lateral) หรือพหุภาคี (Multi-lateral)

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

ภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลังจะสามารถนำข้อเสนอแนะในส่วนจากรูปแบบการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ซึ่งสามารถลดการพึ่งพาจากภาครัฐให้น้อยลงกว่าในปัจจุบัน ไปปรับใช้กับ บสย. ได้ พร้อมทั้งสามารถกระจายความเสี่ยงบางส่วนไปยังองค์กรค้าประกันในต่างประเทศ ผ่านความร่วมมือแบบทวิภาคี (Bi-lateral) หรือพหุภาคี (Multi-lateral)

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.2 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาของตลาดสินเชื่อ SMEs กับบทบาทขององค์กรกำกับ

ในหลักการเชิงเศรษฐศาสตร์ ตลาดสินเชื่อ SMEs มีความล้มเหลวของกลไกตลาด (Market failure) เกิดขึ้นจากปัญหาของความไม่สมมาตรทางข้อมูล (Information Asymmetry) เนื่องจากสถาบันการเงินจะไม่สามารถเข้าถึงหรือรู้ถึงความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ประกอบการ SMEs ได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น สถาบันการเงินจึงกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการ SMEs ต้องวางหลักประกัน ในขณะที่ผู้ประกอบการ SMEs ส่วนใหญ่มักมีสินทรัพย์ไม่มาก ทำให้ไม่สามารถวางหลักประกันได้ในระดับที่เพียงพอกับเงื่อนไขที่สถาบันการเงินต้องการได้ นอกจากนี้ เพื่อเป็นการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ จากสถิติในอดีต สถาบันการเงินยังอาจกำหนดให้ผู้ประกอบการ SMEs ต้องยื่นหลักฐานหรืองบการเงินย้อนหลัง ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการ SMEs ในระยะเริ่มต้น (Startup) ไม่สามารถยื่นหลักฐานหรืองบการเงินย้อนหลังที่ยาวนานเพียงพอได้ ผู้ประกอบการ SMEs กลุ่มหนึ่ง แม้ว่าอาจจะมีศักยภาพในการชำระหนี้แต่ไม่มีข้อมูลพิสูจน์ที่เพียงพอ จึงถูกปฏิเสธการพิจารณาสินเชื่อแต่แรก

นอกจากนี้ ตลาดสินเชื่อ SMEs ยังอาจเกิดปัญหาการคัดเลือกแบบไม่พึงประสงค์ (Adverse selection) ขึ้น เนื่องจากค่าใช้จ่ายของสถาบันการเงินในการวิเคราะห์ความเสี่ยงและตรวจสอบการประกอบกิจการของผู้ประกอบการ SMEs ย่อมไม่คุ้มกับรายได้ดอกเบี้ยที่ได้รับ เนื่องจากวงเงินสินเชื่อที่ผู้ประกอบการต้องการมีจำนวนน้อย ซึ่งการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในระดับที่สูงเกินไป (เพื่อให้คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น) อาจทำให้มีแต่ผู้ที่มีความเสี่ยงสูงมากที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนช่องทางอื่นได้เข้ามาใช้บริการ สถาบันการเงินส่วนหนึ่งจึงเลือกที่จะไม่เข้าไปทำธุรกิจในตลาดสินเชื่อ SMEs แต่แรก

การกำกับสินเชื่อจึงมีบทบาทในการสนับสนุนผู้ประกอบการ SMEs ที่มีศักยภาพแต่มีหลักประกันไม่เพียงพอ ให้สามารถเข้าถึงสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการทำให้มูลค่าหลักประกันที่สถาบันการเงินกำหนดลดลงและทำให้ค่าใช้จ่ายในการวิเคราะห์ความเสี่ยงลดลง นอกจากนี้ ยังมีส่วนช่วยกระจายความเสี่ยงระหว่างสถาบันการเงินในแต่ละพื้นที่ได้ (Green, 2546; Deelen & Molenaar, 2547; Levitsky, 2540)

2.1.2 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงทางการคลัง ภาระทางการคลัง และกิจกรรมกึ่งการคลัง¹

ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk) หมายถึง สถานการณ์ที่รัฐบาลอาจจะต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตทางการคลังในอนาคต ซึ่งอาจเกิดจากการดำเนินงานที่ขาดดุลของรัฐบาลติดต่อกันเป็นเวลานาน การรับโอนหนี้จากรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินต่าง ๆ รวมทั้งภาระชดเชยที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal Activities) ของรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ทั้งนี้ ปัจจัยดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการคลังของรัฐบาลและส่งผลให้รัฐบาลอาจจะต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่ภาระหนี้ในระดับที่สูงเกินกว่ากำหนดได้

ภาระทางการคลัง หมายถึง ภาระหรือหนี้ที่รัฐจะต้องหรืออาจจะต้องชำระคืนโดยจ่ายจากเงินงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่ภาระทางการคลังจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง และจะมีผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งธนาคารโลก² ได้แบ่งภาระทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix) เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) จำแนกตามความน่าจะเป็นที่อาจเกิดขึ้น (โดยอาจจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนหรือมีความน่าจะเป็นในการเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น) และ (2) จำแนกตามความชัดเจนตามกฎหมาย ดังนี้

1) จำแนกตามความน่าจะเป็นที่อาจเกิดขึ้น

1.1) ภาระโดยตรง (Direct Liability) เป็นภาระที่รัฐจะต้องจ่ายชำระโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อครบกำหนดชำระ เช่น เงินเดือนข้าราชการ และหนี้สินรัฐบาล (พันธบัตร และตั๋วสัญญาใช้เงิน) เป็นต้น

1.2) ภาระผูกพัน (Contingent Liability) เป็นภาระที่รัฐจะต้องชำระเมื่อเกิดเหตุการณ์หรือสถานการณ์บางอย่างขึ้น เช่น การค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ หากรัฐวิสาหกิจไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ชำระหนี้ให้แทน แต่หากรัฐวิสาหกิจมีเงินชำระหนี้เองได้ ก็จะไม่เป็นภาระแก่รัฐบาล

2) จำแนกตามความชัดเจนทางกฎหมายและข้อผูกพัน

2.1) ภาระที่ชัดเจน (Explicit Liability) เป็นข้อผูกพันของรัฐบาลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายหรือสัญญาที่รัฐต้องชำระอย่างแน่นอน เช่น การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การชำระหนี้ตามสัญญาเงินกู้ของรัฐบาลที่กู้โดยตรง และการชำระคืนหนี้ที่รัฐได้ค้ำประกันไว้ เป็นต้น

¹ วิมล ชาตะมีนาและคณะ (2550).

² Hana, P. (1998).

2.2) ภาระโดยนัย (Implicit Liability) เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล แม้ว่าจะไม่กำหนดเป็นกฎหมายหรือลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง แต่ถูกคาดหวังจากสาธารณชนให้ รัฐบาลต้องรับผิดชอบตามหลักจริยธรรมและคุณธรรม รวมทั้งจากแรงกดดันทางการเมืองและจากการเกิด ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น การรับภาระหนี้แทนให้แก่รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นเมื่อดำเนินกิจการ ล้มเหลวแม้ว่ารัฐบาลไม่ได้รับประกันหนี้ก็ตาม เป็นต้น

ทั้งนี้ ภาระทางการคลังสามารถแบ่งตามลักษณะความเสี่ยงทางการคลังข้างต้น ดังมีรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 Fiscal Risk Matrix ของรัฐบาล

	ภาระโดยตรง (Direct Liability)	ภาระผูกพัน (Contingent Liability)
ภาระ ที่ชัดเจน (Explicit Liability)	<ul style="list-style-type: none"> - หนี้ของรัฐบาลจากการออกพันธบัตร ตัว เงินคลัง ตัวสัญญาใช้เงิน หรือสัญญาเงินกู้ - รายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค และค่าก่อสร้าง ในโครงการต่าง ๆ เป็นต้น - ค่าใช้จ่ายชดเชยภาระคงค้างของกิจกรรม กิจการคลังที่รัฐมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจ ดำเนินการ 	<ul style="list-style-type: none"> - การค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจและ หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล เช่น การชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจหรือ โครงการรัฐ กรณีมีผลการดำเนินงาน ขาดทุน เป็นต้น - การประกันความเสี่ยงทางการค้า อัตรา แลกเปลี่ยน หรือการประกันภัยอื่น ๆ เช่น การรับประกันเงินฝากให้แก่ ประชาชนที่นำมาฝากที่สถาบันการเงิน เป็นต้น
ภาระโดยนัย (Implicit Liability)	<ul style="list-style-type: none"> - การจ่ายเงินบำนาญ และสวัสดิการให้แก่ ข้าราชการที่จะเกษียณในอนาคต - การจ่ายผลประโยชน์ทางสังคมให้แก่ ผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคม ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต - การจ่ายเงินชดเชยให้แก่กองทุน หลักประกันสุขภาพในอนาคต - การจ่ายเงินชดเชยให้แก่กองทุนทางด้าน การศึกษาในอนาคต เช่น กองทุนเงิน ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> - การจ่ายชดเชยให้แก่รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐบาล เอกชน และ ธนาคารกลางที่ดำเนินการล้มเหลว แม้ว่ารัฐบาลไม่ได้ค้ำประกันหนี้ก็ตาม (การเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงิน เฉพาะกิจและรัฐวิสาหกิจในโครงการ กิจกรรมกิจการคลัง หากมีผลการ ดำเนินงานขาดทุน) - การจ่ายชดเชยให้แก่ประชาชน เอกชน และหน่วยงานอื่น ๆ ในกรณีเกิดภัยพิบัติ

ที่มา: วิมล ชาตะมีนาและคณะ (2550)

กิจกรรมกึ่งการคลัง กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้นิยามกิจกรรมกึ่งการคลัง ดังนี้ “Quasi-fiscal Activities: Activities (under the direction of government) of central banks, public financial institutions, and nonfinancial public enterprises that are fiscal in character– that is, in principle, they can be duplicated by specific fiscal measures, such as taxes, subsidies or other direct expenditures, even though precise quantification can in some cases be very difficult.”³ ซึ่งก็สอดคล้องกับนิยามกิจกรรมกึ่งการคลังของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังที่ว่า “การดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายรัฐบาลผ่านหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น ธนาคารกลาง สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลสามารถแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในหน่วยงานอื่นได้ เพื่อให้มีการดำเนินการตามที่รัฐบาลต้องการ โดยรัฐบาลไม่ต้องเสนองบประมาณผ่านสภา แต่อาจมีผลกระทบเป็นภาระของรัฐบาลได้ในอนาคต หากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมีความเสียหายเกิดขึ้น”⁴

การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังจะช่วยเพิ่มความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนยังช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนงบประมาณของรัฐบาล และช่วยให้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหายุ่งยากงบประมาณที่จำกัดได้ นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่าน SFIs หรือรัฐวิสาหกิจจะช่วยให้รัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนได้ตรงกลุ่มเป้าหมายและมีความรวดเร็วในการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากนโยบายการคลังมีขั้นตอนในการขอและเบิกจ่ายงบประมาณที่มีระยะเวลาอันยาวนาน อาจไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้ทันทั่วถึง รวมทั้งกิจกรรมกึ่งการคลังยังช่วยให้เกษตรกร หรือ SMEs ขนาดย่อมได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยตรงได้อีกด้วย แต่การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังก็มีผลกระทบที่ส่งผลกระทบต่อสถานะทางการคลังทั้งในปัจจุบันและในอนาคตได้เช่นกัน

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังสามารถแบ่งออกเป็น 4 ด้าน⁵ โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

- 1) ไม่สะท้อนสถานะที่แท้จริงของฐานะการคลังของรัฐบาล โดยจะส่งผลให้เกิดข้อวิตกกังวลต่อฐานะการคลัง เนื่องจากรายรับและรายจ่ายที่ปรากฏในรายงานฐานะการคลังไม่รวมกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาล ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวถูกรับภาระโดยรัฐวิสาหกิจ หรือ SFIs ที่ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังนั้น นอกจากนี้ ยังทำให้รายงานฐานะการคลังไม่สามารถสะท้อนถึงขนาดที่แท้จริงของรัฐบาลอีกด้วย

³ International Monetary Fund (IMF), *Manual on Fiscal Transparency*

⁴ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, *ศัพท์น่ารู้*

⁵ บุณศิริ โสภิตานุกฤทธิ, *ความเสี่ยงและภาระทางการคลัง* (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550).

2) การผลักระงบประมาณไปในอนาคต เนื่องจากรัฐบาลสามารถผลักระงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังให้แก่รัฐวิสาหกิจและ SFIs รับประทาน แต่การกระทำดังกล่าวถือเป็นเพียงชะลอเวลาการใช้จ่ายเงินงบประมาณไปในอนาคตเท่านั้น เนื่องจากในการดำเนินนโยบายกิจกรรมกึ่งการคลังที่เป็นจำนวนมากนั้น รัฐบาลอาจต้องจัดหางบประมาณชดเชยให้แก่รัฐวิสาหกิจหรือ SFIs ในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง หรือหากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังเกิดการขาดทุนจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสถานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ หรือ SFIs ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลต้องเพิ่มทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ หรือ SFIs ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง ทำให้แทนที่จะเพิ่มภาระทางการคลังผ่านเงินงบประมาณ กลับเป็นการทำให้เกิดภาระเสี่ยงหรือภาระผูกพันแบบโดยนัย (Implicit Contingent Liabilities) ที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจหรือ SFIs ในอนาคต

3) การบิดเบือนของกลไกตลาด โดยเกิดจากการตรึงราคาสินค้าให้ต่ำกว่าราคาตลาด ซึ่งจะทำให้ความต้องการสินค้าชนิดนั้นเพิ่มขึ้น เช่น การตรึงราคาน้ำมัน เป็นต้น หรือการรับประกันจำหน่ายสินค้าในระดับที่สูงกว่าราคาตลาด ทำให้ต้นทุนในการส่งออกไปในต่างประเทศเพิ่มขึ้น เช่น การรับประกันราคาสินค้าทางการเกษตร เป็นต้น ซึ่งการบิดเบือนกลไกราคาของตลาดนั้นจะส่งผลให้ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และจะส่งผลกระทบต่อความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในระยะยาวได้

4) การเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะ เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังในหลายโครงการอาจเป็นการเพิ่มแรงกดดันให้รัฐวิสาหกิจก่อหนี้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลโดยตรงให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ IMF (2550) ได้แบ่งรูปแบบการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังที่เกี่ยวกับระบบการเงิน ซึ่งประกอบด้วย (1) การให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขที่ผ่อนปรน (Subsidized Credit) ได้แก่ การให้สินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ การผ่อนปรนเงื่อนไขในการให้สินเชื่อ การให้สินเชื่อโดยมีหลักประกันไม่เพียงพอหรือลูกค้ามีความเสี่ยงด้านเครดิตสูง และการค้ำประกันเงินให้สินเชื่อ (2) การกำหนดหลักเกณฑ์การสำรองเงินสดแบบไม่มีดอกเบี้ย (3) การกำหนดเพดานการปล่อยสินเชื่อ (Credit Ceiling) และ (4) การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน

รูปแบบที่ 2 การดำเนินการที่เกี่ยวกับระบบอัตราแลกเปลี่ยน ประกอบด้วย การใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา การกำหนดให้ผู้นำเข้าสินค้าต้องฝากเงินไว้ที่รัฐบาล (Import Deposit) การเรียกเก็บเงินสำรองจากการซื้อสินทรัพย์ของชาวต่างชาติ (Deposits on Foreign Asset Purchases) การรับประกันอัตราแลกเปลี่ยน และการรับความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนโดยรัฐ

รูปแบบที่ 3 การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เช่น การคิดราคาสินค้าและบริการต่ำกว่าราคาตลาด การจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และการจ่ายค่าสินค้าและบริการที่สูงกว่าราคาตลาด เป็นต้น

2.1.3 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบของการค้าประกัน

1) การคัดเลือกลูกค้า

รูปแบบการค้าประกันในด้านการคัดเลือกลูกค้าสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) การค้าประกันเป็นรายลูกค้า และ (2) การค้าประกันแบบ Portfolio ซึ่งแต่ละรูปแบบมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน (Deelen & Molenaar, 2547) โดยการค้าประกันเป็นรายลูกค้า เป็นการค้าประกันโดยประเมินความเสี่ยงอย่างละเอียดเป็นรายลูกค้า ซึ่งมีจุดเด่นคือองค์กรค้าประกันสามารถคัดกรองลูกค้าแต่ละรายด้วยตัวเอง ทำให้เกิดการตรวจสอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงของสถาบันการเงินและองค์กรค้าประกันระหว่างกัน และทำให้ได้ลูกค้าที่มีคุณภาพดี ซึ่งเป็นสาเหตุให้องค์กรค้าประกันสินเชื่อในต่างประเทศส่วนใหญ่เลือกใช้การค้าประกันเป็นรายลูกค้า (Thorsten, et al., 2551) อย่างไรก็ตาม การค้าประกันแบบดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานานและอาจทำให้ไม่สามารถสร้างปริมาณธุรกิจได้มากนัก

ในขณะที่การค้าประกันแบบ Portfolio เป็นการค้าประกันให้กับสถาบันการเงินเป็น Portfolio โดยสถาบันการเงินจะเป็นผู้คัดกรองและส่งลูกค้ามายังองค์กรค้าประกัน ส่วนสถาบันการเงินทำหน้าที่เพียงตรวจสอบเอกสารให้มีความถูกต้องและครบถ้วน ซึ่งทำให้องค์กรค้าประกันลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการลง และสามารถสร้างปริมาณธุรกิจได้เป็นจำนวนมาก ในทางตรงกันข้ามองค์กรค้าประกันอาจมีความเสี่ยงที่สถาบันการเงินจะส่งกลุ่มลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูงมาให้กับองค์กรค้าประกันด้วยเช่นกัน

2) การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย

เพื่อให้การค้าประกันเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้การสนับสนุนมากที่สุด องค์กรค้าประกันมีความจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขการค้าประกันในแต่ละโครงการโดยกำหนดเงื่อนไขด้านรายได้ ขนาดสินทรัพย์ วงเงินค้าประกันสูงสุด หรือภาคสาขาธุรกิจ โดยหากต้องการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเศรษฐกิจให้มากที่สุด องค์กรค้าประกันอาจเน้นการค้าประกันให้กับเฉพาะกลุ่ม Startup หรือกลุ่ม SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ หรืออาจกำหนดภาคสาขาธุรกิจเฉพาะ ซึ่งนอกจากจะทำให้สามารถเน้นกลุ่มสาขาธุรกิจที่ประเทศต้องการผลักดันเป็นการเฉพาะได้แล้ว ยังมีส่วนช่วยให้องค์กรค้าประกันสามารถพัฒนาความเชี่ยวชาญความเข้าใจถึงลักษณะในแต่ละสาขาได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขกลุ่มเป้าหมายขององค์กรค้าประกันจำเป็นต้องคำนึงถึงการกระจายความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมควบคู่ไปด้วย (Green, 2546)

3) การกำหนดสัดส่วนหลักประกัน

แม้ว่าจะมีกลไกการค้ำประกันเข้ามาช่วยสนับสนุน แต่องค์กรค้ำประกันควรจะกำหนดให้สถาบันการเงินมีการเรียกหลักประกันจากผู้กู้ในระดับหนึ่ง เพื่อให้ผู้กู้พยายามดำเนินธุรกิจให้มีรายได้เพียงพอไปชำระเงินกู้ เพื่อไม่ให้สูญเสียสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันไป (Deelen and Molenaar, 2547)

4) การกำหนดสัดส่วนการชดเชยความเสียหาย

องค์กรค้ำประกันควรกำหนดให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบความเสียหายด้วยในระดับหนึ่ง เพื่อให้สถาบันการเงินไม่ละเลยกระบวนการพิจารณาสินเชื่อหรือวิเคราะห์ความเสี่ยง รวมถึงความพยายามในการติดตามการชำระหนี้และการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้กับผู้กู้ ในขณะที่เดียวกันการกำหนดสัดส่วนการชดเชยที่ต่ำจนเกินไป ทำให้สถาบันการเงินต้องแบกรับความเสี่ยงมากขึ้น ซึ่งสถาบันการเงินจะผลักระดับดังกล่าวโดยการกำหนดสัดส่วนหลักประกันจากลูกค้ำเพิ่มขึ้น และท้ายสุดแล้วอาจทำให้โครงการค้ำประกันไม่มีแรงจูงใจมากเพียงพอให้ทั้งสถาบันการเงินและผู้กู้สนใจเข้าร่วมโครงการได้ โดยเฉพาะแล้วองค์กรค้ำประกันมักจะกำหนดสัดส่วนดังกล่าวอยู่ในช่วงร้อยละ 60 ถึง 80 อย่างไรก็ดี โครงการค้ำประกันอาจมีการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวที่ร้อยละ 100 ได้ หากมีกลไกอื่นที่เข้ามาป้องกันปัญหาจริยธรรมวิบัติ (Moral hazard) ได้ อาทิ ในกรณีของกองทุนรวมที่สถาบันการเงินมีส่วนถือหุ้นในองค์กรค้ำประกันด้วย ซึ่งทำให้สถาบันการเงินยังคงต้องมีการระมัดระวังการเกิดหนี้เสียเพื่อไม่ให้ส่งผลเสียหายต่อหุ้นที่ตนเองถืออยู่ด้วย (Deelen and Molenaar (2547); Levitsky (2540); Thorsten, et al. (2550))

5) การกำหนดช่วงเวลาและรูปแบบในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย

โดยหลักการแล้ว ช่วงเวลาในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ คือ (1) จ่ายทั้งหมดครั้งเดียวเมื่อสถาบันการเงินตัดหนี้สูญและเริ่มเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องคดี (2) จ่ายทั้งหมดครั้งเดียวหลังจากกระบวนการฟ้องร้องคดีสิ้นสุด และ (3) จ่ายครั้งแรกส่วนหนึ่งเมื่อสถาบันการเงินตัดหนี้สูญและจ่ายเงินส่วนที่เหลือให้หลังจากกระบวนการฟ้องร้องคดีสิ้นสุด ทั้งนี้ การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายหลังจากกระบวนการฟ้องร้องเสร็จสิ้นถือเป็นกลไกที่ป้องกันปัญหา Moral hazard ที่ดีที่สุด แต่มีข้อจำกัดว่าต้องเป็นประเทศที่มีระบบการฟ้องร้องคดีที่รวดเร็ว (Deelen and Molenaar, 2547; Thorsten, et al., 2550)

6) ระบบการบริหารความเสี่ยงอื่น ๆ

นอกจากหลักการในการบริหารความเสี่ยงข้างต้นแล้ว ในประเทศที่ระบบการเงินมีการพัฒนาสูง องค์กรค้ำประกันยังมีเครื่องมือในการลดความเสี่ยงที่เกิดจากการจ่ายค่าประกันชดเชยด้วยการทำประกันต่อ (Reinsurance) และการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) (Thorsten, et al., 2551; European Bank Coordination Initiative (2557))

2.1.4 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการตามแนวทางเศรษฐศาสตร์

การประเมินโครงการทางด้านเศรษฐศาสตร์ (Economic Aspects) นั้น มีความแตกต่างจากการประเมินโครงการด้านการเงิน (Financial Aspects) เนื่องจากเป็นการประเมินที่ไม่ได้ให้ความสนใจกับกำไรที่เป็นตัวเงิน (Tangible Benefits) เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการประเมินว่าทรัพยากรที่ใช้ไปในโครงการหนึ่ง ๆ นั้น จะก่อให้เกิดประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ ต่อสังคมอย่างไรบ้าง เป็นการใช้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อสังคมหรือไม่ โดยสามารถแบ่งวิธีการประเมินโครงการตามแนวทางเศรษฐศาสตร์ออกเป็น 4 รูปแบบ (เยาวเรศ ทับพันธุ์, 2541) ได้แก่

1) การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis: CBA) เป็นรูปแบบการวิเคราะห์ที่สมบูรณ์ที่สุดตามแนวความคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ เป็นการวิเคราะห์โครงการโดยคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการมีโครงการโดยพยายามที่จะประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นออกมาเป็นตัวเงินเพื่อประเมินความคุ้มค่าของโครงการหรือเพื่อช่วยตัดสินใจในการเลือกทำโครงการ แต่ในทางปฏิบัตินั้น อาจมีปัญหาในการนำไปใช้ โดยเฉพาะในการประเมินมูลค่าผลประโยชน์ของโครงการที่ให้ประโยชน์ต่อสังคมในลักษณะที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Benefits)

2) การวิเคราะห์ประสิทธิผลของต้นทุน (Cost Effectiveness Analysis: CEA) เป็นการวิเคราะห์โครงการในลักษณะที่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ของโครงการอยู่ในรูปการประหยัดต้นทุนโดยลักษณะของโครงการที่ประเมินจะเป็นลักษณะของโครงการที่เน้นทางด้าน การลดต้นทุนต่อการดำเนินการ

3) การวิเคราะห์ต้นทุนต่ำสุด (Cost Minimization Analysis: CMA) การประเมินโครงการแบบวิเคราะห์ต้นทุนต่ำสุดนี้ เป็นการพยายามคำนวณหาจุดต่ำสุดของต้นทุน (minimum cost per transaction) เพื่อพยายามทำให้โครงการมีลักษณะเป็นการประหยัดจากขนาดให้มากที่สุด (Economies of scale)

4) การวิเคราะห์ต้นทุน-อรรถประโยชน์ (Cost-Utility Analysis: CUA) เป็นการวิเคราะห์โครงการในลักษณะที่ไม่มีการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเป็นตัวเงิน โดยวิเคราะห์ถึงอรรถประโยชน์ที่เกิดขึ้นในภาพกว้าง ๆ โดยศึกษาว่า โครงการที่กำลังประเมินสามารถให้อรรถประโยชน์แก่คนกลุ่มใดบ้างและในรูปแบบใดบ้าง ส่วนมากจะใช้ในการประเมินโครงการที่ผลประโยชน์ส่วนมากไม่สามารถที่จะวัดได้

อย่างไรก็ดี ในการประเมินโครงการทางเศรษฐศาสตร์นั้น แต่ละโครงการต่างมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งการที่จะเลือกใช้วิธีใดในการประเมินโครงการนั้นต้องพิจารณาตามความเหมาะสมในแต่ละโครงการนั้นด้วย โดยในกรณีของโครงการค้าปลีก ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสินค้าของผู้ประกอบการ SMEs อันจะนำไปสู่

การเสริมสร้างผลประโยชน์ให้กับระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงควรเลือกใช้การวิเคราะห์โครงการแบบ Cost-Benefit Analysis เพื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่าของงบประมาณที่ต้องใช้ในการสนับสนุน เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ประเทศได้รับ โดยอาจพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงของผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ของผู้ประกอบการก่อนและหลังได้รับการค้าประกัน เช่น การเข้าถึงสินเชื่อ ผลกำไร มูลค่าการส่งออก การจ้างงาน รวมไปถึงการจ่ายภาษี (Livitsky, 2540)

ทั้งนี้ ในการประเมินผลประโยชน์ของการค้าประกันที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคม มีข้อควรระวังทางสถิติที่มาจากความเอนเอียงของข้อมูลจากปัญหาการถูกคัดเลือกด้วยตัวเอง (Self-selection bias) กล่าวคือ หากเปรียบเทียบผลประโยชน์ต่าง ๆ ของผู้ประกอบการที่ได้รับการค้าประกันกับผู้ประกอบการที่เข้าถึงสินเชื่อโดยไม่ต้องมีการค้าประกันแล้ว ผลประกอบการของกลุ่มที่ได้รับการค้าประกันอาจมีการปรับตัวดีขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่ากลุ่มที่เข้าถึงสินเชื่อโดยไม่ต้องมีการค้าประกัน ซึ่งอาจมีสาเหตุสำคัญมาจากคุณลักษณะของกลุ่มที่ได้รับการค้าประกันที่มีศักยภาพด้อยกว่า (ความเสี่ยงสูงกว่า) กลุ่มที่เข้าถึงสินเชื่อโดยไม่ต้องมีการค้าประกันแต่แรกอยู่แล้ว ดังนั้น ในการประเมินผลประโยชน์ของการค้าประกันจำเป็นต้องมีการคำนึงถึงความแตกต่างของคุณลักษณะของกลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐมิติต่าง ๆ (Wooldridge, 2544)

2.1.5 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับเกี่ยวกับการประกันภัยต่อ⁶

การประกันภัยต่อถือเป็นข้อตกลงระหว่างผู้รับประกันภัย (Insurer) ในฐานะที่เป็นบริษัทเอาประกันภัยต่อ (Reinsured) กับบริษัทรับประกันภัยต่อ (Reinsurer) โดยบริษัทรับประกันภัยต่อตกลงที่จะชดเชยค่าสินไหมแก่บริษัทเอาประกันภัยต่อการประกันชีวิตที่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของสัญญาประกันภัยต่อที่ได้ทำไว้นั้น ในทางกลับกันบริษัทเอาประกันภัยต่อจะต้องจ่ายค่าตอบแทนในรูปของค่าเบี้ยประกันภัยต่อ (Reinsurance Premium) ให้แก่บริษัทรับประกันภัยต่อ ซึ่งผู้รับประกันภัยจะเอาประกันภัยต่อสำหรับความเสี่ยงในส่วนที่บริษัทไม่สามารถเก็บไว้เองหรือไม่ต้องการจะเก็บไว้เอง

การประกันภัยต่อเป็นสัญญาซึ่งบริษัทรับประกันภัยต่อตกลงที่จะรับเสี่ยงภัยบางส่วนหรือทั้งหมดซึ่งบริษัทเอาประกันภัยต่อ (ในฐานะที่เป็นผู้รับประกันภัย) ได้รับประกันภัยไว้ก่อนแล้วและมีภาระผูกพันโดยตรงต่อผู้เอาประกันภัย โดยบริษัทรับประกันภัยต่อจะได้รับเบี้ยประกันภัยต่อจำนวนหนึ่ง เป็นการตอบแทนสำหรับการตกลงที่จะชดเชยค่าสินไหมบางส่วนหรือทั้งหมดที่เกิดขึ้นกับภัยที่รับประกันภัยต่อไว้นั้นตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงกันไว้ การประกันภัยต่อเป็นสัญญาระหว่างบริษัทรับประกันภัยต่อกับบริษัทเอาประกันภัยต่อเท่านั้น บริษัทรับประกันภัยต่อไม่มี

⁶ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, คู่มือประกอบการอบรมตัวแทนประกันชีวิต (2559).

ภาวะผูกพันตามกฎหมายกับผู้เอาประกันภัยแต่อย่างใด ความเสี่ยงที่สามารถจะรับประกันภัยได้ ก็สามารถจะเอาประกันภัยต่อโดยผู้รับประกันภัยได้เช่นเดียวกัน โดยบริษัทประกันสามารถโอนความเสี่ยง บางส่วนหรือทั้งหมดที่ได้รับประกันภัยไว้ไปยังบริษัทรับประกันภัยอีกรายหนึ่งหรือไปยังบริษัท รับประกันภัยต่อ

การประกันภัยต่อจะช่วยให้มีการกระจายความเสี่ยงที่บริษัทประกันหรือผู้รับ ประกันภัยเผชิญอยู่ออกไป นอกจากนี้ การประกันภัยต่อจะช่วยลดความสูญเสียของผู้รับประกันภัย จากมหันตภัย ซึ่งเป็นความสูญเสียที่มีมูลค่าสูงจากเหตุการณ์หนึ่งเหตุการณ์ใดหรือจากผู้เอาประกันภัย รายหนึ่งรายใดได้ ดังนั้นบริษัทประกันหรือผู้รับประกันภัย จึงพยายามที่จะลดความเสี่ยง ในส่วนที่ตนต้องรับผิดชอบโดยสามารถที่จะเอาประกันภัยต่อบางส่วนไปยังผู้รับประกันภัยต่อรายเดียว หรือหลายรายก็ได้ เพื่อการกระจายความเสี่ยงของบริษัทประกัน

โดยสรุปแล้ว การประกันภัยต่อ คือ การที่บริษัทประกันภัยโอนส่วนหนึ่งหรือ ทั้งหมดของการเสี่ยงภัยที่ได้รับประกันภัยเอาไว้ไปให้บริษัทอื่น บริษัทที่โอนการเสี่ยงภัยให้บริษัทอื่น เรียกว่า บริษัทเอาประกันภัยต่อ (Insurer or Ceding Company) บริษัทประกันภัยที่รับการ ประกันภัยต่อไว้ เรียกว่า บริษัทรับประกันภัยต่อ (Reinsurer) และการที่บริษัทประกันภัยรับเสี่ยงภัย ไว้เอง คือ การรับเสี่ยงภัยไว้ (Retention) ในบางกรณีผู้รับประกันภัยต่อ (Reinsurer) อาจจะมีโอนภัย ส่วนที่รับมาไปยังบริษัทอื่นอีก วิธีการดังกล่าว เรียกว่า การประกันภัยต่อช่วง (Retrocession) ซึ่ง บริษัทที่รับประกันภัยต่อที่รับประกันภัยต่อช่วงนี้เรียกว่า บริษัทรับประกันต่อช่วง (Retrocessionnaire) บริษัทรับประกันภัยสามารถทำประกันภัยต่อกับบริษัทรับประกันภัยต่อได้มากกว่าหนึ่งแห่ง และบริษัทรับประกันภัยต่อก็สามารถกระจายความเสี่ยงต่อให้กับบริษัทรับประกันภัยต่ออื่นได้ ขึ้นอยู่ กับขนาดของความเสียหาย (Risk) และความสามารถในการรับความเสี่ยงของบริษัทรับประกันภัยต่อ แต่ละแห่ง (Retention Limit)

การประกันภัยต่อมีประโยชน์ต่อธุรกิจการประกันภัยค่อนข้างมาก ไม่ว่าบริษัท ประกันจะมีขนาดใหญ่หรือเล็ก ต่างก็ต้องบริหารความเสี่ยงด้วยการประกันภัยต่อ ในการกระจาย ความเสี่ยงที่ตนได้รับประกันภัยจากผู้เอาประกันภัย โดยสามารถสรุปประโยชน์ที่สำคัญของ การประกันภัยต่อได้ใน 4 ด้านหลัก ๆ ดังนี้

- 1) เป็นเครื่องมือป้องกันการสูญเสีย/เสียหายในภัยใหญ่และลดความเสียหายจาก มหันตภัย การประกันภัยต่อสามารถจะช่วยบริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทเอาประกันภัยต่อลด ความเสียหายขนาดใหญ่จากเหตุการณ์เพียงครั้งเดียวหรือความเสียหายจำนวนหลาย ๆ รายจาก เหตุการณ์หนึ่ง มหันตภัยส่วนใหญ่จะเกิดจากภัยธรรมชาติ ซึ่งสามารถจะก่อให้เกิดการบาดเจ็บ เสียชีวิตของคนจำนวนมาก ความเสียหายต่อทรัพย์สินเป็นจำนวนมากพร้อม ๆ กัน เช่น ไรคระบาด แผ่นดินไหว คลื่นยักษ์สึนามิ พายุไต้ฝุ่น น้ำท่วม เป็นต้น

2) เป็นการเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการรับประกันภัยของบริษัทเอาประกันภัยต่อ บริษัทรับประกันภัยเกือบทุกแห่งก่อตั้งขึ้นโดยมีนโยบายที่จะเติบโตไปข้างหน้า จึงต้องการวางกลยุทธ์ให้ตนมีความสามารถในการรับประกันภัยธุรกิจใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นตลอดเวลา โดยเฉพาะธุรกิจประกันที่มุ่งหวังจะขยายธุรกิจด้วยการรับจำนวนเงินเอาประกันที่เพิ่มสูงขึ้นและรับจำนวนผู้เอาประกันที่เพิ่มมากขึ้น

3) เป็นการกระจายความเสี่ยงเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินให้กับบริษัทเอาประกันภัยต่อ บริษัทรับประกันภัยโดยทั่วไปเอาประกันภัยต่อเพื่อลดความไม่แน่นอนจากความเสียหายทางการเงินที่อาจจะเกิดขึ้น โดยต้องการควบคุมค่าสินไหมทดแทนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของตนให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสมกับสัดส่วนเงินกองทุนที่ต้องดำรงไว้ตามกฎหมาย และช่วยลดความผันผวนของค่าสินไหมทดแทนที่บริษัทอาจต้องรับผิดชอบตามสัญญาประกันภัยในแต่ละปี

4) บริษัทเอาประกันภัยต่อจะได้รับบริการด้านเทคนิคและการสนับสนุนบริการด้านต่าง ๆ จากบริษัทรับประกันภัยต่อ นอกเหนือจากการสนับสนุนด้านรับประกันต่อความเสี่ยงภัยแล้ว บริษัทรับประกันภัยต่อจะให้บริการด้านคำปรึกษาด้านเทคนิค แนวทางการพิจารณารับประกันประเภทต่าง ๆ และด้านการบริหารความเสี่ยงภัยแก่บริษัทเอาประกันภัยต่อ ดังนั้น การรับประกันภัยต่อจึงเป็นเครื่องมือช่วยให้บริษัทรับประกันภัยมีความสามารถในการขยายการดำเนินงานให้เติบโตในธุรกิจประกันประเภทใหม่ ๆ ได้มากยิ่งขึ้น

2.1.6 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ⁷

การเจรจาการค้าระหว่างประเทศเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ คือ (1) การเจรจาการค้าสองฝ่ายหรือทวิภาคี (Bilateral Trade Negotiation) เช่น กรณีสาธารณรัฐเกาหลีกับชิลี (ประเทศต่อประเทศ) อาเซียนกับจีน (ภูมิภาคต่อประเทศ) อาเซียนกับสหภาพยุโรป (ภูมิภาคต่อภูมิภาค) เป็นต้น (2) การเจรจาการค้ามากฝ่าย (Plurilateral Trade Negotiation) เช่น การเจรจาการค้าระหว่างประเทศภายในกลุ่มสมาชิกของอาเซียนหรือสหภาพยุโรป เป็นต้น และ (3) การเจรจาการค้าหลายฝ่ายหรือพหุภาคี (Multilateral Trade Negotiation) เช่น การเจรจาในกรอบขององค์การการค้าโลก (WTO) เป็นต้น

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นวนพล ภิญโญอนันตพงษ์ (2555) ได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินงานที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย. โดยได้มีการเสนอแนะ (1) ให้มีการสนับสนุนของภาครัฐผ่านการเพิ่มทุนแทนการชดเชยความเสียหายในภายหลังที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากรายได้จากการ

⁷ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “โครงการศึกษาวิเคราะห์ความพร้อมของไทยในการจัดทำเขตการค้าเสรี,” (2544).

บริหารเงินกองทุนที่มีอยู่ถือเป็นรายได้สำคัญส่วนหนึ่งขององค์กรค้าประกัน โดย บสย. สามารถสร้างรายได้ส่วนดังกล่าวได้เฉลี่ยที่ร้อยละ 7 ของเงินกองทุน ดังนั้น การเพิ่มทุนให้กับ บสย. ให้เพียงพอกับการดำเนินงานตั้งแต่แรก อาจเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มรายได้ส่วนดังกล่าวให้กับ บสย. (2) การให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุน เนื่องจากโครงการค้าประกันมีส่วนสำคัญที่ทำให้สถาบันการเงินสามารถขยายขอบเขตการให้สินเชื่อกับ SMEs รายย่อยได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น สถาบันการเงินควรมีส่วนร่วมในการคืนผลประโยชน์หรือกำไรส่วนหนึ่งคืนกลับให้กับองค์กรค้าประกัน ซึ่งได้แก่ บสย. บ้าง โดยนอกจากจะเป็นการลดภาระในการเพิ่มทุนของภาครัฐแล้ว จะยังมีส่วนช่วยในการป้องกันปัญหา Moral hazard ของสถาบันการเงินอีกทางหนึ่งด้วย และ (3) การเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าจาก SMEs ในปีแรก ซึ่งเป็นอีกช่องทางในการเพิ่มรายได้ให้กับ บสย. และไม่เป็นภาระต่อ SMEs ที่มากจนเกินไป

นอกจากนี้ Panyanukul, et al. (2557) และ Pinyoanantapong (2560) ได้ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ PGS โดยได้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐมิติเพื่อขจัดปัญหา Self-selection bias ดังกล่าวในข้อ 2.1.5 ซึ่งทำให้ผลการประเมินมีความน่าเชื่อถือได้ในทางสถิติ โดยสาระสำคัญของงานวิจัยทั้งสองฉบับดังกล่าว สรุปได้ ดังนี้

Panyanukul, et al. (2557) ได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ PGS ของ บสย. โดยมุ่งเน้นในมุมมองการสนับสนุนการเข้าถึงสินเชื่อเป็นหลัก โดยผลการศึกษาสะท้อนถึงความสำเร็จของโครงการ PGS ในการช่วยให้ผู้ประกอบการ SMEs ได้รับสินเชื่อเพิ่มขึ้น ใช้หลักประกันน้อยลง และได้รับสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลง (เมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่มีการค้าประกันสินเชื่อ) อย่างไรก็ตามงานวิจัยดังกล่าวพบว่า ลูกหนี้โครงการ PGS มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นหนี้เสียในเวลาต่อมาสูงกว่าลูกหนี้ที่มีคุณลักษณะและระดับความเสี่ยงคล้ายกันแต่ไม่มีการค้าประกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาเป็นรายสถาบันการเงินแล้ว พบว่า สถาบันการเงินบางแห่งแสดงแนวโน้มการกลายเป็นหนี้เสียของลูกหนี้โครงการ PGS ที่อยู่ในระดับสูงอย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนถึงการเกิดปัญหาจริยธรรมวิบัติ (Moral hazard) ขึ้น กล่าวคือ สถาบันการเงินอาจมีการคัดกรองลูกค้าภายใต้โครงการ PGS อย่างหละหลวม หรือไม่มีการพยายามปรับปรุงโครงสร้างหรือติดตามทวงถามหนี้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแม้ว่าลูกหนี้จะกลายเป็นหนี้เสียแต่สถาบันการเงินจะได้รับการชดเชยความเสียหายจาก บสย.

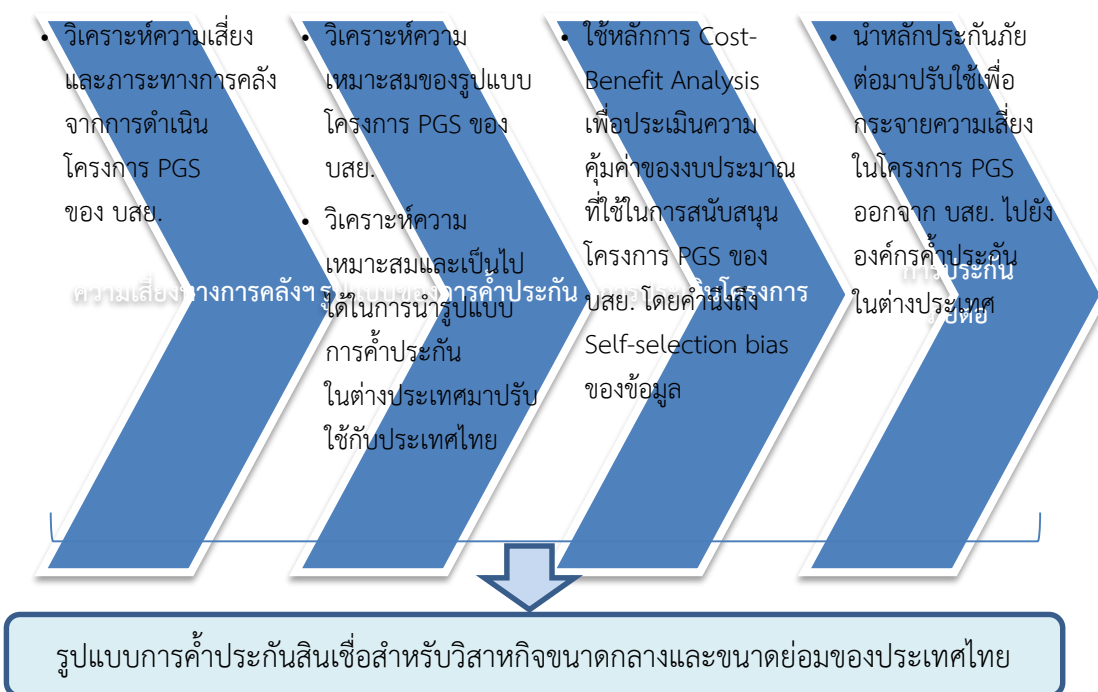
ในขณะที่ **Pinyoanantapong (2560)** เน้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ PGS ของ บสย. ในด้านของผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก โดยพบว่า ผู้ประกอบการที่ได้รับการค้าประกันสินเชื่อจาก บสย. สามารถก่อหนี้ได้เพิ่มมากขึ้น มีขนาดทรัพย์สิน รายได้ อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return on Equity Ratio: ROE) ที่เติบโตขึ้น และมีการจ้างงานที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลกระทบเชิงบวกดังกล่าวเกิดขึ้นเพียงปีเดียวหลังจากได้รับค้าประกันสินเชื่อ โดยผลการศึกษาไม่พบผลกระทบเชิงบวกต่อเนื่องในปีที่สอง นอกจากนี้ ยังไม่พบการเพิ่มขึ้นของกำไรสุทธิ

และอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return of Asset Ratio: ROA) ที่มีนัยสำคัญ สะท้อนให้เห็นว่าโครงการ PGS ของ บสย. อาจประสบความสำเร็จในการเพิ่มสภาพคล่องและเพิ่มรายได้ (ยอดขาย) ให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม แต่ยังคงไม่สามารถพัฒนาไปสู่การส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มผลิตภาพการผลิต (Productivity) ของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมได้อย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ ในบทที่ 3 จะกล่าวถึงผลการศึกษาจากทั้งสองงานวิจัยในรายละเอียดอีกครั้ง เพื่อนำมาวิเคราะห์เพิ่มเติมประกอบการเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ในประเทศไทยต่อไป

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จะได้นำกรอบแนวคิดที่ได้กล่าวถึงในข้อ 2.1 มาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการพัฒนารูปแบบการค้าประกันสินเชื่อสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย (ภาพที่ 2) โดยสรุปได้ ดังนี้



ภาพที่ 2 สรุปกรอบแนวคิดกับแนวทางในการศึกษา

ที่มา: ผู้เขียน

2.3.1 นำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงทางการคลัง ภาระทางการคลัง และกิจกรรมกึ่งการคลัง มาใช้ในการวิเคราะห์การดำเนินโครงการ PGS ของ บสย. เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงภาระทางการคลังที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จากการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งจะเป็นภาระต่อภาครัฐในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น หากปล่อยให้ บสย. ยังคงค้ำประกันสินเชื่อในลักษณะ PGS แบบปัจจุบันต่อไปเรื่อย ๆ โดย บสย. ยังคงต้องพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว นั้น เป็นรูปแบบการค้ำประกันที่ไม่ยั่งยืน เพราะหากวันใดภาครัฐไม่นำงบประมาณมาเพื่อชดเชยภาระค้ำประกันให้แก่ บสย. แล้ว จะส่งผลให้ บสย. ไม่สามารถดำเนินพันธกิจต่อไปเหมือนอย่างที่ผ่านมาได้ และจะส่งผลกระทบต่อ SMEs ที่ยังคงต้องการเข้าถึงแหล่งเงินอยู่ จะไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบสถาบันการเงินได้

2.3.2 นำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการค้ำประกัน มาวิเคราะห์ความเหมาะสม ปัญหาข้อจำกัดต่าง ๆ ของรูปแบบการค้ำประกันโครงการ PGS ของ บสย. ในปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังสามารถนำกรอบแนวคิดดังกล่าวไปใช้วิเคราะห์ความเหมาะสมรูปแบบการค้ำประกันต่าง ๆ ในต่างประเทศ (ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศมาเลเซีย) โดยสะท้อนให้เห็นถึงข้อดีข้อเสียของการค้ำประกันในลักษณะต่าง ๆ ก่อนนำมาประมวลผลความเป็นไปได้และเสนอแนะแนวทางในการนำรูปแบบการค้ำประกันในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย เพื่อเป็นการลดภาระทางการคลังในอนาคตต่อไป

2.3.3 นำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการตามแนวทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis: CBA) เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ PGS ของ บสย. ทั้งนี้ ในการประเมินผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมจะนำข้อมูลจากผลการศึกษาของ Pinyoanantapong (2560) มาวิเคราะห์ต่อ ยอด

2.3.4 นำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการประกันภัยต่อ เพื่อนำมาปรับใช้กับรูปแบบการค้ำประกันสินเชื่อสำหรับ SMEs เพื่อให้ บสย. สามารถกระจายความเสี่ยงในการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ที่มีอยู่ในประเทศไทยออกไปยังต่างประเทศได้ ซึ่งอาจเป็นแนวทางหนึ่งในการช่วยให้ บสย. สามารถลดการพึ่งพาจากภาครัฐให้น้อยลงได้ โดยที่ บสย. ยังสามารถค้ำประกันสินเชื่อให้กับ SMEs กลุ่มเป้าหมายได้ โดย บสย. อาจดำเนินการผ่านการจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศกับองค์กรค้ำประกันในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของทวิภาคีหรือพหุภาคี ทั้งนี้ การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการค้ำประกันสินเชื่อให้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย

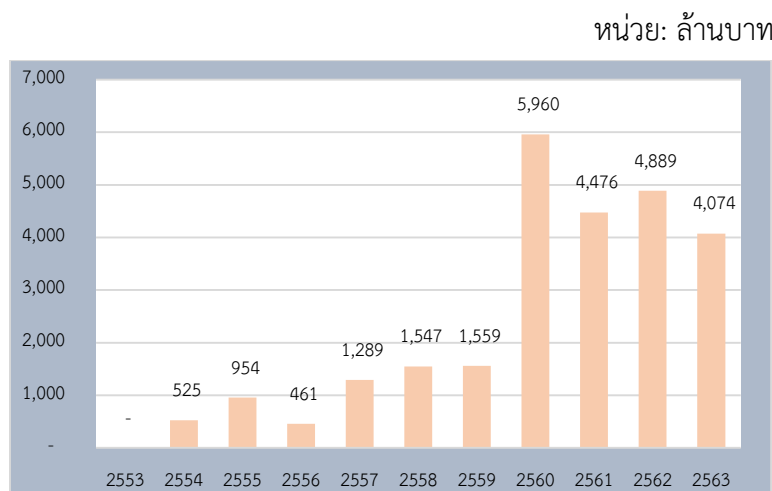
บทที่ 3

ผลการศึกษา

ในส่วนของบทที่ 3 นี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งเนื้อหาของผลการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) ความเสี่ยงและภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ PGS ซึ่งจะเป็นการรวบรวมและวิเคราะห์รูปแบบความเสี่ยงทางการคลังและภาระงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ PGS ของ บสย. (2) การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบโครงการ PGS ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบและการกำหนดเงื่อนไขโครงการ PGS ในปัจจุบัน โดยนำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการค้ำประกันที่กล่าวไว้ในข้อ 2.2.3 มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ประเมินดังกล่าว (3) การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินโครงการ PGS ซึ่งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินการดำเนินโครงการ PGS ของประเทศไทย ผ่านการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างงบประมาณที่ต้องใช้ในการสนับสนุนกับผลประโยชน์ที่เศรษฐกิจและสังคมได้รับจากการดำเนินโครงการ PGS และ (4) แนวทางในการนำรูปแบบการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบและกลไกการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ใน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศมาเลเซีย เพื่อนำมาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการลดการพึ่งพางบประมาณของระบบการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดของทั้ง 4 ส่วน ดังนี้

3.1 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการ PGS

หลังจากได้มีการดำเนินโครงการ PGS (ระยะที่ 1) ครั้งแรกในปี 2552 บสย. ได้ดำเนินโครงการ PGS มาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันได้เข้าสู่โครงการ PGS ระยะที่ 8 ซึ่งหากพิจารณาภาระงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ บสย. ในแต่ละปี จะเห็นได้ว่าภาระงบประมาณที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้กับ บสย. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด โดยในปีงบประมาณ 2554 บสย. ได้รับจัดสรรงบประมาณ 525 ล้านบาท (เพื่อชดเชยให้การดำเนินโครงการ PGS ระยะที่ 1 ที่ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2552) และเพิ่มขึ้นเป็น 1,289 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 และขยายตัวเพิ่มขึ้นอยู่ในช่วง 4,000–6,000 ล้านบาท ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2560–2563 ทั้งนี้ ล่าสุด ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2563 รัฐบาลยังคงมีภาระคงค้างที่จะต้องชดเชยให้กับ บสย. เป็นจำนวนสูงถึง 63,567 ล้านบาท ซึ่งจะเป็นภาระงบประมาณต่อรัฐบาลในอนาคตต่อไป (ภาพที่ 3)



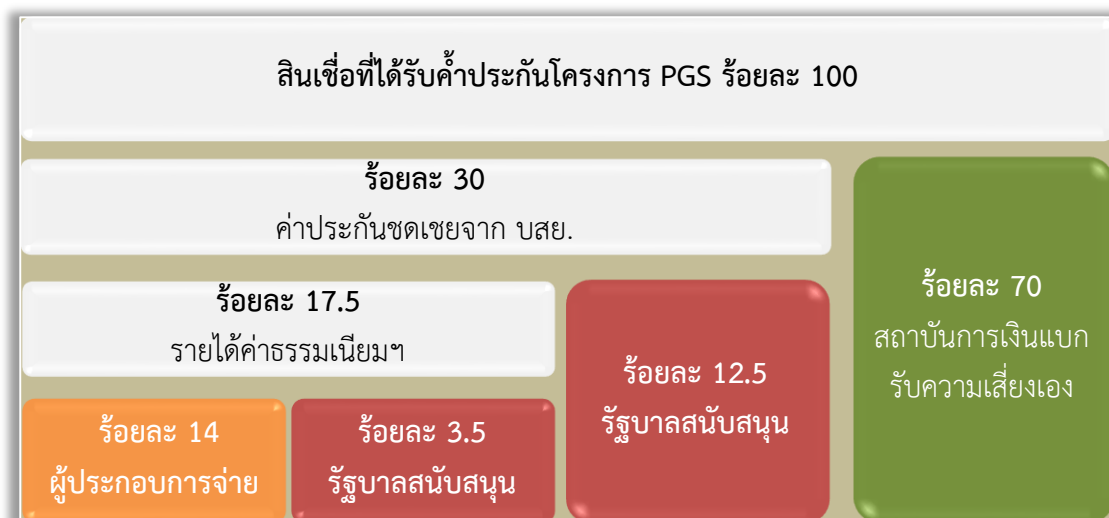
ภาพที่ 3 ภาระงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ บสย. ปี 2553–2563

ที่มา: เอกสารงบประมาณ

หากพิจารณาทั่วโลกในการสนับสนุนงบประมาณโดยอ้างอิงจากโครงการ PGS ระยะที่ 8 พบว่า โครงสร้างรายได้ของโครงการ PGS มาจากรายได้ค่าธรรมเนียมค่าประกันที่เก็บจากผู้ประกอบการ SMEs ร้อยละ 1.75 ของภาระค่าประกันต่อปี ระยะเวลาการค้ำประกันสูงสุดไม่เกิน 10 ปี ซึ่งเท่ากับว่า บสย. จะมีรายได้จากค่าธรรมเนียมค่าประกันสูงสุดไม่เกิน 17.5 ของภาระค่าประกัน หรือคิดเป็นเม็ดเงินอยู่ที่ 26,250 ล้านบาท (ร้อยละ 17.5 * วงเงินรวมโครงการ 150,000 ล้านบาท) ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขโครงการ รัฐบาลจะสนับสนุนค่าธรรมเนียมค่าประกันให้กับผู้ประกอบการ SMEs

ในอัตราไม่เกินร้อยละ 3.5 ของวงเงินค้ำประกัน หรือคิดเป็นภาระงบประมาณ จำนวน 5,250 ล้านบาท (ร้อยละ 3.5 * 150,000 ล้านบาท)

ในขณะที่รายจ่ายของโครงการ PGS นั้น มาจากการจ่ายค่าประกันชดเชยให้กับสถาบันการเงิน โดยมีเพดานสูงสุดไม่เกินร้อยละ 30 ของภาระค่าประกันโครงการ หรือคิดเป็นเม็ดเงิน อยู่ที่ 45,000 ล้านบาท (ร้อยละ 30 * 150,000 ล้านบาท) โดยมีแหล่งเงินเพื่อนำไปจ่ายค่าประกันชดเชยจาก 2 ส่วน ได้แก่ (1) แหล่งเงินจากค่าธรรมเนียมค่าประกัน ร้อยละ 17.5 (26,250 ล้านบาท) และ (2) แหล่งเงินจากงบประมาณ ร้อยละ 12.5 (18,750 ล้านบาท) ทั้งนี้ จากโครงสร้างรายได้และรายจ่ายในการดำเนินโครงการ PGS ระยะที่ 8 จะเห็นได้ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการ คิดเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 24,000 ล้านบาท (เงินสนับสนุนค่าธรรมเนียมค่าประกัน 5,250 ล้านบาท และเงินสนับสนุนค่าประกันชดเชย 18,750 ล้านบาท) (ภาพที่ 4)



ภาพที่ 4 กลไกการจ่ายค่าประกันชดเชยภายใต้โครงการ PGS ระยะที่ 8

ที่มา: ผู้เขียน

ทั้งนี้ เนื่องจากการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ถือว่ามีความเสี่ยงในระดับสูง และจากสถิติในอดีตพบว่า สัดส่วนความเสียหายมักจะวิ่งขึ้นสูงสุดเต็มเพดานที่กำหนดไว้ (ร้อยละ 30 ในกรณีของโครงการ PGS) ในขณะที่ในการดำเนินโครงการ PGS จะเห็นได้ว่า บสย. ไม่มีความเสี่ยงเลย ดังนั้น อาจสรุปได้รูปแบบความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ PGS ก่อให้ภาระผูกพันโดยตรงที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้ในแต่ละปี ในขณะที่ความเสี่ยงในลักษณะภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ ความเสี่ยงอีกประเด็นหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงจากการดำเนินโครงการ PGS คือ รูปแบบการอนุมัติงบประมาณเป็นไปในลักษณะของการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง กล่าวคือ รัฐบาลในช่วงเวลานั้น ๆ เป็นผู้อนุมัติกรอบเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการ โดยผลกระทบในการจัดสรรและเบิกจ่ายงบประมาณจริงไปให้กับรัฐบาลในอนาคต ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสของกระบวนการงบประมาณและก่อให้เกิดข้อจำกัดในการใช้งบประมาณของรัฐบาลในอนาคตได้ (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 Fiscal Risk Matrix กับความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินโครงการ PGS

	ภาระโดยตรง (Direct Liability)	ภาระผูกพัน (Contingent Liability)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit Liability)	<ul style="list-style-type: none"> - ภาระงบประมาณที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้กับ บสย. ในแต่ละปี โดยในช่วงปี 2560-2563 มีภาระงบประมาณต่อปีอยู่ที่ประมาณ 4,000 - 6,000 ล้านบาท - ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2563 รัฐบาลยังคงมีภาระคงค้างที่จะต้องชดเชยให้กับ บสย. ในอนาคต รวมทั้งสิ้น 63,567 ล้านบาท 	
ภาระโดยนัย (Implicit Liability)	-	<ul style="list-style-type: none"> - บสย. ไม่มีความเสี่ยงในการขาดทุนจากการดำเนินโครงการ PGS ทำให้ความเสี่ยงที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มทุนเพื่อแก้ไขปัญหาผลประกอบการและฐานะทางการเงินของ บสย. อยู่ในระดับต่ำ

ที่มา: ผู้เขียน

3.2 การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบโครงการ PGS

จากการศึกษารูปแบบการค้ำประกันโครงการ PGS พบประเด็นข้อสังเกตที่สำคัญ 3 ส่วนที่อาจทำให้เกิดช่องโหว่ของการเกิดปัญหา Moral hazard ได้แก่ (1) การค้ำประกันในรูปแบบของ Portfolio (2) การที่จ่ายค่าประกันชดเชยเต็มจำนวนของความเสียหายในร้อยละ 30 แรกของ Portfolio และ (3) ช่วงเวลาของการจ่ายค่าประกันชดเชยที่กำหนดให้ บสย. จ่ายค่าประกันชดเชยทันทีเมื่อสถาบันการเงินได้ยื่นฟ้องร้องคดีต่อศาล

การค้ำประกันแบบ Portfolio ภายใต้โครงการ PGS บสย. จะไม่มีภาระในการประเมินโครงการ หรือคัดกรองลูกหนี้แต่อย่างใด โดยมอบหมายหน้าที่ทั้งหมดดังกล่าวให้กับสถาบันการเงิน ในขณะที่ บสย. อาจทำให้หน้าที่เฉพาะตรวจสอบความครบถ้วนถูกต้องของเอกสารของลูกหนี้ที่สถาบันการเงินคัดกรองมาแล้วเท่านั้น อาจมีข้อดีในเรื่องของความรวดเร็วในการอนุมัติการค้ำประกัน แต่อาจทำให้เกิดช่องโหว่ที่สถาบันการเงินอาจผสมลูกหนี้ที่ไม่มีศักยภาพเข้ามาใน Port ได้ นอกจากนี้

เงื่อนไขของการจ่ายค่าประกันชดเชยยังกำหนดให้ความเสียหายร้อยละ 30 แรก ยิ่งอาจทำให้สถาบันการเงินละเลยการประเมินความเสี่ยงลูกหนี้อย่างรัดกุม เนื่องจากท้ายที่สุดแล้ว หากลูกหนี้ดังกล่าวกลายเป็นหนี้เสีย สถาบันการเงินก็จะได้รับการชดเชยความเสียหายจาก บสย. ทั้งหมด (ตราบไต่ที่ความเสียหายทั้ง Port ไม่เกินร้อยละ 30) และยังสามารถรับประกันชดเชยทันทีเมื่อสถาบันการเงินได้ยื่นฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งยิ่งอาจทำให้สถาบันการเงินละเลยกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้หรือติดตามทวงถามหนี้เช่นกัน ทั้งนี้ บสย. กำหนดให้สถาบันการเงินจะต้องมีการเรียกหลักประกันอย่างน้อยร้อยละ 30 ของสินเชื่อ ซึ่ง บสย. จะจ่ายค่าประกันชดเชยเฉพาะในส่วนที่มูลค่าหลักประกันไม่ครอบคลุมเท่านั้น โดยจากสถิติในอดีต พบว่า สัดส่วนการค้ำประกันจริง (ต่อมูลค่าสินเชื่อ) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 56 (นवल ภิญโญอนันตพงษ์ (2554))

ข้อกังวลดังกล่าวสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Panyanukul, et al. (2557)⁸ ซึ่งพบว่าลูกหนี้ที่ได้รับการค้ำประกันโครงการ PGS มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นหนี้เสียสูงกว่าลูกหนี้ปกติของสถาบันการเงินที่ไม่ได้รับการค้ำประกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ผลการศึกษาดังกล่าวได้มีการขจัด Self-selection bias ที่มาจากคุณลักษณะของลูกหนี้โครงการ PGS ที่จะต้องมีความเสี่ยงสูงกว่าโดยธรรมชาติแล้ว) นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์เป็นรายสถาบันการเงินแล้ว ยังพบแนวโน้มดังกล่าวในทุกสถาบันการเงิน (จากกลุ่มตัวอย่าง 6 แห่ง) โดยมี 2 แห่งที่แสดงค่าความเป็นไปได้ของการเป็นหนี้เสียของลูกหนี้โครงการ PGS สูงอย่างชัดเจนและมีนัยสำคัญทางสถิติ

นอกจากนี้ Panyanukul, et al. (2557) และ Pinyoanantapong (2560) ได้มีการวิเคราะห์หาคูณลักษณะ (Characteristics) ที่เป็นปัจจัยส่งผลกระทบต่อการเป็นลูกหนี้โครงการ PGS พบว่าสถาบันการเงินยังคงมีการพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ที่รัดกุมในระดับหนึ่ง โดยอัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current ratio) อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return on Asset) การมีสินทรัพย์ถาวรหรือหลักประกันขั้นต่ำ กำไรสะสม รวมถึงยอดขายในอดีตมีผลต่อการเป็นลูกหนี้โครงการ PGS อย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนให้เห็นว่า สถาบันการเงินยังมีกระบวนการคัดกรองคุณภาพลูกหนี้เพื่อเข้าโครงการ PGS ที่มีความรอบคอบรัดกุมในระดับหนึ่ง ในทางกลับกันจากผลการศึกษาดังกล่าวจึงอาจตั้งสมมติฐานได้ว่า สาเหตุสำคัญของการเกิดปัญหา Moral hazard ในโครงการ PGS น่าจะมาจากกระบวนการปรับปรุง ติดตาม ทวงถามหนี้ กรณีที่เกิดการผิดชำระหนี้ขึ้นเป็นสำคัญ

เงื่อนไขการจ่ายค่าประกันชดเชยทันทีเมื่อสถาบันการเงินได้ยื่นฟ้องร้องคดีต่อศาล และตราบไต่ที่สัดส่วนความเสียหายของทั้ง Portfolio อยู่ภายในระดับร้อยละ 30 บสย. จะจ่ายค่าประกัน

⁸ Panyanukul, S., Promboon, W., & Vorrarikulkij, W. (2014), "Role of Government in Improving SME Access to Financing: Credit guarantee schemes and the way forward." Bank of Thailand Symposium 2014. Available from: https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/SymposiumDocument/Paper3_SME2557.pdf.

ชดเชยให้กับสถาบันการเงินทั้งหมด (เฉพาะในส่วนที่มูลค่าหลักประกันไม่ครอบคลุม) ถือเป็นช่องโหว่ของการเกิด Moral hazard อย่างไรก็ดี จากการศึกษาเพิ่มเติม พบว่า การกำหนดเงื่อนไขในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานของประเทศไทยที่กระบวนการฟ้องร้องคดีใช้เวลานาน การกำหนดช่วงเวลาในการจ่ายค่าประกันชดเชยหลังการฟ้องร้องคดีสิ้นสุด รวมถึงการให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการแบกรับความเสี่ยงในส่วนแรกด้วย อาจทำให้ไม่มีแรงจูงใจให้สถาบันการเงินใช้บริการแต่แรก ดังนั้น จากข้อจำกัดดังกล่าวในกรณีของประเทศไทย บสย. อาจเลือกใช้กลไกในลักษณะของการกำหนดแรงจูงใจ หรือบทลงโทษ เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีการป้องกันหนี้เสียมากขึ้นแทน

3.3 ผลการสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีต่อโครงการ PGS

ผู้จัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ได้จัดทำแบบสอบถามเพื่อรวบรวมความคิดเห็นและมุมมองที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการดำเนินโครงการ PGS ในปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 8 ท่าน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ผู้ดำเนินโครงการ (เจ้าหน้าที่ของ บสย.) 3 ท่าน

- 1) ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ฝ่ายบริหารและพัฒนาผลิตภัณฑ์
- 2) ผู้จัดการอาวุโส ฝ่ายบริหารและพัฒนาผลิตภัณฑ์
- 3) ผู้ช่วยผู้จัดการ ฝ่ายบริหารและพัฒนาผลิตภัณฑ์

ผู้รับบริการ (เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน) 4 ท่าน

- 4) เจ้าหน้าที่ของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
- 5) เจ้าหน้าที่ของธนาคารกสิกรไทย
- 6) เจ้าหน้าที่ของธนาคารกรุงไทย
- 7) เจ้าหน้าที่ของธนาคารเกียรตินาคิน

ผู้กำกับดูแล (เจ้าหน้าที่ของ สศค.) 1 ท่าน

- 8) เศรษฐกรชำนาญการ สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน

ทั้งนี้ ผลการสำรวจความคิดเห็นในภาพรวมสามารถสรุปได้ ดังนี้

3.3.1 โครงการ PGS มีส่วนช่วยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศอย่างไรบ้าง

ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีความเห็นสอดคล้องกันว่า โครงการ PGS มีส่วนช่วยผู้ประกอบการ SMEs ที่มีศักยภาพ แต่ขาดหลักประกันหรือหลักประกันไม่พอให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินในระบบได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดการจ้างงาน เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้แก่ผู้ประกอบการ ทำให้เกิดเม็ดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

3.3.2 มีประเด็นข้อกฎหมาย/ เกณฑ์การกำกับดูแล/ กระบวนการงบประมาณ/ สถานการณ์ด้านตลาดการเงิน สังคม และเศรษฐกิจของประเทศไทยอะไรบ้างที่ท่านคิดว่าเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการดำเนินโครงการ PGS ในปัจจุบัน

สามารถแบ่งความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1) กระบวนการงบประมาณ : กระบวนการงบประมาณมีล่าช้า จึงทำให้การดำเนินโครงการ PGS มีความขาดตอนและไม่ยืดหยุ่น ทั้งนี้ รัฐบาลอาจพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการ PGS ในแต่ละปีโดยอ้างอิงกับ GDP

2) กฎหมายจัดตั้ง บสย. : มีการจำกัดในเรื่องของประเภทองค์กรที่ บสย. สามารถให้การค้ำประกันได้ ซึ่งทำให้ บสย. อาจไม่สามารถออกผลิตภัณฑ์ค้ำประกันที่มีความหลากหลายครอบคลุมกับความต้องการของตลาดได้เท่ากับสถานการณ์ปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังมีการจำกัดธุรกรรมที่ บสย. สามารถดำเนินการได้ ทำให้ บสย. มีอาจมีอุปสรรคในการหารายได้อื่น ๆ มาใช้ในการดำเนินกิจการ

3) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) : มาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ และประกาศคณะกรรมการวินัยการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดอัตราขีดเซย์ค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอัตรายอดคงค้างรวมทั้งหมดของภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้การดำเนินโครงการ PGS ของ บสย. ที่ต้องพึ่งพาการชดเชยอาจมีข้อจำกัดในการขออนุมัติงบประมาณใหม่ หากยอดคงค้างรวมทั้งหมดของภาระที่รัฐต้องรับชดเชยตามมาตรา 28 เต็มวงเงินร้อยละ 30

3.3.3 ท่านคิดว่า โครงการ PGS ควรมีประเด็นที่ต้องพัฒนาปรับปรุงอะไรบ้าง

สามารถแบ่งความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1) อัตราค่าธรรมเนียมและสัดส่วนค้ำประกัน : บสย. มีการคิดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมที่สร้างภาระให้กับผู้ประกอบการและสถาบันการเงิน เช่น ค่าธรรมเนียมค้ำประกันร้อยละ 0.1 ของวงเงินที่ให้ค้ำประกันส่วนที่เกิน 3 ล้านบาท ค่าธรรมเนียมต่ออายุกรณีลูกค้านี้ยื่นขอ Claim บสย. ซึ่ง บสย. ควรมีการกำหนดแนวทางค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ชัดเจนและผลกระทบไปยังลูกค้าโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ ยังมีความเห็นเกี่ยวกับการนำกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงของลูกค้ารายลูกค้า (Risk Based Pricing Model) เข้ามาใช้ ซึ่งจะทำให้ บสย. สามารถวิเคราะห์และกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบและอัตราค่าธรรมเนียมได้ตามความเสี่ยงของ SMEs อย่างแท้จริง

2) กลุ่มลูกค้า : โครงการ PGS 8 กำหนดเงื่อนไขผู้เข้าโครงการเฉพาะลูกค้าที่ขอสินเชื่อใหม่เท่านั้น ซึ่ง บสย. ควรปรับปรุงเงื่อนไขให้ครอบคลุมกว่านี้ นอกจากนี้ ยังมีการเสนอให้ บสย. กำหนดนิยาม SMEs ควรให้สอดคล้องกับนิยาม SMEs ของ สสว. เพื่อให้เกิดความช่วยเหลือผู้ประกอบการได้ครอบคลุมและชัดเจน

3) เกณฑ์การจ่ายค่าประกันชดเชย : ไม่ควรกำหนด First loss และ Second loss และยังมีผู้เสนอให้ บสย. มีช่วงเวลาการจ่ายค่าประกันชดเชยที่รวดเร็วและยืดหยุ่นขึ้น อาทิ จ่ายทันทีเมื่อ SMEs ผิดนัดชำระหนี้ติดต่อกันเป็นเวลา 3 เดือน (แทนเงื่อนไขปัจจุบันที่ต้องเริ่มดำเนินคดีฟ้องร้องก่อน ซึ่งอาจทำให้ลูกหนี้ถูกดำเนินคดีโดยไม่จำเป็น)

4) หลักเกณฑ์การคัดกรอง : บสย. มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดกรองภายในซึ่งทำให้ลูกค้าบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงการรับประกันของ บสย. ได้ โดยเฉพาะในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว นอกจากนี้ บสย. ควรมีการพิจารณาลดกระบวนการตรวจสอบต่าง ๆ ให้มีความรวดเร็วในการอนุมัติยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรณีที่วงเงินค้ำประกันไม่สูง

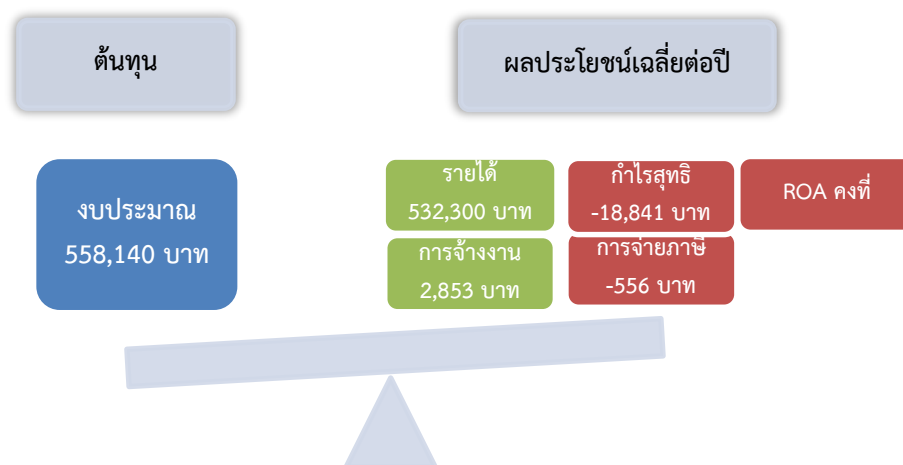
3.4 การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินโครงการ PGS

แม้ว่าการค้ำประกันสินเชื่อจะช่วยให้ผู้ประกอบการ SMEs เข้าถึงสินเชื่อได้มากขึ้น แต่ผลลัพธ์สุดท้ายการเข้าถึงสินเชื่อดังกล่าวจะต้องกลับมาในรูปของผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมด้วย มิเช่นนั้นผู้ที่ได้รับประโยชน์อาจกลับกลายเป็นสถาบันการเงิน ซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุน ดังนั้น การวิเคราะห์ประเมินประโยชน์ที่ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้รับ อาทิ ผลกำไรที่ดีขึ้น การจ้างงานที่เพิ่มขึ้น การจ่ายภาษีที่เพิ่มขึ้น จึงถือเป็นส่วนสำคัญในการพิจารณาความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้ไป

Panyanukul, et al. (2557) และ Pinyoanantapong (2560) พบว่า โครงการ PGS ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการเข้าถึงสินเชื่อของผู้ประกอบการ SMEs ได้อย่างชัดเจนทั้งในแง่ของการเข้าถึงสินเชื่อได้มากขึ้น อัตราดอกเบี้ยที่ลดลง และสัดส่วนหลักประกันที่ลดลง อย่างไรก็ตาม หากนำผลการศึกษาของ Pinyoanantapong (2560) มาวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis: CBA) ของโครงการ PGS พบว่า งบประมาณที่รัฐบาลใช้สนับสนุนซึ่งถือเป็นต้นทุนของรัฐบาลในการสนับสนุนยังไม่เกิดความคุ้มค่าเมื่อเทียบผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลคาดหวังจากการดำเนินโครงการ ทั้งนี้ ในส่วนของต้นทุน หากอ้างอิงข้อมูลจากโครงการ PGS ระยะที่ 8 พบว่า งบประมาณสนับสนุนตลอดโครงการทั้งสิ้น 24,000 ล้านบาท คาดว่าจะสนับสนุนผู้ประกอบการ SMEs ได้ประมาณ 43,000 ราย⁹ เท่ากับว่ารัฐบาลมีต้นทุนในการสนับสนุนงบประมาณต่อผู้ประกอบการแต่ละรายอยู่ที่ 558,140 บาท (= 24,000 ล้านบาท/43,000 ราย) ขณะที่ในส่วนของ

⁹ เป้าหมายของโครงการ PGS ระยะที่ 8 ของ บสย.

ผลประโยชน์ที่ได้รับ (เฉลี่ยต่อปี) พบว่า โครงการ PGS ส่งผลให้รายได้ของผู้ประกอบการ SMEs เพิ่มขึ้นเฉลี่ย 532,300 บาทต่อปี และก่อให้เกิดมูลค่าการจ้างงานเพิ่มขึ้น 2,853 บาท อย่างไรก็ตาม โครงการ PGS ไม่ได้ช่วยให้รัฐบาลเก็บภาษีได้มากขึ้น สอดคล้องกับผลประโยชน์ในแง่ของกำไรสุทธิที่ไม่ได้ปรับตัวดีขึ้น



ภาพที่ 5 สรุปผลการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ของโครงการ PGS

ที่มา: ผู้เขียน

ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่า โครงการ PGS ของ บสย. ประสบความสำเร็จในการสนับสนุนการเข้าถึงสินเชื่อ ทำให้ผู้ประกอบการ SMEs มีสภาพคล่องในการประกอบธุรกิจ นำไปสู่รายได้ (ยอดขาย) และมูลค่าการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจ โดยมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นต่อปีใกล้เคียงงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุน อย่างไรก็ตาม โครงการ PGS ยังคงไม่สามารถพัฒนาไปสู่การส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้อย่างยั่งยืน เห็นได้จาก ผลกำไรสุทธิกลับปรับลดลง และไม่พบการเปลี่ยนแปลงของอัตราส่วนผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีที่ไม่ได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากการสนับสนุนผู้ประกอบการภายใต้โครงการ PGS

3.5 การศึกษารูปแบบการค้าประกันในต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษารวบรวมรูปแบบการค้าประกันในต่างประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์ความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำมาประยุกต์ใช้กับการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ในประเทศไทย โดยได้เลือกกลุ่มประเทศในเอเชียที่มีโครงสร้างทางวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจไม่แตกต่างจาก

ประเทศไทยจนเกินไป 3 แห่ง ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศมาเลเซีย โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

3.5.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีสถาบันค้ำประกันสินเชื่อ Credit Guarantee Corporation (CGC) ทั้งสิ้น 52 แห่ง กระจายอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ โดยมี National Federation of Credit Guarantee Corporations (NFCGC) เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแล เป็นตัวกลางในการให้การสนับสนุนทางการเงินและด้านเทคนิค Credit Guarantee Corporation of Tokyo (CGCT) เป็นสถาบันค้ำประกันสินเชื่อแห่งแรกของประเทศญี่ปุ่น ก่อตั้งขึ้นในปี 1937 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศญี่ปุ่นต้องเผชิญกับการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจทั่วโลก (the Great Depression) โดยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้ร่วมกันลงทุนเพื่อก่อตั้ง CGCT ขึ้น อาทิ City of Tokyo สมาคมการค้าและอุตสาหกรรม และสถาบันการเงินต่าง ๆ ฯลฯ และต่อมาจึงมีองค์กรค้ำประกันสินเชื่อเกิดขึ้นในจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศตามมา อาทิ Credit Guarantee Corporation of Kyoto ก่อตั้งขึ้นในปี 1940 และ Credit Guarantee Corporation of Osaka ก่อตั้งขึ้นในปี 1942 ทั้งนี้ ในปี 1953 ได้มีการตรากฎหมาย The Credit Guarantee Corporation Act ขึ้น ซึ่งกำหนดให้การจัดตั้งสถาบันค้ำประกันสินเชื่อต้องได้รับใบอนุญาต และมีสถานะเป็นองค์กรภาครัฐ

ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนกลไกการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ในประเทศญี่ปุ่นได้รับความร่วมมือจากหลายภาคส่วน สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) รัฐบาลกลาง

รัฐบาลกลางจะสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินงานให้กับ CGC รวมไปถึงอุดหนุนการชดเชยการค้ำประกันภายใต้โครงการนโยบายรัฐในส่วนที่ระบบประกันของ JFC ไม่ครอบคลุม CGC ส่วนใหญ่เป็น นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังมีส่วนสนับสนุนการค้ำประกันทางอ้อมผ่าน JFC และรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งจากรัฐบาลกลางอีกที นอกจากนี้ ยังมีเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำที่ปล่อยให้กับ CGC ผ่าน Japan Finance Corporation (JFC) เพื่อให้ CGC นำเงินไปฝากไว้กับสถาบันการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินนำไปปล่อยสินเชื่อให้กับ SMEs ต่อไป

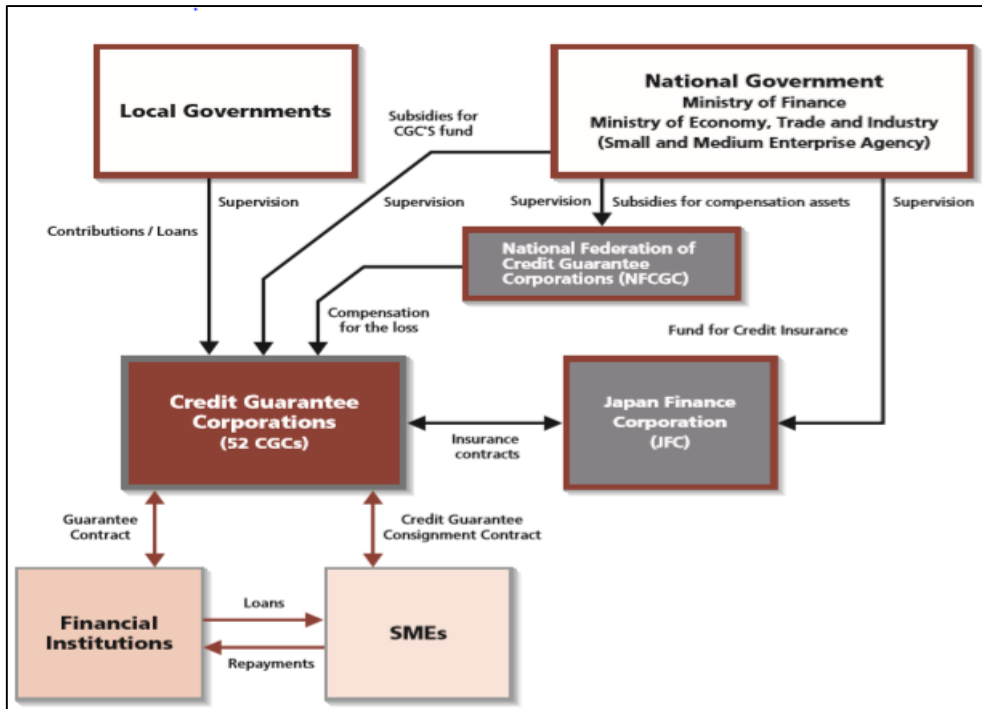
2) รัฐบาลท้องถิ่น

รัฐบาลท้องถิ่นจะสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบของการสมทบเงินกองทุนให้กับ CGC (นอกเหนือจากเงินสมทบจากสถาบันการเงินและภาคเอกชน) รวมไปถึงจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนค้ำประกันชดเชยผ่านทาง NFCGC

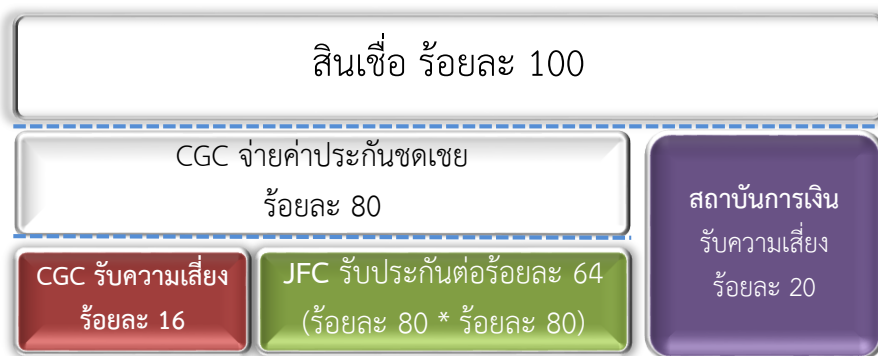
3) Japan Finance Corporation (JFC)

CGC จะทำสัญญาประกันต่อกับ JFC ซึ่งเป็นธนาคารนโยบายที่ถือหุ้นโดยรัฐบาลทั้งหมด โดยในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายจากสถาบันการเงินเกิดขึ้น CGC จะได้รับ

ค่าประกันเป็นจำนวนเท่ากับร้อยละ 70-90 ของค่าชดเชยความเสียหายที่จ่ายไป ทั้งนี้ หาก CGC สามารถฟ้องร้องหลักประกันได้ จะต้องนำรายได้ที่สามารถติดตามคืนได้ส่วนหนึ่งคืนให้กับ JFC



ภาพที่ 6 กลไกการสนับสนุนการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs จากภาครัฐของประเทศญี่ปุ่น
ที่มา: Credit Guarantee Corporation



ภาพที่ 7 สัดส่วนการแบกรับความเสี่ยงของการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ในประเทศญี่ปุ่น
ที่มา: ผู้เขียน

นอกเหนือจากกลไกการสนับสนุนทางการเงินของภาครัฐดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังมีโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการค้าประกันสินเชื่อ SMEs อาทิ (1) ระบบติดตามหนี้ CGC 52 แห่ง ได้ร่วมกันก่อตั้ง Credit Guarantee Servicer Incorporated ขึ้นในปี 2001 เพื่อทำหน้าที่ติดตามหนี้ให้มาก โดยเน้นหนี้ที่ไม่มีหลักประกันเป็นการเฉพาะ (2) การคิดอัตราค่าธรรมเนียมตามความเสี่ยง กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy Trade and Industry) ร่วมกับกรมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME Agency) ได้คิดค้นระบบ SME Credit Risk Database ขึ้นและเริ่มใช้ในปี 2001 และต่อมาในปี 2006 CGC ได้นำระบบฐานข้อมูลดังกล่าวมาปรับใช้ในการคิดค่าธรรมเนียมในหลายอัตราที่สะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริงของ SMEs แต่ละราย เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ SMEs พัฒนาการบริหารธุรกิจเพื่อให้ได้รับค่าธรรมเนียมในอัตราถูกลง ในขณะที่ SMEs ที่มีความเสี่ยงสูงก็สามารถเข้าถึงบริการค้าประกันได้มากขึ้น (แต่อาจต้องจ่ายค่าธรรมเนียมที่สูงขึ้น) (3) การจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุน CGC จะได้รับเงินสมทบเข้าเงินกองทุนทั้งจากรัฐบาลท้องถิ่น สถาบันการเงิน และภาคเอกชน โดยส่วนหนึ่งเรียกว่า Standard contributions ที่เก็บจากสถาบันการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินสามารถนำไปหักภาษีได้ต่อไป

ในส่วนของรูปแบบและเงื่อนไขการค้าประกันที่สำคัญ (ตารางที่ 3) สรุปได้ ดังนี้

- 1) วงเงินค้าประกันสูงสุด วงเงินค้าประกันสูงสุดที่ให้แก่งานภาคเอกชนอยู่ที่ 200 ล้านบาท ในขณะที่วงเงินค้าประกันสูงสุดสำหรับสหกรณ์จะเท่ากับ 400 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังมีวงเงินค้าประกันในกรณีปราศจากหลักประกันสูงสุดอีก 80 ล้านบาท
- 2) ระยะเวลาค้าประกัน สูงสุดไม่เกิน 10 ปี กรณีซื้อเครื่องมือเครื่องจักร และสูงสุดไม่เกิน 2 ปี กรณีเงินทุนหมุนเวียนและวงเงิน O/D
- 3) หลักประกัน กรณีที่วงเงินต่ำกว่า 80 ล้านบาท (32 ล้านบาท) ไม่จำเป็นต้องมีหลักประกัน
- 4) สัดส่วนความรับผิดชอบ ร้อยละ 80 ของวงเงินค้าประกัน (ยกเว้นโครงการที่เป็นนโยบายรัฐจะมีสัดส่วนความรับผิดชอบเต็มจำนวน)
- 5) อัตราค่าธรรมเนียมค้าประกัน โดยปกติแล้วจะคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมบนพื้นฐานของ Credit Risk Database ที่ SME Agency เป็นผู้คิดค้นและจัดทำขึ้น ซึ่งหมายความว่าสถาบันการค้าประกันจะต้องทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงในแต่ละรายด้วย โดยมีช่วงของอัตราค่าธรรมเนียมอยู่ระหว่างร้อยละ 0.3–1.9 (ตารางที่ 3) ดังนี้

ตารางที่ 3 อัตราค่าธรรมเนียมตามระดับความเสี่ยงของ CGC

หน่วย: ร้อยละ

ระดับความเสี่ยง		1	2	3	4	5	6	7	8	9
วงเงิน										
ต่ำกว่า 5 ล้านเยน (2 ล้านบาท)		1.27	1.16	1.03	0.90	0.77	0.66	0.53	0.40	0.30
5-10 ล้านเยน (2-4 ล้านบาท)		1.55	1.43	1.27	1.10	0.94	0.82	0.65	0.49	0.35
มากกว่า 10 ล้านเยน (4 ล้านบาท)	มีหลักประกัน	1.80	1.65	1.45	1.25	1.05	0.90	0.70	0.50	0.35
	ไม่มีหลักประกัน	1.90	1.75	1.55	1.35	1.15	1.00	0.80	0.60	0.45

ที่มา Credit Guarantee Corporation of Tokyo

ทั้งนี้ งานวิจัย Uesugi, et al. (2551) ได้ทำการประเมินผลประโยชน์ที่เศรษฐกิจและสังคมได้รับจากโครงการค้ำประกันสินเชื่อในประเทศญี่ปุ่น โดยพบว่า โครงการค้ำประกันสินเชื่อของ CGC ช่วยให้ SMEs ได้รับสินเชื่อเพิ่มขึ้น ร้อยละ 2.1–3.7 ของขนาดสินทรัพย์ อย่างไรก็ตาม สินเชื่อที่ได้รับการค้ำประกันมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นหนี้เสียสูงกว่าสินเชื่อปกติ และ SMEs ที่ได้รับการค้ำประกันสินเชื่อมีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return on Asset) ต่ำกว่า SMEs ที่ได้รับสินเชื่อปกติ ร้อยละ 0.4–0.5

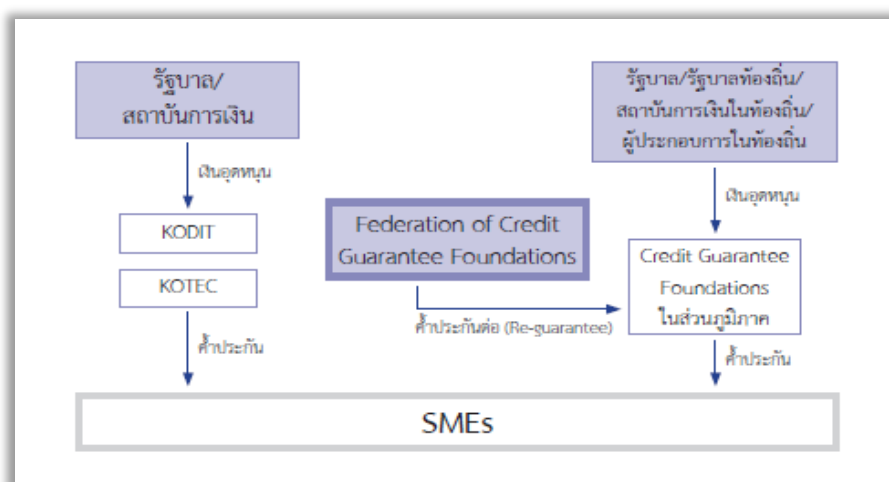
3.5.2 สาธารณรัฐเกาหลี

ระบบการค้ำประกันสินเชื่อในสาธารณรัฐเกาหลี ประกอบด้วย 3 องค์กร ได้แก่ Korea Credit Guarantee Fund (KODIT) ซึ่งถือเป็นผู้ให้บริการรายใหญ่ที่สุด มีส่วนแบ่งการตลาดกว่าร้อยละ 61 รองลงมาคือ Korea Technology Finance Corporation (KOTEC) ซึ่งเน้นการค้ำประกันของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีเป็นหลัก มีส่วนแบ่งการตลาดประมาณร้อยละ 22 และ Credit Guarantee Foundations (CGF) เน้นการค้ำประกันในระดับภูมิภาคและมี Federation of Credit Guarantee Foundations เป็นผู้นำหน้าที่ประกันต่อ โดยมีรัฐบาล รัฐบาลท้องถิ่น และภาคเอกชนในท้องถิ่นให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนอีกทอดหนึ่ง มีส่วนแบ่งการตลาดประมาณร้อยละ 17¹⁰ ทั้งนี้ ผลการศึกษาฉบับนี้จะเน้นเฉพาะในส่วนการค้ำประกันของ KODIT ที่เป็น ผู้ให้บริการรายใหญ่ที่สุด

KODIT เป็นสถาบันการเงินของรัฐ ถือกำเนิดขึ้นในปี 1976 ภายใต้กฎหมายจัดตั้ง KODIT Act โดยมีเงินกองทุนประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ (1) ส่วนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ซึ่งจำนวนเงิน

¹⁰ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม, เปิดโลกการค้าประกันสินเชื่อ (2558).

ที่ได้รับจะแตกต่างกันแล้วแต่นโยบายของรัฐบาลในแต่ละปี (2) ส่วนที่ได้รับจากสถาบันการเงิน ใน KODIT Act ได้กำหนดให้ธนาคารทุกแห่งจะต้องมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินเข้าเงินกองทุนในอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 0.3 ต่อปี ซึ่งอัตราเงินสมทบจะถูกคำนวณบนพื้นฐานของระบบแรงจูงใจ กล่าวคือ ธนาคารที่มีอัตราหนี้เสียสูงและมีการเรียกร้องค่าประกันชดเชยสูงก็จะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราที่สูงขึ้นตามมา และ (3) ส่วนที่ได้รับจากบริษัทขนาดใหญ่ ทั้งนี้ เงินกองทุน ณ สิ้นปี 2018 รวมทั้งสิ้น อยู่ที่ 5.091 ล้านล้านวอน เป็นส่วนที่มาจากเงินสนับสนุนจากรัฐบาล 1.42 แสนล้านวอน และเงินสมทบที่มาจากภาคเอกชน 8.85 แสนล้านวอน¹¹ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนแหล่งเงินทุนในการดำเนินงานของ KODIT อย่างมีนัยสำคัญ



ภาพที่ 8 ระบบการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ในสาธารณรัฐเกาหลี

ที่มา: บสย. (2558)

KODIT มีระบบ Credit Rating System (CRS) ใช้เพื่อประเมินความเสี่ยงด้านเครดิตของลูกค้าแต่ละราย ทั้งในด้านการเงินและไม่ใช้การเงิน โดยมีสองระบบด้วยกัน ได้แก่ (1) Corporate Credit Rating System (CCRS) ซึ่งใช้สำหรับการประเมินความเสี่ยงผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจมาแล้วมากกว่า 3 ปี และ (2) Startup Business Scoring System (SBSS) ซึ่งใช้สำหรับการประเมินผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจไม่ถึง 3 ปี ซึ่งระบบ CRS นี้ จะทำหน้าที่เป็นตัวกำหนด Credit line สัดส่วนความรับผิดชอบ รวมถึงอัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมกับลูกค้าแต่ละราย

¹¹ เว็บไซต์ KODIT https://www.kodit.co.kr/html/english/about_kodit/intro/cap_fund.jsp

และนอกจากบริการด้านการค้าประกันแล้ว ยังให้บริการประกันสินเชื่อ (Credit insurance) เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการผิดนัดชำระค่าสินค้าจากคู่ค้า

KODIT ให้การค้าประกันในหลากหลายรูปแบบผลิตภัณฑ์ อาทิ การค้าประกันสินเชื่อธนาคาร (guarantee for bank loans) การค้าประกันภาระหนี้ของลูกค้าที่สถาบันการเงินให้การการค้าประกัน (guarantee for payment guarantee) การค้าประกันหุ้นกู้ (bond guarantee) และการค้าประกันการชำระภาษี (tax-payment guarantee) การค้าประกันตั๋วเงิน (bill guarantees) การค้าประกันการเช่าซื้อเครื่องจักร (facility-lease guarantees) เป็นต้น โดยมีรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 รายละเอียดผลิตภัณฑ์การค้าประกันของ KODIT

ประเภท	รายละเอียด
Corporate Bond Guarantee	เป็นการค้าประกันเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่บริษัทผู้ออกหุ้นกู้เพื่อระดมเงินในตลาดหุ้น หุ้นกู้ดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นไปตามกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (Securities Exchange Act) • จะต้องมียอายุของหุ้นกู้ตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป • หุ้นกู้ที่ออกจะต้องมีมูลค่าตั้งแต่ KRW 50 ล้าน ขึ้นไป
Tax-payment Guarantee	เป็นการค้าประกันให้กับผู้ประกอบการที่ประสงค์จะขอผ่อนชำระเงินภาษีให้แก่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นเป็นรายงวด หรือขอเลื่อนการชำระภาษีออกไป
Bill Guarantee	เป็นการค้าประกันการจ่ายเงินของตั๋วเงินที่กิจการออกเพื่อเป็นหลักประกันหรือเพื่อเป็นการชำระหนี้สำหรับธุรกรรมทางการค้า อาทิ • การค้าประกันสำหรับเจ้าหนี้ตั๋วเงิน • การค้าประกันสำหรับตัวที่ออกเพื่อใช้เป็นหลักประกัน
Guarantee for Loans by Second-tier Financial Institutions	เป็นการค้าประกันภาระหนี้ที่จะต้องขอใช้เป็นตัวเงินอันเกิดจากการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินที่เป็น Second-tier Financial Institutions ซึ่งประกอบด้วย • ธนาคารพาณิชย์ (merchant banks) บริษัทประกันภัย สหกรณ์เพื่อการเกษตรและประมง บริษัทการลงทุนที่ลงทุนในธุรกิจ SMEs ในระยะเริ่มแรก ธนาคารระดมเงินฝาก (savings banks), Korea Agro-Fisheries Trade Corporation ฯลฯ
Facility Lease Guarantee	เป็นการค้าประกันภาระผูกพันที่เกิดจากการเช่าซื้อเครื่องจักร • ระเบียบการเป็นการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม 2007
Performance Guarantee	เป็นหนังสือการค้าประกันที่ออกให้กิจการเพื่อใช้ในการประมูลงานก่อสร้าง การจัดหาสินค้าและบริการ หรือการจัดทำสัญญา • ค้าประกันสำหรับการยื่นประมูลงาน การทำสัญญา การชดเชยส่วนต่างของจำนวนเงิน การชำระเงิน หรือการแก้ไขข้อบกพร่องของงาน • ผู้รับประโยชน์จากการค้าประกันได้แก่: รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน สถาบันการเงินที่เป็น second-tier financial institutions บริษัทที่ผลิตซึ่งหน่วยงานที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภค สถาบันที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ผู้รับเหมาก่อสร้างที่รับงานจากหน่วยงานหรือเจ้าของโครงการซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมาย Act on Private Investment in SOC Construction
Trade Bill Acceptance Guarantee	การค้าประกันภาระผูกพันที่ธุรกิจ SME ต้องรับผิดชอบต่อผู้ให้การรับรองตั๋วเงินการค้าที่ออกภายใต้หนังสือแลกเตอร์ออฟเครดิตสำหรับการส่งออกหรือการค้าภายในประเทศ • ระเบียบการเป็นการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม 2007
Guarantee as Collateral for Commercial Transaction	การค้าประกันภาระหนี้ที่ธุรกิจ SME จะต้องชำระอันเนื่องมาจากการทำสัญญาธุรกรรมทางการค้า

ที่มา: บสย. (2558)

ทั้งนี้ รูปแบบและเงื่อนไขการค้ำประกันที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

- 1) วงเงินค้ำประกันสูงสุด โดยทั่วไปวงเงินค้ำประกันสูงสุดต่อรายจะอยู่ที่รายละเอียดไม่เกิน 3 พันล้านบาท (83 ล้านบาท) ทั้งนี้ ในกรณีที่เป็นการตามนโยบายของ Financial Services Commission วงเงินสูงสุดอาจเพิ่มได้ถึง 7 พันล้านบาท (195 ล้านบาท)
- 2) ระยะเวลาค้ำประกัน/หลักประกัน ไม่มีการระบุแน่ชัด
- 3) สัดส่วนการค้ำประกัน ถูกกำหนดตามผลการประเมินความเสี่ยงของ CRS โดยอยู่ระหว่างร้อยละ 50–85
- 4) อัตราค่าธรรมเนียมค้ำประกัน โดยปกติแล้วจะคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมบนพื้นฐานแต่ละราย โดยอยู่ระหว่างร้อยละ 0.5 ถึง 3.0 ของภาระค้ำประกันคงค้าง

ตารางที่ 5 สัดส่วนการค้ำประกันของ KODIT

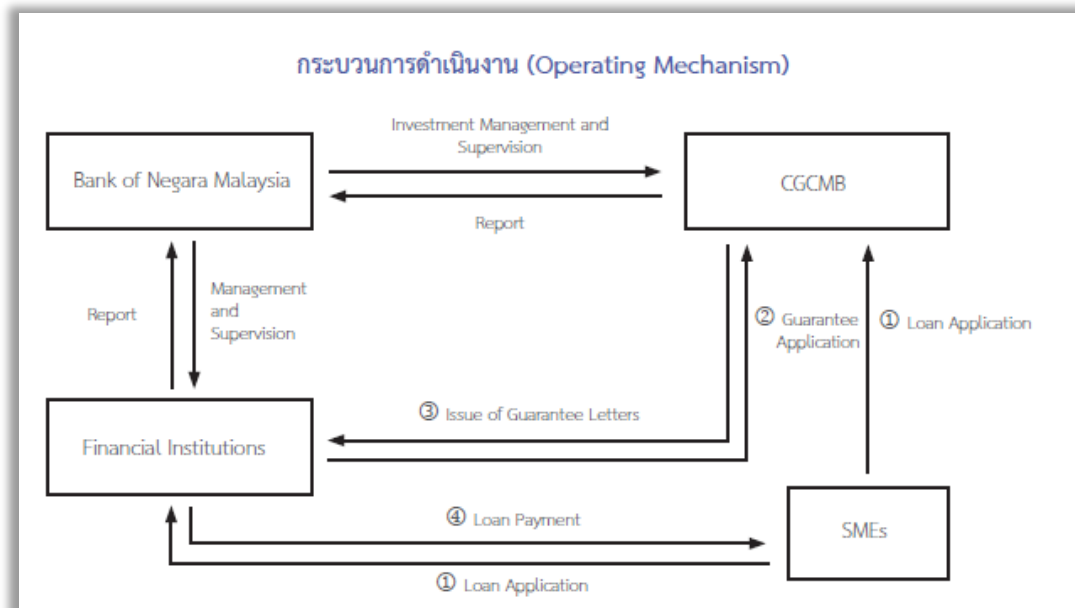
กลุ่มผู้ประกอบการ (แบ่งตามอัตราการขยายตัว)	ระยะเวลาค้ำประกัน	
	ต่ำกว่า 10 ปี	มากกว่า 10 ปี
1	ร้อยละ 75	ร้อยละ 70
2	ร้อยละ 80	ร้อยละ 75
3	ร้อยละ 85	ร้อยละ 80

ที่มา: KODIT

ทั้งนี้ งานวิจัย Kang and Heshmati (2550) ได้ทำการประเมินผลประโยชน์ที่เศรษฐกิจและสังคมได้รับจากโครงการค้ำประกันสินเชื่อในสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า การค้ำประกันสินเชื่อ 1 ล้านบาท ช่วยให้ SMEs มียอดขายที่สูงขึ้นร้อยละ 0.39 และเพิ่มผลิตภาพแรงงานขึ้นร้อยละ 0.32 นอกจากนี้การค้ำประกันสินเชื่อยังช่วยให้ SMEs มีอัตราการอยู่รอดเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 2.6

3.5.3 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมี Credit Guarantee Corporation Malaysia Berhad (CGCMB) เป็นองค์กรที่ดำเนินการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อ ปี 1972 ตามกฎหมาย the Malaysian Companies Act 1972 การจัดตั้งได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากธนาคารกลางมาเลเซีย (Bank of Negara Malaysia) ถือหุ้นอยู่ร้อยละ 78.65 และธนาคารพาณิชย์ถือหุ้นอีกร้อยละ 21.35 ที่เหลือ คณะกรรมการของ CGCMB ประกอบด้วยผู้แทนจาก Bank of Negara Malaysia และธนาคารพาณิชย์ที่ลงทุนใน CGCMB



ภาพที่ 9 ระบบการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ของประเทศมาเลเซีย

ที่มา: บสย. (2558)

ผลิตภัณฑ์ของ CGCMB ประกอบด้วยหลายโครงการ ซึ่งมีข้อกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน โดยมีตัวอย่างโครงการที่สำคัญ¹² (ตารางที่ 6) ดังนี้

1) Credit Enhancer Scheme เป็นโครงการที่ให้การค้ำประกันให้กับ SMEs ที่ขาดหลักประกัน วงเงินค้ำประกันสูงสุด 10 ล้านริงกิต สัดส่วนการค้ำประกันกรณีไม่มีหลักประกันสูงสุดร้อยละ 80 และไม่เกิน 3 ล้านริงกิต กรณีมีหลักประกันสูงสุดร้อยละ 90 ระยะเวลาค้ำประกันสูงสุด 10 ปี อัตราค่าธรรมเนียมอยู่ระหว่างร้อยละ 0.75 ถึง 4.00 กรณีไม่มีหลักประกัน และอยู่ระหว่างร้อยละ 0.50–3.20 กรณีมีหลักประกัน

2) Direct Access Guarantee ให้การค้ำประกันกับ SMEs ที่มีการดำเนินธุรกิจกับภาครัฐ โดยมีวงเงินค้ำประกันสูงสุดไม่เกิน 3 ล้านริงกิต โดยมีสัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยครอบคลุมถึงร้อยละ 100 อัตราค่าธรรมเนียมร้อยละ 0.50–3.50

3) Flexi Guarantee Scheme เป็นโครงการที่ให้การค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ภายใต้ Bank Negara Malaysia Funds (อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4–6) โดยมีวงเงินค้ำประกันสูงสุดไม่เกิน 5 ล้านริงกิต มีระยะเวลาค้ำประกันไม่เกิน 5 ปี โดยมีสัดส่วนการค้ำประกันกรณีไม่มี

¹² อ้างอิงจาก <https://www.fortune.my/iguarantee-financial-credit-solutions-loan-cgc-credit-management.htm>

หลักประกัน สูงสุดร้อยละ 80 และไม่เกิน 3 ล้านบาท กรณีมีหลักประกันสูงสุดร้อยละ 90 อัตราค่าธรรมเนียมการค้ำประกันอยู่ระหว่าง 0.5–2.15

4) Franchise Financing Scheme เป็นโครงการค้ำประกันสำหรับกิจการ Franchise ที่มีขนาดส่วนของทุนไม่เกิน 1.5 ล้านบาท มีวงเงินค้ำประกันสูงสุดไม่เกิน 7.5 ล้านบาท สัดส่วนการค้ำประกันกรณีไม่มีหลักประกัน สูงสุดร้อยละ 80 และไม่เกิน 3 ล้านบาท กรณีมีหลักประกันสูงสุดร้อยละ 90 โดยคิดอัตราค่าธรรมเนียมร้อยละ 0.75 ต่อปี กรณีวงเงินค้ำประกันไม่เกิน 1 ล้านบาท และคิดอัตราค่าธรรมเนียมร้อยละ 1 ต่อปี สำหรับวงเงินส่วนที่เกิน 1 ล้านบาท

5) Green Technology Financing Scheme ให้การสนับสนุนกิจการที่พัฒนาหรือใช้เทคโนโลยีสีเขียว วงเงินสูงสุด 100 ล้านบาท ระยะเวลาค้ำประกันสูงสุด 15 ปี โดยมีรัฐบาลสนับสนุนส่วนต่างดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 2 ในช่วง 7 ปีแรก สัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยร้อยละ 60 และค่าธรรมเนียมการค้ำประกันร้อยละ 0.5

6) BizMaju Scheme เป็นโครงการค้ำประกันที่เน้นกลุ่มเป้าหมายกลุ่ม Startup ที่เริ่มกิจการได้ไม่ถึง 1 ปี มีวงเงินค้ำประกันสูงสุดไม่เกิน 500,000 บาท โดยสามารถกู้เพื่อเป็นสภาพคล่อง หรือเพื่อซื้อเครื่องจักรหรือสินทรัพย์ต่าง ๆ ก็ได้ ระยะเวลาค้ำประกันไม่เกิน 5 ปี สัดส่วนการค้ำประกันชดเชยร้อยละ 100 อัตราค่าธรรมเนียมการค้ำประกันอยู่ที่ร้อยละ 0.50–3.60 กรณีมีหลักประกัน และร้อยละ 0.75–5.75 กรณีไม่มีหลักประกัน

ตารางที่ 6 ตัวอย่างรายละเอียดผลิตภัณฑ์ค้ำประกันในประเทศมาเลเซีย

	กลุ่มเป้าหมาย	วงเงินและ ระยะเวลาค้ำ ประกันสูงสุด	ค่าธรรมเนียมฯ	สัดส่วนค้ำ ประกัน
Credit Enhancer Scheme	ผู้ประกอบการ SMEs ที่ขาด หลักประกัน โดยทั่วไป	วงเงิน 10 ล้านบาท ระยะเวลา 10 ปี	- ร้อยละ 0.75–4.00 กรณีไม่มี หลักประกัน - ร้อยละ 0.50–3.20 กรณีมี หลักประกัน	- ร้อยละ 80 กรณีไม่มี หลักประกัน (ไม่เกิน 3 ล้านบาท) - ร้อยละ 90 กรณีมี หลักประกัน

	กลุ่มเป้าหมาย	วงเงินและ ระยะเวลา ประกันสูงสุด	ค่าธรรมเนียม	สัดส่วนค่า ประกัน
Direct Access Guarantee	SMEs ที่มีการ ดำเนินธุรกิจ กับภาครัฐ	วงเงิน 3 ล้านบาท	ร้อยละ 0.50–3.50	ร้อยละ 100
Flexi Guarantee Scheme	SMEs ที่ได้รับ สินเชื่อภายใต้ Bank Negara Malaysia Funds	วงเงิน 5 ล้านบาท ระยะเวลา 5 ปี	ร้อยละ 0.5–2.15	- ร้อยละ 80 กรณีไม่มี หลักประกัน (ไม่เกิน 3 ล้านบาท) - ร้อยละ 90 กรณีมี หลักประกัน
Franchise Financing Scheme	SMEs ที่ประกอบ กิจการ Franchise ที่มีขนาดส่วน ของทุนไม่เกิน 1.5 ล้านบาท	7.5 ล้านบาท	ร้อยละ 0.75 ต่อปี กรณีวงเงินค่า ประกันไม่เกิน 1 ล้านบาท และ ร้อยละ 1 ต่อปี สำหรับวงเงิน ส่วนที่เกิน 1 ล้านบาท	- ร้อยละ 80 กรณีไม่มี หลักประกัน (ไม่เกิน 3 ล้านบาท) - ร้อยละ 90 กรณีมี หลักประกัน
Green Technology Financing Scheme	SMEs ที่ประกอบ กิจการที่พัฒนาหรือ ใช้เทคโนโลยีสีเขียว	วงเงิน 100 ล้านบาท ระยะเวลา 15 ปี	ร้อยละ 0.5	ร้อยละ 60
BizMaju Scheme	กลุ่ม Startup ที่เริ่มกิจการได้ ไม่ถึง 1 ปี	วงเงิน 500,000 บาท ระยะเวลา 5 ปี	- ร้อยละ 0.50–3.60 กรณีมี หลักประกัน	ร้อยละ 100

กลุ่มเป้าหมาย	วงเงินและ ระยะเวลา ประกันสูงสุด	ค่าธรรมเนียม	สัดส่วน ประกัน
		- ร้อยละ 0.75–5.75 กรณีไม่มี หลักประกัน	

ที่มา: CGCMB

3.5.4 เปรียบเทียบรูปแบบการค้ำประกันของแต่ละประเทศ

จากการศึกษารูปแบบการค้ำประกันในต่างประเทศ 3 แห่ง ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศมาเลเซีย พบประเด็นที่น่าสนใจที่อาจนำมาพิจารณาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยต่อไป ดังนี้

1) รัฐบาลในทุกประเทศมีส่วนสนับสนุนกลไกการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งทั้งในส่วนของ การสนับสนุนเงินทุน ผ่านการจ่ายเงินสมทบหรือเพิ่มทุน และการอุดหนุนค่าประกันชดเชย โดยในกรณีของประเทศไทย รัฐบาลให้กับสนับสนุนผ่านการอุดหนุนค่าประกันชดเชยเป็นหลัก

2) บสย. เลือกใช้การค้ำประกันในรูปแบบ Portfolio ซึ่ง บสย. จะไม่มีบทบาทในการประเมินความเสี่ยงหรือคัดกรองลูกค้า โดย บสย. ทำหน้าที่เพียงตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารเท่านั้น ในขณะที่องค์กรค้ำประกันในต่างประเทศจะเป็นผู้ประเมินความเสี่ยงของลูกค้า โดยมีการคิดอัตราค่าธรรมเนียม หรือกำหนดสัดส่วนการค้ำประกัน ในหลายระดับขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละราย

3) กรณีของประเทศไทย รัฐบาลยังคงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการสนับสนุนกลไกการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ผ่านการสนับสนุนงบประมาณประจำปีอย่างต่อเนื่อง และเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ (กระทรวงการคลังถือหุ้น ร้อยละ 95.49) ในขณะที่ในต่างประเทศจะเห็นได้ว่า ภาคเอกชนทั้งในภาคสถาบันการเงินและภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในการสนับสนุนกลไกการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs อย่างมีนัยสำคัญ ผ่านการเงินสมทบ หรือถือหุ้นในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญ

4) กรณีประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี มีการใช้กลไกการประกันต่อเข้ามาช่วยในการบริหารความเสี่ยง อย่างไรก็ตามการประกันต่อดังกล่าวเป็นการโอนถ่ายความเสี่ยงขององค์กรค้ำประกันในระดับท้องถิ่นไปยังองค์กรรับประกันในระดับประเทศ

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบรูปแบบการค้ำประกันของประเทศไทยกับต่างประเทศ

	ประเทศญี่ปุ่น	สาธารณรัฐ เกาหลี	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศไทย
องค์กร	CGC กระจายอยู่ ตามแต่ละจังหวัด (องค์กรของรัฐ)	KODIT/ KOTEC/ CGF	CGCMB	บสย.
การคัดเลือก ลูกค้า	ค้ำประกัน เป็นรายลูกค้า โดยมี Credit Risk Database	ค้ำประกันเป็น รายลูกค้า โดยมี Credit Risk Database	ค้ำประกัน เป็นรายลูกค้า	Portfolio
อัตรา ค่าธรรมเนียม	ร้อยละ 0.3–1.9	ร้อยละ 0.5–3.0	ร้อยละ 0.5–5.75	ร้อยละ 1.75 (โครงการ PGS)
สัดส่วน การค้ำประกัน	ร้อยละ 80 (ยกเว้นโครงการ นโยบายรัฐ อาจมี สัดส่วน การค้ำประกัน ถึงร้อยละ 100)	ร้อยละ 70–85 ขึ้นอยู่กับระดับ ความเสี่ยง	ร้อยละ 30–80 กรณีไม่มีหลักประกัน และร้อยละ 30–90 กรณีมีหลักประกัน (อาจถึงร้อยละ 100 กรณีที่ทำ ธุรกิจกับภาครัฐ)	ร้อยละ 100 ของส่วนที่ไม่มี หลักประกัน ครอบคลุม โดย บสย. กำหนดให้มี หลักประกัน ขั้นต่ำอยู่ที่ ร้อยละ 30
การสนับสนุน ของภาครัฐ	เงินสนับสนุน จากรัฐบาล และรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อสนับสนุน เงินกองทุน ค้ำประกันชดเชย และเงินทุน เพื่อนำไปฝากกับ สถาบันการเงิน รวมทั้งเงิน	เงินสมทบ จากรัฐบาล	ธนาคารกลาง (Negara Bank of Malaysia) เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่	เงินอุดหนุน จากรัฐบาล เพื่อสนับสนุน ค่าธรรมเนียม และค่าประกัน ชดเชย

	ประเทศญี่ปุ่น	สาธารณรัฐ เกาหลี	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศไทย
	สนับสนุนการ รับประกันต่อผ่าน JFC			
ส่วนร่วม ของภาคเอกชน	เงินสมทบจาก สถาบันการเงิน	เงินสมทบจาก สถาบันการเงิน และผู้ประกอบการ	ธนาคารพาณิชย์ ถือหุ้นอยู่ประมาณ ร้อยละ 25	สถาบันการเงิน และกองทุน FIDF ถือหุ้นรวม ร้อยละ 4.51
การประกันต่อ	JFC รับประกัน ต่อจาก CGC ในแต่ละจังหวัด	Federation of CGF รับประกัน ต่อจาก CGF ในแต่ละท้องถิ่น	-	-

ที่มา: ผู้เขียน

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

แม้ว่า บสย. จะประสบความสำเร็จในการขยายปริมาณธุรกรรมให้ครอบคลุมความต้องการสินเชื่อของผู้ประกอบการได้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามรูปแบบการค้ำประกันของ บสย. ในปัจจุบันยังคงพึ่งพาการชดเชยจากภาครัฐเป็นจำนวนมาก โดยหากพิจารณาทั่วโลกในการสนับสนุนงบประมาณโดยอ้างอิงจากโครงการ PGS ระยะที่ 8 พบว่า รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการ คิดเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 24,000 ล้านบาท แบ่งเป็น เงินสนับสนุนค่าธรรมเนียมค้ำประกัน 5,250 ล้านบาท และเงินสนับสนุนค่าประกันชดเชย 18,750 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นภาระผูกพันโดยตรง (Direct liabilities) ในขณะที่ภาระทางการคลังในลักษณะความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น (Contingent liabilities) ที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปดูแลปัญหาฐานะทางการเงินอยู่ในระดับต่ำมากเนื่องจาก บสย. จะมีรายได้ค่าธรรมเนียมค้ำประกันและงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลครอบคลุมการจ่ายค่าประกันชดเชยไว้ทั้งหมด ทำให้ บสย. ไม่มีความเสี่ยงในการดำเนินการเลย

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการประเมินความเหมาะสมของเงื่อนไขรูปแบบผลิตภัณฑ์โครงการ PGS ของ บสย. ทั้งในมุมมองเชิงหลักการและกรอบแนวคิดของการค้ำประกันและจากการสอบถามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประเมินความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการ PGS โดยเทียบระหว่างงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับ นอกจากนี้ผู้จัดทำรายงานยังได้ศึกษารูปแบบการค้ำประกันในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศมาเลเซีย เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการค้ำประกันของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินการของ บสย. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและลดการพึ่งพางบประมาณลง

จากการศึกษาความเหมาะสมของรูปแบบการค้ำประกันโครงการ PGS (อ้างอิงจากโครงการ PGS ระยะที่ 8) พบว่า โครงการ PGS เป็นการค้ำประกันแบบ Portfolio ซึ่ง บสย. จะไม่มีภาระในการประเมินโครงการ หรือคัดกรองลูกหนี้แต่อย่างใด ทำให้อาจเกิดช่องโหว่ที่สถาบันการเงินจะผสมลูกหนี้ที่ไม่มีศักยภาพเข้ามาใน Port ได้ นอกจากนี้ เงื่อนไขของการจ่ายค่าประกันชดเชยในส่วนของความเสียหายร้อยละ 30 แรกของ Port โดยจะจ่ายค่าประกันชดเชยทันทีเมื่อสถาบันการเงินได้ยื่นฟ้องร้องคดีต่อศาล ยังอาจทำให้สถาบันการเงินละเลยกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ หรือติดตาม

ทวงถามหนี้เหมือนกัน ข้อกังวลดังกล่าวสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Panyanukul, et al. (2557) ซึ่งพบว่าลูกหนี้ที่ได้รับการค้ำประกันโครงการ PGS ของสถาบันการเงิน 2 แห่ง (จากกลุ่มตัวอย่าง 6 แห่ง) มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นหนี้เสียสูงกว่าลูกหนี้ปกติของสถาบันการเงินที่ไม่ได้รับการค้ำประกันในระดับสูงอย่างชัดเจนและมีนัยสำคัญทางสถิติ

จากการสอบถามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า ทุกหน่วยงานเห็นพ้องถึงบทบาทของโครงการ PGS ในการมีส่วนช่วยผู้ประกอบการ SMEs ที่มีศักยภาพ แต่ขาดหลักประกันหรือหลักประกันไม่พอให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินในระบบได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดการจ้างงาน เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้แก่ผู้ประกอบการ ทำให้เกิดเม็ดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามจากการที่โครงการ PGS ต้องพึ่งพางบประมาณเป็นจำนวนมาก ทำให้โครงการอาจขาดความต่อเนื่องและยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งยังมีความเห็นเกี่ยวกับการนำกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงของลูกค้ำรายลูกค้า (Risk Based Pricing Model) เข้ามาใช้ ซึ่งจะช่วยให้ บสย. สามารถวิเคราะห์และกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบและอัตราค่าธรรมเนียมได้ตามความเสี่ยงของ SMEs อย่างแท้จริง นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับเงื่อนไขเวลาการจ่ายค่าประกันชดเชยที่ต้องเริ่มเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องคดีก่อน ซึ่งอาจทำให้ลูกหนี้ถูกดำเนินคดีโดยไม่จำเป็น

ในส่วนของการวิเคราะห์เชิงปริมาณ Panyanukul, et al. (2557) และ Pinyoanantapong (2560) ได้มีการวิเคราะห์หาคุณลักษณะ (Characteristics) ที่เป็นปัจจัยส่งผลกระทบต่อความเป็นลูกหนี้โครงการ PGS พบว่า สถาบันการเงินยังคงมีการพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ที่รัดกุมในระดับหนึ่ง โดยอัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current ratio) อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return on Asset) การมีสินทรัพย์ถาวรหรือหลักประกันขั้นต่ำ ถ้าโรสะสม รวมถึงยอดขายในอดีตมีผลต่อการอนุมัติการค้ำประกันโครงการ PGS อย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนให้เห็นว่า สถาบันการเงินยังมีกระบวนการคัดกรองคุณภาพลูกหนี้เพื่อเข้าโครงการ PGS ที่มีความรอบคอบรัดกุมในระดับหนึ่ง ซึ่งจากผลการศึกษาดังกล่าวจึงอาจตั้งสมมติฐานได้ว่า สาเหตุสำคัญของการเกิดปัญหา Moral hazard ในโครงการ PGS น่าจะมาจากกระบวนการปรับปรุง ติดตาม ทวงถามหนี้ กรณีที่เกิดการผิดชำระหนี้ขึ้นเป็นสำคัญ

ในส่วนของการวิเคราะห์ CBA ในการดำเนินโครงการ PGS พบว่า งบประมาณที่รัฐบาลใช้สนับสนุนซึ่งถือเป็นต้นทุนของรัฐบาลในการสนับสนุน ยังไม่เกิดความคุ้มค่าเมื่อเทียบผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลคาดหวังจากการดำเนินโครงการ โดยรัฐบาลมีต้นทุนในการดำเนินโครงการ (งบประมาณสนับสนุนตลอดโครงการ) เฉลี่ยต่อราย อยู่ที่ 558,140 บาท ในขณะที่โครงการ PGS สร้างผลประโยชน์ให้กับเศรษฐกิจในแง่ของรายได้ของผู้ประกอบการ SMEs เพิ่มขึ้นเฉลี่ย 532,300 บาทต่อปี และก่อให้เกิดมูลค่าการจ้างงานเพิ่มขึ้น 2,853 บาท อย่างไรก็ตามโครงการ PGS

ไม่ได้ช่วยให้รัฐบาลเก็บภาษีได้มากขึ้น สอดคล้องกับผลประกอบการในแง่ของกำไรสุทธิและอัตราส่วนผลประกอบการต่อสินทรัพย์ที่ไม่ได้ปรับตัวดีขึ้น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า โครงการ PGS ของ บสย. ประสบความสำเร็จในการสนับสนุนการเข้าถึงสินเชื่อ ทำให้ผู้ประกอบการ SMEs มีสภาพคล่องในการประกอบธุรกิจ นำไปสู่รายได้ (ยอดขาย) และมูลค่าการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจ โดยมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นต่อปีใกล้เคียงงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุน (สอดคล้องกับความคิดเห็นที่ได้จากแบบสอบถามผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ PGS) อย่างไรก็ตาม โครงการ PGS ยังคงไม่สามารถพัฒนาไปสู่การส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้อย่างยั่งยืน เห็นได้จาก ผลกำไรสุทธิกลับปรับลดลง และไม่พบการเปลี่ยนแปลงของอัตราส่วนผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีที่ไม่ได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากการสนับสนุนผู้ประกอบการภายใต้โครงการ PGS

จากการศึกษารูปแบบการค้ำประกันในต่างประเทศ 3 แห่ง ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และประเทศมาเลเซีย พบประเด็นที่น่าสนใจที่อาจนำมาพิจารณาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยต่อไป ดังนี้

1) รัฐบาลในทุกประเทศมีส่วนสนับสนุนกลไกการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งทั้งในส่วนของการสนับสนุนเงินทุน ผ่านการจ่ายเงินสมทบหรือเพิ่มทุน และการอุดหนุนค่าประกันชดเชย โดยในกรณีของประเทศไทย รัฐบาลให้กับสนับสนุนผ่านการอุดหนุนค่าประกันชดเชยเป็นหลัก

2) บสย. เลือกใช้การค้ำประกันในรูปแบบ Portfolio ซึ่ง บสย. จะไม่มีบทบาทในการประเมินความเสี่ยงหรือคัดกรองลูกค้า โดย บสย. ทำหน้าที่เพียงตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารเท่านั้น ในขณะที่องค์กรค้ำประกันในต่างประเทศจะเป็นผู้ประเมินความเสี่ยงของลูกค้า โดยมีการคิดอัตราค่าธรรมเนียม หรือกำหนดสัดส่วนการค้ำประกัน ในหลายระดับขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละราย

3) กรณีของประเทศไทย รัฐบาลยังคงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการสนับสนุนกลไกการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ผ่านการสนับสนุนงบประมาณประจำปีอย่างต่อเนื่อง และเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ (กระทรวงการคลังถือหุ้น ร้อยละ 95.49) ในขณะที่ในต่างประเทศจะเห็นได้ว่า ภาคเอกชนทั้งในภาคสถาบันการเงินและภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในการสนับสนุนกลไกการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs อย่างมีนัยสำคัญ ผ่านการเงินสมทบ หรือถือหุ้นในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญ

4) กรณีประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี มีการใช้กลไกการประกันต่อเข้ามาช่วยในการบริหารความเสี่ยง อย่างไรก็ตาม การประกันต่อดังกล่าวเป็นการโอนถ่ายความเสี่ยงขององค์กรค้ำประกันในระดับท้องถิ่นไปยังองค์กรรับประกันในระดับประเทศ (ทั้งนี้ จากการศึกษาไม่พบข้อมูลชัดเจนว่า

องค์กรรับประกันในระดับประเทศมีการทำประกันต่อเพื่อโอนถ่ายความเสี่ยงออกไปในระดับต่างประเทศหรือไม่)

จากการถอดบทเรียนเรื่องการค้ำประกันสินเชื่อให้แก่ SMEs ของต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีพบว่า การค้ำประกันสินเชื่อให้แก่ SMEs นั้น เป็นหัวใจสำคัญในการส่งเสริมให้ SMEs ในประเทศเหล่านั้นสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน สร้างรายได้ให้แก่ธุรกิจ และเป็นฟันเฟืองสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ ให้มีความมั่นคงและเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ผ่านระบบการค้ำประกันสินเชื่อที่มีการกระจายความเสี่ยงในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งองค์กรค้ำประกันในต่างประเทศที่มีพัฒนาการของระบบการเงินอยู่ในระดับสูง ยังมีการใช้เครื่องมือเพื่อลดความเสี่ยงที่เกิดจากการจ่ายค่าประกันชดเชยด้วยการทำประกันภัยต่อ (Reinsure) ไปยังประเทศอื่น ๆ ได้อีกด้วย ทั้งนี้ เมื่อมองย้อนกลับมายังองค์กรค้ำประกันของประเทศไทย ได้แก่ บสย. นั้น จะเห็นได้ว่า บสย. ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากบทเรียนและกรณีศึกษาของต่างประเทศเท่าที่ควร โดย บสย. ควรใช้ประโยชน์จากความรู้ความเชี่ยวชาญขององค์กรค้ำประกันในต่างประเทศผ่านความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของทวิภาคีหรือพหุภาคี เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและจัดทำรูปแบบการค้ำประกันสินเชื่อที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป โดยผู้เขียนจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของข้อเสนอแนะที่ได้มาจากการถอดบทเรียนดังกล่าวในข้อ 4.2 ต่อไป

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาดังกล่าว สามารถวิเคราะห์สรุปเป็นข้อเสนอแนะได้ ดังนี้

4.2.1 บสย. ควรมีส่วนร่วมในการแบกรับความเสี่ยงในการดำเนินโครงการด้วย

โดยรัฐบาลอาจลดสัดส่วนในการสนับสนุนการจ่ายค่าประกันชดเชยลงเล็กน้อย และโอนถ่ายภาระดังกล่าวให้ บสย. เป็นผู้บริหารความเสี่ยงเอง โดยการที่ บสย. มีภาระในการเข้ามาแบกรับความเสี่ยงอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อฐานะทางการเงินของ บสย. นำไปสู่การระงับประมาณในการเพิ่มทุนเพื่อแก้ไขปัญหาฐานะทางการเงินในอนาคต ซึ่งถือเป็นภาระผูกพันในลักษณะความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ทั่วโลกในการกำหนดให้ บสย. มีส่วนแบกรับภาระความเสี่ยงด้วยจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่าง ๆ มากขึ้น นอกจากนี้ การพิจารณาเพิ่มทุนจะต้องผ่านกระบวนการงบประมาณแบบปกติ ซึ่งจะต้องมีชี้แจงสาเหตุ ความจำเป็น ความคุ้มค่า แผนในการรองรับการเพิ่มทุนต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณมากกว่า การดำเนินโครงการแบบนโยบายกึ่งการคลังทั้งหมดในปัจจุบัน รวมทั้งจะช่วยให้รัฐบาลมีวงเงินคงเหลือตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ สำหรับดำเนินนโยบายกึ่งการคลังอื่น ๆ ที่จำเป็นด้วย

4.2.2 บสย. อาจทำการประกันต่อเพื่อเป็นการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม หาก บสย. ต้องมีการแบกรับความเสี่ยงในการค้าประกันร่วมด้วย

ทั้งนี้ จากการศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศ พบว่า ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีมีกลไกการทำประกันต่อ โดยเป็นการทำประกันต่อระหว่างองค์กรค้าประกันในระดับท้องถิ่นกับหน่วยงานที่รับประกันต่อในระดับประเทศ ซึ่งในกรณีของ บสย. การค้าประกันครอบคลุมในระดับประเทศ ทำให้มีการโอนถ่ายความเสี่ยงระหว่างท้องถิ่น (จังหวัด) ในตัวอยู่แล้ว ดังนั้น ในกรณีของ บสย. จึงควรเป็นการทำประกันต่อกับองค์กรรับประกันต่อในระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการโอนถ่ายความเสี่ยงออกจาก บสย. โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่กระทบต่อผลประกอบการของ SMEs พร้อมกันทั่วประเทศ

ในการทำการประกันต่อในระดับระหว่างประเทศจะต้องคำนึงถึงมุมมองด้านการกระจายความเสี่ยง ซึ่งหากมีการทำประกันต่อระหว่างกลุ่มประเทศที่มีความแตกต่างกันของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งลักษณะทางภูมิศาสตร์และที่ตั้งของประเทศ จะช่วยเกิดการกระจายความเสี่ยงที่ดี โดยเฉพาะในยามที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ การทำประกันต่อระหว่างกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันย่อมเป็นการส่งเสริมความเชี่ยวชาญและการเข้าถึงข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้เกิดระบบการประเมินความเสี่ยงที่ดีได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม การประกันต่อย่อมทำให้กำไรในสถานการณ์ปกติของ บสย. ลดลง จากภาระค่าธรรมเนียมการค้าประกันต่อที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น บสย. จะต้องมี การประเมินความคุ้มค่าของภาระค่าธรรมเนียมการค้าประกันต่อ กับผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการมีประกันซึ่งจะช่วยลดระดับความเสียหาย หากเกิดเหตุการณ์วิกฤตหรือภัยพิบัติต่าง ๆ ขึ้น ประอบการพิจารณาทำประกันต่อด้วย

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติอาจมีการพิจารณาให้มีการเจรจาในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีเพื่อร่วมมือกันในระดับภูมิภาคอาเซียนในการหาองค์กรรับประกันต่อในระดับภูมิภาคเอเซียเพื่อโอนถ่ายความเสี่ยงในระดับประเทศออกไปในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งการเริ่มต้นจากระดับภูมิภาคเอเซียมีข้อดีสำหรับองค์กรที่เป็นตัวแทนในการรับประกันต่อที่จะมีความเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสม โดยอาจมีการขอความร่วมมือจากธนาคารพัฒนาเอเซีย (Asian Development Bank: ADB) ในการเป็นตัวกลางในการเจรจา พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือทางวิชาการด้วย นอกจากนี้ บสย. อาจพิจารณาทำประกันต่อกับ JFC ของประเทศญี่ปุ่นผ่านความร่วมมือจากองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของประทศญี่ปุ่น (Japan International Corporation Agency: JICA) ซึ่งจะมีข้อดีจากการที่ JFC มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการค้าประกันสินเชื่อ SMEs อยู่แล้ว และการทำประกันภัยต่อกับประเทศญี่ปุ่นจะเป็นการช่วยกระจายความเสี่ยงออกจากประเทศไทยไปจากระดับภูมิภาคเอเซียได้

4.2.3 ภาคเอกชนทั้งสถาบันการเงินและผู้ประกอบการควรเพิ่มความมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของด้วย

โดยการสนับสนุนการเพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นของภาคเอกชนใน บสย. หรือการนำกลไกการจ่ายเงินสมทบรายปีเข้ามาใช้ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญจะเป็นการสร้างแรงจูงใจในการป้องกันปัญหา Moral hazard ของสถาบันการเงินได้ โดยอาจนำกรณีของสาธารณรัฐเกาหลีที่กำหนดอัตราค่าเงินสมทบให้กับ KODIT ขึ้นอยู่กับระดับหนี้เสียของแต่ละสถาบันการเงิน นอกจากนี้ ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นอาจนำไปสู่การแลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูลต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาปรับปรุงการสนับสนุนการเข้าถึงสินเชื่อ SMEs ของ บสย. ให้ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี การที่ภาคเอกชนเข้ามาถือหุ้นอาจทำให้มีการกำหนดตัวชี้วัดด้านความสามารถในการทำกำไรเป็นหลัก และอาจทำให้นโยบายการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ได้รับความเสี่ยงที่น้อยเกินไปจนไม่สามารถสนับสนุนการเข้าถึงสินเชื่อของ SMEs ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐบาลควรจะต้องสัดส่วนการเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ไว้เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายในการสนับสนุน SMEs ในเชิงรุกได้ภายใต้การบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม โดยไม่นำความสามารถในการทำกำไรมาเป็นเป้าหมายหลักขององค์กร

4.2.4 บสย. ควรพัฒนาผลิตภัณฑ์อื่น ๆ นอกเหนือจากโครงการ PGS (แบบทั่วไป) เพิ่มขึ้น

รูปแบบของโครงการ PGS ในปัจจุบันมีข้อดีคือการอนุมัติการค้าประกันที่รวดเร็ว เนื่องจากไม่มีการพิจารณาความเสี่ยงเป็นรายลูกค้า มีอัตราค่าธรรมเนียมเท่ากันทุกกรณี อย่างไรก็ตามจากการศึกษา พบว่า โครงการ PGS ยังคงไม่สามารถพัฒนาไปสู่การส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น บสย. จึงควรมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ค้าประกันในเชิงรุกและมุ่งเจาะกลุ่มเป้าหมายผู้ประกอบการที่เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น โดยอาจมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและสัดส่วนการค้าประกันที่นำไปสู่การสนับสนุนและการบริหารเสี่ยงที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งการค้าประกันเป็นรายกลุ่มเป้าหมายจะเอื้อต่อการสร้างความเชี่ยวชาญของ บสย. ในแต่ละกลุ่ม และจะเป็นสะพานเชื่อมต่อด้านข้อมูลในการจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อประเมินระดับความเสี่ยงรายลูกค้าของ บสย. (Risk-based pricing) ต่อไป ทั้งนี้จากการที่ บสย. มีประสบการณ์ในการดำเนินโครงการ PGS ผ่านมาแล้วกว่า 10 ปี ดังนั้น บสย. จึงควรใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลของลูกค้าที่มีอยู่สำหรับจัดทำแบบจำลองเพื่อประเมินความเสี่ยงและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมกับลูกค้าในแต่ละกลุ่มประเภทด้วย โดยอาจมีการพิจารณาเจรจาในระดับทวิภาคีกับรัฐบาลประเทศญี่ปุ่นหรือรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อขอความช่วยเหลือทางวิชาการในการจัดทำ Risk-based pricing ในระยะเริ่มต้นได้ด้วยเช่นกัน

4.2.5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมบังคับคดี ธนาคารแห่งประเทศไทย ควรมีการร่วมกันพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการฟ้องร้องคดีของประเทศไทยมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

เพื่อให้ บสย. สามารถกำหนดเงื่อนไขการจ่ายค่าประกันชดเชยที่รัดกุมและไม่เกิดช่องโหว่ของการเกิด Moral hazard ในระยะยาวต่อไป อาทิ การจ่ายค่าประกันชดเชยเพียงส่วนหนึ่งของความเสียหายจริง ทั้งนี้ แนวทางในการแก้ไขปัญหา Moral hazard ในระยะสั้นถึงปานกลาง อาจกระทำได้ผ่านการสนับสนุนให้สถาบันการเงินเพิ่มสัดส่วนความเป็นเจ้าของใน บสย. รวมทั้งการกำหนดให้มีแรงจูงใจ หรือบทลงโทษ เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีการป้องกันหนี้เสียมากยิ่งขึ้น ดังกล่าวในข้อ 4.2.3 นอกจากนี้ควรมีการพิจารณาข้อเสนอแนะที่ได้จากแบบสอบถามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาสถาบันการเงินบังคับคดีกับลูกหนี้เพื่อขอรับเงินค่าประกันชดเชย ซึ่งอาจทำให้ลูกหนี้โดยบังคับคดีมากเกินไป ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขช่วงเวลาการจ่ายค่าประกันชดเชยที่เหมาะสมต้องมีการคำนึงถึงปัญหา Moral hazard ควบคู่ไปด้วย

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวทั้ง 5 ข้อ ผู้เขียนหวังว่า บสย. ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่ทำหน้าที่ในการออกแบบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ SMEs จะสามารถนำข้อเสนอแนะตามที่กล่าวข้างต้นไปปรับใช้ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของการพัฒนา SMEs ของประเทศไทยต่อไป เพื่อให้ระบบการค้าประกันสินเชื่อให้แก่ SMEs ของประเทศไทยสามารถลดการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐ มีการกระจายความเสี่ยงที่เหมาะสม และเป็นเสาหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความมั่นคงยั่งยืนสืบไป

บรรณานุกรม

เอกสารราชการ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการศึกษาวิเคราะห์ความพร้อมของไทยในการจัดทำเขตการค้าเสรี. 2544.

นवल ภิญโญอนันตพงษ์. แนวทางในการค้าประกันสินเชื่อ SMEs อย่างยั่งยืน. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2555.

บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม. เปิดโลกการค้าประกันสินเชื่อ. 2558.

บุญศรี ไขษิตานุกฤติ. ความเสี่ยงและภาระทางการคลัง. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550.

เยาวเรศ ทับพันธุ. การประเมินโครงการตามแนวทางเศรษฐศาสตร์. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

วิมล ชาดะมีนา และคณะ. ทำไมจึงต้องบริหารความเสี่ยงทางการคลัง. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย. คู่มือประกอบการอบรมตัวแทนประกันชีวิต. 2559.

Deelen L., Molenaar K. Guarantee Funds for Small Enterprises—a manual for guarantee fund managers. 2547.

European Bank Coordination Initiative. Credit Guarantee Schemes for SME lending in Central, Eastern and South-Eastern Europe. A report by the Vienna Initiative Working Group on Credit Guarantee Schemes, 2557.

Green A. “Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth?”. the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) Working Paper No. 10, (August 2003).

Hana, P. Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability. World Bank Policy Research Working Paper. (2541).

International Monetary Fund. Manual on Fiscal Transparency. 2550.

- Kang, J., W., & Heshmati, A. Effect of credit guarantee policy on survival and performance of SMEs in Republic of Korea. *Small Business Economics*, Online publication, 2550.
- Levitsky J. Credit Guarantee Schemes for SMEs: An international review. Small Enterprise Development, 8, 2 (2540): 4–17.
- Panyanukul, S., Promboon, W., & Vorrarikulkij, W. Role of Government in Improving SME Access to Financing: Credit guarantee schemes and the way forward. Bank of Thailand Symposium 2014. Credit Guarantee Corporation (2012)
- Pinyoanantapong, N. The Evaluation of the Effectiveness of the Thai Credit Guarantee Corporation. Ph.D. Dissertation at Claremont Graduate University, 2560.
- Thorsten B., Leora F. K., Juan C. M. The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around the World. World Bank, 2551.
- Uesugi, I., Sakai, K., & Yamashiro, G., M. Effectiveness of credit guarantees in the Japanese loan market. Journal of the Japanese and International Economies, 24, 4 (2008): 457–480.
- Wooldridge, J., M. Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data. Cambridge. Massachusetts: MIT Press, 2001.

ภาคผนวก

แบบสอบถามความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับโครงการ PGS

ความคิดเห็นรายที่ 1 (สถาบันการเงิน)

1. โครงการ PGS มีส่วนช่วยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศอย่างไรบ้าง

ช่วยในการสนับสนุนสินเชื่อให้กับผู้ประกอบการ SMEs เพื่อให้ผู้ประกอบการเข้าถึงแหล่งเงินทุน และได้รับวงเงินที่เพียงพอ เพื่อใช้ลงทุนและหมุนเวียนในธุรกิจ ส่งผลให้เศรษฐกิจหมุนเวียนไปต่อได้ โดยเฉพาะรายที่มีหลักประกันไม่เพียงพอ

2. มีประเด็นข้อกฎหมาย/ เกณฑ์การกำกับดูแล/ กระบวนการงบประมาณ/ สถานการณ์ด้านตลาดการเงิน สังคม และเศรษฐกิจของประเทศอะไรบ้างที่ท่านคิดว่าเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการดำเนินโครงการ PGS ในปัจจุบัน

- งบประมาณ: ขาดความต่อเนื่องในแต่ละโครงการ เนื่องจากต้องรออนุมัติงบประมาณจากรัฐ และใช้เวลาสำหรับกระบวนการอนุมัติ ทำให้ลูกค้าต้องรอ

- บสย. มีหลักเกณฑ์การคัดกรอง screening ภายใน (ซึ่งอาจเกิดจากเกณฑ์กำกับภายใน) ทำให้ลูกค้าบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยใช้ บสย. ค่าประกันได้

- ในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัว Feature ของ บสย. ไม่ได้มีการปรับเพื่อรองรับได้ทัน เช่น สามารถรับลูกค้าได้ทั้งสถานะปกติ และที่มีประวัติการปรับโครงสร้างหนี้ แก้ไขหนี้ หรือปรับเงื่อนไขการชำระหนี้ได้

3. ท่านคิดว่า โครงการ PGS ควรมีประเด็นที่ต้องพัฒนาปรับปรุงอะไรบ้าง

- การรับผิดชอบค่าประกันชดเชยไม่ต้องกำหนด First loss และ Second loss เช่นเดียวกับโครงการ Micro

- ต้องการให้ปรับปรุงเงื่อนไขการจ่ายค่าประกันชดเชย “เมื่อ SMEs ผิดนัดชำระหนี้สินเชื่อที่ บสย. ค่าประกันภายใต้โครงการนี้ โดยไม่ได้ชำระหนี้ติดต่อกันเป็นเวลา 3 เดือนนับจากวันที่ชำระหนี้ครั้งสุดท้าย” โดยให้สามารถนับการผิดนัดชำระหนี้ 3 เดือน จากวันที่ลูกหนี้ค้างในระบบธนาคาร เนื่องจากลูกหนี้ อาจมีการชำระหนี้เข้ามาบางส่วนเพียงเล็กน้อย แต่วันค้างในระบบธนาคารยังเดินอยู่

- ต้องการให้ปรับปรุงเงื่อนไขการจ่ายค่าประกันชดเชย เรื่องเอกสาร Legal notice โดยมีบางกรณีลูกหนี้ได้เปลี่ยนที่อยู่อาศัยไปจากสัญญาสินเชื่อแล้ว ธนาคารจึงส่งจดหมาย Legal notice ให้กับลูกหนี้โดยใช้ที่อยู่ปัจจุบันที่ถูกต้อง และมีใบตอบรับจากลูกหนี้

- โครงการ PGS Micro ต้องการให้ บสย. เพิ่มวงเงินค่าประกันสูงสุดต่อราย จากเดิม 0.2 ล้านบาท เป็น 1.0 ล้านบาท เพื่อให้สามารถช่วยเหลือกลุ่มลูกค้ารายย่อยได้อย่างแท้จริง

- ขอให้ทบทวนเอกสารการตรวจสอบเข้าโครงการ บสย. หรือเกณฑ์ Checklist ต่างๆ ที่ต้องกรอก เช่น ทรัพย์สินถาวร จำนวนแรงงาน ใบสรุปภาระ ฯลฯ โดยหากระดับวงเงินที่ค้ำประกันน้อยขอให้ง่าย (ใช้เอกสารน้อย) และเร็ว (เช่น ไม่เกิน 1 ล้านบาท นำส่งแต่ใบคำขอค้ำประกันเท่านั้น)
- ต้องของบสนับสนุนภาครัฐที่ละปี บางช่วงต้องรอเวลากว่าคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ถ้าเป็นไปได้ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลโดยอ้างอิงกับ GDP โดยไม่ต้องขอเข้าคณะรัฐมนตรีเป็นครั้ง ๆ
- บสย. มีการกำหนด Screening ที่ควบคุมความเสี่ยงอีกชั้น เช่น กำหนด DSCR ต้องมากกว่า 1 , เกณฑ์งบการเงิน ซึ่งในภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ลูกค้ายบางรายอาจไม่ผ่านเกณฑ์ ซึ่งไม่ควรเนื่องจากกำหนดเพดานเงินชดเชยต่อพอร์ต เป็นตัวควบคุมอยู่แล้ว เช่น กรณี NPL เกินระดับธนาคารต้องรับความเสี่ยงอยู่แล้ว
- ลูกค้าย SMEs บางรายไม่ได้อยู่ในระบบภาษี จึงไม่สามารถให้ บสย. ค้ำประกันได้
- มีการคิดค่าธรรมเนียมค้ำประกัน 0.1 ของวงเงินที่ให้ค้ำประกันส่วนที่เกิน 3 ล้านบาท ซึ่งอาจเป็นต้นทุนของผู้ประกอบการ

ความคิดเห็นรายที่ 2 (สถาบันการเงิน)

1. โครงการ PGS มีส่วนช่วยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศอย่างไรบ้าง

ในกรณีที่ธนาคารมีโครงการ PGS ค้ำประกัน (Subsidy เพิ่มเติมจากรัฐ) จะทำให้ธนาคารกล้าที่จะปล่อยวงเงินเพิ่มเติมกับลูกค้ามากขึ้น ซึ่งเมื่อมีวงเงิน ลูกค้าจะนำไปใช้จ่ายเพื่อขยายกิจการ/หมุนเวียนในธุรกิจทำให้เกิดการจ้างงาน และใช้จ่ายในระบบ ทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

2. มีประเด็นข้อกฎหมาย/ เกณฑ์การกำกับดูแล/ กระบวนการงบประมาณ/ สถานการณ์ด้านตลาดการเงิน สังคม และเศรษฐกิจของประเทศอะไรบ้างที่ท่านคิดว่าเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการดำเนินโครงการ PGS ในปัจจุบัน

ถ้าเป็นกรณี PGS 8 ใหม่ ที่กำหนดให้เฉพาะลูกค้าใหม่เท่านั้นในการขอสินเชื่อ อาจจะเป็นข้อจำกัดที่ธนาคารอาจจะไม่ได้รับความเสี่ยงของลูกค้าในส่วนนี้มากนัก เพราะเป็นกลุ่มลูกค้าที่มีความเสี่ยง

3. ท่านคิดว่า โครงการ PGS ควรมีประเด็นที่ต้องพัฒนาปรับปรุงอะไรบ้าง

- ควรมี Subsidy จากรัฐบาลเพิ่มเติม
- เกณฑ์ Screening Criteria บางข้อ อาจทำให้ธนาคารสามารถส่งลูกค้าได้น้อยลง เช่น

DSCR \geq 1

ความคิดเห็นรายที่ 3 (สถาบันการเงิน)

1. โครงการ PGS มีส่วนช่วยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศอย่างไรบ้าง

การพัฒนาประเทศและการมีเศรษฐกิจที่เข้มแข็งมาจากกลไกที่ซับซ้อนจากปัจจัยหลาย ๆ ด้านที่ต้องทำงานสอดรับกันเพื่อให้เกิด Ecosystem ที่เอื้อต่อการพัฒนาทางธุรกิจอย่างยั่งยืน การช่วยเหลือทางการเงินเป็นหนึ่งในตัวช่วยที่มีความสำคัญและการเข้าถึงสินเชื่อก็เป็นที่ต้องการในการขยายธุรกิจ PGS ช่วยให้ผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติครบถ้วนแต่ขาดหลักประกัน ให้สามารถขอสินเชื่อธนาคารได้เป็นการให้โอกาสผู้ประกอบการได้เติบโต

1.1 สนับสนุนผู้ประกอบการที่มีศักยภาพให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อนำไปดำเนินธุรกิจและสร้างการเติบโตของเศรษฐกิจทั้งจุลภาคและมหภาค

1.2 ก่อให้เกิดการผลิต การลงทุน การจ้างงาน การบริโภค ในแต่ละระบบเศรษฐกิจ

1.3 สถาบันการเงินสามารถลดความเสี่ยงจากการปล่อยสินเชื่อ มีความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อได้มากขึ้น

1.4 ส่งเสริมผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ให้สามารถเติบโต พัฒนาธุรกิจได้อย่างมั่นคง และเมื่อ SMEs แข็งแกร่ง จะเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นการเติบโตของประเทศ

2. มีประเด็นข้อกฎหมาย/ เกณฑ์การกำกับดูแล/ กระบวนการงบประมาณ/ สถานการณ์ด้านตลาดการเงิน สังคม และเศรษฐกิจของประเทศอะไรบ้างที่ท่านคิดว่าเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการดำเนินโครงการ PGS ในปัจจุบัน

- PGS ควรมีตลอดเวลาไม่ควรมีขาดช่วงระหว่างโครงการ

- การ Claim ไม่ควรอย่างยิ่งที่จะมีข้อจำกัดด้านการบังคับคดีกับลูกหนี้ควรให้เป็นการบริหารจัดการของแต่ละธนาคาร เพราะธนาคารรับความเสี่ยงเต็มจำนวนวงเงินที่ปล่อยสินเชื่อ ขณะที่จำกัดการชดเชยตาม Scheme ของแต่ละ Portfolio อยู่แล้ว (ควรยกเลิกการ Claim แบบ Notice หรือให้ฟ้องได้ไม่เสียสิทธิ์การ Claim ทั้งนี้ อาจให้ธนาคารแจ้งว่าได้มีการให้ความช่วยเหลือปรับหนี้ เจริญให้โอกาสลูกหนี้ ในการ Turn Around แล้ว มาก่อนฟ้องหรือส่ง Claim ประอบการส่ง Claim เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวิถีคิดของ บสย. ซึ่งอาจไม่มีผลต่อการช่วยเหลือลูกหนี้แต่อย่างใด)

3. ท่านคิดว่า โครงการ PGS ควรมีประเด็นที่ต้องพัฒนาปรับปรุงอะไรบ้าง

- พัฒนา DG ให้มี Subsidy จากภาครัฐ

- กระบวนการ Claim หากลูกหนี้เป็น NPL แล้วควรให้สิทธิ์ธนาคารในการบริหารจัดการการ Claim โดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่มีผลต่อการดำเนินงานของธนาคาร (ปรับปรุงกระบวนการ Claim จากการยื่น Notice เป็นการฟ้องร้องดำเนินคดี)

- กระบวนการในการจ่ายค่าธรรมเนียมต่ออายุ กรณีลูกหนี้ยื่นขอ Claim บสย. จากกระบวนการ Claim ปัจจุบัน ทำให้ธนาคารอาจต้องจ่ายค่าธรรมเนียมแทนลูกค้าที่ขอ Claim ก่อนขอให้ บสย.มีแนวทางที่ชัดเจนกับลูกหนี้กลุ่มนี้
 - กระบวนการพิจารณา Claim ควรมีระยะเวลาที่เหมาะสม และยืดหยุ่นในการพิจารณา
 - กระบวนการต่ออายุการค้ำประกัน บสย.ควรร่วมกับธนาคารในการติดตาม
 - กระบวนการพิจารณารับลูกค้าเข้าโครงการขยายระยะเวลาค้ำประกัน ควรมีเอกสารที่ชัดเจนให้ธนาคารเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติ (ปัจจุบันต้องรอให้ถึงระยะเวลาครบกำหนด LG ถึงทราบผล)

ความคิดเห็นรายที่ 4 (สถาบันการเงิน)

1. โครงการ PGS มีส่วนช่วยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศอย่างไรบ้าง

โครงการ PGS มีส่วนช่วยผู้ประกอบการ SMEs ให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินในระบบได้ ซึ่งมีผลต่อการจ้างงาน สร้างความเข้มแข็ง สร้าง Productivity ให้แก่ผู้ประกอบการ รวมทั้งทำให้เกิดสินเชื่อและสร้างเงินทุนหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ

2. มีประเด็นข้อกฎหมาย/ เกณฑ์การกำกับดูแล/ กระบวนการงบประมาณ/ สถานการณ์ด้านตลาดการเงิน สังคม และเศรษฐกิจของประเทศอะไรบ้างที่ท่านคิดว่าเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการดำเนินโครงการ PGS ในปัจจุบัน

กำหนดนิยาม SMEs ของ บสย. ควรให้สอดคล้องกับนิยาม SMEs ของ สสว. เพื่อให้เกิดความช่วยเหลือผู้ประกอบการได้ครอบคลุมและชัดเจน

3. ท่านคิดว่า โครงการ PGS ควรมีประเด็นที่ต้องพัฒนาปรับปรุงอะไรบ้าง

- 3.1 เรื่องของการขดเชย ควรจะมีการขดเชยความเสียหายให้สูงกว่าปัจจุบัน
- 3.2 เรื่องของความต่อเนื่องในแต่ละ PGS
- 3.3 ไม่ควรมีการเก็บค่าธรรมเนียมการ Claim / การค้ำประกัน

ความคิดเห็นรายที่ 5 (บสย.)

1. โครงการ PGS มีส่วนช่วยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศอย่างไรบ้าง

โครงการ PGS มีส่วนช่วยให้มีเม็ดเงินเข้าไปในระบบสำหรับช่วยเหลือ SMEs ที่มีศักยภาพ แต่ขาดหลักประกันหรือหลักประกันไม่พอ ให้สามารถมีแหล่งเงินสำหรับลงทุน หรือเป็นหมุนเวียนในการประกอบธุรกิจ ซึ่งทำให้เกิดการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจ และมีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

2. มีประเด็นข้อกฎหมาย/ เกณฑ์การกำกับดูแล/ กระบวนการงบประมาณ/ สถานการณ์ด้านตลาดการเงิน สังคม และเศรษฐกิจของประเทศอะไรบ้างที่ท่านคิดว่าเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการดำเนินโครงการ PGS ในปัจจุบัน

ประเด็นข้อจำกัดของ พ.ร.บ. บสย. ที่ยังให้การค้ำประกันเฉพาะสถาบันการเงินได้อย่างเดียว แต่ในปัจจุบันนี้มีผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวนมากขึ้น ดังนั้น บสย. อาจต้องมีการปรับเปลี่ยน พ.ร.บ. ให้ทันกับสถานการณ์ปัจจุบัน

3. ท่านคิดว่า โครงการ PGS ควรมีประเด็นที่ต้องพัฒนาปรับปรุงอะไรบ้าง

การต่อเนื่องของโครงการ PGS และความต่อเนื่องของงบประมาณ ซึ่งสถาบันค้ำประกันในต่างประเทศจะได้รับงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

ความคิดเห็นรายที่ 6 (บสย.)

1. โครงการ PGS มีส่วนช่วยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศอย่างไรบ้าง

- ช่วยให้ SMEs ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่มีจำนวนมากที่สุดของประเทศให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินสินเชื่อในระบบสถาบันการเงิน
- ช่วยให้สถาบันการเงินมีความมั่นใจปล่อยสินเชื่อในระบบ โดยมี บสย. เข้าค้ำประกัน SMEs
- เป็นกลไกสำคัญ ทำให้ระบบการเงินเศรษฐกิจหมุนเวียน

2. มีประเด็นข้อกฎหมาย/ เกณฑ์การกำกับดูแล/ กระบวนการงบประมาณ/ สถานการณ์ด้านตลาดการเงิน สังคม และเศรษฐกิจของประเทศอะไรบ้างที่ท่านคิดว่าเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการดำเนินโครงการ PGS ในปัจจุบัน

- ข้อจำกัดด้านธุรกรรมที่นอกเหนือจากการค้ำประกัน เพื่อให้ บสย. สามารถหารายได้อื่น ๆ มาใช้ในการดำเนินกิจการ

- การค้ำประกันตรงไปยังหน่วยงานราชการ ยังทำไม่ได้ต้องทำผ่านสินเชื่อของธนาคาร จึงทำให้ผู้ประกอบการมีภาระต้นทุนเพิ่มขึ้น

3. ท่านคิดว่า โครงการ PGS ควรมีประเด็นที่ต้องพัฒนาปรับปรุงอะไรบ้าง

ควรมีงบประมาณจัดสรรให้ บสย. อย่างต่อเนื่องเป็นรายปี เพื่อให้ออกผลิตภัณฑ์ได้ไม่ขาดช่วง และสามารถกำหนดเงื่อนไขปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์

ความคิดเห็นรายที่ 7 (บสย.)

1. โครงการ PGS มีส่วนช่วยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศอย่างไรบ้าง

ช่วยให้ SMEs สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจขับเคลื่อนไปได้

2. มีประเด็นข้อกฎหมาย/ เถกเถียงการกำกับดูแล/ กระบวนการงบประมาณ/ สถานการณ์ด้านตลาดการเงิน สังคม และเศรษฐกิจของประเทศอะไรบ้างที่ท่านคิดว่าเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการดำเนินโครงการ PGS ในปัจจุบัน

งบประมาณไม่มีความต่อเนื่องในแต่ละโครงการ ทำให้ตอบสนองต่อความต้องการของ SMEs ไม่ทัน

3. ท่านคิดว่า โครงการ PGS ควรมีประเด็นที่ต้องพัฒนาปรับปรุงอะไรบ้าง

ควรจะมีความต่อเนื่องของงบประมาณโครงการไม่ควรจะมีช่องว่าง

ความคิดเห็นรายที่ 8 (สศค.)

1. โครงการ PGS มีส่วนช่วยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศอย่างไรบ้าง

โครงการค้ำประกันสินเชื่อในลักษณะ Portfolio Guarantee (PGS) ผ่าน บสย. เป็นหนึ่งกลไกสำคัญของภาครัฐที่เข้ามาช่วยขจัดอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ SMEs คือ ปัญหาด้านการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบสถาบันการเงิน ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากสถาบันการเงินมองว่าลักษณะการดำเนินธุรกิจของ SMEs มีความเสี่ยงค่อนข้างสูงและมีอัตราการประสบความสำเร็จที่ค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในช่วงเริ่มประกอบกิจการ หรือบางรายไม่มีหลักประกันเพียงพอในการขอสินเชื่อ ดังนั้น การดำเนินโครงการ PGS ของ บสย. จะทำให้สถาบันการเงินมีความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อมากขึ้น ทำให้ SMEs ที่มีศักยภาพแต่อาจมีหลักประกันไม่เพียงพอได้รับสินเชื่อเพียงพอกับความต้องการมากขึ้น ส่งผลให้ SMEs มีสภาพคล่องเพียงพอในการดำเนินธุรกิจ ก่อให้เกิดการจ้างงาน ส่งผลให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

2. มีประเด็นข้อกฎหมาย/ เถกเถียงการกำกับดูแล/ กระบวนการงบประมาณ/ สถานการณ์ด้านตลาดการเงิน สังคม และเศรษฐกิจของประเทศไทยอะไรบ้างที่ท่านคิดว่าเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการดำเนินโครงการ PGS ในปัจจุบัน

ปัจจุบันข้อจำกัดที่สำคัญของโครงการ PGS สามารถแบ่งได้เป็น

1. กระบวนการพิจารณาอนุมัติค้ำประกันสินเชื่อภายใต้โครงการ PGS ที่ผ่านมายังเป็นในรูปแบบของการที่สถาบันการเงินทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ลูกค้ำและส่งคำขอรับค้ำประกันสินเชื่อมาให้ บสย. ในลักษณะเป็น Portfolio โดย บสย. จะตรวจสอบเพียงว่าลูกค้ำมีคุณสมบัติเข้าข่ายตามโครงการ ไม่ได้มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงของลูกค้ำแต่ละรายแต่อย่างใด

2. การดำเนินโครงการ PGS ของ บสย. จำเป็นต้องขอรับการชดเชยจากภาครัฐในส่วนบางส่วนต่างการจ่ายค่าประกันชดเชยความเสียหายให้แก่ บสย. หรือในบางกรณีรัฐบาลก็จะช่วยรับภาระค่าธรรมเนียมค้ำประกันบางส่วน ให้แก่ SMEs ดังนั้น การดำเนินโครงการที่ผ่านมายังก่อให้เกิดภาระ

ทางการคลังแก่ภาครัฐจำนวนมาก ประกอบกับหลังจากที่ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีผลบังคับใช้ และประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเรื่อง กำหนดอัตราขาดเซย์ค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอัตรายอดคงค้างรวมทั้งหมดของภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้การดำเนินโครงการ PGS ของ บสย. ที่ต้องพึ่งพาการชดเชยจากมีข้อจำกัดในปัจจุบัน

3. ท่านคิดว่า โครงการ PGS ควรมีประเด็นที่ต้องพัฒนาปรับปรุงอะไรบ้าง

1. โครงการ PGS ของ บสย. ควรมีกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงของลูกค้าของ บสย. เอง โดยมีการพัฒนาแบบจำลองในการประเมินความเสี่ยงลูกค้า (Credit Scoring Model) และการกำหนดค่าธรรมเนียมการค้ำประกันสินเชื่อตามความเสี่ยงของลูกค้า (Risk Based Pricing Model) ซึ่งจะทำให้ บสย. สามารถวิเคราะห์และกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบและอัตราค่าธรรมเนียมได้ตามความเสี่ยงของ SMEs อย่างแท้จริง โดยมีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบและการเก็บค่าธรรมเนียมของโครงการ PGS ตามความเสี่ยง SMEs ที่แท้จริงแต่ละราย การดำเนินการดังกล่าว นอกจากจะทำให้การค้ำประกันสินเชื่อผ่านโครงการ PGS มีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังเป็นการใช้งบประมาณจากภาครัฐได้อย่างคุ้มค่า

2. ด้วยสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปปัจจุบัน ประกอบกับการดำเนินโครงการ PGS ที่ผ่านมาของ บสย. จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณชดเชยจากรัฐบาลซึ่งปัจจุบันมีอยู่ค่อนข้างจำกัด ดังนั้น

การดำเนินโครงการ PGS ของ บสย. อาจจำเป็นต้องมีปรับเปลี่ยนรูปแบบการค้ำประกันสินเชื่อที่แตกต่างออกไปจากโครงการ PGS เดิม ๆ ที่ผ่านมาของ บสย. เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเป็นการลดการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐให้น้อยลง เช่น การกำหนดมีส่วนร่วมรับผิดชอบความเสียหายของสถาบันการเงิน หรือการค้ำประกันสินเชื่อโดยใช้แหล่งเงินทุนของ บสย. เอง เป็นต้น

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายนรพรพรช เพ็ชรตระกูล
ประวัติการศึกษา	– เศรษฐศาสตรบัณฑิตภาคภาษาอังกฤษ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ – Master of Science in Finance, American University (Kogod School of Business), Washington, D.C., USA.
ประวัติการทำงาน	
2546–2548	เศรษฐกร 4 สำนักนโยบายระบบการเงิน การออม และการลงทุน สศค.
2548–2550	เศรษฐกร 5 สำนักนโยบายระบบการเงิน การออม และการลงทุน สศค.
2550–2551	เศรษฐกร 6ว สำนักนโยบายระบบการเงิน การออม และการลงทุน สศค.
2551–2551	เศรษฐกร 6ว สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สศค.
2551–2555	เศรษฐกรชำนาญการ สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สศค.
2555–2556	เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สศค.
2556–2557	ผู้อำนวยการส่วนสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 2 สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สศค.
2557–2559	ผู้อำนวยการส่วนสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 1 สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สศค.
2559–2560	ผู้อำนวยการส่วนแบบจำลองและประมาณการเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค สศค.
2560	ผู้อำนวยการส่วนกลยุทธ์และพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สศค.
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนานโยบายการคลังท้องถิ่น สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)