

แนวทางในการค้าประกันสินเชื่อ SMEs อย่างยั่งยืน

โครงการวิจัยของข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง
(High Performance and Potential System : HiPPS)
ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังประจำปีงบประมาณ 2555

ที่ปรึกษาโครงการ
นายเกรียงไกร ไชยศิริวงศ์สุข
นางสาวอุดมลักษณ์ โลหิตศิริ

นักวิจัย
นายนวพล ภิัญญอนันตพงษ์
สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยของข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง
(High Performance and Potential System : HIPPS)
ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2555

แนวทางในการค้าประกันสินเชื่อ SMEs อย่างยั่งยืน

นวพล ภิญโญนนตพงษ์
เศรษฐกิจปฏิบัติการ
สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน

บทสรุปผู้บริหาร

บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ถือกำเนิดขึ้นในปี 2534 ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา บสย. ได้พัฒนารูปแบบการค้ำประกันให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย รวมถึงให้สอดคล้องกับความต้องการของสถาบันการเงินและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) ในปัจจุบันสามารถกล่าวได้ว่า บสย. เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของประเทศไทยที่สามารถปฏิบัติพันธกิจในฐานะผู้เติมเต็มช่องว่างทางการเงินได้ดีที่สุดแห่งหนึ่ง โดยสามารถลดปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของ SMEs ที่เกิดจากความไม่เพียงพอของหลักประกันลงได้ นอกจากนี้ โครงการ Portfolio Guarantee Scheme (PGS) ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ทางการเงินหลักที่ บสย. ให้บริการอยู่ในปัจจุบันยังได้รับความนิยมจากสถาบันการเงินเป็นอย่างสูง ดังเห็นได้จากการที่ บสย. สามารถอนุมัติการค้ำประกันได้เต็มวงเงินเป้าหมายที่ตั้งไว้ทุกปี อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก โดยต้องขออนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีทุกปี ซึ่งนอกจากจะเป็นภาระงบประมาณของภาครัฐแล้ว ยังก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความต่อเนื่องในการดำเนินงานของ บสย. และสถาบันการเงินด้วยเช่นกัน

งานวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความไปได้ของความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานอันนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย. ผ่านการศึกษาหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวกับการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs พร้อมทั้งศึกษารูปแบบการค้ำประกันขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ใน 4 ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ แคนาดา และชิลี เพื่อนำมาวิเคราะห์ประเมินผลรูปแบบการดำเนินงานที่ผ่านมาของ บสย. และเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานต่อไปอันนำไปสู่ความยั่งยืนของ บสย. ที่มีความเป็นไปได้และเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

ผลจากการศึกษามีข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. หลักการและแนวคิด

แม้ว่าองค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs จะมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม แต่องค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ทั่วโลกส่วนใหญ่ยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากภายนอกในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมค้ำประกันที่ครอบคลุมระดับความเสี่ยงของ SMEs

ได้ทั้งหมด นอกจากนี้ รูปแบบในการค้าประกันยังจำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและข้อจำกัดต่าง ๆ ของแต่ละประเทศ อาทิ การพัฒนาของตลาดการเงิน กระบวนการฟ้องร้องคดี รวมถึงต้องคำนึงถึงบทบาทในการสนับสนุน SMEs และการสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินในการให้บริการด้วย ดังเห็นได้จากองค์การค้าประกันในบางประเทศ อาทิ โรมานีเย แม้ว่าจะสามารถสร้างกำไรได้ แต่กลับไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสถาบันการเงินและบทบาทในการสนับสนุน SMEs ได้อย่างเต็มที่

สิ่งสำคัญสำหรับมุมมองด้านความยั่งยืนทางการเงินขององค์การค้าประกันสินเชื่อ SMEs จึงอาจไม่ได้หมายถึงการที่องค์กรสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐเลย แต่อยู่ที่การทำอะไรให้องค์การค้าประกันสินเชื่อ SMEs สามารถดำเนินการได้โดยพึ่งพางบประมาณน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงสามารถตอบสนองบทบาทในการสนับสนุน SMEs ได้

2. การดำเนินงานที่ผ่านมาของบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรม

ในกรณีของ บสย. ช่วงยุคเริ่มต้น บสย. ได้กำหนดรูปแบบการค้าประกันที่เน้นเรื่องกลไกในการบริหารความเสี่ยงเป็นสำคัญ ซึ่งทำให้มีข้อจำกัดในทางปฏิบัติมากเกินไป อาทิ ใช้กระบวนการคัดเลือกลูกค้าผ่านการวิเคราะห์ความเสี่ยงเป็นรายลูกค้าซึ่งใช้เวลานาน การกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบที่ต่ำเกินไป และการกำหนดช่วงเวลาในจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเมื่อสิ้นสุดการฟ้องร้องคดีซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมการฟ้องร้องคดีของประเทศไทยที่ใช้เวลานาน จึงทำให้สถาบันการเงินไม่สนใจใช้บริการของ บสย. มากนัก

ต่อมา บสย. ได้พยายามพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สามารถตอบสนองความต้องการของสถาบันการเงินและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทยให้มากยิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของการกำหนดรูปแบบการค้าประกันของโครงการ PGS ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อาทิ เปลี่ยนจากการคัดเลือกเป็นรายลูกค้าเป็นแบบ Portfolio โดยคิดอัตราค่าธรรมเนียมในอัตราเดียว ซึ่งทำให้ใช้เวลาในการอนุมัติที่เร็วขึ้น กำหนดสัดส่วนรับผิดชอบต่อรายสูงสุดร้อยละ 100 และจ่ายค่าชดเชยความเสียหายทันทีเมื่อเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้อง (ไม่ต้องรอให้สิ้นสุดคดี) นอกจากนี้ ยังมีการคำนึงถึงการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมควบคู่ไปด้วย อาทิ กำหนดสัดส่วนหลักประกันขั้นต่ำที่ร้อยละ 30 กำหนดการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายต่อ Portfolio สูงสุดที่ร้อยละ 15.5 (โครงการ PGS ระยะที่ 4 อยู่ที่ร้อยละ 15) ซึ่งทำให้โครงการ PGS ได้รับความนิยมจากสถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก และหลังจากได้นำโครงการ PGS เข้ามาใช้ในปี 2552 บสย. มียอดค้าประกันคงเหลือขยายตัวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 73 โดย ณ สิ้นปี

2554 มียอดค้ำประกันคงเหลือสูงถึง 113,024 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังสามารถสนับสนุน SMEs ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้เป็นอย่างดี โดยโครงการ PGS ทุกโครงการจนถึง ณ สิ้นเดือนพฤษภาคม 2555 สามารถสร้างส่วนเพิ่มทางการเงินได้เฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 128 (SMEs สามารถขอสินเชื่อได้ โดยใช้หลักประกันเฉลี่ยร้อยละ 40 ของวงเงินสินเชื่อที่ต้องการ)

ปัญหาของ บสย. ที่เหลืออยู่ในปัจจุบัน คือ ประเด็นของความยั่งยืนทางการเงิน เนื่องจากโครงการ PGS ดังกล่าว บสย. จะต้องพึ่งพางบประมาณเป็นจำนวนมาก โดยหากพิจารณาโครงสร้างทางการเงินของ บสย. แล้ว พบว่า 1) บสย. ไม่มีรายได้ค่าธรรมเนียมค้ำประกันสุทธิ เนื่องจาก บสย. จะต้องกันรายได้ค่าธรรมเนียมเพื่อจ่ายเป็นค่าชดเชยความเสียหายทั้งจำนวน และค่าชดเชยความเสียหายส่วนที่เกินจากรายได้ค่าธรรมเนียม เป็นส่วนที่ บสย. ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลทั้งหมด 2) บสย. มีรายได้หลักมาจากการบริหารเงิน ซึ่งจากผลการดำเนินงานตลอด 7 ปีที่ผ่านมา (ปี 2548-2554) พบว่า บสย. มีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 7 ของเงินกองทุน ทั้งนี้ แม้ว่ารายได้จากการบริหารเงินไม่ใช่รายได้ที่มาจากกิจการหลัก แต่โครงสร้างรายได้ดังกล่าวถือเป็นลักษณะเฉพาะขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ที่รายได้จากการบริหารเงินถือเป็นรายได้สำคัญส่วนหนึ่งขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs 3) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ บสย. ไม่ได้เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนปริมาณค้ำประกันที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากไม่มีภาระในการวิเคราะห์ความเสี่ยงลูกค้าทุกราย ทั้งนี้ ณ สิ้นปี 2554 บสย. มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อปริมาณค้ำประกันคงเหลือ ณ สิ้นปี อยู่ที่เพียงร้อยละ 0.19

3. ประสบการณ์ต่างประเทศ (ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ แคนาดา และชิลี)

ในส่วนขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ในต่างประเทศ กล่าวคือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ แคนาดา และชิลี องค์กรทั้ง 4 ยังจำเป็นต้องได้รับงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเช่นกัน ผ่านการสนับสนุนเงินทุนเริ่มต้น การเพิ่มทุน การสนับสนุนส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย หรือการประกันต่อ ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้นั้น แม้ว่าจะมีการนำระบบการคิดอัตราค่าธรรมเนียมที่สะท้อนความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละรายเข้ามาใช้ แต่ยังคงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณเป็นจำนวนมากจากรัฐบาลทุกปี เนื่องจากระบบดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดภาระค่าธรรมเนียมให้กับ SMEs ที่มีความเสี่ยงต่ำ และช่วยให้ SMEs ที่มีความเสี่ยงสูงสามารถเข้าถึงการค้ำประกันได้มากยิ่งขึ้น แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรค้ำประกันมีรายได้ค่าธรรมเนียมเพียงพอกับความเสี่ยงจากการค้ำประกันทั้งหมด ในกรณีของประเทศชิลี โครงการค้ำประกันได้รับการสนับสนุนเงินทุนเริ่มต้นจากรัฐบาล แต่ต่อมาสามารถดำเนินงานได้โดยไม่ต้องพึ่งพา

งบประมาณ ผ่านการนำรูปแบบการประมูลเสนอสัดส่วนความรับผิดชอบเข้ามาใช้ แต่โครงการดังกล่าวสามารถสร้างส่วนเพิ่มทางการเงินได้เพียงร้อยละ 40 ซึ่งหากพิจารณาจากมุมมองด้านบทบาทในการสนับสนุน SMEs แล้ว สัดส่วนดังกล่าวถือว่าต่ำกว่าเกณฑ์ที่ยอมรับได้

ทั้งนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจและมีความเป็นไปได้ในการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยที่ได้จากองค์กรใน 4 ประเทศดังกล่าว คือ การมีส่วนร่วมของสถาบันการเงินในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุนในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ โดยในประเทศญี่ปุ่นสถาบันการเงินสามารถนำเงินสมทบดังกล่าวมาหักภาษีได้ การเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าในปีแรกเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับโครงการค้าประกันของประเทศแคนาดา นอกจากนี้ โครงการค้าประกันของประเทศแคนาดายังมีการเก็บข้อมูลผลประกอบการของ SMEs ภายหลังได้รับการค้าประกัน ซึ่งพบว่าผลการจัดเก็บภาษีที่ได้จากผลประกอบการที่ดีขึ้นของ SMEs คำนวณกับงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุน

4. ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย.

ข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางในการดำเนินงานต่อไป อันนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย. คือ 1) การสนับสนุนของภาครัฐผ่านการเพิ่มทุน แทนการชดเชยความเสียหายในภายหลังที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากรายได้จากการบริหารเงินถือเป็นรายได้สำคัญส่วนหนึ่งขององค์กรค้าประกัน โดย บสย. สามารถสร้างรายได้ส่วนดังกล่าวได้เฉลี่ยที่ร้อยละ 7 ของเงินกองทุน การเพิ่มทุนกับ บสย. ให้เพียงพอกับการดำเนินงานแต่แรก จึงเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มรายได้ส่วนดังกล่าวให้กับ บสย. 2) การให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุน เนื่องจากโครงการค้าประกันมีส่วนสำคัญที่ทำให้สถาบันการเงินสามารถขยายขอบเขตการให้สินเชื่อกับ SMEs รายย่อยได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น สถาบันการเงินควรมีส่วนร่วมในการคืนผลประโยชน์หรือกำไรส่วนหนึ่งคืนกลับให้กับองค์กรค้าประกันบ้าง ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดภาระในการเพิ่มทุนของภาครัฐแล้ว ยังมีส่วนช่วยในการป้องกันปัญหา Moral hazard ของสถาบันการเงินอีกทางหนึ่งด้วย และ 3) การเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าจาก SMEs ในปีแรก ซึ่งเป็นอีกช่องทางในการเพิ่มรายได้ให้กับ บสย. และไม่เป็นภาระต่อ SMEs ที่มากจนเกินไป

5. ประเมินการงบประมาณเชิงเปรียบเทียบ

หาก บสย. ยังคงดำเนินโครงการ PGS โดยใช้รูปแบบการดำเนินงานในปัจจุบันต่อไป ภายใต้สมมติฐานว่า บสย. อนุมัติการค้าประกัน 30,000 ล้านบาทต่อปีอย่างต่อเนื่อง ท้ายที่สุด

งบประมาณที่ต้องใช้ในการสนับสนุนในแต่ละปีจะเพิ่มขึ้นสูงถึง 1,875 ล้านบาท โดยหากรวมงบประมาณทั้งหมดที่ต้องใช้ภายใต้การดำเนินโครงการ PGS 15 ปี อยู่ที่ 22,500 ล้านบาท และหากรวมงบประมาณผูกผันจากการดำเนินโครงการดังกล่าว รัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณในการสนับสนุนทั้งสิ้น 28,125 ล้านบาท

ในขณะที่หาก บสย. ดำเนินงานภายใต้แนวทางที่ได้เสนอแนะไว้ โดยใช้สมมติฐานเบื้องต้นให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุนเป็นจำนวนร้อยละ 0.1 ของวงเงินอนุมัติค้ำประกันแต่ละปี และให้ บสย. เก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าจาก SMEs อีกร้อยละ 0.1 ของวงเงินค้ำประกัน พบว่า หากรัฐบาลเพิ่มทุนอย่างเต็มที่ให้กับ บสย. จำนวน 25,000 ล้านบาท โดยทยอยเพิ่มทุนให้ปีละ 5,000 ล้านบาทใน 5 ปีแรก จะทำให้ บสย. สามารถดำเนินโครงการ PGS ได้ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณอีกต่อไป ซึ่งภายใต้การดำเนินโครงการ PGS 15 ปี พบว่า รัฐบาลต้องใช้งบประมาณในการสนับสนุนในภาพรวมน้อยกว่ารูปแบบการสนับสนุนส่วนต่างการชดเชยความเสียหายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (กรณีรวมงบประมาณผูกผัน) 3,125 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี รูปแบบการเพิ่มทุนดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในเรื่องของการกระจุกตัวของงบประมาณที่ต้องใช้ในแต่ละปีมากถึง 5,000 ล้านบาท ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางเพิ่มเติมไว้อีกหนึ่งแนวทาง ซึ่งมีที่มาจากแนวคิดที่ว่า การชดเชยความเสียหายจริงอาจเพิ่มขึ้นไม่ถึงสัดส่วนความรับผิดชอบสูงสุดที่ร้อยละ 15 เสมอไป จากการประมาณการภายใต้สมมติฐานเบื้องต้นให้สัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 10 โดยให้รัฐบาลเพิ่มทุนให้เพียงพอกับการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายในระดับดังกล่าว และหากผลการดำเนินงานจริง บสย. มีภาระในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายสูงกว่าที่ประมาณการไว้ ก็ให้รัฐบาลพิจารณาชดเชยส่วนต่างดังกล่าวตามจริงให้กับ บสย. ต่อไป พบว่า รัฐบาลจะใช้งบประมาณในการสนับสนุนผ่านการเพิ่มทุนให้กับ บสย. ในปีแรก 2,000 ล้านบาท และตราบไต่ที่อัตราการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายไม่เกินกว่าร้อยละ 10 บสย. จะสามารถดำเนินงานได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณอีก ทั้งนี้ หากรวมการชดเชยส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้กับ บสย. กรณีที่การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายสูงกว่าที่ประมาณการไว้ที่ร้อยละ 10 พบว่า งบประมาณที่ต้องใช้สูงสุดภายใต้การดำเนินโครงการ 15 ปี อยู่ที่ 20,425 ล้านบาท (รวมงบประมาณที่ใช้เพิ่มทุน 2,000 ล้านบาทแล้ว) ยังคงต่ำกว่างบประมาณที่ใช้สนับสนุนในรูปแบบปัจจุบัน 2,075 ล้านบาท

ทั้งนี้ นอกเหนือจากมุมมองด้านความยั่งยืนทางการเงินแล้ว ยังพบประเด็นที่น่าสนใจในมุมมองด้านบทบาทในการสนับสนุน SMEs อาทิ การกำหนดกลุ่มลูกค้าหลักเป็น SMEs ก่อตั้งใหม่ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินเรียกเก็บจากลูกค้าสินเชื่อภายใต้การค้ำประกันเพื่อให้ผลประโยชน์สูงสุดตกอยู่ที่ SMEs (ไม่ใช่สถาบันการเงิน) การกำหนดการสิ้นสุดการค้ำประกันกรณี SMEs มีผลประกอบการดีขึ้น รวมถึงประเด็นผลประโยชน์ที่สถาบันการเงินได้รับจากเกณฑ์ในการกำกับดูแลใหม่ที่เอื้อต่อการให้สินเชื่อกับ SMEs ของสถาบันการเงิน อาทิ การได้รับการผ่อนเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงของสินเชื่อที่อยู่ภายใต้การค้ำประกันของ บสย.

ดังนั้น ในทางปฏิบัติ รูปแบบในการดำเนินงานอันนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินที่เหมาะสมที่สุดสำหรับ บสย. และประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาในภาพรวมให้ครบทุกมิติ ตั้งแต่มุมมองด้านงบประมาณทั้งภาพรวมในระยะยาวและความเป็นไปได้ในระยะสั้น ความต่อเนื่องและอิสระในการดำเนินงานของ บสย. บทบาทในการสนับสนุน SMEs ตลอดจนความสนใจและผลประโยชน์ที่สถาบันการเงินได้รับจากการใช้บริการควบคู่ด้วย

Executive Summary

The objective of this research is to study the possibility of the financial sustainability of small credit guarantee schemes in order to recommend in which the Small Business Credit Guarantee Corporation (SBCGC) can operate with financial sustainability.

The SBCGC was established in 1991. Throughout those years the SBCGC has been innovating new guarantee conditions that are proper to the Thai environment as well as meet the needs of financial institutions and small and medium enterprises (SMEs). Nowadays the TSCGC is one of the best Specialized Financial Institutions in terms of ability to fill the financial gap of SMEs caused by a lack of collateral. Moreover, the Portfolio Guarantee Scheme (PGS), the current main product of SBCGC, gets good responses from financial institutions as the SBCGC can achieve the annual target of approved guarantee amount. However, the scheme has to depend upon a large amount of government subsidy and has to get the cabinet approval for the budget annually. Apart from being a fiscal burden, that process also affects the SBCGC and financial institutions' continuous operation sometime.

This research, therefore, concentrates on the study of the financial sustainability of small credit guarantee schemes. The methodology involves the study of the concepts of small credit guarantee operation as well as international comparative study of which in four countries, Japan, South Korea, Canada and Chile. This research will then analyze and assess the operations of the SBCGC as well as suggest the possible way to lead its operation to financial sustainability, which is practical and appropriate for Thai contexts.

The followings are findings and recommendations from the research

1. Concepts of Small Credit Guarantee Operation

In spite of the existence of appropriate risk management, most small credit guarantee schemes throughout the world still require the external support in some ways since they cannot impose such high fee rate that cover all risks of SMEs. Moreover, they need to take into account all of the contexts and constraints of the countries, for instance the development of financial market and legal procedures. Also the guarantee conditions have to be attractive enough to provide some benefits to financial institutions. As we can see in some countries such as Romania, the credit guarantee schemes can generate profit on one hand, but on the other hand it cannot satisfactorily meet the needs of financial institutions and support SMEs to get loans either.

Therefore, in terms of small credit guarantee schemes, financial sustainability may not mean that they can operate sustainably without any government support, but in which they can operate depending upon the least support from government.

2. The Small Business Credit Guarantee Corporation's Operation

The SBCGC also emphasized the strict risk management at the beginning of its establishment causing a lot of constraints. Firstly, to select good quality customers it adopted an individual guarantee system (not a portfolio one). As a result it took a long time in guarantee appraisal process. Secondly, to prevent the moral hazard it set the coverage ratio at only 50 percent, which was unattractive for financial institutions. And lastly, to make financial institutions follow up on legal procedures closely claims would be paid only when legal procedures had been exhausted. Unlike those in developed countries, however, Thai legal procedures function slowly so that claim payment condition was also unattractive. Due to those former guarantee conditions, the usage by financial institutions was quite limited.

Recognizing those constraints, the SBCGC has been trying to improve its guarantee conditions to more meet customers' needs. That led to the current main product, the PGS. The guarantee appraisal process was changed from individual guarantee to portfolio guarantee with one single annual guarantee rate, which requires less time. The coverage ratio was raised up to 100 percent and claims are paid immediately when the legal procedures are initiated. Simultaneously, it also takes into account the risk management; 30 percent of minimum collateral is required and claims will be paid only if the non performing guarantee ratio is lower than 15.5 percent per portfolio (15 percent for the 4th PGS).

Those efforts make the PGS widely used by financial institutions. Since its launch in 2009 the guarantee outstanding amount has grown 73 percent annually on average and reached 113 billion Baht at the end of 2011. In terms of financial additionality, the PGS has generated 128 percent on average since its launch until May 2012.

Currently a problem left for the SBCGC is financial sustainability since the PGS requires a large subsidy from the government. Essentially there are three key characteristics of its financial structure. Firstly, the SBCGC has no net guarantee fee income since the whole amount of which has to be provisioned for future claims. And if the claim is over the fee income, then it will be compensated by the government. Secondly, its main income lies in investment generating 7 percent per year of its capital for these 7 years on average. Even though it is not a core business, this structure is a common characteristic of small credit guarantee schemes. And lastly, its operating cost does not increase in the same proportion of that of guarantee volume since under the PGS the SBCGC has no need to do risk analysis individually. At the end of 2011 its operating cost was only 0.19 percent of outstanding guarantee amount.

3. International Comparative Study; Japan, South Korea, Canada and Chile

Government supports are required by all of the guarantee schemes in some ways; an initial capital, capital increase, claim payment compensation, or reinsurance. In Japan and South Korea, even though they adopted risk based fee system, they still need enormous financial support from the governments annually since the objective of the system is to reduce fee burden for SMEs with low risk as well as to expand service to those with higher risk who never could be approved under the single rate fee system, not to generate more fee income in order to cover all risks. In case of Chile an initial capital was supported by the government when it was established in 1980. Since then with using a coverage ratio bidding system it can operate without government support. However, it can generate financial additionality only 40 percent, which is lower than acceptable ratio at 60 percent.

Furthermore, besides those common characteristic there are a few points that are interesting and can possibly be applied to Thailand. Firstly, in Japan and South Korea financial institutions have to pay contributions to increase capitals of the guarantee schemes. Particularly in Japan those contributions can be counted for tax deduction. Secondly, in Canada apart from annual guarantee fees the scheme also impose some amount of registration fees in the first year. And lastly, in Canada the customers' performance after receiving guarantees are also followed up, enabling the government to evaluate the tax revenue increasing from better performance of SMEs with the existence of guarantee. Satisfactorily it is revealed that the increase on the tax revenue was over the subsidy used for the guarantee scheme.

4. Recommendations for the SBCGC's Financial Sustainability

The researcher recommends three ways of leading the SBCGC's operation to the financial sustainability. Firstly, government should support the SBCGC's operation in form of increasing a capital instead of the current form of claim compensation. As the SBCGC generates income from investment of its capital for seven percent annually,

increasing a capital at the first place will also support the SBCGC to generate additional income. Secondly, financial institutions should pay contributions to increase a capital of SBCGC. Since with the existence of guarantee they are able to expand loans to riskier SMEs and make more profit, paying some portion of profit back to SBCGC does make sense. Besides less government subsidy, it also making financial institutions disburse and follow up loans more carefully, And thirdly, the SBCGC should impose SMEs registration fees in first year of guarantees. That will generate additional income to the SBCGC and not be too burdensome for SMEs.

5. Scenarios of Budget Requirement

This research also estimates budget requirement in the next three scenarios.

Firstly, if the SBCGC continues operating the PGS with the current form of claim compensation, assuming that the SBCGC approves 30 billion Baht of guarantee every year, the subsidy will gradually increase and eventually after the sixth year the government has to support the PGS 1.875 billion Baht annually. Under 15 year operation, the total budget used to support the PGS will be 22.5 billion Baht and 28.125 billion Baht in case of including all committed budget.

Secondly, if it operates the PGS based on the recommendations, assuming that financial institutions have to pay contributions 0.1 percent of new guarantee each year and the SBCGC impose the registration fees 0.1 percent for first year of guarantees, increasing a capital five billion Baht for five years, totally 25 billion Baht, will enable the SBCGC to operate sustainably. Moreover, the budget used for 15 year operation will be 3.125 billion Baht less than current form of support in case of including all committed budget.

Thirdly, due to the too concentrated annual budget in the second scenario, which may be impractical, the researcher also estimates another scenario of increasing a

capital based on the idea that actual claims may not necessarily reach the maximum of the coverage per portfolio at 15 percent. Under the assumption that the expected claim is ten percent per portfolio, the government may increase the SBCGC's capital 2 billion Baht making it be able to operate independently as long as the claim is less than ten percent. And if the actual claim goes over ten percent, the government may consider to subsidize the actual loss later. Under this case the maximum of budget for 15 year operation is 20.425 billion Baht, which is still 2.075 billion Baht less than current form of support.

6. Others

Apart from the financial sustainability point of view stated above, there are also other few interesting points found from this research. One is the SME support point of view. To support SMEs as much as possible some guarantee schemes make efforts to focus the target on start-up SMEs, to set the maximum of interest rates of guaranteed loans, or to set the graduation condition for SMEs whose performances get better after receiving guarantees. And the other one is the regulation point of view. Sometimes the existence of guarantee makes new regulations born that are more beneficial for financial institutions. For instance in case of Thailand the Bank of Thailand has eased the risk weight criteria to be zero for guaranteed loans whose losses are committed by the government to be paid, which is one of the benefits from current form of support.

Therefore, the most important thing for designing the SBCGC's operation is that we need to consider all of the dimensions in parallel, including the budget both in short and long term, the continuity and independence of the SBCGC's operation, the role of supporting SMEs as well as the incentives for financial institutions to use the guarantee.

In conclusion, this research tries to study the possibility of financial sustainability of small credit guarantee schemes in order to recommend in which the SBCGC can operate sustainably. However, it is revealed that to enable small credit guarantee schemes to support SMEs satisfactorily the government support is inevitable. Accordingly, most governments in other countries still support their guarantee schemes with large subsidy. While some schemes in some countries, such as those in Romania and Chile, can operate without government support annually, they can never fulfill the role of supporting SMEs in terms of financial additionality. Therefore, the most important thing for the financial sustainability of the SBCGC is in which they can operate with less support from the government, not that they can operate without any government supports. In order to achieve that, increasing a capital, contributions from financial institutions and imposing registration fee are the recommendations from this research. However, there are also other dimensions that we have to take into account when we design the guarantee scheme besides financial sustainability point of view, such as the budget constraints, the role of SME support, the incentives for financial institutions and the regulation aspects.

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	I
Executive Summary	VII
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 เหตุผลและความจำเป็นของการวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	2
1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย	3
1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ	4
บทที่ 2 หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs	5
2.1 ภาพรวมเกี่ยวกับองค์กรค้ำประกัน	5
2.2 บทบาทขององค์กรค้ำประกัน	6
2.3 ผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม	7
2.4 ความยั่งยืนทางการเงิน	8
2.5 รูปแบบการค้ำประกันที่เหมาะสม	9
บทที่ 3 รูปแบบการค้ำประกันและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	15
3.1 ประวัติและภาพรวมของ บสย.	15
3.2 เงื่อนไขการค้ำประกันของโครงการ PGS ระยะที่ 1-4	19
3.3 ผลการดำเนินงานของ บสย.	23
3.4 บทวิเคราะห์รูปแบบการค้ำประกันและผลการดำเนินงานของ บสย.	26
บทที่ 4 ประสบการณ์ต่างประเทศ	33
4.1 ญี่ปุ่น : Credit Guarantee Corporation (CGC)	34
4.2 เกาหลี : Korea Credit Guarantee Fund (KODIT)	38
4.3 แคนาดา : Canada Small Business Financing Program (CSBFP)	39
4.4 ชิลี : FOGAPE	41
4.5 บทสรุปและวิเคราะห์การนำไปประยุกต์ใช้กับประเทศไทย	45

บทที่ 5 แนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย.	50
5.1 แนวทางที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย.	50
5.2 สมมติฐานที่ใช้สำหรับการประมาณการผลการดำเนินงานและงบประมาณ	52
5.3 ผลการประมาณการผลการดำเนินงานและงบประมาณ	53
5.4 ความเห็นเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผลกระทบที่ต้องคำนึงถึง	57
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	64
บรรณานุกรม	71

บทที่ 1 บทนำ

1.1 เหตุผลและความจำเป็นของการวิจัย

จากรายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปี 2553 โดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) พบว่า จำนวนผู้ประกอบการที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตามคำนิยามของกระทรวงอุตสาหกรรมมีทั้งสิ้นประมาณ 2.9 ล้านราย คิดเป็นร้อยละ 99.6 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมด ในขณะที่จำนวนการจ้างงานของ SMEs มีทั้งสิ้น 10.5 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 77.8 ของการจ้างงานทั้งหมดในประเทศ และเมื่อพิจารณาข้อมูลด้านรายได้แล้ว พบว่า สัดส่วนรายได้ของ SMEs นั้น มีมูลค่าเพียงร้อยละ 37 ของ GDP ทั้งประเทศเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่าผู้ประกอบการไทยส่วนใหญ่อยู่ในภาคธุรกิจ SMEs และต้องพึ่งพาแรงงานเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ SMEs ไทยยังไม่สามารถสร้างผลผลิตได้ดีเท่าที่ควร

อุปสรรคหนึ่งที่ทำให้ SMEs ไม่สามารถสร้างผลผลิตได้มากเท่าที่ควร คือ ปัญหาด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) พบว่า ในปี 2553 มีจำนวน SMEs เพียงร้อยละ 38 เท่านั้น ที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ได้ ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากลักษณะของธุรกิจของ SMEs ที่มีความเสี่ยงสูงและอัตราการประสบความสำเร็จต่ำโดยเฉพาะในช่วงเริ่มประกอบกิจการ หรือไม่มีหลักประกันเพียงพอในการขอสินเชื่อ ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อให้กับ SMEs ได้เพียงพอกับความต้องการ

กลไกหนึ่งที่จะช่วยให้ SMEs สามารถเข้าถึงการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้ คือ การค้ำประกันสินเชื่อให้กับ SMEs โดยประเทศไทยมีบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม บทบาทของ บสย. ยังคงอยู่ในขอบเขตจำกัด โดย ณ สิ้นปี 2554 วงเงินค้ำประกันคงเหลือของ บสย. คิดเป็นเพียงร้อยละ 3.64 ของยอดสินเชื่อคงค้างที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยให้กับ SMEs และหากพิจารณาเป็นจำนวนรายสัดส่วนดังกล่าวจะอยู่ที่ร้อยละ 1.4

นอกจากนี้ การดำเนินงานของ บสย. นั้นยังคงอยู่ระหว่างการพัฒนา โดย บสย. มีผลการดำเนินงานขาดทุนมาโดยตลอด ยกเว้นใน 3 ปีล่าสุด คือ ปี 2552 2553 และ 2554 ซึ่งเป็นผลมาจากการนำโครงการค้ำประกันสินเชื่อในลักษณะ Portfolio เข้ามาใช้ อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุน

งบประมาณสำหรับการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายในส่วนที่เกินจากรายได้ค่าธรรมเนียมค้ำประกันของ บสย. โดยการเก็บค่าธรรมเนียมของ บสย. ในปัจจุบันยังคงเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราเดียว กล่าวคือ ร้อยละ 1.75 ของวงเงินค้ำประกันต่อปี ซึ่งไม่สะท้อนถึงความเสี่ยงที่แตกต่างกันของ SMEs แต่ละราย นอกจากนี้ ระยะเวลาการค้ำประกันสูงสุดอยู่ที่ 5 ปี ซึ่งทำให้รายได้ค่าธรรมเนียมอยู่ที่ร้อยละ 8.75 ในขณะที่ บสย. จะจ่ายค่าประกันชดเชยสูงสุดที่ร้อยละ 15 (เงื่อนไขสำหรับโครงการที่เริ่มดำเนินการ ตั้งแต่ปี 2555) ซึ่งส่วนต่างร้อยละ 6.25 นั้น เป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่ายชดเชยให้กับ บสย.

จากที่กล่าวในข้างต้น แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างรายได้ของ บสย. ยังคงไม่ครอบคลุมรายจ่ายที่แท้จริงทั้งหมด ดังนั้น ผลกำไรที่เกิดขึ้นใน 3 ปีล่าสุดดังกล่าวจึงไม่ได้สะท้อนถึงความยั่งยืนทางการเงินที่แท้จริงของ บสย. ผู้วิจัยจึงได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการศึกษาวิจัยถึงความเป็นไปได้ของความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานของ บสย. ที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินที่แท้จริงต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานอันนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นที่ประเด็นของความยั่งยืนทางการเงินของ บสย. โดยผู้วิจัยได้ศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย. ที่เป็นภาระต้องงบประมาณน้อยที่สุด โดยได้ประมาณการผลการดำเนินงานของ บสย. และงบประมาณที่ต้องใช้ในการสนับสนุนในอีก 15 ปีข้างหน้า ภายใต้สมมติฐาน ดังนี้

- 1.3.1 ใช้รูปแบบการค้ำประกันภายใต้โครงการ Portfolio Guarantee Scheme (PGS) ระยะที่ 4
- 1.3.2 เงินกองทุนเริ่มต้นในปีแรก ใช้ข้อมูลเงินกองทุน ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2555
- 1.3.3 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ใช้ข้อมูลค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ณ สิ้นปี 2554
- 1.3.4 อัตราผลตอบแทนของรายได้จากการบริหารเงิน ใช้ข้อมูลเฉลี่ยของรายได้จากการบริหารเงินต่อเงินกองทุนระหว่างปี 2548 ถึง 2554

1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัยประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก คือ 1) การวิจัยเอกสาร 2) การสัมภาษณ์เพื่อสอบถามข้อมูล และความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และ 3) การจัดสัมมนาในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยมีแนวทางในการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1.4.1 รวบรวมข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับหลักการและแนวคิดการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ในเชิงทฤษฎี รวมถึงในมุมมองจากกรณีตัวอย่างองค์กรค้าประกันในต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบบทบาท และผลประโยชน์ที่องค์กรค้าประกันมีให้ต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม ความเป็นไปได้ของความยั่งยืนทางการเงิน และแนวทางในการออกแบบรูปแบบการค้าประกันที่เหมาะสมขององค์กรค้าประกัน เพื่อใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงสำหรับการประเมินผลรูปแบบการค้าประกันและผลการดำเนินงานของ บสย. ในปัจจุบัน รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลประกอบการเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานของ บสย. ต่อไป

1.4.2 รวบรวมข้อมูลจาก 1) รายงานประจำปีของ บสย. 2) รายงานการประชุมภายในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ที่เกี่ยวข้องกับ บสย. 3) รายงานการตรวจสอบประจำปีโดย ธปท. 4) รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน บสย. โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ 5) การสัมภาษณ์เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงและขอข้อมูลเพิ่มเติมโดยตรงจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของ บสย. เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบการค้าประกัน ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินที่ผ่านมาของ บสย. เพื่อใช้ประเมินรูปแบบการค้าประกันและวิเคราะห์สภาพปัญหาในประเด็นความยั่งยืนทางการเงินของ บสย.

1.4.3 รวบรวมบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรค้าประกันต่าง ๆ รวมถึงรายงานประจำปีขององค์กรค้าประกันในต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบการค้าประกัน ผลการดำเนินงานขององค์กรค้าประกันในต่างประเทศ รวมทั้งแนวทางการสนับสนุนจากภาครัฐ หรือการมีส่วนร่วมในการให้การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกที่เป็นภาคเอกชน เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของหลักการและแนวคิดในเชิงทฤษฎีที่ได้ในข้อ 1.4.1 รวมทั้งเพื่อเป็นข้อมูลในการประกอบการเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานต่อไปของ บสย. ให้มีความชัดเจนและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

1.4.4 จัดสัมมนาในรูปแบบของการประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจาก บสย. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการสัมมนาเพื่ออภิปรายและระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานของ บสย. ที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินที่ผู้วิจัยเสนอแนะในงานวิจัย

ทั้งนี้ ผู้วิจัยนำเสนอผลที่ได้จากการดำเนินการวิจัยดังกล่าวข้างต้นในบทต่อไปตามลำดับ ดังนี้ บทที่ 2 หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการค้าประกันสินเชื่อ SMEs บทที่ 3 รูปแบบการค้าประกันและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม บทที่ 4 ประสิทธิภาพต่างประเทศ บทที่ 5 แนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และ บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 กระทรวงการคลัง บสย. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้การสนับสนุน SMEs มีข้อมูลประกอบการพิจารณาออกแบบมาตรการทางการเงินเพื่อช่วยเหลือ SMEs ผ่านกลไกของ บสย.

1.5.2 กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลมีข้อมูลสำหรับใช้ประกอบการประเมินผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของ บสย. บนพื้นฐานของความเข้าใจถึงลักษณะเฉพาะของ บสย. ในฐานะองค์กรค้าประกันที่มีความแตกต่างจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นที่มีการให้สินเชื่อเป็นกิจการหลัก

1.5.3 กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณางบประมาณมีข้อมูลสำหรับใช้ประกอบการพิจารณารูปแบบและงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นภาระต่อภาครัฐในภาพรวมน้อยที่สุด

บทที่ 2 หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการค้าประกันสินเชื่อ SMEs

ในบทนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการค้าประกันสินเชื่อ SMEs รวมถึงผลการสำรวจรูปแบบการดำเนินงานขององค์กรค้าประกันทั่วโลกในภาพรวม เพื่อเป็นข้อมูลอ้างอิงพื้นฐานก่อนนำไปสู่การวิเคราะห์สภาพปัญหา ประเมินผลรูปแบบและผลการดำเนินการ รวมถึงเสนอแนะแนวทางในการพัฒนารูปแบบการดำเนินงานของ บสย. ในบทต่อ ๆ ไป

2.1 ภาพรวมเกี่ยวกับองค์กรค้าประกัน

กองทุนรวมค้าประกันสินเชื่อได้ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกในยุโรปในปี 1848 (ปี 2391) โดยเป็นการรวมทุนกันระหว่างผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกกองทุนเพื่อนำไปใช้สำหรับการค้าประกันสินเชื่อสำหรับสมาชิกด้วยกัน ต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลในแต่ละประเทศเริ่มเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนกองทุนค้าประกันต่าง ๆ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และเนเธอร์แลนด์ หลังจากนั้นเมื่อเข้าสู่ช่วงปีทศวรรษ 1970 -1980 (ปี 2513 – 2523) กองทุนค้าประกันเริ่มได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยส่วนใหญ่เริ่มขึ้นจากเงินบริจาค แต่เนื่องจากยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ทำให้กองทุนในหลาย ๆ ประเทศประสบความล้มเหลวในการดำเนินการ อย่างไรก็ตามในปีทศวรรษ 1990 (ปี 2533) การจัดตั้งกองทุนค้าประกันกลับมาเป็นที่นิยมและเริ่มเกิดกรณีที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก และประเทศที่อยู่ภายใต้สหภาพโซเวียตเดิม (Deelen and Molenaar, 2004, น. 13-14)

ปัจจุบัน มีโครงการค้าประกันที่ดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ กว่า 2,250 โครงการในเกือบ 100 ประเทศทั่วโลก (Green, 2003) อาทิ ในรูปแบบของกองทุนรวม องค์กรของภาครัฐ หรือบริษัท ทั้งนี้ แนวโน้มของประเทศที่พัฒนาแล้ว จะมีรูปแบบองค์กรเป็นกองทุนรวม ส่วนในประเทศกำลังพัฒนาจะมีรูปแบบองค์กรเป็นองค์กรของภาครัฐ ในขณะที่มีเพียงบางประเทศ อาทิ กรีซ โรมาเนีย ที่มีรูปแบบองค์กรเป็นบริษัท (World bank, 2008, น. 12-13)

นอกจากนี้ ผลการศึกษาของ World Bank (2008, น. 9) พบว่า โดยเฉลี่ยแล้ว กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะมีสัดส่วนปริมาณการค้าประกันคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) อยู่ที่ร้อยละ 0.3 ในขณะที่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 0.21 และสิ่งที่น่าสังเกตคือ สัดส่วน

ดังกล่าวของกลุ่มประเทศเอเชียอยู่ในระดับที่สูงเป็นพิเศษ กล่าวคือ เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 5 โดยประเทศเกาหลีใต้มีสัดส่วนดังกล่าวสูงสุด อยู่ที่ร้อยละ 9

2.2 บทบาทขององค์กรค้ำประกัน

ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มักเริ่มธุรกิจส่วนตัวจากการกู้ยืมจากครอบครัวก่อน อาทิ เพื่อน หรือ ครอบครัว และต่อมาเมื่อธุรกิจประสบความสำเร็จ ผู้ประกอบการมีความจำเป็นจะต้องลงทุนเพิ่มขึ้น รวมถึงต้องมีเงินทุนหมุนเวียนเพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ ซึ่งเมื่อเข้าสู่ระยะนี้กำไรเพียงอย่างเดียวไม่สามารถครอบคลุมความต้องการเงินทุนดังกล่าวได้ทั้งหมด ทำให้ผู้ประกอบการมีความต้องการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน (Deelen and Molenaar, 2004, น. 17) ซึ่งในกรณีของผู้ประกอบการรายย่อย (Micro enterprise: ผู้ประกอบการที่มีแรงงานต่ำกว่า 10 คน หรือใช้แรงงานจากสมาชิกครอบครัว) อาจสามารถใช้บริการจากสถาบันการเงินระดับฐานรากได้ (Microfinance Institutions) ในระยะหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อขนาดธุรกิจเติบโตขึ้นอีก บริการทางการเงินจากสถาบันการเงินระดับฐานรากซึ่งมีรูปแบบที่เรียบง่ายไม่หลากหลาย อาจไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประกอบการได้เพียงพอ (Deelen and Molenaar, 2004, น. 10-12)

อย่างไรก็ดี ผู้ประกอบการในระยะเริ่มต้นมักไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อจากธนาคารได้เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องความไม่เพียงพอของหลักประกัน รวมถึงไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับงบการเงินย้อนหลัง ซึ่งถือเป็นปัญหาของความไม่สมมาตรของข้อมูล (Information Asymmetry) และแม้ว่าผู้ประกอบการบางรายอาจมีศักยภาพ แต่ค่าใช้จ่ายของสถาบันการเงินในการตรวจสอบการประกอบกิจการจริงย่อมไม่คุ้มกับรายได้ดอกเบี้ยที่ได้รับ เนื่องจากวงเงินสินเชื่อที่ผู้ประกอบการต้องการมีจำนวนน้อย ซึ่งถือเป็นปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่สูงเกินไป (Lending administrative costs) เช่น กรณีของ Caja Social ซึ่งเป็นสถาบันการเงินไม่แสวงหาผลกำไรในประเทศโคลัมเบียมีค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมของ Port สินเชื่อรายย่อยสูงถึงร้อยละ 11-13 ของมูลค่าสินเชื่อ (Green, 2003) นอกจากนี้ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยในระดับที่สูงมาก อาจทำให้มีแต่ผู้ที่มีความเสี่ยงสูงมากที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนช่องทางอื่นได้เข้ามาใช้บริการ ซึ่งถือเป็นปัญหาการคัดเลือกที่ขัดแย้ง (Adverse selection) (Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes, OECD, น. 4)

การค้ำประกันสินเชื่อจึงมีบทบาทในการสนับสนุนผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีศักยภาพแต่มีหลักประกันไม่เพียงพอ ให้สามารถเข้าถึงสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก

1) มูลค่าหลักประกันที่สถาบันการเงินกำหนดลดลง (Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes, OECD, น. 4) 2) ค่าใช้จ่ายในการวิเคราะห์ความเสี่ยงลดลง 3) ช่วยกระจายความเสี่ยงระหว่างผู้ให้กู้ (สถาบันการเงิน) ในแต่ละพื้นที่ได้ และ 4) ก่อให้เกิดเกณฑ์ในการกำกับดูแลใหม่ที่เป็นประโยชน์หรือลดภาระให้กับสถาบันการเงิน (World Bank, 2008, น. 4) นอกจากนี้ กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์มีความเห็นว่า ในรูปแบบการเข้าแทรกแซงกลไกตลาดสินเชื่อ SMEs ที่ไม่สมบูรณ์ทั้งหมด การค้าประกันสินเชื่อถือเป็นกลไกการแทรกแซงที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาดน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับการแทรกแซงในรูปแบบอื่น อย่างเช่น การชดเชยอัตราดอกเบี้ย (Levitsky, 1997, น. 5)

ทั้งนี้ โดยหลักการแล้ว การค้าประกันควรจะเป็นการสนับสนุนชั่วคราวเท่านั้น เนื่องจากหลังการได้รับสินเชื่อภายใต้การค้าประกันไประยะหนึ่งแล้ว สถาบันการเงินจะมีข้อมูลเครดิตของผู้ประกอบการรายนั้น ในขณะที่เดียวกันผู้ประกอบการก็น่าจะมีทรัพย์สินมากขึ้นพอที่จะนำมาเป็นหลักประกันได้ ดังนั้น เมื่อถึงระยะหนึ่งแล้ว ผู้ประกอบการควรจะสามารถเข้าถึงสินเชื่อได้โดยไม่ต้องมีการค้าประกัน (Levitsky, 1997, น. 17)

2.3 ผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม

เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้งองค์กรค้าประกันเป็นไปเพื่อการเสริมสร้างผลประโยชน์ให้กับระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่ไม่ใช่การแสวงหาผลกำไร ดังนั้น การประเมินผลการดำเนินงานโดยการกำหนดตัวชี้วัดในมุมมองของผลประโยชน์ที่การค้าประกันได้เสริมสร้างให้กับเศรษฐกิจและสังคมจึงถือเป็นเรื่องสำคัญในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรค้าประกัน

ทั้งนี้ การประเมินผลดังกล่าวอาจแบ่งออกได้เป็นสามส่วน ดังนี้

2.3.1 ส่วนเพิ่มทางการเงิน (Financial Additionality)

สามารถวัดได้จากปริมาณสินเชื่อที่ผู้กู้ได้รับเพิ่มขึ้น เนื่องจากการได้รับการค้าประกัน (Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes, OECD, น. 6) โดยจากการศึกษาของ Livitsky (1997, น. 15) พบว่า องค์กรค้าประกันส่วนใหญ่จะสร้างส่วนเพิ่มทางการเงินได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของวงเงินสินเชื่อที่ได้รับภายใต้การค้าประกัน อย่างไรก็ตาม ส่วนเพิ่มทางการเงินขั้นต่ำที่ยอมรับได้ไม่ควรต่ำกว่าร้อยละ 60 ของวงเงินสินเชื่อที่ได้รับภายใต้การค้าประกัน

2.3.2 ส่วนเพิ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Additionality)

นอกจากส่วนเพิ่มทางการเงินแล้ว ยังประเมินผลเพิ่มเติมได้โดยการสำรวจผลการดำเนินงานของผู้ประกอบการแต่ละรายในช่วงก่อนและหลังการได้รับสินเชื่อ เช่น การจ้างงาน ผลกำไร มูลค่าการส่งออก (Livitsky, 1997, น. 15)

2.3.3 การสิ้นสุดความจำเป็นในการค้ำประกัน (Graduation)

เป็นการวัดจำนวนลูกค้าที่เคยจำเป็นต้องได้รับการค้ำประกัน แต่หลังจากได้รับสินเชื่อแล้วมีผลประกอบการดีขึ้นจนสามารถได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้โดยไม่ต้องมีภาระการค้ำประกัน ทั้งนี้ อาจจำเป็นต้องตั้งเกณฑ์การสิ้นสุดการเป็นลูกค้าค้ำประกันสำหรับกลุ่มลูกค้าที่มีศักยภาพและมีผลประกอบการที่ดีขึ้นให้ชัดเจนร่วมกันระหว่างสถาบันการเงินและองค์กรค้ำประกัน เนื่องจากทั้งสถาบันการเงินและองค์กรค้ำประกันมีแนวโน้มที่จะรักษาลูกค้าให้อยู่ภายใต้โครงการค้ำประกันต่อไปแม้ว่าลูกค้าจะมีฐานะทางการเงินที่ดีขึ้นก็ตาม เพื่อรักษาลูกค้าค้ำประกันไว้ ซึ่งนอกจากจะช่วยเพิ่มรายได้ค่าธรรมเนียมให้กับองค์กรค้ำประกันแล้ว ความมีศักยภาพของลูกค้าดังกล่าวยังช่วยลดภาระในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายขององค์กรค้ำประกัน รวมถึงมีส่วนช่วยให้สถาบันการเงินมีความเสี่ยงและภาระในการกันสำรองที่น้อยลงด้วย (Deelen and Molenaar, 2004, น. 120)

2.4 ความยั่งยืนทางการเงิน

การก่อตั้งองค์กรค้ำประกันในช่วงแรก ส่วนใหญ่มีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภายนอก โดยเฉพาะจากภาครัฐ (World Bank, 2008, น. 5) แต่หลังจากดำเนินการได้ระยะหนึ่งแล้ว องค์กรค้ำประกันมีความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างยั่งยืน โดยไม่ต้องได้รับการสนับสนุนจากภายนอก หรือไม่เป็นภาระต้องงบประมาณมากเกินไป ดังเช่นกรณีของประเทศแคนาดาและเยอรมนี (Livitsky, 1997, น. 16)

อย่างไรก็ดี การแสวงหาผลกำไรต้องไม่ใช่เป้าหมายสำคัญที่สุดขององค์กร ดังเช่นในกรณีตัวอย่างขององค์กรค้ำประกันที่ล้มเหลวในประเทศโรมาเนียที่องค์กรค้ำประกันมุ่งแสวงหาผลกำไรมากเกินไป โดยเน้นการสร้างรายได้จากการนำเงินกองทุนไปลงทุนเพื่อหวังผลตอบแทนในระดับสูง และกำหนดสัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายในระดับต่ำเกินไปจนไม่เป็นที่สนใจจากสถาบันการเงิน (Livitsky, 1997, น. 13) นอกจากนี้ สิ่งที่ต้องระวังอีกประการหนึ่งคือ อัตราค่าธรรมเนียมจะต้องไม่สูงเกินไปจนทำให้

ผู้ประกอบการไม่สนใจหรือไม่สามารถใช้บริการได้ (Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes, OECD, น. 5) ดังนั้น รัฐบาลในหลายประเทศจึงยังคงให้การสนับสนุนทางการเงินอย่างต่อเนื่องกับองค์กรค้ำประกันอยู่ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออก (อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย อินโดนีเซีย) และยุโรป (อาทิ สหราชอาณาจักร และอิตาลี) (Livitsky, 1997, น. 16)

2.5 รูปแบบการค้ำประกันที่เหมาะสม

นอกเหนือจากการสนับสนุนทางการเงินจากภายนอกแล้ว การออกแบบโครงสร้างทางการเงินที่มีประสิทธิภาพและรูปแบบในการค้ำประกันที่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral hazard) ยังเป็นส่วนสำคัญในการบริหารความเสี่ยงภายในองค์กรที่จะช่วยลดระดับการพึ่งพาทางการเงินจากภายนอกได้ ทั้งนี้ หลักการและแนวคิดที่สำคัญมีดังนี้

2.5.1 โครงสร้างทางการเงิน

โครงสร้างทางการเงินประกอบด้วยด้านรายได้และค่าใช้จ่าย โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) รายได้ รายได้ขององค์กรค้ำประกัน ประกอบด้วยสองส่วน คือ

- รายได้ค่าธรรมเนียม De Gobbi (2002) กล่าวว่า รายได้ค่าธรรมเนียมค้ำประกันเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมดขององค์กรค้ำประกันได้ แต่อย่างน้อยควรครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Livitsky (1997, น. 16) ที่กล่าวว่า โดยหลักการแล้ว หากปริมาณการค้ำประกันมีมากเพียงพอ รายได้ค่าธรรมเนียมในการสมัคร (Opening fee) ร้อยละ 1 ของวงเงินสินเชื่อ และค่าธรรมเนียมค้ำประกันร้อยละ 2 ของวงเงินค้ำประกันต่อปี ควรจะสามารถครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้ทั้งหมด และอยู่ในระดับที่สถาบันการเงินและ SMEs สามารถรับภาระได้

ทั้งนี้ จากการศึกษาของ World Bank (2008, น. 19) มีเพียงร้อยละ 25 ขององค์กรทั้งหมดเท่านั้นที่คิดค่าธรรมเนียมบนพื้นฐานความเสี่ยงของผู้ขอสินเชื่อแต่ละราย โดยร้อยละ 7 จะคิดค่าธรรมเนียมลดลง หากผู้รับการค้ำประกันชำระสินเชื่อคืนตามกำหนด และร้อยละ 10 มีการเก็บค่าปรับกับสถาบันการเงินที่มีระดับสินเชื่อด้วยคุณภาพสูงกว่าระดับที่กำหนด นอกจากนี้ ยังพบว่าองค์กรส่วนหนึ่งมีการเก็บค่าธรรมเนียมการดำเนินงานรายปี หรือค่าสมาชิกเพิ่มเติมจากค่าธรรมเนียมค้ำประกันด้วย

- **รายได้ผลตอบแทนจากการลงทุน** เป็นรายได้ที่มาจากผลตอบแทนจากการนำเงินกองทุนไปลงทุน ทั้งนี้ ในกรณีขององค์กรค้าประกัน รายได้จากส่วนนี้ถือเป็นรายได้หลักที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งเช่นกัน ทั้งนี้ การลงทุนดังกล่าวควรเลือกลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำ เช่น พันธบัตรรัฐบาล และบัญชีเงินฝากประจำของสถาบันการเงินที่มีความมั่นคง เป็นต้น นอกจากนี้ เงินกองทุนส่วนหนึ่งจะต้องดำรงอยู่ในรูปของสินทรัพย์สภาพคล่อง อย่างเช่น ตัวเงินคลัง (Deelen and Molenaar, 2004, น. 100)

(2) **รายจ่าย** รายจ่ายขององค์กรค้าประกัน ประกอบด้วยสามส่วน คือ ต้นทุนทางการเงิน ค่าใช้จ่ายสำหรับการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ดังนี้

- **ต้นทุนทางการเงิน (Cost of funds)** องค์กรค้าประกันโดยส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยใช้ส่วนของทุนที่มีอยู่เดิมเป็นหลัก จึงไม่มีการระดมทุนทางการเงินโดยตรง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีการกู้ยืม องค์กรค้าประกันจะต้องคำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อซึ่งถือเป็นต้นทุนทางการเงินที่แฝงอยู่ด้วย เพื่อไม่ให้ขนาดเงินกองทุนลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพแล้ว (Deelen and Molenaar, 2004, น. 93 – 94)

- **ค่าใช้จ่ายสำหรับการชดเชยความเสียหาย** โดยทั่วไปองค์กรค้าประกันที่มีศักยภาพควรจะมีระดับค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่เกินร้อยละ 3 ของมูลค่าค้าประกันคงค้างในแต่ละปี (Deelen and Molenaar, 2004, น. 95) อย่างไรก็ตาม องค์กรค้าประกันที่เพิ่งเริ่มดำเนินการมีแนวโน้มที่อัตราดังกล่าวจะอยู่ในระดับสูง (เกินร้อยละ 5) (Levitsky, 1997, น. 12)

- **ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน** เป็นส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานทั่วไปขององค์กร เช่น เงินเดือนพนักงาน ค่าน้ำค่าไฟ ค่าเช่าสำนักงาน เป็นต้น

2.5.2 การคัดเลือกลูกค้า

จากผลการศึกษาของ World Bank (2008) ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ของ 76 องค์กรค้าประกันใน 46 ประเทศทั่วโลก พบว่า รูปแบบในการค้าประกันที่องค์กรค้าประกันสินเชื่อใช้อยู่ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทหลัก ๆ คือ การค้าประกันเป็นรายลูกค้า และการค้าประกันในลักษณะ Portfolio ทั้งนี้ ร้อยละ 72 ของกรณีตัวอย่างทั้งหมด เลือกใช้การค้าประกันเป็นรายลูกค้า และร้อยละ 14 เลือกใช้การค้าประกันแบบ Portfolio ในขณะที่ร้อยละ 9 มีการผสมผสานระหว่างรูปแบบการค้าประกันทั้งสอง (World Bank, 2008, น. 18)

ทั้งนี้ การค้าประกันในแต่ละรูปแบบมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน โดย Deelen and Molenaar (2004, น. 25-27) ได้ให้ข้อสังเกต ดังนี้

(1) การค้าประกันเป็นรายลูกค้า เป็นการค้าประกันโดยประเมินความเสี่ยงอย่างละเอียด เป็นรายลูกค้า ซึ่งมีจุดเด่นคือ องค์กรค้าประกันสามารถคัดกรองลูกค้าแต่ละรายด้วยตัวเอง ทำให้เกิดการตรวจสอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงของสถาบันการเงินและองค์กรค้าประกันระหว่างกัน และทำให้ได้ลูกค้าที่มีคุณภาพดี อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานาน ทำให้ไม่สามารถสร้างปริมาณธุรกิจได้มากนัก

(2) การค้าประกันในลักษณะ Portfolio เป็นการค้าประกันให้กับสถาบันการเงินเป็น Portfolio โดยสถาบันการเงินจะเป็นผู้คัดกรองและส่งลูกค้ามายังองค์กรค้าประกัน ส่วนสถาบันการเงินทำหน้าที่เพียงตรวจสอบเอกสารให้มีความถูกต้องและครบถ้วน ซึ่งทำให้องค์กรค้าประกันลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการลง และสามารถสร้างปริมาณธุรกิจได้เป็นจำนวนมาก ในทางตรงกันข้าม องค์กรค้าประกันอาจมีความเสี่ยงที่สถาบันการเงินจะส่งกลุ่มลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูงมาให้กับองค์กรค้าประกันด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในระยะแรกองค์กรค้าประกันอาจมีความจำเป็นต้องค้าประกันเป็นรายลูกค้า ก่อน จนกระทั่งเริ่มเกิดความเชื่อมั่นกับสถาบันการเงินใดแล้ว จึงค่อย ๆ เพิ่มสัดส่วนการค้าประกันในลักษณะ Portfolio ขึ้น เพื่อให้เกิดปริมาณธุรกิจที่เพิ่มขึ้น (Deelen and Molenaar, 2004, น. 103)

2.5.3 การกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของกลุ่มเป้าหมาย

เพื่อให้การค้าประกันเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้การสนับสนุนมากที่สุด องค์กรค้าประกันมีความจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขการค้าประกันในแต่ละโครงการ โดย Graham (2004, น. 19) ได้กล่าวว่า หากต้องการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเศรษฐกิจให้มากที่สุด องค์กรค้าประกันควรเน้นการค้าประกันให้กับเฉพาะกลุ่ม SMEs ที่เพิ่งเริ่มประกอบการใหม่ หรืออยู่ในช่วงเริ่มต้น นอกจากนี้ อาจกำหนดเงื่อนไขโดยใช้รายได้ ขนาดสินทรัพย์ วงเงินค้าประกันสูงสุด หรืออาจกำหนดภาคสาขาธุรกิจ หรือกลุ่ม SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวองค์กรค้าประกันจำเป็นต้องคำนึงถึงการกระจายความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมด้วย โดย Green (2003, น. 36) ได้กล่าวว่า การค้าประกันโดยกำหนดภาคสาขาธุรกิจเฉพาะมีส่วนช่วยให้องค์กรค้าประกันสามารถพัฒนาความเชี่ยวชาญความเข้าใจถึงลักษณะในแต่ละสาขาได้ง่ายขึ้น แต่ในทางกลับกัน หากเลือกการค้าประกันเฉพาะเฉพาะบางสาขาธุรกิจอาจทำให้มีการกระจายความเสี่ยงไม่มากพอ

2.5.4 การกำหนดสัดส่วนหลักประกัน

สถาบันการเงินควรจะเรียกหลักประกันจากผู้กู้ในระดับหนึ่ง เพื่อให้ผู้กู้พยายามดำเนินธุรกิจให้มีรายได้เพียงพอไปชำระเงินกู้ เพื่อไม่ให้สูญเสียชีวิตที่เป็นหลักประกันไป ทั้งนี้ Deelen and Molenaar (2004, น. 20) ได้เสนอแนะว่า สัดส่วนหลักประกันขั้นต่ำไม่ควรน้อยกว่าร้อยละ 20 ของวงเงินค้ำประกัน

2.5.5 การกำหนดสัดส่วนการชดเชยความเสียหาย

องค์กรค้ำประกันควรกำหนดให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบความเสียหายด้วยในระดับหนึ่ง เพื่อให้สถาบันการเงินไม่ละเลยกระบวนการพิจารณาสินเชื่อหรือวิเคราะห์ความเสี่ยง รวมถึงความพยายามในการติดตามการชำระหนี้และการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้กับผู้กู้ ในขณะที่เดียวกันการกำหนดสัดส่วนการชดเชยที่ต่ำจนเกินไป ทำให้สถาบันการเงินต้องแบกรับความเสี่ยงมากขึ้น ซึ่งสถาบันการเงินจะผลักระยะดังกล่าวโดยการกำหนดสัดส่วนหลักประกันจากลูกค้าเพิ่มขึ้น และท้ายสุดแล้วอาจทำให้โครงการค้ำประกันไม่มีแรงจูงใจมากเพียงพอให้ทั้งสถาบันการเงินและผู้กู้สนใจเข้าร่วมโครงการได้

ทั้งนี้ Deelen and Molenaar (2004, น. 42) ได้เสนอแนะว่า สัดส่วนการชดเชยที่เหมาะสมเพื่อไม่ก่อให้เกิด Moral hazard ไม่ควรสูงกว่าร้อยละ 80 และโดยเฉลี่ยแล้วองค์กรค้ำประกันมักจะกำหนดสัดส่วนดังกล่าวอยู่ในช่วงร้อยละ 60 ถึง 80 อย่างไรก็ดี ในกรณีของโครงการค้ำประกันที่ดำเนินการในรูปกองทุนรวมอาจมีการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวที่ร้อยละ 100 ได้

Levitsky (1997, น. 7) ได้เสนอแนะว่า ในช่วงเริ่มต้นขององค์กรค้ำประกันไม่ควรกำหนดสัดส่วนการชดเชยเกินกว่าร้อยละ 50 นอกจากนี้ จากผลการสำรวจองค์กรค้ำประกัน 70 องค์กรทั่วโลกพบว่า มีองค์กรประมาณร้อยละ 25 ของทั้งหมด ที่กำหนดสัดส่วนดังกล่าวที่เพียงร้อยละ 50 ในขณะที่องค์กรส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 66 ของทั้งหมด กำหนดสัดส่วนการชดเชยอยู่ในช่วงร้อยละ 60-80 และมีองค์กรที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 11 ที่กำหนดสัดส่วนการชดเชยที่ร้อยละ 100 โดยมีข้อสังเกตว่าองค์กรดังกล่าวอยู่ในประเทศที่มีระบบการเงินที่อยู่ในระดับสูงเกือบทั้งสิ้น อาทิ ญี่ปุ่น แคนาดา ลักเซมเบิร์ก และแอฟริกาใต้

นอกจากนี้ ผลการศึกษาของ World Bank (2008, น. 18) พบว่า องค์กร (หรือกองทุน) ที่กำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบขององค์กรค้ำประกันเต็มจำนวน หรือร้อยละ 100 มีอยู่กว่าร้อยละ 40 ของกรณีตัวอย่างทั้งหมด โดยมีค่ามัธยฐานของทุกกรณีตัวอย่างอยู่ที่ร้อยละ 80

2.5.6 การกำหนดช่วงเวลาและรูปแบบในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย

Deelen and Molenaar (2004, น. 70) กล่าวว่า รูปแบบในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายสามารถกำหนดได้ 3 รูปแบบ คือ 1) จ่ายทั้งหมดครั้งเดียวเมื่อสถาบันการเงินตัดหนี้สูญและยื่นคำขอรับค่าชดเชย 2) จ่ายครั้งแรกส่วนหนึ่งเมื่อสถาบันการเงินตัดหนี้สูญและยื่นคำขอรับค่าชดเชย และจ่ายเงินส่วนที่เหลือให้หลังจากกระบวนการฟ้องร้องคดีสิ้นสุด และ 3) จ่ายทั้งหมดครั้งเดียวหลังจากกระบวนการฟ้องร้องคดีสิ้นสุด ทั้งนี้ คณะผู้เขียนดังกล่าวเสนอแนะว่า แนวทางที่ 2 เป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพและป้องกันปัญหา Moral hazard ในการติดตามหนี้ได้ดีที่สุด แต่มีข้อจำกัดว่าต้องเป็นประเทศที่มีระบบการฟ้องร้องคดีที่รวดเร็ว นอกจากนี้ ผลการศึกษาของ World Bank (2008, น. 20) พบว่า ช่วงเวลาในการจ่ายค่าชดเชยที่องค์กรค้าประกันทั่วโลกใช้อยู่ในปัจจุบันมีความหลากหลายมากกว่า 3 รูปแบบดังกล่าวข้างต้น อาทิ ร้อยละ 34 ขององค์กรทั้งหมดจ่ายค่าชดเชยความเสียหายหลังจากที่ผู้กู้ผิดชำระหนี้ (Default) ร้อยละ 42 จะจ่ายหลังจากที่สถาบันการเงินเริ่มกระบวนการติดตามหนี้ และอีกร้อยละ 3 นั้นเกิดขึ้นหลังจากองค์กรค้าประกันเริ่มกระบวนการติดตามหนี้คืน ในขณะที่ร้อยละ 14 นั้นจะเริ่มจ่ายหลังจากที่สถาบันการเงินตัดหนี้สูญแล้วเท่านั้น

2.5.7 ระบบการบริหารความเสี่ยงอื่น ๆ

นอกจากหลักการในการบริหารความเสี่ยงข้างต้นแล้ว World Bank (2008, น. 20) พบว่า ในประเทศที่ระบบการเงินมีการพัฒนาสูง องค์กรค้าประกันยังมีเครื่องมือในการลดความเสี่ยงที่เกิดจากการจ่ายค่าประกันชดเชยด้วยการทำประกันต่อ (Reinsurance) การแปลงสินทรัพย์และหลักทรัพย์ (Securitization) โดยร้อยละ 20 ขององค์กรทั้งหมดมีการทำประกันต่อ (reinsurance) ร้อยละ 10 มีการ Securitize portfolio ทั้งนี้ ร้อยละ 5 มีการบริหารความเสี่ยงทั้งสองประเภท

องค์กรค้าประกันสินเชื่อ SMEs ถือเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการเติมเต็มช่องว่างทางการเงินที่ประเทศส่วนใหญ่ในโลกเลือกใช้ โดยมีรูปแบบในการค้าประกันที่แตกต่างกันไปตามบริบทและสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ ซึ่งการออกแบบรูปแบบการค้าประกันที่เหมาะสมถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรค้าประกัน ผ่านการคัดเลือกลูกค้า การป้องกันปัญหา Moral hazard อาทิ การกำหนดสัดส่วนหลักประกันขั้นต่ำ การกำหนดสัดส่วนและช่วงเวลาในการจ่ายค่าชดเชย

ความเสียหาย รวมไปถึงการกระจายความเสี่ยงที่เหมาะสม อาทิ การกำหนดกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย การทำประกันต่อ และการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

ทั้งนี้ สิ่งหนึ่งที่เป็นปัจจัยร่วมกันของทุกองค์กรค้าประกันในโลก คือ ความขัดแย้งกันระหว่างการสร้างผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมกับความยั่งยืนทางการเงิน เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งองค์กรค้าประกันคือการสร้างผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม ผ่านการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งทำให้ไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงเพียงพอที่จะครอบคลุมความเสี่ยงของผู้ประกอบการดังกล่าวและค่าใช้จ่ายขององค์กรได้ทั้งหมด โดยจากการศึกษาหลักการและแนวคิดในภาพรวมในบทนี้ พบว่า องค์กรค้าประกันสินเชื่อ SMEs ส่วนใหญ่ยังคงมีความจำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐ เพื่อให้สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งองค์กรได้ ดังนั้น สิ่งสำคัญสำหรับมุมมองเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรค้าประกันสินเชื่อ SMEs อาจไม่ได้หมายถึงการที่องค์กรสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐเลย แต่อยู่ที่การหาอย่างไรให้องค์กรค้าประกันสินเชื่อ SMEs สามารถดำเนินการได้โดยพึ่งพางบประมาณน้อยที่สุด ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอในบทต่อ ๆ ไป

บทที่ 3 รูปแบบการค้าประกันและผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ของบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันมีองค์กรค้าประกันสินเชื่อ SMEs เพียงแห่งเดียว คือ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม หรือ บสย. ซึ่งได้ให้การสนับสนุน SMEs ไทยในการเข้าถึงสินเชื่อมานานกว่า 20 ปี โดยสามารถปฏิบัติพันธกิจในฐานะเครื่องมือของรัฐบาลในการเติมเต็มระบบการเงินในวิกฤตได้เป็นอย่างดี ทั้งใน ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจไทยในปี 2542 วิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี 2551 รวมทั้งช่วงฟื้นฟูประเทศหลังมหาอุทกภัยในปี 2554 ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา บสย. มีปริมาณการค้าประกันขยายตัวต่อเนื่องอย่างเด่นชัด (โดยไม่เกิดปัญหาความทับซ้อนในการให้บริการกับธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากการสนับสนุนการให้สินเชื่อในทางอ้อมดังกล่าวในบทที่ 2) และผลการดำเนินงานมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานของ บสย. ยังคงมีผลขาดทุนสะสม อีกทั้งการดำเนินโครงการส่วนใหญ่จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งนอกจากจะเป็นภาระต้องงบประมาณแล้ว ยังเกิดความเสี่ยงในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องของทั้งสถาบันการเงินและ บสย. เอง เนื่องจากจำเป็นต้องขอความเห็นชอบอนุมัติงบประมาณในการดำเนินโครงการจากคณะรัฐมนตรีทุกปี ซึ่งหากกระบวนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกิดความล่าช้า ก็ส่งผลให้การดำเนินโครงการของ บสย. ขาดความต่อเนื่องอยู่บ่อยครั้ง

ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงได้รวบรวม 1) ประวัติและภาพรวมของ บสย. 2) เงื่อนไขการค้าประกันโครงการ PGS ระยะที่ 1-4 3) ผลการดำเนินงานของ บสย. และ (4) บทวิเคราะห์รูปแบบการค้าประกันและผลการดำเนินงานของ บสย. ดังนี้

3.1 ประวัติและภาพรวมของ บสย.

บสย. มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ SMEs โดยการให้บริการค้าประกันสินเชื่อแก่ SMEs ที่มีศักยภาพแต่ขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันในการขอกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน เพื่อให้ SMEs เหล่านั้นได้รับอนุมัติสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้เพียงพอกับความต้องการ บสย. ก่อตั้งขึ้นภายใต้ “พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534” เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2534 เพื่อรับโอนกิจการและการดำเนินงานทั้งหมดของกองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

โดยมีทุนจดทะเบียนเริ่มต้นจำนวน 400 ล้านบาท และได้มีการเพิ่มทุนในปี 2543 อีกจำนวน 4,000 ล้านบาท ในปี 2548 จำนวน 302.47 ล้านบาท และในปี 2552 อีกจำนวน 2,137.47 ล้านบาท ทำให้ปัจจุบัน (ณ สิ้นปี 2553) บสย. มีทุนจดทะเบียนทั้งสิ้น 6,839.95 ล้านบาท เป็นทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วทั้งสิ้น จำนวน 6,702.47 ล้านบาท โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่มีสัดส่วนร้อยละ 95.49 รองลงมาคือธนาคารออมสิน ร้อยละ 0.94 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ร้อยละ 0.18 ธนาคารพาณิชย์ 9 แห่ง รวมทั้งสิ้นร้อยละ 3.21 และอื่น ๆ อีกร้อยละ 0.18

บสย. ได้พัฒนาผลิตภัณฑ์การค้ำประกันให้สามารถตอบสนองความต้องการของ SMEs และสถาบันการเงินมาโดยตลอด ทั้งนี้ หากแบ่งยุคตามรูปแบบการค้ำประกันที่ บสย. เคยให้บริการมาแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

3.1.1 ยุคเริ่มต้น (ช่วงปี 2534-2541)

รูปแบบการค้ำประกันที่ บสย. ใช้ในช่วงเริ่มต้นก่อตั้งเป็นการพิจารณาอนุมัติการค้ำประกันลูกค้าแต่ละรายโดย บสย. เอง โดยมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงของลูกค้าอย่างละเอียด และจำกัดการให้บริการค้ำประกันเฉพาะวิสาหกิจขนาดย่อมเท่านั้น (สินทรัพย์ถาวรไม่รวมที่ดินไม่เกิน 50 ล้านบาท) โดยมีวงเงินค้ำประกันแต่ละรายสูงสุดไม่เกิน 10 ล้านบาท โดย บสย. จะค้ำประกันให้เฉพาะในส่วนที่ไม่มีหลักประกัน แต่ไม่เกินร้อยละ 50 ของวงเงินสินเชื่อและกำหนดให้ต้องมีบุคคลค้ำประกัน คิดอัตราค่าธรรมเนียมค้ำประกันต่อปีโดยมีช่วงอยู่ระหว่างร้อยละ 2 ถึง 2.75 ของวงเงินค้ำประกัน กล่าวคือ 1) ร้อยละ 2 กรณีที่วงเงินค้ำประกันไม่เกิน 1 ล้านบาท 2) ร้อยละ 2.5 กรณีที่วงเงินค้ำประกันอยู่ระหว่าง 1-5 ล้านบาท และ 3) ร้อยละ 2.75 กรณีที่วงเงินค้ำประกันอยู่ระหว่าง 5-10 ล้านบาท ทั้งนี้ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาค้ำประกัน โดยสามารถต่ออายุค้ำประกันได้ตราบใดที่มีการชำระค่าธรรมเนียมค้ำประกันรายปีอย่างต่อเนื่องและปฏิบัติตามเงื่อนไขภายหลังการค้ำประกันที่ได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดของรูปแบบในการค้ำประกันของ บสย. ในยุคแรก คือ กระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงใช้เวลานาน จำกัดการให้บริการเฉพาะวิสาหกิจขนาดย่อม อีกทั้งยังมีเงื่อนไขในการค้ำประกันว่าสถาบันการเงินที่จะใช้บริการได้ต้องเป็นสถาบันการเงินที่ถือหุ้นกับ บสย. เท่านั้น นอกจากนี้ ช่วงเวลาในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย คือ หลังจากการฟ้องร้องคดีสิ้นสุดแล้วเท่านั้น จากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ปริมาณการค้ำประกันของ บสย. ในช่วงเริ่มต้นอยู่ในวงจำกัดและไม่เป็นที่นิยมมากนัก

โดยในปี 2541 บสย. มียอดภาระค้ำประกันคงเหลืออยู่ที่ 1,525 ล้านบาท ในขณะที่มีอัตราหนี้สูญร้อยละ 6.4 และผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ 81.13 ล้านบาท

3.1.2 ยุคพัฒนาระยะที่ 1 (ช่วงปี 2542-2551)

เพื่อแก้ไขปัญหาปริมาณการค้ำประกันที่อยู่ในวงจำกัดดังกล่าวประกอบกับวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี 2540 บสย. และกระทรวงการคลังจึงได้พยายามปรับปรุงเงื่อนไขการค้ำประกันต่าง ๆ เพื่อให้ บสย. สามารถเติมเต็มระบบการเงินได้มากยิ่งขึ้น โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้น 2 ครั้ง ดังนี้

(1) ครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ได้มีมติเห็นชอบให้ บสย. ลดอัตราค่าธรรมเนียมลงเหลือร้อยละ 1.75 ทุกกรณี รวมถึงให้ขยายวงเงินค้ำประกันต่อรายเป็นไม่เกิน 20 ล้านบาท และขยายกลุ่มลูกค้าให้ครอบคลุมวิสาหกิจขนาดกลาง (นิยามในขณะนั้น คือ สินทรัพย์ถาวรไม่รวมที่ดินไม่เกิน 100 ล้านบาท) ของทุกสถาบันการเงิน และต่อมาในปี 2543 บสย. ได้รับการเพิ่มทุนอีกจำนวน 4,000 ล้านบาท เพื่อรองรับการขยายปริมาณการค้ำประกันที่เพิ่มขึ้น

(2) การเปลี่ยนแปลงครั้งที่สองเกิดขึ้นในช่วงปี 2547 กล่าวคือ บสย. ได้นำรูปแบบการค้ำประกันสินเชื่อในลักษณะรับความเสี่ยงร่วมกัน (Risk Participation: RP) เข้ามาใช้ ซึ่ง บสย. ได้ตัดกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงรายลูกค้าที่ใช้เวลานานให้เหลือเพียงการตรวจสอบหลักเกณฑ์และเอกสารลูกค้าที่ผ่านการวิเคราะห์ความเสี่ยงของสถาบันการเงินมาแล้วให้ครบถ้วนเท่านั้น รวมถึงได้ขยายวงเงินค้ำประกันเพิ่มขึ้นเป็นไม่เกิน 40 ล้านบาท ต่อราย แต่ไม่เกินร้อยละ 50 ของวงเงินสินเชื่อรวมของทุกสัญญาสินเชื่อที่ลูกค้ามีอยู่ และไม่เกินวงเงินสินเชื่อใหม่ทีขอในครั้งนี้ ทั้งนี้ เนื่องจาก บสย. ไม่มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงเป็นรายลูกค้าอีกต่อไป ดังนั้น เพื่อเป็นการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม บสย. จึงได้กำหนดเงื่อนไขในการจ่ายค่าประกันชดเชย โดยแบ่งจ่าย 2 ครั้ง กล่าวคือ ครั้งแรกเมื่อสิ้นสุดกระบวนการตัดสินใจแล้ว โดยจะจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้กับสถาบันการเงินร้อยละ 25 ของความเสียหายเบื้องต้น และครั้งที่สองหลังจากมีการขายทอดหลักประกันและทราบความเสียหายที่แท้จริงแล้ว โดยจะจ่ายส่วนต่างที่เหลือ โดยรวมกับเงินส่วนแรกแล้วเท่ากับร้อยละ 50 ของความเสียหายที่ราคาขายทอดหลักประกันไม่ครอบคลุมเท่านั้น ในทางกลับกันหากราคาขายทอดหลักประกันสูงกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นก็จะไม่มีการชดเชยความเสียหายเกิดขึ้น

จากความพยายามในการปรับปรุงข้อจำกัดต่าง ๆ ดังกล่าว ณ สิ้นปี 2551 บสย. มีภาระค้ำประกันคงเหลืออยู่ที่ 21,854 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเกือบ 15 เท่าเมื่อเทียบกับปี 2541 อย่างไรก็ดี ผลการ

ดำเนินงานยังคงขาดทุนอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2551 ขาดทุนสุทธิอยู่ที่ 95 ล้านบาท และมียอดภาระค้ำประกันด้วยคุณภาพ (Non Performing Guarantee: NPG) อยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่องโดยในเดือนมกราคมปี 2551 มีสัดส่วน NPG ต่อภาระค้ำประกันอยู่ที่ร้อยละ 15 สัดส่วนลูกหนี้เงินชดเชยการค้ำประกันต่อภาระค้ำประกันคงค้างอยู่ที่ร้อยละ 7.55

3.1.3 ยุคพัฒนาระยะที่ 2 (ปี 2552 ถึงปัจจุบัน)

ในปี 2552 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจโลกและได้ลุกลามต่อมายังเศรษฐกิจประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ได้ชะลอการให้สินเชื่อกับ SMEs ดังเห็นได้จากปริมาณสินเชื่อ SMEs ของธนาคารพาณิชย์ลดลงจากปีก่อน ถึงร้อยละ 10.25¹ บสย. ร่วมกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) จึงได้คิดค้นและริเริ่มโครงการค้ำประกันสินเชื่อในลักษณะ Portfolio (Portfolio Guarantee Scheme: PGS) ขึ้น โดยแก้ไขช่วงเวลาในการจ่ายค่าประกันชดเชย จากเดิมที่ต้องรอจนกว่ากระบวนการฟ้องร้องคดีและการขายทอดหลักประกันจะสิ้นสุด เป็นช่วยให้ทันทีเมื่อสถาบันการเงินได้ยื่นฟ้องร้องคดีต่อศาล แต่เพื่อเป็นการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม บสย. จึงใช้การกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของ บสย. ต่อ Portfolio ของแต่ละสถาบันการเงินเป็นขั้นบันไดและกำหนดสัดส่วนความเสียหายสูงสุดที่ บสย. จะชดเชยเข้ามาแทน

ทั้งนี้ โครงการ PGS ระยะที่ 1 2 และ 3 ที่ดำเนินโครงการในปี 2552 2553 และ 2554 ตามลำดับ รัฐบาลจะมีส่วนเข้ามารับผิดชอบในการจ่ายค่าประกันชดเชยให้กับสถาบันการเงินในส่วนที่เกินกว่าค่าธรรมเนียมที่ บสย. ได้รับ ซึ่งทำให้สถาบันการเงินได้รับค่าชดเชยความเสียหายสูงสุดครอบคลุมระดับ NPG ที่สูงขึ้น ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการปล่อยสินเชื่อให้กับ SMEs ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงได้ยิ่งขึ้น ในส่วนของค่าธรรมเนียมนั้น บสย. ยังคงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ร้อยละ 1.75 ของวงเงินค้ำประกันในทุกกรณีเช่นเดิม นอกจากนี้ เนื่องจากเป็นโครงการที่รัฐบาลรับประกันว่าจะมีการจ่ายชดเชยให้เต็มจำนวนตามที่กำหนดไว้ ธปท. จึงได้ออกเกณฑ์ยกเว้นให้สินเชื่อที่อยู่ภายใต้การชดเชยความเสียหายของ บสย. ให้มีค่าน้ำหนักความเสี่ยงเป็น 0 และไม่ต้องกันสำรองหนี้สูญ ซึ่งทำให้สถาบันการเงินให้ความสนใจกับโครงการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก และ บสย. สามารถอนุมัติวงเงินค้ำประกันได้เต็มจำนวนเป้าหมายที่ตั้งไว้ตลอด 3 ระยะที่ผ่านมา

¹ รายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปี 2553 และแนวโน้มปี 2554

ปัจจุบัน โครงการ PGS ดังกล่าวได้เข้าสู่ระยะที่ 4 ซึ่งมีระยะเวลาในการอนุมัติค้ำประกันภายในปี 2555 นอกจากนี้ บสย. ยังได้พัฒนาในรูปแบบการค้ำประกันต่าง ๆ ขึ้นมาอีกหลายโครงการ อาทิ (1) โครงการ PGS รายสถาบัน ซึ่งเป็นโครงการเชิงพาณิชย์ปกติ โดยไม่มีการสนับสนุนจากรัฐบาล (2) โครงการ PGS Flood 2011 เพื่อช่วยเหลือ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากมหาอุทกภัยในปี 2554 และ (3) โครงการ PGS New/Startup เพื่อสนับสนุน SMEs ที่ก่อตั้งกิจการใหม่ไม่เกิน 2 ปี ในส่วนของโครงการ RP บสย. ได้ยกเลิกการให้บริการแล้ว

3.2 เงื่อนไขการค้ำประกันของโครงการ PGS ระยะที่ 1-4

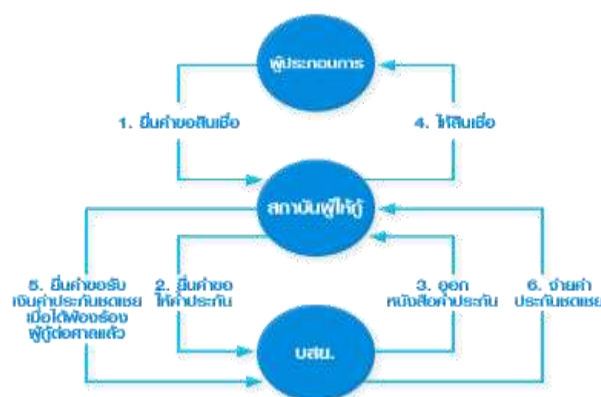
เนื่องจากปัจจุบันเงื่อนไขการค้ำประกันในแต่ละโครงการของ บสย. มีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ในที่นี้ ผู้วิจัยขอเสนอเฉพาะส่วนของโครงการ PGS ระยะที่ 1-4 ซึ่งถือเป็นผลิตภัณฑ์หลักของ บสย. โดยมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 70 ของภาระค้ำประกันคงเหลือทั้งหมด ณ สิ้นปี 2554 ดังนี้

3.2.1 เงื่อนไขผู้รับการค้ำประกัน

บสย. ได้กำหนดคุณสมบัติ SMEs ที่ บสย. จะให้การสนับสนุนไว้ คือ SMEs ที่มีสินทรัพย์ถาวรไม่รวมที่ดินไม่เกิน 200 ล้านบาท

3.2.2 ขั้นตอนการยื่นคำขอรับการค้ำประกัน

แผนภาพ 1 ขั้นตอนการยื่นคำขอรับการค้ำประกัน



ที่มา : Homepage บสย.

การค้ำประกันสินเชื่อของ บสย. มีขั้นตอนในการดำเนินงาน ดังนี้

- (1) ผู้ประกอบการ SMEs ที่มีความต้องการสินเชื่อ ยื่นคำขอสินเชื่อกับสถาบันการเงิน

(2) หากสถาบันการเงินเห็นว่าหลักประกันของผู้ขอสินเชื่อมีไม่เพียงพอกับวงเงินที่ผู้ประกอบการต้องการขอสินเชื่อ สถาบันการเงินจะติดต่อมายัง บสย. เพื่อยืนยันคำขอให้ บสย. คำประกัน

(3) หลังจากได้รับเรื่องแล้ว บสย. จะพิจารณาว่าคุณสมบัติของผู้ประกอบการว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ และหากคุณสมบัติผู้ประกอบการเป็นไปตามระเบียบและเงื่อนไขที่กำหนด บสย. จะออกหนังสือคำประกันผู้ประกอบการดังกล่าวให้กับสถาบันการเงิน

(4) หลังจากสถาบันการเงินได้รับหนังสือคำประกันจาก บสย. แล้ว ผู้ประกอบการจึงจะได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงิน

(5) กรณีที่ผู้ประกอบการผิดนัดชำระหนี้ เมื่อสถาบันการเงินได้ยื่นคำฟ้องร้องต่อศาลแล้ว สถาบันการเงินจึงจะสามารถยื่นคำขอรับเงินค่าชดเชยความเสียหายจาก บสย. ได้

3.2.3 เงื่อนไขการคำประกัน (เฉพาะรูปแบบการคำประกันแบบปกติ)²

(1) วงเงินคำประกันสูงสุด 40 ล้านบาท โดยเป็นส่วนที่ไม่มีหลักประกัน ทั้งนี้ ต้องไม่เกินวงเงินสินเชื่อที่สถาบันการเงินได้อนุมัติใหม่ในครั้งนี้

(2) ระยะเวลาคำประกัน สูงสุด 5 ปี

(3) หลักประกัน ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของวงเงินสินเชื่อ

(4) อัตราค่าธรรมเนียมคำประกัน ร้อยละ 1.75 ของวงเงินคำประกันต่อปี

(5) สัดส่วนความรับผิดชอบ โดยเฉลี่ยตลอดระยะเวลาคำประกันแล้วไม่เกินร้อยละ 15.5 ต่อ Portfolio สำหรับโครงการระยะที่ 1-3 และไม่เกินร้อยละ 15 สำหรับโครงการระยะที่ 4

(6) งบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุน รัฐบาลชดเชยส่วนต่างค่าชดเชยความเสียหายที่เกินกว่ารายได้ค่าธรรมเนียมให้ นอกจากนี้ ในบางโครงการรัฐบาลยังให้การสนับสนุนค่าธรรมเนียมคำประกันในปีแรกให้บางส่วน

² ตารางเปรียบเทียบรายละเอียดโครงการ PGS ระยะที่ 1-4 ปรากฏในหน้า 18

ตาราง 1 ตารางสรุปรูปแบบการค้ำประกันที่ผ่านมาของ บสย.

	ยุคเริ่มต้น (2534-2541)	ยุคพัฒนา 1 (2542-2551)	ยุคพัฒนา 2 (2552-....)
การคัดเลือก ลูกค้า	วิเคราะห์ความเสี่ยง เป็นรายลูกค้า	ตรวจสอบเอกสาร (พิจารณาเป็นรายลูกค้า)	ตรวจสอบเฉพาะเอกสาร (Portfolio)
เงื่อนไข คุณสมบัติลูกค้า	วิสาหกิจขนาดย่อม สถาบันการเงินที่ถือหุ้น	SMEs สถาบันการเงินทุกแห่ง	SMEs สถาบันการเงินทุกแห่ง
ค่าธรรมเนียม	2 – 2.75% ตามวงเงิน	1.75% ทุกกรณี	1.75% สูงสุด 5 ปี
วงเงินค้ำประกัน	ไม่เกิน 10 ล้านบาท	ไม่เกิน 20 ล้านบาท	ไม่เกิน 40 ล้านบาท
สัดส่วนความ รับผิดชอบสูงสุด	50% ของวงเงินสินเชื่อ	50% ของวงเงินสินเชื่อ ทุกสัญญา	100% ของวงเงินสินเชื่อ (กำหนด NPG ต่อ Port)
ช่วงเวลาการจ่าย ค่าชดเชย ความเสียหาย	หลังสิ้นสุดการ กระบวนการฟ้องร้อง	25% เมื่อสิ้นสุดคดี ส่วนที่เหลือหลัง จากขายทอดหลักประกัน	เมื่อเข้าสู่กระบวนการ ฟ้องร้อง

ตาราง 2 ตารางสรุปรูปแบบการค้ำประกันโครงการ PGS ระยะที่ 1-4

	PGS 1		PGS 2		PGS 3		PGS 4	
วงเงินโครงการ	30,000 ลบ.		30,000 ลบ.		36,000 ลบ.		24,000 ลบ.	
ระยะเวลายื่นคำขอ	6 มี.ค. 52 - 6 มี.ค. 53		7 มี.ค. 53 - 31 ธ.ค. 53		12 เม.ย. 54 - 31 ธ.ค. 54		24 เม.ย. 55 - 31 ธ.ค. 55	
ระยะเวลาค้ำประกัน	5 ปี		5 ปี		5 ปี		5 ปี	
ค่าธรรมเนียมต่อปี (ตลอดโครงการ)	1.75% (8.75%)		1.75% (8.75%)		1.75% (8.75%)		1.75% (8.75%)	
การชดเชยค่าธรรมเนียมจากรัฐบาล	1.75% ปีแรก		1% ปีแรก		-		-	
สัดส่วน ความรับผิดชอบ	NPG (ต่อ Port)	จ่าย (ต่อราย)	NPG (ต่อ Port)	จ่าย (ต่อราย)	NPG (ต่อ Port)	จ่าย (ต่อราย)	NPG (ต่อ Port)	จ่าย (ต่อราย)
	<12%	100%	<12%	100%	<12%	100%	<12%	100%
	12-14%	75%	12-14%	75%	12-14%	75%	12-18%	50%
	14-18%	50%	14-18%	50%	14-18%	50%		
	>18%	0%	>18%	0%	>18%	0%	>18%	0%
เฉลี่ยจ่าย (%ของ NPG)	15.5%		15.5%		15.5%		15%	
การชดเชยจากรัฐบาล (บสย. รับเอง)	6.75% (-)		6.25% (บสย. รับเอง 0.5%)		6.25% (บสย. รับเอง 0.5%)		6.25% (-)	
งบประมาณ	2,525 ลบ.		2,175 ลบ.		2,250 ลบ.		1,500 ลบ.	

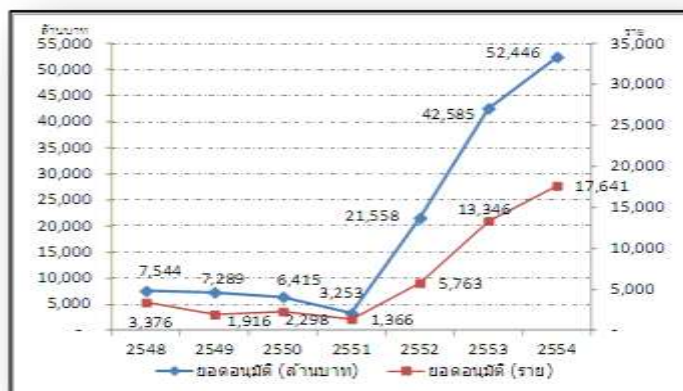
3.3 ผลการดำเนินงานของ บสย.

3.3.1 ยอดอนุมัติค้ำประกัน

หากพิจารณายอดอนุมัติค้ำประกันแล้ว พบว่า ในช่วงปี 2548 ถึง 2551 บสย. มียอดดังกล่าวลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2548 มียอดดังกล่าวอยู่ที่ 7,544 ล้านบาท และลดลงเหลือเพียง 6,415 ล้านบาท ในปี 2550 และหดตัวลงเกือบร้อยละ 50 ในปี 2551 เหลือเพียง 3,253 ล้านบาท เนื่องจากภาคการเงินของไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก ในขณะที่ในปี 2552 ผลจากการเริ่มโครงการ PGS ระยะที่ 1 ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผลการดำเนินงานของ บสย. ขยายตัวขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงตลอด 3 ปีต่อมา โดยมียอดอนุมัติในปี 2552 อยู่ที่ 21,558 ล้านบาท ปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็น 42,585 ล้านบาท และในปี 2554 ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็น 52,446 ล้านบาท

ในส่วนของจำนวนลูกค้า (ราย) ที่มีการอนุมัตินั้น ในปี 2548 มีจำนวนอยู่ที่ 3,376 ราย ปี 2549 มีจำนวนลดลงเหลือ 1,916 ราย ในขณะที่ปี 2550 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยอยู่ที่ 2,298 ราย และลดลงอย่างมากในปี 2551 เหลือ 1,366 ราย ส่วนในปี 2552 ถึง 2554 ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน เป็น 5,763 ราย 13,346 ราย และ 17,641 รายตามลำดับ

แผนภาพ 2 แนวโน้มยอดอนุมัติค้ำประกันของ บสย.



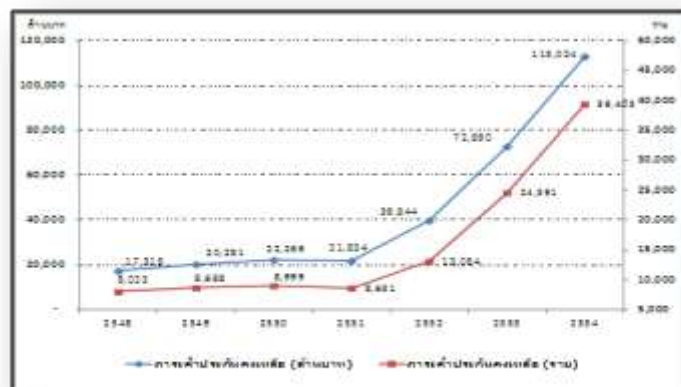
ที่มาข้อมูล : รายงานประจำปีของ บสย.

3.3.2 ภาระค่าประกันค่าง

ในส่วนของยอดมูลค่าภาระค่าประกันค่างเหลือนั้น บสย. มียอดดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ยกเว้นในปี 2551 โดยปี 2548 มียอดดังกล่าวอยู่ที่ 17,318 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 20,281 ล้านบาท ในปี 2549 และเพิ่มเป็น 22,266 ล้านบาท ในปี 2550 ต่อมา มีการปรับตัวลดลงเล็กน้อยในปี 2551 เหลือ 21,854 ล้านบาท เนื่องจากยอดอนุมัติค่าประกันในปีดังกล่าวมีปริมาณต่ำกว่าในปีก่อนอย่างมาก แต่ภายหลังปี 2552 เป็นต้นมา ยอดค่าประกันค่างเหลือได้ขยายตัวขึ้นอย่างชัดเจน โดยเพิ่มขึ้นเป็น 39,844 ล้านบาท ในปี 2552 72,890 ล้านบาท ในปี 2553 และ 113,024 ล้านบาท ในปี 2554

หากพิจารณายอดจำนวนลูกค่าง (ราย) พบว่า มีแนวโน้มเคลื่อนไหวในทิศทางเดียวกับยอดภาระค่าประกันค่างเหลือ โดยขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2548 ถึง 2550 จาก 8,025 ราย เป็น 8,688 รายและเพิ่มเป็น 8,999 ราย ตามลำดับ ต่อมาในปี 2551 มีการปรับตัวลดลงเล็กน้อยเหลือ 8,631 ราย และกลับมาขยายตัวอีกครั้งในช่วงปี 2552-2554 โดยอยู่ที่ 13,084 ราย 24,591 ราย และ 39,403 รายตามลำดับ

แผนภาพ 3 แนวโน้มภาระค่าประกันค่างเหลือของ บสย.



ที่มาข้อมูล : รายงานประจำปีของ บสย.

3.3.3 โครงสร้างงบการเงิน

ตาราง 3 โครงสร้างงบการเงินของ บสย.

หน่วย: ล้านบาท

รายการ \ ปี	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
รายได้	425	627	738	580	712	1,525	1,983
รายได้ค่าธรรมเนียม	258	321	357	362	398	946	1,536
รายได้จากการบริหารเงิน	149	270	344	173	281	542	364
ดอกเบี้ยรับ	14	32	36	40	31	34	83
กำไรจากการจำหน่ายทรัพย์สิน	1	2	0.3	3	0.3	-	-
อื่นๆ	3	2	0.3	2	2	3	-
ค่าใช้จ่าย	456	955	785	675	442	1,259	1,689
กันสำรองหนี้สูญ	13	23	34	20	95	112	154
กันสำรองหนี้สงสัยจะสูญ	163	396	284	250	154	117	493
กันสำรองค่าประกัน ชดเชย	177	420	360	289	81	884	823
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	103	116	107	116	112	146	219
กำไรสุทธิ	(31)	(328)	(47)	(95)	270	266	294

ที่มาข้อมูล : รายงานประจำปีของ บสย. และจากการรวบรวมเพิ่มเติมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

บสย. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิมาโดยตลอดในช่วงปี 2548 ถึงปี 2551 และแม้ว่า บสย. จะมีกำไรเป็นครั้งแรกในปี 2552 แต่ผลการดำเนินงานดังกล่าวไม่ได้มาจากรายได้ของธุรกรรมหลัก (รายได้ค่าธรรมเนียม) เนื่องจากหากพิจารณารายได้ค่าธรรมเนียมเพียงอย่างเดียวแล้วยังคงไม่เพียงพอ กับค่าใช้จ่ายทั้งหมดของ บสย. ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผลกำไรของ บสย. ในปี 2552 2553 และ 2554 นั้น มี

สาเหตุหลักมาจากรายได้จากการบริหารเงิน ซึ่งในปี 2552 บสย. ได้รับการเพิ่มทุนจากภาครัฐอีก 2,000 ล้านบาท เพื่อรองรับการดำเนินโครงการ PGS ทำให้ บสย. มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการนำเงินกองทุนไปลงทุน นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่า โครงการ PGS มีส่วนช่วยลดผลขาดทุนของ บสย. ลงได้ เนื่องจากสัดส่วนความรับผิดชอบของ บสย. ในการจ่ายค่าประกันชดเชยจะไม่เกินไปกว่ารายได้ค่าธรรมเนียมของ บสย. (บสย. จะมีกำไรจากการดำเนินโครงการ PGS ได้ก็ต่อเมื่อสิ้นสุดการค้ำประกันของแต่ละ Portfolio ลงแล้ว และสัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ารายได้ค่าธรรมเนียมเท่านั้น) ในขณะที่ภายใต้โครงการ RP นั้น บสย. มีภาระในการจ่ายค่าประกันชดเชยสูงกว่ารายได้ค่าธรรมเนียมมาโดยตลอด

3.4 บทวิเคราะห์รูปแบบการค้ำประกันและผลการดำเนินงานของ บสย.

อาจกล่าวได้ว่า บสย. ได้พัฒนารูปแบบการค้ำประกันจนสามารถตอบสนองความต้องการของสถาบันการเงินและ SMEs ได้อย่างน่าพอใจ ทั้งนี้ ปัญหาในปัจจุบันของ บสย. จึงเหลืออยู่ที่การทำอะไรให้ บสย. สามารถดำเนินโครงการได้อย่างยั่งยืนโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณตลอดเวลา ในส่วนสุดท้ายของบทนี้ ผู้วิจัยจึงได้ประเมินผลการดำเนินงานของ บสย. ในปัจจุบันเฉพาะช่วงตั้งแต่เริ่มใช้โครงการ PGS เป็นต้นมา พร้อมทั้งวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางที่เป็นไปได้ในเบื้องต้นที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย. ต่อไป โดยยึดตามหลักการและแนวคิดที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ดังนี้

3.4.1 การคัดเลือกลูกค้า

แรกเริ่ม บสย. เลือกใช้การค้ำประกันเป็นรายลูกค้า และต่อมาได้เปลี่ยนเป็นการค้ำประกันในลักษณะ Portfolio เพื่อให้ได้ปริมาณค้ำประกันที่มากขึ้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความเห็นของ Deelen and Molenaar (2004, น. 103) ที่กล่าวว่า ในระยะแรกองค์กรค้ำประกันอาจมีความจำเป็นต้องค้ำประกันเป็นรายลูกค้าก่อน จนกระทั่งเริ่มเกิดความเชื่อมั่นกับสถาบันการเงินใดแล้ว จึงค่อย ๆ เพิ่มสัดส่วนการค้ำประกันในลักษณะ Portfolio ขึ้น เพื่อให้เกิดปริมาณธุรกิจที่เพิ่มขึ้นได้อีก

3.4.2 การกำหนดสัดส่วนหลักประกัน

โครงการ PGS ระยะที่ 1-3 ในรูปแบบปกติได้กำหนดสัดส่วนหลักประกันขั้นต่ำไว้ที่ร้อยละ 30 ทั้งนี้ รายละเอียดสินเชื่อภายใต้โครงการ PGS ระยะที่ 1-3 ปรากฏดังนี้

ตาราง 4 รายละเอียดสินเชื่อภายใต้โครงการ PGS ระยะที่ 1-3

หน่วย: ล้านบาท

หลักประกัน	วงเงินค้ำประกันรวม	วงเงินสินเชื่อรวม	สัดส่วนหลักประกันต่อสินเชื่อ	ส่วนเพิ่มทางการเงิน
74,516	95,036	169,553	44%	128%

ที่มาข้อมูล : ฐานข้อมูลของ บสย. ณ วันที่ 31 พ.ค. 2555

จากตารางข้างต้น ภายใต้สมมติฐานว่าสถาบันการเงินกำหนดหลักประกันเท่ากับร้อยละ 100 ของวงเงินสินเชื่อ อาจกล่าวได้ว่า การค้ำประกันภายใต้โครงการ PGS ระยะที่ผ่านมา ทำให้ SMEs ลดปัญหาความไม่เพียงพอของหลักประกันลงได้ โดย SMEs สามารถขอสินเชื่อได้โดยใช้หลักประกันเพียงร้อยละ 44 ของวงเงินสินเชื่อที่ต้องการ ซึ่งหากอ้างอิงจาก Deelen and Molenaar (2004, น. 36) ที่กล่าวว่าสัดส่วนหลักประกันขั้นต่ำไม่ควรน้อยกว่าร้อยละ 20 สัดส่วนหลักประกันในกรณีของโครงการ PGS น่าจะอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับการบริหารความเสี่ยงแล้ว

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากมุมมองของส่วนเพิ่มทางการเงิน (Financial Additionality) แล้ว ภายใต้สมมติฐานว่าสถาบันการเงินจะกำหนดหลักประกันร้อยละ 100 ของสินเชื่อแล้ว จะกล่าวได้ว่าการค้ำประกันของ บสย. ทำให้ SMEs ได้รับสินเชื่อในวงเงินเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 128 ของวงเงินสินเชื่อเดิม (ส่วนที่มูลค่าหลักประกันครอบคลุม) ทั้งนี้ ในเบื้องต้นหากอ้างอิงจาก Livitsky (1997, น. 15) ที่กล่าวว่าส่วนเพิ่มทางการเงินขั้นต่ำที่ยอมรับได้ควรอยู่ที่ระดับร้อยละ 60 ถือว่า บสย. สามารถสร้างส่วนเพิ่มทางการเงินได้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ

3.4.3 การกำหนดสัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยความเสี่ยง

บสย. จะจ่ายค่าชดเชยความเสี่ยงสูงสุดต่อรายถึงร้อยละ 100 ของวงเงินสินเชื่อ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับผลการศึกษาของ World Bank (2008) ที่มีคำมัญฐานสัดส่วนดังกล่าวขององค์กรตัวอย่างทั่วโลกอยู่ที่ร้อยละ 80 แล้ว ถือว่ายังอยู่ในระดับที่สูง อย่างไรก็ตาม บสย. มีการกำหนดสัดส่วน NPG สูงสุดต่อ Portfolio ที่ บสย. จะจ่ายไว้ ซึ่งเป็นกลไกในการป้องกัน Moral hazard โดยปัจจุบัน บสย. จะจ่ายค่าชดเชยความเสี่ยงเฉลี่ยสูงสุดเท่ากับร้อยละ 15.5 ของภาระค้ำประกันเฉลี่ยตลอดอายุการค้ำประกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาผลการดำเนินงานของโครงการ PGS ระยะที่ 1 ซึ่งระยะเวลาการค้ำประกันเข้าสู่ปีที่ 4

แล้ว พบว่า ระดับ NPG ณ สิ้นเดือนเมษายน 2555 อยู่ที่ร้อยละ 5.64 ซึ่งผู้วิจัยมองว่า NPG ใน 2 ปีสุดท้ายไม่น่าจะเพิ่มขึ้นจนเต็มสัดส่วนความรับผิดชอบสูงสุดที่ร้อยละ 15.5 นอกจากนี้ สัดส่วนร้อยละ 15.5 ดังกล่าวได้กำหนดขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลก ในปี 2551-2552 ซึ่งสถาบันการเงินมีความกังวลต่อความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้อยู่มาก แต่เมื่อสภาวะเศรษฐกิจกลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติแล้ว สัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายอาจไม่สูงถึงระดับดังกล่าว โดยหากมีความชัดเจนทางสถิติแล้วในอนาคต บสย. ควรจะปรับลดสัดส่วนดังกล่าวลง ซึ่งจะนำไปสู่การระบบประมาณที่ลดลงต่อไปด้วย

3.4.4 ช่วงเวลาในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย

สิ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินสนใจโครงการ PGS ระยะที่ผ่านมา คือ ช่วงเวลาในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่ บสย. จะจ่ายให้ทันทีเมื่อเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องคดี ซึ่งแม้ว่ารูปแบบดังกล่าวอาจก่อให้เกิด Moral hazard ในการพยายามติดตามหนี้คืนของสถาบันการเงิน แต่สำหรับสภาพแวดล้อมทางกฎหมายของประเทศไทยที่กระบวนการฟ้องร้องคดียังคงใช้เวลานาน ผู้วิจัยมองว่าน่าจะเหมาะสมแล้ว เนื่องจากการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้เร็วขึ้นถือเป็นการสร้างแรงจูงใจที่ดีให้สถาบันการเงินในการเข้าร่วมโครงการ ตามที่ได้นำเสนอไว้ในหน้าที่ 10 ว่า แม้ว่าการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่ไม่ก่อให้เกิด Moral hazard คือ ควรมีส่วนหนึ่งเก็บไว้จ่ายหลังสิ้นสุดกระบวนการฟ้องร้องคดี แต่รูปแบบดังกล่าวจะมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติสำหรับประเทศที่กระบวนการฟ้องร้องคดีใช้เวลานาน ซึ่งจะทำให้ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจให้สถาบันการเงินใช้บริการ ดังเห็นได้จากกรณีของ บสย. ที่ในยุคเริ่มต้นและยุคพัฒนาระยะที่ 1 บสย. เลือกใช้แนวทางดังกล่าว และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลิตภัณฑ์ค้าประกันของ บสย. ไม่เป็นที่นิยมของสถาบันการเงินไทยมากนัก

แม้ว่ารูปแบบการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่ บสย. ใช้ในปัจจุบัน อาจมีความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดปัญหา Moral hazard แต่โดยที่ บสย. จะจ่ายเฉพาะส่วนที่ บสย. ค้ำประกัน สถาบันการเงินจึงยังคงมีภาระในการพยายามฟ้องร้องคดีและขายทอดหลักประกันต่อไป นอกจากนี้ การกำหนดสัดส่วนการจ่ายชดเชยความเสียหายสูงสุดต่อ Portfolio ไว้ ทำให้สถาบันการเงินจะไม่เรียกร้องความเสียหายโดยไม่จำเป็นเพื่อเก็บสัดส่วนดังกล่าวไว้เพื่อลูกหนี้ที่มีส่วนสูญเสียมากกว่าที่อาจเกิดขึ้นตามมา ซึ่งกลไกต่างดังกล่าวจะป้องกันปัญหา Moral hazard ได้ในระดับหนึ่ง

3.4.5 ความยั่งยืนทางการเงิน (ดูตาราง 3 หน้า 21 ประกอบ)

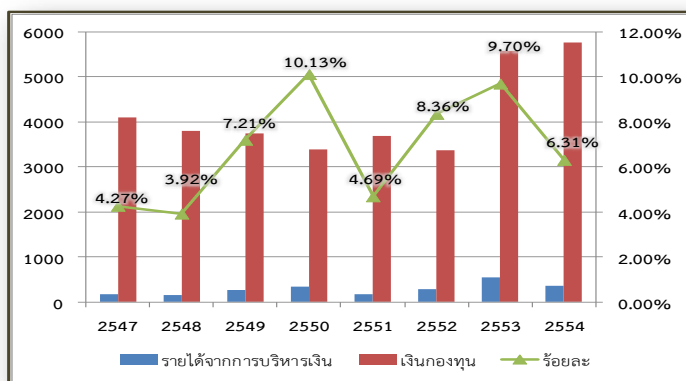
ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงิน โดยแบ่งเป็นด้านรายได้และด้านค่าใช้จ่าย ดังนี้

(1) รายได้

- **รายได้ค่าธรรมเนียม** สำหรับโครงการ PGS ระยะที่ 1-3 ที่ผ่านมา ธปท. ได้สั่งให้ บสย. กันสำรองรายได้ค่าธรรมเนียมไว้จ่ายค่าชดเชยความเสียหายทั้งหมด ทำให้ บสย. ไม่มีรายได้ค่าธรรมเนียมสุทธิ นอกจากนี้ ปัจจุบัน บสย. ยังคงเก็บอัตราค่าธรรมเนียมในอัตราเดียว จึงอาจยังมีช่องทางในการปรับเปลี่ยนอัตราค่าธรรมเนียมที่สะท้อนความเสี่ยงลูกค้าแต่ละราย รวมทั้งอาจมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าในปีแรกเพิ่มเติมได้

- **รายได้จากการบริหารเงิน** ปัจจุบัน กำไรของ บสย. เป็นส่วนที่มาจากรายได้จากการบริหารเงินเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ดังกล่าวในบทที่ 2 แม้ว่ารายได้ส่วนดังกล่าวจะไม่ได้เป็นรายได้ที่มาจากกิจการหลัก แต่ถือเป็นลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่งขององค์กรค้าประกันสินเชื่อ SMEs เนื่องจากไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมค้าประกันในระดับที่ครอบคลุมความเสี่ยงได้ทั้งหมด การเพิ่มรายได้จากการบริหารเงินให้กับ บสย. จึงถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่การดำเนินงานที่ยั่งยืนของ บสย. ทั้งนี้ อัตราผลตอบแทน (ต่อเงินกองทุน) ที่ บสย. ได้รับ มีความผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจ โดยอยู่ในช่วงตั้งร้อยละ 3.92 ถึงร้อยละ 10.13 ของเงินกองทุน โดยมีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยตลอดระยะ 7 ปี อยู่ที่ร้อยละ 7.19

ตาราง 4 แนวโน้มอัตราผลตอบแทนของรายได้จากการบริหารเงินต่อเงินกองทุน



ที่มาข้อมูล : รายงานประจำปี บสย.

ทั้งนี้ ในเบื้องต้น ผู้วิจัยมองว่า บสย. เสียโอกาสในการสร้างรายได้จากส่วนนี้ ด้วยเหตุผล ดังนี้

ประการแรก บสย. ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในรูปแบบของการชดเชยส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย จึงไม่มีความจำเป็นต้องเพิ่มเงินกองทุน อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนงบประมาณในรูปแบบของการเพิ่มเงินกองทุนจากรัฐบาลเพื่อรองรับความเชื่อมั่นต่อภาระค่าประกันที่เพิ่มขึ้น มีจุดที่ดีกว่าการชดเชยส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย คือ บสย. สามารถนำเงินกองทุนที่ได้รับเพิ่มขึ้นไปหาผลตอบแทนเพิ่มเติมได้อีก

ประการที่สอง บสย. ไม่สามารถนำรายได้ค่าธรรมเนียมไปลงทุนได้จากการที่จำเป็นต้องกันสำรองไว้เพื่อจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงการ PGS ระยะที่ 1 ยังไม่สิ้นสุดการค้ำประกันจึงยังไม่สามารถประมาณการระดับการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายขั้นต่ำได้ ซึ่งแนวทางในอนาคตหากพบว่าระดับการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายโดยเฉลี่ยอยู่ต่ำกว่าระดับรายได้ ค่าธรรมเนียมตลอดโครงการ อาจหารือกับ ธปท. ถึงแนวทางในการผ่อนปรนการกันสำรองค่าธรรมเนียมเพื่อนำค่าธรรมเนียมส่วนหนึ่งไปลงทุนในสินทรัพย์ที่มีผลตอบแทนสูงกว่าอัตราเงินฝากประจำได้ อย่างไรก็ตาม ต้องเป็นสินทรัพย์ที่ปราศจากความเสี่ยง อาทิ พันธบัตรรัฐบาล

(2) รายจ่าย

- **ต้นทุนทางการเงิน** การดำเนินงานภายใต้โครงการ PGS ในปัจจุบันไม่ก่อให้เกิดผลขาดทุนและไม่ส่งผลกระทบต่อเงินกองทุน บสย. ลดลง ทั้งนี้ หากมองในระยะยาวแล้ว เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่ง จากปัจจัยด้านอัตราเงินเฟ้อ ความจำเป็นในการต้องเพิ่มทุนให้ บสย. ยังคงมีอยู่ เนื่องจากสัดส่วนเงินกองทุนเมื่อเทียบกับระดับค่าครองชีพจะมีค่าลดลง ทั้งนี้ เนื่องจาก บสย. ถือเป็นหน่วยงานของภาครัฐ ซึ่งมีระดับความเชื่อมั่นสูงกว่าองค์กรค้ำประกันที่ไม่ใช่ของภาครัฐ ดังนั้น ประเด็นดังกล่าวอาจไม่ใช่ปัญหาที่ต้องกังวลมากนัก

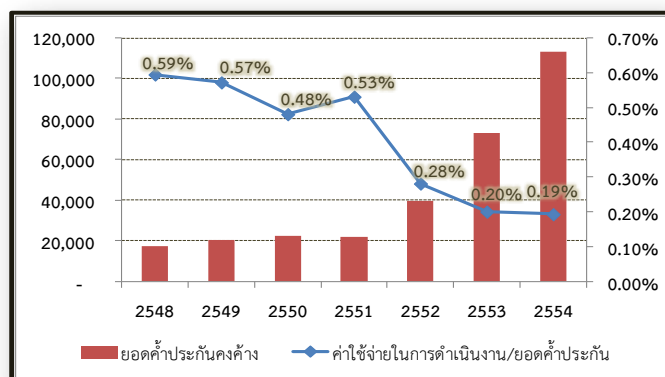
- **ค่าชดเชยความเสียหาย** หากใช้เกณฑ์ที่ Deelen and Molenaar (2004, น. 95) กล่าวว่าระดับค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่ควรเกินร้อยละ 3 ของมูลค่าค้ำประกันคงค้างในแต่ละปีแล้ว พบว่าอัตราดังกล่าวของ บสย. ยังอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดย ณ เดือนกรกฎาคม 2555 มีอัตราการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายอยู่ที่เพียงประมาณร้อยละ 0.74 ของยอดอนุมัติค้ำประกันโครงการทั้งหมด³ ทั้งนี้

³ จากฐานข้อมูล บสย. ณ วันที่ 18 กรกฎาคม 2555

หากดูเฉพาะส่วนของโครงการ PGS ระยะที่ 1 ซึ่งเข้าสู่การค้ำประกันปีที่ 4 จะอยู่ที่ร้อยละ 1.44 ของยอดอนุมัติค้ำประกัน ในขณะที่ PGS ระยะที่ 2 และ 3 เนื่องจากเพิ่งดำเนินการมาได้ 2 ปี ยอดการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายจึงยังไม่สูงมากนัก ดังนั้น อัตราการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายโครงการ PGS ที่แท้จริง ยังมีความจำเป็นต้องติดตามอย่างใกล้ชิดในอีกระยะหนึ่ง อย่างน้อยที่สุดคือเมื่อโครงการ PGS ระยะที่ 1 สิ้นสุดการค้ำประกันลง

- **ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน** แม้ว่าภาระค้ำประกันคงค้างของ บสย. ในปี 2554 จะเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 417 จากปี 2551 แต่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ บสย. เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 88 จากปี 2551 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่าภาระค้ำประกันจะเพิ่มขึ้น แต่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก็ไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นตามสัดส่วนเดียวกัน เนื่องจาก บสย. ไม่ได้มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละราย ทั้งนี้ พบว่า ในปี 2551 สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตลอดปี 2551 ต่อภาระค้ำประกัน ณ สิ้นปี อยู่ที่ร้อยละ 0.53 ในขณะที่ปี 2554 มีสัดส่วนดังกล่าวลดลงเหลืออยู่เพียงร้อยละ 0.20 ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าหาก บสย. เพิ่มปริมาณการค้ำประกันให้ได้มากยิ่งขึ้นน่าจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเมื่อเทียบกับภาระค้ำประกันมีสัดส่วนลดลงได้อีก และเป็นช่องทางหนึ่งที่จะนำไปสู่การสร้างกำไรต่อไป

ตาราง 5 แนวโน้มค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานกับปริมาณค้ำประกัน



ที่มาข้อมูล : รายงานประจำปี บสย.

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์รูปแบบการค้าประกันและผลการดำเนินงานของ บสย. ในปัจจุบัน และได้เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาอันนำไปสู่ความยั่งยืนในเบื้องต้น โดยอ้างอิงจากหลักการและแนวคิดที่ได้รวบรวมไว้ในบทที่ 2 อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้ว มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงความสนใจในการเข้าร่วมโครงการของสถาบันการเงินและ SMEs ด้วย ในบทถัดไป ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวทางในการค้าประกันสินเชื่อ SMEs ของโครงการค้าประกันในต่างประเทศ เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ในการนำแนวคิดและหลักการที่นำเสนอไว้ในบทที่ 2 ไปใช้ในทางปฏิบัติผ่านการวิเคราะห์รูปแบบขององค์กรค้าประกันในต่างประเทศก่อนนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางของ บสย. อีกครั้ง

บทที่ 4 ประสบการณ์ต่างประเทศ⁴

ในบทที่ 4 ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลขององค์กรค้าประกันในต่างประเทศเพื่อให้เห็นรูปแบบการดำเนินการในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาขององค์กรค้าประกันในเบื้องต้นจากหลายประเทศ โดยอาจแบ่งได้ออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ดังนี้

1) กลุ่มประเทศที่รัฐบาลให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน โดยไต้หวัน มีรูปแบบและเงื่อนไขในการค้าประกันใกล้เคียงกับประเทศไทย ในขณะที่องค์กรค้าประกันของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้มีรูปแบบและเงื่อนไขในการค้าประกันที่พัฒนาไปมากกว่าประเทศไทย อาทิ มีการใช้ระบบการคิดค่าธรรมเนียมที่สะท้อนความเสี่ยงแต่ละราย มีระบบการทำประกันต่อ ในขณะที่แม้ว่าทั้งสองประเทศจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วและมีรูปแบบและเงื่อนไขการค้าประกันที่พัฒนาในระดับสูง แต่รัฐบาลยังคงให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ สองประเทศดังกล่าวจึงมีความน่าสนใจในการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรค้าประกัน ในกลุ่มนี้ ผู้วิจัยจึงได้เลือกประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้เป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทยต่อไป

2) กลุ่มประเทศที่ดำเนินโครงการบนพื้นฐานเชิงพาณิชย์ (หรือพึ่งพางบประมาณในระดับต่ำ) อาทิ เยอรมันนี โรมานี แคนาดา และชิลี โดยเยอรมันนีนั้น ผู้วิจัยมองว่าเป็นประเทศพัฒนาแล้วและเป็นประเทศที่มีวินัยทางการเงินสูง ความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรค้าประกันจึงอาจไม่ใช่เรื่องยากนัก ส่วนโรมานีนั้น แม้ว่าองค์กรค้าประกันจะมีความยั่งยืนทางการเงิน แต่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หลักขององค์กรค้าประกันได้ ดังกล่าวในบทที่ 2 ผู้วิจัยจึงมองว่าไม่ใช่ตัวอย่างที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนัก ในขณะที่แคนาดาและชิลีนั้น มีงานวิจัยหลายฉบับได้กล่าวชื่นชมถึงการสร้างผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม ในขณะเดียวกันก็สามารถดำเนินการได้โดยพึ่งพางบประมาณในระดับต่ำ ในกลุ่มนี้ ผู้วิจัยจึงได้เลือกแคนาดาและชิลีเป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทย

องค์กรค้าประกันสินเชื่อ SMEs ที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเลือกศึกษาในเชิงลึก 4 ประเทศ คือ 1) ญี่ปุ่น 2) เกาหลีใต้ 3) แคนาดา และ 4) ชิลี มีรายละเอียด ดังนี้

⁴ ในบทนี้ ผู้วิจัยขอใช้ตามปีคริสต์ศักราช เพื่อความสะดวกต่อการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม

4.1 ญี่ปุ่น : Credit Guarantee Corporation (CGC)⁵

4.1.1 ประวัติและภาพรวมองค์กร

CGC ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 1937 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นตกอยู่ในสภาวะซบเซาอย่างรุนแรง รัฐบาลท้องถิ่นของโตเกียวจึงได้ก่อตั้ง CGC of Tokyo โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินในการจัดตั้งทั้งจากรัฐบาลนครโตเกียว สถาบันการเงิน และภาคเอกชน ต่อมารัฐบาลท้องถิ่นในจังหวัดอื่นก็ได้พยายามก่อตั้งองค์กรคล้ายกันขึ้นในจังหวัดของตนเอง โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรคล้ายกันรวมทั้งสิ้น 52 แห่ง โดยมี National Federation of Credit Guarantee Corporations (NFCGC) เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแล เป็นตัวกลางในการให้การสนับสนุนทางการเงินและด้านเทคนิค รวมถึงประชาสัมพันธ์ประสานงานร่วมกับองค์กรคล้ายกัน 52 แห่งทั่วประเทศ

เพื่อเป็นการเติมเต็มระบบการค้ำประกันอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน CGC ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภายนอก ดังนี้

(1) การสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นจะสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบของการสมทบเงินกองทุนให้กับ CGC (นอกจากนี้ เงินสมทบเข้าเงินกองทุนอีกส่วนหนึ่งมาจากเงินสมทบจากสถาบันการเงินและภาคเอกชน) นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นยังให้ CGC กู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยต่ำ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของการสนับสนุนส่วนนี้เป็นไปเพื่อให้ CGC นำเงินไปฝากไว้กับสถาบันการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินนำไปปล่อยสินเชื่อให้กับ SMEs ต่อไป

(2) ระบบประกันสินเชื่อ (Credit Insurance) ของ Japan Finance Corporation (JFC) CGC จะทำสัญญาประกันสินเชื่อกับ JFC โดยนำรายได้ค่าธรรมเนียมค้ำประกันส่วนหนึ่งไปจ่ายเป็นเบี้ยประกัน และในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายจากสถาบันการเงินเกิดขึ้น CGC จะได้รับทุนประกันเป็นจำนวนเท่ากับร้อยละ 70-90 ของค่าชดเชยความเสียหายที่จ่ายไป ทั้งนี้ หาก CGC สามารถฟ้องร้องหลักประกันได้ จะต้องนำรายได้ที่สามารถติดตามคืนได้ส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 70-90 ของส่วนที่ติดตามหนี้คืนได้) คืนให้กับ JFC

⁵ ข้อมูลอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 10 สิงหาคม 2555 39.59 บาท ต่อ 100 เยน

(3) การชดเชยส่วนต่างความเสี่ยงจากรัฐบาลกลาง ในส่วนที่ระบบประกันของ JFC ไม่ครอบคลุม CGC จะได้รับการชดเชยส่วนต่างจากรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ดี การชดเชยส่วนต่างดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นการชดเชยให้กับการค้าประกันภายใต้โครงการนโยบายรัฐ

(4) ระบบการติดตามหนี้ ในปี 2001 CGC 52 แห่งได้ร่วมกันก่อตั้ง Credit Guarantee Servicer Incorporated ขึ้นเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการติดตามหนี้ให้มากยิ่งขึ้น โดยเน้นเฉพาะหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน

(5) 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 พัฒนาการบริหารธุรกิจเพื่อให้ได้รับค่าธรรมเนียมในอัตราถูก นอกจากนี้ ยังทำให้ CGC สามารถค้าประกันให้กับ SMEs ที่มีความเสี่ยงได้มากกว่าเดิม

(6) การกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบร่วมกัน ในปี 2007 CGC ได้เปลี่ยนเงื่อนไขสัดส่วนความรับผิดชอบในการจ่ายชดเชยความเสียหาย จากเดิมที่จ่ายร้อยละ 100 ลดลงเหลือร้อยละ 80 (ยกเว้นบางโครงการ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นโครงการนโยบายรัฐที่ยังคงสัดส่วนร้อยละ 100 ตามเดิม) เพื่อสร้างแรงจูงใจและรับผิดชอบร่วมกันระหว่าง CGC และสถาบันการเงินในการติดตามและควบคุมการชำระหนี้ของ SMEs

(7) การจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุน CGC จะได้รับเงินสมทบเข้าเงินกองทุนจากรัฐบาลท้องถิ่น สถาบันการเงิน และภาคเอกชน โดยส่วนหนึ่งเรียกว่า Standard contributions ที่เก็บจากสถาบันการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินสามารถนำไปหักภาษีได้ต่อไป ปัจจุบันเงินกองทุนที่มาจกสถาบันการเงินมีจำนวน 192 ล้านล้านเยน (ร้อยละ 24 ของการสนับสนุนทางการเงินจากภายนอกทั้งหมด)

จากระบบการค้าประกันสินเชื่อและการให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ของรัฐบาลดังกล่าวทำให้ CGC สามารถให้บริการได้ครอบคลุม SMEs ทั่วประเทศในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 37.5 (ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2010) และมีสัดส่วนภาระค้าประกันคงค้างต่อยอดคงค้างสินเชื่อ SMEs สูงถึงร้อยละ 14.2 (ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2009)

4.1.2 รายละเอียดเงื่อนไขการค้ำประกัน

(1) เงื่อนไขผู้รับค้ำประกัน จะต้องเป็น SMEs ตามคำนิยามของ Small and Medium Enterprise Credit Insurance Law และดำเนินกิจการอยู่ในโตเกียวสามารถขอรับการค้ำประกันได้ทั้งหมด (ไม่ครอบคลุมถึงภาคการเกษตรและประมง ภาคการเงิน องค์กรศาสนา และองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร) ทั้งนี้ คำนิยาม SMEs ดังกล่าว กำหนดไว้ ดังนี้

ตาราง 6 คำนิยาม SMEs ของ
Small and Medium Enterprise Credit Insurance Law

ประเภทธุรกิจ	เงินทุนสูงสุด	จำนวนแรงงานสูงสุด
การผลิต	300 ล้านเยน (119 ล้านบาท)	300 คน
การค้าส่ง	100 ล้านเยน (40 ล้านบาท)	100 คน
การค้าปลีก	50 ล้านเยน (20 ล้านบาท)	50 คน
บริการ	50 ล้านเยน (20 ล้านบาท)	100 คน

ที่มา Annual Report 2011 ของ Credit Guarantee Corporation of Tokyo

(2) วงเงินค้ำประกันสูงสุด 280 ล้านเยน (111 ล้านบาท) กรณีของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และ 400 ล้านเยน (158 ล้านบาท) ในกรณีของสหกรณ์ (ส่วนที่ไม่มีหลักประกันจะต้องไม่เกิน 80 ล้านเยน (32 ล้านบาท))

(3) ระยะเวลาค้ำประกัน สูงสุดไม่เกิน 10 ปี กรณีซื้อเครื่องมือเครื่องจักร และสูงสุดไม่เกิน 2 ปี กรณีเงินทุนหมุนเวียนและวงเงิน O/D

(4) หลักประกัน กรณีที่วงเงินต่ำกว่า 80 ล้านเยน (32 ล้านบาท) ไม่จำเป็นต้องมีหลักประกัน

(5) สัดส่วนความรับผิดชอบ ร้อยละ 80 ของวงเงินค้ำประกัน (ยกเว้นโครงการที่เป็นนโยบายรัฐ)

จะมีสัดส่วนความรับผิดชอบเต็มจำนวน) ทั้งนี้ สัดส่วนดังกล่าวเริ่มใช้ตั้งแต่เดือนตุลาคม ปี 2007 (เดิม สัดส่วนความรับผิดชอบอยู่ที่ร้อยละ 100)

(6) อัตราค่าธรรมเนียมค้ำประกัน โดยปกติแล้วจะคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมบนพื้นฐานของ Credit Risk Database ที่ SME Agency เป็นผู้คิดค้นและจัดทำขึ้น โดยมีช่วงของอัตราค่าธรรมเนียมแบ่งเป็น 9 ช่วง ดังนี้

ตาราง 7 อัตราค่าธรรมเนียมตามระดับความเสี่ยงของ CGC

หน่วย: ร้อยละ

ระดับความเสี่ยง		1	2	3	4	5	6	7	8	9
ต่ำกว่า 5 ล้านบาท (2 ล้านบาท)		1.27	1.16	1.03	0.90	0.77	0.66	0.53	0.40	0.30
5-10 ล้านบาท (2-4 ล้านบาท)		1.55	1.43	1.27	1.10	0.94	0.82	0.65	0.49	0.35
มากกว่า 10 ล้านบาท (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

ทั้งนี้ อัตราค่าธรรมเนียมอาจเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะโครงการ อาทิ กรณีที่เป็นโครงการนโยบายรัฐจะใช้อัตราค่าธรรมเนียมอัตราเดียวกรณีที่เข้าข่ายโครงการที่รัฐบาลท้องถิ่นใดกำหนดค่าธรรมเนียมจะถูกลงกว่าตารางข้างต้น

ที่มา Annual Report 2011 ของ Credit Guarantee Corporation of Tokyo

4.1.3 ผลการดำเนินงาน ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2010

CGC ทั่วประเทศมียอดอนุมัติค้ำประกันรวมทั้งสิ้น 14.17 ล้านล้านบาท (6 ล้านล้านบาท) (มีวงเงินอนุมัติค้ำประกันเฉลี่ย ต่อรายอยู่ที่ 14.17 ล้านบาท (6 ล้านบาท)) มียอดค้ำประกันคงค้างอยู่ที่ 35.07 ล้านล้านบาท (14 ล้านล้านบาท) ยอดการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย อยู่ที่ 936,600 ล้านบาท (370,761 ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ 2.67 ของยอดค้ำประกันคงค้างทั้งหมด และมีผลกำไรสะสม 1.01 ล้านล้านบาท (4 แสนล้านบาท)

4.2 เกาหลีใต้ : Korea Credit Guarantee Fund (KODIT)⁶

4.2.1 ประวัติและภาพรวมองค์กร

KODIT เป็นสถาบันการเงินของรัฐ ถือกำเนิดขึ้นในปี 1976 ภายใต้กฎหมายจัดตั้ง KODIT Act โดยมีเงินกองทุนประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ 1) ส่วนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ซึ่งจำนวนเงินที่ได้รับจะแตกต่างกันแล้วแต่นโยบายของรัฐบาลในแต่ละปี 2) ส่วนที่ได้รับจากสถาบันการเงิน ซึ่งใน KODIT Act ได้กำหนดให้ธนาคารทุกแห่งจะต้องมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินเข้าเงินกองทุน โดยมีอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 0.3 ต่อปี และ 3) ส่วนที่ได้รับจากบริษัทขนาดใหญ่ต่าง ๆ โดยยอดสะสมการจ่ายเงินสมทบจาก 3 ส่วนดังกล่าว ณ สิ้นปี 2010 รวมทั้งสิ้นอยู่ที่ 20,666 ล้านบาท (575 ล้านบาท) มาจากเงินสนับสนุนจากรัฐบาล 11,195 ล้านบาท (311 ล้านบาท) (ร้อยละ 54.17) มาจากเงินสนับสนุนจากธนาคาร 8,842 ล้านบาท (246 ล้านบาท) (ร้อยละ 42.78) และเงินสนับสนุนจากบริษัทอีก 629 ล้านบาท (18 ล้านบาท) (ร้อยละ 3.05)

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) ซึ่งใช้สำหรับการประเมินผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจมาไม่ถึง 3 ปี ซึ่งระบบ CRS นี้ จะทำหน้าที่เป็นตัวกำหนด Credit line สัดส่วนความรับผิดชอบ รวมถึงอัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมกับลูกค้าแต่ละราย และนอกจากบริการด้านการค้ำประกันแล้ว ยังให้บริการประกันสินเชื่อ (Credit insurance) เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการผิดนัดชำระค่าสินค้าจากคู่ค้า

4.2.2 เงื่อนไขการค้ำประกัน

(1) วงเงินค้ำประกันสูงสุด โดยทั่วไปวงเงินค้ำประกันสูงสุดต่อรายจะอยู่ที่รายละไม่เกิน 3 พันล้านบาท (83 ล้านบาท) ทั้งนี้ ในกรณีที่เป็นการตามนโยบายของ Financial Services Commission วงเงินสูงสุดอาจเพิ่มได้ถึง 7 พันล้านบาท (195 ล้านบาท)

(2) ระยะเวลาค้ำประกัน ไม่ปรากฏ

(3) หลักประกัน ไม่ปรากฏ

⁶ ข้อมูลอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 10 สิงหาคม 2555 2.78 บาท ต่อ 100 วอน

(4) สัดส่วนความรับผิดชอบ ถูกกำหนดตามผลการประเมินความเสี่ยงของ CRS ดังนี้

ตาราง 8 สัดส่วนความรับผิดชอบของ KODIT

Rating	ระยะเวลาค้ำประกันต่ำกว่า 10 ปี	ระยะเวลาค้ำประกันมากกว่า 10 ปี
S1	50%	50%
S2 - S3	70%	65%
A1 - A4	75%	70%
B1 - B3	80%	75%
B4 - E3	85%	80%

ที่มา Annual Report 2011 ของ Credit Guarantee Corporation of Tokyo

(5) อัตราค่าธรรมเนียมค้ำประกัน โดยปกติแล้วจะคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมบนพื้นฐานแต่ละราย โดยอยู่ระหว่างร้อยละ 0.5 ถึง 3.0 ของภาระค้ำประกันคงค้าง

4.2.3 ผลการดำเนินงาน ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2010

ณ สิ้นปี 2010 KODIT มีเงินกองทุนอยู่ที่ 6,508 ล้านบาท (181 ล้านบาท) มีภาระค้ำประกันคงค้างอยู่ที่ 47,333 ล้านบาท (1,316 ล้านบาท) Leverage ratio อยู่ที่ร้อยละ 7.3 (KODIT Act ได้กำหนด Leverage ratio ไว้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 20) และมียอดอนุมัติค้ำประกันในปี 2010 อยู่ที่ 44,732 ล้านบาท (1,244 ล้านบาท) (การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายและกำไรไม่ปรากฏข้อมูล)

4.3 แคนาดา : Canada Small Business Financing Program (CSBFP)⁷

4.3.1 ประวัติและภาพรวมองค์กร

CSBFP เป็นโครงการที่ดำเนินการภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรมแคนาดา (Industry Canada) มาตั้งแต่ปี 1961 เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงสินเชื่อของ SMEs สำหรับการก่อตั้งกิจการ ขยายกิจการ ปรับปรุงกิจการ ผ่านการค้ำประกันสินเชื่อโดยมีอัตรารับผิดชอบต่อความเสียหายของกระทรวงอยู่ที่ร้อยละ 85 ของความเสียหาย และมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ย (รวมค่าธรรมเนียมค้ำประกัน) สูงสุดไว้เพื่อเป็นการลดภาระให้กับ SMEs ที่แท้จริง ส่วนการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการพิจารณาอนุมัติสินเชื่ออยู่

⁷ ข้อมูลอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 10 สิงหาคม 2555 31.36 บาท ต่อ 1 เหรียญแคนาดา

ภายใต้กระบวนการของสถาบันการเงินทั้งหมด โดยกระทรวงจะทำหน้าที่เพียงกระบวนการลงทะเบียนและจ่ายค่าชดเชยเท่านั้น ทั้งนี้ กระทรวงมีความพยายามที่จะดำเนินโครงการให้เป็นภาระงบประมาณน้อยที่สุดโดยพยายามให้รายได้จากค่าธรรมเนียมสามารถครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและค่าชดเชยความเสียหายให้ได้มากที่สุด ซึ่ง CSBFP มีการเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับโครงการด้วย

4.3.2 เงื่อนไขการค้ำประกัน

(1) เงื่อนไขผู้รับค้ำประกัน ต้องเป็นผู้ประกอบการที่ประกอบธุรกิจโดยมีรายได้ต่ำกว่า 5 ล้านบาทหรือยูแคนาดา (157 ล้านบาท) ต่อปี (ไม่รวมธุรกิจการเกษตร องค์การการกุศลหรือศาสนา) และต้องเป็นการกู้ไปเพื่อซื้อสินทรัพย์หรือเครื่องมือเครื่องจักร รวมถึงเพื่อปรับปรุงอาคาร (ทั้งที่เป็นเจ้าของและที่เช่า) หรือเครื่องมือเครื่องจักร

(2) วงเงินค้ำประกันสูงสุด ไม่เกิน 500,000 เหรียญยูแคนาดา (16 ล้านบาท) และไม่เกินร้อยละ 90 ของราคาสินทรัพย์ที่ต้องการซื้อ และต้องมีหลักประกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของวงเงินกู้ยืม

(3) ระยะเวลาค้ำประกัน สูงสุด 10 ปี

(4) อัตราค่าธรรมเนียม ค่าธรรมเนียมแรกเข้าร้อยละ 2 โดยจ่ายเฉพาะครั้งแรกตอนลงทะเบียน และค่าธรรมเนียมจัดการรายปีร้อยละ 1.25 ของยอดคงค้างต่อปี

(5) สัดส่วนความรับผิดชอบ ร้อยละ 85 ของยอดสินเชื่อคงค้าง ทั้งนี้ รัฐบาลจะสนับสนุนงบประมาณให้แต่ละสถาบันการเงินเป็นรอบ 5 ปี โดยมีหลักเกณฑ์การคำนวณงบประมาณสูงสุดในแต่ละรอบ ดังนี้

- ร้อยละ 90 ของวงเงินกู้ 250,000 เหรียญยูแคนาดา (8 ล้านบาท) แรก
- ร้อยละ 25 ของวงเงินกู้ 250,000 เหรียญยูแคนาดา (8 ล้านบาท) ถัดมา
- ร้อยละ 12 (ร้อยละ 10 กรณีสินเชื่อที่ปล่อยก่อนวันที่ 1 เมษายน 2009) ของวงเงินกู้ส่วนที่เกินจาก 500,000 เหรียญยูแคนาดา (16 ล้านบาท) ขึ้นไป

(6) อัตราดอกเบี้ย นอกเหนือจากเงื่อนไขการค้ำประกันข้างต้น CSBFP ยังมีการกำหนดเงื่อนไขอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อภายใต้การค้ำประกันที่สถาบันการเงินปล่อยให้กับลูกค้าไว้ สูงสุดไม่เกิน MLR+3 (รวมค่าธรรมเนียมค้ำประกันร้อยละ 1.25 แล้ว)

4.3.3 ผลการดำเนินงาน ณ สิ้นปีงบประมาณ 2010

ในปีงบประมาณ 2010 มียอดอนุมัติคำประกันทั้งสิ้น 1,030 ล้านเหรียญแคนาดา (32,296 ล้านบาท) จำนวนลูกค้า 7,466 ราย โดยเป็นผู้ประกอบการที่เริ่มกิจการไม่ถึง 1 ปี คิดเป็นร้อยละ 57.3 ประกอบกิจการมาแล้ว 1-3 ปี ร้อยละ 11 และประกอบกิจการมาแล้วนานกว่า 3 ปี อีกร้อยละ 31.7

ยอดการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายอยู่ที่ 80.4 ล้านเหรียญแคนาดา (2,521 ล้านบาท) จำนวนลูกค้า 1,579 ราย ค่าชดเชยความเสียหายต่อรายเฉลี่ยอยู่ที่ 50,924 เหรียญแคนาดา (1.6 ล้านบาท) โดยเป็นผู้ประกอบการที่เริ่มกิจการไม่ถึง 1 ปี คิดเป็นร้อยละ 76.6 ประกอบกิจการมาแล้ว 1-3 ปี ร้อยละ 9.5 และประกอบกิจการมาแล้วนานกว่า 3 ปี อีกร้อยละ 14

ผลการดำเนินงานโดยแบ่งเป็นช่วง 5 ปี ตามรอบการขอสนับสนุนงบประมาณ ปรากฏดังนี้ 1) ช่วงปี งบประมาณ 1999 ถึง 2004 ขาดทุนสุทธิอยู่ที่ 129 ล้านเหรียญแคนาดา (4,045 ล้านบาท) ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ 683 ล้านเหรียญแคนาดา (21,419 ล้านบาท) 2) ช่วงปี 2004 ถึง 2009 ขาดทุนสุทธิอยู่ที่ 141 ล้านเหรียญแคนาดา (4,422 ล้านบาท) ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ 655 ล้านเหรียญแคนาดา (20,541 ล้านบาท) และ 3) ช่วงปี 2009 ถึง 2014 (ตัวเลข ณ สิ้นปีงบประมาณ 2011) มีกำไรสุทธิ 50 ล้านเหรียญแคนาดา (1,568 ล้านบาท) ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ 341 ล้านเหรียญแคนาดา (10,694 ล้านบาท) ทั้งนี้ CSBFP ได้ทำการศึกษาผลประกอบการรวมถึงการจ่ายภาษีของ SMEs ที่ได้รับการค้ำประกัน พบว่า งบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนมีความคุ้มค่า เนื่องจากทำให้ผลประกอบการของ SMEs เพิ่มขึ้น และทำให้ภาครัฐสามารถจัดเก็บภาษีจากกลุ่มได้กล่าวได้เพิ่มขึ้นมากกว่า งบประมาณที่ได้ใช้ไป

4.4 ชิลี : Fondo de Garantia Para Pequeños Empresarios(FOGAPE)⁸

4.4.1 ประวัติและภาพรวมองค์กร

FOGAPE เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลชิลีในปี 1980 เพื่อค้ำประกันสินเชื่อที่สถาบันการเงินปล่อยให้กับผู้ประกอบการขนาดย่อมรวมถึงผู้ประกอบการรายย่อย (Microfirms) มีเงินกองทุนเริ่มต้นที่ 13 ล้านเหรียญสหรัฐ (409 ล้านบาท) กองทุนบริหารจัดการโดยธนาคาร Banco Estado ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้น ผ่านการออกประมวลการค้ำประกันระหว่างสถาบันการเงิน 16 แห่ง

⁸ ข้อมูลอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 10 สิงหาคม 2555 31.49 บาท ต่อ 1 เหรียญสหรัฐ

โดยการวิเคราะห์ความเสี่ยงลูกค้าเป็นหน้าที่ของสถาบันการเงินทั้งหมด ปัจจุบันมีขนาดเงินกองทุนอยู่ที่ 50 ล้านเหรียญสหรัฐ (1,574 ล้านบาท)

ในช่วง 20 ปีแรก กองทุนไม่ได้รับความนิยมมากนัก โดยมีจำนวนสัญญาการประมูลเพียง 4-6 สัญญาต่อปี แต่ในช่วงปี 2000 – 2005 ปริมาณการประมูลเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด โดยในปี 2000 มียอดอนุมัติค้ำประกันอยู่ที่ 141 ล้านเหรียญ และในปี 2004 มียอดอนุมัติค้ำประกันเพิ่มขึ้นเป็น 458 ล้านเหรียญสหรัฐ (14,422 ล้านบาท) ขยายตัวกว่าร้อยละ 224 โดยวงเงินค้ำประกันต่อรายเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 13,500 เหรียญสหรัฐ (425,102 บาท)

4.4.2 รูปแบบการประมูล

สถาบันการเงินแต่ละแห่งยื่นข้อเสนอปริมาณการค้ำประกัน พร้อมทั้งสัดส่วนความรับผิดชอบความเสียหายต่อสินเชื่อบริษัททั้งหมดที่ตนต้องการ โดยข้อเสนอการประมูลจะได้รับเลือกจากรายที่เสนอสัดส่วนความรับผิดชอบที่ตนต้องการต่ำที่สุดตามลำดับจนครบวงเงินรวมการประมูล ทั้งนี้ วงเงินค้ำประกันสูงสุดที่แต่ละรายมีสิทธิได้รับจัดสรรจะต้องไม่เกิน 2 ใน 3 ของวงเงินรวมการประมูลทั้งหมด และสัดส่วนความรับผิดชอบสูงสุดอยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 80 สำหรับสินเชื่อระยะยาว ร้อยละ 70 สำหรับสินเชื่อระยะสั้น และร้อยละ 50 สำหรับสินเชื่อที่มีขนาดสูงกว่า 90,000 เหรียญสหรัฐ (2.8 ล้านบาท) ทั้งนี้ ในปี 2005 เป็นต้นมาสัดส่วนดังกล่าวที่ได้รับการจัดสรรเริ่มมีแนวโน้มลดลง เนื่องจาก Banco Estado ได้เริ่มยื่นเสนอประมูลด้วยสัดส่วนที่ต่ำลง

4.4.3 เงื่อนไขการค้ำประกัน

(1) เงื่อนไขผู้รับค้ำประกัน เป็นผู้ประกอบการที่มีระดับความเสี่ยงไม่เกินระดับ C1 (ระดับ expected loss ไม่เกินร้อยละ 3) และประกอบกิจการ ดังนี้

- ผู้ประกอบการรายย่อยทั้งที่อยู่ในภาคเกษตรและภาคธุรกิจอื่นที่มียอดขายทั้งปีต่ำกว่า 730,000 เหรียญสหรัฐ (23 ล้านบาท) หรือ
- ผู้ส่งออกที่ต้องการเงินทุนหมุนเวียนที่มียอดขายในสองปีที่ผ่านมาต่ำกว่า 16.7 ล้านเหรียญสหรัฐ (526 ล้านบาท)

(2) วงเงินค้ำประกันสูงสุด ไม่เกิน 270,000 เหรียญสหรัฐ (8.5 ล้านบาท) สำหรับผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่ใช่ผู้ส่งออก และไม่เกิน 260,000 เหรียญสหรัฐ (8.2 ล้านบาท) สำหรับผู้ประกอบการส่งออก

- (3) ระยะเวลาค้ำประกัน สูงสุดไม่เกิน 10 ปี (แต่โดยส่วนใหญ่ต่ำกว่า 2 ปี)
- (4) อัตราค่าธรรมเนียม อยู่ระหว่างร้อยละ 1-2 ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของแต่ละสถาบันการเงิน แต่โดยส่วนใหญ่อยู่ที่ร้อยละ 1 (Benaventa, Galetovic and Sanhueza, 2006, น. 12)
- (5) สัดส่วนความรับผิดชอบ ขึ้นอยู่กับการประเมิน แต่สูงสุดไม่เกินร้อยละ 80

4.4.4 ผลการดำเนินงาน ณ สิ้นปีงบประมาณ 2010

มีกำไรสุทธิ 1.5 ล้านเหรียญสหรัฐ (47 ล้านบาท) โดยมีอัตราการผิดชำระหนี้เพียงประมาณร้อยละ 1 นอกจากนี้ จากผลการศึกษาของ Larrain and Quiroz (2006) ยังพบว่าลูกค้าของ FOGAPE ยังมีผลการดำเนินงานดีขึ้นร้อยละ 24 หลังจากได้รับการค้ำประกันผ่านไป 5 ปี และโดยเฉลี่ยยังเป็นลูกค้ารายใหม่ประมาณครึ่งหนึ่ง

ตาราง 9 ตารางเปรียบเทียบรูปแบบการค้ำประกันของไทยและต่างประเทศ

	ญี่ปุ่น	เกาหลี	แคนาดา	ชิลี	ไทย
องค์กร	CGC	KODIT	CSBFP	FOGAPE	บสย.
สถานะ	นิติบุคคล (บริษัท)	นิติบุคคล (สถาบันการเงิน ของรัฐ)	โครงการภายใต้การ ดำเนินงานของ กระทรวง อุตสาหกรรม	กองทุนภายใต้การ ดำเนินงานของธนาคาร ของรัฐ	รัฐวิสาหกิจ (สถาบันการเงิน เฉพาะกิจ)
ค่าธรรมเนียม ค้ำประกัน	ตามความเสี่ยงลูกค้า 0.3-1.9%	ตามความเสี่ยง ลูกค้า 0.5-3%	ค่าธรรมเนียมค้ำ ประกัน 1.25%	โดยทั่วไป 1% อาจเพิ่มขึ้นถึง 2% (ตามผลการดำเนินงาน ของสถาบันการเงิน)	1.75% ทุกกรณี
ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ	-	-	ค่าธรรมเนียม แรกเข้าอีก 2%	-	-
หลักประกัน	ไม่กำหนด (กรณีไม่เกิน 80 ล้านบาท)	ไม่ปรากฏ	75%	ไม่ปรากฏ	30%
สัดส่วนความ รับผิดชอบ	80% (ก่อนปี 2007: 100%)	50-80%	85% ของความเสียหาย	ขึ้นกับการประมวลสูงสุด ไม่เกิน 80%	สูงสุด 100% (ลดลงตามสัดส่วน NPG)
การสนับสนุน จากรัฐบาล	เพิ่มเงินกองทุน Reinsurance (JFC)	เพิ่มเงินกองทุน	สนับสนุนส่วนต่าง ค่าชดเชยความ เสียหาย	สนับสนุนเงินกองทุน แรกเริ่ม	ชดเชยความ เสียหาย (เพิ่มเงินกองทุนให้ ตอนเริ่ม PGS 1)
การมีส่วนร่วมใน การสนับสนุนจาก ภาคเอกชน	สถาบันการเงินจ่ายเงินสมทบ เข้าเงินกองทุน (นำไปหักภาษีได้)	สถาบันการเงิน จ่ายเงินสมทบเข้า เงินกองทุน	-	-	-

4.5 บทสรุปและวิเคราะห์การนำไปประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

ประเด็นที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ในการพิจารณาความเป็นไปได้ของแนวทางในการค้าประกันสินเชื่ออย่างยั่งยืนของ บสย. ที่ได้จากองค์กรค้าประกันใน 4 ประเทศข้างต้น สามารถสรุปได้ดังนี้

4.5.1 การสนับสนุนจากภาครัฐ (ทั้ง 4 ประเทศ)

การจากศึกษาารูปแบบการดำเนินงานและเงื่อนไขการค้าประกันของ 4 องค์กรค้าประกันดังกล่าว พบว่า ทุกองค์กรได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ แต่มีรูปแบบในการสนับสนุนที่แตกต่างกัน อาทิ การสนับสนุนเงินกองทุนแรกเริ่ม การเพิ่ม (หรือชดเชย) เงินกองทุนให้ในแต่ละปี การอุดหนุนส่วนต่างค่าใช้จ่ายในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย การรับประกันต่อ ทั้งนี้ FOGAPE ของประเทศชิลีเป็นองค์กรเดียวที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเฉพาะในตอนเริ่มต้นโครงการ แต่หลังจากจัดตั้งเป็นกองทุนแล้ว สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืนโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณอีก

4.5.2 ความขัดแย้งระหว่างความยั่งยืนทางการเงินกับบทบาทในการสนับสนุน SMEs (ชิลี)

FOGAPE มีรูปแบบการค้าประกันที่มีการบริหารความเสี่ยงที่ค่อนข้างเข้มงวด อาทิ มีการกำหนดระดับความเสี่ยงสูงสุดของลูกค้าที่ยอมรับได้ไว้ชัดเจน (ระดับ expected loss ไม่เกินร้อยละ 3) รวมถึงนำรูปแบบการประเมินผลสัดส่วนความรับผิดชอบสูงสุดเข้ามาใช้ ซึ่งทำให้ FOGAPE สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณ โดยมีอัตราการผิดชำระหนี้เพียงร้อยละ 1 อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากมุมมองด้านบทบาทในการสนับสนุน SMEs แล้ว พบว่า สัดส่วนความรับผิดชอบเฉลี่ยจากการประเมินอยู่ที่ประมาณร้อยละ 60⁹ และสามารถสร้างส่วนเพิ่มทางการเงินได้เพียงร้อยละ 40¹⁰ (ในขณะที่ บสย. สามารถสร้างส่วนเพิ่มทางการเงินได้สูงถึงร้อยละ 128) ซึ่งหากอ้างอิงเกณฑ์จาก Livitsky (1997, น. 15) ที่เสนอแนะว่า ส่วนเพิ่มทางการเงินขั้นต่ำที่ยอมรับได้ควรอยู่ที่ร้อยละ 60 บทบาทในการสนับสนุน SMEs ของ FOGAPE ยังอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าว

ทั้งนี้ ภาพที่เกิดขึ้นกับ FOGAPE ดังกล่าว สามารถเห็นได้ชัดเจนในกรณีขององค์กรค้าประกันของโรมาเนียที่มีความยั่งยืนทางการเงินแต่ไม่สามารถตอบสนองบทบาทในการสนับสนุน SMEs ได้ โดยมี

⁹ OECD. (ไม่ปรากฏปี). “Facilitating Access to Finance; Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes”.

¹⁰ Jose M. B. H., Alexander G., Ricardo S. (2006). “Fogape: An Economic Analysis”

สัดส่วนความรับผิดชอบจริงอยู่ที่เพียงประมาณร้อยละ 34 นอกจากนี้ ยังมีการเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูง กล่าวคือ เก็บค่าธรรมเนียมค้ำประกันร้อยละ 3 และเก็บค่าธรรมเนียมลงทะเบียนร้อยละ 1 ไม่ว่าจะได้รับการอนุมัติการค้ำประกันหรือไม่ นอกจากนี้ ยังเน้นการสร้างรายได้จากการบริหารเงินเป็นหลัก

4.5.3 การคิดค่าธรรมเนียมที่สะท้อนความเสี่ยงแต่ละราย (ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้)

แม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะได้คิดค้นระบบ Credit Risk Database ขึ้นเพื่อใช้สำหรับการประเมินและคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมที่สะท้อนความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละราย แต่มีความชัดเจนว่า ไม่ได้มีจุดประสงค์หลักเพื่อให้ CGC มีรายได้ค่าธรรมเนียมค้ำประกันที่เพียงพอ หากแต่เป็นไปเพื่อการลดภาระให้กับ SMEs ที่มีศักยภาพ รวมถึงส่งเสริมการเข้าถึงการค้ำประกันให้กับ SMEs ที่มีความเสี่ยงสูง (ที่อาจมีความเสี่ยงสูงเกินกว่าการเก็บค่าธรรมเนียมเฉลี่ยอัตราเดียว) และแม้ว่า CGC จะนำการคิดค่าธรรมเนียมดังกล่าวมาใช้แล้ว รัฐบาลก็ยังคงให้การสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่เช่นเดิม และในส่วนของประเทศเกาหลีใต้ที่มีระบบ Credit Rating System ที่ใช้สำหรับการประเมินเครดิตลูกค้า อัตราค่าธรรมเนียม รวมถึงสัดส่วนความรับผิดชอบ แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่ภาครัฐต้องเพิ่มทุนให้เป็นจำนวนมากทุกปีเช่นกัน

4.5.4 ระบบการประกันต่อ (ญี่ปุ่น)

รัฐบาลกลางญี่ปุ่นจะให้การสนับสนุนงบประมาณสำหรับค่าชดเชยความเสียหายผ่านรูปแบบของการประกันต่อของ JFC อย่างไรก็ดี การประกันต่อของญี่ปุ่นดังกล่าวก็ไม่ใช่การบริหารความเสี่ยงที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินขององค์กร เนื่องจากท้ายที่สุดการทำประกันต่อดังกล่าวคือการชดเชยส่วนต่างค่าชดเชยความเสียหายของรัฐบาลเท่านั้น ทั้งนี้ ระบบประกันต่อจะมีส่วนนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรค้ำประกันได้จริงหรือไม่ มีความจำเป็นต้องศึกษารูปแบบของประเทศอื่นที่มีระบบการประกันต่อกับบริษัทเอกชนต่อไป และโดยที่ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีระบบการประกันต่อ ความเป็นไปได้ของการนำระบบการประกันต่อมาใช้กับประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติมในระยะยาวต่อไป

4.5.5 การคิดอัตราค่าธรรมเนียมอ้างอิงตามผลการดำเนินงานที่ผ่านมา (ชิลี)

อีกแนวทางหนึ่งที่น่าสนใจจากประเทศชิลี คือการเก็บค่าธรรมเนียมค้ำประกันโดยอิงตามผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของสถาบันการเงิน เพื่อเป็นการป้องกัน Moral hazard ของสถาบันการเงิน อย่างไรก็ดี เงื่อนไขการค้ำประกันของ บสย. ในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดความเสียหายสูงสุดที่ บสย. จะจ่ายค่าชดเชยความเสียหายไว้ ซึ่งถือเป็นกลไกหลักของ บสย. ในการป้องกันปัญหา Moral hazard ของ

สถาบันการเงิน นอกจากนี้ หากสัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายต่ำกว่ารายได้ค่าธรรมเนียมรวม ยังมีกลไกในการแบ่งส่วนต่างกำไรดังกล่าวระหว่าง บสย. กับสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นการป้องกันปัญหา Moral hazard ผ่านการสร้างแรงจูงใจได้ในอีกทางหนึ่ง

4.5.6 การมีส่วนร่วมของสถาบันการเงิน (ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้)

องค์การกำกับของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ได้รับการสนับสนุนเงินสมทบเข้าเงินกองทุนจากสถาบันการเงินทุกปี ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นแนวทางที่น่าสนใจ สมเหตุสมผล และมีความเป็นไปได้สูงในการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย เนื่องจากการมีองค์กรกำกับดังกล่าว ทำให้สถาบันการเงินสามารถขยายขอบเขตการให้สินเชื่อกับผู้ประกอบการรายย่อยได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น สถาบันการเงินก็ควรจะมีส่วนร่วมในการคืนผลประโยชน์หรือกำไรส่วนหนึ่งที่สถาบันการเงินได้รับเพิ่มจากค่าประกันคืนกลับให้กับองค์กรกำกับบ้าง ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดภาระในการเพิ่มทุนของภาครัฐแล้ว ยังทำให้สถาบันการเงินเพิ่มความระมัดระวังระดับ NPG มากยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้ กรณีของประเทศญี่ปุ่นที่รัฐบาลให้สถาบันการเงินสามารถนำเงินส่วนดังกล่าวมาหักภาษีได้ถือเป็นแรงจูงใจในการขอความร่วมมือจากสถาบันการเงินที่ดีและมีความเป็นไปได้ที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

4.5.7 การเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าจาก SMEs (แคนาดา)

โครงการค้ำประกันสินเชื่อของแคนาดามีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมลงทะเบียนในปีแรกเพิ่มเติมจาก SMEs ร้อยละ 2 ซึ่งเป็นส่วนที่จะเป็นแหล่งเงินสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นแนวทางที่น่าสนใจ ในการเพิ่มรายได้ของ บสย. อย่างไรก็ดี อัตราค่าธรรมเนียมร้อยละ 2 อาจสูงเกินไปสำหรับกรณีของประเทศไทย

4.5.8 การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด (แคนาดา)

หาก SMEs ได้รับการค้ำประกันแล้ว เท่ากับว่า SMEs มีหลักประกันครอบคลุมทั้งหมดและทำให้ระดับความเสี่ยงของ SMEs รายนั้นลดลง แต่ในทางปฏิบัติ สถาบันการเงินอาจใช้ช่องทางดังกล่าวสร้างกำไรผ่านการเก็บดอกเบี้ยเท่ากับระดับความเสี่ยงเดิมของลูกค้า ดังนั้น เพื่อให้ผลประโยชน์สูงสุดจากการค้ำประกันสินเชื่อตกอยู่ที่ SMEs ไม่ใช่สถาบันการเงิน การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของสินเชื่อที่ได้รับการค้ำประกันจาก บสย. จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่น่าสนใจที่ได้จากประเทศแคนาดา

4.5.9 ลูกค้าส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการใหม่ที่ก่อตั้งไม่ถึง 1 ปี (แคนาดา)

จากสถิติของผลการดำเนินงาน พบว่า ลูกค้าเกินกว่าครึ่งเป็น SMEs ที่ก่อตั้งไม่ถึง 1 ปี ซึ่งถือได้ว่าเป็นภาพเชิงอุดมคติขององค์กรค้าประกันอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเงื่อนไขการค้าประกันในรายละเอียดแล้ว พบว่า CSBFP กำหนดเงื่อนไขสัดส่วนหลักประกันสูงถึงร้อยละ 75 ดังนั้น การนำมาเป็นกรณีตัวอย่างสำหรับประเทศไทยจึงอาจมีข้อจำกัด เนื่องจากประเทศแคนาดาเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ประชาชนมีรายได้สูงระดับหนึ่ง ดังนั้น การค้าประกันสินเชื่อจึงอาจมีบทบาทหลักในการลดความเสี่ยงของผู้ประกอบการรายใหม่ที่ขาดประสบการณ์ แต่ปัญหาความไม่เพียงพอของหลักประกันอาจไม่ใช่ประเด็นสำคัญสำหรับประเทศไทย ผู้ประกอบการรายย่อยที่ขาดประสบการณ์อาจมีช่องทางหนึ่งในการใช้บริการจากสถาบันการเงินชุมชนได้ ในขณะที่ บสย. มีบทบาทหลักในการลดความเสี่ยงของผู้ประกอบการที่ต้องการวงเงินสูงขึ้นในอีกระดับหนึ่งแต่มีหลักประกันไม่เพียงพอ ทั้งนี้ ในปี 2555 บสย. ได้ริเริ่มโครงการ PGS New/ Startup ที่เน้นกลุ่มเป้าหมายไปที่ SMEs ก่อตั้งใหม่ไม่เกิน 2 ปี แล้ว แต่ขอบเขตในการให้บริการยังคงอยู่ในวงจำกัด

บทนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอรูปแบบการค้าประกันขององค์กรค้าประกันสินเชื่อ SMEs ในต่างประเทศ รวมทั้งได้วิเคราะห์และเสนอแนะความเป็นไปได้ในการนำมาประยุกต์ใช้กับ บสย. โดยแนวทางเพิ่มเติมที่มีความเป็นไปได้ทั้งในการลดภาระงบประมาณของภาครัฐที่ได้จากกรณีศึกษาของต่างประเทศ คือการให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุน และการเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าจาก SMEs ทั้งนี้ นอกจากเหนือจากมุมมองด้านความยั่งยืนทางการเงินแล้ว ยังพบประเด็นที่น่าสนใจในมุมมองด้านบทบาทในการสนับสนุน SMEs ของประเทศแคนาดาที่มีกลุ่มลูกค้าหลักเป็น SMEs ก่อตั้งใหม่ ในขณะที่ลูกค้าปัจจุบันของ บสย. ส่วนใหญ่ยังคงเป็นลูกค้า SMEs ที่ประกอบการมาระยะหนึ่งแล้ว นอกจากนี้ โครงการการค้าประกันของประเทศแคนาดายังมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินเรียกเก็บจากลูกค้าสินเชื่อภายใต้การค้าประกัน เพื่อให้ผลประโยชน์สูงสุดตกอยู่ที่ SMEs ไม่ใช่สถาบันการเงิน ซึ่งเป็นแนวทางเพิ่มเติมที่ บสย. ควรนำมาพิจารณาประยุกต์ใช้กับการดำเนินงานของ บสย. ต่อไป

ทั้งนี้ สิ่งหนึ่งที่สามารถสรุปได้จากบทนี้ คือ เพื่อให้องค์กรค้าประกันสามารถตอบสนองบทบาทในการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของ SMEs ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสนับสนุนงบประมาณในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น ประเด็นสำคัญของหลักการเกี่ยวกับความ

ยั่งยืนทางการเงินภายใต้บริบทของ บสย. ซึ่งเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของ SMEs และไม่ใช่ว่าการแสวงหาผลกำไร จึงอาจไม่ได้หมายถึงการที่ บสย. สามารถดำเนินการได้โดยไม่ได้ต้องพึ่งพางบประมาณเลยทั้งสิ้น หากแต่อยู่ที่รูปแบบในการให้การสนับสนุนของภาครัฐใดที่เป็นภาระต่องบประมาณในภาพรวมน้อยที่สุด และให้ บสย. มีอิสระในการบริหารในระดับหนึ่ง ซึ่งจะนำเสนอแนวทางที่เป็นรูปธรรมในบทต่อไป

บทที่ 5 แนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย.

หลังจากได้วิเคราะห์สภาพปัญหาของ บสย. พร้อมทั้งประเมินผลรูปแบบการกำกับและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของ บสย. ในบทที่ 3 และได้ศึกษากรณีตัวอย่างขององค์กรกำกับในต่างประเทศ พร้อมทั้งพิจารณาและเสนอแนะแนวทางที่น่าสนใจและเป็นไปได้ในการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ในบทที่ 4 แล้ว ในบทที่ 5 นี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางที่เป็นรูปธรรมที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย. ดังนี้

5.1 แนวทางที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย.

5.1.1 การเพิ่มปริมาณการค้าประกัน

ผู้วิจัยเห็นว่า การเพิ่มปริมาณการค้าประกันเป็นแนวทางหนึ่งที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย. และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุผลดังนี้

(1) เนื่องจากวงเงินการค้าประกันในปีที่ผ่านมามีการใช้บริการเต็มวงเงินมาโดยตลอด และประเทศไทยยังมี SMEs ที่เข้าถึงบริการสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์อยู่เพียงร้อยละ 38 เท่านั้น ซึ่งมีความชัดเจนว่าการค้าประกันของ บสย. ยังมีช่องทางให้ขยายปริมาณเพิ่มเติมเพื่อตอบสนองความต้องการของทั้งสถาบันการเงินและ SMEs ไทยได้อีกมาก โดยจะต้องศึกษาเพิ่มเติมในเชิงลึกเพื่อสำรวจปริมาณความต้องการที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม การศึกษาปริมาณความต้องการสินเชื่อของ SMEs ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยฉบับนี้

(2) ปริมาณการค้าประกันที่เพิ่มขึ้นของ บสย. มีส่วนช่วยในการกระจายความเสี่ยงได้มากขึ้น และนำไปสู่สัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่ต่ำลงได้

(3) โดยที่รูปแบบการการค้าประกันของ บสย. ไม่ได้กำหนดให้ บสย. ต้องคัดเลือกและวิเคราะห์ความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละราย ดังนั้น แม้ว่าภาระการค้าประกันจะเพิ่มขึ้น แต่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจะไม่เพิ่มมากขึ้นเท่ากับสัดส่วนเดียวกับภาระการค้าประกัน ซึ่งจะช่วยให้สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อภาระการค้าประกันลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

5.1.2 การลดภาระการชดเชยส่วนต่างค่าชดเชยความเสียหาย

เนื่องจากโครงการ PGS ระยะที่ 1 ยังคงไม่สิ้นสุดระยะเวลาการค้ำประกัน จึงจำเป็นต้องติดตามอย่างใกล้ชิดต่อไป และหากมีความชัดเจนแล้วทางสถิติแล้วว่ายอด NPG สูงสุดไม่ถึงร้อยละ 15.5 ก็เห็นควรให้ภาครัฐค่อย ๆ ลดสัดส่วนการชดเชยลงไป

5.1.3 การเพิ่มทุนจากภาครัฐ

โครงการ PGS ระยะที่ผ่านมา รัฐบาลจะชดเชยความเสียหายให้เต็มจำนวน ซึ่งทำให้คณะกรรมการ บสย. มองว่า บสย. ไม่มีความเสี่ยงใด ๆ เกิดขึ้นภายใต้โครงการ PGS ระยะที่ผ่านมา โดยเห็นชอบให้ไม่ต้องนำภาระค้ำประกันภายใต้โครงการ PGS ระยะที่ผ่านมามานับคำนวณ Gearing ratio จึงทำให้ บสย. สามารถขยายปริมาณค้ำประกันได้โดยไม่มีข้อจำกัด トラบใดที่รัฐบาลชดเชยส่วนต่างดังกล่าวให้ทั้งหมด ทั้งนี้ ผลจากการศึกษาที่ได้นำเสนอมาทั้งหมด มีความชัดเจนว่า เพื่อให้ บสย. สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์หลักในการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ภาครัฐมีความจำเป็นต้องให้การสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีความเห็นต่อรูปแบบในการสนับสนุนของภาครัฐในปัจจุบัน ดังนี้

(1) รูปแบบในการดำเนินงานของ บสย. ในปัจจุบัน กล่าวคือ การชดเชยส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายทั้งหมด ยังไม่สะท้อนถึงภาพของ บสย. ในฐานะรัฐวิสาหกิจที่ถูกต้องนัก เนื่องจากรูปแบบดังกล่าวเปรียบเสมือนว่า บสย. เป็นเพียงหน่วยงานราชการหน่วยงานหนึ่งที่ดำเนินงานภายใต้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปี โดย บสย. ไม่มีภาระในการแบกรับความเสี่ยงใด ๆ

(2) ภาพในเชิงอุดมคติที่ผู้วิจัยต้องการเสนอแนะ คือ ให้ บสย. นำภาระค้ำประกันภายใต้โครงการ PGS ระยะต่อไปมานับคำนวณ Gearing ratio ทั้งนี้ ด้วยเงินกองทุนของ บสย. ในปัจจุบันจะไม่สามารถรองรับภาระค้ำประกันได้ทั้งหมด ดังนั้น เพื่อรองรับการขยายปริมาณค้ำประกันดังกล่าว ผู้วิจัยเสนอให้รัฐบาลเพิ่มเงินกองทุนให้กับ บสย. ให้เพียงพอกับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ (ปัจจุบัน คณะกรรมการ บสย. กำหนดให้สัดส่วน Gearing ratio อยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 10)

(3) แม้ว่า บสย. จะมีภาระในการแบกรับความเสี่ยงบ้าง แต่ในอีกทางหนึ่ง เงินกองทุนที่มีขนาดใหญ่ขึ้นย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้กับสถาบันการเงินได้ นอกจากนี้ รายได้จากการบริหารเงินที่ได้จากการนำเงินกองทุนไปลงทุนย่อมมีปริมาณเพิ่มขึ้นด้วย

5.1.4 การมีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของสถาบันการเงิน

จากการศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศ พบว่า สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการจ่ายเงิน สบทบเข้าเงินกองทุนขององค์กรค้าประกันที่ตนใช้บริการอยู่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นแนวทางที่สมเหตุสมผล เนื่องจากสถาบันการเงินได้รับผลประโยชน์ทั้งจากกำไรจากการที่มีปริมาณลูกค้ารายย่อยเพิ่มขึ้น และมีความเสี่ยงที่น้อยลง สถาบันการเงินจึงควรมีส่วนร่วมในการให้ผลประโยชน์กลับคืนสู่องค์กรค้าประกันบ้าง ในระดับหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดภาระในการเพิ่มเงินกองทุนของภาครัฐแล้ว ยังทำให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การป้องกันปัญหา Moral hazard ของแต่ละสถาบันการเงินได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ เห็นควรให้นำแนวทางของประเทศญี่ปุ่นที่สร้างแรงจูงใจดังกล่าวผ่านการให้นำเงินสมทบมาหักภาษีได้เข้ามาประยุกต์ใช้ด้วย

5.1.5 การเก็บค่าธรรมเนียมลงทะเบียนในปีแรก

เพื่อสร้างรายได้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการให้กับ บสย. ได้ส่วนหนึ่ง การเก็บค่าธรรมเนียมลงทะเบียนในปีแรกอาจเป็นอีกทางออกหนึ่งสำหรับเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้วิจัยเสนอให้เป็น การเก็บจากสถาบันการเงินและให้นำผลการดำเนินงานในปีก่อนมาเป็นตัวกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ลงทะเบียนในแต่ละปี ซึ่งจะเป็เครื่องมือในการลดปัญหา Moral hazard ได้อีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เห็นควรให้เก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวในระดับที่ต่ำและไม่เป็นภาระต่อสถาบันการเงิน โดยการเก็บ ค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นไปเพียงเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ บสย. เท่านั้น

5.2 สมมติฐานที่ใช้สำหรับการประมาณการผลการดำเนินงานและงบประมาณ

จากข้อเสนอแนะข้างต้น ผู้วิจัยได้จัดทำประมาณการผลการดำเนินงานของ บสย. และงบประมาณที่ ต้องใช้ในการสนับสนุนในอีก 15 ปีข้างหน้า โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณีหลัก ได้แก่ 1) กรณีสถานการณ์ เลวร้ายที่สุด ซึ่งหมายถึงกรณีที่ บสย. จะต้องจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเต็มสัดส่วนความรับผิดชอบสูงสุด ที่ร้อยละ 15 (ตามเงื่อนไขโครงการ PGS ระยะที่ 4) และ 2) กรณีสถานการณ์เชิงบวก ซึ่งหมายถึงกรณีที่ บสย. จ่ายค่าชดเชยความเสียหายไม่เต็มสัดส่วนความรับผิดชอบสูงสุด และในแต่ละกรณีผู้วิจัยได้ประมาณ การเปรียบเทียบระหว่างการดำเนินงานภายใต้รูปแบบในปัจจุบัน กับการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะ

ทั้งนี้ ได้ตั้งสมมติฐานเพื่อความสะดวกต่อการประมาณการ ดังนี้

5.2.1 ให้ บสย. มีเงินกองทุนเริ่มต้นเท่ากับ 6,645 ล้านบาท โดยมีที่มาของสมมติฐานจากส่วนของผู้ถือหุ้น ณ วันที่ 31 มีนาคม 2555

5.2.2 มีวงเงินอนุมัติค่าประกัน 30,000 ล้านบาทต่อปี ระยะเวลาค่าประกัน 5 ปี ค่าธรรมเนียมค่าประกันร้อยละ 1.75 ของวงเงินค่าประกันต่อปี และไม่มีการลดวงเงินค่าประกันตลอด 5 ปี

5.2.3 บสย. จะจ่ายค่าชดเชยความเสียหายตั้งแต่ปีที่ 2 เป็นต้นไป โดยจ่ายสูงสุดไม่เกินร้อยละ 3 ของวงเงินค่าประกันต่อไป และให้ บสย. เบิกจ่ายงบประมาณส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายกับรายได้ค่าธรรมเนียมค่าประกันในแต่ละปีได้เต็มจำนวน

5.2.4 บสย. ต้องกันสำรองค่าธรรมเนียมค่าประกันทั้งหมดสำหรับจ่ายค่าประกันชดเชยความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น บสย. จะไม่มีรายได้ค่าธรรมเนียมสุทธิ

5.2.5 บสย. มีรายได้จากการบริหารเงิน ผ่านการนำเงินกองทุนไปลงทุนในกองทุนต่าง ๆ โดยได้รับอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 7 ของเงินกองทุนต่อปี โดยมีที่มาของสมมติฐานจากค่าเฉลี่ยอัตราผลตอบแทนในช่วงปี 2547-2554

5.2.6 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเริ่มต้นอยู่ที่ 218 ล้านบาท โดยมีที่มาของสมมติฐานจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในปี 2554 ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อที่ร้อยละ 3 ต่อปี

5.2.7 ภายใต้การดำเนินงานตามข้อเสนอแนะ ให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุนร้อยละ 0.1 ของวงเงินอนุมัติค่าประกันในแต่ละปี และจ่ายค่าธรรมเนียมลงทะเบียนร้อยละ 0.1 ของวงเงินค่าประกันในปีแรก

5.3 ผลการประมาณการผลการดำเนินงานและงบประมาณ

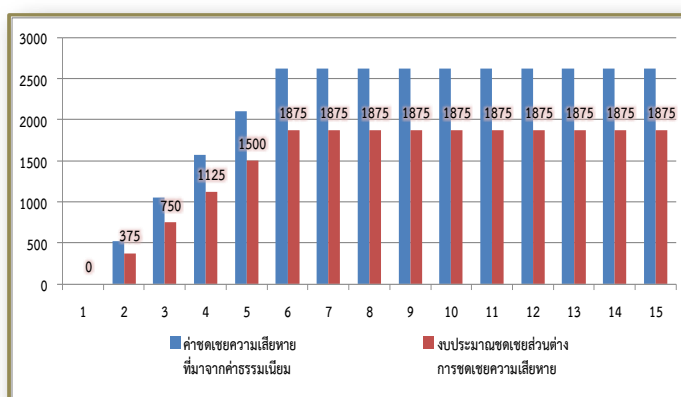
5.3.1 การดำเนินงานตามรูปแบบในปัจจุบันภายใต้กรณีสถานการณ์เลวร้ายที่สุด

บสย. สามารถดำเนินงานได้โดยไม่ต้องได้รับการเงินทุน เนื่องจากไม่มีความจำเป็นต้องนำภาระค่าประกันมาคำนวณ Gearing ratio ทั้งนี้ บสย. จะเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อขอรับชดเชยส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายตามจริง โดยตลอดระยะเวลา 15 ปี รัฐบาลจะสูญเสียงบประมาณรวมทั้งสิ้น 22,500 ล้านบาท ทั้งนี้ หากรวมภาระงบประมาณที่ผูกพันจากการดำเนินงานใน 15 ปีดังกล่าวแล้ว

งบประมาณที่จะต้องสูญเสียทั้งสิ้นอยู่ที่ 28,125 ล้านบาท นอกจากนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจคือ หากดำเนินโครงการ PGS ในรูปแบบปัจจุบันอย่างต่อเนื่องงบประมาณที่ผูกพันไว้กับโครงการ PGS ในแต่ละระยะจะเกิดการทับถม จนเมื่อเข้าสู่ปีที่ 6 งบประมาณที่ต้องใช้ในการสนับสนุนจะทับถมขึ้นสูงสุดที่ 1,875 ล้านบาท และรัฐบาลมีภาระในการสนับสนุนงบประมาณ 1,875 ล้านบาท ตลอดนับตั้งแต่ปีที่ 6 เป็นต้นไป

ทั้งนี้ การดำเนินงานภายใต้รูปแบบในปัจจุบันนี้ แม้ว่า บสย. จะไม่มีความเสี่ยงในการขาดทุนใด ๆ แต่อาจมีปัญหาด้านสภาพคล่องในระยะสั้น เนื่องจากจำเป็นต้องสำรองจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเองไปก่อน แล้วจึงเบิกจ่ายตามจริงจากงบประมาณในภายหลัง ซึ่งจากการประมาณการพบว่าในปีที่ 6 เป็นต้นไป ภาระดังกล่าวจะมียอดสูงถึง 1,875 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 28 ของเงินกองทุน

แผนภาพ 4 ประมาณการงบประมาณที่ต้องใช้ในการสนับสนุนในแต่ละปี



5.3.2 การดำเนินงานตามข้อเสนอแนะภายใต้กรณีสถานการณ์เลวร้ายที่สุด

หาก บสย. ดำเนินงานตามข้อเสนอแนะ โดยให้ภาครัฐจะให้การเพิ่มเงินกองทุนกับ บสย. แทนการชดเชยส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย รวมทั้งให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุน และให้ บสย. เก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าในปีแรกจาก SMEs บสย. จะมีผลการดำเนินงานและงบประมาณที่ต้องใช้ ดังนี้

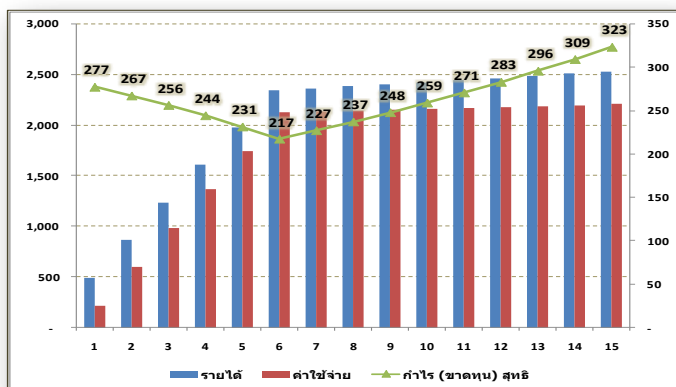
(1) จากรูปแบบการดำเนินงานดังกล่าว บสย. จะมี Gearing ratio เกินกว่าระดับที่คณะกรรมการ บสย. กำหนดที่ร้อยละ 10 ในปี ที่ 3 ซึ่งทำให้ บสย. มีความจำเป็นต้องได้รับการเพิ่มทุนภายในปีดังกล่าว ทั้งนี้ ข้อเสนอของผู้วิจัยคือต้องการให้ บสย. สามารถนำเงินกองทุนไปสร้างรายได้จากการบริหารเงินเพิ่มขึ้นด้วย

มิใช่แค่เพื่อดำรงระดับ Gearing ratio เพียงอย่างเดียว จึงเสนอให้รัฐบาลเพิ่มทุนให้กับ บสย. 25,000 ล้านบาท โดยแบ่งจ่ายปีละ 5,000 ล้านบาท (ทั้งนี้ อาจมีแนวทางอื่นที่ใช้งบประมาณในภาพรวมน้อยกว่านี้ แต่จะทำให้มีงบประมาณที่ต้องใช้ต่อปีกระจุกมากเกินไป)

(2) ภายใต้รูปแบบการดำเนินงานดังกล่าว ภาครัฐอาจมีการระดมทุนให้กับ บสย. รวมทั้งสิ้น 25,000 ล้านบาทใน 5 ปีแรก แต่จะทำให้ บสย. สามารถดำเนินงานได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณอีกต่อไป โดยหลังจากปีที่ 6 บสย. จะมีภาระขาดทุนจากการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเต็มที่จำนวน 1,875 ล้านบาท ซึ่งปีที่ 6 เป็นปีที่ บสย. จะมีกำไรต่ำที่สุด จำนวน 217 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากปี 7 เป็นต้นไปปริมาณเงินกองทุนที่มีมากเพียงพอ ประกอบกับมีการสมทบเงินกองทุนจากสถาบันการเงิน และได้รับการสนับสนุนรายได้ค่าธรรมเนียมแรกเข้าทุกปี จะทำให้ระดับกำไรของ บสย. จะไม่ลดลง โดยเพิ่มขึ้นเล็กน้อยอย่างต่อเนื่องทุกปี และในปีที่ 15 บสย. จะมีกำไรอยู่ที่ 323 ล้านบาท

ทั้งนี้ การดำเนินงานตามข้อเสนอแนะนี้ แม้ว่างบประมาณในภาพรวมจะลดลง แต่อาจมีข้อจำกัดในเรื่องของการกระจุกของงบประมาณ ที่จำนวนต้องเบิกจ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมากในช่วง 5 ปีแรก

แผนภาพ 5 ประเมินผลการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะ



5.3.3 การดำเนินงานตามข้อเสนอแนะภายใต้กรณีสถานการณ์เชิงบวก

ผู้วิจัยเห็นว่าสัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายไม่น่าจะเพิ่มขึ้นเต็มสัดส่วนสูงสุดที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 15 เสมอไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงการ PGS ระยะที่ 1 ยังไม่สิ้นสุดการค้าประกัน ทำให้ยัง

ไม่มีสถิติที่ชัดเจน ซึ่งหากดำเนินโครงการ PGS ต่อไปอีกระยะหนึ่งและได้ตัวเลขสถิติที่ชัดเจนแล้ว อาจใช้ตัวเลขดังกล่าวเป็นเกณฑ์อ้างอิงสำหรับการเพิ่มทุน ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าอาจไม่จำเป็นต้องเพิ่มทุนให้เพียงพอสำหรับการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเต็มสัดส่วนสูงสุดที่ร้อยละ 15 และหากผลการดำเนินงานจริงมีสัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเพิ่มขึ้นเกินกว่าที่สมมติฐานที่ใช้ในการเพิ่มทุนไว้ รัฐบาลอาจพิจารณาชดเชยส่วนต่างดังกล่าวให้ตามจริงในภายหลังได้

การดำเนินงานภายใต้รูปแบบดังกล่าวจะสามารถแก้ปัญหาข้อจำกัดเรื่องการกระจุกตัวของงบประมาณที่ต้องใช้ในการเพิ่มทุนให้เพียงพอในตอนต้นได้ ทั้งนี้ ภายใต้กรณีสถานการณ์เชิงบวกนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานในเบื้องต้นให้ บสย. มีภาระต้องจ่ายค่าชดเชยความเสียหายอยู่ที่ร้อยละ 10 ของวงเงินค่าประกัน

กรณีดำเนินงานตามข้อเสนอแนะ บสย. จะมี Gearing ratio เกินกว่าระดับที่คณะกรรมการ บสย. กำหนดที่ร้อยละ 10 ในปีที่ 3 ทั้งนี้ ผู้วิจัยเสนอให้รัฐบาลเพิ่มทุนให้กับ บสย. 2,000 ล้านบาท ในปีแรก ซึ่งจะทำให้ บสย. สามารถดำเนินงานได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณต่อไป トラバได้ที่ บสย. มีภาระในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายไม่เกินร้อยละ 10 (ทั้งนี้ หากนับภาระค่าประกันทั้งหมดมาคำนวณ Gearing ratio การเพิ่มทุนดังกล่าวจะทำให้ Gearing ratio เกินร้อยละ 10 ในปีที่ 4 อย่างไรก็ดี เนื่องจากโครงการ PGS มีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบสูงสุดไว้ที่ร้อยละ 15 เท่านั้น บสย. จึงอาจนำเฉพาะส่วนต่างระหว่างรายได้ค่าธรรมเนียมที่ร้อยละ 8.75 กับสัดส่วนความรับผิดชอบสูงสุดดังกล่าวมาคำนวณ Gearing ratio ซึ่งจะทำให้ระดับ Gearing ratio อยู่ต่ำกว่าร้อยละ 10) โดยหลังจากปีที่ 6 บสย. จะมีภาระขาดทุนจากการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเต็มที่ จำนวน 375 ล้านบาท ซึ่งปีที่ 6 เป็นปีที่ บสย. จะมีกำไรต่ำที่สุด จำนวน 113 ล้านบาท อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ปีที่ 7 เป็นต้นไปปริมาณเงินกองทุนที่มีมากเพียงพอ ประกอบกับการสมทบเงินกองทุนจากสถาบันการเงิน และได้รับการสนับสนุนรายได้ค่าธรรมเนียมแรกเข้าทุกปี จะทำให้ระดับกำไรของ บสย. จะไม่ลดลง โดยเพิ่มขึ้นเล็กน้อยอย่างต่อเนื่องทุกปี และในปีที่ 15 บสย. จะมีกำไรอยู่ที่ 132 ล้านบาท

ทั้งนี้ หากรวมภาระงบประมาณสำหรับการจ่ายส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย กรณีที่การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายสูงกว่าที่ประมาณการไว้ร้อยละ 10 งบประมาณที่จะต้องสูญเสียทั้งสิ้นอยู่ที่ 20,000 ล้านบาท น้อยกว่ารูปแบบการชดเชยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน 2,500 ล้านบาท

การดำเนินงานภายใต้แนวทางดังกล่าว จะช่วยลดปัญหาสภาพคล่องในการต้องสำรองจ่าย ค่าชดเชยความเสียหายไปก่อน เนื่องจากมีเงินกองทุนที่มากเพียงพอ และยังใช้งบประมาณในภาพรวมที่ น้อยกว่าการดำเนินงานภายใต้รูปแบบในปัจจุบัน รวมทั้งไม่เป็นภาระงบประมาณในแต่ละปีมากเกินไป

5.4 ความเห็นเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผลกระทบที่ต้องคำนึงถึง

จากการสัมมนาเพื่อนำเสนอร่างงานวิจัยเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2555 ณ ห้องประชุมปวย อิงภากรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยมีตัวแทนจาก บสย. หน่วยงานภาครัฐ 3 แห่ง กล่าวคือ ธปท. สสว. และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และตัวแทนจากสถาบันการเงินที่ ใช้บริการของ บสย. อีก 17 แห่ง เข้าร่วมการสัมมนาดังกล่าว โดยในภาพรวมผู้เข้าร่วมการสัมมนา มีความเห็นสอดคล้องกันว่าภาครัฐจำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณให้กับ บสย. แต่อาจต้องพิจารณา รูปแบบการสนับสนุนที่เป็นภาระงบประมาณน้อยที่สุด นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมการสัมมนามองว่ามีความ เป็นไปได้ในการขอความร่วมมือให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุน บสย. ทั้งนี้ ตัวเลขร้อยละ 0.1 ที่ใช้ในการประมาณการของงานวิจัยฉบับนี้เป็นเพียงแบบจำลองในเบื้องต้น ซึ่ง หากภาครัฐมีนโยบายที่ชัดเจนแล้ว สถาบันการเงินก็จะพิจารณาขอบเขตที่เป็นไปได้ในการสนับสนุนเงิน สมทบที่เป็นรูปธรรมต่อไป

ทั้งนี้ มีประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงคือ ข้อดีข้อเสียและผลกระทบเกี่ยวเนื่องที่เกิดขึ้นจากการ สนับสนุนงบประมาณในแต่ละรูปแบบ สรุปได้ดังนี้

5.4.1 ปัญหาสภาพคล่องในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย

ภายใต้รูปแบบการดำเนินงานในปัจจุบัน บสย. มีความจำเป็นต้องสำรองจ่ายค่าชดเชยความเสียหายไปก่อน แล้วค่อยเบิกจ่ายงบประมาณตามจริงในภายหลัง ซึ่งจากการประมาณการพบว่าหาก โครงการ PGS เข้าระยะที่ 6 งบประมาณที่ บสย. จะต้องสำรองจ่ายไปก่อนจะเพิ่มขึ้นสูงถึง 1,850 ล้านบาท ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องได้ ดังนั้น แนวทางในการเพิ่มเงินกองทุนจึงช่วยบรรเทา ปัญหาด้านสภาพคล่องดังกล่าวได้อีกทางหนึ่งด้วย

5.4.2 เกณฑ์การกำกับดูแลของ ธปท.

รูปแบบในการกำกับของโครงการ PGS ในปัจจุบัน มีความชัดเจนว่าสัดส่วนการจ่าย ค่าชดเชยความเสียหายสูงสุดมาจากรายได้ค่าธรรมเนียมกำกับและการสนับสนุนงบประมาณจาก

รัฐบาลทั้งหมด ธปท. จึงได้ผ่อนปรนเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงที่อยู่ภายใต้การจ่ายชดเชยความเสียหายให้มีระดับน้ำหนักความเสี่ยงเป็น 0 ทั้งหมด ซึ่งเป็นการลดภาระและสร้างแรงจูงใจให้กับสถาบันการเงินในการใช้บริการของโครงการ PGS ของ บสย. เป็นอย่างมาก ดังนั้น ข้อเสนอแนะข้างต้นที่เสนอให้รัฐบาลเพิ่มเงินกองทุนให้กับ บสย. ให้เพียงพอและลดสัดส่วนการชดเชยการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย (แทนรูปแบบในปัจจุบันที่รัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องเพิ่มเงินกองทุน แต่จะจ่ายส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้เต็มจำนวน) จะส่งผลให้ ธปท. ไม่สามารถผ่อนเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงดังกล่าวได้อย่างไรก็ดี ในเบื้องต้น ในกรณีที่เป็นสินทรัพย์ที่ได้รับการค้ำประกันจากรัฐวิสาหกิจ ธปท. ได้กำหนดให้ระดับน้ำหนักความเสี่ยงของสินทรัพย์ดังกล่าวอยู่ที่ 0.2 ซึ่งผู้วิจัยมองว่ายังอยู่ในระดับที่ไม่น่าจะเป็นภาระต่อสถาบันการเงิน ทั้งนี้ อาจมีความจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวในรายละเอียดร่วมกับ ธปท. และสถาบันการเงินต่อไป

5.4.3 การกระจุกตัวของภาระงบประมาณ

รูปแบบในการสนับสนุนงบประมาณผ่านการเพิ่มเงินกองทุนให้เพียงพอแต่แรก จะใช้เงินงบประมาณในภาพรวมและในระยะยาวที่น้อยกว่า รูปแบบการชดเชยส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย แต่หากมองในระยะสั้นแล้ว รูปแบบดังกล่าวมีความจำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณในช่วงแรกเป็นจำนวนมาก ทำให้อาจเกิดการกระจุกของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดหนึ่งในการสนับสนุนงบประมาณในรูปของการเพิ่มทุน

5.4.4 ความเสี่ยงในการขาดทุน

การชดเชยส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายมีข้อดีคือมีความชัดเจนของแหล่งเงินในการจ่ายและขอบเขตในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย ซึ่งนอกจากจะเป็นสาเหตุหลักที่ส่งผลประโยชน์ให้ ธปท. ยกเว้นเกณฑ์ในการกันสำรองดังกล่าวในข้อ 5.4.1 แล้ว การสนับสนุนผ่านการเพิ่มทุนนั้นมีความเสี่ยงที่ บสย. อาจขาดทุนจากการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายได้ ซึ่งทำให้เกิดความยากลำบากในการเสนอคณะกรรมการ บสย. ให้ความเห็นชอบโครงการ

ตาราง 6 ตารางเปรียบเทียบผลการประมาณการ 4 กรณี

Scenario	งบประมาณที่ต้องใช้ 15 ปี	รายละเอียดการใช้งบประมาณ	ผลประโยชน์ที่ได้รับ	ผลกระทบที่ต้องคำนึงถึง
ดำเนินงานในรูปแบบปัจจุบันภายใต้สถานการณ์เลวร้ายที่สุด	22,500 ล้านบาท (28,125 ล้านบาท กรณีรวมงบประมาณผูกพัน)	ทยอยเบิกจ่ายตามจริงตามภาระค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น	1. บสย. ไม่มีความเสี่ยงในการขาดทุนจากการดำเนินงาน 2. น้ำหนักความเสี่ยงของสินเชื่อภายใต้การค้ำประกันมีค่าเป็น 0 ทำให้สถาบันการเงินมีภาระในการกันสำรองเงินกองทุนน้อยลง	1. ในภาพรวมต้องใช้งบประมาณสนับสนุนเป็นจำนวนมาก 2. บสย. ต้องพึ่งพางบประมาณทุกปี ทำให้อาจขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน 3. บสย. ต้องสำรองจ่ายค่าชดเชยความเสียหายไปก่อน ซึ่งอาจมีสภาพคล่องไม่เพียงพอ
ดำเนินงานตามข้อเสนอแนะภายใต้สถานการณ์เลวร้ายที่สุด	25,000 ล้านบาท	เพิ่มเงินกองทุนให้ปีละ 5,000 ล้านบาท ใน 5 ปีแรก	1. ใช้งบประมาณในภาพรวมที่น้อยกว่ากรณีอื่น 2. บสย. มีอิสระในการดำเนินงาน และมีสภาพคล่องเพียงพอ 3. บสย. สามารถสร้างกำไรได้ และมีความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว	1. เกิดการกระจุกตัวของงบประมาณแต่ละปี ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในทางปฏิบัติ 2. สถาบันการเงินไม่ได้รับการผ่อนเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงให้น้ำหนักความเสี่ยงของสินเชื่อภายใต้การค้ำประกันค่าเป็น 0
ดำเนินงานตามข้อเสนอแนะภายใต้สถานการณ์เชิงบวก	2,000 ล้านบาท (รวมงบประมาณในการชดเชยส่วนต่างการจ่ายชดเชยความเสียหายภายหลังไม่เกิน 20,425)	เพิ่มเงินกองทุน 2,000 ล้านบาท ปีแรก ภายใต้สมมติฐานสัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายไม่เกินร้อยละ 10 และให้รัฐบาลพิจารณาชดเชยเพิ่มเติมให้ในภายหลัง	1. งบประมาณที่ต้องใช้ไม่กระจุกตัวจนเกินไป 2. บสย. มีอิสระในการดำเนินงาน และมีสภาพคล่องเพียงพอในระดับหนึ่ง	1. มีความเสี่ยงในการขาดทุน 2. สถาบันการเงินอาจไม่ได้รับการผ่อนเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงให้น้ำหนักความเสี่ยงของสินเชื่อภายใต้การค้ำประกันค่าเป็น 0

บทนี้ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย. อันเป็นภาระงบประมาณน้อยที่สุด โดยได้เสนอแนวทางไว้ 3 ประเด็น กล่าวคือ การให้รัฐบาลเพิ่มเงินกองทุนแทนการชดเชยส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายในภายหลัง การให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุน และการเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าเพิ่มเติมจาก SMEs ทั้งนี้ จากการประมาณการ พบว่า การดำเนินงานตามข้อเสนอแนะภายใต้กรณีสถานการณ์เลวร้ายที่สุด (รัฐบาลเพิ่มทุนให้เพียงพอต่อการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายสูงสุดที่ร้อยละ 15) พบว่า ภายใต้การดำเนินโครงการ PGS 15 ปี ภาครัฐจะสูญเสียงบประมาณในการสนับสนุนได้น้อยลงกว่ารูปแบบในปัจจุบัน 3,125 พันล้านบาท และแม้ว่าจะดำเนินโครงการต่อเนื่องไปอีก ภาครัฐก็ไม่มีภาระงบประมาณที่ต้องใช้ในการสนับสนุนเพิ่มอีกต่อไป เนื่องจาก บสย. มีรายได้จากการบริหารเงินที่จากเงินกองทุนที่เพิ่มขึ้นจากการเพิ่มทุนของภาครัฐในระยะแรก และเงินสมทบรายปีจากสถาบันการเงิน และมีรายได้ค่าธรรมเนียมแรกเข้าจาก SMEs อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นแนวทางที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย. ในระยะยาว

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้ว อาจมีข้อจำกัดด้านการกระจุกตัวงบประมาณเนื่องจากจำเป็นต้องเพิ่มทุนให้กับ บสย. ใน 5 ปีแรก ปีละ 5,000 ล้านบาท ดังนั้น เพื่อลดปัญหาข้อจำกัดดังกล่าว ผู้วิจัยได้ประมาณการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะภายใต้กรณีสถานการณ์เชิงบวก (รัฐบาลเพิ่มทุนให้เพียงพอต่อการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นที่ร้อยละ 12) พบว่า รัฐบาลจะใช้งบประมาณในการเพิ่มทุนให้กับ บสย. ใน 4 ปีแรก ปีละ 3,000 ล้านบาท และหากการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายจริงเพิ่มขึ้นสูงกว่าที่ประมาณการไว้ และนำไปสู่ผลขาดทุนของ บสย. รัฐบาลก็อาจพิจารณาชดเชยผลขาดทุนดังกล่าวให้กับ บสย. ในภายหลัง ซึ่งงบประมาณสูงสุดที่ต้องใช้ในภาพรวมก็ยังคงน้อยกว่ารูปแบบการดำเนินงานในปัจจุบัน

ทั้งนี้ งานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องของความยั่งยืนทางการเงินของ บสย. ในระยะยาว ซึ่งรูปแบบการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุดของ บสย. จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านอื่น ๆ ที่ตามมาประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมด้วย อาทิ ภาระงบประมาณของภาครัฐในระยะสั้น ความต่อเนื่องในการดำเนินงานของ บสย. ความเชื่อมั่นของสถาบันการเงินที่มีต่อ บสย. ภาระของ SMEs และสถาบันการเงิน รวมถึงการสร้างแรงจูงใจในการใช้บริการของสถาบันการเงิน

ตาราง 7 ประเมินการผลการดำเนินงานและงบประมาณ
Scenario 1 กรณีการดำเนินงานในรูปแบบปัจจุบันภายใต้สถานการณ์เลวร้ายที่สุด

[illegible]

ตาราง 8 ประมาณการผลการดำเนินงานและงบประมาณ
Scenario 2 กรณีการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะภายใต้สถานการณ์เลวร้ายที่สุด

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
เงินกองทุน	6,644	11,951	17,248	22,534	27,808	32,070	32,247	32,429	32,616	32,808	33,005	33,207	33,415	33,628	33,847
เพิ่มเงินกองทุน	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ภาระค่าประกัน คงเหลือ	30,000	60,000	90,000	120,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000
Gearing ratio	4.52	5.02	5.22	5.33	5.39	4.54	4.50	4.47	4.43	4.40	4.36	4.32	4.28	4.24	4.20
รายได้จาก การบริหารเงิน	465	837	1,207	1,577	1,947	2,315	2,332	2,350	2,369	2,388	2,409	2,430	2,451	2,474	2,498
รายได้ค่าธรรมเนียม แรกเข้า	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
ค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงาน	218	225	231	238	245	253	260	268	276	284	293	302	311	320	330
ค่าชดเชย ความเสียหายที่มา จากค่าธรรมเนียม	-	525	1050	1575	2100	2625	2625	2625	2625	2625	2625	2625	2625	2625	2625
ขาดทุนจาก ค่าชดเชย ความเสียหาย	-	375	750	1125	1500	1875	1875	1875	1875	1875	1875	1875	1875	1875	1875
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	277	267	256	244	231	217	227	237	248	259	271	283	296	309	323

ตาราง 9 ประมาณการผลการดำเนินงานและงบประมาณ
Scenario 3 กรณีการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะภายใต้สถานการณ์เชิงบวก

ปี	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
เงินกองทุน	6,644	9,451	12,448	15,648	18,990	19,159	19,333	19,511	19,693	19,881	20,073	20,270	20,472	20,680	20,892
เพิ่มเงินกองทุน	2,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ภาระค่าประกัน คงเหลือ	30,000	60,000	90,000	120,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000
Gearing ratio	4.52	3.54	5.06	6.50	7.90	7.75	7.68	7.60	7.53	7.45	7.37	7.29	7.22	7.14	7.06
รายได้จาก การบริหารเงิน	465	662	871	1,095	1,329	1,341	1,353	1,366	1,379	1,392	1,405	1,419	1,433	1,448	1,462
รายได้ค่าธรรมเนียม แรกเข้า	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
ค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงาน	218	225	231	238	245	253	260	268	276	284	293	302	311	320	330
ขาดทุนจาก ค่าชดเชย ความเสียหาย	-	75	150	225	300	375	375	375	375	375	375	375	375	375	375
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	277	357	302	244	181	113	116	118	120	122	125	127	129	130	132

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ถือกำเนิดขึ้นในปี 2534 โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา บสย. ได้พัฒนารูปแบบการค้ำประกันให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย รวมถึงให้สอดคล้องกับความต้องการของสถาบันการเงินและ SMEs มาโดยตลอด ในปัจจุบันสามารถกล่าวได้ว่า บสย. เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของประเทศไทยที่สามารถปฏิบัติพันธกิจในฐานะผู้เติมเต็มช่องว่างทางการเงินได้ดีที่สุดแห่งหนึ่ง โดยสามารถลดปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของ SMEs ที่เกิดจากความไม่เพียงพอของหลักประกันลงได้ ผลจากการวิจัย พบว่า ภายใต้โครงการ Portfolio Guarantee Scheme (PGS) ระยะเวลาที่ผ่านมา SMEs สามารถขอสินเชื่อที่ต้องการได้โดยใช้หลักประกันเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 40 ของวงเงินสินเชื่อ และสามารถสร้างส่วนเพิ่มทางการเงินได้สูงถึงร้อยละ 128 นอกจากนี้ ยังช่วยลดภาระในการรับความเสี่ยงในการปล่อยสินเชื่อให้กับกลุ่ม SMEs ของสถาบันการเงินลงได้ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้โครงการ PGS ของ บสย. ได้รับความนิยมจากสถาบันการเงินเป็นอย่างสูง ดังเห็นได้จากการที่ บสย. สามารถอนุมัติการค้ำประกันได้เต็มวงเงินเป้าหมายที่ตั้งไว้ทุกปี อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวจำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก โดยต้องขออนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีทุกปี ซึ่งนอกจากจะเป็นภาระงบประมาณของภาครัฐแล้ว ยังก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความต่อเนื่องในการดำเนินงานของ บสย. และสถาบันการเงินด้วยเช่นกัน

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความไปได้ของความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานอันนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย. ผ่านการศึกษาหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวกับการค้ำประกันสินเชื่อ SMEs รูปแบบการค้ำประกันขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ในต่างประเทศ รวมทั้งได้วิเคราะห์และเสนอแนะความเป็นไปได้ในการนำมาประยุกต์ใช้กับ บสย. โดยจากการศึกษาได้ข้อค้นพบ ดังนี้

6.1 ภาพรวมขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs

6.1.1 องค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ถือเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการเติมเต็มช่องว่างทางการเงินที่ประเทศส่วนใหญ่ในโลกเลือกใช้ เนื่องจากถือเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดของภาครัฐที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาดน้อยที่สุด ทั้งนี้ รูปแบบในการค้ำประกันขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs มี

ความแตกต่างกันไปตามบริบทและสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ ซึ่งการกำหนดรูปแบบการค้ำประกัน ที่มีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมถือเป็นปัจจัยสำคัญภายในองค์กรที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงิน ขององค์กรค้ำประกัน โดยมีประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ 1) รูปแบบในการคัดเลือกลูกค้า 2) กลไก การป้องกันปัญหา Moral hazard อาทิ การกำหนดสัดส่วนหลักประกันขั้นต่ำ การกำหนดสัดส่วนและ ช่วงเวลาในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย รวมไปถึง 3) การกระจายความเสี่ยงที่เหมาะสม อาทิ การ กำหนดกลุ่มลูกค้าเป้าหมายที่ไม่เฉพาะกลุ่มจนมากเกินไป การทำประกันต่อ และการแปลงสินทรัพย์เป็น หลักทรัพย์

6.1.2 อย่างไรก็ดี แม้ว่าองค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs จะมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม แต่องค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ส่วนใหญ่ยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากภายนอกในรูปแบบ ใดรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมค้ำประกันที่ครอบคลุมระดับความเสี่ยงของ SMEs ได้ทั้งหมด นอกจากนี้ รูปแบบในการค้ำประกันยังจำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและข้อจำกัดต่าง ๆ ของแต่ละประเทศ อาทิ การพัฒนาของตลาดการเงิน และระบบการฟ้องร้องคดี รวมถึงต้องคำนึงถึง บทบาทในการสนับสนุน SMEs และการสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินในการให้บริการด้วย

6.2 บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

6.2.1 สำหรับประเทศไทยซึ่งมี บสย. เป็นองค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs เพียงแห่งเดียวนั้น ในยุค เริ่มต้น บสย. ได้กำหนดรูปแบบการค้ำประกันที่เน้นเรื่องการป้องกันปัญหา Moral hazard เป็นสำคัญ อาทิ คัดเลือกลูกค้าโดยมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงอย่างละเอียดทุกราย เก็บอัตราค่าธรรมเนียมหลายอัตรา ตามขนาดวงเงิน กำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบสูงสุดเพียงร้อยละ 50 ของวงเงินสินเชื่อ และจ่าย ค่าชดเชยความเสียหายเมื่อสิ้นสุดการฟ้องร้องคดีแล้ว อย่างไรก็ดี รูปแบบดังกล่าวมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ มากเกินไป ทำให้ผลิตภัณฑ์ของ บสย. ไม่ได้รับความสนใจจากสถาบันการเงินมากนัก เนื่องจากการ คัดเลือกลูกค้าโดยวิเคราะห์ความเสี่ยงเป็นรายลูกค้าใช้เวลานาน สัดส่วนความรับผิดชอบต่ำเกินไป (จาก ผลการศึกษา พบว่า สัดส่วนขั้นต่ำที่ยอมรับได้ไม่ควรต่ำกว่าร้อยละ 60) และเนื่องจากกระบวนการ ฟ้องร้องคดีของประเทศไทยใช้เวลานาน การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเมื่อสิ้นสุดการฟ้องร้องคดีจึงทำให้ สถาบันการเงินไม่สนใจใช้บริการของ บสย. มากนัก

6.2.2 ต่อมา บสย. จึงได้พยายามพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สามารถตอบสนองความต้องการของสถาบัน การเงินและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทยได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของการกำหนด

รูปแบบการค้ำประกันของโครงการ PGS ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อาทิ เปลี่ยนจากการคัดเลือกเป็นรายลูกค้า เป็นแบบ Portfolio ซึ่งทำให้ใช้เวลาในการอนุมัติที่เร็วขึ้น กำหนดสัดส่วนรับผิดชอบต่อรายสูงสุดร้อยละ 100 และจ่ายค่าชดเชยความเสียหายทันทีเมื่อเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้อง (ไม่ต้องรอให้สิ้นสุดคดี) นอกจากนี้ ยังมีการคำนึงถึงการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมควบคู่ไปด้วย อาทิ กำหนดสัดส่วนหลักประกันขั้นต่ำที่ร้อยละ 30 กำหนดการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายต่อ Portfolio สูงสุดที่ร้อยละ 15.5 (โครงการ PGS ระยะที่ 4 อยู่ที่ร้อยละ 15) ซึ่งทำให้โครงการ PGS ได้รับความนิยมจากสถาบันการเงิน เป็นจำนวนมาก และหลังจากได้นำโครงการ PGS เข้ามาใช้ในปี 2552 บสย. มียอดค้ำประกันคงเหลือ ขยายตัวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 73 โดย ณ สิ้นปี 2554 มียอดค้ำประกันคงเหลืออยู่ที่ 113,024 ล้านบาท

6.2.3 ปัญหาของ บสย. ที่เหลืออยู่ในปัจจุบันคือ ประเด็นของความยั่งยืนทางการเงิน เนื่องจาก โครงการ PGS ดังกล่าว บสย. จะต้องพึ่งพางบประมาณเป็นจำนวนมาก โดยหากพิจารณาโครงสร้างทางการเงินของ บสย. แล้ว พบว่า 1) บสย. ไม่มีรายได้ค่าธรรมเนียมค้ำประกันสุทธิ เนื่องจาก บสย. จะต้อง กั้นรายได้ค่าธรรมเนียมเพื่อจ่ายเป็นค่าชดเชยความเสียหายทั้งจำนวน และค่าชดเชยความเสียหายส่วนที่ เกินจากรายได้ค่าธรรมเนียม เป็นส่วนที่ บสย. ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลทั้งหมด 2) บสย. มีรายได้หลักมาจากการบริหารเงิน ซึ่งจากผลการดำเนินงานตลอด 7 ปีที่ผ่านมา (ปี 2548-2554) พบว่า บสย. มีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 7 ของเงินกองทุน ทั้งนี้ แม้ว่ารายได้จากการบริหารเงินไม่ใช่ รายได้ที่มาจากการกิจการหลัก แต่โครงสร้างรายได้ดังกล่าวถือเป็นลักษณะเฉพาะขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ที่รายได้จากการบริหารเงินถือเป็นรายได้สำคัญส่วนหนึ่งขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs 3) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ บสย. ไม่ได้เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนปริมาณค้ำประกันที่เพิ่มขึ้น เนื่องจาก ไม่มีภาระในการวิเคราะห์ความเสี่ยงลูกค้าทุกราย ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ณ สิ้นปี 2554 บสย. มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อปริมาณค้ำประกันคงเหลือ ณ สิ้นปี อยู่ที่เพียงร้อยละ 0.19

6.3 ประสบการณ์ต่างประเทศ

6.3.1 จากการศึกษารูปแบบการดำเนินงานขององค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ใน 4 ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ แคนาดา และชิลี พบว่า องค์กรค้ำประกันทั้ง 4 จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ แม้ว่าจะมีการคิดอัตราค่าธรรมเนียมที่สะท้อนความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละราย แต่ก็ยังคงมีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน งบประมาณเป็นจำนวนมากจากรัฐบาลเช่นกัน ทั้งนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจและมีความเป็นไปได้ในการนำมา

ประยุกต์ใช้กับประเทศไทย คือ 1) การมีส่วนร่วมของสถาบันการเงินในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุนในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ โดยในประเทศญี่ปุ่นสถาบันการเงินสามารถนำเงินสมทบดังกล่าวมาหักภาษีได้ และ 2) การเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าในปีแรกเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับโครงการค้ำประกันของประเทศแคนาดา นอกจากนี้ โครงการค้ำประกันของประเทศแคนาดายังมีการเก็บข้อมูลผลประกอบการของ SMEs ภายหลังได้รับการค้ำประกัน ซึ่งพบว่าผลการจัดเก็บภาษีที่ได้จากผลประกอบการที่ดีขึ้นของ SMEs ค่อนข้างบ่งบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุน

6.3.2 สิ่งหนึ่งที่เป็นปัญหาร่วมกันของทุกองค์กรค้ำประกันสินเชื่อ SMEs คือความขัดแย้งระหว่างการสร้างผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม (หรือบทบาทในการสนับสนุน SMEs) กับความยั่งยืนทางการเงิน ซึ่งองค์กรที่เน้นเรื่องของความยั่งยืนทางการเงินเป็นหลักอาจไม่สามารถตอบสนองบทบาทในการสนับสนุน SMEs ได้อย่างเต็มที่ ดังเช่นกรณีของประเทศชิลีที่ได้รับการสนับสนุนเงินทุนเริ่มต้นและสามารถดำเนินงานได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณผ่านการนำรูปแบบการประมูลวงเงินค้ำประกันเข้ามาใช้ แต่หากพิจารณาในมุมมองด้านบทบาทในการสนับสนุน SMEs พบว่า โครงการค้ำประกันดังกล่าวมีส่วนความรับผิดชอบเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 60 และสามารถสร้างส่วนเพิ่มทางการเงินได้เพียงร้อยละ 40 ต่ำกว่าเกณฑ์ส่วนเพิ่มทางการเงินขั้นต่ำที่ยอมรับได้ที่ร้อยละ 60 ซึ่งภาพดังกล่าวสามารถเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นในกรณีขององค์กรค้ำประกันในประเทศโรมาเนียที่มุ่งเน้นการสร้างกำไรผ่านการสร้างรายได้จากการบริหารเงินเป็นหลัก และเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ค่อนข้างสูง กล่าวคือ เก็บค่าธรรมเนียมค้ำประกันร้อยละ 3 ต่อปี และเก็บค่าธรรมเนียมลงทะเบียนในปีแรกอีกร้อยละ 1 ไม่ว่าจะเป็นได้รับการอนุมัติการค้ำประกันหรือไม่ นอกจากนี้ ยังกำหนดรูปแบบในการค้ำประกันที่เข้มงวด อาทิ มีสัดส่วนความรับผิดชอบจริงเฉลี่ยอยู่ที่เพียงประมาณร้อยละ 34 ซึ่งน้อยกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่สถาบันการเงินจะให้ความสนใจให้บริการที่ร้อยละ 60 ทำให้ไม่ได้รับความนิยมในการใช้บริการจากสถาบันการเงิน

6.4 แนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินของ บสย.

6.4.1 เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งองค์กรค้ำประกันคือการสร้างผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมผ่านการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับผู้ประกอบการรายย่อย จึงทำให้องค์กรค้ำประกันไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงเพียงพอที่จะครอบคลุมความเสี่ยงของผู้ประกอบการดังกล่าวและค่าใช้จ่ายขององค์กรได้ทั้งหมด ดังนั้น เพื่อให้องค์กรค้ำประกันสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งองค์กรได้ องค์กรค้ำประกันส่วนใหญ่ยังคงมีความจำเป็นต้อง

พึงพางบประมาณจากภาครัฐ สิ่งสำคัญสำหรับมุมมองเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรค้าประกันสินเชื่อ SMEs จึงอาจไม่ได้หมายถึงการที่องค์กรสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐเลย แต่อยู่ที่การทำอะไรให้องค์กรค้าประกันสินเชื่อ SMEs สามารถดำเนินการได้โดยพึ่งพางบประมาณน้อยที่สุด

6.4.2 แนวทางในการดำเนินงานขององค์กรค้าประกันที่นำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินที่ได้จากการศึกษาและมีความเป็นไปได้สูงในการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย คือ 1) การสนับสนุนของภาครัฐผ่านการเพิ่มทุน (แทนการชดเชยความเสียหายในภายหลังที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน) เนื่องจากรายได้จากการบริหารเงินถือเป็นรายได้หลักส่วนหนึ่งขององค์กรค้าประกัน โดย บสย. สามารถสร้างรายได้ส่วนดังกล่าวได้เฉลี่ยที่ร้อยละ 7 ของเงินกองทุน การเพิ่มทุนกับ บสย. ให้เพียงพอต่อการดำเนินงานแต่แรกจึงเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มรายได้ส่วนดังกล่าวให้กับ บสย. 2) การให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุน ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้จากองค์กรค้าประกันในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ และ 3) การเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าจาก SMEs ในปีแรก ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้จากโครงการค้าประกันในประเทศแคนาดา

6.5 การประมาณการผลการดำเนินงานและงบประมาณที่ต้องใช้ในการสนับสนุน

6.5.1 หาก บสย. ยังคงดำเนินโครงการ PGS โดยใช้รูปแบบการดำเนินงานในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่า บสย. อนุมัติการค้าประกัน 30,000 ล้านบาทต่อปี พบว่า ใน 5 ปีแรกของการดำเนินโครงการ งบประมาณที่ต้องใช้จะทยอยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนเมื่อเข้าสู่ปีที่ 6 เป็นต้นไป งบประมาณที่ต้องใช้ในแต่ละปีจะเพิ่มขึ้นสูงถึง 1,875 ล้านบาท ทั้งนี้ หากรวมงบประมาณทั้งหมดที่ต้องใช้ภายใต้การดำเนินโครงการ PGS 15 ปี อยู่ที่ 22,500 ล้านบาท และหากรวมงบประมาณผูกพันจากการดำเนินโครงการดังกล่าว รัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณในการสนับสนุนทั้งสิ้น 28,125 ล้านบาท

6.5.2 หาก บสย. ดำเนินงานภายใต้แนวทางที่ได้เสนอแนะไว้ในข้อ 6.4.1 โดยใช้สมมติฐานเบื้องต้นให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุนเป็นจำนวนร้อยละ 0.1 ของวงเงินอนุมัติค้าประกันแต่ละปี และให้ บสย. เก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าจาก SMEs อีกร้อยละ 0.1 ของวงเงินค้าประกัน พบว่า หากรัฐบาลเพิ่มทุนอย่างเต็มที่ให้กับ บสย. จำนวน 25,000 ล้านบาท โดยทยอยเพิ่มทุนให้ปีละ 5,000 ล้านบาทใน 5 ปีแรก จะทำให้ บสย. สามารถดำเนินโครงการ PGS ได้ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณอีกต่อไป ซึ่งภายใต้การดำเนินโครงการ PGS 15 ปี พบว่า รัฐบาลต้องใช้งบประมาณใน

การสนับสนุนในภาพรวมน้อยกว่ารูปแบบการสนับสนุนส่วนต่างการชดเชยความเสียหายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (กรณีรวมงบประมาณผูกพัน) 3,125 ล้านบาท

6.5.3 อย่างไรก็ดี รูปแบบการเพิ่มทุนดังกล่าวในข้อ 6.4.3 อาจมีข้อจำกัดในเรื่องของการกระจุกตัวของงบประมาณที่ต้องใช้ในแต่ละปีที่มาถึง 5,000 ล้านบาท ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางเพิ่มเติมไว้อีกหนึ่งแนวทาง ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่า การชดเชยความเสียหายจริงอาจเพิ่มขึ้นไม่ถึงสัดส่วนความรับผิดชอบสูงสุดที่ร้อยละ 15 เสมอไป จากการประมาณการภายใต้สมมติฐานเบื้องต้นว่าให้สัดส่วนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 10 โดยให้รัฐบาลเพิ่มทุนให้เพียงพอกับการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายในระดับดังกล่าว และหากผลการดำเนินงานจริง บสย. มีภาระในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายสูงกว่าที่ประมาณการไว้ ก็ให้รัฐบาลพิจารณาชดเชยส่วนต่างดังกล่าวตามจริงให้กับ บสย. ต่อไป พบว่า รัฐบาลจะใช้งบประมาณในการสนับสนุนผ่านการเพิ่มทุนให้กับ บสย. ในปีแรก 2,000 ล้านบาท และตราบได้อัตราการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายไม่เกินกว่าร้อยละ 10 บสย. ก็จะสามารถดำเนินงานได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณอีก ทั้งนี้ หากรวมการชดเชยส่วนต่างการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้กับ บสย. กรณีที่การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายสูงกว่าที่ประมาณการไว้ที่ร้อยละ 10 พบว่า งบประมาณที่ต้องใช้สูงสุดภายใต้การดำเนินโครงการ 15 ปี อยู่ที่ 20,425 ล้านบาท (รวมงบประมาณที่ใช้เพิ่มทุน 2,000 ล้านบาท) ยังคงต่ำกว่าการสนับสนุนในรูปแบบปัจจุบัน 2,075 ล้านบาท

นอกเหนือจากมุมมองด้านความยั่งยืนทางการเงินแล้ว ยังพบประเด็นที่น่าสนใจในมุมมองด้านบทบาทในการสนับสนุน SMEs อาทิ การกำหนดกลุ่มลูกค้าหลักเป็น SMEs ก่อตั้งใหม่ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินเรียกเก็บจากลูกค้าสินเชื่อภายใต้การค้ำประกันเพื่อให้ผลประโยชน์สูงสุดตกอยู่ที่ SMEs ไม่ใช่สถาบันการเงิน การกำหนดการสิ้นสุดการค้ำประกันกรณี SMEs มีผลประกอบการดีขึ้น รวมถึงประเด็นผลประโยชน์ที่สถาบันการเงินได้รับจากเกณฑ์ในการกำกับดูแลใหม่ที่เอื้อต่อการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน อาทิ การได้รับการผ่อนเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงให้สินเชื่อที่อยู่ภายใต้การค้ำประกันของ บสย. มีน้ำหนักความเสี่ยงเป็น 0 ซึ่งเป็นผลประโยชน์ทางอ้อมที่สถาบันการเงินได้รับจากรูปแบบการค้ำประกันในปัจจุบัน

งานวิจัยฉบับนี้ได้ศึกษาถึงแนวทางการดำเนินงานของ บสย. อันนำไปสู่การพึ่งพางบประมาณที่น้อยที่สุด โดยจากการศึกษา พบว่า หากนำรูปแบบการเพิ่มเงินกองทุนเข้ามาใช้แทนรูปแบบการชดเชยส่วนต่างการชดเชยความเสียหายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งสนับสนุนให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุน และเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าจาก SMEs ในปีแรก บสย. จะสามารถดำเนินงานได้โดยพึ่งพาประมาณน้อยลงกว่ารูปแบบการดำเนินงานในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวเป็นเพียงการเสนอแนะบนพื้นฐานของหลักการและทฤษฎีในมุมมองของความยั่งยืนทางการเงินเป็นหลัก ซึ่งรูปแบบในการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุดสำหรับ บสย. และประเทศไทยยังจำเป็นต้องพิจารณาในภาพรวมให้ครบในทุกมิติ ทั้งจากมุมมองด้านงบประมาณในภาพรวมในระยะยาวและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในระยะสั้น ความต่อเนื่องและยั่งยืนในการดำเนินงานของ บสย. บทบาทในการสนับสนุน SMEs และการสร้างแรงจูงใจในการใช้บริการของสถาบันการเงินควบคู่ไปด้วย

บรรณานุกรม

รายงานประจำปีบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ปี 2551-2553

รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงินบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2554 และ 2553 โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

รายงานการตรวจสอบบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ปี 2548-2550 โดยธนาคารแห่งประเทศไทย

รายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปี 2553 และแนวโน้มปี 2554 โดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

Credit Guarantee Corporation of Tokyo. (2011). “Annual Report 2011”.

De Gobbi M. (2002). “Mutual Guarantee Associations for Small and Micro-Entrepreneurs: Lessons Learned from Europe and Africa”.

Deelen L., Molenaar K. (2004). “Guarantee Funds for Small Enterprises- a manual for guarantee fund managers”

European Court of Audit. (2011). “The Audit of the SME Guarantee Facility”.

Green A. (2003). “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.

Ilhyock S. (2006). “Corporate Credit Guarantee in Asia”, BIS Quarterly Review, December 2006

Industry Canada. (2010). “Study of the Economic Costs and Benefits of the Canada Small Business Financing Program”.

Industry Canada. (2012). “Canada Small Business Financing Act Annual Report 2010-2011”.

Jose M. B. H., Alexander G., Ricardo S. (2006). “Fogape: An Economic Analysis”

Korea Credit Guarantee Fund. (2010). “Annual Report 2010”.

Levitsky J. (1997). “Credit Guarantee Schemes for SMEs- an international review”.

Mikael J. (2009). “Performance of Credit Guarantee Schemes (CGS)”.

National Federation of Credit Guarantee Corporation. (2011). “Annual Report 2011”.

OECD. (ไม่ปรากฏปี). “Facilitating Access to Finance; Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes”.

Patrick H. (2008). “Partial Credit Guarantees: Principles and Practice”.

Small Business Credit Guarantee Corporation (SBCGC) Thailand. (2009). “Development of Corporate Credit Information Database and Credit Guarantee System”.

Stefan A., Gyongyi L, Alan D. M. (2008). “Public Initiatives to Support Entrepreneurs: Credit Guarantees versus Co-Funding”

Thorsten B., Leora F. K., Juan C. M. (2008). “The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around the World, World Bank”.

Thorsten B. (2007). “Financing Constraints of SMEs in Developing Countries: Evidence, Determinants and Solutions”

Uesugi I., Sakai K., Guy M., (2006), “Effectiveness of Credit Guarantees in the Japanese Loan Market”

Youssef S., Zsofia A., Roberto R., (2011), “A Review of Credit Guarantee Schemes in the Middle East and North Africa Region”, World Bank



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 0-2273-9020 โทรสาร 0-2273-5602
www.fpo.go.th