

## บทที่ 2

### แนวคิด รูปแบบ และความเป็นมาเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

โดยทั่วไปเมื่อประเทศประสบปัญหาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจและวิกฤติทางการเงินขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการค้าเงินการของภาคธุรกิจและทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ของภาคธุรกิจลดลง ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้สถาบันการเงินซึ่งมีหน้าที่ในการให้สินเชื่อสู่ภาคธุรกิจได้รับผลกระทบอย่างมาก รวมทั้งต้องจัดหาเงินทุนเพิ่มเติมเพื่อกันสำรองหนี้ด้วยคุณภาพและเพื่อบริหารสภาพคล่องของตน ทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถปล่อยสินเชื่อให้ภาคธุรกิจเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนได้ตามปกติ อันเป็นผลทำให้ภาคธุรกิจขาดสภาพคล่องทางการเงิน อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม รวมทั้งยังต้องแบกรับภาระความเสี่ยงจากหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่อาจเกิดขึ้นใหม่ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ที่ไม่สามารถดำเนินธุรกิจของตนได้ต่อเนื่องอย่างปกติ เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในครั้งนั้นทำให้สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ระงับการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ที่เป็นลูกหนี้ของบริษัทเงินทุน 56 แห่ง อีกทั้งไม่สามารถทำธุรกรรมต่างๆ ได้ ไม่ว่าจะการชำระหนี้ได้ถอนจำนวน หรือนิติกรรมอื่นใดได้

การแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในช่วงที่ประเทศประสบวิกฤตเศรษฐกิจทางการเงิน โดยทั่วไปแล้วมีการดำเนินการด้วยกันหลายวิธี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เช่น สภาพเศรษฐกิจ และโครงสร้างกฎหมายในแต่ละประเทศ การแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ (Asset Management Company: AMC) ขึ้นถือเป็นทางเลือกหนึ่งที่มีความนิยมและยอมรับกันทั่วไปในหลายๆ ประเทศ ทั้งนี้การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์จึงเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานที่ว่า การแยกหนี้ดีและหนี้เสียออกจากกัน เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจหลักของตนได้อย่างปกติ อีกทั้งยังทำให้ลูกหนี้ปกติสามารถทำธุรกรรมต่างๆ กับสถาบันการเงินได้อย่างปกติอีกด้วย ส่วนลูกหนี้ที่เป็นหนี้เสียก็จะสามารถเจรจาเพื่อปรับโครงสร้าง หรือ โครงสร้างกิจการ ให้สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างต่อเนื่องต่อไป

สำหรับแนวคิดการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมีหลายรูปแบบด้วยกันและปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้<sup>1</sup> ได้สร้างผลกระทบกับหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งแต่ละประเทศก็จะมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาต่างกันไป ซึ่งจะได้อธิบายถึงแนวคิดและรูปแบบ รวมทั้งความเป็นมาของการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ตลอดจนกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในประเทศและต่างประเทศ ดังนี้

## 2.1 แนวคิด รูปแบบ และความเป็นมาเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

ในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ที่ทำให้ปริมาณสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินอยู่ในระดับสูงมากจนกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม การแก้ไขปัญหาตามแนวทางปกติและอาศัยบทบัญญัติและอำนาจของกฎหมายอย่างเช่นในกรณีปกติทั่วไป ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการดำเนินการจัดตั้งองค์กรบริหารกลางขึ้น เพื่อรับโอนหนี้ด้วยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินเข้ามาบริหาร และให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจเพิ่มเติมจากกฎหมายที่ใช้ในกรณีปกติทั่วไปมากพอ ในการบริหารหนี้ด้วยคุณภาพให้สำเร็จลุล่วงโดยเร็ว และยังเป็นกลไกการระดมของสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งในการที่จะต้องแบกรับภาระการจัดการกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของตน เพื่อสถาบันการเงินแต่ละแห่งจะได้สามารถมุ่งเน้นในการดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์หรือธุรกิจการเงินซึ่งเป็นธุรกิจหลักของตนได้ตามปกติต่อไปตลอดจนได้มีโอกาสช่วยเหลือลูกหนี้ที่สุจริตให้พ้นจากการเป็นหนี้ด้วยคุณภาพ ทั้งยังทำให้ธนาคารพาณิชย์สามารถทำธุรกรรมได้ตามปกติต่อไปได้อย่างคล่องตัว และไม่ต้องพะวงกับการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้

องค์กรบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยทั่วไปหากแบ่งได้ตามวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานสามารถแบ่งได้ 2 ลักษณะ ดังนี้<sup>1</sup>

1) องค์กรบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สิน โดยรวดเร็ว เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ หรือทางการเข้าแทรกแซงการดำเนินงาน เพื่อจัดการจำหน่ายหนี้สิน และสินทรัพย์ให้เสร็จสิ้นภายในเวลาอันรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อไม่เกิดความด้อยค่าของสินทรัพย์ลงไปมากกว่าที่เป็นอยู่

2) องค์กรบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการปรับปรุงโครงสร้าง เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปรับโครงสร้างและปรับโครงสร้างกิจการ โดยในการบริหารสินทรัพย์จะแบ่งสินทรัพย์ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ยังมีความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งจะได้รับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้หรือ

<sup>1</sup> สถิต ลิมพงศ์พันธ์. (2547). *บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย*. หน้า 12.

ปรับปรุงโครงสร้างกิจการตามความเหมาะสม เพื่อให้ลูกหนี้ที่มีศักยภาพและมีความเข้มแข็งสามารถกลับมาเป็นลูกหนี้ที่ดีและพร้อมที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ และกลุ่มที่ไม่มีศักยภาพในการปรับโครงสร้างหนี้หรือหรือโครงสร้างกิจการ ซึ่งจะถูกบังคับหลักประกัน หรือดำเนินการบังคับคดีตามกระบวนการทางศาล

หรือ หากแบ่งตามลักษณะของการบริหารจัดการองค์กร สามารถแบ่งการบริหารออกเป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

### 1) การบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ (Centralized Approach)

คือ การบริหารสินทรัพย์ แบบรวมศูนย์จัดการหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในภาคการเงิน โดยการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพทั้งระบบสถาบันการเงินมาสู่บริษัทบริหารสินทรัพย์กลางเพื่อบริหารจัดการ ข้อดีของการรวมหนี้ของทั้งระบบสถาบันการเงินมารวมกันเพื่อบริหารจัดการก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ คือ<sup>2</sup> ทำให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) เนื่องจากสามารถรวบรวมข้อมูลทั้งหมดไว้ด้วยกัน และให้ผู้ชำนาญการชุดเดียวกันบริหารจัดการ ถือเป็นแหล่งรวมผู้มีทักษะความรู้ความชำนาญ การรวมสินทรัพย์จำนวนมากไว้ที่หน่วยงานเดียวก่อให้เกิดอำนาจในการกำหนดวิธีการจัดการสินทรัพย์และสามารถแบ่งประเภทสินทรัพย์ได้ง่าย รวมทั้งยังสามารถสร้างอำนาจต่อรองได้มากขึ้นด้วย โดยเฉพาะในกรณีลูกหนี้รายเดียวแต่มีเจ้าหนี้อย่างหลายแห่ง

การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ในรูปแบบนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลจะเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และจะเป็นผู้ดำเนินงานเอง เนื่องจากต้องมีการจัดหาเงินทุนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากไม่มีเอกชนรายใดกล้าเสี่ยงและมีเงินทุนมากเพียงพอ ซึ่งภาคเอกชนจะมีข้อเสียเปรียบในเรื่องเงินทุน ทำให้ส่วนใหญ่รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินงานเอง และจะมีการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญเข้ามาบริหารสินทรัพย์ ทั้งนี้การบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ ยังสามารถแบ่งแยกตามวัตถุประสงค์ในการจัดการสินทรัพย์ได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

<sup>2</sup> AMC แห่งชาติ. (2544). แนวคิดและประสบการณ์: โครงการวิจัยเศรษฐกิจและการเงิน แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (ฉบับที่ 10), หน้า 1.

รูปแบบที่ 1 การบริหารที่เน้นการจำหน่ายสินทรัพย์ที่ได้รับโอนมาเป็นหลัก (Rapid Asset Disposition Agency)<sup>3</sup> เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อรับโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการหรือทางการเข้าแทรกแซงดำเนินงาน เพื่อจัดการจำหน่ายหนี้สินและทรัพย์สินให้เสร็จสิ้นในเวลารวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการค้ำยค่าของสินทรัพย์มากกว่าที่เป็นอยู่

รูปแบบที่ 2 การบริหารที่เน้นการปรับโครงสร้างหนี้เป็นหลัก (Restructuring Agency)<sup>4</sup> เป็นหน่วยงานที่ตั้งเพื่อปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการ โดยการบริหารสินทรัพย์จะแบ่งสินทรัพย์เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ยังมีความสามารถชำระหนี้ได้ ซึ่งจะได้รับการปรับโครงสร้างหนี้หรือโครงสร้างกิจการตามความเหมาะสม เพื่อให้ลูกหนี้มีศักยภาพกลับมาเป็นลูกหนี้ที่ดี และสามารถดำเนินธุรกิจต่อไป ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มลูกหนี้ที่ไม่สามารถปรับปรุงโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการได้ ก็จะต้องถูกบังคับหลักประกันหรือดำเนินการบังคับคดีตามกระบวนการทางศาลต่อไป

## 2) การบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ (Decentralized Approach)

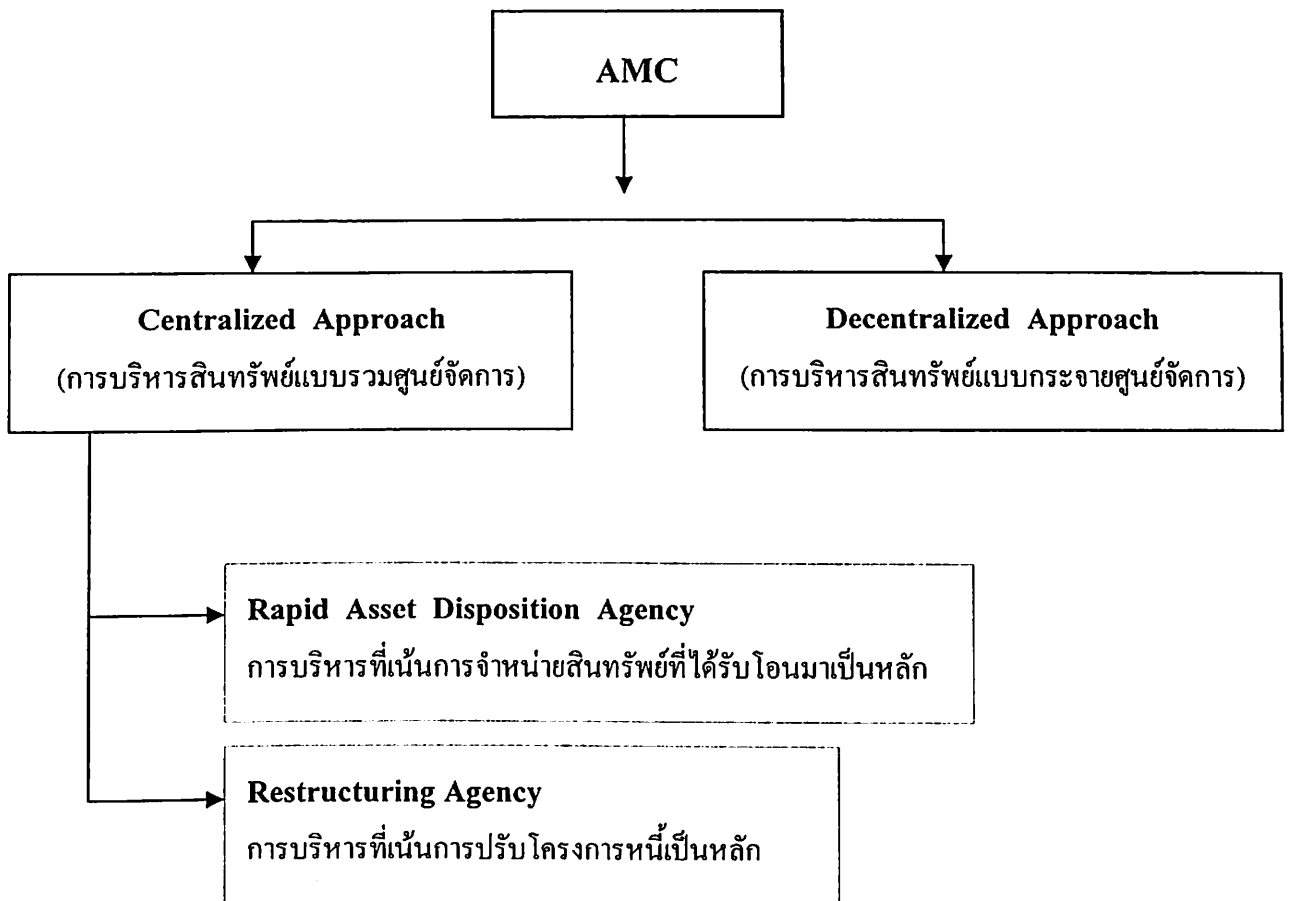
คือ การบริหารโดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ ที่ตั้งขึ้นโดยให้สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของตนเองขึ้นมา เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของตนเอง โดยใช้เจ้าหน้าที่และบุคลากรของตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นแนวทางเหมาะสมที่สถาบันการเงินควรมีหน้าที่แก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของตนเอง เนื่องจากสถาบันการเงินเป็นผู้ที่มีข้อมูลของลูกหนี้แต่ละรายเป็นอย่างดี การปล่อยให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งดำเนินการแก้ปัญหาด้วยตนเองจะช่วยให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานในอนาคต และมีการตรวจสอบมากขึ้น

ในทางปฏิบัติอาจกระทำได้โดยการจัดตั้งหน่วยงานหนึ่ง (Bad Bank) ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ เพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเหล่านี้ให้ได้มากที่สุดและสร้างแรงจูงใจในการปรับปรุงโครงสร้างภาคเอกชน โดยทำการระดมทุนต่างหากจากธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวอาจเป็นช่องทางให้ธนาคารพาณิชย์สร้างภาพลวงตาบดบังตัวเลขทางบัญชีโดยการ โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในราคาเต็ม (Book Value) แทนที่จะเป็นราคาตลาด(Market Value)

<sup>3</sup> สถิต ลิมพงศ์พันธ์. *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 1*, หน้า 12.

<sup>4</sup> สถิต ลิมพงศ์พันธ์. *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 1*, หน้า 13.

ภาพแสดงโครงสร้างประเภทของ AMC



## 2.2 แนวคิดในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของต่างประเทศ

### 2.2.1 หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่มีการบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ

(Centralized Approach) ซึ่งจะแบ่งการบริหารสินทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งออกเป็น 2

รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง คือองค์กรที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สินโดยรวดเร็ว

รูปแบบที่สอง คือองค์กรที่เน้นการปรับ โครงสร้างหนี้หรือปรับ โครงสร้างกิจการ

เป็นหลัก

ซึ่งแต่ละรูปแบบก็จะมีประเทศต่างๆ ที่ประสบกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ นำไปปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาที่ต่างกัน ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ดังนี้<sup>5</sup>

(1) รูปแบบที่หนึ่ง คือ องค์กรบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สินโดยรวดเร็ว (Rapid Asset Disposition Agency) จะเน้นการจำหน่ายทรัพย์สินโดยรวดเร็ว เพื่อให้หนี้เสียออกจากระบบบัญชีธนาคาร ซึ่งประเทศที่มีการบริหารสินทรัพย์ในรูปแบบนี้ ได้แก่

1) Deposit Guarantee Fund (DGF) ของประเทศสเปน จัดตั้งในปี พ.ศ. 2520 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในระบบธนาคารพาณิชย์ โดยการจำแนกทรัพย์สินรอการขายเพื่อจำหน่ายให้แก่นักลงทุน และการจำหน่ายสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้ได้รับมูลค่าสูงสุด ผลการดำเนินงานสามารถจัดการกับสินทรัพย์ได้เพียงร้อยละ 50 ของภายในระยะเวลา 5 ปี การที่ DGF ของสเปนประสบความสำเร็จนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้นเป็นสินทรัพย์ขนาดเล็ก และระบบธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ของสเปนมีความมั่นคงเพียงพอที่จะช่วยรองรับการแก้ปัญหาดังกล่าว ประกอบกับ DGF มุ่งแก้ไขแต่หนี้สถาบันการเงิน ส่วนทรัพย์สินอื่นๆ ที่ถูกแยกไว้นั้น ไม่สามารถขายได้จนถึงปัจจุบัน

2) Asset Privatization Trust (APT) ของประเทศฟิลิปปินส์ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2530 มีวัตถุประสงค์เพื่อจำหน่ายสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเน้นความรวดเร็วขณะเดียวกันก็ดำเนินการบริหารสินทรัพย์ในช่วงที่อยู่ระหว่างการจำหน่ายจ่ายโอน รวมทั้งแก้ไขปัญหาหนี้สินในภาครัฐวิสาหกิจและมีกำหนดระยะเวลาดำเนินการภายใน 4 ปี สามารถจัดการกับสินทรัพย์ได้เพียงร้อยละ 50 ของสินทรัพย์ที่มีความล้มเหลวเกิดจากความไม่อิสระในการดำเนินงานมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และราคาในการโอนสินทรัพย์นั้นสูงกว่าราคาตลาด (Market Value) ทำให้ประสบผลขาดทุน

3) Resolution Trust Corporation (RTC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2532 มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมูลค่าสินทรัพย์ด้อยคุณภาพภายหลังภาวะเศรษฐกิจหดตัว และเพื่อลดผลกระทบที่มีต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และตลาดการเงินของประเทศ ผลการดำเนินงานสามารถจัดการกับสินทรัพย์ได้เป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากสินเชื่อส่วนใหญ่เป็นสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ และที่อยู่อาศัยที่ง่ายต่อการจัดการ โดยทำ Securitization หรือการประมูลขาย นอกจากนี้ยังเกิดจากการฟื้นตัวของตลาดอสังหาริมทรัพย์ และการพัฒนาตลาดทุนของสหรัฐอเมริกา

<sup>5</sup> สดิต ลัมพงค์พันธ์. *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 1*, หน้า 13-20.

4) FOBAPROA ของประเทศเม็กซิโก จัดตั้งในปี พ.ศ. 2538 มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับโครงสร้างระบบธนาคาร จัดการจำหน่ายสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้เกิดมูลค่าสูงสุดในระยะเวลาอันรวดเร็ว โดยการประมูล หรือโดยผ่านเครื่องมือทางการตลาดอื่นๆ และการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) ผลการดำเนินงานสามารถจัดการสินทรัพย์ได้เพียงร้อยละ 0.5 ของสินทรัพย์ทั้งหมด

(2) รูปแบบที่สอง คือองค์กรบริหารสินทรัพย์ที่บริหารโดยใช้วิธีการปรับโครงสร้างหนี้ (Restructuring Agency) มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อปรับโครงสร้างหนี้หรือโครงสร้างกิจการ ซึ่งแต่ละรูปแบบก็จะมีประเทศต่างๆ ที่ประสบกับปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้นำไปปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาต่างกัน ดังนี้

1) NPART ของประเทศกาน่า จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2533 มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับโครงสร้างธนาคารของรัฐ เพื่อปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการของธุรกิจ และก่อให้เกิดมูลค่าสูงสุดเพื่อลดภาระทางด้านการคลังของประเทศ ผลการดำเนินงานไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เพราะขาดความอิสระในการดำเนินงานขาดแคลนบุคลากรและเงินทุน ขาดการบริหารงานแบบมืออาชีพ นอกจากนี้สินทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นสินทรัพย์ที่มาจากธุรกิจวิสาหกิจ ซึ่งยากต่อการปรับโครงสร้างหนี้ และความไม่มีอิสระจากอิทธิพลทางการเมือง อีกทั้งประเทศกาน่ายังไม่มีกรอบกฎหมายที่รองรับอย่างเพียงพอ

2) Securun ของประเทศสวีเดน จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาในธนาคารพาณิชย์ที่รัฐเข้ามาแทรกแซง 2 แห่ง คือ Nordbanken และ Gotha Bank และเพื่อบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้ได้มูลค่าสูงสุด ผลการดำเนินงานประสบผลสำเร็จอย่างมาก และได้ปิดกิจการลงภายใน 5 ปี สามารถจัดการสินทรัพย์ได้ถึงร้อยละ 98 ของสินทรัพย์ทั้งหมดที่ได้โอนไป แต่ทั้งนี้ทรัพย์สินที่โอนไปมีจำนวนเพียงร้อยละ 8 ของสินทรัพย์ในระบบธนาคาร และส่วนใหญ่เป็นอสังหาริมทรัพย์ทางพาณิชย์ที่มีขนาดใหญ่และมีเจ้าหนี้หลายราย นอกจากนี้ยังมีการบริหารงานโดยมืออาชีพ มีความอิสระในการบริหารสูง มีกรอบกฎหมายรองรับและสนับสนุนเงินทุนที่เพียงพอ

3) Arsenal ของประเทศฟินแลนด์ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2536 มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการและเสริมสร้างสภาพคล่องให้แก่ธนาคารพาณิชย์ 2 แห่ง คือ Savings Bank และ Skopbank โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของธนาคารทั้ง 2 แห่งมาบริหารโดยใช้ต้นทุนต่ำสุด และมีกำหนดระยะเวลาดำเนินการภายใน 8 ปี ผลการดำเนินงานประสบความสำเร็จพอสมควร โดยสามารถจัดการหนี้ได้ร้อยละ 5.2 ของสินทรัพย์ในระบบธนาคาร และ

ส่วนใหญ่เป็นอสังหาริมทรัพย์ทางการพาณิชย์ และได้รับการสนับสนุนเงินทุนที่เพียงพอ บุคลากร และการบริหารงานมีประสิทธิภาพ

4) Danaharta ของประเทศมาเลเซียจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2541 มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการจำหน่ายสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน และบริหารสินทรัพย์ที่รับโอน เพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันการเงินและสามารถกลับมาดำเนินธุรกิจได้ตามปกติ โดยไม่ต้องกังวลกับปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพ Danaharta สามารถใช้วิธีการและรูปแบบต่างๆ ทั้งการรับซื้อ รับโอน การจัดการทรัพย์สินการจำหน่าย รวมถึงการให้การสนับสนุนทางการเงินอีกด้วย

การรับโอนสินทรัพย์ Danaharta รับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่มีมูลค่าเกินกว่า 5 ล้านริงกิต หรือประมาณ 50 ล้านบาท ขึ้นไปจากสถาบันการเงินในประเทศทุกแห่ง ไม่ว่าจะ เป็นสถาบันการเงินในประเทศ หรือสาขาของสถาบันการเงินต่างประเทศ โดย Danaharta จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะรับโอนหนี้ด้อยคุณภาพรายการใดบ้าง ทั้งนี้ Danaharta จะรับซื้อหนี้ที่มีหลักประกัน (Secured Loans) ในราคาเท่ากับมูลค่าหลักประกัน และจะรับซื้อหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน (Unsecured Loans) ในราคาร้อยละ 10 ของยอดหนี้คงค้าง และชำระราคาหนี้ด้อยคุณภาพให้แก่สถาบันการเงินโดยการออก ตราสารหนี้ที่เป็นพันธบัตรอายุ 5 ปี และสามารถต่ออายุได้อีก 5 ปี อัตราดอกเบี้ยอิงตาม Malaysia Government Securities ของรัฐบาลและสามารถเปลี่ยนมือได้

ในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่รับโอนมา คณะกรรมการของ Danaharta (Oversight Committee) เป็นผู้แต่งตั้งคณะทำงานพิเศษ (Special Administrator) เพื่อวินิจฉัยการบริหารสินทรัพย์ Danaharta มีอำนาจในการจำหน่ายสินทรัพย์โดยไม่ต้อง ได้รับความยินยอมจากลูกหนี้ และสามารถขายสินทรัพย์โดยวิธีที่ไม่ต้องมีการประมูล ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วในการบริหารจัดการสินทรัพย์

นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียยังได้จัดตั้ง Danamodal เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่สถาบันการเงิน โดยการเพิ่มทุนให้สถาบันการเงิน โดยเงินที่นำมาใช้เพิ่มทุนนั้นมาจากเงินสำรองที่สถาบันการเงินแต่ละแห่งจ่ายสมทบให้กับธนาคารกลางของมาเลเซีย และได้จัดตั้ง Corporate Debt Restructuring Committee (CDRC) เพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้โดยมีวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ของระบบสถาบันการเงินที่มีได้โอนไปยัง Danaharta



5) Indonesian Banking Restructuring Agency (IBRA) ของประเทศอินโดนีเซีย จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2541 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินที่ทางการเข้าแทรกแซง โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากธนาคารที่ถูกระงับกิจการแล้ว และธนาคารที่ยังเปิดดำเนินการอยู่แต่ประสบปัญหาด้านการเงินในราคาศูนย์ (Zero Value) IBRA มีอำนาจในการทบทวนแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิกสัญญาของสถาบันการเงินที่ทำกับบุคคลที่สามอันมีลักษณะทำให้สถาบันการเงินนั้นเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับ นอกจากนี้ IBRA ยังมีอำนาจในการจำหน่ายทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้รับโอนมา โดยวิธีเฉพาะเจาะจง (Private Placement) วิธีเสนอขายเป็นการทั่วไป (Public Offering) รวมทั้งมีอำนาจในการออกหนังสือเพื่อบังคับคดีกับลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ไม่ชำระหนี้ตามกำหนด เพื่อยุติอำนาจให้ IBRA มีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการในการดำเนินการได้โดยรวดเร็ว

6) Korea Asset Management Corporation หรือ(KAMCO) ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2505 หรือในปี ค.ศ. 1962 เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ (Distressed Asset) ของธนาคารของภาครัฐ (ธนาคารเพื่อการพัฒนาเกาหลี Korean Development Bank : KDB ) มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของระบบสถาบันการเงิน โดยใช้ต้นทุนต่ำสุดและมีอัตราการได้รับชำระคืน (Recovery Rate) สูงสุด รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ธุรกิจที่ประสบปัญหาให้สามารถดำเนินกิจการได้ตามปกติ

KAMCO เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีรูปแบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่น่าสนใจและได้รับการยกย่องว่าเป็นหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการและจำหน่ายทรัพย์สินได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถลดหนี้สาธารณะได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจาก KAMCO สามารถบริหารจัดการจนทำให้ระดับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ลดลงอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 17.7 ของสินเชื่อรวม ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2541 ลดลงเหลือ ร้อยละ 2.3 ของสินเชื่อรวม ณ สิ้นปี พ.ศ.2545<sup>6</sup> ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ KAMCO ประสบความสำเร็จคือการนำนวัตกรรมใหม่ๆมาใช้ในการแก้ปัญหา KAMCO มีการร่วมทุนกับต่างประเทศ ควบคู่กับการบริหารการปรับโครงสร้างและการขายทรัพย์สิน ซึ่งรายละเอียดจะนำเสนอในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

<sup>6</sup> มัลลิกา ตราชู. (2549). *ประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ), มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 7.

## 2.2.2 หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่มีการบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ

ประเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ ได้แก่ อาร์เจนตินา ไทย ฮังการี ญี่ปุ่น ชิลี โปแลนด์ และ นอร์เวย์ พบว่าประสบความสำเร็จเพียง 3 ประเทศ คือ ชิลี โปแลนด์ และ นอร์เวย์ จากประสบการณ์ของประเทศ ชิลี และโปแลนด์ ได้ให้คำแนะนำว่า โครงสร้างที่อ่อนแอหรือมีการจูงใจเจ้าหนี้และลูกหนี้ น้อย เป็นอุปสรรคในการแก้ปัญหา เช่นประเทศอาร์เจนตินา ไทย ฮังการี และญี่ปุ่น ความแข็งแกร่งทางการเงินของภาคธุรกิจไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขทำให้แรงจูงใจในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ไม่เพียงพอ ดังนั้น เหตุผลที่ใช้กลยุทธ์การปรับปรุงโครงสร้างแบบกระจายศูนย์จัดการ ประสบความสำเร็จนั้น ขึ้นอยู่กับ<sup>7</sup>

1. ธนาคารมีเงินทุนเพียงพอ
2. มีแรงจูงใจที่เหมาะสมสำหรับธนาคารและลูกหนี้
3. ข้อจำกัดและความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารและลูกหนี้ เพราะส่งผลต่อการให้

ความร่วมมือจากทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้

หน่วยงานหรือองค์กรบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์แยกออกมาเป็นสาขาหนึ่งของธนาคาร ทำให้การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ง่ายขึ้น เพราะเอกชนเป็นผู้ที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องของหนี้ เช่นเดียวกับเจ้าหนี้เพราะปฏิบัติกันมาก่อน โดยทั่วไปบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนจะได้เปรียบบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ หากลักษณะหนี้ไม่มีความซับซ้อนและไม่เป็นหนี้ที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมในหลักประกันกับเจ้าหนี้หลายราย(Syndicate Loan)

การจัดการปรับปรุงโครงสร้างหนี้แบบกระจายศูนย์ เหมาะกับการปรับโครงสร้างทางการเงินของภาคธุรกิจในประเทศที่จะต้องมีการอบที่จูงใจที่จะเป็นส่วนช่วยในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารและภาคธุรกิจ

## 2.3 แนวคิด และพัฒนาการในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศไทย

จากการที่เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจการเงินในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้คืนให้แก่สถาบันการเงินได้ เป็นเหตุทำให้สถาบันการเงินพบกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก มีภาระหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบสถาบันการเงินมากเป็นประวัติการณ์ โดยสูงสุดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2542 คิดเป็นร้อยละ 47 ของสินเชื่อในระบบ ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อทั้งลูกหนี้และเศรษฐกิจโดยรวม อันอาจส่งผลกระทบต่อการณ์ด้านเศรษฐกิจในระยะยาว

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลและภาคเอกชนก็มีได้นิ่งนอนใจ จึงได้จัดตั้งองค์กรและออกมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสถาบันการเงิน โดยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพทั้งในรูปการบริหารแบบกระจายศูนย์จัดการ และการบริหารแบบรวมศูนย์จัดการ ซึ่งมีกฎหมายจำนวน 4 ฉบับที่ออกมาเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ ได้แก่

- 1) พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2540
- 2) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.2540
- 3) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541
- 4) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินการออกมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยการให้จัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาหลายหน่วยงาน และมีรูปแบบในการดำเนินงานที่ต่างกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้เกิดผลอย่างรวดเร็ว โดยแบ่งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ตามรูปแบบของการบริหารดังนี้ คือ

### 2.3.1 การจัดตั้งองค์กรปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

องค์กรปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือมีชื่อย่อทางกฎหมายว่า “ปรส.” จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนด 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 และพระราชกำหนด การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2540 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2540 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2540 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะสถาบันการเงินที่ถูกระงับที่ถูกระงับการดำเนินกิจการทั้ง 58 แห่งที่ถูกสั่งปิดกิจการไปแล้ว หากบริษัทใดไม่สามารถแก้ไขฟื้นฟูได้ ก็ให้ปิดกิจการโดยถาวร โดยให้ ปรส. มีอำนาจสะสางชำระบัญชีหนี้สินและทรัพย์สินของบริษัทดังกล่าวให้เสร็จสิ้น

ในการดำเนินการดังกล่าว ปรส. ได้ว่าจ้างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญมาร่วมทำงานจำนวนมากโดยให้เหตุผลว่า “เพื่อให้มีระบบการตรวจสอบที่ถูกต้อง ยุติธรรม และทำให้เชื่อมั่นได้ว่าหลักเกณฑ์การพิจารณาและการปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องตามมาตรฐานสากล” ปรส. ได้ประกาศผลการพิจารณาแก้ไขฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงินทั้ง 58 แห่งแล้ว สรุปว่ามีเพียง 2 บริษัทเท่านั้นที่คณะกรรมการ ปรส. ผ่านการเห็นชอบ ได้แก่ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เกียรตินาถ จำกัด

(มหาชน) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บางกอกอินเวสต์เมนท์ จำกัด (มหาชน)<sup>8</sup> ส่วนอีก 56 แห่ง นั้น แผนการแก้ไขฟื้นฟูฐานะกิจการไม่ผ่านการเห็นชอบ ทำให้บริษัทเงินทุนทั้ง 56 แห่งนี้ถูกสั่ง ให้ปิดกิจการอย่างถาวร

ปรส. มีวัตถุประสงค์ดำเนินการกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับ การดำเนินกิจการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รวม 58 แห่ง ตามมาตรา 7 ดังนี้<sup>9</sup>

- (1) แก้ไขฟื้นฟูฐานะของบบริษัทถูกระงับการดำเนินกิจการ
- (2) ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนิน กิจการ
- (3) ชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการในกรณีบริษัทดังกล่าว ไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้

ผลการดำเนินงานของ ปรส. สามารถจำหน่ายสินทรัพย์และรับชำระหนี้ของสถาบัน การเงิน 56 แห่งได้รวมทั้งสิ้น 185,263.67 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 27.34 แต่ถ้าวรวมกับเงินที่ลูกหนี้ นำมาชำระหนี้จนถึง กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 อีก 78,830.32 ล้านบาทแล้ว ก็จะมีจำนวนประมาณ 264,093.99 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 35.30 ของสินทรัพย์ที่จัดการแล้วซึ่งมียอดคงค้างทางบัญชีอยู่ที่ 748,091.78 ล้านบาท แต่หากนับรวมเงินที่ลูกหนี้นำมาชำระหลัง กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 ดอกเบี้ยรับ และผลตอบแทนตามสัญญาแบ่งผลกำไรแล้วก็จะจะมีเงินรวมที่จะนำไปจัดสรรคืนให้แก่เจ้าหนี้ได้ 271,397.40 ล้านบาทหรือประมาณร้อยละ 36.28<sup>10</sup>

### 2.3.2 การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน<sup>11</sup>

บพส. มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบัน การเงิน พ.ศ.2540 บพส. ถูกจัดตั้งควบคู่ไปกับการจัดตั้ง ปรส. ด้วยเหตุผลที่ว่าเพื่อเป็นการ รองรับสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน 56 บริษัท ซึ่งจำหน่ายโดย ปรส. ทั้งนี้สืบเนื่องจากสถาบัน การเงินเหล่านั้นถูกสั่งให้ปิดกิจการอย่างถาวร โดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

<sup>8</sup> วิชัย ตันติกุลนันท์. (2547). คำอธิบายและวิเคราะห์ข้อเท็จจริง กฎหมายฟื้นฟู พัฒนา และปฏิรูประบบสถาบัน การเงิน. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. หน้า106.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า82.

<sup>10</sup> สีนาค ตริวรณไชย. (2550). บทบาทขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินโครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. หน้า 33.

<sup>11</sup> วิชัย ตันติกุลนันท์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 8, หน้า 197.

โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากสถาบันการเงินเหล่านั้นไม่อาจจะฟื้นฟูฐานะในการดำเนินกิจการให้มั่นคงต่อไปได้ จึงให้องค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือ ปรส. เข้าควบคุมเพื่อชำระบัญชีสถาบันการเงินเหล่านั้น โดยให้ ปรส. มีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินของสถาบันการเงิน 56 แห่งที่ถูกปิดกิจการอย่างถาวรโดยวิธีเปิดประมูลและโดยเปิดเผยหรือโดยวิธีการแข่งขันราคาอื่น แต่ ปรส. ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการจำหน่ายโดยวิธีอื่นหรือวิธีการบริหารจัดการ ดังนั้นรัฐบาลจึงออกกฎหมาย เพื่อให้ บบส. มีอำนาจที่จะซื้อทรัพย์สินจากการจำหน่ายโดย ปรส. มาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปอีกทอดหนึ่งได้

การตั้ง บบส. จึงมีวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่ง คือ ให้เข้าร่วมประมูลซื้อทรัพย์สินของสถาบันการเงิน 56 แห่ง ซึ่งถูกปิดกิจการอย่างถาวรและและจำหน่ายโดย ปรส. โดยใช้ บบส. เข้าไปร่วมประมูลซื้อทรัพย์สินด้วยในลักษณะเป็นผู้ประมูลคนสุดท้าย เพื่อสนับสนุนให้ ปรส. สามารถประมูลหรือขายทรัพย์สินได้ในราคาที่สูงขึ้น แต่ บบส. ไม่มีอำนาจที่จะรับซื้อทรัพย์สินจากองค์กรอื่นนอกเหนือจากนี้อีก และไม่สามารถเข้าไปซื้อทรัพย์สินจากการขาดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แม้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะกำหนดขายทรัพย์สินของลูกหนี้ให้แก่ บบส. และถึงแม้ว่าทรัพย์สินเหล่านั้นจะเคยจำหน่ายโดย ปรส. มาแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะกรมบังคับคดีเป็นองค์กรอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในมาตรา 7(1) แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540<sup>12</sup>

จึงกล่าวได้ว่า บบส. จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญสองประการ คือ

ประการที่ 1 เพื่อเข้าร่วมประมูลซื้อทรัพย์สินของสถาบันการเงิน 56 แห่งที่ถูกปิดกิจการอย่างถาวรและจำหน่ายโดย ปรส. แล้วนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

ประการที่ 2 เพื่อรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินหรือธนาคารที่มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 แล้วนำทรัพย์สินเหล่านั้นมาบริหารจ่ายโอนต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันการเงินหรือธนาคารที่รับโอนหนี้เสียออกมาแล้ว คงมีแต่ทรัพย์สินหรือหนี้ที่ดีอยู่เพื่อให้กลายเป็นธนาคารที่ดี (Good Bank) และสามารถบริหารอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป หลังจากนั้นก็ให้กองทุนฯ ถอนตัวออกจากการเป็นผู้ถือหุ้นในสถาบันหรือธนาคารเหล่านั้น

ดังนั้น บบส. จึงไม่มีอำนาจพิเศษเหมือนอย่างเช่น บบสท. ในการบังคับจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ด้วยคุณภาพได้โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล ซึ่งได้กล่าวในลำดับต่อไป

<sup>12</sup> วิชัย ดันติกุลนันท์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, หน้า 199.

บปส. จึงเป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ 56 แห่ง ซึ่งสินทรัพย์ของบริษัทเหล่านั้นไปอยู่ในความดูแลของ ปรส. รัฐบาลจึงได้ตั้ง บปส. ขึ้นมาเพื่อบริหารจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป ดังนั้น บปส. จึงเป็นองค์กรเฉพาะกิจ ซึ่ง เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ บปส. โอนขายสินทรัพย์หลัก ได้แก่ เงินลงทุนในลูกหนี้ ทรัพย์สินรอการขาย และเงินลงทุนในหลักทรัพย์ทั้งหมด ให้แก่ บปส. รวมทั้งให้ บปส. รับโอนพนักงานของ บปส. มายัง บปส. ตามความสมัครใจอีกด้วย<sup>13</sup>

### 2.3.3 การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้<sup>14</sup>

เพื่อส่งเสริมให้การเจรจาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ระหว่างเอกชน และสถาบันการเงินเกิดผลโดยเร็ว ในปี พ.ศ. 2541 จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (Corporate Debt Restructuring Adviser Committee – CDRAC) (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า คปน.) และคณะอนุกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ขึ้นเพื่อกำหนดแนวนโยบายและติดตามเป็นการเจรจาปรับปรุงโครงสร้างหนี้<sup>15</sup> เป็นหน่วยงานที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัท จัดตั้งขึ้นโดยธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และเพื่อเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นสถาบันการเงินและลูกหนี้เข้ามาเจรจา เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามเงื่อนไขภายในกรอบระยะเวลาตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ส่งผลให้เจ้าหนี้นี้ทุกรายมีโอกาสดำเนินการชำระหนี้ได้อย่างเหมาะสมเป็นธรรม และได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและยุติธรรมทั้งเจ้าหนี้ภายในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งเจ้าหนี้ที่มีหลักประกันและไม่มีหลักประกันด้วย นอกจากนี้แล้วเจ้าหนี้ยังมีผู้ประสานงานในกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ดังกล่าวเพื่อให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างราบรื่นและรวดเร็ว โดยเจ้าหนี้จะได้ทราบถึงขั้นตอนและกำหนดเวลาในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้อย่างเป็นระบบ และมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้ลูกหนี้สามารถเข้ามาเจรจาปรับปรุงโครงสร้าง

<sup>13</sup> บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด. (2553). *ข้อมูลบริษัท* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.bam.ac.th> [2553, 2 มิถุนายน].

<sup>14</sup> อาทิตย์ คงไทย. (2550). *มาตรการทางกฎหมายในการปรับโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินในฐานะที่เป็นเจ้าหนี้: ศึกษากรณี บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 49.

<sup>15</sup> วีระ จันทะแจ้ง. (2545-2546). *ผลกระทบจากมาตรการของรัฐในการแก้ปัญหา NPLs ต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย* หลักสูตรป้องกันราชอาณาจักรรัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 15. หน้า 85.

หนี้กับเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินต่างๆ ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว รวมทั้งได้รับผลสำเร็จเร็วยิ่งขึ้น โดยลูกหนี้สามารถเจรจาผ่านทางสถาบันแกนนำ หรือคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ได้รับการแต่งตั้งได้<sup>16</sup>

ทั้งนี้ การทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ ควบ. จะคำนึงถึง เหตุผลความจำเป็นหรือข้อจำกัดของแต่ละฝ่ายร่วมกัน ซึ่งการดำเนินการภายใต้กรอบของ ควบ. ถือเป็น การดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ตามความสมัครใจของเจ้าหนี้และลูกหนี้ที่จะเจรจากัน ควบ. ไม่มีอำนาจพิเศษใด ๆ เพียงแต่ทำหน้าที่คนกลางในการเจรจา ซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ของ ควบ. โดยจะ ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้อง<sup>17</sup>

การดำเนินการของ ควบ. นั้นมิได้เป็นการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินเหมือนกับ ป.ร.ส. หรือ บ.บ.ส. และไม่มีอำนาจในการดำเนินการเช่นนั้นด้วย หากแต่มี วัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน คือ เป็นการหาวิธีช่วยลดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ออกจากระบบสถาบันการเงินให้ได้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ตามวิธีการของ ควบ. ไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากการดำเนินงานของ ควบ. มีลักษณะเป็นการแทรกแซงการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ระหว่างสถาบันการเงินกับลูกหนี้ และมีลักษณะเป็นการกดดันทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้มากเกินไป เนื่องจาก กฎเกณฑ์และระเบียบของ ควบ. ค่อนข้างเคร่งครัด<sup>18</sup>

#### 2.3.4 การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์หรือ บ.บ.ส. เอกชน<sup>19</sup>

หลังจากที่รัฐบาลได้ออกกฎหมาย พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 เพื่อจัดตั้ง บบส. เพื่อรองรับการซื้อทรัพย์สินจาก ปรส. แล้ว ต่อมารัฐบาลได้ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชน โดยเฉพาะสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ จัดตั้ง บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อรับโอนสินทรัพย์หรือลูกหนี้ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินแห่งนั้นมาบริหาร หรือจัดการ กล่าวคือ ให้สถาบันการเงินแห่งนั้นสามารถแยกหนี้เสีย (Bad Bank) ออกจากสถาบันการเงินนั้น เพื่อให้เหลือแต่หนี้ดี ซึ่งมีผลทำให้สถาบันการเงินแห่งนั้นไม่มีหนี้เสียอยู่เป็น

<sup>16</sup> เอกอัคร จิตตานนท์. (2545). *การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544: ศึกษากรณี การปรับโครงสร้างกิจการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 29.

<sup>17</sup> สติติ ลิ้มพงศ์พันธ์. *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, หน้า 22.

<sup>18</sup> เอกอัคร จิตตานนท์. *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 15*, หน้า 29.

<sup>19</sup> วิชัย ดันตกุลนันท์. *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, หน้า 221.

ภาระต่อไป หรือเป็นสถาบันการเงินที่เหลือแต่หนี้ดี (Good Bank) รัฐบาลจึงออกกฎหมายสำหรับการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดชื่อย่อของบริษัทบริหารสินทรัพย์ว่าจะเรียกชื่ออะไรดังนั้นเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องและไม่สับสน จึงควรเรียกชื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 ว่า“ บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอกชน หรือ บ.บ.ส. เอกชน”

สาระสำคัญของ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 คือ มีข้อกำหนดพิเศษและอำนวยความสะดวกในการรับ โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพหรือลูกหนี้ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินที่จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งนั้นมาบริหารและสามารถรับโอนลูกหนี้ที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้วได้ด้วย โดยพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชนเข้าสวมสิทธิแทนสถาบันการเงินผู้เป็นโจทก์เดิม<sup>20</sup> และอนุญาตให้เรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าร้อยละสิบห้าได้<sup>21</sup> รวมทั้งกำหนดให้กระบวนการซื้อหรือรับ โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินดำเนินไปโดยเร็ว ให้ได้รับยกเว้นภาษีตลอดจนค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับโอนสินทรัพย์มาบริหารด้วย<sup>22</sup>

อย่างไรก็ดีในการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาบริหารจัดการ ตลอดจนถึงขั้นตอนในการบังคับชำระหนี้และบังคับหลักประกันและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกัน กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติวิธีการและให้อำนาจ บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอกชน ไว้เป็นพิเศษเหมือนเช่น บสท. ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ 2544 ดังนั้นการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เอกชน ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 ตั้งแต่การรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินของตนเองมาบริหารจัดการที่ผ่านการจัดชั้นลูกหนี้แล้ว จะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่ใช้ในกรณีปกติทั่วไป กล่าวคือ กรณีลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ หรือไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการหรือไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของแผนปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้าง

<sup>20</sup> พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.๒๕๔๑. (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า“พ.ร.ก.บริษัทบริหารสินทรัพย์”) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.๒๕๔๑ พ.ศ.๒๕๕๐. มาตรา ๗.

<sup>21</sup> พ.ร.ก.บริษัทบริหารสินทรัพย์. แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.ก.บริษัทบริหารสินทรัพย์ มาตรา ๑๐.

<sup>22</sup> พ.ร.ก.บริษัทบริหารสินทรัพย์. แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.ก.บริษัทบริหารสินทรัพย์ มาตรา มาตรา ๘.



กิจการ หรือยกย้ายปิดบังทรัพย์สิน หรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางที่ไม่สุจริต บทบัญญัติของพระราชกำหนดนี้ มิได้บัญญัติให้อำนาจในการดำเนินงานเป็นพิเศษ ดังนั้นการดำเนินงานจึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของการกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องในคดีแพ่งตามหลักทั่วไป ซึ่งการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้ทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้เกิดการด้อยค่าหรือเสื่อมค่าลดลง อันส่งผลกระทบต่อตัวลูกหนี้และเจ้าหนี้เอง รวมถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศด้วย

หลังจากที่ออกกฎหมาย เพื่อให้สามารถจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้แล้ว สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์หลายแห่งที่จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของตนขึ้นเพื่อรับโอนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของตนมาบริหารจัดการ เช่น การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์จตุจักร จำกัด ของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์บัวหลวง จำกัด ของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์พญาไท ของธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์บริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ มีจุดประสงค์หลักเพื่อช่วยการแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ของระบบสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ และลดจำนวนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้อยู่ในระดับใกล้เคียงกับช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เพื่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในอนาคต

ซึ่งขณะนี้บริษัทบริหารสินทรัพย์ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 และยังคงดำเนินกิจการอยู่จำนวน 20 บริษัท<sup>23</sup> โดยแยกเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน 18 บริษัท ส่วนอีก 2 บริษัท ได้แก่ บริษัทสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด และบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ ดังนี้

<sup>23</sup>ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2553). *รายชื่อสถาบันการเงิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.bot.or.th](http://www.bot.or.th) [2553, 13 ตุลาคม].

ตารางที่ 1 รายชื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์<sup>24</sup>  
(จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 และยังคงดำเนินกิจการอยู่)

ลำดับ	รายชื่อบริษัท	แหล่งที่มาของ NPLs
1	บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน) เป็นผู้ถือหุ้น	ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจำกัด (มหาชน)
2	บริษัทบริหารสินทรัพย์ สุขุมวิท จำกัด (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน) เป็นผู้ถือหุ้น	ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
3	บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงศรีอยุธยา จำกัด	ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)
4	บริษัทบริหารสินทรัพย์ จตุจักร	ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
5	บริษัทบริหารสินทรัพย์ ทวี จำกัด	ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
6	บริษัทบริหารสินทรัพย์ ไทยบังคับและติดตามสินทรัพย์ จำกัด	na.
7	บริษัทบริหารสินทรัพย์ พญาไท จำกัด	ธนาคาร ทหารไทย จำกัด (มหาชน)
8	บริษัทบริหารสินทรัพย์ พาลาภ จำกัด	กองทุนรวมไทยแลนด์ และสถาบันการเงินอื่นๆ
9	บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพทาย จำกัด	ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)
10	บริษัทบริหารสินทรัพย์ แม็กซ์ จำกัด	ธนาคารดีบีเอส ไทยท努 จำกัด (มหาชน)
11	บริษัทบริหารสินทรัพย์ รัชโยธิน จำกัด	na.
12	บริษัทบริหารสินทรัพย์ ลินน์ ฟิลลิปส์ จำกัด	na.
13	บริษัทบริหารสินทรัพย์ สตาร์ จำกัด	na.
14	บริษัทบริหารสินทรัพย์ สแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด (ไทย) จำกัด	na.
15	บริษัทบริหารสินทรัพย์ สาทร จำกัด	na.

<sup>24</sup> ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย. www.bot.or.th [2553, 13 ตุลาคม].

ลำดับ	รายชื่อบริษัท	แหล่งที่มาของ NPLs
16	บริษัทบริหารสินทรัพย์ สุโขทัย จำกัด	บริษัทเครดิตฟองซิเออร์ ไทยเคหะ จำกัด
17	บริษัทบริหารสินทรัพย์ อัลฟาแคปปิตอล จำกัด	na.
18	บริษัทบริหารสินทรัพย์ อินเตอร์ แคปปิตอล อติอันซ์ จำกัด	na.
19	บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอแคป จำกัด	na.
20	บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอ็น เอฟ เอส จำกัด	บริษัทเงินทุน ธนชาติ จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุน เอกชาติ จำกัด (มหาชน) บริษัทเครดิตฟองซิเออร์ สินเคหการ จำกัด บริษัทเครดิตฟองซิเออร์ กรุงเทพเคหะ จำกัด บริษัทเครดิตฟองซิเออร์ วานิช จำกัด

หมายเหตุ : n.a. หมายถึง ไม่มีข้อมูล

### 2.3.5 การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย<sup>25</sup>

แม้ได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอย่างต่อเนื่อง การที่สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์เอกชนแต่ละแห่งจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของตนเอง แต่ภายใต้โครงสร้างการดำเนินงานและกฎหมายที่มีอยู่เดิม การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว จึงมีแนวความคิดในการบริหารสินทรัพย์คุณภาพแบบรวมศูนย์ด้วยการ โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมารวมไว้ในที่เดียว ทำให้ลูกหนี้ที่มีเจ้าหนี้หลายรายกลายเป็นเจ้าหนี้รายเดียว และมีอำนาจทางกฎหมายในการบริหารสินทรัพย์ที่รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงออกกฎหมายพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 บสท. จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่หน้าที่แก้ไข

<sup>25</sup> วิชัย ตันติกุลนันท์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 8, หน้า 235.

ปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ที่เรียกว่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชนให้สำเร็จลุล่วงไปอย่างรวดเร็ว

โดยให้ บสท. ทำหน้าที่รับซื้อสินทรัพย์ที่จัดว่าเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2543 จากสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ทั้งของรัฐและเอกชน มายัง บสท. เพื่อบริหารจัดการ ทั้งนี้สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ต้องโอนมาได้แก่สินทรัพย์ดังต่อไปนี้<sup>26</sup>

- 1) สินทรัพย์จัดชั้นสูญ
- 2) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ
- 3) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย
- 4) สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน

บสท. มีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ ทั้งนี้ โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น หรือโดยการใช้มาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ<sup>27</sup> และมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการ จำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือจำหน่ายหนี้สูญ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันตามที่เห็นสมควร<sup>28</sup>

ทั้งนี้ บสท. จะพิจารณาจัดแบ่งสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกเป็นกองสินทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และให้พนักงานของ บสท. หรือผู้บริหารกองสินทรัพย์จัดทำความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานะการเงินของลูกหนี้แต่ละราย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะว่าจะสมควรดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการ หรือควรถวายทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินกิจการต่อไปของลูกหนี้ ความสุจริตความร่วมมือและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ประกอบกัน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร<sup>29</sup>

<sup>26</sup> พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔. (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “พ.ร.ก.บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย”). มาตรา ๓๐.

<sup>27</sup> พ.ร.ก.บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๗.

<sup>28</sup> พ.ร.ก.บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง.

<sup>29</sup> พ.ร.ก.บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๕๖.

เมื่อ บสท. รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงิน หรือ บริษัทบริหารสินทรัพย์ ดังกล่าวมาแล้ว ก็มีอำนาจเบ็ดเสร็จสามารถดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้ด้วยคุณภาพรวมทั้ง หลักประกันดังกล่าวดังนี้

- 1) ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ด้วยคุณภาพตามหลักเกณฑ์
- 2) ดำเนินการปรับ โครงสร้างกิจการ
- 3) ทำการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกค้าหนี้ด้วยคุณภาพ โดยไม่ต้อง อาศัยอำนาจศาลหรือคำพิพากษาของศาล

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า บสท. มีอำนาจในการดำเนินงานเพื่อบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วย คุณภาพ มากกว่า บบส. (Asset Management Corporation) และ บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอกชน (Asset Management Company)

แต่อย่างไรก็ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 ได้กำหนดให้ ยุบเลิกไว้ กล่าวคือ เมื่อครบเจ็ดปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ ให้ บสท. เตรียมการเพื่อเลิก ดำเนินกิจการ โดยให้ยุบเลิก บสท. เมื่อสิ้นปีที่สิบ และชำระบัญชีให้แล้วเสร็จในเวลาไม่ช้ากว่าปีที่ สิบสองนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ และให้พระราชกำหนดนี้เป็นอันยกเลิกเมื่อครบสิบ สองปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ<sup>30</sup>

นอกจากกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ด้วยคุณภาพข้างต้นแล้ว ยังพบว่ามี กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเงินที่ก่อให้เกิดหนี้ด้วยคุณภาพอีกหลาย ฉบับ เช่น

- 1) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2528
- 2) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ.2540
- 3) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 พ.ศ.2541
- 4) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่อสหกรณ์ทรัพย์ พ.ศ.2540 (อบส.)
- 5) พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540
- 6) พระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ.2540 (บตท.)

<sup>30</sup> พ.ร.ก.บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง.

ต่อมาเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพซ้ำซ้อนขึ้นมาอีก รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 ขึ้นเพื่อลดปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพที่เกิดขึ้นจากเกิดจากการปล่อยสินเชื่อโดยขาดข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับผู้ขอสินเชื่อ

ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์มีนโยบายให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ทั้งระบบสถาบันการเงินไม่เกินร้อยละ 2 ในปี พ.ศ.2549 ทั้งนี้เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้ระบบสถาบันการเงินตลอดจนสร้างความน่าเชื่อถือแก่นักลงทุนต่างชาติ แต่จากการดำเนินการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจจากองค์กรและหน่วยงานหลายแห่งที่ได้จัดตั้งขึ้นในช่วงปีพ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2544 พบว่าการดำเนินงานยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ดังจะเห็นได้จาก ตารางยอดคงค้างสินเชื่อด้อยคุณภาพ จำแนกตามประเภทสถาบันการเงิน

ตารางที่ 2 ยอดคงค้างสินทรัพย์โดยคุณภาพจำแนกตามประเภทสถาบันการเงิน<sup>31</sup>

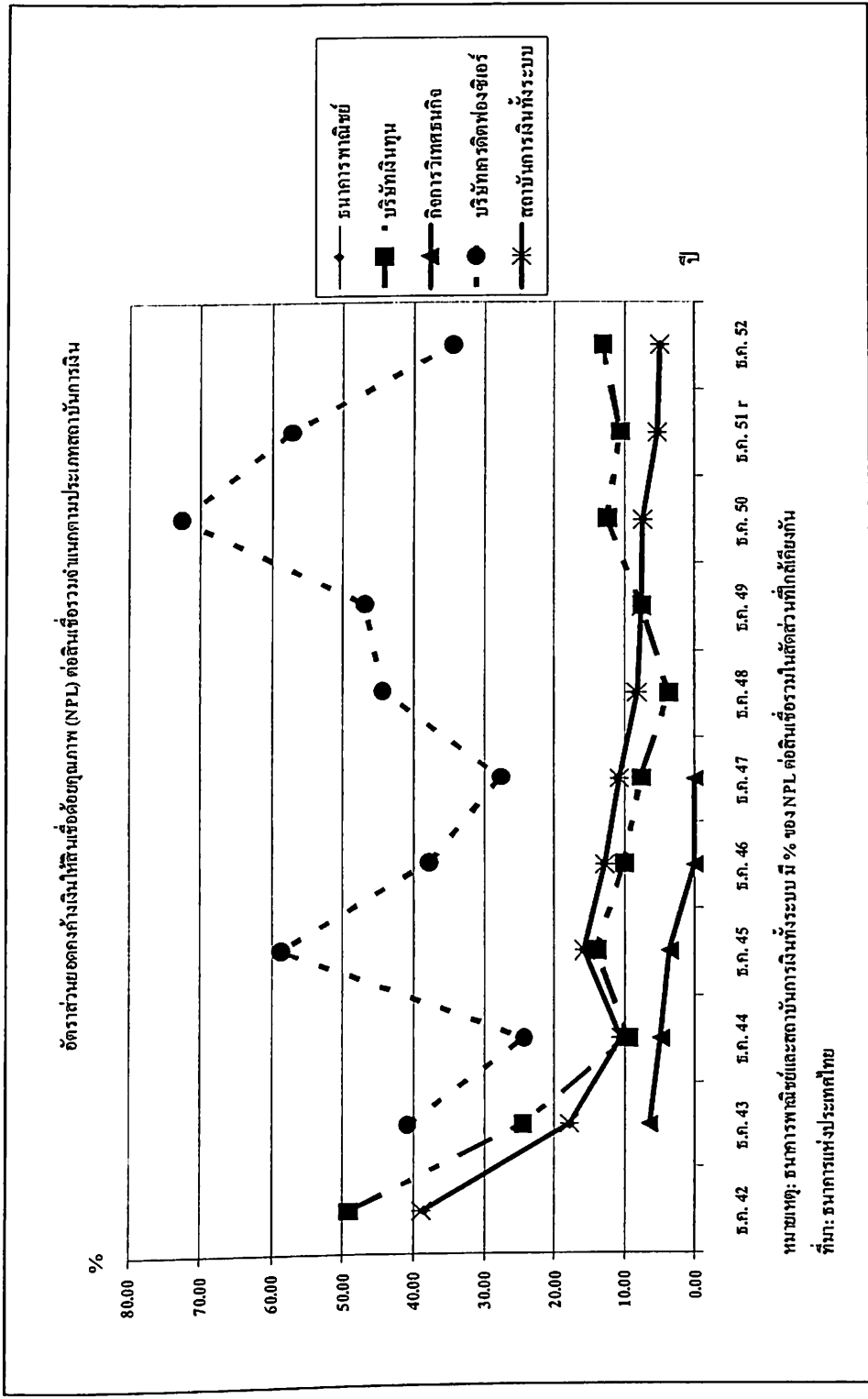
สถาบันการเงิน	ยอดคงค้างให้สินเชื่อโดยคุณภาพ (NPL)										
	ธ.ก. 42	ธ.ก. 43	ธ.ก. 44	ธ.ก. 45	ธ.ก. 46	ธ.ก. 47	ธ.ก. 48	ธ.ก. 49	ธ.ก. 50	ธ.ก. 51	ธ.ก. 52
ธนาคารพาณิชย์	2,004,291	822,589	458,538	742,624	619,160	570,387	470,722	440,038	453,411	397,146	376,136
% ต่อสินเชื่อรวม	38.57	17.70	10.50	15.73	12.87	10.92	8.29	7.46	7.28	5.26	4.82
- ธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศ	1,942,716	784,413	441,948	699,781	591,028	556,998	461,438	426,196	441,598	384,724	364,362
% ต่อสินเชื่อรวม	42.44	19.27	11.49	16.50	13.52	12.54	9.05	8.03	7.81	5.62	5.23
- สาขาธนาคารต่างประเทศ	61,575	38,176	16,590	42,843	28,132	13,390	9,284	13,842	11,813	12,422	11,774
% ต่อสินเชื่อรวม	9.94	6.60	3.20	8.91	6.39	2.63	1.60	2.36	2.04	1.77	1.40
บริษัทเงินทุน	90,133	34,752	15,453	24,022	22,250	21,485	5,925	4,429	4,184	3,876	3,747
% ต่อสินเชื่อรวม	49.22	24.48	9.46	13.96	10.07	7.64	3.66	7.51	12.49	10.59	13.07
กิจการวิเทศธนกิจ	n.a.	4,960	2,462	844	0	0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
% ต่อสินเชื่อรวม	n.a.	6.40	4.81	3.54	0.00	0.00	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
บริษัทเครดิตฟองซิเอร์	n.a.	1,362	952	2,792	473	298	424	489	403	373	247
% ต่อสินเชื่อรวม	n.a.	40.92	24.30	58.72	37.77	27.59	44.44	46.90	72.63	57.26	34.46
<b>รวม</b>	<b>2,094,424</b>	<b>863,663</b>	<b>477,405</b>	<b>770,282</b>	<b>641,883</b>	<b>592,171</b>	<b>477,071</b>	<b>444,956</b>	<b>457,998</b>	<b>401,395</b>	<b>380,130</b>
% ต่อสินเชื่อรวม	<b>38.93</b>	<b>17.73</b>	<b>10.41</b>	<b>15.65</b>	<b>12.70</b>	<b>10.73</b>	<b>8.16</b>	<b>7.47</b>	<b>7.31</b>	<b>5.29</b>	<b>4.85</b>

<sup>31</sup> ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ: 1) ยอดคงค้างสินทรัพย์โดยคุณภาพ ได้แก่ เงินให้สินเชื่อจัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน สงสัย สงสัยจะสูญ และสูญ ตามเกณฑ์การจัดชั้นของธนาคารแห่งประเทศไทย

2) n.a. หมายถึง ไม่มีข้อมูล

ตารางที่ 3 อัตราส่วนยอดคงค้างเงินให้สินเชื่อโดยคุณภาพต่อสินเชื่รวมจำแนกตามประเภทสถาบันการเงิน<sup>32</sup>



<sup>32</sup> ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย



จะเห็นได้ว่า การดำเนินการแก้ไขหนี้ด้อยคุณภาพของประเทศไทย ได้มีการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ด้วยการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยตรงด้วยมาตรการทางกฎหมายอื่น เช่น ในส่วนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ประสบปัญหาชบเซา ทางกรมได้แก้ไขด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2540 (อบส.) เพื่อรับซื้อสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ที่มีหลักประกันจากสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก ปัจจุบัน อบส. ได้ถูกยุบเลิกไปแล้วเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543<sup>33</sup> พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ.2540 เพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พระราชกำหนดบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ.2540 (บตท.) เพื่อรับซื้อสินเชื่อที่อยู่อาศัยจากสถาบันการเงิน เป็นต้น เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของภาคอสังหาริมทรัพย์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น จนทำให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันการเงินอย่างรุนแรง แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงได้มีการออกมาตรการทางกฎหมายโดยการตั้งหน่วยงานขึ้นมารับโอนหนี้ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ เพื่อเป็นหน่วยงานที่แก้ไขปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพโดยตรง ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจำนวนหนึ่งยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน

ที่กล่าวมาข้างต้นในบทที่ 2 นี้เป็นการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอย่างกว้างๆ โดยทั่วไปในประเทศไทยและต่างประเทศ ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายรวมทั้งอุปสรรคปัญหาที่เกิดขึ้นจะทำการศึกษาในบทที่ 3 และจะวิเคราะห์เปรียบเทียบในบทต่อไปที่เกี่ยวกับหลักกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหนี้ด้อยคุณภาพต่อไป

---

<sup>33</sup> สำนักวิจัยและข้อมูลองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน. (มิถุนายน 2545). *วิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงินของประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหา 2540-2545 : บทบาทและหน้าที่ขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน*. หน้า 64.