

บทที่ 4

วิเคราะห์ ปัญหากฎหมายการบังคับและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของ ลูกหนี้ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541

ในการบริหารจัดการหนี้คือคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ภายใต้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติที่ใช้ในการบริหารจัดการทั้งสิ้นเพียง 15 มาตราเท่านั้น ซึ่งพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องการให้อำนาจพิเศษในการบริหารจัดการสินทรัพย์คือคุณภาพที่รับ โอนมาให้บริษัทบริหารสินทรัพย์อย่างกว้างขวาง ทั้งในเรื่องการปรับโครงสร้างหนี้ การปรับ โครงสร้างกิจการ รวมทั้งการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ อีกทั้งบทบัญญัติที่มีอยู่ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์คือคุณภาพได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพที่ดีพอเนื่องจากต้องดำเนินตามวิธีปกติทั่วไป ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาจะดำเนินการวิเคราะห์ ปัญหาในการบริหารสินทรัพย์คือคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคในการบังคับและจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันของลูกหนี้ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์รับโอนมา ซึ่งสามารถวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ดังมีรายละเอียดดังนี้

4.1 วิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีของการบริหารจัดการสินทรัพย์คือคุณภาพของต่างประเทศ และของประเทศไทย

4.1.1 วิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีของการบริหารจัดการสินทรัพย์คือคุณภาพของต่างประเทศ

จากการศึกษา วิเคราะห์ได้ว่า การแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยทั่วไปแล้ว คือ การกำหนดมาตรการต่างๆ ในลักษณะของการแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูสถานะของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินงาน จนสถาบันการเงินนั้นไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้อย่างปกติ เพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมาอย่างเป็นระบบ และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน และเจ้าหนี้สถาบันการเงิน ด้วยการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดได้ในระบบสถาบันการเงินนั้นซึ่ง มีวิธีการ

ดำเนินการด้วยกันหลายวิธี ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจ และ โครงสร้างทางกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยการจัดตั้งองค์กรบริหารกลาง หรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ ขึ้นมาแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงิน โดยการรับโอนหนี้ด้วยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินเข้ามาบริหาร และให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจมากพอในการบริหารหนี้ด้วยคุณภาพให้สำเร็จลุล่วงโดยเร็ว เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานที่ว่า การแยกหนี้ดี และหนี้เสียออกจากกัน เพื่อให้สถาบันการเงินนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างปกติ

การแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของต่างประเทศ มีพื้นฐานความคิด มาจากความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและฟื้นฟูสถานะของสถาบันการเงิน ด้วยการกำหนดมาตรการต่างๆ ในลักษณะของการแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูสถานะ การดำเนินการของสถาบันการเงินที่ไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้อย่างปกติ เพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินให้กลับคืนมาอย่างเป็นระบบด้วยการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา ระบบสถาบันการเงิน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ต้องการแยกหนี้ดีและหนี้เสียออกจากกัน เพื่อให้ลูกหนี้ในส่วนที่เป็นหนี้คุณภาพดี สามารถดำเนินการกิจการต่อไปได้ ไม่กลายสภาพเป็นหนี้ด้วยคุณภาพตามหนี้ด้วยคุณภาพที่มีอยู่เดิม ที่เกิดจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดของสถาบันการเงินด้วยการจัดตั้งองค์กรบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพขึ้นมาบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพที่มีอยู่ในระบบของสถาบันการเงินทั้งหมดหรือในระบบของสถาบันการเงินนั้นๆ

ซึ่งการแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงินนั้น จำเป็นต้องกระทำการแก้ไขบนพื้นฐานความคิดที่ว่า ต้องรวดเร็วทันต่อสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ เกิดความเสียหายน้อยที่สุด และต้องไม่ส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ที่มีคุณภาพและวินัยต่อการชำระหนี้ที่ดีด้วย หน่วยงานหรือองค์กรบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยทั่วไป หากแบ่งตามวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการสามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ¹

1) องค์กรบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สิน โดยรวดเร็ว (Rapid Asset Disposition Agency) เป็นองค์กรจัดตั้งขึ้นเพื่อรับ โอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการหรือที่ทางการเข้าแทรกแซงการดำเนินงาน เนื่องสถาบันการเงินนั้นบริหารจัดการผิดพลาดจนส่งผลกระทบต่อภาคการเงินโดยรวมของประเทศ โดยการบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพด้วยวิธีการที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกัน โดยเร็ว เพื่อดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สิน และหนี้สินให้เสร็จสิ้นภายในเวลาอันรวดเร็ว เพื่อไม่ให้ทรัพย์สินหลักประกันเสื่อมราคาลงไปมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

¹ สถิต ลิ้มพงศ์พันธ์. (2547). *บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 12.

2) องค์กรบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการปรับโครงสร้างหนี้ (Restructuring Agency) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพ ด้วยการเน้นไปในทางการปรับโครงสร้างหนี้ หรือปรับโครงสร้างกิจการ ด้วยการแบ่งลูกหนี้ออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นกลุ่มลูกหนี้ที่ดี ยังมีความสามารถในการชำระหนี้ได้ ก็จะได้รับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ หรือปรับโครงสร้างกิจการตามความเหมาะสม เพื่อให้ลูกหนี้ที่มีศักยภาพและมีความเข้มแข็งสามารถกลับมาเป็นลูกหนี้ที่ดีและพร้อมที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ และกลุ่มที่ไม่มีศักยภาพในการปรับโครงสร้างหนี้หรือโครงสร้างกิจการก็จะถูกบังคับหลักประกัน หรือดำเนินการบังคับคดีตามกระบวนการของศาลแล้วแต่กรณี

รูปแบบขององค์กรบริหารสินทรัพย์ที่แบ่งตามวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการที่มีการจัดตั้งขึ้นในต่างประเทศ จึงมีทั้งรูปแบบที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สินโดยรวดเร็วและที่เน้นการปรับโครงสร้างหนี้ และที่แบ่งตามรูปแบบของการบริหารสินทรัพย์ก็มีทั้งการบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ และการบริหารสินทรัพย์แบบการกระจายศูนย์จัดการ เช่นกัน

ทั้งนี้หากแยกลักษณะขององค์กรบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามรูปแบบการบริหารจัดการสามารถแยกได้เป็น 2 รูปแบบคือ²

- 1) การบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ (Centralized Approach)
- 2) การบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ (Decentralized Approach)

การบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ (Centralized Approach) เป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อรับ โอนหนี้ด้วยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินทั้งหมดภายในประเทศนั้นๆ มายังหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพกลางเพื่อบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพทั้งหมดของประเทศ การจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ในรูปแบบนี้ ส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลของประเทศนั้นๆ จะเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นใหญ่และจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด เนื่องจากต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้การบริหารจัดการสินทรัพย์แบบรวมศูนย์ แบ่งตามวัตถุประสงค์ในการจัดการสินทรัพย์ สามารถแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ

² AMC แห่งชาติ. (2544). แนวคิดและประสบการณ์: โครงการวิจัยเศรษฐกิจและการเงิน แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (10), หน้า 1.

1.1) องค์การบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สินโดยรวดเร็ว (Rapid Asset Disposition Agency)

1.2) องค์การบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการปรับโครงสร้าง (Restructuring Agency)

องค์การบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สินโดยรวดเร็ว (Rapid Asset Disposition Agency) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับโอนทรัพย์สินจากสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ หรือที่ทางการเข้าแทรกแซงการดำเนินการ เพื่อจัดการจำหน่ายหนี้สินและทรัพย์สินให้เสร็จสิ้นภายในเวลาอันรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดความด้อยค่าของสินทรัพย์หลักประกันไปมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

องค์การบริหารสินทรัพย์ที่เน้นปรับโครงสร้างหนี้ (Restructuring Agency) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อมาเพื่อรับโอนหนี้ด้วยคุณภาพจากสถาบันการงานมาเพื่อปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการ ด้วยการบริหารจัดการสินทรัพย์หลักประกัน โดยการจัดแบ่งสินทรัพย์หลักประกันออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

- กลุ่มลูกหนี้ที่ยังมีความสามารถชำระหนี้ได้ ซึ่งลูกหนี้กลุ่มนี้จะได้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้หรือ โครงสร้างกิจการตามความเหมาะสม เพื่อให้ลูกหนี้ที่มีศักยภาพให้กลับมาเป็นลูกหนี้ที่ดี และสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้

- กลุ่มลูกหนี้ที่ไม่สามารถปรับปรุงโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างหนี้กิจการได้ ก็จะถูกบังคับหลักประกันหรือบังคับคดีตามกระบวนการทางศาลต่อไป

การบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ นั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้³

ข้อดีของการบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ คือ

1) สามารถรวบรวมสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินทั้งหมดไว้ด้วยกัน ทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์มีอำนาจในการต่อรองในเรื่องการจัดการบริหารหนี้มากขึ้น อีกทั้งยังเอื้ออำนวยต่อการแปรสินทรัพย์เป็นทุน

2) ทำให้สถาบันการเงินสามารถกลับมาดำเนินการได้ตามปกติ โดยไม่ต้องกังวลกับการบริหารหนี้เสีย

3) รัฐสามารถที่จะให้อำนาจและสิทธิพิเศษทางกฎหมายเพื่อจะช่วยในการดำเนินการฟื้นฟูและปรับโครงสร้างหนี้ได้ง่าย อีกทั้งสามารถควบคุมดูแลและตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินการได้

³ สมชาย ชินถาวรสกุล. (2544). *AMC กับการแก้ปัญหาธนาคารพาณิชย์ไทย*, งานวิจัย หลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 23-24.

4) รัฐสามารถใช้บริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนนโยบายให้เกิดการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ โดยสามารถจัดลำดับความสำคัญในการแก้ปัญหาหนี้ในธุรกิจที่มีความสำคัญต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจของชาติก่อน

ข้อเสียของการบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ คือ

1) อาจส่งเสริมให้เกิดการเสถียรวินัยในการชำระหนี้ของสถาบันการเงินทั้งระบบเนื่องจากเห็นว่า มีบริษัทบริหารสินทรัพย์กลาง เป็นที่รองรับหากสินเชื่อที่ได้ปล่อยไปนั้น กลายเป็นหนี้ด้อยคุณภาพ

2) เป็นภาระต่องบประมาณในการจัดหาทุนและอาจเป็นปัญหาต่อเนื่อง โดยเฉพาะประเทศที่มีหนี้สาธารณะเป็นจำนวนที่สูง ซึ่งในท้ายที่สุดอาจตกเป็นภาระภาษีของประชาชน

3) การดำเนินการโดยรัฐ อาจทำให้ไม่มีอิสระในการทำงานเท่าที่ควร อีกทั้งยังมีความเสี่ยงจากการได้รับแรงกดดันทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หนี้ด้อยคุณภาพจำนวนนั้นเป็นหนี้ที่เกิดจากการมีนักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง

4) หากดำเนินบริหารจัดการหนี้ที่ล่าช้า จะทำให้มูลค่าสินทรัพย์ลดลงอย่างรวดเร็ว

ประเทศที่มีการจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่มีลักษณะการบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ (Centralized Approach) ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ที่มีการจัดตั้งองค์กรบริหารสินทรัพย์ชื่อว่า KAMCO เพื่อเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนด้านเงินทุนและค่าใช้จ่ายตามที่เห็นสมควร KAMCO จัดตั้งกองทุนขึ้นมาในฐานะเป็นหน่วยงานรัฐบาล KAMCO จะเป็นผู้บริหารกองทุน โดยใช้เงินกองทุนในการรับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เพื่อนำมาบริหารจัดการโดยมีวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ส่งเสริมความพยายามที่จะทำให้ผู้ประกอบการที่อาจจะล้มละลายให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ และเพื่อส่งเสริมและเพิ่มสภาพคล่องและความมั่นคงของสถาบันการเงิน⁴

⁴ เอกอัคร จิตตานนท์. (2545). การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 : ศึกษาเฉพาะการการปรับโครงสร้างหนี้. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 9.

ส่วนการบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ คือ องค์กรหรือหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้น โดยให้สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ด้วยการจัดตั้งหน่วยงานของตนเองขึ้นมาบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของตนเอง โดยใช้เจ้าหน้าที่และบุคลากรของตนเอง ซึ่งถือได้ว่า การบริหารแบบกระจายศูนย์นั้นเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สถาบันการเงินที่มีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ควรมีหน้าทีในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของตนเอง เพราะสถาบันการเงินนั้น เป็นผู้ที่มีข้อมูลของลูกค้าในแต่ละรายเป็นอย่างดีอยู่แล้ว

ดังนั้นการปล่อยให้สถาบันการเงินนั้นๆ ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง จะช่วยให้เกิดความรอบคอบในการดำเนินงานในอนาคตและมีการตรวจสอบมากยิ่งขึ้น แต่ก็อาจทำให้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันต่อวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้น จนส่งผลเสียหายต่อภาคการเงินของประเทศได้ อีกทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ของประเทศได้

การบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ นั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดีของการบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ คือ

1) สถาบันการเงินเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับหนี้เสีย นั้น ทำให้บริหารหนี้ได้ดี เพราะมีข้อมูลหนี้เสียนั้นอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังสามารถปล่อยสินเชื่อเพิ่มเติมได้ง่ายในกรณีปรับโครงสร้างหนี้

2) การที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ขึ้นมาบริหารเองอาจมีความคล่องตัวและประสิทธิภาพมากกว่า

3) การที่ภาระหนี้เสียให้สถาบันการเงินจัดการบริหารเอง เป็นแรงจูงใจให้สถาบันการเงินนั้นพยายามที่จะฟื้นฟูหนี้ เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนกลับคืนมา ยังเป็นการป้องกันให้สถาบันการเงินมีความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อมากขึ้น

ข้อเสียของการบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ คือ

1) อาจเป็นการส่งเสริมให้สถาบันการเงินหลักหรือบริษัทแม่ขายสินทรัพย์ให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ขายสินทรัพย์ในราคาที่ไม่ยุติธรรม เพื่อประโยชน์ในทางการบัญชี

2) ทำให้สถาบันการเงินมีภาระเพิ่มขึ้นในการบริหารหนี้เสีย

⁵ สมชาย ชินถาวรสกุล. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, หน้า 25.

ทั้งนี้การที่จะเลือกองค์กรบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพลักษณะใด ย่อมขึ้นอยู่กับภาวะทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างกฎหมายของประเทศนั้น หากประเทศนั้นประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจค่อนข้างรุนแรง โดยการพิจารณาจากหนี้เสียมากกว่าหนี้ดีก็จะเลือกจัดตั้งองค์กรบริหารสินทรัพย์ด้วยค่าที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สิน โดยรวดเร็ว เพื่อให้สถาบันการเงินได้รับชำระหนี้คืนโดยเร็ว แต่หากประเทศนั้นประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่ไม่รุนแรงมากนักโดยการพิจารณาแล้วว่ามีหนี้ดีมากกว่าหนี้เสีย ก็เลือกจัดตั้งองค์กรบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เน้นการปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อช่วยเหลือให้ลูกหนี้ที่มีศักยภาพในการประกอบธุรกิจให้มีโอกาสดำเนินกิจการได้

4.1.2 วิเคราะห์แนวคิด การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศไทย

จากการศึกษา แนวคิด ทฤษฎีของการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศไทย วิเคราะห์ได้ว่า การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศไทยนั้น เกิดจากแนวความคิดที่ต้องการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินที่เกิดจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ทำให้ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของสถาบันการเงิน และธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ที่มีระดับสูง ทำให้สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ที่มีอยู่ในประเทศเกือบทุกแห่งต้องประสบกับสถานะการขาดทุน และยังทำให้สถาบันการเงิน หรือธนาคารพาณิชย์บางแห่งขาดสภาพคล่องทางการเงินเป็นอย่างมาก จนถึงขนาดต้องปรับโครงสร้างขององค์กรด้วยการควบรวมกิจการกับสถาบันการเงิน หรือธนาคารพาณิชย์อื่น แม้กระทั่งมีการร่วมทุนกับต่างประเทศซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้รัฐบาลจึงต้องนำมาตราการต่างๆ ขึ้นมาใช้เพื่อลดผลกระทบต่อการค้าเงินของสถาบันการเงิน และธนาคารพาณิชย์ รวมถึงการออกมาตรการต่างๆ เพื่อฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อนำเงินเข้ามาช่วยเหลือฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยทางกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กำหนดเงื่อนไขและนโยบาย ให้ควบคุมวิธีดำเนินนโยบายการเงิน และนโยบายอัตราการแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย และแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน รัฐบาลจึงได้ออกมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเพื่อบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสถาบันการเงิน รวมทั้งการออกมาตรการแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน ซึ่งส่วนหนึ่งของแผนฟื้นฟูสถาบันการเงินนั้นคือ การแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกจากสินทรัพย์ปกติ และออกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพทั้งในรูปแบบการบริหารแบบกระจายศูนย์จัดการ และการบริหารแบบ

รวมศูนย์จัดการ โดยมีการออกกฎหมายเพื่อมารองรับเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่

1) พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2540 เพื่อจัดตั้งองค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือ ปรส. เพื่อเป็นหน่วยงานทำหน้าที่ฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินทั้ง 58 แห่งที่ถูกสั่งปิดกิจการไปแล้ว หากสถาบันการเงินใดไม่สามารถฟื้นฟูได้ก็ให้ปิดกิจการไปอย่างถาวร โดยให้ ปรส. มีอำนาจสะสมทรัพย์สินหนี้สิน และทรัพย์สินของสถาบันการเงินนั้นให้เสร็จสิ้น อีกทั้งช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการด้วย

ปรส. มีวัตถุประสงค์ดำเนินการกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รวม 58 แห่ง ตามมาตรา 7 ดังนี้ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการ เพื่อช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการ ซึ่งมีเพียง 2 บริษัทเท่านั้นที่คณะกรรมการ ปรส. เห็นว่าแผนการแก้ไขฟื้นฟูฐานะกิจการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดอย่างครบถ้วน ส่วนอีก 56 บริษัทฯ นั้น ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาฐานะกิจการได้ จึงให้ปิดกิจการอย่างถาวร ปรส.มีอำนาจสะสมชำระบัญชีหนี้สินและทรัพย์สินของบริษัทดังกล่าวให้เสร็จสิ้น⁶

ทั้งนี้ให้ ปรส. มีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินของสถาบันการเงิน 56 แห่งที่ถูกปิดกิจการอย่างถาวรได้ด้วย สำหรับวิธีการขายทรัพย์สินสถาบันการเงินเหล่านั้นเพื่อชำระบัญชีนั้น ปรส. ต้องดำเนินการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้นโดยวิธีเปิดประมูลและโดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด แต่ ปรส. ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการจำหน่ายโดยวิธีอื่นหรือวิธีการบริหารจัดการ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ออกกฎหมาย เพื่อให้ บบส. มีอำนาจที่จะซื้อทรัพย์สินจากการจำหน่ายโดย ปรส. มาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปอีกทอดหนึ่งได้

2) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.2540 เพื่อจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน หรือ บบส. เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาควบคุมดูแลการ จัดตั้ง ปรส. แต่เนื่องจาก ปรส. ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการจำหน่ายโดยวิธีอื่นหรือวิธีการบริหารจัดการ ดังนั้นรัฐบาลจึงออกกฎหมาย เพื่อให้ บบส. มีอำนาจที่จะซื้อทรัพย์สินจากการจำหน่ายโดย ปรส. มาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปอีกทอดหนึ่งได้ บบส. จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อรับซื้อสินทรัพย์คือคุณภาพของสถาบันการเงินทั้ง 56 แห่งที่ถูกปิดกิจการอย่างถาวรที่ขายโดย “ปรส.” เนื่องจากสถาบันการเงินเหล่านั้นไม่อาจฟื้นฟูฐานะในการดำเนินการให้มั่นคงต่อไปได้

⁶ วิชัย ตันติกุลนันท์. (2547). คำอธิบายและวิเคราะห์ข้อเท็จจริง กฎหมายฟื้นฟู พัฒนา และปฏิรูประบบสถาบันการเงิน. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. หน้า 82.

จากการศึกษา จะเห็นได้ว่า บบส. มีอำนาจหน้าที่ซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน 56 แห่งที่ถูกปิดกิจการ ซึ่งจำหน่ายโดย ปรส. และมีอำนาจซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์จากองค์การบริหารสินเชื่อสหกรณ์ทรัพย์ หรือ อบส. ที่ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่อสหกรณ์ทรัพย์ พ.ศ.2540 เมื่อ บบส.รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์จากองค์กรทั้งสองมาแล้ว มีอำนาจนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปได้ การตั้ง บบส. จึงมีวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่ง คือ ให้เข้าร่วมประมูลซื้อทรัพย์สินของสถาบันการเงิน 56 แห่ง ซึ่งถูกปิดกิจการอย่างถาวรและและจำหน่ายโดย ปรส. โดยใช้ บบส. เข้าไปร่วมประมูลซื้อทรัพย์สินด้วยในลักษณะเป็นผู้ประมูลคนสุดท้าย เพื่อสนับสนุนให้ ปรส. สามารถประมูลหรือขายทรัพย์สินได้ในราคาที่สูงขึ้น แต่ บบส. ไม่มีอำนาจที่จะรับซื้อทรัพย์สินจากองค์กรอื่นนอกเหนือจากนี้ อีก ดังนั้นจึงไม่สามารถเข้าไปซื้อทรัพย์สินจากการขาดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แม้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะกำหนดขายทรัพย์สินของลูกหนี้ให้แก่ บบส. และถึงแม้ว่าทรัพย์สินเหล่านั้นจะเคยจำหน่ายโดย ปรส. มาแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะกรมบังคับคดีเป็นองค์กรอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในมาตรา 7(1) แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540⁷

บบส. จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญสองประการ คือ ประการที่ 1 คือเพื่อเข้าร่วมประมูลซื้อทรัพย์สินของสถาบันการเงิน 56 แห่งที่ถูกปิดกิจการอย่างถาวรและจำหน่ายโดย ปรส. แล้วนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป ประการที่ 2 คือเพื่อรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ จากสถาบันการเงินหรือธนาคารที่มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 แล้วนำทรัพย์สินเหล่านั้นมาบริหารจ่ายโอนต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันการเงินหรือธนาคารที่รับโอนหนี้เสียออกมาแล้ว คงมีแต่ทรัพย์สินหรือหนี้ที่ดีอยู่เพื่อให้กลายเป็นธนาคารที่ดี (Good Bank) และสามารถบริหารอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป หลังจากนั้นก็ให้กองทุนฯ ถอนตัวออกจากการเป็นผู้ถือหุ้นในสถาบันหรือธนาคารเหล่านั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า บบส. ไม่มีอำนาจพิเศษอย่าง เช่น บสท. ซึ่งมีอำนาจพิเศษสามารถบังคับงานองหรือบังคับจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ด้อยคุณภาพได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจศาลหรือคำพิพากษาของศาล

⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 199.

3) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันการเงิน หรือธนาคารพาณิชย์จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของตนเองขึ้นมา เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ด้วยการแยกสินทรัพย์ออกมาแล้วนำไปขายหรือ โอนให้บริษัท หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำไปบริหารหรือจำหน่ายต่อไป

บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอกชนหรือ บบส. เอกชน จะรับ โอนสินทรัพย์หรือลูกหนี้ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินแห่งนั้นมาบริหารหรือจัดการ เพื่อแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่บุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป โดยมีข้อกำหนดพิเศษและอำนวยความสะดวกในการรับ โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพหรือลูกหนี้ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงิน หรือธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งนั้นมาบริหารและสามารถรับโอนลูกหนี้ที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้วได้ด้วย และเข้าสวมสิทธิแทนสถาบันการเงินผู้เป็นโจทก์เดิม รวมทั้งกำหนดให้กระบวนการซื้อหรือรับ โอนหนี้ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินดำเนินไปโดยเร็ว ให้ได้รับยกเว้นภาษีตลอดจนค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการรับ โอนสินทรัพย์มาบริหารด้วย⁸

บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอกชน เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้ทำหน้าที่รองรับหรือรับ โอนสินทรัพย์หรือลูกหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จากสถาบันการเงินแห่งนั้น แล้วให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอกชน นั้นทำหน้าที่บริหารและจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์เหล่านั้น

4) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 เพื่อจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือ บสท. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ระดับประเทศ โดย บสท. จะทำหน้าที่ในการรับซื้อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนไปบริหารจัดการ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ และเพื่อให้ลูกหนี้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ และเพื่อเสริมสร้างให้สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์มีความแข็งแกร่งมากขึ้น

บสท. จัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของแนวความคิดในการบริหารสินทรัพย์คุณภาพแบบรวมศูนย์จัดการ ด้วยการรับ โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมารวมไว้ในที่เดียว ทำให้ลูกหนี้ที่มีเจ้าหนี้หลายรายกลายเป็นเจ้าหนี้รายเดียว และมีอำนาจทางกฎหมายในการบริหารสินทรัพย์ที่รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของการจัดตั้ง บสท.

⁸ วิชัย ตันติกุลนันท์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 6, หน้า 222.

บสท. จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่หน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ที่เรียกว่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันของรัฐและเอกชนให้สำเร็จลุล่วงไปอย่างรวดเร็ว โดยให้ บสท. รับโอนสินทรัพย์ที่จัดว่าเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินแล้ว ให้ บสท. จัดการแก้ไขหรือดำเนินการกับหนี้เหล่านั้นให้เบ็ดเสร็จจบสิ้นอย่างทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระคืนเชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และสินเชื่อเหล่านี้ก็จะกลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าไป อีกทั้งยังเป็นการเร่งแก้ไข้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

จะเห็นได้ว่า บสท. จัดตั้งขึ้นเพื่อรับโอนทรัพย์สินหรือหนี้สินด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นเกินร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียนสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน มาบริหารจัดการโดย 3 วิธี คือ การปรับโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างกิจการ และการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้โดยไม่ต้องขออำนาจศาล⁹

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ได้มีการกำหนดให้ยุบเลิกไว้ กล่าวคือ เมื่อครบเจ็ดปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ ให้ บสท. เตรียมการเพื่อเลิกดำเนินกิจการ โดยให้ยุบเลิก บสท. เมื่อสิ้นปีที่สิบ และชำระบัญชีให้แล้วเสร็จในเวลาไม่ช้ากว่าปีที่สิบสอง นับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ และให้พระราชกำหนดนี้เป็นอันยกเลิกเมื่อครบสิบสองปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ (มิถุนายน 2554)¹⁰

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า บสท. จึงมีอำนาจในการดำเนินงานเพื่อบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ มากกว่า บบส. และ บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอกชน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่จะทำหน้าที่แก้ไข้ปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้เหล่านั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด

⁹ วิชัย ตันติกุลนันท์. *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 6*, หน้า 238.

¹⁰ พ.ร.ก.บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๕๕.

จากการศึกษาวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายทั้ง 4 ฉบับข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาหลายหน่วยงาน และมีรูปแบบในการดำเนินการที่ต่างกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้เกิดผลอย่างรวดเร็ว

นอกจากหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายทั้ง 4 ฉบับข้างต้น ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังได้จัดตั้ง คปน. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัท เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และเพื่อเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นสถาบันการเงินและลูกหนี้เข้ามาเจรจาเพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามเงื่อนไขภายในกรอบระยะเวลาตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

การทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ของ คปน. จะคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นหรือข้อจำกัดของแต่ละฝ่ายร่วมกัน ทั้งนี้ การดำเนินการภายใต้กรอบของ คปน. ถือเป็นดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ตามความสมัครใจของเจ้าหนี้และลูกหนี้ที่จะเจรจากัน คปน. ไม่มีอำนาจพิเศษใด ๆ เพียงแต่ทำหน้าที่คนกลางในการเจรจา

การดำเนินการของ คปน. นั้นมิได้เป็นการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินเหมือนกับ ป.ร.ส. หรือ บ.บ.ส. และไม่มีอำนาจในการดำเนินการเช่นว่านั้นด้วย เป็นการหาวิธีช่วยลดปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ออกจากระบบสถาบันการเงินให้ได้มากที่สุด

นอกจากการออกพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2540 เพื่อให้ปรส. สามารถรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจาก 56 บริษัท การออกพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.2540 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่มีปัญหาตามแผนการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน การออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 เพื่อให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพสามารถแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกมาแล้วโอนให้แก่แก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ หรือเรียกว่าเป็นการให้สถาบันการเงินนั้นจัดตั้งบริษัทขึ้นมา เพื่อแยกหนี้ดีหนี้เสียออกมาบริหารต่างหาก และการออกพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 เพื่อจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์กลางขึ้นมาเพื่อรับ โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบรรษัทบริหารสินทรัพย์ทั้งของรัฐและเอกชนมารวมไว้ในที่เดียว ทำให้ลูกหนี้ที่มีเจ้าหนี้หลายรายกลายเป็นเจ้าหนี้รายเดียวและมีอำนาจทางกฎหมายในการบริหารสินทรัพย์ที่รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการแล้ว

ยังมีการออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 เพื่อให้กองทุนฟื้นฟูเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีอำนาจเพิ่มฐานในการคำนวณเงินที่สถาบันการเงินจะต้องนำส่งให้กองทุน เพื่อใช้ในการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน

การออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2540 เพื่อให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปแก้ไขปัญหาฐานะและการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาได้อย่างรวดเร็วและเด็ดขาดยิ่งขึ้น

การออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2540 เพื่อให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปแก้ไขปัญหาฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาได้อย่างรวดเร็วและเด็ดขาดยิ่งขึ้น

การออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 เพื่อให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการสั่งโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ไปให้ธนาคารพาณิชย์อื่น หรือสถาบันการเงินอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 พ.ศ.2541 เพื่อให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ถูกสั่งระงับการดำเนินกิจการซึ่งกองทุนได้ประกันหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังถูกสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการ เพื่อให้กองทุนต้องได้รับความเสียหายจากการให้ความช่วยเหลือและสละหลักประกันที่ได้จากสถาบันการเงินที่ถูกสั่งระงับกิจการเพื่อไม่ให้กองทุนต้องได้รับความเสียหายจากการให้ความช่วยเหลือและสละหลักประกันที่ได้จากสถาบันการเงินที่ถูกสั่งระงับกิจการ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการหนี้ด้วยคุณภาพที่ผ่านมาทั้งหมดพบว่า มาตรการต่างๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่างๆ ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีบทบาทในนามของผู้แทนหน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐบาล (State Agency) ในการเข้าไปแก้ไขฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน และธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาได้อย่างรวดเร็วและเด็ดขาดยิ่งขึ้นด้วยการออกมาตรการทางกฎหมาย เช่น การออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2540 การออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการ

ประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2540 เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว ยังมีการออกมาตรการต่างๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปของกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดอีกจำนวนมาก เช่น การแก้ไขเกณฑ์การรับรู้อยู่ได้และการกันสำรองของธนาคารพาณิชย์จากเดิมใช้เกณฑ์ 12 เดือน มาเป็นเกณฑ์ 6 เดือน และ 3 เดือน มาตรการเบ็ดเสร็จเพื่อแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงิน เป็นต้น

จากการศึกษามาข้างต้น ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า สำหรับประเทศไทยมีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพทั้งในรูปแบบรวมศูนย์จัดการและกระจายศูนย์จัดการ ซึ่ง สามารถแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ทั้ง 2 รูปแบบได้ดังนี้ คือ

1) การบริหารแบบรวมศูนย์จัดการ(Centralized Approach)

หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ในลักษณะนี้จะเป็นหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของรัฐ หรือมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งหากแยกวัตถุประสงค์ในการบริหารสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

(1) หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สิน ได้แก่

ปรส. เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเข้ามาบริหารจัดการสถาบันการเงินใน ส่วนของบริษัทเงินทุน และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการโดยตรากฎหมาย เป็นพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ที่มีรูปแบบในการบริหารแบบรวม ศูนย์จัดการ โดยจะรับโอนเฉพาะ 56 สถาบันการเงินที่ถูกสั่งปิดกิจการ เพื่อทำหน้าที่จำหน่าย ทรัพย์สินของสถาบันการเงิน 56 แห่งที่ถูกปิดกิจการอย่างถาวรซึ่งมีสินทรัพย์หลัก ได้แก่ สินเชื่อ ประเภทต่างๆ ส่วนสินทรัพย์รองได้แก่ เงินลงทุนในหลักทรัพย์ ทรัพย์สินรอการขายได้แก่ ที่ดิน อาคาร รถยนต์

(2) หน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่เน้นวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ ได้แก่

(ก) บบส. จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบัน การเงิน พ.ศ.2540 เพื่อทำหน้าที่รับซื้อสินเชื่อจากสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ 56 แห่ง ที่ทำการ ขายโดย ปรส. และรับซื้อสินเชื่อจากสถาบันการเงินที่กองทุนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินได้เข้าถือ หุ้น และมีอำนาจในการบริหารจัดการเพื่อนำมาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปอีกทอดหนึ่ง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าทั้ง ปรส. และ บบส. ถือเป็นหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ ในรูปแบบรวมศูนย์จัดการ โดย ปรส. มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จัดการกับสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ที่ถูกปิดกิจการทั้ง 56 แห่งในช่วงปี พ.ศ. 2540 โดย ปรส. จะเป็นผู้เปิดการประมูลขายสินทรัพย์ของ สถาบันการเงินทั้ง 56 แห่ง ให้แก่บุคคลที่สาม ในขณะที่ บบส. จะเป็นผู้ประมูลสินทรัพย์ดังกล่าวไป

บริหารจัดการต่ออีกทอดหนึ่ง เป็นการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ของสถาบันการเงินทั้ง 56 แห่งที่ถูกปิดกิจการเท่านั้น มิได้เป็นเป็นการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของระบบสถาบันการเงินทั้งหมดของประเทศ ซึ่งแตกต่างหน่วยงานรูปแบบการบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการของต่างประเทศที่จะรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของระบบสถาบันการเงินทั้งหมด

(ข) บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด และบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดบริษัท บริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด โดยสามารถรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินต่างๆ มาบริหารได้ โดยการดำเนินงานนั้นจะใช้กฎหมายฉบับเดียวกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ เอกชน

แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการดำเนินงานและรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาบริหารจัดการแล้วพบว่ามิจุดมุ่งหมายที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าทั้งสองหน่วยงานก็ไม่ได้ยึดหลักในการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินใดโดยเฉพาะ ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงานนั้น จะรับซื้อรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินต่างๆ หลายแห่งมาบริหารจัดการ มิได้รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินใดสถาบันการเงินหนึ่งเพียงแห่งเดียว เพื่อเป็นการลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบสถาบันการเงินให้มากที่สุด ดังนั้นรูปแบบการบริหารจัดการสินทรัพย์คุณภาพของทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นแบบรวมศูนย์จัดการ

(ค) บสท. จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มีรูปแบบการบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ ที่เน้นการปรับโครงสร้างหนี้ โดยการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชนมารวมไว้ที่เดียวกัน ทำให้เจ้าหนี้หลายรายเปลี่ยนเป็นเจ้าหนี้รายเดียว และมีอำนาจในการบริหารจัดการที่เบ็ดเสร็จและรวดเร็ว

2) การบริหารแบบกระจายศูนย์จัดการ (Decentralized)

นอกจากแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพด้วยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการแล้ว ประเทศไทยยังได้จัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการอีกด้วย โดยรัฐบาลได้สนับสนุนให้สถาบันการเงินเป็นผู้จัดตั้ง บริษัทบริหารสินทรัพย์ของตนเอง เพื่อรับโอนด้วยสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของตนเองมาบริหารจัดการ ด้วยการออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 ขึ้น ซึ่งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์

จัดการ ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์จัตุจักร จำกัด เพื่อรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์บัวหลวง จำกัด เพื่อรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์พญาไท จำกัด รับโอนสิทธิ์ด้อยคุณภาพจากธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น เพื่อเป็นการช่วยลดภาระหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของระบบสถาบันการเงินแต่ละแห่ง ในระบบเศรษฐกิจให้ลดลงรวดเร็วขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศ

4.1.3 วิเคราะห์แนวคิดการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของประเทศไทย

จากการศึกษาแนวคิดของการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของต่างประเทศเปรียบเทียบกับการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของประเทศไทย วิเคราะห์ได้ว่าการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของต่างประเทศและประเทศไทยมีแนวคิดที่เหมือนกันคือ มีความประสงค์เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยมีพื้นฐานความคิด มาจากความต้องที่จะแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและฟื้นฟูสถานะของสถาบันการเงินด้วยการกำหนดมาตรการต่างๆ ในลักษณะของการแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูสถานะ การดำเนินการของสถาบันการเงินที่ไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้อย่างปกติ เพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินให้กลับคืนมาอย่างเป็นระบบด้วยการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา ระบบสถาบันการเงิน ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ต้องการแยกหนี้ดีและหนี้เสียออกจากกัน เพื่อให้ลูกหนี้ในส่วนที่เป็นหนี้คุณภาพดี สามารถดำเนินการกิจการตามปกติต่อไปได้ ไม่กลายเป็นหนี้ด้อยคุณภาพ ที่เกิดจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดของสถาบันการเงิน ด้วยการจัดตั้งองค์กรบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ขึ้นมาบริหารจัดการหนี้ด้อยคุณภาพที่มีอยู่ในระบบของสถาบันการเงินทั้งหมดหรือในระบบของสถาบันการเงินนั้นๆ

ซึ่งการแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงินนั้น จำเป็นต้องกระทำการแก้ไขบนพื้นฐานความคิดที่ว่าต้องรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เกิดความเสียหายน้อยที่สุด และต้องไม่ส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ที่มีคุณภาพและวินัยต่อการชำระหนี้ที่ดีด้วย องค์กรบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยทั่วไป จึงต้องแบ่งออกตามวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการเป็น 2 รูปแบบ คือ

- 1) องค์กรบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สิน โดยรวดเร็ว (Rapid Asset Disposition Agency)
- 2) องค์กรบริหารสินทรัพย์ที่เน้นการปรับโครงสร้างหนี้ (Restructuring Agency)

รูปแบบขององค์กรบริหารสินทรัพย์ที่แบ่งตามวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการที่มีการจัดตั้งขึ้น จึงมีทั้งรูปแบบที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สิน โดยรวดเร็วและที่เน้นการปรับโครงสร้างหนี้ และที่แบ่งตามรูปแบบของการบริหารสินทรัพย์ก็มีทั้งการบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ และการบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ ซึ่งในต่างประเทศจะเลือกใช้รูปแบบใด รูปแบบหนึ่งเท่านั้นเช่นประเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสาธารณรัฐเกาหลีใต้(เกาหลีใต้) มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในรูปแบบรวมศูนย์จัดการ โดยส่วนใหญ่มักจะก่อตั้งโดยรัฐบาลหรือองค์กรอิสระที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ด้วยการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงาน บริษัทรบริหารสินทรัพย์ขึ้นเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ส่วนประเทศที่มีการจัดตั้งบริษัทรบริหารสินทรัพย์ แบบกระจายศูนย์จัดการนั้น ได้แก่ ประเทศอาร์เจนตินา ฮังการี ญี่ปุ่น ชิลี โปแลนด์ และนอร์เว เป็นต้น โดยการจัดตั้งบริษัทรบริหารสินทรัพย์แยกออกมาจากสถาบันการเงินหรือธนาคารเป็นอีกสาขา หนึ่งเพื่อเป็นหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาหนี้ด้วยคุณภาพของตนเอง¹¹

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีของการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ของ ต่างประเทศ และประเทศไทย วิเคราะห์ได้ว่าตามแนวคิดทฤษฎีของการบริหารจัดการสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพของต่างประเทศ จะใช้หลักของการแยกหนี้ดีออกจากหนี้เสีย แล้วจัดตั้งองค์กรขึ้นมา บริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเหล่านั้น ด้วยการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วย คุณภาพเหล่านี้ ซึ่งสามารถ แยกลักษณะของการบริหารจัดการ แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือการบริหาร จัดการแบบรวมศูนย์จัดการและการบริหารจัดการแบบกระจายศูนย์จัดการ

การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์จัดการเท่านั้นที่มีสามารถแบ่งลักษณะของ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการหนี้เสียเป็นสองรูปแบบคือ

- 1) การบริหารที่เน้นการจำหน่ายทรัพย์สินเป็นหลัก
- 2) การบริหารที่เน้นการปรับ โครงสร้างหนี้เป็นหลัก

ส่วนการบริหารจัดการแบบกระจายศูนย์จัดการนั้น เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อรับโอน หนี้เสียของสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์โดยตรง จึงสามารถดำเนินการได้ทั้งการเน้น จำหน่ายทรัพย์สินและปรับ โครงสร้างหนี้พร้อมกันไป

¹¹ มัลลิกา ตราชู. (2549). *ประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริษัทรบริหารสินทรัพย์ในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 111.

จากการศึกษาพบว่าสำหรับประเทศไทยมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพทั้ง 2 รูปแบบคือ

1) การบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์จัดการ (Centralized Approach) ได้แก่ ปรส. จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2540 บบส. จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.2540 และ บสท. จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544

2) การบริหารสินทรัพย์แบบกระจายศูนย์จัดการ (Decentralized Approach) ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอกชน ที่มีจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 ปัจจุบันมีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ยังเปิดดำเนินการอยู่จำนวนทั้งสิ้น 20 แห่ง แต่อย่างไรก็ตามบริษัทบริหารสินทรัพย์ทั้ง 20 แห่งนั้น จะมีอยู่จำนวน 2 แห่ง คือ บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด และบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด ที่มีลักษณะพิเศษคือ มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้น โดยตรงของบริษัท ซึ่งบริษัทบริหารสินทรัพย์ทั้งสองแห่งดังกล่าว สามารถรับซื้อรับโอนเอาหนี้ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินอื่นเข้ามาบริหารจัดการได้ด้วย

ซึ่งการรับซื้อรับโอนเอาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินอื่นเข้ามาบริหารจัดการ เป็นการบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพในลักษณะแบบรวมศูนย์จัดการ จึงทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคทางกฎหมายขึ้น ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในเห็นในส่วนต่อไป

4.2 วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการบังคับและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541

จากการศึกษา วิเคราะห์ได้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์สามารถจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของตนเองขึ้นมา เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ด้วยการแยกสินทรัพย์ออกมาแล้วนำไปขายหรือโอนให้บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำไปบริหารหรือจำหน่ายต่อไป แต่พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว ทั้งในเรื่องการปรุงโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างกิจการ โดยเฉพาะการบังคับและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องดำเนินการตามวิธีปกติทั่วไป โดยต้อง

ดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระราชบัญญัติล้มละลาย อย่างคดีแพ่งทั่วไปมาใช้ในการบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับและการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกัน ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์รับโอนมาเพื่อบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเหล่านั้น ดังต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในขั้นตอนและกระบวนการดำเนินคดีแพ่งเพื่อบังคับคดีและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้

กรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ หรือไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการหรือไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของแผนปรับปรุงโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการ หรือยกย่ายึดบังคับทรัพย์สิน หรือมีพฤติกรรมที่ต่อไปในทางที่ไม่สุจริต พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนมีอำนาจพิเศษในการดำเนินคดี และการจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันของลูกหนี้ไว้แต่อย่างไร จึงทำให้ต้องทำการใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องร้องดำเนินคดีและบังคับคดีเพื่อจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ ซึ่งการดำเนินคดีจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของการกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องร้องในคดีแพ่งตามหลักทั่วไป ซึ่งในการดำเนินงานเกี่ยวกับการดำเนินการใช้สิทธิทางศาลนั้น อาจมีอุปสรรค ปัญหาในการดำเนินงานดังนี้

1) ปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล

ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับจำนองทรัพย์สินหลักประกันเป็นพิเศษ จึงต้องทำการบังคับหลักประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 728 ซึ่งกำหนดให้เจ้าหนี้ผู้รับจำนองต้องฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลพิพากษาบังคับทรัพย์สินหลักประกันตามสัญญาจำนอง ดังนั้นหากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามหนังสือบอกกล่าว เจ้าหนี้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมาย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นตอนนี้ คือ

การฟ้องร้องดำเนินคดี บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบังคับหลักประกันตามสัญญาจำนองของลูกหนี้ได้ ต้องดำเนินการฟ้องร้องโดยอาศัยอำนาจศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสียก่อน แล้วจึงร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดทรัพย์สินและบังคับหลักประกันของลูกหนี้เพื่อนำออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ (เว้นแต่กรณีที่ลูกหนี้สมัครใจตีโอนหลักทรัพย์สินแทนการชำระหนี้ให้)

แต่เนื่องจากปัจจุบันมีพรรคคดียุติธรรมที่มีการยื่นฟ้องร้องเพื่อบังคับคดีในชั้นศาลเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้ศาลไม่สามารถทำการพิจารณาคดีทั้งหมดได้อย่างรวดเร็ว แม้ในปัจจุบันการพิจารณาคดีจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างต่อเนื่องก็ตาม คดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลก็จะต้องได้รับการพิจารณาตามลำดับก่อนหลัง ซึ่งทำให้เสียเวลาในการรอวันนัดพิจารณาคดี ความล่าช้านี้ทำให้ในบางคดีการดำเนินการกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลจะต้องเวลานานมาก จนอาจส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน ทรัพย์สินหลักประกันเสื่อมสภาพ ทрудโทรม เนื่องจากเมื่อมีการเริ่มต้นการบังคับคดีส่วนใหญ่แล้วทรัพย์สินหลักประกันจะถูกทะเลาะไม่ได้รับการดูแลรักษาจนเป็นเหตุให้ทรัพย์สินเสื่อมสภาพเสื่อมราคาลงได้ และเมื่อนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดอาจไม่ได้ราคาที่เหมาะสมขาย อีกทั้งเจ้าหนี้เองกว่าจะได้ชำระหนี้หรือได้รับการเยียวยาเพื่อบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากการที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ นั้นล่าช้าจนเกินควร

2) ปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการบังคับหลักประกันและการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้

การบังคับคดีขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 309 ทวิ จะต้องดำเนินการโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นเป็นการการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เกิดจากคำพิพากษาของศาล อันเกิดจากการผิดสัญญาแห่งการชำระหนี้ทั้งหลาย หรืออาจเป็นคำพิพากษาของศาลเพื่อบังคับจำนอง โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ตามสัญญาจำนอง ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 275 เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องทำคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีและทำการตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี และระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 เพื่อให้การประมูลซื้อขายทรัพย์สินโดยกรมบังคับคดีเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการขายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ จะต้องดำเนินการฟ้องร้องขออำนาจศาลก่อน และจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการขายทอดตลาดดังกล่าว

การขายทอดตลาดตามคำพิพากษาของศาลต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐที่เรียกว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดี” และต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งเป็นการดำเนินการต้องใช้เวลา ประกอบเจ้าพนักงานมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการบังคับคดีที่ศาลมีคำพิพากษาสั่งมา ดังนั้นในการขาย

ทอดตลาดอันเกิดจากการพิจารณาของศาลนั้น นอกจากจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีแล้ว เจ้าหนี้ที่เป็นผู้ชนะคดียังไม่สามารถบังคับชำระหนี้เอาทรัพย์สินหลักประกันนั้นได้ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและลำดับในส่วนองงานบังคับคดี ในการนี้อาจทำให้เมื่อทรัพย์สินออกขายทอดตลาดสภาพแห่งทรัพย์สินอาจชำรุดทรุดโทรม เสื่อมค่า เสื่อมราคา อันทำให้การจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันไม่ได้ราคาเพียงพอที่จะนำมาชำระหนี้คืนแก่โจทก์จนครบจำนวนได้

ทั้งนี้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาผู้ชนะคดีจะดำเนินการบังคับหลักประกันตามสัญญาจ้างเอง เจ้าหนี้จะต้องดำเนินการให้ศาลชั้นต้นออกหมายบังคับคดีและหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีก่อน จึงจะดำเนินการตั้งเรื่องเพื่อดำเนินการบังคับคดีขอให้ยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระให้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งการดำเนินการตั้งเรื่องยึดทรัพย์สินจะมีขั้นตอนและวิธีการรวมเอกสารประกอบการตั้งเรื่องยึดทรัพย์สินมากมาย ประกอบกับหากเป็นกรณีที่เจ้าหนี้อื่นฟ้องต่อศาลซึ่งมีไซ้ศาลที่หลักประกันตั้งอยู่ การบังคับคดีต้องดำเนินการบังคับข้ามเขตซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนานพอสมควร

กล่าวคือตั้งเรื่องยึด ณ ศาลที่ยื่นฟ้อง แต่ต้องส่งหมายให้บังคับคดีไปศาลที่ทรัพย์สินหลักประกันตั้งอยู่ เพื่อขอให้สำนักงานบังคับคดี ณ จังหวัดที่ทรัพย์สินหลักประกันตั้งอยู่ดำเนินการบังคับคดียึดทรัพย์สินและขายทอดตลาดให้

และเมื่อมีการตั้งเรื่องยึดทรัพย์สินแล้ว ในกระบวนการประกาศขายทอดตลาดเจ้าพนักงานบังคับคดีตั้งขออนุญาตศาลในการดำเนินการประกาศขาย ซึ่งหากการขายตามประกาศในครั้งนั้นไม่สามารถขายได้ไม่ว่าจะเป็นเพราะไม่มีผู้เข้าสู้ราคาหรือราคาที่เสนอเป็นราคาที่ต่ำอย่างไม่สมควรขาย เจ้าพนักงานบังคับคดีจะงดขาย รอประกาศขายครั้งต่อไป ซึ่งในการขายครั้งต่อไปเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องขออนุญาตศาลขายอีก และถ้าจำนวนบังคับคดีค่าใช้จ่ายในการส่งหมายหรือพิมพ์ประกาศขายทอดตลาดไม่พอ เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะหมายเรียกโจทก์ หรือเจ้าหนี้ผู้ชนะคดีมาเงินค่าใช้จ่ายเพิ่ม

กรณีหากมีการงดขาย จำนวนมักถูกทิ้งไว้นานกว่าจะมีประกาศขายครั้งต่อไป เจ้าหนี้จะต้องเป็นผู้ตามจำนวน เพื่อยื่นคำร้องขอให้เจ้าพนักงานดำเนินการประกาศขายทรัพย์สินครั้งต่อไป

การจำหน่ายสินทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายสินทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ไว้ว่าอย่างไร จึงต้องทำการบังคับทรัพย์สินหลักประกันตามสัญญาจ้างเองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์วิธีการบังคับไว้ในมาตรา 728 ที่กำหนดว่า เจ้าหนี้จะทำการบังคับจ้างเองและนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดได้ต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลก่อน เพื่อขออำนาจในการบังคับตามสิทธิอันมีต่อ

หลักประกันและเมื่อศาลได้พิพากษาให้สิทธิในการบังคับหลักประกัน โดยการขายทอดตลาดแล้ว การดำเนินการขายทอดตลาดก็ต้องอยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ เจ้าหนี้จะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินเองไม่ได้ ดังนั้นแม้ว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามสัญญาจำนองจึงเป็นการขายทอดตลาดอันเกิดจากคำพิพากษาของศาลจะเป็นกระบวนการยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

แต่ในการนี้ก็มีปัญหาได้ ซึ่งปัญหาที่เกิดจากความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินการขายทอดตลาด โดยการขายทอดตลาดตามคำพิพากษาของศาลต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐที่เรียกว่า เจ้าพนักงานบังคับคดี และดำเนินการไปตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งหากการดำเนินต้องใช้เวลาตามขั้นตอน เจ้าพนักงานบังคับคดีมีจำนวนน้อยทำให้มีสำนวนคดีที่ต้องรับผิดชอบมาก จึงทำให้การดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีในแต่ละสำนวนเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากการจะขายทอดตลาดในแต่ละครั้งต้องร้องขอต่อศาลเพื่อขออนุญาตขายทอดตลาด อีกทั้งต้องออกหมายแจ้งให้โจทก์และจำเลยรวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียในคดีทราบ รวมทั้งต้องปิดประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบด้วย

ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคดีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งหนึ่งรับโอนมาบริหารจัดการคดีนี้

คำพิพากษาที่ ย.504/2543 คดีระหว่าง บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด โจทก์ กับ นายอุดม สุทธิประภา ที่ 1 กับพวก ยื่นฟ้องวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2543 ศาลมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ.2543 ซึ่งคดีนี้บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีภาระหนี้ค้างชำระคิดถึงวันฟ้องเป็นต้นเงิน 891,645.83 บาท ดอกเบี้ย 516,330.11 บาท รวมทุนทรัพย์ที่ยื่นฟ้อง 1,407,975.94 บาท ศาลพิพากษาให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระต้นเงิน จำนวน 891,645.83 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 14.5 ต่อปี ตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2540 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ หากจำเลยทั้งสองไม่ชำระให้ยึดที่โฉนดเลขที่ 60191 ตำบลมีนบุรี อำเภอมีนบุรี จังหวัดกรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้างออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ให้กับโจทก์

เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระหนี้ให้กับโจทก์แล้ว ปรากฏว่าจำเลยทั้งสองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา โจทก์จึงออกหมายบังคับคดีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2544 และดำเนินการยึดทรัพย์สินจำนองเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2546 โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีประเมินราคาไว้ 883,000 บาท แต่เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีนำทรัพย์สินหลักประกันออกขาย

ทอดตลาดเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2548 โดยขายทอดตลาดได้ราคาเพียง 560,000 บาท เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการบังคับและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันแล้ว เหลือชำระหนี้ให้แก่โจทก์ได้เพียง 513,573 บาทเท่านั้น ทำให้มีหนี้ค้างชำระแก่โจทก์จำนวนเกินกว่าหนึ่งล้านบาท โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งสองให้ล้มละลาย เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2553 เป็นคดีหมายเลขที่ ล. 9726/2553 และศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 คดีหมายเลขแดงที่ ล. 14744/2553

จากคดีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้คดีนี้จะมีระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการในศาลชั้นต้นค่อนข้างรวดเร็ว แต่ขบวนการในชั้นบังคับคดีกลับใช้ระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างนาน กล่าวคือ โจทก์ยื่นคำขอออกหมายบังคับคดี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2544 และตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดทรัพย์สินหลักประกัน เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2546 โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดทรัพย์สินหลักประกันได้เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2548 ซึ่งเป็นระยะเวลาของการบังคับและจำหน่ายหลักประกันกว่า 3 ปี ซึ่งเป็นเหตุให้ทรัพย์สินหลักประกันเสื่อมค่าลงจากราคาประเมินในชั้นการยึดทรัพย์ที่ประเมินไว้จำนวน 883,000 บาท แต่เมื่อขายทอดตลาดกลับขายได้เพียง 560,000 บาท แต่เมื่อหักค่าใช้จ่ายในชั้นบังคับและจำหน่ายหลักประกันในชั้นบังคับคดี คงเหลือชำระหนี้ให้แก่โจทก์ได้เพียง 513,573 บาท จึงเป็นเหตุให้จำเลยทั้งสองถูกโจทก์ฟ้องล้มละลายในที่สุด ซึ่งหากมีการบังคับและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันที่รวดเร็ว อาจไม่ทำให้จำเลยทั้งสองไม่ต้องถูกฟ้องล้มละลายก็ได้ เพราะเหตุหนี้ค้างชำระไม่เกินหนึ่งล้านบาท

4.2.2 ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายการดำเนินคดีและการบังคับคดีเพื่อจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้

1) ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

ในการดำเนินคดีเพื่อทำการบังคับจำนองนี้ถือว่าเป็นคดีมีทุนทรัพย์ ดังนั้น เมื่อเจ้าหนี้ผู้รับจำนองประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับจำนองนั้น เจ้าหนี้ผู้รับจำนองในฐานะเป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล (ค่าขึ้นศาล) ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียมศาลเป็นไปตามจำนวนทุนทรัพย์ที่ยื่นฟ้องต่อศาล ตามตารางอัตราค่าธรรมเนียมค่าขึ้นศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับทุนทรัพย์จำนวนหนึ่งที่จะบังคับ รวมทั้งยังมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่น ค่าเนาค่าฟ้องและหมายนัดต่างๆ ไปยังลูกหนี้และผู้มีส่วนได้เสียในคดีทั้งหมด ทั้งนี้จะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวนลูกหนี้และผู้มีส่วนได้เสีย และระยะทางระหว่างที่ตั้งศาลกับที่อยู่ตามภูมิลำเนาของลูกหนี้และผู้มีส่วนได้เสีย

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จำนองนั้น ถึงแม้เจ้าหน้าที่ผู้รับจำนองจะมีหลักฐานเป็นที่เชื่อถืออันจะทำให้ทราบแน่ชัดว่าผู้รับจำนองนั้นสามารถหรือมีสิทธิตามกฎหมายที่บังคับจำนองได้ก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้รับจำนองก็ต้องเตรียมค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีด้วย

เพราะฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า การบังคับหลักประกันตามสัญญาจำนองโดยผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลนั้นถึงแม้จะมีข้อดีและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายแต่ก็ยังมีข้อเสียที่เป็นปัญหาหรือก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติหรือการบังคับบางประการดังกล่าวข้างต้น

2) ปัญหาค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี

ดังนั้น ในการขายทอดตลาดอันเกิดจากการพิจารณาคดีของศาลนั้นนอกจากจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ขณะคดีก็ยังไม่สามารถบังคับชำระหนี้เอากับทรัพย์สินนั้นได้ทันทีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน และตามลำดับในส่วนของงานบังคับคดีอีกด้วย อีกทั้งในขั้นตอนของการบังคับจำนองเพื่อทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นเจ้าหน้าที่ผู้รับจำนอง ผู้นำยึดทรัพย์ก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น ค่าธรรมเนียมตั้งเรื่องยึดทรัพย์ รวมทั้งการวางค่าใช้จ่ายเพิ่มเพื่อประกาศขายทอดตลาดและส่งหมายแจ้งผู้มีส่วนได้เสียในคดี แต่หากมีการยึดทรัพย์สินแล้วไม่มีการประกาศขายทอดตลาด เช่น ในกรณีที่มีการประนอมหนี้ หรือชำระหนี้เสร็จสิ้นแล้วจะต้องถอนการยึด ก็จะต้องเสียค่าธรรมเนียมแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคดีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งหนึ่งรับโอนมาบริหารจัดการนี้

คดีศาลจังหวัดมินบุรี คดีแดงหมายเลขที่ ย.103322543 คดีระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด โจทก์ กับ นางบังอร แก้วพลู จำเลยที่ 1 กับพวก ยื่นฟ้องเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2543 มีภาระหนี้ค้างชำระคิดถึงวันฟ้องเป็นทุนทรัพย์ที่ยื่นฟ้อง จำนวน 1,198,919.60 บาท ศาลมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2543 (คดีนี้จำเลยขาดนัดยื่นคำให้การ) ซึ่งคดีดังกล่าวมีค่าธรรมเนียมโจทก์(บัญชีค่าฤชาธรรมเนียมศาล) ดังนี้ ค่าธรรมเนียมศาลหรือค่าขึ้นศาล 29,772 บาท (ปัจจุบันตารางอัตราค่าธรรมเนียมศาลมีการแก้ไขครั้งสุดท้ายโดยมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับที่ 24 พ.ศ. 2550) ค่าไต่ถามความ 20 บาท ค่าพาหนะและค่านำหมาย รวม 670 บาท ค่าคำร้องรวม 60 บาท ค่าอ้างเอกสาร 110 บาท ค่าทนายความ 1,000 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน 31,832.50 บาท

จะให้ได้ว่าคดีนี้โจทก์ ทำการยื่นฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษา มีค่าธรรมเนียมโจทก์ในชั้นดำเนินคดีแพ่ง รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 31,832.50 บาท แต่เนื่องจากจำเลยไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล โจทก์จึงต้องดำเนินการออกคำบังคับ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ.

2545 เพื่อทำการตั้งเรื่องยึดทรัพย์ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการตั้งเรื่องทรัพย์ จำนวน 2,500 บาท ซึ่งคดีนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหมายเรียกให้โจทก์วางค่าใช้จ่ายเพิ่มอีก จำนวน 2,500 บาท ซึ่งเมื่อรวมกับ ค่าธรรมเนียมโจทก์ที่จ่ายไปแล้วข้างต้นก็เป็นจำนวนมากพอสมควรที่โจทก์จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและบังคับคดีเพื่อนำทรัพย์หลักประกันออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้คืนแก่โจทก์

ซึ่งจะต่างกับ บสท. ซึ่งกฎหมายให้อำนาจพิเศษ บสท. ในจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็น หลักประกันของลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องขออำนาจศาลเพื่อให้พิพากษาหรือบังคับเอาทรัพย์สิน ที่จำนองออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 และ 75 และยังมีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าว โดยวิธีการอื่นๆ หรือจะรับ โอนทรัพย์สินเหล่านั้นมาเป็นของ บสท. ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะได้จากการขายทอดตลาดก็ได้ ตามมาตรา 76

การที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ไม่มีอำนาจในการจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ที่เป็น หลักประกันโดยไม่ต้องฟ้องศาลอย่างเช่น บสท. เป็นเหตุให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายและใช้เวลาในการดำเนินคดีเป็นเหตุให้การ บังคับคดีไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วหลักทรัพย์ที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ จะเสื่อมค่าหรือถูกยึดย้ายถ่ายเทหรือถูกลูกหนี้แสวงหาผลประโยชน์ระหว่างที่ต่อสู้ดำเนินคดีโดย ลูกหนี้จะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ที่ได้จากการประกอบธุรกิจจากทรัพย์สินเหล่านั้น เช่น หลักทรัพย์ ที่เป็น โรงแรมหรือโรงงานอุตสาหกรรมของลูกหนี้ ซึ่งมีผลประโยชน์ระหว่างต่อสู้ดำเนินคดีก็ตก เป็นของลูกหนี้ตลอดเวลา

4.3 วิเคราะห์หลักกฎหมายการบังคับและจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันของลูกหนี้ ตาม พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 เปรียบเทียบกับพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 และการบังคับและจำหน่ายหลักประกันของ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี(เกาหลีใต้)

4.3.1 วิเคราะห์หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับและการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกัน ของลูกหนี้ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541

จากการศึกษาการหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับหลักประกันและการจำหน่าย หลักประกันตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 พบว่าในการบริหารจัดการหนี้ ด้อยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ภายใต้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541

มีบทบัญญัติที่ใช้ในการบริหารจัดการทั้งสิ้นเพียง 15 มาตราเท่านั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 มิได้มีบทบัญญัติในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่รับโอนมายังบริษัทบริหารสินทรัพย์ ทั้งในเรื่องการปรับโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างกิจการ รวมทั้งการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ ดังนั้น นอกจากที่จะต้องบริหารจัดการตามพระราชกำหนดฉบับนี้แล้ว ยังต้องดำเนินการบริหารจัดการภายใต้กฎหมายอื่นอีกหลายฉบับดังนี้ คือ

1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย การบังคับจำนอง

ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการบังคับหลักประกันตามสัญญาจำนองของลูกหนี้ได้ ต้องฟ้องร้องอาศัยอำนาจศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสียก่อน แล้วจึงขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดทรัพย์ บังคับหลักประกันของลูกหนี้เพื่อนำออกขายทอดตลาดเอาทรัพย์สินชำระหนี้ การบังคับจำนองหรือ การบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันในสัญญาจำนอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดวิธีการบังคับจำนองไว้ในมาตรา 728 และมาตรา 729 ดังนี้

1. บริษัทบริหารสินทรัพย์ในฐานะผู้รับโอนสิทธิจำนองต้องมีจดหมายบอกกล่าวไปยังลูกหนี้และผู้จำนองให้ทำการชำระหนี้ตามสัญญาประธานก่อน ภายในเวลาที่กำหนดให้ตามควรในคำบอกกล่าวนั้น

2. หากลูกหนี้ละเลยเสียไม่ปฏิบัติตามคำบอกกล่าวนั้น ผู้รับจำนอง(บริษัทบริหารสินทรัพย์) จะต้องฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งคือ ยึดทรัพย์สินที่จำนองออกขายทอดตลาดหรือขอให้ทรัพย์สินที่หลุดจำนองเป็นสิทธิแก่ผู้รับจำนองเมื่อ ได้แสดงเหตุให้ศาลเห็นประจักษ์ว่าลูกหนี้ขาดส่งดอกเบี้ยมาแล้วเป็นเวลาห้าปี และจำนวนหนี้ที่ค้างชำระนั้นท่วมราคาทรัพย์สินที่จำนองและไม่มีการจำนองรายอื่น หรือบุริมสิทธิอื่นได้จดทะเบียนไว้เหนือทรัพย์สินอันเดียวกันนี้

จะเห็นได้ว่ากฎหมายบังคับไว้โดยเด็ดขาดว่าการบังคับจำนองเอาทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ออกขายทอดตลาด จะต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาเอาทรัพย์สินจำนองดังกล่าวออกขายทอดตลาดเสียก่อน จึงจะนำเอาที่ดินขายทอดตลาดไม่ได้และต้องมีการออกจดหมายทวงหนี้ไปถึงลูกหนี้ก่อนเสมอ จะฟ้องคดีโดยไม่มีการบอกกล่าวทวงถามก่อนไม่ได้

2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้หรือไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาประนอมหนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์ ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ ต้องฟ้องร้องอาศัยอำนาจศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสียก่อน แล้วจึงขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อนำออกขายทอดตลาดเอาทรัพย์สินชำระหนี้¹²

ทั้งนี้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาผู้ชนะคดีจะดำเนินการบังคับหลักประกันตามสัญญา จำนอง เจ้าหนี้จะต้องดำเนินการให้ศาลชั้นต้นออกหมายบังคับคดีและหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีก่อนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 275 เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีและทำการตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเสียก่อนจึงจะดำเนินการบังคับคดีขอให้ยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้แก่เจ้าหนี้ได้

3) พระราชบัญญัติล้มละลาย

ซึ่งเป็นการดำเนินคดีล้มละลายหลังจากลูกหนี้ไม่ดำเนินการเจรจาปรับปรุงโครงสร้างหนี้และเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 9 และ มาตรา 10 กล่าวคือ เจ้าหนี้จะฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ก็ต่อเมื่อ ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือลูกหนี้ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็น โจทก์คนเดียวหรือหลายคนเป็นจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่ง ล้านบาท หรือลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็น โจทก์คนเดียวหรือหลายคนเป็นจำนวน ไม่น้อยกว่าสองล้านบาท และหนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

แต่หากเป็นเจ้าหนี้มีประกันจะฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ก็ต่อเมื่อ มิได้เป็นผู้ต้องห้าม มิให้บังคับชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้เกินกว่าตัวทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน และ กล่าวในฟ้องว่า ถ้าลูกหนี้ล้มละลายแล้ว จะยอมสละหลักประกันเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย หรือตีราคาหลักประกันมาในฟ้องซึ่งเมื่อหักกับจำนวนหนี้ของตนแล้วเงินยังขาดอยู่รับลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท หรือลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นจำนวน ไม่น้อยกว่าสองล้านบาท

¹² คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการจัดตั้งและดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน. (2546). รายงานผลการศึกษากระบวนการจัดตั้งและดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บพส.). หน้า 15.

อีกทั้งรัฐบาลได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลายโดยกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติล้มละลายฉบับที่ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นมาตรการพิเศษเพื่อให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อีกระยะหนึ่งตามแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ซึ่งกำหนดไว้ว่าไม่เกิน 5 ปี และอาจจะขยายได้ถึง 7 ปี โดยได้รับความเห็นชอบจากศาล หลักเกณฑ์กฎหมายดังกล่าวเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้ซึ่งหมายถึง บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วยและลูกหนี้มีสิทธิที่จะร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในกรณีที่กิจการของลูกหนี้มีความเป็นไปได้ที่จะฟื้นตัวในเชิงธุรกิจ ดังนั้นบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายจะไม่สามารถบังคับหลักประกันของลูกหนี้ออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้ได้โดยเร็ว

ทั้งนี้นอกจากบริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องดำเนินคดีแพ่งกับลูกหนี้แล้ว ยังต้องดำเนินคดีล้มละลายกับกับลูกหนี้ในกรณีเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น โดยจะต้องทำการไต่สวนให้ความว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งต่างจาก บสท. ที่สามารถยื่นคำขอให้ศาลมีสั่งในลูกหนี้ล้มละลายได้โดยมิต้องทำการไต่สวน

4.3.2 วิเคราะห์หลักกฎหมายในการบังคับและการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544

เมื่อ บสท. ทำการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์แล้วทั้งของรัฐและเอกชนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่หรือผู้บริหารสินทรัพย์ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหารจะจัดทำความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานะของลูกหนี้ และข้อเสนอแนะในการดำเนินการกับลูกหนี้ที่รับโอนมา

การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพซึ่ง บสท. รับโอนมา เป็นวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และเป็นอำนาจพิเศษประการหนึ่งในการบริหารหนี้ของ บสท. ซึ่งหาก บสท. ประสงค์จะบังคับจำนองหรือ บังคับจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องขออำนาจศาล เนื่องจาก พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 บัญญัติให้อำนาจแก่ บสท. ไว้

จึงอาจกล่าวได้ว่า การจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ นั้นจะเป็นมาตรการสุดท้ายที่ บสท. จะเลือกดำเนินการกับลูกหนี้ ดังนั้นกระบวนการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกัน ของ บสท. นั้น เป็นการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงาน คือ การลดจำนวนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินให้ลดน้อยลง

แต่ก่อนที่จะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ออกจำหน่ายได้นั้น บสท. ต้องมีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนองหรือผู้จำนำทราบ และขอให้ชำระหนี้ทั้งภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว และในหนังสือบอกกล่าวดังกล่าวจะต้องแจ้งไปพร้อมกับการให้ชำระหนี้ด้วยว่า หากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด บสท. จะบังคับชำระหนี้จากสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกัน¹³

1) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลูกหนี้ที่ต้องถูกการบังคับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

ในการพิจารณาบังคับหลักประกันของลูกหนี้ บสท. จะบังคับหลักประกันโดยการบังคับจำนองหรือจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้¹⁴

- (1) ลูกหนี้หยุดหรือปิดกิจการ หรือไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้
- (2) ลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการหรือยกย้ายปิดบังทรัพย์สิน หรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางที่ไม่สุจริต
- (3) ลูกหนี้ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของแผนปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการ

2) การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ บสท. มีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ได้ 3 วิธี คือ

วิธีที่ 1 จำหน่ายโดยการขายทอดตลาด การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันโดยวิธีการขายทอดตลาดนี้ บสท. จะต้องประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันจำหน่าย โดยลงโฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าสามวัน

วิธีที่ 2 จำหน่ายโดยวิธีอื่น ที่เป็นประโยชน์ต่อ บสท. และลูกหนี้มากกว่าการขายทอดตลาด ได้ เช่น โดยวิธียื่นซองประกวดราคา หรือโดยวิธีการขายเฉพาะเจาะจง

วิธีที่ 3 จำหน่ายโดยวิธีรับโอนสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันนั้นไว้ บสท. อาจไม่ใช้วิธีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันที่ได้บังคับจำนองหรือจำนำ ในกรณีที่เห็นว่าทรัพย์สินนั้นยังไม่ควรจำหน่าย หรือเห็นว่าควรนำทรัพย์สินนั้นไปพัฒนา ทั้งนี้การรับโอนสินทรัพย์แทนการจำหน่าย บสท. จะต้องรับโอนในราคาที่ไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับจากการขายทอดตลาด

¹³ ประกาศคณะกรรมการบริหารสินทรัพย์ไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ข้อ 50.

¹⁴ พ.ร.ก.บริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๘๖.

การดำเนินการ โดยวิธีรับ โอนสิทธิทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเป็นการเปิดโอกาสให้ บสท. ไม่จำเป็นต้องรับจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน โดยอาจรอเวลาในเวลาในการจำหน่ายที่เหมาะสม หรืออาจนำทรัพย์สินมาพัฒนาเพื่อเพิ่มมูลค่าก่อนการจำหน่ายก็ได้

สิทธิในการเลือกวิธีการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันนั้นถือเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการ บสท. เมื่อ บสท. พิจารณาเลือกวิธีการจำหน่ายใดแล้ว บสท. จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ส่วนที่ 3 เรื่องการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกัน ทั้งนี้หาก บสท. เลือกวิธีการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันด้วยวิธีจำหน่ายโดยวิธีอื่น หรือวิธีจำหน่ายโดยวิธีรับโอนสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันนั้นไว้ การจำหน่ายทรัพย์สินด้วยสองวิธีนี้เป็นการจำหน่ายสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดความผูกพันและกระทบต่อสิทธิเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น ดังนั้นหากการดำเนินการการจำหน่ายด้วยวิธีการดังกล่าวไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือกระบวนการหรือไม่ชอบด้วยประการใดก็ตาม คู่กรณีก็สามารถคัดค้านหรือยกเลิกการกระทำนั้นได้ โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก แต่หากเป็นการจำหน่ายสินทรัพย์ด้วยวิธีการขายทอดตลาดแล้วหากมีการคัดค้านหรือยกเลิกการกระทำนั้นจะมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ซื้อได้

จากการศึกษาข้างต้นนี้ วิเคราะห์ได้ว่า บสท. ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจพิเศษ บสท. ในจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องขออำนาจศาลเพื่อให้พิพากษาหรือบังคับเอาทรัพย์สินที่จำนองออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ ตามพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 และ 75 และยังมีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าว โดยวิธีการอื่นๆ หรือจะรับโอนทรัพย์สินเหล่านั้นมาเป็นของ บสท. ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะได้จากการขายทอดตลาดก็ได้ ตามมาตรา 76

ซึ่งข้อกำหนดของกฎหมาย บสท. ดังกล่าวเป็นหลักการที่ดีเพราะการได้มาซึ่งสิทธิจำนองนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับว่าต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานอยู่แล้ว ซึ่งเป็นหลักฐานที่แน่นอนและมั่นคง ดังนั้น เมื่อเจ้าหนี้จำนองจะบังคับจำนองก็น่าจะให้ดำเนินการได้ทันทีไม่จำเป็นต้องมาฟ้องร้องต่อศาลเสียก่อน ซึ่งจะเป็นการสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น และค่าใช้จ่ายเหล่านั้นก็ตกเป็นภาระแก่ลูกหนี้จำนอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเหตุให้คดีในศาลมีจำนวนมากขึ้น

อีกทั้งการดำเนินการบังคับและจำหน่ายหลักประกันตามขั้นตอนของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่ต้องเป็นภาระความรับผิดชอบของลูกหนี้ที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแล้ว หากใช้ระยะเวลาในการดำเนินการบังคับและจำหน่ายหลักประกันเป็นเวลานาน อาจทำให้ทรัพย์สินหลักประกันเสื่อมค่าลง ย่อมส่งผลกระทบต่อลูกหนี้โดยตรงที่อาจจะต้องรับผิดชอบชำระหนี้ในส่วนที่ขาดจำนวนนั้นได้

มาตรการทางกฎหมาย ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 กำหนดให้สามารถบังคับและจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันได้ในกรณีที่ลูกหนี้มีเจตนาไม่ชำระหนี้หรือเบี้ยวหนี้ คือ

- 1) ลูกหนี้หยุดกิจการ หรือปิดกิจการ หรือไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้
- 2) ลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือปรับโครงสร้างกิจการ หรือชักย้ายปิดบังทรัพย์สิน หรือมีพฤติกรรมที่ต่อไปในทางไม่สุจริต
- 3) ลูกหนี้ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของแผนปรับโครงสร้างกิจการ¹⁵

จะเห็นได้ว่า เจตนาของบทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 นั้นมีการแยกประเภทของลูกหนี้อีกครั้งหนึ่ง นอกเหนือจากที่ได้มีการแยกประเภทของลูกหนี้มาแล้วในชั้นของการรับ โอนหนี้ ซึ่งในชั้นนี้ก็ยังคงเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ที่ได้รับการจัดชั้นหนี้ ไม่ว่าจะเป็ลลูกหนี้จัดชั้นสูญ หรือหนี้ที่ไม่มีทางจะได้รับการชำระหนี้ ลูกหนี้จัดชั้นสงสัยจะสูญ หรือหนี้ที่ค้างชำระเกินกว่า 12 เดือน นับแต่วันครบกำหนดชำระ ลูกหนี้จัดชั้นสงสัย หรือหนี้ที่ค้างชำระเกิน 6 เดือน ลูกหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ได้มีโอกาสในการปรับโครงสร้างหนี้กับ บสท. ก่อน หากลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือ หรือมีเจตนาทุจริต บทบัญญัติตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 จึงจะให้อำนาจในการบังคับและจำหน่ายหลักสินทรัพย์ประกันได้ตามพระราชกำหนดนี้ แต่หากลูกหนี้ที่ดี คือให้ความร่วมมือกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ และมีเจตนาสุจริต ก็จะได้รับบริการคุ้มครองไม่ต้องด้วยพระราชกำหนดฉบับนี้

¹⁵ ประกาศคณะกรรมการบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ข้อ 49.

4.3.3 วิเคราะห์หลักกฎหมายในการบังคับและการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี(เกาหลีใต้)

จากการศึกษา วิเคราะห์ได้ว่า ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี(เกาหลีใต้) เป็นประเทศหนึ่งที่มีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นเพื่อดำเนินการจัดการปัญหาเกี่ยวกับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงิน ใช้ชื่อว่า KAMCO เพื่อดำเนินการจัดการหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยรัฐบาลได้จัดตั้งให้เป็นตัวแทนมีอำนาจดำเนินการจัดการเกี่ยวกับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จากสถาบันการเงินภายในประเทศทั้งหมด

ในการดำเนินการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ KAMCO นั้น สามารถรับซื้อรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาเพื่อบริหารจัดการได้ต้องเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เป็นสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน ซึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ตรงตามกำหนด หรือที่คณะกรรมการ KAMCO พิจารณาแล้วเห็นว่าแนวโน้มว่าเรียกชำระหนี้คืนไม่ได้ โดยพิจารณาจากผลการดำเนินงาน สถานะทางการเงินและรายได้ของลูกค้าหนี้

ทั้งนี้ในการรับ โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น KAMCO จะพิจารณารับโอนสินทรัพย์ที่เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ถือว่ามีความสำคัญต่อสาธารณะ, สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก และสินทรัพย์ที่สามารถขายได้ทันทีเนื่องจากไม่มีข้อจำกัดใดๆในการขาย

ทั้งนี้เมื่อ KAMCO รับ โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาแล้วต้องมาดำเนินการบริหารจัดการเพื่อให้ทรัพย์สินเหล่านั้นเกิดประโยชน์มากที่สุด โดย KAMCO มีอำนาจในการปรับโครงสร้างหนี้และจำหน่ายทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันของลูกค้าหนี้ได้ รวมไปถึงการรับชำระหนี้โดยการรับโอนหลักประกัน หรือทรัพย์สินอื่นของลูกค้าหนี้เพื่อชำระหนี้ได้ นอกจากนี้ KAMCO ยังสามารถให้สินเชื่อและให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ซื้อสินทรัพย์ที่ KAMCO รับโอนมาได้

นอกจากนี้ในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ KAMCO ยังได้รับสิทธิประโยชน์ทางกฎหมายและได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ในกรณีที่มีการจ้างองต้องแก้ไขทางทะเบียนก่อนจึงจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกได้ กรณีที่ KAMCO ต้องการเป็นผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดสามารถใช้หนังสือรับรองการชำระเงินที่ออกโดย KAMCO เป็นหลักประกันได้ ได้รับยกเว้นเรื่องการส่งคำบอกกล่าวในการขายทอดตลาดทรัพย์สินรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือด้านภาษีแก่ KAMCO เท่าที่จำเป็น

ซึ่งในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนี้ หากสินทรัพย์ใดที่ KAMCO ไม่สามารถนำมาบริหารจัดการได้หรือไม่ได้รับความร่วมมือ หรือมีเหตุอื่นประการใด KAMCO สามารถจำหน่ายออกไปได้ การจำหน่ายนี้ให้รวมถึงการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันแห่งหนึ่งเหล่านั้นด้วย โดยการจำหน่ายนี้ KAMCO มีอำนาจในการทำการจำหน่ายได้เอง แต่ต้องเป็นการขายทอดตลาดที่เป็นการเปิดเผยต่อบุคคลทั่วไปหรือต่อสาธารณชน (Public Auction) ที่เรียกว่า ขายทอดตลาดนั่นเอง ทั้งนี้ KAMCO สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการดำเนินการทางศาลแต่อย่างใด¹⁶

การจำหน่ายทรัพย์สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของ KAMCO จะใช้หลักการในการจำหน่ายทรัพย์สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในหลายวิธี เช่น การจัดประมูล การขายคืนให้กับลูกหนี้เดิม เพื่อเน้นการมีเงินสดเข้ามาอย่างรวดเร็ว

จากการศึกษา วิเคราะห์ได้ว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์ KAMCO จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดการแก้ไขเกี่ยวกับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือหนี้ด้อยคุณภาพ ของสถาบันการเงินทั้งหมดที่มีภายในประเทศ ด้วยการรับซื้อรับโอนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือหนี้ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ ซึ่งสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้นต้องเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เป็นสิทธิเรียกร้องเกิดจากการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตรงตามกำหนด หรือพิจารณาแล้วว่ามีแนวโน้มจะเรียกชำระหนี้คืนไม่ได้ และเป็นสินทรัพย์ด้อยค่าที่ถือว่ามีความสำคัญต่อสาธารณะ เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก และเป็นสินทรัพย์ที่สามารถขายได้ทันทีเนื่องจากไม่มีข้อจำกัดในการขาย

การรับซื้อรับโอนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือหนี้ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ โดยการรับสิทธิทั้งปวงที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีทางศาล ในกรณีนี้ KAMCO ได้รับสิทธิประโยชน์ทางกฎหมายและได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ในกรณีที่มีการจำนองไม่ต้องแก้ไขทางทะเบียนก่อนก็ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกได้ ได้รับยกเว้นเรื่องการส่งคำบอกกล่าวในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นต้น

¹⁶ อาทิตย์ คงไทย. (2550). *มาตรการทางกฎหมายในการปรับโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินในฐานะที่เป็นเจ้าหนี้*. ศึกษารณีย์ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 56.

อีกทั้ง KAMCO สามารถทำการยึดทรัพย์และจำหน่ายทรัพย์สิน ซึ่งสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และรับโอนหุ้นอันเกิดจากการโอนหนี้สินเป็นทุน รวมถึงรับจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ที่ออกโดยนิติบุคคลเฉพาะกิจ เพื่อแบ่งสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ สงวนรักษาและรับชำระหนี้ของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ รับโอนทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้แผนปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่สร้างขึ้นระหว่างลูกหนี้กับสถาบันการเงิน จัดการหรือจำหน่ายสินทรัพย์ที่ไม่สามารถนำมาบริหารจัดการได้หรือไม่ได้รับความร่วมมือ หรือสินทรัพย์อื่นๆที่สถาบันการเงินได้รับมาเนื่องจากการปรับโครงสร้างหนี้ หรือเป็นสินทรัพย์ที่สถาบันการเงินต้องการขายเพื่อปรับปรุงสถานภาพทางการเงิน จำหน่ายสินทรัพย์ที่ทำการยึดหรืออายัดโดยหน่วยงานราชการ จัดการและจำหน่ายสินทรัพย์ที่ได้รับโอนจากหน่วยงานราชการ

ในกรณีที่สินทรัพย์ใดไม่สามารถนำมาบริหารจัดการได้ หรือไม่ได้รับความร่วมมือ หรือมีเหตุอื่น KAMCO สามารถจำหน่ายออกไปได้ หมายรวมถึงการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหนี้หลักประกันด้วย โดยการขายทอดตลาด โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการดำเนินคดีทางศาลก่อน

จากการศึกษาหลักกฎหมายการบังคับและจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 เปรียบเทียบกับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 และการบังคับและจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี(เกาหลีใต้)แล้ว วิเคราะห์ได้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 บัญญัติขึ้นมาเพื่อรองรับการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาบริหารหนี้ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินนั้นๆ จึงเป็นการบริหารจัดการในรูปแบบกระจายศูนย์ จึงให้อำนาจในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเน้นไปในทางของการปรับโครงสร้างหนี้ มากกว่าการจำหน่ายหลักประกันเนื่องจากมีพื้นฐานการจัดตั้งมาจากหน่วยงานที่เป็นของเอกชนจึงอาจกระทบต่อสิทธิของลูกหนี้

ดังนั้นการบังคับและการจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันจึงต้องดำเนินการไปตามกระบวนการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่หลักกฎหมายการบังคับและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกัน ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 และหลักกฎหมายการบังคับและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี(เกาหลีใต้) บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินต่างๆ มาบริหารจัดการในรูปแบบรวมศูนย์จัดการ จึงเป็นการเน้นบริหารจัดการหนี้ด้อยคุณภาพให้ เป็นไปอย่างรวดเร็ว กฎหมายจึงได้บัญญัติให้สามารถดำเนินการบังคับและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกัน โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล

จึงเห็นได้ว่าบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 มีอำนาจบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจำกัดกว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 เช่นบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทบริการสินทรัพย์ที่มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน เป็นผู้ถือหุ้น (เป็นฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ) จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับหนี้ด้วยคุณภาพของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) แต่ต่อมาได้มีการเพิ่มวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน กล่าวคือมีรับซื้อรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินอื่นมาบริหารจัดการด้วย แต่เนื่องตามกฎหมายเป็นแนวคิดการจัดตั้งแบบกระจายศูนย์จัดการ จึงเน้นในการปรับโครงสร้างหนี้ เมื่อรับเอาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันอื่นมาด้วย จึงเป็นการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ ที่เน้นการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพอย่างรวดเร็ว

แต่เมื่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 ไม่ได้บัญญัติให้สามารถดำเนินการบังคับและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน จึงทำให้เกิดความล่าช้า ไม่สะดวกในการบริหารจัดการกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่รับโอนมา รวมทั้งทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งในเรื่องการดำเนินการเพื่อบังคับและจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ ซึ่งความล่าช้าในการดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้สินทรัพย์ด้วยค่า หรือเสื่อมค่าลงอันจะเป็นผลเสียกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

4.3.4 สรุปหลักกฎหมายการบังคับและจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันของลูกหนี้ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 เปรียบเทียบกับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 และการบังคับและจำหน่ายหลักประกันของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

| ประเด็น | พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 | พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 | Korea Asset Management Corporation (KAMCO) |
|---|--|--|--|
| อำนาจในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ | ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่รับโอนมาไว้โดยตรง | เมื่อ บสท. รับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพแล้ว จะจัดทำความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานะของลูกหนี้และข้อเสนอแนะในการดำเนินการกับลูกหนี้ที่รับโอนมาเพื่อให้คณะกรรมการบริหารของ บสท. พิจารณาว่าสมควรดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการหรือจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันรวมทั้งใช้สิทธิทางศาลหรือเพื่อพิทักษ์ทรัพย์และ/หรือชำระบัญชีอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างรวมกัน | KAMCO มีอำนาจในการปรับโครงสร้างหนี้ และจำหน่ายทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันของลูกหนี้ได้รวมไปถึงการรับชำระหนี้โดยการรับโอนหลักประกันหรือทรัพย์สินอื่นของของลูกหนี้เพื่อชำระหนี้ได้เพื่อให้ทรัพย์สินเหล่านั้นเกิดประโยชน์มากที่สุด |
| หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลูกหนี้ที่ต้องถูกการบังคับสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกัน | - | (1) ลูกหนี้หยุดหรือปิดกิจการหรือไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ (2) ลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการหรือยกย้ายปิดบังทรัพย์สิน หรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางที่ไม่สุจริต | สินทรัพย์ที่ไม่สามารถนำมาบริหารจัดการได้หรือไม่ได้รับความร่วมมือหรือมีเหตุอื่นประการใด KAMCO สามารถจำหน่ายออกไปได้ การจำหน่ายนี้รวมถึงการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันแห่งหนี้ด้วย |

| ประเด็น | พระราชกำหนดบริษัท บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 | พระราชกำหนดบรรษัทบริหาร สินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 | Korea Asset Management Corporation (KAMCO) |
|--|---|--|---|
| หลักเกณฑ์ใน การพิจารณา ลูกหนี้ที่ต้องถูก การบังคับ สินทรัพย์ที่เป็น หลักประกัน (ต่อ) | | (3) ลูกหนี้ไม่สามารถปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ของแผนปรับโครงสร้างหนี้หรือ ปรับโครงสร้างกิจการ | |
| วิธีการจำหน่าย ทรัพย์สิน หลักประกันของ ลูกหนี้ | จะต้องดำเนินการบังคับ จำนองตามกฎหมายแพ่ง มาตรา 728 , 729 โดย ต้องมีบอกกล่าวให้มา ชำระหนี้ภายในกำหนด หากไม่มาชำระหนี้ ให้ ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อ ศาลเพื่อให้ศาลมีคำ พิพากษาให้ยึดทรัพย์สินนำ ออกขายทอดตลาดแล้ว ซึ่งการขายทอดตลาด นั้นจะต้องดำเนินการตาม กฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งมาตรา 309 ทวิ โดยเจ้าพนักงานบังคับ คดี ทั้งนี้เจ้าหนี้ตามคำ พิพากษาต้องทำคำร้อง ขอต่อศาลเพื่อให้ศาล ออกหมายบังคับคดีและ | วิธีที่ 1 จำหน่ายโดยการขาย ทอดตลาด วิธีที่ 2 จำหน่ายโดยวิธีอื่นที่ เป็นประโยชน์ต่อ บสท. และ ลูกหนี้มากกว่า เช่น โดยวิธียื่น ซองประกวดราคา หรือโดย วิธีการขายเฉพาะเจาะจง วิธีที่ 3 จำหน่ายโดยวิธีรับโอน สินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันนั้น ไว้ | กระบวนการจำหน่าย สินทรัพย์คือคุณภาพของ KAMCO ที่เรียกว่าการขาย ทอดตลาดโดยเปิดเผยต่อ บุคคลทั่วไป หรือ ต่อ สาธารณะ (Public Auction) ซึ่งเป็นการขายทอดตลาด แบบไม่ผ่านกระบวนการ ดำเนินการทางศาล |

| ประเด็น | พระราชกำหนดบริษัท บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 | พระราชกำหนดบรรษัทบริหาร สินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 | Korea Asset Management Corporation (KAMCO) |
|---|---|--|--|
| วิธีการจำหน่าย ทรัพย์สิน หลักประกันของ ลูกหนี้ (ต่อ) | ทำการตั้งเจ้าพนักงาน บังคับคดีตามกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง มาตรา 275 เพื่อให้การ ดำเนินการเป็นไปอย่าง โปร่งใสและยุติธรรมแก่ ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย | | |
| ขั้นตอนการ จำหน่าย ทรัพย์สิน หลักประกัน | - | <p>(1) ก่อนที่จะนำทรัพย์สิน หลักประกันของลูกหนี้ ออกจำหน่ายได้นั้น บสท. ต้องมี หนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และ ผู้จ้างหรือผู้จำหน่าย และ ขอให้ชำระหนี้ภายในระยะเวลา หนึ่ง เดือนนับแต่วันที่ได้รับ หนังสือบอกกล่าว</p> <p>(2) ถ้าลูกหนี้ ผู้จ้าง ไม่ชำระ หนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้ บสท. มีอำนาจนำทรัพย์สินที่ เป็นหลักประกันนั้นออกจำหน่าย ได้ทันที</p> <p>(3) การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็น หลักประกัน ให้ บสท. ประกาศ ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ก่อนวันจำหน่าย โดยลงโฆษณา ในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และในหนังสือพิมพ์รายวันที่</p> | <p>(1) จัดทำประกาศขาย ทอดตลาดโดยเปิดเผยต่อ บุคคลทั่วไป หรือ ต่อ สาธารณชน (Public Auction) ลงในหนังสือพิมพ์ รายวัน</p> <p>(2) ผู้ที่ประสงค์จะการ ซื้อซึ่งได้แสดงเจตน์จำนง และได้รับอนุญาตให้ทำการ ประมูลซื้อทรัพย์สิน และ วางเงินประกันจำนวนร้อยละ 10 ของราคาทรัพย์สินที่ กำหนดให้เป็นราคาเริ่มต้น</p> <p>(3) ผู้ที่ชนะการประมูล ซื้อทรัพย์สินต้องเป็นผู้ที่ให้ราคา สูงสุด จะต้องเข้าทำสัญญา ซื้อทรัพย์สินกับ KAMCO</p> |

| ประเด็น | พระราชกำหนดบริษัท บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 | พระราชกำหนดบรรษัทบริหาร สินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 | Korea Asset Management Corporation (KAMCO) |
|---|---|--|---|
| ขั้นตอนการ จำหน่าย ทรัพย์สิน หลักประกัน(ต่อ) | | <p>แพร่ หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า สามวัน</p> <p>(4) กรณีมีบุคคลใดมีข้อต่อสู้ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะจำหน่าย ให้ยื่นคำคัดค้านและชี้แจงเหตุผล ในการคัดค้าน พร้อมด้วย หลักฐานต่อ บสท. ก่อนวัน จำหน่ายทรัพย์สินไม่น้อยกว่า สามวันทำการ</p> | <p>ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ทำ การประมูลซื้อทรัพย์สินได้</p> <p>(4) ผู้ซื้อทรัพย์สินจะได้รับ สิทธิในการเลือกวิธีการชำระ ราคาทรัพย์สิน 2 วิธี คือ</p> <p>วิธีที่ 1 เป็นการชำระเต็ม ราคา โดยผู้ซื้อจะต้องชำระ ราคาให้เสร็จสิ้นภายใน กำหนด 6 เดือนนับแต่วันที่ เข้าทำสัญญา</p> <p>วิธีที่ 2 เป็นการขอผ่อน ชำระเป็นงวดๆ โดยผู้ซื้อ จะต้องผ่อนชำระให้แล้ว เสร็จ ภายใน กำหนด ระยะเวลา 5 ปี</p> |

จากการวิจัย จะเห็นได้ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 และ
กฎหมายการจัดตั้ง KAMCO มีบทบัญญัติให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย
ข้างต้นนั้น สามารถดำเนินการบังคับและจำหน่ายหลักประกันได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องผ่าน
กระบวนการศาล ส่วนบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหาร
สินทรัพย์ พ.ศ.2541 การดำเนินการบังคับและจำหน่ายหลักประกันจะต้องดำเนินการอย่างคดีแพ่ง
ทั่วไป โดยผ่านกระบวนการทางศาลจึงทำให้เกิดความล่าช้า แต่อย่างไรก็ตาม ก็คงมีข้อโต้แย้ง
เกิดขึ้นว่า การดำเนินการบังคับและจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันโดยไม่ผ่านกระบวนการทางศาล
นั้นจะเกิดความยุติธรรมต่อลูกหนี้แค่ไหนเพียงไร จากการศึกษาพระราชกำหนดบรรษัทบริหาร
สินทรัพย์ พ.ศ.2544 พบว่า มีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน

และบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ โดยการรับโอน หรือ โดยการใช้มาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ¹⁷ และ กำหนดให้สินทรัพย์ค้ำประกันที่รับ โอนมาบริหารจัดการนั้น ได้แก่ สินทรัพย์จัดชั้นสูง สินทรัพย์จัด ชั้นสงสัยจะสูญ สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย และสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน¹⁸ สินทรัพย์ที่เป็น หลักประกันซึ่งสามารถนำมาจำหน่ายได้คือ ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน ซึ่งจำหน่ายหรือจำหน่าย ไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ และตามประกาศของคณะ กรรมการบริหาร บสท. เรื่องวิธีการบริหารจัดการสินทรัพย์ค้ำประกันนั้น ได้กำหนดเกณฑ์การ พิจารณาว่าลูกหนี้ประเภทใดจะถูกจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกัน โดยจัดประเภทของลูกหนี้ ที่จะถูกบังคับหลักประกันไว้ 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 เป็นลูกหนี้ที่ บสท. จะพิจารณาให้ทำการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็น หลักประกันอย่างเดียว

ประเภทที่ 2 เป็นลูกหนี้ที่ บสท. จะพิจารณาให้ทำการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็น หลักประกัน รวมทั้งใช้สิทธิทางศาลเพื่อพิทักษ์ทรัพย์และหรือชำระบัญชี

ลูกหนี้ที่ บสท. จะพิจารณาให้ทำการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันอย่างเดียว นั้นคือ เป็นลูกหนี้ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือปรับ โครงสร้างกิจการ หรือมี พฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต หรือลูกหนี้ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ของแผนปรับปรุง โครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการได้ หรือลูกหนี้ที่หยุดหรือ ปิดกิจการ หรือคณะกรรมการบริหารพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ลูกหนี้ ประเภทนี้ถือว่าเป็นลูกหนี้ที่ไม่สามารถฟื้นตัวได้อีก บสท. จึงต้องดำเนินการบังคับชำระหนี้ที่ค้าง อยู่โดยการบังคับหลักประกัน

ส่วนลูกหนี้ ที่ บสท. จะพิจารณาให้ทำการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันรวมทั้งใช้ สิทธิทางศาลเพื่อพิทักษ์ทรัพย์หรือชำระบัญชี คือ ลูกหนี้ที่ บสท. ได้ดำเนินการจำหน่ายสินทรัพย์ที่ เป็นหลักประกันแล้ว และพิสูจน์ได้ว่าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันยังมีทรัพย์สินอื่นๆเหลืออยู่อีก และ บสท. มีสิทธิในการเรียกสินทรัพย์ดังกล่าวเพื่อนำมาชำระหนี้ได้

การจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกันของลูกหนี้ที่เป็นสินทรัพย์ค้ำประกันซึ่ง บสท. รับโอนมา เป็นวิธีการบริหารสินทรัพย์ค้ำประกัน และเป็นอำนาจพิเศษประการหนึ่งในการ บริหารหนี้ของ บสท. ซึ่งหาก บสท. ประสงค์จะบังคับจำหน่ายหรือ บังคับจำหน่ายกับทรัพย์สิน

¹⁷ พ.ร.ก.บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๗.

¹⁸ พ.ร.ก.บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๓๐.

หลักประกันของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องขออำนาจศาล เนื่องจาก พระบรมราชบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 บัญญัติให้อำนาจแก่ บสท.ไว้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาลูกหนี้ที่ต้องถูกการบังคับสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันโดยการบังคับ จำนองหรือจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

- (1) ลูกหนี้หยุดหรือปิดกิจการ หรือไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้
- (2) ลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการหรือยกย้ายปิดบังคับทรัพย์สิน หรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางที่ไม่สุจริต
- (3) ลูกหนี้ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของแผนปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการ¹⁹

เมื่อบังคับสินทรัพย์หลักประกันมาแล้ว พระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ไทย ได้กำหนดวิธีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้ดำเนินการ โดยวิธีการขายทอดตลาด แต่ถ้าเห็นว่า การจำหน่ายโดยวิธีอื่นจะเป็นประโยชน์กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ และลูกหนี้มากกว่า ก็ให้จำหน่ายโดยวิธีอื่นได้ หรือจะรับ โอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่ายก็ได้²⁰

อีกทั้งพระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 ได้กำหนดขั้นตอน และกระบวนการบังคับสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันและการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันไว้ว่า หาก บสท. ประสงค์จะดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ บสท. สามารถกระทำได้ โดย บสท. ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ว่า ก่อนที่จะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ออกจำหน่ายได้นั้น บสท. ต้องมีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนองทราบ และขอให้ชำระหนี้ทั้งภายในระยะเวลาหนึ่ง เดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว และในหนังสือบอกกล่าวดังกล่าวจะต้องแจ้งไปพร้อมกับการให้ชำระหนี้ด้วยว่า หากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด บสท. จะบังคับชำระหนี้ในสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนี้²¹ ถ้าลูกหนี้ ผู้จำนอง หรือผู้จำนำ ไม่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ ให้ บสท. มีอำนาจดำเนินการนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันนั้น

¹⁹ ประกาศคณะกรรมการบริหารสินทรัพย์ไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ข้อ 49.

²⁰ พ.ร.ก.บริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๑๖.

²¹ พ.ร.ก.บริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๑๔. และประกาศคณะกรรมการบริหารสินทรัพย์ไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ข้อ ๕๐.

ออกจำหน่ายได้ทันที²² การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ให้ บสท. ประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันจำหน่าย โดยลงโฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน การประกาศดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการบอกกล่าวการ โอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้ผู้จ้างเอง ผู้จำหน่าย ผู้ค้ำประกัน และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้น²³ ในกรณีมีบุคคลใดมีข้อต่อสู้เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะจำหน่าย ให้ยื่นคำคัดค้านและชี้แจงเหตุผลในการคัดค้าน พร้อมด้วยหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อ บสท. ก่อนวันจำหน่ายทรัพย์สิน ไม่น้อยกว่าสามวันทำการให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาคำคัดค้านโดยเร็ว และถ้าเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลสมควร ให้คณะกรรมการบริหารสั่งยุติการจำหน่ายทรัพย์สินไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินที่จะจำหน่ายให้เสร็จสิ้น แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุผลสมควร ให้สั่งยกคำคัดค้านพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบและดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นต่อไป เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดการยื่นคำคัดค้านดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าลูกหนี้ผู้จ้างเอง ผู้จำหน่าย ผู้ค้ำประกัน และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินซึ่งมิได้ยื่นคำคัดค้าน ได้ให้ความยินยอมการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นแล้ว²⁴ กรณีผู้เสียหายจากการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันยื่นคำคัดค้านภายในกำหนดเวลา ซึ่งคณะกรรมการบริหาร ได้ยกคำคัดค้าน อาจเรียกร้องให้ บสท. ชดใช้ค่าเสียหายจากเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายทรัพย์สินได้ หากพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้นคิดว่าลูกหนี้ ผู้จ้างเอง หรือผู้จำหน่าย และไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในหนี้ของลูกหนี้การเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหาย และให้ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อศาลภายในกำหนดสามเดือนนับแต่วันที่ได้มีการจำหน่ายทรัพย์สินนั้น²⁵ ในกรณีจำหน่ายทรัพย์สินที่จดจำนองเป็นประกันหนี้อยู่ นั้น บสท. สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับจำนองตามมาตรา 728 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะทำให้สามารถจำหน่ายทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระหนี้ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ส่วนกรณีการจำหน่ายทรัพย์สินที่จำหน่าย ผู้รับจำหน่ายสามารถบังคับจำหน่ายได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลได้เช่นเดียวกับกรณีการจำนอง แต่ต้องนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดตามมาตรา 764 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับการบังคับจำนอง²⁶

²² พ.ร.ก.บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๑๕.

²³ พ.ร.ก.บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๑๖.

²⁴ พ.ร.ก.บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๑๗.

²⁵ พ.ร.ก.บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. มาตรา ๑๘.

²⁶ สติต ลิ้มพงศ์พันธ์. (2544). *อำนาจทางกฎหมายในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย*. บทบัญญัติ 57. หน้า 42.

ในการขายทอดตลาดสินทรัพย์พระราชบัญญัติบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 กำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายสินทรัพย์โดยวิธีการขายทอดตลาด เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และยุติธรรม รวมทั้งเพื่อให้การจำหน่ายสินทรัพย์โดยวิธีการขายทอดตลาด บสท. ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการขายทอดตลาดไว้ว่า²⁷ การขายทอดตลาดให้กระทำโดยวิธีการประมูลขายโดยเปิดเผยเป็นการทั่วไปต่อสาธารณชน และการขายทอดตลาดนั้นให้ขายโดยปลอดจำนอง ในการขายทอดตลาดให้ดำเนินการขายทอดตลาดสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันแต่ละรายการจำนวน 1 ครั้ง กรณีที่ไม่มีผู้สนใจประมูลทรัพย์สินรายการนั้น บสท. อาจพิจารณารับโอนสินทรัพย์รายการนั้นในราคาเปิดขายอันเป็นราคาที่พึงได้จากการขายทอดตลาด และ บสท. อาจเข้าร่วมประมูลในการขายทอดตลาดทรัพย์สินรายการใดๆ ในกรณีที่ผู้ประมูล/ผู้ซื้อ เสนอราคาต่ำกว่าราคาขายที่คณะกรรมการ บสท. กำหนดการขายทอดตลาดสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันนั้น บสท. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายไว้ว่า จะต้องกระทำโดยวิธีการประมูลขาย โดยเปิดเผยเป็นการทั่วไปตามสาธารณชนนั้น การประมูลนั้นมีเงื่อนไขการขายทอดตลาด²⁸

จากการศึกษาข้างต้น จึงตอบข้อสงสัยว่าได้ว่า การดำเนินการบังคับและจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันโดยไม่ผ่านกระบวนการทางศาลนั้นจะเกิดความยุติธรรมต่อลูกหนี้แค่ไหนเพียงไรนั้น ต้องผ่านขบวนการ ขั้นตอนต่างๆ ไม่ว่าจะ การจัดชั้นสินทรัพย์ด้วยคุณที่จะรับโอนมาบริหารจัดการ เมื่อรับโอนหนี้ด้วยคุณภาพมาแล้วต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการบังคับหลักประกันว่าต้องเป็นลูกหนี้ที่หยุดหรือปิดกิจการ หรือไม่สามารดำเนินการต่อไปได้ หรือลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการหรือยกย้ายปิดบังทรัพย์สิน หรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางที่ทุจริต หรือลูกหนี้ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขของแผนปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการ อีกทั้งยังได้กำหนดวิธีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมถึงขั้นตอนและกระบวนการในการบังคับสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกัน และการจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นประกัน จึงเห็นได้ว่า การที่จะบังคับและจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันของลูกหนี้ได้จะต้องผ่านกระบวนการต่างๆ หลายขั้นตอน อีกสินทรัพย์หลักประกันนั้นเป็นสินทรัพย์ของลูกหนี้ที่อาจถือได้ว่า ไม่มีวินัยในการชำระหนี้

²⁷ ศรีสุรักษ์ อินทุจันทร์ยง. (2546). *การบังคับหลักประกันโดยไม่ผ่านศาล : ศึกษากรณีการจำหน่ายสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 84.

²⁸ ประกาศบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน โดยวิธีการขายทอดตลาดตามมาตร 76 แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 3/2553 ประมวลวันพหุหัสที่ 25 มีนาคม 2553.

สิ้นเชิง หรือลูกหนี้ที่ต้องการหนีหนี้ตัวเอง ซึ่งหากลูกหนี้ให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือปรับโครงสร้างกิจการ ก็ไม่สามารถบังคับหลักประกันได้ อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการแก้ปัญหาหนี้ด้วยคุณภาพสถาบันของตามกฎหมายด้วย จึงเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีความยุติธรรมกับลูกหนี้ที่มีเจตนาหนีหนี้ หรือไม่มีวินัยในการชำระหนี้โดยสิ้นเชิง

แต่ก็อาจมีคำถามตามว่า หากสถาบันการเงินนั้นจัดตั้งบริษัทบริษัทสินทรัพย์ค้ำคุณภาพขึ้นมาบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพของตนเองแล้วจะมีความเชื่อมั่นได้อย่างไรว่า สถาบันการเงินนั้นจะดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่กล่าวมา จากการศึกษาก็เห็นได้ว่า การที่ บสท. สามารถดำเนินการต่างๆ ที่ได้กล่าวมาในช่วงต้นนั้นล้วนแล้วแต่มีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายลูกหนี้ผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินบังคับและจำหน่ายหลักประกันก็ย่อมที่จะฟ้องร้องเพิกถอนกระบวนการต่างๆ ที่ผิดกฎหมาย อีกทั้งหากเกิดความเสียหายก็อาจเรียกค่าเสียหายได้อีกด้วย

อีกทั้งการบังคับและจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันที่รวดเร็วยังเป็นการช่วยเหลือลูกหนี้ทางอ้อมด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การที่บังคับและจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันของลูกหนี้ได้เร็วมากขึ้นเท่าใด ภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นระหว่างการพิจารณาคดีจนกระทั่งจะมีการขายทอดตลาดทรัพย์เพื่อนำเงินมาชำระให้แก่เจ้าหนี้ ที่ลูกหนี้จะต้องรับผิดชอบลดน้อยลงเท่านั้น อีกทั้งทรัพย์สินหลักประกันก็ได้รับความเสียหาย หรือเสื่อมค่าลงตามระยะเวลา หากใช้เวลาในการบังคับคดีและจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันเป็นระยะเวลานาน นอกจากนี้แล้วหากสินทรัพย์หลักประกันของลูกหนี้มีมูลค่ามากกว่ามูลหนี้แล้ว หากใช้ระยะเวลาในการบังคับและจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันเป็นเวลานาน อาจทำให้มูลหนี้มีจำนวนมากขึ้นจนเกินมูลค่าสินทรัพย์หลักประกันได้ แต่หากการบังคับและจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันได้อย่างรวดเร็วก็จะทำให้มีเงินเหลือจากการจำหน่ายสินทรัพย์หลักประกันคืนให้แก่ลูกหนี้ได้ จะทำให้ลูกหนี้สามารถดำเนินธุรกิจหรือดำรงชีพได้อย่างปกติสุขต่อไป อันเป็นการช่วยลดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของชาติอีกทางหนึ่งเช่นกัน