

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาภาคการเงินของประเทศไทย โดยเฉพาะปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ NPLs (Non Performing Loan) เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้วิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2540 มีความรุนแรงขึ้น และปัจจุบันปัญหานี้ก็ยังมีได้หมดไปจากระบบสถาบันการเงินไทย จากความผิดพลาดในการกำหนดนโยบาย และภาวะเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ ทำให้ต่างชาติเข้ามาโจมตีค่าเงินบาท ทำให้รัฐบาลต้องประกาศลอยตัวค่าเงินบาทจากเดิมที่ใช้อัตราแลกเปลี่ยนตายตัว (Fix Exchange Rate) ส่งผลให้ต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทยได้ ทำให้ขาดสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจ และความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้สถาบันการเงินได้ลดลง ทำให้สถาบันการเงินที่ปล่อยสินเชื่อสู่ภาคธุรกิจต่างมีภาระเพิ่มมากขึ้น ทั้งในการจัดการกับหนี้เสียเหล่านี้ รวมทั้งต้องหาทุนเพิ่มเติมเพื่อกันสำรองสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเหล่านี้ และเพื่อบริหารสภาพคล่องของตน ทั้งนี้ ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อเนื่อง จากระบบธนาคารที่ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อได้ตามปกติไปสู่ภาคธุรกิจและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมอีกทอดหนึ่ง

การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพหรือสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือ NPLs ในช่วงที่ประสบกับวิกฤติการณ์ทางการเงิน โดยทั่วไปแล้วนั้น มีการดำเนินงานได้หลายวิธีการ ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ เช่น สภาพเศรษฐกิจและโครงสร้างกฎหมายในแต่ละประเทศ ซึ่งรัฐบาลได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้มีการลงทุนทางธุรกิจ และลดผลกระทบต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงิน รวมทั้งแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินการธนาคาร เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูเศรษฐกิจจำนวนหลาย

ฉบับ นอกจากนี้ยังได้มีมาตรการต่างๆ ออกมาโดยต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของการจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ภายใต้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2540 เพื่อแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่ทางการระงับการดำเนินการจำนวน 56 แห่ง และการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.) ภายใต้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.2540 เพื่อทำหน้าที่รับซื้อสินเชื่อจาก ปรส. รวมทั้งการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) เพื่อแก้ไขหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินที่ยังดำเนินกิจการอยู่ โดยทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจา ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ และได้สนับสนุนให้เอกชน โดยเฉพาะสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้มีโอกาสจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ หรือ บบส.ทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อรับโอนสินทรัพย์หรือหนี้ด้อยคุณภาพ (NPLs) จากสถาบันการเงินแห่งนั้นมาบริหารจัดการ โดยอาศัยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 โดยมีข้อกำหนดพิเศษและอำนาจความสะดวก เช่น มาตรการทางภาษี¹ เป็นต้น แต่กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจบริษัทบริหารสินทรัพย์ดำเนินการบริหารสินทรัพย์ได้อย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตาม แม้ได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ (NPLs) อย่างต่อเนื่อง แต่ภายใต้โครงสร้างการดำเนินงานและกฎหมายที่มีอยู่ ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและเพียงพอในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ จนกระทั่งรัฐบาลได้มีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) โดยการตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 เพื่อเป็นหน่วยงานบริหารสินทรัพย์กลางของรัฐ มีรูปแบบการบริหารสินทรัพย์แบบรวมศูนย์ และมีบัญญัติให้อำนาจในการบริหารสินทรัพย์² ได้แก่ การใช้มาตรการพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด³ และการบังคับหลักประกัน⁴ เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินของรัฐ และเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และให้ลูกหนี้อยู่ในสถานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างได้ และ

¹ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 8

² ดร.สถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์, “อำนาจทางกฎหมายในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” *บทบัญญัติ*, เล่มที่ 57 ตอน 4 (ธันวาคม 2544), น. 34-35

³ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 58

⁴ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74

สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสร้างเสถียรภาพให้ระบบสถาบันการเงินและเศรษฐกิจโดยรวม

ดังนั้น การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เหมาะสม จึงมีความจำเป็นสำหรับการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นอีก อันเนื่องมาจากความไม่แน่นอนของปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมหภาค

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและรูปแบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการบริหารสินทรัพย์สินทรัพย์ของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขและกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อให้การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยทั่วไปต่างก็มีวัตถุประสงค์ลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) และช่วยเหลือลูกหนี้ให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เพื่อช่วยฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินและเศรษฐกิจของประเทศนั้น ต้องหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังต้องมีการปรับปรุงแก้ไขและกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อให้การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

1.4 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยใช้วิธีแบบค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ ตำรากฎหมาย บทความต่างๆ วารสารกฎหมาย ข้อมูลสิ่งพิมพ์ต่างๆ และการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต (Internet) ตลอดจนเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ข้อสรุปทฤษฎีที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไข โดยใช้วิธีเขียนในเชิงพรรณนาและวิเคราะห์

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวคิด ความเป็นมาและพัฒนาการของการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 โดยเฉพาะบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน และมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 ตลอดจนบริษัทบริหารสินทรัพย์ต่างประเทศ โดยเน้นแนวคิดและรูปแบบการบริหารสินทรัพย์ KAMCO ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบ แนวคิดและรูปแบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการบริหารสินทรัพย์สินทรัพย์ของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้การบริหารสินทรัพย์โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

1.7 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

“การบริหารสินทรัพย์” หมายถึง การรับซื้อหรือรับ โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

“สถาบันการเงิน” หมายถึง ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ แต่ไม่รวมสาขาของธนาคารต่างประเทศ บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนที่ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และบริษัทบริหารสินทรัพย์

“บรรษัท” เป็นการรวมกันเข้าหุ้นส่วน เป็นนิติบุคคลที่มีฐานะเดียวกับบริษัทจำกัด ซึ่งมีกฎหมายตั้งขึ้นโดยเฉพาะ มีฐานะเป็นบริษัทของรัฐ

“บริษัท จำกัด” เป็นการจัดตั้งขึ้นด้วยการแบ่งทุนเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่าๆกัน โดยผู้ถือหุ้นต่างรับผิดชอบจำกัด เพียงไม่เกินจำนวนที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ถือ

“บริษัท บริหารสินทรัพย์” หมายถึง บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541

“หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้” (Non-Performing Loans : NPLs) หมายถึง เงินให้สินเชื่อที่ค้างชำระต้นเงินและหรือดอกเบี้ย นับจากวันที่ครบกำหนดชำระเงินตามงวดที่กำหนดในสัญญาสำหรับสินเชื่อที่ต้องชำระเมื่อทวงถามหรือแจ้งให้ชำระหนี้และได้ทวงถามหรือเรียกให้ชำระแล้ว เป็นระยะเวลาเกินกว่าสามเดือน โดยพิจารณาการค้างชำระเป็นรายสัญญา หรือรายบัญชี

“สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายถึง หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์รับมาจากสถาบันการเงิน และนำมาบริหารจนหนี้เหล่านี้เกิดข้อยุติ ไม่ว่าจะเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างกิจการ หรือการบังคับหลักประกัน

“การปรับ โครงสร้างหนี้” (Debt's Restructuring) หมายถึง สถานการณ์ที่สถาบันการเงินยินยอมผ่อนปรนกับลูกหนี้ เนื่องจากลูกหนี้มีปัญหาฐานะทางการเงิน โดยขึ้นอยู่กับการประเมินสภาพที่แท้จริงของลูกหนี้ และเงื่อนไข และจัดทำเป็นเอกสารหลักฐานรองรับ เช่น การ ลดหนี้ ยืดเวลาการรับชำระหนี้ออกไป โดยที่หนี้เดิมไม่มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น เป็นการปรับโครงสร้างที่อยู่ในระดับต่ำสุด

“การปรับโครงสร้างกิจการ” (Corporation Restructuring) หมายถึง การปรับปรุงโครงสร้างที่จำเป็น ที่จะต้องทำการรีรู้อโครงสร้างธุรกิจ โดยทำการวิเคราะห์กิจการ คูหนี้สินและ ส่วนของทุน การลดขนาดของธุรกิจ เพื่อให้ผลตอบแทนจากทุนดีขึ้นได้ หรือให้ควบรวมกิจการกับ บริษัทที่มีฐานะทางการเงินที่มั่นคง มีเทคโนโลยีที่ดีกว่า และอาจมีความจำเป็นที่จะต้องปรับในด้าน การบริหารการจัดการ ปรับเปลี่ยนตัวผู้บริหารหรือคณะกรรมการบริหาร เพื่อบริหารจัดการให้เกิด มูลค่าเพิ่มสูงสุด

“ทรัพย์สินรอการขาย” หรือ “สินทรัพย์รอการขาย” (Non Performing Assets : NPAs) หมายถึง ทรัพย์สินที่ตกเป็นของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เนื่องจากการรับซื้อหรือรับโอนจากสถาบัน การเงินหรือจากการรับชำระหนี้หรือเนื่องจากการซื้อทรัพย์สินของลูกค้าจากการขายทอดตลาด โดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยแยกแสดงเป็นอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งสิทธิในการเช่า/เรียกร้อย ทั้งนี้ไม่รวมถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนิน ธุรกิจหรือสำหรับพนักงานและลูกจ้างของบริษัทบริหารสินทรัพย์

“กองทุนการเงินระหว่างประเทศ” (International Monetary Fund – IMF) เป็นกองทุน เพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องการเงิน

“กองทุน” หมายถึง กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน

“เงินสำรอง” หมายถึง เงินสำรองที่กันไว้เพื่อหนี้สูญ หรือหนี้สงสัยจะสูญ สำหรับ สินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคา หรือเรียกคืนไม่ได้