

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ในบทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อบังคับใช้กับการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยจะสรุปตั้งแต่แนวคิดและพัฒนาของการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในประเทศไทย และการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ทำให้ทราบว่านโยบายของรัฐที่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะอันเกิดจากหนี้สาธารณะ ซึ่งต้องมีหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ และทราบแนวคิดและความเป็นมาของการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพว่า มีความเป็นมาอย่างไร มีรูปแบบ ซึ่งแนวคิดและรูปแบบของการบริหารสินทรัพย์ต่างประเทศ และแนวคิดของประเทศไทย รวมทั้งหลักการและเหตุผลทางกฎหมายในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของประเทศไทย ซึ่งได้แบ่งหน่วยงานบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ และเอกชน ว่ามีลักษณะของการจัดตั้งและบริหารงานอย่างไร แต่ละหน่วยงานที่ได้จัดตั้งขึ้นมีกฎหมายใดสนับสนุน เพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อไว้บังคับใช้กับการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งได้แก่ การใช้มาตรการพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด มาตรการเกี่ยวกับการบังคับหลักประกัน มาตรการทางกฎหมายภาษี พร้อมทั้งเสนอ รูปแบบ วิธีการ และแนวทางการบริหารสินทรัพย์ในต่างประเทศที่ได้รับความสำเร็จ โดยเฉพาะประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งประสบความสำเร็จสามารถแก้ปัญหาวิกฤติภาคการเงิน และมีความคล้ายคลึงกับกรณีของประเทศไทยในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ.2540 จนสาธารณรัฐเกาหลีได้จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เกาหลี (KAMCO) ลอกรูปแบบมาจากกรีซอูชัน ทรัสต์ คอร์ปอเรชัน หรือ RTC ของสหรัฐอเมริกา ความสำเร็จของ KAMCO ในการแก้ไขหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ของสาธารณรัฐเกาหลี ทำให้ได้รับการยกย่องจากนิตยสาร International Financial Review ให้เป็นหน่วยงานปรับโครงสร้างหนี้ทางการเงินที่ดีที่สุด สำหรับปี 2542 ของทวีปเอเชีย จนหน่วยงาน ปรส.ของจีน และอินโดนีเซีย ต้องไปขอรับความช่วยเหลือด้านวิชาการจากสาธารณรัฐ

เกาหลี ซึ่งในบทนี้จะเป็นการสรุปเนื้อหาต่าง ๆ ที่ได้ศึกษามาแล้ว ขอเสนอแนะแนวทางเพื่อ
แก้ปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

สำหรับแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อนำมาบริหารจัดการ
ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่อาจจะเกิดขึ้นอีก และเป็นปัญหาได้ในอนาคต ในต่างประเทศได้มี
แนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์เกิดขึ้น เนื่องจากการเกิดปัญหาภาวะวิกฤติทาง
เศรษฐกิจ ทำให้มีการเกิดปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) เพิ่มขึ้นในระบบสถาบัน
การเงิน จึงต้องมีการแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกจากสินทรัพย์ปกติของสถาบันการเงิน เพื่อช่วย
ให้สถาบันการเงินดังกล่าวสามารถมุ่งเน้นในการดำเนินธุรกิจหลักของตนได้อย่างปกติ ซึ่งแต่ละ
ประเทศก็จะมี การจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขึ้น เช่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (KAMCO)
อินโดนีเซีย (IBRA) และมาเลเซีย (DANAHARTA) ซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการ
ก่อตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์เหมือนกัน คือ เพื่อรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบัน
การเงิน เพื่อนำมาบริหารต่อ เพื่อให้เกิดมูลค่าและประโยชน์สูงสุด และเพื่อเป็นการสร้างความ
มั่นคงให้กับสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้วัตถุประสงค์ในการก่อตั้งหน่วยงานบริหาร
สินทรัพย์ด้อยคุณภาพในต่างประเทศจะมีลักษณะคล้ายกันก็ตาม แต่วิธีการหรือรูปแบบในการ
บริหารสินทรัพย์ยังมีความแตกต่างกันในหลาย ๆ ด้าน ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการบริหารจัดการ
สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ KAMCO ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีที่ได้ประสบความสำเร็จในการ
แก้ไขปัญหาวิกฤติภาคการเงินมากที่สุด ถือเป็นทางเลือกหนึ่งและสามารถนำมาตราการทางกฎหมาย
ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของประเทศไทยในอนาคต

ในประเทศไทย หลังจากเกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจขึ้น ก็ได้เริ่มมีการพัฒนาหน่วยงาน
บริหารสินทรัพย์ขึ้น ได้มีการก่อตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMC) องค์การเพื่อการปฏิรูประบบ
สถาบันการเงิน หรือ ปรส. (FRA) ขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และเพื่อ
แก้ไขพื้นฐานของสถาบันการเงินที่ถูกกระทบการดำเนินการ แต่การดำเนินการขององค์กรทั้ง
สองไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาระบบสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สินเชื่อที่ไม่
ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) มีจำนวนที่สูงมากในสถาบันการเงิน ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการจัดตั้ง
บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ขึ้นโดยตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.

2544 จัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ระดับประเทศ โดยการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ทั้งของรัฐและเอกชน แต่ละแห่งมาสู่ บสท.

การจัดตั้ง บสท. นั้นเกิดขึ้นบนพื้นฐานของแนวคิดและวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้อย่างเบ็ดเสร็จ เพื่อให้ลูกหนี้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เพื่อช่วยให้สถาบันการเงินแข็งแกร่งขึ้น และเพื่อช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ

บสท. มีรูปแบบการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพแบบรวมศูนย์ (Centralized Approach) เป็นการรวบรวมสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของระบบเศรษฐกิจมาไว้ในที่เดียวกันเพื่อบริหาร และเป็นการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ขึ้นเพียงแห่งเดียว มีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในภาคการเงิน โดยการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินแต่ละแห่งมาสู่หน่วยงานบริหารสินทรัพย์กลางแล้วนำมาบริหารจัดการหรือขายต่อ

การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ผ่านมาเพื่อนำมาเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทย เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเศรษฐกิจ แม้ว่าที่ผ่านมา การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหา NPLs จะทำให้ NPLs ในระบบสถาบันการเงินไทยลดลงได้ในระดับหนึ่ง แต่จำนวน NPLs ที่เหลืออยู่ก็ยังคงถือว่าเป็นจำนวนที่สูง ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจไทยปัจจุบันค่อนข้างผันผวน ทำให้ไม่สามารถวางใจได้ว่า วิกฤติเศรษฐกิจรอบใหม่จะเกิดขึ้นอีกหรือไม่ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ภาครัฐจะต้องพิจารณา เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาเดิมที่เคยเกิดในช่วงวิกฤติปี พ.ศ.2540 ปะทุขึ้นมาอีก โดยอาจศึกษาจากกรณีของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศไทยต่อไป

มาตรการทางกฎหมายที่สาธารณรัฐเกาหลีดำเนินการ และประสบความสำเร็จสรุปได้ดังนี้

ประการที่ 1 เดือนพฤศจิกายน 2541 ออกกฎหมายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศฉบับใหม่ ได้ขยายระยะเวลายกเว้นภาษีเงินได้จากเดิม 5 ปี เพิ่มขึ้นเป็น 7 ปี นับจากปีที่เริ่มมีกำไรและลดหย่อนภาษีเงินได้ร้อยละ 50 อีก 3 ปี และเพิ่มรายการธุรกิจที่อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริมการลงทุนด้วย

กรณีประเทศไทย แม้จะยกเว้นภาษีเงินได้เป็นเวลายาวนานกว่า คือ ไม่เกิน 8 ปี และลดหย่อนภาษีเงินได้ร้อยละ 50 ไม่เกิน 5 ปี แต่จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่เริ่มเปิดดำเนินการไม่ว่าจะมีกำไรหรือไม่ก็ตาม

ประการที่ 2 เปิดโอกาสให้ต่างชาติมาซื้อกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงิน โดยบริษัทสาธารณรัฐเกาหลีมากมายหลายแห่งที่ประสบปัญหาทางการเงินแห่กันขายกิจการแก่ต่างชาติ ไม่ว่าจะเป็นบริษัทรถยนต์ซัมซุง มอเตอร์ ได้ขายหุ้นข้างมากให้แก่บริษัท รถยนต์เรโนลต์ของฝรั่งเศส หรือบริษัท แดวูมอเตอร์ที่อยู่ระหว่างเจรจาขายกิจการแก่บริษัท ฟอร์ดมอเตอร์ ของสหรัฐฯ หรือกิจการอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นปิโตรเคมี โรงกลั่นน้ำมัน เชื้อกระดาษ ฯลฯ ก็ขายกิจการเช่นกัน

ส่วนธนาคารหลายแห่งก็ได้ขายหุ้นบางส่วนให้ต่างชาติเช่นกัน แต่กรณีของสาธารณรัฐเกาหลีค่อนข้างแตกต่างจากประเทศไทย กล่าวคือ กรณีของประเทศไทย ต่างชาติจะมาซื้อธนาคารขนาดเล็ก ขณะที่ธนาคารขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ฯลฯ ขณะนี้ยังมีหุ้นเป็นของคนไทย

ส่วนกรณีสาธารณรัฐเกาหลี มีเป้าหมายการขายแก่ต่างประเทศกลับเป็นธนาคารขนาดใหญ่ โดยรัฐบาลเกาหลีได้ ต้องการขายธนาคาร 2 แห่งแก่ต่างชาติ คือ ธนาคาร Seoul Bank และธนาคาร First Korea Bank แต่ สามารถเจรจาขายได้เพียง 1 ธนาคาร กล่าวคือ ได้ทำความตกลงขายหุ้นร้อยละ 51 ในธนาคาร First Korea Bank แก่ Newbridge Capital เมื่อเดือนธันวาคม 2542

ส่วนธนาคาร Seoul Bank นั้นยังคาราคาซัง แม้รัฐบาลจะทำบันทึกความเข้าใจกับธนาคาร HSBC ของอังกฤษไปแล้วเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2542 เพื่อขายธนาคารแห่งนี้ แต่ในระยะเวลาต่อมาไม่สามารถตกลงในรายละเอียดได้ โดยธนาคาร HSBC ต้องการซื้อในราคาต่ำ ขณะที่รัฐบาลต้องการขายในราคาสูง ทำให้ต้องยกเลิกการเจรจาไป

ประการที่ 3 เปิดเสรีการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้นตามลำดับ ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ เป็นต้นว่า ในเดือนเมษายน 2541 ได้เปิดเสรีการลงทุนจากต่างประเทศครั้งใหญ่ใน 10 ธุรกิจ เป็นต้นว่า การขายและให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ สนามกอล์ฟ ประกันภัย ฯลฯ

ปัจจุบันสาธารณรัฐเกาหลี มีธุรกิจที่มีข้อจำกัดสำหรับการลงทุนจากต่างประเทศทั้งหมดเพียง 24 ธุรกิจ โดยไม่มีการจำกัดในบางด้าน 20 ธุรกิจ ส่วนที่เหลืออีก 4 ธุรกิจ นั้น จำกัดการลงทุนต่างชาติทุกด้าน คือ การประมงน้ำจืด การประมงชายฝั่ง สถานีวิทยุ และสถานีโทรทัศน์

เป็นต้นว่า กรณีธุรกิจหนังสือพิมพ์และโทรคมนาคม ได้กำหนดให้ต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ

33

ประการที่ 4 การอนุญาตให้ต่างชาติซื้อที่ดินได้อย่างเสรี แตกต่าง จากกรณีของประเทศ
ไทย ซึ่งยังจำกัดในเรื่องนี้

กรณีของประเทศไทยนั้น ต่างชาติจะซื้อที่ดินได้ก็ต่อเมื่อใช้เป็นที่ตั้งโรงงาน โดยจะต้อง
เป็นพื้นที่ในนิคมอุตสาหกรรม หากเป็นพื้นที่นอกนิคมอุตสาหกรรมแล้ว โครงการนั้นจะต้องได้รับ
การส่งเสริมการลงทุน ซึ่งหากเลิกกิจการจะต้องขายที่ดินออกไป เนื่องจากหลายฝ่ายวิตกว่า หากเปิด
เสรีแล้วต่างชาติจะมาซื้อที่ดินมากมายในประเทศไทย

กรณีของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ได้แก้ไขกฎหมายที่ดินครั้งใหญ่เมื่อเดือนกรกฎาคม
2541 โดยยกเลิกข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งหมด ชาวต่างชาติไม่ว่า จะเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา
สามารถซื้อที่ดินอย่างเสรีไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อตั้งโรงงานหรือเพื่อการอื่น ไม่ต้องขออนุญาต
มากมายให้ยุ่งยากอีกต่อไป

ประการที่ 5 นอกจากการลงทุนโดยตรงแล้ว สำหรับการลงทุนในรูปถือหุ้นในตลาด
หลักทรัพย์นั้น ก็ได้เปิดเสรีเช่นเดียวกัน ในระยะแรกนั้น อนุญาตนักลงทุนต่างชาติถือหุ้นบริษัท
สาธารณรัฐเกาหลีที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 26 เป็นร้อยละ 50 ต่อมา เมื่อ
วันที่ 25 พฤษภาคม 2541 ได้ยกเลิกการจำกัดสัดส่วน ถือหุ้นของต่างชาติสำหรับหุ้นที่จดทะเบียนใน
ตลาดหลักทรัพย์ ทำให้ต่างชาติสามารถซื้อหุ้นได้อย่างเสรีเท่าที่ต้องการ

ผลสำเร็จสำคัญในการแก้ไข NPLs มาจากความขอดีเยี่ยมของบริษัทบริหารสินทรัพย์
สาธารณรัฐเกาหลี (Korean Asset Management Corp) ซึ่งมีชื่อย่อว่า KAMCO ทั้งนี้ นับถึงสิ้นเดือน
กรกฎาคม 2543 ได้ซื้อทรัพย์สิน และหนี้ NPLs จากสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาแล้ว
มากถึง 66,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยทรัพย์สินเหล่านี้ได้ประมูลขายได้เงินกลับคืนมาแล้ว 26,000
ล้านเหรียญสหรัฐ ส่วนทรัพย์สินที่เหลือจะขายเพิ่มเติมในโอกาสต่อไป

ความขอดีเยี่ยมของ KAMCO ทำให้ได้รับการยกย่องจากนิตยสาร INTERNATIONAL
FINANCIAL REVIEW ให้เป็นหน่วยงานปรับโครงสร้างทางการเงินที่ดีที่สุดสำหรับปี 2542 ของ
ทวีปเอเชีย โดยได้ประมูลขายทรัพย์สินแก่สถาบันการเงินนานาชาติไม่ว่าจะเป็น Morgan Stanley,
Goldman Sachs และ Deutsche Bank ฯลฯ ในราคาประมูลค่อนข้างสูง

เมื่อมีการประมูลทรัพย์สิน KAMCO สามารถประกาศผู้ชนะประมูลภายในเวลาเพียงแค่ 20 นาที เท่านั้น และมีการเปิดเผยข้อมูลทั้งหมด ที่เกี่ยวข้องกับการขาย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายในด้านต่าง ๆ ทำให้ต่างประเทศสามารถซื้อทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะเปิดให้ซื้อและขายที่ดินอย่างเสรี กระตุ้นให้เกิดความสนใจมาประมูลซื้อมากขึ้น

ประการที่ 6 ปัจจัยสำคัญที่สาธารณรัฐเกาหลีฟื้นตัวรวดเร็ว คือ คุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีความสมัครสมานสามัคคีกัน ตัวอย่าง การระดมบริจาคทองคำแก่รัฐบาล กรณีของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น แม้ใช้เวลาไม่มากนัก กลับสามารถระดมเงินได้สูงถึง 2,200 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นเงินประมาณ 90,000 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 1.5 ของหนี้ต่างประเทศ

ขณะที่ประเทศไทยระดมกันเป็นระยะเวลาานนับปี ได้เงินมา 2,000-3,000 ล้านบาท หรือเพียงประมาณร้อยละ 0.07 ของหนี้ต่างประเทศ

สำหรับแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ พิจารณาสรุปได้ดังนี้

5.1.1 การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

จากการศึกษาแนวทางการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสาธารณรัฐเกาหลี พอสรุปมาตรการทางกฎหมายที่ KAMCO นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งสามารถแก้ปัญหาวิกฤติและฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ พอสังเขป ดังนี้

KAMCO จะสร้างโมเดลต้นแบบที่เหมาะสมกับการจัดการหนี้ โดยมีระบบฐานข้อมูลในอดีตของทั้งเจ้าหนี้ลูกหนี้ที่ครบถ้วนแม่นยำ เพื่อนำมาใช้ประเมินราคาและจัดการหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จัดการหนี้ภาครัฐกิจ ปรับโครงสร้างหนี้ธุรกิจ รักษาความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ มีตัวกลางในการรวบรวมกิจการระหว่างบริษัท แก้ปัญหาโดยวิธีการเจรจาภายใต้หลัก win-win strategy ทุกฝ่ายต่างได้ประโยชน์มากกว่าใช้กระบวนการทางศาล มีการรวมตัวของสถาบันการเงินเพื่อให้จัดการหนี้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีหน่วยงานที่เรียกว่า SPC (Special Purpose Company) เพื่อจัดการหนี้และติดต่อกับลูกหนี้แต่เพียงผู้เดียว และ SPC จะทำการแปรรูปสินทรัพย์ เป็นหลักทรัพย์ใช้เป็นหลักประกันในการออกตราสารทางการเงินเพื่อจำหน่ายแก่นักลงทุนต่อไป มีการประมูลสินทรัพย์ระหว่างประเทศ และทำการปรับโครงสร้างภาค

การเงินร่วมกันเป็นเครือข่ายเรียกว่า Financial Safety Net อย่างบูรณาการ มีมาตรการทางภาษี ส่งเสริมการลงทุน เปิดโอกาสให้ต่างชาติซื้อกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงิน ขายหุ้นของธนาคาร บางส่วนให้ต่างชาติ เพื่อเพิ่มเม็ดเงินเข้ามาในประเทศ เปิดเสรีการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น ต่างชาติสามารถซื้อที่ดินได้อย่างเสรี เปิดเสรีตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวบางอย่างอาจจะเหมาะสมกับประเทศหนึ่ง แต่ไม่เหมาะสมกับอีกประเทศหนึ่ง แนวทางและมาตรการทางกฎหมายบางอย่างของ KAMCO อาจจะเป็นประโยชน์สำหรับการบริหาร สินทรัพย์ของไทยในอนาคต

5.1.2 การบริหารจัดการสินทรัพย์คือคุณภาพตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541

การบริหารงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐจะมีลักษณะเป็นไปในแนวการบริหารแบบรวมศูนย์ ไม่ใช่การบริหารแบบกระจายศูนย์เหมือนบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน ซึ่งจะบริหารหนี้คือคุณภาพเฉพาะของสถาบันการเงินที่จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น และจะเน้นการปรับโครงสร้างหนี้เป็นหลัก โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐจะใช้กฎหมายเดียวกับบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชนตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 แต่หลักการดำเนินการและเจตนารมณ์ไม่เหมือนกับบริษัทสินทรัพย์เอกชน โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชนมุ่งลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินของตน แต่บริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐจะเน้นการลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ทั้งระบบตามนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ บริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐตามพระราชกำหนดปัจจุบันมี 2 แห่ง คือ บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด และบริษัทบริหารสินทรัพย์ สุขุมวิท จำกัด ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายให้เป็นศูนย์กลางการบริหารหนี้คือคุณภาพในระบบเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต

สำหรับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 นี้เป็นกฎหมายที่ใช้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน ซึ่งจุดประสงค์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐนั้น คือ เป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์คือคุณภาพในระบบสถาบันการเงิน แต่ยังไม่สามารถที่จะจัดการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ และยังมีปัญหาต่าง ๆ ในทางปฏิบัติอยู่พอสมควร ซึ่งจะกล่าวโดยสรุปดังนี้ คือ

1. ความไม่ชัดเจนในกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฉบับนี้ไม่ได้แยกการจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐและเอกชน ทำให้การบริหารงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐเกิดความไม่คล่องตัวในฐานะหน่วยงานของรัฐ เมื่อเทียบกับหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ของรัฐอื่นๆ เช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานมาก

2. ปัญหาการบริหารสินทรัพย์ในขั้นตอนการดำเนินคดีและการบังคับคดีกับลูกหนี้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไม่ได้กำหนดให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ จึงต้องดำเนินคดีและบังคับคดีอย่างเช่นเดียวกับบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน ซึ่งมีปัญหาในรายละเอียดดังนี้

2.1 การบังคับจำหน่ายทรัพย์สินหลักประกัน

พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ได้กำหนดการบังคับหลักประกันไว้อย่างบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดฉบับนี้จึงไม่มีสิทธิอย่างเช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย แม้จะเป็นหน่วยงานของรัฐเหมือนกันก็ตาม

2.2 การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

บริษัทบริหารสินทรัพย์ไม่สามารถจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันได้เลย ต้องทำตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากยังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินคดี ทำให้การขายสินทรัพย์ล่าช้ามาก และยังคงเสียค่าธรรมเนียมกับกรมบังคับคดีด้วย

5.1.3 การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544

ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 ได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายพิเศษเพื่อการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ พิจารณาสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 การใช้มาตรการพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด

ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 มาตรา 58 วรรคท้าย บัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท.สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเท

หรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เต็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงาน พินัยทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว

ประเด็นนี้มีข้อพิจารณาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) ปัญหาการตีความกรณี “การไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้”
- (2) ปัญหาการกระทำการพิสูจน์ บทสันนิษฐานของกฎหมาย จำนวนหนี้
- (3) ปัญหาการไต่สวนและการใช้ดุลพินิจของศาล

การเจรจาปรับโครงสร้างหนี้ ถือเป็นการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่องค์กรบริหาร สินทรัพย์ต่างประเทศนิยมเลือกมาใช้ เนื่องจากเห็นว่ามีความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรวมทั้งลูกหนี้ ทุกฝ่ายต่างได้ประโยชน์มากกว่าใช้กระบวนการทางศาล

“การไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้” เป็นปัญหาข้อเท็จจริง เพราะพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 มิได้บัญญัติให้ชัดเจนว่า หมายถึง การกระทำ ในลักษณะใดบ้างที่เป็นการให้ความร่วมมือหรือการกระทำที่ไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. มีความหมายแค่ไหน เพียงไร เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การไม่ให้ความร่วมมือในการปรับ โครงสร้างหนี้ จึงมีความหมายกว้างขวางมาก การกระทำใดบ้างเป็นการให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ ควรจะมีแนวการพิจารณาให้เห็นถึงลักษณะการกระทำที่ถือได้ว่า เป็น การไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้กับ บสท. กล่าวคือ การที่ บสท. ได้มีหนังสือแจ้ง และกำหนดวันนัดที่ชัดเจนถึงลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน เพื่อให้เข้ามาปรับโครงสร้างหนี้ แต่ลูกหนี้ผู้ค้ำ ประกันเพิกเฉย เป็นต้น

ปัญหาการกระทำการพิสูจน์ บทสันนิษฐานของกฎหมาย จำนวนหนี้

เนื่องจากตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 ไม่มีบท สันนิษฐานของกฎหมาย และไม่ได้กำหนดจำนวนหนี้ในการยื่นคำร้อง กฎหมายกำหนดให้ศาล พิจารณาจากข้อเท็จจริงเพียงว่า ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน ได้ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้าง หนี้กับ บสท. หรือไม่เท่านั้น การกระทำการพิสูจน์จึงมีเพียงประเด็น การให้ความร่วมมือหรือไม่เท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้นำพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่า มีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย หรือไม่เพียงใด จึงเห็นว่าแตกต่างจากหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติ

ล้มละลาย พ.ศ.2483 โดยสิ้นเชิง แต่ในทางปฏิบัติ การยื่นคำร้องให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตาม มาตรา 58 บสท. ได้พิจารณาทั้งบทสันนิษฐานของกฎหมาย และจำนวนหนี้ประกอบ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 เสมอ เพราะเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้

ปัญหาการไต่สวนและการใช้ดุลพินิจของศาล

ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 วรรคท้ายบัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน ไม่ให้ความร่วมมือกับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ในการปรับโครงสร้างหนี้ ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลายโดยให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องไต่สวน ทางปฏิบัติในช่วงแรกที่ บสท. ใช้มาตรการทางกฎหมายในการร้องขอให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ตามมาตรา 58 ต่อ ศาลล้มละลายกลาง ศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องใช้ดุลพินิจไต่สวน แต่ต่อมา ศาลล้มละลายกลาง ได้เปลี่ยนแนวคำสั่ง โดยศาลได้มีคำสั่งให้ต้องไต่สวนทุกคดีก่อน จึงจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด

ประการที่ 2 ปัญหากฎหมายในการบังคับหลักประกัน

ประเด็นนี้มีข้อพิจารณาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) ปัญหาสิทธิในการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน
- (2) ปัญหาการพิสูจน์ภาระหนี้ และขั้นตอนการจำหน่ายทรัพย์สิน
- (3) ปัญหาการใช้สิทธิคัดค้านและเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สิน

ปัญหาสิทธิในการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน การที่ บสท. ยื่นคำร้องขอสวมสิทธิเข้าเป็นคู่ความแทนโจทก์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินผู้โอนเดิมซึ่งได้ยื่นฟ้องในคดีแพ่งของลูกหนี้ที่โอนมา บสท. นั้น เมื่อพิจารณาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 มาตรา 7 ประกอบ มาตรา 74-82 แล้ว เห็นว่าในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย นั้น ได้กำหนดให้ บสท. สามารถดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันได้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีลูกหนี้ก่อนแต่อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพภายในกำหนดระยะเวลาของ บสท. การสวมสิทธิในคดีแพ่งของลูกหนี้ที่โอนมา บสท. นั้น เป็นการสวมสิทธิเป็นเจ้าตามคำพิพากษาในฐานะเจ้าหนี้ที่ได้รับโอนหนี้้นั้นมาจากเจ้าหนี้เดิม เพื่อให้ลูกหนี้ต้องตามหลักและขั้นตอนของกฎหมาย และ บสท. ก็มีได้มีการยึดทรัพย์บังคับคดีทรัพย์สินหลักประกันใน

คดีที่สวมสิทธิดังกล่าว ดังนั้น บสท.จึงสามารถบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยวิธีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ได้ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยซึ่งเป็นกฎหมายแยกต่างหากจากการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 ซึ่งเป็นบทกฎหมายทั่วไปในการบังคับชำระหนี้จากลูกหนี้ของเจ้าหนี้ แม้จะได้สวมสิทธิเข้าไปในคดีแล้วก็ตาม เนื่องจากไม่มีกฎหมายห้ามหรือข้อจำกัดสิทธิในการบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดแต่อย่างใด

ปัญหาการพิสูจน์ภาระหนี้ และขั้นตอนการจำหน่ายทรัพย์สิน

ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 ได้ให้อำนาจ บสท. ดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ตามมาตรา 74-82 โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล เป็นกฎหมายพิเศษที่เป็นประโยชน์ เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้เพียงว่าก่อนที่จะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เจ้าหนี้แจ้งจำนวนหนี้ที่จะต้องชำระให้แก่ลูกหนี้ทราบ และหากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เจ้าหนี้สามารถดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ทันที ดังนั้นจึงเท่ากับเป็นการผูกพันจำนวนหนี้ต้องชำระไม่มีสิทธิโต้แย้งหรือไม่ และการกำหนดเช่นนี้เป็นธรรมแก่ลูกหนี้หรือไม่ แต่ก็สามารถเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งในการบังคับคดีตาม ป.วิ.แพ่ง. ซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมายที่ล่าช้า อีกทั้งมีช่องว่างทางกฎหมาย เปิดโอกาสให้คู่ความสามารถประวิงคดี ทำให้เสียเวลาในการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดีจำนวนมาก

ปัญหาการใช้สิทธิคัดค้านและเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สิน

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิคัดค้านการจำหน่ายทรัพย์สินของผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน เนื่องจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันนั้น อาจมีบุคคลหนึ่งบุคคลใดหนึ่งอาจมีสิทธิในสินค้านั้นดีกว่า และมีการคัดค้านการจำหน่ายทรัพย์สินนั้น การพิจารณาการคัดค้านนั้นจะเป็นธรรมหรือไม่ และการคัดค้านนี้จะเป็นเหตุให้ชะลอการจำหน่ายทรัพย์สินเช่นเดียวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลหรือไม่

ประกาศที่ 3 ปัญหาทางกฎหมายภาษี ค่าธรรมเนียม หรือค่าเช่าธรรมเนียม

มาตรการภาษีเป็นกำหนดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกและจูงใจให้มีการตั้งนิติบุคคลในรูปบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการ

ขายหรือโอนทรัพย์สินจากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ตาม พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 มาตรา 29 ที่บัญญัติว่า การโอนทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องของ บสท.ให้แก่บุคคลใดหรือรับโอนทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องของบุคคลใดมาเป็นของ บสท. ถ้ามีกฎหมาย เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศใด ๆ กำหนดให้ต้องเสียภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือค่าฤชาธรรมเนียมใด ๆ ให้ บสท. และบุคคลดังกล่าว ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือค่าฤชาธรรมเนียมนั้น และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 มาตรา 8 ที่บัญญัติว่า ในการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์และสถาบันการเงินได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่างๆ บรรดาที่เกิดจากการ โอนสินทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยจะกำหนดเป็นการทั่วไป หรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้ และต่อมา กระทรวงการคลัง ได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนพิเศษ 99 ง วันที่ 23 ตุลาคม 2541 ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ บรรดาที่เกิดจากโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่กรณีเป็นการทั่วไป

เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายภาษี ค่าธรรมเนียม หรือค่าฤชาธรรมเนียม ที่บัญญัติไว้ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ พบว่า มาตรการทางกฎหมายในส่วนของการยกเว้นภาษีอากรดังกล่าว แม้จะทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ในรูปของภาษีอากรไปบ้าง แต่ก็ยังเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งจะนำมาสู่การพัฒนาและความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศชาติต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้การศึกษาเรื่องการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ มีผลสัมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนะแนวทางในการกำหนดวิธีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะปัญหาการให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ , ภาระการพิสูจน์หนี้ บทสันนิษฐานของกฎหมาย จำนวนหนี้ และการใช้ดุลพินิจของศาล

ประเด็นการให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ของการให้ความร่วมมือไว้ในรูปแบบคำนิยามอย่างชัดเจน , ควรกำหนดจำนวนทุนทรัพย์หรือจำนวนหนี้ที่สามารถร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดอย่างชัดเจน เช่นเดียวกับจำนวนหนี้ตามมาตรา 9 หรือกรณีนิติบุคคล ตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 และควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้ เมื่อศาลได้พิจารณาคำร้องขอแล้วเห็นว่าในคำร้องขอมีรายการแสดงครบถ้วนเข้าข้อสันนิษฐานที่แสดงว่า ลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ และจำนวนหนี้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ของการยื่นคำร้อง

5.2.2 ข้อเสนอแนะปัญหาการพิสูจน์ภาระหนี้ และการใช้สิทธิคัดค้านในการบังคับหลักประกัน

ปัญหาภาระการพิสูจน์หนี้ควรเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ใช้สิทธิคัดค้าน โดยยื่นคำคัดค้านพร้อมหลักฐาน ต่อคณะกรรมการบริหารสินทรัพย์ไทย โดยให้ถือว่าในระหว่างที่ยังไม่มีคำตัดสินจากคณะกรรมการให้ถือเป็นเหตุชะลอการขายทอดตลาดทรัพย์นั้นจนกว่าจะมีคำตัดสินจากคณะกรรมการก่อน ส่วนปัญหาการใช้สิทธิคัดค้านในการบังคับหลักประกัน ควรกำหนดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเช่นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ มีสิทธิเลือกตัวแทนหรือบุคคลอื่นที่ตนเชื่อถือเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบเพื่อทำการพิจารณาคำคัดค้านนั้น โดยให้ถือคำตัดสินของคณะกรรมการเป็นที่สุด

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นพิเศษในเรื่องการใช้มาตรการพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด และการบังคับหลักประกัน เป็นบทบังคับที่เป็นประโยชน์ที่ช่วยให้รัฐสามารถแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพได้อย่างรวดเร็ว เพราะการให้อำนาจ บสท. ไว้อย่างเบ็ดเสร็จ มีการให้อำนาจและดุลพินิจในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพได้อย่างเต็มที่และเป็นธรรม ทำให้สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง บสท. และลูกหนี้ที่สุจริตยังสามารถที่จะแก้ไขหนี้ได้สำเร็จและดำเนินธุรกิจต่อไป อันเป็นประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ อีกทั้งจะได้เป็นแนวทางให้ศึกษาแก้ไขในการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในฉบับอื่น ๆ ต่อไป

5.2.3 ข้อเสนอแนะปัญหาการบริหารสินทรัพย์ในขั้นตอนการบังคับคดีกับลูกหนี้

การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐและเอกชน ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 ไม่ได้กำหนดให้สิทธิพิเศษในประเด็นการ

จำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันอย่างบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ปัญหานี้ควรมีการแก้ไขอย่างมาก เพราะบรรษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ มีนโยบายในการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินหลายแห่ง ซึ่งจุดประสงค์หลักคือการบังคับทรัพย์สินของลูกค้าหนี้ให้ชำระหนี้โดยรวดเร็ว การที่ต้องฟ้องร้องบังคับคดีทรัพย์สินหลักประกันในศาลทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มและมีขั้นตอนมากขึ้นทำให้เกิดความล่าช้าในการบังคับชำระหนี้ การแก้ไขกฎหมายให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐสามารถบังคับจำนองได้ทันที โดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาลก่อนจะทำให้การบริหารรวดเร็วขึ้น และไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีไม่มีค่าธรรมเนียมศาลที่ต้องชำระ เพราะบรรษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานราชการอยู่แล้ว การที่ไม่ต้องชำระเงินค่าจ้างและค่าธรรมเนียมศาลนี้ ทำให้รัฐไม่ต้องเสียประโยชน์และไม่ต้องมีขั้นตอนที่เป็นภาระมากขึ้น ซึ่งกฎหมายของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้มีข้อยกเว้นให้ทำการบังคับจำนองได้ จึงควรนำหลักเกณฑ์ของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมาปรับใช้ในส่วนนี้ด้วย

ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ว่า “ในกรณีที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ ประสงค์จะบังคับจำนองหรือบังคับจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ มีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้ ผู้จำนอง หรือผู้จำนำ ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยจะต้องระบุว่าหากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ จะบังคับชำระหนี้ในสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนี้”

5.2.4 ข้อเสนอแนะปัญหาการบริหารสินทรัพย์ในขั้นตอนการดำเนินคดีล้มละลาย

ในเรื่องนี้ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้เหมือนบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยด้วย เนื่องจากมีการยื่นคำร้องให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ ถ้าไม่ให้ความร่วมมือในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้โดยศาลไม่ต้องทำการไต่สวน ซึ่งนโยบายของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐประสงค์ให้ดำเนินคดีล้มละลายกับลูกหนี้ที่ไม่ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ทุกราย ถ้าเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายล้มละลายกำหนด หากแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้ให้เหมือนกับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้ ก็จะทำให้การแก้ไขหนี้ทำได้รวดเร็วมาก ทำให้คดีไม่ล่าช้าและไม่มีค่าใช้จ่ายมาก

ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ “ถ้าลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่บริษัทบริหารสินทรัพย์สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ โดยไม่ต้องดำเนินการได้ส่วน และให้ศาลรวมทั้งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายล้มละลายต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารูปแบบหน่วยงานบริหารสินทรัพย์ที่มีการจัดตั้งตาม พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 กับรูปแบบที่มีการจัดตั้งตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 การบริหารสินทรัพย์คือยคุณภาพรูปแบบใดจึงจะมีความเหมาะสมในการจัดการสินทรัพย์คือยคุณภาพในอนาคตต่อไป

บริษัทบริหารสินทรัพย์ทั้งของรัฐและเอกชน ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 เกิดขึ้นเนื่องจากสถาบันการเงินในขณะนั้นมีปัญหาสินทรัพย์คือยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สมควรแยกสินทรัพย์คือยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม และเพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์คือยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ส่วน บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 เกิดขึ้นเนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระสินเชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และสินเชื่อเหล่านี้ได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไป ฐานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงและกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้ เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์คือย

คุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม

จึงเห็นได้ว่า วิกฤติที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในขั้นรุนแรง ดังเช่นที่เกิดมาแล้วในปี 2540 เป็นวิกฤติที่มีความกว้างขวางไปทุกภาคธุรกิจและมีความเสียหายเป็นจำนวนมากจนกระทั่งไม่สามารถเยียวยาได้ รัฐต้องสั่งปิดสถาบันการเงินหลายแห่ง ยอมรับหนี้ภาคเอกชนมาเป็นหนี้ของภาครัฐ และได้เข้าไปปรับภาระหนี้ของสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง โดยวิธีการรับประกันเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงิน รวมถึงเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินนั้น ๆ เป็นเหตุให้รัฐได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังต้องมีภาระที่จะต้องนำทรัพย์สินที่ได้จากการเข้าแทรกแซงมาบริหารจัดการต่อไป การแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในรูปแบบการจัดตั้งหน่วยงานบริหารสินทรัพย์กลางอย่างบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) จึงมีความเหมาะสมกว่าที่จะให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของตัวเองขึ้นมา เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมทั้งระบบ จากการศึกษาการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. ที่ผ่านมา พบว่า บสท. สามารถแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพภายใต้มาตรการพิเศษที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ โดยชีวิตได้จาก บสท.สามารถนำเงินกำไรส่งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน เพื่อนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และยังสามารถจัดสรรผลกำไรบางส่วนแบ่งให้แก่สถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมายัง บสท. อีกด้วย

ส่วนการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยวิธีจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์มาบริหารหนี้ด้อยคุณภาพนั้น เป็นวิธีที่มีการนำมาใช้ในปัจจุบัน สถาบันการเงินแต่ละแห่งได้จัดตั้งหน่วยงานบริษัทบริหารสินทรัพย์ของตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ แม้จะช่วยให้สถาบันการเงินดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพได้ โดยแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์ต่อไป ทำให้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุน

ของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจก็ตาม การแยกหนี้ด้อยคุณภาพออกจากหนี้ดี แล้วนำหนี้ด้อยคุณภาพนั้นมาบริหาร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะมี ทฤษฎีในการดำเนินการอยู่ 2 แนวทาง คือ การคงหนี้ด้อยคุณภาพไว้ในสถาบันการเงิน (Asset Management Department-AMD) โดยแยกหนี้ด้อยคุณภาพออกจากหนี้ดี แต่ยังคงหนี้ด้อยคุณภาพ อยู่ในสถาบันการเงินนั้น โดยจะแยกการบริหารเป็นส่วนงานเฉพาะ และการจัดตั้งบริษัทบริหาร สินทรัพย์ (Asset Management Corporation-AMC) เพื่อบริหารหนี้ด้อยคุณภาพ โดยนำหนี้ด้อย คุณภาพออกมาจากงบดุลของสถาบันการเงิน ซึ่งจะเป็นผลดี ต่อสถาบันการเงินในแง่ที่ว่าสถาบัน การเงินไม่ต้องกังวลต่อการกักเงินไว้สำรองเพื่อหนี้สูญ ซึ่งจะส่งผลให้สถาบันการเงินสามารถทุ่มเท ทรัพยากรทั้งเงินและบุคลากร ไปเพื่อกิจการหลักด้านสินเชื่อของตน ได้อย่างเต็มที่ อันจะส่งผล โดยตรงต่อภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงและภาคเศรษฐกิจโดยรวม

วิธีบริหารแบบกระจายการจัดการ (Decentralized Approach) นั้น สถาบันการเงินแต่ละ แห่ง จะบริหารหนี้ด้อยคุณภาพของตนเอง หรือจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของตนขึ้นมา ซึ่งโดย ทางทฤษฎีแล้ว สถาบันการเงินน่าจะเป็นผู้จัดการกับปัญหา NPLs ของตนได้ดีกว่าการจัดตั้งองค์กร กลางขึ้นมา เพื่อบริหารจัดการ เนื่องจากสถาบันการเงินจะมีความรู้ความเข้าใจในลูกหนี้ของตน มากกว่า อีกทั้งยังมีข้อมูลของลูกหนี้ของตนอยู่ จึงทำให้การเจรจาในการเรียกเก็บหนี้เป็นไปได้ ดีกว่า นอกจากนี้การที่ปล่อยให้สินทรัพย์มีปัญหายังคงค้างอยู่ในงบดุลของสถาบันการเงินจะเป็น แรงจูงใจให้สถาบันการเงินพยายามเรียกเก็บหนี้ให้ได้มากที่สุดเพื่อประโยชน์ของตนเอง และยังคง ช่วยสร้างความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อในอนาคต อีกทั้งสถาบันการเงินยังสามารถปล่อยกู้ เพิ่มเติมให้กับลูกหนี้ภายใต้การปรับปรุง โครงสร้างหนี้ได้โดยสะดวกอีกด้วย สำหรับข้อได้เปรียบที่ อาจเกิดขึ้นก็คือ การตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ของตนเองอาจเป็นเพียงการจัดแต่งรูปบการเงิน ของสถาบันการเงินให้ดูดีเท่านั้น หรือ ในกรณีที่รัฐส่งเสริมโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ ก็อาจมีการใช้บริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นช่องทางในการถ่ายเทผลกำไร ขาดทุนจากสถาบันการเงินไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

ส่วนวิธีบริหารแบบรวมศูนย์จัดการ (Centralized Approach) คือรูปแบบที่มีการจัดตั้ง บริษัทบริหารสินทรัพย์กลาง เพื่อบริหารหนี้ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินทั้งระบบ ซึ่งองค์กร ดังกล่าวจะเป็นองค์กรของรัฐหรือไม่ก็ได้ ข้อดีสำหรับการจัดตั้งหน่วยงานกลางในการบริหาร

สินทรัพย์ คือเกิดความคุ้มในการบริหารสินทรัพย์ หรือที่เรียกว่าการประหยัดต่อขนาด (economy of scale) เนื่องจากการรวมทรัพยากรและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะไว้ที่เดียวกัน การรวมสินทรัพย์ไว้ที่เดียวกันจะทำให้ บสท.เป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ อันจะส่งผลให้สามารถบริหารจัดการลูกหนี้ได้ดีกว่า เนื่องจากมีอำนาจต่อรองสูง นอกจากนี้ เมื่อมีการรวมสินทรัพย์คือคุณภาพไว้มาก ก็จะทำให้มีทางเลือกที่จะจัดการกับทรัพย์สินได้มาก เช่น อาจเลือกใช้วิธีแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) สำหรับหนี้คือคุณภาพประเภทอสังหาริมทรัพย์ ส่วนหนี้ประเภทเดียวกันอื่นๆ ก็จะได้มีแนวทางการบริหารที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์กลางขึ้นมาโดยเฉพาะจะสามารถกำหนดอำนาจไว้ในกฎหมายเป็นพิเศษ เพื่อให้กระบวนการในการแก้ไขปัญหาหนี้คือคุณภาพทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้น สำหรับข้อโต้แย้งของบริษัทบริหารสินทรัพย์กลาง คือ อาจไม่มีข้อมูลหรือความรู้ในตัวลูกหนี้ได้ดีเท่ากับสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิม นอกจากนี้หากไม่มีการกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์กลางสามารถปล่อยสินเชื่อได้เพิ่มเติมแล้ว อาจทำให้การปรับโครงสร้างหนี้หรือการปรับโครงสร้างองค์กรของลูกหนี้ไม่ประสบความสำเร็จ สำหรับข้อสังเกตประการสุดท้าย คือ การดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์กลางจะต้องมีการจำกัดอายุขององค์กร เพื่อให้การบริหารสินทรัพย์ได้ดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพราะมูลค่าของสินทรัพย์คือคุณภาพนั้นหากยิ่งปล่อยไว้นานวันจะมีมูลค่าลดลงไปเรื่อย ๆ

เมื่อพิจารณาแนวทางการแก้ปัญหาและฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังเกิดวิกฤติของประเทศ สาธารณรัฐเกาหลีดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นว่า การแก้ปัญหาโดยการผนึกกำลังกันเป็นเครือข่ายผนวกกับความมุ่งมั่นตั้งใจจริงของรัฐบาลในการแก้ปัญหา และคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การแก้ปัญหาวิกฤติของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีประสบความสำเร็จในระยะเวลาดังนั้น เมื่อเทียบกับประเทศอื่นในเอเชียที่ประสบปัญหาวิกฤติเช่นเดียวกัน จึงสามารถนำมาเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาในอนาคตได้

ดังนั้น จึงควรแก้ไขกฎหมายให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ สามารถใช้มาตรการพิเศษดังกล่าวได้ และควรรวบรวมกฎหมายแก้ไขระบบสถาบันการเงินและเศรษฐกิจให้เป็นระบบในฉบับเดียวกัน กำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน เพื่อให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2541 เป็นตัวจักรสำคัญในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเงินของประเทศได้อย่างถาวร