

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงปี 2540 เศรษฐกิจไทยมีความผันผวนและตกต่ำอย่างรุนแรง จนเกิดการปฏิรูปทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ ซึ่งสาเหตุหลักของปัญหาในครั้งนี้เกิดจากการเปิดเสรีทางการเงิน ทำให้เงินตราต่างประเทศไหลเข้าออกได้โดยง่าย โดยเฉพาะภาคเอกชนไทยได้กู้ยืมเงินจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในโครงการต่างๆ รวมทั้งในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก และเมื่อเศรษฐกิจซบเซา นักเก็งกำไรค่าเงินและนักลงทุนต่างชาติได้ดึงเงินออกนอกประเทศ ประกอบกับปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดได้กดดันให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทจากระบบตรึงเงินที่ใช้อย่างยาวนานกว่า 12 ปี มาเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 (วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ ประจำเดือนกรกฎาคม – กันยายน 2540)

จากปัญหาการผันผวนของเศรษฐกิจดังกล่าว ก่อให้เกิดการชะลอตัวของการผลิตและการลงทุนในประเทศ บริษัทเอกชนทั้งหลายที่กู้ยืมเงินลงทุนจากต่างประเทศประสบปัญหาการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนในการชำระคืนเงินกู้ จึงจำเป็นต้องปรับลดจำนวนคนงานและอัตราค่าจ้างลง หลายบริษัทถึงต้องปิดกิจการลง ส่งผลให้รายได้และอำนาจการซื้อของประชาชนลดลงอย่างมาก ทั้งนี้รวมไปถึงศักยภาพของลูกหนี้ที่มีภาระต้องชำระหนี้ลดลงไปด้วย

การที่ไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ข้างต้น ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องหนี้ค้างชำระหรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้” (Non Performing Loan : NPL) ซึ่งหมายถึง เงินกู้หรือหนี้ที่เกิดจากลูกหนี้ค้างชำระหนี้ตั้งแต่ 3 งวดขึ้นไป ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) นับเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ใช้วัดประสิทธิภาพความแข็งแกร่งในด้านฐานะการเงินและความมั่นคงของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง (วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ ประจำเดือนมกราคม – มีนาคม 2541)

ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2541 เรื่องมาตรการต่าง ๆ และหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงระบบสถาบันการเงินไทยมีว่า

1. ลูกหนี้ที่มีปัญหาในการชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้น ให้สถาบันการเงินพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในการระงับการรับรู้ดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้ การจัดชั้นลูกหนี้และการกันเงินสำรองฯ สำหรับลูกหนี้ที่มีปัญหาในการชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้น ซึ่งลูกหนี้ที่มีปัญหาชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้น หมายถึง ลูกหนี้ที่ค้างชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเกินกว่า 3 เดือน นับจากวันครบกำหนด โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวงศการบัญชีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2541

2. การระงับดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้ ให้สถาบันการเงินระงับการรับรู้ดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้ตามเกณฑ์สิทธิ (Accrual Basis) สำหรับลูกหนี้ที่ค้างดอกเบี้ยเกินกว่า 3 เดือน นับจากวันครบกำหนดชำระ และต้องบันทึกยกเลิกรายการดอกเบี้ยค้างรับที่ได้บันทึกไว้แล้วนั้นออกจากบัญชีด้วย สำหรับการบันทึกกำไรได้ดอกเบี้ยรับหลังจากนั้นให้ถือปฏิบัติตามเกณฑ์เงินสด (Cash Basis)

วันที่ใช้บังคับ : 1 มกราคม 2542 สำหรับการระงับการรับรู้ดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้  
1 มกราคม 2543 สำหรับการบันทึกยกเลิกรายการดอกเบี้ยค้างรับที่ได้บันทึกกำไรได้ไว้แล้ว

3. เกณฑ์การจัดชั้นลูกหนี้ ในการจัดชั้นลูกหนี้และภาระผูกพันทั้งในและนอกงบดุลตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนด ในเบื้องต้นให้พิจารณาจากคุณภาพของลูกหนี้เป็นหลัก โดยการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางธุรกิจของลูกหนี้ วิเคราะห์งบการเงินและความสามารถในการจ่ายชำระหนี้ตามกำหนด ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาของการค้างชำระที่เป็นเกณฑ์ในการจัดชั้น โดยแบ่งออกเป็น 5 ระดับ ตามคุณภาพของลูกหนี้ ดังแสดงในตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 แสดงการจัดชั้นลูกหนี้

ลูกหนี้ค้างชำระ (งวด)	การจัดชั้น	สถานะลูกหนี้
1. ไม่เกิน 1 งวด	ชั้นปกติ	ปกติ
2. มากกว่า 1 งวด ไม่เกิน 3 งวด	ชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ	ปกติ
3. มากกว่า 3 งวด ไม่เกิน 6 งวด	ชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน	เริ่มคิดเป็น NPL
4. มากกว่า 6 งวด ไม่เกิน 12 งวด	ชั้นสงสัย	เป็น NPL
5. มากกว่า 12 งวดขึ้นไป	ชั้นสงสัยจะสูญ	เป็น NPL

วันที่ใช้บังคับ : งวดการบัญชีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2541

4. การกันเงินสำรองสำหรับลูกหนี้จัดชั้น ในการกันเงินสำรองฯ สำหรับความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น สถาบันการเงินต้องแสดงเป็นรายการหักจากรายการสินทรัพย์ (Contra - Asset Account) ในงบดุลและเป็นค่าใช้จ่ายในงบกำไรขาดทุนตามอัตรา ดังแสดงในตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 แสดงอัตราการกันเงินสำรอง

ลูกหนี้ที่จัดชั้น	อัตราการกันเงินสำรองฯ (ร้อยละ)
ลูกหนี้ปกติ	1
ลูกหนี้ที่กล่าวถึงเป็นพิเศษ	2
ลูกหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน	20
ลูกหนี้จัดชั้นสงสัยจะสูญ	50
ลูกหนี้จัดชั้นสูญ	100 หรือตัดออกจากบัญชี

ทั้งนี้ในกรณีที่มีความจำเป็น ธนาคารแห่งประเทศไทย อาจกำหนดอัตราการกันเงินสำรอง ฯ เป็นอย่างอื่นได้ ( ธนาคารแห่งประเทศไทย, เลขที่หนังสือที่ ธปท.ง.(ว) 1387/2542 )

จากมาตรการดังกล่าวของธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ถือว่าลูกหนี้ที่ค้างชำระดอกเบี้ยและเงินต้นเกิน 3 งวดขึ้นไป ถือเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) นั้น ทำให้ยอดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ในระบบสถาบันการเงินไทยสูงขึ้น และมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยยอดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ทั้งระบบ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2541 มีจำนวน 1,837,380 ล้านบาท และเมื่อสิ้นสุดวันที่ 31 พฤษภาคม 2542 มียอดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงถึง 2,730,266 ล้านบาท ซึ่งการเพิ่มขึ้นของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แสดงรายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 1.3

ตารางที่ 1.3 แสดงหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงิน (หน่วย : ล้านบาท)

สถาบันการเงิน	ม.ค. 42	ก.พ.42	มี.ค.42	เม.ย.42	พ.ค.42
1. ธ.พ.เอกชน (% ต่อสินเชื่อบริการรวม)	1,281,382 42.0	1,295,209 42.5	1,293,788 42.3	1,294,415 42.5	1,302,420 42.8
2. ธ.พ.ของรัฐ (% ต่อสินเชื่อบริการรวม)	989,953 65.1	1,156,396 67.8	1,158,199 68.3	1,154,837 67.7	1,169,874 69.4
3. สาขา ธ.พ. ต่างประเทศ (% ต่อสินเชื่อบริการรวม)	78,257 10.1	78,773 10.3	85,460 11.5	84,454 11.6	86,232 11.7
4. ธนาคารพาณิชย์ ((1/2)-3) (% ต่อสินเชื่อบริการรวม)	2,349,592 44.0	2,530,378 45.8	2,537,447 46.2	2,533,796 46.2	2,558,526 46.8
5. บริษัทเงินทุน (% ต่อสินเชื่อบริการรวม)	331,318 71.4	170,011 65.4	170,645 65.5	169,138 65.7	171,740 67.3
6. รวมสถาบันการเงิน (4/5) (% ต่อสินเชื่อบริการรวม)	2,680,910 46.2	2,700,389 46.7	2,708,092 47.0	2,708,984 47.1	2,730,266 47.7

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, พ.ศ.2542

สาเหตุสำคัญที่ทำให้หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เนื่องจาก

1. สภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศตกต่ำ มีการปรับลดการลงทุนและการผลิต ซึ่งส่งผลกระทบต่อเจ้าของปัจจัยการผลิตภายในประเทศ ทำให้ธุรกิจมากมายขาดทุนจากผลการดำเนินงาน มีการลดการจ้างงานหรือปลดพนักงาน จากผลดังกล่าวทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ลดลงและหมดไปในที่สุด
2. ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้กำหนดเงื่อนไขของการจัดชั้นหนี้และการกันเงินสำรองให้เข้มงวดขึ้น จากเดิมลูกหนี้ที่ค้างชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเกิน 12 เดือน จึงคิดเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อมาได้ใช้เกณฑ์ 6 เดือน และเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ได้ใช้เกณฑ์ 3 เดือน ซึ่งส่งผลกระทบต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในทุกสถาบันการเงิน
3. การรวมสถาบันการเงินที่ถูกทางการประกาศระงับการดำเนินกิจการเข้ากับสถาบันการเงินที่ยังสามารถดำเนินกิจการได้ เช่น การรวมธนาคารมหานครเข้ากับธนาคารกรุงไทย ทำให้หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบสถาบันการเงินสูงขึ้นไปด้วย
4. การเกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้พิเศษ ( Strategic NPLs) โดยมีสาเหตุจากการที่ทุกสถาบันการเงินได้ให้ความสนใจในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ โดยการใช้มาตรการต่างๆ เช่น การลดอัตราดอกเบี้ย, ลดเงินงวดในการผ่อนชำระ การขยายระยะเวลาผ่อนชำระ เป็นต้น ซึ่งในการนี้สถาบันการเงินไม่ได้ให้ความสนใจกับลูกหนี้ชั้นดีหรือลูกหนี้สถานะปกติแต่อย่างใด ทำให้ลูกหนี้ที่ยังมีความสามารถผ่อนชำระหนี้ จงใจที่จะทำให้เกิดหนี้ค้างขึ้น เพื่อจะได้รับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งเอื้อประโยชน์แก่ลูกหนี้โดยตรง (วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ ประจำเดือน กรกฎาคม - กันยายน 2540 )

การเพิ่มขึ้นของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ นับเป็นปัญหาที่สร้างความหนักใจให้กับทุกสถาบันการเงิน รวมไปถึงรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งผลกระทบต่อความเจริญเติบโตและการมีเสถียรภาพของสถาบันการเงิน รวมไปถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะหากหนี้ค้างชำระมีปริมาณสูงขึ้น การกันเงินเพื่อสำรองหนี้ส่งเสียจะสูงของแต่ละสถาบันจะต้องเพิ่มสูงขึ้นไปด้วย ในกรณีสินเชื่อที่อยู่อาศัย แม้จะมีหลักทรัพย์จำนองเป็นประกันการชำระหนี้ก็ตาม แต่เมื่อมีการบังคับจำนองขายทอดตลาด หลักทรัพย์นั้นมักจะได้รับเงินคืนมาไม่พอชำระหนี้ค้างที่เกิดขึ้น ส่งผลให้แต่ละสถาบันเพิ่มความเข้มงวดในการให้สินเชื่อลูกค้ารายใหม่มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็หาวิธีการและมาตรการต่างๆ เพื่อลดหนี้ค้างชำระ ซึ่งหากสามารถทำให้ลูกหนี้กลุ่มนี้กลับมาเป็นลูกหนี้ที่ดีต่อไปได้ จะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการเช่น

- ผลต่อลูกหนี้ ไม่ต้องเสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย ในการถูกฟ้องบังคับคดีตามกฎหมาย
- ผลต่อเจ้าหนี้ ทำให้มีเม็ดเงินกลับเข้ามาเพื่อจะได้นำไปทำประโยชน์ต่อไป อีกทั้งยังไม่ต้องกันเงินเพื่อตั้งสำรองหนี้สงสัยจะสูญตามกฎหมายกำหนด ซึ่งจะมีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของกิจการให้ขยายตัวมากขึ้นต่อไปได้
- ผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนที่สำคัญ เพราะหากสถาบันการเงินของประเทศใดมีส่วนของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูง ย่อมแสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพและขาดการควบคุมดูแลจากรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นทางการเงินของประเทศในที่สุด

จากปัญหาดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลดหนี้ค้างชำระของลูกหนี้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ในจังหวัดลำพูน โดยจะให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะตัวของลูกหนี้ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์นำมาใช้ปฏิบัติต่อลูกหนี้ โดยคาดว่าด้วยวิธีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลในแง่สถิติ ตัวเลขจากเอกสาร, รายงานในลักษณะที่เป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จะช่วยให้สามารถอธิบายถึงเหตุและผลของปัจจัยที่ทำให้เกิดการลดหนี้ค้างชำระของลูกหนี้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ในพื้นที่ศึกษาที่กำหนดเอาไว้แล้วได้ และผลที่ได้จากการศึกษา จะได้นำมาเสนอแนะเพื่อปรับปรุงเป็นแผนและกำหนดเป็นนโยบายในการลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ และเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณากลับกรองการให้สินเชื่อเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงลักษณะทั่วไปของลูกหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาลำพูน

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการในการประนอมหนี้ เพื่อลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาลำพูนนำมาใช้ปฏิบัติ

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาลำพูน

1.2.4 เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแผนและนโยบาย ตลอดจนพิจารณากลับกรองการให้สินเชื่อของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ให้มีความเสี่ยงต่อการเกิดหนี้เสียให้น้อยที่สุด

### 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.3.1 ทำให้ทราบถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลทำให้หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาลำพูนลดน้อยลง

1.3.2 ทำให้ทราบถึงวิธีการ แนวทาง และมาตรการต่างๆ ที่ธนาคารนำมาใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาลำพูน ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อผลการดำเนินงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์

1.3.3 ผลที่ได้จากการศึกษาจะช่วยให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์นำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงแผนและนโยบาย ตลอดจนกลั่นกรองการให้สินเชื่อแก่ลูกค้าอย่างเต็มประสิทธิภาพ หรือเผชิญภาวะความเสี่ยงต่อการเกิดหนี้เสียที่น้อยที่สุด

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มีผลต่อการลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาลำพูนครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะลูกหนี้ที่ยื่นกู้ในช่วงปี พ.ศ. 2540 และเป็นหนี้ที่อยู่ในชั้นต่ำกว่ามาตรฐานและชั้นสงสัยจะสูญ ซึ่งมีหนี้ค้างชำระตั้งแต่ 3 งวดถึง 12 งวด ตั้งแต่เดือนมกราคม ถึง ธันวาคม 2542 เพื่อจะศึกษาถึงผลจากการใช้มาตรการต่างๆ ในการปรับโครงสร้างหนี้ของทั้งรัฐบาลและธนาคารอาคารสงเคราะห์ และตัวแปรอื่นที่มีผลต่อการลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้