

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เศรษฐกิจของไทยในช่วงปี 2531-2533 มีอัตราการขยายตัวกว่าร้อยละ 10 และสูงสุดถึงร้อยละ 12.2 ในปี 2533 และลดลงเหลือร้อยละ 8.6 ในปีถัดมา และลดลงเหลือร้อยละ 5.5 ในปี 2539 และหดตัวลงอย่างแรงในปี 2540 ที่ติดลบร้อยละ 0.4 สุภาวดี สายเชื้อ และณอมศรี พ่องอรุณรุ่ง (2543) ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของปัญหาดังกล่าวไว้ว่า ในช่วงดังกล่าวอัตราการขยายตัวของสินเชื่อของสถาบันการเงินเป็นไปค่อนข้างสูงโดยใช้หลักประกันโดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าสูงเกินความเป็นจริง มีการใช้จ่ายที่เกินตัวซึ่งดูได้จากตัวลบลดบัญชีเดินสะพัดที่ขาดดุลถึงร้อยละ 8.5 ซึ่งสูงเกินกว่ามาตรฐานที่ควรอยู่ในระดับ ร้อยละ 3-4 เพราะเหตุจากการเปิดเสรีทางการเงิน รวมทั้งความหะหลวมในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ในขณะที่บริษัทศูนย์วิจัย ไทยพาณิชย์ (2541) ได้กล่าวในทำนองเดียวกัน คือ ความผิดปกติของเศรษฐกิจที่ผ่านการพุ่งขึ้นอย่างรวดเร็วและไร้เสถียรภาพของราคาสินทรัพย์ ทำให้เกิดการบริโภคแบบไม่จำกัดรูปแบบ ตลอดจนมีการเก็งกำไรที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต (Non-productivity) สุดท้ายผลพวงแห่งความเฟื่องฟูได้ประทุขึ้นและเห็นได้ชัดในปี 2540 จึงนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจในอัตราติดลบ และติดตามมาด้วยปริมาณหนี้มีปัญหามูลค่ามหาศาลของภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เชื่อมโยงไปยังปัญหาการขาดสภาพคล่อง และความน่าเชื่อถือของภาคสถาบันการเงินผู้ปล่อยสินเชื่อ จนนำไปสู่การประกาศระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนจำนวน 58 แห่ง และให้ดำเนินแผนฟื้นฟูกิจการ 2 แห่ง และวิกฤติเศรษฐกิจยังได้ส่งผลกระทบต่อธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing loans: NPLs) มีปริมาณเพิ่มขึ้น สุภาวดี สายเชื้อ และณอมศรี พ่องอรุณรุ่ง (2543) ได้แสดงตัวเลขจากเอกสารของไอเอ็มเอฟที่พบว่า NPLs ในระบบธนาคารพาณิชย์เมื่อปลายปี 2538 สูงถึงร้อยละ 7.2 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 11.6 ในเดือนพฤษภาคม 2540

จากผลภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่องมาจนถึงกลางปี 2541 ทางการจึงได้สังเกตเห็นว่า หากปล่อยให้มีลูกหนี้ที่ไม่ชำระหนี้หรือเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) เพิ่มขึ้น จะเป็นอันตรายต่อสถาบันการเงินเป็นอย่างมาก จึงได้มีแนวทางที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้เกิดขึ้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2543) โดยประกาศหลักเกณฑ์การปรับปรุงโครงสร้างหนี้และหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าหลักประกันของสถาบันการเงิน เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2541 หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยส่งเสริม

ให้มีการเจรจาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ระหว่างภาคเอกชนและสถาบันการเงินให้เกิดผลโดยเร็ว นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) และคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ขึ้นเพื่อกำหนดแนวนโยบายและติดตามการเจรจาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ โดยในส่วนของสถาบันการเงินต้องปฏิบัติดังนี้

1. ต้องกำหนดนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษร และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการของสถาบันการเงิน

2. นโยบายและมาตรการต้องครอบคลุมแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ทั้งกระบวนการ

3. ต้องกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติเป็นลายลักษณ์อักษรกับหน้าที่และความรับผิดชอบในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การอนุมัติ การรายงาน และการติดตามดูแลที่ชัดเจน และแผนการปฏิบัติงาน (Action plan) ในขั้นตอนต่าง ๆ ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2543)

ในด้านขั้นตอนการปฏิบัตินั้น เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีคำสั่งเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ไว้ 11 ขั้นตอน ประกอบด้วย การคัดเลือกลูกหนี้ การพิจารณาความเป็นไปได้ การตรวจสอบเอกสาร การประมวลผลข้อมูลและวิเคราะห์ลูกหนี้ การสรุปความเห็นขออนุมัติในหลักการ การเจรจาต่อรองกับลูกหนี้ การทำงานรายงานและเสนอขออนุมัติ การจัดทำสัญญาและเอกสารที่เกี่ยวข้อง การบันทึกข้อมูลเข้าระบบงาน การติดตามและประเมินผล และทบทวนแผนการปฏิบัติงาน (ธนาคารกรุงเทพ, 2541) เพื่อกำกับการทำงานการปรับปรุงโครงสร้างเป็นการเฉพาะอีกด้วย จากขั้นตอนที่ถูกกำหนดขึ้นดังกล่าว สถาบันการเงินได้ร่วมกันกำหนดขั้นตอนเป็นของตนเองพร้อมกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนเป็น 13 ขั้นตอน (ทองอุไร ลิ้มปิติ, 2541)

ส่วนวิธีที่ใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย ยินยอมให้สถาบันการเงินใช้วิธีการในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับความจำเป็นและสภาพของลูกหนี้ ซึ่งประกอบด้วย การขยายระยะเวลาชำระหนี้ การลดอัตราดอกเบี้ยในสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การให้ระยะเวลาปลอดหนี้ (Grace Period) การตีโอนสินทรัพย์เพื่อชำระหนี้ การลดเงินต้นและหรือดอกเบี้ยค้างรับ การให้กู้เพิ่ม การแปลงหนี้เป็นทุน เป็นต้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2543) ซึ่งการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าว บริษัทศูนย์วิจัยไทยพาณิชย์ จำกัด (2543) ได้ชี้ให้เห็นว่าเป็นการปรับโครงสร้างการกู้ยืมเงินให้สอดคล้องกับ Cash Flow ของกิจการลูกหนี้ภายใต้ภาวะที่เปลี่ยนแปลงไป และจากการรายงานธนาคารแห่งประเทศไทย (2533) พบว่าลูกหนี้ที่ปรับโครงสร้างหนี้เรียบร้อยแล้วส่วนหนึ่งได้ย้อนกลับมาเป็นหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้อีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าในรายงานดังกล่าวจะมีได้กล่าวถึงเหตุผลในการย้อนกลับมาเป็นหนี้อีกครั้ง จากข้อมูลดังกล่าว

ก็พออนุมานได้ว่าทั้งลูกหนี้และเจ้าหน้าที่ร่วมกันพิจารณารายละเอียดกระแสเงินสดของ กิจการได้ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

อย่างไรก็ตาม นับแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้สถาบันการเงินได้ใช้วิธีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ พบว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในส่วนภูมิภาคมีความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยช่วงปลายปี 2541 การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ในส่วนภูมิภาคสำเร็จประมาณร้อยละ 12 และเมื่อสิ้นปี 2542 เพิ่มเป็นร้อยละ 23 ในจำนวนดังกล่าวเป็นการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ในเขตภาคเหนือ จำนวน 25,657 ราย มูลค่า 48,767 ล้านบาท เมื่อสิ้นเดือนตุลาคม 2543 ในเขตภาคเหนือมีลูกหนี้อยู่ระหว่างปรับปรุงโครงสร้างหนี้จำนวน 15,990 ราย เป็นเงิน 13,235 ล้านบาท และปรับปรุงโครงสร้างหนี้เสร็จสิ้นแล้ว 53,348 ราย เป็นเงิน 87,427 ล้านบาท ดังแสดงในตาราง 1.1 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2543)

จากรายละเอียดดังกล่าวถึงทั้งหมดข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการปรับโครงสร้างหนี้ของ กิจการที่ประสบปัญหาการค้างชำระหนี้แก่เจ้าหน้าที่ ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงิน รวมทั้งข้อกำหนดจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้สถาบันการเงินต้องกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงานให้แก่พนักงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอน ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขระยะเวลาที่กำหนด นับว่าเป็นงานที่ต้องอาศัยความพยายาม ความรู้ความสามารถของผู้ที่เกี่ยวข้อง และยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ลูกหนี้ขาดความรู้ความเข้าใจ เจ้าหน้าที่มีบุคลากรรับผิดชอบงานไม่เพียงพอ ปัญหาค่าธรรมเนียมที่ปรึกษาการเงินสูง และปัญหาด้านการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าวผู้วิจัย จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธุรกิจขนาดเล็ก ในธนาคารพาณิชย์หนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้ผลของการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้เพื่อการพัฒนาปรับปรุงวิธีดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ธุรกิจขนาดเล็กให้สัมฤทธิ์ผล ซึ่งสุดท้ายจะช่วยฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งโดยเร็วต่อไปในอนาคต

ตาราง 1.1 ผลการการปรับโครงสร้างหนี้จำแนกตามภูมิภาค

		อยู่ระหว่างปรับโครงสร้างหนี้			ปรับโครงสร้างหนี้เสร็จแล้ว		
		ชค.41	ชค.42	คค.43	ชค.41	ชค.42	คค.43
กรุงเทพมหานคร	ล้านบาท	643,419	1,028,192	403,087	139,334	833,519	1,371,312
	ราย	4,994	13,836	23,930	5,673	55,581	88,930
ภาคกลาง	ล้านบาท	27,798	42,329	35,641	8,238	106,812	188,830
	ราย	880	3,521	13,925	1,842	44,604	81,991
ภาคเหนือ	ล้านบาท	6,361	13,103	13,235	3,610	48,767	87,427
	ราย	361	3,060	15,990	437	25,657	53,348
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ล้านบาท	6,485	22,179	12,915	2,880	42,278	85,079
	ราย	438	3,216	16,298	661	28,474	60,926
ภาคใต้	ล้านบาท	6,417	14,710	10,550	2,803	40,719	76,399
	ราย	732	2,566	6,925	402	19,393	37,479
รวมทั้งสิ้น	ล้านบาท	690,480	1,120,513	475,428	156,865	1,072,095	1,809,047
	ราย	7,405	26,199	77,068	9,015	173,709	322,674

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย (2543)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหนี้สินเชื่อธุรกิจขนาดเล็กของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง ในจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาปรับปรุงวิธีดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหนี้สินเชื่อธุรกิจ

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่
2. นำผลการศึกษาที่ได้ไปปรับปรุงขั้นตอนและกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้สินเชื่อธุรกิจ ได้อย่างเหมาะสมและให้สามารถดำเนินนโยบายของธนาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การค้นคว้าแบบอิสระครั้งนี้ กำหนดขอบเขตการศึกษา คือ

1.4.1 ขอบเขตพื้นที่ศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งทำการศึกษาปัญหา และอุปสรรค ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ธุรกิจขนาดเล็กของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง ในจังหวัดเชียงใหม่ จากพนักงานและผู้บริหารสินเชื่อ ประกอบด้วย พิธีการสินเชื่อ เจ้าหน้าที่อำนวยการสินเชื่อ หัวหน้าหน่วยสินเชื่อ สมุหบัญชี ผู้ช่วยผู้จัดการ ผู้จัดการ และผู้จัดการจังหวัดของธนาคารแห่งนั้น

1.4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา ประกอบด้วย

- 1) ศึกษานโยบาย ขั้นตอน และวิธีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ธุรกิจขนาดเล็ก
- 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ธุรกิจขนาดเล็ก

1.5 นิยามศัพท์

สินเชื่อธุรกิจ หมายถึง สินเชื่อเพื่อการพาณิชย์ การบริการ และการอุตสาหกรรม ที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของผู้ดำเนินการด้านสินเชื่อต่างจังหวัด ทั้งสินเชื่อรายใหญ่และรายกลาง ธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง หมายถึง ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ และมีสาขาอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่

การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ หมายถึง การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้ที่เข้าข่ายเป็นหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน สงสัย และสงสัยจะสูญ ตามเกณฑ์การจัดชั้นหนี้ของธนาคาร โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และระเบียบงานที่กำหนดไว้

การจัดชั้นหนี้ หมายถึง การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันสำรองของสถาบันการเงินตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเกณฑ์ในการจัดชั้นหนี้และการกันเงินสำรองตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 กำหนดไว้ 6 ชั้น ดังนี้

ชั้นปกติ คือ ลูกหนี้ค้างชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้น ไม่เกิน 1 เดือน

ชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ คือ ลูกหนี้ค้างชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้น 1 เดือนแต่ไม่เกิน 3 เดือน

ชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน คือ ลูกหนี้ค้างชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้น 3 เดือนแต่ไม่เกิน 6 เดือน

ชั้นสงสัย คือ ลูกหนี้ค้างชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้น 6 เดือนแต่ไม่เกิน 12 เดือน

ชั้นสงสัยจะสูญ คือ ลูกหนี้ค้างชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเกิน 12 เดือน

ชั้นสูญ คือ เรียกคืนไม่ได้