

สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) และ  
การปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศไทย

---

## **Non-Performing Loans (NPL) and Debt Restructuring in Thailand**

ปกรณ์ วิชาชนนท์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

---

**Pakorn Vichyanond**

**Thailand Development Research Institute**

## สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อทำการวิจัยเชิงนโยบาย และเผยแพร่ผลงานวิจัยต่อภาครัฐบาลและเอกชน นับว่าเป็นสถาบันวิจัยเชิงนโยบายแห่งแรกของประเทศไทยที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นมูลนิธิที่ไม่แสวงหากำไรและได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล ดังนั้นสถาบันจึงเน้นการทำวิจัยเพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบายระยะยาว อันมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง สถาบันได้ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2527 โดยความร่วมมือของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ปิแอร์ ทรูโด แห่งประเทศไทยแคนาดา เป็นประธานร่วมในพิธีลงนามในข้อตกลงให้ความช่วยเหลือเพื่อมอบทุนดำเนินการจัดตั้งสถาบันในระยะเริ่มแรก

สถาบันมีวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการคือ (1) ดำเนินการและส่งเสริมการวิจัยเชิงนโยบาย (2) จัดตั้งศูนย์สารสนเทศ ซึ่งมีข้อมูลอันทันสมัยเกี่ยวกับประเด็นทางนโยบาย (3) สร้างข่ายงานการวิจัยระหว่างสถาบันและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นวิจัยเชิงนโยบาย และ (4) เผยแพร่ผลงานวิจัยเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายต่อความรู้ความเข้าใจของประชาชน

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น สถาบันได้จัดตั้งฝ่ายการวิจัย 6 ฝ่าย และหน่วยงานวิจัยที่ไม่สังกัดฝ่ายใด โดยมีผู้อำนวยการฝ่าย และโครงการเป็นผู้รับผิดชอบ และมีนักวิจัยที่มีความสามารถสูงเป็นผู้ร่วมดำเนินงานสาขาต่างๆ ที่กล่าวข้างต้น คือ (1) เศรษฐกิจรายสาขา (2) ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (3) นโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม (4) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (5) ทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาสังคม และ (6) การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

สถาบันดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบัน และคณะกรรมการบริหารสถาบัน โดยมีประธานสถาบันเป็นผู้ดำเนินงาน

สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL)  
และการปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศไทย

Non-Performing Loans (NPL)  
and Debt Restructuring in Thailand

ปกรณ์ วิชยานนท์

Pakorn Vichyanond

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
Thailand Development Research Institute

กันยายน 2545

ISBN 974-90614-9-7

สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) และการปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศไทย  
(Non-Performing Loans (NPL) and Debt Restructuring in Thailand)

ผู้เขียน: ปกรณ์ วิทยานนท์

พิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนกันยายน 2545

จำนวน 1,000 เล่ม

สงวนลิขสิทธิ์ © 2002

ลิขสิทธิ์เป็นของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง

กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์ (02) 718-5460

โทรสาร (02) 718-5461-62

URL: <http://www.info.tdri.or.th>

Email: [publications@tdri.or.th](mailto:publications@tdri.or.th)

การเผยแพร่เอกสารนี้เป็นการให้บริการทางวิชาการ ความเห็นที่ปรากฏอยู่ในเอกสารเป็นของผู้เขียน  
มิใช่หรือไม่จำเป็นต้องเป็นความเห็นของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

## สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ .....	1
2. สาเหตุหลักของ NPL .....	1
3. มาตรการหลังการลอยค่าเงินบาท .....	4
4. การปรับโครงสร้างหนี้ .....	10
5. บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (TAMC) .....	17
6. การปรับโครงสร้างของวิสาหกิจ .....	20
7. อีกมุมมองหนึ่ง .....	21
8. ข้อเสนอแนะโดยสรุป .....	24

---

## Contents

	Page
1. Introduction .....	27
2. Primary Causes of NPL .....	27
3. Measures after the Meltdown .....	31
4. Debt Restructuring .....	38
5. TAMC .....	47
6. Corporate Restructuring .....	52
7. Alternative Viewpoint .....	53
8. Concluding Remarks .....	56
References .....	59

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1: ข้อกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์	6
ตารางที่ 2: NPL ของสถาบันการเงินประเภทต่างๆ .....	7
ตารางที่ 3: การจำแนก NPL* ตามภาคธุรกิจ .....	9
ตารางที่ 4: ความเคลื่อนไหวของ NPL ในสถาบันการเงิน .....	22
ตารางที่ 5: การเปรียบเทียบระหว่างประเทศของประสิทธิผลแรงงาน .....	23

---

## List of Tables

	Page
Table 1: Loan-Loss Provisioning Requirements for Commercial Banks ...	33
Table 2: NPL of Different Categories of Financial Institutions .....	35
Table 3: Classification of NPL* by Business Sectors .....	37
Table 4: Movements of Financial Institutions' NPL .....	54
Table 5: International Comparison of Labor Productivity .....	56

# สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) และการปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศไทย

## 1. บทนำ

หลังจากวิกฤติการณ์ทางการเงินของทวีปเอเชียที่เกิดขึ้นในปี 2540 ทั้งสถาบันการเงินและลูกค้าต่างก็ประสบปัญหาจากการทำสัญญาที่ผ่านมาและข้อผูกพันที่เป็นผลสืบเนื่อง สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) และการปรับโครงสร้างหนี้ได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและยังคงกระทำอยู่จนถึงปัจจุบัน เนื่องจากทั้งสองสิ่งนี้ส่งผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมอย่างรุนแรงต่อทุกฝ่าย (รวมถึงเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และหน่วยงานของรัฐ) ในหลายแง่ที่สำคัญ (ผลกำไร เสถียรภาพ และการเจริญเติบโต) จึงควรศึกษารายละเอียดของ NPL และการปรับโครงสร้างหนี้ บทต่อไปนี้จะแสดงถึงแง่มุมที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษ อันได้แก่ สาเหตุหลักของ NPL มาตรการของรัฐหลังจากวิกฤติการณ์ การปรับโครงสร้างหนี้ บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย การปรับโครงสร้างของวิสาหกิจ มุมมองในอีกแง่มุมหนึ่งและข้อสังเกตในบทสรุป

## 2. สาเหตุหลักของ NPL

การที่ NPL ได้พุ่งสูงขึ้นเป็นอันมากระหว่างปี 2540 และ 2542 สืบเนื่องมาจากปัจจัยลบหลายปัจจัยที่บังเอิญซ้อนรอยมาเกิดขึ้นพร้อมกัน ดังนี้ ประการแรก ธนาคารพาณิชย์ไทยยังอ่อนแอทางด้านเทคนิคและขาดประสบการณ์ในการบริหารเงินฝากและเงินกู้ เจ้าของธนาคารมีส่วนร่วมในกิจการหลายแห่ง จึงมักปล่อยสินเชื่อให้แก่กิจการในเครือและไม่ค่อยให้ความสนใจแก่การประเมินความเสี่ยงของสินเชื่อ นายธนาคารกลับไปพึ่งหลักประกันหรือการค้ำประกันส่วนบุคคลเป็นเงื่อนไขในการปล่อยสินเชื่อ จึงไม่น่าแปลกใจที่สินเชื่อเหล่านั้นมักจะเกี่ยวโยงกับธุรกิจในเครือหรือผู้ถือหุ้นหรือผู้บริหารของสถาบันการเงิน ไม่ว่าโครงการเงินกู้เหล่านั้นจะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงไร แม้กระทั่งหลักประกันที่สถาบันการเงินไทยเข้าไปพึ่งพาก็มักได้รับการประเมินราคาที่ไม่ถูกต้อง เพราะไม่มีมาตรฐานการตีราคาที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

ประการที่สอง ธุรกิจไทยที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ก็มีโครงสร้างและวัฒนธรรมทางการเงินคล้ายคลึงกับที่กล่าวข้างต้น ส่วนมากมักเป็นกิจการในหมู่ครอบครัวและต้องการรักษาอำนาจบริหารของตนเอาไว้ ธุรกิจเหล่านั้นจึงมักพึ่งเงินกู้มากกว่าออกหุ้นใหม่เมื่อมีความต้องการเงินทุน นอกจากนั้นแนวโน้มดังกล่าวยังได้รับการสนับสนุนจากกฎเกณฑ์ทางการคลังอีกด้วย เพราะภาระดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้นั้นผู้กู้สามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีได้ แต่กลับไม่มีส่วนลดหย่อนเช่นนั้นสำหรับเงินปันผลที่จ่ายให้แก่ผู้ถือหุ้น บริษัทเอกชนไทยมักจะไม่มองการณ์ไกลและไม่รอบคอบในการจัดการเงินทุนของตน บริษัทเหล่านั้นจึงมักพึ่งเงินกู้ระยะสั้นแม้กระทั่งสำหรับโครงการระยะยาว เพราะไม่กลัวอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่สอดคล้องของอายุทรัพย์สินและอายุหนี้สิน ยิ่งร้ายไปกว่านั้นบางหน่วยงานซึ่งเข้าพึ่งเงินทุนจากต่างประเทศกลับไปใช้เงินทุนเหล่านั้นในธุรกิจที่เป็นเงินบาททั้งสิ้น หรือไม่พยายามรักษาสถานะเงินตราต่างประเทศสุทธิของตนให้สมดุลลักษณะเช่นนั้นแตกต่างเป็นอันมากกับบริษัทต่างชาติหรือบริษัทในเครือของต่างชาติ

ประการที่สาม สถาบันการเงินไทยมักจะมีจุดอ่อนในการติดตาม ทบทวน และกำกับดูแลความคืบหน้าของสินเชื่อหลังจากที่ได้ปล่อยสินเชื่อซึ่งถูกเบิกจ่ายไปแล้ว ในทำนองเดียวกันหน่วยงานกลางของรัฐก็มักล่าช้าในการตรวจสอบและกำกับดูแลสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเหล่านั้นก็ตัดสินใจเปิดตลาดการเงินของไทยให้เสรีขึ้นในหลายแง่มุม (เช่น อัตราดอกเบี้ย การปล่อยสินเชื่อ ความหลากหลายของธุรกรรม) เพื่อที่จะสนับสนุนการแข่งขันและประสิทธิภาพของตลาด รัฐตัดสินใจเปิดเสรีดุลบัญชีเงินทุนกับต่างประเทศในปี 2533-37 แต่ในขณะเดียวกันก็ยังผูกค่าเงินบาทกับค่าเงินดอลลาร์ สรอ. อยู่อย่างต่อเนื่อง

ประการที่สี่ สภาพะฟองสบู่ของเศรษฐกิจไทยในช่วงปี 2533-38 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “ปาฏิหาริย์ในทวีปเอเชีย” ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เพราะอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยได้พุ่งขึ้นถึงระดับ 8.2-11.2% ต่อปีในขณะที่อัตราของประเทศที่พัฒนาแล้วยังอยู่ในช่วง 2-4% ต่อปี ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ (3.25-6.5% ในปี 2537-39) ที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศ (11.75-13.75%) ค่อนข้างมากจึงกระตุ้นให้เงินทุนไหล



เข้าจากต่างประเทศสุทธิพุ่งขึ้นจากระดับ 2-8% ของรายได้ประชาชาติต่อปีในปี 2530-32 ไปถึงระดับ 8-12% ของรายได้ประชาชาติต่อปีในปี 2533-39 ซึ่งนำไปสู่การแข่งขันที่รุนแรงในการปล่อยสินเชื่อและการเข้ารับความเสี่ยงมากเกินไป การลงทุนที่เกินควร (โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและอสังหาริมทรัพย์) ได้ผลักดันให้อัตราส่วนหนี้สินต่อเงินทุนโดยเฉลี่ยของธุรกิจไทยพุ่งขึ้นเกือบสี่เท่าตัว คือ จาก 8% ในปี 2536 ถึง 155% ในปี 2539 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงที่สุดในบรรดาประเทศในทวีปเอเชีย เช่น อินโดนีเซีย (92%) มาเลเซีย (62%) สิงคโปร์ (58%) และฮ่องกง (39%) อุตสาหกรรมที่ดูน่าสนใจในขณะนั้น ได้แก่ เหล็ก ปูนซีเมนต์ กระดาษ คอนกรีต เฟอร์นิเจอร์ ยานยนต์ และอิเล็กทรอนิกส์ แต่หลังจากที่ผู้ผลิตได้ลงทุนมากมายแล้ว ความต้องการสินค้าของผู้บริโภคก็ได้เพิ่มขึ้นตามที่คาด ทำให้ผู้ผลิตใช้กำลังการผลิตไม่เต็มที่ (45%) ยืนยันให้เห็นถึงสภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่

ประการที่ห้า ในแง่ของอัตราแลกเปลี่ยน ความโชคไม่ดีอีกประการหนึ่งได้เกิดขึ้นเมื่อค่าของเงินดอลลาร์ สรอ. พุ่งสูงขึ้นมากระหว่างเดือนเมษายน ปี 2538 และเดือนมิถุนายน ปี 2540 ระหว่างนั้นค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ได้เพิ่มขึ้น 38% เมื่อเทียบกับเงินเยน ญี่ปุ่น และ 27% เมื่อเทียบกับเงินมาร์กเยอรมัน ค่าเงินบาทก็ได้เพิ่มขึ้นเช่นกันเพราะในช่วงเวลานั้นรัฐได้ผูกค่าเงินบาทกับตะกร้าของสกุลเงินที่ดอลลาร์ สรอ. มีน้ำหนักมากเป็นพิเศษ การเพิ่มค่าของเงินบาทเป็นทิศทางที่ตรงกันข้ามกับทิศทางที่จะสร้างความสมดุลให้แก่บัญชีเดินสะพัด เพราะในขณะนั้นส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยกำลังขยายตัว ดังนั้น การคาดการณ์กันอย่างแพร่หลายว่ารัฐจะลดค่าเงินบาทจึงผลักดันให้เงินทุนไหลออกจากประเทศเป็นอันมากในครั้งแรกของปี 2540 ปริมาณเงินที่ไหลออกนั้นมีมูลค่ามหาศาลจนทำให้รัฐเห็นว่าการลดค่าเงินบาทเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หลังจากปล่อยค่าเงินบาทลอยตัวประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินมาตรการทางการเงินตามเงื่อนไขที่เข้มงวดมากของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อันทำให้อัตราดอกเบี้ยพุ่งสูงขึ้นถึงระดับเกินความคาดหมาย ค่าเงินบาทที่ลดลงเป็นอันมากพร้อมทั้งอัตราดอกเบี้ยที่พุ่งสูงขึ้นนั้นส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการหมุนเวียนเงินทุนของบริษัทเอกชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะแห่ง

ที่พึ่งเงินทุนจากต่างประเทศและไม่ได้ป้องกันความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนก่อนหน้านั้น

เนื่องจากปัจจัยที่กล่าวข้างต้นทั้งสิ้น NPL ในระบบการเงินของไทยจึงพุ่งสูงขึ้นอย่างน่าตกใจจาก 19.78% ปลายปี 2540 ถึงจุดสูงสุดที่ 47.7% ในเดือนพฤษภาคม 2542 ซึ่งมากกว่าจุดสูงสุดของประเทศอื่นๆ ในย่านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตัวอย่างเช่น มาเลเซีย (21% ในเดือนพฤศจิกายน 2541) ฟิลิปปินส์ (16.6% ในเดือนพฤศจิกายน 2541) เกาหลีใต้ (8.3% ในเดือนธันวาคม 2542) และจีน (28% ในเดือนพฤษภาคม 2544) หากมองในภาพรวมปัญหา NPL ของไทยเกิดขึ้นจากการที่ทั้งเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ไม่มีบรรษัทภิบาลที่ดี ทางฝ่ายลูกหนี้ไม่ค่อยระวังตัวถึงความเสียหายหลากหลายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่าย อันรวมถึงการลงทุน การบริโภค และการเก็งกำไร ส่วนทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ก็ปล่อยสินเชื่อโดยมิได้ประเมินความเสี่ยงอย่างละเอียดรอบคอบและลืมหูลืมตา ก่อนหน้านั้นสถาบันการเงินที่ปล่อยสินเชื่อมักไม่ค่อยได้ติดตามและตรวจสอบถึงความเป็นไปได้หรือความคืบหน้าทางธุรกิจของลูกหนี้ แต่กลับไปถูกกระตุ้นให้ปล่อยสินเชื่อเพราะเงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้าเป็นอันมากที่เนื่องมาจากมาตรการเปิดเสรีทางการเงินในขณะที่ยังรักษาค่าเงินบาทให้คงที่อยู่ กล่าวโดยสรุปคือ แม้ว่าหัวใจของการบริหารสินเชื่อขึ้นกับความสามารถอย่างแท้จริงของลูกหนี้ในการชำระหนี้ (ซึ่งเกี่ยวข้องถึงความเป็นไปได้ของโครงการเงินกู้ ผลตอบแทนที่คาดหวัง และปัจจัยทางเทคนิคที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่หลักทรัพย์หรือสิ่งค้ำประกันหรือเส้นสาย) หลายๆ ฝ่ายกลับเมินประเด็นนี้ หากประเด็นนี้ได้รับความสนใจเพียงพอ NPL ในระบบการเงินของไทยคงไม่พุ่งขึ้นสูงถึงระดับที่กล่าวข้างต้น และเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

### 3. มาตรการหลังการลอยค่าเงินบาท

เมื่อถึงครึ่งหลังของปี 2539 ก็เป็นที่เห็นชัดแล้วว่าบริษัทเงินทุนหลายแห่งอยู่ในภาวะลำบากมาก ส่วนใหญ่เนื่องมาจากสินเชื่อสังหาริมทรัพย์ รัฐจึงเข้าจัดการปัญหาโดยหลายช่องทาง เช่น ให้สินเชื่อผ่านผ่านแก่ข้าราชการและผู้ที่น่าวางใจได้เพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ จัดตั้งบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย จัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่อ

อสังหาริมทรัพย์เพื่อซื้อสินเชื่อบริษัทที่มีปัญหา มาตรการเหล่านี้ล้มเหลว เนื่องจากความตึงตัวของสภาพคล่องและสภาพการณ์ทรุดตัวลงหลังจากที่เงินบาทได้ถูกโจมตีอย่างรุนแรงและในที่สุดก็ถูกปล่อยให้ลอยตัว ในเดือนสิงหาคม 2540 รัฐจึงสั่งพักกิจการของบริษัทเงินทุน 58 แห่ง

ในเดือนธันวาคม 2540 รัฐตกลงใจปิดกิจการของบริษัทเงินทุน 56 แห่ง และได้โอนสินทรัพย์ของบริษัทเหล่านั้นไปยังองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ที่ได้ตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อที่จะขายสินทรัพย์เหล่านั้นออกภายใน 1 ปี ปรส. จึงดำเนินการประมูลด้วยความช่วยเหลือจากหน่วยงานควบคุมกัน (บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน) ซึ่งร่วมประมูลในฐานะผู้ค้าประกันการจำหน่าย การประมูลสินทรัพย์ของ ปรส. ได้ผลลัพธ์ไม่ดีเท่าที่คาด คือได้เพียงแค่ 1 ใน 4 ของราคาหน้าตัว ปัญหาหลักอยู่ที่เวลาของการขายสินทรัพย์ ความตกต่ำของเศรษฐกิจ และความยืดเยื้อของกระบวนการทางกฎหมาย

ในวันที่ 31 มีนาคม 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทยกำชับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดชั้นสินทรัพย์ ตั้งสำรองหนี้สูญ และมาตรฐานการรายงานมากขึ้น เพื่อยกระดับสถาบันการเงินในประเทศขึ้นสู่ระดับสากลภายในปี 2543 การจัดชั้นสินทรัพย์แบบใหม่คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้า การจัดการเงินทุนหมุนเวียน การตีราคาสินทรัพย์ หนี้สูญ และการกำหนดอายุของหนี้คงค้าง ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2541 ความหมายของสินทรัพย์ที่ไม่ก่อรายได้ถูกเปลี่ยนไปให้ครอบคลุมถึงสินเชื่อที่ค้างชำระตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไป จากเดิมที่เป็น 6 หรือ 12 เดือน สินทรัพย์ใหม่ 2 ประเภท อันได้แก่ สินทรัพย์ปกติและที่กล่าวถึงเป็นพิเศษต้องมีการตั้งสำรองหนี้สูญ 1% และ 2% ตามลำดับ ในขณะเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนต้องเพิ่มสำรองหนี้สูญสำหรับสินเชื่อต่ำกว่ามาตรฐานจาก 15% เป็น 20% (ตารางที่ 1) สินทรัพย์ที่น่าสงสัยต้องมีการสำรองหนี้สูญ 50% แทนอัตราเดิมคือ 100% แต่หนี้สูญยังต้องมีเงินกันสำรองหนี้สูญ 100% เช่นเดิม มาตรฐานใหม่ๆ เหล่านี้บังคับให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนภายในประเทศเพิ่มเงินกองทุนของตนขึ้นเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 1: ข้อกำหนดอัตราการกันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์

การจัดชั้นสินทรัพย์	ระยะเวลาดังชำระ	อัตราการกันเงินสำรองเก่า	อัตราใหม่ในระบบปี 2541
ปกติ	น้อยกว่า 1 เดือน	-	1%
กล่าวถึงเป็นพิเศษ	1-3 เดือน	-	2%
ต่ำกว่ามาตรฐาน	3-6 เดือน	15%	20%
สงสัย	6 เดือน – 1 ปี	100%	50%
สงสัยจะสูญ	น้อยกว่า 1 ปี	100%	100%

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ระบบที่นำมาใช้ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2541 บังคับสถาบันการเงินให้ส่งรายงานตรวจสอบและสินเชื่อแก่ธนาคารกลางทุกไตรมาสแทนที่จะเป็นรายปี การทบทวนโครงสร้างเงินกู้จะต้องครอบคลุมอย่างน้อย 70% ของสินเชื่อคงค้าง โดยรวมถึงลูกหนี้ 100 อันดับแรกและสินเชื่อหรือข้อผูกพันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาตรการเหล่านี้บังคับให้สถาบันการเงินกำกับการปล่อยเงินกู้และกระบวนการวิเคราะห์สินเชื่อ โดยให้ความสำคัญกับกระแสเงินสดและความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ยืมมากกว่าหลักทรัพย์ค้ำประกัน การปรับโครงสร้างหนี้หรือการทบทวนเงื่อนไขต้องขึ้นอยู่กับการประเมินความเป็นไปได้ทางการเงินของลูกค้าหรือโครงการธุรกิจอย่างใกล้ชิดถึงความจริงที่สุด

สำหรับฐานะของธนาคารพาณิชย์นั้น ในวันที่ 14 สิงหาคม 2541 รัฐได้ประกาศมาตรการสำคัญในการสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนเพิ่มทุน ถ้าสถาบันการเงินยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการกันเงินสำรองในอัตราใหม่ทันทีหรือก่อนปีเป้าหมาย 2543 ก็จะสามารถเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 ได้โดยออกหุ้นบุริมสิทธิให้แก่รัฐเพื่อแลกเปลี่ยนกับพันธบัตรรัฐบาลที่นำมาซื้อขายได้ นอกจากนั้นเพื่อที่จะชักนำการปรับโครงสร้างหนี้หรืออะลูมอล่วยกับลูกค้าที่มีปัญหา รัฐได้เสนอทางเลือกให้แก่สถาบันการเงินที่จะเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 2 โดยแลกเปลี่ยนพันธบัตรที่ซื้อขายไม่ได้กับหุ้นกู้ที่ธนาคารพาณิชย์ออกใหม่ มีมูลค่าเท่ากับส่วนที่สถาบันการเงินขาดทุนจากการปรับโครงสร้างหนี้ ประเด็นที่น่าสังเกตคือมาตรการเพิ่มทุน 14 สิงหาคมนี้เป็นทางเลือกที่ไม่บังคับคือ รัฐเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินทำโดยสมัครใจ

ผลปรากฏว่า มีธนาคารพาณิชย์เพียงไม่กี่แห่งเข้าพึ่งมาตรการเพิ่มทุนที่รัฐเสนอนี้ โดยเฉพาะการเพิ่มทุนขั้นที่ 1 ซึ่งชี้ให้เห็นชัดว่าธนาคารพาณิชย์ยังไม่เต็มใจที่จะลดทุนของตนเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทุนจากรัฐและยอมรับว่าความเป็นเจ้าของหลังจากนั้นจะลดลงแทนที่จะเลือกใช้มาตรการของรัฐ ธนาคารพาณิชย์กลับเพิ่มทุนด้วยตนเองโดยออกหุ้นบุริมสิทธิ์ที่เกี่ยวข้องกับหุ้นกู้ด้อยสิทธิ

ก่อนที่จะพิจารณาถึงการปรับโครงสร้างหนี้ ควรสังเกตข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างสถาบันการเงิน 4 ประเภทในประเทศ อันได้แก่ ธนาคารพาณิชย์เอกชนของไทย ธนาคารของรัฐ ธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศ และบริษัทเงินทุน ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่า ธนาคารพาณิชย์ไทยมีส่วนแบ่งในตลาดสินเชื่อสูงสุดถึง 51% ในปี 2541 ในขณะที่บริษัทเงินทุนมีส่วนแบ่งของตลาดน้อยที่สุดคือ 8% อย่างไรก็ตามในแง่ของคุณภาพสินทรัพย์ ภาพที่ได้เกือบเป็นตรงกันข้าม คือ NPL ของบริษัทเงินทุนกลับสูงที่สุดถึง 70% ในปี 2541 ในขณะที่ NPL ของธนาคารพาณิชย์ไทยอยู่ในระดับ 40% ทั้งนี้ไม่ควรตีความหมาย NPL ของธนาคารรัฐที่สูง (62%) ให้ผิดไป เนื่องจากรัฐเข้าอ้อมหรือรับมอบกิจการของธนาคารพาณิชย์เอกชน 6 แห่งที่ประสบปัญหาอย่างหนักหลังวิกฤติการณ์จึงทำให้ NPL เฉลี่ยของธนาคารรัฐสูงขึ้น ธนาคารต่างประเทศอยู่ในสถานะตรงกันข้ามโดยมี NPL ต่ำสุด (10%) เนื่องจากการบริหารความเสี่ยงพร้อมทั้งติดตามสินเชื่อเป็นไปอย่างมีระบบและประสิทธิภาพ

ตารางที่ 2: NPL ของสถาบันการเงินประเภทต่างๆ

	2541		2542	2543	2544	2545
	ส่วนแบ่งของ สินเชื่อคงค้าง	NPL ธ.ค.	NPL ธ.ค.	NPL ธ.ค.	NPL ธ.ค.	NPL มี.ค.
ธนาคารพาณิชย์ไทย	51	40	31	18	14	14
ธนาคารของรัฐ	28	62	63	22	6	6
ธนาคารต่างประเทศ	13	10	10	7	3	2
ธนาคารพาณิชย์ทั้งสิ้น	92	43	39	18	11	10
บริษัทเงินทุน	8	70	49	24	9	9
ยอดรวมทั้งสิ้น	100	45	39	18	10	10

จากประเด็นที่แสดงข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าความพยายามที่จะปฏิรูปสถาบันการเงินในประเทศไทยได้ประสบความสำเร็จพอสมควร เพราะมีต่างชาติเข้ามาถือหุ้นมากขึ้นพร้อมทั้งการเพิ่มทุน สถาบันการเงินต่างประเทศได้เข้าซื้อหุ้นเป็นจำนวนมากในธนาคารไทยขนาดเล็ก จึงได้ช่วยขยายฐานเงินทุน ธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาถูกรวมเข้ากับธนาคารของรัฐ ในขณะเดียวกันธนาคารขนาดใหญ่สามารถดึงดูดผู้ลงทุนทั่วไป โดยออกหุ้นที่เป็นลูกผสมระหว่างหุ้นบุริมสิทธิ์และหุ้นกู้ด้อยสิทธิ

หลังจากวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ แม้ว่ารัฐได้เพิ่มความเข้มงวดของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับคำจำกัดความของ NPL มากขึ้น (ให้ครอบคลุมหนี้ที่ค้างชำระตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไป แทน 6 หรือ 12 เดือนตามที่กำหนดก่อนหน้านี้) สถาบันการเงินแทบทุกประเภทจะสามารถเพิ่มคุณภาพสินทรัพย์ของตนได้อย่างเป็นที่น่าพอใจ เพราะ NPL ได้ลดลงสม่ำเสมอในช่วงปี 2541 ถึง 2544 อย่างไรก็ตาม สถิติเหล่านั้นอาจจะลวงตาบ้างเพราะการลดลงของ NPL ทั้งสิ้นไม่ได้แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงไปสู่สินเชื่อที่ก่อให้เกิดรายได้ บางส่วนเป็นผลจากการโอนไปสู่วิสาหกิจบริหารสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ (ซึ่งมีทั้งสิ้น 14 แห่งในปี 2543) บางส่วนเป็นเพราะการปรับโครงสร้างหนี้ บางส่วนเป็นเพราะการตัดหนี้สูญ และอื่นๆ (เช่น การชำระคืนเงินต้นบางส่วน การขายหนี้ เป็นต้น) หลังจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ NPL ที่เหลือจะอยู่ในระดับคงตัวตั้งแต่ปลายปี 2544 อาจกล่าวได้ว่า NPL คงถึงจุดอิ่มตัวตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาเพราะการลดลงของ NPL อันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างหนี้และอื่นๆ มีจำนวนเท่ากับ NPL ที่เกิดขึ้นใหม่ และ NPL ที่ย้อนกลับมาซึ่งเป็นผลจากความตกต่ำของเศรษฐกิจและการบริหารองค์กรที่ผิดพลาดของธุรกิจผู้กู้

ตารางที่ 3 แยก NPL ออกเป็น 13 ประเภทธุรกิจ สถิติเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าภาคอุตสาหกรรม อสังหาริมทรัพย์ และการค้าปลีก/ส่ง นับเป็นภาคที่ก่อปัญหาเป็นอันดับที่ 1 (26%) อันดับที่ 2 (17%) และอันดับที่ 3 (15%) ตามลำดับแก่สถาบันการเงิน โดย NPL ส่วนใหญ่ในภาคอุตสาหกรรมและการค้าปลีก/ส่งเป็นของธนาคารพาณิชย์ เอกชนไทย ในขณะที่ธนาคารของรัฐเป็นผู้รับภาระ NPL ส่วนใหญ่ในภาคอสังหาริมทรัพย์

สถานการณ์ของภาคอุตสาหกรรมและอสังหาริมทรัพย์ดีขึ้นบ้างในปี 2542-44 ในขณะที่ภาคการก่อสร้างและการบริโภคส่วนบุคคลประสบปัญหา NPL รุนแรงขึ้น

เมื่อแยกตามประเภทลูกหนี้ ในช่วงกลางปี 2542 เมื่อ NPL อยู่ที่จุดสูงสุดนั้น 88% ของกรณี NPL ทั้งสิ้นที่ธนาคารพาณิชย์ไทยเป็นของบุคคลธรรมดา แต่ยอดคงค้างของกรณีเหล่านั้นรวมเป็นมูลค่าเพียง 24% ของมูลค่า NPL ทั้งสิ้น ส่วนที่เหลือของ NPL เป็นของนิติบุคคล

ตารางที่ 3: การจำแนก NPL\* ตามภาคธุรกิจ

	2542 ธ.ค.	2543 ธ.ค.	2544 ธ.ค.	22545 มี.ค.
1. เกษตรกรรม การประมง การป่าไม้	2.29	3.17	4.40	4.54
2. เหมืองแร่และการขุดเจาะ	0.44	0.73	0.61	0.64
3. อุตสาหกรรมการผลิต	26.36	24.01	17.14	17.32
4. ก่อสร้าง	5.45	6.52	7.19	7.43
5. ค้าปลีกและค้าส่ง	15.72	15.70	19.91	19.46
6. นำเข้า	4.60	3.05	2.58	2.52
7. ส่งออก	2.82	2.25	1.90	1.56
8. การเงินและการธนาคาร	3.40	2.82	1.31	0.97
9. อสังหาริมทรัพย์	17.58	15.09	11.13	11.38
10. สาธารณูปโภค	1.64	1.27	1.47	1.46
11. บริการ	10.15	10.26	9.81	10.10
12. การบริโภคส่วนบุคคล	9.55	15.13	22.54	22.61
13. เข้าซื้อ	0.01	-	-	-
ยอดรวมทั้งสิ้น	100.00	100.00	100.00	100.00

\* ของธนาคารพาณิชย์เอกชนไทย ธนาคารของรัฐ ธนาคารต่างประเทศ และบริษัทเงินทุน

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

#### 4. การปรับโครงสร้างหนี้

รัฐได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน. หรือ CDRAC) ในเดือนมิถุนายน 2541 เพื่อประสานงานการเจรจาระหว่างลูกหนี้ ผู้ที่อาจเข้ามาร่วมกิจการใหม่ นายธนาคาร และผู้จัดการบริษัทเงินทุน ในการวางมาตรการปรับโครงสร้างหนี้ แผนงานหรือวิธีปรับโครงสร้างหนี้ส่วนใหญ่ใช้กรอบงานของ London Approach ซึ่งสนับสนุนให้เจ้าหนี้ทำงานร่วมกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ ตระหนักถึงลำดับก่อนหลังของการทวงหนี้ หาวิธีการแก้ปัญหานอกศาล และยินยอมให้สินเชื่อต่อเนื่องไป โดยปกติแล้วกรณีการปรับโครงสร้างหนี้ที่ คปน. ช่วยเพิ่มความคล่องตัวได้ คือ กรณีของหนี้ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหนี้หลายราย ซึ่งลูกหนี้สมัครใจที่จะวางแผนการปรับโครงสร้างหนี้ (กรณีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหนี้รายเดียวมักได้รับการจัดการโดยเจ้าหนี้รายนั้นๆ หรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเจ้าหนี้) หลังจากนั้น คปน. จะดำเนินการต่อไปสู่ข้อตกลงระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ พร้อมทั้งข้อตกลงระหว่างเจ้าหนี้ด้วยกันเอง

ตัวอย่างของวิธีแก้ปัญหา ได้แก่ ลดอัตราดอกเบี้ย ให้ระยะเวลาปลอดหนี้ ยืดอายุการชำระคืน ตัดหนี้บางส่วนออกเป็นหนี้สูญ และเปลี่ยนฐานะหนี้เป็นทุนหรือหุ้นส่วน อย่างไรก็ตาม การเจรจาต่อรองหนี้ไม่เป็นเรื่องง่าย เพราะนอกจากจะอยู่ภายใต้แรงกดดันจากหลายฝ่าย (เช่น ลูกหนี้ ผู้ที่อาจเข้ามาร่วมกิจการใหม่ เจ้าหนี้ภายในและต่างประเทศ เจ้าหนี้ที่ของธนาคารกลาง เจ้าหนี้ที่สรรพากร) แล้วยังต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายอีกด้วย ในแง่นี้รัฐได้พยายามช่วยโดยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายยึดทรัพย์ ในขณะเดียวกัน ก็ยกเลิกภาระภาษีเพื่อสนับสนุนการต่อรองหนี้ แม้กระนั้นก็ตามการปรับโครงสร้างหนี้ของวิสาหกิจก็ยังคงเป็นกระบวนการที่ยาวและยุ่งยาก

ตัวอย่างที่ชี้ชัดถึงความยุ่งยากเหล่านั้น ได้แก่ ข้อแตกต่างระหว่างธนาคารไทยและธนาคารต่างประเทศ เนื่องจากธนาคารต่างประเทศมักปล่อยสินเชื่อโดยไม่มีหลักทรัพย์หรือสิ่งค้ำประกัน จึงเต็มใจว่าธนาคารไทยที่จะเจรจาต่อรองกับลูกหนี้หลังวิกฤติการณ์ ในทางตรงกันข้ามธนาคารไทยกลับลังเลที่จะดำเนินการช่วยเหลือ



ลูกหนี้ที่ประสบปัญหา หลักทรัพย์หรือสิ่งค้ำประกันที่ถืออยู่ชักนำไปธนาคารไทยเหล่านั้น ยึดทรัพย์หรือฟ้องร้องผู้ค้ำประกันแทนที่จะช่วยเหลือลูกหนี้ ยิ่งร้ายไปกว่านั้นแม้ว่ารัฐได้แก้ไขกฎหมายล้มละลายในเดือนมิถุนายน 2541 ให้รวมถึงความเป็นไปได้ของมาตรการ รื้อฟื้นหรือช่วยเหลือ (ดังเช่น บทที่ 11 ของกฎหมายสหรัฐอเมริกา) มาตรการช่วยเหลือ จำเป็นต้องพึ่งมติดส่วนใหญ่วางเจ้าหนี้ (หรืออย่างน้อย 75% ของสิทธิการออกเสียง ของเจ้าหนี้ที่ครอบคลุมอย่างน้อย 50% ของหนี้คงค้าง) ข้อกำหนดนี้ทำให้ความลังเลใจ ของธนาคารพาณิชย์ไทยที่จะต่อรองหนี้มีอิทธิพลมากขึ้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ประมาณ 90% ของกรณีปรับโครงสร้างหนี้ที่ประสบปัญหานั้นเกี่ยวข้องกับธนาคารพาณิชย์ไทย

ในหลายกรณี เจ้าหนี้พยายามที่จะยึดหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่กระบวนการ ยึดทรัพย์ในประเทศไทยค่อนข้างยืดเยื้อมาก ถึงแม้ผลสุดท้ายของการดำเนินคดีทาง กฎหมายมักเข้าข้างเจ้าหนี้ แต่กระบวนการนั้นก็กินเวลานานและต้นทุนค่อนข้างสูง อันเนื่องมาจากรายได้ที่ไม่ได้รับจาก NPL และข้อบังคับของ NPL ในทางกลับกัน การปรับ โครงสร้างหนี้โดยแท้จริงแล้วอาจให้ผลอย่างรวดเร็วขึ้นและช่วยลดความยุ่งยากที่ เกี่ยวข้องกับ NPL แต่เจ้าหนี้ต้องมั่นใจในความจริงจังของลูกหนี้ก่อนเพราะการผ่อนปรน เงื่อนไขของสัญญาเงินกู้หมายถึงรายได้ของเจ้าหนี้จะลดลง เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ไทย มักถือหลักทรัพย์หรือสิ่งค้ำประกัน จึงมักเลือกที่จะยึดอายุการชำระหนี้แทนที่จะตัดหนี้สูญ กล่าวในอีกแง่หนึ่งคือ ธนาคารไทยค่อนข้างเข้มงวดเพราะมักยืนยันหยัดว่าลูกหนี้จะต้อง ชำระคืนเงินต้นทั้ง 100% พร้อมดอกเบี้ย ซึ่งต่างเป็นอันมากจากข้อตกลงประนีประนอมหนี้ใน ต่างประเทศที่ผลตอบแทนเพียง 50%-70% ก็ถือว่าดีเลิศแล้ว

ทางฝ่ายลูกหนี้ก็ประสบปัญหาในการเลือกทางออกให้แก่ปัญหาของตนเช่นกัน เนื่องจากลูกหนี้ได้กู้ยืมมากเกินควรในอดีตและถือกำลังการผลิตเกินต้องการในปัจจุบัน จึงไม่สามารถแบกรับภาระหนี้ได้ ความสัมพันธ์ที่ดีและความคุ้นเคยกับเจ้าหนี้บางรายมัก จูงใจให้ลูกหนี้เข้าข้างเจ้าหนี้เหล่านั้นในกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ แต่หากไม่มี ข้อตกลงระหว่างเจ้าหนี้ที่สอดคล้องกัน คงยากที่จะเป็นที่ยอมรับการเข้าข้างบางเจ้าหนี้ ข้อตกลงระหว่างเจ้าหนี้นั้นก็มักกระทำไดยากเพราะเจ้าหนี้ต่างรายก็มีเงื่อนไขหรือ

หลักทรัพย์หนุนหลังที่ต่างกันขึ้นกับสัญญาเงินกู้ นอกเหนือจากนั้นลูกหนี้บางรายยังต้องรับภาระจากสินเชื่อทางการค้าอีกด้วย หากลูกหนี้เข้าพึ่งหุ้นส่วนรายใหม่ให้เข้ามาช่วยแบ่งรับภาระหนี้ หุ้นส่วนรายใหม่นั้นก็ต้องเป็นรายที่มีความน่าเชื่อถือที่มากพอคือเป็นที่ยอมรับในมุมมองของเจ้าหนี้ด้วย ในขณะเดียวกัน ตัวหุ้นส่วนใหม่เหล่านั้นเองก็มักต้องการเงื่อนไขหรือวิธีป้องกันตนหลายประการก่อนที่จะตัดสินใจเข้าร่วมลงทุนหรือร่วมรับภาระหนี้ หากไม่มีหุ้นส่วนใหม่ลูกหนี้อาจล้มละลายได้เมื่อถูกฟ้องโดยเจ้าหนี้ (ต่างประเทศ) ที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือทรัพย์สินของลูกหนี้อาจถูกยึดเมื่อเจ้าหนี้ (ไทย) ที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเข้าฟ้องร้อง

ทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้มักเข้าพึ่งที่ปรึกษาทางการเงินหรือนักบัญชีอิสระเมื่อเจ้าหนี้เริ่มสงสัยในความจริงใจหรือความน่าไว้วางใจของลูกหนี้ และความมั่นใจในตัวลูกหนี้เริ่มสั่นคลอนเพราะเจ้าหนี้มักขาดความคุ้นเคยกับธุรกิจของลูกหนี้ ที่ปรึกษาทางการเงิน/นักบัญชีอิสระมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ตั้งแต่ต้นจนจบ รวมถึงการตรวจสอบและประเมินฐานะทางการเงินของลูกหนี้ (due diligence) การติดตามกระแสเงินสดและผลการปฏิบัติงาน การประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ การคาดการณ์ทางการเงิน การสำรวจช่องทางปรับโครงสร้างหนี้ การต่อรองและจัดทำเอกสาร ที่ปรึกษาทางการเงิน/นักบัญชีอิสระประสบปัญหาหลายประการในการทำหน้าที่เหล่านี้ ตัวอย่างเช่น ลูกจ้างของลูกหนี้บางรายไม่เห็นความจำเป็นของการปฏิบัติหน้าที่ของที่ปรึกษาทางการเงิน/นักบัญชีอิสระ จึงกลัวถูกจับผิดและมักไม่เต็มใจที่จะให้ความร่วมมือหรือข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการแม้ว่าที่ปรึกษาทางการเงิน/นักบัญชีอิสระ ไม่มีความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเกี่ยวกับธุรกิจของลูกหนี้ ในบางกรณีลูกหนี้เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายธุรกิจที่ซับซ้อน ในกรณีอื่นที่ปรึกษาทางการเงิน/นักบัญชีอิสระค้นพบข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของลูกหนี้ แต่ไม่สามารถเปิดเผยได้เพราะตนเองได้รับการจ้างงานจากลูกหนี้เหล่านั้น ปัญหาที่ที่ปรึกษาทางการเงิน/นักบัญชีอิสระเห็นว่าลำบากใจที่สุด คือการรักษาความเป็นกลางและเสนอช่องทางที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่ทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้

ช่องทางหนึ่งของการปรับโครงสร้างหนี้คือการสับเปลี่ยนหนี้สินเป็นหุ้นหรือเงินกองทุนในบริษัทของลูกหนี้ อย่างไรก็ตาม ลูกหนี้บางรายไม่ยินดีที่จะทำเช่นนั้นเพราะต้องการรักษาอำนาจในการบริหารงานของธุรกิจให้อยู่ในครอบครัวของตนเองเท่านั้น ลูกหนี้รายอื่นไม่เต็มใจที่จะแปลงหนี้เป็นทุนเพื่อฟื้นฟูธุรกิจเพราะเห็นว่าวิธีนั้นทำให้จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลบางอย่างที่ผู้เกี่ยวข้องเห็นว่าเป็นข้อมูลลับในหมู่เครือญาติจากตระกูลเดียวกัน ในบางกรณี (เช่น โรงพยาบาล) ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (แพทย์) มาจากแวดวงธุรกิจเดียวกันและต้องการเลี่ยงการกระจายความเป็นเจ้าของหรือการบริหารจัดการ ในกรณีอื่นลูกหนี้ (เช่น ธุรกิจขนาดกลางและย่อยในต่างจังหวัด) ลังเลเพราะละอายที่จะเปิดเผยสถานะทางการเงินของตนที่กำลังสั่นคลอน ทางฝ่ายเจ้าหนี้ก็ไม่ค่อยสนใจในการแปลงหนี้เป็นทุนแม้จะมีเงื่อนไขในการซื้อคืนพวงติดยาด้วย เพราะเจ้าหนี้ขาดความเชี่ยวชาญในธุรกิจของลูกหนี้ และด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ มีน้อยกรณีที่การปรับโครงสร้างหนี้ประสบความสำเร็จด้วยการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตหรือจัดการภายในบริษัทลูกหนี้ โดยปกติแล้ว เจ้าหนี้ส่วนใหญ่สนใจในฐานะเงินหมุนเวียนของลูกหนี้และการปรับเงื่อนไขของหนี้มากกว่า อีกช่องทางหนึ่งคือการตัดหนี้สูญบางส่วนหรือทั้งสิ้น เจ้าหนี้บางรายยอมรับช่องทางนี้แต่เฉพาะในกรณีที่ลูกหนี้สามารถชำระคืนหนี้ส่วนที่เหลือได้อย่างเร็วที่สุด อย่างไรก็ตาม เจ้าหนี้เห็นว่ายากที่จะยอมรับทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง อันได้แก่ ฟ้องร้องหากถือหลักทรัพย์หรือสิ่งค้ำประกัน ตัดหนี้สูญ (ซึ่งอาจขัดแย้งกับแนวทางของสำนักงานใหญ่และอาจทำให้ต้องเพิ่มเงินกองทุน) ผ่อนปรนเงื่อนไขของหนี้ส่วนที่เหลือ ยึดอายุหรือเปลี่ยนกำหนดชำระคืนของเงินต้น

เป็นที่ควรสังเกตด้วยเช่นกันว่าช่องทางไหนจะปรับโครงสร้างหนี้ได้สำเร็จก็ขึ้นอยู่กับบรรยากาศเศรษฐกิจที่ตามมา หากเศรษฐกิจฟื้นตัวค่อนข้างมาก การบริโภคนภายในประเทศก็จะอยู่ในระดับที่ดี และตลาดยานยนต์หรือโรงพยาบาลสามารถฟื้นตัวได้ง่าย หากมิเช่นนั้น หนี้ที่ได้หลุดพ้นจาก NPL นั้นอาจกลับมาเป็น NPL อีกครั้งโดยเฉพาะในกรณีที่การปรับโครงสร้างหนี้ใช้วิธีเลื่อนกำหนดอายุชำระคืน

ตามปกติ ธนาคารพาณิชย์ต้องชำระภาษีสำหรับเงินต้นและดอกเบี้ยที่ครบกำหนดแม้จะยังไม่ได้รับจริงก็ตาม ในความพยายามปรับโครงสร้างหนี้ ธนาคารพาณิชย์จึงขอสิทธิพิเศษทางภาษีหรือขอคืนภาษีสำหรับรายได้จากภาระหนี้ที่ไม่ได้รับอย่างแท้จริง แต่กฎหมายทางภาษีบังคับให้ฟ้องร้องหากจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องเกิน 500,000 บาท สำหรับทางฝ่ายลูกหนี้เอง หนี้ที่ได้รับการยกเลิกต้องถือเป็นรายได้ซึ่งต้องจ่ายภาษีธุรกิจ 30% ข้อบังคับนี้จึงลดแรงจูงใจแก่ลูกหนี้ที่จะปรับโครงสร้างหนี้ของตน นอกเหนือจากนั้น กรมสรรพากรยังมีสิทธิเหนือเจ้าหนี้อื่นๆ เมื่อยึดทรัพย์สินหรือรายได้ของลูกหนี้ สิทธินั้นจึงทำให้เจ้าหนี้ไม่ค่อยเต็มใจที่จะตัดหนี้สูญบางส่วนหรือทั้งหมดสำหรับหนี้ที่ค้างชำระ

แต่ความลังเลใจของเจ้าหนี้ที่จะปรับโครงสร้างหนี้ก็ก่อต้นทุนสูงด้วยเช่นกันเพราะเจ้าหนี้ต้องชำระภาษีสำหรับหนี้ที่ค้างชำระ และหนี้ยังค้างชำระนานขึ้นเท่าใดธนาคารพาณิชย์ก็ต้องกันสำรองหนี้สูญมากขึ้น การปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้ก่อความลำบากแก่สถาบันการเงินเป็นอันมากเนื่องจากการระดมเงินกองทุนมาหมุนหลังมักเป็นภาระกิจที่ลำบากยากเย็น

วงจรอุบาทว์ของ NPL อีกอันหนึ่งเกิดขึ้นเมื่อธนาคารพาณิชย์ไทยไม่เต็มใจที่จะปล่อยสินเชื่อหรือต่ออายุหนี้แม้กระทั่งแก่ลูกหนี้ที่ดี เพราะบรรยากาศของเศรษฐกิจที่ไม่แน่นอนกระตุ้นให้ธนาคารพาณิชย์เรียกสินเชื่อคืนเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ความลังเลใจนี้สร้างแรงกดดันแก่ลูกค้าของธนาคาร ดังนั้นลูกค้าเหล่านั้นอาจเป็น NPL รายใหม่ ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องระดมเงินทุนมาเพิ่มเงินกองทุนของตนอีก ธนาคารพาณิชย์ก็ตระหนักถึงวงจรอุบาทว์นี้ จึงมักปฏิบัติตนไม่ถูก

หน่วยงานกลางของรัฐเองก็มักปฏิบัติตนไม่ถูกเช่นกันแต่อยู่ในแง่ของอัตราดอกเบี้ยว่าควรลดลงหรือไม่ การลดอัตราดอกเบี้ยลงจะช่วยแก้ปัญหาหนี้สูญได้รวดเร็วขึ้นอย่างแน่นอน ในขณะที่เดียวกัน สินเชื่อที่หาได้ง่ายขึ้นจะช่วยเอื้ออำนวยให้เศรษฐกิจฟื้นตัว อย่างไรก็ตาม รัฐคงไม่สามารถเข้าพึ่งช่องทางนี้ได้บ่อยครั้ง เพราะท่ามกลางตลาดการเงินเสรี อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศที่ต่ำกว่าต่างประเทศสามารถลักดันเงินทุนออก

จากประเทศสุทธิหรือการชำระคืนหนี้ต่างประเทศได้อย่างง่ายดาย การไหลออกเช่นนั้นจะลดทุนสำรองเงินตราต่างประเทศที่มีคุณค่าต่อประเทศและ/หรือลดค่าเงินสกุลท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเรื่องอย่างกว้างไกล แม้ว่ารัฐจะได้ดำเนินการปรับปรุงกระบวนการฟ้องล้มละลายและยึดทรัพย์ แต่ก็ยังไม่ได้กระตุ้นการซื้อหรือควมบกิจการให้เป็นช่องทางในการปรับโครงสร้างหนี้

โดยสรุป สิ่งที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นปัญหาที่เกิดจากหลายฝ่ายในกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้

#### ฝ่ายเจ้าหนี้

- ขาดความเข้าใจอย่างประปรังในธุรกิจของลูกค้าหนี้
- ไม่มีความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพหรือกลับขัดแย้งระหว่างกันเองในกรณีที่มีเจ้าหนี้หลายราย
- ไม่ค่อยจะลุ่มอล่วยเมื่อถือหลักทรัพย์หรือสิ่งค้ำประกัน
- ฐานะของเจ้าหนี้หลายรายแตกต่างกันจึงเปิดช่องทางที่แตกต่างกันแก่ลูกหนี้ (เช่น ยึดอายุหนี้หรือตัดหนี้สูญ)
- ไม่เต็มใจที่จะปล่อยสินเชื่อหรือต่ออายุสินเชื่อแก่ลูกหนี้

#### ฝ่ายลูกหนี้

- ขาดบรรษัทภิบาลที่ดี
- มีข้อขัดแย้งระหว่างผู้ถือหุ้น
- ดำเนินธุรกิจอย่างขาดประสิทธิภาพ
- ไม่เต็มใจที่จะร่วมมือกับผู้ต่อรองหรือลูกหนี้และเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
- ขาดประสบการณ์ในการปรับโครงสร้างหนี้
- เรียกร้องข้อผ่อนปรนหนี้เป็นอันมากและต้องการรักษาความเป็นเจ้าของกิจการ

ฝ่ายผู้เชี่ยวชาญอิสระ (ที่ปรึกษาทางการเงิน นักบัญชี ที่ปรึกษากฎหมาย วิศวกร  
อิสระ ผู้ต่อรอง ผู้พิพากษา)

- เรียกร้องค่าธรรมเนียมที่สูง
- ไม่มีความเชี่ยวชาญในธุรกิจของลูกค้าหนี้จึงขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น ทุกฝ่ายมีแนวโน้มที่จะเข้าข้างตนเองและพยายามอย่างที่สุดที่จะรักษาสิทธิ์หรือทรัพย์สินของตนแทนที่จะหาผลประโยชน์ร่วมกัน

แม้จะได้ประสบความสำเร็จเป็นอันมากในกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ดังที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน. หรือ CDRAC) ของรัฐก็ได้ช่วยลด NPL ลงได้เป็นอันมากในช่วงเดือนตุลาคม 2542 ถึงเดือนกรกฎาคม 2544 ประมาณ 1 ใน 3 หรือ 37% ของ NPL ที่ลดลงเป็นผลของการปรับโครงสร้างหนี้ ในขณะที่ 28% เป็นผลจากการโอน NPL ไปสู่บริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMC) และ 14% มาจากการตัดหนี้สูญ สัดส่วนที่ใหญ่ที่สุดของกรณีที่ปรับโครงสร้างหนี้ได้สำเร็จเป็นของภาคบริโภคส่วนบุคคล (43%) ตามมาด้วยภาคขายปลีกขายส่ง (21%) และภาคเกษตรกรรม/ประมง/ป่าไม้ (15%) อย่างไรก็ตาม หากวัดด้วยมูลค่าของหนี้ที่ปรับโครงสร้างหนี้ได้สำเร็จ ภาคอุตสาหกรรมอยู่ในอันดับแรกที่ 30% ตามมาด้วยภาคค้าปลีก-ส่ง (14%) และภาคบริการ (14%) วิธีปรับโครงสร้างหนี้ที่ถูกเลือกใช้อย่างแพร่หลายที่สุดคือการยืดอายุชำระคืน (41%) อนุญาตช่วงเวลาปลอดหนี้ (21%) และลดอัตราดอกเบี้ย (20%) ทั้งฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้ชอบการยืดอายุชำระคืนเพราะเห็นว่าวิธีนี้ก่อต้นทุนต่ำแก่เจ้าหนี้ ในขณะที่เจ้าหนี้ยังเชื่อมั่นในการอยู่รอดของลูกค้าหนี้ และวิธีนี้ก็อนุญาตให้ธุรกิจของลูกค้าหนี้ดำเนินต่อไปแล้วยังรักษาความเป็นเจ้าของและอำนาจการบริหารของตนเอาไว้ อย่างไรก็ตาม วิธีการปรับโครงสร้างหนี้แทบทุกวิธีไม่ได้แก้ปัญหาพื้นฐานหรือปัญหาที่ถูกต้อง (เช่น ในกระบวนการผลิต การตั้งราคา การตลาด โครงสร้างธุรกิจ) ในการดำเนินงานของลูกค้าหนี้ ดังนั้นจึงไม่มีสิ่งใดยืนยันว่าปัญหา NPL จะหายไปอย่างถาวรหรือลูกหนี้จะมีความสามารถที่ดีขึ้นในการต่อสู้กับแรงแข่งขันของตลาด

## 5. บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (TAMC)

เนื่องจาก NPL จำนวนมากที่เดียวเป็นของธนาคารรัฐและเจ้าหน้าที่ของธนาคารรัฐลงใจที่จะทำข้อตกลงประนีประนอมหนี้ รัฐจึงเห็นว่าการมีหน่วยงานกลางที่จะบริหาร NPL โดยตรงแต่อย่างเดียวยังคงเป็นทางออกที่เหมาะสม นอกจากนั้น หน่วยงานกลางดังกล่าวก็จะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่หลายรายและยังจะช่วยธนาคารพาณิชย์เอกชนกำจัด NPL ของตนได้อีกด้วย

รัฐจึงออกพระราชกำหนดในเดือนมิถุนายน 2544 จัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (TAMC) เพื่อเป็นช่องทางที่จะซื้อหนี้ที่ด้อยคุณภาพจำนวน 1.37 ล้านล้านบาทจากธนาคารภายในประเทศไทย ส่วนใหญ่ (80%) ของจำนวนทั้งสิ้นนี้ หรือ 1.12 ล้านล้านบาทจะมาจากธนาคารของรัฐในขณะที่ส่วนที่เหลือหรือ 0.25 ล้านล้านบาทจะมาจากธนาคารพาณิชย์เอกชน สินทรัพย์ที่โอนต้องเกี่ยวข้องกับหนี้มูลค่ามากกว่า 5 ล้านบาทที่เป็นของเจ้าหนี้อย่างน้อย 2 ราย TAMC จะซื้อสินทรัพย์โดยออกพันธบัตรอายุ 10 ปี และส่วนขาดทุนที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นจะแบ่งกันภายใต้สูตรแบ่งส่วนขาดทุน จวบจนถึงเดือนพฤษภาคม 2545 TAMC ได้ซื้อหนี้ที่มีปัญหา 357 กรณีมีมูลค่า 157.629 พันล้านบาท เป้าหมาย 2 ประการของ TAMC ได้แก่ (ก) ทำให้ลูกหนี้สามารถชำระคืนหนี้คงค้างและดำเนินธุรกิจต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ (ข) ช่วยให้สถาบันการเงินหลีกเลี่ยงส่วนขาดทุนซึ่งอาจก่ออันตรายแก่เสถียรภาพของระบบ สำหรับทางด้านราคา คณะกรรมการของ TAMC ตกลงใจยอมรับการตีราคาของธนาคารกลางแทนการตีราคาของกรมที่ดินสำหรับสินทรัพย์ที่ใช้เป็นสิ่งค้ำประกันหนี้ด้อยคุณภาพที่โอนเข้าสู่ TAMC การตัดสินใจเช่นนี้ (ซึ่งช่วยธนาคารพาณิชย์ผู้ขาย NPL) เกิดขึ้นเนื่องมาจากมูลค่าที่กรมที่ดินให้อยู่ต่ำสมัยและการประเมินมูลค่าใหม่โดยองค์กรนั้นจะเปลื้องทั้งค่าใช้จ่ายและเวลา

TAMC สามารถก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย ตามประสบการณ์ของประเทศอื่นๆ เช่น Fobaproa (เม็กซิโก), APT (ฟิลิปปินส์), DGF (สเปน), RTC (สหรัฐอเมริกา), Arsenal (ฟินแลนด์), Npart (กานา), Securum (สวีเดน), Darnaharta (มาเลเซีย), KAMCO (เกาหลี), IBRA (อินโดนีเซีย) ทั้งนี้เป็นเพราะหลายปัจจัยมีบทบาท เช่น คุณภาพ

ของสินทรัพย์ การตีราคาของ NPL และหลักทรัพย์ค้ำประกัน ประสบการณ์ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการเรียกเก็บหนี้ ความคุ้นเคยกับลูกหนี้ที่มีปัญหา อิศรภาพในการตัดสินใจและอำนาจทางกฎหมาย ในกรณีของประเทศไทย ส่วนใหญ่ของ NPL ซึ่งถูกตั้งเป้าว่าจะโอนไปให้ TAMC เป็น NPL ของธนาคารรัฐ เหตุผลเบื้องหลังเป้าหมายเช่นนั้นของ TAMC มีดังต่อไปนี้

- (ก) คุณภาพสินทรัพย์ของ NPL ของธนาคารรัฐเหล่านั้นต่ำเป็นอันมาก เนื่องจากสินทรัพย์เหล่านั้นเดิมที่เป็นของธนาคารเอกชนที่ล้มในอดีต ดังนั้นจึงมีโอกาสน้อยมากที่ธนาคารของรัฐจะสามารถขาย NPL เหล่านั้นให้แก่ AMC อื่นๆ หรือผู้ร่วมทุนใหม่ได้ NPL ที่มีคุณภาพต่ำเป็นอันมากเหล่านั้นต้องการการเยียวยาเป็นพิเศษจาก TAMC
- (ข) ยิ่งร้ายไปกว่านั้นคือ ผู้บริหารของธนาคารรัฐมีแนวโน้มที่จะลังเลในการตัดสินใจว่าจะจัดการกับ NPL เหล่านั้นอย่างไรดี (ปรับโครงสร้างหนี้หรือตัดหนี้สูญ) เพราะโอกาสที่จะสำเร็จมีน้อยมาก และผู้ตัดสินใจอาจถูกลงโทษตามกฎหมาย เนื่องจากธนาคารเหล่านั้นพร้อมทั้งสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพเป็นของรัฐ
- (ค) การรวมเจ้าหนี้เข้าสู่ TAMC น่าจะช่วยลดปัญหาที่เกิดจากข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหนี้ท่ามกลางกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ การรวมดังกล่าวควรช่วยเพิ่มอำนาจการต่อรองด้วย อีกนัยหนึ่ง เมื่อ TAMC เป็นเจ้าหนี้แต่ผู้เดียวแล้ว การตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการปรับโครงสร้างหนี้สามารถกระทำได้เร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- (ง) หลังจากธนาคารพาณิชย์ขาย NPL ให้แก่ TAMC แล้ว ความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์ก็จะลดลง และธนาคารจะสามารถปล่อยสินเชื่อได้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้เร็วขึ้น



แม้การรวมเข้าหนี้หลายรายเข้าสู่ TAMC ดูว่าจะสร้างความหวังให้แก่การเร่ง  
สะสางบัญชีของสถาบันการเงิน แต่ในทางปฏิบัติ TAMC อาจประสบหรือก่อปัญหาขึ้น  
มากมายได้ง่าย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- (ก) เนื่องจาก TAMC ขาดความคุ้นเคยกับลูกค้าของธนาคาร ทำให้ TAMC มี  
แนวโน้มจะประสบความลำบากบางประการในการเรียกเก็บหนี้คงค้าง  
ความพยายามใดๆ ที่จะชดเชยจุดอ่อนนั้นย่อมเพิ่มต้นทุนให้แก่ TAMC  
อย่างแน่นอน
- (ข) ธนาคารพาณิชย์เอกชนที่เป็นเจ้าหนี้บางรายอาจไม่เต็มใจที่จะขาย NPL  
แก่ TAMC เพราะราคาต่ำเกินไปหรือเงื่อนไขที่ผูกพันเข้มงวดเกินไป (เช่น  
20% แรกของส่วนขาดทุนต้องเป็นภาระของธนาคารพาณิชย์ทั้งสิ้น ก่อนที่  
TAMC จะเข้ามาร่วมรับภาระขาดทุนเท่าๆ กันใน 20% ต่อไป)
- (ค) TAMC อาจติดกับดักของ NPL ปลอม (ซึ่งในอดีตมีมูลค่ารวมถึง 1 ใน 3  
ของ NPL ที่รายงานทั้งสิ้น) นอกจากนั้นอาจก่ออันตรายในด้านจริยธรรม  
แก่ทั้งสถาบันการเงิน (ให้ระมัดระวังน้อยลงในการปล่อยสินเชื่อ) และลูกหนี้  
ที่มีศักยภาพ(ให้ไม่ปฏิบัติตามสัญญาหนี้) เพราะทั้งสองฝ่ายเห็นว่า  
สามารถได้รับความช่วยเหลือจาก TAMC ได้
- (ง) หน่วยงาน AMC กลาง ดังเช่น TAMC อาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและการ  
แทรกแซงหรือความลำเอียงทางการเมืองในหลายขั้นตอน เช่น จะซื้อ NPL  
หรือไม่ จากธนาคารใด ในภาคเศรษฐกิจใด ที่ราคาใด และจะเรียกเก็บ  
ภาระหนี้ค้างชำระอย่างไร
- (จ) ต้นทุนที่สูงมากของ TAMC จะเพิ่มภาระแก่รัฐ เพราะรัฐจะซื้อ NPL โดย  
การออกพันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรเหล่านี้จะเพิ่มพูนภาระหนี้ที่ได้สะสมมา  
อย่างท่วมท้น (2.8 ล้านล้านบาท หรือ 56% ของรายได้ประชาชาติเมื่อ

กลางปี 2544) แล้วตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงิน ยิ่งร้ายไปกว่านั้น ธนาคารพาณิชย์เอกชนที่ขาย NPL ก็อยากจะยืดอายุเรียกเก็บหนี้ เพราะระหว่างนั้นธนาคารจะได้รับดอกเบี้ยจากรัฐอย่างแน่นอน

โดยทั่วไปแล้ว TAMC สามารถช่วยเรียกเก็บหนี้จาก NPL ของธนาคารรัฐ อย่างไรก็ตามผลประโยชน์ดังกล่าวก็จะมาพร้อมกับต้นทุน ธนาคารพาณิชย์เอกชนคงไม่เข้าร่วมโครงการมากเพราะธนาคารพาณิชย์มิได้ขาดแคลนเงินกองทุนและมีสภาพคล่องสูง ธนาคารพาณิชย์เหล่านั้นมักไม่เต็มใจที่จะยอมรับส่วนขาดทุนหรือความเสี่ยง กล่าวโดยสรุป คือ TAMC คงช่วยแก้ปัญหาภายในระบบการเงินของไทยได้บางประการ แต่ก็ไม่ควรมองข้ามต้นทุน พร้อมทั้งโอกาสที่จะเกิดผลกระทบสืบเนื่องหรือผลเสียข้างเคียง

## 6. การปรับโครงสร้างของวิสาหกิจ

บทวิเคราะห์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ในรอบ 2-3 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประสบความสำเร็จพอสมควรในการปรับปรุงวินัยและบรรษัทภิบาลที่ดีในภาคการเงิน การปฏิรูปภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงนั้นกลับเกิดขึ้นช้ากว่ามาก วัฒนธรรมองค์กรและโครงสร้างการปฏิบัติงานของวิสาหกิจเอกชนไทยเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงยาก สิ่งที่หน่วยงานเหล่านั้นให้ความสำคัญกว่าอื่นใด คือ การรักษาไว้ซึ่งความเป็นเจ้าของกิจการและการบริหารงานของครอบครัว ประเด็นนี้ยืนยันได้อย่างแน่นอนด้วยหลักฐานหรือข้อมูลในทุกภาคเศรษฐกิจ แม้กระทั่งในแวดวงการเงินของไทย ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐเสนอเงินทุนมหาชน 3 แสนล้านบาทเพื่อเพิ่มทุนแก่ธนาคารพาณิชย์ โดยแลกมาซึ่งการปรับโครงสร้างองค์กรและการปล่อยสินเชื่อใหม่แก่ธุรกิจ ธนาคารพาณิชย์ขอเข้าใช้เพียง 1 ใน 5 ของจำนวนนี้ เพราะผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์เอกชนที่ยังดำเนินการอยู่ไม่เต็มใจที่จะลดความเป็นเจ้าของหรือเสี่ยงต่อการเสียอำนาจควบคุมกิจการ

อย่างไรก็ดี ไม่เป็นที่น่าสงสัยว่าวัฒนธรรมองค์กรโดยทั่วไปควรได้รับการปฏิรูปในทิศทางที่สร้างเสริมบรรษัทภิบาลที่ดี หากมีเช่นนั้น การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในรูปใดก็ตาม จะไม่ยั่งยืน และวิกฤติการณ์ทางการเงินอาจกลับมาเยือนได้อย่างง่ายดายเพราะรัฐบาล

คงไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป วิสาหกิจท้องถิ่นโดยเฉพาะกิจการที่มีขนาดเล็กและกลางต้องเริ่มใช้หรือปรับปรุงวินัยทางการเงิน เพราะสถาบันการเงินในปัจจุบันให้ความสำคัญแก่หลักทรัพย์ค้ำประกันน้อยลง แต่กลับให้ความสำคัญมากขึ้นกับการบริหารกระแสเงินสดหรือเงินทุนหมุนเวียน ประสบการณ์ วิสัยทัศน์ และความเป็นไปได้ของโครงการ แง่มุมอื่นของวินัยทางการเงินที่น่าเชื่อถือได้คือการไม่พึ่งเงินกู้จนเกินตัว ไม่ปล่อยสินเชื่อในเครือมากเกินไป และไม่ลงทุนเกินเหตุผล โดยเฉพาะในธุรกิจเก็งกำไร

ควบคู่กับความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพ รัฐสามารถให้ความช่วยเหลือหรือแรงจูงใจได้อย่างแน่นอน ตัวอย่างเช่น รัฐสามารถแก้ไขจุดอ่อนหรือช่องโหว่ในกฎหมายปัจจุบันเกี่ยวข้องกับมาตรฐานการบัญชี ภาษีอากร การล้มละลาย การยึดทรัพย์ และการอภัยโทษหรือยกเลิกข้อผูกพันทางการเงิน (forbearance) นอกจากนี้ นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ (เช่น สินเชื่อจากธนาคารออมสินสู่กิจการขนาดเล็กและกลาง กองทุนหมู่บ้าน) ควรวางเงื่อนไขบางประการแก่ผู้รับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งประสิทธิภาพที่ละเอียดรอบคอบ ทิศทางของนโยบายเช่นนี้ไม่เพียงแต่จะกระตุ้นกระบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจแต่ยังจะช่วยยกระดับวัฒนธรรมองค์กรของธุรกิจท้องถิ่นอีกด้วย

## 7. อีกมุมมองหนึ่ง

ตารางที่ 4 แสดงความเคลื่อนไหวของ NPL ตั้งแต่ปี 2542 ซึ่งเห็นได้ว่าสถิติ NPL ผันผวนค่อนข้างมาก ส่วนที่เพิ่มขึ้นมาจาก NPL ที่เกิดขึ้นใหม่หรือ NPL ที่ย้อนกลับมาเนื่องจากเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงหรือการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพของธุรกิจผู้กู้ ในขณะที่เดียวกัน NPL อาจลดลงได้เนื่องจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้หรือการโอนย้ายไปสู่บริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMC) ความผันผวนของ NPL นี้ก่อให้เกิดความเคลงใจเกี่ยวกับมุมมองดั้งเดิมหรือความน่าเชื่อถือของ NPL และการปรับโครงสร้างหนี้

ตารางที่ 4 : ความเคลื่อนไหวของ NPL ในสถาบันการเงิน

	2542*	2543	2544	2545 ไตรมาสที่ 1
<b>NPL ใหม่ทั้งสิ้น</b>	170,093	490,771	406,124	81,314
NPL ที่เกิดขึ้นใหม่	137,432	281,064	170,352	24,236
NPL ที่ย้อนกลับมาก	32,661	209,707	235,772	57,078
<b>NPL ที่ลดลง</b>	606,443	1,727,855	789,474	85,484
หนี้ที่ปรับโครงสร้างแล้ว	258,638	607,662	287,678	41,228
ดอกเบี้ยที่ชำระแล้ว	70,375	113,929	76,030	11,943
โอนไปสู่วิสาหกิจบริหารสินทรัพย์	139,598	443,536	297,729	7,265
ตัดหนี้สูญ	69,534	298,251	63,234	3,466
อื่นๆ	68,298	264,476	64,802	21,582
<b>ส่วนต่างสุทธิ</b>	-436,350	-1,237,084	-383,350	-4,170
<b>NPL ทั้งหมด</b>	2,094,425	857,341	473,991	469,821
(% ของสินเชื่อกคงค้าง)	38.93	17.90	10.46	10.33

\* ต.ค.-ธ.ค.

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

NPL อาจไม่สะท้อนให้เห็นถึงสถานะโดยทั่วไปของสถาบันการเงินหรือระบบการเงิน เพราะนอกเหนือจากการปล่อยกู้รายปลีกย่อยแล้ว อีกหน้าที่หนึ่งของสถาบันการเงินคือ การเข้าลงทุนขนาดใหญ่ในหลักทรัพย์หรือโรงงานโดยตรง และสถาบันการเงินยังมีรายได้จากการให้บริการหลายประเภทต่อลูกค้าอีกด้วย ดังนั้นอัตราผลตอบแทนโดยรวมจะขึ้นไปถึงประสิทธิภาพในการบริหารธุรกิจของสถาบันการเงินได้ดีกว่า NPL อนุกรมเวลาของอัตราผลตอบแทนเหล่านั้นหรือความสม่ำเสมอจะแสดงให้เห็นถึงระดับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากจุดอ่อนของ NPL ที่กล่าวถึงนี้ การเปรียบเทียบ NPL ข้ามประเทศจึงไม่ค่อยมีความหมาย

สำหรับทางด้านการปรับโครงสร้างหนี้้นั้น ควรพึงเล็งความสนใจไปที่ปัจจัยพื้นฐานของการปฏิบัติงานของลูกหนี้หรือประสิทธิผลของธุรกิจที่เกี่ยวข้องแทนการกำหนดตารางชำระคืนภาระหนี้ เหตุผลเบื้องหลังคือ ประสิทธิภาพมีผลกระทบโดยตรงต่อความสามารถในการรับภาระหนี้ของลูกหนี้ ปัจจัยซึ่งกระทบต่อประสิทธิผลได้แก่ การจัดสรรเงินทุน การจัดองค์กรและกลไกของกระบวนการผลิต และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ตัวแปรภายนอก 2 ตัว (กฎเกณฑ์ของรัฐและแรงแข่งขันจากต่างชาติ) ก็มีบทบาทสำคัญเช่นกัน ในขณะที่แรงแข่งขันดึงดูดใจให้ทุกฝ่ายปรับปรุงประสิทธิผลหรือออกจากตลาด ประสิทธิภาพก็เป็นเครื่องกระตุ้นการแข่งขันที่สำคัญในตลาดโลก ในประเด็นนี้ผลการศึกษาโดย McKinsey & Company<sup>\*</sup> วัดประสิทธิผลและทำการเปรียบเทียบข้ามประเทศในปี 2543/2544 ผลการศึกษานี้ค่อนข้างน่าวิตกดังที่แสดงในตารางที่ 5 และเป็นสัญญาณบ่งว่าปัจจัยที่สำคัญเบื้องหลังความล้มเหลวของประเทศไทยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจคือการขาดประสิทธิภาพในการผลิต

ตารางที่ 5: การเปรียบเทียบระหว่างประเทศของประสิทธิผลแรงงาน

	สหรัฐอเมริกา	ไต้หวัน	มาเลเซีย	ไทย
เศรษฐกิจส่วนรวม	100	67	39	23
-เกษตรกรรม	100	30	30	10
-อุตสาหกรรมการผลิตและบริการ	100	70	40	35
-ค้าปลีก	100	n.a.	n.a.	22
-บริการรายย่อยของธนาคาร	100	n.a.	n.a.	48
-สื่อสารโทรคมนาคม	100	n.a.	n.a.	34-51
-ปูนซีเมนต์	100	n.a.	n.a.	68
-แปรรูปไก่	100	n.a.	n.a.	21
-เบียร์	100	n.a.	n.a.	32

Source: McKinsey & Company, op. cit., Exhibit 4, p.11

<sup>\*</sup> McKinsey & Company, *Thai Productivity Report, Prosperity through Productivity*, 2002.

## 8. ข้อสังเกตโดยสรุป

ใน 5 ปีหลังจากวิกฤติการณ์ทางการเงินของเอเชีย (2540) แทบทุกภาคของเศรษฐกิจไทยประสบความเดือดร้อนจากภาวะวิกฤติของธุรกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคการเงินเพราะภาคนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงเท่าที่ผ่านมารัฐประสบความสำเร็จพอควรในการช่วยแก้ปัญหาของสถาบันการเงินที่เจ็บป่วยหรืออ่อนแอในการบริหารเงินและประสบภาวะขาดทุน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดประการหนึ่งคือ การอนุญาตให้ต่างชาติเข้าถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ได้มากขึ้นพร้อมทั้งผลประกอบการที่น่าพอใจของธนาคารเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ควรให้ความสนใจมากขึ้นแก้ปัญหาพื้นฐานของ NPL และการปรับโครงสร้างหนี้ หากต้องการให้มาตรการแก้ไขได้ผลที่ดีและยั่งยืน

ทางฝ่ายลูกหนี้ การปรับโครงสร้างทางการเงินเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของการแก้ไขปัญหาหนี้อย่างครบถ้วน อีก 2 องค์ประกอบสำคัญที่มักถูกมองข้ามได้แก่ การปรับโครงสร้างของการปฏิบัติงานและการปรับโครงสร้างขององค์กร ประการแรกหมายถึงการปรับกลไกการทำงานที่มุ่งเน้นให้ได้ประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่ประการที่สองมีจุดประสงค์ที่จะลดความซับซ้อนของการถือหุ้นข้ามบริษัทในเครือ เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และโครงการที่กำลังดำเนินงานอยู่ประสบผลสำเร็จมากขึ้นเช่นกัน

ทางฝ่ายสถาบันการเงิน ควรปรับปรุงคุณภาพของบุคลากร กลยุทธ์ของการบริหารงาน และจริยธรรม หากมีเช่นนั้น การบริหารสินเชื่อที่ไม่รอบคอบ NPL รายใหม่ๆ พร้อมทั้งวิกฤติการณ์ทางการเงินอาจเกิดขึ้นอีกครั้งก็ได้ ทั้งนี้คงต้องบังคับให้ผู้บริหารหรือผู้ประกอบการของสถาบันการเงินเข้าร่วมมีส่วนรับผิดชอบ (accountability) มากขึ้น เพราะการตัดสินใจและการกระทำของบุคคลเหล่านั้นมีผลโดยตรงต่อการประกอบการของสถาบันการเงิน ผู้บริหารเหล่านี้ควรถูกกำหนดให้รับผิดชอบต่อภาระหรือวางทรัพย์สินของตนเป็นหลักประกันในกรณีที่สถาบันการเงินที่ตนทำงานอยู่นั้นมีผลประกอบการไม่ดี ข้อบังคับนี้จะช่วยจูงใจให้ผู้บริหารหรือผู้ประกอบการของสถาบันการเงินเพิ่มความระมัดระวังให้แก่ประสิทธิภาพและคุณภาพสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน

ทางฝ่ายหน่วยงานกลางของรัฐ กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับสถาบันการเงินควรกำหนดหรือแยกแยะตามหน้าที่แทนตามประเภทของสถาบันการเงิน หากมีเช่นนั้น กฎเกณฑ์อาจขาดประสิทธิภาพ เพราะมีช่องโหว่อันเป็นผลจากการเปิดเสรีทางการเงิน ก่อนที่หน่วยงานกลางจะเปิดเสรีต่อไป ควรมั่นใจในความพร้อมของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้อง ผู้กำกับดูแล และตัวแปรที่สำคัญอื่นๆ พร้อมทั้งบรรยากาศทางเศรษฐกิจ ทั้งผู้ตรวจสอบและผู้กำกับดูแลควรให้ความสนใจกับการวิเคราะห์หรือเครื่องชี้สถานการณ์ล่วงหน้าแทนที่จะติดตามเฉพาะบัญชีย้อนหลัง

ประเด็นสุดท้ายคือ ควรดำเนินการพัฒนาตลาดทุนอย่างต่อเนื่องเพื่อเกื้อหนุนสินเชื่อจากธนาคาร เพราะสินเชื่อจากธนาคารมักผันผวน ในแง่ตลาดทุนนี้ ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่กิจการขนาดเล็กและกลาง (SME) เพราะในประเทศไทยมี SME เป็นจำนวนมาก และ SME เหล่านี้มีผลสืบเนื่องต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ การยกระดับความโปร่งใสของลูกหนี้และบริษัทปบาลจะช่วยลดทั้ง NPL และความจำเป็นที่ต้องปรับโครงสร้างหนี้อย่างแน่นอน

# **Non-Performing Loans (NPL) and Debt Restructuring in Thailand**

## **1. Introduction**

After the 1997 financial crisis in Asia, both financial institutions and their clients heavily suffered from their commitments and obligations. Non-performing loans (NPL) and debt restructuring widely occurred and still persist. Since they have strong impact as well as implications on all parties (lenders, borrowers, central authorities) in crucial respects (profitability, stability, and growth), it is worth discussing NPL and debt restructuring in detail. The sections afterward will therefore present the following controversial facets sequentially: primary causes of NPL, measures after the meltdown, debt restructuring, TAMC, corporate restructuring, alternative viewpoint, and concluding remarks.

## **2. Primary Causes of NPL**

The surge of NPL between 1997 and 1999 was largely an outcome of a combination of several negative factors which unfortunately coincided with one another in timing. First, Thai commercial banks were technically weak and immature in handling tapped funds. As bank owners had many joint interests in many ventures, insider lending was rife and Thai bankers paid little attention to credit risk assessment. Instead, they demanded collateral or personal guarantees as prerequisites for loans. Unsurprisingly, extended credits tended to be linked with affiliated businesses or shareholders or directors regardless of the borrowing projects' viability. Even for collateral



which was excessively resorted to by Thai financial institutions, skewed prices were prevalently adopted since there was no standard for pricing.

Second, a similar financial structure and culture was applicable to typical Thai non-bank businesses. As most of them were family-run and wanted to retain control, they preferred debt to equity in financing. Besides, such preference was fiscally motivated, since tax allowances were given to debt servicing but not dividend payments. Thai corporations tended to be shortsighted and unscrupulous in terms of their funding. They therefore selected short-term credits even for long-term projects, as maturity mismatching was not deemed threatening to them. Worse yet, some entities which hinged upon external funds either utilized those funds in wholly baht businesses or left their net foreign exchange positions uncovered. That was in sharp contrast to foreign firms or their affiliates.

Third, Thai financial institutions often had weakness in monitoring/revising/controlling the progress of their credits after extension and disbursement. Likewise, the central authorities lagged behind in supervising and examining financial institutions. Nevertheless, they decided to liberalize the Thai financial markets in various respects (interest rates, credit extension, range of activities) in order to encourage more market competition and efficiency. Thailand's capital account was also opened up in 1990-94. However, the exchange rate of the baht currency was continually pegged mainly to the U.S. dollar.

Fourth, the country's economic bubbling in 1990-95 as part of the "Asian miracle" was unprecedented, because its real GDP growth skyrocketed to 8.2-11.2% p.a. while those of advanced countries stayed in the range of 2-4% p.a. Consequently, considerably lower foreign interest rates (3.25-6.5% in 1994-96) in comparison with domestic ones (11.75-13.75%) induced

private net capital inflows to jump from 2-8% of GDP p.a. in 1987-89 to 8-12% of GDP p.a. in 1990-96, leading to intense competition in lending and extravagant risk-taking. The overinvestment, especially in manufacturing and property, sharply lifted an average debt/equity ratio of Thai businesses from 8% in 1993 to 155% in 1996 or the highest among those in Asian countries such as Indonesia (92%), Malaysia (62%), Singapore (58%), and Hong Kong (39%). Seemingly attractive industries then were steel, cement, paper, concrete, furniture, automobiles, and electronics. But after heavy investments for supply expansion were pursued, actual demand for final products never rose, thus production capacity was considerably underutilized (45%) verifying the status of bubbling.

Fifth, on the exchange rate front, another unfortunate event emerged when the value of U.S. dollar climbed exorbitantly between April 1995 and June 1997. During such period the U.S. currency appreciated 38% against the yen and 27% against the deutschmark. The baht value rose in tandem because it was tightly pegged to a currency basket which was heavily dominated by the U.S. dollar. Such appreciation of the baht definitely worked against Thailand's deteriorating current account deficits. Substantial capital outflows in the first half of 1997 thus came as a result of widespread speculation of baht devaluation. The volume of flows involved was so colossal that the floating of baht exchange rate became inevitable. Since Thailand had to request financial assistance from the IMF, a very tough monetary policy was demanded and domestic interest rates were elevated sky-high. The steep depreciation of the baht and the jump in local interest rates had a catastrophic impact on the cash flow of most private firms, especially the ones with large and unhedged foreign debt exposure.

Because of all the above-mentioned factors, NPL in the Thai financial system grew frighteningly from 19.78% at the end of 1997 to peak at 47.7% in May 1999, which was also higher than the peaks of other countries in the East Asian region, for example, Malaysia (21% in November 1998), the Philippines (16.6% in November 1998), South Korea (8.3% in December 1999), and China (28% in May 2001). Overall, the NPL problems in Thailand emerged primarily because of the lack of good governance on the part of debtors as well as that of creditors. Debtors did not pay adequate caution to various risks in spending activities including investment, consumption, and speculation. Creditors extended credits without conducting rigorous and in-depth credit risk evaluation beforehand. Neither did lending financial institutions closely examine and monitor the viability or progress of borrowers' business activities. Instead, they were stimulated to lend by heavy influx of foreign capital and financial liberalization measures amid a rigid or stable exchange rate regime. In short, even though the crux of the game essentially relies upon borrowers' genuine debt servicing capacity (which involves project viability, likely returns, and pertinent or technical factors, not just collateral or guarantees or connections), this variable was frequently neglected. Otherwise, NPL in the Thai financial system would not have climbed that high and become a stumbling block to Thailand's economic growth path.

### **3. Measures after the Meltdown**

By the second half of 1996, it became clear that many finance companies were in serious trouble, mostly through their exposure to property loans. The government therefore tackled the problem by several means, e.g. offering civil servants and other reliable groups a soft-loan scheme to purchase property, setting up a Secondary Mortgage Corporation, establishing a Property Loan Management Organization to purchase impaired property loans.

These measures failed due to liquidity crunch and the circumstance deteriorated as the baht was severely attacked and finally floated. So by August 1997 the authorities suspended 58 finance companies.

In December 1997, the authorities decided to close down 56 suspended finance companies and transferred their assets to a newly formed Financial Sector Restructuring Agency (FRA) to be disposed within one year. The FRA proceeded to do so by auctioning with the assistance from a parallel new agency, the Asset Management Corporation, participating in the bids almost like an underwriter. The FRA auctions yielded a disappointingly low recovery rate of only a quarter of the face value. The main problem lay with the timing of sales, economic downturn, and sluggish pace of legal proceedings.

On March 31, 1998 the Bank of Thailand tightened regulations on loan classification, provisioning, and reporting standards, aiming to upgrade local financial institutions to international levels by the year 2000. New loan classification hinges upon clients' debt servicing capacity, cash flow management, valuation of back-up assets, and ageing of overdue debts. Effective July 1, 1998, the definition of non-performing assets was changed to cover loans three or more months in arrears, instead of the previous six (or 12) months. Two new loan categories, pass and special mention, require 1 percent and 2 percent provisioning, respectively. Meanwhile, commercial banks as well as finance companies have to increase provisions for substandard loans from 15 percent to 20 percent (Table 1). Doubtful loans require a 50 percent provision rather than the previous 100 percent, but loss loans continue to necessitate 100 percent coverage. These new standards forced local banks and finance companies to increase their capital substantially.

**Table 1: Loan-Loss Provisioning Requirements for Commercial Banks**

<b>Loan Classification</b>	<b>Months Overdue</b>	<b>Previous Provisions</b>	<b>1998 System of Provisioning</b>
Pass	< 1 month	-	1%
Special mention	1-3 months	-	2%
Substandard	3-6 months	15%	20%
Doubtful	6 months-1year	100%	50%
Loss	> 1 year	100%	100%

*Source:* Bank of Thailand.

The system adopted since March 1998 also calls for quarterly, instead of annual, audits and credit reports to be submitted to the central bank. Loan portfolio reviews have to cover at least 70 percent of credit outstanding, including the top 100 clients and credits or commitments to related parties. The measures also demand that financial institutions tighten their lending practices and credit analysis procedures, focusing more on borrowers' cash flow and debt servicing ability, rather than on loan collateral. Debt restructuring or renegotiations must be subject to realistic assessment of financial viability of clients or their projects.

As for the status of commercial banks, the government made a major announcement on 14 August 1998 to support private banks in recapitalization. If financial institutions commit themselves to comply with new loan loss provisioning immediately or earlier than the targeted year of 2000, they are entitled to enlarge their first-tier capital by issuing preferred shares to the government in exchange for tradable government bonds. Furthermore, as a means to motivate debt restructuring or reconciliation with problem clients, the government put forward an option to financial institutions to increase their

second-tier capital by exchanging non-tradable bonds with banks' newly issued debentures, equaling the losses suffered by financial institutions in their debt restructuring. What should be noted is that the August 14 capital augmentation measure was voluntary, depending on the discretion of financial institutions.

It turns out that few banks resorted to the capital enlargement opportunities offered by the government, particularly the tier-1 option. This indicates that banks were reluctant to write down their capital in return for public money and accept the dilution of ownership that would ensue. Instead, they raised capital by themselves through the issuance of preferred stocks linked with subordinate debentures.

Before examining the debt restructuring, it is worth noticing some major differences between the four types of financial institutions in Thailand: private Thai banks, state-owned banks, foreign banks, and surviving finance companies. Table 2 shows that, with respect to credit outstanding, private Thai banks commanded the largest share (51% in 1998), while finance companies had the smallest (8%). However, with regard to asset quality, the picture was almost the opposite, as finance companies' NPL was the highest at 70% in 1998, while private Thai banks' NPL was 40%. The high NPL of state-owned banks (62%) should not be misinterpreted. The primary reason for this is that the government took over six ailing private commercial banks after the crisis, so their NPL raised the average of state-owned banks. Foreign banks were at the other extreme, holding the lowest NPL (10%) essentially because of their efficient and systematic management of credit risks and monitoring.

**Table 2: NPL of Different Categories of Financial Institutions**

	1998		1999	2000	2001	2002
	Share in Credit outst.	NPL Dec.	NPL Dec.	NPL Dec.	NPL Dec.	NPL Mar.
Private Thai banks	51	40	31	18	14	14
State-owned banks	28	62	63	22	6	6
Foreign banks	13	10	10	7	3	2
All banks	92	43	39	18	11	10
Finance companies	8	70	49	24	9	9
Grand total	100	45	39	18	10	10

In light of the above distinction, it could be said that efforts at financial reforms in Thailand were somewhat successful because of more foreign ownership and recapitalization. Foreign financial institutions acquired substantial shareholding in small Thai banks and thereby enlarged their capital base. Some ailing banks were integrated with state banks. Meanwhile, large Thai banks were able to attract strong interest from general investors by issuing a new hybrid between preferred shares and subordinate debentures.

Even though the government tightened the rule after the crisis by making the definition of NPL stricter (three months of unpaid debt service instead of six or twelve months as adopted earlier), all types of financial institutions may seem to have achieved satisfactory results in upgrading their asset quality, as their NPL declined steadily between 1998 and 2001. However, those statistics are somewhat misleading because not all of the decreases in NPL represent conversion to performing loans. Parts of them are transfers to commercial banks' asset management companies (totalling 14 AMCs in 2000), debt restructuring, bad debt write-off, and others (e.g. partial principal repayments, write-off from losing right of claim and selling of debt, etc.). And after those changes, the remaining NPL seems to have stayed put

since the end of 2001, or no further progress has been attained. In other words, NPL may have saturated then, since decreases in NPL due to debt restructuring and others are matched with new NPL and re-entry NPL due to economic downturn and corporate mismanagement.

Table 3 disaggregates NPL into 13 business categories. These records show that manufacturing, real estate, and wholesale plus retail trade represented the first (26%), second (17%), and third (15%) troublesome sectors, respectively, to financial institutions. The majority of NPL in manufacturing and wholesale plus retail trade belonged to private Thai banks, while state-owned banks were primarily responsible for NPL in real estate. The status of manufacturing and real estate sectors improved in 1999-2001. The sectors whose shares of NPL moved in the opposite direction, i.e. increasing, were construction and personal consumption.

**Table 3: Classification of NPL\* by Business Sectors**

	(Percent)			
	1999 Dec.	2000 Dec.	2001 Dec.	2002 Mar.
1. Agriculture, fishing and forestry	2.29	3.17	4.40	4.54
2. Mining and quarrying	0.44	0.73	0.61	0.64
3. Manufacturing	26.36	24.01	17.14	17.32
4. Construction	5.45	6.52	7.19	7.43
5. Wholesale and retail trade	15.72	15.70	19.91	19.46
6. Imports	4.60	3.05	2.58	2.52
7. Exports	2.82	2.25	1.90	1.56
8. Banking and finance	3.40	2.82	1.31	0.97
9. Real estate	17.58	15.09	11.13	11.38
10. Public utilities	1.64	1.27	1.47	1.46
11. Services	10.15	10.26	9.81	10.10
12. Personal consumption	9.55	15.13	22.54	22.61
13. Hire-purchase	0.01	-	-	-
Grand total	100.00	100.00	100.00	100.00

\* Including those of private Thai banks, state-owned banks, foreign banks, and finance companies.

**Source:** Bank of Thailand.



As regards the types of debtors, in the middle of 1999 when NPL peaked, ordinary persons added up to 88% of all NPL cases at Thai commercial banks. However, their suspended debt service amounted to only 24% of all NPL value. The rest belonged to separate legal entities.

#### **4. Debt Restructuring**

The government set up a Corporate Debt Restructuring Advisory Committee (CDRAC) in June 1998 to coordinate negotiations among debtors, their potential new partners, bankers, and finance company managers in mapping out debt restructuring measures. Frameworks of corporate debt work-outs are based on the “London Approach” under which creditors work together, share information about debtors, recognize the seniority of claims, seek out-of-court solutions, and agree to keep credit facilities in place. Normally, the debt restructuring cases that CDRAC helps expedite are the multi-creditor ones in which debtors voluntarily draft up the restructuring plans. (The single-creditor cases are mostly handled by the sole creditors or their AMCs.) Then CDRAC will process the plan to debtor-creditor agreement and inter-creditor agreement.

Examples of resolutions are interest rate reduction, grace period, maturity stretching, partial write-off, and debt-equity conversion. However, debt negotiation is not an easy task. It involves not only strong pressure from several parties (e.g. debtors, their potential new partners, local and foreign creditors, central bankers, internal revenue officers) but also legal and regulatory constraints. In this context, the government tried to help by amending bankruptcy and foreclosure laws. Meanwhile, the government removed tax disincentives in order to encourage debt renegotiations. Nevertheless, corporate debt restructuring remains a lengthy and difficult process.

One clear-cut example of the difficulties is the difference between Thai and foreign banks. As foreign banks typically extended credits on an unsecured basis (no collateral or guarantees), they were more willing than Thai banks to renegotiate with debtors after the crisis. Thai banks, on the other hand, hesitated to pursue rescue package for ailing debtors. The collateral and/or guarantees that they commanded tempted them to try to foreclose the concerned assets or sue guarantors instead of petitioning for rescues. Worse yet, even though the Thai bankruptcy law was amended in June 1998 with the addition of the possibilities of rehabilitation or rescue packages (like Chapter 11 of the U.S. law), the rescue option requires consensus among creditors (or at least 75% of creditors' voting rights covering at least 50% of outstanding debts). This makes the Thai banks' hesitation to renegotiate debts more influential. It is thus unsurprising that 90% of the debt restructuring cases that experienced formidable predicament involved Thai commercial banks.

In many cases creditors tried to foreclose collateral. But in Thailand the foreclosure procedure is very tedious. Although the final outcomes of legal prosecution are likely to be favorable to creditors, the procedure is time-consuming and costly due to income foregone from and the requirements of NPL. On the other hand, debt restructuring, in a genuine sense, may yield quicker results and help avert NPL-related difficulties. But creditors have to be assured of debtors' sincerity first because relaxing the terms of loan contracts means a reduction of creditors' income. Given that Thai banks typically command collateral and/or guarantees, they prefer extending repayment schedules to accepting any loss. In other words, Thai banks are rather tough as they often insist that debtors repay 100% of the principal together with interest, which is drastically different from debt concessions abroad where only 50-70% in returns is deemed excellent.

Debtors also face a series of dilemmas. Because of their excessive borrowing in the past and excessive capacity at present, they are overwhelmed by heavy debt burden. Long acquaintance and good relations with particular creditors often tempt debtors to favor some creditors over others in the debt restructuring process. But without consistent inter-creditor agreements, such bias can hardly be accepted. Inter-creditor agreements are often difficult to reach since different creditors have different conditions or back-up securities (guarantees or collateral), depending upon their loan contracts. On top of that, some debtors carry burden from trade or supplier credits as well. If debtors resort to new partners to share debt servicing, the new partners have to be the ones whose creditworthiness is acceptable to creditors. Meanwhile, new partners are tempted to demand several conditions or methods of protection before making capital investments or sharing debt obligations. Without new partners, either debtors could go bankrupt when sued by unsecured (foreign) creditors, or debtors' assets could be lost to foreclosure when sued by secured (Thai) creditors.

Financial advisors (FA) or independent accountants (IA) are typically called upon when creditors start to doubt debtors' sincerity or reliability and their confidence in debtors begins to weaken as creditors often lack acquaintance with debtors' businesses. The function of FA/IA is to facilitate the whole process of debt restructuring, including examination and appraisal of debtors' financial status (or the so-called due diligence), cash and performance monitoring, evaluation of project viability, financial projection, exploring restructuring options, negotiation and documentation. In conducting these duties, FA/IA encounter numerous problems. For instance, employees of some debtors view actions of FA/IA as unnecessary scrutiny, so they are afraid of fault-finding thus unwilling to cooperate or provide management information even though FA/IA do not have technical expertise in debtors'

businesses. In some cases, debtors belong to an intricate network of affiliated corporations. In other cases, FA/IA detect defects of debtors' operations, but cannot fully disclose them since FA/IA are hired by debtors. The most difficult dilemma for FA/IA is to maintain neutrality and suggest proper channels that will benefit both debtors and creditors.

One resolution for debt restructuring is swapping debts to equities or shares in debtors' companies. However, some debtors are reluctant to do this as they would like to retain the family-run nature of their companies. The unwillingness of others to adopt debt-to-equity conversion as a means to rehabilitate their businesses is due to the fact that such route would require disclosure of relevant information, some of which is deemed confidential in their family circle. In some cases (e.g. hospitals) main shareholders (medical doctors) are from the same business circuit and want to avoid diversifying their ownership or management. In other cases, debtors (e.g. SMEs in upcountry provinces) hesitate because they are ashamed of releasing their faltering financial status. On the part of creditors, they also pay little attention to the debt-to-equity conversion even if a repurchase option for debtors is attached, since creditors lack expertise in debtors' businesses. Because of this same reason, few cases of successful debt restructuring principally count upon adjustment of debtors' internal production or management structure. Typically, most creditors pay more attention to debtors' cash-flow positions and adjustment of debt terms. Another resolution is partial or total write-off, or the so-called hair cut. Some creditors offer these partial reductions of debt service as a stimulus to debtors only if they can repay the rest of obligations as soon as possible. Nevertheless, creditors find it very difficult to choose among these options, e.g. to sue if holding collateral/guarantees, to write off (which may conflict with headquarters' guidelines and may necessitate increases of

capital funds), to relax terms of remaining debts, to reschedule or stretch maturity of repayments.

It should be noted as well that whether any channels of debt restructuring will work successfully or not also depends upon the economic environment later on. If the economy recovers appreciably, domestic consumption will be healthy and automobile or hospital markets can easily recuperate. Otherwise, re-entry NPL may emerge, especially when rescheduling is selected as a method of debt restructuring.

Ordinarily, commercial banks have to pay taxes on accrued interest and principal even though they have yet to collect them. In the midst of debt restructuring efforts, banks thus request tax credits or refunds on the irrecoverable portion of accumulated debt service. But the tax law demands official prosecution if the money involved exceeds 500,000 baht. As for debtors, forgiven debts are treated as income subject to the 30% business tax. This requirement decreases the incentives for debtors to restructure their debts. Moreover, since the Revenue Department has priority over other creditors when claiming debtors' income or assets, such priority makes creditors less willing to write off parts or all of their overdue loans.

But creditors' hesitation to restructure debts could be costly as well because they have to pay taxes on overdue debts and the longer the debts are overdue means the larger provisions or capital supports become necessary. And abiding by such rule is very painful, as financial institutions often find tapping scarce capital funds a formidable task.

Another vicious circle of NPL occurs when Thai commercial banks are reluctant to extend credits to or roll over maturing debts of even good clients, as the precarious economic environment drives banks to retrieve most credits

as soon as possible. This reluctance creates pressure upon banks' clients, and they could consequently become new NPL which necessitate more banks' capital funds. Commercial banks are aware of this vicious circle, they are thus often caught in a quandary.

The central authorities were also trapped in a dilemma but on the issue of whether domestic interest rates should be reduced. Lowering interest rates will certainly help speed up resolution of bad debts. Meanwhile, easier credits will facilitate economic recovery. However, this channel cannot be frequently resorted to because in the midst of financial liberalization, relatively low domestic interest rates could easily induce net capital outflows or repayments of foreign debts. Such outflows will lessen precious foreign exchange reserves of the country and/or depress the value of local currency, which will have far-reaching repercussions. Although the government made some encouraging moves on bankruptcy and foreclosure, it has not motivated mergers and acquisitions as a means to restructure debts.

In short, the following summarizes problems engendered by several parties in the debt restructuring process.

#### Creditors

- Lacking thorough understanding of debtors' businesses
- Inefficient cooperation or conflicts among themselves in multi-creditor cases
- Too stubborn when collateral or guarantees are held
- Different status of creditors allow different concessions to debtors (e.g. rescheduling versus write-off)
- Unwilling to extend or roll over credit line to debtors.

### Debtors

- Lacking good governance
- Conflicts among shareholders
- Inefficient business operations
- Unwilling to cooperate with negotiators or creditors and disclose relevant information
- Having no previous experience in debt restructuring
- Demanding strong debt concessions and retention of ownership

Independent specialists (financial consultants, accountants, legal consultants, independent engineers, negotiators, judges)

- Charging high fees
- Having no expertise in debtors' businesses so lacking relevant information

Besides, all parties tend to be self-centered and try their best to defend their rights or preserve their possessions instead of searching for mutual benefits.

Despite numerous difficulties involved in the debt restructuring process as described above, the government's Corporate Debt Restructuring Advisory Committee (CDRAC) contributed appreciably to the reduction of NPL in October 1999 – July 2001. Roughly a third or 37% of the NPL reduction was the result of debt restructuring, while 28% was due to transfers to AMCs and 14% due to hair cuts. The largest proportion of completed restructuring cases belonged to the personal consumption sector (43%), followed by the wholesale-retail sector (21%) and the agricultural/fishery/forestry sector (15%). However, with respect to the value of successful debt restructuring, the manufacturing sector top ranked at 30%,

followed by the wholesale-retail trade (14%) and the services (14%). The most prevalent restructuring methods were extension of loan maturity (41%), grace periods (21%), and interest rate reductions (20%). Stretching loan maturity was preferred by both creditors and debtors, as this method was viewed as entailing minimal costs to creditors while they still have faith in debtors' survival. And this channel allowed continuation of debtors' businesses while preserving their ownership plus executive power. However, all debt restructuring methods as adopted hardly resolved the fundamental or correct problems (e.g. in production, pricing, marketing, corporate structure) of debtors' undertakings. Thus, there is no assurance that NPL problems will disappear or that debtors will achieve better capacity in coping with market competition.

## 5. TAMC

Given that a sizable portion of NPL belonged to state-owned banks and their officers were hesitant about making decisions on debt concessions, the government believed that having a central agency to exclusively handle NPL may be a promising solution. Moreover, such central agency will help resolve problems from multi-creditor conflicts and assist private banks in eliminating their NPL as well.

The government therefore issued an executive decree in June 2001 to set up the Thai Asset Management Corporation (TAMC) as a means to purchase 1.37 trillion baht of bad assets from local banks. Within this total amount, the majority (80%) or 1.12 trillion baht is from state-owned banks, while the rest or 0.25 trillion baht is expected from private banks. Transferred assets must involve debt over 5 million baht belonging to at least two creditors. Loan assets will be purchased by 10-year bonds to be issued by



TAMC and losses incurred afterward will be split under a loss-sharing formula. By May 2002 TAMC already bought 357 cases of overdue debts worth 157.629 billion baht. The dual objectives of TAMC are (a) to enable debtors to repay their outstanding debts and efficiently continue their businesses (b) to help financial institutions avert losses which could endanger stability of the system. As regards pricing, the TAMC board approved the use of central bank valuation, instead of that set by the Land Department, for assets pledged as collateral for bad loans to be transferred to TAMC. This decision, which favors commercial banks in selling NPL, is based on the grounds that existing values used at the Land Department are outdated and reappraisal by that organization will be not only costly but also time-consuming.

TAMC can bring about both positive and negative consequences, as experienced by other countries, e.g. Fobaproa (Mexico), APT (Philippines), DGF (Spain), RTC (U.S.A.), Arsenal (Finland), Npart (Ghana), Securum (Sweden), Darnaharta (Malaysia), KAMCO (Korea), IBRA (Indonesia). That is because many factors come into play, e.g. asset quality, valuation of NPL and their collateral, experience of concerned staff in debt collection, acquaintance with troubled debtors, independence of decision-making, and legal authority. In the case of Thailand, where most of the NPL targeted to be transferred to TAMC belong to state-owned banks, the underlying rationales of TAMC are the following.

(a) The asset quality of those state-owned banks' NPL is extremely low because those assets originally belonged to private banks which collapsed in the past. So chances are slim that state-owned banks can sell those to any other AMCs or new partners. Those extremely bad NPL need special treatment by TAMC.

(b) Worse yet, executives of state-owned banks tend to hesitate to decide on how to handle those NPL (restructuring or write-off), because chances of success are very low and decision-makers are susceptible to legal penalty as those banks and their bad assets belong to the government.

(c) Uniting creditors into TAMC is expected to help reduce the problems arising from conflicts among creditors along the debt restructuring process. Such uniting should also lead to more negotiating power. In other words, once TAMC becomes the sole creditor, final decision on debt restructuring can be reached more rapidly and efficiently.

(d) After NPL of commercial banks are moved to TAMC, banks' risk exposure will fall and they will be able to extend more credits which would facilitate quicker economic recovery.

Even though unifying creditors into TAMC may sound promising in expediting the task of clearing up financial institutions' balance sheets, in practice TAMC could easily encounter or engender many problems, as exemplified below.

(a) The lack of familiarity with bank clients means that TAMC is likely to face some difficulties in collecting overdue debts. Any efforts to compensate for such deficiency will certainly add costs to TAMC.

(b) Some private creditor banks may be reluctant to sell NPL to TAMC because prices are too low or attached conditions are too stringent (e.g. the first 20% of loss be wholly borne by banks, next 20% be equally shared with TAMC).

(c) TAMC could easily get trapped by fake NPL (which in the past amounted to a third of grand total NPL). It may also generate moral hazard on

the part of both financial institutions (in exerting less caution in credit extension) and capable debtors (in breaching debt contracts), as they feel that they can resort to assistance from TAMC.

(d) A centralized AMC like TAMC will be susceptible to political influences and interference or biases in several steps such as to purchase NPL or not, from which banks, in which sectors, at what prices, and how to retrieve overdue debt obligations.

(e) Gigantic costs of TAMC will add financial burden to the government, as NPL will be purchased by issuance of government bonds. These bonds will exacerbate colossal public debt obligations (2.8 trillion baht or 56% of GDP in mid-2001) accumulated since the eruption of financial crisis. Worse yet, private banks which sell NPL will be tempted to prolong the debt collection period since they will definitely receive interest payments from the government in the meantime.

Overall, TAMC could help in retrieving debt payments from NPL of state-owned banks. However, such gains come with some costs. Private banks should not be expected to participate to a large extent, primarily because commercial banks are not lacking capital funds and market liquidity is plentiful. They are typically reluctant to take loss or risk. In short, TAMC may help in rectifying some intrinsic drawbacks of the Thai financial system. But its costs should not be overlooked, neither should one ignore the possibility of its adverse repercussions or side effects.

## **6. Corporate Restructuring**

The above analysis shows that even though in the past few years the Bank of Thailand has considerably succeeded in improving the culture of

prudence and good governance in the financial sector, reforms in the real sector moved at a much slower pace. Corporate culture and operational structure of local Thai corporations prove hard to bend. Their overriding concern is to maintain the family-owned and family-run feature. This can be firmly supported by evidence or data in every sector, even in the Thai financial circuit. For instance, when the government offered commercial banks up to 300 billion baht in public funds for recapitalization in return for corporate restructuring and new business lending, only one-fifth of this amount was used because the controlling shareholders of remaining private banks were unwilling to dilute their ownership or to risk loss of control.

Nevertheless, it remains unquestionable that typical corporate culture need to be reformed in the direction that good corporate governance be firmly inculcated. Otherwise, any economic recovery would not be long-lasting and financial crisis could easily revisit, as chances are that government's assistance could not persist on a continual basis. Local corporations, especially the small- and medium-sized enterprises, have to adopt or improve their financial discipline, as financial institutions at present have paid less attention to collateral but more to cash-flow management, experience, vision, and viability. Other facets of respectable financial discipline are avoidance of over-leverage, excessive intra-affiliate lending, over-investment especially the speculative ones.

Along the attempt to improve corporate governance, the government is certainly able to provide assistance or motivation. For instance, it could amend weaknesses or loopholes in the current regulations on accounting standards, taxes, bankruptcy, foreclosure, and forbearance. In addition, government's expansionary policies (such as credit lines offered by Government Savings Bank to SMEs, village funds) should impose certain

conditions upon the recipients or beneficiaries in order to achieve prudential and orderly corporate governance. This policy direction will not only accelerate the rehabilitation process but also upgrade the corporate culture of local enterprises.

## 7. Alternative Viewpoint

Table 4 demonstrates movements of NPL since 1999. It can be seen that NPL statistics are highly volatile. Their increases could come from either new NPL or re-entry NPL due to sluggish local economy or inefficient management of borrowers' enterprises. Meanwhile, NPL could fall because of debt restructuring or transfers to AMC. This volatility of NPL raises skepticism about traditional viewpoint or reliability of NPL and debt restructuring.

**Table 4: Movements of Financial Institutions' NPL**

	1999*	2000	2001	2002 Q1
<b>Total new NPL</b>	<b>170,093</b>	<b>490,771</b>	<b>406,124</b>	<b>81,314</b>
New NPL	137,432	281,064	170,352	24,236
Re-entry NPL	32,661	209,707	235,772	57,078
<b>NPL reductions</b>	<b>606,443</b>	<b>1,727,855</b>	<b>789,474</b>	<b>85,484</b>
Restructured debts	258,638	607,662	287,678	41,228
Accrued interest payments	70,375	113,929	76,030	11,943
Transferred to asset management companies	139,598	443,536	297,729	7,265
Write-off	69,534	298,251	63,234	3,466
Others	68,298	264,476	64,802	21,582
<b>Net change</b>	<b>-436,350</b>	<b>-1,237,084</b>	<b>-383,350</b>	<b>-4,170</b>
<b>Total NPL</b>	<b>2,094,425</b>	<b>857,341</b>	<b>473,991</b>	<b>469,821</b>
(% of credit outstanding)	38.93	17.90	10.46	10.33

\* Oct.-Dec.

*Source:* Bank of Thailand.

NPL may not reflect the overall health condition of financial institutions or financial system because other than retail lending, another function of financial institutions is to undertake large-scale investment in either securities or factories directly. Financial institutions also obtain income from various kinds of services offered to their clients. Thus, an overall rate of returns will be more indicative than NPL in demonstrating efficiency of financial institutions' business management. A series of those rates of returns or their steadiness will depict the degree of associated risks. Because of these shortcomings of NPL, an international comparison of NPL becomes meaningless.

On the part of debt restructuring, more attention should be focused upon the fundamentals of debtors' operations or productivity of their businesses instead of debt burden scheduling. The underlying reason is that productivity has direct impact on debt servicing capability of debtors. Factors which affect productivity are capital allocation, organization and mechanism of production process, and technological advancement. Two external variables (government regulations and foreign competition) also play prominent roles. While competitive forces induce all players to improve productivity or exit the market, productivity is a crucial stimulant of competitiveness in the world market. In that regard, a study\* by McKinsey & Company measures productivity and makes comparisons across countries in 2000/2001. Its results are rather distressing as shown in Table 5 and imply that production inefficiency must have been a significant factor underlying Thailand's difficulties in achieving economic recovery.

---

\* McKinsey & Company, *Thai Productivity Report, Prosperity through Productivity*, 2002.

**Table 5: International Comparison of Labor Productivity**

	U.S.	Taiwan	Malaysia	Thailand
Overall economy	100	67	39	23
-Agriculture	100	30	30	10
-Manufacturing and services	100	70	40	35
-Retail trade	100	n.a.	n.a.	22
-Retail banking	100	n.a.	n.a.	48
-Telecom	100	n.a.	n.a.	34-51
-Cement	100	n.a.	n.a.	68
-Chicken processing	100	n.a.	n.a.	21
-Beer	100	n.a.	n.a.	32

*Source:* McKinsey & Company, op. cit., Exhibit 4, p.11.

**8. Concluding Remarks**

In five years after the Asian financial crisis (1997) almost every part of the Thai economy suffered from shocks to economic activities. The financial sector was the one in particular, since it had close interaction with real sectors. Thus far, the government was moderately successful in handling problems of ailing financial intermediaries. Rising foreign ownership together with their satisfactory performances served as a good example. However, more attention should be devoted to the fundamental problems of NPL and debt restructuring, if corrective actions are to have favorable and sustainable effects.

On the part of debtors, financial restructuring represents only one component of complete debt resolution. Two other vital ingredients are often neglected, i.e. operation restructuring and corporate restructuring. The former refers to adjustment of their operating mechanisms aiming at more efficiency, while the latter is meant to disentangle excessively intricate cross-holding of shares among affiliated firms so that more effective management is achieved and ongoing projects become more viable.

On the part of financial institutions, improvement is needed on the caliber of staff, management tactics, and ethics. Otherwise, imprudent credit extension or restriction, further NPL, and another financial crisis may recur. More accountability may be required from bank executives or operators, since their actions or decisions have strong bearing on their banks' performances. These executives should be held liable to criminal charges, or they should be required to put up some of their own stake as contingent liabilities in case of poor performances of their institutions. This will help motivate bank executives or operators to exert more caution on the efficiency and asset quality of their banks.

On the part of central authorities, regulations upon financial institutions should be classified or spelled out by functions not types of institutions. Otherwise, they can become ineffective because of leakage as a result of financial liberalization. Before any further liberalization is adopted, the authorities should be confident about readiness of the involved financial institutions, supervisors, and significant variables plus economic atmosphere. Both examiners and supervisors should focus their attention on forward looking analysis or indicators instead of just monitoring past accounts.

Finally, capital market development should be continually pursued in order to complement bank loans, as bank loans are intrinsically volatile. In this regard, special emphasis should be placed on small- and medium-sized enterprises (SME), since the number of these SME in Thailand is enormous and they have strong implications upon economic development, income distribution, and social welfare. Besides, upgrading debtors' transparency as well as corporate governance will definitely help reduce both NPL and the need for debt restructuring.



## REFERENCES

- Ammar Siamwalla. 2001. *Picking Up the Pieces: Bank and Corporate Restructuring in Post-1997 Thailand*. Paper presented at the Subregional Seminar on Financial and Corporate Sectors Restructuring in East and South-East Asia. Seoul, Korea, 30 May-1 June.
- Bank of Thailand. 1996. "Analysing Thailand's Short-term Debt." *Bank of Thailand Focus* 1(3), July-September.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Supervision Report 2000*. Bangkok.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Corporate debt restructuring: Lessons from the aftermath of Thai economic crisis (in Thai with English summary)*, edited by Tumnong Dasri, December.
- Economist*. 2001. "A Survey of Corporate Finance." January 27-February 2, page 19.
- Nopporn Ruangsakul. 1989. *Nayobai Kae Panha Wikrit nai Thanakarn Panit Thai* (Policies to Resolve Banking Crises in Thailand) (in Thai with English summary). Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- Pakorn Vichyanond. 1994. *Thailand's Financial System: Structure and Liberalization*. Research Monograph No. 11. Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Financial Reforms in Thailand*. BM1. Bangkok: Thailand Development Research Institute.

- 
- \_\_\_\_\_. 2001. *Complicated Difficulties behind Financial Resolution: The Case of Thailand*. Paper presented at the Sixth Shizuoka Asia-Pacific Forum, Shizuoka, Japan, 1-2 December.
- Thailand Development Research Institute (TDRI). 1991. *Karn Kaekai Panha Staban Karn Ngoen lae Botbat khong Staban Prakan Ngoen Faak* (Resolution of Financial Institution Problems and the Role of Deposit Insurance Institute), Working Paper. Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- Yos Vajragupta and Pakorn Vichyanond. 2001. "Thailand's Financial Evolution and the 1997 Crisis." Pp. 155-193 in D.G.Dickinson, J.L.Ford, M.J.Fry, A.W.Mullineux and S.Sen (eds.), *Finance, Governance and Economic Performance in Pacific and South East Asia*. Cheltenham UK: Edward Elgar.

ประวัติผู้เขียน

## ปกรณ์ วิชยานนท์

ผู้เขียนเป็นผู้อำนวยการวิจัย ด้านตลาดเงินตลาดทุน ประจำฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เคยได้รับทุนเล่าเรียนหลวง ทุนธนาคารแห่งประเทศไทย และทุนมูลนิธิฟอร์ด สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์และคณิตศาสตร์จากวิลเลียมส์คอลเลจ ระดับปริญญาโทและเอกในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยฮาร์เวิร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกา เคยทำงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารโลก และบริษัทที่ปรึกษาธุรกิจเอกชน

---

### Author's Profile

## Pakorn Vichyanond

Dr. Pakorn Vichyanond is Research Director in TDRI's Macroeconomic Policy Program. Following his highschool graduation, he won a King of Thailand's scholarship which supported his undergraduate studies at Williams College, Massachusetts, U.S.A. His subsequent Ph.D. from Harvard University was sponsored by fellowships from the Bank of Thailand and the Ford Foundation. Before joining TDRI, he worked with research teams at the Bank of Thailand, the World Bank, and private consulting firms.

สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือ NPL นั้นนับได้ว่าเป็นทั้งเหตุและผลที่สำคัญอันหนึ่งของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่ไทยได้ประสบตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงหน่วยงานของรัฐจึงได้พยายามหลายวิถีทางที่จะแก้ไข NPL โดยปรับโครงสร้างหนี้ที่ประสบปัญหาและปรับกลไกการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงิน เพราะหากไม่สามารถปรับโครงสร้างหนี้และกลไกการปล่อยสินเชื่อได้ ระบบเศรษฐกิจก็อาจจมปลักอยู่กับสภาวะตกต่ำเป็นเวลานานมากได้ เนื่องจากในประเทศที่พึ่งสถาบันการเงินระบบสาขาดังเช่นไทยนั้น สินเชื่อจากสถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ นับเป็นน้ำมันหล่อลื่นที่วงจรเศรษฐกิจขาดไม่ได้

หนังสือเล่มนี้จึงวิเคราะห์ถึงสาเหตุหลักของ NPL มาตรการหลังการลอยค่าเงินบาท และช่องทางต่างๆ ในการแก้ปัญหา NPL เช่น การปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างวิสาหกิจเอกชน และก่อตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ทั้งนี้จะรวมถึงมุมมองที่กว้างขึ้นหากต้องการให้ระบบสถาบันการเงินทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ประสบภาวะวิกฤติอีกครั้ง

---

Non-performing loans represent both causes and consequences of the economic crisis that has plagued Thailand since 1997. All concerned parties, including government agencies, have therefore tried numerous ways and means of resolving NPL problems by restructuring debts and adjusting financial institutions' credit extension. Such efforts are definitely worthwhile because without successful debt restructuring and prudent credit extension, the economy may remain trapped in an evil circle for too long, since in branch-banking economies like Thailand, credits from financial institutions, especially commercial banks, serve as an indispensable lubricant for economic activities.

This book thus discusses primary causes of NPL, measures after the meltdown, and several channels of resolving NPL such as debt restructuring, corporate transformation, and establishment of TAMC. In addition, wider viewpoints are suggested if the financial system is to function more efficiently and not to encounter another crisis again.



**Thailand Development Research Institute**

565 Ramkhamhaeng 39, Wangthonglang, Bangkok 10310 Thailand

<http://www.info.tdri.or.th>; Tel: 662-718-5460; Fax: 662-718-5461-62