

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ปี 2539-2540 ตลาดที่อยู่อาศัยของประเทศไทย ประสบภาวะซบเซาอย่างหนักอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจที่ชะงักงัน ตลาดหุ้นตกต่ำ ประกอบกับการลงทุนผลิตที่อยู่อาศัยมากเกินไปเกินความต้องการ ในขณะที่กำลังซื้อลดลง ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน และผู้ประกอบการบ้านจัดสรรไม่สามารถจ่ายชำระหนี้คืนให้กับสถาบันการเงินได้ตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ ปัญหาต่าง ๆ ได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จนถึงขั้นส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ เช่น บริษัทเงินทุน 56 แห่งถูกปิดกิจการ ธนาคารพาณิชย์จำนวนหนึ่งต้องประสบปัญหาการดำเนินการขาดทุนจึงจำเป็นต้องลดทุนและเพิ่มทุน บางแห่งต้องควบกิจการ หรือหาพันธมิตรร่วมทุนจากสถาบันการเงินต่างประเทศ บริษัทต่างๆต้องปิดกิจการ ประชาชนซึ่งเป็นลูกหนี้รายย่อยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ บางรายมีรายได้ลดลง หรือถูกเลิกจ้าง ลูกหนี้ที่ดีของธนาคารฯไม่สามารถจะชำระหนี้ต่อไปได้

ในปี 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้กำหนดมาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบการเงิน โดยกำหนดให้สถาบันการเงินทุกแห่งมีการเพิ่มทุนให้เพียงพอตามมาตรฐานสากล และเร่งรัดให้มีการปรับโครงสร้างหนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เจ้าหนี้ และลูกหนี้มีโอกาสร่วมกันแก้ไขปัญหานี้ค้างชำระ และวันที่ 1 มกราคม 2541 ได้ประกาศหลักเกณฑ์ให้ธนาคารระงับการรับรู้ดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้ของธนาคารจากการจัดชั้นลูกหนี้ การกันเงินสำรองลูกหนี้ที่จัดชั้น โดยกำหนดให้ธนาคารต้องจัดชั้นลูกหนี้และภาระผูกพัน แบ่งเป็น 5 ประเภท ซึ่งต้องกันเงินสำรองลูกหนี้จัดชั้นตั้งแต่งวดบัญชี ธันวาคม 2541 เป็นต้นไป

สำหรับธนาคารอาคารสงเคราะห์ ที่ใช้เป็นที่ศึกษาในการศึกษานี้ ณ เดือน พ.ย. 2542 ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีจำนวนลูกหนี้ทั้งหมด 663,862 ราย เป็นลูกหนี้ NPL 113,149 ราย คิดเป็นร้อยละ 17.04 (ตารางที่ 1) และมีจำนวนเงินต้นคงเหลือ 280,847.24 พันล้านบาท เป็นยอดหนี้ NPL 64,731.05 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23.05 (ตารางที่ 2) โดยแยกเป็นลูกหนี้ซึ่งมาคู่เงินที่สำนักงานใหญ่ และสาขาในปริมณฑล จำนวน 338,592 ราย ในจำนวนนี้เป็นลูกหนี้ NPL จำนวน 52,382 รายคิดเป็นร้อยละ 30.94 และมีจำนวนเงินต้นคงเหลือ 159,451.99 พันล้านบาท เป็นยอดหนี้ NPL จำนวน 33,539.25 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 42.07 โดยมีจำนวนลูกหนี้ที่มาติดต่อขอประนอมหนี้ที่ฝ่ายควบคุมสินเชื่อ และฝ่ายกฎหมาย (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 1      เปรียบเทียบลูกหนี้คงเหลือ กับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ของธนาคารอาคาร  
สงเคราะห์ (ตั้งแต่เดือน ธ.ค. 41 – พ.ย. 42)

หน่วย : ราย

เดือน	ลูกหนี้คงเหลือ	ลูกหนี้ NPL	%
ธันวาคม 41	662,589	55,257	8.33
มกราคม 42	662,682	124,127	18.73
กุมภาพันธ์ 42	662,889	129,310	19.51
มีนาคม 42	663,202	133,225	20.09
เมษายน 42	663,457	137,894	20.78
พฤษภาคม 42	663,058	142,235	21.45
มิถุนายน 42	662,124	143,780	21.71
กรกฎาคม 42	661,652	142,662	21.56
สิงหาคม 42	661,711	136,795	20.67
กันยายน 42	663,038	114,361	17.25
ตุลาคม 42	663,669	117,592	17.72
พฤศจิกายน 42	663,862	113,149	17.04

หมายเหตุ : ตั้งแต่เดือนกันยายน 2542 ได้มีการปรับปรุงยอดหนี้ NPL ใหม่ให้เป็นไปตาม  
ประกาศของ ธปท. โดยลูกหนี้ที่ปฏิบัติตามข้อผ่อนผันจะหลุดจาก NPL

ที่มา : จากรายงานสรุปข้อมูล NPL ของฝ่ายพัฒนาระบบสารสนเทศธนาคารอาคาร  
สงเคราะห์

ตารางที่ 2      เปรียบเทียบยอดเงินต้นคงเหลือ กับ ยอดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ของทั้ง  
ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ตั้งแต่เดือน ธ.ค. 41 – พ.ย. 42)

หน่วย : พันล้านบาท

เดือน	ยอดหนี้คงเหลือ	ยอดหนี้ NPL	%
ธันวาคม 41	318,164.25	49,890.09	15.68
มกราคม 42	309,590.67	83,189.62	26.87
กุมภาพันธ์ 42	291,982.19	73,210.84	25.07
มีนาคม 42	290,921.74	75,373.79	25.91
เมษายน 42	289,929.26	77,700.32	26.80
พฤษภาคม 42	288,418.20	79,905.95	27.70
มิถุนายน 42	286,516.62	80,853.69	28.22
กรกฎาคม 42	284,808.76	80,608.39	28.30
สิงหาคม 42	283,285.23	78,030.80	27.54
กันยายน 42	282,360.18	66,441.90	23.53
ตุลาคม 42	281,826.53	67,677.71	24.01
พฤศจิกายน 42	280,847.24	64,731.05	23.05

หมายเหตุ : ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2542 ธนาคารฯ ได้กำหนดอัตราการคำนวณ NPL ใหม่ โดย  
ใช้เงินต้นคงเหลือของบัญชีที่หยุดรับรู้รายได้ คิดเป็นสัดส่วนต่อเงินต้นคงเหลือทั้ง  
หมด

ตารางที่ 3 ข้อมูลลูกหนี้ที่มาติดต่อขอประนอมหนี้กับฝ่ายควบคุมสินเชื่อ และฝ่ายกฎหมาย

หน่วย : พันล้านบาท

เดือน	ฝ่ายควบคุมสินเชื่อ		ฝ่ายกฎหมาย		รวม	
	จำนวนราย	จำนวนเงิน	จำนวนราย	จำนวนเงิน	จำนวนราย	จำนวนเงิน
ธันวาคม 41	2,818	26,474	2,147	18,999	4,965	31,439
มกราคม 42	2,992	38,582	2,544	29,897	5,536	68,479
กุมภาพันธ์ 42	3,368	35,852	2,532	23,076	5,900	58,928
มีนาคม 42	3,522	40,474	3,002	26,385	6,524	66,859
เมษายน 42	3,388	33,045	2,999	28,056	6,387	61,101
พฤษภาคม 42	3,368	39,268	2,061	20,183	6,429	59,451
มิถุนายน 42	3,904	53,526	3,349	26,849	7,253	80,375
กรกฎาคม 42	3,484	48,440	3,504	30,548	6,988	78,988
สิงหาคม 42	3,582	41,975	2,712	27,697	7,294	69,672
กันยายน 42	3,875	43,902	2,634	23,313	6,509	67,215
ตุลาคม 42	3,581	40,892	3,285	20,870	6,866	61,762
พฤศจิกายน 42	3,572	43,902	3,335	27,393	6,862	71,295

ที่มา : รายงานหนี้ค้างชำระของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ณ 31 ธันวาคม 2542

สำหรับลูกหนี้ที่มาติดต่อขอประนอมหนี้กับฝ่ายควบคุมสินเชื่อและฝ่ายกฎหมายมีประมาณเดือนละ 6,000 กว่าราย จาก (ตารางที่ 3) ณ พฤศจิกายน 2542 โดยเป็นลูกหนี้ที่มาติดต่อกับฝ่ายกฎหมายประมาณ 3,000 รายต่อเดือน ดังนั้นในการศึกษารั้งนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อลูกหนี้ที่จัดชั้นสงสัยจะสูญที่มาประนอมหนี้กับฝ่ายกฎหมาย ซึ่งเป็นลูกหนี้ที่มีหนี้ค้างชำระตั้งแต่ 7.01 งวดขึ้นไป ซึ่งเป็นลูกหนี้กู้เพื่อซื้อที่ดินอาคาร อาคารชุด และอยู่ระหว่างที่ธนาคารฯ จะต้องดำเนินการฟ้อง บิดทรัพย์และขายทอดตลาด ถ้าไม่มีการประนอมหนี้ทางธนาคารฯ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เช่น ต้องสำรองจ่ายค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนาย ค่าดูแลทรัพย์สิน และจะต้องตั้งสำรองหนี้สงสัยจะสูญ สุดท้ายลูกหนี้จะต้องสูญเสียวินัยซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่สำคัญต่อการดำรงชีวิต ดังนั้น การประนอมหนี้จึงเป็นทางออกที่ดีในขณะนี้ และเพื่อให้ธนาคารฯ สามารถเป็นแหล่งเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนที่มีรายได้น้อย ถึงปานกลาง ได้ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.1 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อลูกหนี้จัดชั้นสงสัยจะสูญมาประนอมหนี้ฝ่ายกฎหมาย
- 1.2 เพื่อศึกษาถึงความพึงพอใจของลูกหนี้ที่มีต่อมาตรการ การประนอมหนี้ของธนาคารฯ ที่มีต่อลูกหนี้จัดชั้นสงสัยจะสูญ

## 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

เพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อลูกหนี้จัดชั้นสงสัยจะสูญมาประนอมหนี้ตามนโยบายของธนาคารฯ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อไปในการปรับปรุงนโยบายประนอมหนี้ที่เหมาะสม อันจะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาหนี้ ซึ่งทั้งทางธนาคารฯ และลูกหนี้ธนาคารจะได้รับประโยชน์โดยตรงทั้ง 2 ฝ่าย

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามาประนอมหนี้ของลูกหนี้จัดชั้นสงสัยจะสูญ ได้จำกัดขอบเขตของการศึกษาไว้ เฉพาะลูกหนี้ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สำนักงานใหญ่ สาขาในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่มีวัตถุประสงค์การกู้ เพื่อซื้อที่ดินอาคารและอาคารชุด เป็นลูกหนี้ที่มีหนี้ค้างชำระตั้งแต่ 7 งวดขึ้นไป ซึ่งอยู่ในการควบคุมดูแลเร่งรัดติดตาม และดำเนินการทางกฎหมายของฝ่ายกฎหมายในช่วงปี 2541-2542

## 1.5 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

ธนาคารฯ หมายถึง ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นธนาคารของรัฐมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ปี 2496 โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

เกณฑ์การจัดชั้นลูกหนี้ หมายถึง กลุ่มลูกหนี้ 5 กลุ่ม ตามจำนวนงวดที่ค้างชำระ ซึ่งธนาคารฯ ได้จัดชั้นหนี้ โดยกำหนดวงกว้างของการชำระหนี้ แต่ละกลุ่มตามนิยามของ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งแตกต่างจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนี้

ตารางที่ 4 แสดงการจัดชั้นของลูกหนี้

ชั้นลูกหนี้	จำนวนค้าง (บาท)	จำนวนงวดค้าง(บาท)	ตั้งสำรอง
กลุ่มที่ 1 ลูกหนี้ปกติ	ไม่เกิน 2 งวด	ไม่เกิน 1 งวด	ร้อยละ 1
กลุ่มที่ 2 ลูกหนี้กล่าวถึงเป็นพิเศษ	2.01-4.00 งวด	1.01-3.00 งวด	ร้อยละ 2
กลุ่มที่ 3 ลูกหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน	4.01-7.00 งวด	3.01-6.00 งวด	ร้อยละ 20
กลุ่มที่ 4 ลูกหนี้จัดชั้นสงสัยจะสูญ	7.01-13.00 งวด	6.01-12.00 งวด	ร้อยละ 50
กลุ่มที่ 5 ลูกหนี้จัดชั้นสูญ	เกิน 13.00 งวด	เกิน 12.00 งวด	ร้อยละ 100

สินเชื่อที่อยู่อาศัย หมายถึง บริการเงินกู้ด้านที่อยู่อาศัยที่จัดแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการกู้

- 1.เพื่อซื้อที่ดิน
- 2.เพื่อซื้อที่ดินอาคาร
- 3.เพื่อปลูกสร้างอาคาร
- 4.เพื่อไถ่ถอนจากสถาบันการเงินอื่น
- 5.เพื่อซื้ออาคารชุด
- 6.เงินกู้สวัสดิการ
- 7.เงินกู้สวัสดิการข้าราชการ

การค้างชำระ หมายถึง ลูกหนี้ไม่สามารถผ่อนชำระกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้ตามเงื่อนไขที่ธนาคารกำหนด และมีหนี้ค้างชำระตั้งแต่ 1.01 งวดขึ้นไป

การประนอมหนี้ หมายถึง การที่เจ้าหนี้และลูกหนี้ทำความตกลงกันผ่อนผันการชำระหนี้ แม้ลูกหนี้จะผิดนัดชำระหนี้ จนเกิดเป็นหนี้ค้างชำระ เมื่อมาขอผ่อนผัน เจ้าหนี้ตกลงผ่อนเวลาในการชำระหนี้ออกไปอีก หรือลดหย่อนจำนวนเงินที่จะต้องผ่อนชำระหนี้คืนแก่เจ้าหนี้ หรือจะโดยการปลดหนี้ให้บางส่วน หรือตกลงให้มีการหักกลบหนี้ที่มีผูกพันอยู่ต่อกัน โอนทรัพย์สินให้แก่กัน หักชำระหนี้ ลดภาระหนี้หรือปลดภาระหนี้

หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loan) หมายถึง หนี้ที่ลูกหนี้มีปัญหาในการชำระดอกเบี้ยหรือต้นเงินที่ค้างเกินกว่า 3 เดือน นับจากวันที่ครบกำหนด หรือหนี้ที่ค้างชำระดอกเบี้ยไม่ถึง 3 เดือน แต่ลูกหนี้มีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับความสามารถในการชำระหนี้คืนเงินต้น หรือดอกเบี้ย นอกจากนี้ยังหมายถึงหนี้ที่มีการต่ออายุสัญญา หรือหนี้ที่ได้ปรับปรุงกำหนดการชำระหนี้ใหม่ โดยไม่สามารถแสดงการวิเคราะห์อย่างเพียงพอ และเหมาะสมเกี่ยวกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้

ลูกหนี้จัดชั้นสงสัยจะสูญ หมายถึง ลูกหนี้ที่ค้างชำระเงินต้น หรือดอกเบี้ยเกินกว่า 7.01-13.00 งวด นับแต่วันถึงกำหนดชำระไม่ว่าจะเป็นไปตามเงื่อนไข หรือเงื่อนไขตามสัญญา หรือวันที่ธนาคารฯ ทวงถามหรือเรียกให้ชำระคืนแล้วแต่วันใดจะถึงก่อน

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Chiang Mai University