



เอกสารสรุปผลการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย”
(The Implementation Problems of the Thai Asset Management Corporation)

พัฒนา ศิริโชติบัณฑิต

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

มิถุนายน 2547

ISBN 974-421-248-9

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

เอกสารสรุปผลการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” เล่มนี้ ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผ่านกระบวนการทำงานของคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ได้มอบให้สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา โดยอธิการบดีสถาบัน รองศาสตราจารย์ ดร.ดิลก บุญเรืองรอด เป็นประธานที่ปรึกษา ซึ่งได้ทำการวิจัย เรื่องดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 15 มกราคม ถึงวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2547 และได้นำเสนอรายงานผลการวิจัยผ่านคณะกรรมการตรวจรายงานความก้าวหน้าและตรวจร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการวิจัยในศุกร์ ที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 ที่ผ่านมา โดยมี รองศาสตราจารย์ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะกรรมการ

การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือ บสท. เป็นการค้นหาปัจจัยและปัญหาของการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พุทธศักราช 2544 (พรก. บสท. พ.ศ. 2544) ที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่มีจำนวนมากถึง 2.7 ล้านล้านบาท หลังการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของประเทศไทย กลางปี พ.ศ. 2540 ที่ผ่านมา ว่า บสท.ได้ดำเนินงานแก้ไขปัญหามาในช่วงระยะเวลา 2 ปีกว่า ได้ผลเป็นอย่างไร มีปัจจัยที่ส่งผลกระทบและปัจจัยที่ได้รับผลกระทบอันเกิดจาก พรก. บสท. พ.ศ. 2544 ปัญหาการดำเนินงานของ บสท. และแนวทางการแก้ปัญหาการดำเนินงานของ บสท. นั้นมีอะไรบ้าง

ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่เป็นตัวแบบของ William N. Dunn ที่มีปัจจัยผู้มีส่วนได้เสียในนโยบาย ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางนโยบาย และปัจจัยนโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ตัวแปรทั้งสามจะส่งผลกระทบต่อกันและกันได้ต่อการใช้นโยบายสาธารณะที่เป็น พรก. บสท. พ.ศ. 2544 ส่วนปัจจัยที่เป็นตัวแปรในตัวแบบทั่วไปของ Mazmanian และ Sabatier ของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตาม พรก.บสท. พ.ศ. 2544 นั้น พบว่าตัวแปรความยากง่ายของปัญหาในการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพส่งผลกระทบต่อการกำหนดตัวแปรสมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรสภาพแวดล้อมที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวแปรที่มีใช้กฎหมาย และทั้ง 3 ตัวแปรดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่รับโอนมาจากสถาบันการเงินทั้งทางภาครัฐและเอกชนด้วย

โดยปัญหาการดำเนินงานของ บสท. ที่ค้นพบส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาข้อกฎหมายตาม พรก. บสท. พ.ศ. 2544 ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาการโอนหนี้ด้วยคุณภาพมาที่ บสท. ยังมีจำนวนน้อย ปัญหาการปฏิบัติงานของพนักงาน บสท. และการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายนอกของ บสท. เอง ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาการดำเนินงานของปีแรกคือ ปี 2544 ส่วนปัญหาการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. มีความล่าช้า ปัญหาความไม่โปร่งใสของบริษัทที่ปรึกษาของ บสท. และปัญหาการระบายนโยบายสินทรัพย์

ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ล่าช้า ซึ่งเป็นการดำเนินงานในรอบปี 2545 สุดท้าย เป็นปัญหาการปรับโครงสร้างหนี้ และโครงสร้างกิจการ ปัญหาความไม่สุจริตของลูกหนี้ และปัญหาการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ทรัพย์ ไม่สำเร็จของการดำเนินงาน บสท. ในรอบปี 2546

เพราะฉะนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของ บสท. ในระยะต่อไปที่จะต้องทำการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ คือ มีการวิเคราะห์และจัดประเภทลูกหนี้ การสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ นำวิธีการควบคุมและการเข้าซื้อกิจการมาใช้ มีการบริหารงานองค์กรแบบธรรมาภิบาล มีการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ เร่งรัดให้มีการปรับแก้ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการส่งเสริมการตลาดให้กับบอสังหาริมทรัพย์ เร่งจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ทรัพย์โดยเร็ว และนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภายในองค์กร บสท.

เนื้อหาโดยย่อของเอกสารสรุปผลการวิจัยนี้จะประกอบด้วย 3 ส่วนคือ ส่วนแรก เป็นความเป็นมาของเรื่องที่ได้ทำการวิจัยซึ่งมีรายละเอียดความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์การวิจัย ขอบเขตการวิจัย และประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย ส่วนที่สอง เป็นตัวแบบการวิจัยและวิธีการดำเนินการวิจัย สุดท้าย เป็นผลการวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของ บสท.

1. ประวัติความเป็นมาของงานวิจัยเรื่อง “ปัญหาการดำเนินงานของ บสท.”

2.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บสท. จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศไทยนับตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในภูมิภาคเอเชียในปี 2540 ที่ใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวส่งผลให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างมาก และกระทบต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงินและภาคธุรกิจต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ สถาบันการเงินมีภาระการกันสำรองและต้นทุนการดำเนินงานที่เพิ่มสูงขึ้น ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อใหม่ได้ จึงทำให้ภาคธุรกิจขาดสภาพคล่องและไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินจึงไม่สามารถชำระสินเชื่อได้ ส่งผลให้สินเชื่อเหล่านี้ได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loan - NPL) เป็นจำนวนมากคือ มีจำนวนสูงถึง 2.7 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 47.7 ของสินเชื่อโดยรวม แม้ว่าการแก้ไขปัญหาคาดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง แต่ NPL ณ สิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2544 ยังมีจำนวนสูงถึง 1.35 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 17.8 ของสินเชื่อรวมของสถาบันการเงิน เนื่องจากมี NPL เกิดขึ้นใหม่หรือย้อนกลับมาในระบบ และยังมี NPL ที่ค้างการพิจารณาอยู่ในศาลนั้นมีอยู่จำนวนมาก

ปัญหาดังกล่าวจึงสำคัญที่ต้องรีบแก้ไขซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไป ฐานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงและกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุนี้การจัดตั้ง บสท. จึงเกิดขึ้นมาตาม พรก. บสท. พ.ศ.2544 และได้ประกาศลงราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2544 เป็นต้นมา แต่จนถึงปัจจุบันนี้การทำงานของ บสท. เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่

มีปัญหาอย่างไร จำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมานำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาในฐานะเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีหน้าที่กำกับและตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลจึงได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่องการแก้ปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของ บสท. โดยได้มอบหมายให้สถาบันราชภัฏสวนสุนันทาเป็นผู้ดำเนินการวิจัยและนำเสนอผลการวิจัยต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาวินิจฉัยเรื่องปัญหาการดำเนินงานของ บสท. นี้ จะเน้นไปที่ 2 ประเด็นคือ การค้นหาปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานนับตั้งแต่ก่อตั้งองค์กร บสท. ขึ้นมาจนถึงปัจจุบันว่ามีปัญหาอะไรเกิดขึ้นมีผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องอย่างไร และทำการค้นหาคำตอบให้กับปัญหาหรือหาทางออกในวิธีการแก้ปัญหามาจากการดำเนินงานของ บสท. ที่ผ่านด้วย

2.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวินิจฉัยเรื่องปัญหาการดำเนินงานของ บสท. นี้ ได้ทำการวิจัยภายใต้กรอบแนวคิดที่เป็นระบบนโยบายสาธารณะ ตัวแบบทั่วไปของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ การเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของ บสท. นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์กร บสท. มาจนถึงปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547) ผนวกกับการสัมภาษณ์และการสนทนากับผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลของปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาของ บสท. โดยมีระยะเวลาของการดำเนินการศึกษาวินิจฉัยตั้งแต่วันที่ 15 มกราคม ถึง 15 มิถุนายน พ.ศ. 2547

2.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

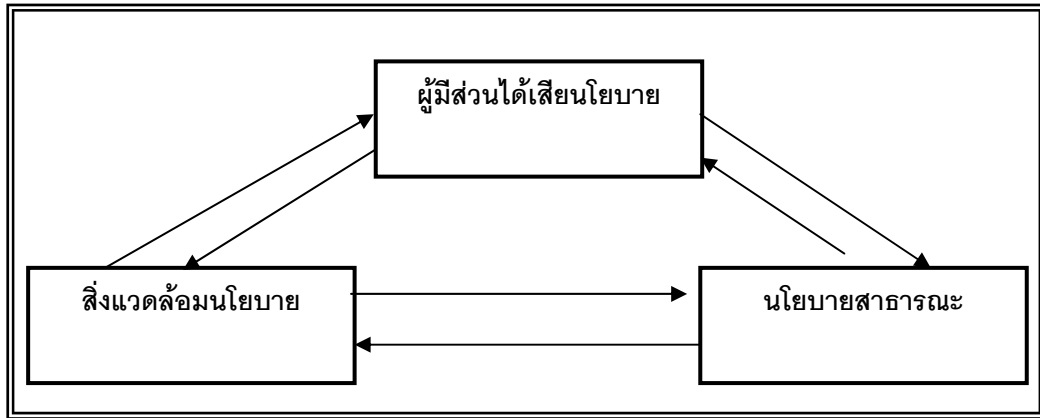
การศึกษาวินิจฉัยเรื่องปัญหาการดำเนินงานของ บสท. ได้รับประโยชน์จากการวิจัย ในสิ่งแรกคือมีความรู้ความเข้าใจในปัญหา อุปสรรค และผลกระทบต่อการใช้นโยบายสาธารณะ และกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของ บสท. ที่กระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับ บสท. สิ่งถัดมาคือได้ทราบถึงการแก้ปัญหานี้ต่าง ๆ ในการดำเนินการของ บสท. ที่มีต่อการบริหารจัดการนี้ด้วยคุณภาพที่ได้รับโอนมาจากสถาบันการเงิน สุดท้ายคือ การได้ทางออกและวิธีการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของ บสท. รวมไปถึงข้อเสนอแนะที่มีต่อการแก้ไขปัญหา และการนำเอาข้อมูลไปนำเสนอต่อหน่วยงานคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา และคณะกรรมการกิจการคลัง การเงิน และสถาบันการเงิน ของวุฒิสภาได้

2. ตัวแบบการวิจัยและการดำเนินการวิจัย

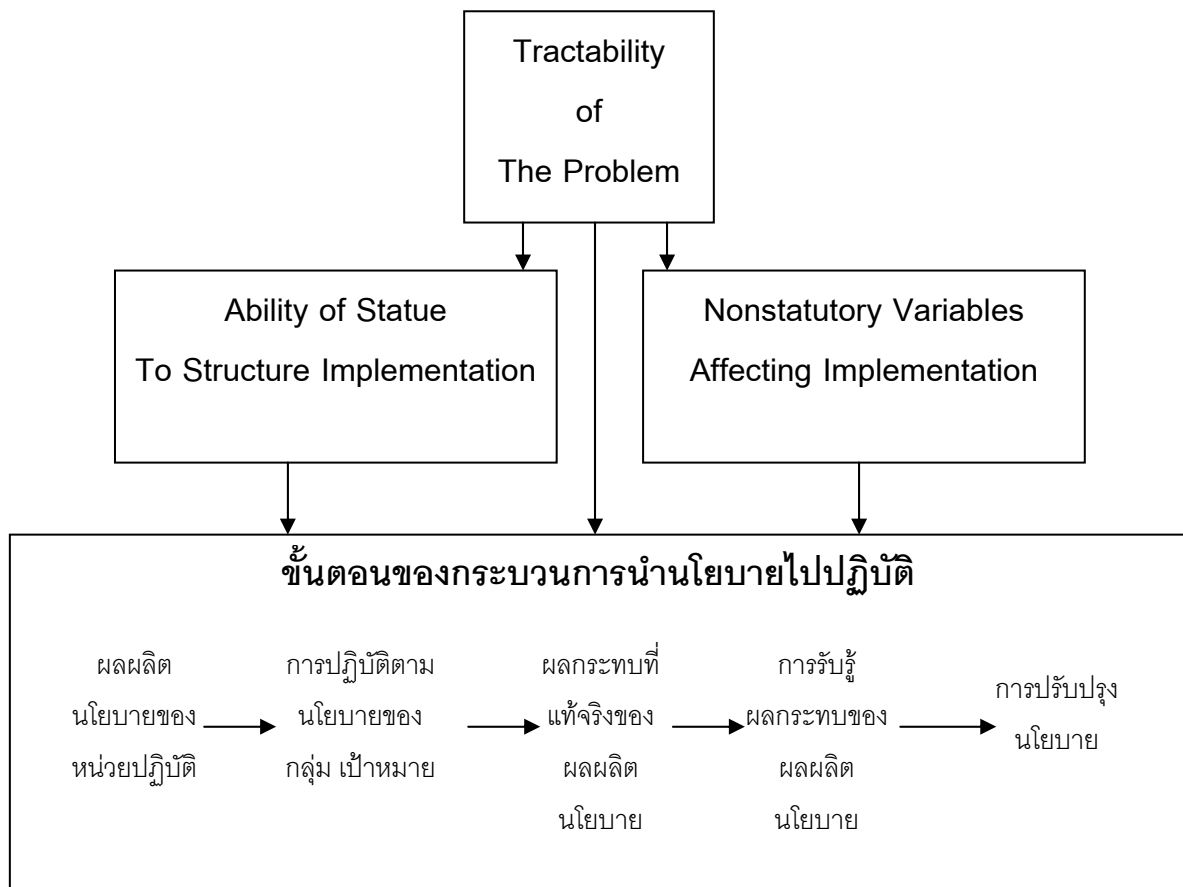
2.1 ตัวแบบในการวิจัย

การศึกษาวินิจฉัยเรื่องปัญหาของการดำเนินการของ บสท. ได้นำกรอบแนวคิดที่เป็นระบบนโยบายสาธารณะ และตัวแบบทั่วไปของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยตัวแบบในการวิเคราะห์ระบบนโยบายสาธารณะเป็นของ William N. Dunn (Dunn, 1981: 46) มีการกำหนดกรอบในการศึกษาวินิจฉัยจากผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบาย ตัวนโยบายสาธารณะ และสิ่งแวดล้อมทางนโยบาย โดยตัวแปรทั้งสาม

เป็นได้ทั้งตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม คือ เมื่อตัวแปรอิสระที่มีปัจจัยผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายและปัจจัยสภาพแวดล้อมทางนโยบายได้ส่งผลกระทบต่อตัวแปรตามที่เป็นนโยบายสาธารณะ หรือ ปัจจัยนโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรอิสระส่งผลกระทบต่อตัวแปรตามคือ ปัจจัยผู้มีส่วนได้เสียนโยบายและปัจจัยสภาพแวดล้อมทางนโยบาย เป็นต้น ดังมีกรอบแนวคิดดังนี้



หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้ให้ข้อมูลสำคัญ ๆ มาทำการวิเคราะห์ในกรอบแนวคิดการวัดตัวแปรคือ ตัวแบบโดยทั่วไปของกระบวนการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตัวแบบนี้จะเป็นตัวแบบในการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาของ Daniel A Mazmanian และ Paul A. Sabatier โดยได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์หาผลการดำเนินนโยบายสาธารณะขององค์กรภาครัฐดังภาพข้างล่างนี้



ตัวแบบทั่วไปของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแปรที่เป็นความยากง่ายของปัญหา (tractability of the problem) ที่ส่งผลต่อตัวแปรที่เป็นสมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ability of statute to structure implementation) และตัวแปรสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเป็นตัวแปรที่ไม่ใช่กฎหมาย (nonstatutory variables affecting implementation) โดยตัวแปรทั้งสามจะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายสาธารณะนี้ไปปฏิบัติ หรือเป็นขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นตัวแปรตาม อันได้แก่ ผลผลิตนโยบายของ บสท. การปฏิบัติตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย ผลกระทบที่แท้จริงของผลผลิตนโยบาย การรับรู้ผลกระทบของผลผลิตนโยบาย และการปรับปรุงนโยบาย บสท.

2.2 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยปัญหาการดำเนินงานของ บสท. ได้ใช้ตัวแบบการวิจัยเชิงคุณภาพคือ การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ การสอบถาม และการเก็บรวบรวมข้อมูลตัวอย่างจากประชากรที่ทำการศึกษาซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาการดำเนินงานของ บสท. โดยมีการค้นข้อมูลตามแหล่งต่าง ๆ และทำการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายสาธารณะ และผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อนโยบายที่ได้นำมาปฏิบัติ แล้วทำการรวบรวมข้อมูลจัดแยกประเภทข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล สรุปผล และจัดกลุ่มข้อมูล ค้นหาวิธีการแก้ไขและหาทางออกของปัญหาจนได้เป็นแนวคิดเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานต่าง ๆ

กลุ่มตัวอย่างที่ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวข้องกับการทำงานของ บสท. ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะตามกรอบแนวคิดนี้คือ บสท. ลูกหนี้ เจ้าหนี้รายเดิม และเจ้าหนี้รายใหม่ รวมถึงผู้เกี่ยวข้องโดยทั่วไป ส่วนการรวบรวมข้อมูลได้คำนึงถึงความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ โดยข้อมูลปฐมภูมินี้ได้มาจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและผลกระทบจากการดำเนินงานของ บสท. นักวิชาการ และผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญ ส่วนข้อมูลทุติยภูมิได้มาจากการค้นข้อมูลตามฐานข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต สื่อสิ่งพิมพ์ เช่น หนังสือพิมพ์ วารสาร เอกสารภายในองค์กร เป็นต้น ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลที่จัดเก็บมาจากแหล่งต่าง ๆ มาทำการจัดแยกประเภทข้อมูล ทำการจัดระเบียบแบบแผนข้อมูล เพื่อจัดกลุ่มของปัญหาที่เกิดขึ้น แนวทางการแก้ปัญหา และผลกระทบต่าง ๆ แล้วทำการตรวจสอบความถูกต้องจนได้แนวความคิดในการปรับปรุงวิธีการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานของ บสท.

3. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

3.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเรื่องปัญหาการดำเนินงานของ บสท. ตั้งแต่วันที่ 15 มกราคม ถึงวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2547 การเก็บข้อมูลตั้งแต่มีการก่อตั้ง บสท. ขึ้นมา ตาม พรก. บสท. พ.ศ. 2544 จนถึงปัจจุบัน (สิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2547) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถสรุปได้ดังนี้

3.1.1 ระบบนโยบายสาธารณะ

ระบบนโยบายสาธารณะคือ พรก. บสท. พ.ศ. 2544 ที่นำมาใช้ดำเนินการมีตัวแปรทั้งสามคือ ปัจจัยผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบาย ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางนโยบาย และปัจจัยนโยบายสาธารณะ ซึ่งตัวแปรทั้งสามสามารถจะเป็นได้ทั้งตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม และมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน ยกตัวอย่างเช่น ผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นลูกหนี้สถาบันการเงินที่ได้รับผลกระทบอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมทางนโยบายสาธารณะได้ เช่น การเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และยังได้รับผลกระทบมาจากนโยบายสาธารณะในเรื่องการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่อาจมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นได้ เป็นต้น

3.1.1.1 ผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายสาธารณะ เป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสาธารณะในการออกกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานภาครัฐไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเมือง เช่น สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ หรือได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมทางนโยบายสาธารณะคือ การเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาความยากจน และการบริหารงานของรัฐบาล ผู้มีส่วนได้เสียตาม พรก. บสท. มีดังนี้

1) **บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย** เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงตามนโยบายสาธารณะในฐานะคนกลางที่การแก้ไขปัญหานี้ที่รับโอนมาจากสถาบันการเงินทั้งหลาย เช่น การตีค่าโอนสินทรัพย์มาในราคาประเมิน การจัดการฟื้นฟูหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การแปลงหนี้สินให้เป็นทุนหรือสินทรัพย์เพื่อรอการขาย การปรับโครงสร้างหนี้และกิจการให้ธุรกิจของลูกหนี้ และ บสท. ยังเป็นเจ้าของรายใหม่แทนเจ้าหนี้เดิมในหนี้ที่รับโอนมาด้วย ดังนั้น บสท. ได้รับผลกระทบในความเสียหาย เช่น การขาดทุนจากการบริหารหนี้ ซึ่งจะกระทบต่อเงินงบประมาณที่ได้มาจากกองทุนฟื้นฟูเพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่มีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันให้กับ บสท.

2) **เจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินและมิใช่สถาบันการเงิน** มีส่วนได้เสียจากนโยบายสาธารณะที่เป็นเจ้าหนี้เดิมที่ บสท. รับโอนมาจากสถาบันการเงินของรัฐ ได้แก่ บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ส่วนเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินเอกชน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ไทย เช่น ธนาคารกรุงเทพจำกัด และยังมีบรรษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐและเอกชน เช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์กรุงเทพ และธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้เจ้าหนี้รายใหม่ที่เข้ามาซื้อกิจการและเข้ามาร่วมทุน ได้แก่ สถาบันการเงินผู้ให้สินเชื่อรายใหม่ที่เป็นธนาคารพาณิชย์ บริษัทที่ดำเนินธุรกิจโดยทั่วไป ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ ที่เข้ามาทำการฟื้นฟูกิจการด้วยการปรับโครงสร้างหนี้และโครงสร้างกิจการ

3) **ลูกหนี้ที่ถูกโอนหนี้ด้วยคุณภาพมายัง บสท.** การปรับโครงสร้างหนี้และโครงสร้างกิจการ ลูกหนี้ที่อยู่ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของศาลล้มละลายกลาง หรือเพื่อรอศาลสั่งให้มีการเห็นชอบในแผนฟื้นฟู และลูกหนี้ที่ถูกบังคับหลักประกัน หรือถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด และศาลแพ่งมีคำพิพากษา

ซึ่งลูกหนี้เหล่านี้เป็นผู้มีส่วนได้เสีย จาก พรก. บสท. ด้วยเช่นกัน เช่น การขายทอดทรัพย์ การฝากขาย ซึ่งสิ่งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อภาระขาดทุนหรือกำไรในการขายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินของลูกหนี้เอง

4) **สถาบันการเมืองต่าง ๆ** เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากผลกระทบทางอ้อมซึ่งมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการหนี้ของ บสท. โดยตรง สถาบันการเมืองเหล่านี้มี สถาบันนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา ที่ต้องทำการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ พรก. บสท. ส่วนสถาบันตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม ที่ต้องทำการพิพากษาคดีความที่เกิดจากการดำเนินงานของ บสท. และการฟ้องร้องในคดีทั้งหลาย ส่วนสถาบันบริหาร ได้แก่ หน่วยงานรัฐบาลทั้งหลาย เช่น กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอิสระของรัฐ ที่ต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาร่วมมือกับ บสท. เช่น การก่อสร้างอาคาร ค่าธรรมเนียม ภาษี การโอนสินทรัพย์ระหว่างเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และ บสท.

5) **กลุ่มบุคคล องค์กร และประชาชนทั่วไป** มีส่วนได้เสียที่เกิดจากการดำเนินนโยบายตาม พรก. บสท. อันได้แก่ บริษัทหรือนิติบุคคลที่ได้เข้ามาซื้อสินทรัพย์ของ บสท. และลูกหนี้ ที่เกิดจากการบริหารจัดการหนี้ บริษัทที่เข้ามารับซื้อช่วงสินทรัพย์ต่อจาก บสท. เช่น บริษัทประมูลสินทรัพย์ขายทอดตลาด บริษัทรับช่วงพัฒนาและปรับปรุงสินทรัพย์ที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น บุคคลที่ค้าประกันหนี้ที่รับโอนมาและค้าประกันหนี้รายใหม่ สุดท้ายคือ ประชาชนที่ได้มาซื้อสินทรัพย์ที่ขายทอดตลาด และบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่ บสท. ได้ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้และโครงสร้างกิจการ เป็นต้น

3.1.1.2 **สิ่งแวดล้อมนโยบายสาธารณะ** ตาม พรก. บสท. เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ก่อให้เกิดรูปแบบของการจัดทำนโยบายสาธารณะของภาครัฐ และสถาบันการเมืองต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นมากับการบริหารจัดการและการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการเมืองและกฎหมาย สังคมและวัฒนธรรม เศรษฐกิจและประชากรศาสตร์ เทคโนโลยีและทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมภายในองค์กร บสท.

1) **สภาวะทางการเมืองและกฎหมาย** การที่รัฐบาลซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศก็มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานที่นำระบบเศรษฐกิจแบบทุนเสรีเข้ามาใช้ควบคู่กับการประกาศนโยบายการบริหารประเทศด้านต่าง ๆ อันได้แก่ การแก้ไขปัญหาความยากจน เช่น กองทุนหมู่บ้าน การประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจ การฟื้นฟูหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การส่งเสริมการลงทุนโดยการเปิดเขตการค้าเสรี การปรับโครงสร้างการบริหารงานส่วนข้าราชการ สิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อ พรก. บสท. ในการแก้ปัญหานี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน

สิ่งแวดล้อมทางกฎหมายจะเกี่ยวกับการแก้กฎหมายตาม พรก. บสท. อันได้แก่ การตีความ พรก. บสท. พรบ. ล้มละลาย ที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหานี้เสียต่าง ๆ และยังมีกฎหมายที่เคยออกมาบังคับใช้ในอดีตและปัจจุบันได้มีการแก้ไขกฎหมายในบางบทและบางมาตรา เช่น กฎกระทรวง 57 พรบ. ควบคุม

การก่อสร้างอาคาร ปี พ.ศ. 2522 ใบอนุญาตการก่อสร้าง การลดค่าธรรมเนียมการโอนสินทรัพย์ และภาษี การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

2) **ภาวะเศรษฐกิจและประชากรศาสตร์** เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปรับปรุงนโยบาย สาธารณะและส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินงานตาม พรก. บสท. ซึ่งภาวะเศรษฐกิจเป็น สิ่งแวดล้อมมหภาคที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ภาวะเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ยกู้ยืม อัตราแลกเปลี่ยน เงินตราระหว่างประเทศ เงินทุนหมุนเวียน การส่งออก และการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ

ประชากรศาสตร์เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับภาระหนี้สินของประชาชน การจ้างงานหรือ อัตราการมีงานทำ ส่งผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ การกู้ยืมเงินนอกระบบ ระดับการศึกษา การกระจาย รายได้สู่ชนบท สิ่งนี้เป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญถึงการกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างรายได้แก่ ภาคประชาชนและหน่วยธุรกิจของประเทศ ดังนั้นนโยบายสาธารณะที่รัฐใช้เพื่อการกระตุ้นการหมุนเวียน เงินตราภายในประเทศ เช่น กองทุนหมู่บ้าน โครงการหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล และการลงทะเบียนคนจน

3) **การใช้เทคโนโลยีและทรัพยากรของประเทศ** ส่งผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะ และผู้มีส่วนได้เสียในนโยบาย โดยเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการจัดการธุรกิจหรือองค์การภาครัฐที่เอื้ออำนวย ต่อการลดเวลาการทำงานลง เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานภายในองค์กร ระหว่างองค์กร จนถึงการเชื่อมโยง ระบบข้อมูลสารสนเทศไปยังประเทศทั่วโลก เช่น การขายสินทรัพย์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตออนไลน์ การเชื่อมโยงข้อมูลกับกระทรวงมหาดไทย และการตรวจสอบรายได้ของลูกหนี้ที่ผูกพันล้มละลาย

ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในประเทศสามารถจะนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ได้อย่างไร ไม่ว่าจะเป็นที่ดินทำกินของเกษตรกร หรือที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องเปลี่ยนจากสินทรัพย์ให้มาเป็นทุน เพื่อดำเนินกิจกรรมการสร้างมูลค่าเพิ่ม การใช้ทรัพยากรทางน้ำและทางทะเลให้มีการประมงที่สร้างผลผลิต ต่อพื้นที่ให้มากขึ้น และยังคงไม่ก่อให้เกิดมลภาวะตามมา การใช้คลื่นความถี่ทางอากาศ และยังมี ปัจจัยลบอื่นอีก เช่น ไข้หวัดนก โรคระบาดในสัตว์เลี้ยง และแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่เสื่อมคุณภาพลง

4) **สภาพแวดล้อมทางด้านสังคมและวัฒนธรรม** ปัญหาค่านิยมสังคมไทยที่เลียนแบบ วัฒนธรรมตะวันตก มีการเปลี่ยนแปลงไปจากสังคมไทยโดยรวม เช่น การพักอาศัยและประกอบอาชีพ อยู่ในเมืองหลวง มีค่านิยมฟุ้งเฟ้อ ชอบซื้อและใช้สินค้าฟุ่มเฟือย และก่อหนี้สินทั้งระยะสั้นและยาว การซื้อที่อยู่อาศัย รถยนต์ การทำงานในภาคอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม ด้วยค่านิยมทางสังคมที่ผิด ๆ จึงก่อให้เกิดการฉ้อโกง มีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น ในองค์กรภาครัฐ และสังคมมาเป็นระยะเวลายาวนาน

ปัญหาทางสังคมอีกมากที่ภาครัฐบาลจะต้องเข้ามาแก้ไขซึ่งมีอยู่หลายปัญหาที่รัฐบาล แก้ไขสำเร็จลุล่วงไปได้ เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหากลุ่มอิทธิพลเถื่อนและการมีอาวุธสงคราม การพักหนี้ เกษตรกร กองทุนหมู่บ้าน และโครงการธนาคารประชาชน แต่ก็ยังมีปัญหาที่ยังแก้ไขไม่ได้เกิดขึ้นตามมา เช่น การก่อการร้ายใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ การแก้ไขปัญหาความยากจนโดยให้มีการลงทะเบียนคนจน เป็นต้น ดังนั้นการบริหารงานจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีนโยบายสาธารณะออกมาเป็นระยะ ๆ

5) **สิ่งแวดล้อมระดับจุลภาคที่เกี่ยวข้องกับ บสท.** เป็นสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอก บสท. เอง ซึ่งสิ่งแวดล้อมภายในได้แก่ เจ้าหน้าที่ทั้งหมดในระดับต่าง ๆ ของ บสท. เช่น พนักงานระดับล่าง และผู้บริหารทุกระดับชั้น คณะกรรมการบริหาร ที่ดำเนินงานภายใต้กรอบของ พรก. บสท. ต้องมีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ ยุติธรรม และยังต้องใช้ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ด้านต่าง ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงานด้วย เช่น การปรับโครงสร้างหนี้และกิจการ ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารงานธุรกิจ เป็นต้น

สิ่งแวดล้อมภายนอกของ บสท. จะมีหน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชนจำนวนมาก ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียอยู่หลายฝ่ายด้วยกัน ที่เป็นองค์กรภาครัฐ ได้แก่ สถาบันการเงินของรัฐ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติ บริษัทบริหารสินทรัพย์ สถาบันการเงิน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และศาลล้มละลายกลาง องค์กรเหล่านี้เป็นทั้งเจ้าหนี้และผู้ที่ทำหน้าที่เป็นกลางต่อการอำนวยความสะดวกให้การทำงานของ บสท. ได้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้

องค์กรภาคเอกชน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ไทย กองทุนฟื้นฟู กองทุนสงฆ์ สหกรณ์ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ ผู้ค้าประกันหนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร สมาคมอาคารชุดไทย บริษัทที่เข้ามาซื้อกิจการและเข้าร่วมทุนกับลูกหนี้ และมีประชาชนที่ซื้อสินทรัพย์ในการขายทอดตลาดทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์

3.1.1.3 นโยบายสาธารณะ มาจากตัวแปรสิ่งแวดล้อมทางนโยบายและผู้มีส่วนได้เสีย นโยบายสาธารณะ รับผลกระทบโดยตรงกับนโยบายสาธารณะของรัฐบาลและสถาบันการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับ เช่น พรก. พรบ. กฎกระทรวง และมาตรการต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ การเปิดเขตการค้าเสรี การรวมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ การส่งเสริมการลงทุน การส่งออกสินค้า การสร้างกิจกรรมการบริโภคในประเทศ การส่งเสริมอุตสาหกรรมรายย่อยภาคประชาชน

3.1.2 กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของหน่วยงานตาม พรก. บสท. จะเป็นการจำแนกตัวแบบที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของ บสท. ให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายทางนโยบาย

3.1.2.1 ความยากง่ายของปัญหา หนี้ที่โอนมาให้ บสท. ส่วนใหญ่เป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นปัญหาสะสมมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ซึ่งปัญหานี้เหล่านี้ขาดการฟื้นฟูมานานและมีต้นทุนของหนี้หรือมูลค่าหนี้ที่สูงมาก อันเกิดจากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่เพิ่มสูงขึ้นและการคิดดอกเบี้ยทบต้น การมีเจ้าหนี้มากกว่า 2 รายขึ้นไป และมีผู้ค้าประกันหนี้หลากหลายทำให้ยากต่อการแก้ไขได้ในเวลาอันสั้น

ปัญหาลูกหนี้ที่ไม่เข้ามาติดต่อหรือจงใจไม่มารับฟังปัญหาและไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการฟื้นฟูแผนธุรกิจและลงนามในหนังสือรับสภาพหนี้ การจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของลูกหนี้ การเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นหรือขายหุ้นแก่บุคคลภายนอก หรือมีเจตนาไม่สุจริตทั้งที่มีสินทรัพย์แต่ไม่ยอม

ชำระหนี้ที่ค้างอยู่ ผู้ค้าประกันหนี้ไม่ยอมเข้ามารับผิดชอบหนี้ในหนี้ที่ค้างชำระ และไม่ให้ความร่วมมือต่อการแก้ปัญหาของ บสท.

ปัญหา บสท. ที่มีกระบวนการบริหารจัดการหนี้ซ้ำกว่ากำหนดที่ติดขัดในเงื่อนไข หลักเกณฑ์วิธีการอันเกิดจากกฎหมาย หรือ พรก. บสท. เอง หรือเกิดจากกฎหมายอื่นที่มากระทบต่อกระบวนการทำงานตาม พรก. บสท. เช่น กฎกระทรวง กฎระเบียบข้อบังคับตามกฎหมายอื่นที่ทำให้การจัดการไม่เป็นไปตามแผนงาน และปัญหาที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมมหภาคที่เกินกว่า บสท. จะควบคุมได้ เช่น สภาพเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาสังหาริมทรัพย์ การเปลี่ยนแปลงเจ้าของสินทรัพย์ในหนี้ต่าง ๆ

3.1.2.2 สมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การดำเนินงานตาม พรก. บสท. นั้นถือว่า บสท. มีอำนาจตามกฎหมายค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายอื่นที่มีออกมา เพราะว่าการแก้ไขปัญหานี้ด้วยคุณภาพมีจำนวนมากถึง 2.7 ล้านล้านบาท ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในอดีต รัฐบาลได้ให้ความสนใจแก้ไขปัญหานี้ให้ลุล่วงไปภายในระยะเวลา 10 ปี ดังนั้น พรก. บสท. นี้ จึงให้อำนาจการทำงานที่สูงและสามารถนำไปปฏิบัติได้ตามกรอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

แต่ก็มีปัญหาเชิงเทคนิคในการทำงานของหน่วยงาน บสท. เช่น การมีบุคลากรที่ไม่เพียงพอหรือไม่สามารถคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตรงกับภารกิจปฏิบัติงานตามนโยบายที่เป็นปัญหาค่อนข้างมากและมีความซับซ้อนสูง และยังมีปัญหาเรื่องแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เช่น สถาบันการเงินต้องทำงานแทน บสท. ทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการบริหารสินทรัพย์ การฟ้องคดี จึงเกิดปัญหาขึ้นมาซึ่งเอกชนในฐานะตัวแทน บสท. มีค่าใช้จ่ายในการทำงาน ทำให้การปฏิบัติงานแก้ไขหนี้ล่าช้าออกไป

3.1.2.3 สภาพแวดล้อมซึ่งมิใช่กฎหมายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เป็นตัวแปรทางด้านการเมืองและกฎหมาย ที่ต้องให้ฝ่ายการเมืองสนับสนุนการปฏิบัติงานตามนโยบาย เช่น คณะรัฐมนตรี สถาปนาผู้แทนราษฎร ที่จะต้องเห็นด้วยกับการแก้ไขปัญหานี้เป็นอยู่ มีการออกกฎหมายที่เอื้อต่อการดำเนินงานของ บสท. ส่วนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปิดโอกาสให้การแก้ปัญหานี้ต่าง ๆ ได้สำเร็จเร็วขึ้น เช่น การเติบโตในภาคธุรกิจสังหาริมทรัพย์ ที่ทำให้สินทรัพย์ได้ระบายออกไปเร็วขึ้น ความมั่นใจของสาธารณะชนที่มีต่อการแก้ไขปัญหานี้ของรัฐบาล เช่น การแก้ปัญหาใช้ห้วงนวก เป็นต้น

3.1.2.4 ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อตัวแปรความยากง่ายของปัญหา ความสามารถของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมที่มีใช่กฎหมายของการนำ พรก. บสท. ไปปฏิบัติของ บสท. ส่งผลกระทบต่อขั้นตอนการทำงานที่เป็นการนำเอา พรก. บสท. ไปดำเนินงาน อันได้แก่ ผลผลิตนโยบายของ บสท. การปฏิบัติตามนโยบายของลูกหนี้ เจ้าหนี้ และหน่วยงาน บสท. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงตามผลผลิตนโยบายของ บสท. การรับรู้ถึงผลกระทบของผลผลิตนโยบาย และการปรับปรุงนโยบายของ บสท.

1) **ผลผลิตนโยบายของ บสท.** ตั้งแต่ปี 2544 ถึงปัจจุบันปี 2546 การบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 มีการโอนหนี้มาจำนวนทั้งสิ้น 25,676 ราย หรือมีมูลค่า 1,940,642 ล้านบาท มีหนี้รายย่อยจำนวน 11,630 ราย มูลค่า 24,025 ล้านบาท บสท. มอบให้ธนาคารกรุงไทย และบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ไปดำเนินการต่อ ทำให้จำนวนหนี้ทั้งหมดที่ บสท. รับมาทั้งสิ้น 14,046 ราย หรือมีมูลค่ารวม 1,916,617 ล้านบาท มีสัดส่วนหนี้ที่รับโอนมาจากภาครัฐร้อยละ 80 ส่วนเอกชนร้อยละ 20 ส่วนหนี้ที่เหลืออยู่มูลค่า 27,000 ล้านบาท บสท. จะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกลางปี พ.ศ. 2547 คาดว่าอัตราจะได้รับชำระคืนในอัตราร้อยละ 47.11 ของมูลค่าที่รับโอนมาทั้งหมด

2) **การปฏิบัติตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย** คือ ลูกหนี้ที่ บสท. ได้รับโอนหนี้มาจากสถาบันการเงิน โดย บสท. ทำการจัดแบ่งการบริหารจัดการลูกหนี้ตามประเภทการโอนมาจากสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน ลูกหนี้ที่มีเจ้าหนี้รายเดียว มียอดหนี้ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป และมีเจ้าหนี้หลายราย มีการจัดแบ่งลูกหนี้ตามประเภทธุรกิจในอุตสาหกรรมต่าง ๆ การแบ่งตามศักยภาพลูกหนี้ เช่น ลูกหนี้ที่เลิกกิจการแล้ว ลูกหนี้ที่ยังสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ลูกหนี้ที่อยู่ในการฟื้นฟูกิจการของศาลล้มละลายกลาง และลูกหนี้ที่ถูกระงับหลักประกัน เป็นต้น

3) **ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของผลผลิตนโยบาย** ตาม พรก. บสท. มีปัญหาเกิดขึ้นมาจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็น ลูกหนี้ เจ้าหนี้รายเดิม เจ้าหนี้รายใหม่ และ บสท. มีกลุ่มบุคคล องค์กรเอกชน และประชาชนที่ได้ซื้อสินทรัพย์ที่รอการขายทั้งที่เป็นสิ่งหาปริมาณและอสังหาริมทรัพย์ที่ขายทอดตลาด และการประมูลซื้อเมื่อมีข้อยุติจากการบริหารหนี้ที่ได้รับโอนมา ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตาม พรก. บสท. จะมีทั้งผู้ได้รับผลประโยชน์ และผู้เสียผลประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย

4) **การรับรู้ถึงผลกระทบในผลผลิตตามนโยบาย** ทั้งผู้ได้รับและผู้เสียผลประโยชน์ โดยเฉพาะผู้เสียผลประโยชน์มักจะนำข้อมูลและข้อเท็จจริงมาเปิดเผยต่อสาธารณชนให้ได้ทราบ เช่น ข่าวสารตามหน้าหนังสือพิมพ์ ข่าวประจำวัน ซึ่งผู้รับข่าวสารที่เป็นประชาชนเกิดการรับรู้และเกิดทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานของ บสท. มีทั้งภาพทางด้านลบและบวก โดยระยะแรกมีข้อโต้แย้งหรือมีภาพด้านลบมากกว่าด้านบวก สิ่งที่เป็นภาพด้านลบเป็นการดำเนินงานที่ล่าช้า การแก้ไขปัญหาไม่เป็นไปตามเป้าหมาย แต่พอมาระยะหลัง บสท. ได้มีการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานและเพิ่มการประชาสัมพันธ์ทำให้บุคคลทั่วไปได้ทราบ มีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่เป็นบวกมากขึ้นตามมา

5) **การแก้ไขปรับปรุงนโยบาย** กลุ่มบุคคลต่าง ๆ ได้มีการสะท้อนข้อมูลการดำเนินงานของ บสท. ที่เกิดจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นลูกหนี้ เจ้าหนี้รายเดิม เจ้าหนี้รายใหม่ องค์กรภาครัฐและเอกชน และสื่อมวลชนที่ได้ช่วยกันประเมินผลการดำเนินงานและสะท้อนมายัง บสท. ทำให้ บสท. และหน่วยงานของรัฐได้ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน แก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานให้สามารถดำเนินนโยบาย และมีมาตรการใหม่ ๆ เกิดขึ้นเพื่อเอื้อต่อการปฏิบัติงานที่ดีมากยิ่งขึ้น

3.2 สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัย และข้อเสนอแนะจากการวิจัยเรื่องปัญหาการดำเนินงานของ บสท. ได้สรุปผลไว้ใน 3 ประเด็น ดังนี้ สรุปผลปัญหาที่ได้ค้นพบในช่วงเวลาที่องค์กร บสท. ได้ก่อตั้งขึ้นมาจนถึงปัจจุบันสอง เป็นผลการดำเนินงานโดยรวมของ บสท. และสุดท้าย เป็นข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของ บสท.

3.2.1 สรุปผลปัญหาการดำเนินงานโดยรวมของ บสท. ตั้งแต่ปี 2544 – 2546

ปัญหาที่ค้นพบจากการวิจัยสรุปได้ด้วยการจัดแบ่งปัญหาออกเป็น 3 ช่วงปีคือ ปี พ.ศ. 2544 ปี พ.ศ. 2545 และปี พ.ศ. 2546 ดังนี้

3.2.1.1 ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของ บสท. ในปี 2544 เป็นปัญหาข้อกฎหมายตาม พ.ร.ก. บสท. ที่เพิ่งถูกนำมาใช้ในแก้ไขปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของรัฐบาล และการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจกลางปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ปัญหาความไม่ชัดเจนในกฎหมาย พรก. บสท. ที่ผู้ปฏิบัตินำไปใช้ในการบริหารจัดการ และการทำงานที่ยังใหม่ที่ต้องประสานงานกับหน่วยงานภายนอกให้เกิดการร่วมมือต่อการแก้ไขปัญหานี้ที่โอนมายัง บสท.

1) **ปัญหาข้อกฎหมายตาม พ.ร.บ. บสท. พ.ศ. 2544** เมื่อ พรก. บสท. ถูกนำมาใช้ปฏิบัติในระยะแรก ฝ่ายการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภามีข้อสงสัยที่กฎหมายไปขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่แล้วก็ได้รับการแก้ไขโดยศาลรัฐธรรมนูญได้ดีความและมีคำวินิจฉัยว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และยังได้มีการแก้ไข พรก. บสท. ในเรื่องการประเมินราคาหลักทรัพย์ที่ใช้เกณฑ์ธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้การโอนหนี้จากสถาบันการเงินยังไม่เกิดผลมาที่ บสท. มีข้อกฎหมายย่อยในเรื่องการโอนทรัพย์สินใดที่เข้าข่ายต้องโอนมา บสท. และการใช้หลักประกันร่วมของบุคคล บริษัทที่เป็นลูกหนี้ว่าจะโอนกันอย่างไร เป็นต้น

2) **ปัญหาการโอนหนี้มายัง บสท. มีปริมาณน้อย** เมื่อเกิดปัญหาข้อกฎหมายตามข้อ 1) ส่งผลให้มีการโอนหนี้จากสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนมายัง บสท. ค่อนข้างน้อย แม้ว่า บสท. เองได้เตรียมการที่จะบริหารจัดการหนี้เหล่านี้ไว้แล้วก็ตาม จึงทำให้ บสท. ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเวลาที่รัฐบาลกำหนด และยังมีลูกหนี้บางรายที่รู้ตัวว่าจะถูกโอนหนี้มาได้มีการตกลงกับเจ้าหนี้เดิมโดยทำการขออำนาจศาลฟื้นฟูกิจการเสียก่อน บสท. จึงไม่สามารถจัดการหนี้เหล่านี้ได้และทำให้ทำงานยากขึ้น

3) **ปัญหาการปฏิบัติงานของพนักงาน บสท. และการประสานหน่วยงานภายนอก** จากปัญหาข้อกฎหมายและการโอนหนี้มายัง บสท. ที่มีไม่มากนัก ส่งผลให้การทำงานของพนักงานที่มีความใหม่ต่อการแก้ไขปัญหานี้เหล่านี้ไม่ค่อยดีนัก ในขณะที่กรอบกฎหมาย พ.ร.ก. บสท. ยังเป็นความใหม่ต่อการทำงาน จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติและขาดแรงจูงใจที่จะได้รับความร่วมมือจาก

สถาบันเงินผู้ที่จะโอนหนี้มาให้ บสท. และยังมีปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากองค์กรภายนอกอื่น เช่น กรมที่ดิน การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานอื่น เป็นต้น

3.2.1.2 ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของ บสท. ในปี 2545

เมื่อปัญหากฎหมาย พรก. บสท. ส่วนใหญ่ได้รับการแก้ไขแล้ว ก็มีการโอนหนี้ทยอยเข้ามา จำนวน 5,524 ราย มีมูลค่าทางบัญชี 750,360 ล้านบาท ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ปัญหาค่าบริหารจัดการหนี้ที่มีความล่าช้า ความไม่โปร่งใสของบริษัทที่ปรึกษา และการระบายสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ล่าช้า ส่งผลให้สถาบันการเงินซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ไม่ยอมให้สินเชื่อใหม่แก่ลูกหนี้เพิ่มเติม

1) **ปัญหาการบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพของ บสท. มีความล่าช้า** การจัดการหนี้ที่รับโอนมาจากสถาบันการเงินทั้งหลายมีความล่าช้า เกิดจากสถาบันการเงินเจ้าหนี้ไม่ได้ส่งเอกสารมาให้ บสท. เพื่อดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้และกิจการ ปัญหาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่มีหนี้มากถึงร้อยละ 24.10 และอุตสาหกรรมเหล็กร้อยละ 28.11 และมีหนี้โดยส่วนใหญ่คิดเป็นเงินนับหมื่นล้านบาท ลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับแผนธุรกิจ ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่มีอัตราสูง และปัญหาหนี้ที่โอนมาจากเจ้าหนี้หลายรายต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหนี้รายเดิมและรายใหม่ ลูกหนี้ และ บสท. ในการเจรจา

2) **ปัญหาความไม่โปร่งใสของบริษัทที่ปรึกษาของ บสท.** การแก้ไขปัญหานี้ด้วยคุณภาพเกิดความไม่เชื่อมั่นต่อการดำเนินงานของ บสท. ที่เกิดจากบริษัทที่ปรึกษาได้มีการเรียกวงค่าบริการในการลดหนี้จากดอกเบี้ยหนี้ลงจากเดิม อีกทั้งผู้บริหารและผู้ใช้กฎหมายไม่มีความเด็ดขาดในการติดตามชี้แจงให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามกฎหมายได้ให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ไม่มีความรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ จึงทำให้สร้างปัญหาเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมส่งผลให้การบริหารจัดการล่าช้าตามมา

3) **ปัญหาการระบายสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ล่าช้า** การปรับโครงสร้างหนี้และกิจการรวมไปถึงการบังคับหลักประกันจนกลายเป็นสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ขึ้นมาแทนที่ บสท. ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ทั้งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่ต้องนำไปขายทอดตลาดหรือหาผู้ซื้อโดยทั่วไปให้เข้ามาซื้อ และแปรเปลี่ยนเป็นเงินกลับคืนมายัง บสท. โดยเฉพาะธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่ามากกว่า 168,000 ล้านบาท ที่ต้องอาศัยความร่วมมือกับธนาคารอาคารสงเคราะห์และการเคหะแห่งชาติที่ติดปัญหาการต่อเติมอาคาร การปรับปรุงสินทรัพย์เพื่อขาย ทำให้การระบายสินทรัพย์ไปสู่ตลาดล่าช้าและไม่ได้ราคา

3.2.1.3 ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของ บสท. ในปี 2546

การปรับโครงสร้างหนี้และกิจการของลูกหนี้รายต่าง ๆ ทั้งลูกหนี้รายย่อยทั่วไปและลูกหนี้ในภาคอุตสาหกรรม เช่น บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ อุตสาหกรรมเหล็ก ธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ รถไฟฟ้าบีทีเอส และอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ปัญหาความไม่สุจริตของลูกหนี้ และการจัดตั้งกองทุนอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่สำเร็จ ส่งผลต่อการบริหารจัดการหนี้ที่รับโอนมาจำนวนมากถึง 17,151 ราย มีมูลค่า 871,005 ล้านบาทได้

1) **ปัญหาการปรับโครงสร้างหนี้และโครงสร้างกิจการ** การจัดการหนี้ที่รับโอนมาในรอบปี ซึ่งมีลูกหนี้รายย่อยจำนวนมาก และมีลูกหนี้รายใหญ่ที่เป็นธุรกิจขนาดใหญ่เกิดความล่าช้าในการ

ปรับโครงสร้างหนี้และกิจการ ส่วนใหญ่มักจะเป็นการรวบรวมอุตสาหกรรมเหล็กที่ต้องอาศัยการนำเงินเข้าลงทุนเพิ่มจำนวนมากถึง 10,000 ล้านบาท และยังมี บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ ที่มีการเปิดประมูลการเข้ามาซื้อหุ้นจากนักลงทุนรายใหม่ที่มีการเสนอราคาต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ ปัญหาการฟื้นฟูกิจการ บริษัท อุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัล ที่มีการฟ้องร้องให้ผู้บริหารแผนฟื้นฟูออกจากลูกหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่เป็นกลุ่มฟื้นฟูกิจการ และการแก้ปัญหาหนี้รายย่อยที่มีจำนวนมากทั้งในกรุงเทพและปริมณฑล และต่างจังหวัด

2) **ปัญหาความไม่สุจริตของลูกหนี้** หนี้ที่โอนมาทั้งสถาบันการเงินรัฐและเอกชน มีจำนวนมากถึง 2,672 ราย มีมูลค่าทางบัญชี 299,095 ล้านบาท ที่เข้าข่ายไม่สุจริต เกิดจากพนักงาน เจ้าของกิจการ และอดีตผู้บริหารสถาบันการเงิน ที่ถูกฟ้องร้องให้ล้มละลายแล้วแต่กลับมีฐานะทางการเงินและการเป็นอยู่ตามปกติ สามารถใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยได้ แสดงว่าลูกหนี้เหล่านี้ไม่ได้นำเงินมาชำระหนี้ที่โอนมายัง บสท. และยังมีลูกหนี้ที่ผ่านการปรับโครงสร้างหนี้แล้ว ดำเนินธุรกิจที่มีผลตอบแทนที่ดี มีการยกย้ายถ่ายเทผลประโยชน์ให้กับตนเอง และไม่มาชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้เพิ่มเติม

3) **ปัญหาการจัดตั้งกองทุนอสังหาริมทรัพย์ไม่สำเร็จ** บสท. มีแนวคิดที่จะตั้งกองทุนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์เพื่อรอการขายที่มีจำนวนมากจากการบริหารจัดการหนี้ที่รับโอนมาในกองทุนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเข้าตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกองทุนนี้ได้มีการวางแผนมาแล้วหลายปีคือ การตั้งกองทุนรวม แล้วนำหน่วยลงทุนไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์เพื่อระดมทุนมาซื้อสินทรัพย์ในกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ เพิ่มมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ และจ่ายผลตอบแทนเงินปันผลจากกำไรที่ได้

3.2.2 ผลการดำเนินงานโดยรวมของ บสท.

หนี้ด้อยคุณภาพที่ บสท. รับโอนมาจากสถาบันการเงินมีทั้งหนี้รายเล็กและรายใหญ่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึง 2546 สรุปผลการดำเนินงานได้คือ การโอนหนี้ในปี พ.ศ. 2544 มีประมาณ 3,483 ราย มูลค่ารวม 400,409 ล้านบาท ส่วนปี พ.ศ. 2545 มีประมาณ 5,524 ราย มูลค่ารวม 759,360 ล้านบาท และปี พ.ศ.2546 มีประมาณ 16,669 ราย มูลค่ารวม 780,773 ล้านบาท หากคิดรวมตลอดทั้ง 3 ปี มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 25,676 ราย หรือมีมูลค่ารวมเท่ากับ 1,940,642 ล้านบาท ทั้งนี้หนี้รายย่อยจำนวน 11,630 ราย มีมูลค่ารวม 24,025 ล้านบาท บสท. ได้มอบให้ธนาคารกรุงไทย และบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ ไปดำเนินการต่อ ดังนั้นจำนวนหนี้ทั้งหมดที่ บสท. รับมาบริหารจัดการทั้งสิ้น 14,046 ราย หรือมีมูลค่ารวม 1,916,617 ล้านบาท มีสัดส่วนหนี้ที่รับโอนจากภาครัฐร้อยละ 80 ส่วนภาคเอกชนร้อยละ 20 และหนี้ที่เหลืออยู่มูลค่า 27,000 ล้านบาท บสท. จะดำเนินการให้แล้วเสร็จในกลางปี พ.ศ. 2547

การบริหารจัดการหนี้ดังกล่าวข้างต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2546 มีข้อสรุปจากการปรับโครงสร้างหนี้และกิจการ และลูกหนี้ที่อยู่ในกระบวนการฟื้นฟูของศาลล้มละลาย เช่น ศาลมีคำสั่งเห็นชอบแผนแล้วหรืออยู่ระหว่างรอการเห็นชอบของศาล และการบังคับหลักประกัน และ/หรือพิทักษ์ทรัพย์ และ/หรือศาลแพ่งมีคำพิพากษาแล้ว มีจำนวนรวม 7,115 ราย หรือมีมูลค่า 1,248,832 ล้านบาท แบ่งได้เป็นปี พ.ศ. 2544

จำนวน 21 ราย มีมูลค่าหนี้ 15,305 ล้านบาท ส่วนปี พ.ศ. 2545 มีจำนวน 2,206 ราย มูลค่า 501,195 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2546 มีจำนวน 4,888 ราย มีมูลค่า 732,332 ล้านบาท ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 66 ของหนี้ทั้งหมดที่ บสท. ได้รับโอนมา

ถ้าเอาตัวเลขการบริหารจัดการหนี้ข้างต้นมาจัดแบ่งตามสัดส่วนการปรับโครงสร้างหนี้และกิจการ และลูกหนี้ที่อยู่ในกระบวนการฟื้นฟูของศาลล้มละลายกลางแล้วจะได้เป็น ปี พ.ศ. 2544 มีจำนวน 21 ราย มูลค่า 15,305 ล้านบาท หรือร้อยละ 38 ของหนี้ที่รับโอนมาตลอดทั้งปี และไม่มีการบังคับหลักประกัน ส่วนปี พ.ศ. 2545 มีจำนวน 676 ราย มูลค่า 250,277 ล้านบาท หรือร้อยละ 50 ส่วนอีก 50 เป็นการบังคับหลักประกัน มีจำนวน 1,530 ราย หรือมูลค่า 250,918 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2546 มีจำนวน 2,216 ราย มูลค่า 433,237 ล้านบาท หรือร้อยละ 60 ส่วนอีก 40 เป็นการบังคับหลักประกัน หรือมีจำนวน 2,672 ราย มูลค่า 299,095 ล้านบาท จะเห็นว่าสัดส่วนการปรับโครงสร้างหนี้และกิจการมีแนวโน้มดีขึ้นตามลำดับมีการผันแปรตามภาวะเศรษฐกิจที่กำลังเติบโต และการบริหารจัดการหนี้ตลอดเวลา 2 ปีครึ่ง มีอัตราการรับโอนหนี้มาในราคาเฉลี่ยร้อยละ 34 มีค่าใช้จ่ายในการลดหนี้เฉลี่ยร้อยละ 38 ประเมินการอัตราที่คาดว่าจะได้รับชำระคืนอยู่ที่ร้อยละ 47 ของมูลค่าทางบัญชีทั้งหมด

3.2.3 ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของ บสท.

แม้ว่า บสท. ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วบางส่วนก็ตาม แต่ก็ยังมีอีกหลายสิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้ทันต่อสภาพของปัญหาที่เป็นสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร บสท. ที่เป็นอยู่ ต่อไปนี้เป็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมที่ให้ไว้กับ บสท.

3.2.3.1 การวิเคราะห์ลูกหนี้ที่ได้รับโอนมาจากสถาบันการเงิน หนี้ที่โอนมาจากสถาบันการเงินส่วนใหญ่จะเป็นลูกหนี้ที่มีปัญหาโดยเฉพาะสถาบันการเงินเอกชนที่โอนมาเพียงร้อยละ 20 ของทั้งหมด แสดงว่าหนี้ที่ตีธนาคารพาณิชย์ได้เก็บไว้บริหารจัดการเองเพราะสามารถสร้างกำไรได้ในอนาคต แต่หนี้ที่ไม่ดีถูกโอนมา ให้ บสท. ดังนั้น บสท. ต้องมีความเข้าใจในหนี้เหล่านี้จากการวิเคราะห์ข้อมูลลูกหนี้แต่ละรายให้เพียงพอต่อการตัดสินใจว่าเป็นลูกหนี้รายย่อยหรือรายใหญ่ การจัดประเภทธุรกิจและอุตสาหกรรม ความเป็นไปได้ในการฟื้นฟูกิจการด้วยการปรับโครงสร้างหนี้และกิจการ หรือต้องทำการบังคับหลักประกัน โดยจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่จะได้รับการแก้ไขก่อน ยกตัวอย่างเช่น หนี้ที่มียอดหนี้มากที่สุด ควรได้รับการเร่งแก้ปัญหาก่อนหนี้ที่มีจำนวนน้อยและไม่คุ้มกับหลักประกัน เป็นต้น

3.2.3.2 การสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการบริหารจัดการหนี้ด้วยคุณภาพ เมื่อมีการจัดกลุ่มลูกหนี้แล้ว ให้เร่งทำการแก้ไขตามความสำคัญของปัญหา มีการสร้างเงื่อนไขที่ดีเพื่อเอื้อต่อผู้เกี่ยวข้องในหนี้ นั้น ๆ ให้ได้รับความร่วมมือแก้ไขโดยเร็ว ไม่ว่าจะเป็นลูกหนี้ที่มีแผนฟื้นฟู การแบ่งกำไรชำระหนี้เดิม หรือการหาสถาบันการเงินผู้เป็นเจ้าหนี้รายใหม่เข้ามาให้สินเชื่อให้ได้รับการเงินชำระคืนก่อนเจ้าหนี้รายเดิม หรือผู้ลงทุนรายใหม่เข้ามาซื้อกิจการ เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เป็นลูกหนี้ เจ้าหนี้รายเดิม เจ้าหนี้รายใหม่ และ บสท. สามารถเรียกประชุมการปรับแผนฟื้นฟูกิจการก่อนนำเสนอให้ บสท. พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งได้

การจูงใจด้วยการลดอัตราดอกเบี้ยหนึ่งลง ส่งผลให้ต้นทุนการปรับโครงสร้างหนี้มีต้นทุนที่ต่ำลง การจัดหาแหล่งเงินกู้ใหม่ที่มีต้นทุนที่ต่ำกว่าเข้ามาฟื้นฟูกิจการ การแปลงหนี้ให้เป็นทุน เพิ่มเม็ดเงินการลงทุนใหม่เข้าไปจัดการให้กิจการมีกำลังการผลิตได้เต็มที่มากกว่าปล่อยให้เพียงบางส่วน เพราะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดในขนาดการผลิต เมื่อมีการผลิตยิ่งมากเท่าใดยิ่งส่งผลให้ต้นทุนรวมลดต่ำลง ทำให้เกิดสภาพการแข่งขันที่ดี กิจการมีกำไรเพิ่ม และทำให้การปรับโครงสร้างหนี้กิจการต่าง ๆ เป็นจริงขึ้นมา

3.2.3.3 เร่งนำเอาวิธีการควบรวมกิจการและการเข้าซื้อกิจการมาใช้ การดำเนินธุรกิจรวดเร็ว มีประสิทธิภาพทางการแข่งขันเชิงธุรกิจในอนาคตสามารถได้ บสท. ต้องจัดเวทีให้มีการควบรวมและการเข้าซื้อกิจการจากนักลงทุนในกลุ่มอุตสาหกรรมเดียวกัน หรือนักลงทุนรายใหม่ทั้งภายในและต่างประเทศมากขึ้น เพราะการแข่งขันในเศรษฐกิจยุคใหม่ที่ต้องมีสภาพการแข่งขันที่ดีและมีต้นทุนที่ต่ำ มีการประหยัดการใช้ทรัพยากรทางธุรกิจ มีเทคโนโลยีใหม่ ๆ ดังนั้น กิจการลูกหนี้ที่โอนมาต้องจัดหาพันธมิตรทางธุรกิจเข้ามารับการฟื้นฟูกิจการ ยกตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมเหล็ก และธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

3.2.3.4 การบริหารงานแบบธรรมาภิบาล แม้ว่า บสท. ได้มีการบริหารงานที่โปร่งใสแล้วก็ตาม แต่ข้อครหาที่เกิดขึ้นจากลูกหนี้ที่ถูกเอาเปรียบ เจ้าหนี้เดิมที่เสียเปรียบ บริษัทที่ปรึกษาของ บสท. รวมทั้งพนักงาน และผู้บริหาร บสท. เอง ที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่มีความยุติธรรมต่อการแก้ไขปัญหาควรที่จะได้รับการแก้ไขด้วยการบริหารงานแบบธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง เมื่อการทำงานของ บสท. มีความตรงไปตรงมา โปร่งใส ซื่อสัตย์ และยุติธรรม เชื่อว่าการแก้ไขนั้นจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี และมีความรวดเร็ว เช่น การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะและการรายงานความคืบหน้า

3.2.3.5 การบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ การจัดการหนี้ของ บสท. มีความยากและสลับซับซ้อน ต้องนำหลักการบริหารงานแบบมืออาชีพมาใช้เช่นเดียวกับธุรกิจทั่วไป ที่มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นั่นคือ การคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญตรงกับงานในด้านนั้น ๆ เช่น การวิเคราะห์หนี้สินเชื่อ การวางแผนธุรกิจ ฝ่ายนิติกรรมและสัญญา ส่วนงานในเรื่องที่ บสท. ไม่มีความเชี่ยวชาญต้องจ้างบริษัทที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเข้ามาทำงานให้ เช่น การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การประมูลขายสินทรัพย์ และบริษัทเฉพาะกิจ เป็นต้น

3.2.3.6 เร่งแก้ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอันเกิดจากกฎหมายย่อยที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ในการบริหารจัดการหนี้ที่โอนมาเป็นเวลานาน ไม่ว่าจะเป็นการต่อเติมอาคารตาม พ.ร.บ. ฉบับเดิม การต่อใบอนุญาตการก่อสร้างเพิ่มเติมที่ยังค้างอยู่จำนวนมาก ซึ่งต้องเร่งแก้ไขระหว่างหน่วยงานภายนอกที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม กอง ให้มีการปรับปรุงหรือยกเว้นข้อกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของ บสท. ได้โดยเร็ว เช่น เงื่อนไขภาษีและค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ สิ่งนี้จะทำให้ บสท. มีต้นทุนเพิ่มขึ้น และก่อให้เกิดการปรับโครงสร้างหนี้ล่าช้าตามมา

3.2.3.7 การส่งเสริมการตลาดอสังหาริมทรัพย์ให้มากขึ้น สินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนมาก เพื่อการระบายได้มีความรวดเร็วมากขึ้น จึงต้องใช้วิธีการตลาด เข้ามาช่วย เช่น การส่งเสริมการขายและการโฆษณา เช่น การขายลดราคาสินทรัพย์ในส่วนลด 40 % สามารถกู้เงินได้เต็มราคาที่ซื้อ มีอัตราดอกเบี้ยผ่อนชำระปีแรก 1 % ปีต่อไปอัตรา MLR - 5 % เพราะ ในปัจจุบันตลาดอสังหาริมทรัพย์กำลังเติบโต จะเห็นได้ว่า บ้านและที่ดิน มีการขายปีละ 50,000 หน่วย โอกาสที่ บสท. จะเร่งขายให้หมดไปโดยเร็ว อีกทั้งราคาอสังหาริมทรัพย์มีการปรับสูงขึ้นในอัตราร้อยละ 10 - 25 ในปี 2547 นี้ สิ่งนี้จะช่วยให้ บสท. ได้รับผลกำไรจากการขายสินทรัพย์ที่ค้างอยู่ได้

3.2.3.8 เร่งดำเนินการตั้งกองทุนอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นจริง เพื่อการระดมทุนจาก ตลาดหลักทรัพย์ด้วยการเปิดขายหน่วยลงทุนให้แก่ประชาชนทั่วไป และนำเงินมาซื้อสินทรัพย์เพื่อ รอการขายที่ตกค้างอยู่จำนวนมากของ บสท. จึงต้องเร่งรัดจัดตั้งกองทุนอสังหาริมทรัพย์โดยเร็ว ประกอบ กับภาวะการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์กำลังอยู่ในช่วงการเติบโต โอกาสที่จะขายหน่วยลงทุนได้หมด เป็นไปได้สูง อีกทั้งอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่ยังไม่มีการปรับเพิ่มจะทำให้นักลงทุนรายย่อยที่สนใจ เข้ามาลงทุนผ่านกองทุนนี้เป็นไปได้สูง และสามารถนำเงินไปพัฒนาโครงการที่เหลืออยู่ให้หมดไปได้

3.2.3.9 เร่งจัดการลูกหนี้ที่ไม่สุจริตอย่างจริงจัง จากปัญหาที่ลูกหนี้ถูกศาลฟ้อง ล้มละลายหรือลูกหนี้ที่ผ่านการปรับโครงสร้างหนี้แล้ว ดำเนินธุรกิจมีผลตอบแทนมีการยกย้ายถ่ายเท ผลประโยชน์ให้กับตนเอง และไม่มีการชำระหนี้คืนแก่เจ้าหนี้เพิ่มเติม ทาง บสท. ต้องเร่งดำเนินการ ส่งข้อมูลลูกหนี้เหล่านี้ไปให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสรรพากร เพื่อตรวจสอบการเสียภาษีรายได้ หรือ ปง. เพื่อตรวจสอบทรัพย์สินและรายได้ ส่วนลูกหนี้ที่ดำเนินธุรกิจมีกำไรแต่ไม่มีการจ่ายชำระหนี้คืน เจ้าหนี้ต้องเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริง และติดตามผลการดำเนินงานเป็นรายเดือนและรายไตรมาส อย่างจริงจัง

4.2.3.10 นำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้กับการบริหารงานองค์กร เพื่อ ลดเวลาการทำงานที่ซ้ำซ้อนในการบริหารงานภายใน บสท. ลง และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานระบบ จัดเก็บเอกสาร และข้อมูลข่าวสาร จึงควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการจัดการเข้ามาใช้กับการบริหาร จัดการนี้ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ลูกหนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลลูกหนี้ การเผยแพร่ข้อมูลออนไลน์ การเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานอื่นภายนอก ยกตัวอย่างเช่น ข้อมูลการขายสินทรัพย์ไปยังสมาคม บ้านจัดสรร สมาคมอาคารชุด หรือการประชาสัมพันธ์ การตอบปัญหาลูกหนี้ การติดตามผลการดำเนินงาน และการรายงานผลการดำเนินงานรายเดือน รายไตรมาส หรือรายปี เป็นต้น สิ่งนี้จะทำให้ผู้มารับบริการ หรือมีปัญหาได้รับรู้ความเคลื่อนไหวที่เป็นปัจจุบันมากที่สุด และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กรได้



A Brief Report: The Implementation Problems of the Thai Asset Management Corporation

Pattana Sirichotpundit

Subsidized by the Research and Development Committee of the Senate

The Secretariat of the Senate

June 2004

ISBN 974-421-248-9

Executive Summary

This report provides a brief overview of the implemental problems of the Thai Asset Management Corporation or TAMC, which was subsidized by the Research and Development Committee of the Senate, The office of the Senate Secretary. In the process of the Commission of Fiscal Money and Banking for the Thai Senate and Parliament. During the period of 15 January - 15 June 2004, has assigned Rajabhat Institute Suan Sunandha, Assoc Prof. Dr. Diloke Bunruengrod, the president and advisor of this research project. Subcommittee Chairman, Assoc. Prof. Dr. Jermsak Pinthong, the subcommittee of research investigation and approval has approved this research report in 28 May 2004.

The study is intended to solve the problem of the TAMC implementation for the purpose of formulating the system of public policy, the process of public policy implementation to find out its problems and resolutions. TAMC is the product of public policy, established by the Decree of TAMC in 2001. It has been totally implemented for two years, during a period of economic crisis in 1997.

The researchers used the impact model of W. N. Dunn and dependant variables model of Mazmanian and Sabaties. The finding of study has three independent factors among the variables as public policy, policy environment, policy stakeholders, and these factors are related to tractability to solve the NPL problem; it has an effected to the variables, an ability for structural implementation. However, the non statutory variables have only effected to TAMC's implementation, therefore, these three variables have impacted and affected to the level of implementation process.

The most important implemental problems of the TAMC in the year 2001 are as legal issues, small quantity of NPL transferring to the TAMC, and the implementation of The TAMC's officer to cooperate with the outside organizations. However, in the year 2002 the problems are slowly in management and non-transparent of TAMC's consultantants, and distribution of non-performing assets. Finally, in the year 2003 the TAMC has faced problems of debt obligation, business restructuring, strategic revision, and the properties fund.

The implemental resolutions of the TAMC in the future for improving and re-strategy in management, merger and acquisition, good governance corporation, professional organization practice, some legal amendments, marketing for real estate sector, establishing properties fund, and using modern information technology.

A brief report of this research comprises of the three parts. Part one is a background of the study, concludes the problem of research, objective, scope of study, and the importance of study. Part two is a model of research study and research methodology. And part three is results of data and information analysis, research conclusion, and suggestion for resolving the TAMC's operations' problem.

1. Background of the implementation problems of TAMC research

2.1 Background and the importance of Research Problems

Since the Asian financial crisis in 1997, Thailand had suffered severe economic downturn, the change in exchange rate regime from fix to floating also caused Thai baht to depreciate tremendously, thus impacting the normal operations of both the financial and the corporate sectors. Financial institutions had more burdens resulting from higher reserve provisions and costs of operation. Due to higher expenses and decreases in income gained from extending credits as financial institutions were cautious towards lending. As a result financial institutions' debtors were not able to repay their loans, thereby leading large amount of these loans to become NPL. In this connection, the level of NPL reached its pick, amounting to 2.7 trillion baht or 47.7 percent of total loans.

Although several measures had been implemented to resolve the NPL problem, the level at the end of February 2001 was still considered high, amounting of 1.35 trillion baht or 17.8 percent of total loans from financial institutions. This is due to the fact that there were new NPL in the system and re-entries. In addition, there was a sizable amount of NPL cases that were in the court process. These problems were priority needed to be solved immediately; otherwise, the position of relevant financial institutions would be strongly affected and Thailand's economic recovery would be hampered.

The Emergency Decree on the Thai Asset Management Corporation B.E. 2544 was announced in the Royal Gazette and became effective on 9 June 2001. At the present, TAMC has implemented to the objectives in managing impaired asset of financial institutions or not? It wants to

be study and finding new information and resolution, and reports to the senate commission who involves in the parliament assembly as their jobs and duties. On behalf of the researchers from Rajabhat Institute Suan Sunadha, the Research and Development Committee of the Senate, and The Office of Senate Secretary, have studied the implemental problems of the TAMC with the purpose for assisting whom it may concern.

2.2 The Objective of Study

The implemental problems of TAMC on this research focus in the two objectives. The first objective is finding the operations' problem of TAMC's in the beginning year until end of the year 2003, and TAMC's operations have affected any stakeholders. The second objective is finding the resolutions for TAMC's operations.

2.3 The Scope of Study

This research has been studied in the scope of public policy system and general model of the public policy implementation process. Data analysis for this qualitative research has collected in many sources of data that concerning to the operations' problem of TAMC, since its establishment to the present (February 2004), and also interviewed the persons and executives. The study framework was 15 January to 15 June 2004.

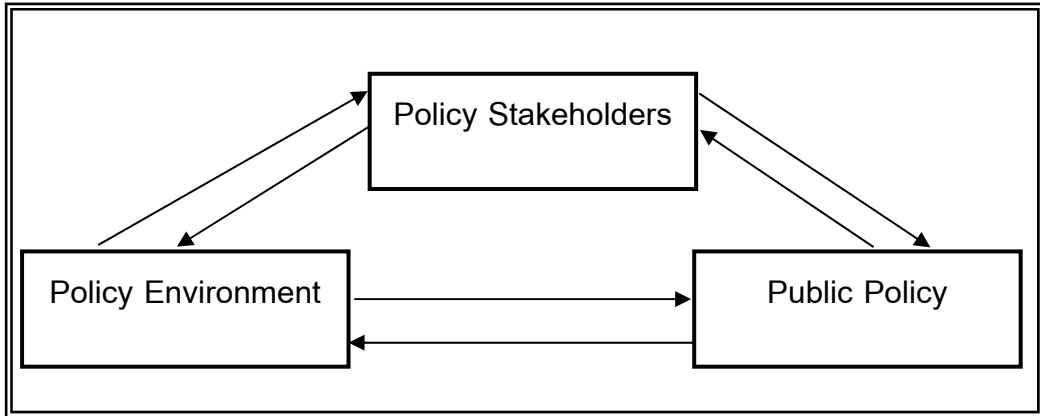
2.4 The Importance of Study

This research is important for understanding the operations' problem affected to public policy implementation, TAMC's implementation process, and the others. The next, has to know TAMC's operations on impaired asset management which were transferred from financial institutions. Finally, find outs the resolutions to resolve the NPL problem for TAMC's operations. In addition, their information and suggestion will be reported to the Research and Development Committee of the Senate and the Commission of Fiscal Money and Banking for the Thai Senate and Parliament.

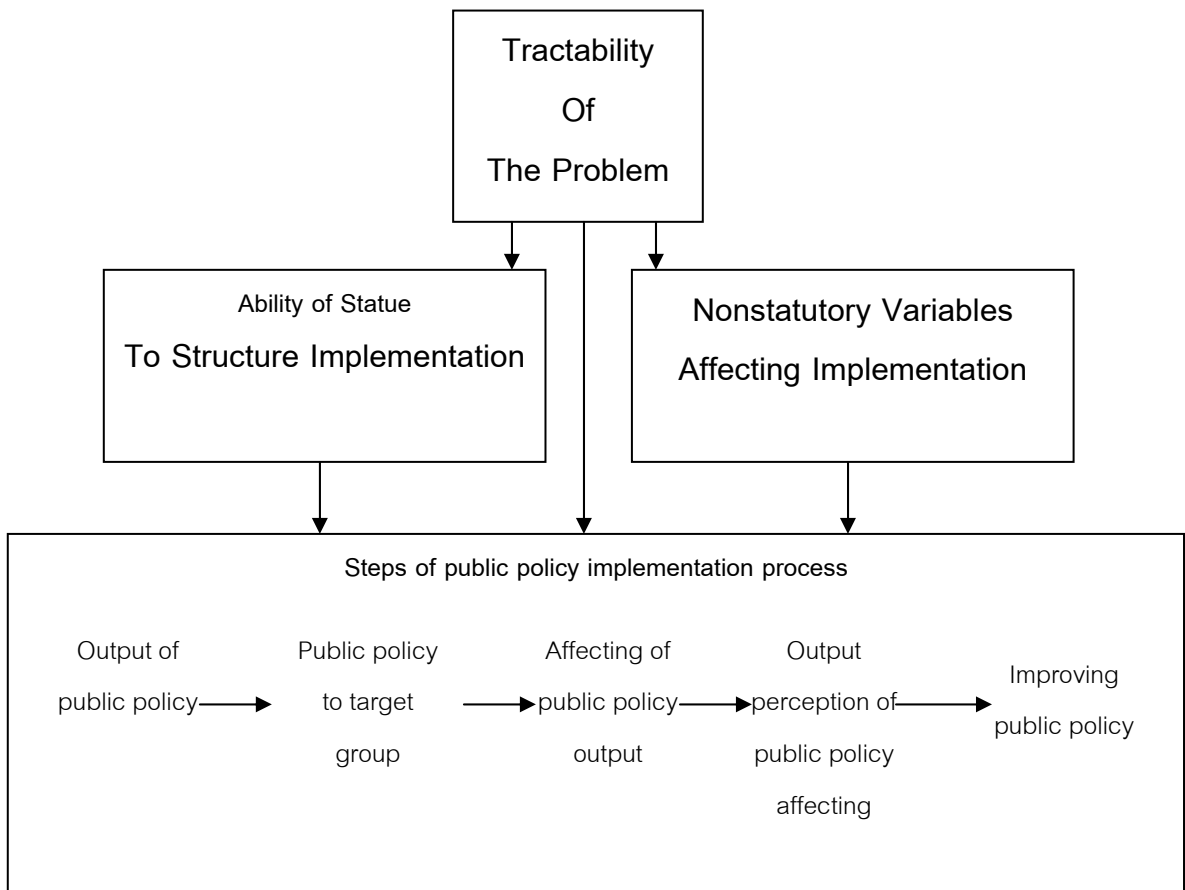
2. The Research Model and Methodology

2.1 Research Model

The research model of this study is the system of public policy and the general model of implementation process of public policy. The analytical model of W. N. Dunn comprises the three factors of policy stakeholders, public policy, and policy environment. They are dependant variables; were affected to each other variables as of the following illustration.



After data collection from the key informants, data analysis of aforementioned model, then the general model of implementation process of public policy is used. The below model of D. A. Mazmanian and P. A. Sabatier used for substantial analysis of public policy implementation's results.



The general model comprises a tractability of the problem that affected to ability of statue to structure implementation and nonstatutory variables affected implementation. Thus, these three factors also affected the steps of public policy implementation process. Their outputs of TAMC or

public policy, public policy implementing to target group, affecting of public policy output, output perception of public policy affecting, and improving of TAMC operations or its public policy.

2.2 Research Methodology

The qualitative research has been used for this study. Data collection was collecting from the sources of documentation, interviewing, questioning, and other information. Most of the population in this study is involved in the implementation problems of TAMC's operations. Particular, stakeholders and any people who were affected the public policy implementation. Research methodology has 5 steps of note taking, categorizing, patterning, aspecting, and new concept of the resolutions for improving TAMC's operations.

Sample group of this study was involving to TAMC's operations, which according to the models of a research study. Their stakeholders are TAMC, debtors or guarantors, new and old creditors, and general people. The collecting of data has strongly been verified with accuracy and reliability of the primary and secondary data sources. The primary data source was collected by a personal interview, but the secondary source was collected from mass media as such internet, newspaper, journal, and internal information. Therefore, analyzed data had been categorizing and patterning the resolutions concept for TAMC's operations.

3. Results of Data Analysis, Conclusions, and Suggestions

3.1 Results of Data Analysis

During the period of 5 January to 15 March 2004, data collecting had been done with any sources of information between the beginning of TAMC establishment and the present time (end of February 2004). The results of data analysis have relevant to the frame of study as of the above models, and can be summarized as follows:

3.1.1 Public Policy System

The public policy system is TAMC Decree B.E. 2544, have been implemented accordingly to the three factors of stakeholders, policy environment, and public policy respectively. Each variable can be affected by another variable. For example, stakeholder's factor can affect to policy environment and public policy such as economic downturn can affect to public policy in cases of loaning in a high interest rate.

3.1.1.1 Public Policy Stakeholders The people who have been affected with the government was implementing the any public policy. Not only affected to political institutions; lawmakers, administrations, and courts but also public policy environment; legal and political, economical and social, and the other problems such as economic growth, poor people, and central government.

1) **Thai Asset Management Corporation** is the prime stakeholder on behalf of the TAMC decree, has managed the impaired assets from financial institutions and asset management companies, in the terms of debt restructuring and business reorganization. TAMC also is an owner of these assets after debt/business restructuring and legal enforcement which were undertaken. TAMC has been affected on the profits and loses after reconciliation of the transferred assets and selling prices, which are guaranteed by the FIDF.

2) **Creditors from State-owned and Private Financial Institutions** are also the stakeholders, who transferred the impaired assets to TAMC for resolving the NPL problem. The stated-owned financial institutions and asset management companies are IFCT, KTB, Sukhumvit and Petchaburi AMCs, and etc. And private financial institutions are BBL, TMB, and other. Many financial institutions and business companies also became new creditor for debt/business restructuring or rehabilitation of TAMC's operations such as Thai commercial banks, real estate companies, and so on.

3) **Debtors of Impaired Assets Transfer** who were transferred from all financial institutions to TAMC for managing. They are in the process of debt/business restructuring, rehabilitation in the Central Bankruptcy Court, collateral enforcements/final receiverships of properties, verdict by civil court, and write-offs. All debtors can be affected on the profit and lose by resale of their collaterals and properties.

4) **Political Institutions** have been affected indirectly with TAMC's operation of the impaired assets management. The political institutions are Members of the Parliament on legislations. The jurisdiction institutions are constitution, governing, and justice court on judgments. And the administrative and state agencies are ministry, ministry's department, sub department, and privatized organization that concerning in laws and regulations as such re-building of premises, fees, taxes, and properties transfer among participants or stakeholders.

5) **Other Stakeholders** are the persons, organizations, and companies. They involve in the TAMC decree when TAMC's operations of impaired assets management. When the cases have been approval and reconciliation of the transferred assets, the properties then have been owned by the other parties on the property auction, online sales, and also buying stocks from registered companies at the SET market.

3.1.1.2 Public Policy Environment affected the government's public policy in general situations of administrative. The environment comprises the factors of political and legal, social and cultural, demographical and economical, and technological and natural.

1) **Political and Legal Environment** The policies of the government of Prime Minister Thaksin Shinawatra. Having dramatic changes in governing the country, the premium has brought

new capitalism economic into the government public policy. Public policies were announced are the Village fund, Medicare program, economic recovering plan, foreign investment promotion, government official reorganization, respectively. All public policies are also affecting to the TAMC decree as a political environment.

Legal comprises of the decrees, acts, laws, and regulations. Most of them involve in law implementations and amendments that sometimes have miscommunications and disorders when these laws are practicing on the courts. For example, ministry law sections no 57 of Building Construction Control Act B.E. 2522, in cases of allowing to rebuilding the premises, land plot transfer fees, and property taxes. Legal environment can affecting to the TAMC's operations.

2) Demographical and Economical Environment these two factors are affected to public policy and stakeholders of the TAMC decree. The economic is the macro environmental factor that cannot be controlled likewise economic crush, interest rate, currency exchange, current statement, growth of GDP, export and import deficit, and others. Demographic factor involves in debts of population, employment rate, household expenditure, education level, illegal loaning rate, and dispersion of income. The government's problems are how to use public policy, boosting economic growth, and raising the standard of living for the Thai people; examples of the project are OTOP, and the poorer people registration.

3) Technological and Natural Environment Technologies are used to improve business and nonprofit organization with the purposes of increasing efficiency and effectiveness, reducing working time, and also information linkage or online to outside organizations and worldwide. On this case, TAMC complies the information online with the interior ministry via internet, online interactive, and auditing debtors' profile and information.

Natural resources in our country can be usefully developed in many ways. Whether an administration of waste land area for the poor people, or conversion nonuse of land plots to be funded for agricultural farming, and how to increase value added of the river and the sea fishery. In addition, they also have negative situations on natural factor i.e. bird flu disease, infection of livestock, and the depletion of natural tourism places.

4) Social and Cultural Environment The problems of the Thai society's culture are dominated by the western cultures, consumerism, life styles, and social values. Therefore, the Thai people occupy much more debts in short and long time periods on buying a luxurious house and vehicle, and working in the industrial jobs more than the agricultural sector. Thereafter, many of them are not trustworthy, no honesty, then fraud in operations and lead to corruption in private and public organizations for a long time.

5) Micro Environment with TAMC The micro environments are divided into two types as internal and external factors. The external factors are an uncontrollable factor as same as macro environments but they can be changing the way to control them according to the objective of TAMC's operations. The internal factors are system, structure, and an employee who are working for the TAMC in all job levels, not only in the corporate committee, top and middle managements, and also the officers. Their jobs and duties are required high qualified persons to work for and deal with all concerning. For example, legal and business practice, knowledge, capability, transparency, equity, and experience.

The external factors of TAMC are outside organization environment that involve in the TAMC's operations. They are the indirect stakeholders, state enterprises and private companies. The state enterprises are financial institutions, Bank of Thailand, Finance Ministry, Government Housing Bank, Asset management Companies, and so on. These organizations are the creditors and functional supporters of TAMC. For the private companies are Thai commercial bank, Rehabilitation Fund, Properties Fund, advisor companies, guarantors, Thai Industrial Association, Real Estates Developing Association, business companies, and the people, who have bought the properties from TAMC.

3.1.1.3 Public Policy has been occurred and affected the policy environment and stakeholders. Particular, the government issued public policy to implementing and administrative the country, and passes the law by lawmakers. Mostly, public policies legitimated by political institutions, for examples; decrees, acts, laws, and measures. Some public policies of the government focus on economic growth as such free trade area, investment promotion, exporting, and local consumption activities.

3.1.2 Public Policy Process

TAMC has implemented the TAMC decree for the-two-year longer time period. The followings are the brief details of public policy process, which are divided into the affecting of TAMC's operations, and achieving to public policy objectives and goals.

3.1.2.1 Tractability of the Problems transferred impaired assets of TAMC since the year 1997 afterward. These impaired assets became the NPL that were not resolved for a long time, costly accumulated in loans, having more than two creditors, and also have many guarantors. Therefore, the tractability of these problems cannot be resolved in a short term.

First group of problems is debtors and guarantors. There are several reasons those debtors or guarantors did not contact to TAMC for negotiations, not submit their debt restructuring plans in specified timeframe, not willing to sign the debt restructuring, and took any actions that demonstrated unfaithful transfers of assets or any dishonest behaviors.

Another group of problems is the process of TAMC's operations was slowly. The problems were happened in many times of law amendments, not only in the decree of TAMC but also other laws which were affected the operations such as ministry laws and regulations. In addition, the macro environment as the uncontrollable factors threatened to resolve real estate sector not an easy way, because of current economic situation.

3.1.2.2 Ability of Statue to Structure Implementation the implementation with the TAMC decree by TAMC's operations has the higher authorization and enforcement than any other laws. Because, there was a sizable amount of NPL cases or Baht 2.7 trillion. These problems were priority needed to be resolved immediately; this TAMC has a ten - year term for implementing. But the technical problem of TAMC's operations still stays to the implementation i.e. insufficiency of offices, cannot recruit capable persons, more job complexity, and lacks of motivation. These are obstructed to the working and operating.

3.1.2.3 Nonstatutory Variables Affecting Implementation these variables are depended on many groups of political institution as such ministerial committee, assembly parliament, and other parties that agree with the public policy implementation. At the same time, TAMC is needed to make public confidence in resolving impaired assets as same as the government advocates, and the opportunities from the economic and social environments too.

3.1.2.4 Steps of public policy implementation process when tractability of the problem, ability of statue to structure implementation, and nonstatutory variables affecting implementation, are including for the TAMC decree to implementing with TAMC. Their steps of public policy implementation process are affected on the output of TAMC's policies; the policy implementation; debtors, creditors, and TAMC affecting of TAMC's outputs; affecting perception and improvement of TAMC's outputs.

1) Output of TAMC's Policy Since the year 2001 and 2003, impaired assets management at end of third quarter the year 2003, TAMC acquired impaired assets totaling 25,676 cases, with outstanding debt values of Baht 1,940,642 Million. The debts had less than Baht 1 Million per account transfers to Bangkok Commercial AMC for managing, total 11,630 cases, the value of Baht 24,025 Million. Thus, the total amount of the acquired assets was 14,046 cases with a book value of Baht 1,916,617 Million; the state-owned and private institutions were an average accounting of 80 and 20 percent, respectively. The rest impaired assets with a book value of Baht 27,000 Million will have been managed on mid of the year 2004; expected recovering rate was 47.11 percent of book value.

2) Implementing to Policy's Target Group Target group was the debtors that TAMC acquired impaired assets from financial institutions. The category of debtors is divided into many

kinds of debtors, debtors from state-owned and private financial institutions, debtors of one or more than one creditor, debtors with less than Baht 50 or equivalent 50 million up, and also debtors from business and industry. Debtors in the process of TAMC's management are debt/business restructuring, rehabilitation in the Central Bankruptcy Court, collateral enforcements/final receiverships of properties, passed a verdict by civil court, and write-offs.

3) Affecting of Public Policy Output The TAMC's operations has produced many problems. Most of them have been affected are stakeholders, debtors, new and creditors, TAMC, private company, state enterprise, and people who have bought the properties in the auction and resale. The affected stakeholders were both gainer and loser.

4) Output Perception of Public Policy Both gainer and loser with the policy implementation were affected. Perception of TAMC's output has been disclosed to the public media. Especially, the losers, they used of newspapers, televisions, and radio news. The beginning year of TAMC's operations has a negative image, but latest year has a positive image, because of have improved the operation and public relationship jobs. The people have a good attitude to TAMC's operations and managements.

5) Improving the Policy After a bad news and information fed back to TAMC, which was occurred by the debtors, new and old creditors, private and public organizations, and mass media. All they are appraisal of TAMC's operations and response to TAMC. Many state agencies have improved their operations, law and regulation amendments, solving the problems with the implementing of public policies according to the problems.

3.2 Research Conclusions and Suggestions

Conclusions and suggestions of this research can be summarized into the tree parts: first, the problems of TAMC's operations; second, the results of TAMC's operations; third, the suggestions for TAMC's operations.

3.2.1 The Problems of TAMC's Operation during the Year 2001 – 2003

A summary of the major problem findings can be classified into the tree period of time, year 2001, 2002, and 2003. The details are as the following.

3.2.1.1 The Major Problem of TAMC's operations in the Year 2001

Results from TAMC's management of the impaired assets between mid until end of the year. Many problems were the TAMC decree amendments in several times, minimal amount of impaired assets transfer, and TAMC's officers were not response to the new law.

1) Problem of TAMC decree B.E. 2544 At the beginning of year, the TAMC decree's implementation, there had been more troubled to political institution. Some senators had mentioned and reclaimed to amend some sections of the decree law, because it was conflicted

to the constitutional law. Finally, the constitutional court passed a verdict that this TAMC decree was not conflicted to any sections. In the case of impaired assets appraisal, TAMC decree had been amended with assets appraisal according to the Bank of Thailand criterion. These problems made the impaired assets transferred in the minimal amount.

2) Problem of Minimal Impaired Assets Transfer When the problems were occurred with item 1). There have affected the transfer of impaired assets from financial institutions to TAMC as the minimal amount. Although TAMC had prepared these impaired assets for management. However, TAMC did not achieve to the government target and goal. Some debtors who knew this action, they had agreement with their creditors bypassing to wait for court approval. Inability and difficulty had been affected to TAMC's operations then.

3) Problem of TAMC's Officer to Cooperate with outside Organizations Problems of law amendment and minimal impaired assets transfer were finished. TAMC's officers were new to resolve these problems; there were no outputs in operations. While the TAMC decree was so new for they did working in the office hours. Lacks of motivation in terms of action and cooperation with financial institutions where they were creditors of impaired assets transferred. On the other hands, the problems were also in outside organizations' co operations as such land department, national housing authority, and the others.

3.2.1.2 The Major Problem of TAMC's operations in the Year 2002 the impaired assets had been transferred to TAMC after the TAMC decree had amendment. Total impaired assets of 5,524 cases with a book value of Baht 750,360 million. The major problem findings were slowly in TAMC's operations, non transparency of advisor companies, and slowly in NPA distributions. These problems had affected to new credit lines for debtors by the Thai commercial banks.

1) Problem of the Slowly TAMC's Managements when TAMC has managing the impaired assets transferred from financial institutions were slowly. These problems were debtors' financial institutions did not sending documents according to TAMC for managements, real estate sector had a huge of debts nearly 24.10 percent, and steel industry had a debt for 28.10 percent, total debts value was Baht 10 billion. Additional problems, debtors did not submit their debt restructuring plan, high loans interest rate, and variety of debtors and creditors. All they were needed to be cooperative and negotiation together.

2) Problem of TAMC's Non Transparency in Advisor Companies When TAMC has employed advisor companies to resolve the impaired assets management. There have been affected the confidence of TAMC's operations. Some the advisor companies had requested service costs charge with a hair cutting on a lower rate and against to the normal cases. TAMC's

executives did not aggressive in management accordingly to the law as well as equity and fairness. Sometimes, TAMC did not action relate to the situations and slowly in managing, these were producing many problems to the managements.

3) Problem of Delay Non-performing Assets' Distribution Business and debts restructuring including collateral enforcements became to be NPA on TAMC's operations. There were the properties that needed to be resale into the public market and auction. Then their can be conversion to the cash flow of TAMC account as an asset. Especially, real estate business had the values of more than Baht 168,000 million. These were needed to cooperate with the government housing bank and national housing authority for helping hands. All they were get the problems of rebuilding and improving the assets for sales, so which were slowly in distributing to the market, and not selling in good prices.

3.2.1.3 The Major Problem of TAMC's operations in the Year 2003

Business and debt restructuring of impaired assets management in the small and huge accounts. Some debts were in industrial sector as such the companies; National Fertilizer, Steel industry, real estates, BTS sky train, and Petrochemical Industry. The major problem findings were debtors untrustworthy, unsuccessfully properties fund establishing, and business/debt restructuring.

1) Problem of Business/Debt Restructuring TAMC has managed many cases of small and big debtors' accounts. But the problems have been occurring in a larger business. In delays of business/debt restructuring, these cases needed to be merger and acquisition practices in the procedure. For examples, National Fertilizer Company needed inject a new investment for Baht 10 billion, Petrochemical Industry Company had got the problem of business rehabilitation in court, rehabilitated companies in SET market on restructuring, and small debtors in Bangkok and vicinities.

2) Problem of Untrustworthy Debtors TAMC acquired impaired assets from both private and state-owned financial institutions total 2,672 cases with a book value of Baht 299,095 million. These debtors had been considered unfaithful and untrustworthy disclosures of assets or any other dishonest behaviors. Some cases were involving in officers, owners, and financial institutions' executives, all they were involved in the debtors. Most of them had been bankrupted verdict by the court, but they are still spending more money in everyday life now.

3) Problem of Unsuccessfully Properties Fund Establishment TAMC had an idea to resolve NPA by establishing the properties fund to deal with real estate sector, which has a huge value. Properties Fund can be raised and acquired the money from unit trusts which sell to investors at the stock market. This fund also helps to resolve real estates price by developing the properties and reselling them to the market.

3.2.2 Results of TAMC's Operations

TAMC acquired impaired assets from financial institutions between the years of 2001 – 2003 are summarized as thereafter. During the year 2001, TAMC acquired impaired assets 3,483 cases with a book value of Baht 400,409 million. In the year 2002, total 5,524 cases with a book value of Baht 759,360 million. And in the year 2003, total 16,669 cases with a book value of Baht 780,773 million. Thus, the three years accumulated totally of 25,676 cases with book values of Baht 1,940,642 million. However, impaired assets with small accounts have been assigning to KTB and Bangkok Commercial AMC for managing then. Finally, the progress on impaired assets management at end of the year 2003, TAMC found resolutions for 14,046 cases with book values of Baht 1,916,617 million. Therefore, account ratio from the state-owned and private institutions were average accounting of 80 and 20 percent, respectively. The rest of impaired assets with a book value of Baht 27,000 Million will be managed and finished on mid of the year 2004.

On the impaired assets management, in terms of debt/business restructuring, rehabilitation in the Central Bankruptcy Court, collateral enforcements/final receiverships of properties, verdict by civil court, and write-offs. All debtors have been affecting on the profit and lose by resale of their collaterals and properties. There were totally 7,115 cases with book values of Baht 1,248,832 Million, for the year 2001 were 21 cases with a book value of Baht 15,305 Million, in the year 2002 were 2,206 cases with a book value of Baht 501,195 Million and in the year 2003 were 4,888 cases with a book value of Baht 732,332 Million, respectively. The transferred impaired assets were valued at 66 percent of the latest appraised prices.

When there were categorized by the procedures of debt/business restructuring and rehabilitation in the Central Bankruptcy Court. In the year 2001, there had been totally 21 cases with a book value of Baht 15,305 Million or 38 percent, for the year 2002 total 676 cases with a book value of Baht 250,277 Million or 50 to 50 percent of total 1,530 cases with a value Baht 250,918 Million on collateral enforcements, and the year 2003 total 2,216 cases with a book value of Baht 433,237 million or 60 to 40 percent of total 2,672 cases with a value of Baht 299,095 million on collateral enforcements. The debt/business restructuring rate has been improving and going well because of economic resume. During the two - years and a half of impaired assets management was the transferred price at 34 percent, having 38 percent of hair cutting costs, and be a recovery rate at 47 percent of book values.

3.2.3 The Suggestions for TAMC's operations

Although TAMC has resolved the problems in any areas of management but there are also needed to re-strategy and improving in another areas. These are necessity to analysis the internal

and external factors as well as organization situations. The followings are additional suggestions for TAMC's operations.

3.2.3.1 Analysis of Transferred the Impaired Assets

Most of the transferred impaired assets from financial institutions were disqualified impaired assets, particular private financial institutions stood for 20 percent of book values. These transferred figures shown that qualified impaired assets were belonging to their managements, because of an ability to make profits on them as a long time. So that TAMC must understands these debtors, analysis the debtors' information, profiles categorizing on business sector and industry grouping, and feasibility of business/debt restructuring or collateral enforcement. The debtors' priority for management is also use to resolve, for example, a huge account must be resolved quickly than a small account.

3.2.3.2 Recondition the Impaired Assets Management After debtors have been classified as the above procedures. TAMC must urgently does reconditioning for debt/business restructuring which have a benefit to all stakeholders. Even the debtors in rehabilitation plans, shares of a profit to the old creditors, or bring a new creditors into the debtors by prior repayment, and or bring new investors by merger or acquisition. And also conduct a meeting for any stakeholders requested i.e. debtors, old and new creditors, and TAMC.

Restructuring incentives by reducing or lowering an interest rate, these will help debt/business restructuring plans reactivate. Some sources of new loans that are low interest for business rehabilitation, debts conversion to capital, inject a new investment to the production capacity by increase the volumes and lower the costs. If all business is healthy they will have been competitiveness and also making a profit, so that debt/business restructuring will have been successfully done then.

3.2.3.3 Merger and Acquisition Management Fast moving in business management with the efficiency and effectiveness can help the business firms are competitiveness in the industry. Merger and acquisition strategies are suitable for business practices in the current situations. New investment with local and foreign investors is a good for debt/business restructuring. Their advantages are lower the cost, business competitiveness, economies of scale, and new technology; new channel of marketing; new business practices. For example, steel industry and real estate sector can acquire the similar business and industry for merger or acquisition easily.

3.2.3.4 Good Governance Corporate Despite of TAMC has managing the corporate with the transparency procedures on impaired assets management. But some rumors have been occurring on these unfairness and corruption. Especially, the advisor companies including TAMC's executives and officers. TAMC must changes to be a good governing corporate practice on the

impaired assets management. After doing this practice so TAMC will have been perceived in a good image and a good attitude for any persons involved in the operations as such disclosure information and report to the public mass media.

3.2.3.5 Professional Management Impaired assets management of TAMC has had a complexity and an involvement of many people. There are needed the management practices as well as professional career in the other fields of business. Having had a management with proficiency and effectiveness, TAMC should be recruited the qualified persons not only in knowledge but also ability, experience, and expertise on the field of problems' resolving. For example, credit analysis, business planning, law and legal, and the other. Sometimes there want to be outsourcing of the advisor companies or special purpose vehicle such as real estate developer, auction agency, and special area.

3.2.3.6 Legal and Law Amendment In the case of law and regulation amendment likewise impaired assets that referring to any regulation of rebuilding the buildings on ministry orders and acts i.e. license to renew the constructions. TAMC's management has been waiting to amend these laws and prove the NPA in a huge numbers. If so it's helpful for managing them such as taxes and fees of land plot transfer, these are affected to the costs of debt/business restructuring and delaying.

3.2.3.7 Marketing Practices in Real Estate Sector When impaired assets became NPA of TAMC's management. How do we distribute these NPA faster than before in the current market? The answer is the marketing practices; because of marketing promotion is a tool for distribution the goods and services. Marketing promotion is advertising and sales promotion. For example, house and land plot sales in the price discount of 40 percent, loaning from the bank with a full price, interest rate at 1 % on the first year repayment, and next years are MLR – 5 % per annum. Now the current real estate market is up growing, the last year reported having sold more than 50,000 units, but this year real estate price will be increasing roughly at 10 – 25 % then TAMC has the opportunities to resale the NPA.

3.2.3.8 Properties Fund Establishment The stock market is the way for TAMC sells unit trusts of this properties fund stocks to raise the money from investors. By the fund, TAMC can manage NPA with real estate developing and improving and resale to the market. At the present, the bank's interest rates are still very low but the return on investment is very high at stock market, so having many investors invest the money by buying stocks at the SET market.

3.2.3.9 Law Enforcement of Untrustworthy Debtors With the problems of debtors who had been bankruptcy execution but they also have a more money to spend in everyday life. TAMC should have an aggressive way to follow-up these debtors by investigation and law

enforcement. Therefore, TAMC must gather any information according to witnesses and report to the Office of Money Laundry and Suppression for inspecting the incomes tax record. In the case of debtors who got the profit but did not payback to the creditors, TAMC must find the facts and account information of they are operating on monthly and quarterly auditing.

4.2.3.10 Make Use of Information Technology By reduce the working time and any complexity jobs, TAMC must improve the management of the working system by using information technology comply with the documentation filings and online information. Information system will help the impaired assets management on debt/business restructuring effectively. There are some kinds of an application as such NPA resale link to the Housing and Condominium Associate, online public news, online question and answer for debtors, spread TAMC's operations monthly and yearly reports. These activities will service any people who are interested in TAMC's management, and also make a good image and attitude for TAMC.

List of Acronyms

AMC	Asset Management Company
BBL	Bangkok Bank Limited
GDP	Gross Domestic Product
IFCT	Industrial Finance Corporation of Thailand
KTB	Krung Thai Bank
MLR	Minimum Loan Rate
NPA	Non-Performing Assets
NPL	Non-Performing Loans
OTOP	One Tambol One Product
SET	Stock Exchange of Thailand
TAMC	Thai Asset Management Corporation