

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

กฎหมายฟื้นฟูกิจการถูกบัญญัติขึ้นเพื่อให้ลูกหนี้ที่มีปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว มีโอกาสได้รับความช่วยเหลือทางการเงินไม่ว่าจะเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ซึ่งอาจจะเป็นกรณีลดหนี้ขยายเวลาชำระหนี้ รวมทั้งกรณีแปลงหนี้เป็นทุน หรือการเพิ่มทุนจากภายนอกกิจการ เพื่อให้กิจการที่ลูกหนี้ที่สามารถดำเนินกิจการได้มีโอกาสรื้อฟื้นฟูกิจการ และทำให้กิจการของลูกหนี้มีค่ามากกว่ากรณีที่เกิดการของลูกหนี้ล้มละลาย นอกจากนี้การที่กิจการของลูกหนี้สามารถดำเนินได้ต่อไปทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเช่น ลูกจ้างไม่ต้องตกงานและผู้ที่เป็นคู่ค้ากับลูกหนี้สามารถทำธุรกิจกับลูกหนี้ต่อไปได้ทำให้เป็นผลดีกับเศรษฐกิจ

กฎหมายฟื้นฟูกิจการมีมาตรการเกี่ยวกับการจัดการในการดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการ คือ ผู้ทำแผน ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการ ด้วยอำนาจที่ถูกกำหนดให้ มีเหนือลูกหนี้และสินทรัพย์ของลูกหนี้ มีหน้าที่บริหารกิจการและจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเป็นพิมพ์เขียวในการกำหนดทิศทางของกิจการและเป็นแผนจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มเจ้าหนี้ต่างๆ ผู้ทำแผนจึงต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมมีความรู้ ประสบการณ์ มีความเข้าใจในกิจการของลูกหนี้เป็นอย่างดี รวมทั้งมีคุณสมบัติส่วนตัวที่ทำให้แน่ใจได้ว่า จะทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

จากการศึกษากระบวนการฟื้นฟูกิจการในประเทศไทยโดยเฉพาะการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการพบว่า กฎหมายฟื้นฟูกิจการไทยให้ความสำคัญกับเจ้าหนี้เป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการเสนอผู้ทำแผนซึ่งเป็นจุดเริ่มต้น ผู้ทำแผนซึ่งกลุ่มเจ้าหนี้ โดยเฉพาะเจ้าหนี้รายใหญ่สามารถกำหนดตัวผู้ทำแผนได้ การยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ ล้วนแต่ต้องใช้มติเสียงข้างมากของเจ้าหนี้โดยเฉพาะจากมติของเจ้าหนี้รายใหญ่ ทำให้โอกาสการฟื้นฟูกิจการที่เสนอมาจากลูกหนี้มักไม่ประสบความสำเร็จในคดีฟื้นฟูกิจการ หากแผนฟื้นฟูกิจการไม่ตอบสนองเจ้าหนี้โดยเฉพาะเจ้าหนี้รายใหญ่ จึงมีผู้ทำแผนซึ่งส่วนใหญ่มาจากเจ้าหนี้ สาเหตุที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการให้ความสำคัญจากเจ้าหนี้ อาจมีสมมติฐานที่ว่า การที่ลูกหนี้ประสบปัญหาทางการเงินจนมีหนี้สินล้นพ้นตัวนั้น เป็นความผิดของลูกหนี้เองเช่น ททุจริต ไม่ซื่อสัตย์ในการบริหารจัดการ บริหารงานผิดพลาดอย่างร้ายแรง

แต่อย่างไรก็ตามการที่ผู้ทำแผนมาจากบุคคลภายนอกโดยความเห็นชอบจากเจ้าหนี้ซึ่งไม่เคยประกอบกิจการของลูกหนี้มาก่อนเมื่อมีอำนาจในการบริหารกิจการของลูกหนี้จะต้องใช้เวลาการเรียนรู้ในด้านต่างๆ เช่นการผลิต จัดซื้อ ต้องทำความเข้าใจกับบุคลากรของกิจการ ซึ่งสภาพกิจการโดยปกติ ผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในกิจการทั้งหมดคือลูกหนี้ เมื่อผู้ทำแผนที่มีอำนาจบริหารกิจการมาจากฝ่ายเจ้าหนี้ โอกาสที่จะบริหารกิจการให้ประสบผลสำเร็จตามแผนจะน้อยกว่าในกรณีให้ลูกหนี้เดิมเป็นผู้บริหาร

เมื่อศึกษากฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกาพบว่ากฎหมายให้ความสำคัญกับลูกหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเป็นผลมาจากแนวความคิดที่ว่าลูกหนี้เป็นผู้มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญในกิจการดีที่สุด ทั้งนี้ลูกหนี้ต้องมีความสุจริตและไม่บริหารงานผิดพลาดอย่างร้ายแรง ดังนั้นกระบวนการฟื้นฟูกิจการจึงให้อำนาจลูกหนี้ในการบริหารต่อไป (Debtor in Possession) นอกจากนี้กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกายังให้สิทธิแก่ลูกหนี้แต่ผู้เดียวเป็นผู้เสนอแผนฟื้นฟูกิจการภายในระยะเวลาที่กำหนด (Exclusive Period)

ในกระบวนการพิจารณายอมรับแผนฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกาขอเพียงมีเจ้าหนี้ 1 กลุ่มยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการเท่านั้นโดยไม่ต้องพิจารณาจำนวนหนี้ว่าต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 แห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ได้เข้าร่วมประชุม ผู้ทำแผนฟื้นฟูมีหน้าที่พิสูจน์ว่าแผนฟื้นฟูมีประโยชน์กว่าในกรณีที่ปล่อยให้ลูกหนี้ล้มละลาย (Best Interests) เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายไทยที่ศาลมีหน้าที่เห็นชอบด้วยแผนตามมติของที่ประชุมเจ้าหนี้ตามเงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนดคือ เจ้าหนี้ทุกกลุ่มยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการหรือเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่มยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการโดยนับจำนวนหนี้ที่ยอมรับแผนของที่ประชุมเจ้าหนี้ และจำนวนหนี้ว่าต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 แห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ได้เข้าร่วมประชุม ทำให้โอกาสในการยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการของไทยมีโอกาสถูกยอมรับได้ยากหากแผนฟื้นฟูกิจการไม่ตอบสนองความต้องการของเจ้าหนี้รายใหญ่

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในส่วนแผนฟื้นฟูกิจการ โดยให้นำหลักสำคัญของสหรัฐอเมริกามาใช้โดยเริ่มตั้งแต่ให้ลูกหนี้เป็นผู้มีสิทธิเสนอแผนฟื้นฟูกิจการก่อน ให้ผู้ถือหุ้นซึ่งไม่ใช่บุคคลภายในของลูกหนี้ถือเป็นเจ้าหนี้ในการจัดกลุ่มเจ้าหนี้ กระบวนการยอมรับแผนให้มีความง่ายขึ้น และให้ศาลมีอำนาจในการพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการมากขึ้นซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

5.2.1 ผู้มีสิทธิเสนอผู้ทำแผน

เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยต้องการช่วยเหลือกิจการที่ประสบปัญหาสภาพคล่องไม่สามารถชำระหนี้ได้ชั่วคราว แต่ยังเป็นกิจการที่ดีสามารถฟื้นฟูกิจการได้ ดังนั้นแนวทางที่ให้ลูกหนี้เป็นผู้มีสิทธิเสนอแผนฟื้นฟูกิจการก่อนจึงเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการเนื่องจากลูกหนี้เป็นผู้มีความรู้และเชี่ยวชาญในกิจการดีที่สุด โดยที่เจ้าหนี้อาจมีสิทธิตรวจสอบ หรือ มีสิทธิเสนอแผนฟื้นฟูกิจการหากลูกหนี้ไม่สามารถเสนอแผนหรือสละสิทธิในการเสนอแผน ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไข ให้ศาลตั้งลูกหนี้เป็นผู้ทำแผน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ เว้นแต่ศาลเห็นเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผนหรือศาลเห็นเป็นอย่างอื่น ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุดเพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน โดยให้เจ้าหนี้เป็นผู้มีสิทธิเสนอผู้ทำแผน และมติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

5.2.2 การจัดกลุ่มเจ้าหนี้

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ผู้ถือหุ้นซึ่งไม่ใช่บุคคลภายในเป็นกลุ่มเจ้าหนี้ เนื่องจากว่าผู้ถือหุ้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากการฟื้นฟูกิจการ

โดยหลักแล้วการฟื้นฟูกิจการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กิจการดำเนินต่อไป (Going Concern) ซึ่งต่างจากการที่กิจการล้มละลาย (Liquidation) ซึ่งเมื่อชำระบัญชีแล้วจะ ไม่มีการแบ่งทรัพย์สินให้ผู้ถือหุ้นเนื่องจากสาเหตุที่ทำให้ลูกหนี้ล้มละลายคือมีหนี้สินล้นพ้นตัวมีทรัพย์สินน้อยกว่าหนี้สิน

โครงสร้างเงินทุนของกิจการ นอกจากจะมีส่วนของเจ้าหนี้แล้วยังมีส่วนของผู้ถือหุ้นประกอบอยู่ในโครงสร้างเงินทุน การฟื้นฟูกิจการทำให้กิจการยังคงอยู่ต่อไป ผู้ถือหุ้นจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับการฟื้นฟูกิจการ

เมื่อแผนฟื้นฟูกิจการกระทบถึงส่วนได้เสียของผู้ถือหุ้น โดยเฉพาะผู้ถือหุ้นที่ไม่ใช่บุคคลภายใน ผู้ถือหุ้นควรมีสภาพหรือความเสี่ยงในการยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไข โดยเพิ่มการจัดกลุ่มผู้ถือหุ้นออกโดยถือว่าเป็นกลุ่มเจ้าหนี้ตามลักษณะประเภทของหุ้น

5.2.3 ระยะเวลาแผนฟื้นฟูกิจการ

ระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการส่งแผนฟื้นฟูกิจการ สำหรับกฎหมายฟื้นฟูกิจการประเทศไทยกำหนดไว้เพียง 3 เดือนเท่านั้น นับจากวันโฆษณาคำสั่งผู้ทำแผน โดยศาลสามารถขยายระยะเวลาได้อีก 2 ครั้งๆละ 1 เดือน ดังนั้นระยะเวลาการทำแผนฟื้นฟูกิจการจึงเป็น 5 เดือน ซึ่งในกิจการขนาดใหญ่ โครงสร้างของกิจการมีความซับซ้อน ระยะเวลา 5 เดือนในการทำแผนอาจจะไม่เพียงพอ เพราะมีรายละเอียดค่อนข้างมาก รวมทั้งการเจรจากับเจ้าหนี้กลุ่มต่างๆ

ผู้เขียนมีความเห็นว่าให้แก้ไขหลักการนี้ โดยควรให้เป็นดุลพินิจของศาลในการขยายระยะเวลาส่งแผนฟื้นฟูกิจการตามที่ศาลเห็นสมควร

5.2.4 การยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ

การยอมรับแผนในชั้นที่ประชุมเจ้าหนี้ เพื่อให้แผนมีโอกาสถูกยอมรับมากขึ้นโดยเฉพาะแผนฟื้นฟูกิจการที่มาจากผู้ทำแผนฝ่ายลูกหนี้ เห็นว่าควรปรับแก้มติการยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการจากเดิมที่ต้องมีเจ้าหนี้อย่างน้อย 1 กลุ่มยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการและมีสัดส่วนจำนวนหนี้มากกว่ากึ่งหนึ่ง ให้เป็นแนวทางเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาโดยกำหนดเงื่อนไขให้มีเพียงเจ้าหนี้อย่างน้อย 1 กลุ่มยอมรับแผนเท่านั้น โดยไม่ต้องพิจารณาสัดส่วนจำนวนหนี้ ผู้ทำแผนมีหน้าที่พิสูจน์ว่าแผนฟื้นฟูกิจการให้ผลตอบแทนหรือสัดส่วนการชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ ดีกว่าในกรณีที่กิจการของลูกหนี้ล้มละลาย

ควรให้ศาลมีบทบาทในการพิจารณาแผนมากขึ้น โดยเมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับแผนแล้ว หากเจ้าหนี้บางกลุ่มที่ไม่ยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการในชั้นที่ประชุมเจ้าหนี้เห็นว่าแผนการชำระหนี้ไม่เป็นธรรม ให้เจ้าหนี้กลุ่มนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลไต่สวน เมื่อศาลไต่สวนแล้วพบว่าแผนไม่เป็นธรรม ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ทำแผนแก้ไขแผนและนำเสนอศาลพิจารณาโดยไม่ต้องผ่านที่ประชุมเจ้าหนี้ หากไต่สวนแล้วเห็นว่าแผนเป็นธรรมระหว่างกลุ่มเจ้าหนี้แล้ว ให้ศาลเห็นชอบด้วยแผน

5.2.5 การควบคุมการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการ

กฎหมายฟื้นฟูกิจการไทยบัญญัติให้ผู้ทำแผนมีหน้าที่ต้องส่งรายงานการดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูกิจการให้กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เท่านั้น ไม่มีหน้าที่ส่งรายงานความคืบหน้าการดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูกิจการให้กับคณะกรรมการเจ้าหนี้

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกามีการควบคุมการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการ คือหลังจากที่ศาลมีคำสั่งให้ลูกหนี้ฟื้นฟูกิจการแล้ว ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ไม่มีประกันในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ ซึ่งตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา จะให้อำนาจคณะกรรมการเจ้าหนี้เข้าไปตรวจสอบสถานะทางการเงินและการดำเนินกิจการของลูกหนี้ในระหว่างฟื้นฟูกิจการ

ดังนั้นในด้านการควบคุมการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยควรกำหนดให้ผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการรายงานความคืบหน้าการปฏิบัติงานตามแผนฟื้นฟูกิจการให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ตรวจสอบเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

5.2.6 มาตรการการลงโทษ

สำหรับโทษของผู้ทำแผนในกรณีผู้ทำแผนทุจริต หรือน้อยลง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแบ่งหมวดการฟื้นฟูกิจการ โดยมุ่งหมายให้เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ นอกจากโทษทางอาญาแล้ว กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยควรมีมาตรการทางปกครองโดยให้ผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการ ที่ทุจริต หรือน้อยลงให้ชดใช้ทางแพ่ง เพื่อเยียวยาความเสียหายด้วย