

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายฟื้นฟูฟู้จิกการถูกบัญญัติขึ้นเนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวอันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูฟู้จิกการ แต่เนื่องจากมาตรา 94 (2) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 เดิม บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ขอมให้ลูกหนี้ก่อนขึ้นโดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย อันเป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงิน หรือเอกชนรายใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลายต่างๆ ที่กิจการของลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน สมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวเพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูฟู้จิกการได้ซึ่งจะช่วยเจ้าหน้าที่ให้มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศ¹

ซึ่งกฎหมายฟื้นฟูฟู้จิกการมีประโยชน์คือช่วยให้ลูกหนี้รักษาองค์กรธุรกิจเอาไว้ ทำให้ลูกหนี้สามารถผลิตสินค้าและบริการเป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อไปได้และทำให้ลูกจ้างของลูกหนี้มีงานทำไม่กระทบกระเทือนรายได้อันมิได้แก่ครอบครัวของลูกจ้างเหล่านั้น ซึ่งหากลูกจ้างต้องออกจากงานอาจเกิดปัญหาสังคมต่างๆ ตามมา (Keep the Business as a Going concern Entity) และธุรกิจของลูกหนี้หากดำเนินต่อไปแล้วจะมีมูลค่ามากกว่า (More Value) การแยกทรัพย์สินของลูกหนี้ออกเป็นชั้นๆ ขาย (ซึ่งเป็นการรวบรวมทรัพย์สินของกฎหมายล้มละลาย) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายล้มละลายแล้ว วัตถุประสงค์ของกฎหมายล้มละลายคือ ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย และนำทรัพย์สินซึ่งอาจเอามาชำระหนี้ทั้งหมดชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อแลกกับอิสรภาพทางการเงิน

¹ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541. *หลักการและเหตุผล.*

อีกทั้งเมื่อเกิดภาวะพักชำระหนี้ (Automatic Stay or Moratorium) จะเกิดความคล่องตัวในการเจรจาชำระหนี้มากกว่าถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้วมาขึ้นคำขอประนอมหนี้ก่อนล้มละลาย และเมื่อดำเนินการสำเร็จ จะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีลูกหนี้ล้มละลายหรือกรณีที่มีการชำระบัญชี²

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยได้รับแนวคิดเรื่องการฟื้นฟูกิจการ มาจาก Chapter 11 ใน The Bankruptcy Code ของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตามการที่นำกฎหมายต้นแบบจากสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ยังไม่เหมาะสมกับสภาพการเป็นหนี้ของกิจการต่างๆ ในประเทศไทยซึ่งทำให้มีอุปสรรคและข้อจำกัดในการฟื้นฟูกิจการกล่าวคือ กฎหมายให้อิทธิพลในการฟื้นฟูกิจการแก่กลุ่มเจ้าหนี้มากเกินไป ทำให้กลุ่มเจ้าหนี้สามารถกำหนดทิศทางของกิจการได้ทั้งหมดโดยคำนึงผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก

เครื่องมือที่สำคัญที่เจ้าหนี้ใช้ในการควบคุมและกำหนดทิศทางของกิจการ คือ “แผนฟื้นฟูกิจการ” ซึ่งกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับแผนฟื้นฟูกิจการยังมีประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข ได้แก่

1. ปัญหาผู้มีสิทธิเสนอแผนฟื้นฟูกิจการ

เนื่องจากแผนฟื้นฟูกิจการเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ เพราะแผนฟื้นฟูกิจการเป็นสิ่งที่กำหนดกรอบและวิธีการในการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งกำหนดแนวทางให้ธุรกิจของลูกหนี้ได้ฟื้นฟูกิจการจากสภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว โดยกำหนดวิธีชำระหนี้ สัดส่วนการชำระหนี้ และจัดสรรการชำระหนี้ให้กับบรรดาเจ้าหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการ แต่จากการศึกษาพบว่า แม้กฎหมายฟื้นฟูของไทย จะบัญญัติให้ศาลมีอำนาจแต่งตั้งผู้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการเป็นผู้ทำแผนก็ตาม หากมีการเสนอผู้ทำแผนแข่งกันระหว่างลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ หรือหากกรณีศาลเห็นว่าผู้ร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการไม่สมควรเป็นผู้ทำแผน ศาลจะมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เรียกประชุมเจ้าหนี้ เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน

จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีอิทธิพลในการเลือกผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยคือกลุ่มเจ้าหนี้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ จะมีมติยอมรับผู้ทำแผนที่มาจากฝ่ายตนเองเป็นหลัก นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดระยะเวลาให้ผู้ทำแผนต้องส่งมอบแผนแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายใน 3 เดือนนับแต่วันโฆษณาแต่งตั้งผู้ทำแผน และศาลอาจขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆละ ไม่เกิน 1 เดือน จากระยะเวลาที่

² กนก จุลมนต์. (2556). *เอกสารประกอบคำบรรยายชุดที่ 5 วิชากฎหมายล้มละลายเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 17-20.

จำกัดดังกล่าว ผู้ทำแผนที่มาจากฝ่ายเจ้าหนี้มักจะเสนอแผนฟื้นฟูกิจการในทำนองชำระบัญชี ขายทรัพย์สิน นำเงินมาชำระหนี้แก่ตน มากกว่าเสนอแผนที่ทำการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ซึ่งกรณีดังกล่าวขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการที่ต้องการให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินการต่อไป และเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่าในกรณีล้มละลาย ซึ่งจะได้รับประโยชน์จากกฎหมายฟื้นฟูกิจการมากกว่า

2. ปัญหาการจัดกลุ่มเจ้าหนี้

การจัดกลุ่มเจ้าหนี้ถือเป็นสาระสำคัญในแผนฟื้นฟูกิจการซึ่งที่เจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ โดยที่สามารถจัดเจ้าหนี้ได้เป็นหลายกลุ่ม ลักษณะการจัดกลุ่มจะจัดให้เจ้าหนี้ประเภทเดียวกัน ลักษณะคล้ายกันจะถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มเดียวกัน โดยกำหนดให้เจ้าหนี้ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติ (รับชำระหนี้) ในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน และกลุ่มเจ้าหนี้ต่างกันอาจได้รับชำระหนี้ในสัดส่วนที่แตกต่างกันซึ่งกระบวนการแบ่งกลุ่มเจ้าหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการจะแตกต่างจากกฎหมายล้มละลายที่เจ้าหนี้ของกิจการจะได้รับชำระหนี้ในอัตราส่วนเฉลี่ยเท่ากัน

ในการดำเนินธุรกิจนั้น โครงสร้างเงินทุนของกิจการ นอกจากจะมีส่วนของเจ้าหนี้แล้วยังมีส่วนของผู้ถือหุ้นประกอบอยู่ในโครงสร้างเงินทุน เมื่อแผนฟื้นฟูกิจการกระทบถึงส่วนได้เสียของผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นจึงควรมีสทิทธิออกเสียงในการยอมรับแผนด้วย ซึ่งตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยมิได้บัญญัติให้จัดกลุ่มผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าหนี้อีกกลุ่มหนึ่งไว้ ทำให้ผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้ร่วมลงทุนในกิจการไม่ได้รับชำระหนี้ที่เหมาะสม แม้ว่าในคดีล้มละลายตามมาตรา 130 จะมีได้บัญญัติให้ผู้ถือหุ้นจัดอยู่ในลำดับที่ได้รับการชำระหนี้ ก็เพราะเนื่องจากคดีล้มละลายมีสมมติฐานมาจากลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวคือมีทรัพย์สินไม่เพียงพอชำระหนี้สำหรับหนี้สิน แต่ในคดีฟื้นฟูกิจการมาจากแนวความคิดที่ว่า ลูกหนี้ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน ดังนั้นผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการจึงสมควรถูกจัดเป็นกลุ่มเจ้าหนี้ด้วย

3. ปัญหาระยะเวลาการทำแผนฟื้นฟูกิจการ

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

4. ปัญหาการยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ

กฎหมายบัญญัติให้มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ

- 1) ที่ประชุมของเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม
- 2) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่มซึ่งมิใช่กลุ่มเจ้าหนี้ตามที่ไม่ได้ผลกระทบ

จากการฟื้นฟูกิจการ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุม เจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ซึ่งได้ เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้แก่ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุม เจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

เนื่องจากกระบวนการยอมรับแผนในชั้นที่ประชุมเจ้าหนี้ของประเทศไทยนั้นขึ้นอยู่กับกลุ่มเจ้าหนี้รายใหญ่เป็นหลัก ดังนั้นในสภาพความเป็นจริงหากแผนฟื้นฟูกิจการที่ถูกจัดทำโดยผู้ทำแผนฝ่ายลูกหนี้มีโอกาสมิใช่โอกาสที่แผนฟื้นฟูกิจการจะถูกรับได้ยาก หรืออาจไม่ได้รับการยอมรับเลยหากแผนฟื้นฟูกิจการนั้นไม่สมประโยชน์กับกลุ่มเจ้าหนี้รายใหญ่ แผนฟื้นฟูที่จัดสัดส่วนการชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้รายใหญ่ในอัตราสูงมักจะได้รับการยอมรับจากมติที่ประชุมเจ้าหนี้

นอกจากนี้ ศาลยังไม่มีบทบาทในการพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการมากเท่าที่ควร ทั้งที่ศาลอยู่ในฐานะคนกลางที่มีหน้าที่กลั่นกรองแผนฟื้นฟูกิจการให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้รับความเป็นธรรมโดยกฎหมายกำหนดให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อแผนฟื้นฟูกิจการได้รับการยอมรับจากมติที่ประชุมเจ้าหนี้ และให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการตามในกรณีที่ที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่มีการลงมติยอมรับแผน

5. ปัญหาการควบคุมการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการ

กฎหมายฟื้นฟูกิจการไทยบัญญัติให้ผู้ทำแผนมีหน้าที่ต้องส่งรายงานการดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูกิจการให้กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เท่านั้น ไม่มีหน้าที่ส่งรายงานความคืบหน้าการดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูกิจการให้กับคณะกรรมการเจ้าหนี้ การฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพควรอำนวยความสะดวกให้เจ้าหนี้ได้ทราบถึงความก้าวหน้า และประสิทธิภาพการบริหารงานตามแผนฟื้นฟูกิจการ

6. ปัญหามาตรการการลงโทษ

ในกรณีที่ผู้ทำแผนทุจริต น้อยลง ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ได้รับความเสียหาย กฎหมายฟื้นฟูกิจการไทยในปัจจุบันมีมาตรการเพียงโทษทางอาญาเท่านั้น มิได้มีมาตรการลงโทษทางปกครองที่ให้ผู้ทำแผนต้องชดเชยทางแพ่ง เพื่อเยียวยาให้กับลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้เสียหาย

ดังนั้นสารนิพนธ์นี้จึงได้มุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแผนฟื้นฟูกิจการซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น โดยจะได้ศึกษา

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการ (Reorganizations) Chapter 11 ใน The Bankruptcy Code ของประเทศสหรัฐอเมริกา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแผนฟื้นฟูกิจการ
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับแผนฟื้นฟูกิจการ
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับแผนฟื้นฟูกิจการ
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับแผนฟื้นฟูกิจการ
5. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแผนฟื้นฟูกิจการ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 หมวด 3/1 ว่าด้วยเรื่องกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนฟื้นฟูกิจการยังไม่มีความสะดวกคล่องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการ ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนแผนฟื้นฟูกิจการ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการประสบความสำเร็จและเป็นธรรม

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการ ได้ศึกษาจากกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีการศึกษา

รายงานฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยเป็นการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์จากหนังสือ บทความ เอกสาร วารสารกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายล้มละลาย ได้แก่ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแผนฟื้นฟู
กิจการ
2. ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแผนฟื้นฟูกิจการ
3. ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแผนฟื้นฟูกิจการ
4. ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติล้มละลายเกี่ยวกับแผนฟื้นฟูกิจการ