



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ทราบกันดีอยู่ว่าในปัจจุบันนี้เศรษฐกิจของประเทศไทยกำลังอยู่ในสภาวะที่ซบเซา ธุรกิจหลายประเภทประสบภาวะขาดทุน ขาดสภาพคล่องทางการเงิน จนในที่สุดต้องปิดกิจการไป บรรดาธุรกิจที่มีการลงทุนโดยการกู้หนี้ยืมสินมา ต่างก็หมดความสามารถในการชำระหนี้ ธุรกิจที่ดำเนินด้วยการปล่อยสินเชื่อก็ไม่สามารถเรียกเก็บหนี้จากลูกหนี้ได้ ยิ่งไปกว่านั้น ธุรกิจบางประเภทถึงกับล้มละลาย คงมีธุรกิจเพียงส่วนน้อยและบางประเภทเท่านั้นที่ยังคงสามารถดำเนินอยู่รอดได้ในสภาวะเศรษฐกิจเช่นนี้

ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อฐานะของสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้สถาบันการเงินได้ลดลง ซึ่งส่งผลก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans – NPLs) ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีระดับที่สูงมากเมื่อเทียบกับสินเชื่อปกติ ทำให้สถาบันการเงินที่ปล่อยสินเชื่อสู่ภาคธุรกิจต่างมีภาระเพิ่มมากขึ้น ทั้งในการจัดการกับหนี้เสียเหล่านี้ รวมทั้งจะต้องจัดหาเงินทุนเพิ่มเติมเพื่อกันสำรองสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเหล่านี้ และเพื่อบริหารสภาพคล่องของตน ทั้งนี้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องจากระบบธนาคารที่ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อได้ตามปกติไปสู่ภาคธุรกิจและส่งผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมอีกต่อหนึ่ง

การจัดการกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพหรือสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือ NPL ในช่วงที่ประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเงินโดยทั่วไปแล้วนั้น มีการดำเนินงานได้หลายวิธีการ ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เช่นสภาพเศรษฐกิจและโครงสร้างกฎหมายในแต่ละประเทศ ซึ่งรัฐบาลได้นำมาตรการต่างๆ มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและลดผลกระทบต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงิน และการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (Thai Asset Management Corporation – TAMC) ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหา NPL ของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งย่อมจะส่งผลให้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจคลี่คลายลงได้บางส่วนด้วย

แนวความคิดของแผนการดังกล่าวคือการแยกสินทรัพย์ด้วย คุณภาพออกมาจากสินทรัพย์ปกติโดยการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเพื่อรับซื้อสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ หรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่รัฐถือหุ้นข้างมาก และนำมาบริหาร ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการของลูกหนี้เอง ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเป็นทางออกประการหนึ่งในการลดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระดับประเทศ ซึ่งปัจจุบันสถาบันการเงินยังมีภาระต้องดำเนินการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อช่วยลดปัญหาของระบบสถาบันการเงิน

ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 ขึ้น และก่อตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือ บสท. ตามอำนาจของกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรในการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์เพื่อนำมาบริหารจัดการ และเพื่อลดปัญหา NPL ของสถาบันการเงิน ซึ่งแนวทางในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยประการหนึ่งคือการปรับโครงสร้างกิจการ ซึ่งบัญญัติอยู่ในหมวด 4 เรื่องการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ส่วนที่ 2 เรื่องการปรับโครงสร้างกิจการ ซึ่งบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวเป็นการสร้างมาตรการในการปรับโครงสร้างกิจการของลูกหนี้ให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เพื่อนำรายได้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจมาชำระหนี้ให้แก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวบางเรื่องมีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยในลักษณะที่กว้างขวางมาก และบางกรณีก็มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิลูกหนี้ เจ้าหนี้ และบุคคลภายนอกมากเกินไป ทั้งๆที่เป็นความจริงแล้ว การปรับโครงสร้างกิจการจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้เป็นสำคัญ ดังนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาคือกฎหมายในเรื่องดังกล่าวสามารถเอื้อให้การปรับโครงสร้างกิจการสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีหรือไม่ และก่อให้เกิดความร่วมมือจากทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้หรือไม่ ซึ่งพบว่ากฎหมายปรับโครงสร้างกิจการในเรื่องของกระบวนการ การให้สิทธิแก่ลูกหนี้ เจ้าหนี้ และการให้ความคุ้มครองบุคคลทั้งสองฝ่ายดังกล่าวนี้ยังไม่ชัดเจน อันจะทำให้การปรับโครงสร้างกิจการอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

นอกจากนี้ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมากเกินไป อาจทำให้ไม่สามารถจูงใจเจ้าหนี้และลูกหนี้ให้เข้าร่วมในการปรับโครงสร้างกิจการได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการปรับโครงสร้างกิจการ ดังนั้นจึงสมควรที่จะทำการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวเพื่อเสนอทางออกหรือหาแนวทางที่เหมาะสมในการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.2 สมมติฐาน

การปรับโครงสร้างกิจการโดยการดำเนินการของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 ถึงแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ที่ดีในอันที่จะช่วยเหลือลูกหนี้ให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ และเพื่อช่วยฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน และเศรษฐกิจของประเทศ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่ชัดเจน ซึ่งอาจมีผลให้การปรับโครงสร้างกิจการตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 ไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎหมายดังกล่าว

1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ทำการศึกษาและทำความเข้าใจแนวคิดของการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544
2. ทำการศึกษาและทำความเข้าใจแนวคิดและกระบวนการของการปรับโครงสร้างกิจการของลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544
3. ทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างหลักเกณฑ์ของการปรับโครงสร้างกิจการตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 กับหลักเกณฑ์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541
4. ทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างหลักเกณฑ์ของการปรับโครงสร้างกิจการตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 กับหลักเกณฑ์การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของต่างประเทศ
5. วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการปรับโครงสร้างกิจการภายใต้กฎหมายปรับโครงสร้างกิจการตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544
6. เสนอทางออกและหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่พบ เพื่อให้การปรับโครงสร้างกิจการตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตและวิธีของการศึกษาวิจัย

การศึกษาเรื่องการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 นี้ ผู้เขียนจะศึกษาโดยมีขอบเขตของการวิจัยเฉพาะกรณีการปรับโครงสร้างกิจการ ในส่วนที่ 2 ของหมวดที่ 4 ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.2544 เท่านั้น โดยการวิจัยนี้จะศึกษาถึงแนวคิดและหลักการของการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และจะทำการศึกษาถึงแนวคิด หลักเกณฑ์ และมาตรการทางกฎหมายของการปรับโครงสร้างกิจการ ตลอดจนศึกษาถึงกฎหมายฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพของประเทศต่างๆ แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายปรับโครงสร้างกิจการตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

ในการทำวิทยานิพนธ์นี้ วิธีการที่ใช้ในการค้นคว้าและวิจัยจะเป็นการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยจะทำการศึกษาจากตัวบท ตำรากฎหมาย บทความ และเอกสารทางวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่ได้มาศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์ประกอบกัน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์ของการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
2. ทำให้ทราบและเกิดความเข้าใจถึงแนวคิด หลักเกณฑ์ และกระบวนการในการปรับโครงสร้างกิจการของลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
3. ทำให้ทราบแนวคิดและหลักเกณฑ์ของการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามแนวทางกฎหมายของต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และมาตรการที่ไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในเรื่องการปรับโครงสร้างกิจการตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และทราบถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายดังกล่าว
5. ทำให้สามารถหาแนวทางเพื่อรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ และเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายในเรื่องดังกล่าว ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป