

บทที่ 2

วิกฤตการณ์กับการเปลี่ยนแปลงทางด้านสถาบัน การเปลี่ยนแปลงทั่วไปที่สำคัญ

นอกจากการเปลี่ยนแปลงอย่างมโหฬาร ทางด้านระบบอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ซึ่งเป็นระบบลอยตัวค่าเงินเป็นครั้งแรกในประเทศไทย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงและมาตรการของทางการที่ออกมาเป็นระลอก โดยเฉพาะในช่วง 2 ปีแรก เพื่อแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ด้วยความจำเป็นของสถานการณ์ มีการเปลี่ยนแปลงด้านกฎเกณฑ์ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกติกา ซึ่งเราจะเรียกรวมๆว่าสถาบัน (Institution) ในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งสามารถประมวลสรุปได้ ดังนี้

1. การปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติม กฎหมายล้มละลาย เพื่อให้มีการฟื้นฟูกิจการ เมื่อเกิดวิกฤตขนาดใหญ่ที่เป็นระบบ ดังที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เมื่อ ปี 2540 โดยเปรียบเทียบประเทศไทยมีข้อด้อยทำให้การแก้ปัญหา ระหว่างเจ้าหนี้ กับลูกหนี้ โดยเฉพาะสำหรับธุรกิจขนาดใหญ่ช้ากว่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะด้านฟื้นฟูกิจการผ่านศาล เมื่อเทียบกับประเทศอย่างเกาหลี หรือสิงคโปร์ ซึ่งมีกลไกที่ธุรกิจสามารถขอฟื้นฟูกิจการผ่านศาลได้ก่อนวิกฤต พรบ.ล้มละลาย พ.ศ.2483 ที่เลียนแบบ พรบ.ล้มละลายของอังกฤษ ปี 1914 ในช่วงแรกเน้นหนักด้านการชำระบัญชี เพื่อให้เจ้าหนี้ได้รับส่วนแบ่งในทรัพย์สินของลูกหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม แม้กฎหมายในช่วงแรกๆจะมีเรื่องของการประណอมหนี้(Composition) สำหรับลูกหนี้อยู่ก็ตาม ถ้ามีการประណอมหนี้สำเร็จลูกหนี้ก็ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย ในส่วนนี้อาจจะกล่าวได้ว่าในหลักการมีลักษณะคล้ายๆ แต่ไม่เหมือนเสียทีเดียว กับการฟื้นฟูกิจการของสมัยใหม่ เป็นเวลาเกือบ 10 ที่กฎหมายล้มละลาย ฉบับที่มีการฟื้นฟูกิจการเริ่มมีการบังคับใช้ คือเมื่อในเดือน เมษายน 2541 (ฉบับที่ 4) บทหรือหมวดที่สำคัญ คือ 3 / 1 ตั้งแต่ มาตรา 90/1 ถึง 90/90 ผลของกฎหมายมีนัยสำคัญในหลายเรื่อง โดยเฉพาะการทำให้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายมหาชน ไม่มีผลบังคับใช้ การเพิ่มส่วนของการฟื้นฟูกิจการทำให้เจ้าหนี้ที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ทั้งที่รู้ว่าลูกหนี้มีสภาพภาพล้มละลายหรือมีหนี้สินล้นพ้นตัว สามารถใช้สิทธิ์ตามกฎหมายได้รับชำระคืนได้ ก่อนหน้านั้นตามกฎหมายล้มละลายจะทำได้ ในกฎหมายใหม่ กฎหมายให้ความคุ้มครอง แก่ลูกหนี้ และเจ้าหนี้เสียสิทธิ์บางอย่างที่พึงมีในการบังคับคดีแก่ลูกหนี้ ถ้าศาลรับคำร้องและวินิจฉัยให้มีการฟื้นฟูกิจการ (Reorganization) กฎหมายกำหนดกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตั้งแต่ การทำแผน อนุมัติแผน แต่งตั้งผู้ทำแผน ไปจนถึงการบังคับใช้แผน กำหนดวิธีการออกเสียงของที่ประชุมเจ้าหนี้ โดยหลักการเจ้าหนี้จะต้องได้รับชำระคืนหนี้จากแผนฟื้นฟูกิจการในอัตราที่สูงกว่าการได้รับชำระคืน ถ้ากิจการเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย หรือชำระบัญชี (Liquidation) สิทธิของผู้ถือหุ้น และคณะกรรมการบริษัทจะหมดไปในช่วงการฟื้นฟูกิจการไปสู่ผู้บริหารแผน

ในวันที่ 18 มิถุนายน 2542 มีการเปิด ศาลล้มละลายกลาง และทำงานอย่างเป็นทางการ ศาลนี้มีลักษณะเป็นศาลพิเศษชั้นต้น จะพิจารณาคดีล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการแทนศาลแพ่งซึ่งเคยทำหน้าที่คดีล้มละลาย การอุทธรณ์จะไปที่ศาลฎีกาโดยตรง ส่วนพรบ.ล้มละลายฉบับที่ 5 มีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย ประเด็นสำคัญที่มีการแก้ไข ทั้งในส่วนคดีล้มละลายและคดีฟื้นฟูกิจการ ได้แก่เรื่องของการขอรับชำระหนี้ ตามมาตรา 94(2) และแก้ไขวิธีการนับคะแนนเพื่อผ่านแผนฟื้นฟูกิจการของที่ประชุมเจ้าหนี้ มีข้อสังเกตว่าในช่วงแรกๆของการมีกฎหมายฟื้นฟูกิจการนั้น มีการใช้ประตูนี้น้อยมากพอ คดีที่เข้าสู่การฟื้นฟูจะเริ่มมีบทบาทอย่างช้าๆก็ตั้งแต่กลางปี 2542 แล้วเริ่มทวีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะในปี 2543 และ 2544 โดยเฉพาะคดีของบริษัทใหญ่ๆได้เข้าสู่กระบวนการนี้

2. กลไกการปรับโครงสร้างหนี้นอกศาล ผ่านการประสานงานของคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้(คปน.)

ประมาณ 1 ปี ตั้งแต่ประเทศไทย ลดค่าเงินบาทแล้วเช่นกัน ปี 2541 สถานการณ์ของประเทศไทยถ้าเปรียบเหมือนคนไข้ ก็คือคนไข้ที่อยู่ในห้อง ICU ผลผลิตรวมลดลงร้อยละ 10 สภาพคล่องตึงตัวสุดๆ เห็นได้จากการที่ดอกเบี้ยระยะสั้นขึ้นไปสูงกว่าร้อยละ 20 ทุกคนเลือกที่จะถือเงินสด เงินทุนที่เคยไหลเข้ายังคงไหลออก สถาบันการเงินที่ควรทำหน้าที่เป็นสื่อกลางเหมือนแทบไม่ทำงาน สินเชื่อหดตัวอย่างไม่เคยมีมาก่อน ลูกหนี้จำนวนมากยังไม่สามารถเจรจาตกลงกับเจ้าหนี้ได้ ลูกหนี้จำนวนมากแม้จ่ายเงินให้กับเจ้าหนี้ได้ ก็ไม่จ่าย หรือที่เรียกกันว่า เป็น wan Strategic NPL ถ้าเปรียบวิกฤตที่เกิดขึ้นตั้งแต่กลางปี 2540 หรือก่อนหน้าเหมือนกับการที่รถชนกันที่ 4 แยก จำนวนมากพร้อมๆกันแล้วคู่กรณี ไม่สามารถเรียกบริษัทประกัน และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตามปกติ เหมือนที่เคยเป็น สถานการณ์ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ก็คงคล้ายๆกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากรถที่ชนกันที่ 4 แยก ต่างฝ่ายต่างโทษซึ่งกันและกัน ยังไม่สามารถหาผู้ใกล้เคียงได้ ไม่แปลกใจที่สถานการณ์ที่เลวร้ายในปี 2541 โดยที่กลไกทางสถาบันเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างเจ้าหนี้ลูกหนี้ เพิ่งจะเริ่ม มีการจัดตั้ง หรือมีการบังคับใช้กฎหมายก็ล่วงเข้ามากลางปี 2541 เข้าไปแล้ว ไม่แปลกใจที่ ปี 2541 มีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้เสร็จแล้วเพียง 9,015 ราย คิดเป็นยอดเงิน 1.56 แสนล้าน เท่านั้น ที่น่าแปลกใจไปกว่านั้นก็คือ ธนาคารของรัฐปรับโครงสร้างหนี้ไปได้เพียงร้อยละ 14 (คิดตามมูลค่า) เท่านั้น เกือบร้อยละ 90 เป็นของธนาคารพาณิชย์เอกชน แม้ผ่านมา 1 ปี ธนาคารของรัฐก็ปรับโครงสร้างหนี้ได้เพียงร้อยละ 24 ทั้งๆเมื่อสิ้นปี 2542 NPL ของระบบสถาบันการเงิน ประมาณ 2,000,000ล้านบาท กว่าร้อยละ 63 เป็น NPL ของธนาคารพาณิชย์ของรัฐ หรือถ้าจะพิจารณาเฉพาะ NPL ต่อสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไทย ณ สิ้นปี 2542 ซึ่งมีอยู่ประมาณ 1.94 ล้านล้านบาทนั้น ประมาณ 1.05 ล้านล้านบาทนั้นเป็น NPL ของธนาคารของรัฐ หรือประมาณร้อยละ 54 ซึ่งสูงมาก ทั้งหมดนี้พออนุมาน

ได้ว่า ความล่าช้าในการแก้ปัญหา NPL ส่วนสำคัญมาจากสถาบันการเงินของรัฐ สถาบันการเงินของเอกชนจะมีประสิทธิภาพมากกว่า และปรับโครงสร้างหนี้ได้เร็วกว่ากรณีของธนาคารของรัฐ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมีการโอนไปให้ AMC ของธนาคารบริหาร แม้ล่วงเวลาถึงเดือนสิงหาคมของ ปี 2543 ครั้งหนึ่งของสินเชื่อของธนาคารของรัฐ ยังคงอยู่ที่ธนาคารของรัฐหรือยังไม่ได้มีการโอนไปที่ บริษัทลูก หรือ AMC ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ความล่าช้าของการปรับโครงสร้างหนี้ในธนาคารของรัฐแสดงให้เห็นเช่นกัน เพียงร้อยละ 27 ของการปรับโครงสร้างหนี้ทั้งหมด ของธนาคารพาณิชย์ไทยมาจากธนาคารของรัฐ ณ สิ้นปี 2542 ทำให้อดคิดไม่ได้ว่า ตัวถ่วงในการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยที่ล่าช้ากว่าที่ควรเป็นในช่วงแรกๆ เป็นเพราะมาจากความล่าช้าในการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารของรัฐ

2 มิถุนายน 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศหลักเกณฑ์การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เพื่อให้สถาบันการเงินนำไปใช้กับลูกหนี้ หลังจากนั้นเพื่อให้มีนโยบายและวิธีทำงาน เพื่อให้การปรับปรุงโครงสร้างหนี้เป็นไปโดยเร็ว ธปท.ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง มีชื่อว่า คณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน) กรรมการชุดนี้มีชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า Corporate Debt Restructuring Advisory Committee หรือเรียกย่อว่า CDRAC ธปท. ได้ตั้งหน่วยงานหนึ่งขึ้นภายในธปท.มีชื่อว่า สำนักงานคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (สปน) สปน.นี้จะเป็นผู้ทำงานประสานงานด้านปรับโครงสร้างหนี้ ตามที่ได้รับมอบหมายจาก คปน. และเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2541 ได้มีการลงนามร่วมกันระหว่างสมาคมเจ้าหนี้และลูกหนี้ ในหลักการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (Framework for Corporate Debt Restructuring in Thailand) หลักการดังกล่าวจำเป็นสำหรับการจัดทำสัญญาระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (Debtor - Creditor Agreement on Debt Restructuring Process) หรือที่เรียกว่า DCA รวมทั้งสัญญาระหว่างเจ้าหนี้ด้วยกันเองในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้หรือ ICA (Inter - Creditor Agreement on Restructure Plan Votes and Executive Decision Panel Procedures) DCA และ ICA ดังกล่าวเป็นกลไกของสัญญาในการปรับโครงสร้างหนี้ แบบสมัครใจ คปน.มีผู้ว่าธปท.เป็นประธานกรรมการ ที่ปรึกษาผู้ว่าการเป็นรองประธาน คือนายคิระพร ทรรทรานนท์ เป็นรองประธาน โดยมีผู้แทนจากภาคเอกชน เช่น ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย ประธานสมาคมบริษัทเงินทุน ประธานสมาคมธนาคารต่างชาติ คปน.มีอนุกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับโครงสร้างหนี้ และสายปรับโครงสร้างหนี้ของธปท.คอยช่วยงาน ทางธปท.ได้ให้สิทธิประโยชน์มากมายกว่า 20 มาตรการ เพื่อสนับสนุนให้มีการปรับโครงสร้างหนี้โดยเร็ว เดิมกำหนดสิ้นสุด ธันวาคม 2542 ต่อมาได้ขยายไปจนถึงสิ้นเดือนธันวาคม 2544 (ดูรายละเอียดด้านภาษีในหัวข้อสิทธิประโยชน์ทางภาษี) แม้หลังปี 2541 เศรษฐกิจไทยและสถาบันการเงินเริ่มจะมีเสถียรภาพ แต่ต้องยอมรับว่าแม้เมื่อสิ้นสุดปี 2543 กว่า 3 ปีหลังจากวิกฤต เศรษฐกิจมีอัตราการเติบโตก็จริงอยู่ในอัตรา ประมาณร้อยละ 4 แต่การที่ประเทศมี

การลงทุนมหาศาลก่อนหน้านี้ รวมทั้งเมื่อเกิดวิกฤต อุปสงค์รวมลดลงมาก ทำให้กำลังการผลิตยังมีส่วนเกินอยู่สูงมาก กำลังการผลิตซึ่งสูงในระดับปกติในอดีตร้อยละ 80 มาอยู่ที่ร้อยละ 55 เมื่อสิ้นปี 2543 NPL ในสถาบันการเงินลดลงมากก็จริง แต่จำนวนหนึ่งก็เกิดจากการโอนจากสถาบันการเงินไปสู่ AMC กระนั้นก็ตามการปรับโครงสร้างหนี้ก็มีความคืบหน้าไปมากและเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจสามารถฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในสมัยรัฐบาลทักษิณโดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา การปรับโครงสร้างหนี้ในปี 2542 - 2543 นั้นเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ 2 ปีนี้มีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ไปเกือบ 2,000,000 ล้านบาท จาก NPL ทั้งหมดประมาณ 3,000,000 เศษๆทั้งในและนอกสถาบันการเงิน การปรับโครงสร้างหนี้ ในปี 2542-2543 ซึ่งรวมกันประมาณ เกือบ 2 ล้านล้านบาทนั้น คิดเป็นประมาณ 2 ใน 3 ของ NPL หรือการปรับโครงสร้างหนี้ทั้งหมดอีก 3 ปี ต่อมา อีกไม่เกิน 1 ใน 3 หรือประมาณ 1 ล้านล้านบาท เศษๆจึงเป็นช่วงการปรับโครงสร้างหนี้ในสมัยรัฐบาลทักษิณ นับได้ว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าในช่วงแรกมาก คณะผู้วิจัยเชื่อว่าสถาบันการเงินที่เริ่มมีเสถียรภาพ มีเงินกองทุนพอเพียง ลูกหนี้ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้เป็นจำนวนมากพอสมควรในปี 2543 ต้องนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการที่ทำให้เศรษฐกิจสามารถค่อยๆฟื้นตัวได้อย่างช้าๆใน 2 ปีต่อมา ปฏิเสธไม่ได้ว่าในเชิงปริมาณ คปน.ได้มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จในการปรับโครงสร้างหนี้ ประมาณครึ่งหนึ่งของหนี้ที่มีการปรับโครงสร้างทั้งหมด เกิดจากการประสานงาน และบทบาทของคปน. สามารถทำให้ NPL ซึ่งเคยอยู่สูงสุดเกือบร้อยละ 50 เมื่อกลางปี 2542 ของสินเชื่อกมาอยู่ที่เพียงร้อยละ 17 ในปี 2543 แม้ว่าในปีนั้นเกือบ 5.8 แสนล้านบาทของ NPL ถูกโอนจากสถาบันการเงินไปสู่ การจัดตั้ง บริษัทบริหารสินทรัพย์ หรือAMC ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่ 9 แห่ง แม้สัญญาระหว่างเจ้าหนี้ ลูกหนี้ DCA และ ICA จะเป็นเรื่องของความสมัครใจ ไม่ผูกพันเจ้าหนี้ที่ไม่ลงนาม เช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (uua) เจ้าหนี้การค้า เจ้าหนี้ตราสารทางการเงิน เจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินต่างประเทศ สถาบันปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส) เป็นไปได้ที่บางครั้ง เจ้าหนี้ที่ลงนามอาจยอมรับแผนการปรับโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้ แต่หากลูกหนี้มีกระแสเงินสดไม่เพียงพอ ที่จะจ่ายหนี้แก่เจ้าหนี้ที่ไม่ลงนามผูกพันตนเองกับสัญญาการปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวกับ คปน.อาจจะล้มเหลวก็ได้ เป็นต้น บ่อยครั้งกรอบเวลาที่ตั้งไว้ประมาณ 4.75 เดือน ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามสัญญา อาจน้อยไปไม่พอสำหรับลูกหนี้ที่มีหนี้สูงมากหรือมีเจ้าหนี้มากมาย และมีธุรกิจที่ใหญ่ สลับซับซ้อน ลูกหนี้ประเภทนี้ต้องการเวลามากในการจัดทำแผน และการเจรจากับเจ้าหนี้ ในกรณีที่มูลหนี้ของเงินต้นของลูกหนี้มีตั้งแต่ 1 พันล้านบาทขึ้นไป และเจ้าหนี้ไม่ต้องการที่จะผูกพันตามคำตัดสินของคณะผู้ชี้ขาด ถ้าเกิดคณะผู้ชี้ขาดมีมติรับแผนปรับปรุงโครงสร้างหนี้ แผนดังกล่าวจะไม่ผูกพัน กับเจ้าหนี้ ที่เลือกจะไม่ผูกพัน ทำให้แผนอาจไม่สามารถนำไปใช้ได้ ในภาพรวมการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างหนี้ต่างขึ้นอยู่และเกื้อกูลต่อกันและกัน กรณีของไทยการเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการค่อยเป็นค่อยไปในเชิงปริมาณหลังปี 2541 การปรับโครงสร้างหนี้เมื่อสิ้นปี 2513 ประมาณ 2 ล้านล้านบาท หรือ ประมาณ 2 ใน 3 ของหนี้ที่ลดลงมีการปรับโครงสร้างทั้งหมด

ต้องนับว่าเป็นจุดเปลี่ยนและปัจจัยที่สำคัญหลังวิกฤตปี 2540 และความวุ่นวายตลอดปี 2541 ในส่วนของ คปน.บพทบาทที่มีต่อการปรับโครงสร้างหนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึง ณ วันนี้ประมาณ 2.6 ล้านล้านบาทนั้น ต้องนับว่าเป็นบทบาทสำคัญของการแก้ปัญหาหลังวิกฤต

สิทธิประโยชน์ทางภาษีและอื่น ๆ

คงปฏิเสธไม่ได้ว่าสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่การปรับโครงสร้างหนี้ โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมาตลอด จากหน่วยงานของภาครัฐมีส่วนช่วยให้เกิดการเร่งในการปรับโครงสร้างหนี้ และทำให้ฐานะการเงินของบริษัทที่มีฐานะการเงินอ่อนแอดีขึ้น โดยที่การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินที่ธปท.ได้กำหนดไว้ สิทธิประโยชน์ทั้งหลายได้มาจากการเลื่อนขยายเวลามาตลอด โดยจะสิ้นสุดลงใน วันที่ 31 ธันวาคม 2548 นี้ สาระสำคัญของสิทธิประโยชน์ที่ผ่านมา ได้แก่การลดค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมของอสังหาริมทรัพย์ กรรมที่ดิน และที่สำคัญเช่นกัน ได้แก่การยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์โดยกรมสรรพากร ให้แก่เจ้าหนี้และลูกหนี้

สิทธิประโยชน์ดังกล่าวไม่ได้ให้เฉพาะลูกหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินเท่านั้น เจ้าหนี้อื่นที่ไม่ใช่สถาบันการเงินก็ได้รับประโยชน์ทางภาษีเช่นเดียวกัน เพื่อให้การปรับโครงสร้างหนี้เกิดขึ้นทั้งระบบ ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้สามารถรับซื้อ และ โอนสินทรัพย์ ของสถาบันการเงิน กรมสรรพากรได้ออกกฎหมาย กฎกระทรวงเพื่อการนี้ ที่ สำคัญคือ

1 ในปี พ.ศ.2541 กรมสรรพากรได้ออกพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ (33 343 325 และกฎกระทรวง 330 341) สาระสำคัญสำหรับฉบับที่ 343 - 355 ก็คือมีการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ สำหรับบริษัทสินเชื่อที่อยู่อาศัย เพื่อส่งเสริมให้มีการขยายสินเชื่อที่อยู่อาศัย เพื่อบรรเทาภาวะถดถอยของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ก็ มีการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งเป็นรายได้ที่ลูกหนี้ได้รับจาก เจ้าหนี้ โดยการปลดหนี้ให้ทั้งหมดหรือบางส่วน สิทธิประโยชน์ด้านภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม และอากรแสตมป์ให้ครอบคลุมไปสำหรับการโอนทรัพย์สิน ระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ตามกฎหมายที่ออกในปี 2541 ได้ให้สถาบัน การเงินที่ปลดหนี้ให้กับลูกหนี้ มีสิทธินำมูลค่าส่วนที่ปลดหนี้ไปถือเป็นรายจ่าย ในการคำนวณ กำไรสุทธิได้ โดยถือว่ามูลค่าดังกล่าวเป็นหนี้สูญ

2. พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ฉบับที่ 349 พ.ศ.2542 สาระสำคัญคือ เงินได้ที่ได้รับการปลดหนี้ของเจ้าหนี้อื่น ลูกหนี้จะ ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล ขณะเดียวกันเงินได้ที่ได้รับ

จากการโอนทรัพย์สิน จากการขายสินค้า จากการทำตราสาร หรือการให้บริการ จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ให้แก่ลูกหนี้ และเจ้าหนี้

3. ออกพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 360 พ.ศ. 2542 ขยายระยะเวลาทางสิทธิประโยชน์ให้แก่ลูกหนี้ และเจ้าหนี้ออกไปถึง ปี 2544 โดยสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุมถึง บริษัทบริหารสินทรัพย์

4. ออกพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 361 พ.ศ. 2542 ให้สถาบันการเงินที่จัดตั้ง AMC หรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้ AMC สามารถรับซื้อ โอนสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพ โดยได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ

5. กรมสรรพากรได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 225 พ.ศ. 2542 สำหรับการจำหน่ายหนี้สูญ จากบัญชีลูกหนี้ โดยให้ขยายเวลาสิทธิประโยชน์ทางภาษี แก่สถาบันการเงินและเจ้าหนี้อื่นๆ ในการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ออกไป จนถึงปี พ.ศ. 2544 โดยสิทธิประโยชน์ดังกล่าวและวิธีการนั้นสามารถใช้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้เช่นกัน

ในส่วนการปรับโครงสร้างองค์กร กรมสรรพากรได้มีการออกพระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับ ในปี 2542 คือฉบับที่ 356 - 357 สำคัญก็คือ ผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทมหาชน หรือบริษัทจำกัด มีการโอนกิจการบางส่วนให้แก่กัน (ฉบับที่ 356) ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ เมื่อมีมูลค่าฐานภาษี หรือรายรับ หรือการทำตราสารเกิดขึ้น ขณะเดียวกันเมื่อมีการควบกิจการเข้าด้วยกัน หรือมีการโอนกิจการทั้งหมดให้แก่กัน ผู้ประกอบการข้างต้น จะได้รับการยกเว้นอากรแสตมป์

การเปลี่ยนแปลงทางด้านกระบวนการยุติธรรม กระบวนการศาล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการบังคับคดี

1. ในปี 2542 ได้มีการแก้กฎหมาย ประมาณ 15 เรื่อง ที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี ความแพ่ง คดีมโนสาเร่ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมุ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดการประนีประนอมในกระบวนการศาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตั้งแต่การไต่สวนไปจนถึงการวินิจฉัย ในบางกรณีศาลสามารถพิจารณาคดีปกติ เหมือนเป็นคดีมโนสาเร่ (มีการแก้ไขมาตรา 192) อย่างไรก็ตามยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในคำจำกัดความในคดีมโนสาเร่ ซึ่งจะต้องมีมูลค่าไม่เกิน 40,000 บาท นอกจากนี้ ในปี 2542 มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการพิจารณาความแพ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดี โดยเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์ของลูกหนี้เพื่อขายทอดตลาดโดยเจ้าหนี้ ผ่านกรม

บังคับคดี ในอดีตกระบวนการดังกล่าวอาจใช้เวลาหลายปี เพราะลูกหนี้มีกลยุทธ์ในการครอบครองทรัพย์สินและการต่อสู้คดีกับเจ้าหนี้ จนทำให้เป็นกระบวนการที่ใช้เวลายืดเยื้อเป็นต้นทุนที่สูงมากในการบังคับคดียึดทรัพย์สิน รวมทั้งการทำงานของกรมบังคับคดีในอดีตในส่วนของ การขายทอดตลาด มีการแก้ไขให้กระบวนการบังคับคดีเสร็จสิ้นได้เร็วขึ้น ในหลายกรณีคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ ถือเป็นสิ้นสุด

2. มีการแก้ไข วิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องการพิจารณาโดยขาดนัด วัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและจำกัดความเสียหายของโจทก์ กรณีที่จำเลยขาดนัดไม่มาขึ้นคำให้การ ภายในเวลาที่กำหนดที่ศาลนัด การแก้ไขดังกล่าว อนุญาตให้ศาลพิจารณาดำเนินคดีโดยฝ่ายเดียวได้

3. แม้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ จะมีกฎหมายรองรับมาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2539 แต่ก็มาเปิดดำเนินการในเดือนธันวาคม 2540 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคดีทางการเงิน ที่น่าสนใจคือศาลนี้มีอำนาจ ขอบเขต ที่กว้าง ซึ่งรวมคดีแพ่งที่เกี่ยวกับ ธุรกรรมทางการเงิน และบริการระหว่างประเทศ ประธานศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยว่าการให้สินเชื่อคือการให้บริการ ศาลทรัพย์สินทางปัญญาจึงมีอำนาจในการตัดสิน คดีพิพาทระหว่างเจ้าหนี้ต่างประเทศที่ฟ้องลูกหนี้คนไทย นอกจากนี้ศาลนี้ยังสามารถวินิจฉัยบังคับคดีเกี่ยวกับหลักประกัน อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพการบังคับหลักประกันของลูกหนี้โดยเจ้าหนี้ยังเป็นปัญหาหลักของประเทศไทย ดูคำอธิบายข้างล่าง

4. อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ตามการเปลี่ยนแปลงข้างต้น ต้องยอมรับว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องการบังคับคดี ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับหลักประกันโดยเฉพาะในเรื่องการบังคับจำนองหลักทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ เครื่องจักรที่มีการจดทะเบียนไว้ การจำนำทรัพย์สินและหุ้น ปัญหาหลักซึ่งนำมาซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจก็คือกฎหมายไทยยังจำกัดการขายทอดตลาด สินทรัพย์ทั้งหลายที่ต้องทำตามกฎหมายแยกกันเป็นชิ้นๆ ตามลักษณะของสินทรัพย์นั้นๆ ทำให้ไม่สามารถขายหน่วยวิสาหกิจทั้งหน่วยเป็นกิจการที่ดำเนินการอยู่หรือ As a Going Concern นอกจากนี้การสวมสิทธิ์ในหลายกรณียังทำได้ไม่ง่ายเพราะสิทธิ์หลายอย่าง เช่น ใบอนุญาต โอนไม่ได้ เพราะเป็นสิทธิ์เฉพาะบุคคล ทำให้การบังคับคดีเพื่อชำระหนี้ยังขาดประสิทธิภาพ

5. วิฤตการทางการเงินที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2540 นั้น ย้อนนำมาซึ่งการฟ้องร้อง จากเจ้าหนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คาดกันว่า คดีข้อพิพาททางการเงิน รวมถึงหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ NPL มีปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลไม่น้อยกว่า 50,000 คดี มีทุนทรัพย์กว่า 1,000,000 ล้านบาท ผลของคดีที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว นำไปสู่ความจำเป็นที่จะต้องมีการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทโดยเร็ว เพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความ ปัญหาดังกล่าวเป็นที่มาของการเกิดขึ้นของ

ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการเงิน สำนักกระจับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม โดยเปิดเป็นทางการเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2544 สำนักงานศาลยุติธรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2544 รัฐบาลได้จัดสรรเงินงบประมาณจำนวน ประมาณ 250 ล้านบาท เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว การไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่สำคัญ สามารถทำให้คู่พิพาทหันหน้าเข้าหากันได้อย่างฉันทมิตรส่งผลให้คู่พิพาทสามารถดำเนินธุรกิจหรือรักษาความสัมพันธ์กันต่อไปได้ เป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและผู้ประกอบธุรกิจทั้งหลายทั้งไทยและต่างประเทศ กำหนดกรอบระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้มีระยะเวลา 45 วัน นับตั้งแต่วันแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย และอาจขยายระยะเวลาการไกล่เกลี่ยออกไปอีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วัน ผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในศาล รวม 9 ภาค ประเทศดีแฟง ปรากฏว่าในปีงบประมาณ 2544 มีคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ประมาณ 5.5หมื่นคดี รวมทุนทรัพย์ไกล่เกลี่ยสำเร็จ 6.6 หมื่นล้านบาท ในปีงบประมาณ 2545 มีคดีเข้าสู่การไกล่เกลี่ย ประมาณ 7 หมื่นคดี ทุนทรัพย์ 3.3 หมื่นล้านบาท ปีงบประมาณ 2546 มีคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย 8.8หมื่นคดี ทุนทรัพย์ 7.4 หมื่นล้านบาท ปีงบประมาณ 2547 มีคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย จำนวน 1.3 แสนคดี ทุนทรัพย์ 1.27 แสนล้านบาท ส่วนในปีงบประมาณ 2548 คดีเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ย 6.9 หมื่นคดี โดยมีการไกล่เกลี่ยสำเร็จทุนทรัพย์ ประมาณ 4 หมื่นล้านบาท จะเห็นได้ว่า ความพยายามระงับข้อพิพาท โดยการไกล่เกลี่ยให้มีข้อยุติโดยเร็วในระดับหนึ่งเป็นสถานการณ์ Win – Win สำหรับทั้งโจทก์และจำเลย หรือเจ้าหนี้ และลูกหนี้ ช่วยลดต้นทุนทางธุรกรรม ข้อพิพาทมีทั้งคดีทางการเงินและคดีอื่น ๆ

6.ในส่วนของกรมบังคับคดี ทั้งทางแพ่ง และคดีล้มละลาย ความศักดิ์สิทธิ์ในคำพิพากษาของศาล ไม่ว่าจะเป็นทางแพ่ง หรือทางอาญา ส่วนที่สำคัญที่สุดคือการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล วิกฤตที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดการฟ้องร้องให้มีการชำระหนี้ ถ้าจำเลยแพ้คดี และจำเลยหรือลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้ก็จะต้องนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการบังคับคดีทางแพ่ง (หรืออาจเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย) มีหลายมาตรการทางกฎหมาย เช่น การยึดทรัพย์ ขายทอดตลาด (หรืออายัดทรัพย์สิน) หรืออื่นๆที่จำเป็นต่อการบังคับคดี เพื่อให้สามารถนำเงินมาชำระคืนแก่โจทก์ตามคำพิพากษาของศาล กรมบังคับคดีมีหน้าที่ดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงและความคืบหน้า หลังจากประเทศเกิดวิกฤตที่สำคัญ คือ

สืบเนื่องจากการแก้ไข พรบ.ล้มละลาย ฉบับที่ 4 ที่ให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ กรมบังคับคดีได้จัดตั้ง สำนักฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เมื่อ 16 เมษายน 2541

กรมบังคับคดีได้เพิ่มวันสำหรับการขายทอดตลาดทรัพย์สินจากเดิม 3 วันทำการ เป็น 5 วันทำการ (จันทร์ - ศุกร์) เริ่มตั้งแต่ เดือนกรกฎาคม 2540 เป็นต้นไป สืบเนื่องมาจากการปิด 56 บริษัทเงินทุน กรมบังคับคดีได้จัดทำโครงการบังคับคดีล้มละลายสถาบันการเงิน 56 แห่ง เป็นชื่อหน่วยงานในส่วนนี้ คืองานบังคับคดีล้มละลายสถาบันการเงิน กำหนดเวลาไว้ 4 ปี พ.ศ.2544 - 2547

ในปี พ.ศ.2543 ได้ปรับปรุงนโยบายขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อให้การบังคับคดีแพ่ง และคดีล้มละลาย ประสิทธิภาพมากขึ้น โดยกำหนดวันขาย 3 วัน ในการประกาศขายทอดตลาด ทรัพย์สินนับเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินการบังคับคดีแพ่งและคดีล้มละลายของกรมบังคับคดีเป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เจ้าพนักงานได้ประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สิน รวม 3 นัดแล้ว ไม่มีผู้รู้ราคา หรือเสนอราคาต่ำกว่าราคาเริ่มต้น ในการประกาศขายนัดที่ 4 เป็นต้นไป ไม่ว่าจะเป็น เคยมีผู้เสนอราคาสูงสุดไว้หรือไม่เคยมีผู้เสนอราคาก็ตาม เจ้าพนักงานถือเอาราคาเสนอสูงสุดซึ่ง ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของราคาประเมินทรัพย์สินเป็นราคาที่สมควรขาย ในการประกาศขายทอด ตลาดทรัพย์สินแต่ละครั้ง จะกำหนดนัด 3 นัดติดต่อกันมีระยะห่างกันไม่เกิน 1 เดือน นอกจากนี้ให้ มีการขายทอดตลาดทางอินเทอร์เน็ต ขณะเดียวกันยังได้พัฒนากระบวนการประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีให้ประกอบการขายทอดตลาด โดยจัดตั้งเป็นคณะกรรมการกำหนด ราคาทรัพย์สิน และให้มีบุคคลภายนอกร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยได้แก่ ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทน สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย และผู้แทนจากสภา ทนายความ ซึ่งผลงานที่เกิดขึ้น จะช่วยลดข้อโต้แย้งด้านราคาประเมินอันเป็นฐานให้การขายทอด ตลาดดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว

กรมบังคับคดีได้มีนโยบายที่จะขยายการให้บริการประชาชน ด้านการบังคับคดีแพ่ง ใน รูปแบบเบ็ดเสร็จในจุดเดียว (One Stop Service) จากกองบังคับคดี ไปยังกองบังคับคดีแพ่ง 1 และกองบังคับคดีแพ่ง 3 โดยเริ่มบริการในรูปแบบดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2543