

ปัญหาทางกฎหมายในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

LEGAL PROBLEMS FOR THE REORGANIZATION OF DEBTORS FOR SMALL AND MEDIUM - SIZED ENTERPRISES

Received: 16/06/2568

Revised: 12/06/2569

Accepted: 20/06/2569

ชัยอนันต์ ศรีวรการ³

Chaianan Srivoragarn¹

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางพัฒนากระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยเฉพาะกลุ่ม SMEs ที่เข้าสู่กระบวนการภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2561 แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ธุรกิจที่มีศักยภาพสามารถขอฟื้นฟูกิจการได้ แต่ยังพบช่องโหว่ที่เอื้อต่อการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ทั้งจากฝั่งลูกหนี้และเจ้าหนี้ รวมถึงปัญหาค่าใช้จ่ายสูงที่ทำให้ SMEs ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้โดยง่าย นอกจากนี้ยังพบปัญหาเมื่อศาลปฏิเสธคำร้องในภายหลังจึงทำให้ลูกหนี้แบกรับหนี้เพิ่มโดยไม่จำเป็น จากการศึกษาข้างต้นยังชี้ให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของบทกำหนดโทษกรณีใช้กระบวนการโดยไม่สุจริต การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา เอกสารทางวิชาการ และเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ จึงเสนอแนวทางเพื่อปรับปรุงระบบการฟื้นฟูกิจการของไทยให้มีประสิทธิภาพ ยุติธรรม และเหมาะสมยิ่งขึ้นสำหรับ SMEs

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการที่ชัดเจนเช่นเดียวกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (2) ต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงกระบวนการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และ (3) ยังขาดมาตรการเฉพาะในการลงโทษหรือป้องกันการใช้สิทธิในกระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ พบว่าประเทศดังกล่าวได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบความสุจริต มาตรการลดภาระค่าใช้จ่าย และบทลงโทษสำหรับการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตไว้อย่างชัดเจน อันเป็นแนวทางที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายให้ชัดเจน โปร่งใส และยุติธรรม โดยควรกำหนดเกณฑ์พิสูจน์ความสุจริต ควบคุมค่าใช้จ่าย และลงโทษการใช้สิทธิในทางที่ไม่เหมาะสมเพื่อสร้างความสมดุลและเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ

คำสำคัญ: กฎหมาย, การฟื้นฟูกิจการ, ลูกหนี้, วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

³ นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

² Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

*Email: chaiananfadi1405@gmail.com Tell : 099-3621350

ABSTRACT

This study aimed to analyze problems and propose guidelines for developing the reorganization of small and medium-sized enterprise debtors (SMEs) following the process under the Bankruptcy Act B.E. 2483 (1940), as amended by the Tenth Amendment of B.E. 2561 (2018). Although the law provides an opportunity for viable businesses to apply for reorganization, there are still loopholes that facilitate the dishonest exercise of rights by both debtors and creditors, as well as the high procedural costs, making it difficult to initiate the reorganization of small and medium-sized enterprise debtors (SMEs). Moreover, problems also arose when the court subsequently rejected the petition, causing the debtor to incur unnecessary additional debt. This study is conducted based on a documentary research approach, which entails the collection and critical analysis of statutory provisions, judicial precedents from the Supreme Court, and related academic literature. Furthermore, a comparative legal study of the legal regimes of the United States, Japan, and Singapore is incorporated to formulate recommendations aimed at optimizing the efficiency, fairness, and appropriateness of Thailand's business reorganization process for SMEs.

The findings reveal that the business reorganization law of Thailand still has three major limitations. First, unlike the United States, Thai law lacks clear criteria for examining the good faith of petitioners seeking business reorganization. Second, the costs and expenses associated with business reorganization proceedings constitute a significant obstacle to the accessibility of such proceedings for small and medium-sized enterprises (SMEs). Third, Thai law does not provide specific measures to sanction or prevent bad-faith conduct in business reorganization proceedings. A comparative study with the laws of the United States, Japan, and Singapore demonstrates that these jurisdictions have established clear mechanisms for examining good faith, reducing procedural costs, and imposing sanctions against bad-faith conduct. These mechanisms may serve as useful guidelines for improving Thailand's business reorganization law and enhancing its effectiveness and suitability for small and medium-sized enterprises.

In response, the author proposes revising the law to make it clear, transparent, and fair. There should be well-defined criteria for providing good faith, controlling costs, and imposing penalties for the improper exercise of rights to create balance and promote trust in the economic system.

Keywords: Law, Reorganization, Debtor, Small and Medium-sized Enterprises (SMEs)

บทนำ

ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน ธุรกิจไม่ว่าจะมีขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดย่อม หรือแม้แต่รายย่อย ต่างมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ การเกิดขึ้นของธุรกิจใหม่หรือการเติบโตของภาคเอกชนเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งในแง่ของการสร้างรายได้ การจ้างงาน และการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการผลิต อย่างไรก็ตาม ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีย่อมนำมาซึ่งการแข่งขันที่รุนแรงและความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอก เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ ภัยพิบัติ หรือโรคระบาด ซึ่งอาจส่งผลให้ธุรกิจบางรายไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ในระยะสั้น หรือสูญเสียความสามารถในการชำระหนี้

ในวิจัยฉบับนี้ “วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)” ถือเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจมากที่สุด ทั้งนี้ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) หมายถึง กิจการที่มีขนาดการดำเนินงานไม่ใหญ่ มีจำนวนการจ้างงานหรือรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในด้านการจ้างงาน การผลิต และการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ธุรกิจกลุ่มดังกล่าวมักมีข้อจำกัดด้านเงินทุน สภาพคล่อง และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน จึงมีความเสี่ยงต่อปัญหาทางการเงินและการดำเนินกิจการมากกว่าธุรกิจขนาดใหญ่⁴ แม้จะมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจไทยในฐานะแหล่งจ้างงานหลักของประเทศ แต่ก็มีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านเงินทุน การบริหารจัดการ และการเข้าถึงแหล่งสนับสนุนจากภาครัฐ เมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต จึงมีแนวโน้มสูงที่ธุรกิจเหล่านี้จะประสบภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว หรือสูญเสียความสามารถในการดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่บัญญัติเรื่องการฟื้นฟูกิจการไว้โดยมีวัตถุประสงค์ให้ลูกหนี้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายล้มละลาย และต่อมาในฉบับที่ 10 พ.ศ. 2561 ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมเพื่อเปิดโอกาสให้กับ SMEs เข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ง่ายขึ้น โดยลดเพดานหนี้ขึ้นต่ำจาก 10 ล้านบาท เหลือเพียง 2 ล้านบาทสำหรับบุคคลธรรมดา และ 3 ล้านบาทสำหรับห้างหุ้นส่วนหรือคณะบุคคลบางประเภท

แม้กฎหมายจะมีความพยายามในการปรับให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของธุรกิจ (SMEs) แต่ปัญหาสำคัญที่ยังคงอยู่คือ ขาดกลไกการตรวจสอบ “ความสุจริต” ของผู้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการอย่างชัดเจน ทำให้ลูกหนี้บางรายใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการในทางที่ผิด เช่น เพื่อประวิงเวลาชำระหนี้ หรือหลีกเลี่ยงการบังคับคดี โดยไม่มีเจตนาที่แท้จริงในการฟื้นฟูกิจการ อันเป็นการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของกฎหมายและส่งผลกระทบต่อเจ้าหนี้และระบบศาลโดยรวม อีกประเด็นที่มีความสำคัญไม่แพ้กันคือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ โดยเฉพาะค่าตอบแทนของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและเป็นธรรม ส่งผลให้ลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs ซึ่งมีทุนจำกัดไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการนี้ได้ ทั้งที่มีศักยภาพในการ

⁴พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 4 และกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2562.

ฟื้นฟูกิจการ หากไม่มีแนวทางการควบคุมที่ชัดเจน อาจเกิดการใช้กลไกฟื้นฟูกิจการเพื่อประโยชน์เฉพาะฝ่ายของลูกหนี้บางกลุ่ม โดยอ้างค่าใช้จ่ายบริหารแผนที่สูงเกินจริง ส่งผลให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ล่าช้าหรือไม่ได้รับเลย เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ภายใต้ Chapter 11 แห่ง United States Bankruptcy Code ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาว่าการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการมี “เจตนาสุจริต” หรือไม่ โดยใช้เกณฑ์จากข้อเท็จจริงรวมทั้งหมด (Totality of Circumstances) ซึ่งรวมถึงพฤติกรรมของลูกหนี้ การเปิดเผยข้อมูล การบริหารกิจการ และการกระทำที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หากศาลเห็นว่าการกระทำโดยไม่สุจริต เช่น ปกปิดทรัพย์สินหรือยื่นแผนเพื่อเลี่ยงหนี้ ศาลอาจยกคำร้องหรือสั่งลงโทษทางอาญาและแพ่งได้

ในทางกลับกัน กฎหมายล้มละลายของไทยยังไม่มีเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเป็นทางการ จึงนำมาซึ่งคำถามทางนโยบายกฎหมายและความเหมาะสมในการใช้สิทธิในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ งานวิจัยฉบับนี้จึงมีความสำคัญในการเสนอแนวทางพัฒนากฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs ให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อรักษาวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูกิจการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายล้มละลาย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีการปรับปรุงกฎหมายฟื้นฟูกิจการเพื่อขยายโอกาสให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้มากขึ้น แต่ยังไม่ปรากฏข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะการขาดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นคำร้อง ต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการที่ยังเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ และการขาดมาตรการเฉพาะในการป้องกันหรือกำหนดบทลงโทษสำหรับการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของระบบฟื้นฟูกิจการ ดังนั้น การศึกษาประเด็นดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากยิ่งขึ้น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนได้นำกรอบทฤษฎีกฎหมายล้มละลายสากลมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ โดยมุ่งเน้นการชั่งน้ำหนักระหว่าง แนวคิดการคุ้มครองลูกหนี้ (Debtor Protection) ซึ่งมีปรัชญาพื้นฐานในการให้โอกาสทางเศรษฐกิจครั้งที่สอง (Fresh Start) แก่ลูกหนี้ที่เผชิญภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว แต่ยังคงมีศักยภาพในการดำเนินกิจการ⁵ ควบคู่ไปกับ แนวคิดการสร้างสมดุลต่อเจ้าหนี้ (Creditor Balance / Creditor Wealth Maximization) ซึ่งมุ่งรักษาเสถียรภาพของระบบสินเชื่อและปกป้องสิทธิประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของบรรดาเจ้าหนี้ มิให้ได้รับความเสียหายจากการบิดเบือนใช้กระบวนการพิจารณาเพื่อประวิงเวลาชำระหนี้⁶ การรักษาดุลยภาพระหว่างสองแนวคิดนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของการ

⁵ Jackson, T. H. (2001). *The logic and limits of bankruptcy law*. Harvard University Press.

⁶ Baird, D. G. (1986). The uneasy case for corporate reorganizations. *The Journal of Legal Studies*, 15(1), 127–147.
and Wood, P. R. (2007). *Principles of international insolvency* (2nd ed.). Sweet & Maxwell.

ออกแบบระบบกฎหมายฟื้นฟูกิจการที่มีประสิทธิภาพ⁷ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้กับลูกหนี้กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งมีความเปราะบางทางเศรษฐกิจสูงกว่าองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่⁸

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหา หลักเกณฑ์ และข้อจำกัดทางกฎหมาย เกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในมิติที่เกี่ยวกับการตรวจสอบความสุจริต การควบคุมภาระค่าใช้จ่าย และการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสม

3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพ มีความสมดุล และสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและลักษณะเฉพาะของธุรกิจ SMEs ในอนาคต

แนวคิดและทฤษฎีของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

ในบริบทของเศรษฐกิจยุคใหม่ SMEs เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ที่ภาคธุรกิจ SMEs มีสัดส่วนสูงทั้งในแง่ของจำนวนกิจการ การจ้างงาน และการสร้างรายได้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มธุรกิจนี้กลับมีความเปราะบางสูงต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ทั้งจากปัจจัยภายนอก เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ ภัยธรรมชาติ หรือโรคระบาด และปัจจัยภายใน เช่น การขาดสภาพคล่องหรือการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้การฟื้นฟูกิจการจึงเป็นกลไกทางกฎหมายที่เข้ามาช่วยให้ธุรกิจที่ยังมีศักยภาพสามารถฟื้นตัวจากปัญหาดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายอย่างสมบูรณ์ การฟื้นฟูกิจการยังเป็นทางเลือกที่ช่วยลดผลกระทบต่องานจ้าง พนักงาน และระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทำให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายล้มละลายเพื่อให้ลูกหนี้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอฟื้นฟูกิจการได้

แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายฟื้นฟูกิจการอยู่บนหลักของ “การให้โอกาสครั้งที่สอง” (Second Chance) สำหรับลูกหนี้ที่ยังมีศักยภาพในทางเศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญสองประการ คือ (1) ช่วยให้ลูกหนี้สามารถปรับโครงสร้างหนี้และดำเนินกิจการต่อไปได้ และ (2) ค้ำครองสิทธิของเจ้าหนี้ไม่ให้เสียเปรียบหรือถูกละเมิดสิทธิในการได้รับชำระหนี้ที่เหมาะสม หลักการนี้สอดคล้องกับแนวคิดในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา ภายใต้ Chapter 11 แห่ง United States Bankruptcy Code ซึ่งเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ที่มีปัญหาทางการเงินสามารถเข้าร่วมกระบวนการฟื้นฟูกิจการ (Reorganization) โดยได้รับการคุ้มครองจากการบังคับคดีของเจ้าหนี้ (Automatic Stay) และยังสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปในฐานะ Debtor in Possession

⁷Warren, E. (1987). Bankruptcy policy. *The University of Chicago Law Review*, 54(3), 775-814.

⁸สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.). (2566). รายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2566. สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม.

(DIP) ภายใต้การกำกับดูแลของศาล⁹ ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาว่าการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการมีเจตนาสุจริตหรือไม่ โดยใช้เกณฑ์จากข้อเท็จจริงรวมทั้งหมด (Totality of Circumstances)¹⁰

การประยุกต์ใช้ในบริบทของลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs ไทย แม้หลักการฟื้นฟูกิจการในประเทศไทยจะได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา แต่ในทางปฏิบัติกลับพบข้อจำกัดหลายประการในการนำไปใช้กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เช่น การกำหนดเพดานหนี้ขั้นต่ำที่สูงเกินไป การไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนเกี่ยวกับการตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นขอ และต้นทุนการดำเนินกระบวนการที่สูงเกินกว่าที่ SMEs จะสามารถแบกรับได้ ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปรับปรุงกฎหมาย คือการบัญญัติกระบวนการ “แผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป” (Pre-Packaged Plan) ซึ่งอิงมาจากกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยเปิดทางให้ลูกหนี้สามารถยื่นแผนฟื้นฟูกิจการต่อศาลพร้อมหลักฐานความยินยอมจากเจ้าหนี้ได้ทันที ซึ่งทำให้กระบวนการพิจารณาของศาลดำเนินไปอย่างรวดเร็ว และลดค่าใช้จ่ายได้มาก

แนวคิดเรื่อง “ความสุจริต” ในการฟื้นฟูกิจการ การฟื้นฟูกิจการจะสำเร็จได้ต้องอาศัย “ความสุจริต” (Good Faith)¹¹ ของผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะลูกหนี้ผู้ยื่นคำร้องต่อศาล หลักความสุจริตถือเป็นรากฐานสำคัญของระบบกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายล้มละลาย เพราะหากลูกหนี้มีพฤติกรรมหลบเลี่ยงการชำระหนี้โดยใช้กระบวนการศาล เช่น ยื่นแผนลอย ๆ ปกปิดทรัพย์สิน หรือใช้แผนเพื่อประวิงเวลา ย่อมทำให้เจ้าหนี้เสียหายและบั่นทอนความเชื่อมั่นของระบบยุติธรรม ในสหรัฐอเมริกาโดยศาลจะพิจารณาความสุจริตของแผนฟื้นฟูกิจการจากพฤติการณ์รวมทั้งหมด (Totality of Circumstances) เช่น การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินอย่างครบถ้วน การไม่มีเจตนาแอบแฝง และความเป็นไปได้ของแผนฟื้นฟูกิจการ หากพบว่าการยื่นแผนไม่มีความสุจริต ศาลสามารถยกคำร้อง ยกเลิกการคุ้มครอง หรือแม้แต่สั่งลงโทษได้ทันที ตรงกันข้ามกับประเทศไทย ที่กฎหมายยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ชัดเจนในการตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นฟื้นฟูกิจการ แม้ศาลจะมีอำนาจยกคำร้องได้ตามมาตรา 90/92 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย แต่ก็ยังขาดหลักการในการวินิจฉัยอย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดช่องว่างที่อาจถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม

สภาพปัญหาในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

แม้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2561 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับกลไกทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเปิดทางให้ลูกหนี้ที่เป็น SMEs สามารถยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังมีสภาพปัญหาหลายด้านที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถสรุปได้เป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ (1) ปัญหาด้านกฎหมาย (2) ปัญหาเชิงปฏิบัติการ และ (3) ปัญหาเชิงนโยบายและความคุ้มครองเจ้าหนี้

1. ปัญหาด้านกฎหมายโดยกำหนดเกณฑ์การยื่นฟื้นฟูกิจการและความสุจริตของผู้ร้องแม้กฎหมายจะลดเพดานหนี้ขั้นต่ำที่กำหนดให้ลูกหนี้สามารถยื่นขอฟื้นฟูกิจการได้จาก 10 ล้านบาท เหลือเพียง 2-3 ล้าน

⁹Chapter 11, United States Bankruptcy Code §1129(a)(3).

¹⁰Thomas H. Jackson, The Logic and Limits of Bankruptcy Law (Harvard University Press, 1986), pp. 203-210.

¹¹Douglas G. Baird, Elements of Bankruptcy (6th ed., Foundation Press, 2014).

บาท สำหรับลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs แต่กลับพบว่ายังมีช่องว่างสำคัญในเรื่องของ “หลักเกณฑ์การพิจารณาความสุจริต” ของผู้ยื่นคำร้อง กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดแนวทางอย่างชัดเจนในการพิสูจน์ว่าแผนฟื้นฟูกิจการมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการอย่างแท้จริง หรือเพียงใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ตามสัญญาเท่านั้น นอกจากนี้ ยังขาดแนวทางชัดเจนในการกลั่นกรอง “พฤติการณ์หลอกลวง” เช่น การถ่ายโอนทรัพย์สินก่อนยื่นแผน การปิดบังข้อมูลบัญชี หรือการสมคบกับเจ้าหนี้บางรายเพื่อขอรับประโยชน์ในแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งหากไม่มีกลไกตรวจสอบความสุจริตที่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้เจ้าหนี้เสียสิทธิ และทำให้ระบบศาลกลายเป็นเครื่องมือของผู้ไม่สุจริตได้โดยง่าย

2. ปัญหาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของกระบวนการและอุปสรรคทางเทคนิคเป็นหนึ่งในอุปสรรคที่สำคัญของการฟื้นฟูกิจการ SMEs คือ “ค่าใช้จ่ายในกระบวนการ” โดยเฉพาะค่าตอบแทนของผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน และค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งมักถูกกำหนดไว้ในระดับเดียวกับกิจการขนาดใหญ่ ทั้งที่ความสามารถในการชำระของลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs มีจำกัดมากกว่า ส่งผลให้ผู้ประกอบการรายย่อยไม่กล้าเข้าสู่กระบวนการหรือยื่นแผนเพียงเพื่อหยุดการบังคับคดีในระยะสั้นโดยไม่มีแผนที่แท้จริง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการยื่นแผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป (Pre-packaged Plan) ซึ่งแม้จะมีเป้าหมายเพื่อลดขั้นตอนและเวลา แต่ยังคงขาดแนวทางการอนุมัติที่แน่นอนในทางปฏิบัติ เช่น ศาลบางแห่งอาจใช้เวลาเกินกว่าเกณฑ์ 30-45 วัน ที่กฎหมายมุ่งหวัง อีกทั้งลูกหนี้บางรายอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการทางบัญชีหรือกฎหมายที่จำเป็นในการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการที่เป็นไปได้

3. ปัญหาเชิงนโยบายและความไม่สมดุลในการคุ้มครองเจ้าหนี้ แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายจะมุ่งหมายให้ “ลูกหนี้ที่มีศักยภาพ” สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า “เจ้าหนี้” เป็นผู้แบกรับความเสี่ยงอย่างไม่สมเหตุสมผลในหลายกรณี ตัวอย่างเช่น เมื่อศาลรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการแล้ว เจ้าหนี้จะถูกจำกัดสิทธิในการฟ้องร้อง บังคับคดี หรือติดตามหนี้ เป็นการชะลอสิทธิของเจ้าหนี้ลงโดยอัตโนมัติ (Automatic Stay) ในบางกรณี เจ้าหนี้บางรายอาจใช้สิทธิในทางที่ไม่สุจริต เช่น การเรียกร้องทรัพย์สินประกันเกินมูลค่าหนี้ และไม่นำส่วนที่เกินมาเฉลี่ยให้เจ้าหนี้รายอื่นตามกฎหมาย หรือในทางกลับกัน ลูกหนี้อาจแต่งตั้งผู้บริหารแผนที่เป็นพวกพ้อง เพื่อใช้การจัดสรรทรัพย์สินในลักษณะไม่เป็นธรรมและที่สำคัญ ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติชัดเจนเกี่ยวกับ “บทลงโทษ” ทางอาญาหรือทางแพ่งที่เฉพาะเจาะจงต่อผู้ที่ใช้สิทธิฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต แตกต่างจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ที่มีบทบัญญัติให้ยกเลิกแผน ยึดคืนทรัพย์สิน หรือห้ามดำรงตำแหน่งในกิจการใด ๆ ชั่วคราวหากพบการกระทำโดยไม่สุจริต

การเปรียบเทียบกฎหมายและแนวปฏิบัติการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ

ในโลกปัจจุบัน การฟื้นฟูกิจการมิใช่เป็นเพียงกลไกทางกฎหมายที่ใช้เฉพาะในระบบเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้ว หากแต่เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทั่วโลกต่างใช้เพื่อสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวม โดยเฉพาะเมื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีบทบาทสูงในภาคการผลิตและบริการ การออกแบบกฎหมายที่เอื้อต่อการฟื้นฟูกิจการจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษากิจการที่ยังมีศักยภาพ

จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายล้มละลายในส่วนกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีกฎหมายล้มละลายทันสมัย มีระบบกลั่นกรองความสุจริต และมีมาตรการที่ยืดหยุ่นลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs ทั้งในด้านโครงสร้างทางกฎหมายและแนวปฏิบัติ

1. ประเทศไทยกฎหมายล้มละลายในส่วนของกระบวนการฟื้นฟูกิจการที่เริ่มเปิดกว้าง แต่ยังคงขาดเครื่องมือกลั่นกรองกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2561 เพื่อเปิดช่องให้ลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs เข้าสู่กระบวนการได้มากขึ้น โดยเฉพาะการลดเพดานหนี้ขั้นต่ำ และการนำแนวคิดแผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป (Pre-Packaged Plan)¹² มาใช้ อย่างไรก็ตามกฎหมายไทยยังขาดกลไกการคัดกรอง “ความสุจริตของผู้ยื่นคำร้อง” อย่างชัดเจน ทั้งในระดับตัวบทและแนวคำพิพากษา ทำให้ลูกหนี้บางรายสามารถใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการเป็นเครื่องมือประวิงเวลาหรือหลบเลี่ยงการชำระหนี้ได้ โดยไม่มีบทลงโทษเฉพาะทางแพ่งหรืออาญาในกรณีดังกล่าว อีกปัญหาคือการขาดแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนด ค่าใช้จ่ายของผู้บริหารแผน โดยเฉพาะ SMEs ที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ในขณะที่กฎหมายยังยึดเกณฑ์เดียวกับกิจการขนาดใหญ่ ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติในเชิงระบบ

2. สหรัฐอเมริกาในระบบหลักความสุจริตจริงใจ (Good Faith Principle)¹³ ที่มีกลไกกลั่นกรองชัดเจนระบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะภายใต้ Chapter 11 ของ United States Bankruptcy Code ถือเป็นต้นแบบสำคัญของหลายประเทศ รวมถึงไทย หลักการสำคัญอยู่ที่การให้ “โอกาสใหม่” แก่ลูกหนี้ที่มีศักยภาพ แต่ต้องอยู่ภายใต้ “ความสุจริต” (Good Faith Principle) ที่ศาลสามารถพิจารณาได้จากพฤติการณ์โดยรวม ศาลสามารถยกคำร้อง ยุติแผน หรือแม้แต่ยึดคืนทรัพย์สิน หากพบว่าผู้ยื่นคำร้องมีเจตนาไม่สุจริต เช่น ปกปิดทรัพย์สิน ใช้อำนาจพิเศษ หรือจัดทำแผนเพื่อหลีกเลี่ยงภาระหนี้โดยไม่มีเจตนาฟื้นฟูกิจการจริง นอกจากนี้ ระบบที่ลูกหนี้ยังครอบครองหรือบริหารกิจการต่อได้ (Debtor in Possession (DIP)) ยังอนุญาตให้ลูกหนี้บริหารกิจการต่อภายใต้การควบคุมของศาลซึ่งช่วยลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มความคล่องตัวในกระบวนการได้ดี

3. ประเทศญี่ปุ่น ระบบควบคุมเข้มด้วยโทษทางอาญาโดยประเทศญี่ปุ่นมีระบบการฟื้นฟูกิจการทางแพ่ง (Civil Rehabilitation Act) ซึ่งเปิดโอกาสให้กับ SMEs เข้าสู่กระบวนการได้ง่ายขึ้น โดยไม่ต้องเข้าสู่สถานะล้มละลาย หากมีแผนฟื้นฟูกิจการที่น่าเชื่อถือ แต่ข้อเด่นของประเทศญี่ปุ่นคือการควบคุม “พฤติกรรมไม่สุจริต” ด้วยโทษทางอาญาอย่างเข้มงวด เช่น การยกยอกหรือซ่อนทรัพย์สินจะถือเป็นความผิดทางอาญาโดยตรง อีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่ห้ามผู้กระทำความผิดในการบริหารแผน เข้าดำรงตำแหน่งในกิจการใด ๆ เป็นระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งช่วยสร้างแรงจูงใจให้ผู้ยื่นแผนดำเนินการด้วยความสุจริต

4. สาธารณรัฐสิงคโปร์แผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป (Pre-Packaged Plan) ที่ใช้กับ SMEs ที่ประสบปัญหาทางการเงินซึ่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ปรับปรุงกฎหมายล้มละลายอย่างต่อเนื่อง โดยล่าสุดภายใต้

¹² Asian Business Law Institute, Restructuring Regimes in Asia-Pacific (2020), pp. 26-28. And Insolvency, Restructuring and Dissolution Act 2018 (Singapore).

¹³ Douglas G. Baird, Elements of Bankruptcy (6th ed., Foundation Press, 2014).

Insolvency, Restructuring and Dissolution Act 2018 ได้เปิดทางให้มีการยื่นแผนฟื้นฟูกิจการแบบสำเร็จรูป (Pre-Packaged Plan) ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการประชุมเจ้าหนี้อย่างเป็นทางการ หากแผนมีหลักฐานแสดงความยินยอมของเจ้าหนี้ที่เพียงพอ ระบบนี้ช่วยลดต้นทุน ลดเวลา และเพิ่มความโปร่งใส โดยเฉพาะในกรณีของลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs ที่อาจไม่มีทรัพยากรในการดำเนินกระบวนการเติมรูปแบบ การจัดการต้นทุน และการพิจารณาอย่างรวดเร็วภายใน 30-45 วัน ทำให้ระบบฟื้นฟูกิจการของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้รับการยอมรับว่าเป็นมิตรกับกิจการขนาดเล็กที่สุดในเอเชีย

ผลของการวิจัย

1. ปัญหาการตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นคำร้องฟื้นฟูกิจการ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับหลักความสุจริต (Good Faith) ในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการอย่างมาก โดยศาลมีอำนาจตรวจสอบว่าการยื่นคำร้องตาม Chapter 11 แห่ง United States Bankruptcy Code เป็นการยื่นคำร้องโดยสุจริตหรือไม่¹⁴ ผ่านการพิจารณาพฤติการณ์โดยรวมของคดี (Totality of Circumstances) เพื่อป้องกันการใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการเป็นเครื่องมือในการประวิงเวลาหรือหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ ตัวอย่างเช่น คดี In re Little Creek Development Co., 779 F.2d 1068 (5th Cir. 1986) ศาลได้ยกคำร้องฟื้นฟูกิจการเนื่องจากเห็นว่าลูกหนี้มิได้มีเจตนาฟื้นฟูกิจการอย่างแท้จริง แต่ใช้กระบวนการดังกล่าวเพื่อขัดขวางการบังคับสิทธิของเจ้าหนี้¹⁵

ในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายฟื้นฟูกิจการ (Civil Rehabilitation Act) กำหนดให้ลูกหนี้ต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและทรัพย์สินอย่างถูกต้องครบถ้วน และกำหนดบทลงโทษสำหรับการปกปิดทรัพย์สินหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จต่อศาล¹⁶ ขณะที่ประเทศสิงคโปร์กำหนดให้ศาลสามารถพิจารณาความเหมาะสมของแผนฟื้นฟูกิจการและความโปร่งใสของกระบวนการก่อนมีคำสั่งเห็นชอบแผน

อย่างไรก็ตาม แม้มาตรา 90/92 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ของประเทศไทยจะกำหนดให้ศาลยกคำร้องได้หากผู้ร้องขอยื่นคำร้องโดยไม่สุจริต แต่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการพิจารณาความสุจริตไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจอาจแตกต่างกันในแต่ละคดี และเปิดช่องให้มีการใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการเพื่อประโยชน์ในการพักชำระหนี้หรือประวิงเวลาการบังคับคดีได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยยังขาดกลไกการตรวจสอบความสุจริตที่เป็นรูปธรรมเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ ซึ่งในทางปฏิบัติของระบบกฎหมายไทย ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่พบในกระบวนการพิจารณาคดีฟื้นฟูกิจการคือ "การใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเพื่อประวิงเวลาชำระหนี้" ของลูกหนี้ โดยอาศัยช่องว่างจากสถานะพักการชำระหนี้ตามกฎหมาย (Automatic Stay) ซึ่งศาลฎีกาได้วางแนววินิจฉัยเพื่อสกัดกั้นพฤติการณ์

¹⁴ 11 U.S.C. §1129(a)(3); Douglas G. Baird, Elements of Bankruptcy, 6th ed. (New York: Foundation Press, 2014), pp. 261-264.

¹⁵ In re Little Creek Development Co., 779 F.2d 1068 (5th Cir. 1986).

¹⁶ Civil Rehabilitation Act of Japan, Act No. 225 of 1999.

ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนใน คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5646/2562¹⁷ ซึ่งวินิจฉัยว่า การที่ลูกหนี้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยมีเจตนาเพียงเพื่อต้องการแสวงหาประโยชน์จากสถานะพักการชำระหนี้ตามมาตรา 90/12 เพื่อมิให้เจ้าหนี้บังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินหลักประกัน ทั้งที่ช่องทางการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่มีความเป็นไปได้ในทางธุรกิจ และแผนธุรกิจที่เสนอไม่มีความแน่นอน ย่อมถือเป็นการยื่นคำร้องขอโดยไม่สุจริต ศาลจึงมีอำนาจยกคำร้องขอของลูกหนี้ได้ สอดคล้องกับ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6523/2561¹⁸ ที่ชี้ให้เห็นปัญหาการตีความในทางปฏิบัติว่า การพิจารณาความสุจริตในชั้นยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการนั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาจากพฤติการณ์แวดล้อมเชิงลึก มิใช่เพียงการตรวจสอบเอกสารตามรูปแบบภายนอก หากปรากฏว่าลูกหนี้มีการโอนย้ายทรัพย์สินหรือจัดตั้งบริษัทบริวารขึ้นใหม่เพื่อกระจายหนี้สินอย่างผิดปกติก่อนยื่นคำร้อง ย่อมสื่อแสดงถึงเจตนาเคลือบแฝง อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นคือ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ของไทย ยังขาดการบัญญัติ "เกณฑ์ดัชนีชี้วัดความไม่สุจริต" (Bad Faith Indicators) ที่เป็นลายลักษณ์อักษรและชัดเจนสำหรับกลุ่มธุรกิจ SMEs ส่งผลให้ภาระการพิสูจน์ตกเป็นของศาลและเจ้าหนี้ในการเสาะหาข้อเท็จจริง ซึ่งกลายเป็นกระบวนการที่ล่าช้าและสร้างต้นทุนทางคดีสูงเกินจำเป็นสำหรับข้อจำกัดของ SMEs

2. ปัญหาค่าใช้จ่ายในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศพบว่า หลายประเทศได้พัฒนากลไกเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยประเทศสิงคโปร์ใช้ระบบ Pre-Packaged Scheme of Arrangement ซึ่งเปิดโอกาสให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้สามารถเจรจาและจัดทำแผนร่วมกันก่อนยื่นคำร้องต่อศาล ทำให้ลดระยะเวลาในการพิจารณาและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการ¹⁹

ขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาได้ตรา Subchapter V of Chapter 11 เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจขนาดเล็กโดยเฉพาะ โดยลดขั้นตอนบางประการ ลดภาระค่าใช้จ่ายของลูกหนี้²⁰ และกำหนดกระบวนการที่เหมาะสมกับศักยภาพของธุรกิจขนาดเล็ก ส่งผลให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้มากขึ้น

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีการนำแนวคิดแผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป (Pre-Packaged Plan) มาใช้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ ค่าที่ปรึกษาทางการเงิน ค่าใช้จ่ายในการจัดทำแผน และค่าตอบแทนผู้ทำแผนหรือผู้บริหารแผน อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับขนาดกิจการ ส่งผลให้ผู้ประกอบการ SMEs จำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้จริง ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับ

¹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5646/2562. ระหว่าง บริษัท เจริญยิ่ง จำกัด ลูกหนี้ กับ บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน).

¹⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6523/2561. ระหว่าง ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เจ้าหนี้ผู้ร้อง กับ บริษัท เอ็กซ์ จำกัด ลูกหนี้.

¹⁹ Insolvency, Restructuring and Dissolution Act 2018 (Singapore); Look Chan Ho, Cross-Border Debt Restructuring (Singapore: LexisNexis, 2021), pp. 183-185.

²⁰ Small Business Reorganization Act of 2019, Pub. L. No. 116-54.

สหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์ จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยยังขาดมาตรการเฉพาะในการควบคุมและลดต้นทุนของกระบวนการฟื้นฟูกิจการสำหรับ SMEs

3. ปัญหาการขาดบทลงโทษสำหรับการใช้สิทธิฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นต่างให้ความสำคัญกับการป้องกันการใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการในทางที่ไม่ชอบ โดยสหรัฐอเมริกากำหนดให้ศาลมีอำนาจยกคำร้อง เพิกถอนความคุ้มครอง หรือเปลี่ยนกระบวนการเป็นคดีล้มละลายได้ หากปรากฏว่าลูกหนี้ยื่นคำร้องโดยไม่สุจริต²¹ หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลต่อเจ้าหนี้ นอกจากนี้ยังมีบทกำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับการฉ้อโกงในคดีล้มละลาย (Bankruptcy Fraud) อีกด้วย

ส่วนประเทศญี่ปุ่นภายใต้ Civil Rehabilitation Act ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับการปกปิดทรัพย์สิน การแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นการหลอกลวงศาลและเจ้าหนี้²² เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของกระบวนการฟื้นฟูกิจการและคุ้มครองสิทธิของเจ้าหนี้อย่างเป็นธรรม

ในทางกลับกันกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติเฉพาะที่กำหนดความรับผิดชอบหรือบทลงโทษสำหรับกรณีลูกหนี้ ผู้บริหาร หรือผู้เกี่ยวข้องใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต เช่น การปกปิดทรัพย์สิน การสร้างหนี้เทียม หรือการยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จต่อศาล ทำให้การป้องกันการใช้สิทธิในทางที่ผิดยังอาศัยเพียงหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการยับยั้งพฤติกรรมดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยยังมีช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการลงโทษสำหรับการใช้สิทธิฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่มีมาตรการรองรับอย่างชัดเจน

บทวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและความเป็นไปได้ในการปรับใช้กับบริบทไทย

จากการศึกษาโครงสร้างกฎหมายฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศ พบว่ามีทั้งกลไกที่ไทย "ควรอนุวัติมาปรับใช้" และกลไกที่ "ไม่เหมาะสมกับบริบทเศรษฐกิจไทย" ซึ่งสามารถทำการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์แยกออกเป็นมิติหลักได้ดังนี้

1. กลไกสากลที่เหมาะสมในการปรับใช้กับบริบทไทย ประการแรก ประเทศไทยควรศึกษาและอนุวัติกลไก Subchapter V ภายใต้ Chapter 11 ของสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ โดยเฉพาะการจัดตั้ง "เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สินเฉพาะกิจ หรือผู้ไกล่เกลี่ยคดี SMEs" (SME Trustee/Mediator) ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการช่วยลูกหนี้รายย่อยเจรจาทำแผนและลดความขัดแย้งกับเจ้าหนี้²³ กลไกนี้มีความเป็นไปได้สูงในการปรับใช้กับไทย เนื่องจากโครงสร้างศาลล้มละลายกลางของไทยมีระบบผู้ประนอมข้อพิพาทอยู่แล้ว เพียงแต่ต้องยกระดับให้มีอำนาจเฉพาะตามกฎหมายล้มละลาย ประการต่อมาคือกลไก Pre-Packaged Chapter 11 ของสิงคโปร์ ที่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้ SMEs เจรจาทกลงแผนฟื้นฟูกิจการกับเจ้าหนี้ขนาดเล็กภายนอกศาลให้เสร็จ

²¹ 11 U.S.C. §1112(b).

²² Civil Rehabilitation Act of Japan, Arts. 255-268.

²³ Morrison, E. R., & Saavedra, B. (2021). Bankruptcy's role in mitigating the economic injury of the COVID-19 pandemic on SMEs. *Journal of Corporate Law Studies*, 21(1), 201-230.

สิ้นก่อน แล้วจึงยื่นข้อตกลงให้ศาลรับรองในกระบวนการที่รวดเร็ว (Fast-track)²⁴ มาตรการนี้จะช่วยแก้ปัญหาข้อจำกัดของไทยเรื่องภาระค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลที่สูงเกินไปได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. กลไกสากลที่ไม่เหมาะสมกับบริบทเศรษฐกิจไทย ในทางกลับกัน ระบบฟื้นฟูกิจการบางประการอาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาลอกเลียนแบบทั้งหมด เช่น กลไกการฟื้นฟูของประเทศญี่ปุ่นภายใต้ Civil Rehabilitation Act ที่ให้อำนาจและสิทธิแก่ผู้บริหารเดิมของลูกหนี้อย่างกว้างขวางในการควบคุมทรัพย์สินต่อไปโดยแทบไม่มีการเปลี่ยนมือผู้ทำแผน (Debtor-in-Possession: DIP) แม้ระบบนี้จะช่วยสร้างความต่อเนื่องในการบริหาร²⁵ แต่เมื่อพิจารณานบนพื้นฐานบริบททางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมองค์กรของไทย ซึ่งธุรกิจ SMEs ส่วนใหญ่เป็นธุรกิจครอบครัว (Family Business) ที่ขาดระบบธรรมาภิบาลและการตรวจสอบภายในที่มีมาตรฐาน (Corporate Governance) การให้สิทธิผู้บริหารเดิมควบคุมทรัพย์สินทั้งหมดในระหว่างฟื้นฟูโดยไม่มีผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เข้าไปกำกับดูแลอย่างเข้มงวด ย่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดปัญหาความไม่สุจริต การยักยอกถ่ายเททรัพย์สิน หรือการเอาเปรียบเจ้าหนี้รายย่อย ซึ่งขัดกับหลักการสร้างความสมดุลต่อเจ้าหนี้ (Creditor Balance) และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของระบบนิเวศธุรกิจไทยในปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็น SMEs ของประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นคำร้อง ปัญหาต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ และปัญหาการขาดมาตรการลงโทษผู้ใช้สิทธิในกระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็น SMEs มีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นคำร้องฟื้นฟูกิจการ

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความสุจริต (Good Faith) ของผู้ยื่นคำร้องฟื้นฟูกิจการไว้อย่างชัดเจน แตกต่างจากกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดให้ศาลพิจารณาความสุจริตของแผนฟื้นฟูกิจการก่อนให้ความเห็นชอบตาม Chapter 11 มาตรา 1129(a)(3) แห่ง United States Bankruptcy Code โดยศาลใช้หลักพิจารณาจากพฤติการณ์โดยรวม (Totality of Circumstances) เพื่อประเมินว่าผู้ยื่นคำร้องมีเจตนาฟื้นฟูกิจการโดยสุจริตหรือไม่²⁶

²⁴Loo, Wee Ling. (2019). The pre-packaged rehabilitation scheme: Lessons for Singapore from international practices. *Singapore Academy of Law Journal*, 31, 455–489.

²⁵Ginsberg, R. E., Martin, R. D., & Kelley, D. V. (2020). Insolvency and restructuring under Japanese law. LexisNexis.

²⁶Chapter 11, United States Bankruptcy Code, §1129(a)(3); Thomas H. Jackson, *The Logic and Limits of Bankruptcy Law* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986), pp. 203–210.

ดังนั้น ประเทศไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความสุจริตของผู้ยื่นคำร้องให้ชัดเจน เช่น การเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินอย่างครบถ้วน การไม่ปกปิดข้อมูลทางบัญชี การไม่โอนทรัพย์สินเพื่อหลีกเลี่ยงเจ้าหนี้ก่อนยื่นคำร้อง และการแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของแผนฟื้นฟูกิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถใช้เป็นแนวทางในการกลั่นกรองคำร้องฟื้นฟูกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดการใช้สิทธิในทางที่ไม่สุจริต

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูกิจการของ SMEs

จากการศึกษาพบว่าต้นทุนในการดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ SMEs ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะค่าตอบแทนผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน และค่าใช้จ่ายทางวิชาชีพต่างๆ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า Insolvency, Restructuring and Dissolution Act 2018 ได้เปิดโอกาสให้มีการใช้แผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป (Pre-Packaged Plan) ซึ่งช่วยลดระยะเวลา ขั้นตอน และค่าใช้จ่ายของกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้อย่างมีนัยสำคัญ²⁷

ดังนั้น ประเทศไทยควรพัฒนาแนวทางการฟื้นฟูกิจการสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะ เช่น การกำหนดแบบฟอร์มแผนฟื้นฟูกิจการมาตรฐาน การสนับสนุนการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป และการกำหนดหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนให้สอดคล้องกับขนาดของกิจการ เพื่อไม่ให้ภาระค่าใช้จ่ายกลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการ

นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาด้านการฟื้นฟูกิจการสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภายใต้กรมบังคับคดีหรือสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย การเงิน และการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการก่อนเข้าสู่กระบวนการศาล อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับมาตรการสนับสนุนผู้ประกอบการ SMEs ของประเทศญี่ปุ่นและสิงคโปร์²⁸

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการลงโทษผู้ใช้สิทธิฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติเฉพาะที่กำหนดความรับผิดสำหรับกรณีที่ลูกหนี้หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการปกปิดทรัพย์สิน การปลอมแปลงข้อมูลทางบัญชี หรือการกระทำที่เป็นการฉ้อฉลต่อเจ้าหนี้ ภายใต้ Civil Rehabilitation Act²⁹ ในทำนองเดียวกัน กฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกายังเปิดโอกาสให้

²⁷ Asian Business Law Institute, Restructuring Regimes in Asia-Pacific (2020), pp. 26–28; Insolvency, Restructuring and Dissolution Act 2018 (Singapore).

²⁸ Financial Services Agency, Guidelines for Business Revitalization, etc. of Small and Medium-sized Enterprises (2022); Asian Business Law Institute, Restructuring Regimes in Asia-Pacific (2020).

²⁹ Civil Rehabilitation Act (Act No. 225 of 1999).

ศาลยกเลิกกระบวนการฟื้นฟูกิจการหรือเพิกถอนความคุ้มครองของลูกหนี้ได้ หากปรากฏว่ามีการดำเนินกระบวนการโดยไม่สุจริต³⁰

ดังนั้น ประเทศไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 โดยกำหนดมาตรการทางแพ่งและทางอาญาสำหรับผู้ที่ใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต³¹ เช่น การปกปิดทรัพย์สิน การแสดงข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือการฉ้อฉลต่อเจ้าหนี้³² การเพิกถอนแผนฟื้นฟูกิจการ การเรียกคืนทรัพย์สินที่มีการโอนออกไปโดยทุจริต³³ การกำหนดค่าปรับ หรือการห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการหรือผู้บริหารกิจการเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสร้างกลไกป้องปรามและรักษาความน่าเชื่อถือของระบบฟื้นฟูกิจการในระยะยาว³⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีการปรับปรุงกฎหมายฟื้นฟูกิจการเพื่อขยายโอกาสให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้มากขึ้น แต่ยังปรากฏข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะการขาดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นคำร้อง ต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการที่ยังเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ และการขาดมาตรการเฉพาะในการป้องกันหรือกำหนดบทลงโทษสำหรับการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของระบบฟื้นฟูกิจการ ดังนั้น การศึกษาประเด็นดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากยิ่งขึ้น และจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) บทความนี้สามารถสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่และข้อค้นพบหลักทางวิชาการ (Academic Contributions) ที่แตกต่างจากงานศึกษาทั่วไป คือ การค้นพบสถานะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกทางกฎหมาย (Legal Dilemma) ระหว่างแนวคิดการคุ้มครองลูกหนี้ (Debtor Protection) กับการสร้างความสมดุลต่อเจ้าหนี้ (Creditor Balance) องค์ความรู้ใหม่ประการแรกแสดงให้เห็นว่า โครงสร้างของพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ของไทยในปัจจุบัน มีลักษณะเป็น "การเหมาเข่งทางวิธีพิจารณา" (One-Size-Fits-All) ที่นำกระบวนการขององค์กรธุรกิจขนาดใหญ่มาบังคับใช้กับ SMEs โดยมองข้ามข้อจำกัดด้านต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Costs) ส่งผลให้สภาวะพักการชำระหนี้ (Automatic Stay) กลายเป็นเครื่องมือในการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต (Bad Faith) เพื่อประวิงเวลาชำระหนี้ แทนที่จะเป็นกลไกคุ้มครองเพื่อการฟื้นฟูกิจการที่แท้จริง ประการต่อมา ข้อค้นพบเชิงเปรียบเทียบชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของการฟื้นฟูธุรกิจรายย่อยไม่ได้ขึ้นอยู่กับการมีตัวบทกฎหมายที่ผ่อนปรนเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับการณ์ "สถาบันหรือกลไกตัวกลางที่เชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialized Institutional

³⁰Chapter 11, United States Bankruptcy Code; Douglas G. Baird, *Elements of Bankruptcy*, 6th ed. (Foundation Press, 2014), pp. 251–258.

³¹ Douglas G. Baird, *Elements of Bankruptcy*, 6th ed. (New York: Foundation Press, 2014), pp. 251–258.

³²Civil Rehabilitation Act of Japan (Act No. 225 of 1999), Chapter XV, Penal Provisions, Articles 255–266.

³³11 U.S.C. §1112(b).

³⁴Thomas H. Jackson, *The Logic and Limits of Bankruptcy Law* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986), pp. 203–210.

Design)" เช่น SME Trustee แบบสัญญาสากล (Subchapter V ของประเทศสหรัฐอเมริกา) หรือกระบวนการ Pre-pack ที่เบ็ดเสร็จนอกศาล (แบบสิงคโปร์) ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมค่าใช้จ่ายและถ่วงดุลความสุจริตเชิงรุกไปพร้อมกัน การนำกลไกเหล่านี้มาอนุวัติปรับใช้ให้สอดคล้องกับระบบนิเวศธุรกิจไทยที่มี “ระบบธรรมาภิบาลต่ำและเป็นธุรกิจครอบครัว” จึงเป็นทางออกเชิงโครงสร้างที่บทความนี้ได้สังเคราะห์ขึ้นเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะเชิงมาตรการและผลกระทบ (Recommendations and Impacts) เพื่อปฏิรูประบบการฟื้นฟูกิจการ SMEs อย่างเป็นรูปธรรม ผู้เขียนขอเสนอแนะมาตรการโดยแบ่งตามลำดับเวลาและวิเคราะห์ผลกระทบไว้ดังนี้

1. มาตรการระยะสั้น (มาตรการที่สามารถดำเนินการได้ทันที)

ข้อเสนอแนะ: ควรมีการออก “คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาคดีฟื้นฟูกิจการของ SMEs” โดยกำหนดดัชนีชี้วัดพฤติกรรมไม่สุจริต (Bad Faith Indicators) ที่ชัดเจนในชั้นพิจารณาคำร้องขอ เพื่อให้ศาลใช้เป็นเกณฑ์สกัดกั้นการยื่นคำร้องประวิงเวลาชำระหนี้ได้อย่างรวดเร็วตามแนวทางคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5646/2562 และ 6523/2561 เช่น การตรวจสอบประวัติการโอนย้ายทรัพย์สินที่ผิดปกติ หรือการประเมินความเป็นไปได้เชิงพาณิชย์เบื้องต้นของแผนธุรกิจตั้งแต่วันยื่นคำร้อง

ผลกระทบต่อระบบยุติธรรมและเศรษฐกิจ: ในทางระบบยุติธรรม จะช่วยลดปริมาณคดีรื้อโรงและตัดวงจรการใช้ดุลพินิจที่ถกเถียงของศาล ในทางเศรษฐกิจ จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สถาบันการเงินและระบบสินเชื่อ (Creditor Confidence) เนื่องจากเจ้าหนี้จะได้รับการปกป้องจากการถูกแช่แข็งหนี้โดยมิชอบ

2. มาตรการระยะกลาง (มาตรการที่ต้องอาศัยการปรับปรุงกฎหมายลำดับรอง 1-2 ปี)

ข้อเสนอแนะ: ควรพิจารณา "ปรับปรุงกฎกระทรวงกระทรวงยุติธรรม" ที่เกี่ยวกับอัตราค่าตอบแทนของผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สำหรับการฟื้นฟูกิจการของ SMEs โดยกำหนดเป็น “อัตราคงที่แบบขั้นบันไดที่มีเพดานจำกัด” (Fee Cap) ให้สอดคล้องกับขนาดสินทรัพย์ของลูกหนี้ และให้นำระบบไอที (E-Insolvency Platform) มาใช้ในการส่งคำสั่ง เอกสาร และจัดประชุมเจ้าหนี้เพื่อลดค่าใช้จ่ายทางเอกสารทั้งหมด (อัตราค่าตอบแทนเป็นการประมาณของผู้ศึกษาจากค่าธรรมเนียมศาล ค่าจ้างนายความเฉพาะทาง ค่าเดินทาง โดยปรับลดหลั่นตามขนาดธุรกิจ)

ผลกระทบต่อระบบยุติธรรมและเศรษฐกิจ: ช่วยยกระดับประสิทธิภาพของระบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งให้มีความทันสมัยและโปร่งใสมยิ่งขึ้น ขณะที่ในมิติทางเศรษฐกิจ จะช่วยลดต้นทุนทางคดี (Litigation Costs) ให้ลดลงมาอยู่ในระดับที่ผู้ประกอบการ SMEs สามารถจ่ายได้จริง ช่วยรักษาสภาพคล่องส่วนสุดท้ายของลูกหนี้เพื่อนำไปหมุนเวียนในกิจการแทนที่จะหมดไปกับค่าธรรมเนียมวิชาชีพ

3. มาตรการระยะยาว (มาตรการที่ต้องแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ 3-5 ปี)

ข้อเสนอแนะ: ควรดำเนินกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อ “แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483” โดยบัญญัติเพิ่มหมวดเฉพาะสำหรับการฟื้นฟูกิจการ SMEs ผ่านสองกลไกหลัก ได้แก่ การจัดตั้ง “เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เฉพาะกิจหรือผู้ไกล่เกลี่ยคดี SMEs” (SME Trustee/Mediator) ตามแนวทาง Subchapter V ของสหรัฐอเมริกา เพื่อทำหน้าที่กึ่งศาลในการเจรจาทำแผน การบัญชีตรวจสอบรับกลไก “การ

ฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูปนอกศาล” (Fast-track Pre-packaged Reorganization) ตามแนวทางสิงคโปร์ เพื่อให้ศาลทำหน้าที่เพียงตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรับรองแผนที่เคาะร่วมกันมาแล้ว

ผลกระทบต่อระบบยุติธรรมและเศรษฐกิจ: กลไกนี้จะส่งผลกระทบเชิงบวกในวงกว้างต่อระบบยุติธรรม โดยการเปลี่ยนผ่านจาก “ระบบเผชิญหน้าในศาล” (Adversarial System) ไปสู่ “ระบบยุติธรรมทางเลือกและการสมานฉันท์ทางธุรกิจ” (Restorative Business Justice) ซึ่งลดภาระงานของศาลล้มละลายกลางลงอย่างมหาศาล ในทางเศรษฐกิจ มาตรการนี้จะกลายเป็นตาข่ายรองรับทางสังคม (Economic Safety Net) ที่ช่วยรักษาอัตราการจ้างงาน ปกป้องห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ของประเทศไม่ให้เกิดการล้มละลายโดมิโน และช่วยส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในมหภาคอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6523/2561. ระหว่าง ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เจ้าหนี้ผู้ร้อง กับ บริษัท เอ็กซ์ จำกัด ลูกหนี้.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5646/2562. ระหว่าง บริษัท เจริญยิ่ง จำกัด ลูกหนี้ กับ บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน).

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

Civil Rehabilitation Act of Japan (Act No. 225 of 1999). Japan.

Insolvency, Restructuring and Dissolution Act 2018 (Singapore). Singapore.

Small Business Reorganization Act of 2019, Pub. L. No. 116-54. United States.

United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. §§ 1112(b), 1129(a)(3). United States.

วันเฉลิม อินสุวรรณ์โร. (2561). ปัญหากฎหมายกรณีการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลายและฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ พ.ศ. 2483 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.). (2566). รายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2566. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม.

สืบค้นจาก <https://www.sme.go.th>

เอื้อน ขุนแก้ว. (2566). กฎหมายฟื้นฟูกิจการ (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

Asian Business Law Institute. (2020). *Corporate restructuring regimes in Asia-Pacific*.

Singapore: Asian Business Law Institute.

Baird, D. G. (1986). The uneasy case for corporate reorganizations. *The Journal of Legal Studies*, 15(1), 127–147. <https://doi.org/10.1086/467805>

Baird, D. G. (2014). *Elements of bankruptcy* (6th ed.). New York, NY: Foundation Press.

Beck, T., & Demircuc-Kunt, A. (2006). Small and medium-size enterprises: Access to finance as

- a growth constraint. *Journal of Banking & Finance*, 30(11), 2931–2943.
<https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2006.05.009>
- Ehmke, D., Gant, J. L., Boon, G. J., Langkin, L., & Madaus, S. (2019). The convergence of international insolvency standards: A close look at SME insolvency frameworks. *International Insolvency Review*, 28(3), 356–378. <https://doi.org/10.1002/iir.1354>
- Financial Services Agency. (2022). *Guidelines for business revitalization, etc. of small and medium-sized enterprises*. Tokyo: Financial Services Agency.
- Ginsberg, R. E., Martin, R. D., & Kelley, D. V. (2020). *Insolvency and restructuring under Japanese law*. New York, NY: LexisNexis.
- Ho, L. C. (2021). *Cross-border debt restructuring*. Singapore: LexisNexis.
- Jackson, T. H. (1986). *The logic and limits of bankruptcy law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jackson, T. H. (2001). *The logic and limits of bankruptcy law* (Reprint ed.). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Loo, W. L. (2019). The pre-packaged rehabilitation scheme: Lessons for Singapore from international practices. *Singapore Academy of Law Journal*, 31, 455–489.
- Morrison, E. R., & Saavedra, B. (2021). Bankruptcy's role in mitigating the economic injury of the COVID-19 pandemic on SMEs. *Journal of Corporate Law Studies*, 21(1), 201–230.
- Warren, E. (1987). Bankruptcy policy. *The University of Chicago Law Review*, 54(3), 775–814.
- Wood, P. R. (2007). *Principles of international insolvency* (2nd ed.). London: Sweet & Maxwell,⁴