

ปัญหากฎหมายฟื้นฟูกิจการของผู้ประกอบการรายย่อย¹

ศุภักษร รุ่งจิรารัตน์²

เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ประเทศไทยเผชิญปัญหาเกี่ยวกับภาวการณ์การระบาดของโควิด 2019 ทำให้หลายๆกิจการต้องปิดตัวลง บางกิจการเป็นกิจการขนาดเล็กหรือเป็นกิจการขนาดย่อม ตั้งแต่ระดับครัวเรือนของผู้ที่มีรายได้ในระดับรากหญ้าไปจนถึงขนาดกลางที่ไม่ได้มีขนาดใหญ่โตมาก ซึ่งโดยส่วนมากบุคคลเหล่านี้มักจะเป็นประชาชนหรือบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยลูกหนี้ที่มีปัญหาจากสาเหตุจากการขาดสภาพคล่องทางการเงิน หรือภาวะขาดทุนที่มาจากปัจจัยภาวะเศรษฐกิจกรณีเหล่านี้มักเป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่ใช่นิติบุคคล ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการดำรงชีพของประชาชนส่วนใหญ่ในแง่ทางเศรษฐศาสตร์ โดยแม้ภาวะเศรษฐกิจเช่นนี้จะทำให้กิจการบางกิจการดำเนินต่อไปไม่ได้เนื่องจากขาดทุนหรือเป็นหนี้หรือขาดสภาพคล่องทางการเงิน แต่ในบางกิจการนั้นก็ยังมีความสามารถที่ยังดำเนินการในการหารายได้และทำกำไรต่อไปได้ ซึ่งหากต้องปล่อยให้กิจการจำพวกนี้ต้องถูกฟ้องร้องเป็นคดีล้มละลายจนถูกบังคับคดีล้มละลายเพื่อบังคับชำระหนี้เอาถึงกองทรัพย์สินของลูกหนี้จึงทำให้ทรัพย์สินต่างๆ ของลูกหนี้ถูกยึดทรัพย์ไป และกิจการของลูกหนี้ต้องปิดตัวลง เพื่อนำเงินมาแบ่งให้กับเจ้าหนี้ทั้งหลายของลูกหนี้ที่ลูกหนี้เป็นหนี้เขาอยู่ แม้การบังคับคดีหนี้ล้มละลายเช่นนี้จะทำให้เจ้าหนี้พอจะได้ทรัพย์สินของลูกหนี้อยู่บ้าง แต่การบังคับคดีล้มละลายเช่นนี้ก็ไม่ถึงขั้นที่จะทำให้เจ้าหนี้ได้รับเงินเต็มจำนวนของหนี้ได้ ทำให้เป็นผลเสียต่อตัวเจ้าหนี้เองที่ได้รับทรัพย์สินน้อยลงและไม่เป็นประโยชน์ต่อกิจการของลูกหนี้ที่ยังสามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งหากปล่อยให้กิจการขนาดเล็กที่เป็นของประชาชนชาวบ้านบุคคลธรรมดาต้องปิดตัวลง อาจจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจระดับมหาชน และภาพรวมเศรษฐกิจของประเทศได้ ซึ่งเศรษฐกิจระดับจุลภาคนี้อาจส่งผลถึงอัตราปัญหาการว่างงาน ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ และอีกหลายปัญหา ซึ่งจะดีกว่าหากให้ลูกหนี้ในกลุ่มนี้ยังไม่ต้องถูกบังคับล้มละลายเลยทันที แต่ปล่อยให้ลูกหนี้สามารถขอยื่นฟื้นฟูกิจการเพื่อเป็นการชะลอหนี้ออกไปก่อน โดยคำนึงถึงศักยภาพความสามารถของกิจการในการหารายได้และทำกำไร หากสามารถทำเงินและรายได้ได้อยู่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายฟื้นฟูกิจการของผู้ประกอบการรายย่อย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พินิจจันทร์ และรองศาสตราจารย์กัทร กำประเสริฐ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตลอด แสดงว่ากิจการที่ลูกหนี้ประกอบกิจการนั้นมีแนวโน้มที่ดีที่จะทำให้กองทรัพย์สินของลูกหนี้เพิ่มมากขึ้น และจะทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้เพิ่มมากขึ้น

โดยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นกระบวนการที่จะทำให้หรือช่วยให้ธุรกิจของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาจากการขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือที่อยู่ในสถานะที่เสี่ยงที่ใกล้จะตกเป็นบุคคลล้มละลายสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลล้มละลาย เพื่อให้มีการปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อที่จะทำให้กิจการยังคงสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยศาลจะพิจารณาถึงความสามารถในการหารายได้ที่ยังหาได้อยู่ แม้บางกิจการที่ประสบปัญหาจะยังคงมีรายจ่ายที่มากกว่าจำนวนรายได้ที่เข้ามาจนทำให้ต้องเป็นหนี้ แต่รายได้ที่มานั้นก็ย่อมแสดงถึงความสามารถในการทำเงินได้อยู่ โดยอาจปรับแก้รายจ่ายให้น้อยลงก็จะทำให้สถานะทางบัญชีรายรับรายจ่ายมีความสมดุลกันมากขึ้น ก็สามารถที่จะนำเงินมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายได้ โดยเมื่อศาลล้มละลายกลางมีความเห็นชอบกับคำร้องขอขึ้นเช่นนั้นแล้ว ลูกหนี้ก็จะเข้าสู่กระบวนการขอฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดสถานะพักการชำระหนี้ (Automatic Stay) โดยมาตรการของการพักการชำระหนี้จะส่งผลให้กิจการของลูกหนี้หยุดชะงักนิ่งไปสักระยะเพื่อเป็นการรักษาทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้ก่อนเพื่อไม่ให้กองทรัพย์สินของลูกหนี้ลดน้อยถอยลงไปจนกว่าศาลจะตั้งผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนต่อไป

จากการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการทำให้ทราบว่าปัญหาของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของผู้ประกอบการรายย่อยยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ ในมาตรา 90/1 ที่จำกัดเฉพาะลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเท่านั้นที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของตนได้ แต่สำหรับลูกหนี้ที่เป็นกิจการขนาดเล็กที่เป็นการประกอบกิจการโดยบุคคลธรรมดากลับไม่ได้โอกาสในการขอขึ้นฟื้นฟูกิจการได้ทำให้ถูกศาลพิพากษาตกเป็นคนล้มละลาย และทำให้กิจการต้องปิดตัวลงอันจะกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ จึงเป็นปัญหาว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการที่จำกัดเฉพาะตัวลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น จึงควรต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ในมาตรา 90/1 ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เปิดโอกาสให้แก่ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาผู้ประกอบการรายย่อยด้วยที่สามารถฟื้นฟูกิจการได้โดยสมัครใจ เพราะในกิจการบางกิจการมีสภาพเป็นการรวมกลุ่มกันทำธุรกิจเพื่อการค้าหรือกิจการร่วมทุนการค้า ซึ่งนิยามของกิจการร่วมค้า (Joint Venture) เป็นลักษณะของการจับมือกันทำธุรกิจระหว่างเอกชนที่เป็นองค์กรธุรกิจแบบบุคคลธรรมดา ร่วมกับกิจการที่เป็นองค์กรธุรกิจแบบนิติบุคคล ซึ่งนิยามของกฎหมายในลักษณะนี้ยังไม่ได้บัญญัติไว้แน่ชัด จึงมีลักษณะคลุมเครือ ว่าจะจะเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา การที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการได้กำหนดว่าลูกหนี้ที่เป็นบุคคลไม่สามารถยื่นคำร้องขอเพื่อฟื้นฟูกิจการให้เข้าสู่กระบวนการสถานะพักการชำระหนี้ได้ เพราะไม่ใช่ลูกหนี้ตามคำนิยาม ดังนั้น ถ้ากิจการร่วมค้าก็ตีความได้ยาก เพราะมี

สถานะว่าเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล จะเห็นได้ว่ากฎหมายพื้นฟูกิจการปัจจุบันยังเป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะเลือกกิจการที่เป็นผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล ในรูปแบบบริษัท บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งผู้ประกอบการจะเป็นกลุ่มคนที่มีสถานะทางการเงินสูง แตกต่างจากกลุ่มที่เป็นบุคคลธรรมดาที่ผู้ประกอบการเป็นรายย่อยมีสถานะทางการเงินปานกลางไม่สูงมาก ซึ่งในอันที่จริงเพราะเมื่อบุคคลสองกลุ่มคือผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคลกับบุคคลธรรมดาอยู่ในสถานะมีหนี้มากกว่าทรัพย์สิน ที่ใกล้จะล้มละลาย หรือมีหนี้ไม่พอที่จะชำระแก่เจ้าหนี้แล้ว ลูกหนี้ทั้งสองกลุ่มย่อยอยู่สถานะที่ใกล้เคียงกัน เพราะอยู่ในสถานะเกณฑ์อ้าแอด้วยกันทางคู่ ไม่ควรพิจารณาเอาจากกลุ่มลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น ต้องคำนึงถึงลูกหนี้ผู้มีฐานะไม่สูงมากด้วย ซึ่งถ้าเป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีแล้ว ควรให้โอกาสแก่ลูกหนี้ทุกกลุ่ม โดยพิจารณาว่าลูกหนี้มีโอกาสรื้อกิจการจะไปได้

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ การกำหนดบุคคลที่จะมาบริหารกิจการของลูกหนี้ที่จะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญและความเข้าใจในการประกอบกิจการดำเนินธุรกิจของลูกหนี้ได้ให้สามารถหารายได้เพื่อที่จะแก้ปัญหาสถานะทางการเงินของลูกหนี้ ซึ่งในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 นั้นในเรื่องการกำหนดผู้ที่จะทำแผนฟื้นฟูกิจการ จะต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และกำหนดทุนในการก่อตั้งนิติบุคคล ซึ่งมีข้อดีคือการตรวจสอบและคัดกรองผู้ทำแผนเพื่อให้มีความเหมาะสมกับการที่จะต้องมาบริหารจัดการธุรกิจของหนี้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน แต่ข้อเสียคือทำให้ผู้บริหารแผนมีจำนวนน้อยลงและทำให้ขาดผู้ทำแผนที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินธุรกิจหลายแขนง เพราะในอนาคตก็เป็นเรื่องธรรมดาที่การประกอบอาชีพมีความหลากหลายมากขึ้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำแผน อาจเป็นการจำกัดจำนวนบุคลากรเพื่อพัฒนาการจัดทำแผนให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและเข้าใจถึงสภาพปัญหาของธุรกิจนั้นได้ เพื่อจะได้ส่งผลดีต่อทั้งตัวเจ้าหนี้เองและกับลูกหนี้ด้วย จึงเป็นปัญหาว่ากฎหมายนั้นวางหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายเจ้าหนี้นั้นมีโอกาสเลือกผู้ทำแผนที่มาจากฝ่ายเจ้าหนี้นั้น ก่อน มีโอกาสที่จะมาบริหารกิจการของลูกหนี้มากกว่า จากผู้บริหารของฝ่ายลูกหนี้ ซึ่งฝ่ายเจ้าหนี้เองก็ไม่สามารถจะเข้าใจธุรกิจของลูกหนี้ทั้งหมด อาจทำให้กระทบต่อกิจการของลูกหนี้ทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามแผนฟื้นฟูกิจการที่วางไว้ เพราะไม่มีใครเข้าใจกิจการของลูกหนี้มากไปกว่าตัวลูกหนี้เอง ซึ่งปัญหานี้กฎหมายพื้นฟูกิจการแม้จะให้ลูกหนี้ได้เสนอว่าบุคคลใดที่มาทำแผนได้ โดยกฎหมายพื้นฟูกิจการกำหนดว่าผู้ที่จะทำหน้าที่บริหารแผนจะต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวง แต่ในกฎกระทรวงกลับไม่ได้บัญญัติถึงลูกหนี้เลย และในตัวพระราชบัญญัติล้มละลาย ไม่ได้กำหนดถึงกรณีที่ลูกหนี้ยื่นคำร้องขอโดยการสมัครใจ จะสามารถเลือกผู้ทำแผนได้ มีแต่กรณีที่เจ้าหนี้ยื่นคำร้องขอเอง ที่จะทำให้ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้คัดค้านคนอื่นได้เสนอผู้ทำแผนได้ แต่กลับไม่มีกรณีที่ลูกหนี้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการเอง

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการของผู้ประกอบการรายย่อย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเรื่องการกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิในกฎหมายฟื้นฟูกิจการ

กฎหมายปัจจุบัน พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/1 บัญญัติว่า

“ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ข้อเสนอแนะเป็น “...ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล”

2. ประเด็นปัญหาการกำหนดจำนวนหนี้ในการขอฟื้นฟูกิจการ

กฎหมายปัจจุบัน พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/3 บัญญัติว่า

“เมื่อลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและเป็นหนี้เจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนรวมกันเป็นจำนวนแน่นอน ไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท ไม่ว่าหนี้สินนั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม ถ้ามีเหตุอันสมควร และมีช่องทางฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ บุคคลตามมาตรา 90/4 อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีการฟื้นฟูกิจการได้”

ข้อเสนอแนะเป็น “ เมื่อลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและเป็นหนี้เจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคน ไม่ว่าหนี้สินนั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม ถ้ามีเหตุอันสมควรและมีช่องทางฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ บุคคลตามมาตรา 90/4 อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีการฟื้นฟูกิจการได้”

3. ประเด็นปัญหาการเข้าทำหน้าที่เป็นผู้บริหารแผนของฝ่ายลูกหนี้

กฎหมายปัจจุบัน พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/17 บัญญัติว่า

“ในการพิจารณาตั้งผู้ทำแผน ถ้าลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้คัดค้านไม่ได้เสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วย เมื่อศาลสั่งฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องเสนอไม่สมควรตั้งผู้ทำแผนที่ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยที่ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุดเพื่อพิจารณาเลือกบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน”

ข้อเสนอแนะเป็น “ ในการพิจารณาตั้งผู้ทำแผน ให้ลูกหนี้เป็นผู้เลือกผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการเป็นอันดับแรกก่อน เว้นแต่ปรากฏชัดแจ้งว่าลูกหนี้หรือผู้บริหารของลูกหนี้มีพฤติกรรมทุจริตจนกว่าจะมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นว่าลูกหนี้ได้อื้อฉาวหรือมีการจัดการที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง จึงจะให้เจ้าหนี้ทั้งหลายเลือกผู้ทำแผนโดยผ่านมติที่ประชุมของเจ้าหนี้”

เอกสารอ้างอิง

วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. กฎหมายฟื้นฟูกิจการ. กรุงเทพมหานคร: วิศิษฐ์สรอรรถ, 2551”

เอื้อน บุนแก้ว. กฎหมายฟื้นฟูกิจการ พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: บริษัทกรุงสยามพับลิชชิงจำกัด,
2561.