

กฎหมายล้มละลาย กับการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

นางสาวพัชรดา พุกสุริยวงศ์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

BANGRUPTCY LAW : THE RESOLUTIONS FOR AGRICULTURIST'S DEPT

Miss Patcharada Puksuriwong



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	กฎหมายล้มละลาย	กับการแก้ไขปัญหาหนี้สินของ
	เกษตรกร	
โดย	นางสาวพัชรดา พุกสุริยวงศ์	
สาขาวิชา	นิติศาสตร์	
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล	
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	อาจารย์ ไกรสร บารมีอวยชัย	

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ไพฑูรย์ คงสมบุญ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(อาจารย์ ไกรสร บารมีอวยชัย)

.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิโรจน์ วาทินพงศ์พันธ์)

พัชรดา พุกสุริย์วงศ์ : กฎหมายล้มละลาย กับการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกร (BANGRUPTCY LAW : THE RESOLUTIONS FOR AGRICULTURIST'S DEPT) อ.ที่  
 ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร.ศักดา ธนิตกุล, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: อ. ไกรสร  
 บารมีอวยชัย, 246 หน้า.

เนื่องด้วยการเกษตรในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงจากการเกษตรเพื่อยังชีพเป็นการค้า  
 การค้า นี้สินเกษตรกรจึงกลายเป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กรณีดังกล่าวเป็นผล  
 สืบเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบการเกษตร การจัดการชีวิตของเกษตรกร ประกอบกับการ  
 ส่งเสริมจากรัฐที่เพิ่มโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำได้โดยง่าย

เมื่อกฎหมายล้มละลายมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ให้หลุดพ้นจากปัญหานี้สิน และ  
 เพื่อให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรม ผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการของกฎหมายล้มละลายอาจช่วย  
 แก้ไขปัญหานี้สินเกษตรกรได้เช่นเดียวกับบุคคลในภาคส่วนอื่น หากแก้ไขเพิ่มเติมอย่างเหมาะสม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ ศึกษาความเป็นไปได้ และ ข้อจำกัดในการ  
 นำกระบวนการทางกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แก้ไขเพิ่มเติมโดย  
 พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 มาใช้แก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกร โดยผู้เขียนได้  
 ศึกษาแนวคิด หลักการ และเหตุผลเบื้องหลังของกฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษ ประเทศ  
 ฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และแนวทางร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการ  
 สหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ ว่าประเทศเหล่านี้มีการนำกฎหมายล้มละลาย  
 ไปใช้แก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรหรือไม่ อย่างไร

จากการศึกษา พบข้อสรุปปัญหากฎหมายล้มละลายของประเทศไทย ที่มีผลต่อการแก้ไข  
 ปัญหานี้สินเกษตรกรทั้งสิ้น 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาสิทธิเริ่มต้นคดีล้มละลายโดยลูกหนี้ ปัญหา  
 นิยาม "หนี้สินล้นพ้นตัว" ของลูกหนี้ และปัญหาสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการของ  
 เกษตรกร โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้อธิบายข้อกฎหมายที่น่าสนใจจากกฎหมายต่างประเทศ พร้อม  
 เสนอแนะแนวทางในการนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และ  
 ค่านิยม ของประเทศไทย เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรอย่างยั่งยืน

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อนิติต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาร่วม .....

# # 5785998434 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: BANKRUPTCY / REORGANISATION / AGRICULTURE / DEBT

PATCHARADA PUKSURIWONG: BANGRUPTCY LAW : THE RESOLUTIONS FOR AGRICULTURIST'S DEPT. ADVISOR: PROF. SAKDA THANITCUL, Ph.D., CO-ADVISOR: KRAISORN BARAMEEAUYCHAI, 246 pp.

Due to the change in the purpose of agriculture activities, from supporting individual living to commercial purpose, farmer's debt has unavoidably become one of the national major problems.

The objectives of bankruptcy law are to help the insolvent from the debt issue and enable the creditor to fairly receive payment. Inspired by these objectives, the author views that legal process prescribed under bankruptcy law may also unlock farmer's debt issue as it has done to in other sectors if revised properly.

The thesis aims to analyze and study the possibility and limitation of adopting legal process under Bankruptcy Act, B.E. 2483 (1940) as amended by Bankruptcy Act (No. 9), B.E. 2559 (2016) to farmer's debt. The author studied ideas, principles and reasons behind the bankruptcy laws of England, France, the United States and also the draft bankruptcy law proposed by United Nations Commission on International Trade Law whether these countries have any specific provisions to solve farmer's debt problem.

According to the study, there were three factors contributing to the farmer's debt problem under current Thai bankruptcy law: the problem of the right to initiate insolvency claim by debtor, the problem regarding the definition of "insolvency" and the problem concerning the right to participate in rehabilitation process. This thesis described interesting legal issues from foreign laws and propose some sustainable and beneficial solutions to farmer's debt issue that are in line with economic situations, culture, and social value of Thai society.

Field of Study: Laws

Academic Year: 2016

Student's Signature .....

Advisor's Signature .....

Co-Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล และ อาจารย์ไกรสร บารมีอวยชัย ที่ตกลงรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมให้ ผู้เขียน สละเวลาให้คำแนะนำทางวิชาการที่น่าสนใจ แสดงข้อคิดเห็นที่มีคุณค่า และให้แนวทางการศึกษาที่เป็นประโยชน์ยิ่งแก่ผู้เขียน และอีกท่านที่มีพระคุณต่อความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างมาก คือท่านรื่นวดี สุวรรณมงคล อธิบดีกรมบังคับคดี กรุณาให้ข้อคิดเห็น และข้อเท็จจริงที่ทำให้ผู้เขียนเกิดความเข้าใจในประเด็นที่ต้องการศึกษามากขึ้น อีกทั้งมอบเอกสาร และข้อมูลที่มีประโยชน์มากมาย ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสามเป็นอย่างมากมาย โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ ประธานสอบวิทยานิพนธ์ และ อาจารย์ ดร.วิโรจน์ วาทินพงศ์พันธ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียน

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ และหอสมุดกลาง และขอขอบคุณเลขานุการของศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล และอาจารย์ไกรสร บารมีอวยชัย ที่เป็นธุระให้ผู้เขียนเมื่อต้องการติดต่อประสานงานใดๆ ทำให้ทุกอย่างดำเนินไปด้วยความราบรื่นตลอดมา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน และรุ่นพี่นิสิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ความช่วยเหลือ และขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาที่เป็นกำลังใจ และเป็นแรงผลักดันให้ผู้เขียนมุ่งมั่นพยายามศึกษาเล่าเรียนให้ประสบผลสำเร็จในวันนี้

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 .....	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 ประเด็นปัญหาที่ต้องการศึกษา .....	3
1.4 สมมติฐานของการศึกษา.....	3
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย .....	4
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 .....	5
กระบวนการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรในประเทศไทย.....	5
2.1 ภาพรวมปัญหานี้สินของเกษตรกร.....	5
2.1.1 นิยามของเกษตรกร.....	5
2.1.2 ความสำคัญของเกษตรกร.....	6
2.1.3 นิยามของหนี้สิน.....	7
2.1.4 ปัญหานี้สินของเกษตรกร .....	8
2.2 ภาพรวมการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรในประเทศไทย.....	10
2.2.1 การแก้ปัญหาโดยมาตรการช่วยเหลือของรัฐ.....	11

2.2.1.1 การแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรโดยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร .....	14
2.2.1.2 การแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์ การเกษตร .....	21
2.2.2 การแก้ปัญหาโดยกฎหมายล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการ.....	23
2.2.2.1 กระบวนการล้มละลายของประเทศไทย .....	24
1) การเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย.....	25
2) การฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายโดยเจ้าหนี้.....	26
3) การพิจารณาพิพากษาคดีล้มละลาย .....	28
4) คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและการขอรับชำระหนี้.....	28
5) การสิ้นสุดคดีล้มละลาย .....	29
2.2.2.2 กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย.....	31
1) กระบวนการของกฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/1 .....	31
2) กระบวนการของกฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/2 .....	43
2.2.2.3 ความแตกต่างของคดีล้มละลาย และคดีฟื้นฟูกิจการ.....	53
2.3 ปัญหาของกฎหมายล้มละลายต่อลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกร .....	54
2.3.1 ปัญหากระบวนการบังคับชำระหนี้.....	55
2.3.1.1 ประเด็นปัญหาบุคคลผู้มีสิทธิเริ่มต้นคดีล้มละลาย.....	55
2.3.1.2 ประเด็นปัญหานิยาม “ความมีหนี้สินล้นพ้นตัว” ของลูกหนี้.....	56
2.3.2 ปัญหากระบวนการฟื้นฟูกิจการ.....	57
บทที่ 3 .....	59
กระบวนการล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการในต่างประเทศ .....	59
3.1 แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายข้ามพรมแดนของกรรมาธิการว่าด้วยกฎหมายการค้า ระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL).....	60
3.2 กระบวนการล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย.....	67



3.2.1	กระบวนการล้มละลายของประเทศอังกฤษ .....	69
3.2.2	กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ .....	74
3.3	กระบวนการล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการของประเทศฝรั่งเศส .....	79
3.3.1	กระบวนการล้มละลายของประเทศฝรั่งเศส .....	79
3.3.2	กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศฝรั่งเศส .....	85
3.4	กระบวนการล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกา .....	91
3.4.1	กระบวนการล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา ตาม CHAPTER 7 .....	93
3.4.2	กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกา ตาม Chapter 11,12,13 .....	99
3.4.2.1	กระบวนการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 11 .....	100
3.4.2.2	กระบวนการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 12 .....	122
3.4.2.3	กระบวนการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 13 .....	131
3.4.3	ประวัติ และ พัฒนาการของ Chapter 12 .....	142
บทที่ 4	.....	152
วิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายล้มละลายต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร .....		152
4.1	วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการล้มละลายของประเทศไทย กับต่างประเทศ .....	153
4.1.1	ประเด็นปัญหาบุคคลผู้มีสิทธิเริ่มต้นคดีล้มละลาย .....	154
4.1.2	ประเด็นปัญหานิยาม “ความมีหนี้สินล้นพ้นตัว” ของลูกหนี้ .....	163
4.2	วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย หมวด 3/1 กับ 3/2 .....	171
4.3	วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา ระหว่าง Chapter 11, Chapter 12 และ Chapter 13 .....	186
4.4	วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย กับต่างประเทศ .....	196
บทที่ 5	.....	206
บทสรุป และข้อเสนอแนะ .....		206

5.1 บทสรุปปัญหาสิทธิการเริ่มคดีล้มละลายของลูกหนี้บุคคลธรรมดา และข้อเสนอแนะ.....	207
5.2 บทสรุปปัญหาคำนิยาม หนี้สินล้มละลาย และข้อเสนอแนะ .....	212
5.3 บทสรุปปัญหาสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการของเกษตรกร และข้อเสนอแนะ...	217
5.4 บทส่งท้าย.....	226
รายการอ้างอิง .....	230
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	246



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกอบกิจการจำเป็นต้องมีการกู้ยืมเงินเพื่อลงทุน เป็นส่วนสำคัญอันดับแรกในการดำเนินธุรกิจให้เติบโตตามเป้าหมาย จึงเกิดกรณีผู้ประกอบการที่ประสบโชคไม่ดี หรือ เกิดข้อผิดพลาดในการประกอบการ จนทำให้ไม่สามารถชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้เกิดขึ้นตามปกติ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเป็นลูกโซ่ไปในระบบเศรษฐกิจรอบตัวผู้ประกอบการเหล่านั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกับอาชีพเกษตรกร ที่ปัญหาหนี้สินเกษตรกรเป็นปัญหาใหญ่อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบการเกษตร และการจัดการชีวิตของเกษตรกร นับตั้งแต่การผลิตทางการเกษตรเปลี่ยนแปลงจากเพียงเพื่อยังชีพ มาเป็นการผลิตเพื่อการค้าเป็นหลัก ประกอบกับการส่งเสริมของรัฐโดยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำได้โดยง่าย

กฎหมายล้มละลายถูกสร้างขึ้นมาเพื่อรองรับปัญหานี้โดยตรง เพราะเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการบังคับชำระหนี้ผ่านกระบวนการล้มละลาย และ จัดการปรับโครงสร้างหนี้ผ่านกระบวนการฟื้นฟูกิจการ โดยมีจุดประสงค์เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ให้หลุดพ้นจากปัญหานี้สิน และ ให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรม เปรียบได้ว่ากฎหมายล้มละลายมีลักษณะเป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง โดยมีมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้ที่มีเหตุผลเบื้องหลังในเรื่องของการสร้างและรักษาการไหลเวียนเงินทุนจากการผลิต การค้า และการบริการจากผู้ประกอบการที่เป็นลูกหนี้เหล่านี้ เพื่อจูงใจให้เอกชนเข้ามาลงทุนสร้างงาน สร้างรายได้โดยไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงมากเกินไป

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 ได้สร้างกระบวนการจัดการปัญหานี้สินของลูกหนี้ไว้ 2 รูปแบบ มีความแตกต่างที่วัตถุประสงค์ของกระบวนการ ปริมาณหนี้ และขนาดกิจการของลูกหนี้เป็นสำคัญ คือ กระบวนการบังคับชำระหนี้ และ กระบวนการฟื้นฟูกิจการ

1. กระบวนการบังคับชำระหนี้ เหมาะกับลูกหนี้ที่มีสถานะหนี้สินล้นพ้นตัวในลักษณะไม่สามารถหาหนทางชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ได้โดยวิธีอื่นใดได้อีก จึงต้องเข้าสู่ระบบการบังคับชำระหนี้จาก

ทรัพย์สินที่มีอยู่ ซึ่งเจ้าหนี้ก็ต้องยอมรับชำระหนี้เท่าที่ทรัพย์สินของลูกหนี้มีอยู่ ตามสัดส่วนในหนี้ของเจ้าหนี้แต่ละคนลดหลั่นกันไป

2. กระบวนการฟื้นฟูกิจการ เหมาะกับลูกหนี้ที่ยังพอมีหนทางจะชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ กฎหมายล้มละลายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าลูกหนี้ต้องสามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้อย่างน้อยที่สุดเทียบเท่ากับการถูกบังคับชำระหนี้ เท่ากับว่าเจ้าหนี้ไม่ได้เสียประโยชน์แต่อย่างใด และอาจได้ประโยชน์โดยการได้รับชำระหนี้มากกว่าเดิมหากการฟื้นฟูกิจการประสบผลสำเร็จ ในขณะที่ลูกหนี้ก็ไม่จำเป็นต้องถูกบังคับเอาทรัพย์สินทั้งหมดของตนจนสิ้นเนื้อประดาตัว และถูกแช่แข็งในกระบวนการล้มละลายถึง 3 ปี

ผู้ประกอบการ หรือ ผู้ประกอบวิสาหกิจภาคส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ และมีปัญหาวิกฤตทางการเงินมากเป็นอันดับต้นๆของประเทศไทย ก็คือ อาชีพเกษตรกร อันเป็นประธานหลักของการทำวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งมีปัญหาหลักที่ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรโดยกระบวนการของกฎหมายดังเช่นวิสาหกิจ ภาคส่วนอื่นได้ ผู้เขียนเห็นว่ามียุทธวิธีด้วยกัน 3 ประการ คือ

1. มุมมองของสังคมไทยต่ออาชีพเกษตรกรที่เห็นเป็นบุคคลชั้นรองของสังคม เป็นอาชีพของบุคคลผู้ไม่มีความรู้ อาชีพของผู้ไม่มีทางเลือกอื่นจึงต้องประกอบกิจการ และเป็นบุคคลที่ไม่มีความสามารถที่จะแก้ไขปัญหาทางการเงินของตน ด้วยกระบวนการทางกฎหมายได้ด้วยตนเองตั้งผู้ประกอบการวิสาหกิจในภาคส่วนอื่น

2. ทั้งยังซ่อนเร้นด้วยเหตุผลทางการเมือง ที่พรรคการเมืองยังคงใช้เกษตรกรเป็นฐานเสียงในการนำเสนอนโยบายประชานิยมไปแก้ไขปัญหาด้านการเงินที่ควรถูกแก้ไขได้จบสิ้นกระบวนการความด้วยกฎหมายล้มละลาย และ กฎหมายอื่นที่มาสนับสนุน แทนที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาด้วยการใช้นโยบายของรัฐนำกฎหมาย

3. ท้ายที่สุด คือ กระบวนการของกฎหมายล้มละลายที่ไม่เปิดช่อง และไม่เหมาะสมกับลักษณะของอาชีพ และ ลักษณะการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเกษตรกร ซึ่งเป็นอาชีพที่มีลักษณะเฉพาะ แตกต่างจากการประกอบการในภาคส่วนอื่น

โดยสรุป ปัญหาหนี้สินของลูกหนี้มีกฎหมายล้มละลายให้ความช่วยเหลือและเยียวยา แต่เหตุใดอาชีพเกษตรกร ซึ่งก็เป็นบุคคลตามกฎหมายเดียวกัน จึงไม่สามารถใช้กระบวนการทางกฎหมายล้มละลายมาจัดการปัญหาเดียวกันนี้ได้ แต่ต้องคอยรอการช่วยเหลือจากรัฐตลอดมา

ผู้เขียนจึงดำเนินการศึกษากฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศสมาใช้เป็นหลักในการศึกษา รวมถึงศึกษากระบวนการล้มละลายของบุคคลธรรมดาตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลาย ของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางหนึ่งในการปรับปรุง

กฎหมายล้มละลายของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ด้วยกระบวนการของกฎหมายล้มละลายที่เหมาะสมกับลักษณะของเกษตรกรในประเทศไทย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาปัญหาหนี้สินของเกษตรกร และ ปัญหากฎหมายล้มละลาย
- 2) เพื่อศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในประเทศไทย
- 3) เพื่อศึกษากระบวนการล้มละลาย และ การฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศ
- 4) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายล้มละลาย ต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร
- 5) เพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขกฎหมายล้มละลายให้เหมาะสมกับปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในประเทศไทย

## 1.3 ประเด็นปัญหาที่ต้องการศึกษา

กระบวนการของกฎหมายล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรหรือไม่

## 1.4 สมมติฐานของการศึกษา

การเริ่มต้นกระบวนการบังคับชำระหนี้ตามกฎหมายล้มละลายไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากลูกหนี้ไม่สามารถเริ่มต้นกระบวนการได้ด้วยตนเอง ทั้งที่กฎหมายล้มละลายเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือสถานะทางการเงินของลูกหนี้ อีกทั้งกระบวนการของหมวด 3/2 อันว่าด้วยเรื่องการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังไม่ครอบคลุมลูกหนี้ในกลุ่มเกษตรกรทั้งหมด และกระบวนการที่สร้างขึ้นมานี้ยังไม่มีเหมาะสมสำหรับอาชีพเกษตรกร ที่เป็นอาชีพที่มีลักษณะเฉพาะ แตกต่างจากวิสาหกิจในภาคส่วนอื่น

## 1.5 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำให้การศึกษาแนวคิดของกฎหมายล้มละลาย และ การฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และแนวทางการร่างกฎหมาย

ล้มละลายของ UNCITRAL โดยเจาะจงศึกษากรณีกระบวนการฟื้นฟูกิจการของเกษตรกร และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการของกฎหมายล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการสำหรับบุคคลธรรมดาของประเทศไทยในปัจจุบัน

## 1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ดำเนินการวิจัยแบบเอกสาร โดยการค้นคว้า และรวบรวมเอกสารภาษาไทย และ ภาษาต่างประเทศ จากตำรา หนังสือ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง บทความต่างๆ คดีล้มละลาย งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของนักนิติศาสตร์ รวมทั้งศึกษากฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศที่เกี่ยวข้อง

เป็นการค้นคว้าเอกสารกฎหมาย รวมถึงนโยบายรัฐ ปัญหา และข้อมูลเชิงสถิติของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง กับบทความทางวิชาการ หนังสือ บทความวิจัย บทความทางสื่อออนไลน์ หนังสือพิมพ์ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ฯลฯ รวมถึงหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ห้องสมุดของสถาบันการศึกษา ร้านจำหน่ายหนังสือ ฯลฯ โดยการซื้อ คัดลอก ทำสำเนา สรุปลงเป็นข้อมูลเพื่อใช้ในการอ้างอิง เรียบเรียง เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิจัยครั้งนี้

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบปัญหาหนี้สินของเกษตรกร และ ปัญหากฎหมายล้มละลาย
2. เพื่อทราบกระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในประเทศไทย
3. เพื่อทราบกระบวนการล้มละลาย และ การฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศ
4. เพื่อเข้าใจปัญหาของกฎหมายล้มละลาย ต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายล้มละลายให้เหมาะสมกับปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในประเทศไทย

## บทที่ 2

### กระบวนการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรในประเทศไทย

#### 2.1 ภาพรวมปัญหานี้สินของเกษตรกร

เนื่องด้วยปัญหานี้สินเกษตรกรเป็นปัญหาใหญ่ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบการเกษตร และการจัดการชีวิตของเกษตรกร นับตั้งแต่การผลิตทางการเกษตรเปลี่ยนแปลงจากเพียงเพื่อยังชีพ มาเป็นการผลิตเพื่อการค้าเป็นหลัก ประกอบกับการส่งเสริมของรัฐ โดยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำได้โดยง่าย ทำให้เกิดเป็นปฐมบทของหนี้สินไม่รู้จบ มาจนถึงปัจจุบัน

##### 2.1.1 นิยามของเกษตรกร

ความหมายตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน “เกษตรกร” หมายถึง ผู้ทำเกษตรกรรม

“เกษตรกรรม” หมายถึง การใช้ที่ดินเพาะปลูกพืชต่างๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การประมง และการป่าไม้

และ พ้องกับความหมายตามมาตรา 3 ในพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติไว้ว่า

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การจับสัตว์น้ำ การใช้และบำรุงรักษาทรัพยากรจากที่ดิน น้ำ และป่าไม้อย่างยั่งยืน และให้หมายความรวมถึงการสร้างมูลค่าเพิ่ม การแปรรูป การจำหน่าย ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การจับสัตว์น้ำ การใช้และบำรุงรักษาทรัพยากรจากที่ดิน น้ำ และป่าไม้อย่างยั่งยืน และการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“เกษตรกร” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

และ พ้องกับความหมายตามมาตรา 3 ในพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 ได้ให้คำจำกัดความของเกษตรกรไว้ดังต่อไปนี้

ก. เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพในการทำนา การทำไร่ การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การประมง การเลี้ยงไหมและสาวไหม การทำนาเกลือ การปลูกกล้วยไม้หรือไม้ดอก การปลูกไม้สน การปลูกสวนป่า การเลี้ยงผึ้ง การเลี้ยงครั่ง การเพาะเห็ด หรือ อาชีพการเกษตรอื่น ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้หมายความรวมถึงเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากนิยามคำว่า “เกษตรกร” ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้วิทยานิพนธ์เจาะจงศึกษาเฉพาะกรณีเกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดา ไม่รวมถึงผู้ประกอบการเกษตรที่เป็นนิติบุคคล หรือ บริษัทอาหารขนาดใหญ่

### 2.1.2 ความสำคัญของเกษตรกร

เกษตรกรรมเป็นวิถีชีวิต วัฒนธรรม และเป็นฐานรองรับระบบเศรษฐกิจและสร้างความมั่นคงทางอาหารของสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แม้ประชากรภาคเกษตรจะลดลงอย่างต่อเนื่องจากจำนวน 35.96 ล้านคนในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ลดลงเหลือ 24.48 ล้านคน ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 10 มีอัตราการลดลงเฉลี่ยร้อยละ 4.68 ในช่วงปี 2544-2553 สำหรับแรงงานภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกัน จำนวน 19.32 ล้านคนในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ลดลงเหลือ 17.41 ล้านคนในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 10 มีอัตราการลดลงเฉลี่ยร้อยละ 1.09 ในช่วงปี พ.ศ.2544-2553 ภาคเกษตรกรรมจึงเป็นภาคที่มีความสำคัญสูงต่อสังคมไทยต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ปัญหาความมั่นคงทางอาหารได้กลายเป็นหนึ่งในประเด็นที่มีความสำคัญอย่างถาวรของประชาคมโลก นับตั้งแต่เกิดวิกฤตอาหารระดับโลกเมื่อปี 2551 เป็นต้นมา<sup>1</sup>

นอกจากนี้สินค้าเกษตรหลายรายการยังเป็นสินค้าส่งออกสำคัญที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศผู้ผลิตจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศผู้ส่งออกผลิตผลทางการเกษตรเป็นหลักเช่นประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นของสด หรือแปรรูป และไม่ว่าจะเป็นธุรกิจขนาดใด จุดเริ่มต้นก็ต้องมาจากเกษตรกรรายเล็กรายน้อยทั้งสิ้น

ถึงแม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยจะมีแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านอื่นๆขึ้นมาแทนที่อุตสาหกรรมเกษตร แต่รายได้จากสินค้าเกษตรก็ยังเป็นรายได้หลักของคนส่วน

<sup>1</sup> สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, "การปฏิรูประบบเกษตรกรรม เพื่อความเป็นธรรมและความมั่นคงทางอาหาร" [ออนไลน์] วันที่ กันยายน 2555. แหล่งที่มา:

[http://www.frdfund.org/index.php?option=com\\_flexicontent&view=items&cid=91:2011-02-23-10-50-57&id=2666:26-12-55&Itemid=403](http://www.frdfund.org/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=91:2011-02-23-10-50-57&id=2666:26-12-55&Itemid=403)



ใหญ่ในประเทศ และยังคงเป็นสินค้าที่มีความต้องการสูง และไม่มีทางที่อุปสงค์จะต่ำลงได้ ตรงกันข้าม กลับจะมีความต้องการสูงขึ้นเรื่อยๆไม่สิ้นสุด จากสาเหตุที่ประชากรโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่พื้นที่เพาะปลูกที่มีคุณภาพลดลงอย่างสัมพันธ์กัน

ประเทศไทยมีปัจจัยพื้นฐานในการทำเกษตรกรรมอย่างสมบูรณ์แบบ ทั้งพื้นดิน น้ำ อากาศ ที่อุดมสมบูรณ์ และ เพาะปลูกได้ตลอดปี นับว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีอนาคตยั่งยืน หากมีการจัดการอย่างเป็นระบบ และ เกษตรกรมีความรู้ ความสามารถเพียงพอ เกษตรกรรมก็จะเป็นอาชีพที่มีความน่าสนใจ และ สร้างรายได้มากอาชีพหนึ่ง

ตรงกันข้ามกับอุตสาหกรรมการผลิตอื่น ๆที่มีความผันผวนมาก มีการแข่งขันสูง และ ต้องมีการพัฒนาแข่งขันตลอดเวลา เรียกว่าธุรกิจประเภทมาไวไปไว กอบโกยรายได้ได้มากในระยะเวลาอันสั้น แต่ไม่ยั่งยืน อุตสาหกรรมการเกษตรจึงเป็นสิ่งที่ประเทศไทยไม่ควรมองข้าม และลดระดับความสำคัญลงมาเช่นนี้ เพราะในอนาคต สองสิ่งที่จะยังมีความต้องการบริโภคอยู่ตลอดไปก็คือ อาหาร และ พลังงาน

ดังนั้น การรักษาความมั่นคงทางการเงินของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรจึงนับว่าเป็นเรื่องสำคัญ และเร่งด่วน หากสามารถปูพื้นฐานทางด้านความมั่นคงทางการเงินให้เกษตรกรได้สำเร็จ เกษตรกรจะสามารถใช้เวลาทุ่มเทกำลัง แรงงาน และความเชี่ยวชาญที่มีแต่ทุนเดิมไปกับการผลิต และพัฒนาการทำงานให้มีระบบแบบแผน จุดมุ่งหมายเพื่อให้เกษตรกรสามารถพัฒนาตนเอง และอาชีพเกษตรกรให้เทียบเท่าผู้ประกอบการในภาคส่วนอื่นๆ ดังเช่นเกษตรกรในต่างประเทศ

### 2.1.3 นิยามของหนี้สิน

พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 มาตรา 37/1 ได้ให้ความหมายของคำว่า “หนี้สิน” ไว้ว่า “ในหมวดนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น “หนี้” หมายความว่า หนี้อันเนื่องมาจากการประกอบเกษตรกรรมของเกษตรกร ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกร”

พ้องกับความหมายในกฎหมายล้มละลาย ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2559 หมวด 3/2 ในส่วนของการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม มาตรา 90/92 “เมื่อลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้และเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการ...”

## 2.1.4 ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

ช่วงเวลาหลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี ค.ศ.1855 หรือ พ.ศ.2398 นับว่าเป็นช่วงที่ทุนนิยมโลกได้แผ่อิทธิพลเข้ามาในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย” ซึ่งมีทีมที่ปรึกษาจากธนาคารโลกเข้ามาทำการศึกษาในช่วงปี พ.ศ.2500-2501 ได้กลายมาเป็นแนวทางสำหรับจัดทำ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1” (พ.ศ.2504-2509) การริเริ่มแผนพัฒนาในครั้งนั้นได้ทำให้ประเทศไทยถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลกอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น กล่าวคือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งเน้นการผลิตส่วนเกินเพื่อการส่งออก และนำรายได้มาพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า<sup>2</sup>

ความเหลื่อมล้ำในภาคการเกษตร ในเชิงเศรษฐกิจมหภาค คือ ข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศไทยประสบผลสำเร็จในฐานะที่สามารถพัฒนาประเทศจนกลายเป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์เกษตรลำดับต้นๆของโลก โดยสามารถส่งออกสินค้าได้สูงมากกว่าหนึ่งล้านล้านบาท และบริษัทเอกชนด้านเกษตรอาหารของไทยเติบโตกลายเป็น 1 ใน 5 ของบริษัทอาหารชั้นนำของโลก แต่เกษตรกรในประเทศกลับประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิต กล่าวคือตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมามีจำนวนเกษตรกรที่มีหนี้สินถึง 6.3 ล้านคน รวมหนี้สินกว่า 8 แสนล้านบาท<sup>3</sup>

สำหรับ “วิธีการผลิตภาคเกษตร” ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก วิธีการผลิต เปลี่ยนจาก “การผลิตเพื่อยังชีพ” ไปเป็น “การผลิตเพื่อขายและส่งออก” พร้อมกับการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย ซึ่งทีมที่ปรึกษานานาชาติ แนะนำให้รัฐบาลไทยส่งเสริมการปลูกพืชพาณิชย์ เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง และอ้อย เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันก็สร้างเงื่อนไขให้เกษตรกรใช้ปัจจัยการผลิตสมัยใหม่ เช่น เครื่องจักรขนาดใหญ่ ปุ๋ยเคมี ยารักษาศัตรูพืช ทำให้ในปัจจุบันนี้ บุคคลธรรมดาที่ประกอบอาชีพเกษตรกรมีความยากลำบากในการประกอบอาชีพเป็นอย่างมาก เพราะปัจจัยการผลิตที่มีราคาสูง ประกอบกับปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้ ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับผลตอบแทนจากการลงแรงกับเกษตรกรเท่าที่ควร จึงทำให้เกษตรกรประสบปัญหาภาระหนี้สินเป็นจำนวนมาก

จากผลสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร แสดงให้เห็นว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้สินครัวเรือนภาคเกษตรมากกว่าการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินทางการเกษตร โดยเกษตรกรในทุกภาค

<sup>2</sup> ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ, "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (คำแปล)," รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะ และวิวัฒนาการ (2503).96

<sup>3</sup> สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, "การปฏิรูประบบเกษตรกรเพื่อความมั่นคงทางอาหาร" [ออนไลน์].

มีการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินทางการเกษตรเช่นเดียวกัน แต่มีอัตราการเพิ่มขึ้นน้อยกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้สินในครัวเรือนเกษตรกร โดยเฉพาะในภาคเหนือ ที่มีความแตกต่างระหว่างอัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้สิน และ ทรัพย์สินทางการเกษตรมากถึง 18 เท่า

จากผลการศึกษาวิจัยในระดับไร่นาก็ได้แสดงให้เห็นว่าจำนวนสินเชื่อของเกษตรกรไทยนั้นแปรผันไปตามรายได้ ขนาดของฟาร์ม และลักษณะการถือครองแบบต่างๆ สิ่งที่น่าสนใจก็คือเกษตรกรที่ก้าวหน้าจะต้องการกู้ยืมเงินมากขึ้น และจำนวนหนี้สินก็ยังคงเพิ่มขึ้นด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่าจากผลการศึกษาวิจัยหลายๆฝ่ายในท้องที่ต่างๆของประเทศไทย ได้แสดงให้เห็นว่าขนาดของไร่นา และจำนวนหนี้สินนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก

โดยทั่วไปการใช้สินเชื่อเพื่อการผลิตเพิ่มมากขึ้นไปตามขนาดของฟาร์ม การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการสะสมทุนของฟาร์มในปีพ.ศ. 2517 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าฟาร์มขนาดเล็กใช้สินเชื่อไปประมาณร้อยละ 66 เพื่อการผลิต เมื่อเปรียบเทียบกับประมาณร้อยละ 78 และมากกว่าร้อยละ 80 ของฟาร์มขนาดกลาง และ ฟาร์มขนาดใหญ่ตามลำดับ นอกจากนี้ฟาร์มขนาดกลาง และ ขนาดใหญ่ยังได้ใช้สินเชื่อไปเพื่อการจัดซื้อที่ดิน และ เครื่องจักรเป็นจำนวนมากด้วย สินเชื่อระยะยาว หรือ สินเชื่อเพื่อการลงทุน จึงเป็นที่ต้องการของฟาร์มขนาดกลาง และ ขนาดใหญ่เป็นอย่างมาก<sup>4</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน สถานะภาพทางการเงินของเกษตรกรไทยนับว่ามีความน่าเป็นห่วงอย่างมาก เพราะเป็นอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอน ในขณะที่มีค่าใช้จ่ายในการทำเกษตรกรรมสูง ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ในประเทศต้องประสบปัญหาหนี้สินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เกษตรกรจึงเป็นอาชีพหนึ่งที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือทางนโยบาย หรือการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

แม้ว่าภาครัฐจะส่งเสริมให้เกษตรกรกู้ยืมในระบบผ่านสถาบันการเงินมากขึ้น โดยมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นตัวหลัก ดังจะเห็นได้จากการที่ลูกหนี้กว่าร้อยละ 90 ของธ.ก.ส. เป็นเกษตรกร โดยคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แต่ด้วยปัจจัยข้างต้น ทำให้เกษตรกรไม่สามารถพาตนเองออกจากวงจรหนี้สิน และ พัฒนาเกษตรกรรมของตนในระยะยาวได้

ในส่วนของกองทุนต่างๆที่ภาครัฐก่อตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือในการลดภาระหนี้สินให้เกษตรกรมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 3 กองทุนหลัก คือ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาการเกษตร กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรผู้ยากจน และ กองทุนเพื่อการศึกษา กองทุนเหล่านี้ยังนับว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุทั้งสิ้น เป็นการใช้งบประมาณจำนวนมากซึ่งมาจากภาษีประชาชนทั้ง

<sup>4</sup> ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ, "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (คำแปล)," รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะ และวิวัฒนาการ. 24

ประเทศโดยไม่มี การวัดผลสัมฤทธิ์ว่าสามารถแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม เท่ากับเป็นการใช้งบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์ และไม่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศเท่าที่ควร แม้กระทั่งคุณภาพชีวิตของเกษตรกรที่รัฐประสงค์จะให้ความช่วยเหลือเองก็ตาม

## 2.2 ภาพรวมการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในประเทศไทย

โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึง “การเป็นหนี้” ก็มักจะหมายถึงสภาวะการขาดสภาพคล่องทางการเงินของลูกหนี้ จนเกิดการก่อหนี้ขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่าย คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างต้องผูกพันกันในสถานการณ์เป็นเจ้าของหนี้ และ ลูกหนี้ ฝ่ายลูกหนี้มีหน้าที่ชำระหนี้ตามสัญญา หากไม่ปฏิบัติตามสัญญาจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าหนี้ กฎหมายจึงได้กำหนดมาตรการการรองรับความเสียหาย ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหนี้ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ เช่น การฟ้องคดีแพ่ง การฟ้องลูกหนี้ให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การที่ลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ อาจเกิดขึ้นจากหลายปัจจัยซึ่งอาจไม่ได้เกิดจากเจตนาทุจริต หรือ การคิดคดโกงของลูกหนี้ การโทษว่าการไม่ชำระหนี้เป็นความผิดของลูกหนี้แต่เพียงฝ่ายเดียวจึงไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ และด้วยความที่สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความประนีประนอม หลายองค์กรจึงได้ออกแบบมาตรการต่างๆขึ้นมา เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาหนี้สินของลูกหนี้ และบรรเทาความเสียหายให้แก่เจ้าหนี้เพื่อเป็นมาตรการเบื้องต้นก่อนการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายของลูกหนี้

การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในปัจจุบัน มีทั้งเครื่องมือทางนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องทางรัฐศาสตร์ หรือ ศาสตร์ของรัฐ และ เครื่องมือทางกฎหมายผ่านทางพระราชบัญญัติ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการเน้นนำเสนอการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรไปที่เครื่องมือทางกฎหมาย ผ่านกฎหมายล้มละลาย เพื่อให้เรื่องของการแก้ไขปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว และ ปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินของลูกหนี้ทุกประเภทถูกจัดกลุ่มอย่างเป็นระบบระเบียบ และ รวมกันอยู่ภายใต้การบังคับของศาล และ เจ้าพนักงานเดียวกัน เพื่อประโยชน์ของการจัดการปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ปัญหาหนี้สินกับเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยนับว่าเป็นของคู่กันมานาน โดยเฉพาะในยุคที่กระแสการปลูกพืชเชิงเดี่ยวกำลังหลั่งไหลเข้ามา ส่งผลให้เกษตรกรต้องเผชิญหน้ากับปัญหาหนี้สินเพิ่มมากขึ้น ที่ผ่านมามีรัฐจะมีกลไกแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรทั้งกลไกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร รวมทั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน แต่ในทางปฏิบัตินั้นพบว่า การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรด้วยวิธีการดังกล่าว ต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคต่างๆมากมาย รวมทั้งขาดการประเมินผลถึงประสิทธิภาพ และ ความคุ้มค่าของงบประมาณมหาศาลที่ต้องจ่ายเข้ากองทุนดังกล่าว

กฎระเบียบของกองทุนต่างๆ จะมีการปรับเปลี่ยนอยู่หลายครั้งคราว เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านหนี้สินของเกษตรกรที่ค่อนข้างซับซ้อน และ แปรผันอยู่ตลอดเวลา แนวคิดในการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรโดยให้เกษตรกร มีหนี้ใหม่เพิ่มขึ้น เพื่อนำไปชำระหนี้เดิม อาจไม่มีประสิทธิผลมากนัก เนื่องจากไม่ใช่การแก้ไขข้อจำกัดเดิมของเกษตรกรในประเด็นความสามารถในการชำระหนี้ นอกจากนี้ในการแก้ไขหนี้ในระบบ เกษตรกรจะสามารถใช้เงินกองทุนต่างๆ ได้ก็ต่อเมื่อศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ชำระหนี้แล้วเท่านั้น ซึ่งก็เปรียบเหมือนการเข้ามาช่วยเหลือเมื่อปลายทางเท่านั้น

ที่ผ่านมาแม้ภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาหนี้สิน และความสับสนในการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรผ่านโครงการพิเศษต่างๆ โดยจัดสรรงบประมาณจำนวนมากในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของโครงการต่างๆ ในเชิงประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพยังเป็นที่ถกเถียงกันอย่างต่อเนื่องว่า โครงการนั้นๆ จะช่วยให้เกษตรกรปลดหนี้สินได้จริงหรือไม่ หรือเพียงแค่ช่วยชะลอปัญหาออกไป หรือยิ่งทำให้เกษตรกรถูกฝังลึกลงไปใววจรหนี้สิน และกลับไปพึ่งสินเชื่อระบบมากขึ้น นำไปสู่การสูญเสียที่ดินอย่างรวดเร็ว และ รุนแรงกว่าเดิม

ประเด็นสำคัญที่ย้อนกลับมาคือ ความสามารถในการจัดการหนี้สิน และ ชำระหนี้ของเกษตรกรโดยหากประเด็นเหล่านี้ยังไม่สามารถแก้ไขอย่างเป็นระบบได้ กองทุนของรัฐซึ่งกำลังเป็นความหวังของเกษตรกรจำนวนมากก็จะต้องแบกรับภาระหนักในการช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งอาจจะเกินขีดความสามารถทั้งด้านงบประมาณ และ บริหารจัดการ

### 2.2.1 การแก้ปัญหาโดยมาตรการช่วยเหลือของรัฐ

ประเด็นเชิงนโยบายสำหรับภาครัฐในการทบทวนนโยบายต่างๆ ในอนาคต อาจแบ่งได้เป็นสามประเด็นหลักด้วยกัน คือ

1. เนื่องจากข้อจำกัดของเกษตรกรในการจัดการและชำระหนี้มีความเชื่อมโยงกับปัญหาต่างๆ ของเกษตรกรที่เผชิญอยู่ในปัจจุบัน ภาครัฐจะเข้ามาแก้ไขปัญหาเกษตรกรทั้งระบบได้อย่างไร?
2. หากยังไม่สามารถหาทางแก้ไขปัญหาระบบได้เพราะต้องใช้ระยะเวลา แต่ภาครัฐยังคงส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ ภาครัฐจะเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรอย่างไรเพื่อป้องกันปัญหาความไม่สามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร
3. นอกเหนือจากการส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินกู้ ภาครัฐมีแนวทางหรือมาตรการจูงใจในการป้องกันการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร โดยมองออกรอบแนวคิดการเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นทุน และพิจารณาให้ทุนสนับสนุนเกษตรกรเพื่อรักษาที่ดินได้อย่างไร?

ยกตัวอย่าง ในหมู่บ้านหนึ่ง คนเป็นหนี้มีไม่ต่ำกว่า 95% และเป็นหนี้ที่เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้เพราะ 80% ของคนที่เป็นหนี้จะมีหนี้เกิน 1 แสนบาท เพราะการลงทุนของเกษตรกรนั้นต้องใช้ทุนมาก ดังนั้นผู้ที่มีหลักทรัพย์ส่วนใหญ่ 100% กล่าวคือเกษตรกรที่มีที่ดินเอกสารสิทธิ์ไม่ว่า นส.3 หรือโฉนดล่วนเป็นหนี้ทั้งสิ้น ส่วนเกษตรกรที่ไม่มีหลักทรัพย์ก็สามารถเป็นหนี้ได้โดยใช้บุคคลค้ำประกัน แต่กลุ่มหลังนี้มีส่วนน้อย<sup>5</sup>

ปัญหาหนี้สินเกษตรกรนั้น สาเหตุหลักๆ มาจากการลงทุนในการทำการเกษตร รวมทั้งการใช้หนี้ผิดประเภท เช่น ค่าใช้จ่ายในการศึกษาของบุตร เป็นต้น แต่ต่อมาเกษตรกรสามารถกู้ยืมเงินกองทุนเพื่อการศึกษาได้ ก็จะทำให้จะมีปัญหาหนี้สินในส่วนนี้น้อยลง

ปัญหาหนี้สินเกษตรกร มีส่วนเชื่อมโยงกับปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตร ผลจากการเปิดเสรีการค้า<sup>6</sup> เพราะปัญหาหนี้สินกับราคาพืชผลทางการเกษตรนั้นเป็นเรื่องที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวเนื่องกันอย่างแยกไม่ออก หากปีใดราคาสินค้าเกษตรดี เกษตรกรก็สามารถส่งเงินชำระเจ้าหนี้ได้ ไม่ว่าจะ เป็น ธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) หรือ ธนาคารพาณิชย์อื่นๆ

จึงพอสรุปได้ว่าหนี้ของเกษตรกรแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆคือ

1. หนี้ที่ได้รับผลกระทบจากการกู้เงินตามนโยบายของรัฐ การที่รัฐบาลจัดทำโครงการให้เกษตรกร และการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐในบางโครงการที่ดำเนินการอย่างเร่งด่วนขาดการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง หรือแนะนำโครงการที่ไม่เหมาะสม หรือหน่วยราชการไม่ประสานงานกัน ทำให้โครงการไม่มีลักษณะบูรณาการ และประสบความสำเร็จในที่สุด ทำให้เกษตรกรไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้

2. หนี้ที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อลงทุนทำเกษตรกรรมที่ล้มเหลว การให้สินเชื่อเกษตรกรทำให้เกิดรายได้ เกิดจากพัฒนาคุณภาพชีวิต หากเกษตรกรมีความสามารถในการจัดการจะไม่เกิดปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว ส่วนเกษตรกรที่เป็นหนี้และไม่สามารถชำระคืนได้ ส่วนหนึ่งมาจากความด้อยความสามารถของเกษตรกรเอง และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดวินัย โดยนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ และไม่เอาใจใส่ดูแลกิจกรรมที่ได้กู้เงินไปใช้ ทำให้เป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้

3. หนี้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ เนื่องจากการผลิตของเกษตรกรไทยประมาณร้อยละ 80 อยู่นอกเขตชลประทาน หรือ เป็นเกษตรกรน้ำฝน มีโอกาสสูงที่จะเกิดภัยธรรมชาติ ทำให้พืชผลได้รับความเสียหาย ราคาผลิตผลที่เกษตรกรขายได้มีความผันผวน

<sup>5</sup> อานุกาญจน์ นุ่นสง, "กองทุนฟื้นฟู : ทางออก หรือทางตัน" [ออนไลน์] วันที่ 22 มิถุนายน 2008. แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2008/06/23828>

<sup>6</sup> เมเนเจอร์ออนไลน์, "เกษตรกรถอดบทเรียนเจ็บปวดเปิดเสรีค้าไทย-จีน" [ออนไลน์] วันที่ 25 สิงหาคม 2548 แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9480000114909&TabID=3&>

ค่อนข้างมาก บางครั้งไม่คุ้มต้นทุนการผลิต นอกจากนั้นยังมีความเสี่ยงค่อนข้างมากในเรื่องปัจจัยการผลิตบางชนิดที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ เช่น ปุ๋ยเคมี สารเคมี พันธุ์ และเครื่องจักรกลการเกษตร ซึ่งจะมีราคาสูงขึ้นในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ และสถานะของตลาดการเงิน ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น<sup>7</sup>

แม้ธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร หรือ ธ.ก.ส. จะมีนโยบายการปรับโครงสร้างหนี้ภายในองค์กรเองแล้วก็ตาม กล่าวคือการนำหนี้ที่มีอยู่ไปปรับโครงสร้างใหม่โดยที่ยอดหนี้เท่าเดิม แต่ขยายเวลาการชำระหนี้ให้ยาวขึ้น บางรายอาจจะได้เงินทุนอีกก้อนไว้ลงทุนใหม่ นี่คือการปรับโครงสร้างหนี้เพื่อเอาเงินก้อนใหม่ออกไปจำนวนหนึ่ง ซึ่งก็แล้วแต่ว่าลูกหนี้คนใดมีหลักทรัพย์มากน้อยแค่ไหน นี่คือนโยบายของ ธ.ก.ส. แต่ก็ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ตรงจุดนัก และ ยังคงเป็นเรื่องของ “นโยบาย” เป็นหลัก

เมื่อเป็นเรื่องของนโยบาย ก็จะมีปัญหาที่แก้ไม่ตกตามมา คือ ที่ผ่านมามาภาคประชาชนเองก็มีการเคลื่อนไหวให้รัฐบาลเร่งแก้ปัญหา แต่ไม่มีความชัดเจน อย่างเช่นกรณีสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.) ที่เสนอให้ปลดหนี้โดยไม่มีเงื่อนไข แต่ในกระบวนการและกลไกยังไม่ชัดเจนว่าจะใช้กลไกใดในการดำเนินการ และข้อมูลที่เป็นอยู่ ตัวเลขต่างๆ รวมเป็นจำนวนเงินเท่าไร และใครเป็นผู้รับผิดชอบหนี้ก้อนนี้ยังไม่มีความชัดเจน

แต่ภายหลังปี 2540 มีกลไกต่างๆ ที่ถูกสร้างขึ้นโดยเกษตรกรเอง ที่ผ่านการรวมกลุ่มเรียกร้องโดยการชุมนุมใหญ่มากกว่า 7 ครั้งตลอดระยะเวลากว่า 3 ปี ซึ่งก็คือ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร<sup>8</sup> ที่แม้จะพอจะบรรเทาปัญหาหนี้สินเกษตรกรได้บ้าง แต่กระบวนการของกองทุนฟื้นฟูฯ ยังมีปัญหาในเชิงปฏิบัติเป็นอย่างมาก และกองทุนฟื้นฟูฯ ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรลูกหนี้ในลักษณะเข้าซื้อหนี้แล้วกลายเป็นเจ้าหนี้รายใหม่ ไม่ใช่การแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรแต่อย่างใด เพียงแต่ชะลอปัญหา และ เป็นหน่วยกองทุนเข้าไปช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของธ.ก.ส. เจ้าหนี้รายใหญ่ที่ต้องแบกหนี้ของเกษตรกรไว้เสียมากกว่า

<sup>7</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ งานสถิติการเกษตร ฝ่ายสถิติการเกษตรและการประมง กองสถิติเศรษฐกิจ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, "รายงานเชิงวิเคราะห์ : หนี้สินเกษตรกรไทย ใครดูแล," สรุปผลการสัมมนา วันที่ 7 กันยายน 2543 ณ ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ เซ็นทรัลแกรนด์พลาซ่า ลาดพร้าว กรุงเทพฯ (2543).

<sup>8</sup> กองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกร, "ประวัติกองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกร" [ออนไลน์] วันที่ 19 กรกฎาคม 2543. แหล่งที่มา:

[http://www.frdfund.org/index.php?option=com\\_flexicontent&view=items&cid=130&id=731&Itemid=55](http://www.frdfund.org/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=130&id=731&Itemid=55)

### 2.2.1.1 การแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรโดยกองทุนฟื้นฟู และพัฒนาเกษตรกร

กองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาการเกษตรกร (กองทุนฟื้นฟูฯ) มีที่มาจากคำแนะนำโดยเกษตรกรในภาคอีสานในยุคที่ยังเป็นสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกอ.) ช่วงปี 2538-2540 จนถึงปี 2541 มีการทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศ และมีการประกาศใช้ในปีพ.ศ.2542 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปีพ.ศ. 2544 โดยมีภารกิจหลัก 2 ภารกิจคือ

1. การพัฒนาและฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร
2. การจัดการหนี้สินเกษตรกร

ดังนั้นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ ในนามองค์กรที่เป็นนิติบุคคล และไม่เป็นนิติบุคคล สามารถเขียนแผนในการฟื้นฟูและพัฒนาชีวิตขึ้นมาได้ และสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ มีสิทธิเอาหนี้ของตัวเองไปขึ้นทะเบียนหนี้ไว้กับกองทุนฟื้นฟูฯ โดยผ่านสำนักงานสาขา เหล่านี้คือภารกิจของกองทุนฟื้นฟูฯ<sup>9</sup>

กรณีการดำเนินการของกองทุนฟื้นฟูฯ ที่ไปซื้อหนี้เกษตรกรจากสถาบันเจ้าหนี้ มีผลดีต่อเกษตรกร คือ ตามข้อตกลงประมาณเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2548 โดยมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีขณะนั้น เป็นประธาน ตกลงกันว่าหนี้ของสถาบันการเงินและหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่เป็นหนี้เร่งด่วน ให้กองทุนฟื้นฟูฯ ชำระหนี้ครึ่งหนึ่งให้แก่เกษตรกร หลังจากนั้นเกษตรกรก็จะต้องมาผ่อนชำระหนี้ส่วนนั้นกับกองทุนฟื้นฟูฯ โดยกองทุนฟื้นฟูฯ คิดดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี และเกษตรกรต้องไปทำแผนจัดการหนี้ว่ามีกำลังผ่อนชำระกี่ปี แต่ต้องไม่เกิน 20 ปี นี่คือหลักเกณฑ์กว้างๆ

ดังนั้น จะเห็นว่ากลไกของกองทุนฟื้นฟูฯ ยังดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพพอ เพียงแค่บรรเทาปัญหาชั่วคราวได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น

จากรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ประจำปีงบประมาณ 2558 ถึง ปีงบประมาณ 2559 นี้ แสดงถึงการที่กองทุนฟื้นฟูฯ ได้ดำเนินการ “ชำระหนี้แทนเกษตรกร” ตามนโยบายรัฐบาลอย่างไรบ้าง

<sup>9</sup> อานุภาพ นุ่นสง, "กองทุนฟื้นฟูฯ : ทางออก หรือทางตัน" [ออนไลน์].



ตารางที่ 1 การดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

วันที่	รายละเอียด
30 กันยายน 2557 ถึง 30 กันยายน 2558	<p>1. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ดำเนินการชำระหนี้แทนเกษตรกร NPLs จำนวน 163 ราย จำนวน 163 บัญชี จำนวนเงิน 50,120,677.68 บาท แบ่งออกเป็น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ลูกหนี้ ธ.ก.ส. จำนวน 85 ราย จำนวนเงิน 10,095,754.22 บาท</li> <li>● ลูกหนี้ธนาคารพาณิชย์ จำนวน 45 ราย จำนวนเงิน 31,026,361.18บาท</li> <li>● ลูกหนี้ นิติบุคคล จำนวน 13 ราย จำนวนเงิน 3,632,820.56 บาท</li> <li>● ลูกหนี้ สหกรณ์ จำนวน 20 ราย จำนวนเงิน 5,365,771.72 บาท</li> </ul> <p>2. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ดำเนินการซื้อทรัพย์สินจากบุคคลภายนอกให้กับเกษตรกร(NPA) ตามมติกรม.รวม 14 ราย คิดเป็น จำนวนเงินทั้งสิ้น 11,769,431.63 บาท</p>
30 กันยายน 2557 ถึง 30 ตุลาคม 2558	<p>1. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ดำเนินการชำระหนี้ แทนเกษตรกร และซื้อทรัพย์สินให้กับเกษตรกรสมาชิกกองทุนฯ รวมทั้งสิ้น 28,524 ราย จำนวนบัญชีทั้งสิ้น 28,574 บัญชี</p> <p>2. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ดำเนินการชำระหนี้แทนเกษตรกร รวมเงินทั้งสิ้น 5,823,856,102.41 บาท (ข้อมูล ณ ก.พ.49-ต.ค.58) โดยแบ่งออกเป็นรายละเอียดดังต่อไปนี้</p> <p>2.1. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ดำเนินการชำระหนี้แทนเกษตรกร (NPL) จำนวน 28,080 ราย จำนวน 28,116 บัญชี จำนวนเงิน 5,542,589,968.39 บาท แบ่งออกเป็น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ลูกหนี้ ธ.ก.ส. จำนวน 3,337 ราย จำนวนเงิน 965,440,223.30 บาท</li> <li>● ลูกหนี้ ธนาคารพาณิชย์ จำนวน 3,123 ราย จำนวนเงิน 1,162,551,389.99 บาท</li> <li>● ลูกหนี้ นิติบุคคล จำนวน 600 ราย จำนวนเงิน 269,633,624.49 บาท</li> <li>● ลูกหนี้ สหกรณ์จำนวน 21,020 ราย จำนวนเงิน 1,062,544,404.89 บาท</li> </ul> <p>2.2. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ดำเนินการซื้อทรัพย์สินจากบุคคลภายนอกให้กับเกษตรกร(N PA) ตามมติกรม.รวม 444 ราย คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 281,266,134.02 บาท</p>

<p>4 พฤศจิกายน 2558 ถึง 11 พฤศจิกายน 2558</p>	<p>1 .การจัดการหนี้ ของเกษตรกร</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ชำระหนี้แทนเกษตรกร(NPL) 2 ราย เป็นเงิน 170,791.50 บาท</li> <li>● ชื้อทรัพย์สินค้ำแทนเกษตรกร(NPA) 1 ราย เป็นเงิน 410,414 บาท</li> </ul>
<p>20 ถึง 27 พฤศจิกายน 2558</p>	<p>ชะลอการดำเนินการทางกฎหมายระหว่างสถาบันการเงินกับเกษตรกรสมาชิก กองทุนฯ จำนวน 33 ราย มูลค่าหนี้รวม 51,186,323.41 บาท ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● บมจ.กรุงเทพฯ 1 ราย มูลค่าหนี้ 3,078,685.00 บาท</li> <li>● บมจ.กรุงไทย 5 ราย มูลค่าหนี้ 1,093,243.00 บาท</li> <li>● บมจ.ไทยพาณิชย์ 1 ราย มูลค่าหนี้ 1,400,000.00 บาท</li> <li>● บมจ.กสิกรไทย 9 ราย มูลค่าหนี้ 8,604,935.53 บาท</li> <li>● บมจ.กรุงศรีอยุธยา 1 ราย มูลค่าหนี้ 13,475,595.95 บาท</li> <li>● ธ.ออมสิน 5 ราย มูลค่าหนี้ 1,222,005.65 บาท</li> <li>● ธ.อาคารสงเคราะห์ 4 ราย มูลค่าหนี้ 2,915,000.00 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด 2 ราย มูลค่าหนี้ 1,201,191.52 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด 2 ราย มูลค่าหนี้ 388,676.37 บาท</li> <li>● บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย 1 ราย มูลค่าหนี้ 2,999,842.47 บาท</li> <li>● บริษัทบริหารสินทรัพย์ทีเอส จำกัด 1 ราย มูลค่าหนี้ 1,500,000.00 บาท</li> <li>● ธ.พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย 1 ราย มูลค่าหนี้ 3,417,147.84 บาท</li> </ul>
<p>26 พฤศจิกายน 2558 ถึง 3 ธันวาคม 2558</p>	<p>ชะลอการดำเนินการทางกฎหมายระหว่างสถาบันการเงินกับเกษตรกรสมาชิก กองทุนฯ จำนวน 15 รายมูลค่าหนี้รวม 14,209,112.89 บาท ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● บมจ.กรุงเทพฯ 3 ราย มูลค่าหนี้ 3,825,576.00 บาท</li> <li>● บมจ.ไทยพาณิชย์ 1 ราย มูลค่าหนี้ 580,000.00 บาท</li> <li>● ธ.ออมสิน 3 ราย มูลค่าหนี้ 2,805,232.33 บาท</li> <li>● ธ.อาคารสงเคราะห์ 3 ราย มูลค่าหนี้ 1,265,127.00 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์จำกัด 1 ราย มูลค่าหนี้ 1,460,000.00 บาท</li> <li>● บ.น้ำตาลนิวกูของไทย จำกัด 1 รายมูลค่าหนี้ 197,463.33 บาท</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● บ.น้ำตาลไทยกาญจนบุรี จำกัด 1 ราย มูลค่านี้ 575,714.23 บาท</li> <li>● ธ.พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย 1 ราย มูลค่านี้ 3,500,000.00 บาท</li> </ul>
21 ธันวาคม 2558 ถึง 8 มกราคม 2559	<p>ชะลอการดำเนินการทางกฎหมายระหว่างสถาบันการเงินกับเกษตรกรสมาชิก กองทุนฯ จำนวน 39 ราย มูลค่านี้ รวม 77,686,056.93 บาท ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● บมจ.กรุงเทพฯ 2 ราย มูลค่านี้ 9,199,175.00 บาท</li> <li>● บมจ.ไทยพาณิชย์ 2 ราย มูลค่านี้ 4,208,137.00 บาท</li> <li>● บมจ.กสิกรไทย 5 ราย มูลค่านี้ 16,605,186.08 บาท</li> <li>● บมจ.กรุงไทย 4 ราย มูลค่านี้ 10,232,760 บาท</li> <li>● ธ.ออมสิน 6 ราย มูลค่านี้ 6,262,248.46 บาท</li> <li>● ธ.อาคารสงเคราะห์ 6 ราย มูลค่านี้ 1,502,266.38 บาท</li> <li>● ธ.กรุงศรีอยุธยา 2 ราย มูลค่านี้ 6,017,695.00 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด 6 ราย มูลค่านี้ 13,271,518.41 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด 1 ราย มูลค่านี้ 676,233.57 บาท</li> <li>● ธ.พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย 1 ราย มูลค่านี้ 1,300,000.00 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์พาลาณ จำกัด 2 ราย มูลค่านี้ 5,280,000.00 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์ ที เอส จำกัด 1 ราย มูลค่านี้ 558,409.03 บาท</li> </ul>
11 ถึง 15 มกราคม 2559	<p>ชะลอการดำเนินการทางกฎหมายระหว่างสถาบันการเงินกับเกษตรกรสมาชิก กองทุนฯ จำนวน 20 ราย มูลค่านี้ รวม 39,661,548.49 บาท ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● บมจ.กรุงเทพฯ 1 ราย มูลค่านี้ 5,500,000.00 บาท</li> <li>● บมจ.ไทยพาณิชย์ 1 ราย มูลค่านี้ 1,200,000.88 บาท</li> <li>● บมจ.กสิกรไทย 2 ราย มูลค่านี้ 1,200,000.00 บาท</li> <li>● บมจ.กรุงไทย 5 ราย มูลค่านี้ 6,620,083.28 บาท</li> <li>● บมจ.กรุงศรีอยุธยา 1 ราย มูลค่านี้ 5,958,881.53 บาท</li> <li>● ธ.ออมสิน 3 ราย มูลค่านี้ 975,270.62 บาท</li> <li>● ธ.อาคารสงเคราะห์ 3 ราย มูลค่านี้ 2,682,868.00 บาท</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด 3 ราย มูลค่านี้ 11,124,444.42 บาท</li> <li>● ธ.พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย 1 ราย มูลค่านี้ 4,400,000.00 บาท</li> </ul>
18 ถึง 22 มกราคม 2559	<p>ชะลอการดำเนินการทางกฎหมายระหว่างสถาบันการเงินกับเกษตรกรสมาชิก กองทุนฯ จำนวน 11 ราย มูลค่านี้ รวม 20,870,325.57 บาท ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● บมจ.กสิกรไทย 3 ราย มูลค่านี้ 2,900,000.00 บาท</li> <li>● บมจ.กรุงไทย 1 ราย มูลค่านี้ 750,000.00 บาท</li> <li>● บมจ.กรุงศรีอยุธยา 1 ราย มูลค่านี้ 36,640.12 บาท</li> <li>● ธ.ออมสิน 1 ราย มูลค่านี้ 480,000.00 บาท</li> <li>● ธ.อาคารสงเคราะห์ 3 ราย มูลค่านี้ 2,213,500.00 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด 1 ราย มูลค่านี้ 800,000.00 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์กรุงเทพสุขุมวิท จำกัด 1 ราย มูลค่านี้ 13,690,185.45 บาท</li> </ul>
1 ถึง 5 กุมภาพันธ์ 2559	<p>ชะลอการดำเนินการทางกฎหมายระหว่างสถาบันการเงินกับเกษตรกรสมาชิก กองทุนฯ จำนวน 19 ราย มูลค่านี้ รวม 46,227,956.29 บาท ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● บมจ.กสิกรไทย 5 ราย มูลค่านี้ 13,604,706.67 บาท</li> <li>● บมจ.กรุงไทย 4 ราย มูลค่านี้ 5,280,005.73 บาท</li> <li>● ธ.ออมสิน 1 ราย มูลค่านี้ 1,519,035.00 บาท</li> <li>● บมจ.กรุงเทพ 2 ราย มูลค่านี้ 1,286,471.70 บาท</li> <li>● บมจ.ไทยพาณิชย์ 1 ราย มูลค่านี้ 4,596,000.00 บาท</li> <li>● ธ.พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย 1 ราย มูลค่านี้ 3,945,919.12 บาท</li> <li>● ธ.อาคารสงเคราะห์ 2 ราย มูลค่านี้ 561,555.74 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด 1 ราย มูลค่านี้ 200,000.00 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์กรุงเทพสุขุมวิท จำกัด 2 ราย มูลค่านี้ 15,234,262.33 บาท</li> </ul>
8 ถึง	<p>ชะลอการดำเนินการทางกฎหมายระหว่างสถาบันการเงินกับเกษตรกรสมาชิก กองทุนฯ จำนวน 28 ราย มูลค่านี้ รวม 43,441,278.79 บาท ประกอบด้วย</p>

12 กุมภาพันธ์ 2559	<ul style="list-style-type: none"> <li>● บมจ.กสิกรไทย 6 ราย มูลค่านี้ 23,989,935.62 บาท</li> <li>● บมจ.กรุงไทย 1 ราย</li> <li>● ธ.ออมสิน 4 ราย มูลค่านี้ 2,558,602.90 บาท</li> <li>● บมจ.กรุงเทพ 1 ราย</li> <li>● บมจ.ไทยพาณิชย์ 2 ราย มูลค่านี้ 2,206,461.69 บาท</li> <li>● ธ.อาคารสงเคราะห์ 7 ราย มูลค่านี้ 4,799,041.08 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด 3 ราย มูลค่านี้ 5,457,690.07 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์กรุงเทพสุขุมวิท จำกัด 3 ราย มูลค่านี้ 2,114,037.42 บาท</li> <li>● บ.บริหารสินทรัพย์กรุงศรีอยุธยา จำกัด 1 ราย มูลค่านี้ 2,315,510.01 บาท</li> </ul>
-----------------------	---

แหล่งที่มา : กองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกร<sup>10</sup>

การชำระหนี้แทน ก็คือการซื้อหนี้จากสถาบันการเงินต่างๆมาเป็นของตน และ กองทุนฟื้นฟูก็มีสถานะเป็นเจ้าของหนี้ของเกษตรกรแทนสถาบันการเงินเหล่านั้น จุดประสงค์เพื่อไม่ให้เกษตรกรถูกบังคับเอาทรัพย์สินขายทอดตลาดไปจนหมด โดยการที่กองทุนฟื้นฟูฯ รับซื้อหนี้มาแทนเจ้าหนี้เดิม และ นำมาผ่อนผันให้เกษตรกรค่อยๆชำระหนี้ดังกล่าวไปเรื่อยๆจนกว่าจะหมด

และในทางปฏิบัติมีปัญหาเป็นอย่างมากเนื่องจากกองทุนฟื้นฟูฯ ถูกขับเคลื่อน และ บริหารกองทุนโดยกรรมการบอร์ดที่ส่วนหนึ่งมาจากฝ่ายการเมือง ทำให้เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลก็เปลี่ยนบอร์ดใหม่ การบริหารงานไม่ต่อเนื่อง ไม่มีประสิทธิภาพ จนจะมีการตัดสินใจยุบกองทุนฟื้นฟูฯ หลายต่อหลายครั้ง แต่เพราะยังไม่มีกระบวนการ หรือ หน่วยงานใดมารับผิดชอบแก้ปัญหาหนี้ของเกษตรกรแทนที่ จึงยังคงต้องยืดต่อมาเรื่อยๆ จนถึงปัจจุบันมีการใช้มาตรา 44 สั่งยุบบอร์ดทั้งหมดของกองทุนฟื้นฟูฯ ไปแล้ว โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ร่วมกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันอังคารที่ 16 พฤษภาคม 2560 เห็นชอบในหลักการของคำสั่งคสช. เกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร(กฟก.) ภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการอยู่ 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟู

<sup>10</sup> กองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกร, "การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล" [ออนไลน์] วันที่ 30 กันยายน 2558.

แหล่งที่มา:

[http://www.frdfund.org/index.php?option=com\\_flexicontent&view=items&cid=130&id=4800&Itemid=418](http://www.frdfund.org/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=130&id=4800&Itemid=418)

คณะกรรมการบริหารกองทุน และคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาต่อเนื่องมาเป็นเวลา 18 ปี ต้องจบสิ้นสุดภารกิจลงในทันที<sup>11</sup>

เนื่องด้วยเหตุผลตามราชกิจจานุเบกษา เผยแพร่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 26/2560 เรื่องการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มาตรา 44 แก้ปัญหากองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจากการที่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรโดยการรับซื้อหนี้สินจากเกษตรกรนั้น ในขณะนี้มีมีความจำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะกรณีที่เป็นหนี้สินเร่งด่วนอันเกิดจากหนี้ที่เกษตรกรถูกฟ้องล้มละลาย หนี้ที่เกิดจากการปรับโครงสร้างหนี้และบังคับคดีและหนี้ที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดี แต่ด้วยเหตุที่การดำเนินการที่ผ่านมาของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่อาจบริหารจัดการได้อันเนื่องมาจากปัญหาความโปร่งใสในการบริหารจัดการกองทุนความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ รวมไปถึงปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ไม่อาจดำเนินการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้<sup>12</sup>

ปัญหาเหล่านี้ได้สะสมมาเป็นเวลานาน ทำให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรหยุดชะงักและไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างทันท่วงที ให้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาใหม่ 1 คณะเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟูฯ จำนวน 3,737 ราย 4,403 บัญชี มูลค่าหนี้รวม 3,540,771,638.34 บาท ซึ่งอยู่ในระหว่างกำลังจะถูกบังคับคดีและให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวศึกษาจุดอ่อนของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน แล้วเสนอผลการศึกษาค้นคว้าแก้ไขปรับปรุงในคราวเดียวกัน<sup>13</sup>

<sup>11</sup> คม ชัด ลึก ออนไลน์, "ยุบบอร์ดกองทุนฟื้นฟูฯ แก้นั้นเกษตรกรหรือหวังผลทางการเมือง?" [ออนไลน์] วันที่ 17 พ.ค. 2560. แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/scoop/277614>

<sup>12</sup> เมเนเจอร์ออนไลน์, "เปิด ม.44 สั่งปลดเลขาฯ กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร-3 บอร์ดตัวแทนเกษตรกรที่มาจากการเลือกตั้ง" [ออนไลน์] วันที่ 19 พฤษภาคม 2560. แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=960000050725>

<sup>13</sup> คม ชัด ลึก ออนไลน์, "ยุบบอร์ดกองทุนฟื้นฟูฯ แก้นั้นเกษตรกรหรือหวังผลทางการเมือง?" [ออนไลน์].

### 2.2.1.2 การแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร

พ.ศ. 2509 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องกับเกษตรกร เพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร<sup>14</sup>

#### 1) วัตถุประสงค์ ของธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร

1.1) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร สำหรับการ

- (1) ประกอบอาชีพเกษตรกรหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร
- (2) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้
- (3) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร
- (4) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกร ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการ เพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

1.2) ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกร

1.3) ดำเนินงานเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการบริหารจัดการแก่บุคคล กลุ่มบุคคล ผู้ประกอบการ กองทุนหมู่บ้าน หรือชุมชน รวมทั้งองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบใด ที่มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการประกอบอาชีพของเกษตรกรหรือชุมชน ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาผลผลิต หรือผลิตภัณฑ์ของเกษตรกร หรือชุมชนให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการลงทุน การผลิต การแปรรูป และการตลาด หรือเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจหรือเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต

1.4) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ เพื่อใช้ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์

<sup>14</sup> ธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร, "ประวัติการก่อตั้ง" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.baac.or.th/content-about.php?content\\_group\\_sub=1](http://www.baac.or.th/content-about.php?content_group_sub=1)

จะเห็นได้ว่าในแง่ของการดำเนินการของธ.ก.ส. นั้นมุ่งไปทางการให้เงินกู้แก่เกษตรกรนำไปทำเกษตรกรรมได้โดยง่าย เพื่อดึงเกษตรกรกลับเข้าสู่การกู้ในระบบ โดยที่ปกติแล้วหากผู้กู้เป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่มีทรัพย์สินค้ำประกันจะไม่สามารถกู้เงินในระบบได้ จำต้องพึ่งเงินกู้นอกระบบซึ่งทำให้ปัญหาหนี้สินยิ่งหนักหน่วงขึ้น แต่ด้วยนโยบายของธ.ก.ส. ทำให้บุคคลธรรมดาเหล่านี้ก็สามารถกู้ในระบบได้ และ ให้ออกเบี้ยที่ต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์อื่นๆ หากเข้าเงื่อนไขตามที่ธ.ก.ส. กำหนด

ในมุมนี้การดำเนินงานของธ.ก.ส. จึงไม่ได้แก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในลักษณะที่ผู้เขียนต้องการนำเสนออยู่ และแม้จะมีโครงการปรับโครงสร้างหนี้ และ ผ่อนผันชำระหนี้ให้เกษตรกรก็เข้าลักษณะเดียวกันกับกองทุนฟื้นฟูฯ ที่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ อีกทั้งยังด้อยประสิทธิภาพกว่ากองทุนฟื้นฟูฯ ในแง่ที่สุดท้ายยังต้องพึ่งพาให้กองทุนฟื้นฟูฯ รับซื้อหนี้ของเกษตรกรเหล่านี้ไป เพราะธ.ก.ส. ไม่สามารถแบกรับภาระหนี้ทั้งหมดได้ไหว

ดังจะเห็นได้จากปริมาณเงินให้สินเชื่อที่ธ.ก.ส. ได้ปล่อยให้เกษตรกรกู้ตั้งแต่ปี 2555-2559 ว่าเป็นเงินจำนวนมาก และ เพิ่มขึ้นต่อเนื่องในทุกๆปี สัมพันธ์กับจำนวนของเกษตรกรที่เป็นลูกค้าสินเชื่อที่มีจำนวนมากขึ้นเช่นกัน<sup>15</sup>

## ตารางที่ 2 ผลงานสำคัญของธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร

		ปีบัญชี				
รายการ	หน่วย	2555	2556	2557	2558	2559
<b>จำนวนลูกค้าสินเชื่อ</b>						
เกษตรกรรายคน	ครัวเรือน	5,378,204	5,471,890	5,591,753	5,683,847	5,719,973
บุคคลทั่วไป	ราย	204,499	230,874	255,243	280,200	279,521
<b>เงินให้สินเชื่อ</b>						
เกษตรกรรายคน	ล้านบาท	625,492	712,365	784,319	897,604	954,700
สหกรณ์การเกษตร	ล้านบาท	43,551	57,522	73,417	71,524	69,767
กลุ่มเกษตรกร	ล้านบาท	151	309	450	425	374

15

อานุกาพ นุ่นสง สำนักข่าวประชาธรรม, กองทุนฟื้นฟูฯ : ทางออก หรือทางตัน (2008).



โครงการนโยบายรัฐ	ล้านบาท	41,625	19,068	24,428	24,555	23,319
------------------	---------	--------	--------	--------	--------	--------

แหล่งที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร<sup>16</sup>

## 2.2.2 การแก้ปัญหาโดยกฎหมายล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการ

กฎหมายล้มละลายเป็นกฎหมายที่ได้สร้างระบบการบริหารจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ที่อยู่ในสถานะมีหนี้สินล้นพ้นตัว โดยเป็นกระบวนการที่ดำเนินการรวบรวมและจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินไปชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ทั้งหลาย อย่างเป็นธรรมตามลำดับบุริมทรัพย์ และเท่าเทียมกันในบรรดาเจ้าหนี้ที่อยู่ในประเภทเดียวกัน ซึ่งมีกลไกที่จะช่วยลูกหนี้ที่สุจริตให้มีโอกาสหลุดพ้นจากหนี้ที่อาจขอรับชำระหนี้ได้แล้วเริ่มต้นชีวิตใหม่ ซึ่งกฎหมายล้มละลายเป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างหนึ่ง เพราะเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และสาธารณชน นอกเหนือไปจากที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ธรรมดาจะคุ้มครองได้ ในขณะที่เดียวกันก็ประสงค์จะลงโทษลูกหนี้ไม่สุจริตด้วย กล่าวคือ

1. ช่วยลูกหนี้ที่สุจริตให้หลุดพ้นจากการล้มละลาย ได้มีโอกาสตั้งเนื้อตั้งตัวใหม่ได้โดยเร็ว เช่น มีบัญญัติให้มีการประนอมหนี้ ปลดจากล้มละลาย ยกเลิกการล้มละลาย และหลุดพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลาย เป็นต้น

2. จำกัดสิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้ทั้งหลาย ไม่ให้ประกอบกิจการโดยลำพัง แต่จะต้องอยู่ในการควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งผลทางกฎหมายดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการทำนิติกรรมต่างๆ และยังมีผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจของลูกหนี้เป็นอย่างมาก เปรียบเสมือนผู้ไร้ความสามารถทางกฎหมายไปตลอดระยะเวลาที่กระบวนการของกฎหมายกำหนดไว้

3. มีบทลงโทษลูกหนี้หลายประการในทางอาญา เพื่อมิให้ลูกหนี้สุจริต หรือคดโกงเจ้าหนี้หนีออกจากที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้

การเข้าสู่กระบวนการล้มละลายของบุคคลธรรมดาตามกฎหมายของประเทศไทยได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดประเภทของบุคคลธรรมดาเอาไว้ ดังนั้นบุคคลธรรมดาทุกคนรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรจึงตกอยู่ภายใต้กระบวนการทางกฎหมายเดียวกัน โดยมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้ถูกออกแบบมาเพื่อจัดการ

<sup>16</sup> ธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร, "ผลงานสำคัญของธนาคาร

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.baac.or.th/content-report.php?content\\_group\\_sub=4](http://www.baac.or.th/content-report.php?content_group_sub=4)

ชำระสะสางหนี้ของบุคคลผู้มีหนี้สินส่วนตัว โดยการเก็บรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ และจัดสรรแบ่งปันด้วยความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย

บทบัญญัติในกฎหมายจึงได้กำหนดถึงคุณสมบัติของผู้ที่อาจตกเป็นบุคคลล้มละลายและบุคคลที่มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลล้มละลาย รวมทั้งขั้นตอนวิธีการพิจารณาคดีล้มละลายไว้อย่างละเอียด ซึ่งในหัวข้อนี้จะกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ดังนี้

1. หมวด 1 : กระบวนพิจารณาตั้งแต่ขอให้ล้มละลายจนถึงปลดจากล้มละลาย
2. หมวด 2 : กระบวนการพิจารณาในกรณีลูกหนี้ตาย
3. หมวด 3 : กระบวนพิจารณาในกรณีที่ลูกหนี้เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น
4. หมวด 4 : วิธีจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้
5. หมวด 5 : เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์
6. หมวด 6 : อำนาจศาลและกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย
7. หมวด 7 : การสอบสวนและบทกำหนดโทษ
8. หมวด 8 : บทบัญญัติเบ็ดเสร็จ

### 2.2.2.1 กระบวนการล้มละลายของประเทศไทย

กฎหมายล้มละลายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย คือพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2559 ซึ่งผ่านการแก้ไขปรับปรุงตามสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยหลักเกณฑ์ในกฎหมายนี้ส่วนใหญ่ประเทศไทยได้นำมาจากกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายล้มละลายนี้นั้นมีลักษณะการบังคับใช้แตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากกฎหมายล้มละลายเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ถือเป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งในแง่ที่ว่า เป็นกระบวนการที่รับรองว่าจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้อย่างแน่นอน และเท่าเทียม โดยมุ่งไปที่การเจรจา หรือประนีประนอมกันมากกว่าการมุ่งไปที่การระงับข้อพิพาทแบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่เจ้าหนี้ต้องการชนะคดีและบังคับเอาจากลูกหนี้เท่านั้น

## 1) การเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย

คดีล้มละลายนั้น เริ่มต้นจากการที่เจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนยื่นคำฟ้องต่อศาล ขอให้พิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย โดยลูกหนี้จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลประเภทใดก็ได้ เป็นการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายโดยไม่สมัครใจ โดยเจ้าหนี้เป็นผู้เริ่มคดี

แต่ในส่วนของสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายของลูกหนี้โดยสมัครใจนั้น ตามหลัก กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยก็ให้ช่องทางลูกหนี้หรือผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว สามารถร้องขอให้ตนเองล้มละลายได้เหมือนกัน แต่กฎหมายอนุญาตให้แต่เพียงเฉพาะลูกหนี้หรือผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวที่มีสถานะเป็น "นิติบุคคล" เท่านั้น ดังเช่นปรากฏใน พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 88 ว่า

ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญซึ่งได้จดทะเบียนห้างหุ้น ส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นนอกจากเจ้าหนี้จะฟ้องขอให้ล้มละลาย ได้ตามความในหมวด 1 แล้ว ผู้ชำระบัญชีของนิติบุคคลนั้น ๆ อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้สั่งให้นิติบุคคลนั้นล้มละลายได้ ถ้าปรากฏว่าเงินลงทุนหรือเงินค่าหุ้นได้ใช้เสร็จหมดแล้วสินทรัพย์ก็ยังไม่พอกับหนี้สิน

เมื่อศาลได้รับคำร้องขอแล้ว ให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของนิติบุคคลนั้นเด็ด ขาดโดยทันที และให้ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่งตั้งเจ้าหนี้คนหนึ่งขึ้น ให้มีสิทธิ และ หน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์

จากข้อกฎหมายข้างต้น จึงชัดเจนว่า ตามกฎหมายไทย อนุญาตให้ลูกหนี้หรือ ผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวที่เป็น "นิติบุคคล" เท่านั้น ที่มีสิทธิร้องขอให้ตนเองล้มละลายได้

ฉะนั้น บุคคลผู้มีสิทธิร้องขอให้ลูกหนี้บุคคลธรรมดาล้มละลายได้ คือเจ้าหนี้เท่านั้น กฎหมายล้มละลายของไทยไม่อนุญาตให้ลูกหนี้บุคคลธรรมดา ร้องขอให้ตัวเองล้มละลายได้ ซึ่งเจ้าหนี้ก็จะแบ่งเป็นหลายประเภทดังนี้

1. เจ้าหนี้ธรรมดาฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลาย<sup>17</sup>
2. เจ้าหนี้มีประกันฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลาย<sup>18</sup>
3. เจ้าหนี้ฟ้องขอให้จัดการทรัพย์มรดกของลูกหนี้ที่ตาย<sup>19</sup>
4. ผู้ชำระบัญชีร้องขอให้นิติบุคคลล้มละลาย<sup>20</sup>

17 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 9

18 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 10

19 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 82

20 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 88

5. เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ขอให้หุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิดชอบล้มละลายตามห้างหุ้นส่วนสามัญ<sup>21</sup>

## 2) การฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายโดยเจ้าหนี้

ในการพิจารณาในชั้นตรวจคำฟ้อง ศาลจะใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 ได้นั้นจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า โจทก์เป็นเจ้าหนี้ธรรมดาหรือเจ้าหนี้มีประกัน ซึ่งทั้งสองมีหลักเกณฑ์ในการฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลาย และการขอรับชำระหนี้แตกต่างกัน นิยามของคำว่า "เจ้าหนี้มีประกัน" มีบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายล้มละลาย ว่าหมายความว่า เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ในทางจำนอง จำน่า หรือสิทธิยึดหน่วงหรือเจ้าหนี้ผู้มีบุริมสิทธิที่บังคับได้ทำนองเดียวกับผู้รับจำนำ<sup>22</sup>

เจ้าหนี้จะฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ ลูกหนี้จะต้องมีภูมิลำเนาหรือประกอบธุรกิจในราชอาณาจักร หรือเคยมีภูมิลำเนา หรือเคยประกอบธุรกิจในราชอาณาจักรย้อนหลังไป 1 ปี<sup>23</sup> โดยจะต้องพิจารณาว่าเจ้าหนี้ที่มาฟ้องเป็นเจ้าหนี้ธรรมดาหรือเจ้าหนี้มีประกันเป็นอันดับแรก

### 2.1) การฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายโดยเจ้าหนี้ธรรมดา

ในการฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้ธรรมดา หากศาลเห็นว่าคำฟ้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ 3 ประการดังต่อไปนี้ ให้ศาลมีคำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณา

1. ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว<sup>24</sup> หรือ มีข้อสันนิษฐานว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว<sup>25</sup> โดยคำว่ามีหนี้สินล้นพ้นตัว หมายความว่า มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน ซึ่งในการบรรยายฟ้อง เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์อาจเลือกบรรยายมาอย่างใดอย่างหนึ่งในคำฟ้องก็ได้ ระหว่าง

1.1 บรรยายว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวอย่างไร กล่าวคือ บรรยายว่ามีทรัพย์สินเท่าไร มีหนี้สินเท่าไร ดังนั้น หนี้สินจึงมากกว่าทรัพย์สิน หรือ

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 89

<sup>22</sup> วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, "กฎหมายล้มละลาย" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://th.wikipedia.org/wiki/search=กฎหมายล้มละลาย>

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 7

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 9(1)

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 8

- 1.2 บรรยายข้อเท็จจริงอันเป็นข้อสันนิษฐานของการมีหนี้สินล้นพ้นตัวตามมาตรา 8 อนุมาตราใดอนุมาตราหนึ่ง
  2. ลูกหนี้เป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียว หรือ หลายคนรวมกัน ไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท กรณีลูกหนี้เป็นบุคคลธรรมดา และไม่น้อยกว่าสองล้านบาท กรณีลูกหนี้เป็นนิติบุคคล<sup>26</sup>
  3. หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่วาหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดย พลัง หรือในอนาคตก็ตาม<sup>27</sup> โดยคำว่าหนี้ที่อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนหมายถึง หนี้ที่สามารถคำนวณจำนวนได้ในวันฟ้องจำเลยเป็นหนี้ยู่เท่าใด เช่น หนี้ตามสัญญากู้เงิน หนี้ตามเช็ค หนี้ตามสัญญาซื้อขาย หนี้ตามคำพิพากษาในคดีแพ่ง แม้ว่าคดีจะยังไม่ถึงที่สุดก็ตาม เป็นต้น
- ส่วนหนี้ที่ไม่อาจกำหนดจำนวนได้แน่นอน ก็เช่น หนี้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด หนี้จากการผิดสัญญา เป็นต้น

## 2.2) การฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายโดยเจ้าหนีที่มีประกัน

เจ้าหนีที่มีประกัน หมายความว่า เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ในทางจำนอง จำนำ หรือสิทธิยึดหน่วง<sup>28</sup> โดยที่ทรัพย์สินที่นำมาเป็นหลักประกันนั้นต้องเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งฐานะของเจ้าหนีที่มีประกันจะต้องพิจารณาในขณะที่มีการยื่นฟ้องขอให้ลูกหนี้ล้มละลายเท่านั้น

ในการฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนีที่มีประกัน หากศาลเห็นว่าคำฟ้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ 3 ประการดังต่อไปนี้ ให้ศาลมีคำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณา

1. เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้อรรถมา<sup>29</sup>
2. เจ้าหนี้นี้ได้เป็นผู้ต้องห้ามมิให้บังคับชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้เกินกว่าตัวทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน<sup>30</sup>
3. เจ้าหนี้ต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งมาในฟ้อง ระหว่าง

3.1 กล่าวมาในฟ้องว่า ถ้าลูกหนี้ล้มละลายแล้วจะยอมสละหลักประกันเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย หรือ

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 9(2)

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 9 (3)

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 6

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 9

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 10(1)

3.2 ตีราคาหลักประกันมาในฟ้อง ซึ่งเมื่อหักกับจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้เองแล้ว เงินยังขาดอยู่ ไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาทกรณีลูกหนี้เป็นบุคคลธรรมดา และ ไม่น้อยกว่าสองล้านบาท กรณีลูกหนี้เป็นนิติบุคคล<sup>31</sup>

### 3) การพิจารณาพิพากษาคดีล้มละลาย

เมื่อศาลรับฟ้องแล้วจะมีการกำหนดวันนัดพิจารณา เพื่อให้ลูกหนี้ยื่นคำให้การ (หรือจะไม่นยื่นก็ได้) โดยศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาว่ามีหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่ลูกหนี้จะล้มละลายครบถ้วนแล้ว จึงจะสามารถมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดลูกหนี้ได้ (ลูกหนี้แพคดี) ซึ่งหากศาลพิจารณาแล้วไม่ได้ความตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าสามารถชำระหนี้ได้ทั้งหมด หรือพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุอื่นที่ไม่สมควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ศาลจะยกฟ้อง (ลูกหนี้ชนะคดี)<sup>32</sup>

### 4) คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและการขอรับชำระหนี้

การที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดนั้นมีผลกระทบในหลายกรณีดังต่อไปนี้

1. ผลโดยทั่วไป คือ ลูกหนี้จะขอทุเลาการบังคับคดีอย่างเช่นในคดีแพ่งไม่ได้ กล่าวคือจะขอห้ามมิให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เข้ายึดทรัพย์สินของตนในระหว่างที่ตนกำลังอุทธรณ์คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดนั้นไม่ได้ และ ศาลต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดีล้มละลายคดีอื่นๆ<sup>33</sup> ในกรณีที่ลูกหนี้ถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลายหลายคดี โดยที่มีได้มีการรวมคดีเข้าด้วยกัน

2. ผลต่อพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ คือ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินและกิจการที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้<sup>34</sup> ในขณะที่เดียวกันก็ห้ามมิให้ลูกหนี้กระทำการใดๆที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือ กิจการของตน เว้นแต่จะได้กระทำตามคำสั่ง หรือความเห็นชอบของศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หรือที่ประชุมเจ้าหนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย<sup>35</sup>

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 10(2)

<sup>32</sup> วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, "กฎหมายล้มละลาย" [ออนไลน์].

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 15

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 22

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 24

3. ผลต่อลูกหนี้ คือ ห้ามมิให้ลูกหนี้กระทำการใดๆเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือ กิจการของตน<sup>36</sup> อำนาจดังกล่าวตกเป็นของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์<sup>37</sup> โดยลูกหนี้จะต้องขอให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายเลี้ยงชีพให้<sup>38</sup>

4. ผลต่อเจ้าหนี้ คือ กรณีที่เป็นเจ้าหนี้ในมูลหนี้ซึ่งอาจขอรับชำระได้ เจ้าหนี้จะฟ้องบังคับชำระหนี้ไม่ได้ เจ้าหนี้ต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายเท่านั้น<sup>39</sup> แต่ถ้าไม่ใช่มูลหนี้ซึ่งอาจขอรับชำระหนี้ได้ เจ้าหนี้สามารถฟ้องบังคับชำระหนี้ได้

## 5) การสิ้นสุดคดีล้มละลาย

กฎหมายล้มละลายของไทย กำหนดช่องทางการสิ้นสุดคดีล้มละลายไว้สามช่องทาง คือ การประนอมหนี้หลังล้มละลาย การปลดล้มละลาย และการยกเลิกการล้มละลาย

### 5.1) การประนอมหนี้หลังล้มละลาย

เมื่อลูกหนี้ล้มละลายแล้วลูกหนี้สามารถขอประนอมหนี้กับเจ้าหนี้ได้ เจ้าหนี้ทั้งหลายก็จะผูกพันได้รับชำระหนี้ตามคำขอประนอมหนี้ ยกเว้นเจ้าหนี้ภาษีอากรและเจ้าหนี้ในหนี้ที่เกิดจากการทุจริตฉ้อโกงของลูกหนี้ หากไม่ได้ให้ความยินยอมไว้เป็นหนังสือก็จะไม่ผูกพันด้วยและคงได้รับชำระหนี้เต็มจำนวน การประนอมหนี้ไม่ทำให้ผู้ค้าประกันหรือหุ้นส่วน หรือลูกหนี้ร่วมของลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้ไปด้วย เจ้าหนี้ยังเรียกร้องจากผู้ค้าประกัน หุ้นส่วน ลูกหนี้ร่วมของลูกหนี้ได้อยู่จนครบ

### 5.2) การปลดจากล้มละลาย

ผลของการปลดจากการล้มละลายนั้นแตกต่างไปจากการประนอมหนี้ภายหลังล้มละลาย กล่าวคือ การปลดจากล้มละลายมี 2 ประเภท คือ การปลดจากล้มละลายโดยคำสั่งศาล<sup>40</sup> และ การปลดจากล้มละลายโดยคำสั่งศาล โดยผลของการปลดจากล้มละลายแบ่งเป็น 3 ประการคือ

1. ผลเกี่ยวกับหนี้สินของลูกหนี้<sup>41</sup>

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 24

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 22

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 67(1)

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 27

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 71

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 77

2. ผลต่อบุคคลซึ่งต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกหนี้<sup>42</sup>
3. ผลเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการทรัพย์สินและกิจการของลูกหนี้<sup>43</sup>

### 5.3) การยกเลิกการล้มละลาย

ลูกหนี้อาจหลุดพ้นจากการล้มละลายได้<sup>44</sup> หากศาลมีคำสั่งให้ยกเลิกการล้มละลาย ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ผู้มีส่วนได้เสีย หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีคำขอ
2. ศาลมีอำนาจสั่งยกเลิกการล้มละลายได้ ถ้ามีเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้
  - 2.1 เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ไม่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการรวบรวมจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้<sup>45</sup> หรือ
  - 2.2 มีเหตุที่ลูกหนี้ไม่ควรถูกพิพากษาให้ล้มละลาย หรือ
  - 2.3 หนี้สินของบุคคลล้มละลายได้ชำระเต็มจำนวนแล้ว
  - 2.4 เมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้แบ่งทรัพย์สินครั้งสุดท้าย หรือไม่มีทรัพย์สินจะแบ่งให้แก่เจ้าหนี้แล้ว ต่อมาอีก 10 ปี เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่อาจรวบรวมทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายได้อีก และไม่มีเจ้าหนี้มาขอให้รวบรวมทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายแล้ว

ซึ่งผลของคำสั่งศาลที่ให้ยกเลิกการล้มละลายนี้ แบ่งเป็น 3 ประการ คือ

1. ผลต่ออำนาจในการจัดการทรัพย์สินและกิจการของลูกหนี้ คือ ลูกหนี้กลับมามีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินและกิจการตัวเอง และ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หมดอำนาจลง
2. ผลต่อหนี้สินของลูกหนี้ คือ กรณีที่เป็นหนี้ซึ่งอาจขอรับชำระได้<sup>46</sup> แม้เจ้าหนี้จะมีได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ไว้ในคดีล้มละลายก็ตาม แต่ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายตามมาตรา 135(1) หรือ (2) แล้ว ลูกหนี้ไม่หลุดพ้นจากหนี้ เจ้าหนี้ยังมีสิทธิเรียกร้องต่อลูกหนี้ได้ แต่ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายตามมาตรา 135(3) หรือ (4) นั้น ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้ซึ่งอาจขอรับชำระหนี้ได้ทั้งปวง แล แม้จะเป็นหนี้ที่เกี่ยวกับภาษีอากรก็ตาม กรณีนี้ไม่อาจนำเรื่องผลของการปลดจาก

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 78

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 79

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 135

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 155

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 136



การล้มละลายตามมาตรา 77 มาใช้บังคับได้ กรณีเป็นหนี้ที่ไม่อาจขอรับชำระได้ การยกเลิกการล้มละลายไม่ทำให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบในหนี้

3. ผลต่อการกระทำที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือศาลได้กระทำไปแล้ว<sup>47</sup> คำสั่งยกเลิกการล้มละลายไม่กระทบการใดที่ศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้กระทำไปแล้ว

### 2.2.2.2 กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช .2483 เป็นกฎหมายที่ได้กำหนดกระบวนการล้มละลายอย่างเป็นทางการ และได้รับการแก้ไขในเวลาต่อมา โดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2559 โดยได้เพิ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการเข้ามาให้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการจัดการของไทยทรัพย์สินลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว นอกเหนือจากการบังคับให้ล้มละลายโดยกระบวนการบังคับชำระหนี้

กฎหมายฟื้นฟูกิจการเป็นมาตรการที่เข้ามาช่วยเหลือลูกหนี้มิให้ต้องถูกฟ้องบังคับแก่ทรัพย์สินหรือถูกฟ้องขอให้ล้มละลาย โดยกระบวนการในการฟื้นฟูกิจการนั้น จะมีการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการขึ้นเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตลอดจนวิธีการจัดสรรชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายของลูกหนี้ให้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย เมื่อมีการชำระหนี้และดำเนินการเป็นผลสำเร็จตามแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้โดยปราศจากหนี้ และไม่ต้องปิดกิจการไป

กฎหมายฟื้นฟูกิจการจึงเป็นการรักษาองค์กรทางธุรกิจไว้ เป็นการสร้างสมดุลและส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าขึ้นไปด้วย

#### 1) กระบวนการของกฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/1

ระบบการฟื้นฟูกิจการที่จะทำให้การฟื้นฟูกิจการเป็นผลสำเร็จมีอยู่ 3 ประการ คือ

1. การปรับโครงสร้างหนี้
2. การปรับโครงสร้างกิจการ ( Reorganization )
3. มีการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการและต้องมีการบริหารกิจการให้เป็นผลสำเร็จตามแผน

47

พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 137

### 1.1) การยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/1

คดีฟื้นฟูกิจการเริ่มต้นจากการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคนยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ซึ่งเป็นบริษัทจำกัดบริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น<sup>48</sup> ต่อศาลล้มละลาย ศาลจะมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ ในชั้นตรวจคำร้องขอ ศาลต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. บุคคลที่ยื่นคำร้องขอเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการตามมาตรา 90/4 วรรค 1 หรือไม่
2. คำร้องขอเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการตามมาตรา 90/3 หรือไม่ และ

3. มีกรณีต้องห้ามมิให้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ ตามมาตรา 90/5 หรือไม่  
หากศาลพิจารณาคำร้องขอเห็นว่า คำร้องขอฟื้นฟูกิจการนั้น บุคคลที่ยื่นคำร้องขอเป็นบุคคลตามมาตรา 90/4 วรรค 1 คำร้องขอเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 90/3 และคำร้องขอไม่ต้องห้ามตามมาตรา 90/5 ศาลก็จะมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไว้พิจารณา แต่หากศาลพิจารณาคำร้องขอแล้วไม่เห็นเป็นเช่นนั้น ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำร้องขอ

เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไว้พิจารณาแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้

1. ผู้ร้องขอจะถอนคำร้องขอไม่ได้ เว้นแต่ศาลจะอนุญาต แต่ถ้าศาลได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการแล้ว ศาลจะอนุญาตให้ถอนคำร้องขอไม่ได้<sup>49</sup>
2. ก่อให้เกิดสถานะพักการชำระหนี้ (Automatic stay) ขึ้น<sup>50</sup> ทำให้ลูกหนี้ปลอดจากการที่จะต้องถูกเจ้าหนี้ทั้งหลายฟ้องร้อง บังคับ หรือกระทำการใดๆ แก่ทรัพย์สินของตน

### 1.2) การไต่สวนละมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/1

เมื่อศาลมีคำสั่งไว้พิจารณาแล้ว ให้ศาลดำเนินการไต่สวนเป็นการด่วน และให้ศาลประกาศคำสั่งรับคำร้องขอและวันเวลานัดไต่สวนในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อย 1 ฉบับ ไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง ห่างกันไม่เกิน 7 วัน กับให้ส่งสำเนาคำร้องขอแก่เจ้าหนี้ทั้งหลายเท่าที่ทราบ ทั้งนี้ให้ส่งก่อนวันนัดไต่สวนไม่น้อยกว่า 7 วัน<sup>51</sup>

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/1

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/8 วรรค 1

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/12

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/9 วรรค 1

ถ้าเจ้าหนี้เป็นผู้ร้องขอ ให้ผู้ร้องขอส่งสำเนาคำร้องขอให้ลูกหนี้ทราบก่อนวันนัดได้ส่วน ไม่น้อยกว่า 7 วัน<sup>52</sup>

ก่อนที่ศาลจะทำการไต่สวนคำร้องขอฟื้นฟูกิจการนั้น ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้อาจยื่นคำ คัดค้านคำร้องขอฟื้นฟูกิจการได้ก่อนวันนัดไต่สวนนัดแรกไม่น้อยกว่า 3 วัน<sup>53</sup>

เมื่อศาลได้ไต่สวนคำร้องขอฟื้นฟูกิจการแล้ว ศาลก็จะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ คำสั่ง ให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ หรือ คำสั่งยกคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ โดยคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการนั้นเป็นกรณีที่ ศาลได้ไต่สวนแล้วได้ความจริงตามมาตรา 90/3 และได้ความจริงว่าผู้ร้องขอยื่นคำร้องขอโดยสุจริต

กรณีที่ผู้ร้องขอยื่นคำร้องขอโดยไม่สุจริตนั้น หมายถึง ผู้ร้องขอยื่นคำร้องขอโดยที่ไม่มี วัตถุประสงค์ที่จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จริงๆ

ในกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ นั้น ศาลต้องพิจารณาเกี่ยวกับการตั้ง ผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการด้วย ดังนั้นคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการจึงแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ กรณีที่ศาล สามารถตั้งผู้ทำแผนได้เลย ศาลจะมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและตั้งผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการ แต่ในกรณีที่ ศาลไม่อาจตั้งผู้ทำแผนได้ทันที เนื่องจากมีเหตุตามมาตรา 90/17 วรรค 1 ศาลก็จะมีคำสั่งให้ฟื้นฟู กิจการและให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายเพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใด สมควรเป็นผู้ทำแผน แต่หากศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอฟื้นฟูกิจการนั้น ศาลไม่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการ ตั้งผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการ

เมื่อศาลมีคำสั่งฟื้นฟูกิจการแล้ว อำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการทรัพย์สินของ ผู้บริหารของลูกหนี้ย่อมสิ้นสุดลง<sup>54</sup>

### 1.3) สภาวะพักการชำระหนี้ตามหมวด 3/1

สภาวะพักการชำระหนี้ (Automatic stay) เกิดขึ้นทันทีนับแต่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอ ฟื้นฟูกิจการไว้พิจารณา<sup>55</sup> เป็นเรื่องเฉพาะตัวของลูกหนี้ มุ่งคุ้มครองเฉพาะลูกหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการ เท่านั้น ไม่รวมถึงบุคคลอื่นซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกับลูกหนี้ด้วย คือ ไม่รวมถึงลูกหนี้ร่วม หรือ ผู้ค้ำ ประกันของลูกหนี้ โดยมีผล 3 ประการดังนี้

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/9 วรรค 2

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/9 วรรค 3

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/20 วรรค 1

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/12

1. ห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ ถ้ามูลแห่งหนี้นั้นเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน ในกรณีที่มีการฟ้องคดีไว้ก่อนแล้ว ให้ศาลงดการพิจารณาไว้

2. ห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ในกรณีที่มีการฟ้องคดีไว้ก่อนแล้ว ให้ศาลงดการพิจารณาไว้

แต่ในกรณีที่ศาลที่รับคำร้องขอมีคำสั่งอนุญาต ย่อมฟ้องได้ไม่ต้องห้าม โดยศาลที่รับคำร้องก็คือศาลล้มละลายรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการนั้นไว้พิจารณานั้นเอง

สภาวะการพักชำระหนี้สิ้นสุดลงเมื่อ

1. วันครบกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามแผน ซึ่งผู้ทำแผนเป็นผู้กำหนดไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการ ตามมาตรา 90/42(9)

2. วันที่ดำเนินการเป็นผลสำเร็จตามแผน กล่าวคือ ดำเนินการเป็นผลสำเร็จตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการตามมาตรา 90/70 วรรค 1

3. วันที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ ตามมาตรา 90/10 วรรค 1, มาตรา 90/48 วรรค 4, หรือ มาตรา 90/58 วรรค 3 ประกอบมาตรา 90/48 วรรค 4

4. วันที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีตามมาตรา 90/8 วรรค 2

5. วันที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการตามมาตรา 90/7 วรรค 2, มาตรา 90/17 วรรค 4,5, มาตรา 90/52 วรรค 2, มาตรา 90/48 วรรค 4, มาตรา 90/68 วรรค 3

6. วันที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการตามมาตรา 90/70 วรรค 1,2

7. วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้เด็ดขาดตามมาตรา 90/68 วรรค 3 หรือ มาตรา 90/70 วรรค 2

#### 1.4) ผู้ทำแผนตามหมวด 3/1

ผู้ทำแผน คือ บุคคลซึ่งศาลในคดีฟื้นฟูกิจการแต่งตั้งขึ้นให้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้นับตั้งแต่ศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผน<sup>56</sup> จนถึงเวลาที่ผู้บริหารแผนได้ทราบคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน<sup>57</sup> โดยผู้ทำแผนอาจเป็นเจ้าของหนี้ หรือผู้บริหารของลูกหนี้ของลูกหนี้ก็ได้<sup>58</sup> โดยผู้ทำแผนมีอำนาจดังต่อไปนี้

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/25

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/59 วรรค 1

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/6 วรรค 2

1. อำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้<sup>59</sup>
2. อำนาจในการตรวจและโต้แย้งคำขอรับชำระหนี้<sup>60</sup>
3. อำนาจในการแจ้งต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เพื่อดำเนินการทวงหนี้<sup>61</sup>
4. อำนาจในการขอให้ศาลสั่งเพิกถอนกลฉ้อฉล<sup>62</sup>
5. อำนาจในการขอให้ศาลเพิกถอนการโอนหรือการกระทำใดๆซึ่งลูกหนี้ได้กระทำโดยมีจุดมุ่งหมายให้เจ้าหนี้คนหนึ่งคนใดได้เปรียบเจ้าหนี้อื่น<sup>63</sup>
6. หน้าที่ในการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ<sup>64</sup>

และเมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้บริหารแผนแล้ว จะมีผลกระทบต่อบุคคล 3 กลุ่มนี้ ดังต่อไปนี้

1. ผู้ทำแผน คือ ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และบรรดาสิทธิตามกฎหมายของผู้ถือหุ้นของลูกหนี้นี้ยกเว้นสิทธิที่จะได้รับเงินปันผล ตกแก่ผู้ทำแผนและให้นำมาตรา 90/12(9) มาใช้บังคับแก่ผู้ทำแผนด้วยโดยอนุโลม<sup>65</sup> ให้ผู้ทำแผนมีหน้าที่จัดทำและส่งแผนฟื้นฟูกิจการต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในกำหนดเวลา 3 เดือน นับแต่วันโฆษณาคำสั่งตั้งผู้ทำแผนในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 90/43

2. เจ้าหนี้ในมูลหนี้ซึ่งอาจขอรับชำระหนี้ได้ คือ เจ้าหนี้เหล่านี้จะขอรับชำระหนี้ได้ก็ต่อเมื่อได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไว้แล้วภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นหากเจ้าหนี้คนใดไม่ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ไว้ก่อนศาลมีคำสั่งตั้งผู้บริหารแผน เจ้าหนี้คนนั้นก็จะมีสิทธิในการได้รับชำระหนี้ทันที ไม่ว่าแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จะประสบความสำเร็จหรือไม่ เว้นแต่แผนจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือ ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ<sup>66</sup>

3. ผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ คือ เมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว บรรดาสิทธิตามกฎหมายของผู้ถือหุ้นของลูกหนี้นี้ยกเว้นสิทธิที่จะได้รับเงินปันผลตกแก่ผู้ทำแผน<sup>67</sup>

59 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/25

60 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/29

61 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/39

62 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/40

63 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/41

64 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/42

65 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/25

66 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/61

67 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/25

### 1.5) การขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/1

เจ้าหนี้จะมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณีคือ ขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ และ มีสิทธิได้รับชำระหนี้โดยไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ โดยเจ้าหนี้ในมูลหนี้ซึ่งอาจขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้นั้นต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>68</sup> หากเจ้าหนี้คนใดมิได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหนี้คนนั้นย่อมหมดสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ

ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำขอรับชำระหนี้ นั้น อาจแบ่งได้เป็น 4 กรณีคือ

1. เจ้าหนี้ในมูลหนี้ซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ แม้ว่าหนี้ยังไม่ถึงกำหนดชำระ หรือมีเงื่อนไขก็ตาม เว้นแต่หนี้ที่เกิดขึ้นโดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี หรือหนี้ที่ฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้<sup>69</sup>
2. ลูกหนี้ร่วมหรือผู้ค้ำประกันของลูกหนี้ ขอรับชำระหนี้ในจำนวนที่ตนอาจใช้สิทธิไต่เบี่ยในเวลาภายหน้าได้ เว้นแต่เจ้าหนี้ได้ใช้สิทธิขอรับชำระหนี้ไว้เต็มจำนวนแล้ว<sup>70</sup>
3. เจ้าหนี้ที่ถูกเพิกถอนการโอนหรือการกระทำใดๆซึ่งลูกหนี้ได้กระทำโดยมีจุดมุ่งหมายให้เจ้าหนี้คนนั้นได้เปรียบเจ้าหนี้อื่น<sup>71</sup>
4. เจ้าหนี้หรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้บริหารแผนไม่ยอมรับทรัพย์สินหรือสิทธิตามสัญญา<sup>72</sup>

ในส่วนของเจ้าหนี้มีประกันในมูลหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการมีทางเลือก 2 กรณี คือ

1. เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไว้พิจารณาแล้ว เจ้าหนี้มีประกันจะใช้สิทธิบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินที่เป็นประกัน โดยไม่ต้องขอรับชำระหนี้ก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้สภาวะพักชำระหนี้<sup>73</sup> กล่าวคือ จะต้องได้รับอนุญาตจากศาลที่รับคำร้องขอก่อน ซึ่งการที่ศาลมีคำสั่ง

68 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/26

69 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/27 วรรค 1

70 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/27 วรรค 2

71 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/41

72 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/41 ทวิ

73 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/12(6)

อนุญาตให้เจ้าหนี้มีประกันฟองบังคับชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินที่เป็นประกันได้นั้น ถือเป็นกรรณาการบรรเทาจากสภาวะพักการชำระหนี้<sup>74</sup>

2. ในกรณีที่เจ้าหนี้มีประกันจะขอรับชำระหนี้ เจ้าหนี้มีประกันจำต้องยื่นคำขอภายในกำหนดเวลา<sup>75</sup> เหมือนอย่างเจ้าหนี้ธรรมดา กล่าวคือภายใน 1 เดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งตั้งผู้ทำแผน

### 1.6) เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้โดยไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/1

หากมูลหนี้ของเจ้าหนี้เกิดขึ้นก่อนศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ<sup>76</sup> เจ้าหนี้ต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ<sup>77</sup> แต่หากมูลหนี้ของเจ้าหนี้เกิดขึ้นหลังศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการแล้ว เจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิได้รับชำระหนี้โดยไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ

เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้โดยไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการนั้น อาจแบ่งตามช่วงเวลาที่เกิดหนี้ได้ ดังนี้

1. เจ้าหนี้ในมูลหนี้ซึ่งเกิดขึ้นนับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการจนถึงวันที่ศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผน กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการแต่ไม่อาจมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนได้ทันที<sup>78</sup>
2. เจ้าหนี้ในมูลหนี้ซึ่งเกิดขึ้นนับแต่ศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนจนถึงศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน
3. เจ้าหนี้ในมูลหนี้ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนแล้ว และเกิดก่อนที่จะมีการยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ

### 1.7) การจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ตามหมวด 3/1

ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ นั้น อาจแบ่งตามช่วงเวลาได้ดังนี้

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/13

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/26

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/27 วรรค 1

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/26 วรรค 1

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/20 วรรค 1, มาตรา 90/27 วรรค 3

1. ช่วงเวลาก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารของลูกหนี้ย่อมเป็นของผู้บริหารของลูกหนี้ แต่เมื่อศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการแล้ว อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารของลูกหนี้ย่อมสิ้นสุดลง<sup>79</sup>

2. ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ แต่ไม่อาจตั้งผู้ทำแผนได้ทันที เนื่องจากมีเหตุตามมาตรา 90/17 วรรค 1 ให้ศาลมีคำสั่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคน หรือผู้บริหารของลูกหนี้เป็นผู้บริหารชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ต่อไปภายใต้การกำลัควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จนกว่าจะมีการตั้งผู้ทำแผน แต่ในระหว่างที่ไม่สามารถมีคำสั่งตั้งผู้บริหารชั่วคราวได้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ชั่วคราว<sup>80</sup>

3. เมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ตกแก่ผู้ทำแผน<sup>81</sup> จนถึงเวลาที่ผู้บริหารแผนได้ทราบคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน<sup>82</sup>

4. ผู้บริหารแผนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้นับตั้งแต่วันที่ผู้บริหารแผนได้ทราบคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน<sup>83</sup>

5. ผู้บริหารแผนของลูกหนี้จะกลับมามีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้อีกครั้งก็ต่อเมื่อในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ<sup>84</sup> หรือศาลมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ<sup>85</sup>

### 1.8) การจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/1

เมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว ผู้ทำแผนมีหน้าที่ในการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ และส่งแผนฟื้นฟูกิจการต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในกำหนดเวลา 3 เดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งตั้ง

79 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/20 วรรค 1

80 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/20 วรรค 1

81 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/25

82 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/59 วรรค 1

83 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/59 วรรค 1

84 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/74

85 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/75



ผู้ทำแผนในราชกิจจานุเบกษา<sup>86</sup> โดยในแผนต้องมีรายการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 90/42 โดยเจ้าหน้าที่  
 จำถูกจัดกลุ่มดังต่อไปนี้<sup>87</sup>

1. เจ้าหน้าที่มีประกันแต่ละรายที่มีจำนวนหนี้มีประกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของจำนวน  
 หนี้ทั้งหมดที่อาจรอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้ ให้จัดเป็นรายกลุ่ม
2. เจ้าหน้าที่มีประกันที่ไม่ได้จัดกลุ่มไว้ใน (1) ให้จัดเป็นหนึ่งกลุ่ม
3. เจ้าหน้าที่ไม่มีประกันอาจจัดได้เป็นหลายกลุ่ม โดยให้เจ้าหน้าที่ไม่มีประกันที่มีสิทธิ  
 เรียกร้องหรือผลประโยชน์ที่มีสาระสำคัญเหมือนกันหรือทำนองเดียวกันอยู่ในกลุ่มเดียวกัน
4. เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 130 ทวิให้จัดเป็นหนึ่งกลุ่ม

การจัดกลุ่มเจ้าหน้าที่มีประกันตามมาตรา 90/42 ทวิ (1) และ (2) นั้น กฎหมายมุ่งแต่  
 เฉพาะจำนวนหนี้ที่มีประกันเท่านั้น ดังนั้นในกรณีที่จำนวนหนี้ที่เจ้าหน้าที่มีประกันมีสิทธิเรียกร้องนั้น มี  
 จำนวนสูงกว่าราคาทรัพย์สินอันเป็นหลักประกัน กรณีนี้หนี้ของเจ้าหน้าที่สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ  
 หนี้ส่วนที่มีจำนวนเท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินอันเป็นหลักประกัน ถือว่าหนี้จำนวนนี้เป็นหนี้  
 มีประกัน จะถูกจัดไว้ในกลุ่มของเจ้าหน้าที่มีประกันตามมาตรา 90/42 ทวิ (1) หรือ (2) และ หนี้จำนวน  
 ที่เหลือจากมูลค่าของทรัพย์สินอันเป็นหลักประกัน ถือว่าหนี้จำนวนนี้เป็นหนี้ไม่มีประกัน จะถูกจัดไว้ใน  
 กลุ่มเจ้าหน้าที่ไม่มีประกัน ตามมาตรา 90/42 ทวิ (3)

### 1.9) การประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/1

แผนฟื้นฟูกิจการที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลเพื่อมีคำสั่งว่าจะเห็นชอบด้วยแผน  
 หรือไม่นั้น แผนนั้นจะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณายอมรับแผนโดยมติที่ประชุมเจ้าหน้าที่เสียก่อน เมื่อ  
 ผู้ทำแผนจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการเสร็จแล้ว ให้ผู้ทำแผนส่งแผนฟื้นฟูกิจการต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์  
 พร้อมด้วยสำเนาภายในเวลา 3 เดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งตั้งผู้ทำแผนในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหาก  
 มีเหตุสมควร ศาลอาจขยายเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 เดือน<sup>88</sup> โดยมีขั้นตอนการ  
 ประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาแผนดังนี้

1. เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นัดประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาแผน<sup>89</sup>
2. ที่ประชุมเจ้าหน้าที่พิจารณาแผนและลงมติ

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/43

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/42 ทวิ วรรค 1 และ มาตรา 90/42(3)(ข)

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/43

<sup>89</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/44 วรรค 1

### 3. เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานผลการพิจารณาและมติที่ประชุมเจ้าหนี้ต่อศาล

#### 1.10) การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการตามมาตรา 3/1

เมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้ได้ลงมติพิเศษยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการตามมาตรา 90/46 แล้ว แผนฟื้นฟูกิจการนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เป็นการที่กฎหมายกำหนดให้ศาลเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจในอันที่จะใช้ดุลพินิจคุ้มครองเจ้าหนี้เสียงข้างน้อย เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม และให้แผนฟื้นฟูกิจการเป็นประโยชน์สูงสุดแก่เจ้าหนี้ ตลอดจนประเทศโดยรวม

การคัดค้านแผนฟื้นฟูกิจการถูกกำหนดไว้ในมาตรา 90/57 ซึ่งมีผู้มีสิทธิคัดค้านอยู่ 2 ฝ่ายคือ

1. ลูกหนี้
2. เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิออกเสียงตามมาตรา 90/30 ซึ่งไม่ได้ลงมติยอมรับแผน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ เจ้าหนี้ที่มีสิทธิออกเสียงตามมาตรา 90/30 และ เจ้าหนี้ที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนตามมาตรา 90/46

ประเด็นในการคัดค้านแผนฟื้นฟูกิจการ มีดังต่อไปนี้

1. คัดค้านว่าการประชุมเจ้าหนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คัดค้านเกี่ยวกับการนัดประชุมเจ้าหนี้ หากการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนครั้งแรกได้มีการประกาศกำหนดนัดประชุมโดยชอบแล้ว ในการประชุมคราวที่เลื่อนไปนั้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็ไม่ต้องประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันอีก การประชุมเจ้าหนี้คราวที่เลื่อนไปนั้น ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

2. คัดค้านว่ามติที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น มติที่ยอมรับแผนนั้นไม่ใช่มติพิเศษ ตามมาตรา 90/46

3. คัดค้านเกี่ยวกับเงื่อนไขในการพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยแผนตามมาตรา 90/58

ข้อพิจารณาให้ความเห็นชอบแผน ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 90/58 กล่าวคือ ห้ามมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า

1. แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา 90/42
2. ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา 90/46(2) ตี และในกรณีที่มติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา 90/46(2) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้นั้นจะให้ความยินยอม และ

3. เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา 90/42 ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผน ถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้นไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ให้ถือว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา 90/42

หลักเกณฑ์อื่นๆที่ศาลควรนำมาประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยแผน ได้แก่

1. ความเป็นไปได้ของแผน
2. ผู้ทำแผนต้องจัดทำแผนโดยสุจริต ในการพิจารณาให้ดูเป็นพฤติการณ์เป็นกรณีๆไป

#### 1.11) การดำเนินการภายหลังศาลมีคำสั่งเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/1

คำสั่งเห็นชอบด้วยแผนมีผลกระทบต่อบุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้ทำแผนและผู้บริหารแผน มาตรา 90/59 วรรค 1 กำหนดว่าให้บรรดาสีทธิและออำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ภายใต้กรอบการฟื้นฟูกิจการของผู้ทำแผนตกเป็นของผู้บริหารแผนนับตั้งแต่ผู้บริหารแผนได้ทราบคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน

2. เจ้าหนี้ มาตรา 90/60 วรรค 1 กำหนดว่า แผนซึ่งศาลมีคำสั่งเห็นชอบแล้วผูกมัดเจ้าหนี้ 2 กรณี คือ เจ้าหนี้ซึ่งอาขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้<sup>90</sup> และเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ<sup>91</sup>

3. ลูกหนี้ เมื่อศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนแล้ว ลูกหนี้นยอมหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในมูลหนี้เดิมตามมาตรา 90/27 วรรค 1 และ 3 แล้วมาผูกพันตามมูลหนี้เดิมตามมาตรา 90/27 วรรค 1 และ 3 แล้วมาผูกพันตามมูลหนี้ที่กำหนดไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการ

4. บุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกับลูกหนี้และผู้ค้ำประกันของลูกหนี้ มาตรา 90/60 วรรค 2 กำหนดว่า คำสั่งของศาลซึ่งเห็นชอบด้วยแผนไม่มีผลเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบของบุคคลผู้รับผิดชอบร่วมกับลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันของลูกหนี้ในหนี้ที่มีอยู่ก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน

<sup>90</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/27 วรรค 1

<sup>91</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/27 วรรค 3

### 1.12) การสิ้นสุดของคดีพื้นฟูกิจการตามหมวด 3/1

คดีพื้นฟูกิจการอาจสิ้นสุดลงได้ หากศาลมีคำสั่งดังต่อไปนี้

1. คำสั่งยกคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ ซึ่งมี 3 กรณี คือ ในชั้นพิจารณาโต้สวนคำร้อง<sup>92</sup> และ ในชั้นรับรายงานผลการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผน<sup>93</sup> และ ในชั้นพิจารณาความเห็นชอบด้วยแผน<sup>94</sup> โดยที่คำสั่งศาลที่ให้ยกคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้บริหารชั่วคราว หรือผู้ทำแผนได้กระทำไปแล้ว ก่อนศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอนั้น<sup>95</sup>
2. คำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ มีเหตุดังต่อไปนี้คือ
  - 2.1 ผู้ร้องขอฟื้นฟูกิจการไม่ยอมวางเงินประกันเพิ่ม<sup>96</sup>
  - 2.2 ในชั้นการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน<sup>97</sup>
  - 2.3 ในชั้นการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผนใหม่<sup>98</sup>
  - 2.4 ที่ประชุมเจ้าหนี้ ไม่มีมติพิเศษยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ หรือไม่ลงมติประการใดหรือไม่มีเจ้าหนี้ไปประชุม<sup>99</sup>
  - 2.5 ศาลไม่เห็นชอบด้วยแผน<sup>100</sup>
  - 2.6 ในชั้นพิจารณาตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่<sup>101</sup>
3. และเมื่อศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ย่อมก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้
  - 3.1 สิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ย่อมกลับไปเป็นดังเดิมตามที่มีอยู่ก่อนศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ
  - 3.2 เจ้าหนี้ที่มีได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ไว้ ยังคงมีสิทธิได้รับชำระหนี้<sup>102</sup>

92 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/10

93 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/48 วรรค 4

94 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/48 วรรค 4

95 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/76

96 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/7 วรรค 2

97 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/17 วรรค 4,5

98 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/52 วรรค 2

99 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/48 วรรค 4 และ มาตรา 90/54 วรรค 7

100 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/58 วรรค 3 และ มาตรา 90/48 วรรค 4

101 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/68 วรรค 3

102 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/61(2)

- 3.3 อำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการของลูกหนี้กลับไปเป็นผู้บริหารของลูกหนี้และผู้ถือหุ้นของลูกหนี้กลับมามีสิทธิตามกฎหมายอีกครั้ง<sup>103</sup>
- 3.4 สภาวะพักการชำระหนี้ ตามมาตรา 90/12 ย่อมสิ้นสุดลง<sup>104</sup>
4. คำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ แบ่งเป็น กรณีที่การฟื้นฟูกิจการได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จตามแผนแล้ว<sup>105</sup> และ กรณีที่ระยะเวลาดำเนินการตามแผนสิ้นสุดลงแล้ว แต่การฟื้นฟูกิจการยังไม่เป็นผลสำเร็จตามแผน<sup>106</sup> และการที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ก็ได้ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้
- 4.1 ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้ซึ่งอาจขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้ทั้งปวง แต่ในกรณีที่เจ้าหนี้ดังกล่าวได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ไว้ ลูกหนี้ยังต้องรับผิดชอบในหนี้ตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนอยู่<sup>107</sup>
- 4.2 ลูกหนี้ไม่หลุดพ้นจากหนี้ซึ่งไม่อาจขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้ เช่น หนี้ซึ่งเกิดขึ้นหลังเกิดขึ้นหลังศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว
5. คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แบ่งเป็น ในชั้นพิจารณาดังผู้บริหารแผนคนใหม่<sup>108</sup> และ ในกรณีที่ระยะเวลาดำเนินการตามแผนสิ้นสุดลงแล้ว แต่การฟื้นฟูกิจการยังไม่เป็นผลสำเร็จตามแผน<sup>109</sup>
6. คำสั่งจำหน่ายคดี<sup>110</sup> จะเกิดขึ้นในกรณีที่ ผู้ร้องขอทั้งคำร้องขอ หรือ ผู้ร้องขอขาดนัดพิจารณา หรือ ผู้ร้องขอถอนคำร้องขอและศาลได้อนุญาตให้ถอนคำร้องขอนั้นได้

## 2) กระบวนการของกฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/2

ในปีพ.ศ.2559 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 3/2 กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้ามาโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับ

103 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/74

104 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/12

105 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/70 วรรค 1

106 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/70 วรรค 2

107 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/75

108 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/68 วรรค 3

109 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/70 วรรค 2

110 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/8 วรรค 2

ที่ 9) พ.ศ.2559 ซึ่งเนื้อหาในหมวด 3/2 นี้ได้ให้ออกาสบุคคลธรรมดาสามารถขอฟื้นฟูกิจการของตนได้มาตรา 90/91 นิยามของคำว่า “ลูกหนี้” กล่าวคือ

“ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือ คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือที่จดทะเบียนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ

### 2.1) ความหมายของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามหมวด 3/2

ธุรกิจ SMEs คือ ธุรกิจขนาดย่อม ดำเนินกิจกรรมทางด้านการผลิต การจำหน่าย และการบริการ เป็นธุรกิจที่เป็นอิสระ มีเอกชนเป็นเจ้าของ ดำเนินการโดยเจ้าของเอง ไม่เป็นเครื่องมือของ ธุรกิจใดไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือธุรกิจอื่น มีต้นทุนในการดำเนินงาน และมีพนักงานจำนวนไม่มาก

### ตารางที่ 3 ประเภทธุรกิจ และ ขนาดของธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ประเภทธุรกิจ	ขนาดย่อม		ขนาดกลาง	
	จำนวนแรงงาน (คน) หรือ	จำนวนสินทรัพย์ (ล้านบาท)	จำนวนแรงงาน (คน) หรือ	จำนวนสินทรัพย์ (ล้านบาท)
การผลิต	ไม่เกิน 50 คน	ไม่เกิน 50 คน	การผลิต	ไม่เกิน 50 คน
การบริการ	ไม่เกิน 50 คน	ไม่เกิน 50 คน	การบริการ	ไม่เกิน 50 คน
การค้าส่ง	ไม่เกิน 25 คน	ไม่เกิน 50 คน	การค้าส่ง	ไม่เกิน 25 คน
การค้าปลีก	ไม่เกิน 15 คน	ไม่เกิน 30 คน	การค้าปลีก	ไม่เกิน 15 คน

แหล่งที่มา : กรมบังคับคดี<sup>111</sup>

<sup>111</sup> กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, "การบรรยายกฎหมายใหม่ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 (การฟื้นฟูกิจการของธุรกิจ Smes)," (2559).

## 2.2) รูปแบบการฟื้นฟูปฏิบัติการตามหมวด 3/2

เมื่อลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้ มีความหมายว่า ธุรกิจของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน จนไม่สามารถชำระหนี้ได้ ตามกำหนด<sup>112</sup> เช่น

1. ลูกหนี้มีทรัพย์สินไม่พอกับหนี้สิน
2. ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ภายในกำหนด และเมื่อได้รับหนังสือทวงถามจากเจ้าหนี้ให้ชำระหนี้ แล้วยังไม่ชำระหนี้ภายในเวลาสามสิบวัน
3. ลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินที่จะพึงบังคับได้ตามคำพิพากษา หรือเจ้าหนี้ร้องขอบังคับคดีแก่ลูกหนี้แล้ว ไม่มีทรัพย์สินพอชำระหนี้
4. ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้เจ้าหนี้รายใดรายหนึ่ง และมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าลูกหนี้ผิดนัดหรืออาจจะผิดนัดชำระหนี้เจ้าหนี้รายอื่น ๆ
5. ลูกหนี้มีกระแสเงินสดไม่พอชำระหนี้

## 2.3) บุคคลผู้มีสิทธิขอฟื้นฟูกิจการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามหมวด 3/2

1. ลูกหนี้ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่ประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือจดทะเบียนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ

2. เจ้าหนี้ รายเดียว หรือหลายรายรวมกัน เป็นหนี้ที่เกิดจากการดำเนินกิจการของลูกหนี้ หนี้ที่เกิดจากการดำเนินกิจการของลูกหนี้ คือ หนี้ที่ลูกหนี้ก่อขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบกิจการทางการค้าตามปกติของลูกหนี้

เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“เจ้าหนี้” หมายความว่า เจ้าหนี้มีประกันหรือเจ้าหนี้ไม่มีประกัน

“ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ ที่จดทะเบียนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ<sup>113</sup>

112 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/92

113 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/91

#### 2.4) จำนวนหนี้ที่สามารถยื่นคำขอฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/2

1. กรณีลูกหนี้เป็นบุคคลธรรมดา ต้องมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาท
2. กรณีลูกหนี้เป็นคณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาท
3. กรณีลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัด ต้องมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาท แต่ไม่ถึง 10 ล้านบาท หนี้ดังกล่าวต้องเป็นหนี้ที่เกิดจากการดำเนินกิจการของลูกหนี้ และลูกหนี้ต้องมีเหตุอันสมควรและมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้<sup>114</sup> เช่น ธุรกิจของลูกหนี้ มีผลิตภัณฑ์ที่มีชื่อเสียง เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เหตุที่ลูกหนี้ประสบปัญหาทางการเงิน เนื่องจากลูกหนี้ได้รับผลกระทบจากการเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ ทั้งลูกหนี้มีแรงงานกว่า 30 คน การฟื้นฟูกิจการทำให้สามารถรักษาการจ้างงานไว้ได้ จึงมีเหตุอันสมควรที่จะฟื้นฟูกิจการ และกิจการของลูกหนี้สามารถที่ดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยการขยายระยะเวลาการชำระเงินแก่เจ้าหนี้ กรณีจึงมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการของ ลูกหนี้

#### 2.5) ความหมายของแผนฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/2

แผนฟื้นฟูกิจการคือ ข้อตกลงร่วมกันระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ ซึ่งในแผนฟื้นฟูกิจการจะอธิบายรายละเอียดในการชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยในแผนฟื้นฟูกิจการ ต้องมีรายการต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย<sup>115</sup>

1. เหตุผลที่ทำให้มีการฟื้นฟูกิจการ
2. รายละเอียดแห่งสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพันต่างๆ ของลูกหนี้ขณะที่ยื่นคำร้อง
3. หลักการและวิธีการฟื้นฟูกิจการ
  - 3.1 ขั้นตอนของการฟื้นฟูกิจการ
  - 3.2 การชำระหนี้ การยึดกำหนดเวลาชำระหนี้ การลดจำนวนหนี้ลง และการจัดกลุ่มเจ้าหนี้ โดยสิทธิของเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหนี้ที่ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้นจะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ
  - 3.3 การลดทุน และการเพิ่มทุน

114 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/92

115 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/96



- 3.4 การก่อหนี้ และการระดมเงินทุน รวมถึงวิธีการจัดหาแหล่งของเงินทุน และเงื่อนไขแห่งหนี้ หรือเงินทุนดังกล่าว
- 3.5 การจัดการ และการหาประโยชน์จากทรัพย์สินของลูกหนี้ รวมถึงเงื่อนไขในการจ่ายเงินปันผล และประโยชน์อื่นใด
4. การไถ่ถอนหลักประกัน ในกรณีที่มีเจ้าหนี้ประกัน และความรับผิดชอบของผู้กู้ประกัน
5. แนวทางการแก้ไขปัญหาในกรณีขาดสภาพคล่องชั่วคราวระหว่างการปฏิบัติตามแผน
6. วิธีปฏิบัติในกรณีที่มีการโอนสิทธิเรียกร้องหรือโอนหนี้
7. ชื่อ คุณสมบัติ หนังสือยินยอมของผู้บริหารแผนและค่าตอบแทน
8. การแต่งตั้งและการพ้นตำแหน่งของผู้บริหารแผน
9. ระยะเวลาดำเนินการตามแผนซึ่งไม่เกินสามปี
10. การไม่ยอมรับทรัพย์สินของลูกหนี้หรือสิทธิตามสัญญา ในกรณีที่ทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือสิทธิตามสัญญามีภาระเกินควรกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้

## 2.6) ผู้ทำแผนตามหมวด 3/2

ไม่มีผู้ทำแผนเพราะการฟื้นฟูกิจการSMEs ระบุให้ผู้ร้องขอฟื้นฟูกิจการจะต้องแนบแผนพร้อมหลักฐานแสดงว่าเจ้าหนี้ได้ให้ความเห็นชอบในแผนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนหนี้ทั้งหมด กล่าวคือ<sup>116</sup>

คำร้องขอของบุคคลตามมาตรา 90/93 เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และเห็นชอบด้วยแผน จะต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึง

1. การที่ลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้
2. รายชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนที่ลูกหนี้เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการ และมีจำนวนหนี้แน่นอนตามมาตรา 90/92 วรรคหนึ่ง รวมทั้งรายชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้ทั้งหลาย
3. เหตุอันสมควรและช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการ ผู้ร้องขอจะต้องแนบแผน พร้อมหลักฐานแสดงว่าเจ้าหนี้ได้ให้ความเห็นชอบในแผนไม่น้อยกว่า สองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมด

## 2.7) ผู้บริหารแผนตามหมวด 3/2

ต้องมีผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารแผน คือ ผู้จัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ตามแผน โดย เมื่อศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สิน

116

พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/95

ของลูกหนี้ และบรรดาสิทธิตามกฎหมายของผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ ตกแก่ผู้บริหารแผน<sup>117</sup> คือ ให้ผู้บริหารแผนจัดทำรายงานการปฏิบัติงานตามแผนเสนอต่อเจ้าพนักงาน พัทธ์พัทธ์ทรัพย์ทุกรอบสามเดือนตามรูปแบบที่เจ้าพนักงานพัทธ์พัทธ์ทรัพย์กำหนด

## 2.8) เอกสารที่ใช้ในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อศาลตามหมวด 3/2

เอกสารประกอบการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ SMEs มีดังต่อไปนี้

1. แผนฟื้นฟูกิจการ และ หลักฐานการเชิญประชุม ผลการประชุมเจ้าหนี้ที่มีมติเห็นชอบ รายชื่อพร้อมที่อยู่ของเจ้าหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการและเจ้าหนี้อื่นทั้งหมด

2. หลักฐานการขึ้นทะเบียนของลูกหนี้ต่อสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือจดทะเบียนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ

โดยที่มาตรา 90/95 กำหนดว่าคำร้องขอของบุคคลตามมาตรา 90/93 เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และเห็นชอบด้วยแผน จะต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึง

1. การที่ลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้  
2. รายชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนที่ลูกหนี้เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการ และมีจำนวนหนี้แน่นอนตามมาตรา 90/92 วรรคหนึ่ง รวมทั้งรายชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้ทั้งหลาย

3. เหตุอันสมควรและช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการ ผู้ร้องขอจะต้องแนบแผน พร้อมหลักฐานแสดงว่าเจ้าหนี้ได้ให้ความเห็นชอบในแผนไม่น้อยกว่า สองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมด

## 2.9) ขั้นตอนการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อศาลตามหมวด 3/2

ต้องยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการตามแบบพิมพ์ของศาล โดยแนบเอกสารประกอบที่ใช้ในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ (เอกสารตามข้อ 10) ทั้งนี้ต้องชำระค่าขึ้นศาลจำนวน 1,000.- บาท และวางเงินประกันค่าใช้จ่ายจำนวน 10,000.- บาท<sup>118</sup> และ ต้องวางเงินดังกล่าวในขณะที่ยื่นคำร้องขอหรือตามจำนวนที่ศาลจะเห็นสมควรก็ได้ ในกรณีที่ผู้ร้องขอไม่ยอมวางเงินประกันตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้ร้องขอทั้งคำร้องขอให้ศาล จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

117 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/112

118 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/97

### 2.10) ผลของการที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/2

เมื่อศาลรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการจะเกิดสภาวะพักการชำระหนี้ทันที (Automatic Stay) ซึ่งมีผลเป็นการคุ้มครองธุรกิจของลูกค้าหนี้หลายประการ<sup>119</sup> เช่น

1. เจ้าหนี้จะฟ้องหรือยึดทรัพย์ลูกหนี้ไม่ได้ เว้นแต่หนี้ที่ลูกหนี้หรือผู้บริหารแผนก่อขึ้นนับแต่ ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อศาล ถ้าผู้บริหารแผนไม่ชำระ เจ้าหนี้ใช้สิทธิฟ้องคดีแพ่งต่อศาลได้
2. คดีแพ่งที่ลูกหนี้ถูกฟ้องไว้ ศาลจะงดการพิจารณา หากอยู่ระหว่างยึดทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด จะต้องงดการยึดทรัพย์หรืองดการขายทอดตลาดไว้
3. ผู้ประกอบการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ไม่อาจงดให้บริการได้ เว้นแต่ ผู้บริหารแผนผิดนัดชำระหนี้
4. ลูกหนี้ยังคงสามารถขอสินเชื่อเพื่อดำเนินการค้ำตามปกติได้

โดยที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลหรือคำสั่งชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ ในอนุมาตราหนึ่งอนุมาตราใดของวรรคหนึ่งไม่มีผลผูกพันลูกหนี้

การออกคำสั่งของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท นายทะเบียนนิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับนิติบุคคลซึ่งเป็นลูกหนี้ การทำนิติกรรมหรือการชำระหนี้ใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในอนุมาตราหนึ่ง อนุมาตราใดของวรรคหนึ่ง การนั้นเป็นโมฆะ

### 2.11) กรณีที่ศาลจะมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผนตามหมวด 3/2

เมื่อศาลได้สอบสวนแล้วได้ความจริงตามคำร้องขอ เช่น ลูกหนี้อยู่ในสถานะที่ชำระหนี้ไม่ได้ ลูกหนี้มีเหตุอันสมควรที่จะฟื้นฟูกิจการ ผู้ร้องขอยื่นคำร้องขอโดยสุจริต และแผนมีรายการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ศาลก็จะมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน แต่หากได้สอบสวนแล้วไม่ได้ความจริงดังกล่าวข้างต้น ศาลก็จะมีคำสั่งยกคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ<sup>120</sup>

ซึ่งในกรณีที่ไม่มีผู้คัดค้านคำร้องขอ ถ้าศาลเห็นสมควรจะงดการได้สอบสวนและมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และเห็นชอบด้วยแผนก็ได้

### 2.12) ผลของการที่ศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผนแล้วตามหมวด 3/2

1. อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกค้าหนี้ และบรรดาสีทธิตามกฎหมาย ของผู้ถือหุ้นของลูกค้าหนี้ตกแก่ผู้บริหารแผน เว้นแต่สิทธิที่จะได้รับเงินปันผล<sup>121</sup>

119 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/104

120 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/100

121 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/109

2. ผู้บริหารแผนต้องดำเนินการต่างๆ ตามที่แผนได้กำหนดไว้ เช่น การชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้
3. ข้อตกลงในแผนผูกมัดเจ้าหนี้ที่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาลงมติเห็นชอบในแผน หรือ ได้รับแจ้งให้เข้าร่วมประชุมในการลงมติดังกล่าว<sup>122</sup>
4. ผู้ค้าประกันหรือลูกหนี้ร่วมยังคงต้องรับผิดชอบตามสัญญาที่มีอยู่เดิม

### 2.13) การตรวจสอบการดำเนินการตามแผนของผู้บริหารแผนตามหมวด 3/2

เมื่อศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผนแล้ว ผู้บริหารแผนจะต้องจัดทำและรายงานผลการปฏิบัติตามแผนต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามรูปแบบที่กำหนด ทุกกรอบสามเดือน<sup>123</sup>

### 2.14) ผลของการที่บริหารแผนไม่สามารถดำเนินการตามแผนตามหมวด 3/2

หากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตรวจสอบรายงานผลการปฏิบัติตามแผนแล้วพบว่า ผู้บริหาร แผนไม่ดำเนินการตามแผน หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้หรือ ลูกหนี้ หรือมีเหตุอื่นที่ไม่สมควรเป็นผู้บริหารแผนต่อไป เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะทำรายงานต่อ ศาล ทั้งนี้เจ้าหนี้ ผู้บริหารของลูกหนี้ หรือลูกหนี้ ก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลได้เช่นกัน โดยศาลจะ นัดไต่สวน และมีคำสั่งให้ผู้บริหารแผนพ้นจากตำแหน่ง หรือมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ เห็นสมควรต่อไป<sup>124</sup>

### 2.15) ผลของการที่การฟื้นฟูกิจการเป็นผลสำเร็จตามแผนตามหมวด 3/2

มาตรา 90/116 กำหนดไว้ว่า ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งจะมีผลให้ลูกหนี้หรือผู้บริหารของลูกหนี้กลับมา มีอำนาจจัดการกิจการและทรัพย์สินเหมือนเดิม และผู้ถือหุ้นของลูกหนี้กลับมา มีสิทธิตามกฎหมาย ต่อไป

### 2.16) การดำเนินการในกรณีระยะเวลาการดำเนินการตามแผนสิ้นสุดลง

เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะรายงานให้ศาลพิจารณา หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า<sup>125</sup>

1. การฟื้นฟูกิจการเป็นผลสำเร็จตามแผน ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ

<sup>122</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/107

<sup>123</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/112

<sup>124</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/113

<sup>125</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/116

2. การฟื้นฟูกิจการไม่เป็นผลสำเร็จ ศาลอาจมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน หรือมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ

3. การฟื้นฟูกิจการยังไม่เป็นผลสำเร็จ แต่ใกล้จะเป็นผลสำเร็จ ศาลอาจมีคำสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการตามแผนออกไป หรือมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบ ด้วยแผน หรือมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ

### 2.17) ความเหมือนและแตกต่างของคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน กับ คำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/2

มีผลทั้งที่เหมือนกัน และแตกต่างกัน ดังนี้ ผลที่เหมือนกัน คือ

1. ลูกหนี้หรือผู้บริหารของลูกหนี้กลับมามีอำนาจจัดการกิจการและทรัพย์สินเหมือนเดิม

2. ผู้ถือหุ้นของลูกหนี้กลับมามีสิทธิตามกฎหมายต่อไป ผลที่แตกต่างกัน คือ กรณีที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน ลูกหนี้กลับคืนสู่ สถานะเดิม โดยข้อตกลงในแผนไม่มีผลผูกพันอีกต่อไป แต่หนี้ที่ได้ชำระไปแล้วเพียงใดก็ให้ลดลงเพียงนั้น

เช่น เดิมมีหนี้อยู่ 100 บาท แผนฟื้นฟูกิจการกำหนดเงื่อนไขผลสำเร็จตามแผนว่าต้องชำระหนี้ 50 บาท ลูกหนี้ดำเนินการตามแผนไม่สำเร็จโดยชำระไปได้เพียง 30 บาท ลูกหนี้ต้องกลับมาผูกพันตามหนี้เดิมจำนวน 100 บาท โดยหักส่วนที่ชำระตามแผนไป 30 บาท

ดังนั้น ลูกหนี้ยังต้องชำระหนี้อีก 70 บาท กรณีที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการข้อตกลงในแผนยังมีผลผูกพันต่อไป โดยลูกหนี้ ยังต้องชำระหนี้ตามที่แผนได้กำหนดไว้ต่อไป เช่น เดิมมีหนี้อยู่ 100 บาท แผนฟื้นฟูกิจการ กำหนดให้ชำระเพียง 50 บาท โดยกำหนดเงื่อนไขผลสำเร็จตามแผนว่าต้องชำระหนี้ 30 บาท ดังนั้น เมื่อลูกหนี้ชำระหนี้ครบ 30 บาท ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการเนื่องจากเป็น ผลสำเร็จแล้ว ดังนั้น ลูกหนี้ยังต้องชำระหนี้อีกเพียง 20 บาท

### 2.18) สิทธิของลูกหนี้ในการขอฟื้นฟูกิจการ กรณีลูกหนี้เคยเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้วต่อมาลูกหนี้ประสบปัญหาทางการเงินอีกตามหมวด 3/2

สามารถขอฟื้นฟูกิจการใหม่ได้ แต่ระยะเวลาจะต้องว่างพ้นเกินกว่า 6 เดือน นับแต่กระบวนการฟื้นฟูกิจการเดิมสิ้นสุดลง ไม่ว่าจะด้วยการที่ศาลยกคำร้องขอ หรือยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน หรือยกเลิกการฟื้นฟูกิจการก็ตาม ตามมาตรา 90/94 ที่กำหนดว่า

บุคคล<sup>126</sup> จะยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบ ด้วยแผนของลูกหนี้ไม่ได้ เมื่อศาลได้เคย มีคำสั่งยกคำร้องขอ ยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน หรือยกเลิก การฟื้นฟูกิจการ ของลูกหนี้ ตามความในหมวดนี้ ภายในระยะเวลาหกเดือนก่อนยื่นคำร้องขอ

### 2.19) มาตรการป้องกันการกระทำที่ไม่สุจริต ในการฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/2

ผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจสอบความถูกต้องตลอดทั้งกระบวนการ โดยยื่นคำร้อง คัดค้าน ต่อศาลให้พิจารณาไต่สวน เพื่อมีคำสั่งใดๆ ตามสมควรแก่กรณี<sup>127</sup> เช่น หากตรวจสอบพบว่า ลูกหนี้ ใจใจปกปิดรายชื่อเจ้าหนี้ อันเป็นสาระสำคัญ ศาลอาจมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและ เห็นชอบด้วยแผน<sup>128</sup> นอกจากนี้ ผู้ที่กระทำไม่สุจริตยังอาจต้องได้รับโทษทางอาญาอีกด้วย<sup>129</sup>

ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ข้อ 3) ปัญหาของ กฎหมายล้มละลายต่อลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกร ว่ากฎหมายได้ให้โอกาสบุคคลธรรมดาที่มีเงื่อนไขตรง ตามที่กฎหมายกำหนดสามารถยื่นขอให้ฟื้นฟูกิจการได้แล้ว ซึ่งในส่วนนี้จำเป็นต้องวิเคราะห์โดย ละเอียดว่า “เกษตรกร” ได้รับประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่ และ กระบวนการของหมวด 3/2 นี้มีความเหมาะสมกับลูกหนี้ที่มีอาชีพเกษตรกรซึ่งเป็นอาชีพที่มีลักษณะเฉพาะ แตกต่างจาก วิสาหกิจภาคส่วนอื่นหรือไม่เพียงใดนั้น

จากการศึกษานियามของ “ลูกหนี้” กฎหมายฟื้นฟูกิจการในหมวด 3/1 ว่าด้วยการฟื้นฟู กิจการบริษัทจำกัด และ บริษัทมหาชนจำกัด และหมวด 3/2 ว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการวิสาหกิจขนาด กลางและขนาดย่อม ทำให้ได้ข้อสรุปว่า “เกษตรกร” ตามความหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับคือ ที่เป็น เฉพาะบุคคลธรรมดานั้น ไม่ได้ได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/1 และ ไม่ได้รับ ประโยชน์จากหมวด 3/2 หากไม่เป็นบุคคลธรรมดาที่ประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจขนาด กลางหรือขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ขึ้นทะเบียน กับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือที่จดทะเบียนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ<sup>130</sup>

126 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/93

127 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/99

128 พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/124

129 กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, "พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 (การฟื้นฟูกิจการของธุรกิจ Smes)," การบรรยายกฎหมายใหม่ (2559). หน้า 62-68.

130 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/91

เท่ากับว่า เกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดา ที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการ SMEs ยังถูกละเลยจากกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยในปัจจุบันอยู่ และที่น่าสนใจคือ เกษตรกรกลุ่มที่ยังถูกละเลยดังกล่าว เป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศไทย

โดยสรุป คือ วิกฤติสภาพคล่องทางการเงิน หรือ ภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวนี้ แม้โดยเนื้อแท้ เป็นปัญหาเศรษฐกิจก็จริง แต่เนื่องจากส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมาก หลายประเทศจึงต้องออกกฎหมายล้มละลาย และ ฟื้นฟูกิจการมารองรับ เป็นเรื่องของกฎหมายเทคนิค ซึ่งหลักการและเหตุผลของการที่ต้องออกเป็นกฎหมายเฉพาะมาแก้ไขปัญหานี้แทนที่จะใช้กฎหมายแพ่งทั่วไป หรือ ให้เป็นเรื่องของนโยบายแทน ก็เพราะผู้ปกครองทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และ ตุลาการเห็นควรแล้วว่าต้องมอบความชัดเจน และ แน่นนอนให้กับลูกหนี้ และ เจ้าหนี้ ว่าเมื่อใดเกิดปัญหาขึ้น คุณจะต้องรู้สิทธิ และ หน้าที่ของคุณ และทำให้ถูกต้องตามกระบวนการที่ได้สร้างมารองรับนี้แล้ว ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นในรูปแบบของตัวบทกฎหมายเท่านั้น

ถึงที่สุดแล้วการแก้ไขโดยใช้กฎหมายล้มละลาย และ ฟื้นฟูกิจการอย่างเดียวอาจไม่ใช่คำตอบสุดท้าย อาจต้องอาศัยกองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกร และ ธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร ดำเนินการควบคู่กันไป เช่นเดียวกับการพัฒนาศักยภาพ และ การแก้ไขปัญหาทางการเงินของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่แม้จะมีกฎหมายฟื้นฟูกิจการสำหรับ SMEs เกิดขึ้นแล้ว ในส่วนของกองทุน SMEs และ SME Bank ก็ยังคงอยู่เพื่อส่งเสริมซึ่งกันและกัน ในส่วนที่แต่ละหน่วยงานไม่สามารถดำเนินงานได้ เพราะไม่ว่าจะรัฐศาสตร์ หรือ นิติศาสตร์ ไม่มีสิ่งใดที่ดีกว่ากัน หรือ แก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้ดีกว่ากัน แต่กลับต้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยที่มีกฎหมายเป็นตัวนำ เพราะดังที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อเรานำเอาความสิทธิ และ หน้าที่ที่ชัดเจนแนบเนียนเป็นที่ตั้ง ซึ่งจะเกิดขึ้นผ่านวิถีทางของกฎหมายเท่านั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงนำเสนอโดยใช้ นิติศาสตร์ นำรัฐศาสตร์ ในทางสนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่ใช่ตัดทางใดทางหนึ่งทิ้งไปเพราะขัดแย้งกัน

### 2.2.2.3 ความแตกต่างของคดีล้มละลาย และคดีฟื้นฟูกิจการ

1. การเริ่มคดี คดีฟื้นฟูกิจการเริ่มต้นคดีด้วยการยื่นคำร้องขอ ไม่ใช่การถูกฟ้องดังเช่นคดีล้มละลาย
2. คดีฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ได้รับความคุ้มครองจากสภาวะการพักชำระหนี้ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการตามมาตรา 90/12 แต่ในคดีล้มละลายสภาวะการพักชำระหนี้จะเกิดขึ้นต่อเมื่อลูกหนี้ไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้แล้ว เพราะถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้วตามมาตรา 24
3. คดีฟื้นฟูกิจการไม่มีการรวบรวมทรัพย์สิน ไม่มีการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ต่างกับคดีล้มละลายลูกหนี้ไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้แล้วตามมาตรา 24

4. คดีพินฟูกิจการมีการจัดกลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา 90/42 ทวิ เพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ เจ้าหนี้กลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันตามมาตรา 90/42 ทรี และมีประโยชน์ในการลงมติยอมรับแผนตามมาตรา 90/46 ส่วนคดีล้มละลายไม่มีการจัดกลุ่มเจ้าหนี้ โดยจะมีการแบ่งทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายให้เป็นไปตามส่วนเฉลี่ยตามลำดับในมาตรา 130

5. คดีพินฟูกิจการเจ้าหนี้มีประกัน ต้องห้ามบังคับชำระหนี้ เอาแก่ทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันระหว่างมีการพินฟูกิจการตามมาตรา 90/12 (6) ส่วนคดีล้มละลายเจ้าหนี้มีประกันมีสิทธิบังคับหลักประกันได้ทันทีตามมาตรา 95

6. คดีพินฟูกิจการ การขอรับชำระหนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจในการทำคำสั่ง คำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีผลบังคับ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียอาจยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต่อศาลภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งตามมาตรา 90/32 ส่วนคดีล้มละลาย เช่นเดียวกับคดีล้มละลาย ตามมาตรา 105 ซึ่งถูกแก้ไขใหม่ให้เหมือนกับคดีพินฟูกิจการ

7. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ในคดีพินฟูกิจการส่วนใหญ่แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะมีอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินงานลูกหนี้เท่านั้น ส่วนคดีล้มละลายนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ขอลูกหนี้แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ผู้เดียวมีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ตามมาตรา 22

### 2.3 ปัญหาของกฎหมายล้มละลายต่อลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกร

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 ได้สร้างกระบวนการจัดการปัญหาวิกฤตทางการเงินของลูกหนี้ไว้ 2 รูปแบบ มีความแตกต่างที่วัตถุประสงค์ของกระบวนการ ปริมาณหนี้ และขนาดกิจการของลูกหนี้เป็นสำคัญ กล่าวคือ

1. กระบวนการบังคับชำระหนี้
2. กระบวนการพินฟูกิจการ

กระบวนการบังคับชำระหนี้ เหมาะกับลูกหนี้ที่มีสถานะหนี้สินล้นพ้นตัวในลักษณะไม่สามารถหาทางออก หรือหาทางชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ได้โดยวิธีอื่นใดได้อีก กล่าวคือ สิ้นเนื้อประดาตัว และเหลือเพียงวิธีเดียว คือต้องเข้าสู่ระบบการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์เท่าที่มีอยู่ ซึ่งเจ้าหนี้ก็ต้องยอมรับชำระหนี้เท่าที่ทรัพย์ของลูกหนี้มีอยู่ ตามสัดส่วนในหนี้ของเจ้าหนี้แต่ละคนลดหลั่นกันไป ซึ่งโดยส่วนมากแล้วเป็นกรณีที่เจ้าหนี้ฟ้องคดีแพ่ง บังคับเอากับทรัพย์สินของลูกหนี้จนหมดแล้ว เหลือหนี้อยู่จำนวนหนึ่ง จึงนำมาฟ้องล้มละลาย ด้วยเหตุผลทางด้านระบบงานของธนาคาร แต่โดย



แท้จริงแล้วไม่ใช่กรณีที่ลูกหนี้ไม่มีหนทางชำระหนี้ได้โดยวิธีอื่นแต่อย่างใด ซึ่งเรื่องนี้ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ควรได้รับการวิเคราะห์ และ แก้ไขต่อไป

ส่วนกระบวนการฟื้นฟูกิจการนั้น เหมาะกับลูกหนี้ที่ยังพอมีหนทางจะชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ ซึ่งกฎหมายล้มละลายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ลูกหนี้ต้องสามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้อย่างน้อยที่สุด คือเทียบเท่ากับการถูกบังคับชำระหนี้ เท่ากับว่า เจ้าหนี้ไม่ได้เสียประโยชน์แต่อย่างใด และอาจได้ประโยชน์โดยการได้รับชำระหนี้มากกว่าเดิม หากการฟื้นฟูกิจการประสบผลสำเร็จ ในขณะที่ลูกหนี้ก็ไม่จำเป็นต้องถูกบังคับเอาทรัพย์สินทั้งหมดของตนจนสิ้นเนื้อประดาตัว และถูกแช่แข็งในกระบวนการล้มละลายถึง 3 ปี

ทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้ นำมาสู่ปัญหาของกฎหมายล้มละลาย กับการแก้ปัญหานี้สินของเกษตรกรที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการนำเสนอ เพราะผู้เขียนมีความเห็นว่าการแก้ปัญหานี้สินของเกษตรกรช่วยเหลือของรัฐตามที่ศึกษาไว้ในบท 2.2.1 ไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาลูกหนี้เปรียบเสมือนเป็นสถานพยาบาลในการรับการตรวจเช็คอาการ และเยียวยาปัญหานี้สินเกษตรกรโดยวิธีการสร้างโอกาสในการ “เข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำกว่า” เท่านั้น ดังนั้นแทนที่จะทำให้เกษตรกรสามารถปลดปล่อยหนี้สินได้ กลับเป็นการสร้างสมหนี้สินให้พอกพูนมากขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเข้าถึงความจริงเรื่องการแก้ปัญหานี้สินที่ผิดทาง

ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเป็นการวิจัยทางกฎหมาย เพื่อหาแนวทางแก้ปัญหานี้สินของเกษตรกร โดยใช้กฎหมายล้มละลายเป็นหลัก

### 2.3.1 ปัญหากระบวนการบังคับชำระหนี้

#### 2.3.1.1 ประเด็นปัญหาบุคคลผู้มีสิทธิเริ่มต้นคดีล้มละลาย

การพิจารณาถึงผู้มีสิทธิในการยื่นคำฟ้องในคดีล้มละลายก็ถือเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งในการแก้ปัญหานี้สินของเกษตรกรลูกหนี้ ซึ่งตามกฎหมายล้มละลายของประเทศไทยให้ช่องทางลูกหนี้หรือผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว สามารถร้องขอให้ตนเองล้มละลายได้แต่เพียงเฉพาะลูกหนี้หรือผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวที่มีสถานะเป็น "นิติบุคคล" ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 88 เท่านั้น<sup>131</sup>

131

วรวิทย์ ฤทธิพิศ, ล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ มหัศจรรย์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2543), หน้า.45.

แต่สำหรับลูกหนี้บุคคลธรรมดา กฎหมายล้มละลายได้กำหนดให้เจ้าหนี้เท่านั้นเป็นผู้ฟ้องลูกหนี้ซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัวให้ล้มละลาย<sup>132</sup> ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ที่บัญญัติไว้ว่า

“เจ้าหนี้” จะฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ก็ต่อเมื่อ

1. ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว
2. ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท หรือลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียว หรือหลายคน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองล้านบาท

หลักเกณฑ์การเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย จากมาตรา 9 จะเห็นได้ว่า ลูกหนี้ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการบังคับชำระหนี้ได้ด้วยตนเอง แม้ว่าสถานะทางการเงินมีปัญหาถึงขั้นไม่มีหนทางชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ ซึ่งก็ตรงกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายแล้ว แต่กลับต้องรอให้เจ้าหนี้ใช้สิทธิฝ่ายเดียว ทั้งที่กฎหมายล้มละลายเป็นกฎหมายเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ให้หลุดพ้นจากปัญหาหนี้สินในกรณีดังกล่าว

### 2.3.1.2 ประเด็นปัญหานิยาม “ความมีหนี้สินล้นพ้นตัว” ของลูกหนี้

หลักเกณฑ์การมีหนี้สินล้นพ้นตัว นอกจะทำให้เกิดสิทธิเจ้าหนี้ฟ้องล้มละลายกับลูกหนี้ได้แล้ว ยังเป็นตัวแบ่งด้วยว่าลูกหนี้ควรเข้าสู่กระบวนการบังคับชำระหนี้ หรือ ฟิ้นฟูกิจการ

เนื่องจากกระบวนการแก้ไขปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ จะมีทั้งการบังคับชำระหนี้ และการฟื้นฟูกิจการ หรือ การฟื้นฟูสถานะทางการเงิน ซึ่งเหมาะกับปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ต่างลักษณะกัน ถ้าลูกหนี้หมดหนทางจะชำระหนี้สินทั้งหลายที่ตนแบกรับไว้ ก็ควรเข้าสู่การบังคับชำระหนี้ที่ตัดต่อลูกหนี้ที่ไม่ก็ปีก็ได้ปลดจากล้มละลาย ได้เริ่มต้นชีวิตใหม่ และต่อเจ้าหนี้ที่ก็ได้รับชำระหนี้ทันทีภายในระยะเวลาก่อนลูกหนี้จะถูกปลดจากล้มละลาย ไม่ต้องดำเนินการฟ้องร้องกันทางแพ่ง เป็นคดียึดเยื้อกันตลอดไปจนกว่าจะชำระแก่กันหมดสิ้น และไม่รู้ว่าจะได้รับชำระเท่าใด อีกทั้งอาจเสียเปรียบเจ้าหนี้อื่นที่มีสิทธิพลต่อลูกหนี้มากกว่า

แต่หากลูกหนี้ยังพอมีทางที่จะชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ ก็ควรเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ หรือ ฟื้นฟูสถานะทางการเงิน เพราะในมุมมองของเจ้าหนี้ เจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้เท่ากับการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายเป็นอย่างต่ำ แต่ในการฟื้นฟูนี้เจ้าหนี้จะมีสิทธิได้รับ

132

พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 7

ชำระเพิ่มเติมจากนั้น เพราะลูกหนี้ยังสามารถทำงาน ประกอบการ ประกอบอาชีพของเขาต่อไปได้ กิจการยังอยู่ และภายใต้แผนที่กำหนด ลูกหนี้ก็ไม่ต้องไปรออนุญาตจากล้มละลายแล้วเริ่มใหม่จาก ศูนย์เช่นกระบวนการบังคับชำระหนี้ แต่ดำเนินกิจการ ประกอบอาชีพไปตามปกติภายใต้แผนฟื้นฟู ลูกหนี้ก็จะมีทรัพย์สินทุกอย่างเหมือนก่อนจะมีปัญหาทางการเงิน และอาจจะประสบผลสำเร็จดีขึ้น กว่าเดิม เพราะมีการทำแผน เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆที่ทำให้เกิดวิกฤตทางการเงินไปได้แล้ว

### 2.3.2 ปัญหากระบวนการฟื้นฟูกิจการ

เมื่อลูกหนี้บุคคลธรรมดาประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน กฎหมายล้มละลาย ของประเทศไทย แต่เดิมมีเพียงมาตรการบังคับชำระหนี้โดยการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายเท่านั้น ไม่มีมาตรการทางเลือกอื่นๆให้แก่ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาได้เลือกใช้ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาทางการเงินของตน

ดังที่ปรากฏในส่วนของการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ กฎหมายล้มละลายเดิมได้บัญญัติให้ ใช้เฉพาะกับนิติบุคคล ดังปรากฏในบทนิยามของมาตรา 90/1 ส่วนการฟื้นฟูกิจการว่า “ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชน จำกัด หรือนิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวง

ต่อมาได้มีการร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม หมวด 3/2 กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาด ย่อมเข้ามาในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ซึ่งเนื้อหาในหมวด 3/2 นี้ได้ให้โอกาส บุคคลธรรมดาสามารถขอฟื้นฟูกิจการของตนได้มาตรา 90/91 นิยามของคำว่า “ลูกหนี้” กล่าวคือ

“ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือ คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วน สามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือ ขนาดย่อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานส่งเสริม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือที่จดทะเบียนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ

เท่ากับว่ากฎหมายได้ให้โอกาสบุคคลธรรมดาที่มีเงื่อนไขตรงตามที่กฎหมายกำหนด สามารถยื่นขอให้ฟื้นฟูกิจการได้แล้ว ซึ่งในส่วนนี้จำเป็นต้องวิเคราะห์โดยละเอียดว่า “เกษตรกร” ได้รับประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่ และ กระบวนการของหมวด 3/2 นี้มีความเหมาะสมกับ ลูกหนี้ที่มีอาชีพเกษตรกรซึ่งเป็นอาชีพที่มีลักษณะเฉพาะ แตกต่างจากวิสาหกิจภาคส่วนอื่นหรือไม่ เพียงใด สืบเนื่องจากการศึกษากฎหมายล้มละลายของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ในส่วนของการฟื้นฟูกิจการ ที่มีการแยกกระบวนการตามลักษณะกิจการ หรือ อาชีพ และ ขนาดหนี้

ของลูกหนี้ไว้ถึง 3 หมวด ซึ่งกลุ่มของครอบครัวเกษตรกร (family farmer) ได้มีการสร้างกระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยเฉพาะ คือ Chapter 12 แยกต่างหากจากการฟื้นฟูกิจการของวิสาหกิจในภาคส่วนอื่น คือ Chapter 11 และในส่วนของ Chapter 13 ซึ่งเป็นการฟื้นฟูสถานะทางการเงินของบุคคลธรรมดาอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนอันจะกล่าวในบทต่อไป



### บทที่ 3

#### กระบวนการล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการในต่างประเทศ

การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรของประเทศไทยผ่านทางวิธีการทางรัฐศาสตร์นั้น ผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการทั้งหลายมีอยู่เพียงพอแล้ว ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 แต่ในส่วนของ การแก้ไขปัญหาทางนิติศาสตร์นิติศาสตร์ ผ่านทางกฎหมายล้มละลาย และ ฟื้นฟูกิจการนั้น กฎหมายยังไม่ครอบคลุมไปถึงการรองรับแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ผู้ทำวิทยานิพนธ์จึงดำเนินการศึกษา กฎหมายล้มละลาย และ ฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศเพื่อหาองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรผ่านการใช้กฎหมายล้มละลาย และ ฟื้นฟูกิจการ ว่าแต่ละประเทศมีแนวคิด หลักการ และ กระบวนการอย่างไร

กฎหมายล้มละลายที่มีวิวัฒนาการที่น่าสนใจ มีความทันสมัย และมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ มีอยู่ด้วยกัน 3 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และ ฝรั่งเศส อีกทั้งแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) ก็มีความน่าสนใจไม่น้อย เพราะได้วางหลักเกณฑ์ที่เป็นต้นแบบของกฎหมายล้มละลายเอาไว้ จึงเป็นสิ่งที่ควรศึกษาเช่นเดียวกัน ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเห็นควรศึกษากฎหมายล้มละลายของทั้ง 3 ประเทศข้างต้น และ แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของ UNCITRAL เพื่อนำมาใช้เปรียบเทียบกับกฎหมายล้มละลายของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหา และ ผลกระทบต่อเกษตรกร ที่เกิดจากกฎหมายล้มละลายของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อนำมาเป็นข้อสรุปในการปรับใช้กับประเทศไทย

กฎหมายล้มละลายมีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่สมัยโรมัน ซึ่งเป็นยุคที่กฎหมายล้มละลายมีแนวคิด ในการลงโทษลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว โดยมีมาตรการในการติดตามเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ให้ได้มากที่สุดเพื่อนำมาชำระคืนแก่เจ้าหนี้ ซึ่งมีลักษณะแนวคิด และ ทฤษฎีกฎหมายไปในทางที่มุ่งลงโทษลูกหนี้ (punishment) มากกว่าการให้อภัย (forgiveness)<sup>133</sup> โดยที่ระบบกฎหมายโรมันเป็นกฎหมายต้นแบบที่มีอิทธิพลต่อการร่างกฎหมายให้ภาพฟื้นฟูยุโรปหลังจากนั้นเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม แม้นานาประเทศจะรับอิทธิพลกฎหมายล้มละลายมาจากโรมันเช่นเดียวกันแต่เนื่องด้วยสภาพสังคม วัฒนธรรม และ การค้าของแต่ละประเทศที่มีความต่างกัน

133

พิชัย นิลทองคำ, การฟ้องคดีล้มละลายวิธีปฏิบัติในศาลล้มละลายกลาง (กรุงเทพฯ: อทตยา มิเลนเนียม, 2554), หน้า 5.

ดังนั้นแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายล้มละลายของแต่ละประเทศจึงถูกปรับเปลี่ยนให้เข้ากับลักษณะเฉพาะของตนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม และ ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ

โดยการศึกษากฎหมายต่างประเทศนี้จะแยกเป็นสองส่วน คือ ส่วนของกฎหมายล้มละลาย และ ส่วนของกฎหมายฟื้นฟูกิจการ โดยที่กฎหมายล้มละลาย ผู้เขียนจะศึกษาหาข้อมูลของกระบวนการล้มละลายของลูกหนี้บุคคลธรรมดาเป็นหลัก เพราะกฎหมายล้มละลายจะจำแนกเพียงเจ้าหนี้ และ ลูกหนี้ โดยแบ่งเป็น ลูกหนี้นิติบุคคล และ ลูกหนี้บุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่มีการจำแนกประเภทของลูกหนี้ตามการประกอบอาชีพ หรือ การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังเช่นกฎหมายฟื้นฟูกิจการ

ในขณะที่การศึกษากฎหมายฟื้นฟูกิจการ ผู้เขียนจะมุ่งเน้นไปที่การศึกษาหาข้อมูลกระบวนการฟื้นฟูกิจการสำหรับเกษตรกรโดยเฉพาะ เนื่องจากวิถยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการเน้นการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรโดยใช้กฎหมายฟื้นฟูกิจการเป็นหลัก ดังที่กล่าวมาข้างต้นในบทที่ 1 และ 2 ว่าเกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดายเป็นหนึ่งในกลุ่มบุคคลใหญ่ที่ไม่มีช่องทางในการฟื้นฟูสถานะทางการเงินของตน ดังเช่นผู้ประกอบการในภาคส่วนอื่นๆ

### 3.1 แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายข้ามพรมแดนของกรรมาธิการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL)

สำหรับบันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ได้ชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายล้มละลายไว้ 7 ประการ คือ

1. ต้องมีกระบวนการจัดการที่ทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรม และ คาดหมายได้
2. ต้องมีกลไกในการทำให้เกิดมูลค่าสูงสุดในกองทรัพย์สินของลูกหนี้
3. ต้องเปิดโอกาสให้มีการปรับโครงสร้างกิจการหรือฟื้นฟูกิจการที่เหมาะสม<sup>134</sup>
4. เพื่อให้เจ้าหนี้ทั้งหลายได้รับชำระหนี้รวดเร็วขึ้น และเสียค่าธรรมเนียม หรือ ค่าใช้จ่ายน้อยกว่าคดีแพ่งสามัญ
5. เพื่อป้องกันมิให้ลูกหนี้ถูกบีบคั้น เร่งรัดหนี้สินด้วยความไม่เป็นธรรม โดยการกำหนดจำนวนหนี้ขั้นต่ำที่เจ้าหนี้จะฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลาย และให้อำนาจศาลที่จะพิพากษายกฟ้องได้เมื่อมีเหตุอันสมควร เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ที่สุจริต<sup>135</sup>

<sup>134</sup> วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สุวรรณ, กฎหมายฟื้นฟูกิจการ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: บริษัทวิศิษฐ์สุวรรณจำกัด., 2547), หน้า. 143

6. ต้องให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้สินโดยเร็วและสามารถตั้งตัวใหม่ได้

7. เพื่อการคุ้มครองสังคมไม่ให้เกิดบุคคลล้มละลายก่อความเสียหายโดยการก่อหนี้ไม่สิ้นสุด<sup>136</sup>

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎหมายล้มละลายของประเทศไทยแล้ว ยังมีหลายประเด็นที่ขาดหายไปจากแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) ซึ่งกำเนิดมาเพราะความเจริญเติบโตของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี วัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกันระหว่างปัจเจกบุคคล ชุมชน หน่วยธุรกิจ และรัฐบาลทั่วโลก ดังนั้นองค์กรระดับสากลต่างๆ เช่น องค์การสหประชาชาติ (The United Nations) ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) จึงเข้ามามีบทบาทสำคัญเพื่อให้กฎหมายของประเทศต่างๆ ไน้มเข้าหากันมากขึ้น ทั้งนี้ โดยมีการสร้างเป็นกฎหมายแม่แบบ (Model Law) หรืออยู่ในรูปของข้อแนะนำ (Guideline) ขึ้นมา

ตามคำแนะนำในการร่างกฎหมายของ UNCITRAL นั้นได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายล้มละลายไว้ 9 ประการด้วยกัน คือ<sup>137</sup>

1. สร้างความแน่นอนให้ระบบตลาดในการพัฒนาความมั่นคงและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
2. มีมาตรการในการทำให้กองทรัพย์สินเกิดมูลค่าสูงสุด
3. กำหนดดุลภาพระหว่างกระบวนการชำระบัญชีและกระบวนการฟื้นฟูกิจการ
4. มีการจัดการอย่างเป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ที่อยู่ในฐานะเดียวกัน
5. จัดการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการมีหนี้สินล้มพันตัวอย่างไม่ชักช้า มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม
6. มีมาตรการรักษามูลค่าทรัพย์สินเพื่อนำไปแบ่งชำระแก่เจ้าหนี้ด้วยความเป็นธรรม
7. กฎหมายล้มละลายต้องโปร่งใสและคาดหมายได้ มีมาตรการที่จะทำให้เกิดจากรวบรวมและการกระจายข้อมูล

135 ธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร, ประวัติการก่อตั้ง หน้า 4-5.

136 สุธีร์ ศุภานิตย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 18-19

18-19

137 พิชัย นิลทองคำ, การฟ้องคดีล้มละลายวิธีปฏิบัติในศาลล้มละลายกลาง หน้า 12-18.

8. ยอมรับในสิทธิของเจ้าหนี้ที่มีอยู่ก่อนการเข้าสู่กระบวนการ และมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่องลำดับหนี้บุริมสิทธิ

9. มีกระบวนการในด้านการล้มละลายข้ามชาติ

แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลาย ได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุน และส่งเสริมให้มีการรับเอาข้อบัญญัติเรื่องการล้มละลายของบริษัทไปใช้บังคับ คณะกรรมาธิการจึงได้มอบหมายให้คณะทำงานที่ Working Groupe V : Insolvency Law ดำเนินการจัดเตรียมรายละเอียด โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการนำสาระสำคัญของกฎหมายล้มละลาย ระบบการดำเนินการระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ ไปปรับใช้ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ และสาระสำคัญของกฎหมายล้มละลาย รวมถึงการหาหรือถึงวิธีการอื่นอันเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้ และ ผลดี ผลเสีย ของวิธีการดังกล่าว<sup>138</sup>

สำหรับกรอบในการศึกษานั้น คือ การศึกษาถึงแนวทางหลักเกณฑ์ของลูกหนี้ที่ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้ตาม UNCITRAL ซึ่งมีสาระสำคัญที่จะกล่าวดังต่อไปนี้

ลักษณะสำคัญของเกณฑ์ในการเริ่มคดี คือ

1. เป็นเกณฑ์ที่มีความแน่นอนชัดเจน และมีความโปร่งใส
2. เป็นเกณฑ์ที่สามารถนำพิจารณาพิสูจน์ได้อย่างรวดเร็ว ทันการณ์ ประสิทธิภาพ และมีค่าใช้จ่ายที่ไม่สูงเกินควร
3. มีกลไกที่จะป้องกันไม่ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องบิดเบือนโดยอาศัยเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนในทางที่ไม่สมควร

ทั้งนี้ โดยแยกระหว่างเกณฑ์การเริ่มคดีโดยเจ้าหนี้กับลูกหนี้ไว้ต่างกัน กล่าวคือ ถ้าลูกหนี้เป็นฝ่ายเริ่มคดี ลูกหนี้จะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้เห็นอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้<sup>139</sup>

1. ตนไม่สามารถชำระหนี้ หรือ จะไม่สามารถชำระหนี้ของตนได้อย่างเป็นการทั่วไป (generally) เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ หรือ

2. มีความรับผิดชอบ (liabilities) เกินกว่ามูลค่าของทรัพย์สินที่อยู่

การกำหนด “การไม่สามารถชำระหนี้” ของลูกหนี้ขึ้นเป็นเกณฑ์นั้น อาจจะต้องมีการกำหนดข้อสันนิษฐานไว้ด้วยว่า หากเป็นกรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้รายหนึ่งหรือเกินกว่านั้น โดยที่หนี้ดังกล่าวนั้นสามารถกำหนดจำนวนได้แน่นอน ไม่ตกอยู่ในระหว่างการพิพาทโต้แย้ง หรือ อาจถูกหัก

<sup>138</sup> "บันทึกการประชุมอย่างเป็นทางการของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติครั้งที่ 55", ภาคผนวกที่ 17 (A/55/17) ข้อที่ 400-409.

<sup>139</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "ระบบกฎหมายล้มละลายในประเทศไทย (รายงานผลการวิจัย)," (2547). หน้า 202-206



กลบหลบหนี้โดยสิทธิที่มีมูลค่าที่เท่ากันหรือมากกว่า ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นการที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้

นอกจากนี้ ควรที่จะได้มีการกำหนดให้ชัดเจนลงไปด้วยว่า ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นผู้เริ่มคดีนั้น จะให้มีผลเป็นการเริ่มคดีโดยทันที หรือจะให้ศาลเข้ามาพิจารณาทบทวนก่อนว่า ข้อเท็จจริงที่ลูกหนี้กล่าวอ้างเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากพบว่าเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด จึงจะมีผลเป็นการเริ่มต้นคดี แต่หากไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด หรือมีการบิดเบือนใช้สิทธิเริ่มคดีโดยไม่สมควร ให้ศาลมีอำนาจปฏิเสธไม่รับคำขอเริ่มต้นคดีนั้น<sup>140</sup>

กรณีเจ้าหนี้เป็นฝ่ายเริ่มคดี เจ้าหนี้จะต้องแสดงได้ว่ามีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้เกิดขึ้น

1. ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้อย่างเป็นการทั่วไป (generally) เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ หรือ
2. ลูกหนี้มีความรับผิด (liabilities) เกินกว่ามูลค่าของทรัพย์สินที่มีอยู่ นอกจากนี้การที่เจ้าหนี้เป็นฝ่ายเริ่มคดี แสดงให้เห็นว่ามีลักษณะเป็นการเริ่มคดีโดยที่ลูกหนี้ไม่สมัครใจ (involuntary proceeding) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดขั้นตอนที่สำคัญดังต่อไปนี้เป็นการเพิ่มเติมอีกด้วย
3. ให้มีการแจ้งให้ลูกหนี้ทราบถึงการขอเริ่มคดีโดยเจ้าหนี้ในทันที โดยกฎหมายจะต้องกำหนดกระบวนการดังกล่าวนี้ให้ชัดเจน ทั้งวิธีการส่งคำบอกกล่าว และเนื้อหาของคำบอกกล่าวนั้นด้วย
4. ลูกหนี้จะต้องได้รับโอกาสในการแก้ต่างข้อกล่าวอ้างของเจ้าหนี้
5. ศาลจะเข้ามาพิจารณาว่าข้อกล่าวอ้างของเจ้าหนี้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากพบว่าเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด จึงจะมีผลเป็นการเริ่มคดี แต่หากไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด หรือมีการบิดเบือนใช้สิทธิเริ่มคดีที่ไม่สมควร ให้ศาลมีอำนาจปฏิเสธไม่รับคำขอเริ่มต้นคดีนั้น

ในการพิจารณากำหนดเกณฑ์เริ่มคดีตามแนวทางการจัดทำกฎหมายของ UNCITRAL ดังกล่าวนี้นี้ จะเห็นได้ว่ามีการกำหนดเลือกจะไปชัดเจนว่าจะใช้แนวทางของ cash flow test หรือ

<sup>140</sup> ยุทธศักดิ์ ศิริสินธว์, "การศึกษาเปรียบเทียบหลักการกฎหมายต้นแบบของ Uncitral และกฎหมายล้มละลายของสหภาพยุโรปเพื่อนำมาใช้บังคับคดีล้มละลายข้ามชาติในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตอำนาจศาลในการยื่นฟ้องขอให้ล้มละลายและในการบังคับทรัพย์สินของลูกหนี้" (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า.20-23

balance sheet test อันใดอันหนึ่ง โดยได้มีการอธิบาย หรือ ให้ข้อสังเกตไว้เป็นที่น่าสนใจพอสมควร จึงจะขอนำมาเสนอดังต่อไปนี้ คือ <sup>141</sup>

เกณฑ์ที่จะกำหนดขึ้น จะต้องสนับสนุนหรือส่งเสริมให้ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงินเข้าสู่กระบวนการอย่างสมัครใจ

เกณฑ์เช่นว่านี้จะต้องมีความยืดหยุ่นที่จะใช้ได้ทั้งกับกระบวนการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สิน และ กระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ หรือเอื้ออำนวยแก่การสลัดจากกระบวนการหนึ่งไปสู่อีกกระบวนการหนึ่งได้

เกณฑ์ที่วางเงื่อนไขการเข้าสู่กระบวนการสูงหรือยากเกินไป จะมีผลทำให้การแก้ไขปัญหาของลูกหนี้ล่าช้าไปจนเกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้ได้

Cash flow test เป็นกลไกที่ถูกสร้างขึ้นให้การเริ่มคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ ลดความเสี่ยงในการที่ลูกหนี้อาจจำหน่ายทรัพย์สินออกไป และ ป้องกันการแก่งแย่งเข้าบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ โดยเจ้าหนี้ทั้งหลาย ซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายในภาพรวมแก่เจ้าหนี้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด แต่การใช้ cash flow test เป็นเกณฑ์เริ่มคดีจะต้องระมัดระวังกับการไม่สามารถชำระหนี้ของลูกหนี้ที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวด้วย เพราะในปัจจุบันที่มีสภาพการแข่งขันกันเป็นอย่างมากในภาคธุรกิจ อาจมีกรณีที่ธุรกิจจะต้องดำเนินการที่มีผลทำให้ผลกำไรลดลง หรือขาดทุนบ้างเพื่อให้สามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นบางครั้งบางคราว จึงควรที่จะต้องมีแนวทางให้การใช้เกณฑ์นี้ได้เหมาะสม เพื่อหลีกเลี่ยงการที่จะต้องนำลูกหนี้เข้าสู่กลไกของกฎหมายล้มละลายเร็วเกินไปด้วย <sup>142</sup>

Balance Sheet Test เป็นกลไกที่อิงอยู่กับข้อมูลภายใต้การดูแลของลูกหนี้ การที่เจ้าหนี้ หรือบุคคลอื่นจะเข้าถึงข้อมูลเช่นว่านี้ เพื่อทราบถึงสภาพการณ์ทางการเงินที่แท้จริงของลูกหนี้ จึงเป็นไปได้ค่อนข้างยาก และอาจจะต้องใช้เวลานาน กว่าสภาพการณ์ของลูกหนี้ลดต่ำลงจนเป็นผลเสียแก่ทุกฝ่ายในที่สุด <sup>143</sup>

การประเมินมูลค่าทรัพย์สินของลูกหนี้ไม่ใช่เรื่องที่จะกระทำได้ง่าย เนื่องจากมีประเด็นปัญหาทางบัญชีเกี่ยวกับการตีมูลค่าสินทรัพย์ของลูกหนี้ว่าจะต้องเป็นราคาที่จะสะท้อนมูลค่าตลาดที่

<sup>141</sup> มนุเชษฐ์ ไรจนศิริบุตร, "กฎหมายต้นแบบของ **Uncitral** เกี่ยวกับการล้มละลายข้ามชาติ : ศึกษากรณีการยอมรับถึงผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต่างประเทศ " (คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า.36-40

<sup>142</sup> พลิชฐ์ อัครวัฒน์พร, "การแก้ไขกฎหมายล้มละลาย โดยการปรับโครงสร้างทั้งฉบับ (ตอนที่ 2)," วารสารกระบวนการยุติธรรม (Journal of Thai Justice System)

เมษายน-มิถุนายน(2553).

<sup>143</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

ถูกต้องแท้จริง และเป็นธรรม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หนี้สินทรัพย์ประเภทที่ไม่มีราคาตลาด หรือ ตลาดยังไม่พัฒนาเพียงพอที่จะกำหนดราคาให้อ้างอิง)

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของงบการเงินของลูกหนี้ที่จะนำมาใช้พิจารณาว่าลูกหนี้มีหนี้สินที่ต้องรับผิดชอบเกินกว่าสินทรัพย์หรือไม่ นอกจากนี้ การประเมินมูลค่าสินทรัพย์และหนี้สินความรับผิดชอบของลูกหนี้เป็นงานที่ยาก ควรจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบบัญชี การบันทึกรายการข้อมูลทางการเงิน ซึ่งหากลูกหนี้ดำเนินการในเรื่องเหล่านี้อย่างไม่ถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนดแล้ว การดำเนินการเหล่านี้ก็จะกินเวลาและเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก จนอาจเกิดผลกระทบล่าช้าในการแก้ไขปัญหาของลูกหนี้ได้ในท้ายที่สุด การใช้ Balance Sheet Test เป็นเกณฑ์อย่างเดียวในการเริ่มคดี จึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เว้นแต่จะนำไปใช้ร่วมกับเกณฑ์อื่นในฐานะที่เป็นเกณฑ์เสริมเพื่อกำหนดความไม่สามารถชำระหนี้ของลูกหนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของหนี้ หรือ ความรับผิดชอบของลูกหนี้ที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ

ในบางระบบกฎหมาย มีการกำหนดให้ใช้สองเกณฑ์ร่วมกัน โดยกำหนดว่าลูกหนี้จะต้องหยุดชำระหนี้ และลูกหนี้จะต้องมีหนี้สินมากเกินไป (overindeptedness) ซึ่งก็คือการพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้เมื่อถึงกำหนดชำระได้เพราะเหตุที่มีหนี้สินเกินกว่าสินทรัพย์นั่นเอง วิธีการเช่นนี้จะมีประโยชน์ในกรณีที่เจ้าหนี้ขาดข้อมูลในการพิสูจน์ถึงการที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้เป็นการทั่วไป และทำให้การมองสถานการณ์ทางการเงินของลูกหนี้ในภาพรวมทั้งปัจจุบัน และ ในอนาคตได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้น หากจะมีการกำหนดเกณฑ์การเริ่มคดีโดยใช้เกณฑ์เพียงอย่างเดียว ซึ่งจะมีข้อได้เปรียบตรงความง่ายในการปรับใช้ ก็ควรที่จะเลือกใช้ cash flow test มากกว่าที่จะเลือกใช้ balance sheet test แต่ก็สามารถที่จะใช้สองเกณฑ์ประกอบกันได้ โดยกำหนดให้เลือกว่าหากเข้าเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่ง ก็จะสามารถที่จะให้มีการเริ่มคดีได้<sup>144</sup>

การจะให้กฎหมายล้มละลายได้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวจำเป็นต้องมีการวางแผนมาตรการต่างๆให้มีความสอดคล้องกัน อีกทั้งจะต้องทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลายด้วย รวมทั้งยังต้องทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์เหล่านั้นกับประเด็นทางด้านสังคม การเมือง และนโยบายต่างๆ ด้วย

แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลาย คือ การให้ความช่วยเหลือในการกำหนดโครงสร้างของกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพในการดำเนินการกับปัญหาทางด้านการเงินของลูกหนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายให้หน่วยราชการ และ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายของประเทศ

144

ยุทธศักดิ์ ศิริสินธร, "การศึกษาเปรียบเทียบหลักการกฎหมายต้นแบบของ **Uncitral** และกฎหมายล้มละลายของสหภาพยุโรปเพื่อนำมาใช้บังคับคดีล้มละลายข้ามชาติในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตอำนาจศาลในการยื่นฟ้องขอให้ล้มละลายและในการบังคับทรัพย์สินของลูกหนี้," หน้า.78.

ต่างๆได้ใช้เป็นเอกสารอ้างอิงเมื่อการจัดทำกฎหมายใหม่ หรือมีการตรวจสอบความพอเพียงของกฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่

แนวทางการร่างกฎหมายดังกล่าวเน้นถึงกระบวนการล้มละลาย ซึ่งเริ่มขึ้นภายใต้กฎหมายล้มละลาย โดยให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูกิจการ การดำเนินการกับลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาซึ่งมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ<sup>145</sup>

ลูกหนี้ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายล้มละลาย ตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) เน้นไปที่ลูกหนี้ซึ่งดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ<sup>146</sup> ได้แก่การกำหนด และการให้นิยามอย่างชัดเจนว่าลูกหนี้รายใดจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ในกรณีลูกหนี้รายใดถูกกันให้อยู่นอกการบังคับของกฎหมายฉบับนี้ ลูกหนี้รายนั้นจะไม่ได้รับการคุ้มครองต่างๆที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และ จะไม่ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์บังคับ (Ciscipline) ของกฎหมายด้วย ความเห็นนี้อยู่ในฝ่ายซึ่งต้องการให้ร่างกฎหมายล้มละลายมีลักษณะครอบคลุมทั้งหมด โดยให้มีข้อยกเว้นอยู่อย่างจำกัด

ในการร่างบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติในกฎหมายล้มละลายนั้น จะมีปัญหาพื้นฐาน 2 ประการ

ประการแรก คือ กฎหมายควรจะจำแนกระหว่างลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา กับลูกหนี้ซึ่งเป็นวิสาหกิจที่มีความรับผิดชอบอย่างจำกัดในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือบริษัท หรือนิติบุคคลอื่นๆ โดยที่ลูกหนี้แต่ละประเภทนั้น นอกจากจะมีข้อพิจารณาทางด้านนโยบายที่แตกต่างกันแล้วยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับทัศนคติทางสังคม และ ทัศนคติอื่นๆที่แตกต่างกันอีกด้วย

ประการที่สอง คือ ประเภทของลูกหนี้ (ถ้ามี) ที่ควรจะถูกกันออกจากการบังคับใช้ของกฎหมาย<sup>147</sup>

แต่ละประเทศได้รับเอาแนวทางในการกำหนดขอบเขตของการบังคับใช้ของกฎหมายล้มละลายที่แตกต่างกัน เช่น กฎหมายล้มละลายของบางประเทศใช้บังคับแก่ลูกหนี้ทั้งหมดโดยมีข้อยกเว้นบางประการ ในขณะที่ประเทศอื่นๆอาจจำแนกระหว่างลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดากับลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล และใช้กฎหมายล้มละลายที่แตกต่างกันสำหรับลูกหนี้แต่ละประเภทไปเลย

<sup>145</sup> วิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ, "แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของกรรมาธิการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ(Uncitral) " ใน เอกสารประกอบคำบรรยายกฎหมายล้มละลายเปรียบเทียบ, หน้า.1

<sup>146</sup> "กิจกรรมทางเศรษฐกิจ" ควรตีความอย่างกว้าง เพื่อให้ครอบคลุมสถานการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ทุกประการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะมีความสัมพันธ์ในทางสัญญาหรือไม่ก็ตาม

<sup>147</sup> วิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ, "แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของกรรมาธิการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ(Uncitral) " ใน เอกสารประกอบคำบรรยายกฎหมายล้มละลายเปรียบเทียบ, หน้า.50.

อีกแนวทางหนึ่งคือจำแนกระหว่างบุคคลธรรมดา กับ นิติบุคคลตามเกณฑ์การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของบุคคลเหล่านั้น

กฎหมายเหล่านี้ในบางประเทศได้รวมกระบวนการที่แตกต่างกันไว้ด้วยกัน โดยใช้ระดับของหนี้สินเป็นพื้นฐาน ในขณะที่หลายประเทศได้พัฒนากฎเกณฑ์ของการล้มละลายแบบพิเศษขึ้นมาใช้สำหรับภาคส่วนเศรษฐกิจต่างๆขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเกษตรกรรม<sup>148</sup>

### 3.2 กระบวนการล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ

กฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษ (Insolvency Act 1986) ได้แบ่งแยกบทบัญญัติในส่วนของการล้มละลายของลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และ ลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลออกจากกันอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์การเข้าสู่กระบวนการล้มละลายระหว่างลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา และ นิติบุคคลของประเทศอังกฤษก็ได้มีความแตกต่างกันมากนัก โดยกฎหมายให้สิทธิทั้งลูกหนี้ และ เจ้าหนี้ในการยื่นคำร้องขอให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้เมื่อครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายที่กำหนด

ในทางทฤษฎี กฎหมายล้มละลายของนิติบุคคล และการล้มละลายของบุคคลธรรมดานั้นมีสถานะทางกฎหมายแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ การล้มละลายของนิติบุคคลจะมีผลทำให้นิติบุคคลต้องสิ้นสถานะทางกฎหมายไปอย่างสิ้นเชิงด้วยการเลิกกิจการ (Winding Up) ส่วนการล้มละลายของบุคคลธรรมดา มิได้ทำให้สภาพบุคคลของลูกหนี้สูญหายไป เพียงแต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ

อย่างไรก็ตามกฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษมีวัตถุประสงค์ในการปลดหนี้ให้หลุดพ้นจากภาระหนี้สินที่ไม่สามารถชำระได้ และให้โอกาสลูกหนี้เริ่มต้นชีวิตใหม่หลังการจัดสรรทรัพย์สินชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้เสร็จแล้ว ซึ่งการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาของประเทศอังกฤษนั้น มิได้มีการแบ่งแยกประเภทของลูกหนี้จากลักษณะการประกอบอาชีพ หรือ สถานะทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด<sup>149</sup>

กฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษฉบับแรกออกใช้ตั้งแต่ ค.ศ. 1542 ชื่อว่า Act Against Such Persons As Do Make Bankrupt และต่อมาประเทศอังกฤษใช้ Bankruptcy Act

<sup>148</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

<sup>149</sup> สุธีร์ ศุภานิตย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, หน้า.100.

1890 (พ.ศ.2433) บังคับใช้<sup>150</sup> ต่อมาจึงได้ถูก Bankruptcy Act 1914 ยกเลิก ในขณะที่ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติล้มละลาย รัตนโกสินทรศก 130 และใช้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มีลักษณะและกระบวนการคล้ายคลึงกับ Bankruptcy Act 1914<sup>151</sup> และต่อมา Bankruptcy Act 1914 จึงได้ถูกยกเลิกโดย Insolvency Act 1986 และได้บังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน

ตาม The Insolvency Act 1986 Section 363-371 กำหนดอำนาจศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย โดยศาลจะมีอำนาจในการกำหนดการตัดสินใจ การวินิจฉัยทุกปัญหา ไม่ว่าจะเป็นปัญหากฎหมาย หรือ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีล้มละลาย การให้อำนาจมากเช่นนี้ก็เพื่อเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย

กฎหมายล้มละลาย Insolvency Act 1986 ไม่สามารถบังคับใช้โดยฉบับเดียวได้ เพราะแม้จะบัญญัติโครงสร้างของกฎหมายไว้ชัดเจน แต่ก็ไม่อาจทำให้กระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายดำเนินไปอย่างรวดเร็วได้ เพราะยังขาดรายละเอียดในส่วนของการปฏิบัติ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายอีกฉบับเข้ามากำหนดในรายละเอียดนั้นให้เกิดความชัดเจน และความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติ และ ผู้เกี่ยวข้อง ให้สามารถดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้ อันจะส่งผลให้ทุกคดีในคดีล้มละลายมีวิธีการปฏิบัติเป็นไปในทางเดียวกัน ไม่เกิดการเลือกปฏิบัติ และที่สำคัญเมื่อมีรายละเอียดในการดำเนินการที่ชัดเจน และไม่ยุ่งยากซับซ้อน ก็จะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว

ดังนั้น ตามกฎหมายอังกฤษ จึงต้องมีการตรา Insolvency Rule 1986 ออกมาเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เป็นรายละเอียด ได้แก่ กำหนดแบบ (Form) ของเอกสารในคดีประเภทต่างๆ เช่น การยื่นเอกสารในคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ผู้ขอจะต้องเตรียมเอกสารอะไรบ้าง ผู้ขอต้องมีคุณสมบัติในรายละเอียดอย่างไร รายการรายละเอียดในคำร้องจะต้องระบุถึงอะไรบ้าง วิธีการพิจารณาคำร้อง คำขอต่างๆ ในทางปฏิบัติจะต้องทำอย่างไร ค่าใช้จ่ายเท่าไร เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจง่าย และที่สำคัญกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติเหล่านี้ จะสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้ใน Insolvency Act 1986 จึงจะมีผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็ว และถูกต้องเหมาะสม

<sup>150</sup> James Herbert Thompson, The Principles of Bankruptcy Law. By J (Ames) H (Erbert) Thompson (HFL Publ, 1979).

<sup>151</sup> วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สุวรรณ, กฎหมายล้มละลาย, หน้า.8.

### 3.2.1 กระบวนการล้มละลายของประเทศอังกฤษ

การเริ่มต้นคดี ตามกฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษ ฉบับเดิมเรียกว่า Bankruptcy Act 1914 จะมีขั้นตอนการพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ซึ่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มีลักษณะ และกระบวนการคล้ายคลึงกับ Bankruptcy Act 1914 อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดย Insolvency Act 1986 ซึ่งกฎหมายใหม่ฉบับนี้ได้ตัดขั้นตอนในเรื่องการออกคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ โดยกำหนดให้ไม่เพียงแต่เจ้าหนี้เท่านั้นที่สามารถยื่นคำร้องขอให้ลูกหนี้ล้มละลาย<sup>152</sup> แต่ลูกหนี้สามารถยื่นคำร้องขอให้ตนเองล้มละลายได้ และศาลจะเป็นผู้พิจารณาในการสั่งล้มละลายของลูกหนี้

การยื่นคำร้องของเจ้าหนี้ที่ขอให้ลูกหนี้ล้มละลาย เจ้าหนี้รายใดรายหนึ่ง หรือหลายคนสามารถยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ภายใต้เงื่อนไขว่า เป็นเจ้าหนี้ที่ออกหนังสือเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้แล้ว เรียกว่า Statutory demand หรือในกรณีที่เจ้าหนี้เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แต่ไม่สามารถบังคับชำระหนี้ได้<sup>153</sup>

ในกรณีที่เป็นการยื่นคำร้องของเจ้าหนี้ คำร้องจะต้องทำตามแบบฟอร์มที่เหมาะสม และต้องระบุชื่อ สถานที่พัก และอาชีพของลูกหนี้รวมทั้งชื่ออื่นใดที่ลูกหนี้ใช้ในการประกอบกิจการ ประเภทกิจการ และที่อยู่ของสถานประกอบการ นอกจากนี้คำร้องต้องระบุข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนหนี้ ซึ่งมีจำนวนหนี้เท่ากับหรือมากกว่า 750 ปอนด์ขึ้นไป<sup>154</sup> รวมผลตอบแทนสำหรับเงินดังกล่าว และหนี้ดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อใด หรือครบกำหนดเมื่อใด โดยระบุข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ทุกๆจำนวนที่เจ้าหนี้ยื่นคำร้อง จะต้องมีความระบุข้อเท็จจริงสองประการว่า หนี้นั้นเป็นหนี้ที่ต้องชำระให้แก่ผู้ยื่นคำร้อง และเป็นหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน และหนี้นั้นเป็นหนี้ที่ระบุจำนวนแน่นอน ซึ่งจะต้องชำระคืนทันที และดูเหมือนว่าลูกหนี้จะไม่สามารถชำระหนี้ได้ หรือมีฉันทันให้ระบุว่าหนี้เป็นหนี้ที่ระบุจำนวนแน่นอน ซึ่งจะต้องชำระคืนในอนาคตตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้แน่นอน และดูเหมือนว่าลูกหนี้จะไม่มีหนทางที่จะสามารถชำระหนี้ได้ตามเหตุผลอันสมควร

ในกรณีที่หนี้ของเจ้าหนี้ผู้ยื่นคำร้องเป็นหนี้ซึ่งจะต้องมีการส่งหนังสือทวงหนี้ตามกฎหมายไปยังลูกหนี้ก่อน Insolvency Act 1986 Section 298 ได้กำหนดว่าคำร้องจะต้องระบุวันที่ และ วิธีการส่งหนังสือทวงหนี้ และ ต้องระบุด้วยว่าเท่าที่เจ้าหนี้ทราบและเชื่อว่าเป็นความจริง หนังสือทวงหนี้ฉบับนั้นยังไม่ได้รับการติดตามหรือยกเลิกไปแต่อย่างใด และมีคำขอยกเลิกหนี้ดังกล่าว

<sup>152</sup> Insolvency Act 1986. Section 268

<sup>153</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

<sup>154</sup> Insolvency Act 1986. Section 267(4). & Insolvency Rules 1986. Part 6. Chapter 2.

ค้างพิจารณาอยู่ อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้น มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีการยื่นคำร้องแบบเร่งรัดตาม Insolvency Act 1986 Section 270 เนื่องจากมีการกล่าวหาว่าเกิดความเสียหายใดๆ ขึ้นกับทรัพย์สินของลูกหนี้

กฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษได้กำหนดบุคคลไว้ 3 ประเภทที่มีสิทธิเริ่มต้นคดีโดยการยื่นขอให้ลูกหนี้ล้มละลาย ได้แก่ เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และ บุคคลที่เข้ามาควบคุมดูแลการปฏิบัติตามข้อตกลงด้วยความสมัครใจ (Voluntary Arrangement) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป คือ

### 3.2.1.1 การยื่นขอให้ล้มละลายโดยเจ้าหนี้

เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิยื่น คือบุคคลที่มีหนี้ตามกฎหมายล้มละลาย (Bankruptcy Debt) ซึ่งได้แก่เจ้าหนี้ หรือ สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้น และมีอยู่ก่อนการล้มละลายของลูกหนี้ รวมทั้งดอกเบี้ยในหนี้ หรือ สิทธิเรียกร้องดังกล่าวด้วย

คุณสมบัติของเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิยื่นคำฟ้องขอให้ลูกหนี้ล้มละลาย คือ

1. เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายร่วมกันยื่นคำฟ้องจำนวนหนี้ไม่ต่ำกว่า 750 ปอนด์<sup>155</sup>
2. มูลหนี้ที่ยื่นฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายต้องเกิดขึ้น และมีอยู่ก่อนการล้มละลายของลูกหนี้
3. หนี้มีจำนวนหนี้ที่แน่นอน และ ถึงกำหนดชำระแล้ว<sup>156</sup>
4. มูลหนี้ต้องไม่มีหลักประกัน (Unsecured Debt) หรือเจ้าหนี้นยอมสละหลักประกัน หรือ ยื่นขอรับชำระหนี้ในส่วนที่ไม่มีหลักประกัน<sup>157</sup>

ในกรณีที่เจ้าหนี้เป็นผู้ยื่นคำฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายนั้น กฎหมายล้มละลายของอังกฤษใช้ หลักเกณฑ์การพิจารณาว่า “ลูกหนี้ต้องไม่สามารถชำระได้”

หลักเกณฑ์พิจารณาคือ เมื่อมีเหตุการณ์ตามข้อสันนิษฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ ถือว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระได้แล้ว เนื่องจากกฎหมายมองว่าหากให้เจ้าหนี้เป็นผู้มีภาระในการพิสูจน์ว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็จะเป็นภาระกับเจ้าหนี้มากเกินไป เพราะเจ้าหนี้อาจไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จะนำมาพิสูจน์สถานะทางการเงิน หรือ ทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ กฎหมายจึงได้กำหนดให้เจ้าหนี้แสดงต่อศาลว่า ลูกหนี้มีพฤติกรรมตามข้อสันนิษฐานที่กฎหมายกำหนดก็เพียงพอแล้ว ข้อสันนิษฐานที่ว่านี้ มีดังต่อไปนี้<sup>158</sup>

<sup>155</sup> Insolvency Act 1986 Section. 267(4).

<sup>156</sup> Insolvency Act 1986 Section. 267(2)(b).

<sup>157</sup> Insolvency Act 1986 Section. 267(b). & Section 269.

<sup>158</sup> Insolvency Act 1986 Section. 268.



1. เจ้าหนี้ได้ส่งหนังสือเรียกให้ลูกหนี้ชำระแล้ว แต่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ หรือ ไม่ให้ประกันภายใน 3 สัปดาห์ เจ้าหนี้สามารถยื่นขอให้ลูกหนี้ล้มละลายได้

2. กรณีที่หนี้ไม่ถึงกำหนดชำระ แต่จะถึงกำหนดชำระภายในระยะเวลาที่แน่นอน เจ้าหนี้อาจส่งหนังสือไปเรียกให้ลูกหนี้แสดงให้เป็นที่พอใจว่าเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้แล้ว ลูกหนี้จะชำระหนี้อย่างไร หากภายใน 3 สัปดาห์ ลูกหนี้ไม่แสดงให้เป็นที่พอใจ เจ้าหนี้สามารถยื่นขอให้ลูกหนี้ล้มละลายได้

3. การบังคับคดีทางแพ่งของเจ้าหนี้ ไม่เป็นผลสำเร็จ

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเท่านั้น หากไม่เข้ากรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว เจ้าหนี้ก็ยังคงสามารถยื่นขอให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ โดยอ้างเหตุผลว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้เมื่อถึงกำหนดหรือ ลูกหนี้มีทรัพย์สินน้อยกว่าหนี้สิน<sup>159</sup> อย่างไรก็ตาม ข้อสันนิษฐานดังกล่าวไม่ใช่ข้อสันนิษฐานที่เด็ดขาด กฎหมายยังเปิดให้ลูกหนี้สามารถพิสูจน์ หรือ อ้างเหตุซึ่งตนไม่สมควรล้มละลาย

ในเบื้องต้นศาลจะพิจารณาว่า ลูกหนี้กับเจ้าหนี้จะตกลงจัดการทรัพย์สินกันได้หรือไม่ โดยศาลจะพิจารณาจากรายชื่อของเจ้าหนี้ที่ลูกหนี้ได้ยื่นไว้แล้ว ซึ่งหากผลปรากฏว่าตกลงกันไม่ได้ และ เงื่อนไขต่างๆเข้าหลักเกณฑ์ที่ศาลสามารถสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ ศาลก็ต้องสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลาย เว้นแต่ลูกหนี้จะแสดงให้ศาลเห็นว่ามีความเหตุอันควรที่ตนไม่ควรถูกสั่งให้ล้มละลาย เช่น ลูกหนี้มีความสามารถชำระหนี้ หรือ ลูกหนี้ได้ให้หลักประกันแก่เจ้าหนี้แล้ว เป็นต้น แต่หากปรากฏความจริงว่าลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินใดๆอีก และ ไม่มีความสามารถที่จะมีทรัพย์สินเพิ่มเติมมาในอนาคต หากศาลเห็นว่าการดำเนินคดีจะทำให้มีแต่เสียเวลาและค่าใช้จ่ายไปโดยเปล่าประโยชน์ ศาลอาจนอกจากนี้ ศาลอาจมีคำสั่งยกคำร้องขอให้ลูกหนี้ล้มละลายได้

### 3.2.1.2 การยื่นขอให้ล้มละลายโดยลูกหนี้

กฎหมายล้มละลายของอังกฤษเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ซึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ ยื่นคำขอให้ตนเองล้มละลายได้ เนื่องจากกฎหมายมองว่าการให้โอกาสดังกล่าว เปิดการเปิดโอกาสให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากภาวะหนี้สิน และมีโอกาสเริ่มต้นใหม่ ถือเป็นภาระส่วนตัวหลุดออกจากการดำเนินการต่างๆของเจ้าหนี้ที่ไม่มีประกัน การยื่นขอล้มละลายโดยลูกหนี้จะทำให้หมดปัญหาในเรื่องความไม่สะดวก และ ความวุ่นวายในการบังคับคดี และ สืบหาทรัพย์สิน ทำให้กระบวนการเป็นไปอย่างรวดเร็ว

<sup>159</sup> สุธีร์ ศุภานิตย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, หน้า.103.

นอกจากนี้ศาลยังมีอำนาจเข้าไปพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการเข้าทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ แต่หากเป็นกรณีเจ้าหนี้เป็นผู้ยื่นขอให้ล้มละลาย ศาลจะไม่มีอำนาจเข้าไปพิจารณาในประเด็นนี้<sup>160</sup>

การที่ลูกหนี้ยื่นขอให้ตนเองล้มละลายนี้ องค์ประกอบมีเพียงว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงจำนวนหนี้ขั้นต่ำเช่นกรณีเจ้าหนี้ยื่นขอให้ลูกหนี้ล้มละลายแต่ประการใด<sup>161</sup> โดยลูกหนี้จะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศอังกฤษ หรือ เวลส์ และ เวลส์ และลูกหนี้จะต้องมีตัวตนอยู่ในประเทศอังกฤษหรือเวลส์ในวันที่ยื่นคำขอให้ล้มละลายด้วย

เมื่อศาลได้รับคำร้องขอให้ล้มละลายแล้ว ศาลก็จะทำการพิจารณาคำร้องขอดังกล่าว ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งได้ 2 ประการ คือ

1. หากศาลพิจารณาแล้วไม่ได้ความจริง ก็จะมีคำสั่งยกเลิกคำขอ
2. หากศาลพิจารณาแล้วได้ความจริง ก็จะมีคำสั่งพิทักษ์หรือทรัพย์ลูกหนี้

ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้แล้ว ศาลก็จะมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายในเวลาต่อมา ผลของคำพิพากษาดังกล่าวจะทำให้ทรัพย์สินต่างๆของลูกหนี้ตกอยู่ในความครอบครองของผู้จัดการทรัพย์<sup>162</sup> ผู้ที่จะทำหน้าที่ในการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ต่อไป

แม้ว่ากฎหมายล้มละลายมีแนวโน้มว่าจะได้รับการตอบรับจากสังคมในทางลบ ด้วยการที่สังคมสร้างตราบาปให้กับบุคคลล้มละลายด้วยการกำหนดสถานะล้มละลายให้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงกระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่เป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้ เพราะเมื่อถ้าลูกหนี้มีหนี้สินมากเกินไปเกินกว่าที่ตนสามารถชำระได้ ทางออกเดียวของลูกหนี้ที่จะหลุดพ้นจากหนี้สินเหล่านี้ก็คือการเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย และปล่อยให้เป็นที่หน้าของผู้จัดการทรัพย์ (Trustee) ในการขายทรัพย์สินของลูกหนี้ และแจกจ่ายไปให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายของลูกหนี้ โดยที่ผู้จัดการทรัพย์ยังทำหน้าที่เพิ่มมูลค่าให้แก่กองทรัพย์สินของลูกหนี้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาว่าการให้โอกาสแก่ลูกหนี้ยื่นขอให้ตนเองล้มละลาย อาจเป็นการเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ใช้กฎหมายเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองโดยมิชอบ โดยการใช้เป็นเครื่องมือในการยืดเวลาการชำระหนี้ โดยการพาตัวเองเข้าสู่กระบวนการล้มละลายแล้วเสนอขอทำข้อตกลง

<sup>160</sup> Grant W Newton, *Bankruptcy and Insolvency Accounting, Practice and Procedure* (John Wiley & Sons, 2009).p.156.

<sup>161</sup> สุนัย มโนอุดม, *ระบบกฎหมายอังกฤษ* (กรุงเทพฯ: ประยูรวงศ์, 2527).หน้า 45

<sup>162</sup> “ผู้จัดการทรัพย์” คือ บุคคลที่เป็นคนกลางที่กฎหมายล้มละลายกำหนดให้เข้ามารวบรวมและจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อแบ่งเฉลี่ยชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย

จัดสรรทรัพย์สินกับเจ้าหนี้ ทั้งที่จริงแล้วมิได้มีเจตนาที่จะดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด หรือเพียงเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการบังคับชำระหนี้ทางแพ่งของเจ้าหนี้รายใดรายหนึ่ง

กฎหมายล้มละลายของอังกฤษจึงได้กำหนดมาตรการป้องกันการหาประโยชน์จากกฎหมายโดยไม่ชอบของลูกหนี้ โดยกำหนดให้ศาลมีดุลพินิจยกคำขอล้มละลายได้ หากปรากฏในเบื้องต้นว่าลูกหนี้ยังสามารถชำระหนี้ได้ ต่อมาขอยื่นให้ตนเองล้มละลาย ซึ่งกรณีนี้ศาลจะมองว่าการที่ลูกหนี้มายื่นขอให้ตนเองล้มละลายในการอาศัยช่องทางของกฎหมายโดยไม่ชอบ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งให้ล้มละลาย หากเห็นว่าในขณะที่มีคำสั่งให้ล้มละลายนั้น ลูกหนี้ไม่ควรถูกสั่งให้ล้มละลาย<sup>163</sup>

นอกจากนั้น ยังมีบางกรณีที่ลูกหนี้ยังไม่ถึงขนาดมีหนี้สินล้นพ้นตัว ก็อาจเข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้ หากปรากฏว่าลูกหนี้เพิกเฉย หรือ ปฏิเสธที่จะชำระหนี้ที่ตนเองอาจจะปฏิบัติตามชำระหนี้ได้

การที่กฎหมายกำหนดให้มีการให้ลูกหนี้ที่ยังไม่มีหนี้สินล้นพ้นตัวจะต้องตกอยู่ภายใต้กระบวนการล้มละลายได้นี้ ถือเป็นมาตรการที่เกิดขึ้นจากแนวคิดในการลงโทษลูกหนี้ที่ไม่ยอมชำระหนี้นั่นเอง<sup>164</sup>

### 3.2.1.3 การยื่นขอให้ล้มละลาย โดยผู้ควบคุมการปฏิบัติตามข้อตกลงด้วยความสมัครใจ

การเข้าสู่กระบวนการล้มละลายในชั้นใดส่วน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ลูกหนี้อาจเสนอทำข้อตกลงชำระหนี้ด้วยความสมัครใจกับเจ้าหนี้ โดยลูกหนี้จะต้องเสนอข้อตกลงต่อเจ้าหนี้ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ในระหว่างทำข้อตกลงกับเจ้าหนี้ ลูกหนี้อาจขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเพื่อระงับการมีผลใช้บังคับของมาตรการ หรือกระบวนการทางกฎหมายอื่น รวมถึงการบังคับคดีต่อลูกหนี้ด้วย ซึ่งในกรณีปกติแล้ว การยื่นขอให้ล้มละลายไม่เป็นการระงับการดำเนินมามาตรการ หรือ กระบวนการทางกฎหมายอื่นๆ<sup>165</sup>

ในการพิจารณาข้อเสนอของลูกหนี้ดังกล่าว จะต้องมีการเรียกประชุมเจ้าหนี้ตามบัญชีรายชื่อเจ้าหนี้ที่ลูกหนี้ยื่นเข้ามาภายใน 14-28 วันนับแต่ได้ยื่นคำขอเพื่อพิจารณาข้อเสนอการชำระหนี้ หากเจ้าหนี้เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวก็จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด และอาจตั้งผู้ดูแล

<sup>163</sup> สุธีร์ ศุภานิตย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, หน้า.109.

<sup>164</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

<sup>165</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

ผลประโยชน์ หรือ ทรัสต์ (Trustee) จากผู้ปฏิบัติงานด้านล้มละลายที่ได้รับรอง (Qualified Insolvency Practitioner) เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว<sup>166</sup>

ในระหว่างการปฏิบัติตามข้อตกลง ห้ามเจ้าหนี้ยื่นฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย อย่างไรก็ตาม หากต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่า ลูกหนี้ไม่สามารถดำเนินการตามข้อตกลงชำระหนี้ที่เกิดขึ้นได้ หรือดำเนินการไปแล้วแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ผู้ดูแลประโยชน์ หรือ ทรัสต์ (Trustee) ที่ศาลตั้งให้เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว อาจยื่นคำร้องขอให้ลูกหนี้ล้มละลายได้<sup>167</sup>

### 3.2.2 กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านกฎหมายล้มละลายมายาวนาน เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆที่จะเกิดขึ้นจากการที่ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยการพิจารณาถึงประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะดังกล่าว และหาหนทางเยียวยาบุคคลเหล่านั้นให้ได้มากที่สุด

ในปีค.ศ. 1977 รัฐบาลอังกฤษได้จัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการล้มละลายของนิติบุคคล (Insolvency) การล้มละลายของบุคคลธรรมดา (Bankruptcy) การเลิกบริษัท (Liquidation) และการพิทักษ์ทรัพย์ (Receivership) โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพื่อสนับสนุนให้กิจการที่ประสบสภาวะความยากลำบากทางการเงิน หรือสภาวะล้มเหลวทางการเงิน ให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยในการนี้ได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมา นำโดยท่านเคนเน็ท คอร์ค (Sir Kenneth Cork) และคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้จัดทำเป็นรายงานข้อเสนอแนะออกมาในปี ค.ศ.1982 เรียกว่ารายงานของคอร์ค (Cork Report) ส่วนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ Insolvency Act 1986 ใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 1986 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการไว้เป็นครั้งแรก<sup>168</sup>

ภายใต้รายงานของคอร์ค<sup>169</sup> ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายล้มละลายไว้สองประการ คือ เป็นมาตรการในการเรียกเก็บหนี้ และ เป็นมาตรการสุดท้ายในการบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นวิธิต่างๆที่ทำให้การเรียกร้องในเชิงพาณิชย์ของทุกฝ่ายมาบรรจบกันได้

<sup>166</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

<sup>167</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

<sup>168</sup> Thompson, J. H., The Principles of Bankruptcy Law. By J (Ames) H (Erbert) Thompson.

<sup>169</sup> Kenneth Cork, Report of the Review Committee on Insolvency Law and Practice (London: Her Majesty's stationary Office, 1981).p. 99.

มาตรการสำคัญประการหนึ่งที่รายงานของคอร์ดคนำเสนอขึ้นมาเพื่อสนับสนุนให้กิจการที่ประสบภาวะความยากลำบากทางการเงิน หรือ สภาวะล้มเหลวทางการเงิน สามารถดำเนินต่อไปได้ ได้แก่ การเข้าทำข้อตกลงโดยสมัครใจระหว่างลูกหนี้ และ เจ้าหนี้ที่เรียกว่า company Voluntary Arrangement (CVA) ซึ่งมาตรการนี้ได้บรรจุอยู่ในกฎหมายล้มละลาย ฉบับปี ค.ศ. 1986<sup>170</sup>

แนวความคิดการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศอังกฤษ เกิดมาจากประเทศอังกฤษ ต้องประสบกับสภาวะเศรษฐกิจถดถอย ผู้ร่างกฎหมายจึงมีความคิดว่าหากบริษัทของลูกหนี้ไม่ต้องตกอยู่ในฐานะล้มละลายแล้วน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบริษัทลูกหนี้ ตลอดจนจนถึงพนักงาน ลูกจ้างในบริษัท และยังส่งผลดีถึงสังคม และเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทลูกหนี้ และเจ้าหนี้ทั้งปวง ได้เจรจาเพื่อให้เจ้าหนี้ได้เข้าจัดสรรทรัพย์สินของบริษัทลูกหนี้ โดยมีให้เจ้าหนี้รายใด ใช้สิทธิบังคับชำระหนี้จากบริษัทลูกหนี้ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้โอกาสแก่กิจการของลูกหนี้ในการฟื้นตัวและสามารถกลับมาดำเนินงานได้ตามปกติ แนวคิดนี้ถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศอังกฤษ ซึ่งต่อมา มาตรการนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายล้มละลาย ฉบับปี 1986 (Insolvency Act 1986) เรียกว่า คำสั่งศาลที่ให้อำนาจบริหารกิจการ (Administration Order)

แนวทางการฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ เป็นแนวทางที่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้ฟื้นฟูกิจการได้ภายใต้เงื่อนไขที่จำกัด ซึ่งเรียกว่า กระบวนการฟื้นฟูกิจการอย่างอ่อน (Mild Proceeding)<sup>171</sup>

กฎหมายล้มละลาย ฉบับปีค.ศ.1986 มีการแยกกลไกการล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ออกต่างหากจากกัน แม้จะรวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน คือ กฎหมายล้มละลายฉบับปีค.ศ. 1986 (Insolvency Act 1986) โดยที่บัญญัติกฎหมายในส่วนของการล้มละลายนั้นถูกนำมาใช้ทั้งในส่วน ของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา และลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล แต่บทบัญญัติของการฟื้นฟูกิจการนั้น เปิดโอกาสให้ใช้ได้แต่กับลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น<sup>172</sup> โดยกฎหมายกำหนดให้มีมาตรการที่เรียกว่า การบริหารจัดการบริษัทซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้กลับมามีกำไร หรือ ในกรณีที่กิจการนั้นไม่สามารถฟื้นฟูได้แล้วก็จัดการให้กิจการมีผลตอบแทนกลับมายังเจ้าหนี้ให้มากที่สุด

คุณสมบัติของลูกหนี้ที่จะได้รับการฟื้นฟูกิจการในประเทศอังกฤษตาม Insolvency Act 1986 มีการพิจารณาจากความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ หรือเกณฑ์การพิจารณาความมีหนี้สินล้นพ้นตัว (Insolvency) ของลูกหนี้ซึ่งลูกหนี้ที่ได้รับการฟื้นฟูกิจการนั้น ได้แก่ ห้างหุ้นส่วน

170 Ibid.p. 101.

171 Thompson, J. H., *The Principles of Bankruptcy Law*. By J (Ames) H (Erbert) Thompson.p. 121.

172 Ian F Fletcher and Letitia Crabb, *The Law of Insolvency* (Sweet & Maxwell London, 1990). P. 76.

บริษัท และบุคคลธรรมดา สามารถร้องขอได้ภายใต้กระบวนการ “การชำระหนี้ของแต่ละบุคคลโดยสมัครใจ” (Individual Voluntary Arrangement) และ “การชำระหนี้ของบริษัทโดยสมัครใจ” (Company Voluntary Arrangement ) เพื่อให้ศาลมีคำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สิน (Administration Order) ได้ และลูกหนี้ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้<sup>173</sup>

1. มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศอังกฤษและเวลส์
2. อยู่ในอังกฤษและเวลส์ในวันที่มีการส่งฟ้อง หรือ
3. เป็นผู้อยู่อาศัยหรือมีถิ่นที่อยู่ หรือประกอบธุรกิจในประเทศอังกฤษ และ เวลส์ภายใน

ระยะเวลา 3 ปีก่อนมีการยื่นคำร้อง

การประกอบธุรกิจมีความหมายรวมถึงการทำธุรกิจโดยบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน ซึ่งลูกหนี้เป็นสมาชิกอยู่ และการทำธุรกิจโดยตัวแทนหรือผู้จัดการให้กับลูกหนี้ หรือให้กับบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนซึ่งลูกหนี้เป็นสมาชิกอยู่<sup>174</sup>

การจัดการหนี้สินด้วยความสมัครใจ (Voluntary Arrangement) เปิดโอกาสให้ ลูกหนี้ ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลซึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้สามารถร้องขอทำความตกลงในเรื่องหนี้สินกับเจ้าหนี้ทั้งหลายได้ก่อนที่จะถูกฟ้องล้มละลาย หากข้อเสนอของลูกหนี้เป็นที่ยอมรับของที่ประชุมเจ้าหนี้ ลูกหนี้ก็ไม่ต้องล้มละลาย และในขณะเดียวกันข้อตกลงจัดการชำระหนี้สินของลูกหนี้ดังกล่าว หากต่อมาภายหลังได้มีการขอให้มีการฟื้นฟูกิจการศาลจะนำข้อตกลงชำระหนี้ดังกล่าวมาพิจารณาในการออกคำสั่งการบริหารจัดการทรัพย์สิน (Administration Order)<sup>175</sup>

ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ คือ ลูกหนี้ บริษัทลูกหนี้ คณะกรรมการทุกคนของบริษัทลูกหนี้ เจ้าหนี้ หรือผู้กำกับดูแล (Supervisor) ของบริษัทลูกหนี้<sup>176</sup> ทั้งนี้ เป็นไปตาม Section 264 ของ Insolvency Act 1986 การยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้บริหารจัดการ (Administration Order) อาจยื่นคำร้องขอได้โดยบริษัท หรือกรรมการบริษัท หรือ เจ้าหนี้ หรือเจ้าหน้าที่ศาล<sup>177</sup> หรือผู้กำกับดูแลเกี่ยวกับการจัดการหนี้สินโดยสมัครใจ (Voluntary Arrangement) โดยผู้ยื่นคำร้องต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้<sup>178</sup>

173 Insolvency Act 1986. Section 265.

174 Fletcher, I. F. and L. Crabb, *The Law of Insolvency*.p. 39

175 Insolvency Act 1986. Section 8 (3)(b).

176 วิชา มหาคุณ, *คำอธิบายกฎหมายล้มละลาย และการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้*, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2552), หน้า.47

177 Fletcher, I. F. and L. Crabb, *The Law of Insolvency*.p. 45.

178 Insolvency Act 1986. Section 8.

อนึ่ง ผู้ยื่นเสนอคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ อาจแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารที่แสดงฐานะทางการเงินของกิจการลูกหนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับความคุ้มครอง หรือหลักประกันใดๆ รวมถึงความยินยอมของเจ้าหนี้ โดยผู้ยื่นคำร้องขอจะต้องทำการสาบานเพื่อรับรองว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่แท้จริง ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการไต่สวนของศาล

การเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ลูกหนี้จะต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว (Insolvency) กล่าวคือ เป็นบุคคลที่ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้อีกต่อไป โดยมีหลักเกณฑ์พิจารณา 2 ประการ คือ

1. พหุการณ์ที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้สินที่ถึงกำหนดชำระแล้วได้<sup>179</sup>
2. พหุการณ์ที่มูลค่าทรัพย์สินของลูกหนี้้นน้อยกว่าหนี้สินของลูกหนี้ โดยต้องพิจารณาทั้งความรับผิดในหนี้ของลูกหนี้ที่มีจำนวนไม่แน่นอน และที่จะเกิดขึ้นในภายหน้าด้วย<sup>180</sup>

มาตรฐานในการวัดความไม่สามารถในการชำระหนี้้นพิจารณาจากการมีหนี้สินล้นพ้นตัว (Insolvency) ของลูกหนี้ซึ่งมีความหมาย 2 ประการ คือ ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ทั้งปวงเมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ กับมูลค่าของทรัพย์สิน น้อยกว่าจำนวนหนี้สินของลูกหนี้ ซึ่งเป็นไปตาม Insolvency Act 1986 ใน Section 341 (3)(a), (b) สำหรับบุคคลธรรมดา และ Section 123 (1) (2) สำหรับบริษัท

ความหมายแรก ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ทั้งปวงได้เมื่อหนี้้นถึงกำหนดชำระ ซึ่งอาจตรวจสอบได้จากการขาดสภาพคล่องทางการเงินของลูกหนี้เป็นครั้งคราว อันเป็นผลให้มีหนี้สินล้นพ้นตัวเพียงชั่วคราว ที่มีชื่อเรียกกันว่า “Short-Term Insolvency” หรือ “Commercial Insolvency” หรือ “Current Debt Insolvency” หรือ “Practical Insolvency” โดยพิจารณาจากความสามารถในการชำระหนี้ทั้งปวงเมื่อหนี้ทั้งปวงนั้นถึงกำหนดชำระ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินของลูกหนี้้นน้อยกว่าหนี้สินหรือไม่ เป็นการพิจารณาถึงแต่จำนวนเงินสดของลูกหนี้้นว่ามีเพียงพอที่จะชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหมดหรือไม่ บางครั้งหนี้แต่ละรายการอาจถึงกำหนดชำระไม่พร้อมกัน แต่เมื่อหนี้บางรายถึงกำหนดชำระ ลูกหนี้้นไม่มีเงินสดเพียงพอที่จะชำระได้ ศาลจะมองว่าถ้าลูกหนี้้นไม่มีเงินทุนหมุนเวียนที่จะจ่ายได้ในช่วงระยะเวลาที่หนี้ดังกล่าวถึงกำหนดชำระ เท่ากับว่าลูกหนี้้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว

ความหมายที่สอง ตรวจสอบจากบัญชีสมดุลของลูกหนี้้นพบว่าหนี้สินล้นพ้นตัว มากกว่าทรัพย์สินที่มี อันมีลักษณะเป็นการถาวร เรียกว่า “Balance Sheet Insolvency” หรือ “Absolute

<sup>179</sup> Insolvency Act 1986. Section 123(1).

<sup>180</sup> Insolvency Act 1986. Section 123(2).

Insolvency” โดยพิจารณาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ไม่เพียงพอต่อการปลดเปลื้องหนี้สิน หรือมูลค่าของสินทรัพย์น้อยกว่าหนี้สินก็ถือว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวเป็นการถาวร<sup>181</sup>

การที่ลูกหนี้จะต้องเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือลูกหนี้ขาดความสามารถในการชำระหนี้สินของตนตามกฎหมายของอังกฤษมิได้ถือว่าเป็นเงื่อนไขในทุกกรณีที่จะต้องมียื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ เพียงแต่มีหลักฐานยืนยันต่อศาลว่าลูกหนี้มีลักษณะที่เห็นได้ว่าเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าลูกหนี้ไม่มีความสามารถชำระหนี้<sup>182</sup>

เมื่อลูกหนี้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตามกฎหมายจะไม่อนุญาตให้ลูกหนี้ออนคำร้องขอ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ลูกหนี้ใช้กระบวนการทางกฎหมายดังกล่าวเพื่อประวิงเวลามิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ หรือกระทำการไม่สุจริตใดๆได้<sup>183</sup>

อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา นับแต่กฎหมายล้มละลายฉบับปี.ศ. 1986 ได้บัญญัติให้มีมาตรการบริหารจัดการบริษัท แต่ก็ยังมีได้มีการนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เท่าที่ควร เนื่องจากทัศนคติของศาลที่เห็นว่า การบริหารจัดการบริษัทนั้นเป็นเพียงมาตรการจะนำมาใช้เพื่อยืดอายุการดำรงอยู่ของกิจการ ด้วยความหวังว่าจะสามารถฟื้นฟูกิจการของตนเพื่อกลับเข้าสู่วงจรเศรษฐกิจได้อีกครั้งหนึ่ง อันเป็นการยืดระยะเวลาการรับชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ออกไปเท่านั้น<sup>184</sup> ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่มีปรากฏในการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกจากนั้น กรรมการของบริษัทหลายบริษัทที่แม้กิจการจะมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการได้ กลับหลีกเลี่ยงที่จะไม่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ แต่เลือกที่จะเข้าสู่กระบวนการล้มละลายแทน เนื่องจากเกรงว่า การฟื้นฟูกิจการนั้น อาจทำให้ตนเสี่ยงต่อโทษทางอาญา และความรับผิดชอบบุคคล กรณีการดำเนินกิจการโดยฉ้อฉล หรือดำเนินกิจการไปโดยไม่มี ความหวังว่ากิจการนั้นจะดำเนินต่อไปได้ รวมถึงการจำกัดสิทธิโดยการห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการ หรือตำแหน่งทางด้านบริหารอีกด้วย ด้วยเหตุนี้กรรมการของบริษัททั้งหลายเหล่านี้จึงนำบริษัทเข้าสู่กระบวนการล้มละลายแทนที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ<sup>185</sup>

การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ภายใต้การบริหารจัดการบริษัทประสบผลสำเร็จ จะมีผลให้กิจการของบริษัทสามารถดำเนินต่อไปได้ตามปกติ แต่หากการบริหารจัดการบริษัทไม่ประสบ

181 สมบูรณ์ ฐักิจพานิชย์, "ความไม่สามารถชำระหนี้," จุลสารครบรอบ 1 ปีศาลล้มละลายกลาง (2543). หน้า 29.

182 Fletcher, I. F. and L. Crabb, The Law of Insolvency.p. 76.

183 Ibid.p. 167.

184 HM Treasury, "Department for Business Innovation and Skills," The plan for growth. Crown Copyright (2011).pp. 79-81

185 Royston Miles Goode, Principles of Corporate Insolvency Law (Sweet & Maxwell, 2011).pp. 102-105



ผลสำเร็จ บริษัทนั้นก็จะเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี และเลิกกิจการต่อไป โดยผู้บริหาร (Administrator) อาจยื่นคำขอต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งชำระบัญชีลูกหนี้ หรือศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้บริหารยื่นคำขอต่อศาล เพื่อศาลจะได้มีคำสั่งชำระบัญชีของลูกหนี้ได้

จะเห็นได้ว่าด้วยกลไก และ วัฒนธรรมของสังคม ไม่ให้ความสำคัญต่อการฟื้นฟูกิจการ ทำให้กฎหมายในส่วนนี้ไม่ได้ถูกปรับปรุง หรือ พัฒนาไปตามกลไกสถานะเศรษฐกิจแต่อย่างใด

### 3.3 กระบวนการล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการของประเทศฝรั่งเศส

#### 3.3.1 กระบวนการล้มละลายของประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายของฝรั่งเศส เดิมเรียกว่า กฎหมายล้มละลาย (droit de la faillite) ซึ่งมีลักษณะในการทำงานเดียวกับกฎหมายล้มละลายของไทยในอดีตที่มีวัตถุประสงค์ในการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ทั้งหมดมาขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยเท่าเทียมกัน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ใช้บังคับทั้งกับผู้ประกอบการในทางพาณิชย์ (les commerçants) และ ผู้ที่มีได้ประกอบการในทางพาณิชย์ (les non commerçants) ซึ่งกฎหมายล้มละลายของฝรั่งเศสในสมัยแรกจะมุ่งไปที่การบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญา โดยการบังคับเอาทรัพย์สินของลูกหนี้มาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้เป็นสำคัญ (des procédures d'exécution forcée)<sup>186</sup>

แนวโน้มของกฎหมายล้มละลายประเทศฝรั่งเศส ได้เปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลาต่อมา เป็นระยะๆ ในลักษณะที่จะทำให้กระบวนการมีความเป็นอิสระ มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยยอมให้ลูกหนี้ที่สุจริตยังคงดำเนินกิจการของตนต่อไปได้ (ภายใต้เงื่อนไขที่ศาลกำหนด) และให้มีการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ของตนในรูปของการประนีประนอม (un concordat)<sup>187</sup> อีกทั้งการกำหนดกระบวนการที่เรียกว่า la liquidation judiciaire ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อบังคับชำระหนี้โดยในขณะนั้น การบังคับใช้มาตรการนี้จะกระทำโดยคำนึงถึงความประพฤติกของลูกหนี้เป็นสำคัญ

186 สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายฝรั่งเศส ว่าด้วยบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงิน" วารสารนิติศาสตร์ กันยายน(2542). หน้า. 189.

187 Conoordat หมายถึง วิศวกรทางเทคนิคในอดีต (กำหนดโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 กรกฎาคม 1967 ว่าด้วยกระบวนการเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางการเงิน) ซึ่งใช้กับบริษัทที่ยื่นคำขอต่อศาลขอให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี เพื่อฟื้นฟูกิจการพร้อมยื่นหลักฐานทางบัญชี (depot de bilan) โดยมีวัตถุประสงค์ในการหาข้อตกลงระหว่างลูกหนี้ กับเจ้าหนี้ทั้งหลายเกี่ยวกับหนี้ที่เกิดขึ้น โดยเจ้าหนี้เหล่านี้ยอมลดจำนวนหนี้ และ/หรือ ยอมกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ ให้ (ทำงานองเดียวกับการประนีประนอมหนี้ของไทย) ในปัจจุบันวิธีการได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยรัฐบัญญัติฯ ปี 1985.

กฎหมายล้มละลายของประเทศฝรั่งเศสได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสำคัญในปีค.ศ.1985 โดยมีการปรับรูปแบบการบังคับชำระหนี้ลูกหนี้ ให้มีความเป็นมิตรกับลูกหนี้มากยิ่งขึ้น โดยการเอื้อให้ลูกหนี้สามารถแก้ไขปัญหาทางการเงินได้โดยง่าย และรวดเร็วกว่าเดิม ผ่านกฎหมายที่ชื่อว่า “กฎหมายว่าด้วยบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงิน” (droit des entreprises en difficulte) มีด้วยกัน 3 ฉบับคือ

1. รัฐบัญญัติฉบับที่ 84-148 ลงวันที่ 1 มีนาคม 1984 ว่าด้วยการป้องกันปัญหาทางการเงินของบริษัทและการประណอนหนี้
2. รัฐบัญญัติฉบับที่ 85-98 ลงวันที่ 25 มกราคม 1985 ว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการและการบังคับชำระหนี้<sup>188</sup>
3. รัฐบัญญัติฉบับที่ 85-100 ลงวันที่ 25 มกราคม 1985 ว่าด้วยเจ้าพนักงานศาล ผู้รับมอบอำนาจศาลเพื่อดำเนินการบังคับชำระหนี้ และผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนบริษัท

ในกระบวนการล้มละลายของประเทศฝรั่งเศส การใช้มาตรการแก้ไขปัญหาคณะบริษัทที่ประสบภาวะยุ่งยากทางการเงินมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การฟื้นฟูกิจการของบริษัท (la sauvegarde de l'entreprise) การประกอบกิจการของลูกหนี้อย่างต่อเนื่อง และการรักษาไว้ซึ่งการจ้างงานของพนักงานลูกจ้าง (le maintien de l'emploi) และการชำระหนี้สิน (l'apurement du passif)<sup>189</sup>

และตามความเห็นของนักวิชาการ และ ตามแนวคำพิพากษาของศาลที่ผ่านมามากมายไป ที่ การฟื้นฟูกิจการของบริษัทมากกว่าการบังคับชำระหนี้ เพราะการที่ความเป็นบริษัทไม่สิ้นสุดลง กิจการยังคงอยู่รอด เป็นการรักษาไว้ซึ่งการจ้างงานของคนจำนวนมาก ดังนั้น การชำระหนี้จึงเป็น วัตถุประสงค์ลำดับรอง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบัญญัติฯ ปี 1985 นี้ ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องความล่าช้าของการดำเนินมาตรการต่างๆ จึงได้มีการจัดทำสรุปผลการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จนข้อบกพร่องหรือปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และได้มีการปฏิรูปการฉบับนี้อีกครั้ง ใน ปี ค.ศ.1994 โดยรัฐบัญญัติที่ 94-475 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 1994 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่างๆของรัฐฯปี 1985 นอกจากได้มีการปฏิรูปกฎหมายฉบับนี้ ครั้งใหญ่ในปีค.ศ.2005 โดยรัฐบัญญัติที่ 845 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งให้มีการดำเนินมาตรการต่างๆในการป้องกันปัญหาทางการเงินให้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อให้ได้ผลอย่างแท้จริง และโดยเฉพาะการเพิ่มอำนาจให้ประธานศาล

<sup>188</sup> สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายฝรั่งเศส ว่าด้วยบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงิน

"วารสารนิติศาสตร์

<sup>189</sup> รัฐบัญญัติฯ ปี 1985 มาตรา 1

พาณิชย์ในการดำเนินมาตรการป้องกันปัญหาทางการเงินของบริษัท และในการออกคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี เพื่อบังคับชำระหนี้โดยทันทีโดยไม่กำหนด “ระยะเวลาแห่งการสังเกตการณ์” ตลอดจนการทำให้การดำเนินการเยียวยาทางศาล และกระบวนการชำระบัญชีมีความซับซ้อนน้อยลง และมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

และสิ่งที่น่าสนใจอย่างมากในกฎหมายล้มละลายของฝรั่งเศส คือ กระบวนการป้องกันปัญหาทางการเงินของบริษัท : การประนอมหนี้ (Conciliation) โดยการขอประนอมหนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อช่วยบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินยังคงดำเนินกิจการต่อไปได้ และ กระทำในลักษณะเป็นความลับนอกกระบวนการพิจารณาคดีทางศาล แต่การขอประนอมหนี้นั้นจะทำได้ก็ต่อเมื่อบริษัทไม่ตกอยู่ในภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัว เพียงแต่สถานการณ์การเงินในขณะนั้นไม่สามารถช่วยให้กิจการของบริษัทดำเนินต่อไปได้ดีก็เท่านั้น

การเริ่มต้นดำเนินการ ถ้าปรากฏจากเอกสาร หรือกระบวนการใดว่า บริษัททางการค้า หรือกลุ่มธุรกิจซึ่งประสบกับความยุ่งยาก แต่ธุรกิจอาจจะดำเนินการประนอมหนี้เพื่อให้ธุรกิจดำเนินต่อไปได้ ผู้จัดการธุรกิจอาจถูกเรียกตัวโดยประธานศาลพาณิชย์ เพื่อกำหนดใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อบรรเทาสถานการณ์ กล่าวคือ โดยทั่วไปศาลมีหน้าที่เพื่อเข้าแทรกแซงโดยการใช้ความล้มเหลวเพื่อแสดงเอกสารทางบัญชีในการขึ้นทะเบียนที่ศาลพาณิชย์เป็นจุดเริ่มกระบวนการ เมื่อมีการเพิกเฉยนั้นเกิดขึ้น ผู้จัดการธุรกิจจะได้รับคำสั่งโดยตรงบังคับให้แสดงเอกสารดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดในภาวะที่ธุรกิจเผชิญปัญหาผู้จัดการอาจถูกบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่ง เพื่อให้สามารถทำการสืบสวนว่าควรดำเนินการฟ้องร้องต่อไปหรือไม่ เมื่อหมายเรียกตัวนั้นไม่เป็นผล ศาลจะสามารถร้องขอข้อมูลใดๆที่ครอบครองไว้โดยบุคคลสาธารณะในธุรกิจ เพื่อพิจารณาตรวจสอบว่า ธุรกิจนั้นยังคงดำเนินต่อไปได้หรือไม่

ประธานศาลอาจมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญที่เลือกมา จัดทำรายการเกี่ยวกับภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเงินของลูกค้า ทั้งยังออกกฎหมายหรือบทบัญญัติใดๆ บังคับต่อผู้จัดขึ้นนั้น จาก การธนาคาร และ สถาบันการเงินทุกรายละเอียดที่จะให้ข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของลูกค้า<sup>190</sup>

กฎหมายล้มละลายของฝรั่งเศสได้ให้อำนาจแก่ศาลอย่างกว้างขวางในการกำหนดทิศทางของกระบวนการพิจารณา รวมทั้งการค้นหาข้อเท็จจริงโดยเฉพาะในเรื่องการรวบรวมข้อเท็จจริง หรือ การเรียกพยานหลักฐานมาสืบเอง ซึ่งปรากฏในขั้นตอนการฟ้องในปัญหาทางการเงินของบริษัทในชั้นการประนอมหนี้ (Conciliation) กล่าวคือ ถ้าปรากฏจากเอกสาร หรือกระบวนการใดว่า บริษัททางการค้า หรือกลุ่มธุรกิจซึ่งประสบกับความยุ่งยาก อาจดำเนินการประนอมหนี้เพื่อให้ธุรกิจดำเนิน

<sup>190</sup> Commercial Codes Article L.911-6.

ต่อไปได้ ผู้จัดการธุรกิจอาจถูกเรียกตัวโดยประธานศาลพาณิชย์ เพื่อกำหนดใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อบรรเทาสถานการณ์<sup>191</sup>

เมื่อหมายเรียกตัวไม่เป็นผล ศาลจะสามารถร้องขอข้อมูลใดๆที่ครอบครองไว้โดยบุคคลสาธารณะในธุรกิจเพื่อพิจารณาตรวจสอบว่า ธุรกิจนั้นยังคงดำเนินต่อไปได้หรือไม่ และในการพิจารณาคำขอประนอมหนี้ ศาลอาจมีคำสั่งให้สอบสวนข้อมูลเพิ่มเติม หรือขอข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง หากว่าเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา<sup>192</sup> สำหรับอำนาจศาลในการเรียกพยานหลักฐานมาสืบเอง สำหรับกระบวนการแก้ไขเยียวยาทางศาล กล่าวคือ หากศาลพาณิชย์วินิจฉัยว่ามีข้อมูลที่เป็นไปได้ว่าบริษัทอาจแก้ไขเยียวยาได้ ก็จะทำให้บริษัทเริ่มดำเนินการจัดทำแผนฟื้นฟูภายใต้การกำกับดูแลของศาลพาณิชย์ หากข้อมูลยังไม่เพียงพอ ศาลมีอำนาจเปิดให้มีการไต่สวนเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติม

จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายฝรั่งเศสว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินได้กำหนดเกณฑ์ของกิจการที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย หรือ กระบวนการฟื้นฟูกิจการไว้เป็นเกณฑ์เดียวกัน<sup>193</sup> คือ กิจการลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ กล่าวคือ กิจการลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ (passif exigible) ด้วยสินทรัพย์ที่สามารถนำมาชำระหนี้ได้โดยทันที (actif disponible) ได้ อย่างไรก็ตามแม้เกณฑ์เบื้องต้นของการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการจะเป็นเกณฑ์เดียวกัน แต่ผู้มีสิทธิเริ่มคดีจะต้องร้องขอต่อศาลพาณิชย์ (หรือศาลจังหวัด) ให้เริ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ (le redressement judiciaire) เสียก่อน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการตามลำดับ คือ เพื่อรักษากิจการลูกหนี้ให้อยู่รอด คงไว้ซึ่งการประกอบกิจการและการจ้างงาน และชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าลูกหนี้ได้หยุดประกอบกิจการโดยสิ้นเชิง หรือเมื่อเป็นที่ชัดเจนว่าไม่มีความเป็นไปได้ที่จะฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ ศาลอาจมีคำสั่งให้เริ่มกระบวนการล้มละลายหรือกระบวนการบังคับชำระหนี้ (la liquidation judiciaire) ทันทีก็ได้<sup>194</sup>

โดยที่กลไกของระบบกฎหมายล้มละลายของฝรั่งเศสที่สำคัญ คือ โครงสร้างของระบบกฎหมายล้มละลาย กับการแยกกลไกตามลักษณะหนี้ของลูกหนี้ กฎหมายฝรั่งเศสว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงิน ได้แยกการบังคับชำระหนี้ หรือการล้มละลายของกิจการที่เป็นนิติบุคคล ออกจากการบังคับชำระหนี้หรือการล้มละลายของบุคคลธรรมดา ดังต่อไปนี้

1. การบังคับชำระหนี้ หรือ การล้มละลายของนิติบุคคล กระบวนการล้มละลายหรือการบังคับชำระหนี้ของนิติบุคคลอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ กรณีที่นิติบุคคลหยุดประกอบกิจการ

191 Commercial Codes Article L.911-2.

192 Commercial Codes Article L.911-9.

193 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "ระบบกฎหมายล้มละลายในประเทศไทย (รายงานผลการวิจัย)." หน้า 166-171.

194 Commercial Codes Article L.620-1, L622-1.

โดยสิ้นเชิง หรือเป็นที่ชัดเจนว่าไม่มีความเป็นไปได้ที่จะฟื้นฟูกิจการดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น และกรณี  
ที่ศาลไม่สามารถกำหนดแผนฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ได้<sup>195</sup> เมื่อพ้นระยะเวลาตรวจสอบสถานะกิจการลูกหนี้  
หรือ เมื่อลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการที่ศาลกำหนด<sup>196</sup> กระบวนการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการ  
รวบรวมสินทรัพย์ทั้งหลายของกิจการลูกหนี้ เพื่อนำมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย และเมื่อศาลมี  
คำสั่งให้ดำเนินกระบวนการดังกล่าว ผู้บริการกิจการลูกหนี้นิติบุคคลจะสูญเสียอำนาจในการบริหาร  
จัดการลูกหนี้โดยทันที

2. การล้มละลายของบุคคลธรรมดา (la faillite personnelle) การล้มละลายของ  
บุคคลธรรมดาแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีบุคคลธรรมดาที่ประกอบกิจการทางการค้า เกษตรกร  
หรือบุคคลธรรมดาที่ขึ้นทะเบียนการประกอบอาชีพไว้ (le repertoire des metiers) และกรณีบุคคล  
ธรรมดาที่เป็นผู้บริหารกิจการลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในกรณีของลูกหนี้  
บุคคลธรรมดาที่ประกอบกิจการทางการค้า เกษตรกร หรือบุคคลธรรมดาที่ขึ้นทะเบียนการประกอบ  
อาชีพ (les entrepreneurs personnes physiques) ศาลจะมีคำสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายก็  
ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าลูกหนี้นั้นได้กระทำการดังต่อไปนี้

2.1 ดำเนินกิจการที่ขาดทุนต่อไปโดยไม่ชอบ ซึ่งมีแต่จะทำให้กิจการตกอยู่ในสถานะที่  
ไม่สามารถชำระหนี้ได้

2.2 ไม่จัดทำบัญชีให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือ ทำให้เอกสารทางบัญชี  
สูญหายทั้งหมด หรือ บางส่วน

2.3 จำหน่าย จ่าย แจก หรือ ปิดบังซ่อนเร้นสินทรัพย์ทั้งหมด หรือบางส่วน หรือ  
ก่อให้เกิดหนี้สินเพิ่มขึ้นโดยการฉ้อฉล<sup>197</sup>

นอกจากนี้ ศาลอาจมีคำสั่งลงโทษผู้บริหารกิจการลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล  
(les dirigeants de personnes morales) ให้เป็นบุคคลล้มละลายได้เช่นกัน ในกรณีที่ปรากฏว่า  
ผู้บริหารนั้นได้กระทำความผิดในการบริหารจัดการกิจการลูกหนี้ เช่น ครอบครองทรัพย์สินของนิติ  
บุคคลลูกหนี้เสมือนเป็นทรัพย์สินของตน ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยใช้นิติบุคคลลูกหนี้  
เสมือนเป็นทรัพย์สินของตน ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยใช้นิติบุคคลลูกหนี้บังหน้า ใช้  
ทรัพย์สินหรือชื่อเสียงของนิติบุคคลลูกหนี้โดยมิใช่เพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลนั้น แต่เพื่อประโยชน์  
ของนิติบุคคลหรือกิจการอื่นที่ผู้บริหารนั้นมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรง หรือโดยทางอ้อม ดำเนิน  
กิจการที่ขาดทุนต่อไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งมีแต่จะทำให้นิติบุคคลลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะที่ไม่

195 Commercial Codes Article L.621-2.

196 Commercial Codes Article L.621-2.

197 Commercial Codes Article L.625-3.

สามารถชำระหนี้ได้ หรือจัดทำบัญชีปลอม (une comptabilite fictive) หรือทำให้เอกสารทางบัญชีของนิติบุคคลสูญหาย หรือไม่จัดทำบัญชีเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หรือจำหน่าย จ่าย แจก หรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของนิติบุคคล หรือก่อให้เกิดหนี้สินขึ้นโดยการฉ้อฉลเป็นต้น<sup>198</sup> หรือในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ขยายกระบวนการฟื้นฟูกิจการไปยังผู้บริหารกิจการด้วย (une extension du redressement judiciaire)<sup>199</sup> หรือให้ผู้บริหารนั้นต้องรับผิดชอบชำระหนี้ของกิจการลูกหนี้ทั้งหมด หรือบางส่วน (une action en comblement) และผู้บริหารไม่ยอมชำระหนี้<sup>200</sup>

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น เกณฑ์เบื้องต้นของการเริ่มคดีล้มละลายหรือกระบวนการบังคับชำระหนี้เป็นเกณฑ์เดียวกับการเริ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการ กล่าวคือ ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การเริ่มคดีล้มละลายอาจกระทำได้ที่ทันทีเมื่อปรากฏว่าลูกหนี้หยุดการประกอบกิจการโดยสิ้นเชิง หรือเป็นที่ชัดเจนว่าไม่สามารถที่จะฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ได้แล้ว

เหตุแห่งการร้องขอต่อศาลให้เริ่มกระบวนการพิจารณาคดี<sup>201</sup> หลัก คือ ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้<sup>202</sup> กรณีอื่น คือ กรณีที่ลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้เงินตามข้อตกลงประนอมหนี้

ดังนั้น สถานะที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้จะเกิดขึ้นเมื่อทำการเปรียบเทียบระหว่างมูลค่าของทรัพย์สินที่สามารถนำมาชำระหนี้ได้ทันที<sup>203</sup> เช่น เงินสดในธนาคาร หรือที่กิจการเก็บรักษาไว้ และ ทรัพย์สินต่างๆที่กิจการสามารถนำมาแปลงสภาพเป็นเงินได้โดยทันที หรือ อย่างรวดเร็ว และหนี้ที่ถึงกำหนดชำระแล้ว (เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ชำระหนี้) แม้จะยังไม่มีการเรียกชำระหนี้จริงๆก็ตาม เช่น หนี้ในการประกอบกิจการค้า หนี้ภาษีอากร และหนี้ค่าจ้างแรงงานที่ยังค้างชำระ (les dettesechues) และไม่ได้รับการขยายกำหนดเวลาชำระหนี้ ตัวอย่างเช่น ศาลพาณิชย์แห่งเมืองลิล (Lille) ได้พิพากษาว่าตราบไคที่กิจการยังได้รับเครดิตจากธนาคารอยู่ กิจการก็ไม่ถือว่าตกอยู่ใน

198 Commercial Codes Article L.625-4.

199 เช่น กรณีผู้บริหารกิจการนำทรัพย์สินของบริษัทไปชำระหนี้ส่วนตัว หรือนำสินทรัพย์อันเป็นทุนในการประกอบกิจการของบริษัทไปชำระหนี้ของอีกบริษัทหนึ่ง ซึ่งผู้บริหารนั้นมีส่วนได้เสียอยู่; ดูคำพิพากษาศาล Com.11 juill.1995,J.C.P.1995, II, 22549, note D. JIBIRILA

200 Commercial Codes Article L.625-6, L624-3.

201 Commercial Codes Article L.621-1 ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้” “Cessation de paiement” ว่าหมายความว่า “ความไม่สามารถที่จะชำระหนี้ที่ถึงกำหนดชำระแล้ว ด้วยทรัพย์สินที่สามารถนำมาชำระหนี้ทันทีได้”

202 Commercial Codes Article L.621-3.

203 Newton, G. W., Bankruptcy and Insolvency Accounting, Practice and Procedure.pp. 132-135

สถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ลูกหนี้ยังไม่ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ หากลูกหนี้ยังสามารถพึ่งพาแหล่งทุนตามปกติได้อยู่ นอกจากนี้ Section L.6211 แห่งประมวลกฎหมายพาณิชย์ใช้คำว่า “หนี้ที่อาจถูกเรียกร้องให้ชำระ” (passif exigible) มีใช้หนี้ที่มีการเรียกให้ชำระหนี้จริงๆแล้ว (effectivement exige)

ดังนั้น สถานะของลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ จึงอาจเป็นผลมาจากการขาดสภาพคล่อง (une absence de disponibilite) หรือการหยุดให้ความช่วยเหลือทางการเงินของธนาคาร (une retrait de soutiens bancaires) อย่างไรก็ตาม การขาดสภาพคล่องดังกล่าวมิได้แสดงว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว (insolvable) ลูกหนี้อาจมีสินทรัพย์ต่างๆที่มีมูลค่าเพียงพอแก่การชำระหนี้เจ้าหนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินต่างๆที่ใช้ในการประกอบกิจการ (fonds de commerce) เพียงแต่การนำเอาทรัพย์สินต่างๆ ดังกล่าวมาแปลงสภาพเพื่อนำมาชำระหนี้ในทันทีนั้นไม่อาจกระทำได้นอกจากนี้ การไม่ชำระหนี้แม้เพียงครั้งเดียวก็อาจแสดงให้เห็นว่าลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ก็ได้ ทั้งนี้ หนี้ที่มีได้ชำระนั้นจะเป็นหนี้ทางแพ่งหรือหนี้พาณิชย์ก็ตาม แต่หากหนี้ที่มีความแน่นอน (certaine) ถึงกำหนดชำระแล้ว(exigible) และ กำหนดจำนวนได้แน่นอน (liquide) ก็เพียงพอกับที่กฎหมายต้องการแล้ว

อนึ่ง สถานะของลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นแตกต่างจากกรณีที่ลูกหนี้ปฏิเสธการชำระหนี้ (refus de paiement) และผู้ร้องขอให้ศาลเริ่มกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อการฟื้นฟูกิจการ มีหน้าที่ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะดังกล่าว ทั้งนี้ ศาลจะพิจารณาสถานะของลูกหนี้ ณ วันที่ศาลมีคำสั่งให้เริ่มกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อการฟื้นฟูกิจการ ถ้าหากในวันนั้น ปรากฏว่าลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้ว ศาลจะไม่สั่งให้เริ่มกระบวนการพิจารณา

### CHULALONGKORN UNIVERSITY

#### 3.3.2 กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายล้มละลายของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน ได้ถูกบัญญัติรวมไว้ในประมวลกฎหมายพาณิชย์ บรรพ 6 ว่าด้วยปัญหาทางการเงินของกิจการ โดยแยกกระบวนการออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) กระบวนการป้องกัน และ แก้ไขปัญหาทางการเงินของกิจการลูกหนี้ ก่อนลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งบัญญัติไว้ในภาค 1 ว่าด้วยการเงินของกิจการ และการประนอมหนี้ (Section 611-1 ถึง Section 612-5)

2) กระบวนการหลังจากลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวแล้ว ซึ่งบัญญัติไว้ในภาค 2 ด้วยการฟื้นฟูกิจการ และการบังคับชำระหนี้ (Section 620-1 ถึง Section 628-3)<sup>204</sup>

กระบวนการดังกล่าวข้างต้น เป็นกระบวนการที่ออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน คือ กระบวนการป้องกันปัญหาทางการเงินของกิจการลูกหนี้ เป็นกระบวนการที่มุ่งป้องกันก่อนลูกหนี้มีปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว มีวัตถุประสงค์เพื่อแจ้งเตือนให้ลูกหนี้ระวังถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และเพื่อให้ลูกหนี้ได้เจรจาประนอมหนี้กับเจ้าหนี้ ส่วนกระบวนการหลังจากลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวแล้ว เป็นกระบวนการที่มุ่งแก้ไข โดยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ<sup>205</sup>

1. เพื่อช่วยเหลือกิจการของลูกหนี้ให้อยู่รอด
2. คงไว้ซึ่งการประกอบกิจการ และการจ้างงาน
3. เพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้

กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสจึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนมาตรการทางกฎหมายลักษณะเป็นการป้องกัน ตั้งแต่ก่อนที่ลูกหนี้จะมีหนี้สินล้นพ้นตัว และส่วนมาตรการทางกฎหมายในลักษณะแก้ไขเยียวยา ภายหลังจากที่บุคคลมีหนี้สินล้นพ้นตัวแล้ว

บทบัญญัติของกฎหมายฝรั่งเศสในเรื่องการฟื้นฟูกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินนั้น ใช้บังคับเฉพาะกับกิจการของบุคคลบางประเภทเท่านั้น คือ<sup>206</sup>

1. ผู้ประกอบการค้า
2. บุคคลทะเบียนการประกอบอาชีพ
3. เกษตรกร
4. นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

โดยบุคคลธรรมดาที่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ และการชำระหนี้ถูกจำกัดไว้เพียงแค่บุคคล 3 ประเภทแรก

กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์การเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟู และการชำระบัญชี หรือ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การบังคับชำระหนี้” ไว้ในเกณฑ์เดียวกัน คือ “ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้”

<sup>204</sup> สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายฝรั่งเศส ว่าด้วยบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงิน

"วารสารนิติศาสตร์" หน้า 192,196

<sup>205</sup> Commercial Codes Article L.620-1, L622-1.

<sup>206</sup> ธนกร วรปรัชญากุล, "หลักเบื้องต้นของกฎหมายว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินในประเทศฝรั่งเศส," วารสารกรมบังคับคดี มกราคม - กุมภาพันธ์(2545).หน้า 5.



อย่างไรก็ตาม แม้หลักเกณฑ์เบื้องต้นของการเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวจะเป็นเกณฑ์เดียวกัน แต่ผู้มีสิทธิเริ่มคดีต้องร้องขอต่อศาลพาณิชย์ โดยให้เริ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ (Le Redressement Judiciaire) ก่อน จึงจะเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี หรือ การบังคับชำระหนี้ได้ เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ลูกหนี้ได้หยุดประกอบกิจการโดยสิ้นเชิง หรือ เมื่อเป็นที่แน่ชัดว่าไม่มีความเป็นไปได้ที่จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้สำเร็จ ศาลอาจมีคำสั่งให้เริ่มกระบวนการล้มละลาย หรือ กระบวนการบังคับชำระหนี้โดยทันทีก็ได้<sup>207</sup>

เมื่อลูกหนี้ตกเป็นบุคคลซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัวแล้ว สามารถแยกพิจารณากระบวนการที่จะเกิดขึ้นออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้<sup>208</sup>

### 3.2.2.1 การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เมื่อการฟื้นฟูสามารถทำได้

เหตุแห่งการร้องขอต่อศาลให้เริ่มกระบวนการพิจารณาคดี เริ่มต้นจากการที่ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ซึ่งประมวลกฎหมายพาณิชย์ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้” หมายความว่า ความไม่สามารถชำระหนี้ที่ถึงกำหนดชำระแล้วด้วยสินทรัพย์ที่สามารถนำมาชำระหนี้ได้โดยทันที ดังนั้น สถานะที่ลูกหนี้ไม่สามารถนำทรัพย์สินมาชำระหนี้ได้จะเกิดขึ้น

การที่กฎหมายกำหนดให้เปรียบเทียบระหว่างมูลค่าของสินทรัพย์ที่สามารถนำมาชำระหนี้ได้ทันที เช่น เงินสดในธนาคาร หรือ ทรัพย์สินต่างๆที่ไม่สามารถนำมาแปลงสภาพเป็นเงินได้โดยทันที หรืออย่างรวดเร็ว กับหนี้ที่ถึงชำระแล้ว และไม่ได้รับการขยายกำหนดเวลาชำระหนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า สถานะของลูกหนี้ซึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ อาจอุปมาได้ว่าเป็นสถานะที่ลูกหนี้ขาดสภาพคล่องทางการเงินนั่นเอง<sup>209</sup>

กฎหมายฝรั่งเศสได้ให้สิทธิแก่ลูกหนี้ที่กลายเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือ ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งดำเนินการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว นอกจากนี้กฎหมายยังให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ และพนักงานอัยการเป็นผู้มีสิทธิเริ่มต้นกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ด้วย หากลูกหนี้ปฏิเสธการ

207 สุธีร์ ศุภนิติย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, หน้า.166.

208 ธนกร วรปรัชญากุล, "หลักเบื้องต้นของกฎหมายว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินในประเทศฝรั่งเศส," วารสารกรมบังคับคดี, หน้า 12.

209 Newton, G. W., Bankruptcy and Insolvency Accounting, Practice and Procedure.p. 163.

ชำระหนี้ หรือ ไม่ชำระหนี้ตามข้อตกลงการประนีประนอมหนี้<sup>210</sup> รวมทั้งศาลเองก็สามารถสั่งให้  
ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้เช่นกัน

เมื่อศาลเห็นสมควรสั่งให้ดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้ว ศาลจะแต่งตั้ง  
ผู้พิพากษาให้ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาผู้สอดส่อง และให้เจ้าพนักงานศาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจาก  
บรรดาพนักงานศาลเข้ามาเพื่อดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ด้วย<sup>211</sup>

คำสั่งของศาลที่ให้ดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ มีผลเป็นการห้ามดำเนินคดีใน  
ศาลใดๆต่อลูกหนี้ สำหรับหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการและ  
ต้องเป็นหนี้ที่บังคับให้ลูกหนี้ชำระเงิน หรือเป็นการบอกเลิกสัญญาเนื่องจากผิดนัดชำระหนี้ ส่วนคดี  
ที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีก็ให้ระงับเป็นการชั่วคราวด้วย นอกจากนี้ ยังมีผลเป็นการระงับ หรือ  
ห้ามการบังคับคดีของเจ้าหนี้ต่อสังหาริมทรัพย์ และ อสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ และมีผลทำให้การ  
คิดดอกเบี้ยสะดุดหยุดลง รวมทั้งที่เป็นดอกเบี้ยผิดนัด และ เบี้ยปรับด้วย เว้นแต่เป็นดอกเบี้ยที่เกิด  
จากสัญญากู้ยืมที่มีกำหนดเวลาหนึ่งปีขึ้นไป<sup>212</sup> อย่างไรก็ตาม คำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้ทำ  
ให้หนี้ที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ ณ วันที่ศาลมีคำสั่งกลายเป็นหนี้ที่ถึงกำหนดชำระแต่อย่างใด<sup>213</sup>

นอกจากนี้ ลูกหนี้ไม่สามารถจำหน่าย จำนำ หรือให้สิทธิประโยชน์พิเศษใดๆภายหลังจาก  
ที่ศาลมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก  
เจ้าพนักงานที่ศาลแต่งตั้ง<sup>214</sup>

ในระหว่างระยะเวลาการสังเกตการณ์กิจการของลูกหนี้นี้ ลูกหนี้ยังคงมีอำนาจบริหาร  
จัดการกิจการของตนเองต่อไป แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานที่ศาลแต่งตั้ง ซึ่งการ  
ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานศาลดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่เพียงควบคุม และให้ความช่วยเหลือใน  
เรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของลูกหนี้เท่านั้น ไม่มีอำนาจในการเข้าไปบริหาร และยังคงเคารพต่อ  
หน้าที่ต่างๆของลูกหนี้ทั้งที่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายและหน้าที่ตามสัญญาต่างๆ<sup>215</sup>

210 Ibid.p. 164.

211 ธนกร วรปรัชญากุล, "หลักเบื้องต้นของกฎหมายว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินในประเทศฝรั่งเศส," วารสาร  
กรมบังคับคดี, หน้า 14.

212 เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

213 สุธีร์ ศุภานิตย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับ  
ที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, หน้า 182.

214 เรื่องเดียวกัน, หน้า 182.

215 เรื่องเดียวกัน, หน้า 183.

### 3.3.2.2 การชำระบัญชีลูกหนี้ เมื่อการฟื้นฟูไม่สามารถทำได้

การชำระบัญชีของลูกหนี้ คือ กระบวนการที่ใช้บังคับกับลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้ประกอบการพาณิชย์ บุคคลธรรมดาที่ขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกร หรือ นิติบุคคลเอกชนทุกประเภท โดยที่ลูกหนี้จำเป็นต้องเป็นผู้มีหนี้สินส่วนตัว และปรากฏว่ากิจการของลูกหนี้ไม่อาจดำเนินต่อไปได้<sup>216</sup>

เมื่อศาลสั่งชำระบัญชีกิจการของลูกหนี้แล้ว ศาลจะแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี (Le Liquidateur) ให้ทำหน้าที่ขายทรัพย์สินของลูกหนี้ และนำเงินที่ได้ไปชำระให้แก่เจ้าหนี้ และศาลจะแต่งตั้งผู้พิพากษาผู้สอดส่อง และ เจ้าพนักงานศาล ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชีในส่วนของลูกหนี้ หลังจากที่ศาลสั่งให้มีการชำระบัญชีแล้ว ลูกหนี้จะหมดอำนาจในการจัดการกิจการของตนโดยทันที ส่วนกรณีของเจ้าหนี้ ก็จะถูกจำกัดสิทธิในการดำเนินการบังคับชำระหนี้กับทรัพย์สินของลูกหนี้ เช่นเดียวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการ<sup>217</sup> ตามที่กล่าวมาข้างต้น

กรณีดังต่อไปนี้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ชำระบัญชีของลูกหนี้<sup>218</sup> เมื่อการผัดนัด หรือ ไม่ปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการ

1. ระหว่างระยะเวลาสังเกตการณ์ เมื่อศาลเห็นว่ากระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่อาจเป็นไปได้
2. เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสังเกตการณ์ เจ้าพนักงานผู้จัดทำแผนเห็นว่าไม่อาจทำแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ และได้ทำรายงานเสนอศาล เพื่อให้ศาลสั่งชำระบัญชีกิจการของลูกหนี้
3. เมื่อมีการยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการ และปรากฏว่าลูกหนี้ได้หยุดประกอบกิจการทั้งหมดแล้ว หรือเป็นที่แน่ชัดว่าการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่อาจเป็นไปได้

กระบวนการทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว ถือเป็นกระบวนการหลังจากที่ลูกหนี้ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน หรือ มีหนี้สินส่วนตัวแล้ว กฎหมายฝรั่งเศสให้อำนาจศาลมีคำสั่งให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ หรือ เข้าสู่กระบวนการชำระบัญชีกิจการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ นอกจากคำสั่งศาลทั้งสองประเภทที่กล่าวมาแล้ว กฎหมายฝรั่งเศสยังให้อำนาจ

<sup>216</sup> ฌอง-มารี วรปรัชญากุล, "หลักเบื้องต้นของกฎหมายว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินในประเทศฝรั่งเศส," วารสารกรมบังคับคดี, หน้า 18.

<sup>217</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

<sup>218</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

ศาลในการที่จะสั่งให้ลูกหนี้บุคคลธรรมดาที่ประกอบการค้าพาณิชย์ บุคคลธรรมดาที่ขึ้นทะเบียนการประกอบอาชีพ หรือเกษตรกร ล้มละลายได้อีกด้วย

นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกอย่างที่ศาลต้องใช้ในการพิจารณาในการจะมีคำสั่งให้บุคคลเหล่านั้นตกเป็นคนล้มละลายด้วย คือ ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าลูกหนี้ได้กระทำการดังต่อไปนี้<sup>219</sup>

1. ดำเนินกิจการที่ขาดทุนต่อไปโดยไม่ชอบ ซึ่งมีแต่จะทำให้กิจการตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้
2. ไม่จัดทำบัญชีให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือทำให้เอกสารทางบัญชีสูญหายทั้งหมด หรือ บางส่วน
3. จำหน่าย จ่าย แจก หรือ ปิดบัง ซ่อนเร้นทรัพย์สินทั้งหมด หรือ บางส่วน หรือ ก่อให้เกิดหนี้สินเพิ่มขึ้นโดยการฉ้อฉล

นอกจากนี้ ศาลอาจมีคำสั่งลงโทษผู้บริหารกิจการของลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้เป็นบุคคลล้มละลายได้เช่นเดียวกัน ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้บริหารนั้นได้กระทำความผิดในการบริหารจัดการกิจการของลูกหนี้ เช่น<sup>220</sup>

1. ครอบครองทรัพย์สินของนิติบุคคลลูกหนี้เหมือนเป็นทรัพย์สินของตน
2. ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยใช้นิติบุคคลบังหน้า
3. ดำเนินกิจการที่ขาดทุนของนิติบุคคลลูกหนี้ต่อไปเพื่อนประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งมีแต่จะทำให้นิติบุคคลลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะไม่สามารถชำระหนี้ได้
4. จัดทำบัญชีปลอม หรือทำให้เอกสารทางบัญชีสูญหาย หรือไม่จัดทำบัญชีให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

ศาลอาจมีคำสั่งให้ลูกหนี้บุคคลธรรมดาซึ่งประกอบกิจการทางการค้า เกษตรกร หรือ บุคคลธรรมดาที่ขึ้นทะเบียนการประกอบอาชีพ ตลอดจนผู้บริหารกิจการของลูกหนี้นิติบุคคลที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ให้เป็นบุคคลล้มละลาย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

1. ประกอบกิจการทางการค้า การช่างฝีมือ หรือ ทางเกษตร หรือ ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารจัดการนิติบุคคลโดยฝ่าฝืนข้อห้ามต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด

<sup>219</sup> สุธีร์ ศุภนิตย, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, หน้า.167.

<sup>220</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

2. ทำการซื้อเพื่อขายต่อในราคาต่ำกว่าราคาท้องตลาด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงการเริ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการ หรือ กระบวนการชำระหนี้ หรือเพื่อทำให้การเริ่มกระบวนการดังกล่าวล่าช้าออกไป

3. ก่อให้เกิดภาระผูกพันที่สำคัญเกินสมควร เมื่อพิจารณาถึงสถานะของกิจการ หรือของนิติบุคคล ทั้งนี้โดยไม่มีค่าตอบแทน และ เพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น

4. ทำการชำระหนี้ หรือ จัดให้มีการชำระหนี้เจ้าหนี้คนหนึ่ง ซึ่งทำให้เจ้าหนี้อื่นได้รับความเสียหาย ภายหลังที่กิจการตกอยู่ในสถานะที่สามารถชำระหนี้ได้ และรู้ถึงสาเหตุดังกล่าวแล้ว

5. ละเว้นไม่ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลภายในกำหนดเวลาสิบห้าวัน เมื่อกิจการตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้

### 3.4 กระบวนการล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในรูปของกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Law) จัดเป็นระบบกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับปัญหาความล้มเหลวทางการเงินของลูกหนี้ กฎหมายล้มละลายมีการพัฒนามาโดยตลอดเพื่อให้มีความทันสมัยทันต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศ โดยที่กระบวนการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้อยู่ภายใต้ The Bankruptcy Act 1978 ที่รู้จักกันในชื่อของ The Bankruptcy Code ใน Title 11 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกฎหมาย The United State Code<sup>221</sup>

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีอยู่สองประการ<sup>222</sup> คือ ประการแรก ทำให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม และ เท่าเทียมกันในการจัดสรรแบ่งปันทรัพย์สินของลูกหนี้ และประการที่สอง ทำให้ลูกหนี้ที่สุจริตได้รับโอกาสในการเริ่มต้นชีวิตใหม่ เรียกได้ว่าเป็นกฎหมายปฏิรูปการล้มละลาย (The Bankruptcy Reform Act)<sup>223</sup>

221 Newton, G. W., Bankruptcy and Insolvency Accounting, Practice and Procedure.p. 79.

222 Willis Albert Estrich and Edwin Stacey Oakes, American Jurisprudence: A Comprehensive Text Statement of American Case Law as Developed in the Cases and Annotations in the Annotated Reports System, Being a Rewriting of Ruling Case Law to Reflect the Modern Developments of the Law (Bancroft-Whitney Co., 1944).p.109.

223 วิชัย ตันติกุลานันท์, คำอธิบายกฎหมายล้มละลายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ พิมพ์อักษร, 2548), หน้า.107

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีล้มละลายในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>224</sup> มีอยู่ 2 ประเทศ ได้แก่ ศาลล้มละลายแห่งมลรัฐ และ ศาลล้มละลายกลาง ทั้งนี้แม้ว่าแต่ละมลรัฐจะสามารถออกกฎหมายล้มละลายบังคับใช้ในมลรัฐของตนโดยไม่ขัดต่อกฎหมายล้มละลายกลางได้ก็ตาม แต่ศาลล้มละลายกลางแห่งสหรัฐก็ยังคงมีอำนาจในการพิจารณาคดีล้มละลายของมลรัฐทั้งหลายที่ปวงอยู่ ไม่ว่าจะคาบเกี่ยวอยู่ในมลรัฐใด และแม้จะเป็นคดีล้มละลายซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลล้มละลายของมลรัฐซึ่งมีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นๆก็ตาม อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์นี้มีสิทธิในการเลือกที่จะต้องขอให้ตนล้มละลายภายใต้เขตอำนาจศาลล้มละลาย ไม่ว่าจะเป็นศาลล้มละลายกลาง หรือศาลล้มละลายมลรัฐที่มีอำนาจเหนือ<sup>224</sup>

ปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้กฎหมายล้มละลายที่มีชื่อว่า Bankruptcy Act 1978 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายพาณิชย์ของสหรัฐอเมริกา ใน Title 11 “ล้มละลาย” ซึ่งมีเนื้อหาทั้งหมด 9 Chapter คือ

1. CHAPTER 1 GENERAL PROVISIONS (§§ 101 to 112)
2. CHAPTER 3 CASE ADMINISTRATION (§§ 301 to 366)
3. CHAPTER 5 CREDITORS, THE DEBTOR, AND THE ESTATE (§§ 501 to 562)
4. CHAPTER 7 LIQUIDATION (§§ 701 to 784)
5. CHAPTER 9 ADJUSTMENT OF DEBTS OF A MUNICIPALITY (§§ 901 to 946)
6. CHAPTER 11 REORGANIZATION (§§ 1101 to 1174)
7. CHAPTER 12 ADJUSTMENT OF DEBTS OF A FAMILY FARMER OR FISHERMAN WITH REGULAR ANNUAL INCOME (§§ 1201 to 1231)
8. CHAPTER 13 ADJUSTMENT OF DEBTS OF AN INDIVIDUAL WITH REGULAR INCOME (§§ 1301 to 1330)
9. CHAPTER 15 ANCILLARY AND OTHER CROSS-BORDER CASES (§§ 1501 to 1532)

โดยวัตถุประสงค์หลักของการบังคับใช้กฎหมายล้มละลายฉบับนี้ก็คือ เพื่อให้ลูกหนี้สามารถเริ่มต้นชีวิตใหม่ได้โดยไม่ต้องแบกรับภาระหนี้สินเดิม ด้วยการปลดภาระหนี้สินหมดหรือบางส่วนให้แก่ลูกหนี้ ในขณะที่ส่วนของเจ้าหนี้ กฎหมายก็ยังคงกำหนดให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมเช่นเดิม

<sup>224</sup> Estrich, W. A. and E. S. Oakes, American Jurisprudence: A Comprehensive Text Statement of American Case Law as Developed in the Cases and Annotations in the Annotated Reports System, Being a Rewriting of Ruling Case Law to Reflect the Modern Developments of the Law. pp. 189-192

โดย Chapter ที่ผู้เขียนต้องการศึกษาเป็นพิเศษก็คือ Chapter 7, Chapter 11, Chapter 12 และ Chapter 13 เพราะสิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง คือ การเข้าสู่กระบวนการล้มละลายของลูกหนี้บุคคลธรรมดาตามกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ลูกหนี้สามารถเลือกใช้กระบวนการที่เหมาะสมในการจัดการกับภาระหนี้สินของลูกหนี้ได้ด้วยตัวเอง<sup>225</sup> ดังนี้

1. การชำระบัญชีและกิจกรรมของลูกหนี้ ตาม Chapter 7
2. การฟื้นฟูกิจการของนิติบุคคล ตาม Chapter 11
3. การฟื้นฟูสถานะทางการเงิน ของลูกหนี้ที่มีอาชีพเกษตรกร ตาม Chapter 12
4. การฟื้นฟูสถานะทางการเงิน ของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีรายได้ประจำ ตาม

Chapter 13

กฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกามีมาตรการที่มุ่งให้ความช่วยเหลือแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงินอย่างจริงจัง กระบวนการดังกล่าวข้างต้นจึงถูกออกแบบมาเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของลูกหนี้โดยการคำนึงถึงลักษณะการประกอบอาชีพ และสถานะทางการเงินของลูกหนี้แต่ละประเภท โดยทุกกระบวนการดังกล่าวสามารถแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด ดังต่อไปนี้

### 3.4.1 กระบวนการล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา ตาม CHAPTER 7

บทบัญญัติภายใต้ Chapter 7 (Liquidation) เป็นกระบวนการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ที่บังคับใช้กับลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา และ นิติบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นในการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ แปลงทรัพย์สินให้มีสภาพคล่อง โดยการนำออกขายทอดตลาดแล้วแบ่งเฉลี่ยชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้

กระบวนการทั้งหมดเริ่มต้นจากการที่ลูกหนี้ตกอยู่ในภาวะขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว หรือสถานะหนี้สินล้นพ้นตัว หรือกำลังล้มละลาย หรือถูกฟ้องล้มละลายแล้วก็ได้ และลูกหนี้ได้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอรับความคุ้มครอง ซึ่งหากศาลรับคำร้องดังกล่าว ลูกหนี้จะได้รับการคุ้มครองจากสถานะพักการชำระหนี้ (Automatic Stay) คือ ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย โดยเจ้าหนี้ทุกรายของลูกหนี้จะไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องของตน บังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ใดๆได้ในระหว่างนั้น และเมื่อเข้าสู่กระบวนการใดแล้วก็จะไม่สามารถเลือกใช้กระบวนการอื่นได้อีก เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งให้แปลงกระบวนการจัดการกิจการและทรัพย์สินประเภทหนึ่งไปสู่อีกประเภทหนึ่ง

225

David t. Stanley and Marjorie Girth, Bankruptcy Problem, Process, Reform (Washington, DC: The Bookings Institution, 1971).pp. 101-130

การเริ่มต้นคดี คือ การยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้โดยวิธีการชำระบัญชี ซึ่งตาม Chapter 7 สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประการ

1. ประการแรก คือ การที่ลูกหนี้ร้องขอให้ตนเองตกเป็นบุคคลล้มละลาย (สมัครใจล้มละลาย)
2. ประการที่สอง คือ การที่เจ้าหนี้เป็นคนร้องขอให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย (ไม่สมัครใจล้มละลาย)<sup>226</sup>

สำหรับกรณีที่ลูกหนี้สมัครใจล้มละลายนั้น ลูกหนี้สามารถเลือกช่องทางในการเข้าสู่กระบวนการจัดการภาระหนี้สินได้ตามความเหมาะสมกับลักษณะการประกอบอาชีพ และ สถานะทางการเงินของตน ด้วยกระบวนการเช่นนี้จึงทำให้กระบวนการดังกล่าวสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่แต่ละกระบวนการจะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของแต่ละกระบวนการ ดังนี้

การเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชีของลูกหนี้ คือ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “กระบวนการล้มละลาย” คือ การเข้าไปชำระกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ โดยการรวบรวมทรัพย์สินอันอาจบังคับได้ของลูกหนี้มาจำหน่าย และนำเงินจากการจำหน่ายมาจัดสรรชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยกระบวนการชำระบัญชีของลูกหนี้สามารถใช้ได้กับบุคคลธรรมดา และ นิติบุคคล

หลักเกณฑ์การเข้าสู่กระบวนการชำระของลูกหนี้แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

#### 3.4.1.1 การล้มละลายโดยสมัครใจ (Voluntary Bankruptcy)

การล้มละลายโดยสมัครใจ คือ การที่ลูกหนี้ยื่นคำร้องขอให้ตนล้มละลาย ซึ่งเมื่อมีการยื่นคำร้องโดยลูกหนี้ ศาลจะมีคำสั่งตามที่ร้องขอทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีการพิจารณาอีก

ลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา สมาคม ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือ บริษัทจำกัด ก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ตนเองล้มละลายได้ ทั้งนี้แม้ว่าลูกหนี้ไม่ได้อยู่ในสถานะมีหนี้สินล้นพ้นตัวก็ตาม หากลูกหนี้ประสงค์จะชำระสะสางหนี้สินของตน ก็สามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลที่มีอำนาจได้ โดยจะต้องเป็นการยื่นคำร้องด้วยความสุจริตใจ (Good Faith) ไม่เช่นนั้นแล้วศาลก็อาจจะยกคำร้องเช่นนั้นได้ ตลอดจนศาลอาจจะสั่งให้หยุดการกระทำทั้งหลายได้<sup>227</sup>

<sup>226</sup> Estrich, W. A. and E. S. Oakes, American Jurisprudence: A Comprehensive Text Statement of American Case Law as Developed in the Cases and Annotations in the Annotated Reports System, Being a Rewriting of Ruling Case Law to Reflect the Modern Developments of the Law. P. 563.

<sup>227</sup> Ibid.p. 564.



การยื่นคำร้องโดยสมัครใจ<sup>228</sup> กฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขในจำนวนหนี้ขั้นต่ำที่ลูกหนี้จะยื่นคำร้องขอให้ตนล้มละลายได้ แต่ลูกหนี้ต้องยื่นเอกสารประกอบตามที่กฎหมายกำหนดพร้อมกับคำฟ้อง เอกสารดังกล่าวได้แก่ รายละเอียดทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งรายชื่อเจ้าหนี้ จำนวนหนี้ และ สภาพหนี้ รายละเอียดรายได้ และ ค่าใช้จ่ายในปัจจุบัน<sup>229</sup> รายงานแสดงสถานะทางการเงิน และรายละเอียดสัญญาที่ลูกหนี้เป็นคู่สัญญา และยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เจ้าหนี้จะไม่สามารถยื่นคำร้องขอชำระบัญชีได้ หากภายใน 180 วันก่อนยื่นคำร้องในคดีปัจจุบัน ลูกหนี้เคยเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลายที่ศาลจำหน่ายคดีเพราะลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลโดยจงใจ หรือภายใน 180 วันที่ลูกหนี้ยื่นคำร้อง ลูกหนี้ไม่ได้เข้ารับการปรึกษาทางการเงินที่รัฐรับรอง เพื่อทราบถึงความเป็นไปได้ในการใช้ทางเลือกอื่นนอกจากการล้มละลาย

กระบวนการร้องขอให้ลูกหนี้ล้มละลายโดยสมัครใจนี้ เริ่มจากการที่ลูกหนี้เป็นผู้ยื่นคำร้องขอต่อศาลล้มละลาย โดยอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่ศาลล้มละลายด้วยตนเอง โดยยื่นต่อเสมียนศาล หรือ ยื่นคำร้องขอต่อศาลล้มละลายโดยทางส่งทางไปรษณีย์ก็ได้ หรือลูกหนี้จะให้บุคคลอื่นเป็นผู้ยื่นคำร้องแทนก็ได้ ซึ่งจะต้องเป็นการยื่นคำร้องโดยความสุจริตใจ ไม่เช่นนั้นศาลอาจยกคำร้องเช่นนั้นได้เมื่อยื่นคำร้องแล้ว ถือได้ว่าคดีล้มละลายได้เริ่มขึ้น ณ เวลายื่นคำร้องนั่นเองโดยอัตโนมัติ (order of relief)<sup>230</sup> โดยไม่จำเป็นที่ศาลจะต้องพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายอีกแต่อย่างใด

อาจจะกล่าวได้ว่า คำร้องขอให้ล้มละลายโดยสมัครใจนี้ทำหน้าที่เสมือนประหนึ่งเป็นคำสั่งศาล ซึ่งเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอต่อศาลแล้วก็จะทำให้กิจการ หรือ ธุรกิจทรัพย์สิน และการกระทำต่างๆของลูกหนี้ ตลอดจนคดีต่างๆที่ลูกหนี้ถูกฟ้องอยู่ต้องหยุดลงทั้งหมด ลูกหนี้ไม่มีสิทธิที่จะกระทำการต่างๆเหล่านั้นได้อีกต่อไป โดยอำนาจต่างๆจะตกเป็นของทรัสต์ (Trustee) ซึ่งจะรวบรวมทรัพย์สิน และ สิทธิเรียกร้องต่างๆของลูกหนี้เข้ามารวมกันอยู่ในกองทรัพย์สินของลูกหนี้ และเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจหน้าที่จัดการกับกองทรัพย์สินนี้ในคดีล้มละลายต่อไป

### 3.4.1.2 การล้มละลายโดยไม่สมัครใจ (Involuntary Bankruptcy)

การยื่นคำร้องโดยไม่สมัครใจ เป็นการยื่นคำร้องโดยฝ่ายเจ้าหนี้ซึ่งไม่ได้รับชำระหนี้ตามกำหนดโดยอาจบังคับลูกหนี้ให้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายโดยการยื่นคำร้อง (Unvoluntary Petition) เจ้าหนี้ไม่อาจจะยื่นคำร้องขอให้สามีและภรรยาด้วยกันเป็นบุคคลล้มละลายได้ แต่สามารถ

<sup>228</sup> วิชา มหาคุณ, "บทบาทของศาลล้มละลายในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ," หนังสือวันระพี (2548).

<sup>229</sup> Federal Rules of Bankruptcy Procedure 1007(b)

<sup>230</sup> Frey Martin A., Sidney K. Swinson,, Introduction to Bankruptcy Law, 6th Edition (Thomson Learning, 2013).p. 118.

ที่จะยื่นคำร้องขอให้ล้มละลายได้เพียงคนเดียวเท่านั้น และการยื่นคำร้องโดยไม่สมัครใจภายใต้ Chapter 7 นี้ไม่สามารถยื่นเพื่อให้บุคคลดังต่อไปนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้<sup>231</sup>

1. ชาวนา
2. ผู้เลี้ยงโค
3. องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่ใช่เพื่อกำไร
4. เทศบาล การรถไฟ และหน่วยงานของรัฐ
5. สถาบันการเงินและธนาคาร

โดยปกติเจ้าหนี้ผู้ซึ่งยื่นคำร้อง ต้องมีจำนวน 3 คนเข้าชื่อกันยื่นคำร้อง ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ประเภทผู้ทรงสิทธิเรียกร้องไม่มีประกันเหนือลูกหนี้ในเงินจำนวนรวมกันอย่างน้อยที่สุดไม่น้อยกว่า 12,300 เหรียญสหรัฐ เว้นแต่กรณีหากเจ้าหนี้ไม่มีประกันมีจำนวนน้อยกว่า 12 คน และมีเจ้าหนี้ไม่มีประกันคนหนึ่งที่มีหนี้เหนือลูกหนี้ไม่น้อยกว่า 12,300 เหรียญสหรัฐแล้ว ก็สามารถยื่นคำร้องได้ทันที<sup>232</sup>

กรณีที่เจ้าหนี้ยื่นคำร้องขอให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี ศาลจะต้องกำหนดวันนั่งพิจารณาโดยเร็ว ศาลจะมีคำสั่งให้ชำระบัญชีลูกหนี้ หากพิจารณาแล้วเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. เจ้าหนี้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ชำระบัญชี และ กิจการของลูกหนี้ ต้องเป็นเจ้าหนี้ที่มีสิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ที่ไม่มีประกัน และ ไม่มีข้อต่อสู้ โดยจำนวนหนี้รวมกันต้องไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด

2. ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ที่กำหนดได้ หรือภายใน 120 วันก่อนยื่นคำฟ้อง ได้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อบังคับเอาทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ซึ่งไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนใหญ่ของเจ้าหนี้

การยื่นคำร้องเพื่อเข้าสู่กระบวนการล้มละลายโดยสมัครใจ และไม่สมัครใจนี้ จะต้องยื่นต่อศาลล้มละลายที่มีเขตอำนาจในที่ตั้งทรัพย์สินของลูกหนี้ตั้งอยู่ หรือเป็นภูมิลำเนาของลูกหนี้ หรือเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของลูกหนี้

การยื่นคำร้องให้ล้มละลายโดยเจ้าหนี้ แม้จะถือว่าเป็นการเริ่มต้นคดีล้มละลายแล้วก็ตาม แต่การเริ่มต้นคดีในลักษณะนี้ยังไม่ถือว่าลูกหนี้มีสถานะเป็นบุคคลล้มละลายแต่อย่างใด เจ้าหนี้จึงยังไม่มีสิทธิใดๆในกองทรัพย์สินของลูกหนี้ เนื่องจากกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ลูกหนี้มีสิทธิที่จะยื่น

<sup>231</sup> Thomas H. Jackson, The Logic and Limits of Bankruptcy Law (United State: Harvard University, 1986).p. 187.

<sup>232</sup> Martin A., F., Sidney K. Swinson,, Introduction to Bankruptcy Law, 6th Edition. p. 115.

คำให้การต่อสู้ก่อนจะดำเนินการดังกล่าว เว้นแต่ว่าลูกหนี้ไม่ยื่นคำให้การภายในกำหนด ศาลจึงจะสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในคดีล้มละลายต่อไป

เมื่อศาลมีคำสั่งให้ชำระบัญชีลูกหนี้ จะมีผลทำให้เกิดสถานะพักการชำระหนี้ (Automatic Stay) ทันทีนับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งเช่นนั้นว่า มีผลทำให้เจ้าหนี้ไม่สามารถกระทำการใดๆที่เป็นการรบกวนลูกหนี้ หรือ ทรัพย์สินของลูกหนี้ ไม่ว่าจะกระทำในรูปแบบใดก็ตาม เช่น ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่ง บังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษา เข้าควบคุม หรือ ครอบครองทรัพย์สินในกองทรัพย์สิน รวมทั้งการใช้สิทธิยึดหน่วง หรือ บังคับชำระหนี้จากหลักประกันที่เป็นทรัพย์สินในกองทรัพย์สินของลูกหนี้ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการกระทำใดๆก็ตามที่เกี่ยวกับกองทรัพย์สินของลูกหนี้จะถูกห้ามไว้ ซึ่งโดยหลักแล้วการห้ามกระทำการนี้จะคงอยู่จนกว่าทรัพย์สินนั้นจะไม่ใช่ทรัพย์สินในกองทรัพย์สินของลูกหนี้อีกต่อไป หรือสิ้นสุดการห้าม เพราะเหตุยกคำร้องหรือคดีเสร็จสิ้นแล้ว

นอกจากลูกหนี้จะได้รับประโยชน์จากสถานะพักการชำระหนี้ (Automatic Stay) แล้ว ลูกหนี้ยังได้รับประโยชน์จากการปลดจากล้มละลายภายใน 60-90 วันนับแต่ศาลมีคำสั่งตามที่ร้องขอ ซึ่งมีผลทำให้ลูกหนี้หมดความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในหนี้สินที่เกิดขึ้นก่อน หรือ ขณะที่ศาลมีคำสั่งให้ชำระบัญชีกิจการและทรัพย์สิน ซึ่งการปลดเปลื้องจากความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หมายถึง เจ้าหนี้จะไม่สามารถทวงถาม ฟ้องร้อง ดำเนินการบังคับชำระหนี้จากลูกหนี้ หรือใช้วิธีการใดๆเพื่อ บังคับ หรือ จูงใจให้ลูกหนี้ชำระหนี้สินดังกล่าวให้แก่ตนอีก<sup>233</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ลูกหนี้จะได้รับประโยชน์จากสถานะพักการชำระหนี้ (Automatic Stay) แต่ลูกหนี้จะต้องสูญเสียกองทรัพย์สินทั้งหมดซึ่งลูกหนี้มีอยู่ ณ วันที่มีการยื่นคำร้อง โดยที่กฎหมายได้ยกเว้นทรัพย์สินบางประเภทให้ไม่ตกอยู่ภายใต้การชำระบัญชีนี้ เช่น เครื่องใช้ในบ้าน กรรมธรรม์ ประกันชีวิต เป็นต้น

ในส่วนของการวิเคราะห์ของศาลในเรื่องการล้มละลายโดยไม่สมัครใจนี้ มีข้อน่าสนใจอยู่หลายประการ กล่าวคือ ศาลไม่ได้จำกัดการพิจารณาเพียงจากสิ่งที่ปรากฏในรูปของตัวเลข และจำนวนหนี้เท่านั้น แต่ยังพิจารณาไปถึงปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และ มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากันด้วย เช่น ระยะเวลาของการผิดนัด จำนวนการผิดนัดไม่ชำระหนี้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ความรุนแรงของการขาดความรับผิดชอบของลูกหนี้ และปัจจัยอื่นๆที่สามารถชี้ให้เห็นถึงสถานะของลูกหนี้ว่าอยู่ในจุดที่อันตรายพอที่จะถือได้ว่าสมควรที่จะถูกฟ้องให้ตกเป็นบุคคลล้มละลายได้แล้วหรือไม่<sup>234</sup>

233 Thomas H. Jackson, *The Logic and Limits of Bankruptcy Law*, pp. 66-73.

234 David t. Stanley and Marjorie Girth, *Bankruptcy Problem, Process, Reform*, p. 254.

หน้าที่ลูกหนี้ผิดนัด ที่จะถือว่าเป็นการไม่ชำระหนี้เป็นการทั่วไปนั้น จะต้องเป็นหนี้ที่ไม่ได้อยู่ในระหว่างการโต้แย้งสิทธิโดยสุจริต หมายถึงว่า หากการที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้เมื่อถึงกำหนดนั้นเป็นเพราะมีเหตุผลซึ่งเป็นข้อโต้แย้งตามกฎหมายได้ต่อเจ้าหนี้ การไม่ชำระหนี้ดังกล่าวนี้ก็ยังไม่ถือว่าเป็นการไม่ชำระหนี้เมื่อถึงกำหนดชำระโดยทั่วไป ศาลมีแนวโน้มที่จะใช้ objective test ในการพิจารณาว่าการโต้แย้งดังกล่าว เป็นการโต้แย้งที่มีมูลจริงหรือไม่ ซึ่งหมายถึงว่าคดีจะต้องมีมูลพอที่จะโต้แย้งกันได้ด้วยเหตุที่สมควรด้วย

ศาลสามารถยกคำร้องที่ได้กระทำขึ้นโดยไม่สมัครใจได้ ซึ่งอาจเป็นบทเรียนราคาแพงสำหรับผู้ร้อง เพราะภายหลังจากรับทราบ และพิจารณาคำขอ และโดยเหตุผลใดก็ตาม ศาลอาจกำหนดให้เจ้าหนี้วางหลักประกันเพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่ลูกหนี้ต่อความเสียหายที่ศาลอาจให้อนุญาตในภายหลัง หากคำร้องนั้นถูกยก<sup>235</sup> โดยเหตุผลใดก็ตามนอกเหนือจากโดยความยินยอมของผู้ยื่นคำร้อง และของลูกหนี้ทั้งหมด หากลูกหนี้ไม่สละสิทธิในการพิจารณาคดี ศาลอาจมีคำพิพากษาให้ผู้ยื่นคำร้องชำระค่าใช้จ่ายและค่าทนายความตามสมควร<sup>236</sup> ซึ่งศาลอาจมีคำพิพากษาที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ยื่นคำร้อง หากพบว่าได้ยื่นคำร้องโดยไม่สุจริต และผู้ยื่นคำร้องต้องชดเชยความเสียหายด้วย<sup>237</sup> ซึ่งถือเป็นการยับยั้งเจ้าหนี้ที่อาจยื่นคำร้องโดยลูกหนี้ไม่สมัครใจ อันเป็นการกระทำที่เป็นการรบกวนต่อลูกหนี้<sup>238</sup>

ผลของคำพิพากษาให้ล้มละลาย จากการยื่นคำร้องภายใต้ Chapter 7 ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำร้องโดยสมัครใจ (Voluntary Petition) หรือการยื่นคำร้องโดยไม่สมัครใจ (Involuntary Petition) จะทำให้เกิดสถานะการพักชำระหนี้ (automatic stay) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะหยุดยั้งเจ้าหนี้ หรือ บุคคลอื่นใด ไม่ให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิทางกฎหมายเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ หรือ การกระทำอันเป็นการเข้าครอบครองทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือ การฟ้องร้องบังคับคดี

ตราบใดที่สถานะการพักบังคับชำระหนี้มีผลบังคับใช้ เจ้าหนี้จะไม่สามารถดำเนินคดีทางศาลกับลูกหนี้ได้ เนื่องจากกฎหมายต้องการให้การดำเนินคดีล้มละลายมีเพียงสำนวนเดียว เมื่อศาลมีคำสั่งให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายจะมีผู้เข้ามาจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ซึ่งได้แก่ ผู้จัดการทรัพย์สิน (Trustee) ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินการ

235 11 U.S.C.A. §§ 2303 (i), 303 (e)

236 11 U.S.S.A. §§ 303(i)(1)

237 11 U.S.C.A. §§ 303 (i)(2)

238 Martin A., F., Sidney K. Swinson,, Introduction to Bankruptcy Law, 6th Edition.p. 490.

รวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ โดยที่เจ้าหนี้ทั้งหมดของลูกหนี้ แม้แต่เจ้าหนี้ผู้ยื่นคำฟ้องก็ไม่มีสิทธิเป็นผู้จัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ได้

หลังจากที่ศาลมีคำสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลาย ลูกหนี้จะไม่มีอำนาจจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของตนเองในทันที อำนาจในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้โอนไปยังเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยที่ลูกหนี้จะต้องช่วยเหลือผู้จัดการทรัพย์สินในการรวบรวม และแบ่งทรัพย์สินให้เสร็จสิ้น จนกว่าจะได้รับการปลดจากการล้มละลาย ลูกหนี้จึงจะมีสิทธิในการจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ใหม่อีกครั้ง

### 3.4.2 กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกา ตาม Chapter 11,12,13

แนวความคิดในการฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายล้มละลาย การขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้ธุรกิจภายในประเทศประสบกับสภาพการณ์ขาดทุน ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาจึงคิดหาวิธีการ เพื่อช่วยเหลือเศรษฐกิจ ให้ผู้ประกอบการต่างๆสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

แนวทางการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกามีการปรับปรุงหลายครั้ง ปัจจุบันกระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ (Reorganization) ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นบทบัญญัติภายใต้ Chapter 11 แห่งพระราชบัญญัติของ Bankruptcy Code ซึ่งสามารถใช้บังคับได้ทั้งกับลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา และ นิติบุคคล แต่ไม่รวมถึงลูกหนี้ที่เป็นนายหน้าค้าหลักทรัพย์ (Stock Broker) นายหน้าค้าเกษตรล่วงหน้า (Commodity Broker) การรถไฟ บริษัทประกันภัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ ธนาคารที่ประกอบด้วยสมาคมที่ให้กู้ยืม สมาคม เจ้าหนี้และธนาคารต่างประเทศที่ประกอบกิจการในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>239</sup>

การเริ่มเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้สามารถเริ่มกระบวนการต่อศาลได้ทั้งโดยความสมัครใจของลูกหนี้ (Voluntary Petition) และโดยไม่สมัครใจผ่านเจ้าหนี้ (Involuntary Petition)

แนวทางกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกามีเป็นแนวทางที่สนับสนุนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้อย่างเต็มที่ หรือ เรียกว่ากระบวนการฟื้นฟูกิจการที่เข้มแข็ง (Tough Proceeding)<sup>240</sup> ซึ่งในกรณีที่ลูกหนี้เป็นผู้ร้องขอฟื้นฟูกิจการให้ลูกหนี้มีสิทธิเสนอแผนฟื้นฟูกิจการได้

239 Newton, G. W., Bankruptcy and Insolvency Accounting, Practice and Procedure.p.79.

240 วิชา มหาคุณ, คำอธิบายกฎหมายล้มละลาย และการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้, หน้า.23

แต่เพียงผู้เดียว (Right of Debtor's Management to Stay in Possession and Initiate a Plan) การยื่นคำขอฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 11 ด้วยความสมัครใจของลูกหนี้สามารถกระทำได้ ตั้งแต่ลูกหนี้เริ่มประสบปัญหาทางธุรกิจ ไม่ต้องถึงขนาดที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งศาลจะอนุญาตให้ฟื้นฟูกิจการได้ทันที การฟื้นฟูกิจการมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ เจ้าหนี้ และผู้ถือหุ้น โดย Bankruptcy Code ได้อธิบายว่าวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูกิจการไม่ใช่การชำระบัญชีแต่เป็นเพียงเหตุผลเพื่อให้ลูกจ้างได้มีงานทำ เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ และผู้ถือหุ้นได้กลับเข้ามาบริหารธุรกิจดั้งเดิม และ เป็นการนำทรัพย์สินที่มีอยู่มาสร้างผลิตภัณฑ์ให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการดีกว่าการนำทรัพย์สินทั้งหมดออกจำหน่ายแล้วนำมาชำระในทันที<sup>241</sup>

ประมวลกฎหมายล้มละลาย (Bankruptcy Code) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติกระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ไว้เป็นหมวดหมู่ โดยพิจารณาถึงความแตกต่างที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับลูกหนี้แต่ละประเภทเป็นสำคัญ ซึ่งแบ่งออกเป็นหมวด (Chapter) ได้ดังนี้

1. CHAPTER : 11 REORGANIZATION PROCEEDINGS คือ การฟื้นฟูกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงิน
2. CHAPTER : 12 ADJUSTMENT OF DEBTS OF A FAMILY FARMER คือ การจัดการหนี้สินของลูกหนี้ที่ประกอบกิจการเกษตรกรรม
3. CHAPTER : 13 ADJUSTMENT OF DEBTS OF AN INDIVIDUAL WITH REGULAR INCOME คือ การจัดการหนี้สินลูกหนี้ที่มีรายได้ประจำ<sup>242</sup>

### 3.4.2.1 กระบวนการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 11<sup>243</sup>

#### 1) ภาพรวมของ Chapter 11

กฎหมายล้มละลายในบทนี้ มีไว้สำหรับการฟื้นฟูกิจการใหม่ โดยมักจะเกี่ยวข้องกับบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน ในบทที่ 11 ลูกหนี้มักจะเสนอแผนการฟื้นฟูกิจการเพื่อให้ธุรกิจของตนดำรงอยู่ได้และชำระเงินให้แก่เจ้าหนี้ตามระยะเวลาที่กำหนด บุคคลในแวดวงธุรกิจหรือบุคคลทั่วไปสามารถเข้าไปดูเนื้อหาเรื่องการผ่อนปรนหนี้ได้ในบทที่ 11

<sup>241</sup> ภูมิวุฒิ พุทธสุตตะดา, "กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา," *อุลพาห* (2539). หน้า 40.

<sup>242</sup> ชัยณรงค์ เหลืองวิสัย, "มาตรการฟื้นฟูลูกหนี้ที่มีกิจการขนาดเล็กภายใต้กฎหมายล้มละลาย" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า.49.

<sup>243</sup> Legal Information Institute, "11 U.S. Code Chapter 11 - Reorganization," [Online]. Available from: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/chapter-11>

## 2) ความเป็นมาของ Chapter 11

คดีที่มีการยื่นคำร้องตามบทที่ 11 ของกฎหมายล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกาเรียกว่า “การฟื้นฟูกิจการ” โดยจะไม่สามารถยื่นคดีนี้ตามบทที่ 11 หรือบทอื่นๆ ได้หากมีการถอนคำฟ้องล้มละลายก่อนหน้านี้นี้สืบเนื่องจากลูกหนี้ไม่มาปรากฏตัวต่อหน้าศาล หรือ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล หรือ ถอนคดีด้วยความสมัครใจเมื่อเจ้านี้ยอมผ่อนปรนหนี้จากศาลล้มละลายเพื่อกู้คืนทรัพย์สินที่ถือสิทธิ์ยึดหน่วงอยู่ในช่วงก่อนระยะเวลา 180 วัน<sup>244</sup> นอกจากนี้ จะไม่ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นลูกหนี้ตามบทที่ 11 หรือ บทอื่นๆตามกฎหมายล้มละลายจนกว่าบุคคลนั้นจะได้รับการแจ้งยอดหนี้จากหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อ ไม่ว่าจะป็นรายบุคคล หรือ รายกลุ่ม ภายใน 180 วันก่อนยื่นฟ้อง<sup>245</sup> มีข้อยกเว้นในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือในกรณีที่ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐฯ (หรือผู้บริหารการล้มละลาย) ได้กำหนดว่ามีหน่วยงานที่ได้รับอนุมัติไม่เพียงพอที่จะให้คำปรึกษาที่จำเป็นต้องมี หากมีการวางแผนการจัดการหนี้ในช่วงของการให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อที่จำเป็น ก็จะต้องมีการยื่นต่อศาลด้วย

## 3) การใช้งาน Chapter 11

คดีในบทที่ 11 เริ่มต้นด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายที่ให้บริการในเขตพื้นที่ที่ลูกหนี้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นฐานอยู่ โดยอาจจะเป็นการยื่นคำร้องโดยสมัครใจ ซึ่งลูกหนี้เป็นผู้ยื่นเอง หรืออาจเป็นยื่นคำร้องโดยไม่สมัครใจ โดยที่เจ้าหนี้เป็นผู้ยื่น เพื่อตอบสนองต่อข้อกำหนดบางอย่างก็ได้<sup>246</sup> คำร้องโดยสมัครใจต้องเป็นไปตามรูปแบบของแบบฟอร์มที่ 1 ของแบบฟอร์มอย่างเป็นทางการที่กำหนดโดยคณะที่ประชุมตุลาการแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา หากศาลไม่ได้มีคำสั่งไว้เป็นอย่างอื่น ลูกหนี้ยังต้องยื่น

1. ตารางสินทรัพย์และหนี้สิน
2. ตารางรายได้และค่าใช้จ่ายในปัจจุบัน
3. ตารางสัญญาและสัญญาเช่าที่ยังไม่หมดอายุและ
4. งบการเงิน ต่อศาล<sup>247</sup> หากลูกหนี้เป็นบุคคลทั่วไป (หรือสามีและภรรยา) จะมี

ข้อกำหนดในการยื่นเอกสารเพิ่มเติมอยู่ โดยลูกหนี้ดังกล่าวจะต้องยื่นหนังสือรับรองการการแจ้งยอด

<sup>244</sup> U.S.C. §§ 109(g), 362(d)-(e).

<sup>245</sup> 11 U.S.C. §§ 109, 111

<sup>246</sup> 11 U.S.C. §§ 301,303

<sup>247</sup> Fed. R. Bankr. P. 1007(b).

หนี้และสำเนาแผนการชำระหนี้ใดๆ ก็ตามที่ผ่านการแจ้งยอดแล้ว พร้อมทั้งหลักฐานการชำระเงินจาก นายจ้าง (หากมี) ที่ได้รับมาภายใน 60 วันก่อนที่ยื่นคำร้องดังกล่าว งบกำไรขาดทุนสุทธิรายเดือน และรายได้หรือรายได้ที่มีเพิ่มขึ้นตามที่คาดไว้หลังจากที่ยื่นคำร้องไปแล้ว รวมถึงผลประโยชน์ใดๆ ที่ ลูกหนี้มีในบัญชีรัฐบาลกลาง หรือ สถาบันการศึกษาของรัฐที่มีการรับรอง หรือบัญชีค่าเทอม<sup>248</sup> สามี และภรรยาอาจยื่นคำร้องร่วมกัน หรือแยกกันเป็นรายบุคคลได้<sup>249</sup>

ศาลจะเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมในการยื่นคำร้องเป็นจำนวน 1,167 ดอลลาร์สหรัฐ และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานเบ็ดเตล็ดอีก 550 ดอลลาร์สหรัฐ โดยจะต้องจ่ายให้แก่พนักงานของ ศาลเมื่อยื่นคำร้องหรืออาจจ่ายเป็นงวดได้หากได้รับอนุญาตจากศาล<sup>250</sup> ตารางอัตราค่าธรรมเนียม เบ็ดเตล็ดของศาลล้มละลาย รายการที่ 8.<sup>251</sup> จำกัดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการยื่นคำร้องไว้ที่ สี่ งวด โดยงวดสุดท้ายจะต้องชำระภายในไม่เกิน 120 วันหลังจากยื่นคำร้อง โดยศาลอาจขยายเวลาการ ผ่อนชำระใดๆ ออกไปได้โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องชำระงวดสุดท้ายภายในไม่เกิน 180 วันนับจากวันยื่น คำร้อง<sup>252</sup> ค่าธรรมเนียมการบริหารจำนวน 550 ดอลลาร์สหรัฐนี้อาจชำระเป็นงวดได้เช่นเดียวกับการ ชำระค่าธรรมเนียมการยื่นคำร้อง หากมีการยื่นคำร้องร่วมกัน ให้จ่ายค่าธรรมเนียมการยื่นและ ค่าธรรมเนียมการบริหารเพียงสำหรับบุคคลเดียวเท่านั้น ลูกหนี้ควรตระหนักดีว่า การไม่ชำระ ค่าธรรมเนียมเหล่านี้อาจส่งผลให้เกิดการถอดถอนคดีนี้ได้<sup>253</sup>

คำร้องโดยสมัครใจจะรวมไปถึงข้อมูลมาตรฐานเกี่ยวกับชื่อของลูกหนี้ หมายเลข ประกันสังคมหรือหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษี ที่อยู่ สถานที่ตั้งของสินทรัพย์หลัก (หากเป็นธุรกิจ) แผนของลูกหนี้หรือความตั้งใจที่จะยื่นแผนและคำขอผ่อนผันภายใต้บทที่ 11 หรือในกรณีของการยื่นคำ ร้องที่ไม่สมัครใจ เมื่อมีการยื่นคำขอผ่อนผันแล้ว ลูกหนี้จะถือว่าเป็น "ลูกหนี้ที่ถูกพิทักษ์ทรัพย์" โดย อัตโนมัตินี้<sup>254</sup> ซึ่งหมายถึงลูกหนี้ที่ยังถูกพิทักษ์ทรัพย์สินขณะทำการปรับโครงสร้างภายใต้บทที่ 11 อยู่ โดยเจ้าของทรัพย์หรือเจ้าหนี้มีต้องทำการแต่งตั้งขึ้น ซึ่งลูกหนี้จะยังคงเป็นลูกหนี้ระหว่างพิทักษ์อยู่ จนกว่าแผนการปรับโครงสร้างของลูกหนี้จะได้รับความเห็นชอบ คดีของลูกหนี้จะมีการถอดถอนหรือ

248 11 U.S.C. § 521.

249 11 U.S.C. § 302(a).

250 28 U.S.C. § 1930(a); Fed. R. Bankr. P. 1006(b).

251 Fed. R. Bankr. P. 1006(b).

252 Fed. R. Bankr. P. 1006(b).

253 11 U.S.C. § 1112(b)(10).

254 11 U.S.C. § 1101.



แปลงไปเป็นตามบทที่ 7 หรือได้รับการแต่งตั้งโดยเจ้าของทรัพย์สินตามบทที่ 11 การแต่งตั้งหรือเลือกผู้พิทักษ์นี้เกิดขึ้นได้ในไม่กี่คดีเท่านั้น โดยทั่วไปแล้ว ลูกหนี้ผู้ที่เป็น "ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์" จะดำเนินธุรกิจและดำเนินการหลายอย่างที่คุณพิทักษ์ได้กระทำในคดีต่างๆตามบทอื่นๆ<sup>255</sup>

โดยทั่วไปแล้ว คำแถลงเปิดเผยข้อมูลและแผนการปรับโครงสร้างที่สร้างขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องนำไปยื่นต่อศาล<sup>256</sup> คำแถลงเปิดเผยข้อมูลจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์หนี้สินและกิจการของลูกหนี้ซึ่งต้องมีเพียงพอที่จะช่วยให้เจ้าหนี้ให้การเกี่ยวกับแผนการปรับโครงสร้างของลูกหนี้ได้<sup>257</sup> โดยข้อมูลดังกล่าวจะอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของฝ่ายตุลาการและตามพฤติการณ์ของคดีใน "คดีธุรกิจขนาดเล็ก" (ตามที่กล่าวถึงด้านล่าง) นั้น ลูกหนี้อาจไม่จำเป็นต้องยื่นคำแถลงเปิดเผยข้อมูลแยกต่างหาก ถ้าศาลตัดสินว่าข้อมูลที่มีอยู่ในแผนนั้นเพียงพอแล้ว<sup>258</sup> เนื้อหาที่ระบุในแผนจะต้องมีการจัดหมวดหมู่ข้อเรียกร้องและจะต้องระบุว่าจะมีการปฏิบัติตามข้อเรียกร้องที่ระบุในแผนแต่ละข้ออย่างไร<sup>259</sup> เจ้าหนี้ที่ยื่นคำร้องโดยมีเนื้อหาที่ "บกพร่อง" กล่าวคือ สิทธิตามสัญญาดังกล่าวจะต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือเป็นผู้ที่จะได้รับชำระเงินน้อยกว่ามูลค่าเต็มตามคำร้องที่ระบุในแผนจะต้องทำการลงคะแนนเสียงให้กับแผนดังกล่าวผ่านบัตรลงคะแนน<sup>260</sup> หลังมีการอนุมัติคำแถลงเปิดเผยข้อมูลจากศาลและมีการรวบรวมและนับบัตรลงคะแนนแล้ว ศาลจะทำการออกความเห็นชอบเพื่อพิจารณาคดีและตัดสินว่าแผนการดังกล่าวนั้นได้รับความเห็นชอบหรือไม่<sup>261</sup>

ในกรณีของคุณคคลทั่วไป บทที่ 11 จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับบทที่ 13 ตัวอย่างเช่น อสังหาริมทรัพย์สำหรับลูกหนี้แต่ละรายรวมถึงผลประโยชน์ของลูกหนี้และทรัพย์สินที่ลูกหนี้ได้มาหลังจากมีการยื่นคำร้องไปจนถึงเวลาปิดคดี ได้ถูกถอดถอนหรือแปลง ได้มีการระดมทุนของแผนดังกล่าวอาจจะมีมาจากรายได้ในอนาคตของลูกหนี้และจะไม่มีการยืนยันแผนดังกล่าวหากเจ้าหนี้คัดค้าน โดยไม่ผูกพันถึงรายได้หลังหักภาษีของลูกหนี้ในระยะเวลาที่ห้าปี เว้นแต่ในแผนได้ระบุให้ชำระเต็มจำนวน พร้อมดอกเบี้ยระยะสั้น<sup>262</sup>

255 11 U.S.C. § 1107(a).

256 11 U.S.C. §§ 1121, 1125.

257 11 U.S.C. § 1125.

258 11 U.S.C. § 1125.

259 11 U.S.C. § 1123.

260 11 U.S.C. § 1126.

261 11 U.S.C. § 1128.

262 11 U.S.C. §§ 1115, 1123(a)(8), 1129(a)(15).

#### 4) ลูกหนี้ที่ถูกพิทักษ์ทรัพย์ตาม Chapter 11

โดยปกติแล้วบทที่ 11 จะใช้ในการจัดปรับโครงสร้างธุรกิจซึ่งอาจจะเป็นในส่วนของบริษัท กิจการที่มีเจ้าของเพียงคนเดียวหรือแบบหุ้นส่วน บริษัทที่มีอยู่จะแยกต่างหากและแยกออกจากเจ้าของผู้ที่เป็นผู้ถือหุ้น บทที่ 11 คดีล้มละลายของบริษัท (บริษัทเป็นลูกหนี้) จะไม่นำสินทรัพย์ส่วนบุคคลของผู้ถือหุ้นมารวมด้วยนอกจากการลงทุนในหุ้นของบริษัท ในทางกลับกัน กิจการที่มีเจ้าของเพียงคนเดียว (เจ้าของเป็นลูกหนี้) จะไม่แบ่งแยกตนออกจากเจ้าของ ดังนั้น คดีล้มละลายที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่มีเจ้าของเพียงคนเดียวจึงรวมเอาทั้งธุรกิจและทรัพย์สินส่วนบุคคลของเจ้าของ-ลูกหนี้ ซึ่งเหมือนกับแบบบริษัทที่จะมีการแยกห้างหุ้นส่วนออกจากหุ้นส่วน อย่างไรก็ตาม ในคดีที่หุ้นส่วนล้มละลาย (หุ้นส่วนเป็นลูกหนี้) สินทรัพย์ส่วนบุคคลของหุ้นส่วนมีการนำไปจ่ายให้แก่เจ้าหนี้ในคดีล้มละลายในบางกรณี หรือหุ้นส่วนเองอาจถูกบังคับให้ยื่นคำขอพิทักษ์ทรัพย์

มาตรา 1107 แห่งกฎหมายล้มละลายได้กำหนดลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์ไว้ในตำแหน่งของผู้ดูแลทรัพย์ที่มีสิทธิและอำนาจตามบทที่ 11 และลูกหนี้จะต้องดำเนินการทั้งหมดในการสืบสวนตามหน้าที่ของผู้ดูแล หน้าที่ตามได้กำหนดไว้ในกฎหมายล้มละลาย และระเบียบสหพันธรัฐด้านกฎหมายวิธีพิจารณาการล้มละลาย รวมถึงบัญชีเกี่ยวกับทรัพย์สิน การตรวจสอบและคัดค้านคำร้องและการยื่นรายงานข้อมูลตามที่ศาลและผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐหรือผู้บริหารการล้มละลายกำหนด (ตามที่กล่าวถึงด้านล่าง) อาทิ รายงานการดำเนินงานรายเดือน<sup>263</sup> นอกจากนี้ ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์ยังมีอำนาจและหน้าที่อื่นๆ อีกหลายประการในฐานะผู้ดูแลรวมถึงสิทธิตามที่ศาลอนุญาตในการจ้างทนายความ นักบัญชี ผู้ประเมินราคา ผู้ประกวดราคาหรือผู้มีวิชาชีพอื่นๆ เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ในระหว่างการดำเนินคดีล้มละลาย ความรับผิดชอบอื่นๆ ได้แก่ การยื่นแบบแสดงรายการภาษีและรายงาน ซึ่งมีทั้งที่จำเป็น หรือตามคำสั่งของศาลหลังจากมีการยืนยัน เช่น บัญชีค่าใช้จ่ายขั้นสุดท้าย ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลตรวจสอบการปฏิบัติตามของลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์ตามข้อกำหนดในรายงาน

การปรับโครงสร้างทางรถไฟมีข้อกำหนดเฉพาะในมาตราย่อยที่สี่ของบทที่ 11 ซึ่งจะไม่ได้ระบุไว้ ณ ที่นี้ ยิ่งไปกว่านั้น นายหน้าค้าหุ้นและสินค้าโภคภัณฑ์ก็ไม่ได้รับอนุญาตให้ยื่นคำร้องตามบทที่ 11 และมีการจำกัดไว้ตามบทที่ 7<sup>264</sup> ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐหรือผู้บริหารการล้มละลาย

<sup>263</sup> 11 U.S.C. §§ 1106, 1107; Fed. R. Bankr. P. 2015(a).

<sup>264</sup> 11 U.S.C. § 109(d).

ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบความคืบหน้าของคดีตามบทที่ 11 ในการกำกับดูแลการบริหารงาน ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐอเมริกามีหน้าที่ติดตามลูกหนี้ในการดำเนินการครอบครองธุรกิจและจัดการส่งรายงานผลการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายต่างๆ นอกจากนี้ ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐอเมริกายังทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งานเรื่องค่าตอบแทนและการจ่ายเงินคืนโดยผู้เกี่ยวข้อง แผนและการเปิดเผยข้อมูลที่ยื่นต่อศาลและคณะกรรมการของเจ้าหนี้ด้วย ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐอเมริกาส่งการประสานร่วมกับเจ้าหนี้ โดยมักเรียกว่าเป็น "การประชุมตามมาตรา 341" ในคดีตามบทที่ 11<sup>265</sup> ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐอเมริกาและเจ้าหนี้อาจตั้งคำถามแก่ลูกหนี้ภายใต้คำสาบานที่กล่าวในที่ประชุมตามมาตรา 341 เกี่ยวข้องกับการกระทำของลูกหนี้ ความประพฤติ ทรัพย์สินและการบริหารคดี

ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐอเมริกายังได้ตั้งข้อกำหนดแก่ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ อาทิ การรายงานรายได้และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเป็นรายเดือน การเปิดบัญชีธนาคารใหม่และการจ่ายเงินแบบหัก ณ ที่จ่ายให้แก่พนักงานปัจจุบันตามกฎหมายนั้น ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์จะต้องจ่ายค่าบริการรายไตรมาสให้แก่ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐอเมริกาในแต่ละไตรมาสของปีจนกว่าคดีจะถูกแปลงหรือถูกถอดออก<sup>266</sup> จำนวนเงินค่าธรรมเนียมซึ่งอาจมีตั้งแต่ 325 ดอลลาร์สหรัฐถึง 30,000 ดอลลาร์สหรัฐนั้น ขึ้นอยู่กับปริมาณของการเบิกจ่ายของลูกหนี้ในแต่ละไตรมาส หากลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการรายงานของผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐอเมริกาหรือตามคำสั่งของศาลล้มละลายหรือไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อนำคดีไปสู่การเห็นชอบได้ ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐอเมริกายื่นคำร้องต่อศาลให้คดีของลูกหนี้ในบทที่ 11 แปลงเป็นหมวดของกฎหมายล้มละลายหรือให้ถอนคดี

ในออร์ธโรว์ไลนาและโนเอลาบามานัน ผู้บริหารการล้มละลายทำหน้าที่คล้ายกับผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐฯ ที่ดำเนินการในส่วนที่เหลืออีกสี่สิบแปดรัฐ หลักสูตรผู้บริหารการล้มละลายจะบริหารงานโดยสำนักงานปกครองศาลแห่งสหรัฐอเมริกาในขณะที่หลักสูตรผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐฯ จะบริหารงานโดยโดยกระทรวงยุติธรรม ด้วยวัตถุประสงค์ของเอกสารนี้ การอ้างอิงถึงผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐฯ ยังจะมีผลบังคับใช้กับผู้บริหารการล้มละลายด้วย

<sup>265</sup> 11 U.S.C. § 341.

<sup>266</sup> 11 U.S.C. § 1930(a)(6).

### 5) คณะกรรมการของเจ้าหน้าที่ตาม Chapter 11

คณะกรรมการเจ้าหน้าที่สามารถมีบทบาทสำคัญในคดีในบทที่ 11 ได้ ทั้งนี้คณะกรรมการ จะได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐฯ และโดยปกติแล้วจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ถือข้อ เรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันที่ใหญ่ที่สุดเจ็ดข้อต่อลูกหนี้<sup>267</sup> เหนือสิ่งอื่นใด คณะกรรมการจะให้ คำปรึกษาแก่ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์ในการบริหารของคดี การสำรวจความประพฤติของลูกหนี้และ การดำเนินงานของธุรกิจ การมีส่วนร่วมในการกำหนดแผน<sup>268</sup> ด้วยความเห็นชอบของศาล คณะกรรมการเจ้าหน้าที่อาจจ้างทนายความหรือผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ มาช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการฯ โดยคณะกรรมการเจ้าหน้าที่สามารถเป็นผู้ปกป้องที่สำคัญต่อการจัดการที่เหมาะสมของ ธุรกิจโดยลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์ได้

### 6) คดีธุรกิจขนาดเล็กและลูกหนี้ธุรกิจขนาดเล็กตาม Chapter 11

ในบางคดีที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กกว่า ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐฯ อาจไม่สามารถที่จะหา เจ้าหน้าที่ที่เต็มใจจะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่หรือกรรมการอาจไม่ได้มีส่วนร่วมในคดีที่ เกี่ยวข้อง กฎหมายล้มละลายได้สื่อถึงประเด็นนี้โดยการปฏิบัติต่อ "คดีธุรกิจขนาดเล็ก" ก่อนข้างจะ แตกต่างกว่าคดีล้มละลายปกติ กรณีธุรกิจขนาดเล็กถูกกำหนดให้เป็นกรณีที่มี "ลูกหนี้ธุรกิจขนาด เล็ก."<sup>269</sup> การกำหนดว่าลูกหนี้เป็น "ลูกหนี้ธุรกิจขนาดเล็ก" นั้น ต้องใช้การตรวจสอบสองส่วน ส่วน แรก ลูกหนี้จะต้องมีส่วนร่วมในกิจกรรมเชิงพาณิชย์หรือธุรกิจ (นอกเหนือจากการเป็นเจ้าของ ส่วน ใหญ่หรือการดำเนินงานอสังหาริมทรัพย์) ที่มีการรวมที่ไม่ผูกพันกับการชำระบัญชีการรักษาความ ปลอดภัยและหนี้ไม่มีประกันจำนวน 2,490,925 ดอลลาร์สหรัฐฯหรือน้อยกว่า ส่วนที่สอง คดีของ ลูกหนี้จะต้องเป็นหนึ่งในคดีที่ผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐฯยังไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ หรือศาลได้ตัดสินว่าคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานและตัวแทนเพื่อการกำกับดูแล ลูกหนี้<sup>270</sup>

เหนือสิ่งอื่นใด ในคดีธุรกิจขนาดเล็ก ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์จะต้องแนบบดุลที่จัดทำ ขึ้นล่าสุด งบดำเนินงาน งบกระแสเงินสดและการคืนภาษีล่าสุดมากับคำร้องหรือแสดงการแถลง ภายใต้อธิบายกรณีที่ไม่มีเอกสารดังกล่าวและจะต้องมาปรากฏตัวต่อศาลและที่ประชุมของผู้ดูแล

<sup>267</sup> 11 U.S.C. § 1120.

<sup>268</sup> 11 U.S.C. § 1103.

<sup>269</sup> 11 U.S.C. § 101 (51C).

<sup>270</sup> 11 U.S.C. § 101 (51D).

ทรัพย์สินผ่านทางกระบวนการบริหารงานบุคคลและที่ปรึกษาอาวุโส ลูกหนี้ธุรกิจขนาดเล็กจะต้องทำเอกสารเพื่อยื่นต่อศาลอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการทำกำไรและการคาดการณ์รายรับเงินสดและการเบิกจ่ายและจะต้องรายงานไม่ว่าจะเป็นในการปฏิบัติตามกฎหมายล้มละลายและกฎแห่งสหพันธรัฐในขั้นตอนการล้มละลายและไม่ว่าจะมีการจ่ายเงินภาษีและยื่นขอคืนภาษีหรือไม่ก็ตาม<sup>271</sup>

ในทางตรงกันข้ามกับบทที่ 11 ลูกหนี้อื่นๆ นั้น ลูกหนี้ธุรกิจขนาดเล็กจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเพิ่มเติมโดยผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐฯ ในช่วงต้นของคดีนั้น ลูกหนี้ธุรกิจขนาดเล็กจะต้องเข้าร่วม "การสัมภาษณ์เริ่มต้น" กับผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐฯ ณ เวลาผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐฯ จะประเมินความสามารถของลูกหนี้ สอบถามเกี่ยวกับแผนธุรกิจของลูกหนี้และอธิบายภาระผูกพันบางอย่างของลูกหนี้รวมถึงความรับผิดชอบของลูกหนี้ไปยังแฟ้มรายงานต่างๆ<sup>272</sup> ผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐฯ ยังจะดูแลตรวจสอบกิจกรรมของลูกหนี้ธุรกิจขนาดเล็กในช่วงที่ระบุโดยทันทีที่เป็นไปได้ว่าลูกหนี้จะไม่สามารถยื่นยันแผนได้

เนื่องด้วยกำหนดเวลาในการยื่นแต่ละอย่างนั้นแตกต่างกันและการขยายก็ได้รับยกขึ้นคดีที่กำหนดให้เป็นคดีธุรกิจขนาดเล็กตามปกติจะดำเนินการได้อย่างรวดเร็วกว่าบทที่ 11 กรณีอื่นๆ ตัวอย่างเช่น เฉพาะลูกหนี้ที่ยื่นแผนในช่วง 180 วันแรกของกรณีธุรกิจขนาดเล็กนี้<sup>273</sup> "ระยะเวลาการผูกขาด" นี้อาจขยายออกไปโดยศาล แต่ขยายได้ถึงแค่ 300 วันและเฉพาะในกรณีที่ลูกหนี้แสดงให้เห็นถึงการครอบงำโดยหลักฐานที่ศาลจะยืนยันแผนภายในระยะเวลาที่เหมาะสมเท่านั้น อย่างไรก็ตามเมื่อคดีไม่ได้เป็นคดีธุรกิจขนาดเล็ก ศาลอาจขยายระยะเวลาการผูกขาด "สำหรับเหตุ" ออกได้ถึง 18 เดือน

## 7) ลูกหนี้ในสินทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์แบบเดี่ยวตาม Chapter 11

ลูกหนี้อสังหาริมทรัพย์สินทรัพย์เดี่ยวเป็นไปตามบทบัญญัติพิเศษของกฎหมายล้มละลายคำว่า "อสังหาริมทรัพย์สินทรัพย์เดี่ยว" หมายถึง ทรัพย์สินเดี่ยวหรือโครงการอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่อาศัยที่มีน้อยกว่าสี่หน่วย ซึ่งจะสร้างรายได้รวมอย่างมีนัยสำคัญทั้งหมดของลูกหนี้ที่ไม่ได้เป็นเกษตรกรและครอบครัวที่ไม่มีการประกอบธุรกิจอย่างมีนัยสำคัญที่ถูกดำเนินการโดยลูกหนี้อื่นที่ไม่ใช่ธุรกิจการดำเนินงานอสังหาริมทรัพย์และกิจกรรมอื่นๆ ได้"<sup>274</sup> สถานการณ์ของ

271 11 U.S.C. §§ 308, 1116.

272 11 U.S.C. § 586 (a) (7).

273 11 U.S.C. § 1211(E).

274 11 U.S.C. § 101 (51B).

กฎหมายล้มละลายซึ่งเจ้าหน้าที่ของลูกหนี้สั่งหาทรัพย์สินทรัพย์สินเดี่ยวที่แท้จริงอาจจะได้รับการผ่อนผันโดยอัตโนมัติซึ่งไม่สามารถใช้ได้กับเจ้าหน้าที่ในคดีล้มละลายสามัญ<sup>275</sup> ตามคำขอของเจ้าหน้าที่ที่มีชื่อเรียกชื่อซึ่งค่าประกันโดยสั่งหาทรัพย์สินทรัพย์สินเดี่ยวและหลังการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าและหลังจากการพิจารณาคดี ศาลจะอนุญาตให้มีการผ่อนผันโดยอัตโนมัติไปยังเจ้าหน้าที่เว้นแต่ลูกหนี้ได้ยื่นแผนความเป็นไปได้ของการปรับโครงสร้างองค์กรหรือเริ่มต้นการชำระดอกเบี้ยของเจ้าหน้าที่ภายใน 90 วันนับจากวันที่ยื่นคดีหรือภายใน 30 วันของการตัดสินคดีของศาลว่าคดีนี้เป็นคดีสั่งหาทรัพย์สินทรัพย์สินเดี่ยวหรือไม่ การชำระดอกเบี้ยจะต้องเท่ากับอัตราดอกเบี้ยสัญญาที่ไม่ใช่ค่าเริ่มต้นของดอกเบี้ยของเจ้าหน้าที่ในธุรกิจสั่งหาทรัพย์สิน<sup>276</sup>

### 8) การแต่งตั้งหรือการเลือกตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินตาม Chapter 11

แม้ว่าการแต่งตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินคดีจะเป็นสิ่งที่พบได้ยากในคดีบทที่ 11 แต่ฝ่ายที่อยู่ในความสนใจหรือผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐก็สามารถขอแต่งตั้งเป็นผู้ดูแลทรัพย์สินคดีหรือผู้ตรวจสอบได้ ณ เวลาใดๆ ก็ตามก่อนที่จะมีการยืนยันในคดีบทที่ 11 ในความสนใจหรือผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐและหลังจากที่แจ้งให้ทราบและการพิจารณาคดีแล้ว ศาลจะมีคำสั่งแต่งตั้งเป็นผู้ดูแลทรัพย์สินคดีสำหรับสาเหตุต่างๆ รวมถึงการฉ้อโกงทุจริต การไร้ความสามารถหรือการบริหารจัดการรวม หรือหากการแต่งตั้งดังกล่าวอยู่ในความสนใจของเจ้าหน้าที่ ผู้ถือตราสารทุนใดๆ และผลประโยชน์อื่นๆ ของอสังหาริมทรัพย์<sup>277</sup> นอกจากนี้ผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐจะต้องย้ายการแต่งตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินหากมีเหตุอันควรให้เชื่อว่าการกระทำใดๆ ของบุคคลใดก็ตามที่อยู่ในการควบคุมของลูกหนี้ "ที่มีส่วนร่วมในการฉ้อโกง การทุจริตหรือการประพฤติผิดทางอาญาในการจัดการของลูกหนี้หรือรายงานทางการเงินของลูกหนี้"<sup>278</sup> ผู้ดูแลทรัพย์สินที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐหลังจากปรึกษากับฝ่ายต่างที่สนใจและได้รับการอนุมัติจากศาลแล้ว<sup>279</sup> ในกรณีนี้ ผู้ดูแลทรัพย์สินอาจจะได้รับการเลือกตั้งหากบุคคลที่อยู่ในความสนใจขอให้มีการเลือกตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินภายใน 30 วันหลังจากที่ศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินได้ ในกรณีดังกล่าว ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งรัฐฯ จะเรียกประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อวัตถุประสงค์ในการเลือกตั้งคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลทรัพย์สินในคดีนี้<sup>280</sup>

275 11 U.S.C. § 362 (D).

276 11 U.S.C. § 362 (d) (3)

277 11 U.S.C. § 1104 (a)

278 11 U.S.C. § 1104 (e)

279 Fed. R. Bankr. P. 2007.1.

280 11 U.S.C. § 1104 (b)

ผู้ดูแลทรัพย์สินคดีเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ในการดำเนินธุรกิจของลูกหนี้และหากเหมาะสม จะยื่นแผนของการปฏิรูปโครงสร้างด้วย มาตรา 1106 แห่งกฎหมายล้มละลายกำหนดให้ผู้ดูแลทรัพย์สินต้องยื่นแผน "ทันทีที่ทำได้" หรืออีกทางเลือกหนึ่ง คือยื่นรายงานเพื่ออธิบายว่าเพราะเหตุใดแผนจึงไม่ถูกยื่นหรือแนะนำว่ากรณีนี้มีการแปลงไปเป็นหมวดอื่นหรือถูกถอดออก<sup>281</sup>

เมื่อมีการร้องขอของบุคคลที่อยู่ในความสนใจหรือผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐฯ ศาลอาจยุติการแต่งตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินและการเรียกคืนสถานะของลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์เพื่อการบริหารจัดการของอสังหาริมทรัพย์ที่ล้มละลายได้ ณ เวลาใดๆ ก็ตามก่อนการยืนยัน<sup>282</sup>

### 9) บทบาทของผู้ตรวจสอบตาม Chapter 11

การแต่งตั้งผู้ตรวจสอบในคดีบทที่ 11 เป็นสิ่งที่พบได้ยาก บทบาทของผู้ตรวจสอบโดยทั่วไปมีความจำกัดมากขึ้นกว่าของผู้ดูแลทรัพย์สิน ผู้ตรวจสอบมีอำนาจที่จะดำเนินการสืบสวนหน้าที่ของผู้ดูแลทรัพย์สินและจะต้องยื่นแบบแสดงรายการการตรวจสอบใดๆ ที่จัดทำขึ้น อย่างไรก็ตาม หากศาลมีคำสั่งให้ทำเช่นนั้นโดย ผู้ตรวจสอบอาจปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ของผู้ดูแลทรัพย์สิน ที่ศาลสั่งให้ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์ไม่ได้ดำเนินการ<sup>283</sup> แต่ศาลมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบในแต่ละคดีเป็นพิเศษ ในบางคดี ผู้ตรวจสอบอาจยื่นแผนของการปฏิรูป การเจรจาต่อรองหรือช่วยให้ทั้งสองฝ่ายเจรจาต่อรองหรือตรวจสอบกำหนดการของลูกหนี้ได้เพื่อตรวจสอบว่าข้อเรียกร้องบางส่วนมีการแบ่งประเภทอย่างไม่เหมาะสมหรือไม่ บางครั้งผู้ตรวจสอบอาจต้องตัดสินว่ามีการคัดค้านการพิสูจน์ข้อเรียกร้องใดๆ ที่ควรจะยื่นหรือไม่หรือว่าสาเหตุของการกระทำนั้นเพียงพอที่จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไปหรือไม่ ผู้ตรวจสอบอาจไม่ปฏิบัติตนเป็นผู้ดูแลทรัพย์สินในกรณีนี้ต่อไป<sup>284</sup>

### 10) สถานะการพักชำระหนี้ตาม Chapter 11

สถานะการพักชำระหนี้ให้ระยะเวลาในการอายัดคำตัดสิน กิจกรรม การยึดถือและการกลับเข้าครอบครองทรัพย์สินทั้งหมด โดยเจ้าหนี้อาจไม่สามารถเรียกร้องหนี้สิน หรือ คำร้องใดๆ ที่เกิด

281 11 U.S.C. § 1106 (a) (5).

282 11 U.S.C. § 1105.

283 11 U.S.C. § 1106.

284 11 U.S.C. § 321.

ก่อนการยื่นคำร้องล้มละลาย ซึ่งเหมือนกับกรณีในบทอื่นๆของกฎหมายล้มละลาย การพักชำระของเจ้าหนี้กับลูกหนี้ตามบทที่ 11 มีผลบังคับใช้โดยอัตโนมัติเมื่อมีการยื่นคำร้องล้มละลาย<sup>285</sup> อย่างไรก็ตาม การยื่นคำร้องจะไม่ถือเป็นการพักชำระหนี้หากเป็นการกระทำตามบทที่ 11<sup>286</sup> โดยการพักชำระดังกล่าว จะยืดเวลาให้กับลูกหนี้ในระหว่างการเจรจา เพื่อพยายามที่จะแก้ปัญหาความยากลำบากทางสถานการณ์การเงินของลูกหนี้

ภายใต้สถานการณ์เฉพาะนั้น เจ้าหนี้ที่มีหลักประกันจะรับคำสั่งจากศาลที่อนุญาตให้มีการผ่อนผันจากสถานะการพักชำระหนี้ได้ ตัวอย่างเช่น เมื่อลูกหนี้ไม่มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินและทรัพย์สินดังกล่าวไม่จำเป็นจะต้องมีการปรับโครงสร้างที่ เจ้าหนี้ที่มีหลักประกันสามารถขอให้ศาลสั่งพักชำระหนี้ได้ เพื่ออนุญาตให้เจ้าหนี้อัดอสังหาริมทรัพย์ ขายทรัพย์สิน และ ดำเนินคดีเรื่องหนี้<sup>287</sup>

กฎหมายล้มละลายได้ออกกฎให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมของคดีด้วย ดังนั้น ผู้ดูแลทรัพย์สิน ทนายความของลูกหนี้หรือบุคคลใดๆ ก็ตามที่ได้รับการแต่งตั้งโดยศาล อาจร้องขอต่อศาลได้ในระยะเวลา 120 วันเพื่อให้ได้รับการชดเชยเงิน และได้รับเงินคืน ในคดีใหญ่ที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย ศาลอาจอนุญาตให้มีการใช้งานบ่อยมากขึ้น แม้ว่าอาจจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมวิชาชีพอิสระ หากได้รับอนุญาตจากศาล แต่ลูกหนี้ก็ไม่สามารถจ่ายเงินให้กับเจ้าหนี้ตามหน้าที่ได้ในส่วนที่ยังมีได้ยื่นคำร้อง ซึ่งหมายถึง หน้าที่ที่เกิดก่อนจะยื่นคำร้องล้มละลาย แต่ ค่าใช้จ่ายตามปกติของธุรกิจที่มีการดำเนินการต่อเนื่องก็ยังคงต้องได้รับการชำระต่อไป

## 11) ผู้ที่สามารถยื่นเสนอแผนได้ภายใต้ Chapter 11

ลูกหนี้ (ยกเว้นกรณีที่เป็น "ลูกหนี้ธุรกิจขนาดเล็ก") มีระยะเวลา 120 วันในเรื่องสิทธิที่จะยื่นแผน<sup>288</sup> ระยะเวลาที่กำหนดไว้ดังกล่าวนี้อาจขยายหรือลดลงได้ตามคำสั่งศาล แต่หากมิได้มีระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงการขยายเวลาทั้งหมด ให้มีระยะเวลานานกว่า 18 เดือนได้<sup>289</sup> หลังจากรเกินระยะเวลาที่กำหนดแล้ว เจ้าหนี้หรือผู้ดูแลทรัพย์สินก็อาจยื่นแผนได้ด้วยเช่นกัน ผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐอาจจะไม่ยื่นแผน<sup>290</sup>

285 11 U.S.C. § 362 (a).

286 11 U.S.C. § 362 (b).

287 11 U.S.C. § 362 (d).

288 11 U.S.C. § 1121 (b).

289 11 U.S.C. § 1121 (d).

290 11 U.S.C. § 307.



บทที่ 11 คดีอาจจะยืดเยื้อเป็นเวลาหลายปี เว้นแต่ศาล ผู้ดูแลทรัพย์สินแห่งสหรัฐ หรือ คณะกรรมการหรือ บุคคลอื่นได้ระบุให้มั่นใจได้ว่าจะกระทำการเพื่อคลี่คลายคดีตามเวลาที่เหมาะสม สิทธิของเจ้าหนี้ในการที่จะยื่นแผนนั้นสร้างแรงจูงใจแก่ลูกหนี้ในการที่จะยื่นแผนภายในระยะเวลาที่กำหนดและทำหน้าที่ตรวจสอบความล่าช้าที่เกิดขึ้นในคดีนี้

## 12) การโอนแบบหลีกเลี่ยงตาม Chapter 11

ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์หรือผู้ดูแลทรัพย์สินอาจมีอำนาจ"ที่หลีกเลี่ยงได้" อำนาจเหล่านี้ อาจนำมาใช้เพื่อยกเลิกการโอนเงินหรือทรัพย์สินที่ทำในช่วงก่อนที่จะยื่นคำร้องล้มละลายตามแต่กรณี เมื่อหลีกเลี่ยงการโอนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านทรัพย์สิน ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์สามารถยกเลิกการทำรายการและบังคับให้ผู้กระทำผิดคืนผลประโยชน์หรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิด และจะต้อง คืนให้เจ้าหนี้ทุกราย โดยทั่วไปแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันความหลากหลาย อำนาจในการที่จะหลีกเลี่ยง การโอนจะมีผลบังคับใช้หากมีการถ่ายโอนโดยลูกหนี้ภายใน 90 วันก่อนที่จะยื่นคำร้อง แต่การโอน "ให้บุคคลภายใน" (เช่น ญาติ หุ่นส่วนตัวและกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของลูกหนี้) ที่ทำขึ้นหนึ่งปี ก่อนที่จะยื่นอาจต้องหลีกเลี่ยง<sup>291</sup>

นอกจากนี้ภายใต้บทที่ 11<sup>292</sup> ผู้ดูแลทรัพย์สินมีอำนาจที่จะหลีกเลี่ยงการโอนตามกฎหมายของรัฐที่บังคับได้ ซึ่งมักให้เวลายาวนาน อำนาจการหลีกเลี่ยงนี้ป้องกันการยื่นคำร้องที่ไม่ ยุติธรรมให้กับเจ้าหนี้ตามจำนวนเงินทั้งหมดของเจ้าหนี้รายอื่นๆ

## 13) หลักประกันเงินสด และ เงินทุนจากการดำเนินงานตาม Chapter 11

แม้ว่าการเตรียมการ การยืนยันและดำเนินการตามแผนของการปฏิรูปเป็นหัวใจของคดี ในบทที่ 11 แต่ปัญหาอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ก็จะต้องได้รับการแก้ไขโดยลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์ด้วย ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์อาจใช้ ขายหรือเช่าทรัพย์สินที่ดินในการดำเนินธุรกิจตามปกติโดยไม่ได้ รับ การอนุมัติล่วงหน้าเว้นแต่ศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น<sup>293</sup> หากความตั้งใจขายหรือใช้นั้นอยู่นอกการ ดำเนินการตามปกติของธุรกิจ ลูกหนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน

ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์อาจจะไม่ใช้ "หลักประกันเงินสด" โดยปราศจากความยินยอม ของบุคคลที่รับประกันหรือการอนุญาตจากศาลซึ่งจะต้องได้รับการตรวจสอบเป็นครั้งแรกว่า

<sup>291</sup> 11 U.S.C. §§ 101 (31), 101 (54), 547, 548.

<sup>292</sup> 11 U.S.C. § 544.

<sup>293</sup> 11 U.S.C. § 363 (c)

ผลประโยชน์ของฝ่ายที่ได้รับการรับประกันนั้นได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ<sup>294</sup> มาตรา 363 ได้กำหนด "หลักประกันเงินสด" ไว้เป็นเงินสด ตราสาร เอกสาร หลักทรัพย์ บัญชีเงินฝากหรือสิ่งเทียบเท่าเงินสดอื่นๆ ที่ได้มาเมื่อใดก็ตามซึ่งที่ดินและนิติบุคคลอื่นนอกเหนือจากที่ดินมีผลประโยชน์อยู่ ซึ่งจะรวมถึงเงินที่ได้ ผลิตภัณฑ์ ค่าเช่าหรือกำไรของทรัพย์สินและค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย บัญชีหรือการชำระเงินสำหรับการใช้งานหรือการเข้าพักในห้องพักและสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะอื่นๆ ในโรงแรม โมเต็ลหรือที่พักรื่นๆ ซึ่งเป็นไปตามผลประโยชน์ของเจ้าหนี้

เมื่อ "หลักประกันเงินสด" ได้ใช้ (ใช้จ่าย) ไปแล้ว เจ้าหนี้ที่มีประกันมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมตามมาตรา 363 แห่งกฎหมายล้มละลาย ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์ต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ใช้อำนาจของหลักประกันเงินสด การได้รับความยินยอมที่รอดำเนินการของเจ้าหนี้ที่มีหลักประกันหรือการอนุมัติศาลในการใช้งานหลักประกันเงินสดของลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์นั้น ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์จะต้องแยกและใช้บัญชีสำหรับหลักประกันเงินสดทั้งหมดในความครอบครองของตน<sup>295</sup> ฝ่ายที่มีผลประโยชน์ในทรัพย์สินที่ถูกใช้โดยลูกหนี้อาจขอให้ศาลห้ามหรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้งานนี้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้เกิด "การป้องกันที่เพียงพอ" แก่เจ้าหนี้

การป้องกันที่เพียงพออาจจำเป็นต้องใช้เพื่อคุ้มครองคุณค่าของผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ในทรัพย์สินที่ถูกนำมาใช้โดยลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์ นี่เป็นสิ่งสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการลดลงของมูลค่าของทรัพย์สิน ลูกหนี้สามารถชำระเงินเป็นเงินสดเป็นงวดๆ หรือเป็นเงินก้อนหรือให้เป็นภาระเพิ่มเติมที่จะเป็นผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ที่ได้รับการคุ้มครองได้อย่างเพียงพอ<sup>296</sup>

เมื่อลูกหนี้ในบทที่ 11 ต้องการเงินทุนในการดำเนินงาน ก็อาจได้รับจากผู้ให้กู้ได้โดยการยื่นคำอนุมัติ "เป็นพิเศษ" จากศาลให้แก่ผู้ให้กู้ นอกเหนือจากเจ้าหนี้ที่ไม่มีประกันอื่นๆ หรือภาระเกี่ยวกับทรัพย์สินของอสังหาริมทรัพย์<sup>297</sup>

#### 14) การดำเนินธุรกิจภายใต้ Chapter 11

ก่อนที่จะมีการยื่นยื่นการแผนนั้น กิจกรรมต่างๆ ก็อาจเกิดขึ้นในคดีบทที่ 11 การดำเนินงานอย่างต่อเนื่องของธุรกิจของลูกหนี้อาจนำไปสู่การยื่นความเคลื่อนไหวของการประกวด ที่พบมากที่สุดคือผู้ที่กำลังมองหาการบรรเทาจากสภาวะการพักชำระหนี้ การใช้หลักประกันเงินสดหรือ

294 11 U.S.C. § 363

295 11 U.S.C. § 363 (c) (4).

296 11 U.S.C. § 361.

297 11 U.S.C. § 364.

การได้รับเครดิต นอกจากนี้ อาจมีการดำเนินคดีต่อสัญญาและสัญญาเช่าที่ยังไม่หมดอายุ (กล่าวคือไม่เป็นผล) และสมมติฐานหรือการปฏิเสธของสัญญา และสัญญาเช่าที่ยังไม่หมดอายุเหล่านั้นโดยลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์<sup>298</sup> ความล่าช้าในการกำหนด ยื่นและได้รับการยืนยันจากแผนมักจะแจ้งให้เจ้าหนี้ยื่นความเคลื่อนไหวสำหรับการบรรเทาการพักชำระหนี้ การแปลงคดีไปยังบทที่ 7 หรือการยกฟ้องโดยสิ้นเชิง

### 15) การดำเนินการฟ้องตาม Chapter 11

บ่อยครั้ง ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์จะเข้าร่วมในการดำเนินคดี ซึ่งเป็นที่รู้จักกันว่าลูกหนี้ดำเนินการฟ้อง เพื่อที่จะได้คืนเงินหรือสิ่งหามทรัพย์ การดำเนินการฟ้องอาจใช้รูปแบบของการกระทำ การหลีกเลี่ยงการกระทำ การกระทำที่จะหลีกเลี่ยงการโอนหรือการกระทำที่จะหลีกเลี่ยงการโอนที่เป็นการฉ้อโกง การดำเนินการเหล่านี้จะถูกควบคุมโดยส่วนที่ 7 ของระเบียบพิจารณาการล้มละลายของกฎระเบียบแห่งสหพันธรัฐ ในช่วงเวลาที่คณะกรรมการเจ้าหนี้อาจได้รับอนุญาตจากศาลล้มละลายในการติดตามการกระทำเหล่านี้กับฝ่ายภายในของลูกหนี้หากแผนได้กำหนดให้คณะกรรมการทำเช่นนั้นหรือหากลูกหนี้ปฏิเสธความต้องการที่จะทำเช่นนั้น เจ้าหนี้อาจเริ่มต้นการฟ้องได้โดยการยื่นข้อร้องเรียนเพื่อตรวจสอบความถูกต้องหรือความสำคัญของภาระเพิกถอนคำสั่งยืนยันแผน การกำหนดการถอดถอนได้ของหนี้ การได้รับคำสั่งหรือการเรียกร้องไปยังเจ้าหนี้อื่น

### 16) รูปแบบคำฟ้องตาม Chapter 11

กฎหมายล้มละลายกำหนดว่า คำฟ้อง คือ

1. สิทธิที่จะได้รับการชำระเงิน หรือ
2. สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรมในกรณีที่ปฏิบัติไม่สำเร็จ หากการละเมิด

ดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิในการได้รับชำระเงิน<sup>299</sup>

โดยทั่วไป คำฟ้องที่ไม่มีกำหนดเวลาของเจ้าหนี้ (กล่าวคือ กำหนดการของลูกหนี้ที่กำหนดโดยลูกหนี้) หรือมีการกำหนดไว้ว่าเป็นข้อพิพาท ข้อผูกพัน หรือ หนี้ที่ยังมิได้ชำระ โดยจะต้องยื่นหลักฐานคำร้อง (และแนบหลักฐานเอกสารคำร้องดังกล่าว) เพื่อที่จะได้รับการปฏิบัติเฉกเช่นตั้งผู้เป็นเจ้าหนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการลงคะแนนเสียงในแผนและการจัดจำหน่าย<sup>300</sup> แต่การยื่นหลักฐาน

<sup>298</sup> 11 U.S.C. § 365.

<sup>299</sup> 11 U.S.C. § 101 (5).

<sup>300</sup> Fed. R. Bankr. P. 3003(c)(2).

การเรียกร้องนั้นไม่จำเป็นหากการเรียกร้องของเจ้าหนี้ได้ถูกกำหนดไว้ ( แต่ไม่ได้ระบุว่าเป็นการกำหนดไว้ว่าเป็นข้อพิพาท ข้อผูกพัน หรือ หนี้ที่ยังมิได้ชำระ) เพราะกำหนดเวลาของลูกหนี้จะถือว่าเป็นหลักฐานของความถูกต้องและปริมาณของการเรียกร้องเหล่านั้น<sup>301</sup> หากเจ้าหนี้ที่กำหนดเลือกที่จะยื่นข้อเรียกร้อง ยื่นหลักฐานที่ถูกต้องของการเรียกร้องแทนกำหนดเวลาของการเรียกร้อง<sup>302</sup> เจ้าหนี้มีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าการเรียกร้องนั้นถูกต้องตามกำหนดการของลูกหนี้หรือไม่ ลูกหนี้จะต้องแจ้งให้เจ้าหนี้ทราบถึงผู้ที่มีรายชื่อเพิ่มเข้ามาและข้อเรียกร้องที่มีการระบุไว้ว่าเป็นผลมาจากการแก้ไขกำหนดการ

ในการแจ้งดังกล่าว ควรมีการชี้แนะให้เจ้าหนี้ดังกล่าวทราบถึงสิทธิของพวกเขาในการที่จะยื่นพิสูจน์คำร้องและความล้มเหลวของการกระทำ ซึ่งอาจป้องกันพวกเขาจากการลงคะแนนกับแผนการของลูกหนี้ในการปรับโครงสร้างหรือมีส่วนร่วมในการจัดจำหน่ายใด ๆ ภายใต้แผนการ เมื่อลูกหนี้แก้ไขกำหนดการของหนี้เพื่อเพิ่มเจ้าหนี้หรือเปลี่ยนสถานะของการเรียกร้องที่เป็นข้อพิพาท ข้อผูกพัน หรือ การที่ลูกหนี้ยังมีได้ชำระหนี้ ลูกหนี้จะต้องแจ้งให้ทราบถึงการแก้ไขนิติบุคคลที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้วย<sup>303</sup>

## 17) การรักษาความปลอดภัยของผู้ถือหุ้นตาม Chapter 11

ผู้ถือตราสารทุนเป็นผู้ถือตราสารทุนของลูกหนี้ ตัวอย่างของการรักษาความปลอดภัยคือหุ้นที่มีส่วนแบ่งในบริษัท ผลประโยชน์ของหุ้นส่วน ในการเป็นหุ้นส่วนจำกัด หรือสิทธิในการซื้อ ขาย หรือสมัครสมาชิกเพื่อรับส่วนแบ่ง ความปลอดภัยหรือผลประโยชน์ของหุ้นในบริษัทหรือผลประโยชน์ในหุ้นส่วนจำกัด<sup>304</sup> ผู้ถือตราสารทุนสามารถลงคะแนนในแผนของการปรับโครงสร้างองค์กรและอาจยื่นหลักฐานที่น่าสนใจแทนที่จะเป็นหลักฐานของการเรียกร้อง หลักฐานในด้านดอกเบี้ยที่ยื่นไปนั้นจะเป็นการยื่นตามผลประโยชน์ที่ปรากฏในตารางของลูกหนี้จนกว่าจะมีการกำหนดไว้แน่นอน ยังมิได้ทำการชำระล้างหนี้ใดๆ<sup>305</sup>

ผู้ถือตราสารทุนที่มีผลประโยชน์ตามกำหนดเวลา หรือ มิได้มีกำหนดเวลาในการทำหน้าที หรือไม่สามารถชำระหนี้ได้ ต้องส่งมอบเอกสารยืนยันความสนใจเพื่อให้ถือเป็นเจ้าหนี้ตาม

301 11 U.S.C. § 1111.

302 Fed. R. Bankr. P. 3003(c)(4).

303 Fed. R. Bankr. P. 1009(a).

304 11 U.S.C. § 101 (16) (17).

305 11 U.S.C. § 1111.

วัตถุประสงค์ในการลงคะแนนเสียงในแผนนี้<sup>306</sup> โดยทั่วไปบทบัญญัติส่วนใหญ่ที่ใช้กับบทพิสูจน์ของการเรียกร้องตามที่กล่าวข้างต้น จะยังมีผลบังคับใช้กับบทพิสูจน์ที่น่าสนใจอยู่

### 18) การแปลงคดี หรือการถอนคดีตาม Chapter 11

ลูกหนี้ในคดีตามบทที่ 11 มีสิทธิ์เพียงครั้งเดียวในการแปลงคดีของบทที่ 11 แต่ละคดีให้อยู่ภายใต้บทที่ 7 เว้นแต่

1. ลูกหนี้ไม่ได้เป็นลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์
2. กรณีที่ แต่เดิมเป็นกรณีเริ่มต้นโดยไม่ได้ตั้งใจตามบทที่ 11 หรือ
3. ไร่นาที่แปลงเป็นคดีภายใต้บทที่ 11 อื่น ๆ นอกเหนือจากตามคำขอของลูกหนี้<sup>307</sup>

ลูกหนี้ในคดีของบทที่ 11 ไม่ได้มีสิทธิ์เด็ดขาดในคดีที่ถูกถอดถอนตามคำขอ

บุคคลที่มีผลประโยชน์อาจยื่นคำร้องที่จะยกเลิกหรือแปลงคดีในบทที่ 11 ไปยังคดีในบทที่ 7 "สำหรับสาเหตุ." โดยทั่วไป หากสาเหตุที่นั้นกำหนดขึ้นหลังจากที่แจ้งให้ทราบล่วงหน้าและการพิจารณาคดี ศาลจะต้องแปลงหรือยกฟ้อง (แล้วแต่ผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของเจ้าหนี้และทรัพย์สิน) เว้นแต่พบว่าการแปลงที่ร้องขอหรือการถอดถอนนั้น ไม่ได้เป็นผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของเจ้าหนี้และทรัพย์สิน<sup>308</sup>

อีกวิธีหนึ่งคือศาลอาจตัดสินว่าการแต่งตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินหรือผู้ตรวจสอบในบทที่ 11 นั้นเป็นผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของเจ้าหนี้และทรัพย์สิน<sup>309</sup> มาตรา 1112 (b) (4) แห่งประมวลกฎหมายการล้มละลายที่กำหนดชุดตัวอย่างจำนวนมากมาจากสาเหตุที่จะสนับสนุนการถอดถอนหรือแปลงตัวอย่างเช่น ฝ่ายที่เคลื่อนไหวอาจกำหนดสาเหตุโดยแสดงให้เห็นว่ามีความสำคัญหรือการสูญเสียอย่างต่อเนื่องและการขาดโอกาสที่เหมาะสมของการฟื้นฟูอย่างต่อเนื่อง การปรับตัวขั้นต้นของที่ดิน ความล้มเหลวในการรักษาประกันที่มีความเสี่ยงต่อสังหาริมทรัพย์หรือสาธารณะ หรือการใช้งานที่ไม่ได้รับอนุญาตของหลักประกันเงินสดที่เป็นอันตรายต่อเจ้าหนี้อย่างมาก

สาเหตุของการถอดถอนหรือการแปลงนี้ยังรวมถึงความล้มเหลวอันเป็นไปตามเวลาที่เหมาะสมในการรายงานและการยื่นความต้องการ ความล้มเหลวในการเข้าร่วมประชุมของเจ้าหนี้หรือเข้าร่วมการตรวจสอบโดยไม่ทราบสาเหตุที่ดี ความล้มเหลวในเวลาที่เหมาะสมในการให้ข้อมูลกับ

<sup>306</sup> Fed. R. Bankr. P. 3003(c)(2), (c)(4).

<sup>307</sup> 11 U.S.C. § 1112 (a).

<sup>308</sup> 11 U.S.C. § 1112 (b).

<sup>309</sup> 11 U.S.C. § 1104 (a) (3).

ผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐอเมริกา และความล้มเหลวในการจ่ายภาษีในเวลาที่เหมาะสมหลังการยื่นคำร้อง<sup>310</sup> นอกจากนี้ ความล้มเหลวในการยื่นแบบแสดงรายการการเปิดเผยข้อมูลหรือการยื่นและยืนยันแผนภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยประมวลกฎหมายการล้มละลายหรือคำสั่งของศาล ความไม่สามารถที่จะทำให้เกิดผลตามแผน การปฏิเสธหรือยกเลิกการยืนยัน ความไม่สามารถที่จะบรรลุแผนที่ได้รับการยืนยันแทน "สาเหตุ" การถอดถอนภายใต้พระราชบัญญัติ ในคดีของบุคคล ความล้มเหลวของลูกหนี้ในการที่จะจ่ายเงินหลังการยื่นคำร้องตามข้อผูกพันการที่ถือว่าเป็น "สาเหตุ" ของการถอดถอนหรือการแปลง

มาตรา 1112 (ค) แห่งประมวลกฎหมายการล้มละลายให้มีข้อยกเว้นที่สำคัญในขั้นตอนของการแปลงบทที่ 11 ภายใต้บทบัญญัตินี้ศาลถูกห้ามไม่ให้แปลงเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรหรือสถาบันการกุศลกับคดีที่เป็นการชำระบัญชีภายใต้บทที่ 7 เว้นแต่หนี้สินหรือคำขอการแปลง

### 19) คำชี้แจงการเปิดเผยข้อมูลตาม Chapter 11

โดยทั่วไปแล้ว ลูกหนี้ (หรือแผนใดๆ) จะต้องยื่นและได้รับการอนุมัติจากศาลถึงคำสั่งในการเปิดเผยข้อมูลที่เขียนขึ้นก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียงในแผนของการปฏิรูป การชี้แจงการเปิดเผยข้อมูลต้องให้ "ข้อมูลที่เพียงพอ" เกี่ยวกับกิจการของลูกหนี้เพื่อให้ผู้ได้รับการเรียกร้องหรือสนใจตัดสินใจเกี่ยวกับแผนได้<sup>311</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของธุรกิจขนาดเล็ก ศาลอาจกำหนดว่าแผนนี้มีข้อมูลที่เพียงพอและแถลงการณ์เปิดเผยข้อมูลที่แยกจากกันนั้นไม่จำเป็น<sup>312</sup> หลังจากมีการยื่นคำชี้แจงการเปิดเผยข้อมูลแล้ว ศาลต้องพิจารณาคดีเพื่อตรวจสอบว่าคำชี้แจงการเปิดเผยข้อมูลนั้นควรจะได้รับ การอนุมัติหรือไม่ การยอมรับหรือปฏิเสธแผนมักจะไม่สามารถทำได้จนกว่าศาลจะอนุมัติคำชี้แจงการเปิดเผยข้อมูลครั้งแรกที่เขียนขึ้น<sup>313</sup>

ข้อยกเว้นของกฎนี้มีอยู่หากคำขอเริ่มต้นของบุคคลที่เกิดขึ้นก่อนที่จะยื่นล้มละลายนั้นเป็นกรณีที่เรียกว่าแผนการล้มละลาย "ที่เตรียมไว้ก่อน" (กล่าวคือ ลูกหนี้ที่เจรจาแผนกับเจ้าหนี้ก่อนมีนัยสำคัญก่อนที่จะยื่นขอล้มละลาย) การขอดังกล่าวจะไม่ได้รับอนุญาต หลังจากศาลอนุมัติคำชี้แจง

310 Fed. R. Bankr. P. 2004.

311 11 U.S.C. § 1125.

312 11 U.S.C. § 1125 (f).

313 11 U.S.C. § 1125 (b).

เปิดเผยข้อมูลแล้ว ลูกหนี้หรือผู้สนับสนุนของแผนสามารถเริ่มต้นเพื่อขอการยอมรับแผนและเจ้าหนี้ อาจเรียกร้องการปฏิเสธแผนได้

เมื่อได้รับอนุมัติจากคำชี้แจงเปิดเผยข้อมูลแล้ว จะต้องส่งแผนที่แสดงไปยังผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐอเมริกาและเจ้าหนี้ทุกรายและผู้ถือตราสารทุนดังต่อไปนี้

1. แผนหรือบทสรุปของแผนที่ได้รับการอนุมัติจากศาล
2. คำชี้แจงเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับอนุมัติจากศาล
3. การแจ้งให้ทราบถึงกรอบเวลาของการยอมรับและปฏิเสธแผนและ
4. ข้อมูลอื่นๆ ตามที่ศาลอาจร้องขอโดยตรง รวมทั้งความเห็นของศาลที่อนุมัติคำชี้แจง

เปิดเผยข้อมูลหรือบทสรุปความเห็นของศาลที่ได้รับการอนุมัติ<sup>314</sup>

นอกจากนี้ลูกหนี้จะต้องส่งต่อให้เจ้าหนี้และผู้ถือตราสารทุนที่มีสิทธิได้ลงคะแนนเสียงในแผนหนึ่งหรือหลายแผนโดย

1. แจ้งให้ทราบถึงเวลาที่จำกัดสำหรับการยื่นคัดค้าน
2. แจ้งให้ทราบถึงวันที่และเวลาสำหรับการพิจารณาการยืนยันแผน และ
3. การลงคะแนนเสียงสำหรับการยอมรับหรือปฏิเสธแผนและหากเหมาะสม จะ

กำหนดให้เจ้าหนี้ที่จะระบุความต้องการของพวกเขาต่อแผน แต่ในกรณีของธุรกิจขนาดเล็ก ศาลอาจมีเงื่อนไขอนุมัติคำชี้แจงเปิดเผยข้อมูลโดยอาจมีการอนุมัติขั้นสุดท้ายหลังจากที่แจ้งให้ทราบและรับคำชี้แจงเปิดเผยข้อมูล พิจารณายืนยันแผนแล้ว<sup>315</sup>

การยอมรับแผนการปรับโครงสร้าง ตามที่ระบุไว้ก่อนหน้านี้ มีเพียงลูกหนี้เท่านั้นที่อาจยื่นแผนของการปฏิรูปโครงสร้างได้ภายในช่วงระยะเวลา 120 วันแรกหลังจากการยื่นคำร้อง (หรือหลังจากที่มีคำสั่งให้ผ่อนผันหากเป็นคำร้องที่ยื่นโดยไม่สมัครใจ) ศาลอาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาพิเศษนี้ได้ถึง 18 เดือนนับจากวันที่ยื่นคำร้อง นอกจากนี้ ลูกหนี้มีเวลา 180 วันนับจากวันที่ยื่นคำร้อง หรือได้รับคำสั่งให้ผ่อนผันการยอมรับแผน<sup>316</sup> ศาลอาจขยาย (สูงสุด 20 เดือน) หรือลดระยะเวลาการยอมรับพิเศษนี้ด้วยสาเหตุต่างๆ<sup>317</sup> ในทางปฏิบัติ ลูกหนี้มักจะขอขยายกำหนดเวลาทั้งในการยื่นแผน และการยอมรับแผนในเวลาเดียวกันเพื่อให้คำสั่งใดๆ ก็ตามจากศาลทำให้ลูกหนี้มีเวลาสองเดือนในการที่จะแสวงหาการยอมรับหลังจากยื่นแผนก่อนที่จะยื่นแผนอื่นๆ

<sup>314</sup> Fed. R. Bankr. P. 3017(d).

<sup>315</sup> 11 U.S.C. § 1125(f).

<sup>316</sup> 11 U.S.C. § 1121.

<sup>317</sup> 11 U.S.C. § 1121(d).

หากช่วงเวลาพิเศษนี้หมดลงก่อนที่ลูกหนี้จะยื่นและได้รับการยอมรับแผน ฝ่ายอื่นๆ ที่มีผลประโยชน์ในคดีนี้ เช่น คณะกรรมการของเจ้าหนี้หรือเจ้าหนี้อาจยื่นแผนได้ แผนดังกล่าวจะเป็นแผนที่อาจจะแข่งขันกับแผนที่ยื่นโดยบุคคลอื่นที่มีผลประโยชน์หรือลูกหนี้ หากมีการแต่งตั้งผู้ดูแลทรัพย์สิน ผู้ดูแลทรัพย์สินจะยื่นแผน รายงานที่อธิบายว่าเพราะเหตุใดผู้ดูแลทรัพย์สินจึงจะไม่ยื่นแผนหรือข้อเสนอแนะสำหรับการแปลงหรือถอดถอนคดี<sup>318</sup> การแสดงแผนเป็นไปตามข้อกำหนดเช่นเดียวกับลูกหนี้ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลและการร้องขอ

ในคดีของบทที่ 11 แผนการชำระหนี้จะได้รับอนุญาต แผนดังกล่าวมักจะช่วยให้ลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์สามารถเลิกกิจการภายใต้สถานการณ์ที่ได้เปรียบทางเศรษฐกิจมากกว่าการชำระบัญชีในบทที่ 7 นอกจากนี้ยังอนุญาตให้เจ้าหนี้ได้ใช้บทบาทในการชำระบัญชีของสินทรัพย์และการกระจายของกระบวนการมากกว่าในคดีของบทที่ 7 ด้วย

มาตรา 1123 (a) แห่งประมวลกฎหมายการค้าล้มละลายแสดงบทบัญญัติบังคับของแผนบทที่ 11 และมาตรา 1123 (b) แสดงบทบัญญัติเกี่ยวกับการตัดสินใจ มาตรา 1123 (a) (1) แสดงให้เห็นว่าแผนบทที่ 11 ต้องกำหนดขั้นตอนของการเรียกร้องและผลประโยชน์ในการรักษาภายใต้การปรับโครงสร้าง โดยทั่วไปแผนจะแบ่งประเภทผู้เรียกร้องออกเป็นเจ้าหนี้ที่มีประกัน เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันสิทธิ เจ้าหนี้ที่ไม่มีประกันทั่วไปและผู้ถือตราสารทุน

ตามมาตรา 1126 (c) แห่งประมวลกฎหมายการค้าล้มละลายนั้น ทั้งขั้นตอนของการเรียกร้องจะถือว่ายอมรับแผนหากแผนเป็นที่ยอมรับจากเจ้าหนี้ที่ถืออย่างน้อยสองในสามในจำนวนและมากกว่าครึ่งหนึ่งในจำนวนของการเรียกร้องที่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 1129 (a) (10) นั้น หากมีความบกพร่องในขั้นตอนการร้องเรียน ศาลไม่สามารถที่จะยืนยันแผนได้เว้นแต่จะได้รับการยอมรับจากอย่างน้อยหนึ่งชั้น (กล่าวคือ ข้อเรียกร้องที่ว่าจะไม่มีการจ่ายเงินอย่างสมบูรณ์หรือตามกฎหมายหรือสัญญาที่เท่าเทียมกันหรือถูกต้อง) นอกจากนี้ตามมาตรา 1126 (f) ผู้ถือการเรียกร้องที่สมบูรณ์จะถือว่าได้รับการยอมรับแผนแล้ว

ตามมาตรา 1127 (a) แห่งประมวลกฎหมายการค้าล้มละลายนั้น ผู้แสดงแผนอาจปรับเปลี่ยนแผนในเวลาใดๆ ก็ตามได้ก่อนที่จะยื่น แต่แผนได้รับการแก้ไขจะต้องตอบสนองต่อข้อกำหนดทั้งหมดของบทที่ 11 เมื่อมีการปรับเปลี่ยนการเสนอหลังจากการลงคะแนนและศาลพบว่าหลังจากการพิจารณาคดีแล้ว การปรับเปลี่ยนที่นำเสนอไม่ได้ส่งผลกระทบต่อพฤติของเจ้าหนี้คนใดที่ยังไม่ได้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงเป็นลายลักษณ์อักษร การปรับเปลี่ยนนั้นจะถือว่าได้รับการยอมรับจากเจ้าหนี้ทุกรายที่ได้ยอมรับแผนก่อนหน้านี้<sup>319</sup> หากมันถูกกำหนดว่าการปรับเปลี่ยนที่

<sup>318</sup> 11 U.S.C. § 1106(a)(5).

<sup>319</sup> Fed. R. Bankr. P. 3019.



นำเสนอ นั้นจะมีผลกระทบเชิงลบต่อการเรียกร้องของเจ้าหนี้ที่ไม่ยินยอมแล้ว จะต้องมีการลงคะแนนเสียงอีก

เนื่องจากอาจมีแผนมากกว่าหนึ่งแผนถูกส่งให้กับเจ้าหนี้เพื่อขออนุมัติ ทุกแผนที่เสนอ และปรับเปลี่ยนจะต้องลงวันที่และระบุชื่อของนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่ส่งแผนหรือปรับเปลี่ยนแผนนั้นด้วย<sup>320</sup> เมื่อมีแผนที่แข่งขันถูกนำเสนอซึ่งตอบสนองต่อข้อกำหนดในการยืนยันได้ ศาลจะต้องพิจารณาความต้องการของเจ้าหนี้และผู้ถือหุ้นในการตัดสินใจว่าจะยืนยันตามแผนใด

ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่มีผลประโยชน์อาจยื่นคัดค้านการยืนยันของแผนได้ ประมวลกฎหมายการล้มละลายกำหนดให้หลังจากที่แจ้งให้ทราบแล้ว ศาลจะจัดการพิจารณาตียืนยันการบิน หากไม่มีการคัดค้านการยืนยันที่ยื่นทันเวลา ประมวลกฎหมายการล้มละลายจะช่วยให้ศาลสามารถตัดสินได้ว่าแผนที่ได้รับการเสนอนั้นดีและเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่<sup>321</sup> ก่อนที่จะยืนยัน ศาลจะต้องได้รับความพึงพอใจว่าได้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดอื่นๆ ทั้งหมดในการยืนยันที่กำหนดไว้ในมาตรา 1129 แห่งกฎหมายล้มละลายแม้ในกรณีที่ไม่มีการคัดค้านใดๆ ก็ตาม เพื่อยืนยันแผน ศาลจะต้องตรวจสอบว่า

- (1) แผนเป็นไปได้
- (2) นำเสนออย่างถูกต้อง และ
- (3) การวางแผนและการเสนอแผนเป็นไปตามกฎหมายล้มละลาย เพื่อตอบสนองต่อข้อกำหนดที่เป็นไปได้แล้ว ศาลจะต้องตรวจสอบว่าการยืนยันแผนนั้นไม่ได้ตามมาด้วยการชำระบัญชี (ยกเว้นกรณีที่แผนนั้นเป็นแผนการชำระบัญชี) หรือความจำเป็นในการปรับโครงสร้างทางการเงินต่อไป

## 20) การปลดเปลื้องตาม Chapter 11

มาตรา 1141 (D) (1) โดยทั่วไปแสดงให้เห็นว่าการยืนยันแผนจะปลดเปลื้องลูกหนี้จากหนี้สินใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ยืนยันได้ หลังจากแผนได้รับการยืนยันแล้ว ลูกหนี้จะต้องชำระเงินตามแผนและมีผลผูกพันตามบทบัญญัติของแผนของการปรับโครงสร้าง แผนที่ยืนยันแล้วจะก่อให้เกิดสิทธิตามสัญญาใหม่ เปลี่ยนหรือแทนที่สัญญาก่อนล้มละลาย

ทั้งนี้แน่นอนว่ามีข้อยกเว้นในกฎทั่วไปที่มีคำสั่งยืนยันแผนดำเนินงานที่เป็นการปลดเปลื้องอยู่ การยืนยันแผนของการปฏิรูปโครงสร้างจะปลดเปลื้องลูกหนี้ประเภทใดๆ ก็ตามไม่ว่าจะเป็น

<sup>320</sup> Fed. R. Bankr. P. 3016(b).

<sup>321</sup> Fed. R. Bankr. P. 3020(b)(2).

บริษัท หุ้นส่วนหรือบุคคล ออกจากหนี้เกือบทุกประเภท อย่างไรก็ตาม มันไม่ได้ปลดเปลื้องลูกหนี้บุคคลออกจากหนี้สินที่ไม่สามารถปลดเปลื้องได้ตามความในมาตรา 523 ของกฎหมายล้มละลาย

นอกจากนี้ในบางสถานการณ์ การปลดเปลื้องจะไม่สามารถใช้กับลูกหนี้บุคคลได้จนกว่าจะมีการชำระหนี้ทั้งหมดตามแผน<sup>322</sup> การยืนยันไม่ได้เป็นการปลดเปลื้องลูกหนี้หากแผนคือแผนชำระบัญชีซึ่งตรงข้ามกับการปฏิรูปโครงสร้างเว้นแต่เป็นลูกหนี้บุคคล เมื่อลูกหนี้เป็นบุคคล การยืนยันแผนชำระหนี้จะส่งผลให้เกิดการปลดเปลื้อง (หลังจากการชำระหนี้ตามแผนแล้ว) เว้นแต่หากมีการปฏิเสธลูกหนี้ที่จะปลดเปลื้องได้หากคดีนั้นได้ดำเนินการภายใต้บทที่ 7 แทนบทที่ 11<sup>323</sup>

## 21) การปรับเปลี่ยนแผนภายหลังการยืนยันตาม Chapter 11

ณ เวลาใดก็ตามหลังจากการยืนยันและก่อนที่แผนจะ "สมบูรณ์เต็มที่" การเสนอแผนอาจมีการปรับเปลี่ยนแผนหากแผนที่ปรับเปลี่ยนนั้นสอดคล้องกับข้อกำหนดบางประการของประมวลกฎหมายการล้มละลาย<sup>324</sup> ทั้งนี้ควรจะแยกให้เห็นความแตกต่างจากการปรับเปลี่ยนก่อนการยืนยันของแผนด้วย แผนที่ปรับเปลี่ยนหลังการยืนยันจะไม่ใช่แผนโดยอัตโนมัติ แผนที่ปรับเปลี่ยนหลังการยืนยันในบทที่ 11 จะกลายเป็นแผนต่อเมื่อ "หากสถานการณ์ได้รับประกันการปรับเปลี่ยนดังกล่าว" เท่านั้น และหลังจากที่แจ้งให้ทราบและพิจารณาคดีแล้ว ศาลจะยืนยันว่าแผนได้รับการแก้ไข หากลูกหนี้เป็นบุคคล แผนอาจถูกปรับเปลี่ยนหลังการยืนยันตามคำขอของลูกหนี้ ผู้ดูแลทรัพย์สิน ผู้ดูแลทรัพย์สินสหรัฐอเมริกาหรือผู้ถือครองข้อเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันเพื่อปรับเปลี่ยนการชำระหนี้ตามแผน<sup>325</sup>

## 22) การบริหารภายหลังการออกความเห็นชอบตาม Chapter 11

แม้จะมีคำสั่งเห็นชอบแล้ว ศาลก็ยังคงมีอำนาจในการออกคำสั่งใด ๆ ที่จำเป็นในการจัดการทรัพย์สินเช่นเดิม<sup>326</sup> อำนาจดังกล่าวนี้จะรวมไปถึงการคัดค้านหลังการออกความเห็นชอบตามข้อเรียกร้องหรือการดำเนินการไปในทางตรงข้ามซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขก่อนที่การวางแผนจะสำเร็จด้วย มาตรา 1106 (a) (7) และ 1107 (a) แห่งกฎหมายการล้มละลายกำหนดให้ลูกหนี้ระหว่างการ

322 11 U.S.C. § 1141(d)(5).

323 11 U.S.C. §§ 727(a), 1141(d).

324 11 U.S.C. § 1127(b).

325 11 U.S.C. § 1127(e).

326 Fed. R. Bankr. P. 3020(d).

พิกัดหรือผู้ดูแลทรัพย์สินต้องรายงานเกี่ยวกับความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนหลังจากมีการออกความเห็นชอบแล้ว ผู้ดูแลทรัพย์สินในบทที่ 11 หรือลูกหนี้ระหว่างการพิทักษ์จะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการหลังมีการออกความเห็นชอบแล้ว รวมทั้งทำการรายงานเกี่ยวกับสถานะของความสมบูรณ์และการพิพากษาสุดท้าย

### 23) การเพิกถอนคำสั่งยืนยันภายใต้ Chapter 11

การเพิกถอนคำสั่งยืนยัน คือ การล้มเลิกหรือการยกเลิกการยืนยันแผน การขอเพิกถอนการยืนยันนั้น จะต้องทำโดยบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน 180 วันนับจากวันที่มีการยืนยัน เมื่อมีการแจ้งให้ทราบและมีการพิจารณาความแล้ว ศาลอาจออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งยืนยันได้ "และในกรณีหากคำสั่ง [ยืนยัน] นั้นเป็นไปโดยทุจริต."<sup>327</sup>

### 24) การพิพากษาสุดท้ายภายใต้ Chapter 11

การพิพากษาสุดท้าย คือ การพิจารณาปิดคดี โดยจะต้องเกิดหลังจากที่ทรัพย์สินได้รับการ "บริหารอย่างเต็มที่" แล้ว<sup>328</sup> ทั้งนี้ นโยบายของศาลล้มละลายท้องถิ่นทั่วไปจะมีการตรวจสอบเมื่อมีการพิพากษาสุดท้าย และ ปิดคดี

หมายเหตุ : หนี้ที่ยังมิได้ชำระนี้รวมไปถึงหนี้ในการดูแลบุตรและให้การศึกษาบุตร ภาษีบางประเภท หนี้ทางการศึกษาหรือเงินกู้ยืมหรือเงินค้ำประกันที่มีการรับรองโดยหน่วยงานของรัฐ หนี้ที่เกิดจากการบาดเจ็บ ที่เกิดขึ้นโดยเจตนาและเป็นอันตราย ซึ่งลูกหนี้ก่อให้เกิดแก่กิจการ หรือทรัพย์สินของกิจการอื่นๆ หนี้ที่เกิดจากการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บที่เกิดจากการดำเนินการของลูกหนี้ในด้านยานพาหนะในขณะที่ลูกหนี้อยู่ในอาการมึนเมาจากการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือสารเสพติดต่างๆ และหนี้จากการดำเนินการแก้ไขความผิดทางอาญาบางประการ<sup>329</sup> ลูกหนี้จะยังคงต้องรับผิดชอบหนี้เหล่านี้ภายในขอบเขตที่พวกเขายังมีได้ชำระตามบทที่ 11 หนี้ทางการเงินหรือทรัพย์สินที่เกิดจากการสร้างความเท็จ หนี้สินจากการฉ้อโกงหรือการยกยอกขณะปฏิบัติหน้าที่ และหนี้ที่เกิดจากการที่ลูกหนี้ก่อให้เกิดการบาดเจ็บและเป็นอันตรายต่อกิจการอื่นๆหรือทรัพย์สินของกิจการของอีกฝ่ายที่ยังมิได้มีการชำระ เว้นแต่เจ้าหนี้จะประกาศว่าชำระไม่ได้<sup>330</sup>

327 11 U.S.C. § 1144.

328 Fed. R. Bankr. P. 3022.

329 11 U.S.C. § 523(a).

330 11 U.S.C. § 523(c); Fed. R. Bankr. P. 4007(c).

### 3.4.2.2 กระบวนการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 12<sup>331</sup>

#### 1) ภาพรวมของ Chapter 12

ในบทของกฎหมายล้มละลายนี้ มีไว้เพื่อการปรับหนี้ของ “ครอบครัวเกษตรกร” หรือ “ครอบครัวชาวประมง” ตามคำที่นิยามให้ไว้ในกฎหมายล้มละลาย

#### 2) ความเป็นมาของ Chapter 12

การล้มละลายในบทที่ 12 ได้ออกแบบมาเพื่อ “ครอบครัวเกษตรกร” หรือ “ครอบครัวชาวประมง” ที่มี “รายได้ประจำต่อปี” ซึ่งจะช่วยให้ครอบครัวเกษตรกรและครอบครัวชาวประมงมีความสุขทางการเงินเพื่อนำเสนอและดำเนินการวางแผนในการชำระหนี้สินของพวกเขาทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ตามบทที่ 12 นี้ ลูกหนี้จะเสนอแผนการชำระหนี้เพื่อผ่อนชำระให้แก่เจ้าหนี้มากกว่าสามถึงห้าปี โดยทั่วไปแผนจะต้องจัดให้มีการชำระเงินมากกว่าสามปี เว้นแต่ศาลอนุมัติให้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่านั้น "อย่างมีสาเหตุ" แต่หากไม่มีแผนเสนอที่จะจ่าย 100% ของการเรียกร้องเงินสนับสนุนในครัวเรือนแล้ว (เช่น ค่าเลี้ยงดูเด็ก) ก็จะต้องเป็นเวลาห้าปีและจะต้องรวมรายได้ทั้งหมดของลูกหนี้ ในกรณีที่ไม่มีแผน การชำระเงินก็อาจเป็นในช่วงระยะเวลานานกว่าห้าปีได้<sup>332</sup>

ในการทำให้กฎหมายว่าด้วยการล้มละลายนี้สามารถตอบสนองต่อความเป็นจริงทางเศรษฐกิจของครอบครัวเกษตรกรและครอบครัวชาวประมงได้นั้น บทที่ 12 จะช่วยลดอุปสรรคมากมายซึ่งลูกหนี้ดังกล่าวจะต้องเผชิญหากกำลังมองหาการที่จะปฏิรูปตามบทที่ 11 หรือ 13 แห่งกฎหมายล้มละลาย ตัวอย่างเช่น บทที่ 12 มีความคล่องตัวมากขึ้น มีความซับซ้อนน้อยกว่าและไม่แพงเท่ากับบทที่ 11 ซึ่งเหมาะสมกับการปรับโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่มากกว่า นอกจากนี้ครอบครัวเกษตรกรและครอบครัวชาวประมงยังพบว่าบทที่ 13 เป็นประโยชน์เนื่องจากมันถูกออกแบบมาเพื่อผู้หารายได้จุนเจือครอบครัวที่มีหนี้สินที่มีขนาดเล็กกว่าซึ่งมุ่งไปทางครอบครัวเกษตรกร ในบทที่ 12 สภาองค์กรสหภาพที่รวบรวมคุณสมบัติของกฎหมายล้มละลายซึ่งให้กรอบการทำงานในการปรับโครงสร้างสำหรับครอบครัวเกษตรกรและครอบครัวชาวประมงที่ให้ประสบความสำเร็จ

<sup>331</sup> Legal Information Institute, "11 U.S. Code Chapter 12 - Adjustment of Debts of a Family Farmer or Fisherman with Regular Annual Income," [Online]. Available from: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/chapter-12>

<sup>332</sup> 11 U.S.C. § 1222(b)-(c).

ตามกฎหมายล้มละลายนี้ ครอบครัวยุทธกรรมและครอบครัวชาวประมงที่มี "รายได้ประจำปี" อาจยื่นคำร้องเพื่อขอผ่อนผันการชำระหนี้ตามบทที่ 12 ได้<sup>333</sup> วัตถุประสงค์ของข้อกำหนดนี้คือเพื่อให้แน่ใจว่ารายได้ต่อปีของลูกหนี้มีเสถียรภาพและเป็นประจำพอที่จะทำให้ลูกหนี้สามารถที่จะชำระเงินตามแผนของบทที่ 12 ได้ แต่บทที่ 12 ก็มีค่าเพื่อสถานการณ์ที่ครอบครัวยุทธกรรมและครอบครัวชาวประมงนั้นมีรายได้ที่เป็นไปตามฤดูกาลในธรรมชาติ การผ่อนผันตามบทที่ 12 เป็นไปตามความสมัครใจและมีเพียงลูกหนี้เท่านั้นที่อาจยื่นคำร้องตามบทที่ 12 ได้

ตามกฎหมายล้มละลายนี้ "ครอบครัวยุทธกรรม" และ "ครอบครัวชาวประมง" จะแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ

1. รายบุคคลหรือบุคคลทั่วไปและคู่สมรส
2. บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด เกษตรกรหรือชาวประมงที่อยู่ในประเภทแรก ณ วันที่ยื่นคำร้องเพื่อให้มีคุณสมบัติสำหรับการผ่อนผันตามบทที่ 12 จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้
  - 2.1 บุคคลหรือสามีและภรรยาจะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการทำการเกษตรหรือการประมงพาณิชย์
  - 2.2 จำนวนหนี้สินทั้งหมด (มีหลักประกันและไม่มีหลักประกัน) ของการดำเนินการจะต้องไม่เกิน 4,031,575 ดอลลาร์สหรัฐ (ถ้ามีการดำเนินการทำฟาร์ม) หรือ 1,868,200 ดอลลาร์สหรัฐ (ถ้ามีการดำเนินการประมงพาณิชย์)
  - 2.3 หากครอบครัวยุทธกรรมอย่างน้อย 50% และหากครอบครัวชาวประมงอย่างน้อย 80% ของหนี้สินทั้งหมดที่มีจำนวนเงินคงที่ (ไม่รวมหนี้สำหรับบ้านของลูกหนี้) จะต้องเกี่ยวข้องกับการทำการเกษตรหรือการดำเนินงานประมงพาณิชย์
  - 2.4 มากกว่า 50% ของรายได้รวมของแต่ละบุคคลหรือสามีและภรรยาสำหรับปีภาษีก่อน (หรือสำหรับครอบครัวยุทธกรรมเท่านั้นสำหรับครั้งที่ 2 และ 3 ในปีภาษีก่อน) จะต้องได้มาจากการทำการเกษตรหรือการดำเนินการประมงพาณิชย์
  - 2.5 เพื่อให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่จะอยู่ในประเภทที่สองของลูกหนี้ที่มีสิทธิ์ที่จะยื่นในฐานะครอบครัวยุทธกรรมหรือครอบครัวชาวประมงครอบครัวยุทธกรรมได้ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนต้องเป็นไปตามเกณฑ์แต่ละข้อต่อไปนี้ ณ วันที่ยื่นคำร้อง
  - 2.6 หุ้นมากกว่าครึ่งหนึ่งของหุ้นหรือตราสารทุนใน บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนต้องเป็นของสมาชิกในครอบครัวยุทธกรรมหรือครอบครัวหนึ่งและญาติ

333 11 U.S.C. §§ 101(18), 101(19a), 109

- 2.7 ครอบครัวหรือคนในครอบครัวและญาติที่จะต้องดำเนินการทำการเกษตรหรือการดำเนินงานประมงพาณิชย์
- 2.8 กว่า 80% ของมูลค่าของสินทรัพย์ของบริษัทหรือหุ้นส่วนจะต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทำการเกษตรหรือประมง
- 2.9 ภาระหนี้รวมของ บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนต้องไม่เกิน 4,031,575 ดอลลาร์สหรัฐ (ถ้ามีการดำเนินการทำฟาร์ม) หรือ 1,868,200 ดอลลาร์สหรัฐ (ถ้ามีการดำเนินการประมงพาณิชย์)
- 2.10 อย่างน้อย 50% ของการดำเนินงานการเกษตรหรือ 80% สำหรับการดำเนินการประมงของหนี้ทั้งหมดของบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนั้นเป็นจำนวนคงที่ (ไม่รวมหนี้สินสำหรับบ้านที่ถูกครอบครองโดยผู้ถือหุ้น) จะต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทำการเกษตรหรือประมง
- 2.11 หากบริษัทออกหุ้น หุ้นนั้นจะไม่สามารถซื้อขายสาธารณะได้ ลูกหนี้ไม่สามารถยื่นตามบทที่ 12 (หรือบทอื่น ๆ ) ได้ถ้าในช่วงก่อนหน้า 180 วัน คำร้องล้มละลายที่ยื่นก่อนได้ถูกยกฟ้องเนื่องจากความล้มเหลวโดยเจตนาของลูกหนี้ในการที่จะปรากฏตัวต่อศาลหรือปฏิบัติตามคำสั่งของศาลหรือถูกถอดถอนโดยสมัครใจหลังจากเจ้าหน้าที่ขอผ่อนผันจากศาลล้มละลายในการกู้คืนทรัพย์สินตามที่พวกเขาถืออยู่<sup>334</sup>

นอกจากนี้แต่ละคนไม่อาจจะเป็นลูกหนี้ตามบทที่ 12 หรือบทอื่นใดก็ตามของประมวลกฎหมายล้มละลายได้ จนกว่าเขาหรือเธอจะได้รับการให้คำปรึกษาสินเชื่อจากหน่วยงานให้คำปรึกษาสินเชื่อที่ได้รับการอนุมัติไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่มภายใน 180 วันก่อนการยื่น<sup>335</sup> ทั้งนี้มีข้อยกเว้นอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือในกรณีที่ผู้จัดการทรัพย์สินสหรัฐฯ (หรือผู้จัดการการล้มละลาย) ได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่ได้รับอนุมัติไม่เพียงพอที่จะให้คำปรึกษาที่จำเป็นต้องมี หากการวางแผนการจัดการนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นในระหว่างที่ให้คำปรึกษาสินเชื่อที่จำเป็นแล้ว จะต้องมีการยื่นฟ้องต่อศาล

<sup>334</sup> 11 U.S.C. §§ 109 (g), 362 (d),(e).

<sup>335</sup> 11 U.S.C. §§ 109, 111.

### 3) การทำงานของ Chapter 12

คดีในบทที่ 12 เริ่มต้นโดยการยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายที่ให้บริการในพื้นที่ที่ลูกหนี้บุคคล มีถิ่นฐานหรือพำนักอาศัยอยู่ บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนมีสำนักงานตั้งอยู่ หากศาลไม่ได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่นแล้ว ลูกหนี้จะต้องยื่นต่อศาลดังต่อไปนี้

1. ตารางสินทรัพย์และหนี้สิน
2. ตารางรายได้และค่าใช้จ่ายในปัจจุบัน
3. กำหนดเวลาของสัญญาและสัญญาเช่าที่ยังไม่หมดอายุ และ
4. งบการเงิน<sup>336</sup>

สามีและภรรยาอาจยื่นคำร้องอุทธรณ์ร่วมหรือแยกเป็นรายบุคคลได้<sup>337</sup> โดยศาลจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมยื่นคดี 200 ดอลลาร์สหรัฐและค่าใช้จ่ายในการบริหารเบ็ดเตล็ดอีก 75 ดอลลาร์สหรัฐซึ่งโดยปกติค่าใช้จ่ายจะต้องจ่ายให้แก่พนักงานของศาลเมื่อมีการยื่นดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อได้รับอนุญาตจากศาล อาจขอชำระเป็นงวดได้<sup>338</sup> ตารางอัตราค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ดของศาลล้มละลายเบ็ดเตล็ด รายการที่ 8 จำนวนงวดจะต้องไม่เกินสี่งวดและลูกหนี้จะต้องจ่ายงวดสุดท้ายไม่เกินกว่า 120 วันหลังจากยื่นคำร้อง<sup>339</sup> สำหรับสาเหตุที่แสดงไว้ ศาลอาจขยายเวลาการผ่อนชำระใดๆ ออกไปได้โดยมีเงื่อนไขว่างวดสุดท้ายจะต้องจ่ายไม่เกินกว่า 180 วันนับจากวันยื่นคำร้อง Id. ทั้งนี้ ลูกหนี้อาจจ่ายค่าธรรมเนียมการบริหาร 75 ดอลลาร์สหรัฐเป็นงวดได้ หากมีการยื่นคำร้องร่วมกัน ให้จ่ายค่าธรรมเนียมการยื่นและค่าธรรมเนียมการบริหารเพียงรายการเดียวเท่านั้น ลูกหนี้ควรระลึกไว้ว่าการไม่ชำระค่าใช้จ่ายเหล่านี้อาจส่งผลให้เกิดการถอดถอนคดีนี้ได้<sup>340</sup>

เพื่อให้แบบฟอร์มการล้มละลายอย่างเป็นทางการที่ทำขึ้นนี้เป็นไปตามคำร้อง งบการเงิน และกำหนดเวลา ลูกหนี้จะต้องรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้

1. รายชื่อของเจ้าหนี้ทุกรายและจำนวนเงินและลักษณะของการเรียกร้องของพวกเขา
2. แหล่งที่มา จำนวนเงินและความถี่ของรายได้ของลูกหนี้
3. รายการทั้งหมดของทรัพย์สินของลูกหนี้และ
4. รายละเอียดของค่าใช้จ่ายรายเดือนของลูกหนี้ เช่น ค่าอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่

อาศัย สาธารณูปโภค ภาษี การขนส่ง ยา อาหารสัตว์ ปุ๋ย เป็นต้น

<sup>336</sup> Fed. R. Bankr. P. 1007(b).

<sup>337</sup> 11 U.S.C. § 302(a).

<sup>338</sup> 28 U.S.C. § 1930(a); Fed. R. Bankr. P. 1006(b).

<sup>339</sup> Fed. R. Bankr. P. 1006(b).

<sup>340</sup> 11 U.S.C. § 1307(c)(2).

บุคคลที่แต่งงานแล้วต้องรวบรวมข้อมูลนี้สำหรับคู่สมรสของพวกเขาไม่ว่าพวกเขาจะมีการยื่นคำร้องรวมกัน แยกของแต่ละบุคคลหรือแม้กระทั่งยื่นเพียงคนเดียว ในสถานการณ์ที่มีเพียงคู่สมรสเพียงคนเดียวคนหนึ่งเป็นผู้ยื่น รายได้และค่าใช้จ่ายของคู่สมรสฝ่ายที่ไม่ได้ยื่น จำเป็นต้องมีการยื่นเพื่อให้ศาลผู้จัดการทรัพย์สินและเจ้าหนี้สามารถประเมินฐานะทางการเงินของภาคครัวเรือนได้

เมื่อบุคคลทั่วไปยื่นคำร้องในบทที่ 12 การเป็นผู้จัดการทรัพย์สินให้ความเป็นธรรมที่ได้รับการแต่งตั้งในการจัดการคดี<sup>341</sup> ในบางเขตนั้น ผู้จัดการทรัพย์สินสหรัฐหรือผู้จัดการการล้มละลายได้แต่งตั้งผู้จัดการทรัพย์สินที่จะให้บริการในทุกคดีของบทที่ 12 ได้<sup>342</sup> ผู้จัดการทรัพย์สินในบทที่ 13 จะดูแลทั้งการประเมินคดีและทำหน้าที่เป็นตัวแทนแผนกจัดเก็บภาษี การชำระเงินจากลูกหนี้และกระจายไปสู่เจ้าหนี้<sup>343</sup>

การยื่นคำร้องตามบทที่ 12 "จะคงอยู่โดยอัตโนมัติอยู่" (หยุด) การกระทำส่วนใหญ่ต่อลูกหนี้หรือทรัพย์สินของลูกหนี้<sup>344</sup> อย่างไรก็ตาม การยื่นคำร้องไม่ได้เป็นแต่ประเภทของการกระทำที่อยู่ตาม<sup>345</sup> และการคงอยู่อาจจะมียุทธศาสตร์ระยะเวลาสั้นๆ ในบางสถานการณ์ การคงอยู่ที่เกิดขึ้นโดยการดำเนินการของกฎหมายและไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินการพิจารณาคดี トラバドที่ต้องการให้มีผลอยู่ โดยทั่วไปเจ้าหนี้อาจจะไม่เริ่มต้นหรือดำเนินคดีต่อในการฟ้องร้อง ค่าจ้างหรือแม้กระทั่งโทรศัพท์ไปหาเพื่อเรียกร้องการชำระเงิน เสมียนคดีล้มละลายจะแจ้งให้เจ้าหนี้ทุกรายซึ่งลูกหนี้ได้ให้รายชื่อและที่อยู่ไว้ได้ทราบถึงคดีล้มละลายนี้

นอกจากนี้บทที่ 12 ยังมีการตั้งบทบัญญัติพิเศษในการคงอยู่โดยอัตโนมัติที่ช่วยปกป้องลูกหนี้ร่วมด้วย หากศาลล้มละลายไม่ได้อนุญาตไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว เจ้าหนี้ไม่ต้องการที่จะเก็บ "หนี้ของผู้บริโภค" จากบุคคลใดๆ ที่เป็นผู้รับผิดชอบพร้อมกับลูกหนี้ได้<sup>346</sup> หนี้ของผู้บริโภคเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยบุคคลเป็นหลักเพื่อวัตถุประสงค์ของบุคคล ครอบครัวหรือใช้ในครัวเรือน<sup>347</sup>

ระหว่าง 21 ถึง 35 วันหลังจากลูกหนี้ได้ยื่นคำร้องในบทที่ 12 แล้ว ผู้จัดการทรัพย์สินจะจัด "การประชุมของเจ้าหนี้" หากผู้จัดการทรัพย์สินสหรัฐหรือผู้จัดการการล้มละลายกำหนดการประชุมในสถานที่ที่ไม่ได้มีผู้จัดการทรัพย์สินสหรัฐหรือผู้จัดการการล้มละลายอยู่ การประชุมอาจจะ

341 11 U.S.C. § 1202.

342 11 U.S.C. § 586 (b).

343 11 U.S.C. § 1202.

344 11 U.S.C. § 362.

345 11 U.S.C. § 362 (b).

346 11 U.S.C. § 1301 (a).

347 11 U.S.C. § 101 (8).



จัดขึ้นไม่เกิน 60 วันหลังจากที่ลูกหนี้ยื่นแล้ว ในระหว่างการประชุมครั้งนี้ ผู้จัดการทรัพย์สินจะให้ลูกหนี้สาบานตนและทั้งผู้จัดการทรัพย์สินและเจ้าหนี้อาจจะถามคำถาม ลูกหนี้จะต้องเข้าร่วมประชุมและตอบคำถามเกี่ยวกับเรื่องการเงินของเขาหรือเธอและเงื่อนไขที่เสนอตามแผน<sup>348</sup> หากสามีและภรรยายื่นคำร้องร่วมกัน พวกเขาทั้งสองต้องเข้าร่วมประชุมกับเจ้าหนี้และตอบคำถาม เพื่อเป็นการรักษาวิจรรย์อย่างอิสระ ผู้พิพากษาศาลล้มละลายจะถูกห้ามไม่ให้เข้าร่วมประชุมเจ้าหนี้<sup>349</sup> โดยปกติแล้ว คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมักจะแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับแผนได้ทั้งในระหว่างหรือไม่นานหลังจากการประชุมเจ้าหนี้แล้ว โดยทั่วไปลูกหนี้สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาได้โดยทำให้แน่ใจว่าการยื่นคำร้องและแผนมีความสมบูรณ์ ถูกต้องและแม่นยำโดยปรึกษากับผู้จัดการทรัพย์สินก่อนการประชุม

ในคดีของบทที่ 12 การที่จะมีส่วนร่วมในการกระจายสินทรัพย์จากการล้มละลาย เจ้าหนี้ที่ไม่มีประกันจะต้องยื่นข้อเรียกร้องของพวกเขาต่อศาลภายใน 90 วันหลังจากวันแรกในการประชุมของเจ้าหนี้<sup>350</sup> อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐมีเวลา 180 วันนับจากวันที่ยื่นคดีเป็นหลักฐานการเรียกร้อง<sup>351</sup>

หลังจากการประชุมของเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ผู้จัดการทรัพย์สินบทที่ 12 และเจ้าหนี้ผู้ที่ประสงค์จะร่วมมาที่ศาลเพื่อรับฟังการพิจารณาคดีในแผนการชำระหนี้ของลูกหนี้ในบทที่ 12

#### 4) การรับฟังแผนและการยื่นยันการพิจารณาคดีของ Chapter 12

หากศาลไม่ได้อนุญาตให้ขยายเวลาออกไป ลูกหนี้จะต้องยื่นแผนการชำระหนี้ที่มีคำร้องหรือภายใน 90 วันหลังการยื่นคำร้อง<sup>352</sup> แผนจะต้องส่งให้ศาลเพื่อขออนุมัติจากศาลและต้องมีการชำระเงินในจำนวนเงินที่คงที่ต่อผู้จัดการทรัพย์สินเป็นประจำ ผู้จัดการทรัพย์สินจะจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้ตามข้อตกลงของแผน ซึ่งอาจชำระให้เจ้าหนี้้น้อยกว่าจำนวนที่เรียกร้อง

การเรียกร้องมีสามประเภท คือ ลำดับความสำคัญ แบบที่มีหลักประกัน และที่ไม่มีหลักประกัน การเรียกร้องตามลำดับความสำคัญจะได้รับสถานะพิเศษก่อนตามกฎหมายล้มละลาย เช่น ภาษีส่วนใหญ่ และ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีฟ้องล้มละลาย (2) การเรียกร้องที่มีหลักประกัน เป็นการเรียกร้องที่เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะเรียกทรัพย์สินบางอย่างกลับมา (เช่น หลักประกันสัญญา) ถ้า

348 11 U.S.C. § 343; Fed. R. Bankr. P. 4002.

349 11 U.S.C. § 341(c).

350 Fed. R. Bankr. P. 3002(c).

351 11 U.S.C. § 502(b)(9).

352 11 U.S.C. § 1221.

ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้พื้นฐาน ในทางตรงกันข้าม การเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกัน มักจะเป็นการเรียกร้องที่เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิพิเศษในการเก็บรวบรวมทรัพย์สินโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ลูกหนี้เป็นเจ้าของ

แผนจะต้องจ่ายตามการเรียกร้องที่มีลำดับความสำคัญเต็มรูปแบบเว้นแต่เจ้าหนี้ของการเรียกร้องที่มีลำดับความสำคัญตกลงที่จะปฏิบัติแตกต่างกันในการเรียกร้องหรือในกรณีที่มีหนี้สินสนับสนุนภายในวันแต่ลูกหนี้จะมีส่วนช่วยใน "รายได้ที่ถอดถอนได้" ทั้งหมด ซึ่งจะกล่าวถึงด้านล่างเป็นแผนห้าปี<sup>353</sup>

แผนในบทที่ 12 มักจะเป็นเวลา 3-5 ปี โดยจะต้องจัดให้มีการชำระเงินเต็มจำนวนของการเรียกร้องทั้งหมด เว้นแต่เจ้าหนี้ตกลงที่จะปฏิบัติที่แตกต่างไปจากการเรียกร้องหรือในกรณีที่มีหนี้สินในการสนับสนุนครอบครัวหากลูกหนี้ไม่ได้มี "รายได้" ทั้งหมดที่ กล่าวถึงด้านล่างเป็นแผนห้าปี<sup>354</sup>

เจ้าหนี้ที่มีประกันจะต้องได้รับการจ่ายอย่างน้อยเท่ากับมูลค่าของหลักประกันจำนำหนี้คุณสมบัติหนึ่งของบทที่ 12 คือการที่ชำระเงินให้กับเจ้าหนี้ที่มีประกันซึ่งบางครั้งสามารถดำเนินการต่อได้นานกว่าสามถึงห้าปีของแผน ตัวอย่างเช่น ถ้าหนี้ของลูกหนี้ถูกกำหนดให้ชำระเกินกว่าห้าปี (เช่น เงินกู้อุปกรณ์หรือการจำนอง) ลูกหนี้อาจจะสามารถที่จะจ่ายเงินกู้คืนเกินกว่ากำหนดการชำระคืนเงินกู้เดิมได้ตราบเท่าที่ยังไม่มีหนี้ค้างชำระใหม่เกิดขึ้นในระยะเวลาของแผน

แผนไม่จำเป็นต้องจ่ายให้กับการเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันเต็มจำนวนตราบใดที่ลูกหนี้จะชำระ "รายได้ที่ถอดถอนได้" (หรือทรัพย์สินในมูลค่าเทียบเท่า) ภายในระยะเวลา 3 ถึง 5 ปีและตราบเท่าที่เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันได้รับอย่างน้อยในส่วนของพวกเขาจะได้รับหากทรัพย์สินของลูกหนี้ไม่ได้รับการยกเว้นจากการชำระบัญชีตามบทที่ 7<sup>355</sup> "รายได้ที่ถอดถอนได้" หมายถึงรายได้ที่ไม่จำเป็นสำหรับการบำรุงรักษาหรือการสนับสนุนของลูกหนี้หรือผู้อยู่ในอุปการะหรือสำหรับการชำระเงินที่จำเป็นในการดำเนินการต่อ การรักษาและการดำเนินธุรกิจของลูกหนี้<sup>356</sup>

ภายใน 45 วันหลังจากยื่นแผนแล้ว ผู้พิพากษาศาลล้มละลายประธานจะตัดสินใจใน "การพิจารณายืนยัน" ว่าแผนนั้นเป็นไปได้และเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่เพื่อยืนยันตามประมวลกฎหมายล้มละลาย<sup>357</sup> เจ้าหนี้ที่ได้รับการแจ้งให้ตราบล่วงหน้า 21 วัน อาจปรากฏตัวในการพิจารณา

353 11 U.S.C. § 1322(a).

354 11 U.S.C. § 1222(a)(2), (4).

355 11 U.S.C. § 1225.

356 11 U.S.C. § 1225(b)(2).

357 11 U.S.C. §§ 1224, 1225.

คดีและคัดค้านการยื่นยันได้<sup>358</sup> ในขณะที่มีความหลากหลายของการคัดค้านนั้น ข้อโต้แย้งโดยทั่วไปคือการชำระเงินที่นำเสนอตามแผนน้อยกว่าที่เจ้าหนี้จะได้รับถ้าทรัพย์สินของลูกหนี้ถูกชำระหรือไม่ได้กระทำตามแผนทั้งหมดของรายได้ของลูกหนี้ในระยะเวลาสามถึงห้าปีของแผน

หากศาลยื่นยันแผน ผู้จัดการทรัพย์สินในบทที่ 12 จะแจกจ่ายเงินที่ได้รับตามข้อตกลงของแผน<sup>359</sup> หากศาลปฏิเสธที่จะยื่นยันแผนลูกหนี้อาจยื่นแผนที่ปรับเปลี่ยนใหม่ได้<sup>360</sup> ลูกหนี้ยังอาจแปลงคดีให้เป็นคดีที่ชำระบัญชีตามบทที่ 7 ได้ด้วย<sup>361</sup> หากลูกหนี้ไม่สามารถยื่นยันแผนได้และคดีถูกยกฟ้องไป ศาลอาจให้อำนาจผู้จัดการทรัพย์สินในการเก็บเงินทุนบางส่วนไว้สำหรับค่าใช้จ่าย แต่ผู้จัดการทรัพย์สินจะต้องคืนเงินที่เหลือทั้งหมดให้แก่ลูกหนี้ (นอกเหนือจากเงินที่ได้เบิกจ่ายไปแล้วหรือครบกำหนดจ่ายให้แก่เจ้าหนี้)<sup>362</sup>

บางครั้ง การเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์อาจทำให้ลูกหนี้ขาดความสามารถของในการชำระเงินตามแผนได้ ตัวอย่างเช่น เจ้าหนี้อาจคัดค้านหรือชู่ว่าจะคัดค้านแผนหรือลูกหนี้อาจไม่สามารถแสดงรายการแก่เจ้าหนี้ทุกรายได้ ในกรณีดังกล่าว แผนอาจมีการเปลี่ยนแปลงก่อนหรือหลังจากการยื่นยัน<sup>363</sup> การปรับเปลี่ยนภายหลังจากการยื่นยันจะไม่จำกัดโดย เฉพาะโดยลูกหนี้ที่ริเริ่มเท่านั้น แต่อาจเป็นไปตามคำขอของผู้จัดการทรัพย์สินหรือเจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน<sup>364</sup>

## 5) การทำแผนภายใต้ Chapter 12

บทบัญญัติของแผนที่ได้รับการยื่นยันจะผูกพันลูกหนี้และเจ้าหนี้แต่ละรายไว้<sup>365</sup> เมื่อศาลยื่นยันแผนแล้ว ลูกหนี้ต้องดำเนินการตามแผนให้สำเร็จ ลูกหนี้จะต้องชำระเงินให้แก่ผู้จัดการทรัพย์สินเป็นประจำโดยตรงหรือผ่านการหักเงินเดือน ซึ่งจะต้องมีการปรับให้เข้ากับงบประมาณคงที่เพื่อยืดระยะเวลาออกไป นอกจากนี้ในขณะที่การยื่นยันของแผนได้ให้สิทธิลูกหนี้เพื่อรักษาทรัพย์สินไว้

358 Fed. R. Bankr. P. 2002(a)(8).

359 11 U.S.C. § 1326(a).

360 11 U.S.C. § 1223.

361 11 U.S.C. § 1208(a).

362 11 U.S.C. § 1226(a).

363 11 U.S.C. §§ 1223, 1229.

364 11 U.S.C. § 1229(a).

365 11 U.S.C. § 1227.

ตราบเท่าที่มีการชำระเงิน ลูกหนี้อาจไม่ก่อหนี้ใหม่โดยไม่ปรึกษาผู้จัดการทรัพย์สินเพราะหนี้ที่เพิ่มขึ้น อาจทำให้ลูกหนี้ขาดความสามารถในการทำให้แผนเสร็จสมบูรณ์ได้<sup>366</sup>

หากลูกหนี้ไม่ชำระเงินตามแผน อาจส่งผลให้เกิดการยกฟ้องคดีได้<sup>367</sup> นอกจากนี้ ศาลอาจยกฟ้องคดีได้หรือแปลงเป็นกรณีการชำระบัญชีตามบทที่ 7 ของประมวลกฎหมายล้มละลายได้ โดยแสดงให้เห็นว่าลูกหนี้ประพฤติมิชอบเกี่ยวกับคดีนี้<sup>368</sup>

## 6) การปลดเปลื้องจากการเป็นลูกหนี้จากการเป็นลูกหนี้ตาม Chapter 12

ลูกหนี้จะได้รับการปลดเปลื้องจากการเป็นลูกหนี้เมื่อเสร็จสิ้นการชำระเงินทั้งหมดตามแผนในบทที่ 12 ตราบเท่าที่ลูกหนี้รับรอง (ถ้ามี) ว่าหนี้สินในการสนับสนุนครอบครัวทั้งหมดนั้นครบกำหนดก่อนที่จะมีการรับรองดังกล่าว (การปลดเปลื้องจากการเป็นลูกหนี้มิได้ปลดปล่อยลูกหนี้ออกจากหนี้สินทั้งหมดตามแผนตามมาตรา 503 หรือที่ไม่อนุญาตตามมาตรา 502 ที่มีการยกเว้นจำกัดเจ้าหนี้ทั้งหมดที่ได้รับการชำระเต็มจำนวนหรือบางส่วนตามแผนอาจไม่เริ่มต้นหรือดำเนินการทางกฎหมายกับลูกหนี้เพื่อเรียกร้องหนี้ต่อหนี้บางประเภทที่ยังไม่ได้ปลดเปลื้องในบทที่ 12<sup>369</sup> หนี้ประเภทเหล่านี้รวมถึงหนี้สำหรับค่าเลี้ยงดู ค่าสนับสนุนบุตร เงินที่ได้รับผ่านการยื่นงบการเงินเท็จ หนี้สำหรับการบาดเจ็บโดยเจตนาและเป็นอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน หนี้ที่เกิดจากการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บส่วนบุคคลที่เกิดจากการขับรถขณะมึนเมาหรืออยู่ภายใต้ของยาเสพติดและหนี้สำหรับการถูกตัดสินหรือปรับทางอาญา ในขอบเขตที่ไม่สามารถจ่ายเงินทั้งหมดได้ตามแผนในบทที่ 12 นี้ ลูกหนี้ควรปรึกษากับที่ปรึกษากฎหมายในส่วนนี้ก่อนการยื่น หนี้สินเหล่านี้จะไม่ได้รับการปลดเปลื้องจากการเป็นลูกหนี้เต็มจำนวนตามแผน ในส่วนของหนี้ที่มีหลักประกันนั้น อาจชำระได้เกินกำหนดสิ้นสุดของระยะเวลาชำระเงินตามแผน

## 7) การชำระหนี้ที่เป็นภาระหนักเกินควรตาม Chapter 12

ศาลอาจจะกล่าวแก่ลูกหนี้ตามบทที่ 12 ว่าการชำระหนี้ดังกล่าวเป็น "การชำระหนี้ที่เป็นภาระหนักเกินควร" แม้ว่าลูกหนี้จะไม่สามารถชำระเงินตามแผนได้สมบูรณ์<sup>370</sup> โดยทั่วไปแล้ว การ

<sup>366</sup> 11 U.S.C. §§ 1222(a)(1), 1227.

<sup>367</sup> 11 U.S.C. § 1208(c).

<sup>368</sup> 11 U.S.C. § 1208(d).

<sup>369</sup> 11 U.S.C. § 1228(a).

<sup>370</sup> 11 U.S.C. § 1228(b).

ชำระหนี้ที่เป็นภาระหนักเกินควรจะใช้ได้เฉพาะกับลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นได้เนื่องจากเกิดสถานการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของลูกหนี้และไม่ใช้ความผิดของลูกหนี้ โดยอย่างน้อยเจ้าหนี้ต้องได้รับเงินเท่าที่จะได้รับตามบทที่ 17 ในการชำระหนี้ และลูกหนี้จะไม่สามารถปรับเปลี่ยนแผนได้ อาทิ การบาดเจ็บหรือความเจ็บป่วยที่ทำให้เกิดการจ้างงานที่ไม่เพียงพอที่จะให้ก่อให้เกิดเงินทุนได้แม้แต่กับแผนที่ปรับเปลี่ยนแล้ว โดยอาจก่อให้เกิดเป็นพื้นฐานการชำระหนี้ที่เป็นภาระหนักเกินควรได้ การชำระหนี้ที่เป็นภาระหนักเกินควร มีข้อจำกัดมากกว่าการชำระหนี้ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นและไม่สามารถนำไปใช้กับการชำระหนี้สินใดๆ ที่มีอาจชำระได้ในกรณีตามบทที่ 17<sup>371</sup>

หมายเหตุ : ในนอร์ธแคโรไลนาและในอลาบามา นั้น ผู้จัดการการล้มละลายทำหน้าที่คล้ายกับผู้จัดการทรัพย์สินสหรัฐฯ ที่ดำเนินการในส่วนที่เหลืออีกสี่สิบแปดรัฐ หลักสูตรผู้จัดการการล้มละลายจะบริหารงานโดยสำนักงานปกครองศาลของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่หลักสูตรผู้จัดการทรัพย์สินสหรัฐฯ จะบริหารงานโดยโดยกระทรวงยุติธรรม ด้วยวัตถุประสงค์ของเอกสารนี้ การอ้างอิงถึงผู้จัดการทรัพย์สินของสหรัฐฯ ยังจะมีผลบังคับใช้กับผู้จัดการการล้มละลายด้วย

มาตรา 507 กำหนด 10 ประเภทของการเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันที่สภาของเกรสให้ความสำคัญกับการกระจายมากกว่าการเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันอื่นๆ ด้วยเหตุผลของนโยบายสาธารณะ

ค่าธรรมเนียม 25 ดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการปรับปรุงคดี จากที่ตามบทที่ 13 ไปเป็นคดีตามบทที่ 7

### 3.4.2.3 กระบวนการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 13<sup>372</sup>

#### 1) ภาพรวมของ Chapter 13

ในบทของประมวลกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายนี้ มีไว้สำหรับการปรับหนี้ของบุคคลที่มีรายได้ประจำ บทที่ 13 จะช่วยให้ลูกหนี้สามารถรักษาทรัพย์สินและชำระหนี้ล่วงหน้าได้ซึ่งมักจะสามถึงห้าปี

<sup>371</sup> 11 U.S.C. § 523

<sup>372</sup> Legal Information Institute, "11 U.S. Code Chapter 13 - Adjustment of Debts of an Individual with Regular Income," [Online]. Available from: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/chapter-13>

## 2) ความเป็นมาของ Chapter 13

การล้มละลายในบทที่ 13 เรียกอีกอย่างว่าแผนของผู้ได้รับค่าจ้าง ซึ่งจะช่วยให้บุคคลที่มีรายได้ประจำสามารถพัฒนาแผนในการชำระหนี้คืนทั้งหมดหรือบางส่วน ภายใต้บทนี้ ลูกหนี้จะเสนอแผนการชำระหนี้ที่จะเป็นการผ่อนชำระให้กับเจ้าหนี้ในระยะเวลาสามถึงห้าปี หากรายได้ต่อเดือนของลูกหนี้ในปัจจุบันมีค่าน้อยกว่าค่ามธยฐานของรัฐที่บังคับใช้ แผนก็จะเป็นเวลาสามปีเว้นแต่ศาลอนุมัติให้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่านั้น "อย่างมีสาเหตุ" (1) หากรายได้ต่อเดือนของลูกหนี้ในปัจจุบันสูงกว่าค่ามธยฐานของรัฐที่บังคับใช้ โดยทั่วไปแผนก็ต้องใช้เวลาห้าปี ในกรณีที่ไม่มีแผน การชำระเงินก็อาจเป็นในช่วงระยะเวลานานกว่าห้าปี<sup>373</sup> ในช่วงเวลานี้ กฎหมายห้ามไม่ให้เจ้าหนี้เริ่มต้นหรือตามทวงอีก

บทนี้กล่าวถึงแง่มุมทั้งหมดหกด้านในการดำเนินการตามบทที่ 13 ข้อได้เปรียบในการเลือกบทที่ 13 ข้อกำหนดการมีสิทธิ์ตามบทที่ 13 และบทที่ 13 นำมาใช้งานได้อย่างไร ทำให้นำแผนมาใช้ได้อย่างไร และ การปลดเปลื้องจากการเป็นลูกหนี้ในบทพิเศษของบทที่ 13

## 3) ข้อได้เปรียบของ Chapter 13

บทที่ 13 ให้ข้อได้เปรียบแก่บุคคลในการชำระบัญชีภายใต้บทที่ 7 บางที่ส่วนที่สำคัญที่สุดในบทที่ 13 ก็คือการเสนอให้บุคคลทั่วไปมีโอกาสในการรักษาบ้านไม่ให้ถูกยึดได้ การยื่นตามบทนี้ จะทำให้ยุติการดำเนินการในการยึดอสังหาริมทรัพย์ และอาจช่วยเรื่องหนี้ที่ผิดนัดชำระได้เมื่อเวลาผ่านไป

อย่างไรก็ตาม ลูกหนี้จะยังคงต้องชำระค่าสินเชื่อที่อยู่อาศัยทั้งหมดอันเนื่องมาจากแผนตามบทที่ 13 ภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่วนข้อได้เปรียบอีกประการหนึ่งของบทที่ 13 ก็คือ ช่วยให้บุคคลทั่วไปสามารถกำหนดหนี้ที่มีหลักประกันใหม่ได้ (นอกเหนือจากสินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับที่อยู่อาศัยหลัก) และขยายเวลาออกไปตลอดระยะเวลาตามแผนในบทที่ 13 การทำเช่นนี้อาจช่วยลดอัตราดอกเบี้ยการชำระหนี้ลงได้

นอกจากนี้บทที่ 13 ยังมีบทบัญญัติพิเศษที่ช่วยปกป้องบุคคลที่สามจากการรับผิดชอบต่อลูกหนี้ในส่วนของ "หนี้จากการบริโภค" ด้วย บทบัญญัตินี้อาจปกป้องผู้ร่วมลงนามได้ด้วย สุดท้ายการกระทำในบทที่ 13 จะเหมือนกับการขอกู้ โดยผู้กู้ทำแผนการชำระหนี้ตามบทที่ 13 และผู้จัดการสินทรัพย์จะจำหน่ายเงินดังกล่าวให้กับเจ้าหนี้ โดยบุคคลดังกล่าวจะมีได้ทำหน้าที่ติดต่อกับเจ้าหนี้โดยตรงหากอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามบทที่ 13 นี้

<sup>373</sup> 11 U.S.C. § 1322(d).

#### 4) สิทธิของบุคคลตาม Chapter 13

บุคคลใดๆ ก็ตามไม่ว่าจะเป็นนายตนเองหรือดำเนินธุรกิจที่ไม่ใช่หน่วยงานต่างก็มีสิทธิ์ได้รับการผ่อนผันในบทที่ 13 ครอบคลุมที่หนี้ที่ไม่มีหลักประกันของแต่ละคนนั้นน้อยกว่า 383,175 ดอลลาร์สหรัฐและหนี้สินที่มีหลักประกันนั้นน้อยกว่า 1,149,525 ดอลลาร์สหรัฐ<sup>374</sup> จำนวนเงินเหล่านี้จะถูกปรับเป็นระยะ ๆ เพื่อสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงดัชนีราคาผู้บริโภค บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนไม้อาจจะเป็นลูกหนี้ในบทที่ 13 ได้

บุคคลไม่สามารถยื่นภายใต้บทที่ 13 หรือบทอื่นๆ ได้ถ้าในช่วงก่อนหน้านี้นี้ 180 วัน คำร้องล้มละลายที่ยื่นก่อนได้ถูกยกฟ้องเนื่องจากความล้มเหลวโดยเจตนาของลูกหนี้ในการที่จะปรากฏตัวต่อศาลหรือปฏิบัติตามคำสั่งของศาลหรือถูกถอดถอนโดยสมัครใจหลังจากเจ้าหน้าที่ขอผ่อนผันจากศาลล้มละลายในการกู้คืนทรัพย์สินตามที่พวกเขาถืออยู่<sup>375</sup> นอกจากนี้แต่ละคนไม้อาจจะเป็นลูกหนี้ตามบทที่ 13 หรือบทอื่นใดก็ตามของประมวลกฎหมายล้มละลายได้ จนกว่าเขาหรือเธอจะได้รับการให้คำปรึกษาเชื่อจากหน่วยงานให้คำปรึกษาเชื่อที่ได้รับการอนุมัติไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่มภายใน 180 วันก่อนการยื่น<sup>376</sup> ทั้งนี้มีข้อยกเว้นอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือในกรณีที่ผู้จัดการสินทรัพย์สหรัฐฯ (หรือผู้ดูแลการล้มละลาย) ได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่ได้รับการอนุมัติไม่เพียงพอที่จะให้คำปรึกษาที่จำเป็นต้องมี หากการวางแผนการจัดการหนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นในระหว่างที่ให้คำปรึกษาเชื่อที่จำเป็นแล้ว จะต้องมีกรยื่นฟ้องต่อศาล

#### 5) การทำงานของ Chapter 13

คดีในบทที่ 13 เริ่มต้นโดยการยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายที่ให้บริการในพื้นที่ที่ลูกหนี้มีถิ่นฐานหรือพำนักอาศัยอยู่ a หากศาลไม่ได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่นแล้ว ลูกหนี้ยังจะต้องยื่นต่อศาลดังต่อไปนี้

1. ตารางสินทรัพย์และหนี้สิน
2. ตารางรายได้และค่าใช้จ่ายในปัจจุบัน
3. กำหนดเวลาของสัญญาและสัญญาเช่าที่ยังไม่หมดอายุ และ
4. งบการเงิน<sup>377</sup>

<sup>374</sup> 11 U.S.C. § 109 (e).

<sup>375</sup> 11 U.S.C. §§ 109 (g), 362 (d),(e).

<sup>376</sup> 11 U.S.C. §§ 109, 111

<sup>377</sup> Fed. R. Bankr. P. 1007(b).

ลูกหนี้จะต้องยื่นหนังสือรับรองการให้คำปรึกษาสินเชื่อและสำเนาแผนการชำระหนี้ใดๆ ก็ตามที่ผ่านการให้คำปรึกษาเครดิตแล้ว หลักฐานการชำระเงินจากนายจ้างหากมี โดยได้รับมาแล้ว 60 วันก่อนที่จะยื่น งบกำไรขาดทุนสุทธิรายเดือนและการเพิ่มขึ้นใดๆ ก็ตามที่คาดไว้ในรายได้หรือ รายจ่ายหลังจากยื่นแล้ว และบันทึกดอกเบี้ยของลูกหนี้ที่มีการรับรองการศึกษาที่มีคุณภาพของรัฐบาล กลางหรือรัฐหรือบัญชีค่าเทอม<sup>378</sup> ลูกหนี้จะต้องแสดงคดีในบทที่ 13 ต่อผู้จัดการสินทรัพย์ด้วยสำเนา การคืนภาษีหรือทรานสคริปต์สำหรับปีภาษีที่เป็นปีล่าสุด ตลอดจนแบบคืนภาษีที่ยื่นระหว่างคดี (รวมถึงแบบคืนภาษีสำหรับปีก่อนหน้าที่ไม่ได้ยื่นเมื่อเริ่มคดี) สามปีและกรรยาอาจยื่นคำร้องอุทธรณ์ ร่วมหรือแยกเป็นรายบุคคลได้<sup>379</sup>

ศาลจะต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมยื่นคดี 235 ดอลลาร์สหรัฐและค่าใช้จ่ายในการ บริหารเบ็ดเตล็ดอีก 75 ดอลลาร์สหรัฐซึ่งโดยปกติค่าใช้จ่ายจะต้องจ่ายให้แก่พนักงานของศาลเมื่อมี การยื่น อย่างไรก็ตาม เมื่อได้รับอนุญาตจากศาล อาจจ่ายเป็นงวดได้<sup>380</sup> ตารางอัตราค่าธรรมเนียม เบ็ดเตล็ดของศาลล้มละลายเบ็ดเตล็ด รายการที่ 8 จำนวนงวดจะต้องไม่เกินสิ่งงวดและลูกหนี้จะต้อง จ่ายงวดสุดท้ายไม่เกินกว่า 120 วันหลังจากยื่นคำร้อง สำหรับสาเหตุที่แสดงไว้ ศาลอาจขยายเวลาการ ผ่อนชำระใดๆ ออกไปได้โดยมีเงื่อนไขว่างวดสุดท้ายจะต้องจ่ายไม่เกินกว่า 180 วันนับจากวันยื่นคำ ร้อง ทั้งนี้ลูกหนี้อาจจ่ายค่าธรรมเนียมการบริหาร 75 ดอลลาร์สหรัฐเป็นงวดได้ หากมีการยื่นคำร้อง ร่วมกัน ให้จ่ายค่าธรรมเนียมการยื่นและค่าธรรมเนียมการบริหารเพียงรายการเดียวเท่านั้น ลูกหนี้ควร ระลึกไว้ว่าการไม่ชำระค่าใช้จ่ายเหล่านี้ อาจส่งผลให้เกิดการถอดถอนคดีนี้ได้<sup>381</sup>

เพื่อให้แบบฟอร์มการล้มละลายอย่างเป็นทางการที่สร้างขึ้นนี้เป็นไปตามคำร้อง งบการเงิน และกำหนดเวลา ลูกหนี้จะต้องรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้

1. รายชื่อของเจ้าหนี้ทุกรายและจำนวนเงินและลักษณะของการเรียกร้องของพวกเขา
2. แหล่งที่มา จำนวนเงินและความถี่ของรายได้ของลูกหนี้
3. รายการทั้งหมดของทรัพย์สินของลูกหนี้และ
4. รายละเอียดของค่าใช้จ่ายรายเดือนของลูกหนี้ เช่น ค่าอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่

อาศัย สาธารณูปโภค ภาษี การขนส่ง ยา เป็นต้น

บุคคลที่แต่งงานแล้วต้องรวบรวมข้อมูลนี้สำหรับคู่สมรสของพวกเขาไม่ว่าพวกเขาจะมี การยื่นคำร้องรวมกัน แยกของแต่ละบุคคลหรือแม้กระทั่งยื่นเพียงคนเดียวคนหนึ่งในสถานการณ์ที่มี

378 11 U.S.C. § 521.

379 11 U.S.C. § 521.

380 11 U.S.C. § 1930(a); Fed. R. Bankr. P. 1006(b)

381 11 U.S.C. § 1307(c)(2).



เพียงคู่สมรสเพียงคนเดียวคนหนึ่งเป็นผู้ยื่น รายได้และค่าใช้จ่ายของคู่สมรสฝ่ายที่ไม่ได้ยื่น จำเป็นต้องมีการยื่นเพื่อให้ศาลผู้จัดการสินทรัพย์และเจ้าหนี้สามารถประเมินฐานะทางการเงินของภาคครัวเรือนได้

เมื่อบุคคลยื่นคำร้องในบทที่ 13 การเป็นผู้จัดการสินทรัพย์ให้ความเป็นธรรมที่ได้รับการแต่งตั้งในการจัดการคดี<sup>382</sup> ในบางเขตนั้น ผู้จัดการสินทรัพย์สหรัฐหรือผู้ดูแลการล้มละลาย (2) ได้แต่งตั้งผู้จัดการสินทรัพย์ที่จะให้บริการในทุกคดีของบทที่ 13 ได้<sup>383</sup> ผู้จัดการสินทรัพย์ในบทที่ 13 จะดูแลทั้งการประเมินคดีและทำหน้าที่เป็นตัวแทนแผนกจัดเก็บภาษี การชำระเงินจากลูกหนี้และกระจายไปสู่เจ้าหนี้<sup>384</sup>

การยื่นคำร้องภายใต้บทที่ 13 "จะคงอยู่โดยอัตโนมัติอยู่" (หยุด) การกระทำส่วนใหญ่ต่อลูกหนี้หรือทรัพย์สินของลูกหนี้<sup>385</sup> อย่างไรก็ตาม การยื่นคำร้องไม่ได้เป็นแต่ละประเภทของการกระทำที่อยู่ภายใต้<sup>386</sup> และการคงอยู่อาจจะมีผลเพียงระยะเวลาสั้นๆ ในบางสถานการณ์ การคงอยู่ที่เกิดขึ้นโดยการดำเนินการของกฎหมายและไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินการพิจารณาคดี トラバドที่ต้องการให้มีผลอยู่ โดยทั่วไปเจ้าหนี้อาจจะไม่เริ่มต้นหรือดำเนินการคดีต่อในการฟ้องร้อง ค่าจ้างหรือแม้กระทั่งโทรศัพท์ไปหาเพื่อเรียกร้องการชำระเงิน เสมียนคดีล้มละลายจะแจ้งให้เจ้าหนี้ทุกรายซึ่งลูกหนี้ได้ให้รายชื่อและที่อยู่ไว้ได้ทราบถึงคดีล้มละลายนี้

นอกจากนี้บทที่ 13 ยังมีการตั้งบทบัญญัติพิเศษในการคงอยู่โดยอัตโนมัติที่ช่วยปกป้องลูกหนี้ร่วมด้วย หากศาลล้มละลายไม่ได้อนุญาตไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว เจ้าหนี้ไม่ต้องการที่จะเก็บ "หนี้ของผู้บริโภค" จากบุคคลใดๆ ที่เป็นผู้รับผิดชอบพร้อมกับลูกหนี้ได้<sup>387</sup> หนี้ของผู้บริโภคเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยบุคคลเป็นหลักเพื่อวัตถุประสงค์ของบุคคล ครอบครัวหรือใช้ในครัวเรือน<sup>388</sup>

บุคคลอาจใช้การดำเนินการในบทที่ 13 เพื่อรักษาบ้านของพวกเขาจากการถูกยึดอสังหาริมทรัพย์ การคงอยู่โดยอัตโนมัติจะหยุดการดำเนินการยึดอสังหาริมทรัพย์ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ที่บุคคลได้ยื่นคำร้องในบทที่ 13 บุคคลนั้นอาจนำมาซึ่งการชำระเงินเมื่อพ้นกำหนดเนื่องจากในปัจจุบันเป็นช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามลูกหนี้ยังอาจสูญเสียบ้านได้หากบริษัทสินเชื่อที่อยู่อาศัยเสร็จสิ้นการขายทอดอสังหาริมทรัพย์ที่ยึดไว้ภายใต้กฎหมายของรัฐก่อนที่

382 11 U.S.C. § 1302.

383 28 U.S.C. § 586 (b).

384 11 U.S.C. § 1302 (b).

385 11 U.S.C. § 362.

386 11 U.S.C. § 362 (b).

387 11 U.S.C. § 1301 (a).

388 11 U.S.C. § 101 (8).

ลูกหนี้จะยื่นคำร้อง<sup>389</sup> ลูกหนี้ยังอาจสูญเสียบ้านไปได้ถ้าเขาหรือเธอล้มเหลวที่จะชำระเงินจำนวนปกติที่ครบกำหนดหลังการยื่นในบทที่ 13

ระหว่าง 21 ถึง 50 วันหลังจากลูกหนี้ได้ยื่นคำร้องในบทที่ 13 แล้ว ผู้จัดการสินทรัพย์จะจัดการประชุมของเจ้าหนี้ หากผู้จัดการสินทรัพย์สหรัฐฯหรือผู้ดูแลการล้มละลายกำหนดการประชุมในสถานที่ที่ไม่ได้มีผู้จัดการสินทรัพย์สหรัฐฯหรือผู้ดูแลการล้มละลายอยู่ การประชุมอาจจะจัดขึ้นไม่เกิน 60 วันหลังจากที่ลูกหนี้ยื่นแล้ว<sup>390</sup> ในระหว่างการประชุมครั้งนี้ ผู้จัดการสินทรัพย์จะให้ลูกหนี้สอบถามและตั้งผู้จัดการสินทรัพย์และเจ้าหนี้ว่าจะถามคำถาม ลูกหนี้จะต้องเข้าร่วมประชุมและตอบคำถามเกี่ยวกับเรื่องการเงินของเขาหรือเธอและเงื่อนไขที่เสนอตามแผน<sup>391</sup> หากสามีและภรรยายื่นคำร้องร่วมกัน พวกเขาทั้งสองต้องเข้าร่วมประชุมกับเจ้าหนี้และตอบคำถาม เพื่อเป็นการรักษาวิจรรย์อย่างอิสระ ผู้พิพากษาศาลล้มละลายจะถูกห้ามไม่ให้เข้าร่วมประชุมเจ้าหนี้<sup>392</sup> โดยปกติแล้ว คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมักจะแก้ไขปัญหากับแผนได้ทั้งในระหว่างหรือไม่นานหลังจากการประชุมเจ้าหนี้แล้ว โดยทั่วไปลูกหนี้สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาได้โดยทำให้แน่ใจว่าการยื่นคำร้องและแผนมีความสมบูรณ์ ถูกต้องและแม่นยำโดยปรึกษากับผู้จัดการสินทรัพย์ก่อนการประชุม

ในคดีของบทที่ 13 การที่จะมีส่วนร่วมในการกระจายสินทรัพย์จากการล้มละลาย เจ้าหนี้ที่ไม่มีประกันจะต้องยื่นข้อเรียกร้องของพวกเขาต่อศาลภายใน 90 วันหลังจากวันแรกในการประชุมของเจ้าหนี้<sup>393</sup> อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐมีเวลา 180 วันนับจากวันที่ยื่นคดีเป็นหลักฐานการเรียกร้อง<sup>394</sup>

หลังจากการประชุมของเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ผู้จัดการสินทรัพย์บทที่ 13 และเจ้าหนี้ผู้ที่ประสงค์จะร่วมมาที่ศาลเพื่อรับฟังการพิจารณาคดีในแผนการชำระหนี้ของลูกหนี้ในบทที่ 13

## 6) ลักษณะแผนของ Chapter 13 และการพิจารณาคดี

หากศาลไม่ได้อนุญาตให้ขยายเวลาออกไป ลูกหนี้จะต้องยื่นแผนการชำระหนี้ที่มีคำร้องหรือภายใน 14 วันหลังการยื่นคำร้อง<sup>395</sup> แผนจะต้องส่งให้ศาลเพื่อขออนุมัติจากศาลและต้องมีการ

389 11 U.S.C. § 1322 (c).

390 Fed. R. Bankr. P. 2003(a).

391 11 U.S.C. § 343.

392 11 U.S.C. § 341 (c).

393 Fed. R. Bankr. P. 3002(c).

394 11 U.S.C. § 502(b)(9).

395 Fed. R. Bankr. P. 3015.

ชำระเงินในจำนวนเงินที่คงที่ต่อผู้จัดการสินทรัพย์เป็นประจำซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นรายปักษ์หรือรายเดือน ผู้จัดการสินทรัพย์จะจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้ตามข้อตกลงของแผนซึ่งอาจชำระให้เจ้าหนี้น้อยกว่าเงินเต็มจำนวนในการเรียกร้องของพวกเขาได้

การเรียกร้องมีสามประเภท คือ การลำดับความสำคัญ แบบมีหลักประกัน และไม่มีหลักประกัน การฟ้องร้องที่มีการลำดับความสำคัญจะได้รับสถานะพิเศษก่อนตามกฎหมายล้มละลาย เช่น การดำเนินการล้มละลายที่มีจำนวนเงินภาษีและค่าใช้จ่ายมากที่สุด (3) การเรียกร้องที่มีหลักประกันเป็นการเรียกร้อง โดย เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะเรียกทรัพย์สินบางอย่างกลับคืนมา (เช่น หลักประกันสัญญา) ถ้าลูกหนี้ไม่ชำระหนี้พื้นฐาน แต่ การเรียกร้องในหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน มักจะเป็นการเรียกร้องที่เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิพิเศษในการเก็บรวบรวมทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทรัพย์สินหรือสินทรัพย์ที่ลูกหนี้เป็นเจ้าของ

แผนจะต้องจ่ายตามการเรียกร้องที่มีลำดับความสำคัญเต็มรูปแบบเว้นแต่เจ้าหนี้ของการเรียกร้องที่มีลำดับความสำคัญตกลงที่จะปฏิบัติแตกต่างกันในการเรียกร้องหรือในกรณีที่หนี้สินสนับสนุนภายในวันแต่ลูกหนี้จะมีส่วนช่วยใน "รายได้ที่ถอดถอนได้" ทั้งหมด ซึ่งจะกล่าวถึงด้านล่างเป็นแผนห้าปี<sup>396</sup>

หากลูกหนี้ต้องการที่จะทำให้การเรียกร้องมีหลักประกันแล้ว แผนจะต้องให้ผู้เรียกร้องที่มีหลักประกันนั้นได้รับอย่างน้อยตามมูลค่าของหลักประกัน หากหนี้สินที่อยู่ภายใต้การเรียกร้องที่มีหลักประกันนั้น ถูกใช้ในการซื้อหลักประกัน (เช่น สินเชื่อรถยนต์) และหนี้เกิดขึ้นภายในกรอบเวลาที่แน่นอนก่อนที่จะยื่นล้มละลาย แผนจะต้องจัดให้มีการชำระเงินเต็มจำนวนหนี้ที่ไม่เพียงแต่ในมูลค่าของหลักประกัน (ซึ่งอาจจะน้อยลงเนื่องจากค่าเสื่อมราคา) เท่านั้น การชำระเงินให้กับเจ้าหนี้ที่มีหลักประกันแต่ละราย (เช่น ผู้ให้กู้จำนองบ้าน) อาจจะทำได้เมื่อเกินกำหนดชำระคืนเงินกู้เดิม (ซึ่งอาจจะนานกว่าแผน) ไปแล้ว トラบไคที่ไม่มีเงินค้างชำระใดๆ เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาของแผน ลูกหนี้ควรปรึกษาทนายความเพื่อพิจารณาข้อปฏิบัติที่เหมาะสมของการเรียกร้องที่มีหลักประกันในแผน

แผนไม่จำเป็นต้องจ่ายให้กับการเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันเต็มจำนวนตราบไคที่ลูกหนี้จะชำระ "รายได้ที่ถอดถอนได้" เกินกว่า "ระยะเวลาที่กำหนด" และตราบไคที่เจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันได้รับอย่างน้อยตามแผนตามที่พวกเขาจะได้รับ ถ้าทรัพย์สินของลูกหนี้ได้รับการชำระบัญชีภายใต้บทที่ 7<sup>397</sup> ในบทที่ 13 "รายได้ที่ถอดถอนได้" เป็นรายได้ (นอกเหนือจากการชำระเงินค่าเลี้ยงดูบุตรที่ได้รับจากลูกหนี้) หักด้วยจำนวนที่จำเป็นสำหรับการบำรุงรักษาหรือการสนับสนุนของลูกหนี้หรือผู้อยู่ในอุปการะและมีให้การกุศลน้อยกว่าถึง 15% ของรายได้รวมของลูกหนี้ หากลูกหนี้ประกอบธุรกิจ

396 11 U.S.C. § 1322(a).

397 11 U.S.C. § 1325.

ความหมายของรายได้ที่ถอดถอนได้จะไม่รวมรายการเหล่านั้นซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานธรรมดา<sup>398</sup> "ระยะเวลาที่กำหนด" ขึ้นอยู่กับรายได้ต่อเดือนของลูกหนี้ในปัจจุบัน ระยะเวลาที่กำหนดจะต้องเป็นสามปีถ้ารายได้ต่อเดือนปัจจุบันมีค่าน้อยกว่าค่ามัธยฐานของรัฐสำหรับครอบครัวที่มีขนาดเดียวกัน และเป็นห้าปีถ้ารายได้ต่อเดือนปัจจุบันสูงกว่าครอบครัวที่มีขนาดเดียวกัน<sup>399</sup> แผนอาจมีระยะเวลาน้อยกว่าระยะเวลาที่กำหนด(สามหรือห้าปี) เฉพาะในกรณีที่หนี้ที่ไม่มีหลักประกันได้รับการชำระเต็มจำนวนในระยะเวลาที่สั้นลง

ภายใน 30 วันหลังจากยื่นคดีล้มละลายแล้ว แม้ว่าแผนจะยังไม่ได้รับการอนุมัติจากศาล แต่ลูกหนี้ก็ต้องเริ่มต้นการชำระเงินตามแผนให้แก่ผู้จัดการสินทรัพย์<sup>400</sup> หากการชำระคืนเงินกู้ใดๆ ที่มีหลักประกันหรือการชำระเงินตามสัญญาเช่นนั้นครบกำหนดก่อนที่แผนของลูกหนี้จะได้รับการยืนยัน (โดยปกติจะเป็นการชำระเงินเกี่ยวกับบ้านและรถยนต์) ลูกหนี้จะต้องชำระเงินการป้องกันที่เพียงพอโดยตรงกับผู้ให้ กู้หรือผู้ให้เช่าที่มีหลักประกัน - หักจำนวนเงินที่จ่ายออกจากจำนวนเงินที่จะจ่ายให้กับผู้จัดการสินทรัพย์

ในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 45 วันหลังจากการประชุมของเจ้าหนี้ ผู้พิพากษาศาลล้มละลายต้องจัดการพิจารณาคดีเพื่อยืนยันและตัดสินใจว่าแผนใดที่เป็นไปได้และเป็นไปตามมาตรฐานการยืนยันที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายล้มละลาย<sup>401</sup> เจ้าหนี้จะได้รับการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า 28 วันถึงการพิจารณาคดีและอาจคัดค้านการยืนยันได้<sup>402</sup> ในขณะที่มีความหลากหลายของการคัดค้าน แบบที่พบบ่อยที่สุดก็คือการชำระเงินที่นำเสนอภายใต้แผนน้อยกว่าที่เจ้าหนี้จะได้รับหากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้รับการชำระบัญชีหรือแผนของลูกหนี้ไม่ได้กระทำทั้งหมดของรายได้ที่ถอดถอนได้ของลูกหนี้ที่คาดการณ์สำหรับระยะเวลาสาม หรือห้าปีที่กำหนด

หากศาลยืนยันแผน ผู้จัดการสินทรัพย์ในบทที่ 13 จะแจกจ่ายเงินที่ได้รับภายใต้แผน "โดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นได้ในทางปฏิบัติ."<sup>403</sup> หากศาลปฏิเสธที่จะยืนยันแผนลูกหนี้อาจยื่นแผนที่ปรับเปลี่ยนใหม่ได้<sup>404</sup> ลูกหนี้ยังอาจแปลงคดีให้เป็นคดีที่ชำระบัญชีภายใต้บทที่ 7 ได้ด้วย<sup>405</sup> หาก

398 11 U.S.C. § 1325(b)(2)(a),(b).

399 11 U.S.C. § 1325 (d).

400 11 U.S.C. § 1326 (a)(1).

401 11 U.S.C. §§ 1324 1325.

402 Fed. R. Bankr. P. 2002(b).

403 11 U.S.C. § 1326(a)(2).

404 11 U.S.C. § 1323.

405 11 U.S.C. § 1307(a).

ศาลปฏิเสธที่จะยืนยันแผนหรือวางแผนที่แก้ไขแล้วและแทนที่ด้วยการถอดถอนคดี ศาลอาจอนุญาตให้ผู้จัดการสินทรัพย์เก็บเงินทุนบางส่วนไว้สำหรับค่าใช้จ่าย แต่ผู้จัดการสินทรัพย์จะต้องคืนเงินที่เหลือทั้งหมดให้แก่ลูกหนี้ (นอกเหนือจากเงินที่ได้เบิกจ่ายไปแล้วหรือครบกำหนดจ่ายให้แก่เจ้าหนี้)<sup>406</sup>

บางครั้ง การเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์อาจทำให้ลูกหนี้ขาดความสามารถของในการชำระเงินตามแผนได้ ตัวอย่างเช่น เจ้าหนี้ อาจคัดค้านหรือชู่ว่าจะคัดค้านแผนหรือลูกหนี้ อาจไม่สามารถแสดงรายการแก่เจ้าหนี้ทุกรายได้ ในกรณีดังกล่าว แผนอาจมีการเปลี่ยนแปลงก่อนหรือหลังจากการยืนยัน<sup>407</sup> การปรับเปลี่ยนภายหลังจากการยืนยันจะไม่จำกัดโดย เฉพาะโดยลูกหนี้ที่ริเริ่มเท่านั้น แต่อาจเป็นไปตามคำขอของผู้จัดการสินทรัพย์หรือเจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน<sup>408</sup>

## 7) การทำแผนภายใต้ Chapter 13

บทบัญญัติของแผนที่ได้รับการยืนยันจะผูกพันลูกหนี้และเจ้าหนี้แต่ละรายไว้<sup>409</sup> เมื่อศาลยืนยันแผนแล้ว ลูกหนี้ต้องดำเนินการตามแผนให้สำเร็จ ลูกหนี้จะต้องชำระเงินให้แก่ผู้จัดการสินทรัพย์เป็นประจำโดยตรงหรือผ่านการหักเงินเดือน ซึ่งจะต้องมีการปรับให้เข้ากับงบประมาณคงที่เพื่อยืดระยะเวลาออกไป นอกจากนี้ในขณะที่การยืนยันของแผนได้ให้สิทธิลูกหนี้เพื่อรักษาทรัพย์สินไว้ตราบเท่าที่มีการชำระเงิน ลูกหนี้ อาจไม่ก่อหนี้ใหม่โดยไม่ปรึกษาผู้จัดการสินทรัพย์เพราะหนี้ที่เพิ่มขึ้นอาจทำให้ลูกหนี้ขาดความสามารถในการทำให้แผนเสร็จสมบูรณ์ได้<sup>410</sup>

ลูกหนี้สามารถชำระเงินผ่านแผนหักเงินเดือน การปฏิบัตินี้จะเพิ่มโอกาสที่จะได้รับการชำระเงินในวันที่และเวลาที่ลูกหนี้จะเสร็จสมบูรณ์ตามแผน ในกรณีใด ๆ หากลูกหนี้ไม่ชำระเงินเนื่องจากตามแผนได้รับการยืนยันศาลอาจยกฟ้องหรือแปลงเป็นกรณีการชำระบัญชีภายใต้บทที่ 7 ของประมวลกฎหมายล้มละลายได้<sup>411</sup> ศาลยังอาจยกเลิกหรือแปลงคดีของลูกหนี้ได้หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้สินในการสนับสนุนครอบครัวหลังการยื่น (เช่น ค่าเลี้ยงดูบุตร) หรือไม่สามารทำเอกสารยื่นภาษีที่กำหนดได้<sup>412</sup>

406 11 U.S.C. § 1326(a)(2).

407 11 U.S.C. §§ 1323, 1329.

408 11 U.S.C. § 1329(a).

409 11 U.S.C. § 1327.

410 11 U.S.C. §§ 1305 (c), 1322 (a)(1), 1327.

411 11 U.S.C. § 1307(c).

412 11 U.S.C. §§ 1307(c),(e), 1308.

## 8) การปลดปล่อยจากการเป็นลูกหนี้จากการเป็นลูกหนี้ตาม Chapter 13

กฎหมายล้มละลายเกี่ยวกับขอบเขตของการปลดปล่อยในบทที่ 13 นั้นมีความซับซ้อนและเพิ่งผ่านการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญไป ดังนั้นลูกหนี้ควรปรึกษาที่ปรึกษาทนายความผู้มีอำนาจก่อนที่ยื่นเกี่ยวกับขอบเขตของการปลดปล่อยในบทที่ 13

ลูกหนี้ในบทที่ 13 มีสิทธิที่จะปลดปล่อยเมื่อเสร็จสิ้นการชำระเงินทั้งหมดภายใต้แผนในบทที่ 13 ตราบเท่าที่ลูกหนี้

1. รับรอง (ถ้ามี) ว่าหนี้สินในการสนับสนุนครอบครัวทั้งหมดนั้นครบกำหนดก่อนที่จะมีการรับรองดังกล่าว
2. ยังไม่ได้รับการปลดปล่อยจากกรณีที่ยื่นก่อนภายในกรอบเวลาที่แน่นอน (สองปีสำหรับก่อนบทที่ 13 และอีกสี่ปีสำหรับก่อนบทที่ 7, 11 และ 12) และ
3. ได้เสร็จสิ้นหลักสูตรที่ได้รับการอนุมัติในการบริหารจัดการทางการเงิน (ถ้าผู้จัดการสินทรัพย์สหรัฐหรือผู้ดูแลการล้มละลายสำหรับเขตที่ลูกหนี้อยู่ที่ได้กำหนดหลักสูตรดังกล่าวให้กับลูกหนี้)<sup>413</sup>

อย่างไรก็ตาม ศาลจะไม่ได้ปลดปล่อยจนกว่าจะกำหนดได้ว่าหลังจากที่แจ้งให้ทราบและมีการพิจารณาดีแล้ว ไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อว่าการดำเนินการใดๆ ที่รอดำเนินการอยู่ซึ่งอาจก่อให้เกิดข้อจำกัดในการได้รับการยกเว้นของลูกหนี้<sup>414</sup>

การปลดปล่อยลูกหนี้จากหนี้ทั้งหมดตามแผนหรือที่ไม่ได้รับอนุญาต (ตามมาตรา 502) โดยมีข้อยกเว้นที่จำกัด ให้เจ้าหนี้ดำเนินการตามแผนทั้งหมดหรือบางส่วนตามแผนในบทที่ 13 อาจจะไม่เริ่มต้นหรือดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายหรืออื่น ๆ จนกว่าลูกหนี้จะรวบรวมหนี้สินได้

ในฐานะกฎทั่วไป การปลดปล่อยลูกหนี้ออกจากหนี้ทั้งหมดตามแผนหรือไม่อนุญาตให้มีข้อยกเว้นของหนี้บางอย่างที่อ้างอิงใน<sup>415</sup> หนี้ที่ไม่ได้รับการปลดปล่อยในบทที่ 13 จะรวมไปถึงหนี้สินระยะยาวบางประการ (เช่น สินเชื่อที่อยู่อาศัย) หนี้สินสำหรับค่าเลี้ยงดูหรือการสนับสนุนบุตรภาชีบางประการ หนี้สินที่ได้รับการจัดสรรของรัฐบาลส่วนใหญ่ที่ได้รับการสนับสนุนหรือค้ำประกันเงินกู้ยืมการศึกษา หนี้ที่เกิดจากการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บส่วนบุคคลที่เกิดจากการขับรถขณะมีเมมาหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของยาเสพติดและหนี้สำหรับการถูกตัดสินหรือปรับทางอาญา ในขอบเขตที่ไม่สามารถจ่ายเงินทั้งหมดได้ภายใต้แผนในบทที่ 13 นี้ ลูกหนี้จะยังคงเป็นผู้รับผิดชอบในการชำระหนี้

<sup>413</sup> 11 U.S.C. § 1328.

<sup>414</sup> 11 U.S.C. § 1328 (h).

<sup>415</sup> 11 U.S.C. § 1328.

เหล่านี้หลังจากที่คดีล้มละลายได้ข้อสรุป หนี้สำหรับเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการปลอมหนี้สำหรับการฉ้อโกงหรือยักยอกและหนี้สำหรับการขาดใช้ความเสียหายในคดีแพ่งสำหรับการกระทำโดยจงใจหรือเป็นอันตรายโดยลูกหนี้ที่ทำให้เกิดการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตต่อบุคคล จะปลดเปลื้องได้หากเจ้าหนี้ไม่ยื่นให้ทันเวลาและมีชัยในการดำเนินการดังกล่าวที่จะมีการชำระหนี้เป็นแบบที่ปลดเปลื้องไม่ได้<sup>416</sup>

การปลดเปลื้องในคดีบทที่ 13 จะค่อนข้างกว้างกว่าในคดีบทที่ 7 หนี้สินที่ปลดเปลื้องไม่ได้ในบทที่ 13 แต่ไม่ได้อยู่ในบทที่ 7 รวมถึงหนี้สำหรับการบาดเจ็บโดยเจตนาและเป็นอันตรายต่อทรัพย์สิน (เมื่อเทียบกับคน) หนี้ที่เกิดขึ้นจะต้องจ่ายภาษีที่ปลดเปลื้องไม่ได้ในและหนี้ที่เกิดจากการครองทรัพย์สินในการหย่าร้างหรือแยกกันตามกฎหมาย<sup>417</sup>

### 9) การชำระหนี้ที่เป็นภาระหนักเกินควรตาม Chapter 13

หลังจากการยืนยันของแผนแล้ว สถานการณ์ที่เกิดขึ้นอาจขัดขวางไม่ให้ลูกหนี้ดำเนินการตามแผนให้เสร็จสิ้นได้ ในสถานการณ์เช่นนี้ ลูกหนี้อาจขอให้ศาลกำหนดให้เป็น "การชำระหนี้ที่เป็นภาระหนักเกินควร"<sup>418</sup> โดยทั่วไปแล้ว การชำระหนี้ที่เป็นภาระหนักเกินควรจะใช้ได้เฉพาะ

1. กับลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระเงินให้เสร็จสิ้นได้เนื่องจากเกิดสถานการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของลูกหนี้
2. เจ้าหนี้ต้องได้รับเงินเท่าที่จะได้รับตามบทที่ 7 ในการชำระหนี้ และ
3. ลูกหนี้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนแผนได้ เช่น การบาดเจ็บหรือความเจ็บป่วยที่ทำให้การจ้างงานไม่เพียงพอที่จะให้ก่อให้เกิดเงินทุนได้ แม้แต่กับแผนที่ปรับเปลี่ยนแล้ว

โดยอาจก่อให้เกิดเป็นพื้นฐานการชำระหนี้ที่เป็นภาระหนักเกินควรได้ การชำระหนี้ที่เป็นภาระหนักเกินควร มีข้อจำกัดมากกว่าการชำระหนี้ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นและไม่สามารถนำไปใช้กับการชำระหนี้สินใดๆ ที่มีอาจชำระได้ในกรณีตามบทที่ 7<sup>419</sup>

หมายเหตุ

1. "รายได้ต่อเดือน ณ ปัจจุบัน" ที่ได้รับจากลูกหนี้เป็นค่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายล้มละลายและหมายถึงรายได้เฉลี่ยต่อเดือนที่ได้รับมากกว่าหกเดือนปฏิทินก่อนเริ่มต้นคดีล้มละลายรวมทั้งเงินอุดหนุนอย่างสม่ำเสมอเพื่อค่าใช้จ่ายในครัวเรือนจากผู้ที่ไม่ใช่ลูกหนี้และรวมถึงรายได้จากคู่

<sup>416</sup> 11 U.S.C. §§ 1328, 523(c); Fed. R. Bankr. P. 4007(c).

<sup>417</sup> 11 U.S.C. § 1328(a).

<sup>418</sup> 11 U.S.C. § 1328(b).

<sup>419</sup> 11 U.S.C. § 523.

สมรสของลูกหนี้หากคำร้องเป็นคำร้องร่วมกัน แต่ไม่รวมถึงรายได้จากประกันสังคมหรือการชำระเงินที่เกิดขึ้นเนื่องจากลูกหนี้เป็นเหยื่อของการก่ออาชญากรรมบางอย่าง 11 U.S.C. § 101 (10A)

2. ในนอร์ธแคโรไลนาและในอลาบามา นั้น ผู้ดูแลการล้มละลายทำหน้าที่คล้ายกับผู้จัดการสินทรัพย์สหรัฐฯ ที่ดำเนินการในส่วนที่เหลืออีกสี่สิบแปดรัฐ หลักสูตรผู้ดูแลการล้มละลายจะบริหารงานโดยสำนักงานปกครองศาลของสหรัฐอเมริกาในขณะที่หลักสูตรผู้จัดการสินทรัพย์สหรัฐฯ จะบริหารงานโดยโดยกระทรวงยุติธรรม ด้วยวัตถุประสงค์ของเอกสารนี้ การอ้างอิงถึงผู้จัดการสินทรัพย์ของสหรัฐฯ ยังมีผลบังคับใช้กับผู้ดูแลการล้มละลายด้วย

3. มาตรา 507 กำหนด 10 ประเภทของการเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันที่สภาองเกรสให้ความสำคัญกับการกระจายมากกว่าการเรียกร้องที่ไม่มีหลักประกันอื่นๆ ด้วยเหตุผลของนโยบายสาธารณะ

4. ค่าธรรมเนียม 25 ดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการแปลงคดีภายใต้บทที่ 13 ไปเป็นคดีภายใต้บทที่ 7

### 3.4.3 ประวัติ และ พัฒนาการของ Chapter 12

การล้มละลายเป็นเพียงปรากฏการณ์หนึ่งที่อยู่ภายในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งรวมถึงผลผลิตทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้น และการขยายโอกาสออกไปยังนอกภาคการเกษตรกรรมที่มีอิทธิพลต่อขนาดและโครงสร้างของภาคเกษตรกรรม การเปรียบเทียบข้อมูลทางประวัติศาสตร์แสดงให้เห็นว่าการล้มละลายมีบทบาทเพียงเล็กน้อยในการลดจำนวนฟาร์มในช่วง 70 ปีที่ผ่านมา การลดลงของจำนวนฟาร์มส่วนใหญ่เกิดขึ้นระหว่างค.ศ. 1940 ถึง ค.ศ. 1970 เมื่อการยื่นฟ้องล้มละลายอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ การล้มละลายทั้งหมดไม่ได้ส่งผลต่อการมีอยู่ของฟาร์ม และการมีอยู่ของฟาร์มจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่นๆ เสียส่วนใหญ่<sup>420</sup>

การล้มละลายโดยทั่วไป หมายถึง การดำเนินการในศาลของรัฐบาลกลางเมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ของตนได้ หรือเพื่อบรรลุข้อตกลงกับเจ้าหนี้ เกษตรกรได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษภายใต้กฎหมายล้มละลายนับตั้งแต่มีการออกกฎหมายล้มละลายสมัยใหม่ฉบับแรกในปีค.ศ. 1898 ผลประโยชน์หลักที่ชาวนาได้รับในอดีตก็คือการป้องกันไม่ให้ถูกบังคับให้ล้มละลายโดยไม่สมัครใจ<sup>421</sup> ประมวลกฎหมายล้มละลายประกอบด้วยบท 4 บท คือ บทที่ 7, 11, 12 และ 13 สำหรับการยื่นคำ

<sup>420</sup> Wall St. J., Lenders' Farm-Land Holdings Continue to Rise, Arguing More Price Declines (1987), pp. 112-113.

<sup>421</sup> MZ Taylor, "New Hope for Hard-Pressed Farmers," Farm journal (USA) (1986), p. 32.



ร้องขอเข้าสู่กระบวนการล้มละลายในบทที่ 7 จะเป็นการดำเนินการชำระบัญชีและเกี่ยวข้องกับการรวบรวมและการแจกจ่ายสินทรัพย์ทั้งหมดของลูกหนี้โดยผู้ดูแลซึ่งได้รับการแต่งตั้ง หรือ ได้รับการอนุมัติจากศาล บทที่ 7 เป็นเหตุของการเกิดการล้มละลายส่วนใหญ่ และโดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องหนี้บริโภคน หรือ หนี้ส่วนบุคคล ไม่ใช่หนี้ทางธุรกิจ

บทบัญญัติในการปรับโครงสร้างหนี้ตามบทที่ 11 12 และ 13 แตกต่างจากบทที่ 7 ที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลายโดยตรง เนื่องจากลูกหนี้ต้องการฟื้นฟูกิจการ และ มองเรื่องการปรับโครงสร้างหนี้มากกว่าการชำระบัญชี และเจ้าหนี้มองถึงทรัพย์สินในอนาคตของลูกหนี้มากกว่าทรัพย์สินที่ลูกหนี้อึดถือในปัจจุบัน

บทที่ 11 จะเกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างองค์กรหรือธุรกิจของนิติบุคคลเป็นส่วนใหญ่ ส่วนบุคคลธรรมดาจะยื่นตามบทที่ 7 หรือ 13 ซึ่งแผนตามบทที่ 11 เกี่ยวกับการชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วน บทที่ 13 เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างหนี้ของบุคคลที่มีรายได้ประจำ ซึ่งก็เป็นหนี้บริโภคนเกือบทั้งสิ้น

บทที่ 12 พระราชบัญญัติการล้มละลายของครอบครัวเกษตรกรค.ศ. 1986 ได้มีการบัญญัติขึ้น เพื่อตอบสนองวิกฤตทางการเงินของฟาร์มในช่วงต้นถึงกลางค.ศ. 1980 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ.1986<sup>422</sup> โดยเป็นเรื่องของการปรับโครงสร้างหนี้ของครอบครัวเกษตรกร และให้เกษตรกรสามารถใช้จ่ายได้เทียบเท่ากับโปรแกรมการชำระหนี้ในบทที่ 13

ความกังวลเกี่ยวกับการล้มละลายของเกษตรกรได้เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา โดยความกังวลในส่วนแรกจะเกี่ยวกับจำนวนของการล้มละลายของเกษตรกรในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปีค.ศ. 1920 ในช่วงที่มีฟาร์มจำนวน 6.4 ล้านฟาร์ม และผ่านเข้าไปยังช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในช่วงค.ศ.1930 มีฟาร์มถึง 51,863 ที่ล้มละลาย (ผ่านบทที่ 7 บทที่ 13) ในช่วงระหว่างปีค.ศ.1920-1929 เนื่องจากเศรษฐกิจของฟาร์มทรุดตัวลงหลังจากเกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่งจากจำนวน 12,001 รายในช่วงค.ศ.1910-1919 และยังมี การล้มละลายของเกษตรกรจำนวน 37,814 รายในระหว่างปีค.ศ.1930-1939 ในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่อีกด้วย<sup>423</sup>

ช่วงค.ศ.1920-1930 เป็นช่วงเวลาหนึ่งในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 เมื่ออัตราการผลิตของเกษตรกร (ไม่รวมถึงชาวนาที่เช่านาและจ่ายค่าเช่าด้วยผลผลิตที่ปลูกได้) มีความแตกต่างกันอย่างมาก มีการเริ่มต้นศตวรรษด้วยอัตราที่ค่อยๆลดลงไปจนถึงระดับต่ำของอัตราล้มละลาย 1.15 ต่อ ฟาร์ม 10,000 แห่งในปีค.ศ.1911 ระหว่างปีค.ศ.1910-1914 "ยุคทอง" ของ

422 Kenneth N Klee, "All You Ever Wanted to Know About Cram Down under the New Bankruptcy Code," *Am. Bankr. L.J.* 53(1979).p. 6.

423 Jerome M Stam, *Do Farmers Need a Separate Chapter in the Bankruptcy Code?* (US Department of Agriculture, Economic Research Service, 1997).p. 42.

เกษตรกรรมแห่งอเมริกา ช่วงหลังภาวะตกต่ำของสงครามโลกครั้งที่ 1 ในภาคเกษตรกรรมทำให้อัตราเงินเพื่อสูงขึ้นในปี ค.ศ.1920 เป็นเวลา 6 ปี (ค.ศ.1923-1928) ทำให้อัตราการล้มละลายของเกษตรกรพุ่งขึ้นเป็น 10 ต่อ 10,000 ฟาร์ม ( จนถึงสูงสุดที่ระดับระดับ 13.71 ต่อ 10,000 ฟาร์มในปี ค.ศ. 1925) <sup>424</sup>

ช่วงที่สองของความกังวลที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการล้มละลายของเกษตรกรในศตวรรษที่ 20 เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตการเงินของฟาร์มตั้งแต่ต้นถึงกลางค.ศ.1980 สถิติการล้มละลายที่ระบุถึงข้อมูลรายไตรมาสเกี่ยวกับผู้ที่ยื่นขอเข้าสู่กระบวนการภายใต้บทที่ 12 โดยมีการยื่นถึง 22,519 รายตามบทที่ 12 นับตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ.1986 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.2002 มีการยื่นฟ้องล้มละลายตามบทที่ 12 จำนวน 4,812 รายการในระหว่างปีสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ.1987 ซึ่งเป็นจำนวนรวมสูงสุดนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1933 (สิ้นสุดปี ในวันที่ 30 มิถุนายน) แต่จาก 2.1 ล้านฟาร์ม (ไม่รวมถึงในบทที่ 7 11 และ 13 ที่มีการยื่นฟ้องล้มละลายเกษตรกรในปีนั้น ซึ่งไม่มีข้อมูลดังกล่าวปรากฏ) เทียบกับ 5.9 ล้านฟาร์ม (ไม่รวมถึงชาวานาที่เช่านาและจ่ายค่าเช่าด้วยผลผลิตที่ปลูกได้) ในปี ค.ศ.1933 และในปีค.ศ.1987 ได้มีอัตราการยื่นฟ้อง 23.05 ต่อ 10,000 ฟาร์ม และลดลงเหลือ 10.10 ต่อ 10,000 ในปีค.ศ.1933<sup>425</sup>

อัตราการล้มละลายของฟาร์มปี 2530 อยู่ที่ 23.05 ต่อ 10,000 ฟาร์ม โดยเป็นอัตราการล้มละลายประจำปีสูงสุดที่เคยบันทึกไว้ในปีค.ศ.1987 การล้มละลายของฟาร์มสูงถึงร้อยละ 23.05 ซึ่งอาจรวมถึงเกษตรกรที่รอกการออกกฎหมายฉบับใหม่ให้มีผลบังคับใช้ด้วย ทำให้อัตราการล้มละลายภายใต้บทที่ 12 มีแนวโน้มลดลงตลอดเวลา อัตราการจัดเก็บข้อมูลการยื่นฟ้องตามบทที่ 12 ต่อ 10,000 ฟาร์มตลอดช่วงปีค.ศ.1986-2002 คือ 6.08<sup>426</sup>

### 3.4.3.1 การเริ่มต้น

การล้มละลายเป็นคำที่ใช้โดยทั่วไปในการอธิบายการดำเนินการในศาลของรัฐบาลกลาง เมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้หรือทำข้อตกลงกับเจ้าหนี้นอกศาลได้ การล้มละลายส่วนใหญ่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของลูกหนี้<sup>427</sup> แต่บางครั้งเจ้าหนี้จะยื่นคำร้องขอล้มละลายโดยไม่สมัครใจ การ

<sup>424</sup> Jerome M Stam and Bruce L Dixon, Farmer Bankruptcies and Farm Exits in the United States, 1899-2002 (US Department of Agriculture, Economic Research Service Washington, DC, 2004).p. 42.

<sup>425</sup> Ibid.pp. 46-49.

<sup>426</sup> Ibid.p. 59.

<sup>427</sup> Stam, J. M., Do Farmers Need a Separate Chapter in the Bankruptcy Code?. pp. 77.

ล้มละลายของเกษตรกรเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันเสมอมา และเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ไม่เพียงแต่สำหรับคู่สัญญาที่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่สำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน

การล้มละลายของเกษตรกรอาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง ไม่เพียงแต่ในด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่ยังคงอยู่ในโครงสร้างของเศรษฐกิจในชนบทด้วย นอกจากนี้ยังอาจถือได้ว่าเป็นการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะต่างๆที่มีผลต่อการปรับปรุงสถานะทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรม ในยุค 1980's และยุค 1990's การล้มละลายกลายเป็นประเด็นเรื่องการถกเถียงกัน ทั้งในภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนการล้มละลายที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจโดยรวมเริ่มต้นในค.ศ.1980 และวิกฤตการณ์ทางการเงินของฟาร์มในทศวรรษเดียวกันนั้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อบทที่ 12 ข้อบังคับเกี่ยวกับการล้มละลายของเกษตรกร

แม้ว่าเกษตรกรรมไม่ใช่อุตสาหกรรมที่โดดเด่นในอเมริกา แต่ก็ยังมีการประสบปัญหาการล้มละลาย จนถึงช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา การให้ความสำคัญกับการล้มละลายของเกษตรกรส่วนใหญ่มาจากการครอบงำทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรมในภูมิภาคชนบทเสียส่วนใหญ่ ในปีค.ศ. 1920 เกือบหนึ่งในสามของประชากรที่อยู่ในการเกษตรและในหมู่ประชากรในชนบทสองประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งถูกผลกระทบจากเทคโนโลยี การตลาด และการเมือง ที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตรทั้งหมด<sup>428</sup>

การลดลงของจำนวนฟาร์มเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจที่รุนแรง ประชากรจากชนบทย้ายเข้าสู่เมือง และแรงงานได้รับการจัดสรรใหม่จากภาคเกษตรกรรมไปยังภาคส่วนอื่น ๆ จากการวิเคราะห์ระหว่างปีค.ศ.1948 และค.ศ.1994 ปริมาณการผลิตจริงในภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าในขณะที่แรงงานลดลง 70% การเกษตรปล่อยแรงงานออกสู่ภาคเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมและบริการที่กำลังเติบโต ปัจจัยการผลิตที่ยังคงอยู่ในภาคการเกษตรมีการนำการดำเนินงานของฟาร์มขนาดเล็ก และฟาร์มขนาดใหญ่รวมเข้าด้วยกัน ซึ่งทำให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด<sup>429</sup>

ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงของตัวเลขในฟาร์มของสหรัฐอเมริกาในวันนี้จะชะลอตัวกว่าในทศวรรษที่ผ่านมา นโยบายด้านเครดิตของฟาร์ม โปรแกรมสินค้า และกฎหมายล้มละลายได้รับการออกแบบมาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเลิกทำฟาร์ม การล้มละลายของเกษตรกรเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่ออัตราการเลิกทำฟาร์ม รวมถึงโครงสร้างของฟาร์มที่ประกอบด้วยหลายส่วน ซึ่งรวมถึงขนาดของ

<sup>428</sup> Charles W Calomiris, R Glenn Hubbard, and James H Stock, "Growing in Debt: The 'farm Crisis' and Public Policy," (National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA, 1986). p. 6.

<sup>429</sup> Ibid.p. 7.

ฟาร์ม การดำเนินงานของฟาร์ม การเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเจ้าของทรัพยากรกับองค์กรเกษตร และความสัมพันธ์ทางธุรกิจระหว่างฟาร์มด้วย<sup>430</sup>

### 3.4.3.2 พัฒนาการกฎหมายล้มละลายของเกษตรกร

รัฐธรรมนูญปีค.ศ.1787 ได้มอบอำนาจให้รัฐบาลแห่งชาติมีอำนาจประกาศใช้ "กฎหมายล้มละลายชุดเดียวกันทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา"<sup>431</sup>

ในช่วงศตวรรษที่ 19 สภาคองเกรสได้ใช้อำนาจประกาศใช้การล้มละลายเป็นระยะ เพราะเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ กฎหมายล้มละลายของรัฐบาลกลางถูกมองว่าเป็นมาตรการชั่วคราวและใช้เฉพาะกรณีฉุกเฉินในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดการกับผลพวงของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ กฎหมายล้มละลายแห่งชาติฉบับชั่วคราวมีผลใช้บังคับระหว่างปีค.ศ. 1800-1803, ค.ศ.1841-1843 และค.ศ.1867-1878<sup>432</sup>

### 3.4.3.3 พระราชบัญญัติ ปี 1898

เกษตรกรมีทางเลือกภายใต้กฎหมายล้มละลายแห่งชาติถาวรผ่านพระราชบัญญัติล้มละลายแห่งชาติ ปีค.ศ.1898 ซึ่งเป็นที่รู้จักว่าเป็นกฎหมายล้มละลายที่ทันสมัยที่สุด และเป็นจุดเริ่มต้นของยุคแห่งกฎหมายล้มละลายแห่งสหพันธรัฐถาวร

เกษตรกรได้รับการเยียวยาเป็นพิเศษภายใต้กฎหมายล้มละลายนับตั้งแต่มีการออกพระราชบัญญัติการล้มละลายค.ศ.1898<sup>433</sup> เหตุผลที่ต้องพิจารณาเป็นพิเศษคือความไม่แน่นอนของธุรกิจฟาร์มที่มีความผันผวนของราคาสินค้า โภคภัณฑ์ และสภาพอากาศ ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ประโยชน์หลักในอดีตที่มีอยู่ให้กับเกษตรกรที่ได้รับความคุ้มครองจากการถูกบังคับโดยไม่เต็มใจให้เข้าสู่ภาวะล้มละลาย ในขณะที่เกือบทุกคนที่มีสิทธิ์ยื่นคำร้องขอล้มละลาย อาจถูกฟ้องล้มละลายโดยไม่สมัครใจโดยกลุ่มเจ้าหนี้ได้ เกษตรกรเกือบจะได้รับการยกเว้นจากบทบัญญัติการล้มละลายโดยไม่สมัครใจ โดยมีเหตุผลที่แสดงไว้ในพระราชบัญญัติการปกป้องเกษตรกรจากการล้มละลายโดยไม่สมัครใจในปีค.ศ.1989

<sup>430</sup> Taylor, M., "New Hope for Hard-Pressed Farmers," Farm journal (USA). p. 11.

<sup>431</sup> Thompson, J. H., The Principles of Bankruptcy Law. By J (Ames) H (Erbert) Thompson.pp.165-166.

<sup>432</sup> Taylor, M., "New Hope for Hard-Pressed Farmers," Farm journal (USA).p. 3.

<sup>433</sup> Calomiris, C. W., R. G. Hubbard, and J. H. Stock, "Growing in Debt: The 'farm Crisis' and Public Policy."p. 211.

เนื่องจากความสำเร็จหรือความล้มเหลวของวิสาหกิจเกษตรกรรมเป็นเรื่องที่ต้องพึ่งปัจจัยอื่นๆ นอกเหนือจากการควบคุมของตัวเกษตรกรเอง โดยเฉพาะเรื่องของภัยธรรมชาติ หากเกษตรกรถูกบังคับให้ล้มละลายโดยเจ้าหนี้สินทรัพย์ของเกษตรกร ทรัพย์สินของเกษตรกรอาจจะต้องนำมาชำระบัญชีทันที โดยทำให้เกิดความเสียหายกับการเพาะปลูกเป็นเวลาหนึ่งปี การระงับการล้มละลายโดยไม่สมัครใจช่วยให้เกษตรกรสามารถเก็บรักษาทรัพย์สินและเอาชนะภัยพิบัติทางธรรมชาติได้

#### 3.4.3.4 พระราชบัญญัติ ปี 1978

มีการปรับโครงสร้างกฎหมายล้มละลายครั้งใหญ่ในปีค.ศ. 1978 โดยแทนที่ด้วยพระราชบัญญัติล้มละลายค.ศ. 1989 สภาองเกรสได้ตรากฎหมายปรับโครงสร้างการล้มละลาย ค.ศ. 1978 ให้มีความครอบคลุมมากขึ้น โดยอาศัยประสบการณ์การทำงานของคณะกรรมการก่อนหน้า และประสบการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ ยาวไปจนถึงช่วงกลับมาช่วงเฟื่องฟูอีกครั้ง ในการแก้ไข พระราชบัญญัติปรับโครงสร้างการล้มละลายที่เริ่มใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1979<sup>434</sup>

การล้มละลายเกิดขึ้นเมื่อสถานะทางการเงินของบุคคลต่างๆ แ่ลงไปจนถึงจุดที่ลูกหนี้มีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากกฎหมายล้มละลายของรัฐบาลกลางซึ่งกำหนดให้มีการจัดการอย่างเป็นระเบียบโดยศาล

การล้มละลายเป็นทางออกจากปัญหาสำหรับลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นและสิ้นหวัง แต่ในทางกลับกันก็เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการรวบรวมภาระผูกพันทั้งหมด โดยปกติแล้วในการอภิปรายเกี่ยวกับการล้มละลาย มีขึ้นเพื่อดูการอ้างอิงถึงแนวคิดเรื่อง "การเริ่มต้นใหม่" แนวคิดนี้เป็นหลักการสำคัญในกฎหมายการล้มละลายของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน

#### 3.4.3.5 ทางเลือกเข้าสู่กระบวนการกฎหมายล้มละลายของเกษตรกรลูกหนี้

ระบบการทำงานของกฎหมายการล้มละลายผ่านทางเลือกของการชำระบัญชีหรือการปรับโครงสร้างหนี้คือการให้<sup>435</sup>

1. วิธีการปกป้องลูกหนี้จากเจ้าหนี้ และ

2. กลไกหนี้สินแบบรวมที่ออกแบบมาเพื่อบังคับใช้ความร่วมมือระหว่างเจ้าหนี้โดยผ่าน

กระบวนการที่เป็นระเบียบซึ่งช่วยเพิ่มผลตอบแทนสูงสุดแก่เจ้าหนี้

<sup>434</sup> Thompson, J. H., The Principles of Bankruptcy Law. By J (Ames) H (Erbert) Thompson.p. 67.

<sup>435</sup> Ibid. p. 73.

กฎหมายล้มละลายในสหรัฐอเมริกาบางที่อาจจะมีจุดที่ไม่เหมือนใคร และ ซับซ้อน ประมวลกฎหมายล้มละลายประกอบด้วยบททั้งหมด 5 บท (7, 9, 11, 12 และ 13) ที่เป็นเรื่องการ ยื่นคำร้องขอล้มละลายต่อศาลล้มละลาย โดยแต่ละบทของประมวลกฎหมายล้มละลายแตกต่างกันที่ ลักษณะของลูกหนี้ และ บทบัญญัติแต่ละบทจะใช้เฉพาะกับกรณี que เริ่มในบทเฉพาะนั้นเท่านั้น เกษตรกรสามารถเลือกกระบวนการทั้ง 5 บทนั้นได้ทั้งหมด ยกเว้นในบทที่ 9 ซึ่งใช้เฉพาะกับเทศบาล (รวมถึงเมืองมณฑลและหน่วยงานภาครัฐ เช่น เขตโรงเรียน และเขตขนส่ง)<sup>436</sup>

ตามประมวลกฎหมายล้มละลาย ค.ศ.1978 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม เกษตรกรอาจยื่นคำร้อง ขอเข้าสู่กระบวนการของกฎหมายล้มละลายภายใต้บท 4 บท ซึ่งรวมถึงบทที่ 7 (การชำระบัญชี) และ บทที่ 11, 12 และ 13 (การฟื้นฟูกิจการ) ซึ่งจะช่วยให้ลูกหนี้สามารถจัดโครงสร้างธุรกิจใหม่ได้โดย จัดลำดับความสำคัญด้านการเงินของลูกหนี้เพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ภายใต้การคุ้มครอง ของศาล

#### 3.4.3.6 ความพยายามในการปรับโครงสร้างกฎหมายล้มละลาย และ ทางเลือก ของเกษตรกร

มีการอภิปรายอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับนโยบายด้านการล้มละลายในสหรัฐอเมริกาเป็น เวลาหลายปี ในส่วนของจำนวนการยื่นฟ้องให้ล้มละลายที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งการยื่นฟ้องล้มละลาย ประเภทธุรกิจ และ ไม่ใช่ธุรกิจ เพิ่มขึ้นจาก 331,265 ในปีค.ศ.1980 เป็น 1,577,651 (376.3 เปอร์เซ็นต์) ในปีค.ศ.2002 จำนวนการยื่นคำร้องทั้งหมดเพิ่มขึ้น 136.4 เปอร์เซ็นต์ระหว่างปี ค.ศ.1980-1990 และอีกร้อยละ 101.5 ในช่วงปีค.ศ.1990-2002<sup>437</sup> เนื่องจากเหตุผลหลายประการ รวมถึงเศรษฐกิจชะลอตัว รวมถึงมีการให้สินเชื่อจากหลายแห่ง และ ผู้กู้หลายรายยินดีรับความเสี่ยง ทางการกู้ยืมที่เพิ่มมากขึ้น

ภายใต้กฎหมายการปฏิรูปการล้มละลายของปีค.ศ.1994 สภาคองเกรสที่ 103 ได้จัดตั้ง คณะกรรมการทบทวนการล้มละลายแห่งชาติขึ้นในฐานะหน่วยงานอิสระ เพื่อศึกษานโยบายการ ล้มละลายและให้คำแนะนำแก่สภาคองเกรส และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อให้เป็น หน่วยงานอิสระในการตรวจสอบและศึกษาปัญหาเกี่ยวกับประมวลกฎหมายล้มละลายเพื่อเรียกร้อง ความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการดำเนินงานของระบบล้มละลาย เพื่อประเมินความเหมาะสม ของข้อเสนอและจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อประธานาธิบดี สภาคองเกรส และ หัวหน้าผู้พิพากษาไม่ น้อยกว่า 2 ปีหลังจากวันที่มีการประชุมครั้งแรกซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ.1995

<sup>436</sup> Ibid.p. 92.

<sup>437</sup> Jacob Henry Beuscher, *Law and the Farmer* (Springer, 2013).p. 17.

คณะกรรมการได้เสนอรายงาน 1,300 หน้าซึ่งมีข้อเสนอแนะอยู่ 172 ประการต่อสภาองเกรสที่ 105 ในวันที่ 20 เดือนตุลาคม ปีค.ศ.1997 รายงานฉบับนี้ได้รวมถึงบทเกี่ยวกับการล้มละลายของเกษตรกร พร้อมคำแนะนำให้ยกเลิกบทบัญญัติที่หมดอายุแล้วเพื่อให้บทที่ 12 มีผลถาวรและเพิ่มจำนวนหนี้สูงสุดที่อนุญาตได้จาก 1.5 ล้านเหรียญถึง 2.5 ล้านเหรียญต่อฟาร์ม<sup>438</sup> นอกจากนี้ยังสนับสนุนการเปลี่ยนขั้นตอนการชำระหนี้ของผู้แลทรัยพ์สินและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยอีกหลายประการ

สภาองเกรสได้พยายามรับมือกับปัญหาที่ถกเถียงกันในการปฏิรูปการล้มละลายโดยไม่สามารถทำให้บรรลุผลได้เป็นเวลาหลายปี มีการนำกฎของ Omnibus มาใช้ในสภาองเกรสในช่วงแรกกับสภาที่ 105 เพื่อทำการปรับปรุงประมวลกฎหมายการล้มละลายของรัฐบาลกลาง ได้มีการนำเสนอตัวเงินสองฉบับในสภาองเกรสที่ 105 พร้อมกับออกรายงานคณะกรรมการล้มละลายแห่งชาติ ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงตามลักษณะการล้มละลายของผู้บริโภคที่มีการจัดการภายใต้ประมวลกฎหมายล้มละลาย อย่างไรก็ตามส่วนนี้ได้สิ้นสุดลงก่อนที่จะมีการแก้ไขความแตกต่างที่เกิดขึ้นในเวอร์ชันของวุฒิสภา และ สภาองเกรสที่ 106 ได้มีการรับร่างกฎหมายนี้ แต่ว่ากลับไม่ได้ใช้เนื่องจากไม่มีการลงนามให้ใช้จากประธานาธิบดี สภาที่ 107 เห็นด้วยกับแบบประนีประนอมที่ส่งไปยังประธานาธิบดี สภาองเกรสที่ 107 ได้ทำการขยายบทที่ 12 สี่ครั้งให้เป็นกฎหมายหลัก และยังคงขยายให้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติฟาร์มค.ศ.2002 ด้วย ซึ่งก็คือ "พระราชบัญญัติการลงทุนในชนบทและความปลอดภัยของฟาร์มค.ศ.2002"<sup>439</sup> สภาองเกรสปัจจุบัน ที่ 108 ได้ปฏิรูปการล้มละลายให้เป็น "พระราชบัญญัติการป้องกันการล่งละเมิดทางการเงินและการคุ้มครองผู้บริโภค ปี ค.ศ.2003

บทที่ 12 ของภาคเกษตรกรรมเป็นส่วนย่อยของข้อเสนอการปฏิรูปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา กฎหมายที่เสนอทั้งหมดจะทำให้บทที่ 12 เป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายการล้มละลายอย่างถาวรโดยมีการปรับเปลี่ยนเล็กน้อย ซึ่งการปรับเปลี่ยนที่ได้รับการเสนอนั้น คือ<sup>440</sup>

1. การขยายจำนวนประชากรของที่สามารถใช้ประโยชน์จากบทที่ 12 โดยการจัดทำดัชนีจำนวนหนี้ (ปัจจุบัน \$ 1,500,000) ที่ลูกหนี้ต้องมีและยังคงแสวงหาการคุ้มครองจากบทที่ 12
2. การเพิ่มจำนวนหนี้สูงสุด (1.5 ล้านเหรียญสหรัฐ) (โดยไม่มีการจัดทำดัชนี) ที่อาจถือโดยลูกหนี้ที่เป็นเจ้าของฟาร์ม

<sup>438</sup> Ibid.p.102.

<sup>439</sup> Ibid.p. 103.

<sup>440</sup> Stam, J. M., Do Farmers Need a Separate Chapter in the Bankruptcy Code? p. 5.

3. ลดจากร้อยละ 80 เป็นร้อยละ 50 ของจำนวนหนี้ทั้งหมดที่ต้องเกิดขึ้นจากการทำฟาร์มที่เป็นของลูกหนี้รายนั้น

4. ขจัดความต้องการของลูกหนี้ที่ประสงค์จะยื่นภายใต้บทที่ 12 ที่ได้จากการทำฟาร์มมากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้รวมของปีภาษีก่อนปีที่ต้องเสียภาษีซึ่งได้มีการยื่นฟ้องล้มละลาย โดยกำหนดให้ลูกหนี้รายนั้นได้รับเงินมากขึ้น คือ มากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ขั้นต่ำจากการทำฟาร์มเพียงอย่างเดียวในสามปีที่ต้องเสียภาษีก่อนหน้านั้น

5. จำกัดความสามารถในการปรับเปลี่ยนแผนการรับรู้การเพิ่มขึ้นของรายได้ที่ใช้แล้วหมดไปของลูกหนี้ และ

6. เพิ่มหมวดหมู่ใหม่ของ "ครอบครัวชาวประมง" ในบทที่ 12 เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างฟาร์มของครอบครัว

#### 3.4.3.7 บทสรุป

จำนวนฟาร์มทั้งหมดตามการสำรวจสำมะโนประชากรของการเกษตรลดลงจาก 6.8 ล้านคนในปี ค.ศ.1935 เป็น 1.9 ล้านปีในปีค.ศ.1997 ทำให้เกิดความกังวลเกี่ยวกับการสูญเสียการทำฟาร์มเพื่อหล่อเลี้ยงชีวิต การสูญเสียไม่ได้เกิดจากการล้มละลาย การล้มละลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ที่ซับซ้อนของการเลิกทำฟาร์ม และการเริ่มทำฟาร์ม ซึ่งตัวเลขเหล่านี้มีส่วนช่วยในการพัฒนาฟาร์มน้อยลงเท่านั้น

จำนวนฟาร์มเพิ่มขึ้นแม้จะอยู่ในช่วงที่มีการฟ้องล้มละลายกันมาก เช่นในช่วงค.ศ. 1920 และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในค.ศ.1930 ในระยะสั้น การล้มละลายของฟาร์มจำนวนมากไม่ได้ทำให้การทำฟาร์มลดลง นอกจากนี้ การล้มละลายของฟาร์มไม่ได้ช่วยป้องกันตัวเลขของจำนวนฟาร์ม (ไม่รวมที่เช่าทำฟาร์ม) โดยส่วนหนึ่ง ปรากฏการณ์นี้เกิดจากการเติบโตของการทำฟาร์มเพื่อยังชีพแบบกึ่งพาณิชย์มากกว่าการหวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากฟาร์ม การผันแปรของจำนวนผู้คนในการทำฟาร์มเริ่มต้นอย่างจริงจังในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในทางกลับกันการล้มละลายของค.ศ.1980 เกิดขึ้นท่ามกลางการลดลงของจำนวนฟาร์มเป็นระยะเวลายาวนาน จึงทำให้เกิดความวิตกกังวลมาก

กฎหมายล้มละลายเป็นเครื่องมือนโยบายที่นำมาใช้กับการทำงานของตลาดสินเชื่อมากกว่าการปรับแก้ไขปัญหาทางการเงินของเกษตรกร บทที่ 12 ดึงถูกสร้างมาเพื่อตอบสนองต่อวิกฤติการเงินของฟาร์ม

ให้ครอบครัวเกษตรกรที่มีปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน มีอำนาจในการเรียกร้องจากผู้ให้กู้มากกว่าบทที่ 11



บทที่ 12 จึงมีผลกระทบทางประวัติศาสตร์ที่ใหญ่กว่าบทอื่นๆมาก แต่กฎหมายการปรับโครงสร้างหนี้ เช่น บทที่ 12 การตัดหนี้สูญไม่ได้หมายความว่าเป็นการสูญเสียเงินกู้ยืมในจำนวนที่สูงขึ้น ตราบใดที่มูลค่าของหนี้ที่ปรับโครงสร้างหนี้มีมากกว่าจำนวนเงินที่ผู้ให้กู้จะได้รับผ่านการบังคับชำระหนี้โดยการยึดทรัพย์ลูกหนี้ออกขายทอดตลาด อย่างไรก็ตามความเสี่ยงในการผิคนัดชำระหนี้ในขนาดของหนี้ที่ปรับโครงสร้างก็ยังคงมีอยู่ และเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ให้กู้ไม่สามารถคาดการณ์ได้เนื่องจากผู้ให้กู้ในบทที่ 12 ไม่มีโอกาสที่จะได้รับการชดใช้จากหนี้สูญจากเงินกู้เมื่อมีการปรับโครงสร้างหลักประกันใหม่ให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น โดยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้จะตกเป็นภาระของผู้ให้กู้



## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายล้มละลายต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

สำหรับประเทศไทย โดยปกติแล้วมีกฎหมายล้มละลายให้ความช่วยเหลือและเยียวยาทั้งเจ้าหนี้ และ ลูกหนี้มาโดยตลอด แต่เหตุใดเมื่อเป็นอาชีพเกษตรกร ซึ่งก็เป็นบุคคลตามกฎหมายเดียวกัน กลับไม่สามารถใช้กระบวนการทางกฎหมายล้มละลาย และ ฟันฟูกิจการได้ครบถ้วน เพื่อมาจัดการปัญหาเดียวกันนี้ได้ กลับต้องรอรับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละปี ผ่านการช่วยเหลือจากกองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกร หรือจากธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตรแทน ซึ่งที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหาหนี้สินทางการเงินของเกษตรกรถูกเน้นหนักไปที่การช่วยเหลือผ่านทางนโยบายรัฐเช่นนี้เสมอมาเป็นเวลาหลายสิบปี และ เห็นประจักษ์แล้วว่า การแก้ปัญหาดังกล่าวผ่านทางการใช้รัฐศาสตร์นำเป็นช่องทางที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จริง เป็นเพียงการซื้อเวลา และ ปิดปัญหาเก่าลงได้พรม ทับด้วยนโยบายและมาตรการใหม่ที่แม้จะดูน่าสนใจและเป็นความหวังได้ในระยะแรกเริ่ม แต่โดยเนื้อแท้ก็ยังมีหลักการในรูปแบบเดิมๆ ซึ่งสุดท้ายแล้วจะไม่ช่วยจัดการแก้ไขปัญหาให้ได้ผลลัพธ์ที่แตกต่างจากเดิมได้

เมื่อนิยามของ “เกษตรกร” ในบทที่ 1.1) ทำให้เกษตรกรกลุ่มที่เป็นหัวใจหลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือ เกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดา ดังนั้นการวิเคราะห์จึงไม่มุ่งเน้นไปที่ผู้ประกอบการที่เพียงเกี่ยวข้องกับเกษตรกรในแง่ที่ใช้ผลผลิตทางการเกษตรในการผลิตสินค้าในรูปแบบของนิติบุคคล และไม่มุ่งเน้นไปที่ผู้ประกอบการในระดับผู้ประกอบการที่มีการแปรรูปไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือไม่ เพราะบุคคลสองกลุ่มนี้ กฎหมายฟันฟูกิจการปัจจุบันของไทยได้สร้างกระบวนการรองรับไว้ในหมวด 3/1 และ หมวด 3/2 เรียบร้อยแล้ว<sup>441</sup>

บทนี้จึงเป็นบทที่ผู้เขียนทำการวิเคราะห์กฎหมายล้มละลาย พระราชบัญญัติ 2483 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 ซึ่งประกอบไปด้วยกฎหมายล้มละลาย และ กฎหมายฟันฟูกิจการ ที่ทันสมัยที่สุดของประเทศไทย อันถูกบังคับใช้แล้วในปัจจุบัน ผู้เขียนได้ทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และ ประเทศสหรัฐอเมริกา ตามที่ได้ศึกษาหาข้อมูลในบทที่ 2 และ 3 โดยละเอียดแล้วนั้น ได้พบทั้งความเหมือน และ ความต่างของกฎหมายแต่ละประเทศที่น่าสนใจหลายประเด็น เพื่อผลลัพธ์สุดท้ายคือ

441

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2583 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559

เสาะหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรไทยผ่านทางกฎหมาย ล้มละลาย

#### 4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการล้มละลายของประเทศไทย กับต่างประเทศ

ในส่วนของประเด็นกฎหมายล้มละลาย ซึ่งก็คือกระบวนการบังคับชำระหนี้นี้ ผู้เขียน มุ่งเน้นไปในประเด็นที่ว่า เมื่อจุดประสงค์ของกฎหมายล้มละลายเป็นกฎหมายที่สร้างขึ้นเพื่อจัดการ หนี้ของลูกหนี้เพื่อชำระคืนแก่เจ้าหนี้ เป็นกฎหมายที่เข้ามาช่วยเหลือลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทาง การเงินขั้นวิกฤตจนไม่สามารถชำระหนี้คืนเจ้าหนี้ทั้งหมดได้ เหตุใดจึงมีเพียงเจ้าหนี้เท่านั้นที่เป็นผู้มี สิทธิเริ่มต้นคดีล้มละลายแต่ฝ่ายเดียว หากลูกหนี้อยู่ในสภาวะดังกล่าวที่ต้องการใช้กฎหมาย ล้มละลายมาแก้ไขปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวของตนเพื่อดำเนินการบังคับชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหมด และ เริ่มต้นชีวิตใหม่ กลับไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง แต่กลับขึ้นอยู่กับฝ่ายเจ้าหนี้ก็จะฟ้อง หรือไม่ ซึ่งหากเจ้าหนี้ไม่ฟ้อง ลูกหนี้ก็ต้องผูกพันกับหนี้ที่ตนไม่มีความสามารถจะชำระไปเป็นเวลากว่า 10 ปี

โดยเฉพาะเกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีหนี้สินถึงจำนวนที่สามารถเข้าสู่ กระบวนการล้มละลายได้ แต่ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้ เหตุเพราะเจ้าหนี้ซึ่งโดยส่วน ใหญ่คือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรไม่มีนโยบายในการฟ้องล้มละลายลูกหนี้ แต่ เป็นลักษณะการประนอมหนี้ และ ลูกหนี้ต้องผูกพันกับหนี้ดังกล่าวทั้งหมด จนกว่าจะชำระหมดสิ้น ไม่ จำกัระยะเวลา ซึ่งเป็นเวลาเกินกว่าประโยชน์ที่กฎหมายล้มละลายให้แก่ลูกหนี้ เท่ากับว่าลูกหนี้เสีย ประโยชน์ที่ควรได้รับจากกฎหมายล้มละลายโดยสิ้นเชิง

ในบทนี้ผู้เขียนจึงวิเคราะห์แนวคิด และ วิธีการที่กฎหมายล้มละลายในต่างประเทศ ให้สิทธิกับลูกหนี้ในการริเริ่มคดีได้ด้วยตนเอง แต่ไม่ขอลงรายละเอียดมากนัก เพราะวิทยานิพนธ์ฉบับ นี้มุ่งเน้นไปที่การให้เกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีสิทธิในการฟื้นฟูกิจการ เพราะเป็นกระบวนการที่ มีประโยชน์กับลูกหนี้มากกว่าในแง่ของการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ และคงไว้ ซึ่งอาชีพเกษตรกรต่อไป มากกว่าการให้เกษตรกรถูกฟ้องล้มละลายและเลิกประกอบกิจการไปใน ที่สุด แต่การล้มละลายก็ควรเป็นทางเลือกหนึ่งหากสภาวะทางการเงินของลูกหนี้มีความเหมาะสมกับ การแก้ไขด้วยการใช้กระบวนการบังคับชำระหนี้ผ่านกฎหมายล้มละลายมากกว่าการฟื้นฟูกิจการ ดังที่ ได้กล่าวถึงความแตกต่างของสองกระบวนการนี้ไว้แล้วในบทที่ 1

#### 4.1.1 ประเด็นปัญหาบุคคลผู้มีสิทธิเริ่มต้นคดีล้มละลาย

การพิจารณาถึงผู้มีสิทธิในการยื่นคำฟ้องในคดีล้มละลายก็ถือเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรลูกหนี้ ซึ่งตามกฎหมายล้มละลายของประเทศไทยให้ช่องทางลูกหนี้หรือผู้มีหนี้สินส่วนตัว สามารถร้องขอให้ตนเองล้มละลายได้แต่เพียงเฉพาะลูกหนี้หรือผู้มีหนี้สินส่วนตัวที่มีสถานะเป็น "นิติบุคคล" ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 88 เท่านั้น<sup>442</sup>

แต่สำหรับลูกหนี้บุคคลธรรมดา กฎหมายล้มละลายได้กำหนดให้เจ้าหนี้เท่านั้นเป็นผู้ฟ้องลูกหนี้ซึ่งมีหนี้สินส่วนตัวให้ล้มละลาย<sup>443</sup>

บทบาทของหน้าที่ของเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์จะทำหน้าที่เสมือน “ตัวแทน” เจ้าหนี้ทั้งหลายของลูกหนี้ในการฟ้องคดีล้มละลาย<sup>444</sup> เพื่อจะได้เอาทรัพย์สินของลูกหนี้มาจัดสรรแบ่งปันในการชำระหนี้โดยเสมอภาคกัน โดยเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์มีหน้าที่ระวังประโยชน์ของเจ้าหนี้ทั้งหลาย และช่วยพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการรวบรวม และ จำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ รวมทั้งรับผิดชอบในบรรดา ค่าเสียหาย และ ค่าใช้จ่ายในคดีล้มละลายทั้งปวง หากเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์เพิกเฉยไม่ยอมเสียค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย หรือ ไม่วางเงินประกันตามที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกร้อง ก็อาจเป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายได้

ดังนั้นในการฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้จึงไม่ใช่การฟ้องเพื่อบังคับชำระหนี้ของตนตามคำฟ้องแต่อย่างใด เหตุแห่งการฟ้องคดีล้มละลายจึงเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือไม่ก็ตาม<sup>445</sup>

การที่สังคมสร้างตราบาปให้กับบุคคลล้มละลายด้วยการกำหนดสถานะล้มละลายให้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงกระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่เป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้ เพราะเมื่อถ้าลูกหนี้มีหนี้สินมากเกินไปที่ตนสามารถชำระได้ ทางออกเดียวของลูกหนี้ที่จะหลุดพ้นจากหนี้สินเหล่านี้ก็คือการเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย และปล่อยให้เป็นที่ของพิทักษ์ทรัพย์ หรือ ผู้จัดการทรัพย์ (Trustee) ในการขายทรัพย์สินของลูกหนี้ และแจกจ่ายไปให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายของลูกหนี้ โดยที่ผู้พิทักษ์ทรัพย์ หรือ ผู้จัดการทรัพย์ยังทำหน้าที่เพิ่มมูลค่าให้แก่กองทรัพย์สินของลูกหนี้ด้วย

442 ฤทธิพิศ, ว., ล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ มหัทศจรวิทย์, หน้า.45.

443 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 7

444 วิชา มหาคุณ, คำอธิบายกฎหมายล้มละลาย และการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้, หน้า.24.

445 เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาว่าการให้โอกาสแก่ลูกหนี้ยื่นขอให้ตนเองล้มละลาย อาจเป็นการเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ใช้กฎหมายเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองโดยมิชอบ โดยการใช้เป็นเครื่องมือในการยืดเวลาการชำระหนี้ โดยการพาตัวเองเข้าสู่กระบวนการล้มละลายแล้วเสนอขอทำข้อตกลงจัดสรรทรัพย์สินกับเจ้าหนี้ ทั้งที่จริงแล้วมิได้มีเจตนาที่จะดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด หรือเพียงเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการบังคับชำระหนี้ทางแพ่งของเจ้าหนี้รายใดรายหนึ่ง

การเข้าสู่กระบวนการล้มละลายโดยสมัครใจ หรือ การเริ่มต้นการล้มละลายโดยลูกหนี้ จึงจำต้องศึกษา และ กำหนดหลักเกณฑ์ป้องกันปัญหานี้อย่างรอบคอบ ซึ่งในกฎหมายล้มละลายของต่างประเทศที่มีการกำหนดให้ลูกหนี้มีสิทธิเริ่มต้นคดีล้มละลายได้ ซึ่งก่อนจะวิเคราะห์ที่หลักเกณฑ์ของแต่ละประเทศ ผู้เขียนขอกล่าวถึงแนวคิดของการให้ลูกหนี้สามารถเข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้โดยสมัครใจก่อน เพื่อให้เข้าใจถึงเหตุและผลของการสร้างสิทธิดังกล่าวนี้ให้แก่ลูกหนี้ขึ้นมา

แนวคิดของกฎหมายล้มละลายได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ซึ่งเดิมกฎหมายล้มละลายมีแนวคิดเริ่มต้นเพียงต้องการปกป้องเจ้าหนี้ และ ลงโทษลูกหนี้ แต่ในปัจจุบันแนวคิดของกฎหมายล้มละลายได้ให้ความสำคัญต่อการให้อภัย และ ค้ำครองฟื้นฟูลูกหนี้ขึ้นมาเท่าเทียมกับแนวคิดในการปกป้องเจ้าหนี้ ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบของการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง

แนวคิดหนึ่งที่น่าสนใจอย่างมาก และมีเหตุผลที่น่ารับฟังที่สุด คือ แนวคิดที่ว่า ลูกหนี้ย่อมรู้จักตนเองดีที่สุด เพราะ เจ้าหนี้อ่อมไม่อาจทราบถึงสถานะทางการเงินของลูกหนี้ได้ดีไปกว่าตัวลูกหนี้นั่นเอง เพราะเจ้าหนี้อ่อมไม่อาจทราบได้ว่าลูกหนี้มีหนี้สินอยู่เท่าใด หรือ มีทรัพย์สินอะไรบ้าง สถานะหนี้สินล้วนพันตัวจึงเป็นสภาพที่ลูกหนี้เท่านั้นที่รู้ และ เข้าใจสถานะทางการเงินของตนเองได้ดีที่สุด<sup>446</sup> และเมื่อลูกหนี้เห็นว่าตนไม่สามารถจัดการชำระหนี้เหล่านั้นได้ หากปล่อยไว้ในสถานะเช่นนั้นต่อไปก็จะมีแต่จะเกิดภาระกับลูกหนี้เพิ่มมากขึ้น รวมถึงลูกหนี้อาจก่อหนี้ใหม่เพื่อนำมาชำระหนี้เก่า เพราะลูกหนี้ไม่สามารถนำตัวเองเข้าสู่กระบวนการได้ และเมื่อสถานะทางการเงินของลูกหนี้ยังไม่ถูกเปิดเผย เจ้าหนี้รายใหม่จะได้รับความเสียหายทันทีที่มีการกู้ใหม่เกิดขึ้น เท่ากับหนี้ที่ทำให้เกิดปัญหาแก่ลูกหนี้ยังอยู่ ไม่หายไปไหน เพียงเปลี่ยนเจ้าหนี้จากรายเก่าเป็นรายใหม่เท่านั้น และ ในที่สุดเมื่อพวงเส้นสุดท้ายขาดลง หากเจ้าหนี้จะใช้สิทธิฟ้องลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายภายหลัง ความเสียหายก็อาจมากกว่าที่ควรจะเป็นทั้งต่อตัวลูกหนี้เอง และ เจ้าหนี้ด้วย

แนวคิดอีกข้อหนึ่งที่ควรให้ความสำคัญถัดมาก็คือ แนวคิดด้านศีลธรรมต่อลูกหนี้ผู้สุจริตที่เคราะห์ร้าย กล่าวคือ ภาวะที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ หากเกิดจากการที่ลูกหนี้ประสบเคราะห์ร้ายในการประกอบธุรกิจ ไม่ได้เกิดจากความไม่สุจริต หรือฉ้อฉลของลูกหนี้แล้วลูกหนี้ก็ควรได้รับ

446

ปัทมา วุฒิประชาวีรัฐ, "มาตรการทางกฎหมายในการขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ศึกษากรณีลูกหนี้ร้องขอโดยสมัครใจ" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2551), หน้า.15.

โอกาสให้ปลดปล่อยหนี้สินของตน<sup>447</sup> การเข้าสู่กระบวนการเพื่อปลดปล่อยหนี้สินนั้นก็เป็นสิ่งสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน เพราะแม้หลักเกณฑ์ในการปลดปล่อยหนี้สินของลูกหนี้จะดีเพียงใด แต่หากลูกหนี้ไม่สามารถใช้ได้ก็ย่อมไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

แนวคิดถัดมา คือ แนวคิดแรงจูงใจของลูกหนี้ แนวคิดนี้ควรอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดด้านศีลธรรม เพราะในมุมมองของลูกหนี้ทั่วไปที่สุจริต ไม่มีลูกหนี้คนใดประสงค์จะดำเนินธุรกิจผิดพลาดแล้วอยู่ในสถานะหนี้สินล้นพ้นตัวจนต้องพึ่งกระบวนการล้มละลาย แต่หากเกิดปัญหาขึ้นแล้ว การที่ลูกหนี้สามารถเข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้โดยสมัครใจ และสุดท้ายสามารถปลดปล่อยหนี้สินของตนได้ ลูกหนี้อย่อมมีแรงจูงใจที่จะกลับมาประกอบกิจการอีกครั้ง และลูกหนี้ที่ประสบโชคไม่เหล่านี้นี้มีศักยภาพที่จะสร้างประโยชน์ให้แก่ระบบเศรษฐกิจได้<sup>448</sup> เมื่อมีประสบการณ์จากการทำธุรกิจแล้วประสบปัญหาแล้ว ผู้ทำวิจัยกลับมองว่านั่นคือประสบการณ์ที่ดีที่จะทำให้ลูกหนี้เหล่านั้นไม่ก้าวพลาดซ้ำสอง เพราะไม่มีลูกหนี้คนใดประสงค์จะให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นกับตนอีก การมีทัศนคติที่มองว่าผู้ที่ตกเป็นบุคคลล้มละลาย คือผู้ล้มเหลวทางการเงิน และไม่ควรได้รับความไว้วางใจทางการเงินจากสังคมอีกเป็นการตัดโอกาสการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเลวร้ายที่สุด และ เป็นการตัดขาดบุคคลนั้นออกจากระบบเศรษฐกิจโดยสิ้นเชิง ซึ่งเป็นแนวคิดแง่ลบที่ไม่เกิดผลดีระบบเศรษฐกิจแม้แต่น้อย การที่ลูกหนี้สามารถเข้าสู่กระบวนการที่จะจัดการกับหนี้สินของตนได้โดยเร็วย่อมเป็นผลดีที่จะรักษาให้ลูกหนี้อยู่คงอยู่ในระบบเศรษฐกิจต่อไปได้ และ สร้างสรรค์ธุรกิจให้เจริญเติบโต เป็นรากฐานหนึ่งให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไปได้<sup>449</sup>

แนวคิดสุดท้าย คือ แนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ ที่ถือว่ามนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าอย่างหนึ่ง ซึ่งหลักการทางเศรษฐศาสตร์มองว่าทรัพยากรต่าง ๆ นั้นมีอยู่จำกัดจึงต้องใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด<sup>450</sup> โดยทรัพยากรมนุษย์นั้นมีศักยภาพต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในฐานะผู้ใช้แรงงาน และ ในฐานะผู้ประกอบการ และเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลิตสินค้าหรือบริการเหนือปัจจัยอื่นๆ<sup>451</sup> ซึ่งการจะเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวให้สามารถเข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้โดยสมัครใจหรือไม่ ก็เป็นการเลือกที่จะต้องนำหลักเศรษฐศาสตร์มาพิจารณาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การใช้ทรัพยากรมนุษย์ เพื่อที่จะสามารถสร้างคุณค่าสูงสุดให้แก่ระบบเศรษฐกิจ

447 ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 8 แผ่นที่ 50 (กรุงเทพมหานครในพระบรมหาราชวัง: 13 มีนาคม ร.ศ.110), หน้า.50.

448 ชัยณรงค์ เหลืองวิสัย, "มาตรการฟื้นฟูลูกหนี้ที่มีกิจการขนาดเล็กภายใต้กฎหมายล้มละลาย," หน้า. 20.

449 เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

450 วันรักษ์ มิ่งมณีนาดิน, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า.10-20.

451 เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-25.

การเปิดโอกาสให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้โดยสมัครใจนั้น ก็พ้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ของกฎหมายล้มละลายที่ต้องการจัดการกับทรัพย์สิน และหนี้สินของลูกหนี้ โดยรวบรวมเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ไปแบ่งชำระให้แก่เจ้าหนี้ทุกรายอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ทำให้เจ้าหนี้สามารถนำทรัพย์สินนั้นกลับไปลงทุนต่อได้ เป็นการทำให้เงินทุนหมุนเวียนกลับเข้าสู่ตลาดโดยเร็ว เป็นการช่วยลูกหนี้ให้สามารถปลดปล่อยภาระหนี้ทั้งหมด และสามารถกลับมาตั้งตัวใหม่ได้โดยเร็ว จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพกับเศรษฐกิจมากกว่ามุ่งลงโทษลูกหนี้ หรือตัดลูกหนี้ออกจากระบบเศรษฐกิจ

เมื่อทราบถึงแนวคิดของการให้สิทธิลูกหนี้เริ่มต้นคดีล้มละลายได้ด้วยตนเองแล้ว ก็มาวิเคราะห์ในส่วนของกฎหมายล้มละลาย ว่าประเทศต่างๆ ให้สิทธิบุคคลใดในการเริ่มคดีล้มละลายได้บ้าง และ มีความเหมือน หรือ แตกต่างกันอย่างไรในรายละเอียด ได้ความว่า

วิเคราะห์บุคคลผู้สิทธิเริ่มต้นคดีล้มละลายในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ความว่า ประเทศอังกฤษได้เปิดโอกาสให้ลูกหนี้ซึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ ยื่นคำขอให้ตนเองล้มละลายได้ เนื่องจากกฎหมายมองว่าการให้โอกาสดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากภาวะหนี้สิน และมีโอกาสเริ่มต้นใหม่ ถือเป็นการพาตัวเองหลุดออกจากการดำเนินการต่างๆ ของเจ้าหนี้ที่ไม่มีประกันการยื่นขอล้มละลายโดยลูกหนี้นี้จะทำให้หมดปัญหาในเรื่องความไม่สะดวก และ ความวุ่นวายในการบังคับคดี และ สืบหาทรัพย์สิน ทำให้กระบวนการบังคับชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้เป็นไปอย่างรวดเร็ว

การที่ลูกหนี้ยื่นขอให้ตนเองล้มละลายนี้ องค์ประกอบมีเพียงว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงจำนวนหนี้ขั้นต่ำเช่นกรณีเจ้าหนี้ยื่นขอให้ลูกหนี้ล้มละลายแต่ประการใด<sup>452</sup>

เมื่อศาลได้รับคำร้องขอให้ล้มละลายแล้ว ศาลก็จะทำการพิจารณาคำร้องขอดังกล่าว ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งได้ 2 ประการ คือ

1. หากศาลพิจารณาแล้วไม่ได้ความจริง ก็จะมีคำสั่งยกเลิกคำขอ
2. หากศาลพิจารณาแล้วได้ความจริง ก็จะมีคำสั่งพิทักษ์หรือทรัพย์สินของลูกหนี้

ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้แล้ว ศาลก็จะมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายในเวลาต่อมา ผลของคำพิพากษาดังกล่าวจะทำให้ทรัพย์สินต่างๆ ของลูกหนี้ตกอยู่ในความครอบครองของผู้จัดการทรัพย์สินเป็นผู้ที่จะทำหน้าที่ในการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ต่อไป

<sup>452</sup> สุธีร์ ศุภานิตย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, หน้า.108.

ในส่วนของการป้องกันการป้องกัน กฎหมายล้มละลายของอังกฤษจึงได้กำหนดมาตรการป้องกันการหาประโยชน์จากกฎหมายโดยไม่ชอบของลูกหนี้ โดยกำหนดให้ศาลมีดุลพินิจยกค่าของล้มละลายได้ หากปรากฏในเบื้องต้นว่าลูกหนี้ยังสามารถชำระหนี้ได้ แต่มาขอยื่นให้ตนเองล้มละลาย ซึ่งกรณีนี้ศาลจะมองว่าการที่ลูกหนี้มายื่นขอให้ตนเองล้มละลายในการอาศัยช่องทางของกฎหมายโดยไม่ชอบ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งให้ล้มละลาย หากเห็นว่าในขณะที่มีคำสั่งให้ล้มละลายนั้น ลูกหนี้ไม่ควรถูกสั่งให้ล้มละลาย<sup>453</sup>

วิเคราะห์บุคคลผู้มีสิทธิเริ่มต้นคดีล้มละลายในประเทศสหรัฐอเมริกาได้พบว่า ในส่วนกฎหมายว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินได้กำหนดเกณฑ์ของกิจการที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย หรือ กระบวนการฟื้นฟูกิจการไว้เป็นเกณฑ์เดียวกัน<sup>454</sup> คือ กิจการลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ กล่าวคือ กิจการลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ ด้วยสินทรัพย์ที่สามารถนำมาชำระหนี้ได้โดยทันทีได้

อย่างไรก็ตามแม้เกณฑ์เบื้องต้นของการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการจะเป็นเกณฑ์เดียวกัน แต่ผู้มีสิทธิเริ่มคดีจะต้องร้องขอต่อศาลพาณิชย์ (หรือศาลจังหวัด) ให้เริ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้เสียก่อน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการตามลำดับ คือ

1. เพื่อรักษากิจการลูกหนี้ให้อยู่รอด
2. คงไว้ซึ่งการประกอบกิจการ และการจ้างงาน
3. ชำระหนี้แก่เจ้าหนี้

เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าลูกหนี้ได้หยุดประกอบกิจการโดยสิ้นเชิง หรือเมื่อเป็นที่ชัดเจนว่าไม่มีความเป็นไปได้ที่จะฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ ศาลอาจมีคำสั่งให้เริ่มกระบวนการล้มละลายหรือกระบวนการบังคับชำระหนี้โดยทันทีก็ได้<sup>455</sup>

กฎหมายฝรั่งเศสได้ให้สิทธิแก่ลูกหนี้ที่กลายเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือ ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งดำเนินการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว<sup>456</sup> นอกจากนี้กฎหมายยังให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ และพนักงานอัยการ

453 เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

454 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "ระบบกฎหมายล้มละลายในประเทศไทย (รายงานผลการวิจัย)." หน้า 166-171.

455 Commercial Codes Article L.620-1, L622-1.

456 ธนกร วรปรัชญากุล, "หลักเบื้องต้นของกฎหมายว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินในประเทศฝรั่งเศส," *วารสารกรมบังคับคดี*. หน้า 8-10.



เป็นผู้มีสิทธิเริ่มต้นกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ด้วย หากลูกหนี้ปฏิเสธการชำระหนี้ หรือไม่ชำระหนี้ตามข้อตกลงการประนีประนอมหนี้ รวมทั้งศาลเองก็สามารถสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้เช่นกัน

ในระหว่างระยะเวลาการสังเกตการณ์กิจการของลูกหนี้นี้ ลูกหนี้ยังคงมีอำนาจบริหารจัดการกิจการของตนเองต่อไป แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานที่ศาลแต่งตั้ง ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานศาลดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่เพียงควบคุม และให้ความช่วยเหลือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของลูกหนี้เท่านั้น ไม่มีอำนาจในการเข้าไปบริหาร และยังคงเคารพต่อหน้าที่ต่างๆของลูกหนี้ทั้งที่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายและหน้าที่ตามสัญญาต่างๆ<sup>457</sup>

วิเคราะห์บุคคลผู้มีสิทธิในการเริ่มคดีล้มละลาย ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ความว่า การยื่นขอเป็นบุคคลล้มละลาย สำหรับบุคคลธรรมดา ทำได้สองประเภทหลักๆ คือ Chapter 7 กับ Chapter 13 โดยที่ Chapter 7 เป็นการบังคับชำระหนี้ที่เมื่อสิ้นเวลาตามที่กฎหมายกำหนด หนี้ของลูกหนี้จะถูกระงับตัดหนี้เป็นศูนย์ทันที แต่เงื่อนไขของ Chapter 13 เป็นการปรับโครงสร้างหนี้ คือจำนวนหนี้จะลดลง เหลือเฉพาะหนี้ที่เจ้าหนี้ไม่สามารถผ่อนผันให้ได้เท่านั้น และลูกหนี้จำต้องต้องทยอยชำระให้เจ้าหนี้เรื่อยๆไปจนกว่าจะครบถ้วน<sup>458</sup>

โดยการเริ่มต้นกระบวนการล้มละลายนั้นเริ่มจากการยื่นเอกสารเรียกว่า Petition ต่อศาลซึ่งมีให้รายละเอียดเกี่ยวกับ<sup>459</sup>

1. ทรัพย์สิน
2. รายรับและรายจ่าย
3. หนี้สิน
4. ทรัพย์สินที่ลูกหนี้ขอยกเว้นซึ่งเจ้าหนี้จะไม่สามารถยุ่งเกี่ยวได้
5. ทรัพย์สินที่ขายหรือโอนให้บุคคลอื่นไป ภายใน 2 ปีที่ผ่านมา

ศาลจะแต่งตั้งคนกลางที่เรียกว่า Bankruptcy Trustee เป็นผู้พิจารณาว่าลูกหนี้มีทรัพย์สินส่วนที่ไม่ได้รับยกเว้นหรือไม่ (nonexempt property) Trustee อาจขายทรัพย์สินนั้นเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ โดยมีการไต่สวนเหมือนศาลชั้นต้นทั่วไป หากมีการอนุมัติ ศาลก็จะมี

<sup>457</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

<sup>458</sup> Martin A., F., Sidney K. Swinson,, Introduction to Bankruptcy Law, 6th Edition, pp. 107-111.

<sup>459</sup> Charles Jordan Tabb, The Law of Bankruptcy / by Charles Jordan Tabb, 2nd ed ed. (New York, N.Y. : Foundation Press, 2009).p. 44.

หนังสือแจ้งให้ลูกหนี้ทราบ และลูกหนี้จะไม่สามารถยื่นคัดล้มละลายได้อีกจนกว่าเวลาจะผ่านไปครบ 8 ปี นับจากวันที่ศาลสั่ง<sup>460</sup>

หนี้สินบางประเภทจะไม่สามารถลบล้างด้วยการเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย คือหนี้สินที่ต้องชำระแก่เจ้าหนี้จนกว่าจะครบถ้วน<sup>461</sup>

1. หนี้สินที่เกิดขึ้นโดยลูกหนี้มีเจตนาทุจริตแต่แรก เช่น
  - 1.1 ก่อหนี้ขึ้นในขณะที่รู้ตัวว่าไม่สามารถชำระคืนได้แน่นอน เช่น การใช้บัตรเครดิตเพื่อไปเที่ยวต่างประเทศในขณะที่ตกงาน ไม่มีรายได้
  - 1.2 แจ้งข้อมูลเท็จเรื่องรายได้ในขณะที่ขอออกบัตรเครดิต หรือขอเงินกู้
  - 1.3 หนี้สินที่เกิดจากการฉ้อโกงผู้อื่น เช่น พนักงานขายของเก็บเงินจากลูกค้าแต่ไม่นำส่งให้บริษัท กลับยกยอกเก็บเงินไว้เอง ถ้าพนักงานผู้นี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลาย หนี้สินต่อบริษัทนี้ก็จะไม่หมดไป
2. หนี้สินที่ไม่ได้ระบุไว้ใน Petition
3. หนี้สินที่เกิดจากการมีเจตนาประสงค์ร้ายต่อ ร่างกาย, ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้อื่น เช่น ถ้าลูกหนี้ไม่พอใจใครแล้วใช้มีดแทงผู้นั้น หรือพูดเรื่องเสียหายของผู้นั้น ให้บุคคลที่สามฟัง และผู้เสียหายฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งแก่ลูกหนี้ และศาลพิพากษาสั่งให้จ่ายค่าชดเชย เช่นนี้ หนี้สินประเภทนี้ไม่ถูกลบล้างไปโดยการเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย
4. เงินกู้เพื่อการศึกษา (student Loans) ที่เป็นของรัฐบาล
5. หนี้สินภาษีรัฐบาล ทั้ง Federal state และ local taxes
6. หนี้สินค่าเลี้ยงดูบุตร และภรรยา หรือสามี (child support and alimony) ซึ่งเกิดจากคำสั่งของศาล
7. หนี้สินที่เกิดจากคดีมาแล้วขับ เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กาย หรือ เสียชีวิต
8. หนี้สินค่าปรับ เช่น ใบสั่งกรณีฝ่าฝืนกฎจราจร ฯลฯ

บทบัญญัติภายใต้ Chapter 7 (Liquidation) เป็นกระบวนการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ที่บังคับใช้กับลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา และ นิติบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นในการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ แปลงทรัพย์สินให้มีสภาพคล่อง โดยการนำออกขายทอดตลาดแล้วแบ่งเฉลี่ยชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้

<sup>460</sup> Ibid. p. 45.

<sup>461</sup> Martin A., F., Sidney K. Swinson, Introduction to Bankruptcy Law, 6th Edition, p. 124.

ลูกหนี้สามารถยื่นคำร้องขอให้ตนล้มละลายได้ ซึ่งเมื่อมีการยื่นคำร้องโดยลูกหนี้ ศาลจะมีคำสั่งตามที่ร้องขอทันทีโดยไม่ต้องมีการพิจารณาอีก

ลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา สมาคม ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือ บริษัทจำกัด ก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ตนเองล้มละลายได้ ทั้งนี้แม้ว่าลูกหนี้ไม่ได้อยู่ในสถานะมีหนี้สินล้นพ้นตัวก็ตาม หากลูกหนี้ประสงค์จะชำระสะสางหนี้สินของตน ก็สามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลที่มีอำนาจได้ โดยจะต้องเป็นการยื่นคำร้องด้วยความสุจริตใจ (Good Faith)<sup>462</sup> ไม่เช่นนั้นแล้วศาลก็อาจจะยกคำร้องเช่นนั้นได้ ตลอดจนศาลอาจจะสั่งให้หยุดการกระทำทั้งหลายได้

การยื่นคำร้องโดยสมัครใจนี้กฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขในจำนวนหนี้ขั้นต่ำที่ลูกหนี้จะยื่นคำร้องขอให้ตนล้มละลายได้ เริ่มจากการที่ลูกหนี้เป็นผู้ยื่นคำร้องขอต่อศาลล้มละลาย โดยอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่ศาลล้มละลายด้วยตนเอง โดยยื่นต่อเสมียนศาล หรือ ยื่นคำร้องขอต่อศาลล้มละลายโดยทางส่งทางไปรษณีย์ก็ได้ หรือลูกหนี้จะให้บุคคลอื่นเป็นผู้ยื่นคำร้องแทนก็ได้ ซึ่งจะต้องเป็นการยื่นคำร้องโดยความสุจริตใจ ไม่เช่นนั้นศาลอาจยกคำร้องเช่นนั้นได้เมื่อยื่นคำร้องแล้ว ถือได้ว่าคดีล้มละลายได้เริ่มขึ้น ณ เวลายื่นคำร้องนั่นเองโดยอัตโนมัติ<sup>463</sup> โดยไม่จำเป็นที่ศาลจะต้องพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายอีกแต่อย่างใด

สรุปได้ว่า จากการวิเคราะห์สิทธิในการเริ่มต้นคดีล้มละลาย ทุกประเทศมีหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิลูกหนี้เริ่มต้นกระบวนการล้มละลายได้ด้วยตนเองเหมือนกันทั้งหมด สิ่งที่แตกต่างมีเพียงรายละเอียดปลีกย่อยในส่วนของกระบวนการเท่านั้นที่ไม่เป็นสาระสำคัญที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการนำเสนอ

โดยสิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างมากคือ นอกจากกฎหมายของทั้งสามประเทศจะให้สิทธิลูกหนี้เริ่มคดีล้มละลายได้ด้วยตัวเองแล้ว ยังกำหนดหลักเกณฑ์ หรือ ช่องทางต่างๆให้ง่าย และอำนวยความสะดวกแก่ลูกหนี้เป็นอย่างมาก อย่างเช่นในประเทศอังกฤษ กำหนดให้เพียงว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ก็สามารถยื่นคดีล้มละลายได้แล้ว โดยไม่ต้องพิจารณาถึงจำนวนหนี้ขั้นต่ำเช่นกรณีเจ้าหนี้ยื่นขอให้ลูกหนี้ล้มละลายแต่ประการใด<sup>464</sup> ในขณะที่สหรัฐอเมริกากำหนดว่าเมื่อมีการยื่นคำร้องโดยลูกหนี้ ศาลจะมีคำสั่งตามที่ร้องขอทันทีโดยไม่ต้องมีการพิจารณาอีก โดยที่ก็ไม่กำหนดจำนวนหนี้ขั้นต่ำเช่นกัน อีกทั้งให้ความสะดวกแก่ลูกหนี้โดยลูกหนี้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่ศาลล้มละลายด้วยตนเอง โดยยื่นต่อเสมียนศาล หรือ ยื่นคำร้องขอต่อศาลล้มละลายโดยทางส่งทาง

462 Ibid. p. 129.

463 Ibid. p. 132.

464 สุธีร์ ศุภานิตย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, หน้า.108.

ไปรษณีย์ก็ได้ หรือลูกหนี้จะให้บุคคลอื่นเป็นผู้ยื่นคำร้องแทนก็ได้ โดยถือได้ว่าคดีล้มละลายได้เริ่มขึ้น ณ เวลายื่นคำร้องนั่นเองโดยอัตโนมัติ<sup>465</sup> โดยไม่จำเป็นที่ศาลจะต้องพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายอีกแต่อย่างใด ในขณะที่กฎหมายประเทศฝรั่งเศสนอกจากจะให้สิทธิลูกหนี้แล้ว ยังให้สิทธิแก่พนักงานอัยการเป็นผู้มีสิทธิเริ่มต้นกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ด้วย หากลูกหนี้ปฏิเสธการชำระหนี้หรือไม่ชำระหนี้ตามข้อตกลงการประนีประนอมหนี้ รวมทั้งศาลเองก็สามารถสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้เช่นกัน

เมื่อให้สิทธิกับลูกหนี้ผู้สุจริตแล้ว ก็ไม่ลืมที่จะสร้างมาตรการป้องกันสำหรับลูกหนี้ที่ทุจริต ในกรณีประเทศอังกฤษจะเห็นได้จากการที่กำหนดให้ศาลมีดุลพินิจยกคำขอล้มละลายได้ หากปรากฏในเบื้องต้นว่าลูกหนี้ยังสามารถชำระหนี้ได้ แต่มาขอยื่นให้ตนเองล้มละลาย ซึ่งกรณีนี้ศาลจะมองว่าการที่ลูกหนี้มายื่นขอให้ตนเองล้มละลายในการอาศัยช่องทางของกฎหมายโดยไม่ชอบนอกจากนี้ ยังกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งให้ล้มละลาย หากเห็นว่าในขณะที่มีคำสั่งให้ล้มละลายนั้น ลูกหนี้ไม่ควรถูกสั่งให้ล้มละลาย<sup>466</sup> ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหนี้สินบางประเภทที่จะไม่สามารถลบล้างด้วยการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้ ซึ่งเป็นหนี้สินที่ต้องชำระแก่เจ้าหนี้จนกว่าจำครบถ้วน และ จะต้องเป็นการยื่นคำร้องโดยความสุจริตใจด้วย ไม่เช่นนั้นศาลอาจยกคำร้องเช่นนั้นได้

ดังนั้น เมื่อเทียบประโยชน์จากการให้สิทธิลูกหนี้สามารถเริ่มคดีได้ด้วยตนเอง เทียบกับ ความกังวล หรือ ความเสียหายที่จะมีลูกหนี้ที่ทุจริตมาหาประโยชน์จากการช่องทางนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ประโยชน์ที่ได้รับมีมากกว่าผลเสียหลายเท่าตัว เพราะลูกหนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ประสบกับสภาวะหนี้สิน ล้นพ้นตัวโดยสุจริต และสมควรได้รับประโยชน์จากกฎหมายที่มีจุดประสงค์ในการสร้างมาเพื่อช่วยเหลือปัญหาของลูกหนี้เหล่านั้น การที่มุ่งไปสนใจแต่เพียงว่าอาจมีลูกหนี้ที่ทุจริตมาแสวงหาผลประโยชน์จากการให้สิทธิลูกหนี้เริ่มคดีได้ด้วยตนเอง โดยมองข้ามประโยชน์ที่ลูกหนี้ผู้สุจริตจะได้รับเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง สิ่งนี้นักกฎหมายควรทำคือ สร้างมาตรการป้องกันที่รัดกุมแทนที่จะตัดปัญหาอย่างฉาบฉวยโดยการจำกัดสิทธิลูกหนี้ไม่ให้มีสิทธิเริ่มต้นคดีด้วยตนเอง

การเล็งเห็นถึงความสำคัญของการช่วยเหลือลูกหนี้ให้สามารถดำรงอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ได้ย่อมเป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งหากลูกหนี้ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้โดยสมัครใจ และเจ้าหนี้ไม่ฟ้องลูกหนี้ ลูกหนี้ก็ต้องผูกพันอยู่กับภาระหนี้สินนั้นต่อไป

465 Martin A., F., Sidney K. Swinson,, Introduction to Bankruptcy Law, 6th Edition, p. 133.

466 สุธีร์ ศุภานิตย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, หน้า.หน้า 109.

และหากเจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ เช่นเพื่อขยายระยะเวลาการได้รับชำระหนี้ เป็นต้น เหตุดังกล่าวจะสร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

ที่เห็นได้ชัดก็คือความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกร และ เจ้าหนี้ที่เป็นธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4.1 การที่มีเพียงธ.ก.ส. เท่านั้นเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะฟ้องลูกหนี้เกษตรกรเป็นคดีล้มละลายหรือไม่ ทำให้เกษตรกรหมดโอกาสที่จะใช้ประโยชน์จากการบังคับชำระหนี้เพื่อหลุดพ้นจากสภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวของตน แต่กลับต้องถูกผูกพันต่อไปในระยะเวลาเกินกว่าที่กฎหมายล้มละลายได้ให้ประโยชน์ไว้ โดยเป็นมาตรการที่ดำเนินการผ่านนโยบายประนอมหนี้ภายในองค์กรของธ.ก.ส.เอง ซึ่งก็รับนโยบายมาจากรัฐบาลอีกทอดหนึ่ง ซึ่งหากมองโดยผิวเผินอาจเห็นว่ามีเจตนาช่วยลูกหนี้ไม่ให้ออกเป็นบุคคลล้มละลาย แต่ที่จริงเป็นการใช้นโยบายที่ไม่มีความเข้าใจในกฎหมายล้มละลายโดยสิ้นเชิง และทำให้กฎหมายล้มละลายไร้ประโยชน์กับลูกหนี้เกษตรกรไปโดยปริยาย

การให้ลูกหนี้ที่เป็นผู้รู้สภาวะทางการเงินของตนดีที่สุดเป็นผู้ตัดสินใจพาตัวเองเข้าสู่กระบวนการบังคับชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ ในทางหนึ่งจึงเป็นการรื้อถอนอำนาจบังคับของเจ้าหนี้ที่มีเหนือลูกหนี้ให้กลายเป็นผู้อยู่ในฐานะ หรือ ระดับเดียวกันด้วย และผลแห่งการนี้ ทำให้การแสวงหาประโยชน์จากอีกฝ่ายโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือก็จะไม่เป็นผลอีกต่อไป ในท้ายที่สุดก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทั้งลูกหนี้ เจ้าหนี้ และ ระบบเศรษฐกิจ บนพื้นฐานของความเป็นธรรมให้แก่ทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

#### 4.1.2 ประเด็นปัญหานิยาม “ความมีหนี้สินล้นพ้นตัว” ของลูกหนี้

คำนิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” นี้มีความสำคัญต่อระบบกระบวนการล้มละลายอย่างมาก และ เชื่อมโยงในหลายประเด็น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากระบวนการแก้ไขปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ จะมีทั้งการบังคับชำระหนี้ และการฟื้นฟูกิจการ หรือ การฟื้นฟูสถานะทางการเงิน ซึ่งเหมาะกับปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ต่างลักษณะกัน ถ้าลูกหนี้หมดหนทางจะชำระหนี้สินทั้งหลายที่ตนแบกรับไว้ ก็ควรเข้าสู่การบังคับชำระหนี้ที่ดีทั้งต่อลูกหนี้ที่ไม่ก็ปีก็ได้ปลดจากล้มละลาย ได้เริ่มต้นชีวิตใหม่ และที่ต่อเจ้าหนี้ที่ก็ได้รับชำระหนี้ทันทีภายในระยะเวลาก่อนลูกหนี้จะถูกปลดจากล้มละลาย ไม่ต้องดำเนินการฟ้องร้องกันทางแพ่งเป็นคดียืดเยื้อกันตลอดไปจนกว่าจะชำระแก่กันหมดสิ้น และไม่รู้ว่าจะได้รับชำระเท่าใด อีกทั้งอาจเสียเปรียบเจ้าหนี้อื่นที่มีสิทธิพลต่อลูกหนี้มากกว่า

แต่หากลูกหนี้ยังพอมิทางที่จะชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ ก็ควรเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ หรือ ฟื้นฟูสถานะทางการเงิน เพราะในมุมประโยชน์ของเจ้าหนี้ เจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้จาก

ลูกหนี้เท่ากับการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายเป็นอย่างต่ำ แต่ในการฟื้นฟูเจ้าหนี้จะมีสิทธิได้รับชำระเพิ่มเติมจากนั้น เพราะลูกหนี้ยังสามารถทำงาน ประกอบการ ประกอบอาชีพของเขาต่อไปได้ กิจการยังอยู่ และภายใต้แผนที่กำหนด ลูกหนี้ก็ไม่ต้องไปรออนุญาตจากล้มละลายแล้วเริ่มใหม่จากศูนย์เช่นกระบวนการบังคับชำระหนี้ แต่ดำเนินกิจการ ประกอบอาชีพไปตามปกติภายใต้แผนฟื้นฟู ลูกหนี้ก็จะมีทรัพย์สินทุกอย่างเหมือนก่อนจะมีปัญหาทางการเงิน และอาจจะประสบผลสำเร็จดีขึ้นกว่าเดิม เพราะมีการทำแผน เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆที่ทำให้เกิดวิกฤตทางการเงินไปได้แล้ว

ฉะนั้น หลักเกณฑ์การมีหนี้สินล้นพ้นตัว นอกจะทำให้เกิดสิทธิเจ้าหนี้อพยพล้มละลายกับลูกหนี้ได้แล้ว ยังเป็นตัวแบ่งด้วยว่าลูกหนี้ควรเข้าสู่กระบวนการบังคับชำระหนี้ หรือ ฟื้นฟูกิจการ

ซึ่งการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลายพุทธศักราช 2483 นั้น เริ่มต้นต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของลูกหนี้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายล้มละลาย ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 7 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวอาจถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลายได้ ถ้าลูกหนี้มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักร หรือ ประกอบธุรกิจในราชอาณาจักร ไม่ว่าตนเอง หรือ โดยตัวแทน ในขณะที่มีการขอให้ลูกหนี้ล้มละลาย หรือภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีก่อนนั้น”

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าคุณสมบัติของลูกหนี้ที่อาจตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายล้มละลายมีองค์ประกอบ 3 ประการตามมาตรา 7 ดังต่อไปนี้

1. ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว และ
2. ลูกหนี้มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักร หรือ
3. ลูกหนี้ที่ประกอบธุรกิจในราชอาณาจักร ไม่ว่าโดยตนเอง หรือ โดยตัวแทน ในขณะที่มีการขอให้ลูกหนี้ล้มละลาย หรือ ภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี

จากคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น การที่เจ้าหนี้จะฟ้องลูกหนี้ให้ตกเป็นบุคคลล้มละลายได้นั้นต้องปรากฏข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่า “ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว” ตามหลักทั่วไป หมายถึง ลูกหนี้มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน หรือมีทรัพย์สินไม่พอชำระให้แก่เจ้าหนี้<sup>467</sup>

โดยลักษณะ และวิธีการวิเคราะห์ถึงการมีหนี้สินล้นพ้นตัวนั้น มีแง่มุมในทางเทคนิค และวิธีคิดที่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ถึงสถานะทางการเงินของลูกหนี้ว่าตกอยู่ในสถานะมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ ซึ่งเป็นข้อที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในคดี<sup>468</sup> และลูกหนี้ส่วนใหญ่มักยกประเด็นข้อต่อสู้ว่าไม่ได้อยู่ในสถานะเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

467 สมบูรณ์ ฐิติกิจพานิชย์, "ความสามารถชำระหนี้," จุลสารครบรอบ 1 ปีศาลล้มละลายกลาง.

468 เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

กฎหมายจึงได้กำหนดข้อสันนิษฐานที่ให้ถือว่าการกระทำใดเป็นกรณีที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ดังต่อไปนี้

1. ลูกหนี้โอนทรัพย์สิน หรือ สิทธิในการจัดการทรัพย์สินของตนให้แก่บุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งเจ้าหนี้ทั้งหลายของตน ไม่ว่าจะได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร
2. ลูกหนี้โอน หรือ ส่งมอบทรัพย์สินของตน โดยการแสดงเจตนาหลงหรือโดยการฉ้อฉล ไม่ว่าจะได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร
3. ลูกหนี้โอนทรัพย์สินของตน หรือ ก่อให้เกิดทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นเหนือทรัพย์สินนั้น ซึ่งถ้าลูกหนี้ล้มละลายแล้วจะต้องถือว่าเป็นการให้โดยเสน่หา ไม่ว่าจะได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร
4. ลูกหนี้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ เพื่อประวิงการชำระหนี้ หรือมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้
  - 4.1 ออกไปเสียนอกราชอาณาจักร หรือได้ออกไปก่อนแล้ว และคงอยู่นอกราชอาณาจักร
  - 4.2 ไปเสียจากเคหะสถานที่เคยอยู่ หรือซ่อนตัวอยู่ในเคหะสถาน หรือ หลบไป หรือ วิธีอื่น หรือปิดสถานที่ประกอบธุรกิจ
  - 4.3 ยักย้ายทรัพย์สินไปให้พ้นอำนาจศาล
  - 4.4 ยอมตนให้ต้องคำพิพากษา ซึ่งบังคับให้ชำระเงินซึ่งตนไม่ควรต้องชำระ
5. ลูกหนี้ถูกยึดทรัพย์ตามหมายบังคับคดี หรือ ไม่มีทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะพึงยึดมาชำระหนี้ได้
6. ลูกหนี้แถลงต่อศาลในคดีใดๆว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้
7. ลูกหนี้แจ้งให้เจ้าหนี้คนหนึ่งคนใดของตนทราบว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้
8. ลูกหนี้เสนอขอประนอมหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตั้งแต่สองคนขึ้นไป
9. ลูกหนี้ได้รับหนังสือทวงถามจากเจ้าหนี้ให้ชำระหนี้แล้วไม่น้อยกว่าสองครั้ง ซึ่งมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน และลูกหนี้ไม่ชำระหนี้

เมื่อนำมาตรา 8 ดังกล่าวมาวิเคราะห์ จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติถึงสภาวะการณที่กฎหมายให้ถือว่าไม่สามารถชำระหนี้ แต่ไม่ได้ถือว่านั่นคือข้อเท็จจริงที่ว่าลูกหนี้มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินแบบที่มาตรา 7 ได้กำหนดค่านियามเอาไว้ เท่ากับว่าบทบัญญัติสองมาตรานี้ไม่ใช่เรื่องเดียวกันโดยสิ้นเชิง ไม่ใช่ในลักษณะที่ว่ามาตรา 8 คือบทพิสูจน์นियามของมาตรา 7

สรุปได้ว่า บทบาทของข้อสันนิษฐานตามมาตรา 8 เป็นเพียงเหตุให้เจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้ได้ แต่ไม่อาจยืนยันว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวจริง การจะพิสูจน์ว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว นอกจากจะต้องพิสูจน์เพียงว่าลูกหนี้ได้กระทำการตามข้อสันนิษฐานตามมาตรา 8 แล้ว ในขั้นตอนกระบวนการพิจารณาของศาล เจ้าหนี้ยังต้องนำพยานหลักฐานมายืนยันว่าลูกหนี้มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินจริงๆ ด้วย<sup>469</sup>

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าข้อสันนิษฐานทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 8 นั้นเป็นแต่เพียงให้เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อศาลเท่านั้น แต่ไม่อาจยืนยันได้ว่าลูกหนี้ตกอยู่ในสภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัว<sup>470</sup> ซึ่งทำให้เป็นการยากในมุมมองของเจ้าหนี้ เพราะแม้จะมีสิทธิฟ้องลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้แล้ว แต่หากไม่สามารถหาเอกสาร หรือ หลักฐานมาพิสูจน์ถึงความมีทรัพย์สินน้อยกว่าหนี้สินของลูกหนี้ได้ ก็ไม่อาจฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายเพื่อเข้าสู่กระบวนการบังคับชำระหนี้ได้

ผู้เขียนจึงได้ศึกษานิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” ในต่างประเทศ เพื่อหาหลักเกณฑ์ และ แนวความคิดของแต่ละประเทศว่ามีความคล้ายคลึง หรือ แตกต่างในส่วนใดบ้าง เพื่อหาข้อสรุปว่าหลักเกณฑ์ของนิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” ของไทยมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่

วิเคราะห์นิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” ในประเทศอังกฤษได้ความว่า ในกรณีที่เจ้าหนี้เป็นผู้ยื่นคำฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายนั้น กฎหมายล้มละลายของอังกฤษใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาว่า “ลูกหนี้ต้องไม่สามารถชำระหนี้ได้”<sup>471</sup>

หลักเกณฑ์พิจารณาคือ เมื่อมีเหตุการณ์ตามข้อสันนิษฐานที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว กฎหมายจะถือว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ เนื่องจากกฎหมายมองว่าหากให้เจ้าหนี้เป็นผู้มีภาระในการพิสูจน์ว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็จะเป็นภาระกับเจ้าหนี้มากเกินไป เพราะเจ้าหนี้อาจไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จะนำมาพิสูจน์สถานะทางการเงิน หรือ ทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ กฎหมายจึงได้กำหนดให้เจ้าหนี้แสดงต่อศาลว่า ลูกหนี้มีพฤติการณ์ตามข้อสันนิษฐานที่กฎหมายกำหนดก็เพียงพอแล้ว ข้อสันนิษฐานที่ว่านี้ มีดังต่อไปนี้<sup>472</sup>

1. เจ้าหนี้ได้ส่งหนังสือเรียกให้ลูกหนี้ชำระแล้ว แต่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ หรือ ไม่ให้ประกันภายใน 3 สัปดาห์ เจ้าหนี้สามารถยื่นขอให้ลูกหนี้ล้มละลายได้

469 เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

470 เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

471 Fletcher, I. F. and L. Crabb, The Law of Insolvency, pp. 32-38.

472 Insolvency Act 1986 Section. 268



2. กรณีที่หนี้ไม่ถึงกำหนดชำระ แต่จะถึงกำหนดชำระภายในระยะเวลาที่แน่นอน เจ้าหนี้อาจส่งหนังสือไปเรียกให้ลูกหนี้แสดงให้เห็นเป็นที่พอใจว่าเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้แล้ว ลูกหนี้จะชำระหนี้อย่างไร หากภายใน 3 สัปดาห์ ลูกหนี้ไม่แสดงให้เห็นเป็นที่พอใจ เจ้าหนี้สามารถยื่นขอให้ลูกหนี้ล้มละลายได้

3. การบังคับคดีทางแพ่งของเจ้าหนี้ ไม่เป็นผลสำเร็จ

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้อยู่ใน Insolvency Act 1986 Section.268 ซึ่งเป็นเพียงข้อสันนิษฐานเท่านั้น ทำให้มีหลักเกณฑ์ไม่ต่างกับมาตรา 8 ของประเทศไทย แต่มีสิ่งหนึ่งที่ต่างออกไปคือ สำหรับประเทศอังกฤษ แม้ไม่เข้ากรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว เจ้าหนี้ก็ยังคงสามารถยื่นขอให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ โดยอ้างเหตุว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้เมื่อถึงกำหนด หรือ ลูกหนี้มีทรัพย์สินน้อยกว่าหนี้สิน<sup>473</sup>

อย่างไรก็ตาม ข้อสันนิษฐาน และ เหตุที่เจ้าหนี้ใช้อ้างดังกล่าวไม่ใช่ข้อสันนิษฐานที่เด็ดขาด กฎหมายยังเปิดให้ลูกหนี้สามารถพิสูจน์ หรือ อ้างเหตุซึ่งตนไม่สมควรล้มละลายได้อีก ซึ่งในส่วนนี้ก็คล้ายกับผลตามมาตรา 8 ของไทย ที่ว่าเป็นเพียงสิทธิให้เจ้าหนี้ฟ้องให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้ แต่สุดท้ายแล้วลูกหนี้จะตกเป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่ ก็ต้องใช้เอกสาร หลักฐานมาหักล้างกันในขั้นตอนกระบวนการพิจารณา ว่าลูกหนี้มีทรัพย์สินน้อยกว่าหนี้สินจริงหรือไม่

วิเคราะห์นิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” ในประเทศฝรั่งเศสได้ความว่า เกณฑ์เบื้องต้นของการเริ่มคดีล้มละลาย หรือ กระบวนการบังคับชำระหนี้เป็นเกณฑ์เดียวกับการเริ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการ กล่าวคือ ลูกหนี้ต้องตกอยู่ในสถานะที่ “ลูกหนี้ต้องไม่สามารถชำระหนี้ได้” แต่อย่างไรก็ตาม การเริ่มคดีล้มละลายในฝรั่งเศสอาจกระทำได้ทันทีเมื่อปรากฏว่าลูกหนี้หยุดการประกอบกิจการโดยสิ้นเชิง หรือเป็นที่ชัดเจนว่าไม่สามารถที่จะฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ได้แล้ว

โดยที่เหตุแห่งการร้องขอต่อศาลให้เริ่มกระบวนการพิจารณาคดี หลักคือ ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้<sup>474</sup> กรณีอื่นได้แก่ กรณีที่ลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้เงินตามข้อตกลงประนอมหนี้<sup>475</sup>

473 สุธีร์ ศุภนิติย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, หน้า.103.

474 Commercial Codes Article L.621-1 ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้” “Cessation de paiement” ว่าหมายความว่า “ความไม่สามารถที่จะชำระหนี้ที่ถึงกำหนดชำระแล้ว ด้วยทรัพย์สินที่สามารถนำมาชำระหนี้ทันทีได้”

475 Commercial Codes Article L.621-3

โดยที่สถานะที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ของฝรั่งเศส จะต่างออกไปต่างประเทศไทย และ อังกฤษ กล่าวคือ ฝรั่งเศสจะถือว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้เมื่อทำการเปรียบเทียบระหว่างมูลค่าของทรัพย์สินที่สามารถนำมาชำระหนี้ได้ทันทีแล้วปรากฏว่า ลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินที่มีสภาพคล่องพอจะชำระหนี้ในขณะนั้นได้

ตัวอย่างเช่น ทรัพย์สินที่มีสภาพคล่อง ได้แก่ เงินสดในธนาคาร หรือที่กิจการเก็บรักษาไว้ และ ทรัพย์สินต่างๆที่กิจการสามารถนำมาแปลงสภาพเป็นเงินได้โดยทันที หรือ อย่างรวดเร็ว<sup>476</sup> เปรียบเทียบกับหนี้ที่ถึงกำหนดชำระแล้ว (หมายถึงเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ชำระหนี้) โดยที่แม้จะยังไม่มี การเรียกชำระหนี้จริงๆก็ตาม เช่น หนี้ในการประกอบกิจการค้า หนี้ภาษีอากร และหนี้ค่าจ้างแรงงานที่ยังค้างชำระ (les dettesechues) ซึ่งหนี้ดังกล่าวต้องเป็นหนี้ที่ไม่ได้รับการขยาย กำหนดเวลาชำระหนี้ด้วย<sup>477</sup>

นอกจากนี้ Section L.6211 แห่งประมวลกฎหมายพาณิชย์ใช้คำว่า “หนี้ที่อาจถูกเรียกร้องให้ชำระ” (passif exigible) มิใช่หนี้ที่มีการเรียกให้ชำระหนี้แล้วจริงๆ (effectivement exige)<sup>478</sup>

ตัวอย่างเช่น ศาลพาณิชย์แห่งเมืองลิล (Lille) ได้พิพากษาว่าตราบไต่ที่กิจการยังได้รับเครดิตจากธนาคารอยู่ กิจการก็ไม่ถือว่าตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ลูกหนี้ยังไม่ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ หากลูกหนี้ยังสามารถพึ่งพาแหล่งทุนตามปกติได้ อยู่<sup>479</sup>

ดังนั้น สถานะของลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ จึงอาจเป็นผลมาจากการขาดสภาพคล่อง (une absence de disponibilite) หรือการหยุดให้ความช่วยเหลือทางการเงินของธนาคาร (une retrait de soutiens bancaires) เท่านั้น ไม่ถึงขั้นที่ลูกหนี้ต้องไม่มีทรัพย์สินพอจะชำระหนี้จริงจึงจะเป็นลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้

เมื่อการขาดสภาพคล่องดังกล่าวมิได้แสดงว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว (insolvable) เพราะลูกหนี้ อาจมีสินทรัพย์ต่างๆที่มีมูลค่าเพียงพอแก่การชำระหนี้เจ้าหนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินต่างๆที่ใช้ในการประกอบกิจการ (fonds de commerce) เพียงแต่

476 Newton, G. W., Bankruptcy and Insolvency Accounting, Practice and Procedure.p. 163.

477 Ibid.p. 164.

478 Commercial Codes Article L.621-1

479 สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายฝรั่งเศส ว่าด้วยบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงิน

"วารสารนิติศาสตร์

การนำเอาทรัพย์สินต่างๆ ดังกล่าวมาแปลงสภาพเพื่อนำมาชำระหนี้ในทันทีนั้นไม่อาจกระทำได้<sup>480</sup> ซึ่งประเด็นนี้มีผลเดียวกันกับมาตรา 8 ของไทย และ มาตรา 268 ของอังกฤษที่ว่า แม้จะเข้าข้อสันนิษฐาน ก็เป็นเพียงสิทธิในการให้เจ้าหนี้สามารถฟ้องลูกหนี้ได้ แต่ไม่เท่ากับถือว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวจริง ต้องไปพิสูจน์หักล้างกันด้วยเอกสารในขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอีกที

นอกจากนี้ยังมีประเด็นน่าสนใจอีกกรณี คือ สำหรับฝรั่งเศสการไม่ชำระหนี้แม้เพียงครั้งเดียวก็อาจแสดงให้เห็นว่าลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้ว ทั้งนี้หนี้ที่มีได้ชำระนั้นจะเป็นหนี้ทางแพ่งหรือหนี้พาณิชย์ก็ตาม แต่หากหนี้ที่มีความแน่นอน (certaine) ถึงกำหนดชำระแล้ว(exgible) และ กำหนดจำนวนได้แน่นอน (luquide) ก็เพียงพอกับที่กฎหมายต้องการแล้ว<sup>481</sup>

วิเคราะห์นิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ความว่า กระบวนการทั้งหมดเริ่มต้นจากการที่ลูกหนี้ตกอยู่ในภาวะขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว หรือสถานะหนี้สินล้นพ้นตัว หรือเรียกว่ากำลังล้มละลาย หรือถูกฟ้องล้มละลายแล้วมีการยื่นคำฟ้องเข้ามายังศาลแล้ว<sup>482</sup> ซึ่งเป็นนิยามที่น่าสนมาก เพราะแตกต่างจากทั้งประเทศไทย อังกฤษ และ ฝรั่งเศสโดยสิ้นเชิงใน ส่วนที่ ลูกหนี้ไม่จำเป็นต้องเข้านิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” ก่อนจึงจะเข้าสู่กระบวนการบังคับชำระหนี้ตามกฎหมายล้มละลายได้ แต่ทางกลับกัน ลูกหนี้สามารถมีสถานะเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวได้เมื่อถูกฟ้องล้มละลายแล้วมีการยื่นคำฟ้องเข้ามายังศาลแล้ว เท่ากับว่า นิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ใช่เงื่อนไขอันเป็นเหตุแห่งการได้สิทธิฟ้องลูกหนี้เช่นประเทศอื่นๆ

กล่าวคือ การเริ่มต้นคดี คือการยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้โดยวิธีการชำระบัญชี ซึ่งตาม Chapter 7 สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประการ

1. ประการแรก คือ การที่ลูกหนี้ร้องขอให้ตนเองตกเป็นบุคคลล้มละลาย (สมัครใจล้มละลาย)
2. ประการที่สอง คือ การที่เจ้าหนี้เป็นคนร้องขอให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย (ไม่สมัครใจล้มละลาย)<sup>483</sup>

ซึ่งการที่กฎหมายได้ให้สิทธิทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ในการเริ่มคดีได้ทั้งสองฝ่ายนี้ ทำให้มีหลักเกณฑ์ในการให้ความสำคัญกับการมีหนี้สินล้นพ้นตัวของลูกหนี้มาเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการเข้าสู่คดีล้มละลายต่างกันด้วย

<sup>480</sup> ธนกร วรปรัชญากุล, "หลักเบื้องต้นของกฎหมายว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินในประเทศฝรั่งเศส," *วารสารการล้มละลาย*. หน้า 64.

<sup>481</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

<sup>482</sup> วิชัย ตันติกุลานนท์, *คำอธิบายกฎหมายล้มละลายว่าด้วยกรฟิ้นฟูกิจการของลูกหนี้*, หน้า.24.

<sup>483</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

ในส่วนของการเริ่มต้นคดีโดยลูกหนี้ กฎหมายไม่ได้นิยามความหมายของคำว่า หนี้สินล้นพ้นตัวว่ามีลักษณะอย่างไร หรือมีข้อสันนิษฐานแสดงควมมีหนี้สินล้นพ้นตัวของลูกหนี้ในกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา เพียงแต่ผู้ร้องต้องยื่นเอกสารประกอบตามที่กฎหมายกำหนดมาพร้อมกับคำฟ้อง เอกสารประกอบดังกล่าว ได้แก่<sup>484</sup>

1. รายละเอียดทรัพย์สิน และ หนี้สิน
2. รายชื่อเจ้าหนี้ จำนวนหนี้ และ สภาพหนี้
3. รายละเอียดรายได้ และ ค่าใช้จ่ายในปัจจุบัน
4. รายงานแสดงสถานะทางการเงิน
5. รายละเอียดสัญญาที่ลูกหนี้เป็นคู่สัญญา และ ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ในขณะที่การเริ่มต้นคดีโดยเจ้าหนี้ กฎหมายกำหนดเพิ่มเติมมาเพียงว่า เจ้าหนี้ต้องยื่นคำร้องขอให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี ศาลจะมีคำสั่งให้ชำระบัญชีลูกหนี้ หากพิจารณาแล้วเป็นไปตามเงื่อนไขที่<sup>485</sup>

1. เจ้าหนี้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ชำระบัญชี และ กิจการของลูกหนี้ ต้องเป็นเจ้าหนี้ที่มีสิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ที่ไม่มีประกัน และ ไม่มีข้อต่อสู้ โดยจำนวนหนี้รวมกันต้องไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด

2. ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ที่กำหนดได้ หรือภายใน 120 วันก่อนยื่นคำฟ้อง ได้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อบังคับเอากับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ซึ่งไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนใหญ่ของเจ้าหนี้

เมื่อมีการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอรับความคุ้มครอง ซึ่งหากศาลรับคำร้องดังกล่าว ลูกหนี้จะได้รับประโยชน์จากสถานะพักการชำระหนี้ (Automatic Stay) คือ ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย โดยเจ้าหนี้ทุกรายของลูกหนี้จะไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องของตน บังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ใดๆได้ในระหว่างนั้น และเมื่อเข้าสู่กระบวนการใดแล้วก็จะไม่สามารถเลือกใช้กระบวนการอื่นได้อีก เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งให้แปลงกระบวนการจัดการกิจการและทรัพย์สินประเภทหนึ่งไปสู่อีกประเภทหนึ่ง

จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดนิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” ไว้เฉพาะกรณีที่เจ้าหนี้เป็นผู้เริ่มคดีล้มละลาย ในส่วนที่กฎหมายกำหนดว่า “ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ที่กำหนดได้ หรือภายใน 120 วันก่อนยื่นคำฟ้อง ได้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อบังคับเอากับทรัพย์สินที่เป็น

484 Newton, G. W., Bankruptcy and Insolvency Accounting, Practice and Procedure, p. 67.

485 Ibid.p. 70.

หลักประกัน ซึ่งไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนใหญ่ของเจ้าหนี้ ส่วนนี้จึงผู้เขียนจึงเห็นว่าได้กลายเป็นนิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” ของลูกหนี้ไปโดยปริยาย

สรุปได้ว่า จากการวิเคราะห์นิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” ของลูกหนี้ ทั้งประเทศไทย อังกฤษ และ ฝรั่งเศสจะมีแนวคิด และ หลักเกณฑ์หลักๆไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ มีความหมายในเชิงว่าลูกหนี้ต้องไม่สามารถชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ในขณะที่หนี้ถึงกำหนดชำระ และ กฎหมายได้สร้างข้อสันนิษฐานไว้สนับสนุน เพื่อให้มีความง่ายต่อเจ้าหนี้ที่จะพิสูจน์ถึงสภาวะดังกล่าวของลูกหนี้ และเมื่อเจ้าหนี้พิสูจน์ตามข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้แล้ว ก็ทำให้เกิดผลเพียงว่าเป็นเพียงสิทธิในการให้เจ้าหนี้สามารถฟ้องลูกหนี้สู่กระบวนการล้มละลายได้ โดยที่ไม่ใช่ข้อสันนิษฐานเด็ดขาด ลูกหนี้สามารถพิสูจน์ในขั้นตอนกระบวนการพิจารณาได้ว่าตนอาจไม่ใช่ผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวดังข้อสันนิษฐาน และไม่สมควรตกเป็นบุคคลล้มละลายได้ โดยที่นอกจากนี้ทั้งสามประเทศแตกต่างเพียงรายละเอียดปลีกย่อยที่ถูกสร้างให้เหมาะกับสภาพสังคม และ เศรษฐกิจของแต่ละประเทศเท่านั้น

แต่ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกากลับแทบไม่ได้ให้ความสำคัญกับนิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” ของลูกหนี้เท่าไรนัก มีเพียงกรณีการริเริ่มคดีโดยเจ้าหนี้ ที่มีเงื่อนไขหนึ่งที่จะทำให้ศาลสามารถมีคำสั่งให้ชำระบัญชีลูกหนี้ หากพิจารณาแล้วเป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว ไม่ใช่เรื่องของการมีผลเป็นสิทธิฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่างประเทศอื่น เพราะการมีหนี้สินล้นพ้นตัวของลูกหนี้ตามกฎหมายล้มละลายสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นได้แม้ภายหลังที่ถูกฟ้องล้มละลายแล้วมีการยื่นคำฟ้องเข้ามายังศาลแล้ว<sup>486</sup>

#### 4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย หมวด 3/1 กับ 3/2

การฟื้นฟูกิจการเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นมาใหม่ โดยปรากฏในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2559 โดยมีเหตุผลในการออกกฎหมายที่ว่า สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยแต่ละหมวดมีความเป็นมา หรือ เหตุจำเป็นในการออกกฎหมายที่ต่างกัน

ในส่วนของหมวด 3/1 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เกิดขึ้นมาขณะที่ประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปีพ.ศ.2541 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ค่าเงินบาทลดลง อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศลดลง ตลาดทุนจึงได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง จนรัฐบาลต้องสั่งปิดสถาบันการเงินหลายแห่ง เนื่องจากมีหนี้สินไม่ก่อให้เกิด

486

วิชัย ตันติกุลานันท์, คำอธิบายกฎหมายล้มละลายว่าด้วยกรฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้, หน้า.24.

รายได้จำนวนมาก ธุรกิจต่างๆได้รับผลกระทบกับอัตราแลกเปลี่ยน และ จากเงินทุนหมุนเวียนอย่างมาก สถาบันการเงินต้องดำเนินการให้สินเชื่ออย่างระมัดระวังเพราะเกรงว่าจะเกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ทับซ้อนเข้ามาอีก<sup>487</sup>

ธุรกิจรายใดที่ยังแข็งแรง มีพื้นฐานดีก็สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่ขณะเดียวกัน ธุรกิจที่อาศัยเพียงสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ย่อมขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง ทำให้ธุรกิจได้รับผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปถึงคู่ค้าของลูกค้าด้วย หลายธุรกิจที่มีประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศถูกฟ้องล้มละลายไป และต้องเลิกกิจการในที่สุด เพราะพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 นั้น ได้ออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือนิติบุคคลในรูปของบริษัท จำกัดที่มีหนี้สินจำนวนมากและไม่สามารถหาทางออกอื่นนอกเหนือจากเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย ซึ่งตามกฎหมายล้มละลายเจ้าหนี้ก็อาจไม่ยอมให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว เพราะไม่อาจขอรับชำระหนี้ได้<sup>488</sup> ทำให้เห็นว่าการกระบวนการชำระบัญชีภายใต้กฎหมายล้มละลายไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดในการรับประกันการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของเจ้าหนี้ และช่วยให้ลูกหนี้กลับมาเริ่มต้นทำธุรกิจได้ใหม่อีกครั้ง

กระบวนการฟื้นฟูกิจการจึงถูกนำมาใช้แก้ปัญหานี้ เพื่อเป็นการรักษาธุรกิจให้ดำเนินต่อไป ซึ่งเป็นผลดีต่อธุรกิจมากกว่าการถูกบังคับชำระหนี้เอาทรัพย์สินทั้งหมดที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจอีกมากมายในอนาคต มาตรการฟื้นฟูกิจการจึงเป็นรูปแบบของการปรับโครงสร้างหนี้ หรือการปรับโครงสร้างกิจการ ภายใต้การกำกับดูแลของศาล ทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ตามแผนฟื้นฟูกิจการอย่างเป็นธรรม และ เหมาะสมกับสถานการณ์ ศาลจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายฟื้นฟูกิจการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ซึ่งหากการฟื้นฟูเป็นผลสำเร็จ นอกจากจะทำให้ลูกหนี้ไม่ต้องล้มละลายแล้ว ยังทำให้ธุรกิจของลูกค้าที่อยู่รอดต่อไปได้ ซึ่งท้ายที่สุดจะส่งผลดีต่อเจ้าหนี้ และ ระบบเศรษฐกิจอย่างมาก<sup>489</sup>

ดังที่ท้ายพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 ได้กล่าวไว้ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตรา ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมใน ปัจจุบันโดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว อันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจาก

487 วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, "กฎหมายล้มละลาย" [ออนไลน์].

488 อุดลย์ เครีอ์ตัน, "ปัญหาทางกฎหมายในการฟื้นฟูกิจการ ตมพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 : ศึกษาเฉพาะกรณีการพักชำระหนี้ ตามมาตรา 90/12" (หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, การศึกษาอิสระ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), หน้า. 26

489 กมล ธีรเวชพลกุล, กฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ พับบลิชซิง, 2556), หน้า. 413-415.

ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการ แต่เนื่องจาก มาตรา 94 (2) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ยอมให้ลูกหนี้ก่อน หนี้ขึ้นโดยรูดอยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย อันเป็นเหตุให้ ไม่มีสถาบันทางการเงินหรือเอกชนรายใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบ ปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลายทั้ง ๆ ที่กิจการของลูกหนี้ อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้ หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน สมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มี โอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยเหลือเจ้าหนี้ให้มีโอกาสรับชำระหนี้ได้อย่างเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป จึงจำเอนต้องตราพระราชบัญญัตินี้”<sup>490</sup>

ผ่านมาอีก 18 ปี ผ่านรัฐบาลมาหลายยุค หลายสมัย ที่ต่างก็ให้ความสำคัญในการ สนับสนุนให้เกิดวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อมขึ้นเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งใน ปัจจุบัน รัฐบาลโดยฝ่ายเศรษฐกิจการคลัง ได้มอบนโยบายการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อม (SMEs) ให้กับสองหน่วยงานหลัก คือ มีการส่งเสริมการปล่อยเงินกู้เพื่อช่วยเหลือวิสาหกิจ ขนาดกลาง และ ขนาดย่อม โดยร่วมมือกับธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม (SME Bank หรือ ธพว.) และมีแนวทางเสริมสร้างศักยภาพของ SMEs ผ่านสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) โดยดำเนินงานเชื่อมโยงกัน เพื่อให้ SMEs อยู่รอด จนขณะนี้ วิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อมได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยจากข้อมูลของสำนักงานส่งเสริม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปีพ.ศ.2557 พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 2,723,932 สำหรับขนาดย่อย และ 20,266 รายสำหรับขนาดกลาง โดยคิดเป็นร้อยละ 98.5 ของจำนวนวิสาหกิจโดยรวมทั้งหมด แบ่งเป็นการผลิต ร้อยละ 19.48 การค้าร้อยละ 42.44 การบริการร้อยละ 38.05<sup>491</sup>

ประกอบกับนโยบายของรัฐที่ในปัจจุบันที่ส่งเสริมสินเชื่อให้กับธุรกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อมเพิ่มขึ้นผ่านกองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวประชารัฐเป็นเม็ดเงินกว่า 20,000 ล้านบาท<sup>492</sup> และ โครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม อีก 15,000

490 ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 " [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.led.go.th/datacenter/pdf/1\\_8.pdf](http://www.led.go.th/datacenter/pdf/1_8.pdf)

491 สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, "บทสรุปผู้บริหาร SME STATS 2557" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: 119.63.9.73/sme/Report/summary

492 ศูนย์สนับสนุนช่วยเหลือเอสเอ็มอี (SMS Support & Rescue Center), "รายละเอียดข้อมูลกองทุนพัฒนาเอสเอ็มอี ตามแนวประชารัฐ (กองทุน 20,000 ล้านบาท)" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [www.smessrc.com/fund20000](http://www.smessrc.com/fund20000)

ล้านบาท<sup>493</sup> อาจทำให้หนี้สินของวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม และ หนี้สินในระดับบุคคลมี โอกาสเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต ภาครัฐจึงพิจารณาทบทวนเห็นควรมีการร่างกฎหมายใหม่ เพื่อดูแลหนี้ ของธุรกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อมและหนี้ในระดับบุคคลที่อาจเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

เนื่องจากพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 หมวด 3/1 กระบวนพิจารณา เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ได้กำหนดค่านิยามของ “ลูกหนี้” ไว้เฉพาะบริษัทจำกัด บริษัท มหาชนจำกัด หรือ นิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีบุคคลธรรมดา คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม อีกทั้งการ ขอเข้าสู่กระบวนการจะต้องปรากฏว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว โดยเป็นหนี้จำนวนไม่น้อยกว่าสิบล้าน บาท ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ ล้วนข้อจำกัดในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการของวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อมอย่างชัดเจน เท่ากับว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 ยังไม่มีครอบคลุมกับ สภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2559 จึงได้เพิ่มบทบัญญัติในหมวด 3 กระบวน พิจารณาในกรณีลูกหนี้เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น(ที่ ปัจจุบันมีหมวด 3/1 กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้) เป็นหมวด 3/2 กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อมและ มาตรา 90/91 ถึง 90/148 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 โดยมีกองทุนฟื้นฟู SME ผ่าน สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำนวนเงิน 2,000 ล้านบาทคอยสนับสนุนการ ฟื้นฟูกิจการตามหมวด 3/2 นี้<sup>494</sup>

ซึ่งเนื้อหาในหมวด 3/2 นี้ได้ให้ออกาสบุคคลธรรมดาสามารถขอฟื้นฟูกิจการของตนได้ซึ่ง ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 90/91 ส่วนของนิยามของคำว่า “ลูกหนี้” กล่าวคือ

“ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือ คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วน สามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานส่งเสริม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือที่จดทะเบียนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ

493 ศูนย์สนับสนุนช่วยเหลือเอสเอ็มอี (SMS Support & Rescue Center), "รายละเอียดสินเชื่อ SME Transformation Loan 15,000 ล้านบาท" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [www.smessrc.com/loan15000](http://www.smessrc.com/loan15000)

494 ศูนย์สนับสนุนช่วยเหลือเอสเอ็มอี (SMS Support & Rescue Center), "รายละเอียดข้อมูลกองทุนฟื้นฟู SME 2,000 ล้านบาท" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [www.smessrc.com/SMEs2000](http://www.smessrc.com/SMEs2000)



ทั้งนี้ เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 ได้กล่าวไว้ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ยังไม่ครอบคลุมลูกหนี้ซึ่งประกอบธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่มีทั้งบุคคลธรรมดา คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือ บริษัทจำกัด ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน และประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ดังนั้นเพื่อให้ลูกหนี้ซึ่งไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้ มีโอกาสได้รับการฟื้นฟูกิจการและไม่ต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย หากมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”<sup>495</sup>

โดยกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ได้ศึกษาจากงานวิจัยเรื่องโครงการยกระดับการบังคับคดีล้มละลายให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมบังคับคดี เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ซึ่งเป็นวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งศึกษารูปแบบตามหลักการของกฎหมายต่างประเทศ และ แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) รายงานการปฏิบัติงานตามมาตรฐานและกฎหมาย (Report on the Observance of standards and codes : Insolvency and Creditor Rights – ROCC) ของธนาคารโลก กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และ สหรัฐอเมริกา งานวิจัยเรื่องกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ กับการแก้ปัญหาหนี้ของวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม ในศาลล้มละลายกลาง จัดทำโดยศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และท้ายที่สุดได้นำเสนอผลการศึกษาต่อศาลล้มละลายกลาง โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีรายละเอียด ดังนี้<sup>496</sup>

1. แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยกำหนดเพิ่มเติมเป็นหมวด 3/2 กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม มีจำนวนทั้งสิ้น 10 ส่วน

2. เพิ่มบทนิยาม (ส่วนที่ 1 มาตรา 90/91) กำหนดนิยาม “ลูกหนี้” ให้หมายความถึงลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัดที่ประกอบธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม ที่ขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม

495

ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.led.go.th/doing/pdf/250559-sc01.pdf>

496

กรมบังคับคดี, "การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....(ส่วนการล้มละลายของไทย)"

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.led.go.th/opinions/opinion-1.asp>

3. เพิ่มบทการขอ และการให้ฟื้นฟูกิจการ (ส่วนที่ 2 มาตรา 90/92 ถึง 90/104) กำหนดบุคคลซึ่งมีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ฟื้นฟูกิจการ ได้แก่

3.1 เจ้าหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการ ซึ่งอาจเป็นคนเดียว หรือ หลายคน รวมกัน และมีจำนวนหนี้แน่นอน ไม่น้อยกว่าสามล้านบาท เว้นแต่ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดต้องมีจำนวนหนี้สิบล้านบาท และ

3.2 ลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้ และเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ

4. เพิ่มบทบาทการมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และเห็นชอบด้วยแผน (ส่วนที่ 3 มาตรา 90/105ถึง 90/107)

โดยส่วนที่ 1 ถึงส่วนที่ 3 (ร่างมาตรา 90/1 ถึง 90/107) ได้นำกระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัดมาปรับใช้ในสาระสำคัญ เป็นการลดทอนกระบวนการบางอย่างออกจากกระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเต็มรูป อันเป็นขั้นตอนที่ไม่จำเป็นสำหรับเจ้าหนี้ และ ลูกหนี้ หากมีการเจรจาปรับปรุงโครงสร้างหนี้เพื่อจัดทำแผน และผ่านความเห็นชอบจากเจ้าหนี้มาแล้ว กระบวนการหลักๆที่ถูกลดทอนไปคือ กระบวนการตั้งกรรมการเจ้าหนี้ การประชุมเจ้าหนี้ การจัดทำแผน การพิจารณาลงคะแนนเสียงยอมรับแผน หรือ ปฏิเสธแผนของเจ้าหนี้

คำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน กำหนดแผนฟื้นฟูให้หมายความอย่างน้อยประกอบไปด้วย

4.1 เหตุผลที่ทำให้มีการฟื้นฟูกิจการ

4.2 รายละเอียดแห่งสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพันต่างๆของลูกหนี้

4.3 หลักการและวิธีการฟื้นฟูกิจการ

4.4 แนวทางแก้ปัญหาในกรณีขาดสภาพคล่องชั่วคราวระหว่างการปฏิบัติตามแผน

เมื่อศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และ เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลแจ้งคำสั่งฟื้นฟูกิจการ และ เห็นชอบด้วยแผนให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทราบ และดำเนินการโฆษณาคำสั่งในราชกิจจานุเบกษา และ หนังสือพิมพ์รายวัน และแจ้งคำสั่งไปยังนายทะเบียนให้ทราบด้วย

5. เพิ่มบทบาทการขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ (ส่วนที่ 4 มาตรา 90/108 ถึง 90/110)การขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ

กำหนดให้เจ้าหนี้จะขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ ได้ต้องยื่นคำร้องขอชำระหนี้พร้อมสำเนาต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และ เห็นชอบด้วยแผน และให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ส่งสำเนาคำขอรับชำระหนี้ให้ผู้บริหารกิจการโดย

ไม่ชักช้า และขอรับชำระหนี้ได้ถ้ามูลแห่งหนี้ได้เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และเห็นชอบด้วยแผน แม้ว่าลูกหนี้ยังไม่ถึงกำหนดชำระ หรือมีเงื่อนไขก็ตาม เว้นแต่หนี้ที่เกิดขึ้นโดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย หรือ ศีลธรรมอันดี หรือหนี้ที่จะฟ้องร้องให้บังคับคดีไม่ได้

6. เพิ่มบทคำชี้แจงเกี่ยวกับกิจการ และ ทรัพย์สินของลูกหนี้ (ส่วนที่ 5 มาตรา 90/114 ถึง 90/118) คำชี้แจงเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้

กำหนดให้ภายในเจ็ดวันนับแต่ที่ได้ทราบคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน ให้ลูกหนี้ยื่นคำชี้แจงฯ โดยต้องแสดงรายงาน เช่น กิจการของลูกหนี้ สินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพันต่างๆ ที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก รวมถึงข้อมูลอื่นตามที่ผู้บริหารกิจการเห็นสมควรให้แจ้งเพิ่มเติม เป็นต้น

7. เพิ่มบทการเพิกถอนนิติกรรมที่ได้กระทำไปแล้ว (ส่วนที่ 6 มาตรา 90/119 ถึง 90/121) การเพิกถอนนิติกรรมที่ได้กระทำไปแล้ว กำหนดเพิกถอนนิติกรรมที่ได้กระทำไปแล้ว โดยข้อสันนิษฐานการกระทำของลูกหนี้ และผู้ได้ลาออก ที่ที่ถือว่าเป็นการกระทำให้เจ้าหนี้เสียเปรียบ

8. เพิ่มบทการดำเนินการภายหลังศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการ (ส่วนที่ 7 มาตรา 90/122 ถึง 90/132)

การดำเนินการภายหลังศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการ กำหนดให้แผนฟื้นฟูกิจการซึ่งศาลมีคำสั่งเห็นชอบแล้วผูกมัดเจ้าหนี้ ซึ่งอาจขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้ และเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ หากมูลแห่งหนี้ได้เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และ เห็นชอบด้วยแผน แม้ว่าหนี้ยังไม่ถึงกำหนดชำระ หรือมีเงื่อนไขก็ตาม

9. เพิ่มบทการยกคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ การยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และ เห็นชอบด้วยแผน และการยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ (ส่วนที่ 8 มาตรา 90/133 ถึง 90/137)

กำหนดให้คำสั่งศาลที่ให้ยกคำร้องขอยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และ เห็นชอบด้วยแผน และยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ไม่กระทบถึงการใดที่ผู้บริหารกิจการ หรือ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้กระทำไปแล้วก่อนศาลมีคำสั่งเช่นว่านั้น

10. เพิ่มบทการขอรับชำระหนี้เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด (ส่วนที่ 9 มาตรา 90/138 ถึง 90/139) ในส่วนที่ 6 ถึงส่วนที่ 10(มาตรา 90/114 ถึง 90/148) นั้นยังคงหลักการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้แบบเต็มรูปไว้ โดยแก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายในการฟื้นฟูกิจการที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อมนี้

11. เพิ่มบทกำหนดโทษว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม (ส่วนที่ 10 มาตรา 90/140 ถึง 90/148)

กำหนดบทกำหนดโทษว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ ผู้บริหารกิจการ และ ผู้บริหารลูกหนี้ที่ กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้

จากการศึกษากฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/2 ทำให้เห็นว่าในขณะนี้กฎหมายได้ให้ โอกาสบุคคลธรรมดาที่มีเงื่อนไขตรงตามที่กฎหมายกำหนดสามารถยื่นขอให้ฟื้นฟูกิจการได้แล้ว ซึ่งใน ส่วนนี้จำเป็นต้องวิเคราะห์โดยละเอียดว่า “เกษตรกร” ได้รับประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่ และ กระบวนการของหมวด 3/2 นี้มีความเหมาะสมกับลูกหนี้ที่มีอาชีพเกษตรกรซึ่งเป็นอาชีพที่มี ลักษณะเฉพาะ แตกต่างจากวิสาหกิจภาคส่วนอื่นหรือไม่ เพียงใด

ผู้เขียนได้รับความกรุณาจากท่านอธิบดีกรมบังคับคดี ช่วยตอบข้อสงสัย และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างมากเกี่ยวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ใน หมวด 3/2 ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 รวมทั้งท่านอธิบดีได้ให้แนวทาง และ แนวคิดในการสร้างกฎหมาย ฟื้นฟูกิจการเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของลูกหนี้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งทำให้ผู้เขียนสามารถ นำไปปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอันเกี่ยวข้องกับวิสาหกิจได้อย่างมาก ดังนี้

**คำถาม กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยโดยหลักการแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วย ลูกหนี้ แล้วในทางความเป็นจริงของสังคมไทย เป็นเช่นนั้นหรือไม่?**

**คำตอบ** ไม่เห็นด้วยว่ากฎหมายล้มละลายมีไว้เพื่อช่วยลูกหนี้ เพราะสำหรับประเทศไทย กฎหมายล้มละลายถูกใช้อย่างไม่มีเจตนาตามที่กฎหมายควรจะเป็น มีกรณีศึกษาจากธนาคารโลก (World Bank) ได้วิเคราะห์กฎหมายล้มละลายของประเทศไทย ว่าการที่เจ้าหนี้ยื่นฟ้องลูกหนี้ให้เข้าสู่ กระบวนการล้มละลายเป็นเรื่องของการเก็บหนี้ ในขณะที่ต่างประเทศไม่ได้เป็นไปในลักษณะนี้ แต่ กฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs ตัวใหม่นี้มีลักษณะเป็น Early warning เพราะหากเกิดปัญหาหนี้สินล้ม ล้นตัวขึ้นกฎหมายก็ไม่สามารถเข้าไปช่วยแก้ไขได้แล้ว

**คำถาม หากเป็นเช่นนั้น กระบวนการบังคับชำระหนี้ในกฎหมายล้มละลายก็ไม่มี ประโยชน์ใดกับลูกหนี้ใช่หรือไม่?**

**คำตอบ** กฎหมายล้มละลายแท้จริงแล้วไม่ประสงค์จะให้บุคคลต้องล้มละลาย แต่กลับ ต้องการให้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูสถานะทางการเงินก่อน จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศ การล้มละลาย เป็นการให้โอกาสลูกหนี้ที่ต้องการล้มละลายยื่นคดีเอง ซึ่งเป็นเรื่องของ commercial base อย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศสไม่มีการฟ้องบุคคลธรรมดาให้ล้มละลาย แต่ให้เริ่มต้นด้วยการฟื้นฟู สถานะทางการเงินก่อน และจะเข้าสู่กระบวนการล้มละลายต่อก็เมื่อการฟื้นฟูไม่เป็นผลสำเร็จเท่านั้น

แต่สำหรับไทยไม่กล้าให้ความเห็น เพราะมันเป็นเช่นนี้มานานมากแล้ว เป็นเรื่องของการที่ลูกหนี้จะมีสถานะเป็นคนล้มละลายถูกตีติดตัวไปชั่วชีวิต

การที่ประเทศไทยยังมีข้อสงวนในเรื่องนี้อยู่ เพราะประเทศไทยไม่พร้อม เป็นเรื่องของมิติทางเศรษฐกิจ เพราะนักกฎหมายไม่สามารถรู้ได้ว่าเวลาไหนควรจะนำลูกหนี้ไปยื่นคดีตาม Chapter 7 แบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา นักกฎหมายไม่รู้ว่าควรกำหนดจำนวนหนี้เป็นเงินเท่าใด ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องช่วยกันสร้างหลักเกณฑ์ และ รูปแบบขึ้นมา เป็นต้น

ท่านอธิบดียังให้ความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องหนี้เสีย หรือ หนี้ที่ไม่เกิดมูลค่า (NPL) ไว้อย่างน่าสนใจว่า เหล่าธนาคารเวลาฟ้องลูกหนี้ล้มละลาย ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ และยังได้กำไรจากหนี้ NPL ที่นำมาหักเป็นค่าใช้จ่ายได้อีก และยังไม่ต้องเสียภาษีอีกด้วย โดยมีกรมบังคับคดีเป็นพนักงานให้ดำเนินการคอยตามเก็บเงินลูกหนี้ให้แทน ขณะนี้จึงเกิดแนวคิดที่จะมีการทำโครงสร้างใหม่เกิดขึ้นในประเทศไทย และสภาพัฒน์รัฐประศาสตร์ได้รับเรื่องไว้เรียบร้อยแล้ว

### **คำถาม ความเป็นมา และ เหตุผลในการออกหมวด 3/2 เป็นอย่างไร?**

**คำตอบ** กฎหมายนี้ไม่ได้ยกร่างในขณะที่ SMEs เกิดวิกฤตรุนแรงในลักษณะเดียวกับบริษัทใหญ่ๆ ในช่วงที่เกิดวิกฤตต้มยำกุ้ง ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของการออกหมวด 3/1 แต่หมวด 3/2 ถูกสร้างขึ้นเป็นเครื่องมือทางเลือกในอนาคตข้างหน้าหากเกิดปัญหา เปรียบเทียบเหมือนเป็นเครื่องดับเพลิง หากไม่มีไฟก็ไม่จำเป็นต้องใช้ แต่เมื่อใดมีไฟขึ้นมาก็มีเครื่องมือพร้อมใช้ เห็นว่ามีผลดีกว่ารอให้เกิดปัญหาขึ้นแล้วค่อยดำเนินการแก้กฎหมายมากมายตามมาภายหลัง ซึ่งท้ายที่สุดแล้วกฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/2 นี้ทำให้วันนี้ SMEs ที่มีปัญหาทางการเงินสามารถอุ่นใจได้ว่าที่รัฐบาลรับปากว่าจะดูแลทั้งระบบ คือ ตั้งแต่เกิดก่อตั้งขึ้น เติบโตขยายกิจการ จนถึงดูแลปัญหาทางการเงินในท้ายที่สุด ได้เกิดขึ้นครบถ้วนแล้ว

### **คำถาม ผู้ประกอบการกลุ่มใดที่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs**

**คำตอบ** กฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs นี้ต้องดูหัวใจก่อนว่าลักษณะธุรกิจที่ทำอยู่ เข้าเกณฑ์การเป็น SMEs ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) กล่าวคือ ต้องไปขึ้นทะเบียนกับสสว.เพราะต้องทำให้ประเทศไทยหมดสมัย Informal sector ให้ได้ คือทุกคนต้องเข้ามาในระบบ เมื่อถึงเวลาเดือดร้อนรัฐจะไม่สามารถเข้าไปช่วยเหลือได้ แต่หากไม่เข้ามาในระบบ รัฐไม่สามารถช่วยเหลือได้ถึง พอไม่ถึงก็เกิดปัญหาบอกว่ารัฐไม่ช่วยเหลือ จึงต้องมีเงื่อนไขว่า หากต้องการรับประโยชน์จากกฎหมาย และ นโยบาย จะต้องเข้ามาจดทะเบียนกับรัฐ แต่ก็ต้องเป็นบุคคลที่มีการประกอบธุรกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมด้วย ซึ่งตอนนี้ได้มีการลดขนาดของธุรกิจลงมาแล้ว เพื่อให้ครอบคลุมช่วยเหลือได้มากขึ้น

**คำถาม** ตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมายฟื้นฟู SMEs มา มีผลตอบรับอย่างไรบ้าง?

**คำตอบ** ขณะนี้มีลูกหนี้ 5 รายเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการภายใต้หมวด 3/2 ในระยะเวลา 6 เดือนตั้งแต่กฎหมายนี้ประกาศใช้ แต่ที่ศาลรับแผนฟื้นฟูแล้วมี 2 ราย คือ บริษัท บุรพามิวซิเคิล และ บริษัท สาธิตา การ์เมนต์ จำกัด ซึ่งมีหนี้แค่ 1-2 ล้านบาทนั้น ที่จริงมีลูกหนี้อื่นยื่นเข้ามาอีก หนึ่งเป็นคลินิก เป็นคณะบุคคล แต่ไม่ได้มาหารือกับกรมบังคับคดีก่อน ทำเอกสารผิดศาลจึงไม่รับ เพราะไม่เข้าเงื่อนไข และภายหลังลูกหนี้ไปปรับโครงสร้างหนี้กับธนาคารเองแล้ว อีกหนึ่งคือโรงเรียนอนุบาลซึ่งไม่เข้าเงื่อนไขเช่นกัน

เห็นว่าการวัดผลสำเร็จของกฎหมายฟื้นฟูกิจการ หมวด 3/2 ไม่ได้เกิดจากการนับจำนวนคนที่ยื่นแผนฟื้นฟูที่ศาล แต่ต้องดูทั้งกลไก โดยที่ถ้ามุ่งเน้นไปที่มุมของกฎหมายอย่างเดียว การวิเคราะห์ความเข้มแข็งของกฎหมายในกรอบของ World Bank ประเทศไทยได้อันดับที่ 23 ของโลก และได้ที่ 1 ของอาเซียน ในปีที่แล้ว ขึ้นมาถึง 26 อันดับในคราวเดียว เพราะ World Bank วัดให้คะแนนเฉพาะกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ไม่ได้ดูจากพวกบริษัทขนาดใหญ่ และไม่ได้วัดจากกระบวนการล้มละลาย เพราะ World Bank ไม่เคยให้คะแนนในการมีกระบวนการฟ้องให้บุคคลล้มละลาย แต่ World Bank ต้องการเห็นประเทศที่มีกรอบในการทำให้ธุรกิจดำเนินการต่อไปได้ ประเทศไทยได้คะแนนสูงเพราะกฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs หมวด 3/2 เพราะเป็นกระบวนการที่สะดวก รวดเร็ว ไม่ต้องมีผู้ทำแผน ไม่ต้องมีผู้บริหารแผน เป็นลักษณะงาน DIY หรือ Do it yourself

ซึ่งขณะนี้ UNCITRAL ก็มีประเด็นกฎหมายล้มละลาย กับ SMEs เป็นหัวข้อศึกษา เป็นประเด็นสากลที่มาศึกษาความพร้อมของกฎหมายล้มละลายของแต่ละประเทศ ทั้ง G77 ก็กล่าวถึง OECD ก็กล่าวถึง และ APAC ก็กล่าวถึงเช่นกัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะมันมีนัยยะที่สำคัญอย่างหนึ่ง เนื่องจากทุกประเทศนั้นมี SMEs เป็น Best rock หรือฐานกว้างของเศรษฐกิจของประเทศ และได้มีการวิเคราะห์แล้วว่าโครงสร้างของ SMEs มีขนาดเล็กเกินกว่าที่จะเข้าไปฟื้นฟูกิจการแบบบริษัทใหญ่ๆ ได้ และคนตัวเล็กๆเหล่านี้มีอยู่ทั่วประเทศ กระจายอยู่ เป็นเศรษฐกิจฐานรากที่ขับเคลื่อนประเทศ ในขณะที่บริษัทใหญ่ๆเป็นเพียง 1-2 เปอร์เซ็นต์ของเศรษฐกิจมวลรวมทั้งหมด

**คำถาม** เพราะเหตุใดลูกหนี้ SMEs จึงมายื่นฟื้นฟูกิจการผ่านกฎหมายฟื้นฟู SMEs น้อยกว่าที่คาดไว้

**คำตอบ** การที่มีลูกหนี้อื่นยื่นแผนฟื้นฟูเพียง 5 ราย และสำเร็จเพียง 2 ราย มีคนบอกว่าแบบนี้คือล้มเหลวใช่ไหม ขอตอบเลยว่าไม่ใช่ เพราะกฎหมายฟื้นฟู SMEs เป็นตัวเร่งกระบวนการให้เกิดการปรับโครงสร้างหนี้ในระบบ เปรียบเทียบได้กับเรื่องผลิตภัณฑ์ที่คล้ายกันจะเกิดการแข่งกันเอง

ถ้ากรมบังคับคดีไม่ออกกฎหมายฟื้นฟู SMEs นี้ เชื่อว่ากองทุนฟื้นฟู SMEs 2,000 ล้านบาทก็จะไม่มีตัวเร่งการปรับโครงสร้างหนี้ในรูปแบบอื่นๆก็ไม่มี กรณีจึงทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหาช่องทางอื่นที่ไม่ต้องมาตรงนี้

ถ้าอยู่สภาพแวดล้อมเดิมๆ ก็ยังคงอยู่เช่นนี้เรื่อยๆเอื่อยๆ พอมีคนหนึ่งทำขึ้นมา ก็จะมีการหาทางอื่นๆขึ้นมา กฎหมายฟื้นฟู SMEs จึงกลายเป็นกระตุ้นกระบวนการ ผลลัพธ์ตอนนี้คือ มีเงินมากมายที่จะมาช่วยเหลือ และ สนับสนุน SMEs แต่คนไม่มาใช้ เพราะธนาคารตัดตอนไปหมด มีการปรับโครงสร้างหนี้ภายในของตัวเอง เพราะธนาคารไปคุยกับลูกหนี้เองก่อนดีกว่า ทำไมต้องปล่อยลูกหนี้ให้ไปคุยกับเจ้าหนี้อื่น ต้องเข้าใจว่าธนาคารจำต้องรักษารูปลูกค้า ถ้าได้ลูกค้ามาแล้วต้องดูแลให้ตลอด ไม่อยากให้ลูกค้าแปรพักตร์ไปเข้าหาเจ้าหนี้อื่น โดยเฉพาะ SMEs Bank ที่ขณะนี้ก็ไม่ได้ติดขัดเรื่องเม็ดเงินในธนาคาร ธนาคารก็จะใช้วิธีปรับโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้ตัวเอง เพราะกฎหมายฟื้นฟู SMEs กำหนดไว้ว่าต้องมีการเห็นพ้องกับเจ้าหนี้ทั้งหมด

เท่ากับว่าขณะนี้หลายกระบวนการจนทำให้กฎหมายฟื้นฟู SMEs ไม่ถูกใช้มากเท่าที่ควร ซึ่งกรมบังคับคดีก็ได้ทำความคืบหน้าไปกราบเรียนศาลล้มละลายกลางด้วย เพราะท่านก็เฝ้ารอกฎหมายนี้ เนื่องจากก่อนหน้านี้ไปเรียนว่าน่าจะมีคนเข้ามาใช้กฎหมายนี้มาก เพราะในขณะนั้นไม่มีกลไกอะไรช่วย SMEs ในระบบเลย แต่พอเกิดกฎหมายฟื้นฟู SMEs ขึ้น ก็ก็มีกลไกทางเลือกอื่นตามมาด้วย ลูกหนี้จึงเลือกไปหาสิ่งที่เร็วกว่า แต่ผลสัมฤทธิ์เหมือนกันคือได้ช่วย SMEs ไม่ใช่ว่าพอมีกฎหมายฟื้นฟู SMEs นี้ต้องห้ามกลไกอื่นๆ เลย เพียงแต่ว่ามีอะไรก็ได้ที่เกิดขึ้นมาช่วย SMEs

ไม่เคยมีใครบอกว่ากฎหมายนี้ไม่มีผลสำเร็จ ยืนยันว่ากฎหมายฟื้นฟู SMEs หมวด 3/2 เป็นตัวกระตุ้น เป็นตัวที่ทำให้เกิดกองทุนฟื้นฟู 2,000 ล้านบาท และภายใต้เงื่อนไขของกองทุนฟื้นฟูเองก็ไม่ได้ใช้โอกาสลูกหนี้เฉพาะแต่ที่ยื่นฟื้นฟูกิจการ แต่ให้โอกาสถึงลูกหนี้ที่ปรับโครงสร้างหนี้ด้วย

อีกสิ่งที่ทำให้เห็นว่ากฎหมายฟื้นฟู SMEs ยังมีประโยชน์ คือ การของบประมาณบูรณาการ กรมบังคับคดียังคงได้งบประมาณมาโดยตลอด ปีหน้าก็ได้มากขึ้นอีก ถ้ารัฐบาลเห็นว่ากฎหมายนี้ไม่มีประโยชน์ รัฐบาลจะไม่ให้ เพราะงบประมาณมีเรื่องของ KPI คือมีการวัดผลสัมฤทธิ์และกรมบังคับคดีได้งบประมาณมาตั้งแต่ก่อนออกกฎหมาย จนออกกฎหมาย และปีหน้าก็ได้อีก ได้มาถึงสามปีซ้อนแล้ว

**คำถาม** ในอนาคต จะมีมาตรการใดเพื่อให้คนเข้ามาใช้กระบวนการนี้เพิ่มมากขึ้นหรือไม่?

**คำตอบ** ในขณะนี้รัฐบาลได้อนุมัติวงเงินกว่า 2,000 ล้านบาท เพื่อการฟื้นฟูกิจการของ SMEs มาแล้ว แต่ถ้าผู้ประกอบการไม่ได้อยู่ในสภาพที่จำเป็นขนาดจะต้องใช้ก็ไม่ต้องใช้ คือมีเผื่อไว้กันบาดเจ็บ พิจารณาว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/1 มีบังคับใช้มากกว่า 18 ปีแล้ว แต่กลับไม่มี

ผู้ใดเหลียวแลธุรกิจ SMEs เลย โดยที่ในขณะที่เกิดกฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/1 นั้นประเทศไทยเจอวิกฤตหนัก ธุรกิจทุกอย่างประสบปัญหารุนแรง จึงต้องเกิดกฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/1 ขึ้นมาเพื่อให้ธุรกิจอยู่รอด แต่กฎหมายฟื้นฟู SMEs หมวด 3/2 นี้ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นมาสภาพการณ์เช่นนั้น มุมมองในตอนยกร่างกฎหมายจึงต่างกัน หมวด 3/2 มีขึ้นเพื่อต้องการปิดช่องว่างความเหลื่อมล้ำของกฎหมายฟื้นฟูกิจการ และ ให้ออกาส SMEs ว่าถ้าหากเกิดปัญหา จะมีช่องทางแบบบริษัทใหญ่รองรับไว้แล้ว และนี่ก็เสียดายว่าที่ผ่านมาไม่มีใครเหลียวแลคนเล็กคนน้อย มีแต่พวกบริษัทใหญ่พันล้าน หมื่นล้าน ที่เมื่อเกิดปัญหาก็ก้าวฟื้นฟูกิจการได้ทันที ในขณะที่รายเล็กรายน้อยถูกพองลัมละลาย

ท่านออกตัวว่าไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญกฎหมายลัมละลาย แต่ในแง่ของการบริหารจัดการความเหลื่อมล้ำนั้นมีช่องว่างมหาศาล ไม่ใช่ความผิดของลูกหนี้เหล่านั้นที่มีธุรกิจเล็ก และ ขณะนี้ท่านนายกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีนโยบายส่งเสริมธุรกิจ SMEs เป็นขึ้นเป็นอันมากที่สุด เพราะท่านอธิบดีเห็นนโยบายรัฐบาลว่าด้วยเรื่องการดูแล SMEs 4 มิติของชีวิตธุรกิจ ซึ่งขณะนี้หาก SMEs จะอ้างว่า เมื่อเกิดปัญหาบาดเจ็บล้มตายไม่มีใครช่วยนั้น SMEs จะพูดเช่นนั้นไม่ได้แล้ว เพราะเปรียบเทียบว่าขณะนี้ SMEs มีลัมซึกเต็มไปหมด แคหยิบให้ลูกลัมซึกกว่าจะใช้อันไหนเท่านั้น

ท่านอธิบดีให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ท่านไม่ได้คาดหวังให้ลูกหนี้มาเข้ากระบวนการฟื้นฟูกิจการมากมาย แต่ผลสัมฤทธิ์คือ SMEs ที่บาดเจ็บทางการเงินมีช่องทางช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเขาเหล่านั้นโดยจะเข้ามาโดยวิธีใดก็ตาม

**คำถาม** กฎหมายฟื้นฟู SMEs มีความเกี่ยวข้องกับกองทุนฟื้นฟู SMEs 2,000 ล้านอย่างไร?

**คำตอบ** กองทุน 2,000 ล้าน เป็นกองทุนสำหรับ SMEs ที่ยื่นแผนฟื้นฟูกิจการ หรือสำหรับ SMEs ที่ประสบปัญหาทางการเงิน คือ ขาดสภาพคล่องแล้ว แต่หนี้ยังไม่เป็น NPL เป็นพวกที่ติดเครดิตบูโร ไปไหนไม่ได้ เพราะไม่มีเจ้าหนี้รายใดให้กู้ ไม่มี Feeding Fund เข้ามาช่วยเหลือ กองทุนนี้เกิดขึ้นมาเพราะกฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs กิจการ กฎหมายเกิดก่อน กองทุนมาสนับสนุน โดยให้กู้โดยปลอดดอกเบี้ย และเป็นทั้งในลักษณะเข้าไปร่วมทุนในลักษณะ Venture Capital ด้วย ไม่ใช่ปล่อยกู้อย่างเดียว

เพราะวงจรชีวิตของ SMEs มีหลายตอน กรมบังคับคดีเข้าไปเกี่ยวข้องในตอนท้าย เมื่อมีปัญหาทางการเงิน ขอบเขตของกรมบังคับคดีจะมีอยู่เท่านั้น แต่เป็นส่วนหนึ่งของทั้งระบบ ที่ทำทั้งเรื่องการให้ความรู้กฎหมายธุรกิจด้วย โดยเงินส่วนนี้ก็ได้ใช้ได้จนกว่าจะหมด แต่ตอบไม่ได้ว่าเมื่อหมดแล้วรัฐบาลจะให้ต่ออีกหรือไม่ หรือให้เป็นจำนวนเท่าใด เพราะเป็นเรื่องของสสว.กับรัฐบาล



**คำถาม** หากเป็นเช่นนี้ การสร้างเงื่อนไขเหล่านี้กับธนาคารพาณิชย์จะทำให้การปล่อยเงินกู้ให้แก่ลูกหนี้ยากขึ้นอีกหรือไม่?

**คำตอบ** เห็นว่าปัจจุบันก็ปล่อยกู้ยากอยู่แล้ว แต่ก็เป็นอย่างของธนาคารพาณิชย์ เพราะโดยส่วนมากธุรกิจต้องหาทางถ่ายโอนความเสี่ยงอยู่แล้ว แต่เห็นว่ากรณีนี้ผู้ที่เสียหายจริงๆคือ ลูกหนี้รายเล็กรายน้อย เพราะในขณะที่บริษัทใหญ่ๆพอเจ้าหนี้จะฟ้องล้มละลาย ก็มีการตกลงให้เข้ากระบวนการฟื้นฟูกิจการทั้งหมดได้ หรือก็มีการประนอมหนี้กันไป ซึ่งเท่ากับธนาคารพาณิชย์ได้กำไรสองต่อ และยังมีเรื่องของเหล่าเจ้าหนี้ที่มาฟ้องล้มละลายที่โดยหลักแล้วต้องจ่ายค่าธรรมเนียม แต่กลับเพิกเฉยไม่จ่ายให้กรมบังคับคดี จนขณะนี้กรมบังคับคดีค้างหนี้ค่าธรรมเนียมเหล่านี้อยู่หลายล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้ ร้อยละ 80 เป็นธนาคารพาณิชย์ทั้งสิ้น เพราะเจ้าหนี้ถือว่าได้ฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายแล้ว จึงขอลากลับว่า แล้วเช่นนี้จะถือว่าเจ้าหนี้มีความจริงใจในการฟ้องล้มละลายหรือไม่

กรณีนี้จึงมีอีกหลายสิ่งต้องแก้ไขปรับปรุง ต้องทำไปเรื่อยๆ ต้องคิดในมุมใหม่ จะต้องไม่มีอุปสรรคในการฟ้องล้มละลายในประเทศไทยในลักษณะเหล่านี้อีก การปรับปรุงกฎหมายจะดูเป็นส่วนตัวไม่ได้ๆ เพราะตอนนี้กฎหมายล้มละลายมีลักษณะเป็นเหมือนกลยุทธ์บางอย่างของทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ไปแล้ว

**คำถาม** นิยาม “ลูกหนี้” ตามมาตรา 90/91 ได้รวมถึงบุคคลธรรมดาที่ประกอบอาชีพเกษตรกรด้วยหรือไม่

**คำตอบ** ในส่วนของเกษตรกรนั้นมีธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่ทำการแก้ปัญหาโดยการผ่อนผันหนี้ภายในองค์กร และ ธ.ก.ส. เองก็ได้เชิญกรมบังคับคดีไปบรรยายเรื่องการพูดถึงเกษตรกรที่ทำเกษตรในลักษณะแปรรูป มีเรื่องของ Smart SMEs Farmer คือเป็นเกษตรกรที่เป็นผู้ประกอบการ หรือ เป็นวิสาหกิจชุมชน แต่ไม่ใช่เกษตรกรที่ทำเกษตรเชิงเดี่ยว ซึ่งกลุ่มนี้ได้รับการแก้ปัญหาในลักษณะตัดหนี้ หรือ ประนอมหนี้ โดยที่ ธ.ก.ส. เองก็ยังไม่เคยฟ้องเกษตรกรให้ล้มละลาย เพราะเป็นเรื่องของนโยบาย เป็นเรื่องของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็ยังคงเป็นอยู่แบบนี้จนกว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีหน้าจะมายกเลิกไป

ในส่วนของเกษตรกรรายย่อย ที่เป็นข่าวว่ามีปัญหาทางการเงินมาโดยตลอด ส่วนใหญ่เป็นรายเล็กรายน้อย แต่มีปริมาณมากนั้น กฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs ไม่ได้ช่วยเกษตรกรเหล่านั้น แต่ช่วย SMEs ซึ่งถ้าหากเกษตรกรต้องการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการภายใต้หมวด 3/2 นี้ จะต้องเป็นเกษตรกรที่เข้านิยามของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมก่อน

**คำถาม** กองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกร กับ กองทุนฟื้นฟู SMEs มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

**คำตอบ** กองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกร ขณะนี้ถูกยุบไปแล้วด้วยคำสั่งของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ โดยมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษโดยมีรัฐมนตรีเกษตรเป็นประธาน มาดูเรื่องนี้สิของเกษตรกรโดยเฉพาะ เห็นว่ากองทุนฟื้นฟูเกษตรกร โดยหลักการแล้วดี มีประโยชน์ แต่กลับมีปัญหาในการบริหารจัดการ กลายเป็นว่าทุนนั้นมีจำกัด แต่มีคนเข้าออกตลอดเวลา ต้องสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นระบบระเบียบ เพราะหากว่าเกษตรกรคนใดเข้าง่ายกว่าก็ได้เงินไปง่ายกว่า ฟังมาว่าเป็นเช่นนั้น แต่ขอไม่ก้าวล่วงให้เห็นในเชิงลึก และโดยหลักการและเหตุผลแล้วทั้งสองกองทุนนี้แตกต่างกันสิ้นเชิง กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร เป็นการซื้อหนี้ ซื้อกิจการ ต่างกับการฟื้นฟู SMEs ที่ธุรกิจต้องเดินหน้าต่อ คือมีเรื่องราวของตัวเองต่อไป คนที่ทำงานคือผู้ทำแผน คือผู้ประกอบการเอง รัฐเข้ามาในการช่วยใส่เม็ดเงินใหม่ให้ปล่อยกู้ แต่ไม่ใช้การซื้อหนี้โดยรัฐเข้าไปจัดการทำเองแบบกองทุนฟื้นฟูเกษตรกร

**คำถาม** เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs มีประโยชน์มากต่อลูกหนี้รายเล็กรายน้อย ในมุมมองของผู้ร่างกฎหมาย มีความเป็นไปได้หรือไม่ที่จะขยายนิยามของมาตรา 90/91 ให้รวมเกษตรกรทั่วไปที่ไม่ถึงขั้นเป็นผู้ประกอบการ SMEs เข้ามาใช้ประโยชน์ได้ด้วย แทนที่จะสร้างกฎหมายขึ้นมาใหม่ซึ่งอาจใช้เวลาานาน และ สิ้นเปลืองงบประมาณ

**คำตอบ** เกษตรกรจะเข้ามาใช้กฎหมายฟื้นฟู SMEs ได้ในลักษณะเดียวคือ เกษตรกรที่เป็นผู้ประกอบการ คือที่เป็น SMAEs (Small Medium Agriculture Enterprise) ของธ.ก.ส. คือเกษตรกรระดับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เช่น วิสาหกิจชุมชน เหล่านี้คือจะเข้า 3/2 ต้องเป็น SMEs ก่อน ส่วนบุคคลนั้นจะมีอาชีพอะไรก็ได้ทั้งสิ้น ซึ่งจะเป็นเกษตรกรก็ได้ ขอแค่ให้อยู่ในกรอบของการเป็น SMEs แต่ถ้าลูกหนี้เป็นแค่เกษตรกรเฉยๆ เข้ามาใช้หมวด 3/2 ไม่ได้

เรื่องนี้กรมบังคับคดี และ ธ.ก.ส.ก็ทำงานร่วมกันอยู่ กล่าวคือ ธ.ก.ส.ให้กรมบังคับคดีไปอธิบายหมวด 3/2 ให้เกษตรกรลูกค้าของธนาคารฟังแล้ว เพราะมีเกษตรกรที่ทำธุรกิจแปรรูป เกิดเป็นกิจการขนาดกลางและขนาดเล็กขึ้นมา ไม่ใช่ลุงป้าน้าอาที่ปลูกผักทำหญ้าเฉยๆ กรณีจึงสามารถโยกมาเข้า 3/2 ได้ถ้าพี่น้องเหล่านั้นอยู่ในกรอบความหมายของผู้ประกอบธุรกิจ 3/2

**คำถาม** เกษตรกรที่เป็น SMEs หรือ เป็นวิสาหกิจชุมชน ในขณะนี้ มีสถานการณ์อย่างไร

**คำตอบ** ก่อนหน้านี้ได้ไปประชุมกับธ.ก.ส. ไปดูเรื่องการทำให้ Packaging ของลูกหีปัตตานี กับกล้วยตากพิชญ์โลก ซึ่งเขากำลังจะเปลี่ยนรูปแบบตัวเองให้กลายเป็นเกษตรกรที่ทำในลักษณะผู้ประกอบการแล้ว ไม่ใช่แค่คนปลูกกล้วยธรรมดาอีกต่อไป

วิสาหกิจชุมชนมีกรอบที่กว้างมาก ไม่จำเป็นต้องเป็นเกษตรกรมาก่อน คือไม่ต้องเป็นผู้ผลิต หรือ ปลูกสินค้าขึ้นแล้วนำมาแปรรูป แต่เพียงนำสินค้าเกษตรมาแปรรูปก็เป็นวิสาหกิจชุมชนแล้ว ซึ่งธ.ก.ส.กำลังเดินหน้าพาลูกค้าของเขาไปสู่ SMAEs แล้ว ซึ่งคนเหล่านี้สามารถเข้ามาใช้ 3/2 ได้ แต่มีไม่มาก และ แน่ใจว่าเกษตรกรต่างๆไปก็ยังไม่ค่อยได้ คงไม่หายไปไหน รัฐบาลจึงมีแผนที่จะสร้างเกษตรกรให้เป็น Smart Farmer ให้ได้ไม่เช่นนั้นสินค้าเกษตรก็ยิ่งราคาตกอยู่เรื่อยไป ไม่ควรมีใครขายข้าวเฉยๆแล้ว แต่ต้องมีข้าวและมี story ประกอบ ปลูกเอง ขายเอง ไม่ผ่านคนกลาง มองว่าเกษตรกรเขามีคุณค่ามาก แต่ควรเอาคุณค่าของเขามาสร้างเป็น Supply chain ด้วยกัน ไม่เช่นนั้นสินค้าเกษตรก็จะถูกกดราคาอยู่เช่นนี้

ในขณะที่ธ.ก.ส.เองก็มีโครงการใหม่เรื่องทายาทเกษตรกร คือการพาลูกหลานเกษตรกรมาเข้าอบรม เพื่อรับช่วงจากพ่อแม่ ปู่ย่าของเขา แล้วลูกหลานเหล่านี้ เปลี่ยนแปลงตัวเองไปทำเกษตรกรในลักษณะ Organic Farm ได้แล้ว ก็คือก็ดำเนินไปตามปกติ แต่เพิ่มมูลค่าเข้าไป ไม่ใช่ว่าเขาไม่มีคุณค่า เขาควรได้รับความเคารพนับถือ แต่สิ่งที่ต้องทำคือ ไม่ใช่แค่ทำแบบเดิมๆอีกต่อไป ตอนนี้ที่เน้นมากคือ SMAEs และ โครงการทายาทเกษตรกรเพื่อเป็น Smart Farmer ซึ่งในยุทธศาสตร์ปฏิรูปประเทศมีแผนหนึ่งเลยที่เป็นประเด็นหลักของประเทศต่อไปว่าทำอะไรให้เกษตรกรเป็น Smart Farmer เพื่อต้องการให้เกษตรกรพ้นไปจากกับดักเดิมๆ ที่เกิดมาวันแรกก็มีหนี้สินแล้ว ซึ่งเรื่องนี้อยู่ในแผน “คนไทย เจเนอเรชั่น 4.0” เป็นความคิดของกลุ่มปลัดกระทรวงที่ระดมสมองกันเพื่อคิดแผนงานปฏิรูปประเทศไทย

และท่านอธิบดีได้ให้ข้อชี้แนะเพิ่มเติมว่า กรณีของเกษตรกรเป็นเรื่องของต้นทุนที่ผิด ถ้ารูปแบบชีวิตของเกษตรกรยังไม่เปลี่ยน ก็มีลักษณะคล้ายยาเสพติด เกิดปัญหาหนี้ไปวนมาที่เดิม เพราะเกษตรกรอยู่ในสภาพสังคมเดิมๆ เจอสภาพแวดล้อม เจอค่านิยมของคนในสังคมเดียวกัน แบบเดิมๆ ปัญหาหนี้ก็จะย้อนมาใหม่ วิธีแก้ไขที่ยั่งยืนจึงต้องทำให้เกษตรกรเป็นคนใหม่ จึงจะเป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน

#### 4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา ระหว่าง Chapter 11, Chapter 12 และ Chapter 13

เมื่อวิเคราะห์กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 ทำให้เห็นว่าประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างกระบวนการฟื้นฟูกิจการให้แก่ลูกหนี้แต่ละประเภทที่มีความแตกต่างกันจากขนาดกิจการ รูปแบบธุรกิจ สภาพหนี้ และ ลักษณะการส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจรอบตัวลูกหนี้เป็นหลัก จึงได้สร้างกระบวนการที่ต่างกันไปเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เหมาะสมกับความแตกต่างข้างต้นที่กล่าวมา ซึ่งนำมาสู่ปัญหาหลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ในส่วนของกฎหมายฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเป็นวิธีการแก้ปัญหานี้อีกรูปแบบหนึ่งภายใต้ของกฎหมายล้มละลาย

ผู้เขียนจึงได้ดำเนินการวิเคราะห์กฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกาที่มีมากถึง 5 Chapter โดยละเอียดในบทนี้ ว่ามีความแตกต่างในรายละเอียดอย่างไร เพื่อหาสาเหตุว่าเพราะเหตุใดจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการที่ต่างกันไปแยกย่อยไว้มากเช่นนี้ เพื่อนำแนวทาง และ หลักการมาปรับใช้กับกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทย เพื่อหาทางแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกร ที่ยังเป็นบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินเป็นอย่างมาก แต่กลับที่ไม่มีช่องทางในการฟื้นฟูกิจการของตนผ่านกฎหมายล้มละลายเช่นบุคคลกลุ่มอื่นที่ได้รับประโยชน์ตามหมวด 3/1 และ 3/2 แล้ว

กฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา ถูกบัญญัติอยู่ใน United State Code : Title 11 Bankruptcy : Chapter 7,9,11,12,13 โดยที่ผู้เขียนจะเน้นไปที่ Chapter 7,11,12,13 โดยเฉพาะ Chapter 11,12,13 ที่เป็นเรื่องการฟื้นฟูกิจการ โดยไม่วิเคราะห์เปรียบเทียบกับ Chapter 9 เพราะเป็นเรื่องการฟื้นฟูกิจการหน่วยงานของรัฐ ซึ่งโดยหลักการ และ เหตุผลของกฎหมายไม่มีส่วนใดเป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่มุ่งไปที่การฟื้นฟูกิจการของเอกชน โดยเฉพาะบุคคลธรรมดาเป็นหลัก

##### 4.1.3 Chapter 7

บทที่ 7 เป็นการชำระบัญชีหรือการล้มละลายแบบตรง โดยอยู่ในรูปแบบของการดำเนินการชำระบัญชี และรวบรวม แจกจ่ายทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้ ตามลำดับความสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายล้มละลายผ่านการดูแลซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการอนุมัติจากศาล เป็นกระบวนการที่ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อจัดโครงสร้างใหม่หรือปรับโครงสร้างหนี้ แต่เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาส

ที่จะปลดเปลื้องจากภาระหนี้สินที่ท่วมทับจากการชำระหนี้ และยังออกมาเพื่อบุคคลทั่วไป ห้าง  
หุ้นส่วน และ บริษัทอื่นๆ นอกเหนือจากการรถไฟ บริษัทประกันภัย และ ธนาคารต่างๆด้วย

บทที่ 7 มีเพื่อการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายเป็นส่วนใหญ่ และมักเป็นการล้มละลาย  
ในเรื่องหนี้สินส่วนบุคคลทั้งหมด ไม่ใช่กับในทางธุรกิจ

สำหรับเกษตรกรแล้ว กรณีตามบทที่ 7 เหมาะสมเพียงสำหรับเกษตรกรที่ตั้งใจที่จะยุติ  
การทำเกษตรกรรมแล้วเท่านั้น ซึ่งหากเกษตรกรมีความประสงค์ที่จะทำเกษตรกรรมต่อไป มักจะใช้  
บทปรับโครงสร้างหนี้ คือ กระบวนการตาม Chapter 11 12 หรือ 13 จะเหมาะสมกว่า บทเหล่านี้ทำให้  
ให้เกษตรกรมีโอกาสที่จะเก็บรักษาทรัพย์สินของตนไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือที่ดินที่ใช้ทำกิจกรรม

#### 4.1.4 Chapter 11

บทที่ 11 อนุญาตให้ลูกหนี้ดำเนินธุรกิจต่อไปขณะที่มีการปรับโครงสร้างธุรกิจและเสนอ  
แผนปรับโครงสร้างหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ ลูกหนี้จะอยู่ในระหว่างการพิทักษ์และควบคุมการใช้ทรัพย์สิน  
ขณะที่เจรจากับเจ้าหนี้เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ ลูกหนี้จะเป็นฝ่ายเสนอแผนการ ซึ่งจะได้รับ  
อนุมัติโดยเจ้าหนี้ และได้รับการยืนยันโดยศาล หากได้รับการยืนยันจากศาลแล้วแผนดังกล่าวจะ  
ผูกมัดลูกหนี้และเจ้าหนี้ทันที

การปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้บทนี้เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและมีราคาแพง การปรับ  
โครงสร้างที่ประสบความสำเร็จมักต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหนี้รายใหญ่แทบทั้งสิ้น โดยที่เจ้าหนี้  
ทั่วไปจะถูกแบ่งออกเป็นโครงสร้างในแบบคณะกรรมการ และมีส่วนร่วมอย่างมากในกระบวนการปรับ  
โครงสร้างองค์กร ด้วยเหตุผลเหล่านี้จึงเป็นเรื่องยากที่จะใช้บทที่ 11 เพื่อปรับโครงสร้างการทำ  
เกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทที่ 11 จึงเหมาะกับธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่า

และด้วยโครงสร้างดังกล่าว หลังจากมีการบังคับใช้บทที่ 12 แล้ว บทที่ 11 จึงเป็น  
ตัวเลือกในการนำไปใช้กับการปรับโครงสร้างหนี้เฉพาะกับเกษตรกรที่ไม่มีคุณสมบัติตรงตามบทที่  
12 หรือบทที่ 13 เนื่องจากจำนวนหนี้และลักษณะรายได้ของตนเท่านั้น<sup>497</sup>

497

Janet A Flaccus, "A Comparison of Farm Bankruptcies in Chapter 11 and the New Chapter 12,"  
UALR LJ 11(1988).pp. 53-60.

### 4.2.3 Chapter 12

บทที่ 12 แสดงให้เห็นถึงข้อพิจารณาใหม่ ๆ ในกฎหมายล้มละลายที่มีขึ้นตั้งแต่ปี พ. ศ. 2441 สำหรับเกษตรกรรายย่อย โดยเริ่มเป็นพระราชบัญญัติฉุกเฉินที่เกิดจากวิกฤตการณ์ทางการเกษตรและมีกำหนดจะหมดอายุลงในปีที่กำหนด แต่ต่อมาได้กำหนดให้มีสภาพถาวร และบังคับใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

บทที่ 12 คือตัวเลือกในการปรับโครงสร้างหนี้ซึ่งได้รับการออกแบบมาเป็นพิเศษสำหรับการเกษตรรายย่อย ที่มีรายได้ต่อครัวเรือนรายปีซึ่งมีเสถียรภาพเพียงพอที่จะจ่ายเงินตามแผนการปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งผู้มีสิทธิภายใต้บทที่ 12 เป็นได้ทั้งบุคคลทั่วไป ห้างหุ้นส่วน และ บริษัท ที่มีคุณสมบัติการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เป็นกฎหมายที่สามารถช่วยให้เกษตรกรรายย่อยสามารถปรับโครงสร้างหนี้ให้กับเจ้าหนี้มีประกัน และปล่อยหนี้ไม่มีหลักประกันบางส่วนออกไปได้

บทที่ 12 พระราชบัญญัติล้มละลายของครอบครัวเกษตรกรได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ทางการเงินของฟาร์มในยุค 80 และ ทำให้เกษตรกรมีทางเลือกที่ความพร้อมเทียบเท่ากับแผนฟื้นฟูกิจการที่มีอยู่ในบทที่ 13 แต่แก้ไขขั้นตอนการฟื้นฟูกิจการตามปกติของบทที่ 11 ให้เหมาะสมกับเกษตรกรมากขึ้น โดยอนุญาตให้เกษตรกรส่งแผนฟื้นฟูกิจการไปยังศาลล้มละลายโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากเจ้าหนี้ แผนจะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดเฉพาะที่แนะนำสิ่งที่เกษตรกรสามารถทำได้และไม่สามารถทำได้เอาไว้ เกษตรกรสามารถลดจำนวนหนี้ที่ค้างชำระ ขยายระยะเวลาชำระเงินและลดอัตราดอกเบี้ยลง<sup>498</sup>

ที่สำคัญที่สุด เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่างๆ จะเห็นได้ว่าเป็นบทที่เอื้ออำนวยแก่เกษตรกรรายย่อยเป็นอย่างมาก เพราะ บทที่ 12 ได้ขจัดปัญหาอุปสรรคหลายประการที่ครอบครัวเกษตรกรต้องเผชิญภายใต้การฟื้นฟูกิจการตามบทที่ 11 และ บทที่ 13 กล่าวคือ ครอบครัวเกษตรกรผู้ยากไร้ที่สุดที่มีหนี้ที่มีหลักประกัน และมีหนี้ที่มีหลักประกันไม่ตรงตามที่ Chapter 13 กำหนด ซึ่งเป็นข้อจำกัด ที่ทำให้เกษตรกรไม่มีคุณสมบัติเข้าสู่กระบวนการของบทที่ 13 ได้ ในทางกลับกันบทที่ 11 ก็มีความซับซ้อน ใช้เวลานาน เสียค่าใช้จ่ายมาก และ ไม่เหมาะที่จะใช้กับการฟื้นฟูกิจการแบบเกษตรกร เพราะบทที่ 11 ได้รับการออกแบบมาเพื่อการปรับโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่ และ เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนชำระหนี้ซึ่งต้องผ่านข้อกำหนดทางกฎหมายที่เข้มงวด การส่งมอบและ ทบทวนแผนการชำระหนี้มักต้องใช้เวลาและเงินมากเกินไปสำหรับครอบครัวเกษตรกรที่ยากจน ดังนั้น บทที่ 11 จึงไม่ใช่ทางเลือกที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่สำหรับเกษตรกร

498

Stam, J. M., *Do Farmers Need a Separate Chapter in the Bankruptcy Code?* pp.4-9

จากการเปลี่ยนแปลงที่นำเสนอในบทที่ 12 เมื่อเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ ในการล้มละลาย มีบทบัญญัติพิเศษที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการรักษาธุรกิจการเกษตรด้วยการเพิ่มแรงจูงใจในการจัดระเบียบใหม่ แทนที่จะเลิกกิจการ หรือทำเกษตรกรรมต่อไปโดยไม่มีการแทรกแซงทางกฎหมาย<sup>499</sup>

#### 4.2.4 Chapter 13

บทที่ 13 อนุญาตให้บุคคลธรรมดาที่มีรายได้ประจำ และมีหนี้สินไม่เกินวงเงินตามกฎหมายที่กำหนด สามารถชำระหนี้ค้ำทั้งหมดหรือบางส่วนในช่วงเวลาที่กำหนดผ่านรายได้ในอนาคตได้ การชำระเงินดำเนินการโดยผู้ดูแลทรัพย์สินตามบทที่ 13 ซึ่งเป็นผู้จ่ายเงินให้กับเจ้าหนี้

แผนภายใต้บทที่ 13 เกี่ยวข้องกับการชำระหนี้เต็มจำนวนหรือบางส่วนในขณะที่ทรัพย์สินถูกป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นจากการดำเนินการของเจ้าหนี้ บทที่ 13 มักเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ผู้บริโภคเป็นส่วนใหญ่

ลูกหนี้ตามบทที่ 13 มีสิทธิได้รับการปลดหนี้มากกว่าลูกหนี้ในบทอื่นๆของการล้มละลายทั้ง 4 บท บทที่ 13 จะถูกเรียกว่า "การปรับโครงสร้างหนี้บริโภค" ซึ่งได้รับการออกแบบเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่มีรายได้ประจำในลักษณะค่าแรง โดยต้องเป็นผู้ที่ต้องการปรับโครงสร้างหนี้ของตน ซึ่งมีหลักเกณฑ์หลายอย่างเหมือนกันกับบทที่ 12

โดยจะถือว่าการฟื้นฟูผ่านบทที่ 13 นี้เป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับเกษตรกรที่มีรูปแบบทำกิจกรรมขนาดเล็กหรือขนาดกลางก็ได้ ซึ่งเกษตรกรผู้นั้นจะต้องเป็น "บุคคลที่มีรายได้ประจำ" โดยมีหนี้ที่ไม่มีหลักประกันไม่เกิน 290,525 ดอลลาร์ และมีหนี้ที่มีหลักประกันน้อยกว่า 871,550 ดอลลาร์ แต่ปัญหาสำหรับเกษตรกรภายใต้บทที่ 13 ก็คือ เรื่องการพิจารณารายได้ของเกษตรกรที่ไม่เหมือนอาชีพอื่นๆ และบทที่ 13 มีข้อจำกัดในการตั้งเวลาชำระหนี้ตามแผนว่าห้ามเกิน 3 ปี ซึ่งก็จะมีลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกรจำนวนมากที่ไม่ตรงตามข้อกำหนดสำหรับการมีสิทธิในบทที่ 13 แต่มีคุณสมบัติภายใต้บทที่ 12 อาจพิจารณาทางเลือกนี้<sup>500</sup>

สรุปความแตกต่างที่สำคัญระหว่างบทบัญญัติทั้งสามของประมวลกฎหมายล้มละลายใน Chapter 11, 12, และ 13 ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ คือเรื่องของการมีสิทธิ คำจำกัดความของการป้องกันที่เพียงพอ ลำดับความสำคัญไม่ว่าเจ้าหนี้จะยื่นแผนฟื้นฟูกิจการหรือชำระบัญชี ระยะเวลาของ

499 Bruce H Matson, "Understanding the New Family Farmer Bankruptcy Act," U. Rich. L. Rev. 21(1986).p. 34.

500 Stam, J. M. and B. L. Dixon, Farmer Bankruptcies and Farm Exits in the United States, 1899-2002.pp. 7-8.

แผน การสร้างทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี และ ระยะเวลาในการสภาวะพักชำระหนี้ต่อการยึดทรัพย์สินที่  
 จำนองไว้ของผู้ให้กู้ ดังข้อมูลในตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 4 บทสรุปความแตกต่างระหว่าง Chapter 11,12 และ 13

ความแตกต่าง	บทที่ 11	บทที่ 12	บทที่ 13
ประเภท	การปรับโครงสร้างองค์กร	การปรับโครงสร้างฟาร์ม	การปรับโครงสร้างองค์กรส่วนบุคคล
สิทธิ: ก) ผู้มีสิทธิ	นิติบุคคลทั้งหมด	ครอบครัวเกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดา หุ้่นส่วน และ บริษัทที่มีสินทรัพย์ของครอบครัวมากกว่าร้อยละ 80 ในสินทรัพย์ทั้งหมด และถ้ามากกว่าร้อยละ 50 เป็นของครอบครัวหนึ่ง และญาติพี่น้อง และมีหนึ่งหรือมากกว่า ที่เป็นผู้ดำเนินการเพาะปลูก	รายบุคคลเท่านั้น
ข) ข้อกำหนดทางรายได้	ไม่มี	กว่าร้อยละ 50 ของรายได้จากฟาร์มทั้งหมดในปีก่อนจะต้องมาจากการเพาะปลูก และได้เป็นประจำทุกปี	จะต้องมีรายได้ประจำ
ค) จำนวน และลักษณะหนี้	ไม่มี	ฟาร์ม และ ทุ่งเลี้ยงสัตว์มีหนี้สินรวม น้อยกว่า 1.5 ล้านเหรียญ และมีอย่างน้อย ร้อยละ 80 ที่เป็นหนี้จากการทำฟาร์ม	หนี้ที่มีหลักประกันจำนวน 871,550 เหรียญหรือน้อยกว่าและมีหนี้ที่มีหลักประกันอยู่ที่ 290,525 เหรียญหรือน้อยกว่า
การพิทักษ์ที่เพียงพอก่อนการยื่นยื่นแผน	การชำระเงินสดเพื่อหักล้างค่าชดเชย การเปลี่ยนสิทธิยึดห่วง หรือ การบรรเทาอื่นๆ อันจะส่งผลให้เจ้าหนี้ตระหนักถึงความเป็นเจ้าหนี้ที่มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินหรือไม่มีภาระเงินใด ๆ ทั้งสิ้นหาก	โดยทั่วไปแล้วไม่ใช่ปัญหา	โดยทั่วไปแล้วไม่ใช่ปัญหา



	มูลค่าตลาดไม่ลดลง.		
ขั้นตอนอนุมัติ แผน	กลุ่มเจ้าหน้าที่สามารถระงับ แผนการปรับโครงสร้างได้หาก ไม่ได้รับการชำระเงินเต็ม จำนวนและหากผู้ร้องเรียนที่มี ลำดับความสำคัญต่ำกว่าได้รับ อะไรก็ตาม แต่จะให้มีการ จัดสรรอื่น ๆ ได้ เมื่อแผนได้รับการ ยอมรับจากทุกลำดับชั้น	เจ้าหน้าที่มีประกัน : ก) พวกเขาจะได้รับเงินอย่าง น้อยตามมูลค่าปัจจุบันของ หลักประกัน และคงสิทธิยึด หน่วงไว้ หรือ ข) พวกเขามอบหลักประกันให้ หรือ ค) อนุมัติแผน  เจ้าหน้าที่ไม่มีประกัน : ก) พวกเขาจะได้รับเงินตาม จำนวนที่ได้รับในบทที่ 7 และ รายได้ที่คาดว่าจะได้รับ ทั้งหมดจะนำมาใช้กับการ ชำระเงินตามแผนหรือ ข) พวกเขาจะได้รับเงินตาม การเรียกร้องของพวกเขาที่ ได้รับอนุญาต	เจ้าหน้าที่มีประกัน : ก) พวกเขาจะได้รับเงินอย่าง น้อยตามมูลค่าปัจจุบันของ หลักประกัน และคงสิทธิยึด หน่วงไว้ หรือ ข) พวกเขามอบหลักประกัน ให้ หรือ ค) อนุมัติแผน  เจ้าหน้าที่ไม่มีประกัน : ก) พวกเขาจะได้รับเงินตาม จำนวนที่ได้รับในบทที่ 7 และรายได้ที่คาดว่าจะได้รับ ทั้งหมดจะนำมาใช้กับการ ชำระเงินตามแผนหรือ ข) พวกเขาจะได้รับเงินตาม การเรียกร้องของพวกเขาที่ ได้รับอนุญาต
ระยะเวลายื่น แผน ก) ใครเป็นคน ยื่นแผน และ เมื่อใด	ลูกหนี้ได้รับ 120 วัน หรือ ได้รับการขยายเวลาตามศาล สั่ง หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่จะยื่น แผนและส่วนสำหรับการชำระ บัญชี	ลูกหนี้มีเวลา 90 วันในการ จัดทำแผน และมีเวลามากกว่า หาก "มีเหตุผลที่สำคัญมาก"	ลูกหนี้มีเวลา 15 วันในการ จัดทำแผน แต่จะขยายได้ หาก "มีเหตุผลมาแสดง"
ข) การยื่นยัน แผน	ไม่มีกำหนดเวลาสำหรับการ ยื่นยันแผน	ยื่นยันอย่างเร่งด่วน พร้อมสรุป การไต่สวนภายใน 45 วัน หลังจากมีการยื่นแผน	ยื่นยันอย่างเร่งด่วน พร้อม สรุปการไต่สวนภายใน 45 วันหลังจากมีการยื่นแผน
ค) สภาวะการ พักชำระหนี้	จนกว่าจะมีการยื่นยันแผน	ระยะเวลาของแผน การพัก ชำระมีการขยายไปถึงบุคคลที่ ต้องรับผิดชอบลูกหนี้เกี่ยวกับ หนี้ของผู้บริโภค	ระยะเวลาของแผน การพัก ชำระมีการขยายไปถึงบุคคล ที่ต้องรับผิดชอบลูกหนี้ เกี่ยวกับหนี้ของผู้บริโภค
ง) ระยะเวลาใน การวางแผน สำหรับการ ชำระหนี้	ไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับ ระยะเวลาของแผน.	3 ปี (ไม่เกิน 5 ปีโดยได้รับการ อนุมัติจากศาล) หนี้ที่มี หลักประกันสามารถจ่าย ออกไปเป็นระยะเวลานานกว่า	3 ปี (ไม่เกิน 5 ปีโดยได้รับ การอนุมัติจากศาล) หนี้ที่มี หลักประกันสามารถจ่าย ออกไปเป็นระยะเวลานาน

		ระยะเวลาของแผน	กว่าระยะเวลาของแผน
จ) ระยะเวลาแผนการชำระหนี้ ของการเรียกร้องทางภาษีตามลำดับความสำคัญ	ได้ถึง 6 ปีหลังจากวันที่ประเมินพร้อมดอกเบี้ย	เหมือนกับบทที่ 13.	อาจไม่มีดอกเบี้ยเป็นเวลา 3 ปีถึง 5 ปีหากมีสาเหตุ
ฉ) บทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพย์สิน	แผนรวมถึงคำร้องขอก่อนและคำร้องหลังการยื่นคำร้องและเงินที่ได้จากกิจการที่ล้มละลาย	เหมือนกับบทที่ 13.	แผนรวมถึงทรัพย์สินทั้งหมดที่ได้มาจนกว่าลูกหนี้จะได้รับการปลดหนี้รวมถึง "รายได้หลังหักภาษี"
ช) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขสิทธิของเจ้าหนี้มีประกัน	มูลค่าของสิทธิยึดหน่วงอาจลดลงเป็นค่า "ปัจจุบัน" ตามมาตรา 1111 (b) ที่เจ้าหนี้เลือก	การปรับเปลี่ยนความเป็นไปได้และการชำระหนี้จะมีระยะเวลาที่เหมาะสมหรือตามระยะเวลาของสัญญา	มีการปรับเปลี่ยนได้ แต่ให้นำส่งระยะเวลาตามแผนหรือสัญญา เว้นแต่ที่อยู่อาศัยส่วนบุคคล
ซ) บทบัญญัติเกี่ยวกับผลกำไรในอนาคต	พื้นฐานสำหรับแผนการดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง	เหมือนกับบทที่ 13.	รายได้หลังหักภาษีทั้งหมดสามารถนำไปจ่ายเป็นเงินประกันให้กับเจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันได้
ญ) มาตรฐานสำหรับการอนุมัติ	ความเป็นไปได้โดยสุจริตในผลประโยชน์สูงสุดของเจ้าหนี้และขึ้นอยู่กับกฎความสำคัญแน่นอนหรือการอนุมัติของเจ้าหนี้	เหมือนกับบทที่ 13.	โดยสุจริตและได้ผลประโยชน์สูงสุด แต่ไม่มีกฎความสำคัญยิ่ง
ค่าใช้จ่าย: ก) ค่าธรรมเนียมการยื่น	\$500	\$200	\$90
ข) ค่าธรรมเนียมของผู้ดูแลทรัพย์สิน	โดยทั่วไปจะไม่มีค่าธรรมเนียมผู้ดูแลทรัพย์สินเว้นแต่จะมีการเรียกเก็บเงินจากลูกหนี้ที่มีการทุจริต ไม่สุจริต ไร้ความสามารถ หรือ ไม่สามารถจัดการได้	ต้องมีผู้ดูแลทรัพย์สิน	ต้องมีผู้ดูแลทรัพย์สิน

	หากผู้ดูแลทรัพย์สิน และ ค่าธรรมเนียม มีการกำหนดไว้ โดยศาล การชำระเงินคือ ร้อย ละ 15 ของ \$1,000 แรก ร้อย ละ 6 สำหรับจำนวนที่มากกว่า \$1,000 แต่ไม่เกิน \$3,000	ค่าธรรมเนียมกำหนดโดย พระราชบัญญัติและสำนักงาน ผู้แทนของผู้พิทักษ์ทรัพย์แห่ง สหรัฐอเมริกา โดยสูงสุดร้อยละ 10 แต่ไม่เกิน \$450,000 หรือ ร้อยละ 3 ที่เกินมา	ค่าธรรมเนียมกำหนดโดย พระราชบัญญัติและ สำนักงานผู้แทนของผู้พิทักษ์ ทรัพย์แห่งสหรัฐอเมริกา โดย สูงสุดร้อยละ 10
ค) บุคคลระดับ มืออาชีพ	ว่าจ้างโดยลูกหนี้ระหว่าง พิทักษ์หรือผู้ดูแลทรัพย์สิน การชำระเงินที่ศาลกำหนด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและข้อตกลง ที่สมเหตุสมผล (บุคคลที่ได้รับ การว่าจ้างอาจรวมถึง ทนายความ ผู้ประเมินราคา นักบัญชี และผู้เชี่ยวชาญด้าน การจัดการฟาร์ม)	จ้างโดยลูกหนี้ หรือ ให้เป็น เหมือนกับบทที่ 11	จ้างโดยลูกหนี้ หรือ ให้เป็น เหมือนกับบทที่ 11
ง) ทนายความ ของลูกหนี้	การนัดหมายได้รับการอนุมัติ โดยศาลในตอนแรกและการ ชำระเงินภายหลังได้รับการ อนุมัติจากศาลหลังจากได้รับ การตรวจสอบอย่างรอบคอบ แล้ว	เหมือนกับบทที่ 11	เหมือนกับบทที่ 11
การขาย สินทรัพย์ที่มี ภาระผูกพันของ ลูกหนี้	อนุญาตให้ขายได้ แต่เจ้าหนี้มี ประกันมีสิทธิตามมาตราที่ 1111 (b) ได้	เหมือนกับบทที่ 13.	ได้รับอนุญาตให้ขายโดย ได้รับอนุมัติจากศาล และมี การระงับการดำเนินการ เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิใช้มาตรา 1111 (b)
จำเป็นต้องมี การเปิดเผย ข้อมูล	ต้องการ	ไม่	ไม่
บทบัญญัติ เกี่ยวกับการลบ ล้างหนี้	การลบล้างหนี้สินจะได้รับตาม ระยะเวลาของการยื่นแผน หากมีการระบุไว้ อย่างไรก็ตาม ไม่มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการลบล้างหนี้สินที่ เป็นภาระหนักเกินควร	เหมือนกับบทที่ 13	การลบล้างหนี้สินจะได้รับ เมื่อเสร็จสิ้นแผนการ เว้นแต่ ที่เป็นภาระหนักเกินควร โดย อาจได้รับก่อนหน้านี้เป็นบาง กรณี ศาลอาจพิจารณา ทบทวนรายได้หลังหักภาษีให้

			เป็นส่วนหนึ่งของการลบล้าง
การเปลี่ยนแปลง: ก) ในบทที่ 12	ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาล ล้มละลาย	ไม่สามารถใช้ได้	ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาล ล้มละลาย
ข) ในบทที่ 7 การชำระหนี้	เจ้าหนี้หรือลูกหนี้อาจเสนอ การชำระบัญชีตามแผนได้	เฉพาะลูกหนี้เท่านั้นที่อาจ เปลี่ยนเป็นบทที่ 7 ศาลอาจ เปลี่ยนแปลงหากพบว่ามีกร ทุจริต	เฉพาะลูกหนี้เท่านั้นที่อาจ เปลี่ยนเป็นบทที่ 7

แหล่งที่มา : US Department of Agriculture<sup>501</sup>

สรุปได้ว่า Chapter 11 ให้สิทธินิติบุคคลทั้งหมด ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับรายได้ ไม่มีการจำกัดจำนวน และลักษณะหนี้ แต่สำหรับนิติบุคคลรายเล็ก รายน้อยที่แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ก็ตาม หากมีการเข้าฟื้นฟูกิจการภายใต้ Chapter 11 ก็จะพบกับกระบวนการขั้นตอนทางกฎหมายที่มีความซับซ้อน ยุ่งยาก และมีค่าใช้จ่ายสูง ทำให้การฟื้นฟูไม่ประสบความสำเร็จ และไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่เสียไป เท่ากับถูกจำกัดทางกฎหมายไปโดยปริยาย ทำให้โดยกระบวนการแล้ว Chapter 11 เหมาะสมกับบริษัทขนาดใหญ่เท่านั้น

Chapter 13 ให้สิทธิกับบุคคลธรรมดาเท่านั้น โดยมีข้อกำหนดเรื่องรายได้ว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีรายได้ประจำ ในขณะที่มีการกำหนดจำนวน และลักษณะหนี้เอาไว้ในลักษณะของจำนวนหนี้มีประกัน และหนี้ไม่มีประกัน ซึ่งในมุมมองของเกษตรกรรายเล็กรายน้อย ถือว่า Chapter 13 เป็นบทแรกที่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์เพื่อฟื้นฟูกิจการของตนได้ แต่ก็ยังมีเกษตรกรบางกลุ่มที่ไม่เข้าเงื่อนไขทั้งเรื่องไม่ใช่บุคคลธรรมดา หรือการมีจำนวนหนี้ไม่เข้าเกณฑ์ของ Chapter 13 และปัญหาเรื่องการพิจารณารายได้ของเกษตรกรที่ไม่เหมือนอาชีพอื่นๆ และข้อจำกัดในการตั้งเวลาชำระหนี้ตามแผนว่าห้ามเกิน 3 ปี จึงเป็นเหตุจำเป็นที่ต้องเกิด Chapter 12 ตามมาภายหลัง

Chapter 12 ให้สิทธิกับบุคคลทุกประเภท แต่ต้องเป็นครอบครัวเกษตรกร และมีการจำกัดเรื่องรายได้ว่าต้องมาจากการเกษตร ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อจำกัดเรื่องจำนวน และลักษณะหนี้ว่าหนี้ดังกล่าวก็ต้องมาจากการทำเกษตร ทำให้ Chapter 12 เป็นบทที่ถูกออกแบบมาสำหรับเกษตรกรโดยเฉพาะ เปรียบเสมือนบทที่มารองรับเกษตรกรที่ตกหล่น หรือก็คือเกษตรกรที่อยู่นอกรการคุ้มครองสิทธิในการฟื้นฟูกิจการของ Chapter 11 และ 13 ทำให้เกษตรกรมีทางเลือกที่ความพร้อม

<sup>501</sup> Stam, J. M., Do Farmers Need a Separate Chapter in the Bankruptcy Code?pp.11-14.

เทียบเท่ากับแผนผังฟูจิกการที่มีอยู่ในบทที่ 13 แต่ถูกแก้ไขขั้นตอนการผังฟูจิกการตามปกติของบทที่ 11 ให้เหมาะสมกับเกษตรกรรมมากขึ้น

เมื่อนำกฎหมายผังฟูจิกการทั้ง 3 Chapter กล่าวคือ Chapter 11,12 ละ 13 มาวิเคราะห์กับลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกร หรือ ผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำกิจกรรมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งโดยเฉพาะ จะเห็นว่าบุคคลเหล่านี้สามารถเลือกกระบวนการผังฟูจิกการของตนภายใต้ Chapter ที่เหมาะสมกับสภาพปัญหา จำนวนหนี้ รูปแบบทางการเงิน และ ขนาดธุรกิจของตนได้เอง และ ครอบคลุมกลุ่มเกษตรกรทุกรูปแบบ เพราะไม่มีเกษตรกรระดับใดที่ถูกหลงลืมไว้ หรือ อยู่ นอกเหนือการได้รับประโยชน์จากกฎหมายผังฟูจิกการของสหรัฐอเมริกาเลย เพราะกฎหมายได้สร้าง กระบวนการรองรับเกษตรกรทุกระดับในสังคมไว้แล้ว ยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

1. บริษัทอาหารขนาดใหญ่ (Big Firm) เป็นลักษณะนิติบุคคลที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการนำสินค้าเกษตรมาเป็นวัตถุดิบหลักในการดำเนินธุรกิจ ที่มีโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่ เช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานผลไม้กระป๋อง โรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ต่างๆ กลุ่มนี้โดยหลักแล้ว ไม่ใช่เกษตรกรในความหมายตาม Chapter 12 เลย คือไม่ได้ประกอบกิจการเอง แต่นำผลผลิตทางการเกษตร หรือ ฟาร์ม จากเกษตรกรที่เป็นผู้ประกอบการเกษตร (Commercial Farmer) มาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆ กลุ่มนี้สามารถใช้ประโยชน์จาก Chapter 11 ได้เท่านั้น ไม่สามารถใช้ Chapter 12 ได้ เพราะมีข้อจำกัดที่สำคัญ 2 ส่วนคือ ข้อกำหนดทางรายได้ และ ข้อกำหนดเรื่องจำนวน และลักษณะหนี้อย่างชัดเจน ในขณะที่ไม่สามารถเข้าใช้ Chapter 13 ได้ เพราะ Chapter 13 จำกัดเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น

2. ผู้ประกอบการเกษตร (Commercial Farmer) เป็นลักษณะบุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคลที่ทำเกษตรเพื่อการค้า กล่าวคือ เป็นผู้จำหน่ายสินค้าเกษตรที่ตนเป็นผู้ทำเกษตรกรรมด้วยตนเอง รวมถึงไม่ใช่ผู้ทำเกษตรกรรมด้วยตนเอง แต่ใช้สินค้าเกษตรในพื้นที่ทำผลิตภัณฑ์เพื่อจำหน่ายในลักษณะครัวเรือนถึงมือผู้บริโภคโดยตรง

2.1 กรณีเป็นนิติบุคคล จะสามารถใช้ Chapter 12 ได้เท่านั้น เนื่องจากไม่ใช่ธุรกิจขนาดใหญ่ในลักษณะที่จะใช้ Chapter 11 ได้ และไม่สามารถเข้าใช้ Chapter 13 ได้ด้วยเช่นกัน เพราะอนุญาตให้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น

2.2 กรณีเป็นบุคคลธรรมดา จะสามารถใช้ Chapter 12 และ 13 ได้อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น โดยจะถูกกำหนดโดยข้อกำหนดทางรายได้ และ ข้อกำหนดเรื่องจำนวน และลักษณะของหนี้

3. เกษตรกรยังชีพ (Subsistence Farmer) เป็นลักษณะของบุคคลธรรมดาที่ทำเกษตรเพื่อยังชีพ กล่าวคือ ใช้บริโภคในครัวเรือน หรือในชุมชน หรือจำหน่ายให้กับพ่อค้าคนกลาง ไม่ใช่การจำหน่ายไปยังผู้บริโภคโดยตรงอย่างเช่นผู้ประกอบการเกษตร (Comercial Farmer) จะสามารถใช้

Chapter 12 ได้เท่านั้น ไม่สามารถเข้าใช้ Chapter 13 ได้เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องจำนวน และลักษณะหนังสือไม่เข้าเกณฑ์ที่จะใช้ Chapter 13 ได้ และไม่สามารถเข้าใช้ Chapter 11 ได้ด้วยข้อจำกัดทุกประการของ Chapter 11 ที่เหมาะกับองค์กรขนาดใหญ่เท่านั้น

#### 4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย กับต่างประเทศ

ในบทที่ 3 ผู้เขียนได้ศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศ และได้พบว่าโดยพื้นฐานแล้ว แต่ละประเทศมีแนวคิด และหลักการเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการ หรือ ปรับโครงสร้างหนี้ไม่ต่างกันในสาระสำคัญ แต่สิ่งที่เป็นจุดเด่นของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของแต่ละประเทศ คือ การสร้างสรรค์กระบวนการฟื้นฟูกิจการมาสนับสนุนภาคส่วนต่างๆของสังคม ให้บุคคลที่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ได้รับสิทธิประโยชน์ในการใช้กฎหมายฟื้นฟูกิจการเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่องทางการเงินของตน ซึ่งแต่ละประเทศได้มีการสร้างกระบวนการให้กับกลุ่มบุคคลที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสภาพสังคม ความเร่งด่วนของปัญหา และ ความสำคัญของกลุ่มบุคคลนั้นๆต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

จากการศึกษาทำให้เห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศฝรั่งเศส มีกฎหมายฟื้นฟูกิจการไปในทิศทางเดียวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยที่กำลังได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก มีการสร้างสรรค์กฎหมายฟื้นฟูกิจการ ให้เปิดโอกาสให้ลูกหนี้รายเล็กมีสิทธิใช้กลไกทางเลือกที่มีความพร้อมเทียบเท่ากับแผนฟื้นฟูกิจการสำหรับบริษัทขนาดใหญ่ แต่มีการปรับแก้ไขขั้นตอนการฟื้นฟูกิจการตามปกติให้เหมาะสมกับลูกหนี้รายเล็กด้วย แต่สิ่งหนึ่งที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศฝรั่งเศสมี แต่ประเทศไทย และ ประเทศอังกฤษไม่มีคือ การฟื้นฟูกิจการของเกษตรกรผ่านกฎหมายล้มละลาย โดยที่ประเทศสหรัฐอเมริกาสร้างบทแยกออกมาสำหรับเกษตรกรโดยเฉพาะ ในขณะที่ฝรั่งเศสให้เกษตรกรเป็นหนึ่งในสี่กลุ่มบุคคลที่มีสิทธิในการฟื้นฟูกิจการของตนตามกฎหมายล้มละลาย

เมื่อประเทศไทยไม่มีกระบวนการฟื้นฟูกิจการสำหรับเกษตรกรภายใต้กฎหมายล้มละลาย การวิเคราะห์ในบทนี้จึงไม่ใช่การวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการฟื้นฟูกิจการของแต่ละประเทศ เพราะจะไม่เกิดประโยชน์โดยตรงกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่สิ่งที่จำเป็นต้องวิเคราะห์ คือ เพราะเหตุใด ประเทศไทย และ ประเทศอังกฤษ จึงไม่มีกระบวนการดังกล่าว ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ในกฎหมายล้มละลายเป็นเวลานานมาแล้ว

ในบทนี้ผู้เขียนจึงขอเน้นไปที่วิเคราะห์รูปแบบภาคเกษตรกรรมในแต่ละประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยว่ามีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกับประเทศเหล่านั้นอย่างไร นำมาสู่รูปแบบของกฎหมายฟื้นฟูกิจการที่แต่ละประเทศใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อผลสุดท้ายที่จะได้

ข้อสรุปสำหรับประเทศไทยว่าปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ หากเป็นการแก้ไขผ่านกฎหมายล้มละลาย สมควรแก้ไขโดยกระบวนการฟื้นฟูกิจการในลักษณะเดียวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศอังกฤษ

ในส่วนของตัวกฎหมาย กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทย ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย หมวด 3/1 และ 3/2 ตามที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 2.4.2 และ บทที่ 4.3 แล้วนั้น ไม่ได้ครอบคลุมเกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือ คณะบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม ตามกฎหมายของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเมื่อผู้เขียนได้หาข้อมูลเกษตรกรที่มีลักษณะเป็น SMAEs หรือ เป็นวิสาหกิจชุมชนตามความของกฎหมายฟื้นฟู SMEs หมวด 3/2 นี้ พบว่ามีจำนวนเพียง 83,945 ราย<sup>502</sup> จึงทำให้มีเกษตรกรที่เหลืออีกกว่า 5.9 ล้านราย<sup>503</sup> (เฉพาะเกษตรกรที่ดิ้นทำกิน) ที่ยังไม่มีช่องทางในการฟื้นฟูสถานะทางการเงินของตนเอง อย่างเป็นระบบ ภายใต้กฎหมายล้มละลายเดียวกัน

วิเคราะห์เปรียบเทียบกับภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย พบว่าประเทศไทยได้มีการปฏิวัติเกษตรกรรมมาตั้งแต่ระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 15 ถึงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 แล้ว<sup>504</sup>

ในยุคนี้มีการขยายตัวของผลผลิตทางเกษตรกรรมและผลผลิตสุทธิทำลายวงจรขาดแคลนอาหารในอดีต การปฏิวัติเกษตรกรรมบนเกาะบริเตนใหญ่เกิดขึ้นผ่านช่วงเวลาหลายศตวรรษ (ซึ่งเหมือนการวิวัฒนาการมากกว่าจะเป็นการปฏิวัติ) ต่อมาจึงแพร่ขยายไปในประเทศอื่นๆ บนทวีปยุโรปและในอาณานิคมของประเทศเหล่านั้นด้วย สิ่งหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดการปฏิวัติเกษตรกรรมขึ้นคือการที่ประเทศอังกฤษพัฒนาระบบที่ดิน และการบำรุงรักษาที่ดินซึ่งเหมาะแก่การเพาะปลูก โดยเป้าหมายก็เพื่อที่จะลดการสูญเสียสารอาหารสำหรับพืชในดิน ทำให้ผลผลิตต่อเอเคอร์สูงขึ้นตามลำดับ ชาวนาใช้เครื่องมือการผลิต และ เครื่องจักรในการเก็บเกี่ยวผลผลิตที่มากขึ้น<sup>505</sup> ซึ่งช่วยลดการใช้แรงงานคนลงด้วย การปฏิวัติการเกษตรเร่งตัวขึ้นพร้อมกับการปฏิวัติอุตสาหกรรมและความก้าวหน้าทางเคมีก่อให้เกิดความรู้ทางวิทยาศาสตร์, ความมั่งคั่ง และเทคโนโลยี เครื่องจักรการเกษตรอื่นๆ และระบบการค้าขายสารอาหารพืชจึงเกิดขึ้นตามมา

502

ระบบสารสนเทศวิสาหกิจชุมชน กองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร, "รายชื่อวิสาหกิจชุมชน/เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://smce.doae.go.th/ProductCategory/SmceCategory.php>

503

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, รายงานผลเบื้องต้น สัมมะโนการเกษตร พ.ศ. 2556 Preliminary Report 2013 Agricultural Census (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบัสติก 2556), หน้า.7

504

Mark Overton, *Agricultural Revolution in England: The Transformation of the Agrarian Economy 1500-1850* (Cambridge University Press, 1996).p. 7.

505

John Fletcher Clews Harrison, *The Common People: A History from the Norman Conquest to the Present* (Taylor & Francis, 1984). p. 11.

การปฏิวัติเกษตรกรรม, การปฏิวัติอุตสาหกรรม และการปฏิวัติวิทยาศาสตร์ ถูกพัฒนาไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอน และการปฏิวัติอุตสาหกรรม และการปฏิวัติวิทยาศาสตร์จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากปราศจากปริมาณอาหารที่เพิ่มขึ้นซึ่งนำไปหล่อเลี้ยงประชากรที่ขยายตัวตามเมืองใหญ่ นอกจากนี้ ด้วยเงินทุน, เครื่องมือ, โลหะ, การขยายตัวของเศรษฐกิจแบบตลาด, ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมและวิทยาศาสตร์ ทำให้การปฏิวัติเกษตรกรรมเกิดขึ้นและดำเนินไปได้ จึงกล่าวได้ว่าแต่ละการปฏิวัติข้างต้นช่วยสนับสนุนกระบวนการของกันและกัน เป็นผลให้ทั้งสามการปฏิวัตินี้ยังคงเชื่อมโยงกันอย่างลึกซึ้งมาจนถึงปัจจุบัน

สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการปฏิวัติเกษตรกรรมในประเทศอังกฤษ ได้แก่<sup>506</sup>

1. การเพิ่มจำนวนประชากรในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 เนื่องจากความก้าวหน้าทางสาธารณสุข เช่น การคิดค้นวัคซีนป้องกันฝีดาษของเอดเวิร์ส เจนเนอร์ ที่ทำให้อัตราการตายของทารกลดลง และการสมรสของหนุ่มสาวน้อยลง จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นนี้ทำให้ความต้องการด้านอาหาร, เครื่องนุ่งห่ม และวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมขยายตัวเกิดความจำเป็นต้องปรับปรุงวิธีการผลิต การเก็บรักษาผลผลิต รวมไปถึงการขนส่งที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของตลาดที่ขยายตัว

2. ประชาชนสนใจให้ใช้ประโยชน์จากที่ดินเพิ่มขึ้น การที่สินค้าเกษตรมีราคาสูงขึ้นตามการเพิ่มของอุปสงค์ ทำให้เกษตรกร และ เจ้าของที่ดินมีรายได้สูงขึ้น จนถึงขั้นที่ประเทศอังกฤษใช้กรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินเป็นเครื่องกำหนดสิทธิ คือมีข้อบัญญัติ ค.ศ. 1731 ว่า "ผู้เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ และมีรายได้จากที่ดิน 600 ปอนด์สเตอร์ลิงขึ้นไป มีสิทธิ์เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งเป็นเหตุจูงใจให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้น

3. ปัญหาการบำรุงรักษาความสมบูรณ์ของดิน วิธีดั้งเดิมของเกษตรกร คือ ระบบนา 2 แปลง หรือระบบนา 3 แปลง ทำให้ใช้ประโยชน์ที่ดินได้ไม่เต็มที่ ต้องปล่อยให้ดินว่างเปล่าส่วนหนึ่งทุกปี เพราะความต้องการของผลผลิตที่เพิ่มขึ้นมาก ทำให้เกิดความจำเป็นต้องการที่ดินทุกตารางนิ้วในการผลิต และแก้ปัญหาคุณภาพดินโดยการปลูกพืชหมุนเวียนซึ่งเริ่มที่เนเธอร์แลนด์ก่อน วิธีการปลูกพืชหมุนเวียนทำให้ดินสมบูรณ์ขึ้น จนเป็นมาตรฐานการเกษตรในยุคต่อมา

4. การคิดค้นเครื่องจักรและเทคโนโลยีในการเกษตรแบบใหม่ เช่น เครื่องหว่านข้าว เครื่องซุดหลุมฝังเมล็ดพืช ระบบปลูกข้าวหมุนเวียนทำให้เกษตรกรต้องหันมาปรับปรุงการเกษตรจนกลายเป็นกิจกรรมในระบบทุนนิยม เช่นเดียวกับอุตสาหกรรม

<sup>506</sup> Overton, M., Agricultural Revolution in England: The Transformation of the Agrarian Economy 1500-1850. Pp. 211-215.



5. การที่ธนาคารและสถาบันการเงินมีความมั่นคงและส่งเสริมเกษตรกรทำให้ผู้ประกอบการผลิตในภาคเกษตรกรรมสามารถกู้เงินมาดำเนินธุรกิจที่ขยายตัว ซึ่งต้องลงทุนมากไม่แพ้อุตสาหกรรม เกษตรกรกลายเป็นนักธุรกิจกลุ่มใหม่ของระบบทุนนิยม

การปฏิวัติเกษตรกรรมของประเทศอังกฤษนี้ ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างยิ่งในภูมิภาคยุโรป รวมไปถึง ดินแดนอาณานิคมของยุโรปดังนี้<sup>507</sup>

1. ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ และทำให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว พืชบางชนิดส่งเพื่อเป็นสินค้าออก เช่น ต้นฮอบส์ในการหมักเบียร์ ต้นป่านในการทอผ้า ผลผลิตทางธัญพืชของประเทศอังกฤษและเวลส์ เพิ่มจาก 14.8 ล้านควอเตอร์ เป็น 16.5 ล้านควอเตอร์ และประเทศอังกฤษส่งออกผลิตภัณฑ์สิ่งทอขนสัตว์เพิ่มจาก 12.5 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงต่อปีเป็น 35 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงต่อปี การส่งผลผลิตทางการเกษตรจากดินแดนโพ้นทะเลมาแย่งตลาดยุโรป ทำให้ยุโรปตั้งกำแพงภาษีและห้ามเรือสินค้าเข้าเทียบท่า เพื่อกีดกันสินค้าเกษตรจากดินแดนอาณานิคม

2. ประชากรมีสุขภาพดีขึ้นเพราะมีอาหารที่เพียงพอ และมีคุณภาพ ระบบการผลิตทางเกษตรกรรมถูกสุขลักษณะ และ มีการใช้เครื่องทุ่นแรงมากขึ้น เกษตรกรมีอาหาร, มีเวลาว่าง และมีรายได้เพิ่มขึ้น เกษตรกรรมเป็นแหล่งอาหาร, วัตถุุดิบ และแรงงานให้กับกิจการอุตสาหกรรม

3. การปฏิวัติได้เปลี่ยนโฉมหน้าเทคโนโลยี และ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต เช่น การใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเต็มที่, การปรับปรุงชลประทาน, การระบายน้ำ, การขนส่ง, ระบบสินเชื่อของธนาคาร และสถาบันการเงิน เพื่อส่งเสริมกิจการทางการเกษตรเป็นต้น สิ่งที่น่าสนใจคือบุคคลชั้นผู้นำของดินแดนต่างๆ ล้วนส่งเสริมและสนับสนุนความก้าวหน้าของการเกษตร เช่น สมเด็จพระเจ้าจอร์จที่ 2 แห่งบริเตนใหญ่, นายพลเดอลาฟาแยตต์แห่งฝรั่งเศส และประธานาธิบดีจอร์จวอชิงตันแห่งสหรัฐอเมริกา

4. ในช่วงปฏิวัติเกษตรกรรมนั้นมีการเปลี่ยนแปลงระบบของเกษตรกรรมไปพร้อมๆ กัน มีการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การคัดเลือกพันธุ์พืช และ สัตว์ดีขึ้น, การเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดิน และการบุกเบิกการเกษตรในที่ดินโพ้นทะเล ผลที่ตามมาก็คือความชำนาญในการผลิตสินค้าการเกษตรเฉพาะอย่าง เช่น การใช้เครื่องจักรในการเกษตรมากขึ้น การแบ่งงานกันทำในกิจกรรมเกษตร การลงทุนด้านเครื่องจักร และเทคนิคการเกษตรเพิ่มคุณภาพของดิน จึงสามารถสรุปได้ว่าการปฏิวัติเกษตรกรรมคือการเปลี่ยนแปลง และ การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร โดยเปลี่ยนแปลงด้านระบบ และ เทคนิคการผลิตในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 7 ถึง

507

Keith DM Snell, *Annals of the Labouring Poor: Social Change and Agrarian England, 1660-1900* (Cambridge University Press, 1987).pp. 32-39.

คริสต์ศตวรรษที่ 19 การเกษตรมีลักษณะเป็นทุนนิยมมากขึ้น สินค้าเฉพาะอย่างถูกผลิตเพื่อตลาดภายใน และ ภายนอกประเทศ เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ต้องลงทุนด้านเครื่องจักร และ จ้างแรงงานเพิ่มขึ้น เกิดการเกษตรเพื่อการค้าขนาดใหญ่ เช่น ในอังกฤษ, รัฐเยอรมันแถบตะวันออก, บางส่วนของรัสเซีย และแถบลุ่มแม่น้ำโปของอิตาลี ส่วนดินแดนนอกยุโรป ได้แก่ แถบที่ราบใหญ่ของสหรัฐอเมริกาและแคนาดา, เขตทุ่งหญ้าแพมเพอร์ในอาเจนตินาและออสเตรเลีย ในขณะที่เขตการเกษตรขนาดเล็กตามลักษณะการถือครองที่ดิน เช่น ฝรั่งเศส, รัฐเยอรมันแถบตะวันตก, เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์ เกษตรกรไม่อาจรับเทคนิคใหม่ และ เครื่องจักรในการเกษตรเพราะกิจการเล็กเกินไป แต่ใช้วิธีเลือกเพาะปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ที่ให้ผลผลิตราคาสูงต่อหน่วยพื้นที่ขนาดเล็ก และผลิตแบบใช้แรงงานต่อหน่วยสูงแต่ลงทุนน้อย เช่น ผลิตถัณฑ์นม, ไข่, ผักสด, ดอกไม้ และผลไม้<sup>508</sup>

เมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับการเกิดขึ้นของกฎหมายฟื้นฟูกิจการพบว่า ประเทศอังกฤษมีกฎหมายฟื้นฟูกิจการแบบเดียวใช้กับทุกคนขึ้นมาในปี.ศ.1986 แต่กฎหมายล้มละลายเองเกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี.ศ.1542 โดยคุณสมบัติของลูกหนี้ที่จะได้รับการฟื้นฟูกิจการในประเทศอังกฤษตาม Insolvency Act 1986 มีการพิจารณาจากความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ หรือเกณฑ์การพิจารณาความมีหนี้สินล้นพ้นตัว (Insolvency) ของลูกหนี้ซึ่งลูกหนี้ที่ได้รับการฟื้นฟูกิจการนั้น ได้แก่ ห้างหุ้นส่วน บริษัท และบุคคลธรรมดา สามารถร้องขอได้ภายใต้กระบวนการ “การชำระหนี้ของแต่ละบุคคลโดยสมัครใจ” (Individual Voluntary Arrangement) และ “การชำระหนี้ของบริษัทโดยสมัครใจ” (Company Voluntary Arrangement ) เพื่อให้ศาลมีคำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สิน (Administration Order) ได้<sup>509</sup>

แนวความคิดการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศอังกฤษ เกิดมาจากประเทศอังกฤษ ต้องประสบกับสภาวะเศรษฐกิจถดถอย<sup>510</sup> ผู้ร่างกฎหมายจึงมีความคิดว่าหากบริษัทของลูกหนี้ไม่ต้องตกอยู่ในฐานะล้มละลายแล้วน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบริษัทลูกหนี้ ตลอดจนถึงพนักงาน ลูกจ้างในบริษัท และยังส่งผลดีถึงสังคม และเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย ดังนั้นจึงเห็นควรมีมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทลูกหนี้ และเจ้าหนี้ทั้งปวง ได้เจรจาเพื่อให้เจ้าหนี้ได้เข้าจัดสรรทรัพย์สินของบริษัทลูกหนี้ โดยมีให้เจ้าหนี้รายใด ใช้สิทธิบังคับชำระหนี้จากบริษัทลูกหนี้ได้ในช่วง

<sup>508</sup> วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี "การปฏิวัติเกษตรกรรมในอังกฤษ" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://th.wikipedia.org/wiki/search=การปฏิวัติเกษตรกรรมในอังกฤษ>

<sup>509</sup> Insolvency Act 1986. Section 265

<sup>510</sup> Peter M Solar, "Poor Relief and English Economic Development before the Industrial Revolution," *The Economic History Review* 48, 1 (1995).p. 9.

ระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้โอกาสแก่กิจการของลูกหนี้ในการฟื้นตัวและสามารถกลับมาดำเนินงานได้ตามปกติ แนวคิดนี้ถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศอังกฤษ

แต่ทั้งนี้กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษก็ยังมีได้มีการนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เท่าที่ควร เนื่องจากทัศนคติของศาลที่เห็นว่า การบริหารจัดการบริษัทนั้นเป็นเพียงมาตรการจะนำมาใช้เพื่อยืดอายุการดำรงอยู่ของกิจการ ด้วยความหวังว่าจะสามารถฟื้นฟูกิจการของตนเพื่อกลับเข้าสู่วงจรเศรษฐกิจได้อีกครั้งหนึ่ง อันเป็นการยืดระยะเวลาการชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ออกไปเท่านั้น<sup>511</sup> ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่มีปรากฏในการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกจากนั้น กรรมการของบริษัทหลายบริษัทที่แม้กิจการจะมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการได้ กลับหลีกเลี่ยงที่จะไม่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ แต่เลือกที่จะเข้าสู่กระบวนการล้มละลายแทน เนื่องจากเกรงว่า การฟื้นฟูกิจการนั้น อาจทำให้ตนเสี่ยงต่อโทษทางอาญา และความรับผิดชอบบุคคล กรณีการดำเนินกิจการโดยฉ้อฉล หรือดำเนินกิจการไปโดยไม่มี ความหวังว่ากิจการนั้นจะดำเนินต่อไปได้ รวมถึงการจำกัดสิทธิโดยการห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการ หรือตำแหน่งทางด้านบริหารอีกด้วย<sup>512</sup> ด้วยเหตุนี้กรรมการของบริษัททั้งหลายเหล่านี้จึงนำบริษัทเข้าสู่กระบวนการล้มละลายแทนที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ

จะเห็นได้ว่าด้วยกลไก และ วัฒนธรรมสังคมของประเทศอังกฤษ ไม่ให้ความสำคัญต่อกฎหมายฟื้นฟูกิจการ และไม่เอื้อให้เกิดการฟื้นฟูกิจการแม้กับลูกหนี้ในรูปแบบบริษัทขนาดใหญ่ ทำให้กฎหมายในส่วนนี้ไม่ได้ถูกปรับปรุง หรือ พัฒนาไปตามกลไกสถานะเศรษฐกิจแต่อย่างใด

เปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสที่มีกฎหมายฟื้นฟูกิจการเกิดขึ้นในปีค.ศ. 1994 บทบัญญัติของกฎหมายฝรั่งเศสในเรื่องการฟื้นฟูกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินนั้น ใช้บังคับเฉพาะกับกิจการของบุคคลบางประเภทเท่านั้น คือ<sup>513</sup>

1. ผู้ประกอบการค้า
2. บุคคลธรรมดาที่ขึ้นทะเบียนการประกอบอาชีพ
3. เกษตรกร
4. นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

511 Treasury, H., "Department for Business Innovation and Skills," The plan for growth. Crown Copyright. p. 22.

512 ibid. p. 44.

513 ธนกร วรปรัชญากุล, "หลักเบื้องต้นของกฎหมายว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินในประเทศฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายบังคับคดี. หน้า 5.

โดยบุคคลธรรมดาที่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ และการชำระหนี้ถูกจำกัดไว้เพียงแคบุคคล 3 ประเภทเท่านั้น โดยผู้มีสิทธิริเริ่มคดีต้องร้องขอต่อศาลพาณิชย์ โดยให้เริ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ก่อน จึงจะเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี หรือ การบังคับชำระหนี้ได้ เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ลูกหนี้ได้หยุดประกอบกิจการโดยสิ้นเชิง หรือ เมื่อเป็นที่แน่ชัดว่าไม่มีความเป็นไปได้ที่จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้สำเร็จ ศาลอาจมีคำสั่งให้เริ่มกระบวนการล้มละลายหรือ กระบวนการบังคับชำระหนี้โดยทันทีก็ได้

การที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการของฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับอาชีพเกษตรกรมากเพราะฝรั่งเศสเป็นประเทศเกษตรกรรมที่ใหญ่เป็นอันดับหนึ่งของยุโรป และเป็นอันดับสองของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา<sup>514</sup> ในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบสาธารณรัฐ ร้อยละ 80 ของประชากรฝรั่งเศสเป็นประชากรที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจสังคมไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นควบคู่กับการเติบโตของสังคมเมืองอย่างรวดเร็วตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ทำให้ประชากรในภาคเกษตรกรรมเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่อง ปี ค.ศ. 1870 ประชากรในภาคเกษตรกรรมเหลือเพียงร้อยละ 50 และลดลงเป็นร้อยละ 30 ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2<sup>515</sup> ซึ่งในช่วงดังกล่าวนี้เป็นช่วงที่รัฐบาลหลายประเทศในยุโรปได้ดำเนินแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และ สังคมอันเนื่องมาจากความบอบช้ำที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงคราม (เป็นแผนการที่รู้จักกันดีภายใต้ชื่อของแผนมาร์แชล หรือ Marshall Plan)

แผนดังกล่าวนี้เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม เพื่อการกระจายรายได้ไปสู่ประชากรส่วนใหญ่ในประเทศโดยเน้นการสร้าง “ความทันสมัย” ในกระบวนการผลิต ขณะเดียวกันเน้นความเชื่อมโยง(combination) ภาคเศรษฐกิจอื่น อันได้แก่ ภาคเกษตรกรรมและภาคบริการ ให้พัฒนาล้อมจองควบคู่กันไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรม<sup>516</sup>

สำหรับในภาคเกษตรกรรม รัฐบาลฝรั่งเศสได้มุ่งเน้นการสร้างความทันสมัยในกระบวนการผลิตทุกขั้นตอน มีการส่งเสริมการใช้เครื่องจักรทันสมัยเข้ามาใช้เพื่อการขยายพื้นที่ และ ปริมาณการผลิตเพื่อตอบสนองความขาดแคลนภายในประเทศ และเพื่อการส่งออก รวมทั้งมีการนำใช้

514 Wikipedia the free encyclopedia, "Economy of France," [Online] Updated: 14 April 2017. Available from: [https://en.wikipedia.org/wiki/Economy\\_of\\_France#cite\\_note-34](https://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_France#cite_note-34)

515 European Commission, "Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community and Annexes,"(1968).pp. 7-10.

516 Ibid. p. 13.

สารเคมีอย่างขนานใหญ่เพื่อสร้างผลิตผลในการผลิตให้ได้จำนวนมาก ในปี ค.ศ. 1975 จำนวนประชากรในภาคเกษตรกรรมลดลงเหลือร้อยละ 10 ของประชากรวัยทำงานทั้งหมดในประเทศ<sup>517</sup>

รูปแบบเกษตรกรรมในประเทศฝรั่งเศสมีความแตกต่างจากประเทศอังกฤษอยู่มาก เนื่องจากภาคเกษตรของประเทศฝรั่งเศสมีพื้นฐานมาจากกิจการขนาดเล็กเป็นหลัก เช่น การเลี้ยงสัตว์เป็นอาชีพตกทอดแบบเลี้ยงกันภายในครัวเรือน ในขณะที่การเลี้ยงสัตว์ในประเทศอังกฤษและเยอรมนีมีการทำฟาร์มขนาดใหญ่ และในเรื่องการถือครองที่ดินของอังกฤษก็เกี่ยวข้องกับชนชั้นสูงเป็นรูปแบบกิจการขนาดใหญ่ที่สร้างรายได้มหาศาลให้กับชนชั้นสูงเหล่านั้น<sup>518</sup>

ด้วยเหตุนี้ ประเทศฝรั่งเศสจึงไม่มีการปฏิวัติเกษตรกรรมในลักษณะเดียวกันกับประเทศอังกฤษ ทั้งที่ประเทศฝรั่งเศสมีจำนวนเกษตรกรจำนวนมาก และเป็นประเทศหลักในการผลิตอาหารป้อนภูมิภาคยุโรป และจากการไม่มีการปฏิวัติเกษตรกรรมทำให้ภาคการเกษตรของประเทศฝรั่งเศสแม้จะมีสัดส่วนขนาดใหญ่แต่ก็ไม่พัฒนาเท่าที่ควร ยังมีเกษตรกรรายเล็กอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาพื้นฐานจำพวกผลผลิตตกต่ำ ทำให้เกษตรกรประสบปัญหาทางการเงินเป็นจำนวนมาก ภาคเกษตรกรรมของฝรั่งเศสกำลังประสบปัญหาอาชีพเกษตรกรลดลงอย่างมาก เนื่องจากการทำเกษตรกรรมไม่สามารถทำให้ดำรงชีพได้ดีเท่าที่ควร ทำให้รัฐบาลยังต้องใช้งบประมาณในการสงเคราะห์เงินไปอุดหนุนและช่วยเหลือในลักษณะที่ไม่ต่างกับประเทศไทยเท่าใดนัก ซึ่งทุกวันนี้กลายเป็นเกษตรกรจำนวนมากดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยเงินช่วยเหลือจากทางการ โดยมีการประท้วงของเกษตรกรเป็นระยะๆ<sup>519</sup>

เปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายพื้นฟูกิจการสำหรับเกษตรกร โดยเฉพาะ ใน Chapter 12 ปรากฏขึ้นในปีค.ศ.1986 เป็นหมวดหมู่หนึ่งของกฎหมายล้มละลายที่บัญญัติเรื่องการฟื้นฟู หรือ การปรับโครงสร้างหนี้ในกิจการของครอบครัวเกษตรกร หรือ ครอบครัวชาวประมง (Family farmer or family fisherman's business)

สาเหตุของการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องสร้างกฎหมายพื้นฟูกิจการสำหรับเกษตรกรขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพิ่มขึ้นมาจากกระบวนการฟื้นฟูกิจการที่มีอยู่แล้วถึง 3 รูปแบบ และเป็น 3 Chapter ที่ทันสมัย และความครอบคลุมบุคคลทุกรูปแบบในระบบเศรษฐกิจแล้ว เพราะยัง

517 wikipedia the free encyclopedia, "Economy of France," [Online]. Available from: [https://en.wikipedia.org/wiki/Economy\\_of\\_France#Agriculture](https://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_France#Agriculture)

518 ชาวไทยพีบีเอสออนไลน์, "เกษตรกรชาวฝรั่งเศสพาฝูงแกะบุกกรุงปารีส ถกเวทีสภาการเกษตรและการประมงแห่งยุโรป" [ออนไลน์] วันที่ 24 มิถุนายน 2556 เวลา 05.47 น. แหล่งที่มา: <http://news.thaipbs.or.th/content/179307>

519 ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, "เกษตรกรฝรั่งเศส ประท้วงปิดถนนเมืองลียง กดดันรัฐบาลเหตุนาคาสินค้าเกษตรตกต่ำ" [ออนไลน์] วันที่ 23 ก.ค. 2558 เวลา 17:00:05 น. แหล่งที่มา: [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1437645466](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1437645466)

ตกหล่นในส่วนของเกษตรกรยังชีพ (Subsistence Farmer) และ ผู้ประกอบการเกษตรกร (Commercial Farmer) ที่เป็นนิติบุคคลขนาดเล็กที่ไม่สามารถใช้กระบวนการใน Chapter 11 และ 13 ได้ หรือใช้ได้แต่มีขั้นตอนกระบวนการที่เป็นอุปสรรคต่อเกษตรกรอยู่ ทำให้เท่ากับว่ามีเกษตรกรกลุ่มหนึ่งไม่สามารถรับประโยชน์จากกระบวนการของ Chapter 11 และ 13 ได้โดยปริยาย<sup>520</sup> ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาข้อมูลและกล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ 4.3 แล้ว

และอีกประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่ง คือการศึกษาต้นตอของปัญหาที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการสร้าง Chapter 12 ขึ้นมา ผู้เขียนก็ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3.4.3 โดยวิเคราะห์สรุปได้ว่าภาคการเกษตรกรรมของสหรัฐอเมริกาในสมัยศตวรรษที่ 18-19 ช่วงต้น แตกต่างกับที่เห็นในปัจจุบันเป็นอย่างมาก ในสมัยนั้นเกษตรกรรมเป็นรากฐานในการขับเคลื่อนประเทศเกิดใหม่นี้ เพราะเป็นอาชีพแรกเริ่มที่ผู้ที่อยู่พามาดินแดนใหม่เพื่อแสวงหาความหวังและโอกาสในชีวิตสามารถทำได้ทันที มีการจับจองพื้นที่เพื่อทำการเกษตร โดยเกษตรกรส่วนใหญ่ทำการเกษตรกรรมในครัวเรือน เป็นไปในลักษณะการเกษตรเพื่อยังชีพเป็นหลัก และ มีการค้าขายแลกเปลี่ยนผลิตผลทางการเกษตรกันในชุมชน<sup>521</sup> ไม่ใช่รูปแบบผู้ประกอบการเกษตรกรขนาดกลาง หรือบริษัทอาหารขนาดใหญ่ที่ใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีทันสมัย เพื่อส่งออกอาหารไปทั่วโลกอย่างในปัจจุบัน ซึ่งภาคเกษตรกรรมในสมัยที่ทำให้เกิดกฎหมายฟื้นฟูฟาร์ม Chapter 12 นั้น มีลักษณะ และ สภาพแวดล้อมไม่ต่างกันประเทศไทยในปัจจุบันนี้

แต่เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นมาในยุคที่ทั้งยุโรปกำลังตื่นตัวในด้านการพัฒนาการผลิต และการค้าเพื่อส่งออกไปยังประเทศอาณานิคมเป็นอย่างมาก หลังจากก่อตั้งเป็นประเทศในศตวรรษที่ 16 อีก 200 ปีต่อมาประเทศอังกฤษมีการปฏิวัติเกษตรกรรมในศตวรรษที่ 18 ตามมาด้วยการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปหลายประเทศในศตวรรษที่ 19 และสุดท้ายคือการปฏิวัติทางวิทยาศาสตร์ในศตวรรษที่ 20<sup>522</sup> ซึ่งเปลี่ยนรูปแบบทุกภาคส่วนการผลิตสินค้าและบริการไปโดยสิ้นเชิง ด้วยเหตุผลด้านกระบวนการความคิดของผู้คน ค่านิยมของสังคม ความภูมิใจในความป็นอเมริกันชน ความมุ่งหมายอย่างตั้งมั่นในการสร้างชาติของตนให้มีอำนาจทัดเทียมประเทศแม่ที่ละทิ้งถิ่นฐานมา ประกอบกับความเป็นเสรีนิยม และ ลัทธิทุนนิยมที่แผ่ขยายอย่างรวดเร็วของสหรัฐอเมริกา ทำให้ทำให้สหรัฐอเมริการับการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเข้ามาภายในประเทศอย่างรวดเร็ว และ กลายเป็นประเทศผู้ส่งออกผลิตผลทางการเกษตรขนาดใหญ่ของโลกในเวลาไม่นาน

<sup>520</sup> Stam, J. M., Do Farmers Need a Separate Chapter in the Bankruptcy Code? pp. 11-14.

<sup>521</sup> Lewis Cecil Gray and Esther Katherine Thompson, "History of Agriculture in the Southern United States to 1860," (1933).pp. 33-35.

<sup>522</sup> Wikipedia the free encyclopedia, "History of the United States," [Online]. Available from: [https://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_United_States)

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าศักยภาพการผลิตสินค้าเกษตรของสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศผู้ผลิต และ ผู้ส่งออกสินค้าเกษตรสำคัญที่สุดของโลก มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 11.31 ของมูลค่าการค้าสินค้าเกษตรโลก มีพื้นที่การเกษตร 169 ล้านเฮกเตอร์ หรือประมาณ 1,000 ล้านไร่ มากกว่าจีนหนึ่งเท่าตัว และมากกว่าออสเตรเลีย 4 เท่าตัว และพื้นที่การเกษตร 1 ใน 3 ทำการผลิตเพื่อส่งออก<sup>523</sup>



---

523 Ed. Stephen MacDonald, "Usda Economic Research Service : Latest U.S. Agricultural Trade Data," [Online] Updated: 4 Sept. 2013. Available from: [https://www.agcensus.usda.gov/Publications/2007/Full\\_Report/index.asp](https://www.agcensus.usda.gov/Publications/2007/Full_Report/index.asp)

## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การจะสร้างความแตกต่างต่างในผลลัพธ์ได้ สิ่งเดียวที่ต้องกระทำคือการสร้างกระบวนการที่แตกต่างออกไปขึ้นมา สร้างวิธีคิดใหม่ สร้างกระบวนการใหม่ สถานการณ์จึงจะเปลี่ยนตามมา และในท้ายที่สุดนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้ปัญหานี้ถูกคลี่คลายลง ก็คือ พฤติกรรมของตัวลูกหนี้ ไม่ว่าจะลูกหนี้จะเปลี่ยนแปลงโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ เพราะกระบวนการแก้ปัญหาที่ความชัดเจน แน่นนอน ได้ถูกสร้างขึ้นแล้ว ลูกหนี้ต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิถีชีวิต วิธีการทำงาน การแสวงหาความรู้ และ สร้างภูมิปัญญาของตัวเองขึ้นมา เพื่อรับมือกับกฎหมายที่พัฒนาขึ้น เมื่อทุกสิ่งสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาไปในแนวทางที่ถูกต้อง ชัดเจน มีระบบระเบียบ การพัฒนาจะเกิดขึ้นแน่นอน และนั่นจะเป็นผลดีกับทุกภาคส่วนของประเทศ ไม่เพียงแต่ต่อตัวลูกหนี้เกษตรกร หรือ เศรษฐกิจภาคภาคการเกษตรเท่านั้น

ผู้ทำวิจัยเห็นว่าการแก้ปัญหาที่ดีและมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่การรอให้เกิดปัญหาจนถึงทางตันแล้วจึงถึงว่ามีวัตถุประสงค์พร้อมจะเริ่มแก้ไข แต่เป็นการเห็นปัญหาและลงมือแก้ไขทันที แน่นนอนว่าผู้ร่างกฎหมายไม่สามารถร่างกฎหมายให้ครอบคลุมทุกปัญหาที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคตได้ แต่การลงมือทำทันทีเมื่อเห็นปัญหาจะทำให้รากฐานของกฎหมายนั้นเกิดขึ้นเร็วกว่า และ เข้มแข็งได้มากกว่า ไม่มีกฎหมายใดสมบูรณ์แบบนับแต่เริ่มต้น แต่กฎหมายจะดีขึ้น พัฒนาขึ้นในระหว่างทางที่เกิดปัญหาใหม่ๆ ขึ้นมา ทั้งจากปัญหาข้อเท็จจริง และ ปัญหาจากการใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ ผู้เขียนเห็นควรว่า ผู้ร่างกฎหมายควรเน้นไปที่การพัฒนากฎหมายให้ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้ว ไม่ใช่เน้นไปที่ว่าปัญหาต้องใหญ่เพียงใดจึงจะร่างกฎหมายขึ้นมาได้

จากการวิเคราะห์กระบวนการล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของ UNICITRAL ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่า กระบวนการล้มละลายมีรูปแบบคล้ายคลึงกัน โดยกฎหมายล้มละลายจะถูกแบ่งเป็นสองกระบวนการหลักคือ กระบวนการบังคับชำระหนี้ สำหรับลูกหนี้ที่ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ได้ และ กระบวนการฟื้นฟูกิจการ หรือ ปรับโครงสร้างหนี้ สำหรับลูกหนี้ที่ยังมีความสามารถชำระหนี้ได้ ซึ่งทั้งสองมาตรการมีจุดประสงค์ และความมุ่งหมายของกฎหมายต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ กระบวนการบังคับชำระหนี้ จะกำหนดมาตรการในการจัดการ และรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เท่าที่มีอยู่ในขณะนั้น เพื่อนำมาแบ่งชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้โดยเร็วตามสัดส่วนหนี้ของเจ้าหนี้แต่ละคน และเพื่อให้ลูกหนี้สามารถปลดเปลื้องหนี้สินไปได้โดยไว ในขณะที่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ หรือปรับโครงสร้าง



นี้ จะกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือลูกหนี้ไม่ให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย แต่ลูกหนี้ยังต้องผูกพันกับหนี้สินนั้นอยู่ โดยมีการจัดทำแผนการชำระหนี้ และ ปรับโครงสร้างหนี้ลูกหนี้โดยความตกลงยินยอมของทั้งสองฝ่าย เพื่อให้กิจการของลูกหนี้ยังดำเนินต่อไปได้ และ เพื่อให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้อย่างน้อยที่สุดเท่ากับกระบวนการบังคับชำระหนี้ลูกหนี้

ดังนั้น จากการวิเคราะห์ปัญหาในบทที่ 4 จึงได้ข้อสรุปของปัญหาของกฎหมายล้มละลาย ที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหานี้สิ้นเกษตรกรทั้งสิ้น 3 ประการ ซึ่งแยกเป็นในส่วนของกระบวนการบังคับชำระหนี้ 2 ประเด็น และ กระบวนการฟื้นฟูกิจการ 1 ประเด็น คือ

1. ปัญหาบุคคลผู้มีสิทธิเริ่มต้นกระบวนการล้มละลาย
2. ปัญหาค่านิยม “หนี้สินล้นพ้นตัว” ของลูกหนี้
3. ปัญหาสิทธิในการใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการของเกษตรกรลูกหนี้

## 5.1 บทสรุปปัญหาสิทธิการเริ่มคดีล้มละลายของลูกหนี้บุคคลธรรมดา และข้อเสนอแนะ

### 5.1.1 บทสรุป

จากการวิเคราะห์แนวคิดของกฎหมายล้มละลายเกี่ยวกับการเริ่มต้นคดีล้มละลายพบว่า กระบวนการล้มละลายที่กำหนดให้การเข้าสู่กระบวนการล้มละลายเกิดขึ้นโดยความไม่สมัครใจของลูกหนี้ เป็นผลมาจากแนวคิดในยุคเริ่มต้น ที่กำหนดมาเพื่อปกป้องเจ้าหนี้ และมุ่งลงโทษลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว เนื่องจากเห็นว่าลูกหนี้เป็นเสมือนผู้กระทำผิด และในยุคนี้ลูกหนี้ส่วนใหญ่เป็นบุคคลธรรมดาที่ทำการค้าพาณิชย์ ต้องเดินทางไปมาระหว่างเมืองต่างๆ เป็นประจำ จึงสามารถปกปิด และซุกซ่อนทรัพย์สินได้โดยง่าย<sup>524</sup>

แต่กระบวนการบังคับชำระหนี้สมัยใหม่มีแนวทางในการให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้โดยสมัครใจ เพราะกฎหมายได้มองลูกหนี้ต่างออกไปจากเดิม มิใช่เป็นผู้ร้ายที่ต้องได้รับการลงโทษ แต่เป็นผู้เคราะห์ร้ายที่ต้องได้รับการช่วยเหลือ ทำให้ในส่วนของกระบวนการบังคับชำระหนี้ กฎหมายให้สิทธิลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการได้โดยสมัครใจ จะเห็นว่าผลสุดท้ายไม่ได้แตกต่างจากการที่เจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายโดยไม่สมัครใจ แต่การให้สิทธิลูกหนี้ในการเลือกที่จะเข้าสู่กระบวนการล้มละลายเองเป็นการตั้งสถานะของลูกหนี้ให้ขึ้นมาเท่าเทียมกับเจ้าหนี้ภายใต้กฎหมายเดียวกัน เพราะไม่ใช่เจ้าหนี้ทุกคนจะฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลาย แต่กลับฟ้องเป็นคดีแพ่งทั่วไป

524

พิชัย นิลทองคำ, การฟ้องคดีล้มละลายวิธีปฏิบัติในศาลล้มละลายกลาง. หน้า 5.

ทำให้ลูกหนี้ต้องผูกพันกับหนี้ทั้งหมดในระยะเวลากว่า 10 ปี<sup>525</sup> ในขณะที่กฎหมายล้มละลายให้ลูกหนี้ผูกพันหนี้เป็นเวลาเพียง 3 ปีเท่านั้น<sup>526</sup> ดังนั้น หากลูกหนี้คนใดเห็นว่าตนไม่มีความสามารถในการชำระหนี้สินทั้งหมดได้อีกต่อไปแล้ว เขาเหล่านั้นสามารถเลือกกำหนดให้ตนตกเป็นบุคคลล้มละลายได้เอง ไม่ต้องรอให้เจ้าหนี้มาฟ้อง ไม่ต้องรอที่จะได้รับประโยชน์จากกฎหมายที่ออกมาเพื่อช่วยเหลือตนเองผ่านการตัดสินใจที่จะฟ้องของเจ้าหนี้

ในความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เจ้าหนี้กับเกษตรกรลูกหนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีที่ธ.ก.ส.มีนโยบายไม่ฟ้องเกษตรกรให้ล้มละลาย ไม่ใช่วิธีการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ถูกต้องเท่าใดนัก ดังที่กล่าวในเบื้องต้นแล้วว่าเกษตรกรลูกหนี้แต่ละรายมีปัญหาทางการเงินไม่เหมือนกัน ปัญหาที่มีความวิกฤตกันคนละระดับ บางรายยังพอมีความสามารถชำระหนี้ได้ก็เหมาะกับการฟื้นฟูกิจการ หรือ ปรับโครงสร้างหนี้ บางรายวิกฤตมากทำอย่างไรก็ไม่สามารถชำระหนี้ได้เช่นนี้ก็เหมาะกับการล้มละลาย แต่กรณีที่ธ.ก.ส.ทำมีลักษณะคล้ายกับจับกลุ่มเกษตรกรทั้งหมดไปประนามหนี้ภายในองค์กรเอง ไม่ให้เกษตรกรมีทางเลือกว่าเขาต้องการล้มละลายหรือไม่ หรือเขาต้องการปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้กฎหมายฟื้นฟูกิจการหรือไม่ ทำให้กฎหมายล้มละลาย และ กฎหมายฟื้นฟูกิจการมีสภาพเหมือนถูกปิดกั้นไปสำหรับคนกลุ่มนี้ ไม่ถูกใช้งานตามเจตนารมณ์ที่มีการสร้างกฎหมายขึ้นมา

เนื่องจากกฎหมายให้สิทธิเจ้าหนี้เท่านั้นที่จะสามารถฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ และไม่ใช่ว่าการฟ้องล้มละลายจะเกิดประโยชน์กับเจ้าหนี้ทุกราย เพราะหากเจ้าหนี้มีกระแสเงินสดคล่องตัวอยู่ ก็ไม่มีความจำเป็นจะต้องรีบบังคับเอากับทรัพย์สินเท่าที่มีอยู่ของลูกหนี้ไปขายทอดตลาด เพื่อได้รับการชำระหนี้ที่จำกัด แล้วยังต้องแบ่งทรัพย์สินสัดส่วนให้กับเจ้าหนี้อื่น<sup>527</sup> ทำให้เห็นว่ากระบวนการล้มละลายไม่เพียงแต่เหมาะกับสภาพปัญหาของลูกหนี้แต่ละรายต่างกัน ยังเหมาะกับลักษณะของเจ้าหนี้แต่ละรายต่างกันด้วย

กระบวนการล้มละลายจึงเหมาะกับเจ้าหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากการไม่ชำระหนี้ของลูกหนี้ หรือ เป็นในลักษณะการเก็บหนี้โดยไม่ประสงค์จะฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายจริงดังที่ธนาคารพาณิชย์ทั่วไปนิยมทำกัน ดังนั้นในมุมเจ้าหนี้เอง หากไม่เดือดร้อนเกินไปนัก ก็ไม่จำเป็นต้องฟ้องล้มละลาย แต่ให้ลูกหนี้ผูกพันหนี้ไปจนกว่าจะชำระครบถ้วน ดีกว่าฟ้องให้ล้มละลายเพื่อเอาทรัพย์สิน

525 กรมบังคับคดี, "สถาปนากกรมบังคับคดี 41 ปี," วารสารกรมบังคับคดี ปีที่ 19 ฉบับที่ 99 เดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม (2558). หน้า 9-13.

526 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 81/1

527 ศิวณัยน์ วนิชชากุลจิต, "แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายล้มละลาย : ศึกษากรณีลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะชำระหนี้ได้" สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, (2558). หน้า 126-130.

มาชำระหนี้ทันที แล้วต้องยอมรับชำระหนี้ตามแต่ทรัพย์สินที่ลูกหนี้มีอยู่ และเท่าที่จะถูกเฉลี่ยทรัพย์สินมาตามสัดส่วนหนี้ เพราะถ้าได้มาก หรือ เกือบเท่าที่เป็นหนี้อยู่ เจ้าหนี้ก็ดำเนินการฟ้องทางแพ่งทั่วไปจะเป็นประโยชน์กว่าเพราะไม่ต้องมาเฉลี่ยทรัพย์สินกับเจ้าหนี้อื่น

กฎหมายล้มละลายจึงเป็นประโยชน์กับเจ้าหนี้ที่มีลักษณะเดียวคือ กระแสเงินสดมีปัญหา และ เป็นเจ้าหนี้รายเล็ก ที่ไม่สามารถติดตามทรัพย์สินแข่งกับเจ้าหนี้รายใหญ่ได้ จนต้องพึ่งพากระบวนการล้มละลายเพื่อให้มีการเฉลี่ยทรัพย์สินตามส่วน มิเช่นนั้นอาจถูกเจ้าหนี้รายใหญ่นำทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้ไปชำระหนี้ของเจ้าหนี้รายใหญ่จนหมดได้

เมื่อทราบเช่นนี้แล้ว จึงทำให้เห็นชัดเจนขึ้นว่าการประนอมหนี้ภายในองค์กรของธ.ก.ส. เช่นนี้ เมื่อมองที่ผลลัพธ์แล้วมีแต่จะเกิดประโยชน์กับเจ้าหนี้ โดยลูกหนี้ถูกผูกติดไว้กับการเป็นลูกค้า และลูกหนี้ของธ.ก.ส.ตลอดไป โดยที่ผลลัพธ์ก็ไม่ต่างจากการฟ้องเป็นคดีแพ่งทั่วไป คือหนี้ทั้งหมดยังอยู่ครบ อาจมีการประนีประนอมผ่อนผัน ยืดระยะเวลาชำระหนี้ หรือ คิดดอกเบี้ยอัตราพิเศษ เพื่อไม่ให้เกษตรกรตกเป็นบุคคลล้มละลายถูกบังคับเอาทรัพย์สินทั้งหมดจนสิ้นเนื้อประดาตัว ซึ่งหากมองผิวเผินอาจดูเป็นการที่รัฐให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผ่านนโยบายมาทางธ.ก.ส. แต่ในที่สุดแล้วผู้ที่ได้ประโยชน์มากที่สุดคือเจ้าหนี้

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประนอมหนี้ภายในระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ คือเรื่องระหว่างเอกชนด้วยกัน ไม่มีตัวกลางผู้เจรจาหาจุดตรงกลาง หรือมีกฎระเบียบชัดเจนตายตัวเพื่อให้รัฐสิทธิและหน้าที่ของกันและกัน ดังนั้นเจ้าหนี้ว่าอย่างไรลูกหนี้ก็ต้องว่าตามกัน เพราะลูกหนี้ก็ไร้ทางเลือกอื่น และกระบวนการเช่นนี้ก็ยังไม่ใช้กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ผ่านกฎหมายฟื้นฟูกิจการ โดยมีศาลล้มละลาย และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นตัวกลาง ทำหน้าที่ตามกฎหมายที่ชัดเจนและแน่นอนตามที่ผู้เขียนต้องการนำเสนอ และจะกล่าวถึงโดยละเอียดในบทถัดไป

การประนอมหนี้ภายในองค์กรดังกล่าวไม่ใช่ว่าจะไม่มีประโยชน์อย่างใดเลย เพียงแต่เป็นการมองปัญหาหนี้ของลูกหนี้โดยผิวเผินเกินไป และไม่ให้สิทธิโอกาสที่ลูกหนี้สมควรได้รับเป็นทางเลือก เป็นการรวมเกษตรกรทั้งหมดให้เหมือนกัน แล้วใช้กระบวนการเดียวกันโดยไม่มีข้อยกเว้นคือ บังคับประนอมหนี้ เกษตรกรเสมือนโดยตัดขาดจากการใช้กฎหมายล้มละลาย และ ฟื้นฟูกิจการโดยสิ้นเชิง จะเข้าสู่กระบวนการบังคับชำระหนี้ก็ไม่ได้ จะขอปรับโครงสร้างหนี้ผ่านกฎหมายฟื้นฟูกิจการก็ไม่ได้ กลายเป็นบุคคลนอกกฎหมายทั้งสองไปโดยปริยาย

ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้ให้สิทธิเกษตรกรลูกหนี้ที่จะเข้าสู่กระบวนการล้มละลายสามารถเลือกใช้กระบวนการที่เหมาะสมในการจัดการกับภาระหนี้สินของลูกหนี้ได้ด้วยตัวเอง ซึ่งสามารถเลือกได้ 2 ช่องทาง คือ<sup>528</sup>

1. การชำระบัญชี และ กิจการ
2. การฟื้นฟูสถานะทางการเงิน

ซึ่งการเริ่มต้นกระบวนการล้มละลายนี้เกษตรกรสามารถร้องขอให้ตนเองตกเป็นบุคคลล้มละลายได้โดยสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องรอให้เจ้าหนี้เป็นผู้ตัดสินใจว่าจะฟ้องเมื่อใด

เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีมาตรการในการฟื้นฟูลูกหนี้ภายหลังจากตกเป็นบุคคลล้มละลายเช่นกัน เหนือไปกว่านั้นกฎหมายประเทศฝรั่งเศสยังมีมาตรการในการป้องกันก่อนล้มละลายเพิ่มเข้ามาด้วย<sup>529</sup> ซึ่งมีมาตรการนี้ไม่มีในประเทศสหรัฐอเมริกา และเป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างมาก หากป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาจนถึงขั้นต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายจะเป็นการดีที่สุดแก่ทุกฝ่าย

ในขณะที่ประเทศอังกฤษเองแม้ไม่มีการแยกประเภทของบุคคลธรรมดาเช่นเดียวกับกฎหมายล้มละลายของฝรั่งเศส แต่สิ่งที่มีเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาคือ การให้สิทธิลูกหนี้ริเริ่มกระบวนการล้มละลายได้โดยตัวเอง<sup>530</sup>

ตามหลัก กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยให้สิทธิเฉพาะเจ้าหนี้ในการเริ่มคดีล้มละลาย เพื่อบังคับชำระหนี้เอากับทรัพย์สินของลูกหนี้ แต่กฎหมายก็ให้ช่องทางลูกหนี้หรือผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว สามารถร้องขอให้ตนเองล้มละลายได้เหมือนกัน โดยกฎหมายอนุญาตให้เพียงเฉพาะลูกหนี้หรือผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวที่มีสถานะเป็น "นิติบุคคล" เท่านั้น ดังเช่นปรากฏในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 88 ว่า

ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญซึ่งได้จดทะเบียนห้างหุ้น ส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นนอกจากเจ้าหนี้จะฟ้องขอให้ล้มละลาย ได้ตามความในหมวด 1 แล้ว ผู้ชำระบัญชีของนิติบุคคลนั้น ๆ อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้สั่งให้นิติบุคคลนั้นล้มละลายได้ ถ้าปรากฏว่าเงินลงทุนหรือเงินค่าหุ้นได้ใช้เสร็จหมดแล้วสินทรัพย์ก็ยังไม่พอกับหนี้สิน

528 David T Stanley and Marjorie L Girth, "Bankruptcy: Problem, Process, Reform," (1971).pp. 101-

130

529

สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายฝรั่งเศส ว่าด้วยบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงิน

"วารสารนิติศาสตร์" หน้า 192,196

530

สุนัย มโนอุตม, ระบบกฎหมายอังกฤษ. หน้า 45

### 5.1.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อกำหนดมาตรา 88 ข้างต้น จึงถือว่าที่จริงแล้วกฎหมายไทยก็ให้สิทธิลูกหนี้ เริ่มต้นคดีล้มละลายได้เช่นกัน แต่ในรูปแบบเฉพาะที่กฎหมายกำหนด คือ โดยผ่านผู้ชำระบัญชีของ นิติบุคคล

ข้อเสียของกระบวนการล้มละลายตามกฎหมายไทยคือ ลูกหนี้จะต้องถูกควบคุมตัว เช่น ห้ามออกนอกประเทศ และ ถูกจำกัดสิทธิบางอย่าง เช่น การทำสัญญาเกี่ยวกับทรัพย์สิน และหากมี ทรัพย์สินใดๆที่ได้มาระหว่างถูกร้องขอให้ล้มละลาย จนถึงปลดล้มละลาย จะต้องถูก ยึด-อายัด เพื่อ ชำระหนี้ให้บรรดาเจ้าหนี้<sup>531</sup>

ข้อดีของการล้มละลาย คือ ลูกหนี้มีโอกาสชำระหนี้คืนให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายของเขา โดยมีฝ่ายรัฐเข้ามาควบคุมไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ ในที่นี้คือ ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ ทรัพย์สิน อย่างเป็นธรรม และ ลูกหนี้มีโอกาสหลุดพ้นจากการล้มละลายได้ ทั้งโดยโดยการประนอม หนี้ภายในศาล ซึ่งจะเป็นการประสานความต้องการของทั้งสองฝ่ายอย่างแท้จริง ต่างกันการประนอม หนี้ภายในองค์กรโดยฝ่ายเจ้าหนี้ หรือ ปลดจากการล้มละลายโดยผลของกฎหมาย คือ เมื่อครบ 3 ปี นับแต่ศาลพิพากษาให้ปลดลูกหนี้จากการล้มละลาย ตาม ม.81/1

หากไม่มีช่องทางให้ลูกหนี้ร้องขอตรงนี้ได้ เขาก็จะต้องผูกพันกับ"หนี้ล้นพ้นตัว" ที่ลูกหนี้ ไม่สามารถหาทางชำระได้หมดสิ้นไปเป็นเวลา รวมกว่า 10 ปี<sup>532</sup> และ บรรดาเจ้าหนี้ของลูกหนี้ก็จะ ได้รับความเสียหายไปด้วย คือ อาจจะไม่ได้รับชำระหนี้ใดๆจากลูกหนี้เลย เพราะ ลูกหนี้ อาจ หลบหนี หรือ อาจมีการให้เปรียบเสียเปรียบกัน เช่น เจ้าหนี้ที่มีอิทธิพลอาจบีบบังคับเอาหนี้จาก ลูกหนี้ไปทั้งหมดก่อน เป็นต้น

ดังนั้น หากกฎหมายของประเทศไทย เปิดช่องทางให้ลูกหนี้ที่มีหนี้ล้นพ้นตัวที่เป็น "บุคคลธรรมดา" ร้องขอให้ตนเองล้มละลายได้ อาจมีข้อดี คือ

1. ให้ลูกหนี้ได้เข้าสู่กระบวนการในระบบที่ถูกต้อง และ
2. ได้นำทรัพย์สินของลูกหนี้มาตีชำระหนี้กับบรรดาเจ้าหนี้ หรือให้มีการตกลงกัน "ใน ระบบ" อย่างเป็นธรรม

ฝ่ายลูกหนี้จะได้อยู่อย่างไม่ต้องหลบๆซ่อนๆ อีกทั้งลูกหนี้ยังมีโอกาสหลุดพ้นจากการ ล้มละลายได้ โดยอาจเป็นช่องทางการประนอมหนี้ หรือ การปลดจากการล้มละลาย เพื่อให้ลูกหนี้ ไปมีชีวิตใหม่ต่อไป

531 ชาย กิตติคุณาภรณ์, เมื่อข้าพเจ้าเตรียมตัวล้มละลาย (นนทบุรี : เอฟพีเอ็มคอนซัลแตนท์, 2546), หน้า. 45.

532 กรมบังคับคดี, "สถาปนากรมบังคับคดี 41 ปี," วารสารกรมบังคับคดี. หน้า 7-11.

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีข้อดี ก็ต้องมีข้อเสีย นั่นคือ หากมีการเปิดช่องให้ "บุคคลธรรมดา" สามารถร้องขอให้ตนเองล้มละลายได้เช่นนี้ อาจทำให้ประชาชน "ไม่มีวินัยทางการเงิน" คือ ใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย พอมีหนี้มากเข้าๆ ก็มาขอให้ตนเองล้มละลาย เพื่อเข้าสู่กระบวนการบังคับชำระหนี้ตนเอง และเมื่อหลุดพ้นแล้ว ก็ก่อหนี้ใหม่อีกไม่จบไม่สิ้นหรือไม่ หรือ คนที่ไม่สุจริตอาจใช้ช่องทางนี้ไป ฉ้อโกงหรือกั๊ยืมเงินฝ่ายเจ้าหนี้ แล้วเจตนาหาทางไม่ชำระ เพื่อเข้าสู่กระบวนการขอให้ตนเองล้มละลายแล้ว หวังจะได้รับการปลดจากล้มละลายในภายหลังหรือไม่

และดังที่กล่าวไว้เบื้องต้นว่า กฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีช่องทางให้ลูกหนี้ที่เป็น "บุคคลธรรมดา" ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ร้องขอให้ตนเองล้มละลายได้ แต่ในขณะที่หลายๆประเทศมีกฎหมายรองรับตรงนี้แล้ว ซึ่งคงต้อง วิเคราะห์ หรือ วิจัยถึง ข้อดี และ ข้อเสียภายใต้บริบทของประเทศไทยเองว่าสมควรให้มีหรือไม่เพียงใดต่อไป

ในความเห็นส่วนตัว เห็นว่า การให้สิทธิลูกหนี้เริ่มต้นคดีได้ด้วยตนเองนั้นตอบโจทย์วัตถุประสงค์ของกฎหมายล้มละลายได้ตรงจุดที่สุด จึงควรมีหลักเกณฑ์เช่นนี้ขึ้น แต่อาจสำหรับบางกลุ่มบุคคลเท่านั้น และต้องหาทาง "อุดช่องโหว่" ของข้อเสียที่กล่าวถึงข้างต้นให้ได้ ก็จะทำให้กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยได้ทำงานสมเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายอย่างเต็มประสิทธิภาพ

## 5.2 บทสรุปปัญหาค่านิยาม หนี้สินล้นพ้นตัว และข้อเสนอแนะ

### 5.2.1 บทสรุป

ค่านิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” นี้มีความสำคัญต่อระบบกระบวนการล้มละลายอย่างมาก และ เชื่อมโยงในหลายประเด็น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากระบวนการแก้ไขปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ จะมีทั้งการบังคับชำระหนี้ และการฟื้นฟูกิจการ หรือ การฟื้นฟูสถานะทางการเงิน ซึ่งเหมาะกับปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ต่างลักษณะกัน

ถ้าลูกหนี้หมดหนทางจะชำระหนี้สินทั้งหลายที่ตนแบกรับไว้ ก็ควรเข้าสู่การบังคับชำระหนี้ที่ดีทั้งต่อลูกหนี้ที่ไม่ก็ปีก็ได้ปลดจากล้มละลาย และดีต่อเจ้าหนี้ที่ก็ได้รับชำระหนี้ทันทีภายในระยะเวลาที่ลูกหนี้จะถูกปลดจากล้มละลาย ไม่ต้องดำเนินการฟ้องร้องกันทางแพ่งเป็นคดียึดเยื้อกันตลอดไปจนกว่าจะชำระแก่กันหมดสิ้น และไม่รู้ว่าจะได้รับชำระเท่าใด อีกทั้งอาจเสียเปรียบเจ้าหนี้อื่นที่มีสิทธิพลต่อลูกหนี้มากกว่า

แต่หากลูกหนี้ยังมีทางที่จะชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ ก็ควรเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ หรือ ฟื้นฟูสถานะทางการเงิน เพราะในมุมมองประโยชน์ของเจ้าหนี้ เจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้เท่ากับการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายเป็นอย่างต่ำ แต่ในการฟื้นฟูนี้เจ้าหนี้จะมีสิทธิได้รับ

ชำระเพิ่มเติมจากนั้น เพราะลูกหนี้ยังสามารถทำงาน ประกอบการ ประกอบอาชีพของเขาต่อไปได้ กิจการยังอยู่ และภายใต้แผนที่กำหนด ลูกหนี้ก็ไม่ต้องไปปรองπονปลดจากล้มละลายแล้วเริ่มใหม่จาก ศูนย์เช่นกระบวนการบังคับชำระหนี้ แต่ดำเนินกิจการ ประกอบอาชีพไปตามปกติภายใต้แผนฟื้นฟู ลูกหนี้ก็จะมีทรัพย์สินทุกอย่างเหมือนก่อนจะมีปัญหาทางการเงิน และอาจจะประสบผลสำเร็จดีขึ้น กว่าเดิม เพราะมีการทำแผน เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆที่ทำให้เกิดวิกฤตทางการเงินไปได้แล้ว

ฉะนั้น หลักเกณฑ์การมีหนี้สินล้นพ้นตัว นอกจะทำให้เกิดสิทธิเจ้าหนี้ฟ้องล้มละลายกับ ลูกหนี้ได้แล้ว ยังเป็นตัวแบ่งด้วยว่าลูกหนี้ควรเข้าสู่กระบวนการบังคับชำระหนี้ หรือ ฟื้นฟูกิจการ

ซึ่งตามกฎหมายล้มละลายไทย การที่เจ้าหนี้จะฟ้องลูกหนี้ให้ตกเป็นบุคคลล้มละลายได้ นั้นต้องปรากฏข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่า “ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว” ซึ่งตามหลักทั่วไป หมายถึง ลูกหนี้มี หนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน หรือมีทรัพย์สินไม่พอชำระให้แก่เจ้าหนี้<sup>533</sup> ซึ่งเป็นเรื่องที่เจ้าหนี้พิสูจน์ได้ยาก กฎหมายล้มละลายมาตรา 8 จึงกำหนดเหตุการณ์ที่เป็นข้อสันนิษฐานความมีหนี้สินล้นพ้นตัวของ ลูกหนี้ไว้ ซึ่งเป็นไปในลักษณะสภาวะการณ์ที่ไม่สามารถชำระ

โดยที่บทบาทของข้อสันนิษฐานตามมาตรา 8 เป็นเพียงเหตุให้เจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้ได้ แต่ ไม่อาจยืนยันว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวจริง นอกจากจะต้องพิสูจน์เพียงว่าลูกหนี้ได้กระทำการตาม ข้อสันนิษฐานแล้ว ยังต้องนำพยานหลักฐานมายืนยันว่าลูกหนี้มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินจริงๆ ด้วย ที่ เป็นเช่นนี้ เพราะการมีสถานะเป็นบุคคลล้มละลายในประเทศไทยถือเป็นเรื่องใหญ่ที่เป็นจุดต่างพริ้ว ของชีวิต เสมือนถูกตีตราสถานะบุคคลล้มละลายไปตลอดชีวิต เป็นสถานะที่ทำให้เกิดข้อจำกัดสิทธิ ต่างๆ และเป็นบุคคลเฝ้าระวังของสังคม การจะฟ้องบุคคลใดเป็นคดีล้มละลาย จึงต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า ลูกหนี้มีพฤติการณ์ตามบทสันนิษฐานว่าเป็นบุคคลมีหนี้สินล้นพ้นตัวก่อน ซึ่งเป็นการเข้าสู่กระบวนการ โดยไม่สมัครใจโดยเจ้าหนี้เป็นผู้ฟ้องลูกหนี้แต่ฝ่ายเดียว

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าข้อสันนิษฐานทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 8 นั้นเป็นแต่ เพียงให้เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อศาลเท่านั้น แต่ไม่อาจยืนยันได้ว่าลูกหนี้ตก อยู่ในสภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัวจริง

ในส่วนของขั้นตอนดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสมแล้วที่หากเป็นกรณีเจ้าหนี้ ฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลาย จำต้องพิสูจน์ให้ได้ตามข้อสันนิษฐานตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติ ล้มละลาย เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เฉพาะในกรณีเจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้โดยไม่สมัคร เจ้าหนี้จำต้องพิสูจน์ตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่าลูกหนี้เข้าข่ายการมีหนี้สินล้นพ้นตัวตามที่ กฎหมายกำหนดด้วยกันทั้งสิ้น

533

สมบุญ ภูกิจพานิชย์, "ความไม่สามารถชำระหนี้," *จุลสารครบรอบ 1 ปีศาลล้มละลายกลาง*.

แต่ในกรณีลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายโดยสมัครใจ กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ได้ให้ความสำคัญกับคำนิยาม “หนี้สินล้นพ้นตัว” ของลูกหนี้แต่อย่างใด<sup>534</sup> เพราะเมื่อลูกหนี้คือผู้รู้สภาพปัญหา และ สถานะทางการเงินของตนดีที่สุด ย่อมไม่จำเป็นต้องให้ลูกหนี้พิสูจน์ต่อเจ้าหนี้ หรือต่อศาลว่าตนเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวแต่อย่างใด กฎหมายมักกำหนดให้ลูกหนี้แสดงเอกสารต่อศาลเท่านั้น ซึ่งเป็นการข้ามขั้นตอนการพิสูจน์สถานะของลูกหนี้เพื่อเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย ไปในขั้นตอนของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และ ศาลในการตรวจพิสูจน์การมีหนี้สินล้นพ้นตัวของลูกหนี้ เพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์ และสั่งให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย เพื่อดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามกระบวนการต่อไป

โดยส่วนตัวแล้วเห็นว่า เฉพาะในกรณีเจ้าหนี้ออกฟ้องลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลาย บทกฎหมายในส่วนนี้มีความเหมาะสมกับรูปแบบปัญหา และ สภาพสังคมของประเทศไทยแล้ว และไม่เห็นด้วยกับกรณีของประเทศอังกฤษที่แม้จะมีบทสันนิษฐานให้เจ้าหนี้ต้องพิสูจน์ลักษณะเดียวกับมาตรา 8 ของไทย แต่หากกรณีไม่เข้ากับหลักเกณฑ์ข้างต้น เจ้าหนี้ยังคงสามารถยื่นขอให้ลูกหนี้ล้มละลาย โดยอ้างเหตุว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้เมื่อถึงกำหนด หรือ ลูกหนี้มีทรัพย์สินน้อยกว่าหนี้สินได้อีก<sup>535</sup> ซึ่งตรงนี้มีผลแตกต่างกับมาตรา 8 ของไทย ที่หากไม่เข้าตามหลักเกณฑ์ข้อสันนิษฐาน เจ้าหนี้จะไม่สามารถฟ้องลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้เลย ผู้เขียนเห็นว่าเพราะประเทศอังกฤษให้สิทธิลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้ด้วยตนเอง และไม่มีบทลงโทษทางสังคมสำหรับบุคคลที่ตกเป็นบุคคลล้มละลายเช่นเดียวกับประเทศไทย กฎหมายจึงอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหนี้เพราะเห็นว่า การพิสูจน์อาจเป็นภาระแก่เจ้าหนี้มากเกินไป และเมื่อบทสันนิษฐานดังกล่าวเป็นเพียงสิทธิให้เจ้าหนี้ออกฟ้องลูกหนี้ได้ ไม่ใช่ข้อสรุปที่จะนำไปสู่การสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ทันที กฎหมายจึงได้บัญญัติไว้เช่นนั้น ซึ่งไม่เหมาะสมกับลักษณะ และค่านิยมของสังคมของประเทศไทยเท่าใดนัก

อีกประเด็นที่น่าสนใจคือ บทสันนิษฐาน หรือ หลักเกณฑ์ของการเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว แม้แต่ประเทศจะมีหลักการพื้นฐานไม่ต่างกันในสาระสำคัญ แต่ลักษณะสภาพการณ์ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นข้อสันนิษฐานนั้นต่างกัน ที่เห็นได้ชัดเจนและแตกต่างจากประเทศอื่นคือ ประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดไว้ว่า ลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว คือ ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยสถานะที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้จะเกิดขึ้นเมื่อทำการเปรียบเทียบระหว่างมูลค่าของทรัพย์สิน

534 วิชัย ตันตกุลานันท์, คำอธิบายกฎหมายล้มละลายว่าด้วยกรณีสันนิษฐานของลูกหนี้, หน้า.24.

535 สุธีร์ ศุภานิตย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, หน้า.103.



ที่สามารถนำมาชำระหนี้ได้ทันที<sup>536</sup> ซึ่งเป็นการพิจารณาที่ “สภาพคล่องทางการเงิน” ของลูกหนี้เป็นหลัก ซึ่งการขาดสภาพคล่องดังกล่าวมิได้แสดงว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวอย่างมีเข้าใจกันในกฎหมายล้มละลายของประเทศไทย แต่เป็นการที่ลูกหนี้มีสินทรัพย์ต่างๆที่มีมูลค่าเพียงพอแก่การชำระหนี้เจ้าหนี้ก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินต่างๆที่ใช้ในการประกอบกิจการ เพียงแต่การนำเอาทรัพย์สินต่างๆ ดังกล่าวมาแปลงสภาพเพื่อนำมาชำระหนี้ในทันทีนั้นไม่อาจกระทำได้ เพียงเท่านั้นก็เป็นเหตุผลให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้แล้ว<sup>537</sup>

สำหรับประเทศไทยแล้ว เมื่อพิจารณาว่าหากหลักเกณฑ์ของการเป็นหนี้สินล้นพ้นตัวไม่ใช่สภาพการณ์ตามบทสันนิษฐานมาตรา 8 แต่เป็นไปตามที่กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดจะมีประโยชน์อย่างมากสำหรับเกษตรกรที่มีทรัพย์สินที่สำคัญเป็นอสังหาริมทรัพย์ นั่นก็คือ ที่ดิน และหากเกษตรกรลูกหนี้สามารถพาตัวเองเข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้เอง โดยไม่ต้องรอให้มีหนี้สินท่วมราคาทรัพย์สิน โดยเฉพาะที่ดิน จนสุดท้ายจำต้องขายทอดตลาดที่ดินไปเพื่อชำระหนี้ได้ด้วย จะทำให้เกิดผลที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. ป้องกันการสูญเสียที่ดินให้กับนายทุน

2. เมื่อดินยังคงอยู่ หากเกษตรกรเข้าสู่กระบวนการล้มละลายและถูกปลดจากการล้มละลายแล้ว เกษตรกรจะยังมีต้นทุนที่สำคัญในการทำเกษตรต่อไปนั่นก็คือที่ดิน เพราะหากที่ดินถูกบังคับชำระหนี้ไปด้วย เนื่องจากต้องรอให้หนี้ท่วมราคาทรัพย์สินก่อนจึงจะเข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้ เมื่อหลุดจากสถานะการเป็นบุคคลล้มละลายแล้วไม่ว่าด้วยสาเหตุใด การเริ่มต้นใหม่ด้วยแนวคิด fresh start สำหรับอาชีพเกษตรกรที่ปราศจากที่ดินย่อมเป็นไปได้ยาก

ผู้เขียนจึงเห็นว่า แม้บทนิยามตามมาตรา 8 ของไทยจะมีความเหมาะสมแล้วสำหรับกรณีการฟ้องคดีล้มละลายโดยเจ้าหนี้ แต่สำหรับกรณีการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายโดยสมัครใจโดยลูกหนี้เอง คำนิยามการมีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่ควรวัดที่การมีทรัพย์สินน้อยกว่าหนี้สิน โดยไม่จำกัดว่าทรัพย์สินเหล่านั้นจะมีความสำคัญอย่างมากในการประกอบอาชีพของตัวลูกหนี้

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในส่วนที่เจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้โดยไม่สมัครใจ เห็นควรรวมทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ไปด้วยตามปกติเป็นการถูกต้องแล้ว เพราะหากกฎหมายให้สิทธิทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้เริ่มคดีได้เองทั้งสองฝ่าย หากลูกหนี้ประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการแบบที่ยังคงรักษาทรัพย์สินที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพไว้ได้อยู่ เมื่อลูกหนี้เห็นสภาพปัญหาทางการเงินของตนว่ากำลังจะมีหนี้สินท่วมทรัพย์สินแล้วก็ควรเข้าสู่กระบวนการแต่แรกเริ่ม

<sup>536</sup> Newton, G. W., *Bankruptcy and Insolvency Accounting, Practice and Procedure*.p. 163

<sup>537</sup> Ibid. p. 164.

แต่หากปล่อยปละละเลยไม่พาตัวเองเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย หรือ ไม่ชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามวิธีการปกติ แล้วยังก่อหนี้สินต่อไปจนท่วมทรัพย์ที่ถูกปกป้องไว้ กฎหมายก็ไม่ควรใจร้ายกับเจ้าหนี้มากจนเกินไป ที่จะไปห้ามเจ้าหนี้บังคับชำระหนี้กับทรัพย์เหล่านั้นไปด้วย เพราะหากไม่ให้บังคับเอาทรัพย์เหล่านั้น เจ้าหนี้ก็จะได้รับชำระหนี้คิมน้อยมาก และกลายเป็นช่องทางที่ลูกหนี้จะใช้หาประโยชน์ก่อนหนี้เพิ่มจนท่วมไปถึงทรัพย์ที่ถูกปกป้องไว้ แล้วรอให้เจ้าหนี้ที่ไม่สามารถรอการบังคับชำระหนี้ทางแพ่งทั่วไปได้จนต้องฟ้องเป็นคดีล้มละลาย ทำให้เจ้าหนี้ต้องยอมรับการชำระหนี้เพียงเท่ากับขณะที่ลูกหนี้ยังก่อหนี้ไม่มากเท่านี้ เช่นนี้จะเป็นการไม่ยุติธรรมต่อเจ้าหนี้ และให้ประโยชน์กับลูกหนี้เกินเหตุไปโดยไม่จำเป็น

และที่สำคัญที่สุด จะเห็นได้ว่าเมื่อกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขเช่นนี้ไว้ ตรงนี้จะกลายเป็นการสร้างมาตรการป้องกันก่อนการล้มละลายที่คล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศสไปโดยปริยาย และมีลักษณะเป็นกึ่งมาตรการลงโทษลูกหนี้ที่ปล่อยปละละเลยปัญหาหนี้สินของตนให้ต้องถูกบังคับชำระหนี้เอาข้อสังหาริมทรัพย์ และ ทรัพย์ที่ใช้ในการประกอบอาชีพไปจนหมดสิ้น ถือเป็นโอกาสลูกหนี้ในการปกป้องกิจการ และ ทรัพย์สินของตนเป็นครั้งสุดท้ายโดยการดำเนินการจัดการกับหนี้สินของตนเองให้ถูกต้อง โดยไม่ต้องมีการสร้างหลักเกณฑ์ให้ยุ่งยากแบบเดียวกับฝรั่งเศส เพราะอาจไม่เหมาะสมกับประเทศไทยเท่าใดนัก

## 5.2.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรคงข้อความตามมาตรา 7 และมาตรา 8 ไว้เช่นเดิม แต่เพิ่มข้อความลงไปในมาตราที่ให้สิทธิแก่ลูกหนี้เริ่มคดีเอง ว่า “ลูกหนี้ที่ไม่สามารถนำทรัพย์สินที่มีอยู่ขณะนั้นชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้โดยทันที อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลพิพากษาให้ล้มละลายได้” เท่านี้ก็สามารุณใช้ทรัพย์สินที่มีสภาพคล่อง นำมาชำระให้แก่เจ้าหนี้ได้ครบถ้วน โดยที่ทรัพย์สินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ หรือ ทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบกิจการจะไม่ถูกแตะต้องได้แล้ว เป็นการปกป้องที่ดินที่เป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาลไม่ให้ตกไปอยู่กับกลุ่มเจ้าหนี้ และไม่ก่อประโยชน์เท่ากับอยู่ในมือลูกหนี้ที่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน และทรัพย์สินเหล่านั้นโดยตรง และปกป้องทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบกิจการ และ ให้ลูกหนี้สามารถประกอบกิจการอันตนมีความรู้ความชำนาญต่อไปได้เมื่อพ้นจากการล้มละลายด้วย

โดยที่ในส่วนของการฟ้องให้ล้มละลายโดยไม่สมัครใจผ่านทางฝ่ายเจ้าหนี้ นั้น ก็ยังคงใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 7 และ มาตรา 8 เช่นเดิม โดยที่เจ้าหนี้ยังสามารถบังคับชำระหนี้เอาทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้ได้เช่นเดิม กล่าวคือรวมถึงทรัพย์สินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบกิจการด้วย เพราะถือว่ากฎหมายให้อโอกาสลูกหนี้ในการเข้าสู่

กระบวนการบังคับชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ และไม่ก่อนนี้เพิ่มเติม เพื่อรักษาทรัพย์สินที่มีค่าในการประกอบกิจการของตนแล้ว หากลูกหนี้เพิกเฉยละเลยสภาพปัญหาทางการเงินของตน และก่อนนี้ต่อไปจนท่วมกองทรัพย์สินทั้งหมด ก็ต้องจ่ายอมรับการถูกบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินทั้งหมดที่ตนมี เพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ต่อไป

### 5.3 บทสรุปปัญหาสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการของเกษตรกร และข้อเสนอแนะ

กฎหมายล้มละลายที่ประเทศไทยใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 โดยเพิ่มเติมกฎหมายฟื้นฟูกิจการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไว้ในหมวด 3/2 ซึ่งในการบัญญัติกฎหมายล้มละลายฉบับนี้ ประเทศไทยได้นำเอาหลักการ รูปแบบ และ วิธีการ มาจากกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก<sup>538</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายล้มละลายที่มีความทันสมัยมีความครอบคลุมทุกลักษณะของหนี้สินซึ่งมีความแตกต่างทั้งเหตุแห่งการก่อหนี้ และ สภาวะแห่งหนี้และมีความถูกต้องตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของสหประชาชาติ (UNCITRAL) ทุกประการ

ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช .2483 หมวด 3/1 ได้กำหนดค่านิยามของ “ลูกหนี้” ไว้เฉพาะบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเท่านั้น อีกทั้งในส่วนของวิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียนนั้น และถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 เกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ซึ่งเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไว้ในหมวด 3/2 ต่อจากหมวด 3/1 โดยมีข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ และ กระบวนการต่างๆแยกออกจากการฟื้นฟูกิจการของกลุ่มบริษัทจำกัด และ บริษัทมหาชนจำกัด

ในเรื่องการฟื้นฟูกิจการนี้แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายใหม่ที่กล่าวมาข้างต้นเพิ่มเข้ามา แต่ก็ได้จำกัดไว้แต่เฉพาะกับนิติบุคคล และ ในส่วนของบุคคลธรรมดา และ คณะบุคคล ก็ต้องเป็นบุคคลธรรมดาและคณะบุคคลที่ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ด้วย<sup>539</sup>

538 กรมบังคับคดี, "สานพลังเอสเอ็มอี พลิกฟื้นยื่นได้ใส่ใจผู้ประกอบการ," วารสารกรมบังคับคดี ปีที่ 20 ฉบับที่ 102 เดือน พฤษภาคม - มิถุนายน(2559). หน้า 8-10.

539 กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, "การบรรยายกฎหมายใหม่ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 (การฟื้นฟูกิจการของธุรกิจ Smes)." หน้า 9.

เท่ากับว่าบุคคลธรรมดา และ คณะบุคคลที่ประกอบอาชีพเกษตรกร ที่ไม่เข้าข่ายการประกอบธุรกิจลักษณะเป็นธุรกิจ SMEs ก็ยังไม่ได้รับความคุ้มครอง และ ไม่มีสิทธิตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลายพุทธศักราช 2483 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 แต่อย่างใด

ในส่วนของนโยบายรัฐบาลที่จะพยายามเข้ามาช่วยแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรผ่านกองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกรนั้นไม่ประสบผลสำเร็จอย่างที่ควรจะเป็น เพราะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก จนทำให้มีการใช้งบประมาณหมดไปอย่างสูญเปล่า และขณะนี้ได้กรรมการบอร์ดกองทุนฟื้นฟูฯ ได้ถูกส่งปลดไปแล้วโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 26/2560<sup>540</sup> เพื่อให้มีการปฏิรูประบบภายในองค์กรเสียใหม่ ทำให้เห็นว่าปัญหาภายในมีมาก จนส่งผลกระทบต่อการบริหารงาน และไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือแก้ไขปัญหานี้ของเกษตรกรได้เต็มที่

อีกทั้งกรณีการประนอมหนี้ภายในองค์กรของธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร ที่แม้จะคล้ายคลึงกับการแก้ปัญหานี้สินของเกษตรกรโดยการปรับโครงสร้างหนี้ผ่านกฎหมายฟื้นฟูกิจการ แต่ก็เป็นการตัดโอกาสเกษตรกรลูกหนี้ที่จะได้ใช้สิทธิตามกฎหมายล้มละลาย และ กฎหมายฟื้นฟูกิจการไปโดยปริยาย

ในบทนี้มีจึงประเด็นหลักที่สำคัญอยู่สองประการคือ

1. บทสรุปแนวทางกฎหมายฟื้นฟูกิจการเพื่อแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรไทย
2. บทสรุปวิธีการสร้างกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ผ่านกฎหมายฟื้นฟูกิจการสำหรับเกษตรกร

### 5.3.1 บทสรุปแนวทางกฎหมายฟื้นฟูกิจการเพื่อแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรไทย

ปัญหาประเด็นนี้เชื่อมโยงกับการวิเคราะห์ในบทที่ 4.4 อย่างยิ่ง เพราะทั้งสามประเทศที่ผู้เขียนนำมาศึกษาเพื่อหาความเป็นไปได้ในการให้เกษตรกรลูกหนี้มีสิทธิในการปรับโครงสร้างหนี้ (Adjustment of Debt) ผ่านกฎหมายฟื้นฟูกิจการนั้น ได้ผลลัพธ์ที่ต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ กล่าวคือ ประเทศอังกฤษไม่มีสิทธิดังกล่าวให้เกษตรกรเลย มีเพียงการฟื้นฟูกิจการของบริษัทขนาดใหญ่<sup>541</sup> แบบเดียวกับหมวด 3/1 ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย ในขณะที่

540 เมเนเจอร์ออนไลน์, "เปิด ม.44 สั่งปลดเลขาฯ กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร-3 บอร์ดตัวแทนเกษตรกรที่มาจากการเลือกตั้ง" [ออนไลน์].

541 Thompson, J. H., *The Principles of Bankruptcy Law*. By J (Ames) H (Erbert) Thompson.pp. 20-23.

ประเทศฝรั่งเศสมีการบัญญัติให้สิทธิเกษตรกรสามารถขอฟื้นฟูกิจการตนเองได้รวมๆไปกับบุคคลอีก 3 ประเภท คือผู้ประกอบการค้า บุคคลทะเบียนการประกอบอาชีพ และ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน โดยเป็นการฟื้นฟูกิจการที่มีกระบวนการเดียวกัน<sup>542</sup> สุดท้ายคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการแยกกระบวนการฟื้นฟูกิจการออกเป็น 5 Chapter แต่ละบทมีขั้นตอน และ วิธีการเฉพาะของตัวเอง โดยที่เกษตรกรเป็นลูกหนึ่งกลุ่มหนึ่งที่ถูkbัญญัติให้สิทธิไว้เป็นการเฉพาะใน Chapter 12<sup>543</sup>

แม้โดยทั่วไป คนส่วนใหญ่จะมองว่าภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย กับ ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นต่างกันมาก ซึ่งแน่นอนว่าหากเปรียบเทียบปัจจุบันกับปัจจุบันนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมากแน่นอน เพราะการพัฒนาภาคการเกษตรกรรมของสหรัฐอเมริกาเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาเพิ่งเกิดขึ้นมาในช่วงปลายศตวรรษที่ 16 ผ่านไปไม่นานก็มีการปฏิวัติเกษตรกรรมในประเทศอังกฤษในศตวรรษที่ 18 ตามมาด้วยการปฏิวัติอุตสาหกรรมของยุโรปในศตวรรษที่ 19 และรุ่งโรจน์มาจากการปฏิวัติวิทยาศาสตร์ในศตวรรษที่ 20 จนกลายเป็นมหาอำนาจของโลกยุคศตวรรษที่ 20 อย่างเต็มตัว<sup>544</sup>

เพราะเหตุนี้ ตลอดระยะเวลา 400 ปีของประเทศสหรัฐอเมริกาทำให้เกิดการวิจัยและพัฒนาทุกภาคส่วนของประเทศ รวมทั้งภาคการเกษตรจนเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่เมื่อพิจารณาปีที่เกิดปัญหาหนี้สินเกษตรกรในอเมริกา จนทำให้เกิดกฎหมายฟื้นฟูกิจการสำหรับเกษตรกรใช้บังคับถาวร คือปีค.ศ.1986 แต่สภาพปัญหาเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ช่วงปีค.ศ.1920<sup>545</sup> กล่าวคือเกือบ 100 ปีก่อนหน้านั้นภาคเกษตรกรรมของสหรัฐอเมริกามีสภาพแวดล้อมของการทำฟาร์ม และลักษณะของเกษตรกรไม่ต่างกันประเทศไทยในปัจจุบัน

ในขณะที่สหรัฐอเมริกาออกกฎหมายป้องกันการล้มละลายของเกษตรกรในปีค.ศ.1898<sup>546</sup> ก่อนหน้านี้นี้ 43 ปี ประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ ได้เซ็นสนธิสัญญาเบาว์ริงกันในปีค.ศ.1855<sup>547</sup> ซึ่งขณะนั้นประเทศอังกฤษได้ผ่านการปฏิวัติเกษตรกรรมไปแล้วในช่วงศตวรรษที่ 15-18 และกำลัง

542 ธนกร วรปรัชญากุล, "หลักเบื้องต้นของกฎหมายว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินในประเทศฝรั่งเศส," วารสารกรมบังคับคดี. หน้า 5.

543 Legal Information Institute, "11 U.S. Code Chapter 12 - Adjustment of Debts of a Family Farmer or Fisherman with Regular Annual Income."

544 Wikipedia the free encyclopedia, "History of the United States."

545 Stam, J. M., Do Farmers Need a Separate Chapter in the Bankruptcy Code? p. 26.

546 Taylor, M., "New Hope for Hard-Pressed Farmers," Farm journal (USA).p. 88.

547 ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ, "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (คำแปล)," รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะ และวิวัฒนาการ. หน้า 96.

ก้าวผ่านไปสู่ช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรมของศตวรรษที่ 19<sup>548</sup> ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสก็เกิดการปฏิวัติฝรั่งเศสสำเร็จไปแล้วในช่วงปีค.ศ. 1830 และ 1848 ซึ่งเป็นการปฏิวัติย่อยครั้งที่ 2-3 โดยการปฏิวัติใหญ่เกิดขึ้นตั้งแต่ปีค.ศ.1789-1799<sup>549</sup> ส่วนประเทศไทยยังอยู่ในสมัยรัชกาลที่ 4 เพิ่งเริ่มต้นการค้ากับชาติฝั่งยุโรป

สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของทั้งสองประเทศนี้ก้าวไกลไปกว่าประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศไทยมาก ทำให้หลักการและแนวคิดของกฎหมายต่างกันตามไปด้วย เพราะในนั้นประเทศไทยยังอยู่ในช่วงรัชกาลที่ 4 และ สหรัฐอเมริกาเพิ่งก่อสร้างประเทศได้มาเพียง 300 ปี และเกษตรกรโดยทั่วไปทำเกษตรเพื่อยังชีพ และ ส่งค้าขายกันภายในมลรัฐ หรือ ระหว่างมลรัฐใกล้เคียงเท่านั้น<sup>550</sup> และแม้จะเพิ่งก่อสร้างประเทศได้ไม่นานแต่ประเทศสหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ 18 มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมไม่ต่างกับประเทศไทยในปัจจุบัน พ.ศ.2560 มากนัก เพราะดังที่กล่าวไปเบื้องต้น เนื่องจากส่วนหนึ่งที่ประชากรของสหรัฐอเมริกาค้นเป็นผู้อพยพจากประเทศอังกฤษ และ ประเทศสเปน รวมถึงประเทศอื่นๆในยุโรปที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และเป็นมหาอำนาจในยุคนี้ทั้งสิ้น เป็นเหตุผลด้านทรัพยากรมนุษย์โดยแท้ที่ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว

ในขณะที่ประเทศไทย รวมทั้งฝั่งเอเชียทั้งหมดยังมีการพัฒนาที่ตามหลังฝั่งตะวันตกอยู่มาก และเป็นเช่นนี้ตลอดมา ทำให้เมื่อเปรียบเทียบแล้วจะเห็นว่าในสมัยนั้นจึงเป็นธรรมดาที่ด้านกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาต้องตามหลังประเทศอังกฤษ โดยที่มีกฎหมายของประเทศไทยตามหลังประเทศสหรัฐอเมริกาอีกที ซึ่งเป็นไปตามเหตุผลด้านสภาพเศรษฐกิจ และ สังคมที่เป็นรากฐานหลักในการร่างกฎหมายให้เหมาะสมดังกล่าว เป็นเรื่องสำคัญ และจำเป็นที่ต้องวิเคราะห์ให้ขาดออกจากกันระหว่างอดีตกับปัจจุบัน เพราะหากไม่ศึกษาถึงเบื้องหลัง และสภาพเศรษฐกิจและสังคมขณะเกิดกฎหมาย และมองเพียงแต่ภาพที่เห็นในปัจจุบันที่สหรัฐอเมริกาก้าวเป็นมหาอำนาจของโลก จนทิ้งห่างประเทศไทย และ ชนะประเทศอังกฤษไปแล้ว่อมเป็นการมองแบบผิวเผิน และจะทำให้ไม่เกิดประโยชน์ในการศึกษาหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรที่ประเทศไทยเผชิญมายาวนานหลายสิบปี

### 5.3.2 บทสรุปวิธีการสร้างกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ผ่านกฎหมายฟื้นฟูกิจการสำหรับเกษตรกร

548 วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี "การปฏิวัติเกษตรกรรมในอังกฤษ" [ออนไลน์].

549 วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, "การปฏิวัติฝรั่งเศส," [Online]. Available from: <https://th.wikipedia.org/wiki/search=การปฏิวัติฝรั่งเศส>

550 Wikipedia the free encyclopedia, "History of the United States."

เมื่อได้ข้อสรุปว่าควรให้เกษตรกรส่วนที่เหลือสามารถปรับโครงสร้างหนี้ผ่านกฎหมายฟื้นฟูกิจการได้ จึงเกิดเป็นคำถามต่อมาว่า หากจะขยับขยายนิยามในมาตรา 90/91 ให้รวมไปถึงเกษตรกรส่วนที่เหลือ อยู่ในวิสัยที่จะทำได้หรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่าไม่เหมาะสม ดังที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4.3 นั้นว่า การที่เกษตรกร หรือ ผู้ประกอบการเกษตร หรือ บริษัทอาหารขนาดใหญ่ของสหรัฐอเมริกาจะเลือกใช้ช่องทางในการฟื้นฟูกิจการบทใด ตัวแปรหลักไม่ได้อยู่ที่การมีอาชีพเกษตรกรแล้วทำให้เลือกใช้หมวดใดก็ได้ แต่อยู่ที่รูปแบบ และ ขนาดของกิจการว่าไปเข้ากับเงื่อนไข และ หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบทใดยอมรับให้สามารถใช้กระบวนการนั้นๆได้ ไม่ใช่ว่าบุคคลคนหนึ่ง หรือ บริษัทแห่งหนึ่งจะสามารถเลือกได้ตามใจชอบว่าจะใช้บทใดมาฟื้นฟูกิจการของตนเองก็ได้

ซึ่งเหตุและผลที่กฎหมายจำต้องต้องแยกกระบวนการของแต่ละบทออกจากกัน และ กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้นมีสิทธิใช้กระบวนการดังกล่าว ก็เพราะกฎหมายดูลักษณะของกิจการของลูกค้าเห็นว่าหากให้ฟื้นฟูกิจการแล้วจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจรอบตัวลูกหนี้ และ เจ้าหนี้มากนักน้อยเพียงใด จึงตามมาด้วยกระบวนการที่มีความซับซ้อน และ ขั้นตอนที่ถูกกำหนดไว้แตกต่างกัน ดังนั้น การเลือกใช้กฎหมายแต่ละบทจึงอยู่ที่เงื่อนไขของกฎหมายว่าร่างออกมาจัดการรองรับกิจการลักษณะใด

ดังนั้นการกำหนดให้เกษตรกรทั่วไปสามารถเลือกใช้ทั้งหมวด 3/1 และ หมวด 3/2 ด้วยจึงเป็นการไม่สมเหตุสมผลอย่างยิ่ง เพราะไม่เช่นนั้นก็ไม่ต่างกับการมีกฎหมายฟื้นฟูกิจการแบบเดียวแล้วให้ทุกคนเข้าใช้ได้ทั้งหมด ซึ่งทำให้เกิดคำถามกลับไปถึงความจำเป็น และ ประโยชน์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs หมวด 3/2 ที่ทำให้เห็นได้ชัดเจนแล้วว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/1 มีความยุ่งยาก ซับซ้อน เสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป และมีการกำหนดจำนวนหนี้มากเกินไปกว่าที่ SMEs จะสามารถใช้กระบวนการดังกล่าวมาฟื้นฟูกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมของตนให้เกิดเป็นผลสำเร็จได้ นี่คือเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดกฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/2 มาช่วยเหลือ SMEs เพื่อให้ SMEs มีช่องทางในการฟื้นฟูกิจการเช่นเดียวกับบริษัทขนาดใหญ่ได้ แต่ลดความยุ่งยากของขั้นตอนเพื่อเพิ่มเปอร์เซ็นต์ความสำเร็จของการฟื้นฟูกิจการให้กับกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม

ซึ่งเป็นเหตุผลเดียวกันที่เกษตรกรทั่วไปที่ไม่ใช่ระดับผู้ประกอบการเกษตรก็ไม่ควรใช้กระบวนการที่ออกแบบมาเพื่อกิจการขนาดดังกล่าว ไม่ใช่เรื่องของการไม่เปิดกว้าง แต่หากเกษตรกรเข้าเงื่อนไขการเป็นผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลาง หรือ ขนาดย่อมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/2 กำหนด ก็สามารถใช้ประโยชน์จากกฎหมายนี้ได้อยู่แล้วโดยสภาพ ซึ่งนี่เป็นหัวใจหลักของกฎหมายฟื้นฟู SMEs จึงต้องเป็น SMEs เท่านั้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่ากลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากหมวด 3/2 อยู่แล้วก็ไม่ได้รับความเสียหายใด หากวันหนึ่งมาตรา 90/91 จะถูกขยายนิยามให้รวมไปถึงลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกรทั่วไป แต่บุคคลที่ได้รับความเสียหายคือเกษตรกรทั่วไปนั่นเอง ที่ต้องเจอกับกระบวนการที่ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อหน่วยเกษตรกรขนาดเล็ก สุดท้ายก็เสมือนถูกกันออกจากหมวด 3/2 ไปโดยปริยาย ไม่ต่างจากที่ SMEs ถูกกันออกจากกฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/1 ที่หากย้อนกลับไปแล้วเปลี่ยนเป็นการขยายนิยามลูกหนี้ให้รวมถึง SMEs แทนที่จะมีการสร้างกฎหมายฟื้นฟู SMEs หมวด 3/2 ขึ้นมา โดยที่กระบวนการหมวด 3/1 ทุกอย่างเหมือนเดิม เพราะไม่สามารถเปลี่ยนให้เหมาะสมกับกลุ่มบุคคลที่แตกต่างกันได้โดยสภาพทั้งสองกลุ่มได้ SMEs ก็ไม่สามารถใช้กระบวนการของหมวด 3/1 มาฟื้นฟูกิจการของตนให้สำเร็จได้ด้วยเพราะกระบวนการไม่เหมาะสมกับขนาด และ รูปแบบของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนั่นเอง

ซึ่งกรณีปัญหานี้มีตัวอย่างในเห็นแล้วในสหรัฐอเมริกา ที่จำเป็นต้องสร้าง Chapter 12 ขึ้นมาเพราะมีรูปแบบกลุ่มบุคคลที่ตกหล่นอยู่จากการได้รับความช่วยเหลือตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการ Chapter 11 และ Chapter 13 และไม่สามารถแทรกบุคคลเหล่านี้เข้าไปให้ใช้กระบวนการของทั้งสองบทได้โดยสภาพ<sup>551</sup> ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้โดยละเอียดในบทที่ 4.3 มีกลุ่มบุคคล 3 กลุ่มดังนี้

1. บริษัทอาหารขนาดใหญ่ (Big Firm) เป็นลักษณะนิติบุคคลที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับ การนำสินค้าเกษตรมาเป็นวัตถุดิบหลักในการดำเนินธุรกิจ ที่มีโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่ กลุ่มนี้ใช้ Chapter 13

2. ผู้ประกอบการเกษตร (Commercial Farmer) เป็นลักษณะบุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคลที่ทำเกษตรเพื่อการค้า กล่าวคือ เป็นผู้จำหน่ายสินค้าเกษตรที่ตนเป็นผู้ทำเกษตรกรรมด้วยตนเอง รวมถึงไม่ใช่ผู้ทำเกษตรกรรมด้วยตนเอง แต่ใช้สินค้าเกษตรในพื้นที่มาทำผลิตภัณฑ์เพื่อจำหน่ายในลักษณะครัวเรือนถึงมือผู้บริโภคโดยตรง กลุ่มนี้ใช้ได้ทั้ง Chapter 11 และ Chapter 12

3. เกษตรกรยังชีพ (Subsistence Farmer) เป็นลักษณะของบุคคลธรรมดาที่ทำเกษตรเพื่อยังชีพ กล่าวคือ ใช้บริโภคในครัวเรือน หรือในชุมชน หรือจำหน่ายให้กับพ่อค้าคนกลาง ไม่ใช่การจำหน่ายไปยังผู้บริโภคโดยตรงอย่างเช่นผู้ประกอบการเกษตร (Commercial Farmer) กลุ่มนี้ใช้ Chapter 12 ได้เท่านั้น

จะเห็นได้ว่ากรณีบริษัทอาหารขนาดใหญ่ หรือ ผู้ประกอบการเกษตร หรือ วิชาธุรกิจชุมชนที่ไม่ได้ประกอบกิจการเอง ไม่ใช่เกษตรกรตามความหมายของ “เกษตรกร” ตามบทที่ 1.2

<sup>551</sup> Stam, J. M. and B. L. Dixon, Farmer Bankruptcies and Farm Exits in the United States, 1899-2002. pp. 7-8.



เลยแม้แต่หน่วย<sup>552</sup> ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้โดยละเอียดในบทที่ 1.1 หัวข้อที่ 1) ทั้งสองกลุ่มนี้เกี่ยวข้องกับในส่วนปลายทางการเกษตรกรรมแล้วเท่านั้น คือเพียงนำผลผลิตทางการเกษตรไปใช้ในในการประกอบธุรกิจของตน แต่เนื่องจากหากมองดูผิวเผินอาจเห็นว่าเป็นการทำธุรกิจการเกษตร จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงมาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย แต่ต้องกล่าวถึงอย่างระมัดระวัง โดยเน้นย้ำว่ากลุ่มคนเหล่านี้ไม่ใช่ “เกษตรกร” จึงไม่สามารถนำโรงงานน้ำตาล หรือ โรงงานผลไม้กระป๋องมาเปรียบเทียบได้ว่า เป็นเกษตรกรที่สามารถใช้หมวด 3/1 ได้ หรือนำผู้ประกอบการ SMEs ที่รับซื้อผลผลิตทางการเกษตรมาแปรรูปเพื่อจัดจำหน่ายว่าเป็นเกษตรกรที่สามารถใช้หมวด 3/2 ได้ มาเปรียบเทียบกับ “เกษตรกร” ที่ทำเกษตรกรรมด้วยตนเองได้

ประเด็นถัดมา คือ เรื่องการหมุนเวียนของเงินทุนของเกษตรกรทั่วไปนั้นต่างกับ บริษัทอาหารขนาดใหญ่ และ ผู้ประกอบการเกษตรกรที่เป็น SMEs มาก เป็นเรื่องของฤดูกาลเก็บเกี่ยวเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่ได้รับรายได้เป็นฤดูกาล พืชผลทางการเกษตรบางชนิดอาจผลิตได้ทุก 3 เดือน แต่ตลอด 3 เดือนนั้นคือการลงทุน และ ปรารถนาจากรายได้ เนื่องจากพืชผลทางการเกษตร หรือ การประมง เป็นสิ่งที่ต้องจำหน่ายทันที หากไม่ถูกแปรรูปก็จะเก็บรักษาไว้ไม่ได้ ไม่ว่าจะราคาตลาดขณะนั้นจะเป็นอย่างไร สูงต่ำแค่ไหนก็ต้องขาย เพราะถ้าไม่ขายคือสูญทั้งหมด

ต่างกับผู้ประกอบการเกษตรไม่ว่าจะทำเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือไม่ ที่มีการนำผลผลิตทางการเกษตรมาแปรรูปทั้งสิ้น แม้จะเป็นพืชผลเดียวกัน และมีมาเป็นฤดูกาลเหมือนกัน แต่ปัจจัยที่ต่างจากเกษตรกรทั่วไปที่ไม่ได้นำผลผลิตมาแปรรูปคือ การเก็บรักษาผลผลิต สินค้าแปรรูปสามารถเก็บได้นาน ไม่จำเป็นต้องรีบจำหน่าย จึงทำให้มีรายรับเข้ามาตลอดเวลา แม้จะมีช่วงว่างเว้นเพราะยังไม่ถึงฤดูกาลผลิต แต่ระหว่างนั้นผลิตภัณฑ์ที่ทำไว้ตั้งแต่ฤดูกาลก่อนยังถูกจำหน่ายสร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการเกษตรอยู่ตลอด เช่นเดียวกับบริษัทแปรรูปขนาดใหญ่จำพวกโรงงานน้ำตาล ที่แม้โรงงานจะไม่ได้ผลิตน้ำตาลนอกฤดูกาลเก็บเกี่ยวอ้อย แต่น้ำตาลที่แปรรูปมาจากน้ำอ้อยก็ยังคงอยู่ และ ถูกจำหน่ายสร้างรายได้เข้ามาอย่างต่อเนื่อง

ยิ่งกับเกษตรกรกลุ่มใหญ่ของประเทศไทย คือเกษตรกรที่ปลูกข้าว เป็นการทำการเกษตรกรรมรายปี การกู้เงินมาหนึ่งก้อน จะชำระได้ครั้งหนึ่งต้องรอถึงสิ้นปี และพอถึงสิ้นปีเมื่อจะเก็บเกี่ยวผลผลิตก็อาจเกิดภัยธรรมชาติ หรือ วิกฤตราคาก่อให้เกิดความเสียหายไม่เกิดกำไรจากการขายผลผลิต ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ ดังนั้นในเรื่องรูปแบบหนี้ การก่อหนี้ การนำทุนมาใช้ และความสามารถในการชำระหนี้ต่างกันสาระสำคัญ เป็นหัวใจหลักอีกหนึ่งอย่างนอกจากเรื่องรูปแบบกิจการ ขนาดกิจการ และปริมาณหนี้ ที่ผู้ร่างนำเป็นตัวตั้งว่ากฎหมายจะถูกออกแบบออกมา

<sup>552</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติไว้ว่า “เกษตรกร” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เป็นอย่างไรให้เหมาะสม จึงยังเป็นเครื่องยืนยันว่าเกษตรกรทั่วไป (Subsistence Farmer) ไม่สามารถใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเดียวกันกับ ผู้ประกอบการเกษตร SMAEs (Commercial Farmer) ภายใต้หมวด 3/2 และ บริษัทแปรรูปอาหารขนาดใหญ่ (Big Firm) ภายใต้หมวด 3/1 ได้

### 5.3.3 ข้อเสนอแนะ

เมื่อผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์กฎหมายล้มละลายของประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศมาโดยละเอียดแล้ว จึงมีความเห็นว่า ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรควรได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ เพื่อผลิตในระยะยาวแก่ตัวเกษตรกรเอง และให้การพัฒนาเศรษฐกิจภาคการเกษตรเป็นไปด้วยความยั่งยืน

เนื่องจากกฎหมายฟื้นฟูกิจการ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ และจัดทำแผนทางการเงิน เพื่อนำไปสู่การชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ สำหรับลูกหนี้ที่ยังมีความสามารถในการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ ทำให้ลูกหนี้ยังสามารถประกอบอาชีพของตนต่อไปได้ จึงเห็นว่าปัญหาหนี้สินที่เกษตรกรประสบอยู่สามารถแก้ไขด้วยการปรับโครงสร้างหนี้ผ่านกฎหมายฟื้นฟูกิจการ เช่นเดียวกับบุคคลกลุ่มอื่น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าสมควรให้เกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือ คณะบุคคลที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นผู้ประกอบการ SMEs สามารถใช้กฎหมายฟื้นฟูกิจการได้เช่นเดียวกัน

สาเหตุที่ไม่ดำเนินรอยตามแนวทางกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย เพราะโดยรูปแบบกฎหมาย และ ค่านิยมแล้วประเทศไทยให้ความสำคัญกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการเท่าใดนัก แม้กระทั่งบริษัทขนาดใหญ่ก็ไม่นิยมใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย เพราะมีความยุ่งยาก และอาจถูกดำเนินคดีอาญาได้โดยไม่จำเป็น<sup>553</sup> ดังที่กล่าวไว้โดยละเอียดในบทที่ 4.3 อีกทั้งด้วยรูปแบบสภาพสังคม เศรษฐกิจ และสภาพปัญหาเกษตรกรของอังกฤษไม่คล้ายคลึงกับประเทศไทยแม้แต่น้อยไม่ว่าจะยุคสมัยใด

กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยจะนำรูปแบบมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>554</sup> โดยที่ประเทศสหรัฐอเมริการับรูปแบบตั้งต้นมาจากประเทศอังกฤษอีกที แต่ในปัจจุบันกฎหมายล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกาก้าวหน้าไปกว่าประเทศอังกฤษมาก โดยเฉพาะในส่วน กฎหมายฟื้นฟูกิจการ หากจะวิเคราะห์เพียงกลุ่มเกษตรกร ที่ประเทศอังกฤษผ่านการปฏิวัติการเกษตรกรรมมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 แล้ว หากเราจะแก้ปัญหานี้สินของเกษตรกรผ่านกฎหมายฟื้นฟูกิจการ ประเทศ

553 Treasury, H., "Department for Business Innovation and Skills," The plan for growth. Crown Copyright.p. 44

554 วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, "กฎหมายล้มละลาย" [ออนไลน์].

อังกฤษเป็นประเทศแรกๆที่ไม่ควรนำมาเป็นแบบอย่าง ด้วยเหตุผลประการทั้งปวงที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4.4

และเนื่องจากลูกหนี้แต่ละรายมีลักษณะอาชีพที่แตกต่างกัน และถึงแม้จะเป็นเกษตรกรเหมือนกัน แต่รูปแบบ และ ขนาดของการทำเกษตรนั้นต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรทั่วไป กับ ผู้ประกอบการเกษตร และระหว่างผู้ประกอบการเกษตร กับ บริษัทแปรรูปอาหารขนาดกลางถึงใหญ่ ซึ่งความแตกต่างที่สองนี้กฎหมายได้แยกกระบวนการของหมวด 3/2 และ 3/1 ออกจากกันแล้วด้วยเหตุผลที่กล่าวไว้ในบทที่ 4.2 แต่ความแตกต่างแบบที่ 1 นั้นยังไม่มีข้อสรุปที่แน่ชัด เพราะเกษตรกรทั่วไปยังไม่มีแม้แต่ช่องทางที่จะใช้กฎหมายฟื้นฟูกิจการได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าทั้งสามกลุ่มบุคคลข้างต้นนั้นมีโครงสร้างของลักษณะการประกอบการ และ โครงสร้างหนี้ต่างกันโดยสิ้นเชิง นำไปสู่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน นำไปสู่เหตุแห่งการก่อหนี้ที่ต่างกัน นำมาสู่ลักษณะของสภาพหนี้ที่ต่างกัน เห็นควรว่าไม่ควรประเมินว่าลูกหนี้ทั้งหมดคือลูกหนี้แบบเดียวกัน และให้ใช้กระบวนการทางกฎหมายเดียวกันเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส

การที่เกิดหมวด 3/2 ขึ้นมาถือว่าเป็นการเดินทางไปในทิศทางที่ถูกต้องแล้ว เพราะการสร้างกระบวนการเฉพาะขึ้นมาเพื่อให้สามารถแก้ปัญหาของลูกหนี้แต่ละประเภทให้ตรงจุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพเกษตรกรทั่วไปที่มีลักษณะของอาชีพ รูปแบบของหนี้ และ การหมุนเวียนเงินทุนที่ต่างจากผู้ประกอบการอื่นๆ และยังมีปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ต้องประสบพบเจอทั้งปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ ปัญหาสภาพภูมิอากาศ ปัญหาภัยธรรมชาติ การมีกระบวนการเฉพาะขึ้นมาสนับสนุนการแก้ปัญหาทางการเงินของเกษตรกรทำให้สามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรได้ตรงจุด และเพื่อช่วยในการฟื้นฟูกิจการของเกษตรกรให้ประสบผลสำเร็จ เพื่อให้เกษตรกรมีความสามารถในการชำระหนี้มากขึ้น ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของเรื่องอย่างแท้จริง

ผู้เขียนจึงได้ข้อสรุปว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกาตอบโจทย์กับแนวทางดังกล่าวข้างต้นที่สุด และเมื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาภาคเกษตรกรรม สภาพเศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาในขณะที่มีการร่างกฎหมายฟื้นฟูฟาร์ม Chapter 12 ขึ้นมา จึงเห็นควรให้มีการร่างกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ผ่านกฎหมายฟื้นฟูกิจการสำหรับผู้ประกอบอาชีพเกษตรกร อาจเป็นการกำหนดหมวดใหม่ แยกจากหมวด 3/1 ซึ่งเป็นกระบวนการสำหรับบริษัทจำกัด และ บริษัทมหาชน จำกัด และ แยกจากหมวด 3/2 ซึ่งกระบวนการสำหรับผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเช่นเดียวกับกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา ที่แยกกระบวนการฟื้นฟูหนี้ของบุคคลแต่ละประเภทออกจากกัน โดย Chapter 11 เป็นกระบวนการฟื้นฟูกิจการสำหรับบริษัท และ ห้างหุ้นส่วนที่เป็นนิติบุคคล Chapter 12 เป็นกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้สำหรับครอบครัว

เกษตรกร และ ครอบครัวชาวประมง Chapter 13 เป็นกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้สำหรับบุคคลธรรมดา

#### 5.4 บทส่งท้าย

ปัญหาหนี้สินเกษตรกร นับเป็นปัญหาใหญ่ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบการเกษตร และการจัดการชีวิตของเกษตรกร วงจรการเป็นหนี้สินไม่รู้จบจึงเป็นทุกข์เรื้อรังของเกษตรกรมายาวนาน นับตั้งแต่การผลิตทางการเกษตรเปลี่ยนแปลงจากเพียงเพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าและส่งออกเป็นหลัก จากการส่งเสริมของรัฐโดยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงทุนได้โดยง่าย มีกองทุนต่างๆ ผุดขึ้นมามากมายราวดอกเห็ด เป็นปฐมบทของหนี้สินไม่รู้จบมาจนถึงปัจจุบัน

สาเหตุเหล่านี้ล้วนทำให้เกษตรกรเกิดภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวจนนำไปสู่การสูญเสียที่ดินสู่มือนายทุนเป็นจำนวนมาก และจบลงที่อาชีพเกษตรกรค่อยๆ ลดหายไปจากสังคมชนบทของไทย ในขณะที่การแก้ไขปัญหารัฐอยู่ในระดับที่เรียกว่า ตรวจอาการและเชื้ออาการ และแก้ไขโดยการจ่ายยาบรรเทาอาการ เพื่อยืดชีวิต แต่ไม่ใช่เพื่อรักษาให้หายขาด รอวันที่อาการกำเริบก็ต้องจ่ายยาแรงขึ้นเรื่อยๆ และหากยังเป็นวงจรเช่นนี้ต่อไปอาจล้มได้ทั้งระบบ โดยที่ตลอดมาการยืดชีวิตที่ว่าทำโดยการตั้งหน่วยงานเหล่านี้ขึ้นมา

1. โครงการพักชำระหนี้ของเกษตรกรที่มีหนี้สินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

2. โครงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ เปิดโอกาสให้เกษตรกรที่เป็นหนี้ในระบบไปขึ้นทะเบียนที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อโอนหนี้สินเข้าสู่ระบบสถาบันการเงินของรัฐที่มีดอกเบี้ยต่ำกว่า

3. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

4. กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

5. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

หน่วยงานทั้ง 5 เปรียบเสมือนเป็นสถานพยาบาลในการรับการตรวจเชื้ออาการ และเยียวยาปัญหาหนี้สินเกษตรกร โดยวิธีการสร้างโอกาสในการ “เข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำกว่า” เท่านั้น ดังนั้นแทนที่จะทำให้เกษตรกรสามารถปลดเปลื้องหนี้สินได้ กลับเป็นการสร้างสมหนี้สินให้พอกพูนมากขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเข้าถึงความจริงเรื่องการแก้ปัญหานี้สินที่ผิดทาง

หลักคิดที่เหมาะสมสำคัญการแก้ปัญหานี้สินของเกษตรกร จำเป็นต้องสร้างกระบวนการแก้ปัญหานี้สินที่ปฏิรูปทั้งระบบได้ตั้งแต่เกิด เติบโต เจ็บป่วย ตาย โดยมีหน่วยงานหลักในการดำเนินการในแต่ละช่วงชีวิตของอาชีพเกษตรกรที่ชัดเจน โดยหัวใจสำคัญที่สุดคือ “ผู้เป็นหนี้” เอง

จำต้องปรับกระบวนการความคิดให้หลุดพ้นจากการมีชีวิตที่ติดอยู่กับการเป็นหนี้ การเป็นหนี้ไม่ใช่เรื่องผิด หรือถูก หรือดีหรือไม่ดี แต่อยู่ที่การใช้ทุนจากการกู้ยืมให้เกิดผลลัพธ์เป็นรายได้ เป็นกำไรที่จะนำไปพัฒนาต่อยอด ขยับขยายเกษตรกรรมของตน มิใช่กู้หนี้ใหม่มาลงทุนเก่า หรือกู้เพื่อการบริโภค ส่วนเกินที่ไม่จำเป็นต่อชีวิต ดังเช่นสภาพปัจจุบัน

ปัญหาหนี้สินเป็นปัญหาทางโครงสร้าง ซึ่งนับวันจะรุนแรงขึ้น ต้องการความจริงจังและความร่วมมือกันในทุกระดับทั้งโดยกฎหมาย โดยนโยบายของรัฐ โดยหน่วยงานระดับองค์กร และโดยเกษตรกร หรือ องค์กรเกษตรกร ที่ต้องร่วมกันสร้างแผนยุทธศาสตร์ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว

วงจรชีวิตของเกษตรกรอาจแบ่งได้เป็น ต้นทางคือการเข้าถึงเงินทุนแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ระหว่างทางคือการสร้างองค์ความรู้เพื่อพัฒนาต่อยอดจากการใช้เงินทุนให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นกำไรที่คุ้มค่า และปลายทางคือมาตรการทางกฎหมายที่รองรับเกษตรกรผู้โชคร้ายที่บาดเจ็บล้มตาย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าขณะนี้ภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย มีปัจจัยต้นทางคอยสนับสนุนมากแล้ว แต่ยังขาดการส่งเสริมการเติบโตระหว่างทาง และ ขาดการรองรับการเจ็บป่วยล้มตายที่ปลายทาง

โดยเฉพาะปลายทางอันเป็นประเด็นหลักที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการนำเสนอ กล่าวคือ เมื่อเกษตรกรประสบภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว หรือ ขาดสภาพคล่องทางการเงิน ซึ่งในส่วนนี้ การตั้งกองทุนใหม่ฯขึ้นมาไม่ตอบโจทย์แล้ว ดังที่กล่าวไปแล้วว่านั่นคือต้นทางในการให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเท่านั้น ไม่สามารถเอากระบวนการสำหรับการเกิดมาแก้ปัญหาการบาดเจ็บล้มตายได้ หากตั้งกองทุนมาซื้อหนี้แบบเดียวกับกองทุนฟื้นฟูฯ แม้จะใช้คำว่าฟื้นฟูให้เข้าใจว่าเป็นการรักษา แต่โดยกระบวนการ และการดูแลเกษตรกรในลักษณะนั้น จะทำให้เกิดสภาพเป็นปัญหาที่วนอยู่ในอ่างหาทางออกไม่ได้ มีแต่จะต้องใส่เงินเข้าไปมากขึ้นๆ เพราะการปฏิบัติกับเกษตรกรเสมือนเป็นเด็กคนหนึ่ง เป็นเด็กที่มีของมีค่าอยู่ในมือ แต่ไม่รู้จะทำอะไรที่จะใช้สิ่งนั้นมาเสริมสร้างให้ตัวเองเติบโตขึ้นได้ พอเติบโตไม่ได้ก็กลายเป็นเด็กอยู่อย่างนั้น ขัดสนหมดหนทาง พ่อแม่ก็ได้ส่งเงินไปให้ใช้ แต่ไม่สอนวิธีการให้เด็กกลายเป็นผู้ใหญ่ที่สามารถสร้างสิ่งมีค่าในมือของเขาให้เกิดเป็นมูลค่าเลี้ยงดูตนเองให้เติบโตได้ และไม่มีกระบวนการรองรับหากเกิดปัญหาบาดเจ็บล้มตาย กลายเป็นพ่อแม่ที่ใช้เงินแก้ปัญหาให้ลูกตั้งแต่เกิดจนตาย และเป็นการตายตั้งแต่ยังเด็ก ไม่มีแม้แต่โอกาสได้เติบโตเป็นผู้ใหญ่เสียด้วย ซึ่งเป็นเรื่องน่าเสียดายอย่างยิ่งที่พ่อแม่เลี้ยงดูลูกได้ผิดหลงผิดทางอย่างประหลาดเช่นนี้

ในมุมมองการแก้ปัญหาหนี้สินโดยกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการ จึงเข้ามาอุดช่องว่างของวงจรชีวิตอาชีพเกษตรกรเมื่อเกิดปัญหาบาดเจ็บล้มตายแล้วเท่านั้น แต่ยังมีเรื่องราวก่อนหน้านี้มากมายที่จำต้องอาศัยหน่วยงาน หรือกลไกอื่นที่มีความเหมาะสมคอยช่วยกันสนับสนุน หากทำให้ไปถึงจุดในอุดมคติที่สุดได้ คือ ต้นทาง และ ระหว่างทางประสบความสำเร็จมาก จนเกษตรกรไม่อาจผ่านมาถึงปลายทางได้ ผู้ร่างกฎหมายก็จะยินดีด้วยยิ่ง แต่ในขณะนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเกิดกฎหมายนี้

เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนในปัจจุบัน เนื่องจากเกษตรกรไทยอ่อนแอจากการถูกดูแลแบบผิดๆ มาเนิ่นนาน จนถึงขนาดเจ็บอยู่เป็นจำนวนมาก และก็ยังได้รับยาพิษชีวิตอยู่อย่างนั้นจนอ่อนแอลงเรื่อยๆ รอวันตาย กฎหมายนั้นจะมีขึ้นเพื่อรักษา และเมื่อรักษาได้แล้ว ก็ต้องอาศัยหน่วยงานอื่นที่เหมาะสมในการดูแลเลี้ยงดู สนับสนุนให้เขาเติบโตด้วยตนเองให้ได้ และต้องเติบโตอย่างแข็งแกร่งจนไม่ต้องกลับมารับการรักษาจากกฎหมายล้มละลาย และ ฟันฟูกิจการอีกแล้ว

จึงเห็นควรว่านอกจากปฏิรูปกระบวนการทางกฎหมายให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่จะมาส่งเสริมระหว่างทางของอาชีพเกษตรกรที่ยังเป็นปัญหาอยู่ ให้เป็นเสมือนภูมิคุ้มกันให้เกิดปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว หรือ ประสบสภาวะขาดสภาพคล่องทางการเงินได้ยากขึ้น ดังนี้<sup>555</sup>

#### 5.4.1 ข้อเสนอต่อรัฐผ่านทางนโยบาย

1. รัฐจะต้องมีความจริงจังและจริงจังที่จะแก้ไขปัญหา “หนี้สินของเกษตรกร” ไม่ใช่หนี้ที่เกิดจากการเกษตรอย่างเดียว และเชื่อมั่น ศรัทธาต่อการสร้างรากของสังคมไทย คือ สังคมเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง
2. รัฐต้องเรียนรู้กระบวนการจัดการหนี้สิน การฟื้นฟูและพัฒนาชีวิตของเกษตรกร ประสบการณ์บทเรียนขององค์กรเกษตรกร ที่แก้ปัญหาของตนเองได้ และสร้างกระบวนการในการเรียนรู้และระบบกลไกในการขยายผล แทนการสร้างนโยบายประชานิยมระยะสั้น
3. รัฐต้องปฏิรูปหน่วยงานจัดการหนี้ของเกษตรกร ให้เป็นระบบโดยอาจพิจารณารวมกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนให้เป็นหน่วยงานเดียว เพื่อให้เป็นกองทุนสนับสนุนกระบวนการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพโดยกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ผ่านกฎหมายฟันฟูกิจการสำหรับเกษตรกร ในลักษณะเดียวกับกฎหมายฟันฟูกิจการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
4. รัฐต้องสนับสนุนเครื่องมือ งบประมาณ และบุคลากรให้หน่วยงานเพื่อการจัดการหนี้และการฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปราศจากการนำการเมืองมาเกี่ยวข้อง

#### 555

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ งานสถิติการเกษตร ฝ่ายสถิติการเกษตรและการประมง กองสถิติเศรษฐกิจ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, "รายงานเชิงวิเคราะห์ : หนี้สินเกษตรกรไทย ใครดูแล," สรุปผลการสัมมนา วันที่ 7 กันยายน 2543 ณ ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ เซ็นทรัลแกรนด์พลาซ่า ลาดพร้าว กรุงเทพฯ.

#### 5.4.2 ข้อเสนอต่อหน่วยงานเสริมสร้าง และ พัฒนาความรู้ให้เกษตรกร

1. ต้องปรับปรุงและพัฒนาระบบ และ กลไกการทำให้ความรู้แก่เกษตรกรให้มีประสิทธิภาพ และต่อเนื่อง ผ่านการติดตามผล และ ปฏิบัติงานจริง
2. ต้องปรับปรุงและพัฒนาศูนย์กลางการกระจายความรู้ ให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงความรู้ และรับคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญได้อย่างสะดวก รวดเร็ว สอดคล้อง และ เท่าทันสถานการณ์ เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสในการพัฒนาอาชีพได้อย่าง
3. ต้องบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ (เช่น ธ.ก.ส. ออมสิน) หน่วยงานนี้ (เช่น กฟก. กชก.) ภาครัฐความร่วมมือ (เช่น อบต.) และองค์กรเกษตรกร

#### 5.4.3 ข้อเสนอต่อองค์กรเกษตรกรและเกษตรกร

1. เกษตรกรต้องเป็นองค์กรที่รวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาสมาชิกให้สามารถพึ่งตนเองและพึ่งกันเองได้ และต้องไม่ใช่องค์กร “นายหน้า” เพื่อการแสวงหาประโยชน์ของแกนนำ
2. ต้องสร้างองค์กรเกษตรกรให้เข้มแข็ง เป็นองค์กรเพื่อการเปลี่ยนแปลง ให้นำไปสู่การพึ่งตนเอง การพัฒนาวิสาหกิจ การแบ่งปัน และการสร้างเครือข่ายพี่น้อง
3. องค์กรจะต้องเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้เพื่อการฟื้นฟูชีวิต ให้สามารถพึ่งตนเองในด้านต่างๆ รวมถึงพัฒนาวิสาหกิจ และสร้างเครือข่ายให้เข้มแข็ง

เมื่อกระบวนการสนับสนุนทุกอย่างพร้อมสรรพ สิ่งเหล่านี้จะสร้างความหวังให้เกิดขึ้นในอาชีพเกษตร เกิดเป็นแรงผลักดันที่เกษตรกรจะพาตนเองออกจากสภาพแวดล้อมแบบเดิมๆ อาจเกิดขึ้นจากเกษตรกรกลุ่มเล็กๆ ที่มีความรู้ความสามารถทำให้เกษตรกรที่เหลือเห็นประกายในแนวทางที่ถูกต้อง จนขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ และเกษตรกรที่ไม่ยอมพัฒนาก็จะอยู่แบบเดิมในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปไม่ได้อีกต่อไป สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปจะกระตุ้นความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นตามมาเป็นลูกโซ่จนเกิดขึ้นสมบูรณ์ทั้งระบบ

ผู้เขียนเชื่อว่าหากทำให้เกิดขึ้นจริงได้ เราจะได้เห็นภาคเกษตรกรรมของไทยที่มีความเข้มแข็ง เป็น Smart Farmer ที่กลับกลายมาเป็นรากฐานสำคัญของประเทศ ที่จะเป็นผู้นำด้านอาหาร และการส่งออกผลผลิตทางการเกษตร และ สินค้าเกษตรแปรรูปที่จะสู้กับประเทศอื่นๆ ได้อย่างแน่นอน และอาชีพเกษตรกรจะเป็นอาชีพที่มีเกียรติ มีรายได้สูง และ ดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำเกษตรมากขึ้นในอนาคต

## รายการอ้างอิง

### รายการอ้างอิงภาษาไทย

- กมล ชีรเวชพลกุล. กฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ พับบลิชซิง, 2556.
- กรมบังคับคดี. การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....(ส่วนการล้มละลายของไทย) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.led.go.th/opinions/opinion-1.asp>
- . สถาปนากรมบังคับคดี 41 ปี. วารสารกรมบังคับคดี ปีที่ 19 ฉบับที่ 99 เดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม (2558).
- . สานพลังเอสเอ็มอี พลิกฟื้นยืนได้ใส่ใจผู้ประกอบการ. วารสารกรมบังคับคดี ปีที่ 20 ฉบับที่ 102 เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน (2559).
- กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม. การบรรยายกฎหมายใหม่ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 (การฟื้นฟูกิจการของธุรกิจ Smes). (2559).
- . พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 (การฟื้นฟูกิจการของธุรกิจ Smes). การบรรยายกฎหมายใหม่(2559).
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ งานสถิติการเกษตร ฝ่ายสถิติการเกษตรและการประมง กองสถิติเศรษฐกิจ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์. รายงานเชิงวิเคราะห์ : หนี้สินเกษตรกรไทยใครดูแล. สรุปผลการสัมมนา วันที่ 7 กันยายน 2543 ณ ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ เซ็นทรัลแกรนด์พลาซ่า ลาดพร้าว กรุงเทพฯ(2543).
- กองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาการเกษตรกร และ สหกรณ์การเกษตร. การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล.
- กองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกร. การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: [http://www.frdfund.org/index.php?option=com\\_flexicontent&view=items&cid=130&id=4800&Itemid=418](http://www.frdfund.org/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=130&id=4800&Itemid=418) วันที่ 30 กันยายน 2558]
- . ประวัติกองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกร [ออนไลน์]. 2543. แหล่งที่มา: [http://www.frdfund.org/index.php?option=com\\_flexicontent&view=items&cid=130&id=731&Itemid=55](http://www.frdfund.org/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=130&id=731&Itemid=55) วันที่ 19 กรกฎาคม 2543]
- กิตติคุณาภรณ์, ช. เมื่อข้าพเจ้าเตรียมตัวล้มละลาย. นนทบุรี : เอฟพีเอ็มคอนซัลแตนท์, 2546.
- ข่าวไทยพีบีเอสออนไลน์. เกษตรกรชาวฝรั่งเศสพาฝูงแกะบุกกรุงปารีส ถกเวทีสภาการเกษตรและการประมงแห่งยุโรป [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <http://news.thaipbs.or.th/content/179307> วันที่ 24 มิถุนายน 2556 เวลา 05.47 น.]
- คม ชัด ลึก ออนไลน์. ยุบบอร์ดกองทุนฟื้นฟูฯ แก้นี้เกษตรกรหรือหวังผลทางการเมือง? [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/scoop/277614> วันที่ 17 พ.ค. 2560]



ชัยณรงค์ เหลืองวิสัย. มาตรการฟื้นฟูลูกหนี้ที่มีกิจการขนาดเล็กภายใต้กฎหมายล้มละลาย. นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2542.

ธนกร วรปรัชญากุล. หลักเบื้องต้นของกฎหมายว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินในประเทศฝรั่งเศส.

วารสารกรมบังคับคดี มกราคม - กุมภาพันธ์(2545).

ธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร. ประวัติการก่อตั้ง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.baac.or.th/content-about.php?content\\_group\\_sub=1](http://www.baac.or.th/content-about.php?content_group_sub=1)

———. ผลงานสำคัญของธนาคาร

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.baac.or.th/content-](http://www.baac.or.th/content-report.php?content_group_sub=4)

[report.php?content\\_group\\_sub=4](http://www.baac.or.th/content-report.php?content_group_sub=4)

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ. โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (คำแปล).

รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะ และวิวัฒนาการ(2503).

บันทึกการประชุมอย่างเป็นทางการของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติครั้งที่ 55 ภาคผนวกที่ 17

(A/55/17) ข้อที่ 400-409.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. เกษตรกรฝรั่งเศส ประท้วงปิดถนนเมืองลียง กดดันรัฐบาลเหตุราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ

[ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา:

[http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1437645466](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1437645466) วันที่ 23 ก.ค.

2558 เวลา 17:00:05 น.]

ปัทมา วุฒิประชารัฐ. มาตรการทางกฎหมายในการขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ศึกษากรณีลูกหนี้ร้องขอโดย

สมัครใจ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

2551.

พลิชษฐ์ อัครวิวัฒนาพร. การแก้ไขกฎหมายล้มละลาย โดยการปรับโครงสร้างทั้งฉบับ (ตอนที่ 2). วารสาร

กระบวนการยุติธรรม (Journal of Thai Justice System)

เมษายน-มิถุนายน(2553).

พิชัย นิลทองคำ. การฟ้องคดีล้มละลายวิธีปฏิบัติในศาลล้มละลายกลาง. กรุงเทพฯ: อทตยา มิเลินเนียม, 2554.

ภูมิวุฒิ พุทธสุธัตตา. กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา. อุบลพาท(2539).

มนุเชษฐ์ โรจนศิริบุตร. กฎหมายต้นแบบของ Uncitral เกี่ยวกับการล้มละลายข้ามชาติ : ศึกษากรณีการยอมรับถึง

ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2544.

แมนเจอร์ออนไลน์. เปิด ม.44 สั่งปลดเลขาฯ กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร-3 บอร์ดตัวแทนเกษตรกรที่มาจากการ

เลือกตั้ง [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา:

<http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9600000050725>

วันที่ 19 พฤษภาคม 2560]

———. เกษตรกรอดบทยเรียนเจ็บปวดเปิดเสรีค้าไทย-จีน [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา:

<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9480000114909&TabID=3&> วันที่ 25 สิงหาคม 2548 ]

ยุทธศักดิ์ ศิริสินธร. การศึกษาเปรียบเทียบหลักการกฎหมายต้นแบบของ Uncitral และกฎหมายล้มละลายของสหภาพยุโรปเพื่อนำมาใช้บังคับคดีล้มละลายข้ามชาติในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตอำนาจศาลในการยื่นฟ้องขอให้ล้มละลายและในการบังคับทรัพย์สินของลูกหนี้. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2556.

ระบบสารสนเทศวิสาหกิจชุมชน กองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร. รายชื่อวิสาหกิจชุมชน/เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา:

<http://smce.doae.go.th/ProductCategory/SmceCategory.php>

ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.led.go.th/datacenter/pdf/1\\_8.pdf](http://www.led.go.th/datacenter/pdf/1_8.pdf)

ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.led.go.th/doing/pdf/250559-sc01.pdf>

———. เล่มที่ 8 แผ่นที่ 50. กรุงเทพมหานครในพระบรมหาราชวัง: 13 มีนาคม ร.ศ.110.

ฤทธิพิศ, ว. ล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ มหัทศจรีย์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2543.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. การปฏิวัติเกษตรกรรมในอังกฤษ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://th.wikipedia.org/wiki/search=การปฏิวัติเกษตรกรรมในอังกฤษ>

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. กฎหมายล้มละลาย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://th.wikipedia.org/wiki/search=กฎหมายล้มละลาย>

———. การปฏิวัติฝรั่งเศส [Online]. Available from:

<https://th.wikipedia.org/wiki/search=การปฏิวัติฝรั่งเศส>

วิชัย ตันติกุลานันท์. คำอธิบายกฎหมายล้มละลายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ พิมพ์อักษร, 2548.

วิชา มหาคุณ. คำอธิบายกฎหมายล้มละลาย และการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2552.

———. บทบาทของศาลล้มละลายในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ. หนังสือวันระพี(2548).

วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. กฎหมายฟื้นฟูกิจการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บริษัทวิศิษฐ์สรอรรถจำกัด,, 2547.

- . แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของกรรมาธิการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ(Uncitral) ใน เอกสารประกอบคำบรรยายกฎหมายล้มละลายเปรียบเทียบ. ศิวณีย์ วณิชชากุลจิต. แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายล้มละลาย : ศึกษากรณีลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะชำระหนี้ได้. สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2558.
- ศูนย์สนับสนุนช่วยเหลือเอสเอ็มอี (SMS Support & Rescue Center). รายละเอียดข้อมูลกองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวพระราชรัฐ (กองทุน 20,000 ล้านบาท) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [www.smessrc.com/fund20000](http://www.smessrc.com/fund20000)
- ศูนย์สนับสนุนช่วยเหลือเอสเอ็มอี (SMS Support & Rescue Center). รายละเอียดสินเชื่อ SME Transformation Loan 15,000 ล้านบาท [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [www.smessrc.com/loan15000](http://www.smessrc.com/loan15000)
- . รายละเอียดข้อมูลกองทุนฟื้นฟู SME 2,000 ล้านบาท [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [www.smessrc.com/SMEs2000](http://www.smessrc.com/SMEs2000)
- สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ.
- . โครงการพัฒนาการของรัฐ สำหรับประเทศไทย (คำแปล) รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ / สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2503): 16.
- สมบูรณ์ ฐักิจพานิชย์. ความไม่สามารถชำระหนี้. จุลสารครบรอบ 1 ปีศาลล้มละลายกลาง(2543). สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายฝรั่งเศส ว่าด้วยบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงิน วารสารนิติศาสตร์ กันยายน(2542 ).
- ส่วนฝึกอบรมสำนักอำนวยการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. "การปฏิรูประบบเกษตรกรรม เพื่อความเป็นธรรมและความมั่นคงทางอาหาร." 2555.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. รายงานผลเบื้องต้น สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2556 Preliminary Report 2013 Agricultural Census. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อก 2556.
- สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. การปฏิรูประบบเกษตรกรรม เพื่อความเป็นธรรมและความมั่นคงทางอาหาร [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา: [http://www.frdfund.org/index.php?option=com\\_flexicontent&view=items&cid=91:2011-02-23-10-50-57&id=2666:26-12-55&Itemid=403](http://www.frdfund.org/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=91:2011-02-23-10-50-57&id=2666:26-12-55&Itemid=403) วันที่ กันยายน 2555]
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ระบบกฎหมายล้มละลายในประเทศไทย (รายงานผลการวิจัย). (2547).
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. บทสรุปผู้บริหาร SME STATS 2557 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [119.63.9.73/sme/Report/summary](http://119.63.9.73/sme/Report/summary)

สุธีร์ ศุภนิตย์. หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547. พิมพ์ครั้งที่ 8.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

สุนัย มโนอุดม. ระบบกฎหมายอังกฤษ. กรุงเทพฯ: ประยูรวงศ์, 2527.

อดุลย์ เครือรัตน์. ปัญหาทางกฎหมายในการฟื้นฟูกิจการ ตมพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 : ศึกษาเฉพาะกรณีการพักชำระหนี้ ตามมาตรา 90/12. หลักสูตตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, การศึกษาอิสระ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2549.

อานุกาพ นุ่นสง. กองทุนฟื้นฟูฯ : ทางออก หรือทางตัน [ออนไลน์]. 2008. แหล่งที่มา:

<http://prachatai.com/journal/2008/06/23828> วันที่ 22 มิถุนายน 2008]

อานุกาพ นุ่นสง สำนักข่าวประชาธรรม. กองทุนฟื้นฟูฯ : ทางออก หรือทางตัน. 2008.

### **รายการอ้างอิงภาษาอังกฤษ**

Beuscher, J. H. Law and the Farmer. Springer, 2013.

Calomiris, C. W., Hubbard, R. G., and Stock, J. H. "Growing in Debt: The 'farm Crisis' and Public Policy." National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA, 1986.

Cork, K. Report of the Review Committee on Insolvency Law and Practice. London: Her Majesty's stationary Office, 1981.

David t. Stanley and Marjorie Girth. Bankruptcy Problem, Process, Reform. Washington, DC: The Bookings Institution, 1971.

Ed. Stephen MacDonald. Usda Economic Research Service : Latest U.S. Agricultural Trade Data [Online]. 2013. Available from: [https://www.agcensus.usda.gov/Publications/2007/Full\\_Report/index.asp](https://www.agcensus.usda.gov/Publications/2007/Full_Report/index.asp) 4 Sept. 2013]

Estrich, W. A., and Oakes, E. S. American Jurisprudence: A Comprehensive Text Statement of American Case Law as Developed in the Cases and Annotations in the Annotated Reports System, Being a Rewriting of Ruling Case Law to Reflect the Modern Developments of the Law. Bancroft-Whitney Co., 1944.

European Commission. "Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community and Annexes." 1968.

- Flaccus, J. A. A Comparison of Farm Bankruptcies in Chapter 11 and the New Chapter 12. UALR LJ 11 (1988): 49.
- Fletcher, I. F., and Crabb, L. The Law of Insolvency. Sweet & Maxwell London, 1990.
- Goode, R. M. Principles of Corporate Insolvency Law. Sweet & Maxwell, 2011.
- Gray, L. C., and Thompson, E. K. History of Agriculture in the Southern United States to 1860. (1933).
- Griffin, K. The Political Economy of Agrarian Change : An Essay on the Green Revolution / Keith Griffin. 2nd ed ed.: London : Macmillan, 1979.
- Harrison, J. F. C. The Common People: A History from the Norman Conquest to the Present. Taylor & Francis, 1984.
- Ian F.Fletcher. The Law of Insolvency. 1996.
- Klee, K. N. All You Ever Wanted to Know About Cram Down under the New Bankruptcy Code. Am. Bankr. LJ 53 (1979): 133.
- Legal Information Institute. 11 U.S. Code Chapter 11 - Reorganization [Online]. Available from: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/chapter-11>
- . 11 U.S. Code Chapter 12 - Adjustment of Debts of a Family Farmer or Fisherman with Regular Annual Income [Online]. Available from: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/chapter-12>
- . 11 U.S. Code Chapter 13 - Adjustment of Debts of an Individual with Regular Income [Online]. Available from: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/chapter-13>
- Martin A., F., Sidney K. Swinson,. Introduction to Bankruptcy Law, 6th Edition. Thomson Learning, 2013.
- Matson, B. H. Understanding the New Family Farmer Bankruptcy Act. U. Rich. L. Rev. 21 (1986): 521.
- Newton, G. W. Bankruptcy and Insolvency Accounting, Practice and Procedure. John Wiley & Sons, 2009.
- Overton, M. Agricultural Revolution in England: The Transformation of the Agrarian Economy 1500-1850. Cambridge University Press, 1996.
- Snell, K. D. Annals of the Labouring Poor: Social Change and Agrarian England, 1660-1900. Cambridge University Press, 1987.

- Solar, P. M. Poor Relief and English Economic Development before the Industrial Revolution. The Economic History Review 48, 1 (1995): 1-22.
- Stam, J. M. Do Farmers Need a Separate Chapter in the Bankruptcy Code? : US Department of Agriculture, Economic Research Service, 1997.
- Stam, J. M., and Dixon, B. L. Farmer Bankruptcies and Farm Exits in the United States, 1899-2002. US Department of Agriculture, Economic Research Service Washington, DC, 2004.
- Stanley, D. T., and Girth, M. L. Bankruptcy: Problem, Process, Reform. (1971).
- Tabb, C. J. The Law of Bankruptcy / by Charles Jordan Tabb. 2nd ed ed.: New York, N.Y. : Foundation Press, 2009.
- Taylor, M. New Hope for Hard-Pressed Farmers. Farm journal (USA) (1986).
- Thomas H.Jackson. The Logic and Limiteds of Bankruptcy Law. United State: Harvard University, 1986.
- Thompson, J. H. The Principles of Bankruptcy Law. By J (Ames) H (Erbert) Thompson. HFL Publ, 1979.
- Treasury, H. Department for Business Innovation and Skills. The plan for growth. Crown Copyright (2011).
- Wall St. J. Lenders' Farm-Land Holdings Continue to Rise, Arguing More Price Declines. 1987. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- Wikipedia the free encyclopedia. Economy of France [Online]. 2017. Available from: [https://en.wikipedia.org/wiki/Economy\\_of\\_France#cite\\_note-34](https://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_France#cite_note-34) 14 April 2017]
- . Economy of France [Online]. Available from: [https://en.wikipedia.org/wiki/Economy\\_of\\_France#Agriculture](https://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_France#Agriculture)
- . History of the United States [Online]. Available from: [https://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_United_States)



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทสัมภาษณ์

นางสาวรีนาตี สุวรรณมงคล อธิบดีกรมบังคับคดี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560

สัมภาษณ์โดย นางสาวพัชรดา พุกสุริย์วงศ์

ณ กรมบังคับคดี

**คำถาม** กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยโดยหลักการแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลูกหนี้ แล้วในทางความเป็นจริงของสังคมไทย เป็นเช่นนั้นหรือไม่?

**คำตอบ** ไม่เห็นด้วยว่ากฎหมายล้มละลายมีไว้เพื่อช่วยลูกหนี้ เพราะสำหรับประเทศไทยกฎหมายล้มละลายถูกใช้อย่างไม่มีเจตนาตามที่กฎหมายควรจะเป็น มีกรณีศึกษาจากธนาคารโลก (World Bank) ได้วิเคราะห์กฎหมายล้มละลายของประเทศไทย ว่าการที่เจ้าหนี้นับฟ้องลูกหนี้ให้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายเป็นเรื่องของการเก็บหนี้ ในขณะที่ต่างประเทศไม่ได้เป็นไปในลักษณะนี้ แต่กฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs ตัวใหม่นี้มีลักษณะเป็น Early warning เพราะหากเกิดปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวขึ้นกฎหมายก็ไม่สามารถเข้าไปช่วยแก้ไขได้แล้ว

**คำถาม** หากเป็นเช่นนั้น กระบวนการบังคับชำระหนี้ในกฎหมายล้มละลายก็ไม่มีประโยชน์ใดกับลูกหนี้ใช่หรือไม่?

**คำตอบ** กฎหมายล้มละลายแท้จริงแล้วไม่ประสงค์จะให้บุคคลต้องล้มละลาย แต่กลับต้องการให้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูสถานะทางการเงินก่อน จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศ การล้มละลายเป็นการให้โอกาสลูกหนี้ที่ต้องการล้มละลายยื่นคดีเอง ซึ่งเป็นเรื่องของ commercial base อย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศสไม่มีการฟ้องบุคคลธรรมดาให้ล้มละลาย แต่ให้เริ่มต้นด้วยการฟื้นฟูสถานะทางการเงินก่อน และจะเข้าสู่กระบวนการล้มละลายต่อก็เมื่อการฟื้นฟูไม่เป็นผลสำเร็จเท่านั้น แต่สำหรับไทยไม่กล้าให้ความเห็น เพราะมันเป็นเช่นนั้นมานานมากแล้ว เป็นเรื่องของการที่ลูกหนี้จะมีสถานะเป็นคนล้มละลายถูกตีติดตัวไปชั่วชีวิต

การที่ประเทศไทยยังมีข้อสงวนในเรื่องนี้อยู่ เพราะประเทศไทยไม่พร้อม เป็นเรื่องของมิติทางเศรษฐกิจ เพราะนักกฎหมายไม่สามารถรู้ได้ว่าเวลาไหนควรจะนำลูกหนี้ไปยื่นคดีตาม Chapter 7 แบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา นักกฎหมายไม่รู้ว่าควรกำหนดจำนวนหนี้เป็นเงินเท่าใด ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องช่วยกันสร้างหลักเกณฑ์ และ รูปแบบขึ้นมา เป็นต้น

ท่านอธิบดียังให้ความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องหนี้เสีย หรือ หนี้ที่ไม่เกิดมูลค่า (NPL) ไว้ว่า น่าสนใจว่า เหล่าธนาคารเวลาฟ้องลูกหนี้ล้มละลาย ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ และยังได้กำไรจากหนี้



NPL ที่นำมาหักเป็นค่าใช้จ่ายได้อีก และยังไม่ต้องเสียภาษีอีกด้วย โดยมีกรมบังคับคดีเป็นพนักงานให้ดำเนินการคอยตามเก็บเงินลูกหนี้ให้แทน ขณะนี้จึงเกิดแนวคิดที่จะมีการทำโครงสร้างใหม่เกิดขึ้นในประเทศไทย และสภาพภูมิรัฐประเทศได้รับเรื่องไว้เรียบร้อยแล้ว

**คำถาม : ความเป็นมา และ เหตุผลในการออกหมวด 3/2 เป็นอย่างไร?**

**คำตอบ** กฎหมายนี้ไม่ได้ยกร่างในขณะที่ SMEs เกิดวิกฤติรุนแรงในลักษณะเดียวกับบริษัทใหญ่ๆ ในช่วงที่เกิดวิกฤตต้มยำกุ้ง ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของการออกหมวด 3/1 แต่หมวด 3/2 ถูกสร้างขึ้นมาเป็นเครื่องมือทางเลือกในอนาคตข้างหน้าหากเกิดปัญหา เปรียบเทียบเหมือนเป็นเครื่องดับเพลิง หากไม่มีไฟก็ไม่จำเป็นต้องใช้ แต่เมื่อใดมีไฟขึ้นมาก็มีเครื่องมือพร้อมใช้ เห็นว่ามีผลดีกว่ารอให้เกิดปัญหาขึ้นแล้วค่อยดำเนินการแก้กฎหมายมากมายตามมาภายหลัง ซึ่งท้ายที่สุดแล้วกฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/2 นี้ทำให้วันนี้ SMEs ที่มีปัญหาทางการเงินสามารถอุ่นใจได้ว่าที่รัฐบาลรับปากว่าจะดูแลทั้งระบบ คือ ตั้งแต่เกิดก่อตั้งขึ้น เติบโตขยายกิจการ จนถึงดูแลปัญหาทางการเงินในท้ายที่สุด ได้เกิดขึ้นครบถ้วนแล้ว

**คำถาม ผู้ประกอบการกลุ่มใดที่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs**

**คำตอบ** กฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs นี้ต้องดูหัวใจก่อนว่าลักษณะธุรกิจที่ทำอยู่เข้าเกณฑ์การเป็น SMEs ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) กล่าวคือต้องไปขึ้นทะเบียนกับสสว.เพราะต้องทำให้ประเทศไทยหมดสมัย Informal sector ให้ได้ คือทุกคนต้องเข้ามาในระบบ เมื่อถึงเวลาเดือดร้อนรัฐจะเข้าช่วยเหลือได้ แต่หากไม่เข้ามาในระบบ รัฐไม่สามารถช่วยเหลือได้ถึง พอไม่ถึงก็เกิดปัญหาบอกว่ารัฐไม่ช่วยเหลือ จึงต้องมีเงื่อนไขว่าหากต้องการรับประโยชน์จากกฎหมาย และ นโยบาย จะต้องเข้ามาจดทะเบียนกับรัฐ แต่ก็ต้องเป็นบุคคลที่มีการประกอบธุรกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมด้วย ซึ่งตอนนี้ได้มีการลดขนาดของธุรกิจลงมาแล้ว เพื่อให้ครอบคลุมช่วยเหลือได้มากขึ้น

**คำถาม ตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมายฟื้นฟู SMEs มา มีผลตอบรับอย่างไรบ้าง?**

**คำตอบ** ขณะนี้มีลูกหนี้ 5 รายเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการภายใต้หมวด 3/2 ในระยะเวลา 6 เดือนตั้งแต่กฎหมายนี้ประกาศใช้ แต่ที่ศาลรับแผนฟื้นฟูแล้วมี 2 ราย คือ บริษัท บูรพา มิวซิเคิล และ บริษัท สาธิตา การ์เมนท์ จำกัด ซึ่งมีหนี้แค่ 1-2 ล้านบาทนั้น ที่จริงมีลูกหนี้อื่นยื่นเข้ามาอีก หนึ่งเป็นคลินิก เป็นคณะบุคคล แต่ไม่ได้มาหารือกับกรมบังคับคดีก่อน ทำเอกสารผิดพลาดจึงไม่รับ เพราะไม่เข้าเงื่อนไข และภายหลังลูกหนี้ไปปรับโครงสร้างหนี้กับธนาคารเองแล้ว อีกหนึ่งคือโรงเรียนอนุบาลซึ่งไม่เข้าเงื่อนไขเช่นกัน

เห็นว่าการวัดผลสำเร็จของกฎหมายฟื้นฟูกิจการ หมวด 3/2 ไม่ได้เกิดจากการนับจำนวนคนที่ยื่นแผนฟื้นฟูที่ศาล แต่ต้องดูทั้งกลไก โดยที่ถ้ามุ่งเน้นไปที่มุมของกฎหมายอย่างเดียว การวิเคราะห์ความเข้มแข็งของกฎหมายในกรอบของ World Bank ประเทศไทยได้อันดับที่ 23 ของโลก และได้ที่ 1 ของอาเซียน ในปีที่แล้ว ขึ้นมาถึง 26 อันดับในคราวเดียว เพราะ World Bank วัดให้คะแนนเฉพาะกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ไม่ได้ดูจากพวกบริษัทขนาดใหญ่ และไม่ได้วัดจากกระบวนการล้มละลาย เพราะ World Bank ไม่เคยให้คะแนนในการมีกระบวนการฟ้องให้บุคคลล้มละลาย แต่ World Bank ต้องการเห็นประเทศที่มีกรอบในการทำให้ธุรกิจดำเนินการต่อไปได้ ประเทศไทยได้คะแนนสูงเพราะกฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs หมวด 3/2 เพราะเป็นกระบวนการที่สะดวก รวดเร็ว ไม่ต้องมีผู้ทำแผน ไม่ต้องมีผู้บริหารแผน เป็นลักษณะงาน DIY หรือ Do it yourself

ซึ่งขณะนี้ UNCITRAL ก็มีประเด็นกฎหมายล้มละลาย กับ SMEs เป็นหัวข้อศึกษา เป็นประเด็นสากลที่มาศึกษาความพร้อมของกฎหมายล้มละลายของแต่ละประเทศ ทั้ง G77 ก็กล่าวถึง OECD ก็กล่าวถึง และ APAC ก็กล่าวถึงเช่นกัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะมันมีนโยบายที่สำคัญอย่างหนึ่งเนื่องจากทุกประเทศนั้นมี SMEs เป็น Best rock หรือฐานกว้างของเศรษฐกิจของประเทศ และได้มีการวิเคราะห์แล้วว่าโครงสร้างของ SMEs มีขนาดเล็กเกินกว่าที่จะเข้าไปฟื้นฟูกิจการแบบบริษัทใหญ่ๆ ได้ และคนตัวเล็กๆเหล่านี้มีอยู่ทั่วประเทศ กระจายอยู่ เป็นเศรษฐกิจฐานรากที่ขับเคลื่อนประเทศ ในขณะที่บริษัทใหญ่ๆเป็นเพียง 1-2 เปอร์เซ็นต์ของเศรษฐกิจมวลรวมทั้งหมด

**คำถาม** เพราะเหตุใดลูกหนี้ SMEs จึงมายื่นฟื้นฟูกิจการผ่านกฎหมายฟื้นฟู SMEs น้อยกว่าที่คาดไว้

**คำตอบ** การที่มีลูกหนี้ยื่นแผนฟื้นฟูเพียง 5 ราย และสำเร็จเพียง 2 ราย มีคนบอกว่าแบบนี้คือล้มเหลวใช่ไหม ขอตอบเลยว่าไม่ใช่ เพราะกฎหมายฟื้นฟู SMEs เป็นตัวเร่งกระบวนการให้เกิดการปรับโครงสร้างหนี้ในระบบ เปรียบเทียบได้กับเรื่องผลิตภัณฑ์ที่คล้ายกันจะเกิดการแข่งกันเอง ถ้ากรมบังคับคดีไม่ออกกฎหมายฟื้นฟู SMEs นี้ เชื่อว่ากองทุนฟื้นฟู SMEs 2,000 ล้านบาทก็จะไม่มีตัวเร่งการปรับโครงสร้างหนี้ในรูปแบบอื่นๆก็ไม่มี กรณีจึงทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหาช่องทางอื่นที่ไม่ต้องมาตรงนี้

ถ้าอยู่สภาพแวดล้อมเดิมๆ ก็ยังคงอยู่เช่นนี้เรื่อยๆเอื่อยๆ พอมีคนหนึ่งทำขึ้นมา ก็จะมีการหาทางอื่นๆขึ้นมาตามมา กฎหมายฟื้นฟู SMEs จึงกลายเป็นกระตุ้นกระบวนการ ผลลัพธ์ตอนนี้คือ มีเงินมากมายที่จะมาช่วยเหลือ และ สนับสนุน SMEs แต่คนไม่มาใช้ เพราะธนาคารตัดตอนไปหมด มีการปรับโครงสร้างหนี้ภายในของตัวเอง เพราะธนาคารไปคุยกับลูกหนี้เองก่อนดีกว่า ทำไมต้องปล่อยลูกหนี้ให้ไปคุยกับเจ้าหนี้อื่น ต้องเข้าใจว่าธนาคารจำต้องรักษากฎเกณฑ์ ถ้าได้ลูกค้มาแล้วต้องดูแล

ให้ตลอด ไม่อยากให้ลูกค้าแปรพักตร์ไปเข้าหาเจ้าหนี้ยอื่น โดยเฉพาะ SMEs Bank ที่ขณะนี้ก็ไม่ได้ติดขัดเรื่องเม็ดเงินในธนาคาร ธนาคารก็จะใช้วิธีปรับโครงสร้างหนี้ของลูกค้านี้ตัวเอง เพราะกฎหมายฟื้นฟู SMEs กำหนดไว้ว่าต้องมีการเห็นพ้องกับเจ้าหนี้ทั้งหมด

เท่ากับว่าขณะนี้หลายกระบวนการจนทำให้กฎหมายฟื้นฟู SMEs ไม่ถูกใช้มากเท่าที่ควร ซึ่งกรมบังคับคดีก็ทำได้ความคืบหน้าไปกราบเรียนศาลล้มละลายกลางด้วย เพราะท่านก็เฝ้ารอกฎหมายนี้ เนื่องจากก่อนหน้านั้นไปเรียนว่าน่าจะมีคนเข้ามาใช้กฎหมายนี้มาก เพราะในขณะนั้นไม่มีกลไกอะไรช่วย SMEs ในระบบเลย แต่พอเกิดกฎหมายฟื้นฟู SMEs ขึ้น ก็ก็มีกลไกทางเลือกอื่นตามมาด้วย ลูกหนี้จึงเลือกไปหาสิ่งที่เร็วกว่า แต่ผลสัมฤทธิ์เหมือนกันคือได้ช่วย SMEs ไม่ใช่ว่าพอมีกฎหมายฟื้นฟู SMEs นี้ต้องห้ามกลไกอื่นๆ เลย เพียงแต่ว่ามีอะไรก็ได้ที่เกิดขึ้นมาช่วย SMEs

ไม่เคยมีใครบอกว่ากฎหมายนี้ไม่มีผลสำเร็จ ยืนยันว่ากฎหมายฟื้นฟู SMEs หมวด 3/2 เป็นตัวกระตุ้น เป็นตัวทำให้เกิดกองทุนฟื้นฟู 2,000 ล้านบาท และภายใต้เงื่อนไขของกองทุนฟื้นฟูเองก็ไม่ได้ใช้โอกาสลูกหนี้เฉพาะแต่ที่ยื่นฟื้นฟูกิจการ แต่ให้โอกาสถึงลูกหนี้ที่ปรับโครงสร้างหนี้ด้วย

อีกสิ่งที่ทำให้เห็นว่ากฎหมายฟื้นฟู SMEs ยังมีประโยชน์ คือ การของบประมาณบูรณาการ กรมบังคับคดียังคงได้งบประมาณมาโดยตลอด ปีหน้าก็ได้มากขึ้นอีก ถ้ารัฐบาลเห็นว่ากฎหมายนี้ไม่มีประโยชน์ รัฐบาลจะไม่ให้ เพราะงบประมาณมีเรื่องของ KPI คือมีการวัดผลสัมฤทธิ์และกรมบังคับคดีได้งบประมาณมาตั้งแต่ก่อนออกกฎหมาย จนออกกฎหมาย และปีหน้าก็ได้อีก ได้มาถึงสามปีซ้อนแล้ว

**คำถาม** ในอนาคต จะมีมาตรการใดเพื่อให้คนเข้ามาใช้กระบวนการนี้เพิ่มมากขึ้นหรือไม่?

**คำตอบ** ในขณะนี้รัฐบาลได้อนุมัติเงินกว่า 2,000 ล้านบาท เพื่อการฟื้นฟูกิจการของ SMEs มาแล้ว แต่ถ้าผู้ประกอบการไม่ได้อยู่ในสภาพที่จำเป็นขนาดจะต้องใช้ก็ไม่ต้องใช้ คือมีเผื่อไว้กันบาดเจ็บ พิจารณาว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/1 มีบังคับใช้มากกว่า 18 ปีแล้ว แต่กลับไม่มีผู้ใดเหลียวแลธุรกิจ SMEs เลย โดยที่ในขณะที่เกิดกฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/1 นั้นประเทศไทยเจอวิกฤตหนัก ธุรกิจทุกอย่างประสบปัญหารุนแรง จึงต้องเกิดกฎหมายฟื้นฟูกิจการหมวด 3/1 ขึ้นมาเพื่อให้ธุรกิจอยู่รอด แต่กฎหมายฟื้นฟู SMEs หมวด 3/2 นี้ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นในสภาพการณ์เช่นนั้น มุมมองในตอนยกร่างกฎหมายจึงต่างกัน หมวด 3/2 มีขึ้นเพื่อต้องการปิดช่องว่างความเหลื่อมล้ำของกฎหมายฟื้นฟูกิจการ และ ให้โอกาส SMEs ว่าถ้าหากเกิดปัญหา จะมีช่องทางแบบบริษัทใหญ่รองรับไว้แล้ว และนี่ก็เสียตายน่าที่ผ่านมามีใครเหลียวแลคนเล็กคนน้อย มีแต่พวกบริษัทใหญ่พันล้าน หมื่นล้าน ที่เมื่อเกิดปัญหาเข้าฟื้นฟูกิจการได้ทันที ในขณะที่รายเล็กรายน้อยถูกพองล้มละลาย

ท่านออกตัวว่าไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญกฎหมายล้มละลาย แต่ในแง่ของการบริหารจัดการ ความเหลื่อมล้ำนั้นมีช่องว่างมหาศาล ไม่ใช่ความผิดของลูกหนี้เหล่านั้นที่มีธุรกิจเล็ก และ ขณะนี้ ท่านนายกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีนโยบายส่งเสริมธุรกิจ SMEs เป็นขึ้นเป็นอันมากที่สุด เพราะท่าน อธิบดีเห็นนโยบายรัฐบาลว่าด้วยเรื่องการดูแล SMEs 4 มิติของชีวิตธุรกิจ ซึ่งขณะนี้หาก SMEs จะ อ้างว่า เมื่อเกิดปัญหาขาดเจ็บล้มตายไม่มีใครช่วยนั้น SMEs จะพูดเช่นนั้นไม่ได้แล้ว เพราะเปรียบได้ ว่าขณะนี้ SMEs มีลินซ์ชักรัดไปหมด แคหยิบให้ลูกลินซ์ชักรัดจะใช้อันไหนท่านนั้น

ท่านอธิบดีให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ท่านไม่ได้คาดหวังให้ลูกหนี้มาเข้ากระบวนการฟื้นฟู กิจการมากมาย แต่ผลสัมฤทธิ์คือ SMEs ที่ขาดเจ็บทางการเงินมีช่องทางช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเขาเหล่านั้น โดยจะเข้ามาโดยวิธีใดก็ตาม

**คำถาม : กฎหมายฟื้นฟู SMEs มีความเกี่ยวข้องกับกองทุนฟื้นฟู SMEs 2,000 ล้าน อย่างไร?**

**คำตอบ** กองทุน 2,000 ล้าน เป็นกองทุนสำหรับ SMEs ที่ยื่นแผนฟื้นฟูกิจการ หรือ สำหรับ SMEs ที่ประสบปัญหาทางการเงิน คือ ขาดสภาพคล่องแล้ว แต่หนี้ยังไม่เป็น NPL เป็นพวกที่ ติดเครดิตบูโร ไปไหนไม่ได้ เพราะไม่มีเจ้าหนี้รายใดให้กู้ ไม่มี Feeding Fund เข้ามาช่วยเหลือ กองทุนนี้เกิดขึ้นมาเพราะกฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs กิจการ กฎหมายเกิดก่อน กองทุนมา สนับสนุน โดยให้กู้โดยปลอดดอกเบี้ย และเป็นทั้งในลักษณะเข้าไปร่วมทุนในลักษณะ Venture Capital ด้วย ไม่ใช่ปล่อยกู้อย่างเดียว

เพราะวงจรชีวิตของ SMEs มีหลายตอน กรมบังคับคดีเข้าไปเกี่ยวข้องในตอนท้าย เมื่อมี ปัญหาทางการเงิน ขอบเขตของกรมบังคับคดีจะมีอยู่เท่านี้ แต่เป็นส่วนหนึ่งของทั้งระบบ ที่ทำทั้ง เรื่องการให้ความรู้กฎหมายธุรกิจด้วย โดยเงินส่วนนี้ก็ใช้ได้จนกว่าจะหมด แต่ตอบไม่ได้ว่าเมื่อ หมดแล้วรัฐบาลจะให้ต่ออีกหรือไม่ หรือให้เป็นจำนวนเท่าใด เพราะเป็นเรื่องของสสว.กับรัฐบาล

**คำถาม หากเป็นเช่นนี้ การสร้างเงื่อนไขเหล่านี้กับธนาคารพาณิชย์จะทำให้การ ปล่อยเงินกู้ให้แก่ลูกหนี้ยากขึ้นอีกหรือไม่?**

**คำตอบ** เห็นว่าปัจจุบันก็ปล่อยกัวยากอยู่แล้ว แต่ก็ใช่ว่าเป็นข้ออ้างของธนาคารพาณิชย์ เพราะโดยส่วนมากธุรกิจต้องหาทางถ่ายโอนความเสี่ยงอยู่แล้ว แต่เห็นว่าการนี้ผู้ที่เสียหายจริงๆคือ ลูกหนี้รายเล็กรายน้อย เพราะในขณะที่บริษัทใหญ่ๆพอเจ้าหนี้จะฟ้องล้มละลาย ก็มีการตกลงให้เข้า กระบวนการฟื้นฟูกิจการทั้งหมดได้ หรือก็มีการประนอมหนี้กันไป ซึ่งเท่ากับธนาคารพาณิชย์ได้กำไร สองต่อ และยังมีเรื่องของเหล่าเจ้าหนี้ที่มาฟ้องล้มละลายที่โดยหลักแล้วต้องจ่ายค่าธรรมเนียม แต่ กลับเพิกเฉยไม่จ่ายให้กรมบังคับคดี จนขณะนี้กรมบังคับคดีค้างหนี้ค่าธรรมเนียมเหล่านี้อยู่หลายล้าน

บาท ซึ่งในจำนวนนี้ ร้อยละ 80 เป็นธนาคารพาณิชย์ทั้งสิ้น เพราะเจ้าหน้าที่ถือว่าได้ฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายแล้ว จึงขอลากลับว่า แล้วเช่นนี้จะถือว่าเจ้าหน้าที่มีความจริงใจในการฟ้องล้มละลายหรือไม่ กรณีนี้จึงมีอีกหลายสิ่งต้องแก้ไขปรับปรุง ต้องทำไปเรื่อยๆ ต้องคิดในมุมใหม่ จะต้องไม่มีอุปสรรคในการฟ้องล้มละลายในประเทศไทยในลักษณะเหล่านี้อีก การปรับปรุงกฎหมายจะดูเป็นส่วนๆ ไม่ได้ๆ เพราะตอนนี้กฎหมายล้มละลายมีลักษณะเป็นเหมือนกลยุทธ์บางอย่างของทั้งเจ้าหน้าที่และ ลูกหนี้ไปแล้ว

**คำถาม** นิยาม “ลูกหนี้” ตามมาตรา 90/91 ได้รวมถึงบุคคลธรรมดาที่ประกอบอาชีพเกษตรกรด้วยหรือไม่

**คำตอบ** ในส่วนของเกษตรกรนั้นมีธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่ทำการแก้ปัญหาโดยการผ่อนผันหนี้ภายในองค์กร และ ธ.ก.ส. เองก็ได้เชิญกรมบังคับคดีไปบรรยายเรื่องการพูดถึงเกษตรกรที่ทำเกษตรในลักษณะแปรรูป มีเรื่องของ Smart SMEs Farmer คือ เป็นเกษตรกรที่เป็นผู้ประกอบการ หรือ เป็นวิสาหกิจชุมชน แต่ไม่ใช่เกษตรกรที่ทำเกษตรเชิงเดี่ยว ซึ่งกลุ่มนี้ได้รับการแก้ปัญหาในลักษณะตัดหนี้ หรือ ประนอมหนี้ โดยที่ ธ.ก.ส. เองก็ยังไม่เคยฟ้องเกษตรกรให้ล้มละลาย เพราะเป็นเรื่องของนโยบาย เป็นเรื่องของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็ยังคงเป็นอยู่แบบนี้จนกว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีหน้าจะมายกเลิกไป

ในส่วนของเกษตรกรรายย่อย ที่เป็นข่าวว่ามีปัญหาทางการเงินมาโดยตลอด ส่วนใหญ่เป็นรายเล็กรายน้อย แต่มีปริมาณมากนั้น กฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs ไม่ได้ช่วยเกษตรกรเหล่านั้น แต่ช่วย SMEs ซึ่งถ้าหากเกษตรกรต้องการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการภายใต้หมวด 3/2 นี้ จะต้องเป็นเกษตรกรที่เข้านิยามของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมก่อน

**คำถาม** กองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกร กับ กองทุนฟื้นฟู SMEs มีความเหมือนหรือ แตกต่างกันอย่างไรร

**คำตอบ** กองทุนฟื้นฟู และ พัฒนาเกษตรกร ขณะนี้ถูกยุบไปแล้วด้วยคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษโดยมีรัฐมนตรีเกษตรเป็นประธาน มาดูเรื่องหนี้สินของเกษตรกรโดยเฉพาะ เห็นว่ากองทุนฟื้นฟูเกษตรกร โดยหลักการแล้วดี มีประโยชน์ แต่กลับมีปัญหาในการบริหารจัดการ กลายเป็นว่าทุนนั้นมีจำกัด แต่มีคนเข้าออกตลอดเวลา ต้องสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นระบบระเบียบ เพราะหากว่าเกษตรกรคนใดเข้าง่ายกว่าก็ได้เงินไปง่ายกว่า ฟังมาว่าเป็นเช่นนั้น แต่ขอไม่ก้าวล่วงให้ความเห็นในเชิงลึก และโดยหลักการและเหตุผลแล้วทั้งสองกองทุนนี้แตกต่างกันสิ้นเชิง กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร เป็นการซื้อหนี้ ซื้อกิจการ ต่างกับการฟื้นฟู SMEs ที่ธุรกิจต้องเดินหน้าต่อ คือมีเรื่องราวของตัวเองต่อไป คนที่ทำงานคือผู้ทำแผน คือผู้ประกอบการเอง รัฐเข้า

มาในการช่วยใส่เม็ดเงินใหม่ให้ปล่อยกู้ แต่ไม่ใช่การซื้อหนี้โดยรัฐเข้าไปจัดการทำเองแบบกองทุนฟื้นฟูเกษตรกร

**คำถาม** เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการ SMEs มีประโยชน์มากต่อลูกหนี้ราย เล็กรายน้อย ในมุมมองของผู้ร่างกฎหมาย มีความเป็นไปได้หรือไม่ที่จะขยายนิยามของมาตรา 90/91 ให้รวมเกษตรกรทั่วไปที่ไม่ถึงขั้นเป็นผู้ประกอบการ SMEs เข้ามาใช้ประโยชน์ได้ด้วย แทนที่จะสร้างกฎหมายขึ้นมาใหม่ซึ่งอาจใช้เวลานาน และ สิ้นเปลืองงบประมาณ

**คำตอบ** เกษตรกรจะเข้ามาใช้กฎหมายฟื้นฟู SMEs ได้ในลักษณะเดียวคือ เกษตรกรที่ เป็นผู้ประกอบการ คือที่เป็น SMAEs (Small Medium Agriculture Enterprise) ของธ.ก.ส. คือ เกษตรกรระดับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เช่น วิสาหกิจชุมชน เหล่านี้คือจะเข้า 3/2 ต้อง เป็น SMEs ก่อน ส่วนบุคคลนั้นจะมีอาชีพอะไรก็ได้ทั้งสิ้น ซึ่งจะเป็นเกษตรกรก็ได้ ขอแค่ให้อยู่ใน กรอบของการเป็น SMEs แต่ถ้าลูกหนี้เป็นแค่เกษตรกรเฉยๆ เข้ามาใช้หมวด 3/2 ไม่ได้

เรื่องนี้กรมบังคับคดี และ ธ.ก.ส.ก็ทำงานร่วมกันอยู่ กล่าวคือ ธ.ก.ส.ให้กรมบังคับคดี ไปอธิบายหมวด 3/2 ให้เกษตรกรลูกค้าของธนาคารฟังแล้ว เพราะมีเกษตรกรที่ทำธุรกิจแปรรูป เกิด เป็นกิจการขนาดกลางและขนาดเล็กขึ้นมา ไม่ใช่ลุงบ้านน้ำอาที่ปลูกผักทำหญ้าเฉยๆ กรณีจึงสามารถ โยงมาเข้า 3/2 ได้ถ้าพี่น้องเหล่านั้นอยู่ในกรอบความหมายของผู้ประกอบการธุรกิจ 3/2

**คำถาม** เกษตรกรที่เป็น SMEs หรือ เป็นวิสาหกิจชุมชน ในขณะนี้ มีสถานการณ์ อย่างไร

**คำตอบ** ก่อนหน้านี้ได้ไปประชุมกับธ.ก.ส. ไปดูเรื่องการทำ Packaging ของลูกหนี้ ปัตตานี กับกล้วยตากพิษณุโลก ซึ่งเขากำลังจะเปลี่ยนรูปแบบตัวเองให้กลายเป็นเกษตรกรที่ทำใน ลักษณะผู้ประกอบการแล้ว ไม่ใช่แค่คนปลูกกล้วยธรรมดาอีกต่อไป

วิสาหกิจชุมชนมีกรอบที่กว้างมาก ไม่จำเป็นต้องเป็นเกษตรกรมาก่อน คือไม่ต้องเป็นผู้ผลิต หรือ ปลูกสินค้าขึ้นแล้วนำมาแปรรูป แต่เพียงนำสินค้าเกษตรมาแปรรูปก็เป็นวิสาหกิจชุมชน แล้ว ซึ่งธ.ก.ส.กำลังเดินทางไปหาลูกค้าของเขาไปสู่ SMAEs แล้ว ซึ่งคนเหล่านี้สามารถเข้ามาใช้ 3/2 ได้ แต่มีไม่มาก และ แน่นนอนว่าเกษตรกรทั่วไปก็ยังอยู่อยู่ คงไม่หายไปไหน รัฐบาลจึงมีแผนที่จะสร้าง เกษตรกรให้เป็น Smart Farmer ให้ได้ไม่เช่นนั้นสินค้าเกษตรก็ยิ่งราคาตกอยู่เรื่อยไป ไม่ควรมีใคร ขายข้าวเฉยๆแล้ว แต่ต้องมีข้าวและมี story ประกอบ ปลูกเอง ขายเอง ไม่ผ่านคนกลาง มองว่า เกษตรกรเขามีคุณค่ามาก แต่ควรเอาคุณค่าของเขามาสร้างเป็น Supply chain ด้วยกัน ไม่เช่นนั้น สินค้าเกษตรก็จะถูกกดราคาอยู่เช่นนี้

ในขณะที่ธ.ก.ส.เองก็มีโครงการใหม่เรื่องทายาทเกษตรกร คือการพาลูกหลานเกษตรกรมาเข้าอบรม เพื่อรับช่วงจากพ่อแม่ ปู่ย่าของเขา แล้วลูกหลานเหล่านี้ เปลี่ยนแปลงตัวเองไปทำเกษตรกรในลักษณะ Organic Farm ได้แล้ว ก็คือก็ดำเนินา โภณาตามปกติ แต่เพิ่มมูลค่าเข้าไป ไม่ใช่ว่าเขาไม่มีคุณค่า เขาควรได้รับความเคารพนับถือ แต่สิ่งที่จะต้องทำคือ ไม่ใช่แค่ทำแบบเดิมๆอีกต่อไป ตอนนี้ที่เน้นมากคือ SMAEs และ โครงการทายาทเกษตรกรเพื่อเป็น Smart Farmer ซึ่งในยุทธศาสตร์ปฏิรูปประเทศมีแผ่นหนึ่งเลยที่เป็นประเด็นหลักของประเทศต่อไปว่าทำอย่างไรให้เกษตรกรเป็น Smart Farmer เพื่อต้องการให้เกษตรกรพ้นไปจากกับดักเดิมๆ ที่เกิดมาวันแรกก็มีหนี้สินแล้ว ซึ่งเรื่องนี้อยู่ในแผน “คนไทย เจเนอเรชั่น 4.0” เป็นความคิดของกลุ่มปลัดกระทรวงที่ระดมสมองกันเพื่อคิดแผนงานปฏิรูปประเทศไทย

และท่านอธิบดีได้ให้ข้อชี้แนะเพิ่มเติมว่า กรณีของเกษตรกรเป็นเรื่องของต้นทางที่ผิด ถ้ารูปแบบชีวิตของเกษตรกรยังไม่เปลี่ยน ก็มีลักษณะคล้ายยาเสพติด เกิดปัญหาหนักไปวนมาที่เดิม เพราะเกษตรกรอยู่ในสภาพสังคมเดิมๆ เจอสภาพแวดล้อม เจอค่านิยมของคนในสังคมเดียวกัน แบบเดิมๆ ปัญหาหนักก็จะย้อนมาใหม่ วิธีแก้ไขที่ยั่งยืนจึงต้องทำให้เกษตรกรเป็นคนใหม่ จึงจะเป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวพัชรดา พุกสุริยวงศ์ เกิดเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 สำเร็จการศึกษา  
นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2555 และเข้าศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2557 ปัจจุบันประกอบอาชีพ  
เจ้าของธุรกิจส่วนตัว

