

**สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย
ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.**

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้

ในปัจจุบันการติดต่อสื่อสาร การทำธุรกรรม ตลอดจนการค้าและการลงทุน มีความสะดวกรวดเร็ว และมีลักษณะข้ามพรมแดนมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากการพัฒนาของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลจึงมีแนวโน้มที่จะมีทรัพย์สินและหนี้สินในหลากหลายประเทศยิ่งขึ้น เช่นกัน เพื่อให้การรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ในกระบวนการล้มละลายและการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพิ่มมูลค่าของทรัพย์สินและกิจการของลูกหนี้ให้สูงขึ้น ส่งผลให้อัตราการได้รับชำระหนี้ของเจ้าหนี้สูงขึ้น (Recovery Rate) ตลอดจนเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินกระบวนการล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการในระหว่างประเทศ จึงมีความจำเป็นในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ เพื่อรองรับกระบวนการล้มละลาย และการฟื้นฟูกิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ โดยยึดหลักตามกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการล้มละลายข้ามชาติของคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency) อันเป็นมาตรฐานสากล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา

แก้ไขหลักการเกี่ยวกับกระบวนการล้มละลายที่มีลักษณะระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขอุปสรรคในการจัดการกิจการและรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ที่มีลักษณะระหว่างประเทศโดยอาศัยหลักการไร้พรมแดน (Universalism) ในกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการล้มละลายข้ามชาติของสหประชาชาติ (Model Law on Cross-border Insolvency 1997) ทำให้สามารถจัดการกิจการและรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ที่มีลักษณะระหว่างประเทศได้และเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับในสากล โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายให้รองรับการล้มละลายระหว่างประเทศ ตามกรอบของคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL)

๓. ความจำเป็นในการออกกฎหมาย

กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม มีภารกิจสำคัญในการบังคับคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกรมบังคับคดีดังกล่าว กรมบังคับคดีได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษากำหนดประเด็นสำคัญ ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งและ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เพื่อดำเนินการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่..) พ.ศ. โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายให้รองรับการล้มละลายระหว่างประเทศ ตามกรอบของคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL) ให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจที่ในปัจจุบันมีความเจริญทางด้านเทคโนโลยีอำนวยความสะดวกทำให้การค้าและการลงทุนมีความรวดเร็วและข้ามพรมแดนมากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขอุปสรรคในการจัดการกิจการและรวบรวมทรัพย์สิน

ของลูกหนี้ที่มีลักษณะระหว่างประเทศโดยอาศัยหลักการ ไร้พรมแดน (Universalism) ในกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการล้มละลายข้ามชาติของสหประชาชาติ (Model Law on Cross-border Insolvency) ทำให้สามารถจัดการกิจการและรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ที่มีลักษณะระหว่างประเทศได้ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อนักลงทุนชาวต่างประเทศต่อกฎหมายล้มละลายของประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันประเทศที่มีกฎหมายภายในที่ยึดหลักตามกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการล้มละลายข้ามชาติมีจำนวน ๔๔ ประเทศ ๔๖ เขตอำนาจศาล ในภูมิภาคเอเชียมีจำนวน ๕ ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศอิสราเอล จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายนี้

๔. ผลกระทบและความคุ้มค่า

ด้านสังคม

ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ ทุกฝ่ายจะได้รับประโยชน์จากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงผู้ถือหุ้นหรือสมาชิกภาคธุรกิจดังกล่าว เช่น ลูกจ้าง หรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้ปฏิบัติงานในบริษัทที่ลงทุนข้ามชาติ บริษัทที่จะมีการลงทุนจากต่างชาติ ลูกจ้าง และธุรกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น ผู้ส่งวัตถุดิบทางการค้า ผู้ให้บริการ เป็นต้น

ด้านเศรษฐกิจ

ในประเทศไทยมีสถิติการยื่นคดีล้มละลายข้ามชาติค่อนข้างต่ำมาก ซึ่งไม่ได้เป็นข้อบ่งชี้ว่าไม่มีธุรกิจที่ประสบปัญหาในประเทศไทย หากแต่สถิติดังกล่าวเป็นข้อบ่งชี้ว่ากระบวนการนี้ไม่ถูกนำมาใช้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ชาวต่างชาติหรือนักลงทุนชาวต่างชาติไม่เชื่อมั่นในกฎหมายล้มละลายในประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลในเชิงลบต่อการเข้ามาลงทุนจากต่างประเทศและย่อมกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากกระบวนการล้มละลายเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญสำหรับการพิจารณาให้สินเชื่อหรือเข้ามาลงทุนในประเทศ

ผลกระทบเชิงบวกในการมีกระบวนการล้มละลายข้ามชาติที่ดี มีดังนี้

(๑) การลงทุนในประเทศ (ธุรกิจการส่งออก) และนักลงทุนชาวต่างชาติที่ลงทุนในประเทศ สามารถประเมินผลลัพธ์ในการลงทุนของตนได้ดียิ่งขึ้น

(๒) ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมของนักลงทุน กล่าวคือ การมีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนจะช่วยลดค่าใช้จ่ายของผู้ลงทุนในการค้นหาข้อมูลเพื่อประเมินความเสี่ยงในการลงทุนของตน และสามารถคาดเดาผลในทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นแก่กรณีของตนได้ กระบวนการล้มละลายข้ามชาติตามกฎหมายแม่แบบของ UNCITRAL จะช่วยเพิ่มความชัดเจนและความแน่นอนทางกฎหมายเนื่องจากเป็นที่ยอมรับในระดับสากลและสะท้อนกรอบกฎหมายล้มละลายข้ามชาติของระบบเศรษฐกิจหลักของโลก จึงเป็นปัจจัยบวกต่อการลงทุนระหว่างประเทศ

(๓) ช่วยส่งเสริมการทำธุรกรรมและการลงทุนระหว่างประเทศ ส่งผลเป็นการเพิ่มการแข่งขันทางธุรกิจ ทั้งยังเป็นการเตรียมความพร้อมแก่บริษัทสัญชาติไทยที่ต้องการทำธุรกิจต่างประเทศ ซึ่งการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันด้านการส่งออกและธุรกิจระหว่างประเทศจะส่งผลให้มีการแข่งขันของตลาดภายในประเทศมากขึ้นด้วย

(๔) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ผู้พิพากษา และผู้ประกอบการวิชาชีพด้านกฎหมายล้มละลาย และช่วยเพิ่มอำนาจของศาลและผู้ประกอบวิชาชีพในคดีล้มละลายให้มีความทันสมัย

(๕) ทำให้บริษัทที่ลงทุนข้ามชาติและที่ประสบปัญหาทางการเงินสามารถฟื้นฟูกิจการสำเร็จมากขึ้น เนื่องจากบริษัทขนาดใหญ่มีลงทุนในตลาดต่างประเทศและมีสาขาในต่างประเทศ สัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้แบบกลุ่มจะไม่สามารถทำได้และไม่ได้รับการคุ้มครองหากประเทศไทยไม่มีกฎหมายล้มละลายข้ามชาติ (ศาลต่างประเทศจะไม่ให้ความร่วมมือกับประเทศที่ไม่นำหลักถ้อยที่ถ้อยอาศัยมาใช้ ดังนั้นหากไม่ได้รับการรับรองและความคุ้มครองจากศาลในต่างประเทศ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ในประเทศจึงอาจได้รับความเสียหายสำหรับในส่วนระหว่างประเทศ

(๖) สร้างความสอดคล้องของกระบวนการต่างๆในคดีล้มละลายสำหรับองค์กรที่มีบริษัทในเครือซึ่งบริษัทในเครืออยู่นั้นอยู่ต่างประเทศ ซึ่งจะช่วยทำให้บริษัทต่างๆในเครือมีโอกาสในการดำเนินธุรกิจต่อไปได้มากขึ้น

ด้านงบประมาณ

ไม่ส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน ใดๆก็ดี การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะส่งเสริมการช่วยเหลือบริษัทไทยซึ่งเป็นบริษัทข้ามชาติ อาจส่งผลให้สามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น ซึ่งการใช้กฎหมายนี้ไม่จำเป็นต้องก่อตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น หรือต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

๕. ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

๕.๑ ประโยชน์จากการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ จะส่งผลให้

กฎหมายจะช่วยส่งเสริมกลไกตลาดและพัฒนากรอบการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ซึ่งประชาชนจะได้รับผลประโยชน์จากกรณีดังกล่าว นอกจากนี้ความชัดเจนและแน่นอนของกฎหมายจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ ได้ การที่กฎหมายเปิดกว้างแก่ภาคธุรกิจระหว่างประเทศและส่งเสริมให้มีการแข่งขันเกิดขึ้นย่อมเป็นการอำนวยความสะดวกการประกอบกิจการเป็นไปโดยสะดวก การรับเอาระบบการล้มละลายระหว่างประเทศตามกฎหมายแม่แบบของ UNCITRAL ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่ดีที่สุดซึ่งได้รับการยอมรับจากธนาคารโลก

๕.๒ ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจหรือสังคมมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวมและเมื่อกฎหมายและกระบวนการเป็นไปตามมาตรฐานสากล ก็จะช่วยส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และยุทธศาสตร์ชาติในเรื่องด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันและด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งมีเป้าหมายเพื่อมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง