

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลาง และขนาดย่อม หรือที่รู้จักกันในชื่อย่อว่า SMEs นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของผู้ประกอบการของประเทศไทยเป็นอย่างมาก การผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมานับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีต่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของ SMEs องค์กรใด กฎหมายฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับสองร้อยสี่สิบวันนับจากวันที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

ปัจจุบันกระทรวงพาณิชย์ โดยกรมพัฒนาธุรกิจการค้าอยู่ในระหว่างการร่างกฎหมายลำดับรอง คือ เรื่องการจดทะเบียนสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะระบบจดทะเบียนสัญญาหลักประกันนับเป็นระบบที่จะสร้างความมั่นใจต่อผู้รับหลักประกัน ผู้ให้หลักประกัน และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้อื่น หรือเจ้าพนักงานทะเบียนและนายทะเบียนตามกฎหมายอื่น และมีผลต่อบุริมสิทธิของเจ้าหนี้ในการรับชำระหนี้ด้วย

ปัญหาสำคัญของการออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องดังกล่าวมีประเด็นที่สำคัญที่ควรคำนึงในการออกเกณฑ์ประกาศเรื่องการจดทะเบียนอยู่หลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกณฑ์ในการรับจดทะเบียน การแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการจดทะเบียน เรื่องของประสิทธิภาพของระบบที่จะนำมาใช้ในการจดทะเบียนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นคู่สัญญาและประชาชน โดยทั่วไปที่จะเข้ามาตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการจดทะเบียน นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับรายละเอียดและความชัดเจนของเอกสารที่จะต้องนำมายื่นในการจดทะเบียนและประเภทของข้อมูลที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ ซึ่งในมาตรา 14 วรรคสาม กำหนดเพียงให้ออกหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการจดทะเบียน การแก้ไขรายการจดทะเบียน และการยกเลิกการจดทะเบียนสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ รวมถึงการให้ประชาชนตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการจดทะเบียน

ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ควรวิเคราะห์สังเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างประกาศฉบับดังกล่าว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรม พอสรุปประเด็นได้ดังนี้ คือ

1) ประเด็นเรื่อง ความสมบูรณ์ของสัญญาหลักประกันทางธุรกิจซึ่งตามกฎหมายที่ประกาศใช้กำหนดให้สัญญาหลักประกันทางธุรกิจต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานทะเบียน ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบของนิติกรรม หากไม่ทำตามแบบอาจตกเป็น โฆษะ และเป็นปัญหาที่อาจเกิดการตีความว่าต้องทำทั้งสองกรณีคือทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนจึงจะเกิดสัญญาหลักประกันทางธุรกิจใช่หรือไม่ ซึ่งโดยหลักการแล้วสัญญาหลักประกันทางธุรกิจที่ทำเป็นหนังสือย่อมมีความสมบูรณ์ในลักษณะของสัญญาที่มีผลผูกพันต่อคู่สัญญา ส่วนการจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานทะเบียนเพื่อเป็นการจดทะเบียนให้ประชาชนทั่วไปทราบและเป็นเรื่องลำดับบุริมสิทธิของผู้เป็นเจ้าของนี้ หลักประกัน ดังนั้น ควรปรับปรุงหลักการในมาตรา 13 ให้สอดคล้องกับหลักสากล คือ แยกกรณีสัญญาหลักประกันทางธุรกิจต้องทำเป็นหนังสือมีจะนั้นจะตกเป็น โฆษะ และสัญญาหลักประกันทางธุรกิจจะใช้ชั้นบุคคลภายนอกได้ต่อเมื่อจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานทะเบียน

2) ประเด็นปัญหาการใช้ถ้อยคำระหว่างคำว่า “จดทะเบียน” และคำว่า “จดทะเบียน” ซึ่งตามหลักสากลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เป็นเรื่องการจดทะเบียน (Filing) ที่เจ้าพนักงานทะเบียนมีหน้าที่ตรวจสอบความครบถ้วนเท่านั้น แต่หากเป็นการจดทะเบียน (Registration) ซึ่งส่วนใหญ่ในระบบกฎหมายไทยจะหมายถึง ทรัพย์สินทะเบียน เจ้าพนักงานหรือนายทะเบียนที่เกี่ยวข้องต้องตรวจสอบความถูกต้องด้วย แต่หลักการของกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจ ทรัพย์สินที่นำมาเป็นหลักประกันอาจมีทั้งทรัพย์สินมีทะเบียนหรือทรัพย์สินไม่มีทะเบียนก็ได้ ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาการตีความที่อาจเกิดขึ้น ควรปรับถ้อยคำในบทบัญญัติกฎหมายฉบับนี้จากคำว่า “จดทะเบียน” เป็นคำว่า “จดทะเบียน” หรือให้นิยามคำว่า “จดทะเบียน” ในทำนองที่ให้ความหมายว่าเป็นการจดทะเบียน (Filing) เท่านั้น แต่มีผลที่จะใช้ชั้นบุคคลภายนอกเกี่ยวกับลำดับบุริมสิทธิ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนและเป็นสากล

3) ประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบของประกาศที่จะต้องกำหนดแบบฟอร์มและขั้นตอนในการจดทะเบียนสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ โดยจะต้องนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือระบบออนไลน์ (Online) ที่มีระบบการทำงานแบบ Real Time มาใช้ และเชื่อมโยงกับระบบการจดทะเบียนทรัพย์สินที่มีทะเบียนอื่น ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง

4) ประเด็นปัญหาในการนำ “กิจการ” มาเป็นหลักประกัน

(1) ในกรณีที่กิจการใดกิจการหนึ่งมีกิจการย่อย ๆ ที่สามารถแยกส่วนของแต่ละกิจการได้ซึ่งประกาศของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าควรจะเปิดช่องให้ผู้รับหลักประกันสามารถ

จดทะเบียนกิจการย่อยต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของภาคธุรกิจ

(2) ในกรณีการนำ “กิจการ” มาเป็นหลักประกันเพื่อจดทะเบียนต่อนายทะเบียน กฎหมายให้ถือว่าผู้รับหลักประกันเป็นเจ้าของนี้มีประกันตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ซึ่งจะมีบุริมสิทธิก่อนเจ้าหนี้สามัญหรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งในความเป็นจริงการกำหนดว่าทรัพย์สินประเภทใดเป็นทรัพย์สินของกิจการบ้าง ดังนั้น ในการจดทะเบียนหลักประกันที่เป็นกิจการจะต้องมีการระบุนายการเกี่ยวกับบัญชีต้นทุนและบัญชีทรัพย์สินต่างๆของกิจการพอสังเขปพร้อมกับการมีรูปถ่ายของสินค้าหรือวัตถุค้ำประกันต่างๆเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

5) ปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงการจัดทำบัญชีทรัพย์สิน อาจเกิดปัญหากรณีทรัพย์สินที่นำมาเป็นหลักประกันทางธุรกิจมีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหากพิจารณาตามประเพณีทางการค้าจะเป็นเรื่องนี้อาจเกิดความไม่ชัดเจนและยุ่งยากต่อการพิจารณา ดังนั้น ในการกำหนดเกณฑ์ว่ามีการเพิ่มหรือลดของทรัพย์สินที่นำมาเป็นหลักประกัน ควรกำหนดเป็นอัตราร้อยละตามที่คู่สัญญาตกลงกันไว้ในระบบจดทะเบียนและสัญญาหลักประกันทางธุรกิจด้วย

6) ประเด็นเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บข้อมูลและการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดู โดยควรปรับระบบการจัดเก็บข้อมูลของเจ้าพนักงานทะเบียนให้เป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อลดต้นทุนและค่าใช้จ่าย และประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้อย่างสะดวก ถูกต้องและรวดเร็ว โดยผู้ดำเนินการทางทะเบียนเป็นผู้รับผิดชอบในความถูกต้องและครบถ้วน และประกาศควรกำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับข้อมูลที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้ โดยให้เป็นหน้าที่ของผู้ดำเนินการทางทะเบียนที่จะต้องแยกแยะเอกสารที่กฎหมายกำหนดรายการไว้ตามมาตรา 18 และเป็นข้อมูลมหาชน แยกออกจากข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่เป็นความลับ เพื่อป้องกันความรับผิดของเจ้าหน้าที่และป้องกันความลับทางการค้าของคู่สัญญาหลักประกันทางธุรกิจ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

1) พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่เป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งถูกนำมาใช้ในประเทศไทย และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น การเตรียมการในด้านต่าง ๆ อาทิ การจัดตั้งสำนักงานทะเบียนหลักประกันทางธุรกิจ การจัดทำระบบฐานข้อมูล การจัดเตรียมบุคลากร การเตรียมความพร้อมในเรื่องผู้บังคับหลักประกัน กระบวนการบังคับคดี เครื่องมือและอุปกรณ์ในการดำเนินงาน ฯลฯ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลจำเป็นต้องสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ ที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องอัตราค่าจ้างเกี่ยวกับบุคลากร และ

งบประมาณให้เพียงพอและรวดเร็วให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการคลัง เป็นต้น

2) เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เป็นแนวคิดใหม่ในประเทศไทยและมีความยุ่งยากซับซ้อนอย่างมาก แม้แต่นักกฎหมายก็อาจมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ ดังนั้น ควรมีงบประมาณและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายฉบับนี้เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจต่อภาคประชาชน หน่วยงานของรัฐ และบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญา

3) พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 นี้ได้กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการคลังออกกฎหมายลำดับรองหลายฉบับเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการที่จะทำให้ผู้ประกอบการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการเพื่อผลักดันให้มีกฎหมายลำดับรองออกบังคับใช้โดยเร็วต่อไป