

สรุปมติคณะรัฐมนตรี (กรม.) ประจำวันที่ 17 เมษายน 2562

5. เรื่อง แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจตามตัวชี้วัดการพัฒนาการได้รับสินเชื่อ (Getting Credit) ของการปรับปรุงสภาพแวดล้อมสำหรับการประกอบธุรกิจในประเทศไทยของธนาคารโลก (Ease of Doing Business)

คณะรัฐมนตรีพิจารณาการมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจตามตัวชี้วัดการพัฒนาการได้รับสินเชื่อ (Getting Credit) ของการปรับปรุงสภาพแวดล้อมสำหรับการประกอบธุรกิจในประเทศไทยของธนาคารโลก (Ease of Doing Business) ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ แล้วมีมติดังนี้

1. ให้กระทรวงพาณิชย์ (พณ.) เป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับกระทรวงการคลัง (กค.) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เชื่อมโยงฐานข้อมูลการจดทะเบียนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเข้าด้วยกัน โดยใช้ระบบที่เหมาะสม เพื่อให้ฐานข้อมูลทะเบียนทรัพย์สินมีความครบถ้วน ทันสมัย และสามารถสืบค้นได้ ณ ที่เดียว รวมทั้งได้รับความเห็นของกระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย และ กระทรวงอุตสาหกรรม ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย

2. ให้กระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพาณิชย์ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) กระทรวงยุติธรรม (ยช.) (กรมบังคับคดี) และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ดำเนินการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันทางธุรกิจทั้งระบบ เพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันของประเทศไทย ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป โดยให้ดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเคร่งครัด เพื่อให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วนต่อไป

สาระสำคัญของเรื่อง

สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอรายงานว่า

1. ในการประชุมเพื่อรายงานผลการดำเนินการตามแนวทางการปรับปรุงสภาพแวดล้อมสำหรับการประกอบธุรกิจในประเทศไทยของธนาคารโลก เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2561 ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน ที่ประชุมมีมติให้เร่งรัด การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันทางธุรกิจ โดยให้สำนักงาน ก.พ.ร. ประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหารือแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป อันจะส่งผลดีต่อการจัดอันดับของประเทศไทยในรายงาน Doing Business ของธนาคารโลก และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

2. สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กค. (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) พณ. (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) ยช. (กรมบังคับคดี) สคก. สมาคมธนาคารไทย สมาคมลีสซิ่งไทย สมาคมธุรกิจเช่าซื้อไทย และธนาคารโลก ประจำประเทศไทยเพื่อหารือเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการเร่งรัดการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันทางธุรกิจ โดยที่ประชุมได้ข้อสรุปร่วมกัน ดังนี้

2.1 สืบเนื่องจากสิทธิในหลักประกันตามระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันเป็นไปตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติจดทะเบียน

เครื่องจักร พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติการจ้างงานเรือและบริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เป็นต้น ธนาคารโลกจึงเสนอให้ประเทศไทยปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยชี้แจงว่า หากประเทศไทยสามารถดำเนินการตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลกได้ ก็จะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่ธนาคารโลกมิได้ประสงค์ที่จะแทรกแซงกิจการภายในประเทศไทย และตระหนักดีว่าการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเพราะ ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อทุกภาคส่วน และต้องดำเนินการด้วยความละเอียดรอบคอบ

2.2 ที่ประชุมเห็นพ้องกันว่า การพัฒนาระบบกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันของไทยเป็นเรื่องที่จำเป็น แต่โดยที่มีผลกระทบมากจึงต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบไปพร้อม ๆ กับ การสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องแก่สังคม อย่างไรก็ดี หากมิได้มีการปรับปรุงระบบหลักประกันทางธุรกิจตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลก การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและผู้ประกอบธุรกิจก็จะเป็นไปได้ยาก และจะส่งผลกระทบต่อความยากง่ายในการประกอบธุรกิจและการแข่งขันของประเทศโดยรวม ดังนั้น ที่ประชุมจึงเห็นควรดำเนินการ 2 ประเด็นควบคู่กันไปเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

2.2.1 ประเด็นที่ 1 เป็นการดำเนินการระยะสั้น (ภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน)

ปัจจุบันการตรวจสอบสิทธิในหลักประกันเป็นไปได้ยาก เนื่องจากระบบของแต่ละหน่วยงานไม่เชื่อมโยงกัน ดังนั้น หากสามารถเชื่อมโยงการตรวจสอบสิทธิในหลักประกันได้ การมีกฎหมายหลายฉบับก็อาจไม่เป็นปัญหาที่ประชุมจึงเห็นควรให้หน่วยงานที่มีระบบจดทะเบียนทรัพย์สิน [ได้แก่ พณ. กระทรวงมหาดไทย (มท.) กระทรวงอุตสาหกรรม (อก.) และ กระทรวงคมนาคม (คค.)] ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิในหลักประกันของสิ่งหรือทรัพย์สินทุกประเภท (การจ้างงาน ลีสซิ่ง/เช่าซื้อ การนำบัญชีลูกหนี้ไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้ และการขายแบบแบ่งกรรมสิทธิ์¹) ร่วมกันเชื่อมโยงฐานข้อมูลการจดทะเบียนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเข้าด้วยกัน โดยอาจใช้ระบบ Blockchain² หรือระบบอื่นใดที่เหมาะสม เพื่อให้ฐานข้อมูลทะเบียนทรัพย์สินมีความครบถ้วน ทันสมัย และสามารถสืบค้นได้ ณ ที่เดียว ทั้งนี้ เห็นสมควรมอบหมายให้ กค. (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และ สพร. เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวและกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน

2.2.2 ประเด็นที่ 2 เป็นการดำเนินการระยะกลาง (ภายใน 3 ปี)

ให้ กค. (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พณ. (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) ยช. (กรมบังคับคดี) สคก. และภาคเอกชน ดำเนินการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันทางธุรกิจทั้งระบบ เพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันของประเทศไทยให้สอดคล้องกับบริบท ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเคร่งครัด เพื่อให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน

ทั้งนี้ การมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับระบบหลักประกันทางธุรกิจของประเทศไทยข้างต้นจะมีผลต่อการประเมินเพื่อจัดอันดับความยาก – ง่ายในการประกอบธุรกิจของธนาคารโลกในรอบต่อไป (Ease of Doing Business 2021) การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องมีผลในทางปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 – 30 เมษายน 2563

¹ การขายแบบแบ่งกรรมสิทธิ์คือ กรณีที่ผู้ขายส่งกรรมสิทธิ์ในสินค้าไว้และจะโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อ เมื่อผู้ซื้อดำเนินการตามเงื่อนไขที่ตกลงกัน เช่น ผู้ขายจะส่งกรรมสิทธิ์ของสินค้าไว้จนกว่าผู้ซื้อจะชำระค่าสินค้าครบตามจำนวนที่ตกลงกัน

²Blockchain คือ เป็นเทคโนโลยีการจัดเก็บข้อมูลแบบกระจายศูนย์ (Distributed Ledger Technology) โดยทุกข้อมูลจะมีการเชื่อมโยงกันทั้งระบบ ซึ่งผู้ใช้งานจะเห็นข้อมูลชุดเดียวกันทั้งหมด และเมื่อมีการเพิ่มเติมข้อมูล/รายการธุรกรรมใหม่ก็จะต้องรับรู้กันทั้งระบบ โดยเป็นรูปแบบการบันทึกข้อมูลที่รับประกันความปลอดภัยว่าข้อมูลที่ถูกบันทึกไปก่อนหน้านี้ จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้ เพื่อเป็นการสร้างกลไกความน่าเชื่อถือ ตัวอย่างการใช้เทคโนโลยี Blockchain ในภาครัฐ เช่น (1) ประเทศอังกฤษได้นำเทคโนโลยี Blockchain มาใช้ในการจ่ายเงินสวัสดิการภาครัฐต่าง ๆ โดยประชาชนจะได้รับเงินโดยตรงผ่านทาง Digital Wallet ของประชาชน ซึ่งช่วยลดค่าธรรมเนียมธนาคารและลดโอกาสในการทุจริตจากหน่วยงานท้องถิ่นลงได้ (2) ประเทศเอสโตเนียได้นำเทคโนโลยี Blockchain และบริการดิจิทัลมาใช้ในการบริการภาครัฐเกือบทุกประเภท เช่น ระบบภาษีออนไลน์ และการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และ (3) ประเทศญี่ปุ่นได้นำเทคโนโลยี Blockchain มาใช้สำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

อย่างไรก็ดี ในส่วนของข้อเสนอที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ กระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลการจดทะเบียนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเข้าด้วยกันนั้น กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า กระทรวงพาณิชย์ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) มีความเหมาะสมในการเป็นหน่วยงานหลักเพื่อดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้ามีฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวกับการนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันอยู่แล้ว แต่โดยที่พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัติฯ เนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในขณะนั้น ได้มีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติฯ จาก “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม” เป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง” เนื่องจากการให้หลักประกันการชำระหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการให้หลักประกันการขอสินเชื่อจากการประกอบธุรกิจจึงเป็นการให้สินเชื่อรูปแบบหนึ่ง ซึ่งกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของแผ่นดินและเป็นผู้ดูแลสินเชื่อในภาพรวม ดังนั้น กรณีนี้คณะรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับกระทรวงการคลัง สพร. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เชื่อมโยงฐานข้อมูลการจดทะเบียนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเข้าด้วยกันตามความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี