

มาตรการเร่งรัดหนี้เงินสมทบกองทุนประกันสังคม

บทที่ 1

บทนำ

ประเทศไทย ได้นำโครงการประกันสังคม (Social Insurance Scheme) ภายใต้อกฏหมายชื่อ "พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533" มาใช้บังคับเมื่อ วันที่ 2 กันยายน 2533 โครงการนี้ เป็นนโยบายหรือมาตรการที่สำคัญด้านหนึ่งของรัฐในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนที่มีความสำคัญมากขึ้นทุกขณะในสังคมทั่วโลก ความจำเป็นของโครงการนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมา เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างมาก การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้โครงสร้างทางอาชีพของประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไปจากการใช้แรงงานทางด้านเกษตรกลายเป็นการใช้แรงงานทางด้านอุตสาหกรรมการผลิตและบริการ นอกจากนั้น แรงจูงใจเกี่ยวกับค่าจ้างในเมืองที่สูงกว่าชนบทรวมทั้งอุปสงค์แรงงานในเมืองที่มีจำนวนมาก ได้ก่อให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้ามาสู่ในเมือง ส่งผลให้สภาพของครอบครัวมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย จากครอบครัวขยายกลายเป็นครอบครัวเดี่ยว ซึ่งมีความอ่อนแอมากกว่าครอบครัวขยาย เพราะผู้หารายได้หลักของครอบครัวมีเพียงหนึ่งหรือสองคนเท่านั้น ในยามที่ผู้หารายได้หลักคนใดคนหนึ่งต้องประสบกับเหตุการณ์ที่ทำให้ไม่สามารถหารายได้ ได้ตามปกติ หากรัฐไม่มีมาตรการให้ความช่วยเหลือกับบุคคลเหล่านี้ ก็อาจทำให้สถาบันครอบครัวล่มสลายได้ในที่สุด และหนึ่งในมาตรการที่ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้นำมาใช้และได้รับความสำเร็จเป็นอย่างดี คือ โครงการด้านการประกันสังคม ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่จำเป็นของเขาเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นด้านบริการทางการแพทย์ หรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีพประจำวัน

โครงการประกันสังคม ภายใต้อกฏหมายชื่อ "พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533" ได้กำหนดให้ความคุ้มครองการเกิดเหตุในกรณีต่าง ๆ อันมิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานให้แก่สมาชิกของโครงการ ทั้งในด้านประโยชน์ทดแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน คือ

บริการด้านการแพทย์และประโยชน์ทดแทนที่เป็นตัวเงิน คือ เงินทดแทนการขาดรายได้ใน 7 กรณีด้วยกัน คือ กรณีเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน ค่าใช้จ่ายในการจัดสรรสิทธิประโยชน์ให้แก่สมาชิกของโครงการ จะนำมาจากการเงินสมทบที่จัดเก็บจาก 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายละเท่า ๆ กัน การดำเนินโครงการระยะแรกให้ความคุ้มครองเพียง 4 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย เก็บเงินสมทบฝ่ายละ 1.5 % ของค่าจ้าง ภายในสิ้นปี 2541 จะดำเนินโครงการระยะสอง คือ กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ เก็บเงินสมทบฝ่ายละ 3% ของค่าจ้าง ส่วนกรณีว่างงาน หากรัฐพร้อมที่จะดำเนินการเมื่อใดก็สามารถกระทำได้ที่โดยการตราพระราชกฤษฎีกา และจะเก็บเงินสมทบอีกฝ่ายละ 5 % รวมเงินสมทบทั้งสิ้นฝ่ายละ 9.5 % เงินสมทบที่จัดเก็บได้นำไปจัดตั้งเป็นกองทุน-กองทุนเดี่ยว คือ กองทุนประกันสังคม ในการบริหารกองทุนประกันสังคมให้มีเงินเพียงพอในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้สมาชิกได้รับตามความคาดหวัง คือ เป้าหมายสูงสุดของโครงการประกันสังคม และโดยที่โครงการประกันสังคมที่ประเทศไทยนำมาใช้เป็น โครงการที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะสมาชิกของโครงการเท่านั้น โดยจัดเก็บเงินสมทบจากผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย คือ รัฐบาล นายจ้างและลูกจ้าง มาเป็นค่าใช้จ่ายของโครงการ ดังนั้น สิ่งที่เป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของโครงการ คือ ต้องมีเม็ดเงินเพียงพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิก โดยจัดเก็บเงินสมทบในอัตราต่ำที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และแม้ว่า มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมจะบัญญัติว่า ในกรณีที่เงินกองทุนประกันสังคมไม่พอจ่ายให้รัฐบาลชดเชยอุดหนุนหรือทรงรองให้ตามความจำเป็นก็ตาม บทบัญญัตินี้ ไม่ได้เป็นเงื่อนไขว่ารัฐบาลจะสามารถนำเงินงบประมาณมาจ่ายสนับสนุนกองทุนประกันสังคมได้อย่างง่ายดาย และเสมอไป เพราะขนาดของกองทุนมีทิศทางในการเติบโตมากขึ้นทุกปี ซึ่งหมายถึงปริมาณเงินสมทบจากภาครัฐจะต้องมากขึ้นเป็นเงาตามตัวอยู่แล้ว นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายทางบริหารที่รัฐบาลได้ในรูปของเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนอื่น ๆ ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้าง

ที่ให้บริการแก่สมาชิกของโครงการอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินที่รัฐนำมาจ่ายสมทบ
 นั้น จัดเก็บมาจากภาษีอากรทั่วประเทศ แต่ได้นำมาจ่ายสมทบเข้าโครงการที่มีสมาชิก
 อยู่ประมาณ 5 ล้านคน ซึ่งหมายถึงประชาชน 5 ล้านคน ในจำนวน 60 ล้านคน ของ
 ประเทศที่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ และถ้าโครงการนี้เกิดความขาดดุลทางการเงิน
 รัฐบาลคงหาทางออกอย่างอื่นเพื่อแก้ไขการขาดดุล มากกว่าที่จะนำเงินภาษีอากร
 มาจ่ายอุดหนุน ในปัญหาการประมาณการและการควบคุมค่าใช้จ่ายของโครงการ
 กองทุนประกันสังคม นั้น ดร.เดอริค ฟูลเซอร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงแห่งสังคม
 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้มาเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการเตรียม
 การประกันสังคม ได้ให้ความเห็นว่าการกำหนดอัตราเงินสมทบจะต้องกำหนดในอัตรา
 ที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและ ในอัตราที่เป็นที่ยอมรับของทั้งฝ่ายรัฐบาล ฝ่าย
 นายจ้างและฝ่ายลูกจ้างด้วย ในการกำหนดอัตราและเงื่อนไขของประโยชน์ทดแทน
 ซึ่งมีผลต่อประมาณการค่าใช้จ่ายและการกำหนดอัตราเงินสมทบนั้น จะต้องกำหนดใน
 ลักษณะที่สถานะทางการเงินของโครงการจะอำนวยให้เป็นไปได้มากกว่าที่จะกำหนด
 ในลักษณะที่เป็นอุดมการณ์ ความเห็นข้างต้นนี้สอดคล้องกับประสบการณ์ในการ
 ดำเนินการโครงการประกันสังคมของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ที่ต่างก็ประสบปัญหาไม่
 สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายของโครงการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีชราภาพซึ่งจะส่งผลต่อ
 สถานะทางการเงินของโครงการมากที่สุด ในการดำเนินการตามโครงการประกันสังคม
 ของประเทศไทยก็คงเป็นที่คาดหมายได้ว่าค่าใช้จ่ายของโครงการมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น
 ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทดแทนประเภทใด หากจะพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยว
 กับสิทธิประโยชน์ในกรณีต่าง ๆ ที่ให้ความคุ้มครองอยู่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการ
 เรียกร้องจากหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายสถานพยาบาลรวมถึงฝ่ายการ
 เมืองที่ได้เสนอให้ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเพื่อให้จ่ายประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้น
 ตลอดเวลา ซึ่งหลายครั้งสำนักงานประกันสังคมไม่สามารถทนต่อกระแสเรียกร้องดัง
 กล่าวได้ ดังนั้น การบริหารกองทุนประกันสังคมให้มีเสถียรภาพเพื่อตอบสนองต่อ
 สมาชิกโครงการตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมจึงต้องมีเครื่องมือ

และมาตรการที่ทรงประสิทธิภาพหลายอย่างดำเนินไปพร้อม ๆ กัน และหนึ่งใน มาตรการเหล่านั้น และน่าจะเป็นมาตรการที่สำคัญมากที่สุด คือ การจัดเก็บเงินสมทบ อย่างมีประสิทธิภาพ

สภาพปัญหา

มาตรการจัดเก็บเงินสมทบ ได้มีประสิทธิภาพ นอกจากจะต้องอาศัยระบบ การตรวจสอบภาระการส่งเงินสมทบว่าจ่ายครบถ้วนตามจำนวนที่ควรจะต้องจ่ายหรือไม่ แล้วยังต้องมีมาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ในกรณีที่ปรากฏว่านายจ้างไม่ได้ นำเงินสมทบมาส่งให้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หน่วยงานจัดเก็บหนี้จะต้องมีวิธีการ และเครื่องมือเร่งรัดหนี้ที่มีประสิทธิภาพเพื่อไม่ให้เป็นหนี้สูญอันจะส่งผลกระทบต่อ ตรงถึงเสถียรภาพของกองทุน และหากจะพิจารณาจำนวนหนี้ที่มีการค้างชำระ ณ วัน-สิ้นปี จากรายงานการตรวจสอบบัญชีซึ่งในปี 2537 เป็นต้นมา ได้เริ่มบันทึกบัญชีใน ระบบเกณฑ์คงค้าง จะปรากฏข้อมูลดังนี้

ตารางที่ 1

หน่วย: ล้านบาท

ลำดับ ที่	เงินสมทบค้างรับ	จำนวน	
		2537	2538
1.	นายจ้างและผู้ประกันตน	608.56	731.28
2.	ผู้ประกันตนโดยสมัครใจ	.21	1.18
3.	ท่านราชการและผู้ประกันตน	19.05	12.95
4.	รัฐบาล	122.22	1,927.63
	รวม	750.04	2,673.04

หมายเหตุ ปี 2534-2536 ใช้ระบบบัญชีเกณฑ์เงินสด จึงไม่มีการบันทึกยอดเงินค้างรับ ข้อมูลในตารางที่ 1 เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับจำนวนเงินสมทบที่ควรจัดเก็บได้

จริงจากนายจ้างและผู้ประกันตน (ลำดับที่ 1) โดยหักเงินสมทบภาครัฐบาลออกจะปรากฏดังนี้

ตารางที่ 2

หน่วย: ล้านบาท

ปี พ.ศ.	จำนวนเงินสมทบ (นายจ้างและผู้ประกันตน)	จำนวนหนี้	ร้อยละ
2537	6,974.88	608.56	8.7
2538	8,365.23	731.28	8.7

ตามข้อมูลในตารางที่ 2 ซึ่งให้เห็นว่ายอดค้างชำระหนี้มีอยู่ในสัดส่วนที่คงที่คือ ร้อยละ 8.7 ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับเชิงสถิติจำนวนหนี้ที่ค้างชำระ ณ วันสิ้นปีก็น่าจะอยู่ในอัตราใกล้เคียงกัน คือประมาณร้อยละ 8 แต่หากพิจารณาถึงจำนวนเงินจะเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างสูง คิดเป็นเงินปีละหลายร้อยล้านบาท เงินจำนวนนี้แม้ว่าจะมีส่วนที่นายจ้างยังไม่ได้นำมาชำระเนื่องจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดวิธีการให้นายจ้างหักเงินสมทบในเดือนที่มีการจ่ายค่าจ้างแล้วนำส่งภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป เมื่อมีการบันทึกรายรับในระบบบัญชี ณ วันสิ้นปี จึงทำให้ยังมีเงินสมทบส่วนหนึ่งที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระปรากฏเป็นยอดหนี้ค้างชำระอยู่ หากนำเงินจำนวนที่นายจ้างนำมาส่งในเดือนมกราคมของปีถัดไปมาหักออกจะทำให้จำนวนยอดหนี้ค้างชำระลดลงก็ตาม แต่หากจะพิจารณายอดเงินรายรับของแต่ละปีแล้ว ในเดือนมกราคมของทุกปี ยอดเงินรายรับจะเป็นเงินสมทบของค่าจ้างในเดือนธันวาคมของปีก่อนทั้งสิ้น ซึ่งเท่ากับว่าในทุก ๆ ปี ก็จะมียอดรายรับทุก ๆ เดือน จำนวนปีละ 12 เดือน ฉะนั้น จำนวนยอดหนี้ที่มีสัดส่วนการค้างชำระปีละประมาณ 8.7 % จึงเป็นสถิติที่มีค่าความเบี่ยงเบนค่อนข้างน้อย ยอดหนี้จำนวนนี้ส่วนหนึ่งสามารถติดตามให้นายจ้างชำระได้ และอีกส่วนหนึ่งจะกลายเป็นหนี้สูญ และหากจะพิจารณาถึงรายได้ที่สูญเสียไปจากการนำเงินสมทบที่ค้างชำระ ไปลงทุน โดยคิดเป็นรายได้เท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ก็จะเป็นเงินปีละหลายสิบล้านบาท ดังนั้น มาตรการเร่งรัดหนี้ที่มีประสิทธิภาพ จึง

เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารกองทุนประกันสังคมให้มีเสถียรภาพ สามารถตอบสนองความคาดหวังของนายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตน ได้ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม

วัตถุประสงค์

1. ศึกษา วิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ แนวทางและวิธีการเร่งรัดหนี้ค้างชำระของกองทุนประกันสังคมว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด รวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ
2. ศึกษา วิเคราะห์ แนวทางการเร่งรัดหนี้ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อวางนโยบายและปรับปรุงแนวทางการเร่งรัดหนี้ที่ดำเนินการอยู่

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษามาตรการเร่งรัดหนี้ ซึ่งใช้อำนาจทางกฎหมายและอำนาจทางบริหาร ทั้งทางตรงและทางอ้อมว่ามีสภาพการณ์อย่างไรบ้าง และศึกษาผลที่เกิดขึ้นจริงในการใช้มาตรการดังกล่าวจากหน่วยงานของสำนักงานประกันสังคมที่เป็นหน่วยจัดเก็บเงินสมทบ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่เร่งรัดหนี้เงินสมทบด้วยทั่วประเทศ จำนวน 65 จังหวัด

วิธีการศึกษา

ผู้ศึกษาจะต้องใช้วิธีการศึกษาเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่
 - 1.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประกันสังคม อำนาจทางกฎหมายในการใช้เร่งรัดหนี้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 รวมทั้งกฎหมายเพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความเพ่ง รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
 - 1.2 ข้อมูลทางบัญชีรายรับของกองทุนประกันสังคม ผลการดำเนินการทางกฎหมายกับนายจ้างที่ค้างชำระหนี้
 - 1.3 สิ่งตีพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

2. สัมภาษณ์ความคิดเห็นประกอบการศึกษาจากผู้บริหารระดับกลางของสำนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับการใช้มาตรการเร่งรัดหนี้และเก็บสถิติมาใช้ประกอบการวิเคราะห์การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงสภาพการณ์ของหนี้ที่ค้างชำระและมาตรการเร่งรัดหนี้ทุกรูปแบบสำนักงานประกันสังคมที่ใช้อยู่ปัจจุบัน
2. ทราบถึงผลที่เกิดขึ้นจากมาตรการดังกล่าวต่อกองทุนประกันสังคมและอุปสรรคในการแปลงมาตรการไปสู่ทางปฏิบัติ
3. เพื่อหาข้อสรุปและเสนอแนะจากมาตรการดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับข้อ 1 และ 2 เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานประกันสังคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องสามารถแบ่งเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการประกันสังคม
2. เงื่อนไขทั่วไปเกี่ยวกับหนี้และการเกิดหนี้เงินสมทบ
3. แนวทางการติดตามเร่งรัดหนี้ของสำนักงานประกันสังคม

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการประกันสังคม

การประกันสังคมเป็นส่วนหนึ่งของระบบความมั่นคงทางสังคม โครงสร้างของระบบความมั่นคงทางสังคม โดยทั่วไปรัฐจะสร้างหลักประกัน 3 วิธี (Neill Gilbert, Henry milter and Henry Spech : 1960) คือ

1. การให้ความสงเคราะห์ (Publie Assistance) เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนหรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ในรูปของการสังคม-สงเคราะห์ หรือการช่วยเหลือแบบให้เปล่า เช่น ความเดือดร้อนทุกข์ยากที่เกิดจากประสบอุทกภัย อัคคีภัย หรือภัยพิบัติ ในรูปอื่น ๆ โดยให้การช่วยเหลือเป็นเงิน สิ่งของ การรับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์และการให้บริการต่าง ๆ ในบางกรณีผู้เดือดร้อนจะต้องผ่านการพิสูจน์ (Means Tested) ก่อนว่าเดือดร้อนจริงจึงจะได้รับความช่วยเหลือ

2. การให้บริการสังคม (Social Service or Publie Service) เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชน โดยไม่คำนึงว่าผู้นั้นจะต้องมีความเดือดร้อนจริง ๆ หรือไม่ ในรูปการจัดสร้างพื้นฐานและการบริการ เช่น การให้การศึกษา บริการสุขภาพอนามัย เป็นต้น

3. การประกันสังคม (Social Insurance) เป็นวิธีที่รัฐให้ประชาชนสร้างหลักประกันของตนเองไว้กับกองทุนกลางที่รัฐได้จัดตั้งขึ้น และเมื่อผู้นั้นมีความเดือดร้อนจำเป็นก็จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนกลาง ทั้งในรูปตัวเงินและบริการที่มีใช้ตัวเงิน

ทั้งนี้พื้นฐานความคิดของการประกันสังคม ตั้งอยู่บนทฤษฎีการกระจายความ

สูญเสียและการลดปัจจัยเสี่ยง (Theory of Distribution of Losses and Elimination of Risks) ซึ่งเป็นการเฉลี่ยความสุขและความทุกข์ในหมู่ประชาชนด้วยกันเอง ในการดำเนินการตามโครงการประกันสังคมของแต่ละประเทศจะมีมาตรการทางการเงิน ในการจัดตั้งกองทุน 2 รูปแบบ คือ ระบบเก็บเงินสมทบ (Contribution Scheme) กับ ระบบไม่เก็บเงินสมทบ (Non-Contribution Scheme) สำหรับประเทศไทยเลือกใช้แบบ เก็บเงินสมทบโดยรัฐบาลช่วยออกเงินสมทบด้วย

มหาวิทยาลัยกลาสโกว์ คาลิโคเนี่ยน (Social Insurance Scheme Session 3 1995:4) ได้อธิบายความหมายว่าการประกันสังคม คือ

- โครงการบริหารการเงินโดยเงินสมทบ ซึ่งปกติแล้วจ่ายโดยนายจ้างและ ลูกจ้าง โดยรัฐบาลร่วมจ่ายสมทบเพิ่มเติม หรือใช้เงินสนับสนุนจากภาษีทั่วไป
- โครงการประกันกรณีบาดเจ็บจากการทำงาน นายจ้าง เป็นผู้จ่ายเงินสนับสนุนเพียงฝ่ายเดียว โดยรัฐบาลอาจจ่ายเงินสนับสนุนจากภาษีทั่วไป
- การเข้าร่วมโครงการเป็นแบบบังคับ มีข้อยกเว้นน้อยมาก
- รายได้จากเงินสมทบเก็บรวบรวมในรูปกองทุนพิเศษ ซึ่งเพียงพอจะจ่าย ประโยชน์ทดแทนและค่าใช้จ่ายในการบริหารทั่วไป
- เงินส่วนเกินที่ไม่จำเป็นต้องนำมาใช้จ่ายจะนำไปลงทุนเพื่อให้เกิดดอกผล
- สิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน จะเกิดโดยการจ่ายเงินสมทบ
- อัตราเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนมีความสัมพันธ์กับรายได้ของผู้ ประกันตน

มหาวิทยาลัยกลาสโกว์ คาลิโคเนี่ยน (Social Insurance Scheme Session 3 1995:19) ได้อธิบายว่าในการบริหารจัดการประกันสังคม ประกอบกระบวนการ 4 กระบวนการ คือ การจัดเก็บเงินสมทบ การบันทึกข้อมูลเงินสมทบ การจ่าย ประโยชน์ทดแทน และการบังคับใช้กฎหมาย

อัมพร จุณณานนท์ (2526:4) ได้กล่าวถึงการประกันสังคมว่า เป็นระบบร่วมกันช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการขจัดความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น เป็นระบบที่ช่วยผู้ที่

สามารถจะช่วยกันเองได้ โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่าย เป็นการช่วยเหลือระหว่างผู้แข็งแรงหรือมีฐานะดีกว่า และผู้อ่อนแอหรือมีฐานะด้อยกว่า เป็นระบบร่วมกันเสี่ยงภัยและร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม

จำลอง ศรีประสาธน์ (2531:12) ได้อธิบายความหมายของการประกันสังคม คือ มาตรการหนึ่งในการจัดบริการด้านสังคม เพื่อจะคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มีรายได้ประจำมิให้ได้รับความเดือนร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิต เมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนหรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ

นิคม จันทรวินิต (2533:4) ได้กล่าวถึงการประกันสังคมว่า เป็นการร่วมมือกันระหว่างประชาชนในสังคม เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในกรณีที่สมาชิกมีเคราะห์กรรม เกิดอุบัติเหตุ เจ็บป่วยล้มตาย ทูพพลภาพ ตกงาน หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ความหมายในปัจจุบันที่ได้ใช้กันมาในช่วง 50 ปีที่แล้ว ประกันสังคม คือ โครงการที่รัฐได้จัดขึ้นมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำรงชีพ

อำพล สิงหโกวินท์ (2536:3) ได้อธิบายถึงการประกันสังคมว่ามีลักษณะใหญ่อยู่ 3 ประการ คือ

1. ภาษีพิเศษ (Ear mark Tex) หมายถึง โครงการที่ต้องดำเนินการโดยรัฐ เงินที่เก็บก็จะเก็บโดยองค์กรของรัฐในฐานะที่เป็นนายจ้าง ลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบก็คือภานี้ตนเองแต่เป็นภาษีพิเศษที่เจาะจงไว้เพื่อใช้ในกิจการนี้โดยเฉพาะ
2. เฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข หมายถึง เงินสมทบที่จ่ายไปในลักษณะภาษีพิเศษจะนำมาช่วยคนที่อยู่ในกลุ่มนั้น คนที่ไม่มีความจำเป็นอาจจะไม่ได้รับความช่วยเหลือ คนที่มีความจำเป็นก็ได้รับความช่วยเหลือ ถือว่าเป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขกัน
3. เฉพาะกลุ่มที่เป็นสมาชิก หมายถึง เงินภาษีพิเศษที่เก็บจากคนกลุ่มนี้ บริการก็จะกลับไปยังคนกลุ่มนี้ ไม่ได้เอาไปช่วยคนกลุ่มอื่น

โดยสรุป การประกันสังคม คือ โครงการด้านสวัสดิการสังคมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยจัดเก็บเงินสมทบจากสมาชิกของโครงการนำมาจัดตั้งเป็นกองทุนให้เงินกองทุนมีจำนวนมากเพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อสร้างหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตของสมาชิกโครงการ

2. ลักษณะทั่วไปแห่งหนี้และการเกิดหนี้เงินสมทบ

จี้ด เศรษฐบุตร (2528:412) ได้กล่าวถึงบ่อเกิดแห่งหนี้หรือมูลแห่งหนี้ว่า มีอยู่ 2 กรณี คือ

1. นิติกรรม เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นตามที่เอกชนได้คิดสร้างขึ้นมาโดยเจตนา
2. นิติเหตุ เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย และนิติเหตุยังแยกออกเป็น
 - ก. ความรับผิดชอบทางแพ่ง
 - ข. จัดการงานนอกสั่ง
 - ค. ลาภมิควรได้
 - ง. หนี้เนื่องจากฐานะของบุคคล

เฉพาะความรับผิดชอบทางแพ่งนั้น ยังแยกออกเป็นความรับผิดชอบละเมิดกับความรับผิดชอบสัญญา อันมีลักษณะใกล้เคียงกันมาก ความรับผิดชอบในทางละเมิดนั้น ก่อนความรับผิดชอบ ผู้เสียหายกับผู้รับผิดชอบไม่มีหนี้ระหว่างกัน แต่ผู้เสียหายได้กระทำผิดโดยฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายและก่อความเสียหายขึ้น ส่วนความรับผิดชอบทางสัญญา ก่อนความรับผิดชอบได้มีหนี้ ซึ่งจะต้องปฏิบัติระหว่างผู้เสียหายกับผู้รับผิดชอบแล้วระยะหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ได้มีนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายกับผู้รับผิดชอบอยู่ก่อนแล้ว

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในมาตรา 233 ยังใช้คำเรียกของหนี้อีกชื่อหนึ่งว่า "สิทธิเรียกร้อง" คำว่าหนี้หรือสิทธิเรียกร้องเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งซึ่งอาจมีราคาและยึดถือเอาได้ดังที่มาตรา 99 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

1. ให้นายจ้างที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่สิบคนขึ้นไป มีหน้าที่ยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อลูกจ้าง และแบบขึ้นทะเบียนนายจ้างภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มียุทธจักรสิบคน (มาตรา 34) แต่การเป็นผู้ประกันตนนั้น กำหนดให้ลูกจ้างที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์เท่านั้นเป็นผู้ประกันตน(มาตรา 33)

2. ถ้านายจ้างรายใดฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ 1 ให้สำนักงานประกันสังคมมีอำนาจบันทึกรายละเอียดในแบบรายการแสดงรายชื่อลูกจ้าง และแบบขึ้นทะเบียนนายจ้างได้เองโดยพิจารณาจากหลักฐานที่เกี่ยวข้อง(มาตรา 37)

3. ให้นายจ้างที่อยู่หลักเกณฑ์ตามข้อ 1 และข้อ 2 มีหน้าที่หักเงินสมทบของลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนทุกครั้งที่นายจ้างได้จ่ายค่าจ้าง ตามจำนวนที่ต้องนำส่งเป็นเงินสมทบและนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนที่ได้หักไว้กับเงินสมทบในส่วนของนายจ้าง ส่งให้แก่สำนักงานประกันสังคม ภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบ และถ้านายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างตามกำหนดเวลาที่ต้องจ่าย ให้นายจ้างมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบทั้งในส่วนของผู้ประกันตนและส่วนของนายจ้าง เสมือนว่ามีการจ่ายค่าจ้างแล้ว (มาตรา 47) ถ้านายจ้างมีความจำเป็น ไม่สามารถส่งเงินสมทบได้ตามกำหนดเวลา ก็มีสิทธิขอขยายเวลาส่งเงินสมทบได้ (มาตรา 84 ทวิ)

4. ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบหรือนำส่งไม่ครบ ตามกำหนดเวลาในข้อ 3 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินสมทบที่ค้างชำระ และเงินเพิ่มมาชำระภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือ นั้น ถ้านายจ้างได้รับคำเตือนแล้วยังไม่นำเงินสมทบและเงินเพิ่มมาชำระ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินเงินสมทบ และแจ้งเป็นหนังสือให้นายจ้างนำส่งได้ (มาตรา 47 ทวิ)

จึงเห็นได้ว่าหนี้เงินสมทบกองทุนประกันสังคมเป็นหนี้ที่เกิดขึ้น โดยกฎหมายบังคับ การเกิดหนี้ไม่ต้องการเจตนาในการทำนิติกรรมเหมือนกับนิติกรรมที่เอกชนคิดสร้างขึ้น จึงกล่าวได้ว่าหนี้เงินสมทบเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยนิติเหตุ

โดยบทบัญญัติของกฎหมายประกันสังคม ได้กำหนดให้ฝ่ายนายจ้างเพียงฝ่ายเดียว เป็นผู้มีการหน้าที่ในการชำระเสสางหนี้ ในขณะที่ผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงคือ ฝ่ายลูกจ้าง แต่กฎหมายมิได้กำหนดภาระหน้าที่ในการชำระเสสางหนี้ไว้แต่อย่างใด หากจะพิจารณากระบวนการของการเกิดหนี้เงินสมทบตามกฎหมายประกันสังคมในหลักการใหญ่ ๆ แล้ว อาจสรุปได้ดังนี้

1. กำหนดจำนวนลูกจ้าง กล่าวคือ ถ้านายจ้างมีลูกจ้างครบ 10 คนเมื่อใดไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะมีอายุเท่าใด นายจ้างมีหน้าที่ขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกของกองทุน แต่การที่จะเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายนั้น กำหนดให้ลูกจ้างที่มีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ เท่านั้น เป็นผู้ประกันตนซึ่งนายจ้างจะต้องมีหน้าที่หักเงินสมทบและออกเงินสมทบให้ลูกจ้างในส่วนนี้

2. กำหนดเวลาขึ้นทะเบียน กล่าวคือ กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ต้องขึ้นทะเบียนกองทุนประกันสังคมภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่มิลูกจ้างครบ 10 คน หากนายจ้างฝ่าฝืนสำนักงานประกันสังคมอาจขึ้นทะเบียนให้นายจ้างนั่นเอง โดยพิจารณาจากหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หลักการในเรื่องนี้ เพื่อกำหนดเวลาเริ่มต้นที่จะมีหน้าที่ชำระหนี้

3. กำหนดเวลาชำระหนี้ เมื่อนายจ้างได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม ก็จะมีภาระหน้าที่ในการชำระหนี้ขึ้นทันที คือ กำหนดให้ชำระทุกเดือนภายในวันที่ 15 ของเดือน ถัดจากเดือนที่มีการจ่ายค่าจ้าง ถ้านายจ้างมีความจำเป็นก็อาจขอขยายเวลาส่งเงินสมทบออกไปได้

4. ใช้ฐานค่าจ้างเป็นฐานแห่งหนี้ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้ใช้ฐานค่าจ้างของลูกจ้างคิดเงินสมทบ ส่วนบรรดาเงินอย่างอื่นที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ ถ้าไม่ใช่ค่าจ้างก็ ไม่นำมาคิดเงินสมทบ ฐานค่าจ้างของลูกจ้างที่ใช้คิดเงินกำหนดไว้สมทบเป็นขั้นต่ำและขั้นสูง คือ ขั้นต่ำกำหนดไว้เดือนละ 1,650 บาท ขั้นสูงกำหนดไว้เดือนละ 15,000 บาท

กำลังบังคับแห่งหนี้โดยทั่วไป

จี้ค เศรษฐบุตร (2528:395) ให้ความหมายว่า เมื่อลูกหนี้ละเลยไม่ชำระหนี้ โดยหลักการถือว่าลูกหนี้เป็นผู้ผิดนัด ทั้งนี้เว้นแต่ความผิดทางละเมิดที่ถือว่าลูกหนี้ได้ผิดนัดตั้งแต่ทำละเมิด การผิดนัดจะเกิดขึ้นได้โดย

1. หนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว
2. เจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนเพื่อชำระหนี้แล้วและ
3. ลูกหนี้ก็ยังไม่ชำระหนี้

หลักเกณฑ์สำหรับเจ้าหนี้ที่ในคดีแพ่งทั่วไปเมื่อหนี้ถึงกำหนดเวลาชำระแล้ว และลูกหนี้ชำระหนี้ล่าช้าไม่ตรงกับกำหนดเวลา เจ้าหนี้จะต้องเตือนให้ลูกหนี้ทราบก่อน การเตือนไม่มีแบบพิเศษอะไร เพียงแต่แจ้งให้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษร ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ก็มีกำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ให้นายจ้างส่งเงินสมทบภายในวันที่ 15 ของเดือน (มาตรา 47) และถ้านายจ้างไม่นำส่งตามกำหนดเวลา สำนักงานประกันสังคมในฐานะเจ้าหนี้จะต้องเตือนก่อนหรือไม่ จึงจะถือว่า นายจ้าง (ลูกหนี้) เป็นผู้ผิดนัด ประเด็นนี้กำหนดเวลาที่ให้นายจ้างต้องนำส่งเงินสมทบภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบถือว่าเป็น “กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน” กรณีเช่นนี้ถ้านายจ้างไม่ชำระหนี้ภายในวันที่ 15 ของเดือนก็จะตกเป็นผู้ผิดนัดโดยไม่ต้องเตือน ในคดีแพ่งทั่วไปเมื่อลูกหนี้เป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้แล้ว จะเป็นเงื่อนไขให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องขอให้ศาลสั่งบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 203) ถ้าศาลสั่ง (พิพากษา) แล้ว ลูกหนี้ยังขัดขืน เจ้าหนี้ก็จะขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีออกไปยึดทรัพย์สินของลูกหนี้มาขายทอดตลาดเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ต่อไป (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 282)

การใช้อำนาจรัฐเป็นกำลังข้อมบังคับหนี้เงินสมทบ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

- 1) ทางอ้อม คือกรณีที่นายจ้างมีลูกจ้างอยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายที่จะต้องจ่ายเงินสมทบแต่หลบเลี่ยงไม่จ่าย หรือจ่ายเงินน้อยกว่าจำนวนหรือนำส่งเงินสมทบ

โดยแจ้งรายชื่อลูกจ้างน้อยกว่าจำนวนที่มีอยู่จริง หรือโอนเงินสมทบเป็นประจำ แต่หยุดส่งเงินโดยไม่ทราบสาเหตุ กรณีเหล่านี้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินเงินสมทบและแจ้งให้นายจ้างนำส่งได้โดยใช้ฐานเงินสมทบที่นายจ้างเคยนำส่งเดือนสุดท้าย หรือถือว่าลูกจ้างแต่ละคนได้รับค่าจ้างเท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเดือนเป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ แล้วแต่กรณี เป็นหลักเกณฑ์ในการประเมินเงินสมทบ ซึ่งถ้านายจ้างเห็นว่าไม่ถูกต้องจะต้องรีบมาโต้แย้งและจ่ายให้ลูกจ้างโดยเร็ว ถ้านายจ้างเพิกเฉยก็จะเข้าสู่กระบวนการใช้อำนาจทางตรงเพื่อบังคับหนี้ต่อไป

2) ทางตรง การใช้กำลังบังคับหนี้ในทางตรงอาจแบ่งได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

- 2.1) การยึด อายัดทรัพย์สิน
- 2.2) การขอเฉลี่ยทรัพย์
- 2.3) การขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

2.1) การยึดทรัพย์ อายัดทรัพย์

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เมื่อนายจ้างเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้เงินสมทบแล้ว การบังคับหนี้จะต้องให้ออกคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างที่เป็นลูกหนี้นำเงินสมทบและหรือเงินเพิ่มที่ค้างมาชำระภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือเตือนเสียก่อน ถ้านายจ้างได้รับคำเตือนแล้วยังไม่ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนด ให้เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึดอายัดทรัพย์สินของนายจ้างของนายจ้างมาขายทอดตลาดนำเงินไปชำระหนี้ที่ค้างได้ โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล (มาตรา 50) ซึ่งเห็นได้ว่าก่อนที่จะดำเนินการยึดทรัพย์ จะต้องมีการเตือนก่อน แต่การเตือนที่กำหนดไว้ไม่ได้มีเหตุผลเพื่อให้นายจ้างตกเป็นผู้ผิดนัด เพราะนายจ้างที่เป็นลูกหนี้ได้ตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ไมชำระเงินตามกำหนดเวลา การเตือนจึงเป็นเพียงขั้นตอนที่ให้โอกาสนายจ้างชำระหนี้ก่อนใช้มาตรการยึดทรัพย์

การใช้กำลังบังคับแห่งรัฐตามหลักการทั่วไป คือ การนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้ชำระหนี้ ถ้าศาลสั่ง(พิพากษา) แล้วลูกหนี้ยังขัดขืนไม่ชำระหนี้อีก ศาลก็จะสั่งให้ยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อขายทอดตลาดนำเงิน

ไปชำระหนี้ให้เจ้าหน้าที่ต่อไป แต่ในกฎหมายประกันสังคมมีหลักการที่แตกต่างไปจากหลักการโดยทั่วไปในประเด็นเกี่ยวกับการใช้กำลังบังคับของรัฐเป็นอย่างมาก ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจฝ่ายตุลาการได้ ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจอธิปไตยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้แบ่งแยกขอบเขตใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน คือ รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ นายกรัฐมนตรีรวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ แต่ในกฎหมายประกันสังคมกฎหมายได้บัญญัติให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมซึ่งดำรงตำแหน่งทางบริหารสามารถใช้อำนาจทางตุลาการ คือ สั่งให้ยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างที่ค้างชำระหนี้เงินสมทบได้ กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษเช่นนี้มีอยู่น้อยมาก ดันแบบหรือแนวคิดที่ให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจตุลาการ มาจากประมวลรัษฎากรในมาตรา 12 ซึ่งบัญญัติว่า

" ภาษีอากร ซึ่งต้องเสียหรือนำส่งตามลักษณะนี้ เมื่อถึงกำหนดชำระแล้ว ถ้ามิได้เสียหรือนำส่งให้ถือเป็นภาษีอากรค้าง

เพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง อำนาจดังกล่าวอธิบดีจะมอบให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้....."

หลักการตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรข้างต้น ได้นำมาบัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 เมื่อได้มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นเป็นครั้งแรก โดยได้ให้อำนาจอธิบดีกรมแรงงาน(ขณะนั้น) มีอำนาจสั่งยึด อายัดและขายทอดตลาดของนายจ้างที่ไม่ชำระหนี้เงินสมทบและเงินเพิ่มกองทุนเงินทดแทนได้ ต่อมาเมื่อมีการร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมได้นำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในกฎหมาย สำหรับสาเหตุที่กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจฝ่ายตุลาการในการสั่งยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องศาลก่อนนั้น คงมีเหตุผลอยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก เงินภาษีอากรและเงินสมทบ เป็นเงินที่นำมาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศและสร้างความสงบสุขให้แก่สังคมโดยรวม การจัดเก็บเงินจึงต้องเก็บให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมิฉะนั้น จะไม่มีเงินเพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อพัฒนาประเทศและสังคม การเก็บเงินให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยจะต้องมีมาตรการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ มาตรการด้านหนึ่งคือด้านกฎหมายที่ต้องให้อำนาจอย่างเฉียบขาดในการบังคับเร่งรัดหนี้

ประการที่สอง กระบวนการทางด้านตุลาการต้องใช้เวลาาน กล่าวคือ ในการฟ้องร้องคดีแต่ละเรื่อง ทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย มีสิทธิที่จะต่อสู้คดีกันถึง 3 ศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หากการบังคับหนี้ภาษีอากร หรือหนี้เงินสมทบจะต้องผ่านการพิจารณาของศาลทุกชั้น ย่อมสูญเสียเวลาและโอกาสในการจัดเก็บหนี้เพื่อนำไปพัฒนาประเทศและสังคมเป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สาม เพื่อลดจำนวนคดีของศาลลง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นหนี้ภาษีอากร หรือหนี้เงินสมทบ เป็นหนี้ที่เกิดขึ้น โดยการบังคับของกฎหมายจำนวนบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีหน้าที่ชำระหนี้จึงมีเป็นจำนวนมาก และจำนวนหนี้แต่ละรายก็มีมากน้อยต่างกัน หากกำหนดให้ต้องใช้อำนาจศาลบังคับให้ลูกหนี้เหล่านี้ชำระหนี้ทุกคดีย่อมมีคดีอยู่ในศาลเป็นจำนวนมาก และยังเป็นหนี้ที่มีจำนวนน้อยก็ยังไม่คุ้มกับการดำเนินการ

นอกจากนี้รัฐได้ให้อำนาจพิเศษเพื่อใช้ในการจัดเก็บหนี้แล้ว ยังได้กำหนดให้หนี้เงินสมทบและเงินเพิ่มมีฐานะเป็นหนี้พิเศษเหนือกว่าหนี้ธรรมดาทั่วไป ซึ่งในทางกฎหมายเรียกว่าเป็น "หนี้บุริมสิทธิ" ความหมายของการเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิคือ การทรงไว้ซึ่งสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้(นายจ้าง) ในการที่จะได้รับการชำระหนี้จากทรัพย์สินนั้นก่อนเจ้าหนี้อื่นๆ การที่หนี้เงินสมทบเป็นหนี้บุริมสิทธิย่อมได้เปรียบเจ้าหนี้รายอื่นๆ โดยทั่วไป อย่างไรก็ตามบุริมสิทธิก็ยังมีการจัดอันดับอีกด้วย

1. บุริมสิทธิสามัญ มีอยู่ 5 ลำดับก่อนหลัง ดังนี้

- (1) ค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์อันร่วมกัน
- (2) ค่าปลงศพ
- (3) ค่าภาษีอากร

(4) ค่าจ้างสมียน คนใช้และคนงาน

(5) ค่าเครื่องอุปโภคอันจำเป็นประจำวัน

2. บุริมสิทธิพิเศษ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ บุริมสิทธิพิเศษเหนือสังหาริมทรัพย์และบุริมสิทธิพิเศษเหนือสังหาริมทรัพย์

2.1 บุริมสิทธิพิเศษเหนือสังหาริมทรัพย์ มีอยู่ 7 ลำดับ คือ

(1) เชื้ออสังหาริมทรัพย์

(2) พักอาศัยในโรงแรม

(3) รับขนคนโดยสาร หรือของ

(4) รักษาสังหาริมทรัพย์

(5) เชื้อขายสังหาริมทรัพย์

(6) ค่าเมล็ดพันธุ์ ไม้พันธุ์ หรือปุ๋ย

(7) ค่าแรงงานกสิกรรม หรืออุตสาหกรรม

2.2 บุริมสิทธิพิเศษเหนือสังหาริมทรัพย์ มีอยู่ 3 ลำดับ คือ

(1) รักษาอสังหาริมทรัพย์

(2) จ้างทำของเป็นการงานทำขึ้นบนอสังหาริมทรัพย์

(3) เชื้อขายอสังหาริมทรัพย์

หนี้เงินสมทบและเงินเพิ่ม เป็นบุริมสิทธิใน (3) ของบุริมสิทธิสามัญซึ่งเป็นลำดับเดียวกับค่าภาษีอากร

ในทางปฏิบัติ การยึดทรัพย์ในคดีทั่วไป ก่อนการยึดทรัพย์จะต้องทราบข้อเท็จจริงก่อนว่าทรัพย์สินใดเป็นของลูกหนี้ เพื่อมิให้มีการยึดทรัพย์สินของผู้อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องในคดี ภาระในการสืบหาทรัพย์ และชี้ทรัพย์สินที่จะยึดตกเป็นของเจ้าหนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีคงทำหน้าที่เพียงปิดหมายแสดงการยึดทรัพย์ไว้ที่ตัวทรัพย์และจัดทำบัญชีไว้ เพื่อรอการขายทอดตลาดทรัพย์สินเท่านั้น แต่ในการใช้อำนาจยึดทรัพย์นายจ้างที่เป็นลูกหนี้เงินสมทบจะไม่มีเจ้าพนักงานบังคับคดี ดังนั้น ข้าราชการของสำนักงานประกันสังคมจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะเจ้าหนี้ที่จะต้องสืบค้นหาทรัพย์สินและเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเสียเอง ซึ่งก็จะเกิดปัญหาที่พบเสมอคือ เจ้าหน้าที่ไม่ได้มีธุรกิจ

หรือคุ้นเคยกับนายจ้างทุกราย จึงไม่ทราบว่านายจ้างมีทรัพย์สินอยู่ที่ใดบ้าง ทรัพย์สินที่สนับสนุนได้ง่ายที่สุดว่าเป็นของนายจ้าง ก็คือบรรดาสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในสำนักงานของนายจ้าง แต่ก็มีนายจ้างอีกเป็นจำนวนมากที่มีที่ตั้งโรงงานอยู่คนละที่กับสถานที่ตั้งสำนักงาน ในกรณีที่นายจ้างรายนั้น ๆ ค้างชำระหนี้จำนวนมาก สังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในสำนักงานก็มีมูลค่าไม่คุ้มจำนวนหนี้ ถ้านายจ้างรู้ว่าถูกยึดทรัพย์ก็จะรีบขนย้ายทรัพย์สินในสถานที่อื่น ๆ เช่นทรัพย์สินในโรงงานไปแอบซ่อน หนี้ที่ยังไม่ได้ชำระก็จะกลายเป็นหนี้สูญ ดังนั้น การตรวจสอบทรัพย์สินก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานต้องเรียนรู้และใช้ทักษะส่วนตัวในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตามในด้านการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น ส่วนหนึ่งอาจขอความร่วมมือจากส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อตรวจสอบได้ คือทรัพย์สินประเภทที่ต้องจัดทำทะเบียนแสดงความเป็นเจ้าของไว้ เช่น โตรคัพพ์ รถยนต์ ที่ดิน เครื่องจักร (จดทะเบียน) พันธบัตร ใบหุ้น อาวุธปืน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้สะดวกแก่การยึดทรัพย์มากยิ่งขึ้น ส่วนการอายัดทรัพย์สินนั้น คือ การที่อายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ที่มีอยู่เหนือบุคคลอื่น ไม่ใช่ส่งทรัพย์สินให้ลูกหนี้แต่ให้ส่งแก่เจ้าหนี้แทน ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่ลูกหนี้ได้ไปปรับจ้างทำของไว้ เช่น รับเหมาก่อสร้างอาคาร ก่อสร้างถนน ผลิตสินค้าให้ และเมื่อลูกหนี้ได้ส่งมอบงานหรือมอบสิ่งของให้แก่บุคคลผู้ว่าจ้างแล้ว ผู้ว่าจ้างก็มีหน้าที่ส่งเงินจำนวนหนึ่งให้แก่ลูกหนี้นั้น ถ้าเจ้าหนี้ (สำนักงานประกันสังคม) ทราบ ก็สามารถอายัดเงินจำนวนนั้นไม่ให้ผู้ว่าจ้างส่งให้ลูกหนี้ (นายจ้าง) แต่ให้ส่งมายังเจ้าหนี้แทน การหาข้อมูลเหล่านี้อาจเป็นการยากแต่สามารถหาได้โดยเฉพาะจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมทางหลวง กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดหนี้พัฒนาชนบท/จังหวัด รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นต้น

2.2) การขอเฉลี่ยทรัพย์

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 บัญญัติให้บุคคลภายนอกซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในคดีเรื่องอื่นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา มีสิทธิที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งยอมให้คนได้รับส่วนเฉลี่ยในทรัพย์สิน ที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ยึดหรืออายัดไว้วิธีการเช่นนี้เรียกว่า การขอเฉลี่ยทรัพย์ อันเป็นวิธีการชั้นบังคับคดีที่ศาลยอมให้

บุคคลภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดี แต่โดยที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้ให้อำนาจสำนักงานประกันสังคมยึดอายัดทรัพย์สินของนายจ้างที่เป็นลูกหนี้เงิน-สมทบได้เอง การฟ้องร้องคดีเพื่อให้มีฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจึงไม่เกิดขึ้น ในเมื่อสำนักงานประกันสังคมไม่ได้มีฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา จึงมีปัญหว่าในกรณีที่นายจ้างถูกเจ้าหนี้อื่นฟ้องร้องแล้วนำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินไว้ สำนักงานประกันสังคมจะยื่นคำร้องขอเฉลี่ยหนี้ได้หรือไม่ เรื่องนี้ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยเป็นแนวทางในคำพิพากษาฎีกาที่ 3799/2531 และที่ 3850/2531 ดังนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 3799/2531 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 วรรคแรก ที่บัญญัติให้เจ้าหนี้เป็นผู้มีสิทธิขอเฉลี่ยทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น หมายถึงเจ้าหนี้ผู้ไม่มีอำนาจเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้เท่านั้น ส่วนกรณีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ข้อ 10 ที่ได้กำหนดไว้เป็นพิเศษให้อธิบดีกรมแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่จ่ายเงินสมทบและหรือเงินเพิ่มได้ กรมแรงงานผู้ร้องจึงเป็นบุคคลผู้มีอำนาจดังกล่าวด้วย โดยมีสิทธิจะบังคับเหนือทรัพย์สินของจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาจะบังคับเหนือทรัพย์สินของจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีคำพิพากษาก็ตาม ผู้ร้องจึงมีสิทธิขอเฉลี่ยทรัพย์สินของจำเลยได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 3850/2531 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน โดยให้อำนาจอธิบดีกรมแรงงาน ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและหรือเงินเพิ่มได้เองโดยไม่ฟ้องร้องต่อศาล ถือได้ว่าเป็นสิทธิอื่น ๆ ซึ่งบุคคลภายนอก อาจร้องขอให้บังคับเหนือทรัพย์สินนั้น ได้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 287 กรมแรงงานจึงมีสิทธิขอเข้าเฉลี่ยหนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 ได้ แม้จะมีได้เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและไม่ใช้หนี้คำภาษีอากรก็ตาม

อย่างไรก็ตามการที่ศาลจะอนุญาตให้เจ้าหนี้อื่นเข้าเฉลี่ยทรัพย์สินของลูกหนี้ได้นั้นจะต้องมีเงื่อนไขที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นอย่างหนึ่งคือ “ผู้อื่นคำขอต้องไม่สามารถ

เอาชำระหนี้ได้จากทรัพย์สินอื่น ๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้” ดังนั้น จึงปรากฏเสมอว่าเจ้าหน้าที่นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์ไว้มักจะยื่นคำร้องคัดค้าน ไม่ให้ศาลอนุญาตให้บุคคลภายนอกมาเฉลี่ยส่วนแบ่งในทรัพย์สินที่คนลงแรงสืบหามาได้อย่างยากลำบาก ซึ่งแม้ว่าในการยื่นคำร้อง พนักงานอัยการจะเป็นผู้ยื่นให้ แต่ภาระหน้าที่นำสืบจะตกเป็นของเจ้าหน้าที่ สิ่งที่จะต้องคำนึงอีกประการหนึ่งคือในการยื่นคำร้องจะมีระยะเวลาเพียง 14 วันนับแต่วันขายทอดตลาด หรือนับแต่วันส่งเงินหรือวันส่งทรัพย์สินตามคำสั่งอายัด ถ้ายื่นเกินกำหนดเวลาศาลจะสั่งยกคำร้อง การตรวจสอบข้อมูลการขายทอดตลาดทรัพย์สินจากเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ศาลจังหวัดหรือกรมบังคับคดีในส่วนกลางจะทำให้ทราบประกาศขายทอดตลาด ซึ่งจะประกาศล่วงหน้าวันขายทอดตลาดจริงประมาณ 2 เดือน จะทำให้เจ้าหน้าที่มีเวลาเตรียมเอกสารและประสานงานกับพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องได้ทันเวลา

2.3) การขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

นอกจากลูกหนี้จะถูกเจ้าหนี้ยึดทรัพย์ไว้ขายทอดตลาดในคดีแพ่งทั่วไปแล้ว บางกรณีที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้มพันตัวก็จะถูกฟ้องให้ล้มละลาย โดยหลังจากยื่นฟ้องและศาลได้ไต่สวนคำฟ้องแล้ว ถ้าศาลเชื่อว่าลูกหนี้ที่เป็นจำเลยมีหนี้สินล้มพันตัวจริง ก็จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด (พระราชบัญญัติล้มละลายมาตรา 9, 10 และ 14) เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว บรรดาเจ้าหนี้ทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือไม่ก็ตามจะต้องยื่นคำร้องขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายใน 2 เดือน นับแต่วันโฆษณาคำสั่งพิทักษ์เด็ดขาด ในการยื่นคำร้องขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย พนักงานอัยการจะไม่ดำเนินการให้ เพราะมิใช่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาล พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้สำนักงานประกันสังคมแต่งตั้งให้ตนเองเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ไปยื่นคำขอ ซึ่งอาจตั้งเพียงคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ โดยใช้แบบพิมพ์ใบมอบอำนาจที่กระทรวงยุติธรรมจัดพิมพ์ขึ้น ขั้นตอนการพิจารณาคดีล้มละลายค่อนข้างยุ่งยากและสลับซับซ้อนมีการพิจารณาในชั้นศาลและการดำเนินการในชั้นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์คดีสลับกันไปมา เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจึงต้องศึกษาและทำความเข้าใจขั้นตอนและระยะเวลาต่าง ๆ ให้ดี สำหรับการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับ

ประกาศเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดสามารถขอตรวจสอบไว้จากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ณ ศาลจังหวัดหรือกรมบังคับคดีเช่นเดียวกับกรณีตามข้อ 2.2

นอกจากมาตรการทางตรงตามข้อ 2.1-2.3 แล้ว ถ้าสำนักงานประกันสังคมมีเหตุผลหรือความจำเป็นบางประการที่ไม่สามารถดำเนินการยึดทรัพย์สินโดยใช้อำนาจตามมาตรา 50 ได้ แต่จะใช้วิธียื่นคำฟ้องต่อศาลแรงงาน เพื่อใช้อำนาจศาลสั่งบังคับให้นายจ้างที่เป็นลูกหนี้ชำระหนี้แทนการยึดทรัพย์เองก็ย่อมกระทำได้เพราะแม้สำนักงานประกันสังคมจะมีอำนาจยึดอายัดทรัพย์ของนายจ้างที่เป็นลูกหนี้ได้เอง อำนาจนี้ก็ไม่ได้ตัดสิทธิอำนาจฟ้องและไม่มีกฎหมายบัญญัติข้อห้ามไว้แต่อย่างใด ปัญหาในวิธีการนี้อาจอยู่ที่พนักงานอัยการ ซึ่งจะต้องเป็นผู้ฟ้องร้องคดี เพราะถ้านายจ้างที่เป็นลูกจ้างไม่ยอมชำระหนี้ตามคำพิพากษา ก็จะถูกบังคับคดีด้วยการยึดทรัพย์เช่นกัน สิ่งที่ต่างกันคือ ในคดีที่ฟ้องร้องต่อศาลเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ยึดทรัพย์ ส่วนวิธีการใช้อำนาจตามมาตรา 50 ข้าราชการของสำนักงานประกันสังคมจะทำหน้าที่ยึดทรัพย์เอง วิธีการยึดทรัพย์อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปบ้าง ในส่วนของสำนักงานประกันสังคม เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบ และหรือเงินเพิ่ม พ.ศ.2534 ซึ่งนำวิธีการของกรมบังคับคดีและกรมสรรพากรมาผสมผสานกัน

ความเสียหายจากการไม่ชำระหนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์(มาตรา 213 วรรค 4) ได้กำหนดว่า เมื่อการไม่ชำระหนี้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ลูกหนี้ย่อมมีความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำร พันธูลาก (2513:411) ได้อธิบายว่า เมื่อลูกหนี้ละเลยไม่ชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 วรรค 4 ได้แก่ หนี้ที่เกิดขึ้นโดยนิติกรรมหรือสัญญา ซึ่งเป็นหนี้ที่เอกชนคิดสร้างขึ้นมาใช้โดยกฎหมาย เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย แต่หากเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยนิติเหตุ กฎหมายยอมรับว่าหนี้นั้น ๆ จะบังคับให้ลูกหนี้กระทำอย่างไร

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 49 วรรคแรก ได้บัญญัติว่า “นายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตน หรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือน...”

ความเสียหายที่ลูกหนี้ได้ก่อให้เกิดขึ้นจากการไม่ชำระหนี้ โดยหลักแล้วเจ้าหนี้มີสิทธิเรียกค่าเสียหายซึ่งในทางกฎหมายเรียกว่า “ค่าสินไหมทดแทน” จำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้นสามารถเรียกได้จากผลที่คู่กรณีคาดคะเนได้ ซึ่งไม่ได้กำหนดจำนวนไว้ตายตัว แต่ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดไว้ตายตัว โดยกำหนดเป็นค่าปรับแต่ในทางกฎหมายเรียกเงินเพิ่ม ซึ่งมีลักษณะคล้าย ๆ ดอกเบี้ยแต่มีอัตราสูงกว่าดอกเบี้ยโดยทั่วไปมาก คือ กำหนดไว้ในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือน ในการคิดเงินเพิ่มตามที่กำหนดไว้จำนวนเงินเพิ่มจะยังมีจำนวนมากขึ้นถ้านายจ้างค้างชำระนาน และแม้ว่าเงินเพิ่มจะมีจำนวนสูงท่วมหนี้เงินสมทบถ้าตราบใดที่ยังไม่ได้จ่ายเงินสมทบ นายจ้างก็ต้องจ่ายเงินเพิ่มตลอดเวลา ซึ่งต่างกับประมวลรัษฎากรที่กำหนดขอบเขตของความเสียหายหรือเงินเพิ่มไว้ว่า จำนวนเงินเพิ่มสูงสุดเท่ากับจำนวนค่าภาษีอากรที่ค้างชำระ และเพื่อเป็นหลักประกันในการได้รับชำระหนี้และความเสียหายได้อย่างเพียงพอจึงได้กำหนดให้หนี้เงินสมทบและเงินเพิ่มมีฐานะเป็นหนี้บุริมสิทธิ ผลที่เกิดขึ้นคือ กรณีที่นายจ้างมีเจ้าหนี้ซึ่งเป็นหนี้สามัญทั่วไปหลายราย จะต้องนำทรัพย์สินนั้นมาชำระหนี้เงินสมทบและเงินเพิ่มก่อน เพราะเงินสมทบเป็นเงินที่จัดเก็บเพื่อให้สวัสดิการและความคุ้มครองแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์พิเศษของรัฐ ต่างจากหนี้ทั่วไป และสิทธิในฐานะเป็นหนี้บุริมสิทธินี้ ยังส่งผลถึงกรณีที่ต้องยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์ และคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายอีกด้วย กล่าวคือ ถ้าเจ้าหนี้ในคดีล้มละลายหรือคดีล้มละลายเป็นเจ้าหนี้ธรรมดา เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดจะต้องนำมาชำระหนี้เงินสมทบและเงินเพิ่มก่อน ส่วนที่เหลือเจ้าหนี้ที่เป็นผู้ยึดทรัพย์จึงรับไป ดังนั้นในบางคดีเจ้าหนี้อาจไม่ได้รับเงินจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินเลยเพราะนำเงินมาชำระหนี้เงินสมทบจนหมดสิ้น

8. แนวทางการติดตามเร่งรัดหนี้สินของกองทุนประกันสังคม การติดตามเร่งรัดหนี้

คู่มือการปฏิบัติงานเงินสมทบ (2538:29,33) ได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนการติดตามเร่งรัดหนี้สินเมื่อมีนายจ้างค้างชำระหนี้เงินสมทบกองทุนประกันสังคมสรุปได้ ดังนี้

1. ตรวจสอบนายจ้างค้างชำระ

นายจ้างที่มีลูกจ้างครบ 10 คนและได้ขึ้นทะเบียนกองทุนประกันสังคมเรียบร้อยแล้ว มีหน้าที่นำส่งเงินสมทบทุกเดือน ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป เมื่อพ้นกำหนดเวลาการนำส่งเงินสมทบ ให้ตรวจสอบว่ามีนายจ้างรายใดบ้างที่ค้างชำระเงินสมทบ หรือนำส่งเงินสมทบแล้วแต่ไม่ครบถ้วน รวบรวมรายชื่อสถานประกอบการที่ค้างชำระเงินสมทบเพื่อติดตามเร่งรัดหนี้

2. โทรศัพท์ติดตามหนี้

ชี้แจง แนะนำ นายจ้างให้ชำระเงินสมทบพร้อมเงินเพิ่มอีกร้อยละสองต่อเดือนของเงินสมทบที่ค้างชำระ โดยเร็ว บันทึกผลของการติดตามหนี้ทุกครั้ง que โทรศัพท์ถึงนายจ้าง

3. ออกหนังสือติดตามหนี้

ในกรณีที่โทรศัพท์ติดตามหนี้แล้วยังไม่ได้ผล ให้ออกเป็นหนังสือตามขั้นตอนดังนี้

ฉบับที่ 1 แจ้งให้นายจ้างนำส่งเงินสมทบ หากนำส่งแล้วให้แสดงหลักฐานการชำระเงิน กำหนดวันที่ให้นำส่ง ให้เวลาประมาณ 15 วัน

ฉบับที่ 2 เดือนให้นำส่งเงินสมทบ กำหนดเวลาให้นำส่งไม่น้อยกว่า 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

4. การประเมินเงินสมทบ

ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบตามหนังสือเดือนฉบับที่ 2 ให้ประเมินเงินสมทบ

ออกหนังสือแจ้งยอดเงินสมทบที่ประเมิน กำหนดวันที่ให้นายจ้างนำส่งเงินสมทบให้เวลาประมาณ 20 วัน

บทที่ 3

มาตรการเร่งรัดหนี้กับผลในทางปฏิบัติ

มาตรการเร่งรัดหนี้ที่สำนักงานประกันสังคมใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารเร่งรัดหนี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญา อาจสรุปได้เป็น 2 วิธี คือ ทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

1. ทางอ้อม ได้แก่

1.1 ออกคำสั่งให้นายจ้างมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร ถ้าฝ่าฝืนแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญา

1.2 ออกหนังสือเตือนให้จ่ายเงินสมทบและเงินเพิ่ม

1.3 ประเมินหนี้เงินสมทบและแจ้งให้ชำระหนี้ตามที่ประเมิน

2. ทางตรง ได้แก่

2.1 การยึดอายัดทรัพย์สิน

2.2 การขอเจดีย์ทรัพย์

2.3 การขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

2.5 การฟ้องร้องคดี

มาตรการทางแพ่งและทางอาญา จะมีการนำไปประยุกต์ใช้ได้ดีเพียงใดและมีประสิทธิภาพเพียงใด ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ความเห็นของผู้บริหารระดับกลางขึ้นไปที่ทำหน้าที่กับดูแลการเร่งรัดหนี้มาวิเคราะห์ประกอบผลการปฏิบัติงานเชิงประจักษ์ เพื่อวัดผลประสิทธิภาพของมาตรการเร่งรัดหนี้ โดยแบ่งกลุ่มหน่วยงานตามจำนวนสถานประกอบการของนายจ้างของแต่ละจังหวัดออกเป็น 3 ขนาด คือขนาดเล็กมีจำนวนนายจ้างไม่เกิน 300 สถานประกอบการ ขนาดกลางมีนายจ้างตั้งแต่ 301 - 600 ราย และขนาดใหญ่มีนายจ้างตั้งแต่ 600 รายขึ้นไป ซึ่งได้ตัวอย่างศึกษาจำนวน 65 ราย ดังนี้

- หน่วยงานที่มีขนาดนายจ้างไม่เกิน 300 สถานประกอบการ จำนวน 41 แห่ง
- หน่วยงานที่มีขนาดนายจ้างตั้งแต่ 301 - 600 นาย จำนวน 13 แห่ง
- หน่วยงานที่มีขนาดนายจ้างตั้งแต่ 600 รายขึ้นไป จำนวน 11 แห่ง

ผลการศึกษา สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 8 จำนวนนายจ้างที่ค้างชำระหนี้เงินสมทบ

จำนวนนายจ้าง	ขนาดเล็ก		ขนาดกลาง		ขนาดใหญ่		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เกิน 20 ราย	30	73	-	-	-	-	30	46
21 - 40 ราย	7	17	2	15	-	-	9	14
41 - 60 ราย	4	10	8	62	-	-	12	18
60 รายขึ้นไป	-	-	3	23	11	100	14	22
รวม	41	100	13	100	11	100	65	100

ตารางที่ 3 หน่วยงานของสำนักงานประมงทั่วประเทศ จำนวน 80 แห่ง หากแบ่งขนาดตามจำนวนของนายจ้างในความรับผิดชอบ คือ มีนายจ้างจำนวนไม่เกิน 300 ราย จัดเป็นขนาดเล็ก มีนายจ้างตั้งแต่ 301 - 600 ราย จัดเป็นขนาดกลาง และมีนายจ้างมากกว่า 600 รายขึ้นไป จัดเป็นขนาดใหญ่ จากการจัดเก็บเงินสมทบของหน่วยงานทั้ง 3 ขนาด พบว่ามีนายจ้างค้างชำระหนี้เงินสมทบไม่เกิน 20 ราย อยู่ร้อยละ 46 นายจ้างค้างชำระหนี้เงินสมทบตั้งแต่ 21 - 40 ราย อยู่ร้อยละ 14 นายจ้างค้างชำระหนี้เงินสมทบตั้งแต่ 41 - 60 ราย อยู่ร้อยละ 18 และนายจ้างค้างชำระหนี้เงินสมทบตั้งแต่ 60 รายขึ้นไป ร้อยละ 22 และเพื่อพิจารณาถึงการค้างชำระหนี้เงินสมทบของหน่วยงานแต่ละขนาดพบว่าจำนวนนายจ้างที่ค้างชำระหนี้เงินสมทบจะมีส่วนผูกพันโดยตรงกับจำนวนนายจ้างที่อยู่ในความรับผิดชอบ กล่าวคือ ในหน่วยงานขนาดเล็ก มีนายจ้างค้างชำระหนี้ไม่เกิน 20 ราย อยู่ถึงร้อยละ 73 ในหน่วยงานขนาดกลาง มีนายจ้างค้างชำระ 41 - 60 ราย อยู่ร้อยละ 62 และมีนายจ้างค้างชำระหนี้ตั้งแต่ 60 รายขึ้นไป อยู่ร้อยละ 23 สำหรับในหน่วยงานขนาดใหญ่ ปรากฏว่าทุกหน่วยงานมีนายจ้างค้างชำระหนี้ตั้งแต่ 60 รายขึ้นไป

ตารางที่ 4 นายจ้างที่ค้างชำระหนี้เกิน 1 ปี

จำนวนนายจ้าง	ขนาดเล็ก		ขนาดกลาง		ขนาดใหญ่		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
มี	36	88	13	100	11	100	60	92
ไม่มี	5	12	-	-	-	-	5	8
รวม	41	100	13	100	11	100	65	100

ตารางที่ 4 จำนวนหนี้เงินสมทบที่นายจ้างค้างชำระในหน่วยงานต่าง ๆ พบว่า นายจ้างที่ค้างชำระหนี้เกินกว่า 1 ปี มีร้อยละ 92 และค้างชำระหนี้ไม่เกิน 1 ปี มีเพียง ร้อยละ 8 เมื่อพิจารณาตามขนาดของหน่วยงาน พบว่าในหน่วยงานขนาดเล็กเท่านั้นมี หนี้ค้างชำระไม่เกิน 1 ปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกือบทุกหน่วยงานจะมีจำนวนนายจ้างที่ ค้างชำระหนี้เกิน 1 ปี ปริมาณนายจ้างที่ค้างชำระหนี้มีส่วนสัมพันธ์กับปริมาณงานใน ความรับผิดชอบถ้ามีปริมาณงานในสัดส่วนที่เหมาะสม การดูแลจัดเก็บหนี้จะติดตามได้ อย่างทั่วถึงและจัดเก็บเงินได้ตามเป้าหมาย

ตารางที่ 5 ความรู้และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเร่งรัดหนี้

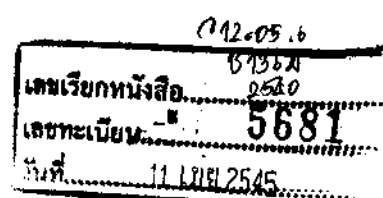
ความเข้าใจ	ขนาดเล็ก		ขนาดกลาง		ขนาดใหญ่		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ค่อยเข้าใจ	3	7	3	23	-	-	6	10
เข้าใจปานกลาง	37	91	10	77	11	100	58	89
เข้าใจดี	1	2	-	-	-	-	1	1
รวม	41	100	13	100	11	100	65	100

ตารางที่ 5 ในการตรวจสอบติดตามหนี้ที่ได้ผลดีที่สุดบุคลากรที่ทำหน้าที่ ติดตามหนี้ คือ เจ้าหน้าที่ของเรื่องจะต้องทราบระเบียบ แนวทางและขั้นตอนการเร่งรัด

หนึ่งเป็นอย่างดี จากการวิเคราะห์พบว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ คือ ร้อยละ 89 มีความเข้าใจในระเบียบและขั้นตอนการเร่งรัดหนี้สินในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 1 ที่เข้าใจเป็นอย่างดี และมีร้อยละ 10 ที่ไม่ค่อยเข้าใจ เมื่อพิจารณาแยกตามขนาดของหน่วยงานพบว่าเจ้าหน้าที่ที่ไม่ค่อยเข้าใจระเบียบและขั้นตอนการเร่งรัดหนี้สินอยู่ในหน่วยงานขนาดกลางมีมากที่สุด คือ ร้อยละ 23 ประเด็นนี้ ชี้ให้เห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ความเข้าใจแนวทางการเร่งรัดหนี้สินอย่างมากในทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจทางด้านการยื่นคำขอเฉลี่ยทรัพย์สินและการยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย แนวทางหรือคำแนะนำในเรื่องนี้ หากจะพิจารณาจากคู่มือการปฏิบัติงานเงินสมทบนั้นก็ไม่ได้เขียนไว้ ซึ่งอาจเป็นเพราะมีเนื้อหาเยอะและมีความยุ่งยากที่จะเข้าใจจากการอ่านแนวทางกว้าง ๆ การพัฒนาบุคลากรที่ทำหน้าที่เร่งรัดหนี้จะเป็นปรากฏการณ์แรกในการทำให้การจัดเก็บเงินมีประสิทธิภาพ เพราะสามารถนำเทคนิคและความรู้ไปประกอบดำเนินการในพื้นที่ได้โดยไม่ต้องส่งปัญหาเข้ามาในส่วนกลาง และควรมีโครงการอบรมพัฒนาอย่างต่อเนื่องทุกปี เพราะผู้ปฏิบัติงานมักจะมีการโยกย้ายหน้าที่อยู่เสมอ หากไม่อบรมอย่างต่อเนื่องก็จะเกิดปัญหาเดิมคือ ปริมาณหนี้ค้างชำระยังไม่ลดลง

ตารางที่ 6 มาตรการติดตามหนี้เงินสมทบในจังหวัดที่ใช้แล้วได้ผลดีที่สุด

มาตรการที่ใช้	ขนาดเล็ก		ขนาดกลาง		ขนาดใหญ่		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
โทรศัพท์	1	3	1	8	-	-	2	3
เตือน	5	12	2	15	1	9	8	12
เดินทางไปพบ	35	85	10	77	10	91	55	85
ดำเนินคดี	-	-	-	-	-	-	-	-
ยึดทรัพย์	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	41	100	13	100	11	100	65	100



ตารางที่ 6 จากการวิเคราะห์วิธีการติดตามหนี้เงินสมทบที่ค้างชำระ ที่ได้ผลดีที่สุดที่หน่วยงานต่างๆ ได้ใช้ พบว่ามีหน่วยงานร้อยละ 85 ที่ตอบว่าการเดินทางไปพบ นายจ้างเป็นวิธีการติดตามหนี้ที่ได้ผลดีที่สุด ร้อยละ 12 ตอบว่าใช้วิธีออกหนังสือเตือน และร้อยละ 3 ใช้วิธีโทรศัพท์ติดตามหนี้และเมื่อพิจารณาแยกตามขนาดของหน่วยงาน พบว่าหน่วยงานทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 85 ร้อยละ 77 และร้อยละ 91 ตามลำดับ ที่ตอบว่าการติดตามหนี้ค้างชำระ โดยการเดินทางไปพบ นายจ้างเป็นวิธีที่ได้ผลดีที่สุด คำตอบนี้ชี้ให้เห็นว่าการจัดสรรอัตรากำลังเพื่อออกไปติดตามหนี้โดยเฉพาะ ยังเป็นสิ่งที่หน่วยงานต่าง ๆ ทุกขนาดจำเป็นต้องใช้เพื่อให้ มาตรการเร่งรัดหนี้มีประสิทธิภาพก่อนการใช้มาตรการด้านกฎหมาย และชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีทัศนคติ (NORM) ในเชิงของการประนีประนอมเพราะไม่มีหน่วยงานใดนิยมมาตรการในการดำเนินคดี หรือการยึดทรัพย์ ซึ่งอาจส่งผลถึงความสัมพันธ์ อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่กับนายจ้างรวมทั้งทัศนคติในด้านลบจากนายจ้างหากใช้มาตรการ ด้านกฎหมายมาใช้บังคับ แต่ความต้องการอัตรากำลังเพื่อไปดำเนินการเร่งรัดหนี้ อาจ ไม่ได้รับการตอบสนอง เพราะสวนทางกับนโยบายของรัฐที่ต้องการลดกำลังคนใน ภาครัฐ ดังนั้นทิศทางการที่เป็นไปได้ในอนาคตอาจต้องจ้างภาคเอกชนมาทำงานในบาง ขั้นตอนของการเร่งรัดหนี้เพื่อให้การจัดเก็บเงินสมทบเป็นไปในเป้าหมายที่ต้องการ

ตารางที่ 7 การให้สู่วาราชการจังหวัดลงนามในหนังสือเตือน

การปฏิบัติ	ขนาดเล็ก		ขนาดกลาง		ขนาดใหญ่		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เคยดำเนินการ	8	20	-	-	1	9	9	14
นาน ๆ ครั้ง	33	80	13	100	7	64	53	82
ประจำ	-	-	-	-	3	27	3	4
รวม	41	100	13	100	11	100	65	100

ตารางที่ 7 การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามในหนังสือเดือนเป็นมาตรการเร่งรัดหนึ่งทางอ้อมอีกทางหนึ่งที่อาจได้ผลในทางปฏิบัติ วิธีการนี้เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารหรือใช้รัฐศาสตร์เข้ามาช่วย ซึ่งจะใช้หลังจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานได้ออกหนังสือเดือนให้นายจ้างนำหน้าที่ค้างมาชำระแล้ว หากนายจ้างยังเพิกเฉยก็จะมีหนังสือเดือนแจ้งให้นายจ้างทราบอีกครั้งหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาคจะมีการเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามในหนังสือเดือนสำหรับส่วนกลางไม่มีแนวปฏิบัติว่าให้ผู้ใดเป็นผู้ลงนาม จากการวิเคราะห์พบว่าหน่วยงานส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้ใช้มาตรการในชั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามในหนังสือเดือน คือ มีเพียงร้อยละ 4 เท่านั้น ที่ใช้มาตรการด้านนี้เป็นประจำ ร้อยละ 82 ใช้มาตรการด้านนี้นาน ๆ ครั้ง และร้อยละ 14 ที่ไม่เคยเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามในหนังสือเดือน และเมื่อพิจารณาแยกตามขนาดของหน่วยงานแล้วพบว่า หน่วยงานทุกขนาดไม่นิยมใช้มาตรการด้านนี้ ซึ่งอาจเป็นเพราะไม่ได้ผลสอดคล้องกับตารางที่ 6 คือ ใช้วิธีการเดินทางไปพบนายจ้างแทน ซึ่งได้ผลดีกว่า

ตารางที่ 8 การติดตามหนี้โดยใช้วิธีดำเนินคดีอาญา

การปฏิบัติ	ขนาดเล็ก		ขนาดกลาง		ขนาดใหญ่		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
น้อย	3	7	1	8	-	-	4	6
ปานกลาง	18	44	6	46	10	91	34	52
มาก	20	49	6	46	1	9	27	42
รวม	41	100	13	100	11	100	65	100

ตารางที่ 8 การใช้มาตรการทางด้านการดำเนินคดีอาญาเป็นมาตรการทางอ้อมอีกวิธีหนึ่ง ที่อาศัยหลักนิติศาสตร์นำรัฐศาสตร์ ซึ่งพบว่าหน่วยงานส่วนใหญ่ ร้อยละ 52 ตอบว่ามีผลปานกลาง ร้อยละ 42 ตอบว่ามีผลมาก มีเพียงร้อยละ 6 ที่ตอบว่ามีผลน้อย เมื่อพิจารณาแยกตามขนาดของหน่วยงานแล้วพบว่าในหน่วยงานขนาดเล็กและขนาด

กลาง ตอบว่ามีผลปานกลางกับมีผลมากในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน และในหน่วยงานขนาดใหญ่ร้อยละ 91 ตอบว่ามีผลปานกลาง จากผลในข้อนี้เห็นว่าเป็นเรื่องชี้ให้เห็นว่า แม้ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ไม่นิยมวิธีการทางด้านนิติศาสตร์ แต่หากนำไปใช้ก็จะได้ผลในทางบวก คือ เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพดีวิธีหนึ่ง

ตารางที่ 9 การขอประกาศเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และประกาศเจ้าพนักงานบังคับคดีมาตรวจสอบ

การปฏิบัติ	ขนาดเล็ก		ขนาดกลาง		ขนาดใหญ่		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ขอมาตรวจ	20	49	7	54	4	36	31	48
ไม่ขอมาตรวจ	21	51	6	46	7	64	34	52
รวม	41	100	13	100	11	100	65	100

ตารางที่ 9 เมื่อใดที่นายจ้างเริ่มค้างชำระหนี้ก็จะเริ่มเป็นสัญญาณบอกเหตุได้ อย่างหนึ่งว่า นายจ้างประสบกับปัญหาทางการเงิน การตรวจสอบสถานะทางคดีของนายจ้างเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะทำให้ทราบว่า นายจ้างที่ค้างชำระหนี้ได้ถูกเจ้าหนี้รายอื่นฟ้องร้องบังคับคดีอยู่หรือไม่ การตรวจสอบสถานะทางคดีดังกล่าว กระทำได้โดยการมีหนังสือถึงศาลแพ่งในท้องที่นั้น ๆ เพื่อขอประกาศเจ้าพนักงานบังคับคดี หรือประกาศเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ มาตรวจสอบรายชื่อของบุคคลที่ถูกบังคับคดี หากพบว่า เป็นนายจ้างก็จะสามารถดำเนินการในชั้นศาลได้ทันกำหนด จากการวิเคราะห์พบว่า สัดส่วนของหน่วยงานที่มีการขอและไม่ขอประกาศเจ้าพนักงานบังคับคดี และประกาศเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มาตรวจสอบมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 48 ตอบว่าไม่เคยขอมาตรวจ และร้อยละ 52 ตอบว่าเคยขอมาตรวจ เมื่อพิจารณาแยกตามขนาดของหน่วยงานพบว่า ในหน่วยงานขนาดเล็กและขนาดกลางมีสัดส่วนของการขอและไม่ขอประกาศเจ้าพนักงานบังคับคดีมาตรวจสอบใกล้เคียงกัน แต่ในหน่วยงานขนาดใหญ่กลับพบว่าการขอมาตรวจสอบน้อยที่สุด คือมีเพียงร้อยละ 31 ที่ขอมาตรวจ และ

ร้อยละ 64 ตอบว่าไม่เคยขอมาตรวจ อย่างไรก็ตาม นับแต่การจัดตั้งกองทุนประกันสังคมและเริ่มจัดเก็บเงินสมทบมาตั้งแต่เดือนมีนาคม 2534 จนถึงสิ้นปี 2538 ยังไม่เคยมีการยื่นคำร้องขอเฉลี่ยหนี้หรือขอรับชำระหนี้คดีล้มละลายแต่อย่างใด แต่ข้อมูลดังกล่าวนี้ไม่ได้บ่งชี้ว่าไม่มีนายจ้างที่ค้างหนี้เงินสมทบแล้วถูกเจ้าหน้าที่รายอื่นยึดทรัพย์หรือฟ้องคดีล้มละลาย โดยเฉพาะในจังหวัดขนาดใหญ่ที่มีนายจ้างเป็นจำนวนมากซึ่งไม่ได้ขอประกาศเจ้าพนักงานบังคับคดีและประกาศเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มาตรวจสอบถึงร้อยละ 52 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีนายจ้างนับหมื่นรายจะต้องมีหน่วยงานกลางคอยตรวจสอบเพื่อให้การติดตามหนี้ดำเนินการได้ถึงที่สุด

ตารางที่ 10 ระยะเวลาติดตามหนี้ที่ได้ผลดี

ระยะเวลาติดตาม	ขนาดเล็ก		ขนาดกลาง		ขนาดใหญ่		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ติดตามทันที	33	80	13	100	7	64	53	82
ภายใน 3 เดือน	7	17	-	-	4	36	11	17
ภายใน 6 เดือน	1	3	-	-	-	-	1	1
รวม	41	100	13	100	11	100	65	100

ตารางที่ 10 เมื่อนายจ้างเริ่มค้างชำระหนี้ การที่จะติดตามให้นายจ้างมาชำระหนี้ที่ค้างนั้น ได้มาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง อย่างหนึ่งที่เป็นเรื่องสำคัญก็คือจะทิ้งเวลาไว้นานเพียงใดจึงจะเริ่มติดตามหนี้ เพราะสิ่งที่เดินควบคู่ไปกับระยะเวลาที่นายจ้างค้างชำระคือเงินเพิ่มกฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องมีหน้าที่จ่าย และระยะเวลาที่ปล่อยให้ นายจ้างค้างชำระได้นั้น เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของการตัดหนี้สูญด้วย เช่น เงินสมทบกับเงินเพิ่มมีจำนวนมากจนนายจ้างไม่มีจ่าย นายจ้างหลบหนี้ เป็นต้น จากการวิเคราะห์ความเห็นของผู้บริหาร พบว่า ร้อยละ 82 ตอบว่าต้องติดตามหนี้ทันทีที่ค้างชำระ ร้อยละ 17 ตอบว่าต้องติดตามภายใน 3 เดือน เมื่อพิจารณาแยกตามขนาดของ

หน่วยงานก็ปรากฏผลในทำนองเดียวกัน คือ ส่วนใหญ่เห็นว่าการติดตามหนี้ให้ได้ผลจะต้องติดตามทันทีที่ค้างชำระ

ตารางที่ 11 สาเหตุการเกิดหนี้สูญ

สาเหตุ	ขนาดเล็ก		ขนาดกลาง		ขนาดใหญ่		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เจ้าหน้าที่ทะเลเลย	18	44	-	-	1	9	19	30
ไม่มีเงินชำระ	5	12	3	23	2	18	10	15
หลบหนี	18	44	10	77	8	73	36	55
รวม	41	100	13	100	11	100	65	100

ตารางที่ 11 เมื่อมีการติดตามหนี้จนถึงที่สุดแล้วแต่ไม่สามารถดำเนินการให้นายจ้างชำระหนี้เงินสมทบที่ค้างอยู่ได้ก็จะต้องเสนอให้ตัดหนี้นั้นเป็นหนี้สูญ ซึ่งถือว่าไม่สามารถจะเรียกเก็บได้อีก จากการวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้เกิดหนี้สูญพบว่าร้อยละ 55 ตอบว่ามีสาเหตุจากนายจ้างหลบหนีไม่สามารถติดตามตัวพบ ร้อยละ 30 ตอบว่ามีสาเหตุจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทะเลเลยไม่ติดตามหนี้และร้อยละ 15 ตอบว่ามีสาเหตุจากนายจ้างไม่มีเงินชำระหนี้ และเมื่อพิจารณาแยกตามขนาดหน่วยงาน พบว่าในหน่วยงานขนาดเล็ก ตอบว่ามีสาเหตุจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทะเลเลยไม่ติดตามหนี้กับนายจ้างหลบหนีไม่สามารถติดตามตัวพบในสัดส่วนเท่า ๆ กัน คือ ร้อยละ 44 และร้อยละ 12 ตอบว่ามีสาเหตุจากนายจ้างไม่มีเงินชำระหนี้ ในหน่วยงานขนาดกลางร้อยละ 77 ตอบว่ามีสาเหตุจากนายจ้างไม่มีเงินชำระหนี้ ในหน่วยงานขนาดใหญ่ ร้อยละ 9 ตอบว่าเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทะเลเลยไม่ติดตามหนี้ ร้อยละ 73 ตอบว่านายจ้างหลบหนีไม่สามารถติดตามตัวพบ สิ่งที่สะท้อนภาพให้เห็นถึงความจำเป็นในทางบริหารคือ การที่เจ้าหน้าที่ทะเลเลยไม่ใช้มาตรการเร่งรัดหนี้ จะทำให้หนี้สูญ การวางเงื่อนไขกำกับในทางบริหารที่เข้มงวด จึงนับเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งหากจะพิจารณาถึงระบบการบริหารหนี้ในภาคเอกชน

จะเห็นว่ามีความเข้มงวดไม่ปล่อยวางง่าย ๆ ในระบบบริหารของภาคราชการโดยทั่วไป อาจมีความยืดหยุ่นมากกว่า ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของการทำงาน

ตารางที่ 12 การดำเนินการยึดทรัพย์ด้วยตนเอง

ความเห็น	ขนาดเล็ก		ขนาดกลาง		ขนาดใหญ่		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เห็นด้วย	13	32	-	-	4	36	17	26
ไม่เห็นด้วย	28	68	13	100	7	64	48	74
รวม	41	100	13	100	11	100	65	100

ตารางที่ 12 มาตรการในทางกฎหมายขั้นสุดท้าย และถือเป็นขั้นตอนที่เด็ดขาด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการเร่งรัดหนี้ คือ การยึดอายัดทรัพย์สินของนายจ้าง เพื่อนำไปขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ อำนวยการยึดอายัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สินของนายจ้างที่ค้างชำระหนี้ กฎหมายได้กำหนดให้เลขาธิการแต่เพียงผู้เดียวที่สามารถใช้อำนาจนี้ได้ ปัจจุบันนิติกรของกองนิติการเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านนี้ จากการวิเคราะห์ความคิดเห็นกรณีที่จะมีการมอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ พบว่า มีเพียงร้อยละ 26 ที่ตอบว่าเห็นด้วยที่จะดำเนินการในขั้นตอนนี้เอง ในขณะที่ร้อยละ 74 ตอบว่าไม่เห็นด้วย ผู้ที่ตอบไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่มีความรู้ในการปฏิบัติงานเรื่องนี้ และจะมีปัญหาอุปสรรคหลายด้าน คือ จะเกิดปัญหาความสัมพันธ์อันดีกับนายจ้าง มีปัญหาด้านการใช้อิทธิพลการเมืองท้องถิ่นเข้าแทรกแซง และมีปัญหาจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของจังหวัดไม่ให้ความร่วมมือ และเมื่อพิจารณาแยกตามขนาดของหน่วยงาน พบว่าหน่วยงานที่เห็นด้วยกับการดำเนินการในเรื่องนี้ คือ หน่วยงานขนาดใหญ่และขนาดเล็กคิดเป็นร้อยละ 36 และร้อยละ 32 ตามลำดับ เหตุผลหลักคือ การไม่มีความรู้ในการปฏิบัติงานนั้น ส่วนใหญ่เป็นปัญหามาจากพื้นฐานการศึกษา เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในฝ่ายเงินสมทบส่วนใหญ่จะมีพื้นฐานการศึกษาที่เน้นทางด้านการเงิน การบัญชี เพื่อให้สอดคล้องและ

เหมาะสมกับสภาพงาน ในขณะที่การปฏิบัติหน้าที่ยึดอาัยคทรัพย์ต้องเป็นผู้มีพื้นฐานการศึกษาด้านนิติศาสตร์ การแก้ไขด้วยการฝึกอบรมอาจช่วยได้ระดับหนึ่งแต่เชื่อว่าผู้ปฏิบัติยังขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงานด้วยตนเอง การแก้ไขปัญหาระยะยาวในภาวะที่รัฐมีนโยบายลดกำลังคนภาครัฐ อาจว่าจ้างภาคเอกชนให้ช่วยดำเนินการ โดยพิจารณาถึงความเป็นไปได้ ทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและการดำเนินการในฐานะเป็นตัวแทนภาครัฐ ซึ่งอาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 13 ผลการเร่งรัดตรวจสอบสถานประกอบการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ผลการตรวจ	จำนวนนายจ้าง	ร้อยละ
ปฏิบัติถูกต้อง	1,131	20.38
ไม่ขึ้นทะเบียน	1,273	22.93
แจ้งจำนวนลูกจ้างไม่ครบ	154	2.77
แจ้งค่าจ้างไม่ถูกต้อง	31	0.56
ค้างชำระเงินสมทบ	615	11.08
ไม่จัดทำทะเบียนผู้ประกันตน	214	3.86
ไม่ยื่นแบบรายการตามที่กำหนด	23	0.41
ไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลง	55	0.99
ไม่พบที่อยู่และเหตุอื่น ๆ	2,055	37.02
รวม	5,551	100

จากผลการตรวจสอบนายจ้างทั่วประเทศของกองตรวจสอบ เพื่อเร่งรัดให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้อง ในระหว่างเดือนตุลาคม 2538 ถึงเดือนมกราคม 2539 ซึ่งได้รายงานในที่ประชุมกรมในเดือนมีนาคม 2539 มีรายละเอียดอยู่ในตารางที่ 13 โดยได้ทำการตรวจสอบนายจ้างจำนวน 5,551 ราย พบว่ามีการค้างชำระหนี้จำนวน 615 ราย คิดเป็นร้อยละ 11.08 ซึ่งหากนำสถิตินี้ไปคำนวณหาจำนวนนายจ้างทั่วประเทศที่ขึ้นทะเบียนไว้ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2538 ซึ่งมีจำนวน 54,231 ราย จะมี

นายจ้างค้างชำระหนี้ประมาณ 6,000 ราย ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนค่อนข้างสูง และถ้านำไปรวมกับข้อมูลที่มีสาเหตุจากการเข้าไปตรวจสอบไม่ได้เนื่องจากไม่พบที่อยู่และสาเหตุอื่น ๆ ซึ่งมีมากถึงร้อยละ 37 โดยนายจ้างกลุ่มนี้มีข้อสันนิษฐานในทางลบว่าอาจเป็นนายจ้างที่ไม่สามารถติดตามตัวได้ แล้วก็จะมียศถิสูงเป็นร้อยละ 48 ซึ่งนับว่าสูงมาก

ตารางที่ 14 นายจ้างที่ส่งให้ยึดทรัพย์สินเกี่ยวกับหนี้เงินสมทบ
กองทุนประกันสังคม ปี 2537, 2538

ปี / จังหวัด	ราย	จำนวนหนี้	ปีที่ค้างชำระ
2537			
กรุงเทพฯ	4	231,962.98	2534 - 2537
ปทุมธานี	1	121,446.28	2535
กำแพงเพชร	1	162,209.71	2535
รวม	6	515,618.97	
2538			
กรุงเทพฯ	20	2,584,451.28	2534 - 2538
สมุทรปราการ	4	3,410,502.33	2534 - 2538
ระยอง	1	1,264,295.80	2534 - 2538
อยุธยา	1	105,779.57	2534
ชัยนาท	1	603,306.24	2536 - 2538
เพชรบุรี	1	154,280.94	2536 - 2538
สงขลา	1	514,853.99	2534 - 2538
ยะลา	1	74,230.50	2535 - 2538
รวม	30	8,711,700.65	

ตารางที่ 15 เปรียบเทียบสถิติการดำเนินการของการยึดอายัดทรัพย์สินระหว่าง
การรับเรื่องกับการออกคำสั่งยึดทรัพย์สิน

ประเภทกองทุน	2537			2538		
	ได้รับ	ยึด	ร้อยละ	ได้รับ	ยึด	ร้อยละ
กองทุนประกันสังคม	6	1	16.66	30	3	10

การเร่งรัดหนี้ในกระบวนการขั้นสุดท้าย คือ การยึดอายัดทรัพย์สินของ นายจ้าง จากข้อมูลที่หน่วยงานต่าง ๆ ทั่วประเทศส่งเรื่องให้กองนิติการทำการยึดอายัด ทรัพย์สินในปี 2537 และปี 2538 รายละเอียดตามตารางที่ 14 ปรากฏว่า ในปี 2537 ได้รับเรื่องค้างชำระหนี้กองทุนประกันสังคม 6 ราย ในปี 2538 ได้รับเรื่องที่ค้างชำระ หนี้กองทุนประกันสังคม 30 ราย หากเปรียบเทียบในเชิงสถิติแล้วจะเห็นได้ว่าการใช้ มาตรการเร่งรัดหนี้โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายโดยการยึดทรัพย์สินซึ่งเป็นมาตรการที่ สามารถดำเนินการได้อย่างฉับไว เพราะสามารถให้ข้าราชการดำเนินการได้เองโดยไม่ต้อง รอคอยกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลยังมีการดำเนินการน้อยมาก กล่าวคือในปี 2537 ส่งเรื่องดำเนินการ 6 ราย ดำเนินการได้จริงเพียง 1 ราย และในปี 2538 ส่งเรื่องให้ ดำเนินการ 30 ราย ดำเนินการได้จริง 3 ราย และเมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาที่ค้างชำระหนี้ จะเป็นหนี้ที่ค้างชำระตั้งแต่ปี 2534 ซึ่งเป็นปีแรกที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างส่งเงิน สมทบครั้งแรกโดยยอดหนี้สูงสุดต่อรายที่ส่งให้ดำเนินการได้ ค้างชำระหนี้เฉพาะเงิน สมทบซึ่งเป็นเงินต้นสูงถึง 3,178,695.98 บาท

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ โอกาสที่หนี้เหล่านี้จะมีโอกาสเป็นหนี้สูญจะมีความเป็น ไปได้ค่อนข้างมาก เพราะไม่สามารถใช้มาตรการยึดทรัพย์สินมาเป็นเครื่องมือเร่งรัดหนี้ได้ จึงต้องคิดเป็นหนี้สูญ ดังนั้นจึงอาจวิเคราะห์พอสรุปได้ว่า การเร่งรัดหนี้ของหน่วยงาน ต่าง ๆ ยังไม่ประสบผลสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ สาเหตุหลัก ๆ มาจาก 2 ด้าน คือ ด้าน

ตัวบุคลากรมีสาเหตุจากการไม่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายและการทำข้อมูลใช้สำหรับการเร่งรัดหนี้การขาดแคลนบุคลากรที่พอเพียงและบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้านในหน่วยงานขนาดใหญ่ ส่วนสาเหตุจากด้านตัวมาตรการเร่งรัดหนี้ มีสาเหตุมาจาก กระบวนการเร่งรัดหนี้มีความยืดหยุ่นในเรื่องระยะเวลาที่ใช้ติดตามมาก คือ หน่วยงานต่าง ๆ ใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 3 ปี ในการติดตามหนี้ จากนั้นจึงส่งเรื่องให้ดำเนินการในชั้นยึดอายัดทรัพย์สินกับทำให้โอกาสได้รับชำระหนี้มีน้อย

บทที่ 4

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ข้อมูลการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนทัศนคติของผู้บริหารในระดับกลางที่ทำหน้าที่ควบคุม เร่งรัดหนี้แล้วสรุปได้ว่ามาตรการเร่งรัดหนี้ที่หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติอยู่ประกอบไปด้วยมาตรการ 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 มาตรการที่กฎหมายกำหนด

ส่วนที่ 2 มาตรการที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

ส่วนที่ 1 มาตรการที่กฎหมายกำหนด

จากผลการศึกษามาตรการที่กฎหมายกำหนด พบว่ากฎหมายประกันสังคมได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่มากเพียงพอต่อการบังคับเรียกเก็บหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอำนาจการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนายจ้างที่ค้างชำระหนี้ แต่การใช้มาตรการด้านนี้มีโอกาสใช้น้อยมาก ซึ่งอาจประมวลโดยสรุปได้ ดังนี้ (ก) ไม่ได้มีการติดตามหนี้อย่างทันทีและต่อเนื่อง การทิ้งระยะเวลาไว้นานทำให้ไม่สามารถติดตามตัวนายจ้างได้พบ หรือถ้าตามพบนายจ้างก็ไม่มีทรัพย์สินที่จะให้ยึด โดยพบว่าเรื่องที่หน่วยงานต่าง ๆ ส่งให้ยึด อายัดทรัพย์สิน เป็นหนี้ที่มีระยะเวลาเฉลี่ยเกินกว่า 3 ปี แทบทั้งสิ้น เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้ แม้อกฎหมายจะให้อำนาจพิเศษเพียงใด มาตรการทางกฎหมายก็ไร้ผล เพราะไม่สามารถดำเนินการได้ ในขณะที่ยังต้องมีรายจ่ายอยู่ตลอดเวลา เพราะโครงสร้างของกฎหมายได้เอื้อประโยชน์ต่อลูกจ้างในการรับประโยชน์ทดแทนเมื่อนายจ้างค้างชำระหนี้ มาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นพิเศษในภาพรวม จึงไม่สามารถใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (ข) การใช้มาตรการด้านนี้ ยังต้องส่งเข้ามาให้หน่วยงานในส่วนกลางเพียงหน่วยงานเดียว คือ ให้กองนิติการเป็นผู้ดำเนินการ อันเป็นลักษณะการบริหารองค์กรแบบแนวตั้ง อย่างไรก็ตามหากจะมีการกระจายอำนาจการยึดทรัพย์สินให้หน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการเอง อันเป็นการบริหารองค์กรแบบแนวราบตามแนว

ทางของการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานในหน่วยราชการของสำนักงาน ก.พ. หน่วยงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังไม่เห็นด้วยที่จะดำเนินการยี่ดทรัพย์ด้วยตัวเอง โดยมี ปัญหาอุปสรรคในประเด็นหลัก คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่มีความรู้ในการปฏิบัติงาน อุปสรรคประเด็นรองลงไป คือ จะเกิดปัญหาความสัมพันธ์อันดีกับนายจ้าง และ ปัญหาอิทธิพลการเมืองท้องถิ่นเข้าแทรกแซง

ส่วนที่ 2 มาตรการที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

มาตรการที่สำนักงานประกันสังคมเป็นมาตรการภายในปรากฏอยู่ในคู่มือการปฏิบัติงานเงินสมทบของกองทุนสมทบ จากการศึกษาพบว่าแนวทางและขั้นตอนที่กำหนดไว้มีรายละเอียด มีเฉพาะขั้นตอนรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติงานของกองทุน สมทบ ไม่มีแนวทางในส่วนของกองนิติการ หากได้นำขั้นตอนในส่วนของกองนิติการ อย่างย่อมาพิมพ์ไว้ในลักษณะเดียวกับคู่มือฯ ของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน จะทำให้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เข้าใจแนวทางการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น และยังมีปัญหาทางปฏิบัติ อีกเรื่องหนึ่งที่ยังไม่ปรากฏแนวทางไว้คือ กรณีที่นายจ้างขอผ่อนชำระหนี้เงินสมทบกองทุนประกันสังคม แนวทางในเรื่องนี้เดิมเคยปรากฏอยู่ในมาตรา 47 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์โดยสรุปว่า ถ้านายจ้างขอขยายเวลาการนำส่งเงินสมทบออกไปอีกได้ แต่การขยายเวลาดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้ลดหรือคงเงินเพิ่ม ต่อมาเมื่อมีการร่างแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม ก็ได้มีการนำทบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ เกี่ยวกับการขยายเวลาไปรวมไว้ในมาตราเดียวคือ มาตรา 84 ทวิ ทำให้ข้อความเดิมไม่ปรากฏอยู่ในตัวกฎหมาย ดังนั้น หากมีกรณีที่จะต้องใช้วิธีการหรือขั้นตอนในเรื่องนี้ อาจเป็นการยากที่เจ้าหน้าที่ โดยทั่วไปจะเข้าใจได้จากการอ่านกฎหมาย จึงควรกำหนดแนวปฏิบัติงานในเรื่องนี้ไว้ในคู่มือ

มาตรการเร่งรัดหนี้ ในส่วนที่เป็นมาตรการภายในที่สำนักงานประกันสังคม กำหนดขึ้น มีประเด็นปัญหาหลัก ๆ และข้อสังเกตจากผลการเร่งรัดหนี้ในหน่วยงานต่าง ๆ มาเปรียบเทียบสามารถกล่าวโดยประมวลสรุปได้ ดังนี้

(ก) ความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบและขั้นตอนเกี่ยวกับการเร่งรัดหนี้ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ยังไม่อยู่ในระดับที่ดีพอ ความกล้าในการตัดสินใจในการจัดการเพื่อบังคับหนี้และการลดหนี้สูญจึงมีอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานขนาดใหญ่ซึ่งมีหนี้ค้างชำระค่อนข้างสูง (ข) กติการและแนวทางต่าง ๆ ในการเร่งรัดหนี้ของกองเงินสมทบ ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการเร่งรัดหนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการ เช่น การยื่นคำขอเฉลี่ยทรัพย์ การขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายมาพิมพ์ไว้ในเล่มเดียวกัน จะทำให้สะดวกในการค้นหาและมองเห็นกระบวนการในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ทั้งหมด ซึ่งทำให้สามารถเร่งรัดหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ค) ขาดความเข้มงวดในการใช้มาตรการเร่งรัดหนี้ ประเด็นนี้เป็นปัญหาที่สำคัญเพราะหากมีความยืดหยุ่นในการใช้มาตรการเร่งรัดหนี้ ก็จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการเรียกเก็บหนี้ การกำหนดนโยบายและทิศทางที่ชัดเจนในการเร่งรัดหนี้ จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับและประเมินผลการเรียกเก็บหนี้ (ง) การประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ศาล กรมบังคับคดี เพื่อนำข้อมูลมาใช้เป็นประโยชน์ในการเรียกเก็บหนี้ ยังกระทำไม่ทั่วถึง

ข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 104 วรรคสอง บัญญัติให้เริ่มจัดเก็บเงินสมทบเพื่อให้ความคุ้มครองแก่สมาชิก โครงการประกันสังคมอย่างช้าภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2541 โดยจะต้องเก็บเงินสมทบเพิ่มขึ้นอีกฝ่ายละ 3% ของค่าจ้างที่ถูกจ้างได้รับ จะทำให้มีปริมาณเม็ดเงินที่ค้างชำระเพิ่มขึ้นอีก 3 เท่า ของยอดหนี้ที่ค้างชำระอยู่ในปัจจุบัน และตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้วางนโยบายที่จะขยายขอบข่ายการใช้บังคับกฎหมายประกันสังคมออกไปอีก คือ ใช้บังคับกับนายจ้างที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คนด้วย นอกจากนั้นยังมีนโยบายที่จะบังคับใช้กับกิจการภาคเกษตรด้วย ซึ่งจะทำให้ฐานของบุคคลที่อยู่ในข่ายบังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมากทั้งในด้านปริมาณลูกจ้างนายจ้างและปริมาณเงินสมทบที่ต้องจัดเก็บ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำกฎหมายประกันสังคมไป

บังคับใช้กับนายจ้างที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน จะเป็นปัญหาในการจัดเก็บเร่งรัดหนี้เป็นอย่างยิ่ง เพราะนายจ้างกลุ่มนี้มีจำนวนมากที่เป็นกิจการในลักษณะที่เป็นเจ้าของคนเดียวขาดความมั่นคงทางการเงิน หากสำนักงานประกันสังคมไม่พัฒนาเครื่องมือเร่งรัดหนี้ที่มีประสิทธิภาพที่ดีเพียงพอไว้รองรับภารกิจตามนโยบายของรัฐที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็ย่อมไม่สามารถจัดเก็บเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลต่อเสถียรภาพกองทุนโดยตรง ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความจำเป็นต้องปรับปรุงมาตรการเร่งรัดหนี้ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยขอเสนอแนะเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 มาตรการทางกฎหมาย

ส่วนที่ 2 มาตรการในส่วนอื่น

ส่วนที่ 1 มาตรการทางกฎหมาย

1.1 ควรศึกษาหาแนวทางกระจายอำนาจการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างเป็นขั้นตอน โดยการให้การอบรมพัฒนาความรู้ และกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถดำเนินการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เอง ในขั้นตอนสุดท้าย คือ การยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินสามารถดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 (7) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ นอกจากจะเป็นไปตามแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพในหน่วยราชการของสำนักงาน ก.พ. แล้ว ยังทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ดุลยพินิจในการใช้มาตรการนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพทันทั่วถึงที่ทั้งยังแบ่งเบาปริมาณงานไม่ให้กระจุกอยู่ที่กองนิติการ ซึ่งหากจะพิจารณาเปรียบเทียบการดำเนินการในหน่วยราชการขนาดใหญ่ที่ทำหน้าที่จัดเก็บเงินจำนวนมาก คือ กรมสรรพากร จะเห็นได้ว่าประมวลรัษฎากร มาตรา 12 ได้บัญญัติให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บเงินภาษีอากรนั้น ๆ ดำเนินการยึด อายัดทรัพย์สินด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม คำสั่งยึด อายัดทรัพย์สิน จะส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่และกิจการของผู้ถูกยึด อายัดทรัพย์สินเป็นอย่างมาก การดำเนินการจึงต้องกระทำอย่างระมัดระวังและรอบคอบ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากพอสมควร จนแน่ใจว่าไม่ได้กระทำการโดยละเมิดกฎหมาย

มีฉะนั้น อาจถูกฟ้องเรียกค่าเสียหาย และหากแพ็คดีอาจต้องจ่ายค่าเสียหายเป็นจำนวนมาก การอบรมพัฒนาให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีพื้นฐานความรู้ทางด้านกฎหมายมาก่อน ให้ทำเช่นนี้ได้ จึงต้องกำหนดหลักสูตรทั้งทางด้านทฤษฎีและทางปฏิบัติอย่างเข้มข้น และมีการประเมินผลจนมั่นใจว่าสามารถดำเนินการได้จริง ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลามากพอสมควร

1.2 ควรออกระเบียบการเร่งรัดหนี้ ให้มีกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงานเป็นแนวทางอย่างเดียวกัน และมีข้อกำหนดให้ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเข้มงวด เพื่อสามารถกำกับและประเมินผลการเร่งรัดหนี้ได้

ส่วนที่ 2 มาตรการในส่วนอื่น

2.1 ในหน่วยงานขนาดใหญ่และหน่วยงานที่เป็นคอมพิวเตอร์ระบบ ON LINE ควรเชื่อมโยงข้อมูลจากเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้ออกใบเสร็จรับเงินสมทบเข้าไปในระบบการตรวจสอบการจ่ายเงินสมทบของกองทุนสมทบ เพื่อไม่เป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันและยังเป็นข้อมูลที่ทันสมัย เพราะตามสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันกองทุนสมทบซึ่งเป็นผู้บันทึกข้อมูลแบบ สปส.1-10 ส่วนที่ 1 ประสบกับปัญหาในการบันทึกข้อมูลหลายประการ เช่น แบบข้อมูลส่งเข้ามอล่าช้า นายจ้างใช้ช่องว่างของกฎหมายส่งเงินช้ากว่ากำหนด เป็นต้น

2.2 จัดหาระบบการทวงหนี้ทางโทรศัพท์โดยอัตโนมัติ (Automatic Dial) ให้แก่หน่วยงานขนาดใหญ่ เพื่อใช้ในการโทรศัพท์ติดตามหนี้เบื้องต้นแทนการใช้เจ้าหน้าที่

2.3 ในหน่วยงานขนาดใหญ่ ควรมีเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เร่งรัดหนี้ไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้การเร่งรัดหนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องกังวลกับการปฏิบัติงานประจำอย่างอื่น

2.4 พัฒนา Program Computer ให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถส่งพิมพ์หนังสือเตือนนายจ้างที่ค้างชำระหนี้ได้โดยอัตโนมัติ

2.5 วางแนวปฏิบัติให้หน่วยงานต่าง ๆ ประสานงานกับ ศาล และกรมบังคับคดี เพื่อขอประกาศเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มาตรวจสอบสถานะของนายจ้างเพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดหนี้

2.6 ศึกษาความเป็นไปได้ทางกฎหมาย เพื่อจ้างภาคเอกชนให้ปฏิบัติงานเร่งรัดหนี้ในบางขั้นตอน เช่น การเดินทางไปพบนายจ้างเพื่อทวงตามหนี้ การตรวจสอบทรัพย์สิน

2.7 ศึกษาความเป็นไปได้ให้การใช้ข้อมูลของกรมสรรพากรมาเป็นประโยชน์ในการเร่งรัดหนี้ โดยอาจมีข้อตกลงในลักษณะแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน ใช้ ซึ่งหากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายด้วยก็ต้องดำเนินการ

บรรณานุกรม

- กำธร พันธุลาภ , 2513 กฎหมายแพ่งลักษณะหนี้ กรุงเทพมหานคร
 กระทรวงมหาดไทย, กรมประชาสัมพันธ์ . 2524 รายงานของคณะกรรมการ
 เตรียมการประกันสังคม กรุงเทพมหานคร
- อัมพร จุณณานนท์, 2526 “ความมั่นคงทางสังคม” วารสารสังคมสงเคราะห์
 (มกราคม 2526) กรุงเทพมหานคร
- จิต เศรษฐบุตร, 2528 กฎหมายแพ่งลักษณะหนี้ กรุงเทพมหานคร
- นคร พจนวรวงษ์และพลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา, 2528 ประมวลกฎหมายแพ่งและ
 พาณิชย์ บรรพ 1-6 กรุงเทพมหานคร
- ชัยสิทธิ ตราฐธรรม, 2529 ประมวลรัษฎากรฉบับปรับปรุงใหม่ กรุงเทพมหานคร
- จำลอง ศรีประสารณ์, 2531 “สวัสดิการสังคมกับการประกันสังคม” นิตยสารกรม
 ประชาสงเคราะห์ (พฤษภาคม- มิถุนายน 2531) กรุงเทพมหานคร
- นิคม จันทรวีฑูร, 2533 กฎหมายประกันสังคม : 35 ปีแห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง
 กรุงเทพมหานคร
- สำนักงานประกันสังคม, กองวิชาการและแผนงาน. 2535 พระราชบัญญัติประกัน-
 สังคม พ.ศ.2533 และประมวลกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และประกาศที่
 เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กรุงเทพมหานคร

ข้าพเจส สึงทโกวินท์, 2536 การประกันสังคมกับแนวทางการดำเนินงานในอนาคต
กรุงเทพมหานคร

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สำนักงานประกันสังคม, 2538
รายงานประจำปี 2537 กรุงเทพมหานคร

สำนักงานกองทุนเงินทดแทน, 2538 คู่มือการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่เงินสมทบกองทุน
เงินทดแทน กรุงเทพมหานคร

กองเงินสมทบ, 2538 คู่มือการปฏิบัติงานเงินสมทบ กรุงเทพมหานคร

มหาวิทยาลัยกลาสโกว์ คาลิโดเนีย, 2538 การฝึกอบรมการบริหารงานประกันสังคม
สำนักงานประกันสังคม 12 - 15 ธันวาคม 2538 Session 3: Social Insurance
Scheme กรุงเทพมหานคร

สำนักงานประกันสังคม, 2539 รายงานการประชุมกรม ครั้งที่ 3/2539
กรุงเทพมหานคร

กองบัตรประกันสังคม, 2539 รายงานจำนวนสถานประกอบการและจำนวนผู้ประกัน
ตนประจำเดือน กรุงเทพมหานคร

กองวิชาการและแผนงาน, 2539 รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม
ครั้งที่ 6/2539 กรุงเทพมหานคร