

## บทที่ 1

### บทนำ

ในหลายปีที่ผ่านมา รัฐได้สร้างหลักประกันด้านหนึ่งให้กับผู้มีรายได้น้อยแต่ละคน ให้มีส่วนช่วยตนเองหรือครอบครัว โดยร่วมกันเสี่ยงภัยหรือช่วยเหลือบำบัดทุกข์ช่วยยามเดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้น้อยในสังคม ด้วยการส่งเงินสมทบจำนวนตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย เข้ากองทุนกลางที่เรียกว่า กองทุนประกันสังคม แล้วกองทุนจะจ่ายประโยชน์ทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งส่งเงินสมทบนั้น เมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือเดือดร้อน เช่น ทูพพลภาพ เจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ชราภาพ สงเคราะห์บุตร และว่างงาน ทั้งนี้โดยมีสำนักงานประกันสังคมเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้มีการดำเนินการประกันสังคมขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยถึงปัจจุบันเป็นเวลาประมาณ 13 ปี ทั้งนี้ไม่รวมถึงการดำเนินงานประกันสังคมแต่เดิมถือการจ่ายเงินทดแทนกรณีที่ถูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ซึ่งปัจจุบันได้ตราเป็นพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ตลอดเวลาที่ผ่านมาสํานักงานประกันสังคมได้มีการปรับปรุงการดำเนินการให้สอดคล้องและทันต่อเหตุการณ์ต่างๆ อยู่เสมอ เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อปรับประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภทให้แก่ผู้ประกันตนเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพนอกจากนี้ ได้มีการขยายความคุ้มครองไปสู่การประกันชราภาพ การสงเคราะห์บุตรและการว่างงานต่อไปอีก สํานักงานประกันสังคมเล็งเห็นว่า การที่การประกันสังคมจะก้าวเดินไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคง ไม่เป็นภาระต่อคนรุ่นหลังนั้น สิ่งสำคัญที่จะละเลยไม่ได้ คือ การให้กองทุนประกันสังคมมีเสถียรภาพเพื่อเป็นหลักประกันให้กับผู้ประกันตน และในการบริหารเงินกองทุนให้มีประสิทธิภาพประการหนึ่งก็คือ การจัดเก็บเงินสมทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากการติดตามเร่งรัดหนี้เงินสมทบตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว การดำเนินการยึดอาชัศทรัพย์เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สำคัญในการรักษาเสถียรภาพของ กองทุนเพื่อประโยชน์ของผู้ประกันตน โดยทั่วไป

## 1. สภาพปัญหา

มาตรการการจัดเก็บเงินสมทบได้ต้องมีประสิทธิภาพ นอกจากต้องดำเนินการเร่งรัดหนี้สินตามกฎหมาย กรณีนายจ้างหลบเลี่ยงไม่จ่ายเงินสมทบหรือนำส่งเงินสมทบไม่ครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินเงินสมทบแล้ว มาตรการบังคับหนี้หรือติดตามหนี้เงินสมทบอีกมาตรการหนึ่ง คือ มาตรการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยอาศัยอำนาจของเลขานุการสำนักงานประกันสังคม แต่อุปสรรคประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการตามมาตรการนี้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ได้แก่ ปัญหาและอุปสรรคในด้านบุคลากร ที่จะเข้าทำงานด้านนี้ต้องมีความรู้ความสามารถ และความเข้าใจ ในระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องพอสมควร เนื่องจากการดำเนินการแต่ละขั้นตอน การยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินจะส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ถูกยึด อาศัย เป็นอย่างมาก การดำเนินการจึงต้องกระทำอย่างระมัดระวังและรอบคอบ และบุคลากรยังต้องมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องพอสมควร นอกจากนี้ การดำเนินการขอเฉลี่ยทรัพย์สิน การขอรับชำระหนี้คดีล้มละลายและการขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ ต้องอาศัยความรู้ในด้านกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งพอสมควรเพื่อชี้แจงและทำความเข้าใจกับพนักงานอัยการในเรื่องของการเฉลี่ยทรัพย์สิน และกับพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในเรื่องการขอรับชำระหนี้คดีล้มละลายและฟื้นฟูกิจการ บุคลากรในด้านนี้มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถที่จะดำเนินการติดตามเร่งรัดหนี้สินได้ทันที่ ดังนั้น มาตรการหนึ่งที่จะเร่งรัดหนี้ให้มีประสิทธิภาพ จึงควรกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคด้วยการพัฒนาบุคลากรที่ทำหน้าที่เร่งรัดหนี้สินให้มีความรู้ ความเข้าใจ เพื่อสามารถปฏิบัติงานในด้านนี้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของกองทุน เพื่อประโยชน์ของผู้ประกันตนต่อไปในอนาคต

## 2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่และมีอำนาจเช่นเดียวกับเลขานุการสำนักงานประกันสังคม เกิดความชัดเจนในกระบวนการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 12

2. เพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดต่างๆ ในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกในการเสนอข้อมูลเพื่อนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการ อนุมัติเพื่อดำเนินการชี้ค อัยค และขายทอดตลาดทรัพย์สินในลักษณะที่ครบวงจร ทันต่อเหตุการณ์

3. พัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัด ให้มีศักยภาพและดำเนินการเร่งรัดตามหลักฐานในฐานข้อมูลที่ปรากฏได้อย่างต่อเนื่อง

4. ศึกษา วิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ แนวทาง และวิธีการปฏิบัติเพื่อสามารถติดตามเร่งรัดหนี้สินตามขั้นตอน การชี้ค อัยค และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ , ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติล้มละลาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

6. ศึกษา วิเคราะห์การกระจายอำนาจจากระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่มอบอำนาจให้ผู้ว่าดำเนินการชี้ค อัยค และขายทอดตลาดทรัพย์สินว่าได้ผลเป็นอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรหรือไม่เพื่อให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดต่างๆ สามารถดำเนินมาตรการทางกฎหมายได้เองเพื่อแบ่งเบาปริมาณงานมิให้รวมศูนย์อยู่ที่กองนิติการ

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษารั้งนี้ ผู้ศึกษาทำการศึกษาโดยค้นคว้าเอกสารต่างๆ เป็นแหล่งข้อมูล รวบรวมและทบทวน ผลกระทบจากการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายในระดับกระทรวงเกี่ยวกับการเร่งรัดหนี้สิน งานชี้ค อัยค เพื่อให้คำปรึกษา คำแนะนำในการปฏิบัติงาน การศึกษาในส่วนนี้จะให้การปฏิบัติหน้าที่ ในงานด้านการชี้ค อัยค ทรัพย์สินเกิดความคล่องตัวและเพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ การปฏิบัติงานไปยังส่วนภูมิภาค โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่จะปฏิบัติให้บังเกิดผลจริงจั่ง

#### 4. วิธีการศึกษา

การดำเนินการศึกษาเรื่องนี้ เป็นการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยได้รับจากนิตกรผู้ปฏิบัติงาน ก้นครัว และสอบถามข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สรรพากร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงมาตรการฯ และรวบรวมข้อมูลจากคัมภีร์กฎหมาย ระเบียบต่างๆ และค้นคว้าจากบทความเอกสารและหนังสือคำพิพากษาฎีกาของไทย

#### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้วัตถุประสงค์มุ่งที่จะปรับปรุงมาตรการทางปกครอง ในส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม เพื่อให้เกิดเสถียรภาพแก่กองทุนและดำเนินมาตรการเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติงานยัด आयคทรัพย์สิน ขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติได้ดำเนินการกระจายอำนาจการยัด आयคทรัพย์สินไปยังส่วนภูมิภาค เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานผลดีที่จะเกิดกับสำนักงานประกันสังคม คือ ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพของงานยัด आयคทรัพย์สิน

## บทที่ 2

### แนวคิด หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### 1. หลักการของการประกันสังคม

ความต้องการความมั่นคงเป็นสิ่งที่มีอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์ แม้ว่าลักษณะการให้ความมั่นคงจะเปลี่ยนแปลงมาเรื่อยๆ ตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงยุคกลาง ขอบเขตของความมั่นคงทางสังคมขยายมาเป็นเวลาหลายปี แต่วัตถุประสงค์สำคัญของการประกันสังคมยังคงเหมือนเดิม คือ ชดเชยหรือทดแทนรายได้ที่สูญเสีย ส่งเสริมการรักษาสุขภาพและป้องกันการเจ็บไข้ได้ป่วย ในความหมายที่กว้างกว่านี้ คือ การสร้างเงื่อนไขการดำรงชีวิตให้เป็นไปตามความต้องการโดยทั่วไปของประชากร และความต้องการพิเศษเฉพาะด้าน เช่น ความต้องการของผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเด็ก

ในประเทศกำลังพัฒนา ความต้องการความมั่นคงทางสังคมเป็นแนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นเนื่องจากสังคมอุตสาหกรรมและสังคมเมือง การแตกสลายของระบบครอบครัวขยาย ซึ่งเคยรองรับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในระบบครอบครัว และความแตกสลายของความสัมพันธ์ฉันท์ญาติและกลุ่มในบุคคลร่วมสกุลและหมู่บ้าน กระบวนการของความทันสมัย (modernisation) ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความตึงเครียดพร้อมกับความสูญสลายของค่านิยมทางวัฒนธรรม และเป็นเหตุให้เกิดความเติบโตในลัทธิปัจเจกชนนิยม (individualistic) และความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนบุคคล

ในการเริ่มอธิบาย จำเป็นต้องกำหนดนิยามของความมั่นคงทางสังคมว่า ความมั่นคงทางสังคม แยกออกเป็นสองคำ คือ “สังคม” และ “ความมั่นคง” ว่า “สังคม” กล่าวถึงความสัมพันธ์ในสังคมในประเด็นทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ “ความมั่นคง” หมายถึงการคุ้มครองจากความเสียหาย

อาจจะมีคำจำกัดความที่แตกต่างออกไป แต่คำนิยามต่อไปนี้ มีทั้งการตรวจสอบแนวคิดและการปฏิบัติที่มีอิทธิพลต่อวิวัฒนาการของมาตรการความมั่นคงทางสังคมในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก

“การคุ้มครองซึ่งสังคมให้แก่สมาชิก โดยใช้มาตรการทางสังคมขจัดความทุกข์ยากลำบาก ซึ่งเป็นเหตุให้ขาดรายได้อันเนื่องมาจาก ความเจ็บป่วย การคลอดบุตร การบาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน ทูพพลภาพ ขราภาพและตาย การให้บริการทางรักษาพยาบาล การให้เงินสนับสนุนแก่ครอบครัวที่มีบุตร”<sup>(1)</sup>

หลักการสำคัญของการประกันสังคม อันเป็นหลักสากลหรือเป็นหลักที่ถือปฏิบัติกันโดยทั่วไป ในนานาประเทศมีอยู่ 5 ประการด้วยกันคือ

### 1.1 หลักแห่งความคุ้มครอง (Coverage)

บุคคลที่จะเข้าอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของการประกันสังคมนั้น มีอยู่ 3 ประเภท ดังนี้

1.1.1 ผู้ทำงานจ้างหรือลูกจ้าง (Employed Person) ได้แก่บุคคลซึ่งตกลงทำงานให้แก่ผู้ว่าจ้างหรือนายจ้าง (Employer) เพื่อรับค่าจ้าง

1.1.2 ผู้ทำงานส่วนตัว (Self-employed Person) ได้แก่บุคคลซึ่งทำงานในกิจการอันเป็นอิสระแก่ตนเอง โดยไม่ได้ทำงานจ้างกับผู้ว่าจ้างโดยเฉพาะ

1.1.3 ผู้ไม่ได้ทำงาน (Non-employed Person) ได้แก่บุคคลซึ่งไม่ได้เป็นผู้ทำงานจ้างและผู้ทำงานส่วนตัว

สำหรับบุคคลใน 1.1.1 ต้องดำเนินการประกันสังคม โดยอาศัยโครงการประกันสังคมแบบบังคับ (Compulsory Scheme of Social Insurance) จึงจะบังเกิดผลดีแก่โครงการ เพราะโดยปกติอันเป็นสามัญสำนึกของบุคคลโดยทั่วไป ย่อมทราบและเข้าใจดีว่ามนุษย์ทุกคนที่เกิดมาต้องแก่ ต้องเจ็บ ต้องตาย และต้องเสี่ยงภัยพิบัติ (Risks) นานาประการที่จะกระทำให้ตนเองต้องได้รับความเดือดร้อนทุกข์ยากหรือขาดเงินรายได้ อันเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตลงเมื่อใดก็ได้ แต่ทุกคนก็ไม่ค่อยจะเห็นคุณค่าของการมีหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตด้วยการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้ความช่วยเหลือในเคราะห์กรรมหรือภัยพิบัติตามระบบประกันสังคม ครั้นเมื่อการเกิด แก่ เจ็บ ตาย และภัยพิบัติ ดังกล่าวนั้นเมื่อเหตุการณ์ดังกล่าวมาถึงคนเมื่อใด เมื่อนั้นแหละจึงจะมีความระลึก

<sup>(1)</sup>เอกสารประกอบการฝึกอบรม “หลักสูตรการบริหารงานประกันสังคม” จัดทำโดยสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกับ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี 12-15 ธันวาคม 2538 หน้า 1

นึกถึงคุณค่าของการมีหลักประกัน ฉะนั้น โดยอาศัยเหตุผลและความจำเป็นที่กล่าวมาแล้ว  
ทุกประเทศจึงยอมรับในหลักการที่จะให้มีการดำเนินงานประกันสังคมในแบบบังคับ

ส่วนบุคคลในข้อ 1.1.2 และ 1.1.3 นั้น เป็นบุคคลที่แตกต่างไปจากบุคคล  
ในประเภทแรกอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ มีรายได้ไม่แน่นอน และไม่มีผู้ว่าจ้างหรือนายจ้าง  
รับผิดชอบในด้านสวัสดิการจึงไม่อาจใช้โครงการประกันสังคมแบบบังคับกับบุคคลเหล่านี้  
ได้ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐก็ไม่สามารถจะปล่อยปละละเลยบุคคลทั้งสองประเภทนี้ให้พหุญกับ  
ความเดือดร้อนทุกข์ยากไปโดยลำพังได้ จึงกำหนดโครงการประกันสังคมแบบสมัครใจ  
(Voluntary Scheme of Social Insurance) เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิได้เข้าร่วมในโครงการ  
ประกันสังคมโดยทั่วหน้ากัน

### 1.2 หลักแห่งการกำหนดอัตราเงินสมทบ (Contribution)

หัวใจสำคัญของการดำเนินงานประกันสังคมอยู่ที่ “เงิน” และการที่จะ  
ได้เงินมาดำเนินงานนั้น มีอยู่ทางเดียวเท่านั้นที่สำคัญที่สุด คือ เงินสมทบ ซึ่งจะต้องร่วม  
กันออกระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ในอัตราส่วนที่ไม่กระทำฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด  
ต้องกระทบกระเทือนหรือเป็นภาระมากนัก ฉะนั้นการกำหนดอัตราเงินสมทบที่ดี และการ  
เรียกเก็บเงินสมทบที่ดี จึงจำเป็นจะต้องกำหนดให้เหมาะสมรัดกุม โดยมีขั้นตอนการบังคับ  
และบทลงโทษที่แน่นอนกำกับไว้ด้วย ส่วนโครงการประกันสังคมแบบสมัครใจ ซึ่งมีผู้ออก  
เงินสมทบเฉพาะฝ่ายผู้ทำงานส่วนตัว หรือผู้ไม่ได้ทำงานร่วมกับรัฐบาล ก็ต้องมีเงื่อนไข  
กำหนดเพิ่มขึ้นจากขั้นตอน การบังคับ และบทลงโทษ จากโครงการประกันสังคมแบบ  
บังคับด้วย

### 1.3 หลักแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน (Benefits)

บุคคลทุกคนที่เข้าเป็นสมาชิกของการประกันสังคม เรียกว่า ผู้ประกัน-  
ตน (Insured Person) ย่อมมีสิทธิในอันที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนจากเงินสมทบที่ทาง  
ราชการสะสมไว้เป็นกองทุนประกันสังคม (Social Insurance Fund) ซึ่งแบ่งลักษณะการ  
จ่ายออกเป็น 3 ประการด้วยกัน คือ

1.3.1 เป็นเงิน (In Cash) ได้แก่เงินชดเชยค่าจ้างในระหว่างหยุดงาน  
เพื่อการรักษาพยาบาล การคลอดบุตร การว่างงานและอื่นๆ เงินบำนาญเพื่อการพิการ  
ทุพพลภาพ การชราภาพและบำนาญตกทอดแก่คู่สมรส บุตร หรือผู้อยู่ในอุปการะ

เงินทดแทน การตายเพื่อเป็นค่าจัดการศพ และเงินทดแทนครอบครัวใหญ่ที่มีผู้อยู่ในอุปการะมาก

1.3.2 เป็นสิ่งของ (In Kinds) ได้แก่ยาและเวชภัณฑ์ สิ่งของเครื่องใช้สำหรับทารก แมกษาเทียม เครื่องพุงกาย เครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพ และสิ่งของอื่นๆ อันจำเป็นแก่การดำรงชีวิต

1.3.3 เป็นบริการ (Services) ได้แก่บริการทางการแพทย์ บริการสังคม สงเคราะห์และบริการอื่นๆ อันจำเป็นแก่การดำรงชีวิต

ประโยชน์ทดแทนทั้ง 3 ประการนี้ อาจให้อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือสองอย่าง หรือทั้งสามอย่างเสกก็ได้ สุดแต่ความจำเป็นของการประกันในแต่ละประเภท ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 8 ประเภทด้วยกัน คือ การประกันการเจ็บป่วย การคลอดบุตร อุบัติเหตุหรือโรค อันเกิดจากการทำงาน การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ การตาย การว่างงาน และการสงเคราะห์ครอบครัว

#### 1.4 หลักแห่งการบริหารงาน (Administration)

การบริหารงานประกันสังคมต้องบริหารโดยรัฐ ฉะนั้น การกำหนดรูปองค์การบริหารงานประกันสังคมจึงอาจกำหนดได้เป็น 2 แบบเท่านั้น คือ กระทรวงทบวงกรม และองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่วนการแบ่งส่วนการบริหารงานภายในองค์การนั้นก็ควรพิจารณาถึงความสำคัญของหลักการที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมเป็นบรรทัดฐานและอาศัยวิทยาการแผนใหม่มาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติควบคู่กันไป

สิ่งสำคัญที่สุดในหลักแห่งการบริหารงานประกันสังคมที่จะขาดเสียไม่ได้ก็คือ คณะกรรมการประกันสังคม อันประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายรัฐบาลซึ่งควรที่จะกำหนดให้มีฝ่ายละเท่าๆ กัน หรือให้ฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนเท่ากับฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้างรวมกัน คณะกรรมการประกันสังคมมีหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายประกันสังคมโดยเฉพาะ และควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการเท่าที่ปฏิบัติกันอยู่ทั่วไปในต่างประเทศมีคณะกรรมการอยู่ 2 แบบ คือ แบบบริหาร (Executive Board) และแบบที่ปรึกษา (Advisory Board)

#### 1.5 หลักแห่งสิทธิในการอุทธรณ์ (Right of Appeal)



การประกันสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่หลายอย่างหลายประการให้แก่ ลูกจ้างและนายจ้าง ฉะนั้นในการใช้สิทธิที่ดี หรือการปฏิบัติตามหน้าที่ที่ดี อาจมีการขัดกัน หรือพิพาทกันในปัญหาข้อเท็จจริงและระเบียบข้อบังคับในหลักการของการประกันสังคม จึงให้สิทธิแก่ลูกจ้าง และนายจ้างอุทธรณ์ได้ภายในขอบเขตที่กำหนด ซึ่งอาจดำเนินการใน รูปคณะกรรมการอุทธรณ์ แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะดำเนินการฟ้องร้องในทางศาลสถิตยุติธรรม<sup>(1)</sup>

## 2. แนวคิดการยึด आयัดทรัพย์สิน

ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้มีกองทุนเงิน ทดแทนในสำนักงานประกันสังคม เพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง ในกรณี ประสบอันตราย หรือตาย อันเนื่องมาการทำงานให้กับนายจ้าง เงินสมทบเก็บจากนายจ้าง ฝ่ายเดียว โดยให้กระทรวงแรงงานมีอำนาจกำหนดอัตราเงินสมทบ วิธีการเรียกเก็บ ระเบียบและวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนดำเนินการตามวัตถุประสงค์

การไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดผู้ที่ไม่จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด หรือจ่ายไม่ครบจำนวนต้องจ่ายเงินเพิ่มคิดเป็นรายเดือน ทุกเดือนในอัตราร้อยละ 3 ของเงินสมทบที่ค้างจ่าย

หากนายจ้างไม่ยอมปฏิบัติตามที่กล่าวข้างต้นมาตรการสุดท้าย พระราช บัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ได้ให้อำนาจเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมี อำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำ ส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม สำหรับหลักเกณฑ์วิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดให้ ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงแรงงานฯ ว่าด้วยการยึด आयัด และการขายทอดตลาดทรัพย์ สินของ นายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม พ.ศ. 2537 โดยใช้หลักเกณฑ์และ วิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้มีกองทุน ประกันสังคมในสำนักงานประกันสังคม เพื่อไว้จ่ายให้กับผู้ประกันตน ที่มาขอรับ ประโยชน์ทดแทนตามกฎหมาย ประกอบด้วยเงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง

<sup>(1)</sup> บัณฑิต บุรณบัณฑิต "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประกันสังคม" วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ; ก.ย - พ.ย 20 หน้า

การไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ที่ไม่จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือจ่ายไม่ตรงตามกำหนดระยะเวลา ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือน

หากนายจ้างไม่ยอมปฏิบัติตามที่กล่าวข้างต้นมาตรการสุดท้าย พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 50 ได้ให้อำนาจเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม สำหรับหลักเกณฑ์ และวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การยึด आयัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม พ.ศ. 2533 โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองคือ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม สามารถใช้มาตรการบังคับคดีได้เองโดยไม่ต้องนำเรื่องไปฟ้องร้องยังศาลสถิตย์ยุติธรรมเหมือนคดีแพ่งทั่วไป ทั้งนี้ด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะเป็นหลักประกันให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน

เงินสมทบเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนเป็นเงินได้หลักที่จะนำมาใช้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างแทนนายจ้างรัฐจึงได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจตุลาการในการสั่งยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องศาลก่อน ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

ประการแรก เงินสมทบ เป็นเงินที่รัฐนำมาสร้างหลักประกันและความมั่นคงให้แก่ผู้ใช้แรงงานเป็นการสร้างความสงบสุขให้แก่สังคมดังนั้นการจัดเก็บเงินสมทบต้องรวดเร็วมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อให้ได้เงินสมทบมาเป็นหลักประกันเพื่อใช้จ่ายประโยชน์ให้แก่ลูกจ้างผู้ประกันตน ดังนั้นจึงต้องให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการบังคับคดี

ประการที่สอง การดำเนินคดีทางศาลสถิตย์ยุติธรรมต้องใช้เวลาาน ทำให้สูญเสียโอกาสในการจัดเก็บเงินสมทบ

ประการที่สาม เพื่อประโยชน์ในการนำคดีไปสู่ศาล ทำให้จำนวนคดีในศาล

อย่างไรก็ตามนอกจากจะมีสภาพบังคับเพื่อให้ นายจ้าง ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามกฎหมายแล้ว การบังคับใช้ให้ได้ผลอย่างจริงจัง ย่อมต้องดำเนินการควบคู่กันไป การ กระจายอำนาจเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้มีอำนาจเทียบเท่าเลขาธิการสำนักงานประกัน สังคม<sup>(1)</sup> ในการยึด อาชีพ และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อให้การบังคับใช้สภาพบังคับรวดเร็ว ในการปฏิบัติราชการและคล่องตัวขึ้น

<sup>(1)</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของ คณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบ อำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ได้ ดังต่อไปนี้ (1) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (3) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วน ราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (4) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (5) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รอง ปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (6) ปลัดทบวงอาจมอบอำนาจให้ รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (7) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรง ตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด....

มาตรา 39 เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 38 โดยชอบแล้วผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และระมอบอำนาจนั้นให้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 38 (2)(3)(4)(5)(6) หรือ (7) ผู้ว่าราชการ จังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา 38(9) ก็ได้ ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้แก่รองผู้ว่าราชการ จังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจขึ้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจาก รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้นั้นมิได้ริบความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขึ้นต้นแล้ว

### บทที่ 3

## การดำเนินงานด้านยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

### 1. ทEMA

1.1 ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนในสำนักงานประกันสังคม เพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง ในกรณีประสบอันตราย หรือตาย อันเนื่องมาจากการทำงานให้กับนายจ้าง เงินสมทบเก็บจากนายจ้างฝ่ายเดียว โดยให้กระทรวงแรงงานมีอำนาจกำหนดอัตราเงินสมทบ วิธีการเรียกเก็บ ระเบียบและวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนดำเนินการตามวัตถุประสงค์

การไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดผู้ที่ไม่จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือจ่ายไม่ครบจำนวนต้องจ่ายเพิ่มคิดเป็นรายเดือนทุกเดือนในอัตราร้อยละ 3 ของเงินสมทบที่ค้างจ่าย

หากนายจ้างไม่ยอมปฏิบัติตามที่กล่าวข้างต้นมาตรการสุดท้าย พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ได้ให้อำนาจเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่มสำหรับหลักเกณฑ์วิธีการยึด आयัดและขายทอดตลาด ให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงแรงงานฯ ว่าด้วยการยึด आयัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม พ.ศ. 2537 โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

1.2 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้มีกองทุนประกันสังคม เพื่อไว้จ่ายให้กับผู้ประกันตน ที่มาขอรับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกอบด้วยเงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง

การไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ที่ไม่จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือจ่ายไม่ตรงตามกำหนดระยะเวลา ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารคือ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม สามารถใช้มาตรการบังคับคดีได้เองโดย

ไม่ต้องนำเรื่องไปฟ้องร้องยังศาลสถิตย์ยุติธรรมเหมือนคดีแพ่งทั่วไป ทั้งนี้ด้วยเจตนารมย์กฎหมายที่จะเป็นหลักประกันให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน

เงินสมทบเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของกองทุนเงินทดแทน เป็นรายได้หลักที่จะนำมาใช้การจ่ายเงินสมทบให้แก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง เป็นรายได้หลักของกองทุนประกันสังคมที่จะนำมาใช้จ่ายใช้กับผู้ประกันตน ถ้ามีการละเลยต้องเสียเบี้ยปรับ คือ เงินเพิ่มตามกฎหมายและอาจจะถูกให้มาตรการบังคับ โดยเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ซึ่งก็เป็นวิธีการที่ได้ประโยชน์ทุกฝ่าย รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย

ถ้าหากกฎหมายไม่ให้อำนาจเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมไว้เป็นพิเศษเช่นนี้แล้ว เมื่อมีผู้ไม่จ่ายเงินสมทบ และหรือเงินเพิ่ม ก็ต้องนำเรื่องไปฟ้องร้องยังศาลเหมือนคดีแพ่งทั่วไป ต้องผ่านขั้นตอนกระบวนการพิจารณาของศาล ต้องเสียค่าใช้จ่ายเสียเวลาเพราะต้องใช้เวลาพอสมควร ถ้ามีหลายรายก็จะทำให้เงินกองทุนมีไม่เพียงพอที่จะบริหารต่อไปได้ ลูกจ้างและผู้ประกันตน ก็จะขาดขวัญและกำลังใจ ปฏิบัติงานด้วยความไม่มั่นใจ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ลูกจ้างและสังคม ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

ในการปฏิบัติตามขั้นตอนตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ มีขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนี้

## 2. การตรวจสอบทรัพย์สิน

2.1 การตรวจสอบทรัพย์สินเบื้องต้นนั้น ต้องทำด้วยความรอบคอบรัดกุม และรวดเร็ว เพื่อป้องกันการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สิน

2.2 ขณะตรวจสอบนั้นต้องประมาณราคาทรัพย์สินของ นายจ้างที่จะยึดด้วยว่า เมื่อยึดมาแล้วนำออกขายทอดตลาดหักค่าใช้จ่ายต่างๆ หักแล้วมีเงินเหลือพอชำระหนี้เงินสมทบและหรือเงินเพิ่มที่ค้างหรือไม่

## 3. ขั้นตอนการยึดอายัดทรัพย์สิน

3.1 เลขาธิการมีหนังสือเตือนให้นายจ้างมาจ่ายเงินสมทบภายใน 30 วัน

นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่มาชำระเลขาราชการจะออกคำสั่งยึด อาัยค ทรัพย์สิน นายจ้าง (ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน 2537)

3.2 หากนายจ้างไม่ยอมชำระกองนิติการจะเสนอเลขาราชการเพื่อออกคำสั่งยึด หรืออาัยคทรัพย์สินนั้น โดยระบุชื่อนิติกรเจ้าของเรื่องที่เลขาราชการมอบหมายให้ทำการยึด หรืออาัยค ถ้าเป็นเรื่องที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดส่งมา ก็จะระบุพนักงานเจ้าหน้าที่ ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดจำนวน 2 คน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมในการยึด อาัยคด้วยเพื่อเป็นการประสานงาน เพราะเป็นเจ้าของเรื่องเดิม

3.3 เมื่อเลขาราชการมีคำสั่งยึดอาัยคทรัพย์สินของนายจ้างแล้ว พนักงานหน้าที่ เลขาราชการมอบหมายต้องดำเนินการยึดอาัยคทรัพย์สินโดยไม่ชักช้า และออกประกาศยึด อาัยคทรัพย์สิน

3.4 เลขาราชการมีหนังสือและคำสั่งยึดอาัยคถึงบุคคลที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้ว่า ราชการจังหวัด นายจ้าง เจ้าพนักงานที่ดิน ขนส่งจังหวัด

#### 4. การถอนการยึดหรืออาัยคทรัพย์สิน

เลขาราชการอาจมีคำสั่งให้ถอนการยึด อาัยคทรัพย์สินในกรณีต่อไปนี้

4.1 เมื่อนายจ้างชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว หรือไม่มีหน้าที่ต้องชำระหนี้ต่อไป

4.2 เมื่อมีการร้องขจัดทรัพย์สินหรือคัดค้าน และคำร้องที่ยื่นมารับฟังได้ทั้งหมด

หรือบางส่วนบางกรณี

4.3 เมื่อมีการออกใบแจ้งหนี้ใหม่ เป็นผลให้นายจ้างไม่ต้องชำระหนี้เพียง บางส่วน และถ้าได้ถอนการยึดหรืออาัยคทรัพย์สินไปบางรายการแล้วทรัพย์สินที่เหลือยังคง พอกู้หนี้ที่ยังค้างชำระ

4.4 เมื่อมีเหตุอื่นๆ ซึ่งเลขาราชการพิจารณาเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่ง ความยุติธรรม<sup>(3)</sup>

<sup>(3)</sup>ข้างแล้ว คู่มือ "ฝ่ายยึด อาัยคทรัพย์สิน กองนิติการ" หน้า 4

## 5. ขั้นตอนการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดและหรืออายัดไว้แล้ว เจ้าพนักงานจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ผู้มีอำนาจสั่งขายทอดตลาดเสียก่อนในการขายทอดตลาดนั้น เจ้าพนักงานต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม พ.ศ. 2534 ในกรณีนายจ้างไม่ชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคม และตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม พ.ศ. 2537 ในกรณีนายจ้างไม่ชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 308 และ 309 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 509 - 517 โดยอนุโลม (เนื้อหาตามกฎหมายดังกล่าวได้แสดงไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย และระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอยู่แล้ว)

เมื่อทำการยึดอายัดทรัพย์สิน หรือได้รับมอบทรัพย์สินตามคำสั่งอายัดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำเรื่องเสนอเลขาธิการ เพื่อพิจารณาออกคำสั่งและอนุมัติแต่งตั้ง นิติกร กองนิติการและพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ขายทอดตลาดทรัพย์สินหลังจากที่เลขาธิการมีคำสั่งให้ขายทอดตลาดฯ แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำคำประกาศขายทอดตลาดแล้วให้ดำเนินการ ดังนี้

1. จัดส่งประกาศให้กับนายจ้าง ลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องในกรณีที่มีการอายัดสิทธิเรียกร้อง ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับเอาทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาด
2. ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ที่จะขาย หรือที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ที่ชุมชนหรือสำนักงาน และสถานที่ราชการอื่นอันสมควรก่อนวันขายไม่น้อยกว่า 5 วัน และอาจโฆษณาในวิทยุกระจายเสียงก่อนวันขายด้วยก็ได้

หากพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนไม่ส่งประกาศขายทอดตลาดให้ผู้ค้างชำระเงินสมทบและผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดทราบเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ค้างชำระเงินสมทบและผู้มีส่วนได้เสียในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ย่อมร้องขอให้ผู้มีอำนาจสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินยกเลิกการขายทอดตลาดนั้นได้หรือแม้จะโต้แย้งให้ทราบ หากว่าการขายทอดตลาดนั้นเป็นไปโดยไม่มี

ตุจริคผู้ค้างชำระเงินสมทบและผู้มีส่วนได้เสียในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ขอให้ผู้มีอำนาจสั่งขายทอดตลาดยกเลิกการขายทอดตลาดนั้นเสียก็ได้ ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ดังนี้

ฎีกาที่ 825/2499 เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดไปโดยไม่ได้แจ้งให้โจทก์จำเลยทราบ เป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 306 แห่ง ป.วิ แห่ง โจทก์ยอมมีสิทธิที่จะขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ขายทอดตลาดนั้นเสีย แล้วประกาศขายใหม่ได้

ฎีกาที่ 1114/2521 ศาลสั่งประกาศขายทอดตลาดที่ดินที่จำนองแก่ผู้จำนองไม่ได้เพราะบ้านจำเลยใส่กุญแจ จึงปิดประกาศไว้ที่หน้าบ้านเรือนอันเป็นภูมิลำเนาของผู้จำนองเป็นการส่งประกาศถูกต้องตามกฎหมายแล้วจำเลยอ้างว่าไม่ทราบเพราะไปประกอบอาชีพอยู่ที่อื่นไม่ได้

ฎีกาที่ 2090/2524 จำเลยที่ 1 ที่ 2 ต่างเป็นผู้จัดการมรดกด้วยกันเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการขายทอดตลาด ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องแจ้งประกาศการขายทอดตลาดทรัพย์สินมรดกให้ทราบตาม ป.วิ แห่ง มาตรา 306 การแจ้งให้คนหนึ่งทราบแต่ไม่แจ้งให้แก่อีกคนหนึ่ง จึงเป็นการขัดต่อบทกฎหมายดังกล่าวต้องขายใหม่ส่วนการขายทอดตลาดสมบูรณ์ด้วยการเคาะไม้ และผู้ซื้อได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 509 และมาตรา 1330 เป็นคนละอย่างต่างกับกรณีนี้

ฎีกาที่ 9934/2539 โจทก์มีภูมิลำเนาแน่นอน แต่จำเลยส่งประกาศขายทอดตลาดให้โจทก์โดยวิธีโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ ถือว่าเป็นการส่งโดยมิชอบ การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จำเลยดำเนินการไปจึงไม่ชอบด้วยระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร พ.ศ. 2532 พิพากษาให้เพิกถอนการขายทอดตลาดและให้จำเลยดำเนินการขายทอดตลาดใหม่

3. ประกาศขายทอดตลาดต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับวันเวลา สถานที่ที่จะขายรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ข้อสัญญา ค่าเดือน เงื่อนไขและเงื่อนไขการชำระเงิน

4. ให้ทำการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ณ ที่ตั้งของสำนักงานหรือสถานที่ที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ และต้องทำโดยเปิดเผย



5. ในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่าสามคน ร่วมกันในการประเมินราคาและดำเนินการขาย
6. ก่อนเริ่มต้นขายทอดตลาดให้ปักธงเครื่องหมายขายทอดตลาดตามกฎ กฏ สถานที่ขายทรัพย์สิน และอ่านประกาศแจ้งการขาย ณ ที่นั้นโดยเปิดเผย
7. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ขาย แจ้งให้บรรดาผู้เข้าสู้อราคา (ผู้ประมูล) เข้าสู้อราคาในนามตนเอง ถ้ากระทำการแทนบุคคลอื่นให้แสดงใบมอบอำนาจก่อนเข้าสู้อราคามิฉะนั้นจะถือว่าผู้เข้าสู้อราคาได้กระทำในนามตนเอง และจะต้องจดชื่อที่อยู่ผู้เข้าสู้อราคาทุกคนพร้อมลงลายมือชื่อแสดงความประสงค์ เข้าสู้อราคาก่อนขายทรัพย์สินแต่ละรายการ
8. การขายทอดตลาด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ขายแสดงความตกลงขายโดยวิธีเคาะไม้ หรือแสดงกริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด
9. เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ขายได้แสดงความตกลงขายแล้ว ต้องแจ้งผู้ซื้อชำระเงินทันที เว้นแต่ที่ดินหรือทรัพย์สินที่มีราคาตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทขึ้นไป อาจผ่อนผันให้ผู้ซื้อวางเงินมัดจำก่อนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของราคาซื้อ และทำสัญญาชำระส่วนที่ค้างภายในเวลาไม่เกินสิบห้าวันเมื่อได้รับชำระเงิน ครบถ้วนแล้วจึงให้โอนมอบทรัพย์สินแก่ผู้ซื้อ ถ้าผู้ซื้อไม่ชำระเงินหรือไม่วางเงินมัดจำหรือชำระเงินไม่ครบตามข้อสัญญาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ขายนำทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดใหม่ ได้เงินเท่าใดเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วยังไม่คุ้มค่ากับการขายทอดตลาดครั้งก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดการเรียกร้องให้ผู้ซื้อเดิมชำระเงินส่วนที่ขาดนั้น
10. เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินซึ่งยึดหรืออายัดให้ดำเนินการใช้หนี้ตามลำดับดังนี้
  - 10.1 ค่าใช้จ่ายทั้งปวงเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาด หรือจำหน่ายทรัพย์สิน ให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบ โดยสำนักงานจะเป็นผู้ออกเงินทરรองไปก่อน และหักเอาจากเงินที่ได้รับจากนายจ้าง
  - 10.2 เงินสมทบกองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคม และหรือเงินเพิ่มแล้วแต่กรณี
  - 10.3 ถ้ามีเงินหรือทรัพย์สินเหลือ ให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สินต่อไป<sup>(๔)</sup>

<sup>(๔)</sup>อ้างแล้ว "คู่มือค้าอึด อายัดทรัพย์สิน" หน้า 5

## บทที่ 4

### การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

1. การกระจายอำนาจ (decentralization) หมายถึง การพิจารณาเกี่ยวกับขนาดการมอบอำนาจหน้าที่ที่กระทำโดยผู้บริหารระดับสูงไปสู่ระดับต่างๆ ในองค์การหากผู้บริหารระดับสูงนิยมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังจุดต่างๆ อย่างเป็นระบบในองค์การ ผลก็คือ การกระจายอำนาจจะมีมาก ในทางกลับกันหากผู้บริหารระดับสูงทำการสงวนอำนาจตัดสินใจในระดับสูงไว้มากๆ ก็แสดงว่าองค์การมีการรวมอำนาจไว้มากการพิจารณาการกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจ จึงอาศัยดูจากจำนวนและชนิดของการตัดสินใจเมื่อใดที่จำนวนของการตัดสินใจ ณ ระดับต่ำมีมาก และเรื่องที่ตัดสินใจ ณ ระดับต่ำนี้มีความสำคัญด้วยแล้ว ก็แสดงว่าขนาดของการกระจายอำนาจมีอยู่สูงด้วย อย่างไรก็ตามในองค์การทุกแห่งต่างก็มีการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจขนาดหนึ่งที่เหมาะสมเท่านั้น การกระจายอำนาจมากๆ จนหมดไปจากระดับสูงจะทำไม่ได้ เพราะจะทำให้ขาดอำนาจที่จะใช้ควบคุมผู้ปฏิบัติไปโดยปริยาย ขณะเดียวกันการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมดก็เท่ากับจะทำให้ผู้บริหารต้องกลายเป็นผู้ทำงานคนเดียวที่ไม่มีการกระจายการตัดสินใจให้ใครผู้ใดรับงานไปทำเลยแม้แต่น้อย

เพื่อที่จะให้เกิดผลต่อวิสัยทัศน์ การสร้างระบบการจัดการที่มุ่งสู่ผลผลิตและการสร้างเสถียรภาพแก่กองทุน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการกระจายอำนาจขณะเดียวกันต้องปรับปรุงระบบการจัดการให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปด้วย ทั้งในเรื่องทรัพยากรบุคคล และวิธีปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการทำงานเป็นระบบ การทำงานเป็นทีม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการกระจายอำนาจ เพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน

อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการจัดตั้งระบบงานประกันสังคม เป็นระบบการจัดสวัสดิการที่รัฐพึงมีต่อประชาชน เป็นการให้ความคุ้มครองบุคคลในสังคมเพื่อจัดความทุกข์ยาก ในยามเจ็บป่วย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการบริการสาธารณะทางปกครอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการกระจายอำนาจเพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน

การบริการสาธารณะทางปกครอง ได้แก่กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนกิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัย "อำนาจพิเศษ" ตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ

บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง "อำนาจพิเศษ" ของฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์การอื่นหรือ เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

แต่เดิมนั้น บริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านี้มีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างออกไปจึงเกิด "ประเภทใหม่ ๆ" ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก รวมทั้งการดำเนินการของสำนักงานประกันสังคมด้วย แต่อย่างไรก็ตามการบริการสาธารณะยังคงต้องมีการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งด้วย เช่น การให้อำนาจเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมในการดำเนินการยึด อายัดทรัพย์สิน เป็นต้น

### 1.1 กระจายอำนาจเพื่อการปรับปรุงงานยึด อายัด

ลักษณะงานยึด อายัดทรัพย์สินในปัจจุบัน การดำเนินงานจะเป็นการปฏิบัติงานโดยส่วนกลาง อันมีกองนิติการเป็นผู้ปฏิบัติและเป็นผู้รับมอบหมายจากเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ดังนั้นการดำเนินการยึด อายัดทรัพย์สินและการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานประกันสังคมจังหวัด และสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ต่างๆ จึงรวมอยู่ที่กองนิติการ ซึ่งแต่เดิมปริมาณงานที่เข้ามาสู่กองนิติการเปรียบเทียบกับจำนวนอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ สามารถจะปฏิบัติได้อย่างเพียงพอ แต่ปัจจุบันปริมาณสถานประกอบการที่ค้างชำระได้เพิ่มขึ้นและปริมาณเงินสมทบที่ค้างชำระเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมากและในปี พ.ศ. 2544 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้วางนโยบายที่จะขยายขอบข่ายการประกันสังคมสนับสนุนให้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ด้วย โดยขณะนี้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องการ

ขยายความคุ้มครองประกันสังคมลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คน ขึ้นไป และให้ดำเนินการขึ้นทะเบียนประกันสังคมได้ตั้งแต่ 1 เมษายน 2545 เป็นต้นไป โดยกำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานอยู่ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนและในปี พ.ศ. 2545 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ต้องการการปรับระบบการคุ้มครองทาง สังคมให้มีประสิทธิภาพ โดยพัฒนาหลักประกันทางสังคมที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพในการ สร้างความมั่นคงด้านรายได้และคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน โดยเฉพาะการคุ้มครองและช่วย เหลือกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสให้พึ่งตนเองได้ในระยะยาว โดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการหลักประกันทางสังคมโดย

1. ขยายขอบเขตและประเภทการคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมให้ ครอบคลุมแรงงานทั้งในและนอกระบบ รวมทั้งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการกองทุน ประกันชราภาพทั้งโดยสมัครใจและโดยการบังคับให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคน และสังคมให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาคนและสังคมให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาทั้ง ด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ทักษะฝีมือ และระบบสวัสดิการทางสังคม

3. พัฒนามาตรฐานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อม ในการในการทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายคุ้มครอง แรงงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่แรงงานสตรีและแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงาน ภาคเกษตรและผู้รับงานไปทำที่บ้าน

จากสภาพการในปัจจุบันและการแก้ไขกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับนายจ้างที่มี ลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปจะทำให้ฐานของบุคคลที่อยู่ในข่ายการบังคับใช้ให้เป็นไปตาม กฎหมายเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทั้งในด้านปริมาณลูกจ้าง นายจ้าง และปริมาณเงินสมทบที่ จะต้องจัดเก็บ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายความคุ้มครองในกลุ่มนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ หนึ่งคนขึ้นไปเป็นกิจการที่เป็นเจ้าของคนเดียว สถานที่ประกอบกิจการและความมั่นคงทาง การเงินยังไม่มี ความมั่นคงเพียงพอ ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินการยึด อาชีพทรัพย์สินของกอง นิติการไม่สามารถดำเนินการได้ทันทั่วทั้งที่เป็นเหตุให้ทรัพย์สินที่กองนิติการที่ได้ทำการยึดไว้

ได้ถูกกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรมดำเนินการยึด และขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลไป เป็นจำนวนมากประกอบกับนายจ้างอีกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน ทำให้สำนักงานประกันสังคมขาดโอกาสที่จะได้รับชำระเงินสมทบที่ค้างชำระอย่างเต็มเม็ดเงินที่ควรจะได้รับและต้องดำเนินการขอเฉลี่ยทรัพย์สินจากกรมบังคับคดีแทน ซึ่งอาจจะไม่ได้รับหรือได้รับชำระหนี้เป็นส่วนน้อยเท่านั้น

ดังนั้น เพื่อให้การจัดเก็บเงินสมทบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการรักษาเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ผู้เขียนเห็นควรกระจายอำนาจการยึด อาศัยทรัพย์สินไปยังราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) โดยการมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 50 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 47 บัญญัติว่า "เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่มหรือนำส่งไม่ครบจำนวน" อำนาจในการออกคำสั่งของเลขาธิการประกันสังคมตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ถือเป็น การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นอันมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้

และในปัจจุบันผู้เขียนได้ดำเนินการกระจายอำนาจโดย ปราบฎเป็นรูปธรรม ชัดเจน เมื่อเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (นายรังสฤษฎ์ จันทรัตน์) ได้พิจารณาเห็นชอบ จึงมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ดำเนินคดีและบังคับคดีภายหลังจากได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินสมทบและหรือเงินเพิ่มที่ค้างมาจ่ายภายในเวลาที่กำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบ วันนับแต่วันที่นายจ้างได้รับหนังสือนั้น

เพื่อให้การดำเนินการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้นในกรณีของราชการส่วนภูมิภาค เป็นไปด้วยความ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38(7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมจึงมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 การออกคำสั่งให้ยึด อาชีพ และขายทอดตลาดทรัพย์สินของ นายจ้างในเขตท้องที่จังหวัดของคน

ข้อ 2 การดำเนินคดีแพ่งและหรือคดีล้มละลายในนามของสำนักงาน ประกันสังคมจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ข้อ 3 การบังคับคดีหรือขอรับเงิน ทรัพย์สินหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง กับการดำเนินคดี

ตามคำสั่งสำนักงานประกันสังคมที่ 826/2543 ลงวันที่ 19 กันยายน 2543 ดังปรากฏรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติ ในภาคผนวก ก.

### 1.2. การดำเนินงานเพื่อให้การกระจายอำนาจดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการจัดการฝึกอบรมเพื่อปฏิบัติงาน (ON THE JOB TRAINING)

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อดำเนินการกระจายอำนาจตามระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว เพื่อให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินงาน ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเต็มความสามารถ ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะต้องมีการจัดฝึ กอบรมบุคลากรผู้ทำงานด้านนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานยึด อาชีพ และขายทอดตลาด ทรัพย์สิน และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จริง พร้อมกับให้พนักงาน เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดที่มีความรู้และความเข้าใจในงานด้านนี้ เป็นที่ ปรีกษาให้กับจังหวัดใกล้เคียงเพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลเพื่อ ประโยชน์ของผู้ประกันตน โดยที่กองนิติการเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานโดย เสนอเรื่องให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในส่วนกลาง เป็นที่เลี้ยงในการดำเนินการยึด อาชีพ และขายทอดตลาดทรัพย์สินในบางกรณี ผู้เขียน จึงได้ดำเนินการจัดการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ หลักสูตรการดำเนินคดี และการยึด อาชีพ ทรัพย์สินขึ้น จำนวนทั้งสิ้น 4 รุ่น ทั่วประเทศ ดังปรากฏรายละเอียดและขั้นตอนต่างๆ ดังปรากฏในภาคผนวก ข.

## บทที่ 5

### วิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินงาน

#### 1. วิเคราะห์ผลกระทบในการดำเนินงาน

ผลการรวบรวมข้อมูลจากความเห็นของข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานตามคำสั่งสำนักงานประกันสังคม เรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามคำสั่งที่ 826/2543 ลงวันที่ 19 กันยายน 2543 เพื่อต้องการทราบข้อดีและข้อเสีย และ ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ผู้เขียนต้องการนำมาวิเคราะห์เพื่อศึกษาผลกระทบในทางปกครองกรณี กระจายอำนาจให้กับส่วนภูมิภาค

##### 1.1 วิเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งการค้างชำระเงินสมทบ ดังนี้

(1) นายจ้างประสบปัญหาสภาวะเศรษฐกิจไม่ดี ดำเนินธุรกิจขาดทุน ขาดเงินทุนหมุนเวียนและธนาคารไม่ปล่อยสินเชื่อ ทำให้นายจ้างค้างชำระเงินสมทบและเงินเพิ่มมากขึ้น

(2) นายจ้างไม่เปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง เช่น หยุด/เลิกกิจการ ย้ายสถานประกอบการ โอนย้ายพนักงานไปบริษัทฯ อื่นหรือสาขาอื่น และการเข้า - ออกของลูกจ้าง เป็นต้น

(3) นายจ้างให้สำนักงานบัญชีจัดทำและนำส่งเงินสมทบ แต่สำนักงานบัญชีไม่นำส่งเงินสมทบตามกำหนด

(4) นายจ้างขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ประกันสังคม เช่น

(4.1) ขึ้นทะเบียนแล้ว แต่ไม่นำส่งเงินสมทบตั้งแต่วันที่แจ้งสำนักงานประกันสังคม

(4.2) ไม่นำส่งเงินสมทบเป็นประจำทุกเดือน

(4.3) แจ้งมีสาขาแล้วไม่นำส่งเงินสมทบ

(5) จัดทำแบบแสดงรายการส่งเงินสมทบไม่ถูกต้อง เช่น

(5.1) กรอกข้อมูลไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้อง เช่น เลขที่บัญชี

ลำดับสาขา ประจำงวด เป็นต้น

(5.2) นำส่งเงินสมทบโดยการถ่ายสำเนาของเดือนเก่าเพื่อนำส่งเงินสมทบในงวดเดือนที่ไม่เปลี่ยนแปลง แล้วลืมแก้ไขงวดเดือนที่นำส่ง

(5.3) ไม่แยกแบบนำส่งเงินในกรณีที่มีสาขา

(6) นำส่งเงินสมทบแล้ว แต่แบบนำส่งเงินสมทบไม่ถึงสำนักงาน

ประกันสังคมตรวจสอบการเงินพบว่าการชำระเงินเข้ามาแล้ว แต่ไม่มีการบันทึกลงในฐานข้อมูลเงินสมทบ)

(7) ส่วนราชการที่มีลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

(7.1) มีการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงแต่ไม่แจ้งสำนักงานประกันสังคม เช่น ไม่มีลูกจ้างรายเดือน สิ้นสุด ยกเลิกโครงการ

(7.2) มีการจ่ายค่าจ้างในลักษณะเป็นเงินตกเบิกเงินเดือน ทำให้มียอดค้างชำระ

1.2 ผลดีหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการมอบให้จังหวัดดำเนินการ

ยึดอายุ

1.2.1 จังหวัดจะได้รับรู้เกี่ยวกับการดำเนินการคดีและการยึดอายุ

ทรัพย์สิน

1.2.2 มีความรวดเร็วในการดำเนินการ

1.2.3 กองทุนได้เงินสมทบเพิ่มขึ้น

1.2.4 การทำงานจะรวดเร็ว ทันเหตุการณ์และงานสามารถปิดเรื่องภายในจังหวัดและสามารถตัดหนี้ได้เร็ว

1.2.5 ทำให้หนี้ลดลง

1.2.6 ทำให้นายจ้างยอมรับการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม

1.2.7 ข้าราชการมีประสิทธิภาพในการดำเนินการดีขึ้น

1.3 ผลเสียที่คาดว่าจะได้รับจากการมอบให้จังหวัดดำเนินการยึด อายุ

1.3.1 งานที่ได้รับมอบหมายมีจำนวนมากขึ้นกว่าปกติ



1.3.2 พนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่มีประสบการณ์ในการชี้ค้ายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

1.3.3 อิทธิพลท้องถิ่นทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติงาน

1.3.4 ความเกรงใจ ความคุ้นเคยเป็นอุปสรรคในการทำงาน

1.3.5 เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกับสถานประกอบการ

1.3.6 เกิดความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องกลับ

1.3.7 ต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเฉพาะ (นิติกร)

1.3.8 ความปลอดภัยในชีวิตของเจ้าหน้าที่

1.3.9 นายจ้างไม่ยอมรับ

1.3.10 มีความยุ่งยากในแนวปฏิบัติ

## 2. วิเคราะห์ปัญหาในด้านการยึด อายัด ที่พบในปัจจุบัน

จากผลการศึกษา แนวคิด หลักการ ข้อมูลการดำเนินงานด้านยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อประสานงานให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ ตลอดจนการศึกษา ปัญหาจากฝ่ายเร่ร่อนหนี้เพื่อเสนอเลขาธิการในการแก้ไขปัญหาด้านยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างทันท่วงที พบว่าปัจจุบันเกิดปัญหาขึ้นมากมายในการปฏิบัติงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาได้ดังนี้

### 2.1 สภาพปัญหาที่พบในปัจจุบัน

สภาพปัญหาในปัจจุบันในงานยึด อายัดทรัพย์สิน โดยทีมงานยึดอายัดทรัพย์สิน เป็นงานที่ต้องอาศัยความรอบคอบ รอบรู้ ในด้านกฎหมายเพื่อใช้ในการประกอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ดังนั้นปัญหาจึงมักจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ผลจะสรุปได้ ดังนี้

#### (1) ปัญหามูลค่าไม่กล้าตัดสินใจ

ในการจัดหาบุคลากรเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในงานยึด อายัดทรัพย์สิน การคัดเลือกบุคลากรด้านนี้จะเน้นบุคลากรที่มีความเข้าใจในด้านกฎหมายเป็นอย่างดี แต่โดยปัจจุบันนี้บุคลากรที่ทำหน้าที่ในการติดตามเร่ร่อนหนี้สิน มักจะไม่ได้เป็นผู้มีวุฒิทาง

ด้านนิติศาสตร์ แต่จบหรือเชี่ยวชาญด้านสังคมศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ แต่การดำเนินการในงานยัด อายด์ทรัพย์สิน สามารถที่จะดำเนินการในงานยัด อายด์ทรัพย์สิน และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ดีแต่ก็ไม่เทียบเท่ากับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จบด้านนิติศาสตร์ จึงทำให้การปฏิบัติงานขาดการตัดสินใจที่ดี หรือไม่กล้าตัดสินใจ

## (2) ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สิน

งานด้านการยัด อายด์ทรัพย์สิน เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมทำหน้าที่เป็นโจทก์ และบังคับคดีโดยตรง การตรวจสอบทรัพย์สินจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการติดตามเร่งรัดหนี้สิน ดังนั้นปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติเบื้องต้นอย่างรอบคอบ และรัดกุมเพื่อนำไปสู่กระบวนการยัด และขายทอดตลาด มักจะพบปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนี้

ก. ทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลกรณีที่เป็นทรัพย์สินของบุคคลธรรมดา พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถจะดำเนินการยัด อายด์ทรัพย์สินได้ แต่กรณีที่เป็นปัญหาโดยอาศัยการวิเคราะห์ของพนักงานเจ้าหน้าที่จะเป็นกรณีที่นายจ้างมีกรรมสิทธิ์ร่วม สำนักงานประกันสังคมจะสามารถดำเนินการยัด อายด์ ได้หรือไม่ ผู้เขียนได้ค้นคว้าและศึกษาแนวคำพิพากษาไว้แล้วในบทที่ 3 ส่วนทรัพย์สินของนิติบุคคล<sup>(1)</sup> ในการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น จะต้องตรวจสอบในนามของนิติบุคคลโดยที่ตามกฎหมายนิติบุคคลย่อมมีสภาพเป็นบุคคลตามกฎหมายเช่นเดียวกัน

ข. ทรัพย์สินบางประเภทที่จะยัดเป็นทรัพย์สินที่มีหลักฐานทางทะเบียนของราชการ อันเป็นปัญหาในปัจจุบันว่าจะสามารถดำเนินการยัดอายด์ทรัพย์สินได้โดยทันทีหรือไม่ มักจะมีปัญหาให้เจ้าหน้าที่ต้องวิเคราะห์ศึกษาบางประการดังนี้

ประการแรก รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เป็นสังหาริมทรัพย์ที่มีหลักฐานทางทะเบียนของราชการแต่เมื่อมีการจำหน่ายโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่กัน โดยการส่งมอบก็ถือว่าสมบูรณ์แล้วเนื่องจากหลักฐานที่มีปรากฏทางทะเบียนมิใช่หลักฐาน

<sup>(1)</sup> ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำอธิบายว่า นิติบุคคล คือ กลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่งซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้บุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีในบุคคลธรรมดา และให้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีหรือพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น

ที่แสดงกรรมสิทธิ์ในรถยนต์แต่อย่างใด ฉะนั้นเมื่อได้ดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินทาง ทะเบียนแล้วพบว่าผู้ค้างชำระเงินสมทบเป็นเจ้าของรถยนต์ รถจักรยานยนต์ ตามที่ได้รับ แจ้งจากนายทะเบียนยานพาหนะแล้วให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนที่จะดำเนินการยึดว่ายังมี ตัว ทรัพย์สินอยู่หรือไม่และถ้าผู้ค้างชำระเงินสมทบเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในรถยนต์ตามหลักฐาน ทางทะเบียนแล้ว ให้ดำเนินการยึดทรัพย์สิน แล้วจึงขอความร่วมมือไปยังนายทะเบียน ขนส่ง ประจำจังหวัดให้ระงับการโอนเปลี่ยนมือทางทะเบียนไว้ก่อน ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 60/2524 ชื้อขายรถยนต์เสร็จแล้วคดีขาดกรรมสิทธิ์

โอนขณะทำสัญญา ไม่ต้องจดทะเบียนโอน ซึ่งเป็นเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ควบคุม ยานพาหนะและภาษีรถยนต์ ไม่ใช่แบบนิติกรรม

ฉะนั้นหากตรวจสอบพบรถยนต์ รถจักรยานยนต์ จึงมักจะประสบ ปัญหาว่าตรวจสอบทางทะเบียนพบแล้วทำไมเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการยึดรถยนต์หรือรถ จักรยานยนต์ดังกล่าวด้วยเหตุผลข้างต้น

**ประการที่สอง** สำหรับปัญหาการยึดอสังหาริมทรัพย์ เป็นการดำเนินการ ยึด ซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อาศัย และขายทอด ตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม พ.ศ. 2534 และระเบียบ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วย การยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม พ.ศ. 2537 จึงต้องเป็นการปฏิบัติตาม ระเบียบอย่างเคร่งครัด โดยที่ปัญหาที่พบได้แก่ความรู้ความเข้าใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้อง ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การยึดอสังหาริมทรัพย์ของนายจ้าง โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องนำ หนังสือสำคัญ เช่น โฉนดที่ดินมาเก็บรักษาไว้ ตามที่เห็นสมควรพร้อมทั้งแจ้งการยึดให้ นายจ้างและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ หลังจากนั้นต้องนำเจ้าพนักงานที่ดินชี้ตำแหน่งที่ดิน หรือรังวัดเขตกว้างยาวของที่ดินที่ยึด แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำแผนที่จำลองไว้ เป็นต้น

(3) ปัญหาการให้ความร่วมมือกับพนักงานอัยการและเจ้าพนักงานบังคับ

คดี

การดำเนินงานด้านยึด อาศัยทรัพย์สิน นอกจากจะปฏิบัติตามขั้นตอนยึด อาศัยแล้ว การปฏิบัติงานด้านความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ด้านหนึ่งของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เร่งรัดหนี้สินด้วย การทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง จึงเป็นหน้าที่ของผู้ปฏิบัติที่จะต้องอธิบายบทบาทและหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมให้กับพนักงานอัยการในกรณีเฉลี่ยทรัพย์สินหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีในกรณี ล้มละลายหรือฟื้นฟูกิจการ โดยที่บทบาทของสำนักงานประกันสังคมในกรณีเฉลี่ยทรัพย์สินสามารถที่จะขอเข้ารับชำระหนี้ได้ฐานเจ้าหนี้บุริมสิทธิ มักจะมีปัญหาเสมอว่าสำนักงานประกันสังคมไม่ใช้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หรือเจ้าหนี้ภายใต้การที่จะขอเฉลี่ยทรัพย์สินได้ ซึ่งในลักษณะการยื่นขอเฉลี่ยทรัพย์สินศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาวางเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว<sup>(1)</sup> ดังนั้นในการอธิบายของอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย<sup>(2)</sup> และแนวคำพิพากษาดังกล่าวย่อมสามารถอธิบายหลักเกณฑ์การยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินให้แก่พนักงานอัยการได้

สำหรับการทำความเข้าใจกับหน่วยงานบังคับคดี ในกรณีขอชำระหนี้ในคดีล้มละลายหรือในกรณีที่นายจ้างขอฟื้นฟูกิจการ เป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องอธิบายการค้างชำระหนี้เงินสมทบเพิ่มของทั้งสองกองทุนเพื่อให้เกิดความเข้าใจแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี

<sup>(1)</sup> 3850/22531 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน โดยให้อำนาจอธิบดีกรมแรงงานออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและหรือเงินเพิ่มได้เองโดยไม่ต้องฟ้องต่อศาล ถือได้ว่าเป็นสิทธิอื่นๆ ซึ่งบุคคลภายนอก อาจร้องขอให้บังคับเหนือทรัพย์สินนั้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 287 กรมแรงงานซึ่งมีสิทธิขอเจ้าหนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 ได้ แม้จะมีได้เป็นเจ้าของตามคำพิพากษาและไม่ใช้หนี้ค่าภาษีอากรก็ตาม ตอน 9 หน้า 2592

3799/2531 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 วรรคแรก ที่บัญญัติให้เจ้าหนี้เป็นผู้มีสิทธิขอเฉลี่ยทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น หมายถึงเจ้าหนี้ผู้ไม่อำนาจเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้เท่านั้น ส่วนกรณีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ข้อ 10 ที่ได้กำหนดไว้เป็นพิเศษให้อธิบดีกรมแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่จ่ายเงินสมทบและหรือเงินเพิ่มได้ กรมแรงงานผู้ร้องจึงเป็นบุคคลผู้มีอำนาจดังกล่าวด้วย โดยมีสิทธิจะบังคับเหนือทรัพย์สินของจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 287 แม้ผู้ร้องจะไม่ได้เป็นเจ้าของตามคำพิพากษาก็ตาม ผู้ร้องจึงมีสิทธิขอเฉลี่ยทรัพย์สินของจำเลยได้

<sup>(2)</sup> อาจารย์ประจักษ์ ทุทธิสมบัติ ได้กล่าวถึงการเฉลี่ยทรัพย์สินของกรมแรงงานไว้ว่า เจ้าหนี้กรมแรงงานตามประกาศของคณะปฏิวัติ แม้ไม่ได้บัญญัติอยู่ในมาตรา 290 ให้ขอเจ้าหนี้ได้ก็ตาม แต่ศาลฎีกาก็มีความเช่นเดียวกับเจ้าหนี้ภายใต้การค้างชำระ เพราะมีกฎหมายให้อำนาจยึด อาศัยทรัพย์สินของลูกหนี้ได้เองเสมือนหนึ่งเป็นเจ้าของตามคำพิพากษาโดยวินิจฉัยว่ากรมแรงงานมีสิทธิบังคับเหนือทรัพย์สินของจำเลยตามมาตรา 287 ประจักษ์ ทุทธิสมบัติ, คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดี บริษัท ศรีสมบัติการพิมพ์ จำกัด, 2540 หน้า 242-243

## 1.2 ผลจากการมอบอำนาจ

โดยที่การดำเนินการตามคำสั่งสำนักงานประกันสังคม ที่ 826/2543 ลงวันที่ 19 กันยายน 2543 เป็นประการใดนั้น จะเห็นได้จากตารางเปรียบเทียบกระบวนการค้างชำระเงินสมทบ ณ วันสิ้นเดือน (CN 200090) ที่ได้จัดทำโดยกองเงินสมทบในปี พ.ศ. 2544 ภายหลังจากการมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการในระยะต้นปรากฏว่ามีสถานประกอบการที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งสิ้น 123,711 ราย มีสถานประกอบการค้างชำระเงินสมทบจำนวน 15,422 ราย เป็นเงิน 844.68 ล้านบาท ในระหว่างเดือนมีนาคม 2544 ถึงเดือนเมษายน 2544 มีจำนวนสถานประกอบการค้างชำระลดลง 2,917 ราย และเงินสมทบที่ค้างชำระลดลง 69.65 ล้านบาท และมีการติดตามเร่งรัดหนี้เพิ่มขึ้นจากเดิม 210 ราย

ปัจจุบันปี 2546 มีจำนวนสถานประกอบการที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งสิ้น 312,944 ราย มีสถานประกอบการค้างชำระเงินสมทบ 23,112 ราย เป็นเงินสมทบ 951.94 ล้านบาท ทั้งนี้ จำนวนสถานประกอบการได้เพิ่มจำนวนขึ้นเนื่องจากการขยายความคุ้มครองลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปตั้งแต่ 1 เมษายน 2545 และจำนวนเงินสมทบเมื่อเปรียบเทียบในปี พ.ศ. 2544 กับในปี พ.ศ. 2546 จะมีจำนวนเงินสมทบเพิ่มขึ้น 107.26 ล้านบาท

ดังนั้น จะเห็นว่าจากตารางรายงานการเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2546 ยังปรากฏว่ามีนายจ้างค้างชำระหนี้เงินสมทบอยู่เป็นจำนวนมาก (ดังปรากฏรายละเอียดตามตารางในภาคผนวก ก)

## บทที่ 6

### บทสรุปและเสนอแนะ

#### บทสรุป

โดยบทบาทของผู้ปฏิบัติในด้านงานยึด อาัยคทรัพย์สินเป็นบทบาทหนึ่งที่ต้องอาศัยความรู้ในด้านกฎหมาย ในงานการยึด อาัยคทรัพย์สิน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยถือว่างานด้านนี้เป็นกลไกสำคัญในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบแผนงานเร่งรัดหนี้สินอีกทางหนึ่ง ให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของสำนักงานประกันสังคมและเพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนให้สามารถดำรงคงอยู่ต่อไปได้

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการการบังคับหนี้หรือติดตามหนี้เงินสมทบภายหลังจากการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแล้วนั้นสมควรที่จะดำเนินการในเชิงรุก โดยให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดแต่ละจังหวัด มีการพัฒนาหน่วยงานของตนเองให้มีศักยภาพมีประสิทธิภาพ สามารถทำงานด้านงานยึด อาัยค และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตลอดจนสามารถประสานความร่วมมือกับส่วนราชการต่างๆ ภายใต้กฎหมายอื่นได้ทันที โดยที่ปัจจุบันนี้สำนักงานประกันสังคมได้มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดตามคำสั่งสำนักงานประกันสังคม ที่ 826/2543 ลงวันที่ 19 กันยายน 2543 ดังกล่าวเป็นการมอบอำนาจโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38(7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อได้รับมอบอำนาจตามคำสั่งดังกล่าวแล้วจะมอบอำนาจนั้นต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 38(9) ก็ได้ ทั้งนี้ มาตรา 38(9) บัญญัติให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ แต่ทั้งนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการมอบอำนาจตามมาตรา 39 วรรคสองบัญญัติว่า ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบ

อำนาจชั้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจ ชั้นต้นแล้ว ดังนั้นหากผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจให้กับประกันสังคมจังหวัดได้ ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดทำหนังสือเพื่อขอความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นตามมาตรา 39 วรรคสอง ได้แก่ เลขธิการสำนักงานประกันสังคมเท่านั้น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า สำนักงานประกันสังคมได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดดำเนินการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ไปแล้ว โดยมีกองนิติการเป็นที่เล็งเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการของจังหวัดเพื่อให้การดำเนินงานปฏิบัติงานเกิดความรวดเร็ว เนื่องจากกองนิติการมีข้อจำกัดในเรื่องของอัตรากำลังทำให้การปฏิบัติงาน ณ ส่วนภูมิภาคมีข้อจำกัดทำให้การปฏิบัติงานไม่เต็มที่ ดังนั้นเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและทำให้การพัฒนางานสำนักงานประกันสังคมเป็นไปด้วยความถูกต้องตามระเบียบ รวดเร็วและเป็นธรรมค่อนายจ้าง สำนักงานประกันสังคม จึงได้ดำเนินการกระจายอำนาจการออกคำสั่งของเลขธิการสำนักงานประกันสังคมในงานด้านการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 งานดำเนินคดี และการบังคับคดีโดยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ด้วยการให้กองนิติการเป็นหน่วยงานกลางเป็นที่เล็งให้คำปรึกษาแก้ปัญหาและช่วยปฏิบัติในรายที่มีปัญหาเป็นรายกรณีตามความจำเป็น และเนื่องจากงานยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นงานที่ได้ดำเนินการไปแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ผลการดำเนินงานดังกล่าวเป็นที่น่าพอใจเนื่องจากสำนักงานประกันสังคมจังหวัดต่างๆ สามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องส่งเรื่องมายังส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดได้เอาใจใส่ติดตามผลการดำเนินงานมากขึ้น ทำให้นายจ้างเข้าใจถึงการทำงานชำระหนี้ได้เร็วขึ้นไม่รอให้หนี้เงินสมทบและเงินเพิ่มเพิ่มมากขึ้น แสดงให้เห็นศักยภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่มีมากขึ้นด้วย

## ข้อเสนอแนะ

การเสนอการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นการกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัว สอดรับกับนโยบายสำนักงานประกันสังคม นโยบายกระทรวงแรงงานและนโยบายรัฐบาล ในการทำงานเชิงรุกเพื่อให้เห็นกับภาวะการณ์ของโลกในปัจจุบัน

ในส่วนของการดำเนินการยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ยังเป็นปัญหาในปัจจุบัน ในแง่ของการที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจทำให้งานยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สินรวมศูนย์อยู่ ณ กองนิติการก่อให้เกิดความล่าช้า ในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นการพัฒนางานยึด อาัยค และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพที่ดีเพียงพอในการรองรับภารกิจตามนโยบายของรัฐที่จะขยายความคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 โดยปัจจุบันได้ดำเนินการตามนโยบายฉบับที่ 8 ที่ขยายขอบข่ายการประกันสังคมสนับสนุนให้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ขณะนี้ได้เริ่มดำเนินการแล้วและมีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2545 และในอนาคตต้องดำเนินการขยายความคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ ผู้เขียนได้ดำเนินการกระจายอำนาจด้านการยึด อาัยค และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพทันทั่วทั้งที่ยังแบ่งเบาปริมาณของเลขานุการสำนักงานประกันสังคม ให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38(7) แต่การกระจายอำนาจให้ได้ผลนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นต้องปรับปรุงงานส่วนต่างๆ ในการเร่งรัดหนี้ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยขอเสนอแนะการดำเนินมาตรการ 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 มาตรการการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินการด้านการยึดอาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ส่วนที่ 2 มาตรการการวางแผนเพื่อติดตามหนี้ค้างชำระ



ส่วนที่ 1 มาตรการการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินการด้านการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

1. การกระจายอำนาจในช่วงแรกของงานยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ในหน้าที่หลักโดยประสานกับกองการเจ้าหน้าที่ คือ

1.1 ดำเนินการขออัตราค่าจ้างข้าราชการและพนักงานชั้นสูงเพิ่ม โดยสรรหานุคลากรที่สำเร็จการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์บัณฑิต

1.2 คัดเลือกพนักงานชั้นสูงที่มีวุฒิการศึกษาด้านนิติศาสตร์มาช่วยปฏิบัติงานในภาวะที่ยังไม่มีอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่เพียงพอ

การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานถือเป็นภารกิจหลักในช่วงเริ่มดำเนินการกระจายอำนาจให้ได้ผล ระยะแรกควรที่จะนำบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในงานยึด อาศัยทรัพย์สิน ซึ่งอาจเป็นผู้ที่ไม่มีวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ แต่มีวุฒิด้านสังคมศาสตร์ต่างๆ ให้ดำเนินการเร่งรัดหนี้สินรวมตลอดถึงการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินไปพราก่อน

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ เช่น การเกรงกลัวต่ออิทธิพลท้องถิ่นก็ดี การเกรงอกเกรงใจเนื่องจากความคุ้นเคยกันก็ดี หรือการขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่และก่อให้เกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติงานก็ดี ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องแก้ไขโดยด่วนเพื่อให้งานสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว นอกจากการแก้ไขปัญหาระยะยาวดังกล่าวมาแล้ว ในการแก้ไขปัญหานเฉพาะหน้านอกจากให้กองนิติการเป็นที่เล็งให้คำปรึกษาแล้ว ควรให้ผู้ตรวจราชการกรมในฐานะผู้สอดส่องดูแลงานแทนอธิบดี<sup>(1)</sup> ให้คำแนะนำและชี้แจงทำความเข้าใจต่อผู้ปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติงานได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการ พร้อมทั้งสดับรับฟังความคิดเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่และทำการประมวลผลเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

<sup>(1)</sup>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2532 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ข้อ 10 วรรค 3 ผู้ตรวจราชการกรม ตั้งกติกกรม รับผิดชอบการตรวจราชการระดับกรมมีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ กรม ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนอธิบดี (ความในข้อ 10 นี้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 7 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539)

กองนิติการทำหน้าที่ประสานงานกับกลุ่มงานเร่งรัดหนี้เงินสมทบในส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) เพื่อระดมผู้มีความรู้ไปเป็นวิทยากรฝึกอบรมให้กับข้าราชการและพนักงานชั้นสูง ซึ่งสังกัดอยู่ในกลุ่มงานเร่งรัดหนี้เงินสมทบ การฝึกอบรมช่วงแรกจึงเป็นการฝึกอบรมในภาคทฤษฎีและเสริมทักษะเพื่อการปฏิบัติงาน

### 1.3 การฝึกอบรมเพื่อการปฏิบัติงาน (ON THE JOB TRAINING)

การดำเนินงานพัฒนาบุคลากรของสำนักงานประกันสังคมในงานยึดอาัยคทรัพย์สินเนื่องจากสำนักงานประกันสังคมมีบุคลากรที่รับโอนมาจากหน่วยงานต่างๆ และมีการสลับเปลี่ยนตำแหน่งภายในหน่วยงานอยู่ตลอดเวลา และการดำเนินงานตลอดจนการเรียนรู้พื้นฐานของงานของแต่ละคนมีไม่เท่ากัน เพื่อเพิ่มความพร้อมในการปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละคนให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกัน ควรจัดฝึกอบรมตามหลักสูตรที่กองนิติการกำหนดขึ้น เป็นแผนการฝึกอบรมล่วงหน้า 1 ปี จัดอบรมปีละประมาณ 1-2 รุ่น ในแต่ละหลักสูตร อย่างไรก็ตามบุคลากรที่จะเข้ารับการฝึกอบรมเป็นบุคลากรที่รับโอนมาบางส่วนและเป็นบุคลากรที่สลับเปลี่ยนตำแหน่งภายในหน่วยงานอีกบางส่วนทำอย่างไรจึงจะให้บุคลากรเหล่านี้สามารถปฏิบัติงานโดยมีแนวทางและกรอบความคิดในการปฏิบัติงานด้านยึด อาัยคทรัพย์สินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นงานที่ต่างจากที่บุคลากรเหล่านั้นเคยปฏิบัติมาอย่างแน่นอน สำนักงานควรจัดหลักสูตร ON THE JOB TRAINING ขึ้นโดยจัดเป็นตารางการฝึกปฏิบัติงานและระยะเวลาในการฝึกปฏิบัติงานในกองนิติการ โดยกองนิติการจะเป็นผู้กำหนดความเหมาะสมของงานและระยะเวลาการฝึกปฏิบัติโดยผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะฝึกการยึด อาัยคทรัพย์สิน ร่วมกับนิติกร กองนิติการ และนำมาประเมินผลการฝึกปฏิบัติจริงจากผู้บังคับบัญชาของผู้เข้ารับการฝึกปฏิบัติ โดยพัฒนางานเพิ่มเติมจากการสอนงานของผู้บังคับบัญชา การเรียนรู้จากคู่มือการปฏิบัติงานต่างๆ ต่อไป รวมทั้งการติดตามการฝึกปฏิบัติการยึด อาัยคทรัพย์สิน ขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยกองนิติการเป็นที่เล็ง เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานในปัจจุบัน (ภาคผนวก ง.)

ทั้งนี้ นอกจากการเรียนรู้จากคู่มือการปฏิบัติงานต่างๆ และการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแล้ว ควรที่จะพัฒนาความรู้แก่เจ้าหน้าที่เป็นระยะๆ เพื่อให้มีความทันสมัย โดยการจัดการฝึกอบรมปีละ 1 ครั้ง เพื่อทบทวนบทบาทและความเข้าใจในการปฏิบัติ

งานให้ตรงกัน การนำปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการปฏิบัติมาแก้ไข และแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

## 2. การดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานยึด อาศัย เป็นระดับเขต

จากผลการรวบรวมข้อมูลจากความเห็นของผู้ว่าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยรวบรวมข้อมูลจากผู้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินคดีและการยึด อาศัยทรัพย์สินจำนวนทั้งหมด 4 รุ่น ทั่วประเทศได้รับทราบปัญหา ความกังวลใจต่างๆ เช่น เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ที่ถ่องแท้ในงานด้านกฎหมาย, เจ้าหน้าที่ขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงาน, นายจ้างเป็นผู้มีอิทธิพลในจังหวัด ฯลฯ

ผู้เขียนได้ตระหนักและเห็นใจในความกังวลใจต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และแก้ไขความกังวลใจ โดยสาเหตุหนึ่งอาจเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้จบกฎหมาย จึงทำให้ขาดความมั่นใจ ผู้เขียนจึงเห็นควร

### 2.1 จัดตั้งหน่วยงานยึด อาศัย เป็นระดับเขตโดยคัดเลือกสรรหา

บุคลากรผู้ที่มีความรู้ด้านกฎหมาย และเข้าใจการปฏิบัติงานยึด อาศัย ได้เป็นอย่างดี สามารถเป็นที่พึ่งให้กับจังหวัดใกล้เคียงได้เป็นอย่างดี

### 2.2 จัดสรรคัดเลือกข้าราชการหรือพนักงานชั้นสูงที่มีวุฒิทางด้าน

นิติศาสตร์ประจำเขต เขตละ 1 คน เพื่อสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติงาน

## 3. จัดวางระเบียบว่าด้วยการขอให้ช่วยเร่งรัดจัดเก็บหนี้เงินสมทบ

เนื่องจากคำสั่งสำนักงานประกันสังคม ที่ 826/2543 ลงวันที่ 19 กันยายน 2543 ยังคงเป็นปัญหาบางประการในเรื่องของขอบเขตอำนาจการรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจเฉพาะภายในจังหวัดเท่านั้น ดังนั้นหากนายจ้างผู้ค้างชำระเงินสมทบบมีสถานประกอบการหลายแห่งและหลายจังหวัด การจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งปิดทรัพย์สินนอกเขตจังหวัด นอกเหนือจากอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ จึงไม่ถูกต้อง

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขจุดบกพร่องนี้จึงควรจัดวางระเบียบว่าด้วยการขอให้ช่วยเร่งรัดจัดเก็บหนี้เงินสมทบ โดยการที่จะขอให้หน่วยงานเร่งรัดอื่น ช่วยเร่งรัดจัดเก็บหนี้เงินสมทบเพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานเร่งรัด มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และส่งผลให้

การปฏิบัติงานจัดเก็บเงินสมทบบรรณูป่าหมายที่วางไว้ โดยหน่วยเร่งรัดหนี้งานจัดเก็บเงินสมทบค้ำชาระในกรณีนี้ นายจ้างย้ายภูมิลำเนา หรือมีทรัพย์สินอยู่ในเขตท้องที่ของหน่วยเร่งรัดอื่น เช่นเดียวกับของกรมสรรพากร ตัวอย่างระเบียบและหนังสือแนบท้ายนี้ (ภาคผนวก จ) สภาพการจัดวางระเบียบว่าด้วยการขอให้ช่วยเร่งรัดจัดเก็บหนี้เงินสมทบนี้เป็นปัญหาที่พบในภายหลังจากการดำเนินงานมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผลการนำเสนอการแก้ไขด้วยการจัดวางระเบียบนี้ ปรากฏผลชัดเจนขึ้นเมื่อกองนิติการได้ดำเนินการนิเทศงานการยึด อาัยคทรัพย์สิน ณ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดต่างๆ รวม 7 จังหวัด และได้พบปัญหาการมีทรัพย์สินอยู่ในเขตท้องที่อื่น โดยพบปัญหาดังกล่าวในจังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดสระบุรี และจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่นายจ้างมีสถานประกอบการเดียว แต่มีสาขาอยู่ต่างจังหวัด ทั้งนี้ จังหวัดนครสวรรค์ได้ดำเนินการจัดแบ่งภาระกิจหน้าที่เร่งรัดหนี้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของนักวิชาการประกันสังคมตามที่ได้เขียนได้นำเสนอแนวทางในการติดตามหนี้ค้ำชาระโดยนำเสนอในวารสารจดหมายข่าวประกันสังคมปีที่ 7 ฉบับที่ 8 เดือนสิงหาคม 2543 และในส่วนของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้เสนอความเห็นควรมีสวนหรือหน่วยเฉพาะกิจประจำภาค ดังนั้นจากผลการนิเทศงานได้ปรากฏปัญหาการเร่งรัดจัดเก็บหนี้เงินสมทบขึ้น จึงควรจัดวางระเบียบว่าด้วยการขอให้ช่วยเร่งรัดจัดเก็บหนี้เงินสมทบโดยเร็ว แต่อย่างไรก็ตามกองนิติการซึ่งผู้เขียนได้เป็นผู้ดูแลอยู่นั้นได้บันทึกปัญหาดังกล่าวด้วยการออกคำสั่งโดยเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กองนิติการดำเนินการยึด อาัยคทรัพย์สินนายจ้างดังกล่าวเป็นรายๆ ไป

## ส่วนที่ 2 มาตรการการวางแผนเพื่อติดตามหนี้ค้างชำระ

ในแต่ละปีจะพบว่าการดำเนินการยึด อาัยค์และขายทอดตลาดเนื่องจาก นายจ้างมีเจตนาที่จะไม่ชำระเงินสมทบ ทั้งในส่วนของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดและ สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ต่างๆ ได้ส่งเข้าดำเนินการยึด อาัยค์และขายทอดตลาด ทรัพย์สิน ณ กองนิติการ นั้น จะพบว่าไม่สามารถกำหนดรูปแบบการติดตามหนี้ให้เห็น เป็นรูปธรรมได้ชัดเจนโดยจัดส่งมาให้ดำเนินการในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น หนี้ติด ค้างนาน หนี้จำนวนน้อย หนี้จำนวนมาก หนี้ที่ติดตามไม่ได้ หรือหนี้ที่ไม่มีทรัพย์สินที่ ดำเนินการเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าจำนวนปริมาณที่เข้าสู่กองนิติการ สำนักงานประกัน สังคมจากข้อมูลของฝ่ายยึด อาัยค์ทรัพย์สิน ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2545 - 31 กรกฎาคม 2546 คิดเป็นเรื่องที่รับมาจากหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

### ข้อมูลการปฏิบัติงานของฝ่ายยึดอาัยค์ทรัพย์สิน

รายงานการปฏิบัติงานของฝ่ายยึดอาัยค์ทรัพย์สินกองนิติการ

(1 ตุลาคม 2545 - 31 กรกฎาคม 2546)

1. ยอคชกมาของเดือนกันยายน 2545	1,029 เรื่อง
2. รับเรื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่ (ทั้ง 2 กองทุน)	27 เรื่อง
3. รับเรื่องจากประกันสังคมจังหวัด	7 เรื่อง

กองนิติการได้ดำเนินการในงานยึด อาัยค์ทรัพย์สิน ในระหว่างระยะเวลา ดังกล่าวคิดเป็นผลปฏิบัติงานดังนี้

### ผลการปฏิบัติงาน

4. ยึดทรัพย์สิน (2 กองทุน)	20 เรื่อง
5. อาัยค์ทรัพย์สิน (2 กองทุน)	3 ครั้ง
6. ถอนการยึดทรัพย์สิน (2 กองทุน)	4 ครั้ง
7. ขายทอดตลาดทรัพย์สิน (2 กองทุน)	58 ครั้ง

8. ขอเฉลี่ยทรัพย์สินในคดีแพ่ง	1 เรื่อง
9. ขอรับชำระหนี้คดีล้มละลายและฟื้นฟูกิจการ	40 เรื่อง
10. เรื่องเสร็จสิ้นทั้ง 2 กองทุน เป็นเงินที่ติดตามได้	174 เรื่อง เป็นเงิน 5,447,629.92 บาท
11. คัดหนี้สูญทั้ง 2 กองทุน	349 เรื่อง

จะเห็นว่าผลการปฏิบัติงานในระหว่าง 1 ตุลาคม 2545 - 31 กรกฎาคม 2546 ยังไม่ได้  
รับทรัพย์สินครบตามที่ควรได้ กองนิติการสามารถดำเนินการยึดทรัพย์สิน 2 กองทุน  
จำนวน 20 ครั้ง ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าการยึดทรัพย์สินยังไม่มีอัตราค่าจ้างที่เพียงพอ ดังนั้น เมื่อ  
ดำเนินการกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาค นอกจากมาตรการการปรับปรุงพัฒนา  
บุคลากรแล้ว การวางมาตรการการวางแผนเพื่อติดตามหนี้ค้างชำระ นับว่าเป็นอีกมาตร  
การหนึ่งที่สำคัญในการเร่งรัดหนี้เพื่อพิจารณาการเร่งรัดหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้  
เขียนได้พยายามเร่งรัดหนี้ที่มีอัตราเสี่ยงต่อการติดตามหนี้ โดยประสานงานเป็นหนังสือ  
นำเรียนเลขาธิการประกันสังคมเพื่อลงนามในหนังสือถึงอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้ม  
ครองแรงงานเพื่อขอความร่วมมือในการแจ้งข่าวความเคลื่อนไหวของสถานประกอบการ  
ที่ถูกลูกจ้างร้องเรียนกรณีไม่จ่ายค่าจ้างหรือถูกเลิกจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยและสถานประกอบ  
การนั้นๆ มีสถานภาพที่ไม่มั่นคง ให้สำนักงานประกันสังคมทราบเพื่อจะได้ดำเนินการ  
เร่งรัดติดตามหนี้เงินสมทบที่ค้างชำระเข้าสู่กองทุน เพื่อเป็นหลักประกันให้ความคุ้มครอง  
แก่ลูกจ้างผู้ประกันตนเพื่อพยายามติดตามเร่งรัดหนี้ที่ค้างชำระให้ได้ประ โยชน์สูงสุดใน  
การติดตามเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการยึด อาชีพ และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

จากการที่ผู้เขียนเคยเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายยึด อาชีพทรัพย์สิน  
และดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยการกองนิติการในเวลาต่อมาผู้เขียนเห็นว่าการติดตามหนี้  
เงินสมทบให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ประการหนึ่ง คือ การวางแผนการติดตามหนี้  
ค้างชำระ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดในสำนักงานประกันสังคมจัดทำเพื่อประโยชน์  
ของสำนักงานประกันสังคมผู้เขียนขอเสนอแนะเพื่อติดตามหนี้โดยเสนอโครงการจัด  
ลำดับความสำคัญของหนี้ค้างชำระ เช่น จำนวนเงินสมทบที่ค้างชำระ ระยะเวลาที่ค้าง  
ชำระ เป็นต้นจะเป็นประโยชน์อย่างมาก

ผู้เขียนขอเสนอแนะตารางการจัดลำดับความสำคัญของหนี้เพื่อวางมาตรการติดตาม ดังนี้

อัตราความเสี่ยง	ระยะเวลาการค้างชำระหนี้	จำนวนหนี้ที่ค้างชำระ
พิเศษ	3 เดือน	มากกว่า 50,000 บาท
ปกติ	3 เดือน	น้อยกว่า 50,000 บาท
พิเศษ	เกินกว่า 3 เดือน	มากกว่า 50,000 บาท
ปกติ	เกินกว่า 3 เดือน	น้อยกว่า 50,000 บาท
สงสัยจะสูญ	เกิน 24 เดือนขึ้นไป	-

จากตารางเสนอแนะการจัดลำดับความสำคัญของหนี้เพื่อวางมาตรฐานการติดตามจะถูกกำหนดโดยระยะเวลาการค้างชำระหนี้ จำนวนหนี้ที่ค้างชำระ และอัตราความเสี่ยง

อัตราความเสี่ยง	หมายถึง	อัตราความมั่นคงของสถานประกอบการที่ค้างชำระหนี้ว่ามีสถานที่มั่นคงเพียงไร
ระยะเวลาการค้างชำระหนี้	หมายถึง	จำนวนเวลาที่ขาดการนำส่งเงินสมทบ
จำนวนหนี้ที่ค้างชำระ	หมายถึง	จำนวนหนี้ต่อเดือนของนายจ้างที่ค้างชำระ

ดังนั้นการจัดลำดับความสำคัญของหนี้จึงควรดำเนินการติดตามหนี้ที่ค้างชำระในแต่ละเดือนเป็นจำนวนมาก และมีอัตราความเสี่ยงของความมั่นคงของสถานประกอบการเป็นพิเศษ โดยลดหลั่นกันไปตามลำดับเพื่อให้การดำเนินการติดตามหนี้มีประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง

และเพื่อให้การทำงานของข้าราชการในสำนักงานประกันสังคมมีศักยภาพที่เพิ่มขึ้นด้วยการจัดลำดับความสำคัญของหนี้แล้ว มาตรการจัดกลุ่มการติดตามหนี้ ที่ผู้เขียนจะกล่าวต่อไปนี้ สามารถจะเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันการติดตามหนี้ การยึด आयัตร์พ้อยส์ ยังไม่มีการวางมาตรการติดตามหนี้ที่ดี โดย

เฉพาะงานบิดาอัคทรัพย์สิน ที่ส่งเข้ามายังกองนิติการนั้นจะเห็นได้ว่า มีหนี้ต้องติดตาม ตั้งแต่ 200 บาท จนถึง 1,000,000 บาทขึ้นไป เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานผู้เขียน เห็นว่าควรแบ่งกลุ่มการติดตามหนี้ ดังนี้

กลุ่มแรก หนี้ที่เกิดจากนายจ้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ส่วนมากจะเป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก

กลุ่มสอง หนี้ที่เกิดจากนายจ้างซึ่งเป็นนิติบุคคลในนามของบริษัท จำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นต้นจะเป็นสถานประกอบการขนาดกลาง

กลุ่มสาม หนี้ที่เกิดจากนายจ้างซึ่งเป็นนิติบุคคลในนามของบริษัท มหาชน จำกัด จะเป็นสถานประกอบการขนาดใหญ่ และมีผลกระทบต่อบุคคลผู้ถือหุ้นในบริษัทฯ เป็นลักษณะของการนำบริษัทเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์หลักแห่งประเทศไทยเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าถือหุ้นในบริษัทได้

เมื่อมีการแบ่งกลุ่มการติดตามหนี้ขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนเร่งรัดหนี้สินจะมีบทบาทในการเฝ้าระวังหนี้ที่เกิดขึ้นซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละกลุ่มโดยคำนึงถึงมาตรการการติดตามหนี้ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ควบคู่ไปกับการเร่งรัดหนี้สินในแต่ละกลุ่มด้วย กลุ่มติดตามหนี้ที่ผู้เขียนเสนอแนะมานี้ สามารถติดตามหนี้สินในแต่ละกลุ่มโดยอาศัยการเทียบเคียงอัตราความเสี่ยง ระยะเวลาที่ค้างชำระหนี้ และจำนวนหนี้ที่ค้างชำระจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ค้างกับสถานประกอบการซึ่งเป็นสถานประกอบการขนาดเล็กขนาดกลางและขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก เมื่อดำเนินการยึดอาช้คเพื่อขายทอดตลาดทรัพย์สินก็สามารถดำเนินการได้ทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้ยังสามารถติดตามหนี้อื่นๆ โดยเฉพาะหนี้ที่ค้างชำระแล้วพบในเวลาต่อมาว่าศาลได้มีคำสั่งให้ยื่นขอรับชำระหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ หรือคดีล้มละลาย แล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่ามีคำสั่งดังกล่าวทำให้การยื่นขอรับชำระหนี้ไม่ทันตามกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่หากมีการแบ่งกลุ่มการติดตามหนี้ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วจะเป็นการเพิ่มความระมัดระวังในหนี้ของแต่ละกลุ่มที่ค้างชำระเงินสมทบต่อกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคมในการติดตามหนี้ นอกจากจะทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระบบเพิ่มขึ้นแล้ว ยังสามารถกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรที่จะรับผิดชอบงานในแต่ละกลุ่มได้



อย่างเหมาะสมต่อศักยภาพการทำงานของข้าราชการและพนักงานแต่ละระดับอีกด้วย ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเร่งรัดหนี้สิน และสำนักงานประกันสังคมจังหวัดต่างๆ ปรับปรุงการทำงานเพื่อเป็นการประสานกับกองนิติการ ด้านงานยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สินและประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป