

เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการยึด
อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

สารบัญ

		หน้า
บทที่ 1	บทนำ	1
	1. สภาพปัญหา	1
	2. วัตถุประสงค์	2
	3. ขอบเขตของการศึกษา	3
	4. วิธีการศึกษา	4
	5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2	แนวคิด หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	5
	1. หลักการประกันสังคม	5
	1.1 หลักแห่งความคุ้มครอง	7
	1.2 หลักแห่งการกำหนดอัตราเงินสมทบ	7
	1.3 หลักแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน	7
	1.4 หลักแห่งการบริหารงาน	8
	1.5 หลักแห่งสิทธิในการอุทธรณ์	8
	2. แนวคิดการยึด आयัดทรัพย์สิน	9
บทที่ 3	การดำเนินงานด้านยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน	12
	1. ที่มา	13
	2. การตรวจสอบทรัพย์สิน	13
	3. ขั้นตอนการยึด आयัดทรัพย์สิน	13
	4. การถอนการยึด आयัดทรัพย์สิน	14
	5. ขั้นตอนการขายทอดตลาดทรัพย์สิน	15
บทที่ 4	การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	
	1. การกระจายอำนาจ	18
	1.1 การกระจายอำนาจเพื่อปรับปรุงงานยึด आयัด	19

	2. ดำเนินงานเพื่อให้การกระจายอำนาจดำเนินการได้อย่าง เป็นรูปธรรมด้วยการจัดการฝึกอบรมเพื่อปฏิบัติงาน (ON THE JOB TRAINING)	22
บทที่ 5	วิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินงาน	23
	1. วิเคราะห์ผลกระทบในการดำเนินงาน	23
	2. วิเคราะห์ปัญหาในด้านการยึด อายัด ที่พบในปัจจุบัน	25
บทที่ 6	บทสรุปและเสนอแนะ	30
ภาคผนวก		42

คำนำ

ในระบบราชการจะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการค่อนข้างจะมาก การปฏิรูปล่าสุดก็คือ การปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการทำงาน สำหรับกระทรวงแรงงานที่จะต้องถูกตัดโอนงานไปยังกระทรวงใหม่บางส่วน แต่งานบางส่วนที่ควรจะต้องรับผิดชอบมากขึ้น เช่น งานในส่วนของสำนักงานประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โครงสร้างการจัดการในระบบงานประกันสังคมจะต้องมีการปฏิรูป ที่เป็นกฎหมายชัดเจนซึ่งจะเปิดให้มีการปฏิรูปทั้งภาพรวมและเฉพาะหน่วยงานแล้ว การปฏิรูประบบงานประกันสังคมจะเน้นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน นอกจากนั้นก็ยังมี การปรับปรุงระบบการตรวจสอบภาคราชการขึ้นมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการในกระทรวงต่างๆ มีการตั้งกรรมการตรวจสอบภาครัฐวิสาหกิจขึ้นในรัฐวิสาหกิจ เพื่อก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาลในภาครัฐ”

ส่วน CEO เป็นนโยบายของคณะรัฐบาลที่มุ่งให้จังหวัดเป็นหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด มีอำนาจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จในจังหวัดของตน โดยมีเป้าหมายที่สำคัญที่สุดก็คือ มุ่งเน้นตัวลูกค้า ซึ่งหัวใจก็คือประชาชนให้ได้รับบริการที่ดีกว่า มีคุณภาพดีกว่าเร็วกว่า ตรงกับความต้องการของประชาชนมากกว่า เพราะว่าผู้ที่อยู่ในจังหวัดนนทบุรี ไม่อาจจะตัดสินใจเรื่องของจังหวัดชัยนาท หรือศรีสะเกษ หรือภูเก็ต หรือนราธิวาส หรือลำปางได้ โดยภาพนโยบายดังกล่าวของคณะรัฐบาลได้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้เขียนได้ดำเนินงานไปก่อนหน้านี้ โดยได้ดำเนินการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าในปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคโลกาภิวัตน์หรือยุคข้อมูลข่าวสาร การดำเนินการต่างๆ ต้องรวดเร็วและถูกต้องตามกฎหมาย การจะอาศัยส่วนกลางเพื่อดำเนินการต่างๆ จะทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน และขาดความถูกต้อง ชัดเจน

จากกรณีของผู้เขียนได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาการดำเนินการด้านยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และการประสานความร่วมมือกับส่วนราชการต่างๆ ภายใต้กฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานเร่งรัดหนี้สิน โดยผู้เขียนได้เสนอแนะในการทำงาน ซึ่งแต่เดิมจะเป็นการดำเนินการเฉพาะภายในราชการส่วนกลางโดยกองนิติการ สำนักงานประกันสังคมโดยที่ปัจจุบันปริมาณงานได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันอยู่ในภาวะที่

เรียกว่าเศรษฐกิจขาขึ้น นายจ้างหลายรายได้ขยายกิจการออกไปหลายสาขาและหลายท้องถิ่น ซึ่งยากต่อการตรวจสอบในการติดตามเร่งรัดหนี้สินและการรวมศูนย์อำนาจในส่วนกลาง ไม่สามารถดำเนินการได้ทันต่อเหตุการณ์ ผู้เขียนเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องดำเนินการกระจายอำนาจของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ตามที่ผู้เขียนเสนอแนะไว้ในวารสารจดหมายข่าวประกันสังคม⁽¹⁾ และได้ดำเนินการปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมขึ้นตามแนวคิดดังกล่าว

โดยที่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมได้เห็นชอบกับแนวความคิดที่จะให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดต่างๆ ดำเนินการด้านยึด อาัยค และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และการประสานความร่วมมือกับส่วนราชการต่างๆ จึงได้ดำเนินการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมตามคำสั่งที่สำนักงานประกันสังคมที่ 826/2543 ลงวันที่ 19 กันยายน 2543 พร้อมทั้งผู้เขียนได้ดำเนินการจัดอบรมและพัฒนาบุคลากรให้เกิดความชำนาญด้วยการจัดการฝึกอบรมในภาคทฤษฎีไปแล้วจำนวน 4 รุ่นทั่วประเทศ และเสริมทักษะเพื่อการปฏิบัติงาน (ON THE JOB TRAINING) ประกอบการฝึกภาคทฤษฎีตั้งปรากฏผลการปฏิบัติในภาคผนวก แต่โดยที่ผู้เขียนยังคงศึกษาและวิเคราะห์การทำงาน เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการยึด อาัยค และขายทอดตลาดทรัพย์สินในส่วนภูมิภาค ให้เกิดประสิทธิผลและเป็นมาตรฐานเดียวกับการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์ปัญหาและผลการทำงานโดยได้เสนอแนะการปรับปรุงระเบียบและวิธีการทำงานเพื่อประโยชน์ต่อการตัดสินใจในระดับนโยบาย รวมทั้งนำไปใช้เป็นแนวทางของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานได้ต่อไป

การศึกษาในครั้งนี้ นอกจากผู้เขียนได้ปฏิบัติงานให้เกิดผลเป็นรูปธรรมขึ้นมาแล้ว ผู้เขียนยังนำประสบการณ์ข้อเท็จจริง การวิเคราะห์ปัญหาในอนาคตที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงให้เกิดความทันสมัยในการใช้บังคับใช้กฎหมาย และเกิดผลในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบันต่อไป

นายวิทวัส ธรรมวิรัช

กันยายน 2545

⁽¹⁾ วิทวัส ธรรมวิรัช "มาตรการปรับปรุงบทบาทผู้ตรวจราชการกรม ในการดำเนินงานด้านการยึด อาัยคทรัพย์สิน ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม และพระราชบัญญัติเงินทดแทน" วารสารจดหมายข่าวประกันสังคมปีที่ 7 ฉบับที่ 8, สิงหาคม 2543 หน้า 10-13

บทคัดย่อ

รายงานการศึกษา เรื่อง “การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินงานด้านยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งปัจจุบันการทำงานได้ดำเนินการกระจายอำนาจไป ยังจังหวัด ตามคำสั่งสำนักงานประกันสังคมที่ 826/2543 ลงวันที่ 19 กันยายน 2543 โดยที่การทำงานทางด้านนี้ย่อมหลีกเลี่ยงการกระทบกระทั่งกับนายจ้างไม่ได้ เพราะการ ทำงานดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนายจ้าง ขณะเดียวกันการดำเนินงาน ในด้านนี้ ปัจจุบันได้มีปัจจัยทั้งภายนอกและภายใน ส่งผลกระทบต่อการทำงานหลาย ประการ เช่น ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปัญหาที่บุคลากรไม่ได้เป็น ผู้มีคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ จึงขาดการตัดสินใจที่ดี และปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สิน แบ่งเป็นทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ทรัพย์สินที่มีหลักฐาน ทางทะเบียนเป็นต้น รวมตลอดถึงปัญหาความจำเป็นต้องมีการพัฒนาบุคลากรที่มีความ ชำนาญเฉพาะด้านยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสำนักงาน ประกันสังคมได้ดำเนินการมอบอำนาจการยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน การดำเนินคดี และการบังคับคดี ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ เพื่อเป็นการแบ่งเบา ภาระหน้าที่ของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมและมีความจำเป็นต้องวางมาตรการเพื่อ พัฒนาบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน สิ่งเหล่านี้นับเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที จำเป็นต้องมีการพัฒนาและวางระบบให้รอบครอบรัดกุม ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่สำนั กงานประกันสังคมจังหวัดจึงมีบทบาทที่สำคัญอีกบทบาทหนึ่งที่ต้องอาศัยความรู้ ความ ชำนาญ และประสบการณ์ในด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบแผนงานเร่งรัดหนี้สินอีกทางหนึ่งให้ บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของสำนักงานประกันสังคม ผู้เขียนในฐานะที่เคยทำงานด้าน นี้และมีประสบการณ์พบเห็นปัญหาด้านนี้มากมาย ในหลายจังหวัด จึงมีความสนใจที่จะ ปรับปรุงงานยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยผู้เขียน ศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับจากนิติกรผู้ปฏิบัติงาน ค้นคว้า และ รวบรวมข้อมูลจากค้วบทกฎหมาย ระเบียบต่างๆ และค้นคว้าจากบทความเอกสาร คู่มือ

จากฝ่ายยึด อาชัศทรัพีสิน และหนังสือคำพิพากษาฎีกาของไทยรวมกับประสบการณ์จากการทำงานของผู้เขียนที่ทำงานยึด อาชัศ และขายทอดตลาดทรัพีสินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 จากผลการศึกษาการพัฒนาในงานด้านนี้ สามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกระจายอำนาจให้ได้ผลด้วยข้อเสนอแนะ 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 มาตรการการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินการด้านการยึด อาชัศ และขายทอดตลาดทรัพีสิน ควรจัดแบ่งกลุ่มหน้าที่หลัก โดยประสานกับกองการเจ้าหน้าที่ จัดหาบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์มาช่วยปฏิบัติงาน โดยระยะแรกควรที่จะนำบุคลากรที่มีความสามารถในงานยึด อาชัศทรัพีสิน แต่ไม่มีคุณสมบัติทางด้านนิติศาสตร์ ดำเนินการเร่งรัดหนี้สินไปพลางก่อน ด้วยการจัดการฝึกอบรมในภาคทฤษฎีและเสริมทักษะเพื่อการปฏิบัติงาน (ON THE JOB TRAINING) และดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานยึด อาชัศ เป็นระดับเขต เพื่อทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับจังหวัดใกล้เคียง

ส่วนที่ 2 มาตรการการวางแผนเพื่อติดตามหนี้ค้างชำระให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการวางแผนการติดตามหนี้ค้างชำระด้วยโครงการจัดลำดับความสำคัญของหนี้ค้างชำระ เช่น จำนวนเงินสมทบที่ค้างชำระระยะเวลาที่ค้างชำระ เป็นต้น นอกจากมาตรการติดตามหนี้ค้างชำระให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุดด้วยการจัดลำดับความสำคัญของหนี้ค้างชำระแล้ว การจัดกลุ่มการติดตามหนี้เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป ด้วยการแบ่งกลุ่มหนี้ค้างกับสถานประกอบการขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เพื่อสามารถติดตามหนี้ได้ทันต่อเหตุการณ์ และยังสามารถกำหนดบทบาท หน้าที่ของบุคลากรที่จะรับผิดชอบงานในแต่ละกลุ่มได้อย่างเหมาะสมต่อศักยภาพการทำงานของข้าราชการและพนักงานแต่ละระดับในการใช้ดุลพินิจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

บทคัดย่อ

รายงานการศึกษา เรื่อง “การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินงานด้านยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งปัจจุบันการทำงานได้ดำเนินการกระจายอำนาจไปยังจังหวัด ตามคำสั่งสำนักงานประกันสังคมที่ 826/2543 ลงวันที่ 19 กันยายน 2543 โดยที่การทำงานทางด้านนี้ย่อมหลีกเลี่ยงการกระทบกระทั่งกับนายจ้างไม่ได้ เพราะการทำงานดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนายจ้าง ขณะเดียวกันการดำเนินงานในด้านนี้ ปัจจุบันได้มีปัจจัยทั้งภายนอกและภายใน ส่งผลกระทบต่อการทำงานหลายประการ เช่น ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปัญหาที่บุคลากรไม่ได้เป็นผู้มีคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ จึงขาดการตัดสินใจที่ดี และปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินแบ่งเป็นทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ทรัพย์สินที่มีหลักฐานทางทะเบียนเป็นต้น รวมตลอดถึงปัญหาความจำเป็นต้องมีการพัฒนาบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการมอบอำนาจการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน การดำเนินคดี และการบังคับคดี ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมและมีความจำเป็นต้องวางมาตรการเพื่อพัฒนาบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน สิ่งเหล่านี้นับเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ต้องมีการพัฒนาและวางระบบให้รอบคอบรัดกุม ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดจึงมีบทบาทที่สำคัญอีกบทบาทหนึ่งที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ในด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบแผนงานเร่งรัดหนี้สินอีกทางหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของสำนักงานประกันสังคม ผู้เขียนในฐานะที่เคยทำงานด้านนี้และมีประสบการณ์พบเห็นปัญหาด้านนี้มากมาย ในหลายจังหวัด จึงมีความสนใจที่จะปรับปรุงงานยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยผู้เขียนศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับจากนิติกรผู้ปฏิบัติงาน คั่นคว่า และรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย ระเบียบต่างๆ และคั่นคว่าจากบทความเอกสาร คู่มือ

จากฝ่ายยี่ด อาัยคทรัพย์สิน และหนังสือคำพิพากษาฎีกาของไทยรวมกับประสบการณ์จากการทำงานของผู้เขียนที่ทำงานยี่ด อาัยค และขายทอดตลาดทรัพย์สินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 จากผลการศึกษาการพัฒนาในงานด้านนี้ สามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกระจายอำนาจให้ได้ผลด้วยข้อเสนอแนะ 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 มาตรการการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินการด้านการยี่ด อาัยค และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ควรจัดแบ่งกลุ่มหน้าที่หลัก โดยประสานกับกองการเจ้าหน้าที่ จัดหาบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์มาช่วยปฏิบัติงาน โดยระยะแรกควรที่จะนำบุคลากรที่มีความสามารถในงานยี่ด อาัยคทรัพย์สิน แต่ไม่มีคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ ดำเนินการเร่งรัดหนี้สินไปพลางก่อน ด้วยการจัดการฝึกอบรมในภาคทฤษฎีและเสริมทักษะเพื่อการปฏิบัติงาน (ON THE JOB TRAINING) และดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานยี่ด อาัยค เป็นระดับเขต เพื่อทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับจังหวัดใกล้เคียง

ส่วนที่ 2 มาตรการการวางแผนเพื่อติดตามหนี้ค้างชำระให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการวางแผนการติดตามหนี้ค้างชำระด้วยโครงการจัดลำดับความสำคัญของหนี้ค้างชำระ เช่น จำนวนเงินสมทบที่ค้างชำระระยะเวลาที่ค้างชำระ เป็นต้น นอกจากมาตรการติดตามหนี้ค้างชำระให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุดด้วยการจัดลำดับความสำคัญของหนี้ค้างชำระแล้ว การจัดกลุ่มการติดตามหนี้เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป ด้วยการแบ่งกลุ่มหนี้ค้างกับสถานประกอบการขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เพื่อสามารถติดตามหนี้ได้ทันต่อเหตุการณ์ และยังสามารถกำหนดบทบาท หน้าที่ของบุคลากรที่จะรับผิดชอบงานในแต่ละกลุ่มได้อย่างเหมาะสมต่อศักยภาพการทำงานของข้าราชการและพนักงานแต่ละระดับในการใช้ดุลพินิจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537