

คำนำ

สำนักงานประกันสังคม เป็นหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงแรงงาน มีภารกิจในการให้หลักประกันและคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย สูญเสียอวัยวะ ทูพพลภาพและตาย อันเนื่องมาจากการทำงานให้กับนายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และให้หลักประกันความคุ้มครองแก่ผู้ประกันคนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย อันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน รวมไปถึงการคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพและการว่างงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

การกำหนดนโยบายสำคัญให้มีการตรวจสอบสถานประกอบการ เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคมได้อย่างทั่วถึงจะส่งผลดีต่อลูกจ้างผู้ประกันคนที่จะได้รับความคุ้มครองจากสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของทั้ง 2 กองทุนได้

ผลงานเรื่อง การตรวจสอบสถานประกอบการตามกฎหมายประกันสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ จัดทำขึ้นเพื่อเป็นผลงานในการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกันสังคมและเป็นการนำเสนอวิธีการดำเนินงาน ผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

คุณหญิง อัมรานุรักษ์

ตุลาคม 2551

สารบัญ

คำนำ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา	4
ขอบเขตการศึกษา	4
นิยามศัพท์	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการประกันสังคม	6
แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล	12
แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบ	26
กฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง	32

บทที่ 3 วิธีการดำเนินงาน

การดำเนินงานตามกระบวนการตรวจสอบสถานประกอบการ	36
การดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบสถานประกอบการ	40

บทที่ 4 ผลการดำเนินงาน

ผลการดำเนินงานตรวจสอบสถานประกอบการ	44
------------------------------------	----

บทที่ 5 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการ	56
---	----

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป	60
ข้อเสนอแนะ	64

บรรณานุกรม

ภาคผนวก

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงตัวชี้วัดการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการ คุ้มครองด้านประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานในระบบ	41
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบเป้าหมายการตรวจสอบตามแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ประกันสังคมระยะ 5 ปี และเป้าหมายการตรวจสอบของกองตรวจสอบ	44
ตารางที่ 3 เป้าหมายการตรวจสอบจำแนกตามประเภทการตรวจสอบ	45
ตารางที่ 4 แสดงผลการตรวจสอบสถานประกอบการ ณ ที่ตั้งของสถานประกอบการ 2549 – 2551 รายไตรมาส	46
ตารางที่ 5 ผลการตรวจสอบสถานประกอบการ ณ ที่ตั้งของสถานประกอบการ จำแนกตามประเภทการตรวจสอบ	47
ตารางที่ 6 แสดงผลการออกหนังสือเชิญนายจ้างขึ้นทะเบียนทั่วประเทศ	51
ตารางที่ 7 แสดงผลการตรวจสอบบัญชีค่าจ้าง 2549 – 2551 รายไตรมาส	51
ตารางที่ 8 เปรียบเทียบผลการตรวจสอบสถานประกอบการกับเป้าหมายการ ตรวจสอบ	53
ตารางที่ 9 จำนวนสถานประกอบการ ผู้ประกันตน/ลูกจ้าง ที่ตรวจสอบได้ และ จำนวนเงินสมทบที่เรียกเก็บได้	54

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานประกันสังคมมีภารกิจหลัก คือ การบริหารงานกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และการบริหารงานกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

(1) ให้ความคุ้มครองและหลักประกันแก่ลูกจ้าง/ผู้ประกันตนที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งการคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงานตามกฎหมายประกันสังคม

(2) ให้ความคุ้มครองและหลักประกันแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายเนื่องจากการทำงานตามกฎหมายเงินทดแทน

(3) เสนอนโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการประกันสังคมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์

(4) เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันสังคมให้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง/ผู้ประกันตน และประชาชนทั่วไป

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบ จ่ายเงินทดแทนและประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคม

(6) ตรวจสอบและดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคม

(7) ดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานให้แก่ลูกจ้าง/ผู้ประกันตนที่สูญเสียอวัยวะให้สามารถกลับเข้าทำงานหรือสามารถประกอบอาชีพได้ตามความเหมาะสม

(8) ดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม

(9) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์แก่ลูกจ้าง/ผู้ประกันตนตามโครงการประกันสังคม

(10) ปฏิบัติราชการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

จากหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคมดังกล่าวมาแล้ว การตรวจสอบสถานประกอบการ ถือเป็นภารกิจสำคัญเพื่อการดำเนินการให้นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคม ลูกจ้าง/ผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างทั่วถึง สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของสำนักงานประกันสังคม ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองด้านประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานในระบบ

การตรวจสอบสถานประกอบการ เน้นตรวจสอบการปฏิบัติของนายจ้างให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกองตรวจสอบ ในการกำหนดกลยุทธ์ แผนงาน เป้าหมาย การบริหารงาน กำกับ ติดตาม ประเมินผล พัฒนามาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการปฏิบัติงานตรวจสอบสถานประกอบการให้หน่วยปฏิบัติทั่วประเทศ รวมทั้งการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ในการตรวจสอบสถานประกอบการ เพื่อการสนับสนุนการปฏิบัติงานตรวจสอบสถานประกอบการของสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ / จังหวัด / สาขา ทั่วประเทศ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ การกำหนดเป้าหมายการตรวจสอบสถานประกอบการที่ชัดเจนมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องพอ และมีการกำกับ ติดตามการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

สถานประกอบการที่สำนักงานประกันสังคมต้องตรวจสอบ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

(1) สถานประกอบการที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมแล้ว (ขึ้นทะเบียนประกันสังคมแล้ว)

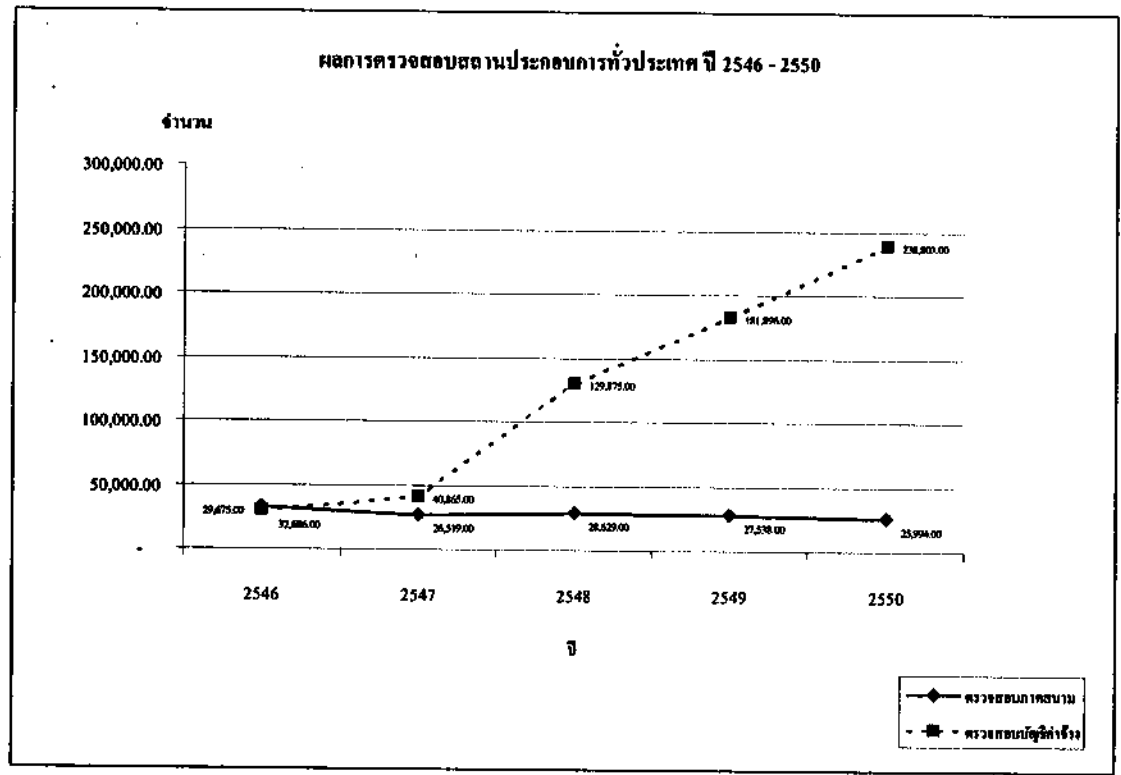
(2) สถานประกอบการที่ยังไม่เข้าสู่ระบบประกันสังคม (ยังไม่ขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือยังไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทน) ที่ผ่านมากองตรวจสอบได้กำหนดรูปแบบการตรวจสอบสถานประกอบการ เป็น 2 ประเภท คือ การตรวจสอบภาคสนาม เรียกว่า *การตรวจสอบสถานประกอบการ* และการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าจ้าง เรียกว่า *การตรวจสอบบัญชีค่าจ้าง*

การเตรียมข้อมูลก่อนออกตรวจสอบภาคสนามมีการดำเนินการโดย ส่งหนังสือถึงสถานประกอบการที่ได้รับจากผลการเปรียบเทียบฐานข้อมูลระหว่างข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกกับข้อมูลของสำนักงานประกันสังคมเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตาม

กฎหมายประกันสังคม โดยกองตรวจสอบจะกำหนดเป้าหมายการตรวจสอบสถานประกอบการ เป็นร้อยละของจำนวนสถานประกอบการที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ ของสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่/จังหวัด /สาขา แต่ละแห่ง และเป้าหมายการตรวจสอบ บัญชีค่าจ้างเป็นร้อยละ 60 ของจำนวนสถานประกอบการทั่วประเทศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม ของปีที่ผ่านมาที่ขึ้นทะเบียนและมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบกับสำนักงานประกันสังคม

จากการศึกษาผลการตรวจสอบสถานประกอบการทั่วประเทศพบว่า

- (1) เจ้าหน้าที่ในหน่วยปฏิบัติทำการตรวจสอบสถานประกอบการในความ รับผิดชอบไม่ทั่วถึง
- (2) หน่วยปฏิบัติไม่ให้ความสำคัญกับการตรวจติดตามสถานประกอบการ ที่ยังไม่เข้าสู่ระบบประกันสังคม
- (3) เจ้าหน้าที่บางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการตรวจสอบสถาน ประกอบการ
- (4) บุคลากรไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบบัญชีค่าจ้างประจำปี จึงทำให้มีงบค้างสะสม



ที่มา : กองตรวจสอบ สำนักงานประกันสังคม

จากสถิติผลการตรวจสอบสถานประกอบการ จำแนกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ การตรวจสอบภาคสนาม หรือการตรวจสอบ ณ สถานประกอบการ และ การตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ณ สำนักงานฯ ได้แก่การตรวจสอบบัญชีค่าจ้าง ปี 2546 ผลการตรวจสอบสถานประกอบการทั้ง 2 ประเภท มีจำนวนน้อยเนื่องจากกองตรวจสอบเริ่มนำระบบตรวจสอบ (Online) มาใช้ในการบันทึกผลการตรวจสอบเป็นปีแรกโดยเฉพาะผลการตรวจสอบบัญชีค่าจ้างมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปีหลัง ๆ เนื่องจากหน่วยปฏิบัติยังไม่ทราบและไม่เข้าใจใน ความสำคัญของการบันทึกผลการตรวจสอบจึงทำให้การเก็บรวบรวมข้อมูลยังไม่สมบูรณ์ แต่หลังจากที่ได้ดำเนินการแนะนำและแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการบันทึกผลการตรวจสอบจึงทำให้ในปีต่อ ๆ มาสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งถือว่ามีความครบถ้วนพอสมควร หากวิเคราะห์ผลการตรวจสอบสถานประกอบการทั้งสองประเภทเห็นได้ว่าการตรวจสอบสถานประกอบการภาคสนามมีแนวโน้มลดลงโดยตลอดในขณะที่การตรวจสอบบัญชีค่าจ้างเพิ่มขึ้นทุกปี

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น การศึกษาเรื่องการตรวจสอบสถานประกอบการตามกฎหมายประกันสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานตรวจสอบสถานประกอบการของสำนักงานประกันสังคม เพื่อหาแนวทางการพัฒนางานตรวจสอบสถานประกอบการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการ

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานตรวจสอบสถานประกอบการของสำนักงานประกันสังคม

(2) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและเสนอแนะแนวทางการพัฒนางานตรวจสอบสถานประกอบการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเน้นการดำเนินงานตรวจสอบสถานประกอบการของสำนักงานประกันสังคมทั่วประเทศ จากรายงานผลการตรวจสอบสถานประกอบการ ตั้งแต่ปี 2549 – 2550 และระหว่างเดือน มกราคม – กันยายน 2551 ในระบบสารสนเทศของสำนักงานประกันสังคมรวมระยะเวลา 2 ปี 9 เดือน

4. นิยามศัพท์

“กฎหมายประกันสังคม” หมายถึง พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

“หน่วยปฏิบัติทั่วประเทศ” หมายถึง สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร และสำนักงานประกันสังคมจังหวัดและสาขา

“ระบบตรวจสอบ” หมายถึง ระบบการจัดเก็บข้อมูลการตรวจสอบสถานประกอบการ ซึ่งเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบคอมพิวเตอร์สำนักงานประกันสังคม

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ทราบปัญหาการดำเนินงานตรวจสอบสถานประกอบการของสำนักงานประกันสังคม

(2) ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบสถานประกอบการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) สถานประกอบการได้รับการตรวจสอบตามเป้าหมายที่กำหนดส่งผลให้แรงงานในระบบได้รับความคุ้มครองด้านการประกันสังคมอย่างทั่วถึง

(4) เป็นแนวทางสำหรับผู้สนใจที่จะศึกษาค้นคว้า และอ้างอิงในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับการประกันสังคม

1.1 ความเป็นมาของระบบประกันสังคม

ระบบประกันสังคมเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศเยอรมนี ภายใต้การปกครองของ บิสมาร์ค (Chancellor Bismarck) นายกรัฐมนตรีในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1883 – 1889 โดยเริ่มจากการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Fund) เพื่อนำไปดำเนินการในการประกันกรณีเจ็บป่วย ซึ่งได้ประกาศพระราชบัญญัติประกันสังคมเกี่ยวกับการเจ็บป่วยออกมาเป็นกฎหมายฉบับแรกเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1883 และในปี ค.ศ. 1884 การประกันเกี่ยวกับอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงาน แต่เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในด้านการเงินการประกันสังคมในระยะแรกจึงสามารถทำกันได้ในเฉพาะลูกจ้างที่ทำงานกันในโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น สำหรับการประกันกรณีทุพพลภาพและการประกันกรณีชราภาพก็เริ่มเกิดขึ้นเป็นลำดับในปี 1889 ทั้งนี้ลักษณะของการมีส่วนร่วมในโครงการจะมาจาก 3 ฝ่าย คือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล มีการบริหารเงินโดยใช้วิธีการจัดเก็บเงินสมทบและเป็นระบบบังคับสำหรับผู้ที่มีรายได้ ซึ่งจะการันตีประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ที่อยู่ในโครงการ หลังจากนั้นประเทศในแถบยุโรป ลาตินอเมริกา สหรัฐอเมริกา ได้นำรูปแบบของเยอรมนีไปใช้ และได้แพร่หลายต่อไปยังทวีปแอฟริกา เอเชีย และกลุ่มประเทศในแถบคาริเบียน

การประกันสังคมในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2495 ในรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และให้ตั้งกรมประกันสังคมขึ้นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ดำเนินการโดยกำหนดประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน 6 ประการ คือ การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย การพิการหรือทุพพลภาพ การชราภาพ และการเสียชีวิต โดยบังคับใช้กับผู้ใช้แรงงานประเภทลูกจ้าง ซึ่งกำหนดให้ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลออกเงินสมทบร่วมกัน และเปิดโอกาสให้ผู้ทำงานส่วนตัวหรือผู้ที่ไม่ได้ทำงานสมัครใจเข้าร่วมได้ สำหรับการจ่ายเงินสมทบนั้น ได้กำหนดอัตราแตกต่างกันระหว่างผู้ทำงานรับจ้าง ผู้ทำงานส่วนตัว และผู้ว่างงานแต่กฎหมายต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป เนื่องจากได้รับการคัดค้านจากหลายฝ่ายจึงมิได้นำมาดำเนินการในทางปฏิบัติ เพราะไม่มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

ภายหลังจากเกิดรัฐประหาร โดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 รัฐบาลได้ยุบกรมประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นและจัดตั้งกองความมั่นคงทางสังคม โดยให้โอนไปสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และเตรียมงานให้พร้อมที่จะดำเนินงานประกันสังคม ในปลายปี พ.ศ. 2510 กรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอให้รัฐบาลทบทวนเรื่องการประกันสังคม ขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมบางมาตรา ในระหว่างนั้นได้เกิดการปฏิวัติ ขึ้น และในที่สุดคณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างในกรณีที่ประสบ อันตรายหรือ เจ็บป่วย เนื่องจากการทำงาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของระบบการ ประกันสังคม และได้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นเป็นองค์กรรับผิดชอบการ บริหาร เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2517 และให้สังกัดอยู่ในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ต่อมาใน พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้นำเรื่องการประกันสังคมขึ้นมาพิจารณา ใหม่อีกครั้งตามข้อเสนอของกรมประชาสงเคราะห์ และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ เตรียมการประกันสังคม โดยมีอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ ได้ผลักดันให้รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญของระบบประกันสังคมและขยายขอบเขตออกไปใน ประเภทอื่นนอกเหนือจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

ในปี พ.ศ. 2533 สภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติรับรองและยื่นยันผ่านร่าง พระราชบัญญัติประกันสังคม ทำให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เรียกว่า “พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533” โดยกำหนดให้มีกองทุนประกันสังคมเพื่อความคุ้มครองลูกจ้าง กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ และตายที่ไม่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร สงเคราะห์ บุตร ชราภาพ และกรณีว่างงาน และได้จัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเพื่อรับผิดชอบการ ดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมเมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2533 ตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม และงานสำนักงานกองทุนเงินทดแทนของกรมแรงงานมาอยู่ใน สำนักงานประกันสังคม ภายใ้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ต่อมาเมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2536 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงาน ประกันสังคมจึงได้โอนมาอยู่ในสังกัด (บทความ : ปฏิรูปประกันสังคมโดยใครเพื่อใคร : Online Variable : 2551)

1.2 ความหมายของการประกันสังคม

กองความมั่นคง กรมประชาสงเคราะห์ (2522 : 20-21) ให้ความหมายว่าการประกันสังคม คือ โครงการบริหารทางสังคมในระยะยาวอีกแบบหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดดำเนินการขึ้น เพื่อความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองป้องกันประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิตอันเป็นส่วนรวม และส่งเสริมให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่อัตรา อันเป็นหลักประกันร่วมกัน โดยมีหลักการสำคัญอยู่ที่จัดให้ประชาชนแต่ละคนช่วยตัวเอง ช่วยครอบครัว และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคม ด้วยการออกเงินรายได้ประจำตามความสามารถของแต่ละบุคคล สะสมไว้ในกองทุนกลางหรือที่เรียกว่ากองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้างและรัฐบาลช่วยออกสมทบทุนเข้ากองทุนนี้ให้อีกฝ่ายละส่วน เพื่อให้กองทุนมีจำนวนมากเพียงพอแก่การดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งโครงการ หรือสามารถบำบัดความเดือดร้อนอันเนื่องในกรณีที่มีการคลอดบุตร การมีบุตรมากหรือมีครอบครัวใหญ่ การเจ็บป่วย การประสบอุบัติเหตุหรือเป็น โรคอันเนื่องจากการทำงาน การพิการหรือทุพพลภาพ การว่างงาน การชราภาพ และมรณกรรม โดยจะจ่ายให้สมาชิกหรือผู้ประกันตนเป็นเงิน สิ่งของ และบริการ หรืออาจจ่ายทั้งเงิน สิ่งของ และบริการให้ก็ได้ ถ้าจะกล่าวให้ง่ายอาจกล่าวได้ว่า สังคมทุกสังคมจะไม่ปล่อยปละละเลยให้เกิด แก่ เจ็บ ตาย การว่างงานหรือการขาดรายได้ในกรณีต่าง ๆ ของบุคคลเป็นไปตามยถากรรม บุคคลในสังคมและสังคมจะต้องมีส่วนเข้ามาช่วยเหลือจัดการให้หลุดพ้นจากสภาพความเดือนร้อนทันที ทั้งนี้ ก็โดยมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนแต่ละคนมีหลักประกันในการดำรงชีวิตด้วยความมั่นคง ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งวาระสุดท้ายของชีวิต คือ ความตาย และเสริมสร้างสังคมและประเทศชาติให้มีเสถียรภาพเป็นปึกแผ่นแน่นหนา

ศาสตราจารย์อัลเบิร์ต เอช โมรเบอรั (กองความมั่นคงทางสังคม กรมประชาสงเคราะห์ 2522 : 20-21) แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ได้ให้ความหมายว่า การประกันสังคม คือความพยายามของรัฐในอันที่จะใช้หลักประกันสังคมให้บังเกิดผลในทางอื่นป้องกัน เพื่อมิให้ความยากจนในบ้านเมืองต้องเพิ่มขึ้นและหาทางที่จะบรรเทาความยากจนที่มีอยู่แล้วให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ

อัมพร จุณณานนท์ (2526 : 4) ได้กล่าวถึงการประกันสังคมว่า เป็นระบบร่วมกันช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการขจัดความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นเป็นระบบที่ช่วยผู้ที่สามารถจะช่วยตัวเองได้ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่าย เป็นการช่วยเหลือระหว่างผู้แข็งแรง

หรือผู้มีฐานะดีกว่าและผู้อ่อนแอ และมีฐานะค้ำค้ำกว่าเป็นระบบร่วมกันเลี้ยงภัย และร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม

นิคม จันทรวาท (2528 : 5) กล่าวว่า การประกันสังคม คือ โครงการที่รัฐจัดขึ้น มีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ประชาชน ให้มีความมั่นคงในการดำรงชีพโดยมีหลักให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลาง เงินสมทบนี้ในโครงการบางประเภทนายจ้างจะร่วมออกเงินสมทบด้วย และในบางกรณีรัฐบาลเป็นผู้เข้าร่วมออกเงินสมทบด้วย กองทุนนี้จะจ่ายให้แก่ประชาชนผู้ส่งเงินสมทบเมื่อประสบเคราะห์กรรมต่าง ๆ เช่น ในเรื่องการเจ็บป่วย ในเรื่องการคลอดบุตร การประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน การว่างงาน ตลอดจนถึงการชราภาพ

วิชัย โสสุวรรณจินดา (2535 : 20-21) ให้ความหมายว่า การประกันสังคม หมายถึง ระบบที่ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของลูกจ้าง โดยทั้งสามฝ่ายร่วมส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งมีลักษณะเป็นการออมทรัพย์ทั้งนี้กองทุนจะมีการบริหารงานในรูปแบบที่ทั้ง 3 ฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วม ส่วนประเภทของการประกันสังคมอาจครอบคลุมไปถึงการคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย การพิการหรือทุพพลภาพ การฌาปนกิจ การประกันสุขภาพ และการว่างงาน ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ กฎหมายประกันสังคมจะดำเนินการได้ต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานของหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ

(1) หลักการบังคับ โดยให้ลูกจ้างทั้งหมดมาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย มีการยกเว้นน้อยที่สุด เพื่อให้มีพื้นฐานการดำเนินงานที่กว้างขวางเพียงพอ

(2) หลักการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข ลูกจ้างที่มีฐานะดี รายได้สูง ลูกจ้างที่มีสุขภาพดีแม้จะได้ประโยชน์จากการประกันสังคมก็ต้องมาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคมเพื่อเฉลี่ยสุขให้แก่ลูกจ้างที่ยากจน รายได้ต่ำ และมีปัญหาสุขภาพอนามัย

(3) หลัก 3 ฝ่ายร่วมรับภาระ นอกจากลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบแล้ว นายจ้างและรัฐบาลควรมีส่วนรับภาระ เพราะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้างด้วย

(4) หลักการจ่ายตามความสามารถได้ตามความจำเป็น เป็นหลักที่การคำนวณเงินสมทบให้ถือรายได้ลูกจ้างเป็นเกณฑ์ คนมีรายได้สูงจะจ่ายมากกว่าคนที่มียาได้ต่ำ แต่ประโยชน์ที่ได้รับเท่าเทียมกันและได้เมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น เช่น ได้รับเมื่อเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ เป็นต้น

(5) หลักมาตรฐานขั้นต่ำ ประโยชน์ที่ได้รับจากการประกันสังคมต้องถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับ กิจกรรมที่อยู่นอกบังคับของกฎหมายประกันสังคมได้ จะต้องมีมาตรฐานที่สูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้เท่านั้น

วิจิตร (ฟุ้งถัดดา) วิจิตรชม (2538 : 15-16) อธิบายว่า ระบบประกันสังคม คือ ระบบที่ให้การประกันต่อบุคคลในสังคมที่มีปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อน ทาง ค ำ น การเงิน เนื่องจากการประสบเคราะห์ภัย หรือมีเหตุการณ์อันทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพ ซึ่งต้องการได้รับความช่วยเหลือ การประกันสังคมจึงเป็นการร่วมมือกันระหว่างประชาชนใน สังคมเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้วยการรวบรวมเงินทุนเข้าเป็นกองทุนร่วมกันและเฉลี่ย ความเสี่ยงหรือร่วมกันเสี่ยงต่อเคราะห์ภัยหรือปัญหาความเดือดร้อนที่อาจจะเกิดขึ้น หรืออาจ กล่าวได้ว่าเป็นระบบสวัสดิการที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนว่า ประชาชน จะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจหรือด้านการเงินในระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับ ภาวะความเดือดร้อนจากการสูญเสียรายได้ เนื่องจากการต้องว่างงาน จากการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น เป็นพิเศษ อันส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตหรือความเป็นอยู่ ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ของการสร้างหลักประกันดังกล่าว ได้แก่ ผู้ที่ส่งเงินสมทบเข้าร่วมเป็นกองทุนซึ่งได้ปฏิบัติตาม เงื่อนไขอันก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองหรือได้รับประโยชน์ทดแทนการสูญเสียที่ เกิดขึ้น

1.3 ลักษณะของการประกันสังคม

John. M. Wilkin (1995 : 3) ลักษณะการประกันสังคมทั่วไปมีแนวทาง ดังนี้

(1) สามารถเลี้ยงตัวเองได้ (Self Supporting) จากเงินสมทบที่เรียกเก็บจาก สมาชิกที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ลูกจ้าง นายจ้าง ที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของโครงการ รวมทั้ง ผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับจากการนำเงินในกองทุนไปลงทุน และเงินกองทุนต้องมี เพียงพอสำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

(2) มีลักษณะเชิงบังคับ (Compulsory) ให้ผู้ที่อยู่ในกลุ่มตามกฎหมายเข้าร่วมโครงการประกันสังคม เพื่อให้เกิดการกระจายความเสี่ยงตามแนวคิด และเป็น การกระจาย รายได้จากผู้ที่มีรายได้มากไปสู่ผู้ที่มีรายได้น้อย คนไม่มีครอบครัวช่วยเหลือคนมีครอบครัว คน วัยทำงานช่วยเหลือคนที่พ้นจากงานแล้ว คนไม่เจ็บป่วยช่วยคนเจ็บป่วย เป็นต้น ซึ่งเป็นการ ช่วยเหลือข้ามกลุ่ม (Cross Subsidies) ระหว่างกัน บางประเทศได้เปิดให้มีการสมัครใจเข้าสู่ ระบบประกันสังคมได้ (Voluntary) เมื่อดำเนินการประกันสังคมไประยะเวลาหนึ่งจน

ประชาชนทั่วไปเกิดความเข้าใจและได้ผลอันมั่นคงแล้ว จึงดำเนินการตามโครงการประกันสังคมแบบสมัครใจแก่บุคคลทั่วไป ซึ่งได้แก่ ผู้ทำงานส่วนตัวหรือผู้ไม่ได้ทำงานต่อไป (Self of Non Employed Persons)

(3) ผู้ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจะต้องมีการส่งเงินสมทบตามที่กำหนดการจ่ายเงินสมทบจะขึ้นอยู่กับรายได้หรือค่าจ้างของสมาชิกผู้ประกันตนแต่ละคน ไม่เป็นไปตามความเล็งภัย แต่ประโยชน์ทดแทนจะได้รับตามเงื่อนไขเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเงินสมทบที่จ่ายมาและไม่มีการทดสอบความจำเป็น (Mean Test) เหมือนกับการสังคมสงเคราะห์ อัตราประโยชน์ทดแทนจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายจะกำหนดตามใจชอบไม่ได้

(4) ประโยชน์ทดแทนของการประกันสังคมมุ่งเน้นไปที่การรักษาในระดับมาตรฐานการครองชีพของบุคคลหรือครอบครัว ประโยชน์ทดแทนที่ได้จัดให้จึงเน้นความเพียงพอทางสังคมมากกว่าความยุติธรรมของแต่ละบุคคล (Balance Between Individual Equity And Social Adequacy)

(5) หลักแห่งสิทธิอุทธรณ์ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กรณีนำข้อเท็จจริงขึ้นสู่การพิจารณาของศาลประกันสังคมหรือศาลที่กำหนดขึ้นเฉพาะได้ หากมีข้อโต้แย้งแห่งสิทธิของสมาชิก

1.4 ประโยชน์ทดแทนการประกันสังคม

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้จัดประเภทของการประกันสังคมขั้นต่ำ [The Social Security (Minimum Standard) Convention, 1952, of ILO] ให้ครอบคลุมประโยชน์ทดแทน 9 ประการ ดังต่อไปนี้

- (1) ค่ารักษาพยาบาล หรือการบริการทางการแพทย์ (Medical care)
- (2) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย (Sickness benefit)
- (3) ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (Unemployment benefit)
- (4) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (Old-age benefit)
- (5) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากการทำงาน (Employment injury benefit)
- (6) ประโยชน์ทดแทนของครอบครัว หรือการสงเคราะห์ครอบครัว (Family benefit)
- (7) ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร (Maternity benefit)
- (8) ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ (Invalidity benefit)

(9) ประโยชน์ทดแทนผู้อยู่ในอุปการะ (Survivors' benefit)

ส่วนแหล่งที่มาของเงินทุนนั้นอาจประกอบด้วย 1 ฝ่าย 2 ฝ่าย หรือ 3 ฝ่าย อันได้แก่ ผู้ประกันตน นายจ้างของผู้ประกันตน(ถ้ามี) และรัฐบาล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของประโยชน์ทดแทน เช่น ถ้าเป็นประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากการทำงาน หรือประโยชน์ทดแทนของครอบครัวส่วนมาก โดยทั่วไปเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างฝ่ายเดียว ถ้าเป็นกรณีชราภาพผู้รับผิดชอบประกอบด้วย ผู้ประกันตน และนายจ้าง ถ้าเป็นกรณีการรักษาพยาบาลมักประกอบด้วย 3 ฝ่าย เป็นต้น

สำหรับอัตราเงินสมทบมักกำหนดเป็นสัดส่วนของรายได้ของผู้ประกันตน ส่วนประโยชน์ทดแทนอาจกำหนดให้ประกอบด้วยส่วนที่ไม่ขึ้นกับอัตราเงินสมทบและส่วนที่ขึ้นกับเงินสมทบในสัดส่วนที่ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของระบบว่าต้องการเน้นที่การออม หรือการประกันภัย หรือการถ่ายโอนทรัพยากรระหว่างบุคคลภายในกลุ่ม

2. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.1 ความหมายของประสิทธิภาพ

Daniel Kentz และ Robert K (อ้างในสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์ 2544 : 23) ได้กล่าวถึงคำว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) ในความหมายตามพจนานุกรมของออกซ์ฟอร์ด คือ ความพร้อมและความสามารถในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ หรือการปฏิบัติงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

Herbert A.Simon (อ้างในสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์ 2544 : 23) ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพในลักษณะของการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับผลผลิต (Outputs) ที่ได้รับ ถ้าเป็นการจัดการของภาครัฐบาลต้องนำผลรวมของการปฏิบัติงานที่เกิดความพึงพอใจ และประโยชน์แก่ประชาชน (Human Satisfaction and Benefit Produced) ด้วย สามารถเขียนเป็นสูตร ได้ดังนี้

องค์การธุรกิจ	$E = (O - I) \text{ หรือ } O/I$
องค์กรรัฐบาล	$E = (O - I) \text{ หรือ } O/I$
องค์การธุรกิจ	$E = (O - I) + S \text{ หรือ } (O/I) + S$
เมื่อ	$E = \text{Efficiency (ประสิทธิภาพ)}$
	$O = \text{Output (ผลผลิตที่ได้รับ)}$

I = Input (ปัจจัยนำเข้า)

S = Satisfaction (ความพึงพอใจของผู้รับบริการ /
ประชาชน)

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2538, 2) ชี้ให้เห็นว่าประสิทธิภาพในระบบราชการมีความหมายรวม ถึงผลผลิตภาพและประสิทธิภาพ โดยประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่วัดได้หลายมิติ ตามแต่วัตถุประสงค์ที่ต้องการพิจารณา คือ

(1) ประสิทธิภาพในมิติของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการผลิต (input) ได้แก่ การใช้ทรัพยากรการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ เทคโนโลยีที่มีอยู่อย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดการสูญเสียน้อยที่สุด

(2) ประสิทธิภาพในมิติของกระบวนการบริหาร (Process) ได้แก่ การทำงานที่ถูกต้อง ได้มาตรฐาน รวดเร็ว และใช้เทคโนโลยีที่สะดวกกว่าเดิม

(3) ประสิทธิภาพในมิติของผลผลิตและผลลัพธ์ ได้แก่ การทำงานที่มีคุณภาพ เกิดประโยชน์ต่อสังคม เกิดผลกำไร ทนเวลาผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงาน และบริการเป็นที่พอใจของลูกค้าหรือผู้มารับบริการ

กันตยา เพิ่มผล (2541 : 2) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพ หมายถึงขนาดและความสามารถของความสำเร็จหรือบรรลุผลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของตนเองและองค์การ

ศูนย์ส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ กระทรวงศึกษาธิการ (2542) ได้ให้ความหมายของ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ดังนี้ การปฏิบัติงานหรือการบริการที่ต้อง รวดเร็ว ใช้เทคนิคที่สะดวกสบายกว่าเดิม คุ่มค่า และใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในขณะที่ต้องการ ผลงานมากที่สุด (Efficiency is to do thing right)

งานประกันคุณภาพ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2548) ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้ ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณทรัพยากรที่ใช้ไปกับปริมาณผลผลิตที่เกิดจากกระบวนการ กล่าวคือ ประสิทธิภาพแสดงถึงความสามารถในการผลิต และความคุ้มค่าของการลงทุน

ยุวณูช กุลาคี (2548) ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่นำเข้า Input และผลลัพธ์ที่ออกมา Output เพื่อสร้างให้เกิดต้นทุนสำหรับทรัพยากรต่ำสุด ซึ่งเป็นการกระทำสิ่งหนึ่งที่ถูกต้อง (Doing things right)

โดยคำนึงถึงวิธีการ (Mean) ใช้ทรัพยากร (Resources) ให้เกิดการประหยัดหรือสิ้นเปลืองน้อยที่สุด

วรัท พดุกษากุลนันท์ (Online Vairable : 2551) สรุปความหมายของประสิทธิภาพไว้ว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ความสามารถในการลดต้นทุนหรือทรัพยากรต่อหน่วยของผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงานต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในแผน หรือในทางกลับกัน หมายถึง ความสามารถในการเพิ่มผลผลิตหรือผลประโยชน์ต่อหน่วยของต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินงานสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผน โดยประสิทธิภาพเป็นอัตราส่วนแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตหรือผลประโยชน์ที่ได้รับกับต้นทุนหรือทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานจริงเมื่อเปรียบเทียบกับแผนที่วางไว้

2.2 ความหมายของประสิทธิผล

Amital Etzioni (1964 อ้างในสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์, 2544 : 25) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การว่า หมายถึง บทบาทของความสามารถขององค์การในการที่จะสามารถทำงานบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

Georgopoulos and Thannenbaum (1964 อ้างในกรณี กิรีติบุตร, 2529 : 65) เสนอว่า ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึงการที่องค์การในฐานะเป็นระบบทางสังคมสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้โดยใช้ทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางเสียหายและไม่สร้างความเครียดให้แก่สมาชิก

ธงชัย สันติวงษ์ (2533 : 314) มีความเห็นว่า ประสิทธิผลขององค์การจะเพิ่มขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า องค์การสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่สิ่งสำคัญที่สุดอยู่เบื้องหลังควบคู่กับประสิทธิผลก็คือความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งหมายถึงการมีสมรรถนะสูงสามารถมีระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดผลได้สูงสุด โดยได้ผลผลิตที่มีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าของทรัพยากรที่ใช้ไป

Friedlander and Plokle (อ้างในเฉลิมชัย สุวรรณรัตน์, 2539 : 4) เห็นว่า องค์ประกอบที่สำคัญของความมีประสิทธิภาพ คือ ความมากน้อยของการที่องค์การสนองตอบต่อความต้องการของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งถูกค่าซึ่งวัดได้จากสิ่งที่ถูกค่าได้รับจากหน่วยงานในแง่ของคุณภาพสินค้าหรือบริการ ความเต็มใจช่วยเหลือ ความเป็นมิตร และลักษณะท่าทีของพนักงานหรือพฤติกรรมของพนักงานนั่นเอง ซึ่งจากความหมายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการให้บริการสาธารณะได้อย่างดี โดยมองประสิทธิผลไม่ใช่เพียงในของเชิงปริมาณเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงคุณภาพความรวดเร็วและการมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีด้วย

ศูนย์ส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ กระทรวงศึกษาธิการ (2542) ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง การปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ (Effectiveness is to do right things)

งานประกันคุณภาพ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2548) ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ของการทำงานกับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กล่าวคือประสิทธิภาพจะแสดงถึงความสามารถในการตอบสนองอย่างรวดเร็วและทันเวลาเพื่อให้ได้ผลผลิต

ยุวบุษ ฤลาดี (2548) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) คือความสามารถขององค์กรในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

วรัท พฤษากุลนันท์ (Online Vairable : 2551) ได้สรุปความหมายของประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึงความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จุดสำคัญของประสิทธิภาพอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตที่ถูกคาดหวังตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้และผลผลิตจริงที่มีขึ้น

2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล

Becker และ Neuhauser (1975 :143) ได้กล่าวว่าการวัดประสิทธิภาพขององค์กรใดจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการวัดที่แน่ชัดที่ต้องเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้า (Inputs) ในการผลิตทั้งหมดต่อผลผลิต (Outputs) ที่ได้รับทั้งหมด แล้วนำมาเปรียบเทียบว่ามากหรือน้อยกว่าเป้าหมาย (Goal) ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้มีข้อที่ต้องคำนึงถึงคือ

- (1) เป้าหมายที่จะใช้วัดนั้นต้องเป็นเป้าหมายที่แท้จริงขององค์กร
- (2) เป้าหมายดังกล่าวต้องถูกกำหนดขึ้นโดยผู้มีสิทธิอันชอบธรรมในองค์กรหรือเจ้าขององค์กรเท่านั้น
- (3) องค์กรที่มีเป้าหมายมากกว่าหนึ่งเป้าหมาย จะต้องจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของเป้าหมายที่จะใช้วัดก่อนแล้วจึงนำเป้าหมายที่สำคัญเท่า ๆ กันมาวัดเปรียบเทียบการบรรลุเป้าหมายกันได้

ทั้งนี้ สมมติฐานที่สำคัญในการวัดประสิทธิภาพขององค์กร ประการแรก คือ การเปรียบเทียบอัตราส่วนของปัจจัยนำเข้ากับผลผลิต ว่ามากหรือน้อยกว่าเป้าหมายที่กำหนดและมีความต่อเนื่องกับความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมาย ประการที่สอง ก็คือ สมมติฐานว่าทรัพยากรในการผลิตนั้นมีจำกัดหรือมีค่าหายาก (Scarce) เช่น เวลา พลังในการ

ทำงาน เงิน เป็นต้น ดังนั้น จึงเป็นความพยายามบรรลุเป้าหมายด้วยการใช้ทรัพยากรอันจำกัด นั้นให้น้อยที่สุด (Minimal expenditure of scarce resources)

อย่างไรก็ตาม หากทรัพยากรไม่จำกัด แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรนี้ก็ใช้ไม่ได้ เนื่องจากหากพิจารณาความหมายของประสิทธิภาพที่ยกมาข้างต้น นั้นจะเห็นว่าประสิทธิภาพเป็นแนวความคิดที่ถูกนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลโดยมุ่งหวังที่จะลดความสูญเปล่าของการใช้ทรัพยากรด้านต่าง ๆ และต้องการนำทรัพยากรที่มีค่าหายากมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

Becker และ Neuhauser (1975 : 94) ยังได้เสนอตัวแบบจำลองเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กร (Model of Organization Efficiency) โดยกล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์กร นอกจากพิจารณาถึงทรัพยากร เช่น คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ที่เป็นปัจจัยนำเข้าและผลผลิตขององค์กรคือบรรลุเป้าหมาย แล้วองค์กร ในฐานะที่เป็นองค์กรระบบเปิด (Open System) ยังมีปัจจัยประกอบอีก ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) หากสภาพแวดล้อมในการทำงานขององค์กรมีความซับซ้อนต่ำ (Low Task Environment Complexity) หรือมีความแน่นอน (Certainly) มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติในการทำงานขององค์กรอย่างละเอียดถี่ถ้วน แน่ชัด จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพขององค์กรมากกว่าองค์กรที่มีสภาพแวดล้อมในการทำงานยุ่งยากซับซ้อนสูง หรือมีความไม่แน่นอน

(2) การกำหนดระเบียบปฏิบัติชัดเจน เพื่อเพิ่มผลการทำงานที่มองเห็นได้ มีผลทำให้ประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นด้วย

(3) ผลการทำงานที่มองเห็นได้สัมพันธ์ในทางบวกกับประสิทธิภาพ

(4) หากพิจารณาควบคู่กันจะปรากฏว่าการกำหนดระเบียบปฏิบัติอย่างชัดเจนและการทำงานที่มองเห็นได้มีความสัมพันธ์มากขึ้นต่อประสิทธิภาพมากกว่าตัวแปรแต่ละตัวตามลำพัง

นอกจากนี้ Becker ยังเชื่อว่า การสามารถมองเห็นผลของการทำงานขององค์กรได้ (Visibility Consequence) จะมีความสัมพันธ์กับความมีประสิทธิภาพขององค์กร เนื่องจากองค์กรสามารถทดลอง และเลือกระเบียบปฏิบัติและเลือกใช้ทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ต่อการบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้น โครงการของงาน ระเบียบปฏิบัติงาน และผลการปฏิบัติงาน จึงมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานจึงมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

Frederick W.Taylor (อ้างใน Stephen P.Robbins, 1990 : 5) ได้ให้ทัศนะว่า องค์การมีจุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่การบรรลุในวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างประหยัด กล่าวคือ องค์การจะต้องมีการบริหาร หรือการจัดการที่ใช้ทรัพยากรขององค์การ ได้แก่ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้มีประโยชน์สูงสุด และความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน สิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยที่ทำให้้องค์การบรรลุความสำเร็จได้ องค์การจึงจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สมยศ นาวิการ (2529 : 5) ได้กล่าวถึงแนวคิดซึ่งเสนอว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในองค์การมี 7 ประการ คือ

(1) กลยุทธ์ (Strategy) กลยุทธ์เกี่ยวกับการกำหนดภารกิจ การพิจารณาจุดอ่อน และจุดแข็งภายในองค์การ โอกาส และอุปสรรคภายนอก

(2) โครงสร้าง (Structures) โครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม จะช่วยในการปฏิบัติงาน

(3) ระบบ (System) ระบบขององค์การที่จะบรรลุเป้าหมาย

(4) แบบ (Styles) แบบของการบริหารเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ

(5) บุคลากร (Staff) ผู้ร่วมองค์การ

(6) ความสามารถ (Skill)

(7) ค่านิยม (Shared) ค่านิยมร่วมของคนในองค์การ

การกำหนดตัวชี้วัด

จรัส สุวรรณมาลา (2539 : 36-48) ได้ให้ความหมายของการกำหนดตัวชี้วัด (Indicators) ในการปรับปรุงบริการภาครัฐไว้ว่า การกำหนดตัวชี้วัดเป็นการกำหนดเกณฑ์การ ประเมินสัมฤทธิ์ผลของการให้บริการและเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของระบบบริการ ซึ่งได้จากการแปรทิศทาง กลยุทธ์ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานของการให้บริการ และระบบบริการมาเป็นตัวชี้วัดสำหรับการตรวจสอบผลการให้บริการ

นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของการพัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่นิยมใช้กันทั่วไป คือการพัฒนาตัวชี้วัดผลกิจกรรมย่อยในกระบวนการดำเนินงาน (Activity-Base Performance Indicator) ในการพัฒนาตัวชี้วัดตามแนวทางความคิดนี้จะมี ลำดับขั้นตอนการดำเนินงาน 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 : จำแนกกระบวนการดำเนินงานเป็นกิจกรรมย่อย ๆ

ขั้นตอนที่ 2 : กำหนดตัวชี้วัดผลงานเบื้องต้น (Immediate Output Indicator) ของกิจกรรมย่อยทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

เมื่อนำตัวชี้วัดผลงานของกิจกรรมดังกล่าวมาประมวลและเรียบเรียงตามลำดับของกระบวนการ ก็จะได้ดัชนีวัดผลงานของกระบวนการดำเนินงานทั้งหมด

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2541 : 26-28) ได้กล่าวไว้ในเอกสารวิชาการปีแห่งการเสริมการบริการประชาชนของรัฐในเรื่องการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่า หลักในการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators) ที่เหมาะสม คือ จะต้องเป็นตัวชี้วัดที่แสดงเป้าหมายของกิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจขององค์การ การวัดผลการปฏิบัติงานควรให้สอดคล้องกับลำดับขั้นของเป้าหมายขององค์การด้วย ทั้งนี้ ตัวชี้วัดที่มักใช้ในระบบการวัดผลสัมฤทธิ์ของโครงการภาครัฐมี 5 ประเภท คือ

1. ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input Indicators) ได้แก่ ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ เช่น จำนวนเงินที่ใช้ หรือจำนวนบุคลากรที่จำเป็นในการให้บริการ จำนวนอุปกรณ์การผลิต เป็นต้น

2. ตัวชี้วัดผลผลิต (Output Indicators) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงจำนวนสิ่งของที่ผลิตได้หรือจำนวนหน่วยที่ได้ให้บริการต่อผู้บริการ ตัวชี้วัดนี้จะรวมตัวชี้วัดภาระงาน (Workload) ซึ่งเป็นตัวสะท้อนความพยายามที่ใช้เพื่อผลิตสิ่งของหรือให้บริการด้วย เช่น จำนวนผู้เข้าอบรม เป็นต้น

(3) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicators) เป็นตัวชี้วัดที่รายงานผลสัมฤทธิ์ของโครงการ เช่น ร้อยละของผู้จบการศึกษาที่เข้าศึกษาต่อได้หลังสำเร็จการศึกษาได้ 2 ปี จำนวนกิโลเมตรของทางด่วนที่มีสภาพอยู่ในเกณฑ์แล้ว พอใช้ ดี และดีมาก หรือเวลาเฉลี่ยในการแก้ปัญหาข้อร้องเรียน เป็นต้น

(4) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า (Efficiency and Cost-Effectiveness Indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต และผลลัพธ์ เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษา จำนวนชั่วโมงในการปรับสภาพพื้นผิวถนน 1 กิโลเมตร เป็นต้น

(5) ข้อสนเทศเชิงอธิบาย (Explanatory Information) เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งอาจจะอยู่ภายใต้หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์การก็ได้

ปิยธิดา ศรีเดช (2544 : 37-38) ได้อธิบายเกณฑ์ในการเลือกตัวชี้วัดว่าตัวชี้วัดควรมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

เป็นที่ยอมรับ (Acceptability) จากผู้ปฏิบัติงานและผู้รับบริการ

1. เป็นไปได้ในทางเทคนิค (Technical Feasibility)
2. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องใช้ ค่าดำเนินงาน ค่าบำรุงรักษาและ

บุคลากรไม่แพงเกินไป

3. ผลที่จะได้รับจากการดำเนินงาน โดยพิจารณาคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

4. มีแหล่งข้อมูลอ้างอิงเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบตัดสิน

5. ใช้ตัวชี้วัดร่วมกันอย่างน้อย 2 ตัว

ทั้งนี้ โดยทั่วไปค่าของเครื่องชี้วัดจะแสดงออกในรูปของตัวเลข คือ ร้อยละ (Percentage) อัตราส่วน (Ratio) สัดส่วน (Proportion) จำนวน (Number) หรือค่าเฉลี่ย (Average or Mean)

2.4 การวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ภรณ์ กิรติบุตร (2529 : 5) ได้เสนอแบบจำลองของเครื่องบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพขององค์กรที่ว่าประกอบด้วยตัวแปร ต่อไปนี้

- (1) ความสามารถในการผลิต (Productivity)
- (2) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)
- (3) ความพึงพอใจ (Satisfaction)
- (4) การปรับตัว (Adaptativeness)
- (5) การพัฒนา (Development)

ธงชัย สันติวงษ์ (2541 : 32-33) ได้อ้างถึงผลงานใน “On the Nature of Organization Effectiveness” ของ John P.Campbell (1977,น.36-41) ซึ่งได้สรุปถึงเกณฑ์และการวัดประสิทธิผลขององค์กรไว้ถึง 30 ตัวเกณฑ์ ดังนี้

- (1) ประสิทธิภาพรวม (Overall Effectiveness)
- (2) ประสิทธิภาพ (Efficiency)
- (3) คุณภาพ (Quality)
- (4) การเติบโต (Growth)
- (5) การลาออกจากงาน (Turnover)

- (6) แรงจูงใจ (Motivation)
- (7) ความพอใจในงาน (Job Satisfaction)
- (8) ความคล่องตัวและการปรับตัว (Flexibility / Adaptation)
- (9) ความขัดแย้งและความสามัคคี (Conflict / Cohesion)
- (10) ความพร้อมในทางต่าง ๆ ที่มีอยู่ (readiness)
- (11) การมุ่งความสำเร็จ (Achievement Emphasis)
- (12) การวางแผนและกำหนดเป้าหมาย (Planning and Goal-Setting)
- (13) ความเห็นที่สอดคล้องกันของสมาชิกต่อเป้าหมาย (Goal Consensus)
- (14) การยอมรับในเป้าหมายขององค์กร (Internalized of Organizational Goals)
- (15) บทบาทสมาชิกและบรรทัดฐานที่กำหนด (Role and Norm Congruence)
- (16) ความสามารถด้านมนุษยสัมพันธ์ของผู้บริหาร (Managerial Interpersonal Skills)
- (17) ความสามารถที่เกี่ยวกับงานขององค์กร (Managerial Task Skills)
- (18) การบริการข้อมูลและการติดต่อสื่อสาร (Information Management and Communication)
- (19) สามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อม (Utilization of Environment)
- (20) ทักษะและการสนับสนุนจากกลุ่มภายนอก (Evaluation by External Entities)
- (21) คุณค่าของทรัพยากรค้ำบุคคล (Value of Human resources)
- (22) การมีส่วนร่วมและการร่วมแรงร่วมใจ (Participation and Shared Influence)
- (23) ความตั้งใจ ทูมเทคด้านการอบรม และพัฒนาบุคคล (Training and Development Emphasis)
- (24) การผลิต (Productivity)
- (25) กำไร (Profit)
- (26) อุบัติเหตุที่เกิด (Accidents)

(27) การขาดงาน (Absenteeism)

(28) การควบคุม (Control)

(29) ขวัญและกำลังใจ (Morale)

(30) ความมั่นคง (Stability)

ทองใบ สุธาจารย์ (2542 : 60) ได้กล่าวถึง การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานไว้ว่า สิ่งที่สำคัญยิ่งขององค์การ คือ การผลิตสินค้าและบริการที่ทรงคุณค่าสำหรับประชาชน ในทางการบริหารเรายอมรับกันว่า องค์การที่ปฏิบัติหน้าที่ที่ดีกว่า และมีคุณค่าที่ดีกว่า จะสามารถสร้างสินค้าและบริการที่ดีกว่าออกสู่สังคม และในสังคมยุคโลกไร้พรมแดนเราจะพบว่าองค์กรต่าง ๆ จะถูกแรงกดดันให้หาวิธีการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการเพื่อลดต้นทุนการผลิต หรือเป็นการเพิ่มคุณภาพของการให้บริการ

สมพงษ์ เกษมสิน (2521 : 30) ได้กล่าวถึงแนวคิดที่ Harring Emerson เสนอเกี่ยวกับการทำงานให้มีประสิทธิภาพในหนังสือ The Twelve Principles of Efficiency มีหลัก 12 ประการ ดังนี้ คือ

- (1) ความเข้าใจและกำหนดแนวความคิดในการทำงานให้กระจ่าง
- (2) ใช้หลักสามัญสำนึกในการพิจารณาความน่าจะเป็นไปได้ของงาน
- (3) คำปรึกษาแนะนำต้องสมบูรณ์และถูกต้อง
- (4) รักษาระเบียบวินัยในการทำงาน
- (5) ปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรม
- (6) การทำงานต้องเชื่อได้มีความลับพลันมีสมรรถภาพและมีการ

ลงทะเบีย่นไว้เป็นหลักฐาน

- (7) งานควรมีลักษณะแจ้งให้ทราบถึงการดำเนินงานอย่างทั่วถึง
- (8) งานเสร็จทันเวลา
- (9) ผลงานได้มาตรฐาน
- (10) การดำเนินงานสามารถยึดมาตรฐานได้
- (11) กำหนดมาตรฐานที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการฝึกสอนงานได้
- (12) ให้นำเน็จรรางวัลแก่งานที่ดี

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2544 : 86-87) ได้กล่าวถึงการที่จะวัดการใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพนั้น หมายถึง การที่องค์กรนั้นมีการใช้ทรัพยากรโดยคำนึงถึงต้นทุนต่อหน่วย (Cost Competitiveness) กล่าวคือ เป็นการวิเคราะห์ถึงการใช้

ทรัพยากร โดยเป็นอิสระจากการที่ทรัพยากรดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับกลไกอื่น ๆ เป็นการแยกวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยของแต่ละทรัพยากรที่เอามาใช้วิเคราะห์ ทั้งนี้แนวทางในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรขององค์กร จำแนกเป็นการวัดที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) การวัดประสิทธิภาพบนพื้นฐานของอัตรากำไร (Profitability) หมายถึง ผลตอบแทนต่อเงินลงทุนที่ลงไป

(2) การวัดประสิทธิภาพบนพื้นฐานของแรงงาน (Labour Productivity) เป็นลักษณะ การวัดถึงประสิทธิภาพของทรัพยากรมนุษย์ที่นำมาใช้ว่าแรงงานที่ใช้สามารถส่งผลกระทบต่อหน่วยอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกิจการประเภทเดียวกัน

(3) การใช้กำลังผลิตทั้งหมด (Capacity Full) หลักการในการวัดประสิทธิภาพดังกล่าว คือ การวัดกำลังในการผลิตหรือที่เรียกว่า Overhead

(4) การวัดประสิทธิภาพในการใช้เงินทุนหมุนเวียน (Working Capital) เป็นการวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการใช้เงิน โดยดูถึงคุณภาพของการใช้เงินในลักษณะที่สร้างสภาพคล่องและต้องไม่คล่องมากเกินไปจนเพิ่มภาระดอกเบี้ย

(5) ระบบการผลิต (Production System) หรือการบริหาร หมายถึง ขั้นตอนในการผลิตหรือการบริหาร ซึ่งสามารถลดต้นทุนต่อหน่วยได้ดีที่สุดแค่ไหน

อมร รักษาสัตย์ (2522 : 20) เสนอว่า การพิจารณาถึงประสิทธิภาพสามารถทำได้ใน 2 ด้าน คือ

(1) ประสิทธิภาพเชิงสมบูรณ์ (Absolute Efficiency) เป็นประสิทธิภาพตามความหมายทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คือ สัดส่วนระหว่างปัจจัยนำเข้า (Inputs) และผลผลิต (Outputs) ในทางทฤษฎีที่น่าจะเป็นไปได้ถึงร้อยละ 100 ในการมองว่าถ้าการปฏิบัติงานนั้น ๆ ได้ผล ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้เป็นไปได้ยากเมื่อใช้กับประสิทธิผลขององค์การที่กระทำใด ๆ ของมนุษย์จะมีประสิทธิภาพสมบูรณ์ร้อยละ 100

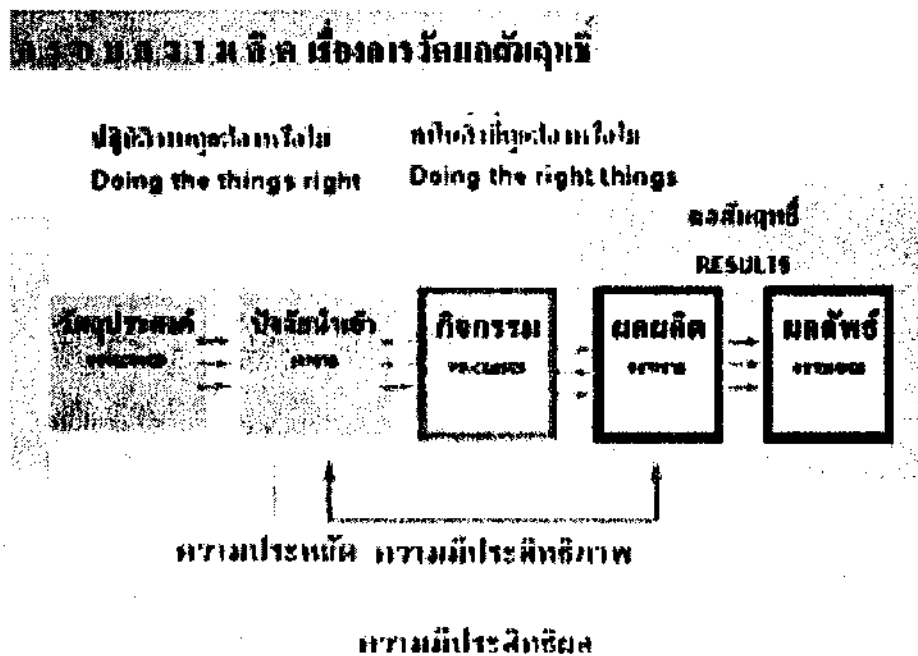
(2) ประสิทธิภาพเชิงสัมพัทธ์ (Relative Efficiency) คือ การใช้แนวคิดในการเปรียบเทียบตั้งแต่ 2 สิ่งขึ้นไป โดยการตั้งเกณฑ์เกี่ยวกับประสิทธิภาพในองค์การว่าควรจะมีปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงต่ำเพียงใด เช่น

- เปรียบเทียบระหว่างต้นทุนกับผลประโยชน์
- เปรียบเทียบกับองค์การที่ปฏิบัติอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน
- เปรียบเทียบกับผลงานขององค์การ โดยใช้ช่วงระยะเวลาที่ต่างกัน

โดยเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (Unit cost) กับผลงาน

- เปรียบเทียบศักยภาพ (Potentiality) ความจุ (Capacity) จิต
ความสามารถ (Capability) ขององค์การ
- เปรียบเทียบกับคุณภาพของผลงาน ถ้าคุณภาพดีก็ถือว่ามีประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร. 2548) ได้กำหนด
กรอบแนวคิดเรื่องการวัดผลสัมฤทธิ์ที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนี้



ประสิทธิภาพ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณทรัพยากรที่ใช้กับปริมาณผลผลิต

(1) แสดงถึงความสามารถในการผลิต โดย

- วัดจากแรงงาน เป็นการวัดความสัมพันธ์ของแรงงานที่ใช้กับผลผลิต

$$\text{ประสิทธิภาพ} = \frac{\text{จำนวนผลผลิต}}{\text{จำนวนเจ้าหน้าที่}}$$

- อาจใช้ต้นทุนต่อหน่วยสะท้อนถึงประสิทธิภาพของการทำงาน

(2) แสดงถึงความคุ้มค่าของการลงทุน โดยวัดจากต้นทุน เป็นการวัด

ความสัมพันธ์ของต้นทุนกับผลผลิต

$$\text{ประสิทธิภาพ} = \frac{\text{จำนวนผลผลิต}}{\text{จำนวนต้นทุน}}$$

ประสิทธิผล คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตของการทำงานกับวัตถุประสงค์

ประสิทธิผล = ผลลัพธ์ของการทำงาน / จำนวนต้นทุน

- ประสิทธิภาพเชิงต้นทุน เป็นความสัมพันธ์ของต้นทุนหรือทรัพยากรที่ใช้กับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น
- ประสิทธิภาพ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ของการทำงานกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพในส่วนราชการ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2538 : 1-3) ได้กล่าวถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพในส่วนราชการ คือ การพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานของส่วนราชการให้เป็นการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) อันหมายถึงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมุ่งเน้นการวัดผลการปฏิบัติงานที่ผลผลิตและผลลัพธ์ (รวมเรียกว่าผลสัมฤทธิ์) ที่เกิดขึ้นและมีผลต่อประชาชนและสังคมโดยรวมในทางบวก โดยได้กล่าวว่า การส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการมีองค์ประกอบ 4 ประการ ดังนี้

- (1) คุณภาพงาน
- (2) ประสิทธิภาพ
- (3) ประสิทธิภาพ
- (4) ผลผลิต

ทั้งนี้ ได้ให้เหตุผลของการปรับปรุงประสิทธิภาพในส่วนราชการไว้ว่า ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพจะเสริมสร้างให้ประเทศมีการทำงานที่มีคุณภาพและสนับสนุนให้เอกชนและประชาชนมีศักยภาพในการทำงานและดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพเท่าเทียมกับประเทศต่าง ๆ ความมีประสิทธิภาพของระบบราชการจึงเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ้างในรุ่งแก้วแดง, 2538 : 60-61) ได้สรุปปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการไว้ 9 ประการ คือ

- (1) การขยายตัวของส่วนราชการมากเกินไป
- (2) การเพิ่มจำนวนของข้าราชการมาก
- (3) ระบบและวิธีการทำงานไม่เหมาะสมกับยุคสมัย

- (4) การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง
- (5) กฎระเบียบ ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา
- (6) การสูญเสียข้าราชการที่มีคุณภาพ
- (7) ค่าตอบแทนต่ำ ไม่สอดคล้องกับระดับความสามารถ และอัตราการ

จ้างในตลาดแรงงาน

- (8) การทุจริตประพฤติมิชอบและไม่อุทิศตนให้แก่ราชการ
 - (9) ระบบบริหารงานบุคคลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
- นอกจากนี้ ยังได้สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นของระบบราชการไทย ซึ่งไม่ว่าจะวิเคราะห์โดยองค์กรหรือบุคคลก็ตาม สามารถสรุปปัญหาสำคัญๆ ได้ 5 ประการ คือ

- (1) ความไม่มีประสิทธิภาพ คือ การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานมากแต่ได้ผลงานน้อยและคุณภาพของงานไม่มี
- (2) การดำเนินงานล่าช้า มีขั้นตอนมากมาย
- (3) คุณภาพของการบริการไม่มี
- (4) สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ยาว
- (5) ไม่ใช่เทคโนโลยี เน้นการใช้แรงงานบุคคลมาก (Labour Intensive)

2.6 การปรับปรุงประสิทธิภาพในสำนักงานประกันสังคม

Andersen Consulting Co.Ltd. (2540) ซึ่งดำเนินการศึกษาตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพสำนักงานประกันสังคมร่วมกับสำนักงานประกันสังคม และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้จัดทำเอกสารพิมพ์เขียวเพื่อการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change) โดยได้เสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนสำหรับโอกาสความสำเร็จของสำนักงานประกันสังคม จำนวน 5 เรื่อง คือ

- (1) การจัดองค์กรเป็นหน่วยงานบริหารพิเศษ (Agencies Opportunity)
แนวคิด : เป็นหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) บริหารงานแบบอิสระมี Chief Executive Officer (CEO) รับผิดชอบเป็นหัวหน้าหน่วยงาน สายการบังคับบัญชาเป็นแบบแนวราบ มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง และมีกลไกการตรวจสอบความรับผิดชอบทั้งจากภายในและภายนอก

- (2) การจ่ายประโยชน์ทดแทน (Benefit Opportunity)

แนวคิด : การลดขั้นตอนการวินิจฉัยและการตรวจสอบซ้ำให้น้อยลง กระบวนการวินิจฉัยเน้นความถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้น การถ่ายประโยชน์ทดแทนผ่านธนาคาร การติดต่อรับบริการทางโทรศัพท์ และการควบคุมและป้องกันการทุจริต

(3) การจัดเก็บเงินสมทบ (Contribution Opportunity)

แนวคิด : การคำนวณเงินสมทบแบบ (Exception Based Reporting) ซึ่งเป็นการรายงานข้อมูลผู้ประกันตนเฉพาะที่มีการเปลี่ยนแปลง การจ่ายเงินสมทบผ่านธนาคารและคุณภาพการติดตามตรวจสอบด้วยวิธีการ Reactive และ Proactive และการเปรียบเทียบข้อมูลกับกรมสรรพากร

(4) การส่งบัญชีรายชื่อให้สถานพยาบาล (Hospital List Opportunity)

แนวคิด : การส่งข้อมูลให้สถานพยาบาลโดยใช้ระบบไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-mail)

(5) การบริหาร โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management System Opportunity)

แนวคิด : การบริหารมุ่งเน้นผลสำเร็จของงาน (Result) มากกว่าปัจจัยนำเข้า (Input) กฎระเบียบ ขั้นตอนและวิธีการทำงาน มีดัชนีบ่งชี้ประสิทธิภาพ (Key Performance Indicators) ในกระบวนการหลักมีการวัดและแสดงผลการปฏิบัติงาน และเน้นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพงาน

3. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบ

แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบโดยทั่วไป

การตรวจสอบไม่มีคำศัพท์โดยตรงของภาษาไทยแต่ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้แปลความหมายคำที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

ตรวจ มีความหมายพิจารณาได้หลายทางดังนี้

- พิจารณาความเรียบร้อย เช่น ตรวจพล ตรวจราชการ
- พิจารณาว่าถูกหรือผิด ดีหรือร้าย เป็นต้น เช่น ตรวจบัญชี ตรวจแบบฝึกหัด
- พิจารณาหาสมุฏฐาน เช่น ตรวจโรค ตำรวจ เช่นตรวจพื้นที่

สอบ หมายถึง ตรวจสอบ ทดลอง เปรียบเทียบ หรือไล่เลียง เพื่อหาข้อเท็จจริง หรือวัดให้รู้ว่ามีความรู้หรือความสามารถแค่ไหน เช่น สอบตาซึ่งให้ได้มาตรฐาน สอบราคาสินค้า สอบปากคำผู้ต้องหา สอบพิมพ์ดีด

ความหมายของทั้งสองคำนี้มีความหมายในทำนองเดียวกันเมื่อนำทั้งสองคำมารวมกันจะมีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษหลายคำ เช่น check, verify, investigate, examine, inspection ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความหมายว่า การตรวจ, สืบสวน, วิเคราะห์, พิจารณา, ตำรวจ, การตรวจสอบอย่างละเอียด การตรวจการณ์ การพินิจพิเคราะห์ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน : Online Variable)

ดังนั้นเมื่อรวมคำว่า ตรวจสอบ จึงย่อมหมายถึง การพิจารณาไล่เลียงเพื่อหาข้อเท็จจริงว่าถูกหรือผิด ซึ่งการพิจารณาไล่เลียงเพื่อหาข้อเท็จจริงว่าถูกหรือผิดนั้นจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ความถูกต้องในการพิจารณา ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การบันทึกปากคำของผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณา การตรวจสอบทรัพย์สินหรือเอกสารหลักฐาน การถ่ายภาพสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การค้นสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ซึ่งมีข้อสงสัย เป็นต้น (คู่มือการตรวจสอบสถานประกอบการ สำนักงานประกันสังคม, 2551 : 1)

คำที่มีความหมายที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชี (Audit) หรือการสอบบัญชี คือ การตรวจสอบสรรพสมุดบัญชี ใบสำคัญต่าง ๆ และหลักฐานการบันทึกอื่น ๆ ของกิจการ ไม่ว่าจะเป็นการเจ้าของคนเดียว ห้างหุ้นส่วน / บริษัทจำกัด หรือองค์การสาธารณทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อการพิสูจน์ (Proving) หรือการทดสอบ (Testing) ความถูกต้อง ความเป็นจริง จนได้หลักฐานที่เพียงพอสามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของงบการเงินที่กิจการได้จัดทำขึ้น (วิศาล เต็งอำนาจ, 2529 : 7)

เจริญ เจษฎาวัดย์ (2544 : 11) ได้กล่าวไว้ว่าจากแนวความคิดการตรวจสอบบัญชีธรรมดาที่เรียกกันว่า Financial Audit และการตรวจสอบการทุจริต ที่เรียกกันว่า Investigative Audit ก็ขยายแนวความคิดออกไปเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดและกฎหมาย ที่เรียกว่า Compliance Audit ขยายออกไปเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานหรือการตรวจสอบการปฏิบัติงานที่เรียกว่า Operational Audit หรือ Performance Audit ขยายออกไปเป็นการตรวจสอบการบริหารที่เรียกว่า Management Audit และในรูปแบบและชื่อที่เรียกขานอย่างอื่น ๆ อีกมากมายจนเห็นเป็นไปได้อะไรก็ตามที่มีคนทำก็ต้องมีคนตรวจสอบสิ่งนั้นทุก ๆ เรื่อง ทุก ๆ กรณีกันเลย

Dennis R. Arter (Online Variable : 2551) บทความเรื่อง การตรวจสอบการบริหาร (Management Auditing) แปลและเรียบเรียงโดย เฉชา ศิริสุทธิเฉชา กล่าวว่าการตรวจสอบที่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดี ปัจจุบันมีวิธีการพื้นฐาน 3 วิธีที่ใช้ในการประเมินกิจกรรมใดๆ ก็ตาม ได้แก่ การตรวจสอบ (Inspection), การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance Auditing) และ การตรวจสอบการบริหาร (Management Auditing)

(1) การตรวจสอบ หมายถึง การวัดผลผลิตจากกระบวนการเปรียบเทียบกับสิ่งที่เรากำหนดไว้ ซึ่งคำตอบจะมีอยู่เพียง 2 คำตอบเสมอ คือ ผ่านหรือไม่ผ่าน

(2) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติตามคู่มือการทำงาน, ขั้นตอนการดำเนินงาน และวิธีการปฏิบัติงาน ประโยชน์ข้อแรกของการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบจะเห็นได้จากรายการทางการเงิน เพราะความต้องการที่จะให้ความมั่นใจว่า ข้อมูลทางการเงินถูกต้อง แนวความคิดในการประเมินการปฏิบัติตามกฎระเบียบถูกนำมาใช้ในช่วงปี 1960 โดยเน้นที่วิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับเรื่องคุณภาพ และขยายไปยังวิชาชีพทหารและอุตสาหกรรมนิวเคลียร์ การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบถูกนำมาใช้กับกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูง โดยต้องการที่จะประเมินว่า กิจกรรมนั้นได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเข้มงวด ผลที่ได้จากการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบในเรื่องของความสม่ำเสมอและความมั่นใจได้ก็คือ กฎระเบียบต่างๆ จะถูกปฏิบัติตาม

(3) การตรวจสอบการบริหาร จะเน้นไปที่ผลที่เกิดขึ้น, ประเมินประสิทธิผลและความเหมาะสมของการควบคุมที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบ, ขั้นตอนการดำเนินงาน และวิธีการปฏิบัติงาน ดังนั้นการตรวจสอบการบริหารก็คือ การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ รวมถึงการวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบ (Cause-and-Effect Analysis) ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการประเมินวิธีการปฏิบัติงานซึ่งจะเกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือการตรวจสอบการบริหารก็ตาม ผู้ตรวจสอบต้องคำนึงถึงกฎพื้นฐาน 4 ประการ คือ

กฎข้อที่ 1 : ตอบสนองลูกค้าของคุณการตรวจสอบต้องให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสินค้า, กระบวนการทำงานและระบบการควบคุมในปัจจุบันที่นำมาใช้อยู่ และใช้ได้จริง ผู้ตรวจสอบจะประเมินการควบคุมต่อความต้องการที่กำหนด และจัดทำรายงาน ถ้าการควบคุมในปัจจุบันยังคงสามารถทำงานได้ดี ความมั่นใจของทุกๆ หน่วยงานจะเพิ่มขึ้น แต่ถ้าการควบคุมทำงานได้ไม่ดีก็จะต้องมีการแก้ไขปัญหาผู้ตรวจสอบจะให้บริการลูกค้า 3 กลุ่มคือ ผู้รับการตรวจสอบ, หัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบ และองค์กร ผู้รับการตรวจสอบต้องการที่

จะได้รับผลประโยชน์มากที่สุดจากการตรวจสอบ และต้องการที่จะรู้ด้วยว่าองค์กรมีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีนี้ความเห็นของผู้ตรวจสอบก่อนข้างจะมีประโยชน์อย่างมาก สำหรับหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบจะตรงข้ามกับผู้รับการตรวจสอบ โดยจะต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานและรายงานของผู้ตรวจสอบ หัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบควรจะต้องมีการกำหนดตารางเวลาและมีการมอบหมายงาน สุดท้ายผู้ตรวจสอบต้องตอบสนองต่อความต้องการขององค์กร ซึ่งผู้ตรวจสอบสามารถช่วยเหลือได้โดยพิจารณาว่าบริษัทได้บรรลุเป้าหมายจริง

กฎข้อที่ 2 : ใช้คนที่มีคุณภาพ ผู้ตรวจสอบต้องสามารถทำงานที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างยุติธรรม หมายความว่าผู้ตรวจสอบต้องไม่มีส่วนได้เสียในกิจกรรมที่ถูกตรวจสอบ ถ้าผู้ตรวจสอบเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบ พวกเขาจะไม่สามารถประเมินความมีประสิทธิภาพและการนำไปใช้ของกฎระเบียบเหล่านั้นอย่างยุติธรรม ผู้ตรวจสอบต้องมีความสามารถในการปฏิบัติงาน พวกเขาต้องการความมั่นคงทางอารมณ์, ความเฉลียวฉลาด และความชำนาญทางด้านกลไกการทำงานต่างๆ ซึ่งพวกเขาจะหาได้จากการเข้ารับการฝึกอบรม, การอ่านจากหนังสือ หรือการสังเกตจากผู้อื่น นอกจากผู้ตรวจสอบต้องรู้ว่าควรจะตรวจสอบอย่างไรแล้ว ยังจะต้องเข้าใจถึงกระบวนการที่ถูกตรวจสอบ วิธีที่ดีอีกวิธีหนึ่งที่จะสร้างความเข้าใจได้ก็คือ การทำแผนภาพแสดงการปฏิบัติงานของกิจกรรมที่ทำการตรวจสอบ สุดท้ายผู้ตรวจสอบต้องมีความสามารถในการติดต่อสื่อสารอย่างดีเยี่ยมทั้งในด้านการพูดและการเขียน

กฎข้อที่ 3 : การวัดผลจากหลักเกณฑ์ที่ได้มีการตกลงไว้ ผู้ตรวจสอบภายในไม่ได้รับอนุญาตให้กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นเอง แต่จะต้องทำการตรวจสอบโดยใช้มาตรฐานการปฏิบัติงานที่มีอยู่และเป็นที่ยอมรับของผู้รับการตรวจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนในวงจรของ Plan-Do-Check-Act มาตรฐานการปฏิบัติงานภายในองค์กร เช่น นโยบายบริษัท ระบบการบริหารจัดการ และกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ และสำหรับมาตรฐานการปฏิบัติงานภายนอกในระดับสากล เช่น QS-9000, ISO-9001 ซึ่งจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานในระดับย่อยๆ ลงไป เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด ได้แก่ ระดับของคู่มือคุณภาพ หรือ แผนคุณภาพ ซึ่งเอกสารเหล่านี้จะประกอบด้วย ขั้นตอนการดำเนินงานในระบบต่างๆ (Procedures) และรายละเอียดที่ถี่กลงไปจะเป็นวิธีการปฏิบัติงาน (Work Instruction) ดังนั้นผู้ตรวจสอบภายในจะต้องทำความเข้าใจและคุ้นเคยกับข้อกำหนดต่างๆ เหล่านี้เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการตรวจสอบ

กฎข้อที่ 4 : ใช้ข้อเท็จจริงในการจัดทำสรุป การตรวจสอบมีพื้นฐานจากข้อเท็จจริง การสรุปมาจากการประมวลข้อมูล ข้อเท็จจริงอาจดี (เป็นไปตามที่ต้องการ) หรือไม่ดี (ไม่เป็นไปตามที่ต้องการ) ก็ได้ แต่ไม่ควรใช้วิจารณญาณหรือความเห็นที่จะทำให้ข้อเท็จจริงเบี่ยงเบน ข้อเท็จจริงหรือที่รู้จักกันว่า "หลักฐาน" นั้นมาจาก 5 แหล่ง ได้แก่ หลักฐานทางกายภาพ หลักฐานจากประสาทสัมผัส เช่น การมองเห็น การได้ยิน หลักฐานจากเอกสาร/บันทึกข้อมูล หลักฐานจากการสัมภาษณ์ และหลักฐานจากแบบฉบับต่างๆ เช่น การคิดเปอร์เซ็นต์ อัตราส่วนต่างๆ ผู้ตรวจสอบภายในใช้ Checklist และเครื่องมืออื่นๆ ในการพิจารณาที่จะรวบรวมข้อเท็จจริง จากนั้นจะปฏิบัติภาคสนามเพื่อเก็บรวบรวมข้อเท็จจริง ผลลัพธ์ของกระบวนการตรวจสอบก็คือ รายงาน ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบได้รับจากผู้ตรวจสอบภายในและส่งให้ผู้รับการตรวจ ในการเตรียมรายงาน ผู้ตรวจสอบภายในจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เป็นทั้งด้านดีและด้านไม่ดีด้วย นั่นคือจะต้องทำการวิเคราะห์ข้อมูลนั่นเองในเบื้องต้นผู้ตรวจสอบภายในจะต้องแจกแจงข้อสังเกตที่เป็นทั้งด้านดีและด้านไม่ดีทั้งหมด แล้วจึงจัดเรียงข้อมูลตามประเภทการควบคุม หรือตามประเภทของปัญหา โดยทั่วไปมักพบข้อสังเกตทางด้านไม่ดีหลายข้อที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเพียงไม่กี่อย่าง ซึ่งจะทำให้ผู้ตรวจสอบภายในสามารถจัดเป็นกลุ่มหรือเป็นแบบฉบับ (Pattern) ได้ ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ แบบฉบับเหล่านี้จะดูรายงานในลักษณะเป็นไปตามข้อกำหนด (Conformities) หรือไม่เป็นไปตามข้อกำหนด (Non-conformities)

การเปรียบเทียบระหว่างการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบและการตรวจสอบการบริหาร

การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ	การตรวจสอบการบริหาร
ความต้องการคือการปฏิบัติตามที่กำหนด	ความต้องการคือการเปลี่ยนแปลง
ผู้ตรวจสอบประเมินว่าได้มีการปฏิบัติตามที่กำหนด	ผู้ตรวจสอบประเมินว่าการปฏิบัติมีประสิทธิผลและเหมาะสม
เน้นที่ความสม่ำเสมอของการปฏิบัติ	เน้นที่ผลที่จะเกิดขึ้น

จากแนวคิดดังกล่าวเห็นได้ว่าการตรวจสอบ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งดังนั้นจึงมีการตรวจสอบอยู่ในทุก ๆ เรื่องนอกเหนือจากแนวคิดดังกล่าวแล้วส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีการกำหนดให้การตรวจสอบเป็นภารกิจที่สำคัญขององค์การ เช่น การตรวจสอบภายใน ของ

กรมสรรพากร และกรมสรรพสามิต การตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ การตรวจแรงงานของกรมแรงงาน การตรวจสอบสถานประกอบการของสำนักงานประกันสังคม เป็นต้น

แนวคิดการตรวจสอบเกี่ยวกับการประกันสังคม

Andersen Consulting co. Ltd. (2540) ซึ่งดำเนินการศึกษาตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพสำนักงานประกันสังคมร่วมกับสำนักงานประกันสังคม และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้จัดทำเอกสารพิมพ์เขียวเพื่อการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change) โดยได้เสนอแนวคิดการติดตามและตรวจสอบ (Compliance) ไว้ดังนี้

วัตถุประสงค์ของการติดตามและตรวจสอบ คือ การป้องกัน การตรวจสอบและการยับยั้งนายจ้างไม่ให้หลีกเลี่ยงการขึ้นทะเบียนและหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินสมทบ และเป็นการส่งเสริมให้นายจ้างมีความสมัครใจและเต็มใจในการติดต่อกับสำนักงานประกันสังคม Oxford Advanced Learners Dictionary ได้ให้ความหมายของ Compliance คือ “การกระทำที่สืบเนื่องมาจากการขอร้อง คำสั่ง การบังคับให้ปฏิบัติตาม” ในแง่ของการประกันสังคม Compliance หมายถึง การที่นายจ้างปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม และพระราชบัญญัติเงินทดแทนและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม อาจกล่าวได้อีกทางหนึ่งว่ากระบวนการติดตามและตรวจสอบคือการที่สถานประกอบการที่เข้าข่ายประกันสังคม มีการขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้อง จ่ายเงินสมทบในจำนวนที่ถูกต้องและในเวลาที่เหมาะสม

การติดตามและตรวจสอบ มี 2 ลักษณะ ได้แก่

- วิธีการแบบ Reactive คือการแก้ปัญหาจากสิ่งที่ได้เกิดขึ้นแล้ว เช่น มีการติดตามและตรวจสอบเมื่อพบว่าจำนวนเงินสมทบที่แจ้งไว้ในฐานของสำนักงานประกันสังคม และจำนวนที่นายจ้างจ่ายจริงไม่เท่ากันหรือการได้รับการร้องเรียนจากลูกจ้าง

- วิธีการแบบ Proactive คือเป็นการดำเนินการติดตามและตรวจสอบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้น เช่น การตรวจสอบการขึ้นทะเบียนสถานประกอบการใหม่ การตรวจสอบในช่วงระยะเวลาของการรายงานข้อมูลเงินสมทบประจำปี ตลอดจนมุ่งเน้นติดตามและตรวจสอบกลุ่มนายจ้างที่มีแนวโน้มจะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

กิจกรรมการติดตามและตรวจสอบ

(1) การตรวจเยี่ยมสถานประกอบการก่อนการขึ้นทะเบียน เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

(2) การตรวจเยี่ยมสถานประกอบการเพื่อการตรวจสอบ แบ่งได้ 3 ประเภท ดังนี้

- การสุ่มตรวจ โดยไม่มีการแจ้งล่วงหน้า
- การตรวจสอบสถานประกอบการที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน
- การตรวจเยี่ยมสถานประกอบการที่ไม่มาตามนัดหมายและไม่รายงานตัว

ตามจดหมายเตือนให้มาจ่ายเงินสมทบ

(3) การตรวจสอบเอกสาร เป็นการตรวจสอบข้อมูลที่อาจผิดปกติในสมุดบัญชี ลูกจ้างของสถานประกอบการ

(4) การเปรียบเทียบข้อมูลกับแหล่งภายนอก

(5) การเปรียบเทียบข้อมูลกับแหล่งภายใน

(6) การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและการประชาสัมพันธ์

4. กฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้กฎหมายประกันสังคมที่จะได้กล่าวถึงในที่นี้คือกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ในที่นี้จะได้ยกมาเฉพาะ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ ดังนี้

4.1 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

ในการศึกษาครั้งนี้จะยกมาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและความหมายของคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งจะได้กล่าวไว้ในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้าง ซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

“ค่าจ้าง” หมายความว่า เงินทุกประเภทที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาปกติไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลา หรือคำนวณตาม

ผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายในลักษณะใดหรือโดยวิธีใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

“เงินสมทบ” หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน เพื่อใช้เป็นเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเงินทดแทน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานประกันสังคม หรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัด แล้วแต่กรณี

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 57 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสถานประกอบการ หรือสำนักงานของนายจ้าง สถานที่ทำงานของลูกจ้าง ในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือสอบถามข้อเท็จจริง ตรวจสอบทรัพย์สินหรือเอกสารหลักฐานอื่น ภาพถ่าย ถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ทะเบียนลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือนำเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปตรวจสอบหรือกระทำการอย่างอื่นตามสมควร เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือสิ่งอื่นที่จำเป็นมาเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งของเลขาธิการตามมาตรา 47

มาตรา 58 ในการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 57 ให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกให้ตามควรแก่กรณี

มาตรา 59 ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องร้องขอ

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 60 ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

4.2 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและความหมายของคำที่บัญญัติไว้ใน กฎหมายซึ่งจะได้กล่าวไว้ในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้าง โดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะ เรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้าง ซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจ รวมอยู่ด้วย

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้าง และให้ หมายรวมรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล ให้หมายรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มี อำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย

“ค่าจ้าง” หมายความว่า เงินทุกประเภทที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างเป็น ค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาปกติไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลา หรือคำนวณตาม ผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายรวมรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและ วันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายในลักษณะใดหรือ โดย วิธีใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

“วันทำงาน” หมายความว่า วันที่กำหนดให้ลูกจ้างทำงานตามปกติ

“ผู้ประกันตน” หมายความว่า ผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับ ประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนประกันสังคม

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้

มาตรา 80 ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสถานประกอบการ หรือสำนักงานของนายจ้าง สถานที่ทำงาน ของลูกจ้าง ในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำ การ เพื่อตรวจสอบหรือสอบถามข้อเท็จจริง ตรวจสอบทรัพย์สินหรือเอกสารหลักฐานอื่น

ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ทะเบียนลูกจ้าง การจ่ายเงิน สมทบและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือนำเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปตรวจสอบหรือกระทำ การอย่างอื่นตามสมควร เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้

(2) ค้นสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ที่มีข้อสงสัยโดยมีเหตุอันควรเชื่อว่ามี ทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวน โดยให้ กระทำในระหว่างเวลาทำการ หรือในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เว้นแต่การ ค้นในระหว่างเวลาดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จจะกระทำต่อไปก็ได้

(3) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือสิ่งอื่นที่จำเป็นมาเพื่อประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ให้นำความในมาตรา 30 มาบังคับโดยอนุโลม

(4) ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายจ้างตามคำสั่งของเลขาธิการ ตามมาตรา 50 ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบตามจำนวน

ในการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่จะนำข้าราชการ หรือลูกจ้าง ในสำนักงานไปช่วยปฏิบัติงานด้วยก็ได้

มาตรา 81 ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 80 ให้ บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา 82 ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัว บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 83 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

5. สรุปความคิดเห็นของผู้รับการประเมิน

ผู้ขอรับการประเมิน เห็นว่าระบบประกันสังคมถือเป็นการสร้างความมั่นคงทาง สังคมไทยให้กับประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการปฏิบัติการกิจของ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งต้องกำหนดแผนการปฏิบัติงานเชิงรุกที่ชัดเจน สามารถวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและมีศักยภาพในการตรวจสอบสูงเพียงพอที่จะให้ ผู้ประกอบการเกิดความเข้าใจและมีความพยายามที่จะปฏิบัติตามกฎหมายและพร้อมที่จะ จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนต่อไป

บทที่ 3

วิธีการดำเนินงาน

การตรวจสอบสถานประกอบการเป็นวิธีการหนึ่งที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้เป็นภารกิจหลักในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายประกันสังคม ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ ลูกจ้าง ผู้ประกันตน หรือ อีกนัยหนึ่งคือการดำเนินการให้นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน เข้าสู่ระบบประกันสังคมตามขอบเขตของกฎหมาย ได้แก่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน พ.ศ. 2546 ซึ่งให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ และตาย อันไม่เนื่องจากการทำงานรวมทั้งการคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพและว่างงาน และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือ ตาย อันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง

ในการศึกษาเรื่องการตรวจสอบสถานประกอบการตามกฎหมายประกันสังคมอย่างมีประสิทธิภาพมีวิธีการดำเนินงาน ดังนี้

1. การดำเนินงานตามกระบวนการตรวจสอบสถานประกอบการ
2. การดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบสถานประกอบการ

1. การดำเนินงานตามกระบวนการตรวจสอบสถานประกอบการ

1.1 การดำเนินงานตรวจสอบสถานประกอบการ

วัตถุประสงค์

การตรวจสอบสถานประกอบการตามกฎหมายประกันสังคม มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- (1) เพื่อให้ นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 กองทุน ดังกล่าวข้างต้นจนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องและเป็นการป้องปรามไม่ให้นายจ้างหลีกเลี่ยงกฎหมาย
- (2) เพื่อให้ลูกจ้าง ผู้ประกันตน ได้รับความคุ้มครองและได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด

ประเภทวิธีการและขั้นตอนการตรวจสอบสถานประกอบการ

การตรวจสอบสถานประกอบการ มีความหมายตามลักษณะของการดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการ คือ

(1) การตรวจสอบภาคสนาม หมายถึงการตรวจสอบสถานประกอบการ ณ ที่ตั้งของสถานประกอบการ แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1.1) การตรวจขึ้นทะเบียน เป็นการตรวจสอบสถานประกอบการที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย ซึ่งมีกระบวนการและวิธีการตรวจสอบสถานประกอบการ ณ ที่ตั้งของสถานประกอบการ รวมถึงการตรวจสอบ ณ สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่และจังหวัดก่อนออกตรวจ

1) นำสถิติข้อมูลสถานประกอบการจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสถิติ กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้ากระทรวงพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ฯลฯ มาเปรียบเทียบกับฐานทะเบียนรายชื่อของสำนักงานประกันสังคมจะพบว่ามีสถานประกอบการที่ขึ้นทะเบียนแล้ว และยังไม่ขึ้นทะเบียน ส่วนที่ขึ้นทะเบียนแล้วจะทำการตัดออกจากข้อมูลที่ต้องตรวจสอบซึ่งกองตรวจสอบจักดำเนินการในส่วนนี้ให้

2) หน่วยปฏิบัติทั่วประเทศนำข้อมูลสถานประกอบการตามข้อ 1) ที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนมาดำเนินการตามขั้นตอนก่อนออกตรวจสถานประกอบการ โดยส่งหนังสือถึงนายจ้าง เมื่อไม่ได้การตอบกลับหรือรับข้อมูลไม่ครบถ้วนจึงกำหนดเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะดำเนินการออกตรวจ

3) เมื่อออกตรวจแล้วให้รายงานผลการตรวจสอบต่อผู้บังคับบัญชา และแจ้งผลการตรวจสอบแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป

4) บันทึกผลการปฏิบัติงานเข้าระบบตรวจสอบ

(1.2) การตรวจเยี่ยม/แนะนำ เป็นการตรวจสอบสถานประกอบการที่ขึ้นทะเบียนแล้ว เพื่อให้คำแนะนำชี้แจงในการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย แนะนำชี้แจงกรณีมีการเพิ่มเติมข้อมูลใหม่ ๆ เช่น การเพิ่มสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งสอบถามปัญหาหรือข้อคิดเห็น เช่น การใช้บริการทางการแพทย์ การขอรับประโยชน์ทดแทน หรือข้อคิดเห็นประการอื่นที่จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุงงานประกันสังคม ในการตรวจแนะนำ หากพบว่านายจ้างปฏิบัติถูกต้องแล้ว จะเว้นระยะเวลาการไปตรวจเยี่ยม ซึ่งไม่ควรไปตรวจเกิน

กว่า 1 ครั้ง ใน 1 ปี แต่หากพบว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องในเรื่องใดให้ชี้แจงนายจ้างและกำหนดเวลาให้นายจ้างดำเนินการให้ถูกต้อง รวมทั้งติดตามผลการดำเนินการของนายจ้างด้วย สำหรับการตรวจแนะนำจะดำเนินการ ดังนี้

- 1) เตรียมข้อมูลนายจ้างจากฐานทะเบียนนายจ้าง เพื่อตรวจสอบชื่อนายจ้าง ที่ตั้ง หมายเลขโทรศัพท์ ชื่อผู้รับมอบอำนาจ จำนวนลูกจ้าง ประเภทกิจการ เป็นต้น
- 2) ออกตรวจสอบสถานประกอบการ ณ ที่ตั้งของสถานประกอบการกรณีตรวจสอบและพบว่าข้อมูลใดที่มีการเปลี่ยนแปลงไปให้แจ้งนายจ้างเพื่อดำเนินการให้ถูกต้อง
- 3) ตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
- 4) รายงานผลการตรวจสอบต่อผู้บังคับบัญชา และแจ้งผลการตรวจสอบแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป
- 5) บันทึกผลการปฏิบัติงานเข้าระบบตรวจสอบ

(1.3) การตรวจตามคำร้อง/คำขอ เป็นการตรวจเมื่อมีข้อร้องเรียนหรือคำขอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรณี นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง

(1.4) การตรวจสอบกรณีพิเศษ เป็นการตรวจสถานประกอบการที่ประสบปัญหาร้ายแรง เช่น เกิดอุบัติเหตุหรืออุบัติภัยร้ายแรง เกิดการทุจริต มีการนำบุคคลอื่นที่มีใช้ลูกจ้างมาแจ้งขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน ในกรณีต่าง ๆ นี้พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องเร่งตรวจสอบสถานประกอบการโดยเร็ว

(2) การตรวจสอบ ณ สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่/จังหวัด ได้แก่

1) การตรวจสอบบัญชีค่าจ้างของสถานประกอบการ โดยการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าจ้าง ซึ่งสามารถดำเนินการตรวจสอบได้ ณ ที่ตั้งของสถานประกอบการ หรือ เรียกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าจ้างมาดำเนินการตรวจสอบ ณ สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่/จังหวัด การตรวจสอบ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

1.1) การตรวจสอบบัญชีค่าจ้างตามหลักเกณฑ์กองทุนเงินทดแทน ซึ่งต้องดำเนินการตรวจสอบเป็นประจำทุกปี ได้แก่

1.1.1) นายจ้างที่ไม่รายงานค่าจ้าง