

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับโครงการจัดหา
และดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน

กระทรวงแรงงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๖๐๗/๒๖๑๑ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า ตามที่กระทรวงแรงงาน ได้มีหนังสือ ลับ ด่วนมาก ที่ รง ๐๒๐๑.๕/๐๙ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหารือในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานตามโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือตอบข้อหารือปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับ เรื่อง โครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน กระทรวงแรงงาน (เรื่องเสร็จที่ ๔๐๕/๒๕๕๐) ว่า การที่สำนักงานประกันสังคมได้นำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้เป็นค่าเช่าจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายหรือเป็นเงินให้กู้ยืม ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการใช้เงินร้อยละสิบในการบริหารงานของสำนักงานตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานประกันสังคมเห็นว่า ในการหารือของกระทรวงแรงงานตามหนังสือ ลับ ด่วนมาก ที่ รง ๐๒๐๑.๕/๐๙ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ นั้น ได้ส่งข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญบางประการ อีกทั้งในการชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาของกระทรวงแรงงานและสำนักงานประกันสังคม ผู้ชี้แจงมิได้เป็นผู้ริเริ่มและเข้าใจในระบบการทำงานของโครงการตลอดจนประโยชน์ที่สำนักงานประกันสังคม กองทุนประกันสังคม และผู้ประกันตนจะได้รับจากการดำเนินการโครงการ กระทรวงแรงงานจึงส่งข้อมูลและชี้แจงรายละเอียดของโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่สำนักงานประกันสังคมได้นำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้เป็นค่าเช่าจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายหรือเป็นเงินกู้ยืมไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการใช้เงินร้อยละสิบในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ นั้น สำนักงานประกันสังคมเห็นว่า เหตุผลที่คณะกรรมการกฤษฎีกาอ้างทั้งหมดเป็นเหตุผลที่พิจารณาจากรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เพียงประการเดียวเท่านั้น ซึ่งข้อความในรายงานการประชุมดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นของคณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงานที่จะเสนอคณะกรรมการ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๑๑ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประกันสังคม แม้รายงานการประชุมดังกล่าวจะมีมติสรุปได้ว่า “เนื่องจากประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานมีความเกี่ยวข้องกับทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน จึงมีนโยบายให้กองทุนประกันสังคมเป็นหน่วยงานสนับสนุนงบประมาณโครงการไปก่อน จากนั้นให้ทุกส่วนราชการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณประจำปีมาชดเชยให้แก่กองทุนประกันสังคมในภายหลัง” ก็ตาม แต่มติดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่ยุติ เพราะในการประชุมคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกลั่นกรองงบกองทุนประกันสังคมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสำนักงานประกันสังคมประจำปี ครั้งที่ ๖/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ อนุกรรมการจากสำนักงบประมาณได้ทักท้วงว่า การให้หน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวงแรงงานขอตั้งงบประมาณแผ่นดินมาจ่าย จะขัดต่อระเบียบวิธีการงบประมาณฯ ที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกลั่นกรองงบกองทุนประกันสังคมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสำนักงานประกันสังคมประจำปีในคราวนั้น จึงได้มีมติ “ให้สำนักงานประกันสังคมนำผลการพิจารณากลั่นกรองการเสนอขอรับการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อบริหารงานสำนักงานประกันสังคมเพื่อดำเนินโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน รวมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกลั่นกรองงบกองทุนประกันสังคมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสำนักงานประกันสังคมประจำปีในคราวนั้น จึงได้มีมติ “ให้สำนักงานประกันสังคมนำผลการพิจารณากลั่นกรองการเสนอขอรับการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อบริหารงานสำนักงานประกันสังคมเพื่อดำเนินโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน รวมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกลั่นกรองงบกองทุนประกันสังคมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสำนักงานประกันสังคมประจำปี เสนอคณะกรรมการประกันสังคมเพื่อพิจารณาต่อไป” แสดงว่าความเห็นตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ยังไม่เป็นที่ยุติ จะถือเป็นเหตุผลและหลักการในการอนุมัติโครงการนี้ไม่ได้ และโดยเฉพาะคณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงาน ไม่มีอำนาจอนุมัติว่าจะให้ใช้เงินกองทุนได้หรือไม่ อำนาจในการอนุมัติการใช้เงินกองทุนเป็นของคณะกรรมการประกันสังคมเท่านั้น ซึ่งจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย หรือเห็นด้วยโดยเหตุผลที่แตกต่างออกไปจากความเห็นของคณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงานก็ได้ และในกรณีนี้ คณะกรรมการประกันสังคมก็ไม่ได้อนุมัติตามมติของคณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงานที่ให้กองทุนประกันสังคมเป็นหน่วยงานสนับสนุนงบประมาณโครงการไปก่อน จากนั้นให้ส่วนราชการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาชดเชยให้แก่กองทุนประกันสังคมในภายหลัง แต่คณะกรรมการประกันสังคมได้มีมติอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนประกันสังคมดำเนินโครงการทั้งระบบโดยสำนักงานประกันสังคมเป็นเจ้าของระบบ เนื่องจากคณะกรรมการประกันสังคมพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการนี้เป็นเรื่องการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกันตนและคุ้มค่าในการลงทุน นอกจากนี้ ในการประชุมพิจารณาอนุมัติเงินกองทุนประกันสังคมสำหรับการดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นการอนุมัติ

ตามข้อเสนอที่มีการปรับโครงการเป็นของสำนักงานประกันสังคมแล้ว โดยชื่อโครงการได้เปลี่ยนแปลงจากเดิม ซึ่งชื่อ “โครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศ แรงงาน กระทรวงแรงงาน” เป็น “โครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศ แรงงาน” โดยได้มีการขยายขอบเขตการดำเนินการระบบงานให้ครอบคลุมรองรับแรงงานนอกระบบที่จะต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมในอนาคตด้วย อันเป็นหน้าที่ในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม

๒. การที่คณะกรรมการประกันสังคมเห็นว่า การจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานเป็นเรื่องการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกันตน ซึ่งเป็นความเห็นที่แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการบริหารและจัดการระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงาน ในคราวประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ นั้น เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมจากเดิม ซึ่งเป็นเชิงรับมาเป็นเชิงรุกโดยความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของผู้ประกันตน ดังนั้น การดำเนินโครงการนี้จึงมีเนื้อหางานที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกันตนและสำนักงานประกันสังคมทั้งสิ้น เนื่องจากตามโครงการดังกล่าวสำนักงานประกันสังคมจะจัดระบบสารสนเทศของสำนักงานประกันสังคมไปเชื่อมต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงแรงงาน ซึ่งทำให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม ผู้ประกันตน และกองทุนประกันสังคม

จากการปฏิบัติโดยรวมซึ่งจะเกิดขึ้นจากการมีโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานของสำนักงานประกันสังคมดังกล่าว ที่ปรึกษาจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้ประมาณการว่า ภายใต้สมมติฐานที่กำหนดว่าหน่วยงานต่าง ๆ ทำงานร่วมกันในมิติของการบริหารงานเชิงรุก ซึ่งทำให้แรงงานเข้าสู่ระบบการจ้างงานมากขึ้นและมีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเหมาะสมนั้น จะเกิดผลประโยชน์ต่อกองทุนในปี ๒๕๕๒ จำนวน ๖,๗๖๑.๔๑ ล้านบาท หากเพิ่มจำนวนผู้ประกันตนได้ ๓๐๐,๐๐๐ คน ดังนั้นโครงการดังกล่าวจะทำให้กองทุนมีเสถียรภาพและสามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตน ซึ่งขณะนี้ยังไม่เพียงพออีกหลายเรื่องและมีการเรียกร้องจากผู้ประกันตนอยู่ตลอดเวลาได้ นอกจากนั้น ได้มีการศึกษาสภาพภาพของกองทุนประกันสังคมว่า นับจากปี ๒๕๕๗ เป็นต้นไป สถานะของกองทุนจะเริ่มลดลง เนื่องจากจะต้องมีการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และหากกองทุนยังมีเงินเข้าในสถานภาพปัจจุบัน จะทำให้กองทุนประกันสังคมติดลบในอนาคต และอาจทำให้ต้องเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตนในอัตราที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้ประกันตนเดือดร้อน ดังนั้น หากสามารถทำให้มีจำนวนผู้ประกันตนเข้าสู่ระบบได้มากขึ้น จะทำให้กองทุนประกันสังคมมีจำนวนเงินมากขึ้นเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายและมีเสถียรภาพ โดยที่ไม่ทำให้ผู้ประกันตนต้องรับภาระในการจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เพิ่มขึ้น โครงการนี้จึงเป็นโครงการของสำนักงานประกันสังคม เป็นเรื่องการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมเพื่อผู้ประกันตน จึงต้องใช้เงินจากกองทุนเองทั้งหมด ไม่ต้องให้ส่วนราชการอื่นร่วมออกเงินด้วยอย่างไรก็ตาม ในการดำเนินโครงการนี้ แม้ว่าเนื้อหาทั้งหมดจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของสำนักงาน

ประกันสังคมเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกันตน เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานที่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้โดยตรง แต่ในการดำเนินการจะต้องติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ทั้งที่สำนักงานประกันสังคม และหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวงแรงงานด้วย เพื่อให้สำนักงานประกันสังคมได้รับข้อมูลจากหน่วยงานภายในกระทรวงแรงงาน เพราะวิธีการติดตั้งระบบงานคอมพิวเตอร์บางส่วนไว้ที่ส่วนราชการอื่นด้วยดังกล่าว จึงจะทำให้ระบบงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและสมบูรณ์ เช่น การบูรณาการระบบคอมพิวเตอร์ของทุกหน่วยงานในกระทรวงแรงงานเข้าด้วยกันจะทำให้ระบบข้อมูลมีเอกภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นคลังข้อมูลแรงงานที่สำคัญของประเทศ วิธีดำเนินการจึงจะต้องติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์บางส่วนที่สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้เช่า ซึ่งมีมูลค่าจำนวนประมาณร้อยละ ๓๙ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการไว้ที่ส่วนราชการอื่น เพื่อให้หน่วยงานพันธมิตรดังกล่าวร่วมทำงานให้ แต่ทั้งนี้สิทธิในการใช้ระบบในโครงการรวมทั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ยังคงเป็นของสำนักงานประกันสังคมมิได้โอนไปให้หน่วยงานพันธมิตรแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ครบวงจรของระบบเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมแก่ผู้ประกันตน ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมในเชิงรุก เพราะเมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่การทำงานส่งผลยังการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมไม่มีระบบคอมพิวเตอร์ที่จะทำให้การทำงานดังกล่าวมีประสิทธิภาพ สำนักงานประกันสังคมก็ต้องขออนุมัติใช้เงินกองทุนประกันสังคมในการจัดหาหรือระบบคอมพิวเตอร์ไปติดตั้ง เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวร่วมทำงานให้ แม้ว่าส่วนราชการอื่นที่ได้รับการติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์บางส่วนดังกล่าวได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ด้วย ก็ถือว่าเป็นผลพลอยได้จากโครงการนี้ และประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของหน่วยงานอื่นนั้น ก็เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกันตนที่สำนักงานประกันสังคมรับผิดชอบนั่นเอง

นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามโครงการนี้จะต้องมีการประสานและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทุกฝ่ายทุกระดับ ทั้งในสำนักงานประกันสังคมและภายในกระทรวงแรงงาน ต้องมีการบูรณาการ และพัฒนากระบวนการทำงานและการให้บริการ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม หากไม่มีการดำเนินการตามโครงการจะทำให้ไม่มีระบบข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์และเชื่อมโยงกันในการที่จะทำให้การดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกันตนมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในอนาคตเมื่อมีจำนวนผู้ประกันตนมากขึ้น การดำเนินการตามโครงการจะช่วยให้การบริหารจัดการงานของผู้ประกันตนเร็วขึ้น มีศูนย์กลางตลาดแรงงานที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกันตนการดำเนินการตามโครงการซึ่งมีระบบที่มีลักษณะเป็นการบูรณาการดังกล่าวจะสนับสนุนและเป็นประโยชน์ต่อการจัดบริการผู้ประกันตนในลักษณะ One Stop Service และ E-Services ซึ่งการที่สามารถบูรณาการงานให้เป็น One Stop Service จะทำให้สำนักงานประกันสังคมมีหน่วยงานให้บริการเพิ่มขึ้นประมาณสามเท่าจากหน่วยบริการประชาชนปัจจุบันของสำนักงานประกันสังคมที่มีอยู่ทั้งสิ้น ๑๐๐ หน่วยบริการ ทำให้ผู้ประกันตนและผู้หางานสามารถใช้บริการได้ทุกประเภทตามภารกิจของหน่วยงานเป็นผลให้ผู้ใช้งานเข้าสู่ระบบประกันสังคมมากขึ้น อันจะส่งผลกลับมาสู่กองทุนประกันสังคมในการจัดเก็บเงินสมทบ ส่วน

กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงานจะเป็นเพียงหน่วยงานเสริมให้งานของสำนักงานประกันสังคมสามารถดำเนินงานไปได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อกองทุนประกันสังคม ผู้ประกันตน ลูกจ้าง และนายจ้าง การดำเนินโครงการดังกล่าวโดยสำนักงานประกันสังคมจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้ประกันตน ซึ่งเป็นภารกิจหลักของสำนักงานประกันสังคม

การขยายระบบการคุ้มครองทางสังคมสู่แรงงานนอกระบบให้มีหลักประกันที่เหมาะสมอันเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำนักงานประกันสังคมได้เตรียมแผนยุทธศาสตร์ไว้ หากไม่มีระบบดังกล่าวจะทำให้ระบบข้อมูลของโครงการไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในอนาคตเมื่อมีจำนวนผู้ประกันตนมากขึ้น การดำเนินโครงการจะช่วยให้สามารถบริหารจัดการงานของผู้ประกันตนได้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนั้น คณะกรรมการประกันสังคมจึงเห็นว่า การอนุมัติโครงการนี้เป็นการใช้เงินกองทุนประกันสังคมในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ด้วยเหตุผลข้างต้นกระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานประกันสังคม จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ดังต่อไปนี้

๑. ขอบทวนปัญหาข้อหารือและข้อกฎหมายในประเด็นที่ว่า โครงการดังกล่าวเป็นการใช้เงินกองทุนประกันสังคมในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือไม่ เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมเห็นว่า วัตถุประสงค์ของโครงการนี้มิได้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในครั้งแรก

๒. หากคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าโครงการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และยืนยันตามความเห็นเดิม สำนักงานประกันสังคมใคร่ขอหารือเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาค่าจะเกิดขึ้นต่อไปว่า ผลของสัญญาระหว่างสำนักงานประกันสังคม และธุรกิจค้าร่วม เอส โอ เอ คอนเซอร์เทียม จะเป็นอย่างไร สำนักงานประกันสังคมจะต้องเลิกหรือระงับสัญญาอย่างไร หรือไม่ และจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป รวมถึงบรรดาเครื่องมืออุปกรณ์และระบบคอมพิวเตอร์ที่ธุรกิจค้าร่วม เอส โอ เอ คอนเซอร์เทียม นำมาติดตั้งจะต้องดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาคำขอบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานแล้ว เห็นว่า เหตุแห่งการขอบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในครั้งนี้เนื่องจากกระทรวงแรงงาน อ้างว่า ในการหารือในครั้งแรกตามหนังสือกระทรวงแรงงาน ลับ ด่วนมาก ที่ รง ๐๒๐๑.๕/๐๙ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ กระทรวงแรงงานได้ส่งข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญบางประการ และในการชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาของกระทรวงแรงงานและสำนักงานประกันสังคมผู้ชี้แจงมิได้เป็นผู้เริ่มและเข้าใจในระบบการทำงานของโครงการฯ ตลอดจนประโยชน์ที่สำนักงานประกันสังคม กองทุนประกันสังคม และผู้ประกันตนจะได้รับจากการดำเนินโครงการฯ กระทรวงแรงงาน จึงขอส่งข้อมูลและชี้แจง

รายละเอียดของโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานเพิ่มเติม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) จึงมีมติรับคำขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานประกันสังคม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง โครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานเป็นการใช้เงินกองทุนประกันสังคมในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา ๒๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้เคยให้ความเห็นไว้ดังปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับ เรื่อง โครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน กระทรวงแรงงาน (เรื่องเสร็จที่ ๔๐๕/๒๕๕๐) สรุปได้ว่าการที่สำนักงานประกันสังคมได้นำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้เป็นค่าเช่าจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายหรือเป็นเงินให้กู้ยืม ย่อมไม่ขัดด้วยกฎหมาย และกระทรวงแรงงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๖๐๗/๒๖๑๑ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีความเห็นสรุปได้ว่า เหตุผลที่คณะกรรมการกฤษฎีกาอ้างทั้งหมดเป็นเหตุผลที่พิจารณาจากรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เพียงประการเดียวเท่านั้น ซึ่งข้อความในรายงานการประชุมดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นของคณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงานที่จะเสนอคณะกรรมการประกันสังคม จะถือเป็นเหตุผลและหลักการในการอนุมัติโครงการนี้ไม่ได้ อำนาจในการอนุมัติการใช้เงินกองทุนเป็นของคณะกรรมการประกันสังคมเท่านั้น และในกรณีนี้ คณะกรรมการประกันสังคมก็ไม่ได้อนุมัติตามมติของคณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงานที่ให้กองทุนประกันสังคมเป็นหน่วยงานสนับสนุนงบประมาณโครงการไปก่อนจากนั้นให้ส่วนราชการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาชดเชยให้แก่กองทุนฯ ในภายหลัง แต่คณะกรรมการประกันสังคมได้มีมติอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนประกันสังคมดำเนินโครงการทั้งระบบโดยสำนักงานประกันสังคมเป็นเจ้าของระบบ เนื่องจากคณะกรรมการประกันสังคมพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการนี้เป็นเรื่องการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกันตนและคุ่มค่าในการลงทุน และในการประชุมพิจารณาอนุมัติเงินกองทุนประกันสังคมสำหรับการดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นการอนุมัติตามข้อเสนอที่มีการปรับโครงการเป็นของสำนักงานประกันสังคมแล้ว โดยชื่อโครงการได้เปลี่ยนแปลงจากเดิม ซึ่ง

^๑ มาตรา ๒๔ เงินกองทุนให้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปีเพื่อจ่ายตามมาตรา ๑๔ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน

ในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินตรองราชการให้ตามความจำเป็น

ชื่อ “โครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน กระทรวงแรงงาน” เป็น “โครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน” โดยได้มีการขยายขอบเขตการดำเนินการระบบงานให้ครอบคลุมรองรับแรงงานนอกระบบที่จะต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมในอนาคตด้วย อันเป็นหน้าที่ในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม

นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวเป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมจากเดิมซึ่งเป็นเชิงรับมาเป็นเชิงรุกโดยความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของผู้ประกันตน เนื่องจากตามโครงการสำนักงานประกันสังคมจะจัดระบบสารสนเทศของสำนักงานประกันสังคมไปเชื่อมต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงแรงงาน ซึ่งทำให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม ผู้ประกันตน และกองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตามในการดำเนินโครงการนี้ แม้ว่าเนื้อหาทั้งหมดจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกันตน เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานที่ได้รับประโยชน์จากโครงการโดยตรง แต่ในการดำเนินการจะต้องติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ทั้งที่สำนักงานประกันสังคมและหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวงแรงงานด้วย เพื่อให้สำนักงานประกันสังคมได้รับข้อมูลจากหน่วยงานภายในกระทรวงแรงงาน เพราะวิธีการติดตั้งระบบงานคอมพิวเตอร์บางส่วนไว้ที่ส่วนราชการอื่นด้วย ดังกล่าว จะทำให้ระบบงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและสมบูรณ์ เช่น การบูรณาการระบบคอมพิวเตอร์ของทุกหน่วยงานในกระทรวงแรงงานเข้าด้วยกันจะทำให้ระบบข้อมูลมีเอกภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นคลังข้อมูลแรงงานที่สำคัญของประเทศ ดังนั้น วิธีการดำเนินการ จึงจะต้องติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์บางส่วนที่สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้เช่า ซึ่งมีมูลค่าจำนวนประมาณร้อยละ ๓๙ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการไว้ที่ส่วนราชการอื่น เพื่อให้หน่วยงานพันธมิตรดังกล่าวร่วมทำงานให้ แต่ทั้งนี้สิทธิในการใช้ระบบในโครงการรวมทั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ยังคงเป็นของสำนักงานประกันสังคมมิได้ออนไปให้หน่วยงานพันธมิตรแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ครบวงจรของระบบเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมแก่ผู้ประกันตน เพราะเมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่ส่งผลการทำงานมายังการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมไม่มีระบบคอมพิวเตอร์ที่จะทำให้การทำงานดังกล่าวมีประสิทธิภาพ สำนักงานประกันสังคมก็ต้องขออนุมัติใช้เงินกองทุนประกันสังคมในการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ไปติดตั้งเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวร่วมทำงานให้

อนึ่ง แม้ว่าส่วนราชการอื่นที่ได้รับการติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์บางส่วนดังกล่าวได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ด้วย ก็ถือว่าเป็นผลพลอยได้จากโครงการนี้ และประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของหน่วยราชการอื่นนั้น ก็เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกันตนที่สำนักงานประกันสังคมรับผิดชอบ ในการดำเนินการตามโครงการนี้ จะต้องมีการประสานและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทุกฝ่ายทุกระดับ ทั้งในสำนักงานประกันสังคมและภายในกระทรวงแรงงาน หากไม่มีการดำเนินการตามโครงการจะทำให้ไม่มีระบบข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์และเชื่อมโยงกันในการที่จะทำการดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกันตนมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในอนาคตเมื่อมีจำนวนผู้ประกันตนมากขึ้น การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจะช่วยให้การบริหารจัดการงาน

ของผู้ประกันตนเร็วขึ้นมีศูนย์กลางตลาดแรงงานที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกันตน นอกจากนี้การดำเนินการตามโครงการจะสนับสนุนและเป็นประโยชน์ต่อการจัดบริการผู้ประกันตนในลักษณะ One Stop Service และ E-Services ซึ่งการที่สามารถบูรณาการงานให้เป็น One Stop Service ดังกล่าว จะทำให้สำนักงานประกันสังคมมีหน่วยงานให้บริการเพิ่มขึ้นประมาณ ๓ เท่าจากหน่วยบริการประชาชนในปัจจุบันของสำนักงานประกันสังคมที่มีอยู่ทั้งสิ้น ๑๐๐ หน่วยบริการ ทำให้ผู้ประกันตนและผู้หางานสามารถใช้บริการได้ทุกประเภทตามภารกิจของหน่วยงานเป็นผลให้ผู้ใช้งานเข้าสู่ระบบประกันสังคมมากขึ้น อันจะส่งผลกลับมาสู่กองทุนประกันสังคมในการจัดเก็บเงินสมทบ ส่วนกรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะเป็นเพียงหน่วยงานเสริมให้งานของสำนักงานประกันสังคมสามารถดำเนินงานไปได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อกองทุนประกันสังคม ผู้ประกันตน ลูกจ้าง และนายจ้าง การดำเนินโครงการดังกล่าวโดยสำนักงานประกันสังคมจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้ประกันตนซึ่งเป็นภารกิจหลักของสำนักงานประกันสังคม คณะกรรมการประกันสังคม จึงเห็นว่า การอนุมัติโครงการเป็นการใช้เงินกองทุนประกันสังคมในการบริหารงานของสำนักงานตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

จากข้อเท็จจริงข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่า เหตุผลในการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับ เรื่อง โครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน กระทรวงแรงงาน (เรื่องเสร็จที่ ๔๐๕/๒๕๕๐) นั้น มิใช่เป็นการพิจารณาจากมติตามรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เพียงประการเดียว ดังที่กระทรวงแรงงานกล่าวอ้างแต่อย่างใด เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระทรวงแรงงานได้เสนอโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๔๙ รับทราบให้ดำเนินการตามโครงการนี้ โดยให้กองทุนประกันสังคมเป็นหน่วยงานสนับสนุนงบประมาณโครงการไปก่อนจากนั้นให้ทุกส่วนราชการเสนอรับการสนับสนุนงบประมาณประจำปีมาชดเชยให้กองทุนประกันสังคมซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่าการดำเนินการเช่นนี้ย่อมไม่อาจกระทำได้อีกเนื่องจากขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และโดยเหตุที่โครงการดังกล่าวนี้เป็นโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานคอมพิวเตอร์สารสนเทศแรงงานที่คณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงาน (CIO) ให้ความเห็นชอบเพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗ ที่ลงมติเห็นชอบเรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของรัฐ ตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเสนอให้กระทรวงต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ของกระทรวงและได้ดำเนินการลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการแล้ว ดำเนินการพิจารณาอนุมัติการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานในสังกัดได้เอง ตามแนวทางปฏิบัติการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำหนด ดังปรากฏตามหนังสือกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ด่วน

ที่สุด ที่ ทก ๐๒๐๗/๒๐๓ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ โดยมีเป้าหมายของโครงการระบุไว้ชัดเจนว่า จะทำให้แรงงานมีความสุข ผู้ประกอบการมีความเข้มแข็ง ประเทศมีความมั่นคง และทำให้กระทรวงแรงงานมุ่งสู่การเป็นองค์กรชั้นนำในการใช้ระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการทำงาน และการให้บริการระดับสากล ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) จึงเห็นว่า โครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานเป็นโครงการของกระทรวงแรงงาน เพื่อประโยชน์ของทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน มิใช่เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏต่อมาในภายหลังว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ จะมีมติอนุมัติจัดสรรเงินกองทุนเพื่อบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม ตามระเบียบสำนักงานประกันสังคม ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๔ หมวด ๒ การจ่ายเงิน ข้อ ๙^๒ (๑๒) และข้อ ๙^๓ วรรคท้าย ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบก็ตาม ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) พิจารณาแล้ว เห็นว่า “ค่าใช้จ่ายอื่นตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ” ย่อมหมายความถึงค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมเท่านั้น

^๒ ข้อ ๙ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานมี ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว

(๒) ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานนอกเวลา และค่าอาหารทำการนอกเวลาของข้าราชการ และลูกจ้างสำนักงาน

(๓) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของข้าราชการ และลูกจ้างสำนักงาน

(๔) ค่าใช้จ่ายในการสมนาคุณผู้บรรยายในการประชุม อบรมและสัมมนา

(๕) ค่าใช้จ่ายในการจัดการประชุม อบรมและสัมมนาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางภายในประเทศของผู้รับการอบรม

(๖) ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงรับรองบุคคล หรือรับรองชาวต่างประเทศ

(๗) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคม

(๘) ค่าใช้จ่ายในการจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ ของสำนักงาน รวมทั้งค่าซ่อมแซมบำรุงรักษา

(๙) ค่าสาธารณูปโภค

(๑๐) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการยืม อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตลอดจนค่าธรรมเนียมศาลต่าง ๆ เฉพาะค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่ได้รับชดเชยคืนจากผู้จ่ายเงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม

(๑๑) ค่าใช้จ่ายในการจ้างหน่วยงาน บุคลากรเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการวางแผน การวิเคราะห์ วิจัย จัดระบบ หรือการดำเนินงานของสำนักงาน

(๑๒) ค่าใช้จ่ายอื่น ตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

การจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานดังกล่าว ให้จ่ายตามอัตราของทางราชการ โดยอนุโลม

สำหรับการจ่ายเงินนอกเหนือจากรายการดังกล่าวข้างต้น หรือนอกเหนือจากอัตราของทางราชการ ให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

^๓.โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

มิได้หมายความว่า คณะกรรมการจะนำไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์แก่งานอื่น โดยการนำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้เป็นค่าเช่าจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน ให้บริการและบริหารงานแรงงานทั้งระบบได้ การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) จึงเป็นการพิจารณาจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการดำเนินการตามโครงการนี้ไม่ใช่พิจารณาว่าคณะกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงาน หรือคณะกรรมการประกันสังคม เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการนี้

อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาตามที่กระทรวงแรงงานกล่าวอ้างในการขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ในครั้งนี้ว่า คณะกรรมการประกันสังคม ได้มีมติอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนประกันสังคมดำเนินโครงการทั้งระบบ โดยสำนักงานประกันสังคมเป็นเจ้าของระบบโครงการดังกล่าวเป็นการอนุมัติตามข้อเสนอที่มีการปรับโครงการเป็นของสำนักงานประกันสังคมแล้วโดยเปลี่ยนชื่อโครงการจากเดิมซึ่งชื่อ “โครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน กระทรวงแรงงาน” เป็น “โครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน” โดยได้ขยายขอบเขตการดำเนินระบบงานให้ครอบคลุมรองรับแรงงานนอกระบบที่จะต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมในอนาคตด้วย ในเรื่องนี้เห็นว่า โครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน กระทรวงแรงงาน แม้จะเปลี่ยนชื่อแล้ว แต่วัตถุประสงค์ในการจัดหาและดำเนินการก็ยังคงเป็นไปตามโครงการเดิมดังจะเห็นได้จากความตอนต้นของสัญญาเช่า จัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน สัญญาเลขที่ ช ๐๑๖/๒๕๕๙ ระหว่างสำนักงานประกันสังคมกับธุรกิจค้าร่วม เอส โอ เอ คอนเซอร์เทียม ที่ระบุว่า “...โดยที่สำนักงานประกันสังคมประสงค์จะสนับสนุนการทำงานรวบรวมข้อมูลรองรับการให้บริการและบริหารงานแรงงานทั้งระบบเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานและกระทรวงแรงงาน จึงจำเป็นต้องจัดหาปรับปรุงเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์พัฒนาระบบสารสนเทศและบริหารศูนย์คอมพิวเตอร์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว...” และวงเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการที่ได้รับอนุมัติจัดสรรเงินกองทุนเพื่อบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมจำนวน ๒,๘๙๔,๖๖๙,๗๐๒ บาท (สองพันแปดร้อยเก้าสิบล้านหกแสนหกหมื่นเก้าพันเจ็ดร้อยสองบาทถ้วน) ตามมติคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ ๙) ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ก็เป็นตัวเลขเดียวกับประมาณการค่าใช้จ่ายตามที่เคยเสนอคณะอนุกรรมการบริหารและจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงานในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๙ วันพุธที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ที่ระบุว่า “ประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการฯ วงเงิน ๒,๘๙๔,๖๖๙,๗๐๒ บาท (สองพันแปดร้อยเก้าสิบล้านหกแสนหกหมื่นเก้าพันเจ็ดร้อยสองบาทถ้วน)...” จากเอกสารหลักฐานดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการที่กระทรวงแรงงานอ้างว่าได้ปรับเปลี่ยนโครงการใหม่เป็นของสำนักงานประกันสังคมแล้ว จึงไม่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์เดิมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน

ส่วนข้อกล่าวอ้างของกระทรวงแรงงานเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมจากเชิงรับเป็นเชิงรุก จึงขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อ

ประโยชน์ของผู้ประกันตนโดยการจัดระบบสารสนเทศแรงงานของสำนักงานประกันสังคมให้เชื่อมต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงแรงงาน เพื่อให้สำนักงานประกันสังคมได้รับข้อมูลจากหน่วยงานภายในกระทรวงแรงงาน โดยการบูรณาการระบบคอมพิวเตอร์ของทุกหน่วยงานในกระทรวงแรงงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีระบบข้อมูลที่มีเอกภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นคลังข้อมูลแรงงานที่สำคัญของประเทศ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างว่าหน่วยงานต่าง ๆ มีงานหรือภารกิจเกี่ยวเนื่องกับสำนักงานประกันสังคมนั้น ย่อมเป็นไปตามลักษณะอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวกับแรงงาน ซึ่งย่อมมีภารกิจที่ประสานงานกันได้ มิใช่งานของสำนักงานประกันสังคมโดยตรงตามมาตรา ๒๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และโดยที่มาตรา ๒๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานประกันสังคม เรียกว่า “กองทุนประกันสังคม” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๓ อันได้แก่ (๑) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย (๒) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร (๓) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ (๔) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย (๕) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร (๖) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ (๗) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง จำนวนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปี เพื่อจ่ายค่าเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ที่ปรึกษา กรรมการแพทย์ กรรมการอุทธรณ์ และอนุกรรมการตามมาตรา ๑๘^๖ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม การนำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้จ่าย จะกระทำได้เฉพาะเพื่อประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๓ มาตรา ๕๔^๗ ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของกรรมการ ที่ปรึกษา ฯลฯ ตามมาตรา ๑๘ และ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ มาตรา ๒๑ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานประกันสังคม เรียกว่า กองทุนประกันสังคมเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๓ และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง

^๖ มาตรา ๑๘ กรรมการ ที่ปรึกษา กรรมการการแพทย์ กรรมการอุทธรณ์และอนุกรรมการอาจได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

^๗ มาตรา ๕๔ ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา ๗๓ มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนดังต่อไปนี้

- (๑) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- (๒) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
- (๓) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- (๔) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
- (๕) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
- (๖) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
- (๗) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙

ค่าใช้จ่ายเพื่อบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เท่านั้น การนำเงินกองทุนไปใช้เพื่อการอื่นหรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานอื่นนอกเหนือจากใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมย่อมไม่ถูกต้อง การใช้จ่ายเงินกองทุนจึงต้องจำกัดอยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเคร่งครัด การที่กระทรวงแรงงานอ้างเหตุผลความจำเป็นในการจัดระบบสารสนเทศของสำนักงานประกันสังคมโดยติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ไว้ที่หน่วยราชการอื่นในสังกัดกระทรวงแรงงานซึ่งจะมีผลพลอยได้ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์จากโครงการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานได้ด้วยนั้น ย่อมเป็นการขยายขอบเขตการใช้เงินกองทุนประกันสังคมเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ การจะขยายขอบเขตการดำเนินระบบงานให้ครอบคลุมเพื่อรองรับแรงงานนอกระบบที่จะต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมในอนาคตนั้นก็มิใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากแรงงานนอกระบบยังไม่มีฐานะเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ การจะนำเงินกองทุนประกันสังคมที่ส่วนหนึ่งเป็นเงินสมทบที่เรียกเก็บจากผู้ประกันตนมาใช้เพื่อขยายขอบเขตการดำเนินระบบงานให้ครอบคลุมเพื่อรองรับแรงงานนอกระบบจึงไม่ถูกต้อง และมีใช่เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมโดยตรง ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) จึงเห็นว่าโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานไม่เป็นการใช้เงินกองทุนในการบริหารงานสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา ๒๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

ประเด็นที่สอง หากคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าโครงการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ผลของสัญญาระหว่างสำนักงานประกันสังคม และธุรกิจค้าร่วม เอส โอ เอ คอนเซอร์เทียม จะเป็นอย่างไร สำนักงานประกันสังคมจะต้องบอกเลิกหรือระงับสัญญาอย่างไร หรือไม่ และจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่า หากสำนักงานประกันสังคมเห็นว่าความเห็นดังกล่าวจะเกิดปัญหาได้ขึ้นเกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องผลของสัญญาระหว่างสำนักงานประกันสังคมกับธุรกิจค้าร่วม เอส โอ เอ คอนเซอร์เทียม การบอกเลิกสัญญา หรือการดำเนินการอย่างใดต่อไป ก็ล้วนมีผลกระทบต่อประเทศ จึงเป็นเรื่องนโยบายในการบริหารในระดับรัฐบาล สำนักงานประกันสังคมควรแจ้งความเห็นของคณะกรรมการประกันสังคมให้กระทรวงแรงงานพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป หากคณะรัฐมนตรีเห็นความจำเป็น ต้องมีและต้องดำเนินการตามโครงการดังกล่าวต่อไป ก็อาจ

^๔ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกันตน” หมายความว่า ผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

จัดสรรงบประมาณเพื่อมาใช้เป็นค่าเช่าจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศ
แรงงานทั้งระบบ และเจรจาแก้ไขสัญญาให้ถูกต้องต่อไปได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๐