การคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคม สำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ ผ่านตัวแบบ 9 กล่อง กระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์

Protection of social benefits and welfare for state employee service contract with : 9 process Boxes Achievement Model

ราเชน อิ่มใจ[1] และ หทัยกาญจน์ ทวีทอง[2]

Rachen Imchai, and Hataikan Thaweethong

Received: July 20, 2023 Revised: August 10, 2023 Accepted: September 11, 2023

บทคัดย่อ

บทความวิชาการ เรื่องการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ ผ่านตัวแบบ 9 กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ มุ่งประสงค์ให้เห็นถึงการปฏิบัติตามแนวนโยบายภาครัฐของส่วนราชการในสัญญาจ้างเหมาบริการ ซึ่งรัฐควรปฏิบัติให้เป็นไปตามสภาพแท้จริงของการจ้างตามหลักกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด นำไปสู่การปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายด้านแรงงาน และสิทธิประโยชน์ทางสังคมและสวัสดิการสังคม โดยบทความนี้ ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่ปรากฏขึ้นจริง และเสนอสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคม ทางเลือกเชิงนโยบายในการจัดการแก้ปัญหา ด้วยเครื่องมือวิจัยสหวิทยาการ 9 กล่องกระบวนการสัมฤทธิ์ ให้ลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคม เสมอภาคเท่าเทียม

คำสำคัญ สิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคม, ลูกจ้างส่วนราชการ, สัญญาจ้างเหมาบริการ, ตัวแบบ 9 กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์

---

[1] หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา Doctor of Political Science, College of Politics and Government, Suan Sunandha Rajabaht University, E-mail: s66584944002@ssru.ac.th

[2] คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันรัชต์ภาคย์, Faculty of Political Science and Public Administration Rajapark Institute, E-mail: drpatt2016@gmail.com

Abstract

Academic article on Protection of social benefits and welfare for state employee service contract with : 9 process Boxes Achievement Model, achievement process to government employees under contract service to receive benefits and social welfare equality, which the state should act in accordance with the actual conditions of employment according to the principles of law and the rulings of the Supreme Administrative Court leading to compliance with the provisions of labor laws and social benefits and welfare, In this article pointing out the actual problem condition. and presents the essence of the protection of benefits and social welfare Policy alternatives for problem solving With: 9 process Boxes Achievement , achievement process to state employee service contract to receive benefits and social welfare equality.

Keywords: Benefits and social welfare, state employee service contract, service contract, 9 process Boxes Achievement Model

บทนำ

ในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาส่วนราชการจำนวนมากได้จ้างเอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะเช่นเดียวกับการจ้างแรงงานโดยตรง ไม่ผ่านนิติบุคคลภาคเอกชน เข้ามาปฏิบัติงานแทนตำแหน่งงานราชการ ลูกจ้างประจำหรือพนักงานของรัฐ ตามแนวนโยบายลดขนาดโครงสร้างและกำลังคนของระบบราชการ โดยใช้รูปแบบสัญญาจ้างเหมาบริการ แต่จะกำหนดเงื่อนไขการจ้างให้เป็นสัญญาจ้างทำของ ส่งผลเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมของการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคม แม้จะมีการพยายามของนักสิทธิมนุษยชน ผู้นำแรงงาน นักกฎหมาย นักวิชาการ ตลอดจนภาคประชาชนได้พยายามเรียกร้อง ผลักดันให้ผู้นำรัฐบาลที่ผ่านมาเห็นปัญหาความไม่เป็นธรรมทางสังคมของระบบจ้างเหมาบริการดังกล่าวต่อลูกจ้างเหมาบริการ แต่ก็ยังไม่มีการแก้ไขหรือมีนโยบายอย่างเป็นรูปธรรมจากรัฐบาลที่ผ่านมา ผู้เขียนเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะผลักดัน มอบหมายให้กับผู้นำยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงในพริบตรา ที่ได้รับความ

ไว้วางใจจากประชาชนมาบริหารประเทศ กล้าคิด กล้าเปลี่ยนแปลง มีวิสัยทัศน์และจุดยืนในธรรมาภิบาล เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองทางสังคมเสมอภาคเท่าเทียมเป็นธรรมโดยทั่วหน้า

สืบเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540 ถึง 2544) มีนโยบายปรับเปลี่ยนบทปรับปรุงบทบาทการปฏิบัติงานโดยอาศัยแนวทางใช้ระบบจัดการจัดทรัพยากรตามพื้นที่กับกิจการหน้าที่ของหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนปรับขนาดโครงสร้างและกำลังลดกำลังคนของระบบราชการสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐมากขึ้น ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มี มติตณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 เรื่องมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐสำหรับลูกจ้างประจำให้ยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลงและให้ส่วนราชการจ้างเหมาบริการแทน(มณทินี รูปสูง, 2561 หน้า 154)

ลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการหรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า”ลูกจ้างเหมาบริการ” เป็นกรณีที่ส่วนราชการ จ้างบุคคลธรรมดาเข้ามาดำเนินงานให้กับส่วนราชการ เนื่องจากไม่มีผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นงานโครงการใหม่หรือมีผู้ปฏิบัติงานแต่ไม่สามารถแล้วเสร็จตามกำหนดหรือตำแหน่งงานว่างลงหรือถูกยุบเลิกไป ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 โดยกำหนดเป็นการจ้างทำของและไม่ถือเป็นการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่มีนิติสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างนายจ้างต่อกันแต่เป็นลักษณะผู้รับจ้างกับผู้ว่าจ้าง ซึ่งมุ่งผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ ส่งผลให้ลูกจ้างเหมาบริการตามสัญญาจ้างเหมาบริการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคม เช่นเดียวกับลูกจ้างส่วนราชการหรือลูกจ้างของภาคเอกชน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรมทางด้านสิทธิมนุษยชนทางสังคม ทั้งที่ลูกจ้างเหมาบริการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ เป็นเครื่องมือที่สนับสนุนภาครัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศอย่างมาก (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2562, หน้า 2)

บทความวิชาการนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคม สำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ และการณีผลกระทบต่อประชาชนที่ได้รับจากการจ้างเหมาบริการ และข้อเสนอแนะต่อการกำหนดนโยบายการคุ้มครองสวัสดิการสังคม ให้สำเร็จเท่าเทียมกันทั่วหน้า โดยใช้ตัวแบบ 9 กล่องกระบวนการ เพื่อวิเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบาย ตั้งแต่การกำหนดระดับผลสัมฤทธิ์ การประมวลข้อมูลและกำหนดประเด็นสำคัญ วิเคราะห์ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สถานการณ์ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และนโยบายรัฐ และ

ผลกระทบความสัมพันธ์ กับหน่วยงานต่าง ๆ โอกาสแห่งความสำเร็จ และทางเลือกในแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ทำให้ได้ทางเลือกเชิงนโยบาย กรณีการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1. เรื่องที่ม ความหมายและสาระสำคัญของการจ้างเหมาบริการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 “มาตรา 74 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพและพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ”

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 3 ให้คำนิยามไว้ว่า “สวัสดิการสังคม”หมายความว่า ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศไทยได้ให้ความหมายว่า “สวัสดิการสังคม หมายถึง นโยบายและระบบบริการทางสังคมที่ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของสมาชิกทุกคนในสังคมอย่างครอบคลุม เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคม อีกทั้งมุ่งส่งเสริมให้สมาชิกมีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งพาตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยการจัดบริการจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมด้วย” (นิรมัย พิศแข มั่นจิตร, 2565, หน้า 30)

กล่าวได้ว่าการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคมเป็นระบบคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ที่กำหนดมาตรการในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน การประกันสังคม การช่วยเหลือทางสังคม คุ้มครองการกับความเสี่ยงทางสังคม ที่เกิดขึ้นจากวิกฤตทาง

เศรษฐกิจสังคม ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคม จึงกำหนดไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ

กระทรวงการคลังได้ ออกหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค 0406.4 /ว 67 เรื่องเอกชนดำเนินงานลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2553 โดยวางหลักเกณฑ์การจ้างเหมาบริการไว้ ดังนี้

1.งานเฉพาะโครงการ หรือเฉพาะครั้งคราวที่มีความจำเป็นเพื่อเสริมการปฏิบัติงานในหน้าที่ปกติของส่วนราชการโดยไม่จำต้องทำข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาการจ้างเต็มปีงบประมาณและมิให้ทำซ้อตกลงการจ้างหรือสัญญาการจ้างในลักษณะต่อเนื่อง ลักษณะงานที่จ้างควรเป็นงานที่ส่วนราชการซื้อบริการจากผู้รับจ้างเป็นรายขึ้น เช่น งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด งานดูแลต้นไม้ สนามหญ้าและสวนหย่อม งานพาหนะงานศึกษาวิจัย งานติดตามประเมินผล งานจัดทำคำแปล งานผลิตและพิมพ์เอกสาร งานผลิตสื่อ การประชาสัมพันธ์ งานสถิติข้อมูลสารสนเทศ งานพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ งานบันทึกข้อมูล งานสำรวจ ออกแบบและควบคุมการก่อสร้าง งานซ่อมบำรุงยานพาหนะ งานพัฒนาบุคคล งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน และงานเทคนิคต่าง ๆ ที่เอกชนมีความชำนาญมากกว่า เป็นต้น

2. การจ้างเหมาเอกชนดำเนินงานให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการจ้างเอกชนมีลักษณะมุ่งผลสำเร็จของงานที่ว่าจ้างภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นสำคัญ ตามข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาการจ้างเท่านั้น ส่วนราชการผู้ว่าจ้างไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาหรือสั่งการในการทำงานนอกเหนือจากตามข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาการจ้าง แต่มีอำนาจตรวจตรางานและสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขเมื่องานผิดพลาดบกพร่องและเอกชนผู้รับจ้างไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่ลูกจ้างของส่วนราชการโดยทั่วไปต้องถือปฏิบัติ หากไม่มาปฏิบัติงานอาจหาผู้อื่นมาทำงานแทนหรือบอกกล่าวล่วงหน้าหากเกิดความเสียหายแก่ทางราชการเนื่องจากการไม่มาทำงาน ส่วนราชการอาจกำหนดค่าปรับสำหรับความเสียหายนั้น

3. ผู้รับจ้างเหมาบริการมีฐานะเป็นผู้รับจ้างทำของ ไม่ถือเป็นบุคลากรของรัฐ ที่จะมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ที่พึ่งได้รับจากทางราชการเช่นเดียวกับข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หรือบุคลากรอื่นของรัฐได้รับ เป็นเพียงผู้รับจ้างทำของจึงไม่มี นิติสัมพันธ์กับรัฐในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สวนราชการผู้ว่าจ้างจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องนำส่งเงินสมทบในส่วนของผู้ว่าจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม

4. กรณีที่ส่วนราชการใดมีความจำเป็นต้องจัดหาบุคคลมาปฏิบัติงานเป็นการประจำ ในลักษณะเดียวกับข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หรือพนักงานราชการ ให้ดำเนินการจ้างในลักษณะ จ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณ โดยการจ้างดังกล่าวต้องไม่ขัดกับระเบียบเงินนอกงบประมาณ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2564)

จากหนังสือของกระทรวงการคลังเรื่องการจ้างเอกชนดำเนินการดังกล่าว เห็นได้ว่าการจ้างเหมาบริการนั้นอาจทำได้กับงานเกือบทุกประเภทซึ่งเปิดกว้างให้ส่วนราชการสามารถจ้างเอกชนเข้ามาทำงานได้ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา ลักษณะงานที่ว่าจ้างกันนั้นมีลักษณะเข่นเดียวกับข้าราชการและลูกจ้างประจำการจ้างเหมาบริการดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในเรื่องสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคมของลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้รับเหมือนลูกจ้างแรงงานโดยทั่วไป

ประเด็นที่ 2. ผลกระทบจาก สิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคม สำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization : ILO) ประกาศสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน (Minimum Standard) ในอนุสัญญาที่ 102 เมื่อปี 1952 (พ.ศ.2495) แก่ประเทศสมาชิกที่นำระบบการประกันสังคมไปจัดตั้งดำเนินการในประเทศของตน เป็นข้อตกลงสากล ว่า 9 สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานจะประกอบด้วย สิทธิประโยชน์ทางการแพทย์ (Medical Care) กรณีเจ็บป่วย (Sickness Benefit) กรณีว่างงาน (Unemployment Benefit) ชราภาพ (Old – age Benefit) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน (Employment injury Benefit) การสงเคราะห์ครอบครัว (Family Benefit) การสงเคราะห์บุตร (Maternity Benefit)ทุพพลภาพ (Invalidity Benefit) การสงเคราะห์ทายาท (Survivors Benefit) ซึ่งสามารถให้การคุ้มครองเพิ่มขึ้น จากอนุสัญญา 102 ได้ในระดับที่นับว่าได้รับประโยชน์สูงสุดทั้งรัฐบาลและผู้ที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองในระบบการประกันสังคม (คณะกรรมการแรงงานวุฒิสภา,2564 หน้า 17)

สำหรับการประกันสังคมในประเทศไทย กำหนดสิทธิประโยชน์ไว้ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบด้วยสิทธิประโยชน์ 7 กรณี คือ (1)กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย รวมทั้งการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค (2) กรณีคลอดบุตร (3) กรณีทุพพลภาพ (4) กรณีตาย (5) กรณีสงเคราะห์บุตร (6) กรณีชราภาพ (7) กรณีว่างงาน และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินทดแทนทั้งรัฐและเอกชน มีสิทธิได้รับเงินทดแทนและสิทธิประโยชน์ช่วยเหลือต่าง ๆ กรณีเจ็บป่วยจากการทำงานจนไม่สามารถทำงานได้ ประสบอันตรายสูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ ตายหรือสูญหายอันเนื่องมาจากการทำงาน นอกจากนี้ลูกจ้างแรงงานยังมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนต่าง ๆ ของกระทรวงแรงงาน อีกถึง 9 กองทุนฯลฯ ซึ่งลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการไม่ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ

ตารางที่ 1: ตารางภาพรวมกองทุนในกระทรวงแรงงาน ที่ลูกจ้างเอกชนและลูกจ้างชั่วคราวส่วนราชการได้รับตามเงื่อนไขระเบียบที่กำหนด แต่ลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการไม่ได้รับ

กระทรวงแรงงาน	ชื่อกองทุน
กรมการจัดหางาน	1. กองทุนรับงานไปทำที่บ้าน 2. กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ 3. กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	4. กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน
กรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน	5. กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน 6. กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง 7. กองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ที่มา :รายงานการพิจารณาศึกษา ทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกันตนและนายจ้าง คณะกรรมการแรงงานวุฒิสภา, 2564, หน้า 38

ภาพที่ 1 : แสดงการคุ้มครองทางสังคมด้วย สิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนของลูกจ้างภาคเอกชนและลูกจ้างส่วนราชการตามระเบียบว่าด้วยลูกจ้างส่วนราชการ
ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน, 2564

จากข้อกำหนดของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ประกาศ สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน (Minimum Standard) ในอนุสัญญาที่ 102 และกฎหมายแรงงานดังกล่าวตามตารางภาพที่ 1 จะพบว่า เมื่อรัฐมีนโยบายกรณะการจ้างระบบจ้างเหมาบริการขึ้น ทำให้เกิดปรากฏการณ์การเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในการคุ้มครองทางสังคมเรื่องสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคมกับลูกจ้างบุคคลธรรมดาที่มาปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกับข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หรือพนักงานราชการ แต่ส่วนราชการถือว่าเป็นผู้รับจ้างเป็นสัญญาจ้างทำของ ไม่ได้รับสิทธิการคุ้มครองสังคม กรณีสิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ทางสังคมขั้นพื้นฐาน

ประเด็นที่ 3. เรื่องสัญญาจ้างเหมาบริการ เป็นสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างแรงงาน

การจะพิจารณาว่าสัญญาจ้างเหมาบริการ เป็นสัญญาจ้างทำของหรือสัญญาจ้างแรงงานนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ ดังนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 วางหลักไว้ว่า “จ้างแรงงานนั้นคือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้ มาตรา 587 วางหลักไว้ว่า จ้างทำของนั้นคือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น”

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5 กำหนดไว้ว่า "นายจ้าง" หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยจ่ายค่าจ้างให้ "ลูกจ้าง" หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร "ผู้ว่าจ้าง" หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงว่าจ้างบุคคลอีกบุคคลหนึ่งให้ดำเนินงานทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของงานใดเพื่อประโยชน์แก่ตน โดยจะจ่ายสินจ้างตอบแทนผลสำเร็จแห่งการงานที่ทำนั้น และวางหลักสัญญาจ้างไว้ว่า สัญญาไม่ว่าเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาระบุชัดเจน หรือเป็นที่เข้าใจโดยปริยายซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่า ลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกบุคคลหนึ่งเรียกว่านายจ้างและนายจ้างตกลงจะให้ค่าจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้ (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562)

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 5 กำหนดว่า“ลูกจ้าง”หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย “นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้าง และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย

ปัญหาการตีความนิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับลูกจ้างบุคคลธรรมดาตามสัญญาจ้างเหมาบริการนั้นมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.349/2556 วินิจฉัยว่า บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 และมาตรา 587 ได้กำหนดสาระสำคัญของการจ้างแรงงานและการจ้างทำของไว้ว่า การจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่มีสัญญาสอง

ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่านายจ้างและอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่าลูกจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ลูกจ้างทำงานให้แก่นายจ้างเป็นสำคัญ และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้ โดยไม่คำนึงถึงผลสำเร็จของงานที่ทำนั้น ผลสำเร็จของงานจึงไม่เป็นสาระสำคัญในการจ่ายค่าจ้าง และในระหว่างการทำงานนายจ้างมีอำนาจสั่งการหรือบังคับบัญชาลูกจ้างได้ ส่วนการจ้างทำของเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่าผู้ว่าจ้างและอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่ารับจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับจ้างทำการงานสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ว่าจ้างจนเป็นผลสำเร็จ และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.531/2557 วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิลาคลอดบุตรอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย และสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาจ้างแรงงาน (มณฑินี รูปสูง,2561หน้า 145)

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำวินิจฉัยและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว สรุปความแตกต่างระหว่าง สัญญาจ้างแรงงาน กับ สัญญาจ้างทำของ ดังนี้

ตารางที่ 2 ความแตกต่างระหว่างสัญญาจ้างแรงงาน กับ สัญญาจ้างทำของ

สัญญาจ้างแรงงาน	สัญญาจ้างทำของ
1.คู่สัญญาเรียกว่า นายจ้าง-ลูกจ้าง	1. คู่สัญญาเรียกว่า ผู้ว่าจ้าง กับ ผู้รับจ้าง
2.ลูกจ้างทำงานตลอดไปจนเลิกสัญญา ถือตามระยะเวลาการทำงาน	2. ผู้รับจ้างทำการงานจนสำเร็จ
	3. ถือตามผลสำเร็จของการงาน
4.จ่ายสินจ้างตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน	4. จ่ายสินจ้างเมื่อการงานเสร็จ
5.นายจ้างมีอำนาจบังคับบัญชาลูกจ้าง	5. ผู้ว่าจ้างไม่มีอำนาจบังคับบัญชาผู้รับจ้าง
6.นายจ้างลงโทษทางวินัยแก่ลูกจ้างได้	6. ผู้ว่าจ้างไม่อาจลงโทษทางวินัยแก่ผู้รับจ้าง
7.ลูกจ้างไม่ต้องจัดหาเครื่องมือในการทำงาน	7. ผู้รับจ้างต้องจัดหาเครื่องมือในการทำงาน
8.ลูกจ้างไม่ต้องส่งมอบงาน	8. ผู้รับจ้างต้องส่งมอบงานเมื่อทำเสร็จ
9.นายจ้างเป็นคนหรือนิติบุคคลก็ได้ ส่วนลูกจ้างต้องเป็นคนเท่านั้นนิติบุคคลไม่อาจเป็นลูกจ้างได้	9. ผู้ว่าจ้างหรือผู้รับจ้างเป็นคนหรือนิติบุคคล
	10. ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างไม่อยู่ในบังคับของแรงงาน

10.นายจ้างและลูกจ้างอยู่ในบังคับของกกฎหมายแรงงาน	

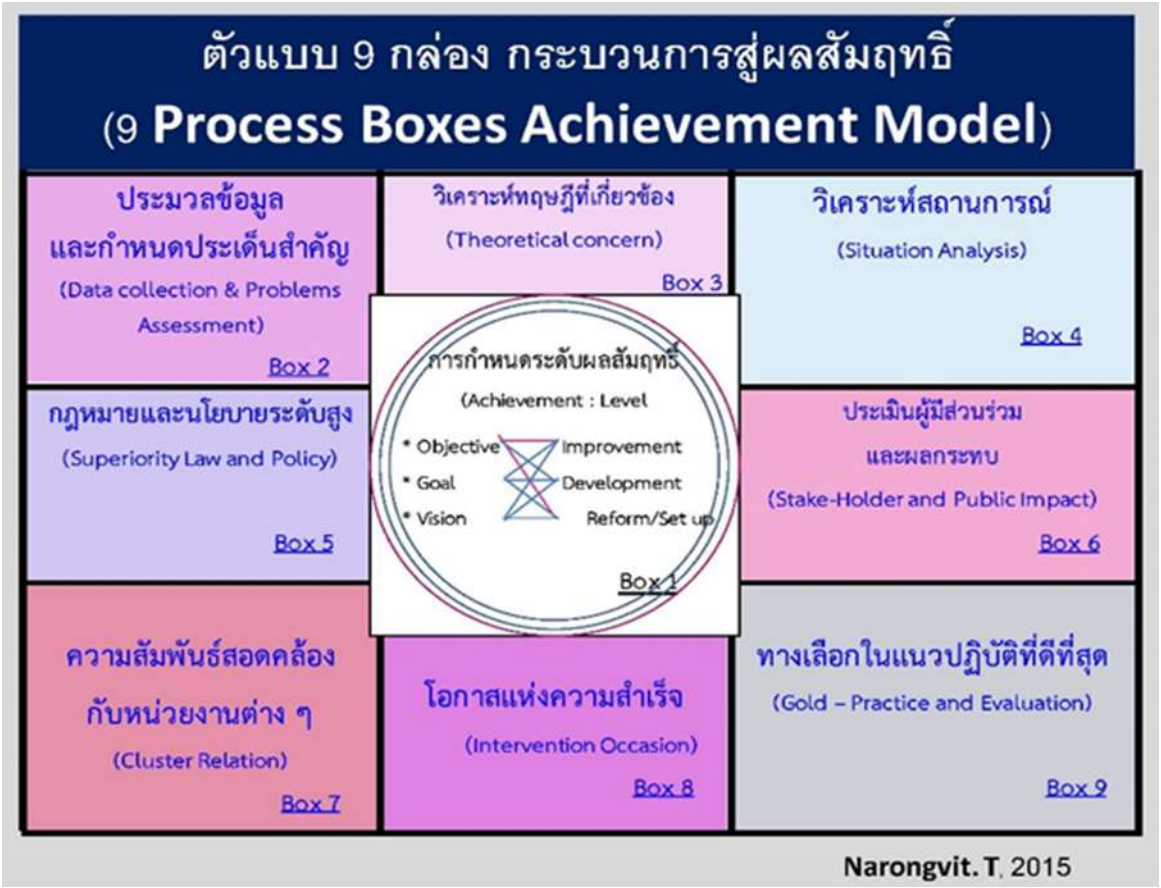
ที่มา : เกษมสันต์ วิลาวรรณ, 2565, หน้า 36

ผู้เขียนเห็นว่า แม้ข้อตกลงตามสัญญาจ้างเหมาบริการ จะระบุข้อความต่าง ๆว่าเป็นจ้างทำของ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า สภาพการปฏิบัติงานเป็นการประจำ ในลักษณะเดียวกับข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หรือพนักงานราชการและมีข้อเท็จจริงที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญาจ้างเหมาบริการดังกล่าวจึงเป็นการจ้างแรงงาน ส่วนราชการจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ส่วนที่มาหรือประเภทของงบประมาณที่นำมาเป็นค่าจ้างนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ไม่อาจนำมาเป็นข้อยกเว้นในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานได้

ประเด็นที่ 4 เรื่อง แนวทางแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ

บทความวิชาการนี้ ผู้เขียนใช้เครื่องมือสหวิทยาการ (Interdisciplinary tool) คือใช้ตัวแบบ 9 กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ (9 PROCESS – BOXES ACHIEVEMENT MODEL : 9 PBA) เพื่อเป็นตัวแบบวิเคราะห์ สังเคราะห์แนวทางที่เหมาะสม การกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติที่เป็นไปได้ในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาสิ่งใดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นไปได้ทั้งรูปธรรมและนามธรรม

ตัวแบบ 9 PBA ประกอบด้วย 9 กระบวนการในการแสวงหาหลักการหรือคำตอบ เพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนา สามารถแสวงหาคำตอบตามผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดซึ่งมีการยืดหยุ่นได้ด้วยการวิเคราะห์กระบวนการตามกล่องทั้ง 9 กล่อง



ภาพที่ 2 แสดงตัวแบบวิเคราะห์ 9 กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ (9 PROCESS – BOXES ACHIEVEMENT MODEL : 9 PBA)

ที่มา : ฐิชาลักษณ์ ณรงวิทย์ , 2559 หน้า 37

กล่องกระบวนการที่ 1 การกำหนดระดับผลสัมฤทธิ์ (Achievement Level)

ปัญหาการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคม สำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการเป็นปัญหาทางกฎหมายและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของสมาชิกในสังคม จึงเป็นเหตุผลที่จะต้องแก้ปัญหาด้วยกฎหมายและนโยบายทางรัฐศาสตร์ ซึ่งในกล่องนี้มีปรัชญาที่จะกำหนดระดับของผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการได้ว่าจะเป็นเพียงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหรือเป็นวิสัยทัศน์ที่ต้องการได้ และสามารถเลือกระดับผลได้ว่าเป็นการ ปรับปรุง เป็นการพัฒนาหรือเป็นการรื้อสร้างเพื่อการปฏิรูประบบขึ้นใหม่ได้ เปรียบดังความคิดวงกลมที่ปรับระดับความต้องการให้มากน้อย เล็ก

หรือใหญ่ได้ แต่ต้องไม่เกิดกรอบแห่งกฎหมายหรือข้อจำกัดใด ๆ ที่ห้อมล้อมไว้ด้วยหลักการของกล่องอื่น ๆ อีก 8 กล่อง การแก้ปัญหาด้วยระดับใด

1. หากมีวัตถุประสงค์ (objective) เพื่อการปรับปรุง (Improvement)

2. หากเพิ่มเป้าหมาย (Goal) สู่การพัฒนา (Development)

3.หากตั้งผลสัมฤทธิ์ไว้ในระดับยั้งยืนยาวไกล (Vision) และก้าวไปให้ถึงระดับกการปฏิรูป ซึ่งเป็นระดับผลสัมฤทธิ์ที่สูงสุด

กล่องกระบวนการที่ 2 ประมวลข้อมูลและกำหนดประเด็นสำคัญ (Problems Assessment)

การพิจารณาว่า สัญญาจ้างเหมาบริการระหว่างส่วนราชการกับบุคคลธรรมดาที่ส่วนราชการได้มีนิติสัมพันธ์กันในด้านการจ้างแรงงานหรือจ้างทำของนั้น

2.1 รัฐควรคำนึงถึงข้อมูลเกี่ยวกับการออกนโยบายเกี่ยวกับการจ้างเหมาบริการ ให้สอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในสังคมทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากลระหว่างประเทศ โดยรวม สิทธิประโยชน์ทางสังคมขั้นพื้นฐานของลูกจ้างเหมาบริการซึ่งต้องได้รับการคุ้มครอง

2.2 หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติของส่วนราชการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐนั้น ควรพิจารณาหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ

2.3 ผลสัมฤทธิ์ในระดับวัตถุประสงค์สู่การพัฒนา (Objective to Development) เพื่อการกำหนดนโยบายและทางเลือกในแนวทางปฏิบัติ เพื่อการช่วยเหลือเป็นวาระเร่งด่วน (Rush Stage) ให้ส่วนราชการที่ทำสัญญาจ้างเหมาบริการรับไปปฏิบัติเป็นการ พัฒนาระบบการเยียวยาและช่วยเหลือลูกจ้างอันมีผลต่อ เศรษฐกิจและการทำงานที่มีผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในเศรษฐกิจ พร้อมประโยชน์ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของลูกจ้างเหมาบริการ

กล่องกระบวนการที่ 3 วิเคราะห์ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง (Theoretical concern)

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาพิจารณา บทความฉบับนี้ใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เกิดทางเลือกเชิงนโยบายที่เหมาะสมมีคุณค่าที่สุด ตามระดับความต้องการของผลสัมฤทธิ์ (กล่องกระบวนการที่ 1) เพื่อตอบสนองประเด็นปัญหาสำคัญ (กล่องกระบวนการที่ 2) โดยมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โทมัส อาร์ ดาย ได้ให้ความเห็นว่านโยบายสาธารณะ คือ

สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่จะกระทำครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส (โทมัส อาร์ ดาย, 1984, p. 1 อ้างถึงใน ปียะนุช เงินคล้าย, ม.ป.ป., หน้า 4)

กล่องที่กระบวนการที่ 4 วิเคราะห์สถานการณ์ (Situation Analysis)

ปัญหาการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคม สำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ บทความนี้จะวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนี้

ข้อเท็จจริงคดีที่ 1 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.349/2556 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดสุราษฎรธานี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำหน้าที่ขับรถยนต์ ตามสัญญาจ้างเหมาบริการกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลักษณะการทำงานตามสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจ้างแรงงานตามสัญญาจ้างลูกจ้างของส่วนราชการทั่วไป ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าว ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคมกำหนดให้นายจ้างต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายประกันสังคม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว

ข้อเท็จจริงที่ 2 ตามคำพิพากษาศาลปกครอง หมายเลขแดงที่ อ.531/2557 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ทำสัญญาจ้างเหมาบริการ จ้างผู้ฟ้องคดีทำงานตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานทะเบียนการค้า ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำงานที่รับจ้างทุกวันทำการ ระหว่างสัญญาผู้ฟ้องคดี ขอลาคลอดบุตร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ลาคลอดบุตร และผู้ถูกฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิลาคลอดบุตร และการขาดงานเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นสัญญาจ้างทำของที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลสำเร็จของงานที่จ้างเป็นสำคัญ มิใช่สัญญาจ้างแรงงาน ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว

เห็นว่าผู้สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาจ้างแรงงาน ฟ้องคดีมีสิทธิลาคลอดบุตรอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย (มณฑินี รูปสูง,2561 หน้า 145)

จากข้อเท็จจริงทั้งสองคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ส่วนราชการได้ว่าจ้างลูกจ้างส่วนราชการโดยทำเป็นสัญญาจ้างทำของ แต่นิติสัมพันธ์ที่แท้จริงเป็นจ้างแรงงาน การปฏิบัติเหมือนพนักงานราชการทั่วไป แต่ลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคมตามกฎหมายแรงงานซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิการล่า ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม

กล่องกระบวนการที่ 5 กฎหมายและนโยบายระดับสูง (Superiorly Law and Policy)

บทความวิชาการฉบับนี้ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นต้องกำหนดนโยบายเร่งด่วนเป็นการเฉพาะ เพื่อช่วยเหลือและสร้างความเป็นธรรมให้กับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคมอันพึงได้รับ โดยนโยบายรัฐจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กล่องกระบวนการที่ 6 การประเมินผู้มีส่วนร่วมและผลกระทบ (Stake-Holder and Public Impact)

1. ขอบเขตมาตรการขั้นต่ำของลูกจ้าง ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของรัฐในการกำหนดนโยบายส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2562, หน้า 48) อีกทั้งการประกันสังคมรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง มีส่วนร่วมและผลกระทบโดยตรง ตามประกาศ สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO)

2. หลักสิทธิมนุษยชน บุคคลมีสิทธิที่จะทำงาน ที่จะเลือกงานอย่างเสรี ที่จะมีสภาวะการทำงานที่ยุติธรรมและพอใจ มีสิทธิในการรับค่าตอบแทนสำหรับการทำงานที่เท่ากัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ มีสิทธิในรายได้ซึ่งยุติธรรม และเอื้อประโยชน์เพื่อเป็นประกันสำหรับตนเองและครอบครัวให้การดำรงชีวิตมีค่าควรแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์ (ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, 2566, หน้า 5)

กล่องกระบวนการที่ 7 ความสัมพันธ์สอดคล้องกับหน่วยงานต่าง ๆ (Cluster Relation)

ส่วนราชการที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ

1.เมื่อวิเคราะห์ หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค 0406.4 /ว 67 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2553 ดังที่กล่าวในประเด็นที่ 2 โดยกระทรวงการคลังวางหลักเกณฑ์การจ้างเหมาบริการไว้ กรณีที่ส่วนราชการใดมีความจำเป็นต้องจัดหาบุคคลมาปฏิบัติงานเป็นการประจำ ในลักษณะเดียวกับข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หรือพนักงานราชการ ให้ดำเนินการจ้างในลักษณะ จ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณ จึงถือได้ว่ากระทรวงการคลังรัฐทราบถึงปัญหาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐมองเห็นถึงสภาพการปฏิบัติติงานว่าลูกจ้างเหมาบริการว่ามีการปฏิบัติลักษณะเดียวกันกับพนักงานราชการดังกล่าว

2. หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างเหมาบริการในการขับเคลื่อนตามนโยบายของรัฐได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงานข้าราชการพลเรือน(ก.พ.) ต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์สอดคล้องกับหน่วยงานที่จำเป็นต้องจ้างเหมาบริการดังกล่าว

กล่องกระบวนการที่ 8 โอกาสแห่งความสำเร็จ (Intervention Occasion)

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่งเสร็จสิ้นและรัฐบาลยุคใหม่จะเข้ามาบริหารประเทศ อันเป็นโอกาสให้มี ทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อช่วยเหลือสนับสนุน ผลักดันให้เกิดความเป็นไปได้ของการสร้างระบบการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการต่อไป

กล่องกระบวนการที่ 9 ทางเลือกในแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดและการประเมินผล (Gold - Practice and Evaluation)

ตัวแบบ 9 กล่องกระบวนการเพื่อสัมฤทธิผล ซึ่งเป็นตัวแบบที่สร้างขึ้นจากตัวแบบทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยมีพื้นฐานแนวคิดในการ แก้ปัญหาสำคัญด้วยสหวิทยาการและสถานการณ์ของปัญหา (Problems - Based and Situation approach Mode!) ผสมผสานกับความรู้และประสบการณ์ ทางด้านการนิติบัญญัติ การรวบรวม ข้อมูลทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิ

ประโยชน์และสวัสดิการสังคม สำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ ผลสรุปทางเลือกในแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับการแก้ปัญหาข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายดังนี้

ทางเลือกที่ 1 ตรากฎหมาย หรือออก กฎ ระเบียบ สำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ประกันสังคมภาคบังคับกรณีสัญญาจ้างเหมาบริการที่มีสภาพเป็นการจ้างแรงงาน และคู่สัญญาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ทางเลือกที่ 2 ทบทวนมติตณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 เรื่องมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยพิจารณางานที่เพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับตำแหน่งกำลังคนประจำให้เหมาะสมและมีมาตรการบรรจุ ลูกจ้างเหมาบริการเข้าเป็นพนักงานส่วนราชการให้มีสิทธิหน้าที่ตามระเบียบราชการ

ทางเลือกที่ 3 ทางเลือกอื่น ๆ

บทสรุป

บทความวิชาการนี้ ศึกษาโดยใช้การรวบรวมข้อมูลเอกสารและข้อเท็จจริง ผ่านเครื่องมือการวิจัยสหวิทยาการ 9 กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ ทำให้พบสภาพปัญหาและทางเลือกในแนวปฏิบัติ 3 ทางเลือก ซึ่งต้องรอนโยบายรัฐเป็นผู้กำหนด ทางเลือกและแนวทาง โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันสร้างความเป็นธรรมทางด้านการจ้างงานของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลที่เหมาะสมกับสังคมไทยและสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน ตามข้อกำหนดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) เพื่อให้ลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการดังกล่าวได้รับสิทธิ ประกันสังคม สิทธิได้รับความคุ้มครองในลักษณะลูกจ้างเหมาค่าแรง ตามกฎหมายแรงงาน สิทธิลาป่วย ลาพักผ่อนโดยได้รับผลตอบแทน สิทธิได้รับค่าจ้างขั้นต่ำอย่างเป็นธรรม รัฐบาลใหม่ที่จะเข้ามาบริหารประเทศภายใต้หลักธรรมภิบาล หลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างแท้จริง ควรหยิบยกประเด็นปัญหาการจ้างเหมาบริการเป็นกรณีเร่งด่วน ด้วยการตรากฎหมาย หรือออก กฎ ระเบียบหรือมาตรการเพิ่มสิทธิประโยชน์ ลดความเหลื่อมล้ำ สำหรับลูกจ้างส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะนำพาภาครัฐไปสู่ผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2557). **พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พุทธศักราช 2546.** กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์. (2563). การลงทุนกองทุนประกันสังคมสู่การเสริมสร้าง ระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศไทย, **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา**, 8(1), มกราคม – มิถุนายน, หน้า 43 – 75.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2565). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน.** พิมครั้งที่ 30. กรุงเทพมหานคร : วิญูชน.

นิรมัย พิศแข มั่นจิตร. (2565). **กฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มณทินี รูปสูง. (2561). **สถานะของบุคลากรภาครัฐตามสัญญาจ้างเหมาบริการ : ศึกษาในแง่การคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ**. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพฯ.

สำนักส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2562). **เปิดรายงานข้อเสนอแนะกรณีพนักงานจ้างเหมาบริการ.** สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2566, จาก https://www.tiwang.go.th.

สำนักงานประกันสังคม กองทุนประกันสังคม. (2564). **2 กองทุนของประกันสังคม "คุ้มครองชีวิตคนทำงาน" มีสิทธิประโยชน์อะไรบ้าง**, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2566, จาก https://www.thansettakij.com/general-news/494787.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2560). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2540). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544).** กรุงเทพฯ : สำนักงาน.

คณะกรรมาธิการการแรงงาน วุฒิสภา. (2562). **รายงานการพิจารณาศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกันตนและนายจ้าง.** กรุงเทพฯ: สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.