



รายงานสรุปผล

การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

เรื่อง ความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง
กรณีศึกษา แรงงานรับเหมาค่าแรง และแรงงานเหมาช่วง



2024

จัดทำโดย สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ที่ รง ๐๒๐๖.๓/๕๓



สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
ถนนมิตรไมตรี เขตดินแดง กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๓

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

เรื่อง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง ความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง ความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง จำนวน ๑ ฉบับ

๑.ความเป็นมา

รายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง ความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง เกิดจากกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐ ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างนำเสนอปัญหาของลูกจ้างได้รับความไม่เป็นธรรมด้านค่าจ้างและสวัสดิการส่งผลทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการทำงาน สภาที่ปรึกษาฯ จึงมีมติตั้งคณะทำงาน เรื่อง ความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างมาทำการศึกษาค้นคว้า ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๖ เป็นต้นมา โดยการจัดประชุมหารือและสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวม ๕ ครั้ง ประกอบด้วยการประชุมร่วมกับผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง ผู้ประกอบการรับเหมาบริการ หน่วยงานเกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน และการสัมภาษณ์ลูกจ้างรับเหมาค่าแรง รวมทั้งสืบค้นข้อมูลจากงานวิจัย คำตัดสินของศาล กฎหมายแรงงานต่าง ๆ มาตรฐานและแนวคิดสากลด้านแรงงานที่เกี่ยวข้อง และได้จัดทำเป็นรายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเสนอต่อกรรมการสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งได้รับความเห็นชอบพร้อมทั้งให้เสนอรายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบายฯ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ในการประชุมคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๗

๒. ขอรายงานและผลการศึกษา

รายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง ความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง มีข้อค้นพบสำคัญที่เป็นปัจจัยส่งผลต่อความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างสรุปได้ ดังนี้

๒.๑ กรณีลูกจ้างรับเหมาค่าแรง เป็นลูกจ้างภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑/๑ ข้อมูลจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ณ เดือนตุลาคม ๒๕๖๖ ประเทศไทยมีลูกจ้างรับเหมาค่าแรงจำนวนกว่า ๓๑๑,๗๗๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๓.๓๗ ของแรงงานไทยในระบบประกันสังคม มาตรา ๓๓ ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงจะทำงานเหมือนกันและอยู่ในสถานประกอบการเดียวกันกับลูกจ้างโดยตรง ปัจจุบันมีสถานประกอบการ จำนวนกว่า ๑,๐๖๓ แห่ง ที่มีลูกจ้างรับเหมาค่าแรงทำงานด้วย สำหรับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการทำงานของลูกจ้างพบได้กับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็นทั้งเงื่อนไขและอุปสรรคในการทำงานและเสี่ยงต่อการขัดรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายลูกจ้างฯ ปัจจัยเกิดจากรูปแบบการจ้างงานที่เป็นสัญญาจ้างระยะสั้นไม่เกิน ๑ ปี ทำให้ลูกจ้างต้องเปลี่ยนนายจ้างไปเรื่อย ๆ ส่งผลให้ลูกจ้างได้รับเพียงค่าจ้างขั้นต่ำจะมีประสบการณ์ทำงานมานาน ไม่ได้รับค่าชดเชยจากการเลิกจ้าง สวัสดิการที่ได้รับน้อยกว่าลูกจ้างโดยตรง เสี่ยงต่อการส่งเงินสมทบประกันสังคมไม่ถึงเกณฑ์ได้รับเงินบำนาญชราภาพ นอกจากนี้ยังไม่สามารถรวมกลุ่มหรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ ขาดโอกาสพัฒนาทักษะและการต่อรองด้านแรงงาน โดยผลจากการเข้า - ออกงานบ่อยยังทำให้เงินกองทุนประกันสังคมลดลงอย่างรวดเร็วอีกด้วย ด้านผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรงปัจจัยเกิดจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเข้าไปควบคุมการประกอบกิจการ จึงทำให้ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง ขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพบอุปสรรคในการทำงานจากกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการใดๆ กับผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง

ได้รับหนังสือเรียบร้อยแล้ว

/ด้านนายจ้าง...

๕ ๑๐ ๖๗

ด้านนายจ้างพบปัญหาที่เกิดจากความเข้าใจกฎหมายที่คลาดเคลื่อน โดยนายจ้างส่วนใหญ่เข้าใจว่าการจ้างผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรงมาทำหน้าที่แทนในการบริหารจัดการแรงงาน นายจ้างยอมสละส่วนความรับผิดชอบที่มีต่อลูกจ้าง และประเด็นสำคัญที่สุดคือ ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการแข่งขันที่รุนแรงของการทำธุรกิจ

๒.๒ กรณีลูกจ้างรับเหมาบริการ หมายถึง ลูกจ้างที่ทำงานบริการให้กับผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญากับภาครัฐ เช่น พนักงานทำความสะอาด จากการหารือกับผู้ประกอบการรับเหมาบริการ พบปัจจัยที่เป็นปัญหามานำสู่ความไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างรับเหมาบริการ เกิดจากการตีความของหน่วยงานรัฐ ที่ตีความการจ้างเหมาแรงงานเป็นการจ้างทำของ คิดค่าบริการแบบรายชิ้นงาน ทำให้งบประมาณที่ได้รับไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงซึ่งผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญากับรัฐ ต้องบริหารค่าจ้างและสวัสดิการของลูกจ้างรับเหมาบริการ ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ ตั้งแต่วันแรกที่ทำสัญญากับรัฐ ผลที่ตามมาคือผู้ประกอบการจำเป็นต้องลดค่าจ้างหรือสวัสดิการของลูกจ้างรับเหมาบริการลงเพื่อให้เกิดความคุ้มทุน และยังพบปัญหาลูกจ้างรับเหมาบริการที่ทำงานมานานมีโอกาสไม่ได้รับการต่อสัญญาจากนายจ้างรายใหม่เพราะผู้ประกอบการไม่ต้องการรับผิดชอบจ่ายค่าชดเชยจำนวนมากซึ่งคำนวณตามระยะเวลาการทำงานสะสม ส่งผลให้ลูกจ้างต้องหางานทำใหม่ขณะที่มีอายุมากเสี่ยงกลายเป็นผู้ว่างงานถาวร

๓. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สภาที่ปรึกษา มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง ความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง ประกอบด้วย

๓.๑ กรณีลูกจ้างรับเหมาค่าแรง มีข้อเสนอแนะ จำนวน ๑๒ ข้อ ดังนี้

๑) ทบทวน พ.ร.บ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้สามารถขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง เพื่อกำกับและดูแลการประกอบธุรกิจให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านแรงงานและเกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

๒) ทบทวนและปรับปรุง พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เรื่องการรวมตัวหรือการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของแรงงานรับเหมาค่าแรง

๓) ออกมาตรการให้ผู้ประกอบการแจ้งการจ้างงานแบบเหมาค่าแรงทุกครั้งเพื่อให้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบลูกจ้างให้ได้รับการปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย

๔) จัดทำแนวปฏิบัติหรือข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำสัญญาจ้างระหว่างนายจ้างและผู้ให้บริการรับเหมาค่าแรงโดยระบุสภาพการจ้างและส่วนแบ่งความรับผิดชอบให้ชัดเจน

๕) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาค่าแรง อาทิ จัดตั้งเป็นสมาคม เพื่อเป็นกลไกในการสร้างและรักษามาตรฐานการประกอบธุรกิจรับเหมาค่าแรง

๖) ควรจัดให้มีการแข่งขันและมอบรางวัลผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรงเพื่อสร้างต้นแบบและยกระดับมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงาน

๗) ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา ๑๑/๑ แก่นายจ้าง ผู้ให้บริการรับเหมาค่าแรงและลูกจ้างรับเหมาค่าแรงให้มากขึ้น

๘) เพิ่มข้อคำถามเกี่ยวกับผู้ให้บริการรับเหมาค่าแรง เช่น ชื่อ - ที่อยู่ ในแบบตรวจแรงงาน คร. ๑๑ เพื่อเป็นการเริ่มต้นในการจัดทำข้อมูลผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง

๙) ประสานความร่วมมือกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพื่อสนับสนุนให้นายจ้างเห็นความสำคัญของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา ๑๑/๑ โดยมอบหมายกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้ดำเนินการ

๑๐) มอบหมายกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ออกมาตรการให้นำแรงงานรับเหมาค่าแรงเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องยกระดับฝีมือ และทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน รวมถึงการฝึกเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการประกอบอาชีพอื่น ๆ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรงมีส่วนร่วมพัฒนาทักษะฝีมือด้วย

๑๑) มอบหมาย...

๑๑) มอบหมายสำนักงานประกันสังคม ออกมาตรการให้มีการกำหนด รหัส เพื่อแสดงให้เห็นผู้ประกันตนที่มีนายจ้างเป็นผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง โดยแยกกลุ่มไว้เป็นการเฉพาะ

๑๒) สนับสนุนให้กระทรวงแรงงาน มีการศึกษา วิจัย เพื่อให้เกิดกลไกที่จะทำให้ผู้ให้บริการรับเหมาค่าแรงจ้างงานในระยะยาว การปรับเพิ่มค่าจ้างตามประสบการณ์ทำงาน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานเหมาะสม และอุปสรรคที่ทำให้ภาครัฐไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงการศึกษาความเป็นไปได้ในการตราเป็นกฎหมายเฉพาะ
ทั้งนี้ เห็นควรมอบหมายสำนักงานประกันสังคม หรือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้ดำเนินการ

๓.๒ ลูกจ้างรับเหมาบริการ จำนวน ๕ เรื่อง ดังนี้

๑) ทบทวนระเบียบ หรือหนังสือสั่งการหรือการออกแนวปฏิบัติ ระหว่างรัฐกับผู้รับจ้างผลิตที่มีการจ้างแรงงานอย่างชัดเจน อาทิ แม่บ้าน หรือพนักงานรักษาความปลอดภัย โดยต้องมีการระบุค่าตอบแทนแรงงานและสิทธิประโยชน์แรงงานด้านต่างๆ อย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนดตั้งแต่ตั้งขึ้น คำของบประมาณไปจนถึงในการทำสัญญาจ้าง

๒) แก้ไขระเบียบการเรียกให้ผู้ประมูลงาน การวางเงินประกันเพื่อจ่ายให้ลูกจ้าง ในกรณีที่ผู้ประมูลงานมีการเลิกจ้าง โดยให้ครอบคลุมถึงเงินต่างๆ ที่นายจ้างต้องจ่ายตามกฎหมายแรงงาน
ทั้งนี้ เห็นควรเสนอให้กระทรวงการคลังนำไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

๓) ทบทวน และปรับปรุง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยกำหนดคำว่า "นายจ้าง" โดยให้รวมถึงนายจ้างที่เป็นภาครัฐ ด้วย

๔) ออกกฎกระทรวง หรือระเบียบเพื่อคุ้มครองลูกจ้าง เรื่องเงินชดเชย กรณีที่ผู้ประมูลงานคนใหม่จ้างลูกจ้างต่อจากผู้ประมูลงานคนเก่าที่เคยทำมาก่อน โดยให้สิทธิลูกจ้างเลือกที่จะขอรับเงินชดเชยกรณีเลิกจ้างจากนายจ้างเดิม หรือโอนสิทธิระยะเวลาการทำงานไปอยู่กับนายจ้างใหม่เพื่อนับอายุงานต่อเนื่อง และหากลูกจ้างเลือกรับค่าชดเชย ก็ให้ผู้ประมูลใหม่สำรองไปก่อนแต่สามารถไล่เบี้ยจากผู้ประมูลเดิมได้

๕) จัดตั้งกองทุนเงินชดเชยกรณีเลิกจ้างลูกจ้างรับเหมาบริการ โดยกำหนดให้ผู้รับเหมาบริการต้องนำส่งเงินชดเชยเข้ากองทุนเป็นประจำทุกเดือน ตามสัดส่วนจำนวนและอายุงานของลูกจ้าง และให้จ่ายเงินชดเชยแก่ลูกจ้างรับเหมาบริการเมื่อมีการร้องขอ
ทั้งนี้ เห็นควรมอบหมายให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้ดำเนินการ
รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบโปรดมอบหมายหน่วยงานดำเนินการพร้อมรายงานผลการดำเนินการให้สภาที่ปรึกษาฯ ทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ดร.ธนิศ โสรัตน์)

ประธานกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐

ฝ่ายวิชาการ

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๓๒ ๑๐๑๓

โทรสาร ๐ ๒๒๔๘ ๒๕๗๐

E-mail : nldac.mol20@gmail.com

รายงานข้อเสนอเชิงนโยบาย เรื่องความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง
กรณีศึกษาลูกจ้างรับเหมาค่าแรง และ ลูกจ้างรับเหมาบริการ
โดย คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐

๑. ที่มาและความสำคัญ

การรับเหมา ไม่ว่าจะเป็นค่าแรงหรือรับเหมาบริการ ต่างมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะเป็นแหล่งจ้างแรงงานขนาดใหญ่ของประเทศ โดยข้อมูล ณ เดือน ตุลาคม ๒๕๖๖ จากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พบว่ามีสถานประกอบการที่มีการจ้างลูกจ้างในรูปแบบรับเหมาค่าแรง ประมาณ ๑,๐๖๓ แห่ง ลูกจ้างประมาณ ๓๑๑,๗๗๙ คน โดยคิดเป็นร้อยละ ๓.๓๗ ของแรงงานไทยในระบบประกันสังคม มาตรา ๓๓ ที่มีอยู่ประมาณ ๙,๒๔๑,๐๕๘ คน (ข้อมูลแรงงานในระบบประกันสังคม มาตรา ๓๓ ณ เดือนตุลาคม ๒๕๖๖ จำนวน ๑๑,๘๓๓,๐๘๖ คน หักลบข้อมูลแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ณ เดือนตุลาคม ๒๕๖๖ จำนวน ๒,๕๙๒,๐๒๘ คน) โดยแรงงานทั้ง ๒ รูปแบบ ส่วนใหญ่จะกระจายทำงานในแหล่งงานที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ของแรงงานไร้ทักษะ ผู้มีรายได้น้อยและอายุมาก อีกทั้งการจ้างแรงงานรับเหมาค่าแรงยังช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถปรับเพิ่มลดปริมาณพนักงาน ตามความผันผวนของสภาพเศรษฐกิจ ด้วยการว่าจ้างผู้รับเหมาให้ทำหน้าที่บริหารจัดการแรงงานแทน เพื่อลดต้นทุนด้านแรงงาน โดยเฉพาะการจ่ายค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้าง ในขณะที่การรับเหมาบริการหรือการรับจ้างผลิตที่มีการจ้างแรงงานอย่างชัดเจน ช่วยลดต้นทุนให้แก่องค์กรด้วยการจ้างองค์กรอื่นที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะมาให้บริการในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าและบริการโดยตรงของตนเอง

การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง ความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างครั้งนี้ เกิดขึ้นจากกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐ ฝ่ายลูกจ้างที่ได้นำเสนอปัญหาของลูกจ้างรับเหมาค่าแรงที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการ โดยชี้ให้เห็นว่าลูกจ้างรับเหมาค่าแรงยังได้รับสวัสดิการไม่เท่ากับลูกจ้างโดยตรงและมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในย่านนิคมอุตสาหกรรม ที่มีการตั้งโต๊ะหรือสำนักงานเล็กๆ เพื่อเปิดรับสมัครคนทำงาน ในขณะเดียวกันกรรมการสภาที่ปรึกษาฯ ฝ่ายนายจ้างก็ได้นำเสนอปัญหาของลูกจ้างรับเหมาบริการในภาครัฐ ที่เสี่ยงต่อการได้รับสวัสดิการต่ำกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนด จึงสะท้อนให้เห็นว่าทั้งลูกจ้างรับเหมาค่าแรงและลูกจ้างรับเหมาบริการต่างล้วนได้รับความไม่เป็นธรรมจากการจ้างงาน และขาดความมั่นคงในการทำงาน ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของแรงงาน โดยที่ปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการแข่งขันที่รุนแรงของการทำธุรกิจ คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐ ให้ความสำคัญต่อข้อเสนอดังกล่าว จึงมีมติร่วมกันให้ทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหา และได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่องความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างให้เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยสาระสำคัญประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ ปัจจัยสภาพปัญหากฎหมายที่มีอยู่มีข้อจำกัดที่ทำให้ลูกจ้างได้รับความไม่เท่าเทียม เป็นธรรม หรือเข้าข่ายจำกัดสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ หลักการสากลใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหรือไม่ และรัฐควรดำเนินการอย่างไร

๒. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษากำหนดขอบเขตศึกษากลุ่มลูกจ้าง ๒ กลุ่ม คือ ลูกจ้างรับเหมาค่าแรง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑/๑ เพื่อรับทราบปัญหาและเสนอแนวทางแก้ปัญหาด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสม เท่าเทียมกับแรงงานประจำ และลูกจ้างรับเหมาบริการที่เป็นคู่สัญญากับภาครัฐ เพื่อให้ภาครัฐจะเป็นผู้นำร่องการจ้างแรงงานตามที่กฎหมายแรงงานกำหนดซึ่งจะมีผลขยายไปสู่คู่สัญญาเอกชนต่อไป

๓. คำสำคัญ

ลูกจ้างรับเหมาค่าแรง หมายถึงลูกจ้างที่ทำงานตามสัญญาที่ตกลงไว้กับผู้รับเหมาค่าแรง ซึ่งจะเป็นผู้จ่ายค่าจ้าง สวัสดิการและควบคุมการทำงาน โดยการทำงานจะทำร่วมกับพนักงานที่ลูกจ้างโดยตรงในสายการผลิตที่เป็นงานหลัก และงานสนับสนุนหลักขององค์กรเป็นงานที่ขาดไม่ได้ อาทิ งานในฝ่ายผลิต

ลูกจ้างรับเหมาบริการ หมายถึง ลูกจ้างที่ทำงานหรือผลิตงานตามสัญญาจ้างให้กับผู้รับเหมาบริการ โดยจะไม่ได้ทำงานร่วมกับพนักงานโดยตรง รับค่าจ้าง สวัสดิการ และควบคุมการทำงานจากผู้รับเหมาบริการ ส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญและทักษะเฉพาะที่องค์กรไม่มีความชำนาญ เช่นการดูแลระบบสาธารณูปโภค หรืออยู่ในส่วนงานสนับสนุนรองขององค์กร อาทิ แม่บ้าน พนักงานรักษาความปลอดภัย

ผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง คือผู้ประกอบการธุรกิจบริหารจัดการด้านแรงงานแทนผู้ประกอบการโดยตรง ทำหน้าที่ดูแลการจ่ายค่าจ้าง สวัสดิการและควบคุมการทำงานของลูกจ้างรับเหมาค่าแรง โดยจะเป็นคู่สัญญาและเป็นผู้รับเงินจากผู้ประกอบการโดยตรง

๔ ผลการศึกษา

คณะทำงานฯ ได้ทำการเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการประชุมหารือและสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ การประชุมหารือร่วมกับผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง ผู้ประกอบการรับเหมาบริการ จากหน่วยงานเกี่ยวข้อง และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน การสัมภาษณ์ลูกจ้างรับเหมาค่าแรง รวมทั้งสิ้น ๕ ครั้ง รวมทั้งรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารงานวิจัย คำตัดสินของศาล กฎหมายแรงงานต่าง ๆ และมาตรฐานและแนวคิดสากลด้านแรงงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีข้อค้นพบ ดังนี้

๔.๑ กฎหมายรัฐธรรมนูญ

จากการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พบว่ามีมาตราที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง จำนวน ๔ มาตรา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย

มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

มาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

๔.๒ กฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันลูกจ้างทั้ง ๒ กลุ่ม มีกฎหมายแรงงานให้การคุ้มครอง โดยมีปรากฏอยู่ในคำนิยามของกฎหมาย อีกทั้งกฎหมายบางฉบับก็ได้รับการพัฒนา หรือปรับปรุงโดยการตีความให้เป็นประโยชน์กับลูกจ้างรับเหมาค่าแรงและลูกจ้างรับเหมาบริการแล้ว ประกอบด้วยกฎหมาย ๔ ฉบับ ได้แก่ ๑) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ ๒) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.๒๕๓๗ ๓) พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.๒๕๕๙ ๔) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.๒๕๕๕

แต่ทั้งนี้ยังมีกฎหมายที่มีข้อจำกัดทำให้ลูกจ้างรับเหมาค่าแรง และลูกจ้างรับเหมาบริการ ยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ หรือได้รับการคุ้มครองเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการที่ไม่เท่าเทียมจำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ลูกจ้างรับเหมาค่าแรง และลูกจ้างรับเหมาบริการทั้งหมดล้วนอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ โดยที่ลูกจ้างรับเหมาค่าแรง ถือเป็นลูกจ้างตามมาตรา ๑๑/๑ โดยพิจารณาจากลักษณะและความสัมพันธ์ของงาน

โดยมาตรา ๑๑/๑ ระบุไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดหาคนมาทำงานอันมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางาน โดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการ และโดยบุคคลนั้นจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานหรือรับผิดชอบในการจ่ายค่าจ้างให้แก่คนที่มาทำงานนั้นหรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าผู้ประกอบกิจการเป็นนายจ้างของคนที่มาทำงานดังกล่าว

ให้ผู้ประกอบกิจการดำเนินการให้ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงที่ทำงานในลักษณะเดียวกันกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรง ได้รับสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ”

๒) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ผู้ประกอบการรับเหมาแรงงานไม่ถือเป็นนายจ้าง ส่งผลทำให้ลูกจ้างที่รับเหมาค่าแรงไม่สามารถยื่นหรือเข้าชื่อในการเรียกร้อง หรือเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้างจากนายจ้างได้

๓) พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่กำกับดูแลโดยกระทรวงการคลังที่กำหนดนิยามในมาตรา ๓ ให้นายจ้างมีขอบเขตเพียงนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น

๔.๓ มาตรฐานและแนวคิดสากลด้านแรงงาน

จากงานวิจัยการปรับปรุงกฎหมายแรงงาน ศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่บังคับใช้อยู่โดย รศ.ดร.ศุภสิทธิ์ ทวีแจ่มทรัพย์ สถาบันพระปกเกล้า พบว่ามีมาตรฐานและแนวคิดสากลด้านแรงงานที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างรับเหมาค่าแรง และลูกจ้างรับเหมาบริการ ดังนี้

๑) แนวปฏิบัติพื้นฐานขององค์การสหประชาชาติ (UN Guiding Principles - UNGPs) ในการประกอบกิจการที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย การป้องกัน การคุ้มครองและเคารพต่อสิทธิแรงงาน และการเยียวยาผู้ใช้แรงงาน

๒) มาตรฐานว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Accountability- SA) มาตรฐานแรงงานสากล ISO ๒๖๐๐๐ และ ISO ๔๕๐๐๑ กำหนดเกณฑ์ให้สถานประกอบการต้องแสดงให้เห็นประจักษ์เพื่อพิสูจน์ยืนยันในคุณภาพของระบบการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดี แนวคิดเรื่องงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ประกอบด้วย การมีงานจ้างงาน (Employment) การได้รับการคุ้มครองทางแรงงาน (Employment Protection) การได้รับการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และการเจรจาต่อรองการแรงงาน (Social Dialogue)

๓) หลักเกณฑ์การประกอบการและการลงทุนของธนาคารโลก ที่กำหนดให้ภาครัฐผู้รับการลงทุนจำเป็นต้องพิจารณาและกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างงานให้เกิดความสมดุลกับผู้ประกอบการ แต่ในขณะเดียวกันต้องไม่เป็นโทษหรือเป็นไปในทางที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิแรงงาน โดยประเทศไทย ภายใต้การนำของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย(ก.ล.ต.) ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จำเป็นต้องมีการจัดทำแผนงานที่สะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ประกอบการในชื่อเรียกว่า One ที่ผู้ประกอบการในประเทศไทยจำเป็นต้องตระหนักและให้ความสำคัญในฐานะกติกาเกี่ยวกับการใช้แรงงานในการประกอบกิจการโดยเฉพาะในกิจการที่มีเงินลงทุนจำนวนมากว่า ๑๐๐ ล้านบาท ขึ้นไป

๕. สภาพปัญหา

เป็นข้อค้นพบที่ได้จากการประชุมหารือร่วมกัน และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสิ้น ๕ ครั้ง โดยพบปัจจัยที่เป็นปัญหามานำสู่ความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง แยกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๕.๑ กรณีการรับเหมาค่าแรง พบปัจจัยที่เป็นปัญหาในผู้เกี่ยวข้อง จำนวน ๔ กลุ่ม คือลูกจ้างรับเหมาค่าแรง ผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดังนี้

ลูกจ้างรับเหมาค่าแรง	ผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง
๑. สัญญาจ้างมีระยะสั้นส่วนใหญ่ตั้งแต่ ๐-๑ ปี ทำให้ขาดความมั่นคงในการทำงาน ๒. ได้รับสิทธิประโยชน์ต่ำกว่าลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรงของสถานประกอบการ ๓. มักได้รับค่าจ้างเพียงขั้นต่ำ โดยไม่ปรับขึ้นตามประสบการณ์ทำงาน ๔. ไม่ได้ได้รับการส่งเสริมการรวมกลุ่ม ๕. ไม่มีความรู้ ความเข้าใจกฎหมายแรงงาน ๖. มีแรงจูงใจที่จะสิ้นสุดสัญญาจ้างเพื่อจะได้รับเงินประกันสังคม ชดเชยกรณีว่างงานในทันทีมากกว่าจะส่งเงินสมทบประกันสังคมอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้รับเงินบำนาญในอนาคต ๗. การทำงานเป็นลูกจ้างรับเหมาค่าแรงมานาน และไม่มีโอกาสได้รับการพัฒนาทักษะอื่น ทำให้ลูกจ้างส่วนใหญ่เมื่อไปทำงานอื่นจะไม่สามารถปรับตัวกับการแข่งขันได้ ๘. ลูกจ้างไม่สามารถรองานได้นาน ประกอบกับโรงงานไม่เปิดรับคนงานเองทำให้ลูกจ้างต้องหันมาใช้บริการผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรงในการหางานให้ทำ เพราะจะทำให้ได้งานรวดเร็วขึ้น	๑. ไม่รู้จำนวนค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรงเพื่อนำมาเปรียบเทียบลูกจ้างรับเหมาค่าแรงจึงมีแนวโน้มจะได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่ต่ำกว่าลูกจ้างโดยตรง ๒. การสิ้นสุดสัญญาจ้างลูกจ้างจะสิ้นสุดตามสัญญากับนายจ้างที่เป็นคู่สัญญา จึงมีแนวโน้มไม่สามารถจ้างลูกจ้างรับเหมาค่าแรงได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหากต้องการไปทำงานในพื้นที่อื่น ๓. ต้องรับผิดชอบหางานใหม่ให้กับลูกจ้างฝ่ายเดียว หากมีการส่งคืนลูกจ้างก่อนหมดสัญญาจ้าง ๔. ไม่มีการรวมกลุ่ม เพื่อสร้างมาตรฐานตลอดจนแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรงด้วยกัน

เจ้าของสถานประกอบการ	เจ้าหน้าที่รัฐ (ในการปฏิบัติหน้าที่)
๑. มีความสับสน หรือไม่ได้ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบของตนที่มีต่อลูกจ้างรับเหมาค่าแรงตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย ม.๑๑/๑ ที่จะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างรับเหมาค่าแรงงานเหมือนกันลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรง ๒. บริษัทบางแห่งมีการตั้งบริษัทรับเหมาค่าแรงของตนเอง เพื่อหลีกเลี่ยงภาระความรับผิดชอบการจ่ายค่าชดเชย โดยเฉพาะในเขตนิคมอุตสาหกรรม ๓. ผู้ประกอบการบางส่วนเห็นว่ากฎหมายยังไม่เป็นธรรมควรให้ผู้รับเหมาค่าแรงร่วมรับผิดชอบด้วย	๑. การตรวจสอบผู้ประกอบการในเรื่องการปฏิบัติต่อลูกจ้างรับเหมาค่าแรงให้ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัตินั้นกระทำได้ยาก เนื่องจากข้อกฎหมายไม่กำหนดให้ทำ และความไม่สมมาตรของข้อมูล (Imperfect and asymmetric information) ลักษณะการทำงานของลูกจ้างรับเหมาค่าแรงกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรง ๒. ขาดฐานข้อมูลผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง (ข้อมูลการจัดทะเบียนพาณิชย์ไม่สามารถนำมาจำแนกได้) ๓. ขาดกลไกที่ทำให้เกิดการจ้างแรงงานระยะยาว และการเพิ่มค่าจ้างตามประสบการณ์ทำงาน
ข้อค้นพบจากความเห็นนักกฎหมาย	
๑. กฎหมาย มาตรา ๑๑ /๑ มีความชัดเจนแล้ว คือ นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบหลักเมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับลูกจ้าง ไม่ใช่ผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง และจะใช้คำว่าเท่าเทียม แทนคำว่าเป็นธรรม ในมาตรา ๑๑/๑ วรรค ๒ ไม่ได้ เพราะในการทำงานจริงยังมีรายละเอียดของงาน และความรับผิดชอบที่ต่างกันอยู่แม้จะทำงานเหมือนกัน เท่ากัน ๒. กรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับลูกจ้าง เห็นว่าควรเป็นความรับผิดชอบร่วมกันทั้งนายจ้างและผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง หรือนายจ้างขึ้นต้นอาจจ่ายค่าเสียหายแก่ลูกจ้างไปก่อน แล้วสามารถไล่เบี้ยกับผู้ประกอบการเหมาช่วงแรงงานได้ ไม่ใช่ให้นายจ้างรับผิดชอบฝ่ายเดียว ๓. เห็นด้วยหากให้มีการขึ้นทะเบียนหรือการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ หรือการให้มีหลักประกัน แต่ปัญหาคือยังไม่มีกฎหมายฉบับใดรองรับให้ทำได้ หรือใครจะเป็นนายทะเบียน อาจต้องศึกษาข้อกฎหมายทำได้หรือไม่ ๔. เป็นว่าเรื่องดีหากมีการจัดตั้งสมาคมผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง แต่ต้องคำนึงถึงใครได้ประโยชน์ และประโยชน์ที่ได้รับคืออะไร ๕. การจัดทำแนวปฏิบัติหรือข้อแนะนำ เกี่ยวกับการทำสัญญา อาจเข้าข่ายรัฐการก้าวล่วงเสรีภาพของเอกชน การจะทำเรื่องใดได้นั้น ต้องมีการเขียนไว้ในกฎหมายก่อน เจ้าหน้าที่จึงจะกระทำได้ ๖. เห็นว่าควรปรับปรุง พ.ร.บ. คู่สมรสแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เช่น เรื่องการกำหนดคำว่า "นายจ้าง" โดยให้รวมถึงนายจ้างที่เป็นภาครัฐ ด้วย ๗. การแก้ไขกฎหมาย หรือออกกฎหมายใหม่ จำเป็นต้องคำนึงถึงผลที่ตามมา เช่น ทำแล้วปัญหาจะถูกแก้ไขจริงหรือไม่ ให้คิดทั้งด้านดีและร้าย รวมถึงการกระทบกฎหมายฉบับอื่น ๆ	

๕.๒ กรณีการรับเหมาบริการ

เป็นการศึกษาจากการรับฟังปัญหาจากผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญากับภาครัฐ พบมีผู้เกี่ยวข้องในกรณีดังกล่าว จำนวน ๓ กลุ่ม ดังนี้

ผู้ประกอบการรับเหมาบริการ	ลูกจ้างรับเหมาบริการ
มีการแข่งขันในการประมูลงานนำไปสู่จุดเสื่อม หรือจุดต่ำสุด (Race to the bottom) เพื่อให้ชนะการประมูล ผลที่ตามมา คือนายจ้างจำเป็นต้องเลือกลดค่าจ้างและสวัสดิการของแรงงานลงเพื่อให้เกิดความคุ้มทุน มีความเสี่ยงที่จะไม่ทำตามมาตรฐานแรงงาน	ลูกจ้างที่ทำงานมานานมีโอกาสไม่ได้รับการต่อสัญญา เพราะผู้ประกอบการไม่ต้องการรับผิดชอบจ่ายค่าชดเชยจำนวนมากซึ่งคำนวณตามระยะเวลาการทำงานสะสม มีโอกาสสูงที่จะกลายเป็นคนว่างงานถาวรเพราะต้องหางานทำใหม่ขณะที่มีอายุมาก
หน่วยงานภาครัฐ	
การตีความของรัฐ กรณีการให้บริการแรงงานถือเป็นการจ้างทำของ (ชิ้นค่าของงบประมาณกำหนดการคิดค่าบริการแบบรายชิ้นงาน) สะท้อนว่ารัฐจึงไม่ได้นำกฎหมายแรงงานมากำกับไว้ตั้งแต่ขั้นตอนแรกในชิ้นค่าของงบประมาณ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงซึ่งผู้ประกอบการต้องจ่ายค่าจ้างและสวัสดิการของลูกจ้างรับเหมาบริการ ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ ทันที ตั้งแต่เป็นคู่สัญญากับภาครัฐ	

๖. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อค้นพบและการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ กล่าวได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีอยู่ในปัจจุบันอาจไม่ทันสมัย และมีปัญหาในทางปฏิบัติ เป็นอุปสรรคส่งผลให้ลูกจ้างทั้ง ๒ กลุ่มดังกล่าวได้รับการคุ้มครองอย่างไม่เป็นธรรม เท่าเทียม และอาจเข้าข่ายเป็นการจำกัดสิทธิ ไม่เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือไม่สอดคล้องกับหลักการสากลที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน สภาพที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐ จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเสนอให้กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปพัฒนาปรับปรุงกฎหมายระเบียบ วิธีหรือกระบวนการทำงาน ดังนี้

๖.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายกรณีลูกจ้างรับเหมาค่าแรง
<u>เสนอกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน</u> ๑) ทบทวน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้สามารถขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง เพื่อกำกับและดูแลการประกอบธุรกิจให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านแรงงานและเกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมถึงการตราเป็นกฎหมายเฉพาะ ๒) ทบทวนและปรับปรุง พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ เรื่อง การรวมตัวหรือการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของลูกจ้างรับเหมาค่าแรง ๓) ออกมาตรการให้ผู้ประกอบการแจ้งการจ้างงานแบบเหมาค่าแรงทุกครั้งเพื่อให้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบลูกจ้างให้ได้รับการปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย ๔) จัดทำแนวปฏิบัติหรือข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำสัญญาจ้างระหว่างนายจ้างและผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง โดยระบุสภาพการจ้างและส่วนแบ่งความรับผิดชอบให้ชัดเจน ๕) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาค่าแรง อาทิ การจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อเป็นกลไกในการสร้างและรักษามาตรฐานการประกอบธุรกิจรับเหมาค่าแรง ๖) จัดให้มีการแข่งขันและมอบรางวัลผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง เพื่อสร้างต้นแบบและยกระดับมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงาน ๗) ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา ๑๑/๑ แก่นายจ้างผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรงและลูกจ้างรับเหมาค่าแรง เพิ่มมากขึ้น

๘) เพิ่มข้อคำถามเกี่ยวกับผู้ให้บริการรับเหมาค่าแรง เช่น ชื่อ-ที่อยู่ในแบบตรวจแรงงาน คร. ๑๑ เพื่อเป็นการเริ่มต้นในการจัดทำข้อมูลผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง ๙) ประสานความร่วมมือกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพื่อสนับสนุนให้นายจ้างเห็นความสำคัญของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา ๑๑/๑ ๑๐) <u>เสนอกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน</u> ออกมาตรการนำแรงงานรับเหมาค่าแรงเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องยกระดับฝีมือ และทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน รวมถึงให้มีการฝึกเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการประกอบอาชีพอื่น ๆ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรงมีส่วนร่วมพัฒนาทักษะฝีมือด้วย ๑๑) <u>เสนอสำนักงานประกันสังคม</u> ออกมาตรการให้มีการกำหนด รหัส เพื่อแสดงให้เห็นผู้ประกันตนที่มีนายจ้างเป็นผู้ประกอบการรับเหมาค่าแรง โดยแยกกลุ่มไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้ มีการเข้า-ออกงานบ่อยครั้ง เสี่ยงต่อความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมมาตรา ๓๓ ๑๒) <u>เสนอให้สำนักงานประกันสังคม หรือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน</u> สนับสนุนการศึกษา วิจัย เพื่อแสวงหากลไกการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์และไม่สมมาตรของข้อมูลที่ทำให้ภาครัฐไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กลไกที่จะทำให้ผู้รับเหมาค่าแรงจ้างงานระยะยาว การปรับเพิ่มค่าจ้างตามประสบการณ์ทำงานของแรงงาน และการกำหนดให้มีค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานรับเหมาค่าแรง รวมถึงศึกษาแนวทางการออกกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างรับเหมาค่าแรงเป็นการเฉพาะ
--

๖.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายกรณีลูกจ้างรับเหมาบริการ
สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่าภาครัฐควรนำร่องเป็นต้นแบบการรับเหมาบริการ โดย ๑. <u>เสนอกระทรวงการคลัง</u> ๑.๑ ทบทวนระเบียบ หรือหนังสือสั่งการหรือการออกแนวปฏิบัติ ระหว่างรัฐกับผู้รับจ้างผลิตที่มีการจ้างแรงงานอย่างชัดเจน อาทิ แม่บ้าน และพนักงานรักษาความปลอดภัย โดยต้อง มีการระบุค่าตอบแทนแรงงานและสิทธิประโยชน์แรงงานด้านต่างๆ อย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ตั้งแต่ตั้งค่าของบประมาณไปจนถึงในการทำสัญญาจ้าง ๑.๒ แก้ไขระเบียบการเรียกให้ผู้ประมูลงานวางเงินประกันเพื่อจ่ายให้ลูกจ้างในกรณีที่ผู้ประมูลงานมีการเลิกจ้างลูกจ้าง โดยให้ครอบคลุมถึงเงินต่าง ๆ ที่นายจ้างต้องจ่ายตามกฎหมายแรงงาน ๒. <u>กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน</u> ๒.๑ ทบทวน และปรับปรุง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานพ.ศ.๒๕๔๑ โดยกำหนดคำว่า "นายจ้าง" โดยให้รวมถึงนายจ้างที่เป็นภาครัฐด้วย ๒.๒ ออกระเบียบคุ้มครองลูกจ้างรับเหมาบริการ กรณีที่ผู้ประมูลงานคนใหม่จ้างลูกจ้างต่อจากผู้นายจ้างคนเก่าที่เคยเป็นคู่สัญญากับรัฐมาก่อน โดยให้สิทธิลูกจ้างเป็นผู้เลือกกว่า จะขอรับเงินชดเชยกรณีเลิกจ้างจากนายจ้างเดิม หรือโอนสิทธิระยะเวลาการทำงานไปอยู่กับนายจ้างใหม่เพื่อนับอายุงานต่อเนื่อง และหากลูกจ้างเลือกรับเงินกรณีเลิกจ้าง ให้ผู้ประมูลใหม่มีหน้าที่ต้องสำรองไปก่อน แต่ให้สามารถไต่เบี่ยเอากับผู้ประมูลรายเดิมได้ ๒.๓ จัดตั้งกองทุนเงินชดเชยกรณีเลิกจ้างลูกจ้างรับเหมาบริการ โดยกำหนดให้ผู้รับเหมาบริการ นำเงินชดเชยกรณีเลิกจ้างลูกจ้างรับเหมาบริการส่งเข้ากองทุนเป็นประจำทุกเดือน ตามสัดส่วนจำนวนและอายุงานของลูกจ้าง และให้จ่ายเงินชดเชยแก่ลูกจ้างรับเหมาบริการเมื่อมีการร้องขอ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

มกราคม ๒๕๖๗



คำสั่งกระทรวงแรงงาน

ที่ ๒๙๕/๒๕๖๖

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำข้อเสนอด้านความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง

เพื่อให้การจัดทำข้อเสนอด้านความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ จึงสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดขอบเขตและแนวทางการจัดทำข้อเสนอ รวมถึงพิจารณากฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขด้านความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ปลัดกระทรวงแรงงานจึงแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำข้อเสนอด้านความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง ประกอบด้วย

- | | |
|---|-----------------------------------|
| ๑. รองศาสตราจารย์กิริยา กุลกลการ | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายประสิทธิ์ วรรณภาส | รองประธานคณะกรรมการ |
| ๓. ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน | คณะกรรมการ |
| ๔. ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม | คณะกรรมการ |
| ๕. ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | คณะกรรมการ |
| ๖. ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | คณะกรรมการ |
| ๗. นางสิทธิรัตน์ ไทตระไวศยะ | คณะกรรมการ |
| ๘. นายอาทิตย์ มีปากดี | คณะกรรมการ |
| ๙. นายพัฒนสินธุ์ คูตรีสุนทร | คณะกรรมการ |
| ๑๐. ผู้อำนวยการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
กองยุทธศาสตร์และแผนงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | คณะกรรมการ
และเลขานุการ |
| ๑๑. นักวิชาการแรงงานชำนาญการ
สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
กองยุทธศาสตร์และแผนงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | คณะกรรมการ
และผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. กำหนดขอบเขตและแนวทางการจัดทำข้อเสนอด้านความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง
๒. พิจารณากฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรค และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อให้แรงงานทุกคนมีความมั่นคงในการทำงานมีสิทธิหรือสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากรัฐ
๓. รวบรวม ข้อเท็จจริง หรือเอกสาร รวมถึงการเชิญหน่วยงานมาให้ข้อมูลตามความเหมาะสม
๔. จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและแนวทางการแก้ไขด้านความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง เสนอต่อคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐
๕. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ปลัดกระทรวงแรงงาน หรือคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐ มอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๖


(นายบุญชอบ สุธรรมน์สงษ์)
ปลัดกระทรวงแรงงาน



คำสั่งกระทรวงแรงงาน
ที่ ๕๗๕/ ๒๕๖๕

เรื่อง แต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐

ด้วยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยกรรมการ ๒๐ คน ซึ่งรัฐมนตรีมหาดไทยแต่งตั้ง โดยมีกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ๑๐ คน กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ ๕ คน ทั้งนี้ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจากข้าราชการประจำ ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำอีก ๕ คน ส่วนกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ๕ คน ให้บรรดาสมาคมนายจ้างทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ๕ คน ให้บรรดาสหภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น มีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี และจะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๔ ปี และกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๙ ครบวาระการดำรงตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒ แห่งคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๑๙ ประกอบกับมาตรา ๙ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของกระทรวงมหาดไทยไปเป็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๓๖ และมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจึงแต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐ ประกอบด้วย

กรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล

๑. รองปลัดกระทรวงแรงงานที่ได้รับมอบหมาย
๒. ผู้แทนกระทรวงการคลัง
๓. ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์
๔. ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม
๕. ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๖. รองศาสตราจารย์กิริยา กุลกลการ
๗. นายธนิศ โสรัตน์
๘. นางพุลทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธุ์
๙. นายวันชัย รุจนวงศ์
๑๐. นายสุชาติ พรชัยวิเศษกุล

กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง

๑. นายพลพัฒน์ วรรณสุต
๒. นายสุรชัย โฆษิตบรรชัย
๓. นางสาวสิริรัตน์ ไทตระไวศยะ
๔. นายสมชัย วรจรรยาวงศ์
๕. นายนันทพล วงศ์เรืองวิศาล

กรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

๑. นายอาทิตย์ มีปากดี
๒. นายประสิทธิ์ วรรณภาส
๓. นายปราโมช เทพสุวรรณ
๔. นายสังข์ เชนสันเทียะ
๕. นายกรไชย จันทร์คุ้ม

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่

๗

ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕



(นายสุชาติ ชมกลีน)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน



คำสั่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ที่ ๑ /๒๕๖๖

เรื่อง แต่งตั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ด้วยคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ ๒๙๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เรื่อง มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ มิได้กำหนดให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๖ เห็นชอบให้แต่งตั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

เพื่อให้การดำเนินการประชุมของคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ประกอบด้วย

๑. เลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นเลขานุการ
 ๒. ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ
 ๓. ผู้อำนวยการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ
- ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖

(นายธนิศ ไสรัตน์)

ประธานกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐