



The Parliamentary Budget Office

รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา

ฉบับที่ 4/2560

ค่าจ้างเหมาบริการ





1. ที่มาและความสำคัญ

การจ้างเหมาบริการของส่วนราชการในปัจจุบัน เป็นการดำเนินการตามแนวทางการลดขนาดกำลังคนของส่วนราชการและให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการภาครัฐมากขึ้น ซึ่งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 ได้เห็นชอบกับมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ ลูกจ้างประจำ โดยให้ส่วนราชการยุบตำแหน่งข้าราชการที่เกษียณอายุราชการ ลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง ให้ทบทุนงานที่สามารถถ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการแทน และให้ส่วนราชการเร่งดำเนินการจ้างเหมาบริการ ซึ่งลักษณะงานที่จ้างเอกชนดำเนินงานมีลักษณะจ้างเฉพาะโครงการ หรือเฉพาะครั้งคราวที่มีความจำเป็นเพื่อเสริมการปฏิบัติงานในหน้าที่ปกติของส่วนราชการนั้น โดยให้ทำสัญญาหรือข้อตกลงตามระยะเวลาในการปฏิบัติงานจริง อาจเป็นสัญญาเต็มปีงบประมาณหรือไม่เต็มปีงบประมาณก็ได้ และเมื่อสิ้นสุดโครงการหรือส่วนราชการหมดความจำเป็นก็ควรเลิกจ้าง

งบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับค่าจ้างเหมาบริการในแต่ละปีมีวงเงินค่อนข้างสูงและมีเกือบทุกส่วนราชการ ซึ่งจากข้อมูลงบประมาณในช่วง 5 ปี (พ.ศ. 2556 – 2560) พบว่า ส่วนราชการมีการจ้างเหมาบริการต่อเนื่องทุกปี เฉลี่ยมากกว่า 16,000 ล้านบาทต่อปี สอดคล้องกับข้อสังเกตของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการเสวนาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2559 ที่มีต่อการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นค่าจ้างเหมาบริการว่า บางส่วนราชการอาจมีการสร้างงานขึ้นมาเพื่อให้ลูกจ้างมีงานทำ เนื่องจากมีการขอรับจัดสรรเงินงบประมาณในส่วนของค่าจ้างเหมาบริการเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้จากการเข้าร่วมประชุมสังเกตการณ์ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พบว่า มีคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ให้ความสนใจกับรายการค่าจ้างเหมาบริการของส่วนราชการโดยให้มีการชี้แจงรายละเอียดและความจำเป็นของการจ้าง โดยเฉพาะส่วนราชการที่วงเงินงบประมาณค่อนข้างสูง

ดังนั้น จากหลักการ ข้อมูล และข้อสังเกตเกี่ยวกับการจ้างเหมาบริการข้างต้น สำนักงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ติดตาม ตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่า และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ จึงดำเนินการศึกษาวิเคราะห์งบประมาณค่าจ้างเหมาบริการ เพื่อเป็นข้อมูลให้คณะกรรมการวิสามัญฯ ใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป

2.สาระสำคัญการจ้างเหมาบริการ

2.1 พัฒนาการและหลักเกณฑ์การจ้างเหมาบริการ

1. ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0201/ว 24 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537 และด่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว 96 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติโดยสรุปว่า ให้ส่วนราชการยุบตำแหน่งข้าราชการที่เกษียณอายุราชการ ตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง และให้ทบทุนงานที่สามารถ



ถ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการแทน โดยให้ส่วนราชการเร่งดำเนินการจ้างเหมาบริการ โดยเฉพาะเรื่องการรักษาความปลอดภัย การทำความสะอาด การดูแลต้นไม้หรือสวนประดับ พร้อมทั้งให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ศึกษาว่าจะมีงานประเภทใดที่ควรจ้างเหมาบริการเพิ่มเติมอีก

2. ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0526.5/ว 131 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541 เรื่อง การเบิกค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการ โดยสรุปว่า เนื่องจากรัฐมนตรีมีนโยบายปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลงและให้จ้างเอกชนดำเนินงานหรือยุบตำแหน่งข้าราชการที่เกษียณอายุ ดังนั้นเพื่อให้ส่วนราชการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายจ้างเหมาเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เห็นสมควรให้หัวหน้าส่วนราชการใช้ดุลพินิจในการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจ้างเหมาเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการเท่าที่จ่ายจริง ตามความจำเป็นและประหยัด (ให้ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0502/ว 101 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2533) และให้ส่วนราชการเบิกจ่ายในการจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการ ตามหลักการดังนี้

2.1 กรณีส่วนราชการจำเป็นต้องจ้างเอกชนดำเนินงาน เช่น งานบันทึกข้อมูล งานผลิตสื่อการประชาสัมพันธ์ งานพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ งานสำรวจออกแบบ และ ควบคุมการก่อสร้าง งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน ฯลฯ กรณีไม่มีตำแหน่งข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการปฏิบัติงานซึ่งเป็นโครงการใหม่ กรณีมีตำแหน่งข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการปฏิบัติงาน แต่ไม่สามารถปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด เนื่องจากปริมาณงานมาก หรือกรณีมีตำแหน่งข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการปฏิบัติงานแต่ต่อมาตำแหน่งนั้นว่างลงหรือถูกยุบเลิกตำแหน่ง ให้ส่วนราชการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนดำเนินงานได้ โดยให้เป็นดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการในการพิจารณาและให้เบิกได้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นและประหยัด

2.2 การจ้างเอกชนดำเนินงานตามข้อ 2.1 หากมีเงินงบประมาณไม่เพียงพอจะนำเงินนอกงบประมาณมาสมทบจ่ายก็ได้

2.3 วิธีการจ้างให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

3. ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0409.6/ว 86 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2548 เรื่อง ซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการเบิกจ่ายในการจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการ ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติดังนี้

3.1 การจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการ ไม่ถือเป็นการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการและไม่ถือเป็นการจ้างแรงงานที่ส่วนราชการผู้ว่าจ้างกับเอกชนผู้รับจ้างจะมีนิติสัมพันธ์ในฐานะ “นายจ้าง” “ลูกจ้าง” ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจึงไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคมในการนำส่งเงินสมทบในส่วนของผู้ว่าจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม



3.2 การจ้างเอกชนดำเนินงานดังกล่าวจะพิจารณาจากเนื้อหาโดยมุ่งผลสำเร็จของงานที่จ้างภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นสำคัญ

3.3 เนื่องจากการจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการ มุ่งผลสำเร็จของงานที่ว่าจ้างส่วนราชการ ผู้ว่าจ้างจึงไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาหรือสั่งการในการทำงานแต่ส่วนราชการผู้ว่าจ้างมีเพียงอำนาจในการตรวจตรางานและสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขเมื่องานผิดพลาดบกพร่อง และเอกชนผู้รับจ้างไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ ข้อบังคับ อื่นๆ ที่ลูกจ้างของส่วนราชการโดยทั่วไปต้องถือปฏิบัติ

4. ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค 0406.4/ว 67 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2553 และหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.4/ว 337 ลงวันที่ 17 กันยายน 2553 เรื่องข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการจ้างเอกชนดำเนินงาน กล่าวโดยสรุปว่า

4.1 หลักเกณฑ์การจ้างเอกชนดำเนินงาน

1) หากส่วนราชการมีความจำเป็นต้องจ้างเอกชนดำเนินงานในลักษณะการจ้างบุคคลธรรมดาให้หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าส่วนราชการ ดำเนินการจ้างเอกชนดำเนินงานเฉพาะโครงการหรือเฉพาะครั้งคราวที่มีความจำเป็นเพื่อเสริมการปฏิบัติงานในหน้าที่ปกติของส่วนราชการนั้น โดยให้ส่วนราชการคำนึงถึงระยะเวลาในการปฏิบัติงานตามสัญญา หรือข้อตกลงเป็นสำคัญ โดยจะต้องมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับเนื้อหาที่ประสงค์จะจ้าง แม้ว่าการจ้างเอกชนดำเนินงานจะต้องใช้จ่ายจากงบดำเนินงาน ซึ่งตามปกติการทำสัญญา หรือข้อตกลงจะกระทำในลักษณะปีต่อปี แต่หากงานโครงการหรืองานเฉพาะครั้งคราวที่ประสงค์จะจ้างใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติงานไม่เต็มปีงบประมาณก็ให้ทำสัญญาหรือข้อตกลงตามระยะเวลาในการปฏิบัติงานจริง ในทางกลับกันหากใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติงานเต็มปีงบประมาณก็สามารถทำสัญญาหรือข้อตกลงเต็มปีงบประมาณ การทำสัญญาจ้างบุคคลดังกล่าวจะได้ไม่เกินรอบปีงบประมาณนั้นๆ และในช่วงเริ่มปีงบประมาณใหม่ก็ต้องดำเนินการจัดหาใหม่ หรือหากเป็นการจ้างเพื่อเสริมการปฏิบัติงานในหน้าที่ปกติที่มีระยะเวลา 1 ปีงบประมาณก็สามารถจ้างบุคคลดังกล่าวทั้งปีงบประมาณได้ ทั้งนี้เมื่อสิ้นสุดโครงการหรือส่วนราชการหมดความจำเป็นก็ควรเลิกจ้าง

2) ลักษณะงานที่จ้างควรเป็นงานที่ส่วนราชการซื้อบริการจากผู้รับจ้างเป็นรายชิ้น เช่น งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด งานดูแลต้นไม้ สนามหญ้าหรือสวนหย่อม งานพาหนะ งานศึกษาวิจัย งานติดตามประเมินผล งานจัดทำคำแปล งานผลิตและพิมพ์เอกสาร งานผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ งานสถิติข้อมูลสารสนเทศ งานพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ งานบันทึกข้อมูล งานสำรวจออกแบบและควบคุมการก่อสร้าง งานซ่อมบำรุงยานพาหนะ งานพัฒนาบุคคล งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน และงานเทคนิคต่างๆ ที่เอกชนมีความชำนาญมากกว่า เป็นต้น



3) การจ้างเหมาบริการเอกชนดำเนินงาน ห้ามมิให้ส่วนราชการจ้างเอกชนดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความลับของทางราชการหรืองานซึ่งหากมีการเผยแพร่ ข้อมูลจะเกิดความเสียหายต่อทางราชการหรืองานที่มีลักษณะของการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชน

4) การจ้างเหมาเอกชนดำเนินงานให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยการจ้างเอกชนมีลักษณะมุ่งผลสำเร็จของงานที่ว่าจ้างภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นสำคัญตามข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาการจ้างเท่านั้น ส่วนราชการผู้ว่าจ้างไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาหรือสั่งการในการทำงานนอกเหนือจากตามข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาการจ้าง แต่มีอำนาจตรวจรายงานและสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขเมื่องานผิดพลาดบกพร่อง และเอกชนผู้รับจ้างไม่ต้องอยู่ ภายในระเบียบข้อบังคับที่ลูกจ้างของส่วนราชการโดยทั่วไปต้องถือปฏิบัติ หากไม่มาปฏิบัติงานอาจหาผู้อื่นมาทำงานแทนหรือบอกกล่าวล่วงหน้า หากเกิดความเสียหายแก่ทางราชการเนื่องจากการไม่มาทำงาน ส่วนราชการอาจกำหนดค่าปรับสำหรับความเสียหายนั้น

5) อัตราค่าจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายตามวุฒิการศึกษา แต่ให้พิจารณาจากความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับลักษณะงานที่แท้จริงหรืออัตราตลาด (คือ อัตราค่าจ้างปกติทั่วไปที่เป็นที่ยอมรับว่าเหมาะสมกับการจ้างงานนั้น โดยให้คำนึงถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ด้วย) ทั้งนี้ การจ่ายค่าจ้างตามข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาการจ้างจะจ่ายได้ต่อเมื่อได้มีการตรวจรับงานจ้าง โดยคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเรียบร้อยแล้ว

6) ผู้รับจ้างเหมาบริการมีฐานะเป็นผู้รับจ้างทำของตามข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาการจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ถือเป็นบุคลากรของรัฐที่จะมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์สวัสดิการที่พึงได้รับจากราชการเช่นเดียวกับข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หรือบุคลากรอื่นของรัฐได้รับเป็นเพียงผู้รับจ้างทำของ จึงไม่มีนิติสัมพันธ์กับรัฐในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องนำส่งเงินสมทบในส่วนของผู้ว่าจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตาม หากผู้รับจ้างประสงค์ที่จะได้รับประโยชน์ของผู้ประกันตนก็สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนได้ตามมาตรา 40 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.2 กรณีส่วนราชการใดมีความจำเป็นต้องจัดหาบุคคลมาปฏิบัติงานเป็นประจำในลักษณะเดียวกับข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หรือพนักงานราชการ ให้ดำเนินการจ้างในลักษณะจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณ โดยการจ้างดังกล่าวต้องไม่ขัดกับระเบียบเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภท หรือขออนุมัติกรอบอัตราพนักงานราชการจากสำนักงาน ก.พ.



2.2 กรอบแนวคิดการจ้างเหมาบริการ

การปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้ควบคุมและปฏิบัติการเองมาเป็นผู้กำกับ ดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศมากขึ้นมีแนวทางดำเนินการหลายแนวทาง กล่าวคือ

- ♦ รัฐถอนตัวจากการดำเนินกิจกรรมบางอย่างและถ่ายโอนงานนั้นให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน
- ♦ รัฐถอนตัวจากการดำเนินกิจกรรมบางอย่างและถ่ายโอนงานนั้นให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด
- ♦ การจ้างเหมาบริการเป็นการที่รัฐซื้อบริการจากภาคเอกชนเพื่อให้ปฏิบัติงานบางอย่างที่รัฐไม่มีผู้ปฏิบัติหรือมีผู้ปฏิบัติไม่เพียงพอ
- ♦ การจ้างเหมาบริการเป็นการจ้างบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลให้ปฏิบัติงานของรัฐ โดยดำเนินการจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ♦ การจ้างเหมาบริการจึงมีความหมายแตกต่างจากการถ่ายโอนงานให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ ในประเด็นที่ว่า การจ้างเหมาบริการจะถือว่างานยังเป็นของรัฐอยู่ โดยรัฐจะต้องตั้งงบประมาณเพื่อซื้อบริการจากผู้รับจ้างแทนการให้ข้าราชการหรือลูกจ้างเป็นผู้ทำงานนั้น ส่วนการถ่ายโอนงานให้เอกชนดำเนินการ คือ การที่ทางราชการเลิกทำงานบางอย่างและส่งเสริมให้ภาคเอกชนทำแทน

2.3 งบประมาณหมวดที่ใช้สำหรับจ้างเหมาบริการ

ตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ กำหนดไว้ว่า ค่าจ้างเหมาบริการ เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อให้ผู้รับจ้างทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง แต่มีใช่เป็นการประกอบ ดัดแปลง ต่อเติม หรือปรับปรุง ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง โดยให้เบิกจ่ายภายใต้หมวดค่าใช้จ่าย ซึ่งหมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ (ยกเว้น บริการสาธารณสุข ฝึกอบรม และโทรคมนาคม) รายจ่ายเกี่ยวกับรับรอง พิธีการ และรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายอื่นๆ

กรณีเป็นการจ้างเหมาทั้งค่าสิ่งของและค่าแรงงาน ให้จ่ายจากค่าใช้จ่าย ส่วนกรณีมีส่วนราชการ ดำเนินการซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สินเองให้ปฏิบัติ ดังนี้

- (1) ค่าจ้างเหมาแรงงานของบุคคลภายนอกให้จ่ายจากค่าใช้จ่าย
- (2) ค่าสิ่งของที่ส่วนราชการซื้อมาใช้ในการซ่อมบำรุงรักษาทรัพย์สินให้จ่ายจากค่าวัสดุ

2.4 เกณฑ์การพิจารณาค่าจ้างเหมาบริการประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำนักงบประมาณได้จัดทำหลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีเกี่ยวกับค่าจ้างเหมาบริการ (ฉบับเดือนมกราคม 2559) มีดังนี้



(1) ค่าจ้างเหมาบริการทำความสะอาดอาคารสถานที่ราชการ

อัตราไม่เกิน 10 บาท / ตารางเมตร / เดือน
หรือ อัตราไม่เกิน 11.500 บาท / คน / เดือน

- หมายเหตุ - ให้บริการ วันละ 8 ชั่วโมง 6 วัน / สัปดาห์
- เป็นอัตราราคาที่รวมค่าบริการ กำไร ดอกเบี้ย ภาษี และค่าอุปกรณ์
เครื่องมือที่จำเป็นในการให้บริการแล้ว

(2) ค่าจ้างเหมาบริการรักษาความปลอดภัย

อัตราไม่เกิน 5.90 บาท / ตารางเมตร / เดือน
หรือ อัตราไม่เกิน 19.000 บาท / คน / เดือน

- หมายเหตุ - ทำงานวันละ 12 ชั่วโมง ไม่มีวันหยุด
- เป็นอัตราราคาที่รวมค่าบริการ กำไร ดอกเบี้ย ภาษี และค่าอุปกรณ์
เครื่องมือที่จำเป็นในการให้บริการแล้ว

(3) ค่าจ้างเหมาบริการป้องกันและกำจัดปลวก

หน่วย : บาท / ตารางเมตร / เดือน

ขนาดพื้นที่ (ตารางเมตร)	วิธีการป้องกันและกำจัดปลวก	อัตราไม่เกิน
1,000-1	ฉีดพ่น	2.42
	อัดน้ำยา	2.38
	ใช้มากกว่า วิธีขึ้นไป 1	3.35
5,000-1,001	ฉีดพ่น	0.95
	อัดน้ำยา	0.93
	ใช้มากกว่า วิธีขึ้นไป 1	1.11
ขึ้นไป 5,001	ฉีดพ่น	0.22
	อัดน้ำยา	0.22
	ใช้มากกว่า วิธีขึ้นไป 1	0.27

- หมายเหตุ - เป็นอัตราราคาที่รวมค่าบริการ กำไร ดอกเบี้ย ภาษี และค่าอุปกรณ์
เครื่องมือที่จำเป็นในการให้บริการแล้ว

**3. งบประมาณสำหรับค่าจ้างเหมาบริการ ประจำปี พ.ศ. 2556 - 2560**

ในช่วงระยะ 5 ปีที่ผ่านมา งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ถูกจัดสรรสำหรับเป็นค่าจ้างเหมาบริการ เป็นเงินรวมมากกว่า 80,000 ล้านบาท หรือเฉลี่ยเป็นเงินมากกว่า 16,000 ล้านบาทต่อปี กระทรวงที่มีค่าจ้างเหมาบริการสูงเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง ตามลำดับ แสดงดังตารางที่ 1 และ 2

❶ กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับจัดสรรงบประมาณค่าจ้างเหมาบริการ รวมทั้งสิ้นกว่า 13,000 ล้านบาท หรือเฉลี่ย 2,600 ล้านบาทต่อปี หน่วยงานที่มีค่าจ้างเหมาบริการสูง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มหาวิทยาลัยแม่โจ้ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ตามลำดับ

❷ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รับจัดสรรงบประมาณค่าจ้างเหมาบริการ รวมทั้งสิ้นกว่า 11,000 ล้านบาท หรือเฉลี่ย 2,200 ล้านบาทต่อปี หน่วยงานที่มีค่าจ้างเหมาบริการสูง ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร กรมปศุสัตว์ กรมชลประทาน กรมการข้าว และกรมส่งเสริมการเกษตร ตามลำดับ

❸ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ได้รับจัดสรรงบประมาณค่าจ้างเหมาบริการ รวมทั้งสิ้นกว่า 10,000 ล้านบาท หรือเฉลี่ย 2,000 ล้านบาทต่อปี หน่วยงานที่มีค่าจ้างเหมาบริการสูง ได้แก่ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 และกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 ตามลำดับ

❹ กระทรวงมหาดไทย ได้รับจัดสรรงบประมาณค่าจ้างเหมาบริการ รวมทั้งสิ้นกว่า 6,500 ล้านบาท หรือเฉลี่ย 1,300 ล้านบาทต่อปี หน่วยงานที่มีค่าจ้างเหมาบริการสูง ได้แก่ กรมการปกครอง กรมที่ดิน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมโยธาธิการและผังเมือง ตามลำดับ

❺ กระทรวงการคลัง ได้รับจัดสรรงบประมาณค่าจ้างเหมาบริการ รวมทั้งสิ้นกว่า 5,000 ล้านบาท หรือเฉลี่ย 1,000 ล้านบาทต่อปี หน่วยงานที่มีค่าจ้างเหมาบริการสูง ได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมบัญชีกลาง กรมธนารักษ์ และกรมสรรพสามิต ตามลำดับ



ตารางที่ 1 ค่าจ้างเหมาบริการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2560 จำแนกรายกระทรวง

หน่วย : บาท

กระทรวง / หน่วยงาน :	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	รวม 5	เฉลี่ย
รวมค่าจ้างเหมาบริการ	15,793,681,830	17,882,514,480	14,517,835,560	15,103,321,530	17,158,083,080	80,455,436,480	16,091,087,296
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	369,519,000	365,505,400	408,301,800	491,742,800	491,317,400	2,126,386,400	425,277,280
2. กระทรวงกลาโหม	49,398,400	54,838,500	64,531,900	130,210,800	134,564,800	433,544,400	86,708,880
3. กระทรวงการคลัง	1,054,512,800	1,202,945,100	985,449,200	886,422,300	960,364,100	5,089,693,500	1,017,938,700
4. กระทรวงการต่างประเทศ	150,553,200	151,971,200	157,805,700	196,204,300	185,790,600	842,325,000	168,465,000
5. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	205,803,500	171,118,600	170,209,900	175,591,900	182,935,500	905,659,400	181,131,880
6. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	453,802,900	470,996,300	506,711,000	433,338,900	448,697,000	2,313,546,100	462,709,220
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	2,221,997,250	2,090,259,400	2,231,282,760	2,217,188,400	2,300,524,280	11,061,252,090	2,212,250,418
8. กระทรวงคมนาคม	372,708,900	380,505,100	278,142,100	274,865,800	338,420,600	1,644,642,500	328,928,500
9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	354,431,500	374,076,700	372,595,200	390,748,500	426,126,200	1,917,978,100	383,595,620
10. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	2,591,128,700	4,382,959,900	379,771,200	606,400,300	400,577,700	8,360,837,800	1,672,167,560
11. กระทรวงพลังงาน	149,454,400	137,868,100	132,058,400	147,546,600	68,527,800	635,455,300	127,091,060
12. กระทรวงพาณิชย์	588,226,000	559,444,600	678,681,100	703,193,230	438,460,900	2,968,005,830	593,601,166
13. กระทรวงมหาดไทย	1,201,687,900	1,204,113,600	1,243,822,800	1,359,611,600	1,514,467,600	6,523,703,500	1,304,740,700
14. กระทรวงยุติธรรม	527,884,600	581,109,200	579,741,100	582,691,100	487,832,500	2,759,258,500	551,851,700
15. กระทรวงแรงงาน	347,393,480	378,796,600	451,561,900	465,239,400	493,999,100	2,136,990,480	427,398,096
16. กระทรวงวัฒนธรรม	147,146,300	133,909,480	159,166,000	162,958,200	158,922,500	762,102,480	152,420,496
17. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	63,764,000	69,289,600	78,366,900	79,485,200	52,679,800	343,585,500	68,717,100
18. กระทรวงศึกษาธิการ	1,980,913,300	1,683,849,600	2,472,200,300	2,434,653,400	4,566,756,400	13,138,373,000	2,627,674,600
19. กระทรวงสาธารณสุข	684,817,400	747,608,800	622,628,300	632,522,700	669,535,500	3,357,112,700	671,422,540
20. กระทรวงอุตสาหกรรม	213,855,500	218,918,100	199,899,700	187,110,500	121,123,000	940,906,800	188,181,360
21. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบ	213,698,500	227,572,200	215,503,800	260,241,000	269,004,300	1,186,019,800	237,203,960
22. หน่วยงานของรัฐสภา	49,938,000	51,388,500	54,091,800	57,476,800	57,476,800	270,371,900	54,074,380
23. หน่วยงานของศาล	7,912,100	7,912,400	7,912,400	7,412,400	13,740,000	44,889,300	8,977,860
24. หน่วยงานอิสระของรัฐ	-	2,764,800	50,106,100	50,106,100	63,246,800	166,223,800	33,244,760
25. จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	1,788,284,700	2,232,371,300	2,017,023,600	2,133,513,900	2,312,721,300	10,483,914,800	2,096,782,960
26. รัฐวิสาหกิจ	4,849,500	421,400	270,600	270,600	270,600	6,082,700	1,216,540
27. กองทุนและเงินหมุนเวียน	-	-	-	36,574,800	-	36,574,800	7,314,960

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2560



ตารางที่ 2 ค่าจ้างเหมาบริการกระทรวงที่ได้รับจัดสรรสูงสุด 5 อันดับ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2560

กระทรวง - หน่วยงาน	ปี 2556		ปี 2557		ปี 2558		ปี 2559		ปี 2560		รวม 5 ปี		เฉลี่ย 5 ปี	
	ค่าจ้างเหมา	สัดส่วน	ค่าจ้างเหมา	สัดส่วน	ค่าจ้างเหมา	สัดส่วน	ค่าจ้างเหมา	สัดส่วน	ค่าจ้างเหมา	สัดส่วน	ค่าจ้างเหมา	สัดส่วน	ค่าจ้างเหมา	สัดส่วน
กระทรวงการคลัง	1,054,512,800	0.58	1,202,945,100	0.53	985,449,200	0.53	886,422,300	0.45	960,364,100	0.44	5,089,693,500	0.50	1,017,938,700	0.50
กรมธนารักษ์	81,094,300	1.81	76,161,500	2.15	69,331,500	1.93	102,865,500	2.79	104,333,900	2.97	433,786,700	2.30	86,757,340	2.30
กรมบัญชีกลาง	94,736,700	7.03	86,029,000	5.84	86,029,000	5.31	86,029,000	6.12	99,864,400	7.19	452,688,100	6.26	90,537,620	6.26
กรมศุลกากร	210,810,400	7.49	363,500,400	13.03	147,499,500	4.36	93,394,700	2.19	93,394,700	2.40	908,599,700	5.30	181,719,940	5.30
กรมสรรพสามิต	47,870,700	0.49	45,380,000	0.11	45,892,100	1.13	45,892,100	1.73	65,892,100	2.44	250,927,000	0.41	50,185,400	0.41
กรมสรรพากร	600,000,000	7.31	615,000,000	6.85	615,000,000	6.72	536,644,500	5.57	575,000,000	5.94	2,941,644,500	6.44	588,328,900	6.44
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	2,221,997,250	3.05	2,090,259,400	2.72	2,231,282,760	2.75	2,217,188,400	2.57	2,300,524,280	2.61	11,061,252,090	2.73	2,212,250,418	2.73
กรมการข้าว	265,931,050	15.40	125,080,500	7.02	170,621,400	9.52	246,763,300	11.07	296,718,300	13.21	1,105,114,550	11.30	221,022,910	11.30
กรมชลประทาน	259,593,300	0.73	204,146,600	0.51	257,628,000	0.60	259,972,800	0.56	259,972,800	0.55	1,241,313,500	0.58	248,262,700	0.58
กรมปศุสัตว์	331,645,900	6.14	400,985,400	7.52	366,499,800	6.66	342,314,900	5.87	336,172,300	5.65	1,777,618,300	6.35	355,523,660	6.35
กรมวิชาการเกษตร	486,220,200	12.86	476,828,900	11.79	436,420,200	10.87	378,872,700	9.45	383,106,880	9.49	2,161,448,880	10.87	432,289,776	10.87
กรมส่งเสริมการเกษตร	227,619,900	4.22	147,898,700	2.72	191,112,700	3.44	186,113,000	3.21	169,987,600	2.85	922,731,900	3.28	184,546,380	3.28
กระทรวงมหาดไทย	1,201,687,900	0.39	1,204,113,600	0.36	1,243,822,800	0.37	1,359,611,600	0.40	1,514,467,600	0.46	6,523,703,500	0.39	1,304,740,700	0.39
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	173,659,200	4.63	170,496,600	1.94	198,532,200	4.75	244,397,200	4.88	250,997,200	4.96	1,038,082,400	3.88	207,616,480	3.88
กรมการปกครอง	526,658,400	1.51	526,503,400	1.46	526,503,400	1.44	524,783,600	1.41	596,099,900	1.55	2,700,548,700	1.47	540,109,740	1.47
กรมที่ดิน	286,358,500	3.88	286,358,500	5.69	286,358,500	4.41	357,259,100	6.17	444,144,900	7.24	1,660,479,500	5.38	332,095,900	5.38
กรมโยธาธิการและผังเมือง	99,655,400	0.63	67,514,900	0.36	59,688,500	0.26	69,893,500	0.28	49,453,600	0.20	346,205,900	0.32	69,241,180	0.32
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	86,523,000	0.04	111,579,000	0.05	125,283,000	0.05	115,821,000	0.05	125,214,800	0.06	564,420,800	0.05	112,884,160	0.05
กระทรวงศึกษาธิการ	1,980,913,300	0.43	1,683,849,600	0.35	2,472,200,300	0.49	2,434,653,400	0.47	4,566,756,400	0.89	13,138,373,000	0.53	2,627,674,600	0.53
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	367,066,600	0.71	323,737,700	0.58	418,360,500	0.77	433,355,800	0.82	428,498,900	0.86	1,971,019,500	0.75	394,203,900	0.75
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	1,002,322,800	0.34	775,953,400	0.25	1,414,317,300	0.45	1,429,015,300	0.45	3,557,231,900	1.14	8,178,840,700	0.53	1,635,768,140	0.53
สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	85,924,900	0.40	79,409,900	0.38	79,409,900	0.38	69,129,900	0.31	78,849,900	0.29	392,724,500	0.35	78,544,900	0.35
มหาวิทยาลัยแม่โจ้	22,048,900	2.63	38,268,800	3.95	38,268,800	3.35	38,268,800	2.92	38,268,800	2.86	175,124,100	3.13	35,024,820	3.13
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง	-	-	30,000,000	1.80	30,000,000	1.68	-	-	-	-	60,000,000	0.68	12,000,000	0.68
จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	1,788,284,700	9.89	2,232,371,300	12.29	2,017,023,600	11.34	2,133,513,900	8.66	2,312,721,300	8.75	10,483,914,800	9.97	2,096,782,960	9.97
กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2	38,542,700	12.74	52,506,200	17.86	50,253,000	17.35	54,666,200	13.23	50,021,200	14.49	245,989,300	14.96	49,197,860	14.96
กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1	72,723,200	25.63	45,383,000	15.44	54,647,500	18.80	45,703,800	11.86	45,315,900	13.30	263,773,400	16.54	52,754,680	16.54
กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1	129,832,300	44.16	89,784,700	30.54	111,226,600	40.59	99,668,000	23.83	69,833,600	19.49	500,345,200	30.54	100,069,040	30.54
กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1	143,492,700	45.36	148,976,400	50.67	123,444,800	43.34	179,893,800	50.05	36,796,900	10.78	632,604,600	39.64	126,520,920	39.64
กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2	95,659,100	38.08	90,001,300	30.61	47,647,100	16.62	88,680,500	22.11	61,108,200	18.14	383,096,200	24.40	76,619,240	24.40

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2560

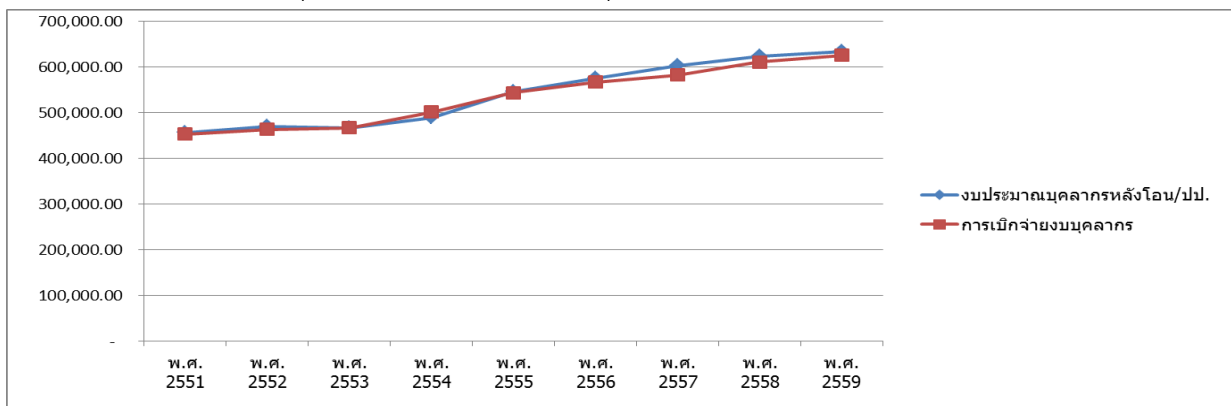
เมื่อพิจารณาสัดส่วนค่าจ้างเหมาบริการต่องบประมาณรวมของแต่ละกระทรวง-หน่วยงานในกรณี กระทรวง-หน่วยงานที่มีค่าจ้างเหมาสูงสุด 5 อันดับ พบว่า จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีสัดส่วนค่าจ้างเหมาบริการต่อ งบประมาณรวมของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดสูงสุด เฉลี่ยร้อยละ 9.97 โดยกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 มี สัดส่วนสูงสุด เฉลี่ยร้อยละ 39.64 รองลงมา คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 2.73 โดย กรมการข้าว มีสัดส่วนสูงสุด เฉลี่ยร้อยละ 30.54



4. บทวิเคราะห์

4.1 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 เห็นชอบกับมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ ลูกจ้างประจำ ซึ่งมีสาระสำคัญให้ส่วนราชการยุบตำแหน่ง ข้าราชการที่เกษียณอายุราชการ ลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง และให้ทบหน่วยงาน/ภารกิจที่สามารถถ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการแทน โดยให้ส่วนราชการดำเนินการจ้างเหมาบริการ ในปัจจุบันส่วนราชการเกือบทุกแห่งได้ดำเนินการจ้างเอกชนเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะเช่นเดียวกับการจ้างแรงงานภายใต้หมวดค่าใช้สอย รายการค่าจ้างเหมาบริการ และมีวงเงินงบประมาณค่อนข้างสูง ดังนั้น หากพิจารณาตามนัยของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว งบบุคลากรในภาพรวมทั้งประเทศควรมีแนวโน้มลดลง แต่จากการศึกษากลับพบว่า งบบุคลากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี เห็นได้จากแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 แนวโน้มงบบุคลากรและการเบิกจ่ายงบบุคลากร ปี พ.ศ. 2551 - 2559



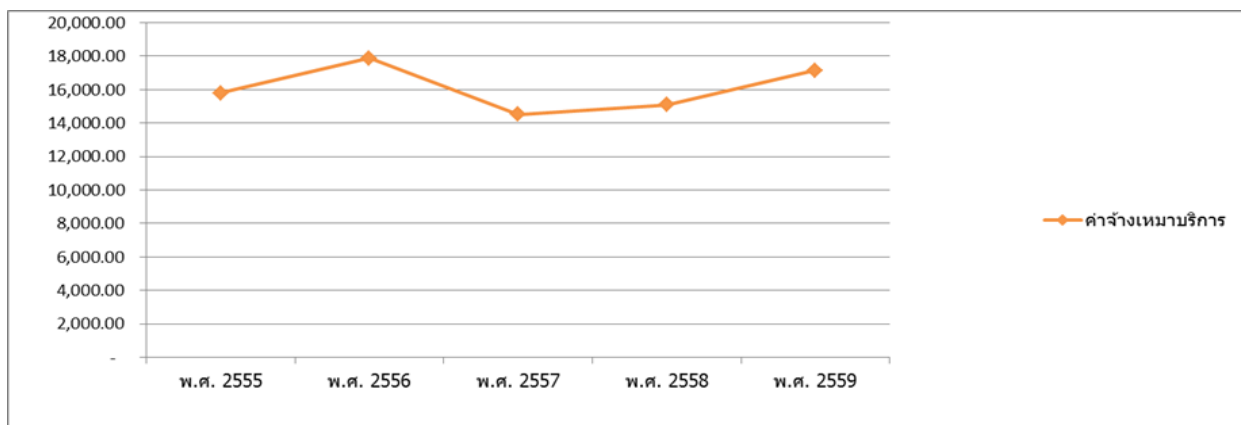
ที่มา : ข้อมูลระบบ GFMS กรมบัญชีกลาง

4.2 จากความไม่ชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติงาน กรณีดำเนินการจ้างเอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาตามระเบียบกระทรวงการคลังที่กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างเอกชนดำเนินงาน เช่น ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0526.5/ว 131 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541 ที่กำหนดให้ส่วนราชการสามารถจ้างเอกชนดำเนินงานแทน ในกรณีมีตำแหน่งข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการปฏิบัติงานแต่ไม่สามารถปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด เนื่องจากปริมาณงานมาก หรือกรณีมีตำแหน่งข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการปฏิบัติงาน แต่ต่อมาตำแหน่งนั้นว่างลงหรือถูกยุบเลิกตำแหน่ง ให้ส่วนราชการสามารถเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนดำเนินงานได้ โดยให้เป็นดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการในการพิจารณาและให้เบิกได้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นและประหยัด ซึ่งในทางปฏิบัติการจ้างงานในลักษณะดังกล่าวส่วนใหญ่ส่วนราชการจะมีการจ้างงานอย่างต่อเนื่องโดยทำเป็นสัญญาปีต่อปี และจ้างลูกจ้างคนเดิมเพราะเริ่มมีรู้และความชำนาญในงาน จากหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ได้กล่าวข้างต้น ทำให้ส่วนราชการหลายแห่งมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการจ้างเอกชนดำเนินงาน โดยเฉพาะการจ้างบุคคลธรรมดาเพื่อปฏิบัติงานในส่วนราชการที่มีการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง เป็นระยะเวลาติดต่อกันหลายปี ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจ้างเหมาบริการตามหนังสือ



กระทรวงการคลัง ต่่วนมากที่สุด กค 0406.4/ว67 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2553 กำหนดให้มีการจ้างเอกชน ดำเนินงานเฉพาะโครงการ หรือเฉพาะครั้งคราวที่มีความจำเป็นเพื่อเสริมการปฏิบัติงานในหน้าที่ปกติ โดยไม่จำเป็นต้องทำข้อตกลงการจ้าง หรือสัญญาการจ้างเต็มปีงบประมาณ และมีให้ทำข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาการจ้างในลักษณะต่อเนื่อง ส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายรายการค่าจ้างเหมาบริการที่ส่วนราชการขอรับจัดสรรเงินงบประมาณ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และมีการขอรับงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ทำให้งบประมาณค่าจ้างเหมาบริการทั้งในภาพรวมทั้งประเทศมีจำนวนมาก โดยเฉพาะ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย เห็นได้จากตาราง 1-2 และแผนภาพ 2

แผนภาพ 2 แนวโน้มค่าจ้างเหมาบริการ ปี พ.ศ. 2555 – 2559



4.3 จากงบประมาณค่าจ้างเหมาบริการของส่วนราชการที่เกิดขึ้น พบว่าส่วนใหญ่เกิดจากการจ้างเอกชน ดำเนินงานซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะงานเช่นเดียวกับข้าราชการและลูกจ้างประจำ ส่งผลทำให้เกิดประเด็นปัญหาการเรียกร้องของผู้รับจ้างในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่างๆ ซึ่งประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายรัฐบาลที่มีความต้องการจะปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ และทบทวนภารกิจเพื่อลดงบบุคลากร โดยมีมาตรการให้ยุบตำแหน่งข้าราชการที่เกษียณอายุยังไม่สามารถลดได้เท่าที่ควร เนื่องจากมีบางส่วนที่มีการจ้างบุคลากรผ่านงบประมาณรายจ่ายรายการค่าจ้างเหมาบริการ

4.4 การจ้างเหมาบริการอาจทำได้กับงานเกือบทุกประเภท หากงานนั้นไม่มีผู้ปฏิบัติหรือมีไม่เพียงพอที่จะทำงานได้เสร็จในเวลาที่กำหนด ลักษณะงานที่สามารถจ้างเหมาบริการได้เปิดกว้างให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถจ้างเอกชนมาให้บริการในกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างหลากหลาย เช่น งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาดอาคารสถานที่ งานดูแลต้นไม้ สนามหญ้าและสวนหย่อม งานยานพาหนะ งานศึกษาวิจัย งานติดตามประเมินผล งานจัดทำคำแปล งานผลิตและพิมพ์เอกสาร งานผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ งานสถิติข้อมูลสารสนเทศ งานพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ งานบันทึกข้อมูลและเก็บข้อมูล เป็นต้น แต่ปัจจุบันหลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างเหมาบริการยังไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นมาตรฐาน ปรากฏเพียงหลักเกณฑ์และอัตรา



ค่าใช้จ่ายการพิจารณาค่าใช้จ่ายจ้างเหมาบริการของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย 3 รายการ คือ (1) ค่าจ้างเหมาบริการทำความสะอาดอาคารสถานที่ราชการ (2) ค่าจ้างเหมาบริการรักษาความปลอดภัย และ (3) ค่าจ้างเหมาบริการป้องกันและกำจัดปลวก ทำให้ส่วนราชการต้องใช้ดุลพินิจในการจ้างหรือใช้วิธีการเทียบเคียงกับส่วนราชการอื่นที่เคยดำเนินการโครงการในลักษณะเดียวกัน

4.5 การจ้างเหมาบริการ จากการศึกษา พบว่า หากแบ่งประเภทตามลักษณะงาน สามารถแบ่งได้ 2 ประเภทหลักๆ คือ งานจ้างเหมาบริการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงาน เป็นการจ้างให้ปฏิบัติงานที่นอกเหนือจากภารกิจหลักของหน่วยงาน เช่น จ้างเหมาทำความสะอาดอาคาร จ้างเหมารักษามรักษาความปลอดภัย จ้างเหมาดูแลต้นไม้ สนามหญ้าและสวนหย่อม เป็นต้น และงานจ้างเหมาบริการตามภารกิจปกติของหน่วยงาน เป็นการจ้างให้ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกับบุคลากรประจำของหน่วยงาน เช่น การจ้างเหมาครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจ้างบุคลากรของกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งตามระบบงบประมาณได้กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการจ้างเหมาบริการ โดยใช้งบประมาณรายจ่ายในหมวดหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ รายการ “ค่าจ้างเหมาบริการ” ซึ่งปรากฏในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 (เอกสารขาดค่าง) ไม่ได้กำหนดรายละเอียดค่าใช้จ่ายเป็นรายการย่อยของประเภทการจ้างเหมาบริการไว้ นอกจากนี้ การจัดทำเอกสารชี้แจงงบประมาณประกอบการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการในชั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ ยังไม่มีการแสดงรายละเอียดรายการ ความจำเป็นและที่มาของวงเงินค่าใช้จ่ายในการจ้างเหมาบริการ ทำให้คณะกรรมการฯ ไม่สามารถพิจารณาของงบประมาณในเชิงลึกได้ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณค่าจ้างเหมาบริการจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และอาจทำให้ส่วนราชการดำเนินการจ้างเหมาบริการที่ไม่คุ้มค่าได้

4.6 สภาพปัญหาการจ้างเหมาบริการในระบบราชการไทย จากการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลจากผลงานวิจัยและเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปปัญหาการจ้างเหมาบริการในประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

1) จตุรงค์ ปัญญาดี (2544) ได้ศึกษาปัญหาการจ้างเหมาบริการของส่วนราชการไทย พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการจ้างเหมาบริการ ได้แก่ 1) ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางที่มีบทบาทในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างเหมาบริการ 2) ปัญหาด้านระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีบางส่วนไม่เหมาะสมกับลักษณะของการจ้างเหมาบริการ

2) ข้อร้องเรียนของลูกจ้างเหมาบริการจากเว็บไซต์กระทรวงแรงงาน (กระทู้ถามตอบ) สรุป ดังนี้

2.1 พนักงานจ้างเหมาบริการในบางส่วนราชการทำงานในเนื้องานเช่นเดียวกับบุคลากรของส่วนราชการนั้น แต่มีการแบ่งแยกชนชั้นกัน และได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากไม่มีสวัสดิการและความก้าวหน้าในสายงาน



2.2 ส่วนราชการไม่มีแผนหรือเป้าหมายในการจ้างเหมาบริการที่ชัดเจน บางครั้งมีการแจ้งให้หยุดทำงาน เนื่องจากไม่มีงบประมาณ และต้องรออนุมัติงบประมาณของปีงบประมาณใหม่ จึงจะจ้างใหม่ ทำให้ลูกจ้างเหมาบริการไม่มีความแน่นอนในการต่อสัญญา

3) OK Nation Blog ซึ่งเป็นบล็อกสำหรับการเผยแพร่ประสบการณ์ ความรู้ ความคิดเห็นบนเว็บไซต์อย่างเสรี ได้สะท้อนถึงสภาพปัญหาของการจ้างเหมาบริการ ในหัวข้อ “ลูกจ้างในระบบจ้างเหมา (outsourcing) ทางออกแบบพิสดารพันลึกของราชการไทย” โดยสรุปสาระสำคัญ คือ พนักงานจ้างเหมาบริการไม่ถือว่าเป็นพนักงาน ลูกจ้างของผู้ว่าจ้าง (ส่วนราชการ) แต่เป็นพนักงาน ลูกจ้างของผู้รับเหมางานไปจากผู้ว่าจ้าง แม้ว่าปัจจุบันตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา 11/1 กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการดำเนินการให้ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงที่ทำงานในลักษณะเดียวกันกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรงได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติมักปรากฏกรณีแรงงานจ้างเหมาไม่ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ ที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกับพนักงาน ลูกจ้างโดยตรงของส่วนราชการนั้นๆ และไม่มีความมั่นคงทางอาชีพและการเจริญเติบโตตามสายงานของลูกจ้างเหมาบริการเลย เพราะปกติการทำสัญญาจ้างของพนักงาน ลูกจ้างกลุ่มนี้ จะเป็นสัญญาจ้างแบบมีกำหนดระยะเวลาปีต่อปี ดังนั้น พนักงานลูกจ้างกลุ่มนี้ จะมีหลักประกันสูงสุดเพียงการมีงานทำ มีรายได้เลี้ยงชีพ แบบปีต่อปีเท่านั้น เมื่อครบกำหนดการทำงานในรอบปีนั้นๆ แล้วผู้รับเหมาอาจจะต่อหรือไม่ต่อสัญญาจ้างก็ได้ ในขณะที่ข้าราชการหรือพนักงานโดยตรงของส่วนราชการ มีความมั่นคง สิทธิประโยชน์ทางกฎหมาย รวมถึงโอกาสในการเติบโตตามสายงานมากกว่า แต่ในปัจจุบันส่วนราชการส่วนใหญ่ต่างหันมาให้ความสำคัญกับการจ้างเหมาบริการแทนการรับสมัครเข้าเป็นข้าราชการมากขึ้น แม้กระทั่งตำแหน่งนิติกรยังกลายเป็นนิติกรจ้างเหมาปีต่อปี

โดยสรุปแล้วปัญหาของการจ้างเหมาบริการที่เกิดขึ้นข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการจ้างงานของส่วนราชการไม่สอดคล้องกับหลักของการจ้างเหมาบริการ มีการจ้างในภารกิจงานที่เข้าซ้อนกับภารกิจงานซึ่งเป็นของบุคลากรประจำของหน่วยงาน ทำให้พนักงานจ้างเหมาบริการมีการเรียกร้องอัตราค่าจ้างและสิทธิประโยชน์สวัสดิการให้มีความยุติธรรมมากขึ้น

5. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การจ้างเหมาบริการของส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คัดค้านการใช้จ่ายงบประมาณ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 ควรกำหนดให้หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกำหนดหรือจำแนกประเภทงานจ้างเหมาบริการและแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณของงานจ้างเหมาบริการแต่ละประเภท การจัดทำราคากลาง หลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายในการจ้างเหมาบริการที่เป็นมาตรฐาน กำหนดขนาดของงานให้เหมาะสมที่จะดำเนินการจ้างเหมา



บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ การศึกษาวิจัยความเหมาะสมของการจ้างเหมาบริการ การกึ่งใจที่ภาครัฐสมควรจ้างเหมาบริการ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการจ้างเหมาบริการของส่วนราชการ

5.2 ในการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการจ้างของส่วนราชการควรคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า และเป็นประโยชน์สูงสุดของหน่วยงาน และควรพิจารณาตัดสินใจร่วมกันทุกฝ่าย เพื่อให้ได้แนวทางที่รอบคอบ รวมทั้งควรประสานงานกับหน่วยงานกลางในเรื่องข้อมูลสนับสนุน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.3 ส่วนราชการควรทบทวนลักษณะของงานจ้างเหมาบริการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และมีการจัดทำแผน เป้าหมาย โดยอาจจำแนกลักษณะงานที่จ้างเหมาเป็น 2 ประเภท คือ 1) งานจ้างเหมาบริการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งจ้างให้ปฏิบัติงานที่นอกเหนือจากภารกิจหลักของหน่วยงาน และ 2) งานจ้างเหมาบริการตามภารกิจปกติของหน่วยงาน ซึ่งจ้างให้ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกับบุคลากรประจำของหน่วยงานให้ชัดเจน พร้อมทั้งระบุรายละเอียดการจ้างเหมาบริการที่ชัดเจนงาน เพื่อลดปัญหาเรียกร้องสิทธิสวัสดิการของลูกจ้างในภายหลัง

5.4 กรมบัญชีกลางและหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องควรทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบกระทรวงการคลังที่กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างเอกชนดำเนินงานให้มีความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

5.5 การจัดทำเอกสารงบประมาณ ควรกำหนดให้มีการแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่ายเป็นรายการย่อยของประเภทการจ้างเหมาบริการ และเอกสารชี้แจงประกอบการพิจารณางบประมาณ ควรให้แสดงรายละเอียด ความจำเป็นและที่มาของค่าใช้จ่ายในการจ้างเหมาบริการอย่างละเอียด เพื่อให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายในชั้นกรรมาธิการมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการฯ สามารถพิจารณาในเชิงลึกได้ ทั้งนี้ ในการจัดทำรายละเอียดชี้แจง ควรจัดหมวดหมู่การจ้างเหมาบริการตามลักษณะงานว่าเป็นการจ้างเหมาบริการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานหรือจ้างเหมาบริการในภารกิจปกติ พร้อมทั้งผลการวิเคราะห์ความจำเป็นในการจ้างแต่ละรายการให้ชัดเจน ดังนี้

- การจ้างเหมาบริการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการจ้าง โดยวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่จำเป็นต้องมีการจ้างเหมาบริการ ที่มาของการคำนวณวงเงินงบประมาณที่ขอรับจัดสรรงบประมาณ และแสดงแหล่งที่มาของเงินงบประมาณ

- การจ้างเหมาบริการในภารกิจปกติ ควรวิเคราะห์ภาระงานและอัตรากำลังให้ชัดเจน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของการจ้างเหมาบริการเพื่อมาปฏิบัติงานในส่วนที่มีบุคลากรไม่เพียงพอ พร้อมทั้งแสดงรายละเอียดของการคำนวณวงเงินงบประมาณ และแหล่งที่มาของเงินงบประมาณ

โดยอาจกำหนดแบบฟอร์มให้ส่วนราชการจัดทำรายละเอียดเช่นตัวอย่าง ดังนี้



ตัวอย่างแบบฟอร์มคำชี้แจง

ค่าใช้จ่ายในการจ้างเหมาบริการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

หน่วย : บาท

รายการ	2559		2560		2561	เพิ่ม/(ลด) จากปี 2560		คำชี้แจง (เหตุผลความจำเป็น)
	จัดสรร	จ่ายจริง	จัดสรร	จ่ายจริง	ขอรับจัดสรร	จำนวน	ร้อยละ	
1. ประเภทสนับสนุนภารกิจปกติของหน่วยงาน								
1.1 รายการ.....								1.วิเคราะห์ภารกิจงานและอัตรากำลังคน (เพื่อแสดงความจำเป็นของการจ้างเหมาบริการบุคลากรเพิ่มเติมจากบุคลากรประจำ) - ภารกิจงานที่ต้องจ้างบุคลากรเพิ่มเติม (เช่น สภาพปัญหาในปัจจุบัน ฯลฯ) - อัตรากุศลกรประจำที่มีปฏิบัติงานจริง 2.รายละเอียดค่าใช้จ่าย (แสดงวิธีการคำนวณค่าใช้จ่าย หรือ ตัวคูณ) 3.แหล่งเงินงบประมาณ - งบประมาณของหน่วยงาน.....บาท - งบประมาณจากหน่วยงานอื่นบาท - เงินนอกงบประมาณ.....บาท
2. ประเภทสนับสนุนการดำเนินงาน								
2.1 รายการ.....								1.เหตุผลความจำเป็น 2.รายละเอียดค่าใช้จ่าย (แสดงวิธีการคำนวณค่าใช้จ่าย หรือ ตัวคูณ) 3.แหล่งเงินงบประมาณ - งบประมาณของหน่วยงาน.....บาท - งบประมาณจากหน่วยงานอื่นบาท - เงินนอกงบประมาณ.....บาท



บรรณานุกรม

จตุรงค์ ปัญญาติลก. (2544). ปัญหาการจ้างเหมาบริการของส่วนราชการไทย. สืบค้น 29 พฤษภาคม 2560 จาก <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/po/0023/02ABSTRACT.pdf>

สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). จ้างเหมาบริการ. สืบค้น 26 พฤษภาคม 2560 จาก http://lb.mol.go.th/ewtadmin/ewt/mol_minister/index_answer.php?wcad=2&wtid=1889&t=2&filename=webboard

สำนักงานประมาณ. (2554). กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณและการคลัง. กรุงเทพฯ:ผู้แต่ง

OK nation. (2556). ลูกจ้างในระบบจ้างเหมา (outsource) ทางออกแบบพิสดารพันลึกของราชการไทย. สืบค้น 29 พฤษภาคม 2560 จาก oknation.nationtv.tv/blog/scblock/2013/05/22/entry-1