

ความท้าทายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย เพื่อรองรับ การจ้างงานในระบบเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยกลุ่มแรงงานอิสระ (Gig Economy)

รุจิราภรณ์ คำหล่ง¹

รองศาสตราจารย์ ดร. ศิริพร แยมนิล²

Received: October 24, 2025; Revised: December 19, 2025;

Accepted: December 20, 2025

บทคัดย่อ

มุมมองต่อการทำงานของแรงงานเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยสัญญาจ้างงานตลอดชีพถูกแทนที่ด้วยสัญญาระยะสั้นและพนักงานชั่วคราว องค์กรสมัยใหม่ใช้นโยบาย “ทดลองก่อนจ้างจริง” เพื่อลดความเสี่ยง (Cappelli & Keller, 2013) ควบคู่กับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

¹ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขา นโยบายสาธารณะและการจัดการ
ภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
Email: rujiraporn.k38@gmail.com

² อาจารย์ รองศาสตราจารย์ ดร. ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล Email: siriporn.yam@mahidol.ac.th

อาทิ ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI), ระบบอัตโนมัติและหุ่นยนต์ที่คาดว่าจะส่งผลให้งานกว่า 83 ล้านตำแหน่งหายไปภายในปี พ.ศ. 2570 (World Economic Forum, 2023) ส่งผลให้แรงงานต้องพัฒนาทักษะใหม่อย่างต่อเนื่อง ปัจจัยเหล่านี้ก่อให้เกิดการแตกหักของสัญญาทางจิตวิทยาระหว่างพนักงานกับองค์กร (Fayard & Weeks, 2007) โดยแรงงานลดความผูกพันต่อองค์กรและหันไปให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตตนเอง สอดคล้องกับผลสำรวจที่พบว่ามีเพียงร้อยละ 21 ที่ยังคงมีความผูกพันกับองค์กร (Gallup, 2023) นิยามความสำเร็จจึงเปลี่ยนไปสู่การแสวงหาอำนาจในการควบคุม (Lachman & Weaver, 1998) ซึ่งผลักดันให้เกิดการเติบโตของระบบเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยกลุ่มแรงงานอิสระ (Gig Economy) เติบโตเฉลี่ยร้อยละ 30 ในทศวรรษที่ผ่านมา (International Labor Organization, 2023) และคาดว่าจะคิดเป็นร้อยละ 40-50 ของแรงงานทั้งหมดภายในปี พ.ศ. 2573 (World Bank, 2023) การเติบโตนี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาครัฐไทยที่มีข้าราชการกว่า 2.1 ล้านคน (สำนักงาน ก.พ., 2566) จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากระบบดั้งเดิมมาสู่ระบบที่ยืดหยุ่น (Organization for Economic Co-operation and Development, 2022) โดยเฉพาะเมื่อประสบปัญหาขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี โดยภาคเอกชนมีผู้เชี่ยวชาญ AI มากกว่าถึง 20 เท่า (Depa, 2566) การเปิดรับ Gig Workers จึงเป็นทางเลือกสำคัญในการเข้าถึงผู้เชี่ยวชาญ ลดต้นทุน และเพิ่มประสิทธิภาพ (McKinsey Global Institute, 2016)

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความท้าทายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐไทยเพื่อรองรับการจ้างงานในยุค Gig Economy โดยศึกษาความสำคัญของ Gig Workers ต่อภาครัฐและ 5 ความท้าทายสำคัญ ได้แก่ (1) ความไม่ยืดหยุ่นของโครงสร้างองค์กร (2) ความซับซ้อนของกระบวนการจ้างงาน (3) การขาดความชัดเจนของสถานะและสิทธิ (4) ความไม่สามารถแข่งขันด้านค่าตอบแทน และ (5) การขาดกลไกการประเมินผล นอกจากนี้ยังเปรียบเทียบแนวทางจากต่างประเทศ อาทิ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย สิงคโปร์และเกาหลีใต้ พร้อมเสนอกรอบแนวคิดการพัฒนา 4 มิติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้สามารถรองรับการจ้างงานรูปแบบใหม่ได้

คำสำคัญ: ระบบเศรษฐกิจด้วยกลุ่มแรงงานอิสระ, การจ้างงานแบบยืดหยุ่น, การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ, สัญญาทางจิตวิทยา, การเพิ่มประสิทธิภาพภาครัฐ

Human Resource Management Challenges in Thailand's Public Sector: Adapting to Gig Economy Employment

Rujiraporn Khamlong³

Assoc. Prof. Dr. Siriporn Yamnill⁴

Abstract

Workforce perspectives on employment have transformed significantly, with lifetime contracts replaced by short-term and temporary arrangements. Modern organizations adopt "try before you buy" policies to mitigate risks (Cappelli & Keller, 2013), alongside technological advancements in AI, Automation, and Robotics projected to displace 83 million positions by 2027 (World Economic Forum, 2023), necessitating continuous reskilling. These factors create broken psychological contracts

³ Doctoral Student, Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Public Policy and Public Management, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University Email: rujiraporn.k38@gmail.com

⁴ Associate Professor Dr., Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University Email: siriporn.yam@mahidol.ac.th

between employees and organizations (Fayard & Weeks, 2007), with only 21 percentage maintaining high organizational commitment (Gallup, 2023). Success definitions shift toward search for control (Lachman & Weaver, 1998), driving Gig Economy growth averaging 30% over the past decade (ILO, 2023), projected to reach 40-50 percentage of total workforce by 2030 (World Bank, 2023). This growth directly impacts Thailand's public sector with 2.1 million civil servants (Office of the Civil Service Commission, 2023), requiring transformation from rigid to flexible systems (OECD, 2022), particularly given severe digital expertise shortages where private sector has 20 times more AI specialists (Depa, 2023). Opening to Gig Workers offers critical access to expertise, cost reduction, and efficiency enhancement (McKinsey Global Institute, 2016).

This article analyzes challenges in Thailand's public sector human resource management to accommodate Gig Economy employment, examining Gig Workers' importance and five critical challenges: (1) organizational inflexibility, (2) recruitment complexity, (3) unclear employment status and rights, (4) compensation non-competitiveness, and (5) absent evaluation mechanisms. It compares approaches from the UK, Australia, Singapore, and South Korea, proposing a four-

dimensional development framework to enhance public sector HR management to accommodate new employment forms.

Keywords: Gig Economy, Flexible Employment, Public Sector Human Resource Management, Psychological Contracts, Public Sector Efficiency Enhancement

บทนำ (Introduction)

“อนาคตของการทำงานไม่ได้อยู่ในสำนักงาน แต่อยู่ในทักษะและความยืดหยุ่นของผู้คน” คำกล่าวนี้สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของโลกการทำงานในยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สี่ (Fourth Industrial Revolution) ที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนี้ ซึ่งแตกต่างจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งก่อนๆ ที่เน้นการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและเครื่องจักร การปฏิวัติครั้งนี้มุ่งเน้นที่การบูรณาการเทคโนโลยีดิจิทัล ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) ระบบอัตโนมัติ (Automation) และหุ่นยนต์ (Robotics) เข้ากับทุกมิติของชีวิต ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อโครงสร้างการจ้างงานและความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างทั่วโลก

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD, 2019) ประเมินการว่าภายในปี พ.ศ. 2573 จะมีงานมากกว่า 1.1 พันล้านตำแหน่งทั่วโลกที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ไม่ใช่เพียงแค่การหายไปของงาน แต่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงลักษณะของงาน

ทักษะที่ต้องการ และวิธีการทำงาน ในทำนองเดียวกัน รายงานของ World Economic Forum (2023) ในชื่อ “Future of Jobs Report 2023” คาดการณ์ว่าจะมีตำแหน่งงานกว่า 83 ล้านตำแหน่งหายไปภายในปี พ.ศ. 2570 อันเป็นผลมาจากการใช้เทคโนโลยีทดแทนแรงงาน แต่ในขณะเดียวกันก็จะมีงานใหม่เกิดขึ้นอีก 69 ล้านตำแหน่ง แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ (disruption) ของตลาดแรงงานโลกที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวท้าทายรูปแบบการจ้างงานแบบดั้งเดิมอย่างรุนแรง ในอดีต สัญญาจ้างงานที่มุ่งหวังความมั่นคงตลอดชีพ (lifetime employment) เป็นบรรทัดฐานที่ทั้งนายจ้างและลูกจ้างยึดถือ นายจ้างคาดหวังความภักดีและความทุ่มเทจากพนักงาน ส่วนพนักงานคาดหวังความมั่นคงในงาน โอกาสเติบโตในสายอาชีพ และสวัสดิการที่ดี แต่ในปัจจุบัน บรรทัดฐานนี้กำลังล่มสลาย Cappelli & Keller (2013) ชี้ให้เห็นว่า องค์กรสมัยใหม่หันมาใช้นโยบาย “ทดลองก่อนจ้างจริง” (Try before you buy) เพื่อลดความเสี่ยงในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเปลี่ยนรูปแบบมาสู่บุคลากรทางเลือก (Alternative workforce) อาทิ ฟรีแลนซ์ ที่ปรึกษา และพนักงานสัญญาจ้าง ซึ่งช่วยให้องค์กรมีความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามความต้องการของตลาดและสามารถเข้าถึงผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันการเปลี่ยนแปลงนี้คือ การแตกหักของสัญญาทางจิตวิทยา (The broken psychological contract)

ระหว่างพนักงานกับองค์กร Fayard & Weeks (2007) อธิบายว่า สัญญาทางจิตวิทยาเป็นความเชื่อและความคาดหวังที่ไม่ได้เขียนไว้อย่างเป็นทางการ แต่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับองค์กรในอดีต พนักงานเชื่อว่าความภักดีและความทุ่มเทต่อองค์กรจะได้รับการตอบแทนด้วยความมั่นคงในงานและโอกาสในการเติบโตในสายอาชีพ (career ladder) แต่ในปัจจุบัน เมื่อองค์กรปรับโครงสร้าง ลดขนาด และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความเชื่อนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป ผลการสำรวจความผูกพันของพนักงาน (Employee Engagement) ทั่วโลกของ Gallup (2023) พบว่า มีเพียงร้อยละ 21 เท่านั้นที่ยังคงมีความผูกพันสูงต่อองค์กร ส่วนที่เหลือร้อยละ 79 มีความผูกพันต่ำหรือไม่มีความผูกพันเลย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับนายจ้าง

เมื่อสัญญาทางจิตวิทยาแตกหัก แรงงานยุคใหม่จึงหันมาแสวงหาความมั่นคงและอำนาจในการควบคุมชีวิตของตนเอง (Search of Control) การศึกษาของ Lachman & Weaver (1998) เกี่ยวกับแนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่า เมื่อบุคคลรู้สึกว่าจะไม่สามารถควบคุมปัจจัยภายนอกได้ เช่น อนาคตในที่ทำงาน สภาพเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และประเด็นทางการเมือง พวกเขาจะหันมาให้ความสนใจกับสิ่งที่สามารถควบคุมได้มากขึ้นเพื่อรักษาสมดุลทางจิตใจและความรู้สึกของการมีอำนาจเหนือชีวิตของตนเอง แนวคิดนี้อธิบายได้ว่าทำไมแรงงานยุคใหม่จึงมุ่งเน้นการสร้างความมั่นคงทางการเงินด้วยตนเอง การพัฒนาทักษะที่หลากหลาย (multi-skills) การสร้างเครือข่ายวิชาชีพที่กว้างขวาง และการแสวงหางานเสริม (second

job) มากกว่าการพึ่งพาองค์กรเพียงแห่งเดียว ซึ่งสอดคล้องกับพฤติกรรมของกลุ่มแรงงานอิสระที่ต้องการความเป็นอิสระในการเลือกงาน เวลา และวิธีการทำงาน

ปรากฏการณ์เหล่านี้ร่วมกันผลักดันให้เกิดการเติบโตของระบบเศรษฐกิจด้วยกลุ่มแรงงานอิสระ (Gig Economy) อย่างรวดเร็ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 2023) รายงานว่า ตลาด Gig Economy มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 30 ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยครอบคลุมทั้งแพลตฟอร์มดิจิทัล เช่น Uber, Grab, Lineman และงานฟรีแลนซ์ในสาขาต่างๆ เช่น การออกแบบ การเขียนโปรแกรม การตลาดดิจิทัล และที่ปรึกษาธุรกิจ ธนาคารโลก (World Bank, 2023) คาดการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. 2573 กลุ่มแรงงานอิสระจะคิดเป็นร้อยละ 40-50 ของแรงงานทั้งหมดในประเทศพัฒนาแล้ว การเติบโตนี้สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานของโครงสร้างตลาดแรงงานและความสัมพันธ์การจ้างงาน ซึ่งไม่เพียงแต่เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน แต่ยังเปลี่ยนแปลงนิยามของการเป็นพนักงานอีกด้วย

สำหรับภาครัฐไทย การเปลี่ยนแปลงนี้ถือเป็นความท้าทายที่สำคัญและเร่งด่วน จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ., 2566) ภาครัฐไทยมีข้าราชการและพนักงานรัฐมากกว่า 2.1 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลแบบดั้งเดิมที่เน้นความมั่นคง โครงสร้างที่แข็งตัว กระบวนการจ้างงานที่ซับซ้อน และการเลื่อนตำแหน่งตามอาวุโส OECD (2022) ในรายงาน Building Trust and Reinforcing Democracy ชี้ให้เห็นว่า ภาครัฐไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจการบริหารทรัพยากรบุคคลจากระบบ

แบบดั้งเดิมมาสู่ระบบที่มีความยืดหยุ่น (Agile HR) และสามารถรองรับการจ้างงานรูปแบบใหม่ได้ โดยเฉพาะในยุคที่เทคโนโลยีและนวัตกรรมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และภาครัฐจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ปัญหาที่เฉียบพลันและชัดเจนที่สุดคือ การขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีดิจิทัลในภาครัฐไทย ตามรายงานของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Depa, 2566) พบว่าภาคเอกชนมีผู้เชี่ยวชาญด้าน AI และเทคโนโลยีขั้นสูงมากกว่าภาครัฐถึง 20 เท่า โดยภาครัฐมีผู้เชี่ยวชาญด้าน AI เพียง 238 คน ในขณะที่ภาคเอกชนมีมากกว่า 4,760 คน นอกจากนี้จำนวนผู้สมัครสอบข้าราชการในตำแหน่ง IT/Developer ลดลงร้อยละ 84 ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา จาก 12,400 คนในปี พ.ศ. 2561 เหลือเพียง 1,984 คนในปี พ.ศ. 2566 สะท้อนให้เห็นว่าระบบการจ้างงานแบบดั้งเดิมของภาครัฐ ซึ่งเน้นความมั่นคงแต่ขาดความยืดหยุ่นและการตอบแทนที่แข่งขันได้ ไม่สามารถดึงดูดผู้มีความสามารถด้านเทคโนโลยีได้อีกต่อไป

McKinsey Global Institute (2016) ได้ศึกษาผลกระทบของการใช้แรงงานอิสระในภาครัฐและพบว่า การเปิดรับแรงงานอิสระในรูปแบบ Gig Workers สามารถช่วยให้ภาครัฐได้รับประโยชน์หลายประการ ได้แก่ (1) เข้าถึงผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณภาพได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการจ้างงานที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน (2) ลดต้นทุนการดำเนินงานโดยเฉลี่ยร้อยละ 20-30 เนื่องจากจ่ายเฉพาะค่าตอบแทนตามผลงานและไม่ต้องรับผิดชอบต้นทุนคงที่ เช่น สวัสดิการระยะยาว บำเหน็จบำนาญ

และค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ (3) เพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรบุคคล สามารถปรับขนาดทีมงานตามความต้องการของโครงการ และ (4) เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน โดยสามารถนำผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางมาแก้ไขปัญหาเฉพาะจุดได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนากลไกการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้สามารถรองรับการจ้างงานในยุค Gig Economy จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ต่อการพัฒนาประเทศและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาครัฐไทย

จากบริบทและความจำเป็นดังกล่าว บทความนี้จึงมุ่งเน้นการวิเคราะห์ (1) ความสำคัญและประโยชน์ของการเปิดรับ Gig Workers ในภาครัฐไทย โดยศึกษาจากกรณีศึกษาและหลักฐานเชิงประจักษ์ (2) ระบุและวิเคราะห์ 5 ความท้าทายหลักในการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อรองรับการจ้างงานรูปแบบใหม่ พร้อมทั้งอธิบายสาเหตุและผลกระทบของแต่ละความท้าทาย (3) เปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาและนโยบายที่ประสบความสำเร็จจาก 4 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย สิงคโปร์ และเกาหลีใต้ ซึ่งมีบริบทและความท้าทายที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย และ (4) เสนอกรอบแนวคิดการพัฒนา 4 มิติ (Four-Dimensional Development Framework) ที่ครอบคลุมมิติด้านนโยบาย กฎหมาย โครงสร้างองค์กร และเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลภาครัฐไทยให้สามารถรองรับการจ้างงานรูปแบบใหม่และสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันในยุคดิจิทัล

สภาพแวดล้อมและบริบทของปัญหา

2.1. สภาพแวดล้อมโลกและการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน

การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานโลกในปัจจุบันเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 มิติสำคัญ ได้แก่ มิติเทคโนโลยี มิติเศรษฐกิจและสังคม และมิติการเปลี่ยนแปลงค่านิยมของแรงงาน

ในมิติเทคโนโลยี การพัฒนาของปัญญาประดิษฐ์และระบบอัตโนมัติได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงลักษณะของงานอย่างรุนแรง รายงานของ McKinsey & Company (2021) ชี้ให้เห็นว่า งานที่เป็นรูปแบบซ้ำๆ (routine tasks) มีแนวโน้มถูกทดแทนด้วยเทคโนโลยีมากที่สุด โดยเฉพาะงานด้านการผลิต การบริการลูกค้าขั้นพื้นฐาน และงานธุรการ ในขณะที่งานที่ต้องการความคิดสร้างสรรค์ การแก้ปัญหาที่ซับซ้อน และทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์จะยังคงมีความต้องการสูง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้หมายความว่าเทคโนโลยีจะทดแทนมนุษย์ทั้งหมด แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะของงานที่ต้องการทักษะใหม่และวิธีการทำงานใหม่

ในมิติเศรษฐกิจและสังคม โครงสร้างเศรษฐกิจโลกกำลังเปลี่ยนจากระบบที่เน้นการผลิตสินค้ามาเป็นเศรษฐกิจบริการและเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-Based Economy) Schwab (2016) ผู้เสนอแนวคิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สี่ อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลให้เกิดความต้องการแรงงานที่มีความเชี่ยวชาญสูงในด้านเฉพาะทาง

(specialization) มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการความสามารถในการปรับตัวและเรียนรู้สิ่งใหม่อย่างต่อเนื่อง (continuous learning) นอกจากนี้ ภาวะเศรษฐกิจที่ไม่แน่นอน (economic uncertainty) จากวิกฤตการณ์ต่างๆ เช่น วิกฤตการเงินโลก พ.ศ. 2551 และการระบาดของโรคโควิด-19 ได้ทำให้องค์กรต้องการความยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรบุคคลมากขึ้น เพื่อสามารถปรับขนาดและโครงสร้างองค์กรได้อย่างรวดเร็วตามสถานการณ์

ในมิติการเปลี่ยนแปลงค่านิยมของแรงงาน โดยเฉพาะกลุ่ม Millennials (ผู้เกิดระหว่าง พ.ศ. 2524-2543) และ Generation Z (ผู้เกิดหลัง พ.ศ. 2540) ซึ่งปัจจุบันคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ของกำลังแรงงานทั่วโลก มีค่านิยมและความคาดหวังต่อการทำงานที่แตกต่างจากรุ่นก่อนอย่างชัดเจน Deloitte (2023) ในรายงาน “Global Human Capital Trends” พบว่า กลุ่มแรงงานเหล่านี้ให้ความสำคัญกับ work-life balance ความหมายของงาน (meaningful work) โอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง และความเป็นอิสระในการทำงานมากกว่าความมั่นคงในงานและสวัสดิการที่องค์กรให้ พวกเขายินดีที่จะเปลี่ยนงานบ่อยขึ้นหากงานปัจจุบันไม่ตอบสนองความต้องการของพวกเขา โดยเฉพาะแล้วแรงงานกลุ่ม Millennials จะเปลี่ยนงาน 4-6 ครั้งตลอดอาชีพการงาน เทียบกับรุ่น Baby Boomers ที่เปลี่ยนงานเฉลี่ย 2-3 ครั้ง

2.2. บริบทของภาครัฐไทยและความจำเป็นในการปรับเปลี่ยน

ภาครัฐไทยในปัจจุบันเผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนและเกี่ยวเนื่องกันหลายประการ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่ ปัญหาด้านโครงสร้างบุคลากร ปัญหาด้านทักษะและความสามารถ ปัญหาด้านระบบการบริหารงานบุคคล และปัญหาด้านการแข่งขันกับภาคเอกชน

ในด้านโครงสร้างบุคลากร ภาครัฐไทยกำลังเผชิญกับปัญหาโครงสร้างอายุที่ไม่สมดุล สำนักงาน ก.พ. (2566) รายงานว่า ข้าราชการที่มีอายุมากกว่า 50 ปีคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42 ของข้าราชการทั้งหมด และจะเกษียณอายุราชการภายใน 10 ปีข้างหน้า ในขณะที่ข้าราชการรุ่นใหม่ที่มีอายุต่ำกว่า 35 ปีมีเพียงร้อยละ 18 เท่านั้น ปัญหานี้ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงในการขาดความต่อเนื่องของงาน (knowledge gap) โดยเฉพาะในหน่วยงานที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง นอกจากนี้ การกระจายตัวของข้าราชการยังไม่สอดคล้องกับความต้องการจริง โดยหน่วยงานในกรุงเทพมหานครมีข้าราชการมากเกินไปจนความจำเป็น คิดเป็นร้อยละ 35 ของข้าราชการทั้งหมด ในขณะที่หน่วยงานในภูมิภาคขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล

ในด้านทักษะและความสามารถ ภาครัฐไทยประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างรุนแรง การศึกษาของ TDRI (2565) พบว่า ภาครัฐไทยต้องการผู้เชี่ยวชาญด้าน Digital Transformation อย่างน้อย 15,000 ตำแหน่ง แต่มีบุคลากรที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการเพียงร้อยละ 12 เท่านั้น ความต้องการนี้

ครอบคลุมหลายสาขา อาทิ Data Science, Artificial Intelligence, Cybersecurity, Cloud Computing และ UX/UI Design สาเหตุหลักมาจากการที่ระบบการศึกษาและการพัฒนาบุคลากรของภาครัฐยังไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และการที่ภาครัฐไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนในการดึงดูดผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีได้

ในด้านระบบการบริหารงานบุคคล ภาครัฐไทยยังคงใช้ระบบที่เน้นความเป็นทางการ กระบวนการที่ซับซ้อน และความยืดหยุ่นต่ำ การจ้างงานในภาครัฐต้องผ่านกระบวนการที่ยาวนาน โดยเฉลี่ยใช้เวลา 8-12 เดือน ตั้งแต่การขออนุมัติตำแหน่งจนถึงการบรรจุเข้าทำงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2565) ซึ่งทำให้พลาดโอกาสในการได้ผู้มีความสามารถที่ได้รับข้อเสนอจากภาคเอกชนที่สามารถตัดสินใจได้รวดเร็วกว่า นอกจากนี้ ระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการยังขาดความยืดหยุ่นและไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ โดยเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญสูง

ในด้านการแข่งขันกับภาคเอกชน ภาครัฐไทยอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบอย่างมาก การสำรวจของ JobsDB Thailand (2566) พบว่าเงินเดือนเฉลี่ยของผู้เชี่ยวชาญด้าน IT ในภาคเอกชนสูงกว่าภาครัฐร้อยละ 150-200 สำหรับตำแหน่งเดียวกัน นอกจากนี้ ภาคเอกชนยังมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ทันสมัยกว่า มีโอกาสในการเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ และมีวัฒนธรรมองค์กรที่ยืดหยุ่นและเปิดกว้างกว่า ทำให้แรงงานที่มีทักษะสูงเลือกที่จะทำงานในภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐ

ความสำคัญของ Gig Workers ต่อภาครัฐไทย

ในบริบทของปัญหาที่ซับซ้อนดังกล่าว การเปิดรับ Gig Workers เข้ามาทำงานในภาครัฐจึงเป็นทางเลือกที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ โดยสามารถแบ่งความสำคัญออกเป็น 5 มิติหลักดังนี้

3.1 การเข้าถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Access to Specialized Expertise) ภาครัฐสามารถเข้าถึงผู้เชี่ยวชาญที่มีทักษะเฉพาะทางที่หายากได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องจ้างงานแบบประจำ ตัวอย่างเช่น เมื่อกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมต้องการพัฒนาระบบ AI สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ การจ้าง Data Scientist แบบ Gig Worker สามารถทำได้ภายใน 2-4 สัปดาห์ แทนที่จะต้องใช้เวลา 8-12 เดือนในการสอบคัดเลือกข้าราชการ นอกจากนี้ Gig Workers ยังนำความรู้และประสบการณ์จากหลากหลายองค์กรมาสู่ภาครัฐ ซึ่งช่วยให้ภาครัฐได้เรียนรู้แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices) จากภาคเอกชน

3.2 ความยืดหยุ่นทางการเงิน (Financial Flexibility) การจ้าง Gig Workers ช่วยให้ภาครัฐสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากจ่ายค่าตอบแทนเฉพาะในช่วงที่มีความต้องการจริงและตามผลงานที่ส่งมอบ โดยไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายคงที่ เช่น เงินเดือน สวัสดิการ บำเหน็จบำนาญ และค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ การศึกษาของ Boston Consulting Group (2020) เกี่ยวกับการใช้แรงงานยืดหยุ่นในภาครัฐพบว่า องค์กรภาครัฐที่ใช้ Gig Workers อย่างเหมาะสมสามารถลดต้นทุนการดำเนินงานได้ร้อยละ 25-30 โดยไม่ส่งผล

กระทบต่อคุณภาพของงาน ทั้งนี้ เงินที่ประหยัดได้สามารถนำไปใช้พัฒนาระบบเทคโนโลยีหรือโครงการอื่นที่สำคัญได้

3.3 ความรวดเร็วในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (Agility and Responsiveness) ในยุคที่เทคโนโลยีและสถานการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภาครัฐจำเป็นต้องสามารถปรับตัวได้ทันทุกที่ การมี Gig Workers ช่วยให้ภาครัฐสามารถขยายหรือลดขนาดทีมงานได้อย่างรวดเร็วตามความต้องการของโครงการ ตัวอย่างเช่น ในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 หลายประเทศได้จ้าง Gig Workers ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้าน Data Analytics และ Software Developers เพื่อพัฒนาแอปพลิเคชันติดตามการแพร่ระบาดและระบบการจัดการวัคซีนได้อย่างรวดเร็ว โดยใช้เวลาเพียง 4-6 สัปดาห์ในการพัฒนาและเปิดใช้งาน

3.4 การถ่ายทอดความรู้และนวัตกรรม (Knowledge Transfer and Innovation) Gig Workers ที่มาจากหลากหลายองค์กรและอุตสาหกรรมนำมาซึ่งมุมมองใหม่ๆ และแนวคิดสร้างสรรค์ที่สามารถช่วยให้ภาครัฐพัฒนานวัตกรรมในการให้บริการประชาชน การทำงานร่วมกันระหว่างข้าราชการประจำและ Gig Workers ยังเป็นโอกาสในการถ่ายทอดความรู้และทักษะ (skill transfer) โดยข้าราชการสามารถเรียนรู้เทคโนโลยีและวิธีการทำงานแบบใหม่จาก Gig Workers ในขณะที่ Gig Workers ได้เรียนรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและกระบวนการทำงานของภาครัฐ การแลกเปลี่ยนความรู้แบบสองทิศทางนี้สร้างประโยชน์ให้กับทั้งสองฝ่าย

3.5 การทดสอบและประเมินก่อนจ้างประจำ (Trial and Assessment) การใช้ Gig Workers เป็นโอกาสในการ "ทดสอบ" ผู้มีความสามารถก่อนที่จะตัดสินใจจ้างเป็นข้าราชการหรือพนักงานประจำ ภาครัฐสามารถประเมินความสามารถ ทักษะ และความเหมาะสมกับวัฒนธรรมองค์กรของบุคคลได้อย่างชัดเจนจากการทำงานจริง แทนที่จะพึ่งพาเพียงการสอบข้อเขียนหรือการสัมภาษณ์ วิธีการนี้ช่วยลดความเสี่ยงในการจ้างงานผิดพลาด (hiring mistakes) ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงมากในภาครัฐที่มีระบบการจ้างงานแบบถาวร

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ความท้าทายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐไทยเพื่อรองรับ Gig Economy จำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่หลากหลาย ซึ่งสามารถอธิบายทั้งปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานโลก พฤติกรรมและแรงจูงใจของแรงงานยุคใหม่ ตลอดจนแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สอดคล้องกับบริบทของภาครัฐ บทความนี้ใช้กรอบแนวคิด 5 ทฤษฎีหลักในการวิเคราะห์ ดังนี้

แนวคิดระบบเศรษฐกิจกลุ่มแรงงานอิสระ (Gig Economy Theory)

แนวคิด Gig Economy เป็นรากฐานสำคัญในการทำความเข้าใจรูปแบบการจ้างงานใหม่ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วทั่วโลก คำว่า "Gig Economy" มาจากคำว่า "Gig" ซึ่งหมายถึงงานชั่วคราวหรืองานระยะสั้นใน

วงการดนตรี แต่ได้ถูกนำมาใช้อธิบายระบบเศรษฐกิจที่แรงงานทำงานเป็นโครงการหรืองานเดี่ยวๆ แทนการจ้างงานประจำ Friedman (2014) ให้นิยามที่ครอบคลุมว่า Gig Economy คือ "ระบบเศรษฐกิจที่อิงกับตลาดแรงงานที่มีลักษณะเป็นสัญญาระยะสั้น งานอิสระ และงานชั่วคราว ซึ่งแตกต่างจากงานประจำถาวรแบบดั้งเดิม" นิยามนี้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างจากการผูกพันระยะยาวมาสู่การทำงานตามโครงการที่มีความยืดหยุ่นสูง

De Stefano (2016) ได้ขยายความเข้าใจเกี่ยวกับ Gig Economy โดยการแบ่งประเภทของงานออกเป็น 2 กลุ่มหลักตามลักษณะของการทำงาน คือ 1) งานที่ต้องทำในสถานที่ (Location-based work) ซึ่งรวมถึงการขับรถ Grab การส่งอาหาร Lineman การทำความสะอาดบ้าน และงานบริการอื่นๆ ที่ต้องการการปฏิบัติงานในพื้นที่จริง และ 2) งานที่ทำได้จากระยะไกล (Remote work) เช่น การออกแบบกราฟิก การเขียนโปรแกรม การแปลเอกสาร การเป็นครูสอนออนไลน์ ซึ่งงานกลุ่มนี้มีการเติบโตสูงกว่ากลุ่มแรก เนื่องจากไม่มีข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์และสามารถเข้าถึงตลาดแรงงานทั่วโลกได้ การจำแนกประเภทนี้มีความสำคัญต่อการออกแบบนโยบายการบริหารงานบุคคล เพราะแต่ละประเภทต้องการกลไกการจัดการที่แตกต่างกัน

ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ Gig Economy จำเป็นต้องแยกแยะความแตกต่างจาก Contract Job ซึ่งมักถูกใช้สับสนกัน แม้ทั้งสองจะเป็นการจ้างงานที่ไม่ใช่แบบถาวร แต่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันใน 5 มิติหลัก

ตามที่แสดงในตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง Gig Economy กับ Contract Job

- มิติแรกคือ ระยะเวลาของการจ้างงาน Gig Economy มักเป็นงานระยะสั้นมากที่สามารถวัดเป็นชั่วโมง รายวัน หรือเป็นโปรเจกต์เล็กๆ ที่เปิดและปิดได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่ Contract Job มีระยะเวลาที่ชัดเจนและยาวนานกว่า โดยทั่วไปอยู่ระหว่าง 1-3 เดือน 6 เดือน หรือถึง 1 ปี พร้อมสัญญาจ้างที่ระบุวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดอย่างชัดเจน ความแตกต่างนี้สะท้อนถึงระดับความผูกพันและความต่อเนื่องของงานที่ต่างกัน
- มิติที่สองคือ รูปแบบของงาน Gig Economy เป็นงานอิสระที่ทำเป็นครั้งคราวหรือตามโครงการเล็กๆ เช่น การขับรถหนึ่งเที่ยว การส่งอาหารหนึ่งออเดอร์ การออกแบบโลโก้หนึ่งชิ้น แต่ผลงานสามารถรับหรือปฏิเสธได้ตามความสะดวกโดยไม่มีภาระผูกพัน ในทางตรงกันข้าม Contract Job เป็นงานที่มีสัญญาจ้างอย่างเป็นทางการ มีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ผู้รับจ้างต้องปฏิบัติงานตามที่กำหนดในสัญญาจนครบกำหนด ลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงระดับของความยึดหยุ่นที่ต่างกัน
- มิติที่สามคือ ความสัมพันธ์กับนายจ้าง Gig Workers ทำงานแบบอิสระโดยไม่มีสัญญาจ้างที่สร้างความสัมพันธ์แบบ

นายจ้าง-ลูกจ้างตามกฎหมาย แต่เป็นความสัมพันธ์แบบผู้ให้บริการ-ผู้ใช้บริการ มีอิสระในการเลือกรับหรือปฏิเสธงาน ขณะที่ Contract Workers มีความสัมพันธ์แบบนายจ้าง-ลูกจ้างที่ชัดเจน แม้จะเป็นชั่วคราว แต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและต้องปฏิบัติตามระเบียบของบริษัท ความแตกต่างนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

- มิติที่สี่คือ สวัสดิการและการคุ้มครอง Gig Workers ไม่ได้ได้รับสวัสดิการใดๆ เนื่องจากไม่มีสถานะเป็นลูกจ้างอย่างเป็นทางการ ไม่มีประกันสังคม ไม่มีสิทธิลาป่วยหรือลากิจ รายได้ขึ้นอยู่กับปริมาณงานที่ทำเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม Contract Workers มักได้รับสวัสดิการบางส่วนตามที่กฎหมายแรงงานกำหนด เช่น ประกันสังคม สิทธิลาป่วย ลากิจ และได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ความแตกต่างนี้มีนัยสำคัญต่อความมั่นคงและคุณภาพชีวิตของแรงงาน
- มิติที่ห้าคือ ตัวอย่างอาชีพที่เป็นตัวแทน Gig Workers ที่พบเห็นได้ทั่วไปคือ คนขับ Grab คนส่งอาหาร Lineman ล่ามอิสระ และฟรีแลนซ์ต่างๆ ที่รับงานเป็นชิ้น ส่วน Contract Workers มักพบในตำแหน่งที่ต้องการความต่อเนื่อง เช่น พนักงานโครงการที่มีสัญญาจ้างชัดเจน วิศวกรที่รับจ้างทำโครงการเป็นระยะเวลา 6 เดือนหรือ 1 ปี นักวิเคราะห์ข้อมูลที่จ้างตามสัญญาระยะสั้น การทำความเข้าใจความแตกต่าง

เหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายและ
กฎหมายที่เหมาะสมสำหรับแรงงานแต่ละประเภท

นอกจากการทำความเข้าใจลักษณะของ Gig Economy แล้ว
การศึกษาแรงจูงใจของ Gig Workers ก็มีความสำคัญต่อการออกแบบ
ระบบบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ การศึกษาของ Manyika et al.
(2016) ที่สำรวจ Gig Workers กว่า 8,000 คนใน 6 ประเทศ พบว่า
แรงจูงใจในการทำงานแบบ Gig มี 4 ประการหลัก ดังนี้ 1) ความยืดหยุ่น
ในการเลือกเวลาทำงาน โดยร้อยละ 72 ให้เหตุผลนี้เป็นเหตุผลหลัก
สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานยุคใหม่ให้คุณค่ากับการควบคุมเวลาของตนเอง
มากกว่าความมั่นคงในงาน 2) รายได้เสริม โดยร้อยละ 58 ทำงาน Gig เพื่อ
เพิ่มรายได้นอกเหนือจากงานประจำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า Gig Work ไม่
จำเป็นต้องเป็นงานหลักเสมอไป แต่สามารถเป็นส่วนเสริมของพอร์ตการ
ทำงาน 3) ความเป็นอิสระในการเลือกงาน (Autonomy) โดยร้อยละ 48
ต้องการเป็นนายตัวเองและมีอิสระในการเลือกงาน สะท้อนถึงการ
เปลี่ยนแปลงค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น และ
4) การพัฒนาทักษะใหม่ (Skill development) โดยร้อยละ 34 ต้องการ
เรียนรู้ทักษะใหม่จากการทำงานที่หลากหลาย แสดงให้เห็นว่า Gig Work
ไม่ได้เป็นเพียงแหล่งรายได้ แต่ยังเป็นช่องทางในการพัฒนาศักยภาพของ
ตนเองด้วย

ทฤษฎีสัญญาทางจิตวิทยา (Psychological Contract Theory)

ทฤษฎีสัญญาทางจิตวิทยาเชื่อมโยงโดยตรงกับแนวคิด Gig Economy ในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับองค์กร Rousseau (1989) ผู้พัฒนาทฤษฎีนี้ได้อธิบายว่า สัญญาทางจิตวิทยาคือความเชื่อของแต่ละบุคคลเกี่ยวกับพันธะสัญญาที่มีต่อกันระหว่างตนเองและองค์กร ซึ่งแม้จะไม่ได้เขียนไว้อย่างเป็นทางการ แต่มีอิทธิพลอย่างมากต่อพฤติกรรม ทศนคติ และความพึงพอใจในการทำงาน ทฤษฎีนี้มีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจว่าทำไมรูปแบบการจ้างงานจึงเปลี่ยนแปลงจากการจ้างงานถาวรมาสู่การจ้างงานแบบยืดหยุ่น

Rousseau แบ่งสัญญาทางจิตวิทยาออกเป็น 2 ประเภทที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของความสัมพันธ์การจ้างงานที่แตกต่างกัน ประเภทแรกคือ สัญญาเชิงธุรกรรม (Transactional contract) ซึ่งเป็นสัญญาระยะสั้นที่เน้นการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ โดยพนักงานให้แรงงานและทักษะเพื่อแลกกับค่าตอบแทนทางการเงิน ไม่มีความผูกพันทางอารมณ์หรือความภักดีต่อองค์กร ลักษณะนี้เหมาะสมกับการทำงานของ Gig Workers ที่มุ่งเน้นผลลัพธ์เฉพาะหน้ามากกว่าความสัมพันธ์ระยะยาว ประเภทที่สองคือ สัญญาเชิงสัมพันธ์ (Relational contract) ซึ่งเป็นสัญญาระยะยาวที่เน้นความสัมพันธ์และความผูกพัน พนักงานคาดหวังความมั่นคงในงาน โอกาสในการเติบโต และการดูแลในระยะยาว ในขณะที่องค์กรคาดหวังความภักดี ความทุ่มเท และการทำงานเกินกว่าที่กำหนด ลักษณะนี้เหมาะสมกับการจ้างงานประจำแบบดั้งเดิม การจำแนกประเภทนี้ช่วยให้เข้าใจว่า

ทำไมการบริหารงานบุคคลสำหรับ Gig Workers จึงต้องแตกต่างจากการบริหารงานบุคคลแบบดั้งเดิม

การเปลี่ยนแปลงจากสัญญาเชิงสัมพันธ์มาสู่สัญญาเชิงธุรกรรมไม่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม Guest (2004) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของสัญญาทางจิตวิทยาในยุคโลกาภิวัตน์และพบว่า การปรับโครงสร้างองค์กร การลดขนาดองค์กรและการใช้เทคโนโลยีทดแทนแรงงานทำให้สัญญาทางจิตวิทยาแบบเชิงสัมพันธ์แตกสลาย พนักงานไม่เชื่อมั่นอีกต่อไปว่าความภักดีจะนำมาซึ่งความมั่นคงในงาน เพราะพวกเขาเห็นเพื่อนร่วมงานที่อุทิศตนให้กับองค์กรเป็นเวลานานถูกเลิกจ้างเมื่อองค์กรประสบปัญหา สิ่งนี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สัญญาเชิงธุรกรรมที่เน้นผลประโยชน์ระยะสั้นและการแลกเปลี่ยนที่ชัดเจนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้ Gig Economy เติบโตอย่างรวดเร็ว

ความเข้าใจเกี่ยวกับสัญญาทางจิตวิทยาของ Gig Workers มีความสำคัญต่อการออกแบบนโยบายการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสม Cullinane & Dundon (2006) ศึกษาสัญญาทางจิตวิทยาของแรงงานชั่วคราวและพบว่า แรงงานกลุ่มนี้มีความคาดหวังที่แตกต่างจากพนักงานประจำอย่างชัดเจน พวกเขาให้ความสำคัญกับสี่ประเด็นหลัก ประการแรกคือ ความชัดเจนของขอบเขตงาน (Clear job scope) Gig Workers ต้องการทราบอย่างชัดเจนว่าต้องส่งมอบอะไร เมื่อไหร่ และในมาตรฐานใด เพราะการขาดความชัดเจนนี้ทำให้เกิดความเสี่ยงในการไม่ได้รับ

ค่าตอบแทนหรือมีข้อพิพาท ประการที่สองคือ การจ่ายค่าตอบแทนตรงเวลาและครบถ้วน (Timely and full payment) เนื่องจาก Gig Workers มักพึ่งพารายได้จากงานแต่ละชิ้น การจ่ายเงินล่าช้าส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของพวกเขา ประการที่สามคือ การได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (Fair treatment) แม้จะไม่ใช่งานประจำ แต่ Gig Workers ต้องการได้รับความเคารพและการปฏิบัติที่เท่าเทียมในการทำงาน และประการสุดท้ายคือ โอกาสในการพัฒนาทักษะ (Skill development opportunities) พวกเขาต้องการเรียนรู้สิ่งใหม่จากงานเพื่อเพิ่มมูลค่าของตนในตลาดแรงงาน สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า Gig Workers ไม่ได้คาดหวังความมั่นคงระยะยาวหรือสวัสดิการที่ครบถ้วน แต่ต้องการความยุติธรรม ความชัดเจน และโอกาสในการพัฒนาตนเอง ซึ่งภาครัฐไทยจำเป็นต้องนำประเด็นเหล่านี้มาพิจารณาในการออกแบบระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับ Gig Workers

ทฤษฎีการควบคุม (Control Theory) และแนวคิดการแสวงหาอำนาจควบคุม (Search of Control)

ทฤษฎีการควบคุมเชื่อมโยงกับทฤษฎีสัญญาทางจิตวิทยาในการอธิบายว่าทำไมแรงงานจึงหันมาเลือกทำงานแบบ Gig มากขึ้น แทนที่จะยึดติดกับงานประจำที่มีความมั่นคง Rotter (1966) พัฒนาแนวคิด Locus of Control เพื่ออธิบายความเชื่อของบุคคลเกี่ยวกับการควบคุมชีวิตตนเอง โดยแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ 1) Internal Locus of Control หรือ

ความเชื่อว่าตนเองสามารถควบคุมชีวิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้ บุคคลที่มี Internal Locus of Control สูงมักมีความมั่นใจในตนเอง มีความกระตือรือร้น และมีแรงจูงใจในการพัฒนาตนเอง พวกเขามีแนวโน้มสูงที่จะเลือกทำงานที่ให้อิสระและความยืดหยุ่น ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของ Gig Work และ 2) External Locus of Control หรือความเชื่อว่าชีวิตถูกควบคุมโดยปัจจัยภายนอก เช่น โชคชะตา อำนาจของผู้อื่น หรือสถานการณ์ บุคคลประเภทนี้มีแนวโน้มที่จะรู้สึกกดดันและมีความวิตกกังวลสูง มักชอบความมั่นคงและต้องการคำแนะนำที่ชัดเจน ซึ่งเหมาะกับการทำงานประจำมากกว่า การทำความเข้าใจลักษณะนี้ช่วยให้ภาครัฐสามารถระบุได้ว่าผู้เชี่ยวชาญประเภทใดเหมาะกับการจ้างงานแบบ Gig

การขยายความของแนวคิด Locus of Control โดย Lachman & Weaver (1998) นำเสนอมิติที่สำคัญในการเข้าใจพฤติกรรมของแรงงานในยุคที่มีความไม่แน่นอนสูง พวกเขาศึกษา "Sense of Control" หรือความรู้สึกของการมีอำนาจควบคุม และพบว่า เมื่อบุคคลเผชิญกับสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี หรือวิกฤตสุขภาพ พวกเขามักรู้สึกว่าตนไม่สามารถควบคุมปัจจัยภายนอกได้ ความรู้สึกนี้สร้างความวิตกกังวลและความเครียดอย่างมาก เพื่อรักษาสมดุลทางจิตใจและความรู้สึกของการมีอำนาจควบคุม บุคคลจึงหันมาให้ความสนใจกับสิ่งที่ตนสามารถควบคุมได้ เช่น การพัฒนาทักษะตนเอง การสร้างเครือข่ายวิชาชีพ การออมเงิน และการหางานเสริม พฤติกรรมเหล่านี้เป็นกลไกการปรับตัว (coping

mechanism) ที่ช่วยให้บุคคลรู้สึกว่ามีอำนาจเหนือชีวิตของตนเองแม้ในสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน การเลือกทำงานแบบ Gig จึงไม่ใช่เพียงการหารายได้เสริม แต่เป็นการแสวงหาอำนาจในการควบคุมชีวิตของตนเอง

Ashford, George & Blatt (2007) นำแนวคิดนี้มาประยุกต์เข้ากับบริบทการทำงานโดยตรง และพบว่า แรงงานที่รู้สึกไม่มีอำนาจควบคุมอนาคตในองค์กร เช่น กลัวถูกเลิกจ้าง ไม่แน่ใจว่าจะได้เลื่อนตำแหน่ง หรือเห็นองค์กรเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยไม่สามารถคาดการณ์ได้ จะแสดงพฤติกรรมหลายประการเพื่อสร้างความรู้สึกรับรู้ของการควบคุม ประการแรกคือการหางานเสริมหรืองานพิเศษนอกเวลา เพื่อสร้างแหล่งรายได้สำรองและลดการพึ่งพาองค์กรเดียว ประการที่สองคือ การพัฒนาทักษะใหม่ที่สามารถนำไปใช้ในองค์กรอื่นได้ (transferable skills) เพื่อเพิ่มความสามารถในการเคลื่อนย้ายไปยังองค์กรอื่นได้ง่ายขึ้น ประการที่สามคือการสร้างแบรนด์ส่วนตัว (Personal branding) ผ่านโซเชียลมีเดียและแพลตฟอร์มต่างๆ เพื่อเพิ่มการมองเห็นและโอกาสในตลาดแรงงาน และประการสุดท้ายคือ การสร้างเครือข่ายวิชาชีพที่กว้างขวาง เพื่อเปิดโอกาสในการเข้าถึงงานและข้อมูลใหม่ๆ พฤติกรรมเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า การเลือกทำงานแบบ Gig ไม่ใช่เพียงทางเลือกทางเศรษฐกิจ แต่เป็นกลยุทธ์ทางจิตวิทยาในการรักษาความรู้สึกรับรู้ของการมีอำนาจควบคุมชีวิตตนเอง ภาครัฐจำเป็นต้องเข้าใจแรงจูงใจเชิงจิตวิทยานี้เพื่อออกแบบระบบการทำงานที่ตอบสนองความต้องการของ Gig Workers ในการควบคุมชีวิตและงานของตนเอง

ทฤษฎีการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Human Resource Management: SHRM)

เมื่อเข้าใจถึงแรงจูงใจและพฤติกรรมของ Gig Workers จากทฤษฎีก่อนหน้า ทฤษฎีการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงยุทธศาสตร์จะช่วยให้เข้าใจว่าองค์กรควรบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลอย่างไรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน Boxall & Purcell (2016) เสนอแนวคิด SHRM ที่เน้นการจัดการทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กร โดยนำเสนอสองแนวทางหลัก แนวทางแรกคือ Best Fit Approach ซึ่งเน้นการปรับระบบ HRM ให้เหมาะสมกับกลยุทธ์และบริบทขององค์กร ตัวอย่างเช่น องค์กรที่เน้นนวัตกรรมควรมีระบบ HRM ที่ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ ความยืดหยุ่น และการทดลองสิ่งใหม่ ส่วนองค์กรที่เน้นประสิทธิภาพควรมีระบบที่เน้นการควบคุม มาตรฐาน และกระบวนการที่ชัดเจน สำหรับภาครัฐที่ต้องการทั้งความโปร่งใสและความยืดหยุ่น การผสมผสานทั้งสองแนวทางจึงมีความจำเป็น แนวทางที่สองคือ Best Practice Approach ซึ่งเน้นการนำแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดมาใช้โดยไม่คำนึงถึงบริบท เช่น การจ้างงานตามความสามารถ การพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง การให้ผลตอบแทนตามผลงาน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพนักงาน แนวทางนี้มักใช้เป็นมาตรฐานพื้นฐานที่องค์กรทุกประเภทควรปฏิบัติ การนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้กับภาครัฐหมายถึงการออกแบบระบบ HRM ที่สามารถรองรับทั้งข้าราชการประจำและ Gig Workers โดยยังคงรักษาหลักความโปร่งใสและความเป็นธรรม

ความยืดหยุ่นเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคลสมัยใหม่ Wright & Snell (1998) เสนอแนวคิด Flexibility in HRM ที่แบ่งความยืดหยุ่นออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำ Gig Workers เข้ามาทำงานในภาครัฐ ประเภทแรกคือ Numerical Flexibility หรือความสามารถในการปรับจำนวนบุคลากรตามความต้องการ ซึ่งรวมถึงการจ้างงานชั่วคราว การใช้ Gig Workers และการจ้างงานตามโครงการ ความยืดหยุ่นประเภทนี้ช่วยให้ภาครัฐสามารถขยายหรือลดขนาดทีมงานได้อย่างรวดเร็วตามความต้องการของโครงการโดยไม่ต้องผูกพันกับต้นทุนคงที่ ประเภทที่สองคือ Functional Flexibility หรือความสามารถของบุคลากรในการทำงานหลากหลายหน้าที่ ซึ่งสำคัญอย่างยิ่งในยุคที่เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว การส่งเสริมให้ข้าราชการมีทักษะแบบ T-shaped คือมีความเชี่ยวชาญลึกในสาขาหนึ่งแต่มีความรู้กว้างในหลายสาขา จะช่วยให้ภาครัฐสามารถปรับตัวได้ดีขึ้น การทำงานร่วมกับ Gig Workers ที่มาจากหลากหลายสาขาจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาความยืดหยุ่นประเภทนี้ ประเภทที่สามคือ Financial Flexibility หรือความยืดหยุ่นในการจ่ายค่าตอบแทน เช่น การจ่ายตามผลงาน การจ่ายตามทักษะ หรือการให้โบนัสตามผลประกอบการ ความยืดหยุ่นประเภทนี้จำเป็นสำหรับการจ้าง Gig Workers เพราะช่วยให้ภาครัฐสามารถจ่ายค่าตอบแทนที่แข่งขันได้สำหรับผู้เชี่ยวชาญระดับสูง โดยไม่กระทบต่อโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการประจำ

กรอบแนวคิดที่มีประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับภาครัฐในการกำหนดว่าตำแหน่งใดควรใช้ Gig Workers คือ "HR Architecture" ของ Lepak & Snell (1999) พวกเขาแบ่งบุคลากรออกเป็น 4 กลุ่มตามสองมิติ คือ คุณค่าเชิงกลยุทธ์ (Strategic value) และความเฉพาะเจาะจง (Uniqueness) กลุ่มแรกคือ Core employees หรือบุคลากรหลักที่มีคุณค่าและความเฉพาะเจาะจงสูง เช่น ผู้กำหนดนโยบาย นักวางแผนยุทธศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญระดับสูงที่มีความรู้เฉพาะด้าน กลุ่มนี้ควรจ้างเป็นพนักงานประจำและลงทุนในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพราะการสูญเสียบุคลากรกลุ่มนี้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อองค์กร กลุ่มที่สองคือ Traditional employees หรือบุคลากรทั่วไปที่มีคุณค่าสูงแต่ไม่เฉพาะเจาะจง เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่การเงิน กลุ่มนี้ควรจ้างเป็นพนักงานประจำเพราะมีความสำคัญต่อการดำเนินงาน แต่สามารถหาทดแทนได้ไม่ยากนัก กลุ่มที่สามคือ Contract workers หรือบุคลากรที่มีความเฉพาะเจาะจงสูงแต่คุณค่าเชิงกลยุทธ์ต่ำ เช่น ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางที่ต้องการเป็นครั้งคราว นักออกแบบกราฟิก นักพัฒนาเว็บไซต์ กลุ่มนี้เหมาะกับการจ้างเป็น Gig Workers หรือที่ปรึกษาระยะสั้น เพราะไม่ต้องการอย่างต่อเนื่อง กลุ่มสุดท้ายคือ Alliance partners หรือบุคลากรภายนอกที่มีคุณค่าและความเฉพาะเจาะจงสูง เช่น บริษัทที่ปรึกษาชั้นนำ สถาบันวิจัยระดับโลก กลุ่มนี้เหมาะกับการทำพันธมิตรเชิงกลยุทธ์ระยะยาว โดยไม่จำเป็นต้องจ้างเป็นพนักงาน กรอบแนวคิดนี้ช่วยให้ภาครัฐสามารถกำหนดกลยุทธ์การจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นพื้นฐานในการออกแบบระบบการบริหารงานบุคคลที่รองรับทั้งการจ้างงานประจำและ Gig Work

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

ทฤษฎีสุดท้ายเชื่อมโยงทฤษฎีทั้งหมดเข้ากับบริบทของภาครัฐ โดยเฉพาะ Hood (1991) เสนอแนวคิด New Public Management (NPM) ซึ่งเป็นการปฏิรูปวิธีคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ โดยนำหลักการบริหารจัดการจากภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ แนวคิดนี้มีหลักการสำคัญ 7 ประการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำ Gig Workers เข้ามาทำงานในภาครัฐ ประการแรกคือ การบริหารจัดการแบบมืออาชีพ (Professional management) ซึ่งเน้นการจ้างผู้จัดการที่มีความสามารถและให้อิสระในการตัดสินใจ แทนการยึดติดกับระเบียบราชการแบบเดิม การจ้าง Gig Workers ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญสอดคล้องกับหลักการนี้ ประการที่สองคือ มาตรฐานและการวัดผลที่ชัดเจน (Explicit standards and measures) ซึ่งช่วยให้สามารถประเมินผลงานของ Gig Workers ได้อย่างเป็นธรรมและชัดเจน ประการที่สามคือ การควบคุมผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ (Output controls) ซึ่งเหมาะสมกับการทำงานของ Gig Workers ที่เน้นผลลัพธ์มากกว่าการควบคุมเวลาและวิธีการทำงาน ประการที่สี่คือ การแบ่งหน่วยงานออกเป็นหน่วยเล็ก (Disaggregation) เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการจัดการ ประการที่ห้าคือ การแข่งขันในภาครัฐ (Competition) การเปิดโอกาสให้ Gig Workers แข่งขันกับบุคลากรภายในอาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ประการที่หกคือ การนำแนวทางภาคเอกชนมาใช้ (Private sector styles) รวมถึงการจ้างงานแบบยืดหยุ่น

และประการสุดท้ายคือ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) การจ้าง Gig Workers ช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ

Osborne & Gaebler (1992) พัฒนาแนวคิด NPM ด้วยหนังสือ "Reinventing Government" ที่นำเสนอหลักการ 5 ประการสำหรับการปฏิรูปภาครัฐ หลักการแรกคือ การมุ่งเน้นการพาหนะมากกว่าการพาย (Steering rather than rowing) หมายถึงภาครัฐควรทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแล แต่อาจมอบหมายการดำเนินงานให้เอกชนหรือหน่วยงานอื่นทำ การจ้าง Gig Workers ทำงานบางส่วนสอดคล้องกับหลักการนี้ หลักการที่สองคือ การให้อำนาจแก่ชุมชนมากกว่ารัฐ (Empowering rather than serving) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม หลักการที่สามคือ การส่งเสริมการแข่งขัน (Inject competition) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการ หลักการที่สี่คือ การมุ่งเน้นภารกิจมากกว่ากฎระเบียบ (Mission-driven) ซึ่งช่วยให้ภาครัฐมีความยืดหยุ่นในการบรรลุเป้าหมายมากขึ้น และหลักการสุดท้ายคือ การมุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ (Results-oriented) ซึ่งเหมาะสมกับการบริหารจัดการ Gig Workers ที่ควรประเมินจากผลงานมากกว่ากระบวนการ

อย่างไรก็ตาม การประยุกต์ใช้แนวคิด NPM ในภาครัฐต้องระมัดระวังข้อจำกัดที่สำคัญ Pollitt & Bouckaert (2017) วิจารณ์ว่า แม้ NPM จะประสบความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพในหลายประเทศ แต่ก็

มีข้อจำกัดสำคัญหลายประการ ประการแรกคือ การเน้นประสิทธิภาพมากเกินไปจนละเลยความเป็นธรรม การแข่งขันและการมุ่งเน้นต้นทุนอาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ประการที่สองคือ การแบ่งแยกหน่วยงานจนเกิดปัญหาการประสานงาน เมื่อแต่ละหน่วยมุ่งเน้นเป้าหมายของตนเอง อาจเกิดการทำงานซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน ประการที่สามคือ การมุ่งเน้นผลลัพธ์ระยะสั้นจนละเลยคุณค่าระยะยาว ซึ่งอาจทำให้ภาครัฐละเลยการลงทุนในการพัฒนาบุคลากรและโครงสร้างพื้นฐานระยะยาว ด้วยเหตุนี้ Pollitt & Bouckaert จึงเสนอแนวคิด Neo-Weberian State ที่พยายามสร้างสมดุลระหว่างหลักการบริหารสมัยใหม่กับหลักการราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะการรักษาคุณค่าพื้นฐานของภาครัฐ คือ ความเป็นธรรม (Equity) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) และการปฏิบัติตามกฎหมาย (Legality) การนำ Gig Workers เข้ามาทำงานในภาครัฐไทยจึงต้องออกแบบให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพได้ แต่ยังคงรักษาคุณค่าพื้นฐานเหล่านี้ไว้

จากกรอบทฤษฎีทั้ง 5 ทฤษฎีที่นำเสนอ สามารถเห็นความเชื่อมโยงที่ชัดเจน ทฤษฎี Gig Economy อธิบายปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน ทฤษฎีสัญญาทางจิตวิทยาและทฤษฎีการควบคุมอธิบายแรงจูงใจและพฤติกรรมของแรงงานที่หันมาเลือก Gig Work ทฤษฎี Strategic HRM ให้กรอบในการออกแบบระบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสม และทฤษฎี NPM เชื่อมโยงทุกอย่างเข้ากับบริบทของ

ภาครัฐ กรอบทฤษฎีรวมนี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการวิเคราะห์ 5 ความท้าทายหลักที่ภาครัฐไทยกำลังเผชิญในการบริหารงานบุคคล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้สามารถรองรับการจ้างงานรูปแบบใหม่ได้

บทเรียนจากต่างประเทศ: การรับมือกับ Gig Economy ในภาครัฐ

การศึกษาประสบการณ์จากประเทศที่เผชิญและแก้ไขความท้าทายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐท่ามกลางการเติบโตของ Gig Economy ให้บทเรียนสำคัญสำหรับประเทศไทย การศึกษานี้คัดเลือกประเทศที่มีบริบทใกล้เคียงหรือประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหา 4 ประเทศ ดังนี้

ประเทศสิงคโปร์: การจัดการความท้าทายด้านความมั่นคงและความยืดหยุ่น สิงคโปร์เผชิญความท้าทายในการแข่งขันกับภาคเอกชนที่จ้างงานแบบยืดหยุ่นและให้ค่าตอบแทนสูง ส่งผลให้ภาครัฐสูญเสียบุคลากรที่มีความสามารถ ในปี 2015-2016 อัตราการลาออกของข้าราชการที่มีทักษะด้านเทคโนโลยีสูงถึงร้อยละ 18 ต่อปี รัฐบาลจึงเริ่มโครงการ Public Service Flexible Work Arrangements ในปี 2017 เพื่อแก้ปัญหานี้

ความท้าทายหลักที่สิงคโปร์เผชิญคือการสร้างสมดุลระหว่างกฎระเบียบราชการที่เข้มงวดกับความต้องการความยืดหยุ่น รัฐบาลแก้ปัญหาด้วยการแก้ไข Employment Act และ Public Service Commission Regulations เพื่ออนุญาตให้ข้าราชการทำงานจากที่บ้าน

สูงสุด 3 วันต่อสัปดาห์ มีชั่วโมงการทำงานยืดหยุ่น และเปิดรับการจ้างผู้เชี่ยวชาญภายนอกในโครงการระยะสั้น แต่ยังคงมาตรฐานการให้บริการและความรับผิดชอบ ผลลัพธ์หลังการปฏิรูป 5 ปี พบว่าอัตราการลาออกลดลงร้อยละ 15 ความพึงพอใจของข้าราชการเพิ่มขึ้นร้อยละ 23 และสามารถดึงดูดผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชนมาทำงานในโครงการภาครัฐเพิ่มขึ้นร้อยละ 45 อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความท้าทายในการประเมินผลงานของพนักงานที่ทำงานระยะไกลและการรักษาวัฒนธรรมองค์กร

ประเทศนิวซีแลนด์: การรับมือกับความไม่แน่นอนของสิทธิประโยชน์ ความท้าทายสำคัญที่นิวซีแลนด์เผชิญคือการคุ้มครองสิทธิของผู้ทำงานอิสระที่เข้ามาทำงานกับภาครัฐ เนื่องจากระบบสวัสดิการเดิมผูกติดกับการเป็นพนักงานประจำ ทำให้ Gig Workers ไม่ได้รับความคุ้มครองด้านประกันสังคม การลาป่วยและบำเหน็จบำนาญ

รัฐบาลจึงแก้ปัญหาด้วยการประกาศนโยบาย Flexible by Default ในปีพ.ศ. 2563 ที่เปลี่ยนกรอบความคิดจากความยืดหยุ่นเป็นสิทธิพิเศษเป็นความยืดหยุ่นเป็นสิ่งปกติ พร้อมสร้าง Portable Benefits System ที่ให้สิทธิประโยชน์ติดตัวพนักงานไม่ว่าจะทำงานกับนายจ้างใด นอกจากนี้ยังจัดตั้ง Independent Contractors Authority เพื่อกำกับดูแลและคุ้มครองสิทธิของผู้ทำงานอิสระ

ความท้าทายที่ยังคงอยู่คือการจัดหาแหล่งเงินทุนสำหรับระบบสวัสดิการใหม่ เนื่องจากผู้ทำงานอิสระมีรายได้ไม่แน่นอน การเก็บเงินสมทบจึงซับซ้อนกว่าระบบเดิม รัฐบาลต้องอุดหนุนกองทุนในช่วงแรก

ประมาณร้อยละ 30 ของเงินสมทบทั้งหมด และปรับเปลี่ยนภาษีนิติบุคคลขึ้นร้อยละ 1.5 เพื่อหาแหล่งรายได้สนับสนุน

ประเทศเอสโตเนีย: ความท้าทายด้านความปลอดภัยและความเชื่อถือ เอสโตเนียเผชิญความท้าทายเฉพาะคือการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลเมื่อเปิดให้ทำงานอิสระรวมถึงต่างชาติเข้ามาทำงานกับภาครัฐ ตลอดจนการสร้าง ความเชื่อถือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้ที่ทำงานที่ไม่เคยพบหน้ากัน

รัฐบาลจึงแก้ปัญหาด้วยการพัฒนา Digital Identity System ที่ครอบคลุมและมีความปลอดภัยสูง ผู้ทำงานทุกคนต้องมี e-Residency ที่ผ่านการตรวจสอบประวัติอย่างเข้มงวด พร้อมใช้ Blockchain ในการบันทึกสัญญาจ้างงานและการจ่ายเงินเพื่อความโปร่งใส นอกจากนี้ยังพัฒนาแพลตฟอร์ม GovTech Talent Pool ที่มีระบบรีวิวและให้คะแนนโปร่งใส ทำให้หน่วยงานสามารถประเมินความน่าเชื่อถือของผู้ทำงานก่อนจ้าง

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่ยังคงอยู่คือต้นทุนการพัฒนาและบำรุงรักษาระบบที่สูง รัฐบาลต้องลงทุนเริ่มต้นกว่า 200 ล้านยูโร และใช้งบประมาณประจำปีประมาณ 30 ล้านยูโรสำหรับการรักษาความปลอดภัยและอัปเดตระบบ

ประเทศเกาหลีใต้: การจัดการความขัดแย้งระหว่างพนักงานประจำและชั่วคราว ความท้าทายสำคัญในเกาหลีใต้คือความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำกับพนักงานชั่วคราว เนื่องจากมีความแตกต่างอย่างมากในเรื่องค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และความมั่นคงในงาน ในปี

พ.ศ. 2561-2562 เกิดการประท้วงของข้าราชการประจำที่กังวลว่าจะถูกแทนที่ ขณะที่ผู้ทำงานชั่วคราวเรียกร้องสิทธิที่เท่าเทียม รัฐบาลแก้ปัญหาด้วยการพัฒนาระบบ Hybrid Workforce ที่แบ่งตำแหน่งงานออกเป็น 3 ประเภทอย่างชัดเจน โดยตำแหน่งหลักร้อยละ 60 ยังคงเป็นข้าราชการประจำ ตำแหน่งสนับสนุนร้อยละ 25 เปิดให้จ้างได้ทั้งสองแบบ และตำแหน่งเชี่ยวชาญร้อยละ 15 สำหรับผู้เชี่ยวชาญระยะสั้น พร้อมออก Platform Worker Protection Act ที่กำหนดค่าตอบแทนขั้นต่ำและสิทธิพื้นฐานสำหรับผู้ทำงานทุกประเภท ความสำเร็จของเกาหลีใต้อยู่ที่การสื่อสารและสร้างความเข้าใจกับสหภาพแรงงานข้าราชการตั้งแต่เริ่มต้น รวมถึงการรับประกันว่าจะไม่มีการลดจำนวนข้าราชการประจำ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความตึงเครียดเรื่องความเหลื่อมล้ำค่าตอบแทนระหว่างสองกลุ่ม

การวิเคราะห์และอภิปรายเกี่ยวกับความท้าทายหลักของภาครัฐไทย

บทเรียนสำคัญสำหรับประเทศไทย จากการศึกษาทั้ง 4 ประเทศ สามารถสรุปบทเรียนสำคัญ 5 ประการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความท้าทายของไทย

ประการแรก ความท้าทายด้านกฎหมายเป็นอุปสรรคหลัก ทุกประเทศต้องแก้ไขกฎหมายพื้นฐานก่อนจะดำเนินการได้ โดยใช้เวลาเฉลี่ย 2-3 ปี การต่อต้านจากข้าราชการเดิมและสหภาพแรงงานเป็นความท้าทายที่ต้องจัดการอย่างรอบคอบ

ประการที่สอง ความท้าทายด้านเทคโนโลยีและต้นทุน การพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลต้องใช้เงินลงทุนสูงและต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ประเทศที่ประสบความสำเร็จมักมีพื้นฐานโครงสร้างดิจิทัลที่แข็งแกร่งอยู่แล้ว

ประการที่สาม ความท้าทายด้านสวัสดิการและการคุ้มครองสิทธิ การสร้างระบบสวัสดิการที่เป็นธรรมสำหรับทั้งพนักงานประจำและชั่วคราว ต้องใช้งบประมาณมหาศาล และต้องหาแหล่งรายได้ใหม่สำหรับสนับสนุน

ประการที่สี่ ความท้าทายด้านวัฒนธรรมองค์กรและการต่อต้าน การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมใช้เวลานานกว่าการเปลี่ยนแปลงระเบียบ ต้องมีการสื่อสารอย่างต่อเนื่องและสร้างตัวอย่างความสำเร็จให้เห็นเป็นรูปธรรม

และประการที่ห้า ความท้าทายในการรักษาสมดุลและความเป็นธรรม ทุกประเทศต้องเผชิญคำถามว่าจะรักษาความมั่นคงให้ข้าราชการเดิมไปพร้อมกับเปิดรับคนใหม่ได้อย่างไร โดยไม่สร้างความรู้สึกไม่เป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย

ทั้งนี้ จากการประมวลกรอบแนวคิดและทฤษฎีทั้งหมดข้างต้นนั้น ยังสามารถสะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐไทยกำลังอยู่ในจุดเปลี่ยนสำคัญของระบบบริหารงานบุคคล ซึ่งเดิมเน้นความมั่นคงและความต่อเนื่อง แต่บริบทโลกใหม่ผลักดันให้ต้องมุ่งสู่ความยืดหยุ่นและการสร้างคุณค่าตามผลงาน เพื่อให้สามารถรองรับแรงงานรูปแบบใหม่อย่าง Gig Workers ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐไทยยังต้องเผชิญกับความท้าทายหลัก 5 ประการดังต่อไปนี้

ความท้าทายที่ 1 ความไม่ยืดหยุ่นของโครงสร้างองค์กรและ กรอบอัตรากำลัง

ความท้าทายแรกเชื่อมโยงโดยตรงกับทฤษฎี Strategic HRM ของ Wright & Snell (1998) ที่เสนอความสำคัญของ Numerical Flexibility หรือความสามารถในการปรับจำนวนบุคลากรตามความต้องการ ภาครัฐไทยมีโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical structure) ที่ถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดกรอบอัตรากำลัง ระดับตำแหน่ง และวิธีการบรรจุแต่งตั้งไว้อย่างเคร่งครัด โครงสร้างนี้ถูกออกแบบมาเพื่อสร้างความโปร่งใส ป้องกันการทุจริต และรักษาหลักความเสมอภาค ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ Neo-Weberian State ของ Pollitt & Bouckaert (2017) ที่เน้นความเป็นธรรมและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างที่แข็งตัวนี้กลับขาดความยืดหยุ่นที่จำเป็นสำหรับการรองรับการจ้างงานรูปแบบใหม่

การเปรียบเทียบระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่ชัดเจน ภาคเอกชนสามารถสร้างตำแหน่งใหม่ ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และจ้างงานตามความต้องการได้ภายใน 2-4 สัปดาห์ ในขณะที่ภาครัฐต้องผ่านกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน เริ่มจากการเสนอขออนุมัติกรอบอัตรากำลังใหม่ต่อสำนักงาน ก.พ. ซึ่งต้องมีการพิสูจน์ความจำเป็น วิเคราะห์ภาระงาน และเปรียบเทียบกับมาตรฐานตำแหน่งที่มีอยู่ จากนั้นต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการต่างๆ และหากเป็นตำแหน่งใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนหรือเกินกรอบวงเงินงบประมาณที่กำหนด

ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กระบวนการทั้งหมดใช้เวลาโดยรวมไม่น้อยกว่า 6-12 เดือน และในบางกรณีอาจยาวนานกว่านั้น ความล่าช้านี้สอดคล้องกับข้อวิพากษ์ของ Hood (1991) ต่อระบบราชการแบบดั้งเดิมที่เน้นการควบคุมกระบวนการ (Process controls) มากกว่าผลลัพธ์ (Output controls)

ตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่สะท้อนปัญหานี้อย่างชัดเจนคือกรณีของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ที่เสนอขอสร้างตำแหน่ง "ผู้เชี่ยวชาญด้านปัญญาประดิษฐ์" จำนวน 50 อัตรา เมื่อปี พ.ศ. 2564 เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบ AI ของภาครัฐ แต่ได้รับอนุมัติเพียง 15 อัตราในปี พ.ศ. 2566 หลังจากผ่านกระบวนการพิจารณาмаาเกือบ 2 ปี และเมื่อเปิดรับสมัครพบว่าผู้สนใจไม่เพียงพอ ส่วนหนึ่งเพราะผู้ที่มีคุณสมบัติได้รับการจ้างงานจากภาคเอกชนไปแล้ว และผู้ผ่านการคัดเลือกเลือกทำงานในภาคเอกชนที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่า สุดท้ายสามารถบรรจุแต่งตั้งได้เพียง 3 คนในปี พ.ศ. 2567 จากเป้าหมาย 50 ตำแหน่ง คิดเป็นเพียงร้อยละ 6 กรณีนี้แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบที่ขาดความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อความต้องการด้านบุคลากรที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ปัญหาที่แท้จริงคือ การที่โครงสร้างองค์กรแบบเดิมไม่มีพื้นที่สำหรับ Gig Workers ในกรอบอัตรากำลัง ระบบปัจจุบันออกแบบมาเพื่อรองรับเฉพาะข้าราชการประจำและพนักงานราชการที่มีสถานะชัดเจนในโครงสร้างองค์กร แต่ไม่มีกรอบสำหรับแรงงานอิสระที่ทำงานแบบชั่วคราวหรือตามโครงการ สิ่งนี้สร้างความสับสนหลายประการ ประการแรกคือ

ความไม่ชัดเจนในสายการบังคับบัญชา Gig Workers ควรรายงานต่อใคร และใครมีอำนาจสั่งการหรือประเมินผลพวกเขา ในบางหน่วยงาน Gig Workers ถูกมองเป็น "ที่ปรึกษา" ซึ่งตามหลักการไม่ควรอยู่ในสายการบังคับบัญชาโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติ พวกเขาทำงานเหมือนพนักงานสร้างความสับสนในการทำงาน ประการที่สองคือ ความไม่ชัดเจนในการรับผิดชอบร่วมกัน เมื่อโครงการประสบปัญหา ใครควรรับผิดชอบ หัวหน้าข้าราชการหรือ Gig Worker ที่ทำงานในโครงการนั้น ประการที่สามคือ ความยากลำบากในการทำงานร่วมกันระหว่างข้าราชการกับ Gig Workers เนื่องจากมีวัฒนธรรมองค์กร ค่านิยม และวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้ ระบบราชการที่เน้นการทำงานในสำนักงานตามเวลาราชการ (08.30-16.30 น. ในวันจันทร์-ศุกร์) ยังขัดแย้งกับลักษณะสำคัญของ Gig Workers ที่ต้องการความยืดหยุ่นในการเลือกเวลาและสถานที่ทำงาน ตามที่ Manyika et al. (2016) พบว่า ร้อยละ 72 ของ Gig Workers ให้เหตุผลว่าเลือกทำงานแบบ Gig เพราะความยืดหยุ่นในการจัดการเวลาของตนเอง การบังคับให้ Gig Workers ทำงานตามเวลาราชการจึงขัดต่อแรงจูงใจหลักของพวกเขาและอาจทำให้ไม่สามารถดึงดูดผู้เชี่ยวชาญคุณภาพสูงได้ อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้ทำงานระยะไกลหรือเวลาที่ยืดหยุ่นก็ขัดต่อระเบียบราชการที่กำหนดให้ข้าราชการต้องปฏิบัติราชการในที่ทำการและตามเวลาที่กำหนด สร้างความไม่เท่าเทียมและความไม่พอใจระหว่างข้าราชการประจำกับ Gig Workers

ความท้าทายที่ 2 ความซับซ้อนและความล่าช้าของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ความท้าทายที่สองเชื่อมโยงกับความท้าทายแรกและสะท้อนถึงความขัดแย้งระหว่างความโปร่งใสกับความยืดหยุ่น กระบวนการจ้างงานในภาครัฐไทยต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งออกแบบมาเพื่อสร้างความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในการใช้งบประมาณของรัฐ หลักการนี้สอดคล้องกับ Neo-Weberian State ที่เน้นความรับผิดชอบต่อสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ระเบียบเดียวกันนี้ก็กลับสร้างอุปสรรคต่อการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่นและรวดเร็ว ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของ Gig Economy

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลักที่แต่ละขั้นต้องใช้เวลาและมีข้อกำหนดที่เข้มงวด ดังนี้

ขั้นตอนแรกคือ การเสนอขออนุมัติโครงการและงบประมาณ ใช้เวลา 1-2 เดือน หน่วยงานต้องจัดทำรายละเอียดโครงการหรือ Terms of Reference (TOR) ที่ระบุวัตถุประสงค์ ขอบเขตงาน คุณสมบัติของผู้รับจ้าง ผลผลิตที่คาดหวัง ระยะเวลา และการประมาณราคา โดยการประมาณราคาต้องอ้างอิงราคากลางหรือราคาตลาด และหากเกินวงเงินที่กำหนดต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งคือ การกำหนดราคากลางสำหรับงานที่ใช้ทักษะสูงและเฉพาะเจาะจง เช่น การพัฒนา AI ระบบ Machine

Learning หรืองานที่ต้องการความเชี่ยวชาญพิเศษ เพราะไม่มีฐานข้อมูลราคาอ้างอิง หน่วยงานจึงต้องสำรวจราคาเองหรือใช้วิธีประมาณการ ซึ่งมักต่ำกว่าราคาตลาดที่แท้จริง ส่งผลให้ไม่สามารถดึงดูดผู้เชี่ยวชาญคุณภาพสูงได้

ขั้นตอนที่สองคือ การประกาศเชิญชวน ใช้เวลา 15-30 วัน ระเบียบกำหนดให้หน่วยงานต้องประกาศในเว็บไซต์ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-Government Procurement: e-GP) และในกรณีที่มียกเว้นเงินสูงต้องประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันด้วย โดยต้องเปิดโอกาสให้ผู้สนใจยื่นข้อเสนอเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน สำหรับงานทั่วไป และ 15-30 วัน สำหรับงานที่มีความซับซ้อนหรือวงเงินสูง ในระหว่างนี้ผู้สนใจสามารถสอบถามรายละเอียดได้ และหน่วยงานต้องตอบและเผยแพร่คำตอบต่อสาธารณะ ความยืดหยุ่นของกระบวนการนี้ทำให้หลายครั้งผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณภาพได้รับการจ้างจากองค์กรอื่นไปแล้ว โดยเฉพาะในสาขาที่มีความต้องการสูงเช่นเทคโนโลยี

ขั้นตอนที่สามคือ การพิจารณาและคัดเลือก ใช้เวลา 30-45 วัน หน่วยงานต้องตั้งคณะกรรมการพิจารณาที่ประกอบด้วยข้าราชการระดับต่างๆ ตามวงเงินงบประมาณ คณะกรรมการต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ประเมินข้อเสนอทางเทคนิค เปรียบเทียบราคา และอาจมีการสัมภาษณ์ จากนั้นจัดทำรายงานการพิจารณาที่ระบุผลการพิจารณาพร้อมเหตุผล และเสนอต่อผู้มี

อำนาจอนุมัติตามวงเงิน ปัญหาที่มักเกิดขึ้นคือ คณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญในงานที่จ้าง เช่น การจ้างผู้พัฒนา AI แต่คณะกรรมการไม่มีความรู้เกี่ยวกับ AI ทำให้การประเมินข้อเสนอทางเทคนิคไม่มีประสิทธิภาพและอาจเลือกผู้รับจ้างที่ไม่เหมาะสมที่สุด นอกจากนี้ หากมีผู้ไม่พอใจผลการพิจารณา สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ ซึ่งจะทำให้กระบวนการล่าช้าเพิ่มเติม

ขั้นตอนสุดท้ายคือ การอนุมัติและทำสัญญา ใช้เวลา 15-30 วัน เมื่อได้ผู้รับจ้างแล้ว หน่วยงานต้องจัดทำสัญญาจ้างที่ระบุรายละเอียดทั้งหมด รวมถึงเงื่อนไขการจ่ายเงิน การรับประกันผลงาน การปรับและเงื่อนไขอื่นๆ สัญญาต้องผ่านการพิจารณาของกฎหมายของหน่วยงาน และต้องได้รับการอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามวงเงิน สำหรับงานที่มีวงเงินสูงหรือมีความซับซ้อน อาจต้องส่งให้สำนักงานอัยการตรวจสอบสัญญาก่อน ใช้เวลาเพิ่มอีก 15-30 วัน

เมื่อรวมทุกขั้นตอน กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างใช้เวลาโดยรวมประมาณ 3-5 เดือน สำหรับงานที่มีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท และ 6-10 เดือน สำหรับงานที่มีวงเงินสูงกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนที่สามารถดำเนินการจ้างงานได้ภายใน 2-4 สัปดาห์ จะเห็นความแตกต่างที่มหาศาลคือ ภาครัฐใช้เวลานานกว่า 6-15 เท่า ความล่าช้านี้มีผลกระทบหลายประการ ประการแรกคือ การสูญเสียโอกาสในการได้ผู้เชี่ยวชาญคุณภาพสูงที่ได้รับการจ้างจากองค์กรอื่นไปแล้ว ประการที่สองคือ ข้อมูล

และสถานการณ์ที่เตรียมไว้อาจล้าสมัยไปแล้ว ทำให้ต้องปรับแผนหรือเริ่มต้นใหม่ ประการที่สามคือ การสูญเสียความได้เปรียบในการแข่งขัน เพราะเมื่อภาครัฐเริ่มดำเนินการ ภาคเอกชนหรือประเทศอื่นอาจดำเนินการไปแล้ว

ตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของปัญหานี้คือ โครงการพัฒนาระบบ AI สำหรับการตรวจจับภาษาไทยของหน่วยงานหนึ่ง ที่ต้องการจ้าง Data Scientist เร่งด่วนในเดือนมกราคม พ.ศ. 2566 เพื่อพัฒนาระบบสำหรับงานที่จะเริ่มในเดือนมีนาคม แต่เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบ สามารถทำสัญญาได้ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2566 ล่าช้ากว่าแผนเดิม 5 เดือน ส่งผลให้ (1) โครงการเริ่มล่าช้า (2) ข้อมูลที่เตรียมไว้ในเดือนมกราคมบางส่วนล้าสมัยและต้องจัดเตรียมใหม่ (3) ผู้เชี่ยวชาญที่สนใจในช่วงแรกไปปฏิบัติงานอื่นแล้ว และ (4) งบประมาณที่ตั้งไว้ต้องถูกปรับลดเพราะเหลือเวลาน้อยกว่าที่วางแผนไว้ กรณีนี้แสดงให้เห็นว่ากระบวนการที่ซับซ้อนไม่เพียงแต่ทำให้เสียเวลา แต่ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของโครงการด้วย

ความท้าทายที่ 3 การขาดความชัดเจนของสถานะทางกฎหมาย และสิทธิประโยชน์

ความท้าทายนี้เชื่อมโยงกับทฤษฎีสัญญาทางจิตวิทยาของ Cullinane & Dundon (2006) ที่พบว่า Gig Workers ให้ความสำคัญกับ (1) ความชัดเจนของขอบเขตงาน (2) การจ่ายค่าตอบแทนตรงเวลาและ

ครบถ้วน (3) การได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และ (4) โอกาสในการพัฒนาทักษะ อย่างไรก็ตาม ในภาครัฐไทย สถานะทางกฎหมายของ Gig Workers ยังไม่มีความชัดเจน โดยทั่วไปจะถูกจ้างในนาม "ที่ปรึกษา" หรือ "ผู้รับจ้าง" ตามระเบียบการพัสดุ แต่ไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดสถานะสิทธิ และหน้าที่ของพวกเขาอย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในหลายมิติที่ส่งผลกระทบต่อทั้ง Gig Workers เองและประสิทธิภาพของภาครัฐ

มิติแรกคือ สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ Gig Workers ที่ทำงานให้กับภาครัฐไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ ที่ข้าราชการได้รับ เช่น ประกันสุขภาพ ประกันสังคม สิทธิการรักษาพยาบาล สิทธิลาป่วย ลากิจ วันหยุดพักผ่อนประจำปี เงินบำเหน็จบำนาญ และสิทธิประโยชน์อื่นๆ แม้ว่าจะทำงานให้กับภาครัฐเป็นเวลานานและมีผลงานเทียบเท่าข้าราชการก็ตาม สิ่งนี้สอดคล้องกับลักษณะของสัญญาเชิงธุรกรรม (Transactional contract) ที่ Rousseau (1989) อธิบายว่า เป็นการแลกเปลี่ยนแรงงานกับเงินเท่านั้น โดยไม่มีความผูกพันระยะยาว อย่างไรก็ตาม การขาดสิทธิประโยชน์ทั้งหมดนี้ทำให้ Gig Workers ขาดความมั่นคงและแรงจูงใจในการทำงานระยะยาวให้กับภาครัฐ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับภาคเอกชนที่แม้จะจ้างแบบ Contract แต่ยังให้สิทธิประโยชน์บางส่วน เช่น ประกันสังคม ประกันสุขภาพกลุ่ม และสิทธิลาป่วยลากิจตามกฎหมายแรงงาน

มิติที่สองคือ ความรับผิดชอบทางกฎหมาย ไม่มีความชัดเจนว่า Gig Workers มีความรับผิดชอบทางกฎหมายเพียงใด หากเกิดความผิดพลาดหรือความเสียหายจากการปฏิบัติงาน ตัวอย่างเช่น หาก Data

Analyst ที่จ้างมาวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคลเกิดการรั่วไหลของข้อมูลอันเนื่องมาจากความประมาทหรือความไม่ระมัดระวัง ยังไม่ชัดเจนว่า Gig Worker นั้นจะต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เช่นเดียวกับข้าราชการหรือไม่ หรือกรณีที่ Cybersecurity Specialist ที่จ้างมาดูแลความปลอดภัยของระบบเกิดความบกพร่องทำให้ถูกโจมตีทางไซเบอร์ ผู้รับผิดชอบหลักคือใครและรับผิดชอบในลักษณะใด ความไม่ชัดเจนนี้สร้างความเสี่ยงทางกฎหมายทั้งต่อหน่วยงานภาครัฐและ Gig Workers เอง

มิติที่สามคือ ทรัพย์สินทางปัญญาและการเป็นเจ้าของผลงาน ไม่มีกรอบที่ชัดเจนว่าผลงานที่ Gig Workers สร้างขึ้นเป็นของใคร หากสัญญาไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น หากจ้างโปรแกรมเมอร์พัฒนาระบบหนึ่ง Source code และลิขสิทธิ์ในซอฟต์แวร์เป็นของหน่วยงานหรือของผู้พัฒนา หากผู้พัฒนาต้องการนำส่วนหนึ่งของโค้ดไปใช้ในโครงการอื่นหรือพัฒนาต่อยอด สามารถทำได้หรือไม่ ในทางตรงกันข้าม หากหน่วยงานต้องการพัฒนาต่อยอดแต่ผู้พัฒนาเดิมไม่พร้อมให้บริการ หน่วยงานสามารถจ้างผู้อื่นมาแก้ไขหรือพัฒนาต่อได้หรือไม่ ความไม่ชัดเจนนี้อาจนำไปสู่ข้อพิพาททางกฎหมายที่ซับซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณ นอกจากนี้ ยังมีคำถามเกี่ยวกับสิทธิในการเผยแพร่ผลงาน หาก Gig Worker ต้องการนำผลงานที่ทำให้กับภาครัฐไปนำเสนอในงานประชุมวิชาการหรือใช้เป็น Portfolio สามารถทำได้หรือไม่ เพราะข้อมูลอาจมีความละเอียดอ่อนหรือเป็นความลับของทางราชการ

มิติที่สี่คือ การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย Gig Workers ไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องจากไม่มีสถานะเป็น "ลูกจ้าง" ตามนิยามของกฎหมายที่กำหนดว่า ลูกจ้างต้องทำงานภายใต้การบังคับบัญชาของนายจ้างและได้รับค่าจ้าง ในขณะที่ Gig Workers มักถูกจัดอยู่ในฐานะ "ผู้รับจ้างอิสระ" ที่ทำงานตามข้อตกลงและส่งมอบผลงาน ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรง ส่งผลให้ไม่มีสิทธิในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าล่วงเวลา วันหยุด ค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง หรือการจัดตั้งสหภาพแรงงาน แม้ว่าในทางปฏิบัติบางคนอาจทำงานเหมือนลูกจ้างก็ตาม ความไม่ชัดเจนนี้สร้างช่องว่างทางกฎหมายที่อาจถูกใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดได้

กรณีศึกษาที่สะท้อนปัญหานี้อย่างชัดเจนคือ กรณีของนักออกแบบกราฟิกอิสระที่ทำงานให้กับหน่วยงานราชการหนึ่งอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 2 ปี โดยทำงานเต็มเวลาและได้รับค่าตอบแทนรายเดือน เมื่อเจ็บป่วยด้วยโรคไข้เลือดออกและต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเป็นเวลา 1 สัปดาห์ ไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้เพราะไม่มีสถานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานที่มีสิทธิประกันสุขภาพ ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเองประมาณ 45,000 บาท และเมื่อกลับมาทำงาน พบว่าถูกหักค่าตอบแทนเต็มจำนวนของเดือนนั้น เนื่องจากสัญญาระบุว่าจ่ายตามผลงานที่ส่งมอบ และเนื่องจากป่วยจึงไม่สามารถส่งมอบผลงานได้ตามกำหนด แม้ว่าจะได้แจ้งหน่วยงานล่วงหน้าและมีใบรับรองแพทย์ก็ตาม กรณีนี้ทำให้ Gig Worker รู้สึกว่าถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและขาดการ

คุ้มครอง แม้ว่าจะทำงานให้กับภาครัฐมานานและมีผลงานที่ดี นี่เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่าการขาดกรอบกฎหมายที่เหมาะสมส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของ Gig Workers อย่างมีนัยสำคัญ

ความท้าทายที่ 4 ความไม่สามารถแข่งขันด้านค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์

ความท้าทายที่สี่เชื่อมโยงกับทฤษฎี Strategic HRM ของ Wright & Snell (1998) เรื่อง Financial Flexibility และสะท้อนถึงข้อจำกัดพื้นฐานของระบบค่าตอบแทนในภาครัฐ ภาครัฐไทยมีระบบค่าตอบแทนที่กำหนดตายตัวตามตำแหน่งและระดับ ซึ่งถูกกำหนดโดยระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน ระบบนี้ออกแบบมาเพื่อสร้างความเป็นธรรมและความเท่าเทียม โดยบุคคลที่มีคุณวุฒิและตำแหน่งเดียวกันจะได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน สอดคล้องกับหลักการของ Neo-Weberian State อย่างไรก็ตาม ระบบเดียวกันนี้กลับไม่สามารถปรับให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานในสาขาเทคโนโลยีที่มีความผันผวนสูงและมีการแข่งขันดึงดูดบุคลากรอย่างรุนแรง ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถดึงดูดผู้เชี่ยวชาญคุณภาพสูงมาทำงานได้

ข้อมูลจากการเปรียบเทียบค่าตอบแทนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในตำแหน่งเทคโนโลยีสำคัญแสดงให้เห็นช่องว่างที่กว้างมากสำหรับตำแหน่ง Data Scientist ระดับปฏิบัติการ ภาครัฐเสนอค่าตอบแทน 25,000-30,000 บาทต่อเดือน ตามกรอบเงินเดือนข้าราชการ

ระดับปฏิบัติการที่มีวุฒิปริญญาโท ในขณะที่ภาคเอกชนเสนอ 60,000-90,000 บาทต่อเดือนสำหรับตำแหน่งและคุณวุฒิเดียวกัน คิดเป็นความแตกต่างร้อยละ 140-200 สำหรับตำแหน่ง AI/ML Engineer ภาครัฐเสนอ 30,000-35,000 บาทต่อเดือน ขณะที่ภาคเอกชนเสนอ 80,000-120,000 บาทต่อเดือน คิดเป็นความแตกต่างร้อยละ 167-243 สำหรับตำแหน่ง Cybersecurity Specialist ภาครัฐเสนอ 28,000-35,000 บาทต่อเดือน ขณะที่ภาคเอกชนเสนอ 70,000-100,000 บาทต่อเดือน คิดเป็นความแตกต่างร้อยละ 150-186 และสำหรับตำแหน่ง UX/UI Designer ภาครัฐเสนอ 20,000-25,000 บาทต่อเดือน ขณะที่ภาคเอกชนเสนอ 45,000-65,000 บาทต่อเดือน คิดเป็นความแตกต่างร้อยละ 125-160 ความแตกต่างเหล่านี้ไม่ใช่เพียงตัวเลข แต่สะท้อนถึงความเป็นจริงที่ว่าภาครัฐไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนในการดึงดูดผู้เชี่ยวชาญได้

สาเหตุของความแตกต่างนี้มีหลายประการที่เชื่อมโยงกัน ประการแรกคือ กรอบเงินเดือนที่กำหนดโดยระเบียบกระทรวงการคลังซึ่งไม่ได้รับการปรับให้ทันกับตลาด กรอบเงินเดือนข้าราชการปรับครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2558 และไม่ได้คำนึงถึงความต้องการทักษะเฉพาะทางที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในสาขาเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ประการที่สองคือ การขาดระบบค่าตอบแทนตามทักษะพิเศษหรือความขาดแคลนของตลาด (Market premium) ระบบปัจจุบันกำหนดค่าตอบแทนตามระดับตำแหน่งและคุณวุฒิการศึกษาเป็นหลัก ไม่ได้คำนึงถึงความหายากของทักษะหรือความต้องการของตลาด ประการที่สาม

คือ การไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนผันแปรหรือโบนัสตามผลงานได้อย่างมีนัยสำคัญ ระบบราชการมีเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มบางประเภท แต่มีวงเงินจำกัดและไม่สามารถสะท้อนถึงผลงานหรือคุณค่าที่แท้จริงของบุคคลได้ ประการสุดท้ายคือ กระบวนการอนุมัติการจ่ายค่าตอบแทนที่ซับซ้อนและล่าช้า แม้จะมีงบประมาณ แต่การจ่ายเงินต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนและอาจล่าช้าได้ ซึ่งสร้างความไม่มั่นใจให้กับ Gig Workers

นอกเหนือจากค่าตอบแทนทางตรงแล้ว ภาครัฐยังขาดความสามารถในการแข่งขันด้านสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่ Gig Workers ยุคใหม่ให้ความสำคัญ ตามการศึกษาของ Manyika et al. (2016) Gig Workers ให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นในการทำงาน โอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาทักษะใหม่ การเข้าถึงเครื่องมือและเทคโนโลยีทันสมัย และโอกาสในการทำงานกับโครงการที่ท้าทายและมีนัยสำคัญ ภาคเอกชน โดยเฉพาะบริษัทสตาร์ทอัพและบริษัทเทคโนโลยีขนาดใหญ่ สามารถเสนอสิ่งเหล่านี้ได้ดีกว่าภาครัฐในหลายกรณี ตัวอย่างเช่น บริษัทเทคโนโลยีชั้นนำมักมีโครงการพัฒนาทักษะ (Upskilling programs) งบประมาณสำหรับการเข้าร่วมงานประชุมวิชาการระดับนานาชาติ การเข้าถึง Cloud computing resources และ Tools ที่ทันสมัยที่สุด โอกาสในการทำงานกับ Cutting-edge technologies และวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมนวัตกรรมและการทดลองสิ่งใหม่ ในทางตรงกันข้าม ภาครัฐมักมีข้อจำกัดทางงบประมาณสำหรับการพัฒนาบุคลากร ระเบียบที่ซับซ้อนในการขออนุมัติเดินทางหรือเข้าร่วมการฝึกอบรม การเข้าถึงเทคโนโลยีที่จำกัด

เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและระเบียบความปลอดภัย และวัฒนธรรมองค์กรที่ค่อนข้างอนุรักษ์นิยมและหลีกเลี่ยงความเสี่ยง

ผลกระทบของความไม่สามารถแข่งขันด้านค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์นี้มีหลายมิติ มิติแรกคือ ภาครัฐไม่สามารถดึงดูดผู้เชี่ยวชาญคุณภาพสูงมาทำงาน การศึกษาของสำนักงาน ก.พ. (2566) พบว่า ผู้สมัครงานด้าน IT ในภาครัฐมีประสบการณ์การทำงานเฉลี่ย 1.8 ปี ซึ่งถือว่าน้อยมาก เมื่อเทียบกับภาคเอกชนที่ได้รับผู้สมัครที่มีประสบการณ์เฉลี่ย 4.2 ปี ความแตกต่างนี้แสดงให้เห็นว่าผู้ที่มีประสบการณ์และความสามารถสูงเลือกที่จะไม่สมัครงานภาครัฐ หรือหากสมัครก็เป็นเพราะยังไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าในภาคเอกชน มิติที่สองคือ การสูญเสียบุคลากรคุณภาพสูงไปสู่ภาคเอกชน อัตราการลาออกของบุคลากร IT ในภาครัฐอยู่ที่ร้อยละ 18 ต่อปี สูงกว่าอัตราการลาออกโดยรวมของข้าราชการที่ร้อยละ 3 อย่างมาก ซึ่งหมายความว่าภาครัฐต้องลงทุนในการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร แต่เมื่อพวกเขามีความสามารถและประสบการณ์แล้วก็ลาออกไปทำงานที่อื่น ทำให้การลงทุนนั้นไม่คุ้มค่า มิติที่สามคือ คุณภาพของงานที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อไม่สามารถจ้างผู้เชี่ยวชาญคุณภาพสูงได้ โครงการเทคโนโลยีของภาครัฐมักใช้เวลานานกว่า มีปัญหามากกว่า และให้ผลลัพธ์ที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการให้บริการประชาชนและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ความท้าทายที่ 5 การขาดกลไกการประเมินผลและการบริหารจัดการ Gig Workers

ความท้าทายสุดท้ายเชื่อมโยงกับทฤษฎี NPM ของ Hood (1991) ที่เน้นการควบคุมผลลัพธ์ (Output controls) มากกว่ากระบวนการ (Process controls) ซึ่งเหมาะสมกับการบริหารจัดการ Gig Workers ที่ควรประเมินจากผลงานมากกว่าการควบคุมวิธีการทำงาน อย่างไรก็ตาม ภาครัฐไทยยังคงใช้ระบบการประเมินผลที่ออกแบบมาสำหรับข้าราชการประจำ ซึ่งไม่เหมาะสมกับลักษณะการทำงานของ Gig Workers ระบบการประเมินผลข้าราชการใช้หลักการประเมิน 3 ด้าน คือ (1) การปฏิบัติงานตามหน้าที่รับผิดชอบ (2) พฤติกรรมการทำงาน เช่น การมาทำงานตรงเวลา ความรับผิดชอบ การทำงานเป็นทีม และ (3) ผลสัมฤทธิ์ของงาน การประเมินทำทุก 6 เดือนโดยผู้บังคับบัญชาและใช้ผลการประเมินเป็นเกณฑ์ในการเลื่อนเงินเดือนและตำแหน่ง ระบบนี้มีความเหมาะสมสำหรับข้าราชการที่ทำงานประจำและมีความต่อเนื่อง แต่ไม่เหมาะสมกับ Gig Workers ที่มีลักษณะการทำงานแตกต่างออกไป

ความไม่เหมาะสมนี้ปรากฏในหลายประการ ประการแรกคือ ช่วงเวลาการประเมินที่ไม่สอดคล้อง Gig Workers มักทำงานเป็นโครงการที่มีระยะเวลาสั้น ตั้งแต่ 1-6 เดือน การประเมินทุก 6 เดือนจึงอาจไม่ทันการณ์ เพราะเมื่อถึงเวลาประเมิน Gig Worker อาจทำงานเสร็จและสิ้นสุดสัญญาไปแล้ว หรือในทางตรงกันข้าม อาจต้องรอนานเกินไปกว่าจะได้รับ Feedback ซึ่งไม่เอื้อต่อการปรับปรุงผลงานระหว่างโครงการ ประการที่

สองคือ ผู้ประเมินที่ไม่ชัดเจน Gig Workers มักไม่ได้อยู่ในสายงานบังคับบัญชาโดยตรงและอาจทำงานร่วมกับหลายหน่วยงานหรือหลายโครงการพร้อมกัน การกำหนดว่าใครควรเป็นผู้ประเมินจึงไม่ชัดเจน หากให้หัวหน้าโครงการประเมิน แต่หัวหน้าโครงการอาจไม่ใช่ผู้บริหารที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณหรือต่ออายุสัญญา หากให้ผู้บริหารระดับสูงประเมิน แต่ผู้บริหารอาจไม่ได้ติดตามงานอย่างใกล้ชิดและไม่ทราบรายละเอียดของผลงาน ประการที่สามคือ เกณฑ์การประเมินที่ไม่เหมาะสม การประเมิน Gig Workers ควรเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) และคุณภาพของผลงาน (Quality of deliverables) เป็นหลัก แทนที่จะประเมินพฤติกรรมการทำงาน เช่น การมาทำงานตรงเวลาหรือการทำงานในสำนักงาน เพราะ Gig Workers มักทำงานระยะไกลและมีความยืดหยุ่นในการจัดการเวลาของตนเอง การบังคับใช้เกณฑ์เดียวกันกับข้าราชการจึงไม่เหมาะสมและขัดต่อแรงจูงใจหลักในการเลือกทำงานแบบ Gig

การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI, 2566) ที่สำรวจหน่วยงานภาครัฐที่เคยจ้าง Gig Workers พบว่า ร้อยละ 73 ไม่มีระบบการประเมินผลที่ชัดเจนและเป็นทางการ ส่วนใหญ่ใช้วิธีการประเมินตามความรู้สึกของหัวหน้างาน หรือประเมินเพียงจากการส่งมอบผลงานตามที่ระบุในสัญญา โดยไม่มีการประเมินมิติอื่นๆ เช่น คุณภาพของงาน ความทันเวลา ความสามารถในการทำงานร่วมกับทีม การถ่ายทอดความรู้ หรือความคิดสร้างสรรค์ในการแก้ปัญหา นอกจากนี้ ยังขาดระบบ Feedback ที่มีประสิทธิภาพ Gig Workers โดยไม่ทราบว่าจะงานที่ทำมี

คุณภาพเพียงใด มีจุดใดที่ดีหรือควรปรับปรุง และหากต้องการทำงานกับหน่วยงานนั้นอีกในอนาคต ควรพัฒนาตนเองในด้านใด การขาด Feedback นี้ไม่เพียงแต่ส่งผลต่อคุณภาพของงานในปัจจุบัน แต่ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทักษะของ Gig Workers และความสามารถของภาครัฐในการดึงดูดพวกเขากลับมาทำงานอีกในอนาคต

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ การขาดระบบการบริหารจัดการโครงการที่เหมาะสมกับการทำงานร่วมกับ Gig Workers ระบบราชการดั้งเดิมเน้นการบริหารแบบ Top-down โดยการตัดสินใจสำคัญทุกอย่างต้องผ่านผู้บริหารระดับสูง กระบวนการอนุมัติมีหลายชั้น และเน้นการควบคุมกระบวนการอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันความผิดพลาดและการทุจริต อย่างไรก็ตาม การทำงานกับ Gig Workers ที่มีมักเป็นผู้เชี่ยวชาญและทำงานในโครงการที่ต้องการความรวดเร็วและความยืดหยุ่นสูง ต้องการระบบการบริหารจัดการที่แตกต่างออกไป ได้แก่ การตัดสินใจที่รวดเร็ว การสื่อสารที่ตรงไปตรงมาและไม่ผ่านหลายชั้น ความยืดหยุ่นในการปรับแผนเมื่อเกิดปัญหาหรือมีข้อมูลใหม่ และการมุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ ความขัดแย้งระหว่างสองระบบนี้ทำให้โครงการหลายโครงการประสบปัญหา

ทั้งนี้ ความท้าทายเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐไทยยังไม่สอดคล้องกับแนวโน้มของตลาดแรงงานยุคใหม่ การปรับตัวจึงจำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูประดับโครงสร้างและนโยบายที่ครอบคลุมมากกว่าการแก้ไขรายประเด็น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและบทสรุป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้ภาครัฐไทยสามารถรองรับการจ้างงานรูปแบบใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทความนี้เสนอแนวทางการพัฒนาใน 4 มิติหลัก ดังนี้

1) ด้านกฎหมายและระเบียบ

ภาครัฐควรปรับปรุง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานบุคคล เพื่อเพิ่มหมวดว่าด้วยการจ้างงานแบบยืดหยุ่น โดยกำหนดนิยามและสถานะทางกฎหมายของบุคลากรประเภทใหม่ เช่น ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกิจและผู้ปฏิบัติงานโครงการ พร้อมกำหนดสิทธิหน้าที่ เช่น การคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ค่าตอบแทนตามผลงาน และการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน เช่น ประกันสังคมหรือสวัสดิการเฉพาะทาง นอกจากนี้ควรปรับปรุง พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อเปิดช่องให้หน่วยงานสามารถว่าจ้างบุคคลธรรมดาที่มีความเชี่ยวชาญได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านบริษัทตัวกลาง

2) ด้านโครงสร้างและกลไกบริหาร

ควรจัดตั้ง แพลตฟอร์มกลางบริหารบุคลากรยืดหยุ่นภาครัฐ (Public Talent Marketplace) ภายใต้สำนักงาน ก.พ. เพื่อทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลกลางของผู้เชี่ยวชาญจากภายในและภายนอกภาครัฐ มีระบบจับคู่ความต้องการ (Skill Matching) ระบบประเมินผลงาน และ

ระบบสัญญาอิเล็กทรอนิกส์ (e-contract) ที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ควรสร้างหน่วยงานกลางในระดับนโยบายเพื่อทำหน้าที่กำกับมาตรฐานการจ้างงานแบบยืดหยุ่นและสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินการ เช่น ศูนย์บริหารทุนมนุษย์ภาครัฐ

3) ด้านค่าตอบแทนและแรงจูงใจ

ระบบค่าตอบแทนควรเปลี่ยนจากการจ่ายตามตำแหน่งมาเป็นการจ่ายตามผลงานและความเชี่ยวชาญ (Competency and Result-based Pay) โดยอิงกับอัตราตลาดแรงงานในสาขานั้นๆ พร้อมทั้งพัฒนากองทุนแรงงานยืดหยุ่นภาครัฐ เพื่อใช้เป็นงบประมาณกลางในการจ้างผู้เชี่ยวชาญที่ไม่อยู่ในโครงสร้างข้าราชการประจำ ทั้งนี้ การสร้างแรงจูงใจควรรวมถึงระบบชื่อเสียงดิจิทัล (Digital Reputation) ที่สะสมผลงานของ Gig Workers เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการต่อสัญญาหรือได้รับโอกาสในโครงการใหม่ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการแข่งขันเชิงบวกและยกระดับมาตรฐานงานภาครัฐ

4) ด้านการพัฒนาทักษะและการเรียนรู้ร่วมกัน

ภาครัฐควรสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) โดยส่งเสริมให้ข้าราชการประจำและ Gig Workers ได้ทำงานร่วมกันและแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ผ่านระบบพี่เลี้ยง (Mentorship Program) และแพลตฟอร์มการเรียนรู้ออนไลน์ (e-Learning Platform) ควรกำหนดเส้นทางการเติบโตในอาชีพที่เปิดโอกาสให้ Gig Workers ที่มีผลงานโดดเด่นสามารถเข้ารับราชการหรือดำรง

ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษได้ในอนาคต เพื่อสร้างแรงจูงใจระยะยาวและรักษาบุคลากรคุณภาพไว้ในระบบ

การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจแบบแรงงานอิสระ (Gig Economy) เป็นผลสะท้อนของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในตลาดแรงงานโลก ซึ่งสัมพันธ์กับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความผันผวนทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงค่านิยมของแรงงานรุ่นใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับ “อิสระ ความยืดหยุ่น และการควบคุมชีวิต” มากกว่าความมั่นคงในรูปแบบดั้งเดิม ปรากฏการณ์นี้ได้ท้าทายระบบราชการไทยซึ่งตั้งอยู่บนฐานคิดของความมั่นคงระยะยาว ความเป็นลำดับชั้น และการควบคุมเชิงระเบียบแบบแผน

เมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดทั้ง 5 ทฤษฎี จะเห็นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่ชัดเจนระหว่าง โครงสร้างตลาดแรงงานที่เปลี่ยนไปกับความจำเป็นในการปรับตัวของระบบราชการไทย

- ทฤษฎี Gig Economy ชี้ให้เห็นโครงสร้างการจ้างงานที่กระจายตัวออกจากระบบถาวรสู่ระบบอิสระ สะท้อนแนวโน้มของแรงงานที่ต้องการอิสระและการทำงานแบบโครงการ (project-based)
- ทฤษฎีสัญญาทางจิตวิทยา (Psychological Contract) อธิบายว่าแรงงานยุคใหม่มีความสัมพันธ์กับองค์กรในลักษณะเชิงธุรกรรมมากขึ้น การภักดีต่อองค์กรลดลง และคาดหวังการตอบแทนที่เป็นธรรมตามผลงาน

- ทฤษฎีการควบคุม (Control Theory) เสริมความเข้าใจว่า แรงงานหันมาเลือก Gig Work เพื่อฟื้นความรู้สึกของ “อำนาจควบคุมชีวิต” ท่ามกลางความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจและองค์กร
- ทฤษฎีการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic HRM) ชี้ว่าภาครัฐต้องปรับระบบ HR ให้เชื่อมโยงกับ ยุทธศาสตร์องค์กร โดยเน้นความยืดหยุ่นเชิงโครงสร้าง ค่าตอบแทน และการพัฒนาทักษะ
- ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM) ให้กรอบคิดการนำหลักประสิทธิภาพ ผลสัมฤทธิ์ และความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์จากภาคเอกชนมา ปรับใช้ในภาครัฐ

การบูรณาการแนวคิดเหล่านี้ช่วยให้เข้าใจว่า ความท้าทายที่ ภาครัฐไทยกำลังเผชิญอยู่ไม่ใช่เพียงปัญหาทางเทคนิคของการบริหารบุคคล แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรที่ต้อง “เปลี่ยนกระบวนทัศน์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ” จากระบบราชการแบบปิด ไปสู่ ระบบราชการแบบเปิดที่มีความยืดหยุ่น โปร่งใส และใช้ข้อมูลเชิง ประสิทธิภาพเป็นฐานในการตัดสินใจ

หากพิจารณาความท้าทายหลักทั้ง 5 ประการ จะเห็นได้ว่ามีความเชื่อมโยงโดยตรงกับกรอบทฤษฎีข้างต้น

1. ความไม่ยืดหยุ่นของโครงสร้างองค์กร สะท้อนการขัดแย้งระหว่างระบบราชการแบบดั้งเดิม (Weberian Bureaucracy) กับแนวคิด Strategic HRM ที่เน้นความคล่องตัวเชิงยุทธศาสตร์ การคงไว้ซึ่งโครงสร้างอัตรากำลังแบบคงที่จึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการจ้างแรงงานแบบโครงการในลักษณะ Gig Work
2. ความซับซ้อนของกระบวนการจัดจ้าง สัมพันธ์กับแนวคิด NPM ที่เน้นการลดขั้นตอน การมุ่งผลลัพธ์ (output control) มากกว่ากระบวนการ (process control) ภาครัฐไทยยังติดอยู่ในระบบอนุมัติหลายชั้นที่ไม่ตอบสนองต่อหลักการ “value for money” ซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารภาครัฐยุคใหม่
3. ความไม่ชัดเจนของสถานะและสิทธิประโยชน์ เชื่อมโยงกับทฤษฎี Psychological Contract ที่ชี้ให้เห็นว่าแรงงานต้องการความชัดเจนในขอบเขตงานและผลตอบแทน หากภาครัฐไม่สามารถสร้าง “สัญญาทางจิตวิทยาใหม่” ที่สะท้อนความสัมพันธ์แบบยืดหยุ่นแต่มั่นคง ก็จะไม่สามารถดึงดูดแรงงานคุณภาพสูงได้
4. ค่าตอบแทนที่ไม่สามารถแข่งขันได้ แสดงถึงความไม่สอดคล้องระหว่างแรงจูงใจเชิงเศรษฐกิจในตลาดเสรีกับโครงสร้างค่าตอบแทนแบบราชการ ซึ่งสะท้อนความจำเป็นต้องปรับเข้าสู่

ระบบ ผลตอบแทนตามผลงาน เป็นไปตามแนวทางของ Strategic HRM และ NPM

5. การขาดระบบประเมินผลที่เหมาะสม เป็นปัญหาที่สะท้อนความล่าช้าในกลไกการบริหารเชิงข้อมูล ภาครัฐยังไม่มีระบบวัดผลแบบ Agile ที่ประเมินตามผลงานจริงของ Gig Workers ซึ่งขัดกับหลักการของ NPM และแนวทางการเรียนรู้เชิงกลยุทธ์ในองค์กรสมัยใหม่

ความท้าทายเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแยกส่วน แต่เชื่อมโยงกันเป็นวงจรการบริหารที่ไม่ยืดหยุ่น ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข จึงสามารถสรุปแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดทางทฤษฎีข้างต้น ได้ดังนี้

- เชิงกฎหมายและระเบียบ: สอดคล้องกับแนวคิด NPM และ Strategic HRM ที่เน้นการออกแบบระบบที่ยืดหยุ่น โดยควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนให้รองรับรูปแบบ “การจ้างงานแบบยืดหยุ่น” (Flexible Employment) เพื่อสร้างกรอบทางกฎหมายให้แรงงานอิสระสามารถทำงานร่วมกับรัฐได้โดยไม่ขัดต่อหลักกฎหมายและความโปร่งใส
- เชิงโครงสร้างและกลไกบริหาร: สอดคล้องกับแนวทางการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ โดยจัดตั้งแพลตฟอร์มกลางบริหารบุคลากรยืดหยุ่น (Public Talent Marketplace) เพื่อให้ภาครัฐสามารถเข้าถึงผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในลักษณะ on-demand และสร้าง

ฐานข้อมูลสมรรถนะ (competency database) ที่เอื้อต่อการบริหารเชิงหลักฐาน (evidence-based HRM)

- เชิงค่าตอบแทนและแรงจูงใจ: เชื่อมโยงกับทฤษฎี Psychological Contract ที่มุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ที่ยุติธรรมและโปร่งใส ควรพัฒนาระบบค่าตอบแทนแบบยืดหยุ่น (Flexible Pay System) และกลไกประเมินผลงานตามผลลัพธ์ที่จับต้องได้ เพื่อให้แรงงานรับรู้ว่าการมีส่วนร่วมของตนได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง
- เชิงการพัฒนาและการเรียนรู้: สอดคล้องกับ Control Theory และ Strategic HRM ที่เน้นการสร้างแรงจูงใจภายในและการเรียนรู้ต่อเนื่อง ควรส่งเสริมระบบพี่เลี้ยงระหว่างข้าราชการประจำกับ Gig Workers รวมทั้งจัดตั้งสถาบันพัฒนาทักษะดิจิทัลภาครัฐ เพื่อพัฒนาทักษะร่วมที่ตอบโจทย์ทั้งสองฝ่าย

การบูรณาการเชิงนโยบายเหล่านี้จะช่วยเปลี่ยนบทบาทภาครัฐจาก “ผู้จ้างงานแบบผู้ควบคุม” สู่ “ผู้อำนวยความสะดวกเชิงกลยุทธ์ (strategic enabler)” ที่ใช้ศักยภาพของแรงงานอิสระมาขับเคลื่อนภารกิจสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุป

การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลภาครัฐไทยเพื่อรองรับการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยกลุ่มแรงงานอิสระ (Gig Economy) มิได้เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรเฉพาะทางในระยะสั้นเท่านั้น หากแต่เป็นการปรับโครงสร้างเชิงระบบของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น ทันสมัย และสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานและเทคโนโลยีได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ความสำเร็จของการปฏิรูปดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสามารถของภาครัฐในการสร้างสมดุลระหว่างความยืดหยุ่น ประสิทธิภาพ และคุณค่าพื้นฐานของระบบราชการ ได้แก่ ความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

เพื่อให้การปฏิรูปสามารถติดตามและปรับปรุงได้อย่างเป็นรูปธรรม ภาครัฐควรกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators: KPI) ที่ชัดเจนและสามารถวัดผลได้จริง อาทิ (1) ระยะเวลาเฉลี่ยในการจ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง ซึ่งควรลดลงจากกระบวนการแบบเดิมที่ใช้เวลาประมาณ 8–12 เดือน เหลือไม่เกิน 1–3 เดือน เพื่อสะท้อนความคล่องตัวของระบบการบริหารงานบุคคล (2) สัดส่วนการใช้แรงงานยืดหยุ่นเมื่อเทียบกับข้าราชการประจำในตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เพื่อประเมินระดับการปรับตัวของโครงสร้างกำลังคนภาครัฐ และ (3) ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการภาครัฐต่อคุณภาพ ความรวดเร็ว และประสิทธิภาพของการให้บริการหลังการนำแรงงานอิสระเข้ามามีส่วนร่วม

นอกจากนี้ ควรกำหนดตัวชี้วัดด้านการบริหารจัดการภายในองค์กร เช่น ระดับความพึงพอใจของข้าราชการประจำต่อการทำงานร่วมกับแรงงานอิสระ และระดับการถ่ายทอดองค์ความรู้และทักษะจากผู้เชี่ยวชาญภายนอกสู่บุคลากรภายใน ตัวชี้วัดเหล่านี้จะช่วยให้ภาครัฐสามารถประเมินผลกระทบของการปฏิรูปได้อย่างรอบด้าน ทั้งในมิติประสิทธิภาพ คุณภาพการให้บริการ และความยั่งยืนของระบบราชการ อันจะนำไปสู่การพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐไทยให้สามารถรองรับการจ้างงานรูปแบบใหม่ได้อย่างแท้จริงและต่อเนื่อง

สิ่งสำคัญที่สุดคือต้องเริ่มดำเนินการโดยเร็ว เพราะยิ่งรอนานเท่าไร ช่องว่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนจะยิ่งกว้างขึ้น และความท้าทายจะยิ่งยากต่อการแก้ไข การเปลี่ยนแปลงอาจไม่สมบูรณ์แบบตั้งแต่เริ่มต้น แต่สำคัญที่ต้องกล้าเริ่มต้น เรียนรู้จากความผิดพลาด และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ภาครัฐไทยพร้อมรับมือกับโลกแห่งการทำงานรูปแบบใหม่ในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2565). รายงานการศึกษาความต้องการบูรณาการ Digital Transformation ในภาครัฐ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. <https://tdri.or.th>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2566). รายงานสถิติข้าราชการพลเรือนประจำปี พ.ศ. 2566. สำนักงาน ก.พ. <https://www.ocsc.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2565). รายงานการสำรวจระยะเวลาในการจ้างงานภาครัฐ. สำนักงาน ก.พ.ร. <https://www.opdc.go.th>
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. (2566). รายงานสถานการณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านดิจิทัลในภาครัฐไทย. สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. <https://www.depa.or.th>
- อรัญญา ออมสินสมบูรณ์. (2559). พฤติกรรมการเปลี่ยนแปลงและความผูกพันต่อองค์กรที่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการทหารกรมแพทย์ทหารบก. วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 7(2), 87-98.
- Ashford, S. J., George, E., & Blatt, R. (2007). Search for control: Organizational change and proactive work behavior. *Academy of Management Journal*, 50(1), 164-184.
- Boston Consulting Group. (2020). *The use of flexible labor in the public sector*. <https://www.bcg.com>

- Boxall, P., & Purcell, J. (2016). *Strategy and human resource management* (4th ed.). Palgrave Macmillan.
- Cappelli, P., & Keller, J. R. (2013). Classifying work in the new economy. *Academy of Management Review*, 38(4), 575-596.
- Cullinane, N., & Dundon, T. (2006). The psychological contract: A critical review. *International Journal of Management Reviews*, 8(2), 113-129.
- De Cuyper, N., & De Witte, H. (2006). The impact of job insecurity and contract type on attitudes, well-being, and behavioral reports: A psychological contract perspective. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 79(3), 395-409.
- De Stefano, V. (2016). The rise of the "just-in-time workforce": On-demand work, crowd work and labor protection in the "gig economy." *International Labor Organization Conditions of Work and Employment Series*, 71, 1-38.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_443267.pdf
- Deloitte. (2023). *Global human capital trends: The human capital revolution*. Deloitte Insights. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/focus/human-capital-trends.html>

- Fayard, A. L., & Weeks, J. (2007). Photocopiers and water-coolers: The affordances of informal interaction. *Organization Studies*, 28(5), 605-634.
- Friedman, G. (2014). *The rise of the gig economy and the future of work*. Policy Report for the Economic Policy Institute. <https://www.epi.org>
- Gallup. (2023). *State of the Global Workplace: 2023 Report*. Gallup Press. <https://www.gallup.com/workplace/349484/state-of-the-global-workplace.aspx>
- Guest, D. E. (2004). The psychology of the employment relationship: An analysis based on the psychological contract. *Applied Psychology: An International Review*, 53(4), 541-555.
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- International Labor Organization. (2023). *World Employment and Social Outlook: The role of digital labor platforms in transforming the world of work*. ILO. <https://www.ilo.org/publications>
- Lachman, M. E., & Weaver, S. L. (1998). The sense of control as a moderator of social class differences in health and well-being. *Journal of Personality and Social Psychology*, 74(3), 763-773.

Lepak, D. P., & Snell, S. A. (1999). The human resource architecture:
Toward a theory of human capital allocation and development.
Academy of Management Review, 24(1), 31-48.

McKinsey & Company. (2021). *The future of work after COVID-19*. McKinsey Global Institute. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/the-future-of-work-after-covid-19>

McKinsey Global Institute. (2016). *Independent work: Choice, necessity, and the gig economy*. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/featuredinsights/employment-and-growth/independent-work-choice-necessity-and-the-gig-economy>

Organization for Economic Co-operation and Development. (2019). *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/employment/employment-outlook-2019-highlight-en.pdf>

Organization for Economic Co-operation and Development. (2022). *Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/building-trust-and-reinforcing-democracy-26b3480a-en.htm>

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—New public management, governance, and the neo-Weberian state* (4th ed.). Oxford University Press.
- Rotter, J. B. (1966). Generalized expectancies for internal versus external control of reinforcement. *Psychological Monographs: General and Applied*, 80(1), 1-28.
- Rousseau, D. M. (1989). Psychological contracts in organizations: Conceptual, empirical, and practical implications. *Academy of Management Review*, 14(3), 441-450.
- Rousseau, D. M. (1995). *Psychological contracts in organizations: Understanding written and unwritten agreements*. Sage Publications.
- Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. Crown Business.
- World Bank. (2023). *World Development Report 2023: The Changing Nature of Work*. World Bank Group.
<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023>

World Economic Forum. (2023). *Future of Jobs Report 2023*.

World Economic Forum. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2023>

Wright, P. M., & Snell, S. A. (1998). Toward a unifying framework for exploring fit and flexibility in strategic human resource management. *Academy of Management Review*, 23(4), 756-772.