

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและปัญหา

ในปัจจุบันประเทศไทยซึ่งถือเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาได้มีการลงทุนในโครงการก่อสร้างระหว่างส่วนราชการกับผู้รับจ้างซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของเอกชนอยู่หลายโครงการ ควบคู่ไปกับแผนงานการพัฒนาของประเทศ การดำเนินงานก่อสร้างในแต่ละโครงการต้องใช้เงินลงทุนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ และเงินช่วยเหลือต่างๆ การทำสัญญาจ้างของส่วนราชการส่วนใหญ่ อันประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติตามกฎหมาย จำเป็นต้องทำตามตัวอย่างสัญญาจ้างแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ(กพว.)กำหนดขึ้น และได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว โดยปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ.2542 หากบางส่วนราชการไม่สามารถทำสัญญาตามตัวอย่างที่ กพว. กำหนดได้และจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นใหม่ ให้ส่งร่างสัญญานั้นไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน หรือบางส่วนราชการอาจทำสัญญาตามแบบที่เคยผ่านการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้วก็ให้กระทำได้(สำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2542)

สำหรับปัญหาจากการใช้แบบสัญญาจ้างแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ระหว่างส่วนราชการกับผู้รับจ้าง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของเอกชนในระหว่างระยะเวลาดำเนินการก่อสร้างถือเป็นอุปสรรคกระทบต่อการบริหารงานก่อสร้างหลายประการ ทั้งในด้านต้นทุนเวลา และคุณภาพ รวมถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่สัญญา ยกตัวอย่างเช่น

1) การไม่ระบุกำหนดเวลาต่าง ๆ ให้ชัดเจน เช่น การไม่ระบุให้ชัดเจนว่าจะจ่ายเงินงวดให้กับผู้รับจ้างภายในกี่วัน หลังจากที่ผู้รับจ้างทำหนังสือขอเบิกส่งให้กับคณะกรรมการตรวจการจ้าง และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจสอบผลงานของผู้รับจ้างเรียบร้อยแล้ว ทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นส่วนราชการกับผู้รับจ้างซึ่งเป็นหน่วยงานของเอกชน

2) การกำหนดกรณีที่ผู้รับจ้างสามารถขอขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาออกไปได้ 3 กรณี
คือ

- เหตุสุดวิสัย
- เหตุใดอันเนื่องมาจากความผิดหรือบกพร่องของฝ่ายผู้ว่าจ้าง
- พฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

ทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งขึ้นถึงเหตุต่าง ๆ ที่ผู้รับจ้างจะได้รับสิทธิในการขยายเวลาปฏิบัติงานขึ้นว่าเป็นกรณีใดในทั้ง 3 กรณีนี้ หรือข้อโต้แย้งถึงกรณีที่ผู้รับจ้างไม่สามารถขอขยายเวลาปฏิบัติงานได้เพราะมิใช่กรณีทั้ง 3 ข้อนี้

โดยเมื่อคู่สัญญาระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานเอกชนเกิดปัญหาขัดแย้งกันอันเกี่ยวเนื่องจากการใช้แบบสัญญาจ้างราชการทำให้ต้องอาศัยการพิจารณาหรือหรือการวินิจฉัยจากส่วนราชการด้านกฎหมาย เช่น สำนักกฎหมายและระเบียบกลางสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญและไม่มีความรู้ทางศาสตร์ด้านการก่อสร้างโดยเฉพาะ หรือบางครั้งปัญหาขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่การร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหาข้อยุติของปัญหา ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการก่อสร้างเป็นอย่างมาก

สิ่งที่ควรเกิดขึ้นสำหรับการใช้สัญญาคือ สัญญาควรใช้เป็นเครื่องมือบริหารเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานก่อสร้าง มีทางออกในการแก้ไขปัญหา และมีการแบ่งปันความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา มิใช่ก่อให้เกิดปัญหาซึ่งทำให้การทำงานต้องหยุดชะงักลง หรือเกิดการขัดแย้งโต้เถียงที่ไม่สามารถตกลงกันได้ อันอาจทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรที่มีค่าไปโดยเปล่าประโยชน์ ทั้งในแง่ของเงินลงทุน เวลา รวมถึงอาจทำให้ได้งานที่ไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของสัญญา

ดังนั้น การศึกษาเพื่อหาข้อบกพร่องของแบบสัญญาจ้างแบบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ซึ่งมีผลต่อการดำเนินการก่อสร้าง เพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความชัดเจนครอบคลุมและเหมาะสมในการนำไปใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้สามารถใช้สัญญาในการบริหารงานก่อสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์หาข้อบกพร่องของแบบสัญญาจ้างแบบทำระยะเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535
2. เพื่อวิเคราะห์และแยกแยะประเด็นปัญหาต่าง ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้าง แบบทำระยะเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขแบบสัญญาจ้างแบบทำระยะเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ให้มีความชัดเจนและเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาจากผลการพิจารณาหรือ คำวินิจฉัยในปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนราชการกับผู้รับจ้างซึ่งเป็นหน่วยงานของเอกชนในระหว่างระยะเวลาการก่อสร้างโดยไม่มีข้อจำกัดทั้งขนาดของโครงการ งบประมาณการลงทุน สถานที่ตั้งโครงการ ระยะเวลาในการดำเนินงานก่อสร้าง ด้วยเหตุที่แบบสัญญาจ้างราชการสามารถใช้ได้กับโครงการก่อสร้างของส่วนราชการทั้งหลาย โดยอาศัยเอกสารของส่วนราชการ 3 แห่งด้วยกัน คือ

1. สำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 146 ฉบับ
2. สำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 32 ฉบับ
3. คณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน 11 ฉบับ

โดยนำรายละเอียดข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ.2535 ถึง พ.ศ.2542 มาทำการศึกษา

1.4 วิธีการดำเนินการศึกษา

1. รวบรวมข้อมูลเอกสารซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับแบบสัญญาจ้างแบบทำระยะเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุจากส่วนราชการที่อยู่ในขอบเขตการศึกษารั้งนี้ โดยการขออนุญาตส่วนราชการเพื่อเข้ารวบรวมข้อมูลที่ต้องการ คือ

- ก) เอกสารตอบข้อหารือปัญหาเกี่ยวกับระเบียบว่าด้วยการพัสดุที่เกี่ยวกับงานก่อสร้าง

สร้าง ของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

- ข) หนังสือรวบรวมคำวินิจฉัยอัยการสูงสุด เกี่ยวกับการตีความปัญหาที่เกิดจากแบบสัญญาจ้างราชการ ของสำนักงานอัยการสูงสุด
- ค) เอกสารคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในการจ้างงานก่อสร้าง ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

2. ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากเอกสารที่รวบรวมได้ ว่ามีความเกี่ยวข้องกับข้อกำหนดใดในแบบสัญญาจ้างแบบทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ โดยการแบ่งแยกกรณีปัญหาต่างๆออกเป็น 4 ด้าน ดังต่อไปนี้ คือ

- ก) ข้อกำหนดด้านคุณภาพ
- ข) ข้อกำหนดด้านต้นทุนและการเงิน
- ค) ข้อกำหนดด้านเวลา
- ง) ข้อกำหนดด้านสิทธิและหน้าที่อื่นๆของคู่สัญญา

3. ศึกษาส่วนของเงื่อนไขของสัญญาสำหรับงานก่อสร้างทางวิศวกรรมโยธาของ FIDIC (Fe'de'ration International des Inge'nieurs Conseils) ฉบับปี 1987 ในรายละเอียดของข้อกำหนดต่างๆ โดยการพิจารณาเทียบกับแบบสัญญาจ้างราชการและกรณีปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ได้ส่วนที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงแบบสัญญาจ้างราชการ ด้วยการพิจารณาส่วนที่เหมาะสมต่อการนำมาใช้แก้ไขปัญหาข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น

4. ศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ซึ่งใช้ประกอบกับแบบสัญญาจ้างแบบทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เพื่อให้ทราบถึงระเบียบวิธีการปฏิบัติภายในของส่วนราชการในการจ้างงานก่อสร้าง รวมถึงอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วย

5. ศึกษาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องสัญญาจ้างทำของ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการวินิจฉัยสัญญาตามหลักกฎหมาย

6. วิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุของ กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาศัยความรู้เงื่อนไขของสัญญา

สำหรับงานก่อสร้างทางวิศวกรรมโยธาของ FIDIC ฉบับปี 1987 และความรู้พื้นฐานในเชิงบริหารการก่อสร้างที่ได้ศึกษา เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

7. วิเคราะห์หาแนวทางปรับปรุง แบบสัญญาจ้างแบบทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุให้มีความชัดเจนเหมาะสม โดยการนำเงื่อนไขทั่วไปของสัญญาสำหรับงานก่อสร้างทางวิศวกรรมโยธาของ FIDIC ฉบับปี 1987 มาเป็นแนวทางหลักในการพิจารณา

8. สรุปผลจากการวิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแบบสัญญาจ้างแบบทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นข้อมูลให้กับผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงร่างสัญญาจ้างก่อสร้างต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อช่วยลดกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้แบบสัญญาจ้างแบบทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ
2. ทำให้ทราบถึงลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้แบบสัญญาจ้างแบบทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุซึ่งใช้อยู่ในส่วนราชการทั่วไป
3. เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการร่างสัญญาได้ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแบบสัญญาจ้างให้มีความชัดเจนเหมาะสมยิ่งขึ้น อันจะทำให้เกิดผลประโยชน์ในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น
4. เพื่อให้ส่วนราชการผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างงานก่อสร้างของส่วนราชการซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของเอกชน ได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้แบบสัญญาจ้างแบบทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ อันจะทำให้เกิดความระมัดระวังในการพิจารณาหาแนวทางการบริหารงานที่มีความเหมาะสมกับการทำงาน