



บทที่ 2

## ข้อกำหนดสัญญาจ้างของราชการ

### หลักการ

เนื่องจาก ส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนรวม ไม่มีบุคคลใดได้รับประโยชน์โดยตรง เป็นหน่วยงานสำหรับสนองนโยบายของรัฐบาล เพื่อรักษาประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม หรือรักษาผลประโยชน์ของรัฐให้คงอยู่ตลอดไป การทำงานของรัฐหรือของส่วนราชการ อาศัยข้าราชการเป็นกลไกหลักในการปฏิบัติงานตามนโยบายของชาติ หรือของรัฐ หรือของท้องถิ่น โดยมีประชาชน หรือเอกชนเป็นกลไกรองรับ หรือสนองภารกิจของแต่ละส่วนราชการ และนำไปปฏิบัติให้เกิดเป็นจริง เพื่อให้ส่วนราชการนั้นๆคงอยู่ต่อไป ดังนั้น ภารกิจของแต่ละส่วนราชการจึงแตกต่างกันไปตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล โดยการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละส่วนราชการ เป็นการกระทำตามภารกิจของส่วนราชการที่ตนเองสังกัด มิใช่เป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง และเป็นการกระทำเพื่อสร้างประโยชน์แก่ส่วนราชการที่ตนเองสังกัด เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมโดยมีกฎระเบียบ และระบบการควบคุม กำกับไว้อย่างชัดเจน เช่น กฎกระทรวง หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี อีกทั้ง มีหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพราะทางราชการมีความจำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์ไว้ให้มากที่สุด ที่จะปกป้องผลประโยชน์แห่งรัฐไว้ให้มากที่สุด เนื่องจาก เงินค่าจ้างเป็นเงินที่มาจากภาษีอากรของประชาชน ทางราชการจึงยึดถือเกณฑ์การใช้เงินอย่างประหยัดรัดกุม และให้ได้ประโยชน์มากที่สุด และให้ความยุติธรรมในการจ้างงาน นอกจากนี้ยังจะป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น จากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอีกด้วย

วิธีปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการก็แตกต่างกันไป บางส่วนราชการสามารถปฏิบัติภารกิจจนสำเร็จได้ โดยอาศัยเพียงงบประมาณและกำลังพลในสังกัดเท่านั้น แต่ส่วนราชการส่วนใหญ่วิธีปฏิบัติงานโดยอาศัยภาคเอกชนภายนอกเข้าร่วมดำเนินการโดยใช้ งบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือ เงินรายได้ ภารกิจของส่วนราชการนั้นจึงสำเร็จ ซึ่งการอาศัยภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการนั้น ต้องกระทำในรูปของการว่าจ้าง โดยใช้สัญญาจ้างเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จ โดยมีข้อกำหนดในสัญญาจ้าง เป็นแนวทางให้เอกชนยึดถือจนงานตามสัญญานั้น ๆ แล้วเสร็จ ข้อกำหนดในสัญญาจ้างของราชการ ตามที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุได้ กำหนดขึ้นมีหลักการคือ

1. สร้างข้อกำหนด เพื่อเป็นกฎเกณฑ์ไว้ให้มากพอที่จะปกป้องผลประโยชน์แห่งรัฐไว้ให้มากที่สุด แม้บางข้อกำหนดจะมีลักษณะเอาเปรียบคู่สัญญา เพราะเป็นข้อกำหนดเพื่อรักษาประโยชน์แห่งรัฐเอาไว้ แต่ส่วนราชการซึ่งเป็นผู้ใช้ข้อกำหนด ก็จะทำให้ความเป็นธรรมในการปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญา และทำให้ความเป็นธรรมในการวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้ง เช่น ยินยอมให้มีการเจรจาหรือกำหนดให้คู่สัญญาใช้วิธีอนุญาโตตุลาการเป็นต้น ถึงแม้แนวทางปฏิบัติจะเกิดปัญหาต่อคู่สัญญาบ้างก็ตาม แต่ก็ เป็นปัญหาซึ่งเกิดจากบุคคล หรือจากกฎเกณฑ์ที่แต่ละส่วนราชการกำหนดขึ้น

2. ใช้ได้กับงานว่าจ้างทุกประเภท เช่น งานอาคาร งานถนน งานชลประทาน ซึ่งเป็นการดีต่อส่วนราชการที่ไม่เกิดข้อผิดพลาดในการเลือกใช้แบบสัญญาจ้าง แต่มีข้อเสียคือ ลักษณะงานของแต่ละส่วนราชการอาจมีลักษณะแตกต่างกันไป ตามแต่ภารกิจของส่วนราชการนั้น ๆ แต่ไม่มีแบบสัญญาจ้างที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้ส่วนราชการนั้นๆ เลือกใช้

3. กำหนดแต่เฉพาะข้อกำหนดที่จำเป็นต่องานจ้าง สำหรับให้ส่วนราชการนำไปใส่ไว้ในสัญญาจ้างตามความเหมาะสม เพื่อให้ส่วนราชการได้รับประโยชน์สูงสุดจากการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งจะเห็นว่า แบบสัญญาจ้างนี้ยังไม่ครอบคลุมข้อกำหนดบางประการ ที่น่าจะมีประโยชน์ต่องานจ้าง ซึ่งพบในแบบสัญญาจ้างอื่นๆทั่วไป เช่น การประกันภัยงานและเครื่องจักรของผู้รับจ้างขณะก่อสร้าง แบบก่อสร้างและการรักษาแบบ เป็นต้น

4. มีบางข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้าง ำให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการพิจารณาตัดออก หรือใส่ไว้ตามความเหมาะสม แต่ข้อกำหนดนั้นน่าจะมีประโยชน์ต่อทุกส่วนราชการ และมีผลดีต่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย เช่นข้อกำหนดเกี่ยวกับการฉีพาทและอนุญาโตตุลาการ และเงินค่าจ้างล่วงหน้า เป็นต้น และมักพบเสมอว่า สัญญาจ้างของแต่ละส่วนราชการมีจำนวนข้อกำหนดแตกต่างกันไป ทั้งที่ ลักษณะงานจ้างมีลักษณะเหมือนกัน

5. แบบสัญญาจ้างนี้ กำหนดไว้สำหรับสัญญาจ้างที่เป็นราคาต่อหน่วย และสัญญาที่เป็นราคาเหมารวมรวมอยู่ในแบบสัญญาจ้างเดียวกัน เพื่อให้ส่วนราชการเลือกกำหนดตามแบบสัญญาที่ส่วนราชการเห็นว่าเหมาะสม โดยมีแต่เฉพาะข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าจ้าง และการจ่ายเงินเท่านั้น ที่ระบุแยกไว้สำหรับสัญญาที่เป็นราคาต่อหน่วย และสำหรับสัญญาที่เป็นราคาเหมารวม นอกนั้นข้อกำหนดอื่น ๆ ใช้ร่วมข้อกำหนดเดียวกันทั้งหมด ทั้งนี้ เพราะสัญญาที่เป็นราคาต่อหน่วยมีความอ่อนตัวมากกว่าสัญญาที่เป็นราคาเหมารวม เนื่องจากสัญญาที่เป็นราคาต่อหน่วยมีความยุ่งยากซับซ้อน และความไม่แน่นอนอยู่มาก เช่นค่าจ้างมีความไม่แน่นอน จึงควรแยกแบบสัญญาจ้างทั้งสองจากกัน เป็นคนละแบบสัญญาจ้าง

6. ในสัญญาจ้าง จะกำหนดความรับผิดชอบของผู้รับจ้างและสิทธิของผู้ว่าจ้างไว้ เนื่องจากเป็นสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างรัฐต่อเอกชน สำหรับระบบการควบคุม และหน้าที่เฉพาะของผู้ว่าจ้างนั้น จะกำหนดไว้ในส่วนอื่นที่มีใช้สัญญาจ้าง โดยข้อกำหนดในสัญญาจ้างจะกำหนดสิทธิ หน้าที่ และกำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย เพื่อให้งานจ้างเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้าง แต่ถึงแม้จะเป็นสัญญาระหว่างรัฐ ต่อเอกชน ข้อกำหนดที่ระบุในแบบสัญญาจ้างยังคงความได้เปรียบของผู้ว่าจ้างไว้ เช่นข้อกำหนดเกี่ยวกับการหักเงินประกันผลงานในอัตราร้อยละ 10 ของเงินที่ต้องจ่ายในงวดนั้น มีอัตราสูงเกินไป ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญา ข้อกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบผู้รับจ้าง ข้อกำหนดเกี่ยวกับแบบรูปและรายการละเอียดคลาดเคลื่อน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมงานโดยผู้ว่าจ้าง ข้อกำหนดเกี่ยวกับงานพิเศษและการแก้ไขงาน ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ว่าจ้าง

ภายหลังบอกเลิกสัญญา เป็นต้น แต่จากความได้เปรียบของผู้ว่าจ้างตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในแบบสัญญาจ้างอาจส่งผลเสียให้แก่ผู้ว่าจ้าง ในกรณี วงเงินค่าก่อสร้างอาจสูงกว่ามูลค่าที่แท้จริงของงานจ้างได้ เนื่องจากผู้รับจ้างรวมมูลค่าความเสี่ยงไว้ในงานก่อสร้าง

7. ในเวลาประมาณ 2 - 3 ปี จะมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมแบบสัญญาจ้าง เฉพาะบางข้อกำหนด เมื่อมีสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง และประมาณ 10 ปี จะมีการเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างใหม่ทั้งหมด จึงอาจเป็นแบบสัญญาจ้างที่ไม่เหมาะสมต่อสถานการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เนื่องจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมีขั้นตอน และเวลาการดำเนินการก่อนการประกาศใช้มาก จึงใช้ระยะเวลาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมข้อกำหนด จึงจะสามารถประกาศใช้ได้

8. การมีข้อกำหนด เพื่อให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้เข้าใจสิทธิและหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ และต้องดำเนินการ อีกทั้งเพื่อป้องกันไม่ให้อีกฝ่ายแสวงผลประโยชน์จากการปฏิบัติงานตามสัญญา หรือเพื่อป้องกันการทุจริต หรือเพื่อป้องกันกรณีพิพาทระหว่างคู่สัญญา

9. แบบสัญญาจ้างนี้ เป็นแบบสัญญาจ้างระหว่างรัฐต่อเอกชน จึงไม่มีผลบังคับใช้กับการว่าจ้างส่วนราชการด้วยกัน หรือว่าจ้างรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการว่าจ้างดังกล่าวไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าปรับ เป็นต้น

10. แบบสัญญาจ้างนี้ใช้ได้กับงานจ้างก่อสร้างทุกวงเงิน จึงเป็นสัญญาจ้างที่ไม่มีความแตกต่างของข้อกำหนด ที่เกิดจากความแตกต่างของงบประมาณค่าก่อสร้าง

11. สัญญาจ้างของแต่ละส่วนราชการสามารถมีข้อความ หรือรายการแตกต่างไปจากรูปแบบสัญญาที่กำหนดไว้ และไม่ทำให้ทางราชการเสียเปรียบก็สามารถทำได้ แต่ในกรณีที่ส่วนราชการไม่อาจทำสัญญาตามตัวอย่างที่กำหนดไว้ และจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นมาใหม่ ส่วนราชการนั้นต้องส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ก่อน เว้นแต่ใช้สัญญาที่เคยผ่านการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้ว ส่วนราชการก็สามารถนำมาใช้เป็นแบบสัญญาจ้างได้ ดังนั้น การที่แต่ละส่วนราชการเมื่อประสงค์หรือจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นมาใหม่ แม้จะกระทำได้ก็มีข้อจำกัดเรื่องการเสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา

## รูปแบบ

รูปแบบสัญญาจ้างที่ใช้กับงานก่อสร้างโดยทั่วไป มีหลายรูปแบบ และระบุเนื้อหาไว้มากน้อยต่างกัน ภาคราชการได้มีแบบสัญญาของสำนักนายกรัฐมนตรีที่ทุกหน่วยราชการจะต้องนำไปใช้ในการจ้างงาน สำหรับงานก่อสร้างภาคเอกชนส่วนใหญ่ และงานประกวดราคานานาชาติ จะมีแบบสัญญาและเนื้อหาสาระของสัญญาต่างไป และโดยทั่วไปการทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง ยังแบ่งลักษณะการทำสัญญาเป็น 3 ลักษณะคือ สัญญาแบบตายตัว สัญญาแบบปรับราคาได้ และสัญญาแบบรวมส่วนและแบบแยกส่วน ซึ่งในแต่ละลักษณะการทำสัญญานั้น อาจแบ่งประเภทของสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ สัญญาแบบเหมารวม สัญญาแบบใช้ราคาต่อหน่วย สัญญาแบบต้นทุนบวกค่าดำเนินการ การทำสัญญาจ้างตามแบบต่าง ๆ นั้น เจ้าของงานจะเลือกใช้วิธีที่จะได้ราคาค่าก่อสร้างได้หลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน การที่เจ้าของงานจะเลือกวิธีใดก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม และความจำเป็น รวมทั้งระเบียบแบบแผนที่มีอยู่ งานภาคราชการอาจมีข้อกำหนด เพื่อให้ส่วนราชการได้ประโยชน์สูงสุดเป็นเกณฑ์ที่ราชการยึดถือ โดยทั่วไปวิธีที่จะได้ราคาค่าก่อสร้าง เพื่อทำสัญญาจ้างมี 3 วิธีใหญ่ ๆ คือ การประกวดราคาหรือแข่งขันราคา การเจรจาต่อรองราคา และวิธีจ้างเหมาเบ็ดเสร็จ สำหรับงานราชการส่วนมากมักจะได้ราคา โดยการเสนอราคาแบบแข่งขัน ระหว่างผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคา และมีพิจารณาผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นสำคัญ แต่ยังมีระเบียบที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิจารณาประกวดราคา ใช้วิธีเจรจาต่อรองราคากับผู้เสนอราคาต่ำสุดที่จะให้ลควาลงอยู่ในวงเงินงบประมาณได้ หากราคาต่ำสุดนั้นยังคงเกินวงเงินงบประมาณ

รูปแบบสัญญาจ้างของส่วนราชการในปัจจุบัน ได้ใช้แบบสัญญาจ้างของสำนักนายกรัฐมนตรี ด้ด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เพื่อให้ ทุกส่วนราชการต้องนำไปใช้ในการจ้าง ซึ่งรูปแบบสัญญาจ้างนี้ได้มีการปรับปรุงและพัฒนามาเรื่อยๆ ตลอดมา โดยยึดถือระเบียบเก่าไว้เป็นบรรทัดฐาน มีการปรับแต่งเพิ่มเติม แต่เฉพาะบางข้อเท่านั้น และมีแนวคิดที่จะพัฒนาเพื่อให้เป็นสากลมากขึ้นแต่ไม่ใช้ทั้งหมด ซึ่งแต่เดิมนั้น

แบบสัญญาจ้างต้องกำหนดข้อความตามที่ระบุเงินที่กำหนดไว้ แต่ในปัจจุบันได้พยายามปรับแต่งรูปแบบสัญญาจ้างให้เข้าได้กับเงินทุกประเภท เช่น เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือ หรือเงินรายได้เป็นต้น โดยมีรูปแบบสัญญาจ้างแบบกว้างๆ เพียงรูปแบบเดียวเป็นตัวสัญญา และองค์ประกอบเป็นสัญญา เพื่อใช้ทำสัญญาจ้างกับเงินทุกประเภท และทุกลักษณะงาน เช่น งานอาคาร งานถนน งานชลประทาน เป็นต้น

### โครงร่าง

โครงร่างของแบบสัญญาจ้าง ตามที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุได้กำหนดสาระสำคัญ เพื่อใช้เป็นตัวอย่างสัญญาจ้างสำหรับส่วนราชการต่างๆ ใช้เป็นบรรทัดฐานในการทำสัญญา ประกอบด้วยข้อกำหนดที่มีสาระสำคัญและจำเป็น เพื่อให้ส่วนราชการเลือกใส่หรือตัดออกตามความเหมาะสมทั้งหมดจำนวน 24 ข้อ แบ่งเป็นข้อกำหนดบังคับที่ต้องกำหนดไว้ในทุกสัญญาจ้าง จำนวน 20 ข้อ และข้อกำหนดซึ่งแต่ละส่วนราชการจะพิจารณาตัดออกหรือใส่ไว้ตามความเหมาะสม จำนวน 4 ข้อ แบบสัญญาจ้างสามารถแบ่งข้อกำหนด ที่มีผลกระทบต่อการจัดการด้านต่าง ๆ ได้ ดังต่อไปนี้

#### 1. ด้านคุณภาพ ประกอบด้วยข้อกำหนด ดังนี้

- 1.1 ข้อตกลงว่าจ้าง เรื่องคุณภาพพัสดุ อุปกรณ์ และแรงงาน (ข้อ 1.) และมาตรฐานฝีมือช่าง (ข้อ 24.)
- 1.2 ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง (ข้อ 8.)
- 1.3 การตรวจงานจ้าง (ข้อ 13.) การควบคุมงานโดยผู้ว่าจ้าง (ข้อ 15.) และการควบคุมงานของผู้รับจ้าง (ข้อ 10.)
- 1.4 ความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง (ข้อ 11.)

#### 2. เวลาก่อสร้าง ประกอบด้วยข้อกำหนด ดังนี้

- 2.1 กำหนดเวลาแล้วเสร็จ (ข้อ 7.) และการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา (ข้อ 22.)



- 2.2 แบบรูปและรายการละเอียดคลาดเคลื่อน (ข้อ 14.)
- 2.3 งานพิเศษและการแก้ไขงาน (ข้อ 16.)
3. ด้านการเงิน ประกอบด้วยข้อกำหนด ดังต่อไปนี้
  - 3.1 ค่าจ้างและการจ่ายเงิน (ข้อ 4.)
  - 3.2 เงินค่าจ้างล่วงหน้า (ข้อ 5.)
  - 3.3 การหักเงินประกันผลงาน (ข้อ 6.)
  - 3.4 การจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง (ข้อ 12.)
  - 3.5 ค่าปรับ (ข้อ 17.) และการกำหนดค่าเสียหาย (ข้อ 19.)
  - 3.6 แบบรูปและรายการละเอียดคลาดเคลื่อน (ข้อ 14.)
  - 3.7 งานพิเศษและการแก้ไขงาน (ข้อ 16.)
4. การปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง ประกอบด้วยข้อกำหนด ดังต่อไปนี้
  - 4.1 เอกสารอันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา (ข้อ 2.)
  - 4.2 การจ้างช่วง (ข้อ 9.)
  - 4.3 การใช้เรือไทย (ข้อ 23.)
  - 4.4 การทำบริเวณก่อสร้างให้เรียบร้อย (ข้อ 20.)
5. การใช้สิทธิของผู้สัญญา ประกอบด้วยข้อกำหนด ดังต่อไปนี้
  - 5.1 สิทธิของผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญา (ข้อ 7.) และสิทธิของผู้ว่าจ้างภายหลังบอกเลิกสัญญา (ข้อ 18.)
  - 5.2 ค่าปรับ (ข้อ 17.) และการกำหนดค่าเสียหาย (ข้อ 19.)
  - 5.3 กรณีพิพาท และอนุญาโตตุลาการ (ข้อ 21.)
  - 5.4 หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา (ข้อ 3.)

สรุป

สัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง เป็นการจ้างทำของที่ครอบคลุมสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย รวมถึงวิธีที่จะต้องปฏิบัติ และเงื่อนไขต่างๆไว้เป็นข้อกำหนดของสัญญา สำหรับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างของราชการใช้แบบสัญญาจ้างของสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ทุกหน่วยราชการต้องนำไปใช้ในการจ้าง ซึ่งแบบสัญญานี้ประกอบด้วย ข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญและจำเป็น เพื่อให้ส่วนราชการใส่ไว้ หรือตัดออกตามความเหมาะสมทั้งหมดรวม 24 ข้อ แบบสัญญาจ้างของสำนักนายกรัฐมนตรี มีเพียงรูปแบบเดียวที่สามารถนำไปใช้กับสัญญาที่เป็นราคาเหมารวม และสัญญาที่เป็นราคาต่อหน่วย ซึ่งรวมอยู่ในแบบสัญญาจ้างเดียวกัน เพื่อให้ส่วนราชการเลือกกำหนด และแบบสัญญาจ้างนี้ใช้กับการจ้างงานทุกลักษณะ ดังนั้น สัญญาจ้างของราชการจึงต้องมีกฎเกณฑ์เป็นข้อกำหนดไว้ให้มากที่สุด ที่จะปกป้องประโยชน์แห่งรัฐไว้ให้มากที่สุด แต่ส่วนราชการก็ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้น อย่างเป็นธรรม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย