



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและปัญหา

ความเป็นมา

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ เริ่มประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2498 และได้มีการปรับปรุงมาแล้วจำนวน 17 ฉบับ ฉบับปัจจุบันเป็นฉบับที่ 18 เรียกว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลใช้บังคับให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2535 โดยระเบียบนี้ใช้บังคับส่วนราชการซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ โดยใช้งบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ ซึ่งให้อำนาจในการดำเนินการตามระเบียบนี้ ต่อหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้มีอำนาจดำเนินการตามระเบียบนี้ จะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ โดยให้คำนึงถึงระดับตำแหน่ง หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ที่จะได้รับมอบอำนาจเป็นสำคัญ

การจัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ ซึ่งใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ โดยใช้งบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ ตามระเบียบนี้กระทำได้ 5 วิธี คือ

- 1) วิธีตกลงราคา
- 2) วิธีสอบราคา
- 3) วิธีประกวดราคา
- 4) วิธีพิเศษ
- 5) วิธีกรณีพิเศษ

ซึ่งในแต่ละวิธีจะกำหนดวงเงินการจ้างไว้ต่อการจ้างหนึ่งครั้ง

การจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

- 1) หัวหน้าส่วนราชการ อนุมัติแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พัสดุ
- 2) เจ้าหน้าที่พัสดุ จัดทำรายงานขอจ้างเสนอหัวหน้าส่วนราชการ
- 3) หัวหน้าส่วนราชการให้ความเห็นชอบรายงานขอจ้าง ให้เจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการ
- 4) คัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้าง ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดให้ส่วนราชการสามารถคัดเลือก ผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้างได้ เฉพาะการจ้างที่มีลักษณะ หรือประเภทเดียวกัน ซึ่งต้องดำเนินการเป็นประจำ และจำเป็นต้องจำกัดบทวนบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้างที่ได้ประกาศไปแล้วอย่างน้อย ทุกกรอบ 3 ปี

5) หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้ โดยกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงาน ในการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วแต่กรณี ได้แก่

- ก) คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา
 - ข) คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา
 - ค) คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา
 - ง) คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ
 - จ) คณะกรรมการตรวจการจ้าง
- 6) หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งผู้ควบคุมงาน

เนื่องจากการจัดจ้าง โดยทั่วไปของภาคราชการที่กระทำต่อภาคราชการด้วยกัน หรือกระทำต่อภาคเอกชน จำต้องยึดถือรูปแบบการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เป็นแบบอย่างเสมอ จึงมักเกิดปัญหาต่อภาคเอกชนผู้ประสงค์เข้าประกวดราคาเพราะกระบวนการจัดจ้างที่ส่วนราชการต้องถือปฏิบัตินั้น เข้าไปมีส่วนสัมพันธ์กับการบริหารงานของภาคเอกชน ผู้ประสงค์ที่จะเข้าประกวดราคาหรือเอกชนผู้รับจ้าง ซึ่งอาจทำให้การบริหารงานก่อสร้างขาดประสิทธิภาพ ในแง่ของ

1. การประมูล (BIDDING) เนื่องจากกำหนดระยะเวลาต่าง ๆ ที่กำหนดในเงื่อนไขของประกาศ ประกวดราคาจ้าง เข้าไปมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารภาคเอกชน ที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพของราคา ที่ภาคเอกชนยื่นซองเสนอประมูล ไม่ตรงกับสภาพราคาที่เกิดขึ้นจริงของปริมาณงานที่ส่วนราชการนั้นจะว่าจ้างได้ เช่น การให้ระยะเวลาช่วงการให้ หรือขายเอกสารประกวดราคา ก่อนรับซองประกวดราคาไม่เพียงพอ เป็นผลให้การคำนวณราคาของผู้ประสงค์จะเข้ามาเสนอราคา ไม่ละเอียด และถูกต้องเพียงพอ

2. การก่อสร้าง (CONSTRUCTION) ในระหว่างการก่อสร้าง หากส่วนราชการผู้ว่าจ้าง ประสงค์ จะมีการปรับเปลี่ยนหรือลดปริมาณงานที่กำหนดในสัญญา แต่ขั้นตอนการอนุมัติปรับเปลี่ยน หรือลด หรือมอบหมายของระบบราชการ จำเป็นต้องใช้ระยะเวลา ซึ่งอาจก่อผลเสียแก่ภาคเอกชนผู้รับจ้างได้ ในแง่ของระยะเวลาที่สูญเสียไป จากการพิจารณาอนุมัติของหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ หรือการใช้อำนาจของกรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงาน หรือ บริษัทที่ปรึกษา สั่งให้ผู้รับจ้างหยุดกิจการนั้นชั่วคราว เป็นผลให้ค่าใช้จ่ายของงานนั้นๆสูงขึ้น จากการสูญเสียเวลา หรือในแง่การลงทุนของผู้รับจ้างที่ต้องลงทุนไปก่อน ซึ่งแตกต่างจากการว่าจ้างของภาคเอกชน ที่การปรับเปลี่ยนหรือลดงาน กระบวนการตัดสินใจ อนุมัติของผู้มีอำนาจเร็วกว่า ดังนั้น หากผู้รับจ้างมีขีดจำกัดในเรื่องของทรัพยากร เอกชนผู้รับจ้างอาจตัดสินใจไม่เสนอตัวลงทุนกับภาครัฐก็ได้ โดยตัดสินใจลงทุนกับภาคเอกชนด้วยก็มากกว่าหรือบางครั้ง ภาคเอกชนผู้รับจ้างที่ตัดสินใจลงทุนกับภาครัฐ จำต้องแถมวงเงินไว้จำนวนหนึ่ง ในการเสนอราคา สำหรับแถมไว้ เพื่อการปรับเปลี่ยนปริมาณงานที่กำหนดไว้ในสัญญา สำหรับการตรวจงานของกรรมการตรวจ ผู้ควบคุมงาน หรือ บริษัทที่ปรึกษา ทำให้ส่วนราชการจำต้องสูญเสียงบประมาณไปส่วนหนึ่ง จากการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของส่วนราชการ ที่ไม่คล่องตัวเหมือนภาคเอกชน จึงมีข้อเสียในแง่หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงงานใดๆตามสัญญา ส่วนราชการหรือราชการจึงสูญเสียงบประมาณส่วนนี้ ซึ่งมูลค่าว่าจ้างที่สูงกว่าความเป็นจริงที่กำหนดในสัญญา จึงถือเป็นค่าของความเสียหายของเอกชนผู้รับจ้าง นั่นเอง

3. การบริหารงาน (ADMINISTRATION) จากการที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติมีขั้นตอน และวิธีปฏิบัติหลายขั้นตอน และเนื่องจากการแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบมาก ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะรับผิดชอบในภารกิจที่ตัวเองได้รับมอบหมายเท่านั้น ดังนั้น เอกชนผู้รับจ้างจึงจำเป็นต้องมีวงเงินเผงไว้ในมูลค่าวงเงินประมูล เพื่อป้องกันความเสี่ยงในโอกาสข้างหน้า ดังนั้น ส่วนราชการจึงจำเป็นต้องสูญเสียงบประมาณส่วนนี้ไปในมูลค่าว่าจ้างที่ภาคเอกชนเสนอประมูล เนื่องจากในกระบวนการจัดจ้างของส่วนราชการเข้าไปมีผลต่อกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน ด้านการวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยความสะดวก การควบคุมงาน การประสานงาน และการตัดสินใจ

ปัญหา

ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการจัดจ้าง ตามแบบสัญญาจ้างของราชการ คือข้อตกลงในแบบสัญญาจ้างของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ทำให้การบริหารงานก่อสร้างของส่วนราชการ และของภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญาไม่คล่องตัว ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ กับทุกส่วนราชการ และผู้รับจ้างที่เป็นคู่สัญญา ในด้านเวลาก่อสร้าง คุณภาพของงาน และวงเงินค่าก่อสร้าง ดังต่อไปนี้

1. คู่สัญญาไม่สามารถควบคุมเวลาก่อสร้าง ให้เป็นไปตามแผนงานหรือวงงานที่กำหนดไว้ในสัญญา
2. ผู้ว่าจ้างไม่สามารถควบคุมคุณภาพผลผลิตของงานตามสัญญา ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญา
3. ผู้ว่าจ้างไม่สามารถควบคุมวงเงินค่าก่อสร้างให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เนื่องจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมงานตามสัญญาระหว่างปฏิบัติงาน

การพิจารณาสภาพปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการ จากข้อกำหนดในสัญญาจ้างก่อสร้างของ
ราชการ ที่เกี่ยวกับผลผลิตจะพิจารณาประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ข้อตกลงว่าจ้าง
2. เอกสารอันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา
3. หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา
4. ค่าจ้างและการจ่ายเงิน
5. เงินค่าจ้างล่วงหน้า
6. การหักเงินประกันผลงาน
7. กำหนดเวลาแล้วเสร็จและสิทธิของผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญา
8. ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง
9. การจ้างช่วง
10. การควบคุมงานของผู้รับจ้าง
11. ความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง
12. การจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง
13. การตรวจงานจ้าง
14. แบบรูป และรายการละเอียดคลาดเคลื่อน
15. การควบคุมงานโดยผู้ว่าจ้าง
16. งานพิเศษและการแก้ไขงาน
17. ค่าปรับ
18. สิทธิของผู้ว่าจ้างภายหลังบอกเลิกสัญญา
19. การกำหนดค่าเสียหาย
20. การทบทวีเวณก่อสร้างให้เรียบร้อย
21. กรณีพิพาทและอนุญาโตตุลาการ

22. การขยายเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญา
23. การใช้เรือไทย
24. มาตรฐานฝีมือช่าง

แนวคิด เหตุผล และสมมุติฐาน

แนวคิด

เนื่องจาก ทุกส่วนราชการของประเทศไม่ว่าจะสังกัดกระทรวง ทบวง กรมใดๆก็ตามในการดำเนินงานใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อการจัดซื้อและ/หรือจ้างจะต้องยึดถือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุเป็นบรรทัดฐานและป้องกันปัญหา เพื่อให้ทางราชการได้ประโยชน์สูงสุด ดังนั้น การปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จึงต้องปฏิบัติตามแนวทางเดียวกันเสมอ และเมื่อสถานการณ์ หรือเวลาเปลี่ยนไป ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวก็จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วยเสมอ อีกทั้งในกระบวนการจัดซื้อหรือจัดจ้างของส่วนราชการใด ๆ ที่จะกระทำขึ้น ส่วนราชการนั้นๆจะต้องมีกำลังพลในสายเทคนิค สายส่งกำลังครบถ้วน โดยไม่ต้องอาศัยจากส่วนราชการใดๆ เช่น การจัดจ้างก่อสร้างงานใดๆก็ตาม ส่วนราชการนั้นๆ จะต้องใช้งบประมาณของตนเองที่ได้รับจัดสรร มีเจ้าหน้าที่สายเทคนิคที่สามารถออกแบบตรวจแบบ และรายการละเอียดเอง มีเจ้าหน้าที่สายส่งกำลังที่ดำเนินการในกระบวนการจัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเอง ซึ่งไม่รวมถึงการว่าจ้างออกแบบ การว่าจ้างควบคุมงาน การว่าจ้างที่ปรึกษามาดำเนินการให้ส่วนราชการ

* การวิจัยผลกระทบด้านการจัดการ อันเนื่องมาจากข้อกำหนดในสัญญาจ้างของราชการนี้ จะทำการศึกษาสภาพปัญหาในแต่ละข้อกำหนด จะใช้ชื่อตกลงในเงื่อนไขของสัญญาจ้าง สำหรับงานก่อสร้างทางวิศวกรรมโยธาของ Federal Internationale des Ingenieurs Conseils (FIDIC) เป็น

หลักในการเปรียบเทียบ และค้นหาสภาพปัญหา ซึ่งการใช้ข้อตกลงใน FIDIC เป็นหลักในการเปรียบเทียบนี้ เพราะ FIDIC เป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้การปรึกษาทางด้านวิศวกรรมและสมาคมได้ร่างเงื่อนไขของสัญญาจ้างเป็นแบบมาตรฐานสากล สำหรับงานก่อสร้างทางวิศวกรรมขึ้น และเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบ และนำไปประยุกต์ใช้ในการทำสัญญาจ้างก่อสร้าง ในการเปรียบเทียบผลกระทบนอกจากใช้ FIDIC เป็นหลักในการเปรียบเทียบและค้นหาแล้วยังใช้ข้อกำหนด ในแบบสัญญาจ้างของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง และของเอกชนบางรายมาใช้เปรียบเทียบ เพื่อประกอบการทาวิจัย ในครั้งนี้ก็ทางหนึ่งด้วย

เหตุผล

เมื่อส่วนราชการต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามกรอบของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ ที่กำหนดค่าให้ส่วนราชการใด ๆ ที่จะทำการจัดซื้อหรือจัดจ้างต้องปฏิบัติตาม จึงจำเป็นต้องศึกษาระเบียบคั้งกล่าวที่ชัดเจนในทุกแห่งของกระบวนการจัดซื้อหรือจัดจ้าง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนราชการที่จะต้องถือปฏิบัติหรือต่อภาคเอกชนที่ประสงค์จะเข้าร่วมดำเนินธุรกิจกับภาคราชการ ในกระบวนการจัดซื้อหรือจัดจ้าง หรือเพื่อเป็นแบบอย่างแก่ส่วนราชการที่ึกคใหม่จะได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน และเหตุที่ส่วนราชการจำต้องถือปฏิบัติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเดียวกัน ก็เนื่องจากส่วนราชการมิได้ทำประโยชน์ให้แก่บุคคลใด หรือคณะบุคคลใดเหมือนภาคเอกชน ไม่มีบุคคลที่ได้รับประโยชน์โดยตรงเป็นประโยชน์ที่เกิดต่อส่วนราชการและประเทศชาติ เท่านั้น

สมมุติฐาน

การศึกษาสภาพปัญหา ในกระบวนการจัดจ้างก่อสร้างอาคาร ตามแบบสัญญาจ้างของส่วนราชการในครั้งนี้มีสมมุติฐานว่า สาเหตุที่ทำให้การบริหารงานก่อสร้าง ของภาคราชการและภาคเอกชน

ที่เป็นคู่สัญญาไม่มีประสิทธิภาพนั้น มาจากแบบสัญญาจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เพราะข้อตกลงในแบบสัญญาจ้างบางรายการยังมีข้อบกพร่องไม่รัดกุม ไม่ยุติธรรม และไม่ครอบคลุมปัญหาทั้งหมด ดังต่อไปนี้

1. ส่วนราชการที่ดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างอาคาร มักพบปัญหากับภาคเอกชนเสมอในขั้นตอนการประมูล การทำสัญญาจ้าง การก่อสร้าง การตรวจการจ้าง และการควบคุมงาน เป็นต้น เนื่องจากทุกส่วนราชการจะต้องยึดถือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นบรรทัดฐาน ดังนั้น ในกระบวนการจัดจ้าง ของทุกส่วนราชการที่ปฏิบัติตามระเบียบในแต่ละหน่วยนั้น จึงไม่มีความแตกต่างกัน เช่น ทุกส่วนราชการมักพบปัญหาเช่นเดียวกัน ในการว่าจ้างภาคเอกชนก่อสร้างอาคาร อันได้แก่การยื่นซองประกวดราคามีผู้สนใจน้อยราย มีการสมยอมกันในการเข้าเสนอราคากับทางราชการ การละทิ้งงาน การควบคุมงานของผู้รับจ้าง เป็นต้น

2. ภาคเอกชนที่พบปัญหา เมื่อเข้าร่วมดำเนินการธุรกิจกับส่วนราชการ ทั้งในกรณีเป็นผู้เสนอราคา และ/หรือเป็นผู้รับจ้าง ในขั้นตอนการประมูล การทำสัญญาจ้าง การตรวจการจ้างและการควบคุมงานก่อสร้าง ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่ว่าภาคเอกชนรายนั้น จะเข้าดำเนินการธุรกิจกับส่วนราชการหน่วยใดก็มักพบปัญหาดังกล่าวเสมอ ได้แก่ การไม่ได้รับทราบข่าวประกวดราคา การให้หรือการขายเอกสารประกวดราคาไม่ทันกำหนดเวลา การเปลี่ยนแปลงกำหนดเวลารับ และเปิดซองประกวดราคา การพิจารณาผลการประกวดราคาของคณะกรรมการ การเปลี่ยนแปลงรายการละเอียดภายหลังการประกวดราคา การทำสัญญาจ้าง การตรวจการจ้างของคณะกรรมการ การควบคุมงานก่อสร้างของผู้ควบคุมงานก่อสร้าง การสั่งให้ทำงานพิเศษ และ/หรือการแก้ไขงาน เป็นต้น

3. เจ้าหน้าที่พัสดุ คณะกรรมการที่หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้ง หัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นผู้ใช้ระเบียบนี้ เพื่อนำมาปฏิบัติทุกนายเจ้าต้องมีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่หรือตำแหน่ง เนื่องจากทุกนายจะต้องเติบโตตามชีวิตรับราชการ หรือเกษียณอายุราชการหรือลาออก ส่วนราชการจึงไม่มีเจ้าหน้าที่เชี่ยวชาญประจำหน่วยงานตลอดเวลา

4. ทุกส่วนราชการ มีการว่าจ้างภาคเอกชนก่อสร้างอาคารทุกปีงบประมาณ ต่อเนื่องกันตามวงเงินที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปี

เอกสารที่เกี่ยวข้อง

สัญญาก่อสร้างของทุกส่วนราชการ ใช้แบบสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งระเบียบดังกล่าวประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2498 และได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาแล้วจำนวน 17 ฉบับ ปัจจุบันนี้เป็นฉบับที่ 18 ประกาศใช้เมื่อ 1 เมษายน 2535 ระเบียบนี้บังคับใช้กับทุกส่วนราชการ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ รูปแบบสัญญาจ้างดังกล่าวแสดงไว้ในภาคผนวก จ.

สัญญาขององค์การนานาชาติ Federal Internationale des Ingenieurs Conseils (FIDIC) ซึ่งกำหนดเงื่อนไขของสัญญาจ้างสำหรับงานก่อสร้างทางวิศวกรรมโยธาและเป็นเงื่อนไขที่ได้รับความนิยมให้ใช้ได้ทั่วไป เพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างงานต่างๆที่การประมูลนั้นเป็นแบบมาตรฐานสากล เงื่อนไขดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ส่วน คือส่วนที่ 1 เงื่อนไขทั่วไป ตามผนวก จ. และส่วนที่ 2 เงื่อนไขปลีกย่อยพิเศษเพื่อให้เหมาะสมกับสัญญาจ้างแต่ละฉบับ

สัญญาจ้างของสถาบันวิศวกรรมโยธาและกลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างทางวิศวกรรมโยธาของอังกฤษ (The Institution of Civil Engineers and the Federation of Civil Engineering Contractors : ICE) ได้กำหนดเงื่อนไขที่เรียกว่า เงื่อนไขสัญญาจ้างของ ICE (the ICE Conditions of contract) ประกอบด้วย เงื่อนไขสัญญาจ้าง (Conditions of Contract) แบบใบเสนอราคา (Form of Tender) แบบข้อตกลง (Form of Agreement) และแบบพันธะ (Form of Bond)

วัตถุประสงค์

เพื่อหาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดจ้างก่อสร้างอาคาร อันมาจากแบบสัญญาจ้างของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 สำหรับให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงระเบียบ และกำหนดแบบสัญญาจ้างให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และได้ประโยชน์สูงสุด สำหรับภาคเอกชน เมื่อได้รับรู้ถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น จากการใช้แบบสัญญาจ้างของส่วนราชการจะได้นำไปใช้กำหนดแนวทาง เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานก่อสร้างของตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการศึกษา ต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดจ้างของส่วนราชการ ที่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากภาคเอกชนที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาของส่วนราชการนั้นๆ ในขั้นตอนการทำสัญญาจ้างตามแบบสัญญาจ้าง
2. สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละหน่วยงานของส่วนราชการ และแต่ละหน่วยงานของภาคเอกชน เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่ได้รับจากแบบสัญญาจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535
3. เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา ในกระบวนการจัดจ้างของส่วนราชการที่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่มีผลต่อส่วนราชการและภาคเอกชน

ขอบเขตของการทบทวนวิจัย

ศึกษาหาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้าง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่จะมีผลต่อการบริหารงานก่อสร้างของภาคราชการ และภาคเอกชน าม่งของผลผลิต (Productivity) เป็นหลัก ตามข้อกำหนดที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงซึ่งกันและกัน ในสัญญาจ้างว่า ข้อตกลงนั้นดี หรือเหมาะสม หรือเพียงพอแล้วหรือไม่ ควรคงอยู่หรือแก้ไขอย่างไร และ

ค้นคว้าหาปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้เป็นข้อตกลงในสัญญา และมีผลต่อการบริหารงานตามสัญญา เพื่อเสนอแนะให้ระเบียบควรรับการปรับปรุง และเพิ่มเติมข้อกำหนดไว้เป็นข้อตกลงในแบบสัญญาจ้าง เพื่อให้ผลกระทบเปลี่ยนแปลงและมีผลไปในทางที่ดี ทำให้ผลผลิต (Productivity) สูงขึ้น ภายใต้อุปสรรคของความเป็นไปได้ทางวิศวกรรมหรือทางเทคนิค แต่ไม่ได้คำนึงถึงขีดจำกัด หรือความเป็นไปได้ทางด้านกฎหมาย

วิธีการท้าววิจัย

1. แนวคิดของวิธีวิจัย ในการศึกษาสภาพปัญหาในกระบวนการจัดจ้างก่อสร้างอาคาร ตามแบบสัญญาจ้างของระเบียบที่กำหนดวิธีการขึ้น เพื่อเป็นแนวทางไปสู่การหาแนวทางแก้ไขแบบสัญญาจ้างที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

1.1 ค้นคว้า วิจัย ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับกรว่าจ้างก่อสร้างอาคารตามแบบสัญญาจ้างว่าไม่ใช้อย่างไร

1.2 เปรียบเทียบปัญหาที่เกิดขึ้นทุกข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้าง ของสำนักนายกรัฐมนตรี กับเงื่อนไขของสัญญาจ้าง สำหรับงานก่อสร้างทางวิศวกรรมโยธา จาก FIDIC

1.3 ค้นคว้าแบบสัญญาจ้างของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงต่างๆที่ว่าจ้างเอกชนก่อสร้างอาคาร เพื่อหาข้อกำหนดที่เหมาะสม และมีประโยชน์ต่อการจัดการงานก่อสร้างของราชการ

1.4 เสนอแนะว่าจะปรับปรุงอย่างไร โดยนำผลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยมาเสนอแนะ

2. องค์ประกอบของวิธีการท้าววิจัย ประกอบด้วย

2.1 ประชากรที่ศึกษา ได้แก่ ส่วนราชการระดับกรมในส่วนกลาง และส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ และรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ซึ่งว่าจ้างภาคเอกชนก่อสร้างอาคาร โดยปีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นบรรทัดฐาน ที่กระทำขึ้น โดยวิธีประกวดราคาภายในประเทศ ซึ่งมีวงเงินการจัดจ้างครั้งหนึ่งเกิน 1,000,000.- บาท ได้แก่

- 1) ส่วนราชการสังกัดกระทรวงกลาโหม
 - กองทัพอากาศ
 - กองทัพบก
- 2) ส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย
 - กรมโยธาธิการ
- 3) ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย
 - กรุงเทพมหานคร
- 4) ส่วนราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข
 - สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข
- 5) ส่วนราชการสังกัดกระทรวงคมนาคม
 - กรมทางหลวง
- 6) ส่วนราชการสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 - กรมพัฒนาที่ดิน
- 7) ส่วนราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
 - สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ
- 8) ส่วนราชการสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
 - กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน
- 9) การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย
- 10) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- 11) การสื่อสารแห่งประเทศไทย

2.2 ศึกษากลุ่มตัวอย่าง ภาคเอกชนที่เคยเป็นผู้รับจ้างกับภาคราชการ ในกลุ่ม

ตัวอย่างใน 2.1 และภาคเอกชนที่สนใจจะเข้าดำเนินธุรกิจรับจ้าง กับกลุ่มตัวอย่างของภาคราชการ
ดังกล่าว

2.3 กลุ่มตัวอย่าง โดยการสุ่มจากส่วนราชการที่ประกวดราคาว่าจ้างก่อสร้างอาคาร จำนวน 5 หน่วยงาน โดยวิธีการสอบถามหรือสัมภาษณ์เกี่ยวกับ ข้อมูลทั่วไป สภาพการจัดจ้างก่อสร้าง ลักษณะและปัญหาในการจัดจ้าง โดยการประกวดราคาเพื่อค้นหา ปัญหาที่มักพบพร้อมข้อเสนอแนะ และ สำหรับภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจรับจ้างก่อสร้างอาคาร กับส่วนราชการที่ดำเนินการเช่นเดียวกัน คือ ใช้วิธีการสอบถามหรือสัมภาษณ์ เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปสภาพการรับจ้างก่อสร้างอาคาร ลักษณะและปัญหา ในการรับจ้างก่อสร้างอาคาร ซึ่งกลุ่มตัวอย่างจากภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจ กับส่วนราชการที่เป็นกลุ่ม ตัวอย่างจะใช้วิธีการสอบถามหรือสัมภาษณ์ โดยวิธีการสุ่มตัวอย่าง

3. ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย

3.1 ศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับการ ประกวดราคาว่าจ้างก่อสร้างอาคาร

3.2 รวบรวมปัญหาขั้นต้นที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดจ้างตามแบบสัญญา จ้างของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดทำแบบสอบถาม หรือสัมภาษณ์

3.3 สร้างแบบสอบถามและทดลองใช้ เพื่อหาความเที่ยงตรงและความเหมาะสมของ แบบสอบถาม โดยวิธีการแจกจ่ายจากกลุ่มประชากรที่ได้ศึกษา พร้อมรับทราบผลการตอบแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์

3.4) ปรับปรุงแบบสอบถาม หรือแบบสัมภาษณ์ ก่อนนำไปใช้

3.5 ดำเนินการรวบรวมข้อมูล โดยวิธีการสอบถาม หรือสัมภาษณ์

3.6 วิเคราะห์ข้อมูล

3.7 สรุปผล และเสนอแนะแนวทางแก้ไข

3.8 เขียนรายงาน

ประโยชน์ที่จะได้รับจากวิทยานิพนธ์

1. เพื่อให้ส่วนราชการ ได้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จากการใช้นโยบายจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงนโยบายจ้างให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ปฏิบัติอย่างถูกต้องโดยไม่ต้องหารือกับสำนักนายกรัฐมนตรี และปราศจากข้อร้องเรียนใด ๆ จากฝ่ายผู้รับจ้างที่เป็นคู่สัญญากับส่วนราชการนั้น ๆ
2. เพื่อให้ภาคเอกชนได้รับรู้ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จากการใช้ระเบียบของส่วนราชการและกำหนดแนวทางการบริหารงานก่อสร้างให้สอดคล้อง และเอื้ออำนวยที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อกิจการที่ได้ดำเนินการกับส่วนราชการ และเมื่อใดก็ตามที่ภาคเอกชนเหล่านั้น ไปทาสัญญารับจ้างก่อสร้างกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือต่อภาคเอกชนด้วยกัน จะได้ไม่กำหนดข้อตกลงที่ทำให้การบริหารงานก่อสร้างของกิจการขาดประสิทธิภาพไว้ในสัญญานั้นครั้งนั้น ต่อไป
3. เพื่อให้เจ้าของโครงการหรือเจ้าของงาน ที่จะทำการว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างอาคารได้ศึกษา และนำไปเป็นข้อกำหนดนโยบายจ้างของตนเอง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการว่าจ้างงานและลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในภายหลัง
4. เพื่อเป็นแนวทางการจัดทำสัญญามาตรฐาน ในการว่าจ้างงานก่อสร้างอาคารในอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย