

บทที่ 1

บทนำ



ความนำ

ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลมักจะกำหนดไว้เป็นนโยบายของรัฐบาลด้วยเสมอก็คือการจัดให้มีการดำเนินกิจการเกี่ยวกับบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการบริการสาธารณะทางด้านการก่อให้เกิดความปลอดภัยในการดำเนินชีวิต เช่น การจัดให้มีกิจการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศหรือการให้ความคุ้มครองในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นต้น หรืออาจจะเป็นการบริการสาธารณะทางด้านการก่อให้เกิดความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต เช่น การจัดให้มีการประกอบกิจการเกี่ยวกับการไฟฟ้า การประปา การสื่อสารและโทรคมนาคม การจัดให้มีถนนหนทางสำหรับสัญจรไปมา การขนส่งมวลชน หรือการสำรวจและผลิตทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ

โดยผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวนี้ได้แก่ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเรียกรวม ๆ ว่า "ฝ่ายปกครอง" ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรืออาจจะเป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ จังหวัดหรืออาจจะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ เทศบาลหรือสุขาภิบาล ก็ได้

นอกจากนี้ ในหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลางคือกระทรวงต่าง ๆ นั้นเองก็ยังมี การจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจอีกหลายองค์การขึ้นมาทำหน้าที่ประกอบกิจการบริการสาธารณะบางอย่างโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงที่

รัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอีกด้วย เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต
แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น

ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวนี
บางกรณีหน่วยงานของรัฐก็จะเป็นผู้รับผิดชอบในการประกอบกิจการนั้น ๆ เอง
โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการเกี่ยวกับทางด้านความปลอดภัยนั้นหน่วยงานของรัฐมัก
จะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเองเสมอ แต่ในหลายกรณีหน่วยงานของรัฐก็อาจจะ
ดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นกิจการ
เกี่ยวกับทางด้าน การส่งเสริมความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิตของประชาชน
และมักจะเป็นกิจการที่ฝ่ายภาครัฐมีข้อจำกัดทางด้านเงินลงทุน หรือด้าน
เทคโนโลยี หรือด้านบริการและการจัดการ

แต่ไม่ว่าการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น หน่วยงานของรัฐจะ
เป็นผู้ดำเนินการเองหรืออาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนในการดำเนินการก็
ตาม สิ่งหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องกระทำเสมออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ
การทำสัญญากับภาคเอกชนเพื่อทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงไปได้
โดยสัญญาที่ทำนั้นบางสัญญาก็เป็นการทำเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตอบสนองความ
ต้องการส่วนตัวของหน่วยงานของรัฐเอง เช่น การทำสัญญาก่อสร้างอาคาร
สำนักงาน สัญญาซื้อขายวัสดุเครื่องใช้ในสำนักงานหรือสัญญาซื้อขายยานพาหนะ
เพื่อใช้ในกิจการของสำนักงาน เป็นต้น แต่บางสัญญาก็เป็นการทำเพื่อให้ได้มา
ซึ่งสิ่งที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวม เช่น การทำสัญญา
ประกอบกิจการเดินรถโดยสารประจำทาง สัญญาก่อสร้างทางหลวง สัญญา-
สัมปทานระบบขนส่งทางรถไฟ สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการ
โทรศัพท์ หรือสัญญาสัมปทานเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

ดังนั้น การทำสัญญาใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในต่างประเทศจะเรียกสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำขึ้นนี้ว่า "สัญญาภาครัฐ" (Public Contracts) และมีการยอมรับทั้งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ว่าในการทำสัญญาภาครัฐนั้นจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อนโยบายของรัฐบาลด้วย โดยการยอมรับดังกล่าวอาจจะมากหรือน้อยแตกต่างกันไปตามแต่ปรัชญาของแต่ละประเทศยึดถืออยู่ และการยอมรับนี้ได้มีผลอย่างสำคัญในการทำสัญญาภาครัฐมีลักษณะที่พิเศษแตกต่างไปจากสัญญาภาคเอกชนบางประการ ซึ่งลักษณะพิเศษที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การยอมรับว่าคู่สัญญาฝ่ายรัฐมีสิทธิพิเศษบางประการเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งรวมถึงการมีสิทธิพิเศษในการแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียวด้วย

การที่ระบบการทำสัญญาของภาครัฐของต่างประเทศยอมรับว่าคู่สัญญาฝ่ายรัฐมีสิทธิพิเศษที่จะแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียวนั้น ทำให้หน่วยงานของรัฐผู้เป็นคู่สัญญาฝ่ายรัฐสามารถปรับแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่ของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งให้สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานของรัฐหรือความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปได้ได้อย่างเหมาะสมและรวดเร็วโดยไม่จำเป็นต้องบอกเลิกสัญญาและจัดให้มีการทำสัญญาใหม่ให้ต้องตามความประสงค์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปนั้น ซึ่งอาจจะทำให้ภาครัฐสามารถประหยัดเงินงบประมาณได้มากกว่าและในขณะเดียวกันก็ทำให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งกว่า

สำหรับระบบการทำสัญญาภาครัฐของไทยนั้น จากการที่ผู้เขียนได้สำรวจวิเคราะห์ข้อหาหรือเกี่ยวกับการทำสัญญาที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้เคยหาหรือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการร่างสัญญาภาครัฐแล้วได้พบว่า ในข้อหาหรือต่าง ๆ เหล่านี้มี

อยู่หลายกรณีที่เป็นการหาข้อปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขข้อสัญญาในระหว่างที่มีการปฏิบัติตามสัญญา ตัวอย่างเช่น ตามข้อหาหรือเลขรับที่ ท.174/2525¹ เรื่องสัญญาจ้างก่อสร้างทางด่วนสายบางนา-ท่าเรือ ซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้หาข้อหาว่า วิศวกรผู้ควบคุมงานจะมีอำนาจตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาสั่งให้บริษัทผู้รับจ้างลดระยะเวลาการทอดตัวของคันทางลงจากที่กำหนดไว้ในสัญญา อันเป็นการแก้ไขสัญญาได้หรือไม่ โดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ให้ข้อเท็จจริงประกอบข้อหาหรือในเรื่องนี้ด้วยว่า การลดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาดังกล่าวนี้เป็นข้อเสนอของบริษัทผู้รับจ้าง และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยก็เห็นด้วยว่าการลดระยะเวลาดังกล่าวจะเป็นผลดีทั้งต่อการทางพิเศษแห่งประเทศไทยและต่อประชาชนโดยส่วนรวม

หรือตามข้อหาหรือเลขรับที่ ท.90/2525² เรื่องการซ่อมแซมถนนสายแยกเข้าวัดบัวหลวง ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้หาข้อหาการที่เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมงานได้สั่งให้มีการแก้ไขสัญญาโดยแก้ไขรายละเอียดในการซ่อมแซมถนนผิดไปจากแบบรูปและรายการละเอียดในสัญญาจนทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานได้แล้วเสร็จตามกำหนดนั้น กรณีนี้จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นความผิดของฝ่ายผู้ว่าจ้างและไม่อาจเรียกเอาค่าปรับจากผู้รับจ้างได้ โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ให้ข้อเท็จจริงประกอบเรื่องนี้ด้วยเช่นกันว่า การที่ผู้ควบคุมงานได้สั่งให้แก้ไขรายละเอียดในการซ่อมแซมถนนนั้น ผู้ควบคุมได้อ้างว่าเป็น

¹ คำวินิจฉัยกรมอัยการ ข้อหาข้อหาปัญหากฎหมายและสัญญาของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ เล่มที่ 2 พ.ศ. 2516-2525 (กรุงเทพมหานคร : กองที่ปรึกษากรมอัยการ, 2531), หน้า 1642.

² เรื่องเดียวกัน., หน้า 1527.



เพราะมีราษฎรจำนวนมากมาแจ้งความจำนงให้เปลี่ยนแปลงรายละเอียดในการ
ช่อมแซมโดยให้เหตุผลว่าจะเกิดประโยชน์แก่ท้องที่

ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามตัวอย่างทั้งสองนี้ได้แสดงให้เห็นว่าในระหว่างที่มี
การปฏิบัติตามลัญญานั้นอาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขลัญญาเกิดขึ้นเมื่อใด
ก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้
ที่จะได้รับผลจากการปฏิบัติตามลัญญานั้นเอง

และนอกจากนี้ ก็ยังมีข้อหาหรือในทำนองเดียวกันนี้ตามข้อหาหรือ³
เลขรับที่ ท.183/2525, เลขรับที่ ท.7/2525, เลขรับที่ ท.38/2524, หรือ
เลขรับที่ ท.32/2524 ดังนี้ เป็นต้น

ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรณีเกี่ยวกับการทำลัญญาภาครัฐของไทยนั้นก็มีปัญหา
เกี่ยวกับการแก้ไขลัญญาอยู่ไม่น้อยเช่นกัน ซึ่งทำให้มีปัญหาข้อสงสัยว่าแท้จริง
แล้วในระบบการทำลัญญาภาครัฐของไทยนั้นได้มีการคำนึงถึงความสำเร็จสมบูรณ์
ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือไม่เพียงใด หรือกล่าวโดย
เฉพาะก็คือในระบบการทำลัญญาภาครัฐของไทยนั้นได้มีการยอมรับแนวความคิด
เกี่ยวกับการให้สิทธิพิเศษแก่คู่ลัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไขลัญญาได้ฝ่ายเดียวเพื่อทำ
ให้คู่ลัญญาฝ่ายรัฐสามารถใช้สิทธิพิเศษนั้นเป็นกลไกในการตอบสนองความต้องการ
ของส่วนรวมได้ดังเช่นที่เป็นอยู่ในลัญญาภาครัฐของต่างประเทศหรือไม่และเพียงใด

ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์นี้จึงจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ว่า ในระบบ
การทำลัญญาภาครัฐของไทยนั้น มีการยอมรับแนวความคิดว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษ
แก่คู่ลัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไขลัญญาได้ฝ่ายเดียวหรือไม่ หากมีควรจะมีข้อควร

³ เรื่องเดียวกัน., หน้า 1653,1416,1179 และ 1169.

ปรับปรุงแก้ไขประการใดหรือไม่ หรือหากไม่มี ควรจะกำหนดให้มีหรือไม่ ใน
 แนวทางอย่างไร ทั้งนี้ ในการศึกษาวิเคราะห์นี้ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานเอาไว้ว่า
 คู่สัญญาฝ่ายรัฐควรมีสิทธิพิเศษในการที่จะดำเนินการแก้ไขเนื้อหาของสัญญา
 ภาครัฐได้ฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนก่อน หาก
 การแก้ไขนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และการ
 แก้ไขนั้นได้กระทำภายในขอบเขตและมีความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ได้
 รับผลกระทบจากการใช้สิทธิพิเศษนั้น

วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิด
 หรือทฤษฎีเกี่ยวกับการให้สิทธิพิเศษแก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไขสัญญาได้ฝ่าย
 เดียวในระบบการทำสัญญาภาครัฐของต่างประเทศว่ามีที่มาและสาระสำคัญตลอด
 จนเหตุผลในการให้สิทธิพิเศษนั้นอย่างไร แล้วนำมาเอาผลการศึกษาดังกล่าวมา
 วิเคราะห์ระบบการทำสัญญาภาครัฐของไทยเพื่อชี้ให้เห็นว่าระบบการทำสัญญา
 ภาครัฐของไทยนั้นมีข้อบกพร่องที่ควรแก้ไขอย่างไร โดยจะเน้นศึกษาวิเคราะห์
 เกี่ยวกับประเด็นการให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไขสัญญา เป็นสำคัญ

ขอบเขตและวิธีการศึกษาวิเคราะห์

1. ขอบเขตของการศึกษาวิเคราะห์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาวิเคราะห์ระบบการทำสัญญาภาครัฐ
 ของไทยโดยจะนำเอากฎเกณฑ์ทั้งหมดที่ใช้ควบคุมเกี่ยวกับการทำสัญญาภาครัฐ
 ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่มีอยู่นอกเหนือไปจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและ
 พาณิชยกรรม เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับการทำสัญญาโดยทั่วไปอยู่แล้ว มาศึกษา

วิเคราะห์ว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ได้มีผลทำให้สัญญาภาครัฐของไทยมีลักษณะที่พิเศษแตกต่างไปจากสัญญาทางแพ่งโดยทั่วไปในประการใดหรือไม่ เพราะเหตุใด และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ได้ยอมรับถึงการมีสิทธิพิเศษของผู้สัญญาฝ่ายรัฐหรือไม่ ในขอบเขตเพียงใด โดยกฎเกณฑ์ที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์นี้จะประกอบด้วยกฎเกณฑ์ทั้งที่บัญญัติของกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหรือกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย และกฎเกณฑ์ที่เป็นระเบียบข้อบังคับ เช่น ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้น และนอกจากนี้ยังจะได้มีการนำเอาข้อสัญญาที่ปรากฏอยู่ในสัญญาภาครัฐฉบับต่าง ๆ ทั้งที่เป็นแบบตัวอย่างสัญญา และเป็นสัญญาที่ได้ทำไปแล้วบางฉบับมาศึกษาวิเคราะห์ประกอบด้วย

2. วิธีการศึกษาวิเคราะห์

การศึกษานิติวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาวิเคราะห์โดยวิธีการเปรียบเทียบกับระบบการทำสัญญาภาครัฐของต่างประเทศ โดยประเทศที่จะนำมาเป็นแนวทางศึกษาเปรียบเทียบนั้นจะนำมาทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เยอรมันตะวันตก* สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ

*ปัจจุบันประเทศเยอรมันตะวันตกและประเทศเยอรมันตะวันออกได้รวมเป็นประเทศเดียวกัน เรียกว่าประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (ตามชื่อทางการเต็มของประเทศเยอรมันตะวันตก) แต่ข้อมูลที่น่ามาอ้างอิงในวิทยานิพนธ์นี้ นำมาจากประเทศเยอรมันตะวันตก ในวิทยานิพนธ์นี้จึงจะยังคงใช้คำเรียกว่า ประเทศเยอรมันตะวันตกเช่นเดิม

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์นั้นจะได้แบ่งรายละเอียดของการศึกษาวิเคราะห์ออกเป็น 4 บท ประกอบด้วยบทที่ 2 ซึ่งจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดว่าด้วยสัญญาภาครัฐของประเทศต่าง ๆ อันจะเป็นการปูพื้นฐานให้เห็นว่าสัญญาภาครัฐที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ นั้นมีลักษณะที่สำคัญและความเป็นมา เป็นอย่างไร เหตุใดจึงมีการใช้สิทธิพิเศษแก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐ สิทธิพิเศษที่ให้นั้นประกอบด้วยสิทธิพิเศษประเภทใดบ้างและจะต้องมีการเยียวยาหรือให้ความช่วยเหลือแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการใช้สิทธิพิเศษนั้นอย่างไร ต่อจากนั้นในบทที่ 3 ก็จะศึกษาวิเคราะห์โดยเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับกรณีการใช้สิทธิพิเศษแก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียวที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ ว่ามีรายละเอียดเกี่ยวกับที่มา เนื้อหา และลักษณะสำคัญของการเป็นสิทธิพิเศษอย่างไร คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะสามารถใช้สิทธิพิเศษนั้นได้เพียงใดและจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเพียงใด ส่วนในบทที่ 4 ก็จะใช้วิเคราะห์เกี่ยวกับกรณีของไทยโดยเฉพาะโดยเปรียบเทียบกับผลการศึกษาวิเคราะห์ที่ได้กระทำมาแล้วในบทที่ 2 และ 3 และท้ายที่สุดในบทที่ 5 ก็จะสรุปและเสนอแนะแนวทางแก้ไขสำหรับกรณีของไทย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้วิเคราะห์ดังกล่าวนั้น คาดว่าจะทำให้ได้รับประโยชน์อย่างน้อย 2 ประการ คือ

- (1) ทำให้ทราบถึงที่มาและความมุ่งหมายในการใช้สิทธิพิเศษแก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียว ซึ่งจะทำให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการทำสัญญาภาครัฐของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่ามีข้อบกพร่องเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร และจะต้องดำเนินการแก้ไขอย่างไร ซึ่งจะมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐสามารถรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน โดยอาศัยกลไกทางสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) ในขณะที่เดียวกัน ผลของการศึกษาวิเคราะห์นี้ก็ทำให้เกิดความชัดเจนว่าสิทธิพิเศษที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะพึงมีได้นั้นจะต้องมีขอบเขตเพียงใด และจะต้องมีการจ่ายค่าชดเชยให้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอย่างไร ซึ่งจะเป็นการปกป้องคุ้มครองคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง มิให้ได้รับผลเสียหายอันเกิดจากการใช้สิทธิพิเศษของคู่สัญญาฝ่ายรัฐ และเป็นการให้ความมั่นใจแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งว่าจะต้องได้รับความเป็นธรรมจากการใช้สิทธิพิเศษนี้ อันจะมีผลทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้นเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการตอบสนองความต้องการของส่วนรวมซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล