

แบบรายการประกอบคำขอประเมินผลงาน
ผลงานที่เป็นผลการดำเนินงานที่ผ่านมา
เรื่อง การจัดทำและวิธีการบริหารสัญญา
(ความรู้เกี่ยวกับสัญญา/การทำสัญญา การบริหารสัญญา และหลักประกันสัญญา)

ของ

ชื่อ นางสาวจิรัญญา เจริญทองคำ
ตำแหน่ง นักวิชาการพัสดุ ระดับชำนาญการ
ตำแหน่งเลขที่ ๑๓๐
กลุ่มงานพัสดุ กองคลัง
กรมอนามัย

เพื่อแต่งตั้งให้ดำรง
ตำแหน่งนักวิชาการพัสดุ ระดับชำนาญการพิเศษ
ตำแหน่งเลขที่ ๑๒๘
กลุ่มงานพัสดุ กองคลัง
กรมอนามัย

ผลงานที่เป็นผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

๑. ชื่อผลงานเรื่อง การจัดทำสัญญาและวิธีการบริหารสัญญา

(ความรู้เกี่ยวกับสัญญา/การทำสัญญา การบริหารสัญญา และหลักประกันสัญญา)

๒. ระยะเวลาที่ดำเนินการ เดือน มกราคม ๒๕๕๓

๓. สัดส่วนของผลงานที่ผู้เสนอเป็นผู้ปฏิบัติ ๑๐๐%

๔. ผู้ร่วมจัดทำผลงาน (ถ้ามี) -

๕. บทคัดย่อ

การจัดทำและวิธีการบริหารสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง นับเป็นกระบวนการหนึ่งของการดำเนินงานด้านการจัดซื้อหรือจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดังด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาการจัดทำและวิธีการบริหารสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้างนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขข้อกำหนด รายละเอียด และรูปแบบของสัญญาโดยเป็นไปตามที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งบางกรณีอาจจำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ณ ขณะนั้นอยู่เสมอ อาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่ขาดความรู้ ทักษะ หรือรู้ไม่เท่าทันการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง ปฏิบัติไม่ครบถ้วนถูกต้องตามข้อกำหนดและเจตนารมณ์ของหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่เสมอ อันอาจจะทำความเสียหายแก่ราชการ หรือทำให้ราชการเสียประโยชน์โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจมีความผิดพลาดทางวินัย ทางแพ่ง และทางอาญาด้วยทั้งที่มีเจตนา จึงเห็นควรนำประสบการณ์ด้านการจัดทำและวิธีการบริหารสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้างมาจัดทำแนวทางการบูรณาการ และประยุกต์เพื่อใช้พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพให้เป็นไปในทิศทางที่ก้าวหน้าและนำไปสู่การพัฒนา และใช้เป็นคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติงานพัสดุและผู้สนใจโดยทั่วไป

๖. บทนำ

ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายการปฏิรูประบบราชการโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดของการดำเนินงานของส่วนราชการ ดังนั้นในการจัดซื้อจัดจ้างจึงจำเป็นต้องมีการศึกษากฎ ระเบียบที่ใช้ในการทำสัญญาหรือการบริหารสัญญา และวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยจัดทำเป็นคู่มือเกี่ยวกับการทำสัญญา การบริหารสัญญา ให้กับนักวิชาการพัสดุ เจ้าหน้าที่พัสดุ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อหรือจัดจ้าง นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญา การคงหรือลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาซื้อขายหรือสัญญาจ้างให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา เพื่อป้องกันการเสียเปรียบของส่วนราชการ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลอย่างรัดกุม เป็นธรรม โปร่งใส ประหยัด และมีประสิทธิภาพ

๗. วัตถุประสงค์

๑) เพื่อรวบรวมความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำสัญญา และการบริหารสัญญาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาใช้ในการจัดซื้อหรือจัดจ้างได้อย่างถูกต้อง

๒) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานพัสดุเป็นบุคลากรที่สามารถดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะรู้ขั้นตอนการจัดทำสัญญา และการบริหารสัญญาทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความผิดพลาดน้อยที่สุดจนถึงไม่เกิดเลย

๓) เพื่อให้การทำสัญญา การบริหารสัญญา และหลักประกันสัญญา ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข เป็นไปอย่างถูกต้อง รัดกุม เป็นธรรม โปร่งใส และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๘. วิธีการดำเนินงาน/วิธีการศึกษา/ขอบเขตงาน

๑) ศึกษาทำความเข้าใจระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๕

๒) ศึกษาทำความเข้าใจกับเงื่อนไข ข้อกำหนด รายละเอียด และแบบรูปสัญญา ตามมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญา การบริหารสัญญา และหลักประกันสัญญา

๓) จัดทำเป็นคู่มือในการทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้างให้กับ นักวิชาการพัสดุ เจ้าหน้าที่พัสดุ ผู้ปฏิบัติงานพัสดุ และผู้ที่สนใจทั่วไป

๔) จัดทำคู่มือมอบให้หน่วยงานต่าง ๆ ภายในกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข เพื่อใช้ประกอบการปฏิบัติงาน การจัดทำสัญญา และการบริหารสัญญา

๕) นำความรู้ที่ได้รวบรวมไว้ไปถ่ายทอดสู่ผู้ปฏิบัติโดยการจัดประชุมสัมมนา เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทำสัญญา การบริหารสัญญา พร้อมตัวอย่างสัญญาต่าง ๆ รวมทั้งการเผยแพร่ทางเว็บไซต์กรมอนามัย

ความรู้เกี่ยวกับสัญญา/การทำสัญญา

ลักษณะสำคัญของสัญญาเป็นบ่อเกิดแห่งหนี้ที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นเรื่องของความสมัครใจ และเป็นการรับรองความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาของคู่สัญญาว่าคู่สัญญาจะตกลงก่อหนี้กันอย่างไรก็ได้โดยสัญญาจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่สัญญา กล่าวคือ คู่สัญญาจะทำสัญญากันเพื่อให้สิทธิหรือก่อให้เกิดหนี้แห่งบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คู่สัญญาไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นสัญญาเพื่อประโยชน์บุคคลภายนอก

สัญญา คือนิติกรรมหลายฝ่าย คู่สัญญานั้นต้องมีตั้งแต่ ๒ ฝ่ายขึ้นไป โดยแต่ละฝ่ายจะมีก็คนที่ได้ เมื่อแต่ละฝ่ายแสดงเจตนาทำคำเสนอและคำสนองตรงกันย่อมเกิดเป็นสัญญาขึ้น ดังนั้น การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวจะไม่ใช่สัญญา ฉะนั้นนิติกรรมจึงไม่ใช่สัญญา แต่สัญญาต้องเป็นนิติกรรมเสมอไป

ตัวอย่างที่เป็นสัญญา เช่น นาย ก. แสดงเจตนาเสนอขายแหวน ๑ วง ให้แก่ นาย ข. ในราคา ๔๕๐ บาท นาย ข. คอบตกลงสนองรับซื้อแหวน นาย ก. ในราคา ๔๕๐ บาท ย่อมเกิดเป็นสัญญาซื้อขายขึ้น นาย ก. มีหน้าที่ต้องส่งมอบแหวนให้ นาย ข. นาย ข. มีหน้าที่ต้องชำระเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ นาย ก.

ตัวอย่างที่ไม่เป็นสัญญา เช่น นาย ค. ทำพินัยกรรมยกที่ดินแปลงหนึ่งของตนให้ นาย ง. บุตรชาย การทำพินัยกรรมของ นาย ค. ย่อมไม่เป็นสัญญา เพราะเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว เมื่อ นาย ค. ถึงแก่ความตาย พินัยกรรมมีผลใช้บังคับได้ทันที ทำให้ นาย ง. มีสิทธิได้รับที่ดินแปลงดังกล่าว ดังนั้น มิได้เกิดจากสัญญา แต่เกิดจากนิติกรรมฝ่ายเดียว

ดังนั้น การทำสัญญาจึงต้องเป็นการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ซึ่งบุคคลตามกฎหมาย ได้แก่ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล

นิติกรรม คือ การใด ๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยความสมัครใจมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ ดังนั้น นิติกรรมเป็นการกระทำของบุคคลโดยการแสดงเจตนามุ่งประสงค์จะให้เกิดผลในทางกฎหมายให้ผูกพันกัน หรือเป็นการกระทำโดยมุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล โดยสมัครใจกัน เพราะบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงเจตนา ซึ่งกฎหมายรับรองความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา ที่ต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ การกระทำใด ๆ ที่กฎหมายไม่ห้าม เพื่อที่จะก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิ คือ การก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับสิทธิ เพราะเมื่อบุคคลเริ่มทำนิติกรรมก็ย่อมจะเริ่มก่อสิทธิ

ตัวอย่างเช่น นาย ก. กู้ยืมเงินนาย ข. ๑๐๐ บาท ก็ย่อมจะก่อสิทธิและเคลื่อนไหวสิทธิที่ นาย ก. จะเรียกให้นาย ข. ส่งมอบเงินกู้ ๑๐๐ บาท และเมื่อถึงกำหนดเวลาชำระเงินคืน ก็ย่อมจะก่อสิทธิให้นาย ข. เรียกเงินคืนจากนาย ก. และเมื่อนาย ก. ชำระเงินคืนให้นาย ข. ก็จะมีการเคลื่อนไหวการระงับสิทธิในหนี้เงินกู้ขึ้น

การทำสัญญาตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้๓แบบ คือ

๑. เต็มรูป (ข้อ ๑๓๒) การลงนามในสัญญาในการจัดหาตามระเบียบนี้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการและให้ทำเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ ดังนี้

๑.๑ ทำสัญญาตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนด

๑.๒ มีข้อความแตกต่าง เสียเปรียบ/ไม่รัดกุมพอ ก็ให้ส่งร่างสัญญานั้นไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน

๑.๓ ร่างสัญญาขึ้นใหม่ ต้องส่งร่างสัญญานั้นไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน

๒. ลดรูป (ข้อ ๑๓๓) จัดทำข้อตกลงเป็นหนังสือไว้ต่อกันโดยไม่ต้องทำเป็นสัญญา (ข้อ ๑๓๒) ก็ได้โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ ดังนี้

๒.๑ การซื้อ การจ้าง หรือการแลกเปลี่ยนโดยวิธีตกลงราคา หรือการจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีตกลง ที่มีวงเงินไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

๒.๒ ส่งมอบพัสดุได้ครบถ้วนภายใน ๕ วันทำการนับจากทำข้อตกลงเป็นหนังสือ

๒.๓ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษและการจัดหาจากส่วนราชการ

๒.๔ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษตามข้อ ๒๓ (๑) – (๕) หรือ ๒๔ (๑) – (๕)

๒.๕ การเช่า ซึ่งผู้เช่าไม่ต้องเสียเงินอื่นใดนอกจากค่าเช่า

๓. ไม่มีรูปแบบ (ข้อ ๑๓๓ วรรคท้าย)

๓.๑ การจัดหาซึ่งมีราคาไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือ

๓.๒ การซื้อหรือจ้าง ซึ่งใช้วิธีดำเนินการตามข้อ ๑๕ วรรคสอง จะไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือไว้ต่อกันก็ได้ (ได้แก่ วิธีตกลงราคา กรณีจำเป็นเร่งด่วนที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดหมายไว้ก่อน และไม่อาจดำเนินการตามปกติได้ทัน)

สัญญาที่จำเป็นต้องทำเป็นภาษาต่างประเทศ (ข้อ ๑๓๒วรรคห้า/วรรคหก)

๑. **ให้ทำเป็นภาษาอังกฤษ** แต่ต้องมีคำแปลตัวสัญญาและเอกสารแนบท้ายสัญญาเฉพาะที่สำคัญเป็นภาษาไทยไว้ด้วย

ยกเว้น เป็นการทำสัญญาตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนด ไม่ต้องแปลเป็นภาษาไทย

๒. **การทำสัญญาของส่วนราชการในต่างประเทศ** จะทำเป็นภาษาอังกฤษ หรือภาษาของประเทศ ที่หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ โดยผ่านการพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้รู้กฎหมายของส่วนราชการนั้น ๆ ก็ได้

สาระสำคัญของสัญญา ต้องประกอบด้วยเนื้อหาดังต่อไปนี้

๑. ข้อตกลงเกี่ยวกับสิ่งของที่ซื้อขาย/งานที่จ้าง ปริมาณ จำนวน และราคาแบบรูป

(พัสดุที่จะซื้อต้องเป็นของแท้ ของใหม่ ไม่เคยใช้งานมาก่อน)

๒. เงื่อนไขการส่งมอบ การตรวจรับ(ทั้งหมด / บางส่วน)

๓. เงื่อนไขการชำระเงิน (เงินล่วงหน้า งวดเงิน)

๔. เงื่อนไขการประกันความชำรุดบกพร่อง

๕. การวางหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา

๖. เงื่อนไขการบอกเลิกสัญญา /ค่าปรับ

๗. การรับผิดชอบค่าเสียหาย /การขยายเวลาส่งมอบ

รูปแบบสัญญาตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนด

๑. สัญญาซื้อขาย

๒. สัญญาจะซื้อจะขายแบบราคาคงที่ไม่จำกัดปริมาณ

๓. สัญญาซื้อขายคอมพิวเตอร์

๔. สัญญาซื้อขายและอนุญาตให้ใช้สิทธิในโปรแกรมคอมพิวเตอร์
๕. สัญญาจ้าง
๖. สัญญาจ้างบริการบำรุงรักษาและซ่อมแซมแก้ไขคอมพิวเตอร์
๗. สัญญาเช่าคอมพิวเตอร์
๘. สัญญาเช่ารถยนต์
๙. สัญญาจ้างผู้เชี่ยวชาญรายบุคคล หรือจ้างบริษัทที่ปรึกษา
๑๐. สัญญาจ้างที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงาน

แบบสัญญาตามตัวอย่างที่เคยผ่านการพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุด

๑. สัญญาจ้างให้บริการรักษาความปลอดภัย
๒. สัญญาจ้างทำความสะอาดอาคาร

๑๓๑

การทำสัญญาจ้างก่อสร้างทุกประเภทต้องทำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) โดยให้ส่วนราชการมีข้อกำหนดในประกาศสอบราคา ประมวลราคาไว้ด้วยว่า จะทำสัญญาแบบปรับราคาได้ และในขั้นตอนทำสัญญาต้องการทำสัญญาแบบปรับราคาได้ (K) กรณีมีปัญหาเงินที่เพิ่ม หรือสูตรให้หาหรือสำนักงบประมาณ

การจ่ายเงินล่วงหน้า (ตามข้อ ๖๘) การจ่ายเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง กระทำมิได้ เว้นแต่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่ามีความจำเป็นต้องจ่าย และมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ก่อนการทำสัญญาหรือข้อตกลง ให้กระทำได้เฉพาะกรณีและตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑. การซื้อหรือการจ้างกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของราคาซื้อหรือราคาจ้าง
๒. การซื้อพัสดุจากต่างประเทศ ให้จ่ายได้ตามที่ตกลง หรือตามเงื่อนไขที่ผู้ขายกำหนด
๓. การบอกรับวารสารหรือการส่งจองหนังสือ หรือการจัดซื้อฐานข้อมูลสำเร็จรูป หรือการบอกรับสมาชิกอินเทอร์เน็ต ให้จ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง
๔. การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคาหรือประมวลราคา จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ของราคาซื้อหรือราคาจ้าง (ต้องกำหนดเงื่อนไขไว้ในประกาศด้วย)

๕. การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษ ให้จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ของราคาซื้อหรือราคาจ้าง

หลักเกณฑ์การจ่ายเงินล่วงหน้า (ตามข้อ ๗๐)

การจ่ายเงินล่วงหน้า กรณีสอบราคาหรือประมวลราคาหรือวิธีพิเศษ ผู้ขายหรือผู้รับจ้างจะต้องนำพันธบัตรรัฐบาลไทย หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารภายในประเทศ มาค้ำประกันเงินที่รับล่วงหน้าไป ยกเว้น การซื้อหรือการจ้างกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ การจ่ายเงินล่วงหน้าค่าซื้อพัสดุจากต่างประเทศ ค่าบอกรับวารสาร หรือการส่งจองหนังสือ หรือการจัดซื้อฐานข้อมูลสำเร็จรูป ไม่ต้องเรียกหลักประกัน

การกำหนดอัตราค่าปรับในสัญญา (ตามข้อ ๑๓๔)

๑. กรณีซื้อหรือจ้างไม่ต้องการผลสำเร็จของงานพร้อมกันกำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราตายตัว ระหว่างร้อยละ ๐.๐๑-๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ

๒. กรณีการจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคางานจ้าง แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท

๓. งานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจร ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างนั้น

๔. การทำสัญญาจ้างที่ปรึกษาหากส่วนราชการเห็นว่า ถ้าไม่กำหนดค่าปรับไว้ในสัญญาจะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราหรือจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคางานจ้าง

๕. การจัดหาสิ่งของที่ประกอบกันเป็นชุด ถ้าขาดส่วนใดส่วนหนึ่งแล้วไม่อาจใช้งานได้ หากส่งมอบเกินกำหนดสัญญา ให้ถือว่าไม่ส่งมอบสิ่งของนั้นเลย ให้ปรับเต็มราคาของทั้งหมด

๖. การจัดหาสิ่งของที่คิดราคารวมค่าติดตั้งหรือทดลองด้วย ถ้าส่งของเกินกำหนดสัญญาเป็นจำนวนวันเท่าใด ให้ปรับเป็นรายวันในอัตราที่กำหนดของราคาทั้งหมด

ตัวอย่าง กรณีเป็นสัญญาซื้อขาย หน่วยงานได้จัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน (โต๊ะ) ๑๐ ตัว ๆ ละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ขายได้ส่งมอบเพียง ๖ ตัว และไม่ส่งมอบ ๔ ตัว ดังนี้ ผู้ขายต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับในอัตราร้อยละ ๐.๒ ของเฉพาะราคาโต๊ะที่ยังไม่ส่งมอบรวมเป็นเงิน ๔๐,๐๐๐ บาท $(๑๐,๐๐๐ \times ๔)$ คิดเป็นเงินค่าปรับวันละ ๘๐ บาท $(๔๐,๐๐๐ \times ๐.๒)$

ตัวอย่าง กรณีเป็นสัญญาจ้าง หน่วยงานได้ตกลงจ้างก่อสร้างอาคารเรียน ๒ หลัง ๆ ละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้รับจ้างได้ส่งมอบอาคารเรียนตามกำหนดสัญญา ๑ หลัง คงเหลืออีก ๑ หลัง ที่ผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบได้ ดังนั้น ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับเป็นรายวัน ในอัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้างทั้งหมด คือ ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นค่าปรับวันละไม่เกิน ๔,๐๐๐ บาท

เมื่อครบกำหนดส่งมอบพัสดุตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้ส่วนราชการรีบแจ้งการเรียกค่าปรับจากคู่สัญญา และเมื่อคู่สัญญาได้ส่งมอบพัสดุให้ส่วนราชการบอกสงวนสิทธิ์การเรียกค่าปรับในขณะที่รับมอบพัสดุนั้นด้วย

การแจ้งและการคิดค่าปรับตามสัญญา

๑. เมื่อครบกำหนดตามสัญญา หรือยังไม่มี การส่งมอบต้อง แจ้งการปรับ

๒. การนับวันปรับนับถัดจากวันครบกำหนดสัญญา หรือข้อตกลง

๓. เมื่อส่งมอบของ/งาน เกินกำหนดตามสัญญาต้อง สงวนสิทธิ์การปรับ

๔. เงื่อนไขสัญญาซื้อเป็นชุด ให้ปรับรวมทั้งชุด

๕. สิ่งของรวมติดตั้ง/ทดลอง/ปรับตามราคาของทั้งหมด

การส่งสำเนาสัญญาหรือข้อตกลง (ตามข้อ ๑๓๕)

ให้หัวหน้าส่วนราชการส่งสำเนาสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่ ๑ ล้านบาทขึ้นไป ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคแล้วแต่กรณี และกรมสรรพากร ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทำสัญญาหรือข้อตกลง

ระเบียบฯ พัดดูให้สัญญาเช่าหรือสัญญาจ้างมีผลย้อนหลัง

ให้สัญญาเช่า หรือสัญญาจ้าง มีผลย้อนหลัง ตามหนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ค่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๘.๔/ว ๓๕๑ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๘ อนุมัติยกเว้นเฉพาะสัญญาเช่า หรือสัญญาจ้างที่ จำเป็นต้องเช่าหรือจ้างต่อเนื่องไปในปีงบประมาณใหม่ ภายหลังจากสัญญาเดิมสิ้นสุดลง แต่ส่วนราชการ ไม่สามารถลงนามสัญญาได้ทันภายในวันที่ ๑ ตุลาคม ของปีงบประมาณใหม่ เนื่องจาก

๑. พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ยังไม่มีผลใช้บังคับ หรือ

๒. ยังไม่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณ

ให้สัญญามีผลย้อนหลังได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม อันเป็นวันเริ่มต้นปีงบประมาณ หรือวันที่มีการเช่าหรือจ้างจริง โดยมีเงื่อนไขว่า

๑. ส่วนราชการได้ดำเนินการจัดหาไว้แล้วก่อนสิ้นปีงบประมาณ และรู้ตัวผู้ให้เช่า หรือผู้รับจ้าง ที่จะลงนามเป็นคู่สัญญาแล้วไม่ว่าจะเป็นรายเดิม หรือรายใหม่ก็ตาม

๒. ผู้มีอำนาจอนุมัติ ได้อนุมัติให้เช่า หรือจ้างจากรายที่ได้จัดหาไว้แล้วก่อนสิ้นปีงบประมาณ เพียงแต่อยู่ในขั้นตอนไม่อาจลงนามในสัญญาได้ทันในวันที่ ๑ ตุลาคม เท่านั้น

การบริหารสัญญา

เมื่อมีการลงนามในสัญญาแล้วส่วนราชการต้องมีการบริหารสัญญา ถึงแม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำหรับวงเงินน้อย ๆ ส่วนราชการอาจทำข้อตกลงเป็นหนังสือแทนการทำสัญญา ก็ถือว่าส่วนราชการจะต้องบริหารข้อตกลงนั้นเช่นเดียวกับการบริหารสัญญาด้วย การบริหารสัญญาหมายความว่าผู้มีหน้าที่บริหารสัญญาซึ่งเป็นฝ่ายผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้าง ต้องบริหารให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างปฏิบัติตามสัญญาทุกประการ หากมีการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจะต้องดำเนินการคิดค่าปรับเป็นระยะเวลาและอัตราเท่าใดจึงจะเหมาะสม หรือต้องมีการแก้ไขสัญญาหรือไม่ นั่นคือผู้บริหารสัญญาจะต้องบริหารตั้งแต่สัญญาเริ่มมีผลบังคับใช้จนสัญญานั้นสิ้นสุดลง

การบริหารสัญญา หมายถึง ผู้มีหน้าที่บริหารสัญญาคือ เจ้าหน้าที่พัสดุ หรือคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ หรือคณะกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งโดยปกติต้องมีหน้าที่บริหารสัญญา กล่าวคือเมื่อสัญญาครบกำหนดจะต้องแจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างส่งมอบงานตามสัญญา เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเสนอหัวหน้าส่วนราชการให้มีหนังสือแจ้งเตือน แจ้งปรับ แล้วแต่กรณี หากมิได้ดำเนินการจะถือว่าละเลยไม่ดำเนินการตามหน้าที่ การบริหารสัญญาดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. การทำสัญญาหรือร่างสัญญาขึ้นใหม่ และสัญญาเช่า

การทำสัญญากับบุคคลหรือนิติบุคคลนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ ได้กำหนดให้ทำตามตัวอย่างสัญญาที่ กวพ. (คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุกำหนด) ไว้ท้ายระเบียบ เช่น สัญญาซื้อขาย, สัญญาจ้าง, สัญญาจ้างบริการบำรุงรักษาและซ่อมแซมแก้ไขคอมพิวเตอร์, สัญญาเช่าคอมพิวเตอร์, สัญญาจะซื้อจะขายแบบราคาคงที่ไม่จำกัดปริมาณ ฯลฯ หรือที่เคยผ่านการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดก็ให้กระทำได้

แต่หากการทำสัญญานั้น จะทำแตกต่างไปจากตัวอย่างสัญญาที่ กวพ. กำหนด หัวหน้าส่วนราชการสามารถมีดุลพินิจให้ทำได้ แต่ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑.๑ ต้องเป็นกรณีจำเป็น

๑.๒ ในสัญญาที่แตกต่างจะต้องมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างสัญญาที่ กวพ. กำหนด และ

๑.๓ ข้อความหรือรายการที่แตกต่างไปจากตัวอย่างสัญญา กวพ. กำหนดจะต้องไม่ทำให้ส่วนราชการเสียเปรียบและรัดกุมพอ

กรณีที่เป็นสาระสำคัญและเสียเปรียบ เช่น จะเพิ่มข้อความสัญญาจ้างให้คืนหลักประกันสัญญา ๕๐% เมื่องานก่อสร้างครบอายุประกันชำรุดบกพร่อง ๑ ปี จากอายุประกันชำรุดบกพร่อง ๒ ปี จ่ายเงินล่วงหน้า ๑๕% โดยไม่วางหลักประกัน กำหนดข้อความในสัญญาเรื่องวงเงิน จ่ายเงินมากกว่าเนื่องงาน หรือการกำหนดข้อความในสัญญา ในการจำกัดความรับผิดชอบของผู้ขายหรือผู้รับจ้าง เป็นต้น

กรณีที่ไม่เป็นสาระสำคัญและไม่เสียเปรียบ เช่น การเพิ่มข้อความในสัญญาเกี่ยวกับงานรับจ้างก่อสร้าง ผู้รับจ้างต้องหารถยนต์ให้ ๑ คัน เพื่อใช้ในการตรวจงานก่อสร้าง และให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ว่าจ้างหรือให้รับสัมภาระของผู้รับจ้าง หากผู้รับจ้างทำงาน เพิ่มงวดการจ่ายเงินมากขึ้นจาก ๔ งวด เป็น ๕ งวด หรือการกำหนดเงื่อนไขมากขึ้นได้กว่าจำนวนเงินที่จะจ่ายในงวดนั้น เป็นต้น

โดยหลักแล้วหัวหน้าส่วนราชการต้องการทำสัญญาต่าง ๆ ต้องใช้แบบตัวอย่างสัญญาท้ายระเบียบสำนักนายกฯ หรือที่เคยผ่านการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด และหากหัวหน้าส่วนราชการต้องการเพิ่มเติมข้อความ หรือรายการอะไรที่แตกต่างไปจากแบบตัวอย่างสัญญาท้ายระเบียบหรือที่เคยผ่านการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ก็สามารถกระทำได้ทุกอย่างหากส่วนราชการได้เปรียบหรือไม่เสีย

เปรียบ แต่หากหัวหน้าส่วนราชการพิจารณาแล้วข้อความหรือรายการที่แตกต่างไปจากตัวอย่างสัญญาที่ กวพ.กำหนดเป็นการเสียเปรียบและไม่รัดกุมพอ อาจเกิดการเสียหายแก่ราชการได้จะต้องส่งร่างสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน

กรณีจำเป็นต้องยกร่างสัญญาขึ้นใหม่ เพราะไม่อาจทำตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนด เช่น สัญญา ให้ทุนการศึกษา สัญญาอนุญาตให้ใช้ลิขสิทธิ์ สัญญาเช่าเวลาสถานีวิทยุ สัญญาจ้างบริการทำความสะอาด หรือจ้างยารักษาความปลอดภัย เป็นต้น จะต้องส่งร่างให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน เว้นแต่ หัวหน้าส่วนราชการเห็นสมควรทำสัญญาตามแบบที่เคยผ่านการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้ว ก็สามารถกระทำได้เลย (ระเบียบฯข้อ ๑๓๒ วรรคสาม)

กรณีสัญญาที่ผู้เช่า (กรม) จะต้องเสียเงินอื่นใด เช่น เงินค่าตอบแทน (เงินค่าแป๊ะเจี๊ยะ) นอกจาก ค่าเช่า หรือหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่า สัญญาเช่านี้มีข้อความและปัญหาที่จะเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอ ก็ให้ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุด หรืออัยการจังหวัด (ลงหมายถึง การเช่าส่วนภูมิภาค) แล้วแต่ กรณีตรวจพิจารณาก่อน (ระเบียบฯข้อ ๑๓๒ วรรคท้าย)

แต่หากการทำสัญญาเช่า หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาแล้วว่าเป็นการเสียค่าเช่ารายเดือนหรือรายปี ไม่เสียเงินอื่นใดอีกและ ไม่มีปัญหาในทางเสียเปรียบก็สามารถพิจารณาทำสัญญาเช่าได้

ข้อสังเกต สัญญาบางเรื่องไม่สามารถทำตามข้อบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ เช่น ส่วนราชการเช่าที่ดินของเอกชนทำเป็นสถานที่ราชการ แต่สำนักงบประมาณอนุมัติเงินงวดล่าช้า ทำให้ ส่วนราชการต้องเช่าใช้ที่ดินไปก่อน การทำสัญญาต้องลงนามสัญญาให้มีผลย้อนหลังเช่นนี้ เป็นการไม่ ปฏิบัติตามระเบียบฯ หัวหน้าส่วนราชการจะต้องขอยกเว้นหรือผ่อนผันต่อ กวพ. ตามระเบียบข้อ ๑๒(๒) (กวพ. ได้อนุมัติในหลักการไปแล้ว ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค (กวพ.) ๐๔๐๘.๔/ว๓๕๑ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๘ เรื่อง การอนุมัติยกเว้นการเช่าหรือการจ้างที่ต้องกระทำต่อเนื่องไป ในปีงบประมาณ ใหม่ แต่ไม่อาจลงนามในสัญญาได้ทัน มีผลย้อนหลัง)

๒. การลงนามสัญญา

๒.๑ การลงนามในสัญญา ในการจัดการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ วรรคแรกนั้น ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบ อำนาจเป็นหนังสือจากหัวหน้าส่วนราชการ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ ข้อ ๕ กำหนดในการที่หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้แทน หรือมอบอำนาจเป็นหนังสือให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ใดก็ได้ โดยให้คำนึงถึงระดับตำแหน่งหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ที่จะได้รับมอบอำนาจเป็นสำคัญ ทำแทนส่วนราชการ (กรม) นั้น ๆ

๒.๒ คู่สัญญา หลักในการคู่สัญญาต้องเป็นบุคคล ซึ่งแต่ละฝ่ายอาจจะมีหลายคนหรือหลายนิติบุคคลก็ได้ เช่น นิติบุคคลฝ่ายผู้ขาย ผู้รับจ้างอาจมีหลายบุคคล เช่น กิจการร่วมค้า ซึ่งในการทำสัญญาเอกสารประกวดราคาจะกำหนดให้ผู้ชนะการประกวดราคาจะต้องมาทำสัญญาภายใน.....วัน แล้วแต่ส่วนราชการกำหนด ซึ่งมีเจตนาที่สัญญามุ่งจะเป็นหนังสือ ดังนั้น ตราบไคที่ยังไม่มีการลงนามสัญญา ต้องถือว่ายังไม่มีสัญญาต่อกัน สัญญานั้นก็ยังใช้บังคับไม่ได้ จนกว่าจะทำเป็นหนังสือ

๓. ข้อตกลงสัญญา คือ วัตถุประสงค์ของสัญญาที่คู่สัญญาได้ตกลงกัน ส่วนราชการพิจารณาได้จากเอกสารประกวดราคาและสัญญา เช่น คู่สัญญาตกลงซื้อคอมพิวเตอร์ วัตถุประสงค์ของสัญญา คือการซื้อขายคอมพิวเตอร์ ซึ่งจะต้องมีข้อตกลงหลักและรายละเอียดประกอบ เช่น ข้อตกลงหลักจะต้องมีทั้งฮาร์ดแวร์ และซอฟต์แวร์ เป็นของแท้ ใหม่ ไม่เคยใช้งานมาก่อนและคุณสมบัติต้องไม่ต่ำกว่าที่กำหนดถ้าเป็นงานจ้างผู้รับจ้างต้องมีหน้าที่ก่อสร้างอาคารตามที่ตกลง โดยผู้รับจ้างต้องจัดหาแรงงานฝีมือดี วัสดุ เครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ชนิดใดและต้องก่อสร้างให้เป็นไปตามคุณลักษณะของงานก่อสร้าง เช่น จำนวนอาคารกี่หลัง กี่ชั้นและกี่ห้อง เป็นต้น ข้อตกลงรายละเอียด เช่น ผู้ขายมีหน้าที่มาฝึกอบรมพนักงาน เจ้าหน้าที่ของผู้ซื้อ และจะต้องมาดูแลบำรุงรักษาซ่อมแซม ๑ เดือนครั้ง เป็นต้น ซึ่งข้อตกลงสัญญานี้หัวหน้าส่วนราชการจะต้องระมัดระวังพิจารณาข้อความในสัญญาให้ละเอียดรอบคอบว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประกวดราคาหรือไม่ และในบางครั้งผู้เสนอราคาอาจจะเพิ่มเงื่อนไขในใบเสนอราคาให้ประโยชน์เป็นพิเศษแก่กรม หัวหน้าส่วนราชการก็จะต้องกำหนดเงื่อนไขพิเศษนั้นไว้ในสัญญาให้ชัดเจน เช่น ในงานจ้างก่อสร้างอาคาร ผู้รับจ้างได้เสนอเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเครื่องปรับอากาศให้อีก ๑ เครื่อง หัวหน้าส่วนราชการก็ควรกำหนดในสัญญาให้ชัดเจนว่าราคาเครื่องละเท่าใด เป็นของใหม่ ยี่ห้ออะไร ขนาดกี่ BTU เป็นต้น

๔. การจ่ายเงินล่วงหน้า และเงินประกันผลงาน

ในการทำสัญญา ส่วนราชการพึงต้องระมัดระวังข้อตกลงเรื่องการจ่ายเงินล่วงหน้า และเงินประกันผลงาน ให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกฯ

๔.๑ การจ่ายเงินล่วงหน้า เป็นเงินที่ส่วนราชการจะจ่ายให้แก่ผู้รับจ้างหรือผู้ขายได้ไม่เกิน ๑๕% ของเงินค่าจ้างหรือค่าพัสดุ เพื่อให้ผู้รับจ้างหรือผู้ขายใช้เป็นทุนในการเตรียมงานจ้างหรือค่าพัสดุที่จะจัดหาให้ส่วนราชการ กรมจะต้องกำหนดไว้ในสัญญา หากหัวหน้าส่วนราชการอนุมัติให้จ่ายระเบียบข้อ ๖๘ ได้วงหลักการจ่ายเงินค่าพัสดุ หรือค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างจะกระทำไม่ได้ แต่หัวหน้าส่วนราชการสามารถพิจารณาให้จ่ายเงินล่วงหน้าดังกล่าวได้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

๔.๑.๑ มีความจำเป็นจะต้องจ่าย และ

๔.๑.๒ ต้องมีกำหนดไว้ในเงื่อนไขเอกสารประกวดราคาก่อนการทำสัญญา เว้นแต่กรณี การซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษ ตามระเบียบข้อ ๖๘ (๔),(๕)

การจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างตามแบบธรรมเนียมการค้าระหว่างประเทศ โดยเปิด เลตเตอร์ออฟเครดิต หรือโดยวิธีใช้ตราฟักรัณที่มีวงเงินไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท หรือการจ่ายเงินตามความ ก้าวหน้าในการจัดหาพัสดุที่สั่งซื้อ ให้กระทำได้โดยไม่ถือเป็นการจ่ายเงินล่วงหน้า (ระเบียบข้อ ๖๘)

การจ่ายเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างล่วงหน้า ให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างจะกระทำมิได้ เว้นแต่ ห้วนหน้าส่วนราชการเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องจ่าย และมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ก่อนการทำสัญญาหรือ ข้อตกลงให้กระทำเฉพาะกรณีและตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (ระเบียบข้อ ๖๘)

๑. การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ จ่ายได้ไม่เกิน ร้อยละห้าสิบของราคาซื้อหรือราคาจ้างไม่ต้องวางหลักประกัน
๒. การซื้อพัสดุจากสถาบันของรัฐในต่างประเทศ ให้จ่ายได้ตามที่ตกลงกับสถาบัน ของรัฐไม่ต้องวางหลักประกัน
๓. การบอกรับวารสารหรือสิ่งของหนังสือ ไม่ต้องวางหลักประกัน ส่วนการจ่ายเงิน ล่วงหน้าค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้จ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง
๔. การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา หรือประกวดราคา จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ สิบห้าของราคาซื้อหรือจ้าง และต้องวางหลักประกันการจ่ายเงินล่วงหน้า
๕. การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษ ให้จ่ายได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของราคาซื้อหรือ ราคางจ้างผู้ขายหรือผู้รับจ้างต้องวางหลักประกันค้ำประกันเงินที่รับเงินล่วงหน้าไป (ระเบียบข้อ ๗๐)

๔.๑.๓ ซึ่งในการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคาหรือประกวดราคา ให้จ่ายได้ไม่เกิน ๑๕%ของราคาซื้อหรือจ้าง และต้องวางหลักประกันการจ่ายเงินล่วงหน้า เป็นพันธบัตรรัฐบาลไทย หรือ หนังสือค้ำประกันของธนาคารในประเทศ (ระเบียบข้อ ๗๐ วรรคสอง กำหนดเฉพาะพันธบัตรรัฐบาล- ไทย หรือหนังสือค้ำประกันธนาคารภายในประเทศเท่านั้น) ต่อมา กวพ. ได้ออกหนังสือเวียนวางแนวทาง ปฏิบัติให้ใช้หนังสือค้ำประกันของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนหรือบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเงินทุน เพื่อการพาณิชย์และประกอบธุรกิจค้ำประกัน ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ตามรายชื่อบริษัทเงินทุนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งเวียนให้ ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบแล้วเป็น “หลักประกันการรับเงินล่วงหน้า” และ “หลักประกันผลงาน” ในการ ดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุได้

๔.๑.๔ ผู้รับจ้างจะต้องใช้เงินล่วงหน้านั้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานตามสัญญา เท่านั้นซึ่งผู้ว่าจ้างสามารถเรียกให้ผู้รับจ้างแสดงหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่า ได้นำเงินล่วงหน้าไปเป็นค่าใช้จ่าย เพื่อปฏิบัติงานตามสัญญาหากผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปดังกล่าว ผู้ว่าจ้างสามารถจะเรียกเงินล่วงหน้า คืนได้ภายในเวลาที่ผู้ว่าจ้างกำหนด หรืออาจบังคับเอาจากหลักประกันเงินล่วงหน้าได้

ซึ่งข้อความตามข้อ ๔.๑.๓ และ ๔.๑.๔ กรมจะต้องกำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ส่วนใน สัญญาซื้อขายกำหนดเฉพาะข้อ ๔.๑.๓ เท่านั้น

๔.๑.๕ ในการจ่ายเงินค่าจ้าง ผู้ว่าจ้างจะหักเงินค่าจ้างในแต่ละเดือนไว้จำนวนทั้งหมด เว้นแต่หัวหน้าส่วนราชการเห็นสมควร และเป็นการจำเป็นจะหักค่าจ้างในแต่ละเดือนไว้เพียงบางส่วน ก็ได้ ทั้งนี้เงินกว่าจำนวนเงินที่หักไว้จะครบตามจำนวนเงินค่าจ้างล่วงหน้าของผู้รับจ้างได้รับไปแล้ว

กรณีข้อ ๔.๑.๕ ถ้าเป็นสัญญาราคาต่อหน่วยอาจจะตัดออกหรือใส่ไว้ตามความเหมาะสม ก็ได้

๔.๑.๖ เงินจำนวนใด ๆ ก็ตามที่ผู้รับจ้างจะต้องจ่ายให้แก่ผู้ว่าจ้างเพื่อชำระหนี้หรือชดใช้ ความรับผิดชอบต่าง ๆ ตามสัญญา ผู้ว่าจ้างจะหักเอาจากเงินค่าจ้างงวดที่จะจ่ายให้แก่ผู้รับจ้างก่อนที่จะหักชดใช้ คืนเงินค่าจ้างล่วงหน้า เช่น เงินค่าจ้างงวดที่ ๑ ที่จะจ่ายให้กับผู้รับจ้างจำนวน ๑๐๐ บาท จะต้องถูกหักเงิน ค่าจ้างล่วงหน้า ๑๐ บาท หากผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบค่าเสียหาย ๒๐ บาท เช่นนี้ผู้ว่าจ้างจะหักเงินค่าเสียหาย ๒๐ บาทก่อน เหลืออีก ๘๐ บาท จึงไปหักเงินล่วงหน้า ๑๐ บาท จาก ๘๐ บาทนั้น

๔.๑.๗ ในกรณีที่มีการบอกเลิกสัญญา หากเงินค่าจ้างล่วงหน้าที่เหลือเกินกว่าจำนวนเงิน ที่ผู้รับจ้างจะได้รับหลังการชดใช้ในกรณีอื่นแล้ว ผู้รับจ้างจะต้องจ่ายคืนเงินจำนวนที่เหลือนั้นให้แก่ผู้ว่าจ้าง ภายใน ๗ วันนับถัดจากวันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากผู้ว่าจ้าง ซึ่งเงินค่าจ้างล่วงหน้าคืนจะต้องบวกด้วย ดอกเบี้ย ๗.๕% ต่อปี

๔.๑.๘ กรณีเป็นสัญญาราคาต่อหน่วย ผู้ว่าจ้างจะคืนหลักประกันล่วงหน้าให้แก่ผู้รับจ้าง ต่อเมื่อผู้ว่าจ้างได้หักเงินค่าจ้างไว้ครบจำนวนเงินล่วงหน้าที่ได้จ่ายไป

- กรณีเป็นสัญญาจ้างเหมารวม ผู้ว่าจ้างจะคืนหลักประกันเงินล่วงหน้าให้แก่ผู้รับจ้างดังนี้

๑. หากเป็นการจ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๒ เป็นการจ่ายตามผลงานของผู้รับจ้างในส่วนที่ ปฏิบัติงานเกินกว่าจำนวนเงินล่วงหน้า ให้ผู้ว่าจ้างคืนหลักประกันเงินล่วงหน้าพร้อมการจ่ายเงินค่าจ้าง งวดที่ ๒

๒. แต่ถ้าเป็นการจ่ายค่าจ้างงวดที่ ๒ เป็นการจ่ายตามผลงานของผู้รับจ้าง โดยเฉลี่ย หักเงินล่วงหน้าออกตามส่วนของค่าจ้างในแต่ละงวด ให้ผู้ว่าจ้างคืนหลักประกันเงินล่วงหน้าพร้อมกับการจ่ายเงินค่าจ้างงวดสุดท้าย

- กรณีเป็นสัญญาซื้อขาย การคืนหลักประกันล่วงหน้าจะคืนต่อเมื่อผู้ซื้อจ่ายเงินงวด สุดท้าย (ตามตัวอย่างสัญญาซื้อขาย ข้อ ๘)

๔.๒ เงินประกันผลงาน กรณีเงินประกันผลงานสัญญาจ้างให้อนุโลม ตามระเบียบข้อ ๕๓ ซึ่งใช้กับสัญญาจ้างที่ปรึกษามาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ โดยในการจ่ายเงินค่าจ้างแต่ละงวด ผู้ว่าจ้างอาจกำหนดเงื่อนไขในสัญญาจ้างในการจะหักเงินจำนวน ๕ – ๑๐% (หักไว้ได้ไม่เกิน ๑๐%) ของเงินค่าจ้างที่จะจ่ายในงวดนั้น ๆ เพื่อเป็นประกันผลงานได้ และเงินประกันผลงานที่ถูกหักไว้นั้นผู้รับจ้างจะขอคืนได้ ดังนี้

๑. กรณีสัญญาราคาต่อหน่วย ผู้รับจ้างจะขอคืนได้ต่อเมื่อได้หักเงินประกันผลงานไว้ทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า ๖ เดือน

๒. กรณีสัญญาจ้างเหมารวม ผู้รับจ้างจะขอคืนได้ต่อเมื่อผู้ว่าจ้างได้หักเงินประกันผลงานไว้ครบตามจำนวนเงินที่ผู้ว่าจ้างกำหนดไว้ในสัญญา

๓. ผู้รับจ้างจะต้องวางหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ซึ่งออกโดยธนาคารภายในประเทศหรือบริษัทเงินทุนก็ได้ (ดูข้อ ๔.๑.๓ ประกอบ) มาวางเป็นหลักประกันแทน

๔. ผู้ว่าจ้างจะคืนเงินประกันผลงานและ/หรือหลักประกันดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้างกรณีการจ่ายเงินงวดสุดท้าย

๕. ค่าจ้าง (ค่างาน) ค่าพัสดุ (สิ่งของ)

ในการจัดหาโดยการจ้างหรือการซื้อ ส่วนราชการโดยผู้มีอำนาจลงนามจะต้องกำหนดในสัญญาให้ชัดเจน ดังนี้

๕.๑ กรณีเป็นสัญญาซื้อขาย จะต้องกำหนดว่า “ผู้ซื้อจะชำระราคาส่งของเมื่อผู้ซื้อได้รับมอบสิ่งของถูกต้องครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว”

๕.๒ กรณีเป็นสัญญาจ้าง จะต้องกำหนดว่า “เงินค่าจ้างได้รวมภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน.....บาทตลอดจนภาษีอากรอื่น ๆ และค่าใช้จ่ายทั้งปวงไว้ด้วยแล้ว โดยถือราคาเหมารวมหรือราคาต่อหน่วยเป็นเกณฑ์” (หากเป็น “เหมารวม” หรือ “ราคาต่อหน่วย” ก็ระบุตามข้อเท็จจริงที่จ้างว่า เป็นสัญญาจ้างเหมาหรือสัญญาราคาต่อหน่วยนั้น)

ซึ่งงานสัญญาจ้างเหมาที่จ่ายเงินเป็นงวดนั้น เนื่องกับเนื้อเงินต้องสัมพันธ์กัน หมายความว่างานกับเงินจะต้องกำหนดให้จ่ายพอดีกัน ไม่ใช่กำหนดวงเงินโดยจ่ายเงินมากกว่าเนื้องาน อาจจะมีผลเสียหายเป็นเหตุทำให้ผู้รับจ้างทำงานได้ ผู้ที่กำหนดเช่นนี้ อาจถือว่ากระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชอบทางแพ่งฐานละเมิดชดเชยคืนให้แก่ทางราชการ

ตามตัวอย่างท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๓๕ จะมีตัวอย่างสัญญาจ้างเหมาและสัญญาจ้างราคาต่อหน่วย ซึ่งสัญญาทั้ง ๒ ตัวนี้ จะแตกต่างกันในเรื่องเงินค่าจ้างหรือค่างาน สัญญาจ้างเหมา เป็นสัญญาที่กำหนดค่าจ้าง ผู้รับจ้างประมูลงานมาแล้วดำเนินงานก่อสร้างได้ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาโดยใช้เงินทุนน้อย ผู้รับจ้างจะได้กำไรมาก ส่วนราชการจะไปลดเงินจะไม่จ่ายค่าจ้างตามที่ตกลงกันไม่ได้

แต่ในทำนองเดียวกันหากผู้รับจ้างคำนวณงานผิดพลาด ต้องใช้เงินทุนมากกว่าค่าจ้างที่ตกลงกัน ผู้รับจ้างจะเรียกเงินค่าจ้างเพิ่มจากราชการไม่ได้เช่นกัน

๕.๓ สำหรับสัญญาจ้างราคาต่อหน่วย เป็นสัญญาที่กำหนดการจ่ายค่าจ้างตามเนื้องานจริงที่ผู้รับจ้างได้ทำไป เช่น ผู้รับจ้างประมูลงานได้ในราคา ๑๐ ล้านบาท แต่เมื่อผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จถูกต้องตามสัญญา คำนวณเนื้องานแล้วเป็นค่าจ้าง ๘ ล้านบาท ส่วนราชการก็จะจ่ายให้ผู้รับจ้าง ๘ ล้านบาท ตามเนื้องานจริงที่ผู้รับจ้างได้ทำไป ในกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามสัญญาจ้างข้อ ๑๖ นั้นได้กำหนดให้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงงานพิเศษหรืองานที่เพิ่มเติมขึ้น หรือตัดทอนลงทั้งปวงตามคำสั่งของผู้ว่าจ้าง หากในสัญญาไม่ได้กำหนดไว้ถึงอัตราค่าจ้างหรือราคาใด ๆ ที่จะนำมาใช้สำหรับงานพิเศษหรืองานที่เพิ่มดังกล่าว ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างจะได้ตกลงกันที่จะกำหนดอัตราหรือราคารวมทั้งการขยายระยะเวลา (ถ้ามี) กันใหม่เพื่อความเหมาะสมในกรณีที่เกิดตกลงกันไม่ได้ผู้ว่าจ้างจะกำหนดอัตราค่าจ้างหรือราคาตายตัวตามแต่ผู้ว่าจ้างจะเห็นว่าเหมาะสมและถูกต้อง ซึ่งผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้ว่าจ้าง แต่อาจสงวนสิทธิที่จะดำเนินการตามข้อ ๒๑ ต่อไปได้

เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขของสัญญาประกอบกับข้อเท็จจริงในกรณีนี้แล้วเห็นว่าเงื่อนไขในสัญญาข้อ ๑๖ กำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขงานและการจ่ายค่าจ้างของงานที่แก้ไขว่า ผู้ว่าจ้างมีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแบบรูป และข้อกำหนดต่าง ๆ ในสัญญาโดยอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา ซึ่งอัตราค่าจ้างของงานที่แก้ไขหากในสัญญาไม่ได้กำหนดไว้ ก็ให้ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างตกลงกันใหม่ ดังนั้น หากส่วนราชการผู้ว่าจ้างได้สั่งให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแบบรูปและข้อกำหนดในสัญญาโดยการแก้ไขสัญญา จึงทำให้ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างในอัตราที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาเดิมหรือที่ตกลงกันใหม่ตามสัญญาข้อ ๑๖ แล้วแต่กรณี

ข้อสังเกต ค่าจ้างตามสัญญาที่กำหนดเป็นงวด ๆ นั้น หลักผู้ว่าจ้างจะจ่ายเงินชำระหนี้ข้ามงวดไม่ได้ เว้นแต่จะได้กำหนดไว้ในเงื่อนไขสอปรราคา หรือประกวดราคาและสัญญาให้มีการส่งมอบงานและจ่ายเงินข้ามงวดได้ แต่ในทางปฏิบัติแม้มิได้กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น หากในการปฏิบัติงานจริง ๆ หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่า งานบางส่วนในงวดนั้นเกี่ยวพันสามารถทำพร้อมกันได้ ถึงแม้ว่างานจะมีได้ต่อเนื่องกันก็ตาม หัวหน้าส่วนราชการสามารถใช้ดุลพินิจแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาให้ส่งมอบงานและจ่ายเงินข้ามงวดได้ก็ตาม หรืองานมีลักษณะเป็นอิสระไม่เกี่ยวข้อง เช่น งานงวดที่ ๖ ไม่เกี่ยวข้องกับงวดที่ ๔ และ ๕ ส่วนราชการประสงค์จะรับมอบงานงวดที่ ๕ ก่อน (ระเบียบฯ ข้อ ๑๓๖)

๖. การส่งมอบ หรือการตรวจรับพัสดุ

การตรวจรับพัสดุและการรับมอบงานนั้นเป็นไปตามระเบียบฯ ข้อ ๑๑ และ ๑๒ หลักนั้นต้องตรวจรับ ณ ที่ทำการของผู้ใช้พัสดุหรือสถานที่ก่อสร้างนั้น โดยพัสดุหรืองานต้องถูกต้องครบถ้วน ตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ ในกรณีที่เป็งานจ้างจะต้องถูกต้องครบถ้วน ตามแบบรูปรายการละเอียดและ

ข้อกำหนดของสัญญา ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือคณะกรรมการตรวจการจ้างจะต้องทำการตรวจพัสดุ โดยปกติให้ตรวจรับพัสดุในวันที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างนำพัสดุมาส่งและดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ส่วนงานจ้างก่อสร้างต้องตรวจภายใน ๓ วันทำการนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับการส่งมอบงาน เมื่อตรวจรับพัสดุหรืองานก่อสร้างถูกต้องครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว จะมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างนำพัสดุมาส่ง หรือวันที่ผู้รับจ้างก่อสร้างส่งมอบงานก่อสร้างนั้น

อนึ่ง กรณีส่งมอบงานโดยแบ่งงานเป็นงวด ซึ่งการแบ่งงวดงานก็เพื่อประโยชน์การแบ่งการเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างสามารถนำเงินไปใช้จ่ายหมุนเวียนในใช้จ่ายได้ ซึ่งการส่งมอบงานเป็นสิทธิของผู้รับจ้าง หากสัญญาไม่มีข้อกำหนดที่จะให้ผู้รับจ้างส่งมอบงานเป็นรายงวด เพื่อใช้งานในแต่ละงวด ดังนั้น หากผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างตามขั้นตอนและส่งมอบงานงวด ๑ – ๑๒ เช่นนี้ ผู้รับจ้างย่อมส่งมอบได้โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ตรวจรับให้ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาในการรับงานของผู้รับจ้างในคราวเดียวกัน

ซึ่งเสี่ยงในคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือคณะกรรมการตรวจการจ้าง จะต้องเป็นมติที่เป็นเอกฉันท์ ไม่ใช่เสียงข้างมาก มติเอกฉันท์ หมายถึง มติตามองค์ประชุม เช่น กรรมการมี ๕ คน มาตรวจรับหรือตรวจงาน ๓ คน มติเอกฉันท์คือ ๓ เสียง ไม่ใช่ ๔ เสียง ระเบียบฯ ข้อ ๓๖ วรรคสอง แต่ในกรณีที่กรรมการตรวจรับพัสดุหรือตรวจงานจ้างบางคนไม่ยอมรับพัสดุหรืองานก่อสร้างโดยทำความเข้าใจไว้ให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามระเบียบฯ ข้อ ๓๑ (๓) และข้อ ๓๒ (๕) การที่ระเบียบฯ กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ชี้ขาด แล้วดำเนินการต่อไปตามที่ชี้ขาดนั้นคณะกรรมการเป็นเพียงผู้ตรวจความถูกต้อง เพื่อประกอบการพิจารณาของหัวหน้าส่วนราชการนั้น

อนึ่ง กรณีการซื้อการจ้างในวงเงินไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท จะแต่งตั้งข้าราชการหรือลูกจ้างประจำคนหนึ่งซึ่งไม่ใช่ผู้จัดซื้อหรือจัดจ้างเป็น “ผู้ตรวจรับพัสดุหรืองานจ้าง” ตามระเบียบฯ ข้อ ๓๕ วรรคท้าย นั้นหมายถึงแต่งตั้ง “บุคคลคนเดียว” เป็น “ผู้ตรวจรับพัสดุ” ไม่ใช่ตั้งหลายคนเป็นคณะกรรมการ แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มิได้ห้ามจะตั้งเป็น “คณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรืองานจ้างนั้น” ก็ได้

๖. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงที่เป็นหนังสือ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีข้อ ๑๓๖ กำหนดว่าสัญญา หรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่การแก้ไขนั้นจะเป็นความจำเป็นโดยไม่ทำให้ทางราชการต้องเสียประโยชน์ หรือเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ แต่ถ้ามีการเพิ่มวงเงินจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือขอทำความตกลงในส่วนที่ใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือแล้วแต่กรณีด้วย

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงตามวรรคหนึ่ง หากมีความจำเป็นต้องเพิ่มหรือลดวงเงินหรือเพิ่มหรือลดระยะเวลาส่งมอบของ หรือระยะเวลาในการทำงาน ให้ตกลงพร้อมกันไป

สำหรับการจัดหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง หรืองานเทคนิคเฉพาะอย่าง จะต้องได้รับการรับรองจากวิศวกร สถาปนิก และวิศวกรผู้ชำนาญการ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรับผิดชอบหรือสามารถรับรองคุณลักษณะ แบบและรายงานของงานก่อสร้าง หรืองานเทคนิคเฉพาะอย่าง นั้นแล้วแต่กรณีด้วย

ดังนั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา ส่วนราชการจะต้อง (๑) มีความจำเป็น (๒) ไม่ทำให้ราชการเสียประโยชน์ หรือเป็นประโยชน์แก่ราชการ (ซึ่งหมายความว่ารวมถึง ความเป็นธรรมที่คู่สัญญาเอกชนควรจะได้รับด้วย) เช่น คู่สัญญาเอกชนวางหลักประกันสัญญาเป็นเงินสด แล้วมีความจำเป็นต้องใช้เงินสด แล้วมาขอเปลี่ยนแปลงใช้เป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารภายในประเทศแทน ซึ่งราชการไม่เสียประโยชน์ และตามหลักแห่งความเป็นธรรม ส่วนราชการต้องอนุมัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ เป็นต้น

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญานั้น คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาในช่วงระยะเวลาใดก็ได้ แม้จะเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาแล้วก็ตาม แต่จะต้องขอแก้ไขก่อนสัญญาสิ้นสุด ซึ่งหมายถึงก่อนรับมอบสิ่งของหรืองานจ้างงวดสุดท้าย การที่กำหนดระยะเวลาตามสัญญาสิ้นสุดลง และส่วนราชการยังให้ทำงานต่อไป ยังถือไม่ได้ว่าสัญญาสิ้นสุดลง เพราะส่วนราชการยังให้โอกาสผู้รับจ้างทำงานต่อโดยยังมีได้รับมอบงานงวดสุดท้าย โดยปรับผู้รับจ้างเป็นค่าเสียหายเช่นนี้ คู่สัญญาเอกชนยังสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาได้

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓๖ มีเจตนาใช้เฉพาะกรณีที่ส่วนราชการได้รับอนุมัติงบประมาณให้จัดทำสัญญาในปีนั้นแล้ว หากในปีงบประมาณต่อมาได้รับอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติม หากไม่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างเดิมส่วนราชการจะใช้วิธีให้ผู้รับจ้างเดิมทำงานเพิ่มเติมตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติเพิ่มเติม โดยการแก้ไขสัญญาเพิ่มเติมไม่ได้ เป็นการปฏิบัติผิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมก็ต้องใช้วิธีประกวดราคาใหม่ หรือใช้วิธีพิเศษตามแต่กรณีจำเป็นว่าการจัดหาใหม่จะใช้วิธีใด

กรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา ซึ่งมีความจำเป็นต้องเพิ่ม หรือลดวงเงิน หรือเพิ่มงาน ลดงาน หรือต้องเพิ่ม หรือลดระยะเวลาส่งมอบของหรือขยายระยะเวลาในการทำงาน จะต้องตกลงพร้อมกันไป ซึ่งหมายความว่า หากมีการเพิ่มงานระยะเวลาการทำงานและเงินอาจเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับเมื่อมีลดงาน ระยะเวลาการทำงานและเงินอาจจะต้องลดลง ดังนั้น เงินค่าพัสดุ หรือค่าจ้าง และระยะเวลาส่งมอบของหรืองานของคู่สัญญา ก็จะต้องมาตกลงกันใหม่ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓๖ ดังนั้น กรณีที่มีการตกลงเพิ่มงานและเพิ่มระยะเวลาส่งมอบก็จะมีผลทำให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จเปลี่ยนแปลงขยายระยะเวลาเพิ่มขึ้นไปด้วย ค่าปรับที่ส่วนราชการปรับไปแล้ว ระยะเวลาแล้วเสร็จก็จะมิถูกปรับตามระยะเวลาที่เพิ่มขึ้นใหม่ ส่วนราชการต้องคืนให้ผู้รับจ้าง หากส่วนราชการเห็นว่าส่วนราชการเสียหายและจะไม่คืนค่าปรับ จะต้องเขียนระบุให้ชัดเจนในสัญญาที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมใหม่ เพื่อส่วนราชการจะได้มีสิทธิปรับผู้รับจ้างได้

ข้อสังเกต เคยมีปัญหาหลายเรื่องที่คู่สัญญาเอกชน ส่งสิ่งของไม่ถูกต้อง หรือส่งสิ่งของไม่ทัน กำหนดเวลาเนื่องจากบริษัทแม่เลิกผลิตสิ่งของรุ่นนั้นไปแล้ว และขอเปลี่ยนแปลงเป็นส่งสิ่งของที่มีคุณภาพ ดีกว่า หรือรุ่นใหม่ หรือส่งงานจ้างไม่ตรงตามรายละเอียดคุณลักษณะของงาน แล้วมาขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง รายการงานจ้างใหม่ เป็นต้น โดยส่วนราชการได้แจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างหรือผู้ขายไว้ แล้ว เช่นนี้ ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาเพิ่มเติม ส่วนราชการจะต้องระบุ “การสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ จากผู้รับจ้าง หรือผู้ขาย และระยะเวลาการส่งมอบงานหรือพัสดุใหม่ไว้ให้ชัดเจน ในสัญญาที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมใหม่นั้น” มิฉะนั้น ส่วนราชการจะเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้าง หรือผู้ขายไม่ได้ เพราะไม่มีวัน ส่งมอบที่จะสามารถคำนวณค่าปรับได้ เพราะหากเป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งซึ่งสาระสำคัญแห่งหนึ่ง ถือได้ว่าเป็นการยกเลิกสัญญาเดิม หรือแปลงหนี้ใหม่สัญญาเดิมย่อมระงับไปตาม ป.พ.พ.มาตรา ๓๔๕ ซึ่งโดยหลัก แล้วเมื่อผู้รับจ้าง หรือผู้ขายส่งงานหรือสิ่งของไม่ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาต้องถือว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เป็นฝ่ายปฏิบัติที่ผิดสัญญา ส่วนราชการชอบที่จะไม่รับงาน หรือสิ่งของนั้นไว้ แล้วแจ้งให้คู่สัญญาทำการ แก้ไขงาน หรือสิ่งของนั้นให้ถูกต้อง หรือบอกเลิกสัญญาเรียกค่าเสียหาย รับผิดชอบประกันสัญญาและปรับ คู่สัญญานับตั้งแต่วันถัดจากวันครบกำหนดวันส่งมอบจนถึงวันบอกเลิกสัญญา แต่หากส่วนราชการจะใช้ ดุลยพินิจให้คู่สัญญาแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา ส่วนราชการจะต้องพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงงานหรือ สิ่งของดังกล่าว มีความจำเป็นและคุ้มค่าแก่ประโยชน์ที่ส่วนราชการได้เสียหายไปจากการกระทำผิดสัญญา ของคู่สัญญาหรือไม่ หากส่วนราชการเสียหายส่วนราชการจะต้องกำหนดค่าปรับ (ที่สงวนสิทธิไว้) หรือ ค่าเสียหาย และกำหนดระยะเวลาการส่งมอบใหม่ไว้ให้ชัดเจนในสัญญาที่แก้ไขใหม่ดังกล่าว

๘. การงด ลดค่าปรับ หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญา

การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ ๑๓๕ ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าราชการที่จะพิจารณาได้ตามจำนวน วันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

๑. เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ
๒. เหตุสุดวิสัย
๓. เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

โดยคู่สัญญาต้องแจ้งเหตุดังกล่าวที่เกิดขึ้นตามข้อ ๑๓๕ (๒) หรือ (๓) ให้ส่วนราชการ ทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด คู่สัญญาจะยกมา กล่าวอ้างเพื่อขอลดหรืองดค่าปรับ หรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้ เว้นแต่กรณีตาม (๑) ซึ่งมีหลักฐาน ชัดแจ้ง หรือส่วนราชการทราบคืออยู่แล้วตั้งแต่ต้น

กรณีผู้รับจ้างของลดค่าปรับ อ้างว่าส่วนราชการใช้เวลาอนุมัติขยายเวลาทำการตามสัญญาล่าช้า

คำวินิจฉัย กรมฯ ใช้เวลาพิจารณาอนุมัติให้ขยายเวลาสัญญาล่าช้า แต่ในระหว่างที่กรมฯ ใช้เวลาพิจารณาคำขอขยายเวลา กรมฯ มิได้สั่งให้บริษัทหยุดงานแต่อย่างใด บริษัทยังคงสามารถทำงานตามสัญญาได้ตามปกติ การใช้เวลาพิจารณาขยายเวลาไม่ได้มีส่วนสัมพันธ์หรือส่งผลกระทบต่อการดำเนินการตามสัญญาแต่อย่างใด ดังนั้นกรณีนี้จึงมิใช่เหตุที่จะนำมาอ้างให้คง ลดค่าปรับ ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓๕ (๑) แต่อย่างใด

ส่วนราชการจ่ายเงินล่าช้าทำให้บริษัทขาดสภาพคล่องทางการเงิน จะอ้างเป็นเหตุที่จะงดหรือลดค่าปรับ ขยายเวลาสัญญาไม่ได้ **ตัวอย่างเช่น** เหตุที่กรม ส. จ่ายเงินล่าช้า มิใช่ผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานตามสัญญาที่ทำให้ผู้รับจ้างต้องหยุดการทำงาน เนื่องจากในระหว่างการปฏิบัติงานตามสัญญา ผู้รับจ้างมีหน้าที่จะต้องเตรียมความพร้อมในการจัดหาเงินทุนหมุนเวียนมาใช้ในการทำงานให้เพียงพอ ดังนั้นปัญหาที่ผู้รับจ้างขาดสภาพคล่องทางการเงิน ในกรณีนี้ จึงไม่อาจนำมาอ้างเป็นเหตุที่จะงดหรือลดค่าปรับ ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓๕ (๑)

คณะกรรมการตรวจการจ้าง ตรวจรับงานล่าช้า / หากมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของผู้รับจ้างโดยตรง หรือจะขอลดค่าปรับได้หรือไม่ ?

คำวินิจฉัย กวพ. คณะกรรมการตรวจการจ้างมิได้ตรวจรับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดไว้ตามนัยหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร๑๓๐๕/๕๘๕๕ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้รับจ้างมิได้รับเงินค่างานในวงเงินที่สูงเป็นระยะเวลานาน เป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้การก่อสร้างไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาได้ ย่อมถือว่ามีส่วนสัมพันธ์ และมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของผู้รับจ้างโดยตรง ดังนั้น กรม ส. จึงชอบที่จะพิจารณางด ลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างได้ ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓๕ (๑)

๕. การบอกเลิก/ตกลงกันเลิกสัญญาหรือข้อตกลง

เหตุแห่งการบอกเลิก/ตกลงกันเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ระเบียบฯข้อ ๑๓๗ ให้เป็นดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้พิจารณา ดังนี้

๑. การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง

- เมื่อผิดสัญญา
- มีเหตุเชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

๒. การตกลงบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ให้ทำได้เฉพาะ

- กรณีที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการโดยตรง หรือ
- เพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของทางราชการในการที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไป

๓. ในกรณีคู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าพัสดุหรือวงเงินค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

ผลของการบอกเลิกสัญญา

๑. ถ้าส่วนราชการคู่สัญญา มีหนังสือแสดงเจตนาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาไปยังผู้ขายหรือผู้รับจ้างแล้ว ย่อมมีผลให้สัญญาสิ้นสุดลงทันที และไม่อาจถอนการบอกเลิกสัญญาได้ (ปปพ.ม.๓๘๖)

๒. คู่สัญญาที่เป็นผู้ขายหรือผู้รับจ้าง จะขอผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาอีกไม่ได้

๓. หากส่วนราชการประสงค์จะซื้อ/จ้าง รายเดิม ต้องดำเนินการจัดหาใหม่จะแก้ไขสัญญามีได้

ตัวอย่าง การตกลงกันบอกเลิกสัญญา

ทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร กำหนดให้เริ่มทำงานภายในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ ครบกำหนดสัญญา ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘

- กรมฯ ไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ได้ เนื่องจากมีอาคารและสิ่งก่อสร้างของผู้บุกรุก เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ไม่อาจทราบได้ว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด และสามารถมอบพื้นที่ให้ได้เมื่อใด
- เมื่อผู้รับจ้าง มีหนังสือขอเลิกสัญญา และกรมฯ เห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ราชการโดยตรง ยิ่งกว่าให้สัญญามีผลต่อไป หรือเพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของทางราชการ (ตามข้อ ๑๓๗ วรรคสอง) ย่อมบอกเลิกสัญญาได้ และเมื่อตกลงเลิกสัญญากันแล้ว ผู้รับจ้างยอมผันข้อผูกพันตามสัญญากรมฯ ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ต้องคืนหลักประกันสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง ตามสัญญาข้อ ๓ วรรคสอง ประกอบระเบียบฯ ข้อ ๑๔๔ (๒)

กรณีคู่สัญญาส่งมอบไม่ตรงงวดงานในสัญญายังไม่ถือว่าผิดสัญญา จึงปรับระหว่างงวดงานไม่ได้ สัญญากำหนดเงื่อนไขการปรับว่า หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา

คำวินิจฉัย - การแบ่งงวดงานแต่ละงวดในสัญญาเป็นเงื่อนไขที่คู่สัญญาตกลงแบ่งงวดงาน เพื่อประโยชน์ในการจ่ายเงินค่าจ้างเป็นงวด ตามผลงานที่ดำเนินการไปแล้ว

- มิใช่เป็นการกำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานตามสัญญา เมื่อผู้รับจ้างส่งงานไม่เป็นไปตามงวด จึงไม่อาจนำมาคิดค่าปรับตามสัญญาได้

กรณีคู่สัญญาส่งมอบหลังจากผิดสัญญาแล้ว เมื่อคู่สัญญาส่งมอบพัสดุตามสัญญา ภายหลังผิดสัญญาแล้ว โดยส่วนราชการมิได้บอกเลิกสัญญาต้องแจ้งสงวนสิทธิการปรับไว้ด้วย ให้คิดค่าปรับนับถัดจากวันครบกำหนดสัญญาหรือข้อตกลง การปรับต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา เช่น

- สัญญาซื้อขายเป็นชุด ให้ปรับทั้งชุด
- สิ่งของที่ซื้อรวมติดตั้ง หรือทดลอง ให้ปรับตามราคาของทั้งหมด

หลักประกันสัญญา เป็นหลักประกันที่ต้องกำหนดไว้ในสัญญาเพื่อใช้ในการประกันให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างหรือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติตามสัญญา หากไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือทำให้เกิดการเสียหายคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างหรือผู้ซื้อหรือภาครัฐก็สามารถบังคับหรือรับหลักประกันสัญญานี้ได้ ซึ่งโดยหลักจะใช้เป็นหลักประกันตลอดอายุสัญญา ผู้ว่าจ้างหรือผู้ซื้อจะคืนหลักประกันสัญญาโดยไม่มีดอกเบี้ยให้แก่ผู้รับจ้างหรือผู้ขายเมื่อพ้นข้อผูกพันตามสัญญาแล้ว

หลักประกันสัญญานี้ จะต่างกับหลักประกันการจ่ายเงินล่วงหน้าหรือหลักประกันผลงาน ดังนี้

หลักประกันการจ่ายเงินล่วงหน้า คือ กรณีที่ผู้รับจ้างหรือผู้ขายจะขอรับเงินล่วงหน้าประมาณ ๑๕% ของราคาพัสดุหรืองานจ้างไปจากส่วนราชการผู้ว่าจ้างหรือผู้ซื้อ เพื่อเป็นทุนเบื้องต้นในการเตรียมงานจ้างหรือพัสดุที่จะจัดหามา โดยจะต้องนำหลักประกันเท่าจำนวนเงิน ๑๕% นั้นมามอบให้ส่วนราชการไว้

สำหรับหลักประกันผลงาน นั้น ส่วนราชการจะหักออกจากเงินค่าจ้างตามจำนวนเปอร์เซ็นต์หรือจำนวนเงินที่ตกลงกันในสัญญาในแต่ละงวดงานนั้น ๆ เพื่อใช้ในการประกันผลงานในงวดนั้น ๆ หากผลงานงวดใดชำรุดบกพร่องก่อนรับมอบงานงวดสุดท้าย ส่วนราชการก็สามารถนำเงินประกันผลงานนั้นมาใช้จ่ายเป็นค่าแก้ไข หรือซ่อมแซมงานที่ชำรุดบกพร่องนั้นได้ เมื่อส่วนราชการหักไว้ถึงงวดหรือจำนวนหนึ่งตามที่ตกลงแล้ว ผู้รับจ้างก็สามารถมาขอคืนเงินจำนวนที่หักไว้นั้นไปได้ แต่ผู้รับจ้างจะต้องนำหลักประกันเท่าจำนวนเงินที่ขอคืนมามอบให้ส่วนราชการไว้เป็นประกัน

ข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักประกันสัญญาตามระเบียบฯ มีดังนี้

๑. ไม่ใช้บังคับกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เป็นคู่สัญญากับส่วนราชการด้วยกัน ดังนั้นจึงไม่ต้องวางหลักประกันสัญญา (ระเบียบฯ ข้อ ๑๔๓)

๒. ต้องวางหลักประกันสัญญา ๕% ของวงเงินหรือราคาพัสดุที่จัดหาคั้งนั้น แต่หากหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าสัญญาการจัดหาพัสดุนั้น ๆ มีความสำคัญเป็นพิเศษก็สามารถกำหนดอัตราสูงกว่า ๕% ได้แต่ต้องไม่เกิน ๑๐% ซึ่งหลักประกันสัญญานี้จะระบุกำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคาและหรือในสัญญาด้วย หากผู้เสนอราคาหรือคู่สัญญาวางหลักประกันสัญญามีมูลค่าสูงกว่าที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ก็ให้ส่วนราชการคู่สัญญาอนุโลมรับไว้ได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๔๒)

ในกรณีทำสัญญาจัดหาพัสดุมีระยะเวลาผูกพันตามสัญญา ๑ ปี และพัสดุนั้นไม่ต้องรับประกันเพื่อความชำรุดบกพร่อง เช่น พัสดุใช้สิ้นเปลืองให้กำหนดหลักประกัน ๕% ของราคาพัสดุที่ส่งมอบในแต่ละปีของสัญญา (ระเบียบฯ ข้อ ๑๔๒ วรรคสอง)

๓. หลักประกันสัญญา ที่ใช้วางประกันตามระเบียบฯ ข้อ ๑๔๑ ต้องเป็น

ก. เงินสด

ข. เชื้อที่ธนาคารเซ็นส่งจ่าย ซึ่งเป็นเชืลงวันที่ที่ใช้เชืคนั้นชำระต่อเจ้าหนี้ที่ หรือก่อนวันนั้นไม่เกิน ๓ วันทำการ

ค. หนังสือค้ำประกันของธนาคารภายในประเทศ ตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนด

ง. หนังสือค้ำประกันของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์และประกอบธุรกิจค้ำประกันตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามรายชื่อบริษัทเงินทุนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งเวียนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบแล้ว โดยอนุโลมให้ใช้ตามตัวอย่างหนังสือค้ำประกันของธนาคารที่ กวพ. กำหนด

จ. พันธบัตรรัฐบาลไทย

การคืนหลักประกันสัญญานั้น ระเบียบฯ ข้อ ๑๔๔ (๒) กำหนดให้ส่วนราชการคู่สัญญาจะคืนต่อเมื่อพ้นข้อผูกพันตามสัญญาแล้ว ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่คู่สัญญาพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญานั้น ซึ่งหากสัญญาใดที่มีการประกันความชำรุดบกพร่อง การคืนหลักประกันจะต้องคืนเมื่อครบอายุการประกันชำรุดบกพร่องแล้ว แต่ในกรณีที่มีปัญหาเรื่อง การแจ้งให้คู่สัญญามาแก้ไข ซ่อมแซมในระหว่างอายุการประกันความชำรุดบกพร่อง อายุการประกันความชำรุดบกพร่องจะเดินต่อไปตามอายุความฟ้องคดีอีก ๑ ปี นับแต่เวลาที่ได้พบเห็นความชำรุดบกพร่อง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๗๔ (ซื้อขาย) หรือมาตรา ๖๐๑ (จ้างทำของ) หลักประกันสัญญาจึงต้องถูกผูกพันไปตามอายุความการฟ้องคดีนั้น เมื่อพ้นอายุความฟ้องคดีแล้ว จึงจะคืนหลักประกันสัญญาได้

สำหรับการทำสัญญาจัดหาพัสดุที่มีระยะเวลาผูกพันตามสัญญาเกิน ๑ ปี และพัสดุนั้นไม่ต้องมีการประกันความชำรุดบกพร่อง เช่น พัสดุใช้สิ้นเปลือง ให้กำหนดหลักประกัน ๕% ของราคาพัสดุที่ส่งมอบในแต่ละปีของสัญญา โดยให้ถือหลักประกันนี้เป็นการประกันตลอดอายุสัญญา และหากในปีต่อไปราคาพัสดุที่ส่งมอบแตกต่างไปจากราคาในรอบปีก่อน ให้ปรับปรุงหลักประกันตามอัตราส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นก่อนครบรอบปี ในกรณีที่หลักประกันต้องปรับปรุงไปในทางที่เพิ่มขึ้น และคู่สัญญาไม่นำหลักประกันมาเพิ่มให้ครบจำนวนภายใน ๑๕ วัน ก่อนการส่งมอบพัสดุงวดสุดท้ายของปีนั้นให้ทางราชการหักจากเงินค่าพัสดุงวดสุดท้ายของปีนั้นที่ทางราชการจะต้องจ่ายให้เป็นหลักประกันเพิ่มขึ้น (ระเบียบฯ ข้อ ๑๔๒ วรรคสอง)

การจัดหาโดยทำเป็นข้อตกลงตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ.๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๓ (๑), (๒) โดยวิธีตกลง และการจัดหาที่คู่สัญญาสามารถส่งมอบพัสดุได้ครบถ้วนภายใน ๕ วันทำการ จะต้องวางหลักประกันหรือไม่ ซึ่งที่จริงแล้วข้อตกลงที่ทำเป็นหนังสือทั้งสองฝ่ายก็ถือว่าเป็นสัญญาอย่างหนึ่ง

เพราะเมื่อเสนอและสนองตรงกันสัญญาย่อมเกิดขึ้น เพียงแต่ข้อตกลงเป็นเรื่องตกลงกันง่าย ๆ ไม่มีรายละเอียด และข้อสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายต้องปฏิบัติมากอย่างเช่นสัญญา เพราะข้อสาระสำคัญหลาย ๆ ข้อไม่เขียนกำหนดกันไว้เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทก็จะได้เถียงกันถึงขั้นฟ้องร้อง แต่หากเขียนไว้ชัดเจนก็จะสะดวกแก่ทั้งสองฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติกันตามข้อกำหนดในสัญญาต่อไป การที่ส่วนราชการจัดหาโดยวิธีทำเป็นข้อตกลงเป็นหนังสือมักจะมัวงเงินจัดหาไม่สูงนัก จึงไม่สะดวกที่จะให้ห้าง ร้าน หรือบริษัทวางหลักประกัน เป็นเรื่องเชื่อถือในเครดิตมากกว่า ซึ่งโดยระเบียบฯ ข้อ ๑๔๑ – ๑๔๔ ก็มีได้กำหนดให้สัญญาต้องวางหลักประกันแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดว่าหลักประกันของหลักประกันสัญญาให้ใช้หลักประกันอย่างใด และต้องใช้มูลค่าเป็นจำนวนเต็มในอัตราร้อยละเท่าใดของวงเงิน การที่ผู้เสนอราคาต้องวางหลักประกันของหรือหลักประกันสัญญาเป็นไปตามเงื่อนไขประกวดราคา หรือตัวอย่างสัญญาท้ายระเบียบสำนักนายกฯ ซึ่งจะเห็นได้จากระเบียบฯ ข้อ ๑๔๒ วรรคสามกำหนดให้การกำหนดหลักประกันดังกล่าวจะต้องระบุไว้เป็นเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา ประกวดราคา หรือในสัญญาด้วย ดังนั้นในทางปฏิบัติอาจมีบางสัญญา (ไม่ใช่ข้อตกลง) ที่ส่วนราชการไม่กำหนดให้ ต้องวางหลักประกันก็มี ซึ่งกรณีเช่นนี้ส่วนราชการก็ควรส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาเสียก่อนว่าจะกระทำได้หรือไม่ ฉะนั้น เมื่อระเบียบฯ มิได้กำหนดบังคับการวางหลักประกันสัญญาหรือข้อตกลง ดังนั้นในการจัดทำเป็นข้อตกลง หัวหน้าส่วนราชการก็สามารถใช้ดุลพินิจวางหรือไม่วางหลักประกันในการทำข้อตกลงเป็นหนังสือก็ได้

การใช้ “พันธบัตรรัฐบาลไทย” เป็นหลักประกันของหรือสัญญาจะต้องมีการสลักหลังหรือกระทำตามวิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหรือไม่นั้น โดยหลักตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๔๑ (๕) ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ และตามปกติเงื่อนไขเอกสารประกวดราคา ซึ่งเป็นตัวอย่างท้ายระเบียบสำนักนายกฯ ก็มีได้กำหนดเรื่องการสลักหลังเอาไว้ ดังนั้นจะถือผู้เสนอราคาที่ไม่ได้สลักหลังพันธบัตรรัฐบาลไทย กระทำผิดระเบียบ หรือเงื่อนไขเอกสารประกวดราคาไม่ได้ การกำหนดสลักหลังของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวเป็นวิธีการเพื่อให้พันธบัตรฯ โอนเปลี่ยนมือไปยังผู้อื่นได้ เช่น เกี่ยวกับตัวแลกเงิน การสลักหลังและส่งมอบตัวแลกเงินนั้น เพื่อให้สามารถบังคับชำระหนี้จากพันธบัตรฯ ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้เสนอราคาปฏิบัติผิดเงื่อนไขหรือผิดสัญญา ส่วนราชการก็ควรกำหนดเพิ่มเติมไว้ในเงื่อนไขประกวดราคา ให้ผู้เสนอราคาถือปฏิบัติ ดังนั้น ในกรณีผู้ขายหรือผู้รับจ้างประสงค์จะใช้พันธบัตรรัฐบาลเป็นหลักประกัน ส่วนราชการจะต้องขอให้ผู้ประสงค์จะใช้พันธบัตรรัฐบาลไปจดทะเบียนในการใช้เป็นหลักประกันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน จึงจะรับไว้เป็นหลักประกันได้ และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๑๔/๒๕๗๔๑ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๕ ได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับส่วนราชการรับพันธบัตรรัฐบาลที่ใช้เป็นหลักประกันสัญญาออกขายและนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนี้

๑. เมื่อส่วนราชการได้รับพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักประกันสัญญาไว้เป็นกรรมสิทธิ์ให้รับดำเนินการขายโดยเร็ว

๒. ในการขาย ให้สอบราคาจากธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงไทย และธนาคารพาณิชย์อื่นอีกอย่างน้อยหนึ่งแห่ง และให้ขายแก่ธนาคารที่เสนอราคาสูงสุด แม้ราคาสูงสุดนั้นจะต่ำกว่าจำนวนเงินที่ตราไว้ในพันธบัตร หรือจะรวมดอกเบี้ยด้วยหรือไม่ก็ตาม แต่ราคาสูงสุดดังกล่าวจะต้องไม่ต่ำกว่าราคาตามวงเงินที่เรียกประกัน

๓. ในกรณีที่ส่วนราชการสอบราคาตามข้อ ๒ แล้ว ปรากฏว่าผู้เสนอราคาได้เสนอราคาต่ำกว่าวงเงินที่เรียกประกัน ห้ามมิให้ขาย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

โดยหนังสือทั้งฉบับดังกล่าว ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ดังนั้น โดยหลักส่วนราชการ จึงควรกำหนดให้ชัดเจนในขั้นดำเนินการประกวดราคาด้วย เพื่อให้ผู้ประสงค์จะเสนอราคาให้ทราบแนวทางปฏิบัติตั้งแต่ต้น

วิธีปฏิบัติในการนำหลักประกันของมาใช้เป็นหลักประกันสัญญา ตามหนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ คำนวณที่สุด ที่ กค (กาวพ) ๐๔๐๘.๔/ว ๑๓๐ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้การปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และคล่องตัวยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำสัญญากับทางราชการ จึงเห็นสมควรอนุมัติยกเว้นเป็นหลักการดังนี้

๑. ในกรณีที่ผู้เสนอราคารายใดได้นำหลักประกันของ ตามนัยระเบียบฯ ข้อ ๑๔๑ (๑) และ (๒) ซึ่งได้แก่ เงินสด หรือเช็คที่ธนาคารเซ็นสั่งจ่าย ซึ่งเป็นเช็คลงวันที่ที่ใช้เชคนั้นชำระต่อเจ้าหน้าที่หรือก่อนวันนั้นไม่เกิน ๓ วันทำการ ซึ่งส่วนราชการได้นำเข้าบัญชีเงินฝากประเภทเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการนั้นแล้ว

๒. หากต่อมาผู้เสนอราคารายนั้นได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำสัญญากับทางราชการ และมีความประสงค์จะนำหลักประกันของดังกล่าวมาใช้เป็นหลักประกันสัญญาต่อไปก็ให้สามารถกระทำได้

๓. ในวันทำสัญญา ส่วนราชการคู่สัญญาจะต้องดำเนินการจัดให้มีการทำหลักฐานการคืนหลักประกันของ พร้อมทั้งจัดทำหลักฐานการวางหลักประกันสัญญาให้แก่คู่สัญญา ให้เสร็จสิ้นภายในวันเดียวกันกับวันทำสัญญานั้นด้วย โดยคู่สัญญาต้องนำหลักประกันของ (เพิ่ม/ลด) มาวางให้เท่ากับวงเงินหลักประกันสัญญา

วิธีปฏิบัติก่อนการคืนหลักประกันสัญญา

๑. ให้หัวหน้าหน่วยงานผู้ครอบครองพัสดุ หรือผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลบำรุงรักษา มีหน้าที่ตรวจสอบความชำรุดบกพร่อง
๒. กรณีไม่มีผู้รับผิดชอบตามข้อ ๑ ให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเป็นผู้ดูแล บำรุงรักษาและตรวจสอบความชำรุดบกพร่อง
๓. กรณีพบความชำรุดบกพร่องในเวลาประกันตามสัญญา ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามข้อ ๑ รีบรายงานหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อแจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างแก้ไขหรือซ่อมแซมทันที และแจ้งผู้ค้ำประกัน (ถ้ามี) ทราบด้วย
๔. ก่อนสิ้นสุดเวลาประกันความชำรุดบกพร่อง
 - ภายใน ๑๕ วัน กรณีประกันไม่เกิน ๖ เดือน
 - ภายใน ๓๐ วัน กรณีประกันเกิน ๖ เดือนขึ้นไป

ให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบความชำรุดบกพร่องของพัสดุ และให้รายงานหัวหน้าส่วนราชการทราบอีกครั้งหนึ่ง หากตรวจพบให้หัวหน้าส่วนราชการรีบแจ้งให้แก้ไขก่อนสิ้นสุดเวลาประกัน และแจ้งผู้ค้ำประกัน (ถ้ามี) ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุแจ้งกำหนดเวลาประกันความชำรุดบกพร่องตามสัญญา ให้หัวหน้าหน่วยงาน หรือหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุทราบพร้อมกับการส่งมอบพัสดุทุกครั้ง

หลักเกณฑ์/วิธีปฏิบัติในการคืนหลักประกันสัญญา กรณีเมื่อคู่สัญญาพ้นข้อผูกพันตามสัญญาแล้ว

๑. ให้ส่วนราชการคืนหลักประกันสัญญา ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๔๔ (๒) โดยเร็ว อย่างช้าไม่เกิน ๑๕ วันนับแต่วันพ้นข้อผูกพัน โดยไม่ต้องรอให้มีการร้องขอคืน
๒. กรณีเป็นหนังสือค้ำประกันธนาคาร หรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ หากคู่สัญญาไม่มารับคืนภายในกำหนดเวลา ให้รีบส่งต้นฉบับคืนให้คู่สัญญาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนโดยเร็ว ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๔๔ วรรคท้ายต่อไป
๓. กรณีตาม ข้อ ๒. ให้รับรองว่าหลักประกันดังกล่าวหมดระยะเวลาค้ำประกันเมื่อวัน เดือน ปีใด เพื่อมิให้คู่สัญญาต้องเสียค่าธรรมเนียมการต่ออายุหนังสือค้ำประกันโดยไม่จำเป็น
๔. กรณีหาต้นฉบับหนังสือค้ำประกันไม่พบ ให้ส่วนราชการรีบแจ้งให้คู่สัญญาและธนาคาร หรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ผู้ค้ำประกันทราบว่า หนังสือค้ำประกันหมดระยะเวลาค้ำประกันสัญญาแล้วเมื่อวัน เดือน ปี หรือส่งสำเนาหนังสือค้ำประกันไปด้วย (ถ้ามี)

๕. ผลการดำเนินงาน

กระบวนการจัดหาพัสดุของหน่วยงานในกรมอนามัยที่นอกเหนือจากการได้รับอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการ คือกรมอนามัย กลุ่มพัสดุจะเป็นผู้ตรวจสอบกระบวนการจัดหาพัสดุ พร้อมทั้งพิจารณาเสนอความเห็นให้ผู้มีอำนาจใช้ประกอบการพิจารณา จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า มีบางกรณีเกิดปัญหา และข้อผิดพลาดขึ้น ดังต่อไปนี้

- จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา กรณีหน่วยงานต่างๆ ของกรมอนามัยที่มีอำนาจในการดำเนินการจัดหาพัสดุตามที่ได้รับมอบอำนาจจากกรมฯพบว่าปฏิบัติงานได้ถูกต้อง

- เกิดกระบวนการจัดซื้อหรือจัดจ้างถูกต้องตามระเบียบที่มีการปรับเปลี่ยนและเป็นแนวทางให้ผู้ปฏิบัติงานพัสดุนำไปปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกันก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล สร้างคุณค่าให้กับหน่วยงาน

- หน่วยงานต่าง ๆ สามารถนำแบบร่างสัญญาที่ กวพ. กำหนดมาทำสัญญาได้อย่างถูกต้อง เพื่อลดข้อผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นได้

- นำแบบร่างสัญญา พร้อมแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างลงเว็บไซต์กรมอนามัย เลือกลงคลังเลือกการบริหารความรู้งานคลัง กลุ่มพัสดุ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถเปิดดูและดาวน์โหลดนำไปใช้งานได้

- สามารถศึกษาจากคู่มือความรู้เกี่ยวกับสัญญา และการบริหารสัญญาเมื่อพบปัญหาที่เกิดขึ้น

- สามารถบริหารสัญญาได้ว่าหลังจากทำสัญญาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปควรจะดำเนินการอย่างไร เช่น ผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่ส่งมอบพัสดุ เจ้าหน้าที่พัสดุก็นำเรื่องจะต้องทำแจ้งการปรับและเมื่อส่งมอบพัสดุเรียบร้อยแล้ว ทราบจำนวนวันที่ส่งมอบก็ต้องทำหนังสือขออนุมัติการปรับ ให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างทราบจำนวนวันที่จะต้องปรับและเป็นจำนวนเงินเท่าไร เป็นต้น

๑๐. การนำไปใช้ประโยชน์

- ในระดับองค์กร เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุมิรู้มือใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้ถูกต้อง เพื่อการตัดสินใจเปรียบเทียบ ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

- ช่วยให้เจ้าหน้าที่พัสดุและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงาน มีความรู้ ความเข้าใจ ในการทำสัญญา การบริหารสัญญา ขั้นตอนการปฏิบัติ สามารถนำไปปฏิบัติงานและบริหารจัดการได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ

- ลดความผิดพลาดและความเสี่ยงในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง จากการดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบสามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และโปร่งใส

๑๑. ความยุ่งยากในการดำเนินงาน/ปัญหา/อุปสรรค

มีความยุ่งยากในการดำเนินงานในหัวข้อนี้ กล่าวคือต้องศึกษาและวิเคราะห์ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดทำสัญญา และการบริหารสัญญา มีข้อบกพร่องทางด้านใดบ้าง จากที่ตรวจพบหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดทำสัญญาเองปรากฏว่ายังทำสัญญาและบริหารสัญญาไม่ถูกต้องตามตัวอย่างสัญญา หรือตามแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่กำหนดพบข้อผิดพลาดบ่อย แต่มีปัญหาและอุปสรรคในด้านการรวบรวมค้นคว้าหนังสือเวียนต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข และเพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลาที่ใช้ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.๒๕๔๙ นำมารวบรวมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้ถูกต้อง และต้องศึกษาค้นคว้ากฎระเบียบฯ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอ

๑๒. ข้อเสนอแนะ

๑) หน่วยงานต่าง ๆ ควรมีการกำหนดแผนการจัดซื้อ/จัดจ้างให้ชัดเจน เพื่อจะได้ปฏิบัติงานได้ทันตามแผนที่กำหนด เกิดความเป็นธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐอย่างรัดกุม มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อทางราชการ

๒) หัวหน้าหน่วยงานควรกำหนดให้มีการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลเดียวกันควบคุมงานหลายหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกัน อันจะเอื้อประโยชน์ให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

๓) หัวหน้าหน่วยงานควรให้การสนับสนุน และส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่พัสดุได้เข้ารับการอบรมสัมมนาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุหรือที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน เพราะการจัดซื้อจัดจ้างเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน ผู้ที่จะสามารถปฏิบัติงานจัดซื้อหรือจัดจ้างได้ผลดีจำเป็นต้องศึกษา ค้นคว้าหาข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบฯ ต่าง ๆ หรือเข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีในกระบวนการงานการจัดซื้อจัดจ้าง

๔) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุควรศึกษาและทำความเข้าใจในกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ก่อนการปฏิบัติงานในแต่ละเรื่องให้ชัดเจน หากไม่เข้าใจหรือสงสัยเรื่องใดควรปรึกษาผู้รู้ระเบียบฯ

๕) การปฏิบัติงานด้านพัสดุ ผู้ปฏิบัติต้องถือปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติที่กำหนดโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ควรนำหลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หลักความคุ้มค่ามาประกอบการปฏิบัติหน้าที่เพื่อช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

๑๓. กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำคู่มือในการจัดทำสัญญา และการบริหารสัญญาในครั้งนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาหาความรู้รวบรวมจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.๒๕๔๙ รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดทำ การดำเนินการจัดทำคู่มือในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะได้รับความอนุเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญด้านการพัสดุให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานด้วยดีเสมอมา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์วีวัฒน์ แสงจันทร์ ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบว่าด้วยการพัสดุ และอาจารย์ณัฐชนน สุภาพงศ์ จากสำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลาง ที่ให้การสนับสนุน ให้คำแนะนำด้วยดีตลอดมา และขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ และน้อง ๆ กลุ่มพัสดุทุก ๆ ท่านที่เป็นกำลังใจให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ และให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการจัดทำเป็นรูปเล่มสำเร็จได้เป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีพระคุณทุกท่านที่ทำให้การจัดทำผลงานครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

๑๔. เอกสารอ้างอิง

- บรม ศรีสุข “หลักเกณฑ์ส่วนสาระสำคัญของการจัดหาพัสดุของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ กับ การจัดทำและวิธีการบริหารสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕” พิมพ์ครั้งที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๕ พิมพ์ที่ บริษัท นิวไทยมิตร การพิมพ์ (๑๙๙๖) จำกัด

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

- รวิวัลย์ แสงจันทร์ เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง “การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม”

ขอรับรองว่าผลงานดังกล่าวข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ

(นางสาวจิรัญญา เจริญทองคำ)

ผู้เสนอผลงาน

วันที่ ๑๕ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

ได้ตรวจสอบแล้วขอรับรองว่าผลงานดังกล่าวข้างต้นถูกต้องตรงกับความเป็นจริงทุก
ประการ

ลงชื่อ

(นางศิริฤดี นิรามย์)

ตำแหน่ง หัวหน้ากลุ่มการเงิน

วันที่ ๑๕ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

ลงชื่อ

(นางรัชนิวรรณ นามะสนธิ)

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองคลัง

วันที่ ๑๕ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

แบบรายการประกอบคำขอประเมินผลงาน
ข้อเสนอแนวคิด/วิธีการ เพื่อพัฒนางานหรือปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

เรื่อง การพัฒนาระบบงานจัดซื้อจัดจ้าง
(การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วย
วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction))

ของ

ชื่อ นางสาวจิรัญญา เจริญทองคำ
ตำแหน่ง นักวิชาการพัสดุ ระดับชำนาญการ
ตำแหน่งเลขที่ ๑๓๐
กลุ่มงานพัสดุ กองคลัง
กรมอนามัย

เพื่อแต่งตั้งให้ดำรง
ตำแหน่งนักวิชาการพัสดุ ระดับชำนาญการพิเศษ
ตำแหน่งเลขที่ ๑๒๘
กลุ่มงานพัสดุ กองคลัง
กรมอนามัย

ข้อเสนอแนวคิด/วิธีการเพื่อพัฒนางานหรือปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๑. ข้อเสนอเรื่อง การพัฒนาระบบงานจัดซื้อจัดจ้าง

(การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วย
วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction))

๒. ระยะเวลาการดำเนินงาน เดือนตุลาคม ๒๕๕๕ – กันยายน ๒๕๕๖

๓. สรุปเค้าโครงเรื่อง

๓.๑ หลักการและเหตุผล

๓.๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากวิกฤตเศรษฐกิจทุกภูมิภาคทั่วโลก ทำให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย ชะลอตัวลงตามไปด้วย หลายองค์กรต้องปรับงบประมาณตัวเองให้ยืดหยุ่น และมีหลายองค์กรต้องหยุดกิจการและให้พนักงานลาออกจากงานไปแล้ว ดังนั้นองค์กรจะอยู่รอดได้ ต้องการลดต้นทุนดำเนินการด้านต่าง ๆ ลง เช่น ค่าจ้างพนักงาน ค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภค และลดต้นทุนการผลิต เป็นต้น หลายองค์กรได้หันมาให้ความสำคัญกับงานจัดซื้อจัดจ้าง วัสดุอุปกรณ์ รวมถึงวัตถุดิบผลิตซึ่งเป็นหนึ่งในต้นทุนการผลิต โดยมุ่งเน้นหาวิธีการใหม่ ๆ ที่จะช่วยทำให้ต้นทุนราคาวัสดุอุปกรณ์และวัตถุดิบลดลง ทั้งยังลดระยะเวลาการจัดซื้อจัดจ้าง เพิ่มความสามารถในการเจรจาต่อรองราคา สรรหาผู้ขาย ผู้รับจ้างที่มีคุณภาพ และเกิดค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างต่ำที่สุด ทั้งยังช่วยป้องกัน และสอดคล้องการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กร ทำให้เกิดความโปร่งใส และเกิดความเสมอภาคทางการค้า ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น มีวิธีหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง นั่นคือการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)

ในประเทศไทยการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ถือเป็นเรื่องใหม่ และมียุทธศาสตร์ที่ระบบนี้ไปใช้น้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่วิธีการจัดซื้อจัดจ้างนี้จะถูกนำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐมากกว่าหน่วยงานเอกชน โดยเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐทุกแห่ง ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ตามประกาศของกระทรวงการคลัง ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๘ เป็นต้นมา เพื่อมุ่งเน้นในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และเอกชน โดยในส่วน of ภาครัฐจะเน้นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้เข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยสนับสนุนกระบวนการทำงานในภาครัฐให้มีความรวดเร็ว โปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่งผลให้ภาครัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนองค์กร ให้มีความแข็งแกร่งและร่วมกันพัฒนาประเทศชาติให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน

ปัจจุบันการจัดซื้อจัดจ้างวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกำหนดให้เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เป็นต้นมา ซึ่งใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน

และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีมูลค่าตั้งแต่ ๒ ล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ไม่ใช้บังคับการจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบ และควบคุมงาน การซื้อหรือจ้าง โดยวิธีพิเศษ และกรณีพิเศษ (กรมบัญชีกลาง ๒๕๕๒)

ในการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทยนั้นควรมีวัตถุประสงค์อันประกอบด้วยเป้าหมายดังนี้คือ

๑. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการให้ได้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้

๒. ความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) และการสร้างระบบธรรมาภิบาล (Good governance) โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบระบบการจัดซื้อจัดจ้างควรมีความพร้อมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตน

๓. ความโปร่งใส (Transparency) โดยกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยมต่อสาธารณะ และ

๔. ความคุ้มค่า (Value for money) เพื่อลดปัญหาการที่หน่วยงานรัฐซื้อสินค้าหรือบริการในราคาแพงกว่าการจัดซื้อจัดจ้างโดยภาคเอกชน ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความยุ่งยาก

ดังนั้น ผู้เขียนในฐานะผู้รับการประเมิน ซึ่งทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุของกรมจึงสนใจที่จะทำการศึกษาการปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ ทั้งนี้เพื่อที่จะช่วยให้สามารถทราบถึงความสะดวกคล่องในการจัดทำตามกระบวนการ และความสำเร็จในการจัดซื้อจัดจ้างของกรมอนามัย รวมทั้งเพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการประกอบการทบทวน ปรับปรุง แผนการปฏิบัติงาน และแนวทางการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อการลดระยะเวลาดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างรวมของการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)

๒. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

๓. เพื่อนำเสนอการปรับปรุงกระบวนการในขั้นตอนการดำเนินงานให้กับกลุ่มเป้าหมายนำไปเป็นกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงาน

๓.๒ บทวิเคราะห์/แนวความคิด/ข้อเสนอ

๓.๒.๑ บทวิเคราะห์

การปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ของหน่วยงานภาครัฐนั้น มีหลักสำคัญคือ การวิเคราะห์และการออกแบบกระบวนการใหม่ (Redesign) ให้กับกระบวนการและกฎระเบียบเก่าๆ ในขณะเดียวกันต้องเสริมสร้างกระบวนการนวัตกรรมใหม่ ๆ โดยการคำนึงถึงกระบวนการในภาพรวมขององค์กรเป็นหลัก แทนที่จะเป็นการมองไปที่กระบวนการของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง โดยมีหลักสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

๑. เน้นที่ผลลัพธ์ซึ่งในการปรับปรุงกระบวนการ (Reengineering) ได้ให้ความสนใจที่เป้าหมาย (Objective or Outcome Oriented) มากกว่าตัวงาน (Tasks) ดังนั้น จึงสนับสนุนให้มีทีมงานเพียงหนึ่งทีมที่ทำงานทุกขั้นตอนของกระบวนการหนึ่ง ๆ เพื่อลดระยะเวลาในการดำเนินงาน (Time Overhead) ที่บุคคลต้องติดต่อหรือถ่ายทอดงานกันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของงาน

๒. หน่วยงานเบ็ดเสร็จ คือ แนวความคิดที่ให้ผู้ที่ต้องการผลของกระบวนการเป็นผู้ดำเนินกระบวนการนั่นเอง นั่นคือ หน่วยงานสามารถมีบทบาทและหน้าที่ได้มากกว่าหนึ่งบทบาท

๓. รวมข้อมูล คือ การผนวกรวมการผลิต และการประมวลผลข้อมูลให้อยู่ในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเดียวกัน

๔. กระจายทรัพยากร ทรัพยากรขององค์กรควรมีการกระจายเพื่อเพิ่มความคล่องตัวและความสะดวกในการใช้งาน แต่ต้องสามารถบริหารจัดการได้จากจุดเดียว ซึ่งระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ถูกนำมาใช้เพื่อช่วยองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรที่กระจายเหล่านั้น เช่น ข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น

๕. ทำงานอย่างคู่ขนาน คือ แนวความคิดที่ให้องค์กรทำการเชื่อมโยงกิจกรรมที่ทำอย่างคู่ขนานกันในขณะที่ยังกำลังดำเนินการอยู่แทนที่จะทำเป็นลำดับ

๖. ลดลำดับการสั่งการ คือ การทำระบบการบริหารให้แบนเรียบขึ้น และให้อำนาจการตัดสินใจในจุดที่เกิดกระบวนการทำงานขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจในงานที่เขาทำได้ด้วยตนเอง

๗. ดึงข้อมูลจากแหล่งต้นทางเพื่อเป็นการลดความซ้ำซ้อนของข้อมูล ข้อมูลจึงควรถูกรวบรวมแค่ครั้งเดียวและจากแหล่งกำเนิดข้อมูล (Share) ผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ผลการดำเนินงาน จึงควรมีการศึกษาการปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ตามโครงสร้างของระบบการจัดซื้อจัดจ้าง กรมอนามัย เพื่อให้ทราบถึงความสอดคล้องในการจัดทำแผนปฏิบัติการ และความสำเร็จของกระบวนการแต่ละขั้นตอน รวมทั้งเพื่อนำข้อมูลมาใช้ประกอบการทบทวน ปรับปรุงแผนการดำเนินงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ต่อไป

๓.๒.๒ แนวความคิด

การศึกษารุ่นนี้ เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา (Descriptive) เพื่อศึกษาการปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยมีแนวทางการศึกษาดังนี้

๑. ศึกษา ค้นคว้า ทบทวน เอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง

๒. รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ โครงสร้างของระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๕ จุดควบคุมความเสี่ยงตามผังการดำเนินงานตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ของกรมอนามัย และเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง

๓. ดำเนินการวิเคราะห์ประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

๓.๑ ผลการพิสูจน์ผลลัพธ์หลังการปรับปรุงตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)

๓.๒ ข้อดีและข้อเสียของการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)

๓.๓ ปัญหา/อุปสรรค ข้อจำกัดในการดำเนินงานตามกระบวนการงานของการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ต่อการดำเนินงานภาพรวมขององค์กร

๔. ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาเรียบเรียง สรุป และวิเคราะห์ผล ให้มีความครอบคลุมประเด็นการศึกษิตตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

๓.๒.๓ ข้อเสนอ

การศึกษาการปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามโครงสร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ จะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการทบทวน ปรับปรุง และวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อการดำเนินงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๑. ควรมีการพัฒนา และปรับปรุง กฎระเบียบ แนวทางการปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) เพื่อรองรับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะซับซ้อนของรายละเอียด และคุณภาพสินค้า เนื่องจากระเบียบ และแนวทางปฏิบัติในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภท โดยเฉพาะพัสดุที่มีความซับซ้อนมาก และเป็นสินค้าผูกขาด (Monopoly Goods) หรือมีผู้ขายหรือผู้ให้บริการที่สามารถเสนอราคาแข่งขันได้น้อยราย

๒. ให้ความสำคัญต่อบุคลากรของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการประมวลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากบุคลากรถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้การดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพ

๓. เน้นส่งเสริมแนวคิจริยธรรมทางการให้บริการ รวมทั้งส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรับผิดชอบ และปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล

๓.๓ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) มาใช้ประกอบการทบทวน ปรับปรุง ลดขั้นตอนตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติให้เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และมุ่งผลสัมฤทธิ์ต่อการดำเนินงานของกรมอนามัย

๓.๔ ตัวชี้วัดความสำเร็จ

๑. การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของกรมอนามัย ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ โดยไม่มีข้อร้องเรียน
๒. ลดระยะเวลาการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ลงได้ ๑๕%
๓. ร้อยละ ๘๕ ของเจ้าหน้าที่พัสดุ หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้อง สามารถปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน

(ลงชื่อ) _____

(นางสาวจิรัญญา เจริญทองคำ)

ผู้เสนอแนวคิด

วันที่ ๑๕ เดือน กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๖

