

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนถือเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง ซึ่งในปัจจุบันบริการสาธารณะได้ขยายตัวออกไปค่อนข้างมาก และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา บริการสาธารณะบางอย่างอาจต้องใช้เงินลงทุนสูง ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง รัฐอาจไม่มีกำลังเงิน กำลังคนอย่างเพียงพอ หากปล่อยให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอประชาชนอาจไม่ได้รับการบริการที่ดีพอ จึงมีความคิดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม อาจมีบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐอาจยังสงวนไว้ไม่มอบให้เอกชนจัดทำ เช่น การรักษาความปลอดภัยทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ การภาษี การศาล ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะฝ่ายปกครองอาจใช้สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ข้อความคิดเรื่องสัญญาทางปกครองนั้นถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อสร้างระบบสัญญาที่มีลักษณะพิเศษเพื่อรองรับเอกลักษณ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองโดยมีวัตถุประสงค์ให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น อย่างไรก็ตาม สัญญาทางปกครองยังมีปัญหาทางกฎหมายบางประการดังนี้

5.1.1 ในประเทศที่มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายเอกชนออกจากระบบกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน กล่าวคือประเทศที่อยู่ในสกุลกฎหมายซีวิลลอว์ ก็จะมีการแบ่งแยกสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นเป็นสัญญาในระบบกฎหมายเอกชนและสัญญาในระบบกฎหมายมหาชนซึ่งเรียกว่าสัญญาทางปกครอง สัญญาใดที่เป็นสัญญาตามระบบกฎหมายเอกชนย่อมนำกฎเกณฑ์ตามกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับ สัญญาใดเป็นสัญญาในระบบกฎหมายมหาชน กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้กับสัญญาย่อมต้องกฎเกณฑ์ในกฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่กฎหมายเอกชนมีพัฒนาการที่ยาวนานกว่ากฎหมายมหาชนและมีกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายลักษณะสัญญาที่เป็นระบบระเบียบมากแล้ว ดังนั้นในกรณีที่ไม่ม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาในระบบกฎหมายมหาชนจึงมีการนำเอากฎเกณฑ์ในกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับกับสัญญาที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายมหาชนโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งข้อความคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในประเทศต่างๆไม่ว่าจะเป็นประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันซึ่งเป็นประเทศในสกุลกฎหมายซีวิลลอว์ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนานและมีการค้นหาแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของตนเอง สำหรับประเทศไทยนั้นข้อความคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ถูกพัฒนาอย่างเป็น

รูปธรรมมาไม่นานนัก พัฒนาการในอดีตนั้นโดยภาพรวมยังไม่มีแนวทางเกี่ยวกับหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองอย่างชัดเจน แม้ในสมัยรัชกาลที่ 5 จะมีการทำ “สัญญาปลีก” ซึ่งเป็นสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างผู้รักษาเมืองกับชาวต่างชาติ แต่ก็มิได้เป็นสัญญาทางปกครองตามที่เข้าใจในปัจจุบัน และแนวคิดเกี่ยวกับ “สัญญาปลีก” ก็ขาดตอนลงไม่ได้มีการพัฒนาการต่อมา ในช่วงต่อมาแม้มีหลักเกณฑ์ว่าด้วยการทำสัญญาของหน่วยงานทางราชการ โดยมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่ามีแนวคิดเรื่องสัญญาทางปกครองที่เด่นชัด ทั้งหากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาของทางราชการ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีคือศาลยุติธรรม ซึ่งในประเทศไทยในระยะแรกยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งศาลยุติธรรมได้นำบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้บังคับกับสัญญาทุกประเภทที่ฝ่ายปกครองทำขึ้น แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีแนวคิดของการมีหลักเกณฑ์พิเศษเกี่ยวกับสัญญาของทางราชการปรากฏอยู่บ้าง ดังนั้นหลักกฎหมายไทยเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเท่าที่มีมาก่อนการจัดตั้งศาลปกครองยังไม่มี ความชัดเจน หลังจากนั้นมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ศาลปกครองและคณะกรรมการชี้ขาดเขตอำนาจระหว่างศาลได้ช่วยกันพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะหลักเกณฑ์การแบ่งแยกสัญญาทางแพ่งออกจากสัญญาทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์เหล่านั้นก็ยังไม่มีความชัดเจนอยู่มาก ทั้งนี้ตามระบบกฎหมายไทยนั้นคำนิยามของสัญญาทางปกครองเป็นไปตามตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ 6/2544 ทำให้สัญญาทางปกครองตามระบบกฎหมายไทยมี 2 ประเภท คือ สัญญาทางปกครองโดยกฎหมายกำหนดและสัญญาทางปกครองโดยสภาพ อย่างไรก็ตามจากการตีความหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีปัญหาความไม่ชัดเจนหลายประการและมีการทับซ้อนกันของสัญญาทางปกครองประเภทต่างๆ เช่น การทับซ้อนกันระหว่างสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะและสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ปัญหาเกี่ยวกับนิยามของ “สัญญาสัมปทาน” ซึ่งยังไม่มีคำนิยามชัดเจน รวมทั้งปัญหาการตีความสัญญาทางปกครองที่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ทำให้สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นที่อยู่ในระบบกฎหมายเอกชนแทบไม่มีเหลืออยู่เลย เป็นต้น รวมทั้งการที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติเกี่ยวกับระบบสัญญาทางปกครองทั้งระบบ ทำให้ข้อความคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในประเทศไทยขาดความชัดเจนแน่นอน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการบังคับการต่างๆตามสัญญาของฝ่ายปกครอง เนื่องจากในสภาพปัจจุบันฝ่ายปกครองมีการทำสัญญาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะจำนวนมาก

5.1.2 การระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองของประเทศไทยนอกจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะถือเป็นคดีปกครองและอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองแล้ว ยังมีการยอมรับให้สามารถระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองโดยอนุญาโตตุลาการได้โดยผลของ มาตรา 15 พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 โดยคู่กรณีสามารถตกลงให้มีการระงับข้อพิพาทโดย

อนุญาโตตุลาการได้ในสัญญาทางปกครองทุกประเภท ซึ่งแตกต่างจากประเทศอื่นที่เช่น ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีที่การยอมให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้เฉพาะบางกรณีเท่านั้น ซึ่งต่อมาได้ปรากฏว่าอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองแพ้คดีในหลายคดี และฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้เอกชนคู่สัญญาเป็นจำนวนมาก จึงนำมาซึ่งการออกมติคณะรัฐมนตรีห้ามไม่ให้มีการตกลงให้มีการอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง หากจำเป็นต้องมีอนุญาโตตุลาการเนื่องจากเป็นข้อเรียกร้องของคู่สัญญาอีกฝ่ายต้องเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆไป แต่อย่างไรก็ตามการมีมติคณะรัฐมนตรีห้ามมิให้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการในสัญญาที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญาดังกล่าวไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ถูกต้อง เพราะมติคณะรัฐมนตรีโดยหลักมิได้มีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป ดังนั้นหากต้องการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงควรแก้พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545

5.1.3 จากการศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นข้อความคิดที่ปรากฏในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ กล่าวคือ มีการแยกระบบกฎหมายเอกชนออกจากระบบกฎหมายมหาชน ทั้งมีการแยกระบบศาลออกจากกัน ทำให้มีการแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง ประเทศที่เป็นที่ผู้นำแนวความคิดนี้คือ ฝรั่งเศสและเยอรมนี แต่ข้อความคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในประเทศทั้งสองก็มิได้มีความหมายเหมือนกันเสียทีเดียว ส่วนประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์นั้นไม่มีแนวคิดในการแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจนทั้งไม่มีการแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นล้วนตกอยู่ภายใต้คอมมอนลอว์เช่นเดียวกับสัญญาที่เอกชนทำขึ้น ลักษณะเช่นนี้พบในสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา แคนาดา เครือรัฐออสเตรเลีย อินเดีย เป็นต้น

ในระบบกฎหมายอังกฤษ แม้ไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนออกจากกฎหมายมหาชน แต่ในการทำสัญญาของหน่วยงานของรัฐก็มีการพัฒนากฎเกณฑ์พิเศษบางอย่างขึ้นมาใช้กับสัญญาเหล่านี้เช่นกัน หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้เป็นกฎหมายเคร่งครัด เป็นแต่เพียงแนวปฏิบัติ (guidance and communications) จากกระทรวงการคลัง ซึ่งมีเพียงผลในทางปฏิบัติต่อการทำสัญญา สัญญาของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายอังกฤษจึงไม่ได้แตกต่างจากสัญญาปกติของเอกชน และอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเดียวกับเอกชนทั่วไป ทำให้ฝ่ายปกครองมีอิสระในการทำสัญญาทำนองเดียวกับเอกชนบนรากฐานของหลักสุจริต โดยฝ่ายปกครองไม่มีเอกสิทธิ์หรืออำนาจเหนือในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาโดยปราศจากความยินยอมของคู่กรณีฝ่ายเอกชน แต่อาจมีอำนาจดังกล่าวจากการกำหนดในข้อสัญญามาตรฐานของฝ่ายปกครอง (Model Contract Terms and Conditions) ซึ่งกำหนดโดยสำนักงานพาณิชย์ภาครัฐ (Office of Government Commerce) มีข้อสังเกตว่า ระบบกฎหมายอังกฤษได้รับอิทธิจากระบบกฎหมายสหภาพยุโรปจากการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป

ด้วยเช่นกัน โดยเริ่มมีกฎหมายพิเศษใช้กับสัญญาของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาภาครัฐของสหภาพยุโรป (EU public contracts law) แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาสหราชอาณาจักรได้มีการทำประชามติตกลงที่จะลาออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (Brexit) ซึ่งคงต้องรอดูกันต่อไปว่าในอนาคตว่าสหราชอาณาจักรจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครองไปในทิศทางใด

ส่วนในระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการปรับใช้ คอมมอนลอว์ กับสัญญาของฝ่ายปกครองทั้งหมด หากแต่มีการใช้กฎหมายเฉพาะมาควบคุมสัญญาของฝ่ายปกครอง เช่นเรื่องการทำสัญญา ฝ่ายปกครองจะต้องทำตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรสองฉบับ คือ The Armed Service Procurement Act (ASPA) 1948 และ The Federal Property and Administrative Service Act (FPASA) 1949 ซึ่งกำหนดระบบการทำสัญญาที่โปร่งใส การแข่งขันที่เป็นธรรมและเสรี การใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองเป็นไปตามหลักที่ศาลสูงแห่งรัฐได้วางหลักไว้ในปี 1875 ในเรื่องอำนาจของฝ่ายปกครองเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องชดใช้ค่าทดแทนให้กับคู่สัญญาฝ่ายเอกชน การใช้อำนาจฝ่ายเดียวของคู่สัญญาฝ่ายปกครองยังเป็นไปตามข้อสัญญามาตรฐานที่ฝ่ายปกครองกำหนดไว้ด้วย แม้ฝ่ายปกครองจะไม่ได้ระบุข้อสัญญามาตรฐานดังกล่าวให้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาก็ตาม

จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันข้อความคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้มีการพัฒนาการเปลี่ยนจากเดิมเนื่องจากบริบทของอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ ในปัจจุบันได้มีการค้า การลงทุนระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น ทำให้มีความพยายามที่จะกำจัดอุปสรรคในด้านการค้าและการทำสัญญาระหว่างประเทศด้วยความตกลงระหว่างรัฐ มีความพยายามสร้างแนวทาง (Guideline) เพื่อให้รัฐต่างๆได้ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกันเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคในการทำสัญญาระหว่างกัน โดยพยายามสร้างบรรทัดฐานระหว่างประเทศหรือบรรทัดฐานเหนือรัฐ กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะระหว่างประเทศเหล่านี้ส่งผลกระทบกับระบบกฎหมายภายในเกี่ยวกับสัญญาภาครัฐทั้งหมดรวมถึงสัญญาทางปกครองด้วย จนก่อให้เกิดความพยายามในเรื่องสัญญาภาครัฐที่ปรับตัวเข้าหากัน และมีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกันมากขึ้น

อิทธิพลของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่แสดงถึงปรากฏการณ์ดังกล่าวที่สำคัญมีสามประการ คือ ประการแรกคือ ระเบียบโลกเกี่ยวกับการจัดหาภาครัฐ (Global rules for public procurement) ซึ่งสะท้อนผ่านกฎเกณฑ์ขององค์การค้าโลก (World Trade Organization) ตามความตกลงหลายฝ่ายที่เรียกว่า “ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อภาครัฐ” (Government Procurement Agreement : GPA) โดยความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐต้องมีหลักการที่สำคัญ คือ หลักการเปิดเสรี ความโปร่งใส และการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสมาชิกในตลาดของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ นอกจากนี้ยังปรากฏมีข้อตกลงขององค์การระหว่างประเทศอื่นๆและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

ในระดับภูมิภาคอันเป็นประชาคมเศรษฐกิจ เช่น องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ตลาดร่วมอเมริกาใต้ตอนล่าง (MERCOSUR) สหภาพยุโรป (EU) เป็นต้น ประการที่สองคือ อิทธิพลของกฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศ (International Investment law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐผู้รับการลงทุน (host state) กับนักลงทุนต่างชาติ (foreign Investor) และรัฐเจ้าของสัญญาชาตินักลงทุน (home state) ในกรณีที่สัญญาภาครัฐ (public contract) มีลักษณะระหว่างประเทศ รัฐผู้รับการลงทุนกับรัฐเจ้าของสัญญาชาตินักลงทุนอาจทำความตกลงระหว่างกันเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองนักลงทุนต่างชาติจากการแทรกแซงของรัฐผู้รับการลงทุน เพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีในการลงทุนและความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ อันเป็นการดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ที่รัฐมีความต้องการแต่รัฐอาจไม่มีเงินเพียงพอที่จะลงทุนเอง

ภายใต้กฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศ รัฐผู้รับการลงทุนย่อมมีพันธกรณีที่จะต้องให้หลักประกันซึ่งเป็นการปกป้องนักลงทุนต่างชาติซึ่งเป็นผู้สัญญาจากการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ เช่น การยึดคืนเป็นของรัฐ หรือการโอนเป็นของรัฐ (nationalization) และจะต้องชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่รัฐใช้อำนาจหรือเอกสิทธิ์ฝ่ายเดียวของรัฐจนสร้างความเสียหายให้แก่คู่สัญญาที่ทันท่วงที เพียงพอและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีกลไกในการคุ้มครองนักลงทุนในการระงับข้อพิพาท (dispute settlement) ให้ได้รับความสะดวก รวดเร็วและเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายซึ่งได้แก่ การระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศนั่นเอง ประการที่สาม คือ อิทธิพลของกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาภาครัฐของสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปมีลักษณะพิเศษกว่าประชาคมเศรษฐกิจธรรมดา กล่าวคือ มีลักษณะเป็นองค์กรเหนือรัฐ (supranational trait) ทำให้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาภาครัฐของสหภาพยุโรปมีผลบังคับผูกพันรัฐสมาชิก หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาโดยรัฐ (EU Public Procurement) มุ่งเน้นในการควบคุมสัญญาภาครัฐ ในสองกระบวนการหลักคือ (1) กระบวนการเข้าทำสัญญา ตั้งแต่ขั้นตอนประกาศเชิญชวน การลงนามในสัญญาและการปฏิบัติตามสัญญา (2) กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการในการทำสัญญาและบริหารสัญญา โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความกลมกลืน (harmonization) ในหลักกฎหมายเรื่องสัญญาภาครัฐในรัฐสมาชิก

5.1.4 จากปัญหา จากผลของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศต่างๆที่ได้กล่าวมาทำให้มีการปรับตัวของสัญญาภาครัฐซึ่งหมายถึงสัญญาทางปกครองด้วยทั้งในประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปรวมทั้งจดจนประเทศไทยเอง ซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีที่ยอมรับให้มีการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองโดยอนุญาโตตุลาการได้ในบางกรณี แต่การอนุญาโตตุลาการในระบบกฎหมายไทยยังมีข้อที่ไม่เหมาะสมหลายประการซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

แม้ตามระบบกฎหมายปกครองไทยจะยอมรับให้มีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองได้ แต่ที่ผ่านที่พบว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหลายคดีที่ตัดสินโดยอนุญาโตตุลาการต่อมาได้มีการปฏิเสธไม่รับบังคับให้ตามคำวินิจฉัยอนุญาโตตุลาการและเพิกถอนคำพิพากษาโดยศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากปัญหาเรื่องความไม่เหมาะสมในการใช้อนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองหลายประการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงมาสู่ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. จากปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงเสนอแนะให้มีการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยให้มีเนื้อหาครอบคลุมทั้งเรื่องหลักกฎหมายที่จะนำมาใช้กับสัญญาทางปกครอง การจัดทำสัญญาทางปกครอง สิทธิหน้าที่ของคู่สัญญา การระงับข้อพิพาท เป็นต้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองโดยอนุญาโตตุลาการนั้นมีความเกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายสัญญาของฝ่ายปกครองทั้งระบบ การระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองโดยอนุญาโตตุลาการเป็นส่วนปลายของปัญหา โดยระบบกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครองของไทยนั้นยังไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ ทำให้ระบบกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขาดความชัดเจนทั้งระบบ การจะรอพัฒนาการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจากการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการชี้ขาดเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่จะพัฒนาหลักกฎหมายสัญญาทางปกครองขึ้น อาจต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานและไม่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องทำสัญญาเนื่องจากฝ่ายปกครองต้องจัดให้บริการสาธารณะ เพื่อบริการประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้ต่อมาจะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ออกมาใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้แก้ปัญหาสัญญาของฝ่ายปกครองทั้งระบบ เป็นเพียงทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างบางประการได้รับการแก้ไขเท่านั้น จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทั้งระบบ จึงขอเสนอแนะให้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขึ้นโดยมีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทั้งระบบ อาทิเช่น การจัดทำสัญญา คู่สัญญา หลักกฎหมายที่ใช้กับสัญญาทางปกครอง สิทธิหน้าที่ของคู่สัญญา ความบกพร่องของสัญญา ความเป็นโมฆะ การแก้ไขสัญญา การบอกเลิกสัญญา ระบบการระงับข้อพิพาท เป็นต้น

3. ควรมีการกำหนดประเภทของสัญญาทางปกครองที่จะสามารถระงับพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในปัจจุบันตามระบบกฎหมายไทยยังไม่มี การจำกัดโดยกฎหมายให้สัญญาทางปกครองบางประเภทไม่สามารถระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการได้ โดยกฎหมายเขียนเปิดกว้างให้

สามารถทำการอนุญาตตุลาการในสัญญาทางปกครองได้ทุกประเภท และมีการห้ามการอนุญาตตุลาการในสัญญาทางปกครองบางประเภทด้วยการต้องขออนุมัติมติคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป ดังนั้น จึงสมควรทบทวนว่า มีสัญญาทางปกครองประเภทใดที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้อนุญาตตุลาการในการระงับข้อพิพาท และสถานะของมติคณะรัฐมนตรีในการห้ามอนุญาตตุลาการนั้นมีผลอย่างไร หากมีการฝ่าฝืนมติดังกล่าว นอกจากนั้น ตามหลักกฎหมายไทยการอนุญาตตุลาการสามารถชี้ขาดข้อพิพาทได้ทุกเรื่อง อาจต้องมีการทบทวนว่า ในสัญญาทางปกครองหากยอมให้ใช้อนุญาตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทได้ควรจะมีการจำกัดขอบเขตของการอนุญาตตุลาการ เช่น ชี้ขาดได้เฉพาะปัญหาข้อเท็จจริง เป็นต้น

4. อย่างไรก็ตาม สัญญาทางปกครองบางประเภทที่ทำโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐโดยเฉพาะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการดำเนินการมีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับการค้าหากำไร สัญญาทางปกครองประเภทนี้โดยหลักสามารถใช้อนุญาตตุลาการในการชี้ขาดข้อพิพาทได้หากคู่กรณีตกลงกัน

5. ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 โดยควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตตุลาการในสัญญาทางปกครองขึ้นโดยเฉพาะ ในสัญญาทางปกครองบางประเภทที่สามารถใช้อนุญาตตุลาการในการชี้ขาดข้อพิพาทควรมีการกำหนดคุณสมบัติของอนุญาตตุลาการให้อย่างน้อยต้องมีบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญกฎหมายมหาชนอยู่ในคณะอนุญาตตุลาการด้วย

6. ควรมีการปรับปรุงระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครองให้มีความรวดเร็ว กระบวนการพิจารณาที่ล่าช้าอาจก่อความเสียหายทางเศรษฐกิจได้ เนื่องจากในปัจจุบันภาครัฐใช้สัญญาทางปกครองในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ หากการระงับข้อพิพาทดังกล่าวล่าช้าย่อมทำให้การจัดทำบริการสาธารณะติดขัด ล่าช้าไปด้วย ประชาชนอาจเดือดร้อนได้ และเศรษฐกิจของประเทศเสียหายได้ ศาลปกครองอาจจัดตั้งแผนกคดีสัญญาทางปกครองขึ้นมาเป็นการเฉพาะและยังเป็นการก่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะทางแก่ตุลาการด้วย

7. ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเจ้าของโครงการควรให้ความสนใจในเรื่องของการร่างสัญญาและบริหารสัญญาให้มากขึ้น เนื่องจากหากสัญญาชัดเจน ไม่เสียเปรียบก็จะลดปัญหาการฟ้องร้อง ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองควรต้องพิจารณาจัดจ้างผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการร่างสัญญา เนื่องจากสัญญาดังกล่าวอาจมีซับซ้อนทางเทคนิคมาก นิติกรภาครัฐที่มีตามกระทรวง ทบวง กรม อาจไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอ