

ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาในงานก่อสร้างราชการ

กมลวัลย์ ลือประเสริฐ¹ และ จักรกฤษณ์ โพร้น้อย²
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ บางซื่อ กรุงเทพฯ 10800

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะบ่งชี้สาเหตุของข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาก่อสร้างงานราชการตามแบบแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยทำการเก็บข้อมูลจากคำวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือกรณีพิพาทในงานก่อสร้างตามบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะจ้างทำของจากสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุดที่มีการตีพิมพ์ล่าสุดระหว่างปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2541 จากการศึกษาพบว่ามิข้อหาหรือจำนวน 121 กรณีที่เกิดจากการใช้สัญญาในงานก่อสร้างดังกล่าว

โดยพบว่าประเด็นข้อพิพาทหลักที่เกิดขึ้นในงานก่อสร้างที่ใช้สัญญาราชการตามแบบแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 คือข้อพิพาทเกี่ยวกับการขยายเวลาในการปฏิบัติงานตามสัญญา รองลงมาคือเรื่องค่าจ้างและการจ่ายเงิน โดยทั่วไปข้อพิพาทมักเกิดขึ้นในช่วงระหว่างการก่อสร้าง และเกิดในงานก่อสร้างที่สร้างขึ้นใหม่มากที่สุด โดยข้อพิพาทส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากเงื่อนไขและข้อกำหนดของสัญญาจ้างไม่มีความชัดเจน ไม่ครอบคลุม หรือขาดข้อกำหนดบางประการที่เป็นสาระสำคัญ จากข้อมูลข้อพิพาทที่ปรากฏพบว่าผู้ว่าจ้างหรือหน่วยราชการมักจะเป็นผู้หรือขอคำวินิจฉัยไปยังสำนักอัยการสูงสุด แต่กลับพบว่าผู้รับจ้างส่วนใหญ่จะได้รับการวินิจฉัยให้ชนะคดีตามลัทธิที่เป็นเงื่อนไขในข้อตกลงสัญญา เห็นได้ว่าผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐอาจสำคัญผิดในการตีความข้อกำหนดสัญญา โดยข้อกำหนดในสัญญาจ้างราชการตามแบบแนบท้ายฯ ที่พบว่าทำให้เกิดข้อพิพาทมากที่สุดคือข้อกำหนดสัญญาที่ 22 ว่าด้วยการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา โดยควรปรับปรุงข้อสัญญาดังกล่าวให้มีความชัดเจนโดยการให้ความหมายหรือขยายคำจำกัดความของเหตุต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้อ้างสิทธิ์เพื่อการขอขยายเวลาในการปฏิบัติงาน

¹ รองศาสตราจารย์ ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์

² นักศึกษามหาบัณฑิต ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์

Contractual Disputes in Government Construction Projects

Kamolwan Lueprasert¹ and Chakkrit Ponoy²

King Mongkut's University of Technology North Bangkok, Bang-Sue, Bangkok 10800, Thailand

Abstract

The objective of this research is to determine causes of disputes in government construction projects that employed the standard public construction contract, annexed to the 1992 Procurement Regulations of the Prime Minister's Office. Case data were acquired from 121 assessments of actual dispute cases from 1992 to 1998, published by the Office of the Legal Counsel Office of the Attorney General.

The findings indicated that the main dispute between owners and contractors were extension of the project time, followed by the dispute regarding payment. Naturally, majority of the disputes occurred during the construction phase and most of the disputes occurred due to ambiguity of the project scope or lack of significant provisions in the contract. These led to the misinterpretation of the contract by the owners which were government agencies, and resulted in disputes cases which were submitted to the Office of the Attorney General for providing legal opinion. However, the majority of these cases were ruled in favor of the contractors. It was also found that the Article 22 - Extension of Time in the standard public construction contract was the major ground of the disputes. It was suggested that this Article should be further clarified by adding definitions or terms of the basis for extension of project time.

¹ Associate Professor, Department of Civil Engineering, Faculty of Engineering.

² Graduate Student, Department of Civil Engineering, Faculty of Engineering.

1. บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่าขั้นตอนของโครงการก่อสร้างของภาครัฐโดยทั่วไปจะเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานราชการขอและได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อโครงการนั้นๆ และจะแบ่งขั้นตอนการว่าจ้างออกแบบและการว่าจ้างให้ก่อสร้างออกจากกัน โดยมักเป็นการจ้างเหมาทั้งในส่วนของการออกแบบและในส่วนการก่อสร้าง เมื่อได้ว่าจ้างออกแบบหรือใช้แบบมาตรฐานที่มีอยู่เดิมแล้ว มีการกำหนดราคากลางและเปิดประมูลเพื่อว่าจ้างบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างเข้ามาทำงานก่อสร้างตามแบบดังกล่าว ในทางกฎหมายเจ้าของโครงการหรือหน่วยราชการนั้นๆ และผู้รับเหมาก่อสร้างจึงมีความสัมพันธ์กันทางกฎหมาย ในฐานะของผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างตามลำดับ โดยการจ้างนั้นหน่วยราชการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และใช้สัญญามาตรฐานแบบท้ายระเบียบดังกล่าวเป็นหลักปฏิบัติในการทำสัญญาจัดจ้าง โดยมีการร่างสัญญาก่อสร้างซึ่งทางกฎหมายเรียกว่าสัญญาจ้างทำของ มีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทนคือเป็นสัญญาที่ผู้รับจ้างตกลงรับที่จะทำการงานสิ่งหนึ่งสิ่งใดจนสำเร็จให้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นผู้ว่าจ้างโดยผู้ว่าจ้างจะให้สินจ้างเพื่อเป็นการตอบแทนผลของการทำงานที่ทำสำเร็จตามข้อตกลงนั้น ซึ่งถ้าคู่สัญญาปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวก็จะไม่เกิดปัญหาระหว่างกัน แต่เมื่อใดก็ตามที่มีการกระทำที่นอกเหนือไปจากข้อตกลงที่กล่าวไว้ในสัญญาก็จะทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นตามมา

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น โดยทั่วไปแล้วจะมีแนวทางแก้ไขเพื่อยุติข้อพิพาท [1] ตั้งแต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Negotiation) ซึ่งเป็นไปด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย หากไม่สำเร็จขั้นตอนต่อมาอาจจะใช้การประนีประนอมข้อพิพาท (Mediation) ซึ่งจะมีการแต่งตั้งคนกลางขึ้นมาร่วมพิจารณาหรือการใช้อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) และการฟ้องร้องในชั้นศาล (Litigation) ซึ่งมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายมากขึ้นตามลำดับ [2] ทั้งนี้เมื่อหน่วยราชการเจ้าของงานมีข้อสงสัยในการดำเนินการหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นว่า เป็นไปตามข้อสัญญาหรือไม่ ก็มักจะส่งเรื่องหารือเพื่อขอคำวินิจฉัยจากสำนักงานอัยการสูงสุด ก่อนที่เลือกเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายอื่นๆ หรือยุติข้อพิพาทด้วยวิธีการต่างๆ ในลำดับต่อไป

จากการศึกษาการใช้สัญญาอนุญาโตตุลาการเพื่อการระงับ/ยุติข้อพิพาทในงานก่อสร้างกรณีสัญญาก่อสร้างในงานราชการ พบว่าปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการเกิดข้อพิพาทในงานก่อสร้างมีสาเหตุอันเนื่องมาจากการตีความสัญญา [1] หากว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายทราบและเข้าใจถึงสาเหตุของการเกิดข้อพิพาทดังกล่าว และสามารถที่จะร่างสัญญาก่อสร้างให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมกับคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ก็ย่อมที่จะทำให้คู่สัญญาดังกล่าวนั้นสามารถที่จะตีความตามประเด็นต่างๆ ในสัญญาก่อสร้างไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหาข้อพิพาทในงานก่อสร้าง

2. วัตถุประสงค์

เพื่อให้เกิดความชัดเจนและประเมินปัญหาอันเนื่องมาการใช้ข้อกำหนดสัญญาราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้กับการจัดจ้างงานก่อสร้างของส่วนราชการซึ่งมีมูลค่ามากขึ้นเรื่อยๆ ในแต่ละปี การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์หาประเด็นและปัจจัยของข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาก่อสร้างงานราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยศึกษาจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและถูกส่งไปหารือขอคำวินิจฉัยจากสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อประเมินลักษณะและประเภทของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นบ่อย และข้อพิพาทดังกล่าวเกิดจากข้อสัญญาก่อสร้างงานราชการฯ ข้อใด และนำเสนอแนวทางการป้องกันและหลีกเลี่ยงปัญหาการเกิดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้สัญญาก่อสร้างงานราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้จะทำการศึกษาข้อมูลจากสัญญาและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในงานก่อสร้างงานราชการไทย โดยรวบรวมข้อมูลจากคำวินิจฉัยข้อหารือปัญหากฎหมายและสัญญาก่อสร้างของส่วนราชการ ของสำนักงานที่ปรึกษาอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด โดยศึกษาจากข้อมูลคำวินิจฉัยที่ได้รับการตีพิมพ์ล่าสุดโดยสำนักอัยการสูงสุดจนปัจจุบัน (พ.ศ. 2552) เป็นข้อมูลระหว่าง พ.ศ. 2535–2541 โดยไม่จำกัดประเภทหรือลักษณะของงานก่อสร้าง

4. ระเบียบวิธีการศึกษา

การวิจัยในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาสัญญาก่อสร้างจากเอกสารสัญญาตามแบบสัญญาจ้างแบบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ทำการจำแนกประเภทงาน ข้อพิพาท สิทธิการเรียกร้อง ลักษณะการเรียกร้อง ประเด็นหารือ และสาเหตุของปัญหาโดยพัฒนาแบบเก็บข้อมูลจากคำวินิจฉัยดังแสดงในตารางที่ 1 เพื่อใช้ในการรวบรวมข้อมูลจากรายละเอียดของคำวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือกรณีพิพาทในงานก่อสร้างของรัฐ

โดยตารางเก็บข้อมูลคำวินิจฉัยจากสำนักงานอัยการสูงสุดประกอบด้วยข้อมูล 19 ข้อ [2] ดังนี้

1. เลขที่และปีของคำวินิจฉัย เป็นการบอกลำดับเลขที่ของคำวินิจฉัยและปีที่ทำการวินิจฉัยข้อหาหรือนั้น เช่น คำวินิจฉัยที่ 6/2535 หมายถึง คำวินิจฉัยเลขที่ 6 ปีที่ทำการวินิจฉัย พ.ศ. 2535

2. ประเภทโครงการ เพื่อบอกว่าเป็นโครงการก่อสร้างประเภทใด เช่น โครงการก่อสร้างอาคารเรียน โครงการก่อสร้างทางหลวงชนบท และโครงการวางท่อติดตั้งประปา เป็นต้น

3. ประเภทงาน โดยสามารถแบ่งประเภทของงานก่อสร้างออกเป็น 5 หมวด [3] ดังนี้ คือ

3.1 หมวดที่ 1 งานอาคาร หมายถึง ตัวอาคาร เช่น ที่ทำการ โรงเรียน โรงพยาบาล หอพัก ที่พักอาศัย หอประชุม อัฒจันทร์ ยิมเนเซียม สระว่ายน้ำ โรงอาหาร คลังพัสดุ โรงงาน รั้ว เป็นต้น และให้ความหมายรวมถึงส่วนประกอบที่จำเป็นสำหรับอาคาร

3.2 หมวดที่ 2 งานดิน ซึ่งประกอบด้วย การขุดดิน การตักดิน การบดอัดดิน การขุดเปิดหน้าดิน การเคลื่อนย้ายดิน การขุด-ถมบดอัดแน่นเขื่อน คลอง คันคลอง คันกันน้ำ คันทาง เป็นต้น

3.3 หมวดที่ 3 งานทาง ซึ่งประกอบงานผิวทางประเภทต่างๆ เช่น งานผิวทาง Prime Cost, Tack Coat, Seal Coat, งานผิวทาง Surface Treatment Slurry Seal, งานผิวทาง Asphaltic Concrete, Penetration Macadam, งานผิวถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก, งานท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กและงานบ่อพัก, งานโครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็กและงานเชื่อมกันตลิ่ง เป็นต้น

3.4 หมวดที่ 4 งานชลประทาน ซึ่งประกอบด้วย งานอาคารชลประทานไม่รวมบานเหล็ก, งานอาคารชลประทานรวมบานเหล็ก, งานระบาย Trash Rack และ Steel Liner, งานเหล็กเสริมคอนกรีต และ Anchor Bar ของงานฝาย ทางระบายน้ำล้น หรืออาคารชลประทานประกอบของเขื่อน งานคอนกรีตไม่รวมเหล็กและคอนกรีตคาดคลอง, งานเจาะ หมายถึง การเจาะพร้อมทั้งฝังท่อกรุขนาดรูในไม่น้อยกว่า 48 มม. ในชั้นดิน หินผุหรือหินที่แตกหัก เพื่อฉีดน้ำปูน และให้รวมถึงงานซ่อมแซมฐานรากอาคารชลประทาน ถนนและอาคารต่างๆ โดยการอัดฉีดน้ำปูน

3.5 หมวดที่ 5 งานระบบสาธารณูปโภค ซึ่งประกอบด้วย งานวางท่อ AC และ PVC งานวางท่อเหล็กเหนียวและท่อ High Density Polyethylene งานปรับปรุงอุโมงค์ส่งน้ำและงาน Secondary Lining งานวางท่อ PVC หุ้มด้วยคอนกรีต งานวางท่อ PVC กลบทราย งานวางท่อเหล็กอาบสังกะสี งานก่อสร้างระบบสายส่งแรงสูงและสถานีไฟฟ้าย่อย งานหล่อและตอกเสาเข็มคอนกรีตอัดแรง งานก่อสร้างสายส่งแรงสูงระบบแรงดัน 69-115 KV.

4. มูลค่าโครงการ เป็นการบอกงบประมาณทั้งหมดที่ใช้ในการดำเนินการก่อสร้าง

5. ผู้ว่าจ้าง ชื่อองค์กรของรัฐที่เป็นหน่วยงานใดที่เป็นฝ่ายผู้ว่าจ้าง

6. ผู้รับจ้าง ชื่อองค์กร บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดของเอกชนใดๆ ที่เป็นฝ่ายผู้รับจ้าง

7. ลักษณะงาน คือ ลักษณะของงานก่อสร้างที่เกิดข้อพิพาทโดยสามารถแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ คือ งานก่อสร้างที่สร้างชิ้นใหม่ งานซ่อมแซม งานต่อเติม/ดัดแปลง และงานรื้อถอน

8. ลักษณะข้อพิพาท เป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่เป็นเหตุให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทในงานราชการที่นำมาหารือ

9. ช่วงเวลาที่เกิดข้อพิพาท โดยช่วงเวลาที่เกิดข้อพิพาทสามารถแบ่งออกเป็น 4 ช่วงเวลาดังนี้คือ ก่อนเริ่มงานก่อสร้าง ระหว่างการก่อสร้าง ระหว่างส่งมอบงาน หลังจากส่งมอบงาน

ตารางที่ 1 ตัวอย่างตารางเก็บข้อมูลจากคำวินิจฉัยข้อโต้แย้ง หรือกรณีพิพาท

คำวินิจฉัยที่ 6/2535	
1. ประเภทของโครงการ	โครงการก่อสร้างงานระบบประปา
2. ประเภทงาน	งานระบบสาธารณูปโภค
3. มูลค่าโครงการ	ไม่ระบุ
4. เรื่อง	ผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง
5. ผู้ว่าจ้าง	กรมอุตุนิยมวิทยา
6. ผู้รับจ้าง	ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจ
7. ลักษณะงาน	งานก่อสร้างที่สร้างขึ้นใหม่
8. ลักษณะข้อพิพาท	ผู้ว่าจ้างได้ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้รับจ้างทำการก่อสร้างงานระบบประปาของคุณยุดุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันตก โดยกำหนดให้ผู้รับจ้างเริ่มลงมือทำงานตั้งแต่วันที่ 29 กันยายน 2532 และให้เสร็จบริบูรณ์ในวันที่ 23 กันยายน 2533 โดยผู้รับจ้างได้ทำการก่อสร้างและส่งมอบงานงวดที่ 1 ตามสัญญา และผู้ว่าจ้างได้ขยายระยะเวลาตามสัญญาออกไปอีก 180 วัน แต่ผู้รับจ้างทำการก่อสร้างล่าช้ามาก ผู้ว่าจ้างจึงมีจดหมายแจ้งเตือนเร่งรัดไปหลายครั้ง ผู้รับจ้างก็มีหนังสือตอบมาว่าไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ต่อมาเมื่อวันที่ 2-3 สิงหาคม 2534 ผู้รับจ้างได้มีการขนย้ายคนงานและรถถอนเครื่องมื่อก่อสร้างออกไป ผู้ว่าจ้างจึงหรือว่าจะอาศัยสิทธิตามสัญญาจ้างโดยการบอกเลิกสัญญาและดำเนินการกับผู้รับจ้างฐานเป็นผู้ที่ทำงานได้หรือไม่
9. ช่วงเวลาที่เกิด	ระหว่างการก่อสร้าง
10. สิทธิการเรียกร้อง	<input checked="" type="checkbox"/> ตามข้อตกลงในสัญญา <input type="checkbox"/> ตามข้อกำหนด
11. ผู้ขอคำวินิจฉัย	<input checked="" type="checkbox"/> ผู้ว่าจ้าง <input type="checkbox"/> ผู้รับจ้าง
12. ลักษณะการเรียกร้อง	การเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการทำงานล่าช้า
13. มูลค่าความเสียหาย	ไม่ระบุ
14. ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง	ปปพ.มาตรา 381, 391, 4
15. ผลคำวินิจฉัย	เมื่อผู้รับจ้างไม่ส่งมอบงานจ้างตามสัญญาจ้างให้ทันที่ตามกำหนด และตามทีผู้ว่าจ้างได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้แล้ว เช่นนี้จึงถือว่าผู้รับจ้างผิดสัญญาจ้าง และหากผู้ว่าจ้างยังมีบอกเลิกสัญญา ผู้ว่าจ้างมีสิทธิปรับผู้รับจ้างเป็นรายวันและเรียกค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการควบคุมงาน และในระหว่างที่มีการปรับนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตาม แต่กลับรื้อถอนที่พักคนงานและที่ทำการชั่วคราว และขณวัสดุอุปกรณ์ ในการก่อสร้างออกไป อันเป็นพฤติการณ์ที่เห็นได้ว่าไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ผู้ว่าจ้างก็มีสิทธิบอกเลิกสัญญา ส่วนการพิจารณาว่าผู้รับจ้างเป็นผู้ที่ทำงานหรือไม่เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวง
16. ผู้ได้รับประโยชน์	<input checked="" type="checkbox"/> ผู้ว่าจ้าง <input type="checkbox"/> ผู้รับจ้าง
17. หน่วยงานราชการที่เกิดข้อพิพาท	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
18. ประเด็นหรือ	การบอกเลิกสัญญา
19. สาเหตุของปัญหา	ปัญหาเรื่องความครอบคลุมแห่งสิทธิในการบอกเลิกสัญญา
20. แนวทางป้องกัน	ผู้ว่าจ้างควรระบุเงื่อนไขในการชำระค่าความเสียหายจากการที่ผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง โดยระบุประเด็นที่หากผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจะถูกเรียกค่าเสียหายอย่างไรโดยละเอียด
21. เกี่ยวเนื่องกับ ข้อกำหนดสัญญาที่	7. กำหนดเวลาแล้วเสร็จและสิทธิของผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญา

10. ลิขสิทธิ์การเรียกร้องแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ลิขสิทธิ์ตามข้อตกลงในสัญญา และสิทธิตามกฎหมาย

11. ผู้ขอคำวินิจฉัย คือ ผู้ว่าจ้าง หรือผู้รับจ้าง

12. ลักษณะการเรียกร้อง เป็นการอ้างสิทธิเพื่อที่จะทำการขอค่าชดเชยในเรื่องต่างๆ เช่น การเรียกร้องค่าสัมภาระ และการเรียกค่าปรับ เป็นต้น

13. มูลค่าความเสียหาย คือ ความเสียหายในด้านค่าใช้จ่ายที่เกิดจากข้อพิพาทดังกล่าว

14. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หมายถึง ข้อกฎหมายที่ใช้ประกอบการวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทในงานก่อสร้างของรัฐ

15. ผลคำวินิจฉัย คือ ผลของคำวินิจฉัยข้อพิพาทจากสำนักงานอัยการสูงสุด

16. ผู้ได้รับประโยชน์ที่แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ผู้ว่าจ้าง หรือ ผู้รับจ้าง

17. หน่วยงานราชการที่เกิดข้อพิพาท คือ หน่วยงานราชการในสังกัดของกระทรวงหรือในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกิดข้อพิพาท โดยกระทรวงเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ที่รวมงานต่างๆ ที่คล้ายกันเข้าไว้ด้วยกันและมีรัฐมนตรีว่าการเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งจำแนกเป็น 20 หน่วยงาน

18. ประเด็นหารือ คือ ประเด็นข้อโต้แย้งหรือประเด็นข้อสงสัยต่างๆ ที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเกิดความไม่แน่ใจในสิทธิและหน้าที่ตามเนื้อหาที่ได้ระบุไว้ในข้อกำหนดสัญญาและได้นำปัญหาดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการวินิจฉัยหรือหารือปัญหาทางกฎหมายและสัญญาจากสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด โดยผู้วิจัยได้จำแนกตามหัวข้อของข้อกำหนดสัญญาจ้างราชการที่เกิดปัญหาดังกล่าวได้เป็น 10 เรื่อง [2] ดังต่อไปนี้

18.1 ข้อตกลงและเอกสารประกอบสัญญา

18.2 ความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง

18.3 งานพิเศษและการแก้ไขงาน

18.4 ค่าจ้างและการจ่ายเงิน

18.5 การควบคุมงานโดยผู้ว่าจ้าง

18.6 ค่าปรับ

18.7 การขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา

18.8 การบอกเลิกสัญญา

18.9 สิทธิภายหลังบอกเลิกสัญญา

18.10 กระบวนการยุติข้อพิพาท

19. สาเหตุของปัญหา คือ มูลเหตุพื้นฐานหรือสาเหตุของปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตีความข้อกำหนดสัญญาจ้างราชการของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายก่อนที่จะนำไปสู่การเกิดเป็นประเด็นหารือ โดยสาเหตุของการเกิดข้อพิพาทสามารถแบ่งออกเป็น 22 สาเหตุดังต่อไปนี้ [6]

19.1 เอกสารประกอบสัญญาขัดแย้งกัน

19.2 แบบรูปและวิธีการก่อสร้างตามสัญญาไม่ชัดเจน

19.3 เอกสารประกอบสัญญาไม่ชัดเจน

19.4 ปัญหาจากความหมายและขอบเขตของความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง

19.5 ปัญหาจากความหมายและขอบเขตของช่วงระยะเวลาในการประกันความชำรุดบกพร่อง

19.6 การขาดความเข้าใจในสิทธิของผู้ว่าจ้างในการเรียกร้องแก้ไขงานจ้างที่ชำรุดบกพร่อง

19.7 ปัญหาจากความหมายและขอบเขตของงานพิเศษและการแก้ไขงาน

19.8 ปัญหาจากการประเมินค่างานพิเศษและงานแก้ไข

19.9 ปัญหาจากการโอนสิทธิเรียกร้องการจ่ายเงิน

19.10 ค่างานตามสภาพจริงไม่ตรงกับค่างานตามสัญญา

19.11 ปัญหาเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบต่อความเสี่ยงของอัตราของภาษี

19.12 การขาดความเข้าใจในการจ่ายเงินค่าจ้างตามงวดงาน

19.13 ความบกพร่องในการทำหน้าที่ของตัวแทนผู้ว่าจ้าง

19.14 ปัญหาในการคิดค่าปรับ

19.15 ปัญหาจากการคิดค่าปรับในการควบคุมงาน

19.16 ปัญหาจากการชำระเบี้ยปรับ

19.17 ปัญหาจากการนับเวลาในการให้สิทธิการขยายเวลาปฏิบัติงาน

19.18 ปัญหาจากการพิจารณาสาเหตุในการขอขยายเวลาปฏิบัติงาน

19.19 ปัญหาเรื่องความครอบคลุมแห่งสิทธิในการบอกเลิกสัญญา

19.20 ปัญหาจากความหมายและขอบเขตของสิทธิผู้ว่าจ้างภายหลังบอกเลิกสัญญา

19.21 การขาดความเข้าใจในเรื่องผลของการบอกเลิกสัญญา

19.22 การขาดความเข้าใจในการใช้กระบวนการยุติข้อพิพาท

20. เกี่ยวเนื่องกับข้อกำหนดสัญญาที่เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาของข้อพิพาทกับข้อกำหนดในสัญญาก่อสร้างงานราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จำนวน 24 ข้อ [7] ดังแสดงหัวข้อในตารางที่ 7

ข้อมูลที่ประเมินได้จากข้อวินิจฉัยโดยตารางเก็บข้อมูลดังกล่าว จะถูกนำมาประเมินวิเคราะห์โดยใช้สถิติพรรณนาเพื่อแจกแจงสาเหตุและข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาข้อต่างๆ และทำการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ โดยใช้เครื่องมือวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ด้วยวิธีสถิติวิเคราะห์แบบ ไค-สแควร์ (Chi-square) เพื่อประเมินหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของข้อพิพาทต่างๆ และสรุปหาแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในงานก่อสร้างอันเนื่องมาจากสัญญา โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างเงื่อนไขของข้อกำหนดสัญญาจ้างงานก่อสร้างราชการ ตามแบบแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กับเงื่อนไขของสัญญาสำหรับงานก่อสร้างทางวิศวกรรมโยธาของสหพันธ์วิศวกรที่ปรึกษานานาชาติ [5] (International Federation of Consulting Engineers – FIDIC) เพื่อเสนอแนวทางป้องกันปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้สัญญาราชการ

5. ผลการศึกษาและการวิเคราะห์ผล

5.1 ผลการศึกษา

จากข้อมูลคำวินิจฉัยข้อพิพาทในงานก่อสร้างราชการระหว่างปี พ.ศ. 2535-2541 ตามมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจ้างทำของรวมจำนวน 121 ข้อพิพาท สามารถสรุปข้อมูลหลักดังแสดงในตารางที่ 2 โดยพบว่าข้อมูลที่มีมากที่สุดมีการระบุในคำวินิจฉัยคือในส่วนของมูลค่าโครงการทำให้ไม่สามารถสรุปข้อมูลมูลค่าโครงการได้ โดยพบว่าประเภทของงานก่อสร้างที่เกิดข้อพิพาทมากที่สุดคือ งานอาคาร รองลงมาคืองานทางจำนวน 26 กรณี (ร้อยละ 21.4) โดยลักษณะของงานก่อสร้างที่เกิดข้อพิพาทมากที่สุดคืองานก่อสร้างที่สร้างขึ้นใหม่รองลงมาคืองานต่อเติม/ดัดแปลงจำนวน 19 กรณี (ร้อยละ 15.7) และช่วงเวลาที่พบการเกิดปัญหาข้อพิพาทมากที่สุดคือ ช่วงเวลาระหว่างการก่อสร้าง โดยมีรายละเอียดของการเกิดข้อพิพาทในช่วงเวลาต่างๆ ดังแสดงในตารางที่ 3 ซึ่งเห็นได้ว่าข้อพิพาทโดยรวมร้อยละ 85.2 เกิดขึ้นระหว่างการก่อสร้างและระหว่างการส่งมอบงาน

นอกจากนั้น จากการศึกษาคำวินิจฉัยยังพบว่าผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นหน่วยงานราชการมักจะเป็นฝ่ายที่ขอค่าปรึกษาข้อโต้แย้งหรือขอคำวินิจฉัยกรณีพิพาทมากที่สุด ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความไม่แน่ใจหรือความไม่รู้ในข้อกฎหมายและข้อกำหนดในสัญญาของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงทำการหารือสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อขอความปรึกษาให้เกิดความแน่ใจ ก่อนดำเนินการยุติข้อพิพาทในลำดับต่อไป แต่กลับพบจากการศึกษาว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการหารือดังกล่าวกว่าครึ่งกลับเป็นฝ่ายผู้รับจ้าง หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 51.3 จากจำนวนข้อหารือที่ผู้ว่าจ้างเป็นผู้ขอหารือทั้งหมด ดังแสดงในตารางที่ 4 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการตีความข้อกำหนดสัญญาที่ผิดพลาด ความไม่เข้าใจหรือไม่แน่ใจในข้อกำหนดสัญญาที่ใช้ของฝ่ายผู้ว่าจ้าง อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของข้อกำหนดสัญญาที่ใช้ก็เป็นได้

ตารางที่ 2 สรุปภาพรวมความถี่สูงสุดของปัจจัยในคำวินิจฉัยข้อพิพาทในงานก่อสร้างราชการ

ปัจจัย	ประเภทของปัจจัยที่มีความถี่สูงสุด	จำนวน	ร้อยละ
ประเภทงาน	งานอาคาร	61	50.4
ลักษณะงาน	งานก่อสร้างที่สร้างขึ้นใหม่	100	82.6
ช่วงเวลาที่เกิดข้อพิพาท	ระหว่างการก่อสร้าง	63	52.1
สิทธิการเรียกร้อง	ตามข้อกฎหมาย	85	70.2
ผู้ขอคำวินิจฉัย	ผู้ว่าจ้าง (หน่วยงานราชการ)	117	96.7
ผู้ได้รับประโยชน์	ผู้รับจ้าง (หน่วยงานเอกชน)	64	52.1
หน่วยงานราชการที่เกิดข้อพิพาท	กระทรวงมหาดไทย	57	47.1
สาเหตุของปัญหา	ปัญหาจากการพิจารณาสาเหตุในการขอขยายเวลาปฏิบัติงาน	32	26.4
เกี่ยวเนื่องกับข้อกำหนดสัญญาที่	ข้อตกลงสัญญาจ้างที่ 22 ว่าด้วยเรื่องการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา	32	26.4

ตารางที่ 3 สรุปจำนวนข้อพิพาทในงานก่อสร้างตามช่วงเวลาการเกิดข้อพิพาท

ช่วงเวลาที่เกิดข้อพิพาท	จำนวน (ข้อพิพาท)	ร้อยละ
ก่อนเริ่มงานก่อสร้าง	9	7.4
ระหว่างการก่อสร้าง	63	52.1
ระหว่างส่งมอบงาน	40	33.1
หลังจากส่งมอบงาน	9	7.4
รวม	121	100.0

สำหรับสิทธิการเรียกร้องที่ถูกนำมาใช้มากที่สุดเมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทคือ สิทธิการเรียกร้องตามข้อกฎหมาย (ร้อยละ 70.2) ในขณะที่มีการขอใช้สิทธิตามข้อตกลงในสัญญาจำนวน 36 กรณี (ร้อยละ 29.8) ซึ่งเป็นการบ่งชี้ถึงความไม่ครอบคลุมและชัดเจนของข้อกำหนดสัญญาจ้างราชการเพราะเมื่อเกิดข้อโต้แย้งหรือกรณีพิพาท สิ่งที่คุณสัญญาทั้งสองฝ่ายควรจะต้องทำการพิจารณาเป็นอันดับแรกคือ การพิจารณาข้อกำหนดของสัญญาก่อสร้างว่าได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของคุณสัญญาดังกล่าวไว้อย่างไร ซึ่งถ้าข้อกำหนดของสัญญาก่อสร้างได้กำหนดสิทธิ

และหน้าที่ของคุณสัญญาไว้อย่างชัดเจนและครบถ้วนดีแล้ว คุณสัญญาทั้งสองฝ่ายก็จะสามารถใช้สัญญาก่อสร้างดังกล่าวนี้เป็นบรรทัดฐานหรือเป็นทางออกในการยุติข้อพิพาท แต่หากว่าสัญญาก่อสร้างมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน เมื่อเกิดข้อโต้แย้งหรือกรณีพิพาท คุณสัญญาฝ่ายที่จะเสียประโยชน์หรือต้องการเรียกร้องสิทธิก็จะต้องนำสิทธิตามกฎหมายมาใช้เพื่อการเรียกร้องสิทธิของฝ่ายตนตามขั้นตอนและช่องทางที่สัญญากำหนดไว้ในลำดับตามที่ได้เห็นจากข้อมูลหลักฐานจากข้อวินิจฉัย

ตารางที่ 4 สัดส่วนจำนวนผู้ขอคำวินิจฉัยและผู้ได้รับประโยชน์จากผลคำวินิจฉัยอัยการ

ผู้ขอคำวินิจฉัย		ผู้ได้รับประโยชน์ (ราย)		รวม
		ผู้ว่าจ้าง	ผู้รับจ้าง	
ผู้ว่าจ้าง (ราชการ)	ความถี่	57	60	117
	ร้อยละ	48.7	51.3	100.0
ผู้รับจ้าง (เอกชน)	ความถี่	0	4	4
	ร้อยละ	0	100	100.0
รวม	ความถี่	57	64	121
	ร้อยละ	47.1	52.9	100.0

จากการสรุปข้อมูลในตารางที่ 2 ยังพบว่าหน่วยงานที่มีข้อหาหรือมามีสำนักร้อยการสูงสุดมากที่สุดคือ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย รองลงมาคือหน่วยงานสังกัดในกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงคมนาคม ตามลำดับ ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 5 โดยสัดส่วนของคำวินิจฉัยรวมทั้ง 3 หน่วยงานนี้สูงถึงร้อยละ 76.9 ของข้อหาหรือทั้งหมด ซึ่งจัดว่าเป็นส่วนใหญ่ของคำวินิจฉัยในช่วง 6 ปีดังกล่าว แต่ทั้งนี้สัดส่วนดังกล่าวอาจจะไม่ได้

บ่งชี้ว่ามีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาราชการในกระทรวงดังกล่าวมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ เช่น อาจเป็นไปได้ว่ากระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานในสังกัดที่มีงานก่อสร้างค่อนข้างมาก ตัวอย่างเช่น การก่อสร้างของส่วนการปกครองระดับจังหวัดต่างๆ (จำนวน 27 กรณี) และการก่อสร้างของส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ (จำนวน 10 กรณี) เป็นต้น โดยจะเห็นได้มากกว่าหน่วยงานที่ยื่นเรื่องหรือได้รับประโยชน์จากการหารือเพียงประมาณกึ่งหนึ่งเท่านั้น

ตารางที่ 5 หน่วยงานราชการ 3 ลำดับแรกที่มีการหารือข้อพิพาทมากที่สุด

อันดับ	หน่วยงานราชการในสังกัด	ความถี่ (ข้อพิพาท)	ความถี่ (ร้อยละ)	ความถี่สะสม (ร้อยละ)	ได้รับประโยชน์ (ข้อพิพาท)
1	กระทรวงมหาดไทย	57	47.1	47.1	24
2	กระทรวงศึกษาธิการ	24	19.8	66.9	13
3	กระทรวงคมนาคม	12	9.9	76.9	7

กรณีพิพาทในงานก่อสร้างมักเกิดขึ้นจากการที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเกิดปัญหาจากการตีความสัญญาในเรื่องต่างๆ โดยประเด็นการหารือดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากสาเหตุตามกรณีต่างๆ ซึ่งสามารถเรียงลำดับตามจำนวนของข้อหาหรือ 5 ลำดับแรกของการเกิดข้อพิพาทดังแสดงในตารางที่ 6 โดยในส่วนของปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมากที่สุด พบว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุดคือปัญหาการพิจารณาสาเหตุในการขอขยายเวลาปฏิบัติงาน ซึ่งพบว่า

ปัญหาเกิดจาก 2 สาเหตุหลักคือการพิจารณาสาเหตุในการขอขยายเวลา และปัญหาจากการนับเวลาให้สิทธิในการขยายเวลา ทำให้ข้อกำหนดสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่พบว่าถูกนำมาใช้ในการอ้างอิงหรือมีความเกี่ยวเนื่องกับการเกิดกรณีพิพาทมากที่สุด คือ ข้อตกลงสัญญาจ้างที่ 22 ว่าด้วยเรื่องการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา

ตารางที่ 6 ประเด็นหรือและสาเหตุที่ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทในงานก่อสร้างอันเนื่องมาจากสัญญา

ประเด็นหรือสาเหตุที่ส่งผลให้เกิดข้อพิพาท	ความถี่	ร้อยละ	เกี่ยวเนื่องกับข้อสัญญาที่
1. การขอขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา	32	26.4	22
1.1 ปัญหาจากการพิจารณาสาเหตุในการขอขยายเวลาปฏิบัติงาน	19	15.7	
1.2 ปัญหาจากการนับเวลาในการให้สิทธิการขยายเวลาปฏิบัติงาน	13	10.7	
2. ค่าจ้างและการจ่ายเงิน	17	14.0	4
2.1 ปัญหาจากการโอนสิทธิเรียกร้องการจ่ายเงิน	7	5.8	
2.2 ค่างานตามสภาพจริงไม่ตรงกับค่างานตามสัญญา	5	4.1	
2.3 ปัญหาเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบต่อความเสี่ยงของอัตราของภาษี	3	2.5	
2.4 การขาดความเข้าใจในการจ่ายเงินค่าจ้างตามงวดงาน	2	1.6	
3. ค่าปรับ	16	13.2	17
3.1 ปัญหาในการคิดค่าปรับ	6	5.0	
3.2 ปัญหาจากการชำระเบี้ยปรับ	6	5.0	
3.3 ปัญหาการคิดค่าปรับในการควบคุมงาน	4	3.3	
4. สิทธิภายหลังบอกเลิกสัญญา	15	12.4	18
4.1 ปัญหาจากความหมายและขอบเขตของสิทธิผู้ว่าจ้างภายหลังบอกเลิกสัญญา	11	9.1	
4.2 การขาดความเข้าใจในเรื่องผลของการบอกเลิกสัญญา	4	3.3	
5. การบอกเลิกสัญญา	13	10.7	7
5.1 ปัญหาเรื่องความครอบคลุมแห่งสิทธิในการบอกเลิกสัญญา	13	10.7	

ส่วนปัญหาที่นำไปสู่ข้อพิพาทในลำดับต่อมาคือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างและการจ่ายเงิน ซึ่งโดยมากเป็นปัญหาเรื่องการโอนสิทธิเรียกร้องการจ่ายเงิน และค่างานตามสภาพจริงไม่ตรงกับค่างานตามสัญญา โดยกลุ่มปัญหาดังกล่าวจะเกี่ยวเนื่องกับข้อสัญญาที่ 4 ส่วนปัญหาหลักในลำดับถัดไปเป็นเรื่องของค่าปรับซึ่งเกี่ยวข้องกับสัญญาข้อที่ 15 และสามารถแบ่งปัญหาเรื่องค่าปรับออกได้เป็น 3 เรื่องด้วยกันคือเรื่องการคิดค่าปรับ การชำระเบี้ยปรับ และเรื่องการคิดค่าปรับในการควบคุมงาน

นอกจากนั้นจากข้อมูลในตารางที่ 6 จะเห็นได้ว่าปัญหาการขยายเวลาเป็นปัญหาหลักมีสัดส่วนของการเกิด

มากกว่าปัญหาอีก 4 ประการประมาณสองเท่า โดยสัดส่วนรวมของทั้ง 5 ปัญหาหลักนี้รวมเป็นร้อยละ 76.9 ของข้อวินิจฉัยทั้งหมด โดยเกี่ยวข้องกับข้อสัญญา 5 ข้อด้วยกัน ทั้งนี้ข้อมูลข้อพิพาทตามข้อสัญญาที่เกี่ยวข้องแสดงอยู่ในตารางที่ 7 ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อสัญญาที่ไม่เคยมีข้อหาหรือตลอด 6 ปีมีถึง 13 ข้อจาก 22 ข้อ โดยข้อกำหนดสัญญาที่ไม่มีข้อหาหรือเลยได้แก่ข้อที่ 1, 3, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 19, 20, 23 และ 24 ทั้งนี้ข้อกำหนดบางข้อกำหนดเช่นข้อกำหนดที่ 23 การใช้เรือไทย หรือข้อที่ 24 มาตรฐานฝีมือช่างนั้น เป็นไปได้ว่างานก่อสร้างที่เกี่ยวข้องนั้นส่วนใหญ่ไม่มีการใช้ข้อสัญญาดังกล่าว

ตารางที่ 7 ความถี่ของข้อกำหนดสัญญาจ้างในงานราชการที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท

ข้อสัญญาที่	เรื่อง	จำนวนข้อพิพาท	ร้อยละ
1	ข้อตกลงว่าจ้าง	-	-
2	เอกสารอันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา	9	7.4
3	หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา	-	-
4	ค่าจ้างและการจ่ายเงิน	17	14
5	เงินค่าจ้างล่วงหน้า	-	-
6	การหักเงินประกันผลงาน	-	-
7	กำหนดเวลาแล้วเสร็จและสิทธิของผู้ว่าจ้างหลังบอกเลิกสัญญา	14	11.6
8	ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง	4	3.3
9	การจ้างช่วง	-	-
10	การควบคุมงานของผู้รับจ้าง	-	-
11	ความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง	-	-
12	การจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง	-	-
13	การตรวจงานจ้าง	-	-
14	แบบรูปและรายละเอียดตลาดเคลื่อน	2	1.7
15	การควบคุมงานโดยผู้ว่าจ้าง	2	1.7
16	งานพิเศษและการแก้ไขงาน	7	5.8
17	ค่าปรับ	16	13.2
18	สิทธิของผู้ว่าจ้างภายหลังบอกเลิกสัญญา	15	12.4
19	การกำหนดค่าเสียหาย	-	-
20	การทำบริเวณก่อสร้างให้เรียบร้อย	-	-
21	กรณีพิพาทและอนุญาโตตุลาการ	4	3.3
22	การขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา	31	25.6
23	การใช้เรือไทย	-	-
24	มาตรฐานฝีมือช่าง	-	-
รวม		121	100.0

5.2 การวิเคราะห์ผลความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยในข้อพิพาท

จากผลการศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นหลักคือข้อขัดแย้งในเรื่องเวลาในการทำงานและข้อขัดแย้งในเรื่องของค่างานและค่าปรับ การศึกษานี้ได้วิเคราะห์ทางสถิติเพิ่มเติมเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยในข้อวินิจฉัยที่เกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2541

โดยต้องการประเมินว่าปัญหาข้อพิพาท มีความสัมพันธ์ปัจจัยใดบ้าง เช่น ลักษณะงาน หรือ ช่วงเวลาของการเกิดข้อพิพาท หรือไม่เป็นต้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป ในที่นี้จะนำเสนอการวิเคราะห์เฉพาะปัจจัยหลักที่พบว่ามีความสัมพันธ์กันโดยการทดสอบสถิติไคสแควร์ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 เท่านั้น

**5.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นข้อพิพาท
ผู้ขอคำวินิจฉัยและผู้ได้รับประโยชน์**

จากข้อมูลคำวินิจฉัยทั้งหมดสามารถคัดแยกข้อมูลเพื่อตรวจสอบหาความสัมพันธ์โดยใช้การทดสอบสถิติไคสแควร์ได้ดังแสดงในตารางที่ 8 ซึ่งแสดงข้อมูลปัญหาข้อพิพาทแยกตามผู้ขอคำวินิจฉัยและผู้ได้รับประโยชน์ จะเห็นได้ว่ามีเพียงเรื่องค่าปรับ การขอยายขอเวลาปฏิบัติงาน และการขาดความเข้าใจในสิทธิการบอกเลิกสัญญาเท่านั้นที่ผู้รับจ้างเป็นผู้ยื่นขอคำวินิจฉัย ดังนั้นเมื่อทดสอบสถิติไคสแควร์แล้วจะพบว่า ปัจจัยผู้ขอคำวินิจฉัยและปัญหาข้อพิพาทไม่มีความสัมพันธ์กัน (นัยสำคัญไคสแควร์ 0.63) เห็นได้จากตารางที่ 8 อย่างชัดเจนว่าผู้ว่าจ้างมักจะเป็นผู้ขอคำวินิจฉัยในทุกประเด็นปัญหาข้อพิพาท

ในขณะที่เดียวกันเมื่อทดสอบสถิติไคสแควร์ระหว่างปัญหาข้อพิพาทและผู้ได้รับประโยชน์แล้วจะพบว่า ทั้งสองปัจจัยมีความสัมพันธ์กันโดยมีนัยสำคัญไคสแควร์ 0.015 โดยเมื่อพิจารณาข้อมูลในตารางที่ 8 จะเห็นได้ว่าหากเป็นเรื่องงานพิเศษและการแก้ไขงานแล้ว ผู้ได้รับประโยชน์จากคำวินิจฉัยคือผู้รับจ้างทั้งสิ้น เช่นเดียวกับการขอยายเวลาซึ่งผู้รับจ้างเป็นผู้ได้รับประโยชน์เป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ปัญหาเรื่องการขาดความเข้าใจในสิทธิภายหลังบอกเลิกสัญญานั้น สองในสามของผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ว่าจ้าง เช่นเดียวกับปัญหาเรื่องค่าจ้างและการจ่ายเงินที่ผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นผู้ว่าจ้างเป็นที่ชัดเจนว่าปัญหาข้อพิพาทมีความสัมพันธ์กับผู้ได้รับประโยชน์ในแง่ต่างๆ

ตารางที่ 8 จำนวนข้อพิพาทแยกตามผู้ขอคำวินิจฉัยและผู้ได้รับประโยชน์

ปัญหาข้อพิพาท	ผู้ขอคำวินิจฉัย (ราย)		ผู้ได้รับประโยชน์ (ราย)		รวม
	ผู้ว่าจ้าง	ผู้รับจ้าง	ผู้ว่าจ้าง	ผู้รับจ้าง	
ข้อตกลงและเอกสารประกอบสัญญา	11	0	5	6	11
ความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง	4	0	3	1	4
งานพิเศษและการแก้ไขงาน	7	0	0	7	7
ปัญหาเรื่องค่าจ้างและการจ่ายเงิน	17	0	10	7	17
การขาดความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบของตัวแทนผู้ว่าจ้าง	2	0	2	0	2
ค่าปรับ	14	2	10	6	16
การขอยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา	31	1	9	23	32
การขาดความเข้าใจในสิทธิการบอกเลิกสัญญา	12	1	7	6	13
การขาดความเข้าใจในสิทธิภายหลังบอกเลิกสัญญา	15	0	10	5	15
กระบวนการยุติข้อพิพาท	4	0	3	1	4
รวม	117	4	59	62	121

**5.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นข้อพิพาท
และช่วงเวลาที่เกิดข้อพิพาท**

จากการทดสอบสถิติไคสแควร์พบว่าปัญหาข้อพิพาทมีความสัมพันธ์ช่วงเวลาที่เกิดข้อพิพาทด้วยนัยสำคัญ 0.000 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อมูลในตารางที่ 9 จะเห็นได้อย่าง

ชัดเจนว่าปัญหาข้อพิพาทต่างๆ มีช่วงเวลาที่เกิดแตกต่างกันไปตามลักษณะของข้อพิพาทนั้นๆ เช่นปัญหาข้อพิพาทเรื่องข้อตกลงและเอกสารประกอบสัญญานั้นมีสถิติการเกิดปัญหาได้ในทุกช่วงเวลาตั้งแต่ก่อนเริ่มงานจนกระทั่งถึงหลังจากส่งมอบงาน ในขณะที่ปัญหาการขาดความเข้าใจ

ในสิทธิภายหลังบอกเลิกสัญญานั้นเกิดในช่วงระหว่างการก่อสร้างเท่านั้น และปัญหาเรื่องค่าจ้างและการจ่ายเงินก็มักจะเกิดระหว่างส่งมอบงานเป็นหลัก เป็นต้น ดังนั้น

จะเห็นได้ว่าแต่ละประเด็นปัญหาพิพาทก็จะมีช่วงเวลาที่จะเกิดแตกต่างกันออกไปหรือปัญหาข้อพิพาทต่างกัน มีความสัมพันธ์กับช่วงเวลาที่เกิดต่างๆ กันนั่นเอง

ตารางที่ 9 จำนวนข้อพิพาทแยกตามช่วงเวลาที่เกิด

ปัญหาข้อพิพาท	ช่วงเวลาที่เกิด				รวม
	ก่อนเริ่มงานก่อสร้าง	ระหว่างการก่อสร้าง	ระหว่างส่งมอบงาน	หลังจากส่งมอบงาน	
ข้อตกลงและเอกสารประกอบสัญญา	3	5	2	1	11
ความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง	0	1	0	3	4
งานพิเศษและการแก้ไขงาน	1	6	0	0	7
ปัญหาเรื่องค่าจ้างและการจ่ายเงิน	2	0	15	0	17
การขาดความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบของตัวแทนผู้ว่าจ้าง	0	1	0	1	2
ค่าปรับ	0	2	12	2	16
การขอขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา	0	20	10	2	32
การขาดความเข้าใจในสิทธิการบอกเลิกสัญญา	1	11	1	0	13
การขาดความเข้าใจในสิทธิภายหลังบอกเลิกสัญญา	0	15	0	0	15
กระบวนการยุติข้อพิพาท	2	2	0	0	4
รวม	9	63	40	9	121

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาการเกิดข้อพิพาทในงานก่อสร้างอันเนื่องมาจากการใช้แบบสัญญาจ้างราชการตามแบบแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จากคำวินิจฉัยของสำนักอัยการสูงสุดระหว่างปี พ.ศ. 2535-2541 พบว่ากรณีพิพาทในงานก่อสร้างจากเหตุดังกล่าวนั้น ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการที่ข้อกำหนดสัญญาจ้างมีความไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมหรือขาดข้อกำหนดบางประการที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการดำเนินการก่อสร้าง ได้แก่ การให้ความหมายและคำจำกัดความของเหตุต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้อ้างสิทธิเพื่อการขอขยายเวลาในการปฏิบัติงานตามไว้สัญญา

การกำหนดระยะเวลาในการจ่ายค่าจ้างภายหลังจากที่ผู้ว่าจ้างได้ส่งมอบงานตามงวดงานที่แน่นอน การจ่ายเงินค่างานในส่วนที่เหลือให้กับผู้รับจ้างในกรณีที่มีการเลิกสัญญา ข้อกำหนดในการให้สิทธิผู้รับจ้างเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาจ้างได้ในกรณีที่ผู้รับจ้างมีอาจดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาจ้างต่อไปได้อันเป็นผลมาจากพฤติการณ์ซึ่งเป็นความผิดของผู้ว่าจ้าง จึงควรมีการระบุถึงกรรมสิทธิ์ในสัมภาระของผู้รับจ้างภายหลังการบอกเลิกสัญญาไว้ให้ชัดเจน รวมไปถึงควรระบุถึงการชดเชยค่าความเสียหายที่เป็นผลจากการบอกเลิกสัญญาที่ผู้รับจ้างจะได้รับในกรณีที่การบอกเลิกสัญญาดังกล่าวนั้นมิได้เกิดจากกรณีที่ผู้รับจ้างเป็นฝ่ายกระทำผิดสัญญา

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างข้อกำหนดสัญญาจ้างราชการและข้อกำหนดสัญญาก่อสร้างนานาชาติ FIDIC [5] พบว่าควรปรับปรุงข้อกำหนดสัญญาจ้างราชการตามแบบแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อที่ 22 ให้มีความชัดเจนมากขึ้นโดยการให้ความหมายหรือขยายคำจำกัดความของเหตุต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้อ้างสิทธิ์เพื่อการขอขยายเวลาในการปฏิบัติงานทั้ง 3 ประการตามที่ได้รับไว้สัญญาจ้าง อันได้แก่ เหตุสุดวิสัย เหตุใดๆ อันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายผู้ว่าจ้าง และพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย โดยการอธิบายหรือขยายขอบเขตของคำจำกัดความเหล่านั้นให้มีความชัดเจนมากขึ้น เช่น กำหนดเหตุสุดวิสัยดังตัวอย่างใน FIDIC [14] เช่น สงคราม การกบฏ การก่อการร้าย สงครามกลางเมือง การประท้วง การจลาจล เหตุระเบิด การปนเปื้อนของสารกัมมันตภาพรังสี หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติต่างๆ เป็นต้น

ในเรื่องของค่าจ้างและการจ่ายเงินในข้อกำหนดสัญญาที่ 4 นั้น เมื่อเทียบกับ FIDIC พบว่าควรเพิ่มเติมรายละเอียดโดยมีการกำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินค่าจ้างภายหลังจากผู้ว่าจ้างได้ส่งมอบงานตามงวดงานที่แน่นอน และควรมีการกำหนดและระบุถึงความรับผิดชอบที่ผู้ว่าจ้างพึงมีในกรณีที่จ่ายเงินค้างงวดให้แก่ผู้รับจ้างล่าช้า และสำหรับในเรื่องของค่าปรับในข้อกำหนดสัญญาที่ 17 นั้น ควรมีการระบุให้ชัดเจนถึงสิ่งที่ผู้ว่าจ้างจะสามารถนำมาใช้แทนค่าปรับได้ เช่น เงินค่าจ้างงวด หลักประกันสัญญา เพื่อลดปัญหาข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้น เพราะในทางปฏิบัติอาจมีการหักเงินค้างงวดที่ยังค้างอยู่หรือหักจากเงินประกันโดยมิได้มีการระบุให้ชัดเจนในสัญญา ซึ่งอาจสาเหตุให้เกิดข้อพิพาทหากผู้รับจ้างไม่ยินยอมได้

สำหรับเรื่องของการบอกเลิกสัญญา เสนอว่าควรมีข้อกำหนดในการให้สิทธิ์ผู้รับจ้างเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาจ้างได้ในกรณีที่ผู้รับจ้างมีอาจดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาจ้างต่อไปได้อันเป็นผลมาจากพฤติการณ์ ซึ่งเป็นความผิดของผู้ว่าจ้าง โดยเพิ่มเติมข้อกำหนดสัญญาที่ 18 โดยในเรื่องของสิทธิ์ของผู้ว่าจ้างหลังการบอกเลิกสัญญานั้นควรมีการระบุถึงกรรมสิทธิ์ในสัมภาระของ

ผู้รับจ้างภายหลังการบอกเลิกสัญญาไว้ให้ชัดเจน และเพื่อความเป็นธรรมกับคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายควรระบุว่า เป็นการอนุญาตให้ใช้ต่อไปได้จนกว่าโครงการดังกล่าวจะแล้วเสร็จเท่านั้น และให้ระบุถึงการจ่ายเป็นค่าชดเชยหรือชดใช้ราคาสำหรับกรณีที่มีการใช้วัสดุสิ้นเปลืองที่ใช้ไปจนหมดสิ้นแล้ว รวมไปถึงควรระบุถึงการชดเชยค่าความเสียหายที่เป็นผลจากการบอกเลิกสัญญาที่ผู้รับจ้างจะได้รับในกรณีที่การบอกเลิกสัญญาดังกล่าวนั้นมิได้เกิดจากกรณีที่ผู้รับจ้างเป็นฝ่ายกระทำผิดสัญญา

7. ข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษานี้ได้นำข้อมูลจากเอกสารคำวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือกรณีพิพาทในงานก่อสร้างของรัฐโดยนำข้อมูลจากสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด โดยเป็นข้อมูลในอดีตเท่าที่สามารถสืบค้นได้ล่าสุด เนื่องจากเหตุดังกล่าวอาจทำให้ปัญหาข้อพิพาทที่พบจากการศึกษานี้อาจแตกต่างไปจากปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันบ้าง ข้อมูลที่นำมาศึกษานี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น ยังอาจมีกรณีปัญหาในแง่มุมอื่นๆ แต่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายสามารถพิจารณาหาข้อยุติได้โดยมิต้องผ่านหน่วยงานที่ปรึกษาของรัฐ หรือคู่สัญญาอาจเข้าสู่กระบวนการยุติข้อพิพาทอื่นๆ เช่น กระบวนการศาล หรือกระบวนการอนุญาโตตุลาการ ก็เป็นได้ ดังนั้น ผลการศึกษาข้อมูลนี้จึงสามารถใช้เป็นพื้นฐานแสดงปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นบางส่วน แต่ไม่อาจครอบคลุมปัญหาข้อพิพาททั้งหมดได้

8. เอกสารอ้างอิง

1. อานนท์ ไทยจำนง, เรือเอก, 2548, *การใช้สัญญาอนุญาโตตุลาการเพื่อการระงับ/ยุติข้อพิพาทในงานก่อสร้างกรณีสัญญาก่อสร้างงานราชการ*, วิทยานิพนธ์ วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิศวกรรมโยธา ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.
2. จักรกฤษณ์ โพธิ์น้อย, 2551, *สาเหตุข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาในสัญญาก่อสร้างงานราชการ*, วิทยานิพนธ์ วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิศวกรรมโยธา ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัย

เทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.

3. วีระ โชคเหมาะ, 2525, *คู่มือการศึกษาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา (มาตราที่ 112-193 และ 354-394)*, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : [ม.ป.พ.].

4. ภาณุ รังสีสหัส, 2547, *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, เอกสารวิชาการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการกระทรวงยุติธรรม*, 12 พฤษภาคม.

5. Fe'de'ration Internationale des Ingen'ieurs-conseils, 1999, *Conditions of Contract for Construction for Building and Engineering Works Designed by Employer*, Lausanne : FIDIC.

6. นุจรีย์ บุญสร้างเสริม, 2543, *การศึกษาข้อบกพร่องของข้อกำหนดในสัญญาจ้างงานก่อสร้างราชการ, วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิศวกรรมโยธา ภาควิชาวิศวกรรมโยธา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.

7. สวัสดิการปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2535, *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน.

8. ปิยเกียรติ เกียรติสมชาย, 2549, *กรณีศึกษาการบอกเลิกสัญญาก่อสร้างโดยกระบวนการศาล*, วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิศวกรรมโยธา ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.

9. ชาญชัย แสงศักดิ์, 2542, *สาระนั้นารู้เกี่ยวกับ*

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 เพื่อป้องกันการสมยอมกันในการเสนอราคา), พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

10. สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย, สำนักงานอัยการสูงสุด, 2536, *คำวินิจฉัยข้อหาหรือปัญหากฎหมายและสัญญาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534-2536*, กรุงเทพฯ : สำนักงาน.

11. สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย, สำนักงานอัยการสูงสุด, 2539, *คำวินิจฉัยข้อหาหรือปัญหากฎหมายและสัญญาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2537-2539*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน.

12. สำนักงานที่ปรึกษาทางกฎหมาย, สำนักงานอัยการสูงสุด, 2541, *คำวินิจฉัยข้อหาหรือปัญหากฎหมายและสัญญาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2540-2541*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน.

13. J. K. Yates and Alan Epstein, 2006, "Avoiding and Minimizing Construction Delay Claim Disputes in Relationl Contracting", *Journal of Professional Issues in Engineering Education and Practice*, Vol. 132, No. 2, pp. 168 -179.

14. Fe'de'ration Internationale des Ingen'ieurs-conseils, 2006, *Conditions of Contract for Construction for Building and Engineering Works Designed by Employer*, Multilateral Development Bank Harmonised Edition, Lausanne : FIDIC, March.