

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การเรียกชดเชยในการก่อสร้าง แบ่งออกเป็น การเรียกชดเชยโดยผู้รับเหมาต่อเจ้าของงาน ซึ่งจะเป็นการขอเพิ่มเงินหรือขอต่อเวลาสัญญา และการเรียกชดเชยโดยเจ้าของงานต่อผู้รับเหมา ซึ่งจะเป็นการปรับจากงานล่าช้า หรือการแก้ไขงานให้ถูกต้อง

สาเหตุการเรียกชดเชยโดยผู้รับเหมาต่อเจ้าของงานแบ่งเป็นสาเหตุจากเจ้าของงาน เช่น การสำรวจและออกแบบบกพร่อง เอกสารสัญญาบกพร่องการควบคุมงานบกพร่อง การเปลี่ยนแปลงงาน การเพิ่มงาน และการเร่งงาน เป็นต้น สาเหตุจากผู้รับเหมา เช่น ประมูลงานในราคาต่ำเกินไป การตรวจสอบแบบและการวางแผนในการก่อสร้างไม่ดีพอ การติดตามและประสานงานบกพร่อง เป็นต้น สาเหตุจากเหตุสุดวิสัย เช่น จากภัยธรรมชาติ สงคราม เป็นต้น และสาเหตุอื่น ๆ เช่น ความล่าช้าหรือความผิดพลาดเนื่องจากผู้รับเหมาอื่น และสาเหตุที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้รับเหมา เป็นต้น

ตามระเบียบวิธีปฏิบัติราชการนั้น เหตุต่ออายุสัญญามี 3 เหตุเท่านั้นคือ กรณีเหตุสุดวิสัย (ตามมติคณะรัฐมนตรี นว.165/2500 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2500 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ 2521 ข้อ 64) หรือกรณีที่เป็นความผิด หรือความบกพร่องของฝ่ายผู้ว่าจ้าง (ตามมติคณะรัฐมนตรี ตาม นว. 125/2504 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2504 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ 2521 ข้อ 64) หรือเหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

สำหรับสาเหตุการเรียกชดเชยที่กำหนดไว้ในเอกสารสัญญา โครงการก่อสร้างเขื่อนเชี่ยวหลาน ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงงาน งานเพิ่มเติม

การขยายเวลาเสร็จงาน เหตุสุดวิสัย การปรับราคาในสัญญา การเปลี่ยนแปลงเนื้อ
งาน การเรียกชดเชยจากค่าใช้จ่ายพิเศษ งานแล้วเสร็จล่าช้ากว่ากำหนด และการ
แก้ไขงานให้ถูกต้อง

การวิเคราะห์สาเหตุการเรียกชดเชยโดย ผู้รับเหมาต่อเจ้าของงานใน
กรณีศึกษา เชื้อนเชื้อวหลานได้แบ่งสาเหตุออกเป็น สาเหตุที่ระบุไว้ในสัญญาให้เรียก
ชดเชยได้ และสาเหตุพื้นฐานที่ทำให้เกิดการเรียกชดเชย จากการศึกษาพบว่า

สาเหตุที่ระบุไว้ในสัญญา ซึ่งแบ่งเป็น การเปลี่ยนแปลงงาน การเพิ่มงาน
การเร่งงาน และการปรับราคา นั้น การเพิ่มงาน มีความถี่ของการเรียกชดเชย
และความรุนแรงสูงสุด การเปลี่ยนแปลงงานมีความถี่และความรุนแรงรองลงมา
และการเร่งงานมีความรุนแรงเฉลี่ยต่อครั้งสูงสุด

สาเหตุพื้นฐานซึ่งแบ่งเป็น การออกแบบไม่สมบูรณ์ การเปลี่ยนวิธีการ
ทำงาน งานนอกเหนือสัญญา การสำรวจบกพร่อง สัญญาไม่ชัดเจน การเปลี่ยนแปลง
เงื่อนไขสัญญา และการปรับราคานั้น การออกแบบไม่สมบูรณ์มีความถี่ของการเรียก
ชดเชยสูงสุด การสำรวจบกพร่องมีความรุนแรงสูงสุด การเปลี่ยนวิธีการทำงาน
มีความรุนแรงเฉลี่ยต่อครั้งสูงสุด

การวิเคราะห์การเรียกชดเชยโดยแบ่งตามลักษณะงานต่าง ๆ ประกอบ
ด้วยงานจัดหาและติดตั้งอุปกรณ์ตรวจสอบ เชื้อน งานดิน งานโครงสร้าง งานท่อ
งานไฟฟ้า งานตกแต่ง งานถนนและงานเบ็ดเตล็ดนั้น งานโครงสร้างมีความถี่ใน
การเรียกชดเชยสูงสุด โดยเกิดจากการเปลี่ยนแปลงงานเป็นส่วนใหญ่ และเกิดจาก
สาเหตุพื้นฐานการออกแบบไม่สมบูรณ์ งานดินมีความรุนแรงสูงสุดและมีความรุนแรง
เฉลี่ยต่อครั้งสูงสุดด้วย โดยเกิดจากการเพิ่มงานและเกิดจากสาเหตุพื้นฐาน การ
สำรวจบกพร่องเป็นส่วนใหญ่

ในการขอต่อเวลาสัญญาจากผู้รับเหมา มีอยู่ 2 เรื่อง ซึ่งมีการต่อเวลาเป็น
120 วัน และ 22 วัน โดยมีสาเหตุตามสัญญาระบุให้เรียกชดเชยได้ คือการ
เพิ่มงาน และการเปลี่ยนแปลงงาน ส่วนสาเหตุพื้นฐานเกิดจาก การสำรวจบกพร่อง
การออกแบบไม่สมบูรณ์ และการควบคุมงานบกพร่อง สำหรับลักษณะงานเกิดจาก

งานดินและงานโครงสร้าง

ปัญหาจากการเรียกชดเชยของผู้รับเหมา ประกอบด้วยปัญหาจากสาเหตุ และปัญหาจากการพิจารณาค่าชดเชย ซึ่งปัญหาจากสาเหตุนี้โดยส่วนใหญ่เกิดจากความผิดพลาดของเจ้าของงาน ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงงาน หรือเพิ่มงานจึงสมควรจ่ายชดเชยให้ผู้รับเหมาตามข้อกำหนดในสัญญา ประกอบด้วย การสำรวจบกพร่องเกิดจากค่าใช้จ่ายและเวลาที่ใช้ในการสำรวจน้อยเกินไป หรือผู้สำรวจขาดประสบการณ์ การออกแบบไม่สมบูรณ์เกิดจาก ขาดข้อมูลในการออกแบบ ผู้ออกแบบขาดประสบการณ์การออกแบบผิดพลาด หรือแบบมีความขัดแย้งกัน สัญญาไม่ชัดเจนเกิดจากการเขียนสัญญาคลุมเคลือหรือขัดแย้งกัน สัญญาไม่เป็นธรรม ไม่กำหนดขอบเขตของงานและผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน ข้อกำหนดในการวัดปริมาณและการจ่ายเงินไม่ชัดเจน ไม่มีบทกำหนดโทษในการไม่ปฏิบัติตามสัญญา และการใช้ภาษาสำหรับการเขียนสัญญาไม่ดีพอ สาเหตุการควบคุมงานบกพร่องเกิดจากผู้ควบคุมงานไม่เพียงพอ ผู้ควบคุมงานขาดประสบการณ์หรือขาดความรับผิดชอบ ผู้บริหารขาดการวางแผนและประสานงานที่ดี หรือไม่ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ควบคุมงานให้ชัดเจน

สำหรับปัญหาจากการพิจารณาค่าชดเชย เกิดขึ้นเนื่องจาก ไม่ได้กำหนดราคาไว้ในสัญญา จากการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มงานภายหลัง จึงต้องมีการต่อรองตกลงราคากันใหม่ทำให้เสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งในสัญญาของโครงการเชื่อมเขี้ยวหลานได้กำหนดแนวทางการพิจารณาค่าชดเชยไว้ โดยใช้ราคาต่อหน่วยเดิมในบัญชีแสดงปริมาณงาน หรือใช้ราคาต่อหน่วยใหม่ หรือใช้ราคาเหมาจ่าย หรือใช้ราคาค่าใช้จ่ายจริงบวกเปอร์เซ็นต์คงที่

แนวทางลดปัญหาการเรียกชดเชย ประกอบด้วย

- 1) การลดปัญหาจากการสำรวจบกพร่อง ทำได้โดย มีการวางแผนที่ดี มีการใช้บุคคลากรและเครื่องมือที่เหมาะสม มีการประสานงานกับผู้ออกแบบ และมีการตรวจสอบแก้ไขข้อมูลสำรวจให้ถูกต้อง
- 2) การลดปัญหาจากการออกแบบไม่สมบูรณ์ทำได้โดยจัดทำแบบก่อสร้าง

และข้อกำหนดให้ชัดเจนครบถ้วนสมบูรณ์และไม่ขัดแย้งกัน ผู้ออกแบบจะต้องคำนึงถึงวิธีการก่อสร้าง การใช้วัสดุ และเครื่องจักร มีการศึกษาปัญหาและเตรียมการแก้ไข มีการตรวจสอบแบบและงานก่อสร้างอย่างสม่ำเสมอ และควรมีการจัดทำแบบ และข้อกำหนดให้เป็นมาตรฐาน

3) การลดปัญหาจากสัญญาไม่ชัดเจน ทำได้โดย จัดทำเอกสารสัญญาให้มีความสมบูรณ์ชัดเจนไม่ขัดแย้งกันและเป็นธรรม กำหนดสภาพของสถานที่ก่อสร้างที่เป็นจริง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ โดยระบุขอบเขตของงานและความรับผิดชอบของผู้รับเหมาให้ชัดเจน

4) การลดปัญหาจากการควบคุมงานบกพร่อง ทำได้โดยจัดหาผู้ควบคุมงานที่มีความสามารถ โดยกำหนดอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบให้ชัดเจน ซึ่งผู้ควบคุมงานจะต้องติดตามผลงานและปัญหาในการทำงานอย่างใกล้ชิด มีการศึกษาแบบก่อสร้าง ข้อกำหนด สัญญาก่อสร้าง และแผนงานให้มีความเข้าใจเป็นอย่างดี พร้อมทั้งจัดทำแบบฟอร์มสำหรับการตรวจสอบและควบคุมงาน

5) การลดปัญหาจากการพิจารณาต่อรองค่าชดเชย ทำได้โดยกำหนดให้ผู้รับเหมาแจกแจงรายละเอียดของรายการเงิน แต่ละรายการในรายการราคาต่อประมูลงาน เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานสำหรับคำนวณค่าชดเชย และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการพิจารณาค่าชดเชยอย่างชัดเจนในสัญญา

โดยสรุปแนวทางลดปัญหาการเรียกชดเชยก็คือ การนำวิธีการบริหารงานก่อสร้างมาใช้โดยมีการวางแผนดำเนินการ และควบคุมงานโดยมีการประสานงานที่ดีให้ได้ผลอย่างจริงจัง ซึ่งจะต้องคำนึงถึง ระยะเวลา ค่าใช้จ่าย และเป้าหมายของการทำงานให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์โดยอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องสุจริต และให้เป็นธรรมแก่ผู้ร่วมงานทุกฝ่าย

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์สาเหตุการเรียกชดเชยของโครงการเชื่อมเขี้ยวหลาน พบว่า มีสาเหตุสำคัญที่ระบุในสัญญาให้ผู้รับเหมาเรียกชดเชยได้ คือ

การเพิ่มงานและการเปลี่ยนแปลงงาน โดยมีสาเหตุพื้นฐานที่ทำให้มีการเรียกชดเชย คือ การสำรวจบกพร่อง และการออกแบบไม่สมบูรณ์ ซึ่งทำให้มีการเรียกชดเชยเงิน และขอต่อเวลา จากสาเหตุดังกล่าวเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นแนวทางลดปัญหาจากการเรียกชดเชยจึงต้องแก้ไขปรับปรุง การสำรวจ และการออกแบบ ให้มีความสมบูรณ์ถูกต้องมากที่สุดก่อน และสาเหตุอื่นก็ควรมีการแก้ไขด้วยเช่นกัน เพราะสาเหตุทั้งหลายมีความสัมพันธ์กันเป็นลูกโซ่ มีความเกี่ยวข้องกันในการทำให้เกิดการเรียกชดเชยขึ้นได้ สำหรับแนวทางในการลดปัญหาหรือป้องกันปัญหาจากการเรียกชดเชย นั้น กล่าวโดยรวม คือ การนำระบบหรือวิธีการบริหารงานมาใช้ให้ได้ผล ซึ่งประกอบด้วย การวางแผนงาน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวก และการควบคุมงาน โดยที่ทุกฝ่ายจะต้องให้ความสำคัญกับการเรียกชดเชยที่จะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาในงานก่อสร้าง

อย่างไรก็ตาม การที่ป้องกันปัญหาหรือลดปัญหาในการเรียกชดเชยนั้นย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นด้วยในการเพิ่มบุคลากร หรือเพิ่มขึ้นตอนในการทำงานจึงควรมีการศึกษาถึงผลได้และผลเสียจากการดำเนินการ และเลือกใช้วิธีการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย

การศึกษาในครั้งนี้เป็นกรณีวิเคราะห์จากงานเขื่อน ซึ่งเป็นงานก่อสร้างขนาดใหญ่ และเจ้าของงานมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้ผลการวิเคราะห์ดังที่ปรากฏแล้วนั้น ข้อควรสังเกตก็คือ เป็นการศึกษาและวิเคราะห์จากโครงการเดียว ที่มีมูลค่างานก่อสร้างของงานในสัญญาประมาณ 1,400 ล้านบาท มีการเรียกชดเชยเพียง 86 เรื่อง ซึ่งถือว่าข้อมูลน้อย และในการพิจารณาสาเหตุการเรียกชดเชยที่แท้จริงค่อนข้างลำบาก เพราะการกล่าวอ้างมักจะไม่ตรงความเป็นจริงทั้งหมดและสาเหตุการเรียกชดเชยนั้นจะมีความเกี่ยวข้องต่อเนื่องกันด้วย ผู้ศึกษาเห็นว่า ถ้ามีการวิเคราะห์ในงานลักษณะอื่น เช่น งานถนน งานอาคาร งานคลองชลประทาน หรืองานที่เจ้าของงานเป็นเอกชน หรืองานที่มีขนาดเล็กหรือขนาดกลาง แล้วนำผลจากการวิเคราะห์มาเปรียบเทียบกัน จะทำให้ทราบถึงสาเหตุและปัญหาของการเรียกชดเชยในแง่มุมที่แตกต่างออกไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการป้องกัน หรือลดปัญหาการเรียกชดเชยได้มากขึ้น และเป็นประโยชน์ในงานก่อสร้างต่อไป