

บทที่ 4

รูปแบบของสัญญา และขั้นตอนในการดำเนินงาน

การเรียกร้องสิทธิของโครงการก่อสร้างในแต่ละประเทศที่ทำการศึกษา มีทั้งความคล้ายคลึง และแตกต่างกันออกไปตามธรรมเนียมปฏิบัติของแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระบวนการดำเนินงาน ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเรียกร้องสิทธิ รวมไปถึงปัจจัยอื่นๆที่ส่งผลกระทบให้เกิดการเรียกร้องสิทธิขึ้น จุดประสงค์ของการศึกษาในบทนี้ คือ เพื่อให้เข้าใจถึงรูปแบบของสัญญาและขั้นตอนการดำเนินงานโครงการก่อสร้างถนนในประเทศไทย และเวียดนาม พร้อมทั้งรับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้นในบทนี้ได้กล่าวถึงสัญญาที่ใช้ในโครงการก่อสร้าง การดำเนินงานในองค์กรที่เกี่ยวข้อง การบริหารสัญญาระหว่างการดำเนินงานก่อสร้าง และขั้นตอนการพิจารณาการเรียกร้องสิทธิ

4.1 สัญญาที่ใช้ในงานก่อสร้าง

ก่อนที่โครงการก่อสร้างจะสามารถดำเนินงานไปได้นั้น การศึกษาถึงสัญญาที่มีข้อผูกมัดระหว่างผู้ว่าจ้าง ผู้รับเหมา และบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ขั้นตอนในการดำเนินงาน และอื่นๆ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการศึกษาดังกล่าวช่วยให้เกิดความเข้าใจในรายละเอียดของสัญญา ข้อตกลง ขั้นตอนการดำเนินงานและเทคนิคการก่อสร้างต่างๆ และเพื่อช่วยลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมาในระหว่างการดำเนินงานก่อสร้างได้

4.1.1 รูปแบบของสัญญาจ้าง

ในงานก่อสร้างปัจจุบันมีรูปแบบของสัญญาจ้างที่ใช้อยู่หลายรูปแบบด้วยกัน เช่น สัญญาก่อสร้างแบบเหมารวม (Lump-Sum Contract) สัญญาก่อสร้างแบบราคาต่อหน่วย (Unit-Price Contract) สัญญาออกแบบรวมก่อสร้าง (Design-Build Contract) และสัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey Contract) เป็นต้น ปัจจัยในการเลือกใช้สัญญาในงานก่อสร้างมีอยู่หลายประการ เช่น ขนาดของโครงการ แหล่งของเงินทุน และมาตรฐานที่ใช้ในการก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งแต่ละประเทศมีความเหมือนและแตกต่างกันออกไปทั้งในเรื่องของขั้นตอนการดำเนินงาน รูปแบบของสัญญาที่ใช้ในโครงการก่อสร้างแต่ละประเภท

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลพบว่าโครงการก่อสร้างที่เป็นโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากองค์กรต่างๆ ในทั้งสามประเทศได้ใช้สัญญาที่เหมือนกัน คือ สัญญาที่ใช้เป็นสัญญาที่มีการปรับปรุง

มาจากสัญญา Fédération Internationale des Ingénieurs–Conseils หรือสัญญา FIDIC ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 เงื่อนไขทั่วไปของสัญญา (General Conditions) เป็นส่วนที่กล่าวถึงเนื้อหาและความหมายต่างๆที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งเป็นส่วนที่ช่วยให้ผู้เข้าร่วมการประมูลงานสามารถเข้าใจในเงื่อนไขต่างๆของสัญญาได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น พร้อมทั้งเงื่อนไขในส่วนนี้หากมีการแก้ไขและเพิ่มเติมกำหนดไว้ในส่วนที่ 2 เงื่อนไขเฉพาะสัญญา และ

ส่วนที่ 2 เงื่อนไขเฉพาะสัญญา (Conditions of Particular Application: COPA) เป็นส่วนที่มีการแก้ไขและเพิ่มเติมของสัญญาส่วนที่ 1 เงื่อนไขทั่วไปของสัญญาให้ครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นไปตามกฎเกณฑ์พิเศษ และจำเพาะของประเทศนั้นๆ

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการก่อสร้างถนนในประเทศลาว ไทย และเวียดนาม พบว่าการนำสัญญามาใช้ในโครงการก่อสร้างนั้น ได้มีการนิยาม จำกัดความของสัญญา อีกทั้งได้ระบุถึงข้อกำหนดและข้อตกลงต่างๆที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างเอาอย่างไว้ชัดเจน ดังจะกล่าวถึงในผลการศึกษาด้านล่าง

การศึกษาในประเทศลาว

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ใน Department of Roads, Ministry of Communication, Transport, Post and Construction (MCTPC) จำนวน 5 ท่าน พบว่าสัญญาก่อสร้างที่ได้นำมาใช้ในโครงการก่อสร้างที่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน คือ ระเบียบของทางราชการ (Government Regulations) โดยระเบียบของทางราชการมีข้อกำหนดในสัญญาคัดลอกกับสัญญา FIDIC และแนวทาง (Guidelines) ของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) แต่มีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในบางข้อเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และภูมิประเทศของประเทศลาว ส่วนสัญญาที่ใช้กับโครงการก่อสร้างที่เป็นโครงการเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ คือสัญญา FIDIC (1987) แต่ในโครงการที่กำลังจะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2006 นี้จะมีการปรับใช้สัญญา FIDIC ฉบับปี ค.ศ.1999 ที่ในเนื้อหาบางส่วนของสัญญาเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศลาว

จากเอกสารสัญญาของโครงการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 3 Houay Xay - Boten: Contract Package A: KM 0.0 – KM 84.0, Houay Xay - Ban Sod ของประเทศลาว ซึ่งเป็นโครงการเงินกู้จากไทยร้อยเปอร์เซ็นต์ มีมูลค่าโครงการประมาณ 823 ล้านบาท พบว่าสัญญาที่ใช้ในโครงการก่อสร้างนี้ได้อ้างอิงส่วนที่ 1 เงื่อนไขทั่วไปของสัญญา ในทุกข้อกำหนด และมีการดัดแปลงแก้ไข เพิ่ม ลดในบางข้อกำหนดของสัญญาโดยระบุไว้ในส่วนที่ 2 เงื่อนไขเฉพาะสัญญา ข้อกำหนดที่ได้กำหนดเพิ่มขึ้นในสัญญาที่ระบุไว้ในส่วนที่ 2 เรียกว่า Miscellaneous Provisions ดังแสดงในตารางที่ 4-1

พร้อมทั้งได้ระบุให้ข้อกำหนดของสัญญาในส่วนที่ 2 เงื่อนไขเฉพาะสัญญา มีความสำคัญมากกว่า ส่วนที่ 1 เงื่อนไขทั่วไปของสัญญา

ตารางที่ 4-1 ข้อกำหนดเสริม (Supplementary Conditions) ของสัญญาโครงการ
ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 3 Houay Xay - Boten: Contract Package
A: KM 0.0 – KM 84.0, Houay Xay - Ban Sod ประเทศลาว

ที่	ข้อกำหนดเสริมของสัญญา
1.	Foreign Taxation and Duties
2.	Income Taxes on Staff
3.	Termination of Contract for Employer's Convenience
4.	Restriction on Eligibility
5.	Joint and Several Liability
6.	Details to be Confidential
7.	Unexploded Ordinance
8.	Foreign Investment Management Committee
9.	Import Certificates

การศึกษาในประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในกอง โครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ กรมทางหลวง
กระทรวงคมนาคม ประเทศไทย จำนวน 3 ท่าน พบว่าสัญญาก่อสร้างที่ใช้ในอุตสาหกรรม
ก่อสร้างของไทย คือ สัญญาจ้างแบบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2535 (ปรับปรุง) ซึ่งใช้
กับโครงการที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ส่วนสัญญาที่ใช้กับโครงการก่อสร้างที่เป็นโครงการเงินกู้
และเงินช่วยเหลือจากแหล่งเงินทุนต่างๆ คือ สัญญา FIDIC ฉบับปี ค.ศ.1987 หรือเป็นที่รู้จักกันใน
ชื่อของสัญญา FIDIC (1987) ซึ่งสัญญา FIDIC ที่ได้นำมาใช้กับโครงการเงินกู้นี้มีการปรับแก้ในบาง
ข้อกำหนดของสัญญาเพื่อให้เข้ากับสภาพการณ์และการดำเนินงาน โครงการก่อสร้างในประเทศไทย

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาของโครงการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 401
อ.สีชล-อ.ท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ประเทศไทย ซึ่งมีมูลค่าโครงการประมาณ 230 ล้านบาท
(เงินงบประมาณ : เงินกู้ IBRD, 45 : 55) เกี่ยวกับสัญญา FIDIC (1987) ที่ใช้ในโครงการ พบว่าสัญญา
ที่ใช้ในโครงการก่อสร้างนี้ได้อ้างอิงถึงส่วนที่ 1 เงื่อนไขทั่วไปของสัญญาในทุกข้อกำหนด และมีการ
ดัดแปลงแก้ไข เพิ่ม ลดในบางข้อกำหนดของสัญญาโดยระบุไว้ในส่วนที่ 2 เงื่อนไขเฉพาะสัญญา โดย
ข้อกำหนดที่ได้กำหนดเพิ่มเติมในส่วนที่ 2 ของสัญญา แสดงในตารางที่ 4-2

ตารางที่ 4-2 ข้อกำหนดเสริม (Supplementary Conditions) ของสัญญาโครงการ
ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 401 อ.สีชล-อ.ท่าศาลา จังหวัด
นครศรีธรรมราช ประเทศไทย

ที่	ข้อกำหนดย่อยของสัญญา
1.	Foreign Taxation
2.	Local Taxation
3.	Income Taxes on Staff
4.	Duties on Contractor's Equipment
5.	Termination of Contract for Employer's Convenience
6.	Restrictions on Eligibility
7.	Joint and Several Liability

จากการที่ได้แก้ไข เพิ่มหรือลดในบางข้อกำหนดของสัญญาที่ใช้ในโครงการก่อสร้างทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานก่อสร้างมีความเหมาะสมและเข้ากับสภาพการณ์ของประเทศ นอกจากนี้ในสัญญายังได้ระบุให้ข้อกำหนดในส่วนที่ 2 เงื่อนไขเฉพาะสัญญาให้มีความสำคัญมากกว่าส่วนที่ 1 เงื่อนไขทั่วไปของสัญญา

การศึกษาในประเทศเวียดนาม

การศึกษาในประเทศเวียดนามผู้ทำการศึกษาไม่มีข้อมูลในลักษณะที่เป็น โครงการศึกษา แต่ข้อมูลที่ได้นั้นเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ใน Legal Department และ Inspection Department, Ministry of Construction จำนวน 3 ท่าน และเจ้าหน้าที่ใน Ministry of Planning จำนวน 2 ท่าน ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับสัญญาที่ใช้ในโครงการก่อสร้างประเภทต่างๆในประเทศเวียดนาม พบว่างานก่อสร้างที่ประเทศเวียดนามใช้ Construction Laws of Vietnam ซึ่งหมายถึงกฎหมายก่อสร้างที่ใช้สำหรับการดำเนินงาน โครงการก่อสร้างต่างๆ ในประเทศเวียดนาม สำหรับการศึกษาศึกษาของโครงการก่อสร้างที่เป็นโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือสัญญาที่ได้นำมาใช้ในโครงการก่อสร้างปัจจุบัน คือ สัญญา FIDIC ฉบับปี ค.ศ.1999 ซึ่งเนื้อหาและข้อกำหนดในบางส่วนได้ถูกปรับปรุงไปเพื่อให้เข้ากับสภาพในการดำเนินงานจริง

สัญญา FIDIC ที่หน่วยงานก่อสร้างของการศึกษาในประเทศลาวและไทย ได้นำไปใช้ในโครงการก่อสร้างถนนนั้นมีการดัดแปลง เปลี่ยนแปลงเงื่อนไข ข้อกำหนดบางส่วนของตัวสัญญา และเพิ่มเติมข้อกำหนด โดยระบุไว้ในส่วนที่ 2 เงื่อนไขเฉพาะสัญญา เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่ดำเนินอยู่ในประเทศ ส่วนสัญญาที่ใช้ในโครงการก่อสร้างถนนที่เป็นโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือในประเทศเวียดนามจากผลการสัมภาษณ์ (Nguyen Viet Hung,

สัมภาษณ์, 22 กุมภาพันธ์ 2549) พบว่าใช้สัญญา FIDIC (1987) สำหรับโครงการที่จะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2006 ใช้สัญญา FIDIC (1999) ในตารางที่ 4-3 แสดงให้เห็นถึงข้อกำหนดเสริมของสัญญาที่แตกต่างกันในส่วนที่ 2 เงื่อนไขเฉพาะสัญญาของประเทศลาว ไทย และเวียดนาม

ตารางที่ 4-3 ข้อกำหนดเสริม (Supplementary Conditions) ของสัญญาที่แตกต่างกัน

ลาว	ไทย	เวียดนาม
Details to be Confidential	Local Taxation	ไม่มีข้อมูล
Unexploded Ordinance	Duties on Contractor's Equipment	
Foreign Investment Management Committee		
Import Certificates		

ตารางที่ 4-4 สัญญาก่อสร้างที่ใช้ในประเทศที่ศึกษา

แหล่งเงินทุน	สัญญาที่ใช้ในโครงการก่อสร้างปัจจุบัน		
	ลาว	ไทย	เวียดนาม
เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ	FIDIC (1987)	FIDIC (1987)	FIDIC (1999)
เงินงบประมาณแผ่นดิน	ระเบียบของราชการ (Government Regulations)	สัญญาจ้างแบบท้าย ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2535 (ปรับปรุง)	กฎหมายก่อสร้าง ของเวียดนาม (Construction Laws of Vietnam)

จากตารางที่ 4-4 พบว่าโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือของทั้งสามประเทศที่กำลังดำเนินงานก่อสร้างอยู่ในปัจจุบันได้นำสัญญา FIDIC มาใช้ ซึ่งที่ประเทศลาวและไทยเป็นสัญญา FIDIC ปี 1987 แต่ที่ประเทศเวียดนามเป็นสัญญา FIDIC (1999) และสัญญาดังกล่าวมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของเนื้อหาสัญญา นั่นคือ FIDIC (1999) ได้อธิบายลงในรายละเอียด และมีความครอบคลุมในเนื้อหาของสัญญาที่สามารถประยุกต์ในการปฏิบัติงานจริงมากกว่าสัญญา FIDIC (1987) พร้อมทั้งในสัญญา FIDIC (1999) มีรูปแบบของ Escalation Factor K ที่ชัดเจน (กองกฤษณ์ โตชัยวัฒน์, 2544; Ngonphachanh, สัมภาษณ์, 24 พฤศจิกายน 2548)

4.1.2 ภาษา และกฎหมายที่ใช้ในงานก่อสร้าง

การดำเนินงานโครงการก่อสร้างจะประสบผลสำเร็จได้จำเป็นต้องอาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในสัญญาเป็นหลักสำคัญ ซึ่งในโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือเป็นโครงการก่อสร้างที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาจากหลายประเทศ อาทิเช่น ที่ตั้งโครงการ ผู้ว่าจ้าง

สถาบันเงินกู้ ผู้รับเหมา ซึ่งมาจากสถานที่ที่แตกต่างกัน ดังนั้นภาษา วิธีที่ใช้ในการปฏิบัติและการติดต่อประสานงานในระหว่างหน่วยงานมีความแตกต่างกัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดกฎเกณฑ์ และภาษาสำหรับใช้ในการติดต่อเพื่อให้มีความชัดเจน สะดวกและคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น ซึ่งภาษาและกฎหมายที่ใช้ในแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไป แต่ในส่วนของขั้นตอนการดำเนินงานมีความคล้ายกัน เป็นเพราะลักษณะของโครงการก่อสร้างเป็นประเภทเดียวกัน และเป็น โครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากสถาบันเงินกู้เดียวกัน ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

การศึกษาในประเทศลาว

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ใน Department of Roads, MCTPC เกี่ยวกับภาษาที่ใช้ในเอกสารสัญญา และกฎหมายที่ใช้ในการศึกษาโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ อ้างถึงในสัญญาก่อสร้างของโครงการ Northern Economic Corridor Project, National Highway 3 (R.3) ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างที่ใช้เงินกู้จากไทยร้อยละ 100 ในข้อกำหนดที่ 5.1 Language/s and Law พบว่าในสัญญาได้ระบุให้ใช้ภาษาอังกฤษในเอกสารสัญญาทั้งหมด และในการดำเนินงานต่างให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศลาว

การศึกษาในประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในฝ่ายโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ประเทศไทย ถึงภาษาที่ใช้ในเอกสารสัญญา และกฎหมายที่ใช้ในงานก่อสร้างสำหรับการศึกษาโครงการก่อสร้างที่เป็นเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากธนาคารโลก (World Bank: WB) และอ้างถึงสัญญาที่ใช้ในโครงการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 401 อ.สีชล-อ.ท่าเสา จังหวัดนครศรีธรรมราช ประเทศไทย ในข้อกำหนดที่ 5.1 Language/s and Law ได้ระบุถึงภาษาและกฎหมายที่ใช้ในเอกสารการดำเนินงานโครงการก่อสร้างนี้ ซึ่งภาษาและกฎหมายดังกล่าว คือ ภาษาอังกฤษและกฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศไทย ตามลำดับ

การศึกษาในประเทศเวียดนาม

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ใน Ministry of Planning และ Legal Department, Ministry of Construction ถึงภาษาของเอกสารสัญญา และกฎหมายที่ใช้ในงานก่อสร้างที่เป็นการศึกษาโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากสถาบันเงินกู้ เช่น ธนาคารโลก (WB) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เป็นต้น กล่าวว่าภาษาที่ใช้ในเอกสารสัญญาคือ ภาษาอังกฤษ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานก่อสร้างนี้ คือ กฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศเวียดนาม

จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ของโครงการก่อสร้างที่เป็นโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ เช่น การคัดเลือกผู้รับเหมา การประมูลงาน การเบิกจ่ายเงิน และการเรียกร้องสิทธิ เป็นต้น พบว่าทางสถาบันเงินกู้และเงินช่วยเหลือมีข้อกำหนดในการปฏิบัติงาน เช่น

ภาษาที่ใช้ในการเจรจาในขั้นตอนต่างๆ และเอกสารสัญญาต้องเป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น เป็นต้น ทั้งนี้ ภาษาที่ใช้ในสัญญาของแหล่งเงินทุนต่างๆคือ ภาษาอังกฤษและมีรูปแบบสัญญาเป็นสัญญาแบบราคาต่อหน่วย (Unit-Price Contract) แบบฟอร์มต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนได้มีการปรับปรุงมาจากเอกสารมาตรฐานตามแหล่งของเงินทุน โดยเอกสารต่างๆที่ใช้ในการดำเนินงานต้องได้รับการเห็นชอบ และอนุมัติจากแหล่งเงินทุนเสียก่อนที่จะนำไปใช้จริง (อรุณี สุคันธรัตน์และพงศ์ชัย วิชาสุรณกุล, **สัมภาษณ์**, 27 ตุลาคม 2548; Siharath, **สัมภาษณ์**, 22 พฤศจิกายน 2548; Nguyen Xuan Nhat, **สัมภาษณ์**, 20 กุมภาพันธ์ 2549)

ตารางที่ 4-5 ภาษาและกฎหมายที่ใช้ในสัญญาของโครงการก่อสร้างที่เป็นโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือในแต่ละประเทศ

ภาษาและกฎหมายที่ใช้ในงานก่อสร้าง	ลาว	ไทย	เวียดนาม
ภาษา	ภาษาอังกฤษ	ภาษาอังกฤษ	ภาษาอังกฤษ
กฎหมาย	กฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศลาว	กฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศไทย	กฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศเวียดนาม

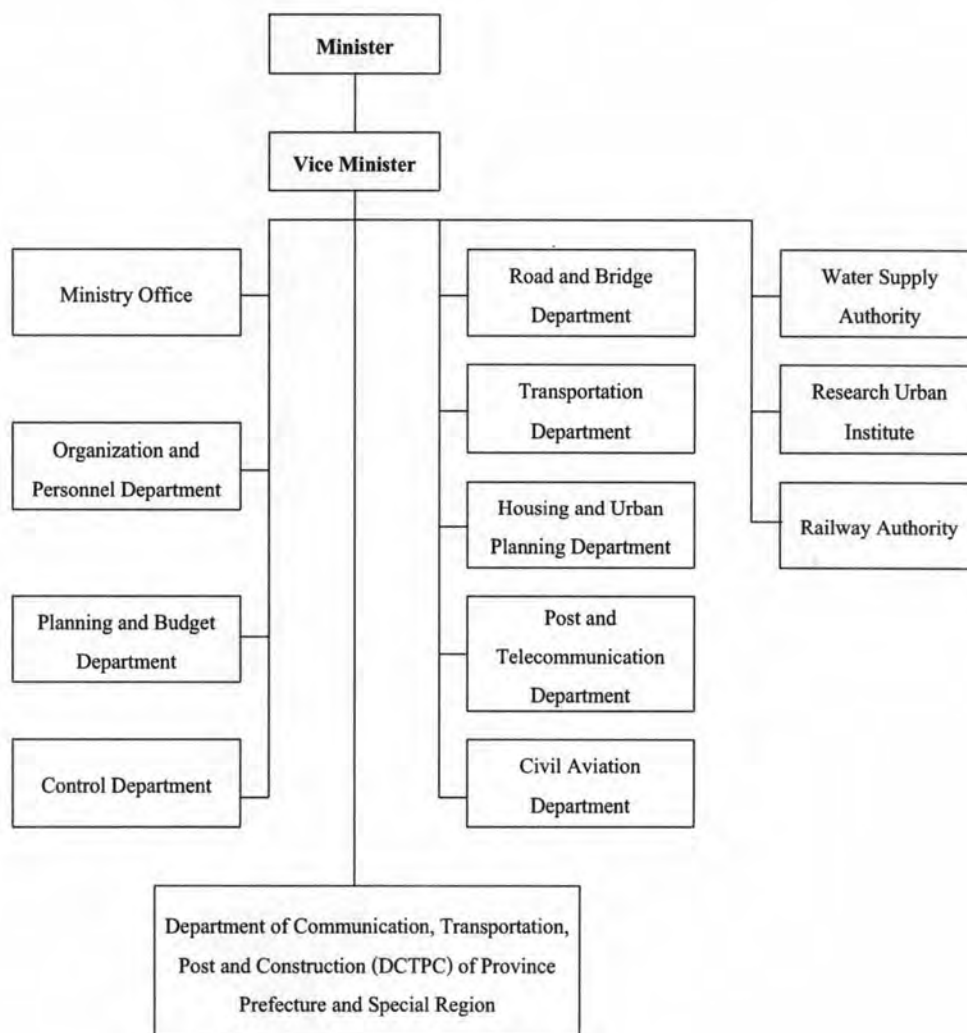
4.2 การดำเนินงานในองค์กรที่เกี่ยวข้อง

จาก Clough (1986) ได้กล่าวถึงองค์กร (Organization) ว่าเป็นโครงสร้างที่ได้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบออกเป็นหน่วยงานย่อยอีกหลายฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายมีขอบเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบที่ชัดเจน พร้อมทั้งความสัมพันธ์ในการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายในองค์กรถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้จุดประสงค์ของการวางแผนในองค์กร คือ การดำเนินงานอย่างมีระบบ ระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินงานในแต่ละฝ่ายจะได้รับมอบหมายจากผู้ที่มีตำแหน่งระดับสูงก่อนแล้วจึงสั่งการมายังผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายของหน่วยงาน

การดำเนินงานในองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการก่อสร้างถนนของแต่ละประเทศมีความคล้ายกันในหน้าที่ความรับผิดชอบ การแบ่งหน่วยงาน ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานก่อสร้างถนนในแต่ละประเทศมีขั้นตอนการก่อสร้างที่คล้ายคลึงกันทั้งในเรื่องของวัสดุ เครื่องจักร อุปกรณ์ และอื่นๆ นอกจากนี้ภูมิประเทศ ประสบการณ์ในการทำงาน แหล่งเงินทุน ยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อดำเนินงานอีกด้วย จากการสัมภาษณ์บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับขั้นตอนในการดำเนินงาน โครงการก่อสร้างถนน ในการศึกษาของประเทศลาว ไทย และเวียดนาม ในมุมมองของฝ่ายผู้ว่าจ้างมีผลจากการศึกษาดังนี้

การศึกษาในประเทศลาว

การแบ่งหน่วยงานในองค์กรของ MCTPC ประเทศลาว ดังแสดงในรูปที่ 4-1 จากรูปดังกล่าว พบว่ามีหลายหน่วยงานในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร การขนส่ง การไปรษณีย์ และการก่อสร้าง ตัวอย่างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานก่อสร้างถนนในลาว เช่น Planning and Budget Department มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนงานโครงการต่างๆในลาว; Control Department มีหน้าที่ในการควบคุมดูแล ตรวจสอบคุณภาพของงานก่อสร้างประเภทต่างๆ ในลาว; Road and Bridge Department มีหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้างถนนและสะพาน; Transport Department มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง; และ Department of Communication, Transport, Post and Construction (DCTPC) of Province Prefecture and Special Region มีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานในส่วนภูมิภาคของลาว เป็นต้น



รูปที่ 4-1 รูปแบบขององค์กรของ Ministry of Communication, Transport, Post and Construction (MCTPC) ประเทศลาว

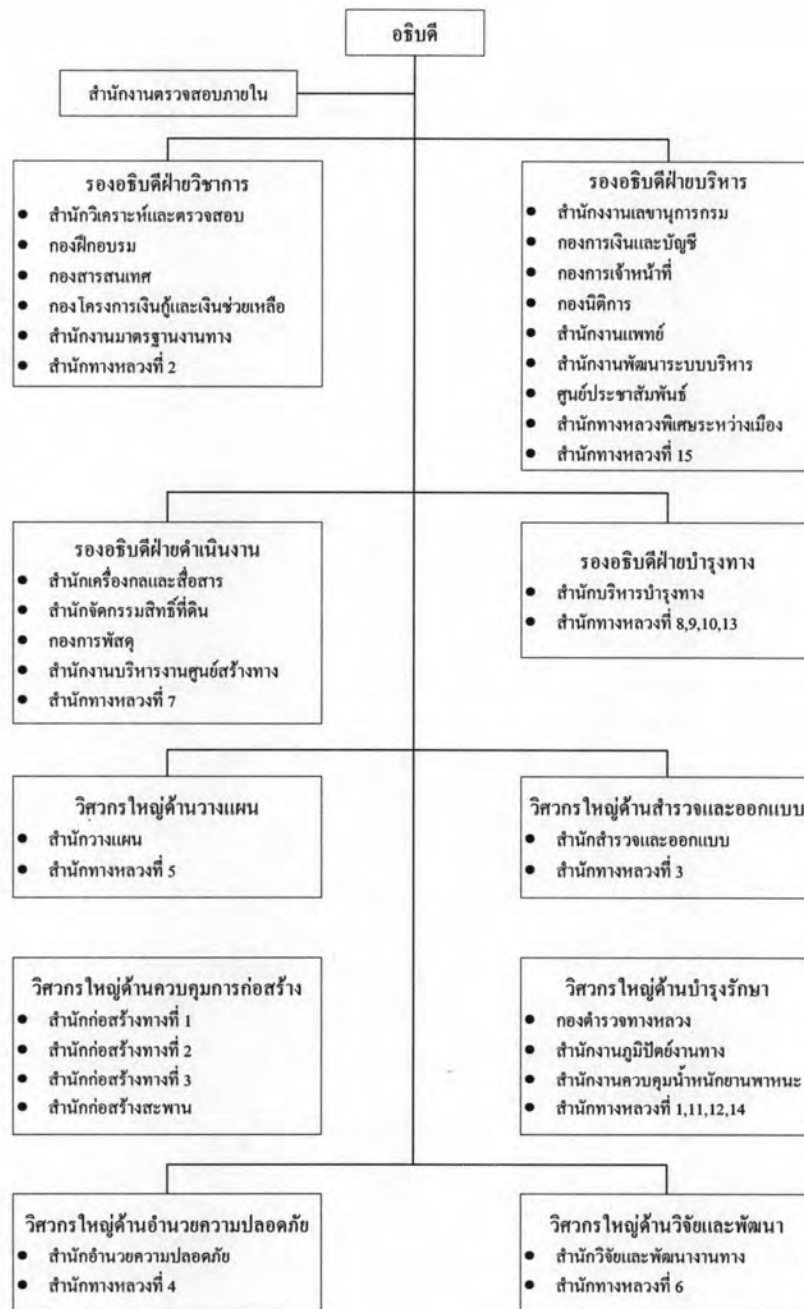
ในองค์กรมีการดำเนินงานที่ค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากที่ MCTPC มีงานโครงสร้างพื้นฐาน ที่อยู่ในความดูแลอยู่เป็นจำนวนมากมารวมอยู่ ณ ที่แห่งเดียว ทำให้การดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ค่อนข้างที่จะใช้เวลาดังนั้นเมื่อมีการเรียกร้องสิทธิเกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างบางครั้งทำให้ผู้ว่าจ้าง ไม่สามารถดำเนินงานได้ภายในกรอบเวลาที่กำหนดได้ จึงส่งผลให้โครงการก่อสร้างมีความล่าช้า ออกไป

การศึกษาในประเทศไทย

จากรูปที่ 4-2 และจากการสัมภาษณ์พบว่าการแบ่งหน่วยงานในกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ออกเป็นหลายหน่วยงาน โดยในแต่ละหน่วยงานมีหัวหน้าเพื่อสั่งการ ควบคุมและดูแลการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยรองอธิบดีฝ่ายวิชาการ รองอธิบดีฝ่ายบริหาร รองอธิบดีฝ่ายดำเนินงาน รองอธิบดีฝ่ายบำรุงทาง วิศวกรใหญ่ด้านวางแผน วิศวกรใหญ่ด้านสำรวจและออกแบบ วิศวกรใหญ่ด้านควบคุมการก่อสร้าง วิศวกรใหญ่ด้านบำรุงรักษา วิศวกรใหญ่ด้านอำนวยความสะดวก และวิศวกรใหญ่ด้านวิจัยและพัฒนา กรมทางหลวงมีรูปแบบในการดำเนินงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายมีขอบเขตของอำนาจในการตัดสินใจที่ชัดเจน

จากการสัมภาษณ์ถึงการแบ่งหน้าที่และขั้นตอนในการดำเนินงาน โครงการก่อสร้างถนนของกรมทางหลวง ที่เป็นโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ จากผู้ที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานพบว่า กรมทางหลวงได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่รับผิดชอบสำหรับโครงการก่อสร้างถนนสำหรับทุกโครงการ โดยคณะกรรมการที่รับผิดชอบดังกล่าวมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปทุกๆ โครงการตามความเหมาะสม (อรุณี สุคันธรัตน์, สัมภาษณ์, 20 ตุลาคม 2548) ซึ่งในขั้นตอนหลักการและรูปแบบวิธีการปฏิบัติในการดำเนินงาน มาตรฐานของงานก่อสร้างได้ยึดถือและปฏิบัติตามของกรมทางหลวงเป็นหลัก (พงศ์ชัย วิชาสุรมณฑล, สัมภาษณ์, 27 ตุลาคม 2548) โดยในแต่ละโครงการประกอบไปด้วยผู้จัดการโครงการ (Consultant Project Manager) วิศวกรควบคุมโครงการ (Consultant Area Engineer) นายช่างประจำโครงการ (Resident Engineer) และเจ้าหน้าที่ควบคุมงานในสนามทั้งหมด ซึ่งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในแต่ละโครงการจะได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากกรมทางหลวง ก่อนที่การดำเนินงานก่อสร้างจริงจะเกิดขึ้น และในการควบคุมงานก่อสร้างของโครงการมีการดำเนินงานโดยคณะกรรมการควบคุมงาน (Supervision Team)

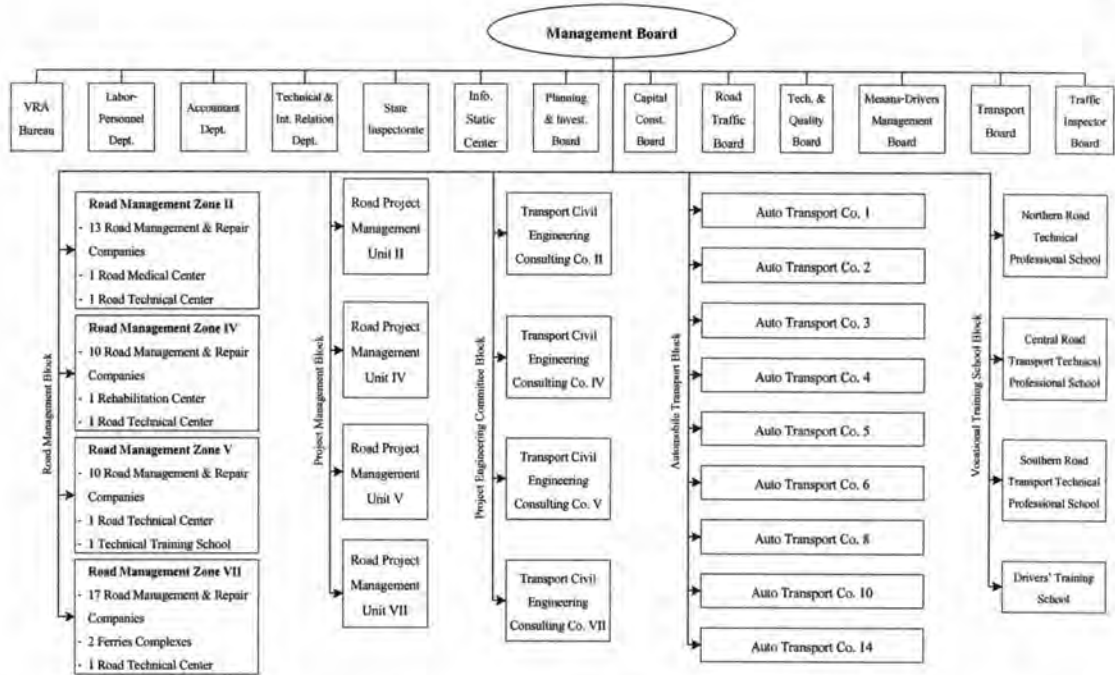
ในการดำเนินงานก่อสร้างสำหรับการศึกษาโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือนั้นทางผู้ว่าจ้าง (กรมทางหลวง) ผู้ควบคุมงาน วิศวกรที่ปรึกษาและผู้รับเหมา โดยส่วนใหญ่แล้วเคยทำงานร่วมกันมาก่อนในหลายๆ โครงการ ซึ่งส่งผลทำให้ทุกฝ่ายได้เรียนรู้ถึงรูปแบบในการปฏิบัติงาน ดังนั้นในการดำเนินงานขั้นตอนต่างๆ ได้ดำเนินงานตามรูปแบบที่วางไว้ (พงศ์ชัย วิชาสุรมณฑล, สัมภาษณ์, 27 ตุลาคม 2548; Chudley, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2548)



รูปที่ 4-2 โครงสร้างองค์กรของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ประเทศไทย

การศึกษาในประเทศเวียดนาม

รูปแบบขององค์กรใน Ministry of Transport ดังแสดงในรูปที่ 4-3 มีหน้าที่ในการดำเนินโครงการก่อสร้างถนนในประเทศเวียดนามมีคณะผู้บริหาร (Management Board) เป็นคณะผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจในหน่วยงานนี้



รูปที่ 4-3 รูปแบบองค์กรของ Ministry of Transport ประเทศเวียดนาม

ใน Ministry of Transport ประกอบด้วยหลายหน่วยงานในองค์กร อาทิเช่น Department Transport มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการขนส่ง; Department of International Cooperation มีหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ; Department of Inspection มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบงานและโครงการต่างๆในหน่วยงาน; Vietnam Roadway Bureau เป็นสำนักงานที่ดูแลเกี่ยวกับถนนในเวียดนาม; และ Construction Works for Transportation Quality Management and Examination Bureau เป็นสำนักงานที่ดูแลเกี่ยวกับการบริหารจัดการคุณภาพและการตรวจสอบของการขนส่ง เป็นต้น การดำเนินงานใน Ministry of Transport มีการดำเนินงานที่แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละฝ่ายค่อนข้างชัดเจน แต่มีขั้นตอนในการดำเนินงานที่ค่อนข้างมากและอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆอยู่ที่คณะผู้บริหาร ส่งผลให้การดำเนินงานมีความล่าช้า

การเรียกร้องสิทธิเกี่ยวกับงานก่อสร้างที่เป็นการศึกษาโครงการเงินกู้ทั้งในประเทศลาว และเวียดนามนั้นมีรูปแบบในการดำเนินงานที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย เนื่องจากสัญญาจ้างที่ใช้ในการดำเนินงานก่อสร้างเป็นสัญญาจ้างที่ได้มีการดัดแปลงมาจากสัญญา FIDIC และนอกจากนี้ ขั้นตอนและระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินงานต่างๆได้ปฏิบัติตามแนวทาง (Guidelines) ของสถาบันเงินกู้ (Loan Institutions)

จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงาน โครงการก่อสร้างในแต่ละหน่วยงาน ทั้งการศึกษาในประเทศลาว ไทย และเวียดนามพบว่าการแบ่งหน่วยงานในองค์กร และขั้นตอนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างถนนของหน่วยงานในทั้งสามประเทศมีความ

เหมือนกัน คือ การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนนั้นต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากบุคคลในระดับสูงก่อน จากนั้นจึงมีคำสั่งจากบุคคลดังกล่าวลงมาให้ดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป (พงศชัย วิภาสุรมณฑล, สัมภาษณ์, 27 ตุลาคม 2548; อรุณี สุคันธรัตน์, สัมภาษณ์, 20 ตุลาคม 2548; Siharath, สัมภาษณ์, 22 พฤศจิกายน 2548; Nguyen Xuan Nhat, สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2549) นอกจากนี้อำนาจการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างในการศึกษาทั้งสามประเทศมีขอบเขตที่แตกต่างกัน โดยขอบเขตอำนาจในการตัดสินใจนี้แบ่งตามมูลค่าของงานก่อสร้าง ซึ่งจากการศึกษาในทั้งสามประเทศมีขอบเขตและระดับความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่ชัดเจน

การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างถนนในทั้งสามประเทศมีขั้นตอนบุคคลที่เกี่ยวข้องและระยะเวลาที่ใช้ค่อนข้างมาก การดำเนินงานของทั้งฝ่ายผู้ว่าจ้าง ผู้รับเหมา และผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ซึ่งแต่ละฝ่ายควรให้ความสนใจ เข้าใจและเคารพต่อวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาความยุ่งยากที่อาจเกิดขึ้นตามมาในภายหลัง

4.3 การบริหารสัญญาระหว่างการดำเนินงานก่อสร้าง

งานก่อสร้างเป็นงานที่ค่อนข้างซับซ้อน มีขั้นตอน ข้อกำหนดที่ยุ่งยาก ซึ่งแต่ละโครงการมีข้อกำหนดและขั้นตอนในการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นการที่จะทำให้โครงการนั้นๆ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเอาไว้แล้วนั้นต้องอาศัยทั้งฝีมือและความละเอียดอ่อนในการบริหารและการดำเนินงานควบคู่กันไป ทั้งนี้การบริหารสัญญาเป็นส่วนประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้โครงการประสบความสำเร็จตามความมุ่งหวัง

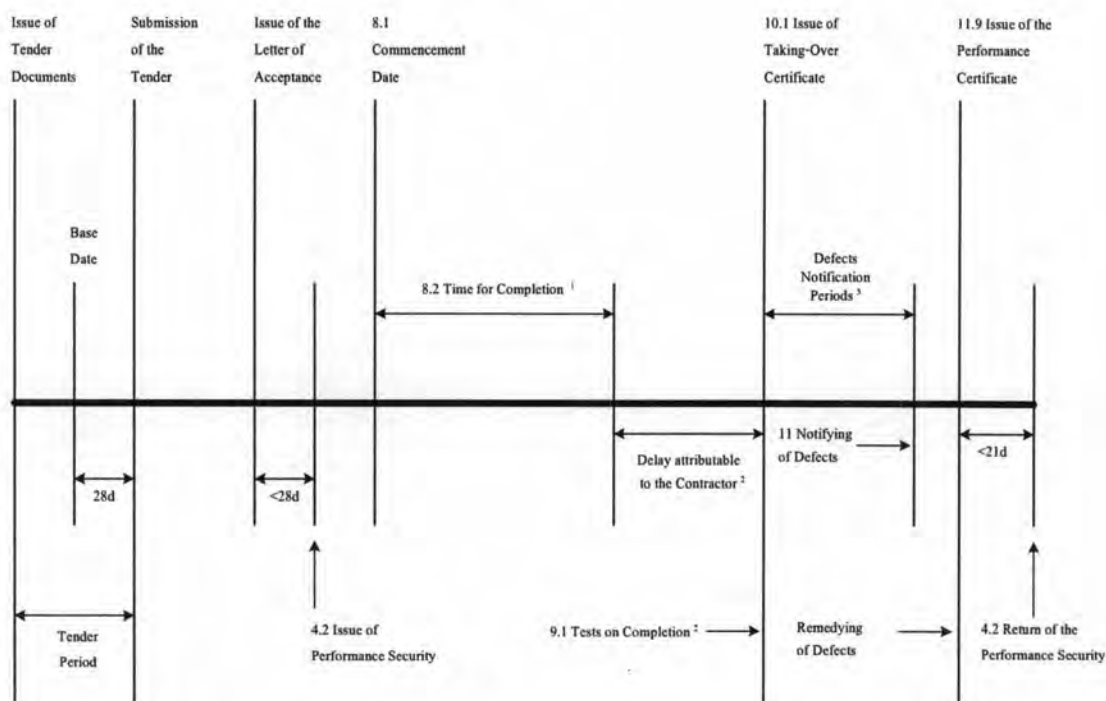
จากที่กล่าวไปแล้วในข้อ 4.1 ถึงสัญญาที่ใช้ในงานก่อสร้าง ในลาว ไทย และเวียดนามที่เป็นโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ คือ สัญญา FIDIC โดยในการบริหารสัญญาในระหว่างการดำเนินงานก่อสร้างได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงาน และหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบ การจ่ายเงิน และการเปลี่ยนแปลงในงานก่อสร้าง ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

จากรูปที่ 4-4 แสดงลำดับของเหตุการณ์ในการดำเนินงานก่อสร้างตามสัญญาที่ได้ระบุไว้ในสัญญา FIDIC (1999) ที่ประกอบด้วยข้อกำหนดในสัญญา ระยะเวลาการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนตามสัญญา เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการประกวดราคาก่อสร้าง (Tendering Stage) จนกระทั่งสิ้นสุดโครงการก่อสร้าง

การตรวจสอบ

การบริหารสัญญาเกี่ยวกับการตรวจสอบในระหว่างการดำเนินงานก่อสร้าง วิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้รับเหมาให้เป็นไปตาม

แผนงานและข้อกำหนดที่ระบุไว้ในสัญญา ยกตัวอย่างเช่น การทดสอบวัสดุที่ใช้ในงานก่อสร้าง และการตรวจสอบวิธีที่ใช้ในการดำเนินงานก่อสร้าง เป็นต้น (Jervis และ Levin, 1988)



1. The time for completion is to be stated (in Appendix to Tender) as a number of days, to which is added any extensions of time under Sub-Clause 8.4.
2. In order to indicate the sequence of events, the above diagram is based upon the example of the Contractor failing to comply with Sub-Clause 8.2.
3. The Defects Notification Period is to be stated (in Appendix to Tender) as a number of days, to which is added any extensions under Sub-Clause 11.3.

รูปที่ 4-4 ลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงานก่อสร้างตามสัญญา [Typical Sequence of Principal Events during Contracts for Construction; ที่มา FIDIC (1999)]

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบงานก่อสร้างในการศึกษาของทั้งสามประเทศ พบว่าหน้าที่รับผิดชอบหลักในการตรวจสอบของผู้เกี่ยวข้องในที่นี่ คือ การรับรองคุณภาพของวัสดุ และวิธีการที่ใช้ในการก่อสร้างให้เป็นไปตามสัญญา (พงศชัย วิชาสุรเมณฑล, สัมภาษณ์, 27 ตุลาคม 2548; Chaleunsouk, สัมภาษณ์, 23 พฤศจิกายน 2548; Nguyen Xuan Pho, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2549) นอกจากนี้ในสัญญาก่อสร้างของโครงการก่อสร้างในประเทศลาวและไทย ได้กล่าวถึงการตรวจสอบงานว่าผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างมีสิทธิในการตรวจสอบคุณภาพวัสดุ รวมไปถึงการตรวจสอบเครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ โรงงานและส่วนอื่นที่นำมาใช้ในงานก่อสร้าง และงานที่เสร็จแล้วตลอดเวลา ซึ่งผู้รับเหมามีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือกับผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างจนกว่าการตรวจสอบจะเสร็จเรียบร้อย แต่ถ้าคุณภาพของวัสดุก่อสร้าง

หรือคุณภาพงาน ไม่ได้ตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในสัญญาก่อสร้าง ผู้รับเหมามีหน้าที่ในการแก้ไข โดยการนำออกแล้วใช้วัสดุที่มีคุณภาพแทน

เมื่อมีการตรวจสอบคุณภาพวัสดุก่อสร้างหรืองานอื่น ผู้รับเหมาและวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ในการกำหนดสถานที่ วัน และเวลาให้ชัดเจน ซึ่งวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ในการแจ้งให้ผู้รับเหมาทราบก่อนล่วงหน้า 24 ชั่วโมงว่าจะเข้าร่วมการทดสอบคุณภาพนั้นหรือไม่ แต่หากไม่ได้แจ้งให้ทราบแล้วเมื่อถึงเวลาทดสอบ การดำเนินงานนั้นสามารถดำเนินการไปได้เลยเปรียบเสมือนว่าวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้าง ได้ดูการทดสอบนั้นด้วย

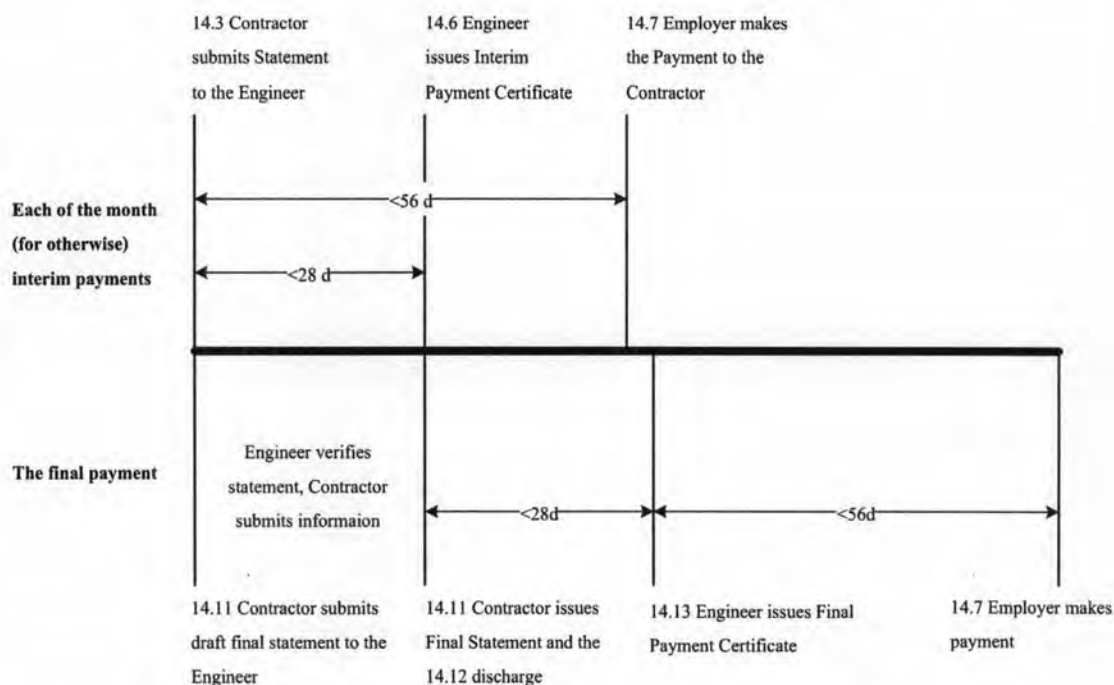
นอกจากนี้ Kirschenman (1982) ได้กล่าวถึงปัญหาของผู้ตรวจสอบที่มีประสบการณ์ไม่เพียงพอหรือเหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบทำให้ผู้รับเหมาทำงานมากกว่าสัญญาที่ได้ทำข้อตกลงเอาไว้ ซึ่งส่งผลให้ผู้ว่าจ้างมีภาระในการเปลี่ยนแปลงงานเพิ่มขึ้น ในบางครั้งผู้ตรวจสอบตัดสินใจไม่ทันการณ์จึงเป็นผลให้งานก่อสร้างเกิดความล่าช้าและค่าใช้จ่ายมากเพิ่มขึ้น จากสถานการณ์ดังกล่าวอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้รับเหมากับผู้ว่าจ้างได้

การเบิกจ่ายเงิน

การเบิกจ่ายเงินที่เกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างโดยส่วนใหญ่แล้วมีการเบิกจ่ายเงินอยู่ 3 ช่วงหลัก (Jervis และ Levin, 1988; FIDIC, 1999) คือ การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า (Advance Payment) การเบิกจ่ายเงินงวด (Interim Payment หรือ Monthly Payment) และการเบิกจ่ายเงินครั้งสุดท้าย (Final Payment) ในการเบิกจ่ายในแต่ละช่วงมีการดำเนินงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่แตกต่างกันออกไป สำหรับการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าผู้รับเหมามีสิทธิที่จะขอรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าได้ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัญญา โดยในการขอรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าตามสัญญานี้ผู้รับเหมาได้ทำสัญญาไว้กับผู้ว่าจ้างพร้อมทั้งมีหนังสือค้ำประกันของธนาคาร (Bank Guarantee for Advance Payment) ภายในประเทศเท่ากับจำนวนที่ระบุไว้ในหนังสือเสนอราคา (Appendix to Bid) (FIDIC, 1999)

การเบิกจ่ายเงินงวดเกิดขึ้นทุกสิ้นเดือนโดยการวัดตามปริมาณงานที่ทำได้จริงของผู้รับเหมา ซึ่งผู้รับเหมาทำการเสนอข้อมูลรวมถึงเอกสารต่างๆที่จำเป็นในการขอเบิกค่าจ้างให้แก่วิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้าง จากนั้นวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลและเอกสารต่างๆที่ผู้รับเหมาได้นำเสนอมาแล้วส่งเสนอต่อผู้ว่าจ้างเพื่อขอรับการอนุมัติเบิกจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับเหมาต่อไป ซึ่งการเบิกจ่ายเงินในบางครั้งช้ากว่าปกติ ดังนั้นผู้รับเหมามีสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยค่าเสียหายที่มีสาเหตุมาจากการชำระค่าจ้างล่าช้าหรืออาจหยุดทำงานจนกว่าจะได้รับชำระค่าจ้างจากผู้ว่าจ้าง (พงศัชช วิชาสุรเมณฑล, สัมภาษณ์, 27 ตุลาคม 2548; Siharath, สัมภาษณ์, 22 พฤศจิกายน 2548; Nguyen Xuan Pho, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2549) จาก Barrie และ Paulson

(1992) ได้เสนอให้ผู้รับเหมาทำรายงานการเบิกจ่าย (Progress Payment Report) ที่มีรายละเอียดเพียงพอที่สามารถนำไปใช้ในงานก่อสร้างจริงได้ ยกตัวอย่างเช่น ปริมาณงานหรือจำนวนงานที่แล้วเสร็จ และจำนวนเงินที่สมควรได้รับตามปริมาณงานที่ทำได้ตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ทั้งผู้รับเหมาและผู้ว่าจ้างในการพิจารณาเบิกจ่ายเงิน



รูปที่ 4-5 ลำดับ ขั้นตอนในการพิจารณาการจ่ายเงินในข้อกำหนดที่ 14 ของสัญญา FIDIC [Typical Sequence of Payment Events Envisaged in Clause 14: ที่มา FIDIC (1999)]

จากรูปที่ 4-5 แสดงลำดับ ขั้นตอนของการพิจารณาการจ่ายเงินที่กล่าวถึงในข้อกำหนดที่ 14 ของสัญญา FIDIC (1999) ได้กำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินงานการจ่ายเงินงวดในแต่ละงวดงาน โดยเริ่มจากเมื่อทำงานได้ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาก่อสร้างแล้วผู้รับเหมาจัดทำรายงานการดำเนินงาน (Statement) เพื่อเสนอให้วิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างทำการพิจารณาและทำรายงานส่งต่อไปยังผู้ว่าจ้างภายใน 28 วันนับจากวันที่ผู้รับเหมาได้ส่งรายงานดำเนินงานและหลังจากนั้นภายใน 28 วัน วิศวกรจัดทำหนังสือรับรองการจ่ายเงินงวด (Interim Payment Certificate) และผู้ว่าจ้างจ่ายเงินงวดให้แก่ผู้รับเหมา ซึ่งการจ่ายเงินในแต่ละงวดงานนี้ได้หักเงินประกันการทำงาน (Retention Money) และอื่นๆที่ได้ระบุไว้ในหนังสือเสนอราคาแล้ว (FIDIC, 1999)

เมื่อผู้รับเหมาได้ทำงานครบถ้วนสมบูรณ์ตามสัญญาและส่งมอบงานเรียบร้อยแล้วผู้รับเหมาได้จัดส่งโครงร่างเพื่อขอเบิกเงินครั้งสุดท้าย (Draft Final Statement) เสนอต่อวิศวกรหรือตัวแทนของ

ผู้ว่าจ้างเพื่อตรวจสอบยืนยันความถูกต้องของข้อมูลต่างๆทั้งหมดของโครงการ หลังจากนั้นผู้รับเหมาจัดทำรายงานครั้งสุดท้าย (Final Statement and Discharge) เพื่อเสนอต่อวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างให้พิจารณาภายใน 28 วันนับจากวันที่ผู้รับเหมาได้จัดทำรายงานครั้งสุดท้าย จากนั้นวิศวกรจัดทำหนังสือรับรองการจ่ายเงินครั้งสุดท้าย (Final Payment Certificate) และเสนอต่อผู้ว่าจ้าง จากนั้นภายในระยะเวลา 56 วัน ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินค่าจ้างที่เหลือพร้อมกับเงินที่หักไว้เป็นหลักประกันผลงานคืนให้แก่ผู้รับเหมา (FIDIC, 1999)

การบริหารสัญญาในเรื่องการจ่ายเงินตามสัญญาของโครงการก่อสร้างที่ได้ระบุไว้ คือผู้รับเหมาสามารถทำการเรียกร้องสิทธิเพื่อขอชดเชยในส่วนนี้ได้ แต่ในสิ่งที่เกิดขึ้นจริงจากการศึกษาในลาวพบว่าเมื่อฝ่ายผู้ว่าจ้างไม่สามารถเบิกจ่ายเงินในส่วนที่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่ผู้รับเหมาได้ตามระยะเวลาที่กำหนด ทางฝ่ายผู้รับเหมามักไม่ทำการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวซึ่งมีสาเหตุมาจากการดำเนินงานของโครงการที่ผ่านมาผู้รับเหมาอาจไม่เคยได้รับการชดเชยจากการเรียกร้องสิทธิดังกล่าว ซึ่งทำให้มีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวเพิ่มขึ้น หรือทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาตกลงกันได้

การศึกษาในไทยพบว่าไม่มีการเรียกร้องสิทธิเนื่องจากการเบิกจ่ายเงินล่าช้าเกิดขึ้นเนื่องจากทั้งสองฝ่ายได้ปฏิบัติตามสัญญา แต่หากมีความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงินเกิดขึ้น โดยส่วนใหญ่แล้วมีสาเหตุเนื่องมาจากผู้รับเหมาส่งเบิกเงินงวดที่กระชั้นชิดจนเกินไปทำให้ฝ่ายผู้ว่าจ้างไม่สามารถทำการเบิกจ่ายเงินไม่ทันตามที่กำหนด ซึ่ง โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นการเบิกจ่ายเงินในส่วนที่เป็นเงินงบประมาณ นั่นคือการทำเรื่องเบิกจ่ายไม่ทันตามปีงบประมาณแต่ทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาตกลงกันได้จึงไม่มีการเรียกร้องสิทธิเกิดขึ้น

จากการศึกษาการบริหารสัญญาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินในเวียดนามพบว่าเมื่อผู้ว่าจ้างไม่สามารถเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับเหมาได้ทันตามที่ระบุไว้ในสัญญา ผู้รับเหมาสามารถทำการเรียกร้องสิทธิต่อผู้ว่าจ้างเพื่อขอชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งมีการบริหารสัญญาเป็นไปตามที่ได้ระบุไว้ในสัญญาก่อสร้างของโครงการ แต่ก่อนที่จะมีการเรียกร้องสิทธิเกิดขึ้นทั้งสองฝ่ายอาจทำการเจรจาตกลงกันก่อนเพื่อป้องกันการเรียกร้องสิทธิที่อาจเกิดขึ้น

การเปลี่ยนแปลงในงานก่อสร้าง

ในสัญญาก่อสร้างได้ให้อำนาจต่อผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างในการสั่งเปลี่ยนแปลงงานที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานก่อสร้างก่อนที่จะออกหนังสือรับรองการรับมอบงาน (Taking-Over Certificate) ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงงานดังกล่าวอยู่ในขอบเขตที่กำหนดไว้ในสัญญา (Clough, 1986) ผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างจะให้ผู้รับเหมาซึ่งมีหน้าที่ในการส่งโครงการเปลี่ยนแปลง

งานนั้นซึ่งร้องขอโดยฝ่ายผู้ว่าจ้าง แล้วนำเสนอต่อวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้าง แต่ถ้าผู้รับเหมาไม่สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ผู้รับเหมาทำหน้าที่ในการส่งหนังสือแจ้งพร้อมด้วยเหตุผลต่อวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างว่าไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ (FIDIC, 1999)

การเปลี่ยนแปลงมักจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะกระบวนการก่อสร้างเป็นงานที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายๆตัวแปรในระหว่างการดำเนินงานก่อสร้าง (Clough, 1986; Jervis และ Levin, 1988) โดยการเปลี่ยนแปลงงานสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

- 1) การเปลี่ยนแปลงโดยคำสั่ง (Directed Change) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีคำสั่งมาจากผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างผ่านหนังสือคำสั่งการเปลี่ยนแปลง (Change Order) เช่น การเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความต้องการของผู้ว่าจ้าง การเร่งงาน และการสั่งงานเพิ่มพิเศษ เป็นต้น
- 2) การเปลี่ยนแปลงงานโดยผลจากการตีความ (Constructive Change) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงเนื่องจากปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่คำสั่งการเปลี่ยนแปลง เช่น การเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการดำเนินงานประสบกับสภาพที่ไม่ได้คาดการณ์ และเหตุสุดวิสัย เป็นต้น

นอกจากนี้ในระหว่างการดำเนินงานก่อสร้างเมื่อผู้รับเหมาพบว่ามีเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหรือมีความเห็นว่างานกำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ผู้รับเหมาทำหน้าที่แจ้งให้วิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างรับทราบถึงเหตุการณ์ดังกล่าว

Ehrenreich-Hansen (1994) ได้รวบรวมรายการสั่งเปลี่ยนแปลงงานที่เกิดขึ้นในงานก่อสร้างซึ่งประกอบด้วย การแก้ไขหรือยกเว้นข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นในการออกแบบ การพัฒนางานออกแบบขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงงาน การจำแนกสภาพหน้างานที่ก่อสร้างจริง การปรับเปลี่ยนแผนงาน การเปลี่ยนรหัสงาน (Code Changes) และสถานะของภูมิอากาศที่ไม่เอื้ออำนวย

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานโครงการก่อสร้างถนนในลาว ไทย และเวียดนาม มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นคล้ายกัน เช่น การเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความบกพร่องของแบบก่อสร้าง และการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากสภาพภูมิอากาศไม่เอื้ออำนวย เป็นต้น เนื่องจากการดำเนินงานก่อสร้างถนนมีแนวทางในการปฏิบัติที่เหมือนกัน พร้อมทั้งลักษณะภูมิประเทศของทั้งสามประเทศมีความคล้ายคลึงกัน การเปลี่ยนแปลงงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาหลังจากที่ผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างได้ลงนามเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงแล้วผู้รับเหมาสามารถลงนามหรือไม่ลงนามในการเปลี่ยนแปลงงานดังกล่าวได้แต่ต้องกระทำในทันที เช่น ในกรณีที่ผู้รับเหมาไม่เห็นด้วยกับการสั่งเปลี่ยนแปลงเวลา หรือราคาในการก่อสร้าง ผู้รับเหมาต้องทำการเสนอเวลาหรือราคาที่ผู้รับเหมาคิดว่าเหมาะสมมากกว่าต่อผู้ว่าจ้างหรือตัวแทน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่สัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ (พงค์ชัย วิชาสุรเมณฑล, สัมภาษณ์, 27 ตุลาคม 2548; Siharath, สัมภาษณ์, 22 พฤศจิกายน

2548; Nguyen Xuan Nhat, **สัมภาษณ์**, 20 กุมภาพันธ์ 2549) โดยมีการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในงานก่อสร้างปฏิบัติตามที่ได้ระบุไว้ในสัญญาก่อสร้าง

นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงเนื่องจากเงื่อนไขในการดำเนินงานได้เปลี่ยนไป (Changed Conditions) ทั้งนี้หมายความว่ารวมไปถึงสภาพของสถานที่ก่อสร้างแตกต่างไปจากเงื่อนไข (Differing Site Conditions) ซึ่งได้แก่ ลักษณะทางกายภาพ (Physical Aspect) ที่แตกต่างจากที่มีระบุไว้ในเอกสารสัญญาโดยสิ้นเชิง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมานี้ตัวอย่างที่พบเห็นอยู่บ่อยครั้ง ได้แก่ เงื่อนไขของน้ำใต้ดิน ชั้นดิน และสาธารณูปโภคที่อยู่ใต้ผิวดิน และแนวเขตทาง (Right of Way) จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของทั้งสามประเทศพบว่าในระหว่างที่ดำเนินงานเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นผู้รับเหมามีหน้าที่ทำการจดบันทึกประจำวัน (Daily Diary) แล้วทำรายงานประจำวัน (Daily Report) แจ้งให้วิศวกรหรือตัวแทนผู้ว่าจ้างทราบเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการเรียกร้องสิทธิขอชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ดังกล่าวจากผู้ว่าจ้าง (Chudley, **สัมภาษณ์**, 8 พฤศจิกายน 2548; Siharath, **สัมภาษณ์**, 22 พฤศจิกายน 2548; Nguyen Xuan Pho, **สัมภาษณ์**, 23 กุมภาพันธ์ 2549)

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในไทยพบว่าก่อนที่การดำเนินงานจะเริ่มต้นขึ้น นายช่างโครงการมีหน้าที่ในการคำนวณหาค่างานใหม่ (Field Estimate) จากการสำรวจใหม่ในสนามเพื่อเปรียบเทียบกับปริมาณในบัญชีแสดงปริมาณงานและราคาค่าก่อสร้าง (พงศ์ชัย วิชาสุรณทล, **สัมภาษณ์**, 27 ตุลาคม 2548; Chudley, **สัมภาษณ์**, 8 พฤศจิกายน 2548) นอกจากนี้จากการศึกษาเอกสารสัญญาของโครงการได้กล่าวถึงปริมาณที่กำหนดไว้ในแบบก่อสร้างว่าเป็นเพียงจำนวนปริมาณที่ประมาณการไว้ ปริมาณงานที่แท้จริงให้ยึดตามปริมาณที่ได้ตามการคำนวณตามวิธีที่กำหนดโดย กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ประเทศไทย โดยปริมาณงานที่แท้จริงอาจมากหรือน้อยกว่าปริมาณงานที่ได้กำหนดไว้ในแบบก่อสร้างก็ได้ ซึ่งผู้ว่าจ้างจะจ่ายเงินค่างานให้แก่ผู้รับเหมาในอัตราของราคาต่อหน่วยงานของแต่ละประเภทตามผลงานที่ทำได้จริงและเมื่อปริมาณงานที่ทำได้จริงแตกต่างไปจากปริมาณงานที่กำหนดไว้ในสัญญา การจ่ายเงินค่างานที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นจะทำตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัญญา

4.4 ขั้นตอนการพิจารณาการเรียกร้องสิทธิ

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ดำเนินการก่อสร้างโครงการถนนของแต่ละประเทศที่ทำการศึกษาทั้งสามประเทศ รวมถึงจากการรวบรวมและศึกษาข้อมูลของกระบวนการขั้นตอนการเรียกร้องสิทธิและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่าการดำเนินงานของการศึกษาโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือประเภทโครงการก่อสร้างถนนในประเทศทั้งสามดังกล่าวมีขั้นตอนการดำเนินการเรียกร้องสิทธิเป็นไปตามที่ได้มีระบุไว้ในสัญญาก่อสร้างของโครงการ โดยสัญญาดังกล่าวเป็น

สัญญาที่มีการปรับปรุงแก้ไขมาจากสัญญา FIDIC ดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วใน 4.1 สัญญาที่ใช้ในงานก่อสร้าง

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างในบางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีความต่อเนื่องกันทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามที่ได้วางแผนงานไว้ทั้งในด้านของเวลา ต้นทุน คุณภาพ ผู้ว่าจ้างและ/หรือผู้รับเหมาสมควรได้รับค่าชดเชยจากผลกระทบดังกล่าว ซึ่งในบางโครงการมีการระบุค่าชดเชยไว้ในสัญญาก่อสร้างเป็นที่ชัดเจนว่าสามารถเรียกร้องสิทธิได้ในกรณีใดบ้าง

ในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่มีการเรียกร้องสิทธิเกิดขึ้นได้บ่อยครั้ง ดังนั้นประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การตัดสินใจที่ถูกต้องและรวดเร็ว การเจรจาและการดำเนินงานเป็นขั้นตอนของผู้ว่าจ้าง วิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้าง และผู้รับเหมาจึงเป็นสิ่งสำคัญ รวมไปถึงการวิเคราะห์สถานการณ์ การตัดสินใจหรือการดำเนินการ มีผลกระทบต่องานหรือบุคคลอื่น และผู้เจรจามีความประนีประนอมในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ถ้าการเจรจามีความยืดหยุ่นก่อนให้เกิดความเสียหายต่องานก่อสร้างได้ ดังนั้นขั้นตอนการเรียกร้องสิทธิโดยผู้รับเหมาต่อผู้ว่าจ้างที่เกิดขึ้นตามสัญญาโดยทั่วไปแล้ว (พินิจ กานติกุล, 2535) ประกอบด้วย

- 1) เมื่อผู้รับเหมามีความประสงค์ที่จะเรียกร้องสิทธิไม่ว่าในกรณีใดๆก็ตามต้องดำเนินการทำหนังสือแจ้งต่อวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างพร้อมด้วยข้อมูลหรือหลักฐานต่างๆ ตลอดจนชี้แจงเงื่อนไขของสัญญาที่มีข้อความระบุให้เรียกร้องสิทธิได้ ตามแบบฟอร์มและภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด เช่น ในสัญญา FIDIC ได้กำหนดให้ผู้รับเหมาทำหนังสือแจ้งต่อวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างภายในเวลา 28 วัน นับจากวันที่เกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น เป็นต้น ผู้รับเหมามีการจัดเก็บเอกสารและหลักฐานการส่งหนังสือแจ้งต่อวิศวกร พร้อมทั้งจัดบันทึกติดตามการพิจารณาของวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างเพื่อหาแนวทางในการแก้ไข ชี้แจงเพื่อให้การเรียกร้องสิทธินั้นบรรลุผล
- 2) เมื่อผู้รับเหมาทำงานตามคำสั่งของวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างก่อนเพื่อไม่ให้งานล่าช้าและเพื่อป้องกันการกล่าวอ้างของวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างจากความล่าช้าที่ผู้รับเหมาไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของวิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้าง
- 3) ผู้รับเหมาควรจัดทำบัญชีแยกค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงงานที่ขอต่อสัญญาและการดำเนินการดังกล่าวต้องให้แล้วเสร็จก่อนที่จะสิ้นสุดระยะเวลาประกันผลงาน (Maintenance Period)
- 4) ผู้ว่าจ้างตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสาเหตุที่เกิดการเรียกร้องสิทธิและจำนวนเงินและ/หรือระยะเวลาที่ผู้รับเหมาได้ทำการเสนอมาน และอาจมีการต่อรองกับผู้รับเหมาโดยการ

จัดประชุมร่วมกันของผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้รับเหมามาชี้แจงในรายละเอียดต่อไป

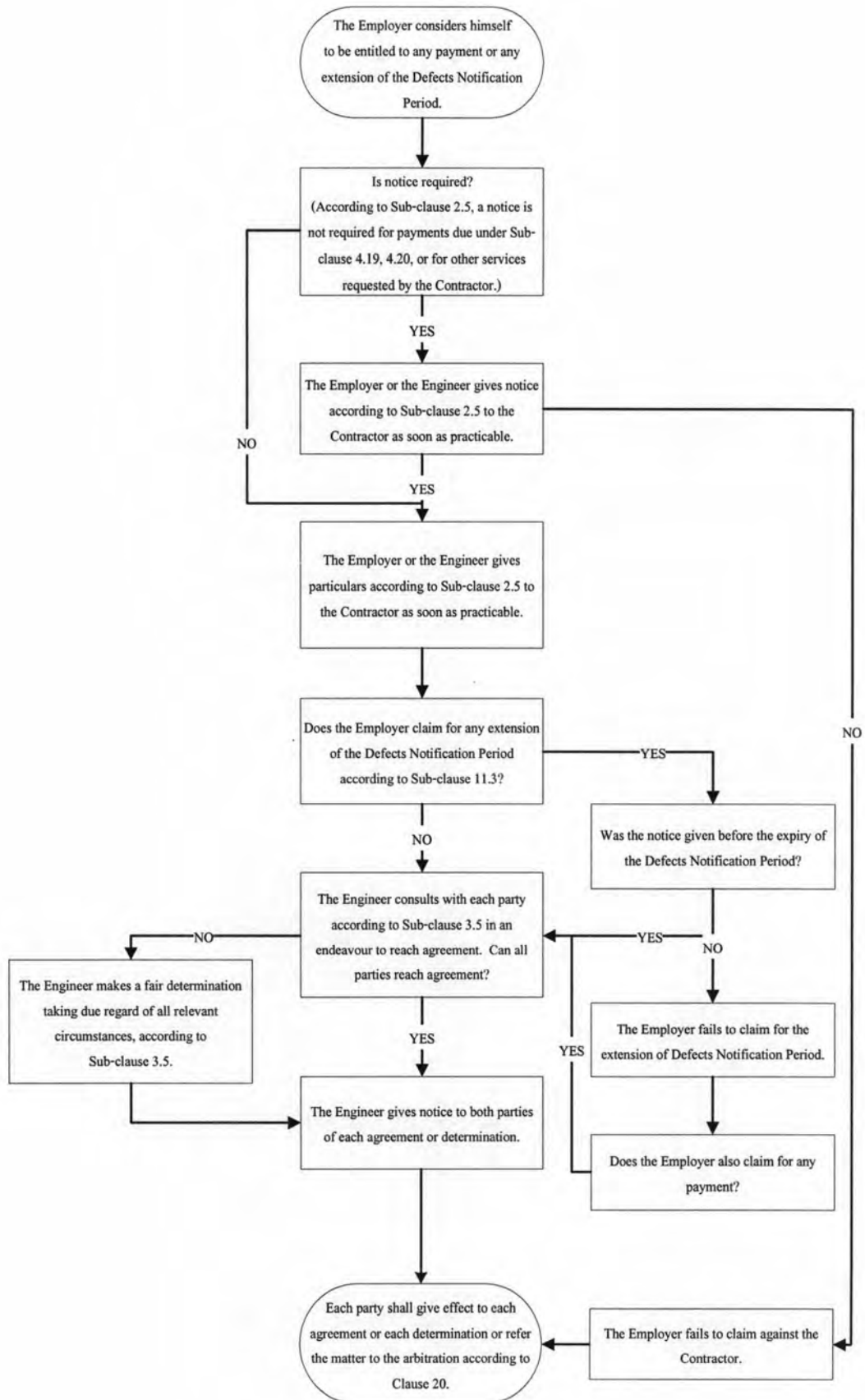
- 5) ผู้ว่าจ้างต้องทำการแจ้งให้ผู้รับเหมาทราบถึงผลของการพิจารณาค่าชดเชยหรือระยะเวลาที่ได้อนุมัติให้ตัดออกไปจากสัญญาโดยระบุเหตุผลและเงื่อนไขของสัญญาต่างๆที่ใช้ในการพิจารณาให้แก่ผู้รับเหมาได้รับทราบ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นในภายหลังได้
- 6) ผู้ว่าจ้างและผู้รับเหมาต้องมีการปรับแผนงานก่อสร้างที่กำหนดเวลาแล้วเสร็จขึ้นใหม่พร้อมทั้งปรับราคางานก่อสร้างให้เป็นไปตามที่ตกลงกันได้
- 7) ถ้าเกิดข้อพิพาทจากการเรียกร้องสิทธิ ในขั้นตอนต่อไปจะต้องตั้งคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาการชี้ขาด

เมื่อการพิจารณาการเรียกร้องสิทธิมีขั้นตอนการวิเคราะห์พิจารณาถึงสิ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันอย่างเป็นระบบช่วยให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในขั้นตอนต่างๆ สามารถทำงานได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว มีระเบียบแบบแผน และง่ายต่อการติดตาม ซึ่งขั้นตอนการพิจารณาการเรียกร้องสิทธิมีจุดมุ่งหมายหลักคือ เพื่อให้มีแนวทางในการวิเคราะห์และประเมินค่าการเรียกร้องสิทธิอย่างมีระบบ เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมา

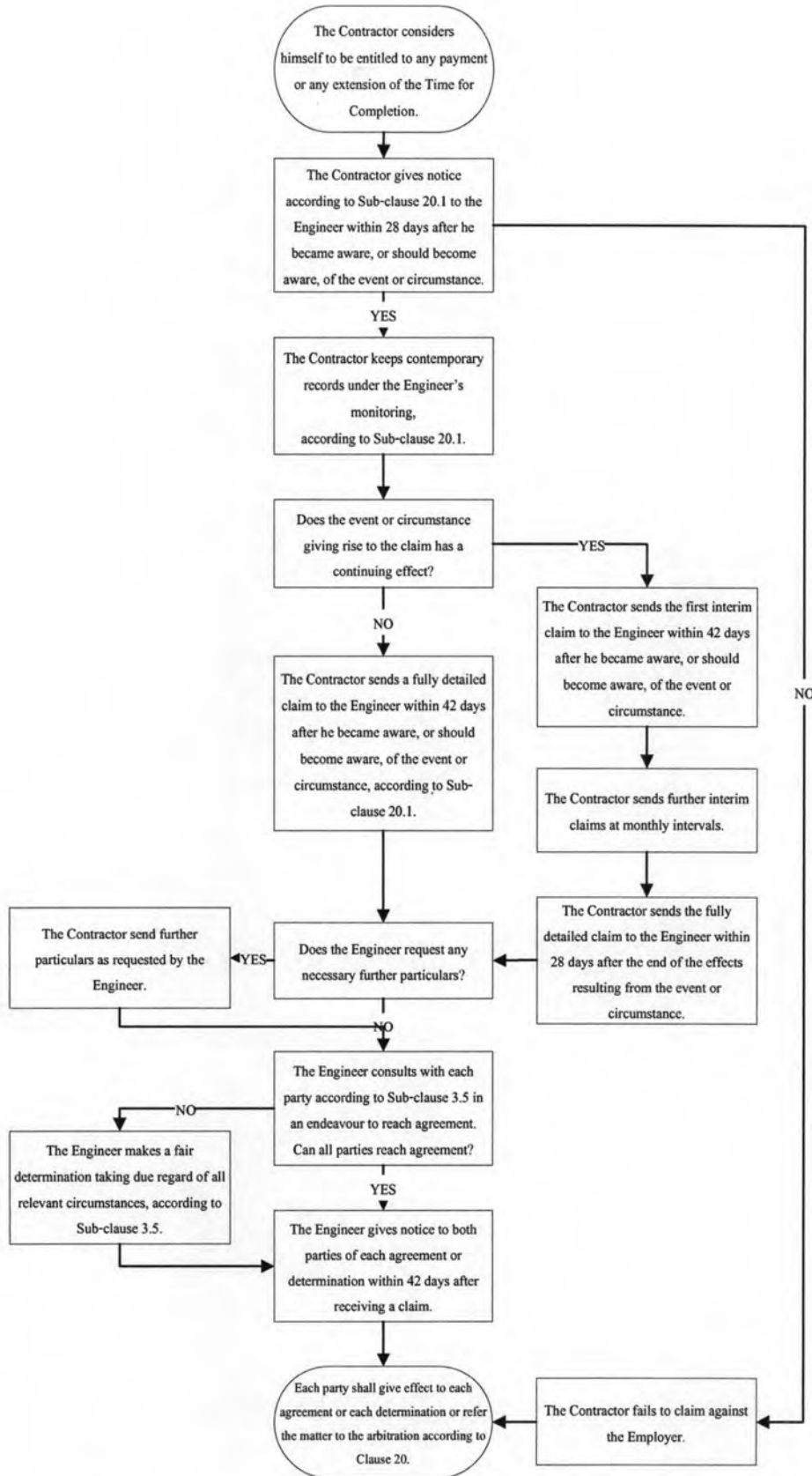
กระบวนการเรียกร้องสิทธิที่เกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างมีขั้นตอนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวตามสัญญา FIDIC (1999) ดังแสดงในรูปที่ 4-6 และ 4-7 กระบวนการเรียกร้องสิทธิของผู้ว่าจ้าง และผู้รับเหมาตามลำดับ เมื่อพิจารณากระบวนการเรียกร้องสิทธิของผู้ว่าจ้างดังแสดงในรูปที่ 4-6 แล้วพบว่าผู้ว่าจ้างสามารถเรียกร้องสิทธิเพื่อขอชดเชยค่าเสียหายซึ่งอาจรวมถึงระยะเวลาที่ใช้ในการแก้ไขข้อบกพร่องหลังเสร็จสิ้นโครงการ (Defects Notification Period) ที่เพิ่มขึ้นจากการเรียกร้องสิทธินั้นต่อผู้รับเหมาได้ ซึ่งทั้งผู้ว่าจ้างและผู้รับเหมาต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาที่มีระบุไว้อย่างชัดเจน

จากรูปที่ 4-7 กระบวนการเรียกร้องสิทธิของผู้รับเหมาพบว่าผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาค่าเสียหายของผู้รับเหมาโดยส่วนใหญ่แล้ว คือ วิศวกรหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้าง ซึ่งการดำเนินงานในทุกขั้นตอนต้องปฏิบัติตามที่ข้อกำหนดของสัญญาที่มีระบุไว้อย่างชัดเจน

กระบวนการเรียกร้องสิทธิของผู้ว่าจ้าง และผู้รับเหมาดังที่ได้แสดงในรูปที่ 4-6 และ 4-7 ตามลำดับ พบว่าทั้งสองฝ่ายสามารถทำการเรียกร้องสิทธิได้โดยมีกระบวนการในการดำเนินงานที่คล้ายกัน แต่แตกต่างกันในเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิและในการพิจารณาการเรียกร้องสิทธิฝ่ายผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนของผู้ว่าจ้างเป็นผู้ที่มีสิทธิในการพิจารณาว่าสมควรที่จะได้รับการชดเชยในด้านของเวลาและ/หรือค่าเสียหายที่ได้เรียกร้องสิทธิต่อคู่สัญญา

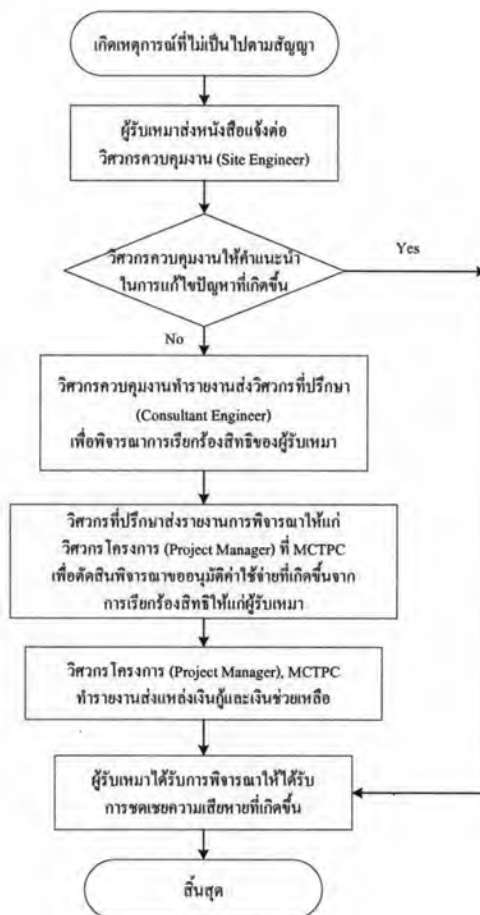


รูปที่ 4-6 กระบวนการเรียกร้องสิทธิของผู้ว่าจ้าง จากสัญญา FIDIC (1999)
(ที่มา: Tochaiwat, 2005)



รูปที่ 4-7 กระบวนการเรียกร้องสิทธิของผู้รับเหมา จากสัญญา FIDIC (1999)
 (ที่มา: Tochaiwat, 2005)

การศึกษาในประเทศลาว



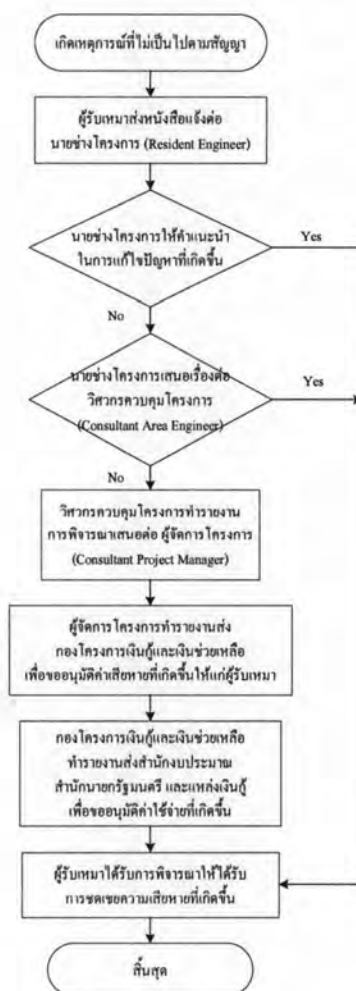
รูปที่ 4-8 ขั้นตอนการเรียกร้องสิทธิของผู้รับเหมาต่อผู้ว่าจ้างที่เกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างของประเทศลาว (ที่มา: Chaleunsouk, สัมภาษณ์, 23 พฤศจิกายน 2548)

จากรูปที่ 4-8 แสดงถึงขั้นตอนการดำเนินงานของการเรียกร้องสิทธิที่เกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างของลาว พบว่าเมื่อผู้รับเหมาประสบปัญหาในการดำเนินงานก่อสร้างที่ไม่เป็นไปตามสัญญา ผู้รับเหมาจะจัดส่งหนังสือแจ้งต่อวิศวกรควบคุมงาน (Site Engineer) เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ถ้าการดำเนินงานนั้นไม่สามารถควบคุมหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ผู้รับเหมาจะทำหนังสือแจ้งให้วิศวกรควบคุมงานพร้อมทั้งเอกสารและหลักฐานที่ใช้เรียกร้องสิทธิ เพื่อทำการพิจารณาชดเชยการเรียกร้องสิทธินั้น จากนั้นวิศวกรควบคุมงานจะจัดทำรายงานการพิจารณาการเรียกร้องสิทธิให้แก่วิศวกรที่ปรึกษา (Consultant Engineer) เพื่อพิจารณาทบทวนการชดเชยการเรียกร้องสิทธิให้แก่ผู้รับเหมา ในขั้นตอนถัดมาวิศวกรที่ปรึกษาจะจัดส่งรายงานการพิจารณาให้แก่วิศวกรโครงการ (Project Manager) และ Committee ของ MCTPC เพื่อตัดสินใจพิจารณาอนุมัติการ

เรียกร้องสิทธิดังกล่าว และในขั้นตอนสุดท้ายวิศวกร โครงการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน MCTPC จะจัดทำรายงานส่งแหล่งเงินทุนและเงินช่วยเหลือเพื่อขออนุมัติค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

ขั้นตอนในการพิจารณาการเรียกร้องสิทธิในลาวผู้ที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและตัดสินใจ ปัญหาในเบื้องต้น คือ วิศวกรควบคุมงานและวิศวกรที่ปรึกษาของฝ่ายผู้ว่าจ้าง ซึ่งในแต่ละตำแหน่งหน้าที่มีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจตามมูลค่าของการเรียกร้องสิทธิ และโดยส่วนใหญ่แล้วการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนทั้งฝ่ายผู้ว่าจ้างและผู้รับเหมาได้มีการดำเนินงานตามระยะเวลาที่ได้รับระบุไว้ในสัญญา แต่ในบางครั้งการดำเนินงานมีปัญหาเกิดขึ้นทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามสัญญา ยกตัวอย่างเช่น การขออนุมัติจากหน่วยงานราชการที่มีความล่าช้าเนื่องจากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนนี้ติดราชการ เป็นต้น จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในงานก่อสร้าง

การศึกษาในประเทศไทย



รูปที่ 4-9 ขั้นตอนการเรียกร้องสิทธิของผู้รับเหมาต่อผู้ว่าจ้างที่เกิดขึ้นในโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ ประเทศไทย (ที่มา: พงศ์ชัย วิชาสุรรมณกุล, สัมภาษณ์, 5 มกราคม 2549 และวัลลภ วิรุพหกุล, สัมภาษณ์, 3 พฤศจิกายน 2548)

จากรูปที่ 4-9 พบว่าเมื่อมีเหตุการณ์ที่ไม่เป็นไปตามสัญญาจ้าง ผู้รับเหมาจะส่งหนังสือแจ้งต่อนายช่างโครงการ (Resident Engineer) เพื่อพิจารณาและให้คำแนะนำการดำเนินงานต่อผู้รับเหมา เมื่อผู้รับเหมาได้ดำเนินงานตามคำแนะนำของนายช่างโครงการแล้วแต่ยังไม่สามารถป้องกันหรือแก้ปัญหาได้ ผู้รับเหมาจะส่งหนังสือแจ้งเพื่อขอเรียกร้องสิทธิต่อนายช่างโครงการพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องสิทธิ นายช่างโครงการจะเป็นผู้พิจารณาความเสียหายทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายจากปัญหาที่เกิดขึ้น แล้วนายช่างโครงการต้องจัดทำรายงานพร้อมเอกสารและหลักฐานการพิจารณาการเรียกร้องสิทธิของผู้รับเหมาต่อวิศวกรควบคุมโครงการ (Consultant Area Engineer) เพื่อขออนุมัติความเห็นชอบ จากนั้นวิศวกรควบคุมโครงการจะจัดทำรายงานเสนอต่อผู้จัดการโครงการ (Consultant Project Manager) เพื่อขออนุมัติความเห็นชอบในการพิจารณาชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้รับเหมา ในขั้นตอนต่อมาผู้จัดการโครงการจะจัดทำรายงานการเรียกร้องสิทธิเพื่อขออนุมัติค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นต่อกองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ และในขั้นตอนสุดท้ายกองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือจะจัดทำรายงานการเรียกร้องสิทธิเพื่อขอชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นของผู้รับเหมา ต่อสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี และสถาบันเงินกู้และเงินช่วยเหลือตามลำดับ

การพิจารณาการเรียกร้องสิทธิในไทยผู้ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลและตัดสินใจปัญหาในเบื้องต้น คือ นายช่างโครงการและวิศวกรที่ปรึกษาของฝ่ายผู้ว่าจ้างที่มีการทำงานควบคู่กันไป โดยในแต่ละตำแหน่งหน้าที่มีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจตามมูลค่าของการเรียกร้องสิทธิ โดยส่วนใหญ่โครงการก่อสร้างในไทยได้ทำการดำเนินงานตามระยะเวลาที่ได้ระบุไว้ในสัญญา แต่ในบางครั้งการดำเนินงานมีปัญหาเกิดขึ้นทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามสัญญา ยกตัวอย่างเช่นเดียวกันกับการศึกษาในลาว คือ ความล่าช้าในการขออนุมัติจากหน่วยงานราชการเนื่องจากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนนี้ติดราชการหรือไม่อยู่

การศึกษาในประเทศเวียดนาม

ขั้นตอนการดำเนินงานเกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิที่เกิดขึ้นในการศึกษาโครงการก่อสร้างของประเทศเวียดนาม แสดงดังรูปที่ 4-10 จากการสัมภาษณ์ (Nguyen Xuan Pho, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2549) พบว่าเมื่อผู้รับเหมาประสบกับปัญหาการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามสัญญาผู้รับเหมาจะจัดทำหนังสือ พร้อมหลักฐาน เอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นให้แก่วิศวกรหรือผู้ดูแลทางด้านเทคนิคงานก่อสร้าง (Technical Supervisor) หรือบริษัทที่ปรึกษา (Consulting Agency) เพื่อดำเนินการพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้น จากนั้นวิศวกรหรือผู้ดูแลทางด้านเทคนิคงานก่อสร้างจะจัดทำรายงานการพิจารณาให้แก่ผู้ว่าจ้างเพื่อขออนุมัติการชดเชยความเสียหายดังกล่าว ทั้งด้านเวลาและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น



รูปที่ 4-10 ขั้นตอนการเรียกร้องสิทธิของผู้รับเหมาต่อผู้ว่าจ้างที่เกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างของเวียดนาม (ที่มา: Nguyen Xuan Pho, **สัมภาษณ์**, 23 กุมภาพันธ์ 2549)

จากการสัมภาษณ์ (Nguyen Xuan Nhat, **สัมภาษณ์**, 20 กุมภาพันธ์ 2549; Nguyen Xuan Pho, **สัมภาษณ์**, 23 กุมภาพันธ์ 2549) ในเวียดนามพบว่าในโครงการที่เป็นโครงการเงินงบประมาณแผ่นดิน (Local Competitive Bidding: LCB) เมื่อมีการเรียกร้องสิทธิจากผู้รับเหมา ทางผู้รับเหมาจะทำหนังสือแจ้งไปถึงผู้ว่าจ้าง เพื่อให้ผู้ว่าจ้างพิจารณาการเรียกร้องสิทธินั้น โดยระยะเวลาในการพิจารณาการเรียกร้องสิทธิทำได้ภายใน 15 วัน (อ้างอิงในกฎหมายก่อสร้างของเวียดนาม: Construction Laws of Vietnam) หลังจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งถึงการเรียกร้องสิทธิจากผู้รับเหมา แต่สำหรับโครงการที่เป็นโครงการเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือผู้รับเหมาจะทำหนังสือแจ้งต่อผู้ว่าจ้างเพื่อทำการเรียกร้องสิทธิภายใน 28 วัน (อ้างอิงในสัญญา FIDIC) หลังจากวันที่พบปัญหา จากนั้นผู้ว่าจ้างจะทำการจ้างบริษัทที่ปรึกษา (Consulting Agency) เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับมูลค่าของการเรียกร้องสิทธิดังกล่าว (Nguyen Xuan Pho, **สัมภาษณ์**, 23 กุมภาพันธ์ 2549) การประเมินค่าของการเรียกร้องสิทธิการศึกษาในเวียดนามนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก คือ

- 1) แรงงาน: การประเมินค่าของการเรียกร้องสิทธิทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนั้น ในเวียดนามปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน
- 2) วัสดุก่อสร้างต่างๆ: มีการประเมินค่าจะพิจารณาตามกฎหมายพาณิชย์ (Economics Law) ของประเทศ ในการพิจารณามูลค่าที่เกิดขึ้น

ขั้นตอนการเรียกร้องสิทธิของผู้รับเหมาต่อผู้ว่าจ้างที่เกิดขึ้นในการศึกษาโครงการก่อสร้างของเวียดนามที่เป็นโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือนั้น ทางฝ่ายผู้ว่าจ้างได้จ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาในการควบคุมดูแลโครงการก่อสร้างตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ โดยทางฝ่ายผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ในการอนุมัติและตรวจสอบการดำเนินงานของผู้รับเหมาผ่านทางบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ซึ่งในการดำเนินงานอาจมีความล่าช้าและการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามสัญญาเกิดขึ้นได้ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากความบกพร่องในหน้าที่ในการปฏิบัติงานของบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา

การเรียกร้องสิทธิทั้งหมดมีระบุไว้ในกฎหมายพาณิชย์ (Economics Law) ของเวียดนามมีขั้นตอนในการปฏิบัติตามกระบวนการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ของเวียดนาม แต่สำหรับงานที่เป็นโครงการก่อสร้างสากล เช่น โครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ การดำเนินงานจะปฏิบัติตามข้อตกลงในระเบียบ ข้อกำหนดกับแหล่งเงินกู้และเงินช่วยเหลือที่มีการตกลงกันระหว่างธนาคารแห่งชาติของเวียดนาม (State Bank of Vietnam) และ Ministry of Finance กับสถาบันเงินกู้และเงินช่วยเหลือไว้แล้วก่อนหน้าที่จะมีการเรียกร้องสิทธิเกิดขึ้น (Nguyen Xuan Nhat, สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2549)

การดำเนินงาน ระยะเวลา เอกสารที่ใช้ประกอบการอ้างอิง บุคคลที่เกี่ยวข้อง และอื่นๆของการเรียกร้องสิทธิที่เกิดขึ้นในทั้งสามประเทศนั้นมีความคล้ายคลึงกันเนื่องจากสัญญาที่ใช้ในโครงการก่อสร้างของแหล่งเงินกู้และเงินช่วยเหลือมาจากแหล่งข้อมูลเดียวกันนั้น คือ สัญญา FIDIC แต่เมื่อกล่าวถึงในรายละเอียดของการพิจารณาและผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นมีความแตกต่างกันในเรื่องขอบเขตอำนาจในการตัดสินใจและตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ

การดำเนินงานในขั้นตอนของการเรียกร้องสิทธิในโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือของทั้งสามประเทศนั้นมีขั้นตอนที่คล้ายกัน เนื่องจากสัญญาที่ใช้ในโครงการได้มีการปรับปรุงมาจากสัญญา FIDIC ดังนั้นในขั้นตอน เวลา และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องสิทธิที่เกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างของทั้งสามประเทศนี้ได้มีการปฏิบัติตามที่ได้มีการระบุไว้ในสัญญา FIDIC แต่ในการตัดสินใจของผู้ที่ทำการพิจารณาการเรียกร้องสิทธินั้นมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาตัดสิน ซึ่งพิจารณาจากมูลค่าของการเรียกร้องสิทธิที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งไป

จากการผลการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของสัญญา และขั้นตอนในการดำเนินงานที่ประกอบด้วยสัญญาที่ใช้ในงานก่อสร้างของทั้งสามประเทศ การดำเนินงานในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญาระหว่างการดำเนินงานก่อสร้าง และขั้นตอนการพิจารณาการเรียกร้องสิทธิที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในข้างต้นสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4-6

ตารางที่ 4-6 สรุปรูปแบบของสัญญา ขั้นตอนและปัญหาที่พบในการดำเนินงานของทั้งสามประเทศ

รูปแบบของสัญญา และขั้นตอนในการดำเนินงาน	ลาว	ไทย	เวียดนาม
1. สัญญาที่ใช้ในงานก่อสร้าง			
1.1 รูปแบบของสัญญาจ้าง	ปรับปรุงจากสัญญา FIDIC (1987)	ปรับปรุงจากสัญญา FIDIC (1987)	ปรับปรุงจากสัญญา FIDIC (1999)
1.2 ภาษาที่ใช้ในงานก่อสร้าง	- ภาษาอังกฤษ	- ภาษาอังกฤษ	- ภาษาอังกฤษ
2. องค์กรที่เกี่ยวข้อง	- Ministry of Communication, Transport, Post and Construction (MCTPC)	- กรมทางหลวง กระทรวง คมนาคม	- Ministry of Transport - Ministry of Construction
3. การบริหารสัญญาระหว่างการดำเนินงานก่อสร้าง			
3.1 ปัญหาในการเบิกจ่ายเงิน	- ลำช้าในส่วนของเงินงบประมาณแผ่นดิน	- ไม่พบปัญหา	- ลำช้าในส่วนของเงินงบประมาณแผ่นดิน
3.2 ปัญหาในการเปลี่ยนแปลง งานก่อสร้าง	- ลำช้าในการส่งมอบสถานที่ก่อสร้าง - การเปลี่ยนแปลงของแบบก่อสร้าง	- ลำช้าในการส่งมอบสถานที่ก่อสร้าง - การเปลี่ยนแปลงของแบบก่อสร้าง - การเพิ่มผลงาน	- ลำช้าในการส่งมอบสถานที่ก่อสร้าง - การเปลี่ยนแปลงของแบบก่อสร้าง - เหตุสุดวิสัย
4. ขั้นตอนการพิจารณาการเรียกร้องสิทธิ			
4.1 ผู้ที่เกี่ยวข้อง	- Site Engineer - Consultant Engineer - Project Manager - Committee ของ MCTPC	- Resident Engineer - Area Engineer - Project Manager - กองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ	- Technical Supervisor หรือ Consulting Agency
4.2 การแก้ไขปัญหา และข้อพิพาทที่พบจากการสำรวจ	- เกรงขาดกล	- เกรงขาดกล	- เกรงขาดกล
4.3 ขอบเขตอำนาจในการตัดสินใจ	- ตามมูลค่าของการเรียกร้องสิทธิที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง	- ตามมูลค่าของการเรียกร้องสิทธิที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง	- ตามมูลค่าของการเรียกร้องสิทธิที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง

4.5 สรุปท้ายบท

จากข้อมูลทีกล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปถึงรูปแบบของสัญญาและขั้นตอนในการดำเนินงานได้ดังนี้ สัญญาที่ใช้ในโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือของการศึกษาในทั้งสามประเทศเป็นสัญญาที่ปรับปรุงมาจากสัญญา FIDIC (Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils) ประกอบด้วยสองส่วน คือ ส่วนที่ 1 เงื่อนไขทั่วไปของสัญญา และส่วนที่ 2 เงื่อนไขเฉพาะสัญญา และภาษาของสัญญาที่ใช้เป็นภาษาอังกฤษ

การจัดรูปแบบของค้กรของในแต่ละหน่วยงานทั้งของการศึกษาในประเทศลาว ไทยและเวียดนาม ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสร้างถนนมีการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากบุคคลในระดับสูงก่อน จากนั้นจึงมีคำสั่งจากบุคคลดังกล่าวลงมาให้ดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป และการพิจารณาการเรียกร้องสิทธิที่ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายในหน่วยงาน โดยแต่ละบุคคลที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานก่อสร้างนั้นจะมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาตัดสินที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งทำให้ใช้เวลาในการดำเนินงานค่อนข้างนาน ส่งผลให้โครงการก่อสร้างมีความล่าช้า และในบางครั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้ทันเวลาเพราะในบางปัญหาต้องการความรวดเร็วในการตัดสินใจส่งผลทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิขึ้นในโครงการก่อสร้าง

การบริหารสัญญาในการศึกษาของทั้งสามประเทศในเรื่องของการเปลี่ยนแปลง การตรวจสอบ การจ่ายเงิน และการขอข้อมูล ข่าวสาร มีความเหมือนกันเนื่องจากการดำเนินงานของโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือในการศึกษาของทั้งสามประเทศมีสัญญาที่ใช้ในการดำเนินงานของโครงการ คือ สัญญา FIDIC ซึ่งในสัญญาได้ระบุไว้ว่าผู้รับเหมาสามารถทำการเรียกร้องสิทธิเพื่อขอชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ตามความเป็นจริง แต่ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในลาว ไทย และเวียดนามนั้นผู้รับเหมามักไม่ทำการเรียกร้องสิทธิต่อผู้ว่าจ้าง เนื่องจากทั้งสองฝ่ายสามารถยุติปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้โดยการเจรจาตกลงกัน

ขั้นตอนของการเรียกร้องสิทธิที่เกิดขึ้นในโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือในประเทศลาว และไทยมีความคล้ายคลึงกัน เนื่องจากสัญญาที่ใช้ในงานก่อสร้างเป็นสัญญาที่มาจากแหล่งข้อมูลเดียวกัน นั่นคือสัญญา FIDIC ซึ่งในสัญญาได้มีกำหนดถึงขอบเขต หน้าที่และระยะเวลาที่ใช้ในการตัดสินใจไว้แล้วอย่างชัดเจน แต่ในบางครั้งการดำเนินงานมีปัญหาเกิดขึ้นทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามสัญญา ยกตัวอย่างเช่น การขออนุมัติจากหน่วยงานราชการที่มีความล่าช้าเนื่องจากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนนี้ติดราชการ เป็นต้น จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในงานก่อสร้าง และจากการศึกษาในเวียดนามผู้ว่าจ้างได้จ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาในการควบคุมดูแลโครงการก่อสร้างตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ โดยทางฝ่ายผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ในการอนุมัติและตรวจสอบการดำเนินงานของผู้รับเหมาผ่านทางบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ซึ่งในการดำเนินงานอาจมีความล่าช้าและการดำเนินงานที่ไม่

เป็นไปตามสัญญาเกิดขึ้นได้ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากความบกพร่องในหน้าที่ในการปฏิบัติงานของบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา

จากผลการศึกษาข้างต้น ในโครงการก่อสร้างถนนที่เป็นการศึกษาของการวิจัยในครั้งนี้ พบว่าการเรียกร่องสัทธิที่เกิดขึ้นจริงในโครงการก่อสร้างถนนการศึกษาในประเทศไทย และ เวียดนามมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในลักษณะและรูปแบบของการเรียกร่องสัทธิที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศทั้งสามมีความคล้ายคลึงกันในด้านของธรรมเนียมปฏิบัติ ลักษณะภูมิประเทศ ขั้นตอนในการดำเนินงานก่อสร้างถนน และรายการประกอบแบบที่ใช้ในการศึกษาทั้งสามประเทศ โดยส่วนใหญ่แล้วอ้างอิงมาจากแหล่งมาตรฐานข้อมูลเดียวกัน แต่สิ่งที่แตกต่างกันในการดำเนินงานโครงการก่อสร้างถนน คือ ขอบเขตอำนาจในการตัดสินใจของแต่ละตำแหน่งหน้าที่แต่ละประเทศที่ทำการศึกษาไม่เหมือนกัน คือ มีการกำหนดจำนวนวงเงินเป็นขอบเขตอำนาจในการตัดสินใจ