

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาจากข้อกำหนดด้านต้นทุนและการเงิน

เนื่องจากโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากในช่วงระยะเวลาของสัญญา เพื่อให้การดำเนินการโครงการประสบผลสำเร็จลุล่วงด้วยดี ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดของแบบสัญญาจ้างงานราชการในด้านต้นทุนและการเงิน ย่อมส่งผลต่อการดำเนินการก่อสร้างได้ ดังจะกล่าวต่อไป

4.1 งานพิเศษและการแก้ไขงาน

จากการศึกษากรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดเรื่องงานพิเศษและการแก้ไขงานในแบบสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พบว่าสามารถแบ่งประเด็นปัญหาออกได้เป็น 2 ประการ ด้วยกัน คือ

- 1) ปัญหาจากความหมายและขอบเขตของงานพิเศษและการแก้ไขงาน
- 2) ปัญหาวิธีการประเมินค่างานพิเศษและงานแก้ไข

4.1.1 ปัญหาจากความหมายและขอบเขตของงานพิเศษและการแก้ไขงาน

ลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นประการหนึ่งของเรื่องงานพิเศษและการแก้ไขงานมาจากการขาดความชัดเจนในความหมายและขอบเขตของคำว่า "งานพิเศษและการแก้ไขงาน" ซึ่งทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงาน โดยในการศึกษารั้งนี้พบว่า คู่สัญญาต้องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงานเนื่องจากเหตุต่างๆดังแสดงในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 สาเหตุที่อ้างถึงในความต้องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงาน

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
1	<p>การก่อสร้างไม่สามารถกระทำตามแบบได้เนื่องจาก</p> <ul style="list-style-type: none"> - สภาพบริเวณสถานที่ก่อสร้างไม่สามารถทำตามแบบรูปารายการที่กำหนดในสัญญาได้ เช่น <ul style="list-style-type: none"> ก. ปัญหาการทรุดตัวของดิน ข. สภาพดินไม่สามารถรับน้ำหนักในการตอกเสาเข็มตามแบบรูปารายการที่กำหนด ค. สภาพดินไม่สามารถรับน้ำหนักตามมาตรฐานกำหนดทำให้ต้องเปลี่ยนฐานรากชนิดแผ่เป็นชนิดตอกเสาเข็ม ง. สภาพชั้นดินไม่สามารถทำเข็มเจาะระบบแห้ง - ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎร หรือบริเวณก่อสร้างมีบ้านเรือนราษฎรอยู่หนาแน่น 	<p>ที่ นร(กวพ) 1204/9756, 26 ก.ค.2536</p> <p>ที่ นร(กวพ) 1204/3827, 19 เม.ย.2537</p> <p>ที่ นร(กวพ) 1204/6060, 19 ก.ค. 2536</p> <p>ที่ นร(กวพ) 1204/8750, 7 ก.ย.2537</p> <p>ที่ นร(กวพ) 1204/10795, 19 พ.ย. 2536, ที่ นร(กวพ)1204/1698, 16 ก.พ.2539</p>
2	<p>ปัญหาจากวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างหายากหรือขาดแคลน เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - เสาไฟฟ้า แสงสว่าง HIGH MAST ขาดแคลน 	<p>ที่ นร (กวพ) 1204/5359, 31 พ.ค. 2537</p>
3	<p>แบบรูปและรายการละเอียดในการก่อสร้างไม่มีอยู่จริง</p>	<p>ที่ นร (กวพ) 1204/5779, 13 มิ.ย. 2537</p>
4	<p>ผู้รับจ้างต้องการเปลี่ยนวัสดุก่อสร้างโดยอ้างว่าสามารถใช้แทนกันได้ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - ขอใช้เหล็กเสริมสำเร็จรูป S.C.WIRE MESH ขนาด 6 มม. แทนเหล็ก SR-24 - ขอใช้พื้นสำเร็จรูปแทนพื้นคสล.หล่อในที่ 	<p>ที่ นร (กวพ) 1204/4573, 10 มิ.ย. 2536</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/6431, 17 ก.ค. 2538</p>

หมายเหตุ ที่ นร (กวพ) มาจากเอกสารของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
5	ผู้ว่าจ้างต้องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงานเพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ในการใช้สอยที่ดิน เช่น <ul style="list-style-type: none"> - เปลี่ยนแปลงแบบก่อสร้างในงานดินซุด และงานถนนย้ายแนว - เปลี่ยนวัสดุก่อสร้างและเพิ่มลานจอดรถในอาคาร ถนนทางเดิน งานจัดศูนย์ งานระบบไฟฟ้า และเครื่องสูบน้ำทิ้ง - แก้ไขตำแหน่งและระยะต่าง ๆ ในแบบรูปบริเวณสถานที่ก่อสร้าง - เปลี่ยนแปลงรายการครุภัณฑ์ ประกอบงานก่อสร้าง 	ที่ นร (กวพ) 1204/4573, 10 มิ.ย. 2536 ที่ นร (กวพ) 1204/5281, 12 มิ.ย. 2538 ที่ นร(กวพ) 1305/4089, 27 พ.ค.2541 ที่ นร(กวพ) 1305/5417, 14 ก.ค.2541
6	ราคาค่างานก่อสร้างบางรายการสูงกว่าราคาในใบเสนอราคา เช่น <ul style="list-style-type: none"> - ค่าใช้จ่ายในการประสานระบบไฟฟ้าซึ่งได้รับจากราชการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 	ที่ นร(กวพ) 1204/6833, 9 ก.ค.2536
7	ผู้รับจ้างขออนุมัติเปลี่ยนแปลงขนาดเสาเข็มโดยให้เหตุผลว่าสถานที่ก่อสร้างบริเวณใกล้เคียงกันสามารถใช้เสาเข็มที่ขอเปลี่ยนได้	ที่ นร(กวพ) 1204/3840, 19 เม.ย.2537
8	ผู้รับจ้างต้องการเปลี่ยนแปลงวิธีการก่อสร้าง เช่น <ul style="list-style-type: none"> - เปลี่ยนการเดินสายไฟฟ้าระบบสื่อสารจากฝังดินเป็นแบบเดินลอย 	ที่ นร(กวพ) 1204/9510, 18 ก.ย. 2540
9	ผู้ว่าจ้างต้องการเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้าง	ที่ นร(กวพ) 1204/8438, 20 ส.ค. 2540

หมายเหตุ ที่ นร (กวพ) มาจากเอกสารของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ตามข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 4.1 แสดงให้เห็นว่า โครงการก่อสร้างนั้นย่อมปรากฏความไม่แน่นอนขึ้นได้ เนื่องจากกระบวนการก่อสร้างมีลักษณะสลับซับซ้อนและขึ้นอยู่กับตัวแปรในการดำเนินงานหลายประการ ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้งานก่อสร้างนั้นสามารถดำเนินต่อไปได้ เช่น สภาพของบริเวณก่อสร้างทำให้ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างตามแบบรูปและรายการละเอียดตามที่กำหนดในสัญญาจ้างได้ เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎร หรือเนื่องจากสภาพภูมิประเทศไม่เอื้ออำนวย ปัญหาจากวัสดุก่อสร้างบางรายการหายากหรือเกิดการขาด

แคลน นอกจากนี้บางครั้งส่วนราชการผู้ว่าจ้างอาจต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงานเพื่อให้เกิดความเหมาะสมหรือเพื่อประโยชน์ใช้สอยในการใช้ที่ดิน

ในการศึกษาข้อมูลยังพบว่า บางครั้งเกิดกรณีปัญหาว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบางประการถือเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาหรือไม่ เช่น การเปลี่ยนแปลงหนังสือคำประกันสัญญา(ที่ นร(กพ) 1305/633 27 ม.ค.2541) เป็นต้น

ดังนั้น การพิจารณาแก้ไขงานหรือเพิ่มเติมงานพิเศษนั้นย่อมต้องอาศัยหลักการและขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อลดปัญหาข้อโต้แย้งหรือความได้เปรียบเสียเปรียบลง และให้มีความยืดหยุ่นในสภาพการดำเนินการก่อสร้างจริง

วิเคราะห์ลักษณะงานเปลี่ยนแปลง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในตาราง พบว่า คู่สัญญามีความต้องการในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงานในหลายรูปแบบ เช่น การเพิ่ม-ลดปริมาณงานตามสัญญา การเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือลักษณะหรือคุณสมบัติบางประการของงานตามสัญญา ความต้องการงานเพิ่มเติมพิเศษนอกเหนือจากสัญญา เป็นต้น แต่เกิดความไม่มั่นใจถึงสิทธิในการดำเนินการแก้ไขภายใต้ขอบเขตของข้อกำหนดสัญญา

ในข้อกำหนดเรื่องงานพิเศษและการแก้ไขงานตามแบบสัญญาจ้างแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535) ได้กล่าวว่า ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้ หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญา หากงานพิเศษนั้นอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา และผู้ว่าจ้างยังมีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแบบรูปและข้อกำหนดต่าง ๆ ในเอกสารสัญญาด้วย โดยไม่ทำให้สัญญาเป็นโมฆะแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณารายละเอียดของข้อกำหนดดังกล่าวประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่า ข้อกำหนดมิได้ให้ความชัดเจนในความหมายและขอบเขตของงานพิเศษและการแก้ไขงานที่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความเข้าใจโดยชัดแจ้ง ทำให้คู่สัญญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อฝ่ายผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นผู้มีความต้องการในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงานเกิดความไม่มั่นใจในสิทธิที่ตนจะสามารถดำเนินการได้

โดยเมื่อวิเคราะห์ต่อไปจะพบว่า หลักการของการทำงานพิเศษและการแก้ไขงานภายใต้ขอบเขตของข้อกำหนดในสัญญาตามที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุพิจารณาว่าอยู่ในอำนาจตัดสินใจของส่วนราชการผู้ว่าจ้าง มีลักษณะดังนี้คือ ผู้ว่าจ้างสามารถแก้ไขงานได้โดยที่งานที่ต้องการทำการแก้ใขนั้นต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของโครงการงานก่อสร้างเดิม และผู้ว่าจ้างสามารถเพิ่ม-ลด งานได้โดยที่งานนั้นต้องมีความสัมพันธ์และความต่อเนื่องกับ โครงการงานก่อสร้างเดิม

ดังนั้น หากมีการขยายความหมายและขอบเขตของงานพิเศษและการแก้ไขงานให้มีความชัดเจนขึ้น จะทำให้โครงการก่อสร้างสามารถดำเนินไปได้โดยมีความยืดหยุ่นและช่วยลดปัญหาในการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงาน

4.1.2 วิธีการประเมินค่างานพิเศษและงานแก้ไข

ในการศึกษาข้อมูลกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่า ปัญหาประการหนึ่งเกี่ยวกับงานพิเศษและการแก้ไขงานนั้นมาจากวิธีการประเมินค่างาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อตรงต่อการจ่ายเงินให้กับผู้รับจ้าง รวมถึงอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในต้นทุนการดำเนินงานของผู้รับจ้างได้ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นในการคิดราคาค่างานตามรายการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้น เช่น ผู้ว่าจ้างมีความต้องการให้พิจารณาในเรื่องการคิดราคาค่างานตามรายการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบรูปว่าควรพิจารณาตามราคาที่เสนอในการประกวดราคาหรือราคาตามประกาศของกระทรวงพาณิชย์ (ที่นร (กวพ) 1204/7559, 2 ส.ค.2537) ผู้ว่าจ้างต้องคิดราคางานเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยอาศัยอัตราตามใบเสนอราคาของผู้รับจ้างหรือตามราคากลางของทางราชการ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 71/2537)

จากปัญหาที่ปรากฏแสดงให้เห็นว่า ในการประเมินค่างานพิเศษหรืองานแก้ใขนั้นก่อให้เกิดความยุ่งยากและข้อโต้แย้งระหว่างคู่สัญญาได้โดยง่าย โดยพื้นฐานที่แต่ละฝ่ายต่างต้องการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนเองอย่างเต็มที่

ในข้อกำหนดเรื่องงานพิเศษและการแก้ไขงานตามแบบสัญญาจ้างแบบทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ได้กล่าวว่า อัตราค่าจ้างหรือราคาที่กำหนดไว้ในสัญญาให้กำหนดใช้สำหรับงานพิเศษ หรืองานที่เพิ่มเติมขึ้น หรือตัดทอนลงทั้งปวงตามคำสั่งของผู้ว่าจ้าง และหากในสัญญาไม่ได้กำหนดไว้ถึงอัตราค่าจ้าง หรือราคาใด ๆ ที่จะนำมาใช้สำหรับงานพิเศษหรืองานที่เพิ่มเติมขึ้น ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างจะได้ตกลงกันที่จะกำหนดอัตราหรือราคากันใหม่เพื่อความเหมาะสม ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ ผู้ว่าจ้างจะกำหนดอัตราจ้างหรือราคาตายตัวตามแต่ผู้ว่าจ้างจะเห็นว่าเหมาะสม

และถูกต้อง ซึ่งผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้ว่าจ้าง แต่อาจสงวนสิทธิที่จะดำเนินการตามอนุญาโตตุลาการต่อไปได้

ซึ่งตามข้อกำหนดได้ให้วิธีการประเมินค่างานไว้โดยมีทางออกให้ในกรณีที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ ดังนั้นกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องในทางปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ในทางกลับกันอาจพิจารณาได้ว่าหากวิธีการประเมินค่างานพิเศษและการแก้ไขงานเป็นที่ตกลงกันได้ระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการก่อสร้างที่ดีกว่า

ลักษณะของงานเปลี่ยนแปลงตามสัญญา FIDIC

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับงานเปลี่ยนแปลงแก้ไข และงานเพิ่ม-ลดในสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC (Fe'de'ration International des Inge'nieurs Conseils, 1987) พบว่ามีรายละเอียดในการกำหนดงานเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินการก่อสร้างตาม Clause 51.1 ดังนี้คือ เมื่อเกิดความจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงานก่อสร้าง หรือเพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อโครงการก่อสร้าง วิศวกรสามารถกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบ, คุณภาพหรือปริมาณงานใด ๆ ดังต่อไปนี้

- เพิ่มหรือลดปริมาณงานใด ๆ ในสัญญา
- ตัดทอนงานใด ๆ ในสัญญา
- เปลี่ยนแปลงลักษณะหรือคุณภาพหรือชนิดของงานใด ๆ ในสัญญา
- เปลี่ยนแปลงระดับ, แนวเส้น, ตำแหน่งและมิติของส่วนใด ๆ ของงาน
- ทำงานเพิ่มเติมที่จำเป็นต่อความสำเร็จสมบูรณ์ของงาน
- เปลี่ยนแปลงลำดับหรือเวลาที่ได้ระบุไว้สำหรับการก่อสร้างส่วนใด ๆ ของงาน

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นไม่ทำให้สัญญาเสียไปหรือสัญญาเป็นโมฆะแต่อย่างใด โดยมีเงื่อนไขว่า เมื่อใดก็ตามที่การออกคำสั่งเพื่อให้เกิดงานเปลี่ยนแปลงเป็นความจำเป็นอันเนื่องมาจากผู้รับจ้างผิดสัญญาหรือผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบ ให้ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่เพิ่มขึ้นตกอยู่ในความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง

การกำหนดลักษณะงานเปลี่ยนแปลงตามข้อกำหนดข้างต้นทำให้คู่สัญญาสามารถเข้าใจขอบเขตของงานเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจนขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาข้อโต้แย้ง รวมทั้งปัญหาในทาง

ปฏิบัติลงได้ ดังนั้นข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้างราชการอาจนำการอธิบายลักษณะงานเปลี่ยนแปลงของสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC นี้ มาเป็นแนวทางในการให้ความหมายและขอบเขตของการแก้ไขงานและการทำงานพิเศษได้

การประเมินค่างานเปลี่ยนแปลงตามสัญญา FIDIC

ในสัญญาจ้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC (Fe'deration International des Inge'nieurs Conseils, 1987) ยังมีการกล่าวถึงวิธีการประเมินค่างานเปลี่ยนแปลงไว้ตาม Clause 52.1 ดังนี้คือ การประเมินค่างานเปลี่ยนแปลงทั้งหลายให้คิดตามอัตรา (rate) และราคา (price) ที่กำหนดไว้ในสัญญา ถ้าวิศวกรมีความเห็นว่าอัตราหรือราคาที่กำหนดไว้นั้นสามารถนำมาใช้ได้ และหากในสัญญาไม่ได้กำหนดอัตราหรือราคาใด ๆ ที่สามารถนำมาใช้สำหรับงานเปลี่ยนแปลง ให้นำอัตราหรือราคาที่กำหนดไว้ในสัญญามาใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการประเมินค่างานตามเหตุผลอันสมควร ซึ่งผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างจะได้ตกลงกันที่จะกำหนดอัตราหรือราคาที่เหมาะสม ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ วิศวกรจะเป็นผู้กำหนดอัตราหรือราคาตามแต่จะเห็นว่าเหมาะสม

ดังนั้น วิธีการประเมินค่างานเปลี่ยนแปลงตามสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC นี้ มีความคล้ายคลึงกับวิธีการประเมินค่างานเปลี่ยนแปลงของสัญญาจ้างงานราชการมาก แต่สัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC ใน clause 52.2 ยังมีการให้อำนาจวิศวกรเป็นพิเศษในการประเมินค่างานเปลี่ยนแปลงที่เห็นว่า มีลักษณะหรือปริมาณซึ่งเมื่อเทียบกับลักษณะหรือปริมาณของงานทั้งหมดแล้ว อัตราหรือราคาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเหมาะสม ให้ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างตกลงกำหนดอัตราหรือราคาที่เหมาะสม

แนวทางแก้ไข

จากข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงานของสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC ประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อกำหนดในเรื่องงานพิเศษและการแก้ไขงานของแบบสัญญาจ้างราชการ ทำให้เห็นความสำคัญของข้อกำหนดเรื่องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงานซึ่งส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งอาจปรับปรุงเพื่อให้ข้อกำหนดมีความชัดเจนมากขึ้น ดังนี้

- ควรระบุถึงความหมายและขอบเขตของงานพิเศษและการแก้ไขงานตามนัยสำคัญที่จำเป็น ภายใต้อสัญญา เช่น การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบ, คุณภาพ, หรือปริมาณงาน โดยที่การเปลี่ยนแปลง

นั้นอาจเป็นการเพิ่ม-ลด หรือตัดทอนงานใด ๆ ในสัญญา การเปลี่ยนแปลงลักษณะหรือชนิดของงาน การเปลี่ยนแปลงแบบรูปของงาน การทำงานเพิ่มเติมอื่นที่จำเป็นต่อการแล้วเสร็จของงาน การเปลี่ยนแปลงลำดับเวลาของแผนงานก่อสร้าง เป็นต้น

- เนื่องจากบางครั้งการแก้ไขงานนั้นอาจเกิดเนื่องมาจากผู้รับจ้างผิดสัญญา ดังนั้นควรมีข้อกำหนดเพิ่มเติมโดยหากมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมาจากเดิม ผู้รับจ้างควรต้องรับผิดชอบการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นด้วยต้นทุนของผู้รับจ้างเอง

4.2 ค่าจ้างและการจ่ายเงิน

จากการศึกษากรณีปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้แบบสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พบว่ามีข้อพิพาทซึ่งเกี่ยวกับเรื่องค่าจ้างและการจ่ายเงินอยู่หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.2 ดังนี้

ตารางที่ 4.2 กรณีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องค่าจ้างและการจ่ายเงิน

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
1	กรณีสัญญาเป็นราคาเหมารวม โดยกำหนดจ่ายเงินเป็นงวด ๆ แต่ละงวดกำหนดเป็นเงินจำนวนหนึ่ง เมื่อทำการก่อสร้างจริง พบว่าปริมาณของงานงวดซึ่งตรวจรับได้จริงไม่เท่ากับปริมาณงานตามแบบแปลน ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในการจ่ายเงินค่าจ้างว่าจะคิดตามปริมาณงานใด	คำวินิจฉัยยัยการสูงสุด ที่ ท.10/2538
2	กรณีสัญญาเป็นแบบราคาต่อหน่วย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาลดปริมาณงานลง ซึ่งต้องมีการคิดค่างานที่ลดลงใหม่ ทำให้เกิดปัญหาว่าในการคิดค่างานที่ลดลงนั้นคิดจากฐานราคาตามที่ทางราชการกำหนด หรือคิดจากฐานราคาที่ผู้รับจ้างได้เสนอไว้ในใบเสนอราคา	ที่ นร(กวพ) 1204/7559, 2 ส.ค.2537 คำวินิจฉัยคณะ กรรมการวินิจฉัยร้อง ทุกข์ที่ 71/2537
3	กรณีสัญญาจ้างเป็นราคาเหมารวม เมื่อผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญา เพราะเหตุผู้รับจ้างทำงานงวดไม่เรียบร้อยปรากฏข้อบกพร่องต้องแก้ไข แต่ผู้รับจ้างไม่ยอมแก้ไขและขนย้ายเครื่องจักรพร้อมคนงานออกไป พร้อมขอเบิกเงินค่าก่อสร้างตามผลงาน	ที่ นร(กวพ)1204/10754, 8 พ.ย.2537

หมายเหตุ ที่ นร (กวพ) มาจากเอกสารของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
4	สัญญาจ้างราคาแบบเหมารวมซึ่งได้กำหนดวันแล้วเสร็จของงานแต่ละงวดไว้ แต่ปรากฏว่าเมื่อทำการก่อสร้างจริง ผู้รับจ้างทำงานและขอเบิกเงินค่าก่อสร้างข้ามงวดกัน จึงเกิดกรณีปัญหาว่าจะทำการจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างอย่างไร	ที่ นร(กวพ)1305/8254, 6 ก.พ.2541
5	กรณีสัญญาจ้างเป็นราคาเหมารวม เมื่อผู้รับจ้างทำงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา ยังคงเหลืองานงวดที่ยังมิได้ส่งมอบอีก ทำให้เกิดปัญหาว่าผู้รับจ้างต้องส่งงานที่ยังไม่แล้วเสร็จนี้เป็นงวด ๆ ตามเดิม หรือต้องส่งมอบงานทั้งหมดเป็นครั้งเดียวเพื่อขอเบิกเงิน	ที่ นร (กวพ)1305/4395, 8 มิ.ย.2541
6	กรณีสัญญาเป็นแบบราคาต่อหน่วย ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าจ้างต้องจ่ายเงินชดเชยเป็นค่า overhead และ mobilization เมื่อปริมาณงานที่ทำจริงน้อยกว่าร้อยละ 75 ของปริมาณที่กำหนดไว้ในใบแจ้งปริมาณงานและราคา ต่อมาปรากฏว่ามีการตัดงานบางส่วนออก จึงทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อไม่ได้มีการทำงานในส่วนที่ถูกตัดออกเลย ผู้ว่าจ้างมีปัญหาในการพิจารณาจ่ายค่าชดเชยดังกล่าว	ที่ นร (กวพ)1204/6746, 18 ก.ค.2539 ที่ นร(กวพ)1305/4290, 3 มิ.ย.2541
7	ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินงวดล่าช้ากว่าตามที่กำหนดในระเบียบคือ 7 วัน ผู้รับจ้างอ้างเป็นเหตุในการขอต่ออายุสัญญา	ที่ นร(กวพ) 1305/1763, 6 มี.ค.2541
8	กรณีสัญญาเป็นแบบราคาต่อหน่วย กำหนดความยาวเสาเข็มตอก 10 ม. แต่ผู้รับจ้างทำการก่อสร้างจริงตอกเสาเข็มได้เพียง 7 ม. แนวทางปฏิบัติในการจ่ายเงินค่างานตอกเสาเข็มควรเป็นอย่างไร	ที่ นร(กวพ) 1204/12240, 18 ธ.ค.2538
9	ผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงานเนื่องจากราษฎรคัดค้านการก่อสร้าง ต่อมาผู้รับจ้างขอเบิกเงินค่างานที่ได้ดำเนินการไปแล้วบางส่วนจะกระทำได้อย่างไรหรือไม่	ที่ นร(กวพ) 1204/1762, 6 มี.ค.2541

หมายเหตุ ที่ นร (กวพ) มาจากเอกสารของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดเรื่องค่าจ้างและการจ่ายเงิน ในแบบสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 พบว่ามีการกำหนดลักษณะของแบบสัญญาจ้างเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติออกเป็น 2 แบบ(สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535) คือ

- สำหรับสัญญาที่เป็นราคาต่อหน่วย
- และ - สำหรับสัญญาที่เป็นราคาเหมารวม

พบว่า สัญญาที่เป็นราคาต่อหน่วยนั้น ตกลงจ่ายเงินค่าจ้างโดยถือราคาต่อหน่วยของงานที่ได้ทำเสร็จจริงและมีวิธีการคิดค่างานที่ทำมากกว่าหรือน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือใบแจ้งปริมาณงานและราคาด้วย โดยที่ผู้ว่าจ้างจะจ่ายเงินค่างานที่เพิ่มขึ้น หรือหักเงินค่างานที่ลดลงดังกล่าวในการจ่ายเงินงวดสุดท้าย หรือก่อนการจ่ายเงินงวดสุดท้าย

ปัญหาจากสัญญาราคาต่อหน่วย

จากปัญหาที่เกิดขึ้นตามกรณีที่ 2 ในตาราง ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาลดปริมาณงานลง การคิดราคาค่างานตามสัญญาได้กำหนดให้คิดตามราคาต่อหน่วยของงานแต่ละรายการนั้น และถ้าปริมาณงานที่ทำเสร็จจริงน้อยกว่าร้อยละ 75 ของปริมาณงานที่กำหนดในสัญญาหรือใบแจ้งปริมาณงานและราคา ก็จะมีการคิดค่า overhead และ mobilization เพิ่มเป็นค่าชดเชยให้กับผู้รับจ้างด้วย ดังนั้นกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นตามข้อนี้มีได้เกิดจากความไม่ชัดเจนของสัญญาแต่ประการใด หรือถึงแม้จะมีการกำหนดให้ผู้ว่าจ้างสามารถคิดค่างานตามราคาที่ทางราชการกำหนดได้ก็ตาม ในทางปฏิบัติผู้ว่าจ้างก็ไม่อาจเอารัดเอาเปรียบคิดราคาที่ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมกับผู้รับจ้างได้เช่นกัน

สำหรับการจ่ายเงินชดเชยเป็นค่า overhead และ mobilization ซึ่งถือเป็นค่าใช้จ่ายในการเตรียมงาน อันได้แก่ ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าขนย้ายเครื่องมือเครื่องจักรเพื่อการเข้าปฏิบัติงาน เมื่อปริมาณงานที่ทำเสร็จจริงน้อยกว่าร้อยละ 75 ของปริมาณงานที่กำหนดไว้ในใบแจ้งปริมาณงานและราคา แต่มิได้มีข้อกำหนดว่าเมื่อมีการตัดงานบางส่วนออกโดยมิได้มีการทำงานในส่วนที่ถูกตัดออกเลย ผู้ว่าจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยเท่าไร เมื่อใด และอย่างไร ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นตามกรณีที่ 6 ในตาราง ก็เนื่องมาจากความไม่ชัดเจนส่วนหนึ่งของแบบสัญญาจ้าง ซึ่งหากมีการปรับปรุงแก้ไขให้ครอบคลุมปัญหาที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นได้ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานก่อสร้างต่อไป

ปัญหาจากสัญญาราคาเหมารวม

ส่วนสัญญาที่เป็นราคาเหมารวมนั้น มีข้อกำหนดให้ถือราคาเหมารวมเป็นเกณฑ์และกำหนดจ่ายเงินเป็นงวด ๆ เมื่อผู้รับจ้างได้ปฏิบัติงานส่วนต่าง ๆ ตามกำหนดเวลาแล้วเสร็จแต่ละงวด เมื่อ

พิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นตามกรณีที่ 1 ในตาราง จะเห็นได้ว่ามิใช่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะข้อกำหนดในสัญญาแต่อย่างใด เพราะข้อกำหนดได้ระบุไว้ชัดเจนแล้วว่าให้ถือราคาเหมารวมเป็นเกณฑ์ แม้ปริมาณค่างานตามความเป็นจริงจะมากกว่าหรือน้อยกว่าจำนวนเงินที่กำหนดสำหรับงานงวดนั้น ๆ ผู้ว่าจ้างย่อมมีหน้าที่ในการจ่ายเงินตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในสัญญา ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมาจากการกระทำหน้าที่ของผู้ว่าจ้างในการจ่ายเงินให้กับผู้รับจ้าง

ปัญหาเรื่องค่าจ้างและการจ่ายเงินอื่น ๆ

สำหรับกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นตามกรณีที่ 3 ในตาราง ซึ่งผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญา โดยผู้รับจ้างขอเบิกเงินงวดตามผลงานที่ได้ทำไป เป็นปัญหาที่เกิดจากข้อกำหนดมิได้มีการระบุเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ว่าจ้างภายหลังบอกเลิกสัญญาเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่างานที่ค้างอยู่ ซึ่งหากมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความชัดเจนขึ้น ก็จะช่วยลดกรณีปัญหาดังกล่าวได้

ในกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้รับจ้างทำงานและขอเบิกเงินค่าก่อสร้างข้ามงวดกันตามกรณีที่ 4 ในตาราง เนื่องจากในสัญญามีข้อกำหนดในการแบ่งงานเป็นงวด โดยแต่ละงวดระบุจำนวนเงิน ระบุถึงรายละเอียดของเนื้อหา และกำหนดวันแล้วเสร็จต่าง ๆ ไว้ ซึ่งย่อมต้องเป็นไปตามแผนงานที่เสนอให้ไว้กับผู้ว่าจ้าง ดังนั้นการจ่ายเงินค่างานให้กับผู้รับจ้างย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในสัญญา และหากมีการส่งมอบงานข้ามงวดกัน โดยที่แต่ละงวดนั้นสามารถทำให้แล้วเสร็จภายในเวลากำหนดต่าง ๆ ผู้ว่าจ้างย่อมมีหน้าที่ในการจ่ายเงินเพื่อรับมอบงานที่ทำ ทั้งนี้ในข้อกำหนดมิได้มีการกล่าวถึงการต้องทำงานเรียงต่อกันตามงวดงานจากงวดที่ 1 ไปถึงงวดสุดท้ายเท่านั้น

กรณีที่ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาได้ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นกรณีที่ 5 นั้นจะเห็นได้ว่า ในข้อกำหนดเกี่ยวกับการจ่ายเงินนั้น ผู้ว่าจ้างจะจ่ายเป็นงวดในจำนวนเงินที่ระบุ เมื่อผู้รับจ้างได้ทำงานเสร็จเป็นส่วน ๆ แม้ว่าผู้รับจ้างจะทำงานล่าช้ากว่ากำหนด ซึ่งอาจจะได้รับการขยายเวลาปฏิบัติงานออกไปหรืออาจจะต้องชำระค่าปรับให้กับผู้ว่าจ้างก็ตาม ผู้รับจ้างก็ต้องส่งงานเป็นงวดตามเดิม เพื่อให้สามารถเบิกจ่ายเงินสำหรับงานที่เสร็จเป็นส่วน ๆ ได้ตามที่ระบุไว้ในสัญญา

สำหรับกรณีสุดท้ายซึ่งผู้ว่าจ้างจ่ายเงินงวดล่าช้าตามกรณีที่ 7 นั้น ในข้อกำหนดสัญญามีได้มีการกล่าวถึงสิทธิของผู้รับจ้างว่าจะสามารถดำเนินการอันใดได้บ้าง ทำให้เกิดกรณีพิพาทขึ้น เช่น ผู้รับจ้างอ้างเหตุดังกล่าวในการขอต่ออายุสัญญา ดังนั้นหากมีการระบุในสัญญาให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

เกี่ยวกับกำหนดเวลาจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างและสิทธิที่ผู้รับจ้างสามารถจะใช้ได้เมื่อผู้ว่าจ้างจ่ายเงินงวดให้ล่าช้า นั่นก็จะช่วยให้มีทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่ดียิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการเพื่อการจ่ายเงินค่างานตามสัญญา FIDIC

ในข้อกำหนดทั่วไปของสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC (Fe'de'ration International des Inge'nieurs Conseils, 1987) ได้กล่าวถึงเรื่องค่าจ้างและการจ่ายเงินไว้ดังนี้

Clause 60.1 กล่าวถึงหน้าที่ที่ผู้รับจ้างต้องส่งบัญชีสรุปปริมาณงานประจำเดือนซึ่งเซ็นรับรองโดยผู้ควบคุมงานของผู้รับจ้างให้วิศวกรทุกสิ้นเดือน ตามรูปแบบที่วิศวกรเป็นผู้กำหนด

Clause 60.2 กล่าวถึงหน้าที่ของวิศวกรที่จะต้องตรวจรับรองงานหลังจากได้รับบัญชีสรุปปริมาณงานประจำเดือนแล้วเพื่อออกหนังสือรับรองการจ่ายเงินตามผลงานที่ผู้รับจ้างทำได้ ภายใน 28 วัน โดยจะมีการหักเงินกัก (retention) และเงินหักลด (deduction) ซึ่งผู้รับจ้างค้างจ่าย

Clause 60.10 กล่าวถึงกำหนดเวลาการจ่ายเงินงวดที่ผู้ว่าจ้างต้องจ่ายให้กับผู้รับจ้างดังนี้

- ผู้ว่าจ้างต้องจ่ายเงินงวดให้กับผู้รับจ้างภายใน 28 วัน หลังจากที่ได้ออกหนังสือตรวจรับงานแต่ละงวด
- ผู้ว่าจ้างต้องจ่ายเงินงวดสุดท้ายให้กับผู้รับจ้างภายใน 56 วัน หลังจากที่ได้ออกหนังสือตรวจรับงานงวดสุดท้ายแล้ว

ทั้งนี้ มีข้อกำหนดว่าในกรณีที่ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินงวดให้กับผู้รับจ้างล่าช้า ผู้รับจ้างจะต้องจ่ายดอกเบี้ยตามอัตราที่กำหนดไว้ให้ผู้รับจ้างด้วย แต่ทั้งนี้ไม่ถือเป็นความผิดของผู้ว่าจ้าง (Default of employer)

การประเมินค่างานเมื่อมีการบอกเลิกสัญญาของ FIDIC

สัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC (Fe'de'ration International des Inge'nieurs Conseils, 1987) ได้กล่าวถึงวิธีการประเมินค่างานและการจ่ายเงินเมื่อมีการบอกเลิกสัญญา ดังนี้

วิธีการประเมินค่างาน ณ วันบอกเลิกสัญญา ตาม Clause 63.2 กล่าวว่า วิศวกรต้องพิจารณาและรับรองปริมาณงานที่ทำไว้โดยผู้รับจ้างถึงวันที่บอกเลิกสัญญา พร้อมกับการพิจารณามูลค่าของวัสดุซึ่งยังมีได้ใช้งานหรือใช้งานแล้วแต่เพียงบางส่วน รวมถึงเครื่องมือและงานชั่วคราวของผู้รับจ้างด้วย

ส่วนการจ่ายเงินหลังจากการบอกเลิกสัญญาตาม Clause 63.3 กล่าวว่า เมื่อผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างงานกับผู้รับจ้างภายใต้ข้อกำหนดของสัญญาแล้ว ผู้ว่าจ้างไม่ต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงินค่างานส่วนที่เหลือซึ่งยังมีได้ดำเนินการให้กับผู้รับจ้าง โดยผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างตามที่วิศวกรรับรอง ซึ่งถ้ามีจำนวนเงินใดๆที่ค้างจ่ายโดยผู้รับจ้าง ผู้รับจ้างต้องจ่ายคืนเงินนั้นให้กับผู้ว่าจ้างโดยถือเป็นหนี้ซึ่งต้องมีการชำระคืน

จะเห็นได้ว่า ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างและการจ่ายเงินของสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC นี้ ได้ระบุถึงกำหนดเวลาต่าง ๆ ที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องกระทำเพื่อการพิจารณาเบิกจ่ายเงินงวด รวมถึงข้อกำหนดในการปฏิบัติเมื่อผู้ว่าจ้างไม่สามารถจ่ายเงินงวดได้ตามกำหนดเวลาและวิธีการประเมินค่างานและการจ่ายเงินเมื่อมีการบอกเลิกสัญญา ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขแบบสัญญาจ้างแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ได้ เพื่อช่วยลดกรณีปัญหาต่าง ๆ ตามที่ได้เกิดขึ้นลงได้

สรุปประเด็นปัญหา

จากการศึกษาประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าจ้างและการจ่ายเงินของคู่สัญญาซึ่งใช้แบบสัญญาจ้างแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นบางส่วนเกิดจากความไม่เข้าใจในข้อกำหนดซึ่งมีการระบุถึงไว้ในข้อสัญญาของคู่สัญญาเอง แต่ปัญหาอีกส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากความไม่ชัดเจนหรือการไม่มีข้อกำหนดบางประการซึ่งทำให้เกิดข้อปัญหาขึ้นและแม้จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุเกี่ยวกับการตรวจการจ้างและการเบิกจ่ายเงินก็ตาม ก็ยังเกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติซึ่งคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายผูกพันกันด้วยข้อกำหนดในสัญญา หากมีการระบุข้อกำหนดเพิ่มเติมเพื่อให้มีความชัดเจนขึ้น ก็จะช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นและช่วยป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อีกด้วย

แนวทางแก้ไข

ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้จึงมีข้อพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับ ค่าจ้างและการจ่ายเงินเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานก่อสร้าง ดังนี้

- ในสัญญาซึ่งเป็นแบบราคาต่อหน่วย ควรระบุถึงการคิดค่า overhead และ mobilization ให้ชัดเจนขึ้นว่าในกรณีใดบ้างจะมีการคิดค่า overhead และ mobilization เมื่อปริมาณงานที่ทำได้จริงน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในใบแจ้งปริมาณงานและราคา หรือเมื่อปริมาณงานถูกตัดออกโดยไม่ได้มีการทำงานเลย

- ระบุถึงหน้าที่ของผู้ว่าจ้างเมื่อบอกเลิกสัญญาให้ชัดเจนขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างและการจ่ายเงินค่างานส่วนที่เหลือให้กับผู้รับจ้าง

- ระบุถึงกำหนดเวลาต่าง ๆ ที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องกระทำเพื่อการพิจารณาเบิกจ่ายเงินงวดให้ชัดเจนขึ้น เพื่อให้สัญญามีความเป็นธรรมในการนำไปปฏิบัติมากขึ้น

- ระบุถึงความรับผิดชอบที่ผู้ว่าจ้างต้องมีเมื่อจ่ายเงินงวดให้กับผู้รับจ้างล่าช้า โดยแสดงถึงความรับผิดชอบของผู้รับจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่างานให้กับผู้รับจ้างตามกฎหมาย เช่น การจ่ายดอกเบี้ยชดเชยเป็นค่าเสียหาย เป็นต้น

4.3 การเรียกร้องค่าเสียหาย

ในการศึกษากรณีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้แบบสัญญาจ้างแบบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พบว่า ส่วนหนึ่งของปัญหามาจากการขาดข้อกำหนดในสัญญาเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายโดยฝ่ายผู้รับจ้างที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการรื้อขอค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากผู้ว่าจ้าง โดยที่ส่วนราชการเจ้าของงานไม่สามารถพิจารณาได้ ดังข้อมูลแสดงในตารางที่ 4.3



ตารางที่ 4.3 ปัญหาในการเรียกร้องค่าเสียหาย

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
1	ผู้รับจ้างต้องการเรียกจ่ายค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ต้องซื้อวัสดุ ดิน จากแหล่งบ่อดินแห่งอื่นแทนแหล่งที่ผู้ว่าจ้างระบุไว้ในสัญญา	คำวินิจฉัยัยการสูงสุด ที่ ท.71/2538
2	ผู้รับจ้างต้องการเรียกจ่ายค่าเสียหายจากการที่ผู้ว่าจ้างไม่สามารถ ส่งมอบพื้นที่ให้ได้	คำวินิจฉัยัยการสูงสุด ที่ ท.31/2539

จากข้อมูลตามตารางแสดงให้เห็นว่าผู้รับจ้างมีความต้องการเรียกจ่ายค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเพื่อเป็นค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ว่าจ้าง เช่น การไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ให้กับผู้รับจ้าง แต่โดยที่แบบสัญญาจ้างราชการไม่มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว ทำให้ไม่มีทางออกในการพิจารณาหาข้อยุติของปัญหา

โดยทั่วไปแล้ว การเรียกร้องค่าเสียหายโดยผู้รับจ้างนั้นมักเกิดขึ้นพร้อมกับการเรียกร้องขอขยายเวลาปฏิบัติงานเพิ่มเติม เนื่องจากเกิดความล่าช้าในงานจ้างอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ว่าจ้าง ทำให้ผู้รับจ้างมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ความล่าช้าที่เกิดขึ้นนี้เรียกว่าความล่าช้าที่สามารถชดเชยได้ (Compensable Delay) (Jervis and Levin, 1988)

เหตุที่ผู้รับจ้างเพิ่มค่าใช้จ่ายได้ตามสัญญา FIDIC

เมื่อพิจารณาสัญญาก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC (Fe'de'ration International des Inge'nieurs Conseils, 1987) พบว่ามีการกำหนดให้ฝ่ายผู้ว่าจ้างพิจารณาเพิ่มค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้กับผู้รับจ้างได้เมื่อเกิดความล่าช้าจากการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายผู้ว่าจ้างในข้อกำหนดต่าง ๆ ดังนี้

Clause 6.4 เมื่อวิศวกรไม่สามารถส่งแบบรูปหรือคำสั่งให้กับผู้รับจ้างได้ ภายในเวลาอันสมควร โดยทำให้ผู้รับจ้างเกิดความล่าช้าและหรือเกิดต้นทุนเพิ่มขึ้น

Clause 12.2 หากระหว่างการดำเนินการก่อสร้าง ผู้รับจ้างต้องประสบกับสภาพหรืออุปสรรคทางสภาพที่นอกเหนือไปจากสภาพทางภูมิอากาศ ซึ่งสภาพหรืออุปสรรคนี้ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าโดยผู้รับจ้างที่มีประสบการณ์ ทั้งนี้ ผู้รับจ้างต้องแจ้งเหตุให้ฝ่ายผู้ว่าจ้างทราบโดยทันที โดยฝ่ายผู้ว่าจ้างจะพิจารณาเพิ่มเวลาและค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมให้

Clause 27.1 เมื่อผู้รับจ้างได้รับความล่าช้าและเกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการค้นพบและเคลื่อนย้ายซากโบราณ เจริญ ของมีค่า หรือซากโบราณสถาน โบราณวัตถุ ตามคำสั่งของวิศวกร

Clause 36.5 เมื่อวิศวกรต้องการให้มีการทดสอบใด ๆ ซึ่งมีได้กำหนดไว้ หรือเป็นการทดสอบภายนอกสถานที่ก่อสร้างหรือสถานที่ผลิต ประกอบ และผลการทดสอบให้ผลเป็นที่ยอมรับ

Clause 40.2 เมื่อผู้รับจ้างต้องหยุดงานชั่วคราวในกรณีที่น่าอึดใจไปจาก

- กำหนดไว้ในสัญญา
- ความจำเป็นโดยเหตุจากการผิดสัญญาโดยผู้รับจ้างหรือโดยสิ่งที่ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบ
- ความจำเป็นเนื่องจากสภาพทางภูมิอากาศของสถานที่ก่อสร้าง
- ความจำเป็นเพื่อการดำเนินงานที่เหมาะสมหรือเพื่อความปลอดภัยของงาน

Clause 42.2 เมื่อผู้รับจ้างได้รับความล่าช้าหรือเกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ว่าจ้างไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างและทางเข้าได้

จากการมีข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้น ทำให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายทราบถึงสิทธิและหน้าที่ในการกระทำเมื่อเกิดความล่าช้าของงานขึ้นจากเหตุปัจจัยบางประการ โดยฝ่ายผู้ว่าจ้างต้องระมัดระวังในการกระทำของตนเองเพื่อมิให้ผู้รับจ้างเกิดความเสียหาย และผู้รับจ้างรับรู้ถึงสิทธิที่ข้อกำหนดสัญญามีไว้เพื่อชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายผู้ว่าจ้างในเหตุดังกล่าว

วิธีการเรียกร้องค่าเสียหายตามสัญญา FIDIC

นอกจากนี้ สัญญาก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC (Federation International des Ingenieurs Conseils, 1987) ยังมีข้อกำหนดในวิธีการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมไว้เพื่อปฏิบัติ เช่น การแจ้งเรียกร้องค่าเสียหาย การเก็บบันทึกข้อมูลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย การจ่ายเงินค่าเสียหาย เป็นต้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

Clause 53.1 กล่าวว่า แม้จะมีข้อกำหนดอื่นใดในสัญญาก็ตาม เมื่อผู้รับจ้างต้องการเรียกวงค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมตามข้อกำหนดใด ๆ จะต้องแจ้งความต้องการนี้ให้ฝ่ายผู้รับจ้างทราบภายใน 28 วัน หลังจากเหตุการณ์ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก

Clause 53.2 กล่าวว่า ผู้รับจ้างต้องเก็บบันทึกข้อมูลที่จำเป็นต่อการสนับสนุนการเรียกวงค่าใช้จ่ายที่ผู้รับจ้างต้องการเพิ่มเติม โดยวิศวกรจะต้องตรวจสอบบันทึกข้อมูลนี้และอาจสั่งให้ผู้รับจ้างเก็บข้อมูลเพิ่มเติมที่เชื่อว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการเรียกวงค่าเสียหาย ซึ่งผู้รับจ้างต้องยินยอมให้วิศวกรตรวจสอบบันทึกดังกล่าว

Clause 53.3 กล่าวว่า ภายใน 28 วัน หรือตามเวลาที่วิศวกรเห็นว่าเหมาะสม หลังจากส่งหนังสือแจ้งเรียกวงค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ผู้รับจ้างต้องลงบัญชีแสดงจำนวนเงินที่เรียกพร้อมเหตุผล โดยเมื่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการเรียกวงค่าเสียหายนี้มีผลต่อเนื่องเป็นระยะ ๆ ผู้รับจ้างต้องส่งบัญชีรายละเอียดเป็นระยะเพิ่มเติมเพื่อแสดงจำนวนเงินที่เรียกพร้อมเหตุผล โดยบัญชีรายละเอียดสุดท้ายต้องส่งภายใน 28 วัน หลังจากเหตุการณ์สิ้นสุดลง

Clause 53.4 กล่าวว่า ถ้าผู้รับจ้างไม่สามารถทำตามข้อกำหนดใด ๆ ในการเรียกวงค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมที่ต้องการได้ ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายไม่เกินจำนวนตามที่วิศวกรหรืออนุญาโตตุลาการกำหนดโดยการพิจารณาจากบันทึกข้อมูล

และ Clause 53.5 กล่าวถึงการจ่ายเงินในการเรียกวงค่าเสียหายว่า ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายที่เรียกวงเพิ่มเติมในการจ่ายเงินงวด เมื่อฝ่ายผู้ว่าจ้างพิจารณาเห็นว่าผู้รับจ้างส่งรายละเอียดที่เพียงพอต่อการพิจารณา แต่ถ้ารายละเอียดนั้นไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนการเรียกวงค่าเสียหายทั้งหมด ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายตามรายละเอียดที่ส่งเท่านั้น

จากข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการเรียกวงค่าเสียหายดังกล่าว ผู้รับจ้างจึงมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อการใช้สิทธิในการเรียกวงค่า ซึ่ง เป็นวิธีที่มีเหตุผลและสามารถตรวจสอบได้ โดยมีหลักฐานในการพิจารณาประกอบ

แนวทางแก้ไข

สัญญาจ้างราชการอาจมีข้อกำหนดเพิ่มเติมเรื่องวิธีการเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาปัญหาที่ผู้รับจ้างต้องการเรียกร้องค่าเสียหายที่อาจเรียกได้และทำให้ส่วนราชการผู้ว่าจ้างต้องตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างก่อสร้างเพื่อมิให้ทางราชการต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมโดยไม่จำเป็น นอกเหนือไปจากกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และทำให้ผู้รับจ้างได้รับความยุติธรรมเพิ่มขึ้นจากความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้

โดยแนวทางในการเพิ่มเติมข้อกำหนดเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหาย มีดังนี้

- ควรมีข้อกำหนดที่ให้สิทธิผู้รับจ้างในการเรียกร้องค่าชดเชยเพิ่มขึ้นในสาเหตุต่าง ๆ
- ควรระบุวิธีการแจ้งเหตุเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายเพิ่มเติม ทั้งในด้านเวลาและหลักฐาน
- ควรกำหนดหน้าที่ของผู้รับจ้างที่ต้องกระทำเพื่อการเรียกร้องค่าเสียหาย
- ควรระบุวิธีการจ่ายเงินค่าเสียหายให้กับผู้รับจ้าง

4.4 ค่าปรับ

ในการศึกษากรณีที่เกิดเนื่องจากข้อกำหนดเรื่องค่าปรับในแบบสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พบว่าสามารถแบ่งประเด็นปัญหาออกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

- 1) การคิดค่าปรับ
- 2) ค่าปรับในการควบคุมงาน
- 3) การชำระเบี้ยปรับ

4.4.1 การคิดค่าปรับ

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการคิดค่าปรับสามารถแสดงได้ตามตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 ปัญหาในการคิดค่าปรับ

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
1	ผู้ว่าจ้างมีปัญหาในการคิดระยะเวลาค่าปรับนับจากวันครบกำหนด สัญญาถึงวันที่การส่งมอบงานมีผล โดยเกิดปัญหาว่า วันที่การส่งมอบงานมีผล คือวันใด	ที่ นร(กวพ)1204/1665, 17 ก.พ. 2537
2	ผู้รับจ้างทำการส่งมอบงานและแก้ไขหลายครั้ง โดยทำให้งานแล้วเสร็จภายหลังกำหนดเวลาของสัญญา ดังนั้น ผู้ว่าจ้างควรคิดค่าปรับในกรณีนี้อย่างไร ทั้งนี้ในการส่งมอบงานแต่ละครั้ง มีระยะเวลาในการตรวจรับและการแก้ไขงานรวมอยู่ด้วย	ที่ นร(กวพ)1204/6965, 15 ก.พ.2537, ที่ นร(กวพ)1204/9528, 30 ก.ย.2537 ที่ นร(กวพ)1204/464, 17 ม.ค.2538

หมายเหตุ ที่ นร (กวพ) มาจากเอกสารของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จากข้อมูลข้างต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในการคิดค่าปรับนั้นเกิดจากการนับระยะเวลาในการปรับ ซึ่งผู้ว่าจ้างเกิดความไม่มั่นใจว่าจะสามารถคิดเป็นจำนวนวันและอัตราอย่างไรจึงเป็นการถูกต้อง จากการที่ผู้รับจ้างทำงานล่าช้ากว่าวันกำหนดแล้วเสร็จของสัญญา

โดยที่แบบสัญญาจ้างราชการ (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535)ได้กำหนดไว้ว่า หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และผู้ว่าจ้างยังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนด นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือที่ผู้ว่าจ้างได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง โดยผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะปรับผู้รับจ้างจนถึงวันบอกเลิกสัญญาได้ เมื่อผู้ว่าจ้างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา

ดังนั้น ข้อกำหนดวิธีการคิดคำนวณระยะเวลาและจำนวนเงินค่าปรับในแบบสัญญาจ้างราชการนี้จึงมีรายละเอียดที่เพียงพอชัดเจนในการพิจารณา ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีนี้จึงเป็นปัญหาในการปฏิบัติของส่วนราชการผู้ว่าจ้างที่ไม่เข้าใจถึงวิธีการเท่านั้น

4.4.2 ค่าปรับในการควบคุมงาน

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่ง คือเรื่องค่าปรับในการควบคุมงาน โดยปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นผู้ว่าจ้างเกิดความไม่แน่ใจว่าหากผู้ควบคุมงานได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลภายในของส่วนราชการ

การ ในการคิดค่าปรับนั้นผู้ว่าจ้างสามารถคิดค่าปรับในส่วน of ค่าควบคุมงานจากผู้รับจ้างได้อีกหรือไม่ (ที่ นร (กวพ)1204/5618, 21 มิ.ย.2538, ที่ นร(กวพ)1204/6142, 6 ก.ค.2538)

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับค่าปรับในการควบคุมงานมาจากความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนของส่วนราชการผู้ว่าจ้างในเรื่องการควบคุมงาน เพราะเหตุว่าการดำเนินการก่อสร้างตามปกติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้ต้องมีผู้ควบคุมงานเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของผู้รับจ้าง ซึ่งอาจแต่งตั้งมาจากบุคคลภายในส่วนราชการผู้ว่าจ้างเองหรือมาจากการจ้างผู้ควบคุมงานภายนอกที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน โดยที่ผู้ควบคุมงานต้องทำหน้าที่ตลอดระยะเวลาการก่อสร้าง แม้ว่า การก่อสร้างนั้นจะล่าช้าออกไปจากกำหนดระยะเวลาของสัญญา

ปัญหาอีกกรณีหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ ผู้ว่าจ้างสามารถเรียกค่าปรับในการควบคุมงานให้กับบริษัทผู้ควบคุมงานก่อสร้างสำหรับช่วงเวลาที่ล่วงเลยกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาได้เพียงใด เมื่อมีการอนุมัติให้ผู้รับจ้างขยายเวลาปฏิบัติงานได้ส่วนหนึ่ง (คำวินิจฉัยอัยการสูงสุดที่ 20/2536)

โดยที่สัญญาจ้างราชการ (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535)ได้กำหนดว่าผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานในเมื่อผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้ควบคุมงานอีกต่อหนึ่งเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนด เมื่อผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และผู้ว่าจ้างยังมีได้บอกเลิกสัญญาโดยนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ว่าจ้างได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง

เมื่อสัญญากำหนดเช่นนี้แล้ว ผู้รับจ้างจำเป็นต้องชำระค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานจากการทำงานล่าช้าของผู้รับจ้างในกรณีที่ผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้ควบคุมงานเท่านั้น ดังนั้นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากความไม่เข้าใจในข้อกำหนดของสัญญาของส่วนราชการผู้ว่าจ้างเท่านั้น

4.4.3 การชำระเบี้ยปรับ

ประเด็นปัญหาในเรื่องค่าปรับอีกประการหนึ่งคือ การชำระเบี้ยปรับที่ผู้รับจ้างสามารถใช้ชำระได้ ดังข้อมูลตามตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 ปัญหาในการชำระเบี้ยปรับ

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
1	ภายหลังจากที่ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสัญญา ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิหักค่าปรับจากเงินค่าจ้างที่ค้างจ่าย แต่ยังมีค่าปรับที่ค้างชำระอีก ซึ่งผู้รับจ้างไม่ยอมชดใช้ ผู้ว่าจ้างจึงต้องการยึดเอาวัสดุอุปกรณ์ที่ยังไม่ได้ติดตั้งหรือติดตั้งแล้วแต่ยังไม่ได้ส่งมอบและตรวจรับแทนค่าปรับได้หรือไม่	คำวินิจฉัยอัยการสูงสุด ที่ ท.31/2538
2	ผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบงานได้ทันตามกำหนด จึงต้องการใช้หนังสือค้ำประกันของธนาคารมาวางไว้ โดยขอให้หักค่าปรับไว้ก่อนจะทำได้หรือไม่	ที่ นร(กวพ)1204/8816, 13 ก.ย.2538

หมายเหตุ ที่ นร (กวพ) มาจากเอกสารของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จากข้อมูลในตาราง ประเด็นปัญหาการจ่ายเบี้ยปรับนั้นมาจากการที่ผู้รับจ้างต้องการชำระเบี้ยปรับเป็นสิ่งที่อื่นนอกเหนือจากเงินสด และจากการที่ผู้ว่าจ้างต้องการเบี้ยปรับเป็นสิ่งที่อื่นเนื่องจากผู้รับจ้างไม่ชำระค่าปรับเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนด

โดยที่สัญญาจ้างราชการ (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535)กำหนดไว้ว่าผู้รับจ้างต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนด ประกอบกับข้อกำหนดในการจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าซึ่งกำหนดว่า เงินจำนวนใด ๆ ก็ตามที่ผู้รับจ้างจะต้องจ่ายให้แก่ผู้ว่าจ้างเพื่อชำระหนี้หรือเพื่อชดใช้ความรับผิดชอบต่าง ๆ ตามสัญญา ผู้ว่าจ้างจะหักเอาจากเงินค่าจ้างงวดที่จะจ่ายให้แก่ผู้รับจ้างก่อนที่จะหักชดใช้คืนเงินค่าจ้างล่วงหน้า

ดังนั้น แบบสัญญาจ้างจึงมีความชัดเจนแล้วว่าค่าปรับจะต้องเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนด และผู้ว่าจ้างสามารถหักเอาจากเงินค่าจ้างงวดได้ เพราะถือเป็นหนี้หรือความรับผิดชอบที่ผู้รับจ้างได้กระทำขึ้น

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนหรือความต้องการที่นอกเหนือไปจากข้อกำหนดในสัญญาเท่านั้น

สัญญา FIDIC

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดเรื่องค่าปรับในสัญญาก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC (Fe'de'ration International des Inge'nieurs Conseils, 1987) พบว่ามีความคล้ายคลึงกับข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้างราชการ ดังนี้

Clause 46.1 กำหนดว่า หากการกระทำของผู้รับจ้างภายใต้สัญญา ทำให้ผู้ว่าจ้างต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการควบคุมงาน ฝ่ายผู้ว่าจ้างสามารถพิจารณาหักคืนจากผู้รับจ้างได้ โดยอาจจะหักจากเงินค่าจ้างงวดได้

และ Clause 47.1 กล่าวว่า ถ้าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาแล้วเสร็จในการส่งมอบงานได้ ผู้รับจ้างต้องชำระเงินค่าเสียหายตามจำนวนที่ระบุในภาคผนวกของใบเสนอราคา เพื่อชดเชยความผิดคลั่งกล่าว ตามระยะเวลาที่ล่าช้าไปจากกำหนดเวลาแล้วเสร็จ โดยที่ผู้ว่าจ้างอาจหักจำนวนเงินค่าเสียหายจากเงินค่าจ้างงวดของผู้รับจ้างได้

ดังนั้น การเพิ่มเติมนายละเอียดในสัญญาจ้างงานราชการเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติเกี่ยวกับค่าปรับอาจทำได้โดย ระบุการหักเงินค่าจ้างงวดเพื่อการชำระค่าปรับรวมอยู่ในข้อกำหนดค่าปรับด้วย

4.5 สรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์กรณีปัญหาซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับข้อกำหนดด้านต้นทุนและการเงิน พบว่า ข้อกำหนดของสัญญาจ้างราชการที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการก่อสร้างมีอยู่ด้วยกันหลายประการ คือ

4.5.1 ข้อกำหนดเรื่องงานพิเศษและการแก้ไขงานขาดความชัดเจนในความหมายของคำว่า “งานพิเศษและการแก้ไขงาน”

4.5.2 ข้อกำหนดเรื่องค่าจ้างและการจ่ายเงินมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเวลาที่แน่นอนในการจ่ายเงินงวด อันก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาอีกหลายประการ เช่น ผู้รับจ้างถือเป็นข้ออ้างในการหยุดงานชั่วคราวเมื่อได้รับเงินค่าจ้างล่าช้า เป็นต้น

4.5.3 สัญญาจ้างราชการยังไม่มีข้อกำหนดในการเรียกร้อยค่าเสียหายโดยฝ่ายผู้รับจ้าง ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการจ้างงานและก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งระหว่างคู่สัญญา ซึ่งบางครั้งก็ไม่มีเหตุผลอันสมควรและทำให้เกิดความเสียหายต่องานก่อสร้างได้

ดังนั้น แบบสัญญาจ้างราชการจึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมข้อกำหนดบางประการให้ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อลดกรณีข้อโต้แย้งต่างๆลง อันจะก่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินงานก่อสร้าง