



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมการก่อสร้างเป็นงานที่ค่อนข้างมีความซับซ้อน ยุ่งยากในการดำเนินงาน ซึ่งอุตสาหกรรมแต่ละประเภท อาทิเช่น การก่อสร้างอาคาร ถนน อุโมงค์ และระบบสาธารณูปโภค พื้นฐาน เป็นต้น มีขั้นตอนในการดำเนินงานก่อสร้างที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การออกแบบ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินงานก่อสร้าง การบริหารงานก่อสร้าง บุคลากร แรงงาน และฝีมือแรงงานที่ใช้ในการก่อสร้าง

การดำเนินโครงการก่อสร้างให้ประสบความสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคล ในหลายฝ่าย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะประกอบด้วยผู้ว่าจ้างหรือเจ้าของโครงการ (Project Owner) ผู้ออกแบบ (Designer) ผู้รับเหมาหลัก (Prime Contractor) ผู้รับเหมาย่อย (Sub-Contractor) วิศวกร ที่ปรึกษา (Consultant Engineer) และผู้จัดหาวัสดุ (Supplier) โดยบุคคลในแต่ละฝ่ายดังกล่าวข้างต้น มีพื้นฐานการทำงานที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นจึงมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ฝ่ายผู้ว่าจ้างและฝ่ายผู้รับเหมา วัตถุประสงค์ของฝ่ายผู้ว่าจ้าง คือ ต้องการงานที่มีคุณภาพและตรงตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ แต่ในส่วนของผู้รับเหมา นั้นเพียงเพื่อ ต้องการผลกำไรจากการดำเนินงาน (Surawongsin, 2002) จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้อาจเป็นเพียง สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งในอุตสาหกรรมการก่อสร้าง ซึ่งส่งผลให้เกิด การเรียกร้องสิทธิ (Claims) ขึ้นเมื่อบุคคลในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งพบว่า การดำเนินงานก่อสร้างใน โครงการนั้นๆ ไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้ในสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ก่อนที่จะดำเนินงานก่อสร้าง

ปัญหาที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิขึ้นบ่อยครั้ง ได้แก่ ขอบเขตของงานเพิ่มมากขึ้น ข้อมูลการประมาณงานก่อสร้างไม่มีความเหมาะสม ฝ่ายผู้ว่าจ้างไม่สามารถจัดเตรียมหรือส่ง เครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆที่มีความจำเป็นในการก่อสร้างได้ทันตามเวลาที่ตกลงกันเอาไว้ ข้อมูล ในแบบรูปก่อสร้าง รวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับวัสดุไม่ชัดเจน ระยะเวลาในการเตรียมการประมาณงาน และการสำรวจสภาพของสถานที่ก่อสร้างก่อนการประมาณงานมีความไม่เหมาะสมเพียงพอ ระหว่าง การดำเนินงานมีความจำเป็นต้องหยุดการทำงานโดยไม่มีสาเหตุอันควร และในบางครั้งอาจมีการเร่ง งานให้แล้วเสร็จก่อนกำหนด (Jergeas และ Hartman, 1994: 553-554)

มากกว่านั้น Adrian (1988) กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิในโครงการ ก่อสร้างว่าส่วนหนึ่งอาจมีสาเหตุมาจาก ความยุ่งยากซับซ้อนที่เกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินงาน

ก่อสร้าง ตัวอย่างของสาเหตุนี้ได้แก่ งานออกแบบที่ค่อนข้างซับซ้อนทำให้ผู้ที่นำงานออกแบบดังกล่าวไปปฏิบัตินั้นมีความไม่เข้าใจหรือตีความหมายผิดเพี้ยนไป สาเหตุต่อมา คือ ผลกระทบของสภาพเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง การเปลี่ยนแปลงระบบในการดำเนินงาน (Changing Project Delivery Systems) และบุคคลภายนอก (External Parties) เช่น นักกฎหมาย หน่วยงาน บริษัทประกันภัย เป็นต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจเป็นบุคคลที่ถูกว่าจ้างขึ้นมาเพื่อดูแลผลประโยชน์ในบางส่วนของงานก่อสร้าง นั่นคือการแปลความหรือตีความในตัวเนื้อหาสัญญาก่อสร้างเพียงเพื่อหวังผลกำไรจากตัวเนื้อหาสัญญาที่มีความบกพร่อง

นอกจากนี้ Diekmann และ Nelson (1985) พบว่ามีร้อยละ 72 ของการเรียกร้องสิทธิที่อยู่ นอกเหนือการควบคุมของผู้รับเหมา นั่นคือร้อยละ 46 ของการเรียกร้องสิทธิ เป็นความผิดพลาดในการออกแบบ และอีกร้อยละ 26 ของการเรียกร้องสิทธิ เป็นของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เพื่อให้เห็นถึงมูลค่าของการเรียกร้องสิทธิที่เคยเกิดขึ้นในงานก่อสร้าง พวกเขาได้แบ่งโครงการตามมูลค่าของโครงการ ออกเป็น 3 ระดับ คือ โครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าของโครงการตั้งแต่ 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการขนาดกลางมีมูลค่าของโครงการระหว่าง 1 ถึง 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และโครงการขนาดเล็กมีมูลค่าของโครงการน้อยกว่า 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากการสำรวจพบว่าในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่โดยเฉลี่ยแล้วในแต่ละโครงการมีมูลค่าของการเรียกร้องสิทธิเกิดขึ้นประมาณ 26,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในส่วนของโครงการก่อสร้างขนาดกลางโดยเฉลี่ยแล้วในแต่ละโครงการมีมูลค่าของการเรียกร้องสิทธิเกิดขึ้นประมาณ 16,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ และโครงการก่อสร้างขนาดเล็กโดยเฉลี่ยแล้วในแต่ละโครงการมีมูลค่าของการเรียกร้องสิทธิเกิดขึ้นประมาณ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ

Kumaraswamy (1997) พบว่าความขัดแย้ง (Conflict) การเรียกร้องสิทธิ (Claim) การโต้แย้ง (Dispute) มีความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างกัน สามารถส่งผลให้มีการเรียกร้องสิทธิขึ้นได้ เมื่อมีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้น นอกจากนี้ Bramble, D'Onofrio และ Stetson (1990) กล่าวว่าเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานก่อสร้าง ปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในโครงการก่อสร้างได้ ซึ่งจะกลายเป็นการเรียกร้องสิทธิเพื่อขอชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ขอบข่ายเวลาในการก่อสร้างเนื่องจากปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้

Semple, Hartman และ Jergeas (1994) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุและปัญหาที่ทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิในงานก่อสร้าง จากการเก็บตัวอย่าง 24 โครงการที่ตั้งอยู่ทางตะวันตกของประเทศแคนาดา พบว่าการเรียกร้องสิทธิโดยส่วนมากเกิดขึ้นจากความล่าช้าของโครงการก่อสร้าง โดยในบางโครงการมีการขยายเวลาก่อสร้างออกไปมากกว่าร้อยละ 100 ของระยะเวลาที่ตกลงกันในสัญญา ซึ่งความล่าช้าดังกล่าวส่งผลทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่เพิ่มสูงขึ้นด้วย และเมื่อเปรียบเทียบทางด้านของมูลค่าของโครงการพบว่าจากการเรียกร้องสิทธิที่พบมากกว่าครั้งมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

ประมาณร้อยละ 30 ของมูลค่าโครงการตามสัญญา และประมาณหนึ่งในสามของการเรียกร้องสิทธิที่พบนั้นมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 60 ของมูลค่าโครงการตามสัญญา และในบางโครงการมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นมากกว่าร้อยละ 100 ของมูลค่าโครงการตามสัญญา

จากการศึกษาของ Kululanga, Kuotcha, McCaffer และ Edum-Fotwe (2001) เกี่ยวกับรูปแบบของการเรียกร้องสิทธิของผู้รับเหมาชาวมาลาเวียน พบว่าผู้รับเหมาไม่มีการควบคุมดูแลขั้นตอน และวิธีในการเรียกร้องสิทธิ รวมไปถึงผู้รับเหมาโดยส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญในการศึกษาเอกสารสัญญาให้ดีก่อนที่จะประมูลงาน ปัญหาที่เกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิโดยส่วนใหญ่แล้วประกอบไปด้วยระบบการเก็บบันทึกข้อมูล การออกแบบ และการบริหารจัดการที่มีความไม่เหมาะสม (Vidigah และ Ndekugri, 1997) เมื่อมีการเรียกร้องสิทธิเกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างแล้วจะทำให้มีผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาคือ การเกิดความสูญเสียทรัพยากรในด้านต่างๆ อาทิเช่น ทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรเวลา เป็นต้น อีกทั้งยังส่งผลให้งานก่อสร้างมีความล่าช้า มีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้น คุณภาพของงานไม่เป็นไปตามที่กำหนด และสามารถส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับเหมาได้

จากการที่มีบริษัทของผู้รับเหมาต่างชาติ รวมทั้งผู้รับเหมาของไทยต้องการที่จะมาลงทุนเกี่ยวกับงานก่อสร้างในประเทศลาว ไทย และเวียดนาม ในแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น จึงควรมีการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนต่างๆ ในการเรียกร้องสิทธิของโครงการก่อสร้างในประเทศนั้นๆ ให้มีความเข้าใจเสียก่อน เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรที่มีค่าไปโดยเปล่าประโยชน์ ทั้งในแง่ของเงินทุน เวลา รวมไปถึงทำให้ได้งานที่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของสัญญา ซึ่งการเรียกร้องสิทธิในแต่ละประเทศมีกระบวนการที่เหมือนหรือแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการดำเนินงาน และวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ดังนั้นในงานวิจัยครั้งนี้จึงมีแนวความคิดที่จะศึกษาถึงรูปแบบของการปฏิบัติงานในกระบวนการเรียกร้องสิทธิของโครงการก่อสร้างถนนในหน่วยงานของภาครัฐในประเทศลาว ไทย และเวียดนาม เพื่อช่วยป้องกันหรือลดปัญหาและข้อขัดแย้งต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวไปข้างแล้วในข้างต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อทราบถึงการปฏิบัติงาน โดยทั่วไป และมูลเหตุของการเรียกร้องสิทธิที่เกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างถนนของลาว ไทย และเวียดนาม
- 2) เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบกระบวนการเรียกร้องสิทธิที่เกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างถนนของหน่วยงานภาครัฐในลาว ไทย และเวียดนาม

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยมีขอบเขตในการดำเนินงาน ดังนี้

- 1) ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการเรียกร้อยสิทธิของโครงการก่อสร้างในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้แก่ ประเทศลาว ไทย และเวียดนามในมุมมองของฝ่ายผู้ว่าจ้างเป็นหลัก
- 2) เป็นโครงการก่อสร้างประเภทโครงสร้างพื้นฐาน ประเภทถนน ของหน่วยงานในภาครัฐ และเป็นโครงการเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือจากองค์กรต่างๆ อาทิเช่น World Bank (WB), Asian Development Bank (ADB), Japan Bank for International Cooperation (JBIC) และ International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) เป็นต้น
- 3) เป็นโครงการที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ ซึ่งควรมีมูลค่าโครงการตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไปหรือเทียบเท่า และใช้เวลาการก่อสร้างไม่ต่ำกว่า 6 เดือน เป็นหลักการที่แนะนำโดยสหพันธ์วิศวกรที่ปรึกษานานาชาติ (Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils) หรือเป็นที่รู้จักกันในนามของ FIDIC

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยมีขั้นตอนในการดำเนินงานโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

- 1) รวบรวมและศึกษาค้นคว้าข้อมูลเชิงเอกสารที่มีความเกี่ยวข้องกับการเรียกร้อยสิทธิของโครงการก่อสร้างที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ
- 2) วิเคราะห์เพื่อรวบรวมปัญหาเบื้องต้นจากเอกสารต่างๆ ในขั้นตอนแรก เพื่อกำหนดปัญหา วัตถุประสงค์ และขอบเขตของการทำงานวิจัย
- 3) ออกสำรวจเบื้องต้น (Preliminary Observation) เพื่อรับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในโครงการก่อสร้างถนนจากหน่วยงานของภาครัฐ ซึ่งได้แก่ กองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ประเทศไทย
- 4) การจัดทำแบบสอบถาม และกำหนดขอบเขตของคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์
- 5) รวบรวมรายชื่อบุคคลที่ต้องการสัมภาษณ์ในแต่ละประเทศตามที่ระบุไว้ในขอบเขตของการวิจัย
- 6) ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสำรวจ และสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการเรียกร้อยสิทธิในประเทศลาว ไทยและเวียดนาม

- 7) การเก็บรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่ได้จากการสำรวจและสัมภาษณ์เพื่อวิเคราะห์ผลและข้อมูลที่ได้
- 8) สรุปผล และจัดทำเอกสารวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์

รายละเอียดของขั้นตอนในการดำเนินงานวิจัยนี้ได้กล่าวถึงไว้ในบทที่ 3 แนวคิด และวิธีการดำเนินงานวิจัย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย

- 1) เข้าใจถึงกระบวนการเรียกร้องสิทธิของโครงการก่อสร้างที่เกิดขึ้นในมุมมองของฝ่ายผู้ว่าจ้าง นั่นคือหน่วยงานของภาครัฐของประเทศลาว ไทย และเวียดนาม
- 2) ทราบถึงแนวทางในการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการเรียกร้องสิทธิของโครงการก่อสร้างในประเทศที่ดำเนินงานอยู่ได้
- 3) เป็นประโยชน์ต่อบริษัท และผู้ที่ต้องการจะไปทำงานในประเทศลาว ไทย และเวียดนาม ให้มีความเข้าใจในการเรียกร้องสิทธิของโครงการก่อสร้างในประเทศดังกล่าว
- 4) ช่วยลดข้อขัดแย้ง และการฟ้องร้องระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับเหมา ส่งผลให้งานก่อสร้างเป็นไปด้วยความราบรื่น สะดวก และรวดเร็ว