

แนวทางการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างเพื่อลดข้อพิพาท
ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ในประเทศไทย
CONTRACT MANAGEMENT GUIDELINES TO MITIGATE CONSTRUCTION DISPUTES BETWEEN
PUBLIC AND PRIVATE SECTORS IN THAILAND

รัตติกาล โสวะภาส¹, ภราดร เพ็งแจ่ม และ ทานตะวัน บุญเล็ก
Rattikarn Sowaphas¹, Paradorn Pengjaem and Tantawan Bunlek

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar, Bangkok, Thailand

E-Mail: rattikarn.sowaphas@gmail.com¹

Received 29 June 2024; Revised 8 August 2024; Accepted 29 April 2025.



บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสาเหตุและลักษณะของข้อพิพาทในสัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างภาครัฐและเอกชน 2) วิเคราะห์ปัจจัยสำคัญในการบริหารสัญญาที่สามารถลดโอกาสการเกิดข้อพิพาท และ 3) เสนอแนะแนวทางการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างที่มีประสิทธิภาพในบริบทของประเทศไทย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน ประกอบด้วยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ 18 คน ตามเทคนิคเดลฟาย และการสำรวจเชิงปริมาณโดยแบบสอบถาม จากกลุ่มตัวอย่างผู้บริหาร และวิศวกรของบริษัทผู้รับเหมา จำนวน 285 ราย วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงปริมาณ และสถิติเชิงพรรณนาและอนุมาน ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าดัชนีความสำคัญสัมพัทธ์ (RII) และการทดสอบสมมติฐาน ผลการวิจัย พบว่า สาเหตุข้อพิพาทหลัก ได้แก่ ความล่าช้าในการส่งมอบงาน การเบิกจ่ายเงินล่าช้า การเปลี่ยนแปลงงานก่อสร้าง และการตีความข้อสัญญาที่คลุมเครือ ปัจจัยที่มีผลต่อการลดข้อพิพาท ได้แก่ ความชัดเจนของเอกสารสัญญา ความสามารถของเจ้าของงานและที่ปรึกษา และการสื่อสารระหว่างคู่สัญญา งานวิจัยได้สังเคราะห์กรอบแนวทาง 5 ด้าน เพื่อป้องกันข้อพิพาท ได้แก่ 1) การวางแผนสัญญาที่รัดกุม 2) ระบบการสื่อสารที่โปร่งใส 3) กลไกแจ้งเตือนและจัดการปัญหาเชิงรุก 4) การจัดการงานเปลี่ยนแปลงอย่างมีระบบ และ 5) การสร้างวัฒนธรรมความร่วมมือ ทั้งนี้ได้มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับทฤษฎีความขัดแย้งของ Coser และ Dahrendorf และมาตรฐานสากล เช่น FIDIC และ NEC3 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ความขัดแย้งสามารถจัดการได้ด้วยวิธีการเชิงโครงสร้างและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยจึงมีคุณูปการเชิงทฤษฎีและเชิงนโยบายในการยกระดับการบริหารสัญญาก่อสร้างภาครัฐไทยให้มีความรัดกุม โปร่งใส และลดข้อพิพาทอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การบริหารสัญญาก่อสร้าง; สัญญามาตรฐานสากล FIDIC และ NEC3; ข้อพิพาทภาครัฐและภาคเอกชน; แนวทางป้องกันข้อพิพาท

Abstract

This research aims to 1) Examine the causes and characteristics of construction contract disputes between the public and private sectors in Thailand, 2) Analyze key factors in contract management that can reduce the likelihood of disputes, and 3) Propose effective contractual management guidelines within the Thai context. A mixed-methods approach was employed, comprising in-depth interviews with 18 experts using the Delphi technique and a quantitative survey with 285 participants from contractor companies, including executives and engineers. Data were analyzed using thematic analysis and both descriptive and inferential statistics, including mean, Relative Importance Index (RII), and hypothesis testing.

The findings reveal that the primary causes of disputes include delayed project delivery, late payments, variation orders, and ambiguous contractual interpretations. Critical factors in dispute prevention are identified as contract document clarity, competency of project owners and consultants, and effective communication. Based on the synthesis, five integrated guidelines for dispute prevention are proposed: 1) proactive contract planning, 2) transparent communication systems, 3) early warning and issue resolution mechanisms, 4) structured variation and claim management, and 5) collaborative culture development. The research further compares these guidelines with Conflict Theory by Coser and Dahrendorf, as well as international contractual standards such as FIDIC and NEC3. The analysis indicates that construction disputes can be constructively managed through structural and procedural measures. This research contributes to both theoretical understanding and policy recommendations by providing an evidence-based framework for improving public-sector construction contract administration in Thailand toward greater clarity, transparency, and sustainable dispute mitigation.

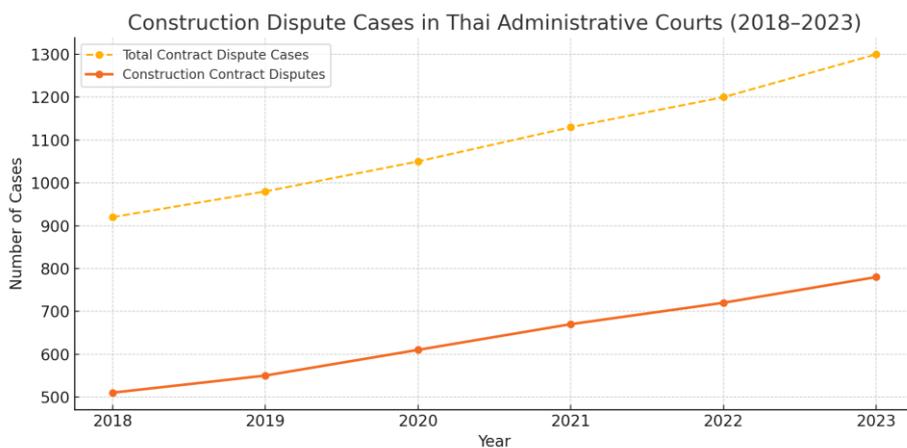
Keywords: Construction Contract Management; FIDIC and NEC3 Standard Forms; Public-Private Dispute; Dispute Prevention Framework

บทนำ

ข้อพิพาทในสัญญาจ้างก่อสร้างภาครัฐเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่มีมูลค่าสูงและเกี่ยวข้องกับภาคเอกชนในรูปแบบสัญญาหลายฝ่าย (**Multi-Party Contractual Relationships**) ความไม่ชัดเจนของขอบเขตของงานและรายละเอียดของการว่าจ้าง (**Terms of Reference: TOR**) การเปลี่ยนแปลงแบบ การตีความข้อสัญญาแตกต่างกัน และการเบิกจ่ายเงินล่าช้า ล้วนเป็นสาเหตุหลักที่นำไปสู่ข้อพิพาท (Fenn, Lowe, & Speck, 1997) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน

คือ กรณีโฮปเวลล์ ซึ่งส่งผลให้ภาครัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายมหาศาล (ThaiPublica, 2022) สะท้อนต้นทุนทางเศรษฐกิจและความล้มเหลวในการจัดการความขัดแย้ง

สถิติจากกรมบัญชีกลางและศาลปกครองระบุว่าข้อพิพาทในสัญญาก่อสร้างมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยคิดเป็นกว่าร้อยละ 60 ของข้อพิพาทด้านสัญญาทั้งหมดในแต่ละปี (Comptroller General's Department, 2023; Central Administrative Court, 2022) Office of the Administrative Courts, 2023). แม้จะมีการกำหนดแบบฟอร์มสัญญามาตรฐาน แต่ปัญหาความเปราะบางด้านการบริหารสัญญา (Contract Management Fragility) ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะการขาดแนวทางบริหารระหว่างดำเนินโครงการ (Mid-Stream Contract Governance) และกลไกป้องกันข้อพิพาทเชิงระบบ ดังนั้น การพัฒนากลยุทธ์การบริหารสัญญาเชิงป้องกันจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในบริบทการพัฒนาภาครัฐไทย (รูปที่ 1)



รูปที่ 1 แนวโน้มจำนวนข้อพิพาทด้านสัญญาก่อสร้าง ที่เข้าสู่ศาลปกครองในประเทศไทย (2561–2566)

ที่มา: ผู้วิจัยสรุปจากรายงานกรมบัญชีกลาง (2566) และศาลปกครองกลาง (2565)

ข้อพิพาทจากงานก่อสร้างภาครัฐก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางตรงต่อความสำเร็จของโครงการ (ทำให้โครงการล้มเหลว ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย) และทางอ้อมต่อระบบราชการและงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนความเชื่อใจไว้วางใจของสาธารณชน ดังนั้นการลดข้อพิพาทเหล่านี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐและประโยชน์สุขของประชาชน แม้จะมีความพยายามจากทั้งภาครัฐและนักวิชาการในการทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทงานก่อสร้าง แต่หลายแนวทางยังอยู่ในขั้นข้อเสนอหรือการทดลอง เช่น ร่างกฎหมายใหม่ การนำระบบไกล่เกลี่ยมาใช้ เป็นต้น อีกทั้งยังไม่มีกรอบแนวทางแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติของการบริหารสัญญาเพื่อป้องกันข้อพิพาทอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ช่องว่างขององค์ความรู้ (Research Gap) งานวิจัยด้านกฎหมายมักเน้นวิเคราะห์ทบทวนปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบาย ขณะที่งานด้านวิศวกรรมหรือการจัดการโครงการมักมุ่งวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความขัดแย้งและเทคนิคบริหาร แต่ยังไม่มียานวิจัยที่เชื่อมโยงแนวคิดทั้งสองมิติเพื่อสร้างกรอบแนวทางการบริหารสัญญาแบบบูรณาการ (Integrated Contract Management Framework) สำหรับหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะ ดังนั้น การวิจัยฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว โดยศึกษาร่วมกันทั้งบริบทข้อกฎหมาย ระเบียบราชการ

และแนวปฏิบัติในการบริหารโครงการที่ส่งผลต่อการเกิดข้อพิพาท เพื่อนำไปสู่การออกแบบ “แนวทางการบริหารสัญญาที่เหมาะสม” (Context-Specific Contract Management Guideline) สำหรับหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น การพัฒนาแนวทางการบริหารสัญญาจําก่อสร้างที่ลดความเสี่ยงต่อข้อพิพาทระหว่างภาครัฐและเอกชน ครอบคลุมตั้งแต่การร่างสัญญา การดำเนินโครงการ การตรวจรับงาน ไปจนถึงกลไกระงับข้อพิพาท โดยอ้างอิงข้อมูลเชิงประจักษ์จากกรณีศึกษาจริงและความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ผลลัพธ์ของงานวิจัยจะสนับสนุนการปรับปรุงระบบจัดซื้อจัดจ้างของรัฐให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุและลักษณะของข้อพิพาทในสัญญาจําก่อสร้างระหว่างภาครัฐและเอกชน
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญในการบริหารสัญญาที่สามารถลดโอกาสเกิดข้อพิพาท
3. เพื่อเสนอแนวทางการบริหารสัญญาจําก่อสร้างที่มีประสิทธิภาพในบริบทของประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรม

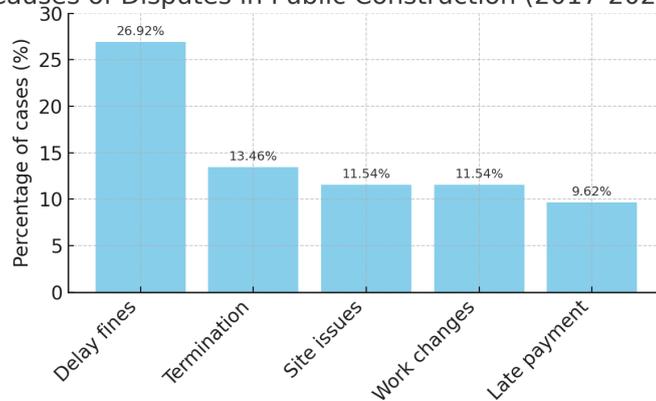
การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ “แนวทางการบริหารสัญญาจําก่อสร้างเพื่อลดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน” โดยแบ่งการศึกษาตาม 3 มิติหลัก ได้แก่ 1) มิติทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อพิพาทในสัญญาก่อสร้างภาครัฐ/เอกชน ได้แก่ คำวินิจฉัยของศาลปกครองและการตีความข้อสัญญา 2) มิติด้านวิศวกรรมการก่อสร้างและการบริหารโครงการ ได้แก่ การจัดทำขอบเขตของงาน (Terms of Reference : TOR) และบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและแรงงาน ที่ใช้ในการก่อสร้าง (Bill of Quantities : BOQ) การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารความเสี่ยงด้านเทคนิค และ 3) มิติกระบวนการระงับข้อพิพาท ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น กระบวนการไกล่เกลี่ย อนุญาโตตุลาการ หรือระบบสัญญามาตรฐาน FIDIC (International Federation of Consulting Engineer) ที่เน้นการควบคุมงานโดยผู้รับเหมาตามแบบที่กำหนดโดยนายจ้าง และ NEC3 (New Engineering Contract) สัญญามาตรฐานที่เน้นการทำงานร่วมกันและการปรับเปลี่ยนระหว่างนายจ้างและผู้รับเหมา

ลักษณะและสาเหตุข้อพิพาทในงานก่อสร้างภาครัฐ ข้อพิพาทในงานก่อสร้างภาครัฐส่วนใหญ่เกิดขึ้นภายใต้กรอบของ “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง (Kiatwatwasial, 2022) โดยข้อพิพาทลักษณะนี้มีผลกระทบต่อเชิงสาธารณะสูงและมักใช้ระยะเวลาพิจารณาคดียาวนาน งานวิจัยโดย Jongsathian. (2020). วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองในคดีจ้างของรัฐจำนวน 115 คดี (พ.ศ. 2547–2552) พบว่าเกินร้อยละ 60 ของข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างช่วงดำเนินสัญญา โดยมี “ความล่าช้าในการก่อสร้าง” เป็นสาเหตุหลัก นำไปสู่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการขยายเวลาและการปรับเงินทางสัญญา

สาเหตุข้อพิพาทที่พบบ่อยในคดีจริง การศึกษาของ Totanakun. (2023). ที่วิเคราะห์คดีข้อพิพาทโครงการก่อสร้างภาครัฐซึ่งเข้าสู่ศาลปกครองสูงสุดระหว่างปี พ.ศ. 2560–2564 จำนวน 35 คดี พบ 5 สาเหตุหลัก

ได้แก่ 1) การปรับเงินกรณีส่งมอบงานล่าช้า (Delay Penalties) 2) การบอกเลิกสัญญาโดยฝ่ายรัฐ (Contract Termination) 3) ปัญหาพื้นที่ก่อนส่งมอบ (Site Conditions) 4) การเปลี่ยนแปลงงานระหว่างสัญญา (Variation/Modification) และ 5) การจ่ายค่าจ้างล่าช้า (Payment Delay) (Chulalongkorn University, 2023) ซึ่งล้วนสะท้อนปัญหาเชิงระบบด้านเวลา การเงิน และการบริหารสัญญาที่ไม่สอดคล้องกับข้อตกลงต้นฉบับ สาเหตุเหล่านี้สอดคล้องกับวรรณกรรมที่ระบุว่า การค้างชำระตามสัญญา การละเมิดสัญญา และความล่าช้าในการก่อสร้าง (Non-Payment Contractual Breach and Construction Delays) เป็นรากฐานของข้อพิพาทในประเทศไทย ทั้งนี้ คำพิพากษาหลายคดียังสะท้อนถึงความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายหรือข้อสัญญา (Legal Ambiguity) และความไม่ชัดเจนของข้อสัญญา (Contractual Vagueness) ที่เปิดช่องให้คู่สัญญาตีความหรือใช้สิทธิต่างกันอย่างไม่มีการรวบรวมกัน (รูปที่ 2)

Top 5 Causes of Disputes in Public Construction (2017-2021) [Thailand]



รูปที่ 2 สาเหตุข้อพิพาท 5 อันดับแรกในโครงการก่อสร้างภาครัฐไทย (พ.ศ. 2560–2564)

ที่มา: ผู้วิจัยสรุปจากรายงานสำรวจคดีข้อพิพาทโครงการก่อสร้างภาครัฐที่ขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดในช่วงปี พ.ศ.2560–2564 จำนวน 35 คดี

จากรูปที่ 2 สาเหตุข้อพิพาท 5 อันดับแรกในโครงการก่อสร้างภาครัฐไทย (พ.ศ. 2560–2564) โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละของคดีที่มีการฟ้องร้อง แต่ละสาเหตุหลัก ได้แก่ การปรับเงินกรณีงานล่าช้าเป็นเหตุพิพาทสูงสุด ร้อยละ 26.92 รองลงมา คือ การบอกเลิกสัญญาร้อยละ 13.46 ปัญหาพื้นที่หน้างานร้อยละ 11.54 การเปลี่ยนแปลงงานระหว่างก่อสร้างร้อยละ 11.54 และการจ่ายเงินล่าช้าร้อยละ 9.62

เปรียบเทียบกลไกระงับข้อพิพาทรูปแบบต่าง ๆ

ตารางที่ 1 สรุปลักษณะของกลไกและวิธีระงับข้อพิพาทหลักที่ใช้ในงานก่อสร้าง เปรียบเทียบระหว่างบริบทประเทศไทยปัจจุบันกับมาตรฐานสากลและต่างประเทศ

กลไกการระงับข้อพิพาท	ลักษณะสำคัญ	สถานะการใช้ในประเทศไทย	แนวปฏิบัติสากล/ต่างประเทศ
การเจรจาต่อรองระหว่างคู่สัญญา (Negotiation)	คู่สัญญาหารือแก้ปัญหาเอง อย่างไม่เป็นทางการ ไม่มี บุคคลที่สาม มาเกี่ยวข้อง	ใช้เป็นขั้นตอนแรกเสมอ ทั้งใน สัญญาเอกชนและภาครัฐ แต่ไม่ มีผลผูกพันจนกว่าจะทำข้อตกลง ใหม่กันได้	ใช้ทั่วโลกเป็นวิธีแรก ถ้าเจรจา สำเร็จก็ลดเวลาและค่าใช้จ่าย ได้มาก

กลไกการระงับข้อพิพาท	ลักษณะสำคัญ	สถานะการใช้ในประเทศไทย	แนวปฏิบัติสากล/ต่างประเทศ
การไกล่เกลี่ย/ประนอม (Mediation/Conciliation)	บุคคลที่สามที่เป็นกลาง (ผู้ไกล่เกลี่ย) ช่วยอำนวยความสะดวกในการเจรจา เสนอทางออกที่ยอมรับร่วมกัน แต่ไม่มีอำนาจบังคับคู่กรณี	เริ่มแพร่หลายมากขึ้น; THAC และศาลส่งเสริมให้ใช้ในคดีก่อสร้างเพื่ออยู่ดีข้อพิพาทก่อนขึ้นศาล; สามารถใส่เป็นเงื่อนไขสัญญาให้ต้องไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี	เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ ADR ที่นิยมทั่วโลก; หลายประเทศบังคับใช้การประนอมก่อนฟ้องคดี (เช่น ศาลบางประเทศต้องผ่านการไกล่เกลี่ยก่อน)
คณะวินิจฉัยข้อพิพาท (Dispute Board / Adjudication)	คณะผู้ชำนาญการที่ตั้งขึ้นตั้งแต่เริ่มโครงการ คอยตัดสินหรือให้คำแนะนำเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นทันที คำตัดสินมีผลชั่วคราวให้คู่สัญญาปฏิบัติตามก่อน (binding interim)	ยังไม่ใช้ในสัญญามาตรฐานราชการไทย (สัญญาปกครองใหม่ปี 2561 ไม่มี DAB) แต่มีข้อเสนอให้ปรับใช้ในอนาคต; ล่าสุดมีร่าง พ.ร.บ. ให้มี Adjudicator ตัดสินกรณีพิพาทการเงินภายใน ~40 วัน	FIDIC กำหนด DAB ในเงื่อนไขสัญญา (แบบ Red Book เป็นต้น); อังกฤษ/สิงคโปร์/มาเลเซียมีกฎหมาย Adjudication บังคับใช้ในทุกสัญญาก่อสร้าง ให้ข้อพิพาทการเงินต้องผ่านกระบวนการนี้ก่อน (28 วันในอังกฤษ, 35 วันในสิงคโปร์ ฯลฯ)
อนุญาโตตุลาการ (Arbitration)	กระบวนการตัดสินโดยผู้ชี้ขาดเอกชนตามข้อตกลงของคู่สัญญา คำชี้ขาดมีผลผูกพันเด็ดขาดเช่นเดียวกับคำพิพากษาศาล (บังคับคดีได้ตามอนุสัญญานิวยอร์ก (New York Convention) สำหรับคดีระหว่างประเทศ)	ภาคเอกชนไทยนิยมเพิ่มขึ้นในสัญญาขนาดใหญ่; ภาครัฐยังใช้น้อยเพราะข้อจำกัดทางกฎหมายปกครอง; มีสถาบันอนุญาโตตุลาการของรัฐบาล (THAC, TIAC) รองรับ ควบคู่กับศาลของรัฐ	เป็นกลไกหลักในโครงการก่อสร้างระหว่างประเทศ; นิยมใช้กฎหมายสถาบัน เช่น ICC, SIAC, AAA; หลายประเทศสนับสนุนอนุญาโตตุลาการในประเทศเพื่อลดภาระศาล (เช่น จีน, อินเดีย มีการตั้งศูนย์อนุญาโตตุลาการ เฉพาะด้าน)
การดำเนินคดีในศาล (Litigation)	ฟ้องร้องต่อศาลของรัฐ ให้ผู้พิพากษาพิพากษาข้อพิพาทตามกฎหมาย คำพิพากษาผูกพันคู่กรณีโดยสมบูรณ์ แต่อาจอุทธรณ์/ฎีกาตามระบบได้	คดีเอกชนขึ้นศาลยุติธรรม, คดีรัฐขึ้นศาลปกครอง; เป็นวิธีดั้งเดิมที่ยังคงใช้มากที่สุดในไทย; กระบวนการนาน 1-3 ปีต่อศาลแต่ละชั้น; ศาลไทยมีขั้นตอนประนีประนอมข้อพิพาทในศาลควบคู่ (ศาลอาจแนะนำให้คู่กรณีประนอมกันก่อนพิพากษา)	ยังเป็นวิธีท้ายสุดในทุกประเทศ; ข้อดีคือบังคับคดีได้เต็มที่ ข้อเสียคือใช้เวลานานและค่าใช้จ่ายสูง; หลายประเทศมีกลไกศาลเฉพาะทาง (เช่น ศาลเทคนิคก่อสร้าง, Technology and Construction Court ในอังกฤษ) เพื่อจัดการคดีก่อสร้างที่ซับซ้อนได้มีประสิทธิภาพขึ้น

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยกำลังปรับตัวเข้าสู่แนวทางสากลมากขึ้น โดยเฉพาะการออกกฎหมายการวินิจฉัยข้อพิพาทเบื้องต้น (Adjudication) เพื่อให้มี กลไกตัดสินข้อพิพาทระหว่างโครงการอย่างเร่งด่วน แบบเดียวกับที่ใช้ในอังกฤษและหลายประเทศ ซึ่งคาดว่าจะช่วยลดการพึ่งพิงศาลและอนุญาโตตุลาการลง

ได้ในอนาคต ยิ่งไปกว่านั้น การส่งเสริมการไกล่เกลี่ยและการใช้ผู้ชำนาญการร่วมแก้ปัญหา (เช่น Dispute Board) ตั้งแต่ช่วงต้นของโครงการ จะเป็นเครื่องมือเชิงป้องกัน ที่ช่วยไม่ให้ความขัดแย้งลุกลาม กลยุทธ์ทั้งหมดนี้มีเป้าหมายเดียวกัน คือ ลดจำนวนและความรุนแรงของข้อพิพาท เพื่อให้โครงการก่อสร้างสำเร็จคล่องตามเป้าหมาย โดยเสียเวลาค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

จากการศึกษากรณีในและต่างประเทศสรุปได้ว่า ภาครัฐและเอกชนประเทศไทยควรปรับปรุงการบริหารสัญญาก่อสร้างโดยประยุกต์ใช้ International Standard Contracts หรือปรับแก้ Thai Standard Forms ให้มีกลไกระงับข้อพิพาท (Dispute Resolution Clause) ที่ชัดเจน เช่น การใช้ Arbitration, Adjudication หรือ Dispute Review Boards (DRB) พร้อมส่งเสริมความรู้ด้าน Alternative Dispute Resolution (ADR) ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและภาคเอกชนผ่านการอบรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความเป็นธรรมของกลไกเหล่านี้ อีกทั้งควรสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างวิศวกรและนิติกรตั้งแต่ขั้นตอนร่างสัญญาและการจัดการความเสี่ยง (Contract Risk Management) เพื่อลดความคลุมเครือของข้อกำหนดในสัญญาและป้องกันข้อพิพาทเชิงระบบในอนาคต

บทสรุปจากการทบทวนวรรณกรรมทั้งสามมิติ ได้แก่ มิติทางกฎหมาย วิศวกรรม และกระบวนการระงับข้อพิพาท พบว่า แม้มือถือความรู้เกี่ยวกับสาเหตุและแนวทางลดข้อพิพาทในสัญญาก่อสร้างจำนวนมาก แต่งานวิจัยด้านกฎหมายยังสะท้อน Structural Legal Gaps เช่น การขาดกฎหมายเฉพาะสำหรับ Public Construction Contracts และข้อจำกัดในการใช้ Arbitration ทำให้ข้อพิพาทจำนวนมากยังสิ้นสุดที่ศาลปกครอง ขณะที่งานวิจัยเชิงวิศวกรรมยืนยันว่าปัจจัยหลักของข้อขัดแย้ง ได้แก่ Delay, Payment Issues, และ Scope Variation พร้อมเสนอแนวทาง Proactive Contract Management เช่น การวางแผนที่โปร่งใส การแบ่งความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ส่วนด้านกระบวนการระงับข้อพิพาทพบว่า ประเทศไทยเริ่มเคลื่อนสู่แนวทางสากลโดยเน้นการใช้ Alternative Dispute Resolution (ADR) และการตัดสินระหว่างทาง (Adjudication) อย่างไรก็ตาม ยังมี Knowledge Gaps ในการบูรณาการทั้งสามมิติให้เกิด Systematic Reform และยังขาดงานวิจัยที่เชื่อมโยงนโยบาย การบริหารสัญญา และกลไกข้อพิพาทอย่างครบวงจร แม้ว่าจะมีองค์ความรู้จำนวนมากเกี่ยวกับการบริหารสัญญาเพื่อลดข้อพิพาท แต่งานวิจัยนี้จะต่อยอดด้วยการผสมมุมมองทางกฎหมาย หลักวิศวกรรมศาสตร์ และหลักการบริหารโครงการ พร้อมกับศึกษากลไกใหม่ ๆ ในบริบทประเทศไทยอย่างเป็นระบบ

งานวิจัยหัวข้อ “แนวทางการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างเพื่อลดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ในประเทศไทย” มีเป้าหมายเพื่อหาแนวทางในการบริหารสัญญาก่อสร้างที่ช่วยลดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างภาครัฐกับเอกชนในโครงการก่อสร้างไทย โดยได้พัฒนา กรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ขึ้นเพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ในงานวิจัยนี้อย่างชัดเจน กรอบแนวคิดดังกล่าวประกอบด้วย 3 มิติหลัก ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแปรต้น (Independent Variables) อันได้แก่ มิติทางกฎหมาย มิติด้านวิศวกรรม การก่อสร้างและการบริหารโครงการ และ มิติกระบวนการระงับข้อพิพาท โดยทั้งสามมิตินี้ส่งผลต่อการบริหารสัญญาก่อสร้าง (ตัวแปรตาม : Dependent Variable) ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปสู่ การลดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน (ผลลัพธ์ / Outcome) ในที่สุด (รูปที่ 3)



รูปที่ 3 กรอบแนวคิดในงานวิจัย (Conceptual Framework)

ที่มา: ผู้วิจัยสรุปจากการทบทวนวรรณกรรม

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Methods Research) โดยดำเนินการวิจัยเป็น 3 ขั้นตอนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ได้แก่ 1) การวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาสาเหตุและลักษณะของข้อพิพาทในสัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างภาครัฐและเอกชน 2) การวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญในการบริหารสัญญาที่สามารถลดโอกาสเกิดข้อพิพาท และ 3) การสังเคราะห์ทางการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างที่มีประสิทธิภาพในบริบทของประเทศไทย โดยเชื่อมโยงผลการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณร่วมกับกรอบแนวคิดและมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้แนวทางลดข้อพิพาทที่มีความครอบคลุมและน่าเชื่อถือ พื้นที่วิจัย คือ ขอบเขตพื้นที่การวิจัยครอบคลุมทั่วประเทศไทย โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยเชิงคุณภาพ (วัตถุประสงค์ที่ 1 ศึกษาสาเหตุและลักษณะของข้อพิพาทในสัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างภาครัฐและเอกชน) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information Persons) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 18 คน จากภาครัฐและเอกชน ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญาก่อสร้างภาครัฐ โดยครอบคลุมผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ หน่วยงานควบคุม/จัดซื้อจัดจ้าง ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิศวกรรมและการออกแบบ คณะกรรมการฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชน เช่น ผู้รับเหมา วิศวกรโครงการ นักกฎหมาย และนักวิชาการด้านสัญญา การคัดเลือกใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยพิจารณาจากประสบการณ์ตรงในงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่หลากหลายและครอบคลุม โดยอ้างอิงหลักเกณฑ์ของเทคนิคเดลฟาย ซึ่งกำหนดกลุ่มผู้เชี่ยวชาญไม่น้อยกว่า 17 คน เพื่อให้ผลการสังเคราะห์มีความน่าเชื่อถือ (Macmillan, 1971) การเก็บข้อมูลดำเนินการผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview)

เครื่องมือวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างเชิงลึก (In-Depth Semi-Structured Interview Guideline) ภายใต้กรอบเทคนิคเดลฟาย โดยรอบแรกเป็นการตั้งคำถามปลายเปิดเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเกี่ยวกับสาเหตุ ลักษณะ และแนวทางการจัดการข้อพิพาทในสัญญาจ้างก่อสร้าง จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้ไปพัฒนาเป็นแบบสอบถามปลายปิด (Structured Delphi Questionnaire) เพื่อนำไปใช้ในรอบถัด ๆ ไป ตามกระบวนการเดลฟายมาตรฐานที่ดำเนินการ 2-3 รอบ จนกว่าจะได้ข้อสรุปร่วม (Consensus) จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Okoli & Pawlowski, 2004) เนื้อหาในการสัมภาษณ์และแบบสอบถามครอบคลุมประเด็นด้านสาเหตุข้อพิพาท การบริหารจัดการข้อขัดแย้ง กลไกที่เคยใช้ในทางปฏิบัติ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อนำไปสังเคราะห์เป็นแนวทางการบริหารสัญญาที่สามารถป้องกันและลดข้อพิพาทในบริบทของประเทศไทย

การวิจัยเชิงปริมาณ (วัตถุประสงค์ที่ 2 วิเคราะห์ปัจจัยสำคัญในการบริหารสัญญาที่สามารถลดโอกาสเกิดข้อพิพาท) มุ่งวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญในการบริหารสัญญาที่สามารถลดโอกาสเกิดข้อพิพาท ใช้กลุ่มตัวอย่างจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานระดับสูงในบริษัทผู้รับเหมาที่ขึ้นทะเบียนกับภาครัฐทุกระดับชั้น (ชั้นพิเศษถึงชั้น 6) รวมทั้งสิ้น 1,109 ราย โดยถือเป็นประชากรเป้าหมายของการศึกษา กลุ่มตัวอย่างขนาด 285 รายถูกกำหนดโดยอ้างอิงจากเกณฑ์ของ Krejcie and Morgan. (1970). สำหรับประชากรประมาณ 1,100 ราย ทั้งนี้ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยคัดเลือกผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารสัญญา เช่น กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการโครงการ วิศวกรอาวุโส และฝ่ายกฎหมาย เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ตอบมีความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับข้อพิพาทในงานก่อสร้าง และมีศักยภาพในการสะท้อนประเด็นปัญหาอย่างแม่นยำลึกซึ้ง (McCombes, 2022; Krejcie & Morgan, 1970).

เครื่องมือวิจัย คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งประกอบด้วยคำถามทั้งแบบปิดและแบบปลายเปิด แบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ 1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม 2) ประสบการณ์หรือการรับรู้เกี่ยวกับข้อพิพาทในสัญญาจ้างก่อสร้าง และ 3) ความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารสัญญาเพื่อลดข้อพิพาท โดยแต่ละส่วนใช้มาตรวัดประมาณค่าแบบไลเคิร์ต 5 ระดับ (5-point Likert scale) เพื่อประเมินระดับความเห็นด้วยหรือความสำคัญของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสัญญา นอกจากนี้ยังมีคำถามปลายเปิดสำหรับให้ผู้ตอบ

เสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมในเชิงคุณภาพ เพื่อเสริมข้อมูลเชิงลึกให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Creswell, 2014)

การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ เครื่องมือวิจัยทั้งสองประเภทได้รับการตรวจสอบคุณภาพเพื่อให้มั่นใจในความเที่ยงตรงและความเชื่อมั่น ก่อนนำไปเก็บรวบรวมข้อมูลจริง ดังนี้

1. ความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) แบบสัมภาษณ์เชิงคุณภาพและแบบสอบถามเชิงปริมาณ ได้รับการตรวจสอบความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยโดยผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ในสาขาที่เกี่ยวข้อง โดยผู้เชี่ยวชาญได้ประเมินข้อคำถามและตัวชี้วัดแต่ละข้อ พร้อมให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเครื่องมือให้ชัดเจนและเหมาะสม จากนั้นจึงนำผลการประเมินมาคำนวณดัชนีความสอดคล้องของข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ (Index of Item-Objective Congruence: IOC) ซึ่งผลการประเมินพบว่าเครื่องมือวิจัยมีค่า IOC = 0.9 อยู่ในระดับที่ยอมรับได้และสะท้อนถึงความน่าเชื่อถือของเครื่องมือ (Polit & Beck, 2006)

2. ความเชื่อมั่น (Reliability) แบบสอบถามเชิงปริมาณในการวิจัยนี้ ได้รับการประเมินความเชื่อมั่น (Reliability) ผ่านการทดสอบนำร่องกับกลุ่มตัวอย่างย่อยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกลุ่มเป้าหมาย (Try Out) เพื่อวัดความสม่ำเสมอภายในของเครื่องมือ โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha) ผลการทดสอบพบว่าค่าความเชื่อมั่นในทุกมิติของแบบสอบถามสูงกว่า 0.70 ซึ่งอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ตามมาตรฐานการวิจัยทางสังคมศาสตร์ แสดงให้เห็นว่าแบบสอบถามมีความสม่ำเสมอภายในที่ดีและมีความเชื่อมั่นเพียงพอสำหรับการนำไปใช้เก็บข้อมูลจริง (Tavakol & Dennick, 2011)

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ขั้นตอนที่ 1 – การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพดำเนินการระหว่าง เดือนมกราคม ถึง เมษายน พ.ศ. 2567 โดยใช้เทคนิคเดลฟายกับผู้เชี่ยวชาญ 18 คน ในภาครัฐและเอกชน เริ่มจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบปลายเปิดในรอบแรก เพื่อรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุและการจัดการข้อพิพาท จากนั้นจึงจัดทำแบบสอบถามปลายปิดในรอบที่สอง โดยพัฒนาตามข้อมูลจากรอบแรก พร้อมให้ข้อมูลย้อนกลับคำมัยฐานและพิสัยควอไทล์แก่ผู้เชี่ยวชาญเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา หากยังไม่บรรลุอันตยามติ จะมีการดำเนินการรอบที่สาม โดยใช้แบบสอบถามชุดเดิมหรือปรับเล็กน้อย กระบวนการจะสิ้นสุดเมื่อได้ความเห็นกลุ่มที่นิ่งในระดับที่ยอมรับได้ตามหลักการของเดลฟาย (Okoli & Pawlowski, 2004)

ขั้นตอนที่ 2 – การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลแบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างผู้บริหารและวิศวกรในบริษัทผู้รับเหมาจำนวน 285 ราย ระหว่าง เดือนมกราคม ถึง เมษายน พ.ศ. 2567 โดยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลมีทั้งการแจกแบบสอบถามด้วยตนเองและการส่งแบบสอบถามออนไลน์ เมื่อเก็บข้อมูลแบบสอบถามครบตามจำนวนที่ต้องการ สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ครบตามเป้าหมาย 285 ชุด

ขั้นตอนที่ 3 – การสังเคราะห์และยืนยันผล ภายหลังกการเก็บข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ผู้วิจัยตรวจสอบความสมเหตุสมผลของผลลัพธ์ จากนั้นดำเนินการวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างเพื่อลดข้อพิพาท ให้มีความเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลเชิงคุณภาพ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามเดลฟายได้รับการถอดความและจัดหมวดหมู่ก่อนนำไปวิเคราะห์โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงธีม (Thematic Analysis) ตามแนวทางของ Braun and Clarke. (2006). ซึ่งประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่ การทำความเข้าใจข้อมูล การสร้างรหัสเริ่มต้น การสืบค้นและทบทวนธีม การตั้งชื่อธีม และการจัดทำรายงานผล โดยกระบวนการนี้ช่วยให้สามารถจำแนกแบบแผนของประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขจากผู้เชี่ยวชาญได้อย่างมีระบบและครอบคลุม ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือในการวิเคราะห์ ผู้วิจัยได้ดำเนินการตรวจสอบการตีความร่วมกับผู้เชี่ยวชาญอีกท่านผ่านกระบวนการ Peer Debriefing เพื่อลดอคติส่วนบุคคลและยืนยันความตรงของการวิเคราะห์ (Braun & Clarke, 2006)

ข้อมูลเชิงปริมาณ ข้อมูลจากแบบสอบถามได้รับการตรวจสอบความสมบูรณ์ก่อนนำเข้าสู่อุปกรณ์โปรแกรม Statistical Package for the Social Sciences: SPSS เพื่อวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่อสรุปลักษณะทั่วไปของข้อมูล และวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงอนุมาน เช่น การทดสอบความแตกต่างระหว่างกลุ่ม และการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างแนวทางการบริหารสัญญาฉบับระดับความรุนแรงของข้อพิพาท โดยการใช้สถิติเชิงอนุมานดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบสมมติฐานและสรุปผลเชิงวิชาการจากกลุ่มตัวอย่างไปสู่ประชากร ซึ่งเป็นวิธีที่ช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อสรุปตามหลักสถิติ (Field, 2013)

การสังเคราะห์ผลการวิจัยแบบ Triangulation และกรอบแนวคิด

หลังการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ผลลัพธ์ด้วยวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) โดยเปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งและวิธีการที่หลากหลายเพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อค้นพบ (Carter et al., 2014) โดยเฉพาะการเชื่อมโยงระหว่างผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญกับแบบสอบถามเชิงปริมาณ เพื่อระบุประเด็นที่สอดคล้องหรือขัดแย้ง พร้อมวิเคราะห์เงื่อนไขบริบท เช่น บทบาทของผู้ให้ข้อมูล เพื่ออธิบายความแตกต่างและลอคอคติจากแหล่งเดียว ทั้งนี้การตีความอยู่ภายใต้กรอบทฤษฎีความขัดแย้งของ Coser. (1956). ซึ่งมองข้อพิพาทในสัญญาก่อสร้างภาครัฐว่าเป็นผลจากการแข่งขันเพื่อทรัพยากรจำกัด เช่น อำนาจและผลประโยชน์ พร้อมอ้างอิงแนวปฏิบัติสากล ได้แก่ ระบบ Dispute Adjudication Board ในสัญญา FIDIC (FIDIC, 2017), กลไก Early Warning ของ NEC3 (NEC, 2013), แนวสัญญาของ AIA (2017) และคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทย เพื่อนำมาสนับสนุนข้อเสนอแนะด้านการบริหารสัญญาและระงับข้อพิพาทที่ครอบคลุมและเชื่อถือได้ตามหลักวิชาการสากล

ผลการวิจัย

1. สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 1 สาเหตุและลักษณะของข้อพิพาทในสัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างภาครัฐและเอกชน การวิจัยได้วิเคราะห์เนื้อหาจากข้อมูลทฤษฎี ประกอบการรวบรวมความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ 18 คน ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อวิเคราะห์สาเหตุและลักษณะของข้อพิพาทในสัญญาจ้างก่อสร้างภาครัฐ-เอกชน ผลการสังเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุข้อพิพาทหลักแบ่งได้ดังนี้

1.1 การขอขยายเวลาโครงการ มักเกิดจากความล่าช้าในการส่งมอบงานหรือเงื่อนไขไม่ชัดเจนในสัญญา โดยเฉพาะการตีความมาตราที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 22 ของสัญญามาตรฐานภาครัฐ ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมักเข้าใจไม่ตรงกัน ผู้เชี่ยวชาญเสนอให้ปรับปรุงถ้อยความในสัญญาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันข้อโต้แย้งในภายหลัง ทั้งนี้ ผลการสังเคราะห์ยังสอดคล้องกับข้อมูลสถิติที่ระบุว่า ข้อพิพาทด้านระยะเวลาเป็นประเภทที่พบมากที่สุดในการโครงการภาครัฐ และศาลมักตัดสินเป็นคุณแก่ฝ่ายผู้รับเหมา

1.2 ความล่าช้าในการจ่ายเงินงวดงาน เป็นอีกหนึ่งสาเหตุหลักของข้อพิพาทในสัญญาก่อสร้างภาครัฐ โดยเฉพาะเมื่อเจ้าของงานเบิกจ่ายไม่ตรงตามกำหนด ผู้เชี่ยวชาญเห็นพ้องว่าการผัดผ่อนชำระเงินถือเป็นการละเมิดเงื่อนไขสัญญา ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งด้านการเงิน การเรียกร้องดอกเบี้ย และค่าปรับ อีกทั้งความไม่ชัดเจนหรือความแตกต่างในการตีความหลักเกณฑ์การจ่ายเงินระหว่างเจ้าของงานและผู้รับเหมา ยังเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างการดำเนินโครงการ

1.3 งานเพิ่มหรืองานเปลี่ยนแปลง (Variation Orders) เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทในสัญญาก่อสร้างภาครัฐ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงขอบเขตงาน ระยะเวลา หรือราคาค่าก่อสร้างระหว่างดำเนินโครงการ เช่น การสั่งงานเพิ่มหรือแก้ไขแบบ มักนำไปสู่ความไม่เห็นพ้องกันในเรื่องความเหมาะสมของค่าใช้จ่ายและระยะเวลาที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่สัญญาขาดความชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนอนุมัติหรือวิธีคำนวณค่าชดเชย ทำให้เกิดข้อเรียกร้องและการโต้แย้งระหว่างคู่สัญญา อีกทั้งความคลาดเคลื่อนของ BOQ และแบบก่อสร้างที่ไม่ครบถ้วนตั้งแต่ต้นยังเป็นปัจจัยเสริมที่ก่อให้เกิดงานเพิ่มเติมซึ่งไม่ได้คาดการณ์ไว้ ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทในระหว่างการดำเนินงาน

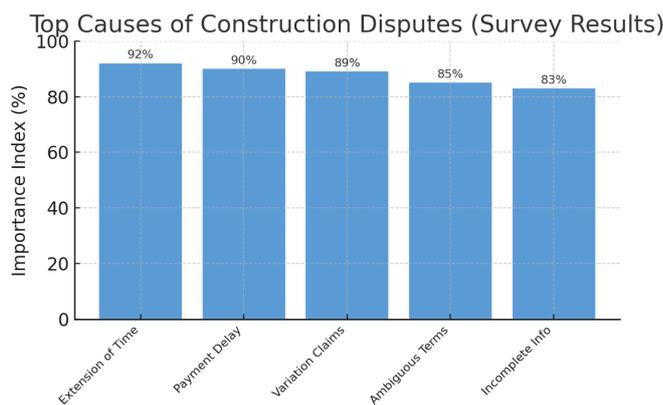
1.4 ข้อสัญญาที่คลุมเครือและการตีความต่าง ผู้เชี่ยวชาญเห็นตรงกันว่าเป็นอีกหนึ่งสาเหตุสำคัญของข้อพิพาทในสัญญาก่อสร้างภาครัฐ โดยผู้เชี่ยวชาญเห็นพ้องว่าสัญญาหลายฉบับยังขาดรายละเอียดในประเด็นสำคัญ เช่น คำนิยามเหตุสุดวิสัย ขอบเขตงาน เงื่อนไขการเบิกจ่าย และการปรับล่าช้า ซึ่งความไม่ชัดเจนเหล่านี้นำไปสู่ความเข้าใจไม่ตรงกันและการโต้แย้งระหว่างคู่สัญญา งานวิจัยในประเทศไทยยังยืนยันว่าสัญญาที่ไม่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในทางนิติกรรม เป็นปัจจัยตั้งต้นของข้อพิพาทจำนวนมาก โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการขยายเวลาและบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายในสัญญา

1.5 ปัญหาด้านคุณภาพงานและการตรวจรับงาน แม้ปัจจัยหลักของข้อพิพาทมักเกี่ยวข้องกับเวลาและการเงิน แต่ประเด็นด้านคุณภาพงานและการตรวจรับก็เป็นอีกลักษณะหนึ่งของข้อพิพาทที่พบได้บ่อย โดยเฉพาะเมื่อเจ้าของงานหรือที่ปรึกษาเห็นว่างานไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ขณะที่ผู้รับเหมามองว่าดำเนินการตามสัญญาแล้ว ความเห็นต่างนี้นำไปสู่การโต้แย้งเรื่องการแก้ไขงานหรือค่าชดเชยความเสียหาย ซึ่งส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากข้อกำหนดมาตรฐานงานที่ไม่ชัดเจน หรือความคลาดเคลื่อนในการสื่อสารระหว่างคู่สัญญา

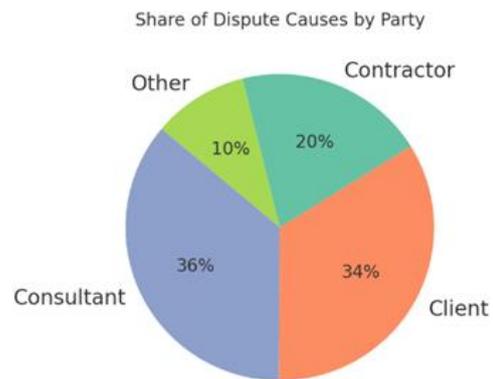
2. สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 2 วิเคราะห์ปัจจัยสำคัญในการบริหารสัญญาที่สามารถลดโอกาสเกิดข้อพิพาท (ปัจจัยจากแบบสอบถามองค์กรผู้รับเหมา 285 ราย) ผลการวิเคราะห์แบบสอบถามจากกลุ่มองค์กรผู้รับเหมาจำนวน 285 ราย พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดข้อพิพาทและการบริหารสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพสามารถจัดอันดับตามดัชนีความสำคัญสัมพัทธ์ (Relative Importance Index: RII) ได้อย่างชัดเจน

โดยปัจจัยที่ได้รับการประเมินว่าสำคัญที่สุด ได้แก่ ความชัดเจนของเงื่อนไขในสัญญา การกำหนดขอบเขตงาน (TOR/BOQ) อย่างรัดกุม การสื่อสารและการประชุมร่วมอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงการมีระบบติดตามความก้าวหน้า และกลไกแก้ปัญหาระหว่างดำเนินงาน ปัจจัยเหล่านี้สะท้อนความจำเป็นของการบริหารสัญญาเชิงรุก (Proactive Contract Management) และการมีมาตรการป้องกันความขัดแย้งไว้ตั้งแต่ต้นน้ำ เพื่อป้องกันข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างภาครัฐ

2.1 ยืนยันสาเหตุหลัก ผลการจัดอันดับปัจจัยตามค่าดัชนีความสำคัญสัมพันธ์ (RII) พบว่าปัจจัย 5 อันดับแรกที่มีค่าดัชนีความสำคัญสัมพันธ์ (RII) สูงสุดตรงกับสาเหตุหลักที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญ มีดังนี้ 1) ความล่าช้าของโครงการที่ต้องขอขยายเวลา 2) ความล่าช้าในการจ่ายเงิน 3) งานเพิ่ม-ลด และการเปลี่ยนแปลง 4) ความไม่ชัดเจนของข้อสัญญา 5) ความไม่ครบถ้วนของแบบหรือ BOQ (เรียงตามลำดับความสำคัญ) [doi.org](https://doi.org/10.24127/journal.v10i2.1618) ค่าดัชนีความสำคัญสัมพันธ์ (RII) ของปัจจัยเหล่านี้อยู่ระหว่าง 0.83–0.92 ซึ่งบ่งชี้ถึงความสำคัญในระดับสูงมากอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ **รูปที่ 4** แสดงการเปรียบเทียบค่าดัชนีความสำคัญสัมพันธ์ (RII) (%) ของปัจจัยสาเหตุข้อพิพาท 5 อันดับแรกจากผลแบบสอบถาม



รูปที่ 4 การจัดอันดับปัจจัยข้อพิพาทก่อสร้าง (จากแบบสอบถามองค์กรผู้รับเหมา 285 ราย)



รูปที่ 5 สัดส่วนการเกิดข้อพิพาทตามสาเหตุจำแนกตามฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

จากรูปที่ 5 จะเห็นได้ว่าสาเหตุที่มาจาก เจ้าของโครงการ (Client) และ ที่ปรึกษาผู้ออกแบบ/ควบคุมงาน (Consultant) รวมกันประมาณร้อยละ 70 ของข้อพิพาททั้งหมด สาเหตุจาก ผู้รับเหมา (Contractor) คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ในขณะที่ อื่น ๆ (Other) เช่น ปัจจัยภายนอก มีประมาณร้อยละ 10 ทั้งนี้สอดคล้องกับงานศึกษาโดย **Gamage and Kumar. (2024)**. ที่ระบุว่าสาเหตุข้อพิพาทส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเจ้าของงาน และที่ปรึกษา ในขณะที่ความขัดแย้งจากความบกพร่องของผู้รับเหมาเองมีสัดส่วนน้อยกว่า

2.2 ปัจจัยด้านสัญญาและเอกสารโครงการ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านสัญญาและเอกสารโครงการ เช่น แบบแปลน รายการปริมาณงาน (BOQ) และรายละเอียดในเอกสารแนบท้ายสัญญา เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเกิดข้อพิพาทในงานก่อสร้างภาครัฐ โดยผู้ตอบแบบสอบถามกว่า 50% ระบุว่าปัญหาเหล่านี้มักเกิดจากการจัดทำเอกสารสัญญาที่ไม่ครบถ้วนหรือขาดความชัดเจน เช่น การกำหนดเวลาไม่สมจริง รายละเอียดแบบไม่

ครอบคลุม และการจัดสรรความเสี่ยงที่ไม่สมดุล ส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจร่วมกันระหว่างคู่สัญญา และนำไปสู่ความขัดแย้งในช่วงดำเนินโครงการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.3 ปัจจัยด้านเจ้าของงานและที่ปรึกษา การวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า ปัจจัยด้านเจ้าของงานและที่ปรึกษาวิศวกรควบคุมงานมีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดข้อพิพาท โดยเฉพาะปัญหาการอนุมัติแบบล่าช้า การสื่อสารไม่ชัดเจน และการตรวจรับงานที่ผิดพลาด ซึ่งสะท้อนจากข้อมูลที่พบว่า สาเหตุข้อพิพาทมากกว่าร้อยละ 70 มาจากการดำเนินงานของฝ่ายเจ้าของงานและที่ปรึกษา ขณะที่ฝ่ายผู้รับเหมาสร้างข้อพิพาทราวร้อยละ 20 และปัจจัยภายนอก เช่น เหตุสุดวิสัยหรือภัยพิบัติ คิดเป็นร้อยละ 10 สัดส่วน การบริหารสัญญาและการสื่อสารจากผู้ว่าจ้างและที่ปรึกษามีผลต่อความสำเร็จของโครงการอย่างมีนัยสำคัญ (รูปที่ 5)

2.4 ปัจจัยด้านการสื่อสารและบริหารโครงการ แม้ปัจจัยทางเทคนิคและสัญญาจะเป็นต้นเหตุหลักของข้อพิพาท แต่ผลการวิจัยเชิงปริมาณยังชี้ว่า การสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพและการขาดความร่วมมือระหว่างคู่สัญญาเป็นตัวเร่งสำคัญของความขัดแย้ง ผู้รับเหมาให้ความเห็นว่าสถานการณ์ เช่น การสั่งงานไม่เป็นลายลักษณ์อักษร การเปลี่ยนแปลงความต้องการโดยไม่มีข้อตกลงร่วม หรือการโทษกันเมื่อเกิดปัญหา ล้วนส่งผลให้ความสัมพันธ์ตึงเครียดและทำให้ประเด็นเล็กน้อยลุกลามกลายเป็นข้อพิพาทรุนแรง หากไม่มีแนวทางบริหารจัดการความสัมพันธ์และการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

3. สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 3 การสังเคราะห์แนวทางการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างที่มีประสิทธิภาพในบริบทของประเทศไทย บนพื้นฐานของสาเหตุข้อพิพาทที่ค้นพบในวัตถุประสงค์ที่ 1 และ 2 งานวิจัยได้สังเคราะห์ “แนวทางการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างเพื่อลดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ในประเทศไทย” ซึ่งประกอบด้วยหลักการและวิธีปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้

3.1 การวางแผนและจัดทำสัญญาที่รัดกุม (Proactive Contract Planning) เป็นกลยุทธ์สำคัญในการป้องกันข้อพิพาท ควรกำหนดขอบเขตงาน รายละเอียดทางเทคนิค และการแบ่งความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญาอย่างชัดเจนตั้งแต่ต้น พร้อมทั้งให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจทานร่างสัญญา (Peer Review) โดยเฉพาะประเด็นอ่อนไหว เช่น เงื่อนไขการขยายเวลาและเหตุอันควร ทั้งนี้ การอ้างอิงสัญญามาตรฐานสากล FIDIC ซึ่งเน้นความชัดเจนและเป็นธรรม จะช่วยลดข้อพิพาทได้อย่างมีนัยสำคัญมากกว่าร้อยละ 50

3.2 ระบบการสื่อสารและประสานงานที่โปร่งใส (Open Communication System) มีบทบาทสำคัญในการลดความขัดแย้งระหว่างดำเนินโครงการก่อสร้าง โดยควรกำหนดช่องทางการสื่อสารที่เป็นทางการและมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดประชุมติดตามงานอย่างสม่ำเสมอ (Weekly Meeting) การบันทึกข้อตกลงร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษร และการส่งหนังสือแจ้งเปลี่ยนแปลงงานอย่างเป็นทางการทุกครั้ง เพื่อป้องกันความเข้าใจคลาดเคลื่อน การมีระบบการสื่อสารที่โปร่งใสและการบันทึกข้อมูลอย่างเป็นระบบจะช่วยยืนยันข้อเท็จจริง ลดข้อโต้แย้ง และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างคู่สัญญาอย่างยั่งยืน

3.3 กลไกการแจ้งเตือนและแก้ไขปัญหาเชิงรุก (Early Warning & Issue Resolution) โดยเมื่อฝ่ายหนึ่งพบเหตุการณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อเวลา งบประมาณ หรือคุณภาพงาน ต้องแจ้งให้อีกฝ่ายทราบทันที พร้อมจัดประชุมเพื่อลดความเสี่ยงร่วมกัน (Risk Reduction Meeting) แนวทางนี้สอดคล้องกับหลักการในสัญญา NEC3

ที่เน้นการแจ้งเตือนปัญหาตั้งแต่ต้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาลุกลามเป็นข้อพิพาทรุนแรง นอกจากนี้ควรจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ (Issue Resolution Team) ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งสองฝ่ายซึ่งมีอำนาจตัดสินใจ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอย่างทันที่และลดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ

3.4 การบริหารการเปลี่ยนแปลงและเคลมอย่างเป็นระบบ (Structured Change & Claim Management) โดยจัดทำแนวทางหรือคู่มือที่ชัดเจนในการจัดการงานเพิ่ม-ลด เช่น ขั้นตอนการแจ้ง การเสนอราคา การประเมินต้นทุน และการอนุมัติคำสั่งเปลี่ยนแปลงให้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อลดความคลาดเคลื่อนจากคำสั่งปากเปล่า นอกจากนี้ ควรกำหนดกรอบเวลาในการยื่นและพิจารณาเคลมอย่างชัดเจน เช่น ระยะเวลาที่ผู้รับเหมาสามารถยื่นคำร้อง และระยะเวลาที่ผู้ว่าจ้างต้องตอบกลับ เพื่อให้กระบวนการโปร่งใสและลดข้อพิพาทจากความล่าช้าหรือการปฏิเสธโดยไร้เหตุผล ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวช่วยสนับสนุนการบริหารโครงการอย่างมีธรรมาภิบาลและลดความขัดแย้งในการดำเนินสัญญา

3.5 การสร้างวัฒนธรรมความร่วมมือและความไว้วางใจ (Collaborative Culture) เป็นองค์ประกอบสำคัญในการลดข้อพิพาทในโครงการก่อสร้าง โดยผู้เชี่ยวชาญแนะนำให้คู่สัญญาร่วมกันจัดทำ Charter หรือข้อตกลง Partnering ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ เพื่อกำหนดเป้าหมายร่วม กลไกสื่อสาร และแนวทางการทำงานที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาาร่วมกันมากกว่าการตำหนิหรือกล่าวโทษ การส่งเสริมแนวคิด “ทีมเดียวกัน” ระหว่างผู้ว่าจ้าง ที่ปรึกษา และผู้รับเหมา จะช่วยลดความเป็นปรปักษ์และเปิดพื้นที่สำหรับการเจรจาบนฐานข้อมูลและเหตุผล แนวทางนี้สอดคล้องกับแนวคิดสัญญาแบบ NEC3 ที่เน้นความไว้วางใจระหว่างคู่สัญญา และทฤษฎีความขัดแย้งเชิงบวกซึ่งมองว่าความขัดแย้งสามารถกลายเป็นพลังสร้างสรรค์ได้ หากได้รับการจัดการด้วยความเข้าใจและความร่วมมือ

หลักการทั้ง 5 ด้านข้างต้นได้ถูกสังเคราะห์เป็นกรอบแนวทาง (Framework) ที่งานวิจัยนี้นำเสนอเพื่อใช้บริหารสัญญาจ้างก่อสร้างภาครัฐ-เอกชน ลดความเสี่ยงข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้น ซึ่งในภาพรวมเน้นการ “ป้องกันดีกว่าแก้ไข” (Preventive Measures) ควบคู่ไปกับการ “แก้ไขเร็วและเป็นธรรมเมื่อเกิดปัญหา” (Responsive Measures) โดยรายละเอียดและเหตุผลสนับสนุนของแนวทางเหล่านี้จะถูกอภิปรายเปรียบเทียบกับแนวคิดทฤษฎีและแนวปฏิบัติสากลในส่วนต่อไป

อภิปรายผลการวิจัย

1. เชื่อมโยงผลการวิจัยกับทฤษฎีความขัดแย้ง

ผลการวิจัยสอดคล้องกับแนวคิดของทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory) ของ Coser. (1956). และ Dahrendorf. (1959). ซึ่งมองว่าความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางสังคมที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเกิดจากเป้าหมายและผลประโยชน์ที่ไม่ลงรอยกันระหว่างรัฐและเอกชน เช่น เงื่อนไขสัญญา การจ่ายเงิน และการขยายเวลา Coser เชื่อว่าความขัดแย้งอาจมีประโยชน์เชิงระบบหากได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม เช่น การเจรจาและไกล่เกลี่ยที่ช่วยลดข้อพิพาทและปรับปรุงระบบสัญญาให้รัดกุมขึ้น (Deslideshare.net, 2023) ขณะที่ Dahrendorf เสนอว่าความขัดแย้งเกิดจากบทบาทและกฎเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกัน เช่น รัฐตีความกฎเพื่อควบคุม

งบประมาณ ส่วนผู้รับเหมามองว่าไม่เป็นธรรม งานวิจัยนี้เสนอให้ใช้กลไกการจัดการความขัดแย้งเชิงรุก เช่น ระบบ Early Warning และการเจรจาระหว่างคู่สัญญา เพื่อลดข้อพิพาทก่อนลุกลามไปสู่การฟ้องร้อง

สรุปได้ว่า ข้อพิพาทในสัญญาก่อสร้างภาครัฐเป็นผลจากความแตกต่างเชิงโครงสร้างด้านผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งแม้เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่สามารถจัดการได้ผ่านกลไกเชิงระบบ หากมีการออกแบบแนวทางป้องกันและระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม ความขัดแย้งดังกล่าวจะไม่เพียงแค่ลดผลกระทบเชิงลบ แต่ยังส่งเสริมการปรับปรุงมาตรฐานการบริหารสัญญาและความร่วมมือระหว่างคู่สัญญาให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนยิ่งขึ้น

2. เปรียบเทียบกับงานวิจัยในประเทศไทยและต่างประเทศ

2.1 บริบทประเทศไทย ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับ Borvorn. (2554). และ Lueprasert and Ponoy. (2010). ที่ชี้ว่า สาเหตุหลักของข้อพิพาทในโครงการก่อสร้างภาครัฐ ได้แก่ การผิดเงื่อนไขสัญญา การจ่ายเงินล่าช้า รายละเอียดแบบไม่ครบ และเงื่อนไขการขยายเวลาที่ไม่ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบในงานวิจัยนี้ที่ชี้ให้เห็นปัญหาเชิงระบบด้านความไม่ชัดเจนของสัญญาและการบริหารภาครัฐ ขณะที่ Lueprasert. (2010). มุ่งวิเคราะห์เฉพาะช่วงเวลาขยายเวลาโครงการ งานวิจัยนี้นำเสนอภาพรวมที่ครอบคลุมมากขึ้น โดยเน้นทั้งเชิงป้องกันและเชิงแก้ไข เพื่อพัฒนาแนวทางบริหารสัญญาอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

2.2 กรณีศึกษาประเทศพัฒนาแล้ว (สหราชอาณาจักร) การปฏิรูปวงการก่อสร้างโดย Latham. (1994). เน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างคู่สัญญาและการจัดการข้อพิพาทแบบเร่งด่วนผ่านระบบ Adjudication ซึ่งต่อมาได้ถูกตราเป็นกฎหมายใน Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996 ส่งเสริมให้คู่สัญญาสามารถเข้าสู่กระบวนการชี้ขาดได้ทันที และสนับสนุนการใช้สัญญา NEC ที่มีแนวคิด Early Warning และ Partnering ส่งผลให้อัตราข้อพิพาทที่ถึงขั้นฟ้องศาลลดลงอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในโครงการใหญ่ เช่น London Olympics 2012 ที่ใช้ Dispute Board อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าร้อยละ 90 ยุติข้อพิพาทได้ก่อนถึงศาล ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่งานวิจัยนี้เสนอ ได้แก่ การแจ้งเตือนล่วงหน้า การไกล่เกลี่ย และการสร้างวัฒนธรรมความร่วมมือเพื่อป้องกันการบานปลายของข้อพิพาท

2.3 กรณีศึกษาประเทศในแถบเอเชีย (ฮ่องกงและสิงคโปร์) ในฮ่องกง งานวิจัยของ Pang et al. (2011) ระบุปัจจัยข้อพิพาทหลักในโครงการก่อสร้าง ได้แก่ ความไม่แน่นอนของงาน (Task Uncertainty), สัญญาไม่สมบูรณ์ (Contract Incompleteness) และปัจจัยมนุษย์ (Human Factors) โดยเฉพาะพฤติกรรมสื่อสารและความเครียด ซึ่งสอดคล้องกับผลวิจัยนี้ที่ชี้ว่าเอกสารสัญญาไม่ครบถ้วนและความร่วมมือที่ไม่ราบรื่นเป็นต้นตอข้อขัดแย้ง สำหรับสิงคโปร์ ได้มีการออกกฎหมาย Security of Payment Act (2004) เพื่อเร่งรัดการชำระเงินในโครงการก่อสร้าง โดยอนุญาตให้ใช้กระบวนการตัดสินชี้ขาดทางการเงินอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้กระแสเงินสดในโครงการไม่ติดขัด ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของงานวิจัยนี้ที่สนับสนุนการนำระบบลักษณะเดียวกันมาใช้ในไทยเพื่อลดข้อพิพาทด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 กรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย งานวิจัยล่าสุดในมาเลเซียโดย Goh et al. (2023). ได้ศึกษาปัจจัยข้อพิพาทในรัฐชาราวัก พบว่า สาเหตุอันดับหนึ่ง คือ “ปัญหาความล่าช้า” เช่นเดียวกับของประเทศไทย และยังพบปัจจัยอื่น ๆ เช่น “ปัญหาการเงิน” และ “การตีความสัญญาต่างกัน” ซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของผู้รับเหมาแต่

ละกลุ่ม สิ่งนี้ยืนยันว่าประเด็นหลัก ๆ เช่น เวลา เงิน และสัญญา เป็นปัญหาสากล งานวิจัยชิ้นนี้ ในบริบทของประเทศไทย ผู้วิจัยได้ข้อสรุปที่ไม่ต่างจากบริบทมาเลเซียมากนัก แต่ข้อแตกต่างอาจอยู่ที่ระบบกลไกการจัดการ ซึ่งประเทศมาเลเซีย กำลังนำระบบชี้ขาดเงินตามรอยสิงคโปร์และอังกฤษมาใช้

สรุปได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบกับงานวิจัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ งานวิจัยนี้ พบสาเหตุข้อพิพาทหลักที่ คล้ายคลึงในสากล ทั้งประเด็นด้านเวลา ด้านค่าใช้จ่าย ด้านเอกสารสัญญา และด้านพฤติกรรมความร่วมมือ แต่ความแตกต่างที่พบ คือ **ระดับความสำเร็จในการจัดการข้อพิพาท** ซึ่งขึ้นอยู่กับระบบและนโยบายของแต่ละประเทศ ประเทศที่มีการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง เช่น กฎหมาย Adjudication การใช้สัญญา NEC เป็นต้น จะสามารถลดผลกระทบของข้อพิพาทได้ดีกว่า ในขณะที่ประเทศไทยยังขาดกลไกเหล่านี้ ส่งผลให้ข้อพิพาทเล็กน้อยสามารถบานปลายกลายเป็นคดีความยืดเยื้อ งานวิจัยชิ้นนี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งในการเรียกร้อง และสนับสนุนให้ปรับใช้แนวปฏิบัติที่ดีจากต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ เพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

3. การวิเคราะห์ความสอดคล้องกับกรอบมาตรฐานสัญญาของสมาพันธ์วิศวกรที่ปรึกษานานาชาติ (The International Federation of Consulting Engineers: FIDIC) และสัญญาวิศวกรรมและการก่อสร้าง ฉบับที่ 3 (New Engineering Contract, Version 3: NEC3)

3.1 ความชัดเจนของภาษาและโครงสร้างสัญญา งานวิจัยนี้เสนอแนวทางการปรับปรุงสัญญาให้มีความชัดเจนและครอบคลุม ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของ FIDIC. (2017). ที่ปรับภาษาสัญญาให้กระชับ ชัดเจน ตามหลัก “Contract Completeness” รวมถึงแนวทางของ NEC3 ที่เน้นการใช้ภาษาง่าย โครงสร้างยืดหยุ่น และหลีกเลี่ยงศัพท์กฎหมายซับซ้อน (NEC Contract, 2023) โดยทั้งหมดมีเป้าหมายร่วมกันในการลดข้อพิพาทจากความไม่ชัดเจนของสัญญา และเสริมสร้างความเข้าใจร่วมของคู่สัญญาในระดับปฏิบัติการ

3.2 การจัดการความเสี่ยงและการแจ้งเตือนปัญหา สัญญา NEC3 ซึ่งกำหนดให้มีระบบ Early Warning และ Risk Reduction Meeting ตาม Clause 16 โดยเน้นการแจ้งเตือนและแก้ไขปัญหาพร้อมกันก่อนที่ปัญหาจะลุกลาม (NEC Contract, 2023) ตรงกันข้ามกับแนวทางของ FIDIC. (1999). ที่มุ่งจัดการหลังปัญหาเกิด โดยให้ผู้รับเหมาส่งเคลมภายใน 28 วันตาม Clause 20 ซึ่งเป็นลักษณะเชิงแก้ไขมากกว่าเชิงป้องกัน ทั้งนี้ ปรัชญา “No-Surprise” ของ NEC3 ที่ส่งเสริมการบริหารปัญหาเชิงรุก สอดคล้องกับข้อเสนอของงานวิจัยนี้ในการสร้างระบบแจ้งเตือนและกลไกการสื่อสารที่ช่วยลดโอกาสข้อพิพาทจากความล่าช้าในการรับรู้หรือจัดการปัญหา

3.3 กลไกระงับข้อพิพาทในสัญญา งานวิจัยนี้เสนอแนวทางกลไกการระงับข้อพิพาทที่ผสมผสานข้อดีของสัญญา FIDIC และ NEC3 โดย FIDIC. (2017). ใช้ระบบ Dispute Adjudication Board (DAB) ซึ่งแต่งตั้งตั้งแต่ต้นโครงการและประชุมเป็นระยะ เพื่อแก้ปัญหาก่อนลุกลาม โดยพบว่ากว่าร้อยละ 90 ของกรณีข้อพิพาทสามารถยุติได้ก่อนเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ ขณะที่ NEC3 (NEC, 2013) ใช้ Adjudicator เดียวและมีกรอบการตัดสินภายใน 4 สัปดาห์ ซึ่งรวดเร็วกว่า DAB ที่ใช้เวลา 84 วัน งานวิจัยนี้จึงเสนอให้มีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทล่วงหน้า เช่น Committee ร่วม ตามแนวคิดของ DAB และกำหนดกรอบเวลาให้ตัดสินรวดเร็วในลักษณะคล้าย NEC3 เพื่อให้เกิดกลไกที่มีประสิทธิภาพและสามารถลดข้อพิพาทได้ทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไขอย่างทันเวลา

3.4 การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Variations/Compensation Events) งานวิจัยนี้เสนอการปรับปรุงระบบการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Variation) ให้มีความชัดเจนและรวดเร็ว สอดคล้องกับแนวทางของ NEC3 ที่จัดการผ่านกลไก Compensation Event โดยกำหนดให้ผู้รับเหมาจัดทำข้อเสนอด้านเวลาและค่าใช้จ่ายควบคู่กัน เพื่อให้ Project Manager ตัดสินใจได้อย่างสมดุล ซึ่งแตกต่างจาก FIDIC ที่ประเมินแยกค่าใช้จ่ายและเวลา และให้วิศวกรเป็นผู้ตัดสิน (FIDIC, 2017; NEC, 2013) การบูรณาการผลกระทบเชิงเวลาและต้นทุนตามแบบ NEC3 ช่วยลดความคลุมเครือในการบริหารโครงการและเพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงระหว่างดำเนินงาน

สรุปโดยภาพรวม แม้กรอบมาตรฐานสัญญา FIDIC และ NEC3 จะมีรายละเอียดต่างกัน ซึ่ง FIDIC ค่อนข้างเป็น Traditional contract เน้นระบุความรับผิดชอบแยกฝ่ายชัดเจน ส่วน NEC3 เป็น Collaborative Contract เน้นสร้างภาวะ Win-Win) งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์และเสนอแนวทางที่พยายามใช้จุดแข็งของทั้งสองระบบมาใช้ ได้แก่ 1) ความชัดเจนรัดกุมแบบ FIDIC ลดข้อโต้แย้งจากสัญญาคลุมเครือ และ 2) ความร่วมมือเชิงรุกแบบ NEC3 มีการแจ้งปัญหาเพื่อแก้ไขทันที ลดการเผชิญหน้า ผลการวิจัยพบว่า การผสมผสานสองแนวคิดนี้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยที่กำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน หากสามารถปรับปรุงเงื่อนไขสัญญามาตรฐานของราชการให้ชัดเจนขึ้น (ตามรอย FIDIC) และเพิ่มกลไกบริหารสัญญาร่วมมือ (แบบ NEC3) จะสามารถลดจำนวนและความรุนแรงของข้อพิพาทลงได้

สรุปองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

งานวิจัยนี้ได้สร้างองค์ความรู้ใหม่หรือกรอบแนวคิดและเสนอแนวทางการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างเพื่อลดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ในประเทศไทย ดังนี้

1. โมเดลสาเหตุและผลกระทบของข้อพิพาทสัญญาก่อสร้างในบริบทไทย การวิจัยได้พัฒนาโมเดลความสัมพันธ์ของสาเหตุและผลกระทบของข้อพิพาทในสัญญาก่อสร้างภาครัฐไทย โดยผสานการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Delphi) และเชิงปริมาณ (Questionnaire) เพื่อแสดงจุดวิกฤตสำคัญ เช่น การขยายเวลา การจ่ายเงินงานเปลี่ยนแปลง และความคลุมเครือของสัญญา ที่ส่งผลต่อความขัดแย้งระหว่างรัฐและเอกชน โดยเฉพาะขั้นตอนการร่างสัญญาซึ่งมีผลกระทบแบบลูกโซ่ งานวิจัยนี้จึงต่อยอดจากองค์ความรู้เดิมด้วยการจัดลำดับสาเหตุข้อพิพาทอย่างเป็นระบบ และชี้ชัดตำแหน่งที่ควรแก้ไขเพื่อป้องกันข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ

2. กรอบแนวทางการบริหารสัญญาเพื่อป้องกันข้อพิพาท (Dispute Prevention Framework) ผลวิจัยนี้ได้นำเสนอกรอบแนวทางการบริหารสัญญาเพื่อป้องกันข้อพิพาท (Dispute Prevention Framework) ที่ประกอบด้วยแนวปฏิบัติแบบบูรณาการ 5 ด้าน ครอบคลุมทั้งมิติเชิงเทคนิค เช่น การปรับปรุงเอกสารสัญญา และมิติมนุษยสัมพันธ์ เช่น การส่งเสริมวัฒนธรรมความร่วมมือ โดยถือเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่เปลี่ยนแนวคิดจากการจัดการข้อพิพาทเมื่อเกิดปัญหา ไปสู่การป้องกันข้อพิพาทล่วงหน้า อันเป็นการเติมเต็มช่องว่างองค์ความรู้ด้านการบริหารสัญญาก่อสร้างในประเทศไทยที่ยังขาดแนวทางเชิงป้องกันอย่างเป็นระบบ

3. การผสมผสานทฤษฎีความขัดแย้งเข้ากับการจัดการสัญญา (Conflict Theory Integration) งานวิจัยนี้เสนอการบูรณาการทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory) กับการจัดการสัญญา โดยชี้ให้เห็นว่าข้อ

พิพาทในโครงการก่อสร้างระหว่างรัฐและเอกชนมีรากจากความเหลื่อมล้ำด้านผลประโยชน์และอำนาจ (Marx, Coser) จึงต้องอาศัยแนวทางแก้ปัญหาที่ผสมผสานทั้งเทคนิคและการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ เช่น การใช้ Partnering เพื่อสร้างความร่วมมือ องค์ความรู้ที่ถือเป็นกรอบวิเคราะห์ใหม่ที่เชื่อมโยงระหว่างแนวคิดทางสังคมศาสตร์กับแนวทางการบริหารข้อพิพาทเชิงปฏิบัติ ซึ่งยังไม่เคยมีการศึกษาอย่างเป็นระบบในบริบทไทย

4. หลักฐานเชิงประจักษ์สำหรับการปฏิรูปสัญญาภาครัฐ ผลการวิจัยนี้จัดเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนการปฏิรูปสัญญาจ้างภาครัฐ โดยเฉพาะการปรับปรุงมาตราที่ก่อให้เกิดข้อพิพาท เช่น เงื่อนไขการขยายเวลา ที่พบว่ามีมติความต่างกันอย่างมากรวมงานวิจัยได้รวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณจนได้ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ต่อยอดจากงานที่ผ่านมาซึ่งยังขาดฐานข้อมูลกรณีศึกษาและสถิติรองรับ ทำให้องค์ความรู้ที่ได้สามารถนำไปใช้สนับสนุนการปรับปรุงระเบียบสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการประยุกต์ใช้ผลวิจัยและปรับปรุงการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทยใน 4 ระดับ ดังนี้

1. ระดับนโยบาย (ภาครัฐ) ได้แก่ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบสัญญาก่อสร้างภาครัฐเพื่อป้องกันข้อพิพาทล่วงหน้า โดยเฉพาะ 1) การแก้ไขเงื่อนไขในสัญญามาตรฐาน เช่น นิยามการขยายเวลา การชดเชย และขั้นตอนการไกล่เกลี่ยให้ชัดเจน พร้อมปรับรูปแบบการแบ่งความเสี่ยงให้สมดุล 2) การนำระบบ Adjudication มาใช้ในรูปแบบที่กฎหมายรองรับ ให้สามารถตัดสินข้อพิพาทระหว่างดำเนินงานได้รวดเร็วและมีผลผูกพันชั่วคราวเพื่อลดการชะงักของโครงการ และ 3) การส่งเสริมการใช้สัญญาแบบความร่วมมือ เช่น NEC3 ที่เน้นการป้องกันข้อพิพาทเชิงรุกในโครงการรัฐที่มีความซับซ้อน

2. ระดับวิชาการและหลักสูตรอบรม ได้แก่ การบูรณาการองค์ความรู้ด้านการบริหารสัญญาและการระงับข้อพิพาทเข้าสู่หลักสูตรและการพัฒนาบุคลากร ได้แก่ 1) ปรับปรุงหลักสูตรด้านวิศวกรรมและการก่อสร้างให้ครอบคลุมเนื้อหากฎหมายสัญญา การเจรจาต่อรอง และการจัดการความขัดแย้งเชิงกรณีศึกษา 2) จัดอบรมระยะสั้นสำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและภาคเอกชน เช่น เทคนิคการร่างสัญญา การไกล่เกลี่ย และการจัดการเคลมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยองค์กรวิชาชีพควรมีบทบาทสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง และ 3) จัดทำคู่มือแนวปฏิบัติที่ดีและจัดสัมมนาแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างผู้เชี่ยวชาญ เพื่อยกระดับขีดความสามารถของบุคลากรในอุตสาหกรรมและลดโอกาสเกิดข้อพิพาท

3. ระดับองค์กร (บริษัทรับเหมาและผู้เกี่ยวข้องอื่น) ได้แก่ 1) บริษัทรับเหมาและที่ปรึกษาควรจัดตั้งบทบาท “Contract Manager” เพื่อบริหารสัญญาอย่างเป็นระบบ ตรวจสอบความเสี่ยง และจัดเก็บหลักฐานการสื่อสาร 2) เสริมทักษะบุคลากรด้วยการอบรมด้านการสื่อสาร การเจรจาไกล่เกลี่ยเบื้องต้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการข้อโต้แย้งระหว่างโครงการ และ 3) นำบทเรียนจากข้อพิพาทเดิม (Lessons Learned) มาวิเคราะห์และจัดทำเป็นฐานความรู้ภายในองค์กรเพื่อป้องกันข้อผิดพลาดซ้ำในอนาคต

4. ระดับภาคประชาชนและการขับเคลื่อนสังคม มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของสมาคมวิชาชีพ สื่อ และประชาชนทั่วไปในการลดข้อพิพาท โดย 1) ส่งเสริมให้สมาคมวิชาชีพ เช่น สภาวิศวกร จัดตั้งคณะอนุญาโตตุลาการกลาง ทำหน้าที่คล้าย Dispute Board เพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างเป็นกลางและรวดเร็ว 2) สนับสนุนการรณรงค์ด้านธรรมาภิบาล เช่น การมีผู้สังเกตการณ์อิสระในกระบวนการประมูล เพื่อเสริมความโปร่งใสและลดข้อครหา 3) ส่งเสริมวัฒนธรรมความร่วมมือผ่านเวทีสาธารณะหรือการอบรม เพื่อสร้างค่านิยมการประนีประนอม แทนการยึดถือด้วยกระบวนการทางกฎหมาย

สรุปได้ว่า ข้อเสนอแนะทั้ง 4 ระดับข้างต้น มีเป้าหมายร่วมกัน คือ ลดความขัดแย้งที่สิ้นเปลืองทรัพยากรของชาติ และสร้างบรรทัดฐานใหม่ในการบริหารโครงการก่อสร้างภาครัฐและภาคเอกชน ที่มุ่งเน้นความร่วมมือ โปร่งใส และยุติธรรมต่อทุกฝ่าย การเปลี่ยนแปลงต้องอาศัยแรงผลักดันจากทุกระดับตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบายไปจนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผู้วิจัยหวังว่าข้อมูลและแนวทางจากการศึกษานี้จะมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

References

- AIA. (2017). *AIA Document A201™ –2017: General Conditions of the Contract for Construction*. American Institute of Architects.
- Alzahrani, J. I., & Emsley, M. W. (2016). The impact of contractors' attributes on construction project success: A post construction evaluation. *International Journal of Project Management*, 34(5), 881–896. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.03.003>
- Borvorn, I. (2011). *Common disputes related to public work projects in Thailand*. Songklanakarin Journal of Science and Technology, 33(5), 565–573.
- Borvorn, P. (2011). *Study on construction contract disputes in the Thai public sector* [Master's thesis, Chulalongkorn University]. Chulalongkorn University Institutional Repository.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Central Administrative Court. (2022). *Summary of contractual disputes submitted for adjudication in the 2022 fiscal year*. Bangkok: Office of Administrative Court Affairs.
- Chulalongkorn University. (2023). *Statistics on construction contract dispute cases*. Source: Center for Law and Public Policy.
- Comptroller General's Department. (2023). *Statistical report on public construction disputes: Fiscal year 2023*. Bangkok: Ministry of Finance.
- Coser, L. A. (1956). *The functions of social conflict*. New York: Free Press.

- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Dahrendorf, R. (1959). *Class and class conflict in industrial society*. Stanford: Stanford University Press.
- Deslideshare.net. (2023). *Constructive conflict in the Thai public sector*. Retrieved from <https://deslideshare.net>
- Fenn, P., Lowe, D., & Speck, C. (1997). Conflict and dispute in construction. *Construction Management and Economics*, 15(6), 513–518.
- FIDIC. (1999). *Conditions of Contract for Construction for Building and Engineering Works Designed by the Employer* (1st ed.). Geneva: International Federation of Consulting Engineers.
- FIDIC. (2017). *Conditions of contract for construction for building and engineering works designed by the employer (Red Book)* (2nd ed.). International Federation of Consulting Engineers.
- Field, A. (2013). *Discovering statistics using IBM SPSS statistics* (4th ed.). Sage Publications..
- from <https://www.thaipublica.org/2022/11/supreme-court-hopewell-case/>
- Gamage, N., & Kumar, A. (2024). Analysis of dispute causes in construction projects from a stakeholder perspective. *International Journal of Construction Management*, 24(1), 55–68. <https://doi.org/10.1080/15623599.2023.1234567>
- Global Arbitration Review. (2022). *Understanding contract risk across jurisdictions*. <https://www.globalarbitrationreview.com>
- Goh, C. S., Abdul-Rahman, H., Samad, Z. A., & Ismail, S. (2023). Delay factors and dispute causation in Malaysian public construction projects: A contractor's perspective. *International Journal of Project Management*, 41(2), 95–108. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2022.12.005>
- <https://www.scribbr.com/methodology/thematic-analysis/>
- IBA. (2022). *Global construction disputes report: Insight on cash flow delays and contract risk*. International Bar Association. <https://www.ibanet.org>
- Jongsathian, S. (2020). *Nature and causes of disputes in public construction contracts*. Journal of Administrative Courts.
- Kiatwatwasial, S. (2022). *Dispute management in public construction contracts*. Panyapiwat Journal of Law, 14(3), 22–39.
- Kluwer Arbitration Blog. (2023). *The use of Dispute Adjudication Boards (DAB) under FIDIC contracts*. Retrieved from <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com>

- Kongkoon, K., & Ruth, R. (2002). *Recommendations for Reforming Public Construction Dispute Resolution in Thailand*. *Journal of Construction Law and Practice*, 11(2), 42–59.
- Krejcie, R. V., & Morgan, D. W. (1970). Determining sample size for research activities. *Educational and Psychological Measurement*, 30(3), 607–610.
- Latham, M. (1994). *Constructing the team: Final report of the government/industry review of procurement and contractual arrangements in the UK construction industry*. London: HMSO.
- Lueprasert, K., & Ponoy, C. (2010). Contractual disputes in government construction projects. *KMUTT Research and Development Journal*, 33(2), 89–98.
- Macmillan, T. T. (1971). *The Delphi technique*. Paper presented at the annual meeting of the California Junior College Association's Committee on Research and Development, Monterey, CA.
- McCombes, S. (2022). *How to do thematic analysis: Step-by-step guide & examples*. Scribbr.
- NEC Contract. (2023). *Using clear language and structure in contract drafting*. Retrieved from <https://www.neccontract.com/>
- NEC. (2013). *NEC3 Engineering and Construction Contract Guidance Notes*. Institution of Civil Engineers.

