

บทที่ 4

ความเสียหายและการชดเชยค่าเสียหาย จากความล่าช้าในการก่อสร้าง

ในบทนี้ได้แสดงถึงการชดเชยความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง ซึ่งประกอบด้วย ความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง รูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง และการพิจารณาทางเลือกในการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับ โดยการศึกษาทางเอกสาร และการสำรวจโดยแบบสอบถาม

สำหรับการศึกษาความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง โดยใช้แบบสอบถามสำรวจจากผู้ที่มีประสบการณ์ในงานก่อสร้างของรัฐที่เกิดความล่าช้า เนื่องจากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด เพื่อหาความสำคัญและผลกระทบของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง และรวบรวมความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับ เพื่อใช้ในการพิจารณาทางเลือกในการชดเชยค่าเสียหาย ตามรูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในหน่วยของรัฐในปัจจุบัน

สำหรับรูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างนี้ ได้วิเคราะห์ให้เห็นความแตกต่างของ รูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างของรัฐ และรูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้า แบบ Liquidated Damages ซึ่งเป็นรูปแบบสากลที่ใช้กันในประเทศ รวมถึงปัญหาในการชดเชยและการเรียกร้องค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างของรัฐในปัจจุบัน ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการดังกล่าว

4.1 ความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง

การศึกษานี้ได้ทำการรวบรวมและสำรวจความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง โดยการศึกษาทางเอกสารรวมกับการศึกษาจากแบบสอบถาม จากการสำรวจโดยแบบสอบถามเกี่ยวกับความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง จากผู้ตอบในหน่วยงานของรัฐ ที่มีประสบการณ์ในการตรวจงานจ้างและควบคุมงานก่อสร้างในโครงการของรัฐ ที่เกิดความล่าช้าเนื่องจากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ในหน่วยงานได้แก่ กรมชลประทาน สำนักชลประทานที่ 12 สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดปทุมธานี สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสุพรรณบุรี สำนักทางหลวงที่ 10 และสำนักงานบำรุงทางสิงห์บุรี โดยวิธีการกระจาย

แบบสอบถามและเก็บรวบรวมคืน ผลปรากฏว่าจากการแจกแบบสอบถามรวมทั้งหมด 80 ชุด สามารถรวบรวมแบบสอบถามคืนได้รวมทั้งหมด 39 ชุด

การศึกษาถึงความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างของรัฐโดยแบบสอบถามนี้ สามารถแสดงให้เห็นถึง ความสำคัญและผลกระทบของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เกิดขึ้นตามความคิดเห็นของผู้ตอบ และภาพรวมของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1.1 ความสำคัญและผลกระทบของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง

จากการศึกษาทางเอกสารเกี่ยวกับความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับ ตามรูปแบบของ McDonald and Baldwin (1989) โดยแบ่งกลุ่มความเสียหายออกเป็น 4 กลุ่มหลัก คือ ความเสียหายด้านการบริหารจัดการโครงการ ความเสียหายจากการสูญเสียประโยชน์จากโครงการ ความเสียหายในการเรียกร้องจากบุคคลอื่น และความเสียหายด้านการเงิน หลังจากนั้นจึงนำไปสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม เพื่อหาความสำคัญของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง ซึ่งผลการสำรวจความสำคัญของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง ได้แสดงดังตารางที่ 4.1 สำหรับรายละเอียดในการคำนวณได้แสดงไว้ในภาคผนวก ค

ตารางที่ 4.1 ความสำคัญของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง

กลุ่มความเสียหาย	ลำดับที่
ความเสียหายจากการสูญเสียประโยชน์จากโครงการ	1
ความเสียหายด้านการบริหารจัดการโครงการ	2
ความเสียหายด้านการเงิน	3
ความเสียหายในการเรียกร้องจากบุคคลอื่น	4

เพื่อให้เหมาะสมกับการใช้สำรวจความเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้างของภาครัฐ จากกลุ่มความเสียหาย 4 กลุ่มหลัก เมื่อทำการพิจารณาและจัดแบ่งความเสียหายออกให้ละเอียดขึ้นในแต่ละกลุ่มความเสียหาย เพื่อใช้สำรวจผลกระทบของความเสียหายจากความล่าช้าในการ

ก่อสร้าง กับบุคลากรในงานก่อสร้างภาครัฐ โดยรายละเอียดได้แสดงในหัวข้อที่ 4.1.2 ซึ่งสามารถแบ่งประเภทความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างได้ ดังแสดงในตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 การแบ่งประเภทความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง

ความเสียหาย	แบ่งเป็น
1) ความเสียหายด้านการบริหารจัดการโครงการ	- ค่าเสียหายของโครงการ - ค่าใช้จ่ายในการครอบครองครุภัณฑ์หรือวัสดุของเจ้าของ
2) ความเสียหายจากการสูญเสียประโยชน์	- การสูญเสียรายได้หรือการใช้ประโยชน์จากโครงการ
	- ค่าใช้จ่ายในการใช้งานโครงการเดิมดำเนินการแทน
	- ค่าใช้จ่ายในการใช้งานโครงการอื่นดำเนินการแทน
3) ความเสียหายในการเรียกร้องจากบุคคลอื่น	- ค่าที่ปรึกษาและการเรียกร้องจากบุคคลอื่น
4) ความเสียหายด้านการเงิน	- ดอกเบี้ยเงินกู้และค่าเสียโอกาสของเจ้าของงาน
5) ความเสียหายอื่นๆ	- ความเสียหายอื่นๆ ที่พบในโครงการของรัฐ

ดังนั้นในการสำรวจผลกระทบของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง จากกลุ่มความเสียหายหลักทั้ง 4 กลุ่มที่ได้จากการศึกษาทางเอกสาร ตามรูปแบบของ McDonald and Baldwin (1989) สามารถจัดแบ่งความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง ได้เป็น 8 ประเภทความเสียหาย หลังจากนั้นนำความเสียหายจากความล่าช้าที่ได้ทั้งหมดไปใช้ในการออกแบบแบบสอบถาม เพื่อประเมินผลกระทบของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง ตามความคิดเห็นของผู้มีประสบการณ์ พบว่าการสูญเสียรายได้หรือการใช้ประโยชน์มีผลกระทบต่อโครงการก่อสร้างในหน่วยงานของรัฐมากที่สุด ส่วนค่าใช้จ่ายในการใช้โครงการอื่นดำเนินการแทนมีผลกระทบน้อยที่สุด เนื่องจากการสำรวจในหน่วยงานของรัฐ ค่าใช้จ่ายประเภทนี้จึงไม่ค่อยพบเห็นนั่นเอง ส่วนความเสียหายอื่นๆ ที่สำรวจพบเช่น การเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนงานส่งผลเสียต่อแผนการดำเนินงานโครงการ เนื่องจากการเบิกจ่ายงบประมาณในหน่วยงานของรัฐต้องทำตามแผนงาน เมื่อสิ้นปีงบประมาณแต่การก่อสร้างยังแล้วไม่เสร็จ การเบิกจ่ายงบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่ล่าช้านั้นอาจเกิดปัญหาได้ ซึ่งผลกระทบของความเสียหายจากความ

ล่าช้าในการก่อสร้างได้แสดงไว้ในตารางที่ 4.3 สำหรับรายละเอียดในการคำนวณได้แสดงไว้ในภาคผนวก ค

ตารางที่ 4.3 ผลกระทบของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง

ความเสียหายจากความล่าช้า	RI	อันดับของผลกระทบ
การสูญเสียรายได้หรือการใช้ประโยชน์	0.85	1
ดอกเบี้ยเงินกู้และค่าเสียโอกาส	0.62	2
ค่าเสียหายของโครงการ	0.58	3
ความเสียหายอื่นๆ	0.57	4
ค่าใช้จ่ายในการใช้โครงการเดิมดำเนินการแทน	0.54	5
ค่าที่ปรึกษาและการเรียกร้องจากบุคคลอื่น	0.51	6
ค่าใช้จ่ายในการครอบครองครุภัณฑ์หรือวัสดุของเจ้าของ	0.50	7
ค่าใช้จ่ายในการใช้โครงการอื่นดำเนินการแทน	0.47	8

ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงแบ่งความเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้างของรัฐออกเป็น 2 ส่วนคือ ความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานหรือหน่วยงานของรัฐได้รับ และการสูญเสียการใช้ประโยชน์จากโครงการของรัฐ ซึ่งเป็นความเสียหายต่อสาธารณะที่จะได้ใช้ประโยชน์จากโครงการตามกำหนดเวลา

4.1.2 ความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับ

ความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับ ได้จากการศึกษา 2 ส่วนคือ ทางเอกสาร และแบบสอบถาม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

จากการศึกษาทางเอกสาร ตามรูปแบบของ McDonald and Baldwin (1989) สามารถสรุปความเสียหายออกเป็น 4 กลุ่มหลัก คือ ความเสียหายด้านการบริหารจัดการโครงการ ความเสียหายจากการสูญเสียประโยชน์จากโครงการ ความเสียหายในการเรียกร้องจากบุคคลอื่น และความเสียหายด้านการเงิน

สำหรับการสำรวจโดยแบบสอบถาม จากผู้ตอบในหน่วยงานของรัฐ ที่มีประสบการณ์ในการตรวจงานจ้างและควบคุมงานก่อสร้างในโครงการของรัฐ ที่เกิดความล่าช้าเนื่องจากผู้รับจ้าง

ทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ในหน่วยงานของรัฐ 8 หน่วยจากที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น โดยวิธีการกระจายแบบสอบถามและเก็บรวบรวมคืน ผลปรากฏว่าจากการแจกแบบสอบถามรวมทั้งหมด 80 ชุด สามารถรวบรวมแบบสอบถามคืนได้รวมทั้งหมด 39 ชุด ซึ่งการตอบแบบสอบถามในรายละเอียดของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง โดยการให้ระบุรายละเอียดหรือตัวอย่างของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมักไม่ตอบในรายละเอียด โดยการยกตัวอย่างความเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้างของรัฐ

โดยจากแบบสอบถามที่รวบรวมได้ทั้งหมด พบว่า ความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับ คือ ความเสียหายต่อทางราชการ เช่น การเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นที่ไปตามแผนงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นความเสียหายที่เพิ่มเติมมาจากกลุ่มความเสียหายหลัก ส่วนความเสียหายอื่นที่พบก็เป็นความเสียหายใน 4 กลุ่มหลัก ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

ดังนั้นจึงสามารถรวบรวมความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานหรือหน่วยงานของรัฐได้รับ และสรุปได้ดังนี้

1) ความเสียหายด้านการบริหารจัดการโครงการ แบ่งออกเป็น 2 อย่าง คือ

- ก) ค่าเสียหายของโครงการ ได้แก่ ค่าใช้จ่าย ด้านบุคลากร ด้านสำนักงาน ด้านรายจ่ายสิ่งอำนวยความสะดวกโครงการ ด้านเงินค้ำประกัน
- ข) ค่าใช้จ่ายในการครอบครองครุภัณฑ์หรือวัสดุของเจ้าของ เช่น ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บหรือ ค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มในการจัดหาครุภัณฑ์ที่ไม่สามารถติดตั้งได้ในโครงการ ตามกำหนดเวลาเนื่องจากการก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จ เป็นต้น

2) ความเสียหายจากการสูญเสียประโยชน์จากโครงการที่เจ้าของงานได้รับ แบ่งออกเป็น 2 อย่างหลัก คือ ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการมีโครงการ และค่าใช้จ่ายที่สูญเสียจากการไม่มีโครงการ โดยแบ่งได้ออกเป็น 3 ประเภท คือ

- ก) การสูญเสียรายได้หรือการใช้ประโยชน์ เป็นผลประโยชน์ที่ได้รับจากการมีโครงการ เนื่องจากโครงการของรัฐมักไม่มีรายได้หรือหวังผลกำไรจากโครงการก่อสร้าง ดังนั้นจึงถือได้ว่าการสูญเสียการใช้ประโยชน์เปรียบเสมือนรายได้ของรัฐที่สำคัญอย่างหนึ่ง

- ข) ค่าใช้จ่ายในการใช้โครงการเดิมดำเนินการแทน เป็นค่าใช้จ่ายที่สูญเสียจากการไม่มีโครงการ หรือการสูญเสียประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ในโครงการที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานได้มากขึ้น เช่น โครงการก่อสร้างอาคารล่าช้าทำให้ต้องใช้อาคารเก่าที่ชำรุดในช่วงระยะเวลาที่ล่าช้า และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมอาคารเก่าใช้งานชั่วคราว เป็นต้น
- ค) ค่าใช้จ่ายในการใช้โครงการอื่นดำเนินการแทน เป็นค่าใช้จ่ายที่สูญเสียจากการไม่มีโครงการ เช่น ผู้รับเหมาก่อสร้างอาคารสำนักงานล่าช้า ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเช่าสำนักงานชั่วคราว เป็นต้น

- 3) ความเสียหายในการเรียกร้องจากบุคคลอื่น โดยทั่วไปสัญญาก่อสร้างของรัฐจะมีการกำหนดค่าชดเชยความเสียหายสำหรับค่าใช้จ่ายในการควบคุมงาน เมื่อผู้ว่าจ้างจะต้องจ้างผู้ควบคุมงานอีกต่อหนึ่งอย่างชัดเจนไว้ในสัญญาแล้ว แต่การเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวจากผู้รับจ้างรายอื่น ในโครงการที่มีความเสียหายจากความล่าช้าที่เกี่ยวข้องกันนั้นอาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งเจ้าของงานควรพิจารณาและคำนึงถึง
- 4) ความเสียหายด้านการเงิน คือ ดอกเบี้ยเงินกู้ และค่าเสียโอกาสซึ่งเป็นความเสียหายทางตรงที่คิดจากมูลค่าเงินลงทุนในโครงการที่จะได้คืนในช่วงระยะเวลาของความล่าช้า โดยพิจารณาว่าเงินลงทุนนั้นไม่เกิดประโยชน์และรายได้ขึ้นมาระหว่างความล่าช้าของโครงการ หรือถ้านำไปลงทุนอย่างอื่นอาจก่อให้เกิดรายได้ขึ้นมาระหว่างความล่าช้าของโครงการ
- 5) ความเสียหายอื่นๆ เป็นความเสียหายต่อทางราชการ เช่น การเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนงาน เกิดความเสียหายต่อระบบการเบิกจ่ายงบประมาณ ความเสียหายจากความล่าช้าที่ส่งผลกระทบต่อโครงการอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

อีกประการหนึ่งคือ ผู้ตอบแบบสอบถามมักไม่ตอบในรายละเอียด โดยการยกตัวอย่างความเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้างของรัฐไว้ แสดงให้เห็นว่าความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างของรัฐมักพบเห็นไม่ครบถ้วนทุกประเภทความเสียหายที่ได้กล่าวไว้ เนื่องจากโครงการก่อสร้างในภาครัฐมักเป็นโครงการที่ไม่มีรายได้ หรือหวังผลกำไร ทำให้ความเสียหายต่างๆ จึงมักจะไม่ค่อยพบเห็นนั่นเอง

สำหรับความเสียหายที่เจ้าของงานได้รับนั้น ความเสียหายเหล่านี้โดยทั่วไปสามารถได้รับการชดเชยจากส่วนที่เกินกว่าค่าปรับได้ เนื่องจากสัญญาของรัฐมักเปิดโอกาสไว้ ซึ่งการพิจารณาทางเลือกในการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับดังจะกล่าวถึงในหัวข้อที่ 4.2.2

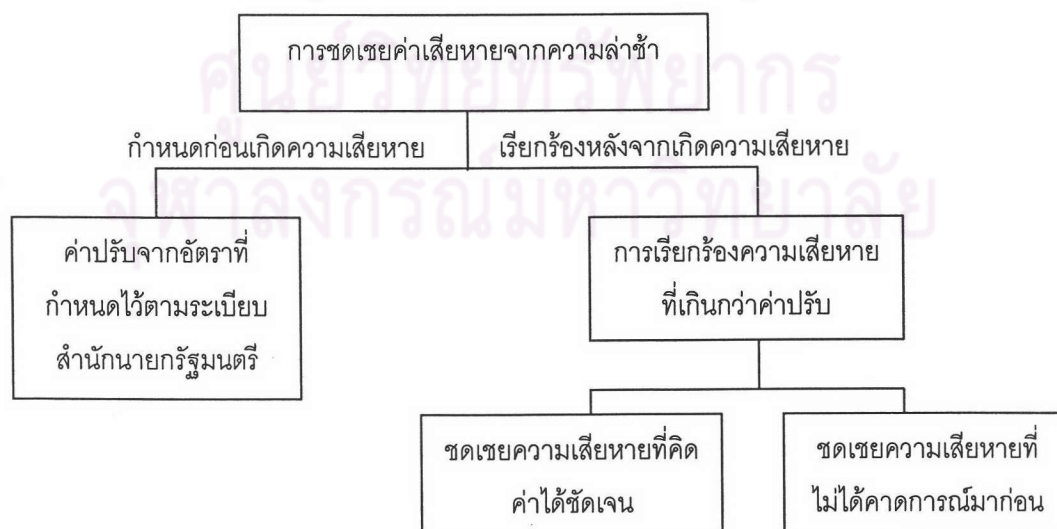
4.2 การชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง

การชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างประกอบด้วย 2 หัวข้อหลักคือ รูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง และการพิจารณาทางเลือกในการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 รูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง

การศึกษารูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้านั้น จากการศึกษาทางเอกสารสามารถสรุปได้ว่าการกำหนดอัตราปรับจากความล่าช้าในหน่วยงานของรัฐนั้น ถือเป็นเบี้ยปรับ (Penalty) เนื่องจากเป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้เป็นการล่วงหน้า โดยไม่มีที่มาในการคาดการณ์ความเสียหายที่จะเกิด จำนวนค่าเสียหาย และวิธีการคำนวณค่าเสียหาย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538; สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2546)

รูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าของรัฐในปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วนหลักคือ อัตราปรับที่เป็นเบี้ยปรับส่วนหนึ่ง กับกรณีที่สัญญาเปิดโอกาสให้เรียกค่าเสียหายจากผู้รับจ้างได้อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนที่เกินจากจำนวนค่าปรับนั้น เมื่อทำการวิเคราะห์รูปแบบการชดเชยค่าเสียหายดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเบี้ยปรับที่กำหนดนั้นชดเชยความเสียหายเฉพาะส่วนที่เป็นการสูญเสียการใช้ประโยชน์จากโครงการเท่านั้น ซึ่งเป็นความเสียหายที่ประเมินค่าได้ยาก ส่วนความเสียหายอื่นๆ ที่ชัดเจนและความเสียหายที่ไม่ได้คาดการณ์มาก่อนที่สามารถพิสูจน์ได้ จะได้รับการชดเชยโดยการเรียกร้องจากส่วนที่เกินจากค่าปรับนั้นได้ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ดังรูปที่ 4.1



รูปที่ 4.1 แผนภาพการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน

ปัญหาในการกำหนดอัตราค่าปรับความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง และปัญหาที่ทำให้การเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับไม่ประสบความสำเร็จ จากการสำรวจ โดยแบบสอบถาม พบว่า สาเหตุของปัญหาในการกำหนดอัตราค่าปรับความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างของรัฐนั้น ได้แก่ การคาดการณ์ความเสียหายจริงนั้นทำได้ยาก การขาดบุคลากรในการดำเนินการประเมินความเสียหาย การไม่ค่อยมีการพิจารณาให้ความสำคัญจึงกำหนดตามระเบียบที่มีอยู่ การมีข้อมูลโครงการไม่เพียงพอ การขาดเอกสารหรือข้อมูลจากโครงการก่อนหน้าเพื่อช่วยในการประเมิน และระยะเวลาไม่เพียงพอในการประเมินความเสียหาย ดังแสดงไว้ในตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 ปัญหาในการกำหนดอัตราค่าปรับความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง

ปัญหาในการกำหนดอัตราค่าปรับความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง	ความถี่	ร้อยละ
การคาดการณ์ความเสียหายจริงทำได้ยาก	25	64.10
ขาดบุคลากรในการดำเนินการ	12	30.77
การไม่ค่อยพิจารณาจึงกำหนดตามระเบียบที่มี	10	25.64
ข้อมูลโครงการไม่เพียงพอ	9	23.08
ขาดข้อมูลหรือเอกสารจากโครงการก่อนหน้าเพื่อช่วยในการประเมิน	9	23.08
ระยะเวลาไม่เพียงพอในการคาดการณ์	2	5.13

ส่วนปัญหาที่ทำให้การเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับไม่ประสบความสำเร็จเนื่องมาจากสาเหตุคือ การเรียกร้องมักใช้เวลานานและเกิดการฟ้องร้อง ความยุ่งยากในขั้นตอนดำเนินการ การประเมินความเสียหายที่เพิ่มเติมมาทำได้ยาก การขาดความสนใจในการพิจารณาเรียกร้อง การขาดบุคลากรในการดำเนินการ ความคิดที่ว่าเงินค่าปรับเพียงพอแล้ว และการขาดเอกสารหรือข้อมูลในการอ้างอิงความเสียหายที่เพิ่มเติมมา ดังแสดงไว้ในตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 ปัญหาที่ทำให้การเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับไม่ประสบความสำเร็จ

ปัญหาที่ทำให้การเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับไม่ประสบความสำเร็จ	ความถี่	ร้อยละ
มักใช้ระยะเวลาและเกิดการฟ้องร้อง	31	79.49
ความยุ่งยากในขั้นตอนดำเนินการ	15	38.46
การประเมินความเสียหายทำได้ยาก	13	33.33
ขาดความสนใจในการพิจารณาเรียกร้อง	12	30.77
คิดว่าเงินค่าปรับเพียงพอแล้ว	9	23.08
ขาดบุคลากรในการดำเนินการ	9	23.08
ขาดเอกสารหรือข้อมูลในการอ้างอิง	8	20.51

ปัญหาในการกำหนดอัตราค่าปรับความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง และปัญหาที่ทำให้การเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับไม่ประสบความสำเร็จนั้น แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการชดเชยความเสียหายในงานของรัฐ ที่ทำให้การเรียกร้องความเสียหายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และแตกต่างจากรูปแบบที่ใช้กันในสัญญาสากล

และจากการสำรวจยังพบว่า ไม่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการก่อสร้าง ที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับเลย แสดงให้เห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการป้องกันเจ้าของงานหรือรัฐ เพื่อใช้ชดเชยค่าเสียหายสำหรับ ความเสียหายที่คิดค่าได้ชัดเจน และที่ไม่ได้คาดการณ์มาก่อน

สรุปได้ว่าการชดเชยความเสียหายจากความล่าช้าในหน่วยงานของรัฐ มีรูปแบบดังนี้

1) มักไม่มีการพิจารณาหรือคาดการณ์ความเสียหายที่จะได้รับจากความล่าช้าของโครงการก่อนจะกำหนดเป็นอัตราค่าปรับ จึงมักจะกำหนดค่าปรับที่อัตราร้อยละ 0.10 ของราคางานจ้าง ในงานก่อสร้างทั่วไป หรือร้อยละ 0.25 ของราคางานจ้าง ในงานก่อสร้างถนนและระบบสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจร ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

2) สำหรับงานก่อสร้างถนนและระบบสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจร ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ให้กำหนดอัตราค่าปรับเป็นอัตราร้อยละ 0.25 ของ

ราคางานจ้าง แสดงให้เห็นว่างานก่อสร้างถนนและระบบสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อ การจราจรจะมีอัตราปรับสูงกว่าอัตราปรับในงานทั่วไป เพราะนอกจากความเสียหายต่อการ ใช้ ประโยชน์และความเสียหายอื่นๆ แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อการจราจรอีกด้วย

3) การปรับจะทำการกำหนดค่าปรับเป็นอัตราร้อยละของราคางานจ้าง โดยจะมีการ กำหนดอัตราปรับไว้ในเอกสารประกวดราคาก่อนจะมีการประกวดราคา ซึ่งการปรับตามราคาของผู้ รับจ้างตกลงทำงานจ้างนั้น กับหน่วยงานของรัฐ หากผู้รับจ้างประมูลงานในราคาที่ต่ำกว่าราคา กลางจะทำให้ค่าปรับต่ำลงไปด้วย นั่นคือการจ้างงานที่มีราคางานสูงหรือต่ำไปมีผลต่อค่าปรับ ซึ่ง เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ค่าปรับดังกล่าวไม่ได้เป็นการชดเชยความเสียหายจากความล่าช้าที่ เกิดขึ้นจริง แต่จะแปรผันตามราคาจ้างของงานนั้น

4) ขั้นตอนการปรับในส่วนที่เกินกว่าค่าปรับ (เพิ่มเติมหลังความเสียหายเกิด) มักไม่ ปรากฏการเรียกร้องในสถานการณ์จริง

5) ปัจจัยที่ควรพิจารณาในการกำหนดอัตราค่าปรับจากความล่าช้าที่ต่างกันนั้น จากการ สัมภาษณ์พบว่าปัจจัยที่ใช้พิจารณาดังนี้

- ก) ความเสียหายที่แตกต่างกันในแต่ละโครงการ
- ข) ความเร่งรีบในการใช้งานโครงการ
- ค) ความพร้อมของผู้รับเหมา
- ง) สถานที่ในการก่อสร้าง โดยพิจารณาจาก การเดินทางขนส่ง ความสะดวกใน การทำงาน เป็นต้น

สำหรับรูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้า แบบ Liquidated Damages เป็น การกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้แก่นักลงทุน โดยมีความเห็นว่าการจะต้องเกิด ความเสียหาย ถ้าจะกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้แก่นักลงทุน (สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา, 2538) ดังนั้นถ้าเป็นการกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหายโดยไม่เกิดความเสียหายแล้ว ก็ไม่ เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว

รูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าแบบ Liquidated Damages นี้ มักใช้ใน สัญญาสากลทั่วไป ซึ่งแตกต่างกับรูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในหน่วยงานของ รัฐในปัจจุบันดังกล่าว และกระทำโดยพิจารณาถึงความสามารถในการคาดการณ์ได้หรือคิดค่าได้ เป็นเงิน (Foreseeable) ของความเสียหายนั้น ดังนั้นจึงสามารถสรุปรูปแบบการชดเชยความเสียหายแบบ Liquidated Damages ได้ดังนี้

- 1) เป็นความเสียหายที่ต้องชดใช้ให้แก่นักโดยมีหลักเกณฑ์ว่าต้องเกิดความเสียหาย
- 2) มีการอ้างอิงที่มาในการคาดการณ์และกำหนดอย่างสมเหตุสมผล
- 3) เป็นรูปแบบของสัญญาสากลที่ใช้กัน
- 4) สามารถป้องกันการคิดซ้ำหรือไม่ได้คิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งได้

สำหรับงานวิจัยนี้ได้เสนอแนวทางในการประเมินความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง ซึ่งสามารถลดปัญหาในการคาดการณ์ความเสียหาย และสามารถแสดงความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ โดยประเมินความเสียหายนั้นเป็นค่าเงิน ซึ่งสามารถนำมาใช้กับรูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในหน่วยงานของรัฐในปัจจุบันได้

4.2.2 การพิจารณาทางเลือกในการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับ

เนื่องจากรูปแบบการชดเชยความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างของรัฐ แตกต่างจากรูปแบบของ Liquidated Damages ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น ซึ่งรูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างของรัฐ ที่เป็นเบี้ยปรับนั้นจะถูกกำหนดไว้เป็นจำนวนเงินจำกัด ทำให้ในการประเมินเบี้ยปรับดังกล่าวต้องมีการพิจารณาการชดเชยความเสียหายอื่นๆ เพิ่มเติม ในรูปแบบของการเรียกร้องความเสียหายจากส่วนที่เกินมา คือเพิ่มเติมภายหลังเกิดความเสียหาย โดยที่ทั้งหมดต้องกระทำโดย พิจารณาถึงความสามารถในการคาดการณ์ได้หรือคิดค่าได้เป็นเงิน (Foreseeable) ของความเสียหายนั้น ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันกับรูปแบบของ Liquidated Damages

การพิจารณาถึงความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานหรือหน่วยงานของรัฐได้รับนี้ เป็นการแยกค่าปรับความเสียหายจากความล่าช้าที่คาดการณ์ออกจากค่าเสียหายอื่นที่ชดเชยโดยการเรียกร้องความเสียหายจากส่วนที่เกินมา คือเพิ่มเติมภายหลังเกิดความเสียหาย เพื่อเป็นการป้องกันการคิดค่าเสียหายซ้ำซ้อนกัน ซึ่งสามารถทำได้โดยพิจารณาความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับว่าเมื่อโครงการล่าช้าจะเกิดความเสียหายนั้นหรือไม่ แล้วจึงพิจารณาทางเลือกในการชดเชยค่าเสียหายนั้น

การพิจารณาทางเลือกว่าจะใช้วิธีการกำหนดค่าเสียหายไว้ในอัตราค่าปรับ หรือเรียก ร้อง ความเสียหายเพิ่มเติมภายหลังเกิดความเสียหาย เมื่อโครงการล่าช้าออกไปจากกำหนดระยะเวลา ในสัญญาการก่อสร้างนั้น มีรายละเอียดดังนี้

ก) การคิดค่าเสียหายไว้ในอัตราค่าปรับ เป็นการกำหนดอัตราค่าปรับโดยการ ประเมินความเสียหายจากความล่าช้าไว้ในค่าปรับนั้น ซึ่งสามารถใช้ได้เมื่อพบว่า

- 1) ทราบได้ก่อนแล้วว่าความเสียหายดังกล่าวจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนเมื่อ โครงการก่อสร้างล่าช้า
- 2) เป็นความเสียหายที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วเป็นการยากที่จะหาหลักฐาน เอกสารหรือข้อยืนยันอื่นๆ มาใช้พิสูจน์มูลค่าความเสียหายนั้นได้ ซึ่งมักเป็นความเสียหายที่ต้องใช้การคาดการณ์และการประเมินจากประสบการณ์และข้อมูลใน อดีต

ซึ่งได้แก่ความเสียหาย เช่น รายได้จากโครงการ ค่าเสียหายของโครงการที่เป็นค่าใช้จ่าย เบ็ดเตล็ดทั่วไป ค่าเสียโอกาส เป็นต้น

ข) การเรียกร้องความเสียหายที่เกินกว่าค่าปรับ เป็นการชดเชยค่าเสียหายโดยการ เรียกร้องเพิ่มเติมจากค่าปรับภายหลังเกิดความเสียหาย ซึ่งอาจเป็นความเสียหายที่ แน่นนอนหรือไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นเมื่อเกิดความล่าช้าในการก่อสร้างก็ได้

สำหรับการเลือกใช้วิธีการเรียกร้องความเสียหายที่เกินกว่าค่าปรับ ซึ่งเป็นการ เรียกร้องเพิ่มเติมภายหลังความล่าช้าเกิดขึ้นนี้ สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ ความเสียหาย นั้นต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน และสามารถพิสูจน์มูลค่าความเสียหายนั้น ได้ โดยมีหลักฐานเอกสารหรือข้อยืนยันอื่นๆ เพื่อใช้แสดงสิทธิและเป็นหลักฐานเมื่อเกิดข้อ พิพาทฟ้องร้อง

ซึ่งได้แก่ความเสียหาย เช่น ค่าใช้จ่ายในการใช้สิ่งอื่นดำเนินการแทนชั่วคราว คือ ค่าใช้จ่ายประเภท ค่าเช่า ค่าซ่อมแซมโครงการเดิม เป็นต้น

ในกรณีอื่นๆ ที่เกิดขึ้นอยู่นอกเหนือจากที่กล่าวมาคือ ถ้าเป็นความเสียหายที่สามารถ ชดเชยได้ทั้ง 2 วิธีข้างต้น การใช้การเรียกร้องความเสียหายเพิ่มเติมภายหลังจะเหมาะสมกว่า เนื่องจาก สามารถได้รับการชดเชยได้สมเหตุสมผลกว่าการใช้วิธีการกำหนดค่าเสียหายโดยการคิด

ไว้ในค่าปรับ ที่เป็นการคาดการณ์ความเสียหายในอนาคตซึ่งจะเกิดความคลาดเคลื่อนได้ อีกประการหนึ่งคือ การใช้วิธีการชดเชยค่าเสียหายโดยกำหนดไว้ในอัตราค่าปรับก่อนเกิดความเสียหายจะไม่เหมาะสม ถ้ามูลค่าความเสียหายจากการคาดการณ์เมื่อรวมกับความเสียหายอื่นๆ แล้วมีค่าสูงกว่าอัตราค่าปรับสูงสุดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เนื่องจากทำให้ไม่สามารถจะได้รับการชดเชยมูลค่าความเสียหายนั้นๆ ได้เต็มจำนวน จึงควรใช้วิธีการเรียกชดเชยความเสียหายเพิ่มเติมภายหลังความล่าช้าเกิดขึ้นแทน

สำหรับการตรวจสอบความเสียหายที่เจ้าของงานได้รับจากความล่าช้าในการก่อสร้างก่อนการพิจารณาทางเลือกในการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างนั้น สามารถใช้ตารางตรวจสอบความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับ ดังแสดงไว้ในภาคผนวก ง

โดยสรุปคือ การพิจารณาทางเลือกในการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานหรือหน่วยงานของรัฐได้รับนั้น การจะเลือกใช้วิธีการกำหนดค่าเสียหายไว้ในอัตราค่าปรับ ควรใช้เมื่อทราบได้ก่อนแล้วว่าความเสียหายดังกล่าวจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนเมื่อโครงการก่อสร้างล่าช้า และเป็นความเสียหายที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วเป็นการยากที่จะหาหลักฐานเอกสารหรือข้อยืนยันอื่น มาใช้พิสูจน์มูลค่าความเสียหายนั้นได้

สำหรับการเรียกชดเชยความเสียหายเพิ่มเติมภายหลังเกิดความเสียหาย เมื่อโครงการล่าช้า นั้น ควรใช้เมื่อสามารถพิสูจน์มูลค่าความเสียหายนั้นได้ โดยมีหลักฐานเอกสารหรือข้อยืนยันอื่นๆ เพื่อใช้แสดงสิทธิและเป็นหลักฐานเมื่อเกิดข้อพิพาทฟ้องร้อง

4.3 บทสรุป

จากการศึกษาทางเอกสาร และการสำรวจโดยแบบสอบถาม สำหรับความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างของรัฐในปัจจุบัน เพื่อแสดงถึงภาพรวมความเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้าง พบว่าความเสียหายจากการสูญเสียประโยชน์จากโครงการ นั้นคือการสูญเสียรายได้หรือการใช้ประโยชน์เป็นความเสียหายที่มีความสำคัญและมีผลกระทบมากที่สุดจากความล่าช้าในการก่อสร้าง ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงได้แบ่งความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างออกเป็น 2 ส่วนคือ ความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานหรือหน่วยงานของรัฐได้รับ และการสูญเสียการใช้ประโยชน์จากโครงการของรัฐ ซึ่งเป็นความเสียหายต่อสาธารณะที่จะได้ประโยชน์จากโครงการ เพื่อใช้ในการเสนอแนวทางการประเมินความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง

จากการวิเคราะห์รูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าของรัฐ และรูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้า แบบ Liquidated Damages ซึ่งเป็นรูปแบบสากลที่ใช้กันในประเทศนั้น รูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าของรัฐ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ อัตราปรับที่เป็นเบี้ยปรับส่วนหนึ่ง กับการที่สัญญาเปิดโอกาสให้เรียกค่าเสียหายจากผู้รับจ้างได้อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนที่เกินจากจำนวนค่าปรับนั้น โดยการกำหนดอัตราปรับจากความล่าช้า นั้นถือเป็นเบี้ยปรับ (Penalty) ที่เป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้เป็นการล่วงหน้า โดยไม่มีที่มาในการกำหนดค่าเสียหายนั้น นั่นคือไม่ทราบถึง ความเสียหายที่จะได้รับ จำนวนความเสียหาย และที่มาในการคำนวณ

ในการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้างของรัฐ จากการสำรวจปัญหาในการกำหนดอัตราค่าปรับความเสียหายจากความล่าช้า และปัญหาที่ทำให้การเรียกค่าเสียหายในส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับไม่ประสบความสำเร็จทั้งหมดนั้น ส่งผลให้การชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และแตกต่างจากรูปแบบที่ใช้กันในสัญญาสากล คือรูปแบบการชดเชยค่าเสียหายแบบ Liquidated Damages ที่เป็นการกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้แก่นักลงทุนล่วงหน้า โดยมีหลักเกณฑ์ว่าจะต้องเกิดความเสียหายถ้าจะกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้แก่นักลงทุน จึงเป็นการกำหนดที่สมเหตุสมผลกว่า

สำหรับการพิจารณาทางเลือกในการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เจ้าของงานหรือหน่วยงานของรัฐได้รับนั้น การจะเลือกใช้วิธีการกำหนดค่าเสียหายไว้ในอัตราค่าปรับ ควรใช้เมื่อทราบได้ก่อนแล้วว่าความเสียหายดังกล่าวจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนเมื่อโครงการก่อสร้างล่าช้า และเป็นความเสียหายที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วเป็นการยากที่จะหาหลักฐานเอกสารหรือข้อยืนยันอื่นมาใช้พิสูจน์มูลค่าความเสียหายนั้นได้

ส่วนการเรียกร้องความเสียหายเพิ่มเติมภายหลังเกิดความเสียหาย เมื่อโครงการล่าช้า นั้น ควรใช้เมื่อสามารถพิสูจน์มูลค่าความเสียหายนั้นได้ โดยมีหลักฐานเอกสารหรือข้อยืนยันอื่น เพื่อใช้แสดงสิทธิและเป็นหลักฐานเมื่อเกิดข้อพิพาทฟ้องร้อง